

حِكَاة

HIKAMA

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

العدد 10 - المجلد الخامس - ربيع 2025

Issue 10 - Volume 05 - Spring 2025

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

Academic Advisory Committee الهيئة الاستشارية

Taysir Raddawi	تيسير الرداوي
Refat Alfaouri	رفعت الفاعوري
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
Hend Al Muftah	هند المفتاح
Heja Sindi	هيزا السندي

Copy-Editing

التدقيق

Amel Fayech	آمال فيّاش
Mouldi Abbassi	المولدي العباسي
Nabil Mahmoud Hussein	نبيل محمود حسين

Editor-in-chief

Abdel-Fattah Mady

Managing Editors

Marwa Farag
Moosa Elayah

Editorial Board

Ahmad Badran
Adib Nehmeh
Hamid Ali
Hanan Abdul Rahim
Khaled Al Horr
Khaled Al Abdulkader
Sofiane Sahraoui
Abdullah Al-Shami
Abdou Moussa
Kaddour Mehriez

رئيس التحرير

عبد الفتاح ماضي

مديرا التحرير

مروة فرج
موسى عليا

هيئة التحرير

أحمد بدران
أديب نعمة
حامد علي
حنان عبد الرحيم
خالد الحر
خالد العبد القادر
سفيان صحراوي
عبدالله الشامي
عبد موصى
قدور مهيريز

Design and Layout

Ahmad Helmy
Souhail Jellaoui

تصميم وإخراج

أحمد حلمي
سهيل جلاوي

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 - الظعابين، قطر.
هاتف: 4111 4035 - 00974 | فاكس: 4114 4035 - 00974

أو على البريد الإلكتروني للمجلة hikama@dohainstitute.org

حِكَاْمَة

HIKAMA

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

العدد 10 - المجلد الخامس - ربيع 2025

Issue 10 - Volume 05 - Spring 2025

لا تعبر آراء الكُتّاب بالضرورة عن اتجاهات يَتبنّاها "المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات" أو "معهد الدوحة للدراسات العليا" أو دورية "حِكَاْمَة"

Contents

Issue 10 - Volume 05 - Spring 2025

المحتويات

العدد 10 - المجلد الخامس - ربيع 2025

Articles

7

Araa al Jaramani

Critique of Community Reconstruction
Institutions and Organizations:
The Unseen Consequences of War,
The Syrian Family as a Case Study

9

Omar Iharchane

Decentralization in Morocco: Structural
Deficiencies and Implementation Constraints

33

Marwa Sobhy Montasser

The Impact of Climate Multi-level Governance
in Urban Sustainability: The Shenzhen Model

57

Feras Ali Qawasmeh

Mohamed Waleed Al-Medalal

Palestinian Local Government:
Characteristics and Challenges

85

Amira Mohamad Shehata

Developmental Impact of Health Services
Governance: The Case of Alexandria Hospitals

113

Mohamed Elmsaoui

Moroccan Development Strategies between
Institutionalization of Power and Personalization:
Review of the New Development Model

137

دراسات

آراء الجرمانى

نقد مؤسسات الإعمار المجتمعي ومنظماتها:
العواقب غير المرئية للحرب، الأسرة السورية نموذجًا

عمر احريشان

اللامركزية في المغرب: الأعطاب
البنوية وإكراهات التنزيل

مروة صبحي منتصر

حوكمة المناخ المتعددة المستويات وأثرها في
الاستدامة الحضرية: مدينة شنتشن الصينية نموذجًا

فراس علي القواسمي

محمد وليد المدلل

نظام الحكم المحلي الفلسطيني:
سماته وتحدياته

أميرة محمد شحاتة

الأثر التنموي لحوكمة الخدمات
الصحية: حالة المستشفيات الحكومية
والخاصة في مدينة الإسكندرية

محمد المساوي

الاستراتيجيات التنموية في المغرب بين مؤسسة
السلطة وشخصانياتها:
النموذج التنموي الجديد

Translated Paper

159

دراسة مترجمة

Danielle Allen

Eric Glen Weyl

Translated By Abdou Moussa El-Bermawy

دانييل ألين

إي غلين ويل

ترجمة: عبده موسى البرماوي

The Real Dangers of Generative AI

161

المخاطر الحقيقية للذكاء الاصطناعي التوليدي

Book Reviews

181

عروض كتب

Abdulfatah Said Mohamed

عبد الفتاح سعيد محمد

Conflict Mediation in the Arab World

183

الوساطة في النزاعات في العالم العربي

Editorial Board

هيئة التحرير

Government and Political Trust:

187

الحكومة والثقة السياسية:

The Quest for Positive Public Administration

السعي نحو إدارة عامة إيجابية

Editorial Board

هيئة التحرير

The Cambridge Handbook of the Law,
Ethics and Policy of Artificial Intelligence

190

دليل كامبريدج للقانون والأخلاق والسياسات
في مجال الذكاء الاصطناعي

Editorial Board

هيئة التحرير

Offshore: Stealth Wealth
and the New Colonialism

192

عالم التمويل الخارجي (الأوفشور):
الثروة المتخفية والاستعمار الجديد

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 تطوُّر 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 الرئيسة 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 برامجه الأكاديمية ونشاطات أساتذته البحثية إلى تحقيق رسالته المتمثلة في المساهمة في تكوين جيل جديد من الأكاديميين والباحثين المستقلين فكرياً والمتمكنين من المعايير العلمية العالمية والأدوات البحثية المنهجية الحديثة القائمة على مبدأ تداخل 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 ودراساتها.

صدر حديثاً

جاك دونيلي

حقوق الإنسان العمومية في النظرية والتطبيق

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ضمن سلسلة ترجمان، كتاب **حقوق الإنسان العمومية في النظرية والتطبيق**، وهو ترجمة عمرو عثمان لكتاب جاك دونيلي *Universal Human Rights in Theory and Practice* في طبعته الثالثة. يقع الكتاب في 464 صفحة شاملاً مقدمة للمترجم ومدخلاً للطبعة الجديدة وقائمة مراجع وفهرساً عاماً.

يقدم المؤلف رؤية متكاملة لحقوق الإنسان باعتبارها حقوقاً عامة، ويهدف إلى الدفاع عن هذا المفهوم. ولا يدّعي أن حقوق الإنسان ثابتة أو مطلقة، بل يؤكد أنها متغيرة ومحددة تاريخياً. وعلى الرغم من ذلك، يرى أن خصوصيتها لا تتعارض مع عالميتها إطلاقاً.



دراسات Articles



آراء الجرماني | *Araa al Jaramani

نقد مؤسسات الإعمار المجتمعي ومنظماته: العواقب غير المرئية للحرب، الأسرة السورية نموذجاً**

Critique of Community Reconstruction Institutions and Organizations: The Unseen Consequences of War, The Syrian Family as a Case Study

ملخص: منذ اندلاع الثورة في سورية في عام 2011، وما تبعها من اضطرابات وحرب داخلية، نشطت المنظمات الدولية والمحلية في الاستجابة لاحتياجات المدنيين، لكن أنشطتها تجاهلت في معظمها ما يستوجب الحفاظ على دينامية منظومة الأسرة السورية. كشفت الدراسة عن تجاهل المنظمات لأثر الحرب وطول سنواتها في الديناميكيات الجديدة المؤثرة في هذه المنظومة، وبخاصة التحول في أدوار الرجال والنساء التقليدية وفي تنشئة الأطفال. وفي هذا الوضع، ومع تصدّر المنظمات الدولية مشهد العمل الإنساني في سورية، وتحركها وفق أجنداتها الخاصة، برز السؤال عن مدى استيعابها للسياقات الأسرية والمجتمعية المتنوعة في سورية، ومدى إدراكها أهمية الاشتغال بدعم منظومة الأسرة السورية انطلاقاً من هذا الفهم. تهدف هذه الدراسة إلى توجيه أنظار صناع القرار في تلك المنظمات، وكذا أصحاب المصلحة على اختلافهم، إلى أهمية التوجه نحو إنتاج معرفة متوازنة وواعية بالسياقات المتنوعة في المنطقة العربية، بما يساهم في رسم سياسات تطلع بتعافي المنظومات الأسرية في المناطق المتضررة من الحروب والكوارث.

كلمات مفتاحية: سورية، نسوية، منظومة الأسرة، مجتمع ما بعد الصراع، المجتمع المدني، المنظمات المحلية، المنظمات الدولية.

Abstract: Since the outbreak of the Syrian conflict in 2011, international, global, and local organizations have mobilized to address civilian needs, with a primary focus on basic humanitarian aid. However, this study highlights the relative neglect of deeper societal impacts—particularly the long-term effects of war on Syrian family dynamics, including shifts in gender roles and the challenges of raising children amid conflict. The dominance of international organizations, often operating with predefined agendas, raises concerns about their understanding of Syria's diverse familial and cultural contexts, as well as their limited emphasis on fostering family resilience. This study urges policymakers and regional stakeholders to prioritize locally grounded knowledge production in order to inform more context-sensitive policies. Drawing on both Western and Arab literature, along with a wide range of qualitative interviews and quantitative surveys, the research seeks to contribute to efforts aimed at rebuilding and strengthening family resilience in war- and disaster-affected environments.

Keywords: Syria, Family Structures, Post-Conflict Society, Civil Society, Local Organizations, Global Organizations, Feminism.

* باحثة سورية-هولندية تشغل منصب باحثة ما بعد الدكتوراه في جامعة رادبود، نايميخن، هولندا.

A Dutch-Syrian Researcher Currently Holds a Postdoctoral Research Position at Radboud University in Nijmegen, the Netherlands.

Email: araa.aljaramani@ru.nl - <https://orcid.org/0000-0001-9788-4225>

** قدمت هذه الدراسة وحُكمت وحررت للنشر قبل سقوط نظام الأسد في كانون الأول / ديسمبر 2024.

مقدمة

أسفرت الحرب في سورية عن تغييرات جوهرية في بنية الأسرة السورية، فقد تسببت في فقدان العائل الرئيس لما يقارب من مئتي ألف أسرة، وتشريد حوالي 6.8 ملايين شخص داخل سورية، إضافة إلى 5.5 ملايين لاجئ في دول الجوار. وأدت هذه التحولات والظروف الاقتصادية القاسية إلى تفكك الروابط الأسرية، وارتفاع نسب الأسر التي تعيلها النساء إلى 22 في المئة، فضلاً عن ارتفاع نسب عمالة الأطفال بما جاوز 80 في المئة في بعض المناطق.⁽¹⁾ وبرزت تدخلات واسعة من المنظمات الدولية العاملة في سورية، إلا أن فاعليتها في دعم الأسرة ومدى توافقها مع الخصوصيات الثقافية والاجتماعية السورية بقيا موضع تساؤل كبير، فالعديد منها ظل يركز على المساعدات الطارئة، من دون الأخذ في الاعتبار احتياجات ترميم البنية الأسرية وتأهيلها لمواجهة التحديات المستمرة⁽²⁾. وهو أمر يوجب إعادة صياغة العلاقات والبنى الأسرية بما يحقق الاستفادة من القيم الإيجابية التقليدية، وتحويل تجارب الحرب إلى فرص للتغيير الإيجابي. وهذا يتطلب توجهاً عربياً جاداً نحو إنتاج معرفي يسهم في رسم سياسات فعالة لمساندة المنظومة الأسرية في المجتمعات المتضررة من الحروب والكوارث.

مع بدء اندلاع المظاهرات في سورية في آذار/ مارس 2011، اعتقد السوريون أن التغيير السياسي الإيجابي آتٍ، على نحو يتيح للأجيال القادمة من السوريين العيش في دولة خالية من الفساد، وينعم شعبها بتكافؤ الفرص⁽³⁾. إلا أن طول مدة النزاع وتحول الأرض السورية إلى حرب بالوكالة وضعاً الأسرة السورية أمام خيارات صعبة وأسئلة كبرى. وبدا جلياً منذ اندلاع المظاهرات ظهور انقسام سياسي في مواقف أفراد الأسرة ذاتها، بين موالي للنظام وآخر معارض، ما لبث أن تشابك مع "مطب" الحكم الأخلاقي المحيّد للآخر. كما نمت ظواهر سلبية، كأن يستسيغ موالي للنظام إبلاغ المخابرات عن معارض من أفراد عائلته مثلاً، أو عن جاره، أو صديقه الذي يخرج في المظاهرات⁽⁴⁾.

وقد أدى تصاعد العنف في المناطق التي احتضنت الحراك الثوري إلى موجات نزوح جماعية، حيث اضطر عدد كبير من السكان إلى اللجوء إلى مناطق محايدة لا تتعرض للقصف من النظام السوري، نظراً إلى عدم تصنيفها مناطق معارضة. وأسهمت هذه الديناميكيات في جعل النزوح عاملاً حاسماً في تشكيل المشهدين الاجتماعي والاقتصادي، لا سيما من خلال دوره في نشوء مجموعات الإغاثة وتحولها لاحقاً إلى منظمات إنسانية أكثر تنظيماً. ومع اندلاع المظاهرات في مختلف أنحاء سورية، نشأ شكل جديد من العمل المدني تحت مسمى التنسيقيات⁽⁵⁾، التي أدت دوراً جوهرياً في تنظيم الحراك الشعبي.

1 S. Devadas, I. Elbadawi & N. V. Loayza, "Growth in Syria: Losses from the War and Potential Recovery in the Aftermath," *Middle East Development Journal*, vol. 13, no. 2 (2021), pp. 215-244.

2 P. Acharya & A. Banerjee, "International Organizations in Syria: Combating the Socio-Legal Issues," *Supremo Amicus*, vol. 24 (2021), p. 1098.

3 Mahdi Karimi & Seyed Masoud Mousavi Shafaei, "Poor Governance and Civil War in Syria," *Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi*, vol. 5, no. 1 (2018), pp. 49-71.

4 شهدت الباحثة كيف أبلغت إحدى المعلومات فرع المخابرات العسكرية عن رؤيتها لمجموعة من طلابها يشاركون في المظاهرات، ما أدى إلى اعتقالهم وموت بعضهم تحت التعذيب، وبعد ثلاثة تنبيهات للمعلمة من المعارضة المسلحة، قام مقربون من الطلاب بالثأر منها. وقد تكرر هذا الشرخ الاجتماعي بأكثر من شكل في مناطق مختلفة في سورية، وبتنا نسمع بتصنيفات من مثل؛ شبيح وموالمندس ومعارض ولجان شعبية مسلحة وبيئة حاضنة للثورة ومنطقة موالية للنظام.

5 عزمي بشارة، سورية: درب الألام نحو الحرية: محاولة في التاريخ الراهن (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014).

عملت هذه التنسيقيات على تسهيل تحركات المتظاهرين، مثل تحديد مسارات آمنة للمظاهرات بعيداً عن نيران القنّاصة، وإرسال التحذيرات حول تحركات الأجهزة الأمنية، فضلاً عن توثيق مناطق القصف وأعداد القتلى والمعتقلين والمفقودين. ومع مرور الوقت، انتقل هذا النشاط الذي بدأ على شبكة الإنترنت ومنصات التواصل الاجتماعي إلى مستوى أكثر تنظيماً على الأرض، حيث أصبحت الاستجابة لاحتياجات النازحين أولوية ملحة، وشمل ذلك إنشاء مراكز إيواء وتوفير الغذاء والأدوية والأغطية والملابس وغيرها من المستلزمات الأساسية. ومع ازدياد تدفق المساعدات المالية والإغاثية إلى الداخل السوري، برزت الحاجة إلى هيكلة هذه المبادرات وتحويلها إلى منظمات محلية، سواء كانت مرخصة أو غير مرخصة، بهدف تسهيل استلام الدعم الدولي وإدارته، لا سيما التمويل الأوروبي الذي يتطلب أطراً مؤسسية واضحة⁽⁶⁾.

ومع ذلك، لم يُلغِ دعم مبادرات المنظمات الدولية من أجل إغاثة النازحين والنازحات حقيقة أن النزوح حالة من التشتت الأسري والمجتمعي، "وبسبب أعمال العنف غير المسبوبة، فقدت عائلات كثيرة رب الأسرة المعتاد، الذي عادة ما يكون من الذكور"⁽⁷⁾؛ ما أدى أيضاً إلى تركّز النسبة الأكبر بين النازحين في فئتي النساء والأطفال. وهي حال وضعت الأسر النازحة أمام تحديات اقتصادية غير مألوفة، اضطرت معها النساء إلى السكن والعمل في بيئات غير آمنة، إضافة إلى أنهن صرن عرضة أكثر للتمييز الاجتماعي⁽⁸⁾.

ومن هنا، تأتي أهمية الدراسة التي تأمل في الإسهام في إنتاج معرفة عربية تخص سلامة الأسرة العربية وبقائها، ولا سيما في المناطق التي تعرضت للكوارث والحروب، وما يتصل بذلك من استراتيجيات ومناهج عمل مؤسسية، حيث تعتبر المجتمعات التي تعاني النزاعات والحروب الأكثر احتياجاً إلى التدخلات المتبصرة، التي تأخذ في الاعتبار معطيات السياقين الثقافي والاجتماعي المحلية. كذلك تبرز أهمية الدراسة من ندرة تناول موضوعها؛ فعلى الرغم من كثرة الدراسات التي تناولت مختلف جوانب الملف السوري خلال فترة النزاع، فإنها ظلت بمنأى عن التعرض لأوضاع المنظومة الأسرية والمجتمعية السورية المتأثرة بظروف الحرب. وحتى الدراسات النسوية، التي تناولت بالنقد المنظومة القانونية والمجتمعية المميّزة ضد المرأة، لم تتطرق إلى دراسة تأثير الظلم الواقع عليها في منظومة الأسرة التي تنتمي إليها. وبعبارة موجزة، ظل جانب الضرر الذي أصاب بنیان الأسرة السورية مهملاً في الدراسات الأكاديمية.

من هذا المنطلق، تطرح الدراسة سؤالين رئيسيين؛ أولهما السؤال عن حاجة الأسرة السورية، خاصة أفرادها الذين عاشوا الحرب وتجربة النزوح وتبعاتهما، إلى الدعم المعزز للقيم الأسرية البنيوية، التي تعكس تقاليد المجتمع السوري. وينطلق السؤال من أن منظومة القيم تعين المجتمعات على تجاوز الأزمات النفسية والسلوكية الناجمة عن الحرب. أما السؤال الثاني فيتناول مدى تلبية مبادرات المنظمات الدولية الممولة احتياجات المنظومة الأسرية السورية وملاءمتها لسياقها الثقافي المجتمعي.

تنقسم الدراسة إلى أربعة مباحث؛ يوضح المبحث الأول المنهجية وأدوات جمع المعلومات. ويتناول المبحث الثاني الأسرة السورية مستعرضاً جملة من البيانات الكمية والنوعية، مع تركيزه على تأثير الحرب والعنف

6 M. Alkhalil et al., "An Analysis of Humanitarian and Health Aid Harmonisation over a Decade (2011-2019) of the Syrian Conflict," *BMJ Journal*, vol. 9, no. 10 (2024).

7 "Syrian Women-Headed Households: Hoping to Survive and Move on," UNFPA, *ReliefWeb* (2013), accessed on 12/11/2023, at: <https://bit.ly/42YZIGc>

8 N. Gabiam, "When 'Humanitarianism' Becomes 'Development': The Politics of International Aid in Syria's Palestinian Refugee Camps," *American Anthropologist*, vol. 114, no. 1 (2012), pp. 95-107.

في بنيتها ومدى تماسكها، وكذا التحول في الأدوار الأسرية وتغير القيم الاجتماعية. ويعرض المبحث الثالث تقييمًا لفاعلية المنظمات المحلية في دعم الأسرة السورية ومدى قدرتها على تنفيذ برامج ناجزة، ويشمل ذلك نقاشًا للعلاقة بينها وبين المنظمات الدولية الممولة، ومدى ملاءمة تدخّلات الأخيرة للسياقات الثقافية والاجتماعية في سورية. وأخيرًا يناقش المبحث الرابع أهمية الإنتاج المعرفي المحلي وضرورة تطوير بنية معرفية محلية تسهم في وضع سياسات ونظريات تدعم الأسرة في فترات الحروب والكوارث وما بعدها في المجتمعات العربية. وتنتهي الدراسة بخاتمة تجمل أبرز نتائجها، وتقترح بعض التوصيات ذات الصلة.

أولاً: منهجية الدراسة

تعتمد الدراسة على منهجية استقرائية تستند إلى تحليل الأدبيات العربية والأجنبية المتعلقة بموضوع البحث، إضافة إلى تحليل البيانات الكمية والنوعية⁽⁹⁾ المستمدة من عينة واسعة من المجتمع السوري. شكّلت المقابلات فرصة لمناقشة نتائج الاستبيانات وإجراء مقارنة بين ما يراه الناشطون والناشطات وما أظهرته استطلاعات رأي الشارع. ففي الجانب الكمي، وكما هو موضح في الجدول، جُمع 1210 استبيانات تغطي مختلف المناطق السورية من الشمال الشرقي إلى الشمال الغربي والجنوب الواقع تحت سلطات مختلفة قبل سقوط نظام بشار الأسد. وركزت هذه الاستبيانات على شؤون المرأة السورية ومدى تأثرها بالحرب والعنف بوصفها فردًا رئيسًا من أفراد الأسرة المتضررين. وكانت النتائج متنوعة وتعكس الواقع المعقد الذي تعيشه المرأة السورية في مختلف مناطق النزاع، على نحو ما سيجري عرضه لاحقًا.

جدول خصائص العينة الكمية للدراسة

المنطقة بحسب السيطرة*	المحافظات	عدد العينة	احتمالية الخطأ
شمال شرق سورية	الحسكة، دير الزور، القامشلي	404	4.88% (±)
شمال غرب سورية	حلب، اللاذقية، إدلب، حماة	404	4.88% (±)
جنوب سورية	دمشق، درعا، السويداء	404	4.88% (±)

المصدر: من إعداد الباحثة.
* حتى 8 كانون الأول / ديسمبر 2024.

ركز الاستبيان على قضايا المرأة السورية، باعتبارها إحدى الفئات الأكثر تضررًا من النزاع في سورية، واستهدف تحليل أنماط التغير في الأدوار الاجتماعية والاقتصادية للمرأة، إضافة إلى استكشاف مدى تأثير النزوح والعنف المسلح في الاستقرار الأسري. وإلى جانب البيانات الكمية، أجريت 12 مقابلة معمّقة مع شخصيات سورية تعمل في مجالات متعددة، منها المنظمات غير الحكومية، والمجتمع المدني، وحقوق الإنسان، والقطاع الأكاديمي. وهدفت المقابلات إلى استكمال نتائج الاستبيانات، ومقارنة تصورات الناشطين والناشطات بالبيانات الميدانية. وكما هو موضح في ملحق الدراسة، شملت العينة النوعية مشاركين من مختلف المناطق السورية ومن خلفيات مهنية متنوعة؛ ما أتاح رؤية أكثر شمولية للواقع الاجتماعي في ظل النزاع. وتضمّنت

9 Violence Against Women and Girls in Syria (Paris: EuroMed Feminist Initiative-EFI, 2023).

المواضيع التي جرى تناولها في المقابلات تأثير العنف والنزوح في الأسرة، واستجابة المنظمات الدولية والمحلية لهذه التحديات، وإمكانية إعادة بناء البنية الأسرية في مرحلة ما بعد النزاع.

ولضمان صدقية النتائج، اعتمدنا منهجية تحليل متكاملة، شملت التحقق من صحة البيانات من خلال المقارنة بين الاستبيانات والمقابلات، واستخدام أساليب إحصائية دقيقة لضبط نسبة الخطأ. كما حرصنا على تحقيق تمثيل جغرافي متوازن، لضمان شمول العينة لمختلف التحديات التي تواجهها الأسر السورية تبعًا لاختلاف مناطق النزاع. وقد حاولت الدراسة أن تقدّم تحليلًا معمقًا لتأثير الحرب في الأسرة السورية من منظور متعدد الأبعاد، يجمع بين البيانات الكمية والمقابلات النوعية.

تجدر الإشارة إلى أن الدراسة لاقت عدة صعوبات في أثناء جمع البيانات، من أبرزها تعذر الوصول إلى بعض المشاركين بسبب الأوضاع الأمنية؛ ما استدعى القيام بورشات عمل متكررة من أجل تنبيه جامعي الاستبيانات للمواثيق البحثية الأخلاقية، والاعتبارات التي توجب حماية المعلومات وأمان المستجيبين للاستبيان، مع تحري الموضوعية في الوقت ذاته. وشمل التدريب استخدام برنامج كوبو في جمع الاستبيانات أو ملء الاستبيانات الورقية، واعتماد معايير دقيقة لاختيار العينة من مناطق خاضعة لسيطرة جهات متباينة. كما تحقق مختصون في صحة المعلومات من البيانات، عبر مقارنات متعددة المصادر ومن خلال تحليل النتائج ومحاكمتها.

ثانيًا: أزمة الأسرة السورية وتحولات أدوارها

عانت الأسرة السورية كثيرًا من آثار الحرب، التي لم تقتصر على الخسائر المادية، بل امتدت لتشمل تفكك الروابط الأسرية، وتغيير الأدوار التقليدية التي اعتادتها الأسرة. وفي العادة، تنال الخسارة في الأرواح والإصابات الاهتمام؛ لأنها أمر مفجع، لكن الآثار الاجتماعية والعائلية تبقى بعيدة عن المناقشة، على الرغم من تأثيراتها العميقة. وتنعكس هذه التغيرات أهمية إعادة بناء الروابط الاجتماعية وإعادة هيكلة الأسرة بما يتماشى مع الواقع الجديد⁽¹⁰⁾.

يجادل هذا المبحث في ما تواجهه الأسرة السورية من تحولات كبيرة في بنيتها المجتمعية⁽¹¹⁾ من خلال الاستدلال بنتائج المقابلات النوعية والدراسة الكمية المنجزة. وقد أفاد من نتائج العديد من الدراسات الأسرية من ناحية هيكل الأسرة التقليدية ومركزية الإنجاب والعمل المنزلي في حياة المرأة، بما أعان الباحثة على فهم كيفية تأثير التغيرات الحالية بعد الحرب في سورية في بنية الأسرة، وتأرجحها بين المفهوم التقليدي للأدوار الأسرية وما تفرضه الظروف الطارئة في الحرب من أدوار مستحدثة، تتحدى معايير الأسرة التقليدية، ومن ثم تفرز قيمًا وأحكامًا معيارية طارئة، وربما نافرة.

10 Heba Batainah & Michael De Percy, "Women, Peace and Security: What Can Participation mean for Syrian Women? 3/2021," Report, Australian Civil-Military Centre (October 2021).

11 Moosa Elayah & Fatima Al Majdoub, "Framing Conflict in the Middle East: Yemen and Syria in European Media," in: *Europe and the MENA Region: Media Reporting, Humanitarianism, Conflict Resolution, and Peacebuilding* (Cham: Springer Nature, 2022), pp. 173-199.

تشير التقارير إلى جملة من العوامل التي أدت في مجملها إلى فرض واقع على المرأة يضعها في موقع المسؤولية عن رعاية ما يقدر بثلاث الأسر في سورية⁽¹²⁾. والملاحظ أن ظاهرة انخراط النساء في مهمة كسب لقمة العيش قد تسببت فيها عوامل ثلاثة؛ العامل الأول، هجرة الرجال أو التحاقهم بجبهات القتال أو وفاتهم أو اعتقالهم. ثانيًا، النزوح واضطرار المرأة إلى أن تكون المعيل؛ ما جعل عملها أمرًا مفروغًا منه. ثالثًا، الوضع الاقتصادي المتدهور؛ إذ يبيّن تقرير للبنك الدولي أن سعر الليرة السورية في أعوام النزاع قد بلغ أدنى مستوياته، وأن سورية باتت من الدول الأكثر فقرًا في منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا⁽¹³⁾. وهي الحال التي أفضت إلى ظهور أنماط طارئة من أجل كسب العيش لم يعهدها المجتمع السوري، بما فيها تجارات غير مشروعة، مثل تجارة المخدرات.

وقد أثر عامل تناقص عدد الرجال، سواء بسبب وجودهم على جبهات القتال أو الهجرة أو الاعتقال أو الموت، سلبًا في ديناميكية الأسرة وتوازن بناء المجتمع السوري. ونشرت صحيفة **ذي فايننشال تايمز** تقريرًا عن تناقص عدد الرجال في سورية بسبب الحرب، أشار إلى تقديرات أصدرتها الأمم المتحدة تفيد أن النساء في سورية أصبحن مصدر الرزق الأساسي للعائلات، على نحو لم يألفه المجتمع السوري التقليدي في تغير الأدوار الجندرية⁽¹⁴⁾. وتظهر التجربة التاريخية أن بعض الحروب أفضت إلى تحولات نتج منها إيلاء المرأة المزيد من الحقوق والحريات. فتذهب مثلًا الحركات التقدمية والنسوية إلى أن مآلات الحرب العالمية الثانية دفعت إيجابيًا نحو منح النساء في أوروبا فرص العمل خارج المنزل؛ ما عزز تطوير الاقتصاد الأوروبي، وفي غضون سنوات قلائل باتت القوى النسائية المعطلة فاعلة بشدة في الاقتصاد⁽¹⁵⁾. وفي طيات هذا التحول، اضطرت النساء إلى تولي أدوار الرعاية خارج المنزل، فقمّن، مثلًا، باستعارة دور الشرطة من خلال التناوب على حماية الحارات من دخول الغرباء ومن يستهدفون خطف الأطفال أو الاعتداء على النساء. كما استعملن مهارتهن المنزلية لإنشاء مشروعات المخابز والمطاعم، فبتّ مصدرًا لإدراج الدخل لأسرهن، في الوقت الذي يرعينها فيه أيضًا.

لكن إلى أي مدى تنطبق تجربة النساء في ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية على تجربة المرأة السورية وظروفها؟ وما الذي يعزز الاعتقاد أن نتائج خوض المرأة السورية في سوق العمل السوري سيمنحها المكانة التي وصلت إليها المرأة الألمانية في الحقوق والحريات؟ وهل يمكننا تجاهل الفجوة التي سيتسبب فيها إقحام المرأة السورية في سوق العمل وتغير دورها الجندري من دون الاشتغال على البناء الفكري للأسرة؟ وهل يمكننا غضّ النظر عن النتائج المترتبة على توازن الأسرة عندما يُكسر خط التقسيم الجندري التقليدي العميق في بنية المجتمع العربي؟

12 "Syrian Women-Headed Households: Hoping to Survive and Move on."

13 World Bank Group, "The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria," *Report*, 10/7/2017, accessed on 10/10/2023, at: <https://bit.ly/41mSRzT>

14 Chloe Cornish, "Shortage of Men Sees more Syrian Women Enter Workforce in Damascus," *The Financial Times*, 25/1/2019, accessed on 6/2/2024, at: <https://shorturl.at/anDE3>

15 Hester Vaizey, "Empowerment or Endurance? War Wives' Experiences of Independence During and after the Second World War in Germany 1939-1948," *German History*, vol. 29, no. 1 (2011).

تطرق فوزي الشريف وإلهام العزاي لذلك في مقالتهما "التنشئة الاجتماعية في الأسرة العربية في ظل تضارب أدوار المرأة العاملة"⁽¹⁶⁾. وبحسب المختار الهراس في كتابه حول انخراط المرأة في صنع القرار من خلال ولوجها في مجالات العمل والإنتاج، فإن مخرجات عمل المرأة لا تشبه مخرجات عمل الرجل الذي يأخذ الدور الطبيعي في المواطنة بناءً على عمله خارج المنزل، وينخرط في عمليات صنع القرار السياسي، بينما تبقى المرأة في درجة أدنى من ذلك، فعملها ما زال وليد الحاجة، ولم يعكس استجابة لتغيّر خلخل المنظومة الاجتماعية الذكورية السائدة، التي تقسم أدوار الرجل والمرأة⁽¹⁷⁾.

كان لعاملي الفقر وغياب الذكور عن الأسرة أثرهما في التحولات التي ألمت بالأدوار التقليدية التي يضطلع بها أفراد الأسرة السورية، وفي التعجيل بانخراط أكبر للمرأة في سوق العمل. وفي هذا الشأن، تفيد شهادة إحدى المستجيبات، وهي أستاذة جامعية، أنها قبل الحرب لم تكن لترى فتاة واحدة تعمل نادلة في مطعم أو مقهى في سورية، إلا أن الأمر الآن بات مألوفاً جداً، بل يمكن رؤية الفتيات والنساء يعملن في محطة محروقات، أو سائقات سيارات نقل؛ أي إن المرأة السورية باتت تعمل في مهن كانت مكرسة للذكور في مجتمعها. في حين تذهب شهادات الناشطين والناشطات إلى أن اتخاذ النساء خلال النزاع دور الميعلات الأساسيات يواجه منظومة غير مجهزة لمشاركتهن في حقول العمل كما يجب، من مثل تأمين الخدمات الرئيسية التي يحتجن إليها من أجل البقاء⁽¹⁸⁾.

أما العامل الثاني في تغيّر ديناميكيات الأسرة المتمثل في عامل النزوح، فقد هدد صورة المرأة التقليدية ومكانتها (الأم، البنت، الأخت، الزوجة). وبحسب المعتقد الأسري والمجتمعي، كانت المرأة محمية من المحيط المكوّن من الأب والزوج، اللذين ينتهي إليهما زمام الأمور. وقد شجعت ثقافة المجتمع السوري ومضامين قانون الأحوال الشخصية على استمرار هذه التراتبية، على نحو جعل العائلة والعشيرة الحامي الأساسي للمرأة.

ورداً على أحد أسئلة الاستبيان حول إذا ما كانت النساء المعنّفات في سورية يطلبن المساعدة عند تعرّضهن للعنف وممن، أفاد أكثر من نصف العينة الإجمالية (56 في المئة) أن النساء اللاتي يتعرّضن للعنف لا يطلبن المساعدة، وأن 78 في المئة من هذه النسبة تمثّل النساء ممن يفضلن طلب المساعدة من أقاربهن. ويفهم من هذا أن نزوحهن إلى مناطق لا يوجد فيها أقارب لهن يزيد من هشاشة موقفهن، ومن نسبة العنف ضدهن، ولا سيما أن القانون والشرطة ومؤسسات الدولة لم تكن تتدخل من أجل ردع سلوكيات العنف ضد المرأة. والهدف من ذلك كان سياسياً، مبرره عدم زعزعة رضا البطيركية العميقة في المجتمع السوري عن نظام الأسد واعتبار شؤون المرأة من شؤون المجتمع المحافظ.

وضمن هذا السياق القانوني والمجتمعي، تصبح النساء النازحات فريسة للمتحرشين وللإستغلال الجنسي مقابل تأمين حاجاتهن الأساسية. وقد يكون المتحرش جزءاً من منظومة توزيع الإغاثة التابع للإشراف الحكومي. وفي هذا الصدد، يقول أحد الناشطين من محافظة السويداء عن تحرّش موظفي الإغاثة ببعض النساء النازحات

16 فوزي صالح الشريف وإلهام عمران العزاي، "التنشئة الاجتماعية في الأسرة العربية في ظل تضارب أدوار المرأة العاملة"، مجلة القرطاس للعلوم الإنسانية والتطبيقية، مج 9، العدد 9 (2020).

17 المختار الهراس، المرأة وصنع القرار في المغرب (بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع "مجد"، 2008).

18 Ashley Bandura & Mercedes Blackwood, "Women's Role in Achieving Sustainable Peace in Syria, A Policy Brief in the U.S. Civil Society Working Group on Women," U.S. CSWG, Policy Brief, 22/5/2018, accessed on 12/11/2023, at: <https://bit.ly/4k5dqqr>

وابتزازهن: "غالبًا ما ينظر إلى النساء النازحات على أنهن أضعف، ولا يوجد من سيدافع عنهن، حتى من مزودي الخدمات بمن فيهم رجال الصليب الأحمر. فعندما نتحدث عن مزودي خدمة الغاز، وهم من الفرق الحزبية، وهم من يستغلون حاجة النازحات، فقد وثقنا حالات تحرش من قبلهم بالنازحات. هؤلاء يعلمون أن النساء النازحات ليس لديهن من يحميهن"⁽¹⁹⁾. وكذلك تصف الأمر إحدى الناشطات العاملات في إحدى المنظمات المرخصة في دمشق: "النازحات يتم استغلالهن في بعض المواقع، لأنهن لسن من هذه المنطقة فلا يستطعن التكلم عند تعرضهن للعنف"⁽²⁰⁾.

عمومًا، تتعرض النساء النازحات للتمييز، مثل ذلك الذي يجري أمام صفوف أفران الخبز وتوزيع المعونات، وكذا في أثناء بحثهن عن فرص عمل لإعالة أطفالهن. وهؤلاء النساء اللاتي لم يعمل معظمهن سابقًا، وليس لديهن خبرة في سوق العمل، أقحمن فجأة في وسط اجتماعي مغاير، ودينامية اقتصادية تمييزية وغير عادلة. فالقوانين الناظمة لسوق العمل في سورية لم تكن مجهزة لعمل النساء، لا سيما في القطاع الخاص، لذا استُخدمت هذه الفجوة من خلال تشغيل الكثير من النساء النازحات في المعامل أو الأراضي الزراعية بأجور زهيدة ومن دون تعويضات إصابة عمل أو تقاعد؛ ما جعلهن يخضعن لمزاجية صاحب العمل، ليصبح الأمر النهائي في موقعه، وهو من يحدد الأجور وينهي عملهن من دون عواقب. وبعض النساء النازحات يتعرضن للتمييز في سوق العمل والتوظيف جندريًا وعرقياً وطبقياً. وفي هذا السياق، تقول إحدى الناشطات عن مشاهدتها للتمييز العرقي الذي يمارس على زميلاتها الكرديات بسبب عرقهن فقط، فيجري استبعادهن من العمل، مثلاً: "إن زميلات لي كرديات يتم رفضهن من بعض جهات العمل فقط لانتمائهن الكردي"⁽²¹⁾.

ولأن النزوح الطارئ للأسر أدى في كثير من الأحيان إلى عدم حمل النساء النازحات أوراقاً ثبوتية رسمية، فقد واجهن مع أطفالهن مشكلة تسجيلهم في المدارس وتثبيت الولادات الحديثة والوفيات وتوزيع الميراث. أما معاملات الطلاق فتواجه إشكالية التوثيق والمراسلات بين مناطق سورية المتعددة السيطرة؛ فعدم إرسال وثيقة الطلاق المسجلة في منطقة شمال غرب سورية إلى مناطق الحكومة السورية يعني أن المرأة ما زالت متزوجة، وهو ما يعني أنها ستواجه مأزق التوثيق في سجلات الحكومة السورية في حال زواجها الثاني وإنجابها. ويعلق محام يعمل في دمشق عن اضطراب النساء في الحرب إلى الزواج المبكر والتعرض للتعنيف الجنسي أيضًا، بقوله: "النساء المهجرات والنازحات هؤلاء كلهن معرضات للتمييز وللعنف الجنسي، بمعنى التزويج المبكر، وربما تجارة الجنس والإكراه عليها. وهو ما يهدد عامل أمان واستقرار الأسرة التي باتت الإناث لديها عرضة للإباحية أيضًا"⁽²²⁾.

إن فقد مرجعية الأسرة والمجتمع عند نزوح المرأة أمر أساسي في خلخلة بنية الأسرة المستقرة، وهو ما يعني أن هناك ضرورة ملحة لأن تأخذ الدولة والقانون والمؤسسات دورها في حماية الأسرة والمرأة، فترك حماية المرأة للمجتمع أمر ثبت فشله عند الحروب وحتى في حالات الاستقرار. وهو ما تؤكد ثرية أقصري في حديثها عن إشكالية خروج المرأة إلى العمل والمجال العام حتى في أوقات السلم، فكيف إن كان الأمر في الحرب والنزوح؟ وتشير بهذا إلى أن أرباب العمل يستغلون ظروف المرأة. وما يزيد تأزيم وضعية المرأة كذلك هو عدم قيام

19 خير 8، مقابلة عن بعد، جنوب سورية، 2024/1/16.

20 خير 10، مقابلة عن بعد، جنوب سورية، 2024/1/13.

21 خير 9، مقابلة عن بعد، شمال غرب سورية، 2024/1/7.

22 خير 3، مقابلة عن بعد، جنوب سورية، 2024/1/19.

الدولة بكل ما يلزم لجعل القطاع الخاص يلتزم بالقوانين، خصوصًا في ما يتعلق بالالتزام بالحد الأدنى للأجور والتغطية الصحية وساعات العمل⁽²³⁾.

العامل الثالث هو الفقر وتدهور الاقتصاد؛ وهو عامل خطير، ليس أقل ضررًا من عامل النزوح، فقد تسبب في سلوكيات وطرائق للكسب غير شرعية، لم يعهدها السوريون من قبل، مثل تجارة المخدرات والسلاح. وباتت هناك نسبة من الفتيات والشبان الذين يقومون بأدوار التوزيع والاستهلاك، وكان هذا أحد أسباب انفجار تظاهرات أهالي محافظة السويداء المتكررة منذ 17 آب/ أغسطس 2023. وكان أحد أبرز مطالب المتظاهرين كَفَّ يد تجار المخدرات عن المحافظة، رافعين لافتات تؤكد أن هذا السلوك يسيء لقيم المحافظة ويهز أهم عقائدها الأخلاقية. ويُدلي أحد الناشطين من محافظة السويداء بشهادته حول ابتزاز الفتيات إلكترونياً واقتصادياً ليكنّ موزعات للمخدرات: "ما أريد توضيحه هو أن المجتمع يتعرض لهزة قيمة عنيفة، حيث إن انتشار الفصائل المسلحة أدى إلى استغلال النساء والفتيات، وذلك باتباع سياسة الابتزاز الرقمي عبر السوشيال ميديا للسيدات، مما يضطر النساء إلى تنفيذ ما يُطلب منهن في شؤون إجرامية كالخطف وفي عمليات توزيع المخدرات. سأذكر مثالاً حصل في مدينة صلخد حيث تم ابتزاز نساء وفتيات للعمل مع عصابة مسلحة، وعندما ألقى الأمن العسكري القبض على بعض أعضاء العصابة، وظهرت صفحة على الفيسبوك نشرت الصور التي وجدت على موبايلات أفراد العصابة لفضح تسجيلات صوتية ومقاطع فيديو غير لائقة للنساء المتعاونات معهم. كانت الصور لفتيات قاصرات ونساء متزوجات، وهو ما أثار حفيظة ذويهن وتسبب في تعنيفهن وهناك أخبار حول قتل بعضهن. ولأن مجتمع هذه المدينة يعد مجتمعًا مغلقًا، فقد تم التعقيم على الحادثة ومُنِعنا من الإضاءة على الخبر أو معرفة حيثيات القتل وهوية النساء المقتولات"⁽²⁴⁾.

إن غضب الأهالي في أثناء التظاهرات ضد ظاهرة انتشار المخدرات ومواجهتها⁽²⁵⁾ هو أمر حاسم يمكن أن يتم البناء عليه في عملية بناء منظومة الأسرة الأخلاقية، وذلك بتعزيز قيم المجتمع الراضية للسلوكيات المخلة. وتشير بعض الدراسات إلى أن الانجذاب بين الشبان والشابات إلى أقران منحرفين يميل إلى أن يكون أعلى في المجتمعات ذات الدخل المنخفض⁽²⁶⁾. في حين أن وجود عائلات تجيد التربية حتى إن كانت تعاني الفقر يشكّل عامل حماية للفرد من ناحية استناده إلى أساس قيمي متين يوفر له بوصلة حتى في حالات الانجراف بعلاقات مع أقران غير جيدين⁽²⁷⁾. وهو ما يجعل من العائلة عاملًا تصدّ مهمًا لا بد من دعمه من أجل النهوض بالمجتمعات، لا سيما في ظاهرة النزوح التي يعانيها المجتمع السوري حاليًا والتي لا نعلم إلى أي وقت ستبقى.

23 ثرية أقصري، إشكالية خروج المرأة من البيت ودخولها العمل والمجال العام (المغرب أمودجا) (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019)، ص 116.

24 خبير 8، مقابلة عن بعد، جنوب سورية، 2024/1/6.

25 "بنقويض من أهالي السويداء.. اعتقال 4 أشخاص ضمن حملة رجال الكرامة ضد المخدرات"، سوريا كليك، 2024/1/26، شوهد في <https://bit.ly/4170NUk>، في: 2024/2/10

26 Patrick H. Tolan, Nancy G. Guerra & Luisa R. Montaini-Klov Dahl, "Staying out of Harm's Way: Coping and the Development of Inner-City Children," in: S. A. Wolchik & I. N. Sandler (eds.), *Handbook of Children's Coping: Linking Theory and Intervention* (New York: Plenum Press, 1997), pp. 453-479.

27 Miguelina Germán, Nancy A. Gonzales & Larry Dumka, "Familism Values as a Protective Factor for Mexican-Origin Adolescents Exposed to Deviant Peers," *The Journal of Early Adolescence*, vol. 29, no. 1 (2009), pp.16-42.

ثالثاً: فاعلية المنظمات المحلية في دعم الأسرة السورية

"ما الفائدة من تعريف النساء في منطقتنا بأن ضرب المرأة وإهانتها أمر مرفوض وعليها رفضه، وأن لها حقوقاً متساوية مع الرجل في الوقت الذي إن ذهبت لتشتكي للشرطة اعتداء زوجها عليها سيبدوون في الضحك أو السخرية من شكواها؟ كل ما نقوم به في تدريباتنا التي تدعمها المنظمات الأوروبية هو تعريف النساء بأنهن متساويات في الحقوق مع أزواجهن وإثارة إشكالات في الأسرة دون دعم قانوني أو حكومي لحقوق النساء ومطالبهن!"⁽²⁸⁾. تكررت مثل هذه التعليقات من ناشطين وناشطات في العمل المدني في سورية حول نوع المشاريع التي تمويلها المنظمات الغربية.

لا يمكن إنكار حاجة النساء في مناطق النزاع إلى الدعم الإضافي، ولا سيما أن النساء والأطفال هم الأكثر تضرراً في أحوال الحروب والكوارث⁽²⁹⁾. ومن هنا جاء التوجه العالمي الداعم للنساء في مناطق الحروب استجابةً لقرار مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة رقم 1325⁽³⁰⁾، الذي يقضي بتنفيذ أجندة المرأة والسلام والأمن في مناطق النزاع، وتخصيص منح مالية كبيرة تدعم تنفيذها. وبناء عليه، تتجه المنظمات الغربية إلى تصميم مشاريع تتماشى مع سياسة القرار 1325 كي تحصل هي بداية على حصتها من التمويل الرئيس، ومن ثم إيجاد منظمات أو تجمعات وسيطة لها في مناطق النزاع، من أجل تنفيذ مشاريعها في التمكين الاقتصادي والسياسي والحقوق. وتتنطبق هذه الآلية على المنظمات العاملة في سورية. ولا يمكن إغفال الأثر الإيجابي لمثل هذه المشاريع في النساء السوريات، وفي بقية أفراد الأسرة؛ إذ "تعتبر النساء والفتيات أكثر عرضة للفقر، فهن يشكّلن أكثر من نصف ساكنة القرى، ويبقى نشاطهن مرتبطاً أساساً بالمهام المنزلية التي تتسم بالصعوبة، وذلك نظراً إلى عدم تحقيق الولوج المنصف والمتساوي للبنات الأساسية"⁽³¹⁾. لذا يأتي التمكين للنساء وتحقيق الولوج المنصف لهن في مجال العيش المشترك مع الرجل من صالح الأسرة، وذلك إن كان جميع أفراد الأسرة على معرفة وإدراك معنى التشاركية وأهمية العدالة بين الرجل والمرأة في الفرص والحقوق والواجبات.

وفي هذا الإطار، يأتي دور المجتمع المدني المأمول في التوعية بأهمية تنفيذ قوانين الدولة النازمة لمسيرة العدالة المجتمعية؛ فالمجتمع المدني يمتلك القدرة على التأثير على نحو مباشر، وذلك من خلال برامج تستهدف تعزيز التماسك الأسري ودعم الأفراد في مواجهة التحديات النفسية والاجتماعية التي فرضتها الحرب. ولكونه جزءاً من النسيج المحلي، يكون أكثر دراية ومرونة في التعامل مع التغيرات التي طرأت على بنية الأسرة؛ ما يجعله عنصراً أساسياً في عملية بناء السلام والاستقرار المجتمعي⁽³²⁾.

وإلى جانب المجتمع المدني، تضطلع المنظمات المحلية بدور محوري في تلبية احتياجات المجتمعات المتضررة، وهي بحكم قربها من السكان، ومعرفتها العميقة بالسياقات الثقافية والاجتماعية، لديها القدرة على تقديم

28 خبير 3، مقابلة عن بعد، جنوب سورية، 2024/1/19.

29 موسى علاية، "الصراعات العربية: التطورات والأغاط"، في: فهم الصراعات العربية، إبراهيم فريحات (محرر) (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2024).

30 United Nation, Security Council, "Resolution 1325 (2000): Adopted by the Security Council at its 4213th Meeting, on 31 October 2000," 31/10/2000, accessed on 8/2/2024, at: <https://bit.ly/4b6XFfV>

31 أقصري، ص 125.

32 Alice Chancellor, "The Women Want the Fall of the (Gendered) Regime: In What Ways are Syrian Women Challenging State Feminism Through an Online Feminist Counterpublic?" *Cornell International Affairs Review*, vol. 14, no. 1 (2020), pp. 137-183.

دعم فَعَال يتناسب مع الاحتياجات الفعلية للأسر⁽³³⁾. ويتكامل دورها مع دور المجتمع المدني من خلال تنفيذ برامج تعزز من قدرة الأسر على التكيف مع الواقع الجديد، وتسهم في إعادة بناء الثقة بين أفراد الأسرة الواحدة، وبين الأسرة والمجتمع⁽³⁴⁾. ولكي تقوم المنظمات المحلية بدورها في مراحل النزاع وما بعده، تستند إلى الدعم المالي واللوجستي والتقني الذي تقدّمه المنظمات العالمية التي يكون دعمها حاسمًا في كثير من الأحيان، لكنه قد يواجه تحديات تتعلق بعدم التكيف الكافي مع السياقات المحلية.

والحال أن السياسات والبرامج التي تصممها هذه المنظمات قد تكون غريبة عن البيئة الاجتماعية والثقافية التي تعمل فيها؛ ما يقلل من فاعليتها؛ لذا يصبح تكامل دور المنظمات العالمية مع المنظمات المحلية والمجتمع المدني ضرورة لتحقيق أهداف إعادة الإعمار على نحو فَعَال ومستدام⁽³⁵⁾. ولأن المنظمات العالمية تستند في أجندتها إلى قرار مجلس الأمن رقم 1325، فإن الجهود النسوية تضيف بُعدًا آخر لهذا البناء النظري من خلال التركيز على تمكين المرأة داخل الأسرة والمجتمع.

تسعى النسوية لتعزيز دور المرأة في أوقات الظروف الصعبة، ليس بوصفها متلقية للدعم فحسب، بل بوصفها عنصرًا فَعَالًا في عملية بناء السلام أيضًا، ولا سيما من خلال تمكينها وتعزيز قدراتها؛ ما يمكن من خلق ديناميكيات أسرية جديدة تكون أكثر تكيّفًا واستجابة للتحديات التي أفرزتها الحرب⁽³⁶⁾. وكل عنصر من هذه العناصر (إعادة الإعمار المجتمعي، والمجتمع المدني، والمنظمات المحلية، والمنظمات العالمية، والنسوية)، يشكّل جزءًا من منظومة متكاملة تشارك في تحقيق إعادة الإعمار على نحو شامل. ولا يمكن أن يعمل أيّ عنصر بمعزل عن الآخر؛ فكل واحد يسهم في خلق بيئة تدعم إعادة بناء الأسرة والمجتمع، مع أخذ السياقات الثقافية والاجتماعية الفريدة في الاعتبار. وبهذا الربط المتكامل، يصبح الهدف النهائي تحقيق إعادة إعمار حقيقية ومستدامة، تعيد للإنسان كرامته وللأسرة تماسكها وللمجتمع قدرته على النهوض من جديد.

وعلى الرغم من أهمية عمل المنظمات المحلية في سورية عمومًا، فإن أنشطتها ليست مستدامة، لأن وجودها وغوها ونشاطها يعتمدان على عاملين؛ أولهما: ضعف قبضة الأمن أو سلطات الأمر الواقع أو شدتها كما حصل في درعا، بحسب إحصاء منظمة Impact⁽³⁷⁾ للمنظمات الناشطة في سورية حتى عام 2021، حيث وصل عدد المنظمات في درعا في عام 2015 إلى 50 منظمة، انخفضت إلى 10 منظمات بعد إعادة نظام الأسد سيطرته على المحافظة في عام 2018. وتتشابك مصالح المخابرات مع الحكومة أيضًا، وهو ما يذهب إليه أحد الناشطين في محافظة السويداء فيقول: "إن مؤسسات المجتمع المدني في السويداء ترفض الحكومة ترخيصها، بل يرفضها النظام ويقاطعها ويحاربها. وفي عام 2018 صدر قرار من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بمنع التعاون مع منظمات المجتمع المدني في السويداء في ما يخص مناهضة العنف ضد النساء، مستثنياً نشاط الأمانة السورية للتنمية، وهي المرخصة منه. وبناء عليه، فإن أيّ محامٍ أو محامية يثبت عليه/ها التعاون

33 Moosa Elayah & Willemijn Verkoren, "Civil Society During War: The Case of Yemen," *Peacebuilding*, vol. 8, no. 4 (2020), pp. 476-498.

34 Rania Maktabi, "Female Citizenship under Authoritarian Rule in the Middle East: Ba'athist Syria and Beyond," *Bustan: The Middle East Book Review*, vol. 9, no. 2 (2018), pp. 157-175.

35 R. B. Khoury, "Aid, Activism, and the Syrian War," PhD. Dissertation, Northwestern University, Northwestern, 2021.

36 Ayşegül Gökulp Kutlu, "The Gender of Migration: A Study on the Syrian Migrant Women in Turkey," *Kadın/Woman 2000, Journal for Women's Studies*, vol. 21, no. 1 (2020), pp. 21-38.

37 "List of Syrian CSOs: 2020-2021 Mapping," *Impact Research*, accessed on 18/9/2024, at: <https://acr.ps/1L9zQE7>

مع مؤسسات المجتمع المدني في الدفاع عن النساء بشكل تطوعي يتم محاسبته/ها ومحاكمته/ها مسلياً في نقابة المحامين؛ لذا عندما تأتينا حالة من النساء المعنفات ونريد مساعدتها بتعيين محامٍ لها لا نقول للسيدة إن المحامي لن يتلقى أجوراً وإنه متطوع لدينا، جميع المحامين والمحاميات الذين يعملون معنا عليهم تضييق ومطلوبون من الفروع الأمنية وفرع فلسطين⁽³⁸⁾.

وثانيهما: تحصيل التمويل، فالجهة الممولة تحدد برامج المنظمات ومشاريعها وأنشطتها؛ ما يعني أن الأمر منوط بأجندة الممول وأولوياته، وهذا يؤدي إلى اختزال التركيز على جانب معين من العمل المجتمعي على حساب جوانب أخرى⁽³⁹⁾؛ ما يفسر عدم توازن أنشطة المنظمات المحلية، حيث يكون بعض الجوانب أكثر فاعلية وانتشاراً تبعاً لحجم التمويل المتاح، حتى إن كان ذلك على حساب الحاجات الإنسانية الفعلية، وهو ما يذهب إليه الحسين شكراني من أن إهمال الإنسان أو المجتمع ناتج من الليبرالية الجديدة، حيث "الاستماتة في الدفاع عن الرأسمال باعتباره قيمة مطلقة"⁽⁴⁰⁾، وهو ما يذهب إليه أيضاً مراد ديابي بقوله: "تكمّن الطبيعة العميقة للنموذج الليبرالي الجديد في إيلاء الأسبقية للسوق على الإنسان أو المجتمع أو البيئة، وهو ما يسميه توماس فرانك أيديولوجية 'السوق بحق إلهي'"⁽⁴¹⁾.

يبرز إحصاء منظمة Impact أن عدد المنظمات المحلية الناشطة في وصل، في الفترة 2020-2021، إلى 934 منظمة. لكن تلك التي تتخصص من بينها في مجال الطفل بلغ 16 منظمة فقط. وفي المقابل، يرتفع عدد المنظمات الإغاثية والخيرية وكذلك المنظمات المتخصصة بتمكين النساء. ويوضح المستجيبون والمستجيبات في المقابلات أن السبب في كثرة المشاريع التي تُعنى بتمكين النساء هو توافر التمويل، فتتدرج المبادرات المتعلقة بالنساء بين إلحاقهن في سوق العمل من خلال تدريبهن على مهن مختلفة تهدف إلى إكسابهن مصدرَ رزقٍ محتملاً، وتوعية المرأة في المجال الحقوقي، وتطوير معرفتها بمتبع شؤونها الرسمية من مثل كيفية استخراج الأوراق الرسمية، أو إثبات زواج عرقي، أو تسجيل أطفالها في السجلات المدنية، أو تحصيل إرث لها أو لأولادها في حال فقد الأب، أو في حال تعرّضها للعنف الزوجي أو الأسري. وعلى الرغم من تصريح المستجيبين والمستجيبات بأن المنظمات التي تُعنى بتمكين النساء باتت كثيرة، فإن نتائج الاستبيانات وضّحت أن هناك اختلافاً في الوعي بأنواع العنف بين النساء ذوات التعليم المتدني (27 في المئة) والمتوسط (51 في المئة) والعالي (65 في المئة). وعند سؤال المستجيبات عن مدى تلبية المنظمات الموجودة في سورية لحاجاتهن في الدعم القانوني ونسبة ذلك إلى الدعم النفسي، كان مستوى الاعتراف بفاعلية المنظمات الداعمة للنساء ووجودها قانونياً أقل، حيث وافقت نسبة 28 في المئة فقط من إجمالي العينة على تقديم هذه الخدمات؛ وهذه النسبة تتباين من منطقة إلى أخرى، فشملت المحافظات ذات الإجابات الأكثر تشاؤماً الحسكة (6 في المئة) والقامشلي (14 في المئة) ودرعا (7 في المئة)، وهو ما يعني أن الحاجة إلى وجود منظمات تُعنى بتمكين المرأة هو أقل كثيراً من المطلوب.

38 خبير 8، مقابلة عن بعد، جنوب سورية، 2024/1/16.

39 Moosa Elayah, Q. Gaber & M. Fenttman, "From Food to Cash Assistance: Rethinking Humanitarian Aid in Yemen," *Journal of International Humanitarian Action*, vol. 7, no. 11 (2022).

40 الحسين شكراني، حقوق الأجيال المقبلة: بالإشارة إلى الأوضاع العربية (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018)، ص 96.

41 مراد ديابي، حرية - مساواة - اندماج اجتماعي: نظرية العدالة في النموذج الليبرالي المستدام (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 50-54.

تسبَّب انغلاقُ سورية قبل فترة الثورة والحرب على البحث العلمي، وربط إجراءاته بمطابقته لنواظم المؤسسات الأمنية والمخابراتية، في تغييب إحصاءات ودراسات تتناول موضوعة العنف ضد النساء في سورية، ومن ثم عدم القدرة على إجراء مقارنة بحثية ترصد وضع النساء قبل الحرب وفي أثنائها.

تُظهر إحصاءات تستند إليها الدراسة أن نسبة معاشة المرأة السورية للعنف في كل منطقة تختلف عن الأخرى؛ ففي شمال غرب سورية هي 71 في المئة، وفي شمال شرق سورية 66 في المئة، في حين أن النسبة في جنوب سورية هي 69 في المئة. ولا بد ههنا من دق ناقوس الخطر؛ لأن نصف أفراد الأسر السورية تقريباً من الإناث، وهن يعانين نوعاً إضافياً من العنف يضاف إلى الأنواع الأخرى السياسية والاقتصادية التي يعانيتها الرجل والمرأة على حد سواء. فثمة شرح في منظومة الأسرة يدفع إلى التساؤل الآتي: ما مدى اهتمام المنظمات العالمية، والمحلية الممولة منها، بدعم منظومة الأسرة السورية في أثناء الأزمات والحروب؟ وهل تقدّم تلك المنظمات خدمات من أجل لمّ شتات الأسر ومساعدتها على المحافظة على القيم الاجتماعية التي تفي بمتطلبات بناء المجتمع ومؤسساته؟ ونعني بالخدمات إطلاق برامج تربوية موجهة إلى جيل النزاع، تتضمن برامج الصحة النفسية وعلاج صدمات الحروب، والمعالجات السلوكية والمعرفية في ما يخص الفجوة بين الأجيال وتزعزع مفهوم الهوية والاندماج بالانتماءات المجتمعية التقليدية ومواءمة الانتماءات الجديدة مع المجتمعات المضيفة، إضافة إلى مشاريع تنمية من أجل تقليص الفجوات الطبقية الناتجة من الحرب وإفرازاتها العنصرية ونتائجها على الأطفال وذويهم، ومشاريع سلوكية نفسية من أجل تعزيز الثقة بالنفس والمرونة لدى أجيال النزاع وتمكين فعل المقاومة النفسية والجسدية.

شكّك معظم من جرت مقابلتهم/ هن في مدى قدرة المنظمات العالمية على فهم السياق الثقافي للمجتمع السوري، ومن ثم تغطية متطلبات أفراد المجتمع والأسرة على النحو الملائم للسياق. ويذكر المستجيبون والمستجيبات أنه من غير الممكن العمل على النسوية من باب تمكين النساء من معرفة حقوقهن وترك الرجل الشريك من دون هذه المعرفة. وترى أكاديمية وتربوية في جامعة دمشق أن الأمر يحتاج في بعض الأحيان إلى تحايل على أجندة المنظمة المانحة، فهي تقوم بالتدريب الممول أوروبياً مع إضافة ما يلائم السياق التقليدي من قبيل لفت نظر النساء إلى ضرورة مراعاة أن للرجل في مجتمعاتنا موقعه التقليدي، وأن التغيير لا يمكن أن يتم بين ليلة وضحاها، لذا على المرأة أن تعي حقوقها، ولكن أن تكون دبلوماسية⁽⁴²⁾.

في حين أن ناشطة أخرى شاركتنا تجربتها في مراعاة السياق المجتمعي السوري وأجندة المنظمة الأوروبية المانحة معاً. ورأت أن المشكلة في المشروع بدأت من عنوانه "جسدي ملكي"، بصياغته الأوروبية، واعتقدت أنه سيثير حفيظة السوريين والسوريات؛ لأنه يدعو إلى تشجيع المرأة على المطالبة بأحققتها في جسدها، ما دفعها إلى تغيير العنوان إلى: "أنا ماني قطعة قماش!"، وجعلت الهدف من المشروع عدم الحكم على المرأة من خلال لباسها، فارتدت الفتيات والنساء في الحملة لباساً متنوعاً من مثل ارتداء اللباس الريفي لتقول المرأة الريفية: أنا أرتمي لباساً ريفياً، ولكنني متعلمة، بينما ارتدت الفتيات الحجاب ليقفن نحن محجبات ولكننا متابعات للحدثة، تقول الناشطة: "شاركنا الحملة على السوشال ميديا بأنها حملة 'أنا ماني قطعة قماش' وطلبنا من الناس أن يرسلوا صورهم ليعبروا عن المفهوم ذاته، فتلقينا في هذه الحملة صوراً ورسائل من الشبان أيضاً، وقالوا نحن أيضاً يتم التعامل معنا على أساس المظهر، كأن يُحاسب شاب على مظهره لكون شعره طويلاً

فيسمى 'طنط' [أي هومو/ مثلي] وآخر أرسل لنا صورته يعمل سائقاً لمركبة نقل ويعمل بالعتالة ولباسه رث ليقول: أنا عتال إلا أن أولادي يدرسون في الجامعة"⁽⁴³⁾.

نجحت الحملة في رأيها؛ لأنها لم تتنازع مع مفهوم المجتمع حول محدودية حرية المرأة في امتلاك جسدها الذي هو قيمة لا يمكن المساس بها ولها امتداد مفاهيمي ديني واجتماعي متجذر. إلا أن المنظمة لم يكن من الممكن أن تحصل على التمويل لولا التحايل على العنوان وجعله متناسباً مع القيمة المجتمعية. وتبقى مثل هذه المحاولات للعمل على الجانب التنموي في المجتمع قليلة ذات طابع فردي يعتمد على وعي الناشطين، وليس على المؤسسات العالمية المانحة.

وإجمالاً، يُعدّ هذا النزاع بين منظمات المجتمع المدني والحكومة من جهة، والاختلاف بين ما ترغب فيه منظمات المجتمع المدني من برامج تنفيذية على الأرض في سورية، وأجندات المنظمات الداعمة الأوروبية من جهة أخرى، من المعوقات التي تكبل عمل منظمات المجتمع المدني في تنفيذ مشاريع تفي باحتياجات المجتمع السوري عامة، والأسرة خاصة. وهو ما يذهب إليه حسام شحادة في كتابه **المجتمع المدني**، حيث يرى أن التمويل والدعم اللوجستي من أهم عوامل التنمية في عمل المجتمع المدني من ناحيتي التأثير وزيادة الاستقطاب المجتمعي، ومع ذلك نجد أن هناك تناسياً لهذا العامل الذي يمكن أن يشكل معوقاً من معوقات عمل المنظمات والمجتمع المدني⁽⁴⁴⁾.

رابعاً: الإنتاج المعرفي المحلي ومعوقاته

تُعاش الأجيال الجديدة في سورية الثورة الرقمية والثورات الشعبية منذ عام 2011، ولديها مفاهيم مختلفة تخص انتماءها وسلوكها، ومن ذلك أنها تنتمي إلى ما يدعى المجتمع الشبكي الذي تتمثل إحدى خصائصه، بحسب نظرية كاستلز، في كيفية تشكّل المجتمع الشبكي (التوتر بين الهوية البشرية المرتبطة بالمكان، والشبكات التي تتخطى الحواجز المكانية)⁽⁴⁵⁾. وهي أجيال يأتي انتماؤها من التقائها بالدق الشبكاتي (الإلكتروني) مع انتمائها إلى مجتمعاتها الأساسية بما نابها من إرهابات ما بعد الثورة. وبناء عليه، فإنّ هذه الأجيال مرتبطة ومنفصلة في آن معاً في كلا الانتماءين. ويشكّل هذا الهجين هويات جديدة للجيل، سماها دارن بارني الهويات الشبكية التي يفرز فيها عاملاً الاختلاف والتشابه تنوعاً في السلوك وفي قضية الانتماء إلى الجماعات⁽⁴⁶⁾. وفي ظل هذه الهويات وأوضاع المجتمع، قد يلتبس مفهوم المواطنة لدى جيل الحرب الناشئ، بعدما عايش ظلم المؤسسات الحاكمة وفسادها وفشلها في تحسين الحياة الاقتصادية لشعبها، هذا فضلاً عن حالات التهجير والنزوح وتعرّض أسرهم للتفكك وعدم الاستقرار من حيث تغير الأدوار النمطية لأفراد الأسرة ذاتها، فباتت الأم وربما الأبناء من المسؤولين عن معيشة الأسرة.

تظهر الحاجة ملحة إلى تدعيم تكاتف مجموعة القيم والعادات والسلوكيات المجتمعية لتشكيل ضامن استمرار الأسرة وحيويتها، ومن ثم ضامن أخلاقي وسلوكي للأفراد والمؤسسات الوطنية؛ فلا يمكن أن تنجح

43 خير 2، مقابلة عن بعد، شمال غرب سورية، 2024/1/9.

44 حسام شحادة، **المجتمع المدني** (دمشق: بيت المواطن للنشر والتوزيع، 2015)، ص 37-39.

45 Manuel Castells, *The Power of Identity* (Oxford: Blackwell, 1997), pp. 11-48.

46 دارن بارني، **المجتمع الشبكي**، ترجمة أنور الجمعاوي، مراجعة ثائر ديب (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015)، ص 179-204.

إعادة الإعمار وعمليات الإغاثة والتمكين من دون العمل على تعزيز هويات الأجيال الجديدة ودعم توجّه سلوكها وانتماءاتها الجديدة نحو تنمية اجتماعية ووطنية مستدامة. وقد تطرق تقرير برونتلاند حول استدامة التنمية⁽⁴⁷⁾ في عام 1987 إلى ضرورة أخذ البعد الاجتماعي في الاعتبار بصفته أحد متطلبات التنمية المستدامة. وهو ما شدّد عليه إبراهيم العيسوي، ذاكراً أن استدامة التنمية تتصل برأس المال الاجتماعي المتمثل في العلاقات والشبكات التي تنشأ بين الناس، ومدى شيوع الثقة بينهم، وما يتفرع من ذلك من قضايا التمييز والإقصاء والتهميش⁽⁴⁸⁾. وبالنظر إلى تجارب العالم في الحروب والكوارث وإعادة إعمار المجتمع ودعم منظومة الأسرة، نجد أن الأبحاث المحلية لدى الدول ذاتها كانت دليلاً معرفياً وجّه حكوماتها نحو عمليات التنمية والاستدامة المؤسسية والبشرية على حد سواء.

ذهبت الدراسات إلى أن التغلب على الطارئ السلبي في المجتمع يلزم بضرورة التعاون مع الأسرة ذاتها؛ ففي دراسة أجريت في جامعة أريزونا بعنوان: "القيم العائلية عاملاً وقائياً للمراهقين من أصل مكسيكي، والمعرضين للارتباط بأقران منحرفين"، توصل الباحثون إلى أهمية تعزيز قيم العائلة المكسيكية من أجل تشذيب سلوك المراهقين وطرائق تعاملهم مع أنظمة المؤسسات وسياساتها، ومن ثم تلبية احتياجات البيئات الخارجية لسلوكيات مناسبة. وانتهت الدراسة إلى ضرورة ابتداء سبل وطرائق وأدوات لدعم القيم العائلية، لأن الأسرة سبيلٌ لعلاج المشكلات المرتبطة بسلوك المراهقين، لا سيما في السياق المدرسي⁽⁴⁹⁾. ودعت إلى إنشاء مؤسسات داعمة للأسر المكسيكية في شؤون التربية، ومن ثم تحفيز السلوك الإيجابي المرتكز على قيم الأسرة.

أما على صعيد الحروب والكوارث، فيمكن النظر إلى الدراسات الأوروبية التي عنت بالبحث في أهمية استقرار الأسرة في ما يدعى بدراسات الأسرة Family والأسروية Familism. ومن بين هذه الدراسات ما تعرّض لآثار الحرب العالمية الثانية في الأجيال التي واكبتها، وفحص أعراض التوتر وأعراض ما بعد الصدمة وخلخلة الشعور بالأمان وما نجم عنها من مشاكل سلوكية ونفسية⁽⁵⁰⁾. وعلاوة على ذلك، نحت دراسات إلى البحث في الأثر فوق الجيني Epigenetic للحروب والكوارث، ومنها دراسة تخص الأثر فوق الجيني للمجاعة الألمانية التي حصلت بين عامي 1916 و1918 على أطفال وأحفاد من تعرّضوا لها عندما كانوا في ما بين 8 أعوام و12 عامًا من أعمارهم⁽⁵¹⁾. ومثل هذه الأبحاث تؤخذ في الاعتبار الآن في أثناء العمل على شؤون

47 Our Common Future: The World Commission on Environment and Development (New York: Oxford University Press, 1987).

48 إبراهيم العيسوي، العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية: مع اهتمام خاص بحالة مصر وثورتها (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014)، ص 150.

49 Germán, Gonzales & Dumka, pp. 16-42.

50 ينظر أيضًا:

Gail Agronick et al., "New York City Young Adults' Psychological Reactions to 9/11: Findings from the Reach for Health Longitudinal Study," *American Journal of Community Psychology*, vol. 39. no. 1-2 (2007), pp. 79-90; Kimberly A. Ehntholt & William Yule, "Practitioner Review: Assessment and Treatment of Refugee Children and Adolescents Who have Experienced War-Related Trauma," *Journal of Child Psychology and Psychiatry*, vol. 47, no. 12 (2006), pp. 1197-1210; Fawzyiah Hadi, Maria Magdalena Llabre & Susan Spitzer, "Gulf War-Related Trauma and Psychological Distress of Kuwaiti Children and their Mothers," *Journal of Traumatic Stress*, vol. 19, no. 5 (2006), pp. 653-662; Roberta J. Apfel & Bennett Simon, *Minefields in Their Hearts: The Mental Health of Children in War and Communal Violence* (New Haven, CT: Yale University Press, 1996).

51 Gerard J. van den Berg & Pia R. Pinger, "A Validation Study of Transgenerational Effects of Childhood Conditions on the Third Generation Offspring's Economic and Health Outcomes Potentially Driven by Epigenetic Imprinting," *Discussion Paper*, no. 7999, IZA (February 2014) accessed on 3/10/2023, at: <https://bit.ly/3CZpREN>

العائلة الألمانية، من خلال إجراء تقييمات متكررة للخدمات التي تنالها الأسرة في مجالات الرعاية الصحية للأطفال ذوي الإعاقة والأطفال الصغار في الروضات ومدى تأثير هذه الخدمات، سلبياً أو إيجابياً، في هياكل الأسر في ألمانيا.

تعرّضت دراسات أخرى لمسألة الحفاظ على مستوى الأداء السلوكي الإيجابي الذي كان قبل الحرب، ودوره في تجاوز ظروف ما بعد الصدمة⁽⁵²⁾. وعُنت دراسات بمراقبة النمو المرتبط بالإجهاد والتكيف التحويلي⁽⁵³⁾ ونمو ما بعد الصدمة، من خلال مراقبة قدرة الذين تعرّضوا لصدّات الحروب والكوارث على العثور على قيم⁽⁵⁴⁾ يتم التمسك بها في أوقات التوتر الحاد، وذلك من أجل التركيز على نشر الصور الإيجابية المجتمعية التي عايشتها، أو قامت بها جماعات بشرية في أثناء الحرب. ومن هذا مثلاً التكتاف المجتمعي وآليات العمل المدني. وتبيّن أن لنشر مثل هذه القيم دوراً في تعزيز المرونة والمقاومة لدى الشعوب من أجل النجاة وإيجاد منافذ جديدة في الحرب.

من جهة أخرى، وفي بحث مقارن بين ثلاث دراسات منشورة تعتمد على مسوحات نحو الأطفال المقطعية المتكررة في لندن وأوسلو وشتوتغارت، وتغطي سنوات الحرب العالمية الثانية، توصل البحث إلى عدة نتائج منها أن جميع الفئات العمرية تتعافى من النمو الضعيف وذلك عندما تتحسن ظروفها من خلال برامج الصحة والرعاية الاجتماعية في فترة ما بعد الحرب⁽⁵⁵⁾.

لا تبقى مثل هذه الدراسات حبيسة رفوف المكتبات، بل تُستخدم في رسم سياسات المؤسسات والحكومات الغربية بهدف بناء مجتمعات مستقرة. ومن هذا المنطلق ظهرت في هولندا مؤسسة GGD⁽⁵⁶⁾، وهي اختصار لـ Gemeentelijke Gezondheidsdienst؛ أي خدمات الصحة في البلديات. ويوجد فروع لهذه المؤسسة في كل بلدية، للاهتمام بأمور صحة الأطفال النفسية والجسدية والسلوكية؛ فتصبح كل أسرة منذ لحظة ولادة طفلها مرتبطة هي وطفلها بهذه المؤسسة، وتجري متابعة كل لقاحات الطفل ومراحل نموه في المنزل والمدرسة معاً، وتفرض هذه المؤسسة مختصين ومختصات لها في المدارس، وفي حال ملاحظة أي سلوك أو نمو غير صحي تتواصل مع الأسرة للتنسيق معاً لصالح الطفل، ففي حالات انفصال الأبوين أو موت أحد أفراد العائلة مثلاً، يتدخل المختص لتجنب الطفل صدمات نفسية تترد سلبياً على سلوكه.

ربما يقول بعضهم إن الوقت ما زال مبكراً على إنجاز أبحاث مشابهة تدرس شؤون الأسرة السورية؛ لأن سورية ما زالت تعيش ظروف الحرب. إلا أن الدراسات المذكورة سابقاً والحاجة الأسرية والمجتمعية في سورية⁽⁵⁷⁾ تؤكد أنه لا بد من البدء في وضع رؤية لدراسة شؤون الأسرة، وتأسيس مؤسسات بحثية عربية وتفعيلها لتنتج معرفة تتناسب مع السياق العربي وسياق البلاد في ظروف الحرب بهدف التعافي وضمان إنتاج إنساني

52 Stephen Joseph, P. Alex Linley & George James Harris, "Understanding Positive Change Following Trauma and Adversity: Structural Clarification," *Journal of Loss and Trauma*, vol. 10, no. 1 (2005), pp. 83-96.

53 Carolyn Aldwin, *Stress, Coping, and Development: An Integrative Perspective* (New York: Guilford Press, 1994).

54 Tolan, Guerra and Montaini-Klov Dahl, pp. 453-479.

55 Noël Cameron, "Child Growth and Armed Conflict," *Annals of Human Biology*, vol. 50, no. 1 (2023).

56 "Wat doet een GGD," *GGD GHOR Nederland*, accessed on 8/2/2024, at: <https://bit.ly/3EH7Bkh>

57 شذى ظافر الجندي، "بعد 7 سنوات حرب: الأسرة السورية بين التفكك الاجتماعي والنزوح واللجوء"، تجمع سوريات من أجل الديمقراطية، 2017/12/11، شوهج في 2024/1/7، في: <https://cutt.ly/FrljgXGS>

استراتيجي قادر على المضي قدمًا في بناء مجتمع رافض للطارئ السلبي، ومتجسّد في أشكال مختلفة من مثل تحويل تجارة المخدرات إلى أمر طبيعي، أو تحويل العامل الديني الأخلاقي إلى بيئة متطرفة. وعلاوة على ذلك، فإن إعادة إعمار مؤسسات الأسرة والمجتمع من خلال مشاريع ومبادرات فاعلة يجب أن تسبقها أبحاث ودراسات محلية؛ فالبرامج والمشاريع التنموية التي تقودها وقولها المنظمات العالمية جرى تصميمها بناءً على دراسات تخص مجتمعات غربية أو أفريقية، ومرت سابقًا بتجارب حروب وكوارث.

هذا التأطير القادم من خبرات مغايرة يجعل هذه البرامج غريبة، وربما نافرة عن المجتمع العربي عامة، والسوري بخاصة. والحال الذي تبرزه الدراسة أن حاجات المجتمع والأسرة العربية تختلف عن متطلبات المجتمعات الغربية. وهو ما أشار إليه جزئيًا شكراني بشأن ضرورة تفعيل دور مراكز البحوث وضرورة التعاون العربي البحثي في ما يصب في حماية مصالح الأجيال المقبلة. ويشير أيضًا إلى أن الطفل في القوانين والتشريعات الدولية كانت له الأولوية في حالات الكوارث، إلا أن الوطن العربي المشتعل بالحروب والنزاعات الداخلية - بمشاركة قوات إقليمية ودولية - لا يولي أي أهمية للطفل العربي، بل يزجّ به في المعارك للقتال والاقتتال، وهو ما يتنافى مع القانون الدولي الإنساني ومنظومة حقوق الإنسان⁽⁵⁸⁾.

وتؤكد على الأمر ذاته إحدى المشاركات، وهي كاتبة سياسية ونسوية لديها خبرة كبيرة في العمل المجتمعي؛ فقد شددت على أهمية التأسيس معرفي داخل مؤسسات بحثية عربية ومن خلال خبراء وباحثين ينتمون إلى السياق العربي ذاته؛ لأننا أكثر دراية بواقعنا وسياقاتنا واحتياجاتنا، وتضيف إلى ذلك معاناة المنظمات المحلية والسورية عامة مع المنظمات العالمية بأنها تصبح أداة تنفيذ بدلًا من كونها مصدرًا معرفيًا فتقول: "حتى عندما نكلّف بأبحاث، يتم تكليفنا بجمع بيانات من داخل سورية حول العنف ضد النساء السوريات مثلًا، أما إنتاج المعرفة البحثية فهو غير متاح لنا، بل منوط بالمنظمات البحثية الأوروبية فقط، وهو أمر مؤلم حقًا، لأنه بناءً عليه يتم بناء تراكمات كثيرة لا تتناسب مع متطلبات مجتمعاتنا"⁽⁵⁹⁾.

خاتمة

مع هروب بشار الأسد من سورية في 8 كانون الأول/ ديسمبر 2024، ثار جدل حول تأسيس مرحلة سياسية واقتصادية جديدة في سورية، تتضمن الإعمار وعمليات بناء السلام والعدالة الانتقالية. ومع هذا، فإن الاهتمام بموضوع تعافي الأسرة السورية ظل محدودًا؛ وهو اهتمام توجبه نتائج هذه الدراسة وما تظهره من أن المجتمع السوري ما زالت تعترضه إشكاليات عديدة على صعيدي الأسرة والمرأة، ليس أقلها مأزق النزوح الذي تسبب في تشرذم منظومة الأسرة السورية، على نحو يقتضي بذل مساعٍ كبيرة لإحداث التعافي من الصدمات النفسية والهزات السلوكية التي ألمت بالنساء والأطفال والرجال⁽⁶⁰⁾.

58 شكراني، ص 380-396.

59 خيرة 7، مقابلة عن بعد، شمال غرب سورية، 2024/1/18.

60 Boshra Al Ibraheem et al., "The Health Effect of the Syrian Conflict on IDPs and Refugees," *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*, vol. 23, no. 2 (2017), p. 140; Eran Bendavid et al., "The Effects of Armed Conflict on the Health of Women and Children," *The Lancet*, vol. 397, no. 10273 (2021), pp. 522-532; Hazem Ghassan Abdo, "Impacts of War in Syria on Vegetation Dynamics and Erosion Risks in Safita Area, Tartous, Syria," *Regional Environmental Change*, vol. 18, no. 6 (2018), pp. 1707-1719; Aleksandar Kešeljević & Rok Spruk, "Estimating the Effects of Syrian Civil War," *Empirical Economics*, vol. 66, no. 2 (2024), pp. 671-703.

أظهرت الدراسة أن الحرب الطويلة في سورية قد أثرت على نحو جذري في الهياكل الأسرية والمجتمعية؛ ما أدى إلى تفكيك الروابط الأساسية التي كانت تشكّل أساس التماسك الاجتماعي. كما أبرزت الحاجة الملحة إلى تقديم الدعم النفسي والاجتماعي للأفراد والمجتمعات المتضررة. وفي وقت تسعى فيه المنظمات الدولية جاهدة للتعامل مع التحديات الناشئة عن النزاع، يبقى من الضروري مراعاة السياقين الثقافي والاجتماعي الفريد للمجتمع السوري. فقد أسهم غياب الاعتبار الكافي لهذه العوامل في تقليص فاعلية الجهود المبذولة من هذه المنظمات، على الرغم من حسن نيات تلك الجهود. وفي هذا الإطار، فإن أخذ السياقين الثقافي والاجتماعي في الحسبان يعزز من قدرة المبادرات على التكيف والمرونة، ويجعلها أكثر توافقاً مع احتياجات المجتمع السوري. وهذا النهج لا يسهم في تسريع عملية التعافي بعد الحرب فحسب، بل يعزز أيضاً القيم المجتمعية التي تعود بالنفع على جميع أفراد المجتمع.

وبناءً عليه، توصي الدراسة بما يلي:

1. وضع سياسات عامة داعمة للأسرة والمجتمع من أجل تعزيز القيم الإيجابية في الأسرة والمجتمع، وإعادة بناء النسيج الاجتماعي، وترسيخ مفاهيم المواطنة والهوية والانتماء.
2. تمكين منظمات المجتمع المدني، وإتاحة الفرصة لها لتنفيذ مشاريع تتماشى مع السياق المجتمعي الذي تخدمه، مع تحريرها من التضييق السلطوي، ومن التبعية لأجندات المنظمات الغربية الممولة، إذ سيسمح هذا التمكين للمجتمع المدني بالعمل بفاعلية أكبر وتحقيق تأثير إيجابي حقيقي في المجتمع وتلبية احتياجات السكان بطرائق تناسب بيئتهم الثقافية والاجتماعية.
3. تأسيس منظمات تمويل عربية ذات سياسات وأجندات مدنية تتناسب مع السياقات المجتمعية العربية، وذلك لدعم أنشطة منظمات المجتمع المدني المحلية الموجهة إلى الأسر والمجتمعات المتضررة في العالم العربي، وهذا أمر من الضروري أن تتضافر فيه جهود مختلف الفاعلين من مفكرين وصناع سياسات وباحثين وناشطين مدنيين.
4. إنشاء مراكز أبحاث متخصصة في دراسة تأثيرات الحروب في الأسرة، بحيث توجه اهتمامها البحثي إلى دراسات نوعية وكمية، وصفية وميدانية، للظواهر المستجدة الناتجة من الحروب والكوارث؛ إذ تسهم مثل هذه البحوث في تحسين نوعية السياسات الحكومية وتطوير استراتيجيات دعم تتناسب مع الخصوصيات الثقافية لكل مجتمع، وتتيح فهماً أعمق للاحتياجات المتغيرة للأسر والتحديات التي تواجهها عمليات الإعمار المجتمعي والتنمية الشاملة. وكذلك تعين هذه البحوث في تطوير أنشطة المنظمات الداعمة للمجتمعات المتضررة ومبادراتها. ومن الضروري في هذا الخصوص تعزيز التعاون بين المراكز البحثية والجامعات والمؤسسات الأكاديمية الدولية لتبادل المعرفة والخبرات.

ملحق

بيان خصائص العينة النوعية للمقابلات

رقم الخبير/ة	نوع المقابلة	تاريخ المقابلة	الجنس	شغرة المنظمة	منطقة السيطرة	موقع نشاط الخبير/ة	اختصاص الخبير/ة
1	عن بعد	2024/1/12	أنثى	م1	سيطرة المعارضة	شمال غرب سورية	مديرة في منظمة تهتم بالنساء والأطفال، تقدّم ورشات عمل قانونية وحملات توعية تعالج العنف القائم على النوع الاجتماعي، وتقدّم الدعم للنساء المتضررات
2	عن بعد	2024/1/9	أنثى	م2	سيطرة المعارضة	شمال غرب سورية	ناشطة اجتماعية تركز على الدعم الاجتماعي والاقتصادي، والدعوة الثقافية، ومساعدة النساء النازحات
3	عن بعد	2024/1/19	ذكر	م3	سيطرة الحكومة	جنوب سورية	خبير قانوني وأكاديمي في تحديات التمثيل القانوني لقضايا العنف القائم على النوع الاجتماعي، وناشط قانوني يدعو إلى الإصلاحات القانونية
4	عن بعد	2024/1/22	أنثى	م4	سيطرة قسد	شمال شرق سورية	موظفة إدارية في منظمة تنشط في مناطق قوات سوريا الديمقراطية "قسد" في الحسكة والقامشلي والرقّة، وتنظم مبادرات من أجل بناء السلام، والحوار المجتمعي حول قضايا المرأة
5	عن بعد	2024/1/6	ذكر	م5	سيطرة الحكومة	وسط سورية	ناشط حقوقي ومدير منظمة قانونية يناقش برامج المرونة المجتمعية والدعوة إلى حقوق المرأة
6	عن بعد	2024/1/8	ذكر	م6	سيطرة الحكومة	جنوب سورية	صحافي ومحام يتناول تحديات المناصرة ويقدم الدعم القانوني لضحايا العنف القائم على النوع الاجتماعي

رقم الخبر/ة	نوع المقابلة	تاريخ المقابلة	الجنس	شِفرة المنظمة	منطقة السيطرة	موقع نشاط الخبر/ة	اختصاص الخبر/ة
7	عن بعد	2024/1/18	أنثى	م7	سيطرة المعارضة	شمال غرب سورية	مؤسسة برامج التمكين الاقتصادي في مناطق شمال غرب سورية لتدريب النساء النازحات على إدارة شؤونهن في مناطق النزوح
8	عن بعد	2024/1/16	ذكر	م8	سيطرة الحكومة	جنوب سورية	مؤسس ومدير منظمة نشطة في جنوب سورية تعنى بتمكين المرأة من الدور القيادي السياسي والتأسيس لحملات التوعية بحقوق المرأة
9	عن بعد	2024/1/7	أنثى	م9	سيطرة المعارضة	شمال غرب سورية	منسقة برامج تركز على تثقيف المجتمع، وتعزيز الثقافة القانونية، ومعالجة العنف القائم على النوع الاجتماعي بين النساء الريفيات
10	عن بعد	2024/1/13	أنثى	م10	سيطرة الحكومة	جنوب سورية	أستاذة جامعية ومدربة في برامج التدريب المهني والمرونة الاقتصادية لدعم الاستقرار المالي للمرأة
11	عن بعد	2024/1/5	أنثى	م11	سيطرة قسد	شمال شرق سورية	موظفة الخدمات الاجتماعية تقدّم المشورة بشأن الصدمات والدعم النفسي للنساء المتضررات من العنف
12	عن بعد	2024/1/10	أنثى	م12	سيطرة الحكومة	الساحل السوري	مؤسسة منظمة لرعاية الأرمال والأيتام

المراجع

العربية

- أقصري، ثرية. إشكالية خروج المرأة من البيت ودخولها العمل والمجال العام (المغرب أمثلةً). الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2019.
- بارني، دارن. المجتمع الشبكي. ترجمة أنور الجمعاوي. مراجعة ثائر ديب. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2015.
- بشارة، عزمي. سورية: درب الآلام نحو الحرية: محاولة في التاريخ الراهن. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014.
- دياني، مراد. حرية - مساواة - اندماج اجتماعي: نظرية العدالة في النموذج الليبرالي المستدام. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014.
- شحادة، حسام. المجتمع المدني. دمشق: بيت المواطن للنشر والتوزيع، 2015.
- الشريف، فوزي صالح وإلهام عمران العزاوي. "التنشئة الاجتماعية في الأسرة العربية في ظل تضارب أدوار المرأة العاملة". مجلة القرطاس للعلوم الإنسانية والتطبيقية. مج 9، العدد 9 (2020).
- شكراني، الحسين. حقوق الأجيال المقبلة بالإشارة إلى الأوضاع العربية. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2018.
- العيسوي، إبراهيم. العدالة الاجتماعية والنماذج التنموية: مع اهتمام خاص بحالة مصر وثورتها. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2014.
- فهم الصراعات العربية. إبراهيم فريجات (محرر). الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2024.
- الهراس، المختار. المرأة وصنع القرار في المغرب. بيروت: المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع "مجد"، 2008.

الأجنبية

- Abdo, Hazem Ghassan. "Impacts of War in Syria on Vegetation Dynamics and Erosion Risks in Safita Area, Tartous, Syria." *Regional Environmental Change*. vol. 18, no. 6 (2018).
- Acharya P. & A. Banerjee. "International Organizations in Syria: Combating the Socio-Legal Issues." *Supremo Amicus*. vol. 24 (2021).
- Agronick, Gail et al. "New York City Young Adults' Psychological Reactions to 9/11: Findings from the Reach for Health Longitudinal Study." *American Journal of Community Psychology*. vol. 39. no. 1-2 (2007).
- Al Ibraheem, Boshra et al. "The Health Effect of the Syrian Conflict on IDPs and Refugees." *Peace and Conflict: Journal of Peace Psychology*. vol. 23, no. 2 (2017).

- Aldwin, Carolyn. *Stress, Coping, and Development: An Integrative Perspective*. New York: Guilford Press, 1994.
- Alkhalil, M. et al. "An Analysis of Humanitarian and Health Aid Harmonisation over a Decade (2011-2019) of the Syrian Conflict." *BMJ Journal*. vol. 9, no. 10 (2024).
- Apfel, Roberta J. & Bennett Simon. *Minefields in Their Hearts: The Mental Health of Children in War and Communal Violence*. New Haven, Conn: Yale University Press, 1996.
- Bandura, Ashley & Mercedes Blackwood. "Women's Role in Achieving Sustainable Peace in Syria, A Policy Brief in the U.S. Civil Society Working Group on Women." U.S. CSWG. *Policy Brief*. 22/5/2018. at: <https://bit.ly/4k5dqrJ>
- Batainah, Heba & Michael De Percy. "Women, Peace and Security: What Can Participation mean for Syrian Women? 3 / 2021." *Report*. Australian Civil-Military Centre (October 2021).
- Bendavid, Eran et al. "The Effects of Armed Conflict on the Health of Women and Children." *The Lancet*. vol. 397, no. 10273 (2021).
- Berg, Gerard J. van den & Pia R. Pinger. "A Validation Study of Transgenerational Effects of Childhood Conditions on the Third Generation Offspring's Economic and Health Outcomes Potentially Driven by Epigenetic Imprinting." *Discussion Paper*. no. 7999. IZA. February 2014. accessed on 3/10/2023, at: <https://bit.ly/3CZpREN>
- Cameron, Noël. "Child Growth and Armed Conflict." *Annals of Human Biology*. vol. 50, no. 1 (2023).
- Castells, Manuel. *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell, 1997.
- Chancellor, Alice. "The Women Want the Fall of the (Gendered) Regime: In What Ways are Syrian Women Challenging State Feminism Through an Online Feminist Counterpublic?" *Cornell International Affairs Review*. vol. 14, no. 1 (2020).
- Devadas, S. I. Elbadawi & N. V. Loayza. "Growth in Syria: Losses from the War and Potential Recovery in the Aftermath." *Middle East Development Journal*. vol. 13, no. 2 (2021).
- Ehnholt, Kimberly A. & William Yule. "Practitioner Review: Assessment and Treatment of Refugee Children and Adolescents Who have Experienced War-Related Trauma." *Journal of Child Psychology and Psychiatry*. vol. 47, no. 12 (2006).
- Elayah, Moosa & Willemijn Verkoren. "Civil Society During War: The Case of Yemen." *Peacebuilding*. vol. 8, no. 4 (2020).
- Elayah, Moosa. Q. Gaber & M. Fenttiman. "From Food to Cash Assistance: Rethinking Humanitarian Aid in Yemen." *Journal of International Humanitarian Action*. vol. 7, no. 11 (2022).

Europe and the MENA Region: Media Reporting, Humanitarianism, Conflict Resolution, and Peacebuilding. Cham: Springer Nature, 2022.

Gabiam, N. "When 'Humanitarianism' Becomes 'Development': The Politics of International Aid in Syria's Palestinian Refugee Camps." *American Anthropologist*. vol. 114, no. 1 (2012).

Germán, Miguelina, Nancy A. Gonzales & Larry Dumka. "Familism Values as a Protective Factor for Mexican-Origin Adolescents Exposed to Deviant Peers." *The Journal of Early Adolescence*. vol. 29, no. 1 (2009).

Hadi, Fawzyiah, Maria Magdalena Llabre & Susan Spitzer. "Gulf War-Related Trauma and Psychological Distress of Kuwaiti Children and their Mothers." *Journal of Traumatic Stress*. vol. 19, no. 5 (2006).

Joseph, Stephen. P. Alex Linley & George James Harris. "Understanding Positive Change Following Trauma and Adversity: Structural Clarification." *Journal of Loss and Trauma*. vol. 10, no. 1 (2005).

Karimi, Mahdi & Seyed Masoud Mousavi Shafaei. "Poor Governance and Civil War in Syria." *Türkiye Ortadoğu Çalışmaları Dergisi*. vol. 5, no. 1 (2018).

Kešeljević, Aleksandar & Rok Spruk. "Estimating the Effects of Syrian Civil War." *Empirical Economics*. vol. 66, no. 2 (2024).

Khoury, R. B. "Aid, Activism, and the Syrian War." PhD. Dissertation. Northwestern University. Northwestern. 2021.

Kutlu, Ayşegül Gökalp. "The Gender of Migration: A Study on the Syrian Migrant Women in Turkey." *Kadın/ Woman 2000, Journal for Women's Studies*. vol. 21, no. 1 (2020).

"List of Syrian CSOs: 2020-2021 Mapping," *Impact Research*. at: <https://acr.ps/1L9zQE>t

Maktabi, Rania. "Female Citizenship under Authoritarian Rule in the Middle East: Ba' thist Syria and Beyond." *Bustan: The Middle East Book Review*. vol. 9, no. 2 (2018).

Our Common Future: The World Commission on Environment and Development. New York: Oxford University Press, 1987.

"Syrian Women-Headed Households: Hoping to Survive and Move on." UNFPA. *ReliefWeb* (2013). at: <https://bit.ly/42YZlGc>

United Nation. Security Council. "Resolution 1325 (2000): Adopted by the Security Council at its 4213th Meeting, on 31 October 2000." 31/10/2000. at: <https://bit.ly/4b6XFfV>

Vaizey, Hester. "Empowerment or Endurance? War Wives' Experiences of Independence During and after the Second World War in Germany 1939-1948." *German History*. vol. 29, no. 1 (2011).

Violence Against Women and Girls in Syria. Paris: EuroMed Feminist Initiative-EFI, 2023.

Wolchik, S. A. & I. N. Sandler (eds.). *Handbook of Children's Coping: Linking Theory and Intervention*. New York: Plenum Press, 1997.

World Bank Group. "The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the Conflict in Syria." *Report*. 10/7/2017. at: <https://bit.ly/41mSRzT>

عمر احرشان | *Omar Iharchane

اللامركزية في المغرب: الأعطاب البنيوية وإكراهات التنزيل Decentralization in Morocco: Structural Deficiencies and Implementation Constraints

ملخص: تهدف هذه الدراسة، اعتمادًا على منهج دراسة الحالة، إلى تشريح طبيعة اللامركزية المغربية، ورصد حدود التقدم والتباطؤ والتراجع في النظام المؤطر لها، والوقوف عند أسباب ذلك، ودور الفاعلين، وتأثير السياقات الدولية والإقليمية والوطنية والمحلية. وتُحاول تلمّس الأثر الذي تُحدثه المؤسسات اللامركزية في مسار التنمية المحلية في المغرب، خاصة في ظل التباين الذي يعرفه المغرب على المستوى الترابي؛ ما جعله يضْمَن دستوره هدف "الإنصاف المجالي"، لأن عقودًا من الاستقلال لم تُغيّر المعادلة الاستعمارية التي قسّمت البلاد إلى "مغرب نافع" و"مغرب غير نافع". وترصد الدراسة تأرجح اللامركزية المغربية بين الطابع الإداري والسياسي وعلاقات التأثير والتأثر بالمحيط، وتسَلِّط الضوء على العوامل الحاسمة في مخرجات اللامركزية، مثل الجذور المخزنية والإرث الاستعماري ومبادرة الحكم الذاتي. وكذا ما أسفرت عنه موجة الربيع العربي التي كان من مخرجاتها نسخة من اللامركزية الإدارية أكثر تطوّرًا من سابقتها. تبحث الدراسة كذلك الاختلالات التديرية والبنيوية التي لا تزال اللامركزية المغربية تتخبط فيها بعد أكثر من عقدين على إقرارها، وأكثر من عقد على تنزيلها.

كلمات مفتاحية: المغرب، اللامركزية، الجهوية المتقدمة، الديمقراطية التشاركية.

Abstract: This study explores the complex trajectory of decentralization in Morocco, adopting a case study approach to analyze its institutional development, structural limitations, and the influence of various actors and contexts. While Morocco has constitutionally embraced the principle of "territorial equity" to address deep-rooted regional disparities, the decentralization process has been marked by oscillation between administrative and political models, and by uneven implementation. Despite reforms—particularly after the Arab Spring—that introduced a more advanced version of administrative decentralization, the system continues to face significant challenges related to governance, institutional design, and effectiveness. The research highlights how the enduring legacies of the Makhzen, colonial administrative structures, and the state-led autonomy initiative have shaped decentralization outcomes. It also underscores the limited transformative impact of these reforms on local development, especially in peripheral and historically marginalized regions. More than two decades after the formal adoption of decentralization—and over a decade into its implementation—Morocco's experience remains hindered by structural imbalances and a disconnect between developmental ambitions and political reform.

Keywords: Morocco, Decentralization, Advanced Regionalization, Participatory Democracy.

* أستاذ القانون العام في جامعة القاضي عياض - مراكش.

Professor of Public Law at the University of Cadi Ayyad, Marrakech.

Email: omariharchane@yahoo.fr

مقدمة

المغرب مثال للدولة التي تنص في دستورها على مجموعة من المبادئ "المتقدمة"، وتؤكد الكثير من المكاسب، لكن النصوص اللاحقة "تُشرعن" لحالة انحباس في الواقع، أو صعوبات في التنزيل، وهو ما سُفِّصَ فيه، سواء على مستوى الاختصاصات، أم المراسيم التطبيقية، أم الإمكانات المُتاحة للوحدات اللامركزية، أم نظام الوصاية/ الرقابة/ الإشراف الذي بقي حكراً على وزارة الداخلية، أم النظام الانتخابي المُنظَّم للانتخابات البلدية، أم نظام اللاتمرکز الإداري.

تهدف هذه الدراسة إلى تشریح طبيعة اللامركزية المغربية، ورصد حدود التقدم والتباطؤ والتراجع في النظام المؤطر لها، والوقوف عند أسباب ذلك، ودور الفاعلين في هذا الأمر، وتأثير السياقات الدولية والإقليمية والوطنية والمحلية.

تُساأل هذه الدراسة اللامركزية المغربية وحصيلتها، وترصد أعطابها ومدى استجابتها للمعايير المتعارف عليها للامركزية، وتنطلق فرضيتها من وجود تقدم تشريعي على مستوى المبادئ، لا تعكسه النصوص التنظيمية والإمكانات المُتاحة والممارسة الفعلية التي تجعل الفاعلين "الترابيين" على المستوى المحلي والجهوي رهائن منطق مركزي، لم يتخلَّص بعد من منطق التحكم الذي يتعامل بحذر مع المجال الترابي اللامركزي.

يُسجَّل أن الإطار القانوني للمنظم للامركزية في المغرب ارتقى من قانون عادي إلى قانون تنظيمي Organic Law؛ وهو ما يستلزم تحليلاً للاختصاصات والعلاقات والإمكانات المُتاحة لهذه الجماعات وطرائق تشكُّل مجالسها والنظام الانتخابي الذي يؤطرها، خاصة في ضوء ما أفرزته محطتان انتخابيتان نُظمتا حتى الآن.

سنحاول الإجابة عن الأسئلة التالية: ما سياق هذه التعديلات؟ وما هدفها؟ وهل واکب إقرارها تأهيلٌ لهذه الجماعات الترابية؟ وهل مكنتها السلطة المركزية من وسائل التدبير الحر كلها؟ وما حدود الرقابة/ الوصاية التي تُمارَس عليها مركزياً؟ وما المعايير التي يتم اعتمادها في إقرار التقسيم الترابي؟ أهو المعيار التاريخي، أم المعيار الجغرافي، أم المعيار العرقي، أم المعيار الاقتصادي، أم هو معيار سياسي للتحكم في التراب Territory وساكنته، خاصة في ضوء كثرة الاحتجاجات المحلية، وفي مقدِّمها حراك الريف في عام 2016؟ سنقف كذلك عند التقسيم/ التقطيع الترابي الذي تضررت منه جهة الريف التاريخية، التي جرى تقسيمها على أكثر من جهة في التقسيم الجهوي الحالي الذي اختزل 16 جهة في 12 فقط.

وما علاقة الربيع العربي بتبني هذا الخيار، خاصة أن خطاب الملك في 9 آذار/ مارس 2011 اتخذ سبباً له التوصل بخلاصات اللجنة الاستشارية للجهوية والعمل على أجراتها؟ وهو ما يدفعنا إلى طرح تأثير السياق الإقليمي والدولي كذلك وأثرهما في اللامركزية في المغرب.

لا بد من الإشارة إلى أن هناك اختلالات لا تخص المرافق اللامركزية، مثل انتشار الفساد الإداري وضعف الشفافية وتعقُّد المساطر والبيروقراطية، لأنها تعمِّ مرافق الدولة كلها؛ ولذلك، فهي لم تكن موضوع هذه الدراسة.

تُدرج هذه الدراسة، من الناحية المنهجية، في خانة دراسات الحالة، وتُركِّز على التجربة الراهنة للمغرب التي تعتبر متقدمة، مقارنة بدول عربية أخرى، خاصة في نسخة ما بعد الربيع العربي في ضوء المراجعة الدستورية في عام 2011، وما أقرته من مبادئ متقدمة، تستحضر الحفاظ على "وحدة الدولة". وانطلاقاً من منهج دراسة الحالة، تستخدم الدراسة عدداً من الأدوات التحليلية التي تساعد في الإجابة عن سؤال البحث:

1. التحليل القانوني للدستور والقوانين المنظمة للامركزية والخطب الملكية والتقارير والوثائق الرسمية بغية فهم منطق توزيع السلطات وتحديد الصلاحيات بين السلطات المركزية والمحلية، وتحليل مدى دقة النصوص وفعاليتها في ضمان تطبيق فعال للامركزية، وتحديد التناقضات أو أوجه القصور التي قد تُعَوِّق التطبيق، إضافة إلى استقراء واقع الممارسة في الحياة السياسية المغربية، الذي يُعدُّ أمرًا ضروريًا لفهم حدود تطبيق اللامركزية على أرض الواقع وتشخيص مشكلاتها والتحديات والإكراهات العملية التي تواجهها، ومن ثم تقديم بعض المقترحات القابلة للتنفيذ والقادرة على تعزيز قدرة النظام على تحقيق أهدافه.
 2. تستخدم الدراسة أيضًا التحليل التاريخي لفهم الجذور التاريخية لموضوع البحث، وتتبع تطور فكرة اللامركزية في المغرب والسياقات السياسية والاجتماعية التي أفرزتها، فضلًا عن التحديات التي واجهتها، ومن ثم المساعدة في فهم التغيرات السياسية والاجتماعية التي شكَّلت الممارسات الإدارية والسياسية في المغرب.
 3. تستخدم الدراسة التحليل المقارن متى تطلَّب الأمر ذلك؛ وهو ما يوفر فرصة للاستفادة من تجارب دول قد تكون مرَّت بتحديات مشابهة، أو نجحت في تطبيق نظام اللامركزية على نحو فعال.
- تنتقل الدراسة - في مبحثها الأول - من الحديث عن نظام اللامركزية في المغرب وتأرجحه الواضح بين الطابع الإداري والسياسي، وما يرتبط بهذا من سياقات. وينتقل التحليل - في المبحث الثاني - إلى تناول تطبيقات اللامركزية في نسخها المغربية وإيضاح اختلالاتها التدرجية والبنيوية والأثر الذي تُحدثه المؤسسات اللامركزية في مسار التنمية المحلية في المغرب، خاصة مع التباين الذي يعرفه المغرب على المستوى الترابي، على الرغم من أن الدستور تضمن هدف "الإنصاف المجالي"، لكن عقودًا من الاستقلال لم تُغيِّر المعادلة الاستعمارية التي قسّمت البلاد إلى "مغرب نافع" و"مغرب غير نافع". وتُختتم الدراسة بخاتمة تُبرز أهم نتائجها، وتقتترح بعض التوصيات ذات الصلة، ونضع مُلحقًا مُلخصًا هو عبارة عن تصميم هيكلي للتنظيم الإداري المغربي وطريقة المزوجة فيه بين الشقين المركزي واللامركزي.

أولاً: اللامركزية المغربية والتأرجح بين الطابع الإداري والسياسي: علاقة التأثير والتأثر بالمحيط

نصّ دستور عام 2011 في فصله الأول على أن النظام الدستوري للمغرب يقوم على "الديمقراطية المواطنة والتشاركية، وعلى مبادئ الحكامة الجيدة، وربط المسؤولية بالمحاسبة"، وأن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة"⁽¹⁾. وتمّ التشديد على وحدة الدولة في القانون المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية الذي أكد أن الهدف منه هو "وضع مبادئ تحديد الدوائر الترابية للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، قصد إحداث جماعات ترابية قابلة للدوام والاستمرار، بالنظر إلى مؤهلاتها ومكوناتها الترابية، بغية إقامة تنظيم ترابي لامركزي قائم على جهوية متقدمة في إطار الدولة الموحدة"⁽²⁾.

1 المملكة المغربية، "ظهير رقم 1.11.91، صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، بتنفيذ نص الدستور"، *الجريدة الرسمية*، السنة 100، العدد 5964 مكرر، 2011/7/30، ص 3600.

2 المملكة المغربية، "ظهير رقم 1.13.74، صادر في 18 من رمضان 1434 (27 يوليو 2013) بتنفيذ القانون رقم 131.12 المتعلق بمبادئ تحديد الدوائر الترابية للجماعات الترابية"، *الجريدة الرسمية*، السنة 102، العدد 6177، 2013/8/12، ص 5737؛ وينظر بشأن التنظيم الهيكلي الإداري في المغرب الشكل الوارد في ملحق الدراسة.

استقر في المتن الدستوري اعتماد عبارة "الجهوية المتقدمة" بصفتها أحد أشكال اللامركزية، لتمييزها من التجارب السابقة من الجهوية التي اعتمدها المغرب قبل الربيع العربي، وفي مقدمتها تقسيم البلاد إلى سبع مناطق وفق معيار اقتصادي⁽³⁾، والتقسيم الجهوي الذي تمّ اعتماده بعد إقرار دستور عام 1996، وتمّ التنصيب فيه على اعتبار الجهات جماعات محلية (الفصل 100)، وأتبع ذلك بإصدار قانون 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات، حيث جرى تقسيم المغرب هذه المرة إلى 16 جهة⁽⁴⁾. واعتبر هذا القانون أن "إحداث الجهة سيعمل على دعم اللامركزية، ليس فقط بخلق جماعة محلية جديدة ذات صلاحيات كاملة، بل كذلك بوضع جميع الطاقات، التي يخترنها عدم التمرکز الإداري، في خدمة الجهوية"⁽⁵⁾. ولذلك اعتُبرت "إطاراً ملائماً وحلقة رئيسية قادرة على إتمام واستكمال الصرح المؤسساتي للمملكة، باعتبار أن الجهة ستُبدع هيئة جديدة، ستمكّن ممثلي السكان من التداول في إطارها، بكيفية ديمقراطية، من خلال منتخبيهم في الجماعات المحلية والهيئات الاجتماعية المهنية، في شأن مطامح ومشاريع جهاتهم، وبالتالي إعطاء الانطلاقة لديناميكية متميزة للمنافسة والتنمية الجهوية المندمجة"⁽⁶⁾. والأهم هو تمييزها من مصطلح الجهوية الموسعة التي دخلت التداول العمومي المغربي، بالتزامن مع تقديم المغرب مبادرة بشأن التفويض للصالحات حكماً ذاتياً⁽⁷⁾ في نيسان/ أبريل 2007، وهي المبادرة التي شكّلت نقطة تحوّل في مسار التفكير في اللامركزية في المغرب؛ لأن إعمالها كان سينقل اللامركزية من طابعها الإداري إلى طابع سياسي، وسيحوّل الدولة المغربية من دولة بسيطة إلى دولة مركّبة.

يتّضح أن للأمر علاقةً بالجذور المخزنية والإرث الاستعماري ومبادرة الحكم الذاتي، وكذا ما أسفرت عنه موجة الربيع العربي التي كان من مخرجاتها نسخة من اللامركزية الإدارية أكثر تطوراً من سابقتها.

1. عوائق إقرار لامركزية حقيقية في المغرب: الجذور المخزنية والإرث الاستعماري

تتعدّد معايير تحديد أشكال الدول وتصنيفها بحسب كل حقل معرفي. ويمكن، بحسب التصنيفات المعتمدة في القانون الدستوري⁽⁸⁾، أن تتخذ شكلين: دولة موحّدة/ بسيطة Unitary State، وهي الصنف الذي تكون فيه السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، موحّدة، وتخضع فيه الدولة لدستور واحد؛ أو تكون دولة مركّبة، وهي التي تتخذ أشكالاً متعددة، بدءاً من "الاتحاد الشخصي"، ومروراً بـ "الاتحاد الفعلي" و"الاتحاد التعاهدي/ الكونفدرالي"، وانتهاءً بـ "الاتحاد الفدرالي".

3 المملكة المغربية، "ظهير 1.71.77، الصادر بتاريخ 22 ربيع الثاني 1391 (16 يونيو 1971)، المتعلق بإحداث المناطق"، الجريدة الرسمية، السنة 60، العدد 3060، 1971/6/23، ص 1352.

4 المملكة المغربية، "ظهير رقم 1.97.84، صادر بتاريخ 23 من ذي القعدة 1417 (2 أبريل 1997)، بتنفيذ القانون 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات"، الجريدة الرسمية، السنة 86، العدد 4470، 1997/4/3، ص 556.

5 ينظر: ديباجة القانون 47.96 بشأن بيان أسباب اعتماد الجهوية، المرجع نفسه.

6 المرجع نفسه.

7 للاطلاع على نص المبادرة، ينظر: "نص المبادرة المغربية بشأن التفويض لتحويل الصالحات حكماً ذاتياً"، المجلس الملكي الاستشاري للشؤون الصحراوية، 2007/4/13، شوهد في 2024/12/21 في: <https://shorturl.at/GYv0N>

8 Michel Miaile, *L'État du droit: Introduction à une critique du droit constitutionnel* (Fontaine: Les Presses universitaires de Grenoble, 1978), p. 28.

للفدرالية، كما تُفهم اليوم، "علاقة بدور الحكومات المحلية، كصناع قرار مستقلين، وأيضاً كمنفذين للتشريعات الفيدرالية. وعادة ما يُشير استخدام مصطلح الفيدرالية إلى مسألة استقلالية الحكومات المحلية وتمتعها بحكم ذاتي في رسم السياسات، أو إلى العلاقات المعقدة القائمة على مستويات الحكومات"⁽⁹⁾. ويمكننا اعتبار الأنظمة الفدرالية تجارب تاريخية في الاشتراك في تحمّل مسؤولية السياسات، كما يمكن النظر إليها بوصفها نماذج عاملة في نظام عالمي جديد. والفدرالية سمة مميزة لعدة أنظمة حكومية وطنية، وهي آخذة في الانتقال إلى أنظمة. وأثبتت الفدرالية خلال نصف القرن الأخير مرونتها وقوتها⁽¹⁰⁾.

يتّضح إذاً أن اللامركزية السياسية أسلوب في الحكم، يتّصل بوحدة الدولة السياسية، ويتضمن سلطة التشريع والتنفيذ والقضاء. وهذا النوع من النظم لا وجود له إلا في الدول المركّبة، وبمقتضاه يكون لكل ولاية من الولايات المكوّنة لدولة الاتحاد جميع سلطات الدولة من تشريع وتنفيذ وقضاء⁽¹¹⁾.

يمكن الدولة الموحّدة كذلك أن تعتمد تنظيمًا لامركزيًا، لكنه يكون في نطاق الوظائف الإدارية فحسب، وليس السياسية؛ لأن اللامركزية الإدارية تقتصر على "توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، وبين هيئات الجماعات المحلية أو المصلحية، وتخضع هذه الهيئات المحلية في ممارسة وظيفتها لإشراف ورقابة الحكومة المركزية"⁽¹²⁾. وقد استُخدم هذا الأسلوب لتحقيق مزيد من الديمقراطية والسرعة والفاعلية في تدبير الشؤون الإدارية، وهو أسلوب يتّسم كذلك بتعدّد الأشخاص المعنوية العامة في الدولة، بما يعني ذلك تمّتعها بالاستقلال الإداري والمالي، في خضوع لوصاية الدولة وإشرافها تختلف، اتساعًا وضيقًا، من هيئة إلى أخرى. وتحقق اللامركزية بمعناها الكامل، حينما يكون تشكيل مجالس الهيئات المحلية من أعضاء يُختارون جميعهم بالانتخاب؛ ما يستبعد أي مشاركة للسلطة المركزية في تشكيل مجالس الوحدات المحلية. وتكون اللامركزية ناقصة، إذا كان تشكيل هذه المجالس المحلية مختلطًا؛ أي مكوّنًا من أعضاء منتخبين وأعضاء مُعيّنين من الإدارة المركزية⁽¹³⁾. وتبدو اللامركزية من هذا المنظور بمنزلة تعميق للديمقراطية، يتيح للأفراد الفرصة للاستئناس بتدبير الشؤون العامة، واعتماد التفكير في إطار المصلحة العامة، وتنمية الحس المدني والنُضج السياسي⁽¹⁴⁾.

انطلاقًا من كل ما سبق، يمكن التمييز بين اللامركزية السياسية والإدارية من خلال المعايير التالية (الجدول 1):

- تقتصر اللامركزية الإدارية على الوظائف الإدارية، بينما تنصرف اللامركزية السياسية إلى السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية.
- تُطبّق اللامركزية السياسية في الدول المركّبة فحسب، بينما يمكن أن تُطبّق اللامركزية الإدارية في دولة بسيطة، أو في دولة مركّبة.
- اختصاص الولايات في اللامركزية السياسية خارج سلطة البرلمان الاتحادي، ويلزم لإعادة النظر فيها مراجعة للدستور الاتحادي، بينما يتمّ تحديد اختصاصات هيئات اللامركزية الإدارية من المشرّع العادي.

9 دليل أكسفورد للمؤسسات السياسية، تحرير ر. أ. و. رودس، وسارة أ. بايندر، وبيتر أ. روكمان، ترجمة على برازي وابتسام خضرا (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2022)، ص 411.

10 المرجع نفسه، ص 445.

11 سليمان الطماوي، الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة (القاهرة: دار الفكر العربي، 1989)، ص 86.

12 مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة (الرباط: دار الأمان، 2001)، ص 96.

13 عمر احشاش، الأساس في دراسة المصطلح القانوني (الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2020)، ص 163.

14 Michel Rousset & Jean Garagnon, *Droit administratif marocain*, Michel Rousset & Mohammed Amine Benabdallah (revs.), Collection: Thèmes actuel, no. 99 (Rabat: Publications de la Remald, 2017), p. 45.

الجدول (1)

الفروق بين اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

اللامركزية السياسية	اللامركزية الإدارية	الفرق من حيث
السلط الثلاث: التشريعية، والتنفيذية، والقضائية	الوظائف الإدارية	نطاق التطبيق
القانون الدستوري	القانون الإداري	النظام القانوني
القضاء الدستوري	القضاء الإداري	النظام القضائي
دولة مركبة وجوباً	دولة بسيطة أو مركبة	طبيعة الدولة

المصدر: من إعداد الباحث.

اختار المغرب خيار الدولة الموحدة/ البسيطة، وعبر عن ذلك في النص الدستوري، من خلال "المملكة المغربية [...] متشبهة بوحدتها الوطنية والترايبية"، وأن "التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي، يقوم على الجهوية المتقدمة". لماذا اقتصر المغرب على هذا النموذج في اللامركزية الإدارية؟

برصد تاريخي لكيفية نشأة الإدارة المغربية، نستنتج أنها ذات جذور مخزنية، حيث كانت وظيفة المخزن تتلخص⁽¹⁵⁾، في الأساس، في جباية الضرائب وضبط المجال/ التراب؛ إذ بقي النظام الإداري المخزني، فترة طويلة، نظاماً إكراهياً، تمثل دوره الأساسي في جمع الضرائب، باستعمال القوة والقهر من دون الاكتراث بحقوق الملزم بهذه الضريبة، ولذلك كانت الكلمة تعني في عهد أمراء بني الأغلب المكان الذي تُجمع فيه الضرائب الشرعية والموجهة إلى بيت مال المسلمين. ومع الزمن، اتسع معناه ليشمل جميع دوايب الحكومة المغربية وبنائها⁽¹⁶⁾. ومن هنا، نشأت الطبيعة التسلطية للإدارة المغربية، فالمخزن ليس إلا الإدارة بالمفهوم التقليدي، فمن خلال المقاربة الإبتيمولوجية والسوسيولوجية والقانونية، يتضح أن المخزن بنية كلاسيكية، بُدلت بالإدارة، بصفتها مفهوماً حديثاً، ذلك أنه مع الدستورية أصبح يُحتفظ بطابع رمزي في حلّة جديدة، هي الإدارة⁽¹⁷⁾. ويمكن القول كذلك إن مجموع الأفعال المخزنية ليست إلا امتداداً للفعل السياسي للسلطة الإدارية بصفة عامة⁽¹⁸⁾. ولا شك في أن طابع المركزية المفرط في مغرب ما قبل الحماية، المتمثل في السلطان والوزراء، كانت تقابله "لامركزية" واقعية عُرفية على مستوى القبائل.

15 لمعرفة أكثر بالمخزن، ينظر:

Cherifi Rachida, *Le Makhzen politique au Maroc hier et aujourd'hui* (Casablanca: Afrique-Orient, 1988), p. 17;

إبراهيم حركات، *المغرب عبر التاريخ* (الدار البيضاء: دار السلمي، 1965)، ج 1، ص 321؛

Driss Ben Ali, "Etat et reproduction sociale au Maroc, le cas du secteur public," in: Jean-Claude Santucci & Habib El Malki (dir.), *Etat et développement dans le monde arabe: Crise et mutations au Maghreb* (Paris: CNRS, 1990), p. 120; Claisse Alain, "Le Makhzen aujourd'hui," in: Jean-Claude Santucci (ed.), *Le Maroc actuel: Une modernisation au miroir de la tradition?* (Paris: CNRS, 1992), pp. 283-307.

16 Akla Abdelhak, "L'administration marocaine d'accueil du public," in: Muhammad Jalāl Sa'īd, Abdallah Saaf & Tahar El Mesmoudi (dir.), *Contribution à l'étude des politiques au Maroc* (Rabat: Fsjes Mohammed V, 1991), p. 40.

17 ضريف محمد، *النسق السياسي المغربي المعاصر: مقارنة سوسيوسياسية* (الدار البيضاء: أفريقيا الشرق، 1991).

18 صالح المسعف، "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب من المركزية إلى اللامركزية"، دبلوم الدراسات العليا، كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، 1989، ص 9.

يتضح مما سبق سبب جنوح الدولة المغربية نحو المركزية، وترددها في اعتماد لامركزية كاملة؛ لأن جذورها المخزنية تجعلها دائمة التوجس من التخلي عن مركزيتها وتفويض صلاحياتها لكيانات محلية مُنتخبة وذات صبغة تمثيلية للسكان، يمكن أن تنازعها الشرعية والمشروعية Legitimacy and Legality. ولذلك، فأقصى ما يمكن أن تمنحه للهيئات المحلية هو وظائف إدارية، وليست سلطات ذات طبيعة سياسية.

يتعقد الوضع أكثر، حين نضيف إلى هذا الجذر المخزني عاملاً آخر، هو طبيعة الاستعمار الذي خضع له المغرب، أي الاستعمار الفرنسي، والأثر الذي تركه في خصوص نموذج الدولة المعتمد. لقد ورث المغرب عن فرنسا نموذج الدولة الموحدة المركزية البيروقراطية التي تقتصر على اللامركزية الإدارية، ولا تتعداها إلى لامركزية سياسية⁽¹⁹⁾، وتؤكد الطابع الموحد وغير القابل للتجزئة⁽²⁰⁾ للدولة. ولذلك، بقيت فلسفة التنظيم الإداري المغربي محكومة دائماً بهذين الأساسين منذ الاستقلال، ومقتصرة على الوظائف الإدارية. ولم تتخلص من هذا الإرث إلا في مبادرة الحكم الذاتي في عام 2007، وباقتصارها على منطقة الصحراء المتنازع عليها، لكنها لا تزال حتى الآن حبراً على ورق، ولم يتم تفعيلها. لقد نصت هذه المبادرة على أن المملكة المغربية تكفل "لكافة الصحراويين، سواء الموجودين في الداخل أو في الخارج، مكانتهم اللائقة ودورهم الكامل في مختلف هيئات الجهة ومؤسساتها، بعيداً عن أي تمييز أو إقصاء. ومن هذا المنطلق، سيتولى سكان الصحراء، وبشكل ديمقراطي، تدبير شؤونهم بأنفسهم من خلال هيئات تشريعية وتنفيذية وقضائية، تتمتع باختصاصات حصرية. كما ستوفر لهم الموارد المالية الضرورية لتنمية الجهة في كافة المجالات، والإسهام الفعّال في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمملكة. تحتفظ الدولة باختصاصاتها في ميادين السيادة، لا سيما الدفاع والعلاقات الخارجية والاختصاصات الدستورية والدينية لجلالة الملك، أمير المؤمنين"⁽²¹⁾.

يمكن أن تتجسد هذه العلاقة في احتفاظ الدولة "باختصاصات حصرية، خاصة منها ما يلي: مقومات السيادة، لا سيما العلم والنشيد الوطني والعمل؛ 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. تباشر الدولة مسؤوليتها في مجال العلاقات الخارجية، بتشاور مع جهة الحكم الذاتي للصحراء، وذلك بالنسبة لكل القضايا ذات الصلة المباشرة باختصاصات هذه الجهة. ويجوز لجهة الحكم الذاتي للصحراء، بتشاور مع الحكومة، إقامة علاقات تعاون مع جهات أجنبية بهدف تطوير الحوار والتعاون بين الجهات"⁽²²⁾. بينما حُدّدت اختصاصات جهة الصحراء في هذا الحكم الذاتي، في "الإدارة المحلية والشرطة المحلية ومحاكم الجهة؛ على المستوى الاقتصادي: التنمية الاقتصادية والتخطيط الجهوي وتشجيع الاستثمارات والتجارة والصناعة والسياحة والفلاحة؛ ميزانية الجهة ونظامها الجبائي؛ البنى التحتية: الماء والمنشآت المائية والكهرباء والأشغال العمومية والنقل؛ على المستوى

19 ينص دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا على الطابع الموحد للدولة غير القابل للتجزئة في الفصل الأول: "الجمهورية الفرنسية جمهورية غير قابلة للتجزئة، علمانية، ديمقراطية واجتماعية. تكفل المساواة بين جميع المواطنين أمام القانون دون تمييز في الأصل أو العرق أو الدين. وتحترم جميع المعتقدات. تنظم الجمهورية على أساس لامركزي".

"Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur," Conseil constitutionnel, accessed on 22/12/2024, at: <https://shorturl.at/04onV>

20 للاطلاع أكثر على هذا المصطلح ودلالاته، ينظر:

"Toupictionnaire," *Le dictionnaire de politique*, accessed on 22/12/2024, at: <https://shorturl.at/zCGbf>

21 ينظر: "نص المبادرة المغربية بشأن التفاوض لتحويل الصحراء حكماً ذاتياً"، المواد (4-6).

22 المرجع نفسه، المادتان (14) و(15).

الاجتماعي: السكن والتربية والصحة والتشغيل والرياضة والضمان الاجتماعي والرعاية الاجتماعية؛ التنمية الثقافية: بما في ذلك النهوض بالتراث الثقافي الصحراوي الحساني؛ البيئة⁽²³⁾.

ما السبب في إقرار كل هذه الصلاحيات للمنطقة الصحراوية؟ ولماذا لم يُطبّق المغرب هذا المشروع بإرادة منفردة، بغض النظر عن قبول الطرف الآخر بهذا المقترح ومسار المفاوضات؟ ولماذا لم تتلّ مناطق أخرى مثل هذه الاختصاصات؟ قد تتعدّد الأسباب بشأن هذا الاختيار، لكن المؤكد هو أن الإقدام على هذه الخطوة لم تُملِه حاجة داخلية واقتناع بضرورة منح مناطق حكمًا ذاتيًا، بقدر ما كان تأقلمًا مع إكراهات دولية أملتّها عوامل خارجية وضغوط على المغرب ورغبة في تقديم اقتراح يمكن أن يُدرج، وفق ميثاق الأمم المتحدة، في خانة تقرير المصير، من دون أن يصل إلى حدّ تطبيق حلّ الاستفتاء الذي يفتح احتمالًا للوصول إلى دولة منفصلة كاملة السيادة. والمغرب، حين أقدم على هذه الخطوة، كان يريد تقديم هذا المقترح بصفته حلًا واقعيًا وتوافقيًا بعد تعثّر كل الحلول الأخرى مثل الاستفتاء أو التقسيم، ولتخفيف التكلفة التي يتحمّلها من جرّاء استمرار هذا النزاع من دون حلّ، ما دام يُدرج ضمن الفصل السادس لميثاق الأمم المتحدة؛ أي حلّ المنازعات حلًا سلميًّا.

2. الربيع العربي والنسخة المنقّحة للامركزية المغربية

يمكن القول إن تطوّر اللامركزية المغربية كان تطورًا متدرّجًا، حكمته سياقات سياسية استثنائية، سواء بُعيد الاستقلال⁽²⁴⁾، أم في السبعينيات بعد الخروج من حالة الاستثناء وفشل الانقلابين العسكريين في عامي 1971 و1972 والمسيرة الخضراء⁽²⁵⁾، أو بعد كل محطة انتخابية⁽²⁶⁾.

لم يُخفِ الملك محمد السادس رغبته في تغيير اللامركزية وتوسيعها منذ خطاباته الأولى، حيث كان الكثير من خطبه يتوجّه نحو قضايا الجهوية واللامركزية واللامركز⁽²⁷⁾. وشكّل خطاب 3 كانون الثاني/يناير 2010 بداية التنزيل

23 المرجع نفسه، المادة (12).

24 عرف المغرب أول تنظيم لامركزي مباشرة بعد الاستقلال من خلال أول تقسيم إداري بناء على ظهر 1.59.351 (1959/12/2) الذي ترتب عليه إحداث 108 جماعات حضرية وقروية. ثم صدر: المملكة المغربية، "ظهر رقم 1.59.315 الصادر في 28 ذي الحجة 1379 (23 يونيو 1960)، بشأن نظام الجماعات الصادر في 1960/6/3"، *الجريدة الرسمية*، السنة 49، العدد 2487، 1960/6/24، ص 1970؛ ثم صدر: المملكة المغربية، "ظهر رقم 1.63.273 الصادر في 22 ربيع الآخر 1383 (12 سبتمبر 1963) بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها"، *الجريدة الرسمية*، السنة 52، العدد 2655، 1963/9/13، ص 2151.

25 صدر في هذه الظرفية ميثاق جماعي جديد أكثر تطوّرًا بحكم الحاجة إلى توافق سياسي ورغبة في إدماج المعارضة في العملية الانتخابية، وتم تنظيم انتخابات بلدية في 12 تشرين الثاني/نوفمبر 1976، بناء على هذا النص الجديد، أي: المملكة المغربية، "ظهر رقم 1.76.583 الصادر في 5 شوال 1396 (30 سبتمبر 1976) بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي"، *الجريدة الرسمية*، السنة 65، العدد 3335، 1976/10/1، ص 3025.

26 مثلاً، قُبيل الانتخابات المحلية التي أُجريت في 12 أيلول/سبتمبر 2003، تمّ تعديل القانون المنظم بمقتضى: المملكة المغربية، "ظهر رقم 1.02.297 الصادر في 3/10/2002 بتنفيذ القانون رقم 78.00، المتعلق بالميثاق الجماعي، وكذا "القانون المنظم للعمالات والأقاليم بمقتضى ظهر رقم 1.02.269 بتنفيذ القانون رقم 79.00، المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم"، *الجريدة الرسمية*، السنة 91، العدد 5058، 2002/11/21، ص 3468 وما بعدها؛ والأمر نفسه مع انتخابات 12 حزيران/يونيو 2009، حيث تمّ تعديل هذين القانونين مرة أخرى بموجب: المملكة المغربية، "ظهر 1.08.153 بتنفيذ القانون 17.08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78.00، المتعلق بالميثاق الجماعي"، *الجريدة الرسمية*، السنة 98، العدد 5711، 2009/2/23، ص 536.

27 نشر هنا إلى أنه في عهد الملك محمد السادس، أُجريت أول انتخابات جماعية في 12 أيلول/سبتمبر 2003، وشهدت نسبة مشاركة بلغت 54.16 في المئة، وهي أضعف نسبة مشاركة في الانتخابات الجماعية التي عرفها المغرب؛ إذ بلغت 66.3 في المئة في الانتخابات الجماعية لسنة 1976؛ و74.75 في المئة في انتخابات عام 1992؛ و75.13 في المئة في انتخابات عام 1997. وهو الأمر الذي تكرس بعد انتخابات 12 حزيران/يونيو 2009 التي بلغت فيها نسبة المشاركة 52.4 في المئة.

الفعلي لهذه الرغبة، من خلال تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية التي وصفها الخطاب الملكي بأنها "لحظة قوية، نعتبرها انطلاقة لورش هيكلي كبير، نريده تحولاً نوعياً في أنماط الحكامة الترابية. كما نتوخى أن يكون انبثاقاً لدينامية جديدة، للإصلاح المؤسسي العميق. ومن هذا المنظور، فإن الجهوية الموسعة المنشودة، ليست مجرد إجراء تقني أو إداري، بل توجه حاسم لتطوير وتحديث هياكل الدولة، والنهوض بالتنمية المندمجة"⁽²⁸⁾.

لم تقدم اللجنة الاستشارية تقرير عملها في الأجل المحدد، وتم تناسي الموضوع حتى بروز حركة "20 فبراير" وانطلاق موجة الربيع العربي، وتحديداً في 9 آذار/ مارس 2011، حيث تمت العودة إلى الموضوع من خلال خطاب ملكي خارج الأجندة المعتادة للخطب الملكية، وكان موضوعه المباشر هو توصيات هذه اللجنة والشروع في تنزيلها.

كان لافتاً أن توصيات اللجنة استبعدت مراجعة الدستور، على الرغم من وجوب ذلك، ونصت على أنه "وبالرغم من كون بعض مقترحات المشروع تستدعي مراجعة الدستور، فإن الجهوية المتقدمة يمكن الشروع في تفعيلها بمجرد إعادة النظر في اللازم من المقتضيات التشريعية والتنظيمية المعمول بها"⁽²⁹⁾. ومع ذلك، أعلن الملك "لقد اقترحت اللجنة، في نطاق التدرج، إمكانية إقامة الجهوية المتقدمة بقانون، في الإطار المؤسسي الحالي، وذلك في أفق إنضاج ظروف دستورها. بيد أننا نعتبر أن المغرب، بما حققه من تطور ديمقراطي، مؤهل للشروع في تكريسها دستورياً"، مؤكداً "حرصاً منا على إعطاء الجهوية كل مقومات النجاعة؛ فقد ارتأينا إدراجها في إطار إصلاح دستوري شامل، يهدف إلى تحديث وتأهيل هياكل الدولة".

أفرد الدستور الجديد باباً كاملاً للجماعات الترابية (الباب التاسع الذي تضمن الفصول من 135 إلى 146)، وأوضح أنها تتمثل في "الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات"، وأنها "أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية"، وحدد أن التنظيم الجهوي يرتكز "على مبادئ التدبير الحر، وعلى التعاون والتضامن؛ ويؤمن مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم، والرفع من مساهمتهم في التنمية البشرية المندمجة والمستدامة". يلاحظ على مستوى الشكل، وخلافاً للفصل 146 من الدستور، وكذا المخطط التشريعي⁽³⁰⁾ اللذين نصاً على تنظيم الجماعات الترابية⁽³¹⁾ في نص واحد، صدور الإطار القانوني للجماعات الترابية في ثلاثة قوانين تنظيمية⁽³²⁾، هي القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات. ويلاحظ، أول مرة كذلك، تقنين عمل الجماعات الترابية بمقتضى قوانين تنظيمية، وهو ما يُعتبر تقدماً نوعياً يُنزلها مكانة

28 "نص الخطاب السامي الذي وجهه صاحب الجلالة إلى الأمة بمناسبة تنصيب اللجنة الاستشارية للجهوية"، مراكش، 2010/1/3، البوابة الوطنية للجماعات الترابية، <https://acr.ps/1L9zQm0>، شوهده في 2024/12/25 في: 119zQm0

29 المملكة المغربية، اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة: مرفوع إلى العناية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس، الكتاب الأول، التصور العام، ص 15، شوهده في 2024/12/25، في: <https://shorturl.at/26ICw>

30 يقصد به المخطط التشريعي للحكومة الذي صدق عليه مجلس الحكومة بتاريخ 22 تشرين الثاني/ نوفمبر 2012، ويضم المرحلة بين عامي 2012 و2016.

31 تتكون الجماعات الترابية في المغرب من 12 جهة، و75 عمالة وإقليماً، منها 13 عمالة و62 إقليمًا، و1503 جماعات.

32 المملكة المغربية، "ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات"، الجريدة الرسمية، السنة 104، العدد 6380، 2015/7/23، ص 6585؛ المملكة المغربية، "ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم"، الجريدة الرسمية، السنة 104، العدد 6380، 2015/7/23، ص 6625؛ المملكة المغربية، "ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات"، الجريدة الرسمية، السنة 104، العدد 6380، 2015/7/23، ص 6660.

أعلى مما كانت عليه في السابق، ويُحصّنها أكثر، لأن مشاريعها تتدارس وجوبًا في المجلس الوزاري قبل عرضها على البرلمان (الفصل 49)، وتُعرض نصوصها بعد "المصادقة" البرلمانية وجوبًا على المحكمة الدستورية لمراقبة مدى دستوريّتها (الفصل 132)، كما يلاحظ تأخر صدورها إلى ما قبل أقل من شهرين على انتخابات الجماعات الترابية⁽³³⁾، وقد كان المنتظر هو صدورها في عام 2012 لاستكمال بناء المنظومة المؤسسية، خاصة مجلس المستشارين، بناء على مقتضيات الدستور الجديد. وتسبب هذا التأخر في إطالة المرحلة الانتقالية مدة ثلاث سنوات، اشتغل فيها مجلس النواب بتركيبة متوافقة مع دستور عام 2011، عكس مجلس المستشارين الذي بقيت تركيبته وفق دستور عام 1996. ويلاحظ كذلك التباطؤ في تنزيل النصوص التنظيمية المرتبطة بتنفيذ مقتضيات هذه القوانين وكثرة عددها، حيث بلغ عدد المراسيم المتعلقة بالجماعات 24 مرسومًا⁽³⁴⁾، وعدد المراسيم المتعلقة بالجهات 24⁽³⁵⁾، وعدد المراسيم المتعلقة بالعمالات والأقاليم 22⁽³⁶⁾.

ثانيًا: اللامركزية المغربية بين الاختلالات التديرية والبنوية

مرّ على تطبيق النسخة الجديدة للامركزية المغربية ما يُقارب عقدًا من الزمن، شهد فيها المغرب استحقاقين انتخابيين⁽³⁷⁾؛ وهي مدة كافية لإجراء تقييم أولي يمكن الاستناد فيه أساسًا إلى تقييمات رسمية مركزية وغير مركزية، جسّدت محطات مفصلية⁽³⁸⁾.

يمكن استخلاص مجموعة اختلالات مرتبطة بمدى تمثّل فلسفة اللامركزية في بعدها التديرية، مثل ما يتعلّق بطبيعة الاختصاصات الموكولة إلى هذه الوحدات الترابية التي تم تمثّلها بالاستقلال الإداري والمالي، وكذا منظومة تمويل الجماعات الترابية وقدرتها على تأكيد هذه الاستقلالية أو الحدّ منها، ومدى تمثّل مخرجاتها للعدالة المجالية والإنصاف الترابي، أو تكريسها الفوارق التي تؤكد السياسة الاستعمارية التي كانت تقسم المغرب إلى "نافع" و"غير نافع"؛ واختلالات بنوية تتعلق بحدود الامتثال للطابع الديمقراطي للامركزية الذي يعتبر أساس تبني هذا الخيار، كما عرّفناه سابقًا. ويمكن هنا أن نركّز على طبيعة العلاقة بين المركز وهذه الجماعات، أو بين المنتخب والمُعيّن، أو ما يُسمى نظام الوصاية/ الرقابة/ الإشراف، وحدود مشاركتها في صنع السياسات العمومية، أو تلك الاختلالات المرتبطة بالتقطيع الترابي والمعايير التي تحكمه، والجهة ذات الاختصاص في إقراره، أو نزاهة الانتخابات وحدود تمثيلية الهيئات التي تفرزها للمواطنين، ومدى جاذبية الآليات التشاركية للمواطنين للتفاعل مع هذا الأسلوب اللامركزي.

33 صدرت القوانين في 2015/7/23، وأُجريت الانتخابات في 2015/9/4. والغريب أن مشاريع هذه القوانين صدّق عليها في المجلس الوزاري، في 29 كانون الثاني/يناير 2015، أي قبل ستة شهور من صدورها.

34 المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات (الرباط: مطبعة وزارة الداخلية، [د.ت.])، شوهده في 2024/12/25، في: <https://shorturl.at/nwvo2>

35 المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي 111.14 المتعلق بالجهات (الرباط: مطبعة وزارة الداخلية، [د.ت.])، شوهده في 2024/12/25، في: <https://shorturl.at/8cSI0>

36 المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، المراسيم التطبيقية للقانون التنظيمي 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم (الرباط: مطبعة وزارة الداخلية، [د.ت.])، شوهده في 2025/4/13، في: <https://shorturl.at/iMvDC>

37 نقصد هنا انتخابات 4 أيلول/سبتمبر 2015، وانتخابات 8 أيلول/سبتمبر 2021.

38 يمكن هنا التركيز على توصيات المناظرة الوطنية الأولى للجهوية المتقدمة التي نظمتها وزارة الداخلية بالشراكة مع "جمعية جهات المغرب" في مدينة أكادير، في 20-21 كانون الأول/ديسمبر 2019؛ وكذا المناظرة الثانية التي احتضنتها مدينة طنجة، في 20-21 كانون الأول/ديسمبر 2024.

1. مدى تلاؤم اللامركزية المغربية مع فلسفة التدبير المتعارف عليها

قُسمت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية اختصاصات هذه الوحدات، استناداً إلى مبدأ التفريع (الفصل 140) ومبادئ التدبير الحر والتعاون والتضامن (الفصل 136)⁽³⁹⁾، إلى اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة، واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة.

يمكن القول، في العموم، إن الاختصاصات الحالية لهذه الجماعات⁽⁴⁰⁾ واسعة للقيام بالتنمية المحلية، مع إحلال الجهة دائماً مكان الصدارة في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية، وتتبعها لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات (الفصل 143). ولتحقيق التمايز بين هذه الوحدات، فقد أُسندت إلى الجهات مهمات النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة، وذلك من خلال تنظيمها وتنسيقها وتتبعها، وأُنيطت بالعمالات والأقاليم مهمات النهوض بالتنمية الاجتماعية، خاصة في المجال القروي، وكذا في المجالات الحضرية، مع تعزيز النجاعة والتعاوض والتعاون بين الجماعات الموجودة في ترابها، بينما أُنيطت بالجماعات مهمات تقديم خدمات القرب⁽⁴¹⁾ للمواطنين والمواطنات، والعمل على تنظيمها وتنسيقها وتتبعها. وإضافة إلى الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، هناك وحدات ترابية أخرى، يقتصر وجودها على بعض المدن فحسب، هي الدار البيضاء والرباط وطنجة ومراكش وفاس وسلا، وتُسمى "المقاطعات"، وهي مجردة من الشخصية الاعتبارية، لكنها تتمتع باستقلال إداري ومالي، وتتوفر فيها مجالس منتخبة وذات ارتباط بالجماعات.

يتضح إذاً أن هناك تمايزاً بين هذه الجماعات الترابية. وبنوع من الاستقراء لأدائها خلال هذين العقدين، يُلاحظ أن سياق التقييم يغلب عليه الطابع السلبي من خلال الخطاب الرسمي أو الحزبي أو الأكاديمي أو الفاعلين في المجتمع المدني.

يُمثل نقل الاختصاصات أو منحها للجماعات الترابية خطوة مهمة، لكنها غير كافية، ما لم ترتبط بتمكين هذه الوحدات من آليات التمويل الذاتي التي تعضد استقلاليتها عن المركز، وكذا توفير بيئة ديمقراطية سليمة لممارسة هذه الاختصاصات. ولذلك يطرح التدبير المالي للجماعات الترابية تحدي ضمان استقلالية قرارها المالي، وكذا تقوية قدراتها على التمويل؛ وهما عنصران حاسمان في مسار التنمية المحلية والوطنية معاً. وتنعكس ميزانية هذه الجماعات، عادة، هذا التوجه من منطلق مكانتها بصفتها أداة أساسية لمواجهة إكراهات التنمية السوسيو-اقتصادية، في إطار نسق عمودي للسياسات العمومية الترابية التنموية⁽⁴²⁾.

بيّن الدستور أنه يتوفر للجهات وغيرها من الجماعات الترابية الأخرى موارد مالية ذاتية، وموارد مالية مرصودة من الدولة، وأكد أن أي اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقتراً بتحويل الموارد المطابقة له (الفصل 141). وتبين الإحصاءات المتواترة أن حجم التمويلات المركزية لهذه الجماعات

39 تم تأكيد هذه المبادئ الأربعة في القوانين التنظيمية: المادة (4) من القانون التنظيمي للجهات؛ والمادة (3) من القانون التنظيمي للجماعات؛ والمادة (3) من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم.

40 للاطلاع على هذه الاختصاصات بالتفصيل، يمكن الرجوع إلى القسم الثاني ابتداء من المادة (80) وما بعدها من القانون التنظيمي للجهات، وابتداء من المادة (77) من القانون التنظيمي للجماعات، وابتداء من المادة (78) من القانون التنظيمي للعمالات والأقاليم.

41 يُقصد بخدمات القرب Proximité Services تلك الخدمات الإدارية اليومية.

42 Abdelali Jnah, *Réflexions sur la modernisation de la fiscalité locale au Maroc* (Rabat: Publications Remald, 2015), p. 214.

يُمثل الحصة الكبرى، وأن التفاوت بين هذه الجماعات هو السمة الغالبة على مواردها، وأن أكبر مورد لها هو المداخل الضريبية، خاصة حصتها من الضريبة على القيمة المضافة⁽⁴³⁾. ولذلك يبقى ضعف الموارد الذاتية أهم عائق أمام قيام هذه الجماعات بمهامها التنموية، بسبب عدم التناسب بين اتساع مهماتها وقدرتها على التمويل الذاتي لمتطلباتها⁽⁴⁴⁾. وهو ما يؤثر سلبياً في تمتعها باستقلالها المالي عن المركز؛ لأنها تبقى أسيرة لنظام الإعانات الذي يربط مصيرها بالمركز. ويضاف إلى ذلك عدم عقلنة مواردها الجبائية التي تُثقل كاهل الساكنة، وعدم ترشيد الإنفاق العمومي؛ بسبب تضخم ميزانية التسيير على حساب التجهيز، وعدم تحديث آليات تدبير الميزانية، وصعوبات مساطر التمويل الخارجي في ما يخص القروض والشراقات التي تبقى تحت رحمة المركز، وعدم الاجتهاد أكثر في تنمية الموارد غير الجبائية.

تُمثل الرقابة المركزية على مالية الجماعات الترابية اختباراً حقيقياً لمدى ثقة المركز بهذه الوحدات. ومن خلال النصوص المنظمة لهذه الرقابة، يتضح أنها رقابة مشددة، تتولاها وزارتا الداخلية والمالية، وتشمل كل مراحل العملية التدييرية، أي الرقابة القبلية والمواكبة والبعدية، مع العلم أن منطق الاستقلالية لا يتطلب هذا التشدد كله، ويمكن أن يقبل بنوع من الرقابة البعدية المخففة فحسب، والأفضل دائماً أن يكون القضاء هو الفيصل، أي تصبح الرقابة قضائية عوضاً عن الرقابة الإدارية.

لم يبد تغير مصطلح "المصادقة" على الميزانية من طرف سلطة الوصاية، أي وزارة الداخلية، بمصطلح التأشير للانتقال من وضع إلى آخر؛ لأن المطلوب هو إعمال الاستقلالية بما تحمله من مضامين ومؤشرات، بغض النظر عن المصطلح الحامل مضمونه⁽⁴⁵⁾.

لقد أثر العاملان السابقان كثيراً في مردودية هذه الجماعات، وفي نجاحها في القيام بمهامها التنموية، وهو ما وضعنا أمام تفاوت مهول بين مناطق المغرب، حيث تتركز الموارد في جهات أقل، بينما تغرق أكثر الجهات في بحر الحاجة إلى ما تفك به عجزها المالي عن تغطية متطلبات تسييرها⁽⁴⁶⁾. وقد بينت معطيات إحصائية رسمية أن الثروة الوطنية تتركز في ثلاث جهات من مجموع الجهات الاثنتي عشرة⁽⁴⁷⁾. وبين الإحصاء العام

43 بلغت، على سبيل المثال، مداخل الجماعات الترابية 35.6 مليار درهم خلال عام 2015، في مقابل 31.9 مليار درهم في عام 2014، أي بارتفاع قدره 11.6 في المئة. وتتوزع مداخل عام 2015 كالتالي: موارد محولة بمبلغ 22.6 مليار درهم، منها 19.3 مليار درهم من عائدات الضريبة على القيمة المضافة، أي بنسبة 85 في المئة؛ موارد ذاتية مسيرة من الجماعات الترابية بمبلغ 7.6 مليارات درهم؛ موارد جبائية مسيرة من الدولة لحساب الجماعات الترابية بمبلغ 5.4 مليارات درهم. ينظر: المجلس الأعلى للحسابات، التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015 (الرباط: 2015)، ص 38 وما بعدها، شوهدي في 2024/12/25، في: <https://shorturl.at/xkoRK>

44 عبد اللطيف بروحو، مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية، سلسلة مواضيع الساعة، مج 70 (الرباط: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2011).

45 تنص المادة (202) من القانون التنظيمي للجهات على ما يلي: "تعرض الميزانية على تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية في تاريخ أقصاه 20 نونبر [تشرين الثاني/ نوفمبر]، وتصبح الميزانية قابلة للتنفيذ بعد التأشير عليها".

46 صرح رئيس الحكومة السابق سعد الدين العثماني أمام مجلس النواب: "إن هناك انطباعاً في بعض الأحيان بأن بعض الجهات يتكسر تخلفها عن الركب التنموي، في الوقت الذي تتسارع وتيرة تنمية جهات أخرى بشكل ملموس". ينظر جواب السيد سعد الدين العثماني رئيس الحكومة، في: المملكة المغربية، رئيس الحكومة، "الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة حول العدالة المجالية والتنمية"، شوهدي في 2024/12/25، في: <https://shorturl.at/7rzXa>

47 المقصود هنا جهة الدار البيضاء - سطات، وجهة الرباط - سلا - القنيطرة، وجهة طنجة - تطوان - الحسيمة التي تحقق أزيد من نصف الثروة الوطنية 57.9 في المئة، بنسب بلغت 31.4 في المئة، و16.1 في المئة، و10.4 في المئة على التوالي، في حين أنتجت خمس جهات ما يعادل ثلث الناتج المحلي الإجمالي 33.5 في المئة، ويتعلق الأمر بجهة مراكش - آسفي 8.3 في المئة، وجهة فاس - مكناس 7.9 في المئة، وجهة سوس - ماسة 6.6 في المئة، وجهة بني ملال - خنيفرة 6.1 في المئة، وجهة الجهة الشرقية 5.1 في المئة. ينظر: بدر الدين عتيقي، "مندوبية التخطيط: ثلاث جهات مغربية تحقق أزيد من نصف الثروة الوطنية"، هسبريس، 2024/9/3، شوهدي في 2024/12/25، في: <https://acr.ps/1L9zR9m>

للسكان والسكنى، في عام 2024، أن التفاوت يشمل كذلك انتشار السكان في الجهات، حيث يتركز 71.2 في المئة من السكان في خمس جهات⁽⁴⁸⁾. وهذا يطرح سؤال الجاذبية الترابية؛ إذ يُفَضِّل المواطن، عادة، الاستقرار في المنطقة التي توجد فيها المرافق الضرورية وفرص العمل، وهي حتى اليوم منحصرة في الشريط المحيط بالعاصمة. ويترب على هذا الوضع تحديات كثيرة مرتبطة بحكامة المدن؛ لأن عملية تعميرها غير متحكم فيها، وتزداد التحديات حين يرافقها قدرة محدودة على الإدماج الاجتماعي والاقتصادي والثقافي لجميع ساكنة الحواضر، ونقص في الذكاء الترابي، وصعوبة في توفير شروط تنمية مستدامة للمجالات الحضرية⁽⁴⁹⁾.

تطرح هذه المفارقة سؤال المساواة بين المواطنين وتكافؤ الفرص بينهم، ويلقي هذا الموضوع بظلاله على معضلة التنمية غير المتوازنة والتفاوتات المجالية وعدم الإنصاف الترابي وغياب العدالة؛ وهذا يناقض ما نصّ عليه الدستور في باب الحكامة الجيدة (الفصل 134)، والقوانين التنظيمية في قسم قواعد الحكامة (المادة 243) من القانون التنظيمي للجهات)، وميثاق المرافق العمومية⁽⁵⁰⁾.

لم يفد في تفادي هذه التفاوتات ما نصّ عليه الدستور بإحداث صندوق التضامن (الفصل 142)؛ وهو ما يطرح أكثر من سؤال حول فاعلية التقسيم الجهوي الذي يعتمد عليه المغرب، ومدى تلاؤمه مع الاحتياجات التنموية.

2. مدى تلاؤم اللامركزية المغربية مع مقتضيات الديمقراطية المحلية

يثير موضوع التفاوتات المجالية سؤالاً عن التقطيع الترابي ومعايره ومن يتولاه. وأول ما يلفت الانتباه هو انفراد السلطة الحكومية بهذا التقسيم، وليس البرلمان.

لقد دأب المشرع الدستوري على إدراج التقطيع الترابي ضمن خاتمة السلطة التنظيمية التي تتولاها الحكومة بنصوص تنظيمية، ولم يعتبر قط تلك مهمة المشرع، وإن كان قد أطرها في دستور عام 2011 ببعض القيود التي تُدرج ضمن صلاحيات المشرع، مثل "نظام الجماعات الترابية، ومبادئ تحديد دوائرها الترابية" و"النظام الانتخابي للجماعات الترابية، ومبادئ تقطيع الدوائر الانتخابية" (الفصل 71). وفعلاً صدر القانون في عام 2013، لكن مواده لم تتعدّ السبع، وبقيت أسيرة عموميات حول المبادئ، وأحالت اختصاص تحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكوّنة لنفوذها الترابي (المادة 3)، وعدد العمالات والأقاليم وتسمياتها ومراكزها والجماعات المكوّنة لنفوذها الترابي (المادة 5) إلى السلطة التنظيمية، مرسوم يُتخذ باقتراح من وزير الداخلية، كما نصّت المادة السابعة من القانون على أنه "تحدث الجماعات وتُحدّد تسمياتها مرسوم يُتخذ باقتراح من وزير الداخلية. تُعيّن بقرار من وزير الداخلية، الحدود الترابية للجماعات، وعند الاقتضاء، مراكزها. يُحدّد داخل كل جماعة معنية، بقرار من وزير الداخلية، مدار حضري يشمل كلياً أو جزئياً النفوذ الترابي للجماعة، ويُعتبر الجزء الباقي من تراب الجماعة قروياً".

48 للاطلاع على تفاصيل الإحصاء، ينظر:

"Résultats recensement général 2024," Haut-Commissariat au Plan, accessed on 25/12/2024, at: <https://shorturl.at/QdL1n>

49 إدريس الكراوي، التنمية: نهاية نموذج؟ (الدار البيضاء: المركز الثقافي للكتاب، 2018)، ص 107.

50 تنصّ المادة (5) على: "تخضع المرافق العمومية للمبادئ التالية: [...] الإنصاف في تغطية التراب الوطني، من خلال العمل على تغطية عادلة لتقريب الخدمات من المرتفعين [...]". ينظر: المملكة المغربية، "ظهر رقم 1.21.58 بتنفيذ القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومي"، الجريدة الرسمية، السنة 110، العدد 7006، 2021/7/22، ص 5661.

ظل التقطيع الترابي محكومًا بهواجس سياسية وأمنية أكثر من الرهان التنموي، بسبب الحرص على ضبط المجال⁽⁵¹⁾؛ ولذلك لم يستقر هذا التقطيع مدة طويلة حتى تُؤتي ثماره. ويمكن في هذا الصدد إعطاء بعض الأمثلة على ذلك، في مقدّمها تقسيم منطقة الصحراء ثلاث جهات، على الرغم من أنه يمكن جمعها في جهة واحدة بحسب المبادئ التي تضمّنها القانون 131.12، خاصة المادة (2) التي نصّت على ما يلي: "تُحدّد الدوائر الترابية للجهات وفقًا للمبادئ التالية: مراعاة معايير الفعالية والنجاعة والتراكم والتجانس والوظيفية والقرب والتناسب والتوازن بوصفها أساسيات جوهرية في عملية التحديد بغية تكوين مجموعات مجالية متكاملة تتوفر على حد أدنى ملموس فيما يخص كتلتها البشرية والاقتصادية؛ مراعاة حد أدنى ملموس من شبكة الروابط ذات المضمون الاجتماعي والتواصلي؛ تكوين الجهة انطلاقًا من مجموعة من العناصر المجالية المندمجة على أساس مشترك لخصائص ظروفها الطبيعية والاقتصادية والبشرية، تستجيب بفعل ذلك لمبدأ الانسجام الجغرافي؛ تشكيل مجموعات ترابية عملية انطلاقًا من قطب أو قطبين حزينين يمتد إشعاعهما ليشمل فضاءات للنمو الاقتصادي، ويعكس تنظيم الأنشطة الاقتصادية والبشرية والتدفقات المرتبطة بها؛ الاستناد إلى الشبكة الإدارية للعمليات والأقاليم قصد إرساء قواعد قائمة على التراكم المتوفر والاستفادة من تقاليد اللامركزية الإدارية للمملكة، وذلك مع التقيد بالمستلزمات الثلاث المتمثلة في الاستمرارية والتجاور والحفاظ على وحدة الكيانات الإدارية؛ تكوين مجموعات منسجمة تجمع بين الامتداد الجغرافي للأجزاء المكوّنة لها واتصال هذه الأجزاء عبر شبكة كثيفة من المسالك تسهل الوصول إلى مركز الجهة"، وكذا التغيير الذي عرفته منطقة الريف التي تم تقسيمها إلى أكثر من جهة، على الرغم من خصوصياتها التاريخية والجغرافية واللغوية التي تجعلها منطقة متجانسة⁽⁵²⁾.

لقد تمّ تفعيل التقسيم الجهوي الحالي للمغرب من خلال المرسوم رقم 2.15.40، الصادر في 20 شباط/فبراير 2015، الذي يُحدّد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكوّنة. وهو مرسوم غابت عنه تلك المبادئ بوضوح، ومنها تغييب دور ممثلي الشعب عن هذه المهمة الشديدة الأهمية التي يمكن أن تُساهم في تحقيق توازن ترابي بين جهات المغرب.

أمّا الشق الثاني الذي لا يقل أهمية عن سابقه، فهو الذي يتعلّق بالوصاية المفروضة من المركز على هذه الوحدات الترابية والتي تتولّاها وزارة الداخلية. وقد عبّرت مذكرات عدّة أحزاب عن مطالب بشأن مراجعة نظام الوصاية والجهة التي تتولّاها في أكثر من مناسبة، ونورد هنا على سبيل المثال، فقط، مذكرة أحزاب الكتلة الديمقراطية لعام 1996، حول الإصلاحات الدستورية، التي عبّرت فيها عن أن تعزيز اللامركزية يقتضي تمكين هيئات المجالس المحلية المنتخبة من تنفيذ مقرراتها وإعادة النظر في دور العامل ليصبح مرتبطًا بالوزير الأول⁽⁵³⁾، ولم يتحقق هذا المطلب في المراجعة الدستورية لعام 1996؛ ما جعل حزب الاتحاد الاشتراكي يُعيد إدراجه ضمن مذكرته لعام 2011 بصيغة تجعل الولاة والعمال يقعون تحت المسؤولية المباشرة لرئيس الحكومة⁽⁵⁴⁾.

51 لذلك يلاحظ الدور المحوري لوزارة الداخلية في هذا المجال، فهي المكلفة بوضع مشروع المرسوم.

52 منطقة الحسيمة تمّ إلحاقها بجهة طنجة تطوان الحسيمة، بينما تمّ إلحاق منطقة الناظور بجهة الشرق. ينظر التقسيم الجهوي الجديد للمغرب في: المملكة المغربية، "مرسوم رقم 2.15.40 صادر في فاتح جمادى الأولى 1436 (20 فبراير 2015) بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكوّنة لها"، الجريدة الرسمية، السنة 104، العدد 6340، 2015/3/5، ص 1481.

53 ينظر نص المذكرة في: أحمد بوز، الدستور المغربي: سياق النشأة ومسار التطور، ج 2 (الرباط: شمس برينت، 2019)، ص 138.

54 المرجع نفسه، ص 248.

لقد تمّ تغيير المصطلح من الوصاية إلى الرقابة تلطيفاً لثقله على المتلقّي، وعلى هيئات منتخبة⁽⁵⁵⁾؛ وهو ما يُذكرنا بما سبق أن تحدّثنا عنه من تبديل لمصطلح "المصادقة" على الميزانية بالتأشير.

كان الدافع أساساً إلى تغيير هذا المصطلح هو طابعه القدحي، لأن الوصاية في العادة تُفرض على عديم الأهلية أو ناقصها⁽⁵⁶⁾. والمثير أكثر هو أن تبقى هذه الرقابة حصريّة لوزارة الداخلية دون سواها، مع أن المنطق يتطلّب أن تُسند إلى رئاسة الحكومة؛ نظراً إلى الاختصاصات الواسعة لهذه الجماعات الترابية التي تتجاوز اختصاص وزارة الداخلية. وهناك من اقترح إنشاء وزارة خاصة بالتنمية المحلية، على أن يبقى اختصاص وزارة الداخلية منحصراً في المجال الأمني. ويتزايد الاستغراب، حينما يسند إلى العمال والولاية (المحافظون) وظيفة هذه الرقابة بالتفويض، وكذا التنسيق بين المصالح الخارجية لكل الوزارات خارج المركز (الفصل 145 من الدستور)، مع أن المنطق يتطلّب أن يسند ذلك، على الأقل على مستوى الجهات، إلى مندوب عن رئاسة الحكومة⁽⁵⁷⁾. ويثير هذا إشكالية أكبر، هي علاقة المنتخب بالمُعيّن، حيث يصبح بهذا المنطق للرقابة والوصاية السموّ للمُعيّن على المنتخب، على الرغم من أن هذا الأخير هو الذي يحوز صفة التمثيلية للشعب.

من النقائص البنيوية، التي لا تُخطئها العين الفاحصة للامركزية المغربية، عدم تناغمها مع اللامركز الإداري *Déconcentration*. فالمعروف في اللامركزية الإدارية أنها مثل العملة ذات الوجهين، تُمثّل اللامركزية وجهها الأول؛ بينما يمثّل اللامركز وجهها الآخر، وتعتبر اللامركزية معوّقة إن لم يتلاءم معها لامركز يساير تطوّرها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المطالب المرتبطة بتطوير اللامركز قديمة، وقد نصّت على ذلك المناظرة الوطنية الأولى للإصلاح الإداري حين تحدّثت عن ضرورة إعادة هيكلة الإدارة، في ضوء الدور الجديد للدولة ودعم سياسة اللامركزية الإداري، بهدف خلق شراكة حقيقية بين أجهزة الدولة على الصعيد المحلي، والجماعات المحلية والفرقاء الاقتصاديين والاجتماعيين لجعل اللامركزية في خدمة اللامركزية⁽⁵⁸⁾.

يُثبّل اللامركز الإداري الصورة المتطوّرة والمخفضة للمركزية الإدارية، وبمقتضاه يُخوّل موظفو الوزارة في العاصمة أو في الأقاليم، سواء بمفردهم أم في شكل لجان، ولاية البت في بعض الأمور، من دون حاجة إلى الرجوع إلى الوزير، ولا سيما في المسائل التي لا تحتاج إلى مجهود خاص في إنجازها، بهدف تخفيف العبء عن الوزير وتحقيق السرعة والتفرغ للأهم وللأمور ذات الأولوية. ولا تعني سلطة البت استقلال الموظفين، لكنهم دوماً سيكونون خاضعين لإشرافه، وإشراف رؤسائهم الإداريين في نطاق السلطة الرئاسية، ويمارسون مهماتهم بالتفويض فحسب، ولا تعتبر اختصاصاتهم أصلية بناء على نص قانوني⁽⁵⁹⁾. ويوضح الجدول (2) الفارق بين اللامركزية واللامركز.

55 الملاحظ في دستور عام 2011 أنه اعتمد مصطلح الرقابة عوضاً عن الوصاية على الجماعات الترابية، وهو ما أكدته القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، لكنه أبقى على مصطلح الوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية، كما نص عليها الفصل 89 من الدستور.

56 يمكن الإشارة هنا إلى أن المصطلح يمكن أن يكون له أكثر من مفهوم بحسب الحقل العلمي الذي يستعمل فيه. يشير مثلاً مصطلح "الوصاية" في القانون المدني إلى ذلك المفهوم القدحي، لكنه في القانون الإداري، لا يعني أي دلالة تنقيصية للجماعات الترابية، بل دليل أن فرنسا لا تزال تستعمل مصطلح "سلطة الوصاية" *Autorité de tutelle*.

57 هذا ما نصّت عليه المادة (16) من مبادرة الحكم الذاتي التي صاغها المغرب، ووضح أنها تُدرج في إطار بناء مجتمع ديمقراطي حديثي، يرتكز على مقومات دولة القانون والحريات الفردية والجماعية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. "يزاول مندوب للحكومة اختصاصات الدولة في جهة الحكم الذاتي للصحاء، المنصوص عليها في الفقرة 14 أعلاه". ينظر: "نص المبادرة المغربية بشأن التفاوض لتحويل الصحاء حكماً ذاتياً".

58 "الإصلاح الإداري بالمغرب: أعمال المناظرة الوطنية الأولى للإصلاح الإداري"، *المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية*، سلسلة نصوص ووثائق، العدد 68 (2002)، ص 73.

59 احشاش، ص 159.

الجدول (2) الفروق بين اللامركزية الإدارية واللامركز الإداري

من حيث	اللامركز الإداري	اللامركزية الإدارية
النظام الإداري	وحدة السلطة الإدارية (صورة للمركزية الإدارية)	تعدد السلطة الإدارية
اكتساب الشخصية المعنوية	هناك شخص معنوي عام واحد	تعدد الأشخاص المعنوية العامة
نظام العلاقات	السلطة الرئاسية	الوصاية/ الرقابة/ الإشراف
أساس ممارسة الاختصاصات	التفويض الإداري	نص تشريعي من السلطة التشريعية
الإنشاء والإلغاء	بقرار إداري	بنص تشريعي من السلطة التشريعية

المصدر: المرجع نفسه.

يُلاحظ في التجربة المغربية أن التطور في إقرار اللامركزية لم يواكبه تطوّر في اللامركز؛ ولذلك دق التقرير النهائي للجنة الاستشارية للجهوية ناقوس الخطر، حين نصّ على أن مسار اللامركز الإداري ما زال "يعاني إلى اليوم من مثبطات ومن عراقيل، بالرغم مما حصل من تقدّم لا يُنكر، وبالرغم من وجود نصوص تنظيمية والتزامات رسمية للمسؤولين في مختلف المستويات تكسّر اختيارات وتدابير جوهرية في هذا المضمار"⁽⁶⁰⁾. وقد أكد الملك في أكثر من خطاب أهمية اللامركز، قائلاً: "كما نهيب بالحكومة، إلى إعداد ميثاق وطني لعدم التمركز، يتوخّى إقامة نظام فعّال لإدارة لامركزية، يشكل قطيعة حقيقية مع المركزية المتحجّرة، نظام يعتمد مقاربة ترابية، ويقوم على نقل صلاحيات مركزية للمصالح الخارجية وانتظامها في أقطاب تقنية جهوية. كما يتعيّن تضمين هذا الميثاق الآليات القانونية الملائمة لحكمة ترابية تخوّل للولاة والعمال الصلاحيات اللازمة للنهوض بمهامهم، ولا سيما ما يتعلّق منها بالإشراف على نجاعة ممارسة اختصاصات أجهزة الدولة وتناسق عمل كافة المتدخلين على المستوى الترابي الإقليمي والجهوي"⁽⁶¹⁾.

الملاحظ أن هذا الميثاق⁽⁶²⁾ لم يرَ النور حتى عام 2018، ولا يزال تنزيل مقتضياته يعرف عثرات وصعوبات كثيرة، ما يُعوّق تطبيقاً أمثل للامركزية.

لن تكتمل هذه المزوجة بين المركزية واللامركزية، إلّا بالاعتراف للوحدات اللامركزية بدور في رسم السياسات العمومية للدولة. وفي هذا الإطار، يمكن القول إن الدستور مكّن الجماعات الترابية من هامش معتبر بشأن هذا الاختصاص، حين حدّد لها نسبة معتبرة للتمثيل البرلماني من خلال الغرفة الثانية؛ أي مجلس المستشارين، من خلال تمكين ممثليها من ثلاثة أخماس المقاعد (الفصل 63)، ومنحها اختصاص تحديد السياسات الترابية وتفعيل السياسة العامة للدولة من خلال هؤلاء الممثلين (الفصل 137)، وأعطاهم صلاحية مراقبة الحكومة

60 المملكة المغربية، اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، الكتاب الأول، التصور العام، ص 15.

61 "نص الخطاب السامي الذي وجهه جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى الثالثة والثلاثين للمسيرة الخضراء"، مراكش 2008/11/6، خطاب ورسائل ملكية، البوابة الوطنية للجماعات الترابية، شوهد في 2025/4/10، في: <https://acr.ps/1L9zR12>

62 المملكة المغربية، "مرسوم رقم 2.17.618، صادر في 18 ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري"، الجريدة الرسمية، السنة 107، العدد 6738، 2018/12/27، ص 9787.

وتقييم السياسات العمومية (الفصل 70). لكنه لم يُمكن هذا المجلس من تقديم ملتزم الرقابة لسحب الثقة من الحكومة وإقالتها، كما منحه للغرفة الأولى من البرلمان، بل أعطاه الحق فقط في تقديم ملتزم مسألة إلى رئيس الحكومة الذي له أجل ستة أيام ليعرض أمام هذا المجلس جواب الحكومة، يتلوه نقاش لا يعقبه تصويت (الفصل 106)، ومنحهم حق الأسبقية على الغرفة الأولى، أي مجلس النواب، في تدارس مشاريع القوانين التي تهم الجماعات الترابية والتنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية (الفصل 78). لكن الملاحظ أن توازن السلطات بين المركز والجماعات الترابية لا يزال بعيد المنال.

ولأن الطابع الديمقراطي للامركزية لا يكتمل إلا ببعدها التمثيلي المحلي للسكان، إضافة إلى الصلاحيات، فإن نزاهة الانتخابات تُمثل مؤشراً مهماً للقياس. وعلى هذا المستوى، يمكن تسجيل الملاحظة البنوية المرتبطة بنمط الاقتراع الذي لا يساعد في فرز مجالس منتخبة منسجمة وقوية، وحالة التشكيك الدائمة في نزاهة الانتخابات، وتدني مستوى التأطير السياسي للعديد من المنتخبين، خاصة بعد حذف اشتراط المستوى التعليمي على من يترشح للرئاسة، على الرغم من أن القانون السابق كان يشترط الشهادة الابتدائية، وقد كان منطق البحث عن التجويد يستدعي الرفع من هذا الشرط، خاصة في الجهات⁽⁶³⁾، وكذا اعتماد الاقتراع العلني قاعدة لانتخاب رئيس المجلس ونوابه وأجهزة المجلس⁽⁶⁴⁾، على الرغم من أنه يتعارض مع مبدأ ديمقراطي هو "سرية التصويت"، مبرر تخليق الانتخابات والحد من ظاهرة شراء الأصوات، لكن الملاحظ أن منطق تشكيل الأغليات نفسه بقي متحكماً ولم يتغير بهذا التعديل.

لقد كان من إيجابيات دستور عام 2011 إقراره، أول مرة، إعمال آليات الديمقراطية التشاركية، وإن كان السياق المغربي لم يجعل منها بديلاً من ديمقراطية تمثيلية غير مكتملة، تجرّ وراءها تاريخاً من الأعطاب، بقدر ما جعل من شكلي الديمقراطية مجتمعين بديلاً مفترضاً من واقع عنيد، واقع عدم المشاركة والعزوف وعدم التسييس⁽⁶⁵⁾.

تمّ التنصيص على الحق في المبادرة التشريعية بواسطة ملتزمات التشريع⁽⁶⁶⁾، وكذا الحق في المراقبة من خلال نظام العرائض⁽⁶⁷⁾. والأهم هو إقراره هذه الآلية حتى على المستوى اللامركزي من خلال التنصيص دستورياً على هذا الحق (الفصل 139)، وكذا التفصيل في شروطه في كل مستويات الجماعات الترابية، كما هو منصوص عليه في الباب الخامس من القانون التنظيمي للجهات الذي خصص لشروط تقديم العرائض من المواطنين والمواطنات والجمعيات (المواد 118-122)، والباب الخامس من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم (المواد 112-116)، والباب السادس من القانون التنظيمي للجماعات (المواد 121-125).

63 كانت المادة (28) من الميثاق الجماعي لسنة 2009 تنص على شرط الشهادة: "لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية أن ينتخبوا رؤساء، ولا أن يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة".

64 المادة (8) من القانون التنظيمي للجهات، والمادة (6) من القانون التنظيمي للجماعات، والمادة (7) من القانون التنظيمي للعمليات والأقاليم.

65 حسن طارق، *دستورانية ما بعد انفجارات 2011: قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر* (الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016)، ص 43-44.

66 الفصل 14 من الدستور؛ المملكة المغربية، "ظهر شريف رقم 1.16.108 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 64.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم الملتزمات في مجال التشريع"، *الجريدة الرسمية*، السنة 105، العدد 6092، 2016/8/18، ص 6077.

67 الفصل 15 من الدستور؛ المملكة المغربية، "ظهر شريف رقم 1.16.107 صادر في 23 من شوال 1437 (28 يوليو 2016) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 44.14 بتحديد شروط وكيفية ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية"، *الجريدة الرسمية*، السنة 105، العدد 6492، 2016/8/18، ص 6074.

من خلال جرد لحصيلة هذه الآلية التشاركية التي تعكس منسوب تجاوب المواطنين، يُلاحظ أنها لا تزال ضعيفة؛ إذ لم تتجاوز 212 عريضة حتى آخر رصد رسمي قامت به المديرية العامة للجماعات الترابية، يتضمن إحصاءً شاملاً لجميع العرائض المقدمة للمجالس المنتخبة، حتى 30 أيلول/ سبتمبر 2019، مقسمة على 46 عريضة قدمها المواطنات والمواطنون، قُبِل منها 22 فقط، و166 عريضة قدّمتها جمعيات المجتمع المدني، 140 جمعية فقط، قُبِل منها 81 عريضة فقط، وتمّ تقديم هذه العرائض إلى 97 جماعة ترابية فقط، من بين 1590 جماعة ترابية موجودة على الصعيد الوطني، أي بنسبة 6 في المئة، موزعة بحسب أصنافها كالتالي: 80 جماعة من 1503، و9 عمالات أو أقاليم من 75، و8 جهات من 12⁽⁶⁸⁾.

تطرح هذه الحصيلة أكثر من سؤال عن أسباب عدم تفاعل المواطنين والمجتمع المدني مع هذه الآلية، على الرغم من أهميتها والمجهود الذي بذلته السلطات لتوضيح التفاعل معها من خلال دلائل تبسيط مساطرها. ويفتح هذا الضعف الباب للتساؤل عن الشروط التي تُعتبر أحياناً تعجيزية⁽⁶⁹⁾.

خاتمة

مضى ما يزيد على عقد من الزمان على التنزيل الفعلي للنسخة الجديدة للامركزية المغربية، متمثلة في "الجهوية المتقدمة" كما تمّت "دسترتها" في عام 2011. وهي مدة كافية لتقييم حصيلتها مؤقتاً لاستدراك ما يشوبها من نقائص وما يعترضها من إكراهات، والاستفادة أكثر مما تُتيح من فرص. وهذه كانت توصية اللجنة الاستشارية للجهوية⁽⁷⁰⁾، حين نصّت على أن "طبيعة المشروع تقتضي تفعيله تدريجياً على مراحل، وفق خارطة طريق مضبوطة ترسم له [...] ويرافق التفعيل تقييم مستمر كفيل بأن يمنحه الوتيرة المثلى، مع إجراء ما يلزم من التصويب على المشروع، كلما اقتضى الأمر ذلك في ضوء الممارسة العملية"، واقتُرحت أن يوضع ضمن تدابير المواكبة "آلية للتتبع والتقييم الدوري لمسار اللاتمرکز في علاقته بمساري اللامركزية القطاعية والجهوية المتقدمة".

لن نقول جديداً، ولن نكون قاسين في الحكم على التجربة، إن نحن قلنا إنه لم يُحالفها النجاح حتى الآن في تحقيق الأهداف المُبتَغاة منها؛ لأن هذا الحكم عليه شبه إجماع في المغرب، بما في ذلك أعلى سلطة في البلاد، أي الملك الذي وُضِع في أكثر من مناسبة عدم رضاه عن الحصيلة، وتحدّث عن التحديات التي لا تزال تعترض تنزيل الجهوية المتقدمة، والتي اختزلتها الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الثانية للجهوية المتقدمة في ما يلي: "يقتضي البعد الاستراتيجي لمسار الجهوية المتقدمة المزيد من انخراط كافة الفاعلين في مسلسل للتشاور والحوار البناء، بما ينسجم مع منطق التدرج والتطور في التنزيل الكامل لهذا الورش، وخاصة فيما يتعلق بتدقيق وتحديد وتملك الاختصاصات وممارستها بشكل فعال، من أجل رفع التحديات التي أفرزتها الممارسة العملية". وحصرت هذه الرسالة التحديات في سبعة هي: تحدي الأجرأة الفعلية للميثاق الوطني للاتمرکز الإداري، وتحدي تدقيق وتفعيل اختصاصات الجماعات الترابية، ولا سيما منها المجالس الجهوية، الذي يُعدّ من الشروط الأساسية للتفعيل الحقيقي لورش الجهوية المتقدمة والنهوض بالتنمية الاقتصادية

68 المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية، "الديمقراطية التشاركية المحلية: تقديم العرائض للجماعات الترابية نموذجاً"، 2019، شوهد في 2024/12/28، في: <https://acr.ps/1L9zRxc>

69 الحصيلة كلها حول هذه الآليات التشاركية تقدم أرقاماً مُقلقة، بما فيها الآليات الوطنية. ينظر: "الحصيلة في الموقع المخصص لذلك في البوابة الوطنية للمشاركة الوطنية"، شوهد في 2025/1/10، في: <https://www.eparticipation.ma>

70 المملكة المغربية، اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، ص 14-16.

والاجتماعية للبلاد، إلا أن هذا الأمر أيضاً، وعلى الرغم من المجهودات المبذولة في هذا المجال، فإنه لم يتحقق بعد على الوجه المطلوب، وتحدي تعزيز الديمقراطية التشاركية على المستوى الجهوي والمحلي، وتحدي ربط المسؤولية بالمحاسبة في مجال تدبير الشأن الترابي، وتحدي الارتقاء بجاذبية المجالات الترابية لجذب الاستثمار المنتج، كرافعة أساسية لتقوية التنمية المستدامة، وتحدي قدرة الجهات على ابتكار آليات تمويلية جديدة، وتحدي التصدي لبعض الأزمات والتكيف مع التحولات التي يفرضها واقع اليوم وتأثيرات الغد⁽⁷¹⁾.

لا يمكن إنكار التطور الذي عرفته اللامركزية في المغرب، لكن ذلك لم يواكبه تطور مواز وبالوتيرة نفسها على مستوى اللامركز الذي من شأنه التخفيف من وطأة الطابع المركزي للدولة الموروثة عن جذورها المخزنية، وعن الاستنساخ غير المعقلن للنموذج الفرنسي في التدبير الإداري.

لم تشمل المراجعة الجذرية حتى الآن إعادة النظر في تعدد هذه الوحدات اللامركزية، الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، التي تبرز التجربة تداخلاً في مهماتها، وتكراراً لعملها، وتجاوزاً لمبررات وجودها كلها في بداية الاستقلال. وقد ضمنت اللجنة الاستشارية للجهوية تقريرها النهائي ضرورة مراجعة التداخل والتنازع في الاختصاصات، حيث نصت على أنه "ومع الاحتفاظ في الظروف الراهنة بمجالس العمالات والأقاليم، يقترح في المستقبل إجراء تقييم شمولي لمنظومة الجماعات الترابية لتجنب الازدواجية العضوية للمجالس المنتخبة ولتطوير التجمع البيني للجماعات Intercommunalité، وذلك استجابة إلى ضرورة إلغاء أسباب التداخل والتنازع في الاختصاصات بين المجالس المنتخبة المترابكة في مجال ترابي واحد، وإلى الحاجة إلى تعزيز المشاريع والوسائل لدى الجماعات في إطار تنظيمها البيني الديناميكي"⁽⁷²⁾. هل ما زالت الحاجة إلى العمالات والأقاليم في ظل الجهوية المتقدمة؟

طبعاً، يفتح هذا التساؤل الباب على حالة التضخم المؤسساتي التي يعيشها المغرب؛ ما يتطلب مراجعة لعدد المؤسسات والمقاولات العمومية⁽⁷³⁾ والوحدات الترابية، وكذا حالة التداخل الواقع بين الوكالات الجهوية لتنفيذ المشاريع التي تم التنصيب عليها في الباب الثاني من القانون التنظيمي للجهات (المواد 128-144)، وبعض الهيئات التي أنشئت من قبل لتنمية بعض المناطق الحدودية، مثل وكالة تنمية الأقاليم الشرقية، ووكالة تنمية أقاليم الشمال. نخلص من هذه الدراسة إلى مجموعة من التوصيات يمكن اختصارها في:

1. وجوب مراجعة تعدد النصوص القانونية المنظمة للامركزية؛ فقد كان كافياً الاقتصار على نص واحد يجمع كل الجماعات الترابية في مدونة واحدة، من دون تكرار المقتضيات المشتركة، وتخصيص قسم لكل

71 "نص الرسالة السامية لصاحب الجلالة الملك الموحدة إلى المشاركين في المناظرة الوطنية الثانية للجهوية المتقدمة، طنجة، 2024/12/20"، البوابة الوطنية للجماعات الترابية، 2024/12/20، شوهدي في 2024/12/31، في: <https://shorturl.at/9IxR2>

72 المملكة المغربية، اللجنة الاستشارية للجهوية، تقرير حول الجهوية المتقدمة، ص 11.

73 تعاني المحفظة العمومية هذا التضخم الذي بلغ إلى متم أيلول / سبتمبر 2024 ما مجموعه 271 مؤسسة ومقولة عمومية؛ منها 228 مؤسسة عمومية، و43 مقولة ذات مساهمة مباشرة للخزينة، إضافة إلى 525 هيئة يمتلكها بعض المؤسسات والمقاولات العمومية بشكل جزئي أو كلي، منها 53 في المئة مملوكة بالغالبية، كما تضم هذه المحفظة 73 شركة ذات مساهمة مباشرة للجماعات الترابية، منها 21 شركة تخضع للمراقبة المالية، ويتم تتبعها على مستوى المحفظة العمومية، و53 هيئة عمومية أخرى، منها 30 هيئة تخضع للمراقبة المالية، ويتم تتبعها على مستوى المحفظة العمومية. ينظر: وزارة الاقتصاد والمالية، تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية: مشروع قانون المالية لسنة 2025 (الرباط: 2025)، ص 13، شوهدي في 2025/2/5، في: <https://acr.ps/1L9zQtB>. وهو ما تطلب إصدار قانون إطار رقم 50.21 يتعلق بإصلاح المؤسسات والمقاولات العمومية، وكذا القانون رقم 82.20 المتعلق بإحداث الوكالة الوطنية للتدبير الاستراتيجي لمساهمات الدولة ومواكبة أداء المؤسسات والمقاولات العمومية.

صنف من الجماعات الترابية، إن تمّ الإبقاء عليها كلها، مع الحرص أيضًا على تضمين المشروع جميع الأحكام المتعلقة بالنظام الانتخابي والمالي والجباي، تأسيًا بالمشروع الفرنسي الذي جمع المقترحات التي تهم الجماعات الترابية، وهي كذلك ثلاثة، في مدونة واحدة عوضًا عن هذا التضخم والتكرار الذي أدّى إلى مضاعفة عدد المواد، مقارنة بالقانون السابق، حيث تضمّن قانون الجهات 256 مادة، وقانون العمالات والأقاليم (228)، وقانون الجماعات (283).

2. وجوب إعادة النظر في حدود المراقبة/ الوصاية والسلطة التي تتولاها وطبيعة علاقاتها مع الجماعات الترابية، لأن إسنادها إلى وزارة الداخلية يُغلب عليها الطابع الأمني والاحترازي الذي صار متجاوزًا. لذلك يلزم التفكير بجدية في منح هذه الصلاحية لرئاسة الحكومة أو إحداث وزارة منتدبة لدى رئيس الحكومة، مهمتها التنمية المحلية، خاصة بعد الارتقاء بمنصب رئيس الحكومة من وزير أول كان يقتصر دوره على تنسيق النشاطات الوزارية (الفصل 65 من دستور عام 1996) إلى رئيس حكومة يمثل سلطة رئاسية لجميع الوزراء (الفصل 89)، وله وحده ممارسة السلطة التنظيمية التي يمكنه تفويض بعضها لوزراء حكومته (الفصل 90).

3. لتحقيق استقلالية أكبر للجماعات الترابية، يلزم تمّتعها بموارد ذاتية مالية أكبر، وبحرية أوسع لتدبير ميزانياتها. ويلزم كذلك تغليب المقاربة التنموية على الأمنية، وكذا الاحتياجات الوطنية على الامتثال لتوصيات المنظمات الدولية⁽⁷⁴⁾.

4. وجوب إعادة النظر في معايير التقسيم الترابي والجهة التي تتولّى هذا الاختصاص، لأن كل الصيغ السابقة لم تفرز لنا إلا تفاوتًا مجاليًا وتركيزًا للثروة والسكنة في جهات قليلة. وهو ما يفقد أكثر الجهات جاذبيتها الترابية، ويجعلها متضررة من افتقادها الشروط اللازمة لتحقيق إقلاع تنموي. ولعل هذا من أسباب تركيز الاحتجاجات أكثر في هذه الجهات البعيدة من المركز، ومن أمثلة ذلك حراك الريف في شمال المغرب، وحراك سيدي إفيني في جنوب المغرب، وحراك جرادة في شرق المغرب.

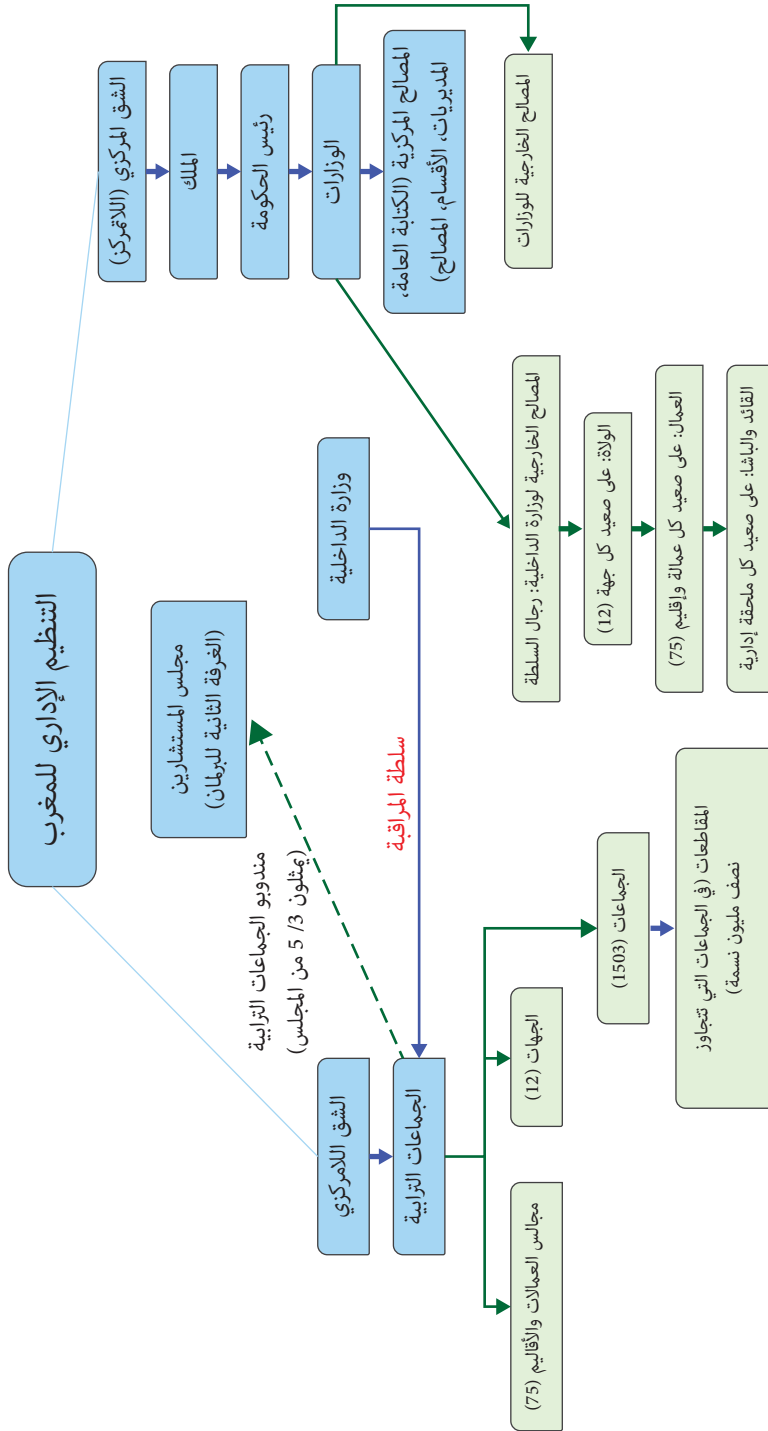
5. وجوب معالجة الضعف الكبير في تفاعل المواطنين، وأكبر تجلياته هو العزوف الملحوظ عن المشاركة في الانتخابات المحلية وضعف الإقبال على الآليات التشاركية التي تمّ إقرارها في آخر نسخة قبيل انتخابات عام 2015. وهذا يتطلب فتح نقاش عمومي حول أسباب هذا العزوف وسبل التغلب عليه.

6. يلزم تطوير الحكامة الترابية بإدخال تعديل على القوانين المنظمة لهذه الوحدات، لإلزامها بتقديم تقارير سنوية عن نجاعة أداؤها، عوضًا عن الاقتصر في هذا الالتزام على الميزانية فحسب.

74 يشير محمد طوزي، شغل منصب العضوية في اللجنة الاستشارية لمراجعة دستور عام 2011، تحت عنوان "اللامركزية المستحيلة"، في مؤلف مشترك مع بياتريس هيبو: "وتمسّياً مع توصيات الشركاء الدوليين، ولا سيما البنك الدولي، لكن أيضًا في إطار العلاقات الثنائية مع الدول الأوروبية، وجدت مسألة اللامركزية نفسها في قلب الانشغالات الأيديولوجية للفاعلين السياسيين الرئيسيين. وقد كشف الحديث عن فوائدها أولاً، ثم تنزيلها، عن أهداف متناقضة. إن الحاجة إلى التحكم السلطوي في المجال الترابي، من خلال شبكة محكمة، يجب أن يسمح للجماعات المحلية بالحصول على صلاحيات وموارد كافية لإنتاج زبائن، من دون أن يكونوا قادرين على توليد قوى محلية حقيقية من المحتمل أن تُقوّض قيادة الإدارة المركزية". ينظر: Béatrice Hibou & Mohamed Tozy, *Tisser le temps politique au Maroc: Imaginaire de l'Etat à l'âge néolibéral* (Paris: Karthala, 2020), pp. 334-335.

ملحق

تصميم هيكل التنظيم الإداري المغربي



المصدر: من إعداد الباحث.

المراجع

العربية

- أحرشان، عمر. الأساس في دراسة المصطلح القانوني. الدار البيضاء: مطبعة النجاح الجديدة، 2020.
- "الإصلاح الإداري بالمغرب: أعمال المناظرة الوطنية الأولى للإصلاح الإداري". المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. سلسلة نصوص ووثائق. العدد 68 (2002).
- بروحو، عبد اللطيف. مالية الجماعات المحلية بين واقع الرقابة ومتطلبات التنمية. مج 70. سلسلة مواضيع الساعة. الرباط: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2011.
- بوز، أحمد. الدستور المغربي: سياق النشأة ومسار التطور. الرباط: شمس برينت، 2019.
- دليل أكسفورد للمؤسسات السياسية. تحرير ر. أ. و. رودس وسارة أ. بايندر وبيتر أ. روكمان. ترجمة على برازي وابتسام خضرا. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2022.
- حركات، إبراهيم. المغرب عبر التاريخ. الدار البيضاء: دار السلمي، 1965.
- الصروخ، مليكة. القانون الإداري: دراسة مقارنة. الرباط: دار الأمان، 2001.
- طارق، حسن. دستورية ما بعد انفجارات 2011: قراءات في تجارب المغرب وتونس ومصر. الدوحة/ بيروت: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016.
- الطماوي، سليمان. الوجيز في القانون الإداري: دراسة مقارنة. القاهرة: دار الفكر العربي، 1989.
- الكرابي، إدريس. التنمية: نهاية نموذج؟ الدار البيضاء: المركز الثقافي للكتاب، 2018.
- محمد، ضريف. النسق السياسي المغربي المعاصر: مقارنة سوسيوسياسية. الدار البيضاء: أفريقيا الشرق، 1991.
- المسعف، صالح. "التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب من المركزية إلى اللامركزية". دبلوم الدراسات العليا. كلية الحقوق، جامعة الحسن الثاني، 1989.
- المملكة المغربية، اللجنة الاستشارية للجهوية. تقرير حول الجهوية المتقدمة: مرفوع إلى العناية السامية لصاحب الجلالة الملك محمد السادس. الكتاب الأول، التصور العام. في: <https://acr.ps/1L9zQTd>.
- المملكة المغربية، المجلس الأعلى للحسابات. التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنة 2015. الرباط: 2015. في: <https://shorturl.at/xkoRK>.
- المملكة المغربية، وزارة الاقتصاد والمالية. تقرير حول المؤسسات العمومية والمقاولات العمومية: مشروع قانون المالية لسنة 2025. الرباط: 2025. في: <https://acr.ps/1L9zQtB>.
- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات الترابية. "الديمقراطية التشاركية المحلية: تقديم العرائض للجماعات الترابية نموذجًا". 2019. في: <https://acr.ps/1L9zRxc>.

الأجنبية

- Jalāl, Muḥammad Saʿīd, Abdallah Saaf & Tahar El Mesmoudi (dir.). *Contribution à l'étude des politiques au Maroc*. Rabat: Fsjes Mohammed V, 1991.
- Santucci, Jean-Claude (ed.). *Le Maroc actuel: Une modernisation au miroir de la tradition?* Paris: CNRS, 1992.
- Santucci, Jean-Claude & Habib El Malki (dir.). *Etat et développement dans le monde arabe: Crise et mutations au Maghreb*. Paris: CNRS, 1990.
- Hibou, Béatrice & Mohamed Tozy. *Tisser le temps politique au Maroc: Imaginaire de l'Etat à l'âge néolibéral*. Paris: Karthala, 2020.
- Jnah, Abdelali. *Réflexions sur la Modernisation de la Fiscalité Locale Au Maroc*. Rabat: Publications Remald, 2015.
- Miaille, Michel. *L'État du droit: Introduction à une critique du droit constitutionnel*. Fontaine: Les Presses universitaires de Grenoble, 1978.
- Rachida, Cherifi. *Le Makhzen politique au Maroc hier et aujourd'hui*. Casablanca: Afrique-Orient, 1988.
- Rousset, Michel & Jean Garagnon. *Droit administratif marocain*. Revu et mis à jour par Michel Rousset & Mohammed Amine Benabdallah (revs.). Collection: Thèmes actuel, no. 99. Rabat: Publications de la Remald, 2017.

صدر حديثاً

مجموعة مؤلفين

تحديات العيش معاً في مجتمع تعددي

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب **تحديات العيش معاً في مجتمع تعددي**. وهو في الأصل ندوة شارك فيها أستاذة فلسفة بالعنوان نفسه الذي صدر به، وتدور موضوعاته حول: التعددية والحدثة وإشكالياتهما، وإشكالية لبنان الميثاقي مع الديمقراطيات الليبرالية، وتأثير الفلسفة في العيش المشترك، وقدرتها على تغيير المجتمعات الإنسانية وتأمين العيش المشترك، وحدود التعددية في تطبيق شرعة حقوق الإنسان، والمجتمع التعددي من منظار الفلسفة، وملاحظات حول العيش معاً في ظل التجربة اللبنانية. وقد ارتأى المركز العربي نشر أعمال الندوة ودعوة أستاذة فلسفة آخرين للمشاركة في إبداء الرأي، تعميماً للفائدة ومن أجل إحاطة أوسع وإفساحاً في المجال لمقاربة الموضوع من وجهات نظر عدة؛ لما لموضوع التعددية الطائفية في لبنان من أهمية جعلته الشغل الشاغل لمقاربات سياسية وقانونية وتاريخية خلال سنوات طويلة، إذ يعتبر البعض هذه التعددية السبب في أزمات لبنان منذ استقلاله عام 1943. يقع الكتاب في 160 صفحة شاملة ببليوغرافيا وفهرساً عاماً.



مرّوة صبحي منتصر | *Marwa Sobhy Montasser

حوكمة المناخ المتعددة المستويات وأثرها في الاستدامة الحضرية: مدينة شنتشن الصينية نموذجًا

The Impact of Climate Multi-level Governance in Urban Sustainability: The Shenzhen Model

ملخص: تهدف هذه الدراسة إلى مراجعة مفهوم الحوكمة المتعددة المستويات خارج سياق نشأته الأوروبية في محاولة لتطبيقه على سياق سلطوي كحالة الصين، مستخدمةً برنامجًا تجريبيًا للمدن المنخفضة الكربون طُبّق في مدينة شنتشن باعتبارها حالة بحثية من أجل فحص العوامل التي تحفز المدن الصينية على تبني إجراءات سياسة الاستدامة من منظور حوكمة متعدد المستويات. وتكشف أن السلطوية المرنة في الصين تتمتع بقدرة تكيفية، عززت بقاء النظام. وتنتهي إلى أن التنمية الحضرية المنخفضة الكربون قد مثلت بابًا لتحولات مهمة انعكست على وفاء الدولة بالتزاماتها في حماية البيئة وبلوغ الغايات الوطنية في مجال الحد من استهلاك الطاقة، وكان لها آثار غيّرت ملامح نظام الإدارة المحلية الهرمي وطابع النظام السياسي الصيني ذاته، وذلك في اتجاه الحد من السلطوية لصالح تنمية محلية فاعلة تتشارك فيها أطراف المجتمع على اختلافها.

كلمات مفتاحية: الحوكمة المتعددة المستويات، سياسات المناخ، البرنامج التجريبي للمدينة المنخفضة الكربون، السلطوية المجزأة، مدينة شنتشن، الصين.

Abstract: This study seeks to extend the concept of multi-level governance beyond its European origins by applying it to an authoritarian context, with China as a focal case. Using a low-carbon city pilot program in Shenzhen as a case study, it investigates the factors motivating Chinese cities to adopt sustainability policies from a multi-level governance perspective. The findings indicate that China's adaptable authoritarianism has allowed for a level of flexibility that strengthens regime stability. The study concludes that low-carbon urban development has opened pathways for meaningful transformations, enabling China to fulfil its environmental commitments and achieve national energy reduction targets. These developments have impacted the hierarchical structure of local governance and brought gradual shifts in the political system, reducing authoritarian control in favour of effective local development with active collaboration from diverse societal stakeholders.

Keywords: Multi-level governance, climate policies, low-carbon city pilot program, fragmented authoritarianism, Shenzhen, China.

* مدرّسة العلوم السياسية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.

Assistant Professor of Political Science, Faculty of Economics and Political Science, Cairo University.

Email: marwa89@feps.edu.eg

مقدمة

الحكومة المتعددة المستويات هي نمط من أنماط الحكم تتوزع فيه الصلاحيات والمسؤوليات بين مستويات مختلفة من السلطة، المحلية والوطنية والدولية، ويشارك فيه فاعلون حكوميون وغير حكوميين في صنع السياسات وتنفيذها، بدلاً من الاعتماد على الحكومة المركزية فقط. ترتبط نظرية الحكومة المتعددة المستويات بالسياق الذي نشأت فيه، أي السياق الأوروبي الغربي وما يعكسه من ملامح الديمقراطية التعددية، وهو سياق يختلف عن حال الصين التي لا مجال لوصفها بديمقراطية تعددية، من هنا، طرحت بعض الدراسات⁽¹⁾ شكوكاً حول إمكانية تطبيق هذه النظرية في السياق الصيني. وبما يسوغ السؤال: ألهمه النظرية إمكانية للتطبيق وتعميم افتراضاتها على سياقات سلطوية ذات ملامح سياسية واقتصادية وثقافية مغايرة؟ وتطرح الدراسة زعماً يسير بعكس ذلك التشكيك. وترى في حالة الصين باعتبارها نموذجاً للأنظمة التي تجمع بين التطور والسلطوية، إمكانات لتطبيق حوكمة متعددة المستويات. وتنطلق من اقتناع بضرورة النظر المغاير غير التنميطي للأنواع المختلفة من النظم السلطوية، وعدم تصور أن الاستبداد يتشكل من كيانات صارمة التنظيم، تدار من أعلى إلى أسفل. وتتصور الدراسة من خلال النموذج الصيني وجود سلطويات مجزأة إلى حد بعيد، تخضع عمليات صنع القرار فيها لمسارات متعددة، وعبر أشكال أكثر تعقيداً من النموذج الهراري التقليدي، وهذا النموذج قد تغيرت ملامحه في أثناء عمليات الإصلاح الإداري العديدة التي خاضها، والتي كان من نواتجها إكساب النظام الإداري سمات حكم مرنة تظهر مهارات التكيف اللازمة لضمان بقاء النظام وسط مجتمع متنوع باستمرار وظروف خارجية مليئة بالتحديات.

ولعل في قضية المناخ وتعامل الحكومات معها ما يدل على مثل هذه التحولات. وقد تشكلت في تجارب دولية سياقات جديدة لحكومة سياسات البيئة، وأخصها ما يتصل بقضية تغير المناخ. وثمة اعتراف متزايد على مستوى التنظيم الحكومي بأن المسؤولية عن العمل في هذا المجال مسؤولية مشتركة، يجب أن تتضافر فيها جهود الحكومة بمختلف مستوياتها وقطاعاتها. صحيح، أن موضوع تغير المناخ يقع ضمن اختصاص وحدات الحكومة المسؤولة عن الإدارة البيئية، لكن الوحدات المسؤولة عن الأنشطة الاقتصادية والصناعية، لها كذلك تأثير متزايد في الانبعاثات الكربونية. ولا يُستثنى من ذلك القطاع الخاص، وما فيه من أنشطة الاستهلاك والإنتاج؛ ما يبرز الحاجة إلى تواصل شبكي عبر القطاعات والمستويات الحكومية المختلفة؛ لتسهيل التعاون والتنسيق وتعبئة الموارد داخل الجهاز الحكومي ومع المجتمع. تُبرز الخبرات الدولية أنّ حوكمة المناخ الفاعلة تحتاج إلى تشارك الجهات الفاعلة، عامة وخاصة، في القيادة وتنفيذ السياسات، الأمر الذي يتطلب ترتيبات حوكمة هجينة وتقسيمات جديدة للأدوار والمسؤوليات.

وقد عزت الدراسات المبكرة التباين في الالتزام المحلي بحماية المناخ إلى مجموعة من المحددات الداخلية، مثل القدرة الحكومية، والقيادة المحلية، والدعم المجتمعي، وتأثيرات مجموعات المصالح، والمخاطر البيئية⁽²⁾.

1 لمزيد من التفاصيل، ينظر:

Minsi Liu & Kevin Lo, "A Comparative Review of Urban Climate Governance in Chinese and Western Contexts," *Urban Governance*, vol. 1, no. 2 (2021), pp. 81-88; Yannis Papadopoulos, Pier Domenico Tortola & Nathan Geyer, "Taking Stock of Multilevel Governance Research Programme: A Systematic Literature Review," *Regional & Federal Studies*, vol. 21 (2024).

2 Z. Liu, J. Wang & C. W. Thomas, "What Motivates Local Sustainability Policy Action in China? The Case of Low-Carbon City Pilot Program," *Urban Affairs Review*, vol. 58, no. 3 (2022), pp. 767-769, accessed on 19/9/2024, at: <https://bit.ly/4e8I9AS>; Vanesa Castan Broto & Harriet Bulkeley, "A Survey of Urban Climate Change Experiments in 100 Cities," *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions*, vol. 23, no. 1 (2013), pp. 92-102; George C. Homsy, Zhilin Liu & Mildred E. Warner, "Multilevel Governance: Framing the Integration of Top-Down and Bottom-Up Policymaking," *International Journal of Public Administration*, vol. 42, no. 7 (2019), pp. 572-582.

ويجادل الباحثون من منظور الحوكمة المتعددة المستويات بأن عملية صنع السياسات المناخية المحلية تتشكل من خلال عوامل خارجية، بما في ذلك التعلم الأفقي والانتشار عبر المدن، إضافةً إلى الحوافز والقدرات التي تنظمها سلطات المستوى الأعلى على نحو رأسي.

إلا أن الحال حتى الآن هو غلبة الخبرة الغربية على الدراسات في هذا الجانب. وهي دراسات تستمد فهمها لإجراءات الاستدامة المحلية من تجربة المدن في أوروبا الغربية وأميركا الشمالية، بالأساس، أي إننا أمام انحياز معرفي يركز على خبرة ما بعد التصنيع، حيث يتسم توزيع صلاحيات السلطة بمنح استقلال أكبر للأجهزة المحلية. تركز هذه الدراسات على إجراءات الاستدامة ذات الدوافع المحلية التي اتخذتها تلك المدن، والتي كانت بمنزلة مختبرات للابتكارات السياسية العفوية ونشر السياسات الأفقية عبر الصلاحيات القانونية للحكومات المحلية في سياق ديمقراطي⁽³⁾.

في المقابل، لا يُعرف سوى القليل نسبيًا عن الدوافع التي تحفز إجراءات السياسات المناخية المحلية في البلدان النامية التي تحكمها نظم سلطوية، وتهيمن فيها الحكومات المركزية على صنع السياسات المحلية. ويزداد الغموض في هذا الجانب في حالة البلدان السلطوية التي خططت شوطًا كبيرًا على مضمار التقدم الاقتصادي والإداري. في هذا، تقدّم الصين حالة فريدة، تكفل دراستها تيسر فهمنا لحوافز الاستدامة المحلية وإجراءاتها في سياق سلطوي⁽⁴⁾. ونشير هنا إلى ملامح ثلاثة لافتة:

1. بعد مضي أربعة عقود على الإصلاحات الاقتصادية والإدارية التي تعزز التوجه نحو السوق، باتت حكومات المدن تتمتع بقدر أكبر من الاستقلالية في تقرير جداول الأعمال المحلية قياسًا على العهد السابق على الإصلاحات، على الرغم من أن الحكومة المركزية الصينية تظل مؤثرة في صنع السياسات الحضرية، من خلال سيطرتها على الحوافز المالية والسياسية المنظمة داخل نظام حكومي هرمي.
2. اتخذت عملية صنع السياسات المحلية في الصين مسارًا يمكن نعته بـ "التجريب في ظل التسلسل الهرمي"، وهو مسار يختلف عن نهج "تلقائي" لصنع السياسات نجده في البلدان الديمقراطية. في الصين، لا يمنع تمكين المدن المحلية لتقديم ابتكارات سياسية خاصة بها، من بقاء سيطرة الحكومة المركزية، وهي التي تستفيد غالبًا من تجربة السياسات المحلية في نهاية المطاف لتعزيز تحوّل السياسات الوطنية⁽⁵⁾.
3. حتى وقت قريب، هيمن التصنيع والتنمية الاقتصادية على جداول أعمال السياسات المحلية في المدن الصينية، ما أدى إلى فجوة واسعة النطاق في تنفيذ السياسات البيئية. وثمة مدن توافرت لها ميزات لا تتاح لغيرها من مدن الصين لهذا السبب.

3 Rachel M. Krause, "Symbolic or Substantive Policy? Measuring the Extent of Local Commitment to Climate Protection," *Environment and Planning C-Government and Policy*, vol. 29 (2011), pp. 46-62; Rachel M. Krause, "Political Decision-Making and the Local Provision of Public Goods: The Case of Municipal Climate Protection in the US," *Urban Studies*, vol. 49 (2012), pp. 2399-2417; Mark Lubell, Richard Feiock & Susan Handy, "City Adoption of Environmentally Sustainable Policies in California's Central Valley," *Journal of The American Planning Association*, vol. 75 (2009), pp. 293-308; Taedong Lee & Chris Koski, "Multilevel Governance and Urban Climate Change Mitigation," *Environment and Planning C-Government and Policy*, vol. 33 (2015), pp. 1501-1503.

4 Ibid., p. 1506.

5 Sebastian Heilmann, "Policy Experimentation in China's Economic Rise," *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 1 (2008), p. 3.

وضمن الملمح الأخير، تفحص الدراسة البرنامج التجريبي للمدن المنخفضة الكربون Low-Carbon City Pilot Program, LCCP، متخذةً مدينة شنتشن الصينية حالةً لدراسة العوامل التي تحفز المدن الصينية على تبني إجراءات سياسة الاستدامة من منظور حوكمة متعددة المستويات. تُعدّ شنتشن، التابعة لمقاطعة قوانغدونغ Guangdong Province، أول منطقة اقتصادية خاصة أنشئت ضمن سياسة الإصلاح والانفتاح في الصين، وباتت واحدة من أربع مدن من الدرجة الأولى في الاستدامة البيئية. في عام 2015، بلغ عدد سكانها 10.77 ملايين نسمة، في حين بلغ نصيب الفرد فيها من الناتج المحلي الإجمالي حوالي 25 ألف دولار أمريكي. تستكشف شنتشن مستقبل التنمية المستدامة في الصين، باعتبارها واحدة من المجموعة الأولى من 13 مدينة رائدة منخفضة الكربون في البلاد وسبع مناطق تجريبية لتداول انبعاثات الكربون، وكذا تبرز الممارسات الفضلى في مجال الحوكمة البيئية وصنع السياسات المحلية⁽⁶⁾.

لقد زاد الاهتمام بنظرية الحوكمة المتعددة المستويات Multi-Level Governance، لما لها من إسهام في تعزيز سياسات المناخ عبر نهج متعدد المراكز والقطاعات. وجرى نقل بؤرة التركيز في صياغة الأهداف المناخية وتنفيذها من الحكومات إلى المنظمات غير الحكومية وحكومات المدن. وتشغل المناقشات الدولية المتعلقة بسياسة المناخ الاهتمام بمستويين مكملين لمستوى الحكومات، أحدهما دونها، في مستوى محلي، والآخر فوقها، على صعيد الشبكات الدولية. وقد بات اللجوء إلى المستويين الوسيلة المعززة لمساعي التخفيف من آثار تغير المناخ والتكيف معه. ويشير مفهوم الحوكمة المتعددة المستويات إلى منظومة تضم المؤسسات الحكومية التي تعمل على مستويات مختلفة، توازرها الجهات الفاعلة من القطاع الخاص والمجتمع المدني المنخرطة في الشأن العام. وعلى صعيد الإدارة المحلية، تلفت الحوكمة المتعددة المستويات الانتباه إلى قدرة السلطات البلدية على الوصول إلى المعلومات والموارد والمشاركة في عمليات صنع السياسة التي باتت تشارك في صياغتها حكومات المدن والبلديات.

من هنا، تطرح الدراسة إشكالية مفادها أن السياسة المناخية المحلية في المدن الصينية تنجز من خلال نظام لإدارة الاستدامة، يتشكل قوامه من هياكل متعددة المستويات، وتحركه آليات محفزة، تضمن توازنًا بين تعدد الهياكل ومحددات نظام للحكم سلطوي وهرمي. ويتفرع عن هذه الإشكالية عددٌ من الأسئلة نسبره في حالة الدراسة وهي مدينة شنتشن:

- إلى أي حدّ نجحت السياسات المحلية في حالة الدراسة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة في سياسات المناخ في ظل وجود حكومة حزب واحد شديدة المركزية؟
- ما المؤسسات التي شاركت الحكومات المحلية في صنع السياسات المناخية؟
- إلى أي مدى يمكن أن تقدم المدن الصينية نموذجًا للمدن في الدول النامية في تنفيذ سياسات مناخية محلية في ظل التسلسل المؤسسي الهرمي؟

ومن الناحية المنهجية، جرى اعتماد المنهج النوعي الاستقرائي؛ وذلك بهدف إلقاء الضوء على التجربة محل الدراسة من حيث أبعادها وتطورها وآفاقها المستقبلية. واعتمدت في ذلك على مصادر متعددة، من بينها التشريعات

6 Zhanglan Wu, Jie Tang & Dong Wang, "Low Carbon Urban Transitioning in Shenzhen: A Multi-Level Environmental Governance Perspective," *Sustainability*, vol. 8 (2016), p. 720, accessed on 19/9/2024, at: <https://bit.ly/3XuraSA>

والبيانات والخطط والوثائق الرسمية، فضلاً عن الأدبيات ذات الصلة. ومن الناحية النظرية، تعتمد الدراسة في فهم "أنواع حوكمة المناخ"، خارج منشئها الأصلي الأوروبي، على المفاهيم المشتقة من نظرية حوكمة المناخ المتعددة المستويات، وتطبيقها على مدينة شنتشن الصينية، آملّة في فهم انعكاسات هذا على بلدان الجنوب العالمي.

تعالج الدراسة في قسمها الأول الجوانب النظرية والمفاهيمية للحوكمة المتعددة المستويات، ثم تبين مدى توافرها في الحالة الصينية، لتعرض من ثم البرنامج التجريبي للمدينة المنخفضة الكربون في الصين باعتبارها حالة دراسية تختبر من خلالها الأسئلة البحثية. يتضمن ذلك استعراضاً لهيكل توزيع السلطة في مجال السياسات البيئية في الصين وموقع الشبكات غير الرسمية في عملية صنع السياسة البيئية، ثم تعرض المعلومات السياقية حول البرنامج التجريبي للمدينة المنخفضة الكربون، لا سيما فيما يتعلق بعملية التقديم والموافقة للمدن التجريبية المنخفضة الكربون، بناءً على المعلومات التي تمّ جمعها من خلال المراجعة الوثائقية، وأخيراً تطرح دراسة الحالة في مدينة شنتشن مثالاً بارزاً لنجاح الحوكمة المتعددة المستويات في التحول الحضري المنخفض الكربون. ثم تنتهي الدراسة بخاتمة تبرز أهم خلاصاتها وبعض الدروس المستفادة عربياً.

أولاً: الخلفية النظرية

1. إطار الحوكمة البيئية المتعددة المستويات

منذ تسعينيات القرن الماضي، صُكّت مفاهيم الحوكمة المتعددة المستويات لوصف الترتيبات المجزأة والمتعددة الأطراف والمتعددة المراكز لحكم البيئات والأقاليم في أوروبا الغربية، وهي تمثل شكلاً محدداً من ترتيبات الحوكمة الشبكية، تتألف من مجموعتين مترابطتين من العمليات:

أ. المجموعة الأولى: وهي التفاوض على السلطة وصلاحياتها بين المستويات المختلفة في الحكومة، ومن ذلك تفاوض السلطات المركزية مع السلطات البلدية.

ب. المجموعة الثانية: تتشكل من مجالات مترابطة من السلطة، ذات اختصاصات متعددة، تنطوي على مشاركة مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية⁽⁷⁾.

وقد وفرت نظرية الحوكمة المتعددة المستويات للأكاديميين إطاراً لفهم العلاقة بين التطورات الاجتماعية والتكنولوجية. في السابق، لم تحظ السياسة الحضرية باهتمام واضح في الدراسات السياسية، وشهد العقدان الأخيران تحولاً في شكل سلطة الحكم وتوزيعها في السياسة الوطنية، فبعد أن كانت الحكومات الوطنية تتمتع بصلاحيات شبه حصرية باستخدام صنع السياسات المحكومة رأسياً، نما دور الحكم المحلي في التأثير في السياسة الوطنية على نحو كبير. دفعت هذه التغييرات بمزيد من البحوث السياسية التي اهتمت بالسياسة فوق الوطنية، وركزت على تعميم الحوكمة البيئية العالمية⁽⁸⁾. ومرجع ذلك إلى إسهام ما نسميه المدن المعولمة،

7 Linda Katrin Westman, Vanesa Castan Broto & Ping Huang, "Revisiting Multi-Level Governance Theory: Politics and Innovation in the Urban Climate Transition in Rizhao, China," *Political Geography*, vol. 70 (2019), p. 15, accessed on 19/9/2024, at: <https://bit.ly/4ean2hq>

8 D. L. Downie, P. Chasek & J. W. Brown, *Global Environmental Politics: Dilemmas in World Politics*, 6th ed. (Boulder, CO: Westview Press, 2014).

التي باتت المواقع الأساسية لدراسة تلك التغيرات التي شملت الهياكل الوطنية والعالمية، ومجال ملاحظة تأثير العمليات الوطنية والعالمية الحضرية. وأصبح من الصعب دراسة الحوكمة البيئية العالمية والحوكمة الحضرية معزل عن تلك المدن وتجاربيها. وأدى ذلك إلى دمج مناهج أبحاث الحوكمة البيئية الحضرية والعالمية في نهج واحد متعدد المستويات.

وعلى صعيد التشريع الوطني، تجري الاستفادة من الممارسات الفضلى التي تقدمها هذه المدن، إذ إنها باتت مواقع مؤسسية أشد أهمية من أي وقت مضى، وبرزت الإدارة الحضرية لهذه المناطق محلّ نظر خلال سنّ تغييرات أساسية للدول الوطنية، ودليلاً على إعادة توزيع سلطة الدولة⁽⁹⁾. وفي موضوع هذه الدراسة، نلمح ميل المدن إلى اختيار كيفية استجابتها لسياسات التخفيف من آثار تغير المناخ، عبر استراتيجيات وعمليات تصوغ هذه الاستجابات، وتشكل من إجراءات الحوكمة الرأسية والأفقية، التي يتم تطويرها في هيئة عمليات للحوكمة المتعددة المستويات⁽¹⁰⁾. ويجري عادة تخصيص السلطة والموارد والعمل من خلال العمليات الرأسية أو الأفقية. رأسياً، يجري التفاوض على السلطة وتوزيع الموارد بين مختلف المستويات داخل حكومة واحدة. وأفقياً، نلمح حركة تدفق الموارد والسلطة بين شبكات السلطات الحكومية وغير الحكومية المترابطة. يختلف هذا النهج تماماً عن النموذج التقليدي للحكم، والذي تتدفق فيه السلطة من أعلى إلى أسفل، حيث الحكومة المتمركزة على رأس المجتمع والمكلفة بالحكم نيابةً عنه توجه جميع عناصر الإدارة. وهذا عين ما تغير في السنوات الأخيرة في حالات عدة مدن غير غربية، ب بروز حوكمة أقل هرمية، وسلطة أقل تركيزاً، تعمل من خلالها شبكة مترابطة تتجاوز الحدود التنظيمية الرسمية. وفي الإمكان الزعم أن إطار الحوكمة المتعدد المستويات هذا يتيح لنا بحثياً التعرف إلى نوعية توزيع السلطة والموارد بصورة أكثر دقة، ويسرّ فحص الحوكمة من منظور أوسع، وفي سياقات متنوعة.

2. تعريفات الحوكمة المتعددة المستويات

نعود إلى محتوى الحوكمة المتعددة المستويات، وما الذي نعنيه تحديداً بها. لقد اكتظت الأدبيات بتعريفات متنوعة لها، منها ما يعرفها بأنها "نظام من المفاوضات المستمرة بين الحكومات المتداخلة على عدة مستويات إقليمية". ومن زاوية دور الجهات الفاعلة غير الحكومية، نجد من يعرفها بأنها "التفاعل المتزامن للجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية على مختلف الصلاحيات القانونية الممنوحة لهم"⁽¹¹⁾. يمكن أن يسهم هذا المفهوم في مقارنة مجموعة واسعة من القضايا التي تمتد من التعبئة السياسية، وصنع السياسات، إلى إعادة هيكلة الدولة. ومن هنا، يميل بعض الباحثين إلى التعامل مع الحوكمة المتعددة المستويات باعتبارها نظرية، وليس مجرد مفهوم.

تقدّم سيمونا بياتوني وصفاً تفصيلياً للحوكمة المتعددة المستويات يؤكد على سماتها المميزة، ويتكون من شقين⁽¹²⁾:

9 N. Brenner, *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood* (Oxford: Oxford University Press, 2004).

10 G. Alber & K. Kern, "Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-Level Systems," Paper Presented at Proceedings of the OECD Conference Competitive Cities and Climate Change, Milan, 9-10/10/2008.

11 Simona Piattoni, "Multi-Level Governance: Underplayed Features, Overblown Expectations and Missing Linkages," in: E. Ongaro (ed.), *Multi-Level Governance: The Missing Linkages* (Bingley: Emerald Group Publishing, 2015), pp. 321-325.

12 Ibid., p. 326.

أ. شق "التعدد"، تتجاوز فيه مستويات التفاعل المستويين المركزي والمحلي، بمعنى أنه لا يشمل فاعلي الحكومة فحسب، بل يتناول الفواعل والديناميكيات دون الوطنية أيضًا.

ب. شق "الحكومة"، حيث تبرز مشاركة الجهات الفاعلة غير الحكومية في صنع القرار الرسمي، وكذا تنفيذ القرارات والسياسات العامة وتقييمها. وهي مشاركة تتسم بالشمول⁽¹³⁾.

وترصد بياتوني⁽¹⁴⁾ جملة من السرديات التي تقف وراء ظهور ترتيبات الحوكمة المتعددة المستويات إلى حيز الوجود. وتشمل خطابات "الصحة الإقليمية" The Regional Awakening Narrative (من الستينيات والسبعينيات والثمانينيات)، مقتزنة بسرد العولمة (التسعينيات)، وسرد تعبئة المجتمع العابر للحدود الوطنية. إضافة إلى ذلك، هناك "سرد التكامل الإقليمي" للاتحاد الأوروبي، الذي كان مصدر إلهام لمناطق أخرى من العالم لمحاولة تعزيز التنسيق الإقليمي للسياسات الاقتصادية إن لم يكن التكامل التام، مثل ميركوسور Mercosur وهو كتل اقتصادي في أميركا اللاتينية، ورابطة دول جنوب شرق آسيا (آسيان ASEAN) في جنوب شرق آسيا، والاتحاد الأفريقي، وغيرها.

ووضع شميتر تعريفًا أضيق وأشد صرامة، أشار فيه إلى الحوكمة المتعددة المستويات بوصفها "ترتيبًا لاتخاذ قرارات ملزمة تتضمن عددًا كبيرًا من الجهات الفاعلة المستقلة سياسيًا، ولكنها مترابطة - الخاصة والعامة - على مستويات مختلفة من التجميع الإقليمي في أكثر أو أقل العمليات المستمرة للتفاوض/ المداولات/ التنفيذ، وهذا لا يمنح اختصاصًا سياسيًا حصريًا أو يؤكد تسلسلاً هرميًا مستقرًا للسلطة السياسية على أي من هذه المستويات". تجعل هذه الملاحظة الحوكمة المتعددة المستويات قابلة لرسم حدود دقيقة لما هو موجود وما ليس ضمن نطاق اختصاصها⁽¹⁵⁾.

ومع ذلك، فإن المفاضلة بين التعريف الأوسع والتعريف الأضيق للحوكمة المتعددة المستويات تتضح أكثر عند توسيع المفهوم ليشمل أنظمة سياسية متنوعة، خارج جغرافيا ميلاد المفهوم، الواقعة في شمال غرب أوروبا، وخارج نطاق الدراسات التي انحصرت مجال ملاحظتها وجدالاتها داخل الاتحاد الأوروبي. هكذا، تشمل التحديات التي تواجه التعريف الصارم عند تطبيقه على الصين، على سبيل المثال هذه المحاور: أكان من المنطقي افتراض أن مستويات الحكومة "مستقلة" بعضها عن بعضها؟ وهل كان جميع اللاعبين متساوين؟ وما أدوار الجهات الفاعلة غير الحكومية في الصين؟

لا نعني بالطبع أن للصين خصوصية في هذا السياق. في واقع الأمر، تتمتع غالبية دول العالم بنظام حكم موحد، ومن غير المألوف أن تكون الجهات الفاعلة في الساحة العامة مستقلة سياسيًا عن بعضها. وفي معظم أنحاء العالم، لا تزال الجهات الفاعلة الاجتماعية غير قابلة للمقارنة بالحكومات من حيث قوتها وقدراتها، ومشاركتها في الشؤون العامة محدودة إلى حد ما. ولا نتصور أن دور الجهات الفاعلة غير الحكومية في الحوكمة المتعددة المستويات في الدول النامية وفي المجتمعات التي تحكمها نظم سلطوية سيكون مماثلًا

13 Ongaro (ed.).

14 Piattoni, pp. 327-330.

15 P. Schmitter, "Neo-Neofunctionalism," in: A. Weiner & T. Diez (eds.), *European Integration Theory* (Oxford: Oxford University Press, 2004), p. 49.

لدور نظرائهم في الدول الديمقراطية، وبخاصة في شمال غرب أوروبا. إن الباعث السياسي، الذي يستدعي الحوكمة المتعددة المستويات في هذا السياق، هو على وجه التحديد مساعدة هذه الجهات الفاعلة على تطوير قدراتها وإفساح المجال لمشاركتها التفاعلية في الحكم.

من هنا، نعول كثيرًا على تعريف بياتوني بأنّ الحوكمة المتعددة المستويات هي "فئة من ترتيبات صنع السياسات تتميز بالنشاط المتزامن للجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية على صلاحيات قانونية مختلفة، بحيث تتحدى العلاقات المتبادلة التي نشأت على هذا النحو التسلسلات الهرمية الحالية، بل تأخذ في الوقت نفسه شكل شبكات غير هرمية". يمكن الاتفاق مع بياتوني على أن التأثير النهائي للحوكمة المتعددة المستويات يتحدد من خلال قدرة التعبئة لجميع الجهات الفاعلة المعنية⁽¹⁶⁾، على الرغم من أن ترتيباتها تتحدى الفكرة النموذجية المثالية لدولة ويستفاليا.

وفي حالة الدراسة، نلجأ إلى المعاني المختلفة لمفهوم الحوكمة، مستهدفين التمييز بين الحوكمة المتعددة المستويات MLG والمفاهيم الأخرى القريبة منها، كالحوكمة الشبكية Networked Governance, NG. يتعامل الأخير مع العلاقات الأفقية غير المنظمة التي تطورت مع مرور الوقت. ويعتمد التعاون داخل الشبكات عادةً على اتفاقيات غير رسمية بين الجهات الفاعلة المترابطة التي تثق ببعضها⁽¹⁷⁾. ومن ثم، تتميز الشبكة عادةً بالتنسيق بين الأنظمة الاجتماعية غير الرسمية بدلاً من الهياكل البيروقراطية.

صحيح، تيسر الحوكمة المتعددة المستويات إشراك جهات فاعلة شبكية ذات اعتماد متبادل على الموارد، إلا أن الحوكمة المتعددة المستويات والحوكمة الشبكية بينهما بعض الاختلافات. ذلك أن مفهوم الحوكمة الشبكية يميل إلى أن يتألف من جهات فاعلة لها مصالح مشتركة، وتتواصل من خلال علاقات غير رسمية، وروتينية للتركيز على القضايا المحلية، وعادة ما تكون أكثر نشاطاً في تنفيذ السياسات، وليس في صنعها، في حين تتجاوز الحوكمة المتعددة المستويات مثل تلك الشبكات، مدفوعة بالرغبة في إشراك مختلف الجهات الفاعلة على مستويات مختلفة، وعبر السلطات الممنوحة لحكومات المدن، في صنع القرار وتنفيذه. وقد تكون آليات الحوكمة المتعددة المستويات غير رسمية أو رسمية، روتينية أو مخصصة، وطوعية أو مفروضة⁽¹⁸⁾.

وعلى منوال التمييز نفسه، تختلف الحوكمة المتعددة المستويات عن الحوكمة التعاونية Collaborative Governance, CG. يبين كريس آنسل وأليسون غاش كون الحوكمة التعاونية استراتيجية للحكم، من خلالها "تقوم واحدة أو أكثر من الوكالات العامة بإشراك أصحاب المصلحة من غير الدول بصورة مباشرة في عملية صنع القرارات الجماعية التي تكون رسمية وموجهة نحو توافق الآراء وتداولها"⁽¹⁹⁾. وهي تهدف إلى وضع السياسة العامة أو إدارة البرامج أو الأصول العامة، أو تنفيذها. وتمتاز الحوكمة التعاونية

16 Piattoni, pp. 326-327.

17 M. Fenwick, S. Van Uytsel & S. Wrba, *Networked Governance, Transnational Business and the Law* (Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, 2014).

18 C. Jones, W. Hesterly & S. Borgatti, "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms," *The Academy of Management Review*, vol. 22 (1997), pp. 911-913.

19 Chris Ansell & Alison Gash. "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18 (2008), p. 543.

بأنها تمكّن المشاركين من المشاركة مباشرة في صنع القرار بدلاً من مجرد "التشاور"⁽²⁰⁾. يُنظر عادةً إلى الحوكمة التعاونية على أنها نوع من الترتيبات الرسمية والمهيكلية للحوكمة. ويعتبر والتر وبيتر الحوكمة التعاونية بمنزلة نشاط رسمي "يقوم على التشارك في الأنشطة والهياكل والموارد"⁽²¹⁾. يتمثل أحد الاختلافات المهمة بين الحوكمة المتعددة المستويات والحوكمة التعاونية في أنه في حين أن لهما التعاون بوصفه عنصرًا أساسيًا، فإنّ الحوكمة التعاونية عادة لا تتطرق إلى القضايا التي تنطوي على بنية معقدة من الكيانات الحكومية؛ لأنها تنظر غالبًا إلى مستوى واحد من الحكومة وهي الحكومة المركزية⁽²²⁾.

على الصعيد التنظيمي، تتعامل الحوكمة المتعددة المستويات مع فاعلين عديدين على المستويات الوطنية وفوق الوطنية ودون الوطنية، ضمن هياكل أكثر تعقيدًا لصنع السياسات وتنفيذها. ولا نرغب هنا في ادعاء وجود فجوة بين الحوكمة التعاونية أو الحوكمة الشبكية، من ناحية، والحوكمة المتعددة المستويات، من ناحية أخرى، لأنها أطر من الناحية المفاهيمية والتجريبية، بينها تداخل جزئي. بل نؤكد أنه لا ينبغي استخدام الحوكمة الشبكية (مع تركيزها على الشبكات وحدةً للتحليل) ولا الحوكمة التعاونية (مع تركيزها على تحقيق الميزة التعاونية وحدةً للتحليل) بديلاً من الحوكمة المتعددة المستويات (مع تركيزها على الطبيعة المتعددة المستويات لأنظمة الإدارة المعقدة باعتبارها الوحدة الرئيسة للتحليل). فالحال أن الحوكمة التعاونية، والحوكمة الشبكية تكملان الحوكمة المتعددة المستويات، وإن كانتا لا تحلّان محلّها. وفي نهاية المطاف، تناقش هذه الدراسة تلك الأطر الثلاثة بوصفها مفاهيم مهمة، يعين استخدامها بطريقة تكاملية في تسليط الضوء على جوانب مختلفة لظواهر السلطة المعقدة. ويعوّل على إمكان استكشافها من الباحثين الآخرين على نحو أكبر من خلال التحليلات المقارنة لسياقات متنوعة.

يؤدي التعاون بين القطاعات، وهو عنصر أساسي في الحوكمة المتعددة المستويات، دورًا في تسهيل التعاون أو تشكيله بين المستويات المتعددة وسلطات الحكومة. ومن هنا، فإنّ الشرعية هي دائماً مصدر اهتمام قويّ وأحياناً مهمين في عمل الحوكمة المتعددة المستويات. وقد حددت الأدبيات العديد من أشكال ممارسة السلطة التي يمكن إدراجها ضمن مصطلح الحكم المتعدد المستويات، بما في ذلك إجراءات اللامركزية وعملياتها، والحكم الشبكي بين الحكومات المركزية، والجهات الفاعلة غير الحكومية، والمنظمات فوق الوطنية، وتآكل السلطة المركزية على أيدي الوحدات دون الوطنية والجهات الفاعلة الأخرى في تنفيذ السياسات⁽²³⁾.

ثانيًا: الحوكمة المتعددة المستويات في الصين

تخضع حوكمة الاستدامة الحضرية في الصين لسيطرة هيكل هيراركي لاتخاذ القرار (من أعلى إلى أسفل)، تظل المشاركة العامة فيه محدودة، بل غير فعالة في كثير من الأحيان. لكن ثمة من يجادل بأنّ أربعة عقود من إصلاح الحوكمة قد غيرت التسلسل الهرمي البيروقراطي التقليدي لصنع السياسات في الصين، ما سمح لمزيد

20 Ibid., p. 544.

21 U. M. Walter & Christopher G. Petre, "A Template for Family-Centered Interagency Collaboration," *Families in Society the Journal of Contemporary Human Services*, vol. 81, no. 5 (2000), p. 499.

22 Ibid., p. 500.

23 Laszlo Bruszt, "Multi-Level Governance-The Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States," *Regional & Federal Studies*, vol. 18, no. 5 (2008), pp. 607-627.

من المبادرات من القاعدة إلى القمة، والمشاركة المجتمعية، والتفاعلات الأفقية عبر الصلاحيات القانونية، بتشكيل قرارات السياسة المحلية وفي الإدارة البيئية المحلية على وجه الخصوص⁽²⁴⁾.

ومع ذلك، فإن هيكل الحكم المتعدد المستويات في الصين لا يزال متسماً بالسلطوية، ومن ثم، فهو أكثر توجهاً من أعلى إلى أسفل مقارنة بهياكل الحكم الفدرالية المتعددة المستويات في الديمقراطيات الغربية، التي تفوض الكثير من السلطات القانونية والسياسية لحكومات الولايات والحكومات المحلية وتعطي الحكم الذاتي المحلي الأولوية.

وعلى الرغم من أن الحكومة المركزية تظل مؤثرة في صنع السياسات الحضرية، تعمل الحكومة المركزية أيضاً على تحفيز الابتكار في سياسات المناخ المحلية من خلال اعتماد استراتيجيات مناخية وطنية وبدء برامج تجريبية⁽²⁵⁾. وتُظهر تجربة السياسات في الصين أيضاً سمات مميزة في ظل نظام الحكم المتطور المتعدد المستويات. صاغ سياستيان هيلمان مصطلح "التجريب في ظل التسلسل الهرمي" لوصف الديناميكيات بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية لابتكار السياسات والتحول في الصين على مدى العقود الأربعة الماضية⁽²⁶⁾. وعلى عكس أنماط الابتكار المحلي العفوي في الديمقراطيات الغربية، فإن تحول السياسات في الصين ينتج من جهدٍ واعٍ من جانب الحكومة المركزية لإضفاء الشرعية وتمكين مبادرات الابتكار في السياسات من القاعدة إلى القمة، مع توسيع نطاق الابتكارات الناجحة في نهاية المطاف في سياسات الإصلاح الوطنية. بل إن الحكومة المركزية تستخدم تجربة السياسات، من خلال التحكم في غرض البرامج التجريبية وموقعها وأدائها وحتى تقييمها، للإشارة إلى أفكار سياسية جديدة والحث في نهاية المطاف على إحداث تحول في السياسات على الصعيد الوطني⁽²⁷⁾.

1. شكل توزيع السلطة في مجال السياسات البيئية في الصين

تجري عملية صنع السياسات البيئية في الصين في ظروف مركبة، تتصف عادة بتوترات كامنة وبتجاذب بين القوى المنخرطة فيها. وتراوح تلك العملية بين سيطرة الدولة المركزية واستقلالية الجهات الفاعلة المحلية، في مناخ لاتخاذ القرار محوط بالمؤثرات الرسمية وغير الرسمية، تحاول فيه الحكومة باعتبارها موقعاً لصنع القرار التعامل مع الضغوط المتصاعدة من أطراف عديدة والتي تهدف إلى حماية البيئة.

تتمثل إحدى السمات الرئيسية في النظام السياسي الصيني في المنافسة بين السلطة المنظمة إقليمياً والسلطة المنظمة رأسياً. ويبدو توزيع السلطة في الصين بصورة "سلطوية مجزأة" "Fragmented Authoritarianism" بحسب وصف لايرتال وإوكسنبرج. وتتسم تلك السلطوية المجزأة بمحددات أهمها توتر العلاقات المركزية/المحلية، ومنافسات السلطة الرأسية Tiao والسلطة الأفقية Kuai، والبيروقراطيات الوظيفية Xitong، وأخيراً، توتر الوضع الإداري للجهات الفاعلة الحكومية والعلاقات بينها، بما فيها الوكالات والشركات المملوكة للدولة⁽²⁸⁾.

24 Liu, Wang & Thomas, pp. 767-798; Yi Li & Fulong Wu, "The Transformation of Regional Governance in China: The Rescaling of Stathood," *Progress in Planning*, vol. 78, no. 2 (2012).

25 Bo Miao & Yu-Wai Vic Li, "Local Climate Governance under the Shadow of Hierarchy: Evidence from China's Yangtze River Delta," *Urban Policy and Research*, vol. 35, no. 3 (2017), pp. 298-300.

26 Heilmann, pp. 6-8.

27 Miao & Li, pp. 302-304.

28 K. Lieberthal & M. Oksenberg, *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988).

ويؤدي ما يسمى المكاتب على مستوى الحكومات الدنيا في الأقاليم، وهي مناظرة للوزارات المركزية، دورًا في تغذية هيكل حوكمة متعدد المستويات على نحو واضح⁽²⁹⁾. لذلك من الملموس أثناء صياغة السياسات البيئية أن تستجيب وزارة البيئة لمتطلبات مكاتب حماية البيئة المحلية في مستويات الإدارة الخمسة: المقاطعة والمحافظات والبلدية والبلدة والقرية.

وقد جاءت توجهات اللامركزية المالية لصالح الحكومات والمؤسسات المحلية، حيث حوّلت السيطرة على الموارد وصنع القرار إليها من الحكومة المركزية. ومن ثم جرى تعزيز دور مكاتب حماية البيئة على نحو كبير، بعدما كانت مجرد وكيل ينفذ توجهات الوزارات المركزية. صحيح، أن هذه المكاتب ما زالت تقدم تقاريرها إلى وزارة حماية البيئة، لكنها تعتمد على الحكومة المحلية في التمويل والتوظيف. وبموقعها هذا، فإنها تؤثر في الخطوط المتقاطعة للتسلسل الرأسي والإقليمي للسلطة.

وكان السعي للحفاظ على شرعية نظام الحزب الواحد في الصين يدفع نحو تخفيف قبضة الحكومة المركزية عن المجتمع المدني، وظهور المنظمات غير الحكومية، ليحدث من خلالها نوع من توزيع السلطة الموازي. وفي ظل نقل الحكومة المركزية بعض المسؤوليات إلى المستوى المحلي، فقد احتاجت إلى التأكد من أن الحكومات المحلية ستنفذ السياسات المركزية⁽³⁰⁾.

ومن هنا، وجدت الحكومة المركزية سبيلًا لتعزيز سيطرتها على الحكومات المحلية من خلال تفعيل أدوار المنظمات غير الحكومية. وسمحت من ثم بمشاركة في أداء أدوار في السياسات البيئية من أجل غرض أساسي وهو التعويض عن ضعف مكاتب حماية البيئة في الحكومات المحلية. ويُذكر أن المنظمات غير الحكومية في الصين ما زالت تعتمد على شبكة منتشرة وغير رسمية تضم الأفراد والجماعات والشبكات الأخرى التي تمكنهم من سد الفجوة بين دولة الحزب والمجتمع، ومن ثم إعادة التفاوض على علاقاتهم مع تلك الدولة. وتتحو تلك المنظمات، في سعيها إلى تجنب إعاقه أعمالها، إلى التعاون مع الوكالات الحكومية عوضًا عن التورط في علاقات عدائية مع الحكومة المركزية. وعلى الرغم من هذا الميل إلى التعاون، فإن المنظمات غير الحكومية البيئية تمكنت في حالات نادرة من الضغط على الحكومات المحلية وانتزاع تنازلات منها، وذلك عبر تشكيل تحالفات مع الجهات الفاعلة في وسائل الإعلام أو البرلمان الوطني أو الحكومة المركزية⁽³¹⁾. وثمة أمثلة عديدة على ذلك، منها ما يخص تعديلات ألزمت بها الحكومة في موضوع تقييم الأثر البيئي لبناء سدود توليد الكهرباء. وانتهت عام 2008، بأن أصدر مجلس الدولة في الصين لوائح الإفصاح عن المعلومات الحكومية لتقييمات الأثر البيئي لمشاريع البناء، والذي يرفع الحجب عن المعلومات، ويضمن وصول الجمهور إليها، من خلال تقارير الأثر البيئي، وكذلك تعزيز المراقبة الشعبية على وكالات تقييم الأثر البيئي وعملية المشاركة العامة⁽³²⁾.

29 O. Hensengerth, "Multi-Level Governance of Hydropower in China? The Problem of Transplanting a Western Concept into The Chinese Governance Context," in: Ongaro (ed.), p. 298.

30 Ibid., p. 300.

31 Ibid., p. 301.

32 Kevin Lo, He Li & Kang Chen, "Climate Experimentation and the Limits of Top-Down Control: Local Variation of Climate Pilots in China," *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 63, no. 1 (2020).

2. الشبكات والطابع غير الرسمي في عملية صنع السياسة البيئية

من بين الملامح اللافتة في النظام الصيني أن القواعد الإدارية في رسمها علاقات السلطة لا تسمح للوحدات التي يرأسها من لهم مناصب متساوية بإصدار أوامر ملزمة. وإذ تتسم البيروقراطية بتكاملها الرأسي، فإن وزارة البيئة المسؤولة عن إنفاذ التشريعات البيئية تجد نفسها في وضع صعب أحياناً، بحيث تكون في علاقة ندية مع شركات الخدمات، ومنها شركات الكهرباء. والحال أن تلك الشركات المملوكة للدولة ليست جزءاً من وزارة البيئة، ولكنها جزء من هيئة الإشراف على الأصول المملوكة للدولة SASAC. لذلك، وفي حين أن البيروقراطية البيئية تديرها رسمياً وزارة حماية البيئة، فإن شركات الكهرباء تديرها مباشرة هيئة الإشراف على الأصول المملوكة للدولة. على الرغم من أن وزارة حماية البيئة مكلفة رسمياً بإنفاذ التشريعات البيئية، فإنها تجد نفسها في وضع صعب بسبب تساوي المناصب مع شركة الكهرباء لأنها جزء من هيئة الإشراف على الأصول المملوكة للدولة. والبديل هو التعاون والتنسيق، لا الأوامر الهرمكية، بين الوزارة وهيئة الإشراف على الأصول المملوكة للدولة⁽³³⁾.

ومثال ذلك، في عام 2003، حين حاولت حكومة مقاطعة هوايان المضّي قدماً في خططها لبناء 13 سدّاً على نهر نو. وكان قانون الأثر البيئي قد صدر في عام 2002 ليفرض تقييم الأثر البيئي باعتباره مطلباً قانونياً للتصريح بمشاريع البنية التحتية الكبيرة، ومنها بالطبع هذه السدود، وقد تضمن أحكاماً تفرض إجراء مشاورات عامة مع المجتمع بشأنه. توقعت حكومة مقاطعة هوايان أن القانون الجديد سيعقّد عملية صنع القرار ويعرقل بناء السدود، فحاولت الدفع بقرار من اللجنة الوطنية للتنمية والإصلاح قبل دخول قانون تقييم الأثر البيئي حيز التنفيذ. لكن بمجرد تسرب خطط السدود إلى الجمهور، نشأ تحالف بين المعارضين لها على مستوى البلاد، وقد شمل نشطاء بيئيين ورجال أعمال وسياسيين ووسائل إعلام وأعضاء في المؤتمر الشعبي الوطني (البرلمان الصيني) والمؤتمر الاستشاري السياسي للشعب الصيني (جهاز تداولي من دون سلطة رسمية، ولكن يمكن أن يعمل بصفة استشارية ضد الحكومة). واستطاع التحالف إجبار رئيس الوزراء في ذلك الوقت وين جيا باو على التدخل شخصياً وتكليف حكومة هوايان بإجراء تقييم الأثر البيئي بموجب قانون عام 2003. وأدى ذلك إلى تقليص عدد السدود من ثلاثة عشر إلى أربعة فقط⁽³⁴⁾.

يُعدّ هذا المثال نادرة من خلاله تبين ما للقوى الاجتماعية من قوة جديدة، وقدرة على إجبار الشركات والوكالات الحكومية على اتباع الإجراءات القانونية بدلاً من الاعتماد على شبكاتها غير الرسمية وممارسة السلطة على أساس الرتبة الإدارية والعلاقات القيادية⁽³⁵⁾. وهو يفسر بعضاً من عملية صنع القرارات من منظور متعدد المستويات في الصين؛ فالصيغة الرسمية لهيكل الحكم، المتسم بالمركزية والهرمكية السلطوية، ليست بالضرورة مؤشراً على أداء السلطة في الحياة السياسية العملية. من هنا تنشأ ضرورة تأمل علاقات السلطة لفهم مسارات الحوكمة المتعددة المستويات. وهذه الحوكمة لا تنفصل عن أبعاد حوكمة المجتمع المدني والعلاقات الأفقية مع الدولة. وتتسم النظم السلطوية مثل الصين بغموض العلاقة بين الرسمي وغير الرسمي، من ثم تبقى الحاجة ضرورية لتكوين فهم مدقق لعلاقات السلطة الشاملة وصنع القرار غير الرسمي.

33 D. Magee, "New Energy Geographies: Powershed Politics and Hydropower Decision Making in Yunnan, China," Ph.D. Dissertation, University of Washington, Washington, 2006, p. 191.

34 Ibid., p. 192.

35 Ibid., p. 193.

تقدم الدراسة في هذا الجزء، عبر مقارنة الإدارة البيئية المتعددة المستويات، بياناً لسياسة شنتشن في التعامل مع قضية المناخ. تبنت هذه المدينة، التي قدّمت تجربة التنمية الاقتصادية الأسرع في الصين، البرنامج التجريبي للمدينة المنخفضة الكربون، وطُبقت تدابير محددة للحدّ من استهلاك الطاقة ضمن إجراءات عديدة، وبيّنت في تفاعلات إنجازها كيفية اندماج الأطراف المختلفة في هذه العملية ضمن هيكل مختلف عن الشكل الهراري التقليدي أطلق عليه "العلاقات الهرمية الأفقية".

Low-carbon city performance

Red	0.392
Orange	0.393 - 0.577
Yellow	0.578 - 0.636
Light Green	0.637 - 0.703
Dark Green	0.704 - 0.783

Scale: 0 85 170 340 510 880 km

W. Chen et al., "What Determines the Performance of Low-Carbon Cities in China? Analysis of the Grouping Based on the Technology-Organization-Environment Framework," *PLoS One*, vol. 18, no. 8 (2023), accessed on 19/9/2024, at: <https://bit.ly/3zq5crE>

تتعرض الصين لضغوط متزايدة من المجتمع الدولي، باعتبارها أكبر مصدر لانبعاثات الغازات الدفيئة في العالم، إذ تطلق أنشطتها الإنتاجية والمعيشية ما يقرب من ثلث هذه الغازات؛ من أجل تحمّل مسؤولية أكبر

في التخفيف من تغير المناخ⁽³⁶⁾. وفي هذا السياق، أطلقت اللجنة الوطنية للتنمية والإصلاح بوصفها السلطة الحكومية المركزية المسؤولة عن استراتيجية المناخ الوطنية وصنع السياسات البيئية، البرنامج التجريبي للمدن المنخفضة الكربون في عام 2010⁽³⁷⁾. كان الغرض من هذا البرنامج تشجيع حكومات المدن المحلية على استكشاف تدابير مبتكرة "يمكن أن تنمّي الاقتصاد وتحسّن معيشة الناس، فضلاً عن مكافحة تغيّر المناخ العالمي، والحدّ من كثافة الكربون، وتعزيز التنمية الخضراء في الصين".

في المرحلة الأولى من البرنامج، تقدّمت 12 مدينة على مستوى المقاطعات والمحافظات بطلبات لتطبيقه، منها ثماني مدن حظيت بموافقة اللجنة الوطنية للتنمية والإصلاح باعتبارها أول مجموعة من المدن التجريبية المنخفضة الكربون في تموز/ يوليو 2010. وقد جرى توسيع البرنامج في المرحلتين اللاحقتين، بضمّ 28 مدينة على مستوى المقاطعة والمحافظات من أصل 41 تمّت الموافقة عليها في كانون الأول/ ديسمبر 2012⁽³⁸⁾. وفي المرحلة الثالثة، خفّضت اللجنة الوطنية للتنمية والإصلاح المنحة الأولية⁽³⁹⁾؛ ومع ذلك، ومن دون الحوافز المالية، تقدّمت 41 مدينة في المحافظة وقررت الحكومة المركزية منح جميع المتقدمين تقريراً ألقاب المدن التجريبية باستثناء ست مدن ذات جودة ضعيفة في وثائق التقديم⁽⁴⁰⁾.

يتضمن التقدّم بطلب للانضمام إلى المدن التجريبية المنخفضة الكربون، مثل العديد من البرامج التجريبية الأخرى في الصين، ثلاث خطوات⁽⁴¹⁾. أولاً، الإعلان عن فتح باب التقدم بالطلبات وإبلاغ حكومات المقاطعات به، لتقوم بتعميمه على جميع البلديات التابعة لها. ثم تستوفي البلديات الراغبة في المشاركة وثائق الطلب بتوجيه من اللجنة الوطنية للتنمية والإصلاح. وفي كل جولة من طلبات التقديم، يجوز لكل مقاطعة في هذه اللجنة أن توصي بإشراك بلديات في حد ثلاث على الأكثر. وتتولى إدارة استراتيجية تغيّر المناخ التابعة للجنة الوطنية تنظيم لجان الخبراء للمراجعة واتخاذ القرار النهائي بشأن المدن التي ستجري الموافقة على انضمامها إلى البرنامج التجريبي. وتظهر في هذه المرحلة أدوار للخبراء المحليين في إعداد وثائق الطلبات المحلية وفي عملية المراجعة والموافقة النهائية. وهي تقوم على عديد المشاورات وجولات التفاوض بين الوكالات المركزية والإقليمية والبلدية. وتستعين البلديات بمشورة السلطات المركزية وسلطات المقاطعات لسبر تفضيلات اللجنة الوطنية للتنمية والإصلاح وتوقعاتها، خلال إعدادها لوثائق التقديم. ولوحظ أن حكومات المقاطعات قد أدّت دوراً محورياً في تنسيق عملية تقديم الطلبات، وإن ظل الأمر متروكاً لسلطات المدن لتقرر إذا ما كانت ستنضم أم لا بناءً على قدرتها على تقديم سياسات وابتكارها؛ للحدّ من تغير المناخ والالتزام بها⁽⁴²⁾.

36 "Mega-Stress for Mega-Cities: A Climate Vulnerability Ranking of Major Coastal Cities in Asia," World Wide Fund (WWF) (2009), accessed on 19/9/2024, at: <https://bit.ly/3TyRIOA>

37 W. Chen et al., "What Determines the Performance of Low-Carbon Cities in China? Analysis of the Grouping Based on the Technology-Organization-Environment Framework," *PLoS One*, vol. 18, no. 8 (2023), p. 13, accessed on 19/9/2024, at: <https://bit.ly/3zq5crE>

38 Ibid., p. 15.

39 يُذكر أن البرنامج التجريبي للمدن المنخفضة الكربون لا تموله الحكومة المركزية، باستثناء المنح الأولية التي تخصص لمساعدة المدن على وضع خطط عمل للمدن المنخفضة الكربون.

40 Liu, Wang & Thomas, pp. 767-769.

41 Ibid., p. 770.

42 Ibid., p. 772.

2. سياسة المناخ والإنماء الحضري المنخفض الكربون

حين أنشأت الحكومة المركزية مؤسسات وطنية للتخفيف من تغير المناخ والحفاظ على الطاقة وخفض الانبعاثات، أنشأت كل حكومة إقليمية إدارات في مقابلها لأداء المهمة نفسها. وتحركت حكومات المقاطعات في عملها تحت إشراف الحكومة المركزية، بوضع حاكم المقاطعة قائدًا لمجموعة حوكمة تغير المناخ. وشكلت المدينة هذه المجموعة على مستوى ينقل ما في المركز وبهمة مماثلة هي معالجة قضايا تغير المناخ، وتولي مسؤولية صياغة وتنفيذ سيناريوهات حوكمة تغير المناخ والتخطيط والتوظيف ذات الصلة في منطقة شنتشن، إضافةً إلى تنظيم برنامج آلية التنمية النظيفة.

ومنذ عقدين، حققت شنتشن تقدمًا كبيرًا في الإنتاج النظيف وإعادة التدوير والمباني الخضراء مع تحقيق انخفاض سريع في مؤشر استهلاك الطاقة. وهكذا، دخلت في الدفعة الأولى من المدن التجريبية الوطنية المنخفضة الكربون. وفي عام 2005، كان استهلاك وحدة الناتج المحلي الإجمالي للطاقة 0.59 طن / 10000 يوان، وهو أقل بكثير من المتوسط الوطني للصين. تسعى شنتشن باستمرار للحفاظ على الطاقة وخفض الانبعاثات⁽⁴³⁾، على الرغم من أن مؤشر استهلاك الطاقة منخفض نسبيًا.

يُظهر الكتاب الإحصائي السنوي لشنتشن أنه حقق أهداف الحفاظ على الطاقة السنوية المحددة للفترة 2011-2013، مع انخفاض استهلاك الطاقة لوحدة الناتج المحلي الإجمالي لعام 2011 بنسبة 4.39 في المئة بما يعادل 0.472 طن / 10000 يوان، تم تخفيض بيانات عام 2012 بنسبة 4.51 في المئة، بما يعادل 0.451 طن / 10000 يوان. ومع ذلك، تتجاوز بيانات عام 2013 حد الـ 5 في المئة عند 5.12 في المئة، بينما بلغ استهلاك الطاقة لوحدة الناتج المحلي الإجمالي 0.428 طن / 10000 يوان. وحققت على نحو تراكمي هدف 66.13 في المئة الذي حددته الخطة الخمسية الثانية عشرة، متجاوزة 6.13 في المئة من الهدف⁽⁴⁴⁾.

وبالمقارنة أفقيًا ببقية المدن في مقاطعة قوانغدونغ، فإن استهلاك الطاقة لوحدة الناتج المحلي الإجمالي لكل 10000 يوان هو الأدنى، أقل من 70 في المئة من متوسط مؤشر البلاد، مقارنة بالمدن الصغيرة والمتوسطة الأخرى في الصين. وفي عام 2013، كان استهلاك الطاقة لوحدة الناتج المحلي الإجمالي أعلى قليلًا فقط من بيجين، التي كانت 0.425 طن متري / 10000 يوان، وفي الواقع أقل على نحو ملحوظ من قوانغتشو، التي كانت 0.482 طن متري / 10000 يوان، وكذلك شنغهاي، التي كانت 0.542 طن متري / 10000 يوان⁽⁴⁵⁾. يظهر استهلاك الطاقة لوحدة الناتج المحلي الإجمالي لشنتشن في السنوات الماضية في الشكل (1).

ووفقًا للخطة الخمسية للحكومة المركزية، صاغت شنتشن خطة تنمية طويلة الأجل منخفضة الكربون (2020-2011)، مع هدف التنمية المحدد المنخفض الكربون بالأساس. وتوضح الأجزاء التالية التدابير التي اتخذتها شنتشن في الحد من استهلاك الطاقة.

43 Jingjing Jiang et al., "Low-Carbon Energy Policies Benefit Climate Change Mitigation and air Pollutant Reduction in Megacities: An Empirical Examination of Shenzhen, China," *Science of the Total Environment*, vol. 892 (2023), p. 7.

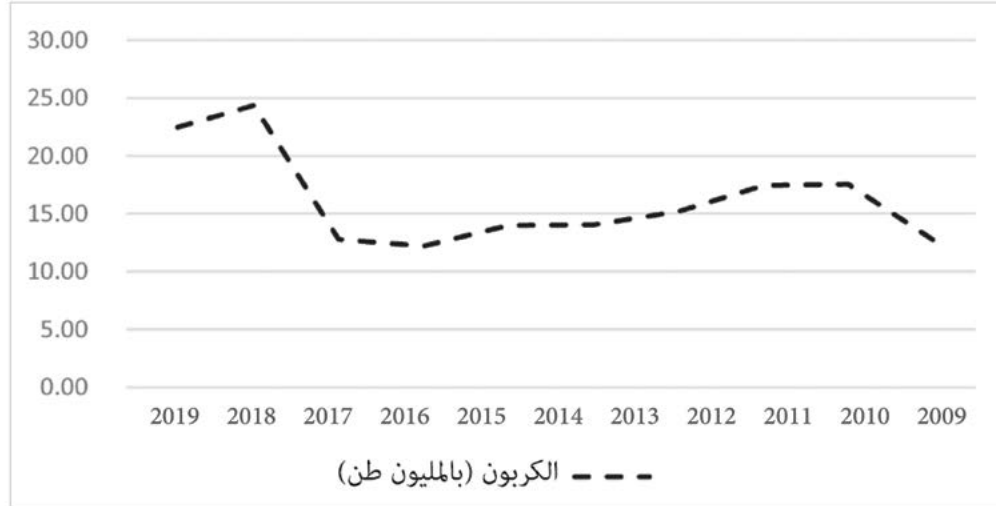
44 Ibid., p. 8.

45 People's Government of Shenzhen City, "Medium and Long-term Plan for Shenzhen's Low Carbon Development (2011-2020)," February, 2012.

استنادًا إلى البحث حول بيانات استهلاك الطاقة، بلغ انبعاث ثاني أكسيد الكربون من شنتشن في عام 2010 ما قدره 106 ملايين طن. على عكس معظم المدن في الصين، كان استهلاك الفحم يهيمن على انبعاثات ثاني أكسيد الكربون في معظم المدن في الصين، بينما كان استهلاك شنتشن للكربون في المقام الأول من استهلاك الكهرباء الذي يمثل 36 في المئة من إجمالي حجم الانبعاثات. لذلك، يعدّ توفير الكهرباء أحد المكونات الرئيسية لخفض انبعاثات الكربون في شنتشن. ويمثل انبعاث الكربون الصناعي في شنتشن 55 في المئة، بينما يرتفع انبعاث الكربون في صناعة الخدمات إلى 32 في المئة⁽⁴⁶⁾. علاوة على ذلك، أصبحت صناعة الخدمات تدريجيًا ركيزة القوة الاقتصادية. انطلاقًا من اتجاه تطوير الصناعة، من المقرر أن تدخل شنتشن مرحلة ما بعد الصناعة التي تهيمن عليها صناعة الخدمات من خلال هذه العملية، وهي الحفاظ على الطاقة والانبعاثات.

الشكل (1)

استهلاك الطاقة لكل وحدة من الناتج المحلي الإجمالي



المصدر:

M. De Jong, D. Wang & C. Yu, "Exploring the Relevance of the Eco-City Concept in China: The Case of Shenzhen Sino-Dutch Low Carbon City," *Journal Urban Technol*, vol. 20, no. 1 (2013), p. 97.

3. تدابير الحد من استهلاك الطاقة

نطرح ههنا تقييَمين: أولهما يخص التدابير والإجراءات على المستوى البيروقراطي من خلال تقييم أداء الحكومة المحلية، واستعراض الفواعل الجديدة غير الحكومية التي ساهمت في تنفيذ سياسات المناخ، وكذلك كيفية دمج تلك الفواعل ذات المستويات المتعددة في الهيكل الهرمي الشديد المركزية للحكم. وثانيهما، يرتبط

بعرض التدابير التي جرى اتخاذها للحد من استهلاك الطاقة على المستوى التقني. وننطلق في هذا التقييم من قناعة بأن إضفاء الطابع المناخي على التخطيط الحضري البيئي Climatisation Of Urban Environment لم يكن يقتصر على الجانب التقني، بل امتد أيضاً إلى الأبعاد السياسية.

أ. المستوى البيروقراطي

• تقييم أداء الحكومة المحلية

من أجل تسهيل التنمية المنخفضة الكربون في شنتشن، أنشأت حكومتها مجموعة ضمن لجان الحزب الحاكم، لتعمل باعتبارها آلية تقييم للكوادر الرائدة في حماية البيئة. ومثل هذا التقييم أحد المعايير المهمة لتعيين الكوادر وتحديد مسارها الوظيفي وإنهائه. ويقع تنفيذ لائحة تقييم الأداء تحت إشراف لجنة الحزب في شنتشن وكذا القيادة الحكومية، والتي مثلتها في البداية إدارة التنظيم واللجنة البلدية للمنطقة. جرى تعيين المديرين الأساسيين للأقسام والإدارات مديرين مسؤولين. وانطلق ذلك من اقتناع بأن الهيكل التنظيمي من أعلى إلى أسفل سيعزز جودة التقييم. وقد اتخذت نتيجة التقييم معياراً ضمن معايير الإنجاز السياسي والتقييم السنوي واختيار كادر قيادي وتعيينه، وهو عائق إلزامي لهدف التقييم. ومن ثم، لم يعد من الممكن تعيين الكوادر القيادية التي فشلت في التقييم في أي مناصب أساسية خلال فترة عامين؛ وقضت القواعد أن يتم إرسال القادة الأساسيين أو قادة الفروع الذين لا يتأهلون نتيجة لعدم تحقيق المستويات المطلوبة في التقييم لمواصلة العمل مع قادة المدينة في إدارة التنظيم واللجنة البلدية لشنتشن؛ أما من يحتلون المرتبة الأخيرة ولم يصلوا إلى الدرجة المطلوبة وهي 70 من أصل 100 درجة، فيتم إنذارهم ببطاقة صفراء⁽⁴⁷⁾.

يتكون مراقبو التقييم البيئي من ممثل الحزب، وعضو مجلس الشعب الوطني، وأعضاء المؤتمر الاستشاري السياسي للشعب الصيني والمراقبين الضيوف، والمتخصصين في حماية البيئة، ومشرفي حماية البيئة، ونشطاء حماية البيئة، ومختلف مواطني المدينة. ويتلقى هؤلاء التقرير الفعلي للوحدة التي جرى فحصها حول الانبعاثات المنخفضة الكربون وحماية البيئة، إضافة إلى عرض الأعمال الأخرى ذات الصلة في الموقع عليهم.

في عام 2011، وأول مرة في الصين، وضعت شنتشن نموذجاً لمراجعة التقييم البيئي. تضمن ذلك من الجهات محل المراجعة تقديم عروض تقديمية والدفاع عن المقترحات فضلاً عن إجراءات المراجعة الميدانية ونشر نتائجها ودرجاتها. وكانت بيانات مؤشر التقييم تأتي من مختلف الدوائر الحكومية أو يعهد بها إلى طرف ثالث لتنظيم عملية المراجعة والتحقق. إضافة إلى ذلك، اعتبر رضا الجمهور عاملاً مهماً في تصميم هذا النظام. ومن أجل ضمان عشوائية المسح والعدالة الناجزة للنتائج، أجرت الإدارة الإحصائية مسحاً لرضا الجمهور، وتكلف طرف ثالث بإجراء عملية المراجعة. وكانت العينات العشوائية تؤخذ من الجمهور، بحيث يحصل الجمع بين استقصاءات الأسر المعيشية واستقصاءات المقابلات الهاتفية، وهو أمر يعزز شعور أهل المدينة بملكية قضية البيئة⁽⁴⁸⁾.

47 M. De Jong, D. Wang & C. Yu, "Exploring the Relevance of the Eco-City Concept in China: The Case of Shenzhen Sino-Dutch Low Carbon City," *Journal Urban Technol*, vol. 20, no. 1 (2013), p. 101.

48 Ibid., pp. 103-104.

• الجهات الفاعلة غير الحكومية "الجديدة"

تضمن تطوير برنامج المدينة المنخفضة الكربون مجموعة جديدة من الجهات الفاعلة ذات الخلفية البيئية/ المناخية، شملت في البداية الخبراء والمهنيين، مثل المختصين في الاقتصاد المنخفض الكربون، والخبراء في تقنيات الطاقة الجديدة، وكذا المهندسين المعماريين من ذوي الخبرة في تصميم المباني الخضراء، والخبراء المختصين في تطوير النقل العام. وتم توزيع هؤلاء على مختلف القطاعات المتضمنة في البرامج، كالبناء والنقل والبنية التحتية والطاقة⁽⁴⁹⁾.

إضافة إلى وضع الخطط، برزت الجهات الفاعلة النشطة في مشروع المدينة المنخفضة الكربون، وبخاصة المراكز البحثية، ومنها معهد هاربن للتكنولوجيا Harbin Technology. وأصبح الجهة الأكاديمية المختصة بالمدن المنخفضة الكربون ضمن اللجنة المنظمة. أنيط بالمعهد أن يضع إطاراً مفاهيمياً للخطّة، فضلاً عن صياغة التقرير السنوي للمشروع على نحو مستقل. ومعهد شنتشن لأبحاث البناء، وهو مؤسسة علمية لديها شركة مختصة في الهندسة المعمارية أنشأت ثلاثة مبانٍ خضراء مميزة في وسط المدينة، فضلاً عن إدارته لمركز المؤتمرات والمعارض. أفتتح هذا المعهد قادة المشروع بتبني قوانين البناء الأخضر الإلزامية في المدينة، ما يشير إلى تأثيره الكبير في المشروع.

وانخرط القطاع الخاص في شنتشن بين الجهات الفاعلة "الجديدة"، وبرزت في ذلك شركة BYD Auto لصناعة السيارات والمطور العقاري Vanke. وحظيا بمكانة بارزة في منتدى البرنامج التجريبي للمدينة المنخفضة الكربون بسبب ريادتهما في مجال السيارات الكهربائية والمباني الخضراء على المستوى الوطني. وبالنسبة إلى المطور العقاري Vanke، كان الحفاظ على علاقة جيدة مع الحكومة المحلية أمراً بالغ الأهمية، بالنظر إلى نظام الأراضي الذي تهيمن عليه الدولة. ومع انخراط مؤسسات عديدة من القطاع الخاص في المبادرات الحضرية المتعلقة بالمناخ يمكن القول إنه قد بات استراتيجية عمل لها⁽⁵⁰⁾.

فضلاً عن هؤلاء الفاعلين، برزت المنظمات غير الحكومية البيئية الدولية والمحلية وشبكات المناخ. وكان بعضها شركاء قدامى لحكومة المدينة. على سبيل المثال، نجد أن منظم منتدى البرنامج التجريبي للمدينة المنخفضة الكربون، وهو مؤسسة شنتشن للتنمية الخضراء المنخفضة الكربون، تشط باعتبارها مقدماً للخدمات الاستشارية السياسية للمدينة. وبدا المنتدى فرصة لتوحيّد تحالف المؤسسة مع حكومة البلدية. وبرز فريق أبطال الصين للعمل المناخي ورابطة الصين للعمل المنخفض الكربون، خلال المنتدى. وعملت هذه الشبكات البلدية على الترويج لمنتدى البرنامج التجريبي للمدينة المنخفضة الكربون باعتباره "أفضل ممارسة" و"نموذجاً وطنياً". وانعكس التأثير المتزايد للمشروع في سجل الجوائز، الذي يرمز إلى نجاح المشروع وشنتشن في التحول المنخفض الكربون⁽⁵¹⁾.

• دمج الجهات الفاعلة في مجال المناخ الحضري في العلاقات الهرمية

عكست تفاعلات العلاقات في لجنة شنتشن للتنمية والإصلاح ما نشير إليه بأنه تسلسل هرمي متوافق مع النظام الحكومي الذي تسير فيه تدفقات السلطة من أعلى إلى أسفل، ويقبل بالدور الاستراتيجي الذي تؤديه الحكومة

49 Yunjing Li, "New Actors in the Old Hierarchies: Alliances for Low-Carbon Urban Development in Shenzhen, China," *Journal of Planning Education and Research*, vol. 44, no. 2 (2021), p. 3.

50 Ibid., pp. 4-5.

51 Ibid., pp. 9-12.

المركزية في توجيه المشروعات، إضافةً إلى توليها التخصيص المباشر للموارد العامة⁽⁵²⁾. ومع تزايد أهميته السياسية، باتت اللجنة تخضع أكثر للتسلسل الهرمي الرأسي. إضافةً إلى ذلك، ظهر نوع من العلاقات الهرمية ندعوه بـ "التسلسل الهرمي الأفقي" جمع بين محورية دور الحكومة المركزية مع وجود بعض التعاون مع الإدارات المحلية، وعكس واقع علاقات القوة الحالية داخل الحكومة المركزية، حيث تقبل فيه المبادرات من أسفل إلى أعلى. واحتلت لجنة شنتشن للتنمية والإصلاح، بصفتها الوكيل على مستوى المدينة للجنة الوطنية للتنمية والإصلاح، المنصب الأبرز بسبب سلطتها المناخية المفوضة حديثًا، والتي أضيفت إلى سلطتها الأقدم التي تخولها تحديد الاستثمارات العامة في مجال تطوير البنية التحتية. وباتت هي جهة الموافقة على المشاريع الحضرية المهمة، مثل خطوط النقل بالسكك الحديدية الجديدة ومحطات الطاقة⁽⁵³⁾. ومنحت اللجنة سلطات أخرى، منها الموافقة على تشكيل لجان التنسيق المحلية، مثل لجنة التخطيط الحضري والأراضي والموارد، في حين تم تضمين وكالات أخرى، مثل مكتب شؤون المياه ولجنة التكنولوجيا والابتكار⁽⁵⁴⁾.

ب. المستوى التكنولوجي

• ترقية الهيكل الصناعي

نَحَتْ شنتشن نحو وقف الاستهلاك العالي للطاقة والحدّ من الانبعاثات العالية في مختلف القطاعات، بما في ذلك صناعة الكيماويات والتشييد؛ فأغلقت 3074 مؤسسة ذات استهلاك عالٍ للطاقة في عام 2014 وحده. وخلال فترة خطة الخمسية الثانية عشرة، تم تشجيع الصناعات التي استوفت متطلبات التنمية المنخفضة الكربون، مثل التكنولوجيا الحيوية وتكنولوجيا المعلومات والطاقة المتجددة والمواد الجديدة والابتكار الثقافي وستة قطاعات ناشئة استراتيجية مع أكثر من 2000 مشروع مدعوم من حكومة شنتشن. وتعاطم الاعتماد على صناعة الخدمات ذات الاستهلاك المنخفض للطاقة والانبعاثات المنخفضة باعتبارها صناعة استراتيجية ناشئة باتت تمثل 56 في المئة من الناتج المحلي الإجمالي للمدينة. تم تعزيز ممارسات الاستهلاك المنخفض للطاقة في الصناعات ذات القيمة المضافة⁽⁵⁵⁾ والشركات ذات القدرة التنافسية⁽⁵⁶⁾.

• الاتجاه نحو طاقة أنظف

جرى الاهتمام بخفض نسبة استهلاك الفحم، وإحلاله بالغاز الطبيعي. في عام 2006، دخلت شنتشن عصر الغاز الطبيعي، حيث أطلقت المرحلة الأولى من مشروع قوانغدونغ للغاز بحضور رئيسي وزراء الصين وأستراليا، بعد 11 عامًا من التحضير. تصدر أستراليا الغاز المسال عن طريق البحر ويُضخّ عبر الشبكات لجميع أنحاء المدينة. وفي

52 Rice Jennifer, "Climate, Carbon, and Territory: Greenhouse Gas Mitigation in Seattle, Washington," *Annals of the American Association of Geographers*, vol. 100, no. 4 (2010), p. 931.

53 Andrew Mertha, "'Fragmented Authoritarianism 2.0': Political Pluralization in the Chinese Policy Process," *The China Quarterly*, vol. 200 (2009), pp. 995-997.

54 Ibid., p. 999.

55 تشير القيمة المضافة إلى الأداء الفعلي للأنشطة الاقتصادية للدولة سعيًا للوصول إلى التنمية المستدامة. والقيمة المضافة الإجمالية هي قيمة الناتج مطروحًا منها قيمة السلع والخدمات الوسيطة (محسوبة بتكلفة عناصر الإنتاج)، وهي تقيس مساهمة النشاط الاقتصادي في الناتج المحلي الإجمالي.

56 Chien Shiuh-Shen, "Chinese Eco-cities: A Perspective of Land-Speculation-Oriented Local Entrepreneurialism," *China Information*, vol. 27, no. 2 (2013), pp. 98-104.

عام 2012، وبنجاح المرحلة الثانية من مشروع الغاز الطبيعي الغربي الشرقي، عمدت شنتشن إلى تعديل جديد في هيكل الطاقة. كانت خلال السنوات السبع من 2006 إلى 2013، قد استهلكت 13.5 مليار متر مكعب من الغاز الطبيعي، ما قلل على نحو تراكمي ما يقرب من 7.9 ملايين طن من انبعاثات غازات الدفيئة. وفي عام 2012 وحده، زودت شنتشن المدينة بـ 2.8 مليار متر مكعب من الغازات الطبيعية المختلفة، وهو ما يعادل توفير ما يقرب من 2.77 مليون متر مكعب من النفط الثقيل، وخفضت على نحو تراكمي ما يقرب من 1.65 مليون طن من انبعاثات غازات الدفيئة، و11000 طن من انبعاثات ثاني أكسيد الكبريت، و2900 طن من انبعاثات أكسيد النيتروجين. إضافة إلى ذلك، سعت شنتشن إلى تطوير الموارد المتجددة، وتنفيذ توليد الطاقة الكهروضوئية بنشاط، وتطوير طاقة الكتلة الحيوية بقوة. وفي عام 2006، أخذت زمام المبادرة لفرض تركيب أنظمة التدفئة الشمسية في المباني التي تقل عن 12 طابقاً، مع الترويج الإلزامي لأنظمة التدفئة الشمسية في جميع أنحاء المدينة⁽⁵⁷⁾.

• تطوير مركبات الطاقة الجديدة

رُوِّجت شنتشن، من موقعها الرائد في مجال خفض الكربون، للمركبات التي تعتمد على الطاقة الجديدة. وامتلكت مركبات من بي واي دي Shenzhen BYD، وقد حظيت بسبب ذلك بانتباهٍ واحترامٍ عالميين⁽⁵⁸⁾. في كانون الأول/ ديسمبر 2014، بدأت في فرض قيود على شراء السيارات العادية، ما أتاح فرصة جيدة لتطوير مركبات الطاقة الجديدة. ومما عدد مركبات الطاقة الجديدة في المدينة بسرعة في عام 2015. ووصل العدد الإجمالي لهذه المركبات أكثر من 28000، توزعت على مختلف القطاعات والفئات⁽⁵⁹⁾. وبها أصبحت شنتشن أكثر مدن العالم في تشغيل مركبات الطاقة الجديدة في مجال النقل العام. وأظهر نموذج الترويج لهذه المركبات في المدينة للعالم إمكان تحقيق هدف "منخفض الكربون" باستخدام الحافلات الكهربائية.

• تجارة الكربون

كان تداول تصريح انبعاثات الكربون في شنتشن أول سوق رسمية إلزامية للكربون في الصين ويمثل خطوة مهمة نحو بناء سوق الكربون في البلاد. وقد دخل هذا النظام حيز التنفيذ في عام 2013. واختارت حكومة شنتشن 635 مؤسسة و197 مبنى عملاً كبيراً باعتبارها وحدات تنظيمية لانبعاثات الكربون، منها المؤسسات التي تتجاوز انبعاثاتها السنوية من الكربون 5000 طن، تمثل 40 في المئة من حجم الانبعاثات في المدينة بأكملها. ومقارنةً بعام 2010، انخفض متوسط كثافة الكربون لهذه الشركات بنسبة 32 في المئة بحلول عام 2015، ويصل معدل متوسط الانخفاض السنوي لكثافة الكربون في الفترة 2013-2015 إلى 6.68 في المئة، وهو متوسط هدف خفض الانبعاثات في المدينة، وكذلك هدف الحد من "كثافة الكربون" في الصناعات التحويلية، وتبلغ نسبته 25 في المئة. وفي عام 2014، تمت تجارة الكربون، حيث أصبحت بورصة شنتشن لتراخيص الانبعاثات التي وافقت عليها إدارة الدولة للنقد الأجنبي أول منصة محلية لتداول الكربون تسمح للمستثمرين الأجانب بالمشاركة من دون أي تدخل وتقييد للحصة والعملة. وفي عام 2016، أجرت شركة BP البريطانية للبترول، وشركة "موان" Mawan للطاقة التي تحتفظ بها شركة "شينزين إنرجي"

57 Jong, Wang & Yu, p. 105.

58 فازت المدينة في أيلول/ سبتمبر 2014، في نيويورك بجائزة "القيادة المناخية للمدن العالمية"، في مؤتمر تحالف المدن العالمي C (40). وحصلت على "جائزة القيادة العالمية للمدن" للنموذج المبتكر في تشغيل مركبات الطاقة الجديدة.

59 Jong, Wang & Yu, p. 107.

Shenzhen Energy أول صفقة لإعادة شراء أصول الكربون في بورصة شنتشن لتصاريح الانبعاثات. وقد بلغت أهدافها في بيع حصة بمقدار أربعة ملايين طن، وهي أكبر صفقة منذ أن بدأت أسواق تجارة الكربون العمل في المدن الرائدة في الصين قبل ثلاث سنوات. وما زالت شنتشن أكثر أسواق تداول انبعاثات الكربون نشاطًا في البلاد، وتبرز فيها بورصة شنتشن لتصاريح انبعاثات الكربون⁽⁶⁰⁾.

خاتمة

أوضحت الدراسة أنَّ مدينة شنتشن قد أدّرت سياسة المناخ التي وضعتها الحكومة المركزية إدارة كاملة، وقَدّمت نموذجًا للتحوّل الحضري المنخفض الكربون. وأظهرت في تجربتها قدرة على إنجاز المهمات الأساسية والتزامات الدولة في حماية البيئة، وأسهمت في بلوغ الغايات الوطنية في مجال الحدّ من استهلاك الطاقة. وفي مسارها هذا، عمدت إلى تعديل الهيكل الاقتصادي، وتطوير الصناعة الناشئة، وفرضت ممارسات وإجراءات توجّه نحو غايات خفض انبعاثات الكربون، باعتباره مطلبًا تنمويًا. وكان هذا تحولًا مثيرًا، مكن من الاستخدام الفعال للطاقة، وتطوير الطاقة النظيفة، والسعي إلى تعظيم الناتج المحلي الأخضر، الذي يتمثل جوهره في تكنولوجيا الطاقة وإبتكار تكنولوجيا الحدّ من الانبعاثات. وأبدعت في تطوير الهيكل الصناعي، والابتكار المؤسسي لهذه الغاية، إضافةً إلى تحوّل اجتماعي نلّخصه في مفهوم تعزيز وجود الإنسان وتنميته. وتستشرف حالة الدراسة أنَّ شنتشن قادرة على أن تغادر في المستقبل مسار النمو التقليدي للقرن العشرين لتنجز تنمية مستدامة اجتماعيًا من خلال النموذج الاقتصادي المنخفض الكربون.

منحنا هذا التحوّل في المفهوم نتائج مهمة من منظور الإدارة العامة، فثمة دلائل بيّنتها الدراسة تفيد بتحوّل آليات الحكم في الصين عبر مفاهيم خاصة ترسّخ نمطًا لتطبيق الحوكمة المتعددة المستويات. وفي هذا يمكن الوقوف على جملة من الخلاصات، منها ما يتصل بأهمية اللامركزية في هذا السياق. إن تطبيق منظومة لامركزية فاعلة بات جزءًا لا يتجزأ من الهيكل المتعدد المستويات، وهو يعين في فهم المواقف التي تبديها الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وكذلك في فهم اتجاه التحولات التشريعية والمؤسسية، فيما يتعلق بالسياسات البيئية. وتنبين من خلال تلك التجربة أن القدرة على تنفيذ السياسات ترتفع ارتهاً كبيراً بوجود نمط من العلاقات الشبكية، لا يربط المستويين المركزي والمحلي فحسب، بل يربط على نحو مفصل بين الوظائف والمراتب البيروقراطية، والتسلسلات الهرمية الوظيفية المتنافسة، ويحلّ الصراعات بين سلاسل القيادة الإقليمية والرأسيّة، ويعزز العلاقات بين الوكالات. ويكمن التحدي في أن يتمّ ذلك على نحو يوافق ما ترسمه اللوائح الإدارية. ولوحظ في الحالة تداخل التسلسلات الهرمية والمراتب الوظيفية والصلاحيات القانونية المحلية، وبما يتجاوز الهيكل الأساسي المتعدد المستويات، وكذا تعدد تلك الصلاحيات عبر جميع مستويات الحكومة. وبدا أن مضمون السياسات ونتائجها تحدده العمليات الشبكية، وما يجري بين عدد كبير من الجهات المشاركة في بيئة تفاعلات معقدة وكثيفة، على الرغم من أن مركز الحسم ضمن النظام السياسي قد ظل كامناً في المستوى المركزي.

لقد ألقت الدراسة الضوء على جانب مهمّ من تحولات النظم السلطوية، عكسته حالة الصين؛ فظامها الذي خاض عبر العقود الماضية تحديًا واسعًا لهياكله، ومن بينها هياكل الإدارة المحلية، قد نجح في تبني مستويات من الحكم مغايرة للنمط المركزي التقليدي، وابتدع أشكال من الحوكمة المتعددة المستويات، جمعت أمهات المركزية التقليدية

60 Ibid., p. 113.

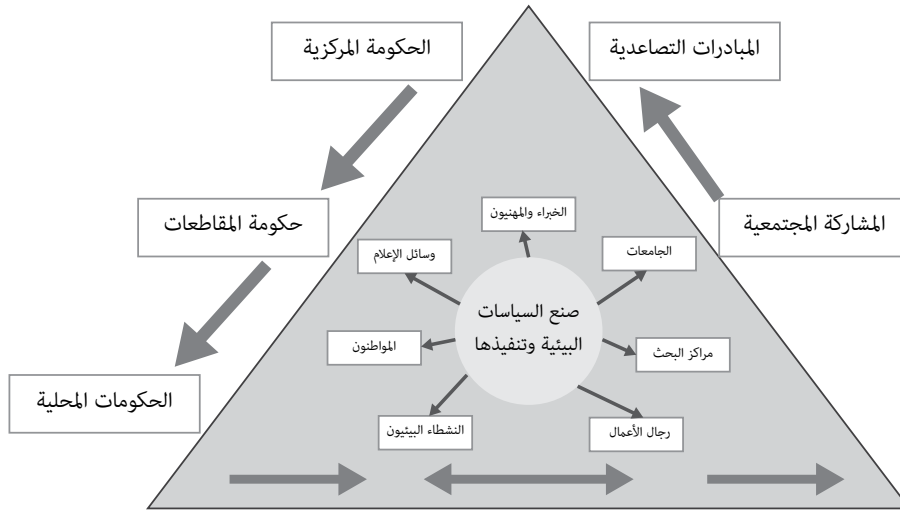
وأماط اللامركزية. وكشفت حالة شنتشن في هذا الإطار عن كفاءة نمط الحوكمة المتعددة المستويات الذي حمل ملمحاً هرمياً، لم يغير من الهياكل التراتبية والهيكلية التي عُرِفَتْ بها منظومة الحكم في الصين. وتعددت دلائل فاعلية الحوكمة الشبكية، وأشكال التنظيم الأفقي على الصعيد المحلي في حالة الدراسة، من دون إلغاء مسارات التفاعل الرأسية الهرمكية. وهو ما نتبين منه أن الإدارة العامة في المنظومات السلطوية ليست مشروطة دوماً بأشكال الهرمية الصارمة؛ فالصين باتت "سلطوية مجزأة"، لا تعمل الحكومة فيها كمنظومة هيراركية مغلقة، بل يمضي القرار على قالب مغاير للقالب الصارم من أعلى إلى أسفل، بإخضاعه لعمليات معقدة تغلب عليها أفعال التفاوض والتشارك.

إن تداخل مساري السلطة الرأسي والأفقي في الصين وما أسهم به في إنجاز خطط التنمية، إنما يطرحان ضرورة التخلي عن التصورات التنميطية للسلطويات، والتي تصورها دوماً باعتبارها أنظمة مغالية في مركزيتها، وكذا مراجعة التصنيفات السائدة للنظم السلطوية، من خلال فهم إدارة التنمية والتفاعلات بين المستويات المركزية والمحلية. ومن الضروري كذلك أن ندرس الفاعلين وأدوارهم خارج التصور التقليدي السلطوي الذي يختزل عمليات الحكم في مجرد حكومة مركزية وجهات إدارة محلية تابعة لها. وبيّنت الحالة أنّ فاعلية الجهات غير الحكومية المنخرطة في التنمية، والتي بات لها دور رئيس في صنع السياسات العامة وتنفيذها، تمنح الحجية لمنظور الحوكمة المتعددة المستويات، وتشير إلى قدرته على تفسير أشكال الحوكمة الجديدة، بلامحها الهجينة. يعين مفهوم الحوكمة المتعددة المستويات وتطبيقه خارج محددات نشوئه الأوروبية في استيعاب أشكال ومعايير للتنظيم لم تعرفها تجربة دول أوروبا الغربية.

بناءً عليه، تصكّ الدراسة مصطلحاً معدلاً هو "الحوكمة الشبكية الهرمية المتعددة المستويات" يناسب حالة النظم السلطوية. إن إضافة التسلسل الهرمي تمنح المفهوم الغربي بعداً جديداً وقوة تفسيرية أكبر، اعتماداً على نتائج دراسة الحالة الصينية. وهو ما نلخصه في الشكل (2).

الشكل (2)

مفهوم "الحوكمة الشبكية الهرمية المتعددة المستويات"



المصدر: من إعداد الباحثة.

أظهرت الصين، بوصفها "سلطوية مرنة" قدرة تكيفية عالية، بتعزيزها للآليات التشاورية والتفاوضية على الصعيد المحلي، وبما يغير شكل تدفق السلطة وطبيعة العلاقات داخلها، من دون أن يتغير اتجاه التدفق من أعلى إلى أسفل. ويبرز ذلك أيضًا تعدد مراكز الفعل وأدوار الجهات المنخرطة في إدارة السياسات البيئية. وأظهرت الحالة أن العمليات غير الرسمية لا تقل أهمية عن العمليات الرسمية، وأن إعادة الهيكلة الرسمية تنجح حين تكون مصحوبة بتعزيز من الشبكات غير الرسمية وتشكيل جديد لأدوارها ونوعية علاقاتها بمراكز السلطة. في هذا الخصوص تبرز في أداء الفاعلين قدرات أساسية، أهمها القدرة على التكيف، وبناء الشبكات وتعزيزها، والتفاوض، ومقاربتها خارج المعيارية الأوروبية مهمة، ولعل ذلك يكون بدايةً لتشكيل إطار مفاهيمي يوسع مفهوم الحكم المتعدد المستويات خارج سياقه الأوروبي الديمقراطي.

نعيد التأكيد أن الحكومة المركزية في بيجين، بنمطها السلطوي، لم تتخلّ عن الحق في تحديد السياسات وتنفيذها، بخاصة السياسات المتعلقة بالسلامة العامة، وبتوجيه الاقتصاد، وبرسم سياسات الطاقة والاستثمار العام واستخدامات الأراضي. لكنها، مع ذلك، وضعت آليات الحكم المحلي في واجهة السياسات المتعلقة بتغير المناخ وشاركت المستويات المحلية في إدارة التدابير التي تتطلبها خطط الحكومة المركزية. وعلى الرغم من بيان الدراسة للديناميكيات الفريدة المتمثلة في الحكم المتعدد المستويات، الهرمي التشكل، الذي أظهرته الحالة الصينية، تعترف بأن نتائجها في حاجة إلى مزيد من الأدلة التجريبية لتحديد عمق هذا الاتجاه الخاص في أماكن أخرى داخل الصين وخارجها. ونأمل أن تكون هذه الدراسة مجرد نقطة انطلاق لمزيد من البحوث التي تهدف إلى استكشاف الديناميكيات والتحالفات الجديدة في التحولات الحضرية المرتكزة على خفض الكربون. ويمكن البحوث الجديدة أن تسبر بعمر أكبر نوعية التفاعلات بين الجهات الفاعلة الجديدة في مجال المناخ والمصالح الراسخة في المجال الحضري.

أخيرًا، يجدر الإشارة إلى بعض الدروس التي يمكن الاستفادة منها عربيًا. أهمها أن التحول الحضري المنخفض الكربون يجد رهانه في "تمكين تحالفات استراتيجية جديدة" مع القوى التي في مقدورها دفع التنمية قدمًا. ويحتاج هذا التحالف إلى تفكير يجاوز الهيكل التقليدي للسلطة ذات النزعة المركزية إلى فهم الأدوار الممكنة لمختلف الفاعلين المحليين، حكوميين وغير حكوميين. في كثير من الدول العربية ما زال من غير الواضح إمكان إقامة مثل هذه التحالفات في سياقات اجتماعية وسياسية يسودها التوتر. بعد تأملٍ مقارنٍ للسياقين الصيني والعربي، يمكن أن نلمح أرضية مشتركة أهمها الطابع السلطوي بأشكاله المتعددة الذي يتبلور على نحو كبير في المركزية الإدارية، والهيمنة على الموارد الاقتصادية، وهيمنة دوائر القرار في الحزب الواحد ودوائر النخبة التقليدية. وعلى الرغم من شيوع الظن بأن هذا الطابع يعيق أشكال التحول الحضري المنخفض الكربون، فإن الدراسة بيّنت عدم لزوم الجزم بذلك، إذا ما توافرت شروط جديدة، تيسر ما بيناه من ملامح للحكومة الهرمية المتعددة المستويات، بحسب التجربة الصينية للمدن المنخفضة الكربون.

بناءً عليه، فإن الاستفادة من الدرس الصيني في الدول العربية في حاجة إلى توفير عوامل سياقية وهيكلية، أبرزها:

1. تمكين فواعل جديدة غير حكومية، أبرزها منظمات المجتمع المدني، مثل النقابات والجمعيات والجامعات، وبما يمهّد لبناء تحالفات استراتيجية مع الحكومات وأجهزة صنع السياسات المناخية والتخطيط الاقتصادي، بحيث تضم أيضًا شركات تكنولوجيا الطاقة الخضراء، وغيرها من الجهات الفاعلة في قطاع الطاقة. وهو ما نجده في بعض دول الخليج العربي.

2. التحول إلى نمط من اللامركزية المحكومة في السياق السلطوي أمر ممكن، بشرط تمكين التحالفات الاجتماعية الواسعة من القيام بأدوار تنموية أساسية، رفقة أجهزة الحكم المحلي التي ينبغي تقويتها وتعزيز ثقة المركز بها. تلك سمة غائبة إلى حد بعيد في الدول العربية، فضلاً عن ضرورة تعزيز ثقة المواطنين بهذه المؤسسات، حيث يكشف المؤشر العربي عن تضائل مقلق لنسب الثقة بالمؤسسات المختلفة في العالم العربي⁽⁶¹⁾.
3. تعزيز الإبداع التشريعي أمر ضروري، بما يعيد ثقة الدولة بدور المواطن وأهمية مشاركته سواء على صعيد الوعي المناخي أو المساهمة في المبادرات ذات الصلة. وثمة مؤشرات في هذا الاتجاه في بعض دول الخليج العربي، مثل مبادرة السعودية الخضراء، ومعرض إكسبو 2023 للبستنة في الدوحة.
4. التوسع في الاستثمار العلمي في الدول العربية في مجال المناخ، وتأسيس المزيد من المؤسسات العلمية العربية المكرسة لقضايا البيئة وتمكينها من المساهمة في خطط التنمية، فضلاً عن تعزيز التبادل التكنولوجي في مجال التنمية الحضرية، بما في ذلك عقد الاتفاقيات مع الجامعات ومراكز البحوث الدولية في مجال التكنولوجيا الحديثة، وخاصة الطاقة المتجددة.

61 للمزيد بخصوص مشكلة الثقة بالحكومات، يمكن مطالعة نتائج المؤشر العربي، في: المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، المؤشر العربي 2022، برنامج قياس الرأي العام العربي (الدوحة: كانون الأول/ ديسمبر 2022)، ص 82-86، شوهد في 2024/10/2، في: <https://acr.ps/1L9zOHK>

المراجع

العربية

المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات. **المؤشر العربي 2022**. برنامج قياس الرأي العام العربي (الدوحة: كانون الأول/ ديسمبر 2022). في: <https://acr.ps/1L9zOHK>

الأجنبية

- Alber, G. & K. Kern. "Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-Level Systems." paper presented at Proceedings of the OECD Conference Competitive Cities and Climate Change. Milan. 9-10/10/2008.
- Ansell, Chris & Alison Gash. "Collaborative Governance in Theory and Practice." *Journal of Public Administration Research and Theory*. vol. 18 (2008).
- Brenner, N. *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford Oxford University Press, 2004.
- Broto, Vanesa Castan & Harriet Bulkeley. "A Survey of Urban Climate Change Experiments in 100 Cities." *Global Environmental Change-Human and Policy Dimensions*. vol. 23, no. 1 (2013).
- Bruszt, Laszlo. "Multi-Level Governance-The Eastern Versions: Emerging Patterns of Regional Developmental Governance in the New Member States." *Regional & Federal Studies*. vol. 18, no. 5 (2008).
- C-Government and Policy. vol. 29 (2011).
- Chen, W. et al. "What Determines the Performance of Low-Carbon Cities in China? Analysis of the Grouping Based on the Technology-Organization-Environment Framework." *PLoS One*. vol. 18, no. 8 (2023). at: <https://bit.ly/3zq5crE>
- Downie, D. L. P. Chasek & J. W. Brown. *Global Environmental Politics: Dilemmas in World Politics*. 6th ed. Boulder, CO: Westview Press, 2014.
- Fenwick, M. S. Van Uytsel & S. Wrbka. *Networked Governance, Transnational Business and the Law*. Berlin/ Heidelberg: Springer-Verlag, 2014.
- Heilmann, Sebastian. "Policy Experimentation in China's Economic Rise." *Studies in Comparative International Development*. vol. 43, no. 1 (2008).
- Homsy, George C. Zhilin Liu & Mildred E. Warner. "Multilevel Governance: Framing the Integration of Top-Down and Bottom-Up Policymaking." *International Journal of Public Administration*. vol. 42, no. 7 (2019).

- Jennifer, Rice. "Climate, Carbon, and Territory: Greenhouse Gas Mitigation in Seattle, Washington." *Annals of the American Association of Geographers*. vol. 100, no. 4 (2010).
- Jiang, Jingjing. et al., "Low-Carbon Energy Policies Benefit Climate Change Mitigation and air Pollutant Reduction in Megacities: An Empirical Examination of Shenzhen, China." *Science of the Total Environment*. vol. 892 (2023).
- Jones, C. W. Hesterly & S. Borgatti. "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms." *The Academy of Management Review*. vol. 22 (1997).
- Jong, M. De. D. Wang & C. Yu. "Exploring the Relevance of the Eco-City Concept in China: The Case of Shenzhen Sino-Dutch Low Carbon City." *Journal Urban Technol.* vol. 20, no. 1 (2013).
- Krause, Rachel M. "Political Decision-Making and the Local Provision of Public Goods: The Case of Municipal Climate Protection in the US." *Urban Studies*. vol. 49 (2012).
- _____. "Symbolic or Substantive Policy? Measuring the Extent of Local Commitment to Climate Protection." *Environment and Planning C-Government and Policy*. vol. 29 (2011).
- Lee, Taedong & Chris Koski. "Multilevel Governance and Urban Climate Change Mitigation." *Environment and Planning C-Government and Policy*. vol. 33 (2015).
- Li, Yi & Fulong Wu. "The Transformation of Regional Governance in China: The Rescaling of Stathood." *Progress in Planning*. vol. 78, no. 2 (2012).
- Li, Yunjing. "New Actors in the Old Hierarchies: Alliances for Low-Carbon Urban Development in Shenzhen, China." *Journal of Planning Education and Research*. vol. 44, no. 2 (2021).
- Lieberthal, K. & M. Oksenberg. *Policy Making in China: Leaders, Structures, and Processes*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988.
- Liu, Minsi & Kevin Lo. "A Comparative Review of Urban Climate Governance in Chinese and Western Contexts." *Urban Governance*. vol. 1, no. 2 (2021).
- Liu, Z. J. Wang & C. W. Thomas. "What Motivates Local Sustainability Policy Action in China? The Case of Low-Carbon City Pilot Program." *Urban Affairs Review*. vol. 58, no. 3 (2022). at: <https://bit.ly/4e8I9AS>
- Lo, Kevin, He Li & Kang Chen. "Climate Experimentation and the Limits of Top-Down Control: Local Variation of Climate Pilots in China." *Journal of Environmental Planning and Management*. vol. 63, no. 1 (2020).
- Lubell, Mark, Richard Feiock & Susan Handy. "City Adoption of Environmentally Sustainable Policies in California's Central Valley." *Journal of The American Planning Association*. vol. 75 (2009).

- Magee, D. "New Energy Geographies: Powershed Politics and Hydropower Decision Making in Yunnan, China." PhD. Dissertation. University of Washington. Washington. 2006.
- Mertha, Andrew. "'Fragmented Authoritarianism 2.0': Political Pluralization in the Chinese Policy Process." *The China Quarterly*. vol. 200 (2009).
- Miao, Bo. & Yu-Wai Vic Li. "Local Climate Governance under the Shadow of Hierarchy: Evidence from China's Yangtze River Delta." *Urban Policy and Research*. vol. 35, no. 3 (2017).
- Ongaro, E. (ed.). *Multi-Level Governance: The Missing Linkages*. Bingley: Emerald Group Publishing, 2015.
- Papadopoulos, Yannis, Pier Domenico Tortola & Nathan Geyer. "Taking Stock of Multilevel Governance Research Programme: A Systematic Literature Review." *Regional & Federal Studies*. vol. 21 (2024).
- Shiuh-Shen, Chien. "Chinese Eco-cities: A Perspective of Land-Speculation-Oriented Local Entrepreneurialism." *China Information*. vol. 27, no. 2 (2013).
- Walter, U. M. Christopher G. Petre. "A Template for Family-Centered Interagency Collaboration." *Families in Society the Journal of Contemporary Human Services*. vol. 81, no. 5 (2000).
- Weiner, A. & T. Diez (eds.). *European Integration Theory*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Westman, Linda Katrin, Vanesa Castan Broto & Ping Huang. "Revisiting Multi-Level Governance Theory: Politics and Innovation in the Urban Climate Transition in Rizhao, China." *Political Geography*. vol. 70 (2019). at: <https://bit.ly/4ean2hq>
- Wu, Zhanglan, Jie Tang & Dong Wang. "Low Carbon Urban Transitioning in Shenzhen: A Multi-Level Environmental Governance Perspective." *Sustainability*. vol. 8 (2016). at: <https://bit.ly/3XuraSA>

مراجع إضافية

- Balme, Richard & Qi Ye. "Multi-Level Governance and the Environment: Intergovernmental Relations and Innovation in Environmental Policy." *Environmental Policy and Governance*. vol. 24, no. 3 (2014).
- Büchs, M. "Examining the Interaction between Vertical and Horizontal Dimensions of State Transformation." *Cambridge Journal of Regions Economy & Society*. vol. 2, no. 1 (2009).
- Jing, Y. (ed.). *The Road to Collaborative Governance in China*. London/ New York: Palgrave McMillan, 2015.

- Luo, X. et al. "Province-Leading-County as a Scaling-up Strategy in China: The Case of Jiangsu." *China Review*. vol. 14, no. 1 (2014).
- Ongaro, Edoardo, Ting Gong & Yijia Jing. "Toward Multi-Level Governance in China? Coping with Complex Public Affairs across Jurisdictions and Organizations." *Public Policy and Administration*. vol. 34, no. 2 (2018).
- Sun, Bing & Mark Baker. "Multi-Level Governance for Low – Carbon Development in Urban China: A Case Study of Hongqiao Business District, Shanghai." *Cities*. vol. 119 (2021). at: <https://bit.ly/3XQZOHx>
- Zhang, Jun & Luca Mora. "Nothing but Symbolic: Chinese New Authoritarianism, Smart Government, and the Challenge of Multi-Level Governance." *Government Information Quarterly*. vol. 40, no. 4 (2023). at: <https://bit.ly/47Czk7I>

فراس علي القواسمي | *Feras Ali Qawasmeh

محمد وليد المدلل | **Mohamed Waleed Al-Medalal

نظام الحكم المحلي الفلسطيني: سماته وتحدياته

Palestinian Local Government: Characteristics and Challenges

ملخص: يقتصر دور الحكم المحلي في فلسطين على تقديم الخدمات الأساسية؛ بسبب انعدام الحل السياسي وفشل مشروع حل الدولتين. تهدف هذه الدراسة إلى الإجابة عن سؤالين رئيسيين: ما السمات الرئيسية لنظام الحكم المحلي الفلسطيني؟ وما أبرز تحدياته؟ تتبنى الدراسة المنهج النوعي، حيث جرت مقابلة 17 شخصية فلسطينية، تمثل مؤسسات مختلفة في بنية نظام الحكم المحلي في الضفة الغربية وقطاع غزة. وأظهر التحليل ونتائج الدراسة أن هناك ثلاث سمات رئيسية: أولاً، إن بنية الحكم المحلي أقرب ما تكون إلى بنية هجينة، تجمع بين خصائص المركزية واللامركزية، وإن كانت تتم بطريقة عشوائية. ثانياً، إن هيكلية الحكم المحلي مجزأة من الناحيتين الأفقية والعمودية، وثالثاً، إنها بنية تتحدي بيئة المؤسسات الداعمة مالياً للهيئات المحلية الفلسطينية. كما أظهرت الدراسة أن هناك ثلاثة تحديات رئيسية: الجذر الأساسي المتمثل في الاحتلال الإسرائيلي وما يرافقه من ممارسات، إلى جانب الضعف في الممارسات والأطر القانونية، والانقسام الفلسطيني الداخلي وآثاره.

كلمات مفتاحية: فلسطين، الحكم المحلي، الاحتلال الإسرائيلي، الدعم الخارجي، الضفة الغربية، قطاع غزة.

Abstract: In the absence of a political solution and the failure of the two-state project, the role of local government in the Palestinian context has effectively been reduced to the provision of basic services. This study seeks to answer two key questions: What are the main characteristics of the Palestinian local government system, and what are its most significant challenges? A qualitative approach was adopted, involving interviews with 17 Palestinian figures representing various institutions within the local government structure in both the West Bank and the Gaza Strip. The analysis reveals three primary characteristics. First, the structure of local government is essentially hybrid, combining elements of centralization and decentralization in a somewhat haphazard manner. Second, the local government framework is fragmented both horizontally and vertically. Finally, the system appears to mimic the institutional environment that provides financial support to Palestinian local authorities. The study also identifies three major challenges: the root cause—namely, the Israeli occupation and its practices, weak legal frameworks and practices, and internal Palestinian divisions along with their associated effects.

Keywords: Palestine, Local Government, Israeli Occupation, Foreign Aid, West Bank, Gaza Strip.

* أستاذ مساعد في السياسات العامة في أكاديمية جوعان بن جاسم للدراسات الدفاعية، قطر.
Assistant Professor of Public Policy at Joaan Bin Jassim Academy for Defence Studies, Qatar.
Email: fqawasmeh@jbj.edu.qa

** أستاذ مساعد في الإدارة في الجامعة الأميركية الدولية، لوس أنجلوس، الولايات المتحدة الأمريكية.
Assistant Professor of Management at International American University, Los Angeles, USA.
Email: mohwaleed1984@gmail.com

مقدمة

بدأت ملامح نظام الحكم المحلي في فلسطين تتشكل في عهد الخلافة العثمانية، بعد تأسيس بلدية القدس في عام 1863⁽¹⁾. ولاحقاً في عام 1871، صدر "قانون إدارة الولايات" الذي نص في مادته 111 على تشكيل المجالس البلدية في مراكز الولاية والمتصرفين. وفي عام 1877، صدر "قانون البلديات" الذي نُظر إليه بصفته أساس قانوني ومرتکز تنظيمي لعمل البلديات وتركيبية المجالس البلدية في العهد العثماني⁽²⁾. ومن هنا، يمكن القول إن هذه القوانين هدفت إلى تمكين السلطة المركزية من خلال إيجاد ممثلين لها في مناطق نفوذها⁽³⁾. وقد بلغ عدد المجالس المحلية في فلسطين، في نهاية الحكم العثماني في عام 1917، وهو العام الذي أعلنت فيه بريطانيا فرض انتدابها على فلسطين، 22 مجلساً. واستندت بريطانيا خلال إدارتها إلى القوانين العثمانية، ثم سنت لاحقاً قوانين جديدة لتطوير الحكم المحلي. وخلال تلك الفترة، وحتى انسحاب الاحتلال البريطاني من فلسطين في عام 1947، كانت الإدارة الاستعمارية قد أنشأت أحد عشر مجلساً بلدياً جديداً.

استمر تطوير نظام الحكم المحلي، سواء من خلال إصدار القوانين الجديدة أم تأسيس مجالس بلدية جديدة، بعد تأسيس دولة الاحتلال الإسرائيلي، حيث باتت الضفة الغربية جزءاً من الأردن بين عامي 1948 و1967، بينما أصبح قطاع غزة تحت الحكم المصري⁽⁴⁾. وبعد الاحتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزة في عام 1967، فرض الاحتلال نظاماً للحكم العسكري فيهما، استمر حتى عام 1982. ثم جرى فرض الإدارة المدنية الإسرائيلية، حيث حاول الاحتلال إيجاد ممثلين فلسطينيين له في أجهزة الحكم المحلي، عُرفت حينها بروابط القرى، الأمر الذي قوبل برفض فلسطيني شعبي، ووصم خلاله ممثلو الروابط بأنهم متعاونون مع الاحتلال. وبعد تأسيس السلطة الفلسطينية في عام 1994، تم تشكيل "وزارة الحكم المحلي" في عام 1996. وقد حدد لها هدف واحد، هو بناء قدرات المجالس المحلية وتحسين مواردها للمساهمة في تقديم الخدمات الأساسية، ومنها توفير المياه والكهرباء وبناء الطرق، في إطار حوكمة لامركزية⁽⁵⁾.

وعلى الرغم من سياسات الحكم المحلية المعلنة في استراتيجيات وزارة الحكم المحلي وخططها وقوانينها، وتأكيدها مبدأ اللامركزية، فإن الفجوة كبيرة بين ما هو مُعلن في النصوص، وما هو مُطبق على أرض الواقع. بيّنت الأدبيات أن نظام الحكم المحلي الحالي في فلسطين لا يُعبر عن اللامركزية. لكن يظهر تباين بين الباحثين في توصيف النظام الحالي في كونه مركزياً، أو أنه نظام هجين⁽⁶⁾. وبعد الانقسام الفلسطيني في عام 2007،

1 محمد شتية وأسامة حباس، البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين النشأة والوظيفة ودورها في التنمية الاقتصادية (رام الله: المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار - بكدار، 2004)، ص 102.

2 شعاع مرار [وآخرون]، دعم وتطوير العلاقة بين وزارة الحكم المحلي وهيئات المحلية (رام الله: وزارة الحكم المحلي، 2009)، ص 6.

3 شتية وحباس، ص 102.

4 Wasim Al-habil, *Occupations, a Diaspora, and the Design of Local Governments for a Palestinian State* (Ohio: Cleveland State University, 2008), pp. 79-110.

5 علي الجرباوي، أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية (نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، دائرة السياسة والحكم، 1996)، ص 54.

6 Al-Habil, p. 200;

وفاء البيطاوي وعارف جفال، دراسة تقييمية لواقع اللامركزية في الحكم المحلي في السياق الفلسطيني (رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني - ماس، 2023)، ص Vii-Xi؛ حسين عبد القادر ومروان علانة، "مدى ملائمة تطبيق نظام الحكم المحلي أو الإدارة المحلية في الواقع الفلسطيني من وجهة نظر مدراء وزارة الحكم المحلي"، مجلة جامعة فلسطين التقنية للأبحاث، مج 1، العدد 1 (2013)، ص 81؛

Shadi Hamad & Ahmed Alwaneh, *The Financial Revenue and Expenditures of Palestinian Local Governance Units (LGUs)* (Ramallah: Palestine Economy Policy Research Institute 'MAS', 2024), pp. 1-4.

حكمت غزة حركة المقاومة الإسلامية "حماس" التي سيطرت على القطاع، وبقيت الضفة تحت حكومة السلطة الفلسطينية. وبغض النظر عن مدى القبول الإقليمي والدولي للحكومتين، فإنهما حققتا السيطرة الفعلية على الشؤون العامة للمواطنين في كلتا المنطقتين. وبما أن الانقسام الفلسطيني بدأ واستمر في سياق انسداد أفق الحل السياسي مع دولة الاحتلال، وفشل مشروع حلّ الدولتين، بات دور الحكم الفلسطيني يقتصر عملياً على تقديم الخدمات الأساسية؛ ولعل أهمها ما تقدّمه المجالس البلدية والقروية المنضوية تحت وزارة الحكم المحلي، مثل خدمات توفير المياه والكهرباء وشق الطرق وغيرها. إضافة إلى خدمات الصحة والتعليم التي تقدمها وزارات أخرى. وبناءً على ذلك، يمكن القول إن دور الحكم المحلي في فلسطين يبقى مهماً ومؤثراً في حياة الفلسطينيين اليومية.

تعتبر بنية المؤسسة وهيكليتها من أهم محددات مسارها وأدائها، ومن هنا تهتم هذه الدراسة بفهم بنية نظام الحكم المحلي الفلسطيني، وتحاول الإجابة عن سؤالين: ما ملامح نظام الحكم المحلي الفلسطيني ومحددات عمله؟ وما أبرز التحديات التي تواجهه؟⁽⁷⁾

يُلاحظ قلة الدراسات التي تناولت البنية المؤسسية لنظام الحكم المحلي وتحدياته؛ إذ ركّز بعض الدراسات على التحديات العملية المرتبطة بعمليات تقديم الخدمات في إطار هذا النظام، في حين اعتمد كثير منها على البيانات الثانوية الصادرة عن المؤسسات الرسمية، مثل دراسة راسم خميسة⁽⁸⁾، أو على المنهجية الكمية في جمع البيانات، مثل دراسة نضال راشد صبري ورانيا جابر⁽⁹⁾. تختلف هذه الدراسة من جهة تركيزها على فهم البنية المؤسسية وتحليلها، وتبنيها المنهج النوعي وقراءة البيانات الأولية التي تم جمعها من خلال المقابلات التي أجريت مع مسؤولين وشخصيات مؤثرة في هذا النظام. وقد أفادت الدراسة من نموذجين نظريين في تفسير بنية الحكم المحلي الفلسطيني: نموذج "الهيكلية المجزأة" و"الهيكلية التجميعية". وسيرد لاحقاً تفصيل لهما في مبحث الدراسات السابقة، وفي النتائج والنقاش⁽¹⁰⁾.

يتألف نظام الحكم المحلي في فلسطين من المؤسسات الحكومية والمؤسسات شبه الحكومية والمؤسسات غير الحكومية. وتُقسم المؤسسات الحكومية إلى ثلاثة مستويات⁽¹¹⁾:

أولاً: المستوى المركزي الذي تمثله وزارة الحكم المحلي. وتشمل مسؤوليات الوزارة، طبقاً لقانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم 1 لسنة 1997، "رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية، والإشراف على وظائف واختصاصات هذه المجالس، وشؤون تنظيم المشاريع العامة، وأعمال الميزانيات، والرقابة المالية والإدارية والقانونية، والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس"⁽¹²⁾.

7 تم جمع البيانات وكتابة الدراسة قبل الحرب الإسرائيلية على قطاع غزة في عام 2023. لذلك، لا تشمل النتائج والنقاش واقع الحكم المحلي بعد الحرب.

8 Rassem Khamaisi, "Challenges for Restructuring of Local Government in a Transition Period: Palestine," in: Max Barlow & Doris Wastl-Walter (eds.), *New Challenges in Local and Regional Administration* (London: Routledge, 2017), p. 5.

9 Nidal Rashid Sabri & Rania Yaser Jaber, "Managerial Performance of Palestinian Local Authorities," *Transforming Government: People Process and Policy*, vol. 1, no. 4 (December 2007), p. 350.

10 تجدر الإشارة إلى أننا لم نجد أي دراسة سابقة طبقت هذين النموذجين على السياق الفلسطيني. ويؤمل من الدراسة أن تُعين صانعي القرار في فهم بنية الحكم المحلي الفلسطيني وتحدياته، والتعامل معها على نحو أفضل.

11 Aude Signoles, *Local Government in Palestine* (Paris: AFD, 2010), pp. 21-32.

12 دولة فلسطين، وزارة الحكم المحلي، "نبذة: وزارة الحكم المحلي"، موقع وزارة الحكم المحلي، شوهذ في 2023/6/15، في: <https://acr.ps/1L9zRbT>

ثانيًا، المحافظات؛ حيث هناك 11 محافظة في الضفة الغربية، و5 محافظات في قطاع غزة، تديرها مكاتب المحافظات التي تتبع رئيس السلطة مباشرة. والمحافظون هم ممثلون عن الرئيس في كل محافظة. وعلى الرغم من ضخامة دورهم، فإنه لا يوجد قانون ناظم يُنظم عملهم إلى الآن⁽¹³⁾.

ثالثًا، هيئات الحكم المحلي: يُنات بها توفير الخدمات الأساسية للمواطنين. وتشمل المجالس البلدية التي لها ثلاثة تصنيفات: تصنيف (أ)، ويشمل المجالس البلدية لمراكز المحافظات (المدن الرئيسية)، وتصنيف (ب)، ويضم المجالس التي يزيد عدد سكانها على خمسة عشر ألفًا، وتصنيف (ج)، ويضم المجالس التي يقل عدد سكانها عن خمسة عشر ألفًا، والمجالس القروية، وكذلك لجان الخدمات المشتركة التي تتشكل من ممثلي المجالس القروية لتقديم خدمة معينة. إضافة إلى ذلك، هناك لجان تقوم بأدوار بلدية في المخيمات الفلسطينية، وعادة ما تعمل بالتنسيق مع وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين (الأنروا)، ولا تشرف عليها وزارة الحكم المحلي⁽¹⁴⁾.

يُظهر الجدول (1) أنواع الهيئات المحلية وأعدادها في الضفة الغربية وقطاع غزة.

الجدول (1)

الهيئات المحلية ونوعها في الضفة الغربية وقطاع غزة

نوع الهيئة المحلية	الضفة الغربية	قطاع غزة	المجموع
مجلس بلدي (بلديات)	126	25	151
مجلس قروي	280	0	280
لجان المخيمات	20	8	28
مجموع الهيئات المحلية			459

المصدر: دولة فلسطين، وزارة الحكم المحلي، لجنة الانتخابات المركزية، الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، دليل الحدود الانتخابية للهيئات المحلية 2023، شوه في 2023/6/18، في: <http://bit.ly/43mq53y>

أما المؤسسات شبه الحكومية فتشمل "صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية" و"الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية". نشأ الصندوق في عام 2005، وهدفت منه الحكومة الفلسطينية إلى أن يكون قناتها الرئيسة للحصول على دعم عملية التطوير والإصلاح من الداعمين الخارجيين، وليكون آلية تجذب بها السلطة الفلسطينية الهيئات المحلية من أجل المساهمة في تحسين تقديم الخدمات للمواطنين بكفاءة وفعالية، ضمن نظام محاسبة وتقييم مستمر للأداء. وجرى التصديق على قانون الصندوق من رئيس السلطة الفلسطينية محمود عباس، وفقًا لقانون رقم (25) لسنة 2016⁽¹⁵⁾. أما اتحاد الهيئات المحلية، فقد جرى تأسيسه في 19 حزيران/ يونيو 1997، وشكل إطارًا شاملًا، يضم الهيئات المحلية الفلسطينية، ويهدف إلى تمكينها من أجل تقديم خدمات أفضل للمواطنين، وذلك من خلال الدفاع عن حقوق الهيئات المحلية، وتمثيلها على الصعد الوطنية كلها، الإقليمية والدولية⁽¹⁶⁾.

13 Estephan Anton Salameh, *Capacity of the Governance Structure of Palestine to Undertake Local Economic Development* (Champaign, Ill: University of Illinois, 2014), pp. 125-127.

14 Signoles, p. 34.

15 حول الصندوق، ينظر: صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية، شوه في 2023/5/11، في: <https://acr.ps/1L9zQt6>

16 Salameh, p. 78.

أما فيما يتعلق بالمؤسسات غير الحكومية فتشمل القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية غير الهادفة إلى الربح. ويلاحظ أن انخراط القطاع الخاص في الحكم المحلي على مستوى التخطيط وصناعة القرار، لا يزال متواضعًا، ويبرز دوره أكثر في عملية تنفيذ المشاريع المقررة من هيئات الحكم المحلي¹⁷. وتُظهر الإحصاءات أن نحو 13 في المئة من مشاريع هيئات الحكم المحلي، وتحديدًا البلديات الكبيرة، تُنفَّذ بالشراكة مع القطاع الخاص. أما دور المنظمات غير الربحية، فيقتصر على القيام بتعبئة مصادر الدعم الخارجية، وهي لا تشارك في عملية صنع القرار، أو في تنفيذ المشاريع¹⁸.

أخيرًا، لا بد من أن نشير إلى أن قطاع الحكم المحلي يعمل بالتعاون والتنسيق المستمرين مع الوزارات والمؤسسات الأخرى، وإن بمستويات مختلفة، اعتمادًا على نوع الخدمة وطبيعة المشاريع. ويمكن القول إن سلطة المياه الفلسطينية هي المؤسسة الحكومية الأشد التصاقًا بوزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية. أما خدمة الكهرباء، فقد خُصصت في معظم المناطق. ويبيّن الجدول (2) الوزارات ذات الصلة بعمل الهيئات المحلية وطبيعة المهام والمسؤوليات المشتركة.

الجدول (2)

المسؤوليات المتداخلة والمشاركة بين هيئات الحكم المحلي والوزارات والمؤسسات الفلسطينية الأخرى

الوزارة/ المؤسسة	طبيعة التنسيق المشترك
سلطة المياه الفلسطينية	توفير المياه، والتخلص من مياه الصرف الصحي، وعملية التخطيط
سلطة الطاقة الفلسطينية	عملية التخطيط وتوفير التيار الكهربائي
وزارة المالية	عمليات الدعم الخارجي للهيئات المحلية
سلطة جودة البيئة	الشؤون كلها المرتبطة بالقضايا البيئية
وزارة الأشغال العامة والإسكان	مخططات وتصاميم الطرق بين المدن والمحافظات، وحيازة الأراضي العامة من هيئات الحكم المحلي
سلطة الأراضي الفلسطينية	عمليات مسح الأراضي وتسجيلها
وزارة العمل	ترخيص المنشآت الصناعية
وزارة الصحة	اعتماد تصاريح البناء بحسب الشروط الصحية، ومراقبة الصحة العامة
وزارة التعليم	الحفاظ على المؤسسات التعليمية والثقافية
وزارة السياحة والآثار	التنسيق بشأن المواقع الأثرية والتاريخية ضمن حدود الهيئات المحلية

المصدر:

The World Bank, *The Performance of Palestinian Local Governments*

(Washington: World Bank Group, 2017), pp. 18-22.

17 Nidal Rashid Sabri, Rania Jaber & Dima Hanyia, "PPPs in Palestinian Municipal Activities as Perceived by Stakeholders," *Problems and Perspectives in Management*, vol. 8, no. 4 (2010), p. 13.

18 Ibid.

مدخل نظري

يشير مصطلح الهيئات المحلية إلى المستوى الحكومي الأدنى، وهو مستوى يتمتع باستقلالية نسبية. وتُعدّ هذه الهيئات الأقرب إلى المواطنين؛ إذ تعمل في نطاقات محلية محددة، جغرافيًا وديموغرافيًا. وأهم ما يميزها - من الناحية النظرية - أن لديها وصولاً أفضل إلى المعلومات التي تخص احتياجات المواطنين إلى الخدمات الأساسية، وكذلك امتلاكها القدرات المطلوبة لتقديم هذه الخدمات. كما تسهم الهيئات المحلية في إعطاء فرصة للمواطنين الطامحين إلى المشاركة في العمل العام من خلال تعزيز مبدأ "الديمقراطية المحلية"، الذي يُعزّز تمثيل المجتمع والمحاسبة والمسؤولية. ويفترض في الهيئات المحلية أنها تمتلك آليات أفضل لتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، بما يعكس الكفاءة المحلية. بيد أن النقاش يدور بين الأكاديميين والباحثين حول إذا ما كان في إمكان الهيئات المحلية الجمع فعلاً بين مبدأ تعزيز الديمقراطية المحلية وتحقيق الكفاءة المحلية. هناك من يرى أن مبدأ الديمقراطية يعمل على تحقيق قيم سياسية واجتماعية ضرورية. أما الكفاءة، فأساسها انطلاق تلك الهيئات المحلية من منطق تعزيز المكاسب وتقليل الخسائر؛ أي من نظرة قيمة اقتصادية، بغض النظر عن القيم الأخرى.

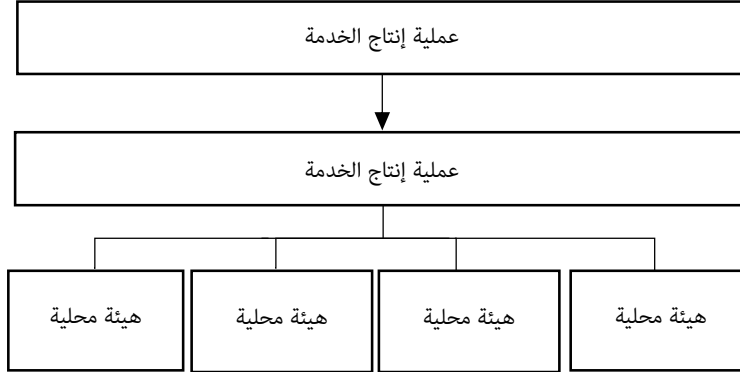
تعتبر "البنية المؤسسية" أحد أهم المفاهيم في إدارة المؤسسات العامة، حيث إنها تُحدّد الأنشطة المطلوب أدائها، ومن سيقوم بها. يحدّد نظاماً المركزي واللامركزي أهم نظامين في الإدارة العامة، وتنضوي تحتها أشكال عدة من الهياكل. في النظام المركزي، تحتكر الحكومة المركزية القرار المتصل بالخدمات العامة، وتتولّى، منفردةً، إنجاز الأنشطة التنفيذية المتعلقة بذلك. وعادةً، يحكم تسلسل هرمي عالي المستوى عمل الحكومة المركزية. يظهر ذلك في مستوى نظام الحكم المحلي عندما تكون الهيئات المحلية جزءاً من المنظومة الحكومية، فيحدّد المستوى المركزي لها طبيعة علاقاتها بالوزارات والمؤسسات الأخرى، ويحكم في مصادرها المالية، كما يحدّد اللوائح الإدارية والتنظيمية لها، ويصف طريقة تقديمها للخدمات، ومعنى آخر، تتدخل الحكومة المركزية في الشؤون التفصيلية للهيئات المحلية، على نحو مباشر أو غير مباشر.

وعلى العكس من ذلك، ينقل النظام اللامركزي السلطات والموارد والميزانيات من السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية. وتسهم اللامركزية في تعزيز مبادئ الحكم الرشيد، التي من أهمها مشاركة المواطنين في عملية اتخاذ القرار، وإجراء الانتخابات المحلية، وإشراك الفواعل غير الحكومية من قطاع خاص ومؤسسات غير حكومية وخبراء على نحو مستمر في القضايا التي تمسّ حياتهم، وكذلك تمكين قدرات المواطنين، وتحسين عملية استجابة الحكومة إلى متطلبات المواطنين، وتعزيز مبدأ المحاسبة والشفافية.

على المستوى الهيكلي لنظام الحكم المحلي، تُظهر الأدبيات السابقة وجود شكلين معتادين: الأول، هو "الهيكلية المجزأة" Fragmented Structure، التي تعني أن الهيكلية الممتدة والمجزأة أفقياً وعمودياً تحقق كفاءة عالية. ويعني الامتداد الأفقي توافر أكبر عدد ممكن من مقدّمي الخدمات (الهيئات المحلية)؛ ما يساهم في تحقيق مبدأ التنافس، وتقديم الهيئات المحلية أفضل ما لديها، في سعيها لحيازة رضا المواطنين. ويعني الامتداد العمودي الفصل بين دور تلك الهيئات في إنتاج الخدمة، ودورها في تقديم الخدمة، حيث يقتصر دور الهيئات المحلية على توفير الخدمات Supply، وليس إنتاجها Production. على سبيل المثال، يعتبر تجميع المياه من مصادرها وتحليتها دوراً "إنتاجياً"، أما إيصالها إلى المواطنين عبر الأنابيب، فهو دور "التوفير". يوضح الشكل (1) هذا النوع من الهياكل.

الشكل (1)

الهيكلية المجزأة للحكم المحلي



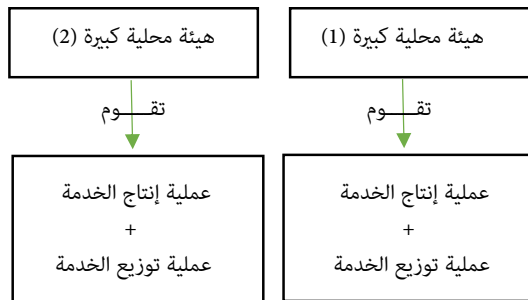
المصدر:

Hongshan Yang, "Institutional Development of Urban Cross-Departmental Coordination," in: *Urban Governance in Transition* (Singapore: Springer, 2021), p. 141.

منذ سبعينيات القرن الماضي، بدأت تظهر ملامح الحركة الإصلاحية المؤسساتية The Institutional Reform Movement، وقدّمت نقدًا للهيكلية المجزأة أفقيًا وعموديًا، معتبرة أنها تهدر الطاقات، حيث تقوم الهيئات المحلية المختلفة بأدوار مكررة؛ ما من شأنه إضعاف الكفاءة العامة. أما الثاني، فهو الهيكلية التجميعية Consolidated Structure التي دعت الحركة الجديدة إلى تبنيها أفقيًا وعموديًا. وهي تفترض أنه كلما قلّ عدد مُقدّمي الخدمات أو الهيئات المحلية (من الناحية الأفقية)، التي تضطلع بأدوار وظيفية متعددة، أهمها إنتاج الخدمة وتوزيعها (من الناحية العمودية)، تحسّنت قدرات الهيئة المحلية ونوعية الخدمات التي توفّرها، وهو أمر يقوّي مكانة الهيئات المحلية لدى السلطة المركزية؛ ما يجعلها تمتلك أدوات قوة تعزز قدراتها التفاوضية على إقناع السلطة المركزية بتبني بعض المشاريع (ينظر الشكل 2).

الشكل (2)

الهيكلية التجميعية للهيئات المحلية



المصدر:

Elinor Ostrom, "Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions," *Social Science Quarterly*, vol. 53, no. 3 (1972), p. 480.

حاولت النظرية المؤسسية Institutionalism Theory تفسير الفجوة بين السياسات والاستراتيجيات، والتباين بين ما هو مكتوب وما يُنفذ على أرض الواقع، بأن عزّته إلى عامل التقليد، حيث يتأثر صانع القرار في رسمه الهياكل والسياسات والاستراتيجيات بالنماذج التي أظهرت في خبرات وتجارب أخرى نجاحًا كبيرًا، فينحو إلى تقليدها في ما يُعرف بالمشكلة التقابلية Isomorphism. والغاية من هذا، الحفاظ على شرعية المؤسسة ومواردها وضمان بقائها. في المقابل، قد يجري تبني هياكل واستراتيجيات وسياسات "غير معلنة"، أو غير رسمية، لتناسب من الناحية العملية طبيعة عمل المؤسسة وظروفه، أو ما يعرف بالتمفصل Decoupling.

منهجية الدراسة

تتبنى الدراسة منظور المدرسة التفسيرية Interpretivism، معتبرة أن وجهات نظر المسؤولين وتصوراتهم الذاتية في الإجابة عن تساؤلات الدراسة هي التي تساعدنا في معرفة الحقيقة، وقد تم اختيار هذه المدرسة لأنها أكثر انسجامًا مع مشكلة البحث، ومع الجدول حول ماهية سمات نظام الحكم المحلي الفلسطيني. لم تنطلق الدراسة من فرضية مسبقة ذات متغيرات قابلة للاختبار، بل من تساؤلات تحتاج إلى إجابات، وتكشف أبعادًا أخرى ذات صلة.

على المستوى التحليلي، اعتمدت الدراسة أداة التحليل النوعية Qualitative Analysis، من خلال توفير بيانات ذات عمق وخصوصية، حيث أجرى الباحثان 17 مقابلة مع مسؤولين في نظام الحكم المحلي. ولاختبار أشخاص المقابلات، اعتمدت الدراسة استراتيجية العينات الحصصية Quota Sampling؛ فتم تقسيم "مجتمع الدراسة" إلى أربع فئات رئيسية، تتبع هيكلية نظام الحكم المحلي: تمثل الفئة الأولى المؤسسات الحكومية، وتضم ثلاث مجموعات فرعية: المجموعة الأولى شملت ممثلي المؤسسات التي تعمل على المستوى الكلي، حيث تمت مقابلة أربع شخصيات تمثل وزارة الحكم المحلي. والمجموعة الثانية شملت ممثلي المحافظات، وقد تمكنا من إجراء مقابلة واحدة فقط مع أحد المحافظين. أما المجموعة الثالثة، فقد شملت ممثلي المجالس البلدية، حيث تمت مقابلة ثمانية ممثلين عن المجالس البلدية والقروية واللجان المشتركة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة.

وتمثل الفئة الثانية المؤسسات شبه الحكومية، وقد أُجريت مقابلة واحدة مع ممثل لصندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية ذات الصلة، ولم نتمكن من إجراء مقابلة مع ممثل الاتحاد الفلسطيني للهيئات المحلية.

وتمثل الفئة الثالثة المؤسسات ذات الصلة، وقد أُجريت مقابلتان: الأولى مع ممثل لسلطة المياه الفلسطينية، والثانية مع ممثل لوزارة المالية الفلسطينية.

أما بالنسبة إلى الفئة الرابعة، فئة الخبراء في الحكم المحلي، فقد أُجريت مقابلة واحدة مع خبير في الحكم المحلي. تمّ اتباع المقابلات شبه المهيكلة Semi-structured Technique لجمع البيانات من المستجيبين، حيث وُجّه إليهم بعض الأسئلة المجهّزة مسبقًا، في حين تُرك المجال لهم للتعبير عما يرونه يتعلق بالموضوع، وأي قضايا أخرى لم ترد في الأسئلة. وتكمن أهمية هذه الطريقة في أنها تثري البيانات، كما تسمح بتضمين ما يراه المستجيبون من أبعاد وقضايا مهمة لم تكن في حساب الباحث. كذلك جرى تحليل البيانات باستخدام أداة "التحليل الموضوعي"، حيث تم ترميز البيانات تحت فئتين: رئيسية وفرعية Coding and Sub-coding، تجيب عن كلا السؤالين. ويُخصّص الملحق المقابلات التي أُجريت، وتشير الرموز عقب الاستشهادات الواردة في المتن إلى هذه المقابلات.

أولاً: سمات بنية الحكم المحلي الفلسطيني

تُبرز المقابلات، في استجابتها للسؤال البحثي الأول، وجود سمات رئيسة ثلاث لنظام الحكم المحلي الفلسطيني الراهن: الأولى، إن بنية هذا النظام بنية هجينة، تجتمع فيها خصائص الأنظمة المركزية وتلك اللامركزية، وإن غلبت عليها في ذلك طريقة عشوائية؛ الثانية، إن هيكلية الحكم المحلي هيكلية مجزأة من الناحيتين الأفقية والعمودية؛ والثالثة، إنها بنية تحتذي ببيئة المؤسسات الداعمة ماليًا الهيئات المحلية الفلسطينية.

1. البنية الهجينة

تُبرز الدراسات أبعادًا ثلاثة في بنية النظم المحلية، المركزية منها أو اللامركزية: البعد السياسي والبعد الإداري والبعد المالي. لكن ثمة صعوبة في التمييز بين هذه الأبعاد في السياق الفلسطيني، تُظهرها أقوال المستجيبين، لأسباب عملية، وأخرى تتصل بتأثير هذا النظام. عمومًا اتفق معظم من جرت مقابلتهم على أن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية رقم (1) لسنة 1997 قد استهدف تأسيس بنية لامركزية، لكن من دون التفصيل في أبعادها، على أمل أن تُعطى الهيئات المحلية السلطات لممارسة أدوارها، مع استمداد شرعيتها من الانتخابات المحلية. وعلى الرغم من ذلك، وكما عبّر أحد المستجيبين، فإن فهم هذه "البنية معقد، فهي لامركزية من ناحية أن ممثلي المجالس البلدية يتم انتخابهم من الناس [...] لكنها مركزية من نواح أخرى". ينظر المستجيبون إلى إجراء الانتخابات المحلية، بوصفها أحد أوجه اللامركزية في السياق الفلسطيني، وهو أمر يفتقر إلى الدقة؛ إذ تُجرى الانتخابات المحلية في النظم المركزية أيضًا. ويمكن تفسير هذا الربط بأن هناك افتراضًا لدى المستجيبين يجعل من وجود هيئة محلية منتخبة في السياق الفلسطيني مقدمًا، يتبعها بالضرورة نقل صلاحيات من السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية المنتخبة. يُعزّز ذلك أن المواد القانونية المتصلة بالانتخابات المحلية قد ركّزت قبل ذلك، وفي قانون الهيئات المحلية نفسه لعام 1997، على الشخصية الاعتبارية والمستقلة للهيئة المحلية. بمعنى آخر، طُرحت الانتخابات المحلية في سياق محاولة تطبيق نظام لامركزي؛ لذلك نُظر إليها بوصفها خطوة أولى لتحقيق ذلك، وهي الفرضية التي لم تُثبت صحتها؛ لذلك من الأجدي أن يتم ربط عقد الانتخابات المحلية بمدى وجود "ديمقراطية محلية"، وليس باعتبارها دليلًا على نظام مركزي أو لامركزي.

بالعودة إلى قانون 1997، نجد أن فيه الكثير من المواد التي تُعزّز من مبدأ اللامركزية بأنواعها المختلفة؛ فمثلاً ورد في البند رقم (1)، من المادة رقم (3)، المتعلقة بالشخصية الاعتبارية للهيئة المحلية: "تُعتبر الهيئة المحلية شخصية اعتبارية ذات استقلال مالي، تُحدّد وظائفها وسلطاتها بمقتضى أحكام القانون"، كما ورد في البند رقم (8) من المادة رقم (8): "تُتخذ قرارات المجلس بالإجماع أو بأكثرية أصوات الأعضاء، وعند تساوي الأصوات يُرجّح الجانب الذي منه رئيس الجلسة ويكون التصويت علنيًا". وقد حددت المادة رقم (15) وظائف المجلس البلدي وصلاحياته في 27 نقطة، وأكدت: "يجوز للمجلس إصدار الأنظمة أو اللوائح التنفيذية اللازمة لتنظيم أعمال الهيئة المحلية وتأمين مصالحها وحاجتها". تعزز هذه البنود بعضًا من ملامح مبدأ اللامركزية خلال التأكيد على مبدأ الاستقلال المالي والإداري من خلال تحديد الهيئات المحلية لوظائفها بمقتضى القانون.

يمكن أيضًا ملاحظة تركيز بنود أخرى من القانون نفسه على مبدأ المركزية، فعلى سبيل المثال، حدّدت المادة رقم (2) المتعلقة بعلاقة وزارة الحكم المحلي بالهيئات المحلية، أن الوزارة، كما ورد في البند (3)، منوط بها

"وضع أية أنظمة أو لوائح لازمة من أجل تنفيذ واجباتها المنصوص عليها في البنود السابقة، أو بمقتضى أحكام القانون". يظهر هذا البند مثلاً بعض التناقض مع المادة رقم (15) التي تعطي الهيئة المحلية صلاحية إصدار الأنظمة؛ ما يثير تساؤلاً حول الجهة المخولة فعلاً بإصدار هذه الأنظمة، وكذلك آليات التنسيق بين الهيئة المحلية والوزارة حول ذلك.

وهما يخص المركزية الإدارية والمالية، ورد في القانون، في الجملة الثانية للبند رقم (1)، من المادة رقم (2) التي ترسم مهمات السلطة المركزية (وزارة الحكم المحلي)، أنها تشرف "على وظائف واختصاصات هذه المجالس وشؤون تنظيم المشاريع العامة وأعمال الميزانيات والرقابة المالية والإدارية والقانونية والإجراءات الخاصة بتشكيل هذه المجالس". يُضعف هذا البند، بصيغته الفضفاضة تلك، فكرة أن للهيئة المحلية استقلالاً إدارياً ومالياً.

وأكدت المادة رقم (4) من القانون، في بنودها (1) و(2) و(3)، أن وزارة الحكم المحلي، بعد تصديق مجلس الوزراء، هي الجهة المنوط بها تحديد هيكلية الحكم المحلي، ولها الحق في إحداث الهيئات المحلية أو إلغائها أو ضمها؛ ما يعني أن وزارة الحكم المحلي لا تؤدي دور الوسيط فحسب بين مجلس الوزراء والهيئات المحلية، بل تمثل ذراعاً تنفيذية أيضاً، تمارس سلطة إدارية مركزية على الهيئات المحلية. وبحسب أحد الذين جرت مقابلتهم: "دائماً يوجد تداخل ما بين السلطة المركزية وقطاع الحكم المحلي (البلديات)". لكن هناك تغولاً من الحكومة المركزية نتيجة وجود بعض المنفعة، تستكثرها الحكومة على البلديات". يمكن القول إن دور الهيئات المحلية، في ظل قانون الهيئات المحلية لعام 1997، ما زال مقيداً ومحصوراً بتقديم خدمات محدودة، حيث إن القانون لا يتناسب مع التوقعات الطموحة واللازمة لإحداث نقلة نوعية على صعيد الهيكلية وتنظيم عمل مستوى السلطة المحلية في فلسطين؛ فالقانون لا يمنح الهيئة المحلية الكثير من صلاحيات التحرك والتصرف المستقل في مجال اتخاذ القرارات المرتبطة بالبنية وتحديد السياسات المحلية. فقد حدد في المادة رقم (2)، في البند رقم (1)، أنه منوط بالوزارة "رسم السياسة العامة المقررة لأعمال مجالس الهيئات المحلية الفلسطينية"، وهذا ما عبّر عنه أحد المستجيبين، بقوله: "تنسجم بنية الحكم المحلي مع قرار تأسيس الحكم المحلي وقرار رقم 1997/1. هذه تجربة امتدت إلى أكثر من 25 سنة، لكن ينقصها التقييم الحقيقي، والقانون يجب تعديله، والعمل على إعادة فلسفة نظام الهيئة المحلية وإعطاء صلاحية أكبر للهيئة المحلية كحكومة مصغرة، لتقدم أكبر قدر من الخدمات، واستمرار عملية تواصلها بكل بيت، وبكل حارة، في إطار نفوذ الهيئة المحلية".

يمارس المحافظون دور الوصاية الإدارية على الهيئات المحلية، وعلى الرغم من عدم وجود أي قانون يوضح العلاقة بين المحافظين والهيئات المحلية، فإنهم يمارسون أدواراً رقابية وتنفيذية، مثل تنظيم الأسواق العامة، التي هي جزء من عمل الهيئات المحلية. يعتبر تدخّل المحافظين في عمل الهيئات المحلية إحدى أبرز سمات المركزية، فهم، من ناحية، يمتلكون سلطات واسعة وتفويضاً مباشراً من مكتب الرئيس، ومن ناحية أخرى، يُعيّنون مباشرة من الرئيس نفسه، من دون انتخابات. وهذا ما عبّر عنه أحد المستجيبين، بقوله: "رؤساء المحافظات (المحافظون)، يتبعون للرئيس مباشرة، وعندهم سلطات أمنية ورقابية [...] والمفروض ألا تكون أدوار المحافظين مركزية، لكن في الوقت نفسه، بعض البلديات، خاصة الكبيرة، عندها سلطات واسعة، يعني أكثر لامركزية، بينما البلديات الصغيرة عندها سلطات محدودة، أي إنها أقرب إلى المركزية".

على الرغم من وجود سمات للمركزية واللامركزية، فإنه يلاحظ غياب الضوابط التي ترسم الحدود بينهما؛ فعلى سبيل المثال، لا يوجد قانون ينص على مهمات صلاحية المحافظين وحدودها. في السياق نفسه، أكد وزير سابق، أن هذه الضوابط (من الناحية العملية) غير موجودة أيضاً لدى وزارة الحكم المحلي، وينشأ الخلل حين تقرر مستوى الصلاحيات التي ستُعطيها للمجالس البلدية، على الرغم من وجود قانون الهيئات المحلية لعام 1997 الذي يُحدّد ذلك. والحال أن الأمر متروك لتقدير الوزارة، من دون الالتزام بضوابط محددة. وقد عبّر وزير سابق للحكم المحلي عن ذلك: "عندما يكون أداء مجالس البلديات ضعيفاً، بغض النظر عن الأسباب، فنحن لا نستطيع إعطاء سلطات لامركزية كاملة لهذه البلدية. نحن ندرك أن أهم أسباب ضعفهم هو عدم دفع العديد من المواطنين المستحقات المالية للهيئات المحلية، وهذا يؤثر في عملية توفير الخدمات".

بناء على ما سبق، يمكن استنتاج اتساع الفجوة بين ما هو معلن من القوانين النازمة لعمل الحكم المحلي وتبنيها اللامركزية، والواقع العملي. ولرأب هذه الفجوة، تبرز الحاجة إلى تحولات تشريعية، منها مثلاً إصدار أنظمة تفصيلية تساهم في تعزيز السلوك اللامركزي، وتحديدًا المالي والإداري، وكذلك وضع أطر تحقق مبدأ الانتخابات المحلية لجميع الهيئات المحلية، من دون استثناءات، وأن تجري على نحو دوري ومنظم.

2. التجزؤ البنوي أفقيًا وعموديًا

تفرض التقسيمات التي تضمّنتها اتفاقية أوسلو (أيلول/ سبتمبر 1993)، أن يعيش الفلسطينيون في منطقتي (أ) و(ب) في الضفة الغربية، التي تمثل نحو 40 في المئة من مساحة الضفة الغربية، وكذلك في قطاع غزة. وعلى الرغم من صغر النطاق الجغرافي لهذه المناطق، فإن 426 هيئة محلية فلسطينية تعمل داخلها؛ ما يعني التمدد الأفقي الكبير لهيكل الحكم المحلي الفلسطيني. وعلى الرغم من الديمقراطية المحلية التي يعكسها وجود هيئات محلية منتخبة واختيار المواطنين ممثليهم المحليين، فإن جميع من قابلناهم، يتفقون على أن عدد الهيئات الحالي يبقى كبيراً جداً، في حين أن نتائجها الإيجابية محدودة، على نحو يجعل تضخم عددها تحدياً حقيقياً؛ إذ "وجود عدد كبير من مقدمي الخدمات ساهم في إضعاف عملية الإدارة"، وقد بات "عدد المجالس المحلية يمثل مشكلة حقيقية".

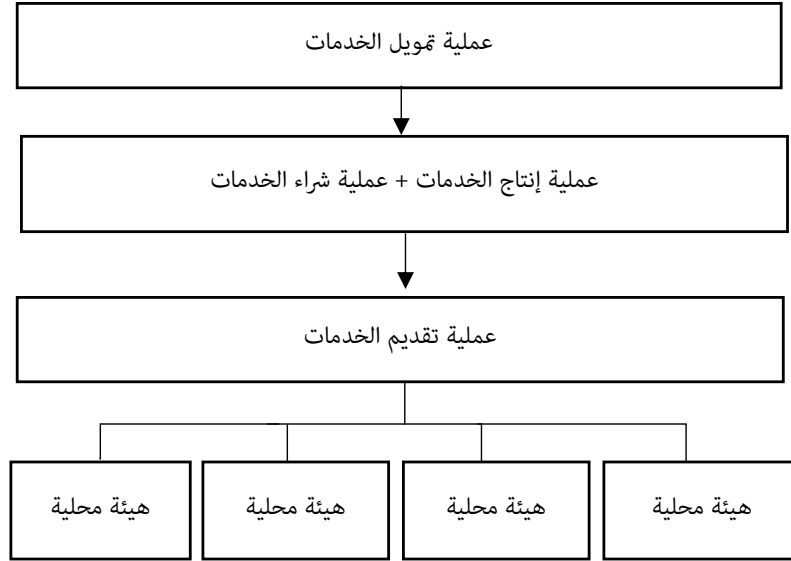
انسجاماً مع سمات "الهيكلية المجزأة"، تُميّز بنية الحكم المحلي الفلسطيني من الناحية العمودية بين مستوى إنتاج الخدمة، ومستوى توفيرها. فعلى سبيل المثال، تنتج جهات أخرى المياه الصالحة للشرب عبر سلطة المياه، وكذلك الكهرباء عبر وزارة الطاقة أو شركة الكهرباء، بينما يقتصر دور الهيئات على توفيرها. يلاحظ كذلك أن هناك أدواراً إضافية تقوم بها المؤسسات المنوط بها إنتاج الخدمات، منها شراء الموارد من الاحتلال الإسرائيلي قبل أن توفرها الهيئات المحلية للمواطنين الفلسطينيين؛ فعلى سبيل المثال، سلطة المياه تستخرج المياه من بعض الآبار في الشمال، لكن نظراً إلى قلة هذه الموارد، وعدم كفايتها لاحتياجات الفلسطينيين، فإن سلطة المياه تشتري معظم كميات المياه التي تحتاج إليها من الاحتلال الإسرائيلي، لتعيد توزيعها للهيئات المحلية.

هذا يعني أن الهيكلية المجزأة مُعبّرة عن واقع الحكم المحلي الحالي، لكن على نحو أكثر تعقيداً. وما يُعقّد هذه الهيكلية أكثر هو وجود مستوى آخر، غير إنتاج الخدمة وتوفيرها، وهو البحث عن الدعم الخارجي، حتى صار ذلك دوراً أساسياً على المستويين الكلي والجزئي. في هذا السياق، يمكن فهم دور "صندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية"، الذي بات جزءاً أصيلاً من بنية الحكم المحلي، حيث يقوم بدور البحث عن مصادر مالية وإعادة توزيعها على الهيئات المحلية. ووفق هذا يمكن اعتبار الدعم الخارجي أحد أهم الفواعل في نجاح عمل نظام الحكم المحلي.

من هنا، تقترح الدراسة استخدام مصطلح "الهيكلية المجزأة المعدلة" للتعبير عن شكل الهيكلية الحالية لنظام الحكم المحلي الفلسطيني. وهو ما نلخص تعقده في الشكل (3).

الشكل (3)

الهيكلية المجزأة المعدلة لنظام الحكم المحلي الفلسطيني



المصدر: من إعداد الباحثين.

تباينت آراء المستجيبين حول دعمهم الهيكلية المجزأة أو التجميعية، وإن أمكن ملاحظة التوافق بين معظم ممثلي الهيئات المحلية، على أهمية تعدد الهيئات المحلية، أي الامتداد من الناحية الأفقية (الهيكلية المجزأة)، لكنهم لم يؤيدوا وجودها بهذا العدد الكبير، بل اقترح بعضهم أن الأنسب هو تقليص هذا العدد إلى النصف، وهو أمر منسجم مع متطلبات اللامركزية. من ناحية أخرى، أيد ممثلو الوزارات والمؤسسات على المستوى الكلي فكرة دمج الهيئات المحلية، ليتقلص عددها، معتبرين أن لذلك تبعات إيجابية على تحسين كفاءة عملية تقديم الخدمات. وبحسب أحد المستجيبين: "هناك فكرة دائماً نطرحها حول تقسيم مناطق الضفة وغزة إلى أربع مناطق إدارية، ثلاث في الضفة وواحدة في غزة، لكن هناك العديد من التحديات أمام فكرة الدمج هذه"⁽¹⁹⁾.

وفي الإمكان تفسير التباين بين رأي الهيئات المحلية (المستوى الجزئي)، وممثلي الوزارات والمؤسسات على المستوى الكلي، بأن الأولى تعتقد أن من شأن دمج الهيئات المحلية أن يلغي الكثير من سلطات الهيئات المحلية، وما يتبع ذلك من إلغاء الكثير من المناصب الإدارية. وعلى الرغم من أن فكرة الدمج غير مقتصرة على الهيئات المحلية، بل يمكن إنشاء مزودي خدمات بأعداد قليلة لبعض الخدمات، مثل المياه، فإن ذلك

أيضاً قد قوبل برفض من معظم ممثلي الهيئات المحلية؛ لسببين؛ الأول، قناعتهم أن ذلك يُضعف دورهم، فبحسب أحد ممثلي الهيئات المحلية: "إذا سحبت منا توفير خدمة المياه والمياه العادمة، فماذا سنقدم إذًا، خاصة أن خدمة الكهرباء سُحبت منا، وأصبحت شركة الكهرباء مسؤولة عن ذلك"⁽²⁰⁾. والثاني، الاستفادة الهيئات المحلية من عوائد خدمة المياه من أجل تغطية التكاليف الإدارية وسد العجز القائم عبر تقديم خدمات أخرى، يقول أحد ممثلي الهيئات المحلية: "نحن نستفيد من عوائد خدمة المياه لتغطية التكاليف الأخرى، فإذا صار تقديم المياه من وحدات مركزية ومدمجة، فكيف يمكن أن نُسير باقي أعمالنا"⁽²¹⁾.

أما على المستوى الكلي، فيبدو أن المحدد الأساسي هو كفاءة نظام الحكم المحلي وفعاليتها؛ أي إن من أُجريت معهم المقابلات لا يرون مبرراً لوجود عدد كبير من الهيئات المحلية، الذي يحتاج إلى موارد كبيرة، سواء البشرية منها أم المالية. يعود بنا هذا النقاش إلى ما يقوله العديد من الباحثين عن وجود فجوة بين تحقيق الديمقراطية المحلية وتحقيق الكفاءة. وعلى الرغم من اختلاف بعضهم مع هذا القول، فإن الحالة الفلسطينية تعكس وجود هذه الفجوة.

على المستوى النظري، يُظهر النقاش السابق، أن المستوى الكلي يميل إلى تبني مقاربة الهيكلية التجميعية؛ أي دمج الهيئات المحلية، ليصبح عددها أقل. أما المستوى الجزئي؛ أي الهيئات المحلية، فيميل إلى مقاربة الهيكلية المجزأة؛ أي الحفاظ على العدد الكبير من الهيئات المحلية التي تُعزز مبدأ التنافس بينهما؛ ما يؤدي إلى تحسين عملية تقديم الخدمات. لكن هدف التنافس لا يتحقق بالضرورة في السياق الفلسطيني؛ إذ إن الهيئات المحلية كلها، وعلى اختلاف مستوياتها، تعاني نقصاً في الموارد، سواء أكان ذلك لأسباب ذاتية، أم دفعت إليه أسباب موضوعية. ومن جملة هذه الأسباب، سيطرة الاحتلال على مناطق (ج) في الضفة الغربية، وسيطرته على الموارد فيها. وهذا أمر يجعلنا نُعيد النظر في مدى صلاحية المبررات المستخدمة من معظم الهيئات المحلية في وجود عددها الكبير في نظام الحكم المحلي الفلسطيني.

وفي ضوء سيطرة الاحتلال الإسرائيلي على أهم الموارد، الأرض والمياه والطاقة، يصعب تطبيق فكرة الدمج العمودي؛ أي أن تتولى الهيئة المحلية نفسها مهمات إنتاج الخدمة وتوفيرها. فلا تستطيع الهيئات المحلية، مثلاً، توفير المياه للمواطنين، من دون الاعتماد على مصادر المياه التي يسيطر عليها الاحتلال الإسرائيلي. في المقابل، تبدو فكرة الدمج الأفقي لتقليص هذا العدد الكبير من الهيئات المحلية، التي تقلص عدد القائمين على توفير الخدمة، فكرة أكثر واقعية. وهذا لا يعني دمج الهيئات المحلية في عدد أقل، كما اقترح بعضهم، بل لربما، يبدو التخلص من نصف العدد الحالي؛ أي الاقتصار على نحو 200 هيئة محلية فقط، أكثر واقعية وتناسباً مع السياق الحالي. ومن خلال ذلك يمكن الجمع بين ممارسة الديمقراطية المحلية (الانتخابات المحلية) وكفاءة تقديم الخدمات.

3. بنية تابعة للداعمين الخارجيين

يُتفق معظم المستجيبين على أنه ينبغي عدم فصل الدعم الخارجي عن الإطار السياسي، فأحدهم، وهو ممثل عن المؤسسات ذات الصلة بالحكم المحلي، يقول: "نتلقى الدعم بحسب الأجندة السياسية، بالتأكيد هم لا يدفعون

20 م. ج، عضو مجلس بلدي، مكالمة هاتفية، 2021/9/26.

21 م. ج 3، عضو مجلس بلدي، مكالمة هاتفية، 2021/9/18.

لنا لأنهم يحبوننا، بل لأن ذلك يُعزّز الحل السياسي المتمثل في حل الدولتين، وأيضاً حتى يدفعوا التكليف بالنيابة عن الاحتلال الإسرائيلي⁽²²⁾. هذا ما يفسر بدء ضخ أموال الدعم الخارجي مع تأسيس السلطة الفلسطينية، لا قبلها؛ أي إن المال لا يُدفع لمجرد تحسين حياة الفلسطينيين فحسب. وفي هذا السياق، يمكن تفسير حالة عدم استقرار مستويات الدعم الخارجي المقدم من بعض الدول؛ أي إن توافر الدعم، من عدمه، مرتبط بالأجندة السياسية. على سبيل المثال، تجمّد الدعم الأمريكي لمشاريع البنية التحتية في الضفة الغربية، وتحديداً تلك التي في جنوب الخليل (مدينة يطا) في ظل إدارة دونالد ترامب الأولى (2017-2021)، حيث إن رؤيته التي قدّمها تحت عنوان "صفقة القرن"، كانت تدعو إلى شرعنة الاستيطان في معظم أراضي (ج)، وتقع مناطق من مدينة يطا ضمن هذا التصنيف، على الرغم من تعارض ذلك مع القرارات الدولية التي تدعو إلى إقامة دولة فلسطينية في حدود الأراضي التي احتُلت في عام 1967. يوضح الممثل عن المجلس البلدي ليطا ذلك في قوله: "في يطا على سبيل المثال، كان هناك مشروع بدعم أمريكي، بقيمة 18 مليون دولار، لمُدّ شبكات بنية تحتية وحفر طرق جديدة، ولكن وبعد إكمال 80 في المئة من المشروع، قامت الإدارة الأمريكية، من دون سابق إنذار بتعليق دعمها المالي. أدى ذلك إلى غضب حقيقي، حيث بات ما يقارب 65 كلم من خطوط المياه مكشوفاً. وكنا بحاجة إلى أربعة ملايين دولار فقط لإتمام المشروع. وبالتأكيد، ما حدث جعلنا نُغيّر من أولوياتنا وتفكيرنا"⁽²³⁾.

ما ورد في الاقتباس الأخير، يقودنا صوب نقاش تأثير الدعم الخارجي في بنية الحكم المحلي من ناحيتين: الأولى، تخص التأثير في شكل هيكلية الحكم المحلي؛ والثانية تخص طبيعة العمليات والمشاريع الإدارية في هذه الهيكلية.

أورد بعض المستجيبين أن الداعمين الخارجيين يفرضون عليهم أحياناً الالتزام بأشكال هيكلية محددة، وبغض النظر عن المسوغات المنطقية التي يسوقها الداعمون الخارجيون، إلّا أن ذلك لا يناسب بالضرورة السياق الفلسطيني. يلاحظ، من خلال تحليل بيانات المقابلات حول الدعم الخارجي، أن الداعمين يحاولون فرض الهياكل التنظيمية الموجودة في سياقات الدول المانحة، كدعوة الهيئات المحلية إلى الاندماج في ثلاث هيئات محلية مركزية، ومبررهم في ذلك أنه يساهم في تقوية المؤسسات الفلسطينية. وهو رأي يغفل مسألة اختلاف السياقات. وقد أدى الإصرار على ذلك إلى وجود هياكل غير فاعلة من الناحية العملية، ومن ثم بات للمؤسسات الفلسطينية محدّدان في تشكيل الهيكلية: الأول، رغبة الداعمين الخارجيين؛ والثاني، الحاجة العملية إلى المواطنين الفلسطينيين. في هذا السياق يمكن فهم ما رأيته النظرية المؤسسية، أن تقليد الهياكل الإدارية في السياقات الأخرى أمر ضروري للحفاظ على الشرعية، والموارد واستمرار الوجود⁽²⁴⁾؛ أي إن لم تلتزم مؤسسات الحكم المحلي، بتطبيق معايير الداعمين الخارجيين، فإن ذلك سيؤثر في نسبة الدعم الخارجي لهذه المؤسسات، حتى لو كان ممثلوهم منتخبيين. على سبيل المثال، أوضح أحد ممثلي الهيئات المحلية أن الداعمين الخارجيين قد اشتروا قبول فكرة دمج مقدّمي خدمات المياه شرطاً للاستمرار في تقديمهم الدعم المالي، ف "البنك الدولي أعلن عن وجود دعم بقيمة 21 مليون دولار ضمن برنامج لتطوير الأمن المائي في فلسطين، يستهدف البلديات، لكنه وضع شرطاً للبلديات لإرسال رسالة مكتوبة تُقرّ فيها باستعدادها قبول فكرة دمج مقدّمي الخدمات، وأن تكون جزءاً من هذه الكيانات"⁽²⁵⁾.

22. ذ. ص 2، مدير تشغيلي، مكالمة هاتفية، 2021/8/17.

23. م. ج، عضو مجلس بلدي، مكالمة هاتفية، 2021/9/26.

24. Meyer & Rowan, p. 340.

25. م. ج 8، رئيس مجلس خدمات، مكالمة هاتفية، نابلس، 2021/9/14.

لم يقتصر هذا الاشتراط على مستوى الهياكل، بل امتد إلى مستوى الأنشطة والمشاريع التنموية؛ ففي الكثير من الأحيان، يُحدّد الداعم الخارجي طبيعة النشاط والمشروع الذي سيدعمه، بغض النظر عن تقدير الجهات التنفيذية وأولويات المشاريع، وفي هذه الحال، لا يكون أمام الهيئات المحلية إلا خيار قبول الدعم لبعض المشاريع، حتى إن لم تكن الأولوية لذلك. وقد ساهم هذا النمط من الدعم الخارجي في تعزيز الدور الوظيفي للهيئات المحلية؛ إذ لا يتعيّن بالضرورة أن تدعم الجهات الداعمة الخطط التي أقرّت من هذه الهيئات. وهذا ما أوضحه أحد ممثلي مقدّمي الخدمات في قطاع غزة، فقد قال: "مثلاً، يُطلب مني مشروع وأنا أعرف احتياجات المنطقة الحقيقية، لكن يُلزميني الداعم في تنفيذ مشروع يخص المرأة، فلا تستطيع الرفض، وإلاّ ستخسر الدعم المالي"⁽²⁶⁾.

ساهم هذا النمط في تعامل الداعمين مع الهيئات المحلية في جعل المحدد الأساسي لوضع الخطط هو تطبيق معايير الجهات المانحة. وبما أن صندوق دعم وإقراض البلديات هو الوسيط بين الداعمين والهيئات المحلية، فقد باتت الهيئات المحلية "تضع الخطط الاستراتيجية والتنموية لتلبية احتياجات المدينة ضمن محددات ومعايير دولية معتمدة من المانحين، ومن السلطة الوطنية الفلسطينية"⁽²⁷⁾. وعلى الرغم من ذلك، وبسبب عدم استقرار الدعم الخارجي، فإن ذلك "له تأثير في عملية اتخاذ القرار"⁽²⁸⁾.

على الرغم من جدال بعضهم في أن فكرة الاشتراط للدعم الخارجي ليست سلبية بالضرورة، لكونها تدعو البلديات إلى تبني فكرة تنتمي إلى التوجهات الإصلاحية، فإن هذا الجدل لا يأخذ بالحسبان التحديات الكبيرة والموضوعية في تطبيق هذه الأفكار، وهي تحديات ترتبط في معظمها بوجود الاحتلال وسيطرته على الأرض. في الوقت نفسه، فإن قوى الدعم الخارجي لا تمتلك الإرادة أو القوة حتى تتمكن من إجبار الاحتلال على السماح بتطبيق العديد من الأفكار الداعمة للنظام المحلي الفلسطيني، وأهمها دمج مؤسسات مقدّمي الخدمات. والحال، أن ذلك يتطلّب السيطرة على الأرض وسهولة الحركة، وهذا ليس غريباً في ظل عدم تطبيق الاحتلال مبدأ حل الدولتين، تلك الأطروحة التي تتبنّاها - خطابياً - الدول الداعمة مالياً للسلطة الفلسطينية.

ثانياً: تحديات تطوير بنية الحكم المحلي

تكشف نتائج المقابلات التي تخص سؤال تحديات تطوير بنية الحكم المحلي الفلسطيني عن وجود ثلاثة تحديات رئيسة: الاحتلال الإسرائيلي وممارساته، وضعف الممارسات والأطر القانونية، وأخيراً، الانقسام الفلسطيني وتداعياته على النظام المحلي.

1. الاحتلال الإسرائيلي

يمثل الاحتلال الإسرائيلي العائق الأكبر في تطوير بنية نظام الحكم المحلي الفلسطيني من وجوه؛ منها أن البنى الجديدة التي نتجت من عمليات الإصلاح الإدارية، تدعو إلى فكرة جوهرية، وهي دمج المؤسسات في بعضها، وهذا أمر غير ممكن في ظل عدم السيطرة على الأرض، خاصة بعد توقيع اتفاقية أوسلو. استغل الاحتلال هذه الاتفاقية لزيادة وتيرة السيطرة على الأرض ومضاعفة عدد المستوطنين، حيث فرض واقعاً جديداً في الضفة

26 م. ج 1، رئيس بلدية، مقابلة شخصية، رفح، 2023/5/29.

27 م. ج، رئيس بلدية، مقابلة شخصية، رفح، 2023/5/29.

28 م. ج، رئيس بلدية، مقابلة شخصية، الشوكة، 2023/5/29.

الغربية، يتمثل في زيادة البناء الاستيطاني في مناطق (ج) التي تمثل 60 في المئة من أراضي الضفة الغربية، وضاعف عدد المستوطنين بأكثر من ثلاثة أضعاف، فصاروا نحو 750 ألف مستوطن في عام 2023، بعدما كانوا 260 ألف مستوطن فقط في عام 1993⁽²⁹⁾. وكذلك استمر الاحتلال في بناء جدار الفصل العنصري، وفي فرض الحصار على قطاع غزة وفصلها عن الضفة الغربية، كما فصل القدس عن محيطها الفلسطيني، ونشر الحواجز العسكرية في الضفة الغربية. أسهم ذلك كله في تحويل المناطق الفلسطينية المصنفة، بحسب اتفاقية أوسلو، مناطق (أ) و(ب) إلى مناطق معزولة (كانتونات)، يصعب التواصل الجغرافي بينها، ويعرقل أي بنية تُعزز العمل والتنسيق المشترك. علاوة على ذلك، فرض الواقع الاستعماري على بنية الحكم المحلي مؤسسات لم يكن لها حاجة، لو لم يكن هناك الاحتلال الإسرائيلي. يوضح ذلك أحد أعضاء المجلس البلدي، بقوله: "سيطرة الاحتلال على معظم مصادر المياه، وتقريباً على مصادر الطاقة كلها، فرض علينا شكلاً معيناً في بنية الحكم المحلي، فعلى سبيل المثال، بتنا بحاجة إلى مؤسسة تتبع لسلطة المياه تقوم بدور شراء المياه من الاحتلال وتنسق وصولها إلى الهيئات المحلية، وهو ما يعرف الآن بـ 'قسم مياه الضفة الغربية'، كما أن بعض المجالس المشتركة بين البلديات لم يكن ليوجد إذا استطاعت كل بلدية إدارة مواردها بشكل ذاتي"⁽³⁰⁾.

من جهة أخرى، يعمل الاحتلال على مصادرة الموارد المقدمة من الهيئات المحلية للمواطنين الفلسطينيين، وأهمها موارد المياه؛ إذ يسيطر على 85 في المئة من مصادر المياه في الضفة الغربية؛ أي إن عملية تقديم الخدمات نفسها، وليست البنى فحسب، متأثرة على نحو مباشر بالاحتلال الإسرائيلي. وهذا ما يوضحه ممثل مجلس الخدمات المشتركة لقرى شمال غرب نابلس، قائلاً: "لا يوجد معنى لأي حوكمة حقيقية من دون السيطرة على الموارد، إذا لم يكن هناك سيطرة على الموارد، فكل شيء سيتأثر بذلك"⁽³¹⁾. وقد ساهم انتقال "الدور من توفير الخدمة إلى شرائها من الاحتلال في تغيير آليات العمل والهيكل المتبعة"⁽³²⁾.

تزداد خطورة سيطرة الاحتلال على الأرض والموارد في ظل التزايد السكاني وازدياد معدلات الهجرة من الريف إلى المدينة؛ إذ أصبحت هذه المدن غير قادرة على ضمان خدماتها للسكان بسبب حصرها في مناطق (أ) و(ب)، واستنفاد مناحي التوسع كله، إلى درجة أن عدداً من الخدمات الأساسية بات يتهدده خطر منع الاحتلال إقامة المنشآت الخدمية خارج المدن (في مناطق ج)، ومنها محطات تنقية المياه الملوثة ومكببات النفايات.

لا بد في هذا السياق من الوقوف عند بنود اتفاقية أوسلو المتصلة بالموضوع؛ إذ نجد في الفقرة الرابعة عشرة، من المادة 40 من الاتفاق الخاص بإدارة المياه، نصاً يقرر أن "جميع قرارات لجنة المياه المشتركة تؤخذ بالإجماع، بما فيها جدول الأعمال، والإجراءات، وأمور أخرى"⁽³³⁾. وقد ترتب على هذه النص وضع الجانب الفلسطيني تحت سيف حق النقض "الفيتو" الإسرائيلي على مقررات تلك اللجنة. ومن ثم، بات الجانب الفلسطيني غير قادر على تنفيذ أي مشاريع تخص المياه من دون العودة إلى اللجنة المشتركة والحصول على

29 فراس القواسمي، المشروع الاستيطاني الصهيوني في الضفة الغربية والقدس، مركز رؤية للتنمية السياسية (إسطنبول: 2023)، شوهد في <https://acr.ps/1L9zRgV>، في: 2023/6/6

30 م. ج 4، عضو مجلس بلدي، مكالمة هاتفية، 2021/9/26.

31 م. ج 8، رئيس مجلس خدمات مشترك، مكالمة هاتفية، 2021/9/14.

32 خ. 1، خبير ومستشار، مكالمة هاتفية، 2021/7/12.

33 للاطلاع على نص الاتفاق، الخاص بالمادة رقم 40 حول إدارة المياه، ينظر:

Sheri Oz, "Oslo Accords II – Article 40 Water Management," *Israel Diaries*, 2/1/2022, accessed on 5/3/2025, at: <https://acr.ps/1L9zQzT>

الموافقة منها. ومن الناحية العملية، تعتمد الاحتلال تعليق عمل هذه اللجنة لسنوات طويلة، مدركاً تأثيرها في تطبيق خطط التنمية والتطوير الفلسطينية. من ثم، نستنتج أن دور اللجنة لا يسعى لتحسين إدارة الموارد ومصادرها، في حين يُعزز السيطرة الإسرائيلية على المياه وإدارة الأحواض المائية في المنطقة الخاضعة للسلطة الفلسطينية، وبما يضمن مصالح الاحتلال فحسب. ضمنت إسرائيل بقاء سيطرتها واستمرار تحكمها من خلال اللجان والفرق التي انبثقت من الاتفاقية؛ ففريق المراقبين المشترك بات القائم بوظيفة التحكم والتقييد، تلك الوظيفة التي كان الاحتلال يقوم بها سابقاً في عهد إدارته العسكرية والمدنية.

ساهمت سيطرة الاحتلال على الأرض الفلسطينية ومواردها في تحويل دور السلطة الفلسطينية إلى دور وظيفي، في حين نزعت عملياً سمات سيادتها على الأرض الفلسطينية، حتى ضمن المناطق المصنفة (أ) و(ب)؛ فالفلسطينيون القاطنون في هذه المناطق يعتمدون أيضاً على الموارد الطبيعية في مناطق (ج). ويبدو أن نزاع السيادة في وجهة نظر بعض المستجوبين، يمثل الدافع السياسي وراء السيطرة الإسرائيلية على الموارد، خاصة المياه والطاقة، ويتعمد عدم إعطاء أي شكل من أشكال السيادة العملية للسلطة الفلسطينية. يوضح وزير سابق لوزارة الحكم المحلي في الضفة الغربية الأمر بقوله: "لن يسمح الاحتلال الإسرائيلي للفلسطينيين بالسيطرة على أي من الموارد الأساسية، ولا سيما المياه والكهرباء. ببساطة لأنها لا تريد إعطاء أي جانب من جوانب السيادة للفلسطينيين [...] علينا أولاً أن نتفق على أن مشكلتنا الرئيسة تتجسد في عدم وجود السيادة والسيطرة على مواردنا"⁽³⁴⁾.

يتسبب غياب السيادة الفلسطينية على الأرض بحرمان الشعب الفلسطيني من حقوقه في تنظيم أراضيه، وإدارة موارده ومصادرها. وبسبب غياب السيادة الفلسطينية عن المصادر الطبيعية، لم يتمكن الفلسطينيون من تحقيق تنمية مستدامة، أو إدارة البيئة في أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة على النحو السليم. من المهم الإشارة هنا إلى أن اتفاقيات أوسلو لم تسفر عن منح السلطة الفلسطينية أي سلطة قرار تتعلق بحفر آبار جديدة، أو الارتقاء بالآبار الموجودة، أو تنفيذ أي مشروعات مائية. وتواصل إسرائيل تحكمها في اتخاذ القرارات الخاصة بكمية المياه المستخرجة من الآبار أو الينابيع الموجودة في الأراضي الفلسطينية المحتلة، بدرجة التحكم نفسها التي كانت قبل توقيع اتفاقيات أوسلو.

2. الممارسات المعوّقة والأطر القانونية الضعيفة

تأثر قطاع الحكم المحلي تأثيراً كبيراً بغياب العملية التشريعية، من جراء تعطيل عمل المجلس التشريعي غداة الانقسام الفلسطيني في عام 2007، ومن ذلك الوقت وضع الدور التشريعي برمته بيد السلطة التنفيذية، سواء في الضفة الغربية، أم في قطاع غزة، حيث يقومان بإصدار "قرارات بقانون"، بديلاً من القوانين الصادرة من المجلس. ومن الصعب إيجاد مسوغ لمنح الصفة الدستورية لمثل هذه القرارات، ولا شمولها بمسوّغ الضرورة في الحالات الطارئة؛ إذ جرى التوسع في إصدار هذه القرارات، وفي موضوعات لم تعد تقتصر على القضايا العاجلة. في العموم، بات الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، والمفترض فيه أن يكون مؤقتاً وملزماً بالأمر الطارئة فحسب، دوراً شاملاً لقضايا الإدارة والتنمية على اختلافها. وقد أثر هذا الوضع على نحو سلبي في إجراء المراجعة الشاملة للتشريعات الفلسطينية ذات العلاقة وزيادة الهوة التشريعية بين شطري الوطن. أضف إلى ذلك أن تعطيل

34 م. ك 2، وزير سابق، مكالمة هاتفية، 2021/8/25.

المجلس التشريعي قد حال دون توحيد التشريعات وتحديثها وضمان انسجامها ومواءمتها مع التوجه اللامركزي للحكومة، سواء في الضفة أم في قطاع غزة. وقد زاد من حدة هذه الفجوة قيام الرئيس الفلسطيني بحل المجلس التشريعي في عام 2018. وقد عبّر ممثل عن بلدية رفح عن هذا بقوله: "إن تعطيل المجلس التشريعي واستمراره على هذا الحال، لا شك في أنه يؤثر سلبيًا في عملية التشريع وسن القوانين، ما ينتج حالة من عدم الاستقرار في المجتمع الفلسطيني. دور المجلس التشريعي مهم جدًا، حيث إنه يحافظ على بنية الهيئة المحلية، وبالتالي تتحسن الخدمات المقدمة للمجتمع في إطار عمل الهيئة المحلية على أحسن وجه"⁽³⁵⁾.

من اللافت كذلك غياب المحددات والمعايير التي يتم بناءً عليها اتخاذ قرارات بقوانين. ففي حين هناك حاجة ملحة إلى اتخاذ قرارات بقانون لإصلاح بنية النظام المحلي، كسياسة دمج البلديات وتعديل قانون الانتخابات، وتوضيح التداخل بين المؤسسات، تصدر قرارات أخرى لمعالجة قضايا تفصيلية. وفي هذا الإطار، يتم تجاهل القرارات المهمة والجوهرية المتعلقة بتحسين بنية الحكم المحلي. أحد ممثلي الهيئات المحلية، ركّز على هذه الفكرة عند قوله: "بناءً على قانون المياه الجديد الصادر في عام 2014، يُعدّ مجلس تنظيم قطاع المياه مؤسسة مستقلة تعمل على مراقبة الهيئات المحلية ومقدمي الخدمات، وتقوم بإصدار الرخص لدمج الهيئات المحلية بعضها في بعض، لكن، وبسبب عدم اتخاذ القوانين والأنظمة اللازمة، ساهم ذلك في إفراغ دور هذه المؤسسة وباتت شكلية"⁽³⁶⁾.

يمكن طرح مثال آخر دالّ على مأزق غياب التشريعات الضرورية في هذا الصدد. ثمة إشكال يخص التشابك المرجعي بين وزارة الحكم المحلي وسلطة المياه، فالحال أن الهيئات المحلية تتبع وزارة الحكم المحلي، في الوقت ذاته هي جزء من بنية قطاع المياه، ولا نجد نصًا قانونيًا حاسمًا يعمل بمنزلة مرجعية على المستويين القانوني والإداري في ملف المياه. أسهم مثل هذا التشابك في ضعف أداء الحكم المحلي. يرى المستجيبون ضرورة "أن يتبع إصدار أي قانون إصدار لوائح تفصيلية تساعد في التنفيذ. لم يحدث هذا مع قانون المياه في عام 2014. وبالتالي، أصبح لدى الهيئات المحلية الآن قانونان في ما يتعلق بالمياه؛ قانون المياه في عام 2014، وقانون السلطة المحلية في عام 1997"⁽³⁷⁾.

يطرح ضعف الممارسات القانونية تحديًا من نوع آخر، وهو استمرار فاعلية العديد من قوانين الحكم المحلي التي كانت تنشط قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، بخاصة القوانين الأردنية والمصرية. صحيح أن قانون الهيئات المحلية الفلسطينية الصادر في عام 1997 قد حاول التغلّب على نقاط ضعف القوانين السابقة، لكنه في النهاية قد صيغ وفق فلسفة قريبة من القوانين السابقة التي دعت إلى المركزية، ومن ثم تركت مجالات كثيرة في عمل الحكم المحلي غير واضحة. يوضح وزير سابق للحكم المحلي، كان ضمن لجنة إعداد قانون الهيئات المحلية الفلسطينية الصادر في عام 1997 ظروف صدور هذا القرار، قائلاً: "بصفتي متخصصًا في الإدارة العامة، اقترحت مع مستشارين قانونيين آخرين قانونًا حديثًا يقوم على فكرة اللامركزية المالية والإدارية. ومع ذلك، رفضه المجلس التشريعي، وتبنت اللجنة القانونية في البرلمان الفلسطيني قانون سلطة محلية تقليدية تم نسخه ولصقه بشكل كبير من القانونين الأردني والمصري. من الواضح أن هذه القوانين تقدم إطارًا للإدارة المحلية، وليس نظام حكم محلي"⁽³⁸⁾.

35 م. ج 1، رئيس بلدية، مقابلة شخصية، رفح، 2023/5/29.

36 م. ج 4، عضو مجلس بلدي، مكالمة هاتفية، 2021/9/26.

37 ذ. ص 1، وزير سابق، مكالمة هاتفية، 2021/8/1.

38 م. ك 2، وزير سابق، مكالمة هاتفية، 2021/8/25.

في المجمل، يمكن القول إن تعطيل المجلس التشريعي قد شجّع السلطة التنفيذية على أن تقوم بأدوار تشريعية عبر اتخاذ "قرارات بقانون"، في غياب المحددات التي تستند إليها. ساهم ذلك في تعزيز الانقسام التشريعي بين الضفة والقطاع، فما يتخذه الرئيس من قرارات لمعالجة قضايا محلية في الضفة، لا يعني أنه يُنفذ أو يتّصل بالقضايا المحلية في القطاع. ومما ساهم في وجود هذه الهشاشة القانونية، استمرار فاعلية بعض القوانين السابقة، مثل القوانين الأردنية والمصرية، التي لا تراعي متطلبات وضع الحكم المحلي ومقتضياتها بعد إنشاء السلطة الفلسطينية ومؤسساتها.

3. الانقسام الفلسطيني وتبعاته

على الرغم من أن سمات بنية الحكم المحلي في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة تبدو واحدة، فإن الانقسام الفلسطيني في عام 2007، ساهم في خلق آليات وأشكال حكم مختلف بعضها عن بعض؛ ففي الضفة الغربية ومنذ الانقسام الفلسطيني، أُجريت الانتخابات المحلية بشكل شبه دوري، أما في قطاع غزة، فما زال مسؤولو البلديات غير منتخبين، بل يتم تعيينهم من الحكومة في غزة. ومن ثم فإن "تأثير الانقسام في البلديات يتمثل في جزئيتين، الجزئية الأولى هي في عدم إجراء الانتخابات"⁽³⁹⁾. تبرر حماس ذلك بأنها لا تريد إجراء انتخابات محلية بديلاً من الانتخابات العامة والشاملة (الانتخابات الرئاسية والتشريعية)، بل تدعو إلى انتخابات شاملة، تكون مقدمة أو نتيجة لإنهاء الانقسام الفلسطيني الداخلي⁽⁴⁰⁾. ويمكن القول إن "الديمقراطية المحلية" - وهي إحدى أهم سمات الحكم المحلي - لا تُمارس في قطاع غزة، بغض النظر عن السياقات والأسباب التي دعت إلى ذلك. ونتيجة لذلك، يرى أحد ممثلي هيئات الحكم المحلي في غزة أن "هناك قلة ثقة من الناس تجاه البلديات مثلاً، لأنها محسوبة على تيار معين وغير منتخبة"⁽⁴¹⁾.

فاقم استمرار الانقسام من حالة الاستقطاب الحاد بين القوى السياسية، ما جعل أي توافق على إجراء انتخابات تشريعية جديدة أمراً معقداً، حيث يخشى بعض الأطراف من أن تكون الانتخابات مدخلاً لإقصائها سياسياً، أو تغيير موازين القوى داخل النظام السياسي الفلسطيني. ويضاف إلى ذلك أن البيئة السياسية والإدارية القائمة، التي تشهد تبايناً في آليات الحكم بين الضفة الغربية وقطاع غزة، تطرح تساؤلات جدية حول مدى قدرة البرلمان الجديد، إن تم انتخابه، على فرض قراراته وتنفيذ القوانين على المستوى الوطني، في ظل استمرار الانقسام المؤسسي وتضارب السلطات بين الحكومتين في الضفة والقطاع. في هذا السياق يمكن قراءة تداعيات غياب المجلس التشريعي الفلسطيني على محدودية المساءلة القانونية، وفتح المجال أمام انتشار ممارسات غير فعالة في إدارة الحكم المحلي، سواء في التعيينات الإدارية أم في تنفيذ المشاريع التنموية.

وبسبب نتائج الانتخابات الفلسطينية التي أُجريت في عام 2006 وما جاء في إثرها من سيطرة حماس على قطاع غزة، وما فرض من حصار على القطاع، بات الضعف الشديد للدعم المالي الخارجي يمثل التحدي الأكبر لعمل الهيئات المحلية في غزة. فبحسب ممثل عن مجلسها البلدي، فإن الحال "مثلاً في بلدية غزة قبل الانقسام كان يصل حجم المشاريع السنوي إلى 100 مليون دولار، لكن الآن بالكاد يصل إلى 20 أو 15 [...]".

39 م. ج 7، عضو مجلس بلدي، مقابلة شخصية، رفح، 2023/5/29.

40 أشرف الهور، "الانتخابات المحلية الفلسطينية.. فتح تعلن الفوز وحماس تقول إن النتائج مؤشر على رفض سياسات السلطة"، القدس العربي، 2021/12/12، شوهده في 2025/1/31، في: <https://acr.ps/1L9zRIN>

41 م. ج 6، رئيس بلدية، مقابلة شخصية، رفح، 2023/5/29.

اليوم الخزان الجوفي في قطاع غزة أصبح أكثر من 95 في المئة غير صالح للاستعمال الآدمي⁽⁴²⁾. وقد بررت الدول الداعمة ذلك التشبث بموقفها الرفض دعم نشاط الحكومة الفلسطينية في قطاع غزة عموماً، والحكم المحلي خصوصاً، بأن مسؤولي البلديات غير منتخبين، وأن الشعب لم يختارهم لتمثيله.

وفي هذا السياق، تبقى المشاريع التنموية الكبرى، التي تتطلب تمويلاً خارجياً وتنسيقاً بين الهيئات المحلية، رهينة التجاذبات السياسية، ما يُفاقم تردّي الخدمات الأساسية، ويحدّ من إمكانية تحقيق تنمية مستدامة. إن مصالح الفصائل الحاكمة أيضاً، ليست احتياجات المواطنين الفعلية فحسب، باتت محدداً للعمل المحلي. ومع استمرار هذه الحالة، يصبح من الصعب تحقيق تطور حقيقي في قطاع الحكم المحلي، خاصة في غياب رؤية وطنية شاملة قادرة على تجاوز الانقسام السياسي وتحقيق تكامل بين المؤسسات في الضفة والقطاع.

أدى الانقسام الفلسطيني إلى تعميق الفجوة، ليس على المستوى السياسي فحسب، بل أيضاً على مستوى التنسيق بين الهيئات المحلية في الضفة الغربية وقطاع غزة؛ فقبل الانقسام، كانت هناك جهود مشتركة لتعزيز التنمية المستدامة من خلال تبادل الخبرات والتجارب بين البلديات في المنطقتين. إلا أن الانقسام أدى إلى انقطاع ذلك، ما أضعف قدرة الهيئات المحلية على التعامل مع التحديات المشتركة، مثل إدارة الموارد المائية المحدودة وتطوير البنية التحتية. كما أدى غياب هذا التنسيق إلى تضارب السياسات، وعدم القدرة على تبني استراتيجيات وطنية موحدة لإدارة القطاعات الحيوية.

بخلاف الآثار التي خلفتها حروب العدوان الإسرائيلية ضد القطاع، وما وقع من تدمير للبنية التحتية، أدى الواقع الإداري المعقّد في قطاع غزة إلى وجود نموذج للحكم مختلف عما هو في الضفة، وبات منطق "إدارة الأزمات" هو النمط السائد في أعمال الحكم المحلي. صحيح أن بعض الباحثين يستخدم المصطلح نفسه للتعبير عن منطق الحكم المحلي في الضفة الغربية، لكن حدة هذه الأزمات والتحديات المفروضة في قطاع غزة تفوقها بكثير، فقد "باتت جهود هيئات الحكم المحلي موجهة نحو التعامل مع مخلفات العدوان على غزة [...] وما نتج منه من تدمير للبنية التحتية وخطوط المياه والكهرباء وشبكات الصرف الصحي والاتصالات". ساهم منطق "إدارة الأزمات" في إلغاء منطق "التنمية والبناء"، وقد عمّق ذلك، بحسب رأي ممثل عن وزارة الحكم المحلي في غزة، وجود "توجه لدعم برامج البطالة والحد من الفقر ودعم فرق الإنقاذ بدلاً من برامج التطوير والتنمية، وأدى الانقسام إلى ضعف مشاركة الشباب الفاعلة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية"⁽⁴³⁾.

وبهذا، يبقى إصدار القوانين المتعلقة بالحكم المحلي خاضعاً لاجتهادات السلطة التنفيذية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة في غياب وجود برلمان فلسطيني؛ ما يعمّق الفجوة القانونية بين المنطقتين، ويحدّ من إمكانية توحيد النظامين القانوني والإداري الفلسطيني في المستقبل القريب.

خاتمة وتوصيات

كشفت الدراسة عن ثلاث سمات رئيسة لبنية الحكم المحلي الفلسطيني، أولها أنها بنية هجينة، تجمع ما بين سمات اللامركزية والمركزية. ففي البعدين الإداري والمالي، وعلى الرغم من دعوة قانون الهيئات المحلية لعام

42. م. ج 5، عضو مجلس بلدي، مقابلة شخصية، غزة، 2023/5/28.

43. م. ك 3، وكيل وزارة، مقابلة شخصية، غزة، 2023/5/15.

1997 إلى اللامركزية، فإن أجزاء من القانون، وكذلك الممارسة نفسها، تعكس قدرًا كبيرًا من منطق المركزية. ومع أن القانون المذكور قد أكد أن الانتخابات هي طريق اختيار ممثلي الهيئات المحلية، فإنه، منذ الانقسام الفلسطيني في عام 2007، لم تُجرَ انتخابات محلية في قطاع غزة، بينما أُجريت في الضفة، وإن لم تُجرَ على نحو دوري للهيئات المحلية كلها. وهو ما يعني أن "الديمقراطية المحلية" مطبقة جزئيًا. ثانيًا، إن بنية الحكم المحلي مجزأة من الناحية الأفقية، حيث العدد الكبير لمقدمي الخدمات، ومن الناحية العمودية، حيث إن بعض المؤسسات ينتج الخدمة، وبعضها يبحث عن دعم مالي، وبعضها يشتري الخدمات من الاحتلال، ويقتصر دور الهيئات المحلية على تقديم الخدمات. ثالثًا، إن بنية الحكم المحلي الفلسطيني بنية تابعة ومعتمدة على الدعم الخارجي. فعلى الرغم من الآثار الإيجابية لتلقي الدعم المالي الذي يُعين في تنفيذ المشاريع، فإن تداعيات سلبية لذلك قد برزت أيضًا، أهمها أن مقدمي الدعم يفرضون أحيانًا بنى ومشاريع معينة، تعكس حاجات التنمية في السياقات المستقرة، وهي لا تُعبر بالضرورة عن الاحتياجات الطارئة، كما أن الاعتماد على المساعدات أسس لسلوك التبعية للكثير من الهيئات المحلية، بدلاً من تأسيس إطار يعزز البدائل الوطنية. أما في خصوص التحديات، فقد بيّنت الدراسة أن الاحتلال الإسرائيلي هو العقبة الكبرى لتحسين بنية الحكم المحلي. إضافة إلى ذلك، هناك أسباب ذاتية ساهمت في تقليل فاعلية بنية الحكم المحلي، فهناك أطر قانونية ضعيفة وممارسات معوقة؛ إذ لا توجد محددات واضحة للقرارات بقوانين صادرة عن السلطة التنفيذية، التي يتم إصدارها منذ بدء الانقسام الفلسطيني، وتعطيل عمل المجلس التشريعي، حتى باتت السلطة التنفيذية تقوم عمليًا بدور تشريعي. وقد أدى الانقسام إلى وجود تباينات في شكل بنية الحكم المحلي وأولوياتها، حتى بات الدور الحقيقي الذي تقوم به هذه الهيئات، وتحديدًا في قطاع غزة، دور إطفاء الحرائق، بدلاً من القيام بأدوار حوكمية حقيقية.

لتشكيل فهم أكثر عمقًا لنتائج البحث، ينبغي لنا ربط النتائج بإطار الاستيطان الصهيوني. وهو إطار لا يشبه الاستعمار التقليدي، الساعي للاستفادة من موارد البلاد المستعمرة. تبنى المشروع الصهيوني فكرة الاستيطان الإحلالي، بطرد أصحاب الأرض الأصليين والحلول مكانهم. واقتضى هذا النهج عدم السماح للفلسطينيين بإنشاء أي كيان سياسي حقيقي، وما يستتبع ذلك من تعطيل أي بنية للحكم المحلي الفلسطيني. وعززت اتفاقيات أوسلو هذا الاتجاه، على الرغم من أنها أسست السلطة الفلسطينية. كان من المفترض في السلطة وفق الاتفاق أن تكون مؤقتة بخمس سنوات فحسب، إلى أن يتم التوصل إلى تسوية في قضايا الحل النهائي.

لم يحقق الاحتلال، بعد مرور أكثر من ثلاثين عامًا على اتفاقية أوسلو، أيًا من قراراته، وبات لا يرى أي ضرورة للانسحاب من أراضي الضفة الغربية، والسماح للفلسطينيين بحكم أنفسهم. ويرى المتتبع لسلوك الاحتلال عبر تلك العقود الثلاثة كيف استغل توقيع الاتفاقية من أجل توسيع مشروعه الصهيوني فحسب. فمن ناحية، أمكنه التخلص من عبء الإدارة العسكرية والمدنية للفلسطينيين الواقعين تحت الاحتلال في الضفة الغربية وقطاع غزة، ومن ثم الترويج لإنهائه "الاحتلال العسكري للضفة وقطاع غزة". ومن ناحية أخرى، بات المجتمع الدولي مسؤولاً عن دعم السلطة الفلسطينية ماليًا لبناء مؤسساته. وهكذا، تفرغ الاحتلال الإسرائيلي لتحقيق مشروعه الاستيطاني الإحلالي، عبر اقتطاع المزيد من الأراضي الفلسطينية لبناء المستوطنات، وزيادة عدد المستوطنين، مع حرمان الفلسطينيين من مواردهم الطبيعية.

اقتضى واقع الاستيطان تقويض أي صورة لحكم الفلسطينيين لما بقي من أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة. وبلاستيطان جرى تجاوز فكرة حل الدولتين؛ أي إن المقدمات السياسية التي بنيت عليها السلطة الفلسطينية ومؤسساتها، ومن ضمنها الحكم المحلي، باتت معطلة عملياً، وإن بقيت مؤسسات السلطة الفلسطينية وهيئات الحكم المحلي جزءاً من الواقع، يصعب تجاوزه، وصار ما يملكه الفلسطينيون في هذا الخصوص مجرد نظام حكم محلي، لكن من دون إطار سياسي يحدده. واقتصر دور السلطة الفلسطينية عموماً، ومؤسسات الحكم المحلي خصوصاً، على مهمة وظيفية تتمثل في توفير بعض الخدمات الأساسية للناس.

تسببت اتفاقيات أوسلو بربط مؤسسات الحكم المحلي من الناحية البنيوية بالاحتلال، وبالجهات الداعمة. وأنتج ذلك نظاماً للحكم المحلي تابعاً وغير مستقر؛ الاحتلال الإسرائيلي بسيطرته على الأرض والموارد الطبيعية وممارساته القمعية المستمرة، والجهات المانحة، بدعمها المالي المتقطع والمشروط. وعُطل غياب السيطرة على الموارد تأسيس بنية حكم محلي، لامركزية، على الرغم من دعوة قوانين أساسية، مثل قانون الهيئات المحلية الفلسطينية لعام 1994، وقانون المياه لعام 2014، لتأسيس بنية جديدة للحكم المحلي. وساهم ذلك في وجود فجوة بين الإطار القانوني للحكم المحلي، والإطار المؤسسي الحالي، وعدم الانسجام بين ما صدر من قوانين وسياسات واستراتيجيات مع ما هو واقع على الأرض.

واستناداً إلى ما تقدم، تقترح هذه الدراسة جملة من التوصيات:

1. على المستوى القانوني، ثمة ضرورة لتحديث قانون الهيئات المحلية الفلسطيني لعام 1997، حيث تتضمن بنوده وضوحاً وتحديداً أدق للنظام اللامركزي على المستويات السياسية والإدارية والمالية، وأن تتم إعادة النظر في البنود التي تُعزز السلطة المركزية على حساب الهيئات المحلية، وضمان أن تتمتع القرارات المتعلقة بالهيئات المحلية باستقلالية أكبر.
2. وضع ضوابط تنظيمية واضحة لإدارة الحكم المحلي، بما في ذلك تحديد صلاحيات كل من الهيئات المحلية والحكومة المركزية، وتحديد القواعد التي تحكم تداخل السلطات.
3. تشكيل لجان قانونية تعمل على تقديم مقترحات للأمم المتحدة والمؤسسات القانونية والحقوقية ذات الصلة لإصدار قرارات خاصة بحق الفلسطينيين في الموارد الطبيعية، وتحديداً في أراضي الضفة الغربية، على غرار القرارات المطالبة بعدم أحقية الاستيطان في أراضي الضفة الغربية.
4. فيما يخص عمل المحافظ وتداخله مع أعمال الهيئات المحلية الفلسطينية، يجدر سن قانون يحدد صلاحيات المحافظين ودورهم في الحكم المحلي، حيث لا يتم تمكينهم من ممارسة سلطات تتداخل مع سلطات الهيئات المحلية المنتخبة. ويجب تحديد الأدوار في إطار يضمن التوازن بين المركزية واللامركزية.
5. تشكيل لجان تعمل على دراسة أفضل آلية وشكل لتقليل عدد مقدمي الخدمات الكبير عبر دمجها في عدد هيئات أقل. ومن الضروري التفكير في آليات جديدة تساهم في سد العجز المالي للهيئات المحلية التي ترفض فكرة الاندماج؛ لأنها تغطي العجز المالي للخدمات الأخرى.
6. خلق نماذج اقتصادية وطنية تابعة للهيئات المحلية، تساهم في تقليل حجم الاعتماد على المساعدات الدولية والارتهان للشروط والرؤى الخارجية.

7. وضع أطر "للتنمية" تنسجم ومعطيات السياق الفلسطيني الواقع تحت الاحتلال، والساعي لتعزيز صمود المواطنين الفلسطينيين في الدرجة الأولى، والتعامل مع المشاريع التنموية المقترحة من دول ذات سياق مختلف بشدة، بشيء من التمحيص والمراجعة.
8. العمل على تحقيق الوحدة الوطنية وتوحيد شقّي الوطن تحت سلطة واحدة، الأمر الذي من شأنه أن يعالج عددًا من التحديات الناتجة من الانقسام الفلسطيني.
9. تعزيز دور المشاركة المجتمعية في الحكم المحلي، وذلك من خلال عقد الانتخابات المحلية في الضفة وغزة على نحو دوري يشمل المناطق كلها، ومن خلال إشراك المجتمع في المشاريع المختلفة عبر تحديد آليات واضحة لذلك.

ملحق

قائمة بمناصب من تمت مقابلتهم وأسماء مؤسساتهم

الرمز ⁽⁴⁴⁾	المناصب والمؤسسات الممثلة
المؤسسات الحكومية	
م. ك 1	وزير سابق لوزارة الحكم المحلي (قبل الانقسام الفلسطيني وبعده)
م. ك 2	وزير سابق لوزارة الحكم المحلي (الضفة الغربية) ومحافظة الخليل
م. ك 3	وكيل وزارة الحكم المحلي (قطاع غزة)
م. ك 4	مدير عام التخطيط والتطوير في وزارة الحكم المحلي (قطاع غزة)
م. ج 1	رئيس بلدية رفح
م. ج 2	رئيس بلدية خانيونس
م. ج 3	عضو المجلس البلدي لمدينة الخليل
م. ج 4	عضو المجلس البلدي لمدينة يطا
م. ج 5	عضو المجلس البلدي لمدينة غزة
م. ج 6	رئيس بلدية الشوكة
م. ج 7	عضو المجلس البلدي لمدينة رفح
م. ج 8	رئيس مجلس الخدمات المشتركة لقرى شمال غرب نابلس
المؤسسات ذات الصلة	
ذ. ص 1	وزير سابق لسلطة المياه
ذ. ص 2	المدير التشغيلي لصندوق تطوير وإقراض الهيئات المحلية (الضفة الغربية وقطاع غزة)
ذ. ص 3	السكرتير العام لوزارة التخطيط والتطوير
الخبراء	
خ 1	خبير ومستشار سابق في الحكم المحلي

44 يشير الرمز إلى أول حرف من التصنيف: المستوى الكلي (م. ك)، والمستوى الجزئي (م. ج)، والمؤسسات ذات الصلة (ذ. ص)، والخبراء (خ).

المراجع

العربية

- البيطاوي، وفاء وعارف جفال. دراسة تقييمية لواقع اللامركزية في الحكم المحلي في السياق الفلسطيني. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية - ماس، 2023.
- الجرباوي، علي. أي نوع من السلطة المحلية نريد؟ دراسة الحالة الفلسطينية. نابلس: مركز البحوث والدراسات الفلسطينية، دائرة السياسة والحكم، 1996.
- دولة فلسطين. وزارة الحكم المحلي. لجنة الانتخابات المركزية. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني. دليل الحدود الانتخابية للهيئات المحلية 2023. في: <http://bit.ly/43mq53y>.
- شتية، محمد وأسامة حباس. البلديات وهيئات الحكم المحلي في فلسطين النشأة والوظيفة ودورها في التنمية الاقتصادية. رام الله: المجلس الاقتصادي الفلسطيني للتنمية والإعمار - بكدار، 2004.
- عبد القادر، حسين ومروان علاونة. "مدى ملائمة تطبيق نظام الحكم المحلي أو الإدارة المحلية في الواقع الفلسطيني من وجهة نظر مدراء وزارة الحكم المحلي". مجلة جامعة فلسطين التقنية للأبحاث. مج 1، العدد 1 (2013).
- القواسمي، فراس. المشروع الاستيطاني الصهيوني في الضفة الغربية والقدس. مركز رؤية للتنمية السياسية (إسطنبول: 2023). في: <https://acr.ps/1L9zRgV>.
- مرار، شعاع [وآخرون]. دعم وتطوير العلاقة بين وزارة الحكم المحلي والهيئات المحلية. رام الله: وزارة الحكم المحلي، 2009.

الأجنبية

- Al-habil, Wasim. *Occupations, a Diaspora, and the Design of Local Governments for a Palestinian State*. Ohio: Cleveland State University, 2008.
- Aulich, Chris. "From Convergence to Divergence: Reforming Australian Local Government." *Australian Journal of Public Administration*. vol. 58, no. 3 (1999).
- Barlow, Max & Doris Wastl-Walter (eds.). *New Challenges in Local and Regional Administration*. London: Routledge, 2017.
- Berry, Christopher. *Imperfect Union: Representation and Taxation in Multilevel Governments*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Cass, Deborah. "Word that Saves Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community." *Common Market Law Review*. vol. 29, no. 6 (1992).

- Decentralized Governance Programme: Strengthening Capacity for People-Centered Development*. New York: United Nations Development Programme, 1997.
- Dollery, Brian. "Are there Tensions between Democracy and Efficiency in Local Government? A Conceptual Note on the Structural Reform Debate." *Urban Policy and Research*. vol. 28, no. 1 (2010).
- Fischer, Frank, Gerald Miller & Mara Sidney (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007.
- Hamad, Shadi & Ahmed Alwaneh. *The Financial Revenue and Expenditures of Palestinian Local Governance Units (LGUSs)*. Ramallah: Palestine Economy Policy Research Institute (MAS), 2024.
- Hearfield, Colin & Brian Edward Dollery. "Representative Democracy in Australian Local Government." *Commonwealth Journal of Local Governance*. no. 2 (2009).
- Marshall, Arthur Hedley. *Local Government in the Modern World*. London: University of London, the Athlone Press, 1965.
- McDonnell, Joshua. "Municipality Size, Political Efficacy and Political Participation: A Systematic Review." *Local Government Studies*. vol. 46, no. 3 (2019).
- Meyer, John & Brian Rowan. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology*. vol. 83, no. 2 (1977).
- Ostrom, Elinor. "Metropolitan Reform: Propositions Derived from Two Traditions." *Social Science Quarterly*. vol. 53, no. 3 (1972).
- Page, Edward & Michael Goldsmith. *Central and Local Government Relations: A Comparative Analysis of West European Unitary States*. London: Sage Publications, 1987.
- Panday, Pranab. "Local Government System in Bangladesh: How Far is it Decentralised?" *Lex Localis-Journal of Local Self-Government*. vol. 9, no. 3 (2011).
- _____. "Decentralisation without Decentralisation: Bangladesh's Failed Attempt to Transfer Power from the Central Government to Local Governments." *Asia Pacific Journal of Public Administration*. vol. 39, no. 3 (2017).
- Rosenbloom, David H. "Reflections on 'Public Administrative Theory and the Separation of Powers'." *The American Review of Public Administration*. vol. 43, no. 4 (2013).
- Rashid Sabri, Nidal. Rania Jaber & Dima Hanyia. "PPPs in Palestinian Municipal Activities as Perceived by Stakeholders." *Problems and Perspectives in Management*. vol. 8, no. 4 (2010).
- Rashid Sabri, Nidal & Rania Yaser Jaber. "Managerial Performance of Palestinian Local Authorities." *Transforming Government: People Process and Policy*. vol. 1, no. 4 (December 2007).

Salameh, Estephan Anton. *Capacity of the Governance Structure of Palestine to Undertake Local Economic Development*. Champaign, Ill: University of Illinois, 2014.

Signoles, Aude. *Local Government in Palestine*. Paris: AFD, 2010.

Yang, Hongshan. *Urban Governance in Transition*. Singapore: Springer, 2021.

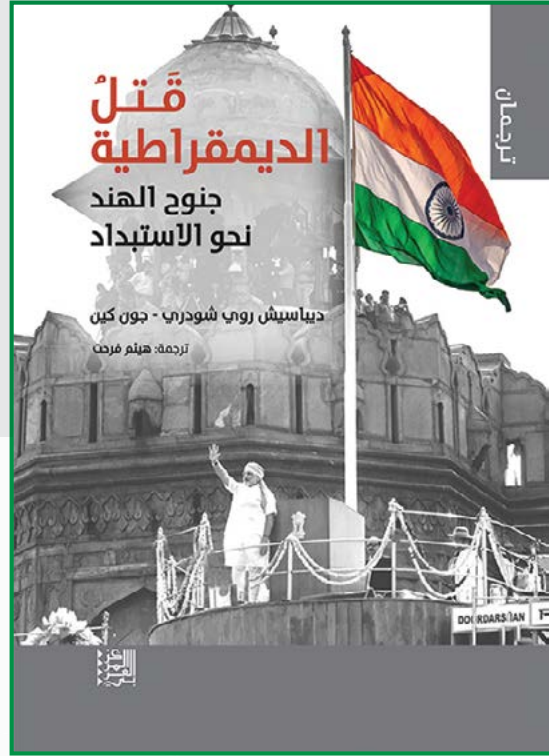
صدر حديثاً

جون كين
ديباسيش روي شودري

قتل الديمقراطية: جنوح الهند نحو الاستبداد

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، ضمن سلسلة ترجمان، كتاب قتل الديمقراطية: جنوح الهند نحو الاستبداد *Kill a Democracy: India's Passage to Despotism*، وهو من تأليف ديباسيش روي شودري وجون كين، وترجمة هيثم فرحت. ويقع في 368 صفحة، شاملاً مقدمة وخاتمة ومراجع وفهرساً عاماً، وقائمة أشكال وصور.

يتناول الكتاب التحوّلات العميقة التي تهدّد الديمقراطية الهندية، مشيراً إلى أنها لا تنهار فجأة، بل تموت ببطء من داخلها، تحت وطأة القبول الهادئ بالتفاوتات الاجتماعية والاقتصادية، واستسلام المؤسسات للإفساد والتعطيل. ويستند إلى تحليل شامل، يُظهر كيف تحوّلت الهند، من مختبر عالمي للديمقراطية بعد الاستقلال في عام 1947 إلى دولة على أعتاب الاستبداد؛ حيث تُستغل أدوات الديمقراطية نفسها لنسفها من الداخل.



أميرة محمد شحاتة | *Amira Mohamad Shehata

الأثر التنموي لحوكمة الخدمات الصحية: حالة المستشفيات الحكومية والخاصة في مدينة الإسكندرية**

Developmental Impact of Health Services Governance: The Case of Alexandria Hospitals

ملخص: تتناول هذه الدراسة دور الحوكمة في تحسين جودة الخدمات الصحية في مصر، مع التركيز بشكل خاص على تأثير العوامل الداخلية والخارجية. وباستخدام مستشفيات الإسكندرية كدراسة حالة، ومن خلال الجمع بين التحليل الوصفي والبحث الميداني، تستكشف الدراسة كيفية عمل مقدمي الخدمات الصحية لتحسين تقديم الخدمات. كما تحلل التحديات المؤسسية والتشغيلية والسياقية التي تواجه المنظمات الطبية، وتقيم مدى دعم الحوكمة في القطاع الصحي لأهداف رؤية مصر 2030. وتشير النتائج إلى أن النظام الصحي في مصر في حاجة إلى إصلاحات جوهريّة، وأن نجاح المبادرات الحالية، بما في ذلك نظام التأمين الصحي الشامل، يحتاج إلى نقلة نوعية على صعيدي النظم والموارد. وتختتم الدراسة بمجموعة من التوصيات المتعلقة بتنفيذ إصلاح القطاع الصحي الحالي.

كلمات مفتاحية: الخدمات الصحية، حوكمة القطاع الصحي، المسؤولية الاجتماعية، استراتيجية مصر 2030.

Abstract: This study examines the role of governance in improving the quality of health services in Egypt, with particular attention to the influence of both internal and external factors. Focusing on hospitals in Alexandria as a case study and combining descriptive analysis with field research, it explores how various health service providers work to enhance service delivery. The study analyzes the institutional, operational, and contextual challenges faced by medical organizations and evaluates the extent to which governance in the health sector supports the goals of Egypt's Vision 2030. The findings indicate that Egypt's health system requires substantial reform and that the success of ongoing initiatives, including the Comprehensive Health Insurance System, depends on profound institutional and resource-related transformations. The study concludes with a set of recommendations for the effective implementation of current health sector reforms.

Keywords: Health Services, Health Sector Governance, Social Responsibility, Egypt Strategy 2030.

* باحثة في علم الاجتماع الطبي، حاملة على الدكتوراه من جامعة الإسكندرية عام 2021.

Researcher of Medical Sociology, Phd. From Alexandria University, 2021

Email: amiramohamed59@yahoo.com

** تعتمد الدراسة على بيانات سبق أن استخدمتها الباحثة في أطروحتها لنيل الدكتوراه عام 2021، وأسست عليها الشق الميداني من الدراسة، وذلك بعدما عزّزتها بإضافات جديدة، استجّدت بعد ذلك.

مقدمة

دفعت جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) موضوعَ كفاءة النظم الصحية وجودة خدماتها إلى واجهة الاهتمام المحلي والعالمي. وثار الجدل حول دور المنظمات الطبية التي تمثل ذراع النظم الصحية لتوفير الخدمات المتكاملة، سواء التشخيصية منها أم العلاجية والوقائية. وامتد النقاش إلى القواعد والنظم والمعايير المنظمة لعمل تلك المنظمات، بعدما لحقتها خلال فترة الجائحة معاول النقد، والمطالبات بإصلاح جذري في المجال الصحي. وخلال هذا الجدل، جرى ربط جودة الخدمة وكفاءة تقديم المنظمات لها بموضوع الحوكمة. ولم تختلف الحال في مصر؛ إذ تصاعد الاهتمام البحثي بجودة الخدمات الصحية، سواء في المستشفيات الحكومية أم الخاصة، وكذا الرهان الحكومي عليها غايةً تنموية وحققاً دستورياً ضمن أهداف استراتيجية مصر 2030.

عبر عقود، واجه القطاع الصحي في مصر مشكلات كانت غالبيتها هيكلية، تكمن في النظم والسياسات. وكثرت القيود التي تؤثر في قرارات تقديم الخدمة وإدارة المستشفيات، ذلك فضلاً عن زيادة الأعباء الاقتصادية على المرضى، في وضع اتسم بتدهور أوضاع المعيشة، وعدم قدرة شريحة واسعة منهم على تحمل تكاليف العلاج في المستشفيات الخاصة. وصاحب ذلك تراجع الإنفاق العام على منظومة الصحة العامة، وارتفاع تكاليف خدماتها، وعدم القدرة على تغطية فئات عديدة من المواطنين بمظلة التأمين الصحي؛ من هنا، برزت مساعي الحكومة المصرية لإصلاح النظام الصحي، وتقديم "قانون التأمين الصحي الشامل"، وجملة من التطورات التي تتضمن الوعد بحوكمة ناجزة للخدمات الصحية في المنظمات الطبية المصرية.

كان تزايد الاهتمام بحوكمة القطاع الصحي مصحوباً ببروز مداخل جديدة للنظر في الموضوع، منها منظور الأنساق الاجتماعية ومفاهيمه. وهو منظور مركّب، بما يشمله من مدخلات وعمليات ومُخرجات. وفي هذا المنظور، تُطرح المنظمات الاجتماعية بوصفها نسقاً اجتماعياً مفتوحاً، يرتبط عضوياً ببيئته المحيطة. وهذا يعني أن للمنظمة امتداداً تُشكّله البيئة المحيطة، وهي عامل أساسي مؤثر في نوعية الخدمات الصحية. يسعى منظور النسق الاجتماعي لمقاربة هذا التأثير وأشكاله، بما يُسهّم في تبين سبل تحسين الخدمات الصحية، وضبطها بحسب بوصلة الاستراتيجيات والخطط التنموية التي تطرحها الدولة.

في ضوء هذا، يبرز سؤال عام حول محددات البيئة التي تعمل داخلها المنظمات الطبية المقدمة للرعاية الصحية في مصر، وما يجابهه المستشفيات الحكومية والخاصة من تحديات تؤثر في نوعية الخدمة الصحية. تأمل الدراسة أن تبرز آثار تحسين حوكمة القطاع الصحي في إنجاز أهداف استراتيجية مصر 2030، وأن تُنبّه صانع القرار ومنظمات تقديم الخدمة الصحية، عامة وخاصة، إلى أهمية آليات الحوكمة وطرائقها في تحسين الخدمات الصحية التي تُقدّمها المنظمات الطبية.

مدخل نظري

ظهر مبدأ حوكمة المنظمات الطبية Governance of Medical Organizations عام 1997، بعد إصدار المملكة المتحدة تقريرها الذي يدعو إلى الإصلاح، وكان بعنوان "هيئة الصحة الوطنية الجديدة: حديثة ويُعتمد عليها"⁽¹⁾. كان على الحكومة البريطانية الاستجابة العاجلة لوضع استشعرت من خلاله فداحة

1 The Department of Health, *The New NHS Modern Dependable*, 8/12/1997, accessed on 15/4/2025, at: <http://bit.ly/4g4UPZw>

الأمر، بعد تفجّر حوادث وصمها الإهمال الطبي في بعض المستشفيات البريطانية، وما أثارته من غضب واسع في أوساط المواطنين⁽²⁾. وازداد مذكاً اعتناء الحكومات والمنظمات بتطبيق مفاهيم الحوكمة في القطاع الصحي، وبرزت من ثم مجموعة من اللوائح والقوانين والقواعد التي أكدت الالتزام بتوجهات حوكمة القطاع الصحي ومبادئه⁽³⁾. وقد عزّزت ذلك تجارب دولية، بيّنت جدوى الإصلاحات ونجاعة أثرها في تحسين خدمات الرعاية الصحية.

وقد شهدت مصر بعض التطوّرات في اتجاه الحوكمة الصحية، وإن ما زالت تعترض مسارها تحديات عديدة تحدّ من التوصل إلى نتائج ملموسة. وهي حال يكشفها ضعف الرضا العام عن الخدمات الصحية، سواء من جانب المرضى المستفيدين، أم حتى من جانب منظمات توفير الخدمة الصحية. ما زال القطاع الصحي في مصر، على خلاف العديد من القطاعات الخدمية، يتردد في جعل المريض محوراً لعمله، ويفتقر إلى نهج يحوّل السياسات والخدمات حول حاجات هذا المريض، والدفع بالخدمة إلى مستوى من الجودة يُسهم في تحسين وضعية الصحة العامة عموماً⁽⁴⁾.

من وجهة منهجية، يحكم النظر في هذه الدراسة جملة من المفاهيم المترابطة التي تُبيّن علاقة منظمات الخدمة الصحية بمحيطها الاجتماعي. ونحاول، استناداً إليها، سبر مساحات التفاعل بين الحوكمة والاستدامة والمشاركة والمواطنة والنسق والبيئة الاجتماعية. في هذا الإطار، تتبنّى الدراسة مفهوماً محدداً للحوكمة، هو تعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الذي يراها حصيلة لجملة من القيم الجوهرية، أبرزها الشفافية والمسؤولية والإنصاف والمحاسبة، ويصف الحوكمة بأنها:

"نظام للقيم والسياسات والمؤسسات، يُدير من خلاله المجتمع شؤونه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، عبر تفاعلات داخلية وخارجية، بين الدولة والمجتمع والقطاع الخاص. كما ينظم المجتمع من خلال الحوكمة عمليات صنع وتنفيذ القرارات، من أجل تحقيق الفهم المتبادل، والاتفاق، والفعل/ العمل التنفيذي"⁽⁵⁾.

وتشمل الحوكمة آليات وعمليات يبلور من خلالها المواطنون مصالحهم، ويُعالجون بها اختلافاتهم، كما يُباشرون في ظلها حقوقهم والتزاماتهم القانونية. وتُدرج ضمن ذلك التعريف القواعد والمؤسسات والممارسات التي ترسم الحدود على التصرفات، وتوفر الحوافز للأفراد والمنظمات والمنشآت. وثمة أبعاد اجتماعية وسياسية واقتصادية تضبط هذه التصرفات والعلاقات في المستويات المختلفة، من الأسرة إلى القرية، والحي والمدينة، والأمة، والإقليم، ومن ثم العالم.

2 كشفت تقارير صحافية نُشرت في ذلك الوقت عن أمثلة عديدة، منها أن أحد مستشفيات الهيئة الوطنية الصحية قد احتفظ بأعضاء بشرية للمرضى من دون موافقة عائلاتهم، في الفترة 1988-1995. وفي كانون الثاني/ يناير 2001، نُشر تقرير ضد الهيئة الوطنية البريطانية للصحة NHS، بعدما تبين أن أحد أطباء الهيئة يقوم على نحو غير أخلاقي وغير مشروع بإزالة أعضاء من أجساد الأطفال لدى تشريحها. ينظر: محمود صبرة، "مفهوم الحوكمة الصحية ونشأته وتطوّره"، ورقة غير منشورة، مقدمة في مؤتمر "الحوكمة الصحية: المسؤولية المهنية والقانونية"، كلية الطب، جامعة الإسكندرية، 8-9/3/2017.

3 ريهام مقبل، "مبادئ الحوكمة في رؤية مصر 2030"، رؤى مصرية، العدد 66 (تموز/ يوليو 2020)، ص 8.

4 جمعية الحوكمة والشفافية في قطاع الصحة، دليل حوكمة قطاع الصحة حوكمة أفضل من أجل صحة أفضل: مبادئ وقواعد الحوكمة في المستشفيات (القاهرة: مركز المشروعات الدولية الخاصة، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 2014)، ص 12.

5 أحمد صقر عاشور، إصلاح حوكمة التنمية في مصر (القاهرة: مركز العقد الاجتماعي، 2010)، ص 5.

ويتمثل أهم ما يميز مفهوم الحوكمة الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في شموله وتعدد مستوياته، ووقوفه على العوامل المؤسسية المختلفة التي تؤثر في تطبيق الحوكمة، وتعيينه الأطراف ذات الصلة، سواء القائمة بهذا التطبيق أم المتأثرة به⁽⁶⁾. قدّم راجيش تاندن منظوراً تصورياً يتناول فيه العلاقة بين المواطنة والمشاركة، ييسر فهمها نموذج عجلة الحوكمة Governance Wheel الذي يضبط علاقة المواطنة والمشاركة من خلال المساءلة Accountability⁽⁷⁾. إن معنى المواطنة يتعلق من زاوية السياسات العامة بالحقوق الاجتماعية، والمسؤولية الاجتماعية، والمحاسبة الاجتماعية. من ثم، تجيء المشاركة في هذا الإطار بصفتها آلية لتمكين المواطنين من آلية للتأثير في القرارات التي تؤثر في معيشتهم ونوعية حياتهم، وتتخذها السلطة. من ذلك إدماج الفاعلين الممثلين للمجتمع في عمليات اتخاذ القرار، وموازنة مصالحهم عبر آليات الاتصال والتفاوض. والمساءلة ههنا ضمانة لفاعلية المشاركة؛ إذ تمثل ملمحاً جوهرياً معبراً عن سلطة المواطنين التي تستند إلى مبدأ المكاشفة Patency في صنع السياسة. وتعكس صوراً من التبادلية الاجتماعية Social Reciprocities، تُلخص معنى الإنصاف والتسامح بين الجماعات، في سياق مواطنة فعّالة ومسؤولة، تُعزز الحق في محاسبة من يتولون المناصب العامة، وقدرة المواطنين على فرض المسؤولية في المجال العام⁽⁸⁾.

للحوكمة أثرها في تحقيق أهداف التنمية المستدامة؛ إذ يشير الهدف السادس عشر من تلك الأهداف التي أعلنتها الأمم المتحدة، إلى ضرورة بناء مؤسسات فعالة وقابلة للمساءلة، وإيجاد جهات مسؤولة، في مقدورها اتخاذ القرارات التي تدفع قُدماً بأوضاع المجتمع المعيشية والتنموية، وإلزام صانعي السياسات بالتحلي بمسؤولية أكبر فيما يخص ضمان جودة الخدمات المقدمة للمواطنين. ويجري في هذا الإطار تأكيد أن تحقيق ذلك مرهون بمستوى جيّد من الشفافية وتوفير المعلومات للمواطنين⁽⁹⁾.

تُعرّف التنمية المستدامة بأنها "التنمية التي تُلبي احتياجات الحاضر دون أن تهدد قدرة أجيال المستقبل على تلبية حاجاتها"⁽¹⁰⁾؛ من هنا يمكن القول بوجود صلة وثيقة بين التنمية الاجتماعية والتنمية البشرية، وهما في الأخير وجهان يُعبّران عن أهم الأهداف التي تضطلع بها الحكومات؛ بما يعكسane من صورة عن مستويات التقدم التي حظيت بها الدول، ويتطلبان رسوخ العلاقة وقوتها بين البنية الداخلية للمؤسسات والمجتمع الذي تخدمه⁽¹¹⁾.

تنظر الدراسة إلى موضوعها من خلال عدسة "النسق الاجتماعي" الذي يشير إلى السبل التي تتكامل بموجبها نظم المجتمع تكاملاً وثيقاً، وتترتب أجزاءه في إطار شامل، وبما يؤدي إلى تمكين المجتمع من تحقيق أهدافه وغاياته الاجتماعية. ويعرّف معجم علم الاجتماع النسق بأنه الوحدة الشاملة التي تتكوّن من مجموعة كبيرة

6 المرجع نفسه، ص 5.

7 طرح مفهوم عجلة الحوكمة الباحث الهندي راجيش تاندون. للمزيد ينظر:

Rajesh Tandon, "Citizenship, Participation and Accountability: A Perspective," *Innovations in Civil Society*, vol. I, no. 1 (July 2001).

8 علي جليبي، "المواطنة والمشاركة وانعكاساتهما في حياتنا اليومية"، في: المؤتمر السنوي الحادي عشر: المسؤولية الاجتماعية والمواطنة، 2009/5/19-16 (القاهرة: المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، 2010).

9 Robert Fryatt, Sara Bennett & Agnes Soucat, "Health Sector Governance: Should We be Investing more?" *BMJ Global Health*, 6/6/2017, accessed on 25/9/2022, at: <https://bitly.nz/GbqJz>

10 أمارتيا سن، فكرة العدالة، ترجمة مازن جندلي (بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، 2010)، ص 361.

11 سامي عبد العزيز، "المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص"، في: المؤتمر السنوي الحادي عشر: المسؤولية الاجتماعية والمواطنة، ص 999.

من العناصر والمكونات المتفاعلة فيما بينها، على الرغم من كثرتها وتعقدها، بل تناقضها في الكثير من الأحيان. يؤدي كل من هذه الأجزاء، والعناصر الداخلة في تكوين هذا "الكل" الاجتماعي، وظيفة محددة، وبما يسهم في تماسك الكيان الكلي⁽¹²⁾. إن المجتمعات في حاجة إلى الاعتماد المتبادل والتفاعل بين أجزاء النسق الداخلية وتلك القواعد والتوجهات القيمية التي تضبطه؛ فمن دون النظام المعياري والتعاون الاجتماعي، تتفكك النظم الاجتماعية⁽¹³⁾. والتفكك في هذا السياق مؤشر على فشل المؤسسات الاجتماعية في تحقيق أهدافها، وعجزها عن الوفاء بالحد الأدنى من المتطلبات الضرورية للحفاظ على الجماعة واستمرارية نسقها الاجتماعي.

في هذا السياق، تؤدي الحكومة دوراً جوهرياً في تنظيم العلاقات داخل النسق الاجتماعي؛ إذ تعمل على تحقيق التوازن بين مكوثاته من خلال وضع السياسات وتطبيق القوانين وضمان الامتثال للمعايير التنظيمية. وتكمن أهمية الحكومة في كونها الإطار الذي يوجه عمليات صنع القرار، ويوفر آليات للمساءلة والشفافية؛ ما يعزز قدرة المجتمع على تحقيق الاستدامة. لا ينفي مفهوم النسق الاجتماعي الصراعات الداخلية أو الخارجية، أو وقوع تناقضات وتوترات بين التنظيمات المختلفة في المجتمع. والواجب التعامل مع مفهوم النسق الاجتماعي بوصفه مفهومًا نسبيًا، فوجود قدرٍ ما من الترهّل والتفكك، واحتمال التعثر وسوء التنظيم، هو ملمح لا يفارق حركة أي نظام اجتماعي⁽¹⁴⁾.

أما "البيئة الاجتماعية"، فهي أحد مكونات النسق الاجتماعي، وتشكل من الظروف الاجتماعية المحيطة بوجود الإنسان والمحددة لمجالات نشاطه. ولهذه البيئة مستويان: الأول هو البنية الكبيرة Macro Structure الذي نعني به تصوّر المجتمع بصفته نسقاً اجتماعياً واقتصادياً متّسماً بالشمول، ويحوي القوى المنتجة وجملة العلاقات والمؤسسات الاجتماعية، والوعي الاجتماعي، وثقافة المجتمع؛ أما المستوي الثاني، فيخص البنية الصغيرة Micro Structure التي تحيط بالإنسان مباشرة، كالأُسرة والصف الدراسي وفرقة العمل ... إلخ⁽¹⁵⁾. يجدر بنا ههنا أن نُعيّن، بحثياً، بين العلاقات التي يعكسها التنظيم الداخلي للنسق وتلك التي تربطه بالبيئة الخارجية⁽¹⁶⁾.

لمقاربة موضوع الدراسة والوقوف على تحديات البيئة الداخلية والبيئة الخارجية المحيطة بمنظمات تقديم الخدمات الصحية للمواطنين، تبيننا منهجاً وصفيّاً يرصد حالات ممثلة لها، مثل المستشفيات الحكومية والمستشفيات الخاصة ضمن نطاق جغرافي محدد، وهو هنا مدينة الإسكندرية⁽¹⁷⁾.

وقد جرى اختيار حالتين من هذه المستشفيات، تتمتعان بالوصول إلى الحد المعياري، إحداها مستشفى حكومي، والأخرى مستشفى خاص. أما المستشفى الحكومي، فقد حصل على شهادة الاعتماد بعد وفائه

12 عدنان أبو صلح، معجم علم الاجتماع (عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010)، ص 472.

13 Raf Vanderstraeten, "Social Systems Theory: Talcott Parsons and Niklas Luhmann," in: *Encyclopedia of Educational Theory and Philosophy*, D.C. Phillips (ed.), vol. 2 (Thousand Oaks, CA: Sage, 2014), pp. 770–772.

14 شارلوت سيمور، موسوعة علم الإنسان: المفاهيم والمصطلحات الأنثروبولوجية، ترجمة علياء شكري (القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2009)، ص 222-223.

15 ناتاليا يفريموفا وتوفيق سلوم، معجم العلوم الاجتماعية: مصطلحات وأعلام: روسي - إنكليزي - عربي (بيروت: الشركة العالمية للتجارة والتسويق، 1992)، ص 407.

16 جي روشيه، علم الاجتماع الأمريكي: دراسة لأعمال تالكوت بارسونز، ترجمة محمد الجهوري وأحمد زايد (القاهرة: دار المعارف، 1981)، ص 81.

17 طّقنا هنا بروتوكول الأخلاق البحثية، وحصلنا على موافقة رسمية على تطبيق الدراسة الميدانية من الجهات المختصة، لتنفذ في مستشفيّ الدراسة اللذين تم حجب اسميهما حفاظاً على سريّة البيانات وخصوصياتها.

بمعايير المستشفيات المعتمدة، وأما المستشفى الخاص، فقد حصل على شهادة الأيزو (إصدار 2019/1/1، وفقاً للمواصفة القياسية الدولية 2015: ISO 9001). وأجرينا مقابلات مع مجموعة ضمت 12 مشاركاً، من الهيئة الإدارية والفنية بالمستشفى الحكومي والخاص. بلغ عدد المستجيبين من المستشفى الحكومي تسعة، وكان ممثلو المستشفى الخاص ثلاثة. وتوخّت الدراسة من هذه المقابلات عرض الموضوع على من تسمح خبراتهم بتعريف التحديات التي تتسبب في تباين مستوى الخدمات الصحية المقدمة في حالة الدراسة.

ولغاية التعرّف إلى مستوى تقديم الرعاية الصحية من منظور متلقّي الخدمة، جرى عقد سلسلة أخرى من المقابلات مع المرضى، في عيّنة ضمت عشرين مريضاً، جرى انتقاؤهم من بين متلقّي الخدمة الطبية، ممن تم تشخيصهم وعلاجهم في المستشفى محل الدراسة. إضافة إلى ذلك، جرى الاستئناس بآراء مجموعة من كبار الخبراء المتخصصين في القطاع الطبي من خلال مقابلات معمّقة، تضمنت أسئلة مفتوحة، تيسّر الحصول على أكبر قدر من المعلومات المتعلقة بالدراسة (الملحق).

طرحنا خلال هذه المقابلات ما جمعناه من بيانات تخص الأوضاع في مستشفيات مدينة الإسكندرية، وطلبنا من المستجيبين تفسير ما تعكسه تلك البيانات، ويتّصل بموضوع الدراسة، آمليّن أن يطرحوا آراء وتفسيرات تخصّها، من منطلق خبراتهم العملية. وتُقسم هذه البيانات ثلاث فئات: أولاها عيّنة من شكاوى موجهة من المرضى إلى المستشفيات الحكومية في مدينة الإسكندرية في الفترة كانون الثاني/يناير - كانون الأول/ديسمبر 2018⁽¹⁸⁾. وثانيها بيانات كمّية مستمدة من النشرات السنوية لإحصاء الخدمات الصحية، التي تصدر عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، للأعوام 2014-2018. وثالثها بيانات غير منشورة تخص مؤشرات جودة الأداء للمستشفيات الحكومية خلال عام 2019، توصلنا إليها من خلال مركز دعم المعلومات واتّخاذ القرار في مدينة الإسكندرية.

أولاً: التحديات التي تواجه المنظمات الطبية

تتأثر المؤشرات الصحية العامة بنوعين من العوامل: أولهما عوامل داخلية، تحكم عمل المنظمات الصحية؛ وثانيهما، تأثرها كذلك بعوامل أخرى خارجية تشمل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

1. تحديات البيئة الداخلية

على صعيد الموارد البشرية، تُبين تقارير الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء واقع العجز في أعداد القوى البشرية في المستشفيات الحكومية، سواء بين الأطباء أم في سلك التمريض. وهو عجز نجد مثله في القطاع الخاص، بحسب ما تُبيّنه حالة الدراسة. ونعرض في الجدول (1) واقع القوى البشرية العاملة في المجال الصحي في الإسكندرية بين عامي 2014 و2018.

18 سعيًا لموازنة هذه البيانات بطلب الشكاوى المقدمة للمستشفيات الخاصة، إلّا أن الأمر قد تعذّر، ولم نحصل عليها.

الجدول (1)

القوى البشرية في المستشفيات الحكومية والخاصة في مدينة الإسكندرية (2014-2018)

المستشفيات عام	القطاع الحكومي		القطاع الخاص	
	الأطباء	هيئة التمريض	الأطباء	هيئة التمريض
2014	4138	4358	3513	3075
2015	4130	4059	3798	3822
2016	4211	3965	3897	2916
2017	4109	4334	4005	3716
2018	3779	3907	4149	4021

المصدر: مستخلص من: جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية، لعام 2014 (القاهرة: كانون الأول/ ديسمبر 2015)، ص 22-92؛ جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2015 (القاهرة: تشرين الثاني/ نوفمبر 2016)، ص 24-95؛ جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2016 (القاهرة: تشرين الثاني/ نوفمبر 2017)، ص 37-56؛ جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2017 (القاهرة: 2019)، ص 37-58؛ جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2018 (القاهرة: 2019)، ص 42-61.

نقرأ من خلال هذه الأرقام نتيجة واضحة، وهي زيادة نسب العاملين، سواء من الأطباء أم من الممرضين، في المستشفيات الخاصة على نظيرتها العامة؛ ما يطرح السؤال عن تراجع حجم القوى البشرية في المستشفيات الحكومية، خلال تلك الفترة، وهي المفترض بها أن تخدم القطاع الأوسع من المواطنين. ونلاحظ كذلك مسار التراجع في أعداد الفرق الطبية في القطاع الحكومي، بما نسبته 8.68 في المئة في الأطباء، و10.35 في المئة في هيئة التمريض. ويمكن تلمس حقيقة الفجوة؛ إذ إنها أكبر مما توحي به الأرقام المبيّنة، إذا ما أضفنا إلى المقارنة بُعد الزيادة السكانية⁽¹⁹⁾، التي كان ينبغي معها أن تحدث زيادة متناسبة في أعداد الفرق الطبية.

ثمّة بُعد آخر مهم يخص قيام الأفراد فعليًا بالعمل. وفي هذا السياق، تكشف البيانات عن فجوة واسعة بين أعداد القائمين على العمل وقوة العمل المسجلة؛ فثمة نسبة معتبرة منهم في إجازات تأتي تحت أسباب مختلفة: إجازة تعاق، إجازة رعاية، إجازة تفرغ دراسة، إجازة إعارة، منتدب، مرافقة زوج، إجازة وضع، إجازة دراسة زمالة. ونبيّن في الجدول (2) تلك الفجوة في المستشفى الحكومي محل الدراسة.

19 بحسب الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، ارتفع عدد سكان مدينة الإسكندرية من نحو 4.8 ملايين نسمة عام 2014، إلى أكثر من 5.3 ملايين نسمة عام 2018.

الجدول (2)

فجوة الموارد البشرية في المستشفى الحكومي عام 2019

الصفة	قوة العمل المسجلة	قائم بالعمل فعلياً	حجم فجوة العمل (نسبة مئوية)
أطباء	1081	629	42 -
هيئة التمريض	287	195	32 -
الإجمالي	1368	824	

المصدر: من إعداد الباحثة، استناداً إلى إحصاءات غير منشورة في المستشفى الحكومي محل الدراسة.

تنعكس هذه الفجوة الواسعة في شكل انخفاض حاد في قدرات تقديم الخدمة الصحية في المستشفيات الحكومية. وهو أمر بيّنت المقابلات أثره في مستويات تقديم الخدمات الصحية، وفي جودتها، حيث تنخفض الرعاية الفاعلة والقدرة على توفيرها في الوقت المناسب. وتبيّن الشكاوى، على سبيل المثال، أثر عدم توافر العدد الكافي من الأطباء للقيام بالعمليات الجراحية، المتمثل في تأخر الرعاية الطبية عن وقتها الواجب، الذي يُشاهد في قوائم الانتظار الطويلة. في حين يشكل ازدياد الضغط على الأطباء المتاحين سبباً في تراجع قدرتهم على توفير الخدمة على النحو المعياري.

فضلاً عما تقدّم، ثمة تحديات تتصل بالتجهيز والتمويل، منها ما يتعلق بتوافر الأسرة المجهزة، الضرورية للوفاء بالخدمة، والملاحظ في حالة الدراسة انخفاض عددها على نحو ملموس. وتبيّن في الجدول (3) الفجوة بين المتاح والمطلوب خلال المدة التي غطتها الدراسة الميدانية⁽²⁰⁾.

تراجع عدد الأسرة في المستشفيات الحكومية، في حين تزايد، في المقابل، عددها في المستشفيات الخاصة، في الفترة نفسها. يُلاحظ كذلك في الفترة نفسها أن عدد المستشفيات الحكومية والخاصة قد ازداد، لكن بقي العجز في الأسرة ماثلاً؛ وقد تبين - من خلال الاطلاع على بيانات تخص مؤشرات جودة الأداء في المستشفيات الحكومية في مدينة الإسكندرية، أصدرها مركز دعم المعلومات واتخاذ القرار في الفترة كانون الثاني/ يناير-تشرين الأول/ أكتوبر 2019 - أن نسبة شغل الأسرة في المستشفيات الحكومية الكبرى قد وصلت إلى 100 في المئة.

بحسب السجلات، يُبرّر المسؤولون في المستشفى الحكومي، في ردودهم على الشكاوى، أن سبب عجز أسرة العناية المركّزة، على سبيل المثال، هو في ضخامة عدد المرضى المحجوزين في أقسام العناية المركّزة؛ ما يضطر الإدارة إلى رفض استقبال مرضى جدد. وفي إحدى الشكاوى الواردة إلى الإدارة الصحية في الإسكندرية، تشكو مريضة من عدم توافر سرير لها في قسم العناية المركّزة، على الرغم من الاحتياج الشديد له في حالتها، وتُظهر هذه الشكاوى أن المسؤول قد اكتفى بحجز المريضة بإحدى الغرف العادية في المستشفى، إلى حين توافر أسرة في قسم العناية. وفي حالة أخرى، رفضت الإدارة استقبال المريض لعدم توافر مكان له في القسم.

20 يجدر الإشارة هنا إلى أن الأسرة الموجودة في المنشآت العلاجية والمخصصة للمرضى في العيادة الداخلية، التي في مقدور المواطنين استخدامها حال المرض، تتوزع بين خدمة مجانية وأخرى برسوم محددة، ولا يشمل الجدول أسرة الطوارئ وما يخص تجهيزات استراحة الأطقم الطبية. ينظر: جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2014 (القاهرة: 2015)، ص 2.

الجدول (3)

عدد الأسرة في المستشفيات الحكومية والخاصة في مدينة الإسكندرية في الفترة 2014-2018

المستشفيات عام	القطاع الحكومي		القطاع الخاص	
	المستشفيات	الأسرة	المستشفيات	الأسرة
2014	39	9775	97	3803
2015	40	7785	98	4286
2016	39	8245	94	4154
2017	40	7877	96	4175
2018	40	8077	98	4105

المصدر: من إعداد الباحثة، استخلاصاً من: النشرات السنوية لإحصاء الخدمة الصحية الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء للأعوام: (2014)، ص 13؛ (2015)، ص 9؛ (2016)، ص 17؛ (2017)، ص 22؛ (2018)، ص 37.

في ضوء هذه المسائل التي بيّناها، جرى طرح المشكلات المتعلقة بالبيئة الداخلية، وما يخصها من بيانات من عموم مستشفيات المدينة، على المستجيبين من مسؤولي مجلس الإدارة في المستشفى الحكومي محل الدراسة وأعضائه. وقد أفاد هؤلاء بوجود عدد من القيود، منها ما عبّرت عنه إحدى المشاركات، بقولها: "بالنسبة للعيادات، فإن حجم تردد المرضى أكثر من استيعاب المستشفى، أما بالنسبة للتمريض، فالمشكلة الأساسية اللي [التي] بنسمعها هي نقص العدد"⁽²¹⁾.

أما عن توافر المستلزمات الطبية، فقد رأى أحد المسؤولين في مجلس الإدارة في المستشفى الخاص محل الدراسة، أن "أكبر مشكلة تواجه الأطباء [هي] نقص المستلزمات والأدوات والمستهلكات [...] نقص المستلزمات يجعل المريض يظن أننا [ننكر وجودها]، والممرضة لا تريد أن توقّرها"⁽²²⁾.

يتسبب عدم توافر الإمكانات والمستلزمات الطبية في تزايد احتمال حدوث العدوى، كما يزيد من العبء النفسي على المريض. إضافة إلى هذا، فإن اعتقاد بعض المرضى أن المستلزمات متوافرة، بينما لا يرغب المستشفى في منحها لهم، يدفعهم أحياناً إلى مسالك عدوانية ضد أفراد الفرق الطبية. وثمة ضخامة في المرصود من الاعتداءات على الأطباء والممرضين، من ذوي المرضى؛ ما يُعزّز هذا الرأي.

وما تشير إليه الشكاوى الموثقة التي أطلعنا عليها من عجز في أجهزة الأشعة مثال على الفجوة في التجهيزات الطبية. ويتفاقم هذا العجز مع زيادة أعداد المرضى، وبما يفرض على المريض الانتظار فترات طويلة. وتظهر إحصاءات لبعض

21 ح. م، مقابلة شخصية، 2019. تجدر الإشارة في ما يرد من اقتباسات من المستجيبين إلى أن الباحثة تحرص على ترك لغتهم على حالها، وتتدخل بالقدر الذي يزيل التباس العبارات العامة.

22 ع. غ، مقابلة شخصية، 2019.

المستشفيات الحكومية في الإسكندرية، في الفترة كانون الثاني/ يناير-تشرين الأول/ أكتوبر 2019 الحجم الكبير لهذه الفجوة التجهيزية⁽²³⁾، وبما يخالف المعايير التخطيطية للخدمات الصحية في جمهورية مصر العربية⁽²⁴⁾.

الجدول (4)

عدد الأجهزة المتاحة في المستشفيات الحكومية المركزية من الفئة (أ) عن تشرين الأول/ أكتوبر 2019

أجهزة وحدة الأشعة	المستشفى الأول		المستشفى الثاني		المستشفى الثالث	
	عدد المرضى	عدد الأجهزة	عدد المرضى	عدد الأجهزة	عدد المرضى	عدد الأجهزة
الأشعة السينية	2	1392	1	152	3	1498
أشعة الموجات فوق الصوتية	2	1034	2	192	3	960
الأشعة المقطعية	-	-	1	319	-	0
تصوير بالموجات فوق الصوتية للقلب	1	257	-	-	1	28
الإجمالي (عدد الأجهزة/ عدد المرضى)	5	2638	4	663	7	2486

المصدر: من إعداد الباحثة، استنادًا إلى بيانات جاهزة غير منشورة وقّرها مركز دعم المعلومات واتخاذ القرار عن تشرين الأول/ أكتوبر 2019.

كما تتبين من الجدول (4)، فثمة محدودية شديدة في عدد أجهزة الأشعة المتوافرة للمستشفيات الثلاثة. ويزداد الوضع حدة في بعض التجهيزات؛ فعلى سبيل المثال، في المستشفى الثاني، المصنّف ضمن المستشفيات المركزية، لا يتوافر سوى جهاز واحد للأشعة المقطعية، على الرغم من ضخامة عدد المتردّدين عليه من المرضى. ويتسبب مثل هذا الوضع في إطالة قوائم انتظار المرضى لتلقّي خدمات الأشعة. كذلك الحال في "المستشفى الأول" الذي يتعامل مع عدد ضخم من المرضى، لا يخدمهم سوى خمسة أجهزة فقط طوال المدة التي يُظهرها البيان.

2. تحديات البيئة الخارجية

يُمكن رصد عدد من التحديات النابعة من البيئة الخارجية المحيطة بالمنظمات الطبية، أولها تحديات البيئة الاقتصادية. ثمة عدة آثار لانخفاض الإنفاق العام على الصحة، وتحميل المرضى نفقة الخدمة عملياً؛ حيث يضطر كثيرون منهم إلى تدبير الاحتياجات الأساسية من أدوية ومستلزمات طبية بأنفسهم. ويزداد الأمر سوءاً

23 بيانات جاهزة غير منشورة عن مؤشرات جودة الأداء لعام 2019 في المستشفيات الحكومية، الصادرة عن مركز دعم المعلومات واتخاذ القرار.
24 وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، الهيئة العامة للتخطيط العمراني والإدارة المركزية للبحوث والدراسات والتخطيط الإقليمي، دليل المعدلات والمعايير التخطيطية للخدمات بجمهورية مصر العربية (القاهرة: 2014)، ص 24-26. تفرض هذه المعايير ضرورة توافر التجهيزات القياسية لأي وحدة أشعة، وبما يشمل أجهزة للأشعة السينية X-Ray، والأشعة المقطعية Computed Tomography (CT) Scan، وأشعة الموجات فوق الصوتية Ultra Sound Sonogram وتصوير بالموجات فوق الصوتية للقلب Echocardiography.

نتيجة عدم استقرار الوضع الاقتصادي بصفة عامة، وانعكاسه على الأجور، في شكل موجات تضخم ترفع أسعار الدواء وتكلفة توريد المستلزمات والأجهزة الطبية إلى المستشفيات. وهو وضع ينعكس على مستويات الجودة التي تتراجع، وكذا استمرار زيادة عبء الإنفاق الذاتي من جهة المرضى على الخدمة الصحية، بما فيها التي يتلقونها في المستشفيات الحكومية⁽²⁵⁾.

يتأكد هنا ما ذكرته منظمة الصحة العالمية، وهو أن شبه ثبات الإنفاق الحكومي على الصحة في الفترة 2014-2018، قد أدى إلى أن يُسَدّد المواطنون نحو 72 في المئة من إجمالي الإنفاق الصحي من أموالهم الخاصة. وربما يُفسّر ذلك ما تُبرزه البيانات من زيادة الاعتماد على القطاع الخاص في تقديم الخدمات الصحية، وتكشف هذه الحال اختلال المساواة بين المواطنين في الحصول على الخدمات الصحية. ويشير التقرير إلى إشكال يُعبّر عن الإخفاق الصحي، هو محدودية قدرة الإدارة الصحية على تدبير التمويلات الضرورية، إضافة إلى العجز المائل في الموارد البشرية، وكذا الضعف على صعيد التكنولوجيا والمعلومات⁽²⁶⁾. والحال، أن مدفوعات الأفراد صارت عملياً المصدر الرئيس لتمويل الإنفاق الصحي في مصر؛ إذ زادت نسبتها من إجمالي الإنفاق الصحي، من 59 في المئة عام 2015، إلى نحو 63 في المئة عام 2019. وفي مقابل ذلك، تراجعت نسبة الإنفاق الحكومي من 31 في المئة عام 2015، إلى نحو 28 في المئة عام 2019⁽²⁷⁾. يؤكد هذا الوضع العديد من الشكاوى المرصودة في الفترة كانون الثاني/يناير-كانون الأول/ديسمبر 2018. وأفادت الشكاوى في الكشف عن بعض من صور الإنفاق الذاتي الموجه إلى تعويض العجز في المستلزمات والتجهيزات الطبية؛ وكذا عن المصاعب التي يتعرّض لها المرضى جراء ذلك، بخاصة الفقراء منهم، ممن يضطرون إلى الانتظار في قوائم طويلة، أملاً في الحصول على الخدمة. أما الغالب، فهو قيام القادرين نسبياً من المرضى بتدبير المستلزمات الطبية المطلوبة من مالهم الخاص، وعادة ما تُباع بأسعار عالية. وقد تدفع الضرورة الملحة في الأحوال الخطرة التي تقتضي إجراء عمليات جراحية إلى قيام المرضى وذويهم بتدبيرها من خلال الاستدانة أو طلب العون من الجمعيات الخيرية والمتبرعين.

تؤثر البيئة السياسية والتشريعية أيضاً في قدرة المنظمات الصحية على تقديم خدماتها، وفي مستوى تلك الخدمات، والملاحظ ازدياد الشكاوى من تعدّد التبعيات الإدارية، وما يستتبع ذلك من تعدّد اللوائح والقواعد التي تفرضها كل جهة تتبع لها المنظمات الطبية؛ تظهر ذلك آراء الخبراء في المقابلات؛ إذ أجمع هؤلاء على أن التحديات التي تواجه مقدّمي الخدمات الصحية تضمّن جانباً تشريعياً ولائحياً. ويعزو مدير وحدة الحوكمة الصحية ارتباك العمل إلى هذا السبب، فيقول: "عدم تماشي بعض اللوائح والقوانين مع مفهوم الحوكمة يتسبب في عدم ثبات ووضوح الإجراءات المعتمدة داخل المؤسسات"⁽²⁸⁾.

ويشرح أحد الخبراء، وهو رئيس مجلس إدارة جمعية الحوكمة والشفافية في قطاع الصحة، مدى صعوبة تجاوز هذا الإشكال، قائلاً:

25 صندوق النقد الدولي، التمويل والتنمية (الأمم المتحدة: 2015)، ص 24.

26 ينظر: منظمة الصحة العالمية، "ورقة بيضاء: ملامح السياسة الصحية في جمهورية مصر العربية"، شوهدي في 2023/8/26، في: <https://bitly.nz/81icq>.

27 جمهورية مصر العربية، معهد التخطيط القومي، الإنفاق الصحي في مصر بين اعتبارات الكفاءة والفاعلية، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية 336، تموز/ يوليو 2022، شوهدي في 2024/7/25، في: <https://bitly.nz/o51Jb>.

28 نبيل دويدار، مقابلة شخصية، الإسكندرية، 2020/1/28.

"يُتطلب الأمر إصلاحات هيكلية ضخمة؛ بعضها يخرج عن نطاق الصحة [...] ضعف الالتزام بالقوانين والأطر، بحكم الحوكمة، يخلق مساءلة، والغالبية لا تريد المساءلة، لأن عائدته غير ملموس بشكل مباشر، ويتأخذ [وتأخذ] وقت [وقتاً]، ولكنه عائد قوي؛ لذلك صعب تقنع العاملين أنه خلال سنوات سيكون [سيكون] فيه تحسين"⁽²⁹⁾.

ويُنَبِّه المستشار الإقليمي لإدارة المستشفيات إلى طبيعة التحدي الماثل في هذا الخصوص، قائلاً:

"كثير من المستشفيات ليس لديها مجلس حوكمة منفصل! يعتبر مجلس الحوكمة هو وزارة الصحة، ومدير المستشفى يُمثل [يُمثل] مجلس إدارة تنفيذي [تنفيذياً]، بينما في القطاع الخاص، يوجد مساهمين [مساهمون] يقوموا [يقومون] بدور مجلس الحوكمة، ودا [وهذا] هو الفرق، لكن على أي حال لازم يكون فيه توجيهات للمستشفى"⁽³⁰⁾.

التبعيات والصلاحيات المتعددة، وكذا تعدد القوانين واللوائح، يمكننا أن ننسب إليها المرصود من التخبُّط الإداري وتراجع إمكانيات الحوكمة. نُبيِّن في الشكل صورة لهيكل القطاع الطبي في مصر، تُبرز تشرذمه، في وضع يتسم بتبعيات المنظمات الطبية المقدمة الخدمة لجهات عديدة مختلفة، أكبرها وزارة الصحة والسكان ووزارة التعليم العالي. تتنوع ضمن هذا الهيكل القرارات المنظمة للعمل، وبما ينعكس على مستويات جودة الخدمة الصحية المتفاوتة المقدمة للمواطنين. وتختلف كذلك قدرات تلك الهيئات المتحركة في المنظمات الطبية، من حيث الميزانيات والقدرة على توفير التجهيزات والحفاظ على حجم للأفراد مناسب للعمل، وغير ذلك من أمور معيارية تبين في الشكل فئات المستشفيات العاملة في القطاع الطبي في مصر وتصنيفها إلى ثلاث فئات: مستشفيات خاصة، ومستشفيات حكومية، ومستشفيات تابعة للقطاع الأهلي الخيري.

ثمة أحوال تطرأ، بخاصة ما يتصل بانتشار الأمراض والأوبئة، وبما يؤدي إلى زيادة عدد حالات المترددين من المرضى على المنظمات الطبية، وزيادة معدل الوفيات⁽³¹⁾. تكشف نتائج المسح الصحي للأسرة المصرية عام 2021 عن ارتفاع في معدل وفيات الرضع، مقارنة بالمعدلات التي تم رصدها في المسح السكاني الصحي عام 2014؛ إذ كانت 22 حالة وفاة لكل 1000 مولود، وقفزت إلى 25 حالة عام 2016⁽³²⁾. وتوضح بيانات مركز المعلومات في مديرية الشؤون الصحية في الإسكندرية، الخاصة بالإدارات الصحية، أن إجمالي عدد المترددين على المستشفيات الحكومية عام 2019 بلغ 3517812 مريضاً، بينما كان عام 2018 قد بلغ 328491 مريضاً. وهذا أمر يمكن إرجاعه إلى أسباب عديدة، منها انتشار الأمراض السارية وغير السارية. يُبرز الجدول (5)، المستمد من بيانات مركز دعم المعلومات واتخاذ القرار، ازدياد عدد المرضى المصابين بالأمراض السارية في الفترة كانون الثاني/يناير-كانون الأول/ديسمبر 2019 في المستشفيات الحكومية في مختلف الإدارات التابعة لفئة معينة من المستشفيات العاملة في القطاع الطبي في مدينة الإسكندرية⁽³³⁾ (أ، ب، ج، د، هـ، و):

29 مصطفى حنتر، مقابلة عبر الهاتف، 2020/2/5.

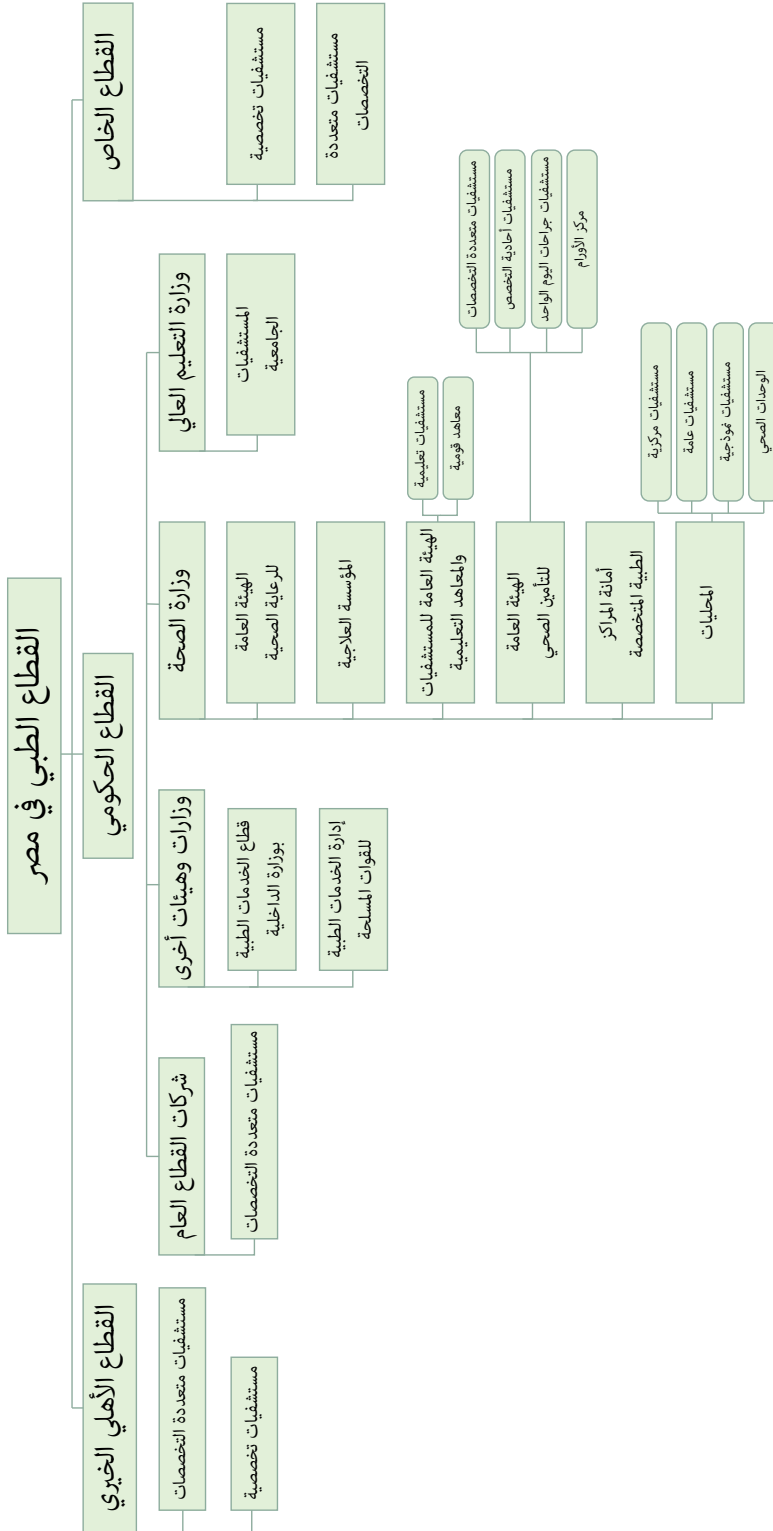
30 حامد رفاجي، مقابلة شخصية، ترجمة إيمان السيد، القاهرة، 2019/12/10.

31 أحمد حجازي، المواطنة وحقوق الإنسان في ظل المتغيرات الدولية الراهنة (القاهرة: الدار المصرية السعودية، 2009)، ص 159.

32 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، المسح الصحي للأسرة المصرية (القاهرة: 2021)، ص 18.

33 تم حجب عرض بيانات المستشفيات حفاظاً على السرية وحماية الخصوصية.

فئات المستشفيات العاملة في القطاع الطبي في مصر



المصدر: من تصميم الباحثة، استناداً إلى: مجدي حجازي، "الحكومة من منظور مديرية الشؤون الصحية"، ورقة مقدمة في مؤتمر "الحكومة الصحية: المسؤولية المهنية والقانونية"، قاعة المؤتمرات في كلية الطب، الإسكندرية، 8-9/3/2017.

الجدول (5)

عدد حالات الغسيل الكلوي (كانون الثاني/ يناير-كانون الأول/ ديسمبر 2019)

الإدارة	إيجابي فيروس C	إيجابي فيروس B	HIV	سلبي للفيروسات	جملة
أ	393	0	93	1022	1508
ب	228	202	93	834	1357
ج	230	12	222	1903	2367
د	81	39	0	891	1011
هـ	294	0	0	1553	1847
و	170	0	0	646	816
ز	44	0	0	957	1001
الإجمالي	1440	253	408	7806	9907

المصدر: من إعداد الباحثة، استنادًا إلى بيانات جاهزة غير منشورة حصلت عليها من مركز دعم المعلومات واتخاذ القرار في محافظة الإسكندرية، لحالات الغسيل الكلوي في الفترة كانون الثاني/ يناير-كانون الأول/ ديسمبر 2019.

أخيرًا، يمكن إضافة معوّقات تتصل بالثقافة والصور الذهنية السلبية، وبعضها نابع من الموروث الثقافي. ومن ثم يؤثر في خيارات الأفراد، وفي وعيهم بالفرص والبدائل المتاحة لهم، تلك الصور الذهنية عن جودة الخدمات الصحية. في حالة الدراسة، ثمة قناعة لدى المستجيبين من المرضى تجعلهم يُفضّلون المستشفيات الخاصة على المستشفيات العامة؛ إذ تتوافر في الأولى المستلزمات الطبية، ومستوى عالٍ من الرعاية الصحية، فضلًا عن اهتمام فرقها الطبية بالمرضى، بداية من لحظة دخولهم المستشفى إلى خروجهم. يعكس جزء من هذا الرأي الموروث الثقافي، ورسوخ تصوّرات تخص التمايز في كفاءة تقديم الخدمات الصحية بين القطاعين وفاعليته.

ثانيًا: مناقشة النتائج وانعكاساتها على استراتيجية 2030

أظهر المبحث السابق من هذه الدراسة ما يواجهه القطاع الصحي من تحديات، أهمها نقص التمويل وغياب العدالة في توزيع الخدمات الصحية بين الفئات المجتمعية المختلفة. وتم تسليط الضوء على العديد من التحديات المرتبطة بجودة الخدمة والتفاوت في تقديمها بين المنظمات الطبية الحكومية والخاصة، وتأثير ذلك في وضعية المساواة بين المواطنين.

وفي ظل استشعارها هذه التحديات، عملت الحكومة على وضع إطار للإصلاح، أجملته في الرؤية الاستراتيجية للصحة عام 2030. وقد شددت هذه الرؤية على هدف عام، وهو أن يتمتع المصريون كافة بالحق في حياة صحية سليمة آمنة، من خلال نظام صحي متكامل، يتميز بالإتاحة والجودة وعدم التمييز. وقد أملت من هذا النظام أن يُحدِث فرقًا نوعيًا في مستوى المؤشرات الصحية، وأن يوفر التغطية الصحية والوقائية الشاملة للمواطنين كافة، والتدخل المبكر الذي يقيهم من المخاطر الصحية، كذلك العمل على توفير التمويلات التي ترفع عن كاهل المرضى التكلفة الكبيرة للخدمة الصحية، بخاصة غير القادرين منهم، ويحقق كذلك رضا

المواطنين والعاملين في قطاع الصحة. والغاية العامة هي تحقيق الرفاهية والتنمية الاجتماعية والاقتصادية، وأن تعود مصر رائدة في مجال الخدمات والبحوث الصحية والوقائية عربياً وأفريقياً⁽³⁴⁾.

1. مسألة الاستدامة التنموية

العلاقة بين تحقيق التنمية المستدامة وتطبيق نموذج فاعل للحكومة والجودة في المنظمات الطبية هي علاقة وثيقة، يُشدد على ضرورتها أمين المعهد العربي للتنمية المستدامة، بقوله:

"أهم أهداف التنمية المستدامة، أو أحد أهم أهدافها، هو القضاء على الفقر العالمي؛ لأن عندما نُعطي المجتمع أحسن الوسائل لتحسين الصحة والتعليم، فأنا أحسن إنتاجية الفرد، وأقلل أيام المرض. الوصول إلى تحقيق هدف تنموي مستدام يحتاج [إلى] تطبيق مؤشرات الحوكمة والجودة الصحية والسير على خطة [...] أنا أدعو إلى زيادة دور البحث العلمي في هذه القضية؛ بمعنى إني أتمنى مع تشكيل البرنامج الإنمائي المقترح أن يكون فيه دراسات من جميع القطاعات المالية والإدارية وإدارة الأعمال والصحة بأهمية هذه القضية، أهمية مؤشرات الحوكمة، ثم قياس المؤشرات بمنهج علمي"⁽³⁵⁾.

يسود الاعتقاد أن الحوكمة هي مدخل يُعزز الرعاية الصحية والمساعي الرامية إلى تحسين جودتها. يُعدّ مدير وحدة الحوكمة الصحية الآليات التي يعتقد أنها تُساهم في هذا المنحى، قائلاً:

"إدخال مفهوم الحوكمة في القطاعات المختلفة للقطاع الصحي، الالتزام بالمفهوم العام لأي مجلس إدارة، تشجيع مفهوم المجالس داخل المؤسسات، إيجاد أدوات للمجتمع والأفراد للتعبير عن متطلّباتهم وتفاعل المسؤولين مع تلك المتطلّبات، إدخال مفهوم الحوكمة أو تدريس الحوكمة ومبادئها بكلّيات القطاع الصحي وإدراجها في برامج الدراسات العليا، التعاون بين المؤسسات القائمة لضمان مستوى المهنيين".

ويضيف:

"لا بد من أن يكون للمؤسسات مجالس إدارة أو حوكمة وإلغاء تحكم الفرد، و[من الـ] ضروري التعلم والتدريب للإدخال التدريجي لمفهوم القيادة والإدارة من خلال إدخال مجالس الأمناء ومجالس الإدارة، وتدريب القيادات على مفهوم الحوكمة وأدواتها وكيفية تطبيقها"⁽³⁶⁾.

في الاتجاه ذاته، يُنبّه رئيس مجلس إدارة جمعية الحوكمة والشفافية في قطاع الصحة إلى أهمية علاقات الملكية، وكذا إلى أهمية عمليات المراجعة:

"تعزيز دور الدولة والمالك، وخلق وظيفة الملكية في المؤسسات العامة، أما في القطاع الخاص، فتعزيز دور المالك يكون في الجمعية العمومية، والتركيز على مجالس الإدارة من ناحية الشكل والأداء،

34 جمهورية مصر العربية، وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، 2030 رؤية مصر المحدثة: الأجندة الوطنية للتنمية المستدامة، 2023، ص 137، في: <https://acr.ps/1L9zQoe>

35 عبد الرحمن كامل، مقابلة شخصية، القاهرة، 2019/12/12.

36 دويدار.

والتركيز على مجالس الإدارة التي تشكّل من أطباء وغير أطباء، حيث يؤدّون وظائف مجلس الإدارة، ولا بد من مساءلتهم، من خلال مبادئ المراجعة وإيجاد شيء يربط بين المراجعة الداخلية بالجودة لتحسين أداء المؤسسة، ومراجع داخلي للمؤسسات، وعلى مستوى الدولة والنظام الصحي، وفصل الدور كمراقب وكمقدم خدمة وكممّول، ومنح فرص للتمويل للمستشفيات التي تُطبّق معايير الحوكمة، مثل البنوك، وتطوير المؤسسات الحكومية للإشراف والتدقيق في الخدمات والمؤسسات، وليس فقط تشغيلها، ورفع التدريب وزيادة الكفاءات ورفع الوعي وآلياته ورفع الكفاءة⁽³⁷⁾.

في العموم، تُظهر المقابلات التي أجريناها رهاناً على الحوكمة، يربطها بتحقيق غايات وتحسين الخدمات الصحية، ضمن إطار تحقيق التنمية المستدامة. وهو ما نراه موافقاً لما أشارت إليه استراتيجية 2030 في المحور السادس الذي تناول التغطية الصحية الشاملة لضمان العدالة والإنصاف في القطاع الصحي، وحوكمة القطاع الصحي. يركّز تحقيق التغطية الصحية الشاملة على إتاحة الخدمات وجودتها والحماية من المخاطر المالية التي قد تعصف بغير القادرين⁽³⁸⁾، وتتمثل اللامساواة في مظاهر التباينات والتفاوتات والفجوات بين السكان على المستويات المختلفة⁽³⁹⁾، والإنصاف في الرعاية الطبية يعني التوزيع العادل للمنافع، وكذا توزيع الأعباء بين جميع الأفراد، سواء أكانوا من القادرين على سداد تكلفتها أم من غير القادرين⁽⁴⁰⁾.

2. قانون التأمين الصحي

من الضروري في هذا السياق الإشارة إلى قانون التأمين الصحي الشامل⁽⁴¹⁾، بصفته المكمل لتوجهات استراتيجية 2030، بخاصة ما نصّ عليه القانون في مادته الثانية من أن التأمين الصحي الشامل نظام إلزامي، يقوم على التكامل الاجتماعي، وتغطي مظلته جميع المواطنين المشتركين في النظام⁽⁴²⁾. ومن منظور مقارن، نجد أن هذا القانون قد شمل جميع الفئات بلا تفرقة، بينما ما زال القانون الحالي، المنظم لعمل الهيئة العامة للتأمين الصحي، يحرم بعض الفئات من تغطية مظلة التأمين الصحي؛ فهو يقتصر على القوى العاملة، وإلى جانبها أصحاب المعاشات والأرامل وطلاب المدارس، والرضع والمرأة المعيلة. لكن يبقى خارجه بعض الفئات.

37 حنتر.

38 جمهورية مصر العربية، وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، 2030 رؤية مصر المحدثّة، ص 126.

39 علي جليبي، علم الاجتماع والمشكلات الاجتماعية رؤية جديدة (الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2016)، ص 101.

40 لو أن آدائي [وآخرون]، تقويم نظام الرعاية الطبية الفعالية والكفاءة والإنصاف، ترجمة عبد المحسن بن صالح الحيدر (الرياض: معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، 2000)، ص 169.

41 يرصد علاء غنام، عضو لجنة إعداد قانون التأمين الصحي الشامل، ست مراحل لتطبيق منظومة التأمين الصحي الشامل في محافظات جمهورية مصر العربية كلها، وذلك عبر 15 عامًا، تبدأ من تموز/ يوليو 2019؛ المرحلة الأولى تضم محافظات: بورسعيد والسويس وجنوب سيناء وشمال سيناء والإسماعيلية، والمرحلة الثانية: أسوان والأقصر وقنا ومطروح والبحر الأحمر، والمرحلة الثالثة: الإسكندرية والبحيرة ودمياط وسوهاج وكفر الشيخ، والمرحلة الرابعة تضم محافظات: أسيوط والوادي الجديد والفيوم والمنيا وبني سويف، المرحلة الخامسة: الدقهلية والشرقية والغربية والمنوفية، والمرحلة السادسة: القاهرة والجيزة والقليوبية. وعلى الرغم من تحدي الجائحة الهائل، فإن عملية تسجيل المواطنين والتشغيل التجريبي جرت في محافظات: بورسعيد والأقصر والإسماعيلية وجنوب سيناء والسويس وأسوان، فعلى سبيل المثال، في الفترة الماضية، وبحسب البيانات الرسمية، فقد تم تسجيل 486873 مواطنًا، وفتح 120210 ملفات عائلية، في كل من الإسماعيلية 207267 مواطنًا، والسويس 48344 مواطنًا، والأقصر 127088 مواطنًا، وجنوب سيناء 11897 مواطنًا، وأسوان 92277 مواطنًا، وذلك عبر أكثر من 117 وحدة ومركز صحة للأسرة في المحافظات الخمس. ينظر: علاء غنام، "نظام التأمين الصحي الشامل وبناء الإنسان المصري"، آفاق استراتيجية، العدد 3 (حزيران/ يونيو 2021)، ص 4، شوهد في 2024/7/25، في: <https://bitly.nz/JLd3k>

42 جمهورية مصر العربية، قانون التأمين الصحي الشامل، رقم 2 لسنة 2018، ص 12.

تتعدد أوجه الاختلاف بين نظام التأمين الحالي ونظام التأمين الشامل في المنظمات الطبية من حيث العمليات الاجتماعية للحكومة، والقوانين، والأدوار، والجودة، والعمليات الاجتماعية لتحسين الجودة، والاختيار في جهات العلاج، والمركزية في اتخاذ القرارات، واستدامة مصادر التمويل، ونظام الإحالة ومدى تحقيق كل نظام أهدافه لتحسين الرعاية الصحية. ويشير الجدول (6) إلى المقارنة بين النظامين، استنادًا إلى معايير مختلفة.

الجدول (6)

مقارنة بين نظام التأمين الحالي والنظام الجديد

المعيار	التأمين الحالي	التأمين الصحي الشامل
العمليات الاجتماعية للحكومة	ضعيفة	تتوافر عناصر (المساءلة، والمشاركة، والشفافية)
القوانين	تعدد القوانين	قانون واحد يتلافى عيوب القوانين الحالية المتعددة
الأدوار	تضارب الأدوار	فصل الأدوار من خلال ثلاث هيئات (الهيئة العامة للتأمين الصحي، والهيئة العامة للرعاية الصحية، والهيئة العامة للاعتماد والرقابة الصحية)
الجودة	ضعف الجودة	توجد هيئة مستقلة مسؤولة عن الاعتماد تابعة لرئاسة الجمهورية لضمان جودة الخدمات الصحية
العمليات الاجتماعية لتحسين الجودة	ضعف العمليات الاجتماعية للجودة	ضمان العمليات الاجتماعية للجودة، وذلك لإنشاء هيئة مستقلة تحت إشراف رئيس مجلس الوزراء
الاختيار	لا يوجد اختيار في جهات العلاج	يوجد حرية الاختيار في جهات العلاج
المركزية	مركزية القرارات	لامركزية للقرارات لتولي كل هيئة من الهيئات الثلاث (الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، والهيئة العامة للرعاية الصحية، والهيئة العامة للاعتماد والرقابة الصحية) شؤونها ووضع السياسات اللازمة لتحقيق أغراضها وتنفيذها
استدامة مصادر التمويل	ضعف التمويل	تعدد المصادر التمويلية
الإحالة	غياب نظام الإحالة من مستوى خدمة إلى مستوى أعلى	يوجد نظام الإحالة من مستوى خدمة إلى مستوى أعلى

المصدر: من إعداد الباحثة، استنادًا إلى: وجيدة عبد الرحمن أنور، "الحكومة في تنفيذ التغطية الشاملة في مصر"، ورقة مقدمة في "المؤتمر العربي السابع عشر حول الأساليب الحديثة في إدارة المستشفيات: حوكمة خدمات الرعاية الصحية"، القاهرة، 2018/12/5-3.

تشدد وجيدة أنور، عضو لجنة إعداد قانون التأمين الصحي الشامل، على أن الفروق المبيّنة في الجدول (6) تميل إلى مصلحة النظام الجديد المعنون بنظام "التأمين الصحي الشامل"؛ فوفقاً لرأيها، فإن تعدد القوانين داخل القطاع الصحي في ظل القانون الحالي (الهيئة العامة للتأمين الصحي) أدى في السابق إلى تضارب المصالح والآراء، وعدم الفصل بين مقدمي الخدمة والممول، وهو حال يتصل بضعف مصادر التمويل، ومن

ثم غياب نظم الإحالة والاختيار للمريض الذي يسعى للوصول إلى رعاية صحية بأعلى جودة بأقل تكلفة، ينتج من ذلك ضعف جودة الخدمات الصحية المقدمة للمرضى. أما قانون التأمين الصحي الشامل، فيتبنى نموذجاً بنائياً للحكومة، وذلك من خلال قانون واحد لجميع القطاعات الصحية. يحقق نموذج الحكومة في المنظمات الطبية الفصل بين مقدم الخدمة ومن يقوم بتمويلها؛ لذلك يتضمن قانون التأمين الصحي الشامل الجديد فصل التمويل عن توفير الخدمة لتعزيز لامركزية القرارات داخل المنظومة الصحية، هذا إضافة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية لأكثر الفئات حرماناً في القطاع الصحي، وبناء على ذلك، تم إنشاء كيانات ثلاثة⁽⁴³⁾:

1. **هيئة التأمين الصحي الشامل:** التي تتولى دور "الجهة التي ستدفع الرسوم"، والمسؤولة عن إدارة صناديق التأمين الصحي والتعاقد مع جهات تقديم الخدمة من القطاعين العام والخاص.

2. **الهيئة العامة للرعاية الصحية:** ويناط بها توفير الخدمات العامة، بما في ذلك الرعاية الأولية والثانوية والمتقدمة.

3. **الهيئة العامة للاعتماد والرقابة الصحية:** وتتكفل بضمان جودة الخدمات المقدمة من خلال إنشاء نظام للاعتماد وتطبيقه.

المأمول، بوجه عام، أن يكفل نظام التأمين الصحي الشامل حصول المواطنين جميعهم على الخدمات الصحية والحماية المالية بحلول عام 2030، وبما يمنع عدم وقوع أي منهم في براثن الفقر، جزاء تكاليف الرعاية الصحية وأعبائها. وتشمل الآثار الاجتماعية الإيجابية المحددة بما يلي⁽⁴⁴⁾:

- أن يزيد نظام التأمين الصحي الشامل من التغطية المالية الصحية للمواطنين بنسبة 47 في المئة في المتوسط، خلال المرحلة الأولى التي تستهدف المحافظات التي لا يغطيها أي نظام تأميني.

- من المأمول أن يؤدي النظام الجديد إلى خفض ملموس في معدل الإنفاق الصحي الشخصي المرتفع، الذي يُقدّر بنسبة 62 في المئة على الصعيد القومي. ويساعد هذا الأمر بدوره في تخفيف الأعباء المالية على الفقراء، وزيادة فرص حصولهم على الخدمات.

المأمول كذلك أن يتم تطبيق النظام الجديد على نحو عاجل، حيث يتم تسجيل المواطنين جميعهم فيه. وبالطبع، فإن بناء نظام جديد من قلب النظام القديم هو أمر يحتاج إلى الكثير من الجهد والعمل، كما يحتاج إلى مواجهة التحديات الهيكلية عبر مشاركة مجتمعية واسعة من الفاعلين وأصحاب المصلحة، بخاصة النقابات المهنية، من أجل التغلب عليها⁽⁴⁵⁾.

خاتمة وتوصيات

أظهرت الدراسة ما للبيئة المحيطة بمنظمات الخدمة الصحية من أثر في الخدمة وكفاءتها، وكشفت عن بعض أبعاد العلاقة بين متلقي الخدمة والمنظمات المقدمة لها، وكذا بين الأخيرة وجهات القرار المسؤولة عن توجيهها. وكشفت الدراسة أيضاً عن جملة من العوامل المعوقة النابعة من البيئة الداخلية، ومنها الفجوة

43 الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل، ملخص تنفيذي لدراسة تقييم اجتماعي، شوهذ في 2024/9/29، في: <https://bitly.nz/OtrJZ>

44 المرجع نفسه.

45 غنام، ص 5.

في الموارد البشرية التي أثرت بشدة في قدرات المستشفيات على توفير الخدمة لطلابها، بخاصة المستشفيات الحكومية التي تتضاعف فيها ظاهرة الانتظار وقوائمه الطويلة. وهي حال لا تنفصل عن المشكلات على صعيد القوى البشرية، فالتباين بين أعداد القائمين على العمل بالفعل، وأولئك المسجلين ضمن قوة العمل، ما زال كبيراً. وهو أمر أضافت المقابلات بعضاً من تفاصيله المفسرة، ومنها عدم الرضا عن الأجور والتعويضات المالية للأفراد، ومستوياتها بالغة الضعف، وكذا قلة الموارد التشغيلية؛ ما يجعل بيئة العمل بيئة طاردة.

يتفق ما توصلت إليه الدراسة في هذا الصدد مع نتائج دراسة سامية حسين محمود عينو⁽⁴⁶⁾، وكذلك مع دراسة جهاد إبراهيم حنفي عبد الحميد⁽⁴⁷⁾، ودراسة الشيماء حسن إسماعيل⁽⁴⁸⁾ فيما يخص الفجوة في القوى العاملة الصحية كماً ونوعاً، وأثرها المباشر في مستوى أداء تقديم الخدمات الطبية والصحية في المستشفيات.

على صعيد الاستعداد لتقديم الخدمة وفق المقاييس المعيارية، عرضت الدراسة ملامح للتباين بين المؤسسات العامة والخاصة في وفرة المستلزمات والتجهيزات، وضربت مثلاً مقارنةً يخص العجز في الأسرة في المستشفيات الحكومية، في مقابل تزايدها في الخاصة. وردت هذا العامل الداخلي إلى عامل خارجي أكبر، يخص التمويل العام للخدمة الصحية. وبيّنت أن الفجوة الناشئة تبقى في ازدياد؛ إذ لا تسير محاولات رتبها معدلات النمو الديموغرافي في المدينة، التي تنعكس بالزيادة في عدد المرضى.

أفضى نقص التجهيز في المستشفيات العامة إلى لجوء المواطنين إلى القطاع الخاص؛ ما ترتب عليه زيادة في عبء التمويل، وتكفل المرضى بأعباء كبيرة وتساعد في الإنفاق الذاتي على الخدمات الصحية. واضطرار المرضى إلى الذهاب إلى المستشفيات الخاصة في ظل نقص إمكانيات المؤسسات العامة، يتفق مع نتائج دراسة نجلاء فرحات رحومة⁽⁴⁹⁾.

على المستوى الهيكلي، أوضحت الدراسة أن تعدد جهات التبعية الإدارية للمنظمات الطبية (وزارات وهيئات عامة) قد تسبب في تعدد القرارات واللوائح المنصوص عليها التي تفرضها هذه الجهات على تلك المنظمات. وهو ما يتفق مع دراسة حنان راشد سالم⁽⁵⁰⁾، ودراسة عبد الله العتيبي⁽⁵¹⁾. وتتفق معهما الدراسة في الدعوة إلى تطوير تشريعي يوحد الإجراءات والقواعد.

وعلى صعيد تقييم الأثر التنموي لحكومة المنظمات الطبية، ومدى تعلّقه بمستهدفات استراتيجية مصر 2030، أظهرت الدراسة أن علاج الكثير من أوجه القصور الراهنة في النظام الصحي، التي وقفت عليها الدراسة في حالة الإسكندرية، يمكن أن يتحقق إذا ما أنجزت أهداف الاستراتيجية في مجال الرعاية الصحية. وهي أهداف

46 ينظر: سامية حسين محمود عينو، "التحليل الاجتماعي للصحة والمرضى في دول العالم الثالث"، رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير، كلية الآداب، جامعة الإسكندرية، 1989.

47 ينظر: جهاد إبراهيم حنفي عبد الحميد، "الخدمات الصحية التي تقدم للفقراء في ظل الخصخصة: دراسة ميدانية على مجتمع حضري فقير"، رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير، كلية الآداب، جامعة عين شمس، القاهرة، 2011.

48 ينظر: الشيماء حسن إسماعيل سرور، "الأمن الصحي في المنظمات الرسمية وغير الرسمية في المجتمع المصري"، رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير، كلية الآداب، جامعة الإسكندرية، 2016.

49 ينظر: نجلاء فرحات رحومة، "متطلبات تحقيق جودة الخدمات الصحية بالجمهورية العظمى مع دراسة تطبيقية على القطاع الصحي"، أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2012.

50 ينظر: حنان راشد سالم البلوي، "الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص كمدخل لتحسين الجودة في الخدمات الصحية مع التطبيق على قطاع الصحة مدينتي جدة وتبوك بالملكة العربية السعودية"، أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2011.

51 ينظر: عبد الله العتيبي، "أثر تطبيق الحوكمة على فعالية الأداء: دراسة تطبيقية على مديرية الشؤون الصحية بمحافظة الطائف"، مجلة البحوث التجارية المعاصرة، العدد 3 (2017).

رأت الدراسة إمكان تحقيقها في ضوء السياق الجديد الذي يطرحه نظام التأمين الصحي الشامل وقانونه؛ من ذلك ما يتصل بالجودة ومراقبتها، وضمان تحقيق معاييرها وتحسين سبل توفيرها، وتبني نموذج بنائي للحكومة، يوحد نظام الخدمة ويفصل الأدوار بين مقدم الخدمة وممولها، متجنباً تضارب الأدوار والمصالح، إضافة إلى ضمانه الجودة من خلال هيئة مستقلة مسؤولة عن الاعتماد.

توافق الدلالات العامة لهذه النتائج نظرياً ما قدّمته نظرية الأنساق الاجتماعية، من حيث توكيدها أن الكيان الاجتماعي لا يعمل في فراغ، بل يعمل في سياق وبيئة محيطين، وبينت طبيعة هذا الكيان (المنظمات الطبية في حالتنا) أنه يتفاعل مع ذلك السياق وتلك البيئة المحيطة على المستويين الداخلي والخارجي. إن فهم تداعيات البيئة المحيطة على الأنساق الاجتماعية يُعزّز وعينا بكيفية تأسيس كيانات اجتماعية مؤسسية جديدة تنجز غايات المجتمع.

وعلى المستوى العملي، تسوغ هذه النتائج اقتراح التوصيات التالية:

1. أن تبادر وزارة المالية بمراجعة السياسة المالية، على نحو يكفل الموارد لتحقيق أهداف التنمية المستدامة 2030 الخاصة بالرعاية الصحية. وهو أمر نعي صعوبته، وما يقتضيه من مشاور مع الجهات المعنية في هذا الجانب، لتحقيق التناسق بين مخططاتها وما تفرضه السياسة المالية.
2. إيلاء الجوانب الرقابية في القطاع الطبي العناية اللازمة، وذلك ضماناً لجودة خدماته. وهي مهمة تُناط بالهيئات المعنية بتوفير الخدمة الصحية، وتحديدًا الهيئة العامة للاعتماد والرقابة الصحية ودورها في الرقابة الداخلية والخارجية على جميع العاملين في هذا القطاع.
3. العمل على توفير المعرفة للمواطنين في خصوص مؤشرات جودة الأداء الخاصة بالقطاع الطبي، وإعلامهم بتفاصيلها كسباً لثقتهم. وهو دور يقع جُلُّ مسؤوليته على قطاعات الإعلام العامة والمتخصصة.
4. الاعتناء ببناء الشراكات بين القطاعات المقدمة للخدمات الصحية كلها، سواء القطاع الحكومي أم القطاع الخاص أم المجتمع المدني، وذلك من أجل تيسير حصول المواطنين على الخدمة الطبية ذات الجودة، وتوفير الإعانات للحالات الأشد احتياجاً.
5. إحداث طفرة تشريعية، تدمج وتضبط القوانين واللوائح المتعددة التي يعرقل تداخلها وتفاوتها عمل المنظمات الطبية. ومن الضروري ههنا توفير البيئة اللازمة لدعم صدقية التطويرات التشريعية، ويبقى هذا الأمر مشروطاً بالتعاون بين كل من الحكومات والسلطات الرقابية والقطاع الخاص والفاعلين الآخرين من أصحاب الخبرة، والمتعاملين مع الخدمة وطالبيها من الجمهور.

المراجع

العربية

آداي، لو آن [وآخرون]. **تقويم نظام الرعاية الطبية الفعالية والكفاءة والإنصاف**. ترجمة عبد المحسن بن صالح الحيدر. الرياض: معهد الإدارة العامة، مركز البحوث، 2000.

أبو مصلح، عدنان. **معجم علم الاجتماع**. عمان: دار أسامة للنشر والتوزيع، 2010.

البلوي، حنان راشد سالم. "الشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص كمدخل لتحسين الجودة في الخدمات الصحية مع التطبيق على قطاع الصحة بمدينتي جدة وتبوك بالمملكة العربية السعودية". أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2011.

جلبي، علي. **علم الاجتماع والمشكلات الاجتماعية رؤية جديدة**. الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2016.

جمعية الحوكمة والشفافية في قطاع الصحة. **دليل حوكمة قطاع الصحة حوكمة أفضل من أجل صحة أفضل: مبادئ وقواعد الحوكمة في المستشفيات**. القاهرة: مركز المشروعات الدولية الخاصة، الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية، 2014.

جمهورية مصر العربية، معهد التخطيط القومي. **الإنفاق الصحي في مصر بين اعتبارات الكفاءة والفاعلية**، تموز/ يوليو 2022. سلسلة قضايا التخطيط والتنمية 336. في: <https://bitly.nz/o51Jb>

جمهورية مصر العربية، وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية. **رؤية مصر المحدثه: الأجندة الوطنية للتنمية المستدامة**، 2023. في: <https://acr.ps/1L9zRho>

جمهورية مصر العربية، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء. **النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2014** (القاهرة: كانون الأول/ ديسمبر 2015).

_____. **النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2015** (القاهرة: تشرين الثاني/ نوفمبر 2016).

_____. **النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2016** (القاهرة: تشرين الثاني/ نوفمبر 2017).

_____. **النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2017** (القاهرة: 2018).

_____. **النشرة السنوية لإحصاء الخدمات الصحية لعام 2018** (القاهرة: 2019).

_____. **المسح الصحي للأسرة المصرية**. القاهرة: 2021.

حجازي، أحمد. **المواطنة وحقوق الإنسان في ظل المتغيرات الدولية الراهنة**. القاهرة: الدار المصرية السعودية، 2009.

رحومة، نجلاء فرحات. "متطلبات تحقيق جودة الخدمات الصحية بالجمهورية العظمى مع دراسة تطبيقية على القطاع الصحي". أطروحة أعدت لنيل درجة الدكتوراه. كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، 2012.

- روشييه، جي. علم الاجتماع الأمريكي: دراسة لأعمال تالكوت بارسونز. ترجمة محمد الجهوري وأحمد زايد. القاهرة: دار المعارف، 1981.
- سرور، الشيماء حسن إسماعيل. "الأمن الصحي في التنظيمات الرسمية وغير الرسمية في المجتمع المصري". رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير. كلية الآداب، جامعة الإسكندرية، 2016.
- سن، أمارتيا. فكرة العدالة. ترجمة مازن جندلي. بيروت: الدار العربية للعلوم ناشرون، 2010.
- سيمور، شارلوت. موسوعة علم الإنسان: المفاهيم والمصطلحات الأنثروبولوجية. ترجمة علياء شكري. القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2009.
- صبرة، محمود. "مفهوم الحوكمة الصحية ونشأته وتطوره". ورقة غير منشورة، مقدمة في مؤتمر "الحوكمة الصحية: المسؤولية المهنية والقانونية". كلية الطب، جامعة الإسكندرية. 8-9/3/2017.
- صندوق النقد الدولي. التمويل والتنمية. الأمم المتحدة: 2015.
- عاشور، أحمد صقر. إصلاح حوكمة التنمية في مصر. القاهرة: مركز العقد الاجتماعي، 2010.
- عبد الحميد، جهاد إبراهيم حنفي. "الخدمات الصحية التي تقدم للفقراء في ظل الخصخصة: دراسة ميدانية على مجتمع حضري فقير". رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير. كلية الآداب، جامعة عين شمس. القاهرة، 2011.
- العتيبي، عبد الله. "أثر تطبيق الحوكمة على فعالية الأداء: دراسة تطبيقية على مديرية الشؤون الصحية بمحافظة الطائف". مجلة البحوث التجارية المعاصرة. العدد 3 (2017).
- عينو، سامية حسين محمود. "التحليل الاجتماعي للصحة والمرض في دول العالم الثالث". رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير. كلية الآداب، جامعة الإسكندرية، 1989.
- غنام، علاء. "نظام التأمين الصحي الشامل وبناء الإنسان المصري". آفاق استراتيجية. العدد 3 (حزيران/ يونيو 2021). في: <https://bitly.nz/JLd3k>.
- المؤتمر السنوي الحادي عشر: المسؤولية الاجتماعية والمواطنة، 16-19/5/2009. القاهرة: المركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، 2010.
- مقبل، ريهام. "مبادئ الحوكمة في رؤية مصر 2030". رؤى مصرية. العدد 66 (تموز/ يوليو 2020).
- منظمة الصحة العالمية. "ورقة بيضاء: ملامح السياسة الصحية في جمهورية مصر العربية". في: <https://bitly.nz/81icq>.
- الهيئة العامة للتأمين الصحي الشامل. ملخص تنفيذي لدراسة تقييم اجتماعي. في: <https://bitly.nz/OtrJZ>.
- وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، الهيئة العامة للتخطيط العمراني والإدارة المركزية للبحوث والدراسات والتخطيط الإقليمي. دليل المعدلات والمعايير التخطيطية للخدمات بجمهورية مصر العربية. القاهرة: 2014.
- يفريموفا، ناتاليا وتوفيق سلوم. معجم العلوم الاجتماعية: مصطلحات وأعلام: روسي - إنكليزي - عربي. بيروت: الشركة العالمية للتجارة والتسويق، 1992.

الأجنبية

Encyclopedia of Educational Theory and Philosophy. D.C. Phillips (ed.). Thousand Oaks, CA: Sage, 2014.

Fryatt, Robert, Sara Bennett & Agnes Soucat. "Health Sector Governance: Should We be Investing more?" *BMJ Global Health*. 6/6/2017. at: <https://bitly.nz/GbqJz>

Phiillips, D. C. *Social Systems Theory: Talcott Parsons and Niklas Luhman*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2014.

Tandon, Rajesh. "Citizenship, Participation and Accountability: A Perspective." *Innovations in Civil Society*. vol. I, no. 1 (July 2001).

The Department of Health. *The New NHS Modern Dependable*. 8/12/1997. at: <http://bit.ly/4g4UPZw>

ملحق

تصنيف الخبراء ممن أجريت معهم المقابلات

الاسم	الجهة	التوصيف الوظيفي
د/ إيمان السيد	وحدة الحوكمة الصحية - معهد البحوث الطبية- جامعة الإسكندرية	مدرب وباحث بوحدة الحوكمة الصحية
أ. د/ حميد رفاجي ⁽⁵²⁾	منظمة الصحة العالمية	مستشار إقليمي لإدارة المستشفيات
أ. د/ عبد الرحمن كامل	المعهد العربي للتنمية المستدامة	أمين عام المعهد العربي للتنمية المستدامة
أ. د/ مصطفى حنتر	جمعية الحوكمة والشفافية في قطاع الصحة	رئيس مجلس الإدارة
أ. د/ نبيل دويدار	وحدة الحوكمة الصحية - معهد البحوث الطبية	مدير وحدة الحوكمة الصحية
أ. د/ وجيدة عبد الرحمن أنور	جامعة عين شمس	أستاذ طب المجتمع والبيئة، عضو لجنة إعداد قانون التأمين الصحي الشامل وزارة الصحة منذ عام 2013

52 تمت ترجمة المقابلة من الإنكليزية إلى العربية من متخصصين؛ الدكتور إيمان السيد مدرب وباحث بوحدة الحوكمة الصحية، معهد البحوث الطبية، جامعة الإسكندرية.

محمد المساوي | *Mohamed Elmsaoui

الاستراتيجيات التنموية في المغرب بين مؤسسة السلطة وشخصانياتها: النموذج التنموي الجديد

Moroccan Development Strategies between Institutionalization of Power and Personalization: Review of the New Development Model

ملخص: يتوقف نجاح التنمية على وجود ضمانات مؤسسية تقيها من الشخصنة، إلا أنه تغلب على المتغير المؤسسي ضبابية، نلمسها، سواء في الأدبيات التي تهتم بالعلاقة بين المؤسسات والتنمية، أم في تقارير المؤسسات الدولية، وهو أمر يتسبب في اختزال مفهوم الحكامة المؤسسية في مجرد حسن التدبير والكفاءة والفعالية وقوة الدولة والثقة، في حين يبقى الجانب السياسي المتعلق بالديمقراطية وحكم القانون مهتمشاً. تعكس الحالة المغربية هذا الإشكال بجلاء؛ حيث ارتبطت المبادرات التنموية، منذ الاستقلال بالإرادة الملكية. وعلى الرغم من إدراك هذا الإشكال والاعتراف بقصور النموذج التنموي، فإن الآليات والأفكار التي استُدعيت لعلاج لم تف بالمأمول؛ فالتقييم ركّز على النموذج التنموي المعتمد، لا التقييم المؤسسي. كما فصلت الحلول المطروحة لصوغ نموذج تنموي جديد بين الرهانات التنموية والجوانب السياسية المتعلقة بالدمقرطة وتعزيز دولة القانون.

كلمات مفتاحية: الحكامة المؤسسية، النموذج التنموي، الديمقراطية، دولة القانون، المغرب.

Abstract: The success of development depends on the existence of institutional safeguards that prevent its personalization. However, the concept of the institutional dimension remains ambiguous, as reflected in both academic literature on the relationship between institutions and development, and in reports issued by international organizations. This conceptual vagueness often leads to a reductionist understanding of institutional governance—one that emphasizes good management, efficiency, effectiveness, state capacity, and public trust, while sidelining its political dimensions, particularly democracy and the rule of law. The Moroccan case illustrates this issue clearly: since independence, development initiatives have been closely aligned with the priorities of the monarchy. While the limitations of the current development model are widely acknowledged, the proposed mechanisms and reform ideas have largely fallen short of expectations. Evaluative efforts have largely concentrated on the development model itself, with limited attention paid to the underlying institutional structures. Moreover, proposed alternatives have often decoupled developmental objectives from essential political reforms, particularly democratization and the consolidation of the rule of law.

Keywords: Institutional Governance, Development Model, Democracy, Rule of Law, Morocco.

* أستاذ باحث في العلوم السياسية، جامعة ابن زهر، المغرب.

مقدمة

ارتبطت المبادرات التنموية في المغرب، منذ الاستقلال، بالإرادة الملكية؛ فبعد أن تَمت وظيفة بناء السلطة الملكية مع الملك الراحل محمد الخامس (1927-1961)، ركّز الحسن الثاني (1961-1999)، على تأسيس النظام السياسي، وتعزيز الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي. وقد سار على النهج نفسه الملك محمد السادس (1999-)، ففي بحثه عن شرعيات جديدة، اهتم بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية⁽¹⁾ ضمن إطار ما سُمي المشروع التنموي الحداثي، وأطلق العديد من المشاريع الكبرى، منها الطرق السريعة ومشروع طنجة المتوسطي والمبادرة الوطنية للتنمية البشرية. وفي عام 2017، اعترف الملك بالقصور الذي يُعرقل النموذج التنموي المعتمد؛ إذ بقيت النتائج على المستويين الاقتصادي والاجتماعي دون مستوى الطموحات؛ فبادر بتعيين لجنة ملكية خاصة لتتولّى تقييم النموذج التنموي المعتمد، وتحديد التوجّهات الكبرى لنموذج تنموي جديد. وجرى ذلك التكليف بعيداً عن المؤسسات السياسية التي طُلب منها حُسن التنفيذ، وهو ما يثير عدداً من الإشكالات التي سنتناولها في هذه الدراسة.

لا تتحقق مأسسة السلطة السياسية في الدولة الحديثة من دون تقييدها وضبطها؛ لذا فإن إنجاز حكمة مؤسساتية ناجعة يحتاج إلى المؤسسات القادرة والفعالة التي تعمل ضمن إطار لا ينفصل فيه واقع التنمية عن واقع الديمقراطية ودولة القانون. لكن في ظل سياق وسَمته شخصانية السلطة، وارتفعت فيه التنمية بوجود "شخص" ضامن لإنجازها، بدلاً من المؤسسات، كما هي الحال بالنسبة إلى المغرب، تبرز إشكالية تخص المتغيّر المؤسساتي وأثره في الاستراتيجية التنموية المعتمدة، والمعنى الذي اكتسبه هذا المتغيّر في مخرجات لجنة النموذج التنموي.

يتفرّع من هذه الإشكالية ثلاثة أسئلة: الأول، ما المقصود بمأسسة السلطة وشخصانيتها، ومعاني الحكامة المؤسساتية ومضامينها، وعلاقة التنمية بالمؤسسات؟ والثاني، هل جرى الاعتماد على العامل المؤسساتي في مسطرة تقييم النموذج التنموي القائم، وإعداد النموذج الجديد؟ والثالث، هو سؤال تقييمي؛ ما مدى استحضار المتغيّر المؤسساتي في اقتراحات اللجنة الملكية الخاصة بالنموذج التنموي الجديد؟ وكيف أثر ذلك في المؤسسات السياسية وتوجّهاتها؟

تعتمد الدراسة منهج دراسة الحالة⁽²⁾، متّخذة من المملكة المغربية نموذجاً، وبالتحديد نموذجها التنموي الجديد. وقد سلّط الضوء عليها من خلال مداخل متكاملة عدة. فهي تقدم قراءة نقدية للوثيقة الأساسية الصادرة عن لجنة النموذج التنموي في عام 2021، تحت عنوان **النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع**⁽³⁾. ووظفت في هذه القراءة تقنية تحليل المضمون⁽⁴⁾، من خلال إحصاء تكرار المفردات التي لها علاقة بالموضوع، كما طبّقت تقنية تحليل الخطاب لبيان علاقة الوثيقة بسياقها وبخطب المؤسسة الملكية، وكذا بالمؤسسات النقدية الدولية.

1 عمر الشرقاوي، "المؤسسة الملكية ومعضلة التحديث"، وجهة نظر، العدد 23 (خريف 2004)، ص 53.

2 للمزيد حول دراسات الحالة يمكن الرجوع إلى:

Pierre Jean Balatier, "Les études de cas," in: Collection Business Science Institute, *Les méthodes de recherche du DBA*, Françoise Chevalier, Martin Cloutier & Nathalie Mitev (eds.) (EMS Éditions, 2018), p. 133.

3 ينظر: المملكة المغربية، **النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع** (التقرير العام) (نيسان/ أبريل 2021)، شوهه في 2025/4/27، في: <https://acr.ps/1L9zRUN>

4 يُميّز المتخصصون في علم الاجتماع بين تحليل المضمون، بوصفه تقنية تعتمد على تكرار المفردات، يتم فيها الانغلاق على الوثيقة أو النص موضوع الدراسة، وتحليل الخطاب الذي يركز فيه الباحث على مضمون النص في علاقة بسياقه. للمزيد ينظر:

David Longtin, "Analyse de discours," *Le dictionnaire francophone d'anthropologie ancré dans le contemporain*, 18/1/2022, accessed on 28/12/2023, at: <https://acr.ps/1L9zRSU>

تقوم الدراسة على فرضية مفادها أن الحل الذي طرحه النموذج التنموي الجديد لم يربط الرهانات التنموية بالتحوّلات على المستوى ديمقراطية السلطة السياسية، إنما صيغ العامل المؤسسي وفق محدّدات تتوافق وطبيعة النظام السياسي المغربي وملح الشخصية الملزم له، على نحو عرقل عمل المؤسسات السياسية ودورها في تقييد السلطة.

وبناء على السؤال الأول، يعرض المبحث الأول من هذه الدراسة الإطار المفاهيمي، حيث يركز على مفاهيم أساسية؛ منها مؤسسة السلطة وشخصانية السلطة والحكمة المؤسسية. ويُجادل في الأدبيات التي حاولت الربط بين المؤسسات والتنمية. وتفاعلاً مع السؤال الثاني، يتطرق المبحث الثاني إلى مسطرة إعداد النموذج التنموي الجديد وتهميش العامل المؤسسي، وينظر في كيفية تأثير منهجية إعداد النموذج التنموي الجديد في عمل المؤسسات السياسية باتباع أسلوب درج عليه الملوك المغاربة منذ الاستقلال، وهو اللجوء المكثف إلى اللجان الملكية الخاصة، لمعالجة الأزمات التنموية. من ثم، تُقيّم الدراسة، في المبحث الثالث، النموذج التنموي الجديد بين أزمة العمل السياسي والرهان على الحكمة المؤسسية. وتقدم تقييماً لحضور المتغيّر المؤسسي من زاويتين: الأولى تقييم الحيّز الذي منحه تقرير اللجنة للعوامل المؤسسية في أزمة النموذج التنموي المعتمد، والثانية تقييم الأدوار التي أوكلت للمؤسسات السياسية لتحقيق التنمية.

أولاً: الإطار المفاهيمي

تربط الدراسة بين ثلاثة مفاهيم هي: مؤسسة السلطة وشخصانية السلطة والحكمة المؤسسية. وتطرح أن تناقض المفهومين الأولين يتسبب في الحد من فاعلية الحكمة. ونوضح فيما يلي أبعاد هذه المفاهيم ومضامينها التي تؤثر في موضوع الدراسة.

1. مؤسسة السلطة

ارتبط مفهوم المؤسسة⁽⁵⁾ بالسياق الغربي مع ظهور الدساتير والقوانين الوضعية، ومن خلاله جرى الانتقال من سلطة مطلقة مُشخصنة بيد الحاكم إلى سلطة مُقيّدة بنصوص، تُحدد كيفية ممارستها وحدودها، وكيفية بروز مؤسسات تملّك السلطة بدلاً من الأشخاص. ويطرح جورج بيردو Georges Burdeau، المؤسسة بوصفها آلية للفصل بين الزعيم والسلطة، ومن خلالها نشأت الدولة بوصفها مالكة لهذه السلطة، في حين أصبح الحكّام مجرد أعوان يضطلعون بوظائف الدولة، وفق نصوص ومساطر قانونية واضحة⁽⁶⁾. وبحسب ماكس فيبر، فإن مؤسسة الدولة الحديثة تتم عندما تكون لإرادتها صلاحية تطبيق القوانين، واحتكار الإكراه المادي المشروع، بغية تحديد قراراتها وتطبيق سياساتها العامة⁽⁷⁾.

5 لغوياً، يُقصد بالمؤسسة، الاعتراف الدستوري، وذلك بتكريس الشيء في القانون، سواء بصفة صريحة أم ضمنية. فمؤسسة السلطة يعني دستورها من أجل تقييدها. للمزيد ينظر:

Yves Meny, *Politique comparée: Les démocraties Allemagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Italie*, 5^{ème} ed. (Paris: Ed Montchrestien, EJA, 1996), p. 69.

6 Madeleine Grawitz & Jean Léca, *Traité de Science politique, T 1: La science politique, science sociale. L'ordre politique* (Paris: Presses Universitaire de France, 1985), p. 386.

7 Jean Marie Vincent, *Max Weber ou la démocratie inachevée* (Paris: édition du Félin, 1998), p. 47.

توسّع مفهوم المؤسسة⁽⁸⁾، لدى بعض الباحثين فيما وراء القواعد القانونية الرسمية، ليشمل القواعد كلها التي تُعطي الديمومة والاستقرار لعلاقة ما. فبحسب دوغلاس نورث Douglass North، تُمثل المؤسسات إكراهات تتم بموجبها هيكلية العلاقات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من خلال قواعد قد تكون رسمية شكلية، كالدساتير والقوانين، أو غير رسمية، تتم بلورتها تلقائيًا من المجتمعات، كالعادات والتقاليد⁽⁹⁾.

وقد اهتمت العديد من المقاربات بوظائف المؤسسات. فإذا كانت وظيفتها الرسمية هي ضبط السلطة السياسية بإلزام الحكّام باحترام الدستور والقوانين⁽¹⁰⁾، فإنها أيضًا تفرض قواعد على الأفراد. وهو ضبط يحاول الأفراد التنصّل منه من خلال مقاومة المأسسة Désinstitutionnalisation⁽¹¹⁾. كما تؤدي المؤسسات وظائف خفية، فهي وفق المنظور الماركسي أداة لهيمنة فئة على الفئات الأخرى في المجتمع. ووظيفتها أيديولوجية، بحسب أنطونيو غرامشي Antonio Gramsci؛ إذ تسعى للحفاظ على القواعد أو تغييرها لمصلحتها. وقد اهتم فير دور المؤسسات بجعل مصالح المهيمن وتمثلاته مشروعًا لدى المهيمن عليهم⁽¹²⁾. وقد اهتمت المؤسسات الجديدة⁽¹³⁾ بالعلاقة بين الفاعلين والمؤسسات، التي تحاول الهيمنة على الفاعلين، عبر فرض الالتزامات عليهم⁽¹⁴⁾. وفي المقابل، يسعى الفاعلون لاستعمال المؤسسات أداة لممارسة السلطة.

وإذا كانت كانت عمليات مأسسة السلطة السياسية في الدولة الحديثة قد رفعت من قيمة المؤسسات، بدلاً من الأشخاص، فإن مع التطوّرات التي لحقت بهذه الدولة في السياق الغربي، تراجع دور المؤسسات ومكانتها، بفعل تدخّل عوامل مؤثرة عدة في القرار العام، كدور التكنوقراط وتصادم مكانة الرأي العام وعقلنة القرار السياسي وضبطه. وأصبحت بذلك الخصائص الشخصية والكاريزماتية للرئيس أكثر أهمية من الإطارات المؤسساتية⁽¹⁵⁾.

من ضمن الظواهر التي نالت اهتمام الباحثين، هذا الخليط المُسمّى السياسوقراط أو "البوليتوقراط" Politocrate، الذي يتمثّل في تكنوقراط وخبراء برزوا في البداية خدّامًا للسلطة السياسية، ثم تحوّلوا إلى رجال سياسة بلباس إداري. وقام هؤلاء بأدوار رئيسة على مستوى اتخاذ القرار⁽¹⁶⁾، فمع وصول الرئيس الفرنسي فرانسوا ميتران François Mitterrand للسلطة (1981-1995)، لوحظ انتشار كثيف لهذه النخبة

8 مُيَّز هنا بين معنيين للمؤسسة: المعنى العضوي الذي يشير إلى الأجهزة المُكلَّفة قانونًا بتدبير الشأن العام، والمعنى الوظيفي الذي يعتبر المؤسسة مجموعة من القوانين المتعلقة بكيفية توزيع السلطة العامة والخاصة. للمزيد ينظر:

François Baurricaud, "Institution," in: *Encyclopédie Universalis*, vol. 12 (Paris: éd Corpus, 1992), p. 388.

9 Alice Sindzingre, *Institution, Développement et Pauvreté* (Paris: Agence Française de développement, Document du travail, 2006), p. 5.

10 Bourricaud, p. 388.

11 Isabelle Huaut & Bernard Léca, "Pouvoir: Une analyse par les institutions," *Revue Française de gestion*, vol. 3, no. 193 (2009), pp. 143, 146.

12 للمزيد حول هذه الاتجاهات، ينظر: Ibid., pp. 140-141.

13 إذا كان التحليل الاستراتيجي يهتم بالبحث عن السلطة في العلاقة بين الفاعلين، فإن هذا الاتجاه داخل المقاربات المؤسساتية يهتم بعدد جديد في السلطة، حيث يُركّز على السلطة في العلاقة بين الفاعلين والمؤسسات، للمزيد يمكن الرجوع إلى: Ibid., p. 139.

14 Ibid., p. 136.

15 في هذا الإطار ينظر:

Gérard Mermet, *Démocratie: comment les médias transfèrent la démocratie* (Paris: Éditions Aubier, 1987), p. 195.

16 للمزيد حول هذه الظاهرة، ينظر:

François Bazin & Joseph Macé-Scaron, *Les politocrates: Vie, mœurs et coutumes de la classe politique* (Paris: Éditions du Seuil, 1993), p. 50.

الجديدة؛ ما منح رئاسة الجمهورية عمقاً تكنوقراطياً⁽¹⁷⁾. وأصبح للتقنية والخبرة دورٌ في وضع رغبات المواطنين وتحديددها، بعيداً عن الحكومة والبرلمان⁽¹⁸⁾.

وعلى الرغم من أهمية هذه المقترحات كلها، فإنه يجب عدم التقليل من أهمية طرح السؤال المؤسساتي؛ إذ ما يزال للبنى المؤسساتية والقانونية دورٌ كبير في الحياة السياسية في الدول الديمقراطية الحديثة. فعلى الرغم من وجود طاقم تقني ضخم من الخبراء، فإن هناك دوراً أساسياً يبقى للقادة السياسيين وللفرق الوزاري ولصناديق الاقتراع، في اتخاذ القرار العام⁽¹⁹⁾. وما زال يتوافر للمؤسسات الديمقراطية سلطة الحسم بواسطة الاقتراع العام⁽²⁰⁾.

نخلص من ذلك إلى أن عملية المؤسسة تقوم بوظيفة أساسية هي تقييد السلطة وضبطها، وقد ساهم هذا التقييد في بناء الدولة الحديثة وتأسيس الديمقراطية، على الرغم من الصعوبات التي واجهت هذه العمليات، من قبيل الوظائف الخفية للمؤسسات، وتحكم التقنيين والخبراء في السلطة.

بالنسبة إلى العالم العربي، يواجه نقل مفهوم المؤسسة من السياق الغربي تحديات عديدة، تختلف عن تلك التي عرفتها الخبرة الغربية. فقد اكتفت الدول العربية، على غرار باقي الدول النامية، باستيراد التقنيات الدستورية والقانونية، من دون أن تتشكل المؤسسات بصفاتها نتاج تطوّر مجتمعي داخلي. لذلك، فقدت عمليات المؤسسة وظيفتها الأساسية، وهي تقييد السلطة، وبقيت المؤسسات ضعيفة وغير مؤثرة وشكلية؛ ما أدى إلى عرقلة عمليات التنمية في العديد من الحالات، وتحكم الجوانب الشخصية في مساراتها، بدلاً من المؤسسات.

2. شخصانية السلطة

كانت شخصانية السلطة هي الأصل في العهود التي سبقت عصر الحداثة⁽²¹⁾، وقد شكلت الحداثة المؤسساتية حدةً لتفرد الأشخاص بالسلطة، وتغولهم على المؤسسات⁽²²⁾. إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور شخصانية السلطة، حيث أصبح للرئيس ولزعيم الحزب تأثيرٌ في كيفية ممارسة السلطة، لذلك بقيت الديمقراطية الحديثة رهينة بين الشخصانية والمؤسسة⁽²³⁾.

وقد برز مفهوم شخصانية السلطة بعد الحرب العالمية الثانية في الدول الغربية ودول العالم الثالث، بسبب عودة بروز موقع الأشخاص في السلطة في بعض البلدان الديمقراطية. فقد سمحت سياقات مختلفة ببرز شخصانية السلطة في فرنسا، رداً على نظام حزبي وبرلماني سيئ. وفي الولايات المتحدة الأميركية، كان الدور الدولي يُعزّز من أدوار الأشخاص. وفي ألمانيا، أملت الشخصانية ضرورات إعادة البناء بعد الحرب العالمية

17 Jean Claude Thoenig, "Qui décide en politique?" *Revue sciences humaines*, no. 2 (Mai-Juin 1993), p. 12.

18 Sophie Duchesne & Florence Haegel, "La politisation de spécialisation et de conflictualisations," *Revue Française de Science Politique*, vol. 54, no. 6 (Décembre 2004), p. 877.

19 Jean Lacauture, *Quatre hommes et leurs peuples: Sur-pouvoir et sous-développement* (Paris: Éditions du Seuil, 1969), p. 38.

20 إيدموند إيل، "الديمقراطيون يسألون الديمقراطية"، ترجمة محمد العفرائي، *وجهة نظر*، العدد 7 (ربيع 2000)، ص 38.

21 كانت المقولة السائدة قبل الحداثة هي "الدولة أنا"، فحلت محلها في دولة ما بعد الحداثة، مقولة "السلطة أنا".

22 Georges Burdeau, "Réflexions sur la personnalisation du pouvoir," *Res Publica*, vol. 5, no. 2 (1963), pp. 127-139.

23 Albert Mabieau, "La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques," *Revue Française de science politique*, 10e année, no. 1 (1960), pp. 39-40. ""

الثانية. لكن في بلدان الجنوب، تبرز الشخصية بصفتها وسمًا عامًا للنظم السياسية، نتيجة غياب حياة سياسية مؤسسية، وتغول اختصاصات الرئيس ومعاونيه⁽²⁴⁾.

يحدد بيردو ثلاثة معايير لشخصانية السلطة، هي:

أ. تردّد أسماء شخصيات سياسية في الإعلام والدعاية السياسية، وهي مسألة مرصودة بكثرة منذ الحرب العالمية الثانية، حيث أدّت الصورة دورًا أساسيًا في إبراز شخصية السلطة، بخاصة أنه قد أنيط بوسائل الإعلام دور كبير في صنع المعتقدات والتمثّلات لدى الجماعة، وبما يجعل المحكومين لا يراهنون على المؤسسات المجردة، بل على الإرادات الشخصية.

ب. بروز الكاريزما وقوة الشخصية السياسية؛ إذ تمثّل بعض السياسيين بصورة رمزية ومؤهلات تواصلية تخص طريقة التصرف وأسلوب الخطاب الجماهيري واللغة، وحتى اللباس؛ ما منحهم أهمية كبيرة داخل السلطة. صحيح أن صفة الكاريزما يتم منحها من طرف الجماعة، ويُحيط بها سرد أسطوري وأفكار خرافية تُستدعى من مخيال الجماعة، لكن وسائل الإعلام تؤدي دورًا كبيرًا في ترسيخها.

ج. تركيز السلطة؛ أي أن يهيمن شخص من خلال منصبه المؤسسي على امتيازات السلطة، ويُقصي الآخرين. يؤدي تركيز السلطة إلى شخصانيتها، وكذا تؤدي شخصية السلطة إلى تركيزها⁽²⁵⁾.

وقد ميّز بيردو بين الشخصية السلطوية، والشخصانية الشعبية؛ فالأولى، يتم إنتاجها من القمة، حيث يهيمن شخص على السلطات، ساعيًا للقضاء على المنافسين، بتوظيف الصلاحيات القانونية والإدارية للمؤسسات. في حين أن الثانية شخصية من القاعدة، تحصل بسبب الدعم الشعبي الذي يحظى به الشخص، وتساعد وعي جمعي يعتبره الأكفأ والأقدر على مواجهة الأزمات والتحديات⁽²⁶⁾.

في المثل، يمكن التمييز بين الشخصية والفردانية؛ فالأولى تحدث في إطار أنظمة دستورية مع احترام القواعد الدستورية، ومع مؤهلات استثنائية كاريزمية، تستغل وتؤثر في كيفية ممارسة السلطة. أما فردانية السلطة، فتعني تحكّم فرد في النظام السياسي والتحكّم في القانون والمؤسسات من أجل دوام سلطته⁽²⁷⁾.

في دول العالم الثالث، تُصنع الشخصية عبر الآليات الدستورية ووسائل الإعلام. ومن خلال هيمنتها على الوعي العام، تتمكّن من إضعاف المشاركة التمثيلية، وإنشاء آليات بديلة للمشاركة (ندوات، مؤتمرات، لجان) مع نشر ثقافة سياسية جديدة، تُعيد إنتاج الشخصية في المستويات المختلفة، وبرز زعامات على هامش المؤسسات الدستورية⁽²⁸⁾. تؤدي المؤسسات المنتخبة وظيفته التداول والرقابة، لكن مع إحساس المواطن بعدم الفعالية التقنية، بسبب تعقّد المساطر؛ وهو ما أدى إلى سيادة المشروعية الشخصية، بدلًا من المشروعية المؤسسية⁽²⁹⁾. يبدو هذا الوصف الأكثر تعبيرًا عن الحالة العربية، فمع ضعف المؤسسات

24 Burdeau, p. 128.

25 Ibid., p. 129.

26 Ibid., p. 130.

27 Mabileau, p. 64.

28 Burdeau, p. 128.

29 Ibid., p. 135.

السياسية، ومع مركزية الأشخاص في معتقدات الناس وتصوّراتهم، تبرز شخصانية السلطة على نحو أعمق، مقارنة بالتجارب الغربية.

3. الحكامة المؤسسية

أولت أدبيات المؤسسات النقدية الدولية مفاهيم الحكامة الجيدة والحكم الرشيد اهتمامًا واسعًا منذ تسعينيات القرن الماضي، خاصة مع ترويجها لبرامج التقويم الهيكلي. وفي ظل اهتمام هذه المؤسسات بفرض التوازنات الماكرواقتصادية، استفحلت أزمات اجتماعية في الدول النامية، مع تزايد الفقر واتساع الفوارق الاجتماعية. ولم تعترف تلك المؤسسات بدور برامجها في التسبب بذلك، وراحت تُكِل النقد لمؤسسات الدولة وكفاءتها.

راهنّت المؤسسات النقدية على الحرية الاقتصادية في تحقيق حكمة جيدة، وتأسيس دولة القانون والديمقراطية، بشكليها التمثيلي والتشاركي، وتقويم قدرات الحكومات، مع إمكانية المساءلة والمحاسبة⁽³⁰⁾. وهنا ظهر مفهوم الحكامة المؤسسية الذي عرّفه تقرير البنك الدولي في عام 2004 باعتباره جملة القواعد التي تحكم ممارسة السلطة، باسم هيئة نابعة لها الخيار، ولها الحق في تعويض من يمارس السلطة باسمها. تتطلب الحكامة وجود سلطة سياسية، تحترم حقوق وحاجات كل شخص في الدولة⁽³¹⁾.

يوضح التأمل في خطاب المؤسسات النقدية الدولية أن ثمة ضبابية في المفهوم الذي تعتمده: فغالبية التقارير تولي الجانب التدبري التقني اهتمامًا، وتُبرز مفردات: الكفاءة، النجاعة، الفعالية بوصفها الصفات المطلوبة في المؤسسات الوطنية، التي عليها أن تُنفذ على نحو جيد توصيات هذه المؤسسات. وفي مساحة أقل، تتناول التقارير دور المؤسسات السياسية المرتبطة بالديمقراطية ودولة القانون والحرية.

ففي سياق برامج التقويم الهيكلي، تكون مهمة المؤسسات الوطنية هي الضبط والرقابة لضمان الشروط الأساسية لاقتصاد السوق⁽³²⁾. وتصبح وظيفة المؤسسات الوطنية هي التنفيذ، وهو ما يتطلب مؤسسات ذات قدرات تدبيرية عالية. وحتى حينما طالبت هذه المؤسسات بعودة الدولة والمؤسسات الوطنية عبر تبني مخططات لمحاربة الفقر ومواجهة الآثار الاجتماعية لعمليات الخصخصة، لم يتغيّر تصوّر هذه المؤسسات لمفهوم الحكامة المؤسسية.

لكن في تقارير أخرى، اهتم البنك الدولي بالجمع بين التنظيم الاقتصادي والديمقراطية، فقيام الدولة بدورها المركزي، يتطلب بنية تحتية مؤسسية ديمقراطية⁽³³⁾. واهتمت هذه المؤسسات بعنصر المشاركة في اتخاذ القرار، أو ما سُمّي الديمقراطية التشاركية. فنظرًا إلى تعقّد المشكلات التنموية، يجب عدم الاكتفاء باتخاذ القرار في المؤسسات الرسمية الدولية، بل يجب ربط القرار بمحيطه، وهو ما يتطلب التنسيق وإشراك المستفيدين في عملية اتخاذ القرار⁽³⁴⁾. وهنا كان الرهان على المؤسسات السياسية ودمقرطة السلطة السياسية وبناء دولة الحق والقانون.

30 Sindzingre, p. 11.

31 Gwenaëlle Otondo & Dimitri Uzunidis, "Le renouveau des théories du développement, institution et bonne gouvernance," *Recherches Internationales*, no. 90 (Avril-Juin 2011), p. 23.

32 Ibid., p. 8.

33 Ibid., p. 21.

34 Patrice Duran, "Gouvernance," *Politiques et management public*, vol. 16, no. 1 (1998), pp. 3-4.

وتوافقاً مع تصور المؤسسات النقدية الدولية لمفهوم الحكامة المؤسسية، ركّز بعض الأدبيات المهتمة بالعلاقة بين التنمية والمؤسسات على قوّة المؤسسات وفعاليتها ونجاحاتها. فقد ربط بعض الدراسات بين التنمية الاقتصادية وفعالية المؤسسات السياسية التي تُعزّز الحكم الرشيد⁽³⁵⁾. وهنا يتم حصر وظيفة المؤسسات في منح الثقة للمستثمرين واليقين في العمل الاقتصادي. فمع المؤسسات يتضاءل عدم اليقين، وتختفض تكاليف المعاملات، بما يُعزّز الثقة في الاقتصاد الوطني ويشجع على الاستثمار. وجرى توظيف مصطلح جودة المؤسسات بوصفه مؤشراً على مدى الصلابة المؤسسية⁽³⁶⁾. كذلك، فإن غياب التنمية قد يكون نتيجة عدم التنسيق، وعدم تبسيط المساطر المؤسسية، بما أن التنمية تنجح بسبب كفاءة المؤسسات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية⁽³⁷⁾. وثمة علاقة قوية بين الأداء الاقتصادي والكفاءة المؤسسية؛ فتوافر مؤسسات قوية ومنسجمة وفاعلة للدول، يسهم في مواجهة الآثار السلبية للعمولة في عمليات التنمية⁽³⁸⁾.

وجّهت العديد من الدراسات النقد إلى مفهوم الحكامة، واعتبرته مفهوماً غير علمي وغامضاً ومُبهماً بسبب الرهانات السياسية والاقتصادية للمؤسسات النقدية الدولية التي حاولت أن تؤسس لمفهوم عالمي للحكامة، يتطلب إصلاح الدولة ومؤسساتها، ويرسم دور الدولة كنموذج موحد وعالمي، قائم على أساس مؤسسي عالمي نموذجي⁽³⁹⁾. ويسمح هذا الغموض للدول بالتصرف في المفهوم، بحسب مصلحتها. وفي بلدان الجنوب التي لم تؤسس بعد للديمقراطية، ركّز الفاعلون المهيمنون على السلطة، على الجانب التقني التدبري لمفهوم الحكامة، وهمشوا، في المقابل، الجانب السياسي والديمقراطي.

ثانياً: مسطرة إعداد النموذج التنموي الجديد وتهميش العامل المؤسسي

جاء تكليف اللجنة الملكية الخاصة بإعداد النموذج التنموي، في ظل سياق تميّز باللجوء المكثف إلى الهيئات الاستشارية الموازية، ومن أهمها اللجان الملكية الخاصة. وهو ما سنعالجه في المطلبين التاليين:

1. اللجوء المكثف إلى الهيئات الاستشارية الموازية في المجال التنموي

يقصد بالهيئات الاستشارية تلك الهيئات واللجان والمجالس التي تؤسسها المؤسسة الملكية في المغرب للعمل في مجال معين تحت مراقبة الملك وتوجيهاته⁽⁴⁰⁾. ويعود أصل هذه الممارسة إلى مرحلة ما بعد الاستقلال؛

35 عبد الله دوكال جلال وفيصل مخطاري، "المؤسسات والتنمية الاقتصادية في المنطقة العربية"، مجلة الدراسات التجارية والاقتصادية المعاصرة، مج 4، العدد 2 (2021)، ص 284، 287.

36 المرجع نفسه، ص 284.

37 Sindzingre, p. 6.

38 Otondo & Uzunidis, p. 18.

39 Ibid., p. 25.

40 أُطلق على هذا النوع من المؤسسات تسميات متعددة، مثل مصطلح المؤسسات البديلة، باعتبارها تشغل على مجالات من السياسات العامة للدولة، كان من المفروض أن تشغل عليها المؤسسات السياسية من برلمان وحكومة وقضاء، واعتُبرت بذلك مؤسسات بديلة من الأخرى. وهناك من يُسمّيها المؤسسات الموازية، باعتبارها تعمل على نحو مواز مع المؤسسات السياسية في الموضوع نفسه، كما يُطلق عليها مصطلح الهيئات الاستشارية، باعتبار مهماتها الاستشارية، فهي أجهزة استشارية تعمل إلى جانب الملك. للمزيد حول هذه الهيئات، ينظر: عبد القادر باينة، الهيئات الاستشارية بالمغرب (الدار البيضاء: دار النشر المغربية، 1991).

ففي إثر الأزمات الحكومية التي عاشها المغرب بين عامي 1956 و1962، لجأت المؤسسة الملكية إلى إيجاد هيئات استشارية تُعوّض غياب مؤسسات تمثيلية منتخبة. وكان من أهمها المجلس الوطني الاستشاري⁽⁴¹⁾.

ودرج الملك الحسن الثاني على فتح المجال أمام "اللجان والمجالس الاستشارية" لإبداء الرأي في مواضيع حساسة واستراتيجية، مثل حقوق الإنسان والشؤون الصحراوية والقضايا الاقتصادية والاجتماعية، وقضايا التضامن. ومنذ اعتلاء الملك محمد السادس العرش، لجأ إلى تشكيل لجان وهيئات للإشراف على النشاط الملكي في بعض المجالات الاجتماعية والاقتصادية. ومن أبرزها اللجنة الملكية التي صاغت مدونة الأسرة في عام 2004، ولجنة ميثاق التربية والتكوين في عام 2000، وهيئة الإنصاف والمصالحة.

تسببت هذه الممارسة في إعاقة وضع العديد من القضايا على الأجندة السياسية؛ إذ بقي الأمر يتطلب استحداث لجنة أو هيئة استشارية. وفي ظل ضغط دولي ومحليّ للتعجيل بحل قضايا تنمية أساسية، ازدادت الهيئات الموازية قوّة وتنامى دورها في ظل ضعف المؤسسات السياسية الأخرى، وما انتاب وظائفها من اختلالات. وصارت عرفاً يجد ذريعتيه في الرغبة في تجاوز عناء الخوض في التعقيدات التي يفرضها التعامل مع هيئات منبثقة من انتخابات معقدة وغير مأمونة النتائج⁽⁴²⁾. وبدا أن شبكة العلاقات الشخصية أهم من المؤسسات والتنظيمات الشكلية⁽⁴³⁾. واللجان الملكية الخاصة هي جزء من هذه الهيئات الموازية؛ إذ يُعينها الملك قصد دراسة قضية معينة ووضع تقرير بشأنها، وتضم اللجنة، إضافة إلى رئيسها الذي يُعينه الملك، عدداً من الأعضاء، يتم تحديد عددهم بحسب طبيعة الموضوع. وتشغل هذه اللجان لمدة محددة، ولا تعمل بصفة دائمة؛ إذ يبقى عملها مرهوناً بإصدار تقريرها.

تتميز اللجان الملكية الخاصة بكونها لا تؤسس بناء على نص قانوني معين، فلا وجود لقانون يُحدّد وظائفها، ولا شروطاً لعضويتها، بل يبقى تعيينها وإقالتها رهناً بالإرادة الملكية. ويجعلنا هذا الغياب للضبط القانوني نميّز بينها وبين المؤسسات، باعتبار أن من مميزات الأخيرة الديمومة والاستقرار، والضبط القانوني لوظائفها، مع العلم أن مفهوم المؤسساتية مشتق من مفاهيم عدة، مثل الضبط، التقنين، الاستمرارية، التنظيم⁽⁴⁴⁾.

فإذا ما كانت الهيئات الاستشارية، وبحسب تسميتها، تؤدي وظيفة تشاورية، فإنها، بحكم علاقتها بالمؤسسة الملكية، وبحكم النقاش والتوافق الذي يحصل حول ملفات اشتغالها، تصبح مشاريعها ملزمة للمؤسسات السياسية، ليس من الناحية الدستورية والقانونية، لكن من جهة الواقع. وهو أمر يؤثر في العمل المؤسساتي، وسنوضح فيما يلي نموذجاً المتمثل في لجنة النموذج التنموي الجديد.

41 Pierre Ebrard, "L'assemblée nationale consultative marocaine 1956-1959," *Annuaire de l'Afrique du Nord* (1962), p. 59.

42 محمد الطوزي، الملكية والإسلام السياسي، ترجمة محمد حاتمي وخالد شكراري (الدار البيضاء: الفنك للنشر، 2001)، ص 92-93.

43 Jean Léca, "Réformes institutionnelles et légitimation du pouvoir au Maghreb," in: J. Léca et al., (eds.), *Développement politiques au Maghreb, aménagements institutionnels et processus électoraux* (Paris: Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1979), p. 22.

44 Jean Loius Quermone, "Les politiques institutionnelles," in: Madeline Grawitz & Jean Léca (eds.), *Traité de sciences politique, Tome 4: Les politiques publiques* (Paris: PUF, 1985), p. 62.

2. لجنة النموذج التنموي والاستمرار في منهجية اللجان الاستشارية

مع وصول الملك محمد السادس إلى السلطة في عام 1999، تبنى العديد من المشاريع التنموية، الاجتماعية منها والاقتصادية، وبقي يُشدد في خطبه على أن التنمية السياسية قد تحققت مع تجربة حكومة التناوب⁽⁴⁵⁾. وأكد وجوب أن يُوجّه الجهد الأكبر إلى التنمية بمعنيها الاجتماعي والاقتصادي⁽⁴⁶⁾. لكن عرف الخطاب الملكي تطوّرًا مهمًا بحلول عام 2017، حينما اعترف الملك بعجز النموذج التنموي المعتمد على تحقيق الطموحات والاستجابة للحاجيات⁽⁴⁷⁾، فقد قال في الخطاب الملكي (29 تموز/ يوليو 2019): "لقد أبان نموذجنا التنموي خلال السنوات الأخيرة عن عدم قدرته على تلبية الحاجيات المتزايدة لفئة من المواطنين، وعلى الحد من الفوارق الاجتماعية، ومن التفاوتات المجالية. وهو ما دفعنا للدعوة لمراجعته وتحسينه".

وفي 13 تشرين الأول/ أكتوبر 2017، دعا الملك في خطابه "الحكومة والبرلمان، ومختلف المؤسسات والهيئات المعنية، كل في مجال اختصاصه، لإعادة النظر في نموذجنا التنموي لمواكبة التطورات التي تعرفها البلاد". وحدد الملك التوجّه العام الذي يجب الالتزام به، وهو "رؤية مندمجة لهذا النموذج، كفيلة بإعطائه نفسًا جديدًا، وتجاوز العراقيل التي تُعيق تطوّره، ومعالجة نقاط الضعف والاختلالات التي أبانت عنها التجربة". وحدد أيضًا المقاربة التي يجب تبنيها، قائلًا: "وسيرًا على المقاربة التشاركية، التي نعتمدها في القضايا الكبرى، كمراجعة الدستور، والجهوية الموسّعة، فإننا ندعو إلى إشراك كل الكفاءات الوطنية، والفعاليات الجادة، وجميع القوى الحية للأمة".

نستشف من خلال هذا الخطاب أن الملك قد عوّل في البداية على تدخل المؤسسات السياسية، لكن بعد مرور سنة على هذه الدعوة، قرّر في خطاب العرش، في 18 تشرين الأول/ أكتوبر 2018، تكليف لجنة ملكية خاصة، "مهمتها تجميع المساهمات، وترتيبها وهيكلتها، وبلورة خلاصاتها في إطار منظور استراتيجي شامل ومندمج"، وقال: "على أن ترفع إلى نظرنا السامي مشروع النموذج التنموي الجديد، مع تحديد الأهداف المرسومة له، وروافد التغيير المقترحة، وكذا سبل تنزيله"⁽⁴⁸⁾.

أجاب الملك في خطاب العرش، في 29 تموز/ يوليو 2019، عن سؤال: لماذا لجنة ملكية خاصة لوضع نموذج تنموي جديد؟ مؤكّدًا "أنه شخصيًا لا يميل لإحداث اللجان الخاصة؛ لأنها أحسن طريقة لدى البعض لدفن الملفات والمشاكل". ونبّه إلى أن هذه الطريقة أثبتت فعاليتها في الماضي، "في بعض القضايا، ذات البعد

45 من نماذج الخطب الملكية التي تحدّثت عن المنجز الديمقراطي، خطاب العرش في عام 2003، حينما قال الملك: "لقد مكّن ترسيخنا للمسار الانتخابي من بلوغ بلادنا مرحلة النظام الديمقراطي، المعتاد في إجراء كل اقتراع في موعده القانوني، وإنهاء انشغال الطبقة السياسية فقط بالمواعيد الانتخابية". ينظر: "الرابط 30 يوليو 2003: نص خطاب جلالة الملك إلى الأمة بمناسبة الذكرى الرابعة لاعتلاء العرش"، وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية، 2003/7/30، شوهدي في 2025/4/20، في: <https://acr.ps/1L9zSq6>

46 جاء في الخطاب السالف الذكر: "أولينا البعد الاجتماعي والاقتصادي مكانة الصدارة، في السياسات العمومية، بتركيز الجهود على المشاريع الأساسية، للضياء على أحياء الصفيح بتوفير السكن اللائق، وتحقيق التنمية البشرية بالتعليم النافع، وإيجاد التشغيل المنتج، بتحفيز الاستثمار وتحريير المبادرات الخلاقة للثروة، وتقوية التماسك الاجتماعي بتفعيل التضامن. وتلكم هي المرتكزات الأساسية لمشروعنا التنموي". ينظر: المرجع نفسه.

47 جاء في الخطاب الملكي: "إذا كان المغرب قد حقّق تقدّمًا ملموسًا، يشهد به العالم، إلا أن النموذج التنموي الوطني أصبح اليوم، غير قادر على الاستجابة للمطالب الملحة، والحاجيات المتزايدة للمواطنين، وغير قادر على الحدّ من الفوارق بين الفئات، ومن التفاوتات المجالية، وعلى تحقيق العدالة الاجتماعية". ينظر: "الرابط، 13 أكتوبر 2017: الخطاب الملكي السامي في افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية 2017-2018"، المملكة المغربية البرلمان، 2017/10/13، شوهدي في 2025/4/25، في: <https://acr.ps/1L9zSny>

48 المرجع نفسه.

الوطني، كالجبهة والدستور، ومدونة الأسرة، وهيئة الإنصاف والمصالحة⁽⁴⁹⁾، ومع الحرص الشخصي والمتابعة الملكية، كانت نتائجها إيجابية وبناءة.

وحول علاقة هذه اللجنة بالمؤسسات السياسية، أكد الملك في الخطاب نفسه أن هذه اللجنة لن تكون بمنزلة حكومة ثانية، أو مؤسسة رسمية موازية؛ إنما هي هيئة استشارية، ومهمتها محددة في الزمن⁽⁵⁰⁾؛ أي إنها لجنة استشارية، مهمتها مؤقتة، لا تُهيمن على القرار بدلاً من المؤسسات السياسية. لكن هل سيكون دورها من الناحية الواقعية استشارياً؟ هذا ما سنناقشه لاحقاً.

حدّد بلاغ للديوان الملكي، صدر في 12 كانون الأول/ ديسمبر 2021 إطار عمل اللجنة، وحدد عضويتها بـ 35 عضواً، إضافة إلى الرئيس، تتضمن كفاءات مغربية من داخل المغرب وخارجه، ومن القطاعين العام والخاص، ومن المجتمع المدني. وأوكل إليها مهمة تقييم الوضع التنموي الراهن، واقتراح ملامح نموذج تنموي جديد. ووظيفتها، بحسب البلاغ، استشارية. وحددت لعملها مهلة تنتهي بحلول صيف 2022. وجرى التشديد على أن تبني في عملها طريقة تشاركية⁽⁵¹⁾.

يلاحظ في تشكيل اللجنة أن أعضائها لم يُعيّنوا بوساطة ظهير شريف⁽⁵²⁾، كما درج الملك على ذلك في تعيين الهيئات الاستشارية في المغرب. فبحسب الدستور، يُمارس الملك مهماته، بمقتضى ظهائر، من خلال السلطات المخوّلة له صراحة، في نص الفصل 42 من دستور عام 2011. من هنا، يمكن تفهّم أن الهاجس المؤسسي لم يكن أساسياً لدى الملك في مسطرة التعيين، حيث تم الاكتفاء ببلاغ الديوان الملكي الذي لا ينتج قاعدة قانونية، بل هو أداة للإخبار بالأنشطة الملكية.

على مستوى تنظيم عمل اللجنة، لم يتوافر نص قانوني أو تنظيمي يُحدّده، فلجأت اللجنة إلى وضع ميثاق يتضمن مجموعة من الأسس والمبادئ التي يجب الالتزام بها وفق التوجهات الملكية، ومن بينها تبني مقاربة تشاركية⁽⁵³⁾، وهو ميثاق يخلو من الطابع الإلزامي الذي يُميّز القواعد القانونية.

بانتهاى اللجنة من تقريرها، قامت بإجراء وحيد هو تسليمه للملك؛ ففي بيان صحفي صادر عن الديوان الملكي، لمناسبة استقبال الملك رئيس لجنة النموذج التنموي، في 25 أيار/ مايو 2021، تسلّم الملك، بحسب

49 ينظر: المملكة المغربية، وزارة الشؤون الخارجية والتعاون الأفريقي والمغاربة المقيمين بالخارج، "تطوان - مناسبة عيد العرش المجيد الذي يصادف الذكرى العشرين لتربع صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، على عرش أسلافه المنعمين، وجه جلالته، مساء يوم الاثنين 29 يوليوز 2019، خطاباً سامياً إلى الأمة"، 2019/7/29، شوه في 2025/4/27، في: <https://acr.ps/1L9zSj3>

50 المرجع نفسه.

51 ينظر: "الملك يعين أعضاء لجنة النموذج التنموي وينتظر التعديلات بالصيف"، هسبريس، 2019/12/12، شوه في 2025/4/27، في: <https://acr.ps/1L9zRHx>

52 بقي الظهير الأداة الأساسية للعمل السلطاني في الدولة المغربية، حتى لُقّب المغرب ببلد الظهائر، والظهير جزء من التراث الأندلسي الذي انتقل إلى المغرب، واستُخدم في عهد المرينيين، واحتفظ به السعديون والعلويون. ينظر: محمد معتصم، النظام السياسي والدستوري المغربي (الدار البيضاء: مؤسسة إيزيس للنشر، 1992)، ص 50.

53 تضمّن ميثاق اللجنة خمسة مبادئ أساسية، هي: 1. البناء المشترك من أجل تعبئة الذكاء الاجتماعي، 2. الإنصات والانفتاح على المواطنين، وعلى القوى الحية كلها، 3. دراسة مقترحات مدروسة وعملية، 4. توفير قاعدة معطيات شاملة وموثقة رهن إشارة الأعضاء، 5. الحفاظ على سرية النقاشات الداخلية، بما فيها مواقف الأعضاء المُعبّر عنها خلال جلسات اللجنة ولقاءاتها.

البيان، تقرير اللجنة، ودعا المؤسسات والقطاعات كلها المعنية إلى تنفيذه⁽⁵⁴⁾، وهو بيان ليس له طبيعة قانونية، والحال أن المسطرة قد هَمَّشت الجانب القانوني. كما أن التقرير لم يُسَلِّم للمؤسسات السياسية للموافقة عليه، ولم يصدر أي قرار من الملك باعتماده مؤسساتيًا، إنما كل ما صدر هو خبر عن التقرير، وبما يؤكد مبدأ شخصانية السلطة.

ومراجعة سير أعضاء اللجنة، يتضح هيمنة الخبراء والتقنيين، سواء القادمين من القطاع الخاص، كمديري بعض الشركات التجارية والصناعية (11 خبيرًا اقتصاديًا)، أم من القطاع العام، كمديري بعض المؤسسات العمومية التجارية والصناعية (المدير العام للمكتب الشريف للفوسفات)، أم أساتذة جامعيين من الجامعات المغربية أو الأجنبية (12 أستاذًا جامعيًا)، إضافة إلى بعض الأعضاء الذين يُثَلِّون المجتمع المدني (5 فاعلين في المجتمع المدني). توضح تركيبة اللجنة الغياب التام لممثلي المؤسسات السياسية من حكومة وبرلمان وأحزاب سياسية، وكأن المطلوب مجرد الكفاءة الشخصية المرتبطة بقدرات هؤلاء الأشخاص الإدارية. يتناغم الحضور القوي للخبراء والتقنيين في اللجنة مع توجهات معروفة للملك منذ وصوله إلى العرش، تُبَيِّن أنه يُفَضِّل التدبير التكنوقراطي. إن الحل غالبًا ما يجده الفاعلون السياسيون في البنية التكنوقراطية، فمع منطلق الاحكامية تبقى هذه البنية مرتفعًا خصبًا للالتعاش⁽⁵⁵⁾.

حاولت دراسات عدة تفسير هذه العلاقة بين السياسي والتقني؛ فالتقني - بحسب فير - هو صاحب المعرفة والخبرة الذي يستطيع إيجاد الوسائل التي تُمكن من بلوغ الغايات الكبرى التي يُحددها السياسي⁽⁵⁶⁾؛ أي إن مهمة الأكاديمي - التقني هي تنوير السياسي خلال تحديد الاختيارات التنموية المرغوب فيها. لكن المتخصص لا يوجد إلا ليتحدث باسم السياسي⁽⁵⁷⁾.

في أسلوب اللجان الملكية في المغرب، يبقى السياسي خاضعًا للتقني، وفق مناخ عام يمنح الثقة للخير على حساب السياسي، مع الأخذ في الحسبان أن الطرفين خاضعان، في الدرجة الأولى، لإرادة التوجهات الملكية. ويبدو من خلال طريقة تشكيل اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي أن الهاجس المؤسساتي والسياسي لم يكن حاضرًا في العملية، وهو ما جعل اللجنة من الأدوات التي تؤكد شخصانية السلطة في النظام السياسي المغربي. وقد أثر هذا الوضع في تقرير اللجنة، سواء من حيث تقييمها النموذج التنموي المعتمد، أم من خلال اقتراحها نموذجًا تنمويًا جديدًا.

ثالثًا: النموذج التنموي الجديد بين أزمة العمل السياسي والرهان على الحكامة المؤسساتية

هل يمكن النظر إلى اللجان الملكية الخاصة باعتبارها واحدةً من أدوات التدخل الملكية خارج المنطق المؤسساتي؟ وهل غابت أمارات الرهان على المتغير المؤسساتي عن تقرير اللجنة، سواء من خلال مخرجات العمل الذي قامت به اللجنة، أم من خلال تقييم اللجنة للنموذج التنموي القائم؟

54 ينظر: "لجنة إعداد النموذج التنموي" تسلم تقريرها للعاهل المغربي، "العربي الجديد"، 2021/5/26، شوهدي في 2025/4/27، في: <https://acr.ps/1L9zRwJ>

55 خالد عليوة، "تحولات الصراع السياسي في المغرب"، في: الدولة والمجتمع في بلدان المغرب العربي (الدار البيضاء: أفريقيا الشرق، 1992)، ص 245.

56 Ulf Himmelstarnnd, "Idéologie, Science et action: Réflexions sur les taches et les défis des sciences sociale," *Revue internationale des sciences sociales*, vol. 34, no. 3 (1982), p. 114.

57 Jacques Godbout, "L'engagement: une fidélité," *Sociologie du travail*, vol. 42, no. 2 (Avril-Juin 2000), pp. 294-295.

1. دور العامل السياسي في أزمة النموذج التنموي

في نيسان/ أبريل 2021، صدر تقرير لجنة النموذج التنموي، تحت عنوان "النموذج التنموي الجديد، تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع"، في 152 صفحة⁽⁵⁸⁾. وقد تضمن قسمه الأول رصدًا للاختلالات وتحديد الانتظارات، بناء على المشاورات التي تم إنجازها. لكن إلى أي قدر جرى تشخيص الأزمة من منظور العمل المؤسسي؟

من الناحية الشكلية، يبدو أن التقرير لم يُخصّص أي فقرات لمعالجة موضوع العمل المؤسسي ودوره في الأزمة، باستثناء توظيف كلمة المؤسساتية في نقطة صغيرة تتعلق بتصورات مواطنة ومؤسساتية تدعو إلى التغيير. أما على مستوى المضمون، فقد أشار التقرير إلى المتغير المؤسسي بوصفه أحد أسباب الأزمة؛ فالإصلاح الدستوري لسنة 2011، لم يتم تفعيله داخل الآجال المنتظرة، ولم يتم إسناده بحلول شاملة ومندمجة في خصوص التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وأرجع ذلك إلى "الظرف السياسي الجديد، تبعًا لتطبيق أحكام الدستور ذات الصلة بتشكيل الحكومة، من طرف الحزب المنتصر الانتخابات. فعلى الرغم من التوسع الملحوظ في سلطة الحكومة واختصاصاتها بموجب الدستور، اتّسمت الائتلافات الحكومية المتتالية بتوترات متكررة، ودينامية سياسية، لا تُحفّز بالشكل الكافي على التقاء الفاعلين حول تصور للتنمية [...] وقد ساهمت هذه الوضعية في إبطاء وتيرة الإصلاحات، وفي خلق أجواء عامة من عدم الثقة"⁽⁵⁹⁾.

بيّنت اللجنة في تقريرها أن من أسباب الأزمة "عدم الثقة في المؤسسات السياسية [...] وغياب تنسيق عمودي بين الرؤية والسياسات العمومية المعلنة، وغياب الالتقاء الأفقي بين هذه السياسات"، و"محدودية قدرة القطاع العمومي فيما يخص تصوّر وتنفيذ السياسات العمومية والخدمات العمومية ذات الجودة"⁽⁶⁰⁾. ولا تكمن الأزمة، وفق التقرير في الرؤية الاستراتيجية، بل في "ضعف تقيّد الفاعلين بأدوارهم [...] ووجود مناطق رمادية تحيط بتوزيع المهام والمسؤوليات بين المستويين الاستراتيجي والتنفيذي"، و"ضعف آليات تنسيق التدخلات العمومية يُغذّي ضعف الانسجام والالتقائية ما عدا في الحالات التي تتوافر فيها قيادات قوية"⁽⁶¹⁾. فهناك توجه استراتيجي واضح تبناه الملك، يُبرز دور القيادة في التنمية، لكن المشكل يكمن - بحسب نص التقرير - في عدم الانسجام بين هذا التصوّر والسلطات التنفيذية والتشريعية والإدارية المكلفة بالتنفيذ، التي تكمن فيها الأزمة.

فيما يتعلق بمشاركة المواطنين في الشأن العام، فإنها لا تزال محدودة، على الرغم من الضمانات التي أقرها الدستور لمصلحة آليات الديمقراطية التشاركية، "فُسّل المشاركة كثيرًا ما تظل غير مفعّلة، أو يصعب الولوج إليها، مما يتسبّب في خلق نوع من تنازع الشرعية بين المجتمع السياسي والمجتمع المدني"⁽⁶²⁾. وسجّل التقرير ضعف الدور الرقابي الذي تقوم به المؤسسة البرلمانية، بالنظر إلى طبيعة تفاعلها مع الغالبية الحكومية⁽⁶³⁾. ويقتضي هذا التصوّر للتنمية، نهجًا سياسيًا ومؤسسيًا وقانونيًا، يتّسم بالاستقرار والوضوح، ومجتمعًا منفتحًا

58 النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع (التقرير العام).

59 المرجع نفسه، ص 24.

60 المرجع نفسه، ص 29.

61 المرجع نفسه، ص 30.

62 المرجع نفسه، ص 32.

63 نود الإشارة هنا إلى أن الغالبية الحكومية في الفترة التي تحدّث عنها التقرير؛ أي بعد دستور عام 2011، كانت لحزب العدالة والتنمية، المعروف بهرجيته الإسلامية.

ومتنوعاً⁽⁶⁴⁾، فليس الإشكال في النظام السياسي الذي يضمن الديمقراطية بمعناها التمثيلي والشاركي، لكنه في كيفية التفعيل.

وفي محور انتظارات المغاربة وتطلّعاتهم، الذي يُثّل خلاصة ما جمعتة اللجنة خلال جلسات الإنصات، نجد استخداماً كثيفاً لمفردات المشاركة والحقوق والحريات، حيث "يربط المواطنون صلة قوية بين التنمية، وبين احترام الحريات السياسية وترسيخ سيادة القانون. ويؤكدون على ارتباطهم القوي ببلدهم وإرادتهم الكاملة من أجل الإسهام في نمائه، ويُطالبون بإشراكهم أكثر في صنع القرار من خلال تفعيل آليات الديمقراطية التشاركية"⁽⁶⁵⁾، لكن مع حصر المشاركة في الديمقراطية التشاركية.

من خلال تحليل نص التقرير، نتبيّن أن جزءاً من الأزمة يتحمّله العمل المؤسسي المنجز من طرف البرلمان والحكومة والإدارة، فالمشكل لا يكمن في التصور العام المعتمد من طرف المؤسسة الملكية، بل يعود الإشكال الكبير إلى التنفيذ غير السليم الذي تقوم به هذه المؤسسات. وتكمن الأزمة إذًا في سوء التدبير وغياب النجاعة والفعالية. ويلاحظ أن اللجنة قد استعارت العديد من المفردات من تقارير المؤسسات الدولية. فقد أوصى البنك الدولي بإنشاء مؤسسات تضمن الفعالية عن طريق اعتماد معايير الثقة والنجاعة، وعقلنة التدبير المالي، وتحديث الإدارات الوطنية، مع تنفيذ برامج مالية لتحقيق الإصلاحات⁽⁶⁶⁾. والحل هنا تدبيري محض، لا يأخذ في الحسبان المحدّدات السياسية والديمقراطية. وهذا التوجّه ذاته هو ما تبنته اللجنة في تقريرها، زاعمة "أن عبء البيروقراطية وتعقيد المساطر الإدارية والعدد المرتفع للتراخيص المطلوبة، كلّها تُحدّ من دينامية المقاول، ومن أخذ المبادرة"⁽⁶⁷⁾.

لعل من أهم العوائق التي حدّت من فعالية المؤسسات هو انعدام الثقة، وهذا ما أكّده بعض التقارير؛ فنسب الثقة جد ضعيفة بالمؤسسات السياسية (8 في المئة)، في حين أن الثقة بوزارة الداخلية والقوات الأمنية جد مرتفعة (78 في المئة بالنسبة إلى الجيش، و60 في المئة بالنسبة إلى الشرطة)⁽⁶⁸⁾. وتناغمًا مع هذه المعطيات، سعت المؤسسة الملكية في خطباتها المتكررة للتأكيد على أزمة الأحزاب السياسية، وأزمة المؤسسات المرتبطة بها، مثل البرلمان والحكومة، التي تفتقد الكفاءة والخبرة التي تُمكنها من التدبير الجيد، وفي المقابل تشيد الملكية بمؤسسات أخرى معيّنة، مثل المؤسسات الاقتصادية والأمنية⁽⁶⁹⁾. وقد تبنى مختلف الأطراف هذا الخطاب، وهو ما أنتج مقولات سياسية متكررة في الفضاء الصحافي، وحتى الأكاديمي، تشكك في كفاءة المؤسسات السياسية المنتخبة، وتطالب بالرقابة والوصاية على هذه المؤسسات من طرف ما سُمّي بهيئات الحكامة.

64 المرجع نفسه، ص 40.

65 المرجع نفسه، ص 37.

66 Sindzingre, p. 12.

67 النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع (التقرير العام)، ص 32.

68 محمد مصباح ورشيد أوزار وهاجر الإدريسي، "مؤشر الثقة في المؤسسات الموجة الرابعة 2023: هل الثقة السياسية في المغرب في تراجع؟"، المعهد المغربي لتحليل السياسات (حزيران/ يونيو 2023)، شوه في 2025/4/27، في: <https://acr.ps/1L9zS15>

69 وهذا ما عبّر عنه الملك في خطاب العرش لسنة 2017: "ممارسات بعض المسؤولين المنتخبين، تدفع عددًا من المواطنين، وخاصة الشباب، للعزوف عن الانخراط في العمل السياسي، وعن المشاركة في الانتخابات. لأنهم بكل بساطة، لا يتقنون في الطبقة السياسية، ولأن بعض الفاعلين أفسدوا السياسة، وانحرفوا بها عن جوهرها النبيل". وفي المقابل نوه الخطاب الملكي بالمؤسسات الأمنية: "في حين أن رجال الأمن يقدمون تضحيات كبيرة، ويعملون ليلاً ونهارًا، وفي ظروف صعبة، من أجل القيام بواجبهم في حماية أمن الوطن واستقراره، داخليًا وخارجيًا، والسهر على راحة وطمأنينة المواطنين وسلامتهم. ومن حق المغاربة، بل من واجبهم، أن يفتخروا بأمنهم". ينظر: "خطاب صاحب الجلالة الملك محمد السادس إلى الأمة بمناسبة عيد العرش المجيد تطوان، 6 ذو القعدة 1438 هـ الموافق 29 يوليو 2017م"، شوه في 2025/4/24، في: <https://acr.ps/1L9zS6m>

لم تهتم اللجنة كثيرًا بالمتغير السياسي والديمقراطي في تشخيص الأزمة. ويبدو أنها قد تأثرت بالنموذج التايواني الذي يوضح أن التنمية تحققت، على الرغم من التدخل القوي للدولة والبيروقراطية، بفعل الانفتاح الاقتصادي. وهو أمر تُبرزه أيضًا التجربة الصينية، حيث إن ضعف دولة القانون وغياب الحقوق والحريات لم يَحُلْ دون التنمية⁽⁷⁰⁾. وفي المقابل، وفي الكثير من دول الجنوب، أرجع العديد من الأدبيات ضعف التنمية إلى وجود مؤسسات سيئة، لا تتمتع بالكفاءة، وذلك لعوامل عدة، منها: الإرث الاستعماري والصراعات السياسية، فضلًا عن المعتقدات والأفكار المعوقة⁽⁷¹⁾.

شخصت اللجنة الملكية مكانم الأزمة في عمل المؤسسات السياسية، بسبب غياب الحكامة المؤسسية بالمعنى التديري. لكن ما المطلوب من أجل تجاوز هذه الأزمة؟

2. توصيات لجنة النموذج التنموي وتغيب العامل المؤسسي

تُظهر مراجعة تقرير النموذج التنموي أن جزءًا من الأزمة تتحملها المؤسسات السياسية، لكن اللجنة تجد أن الحل ليس مؤسسيًا؛ أي بالتوجه نحو إصلاح هذه المؤسسات من أجل تجاوز الأزمة، بل إن الحل يكمن في حكمة مؤسساتية بالمعنى التديري (أ) وهو ما يفرض التزام هذه المؤسسات بتوجهات اللجنة، والاجتهاد في بلورة توصياتها في البرامج المؤسسية (ب).

أ. الحكامة المؤسسية في تقرير لجنة النموذج التنموي

من خلال القراءة النصية لتقرير لجنة النموذج التنموي، وتوظيف تقنية تحليل المضمون، نلاحظ اهتمامًا بالمؤسسات لتجاوز الأزمة؛ فقد وردت مفردة المؤسسة 66 مرة. لكن بأي معنى يتحدث التقرير عن المؤسسات؟ أيهتم بالمؤسسات السياسية من برلمان وحكومة وأحزاب سياسية، مع اقتران ذلك بالديمقراطية والحقوق والحريات، أم أنه يهتم بحكمة المؤسسات، ويربط ذلك بالنجاعة والفعالية والقوة والشفافية؟

يلاحظ لدى تعداد المفردات التي لها علاقة بالمتغير السياسي والديمقراطي، أن كلمة مؤسسات سياسية لم تُذكر إلا مرة واحدة. وهذا يثير الظن بأن الرهان ليس على المؤسسات السياسية لتجاوز الأزمة. لكن تبقى المفردات التي لها علاقة بالديمقراطية وحقوق الإنسان حاضرة، وكذا المفردات المتصلة بالحكمة، وفق ما يُبينه الجدول (1).

من الناحية المبدئية، تُبرز هذه الإحصاءات اهتمامًا كبيرًا من الناحية اللغوية بالمفردات ذات الصلة بالحكمة، لكنها تختزل الحكامة المؤسسية في النجاعة والشفافية والمسؤولية والقوة. وتبقى هذه الخلاصة نسبية، باعتبار أن عدد التكرارات ليس كافيًا، ويجب تدعيمه بتحليل الخطاب.

تقترح اللجنة في القسم الثاني من تقرير النموذج التنموي الجديد، ثلاثة مخرجات لتجاوز الأزمة، تحت عناوين هي: "طموحنا من أجل المغرب في أفق 2035"، و"مرجعية جديدة للتنمية"، و"المحاور الاستراتيجية للتحول". في الأول، نجد بعض الإشارات إلى الجانب المؤسسي، فنقرأ: "في أفق 2035، يتعزز المغرب كبلد ديمقراطي

يملك فيه جميع المواطنين القدرة الكاملة على تولي زمام أمورهم وتحرير طاقاتهم والعيش بكرامة في مجتمع منفتح ومتنوع وعادل ومنصف [...] يضم هذا الطموح [...] التثبث بالاختيار الديمقراطي ودولة الحق والقانون⁽⁷²⁾. فهناك طموح مثالي، هو تحقيق الديمقراطية، يتلاءم مع انتظارات المغاربة، كما أشرنا إليها سلفاً. لكن بمجرد أن ينتقل التقرير إلى الواقع من أجل تسطير الأهداف، تغيب المفردات التي لها علاقة بالتنمية السياسية والمؤسسية⁽⁷³⁾. وهو ما نستنتج منه أن التنمية السياسية والمؤسسية ليست أولويات تنمية، ولا رهان على تطوير العمل السياسي في اتجاه تحقيق الديمقراطية مدخلاً لتحقيق التنمية بمعناه الشمولي.

فيما يتعلق بالتوجه التنظيمي الجديد الذي يقترحه التقرير، نجد الجمع بين "دولة قوية مع مجتمع قوي [...] دولة استراتيجية، دولة حامية، دولة ضابطة تحرر طاقات مختلف الفاعلين، وتضمن لهم الاستقلالية في التصرف وتحمّلهم المسؤولية [...] تعتبر المؤسسة الملكية الركيزة الأساسية للدولة، ورمز وحدة الأمة والضامنة للتوازنات والحاملة للرؤية التنموية وللأوراش الاستراتيجية طويلة الأمد، والساهرة على تتبع تنفيذها خدمة للمواطنين"⁽⁷⁴⁾. هنا تبرز عبارة قوة الدولة، التي ركزت عليها تقارير المؤسسات النقدية الدولية، إنها دولة قادرة على تنفيذ توجهاتها. ففوة الدولة، بحسب التقرير، تضمنها مؤسسة ملكية تقود التنمية، "مع نظام سياسي، يسمح بتقليص التوتر بين المستويات الزمنية، ويجمع المزايا التي يكفلها وجود المؤسسة الملكية كضامن للهدف المنشود المحدد من طرف الجماعة الوطنية، إلى جانب الفاعلين الآخرين المتنافسين بشكل ديمقراطي، من أجل رسم المسارات للوصول إلى هذا الهدف [...] دولة ذات استراتيجية بعيدة الأمد تتولى تحديد التوجهات وأهداف التنمية، وتعطي معنى للمشروع الوطني الجماعي والجامع [...] دولة تُعَبِّئ الفاعلين الرئيسيين"⁽⁷⁵⁾. نستنتج أن تحقيق التنمية مشروط بوجود دولة قادرة وحامية وضابطة، تقودها مؤسسة ملكية، تُحدّد التوجهات الاستراتيجية.

وهذا ما يمكننا اعتباره نزوعاً صوب التشخيص، في حين تظهر التزامات محددة لباقي الفاعلين. "يجب على الهيئات الدستورية، التي تجسّد الاختيار الديمقراطي والحياة العامة والمؤسسية الناجمة، أن تضطلع بدورها كاملاً [...] طبقاً للرؤية الاستراتيجية لرئيس الدولة [...] فإذا كان التوجه الجديد لدور الدولة يسعى إلى توسيع مجالات واستقلالية تدخّل الفاعلين، فإن هذا الإطار يجب أن يمكن من مساءلتهم كذلك"⁽⁷⁶⁾.

تقتصر وظيفة المؤسسات السياسية وفق هذا المعنى على تنفيذ التوجهات الاستراتيجية للملك، وهو ما يتطلب دعم العمل البرلماني والحكومي، بكل ما يحتاج إليه للقيام بهذه الوظيفة. لذلك، ليس المطلوب لتحقيق التنمية إصلاحاً دستورياً ومؤسسياً، بل المطلوب هو اشتغال النظام السياسي المغربي وفق الدستور القائم. إذًا ليس هناك إصلاح مطلوب لتحقيق التنمية في هذا المستوى. يشار إلى أن محاور التحول، وهي

72 النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع (التقرير العام)، ص 47.

73 أهداف التنمية بحسب التقرير، هي: مغرب مزدهر يخلق الثروات وفرص عمل جيدة في مستوى طاقاته؛ مغرب الكفاءات حيث يتوافر جميع المواطنين على مؤهلات ويتمتعون بمستوى من الرفاه؛ مغرب دامج يوفر الفرص والحماية للجميع، ويُعزّز الرابط الاجتماعي؛ مغرب مستدام يحرس على المحافظة على الموارد في جميع أنحاء التراب الوطني؛ مغرب الجرأة يسعى للريادة الإقليمية في مجالات مستقبلية محددة. ينظر: المرجع نفسه، ص 48-49.

74 المرجع نفسه، ص 54.

75 المرجع نفسه، ص 3.

76 المرجع نفسه، ص 67.

الأهم في التقرير، باعتبارها قد ركزت على المجالات التي يجب أن يحدث فيها التغيير، بينما لم تطرح اللجنة الإصلاح الدستوري والمؤسسي محورًا أساسيًا للتحويل⁽⁷⁷⁾.

أما القسم الثالث من التقرير، الذي جاء تحت عنوان "رافعات التغيير"، فقد تضمن نقطتين: الأولى تتعلق بالورشات التحويلية لإطلاق النموذج التنموي الجديد، والثانية خاصة بالميثاق الوطني من أجل التنمية. والملاحظة نفسها جرى تسجيلها فيما يخص الورشات التحويلية، فباستثناء ورش جهاز إداري وفعال، ركز فيه التقرير على دور الإدارة في خدمة المواطن والمقاولة، لم يُعطِ التقرير أدنى اهتمام للعمل المؤسسي⁽⁷⁸⁾.

وهكذا، على الرغم من تأكيد تقرير النموذج التنموي، أن هناك إحساسًا من المواطنين بالخوف من عدم سيادة القانون، وتراجع منسوب الحريات، وتدهور الثقة بالمؤسسات، فإنه لم يقترح حلولًا وأفكارًا لتجاوز هذه الاختلالات، ربما لأن اللجنة، وفق نقد أورده بعضهم، لا ترغب في الخوض في مجال الإصلاحات الدستورية، ولم تقترح إصلاحًا يهم الفصل بين السلطات وتكوين الحكومة⁽⁷⁹⁾. لذلك ركزت اللجنة في تقريرها على تنفيذ المبادئ المتعلقة بالديمقراطية التشاركية التي جاء بها دستور 2011⁽⁸⁰⁾، وإضفاء دينامية جديدة على المؤسسات السياسية القائمة. فليس المطلوب هو الإصلاح الدستوري والمؤسسي، بل التنفيذ الجيد لما جاء به الدستور.

يتوافق تصوّر اللجنة هنا مع تصور هيئة استشارية أخرى هو تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الذي أعد تقريرًا في عام 2019، عن النموذج التنموي⁽⁸¹⁾، ركز فيه على جوانب اقتصادية واجتماعية وثقافية وبشرية، بينما همّس إلى حد بعيد المتغيّر المؤسسي في عملية التنمية⁽⁸²⁾. واكتفى التقرير بالتأكيد على أن الأمر يقتضي إعمال مبادئ الحكامة في عمل المؤسسات الدستورية، كالفعالية والمصادقية والشفافية والمحاسبة⁽⁸³⁾.

وعلى عكس هذه الهيئات الاستشارية، ركزت مذكرات بعض الأحزاب السياسية حول النموذج التنموي على المدخل الديمقراطي في عمليات التنمية؛ فقد ركز حزب التقدم والاشتراكية في مذكرة له في الموضوع على المدخل الديمقراطي بوصفه إحدى الركائز الأساسية الخمس للنموذج التنموي الذي يقترحه⁽⁸⁴⁾، وذكر أن مسألتَي الحريات الديمقراطية والعدالة الاجتماعية عنصران جوهران ومتلازمان ومتكاملان لبناء ثقة المغاربة بمستقبل بلادهم.

77 اقترحت اللجنة أربعة محاور للتحويل، وهي: 1. نحو اقتصاد منتج ومتنوع يخلق القيمة المضافة ومناصب الشغل ذات جودة، 2. نحو رأسمال بشري أقوى وأحسن استعدادًا للمستقبل، 3. نحو فرص إدماج للجميع وتعزيز الرباط الاجتماعي، 4. نحو مجالات تربية مستدامة وقادرة على التكيف: فضاءات لترسيخ التنمية. ينظر: المرجع نفسه، ص 71.

78 ركّز التقرير على "الرقميات كرافعة للتحوّل السريع، تأمين الموارد الضرورية لتمويل مشاريع التحوّل، إشراك مغاربة العالم للاستفادة من معارفهم وشبكاتهم وخبراتهم، تعبئة علاقات التعاون مع الشركاء الأجانب للمملكة اعتمادًا على مقاربة رابح رابح". ينظر: المرجع نفسه، ص 135.

79 لحسن حداد، "النموذج التنموي الجديد بالمغرب: أوجه الابتكار ومواطن القصور"، الشرق الأوسط، 2021/6/8، شوهده في 2023/12/23، في: <https://acr.ps/1L9zSLg>

80 Abdelilah Abdouh, "Une lecture succincte de la construction du nouveau modèle de développement," *HAL Open Science*, 10/2/2022, p. 11, accessed on 25/12/2023, at: <https://acr.ps/1L9zRLw>

81 المملكة المغربية، المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النموذج التنموي الجديد للمغرب: مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي (الرباط: 2019)، شوهده في 2025/4/27، في: <https://acr.ps/1L9zRVI>

82 المرجع نفسه، ص 102.

83 المرجع نفسه، ص 103.

84 "مذكرة حزب التقدم والاشتراكية حول النموذج التنموي الجديد"، حزب التقدم والاشتراكية (شباط / فبراير 2019)، شوهده في 2025/4/27، في: <https://acr.ps/1L9zRNb>

وصدرت مذكرة عن المجلس الوطني لحقوق الإنسان، موسومة بـ "فعلية الحقوق والحريات في المغرب من أجل عقد اجتماعي جديد"، في آب/ أغسطس 2020. اعتبر فيها المجلس أن جزءاً من أزمة النموذج التنموي يعود إلى ضعف البعد الحقوقي للسياسات التنموية، وانحسار قيم الديمقراطية والمواطنة والسلوك المدني. لذلك ركّز المجلس في التقرير على المدخل الحقوقي، حيث اعتبر فعلية الحقوق شرطاً لتحقيق المواطنة، مع ضرورة التوعية بتداخل حقوق الإنسان والتنمية⁽⁸⁵⁾.

واهتمت دراسات كثيرة بالمتغير السياسي والديمقراطي لعمليات التنمية، فبحسب روبرت دال، هناك علاقة بين الديمقراطية والتنمية الاقتصادية، باعتبار أن تطور الديمقراطية، سيؤدي إلى البوليأركية Polyarchy، الناتجة من تطوّر المجتمع، وتعدّد مجموعاته وتعدّد تركيباته؛ ما يتطلب دائماً البحث عن التوافق والتفاوض حول مختلف المشاريع، فتظهر الانتخابات بصفتها وسيلة أساسية وأسلوباً وحيداً للحكم على هذه المجموعة أو تلك⁽⁸⁶⁾، فهناك علاقة بين طبيعة النظام السياسي والنظام الاقتصادي، فنظام السوق يتطلب نظاماً ديمقراطياً⁽⁸⁷⁾، كما للديمقراطية تأثير إيجابي في التنمية، فالديمقراطيات تُهيئ العوامل الاقتصادية للنمو. والبرامج التنموية لا يمكن أن تُنجز من دون حكومات، تحت رقابة ديمقراطية من طرف برلمانيين مسؤولين⁽⁸⁸⁾.

نخلص من خلال دراستنا تقرير لجنة النموذج التنموي أن الحكامة المؤسسية هي المطلوبة لتحقيق النموذج التنموي الجديد، وقد اختُزلت في أعمال مبادئ الحكامة وحُسن التدبير والمسؤولية في أنشطة المؤسسات السياسية القائمة. ولم تركز اللجنة على الإصلاح المؤسسي الذي يمكن أن يؤدي إلى دولة مؤسسية، تسود فيها دولة القانون، والديمقراطية والحقوق والحريات، باعتبار أن النظام السياسي الحالي تتحقق فيه شروط التنمية، وأهمها القيادة الاستراتيجية للملك التي تضمن قوّة الدولة وفعاليتها. وهذه القوّة تمنح الثقة للمقاولات وللمستثمرين مدخلاً أساسياً لتحقيق النموذج التنموي الجديد. في المقابل، همّشت اللجنة العامل المؤسسي في عملية التغيير المطلوبة، واكتفت باستيراد معنى للحكامة المؤسسية، كما تم توظيفه من طرف المؤسسات النقدية الدولية. وأوصت بالحدّ من سلطات المؤسسات السياسية التي يجب أن تكتفي بالاجتهاد في تنفيذ توصيات اللجنة.

ب. تقرير لجنة النموذج التنموي وأثره في العمل المؤسسي

لم تكتفِ اللجنة بتقديم توصياتها المتعلقة بالنموذج التنموي الجديد إلى المؤسسات السياسية، بل سعت إلى تنفيذ النموذج. ولتحقيق ذلك دعت اللجنة إلى تأسيس "ميثاق وطني من أجل التنمية"، قصد التنفيذ الفعلي للنموذج التنموي، طارحةً ضرورة أن "يُعزّز وظيفة القيادة الاستراتيجية والتتبع وإدارة التغيير، من أجل تحمّل المخاطر والتدبير الدائم لمظاهر مقاومة التغيير [...] ميثاق يشكل لحظة توافقية لانخراط جميع الفاعلين في مجال التنمية [...] ومرجعية مشتركة تقود وتوجّه عمل جميع القوى الحية [...] (أحزاب سياسية، مؤسسات دستورية)، [...] يمكن أن يتم اعتماده بشكل علني من طرف الفاعلين المعنيين، وسيشكل التزاماً

85 المملكة المغربية، المجلس الوطني لحقوق الإنسان، فعلية الحقوق والحريات في المغرب من أجل عقد اجتماعي جديد (آب/ أغسطس 2020)، شوهده في 2025/4/27، في: <https://acr.ps/1L9zRBo>

86 Robert Dahl, *L'analyse politique contemporain* (Paris: éd Robert Laffont, 1973), p. 125.

87 Otondo & Uzunidis, p. 22.

88 Ibid., p. 16.

معنويًا وسياسيًا قويًا أمام جلالة الملك والأمة برمتها⁽⁸⁹⁾. ورأت أن دور هذا الميثاق الذي يجب أن يلتزم به الجميع، هو ضمان التزام المؤسسات الدستورية كلها بمضمون التقرير تحت قيادة الملك، وهو ما يحد من دور هذه المؤسسات، ويحصر وظيفتها في تنفيذ مشروع أعد من طرف هيئة استشارية.

وأوصت لجنة النموذج التنموي بإحداث "آلية لتتبع النموذج التنموي الجديد، وحفز الأوراش الاستراتيجية ودعم إدارة التغيير، تحت السلطة المباشرة لصاحب الجلالة الملك [...] ستمكّن هذه الآلية الفاعلين المعنيين، من تحمّل المسؤولية، ومن تقوية حُسن الأداء العام"⁽⁹⁰⁾. إنها آلية استشارية يُعيّنها الملك لمواكبة عملية التنفيذ، لكن هذه المرة لن تكون مؤقتة؛ لأن التنفيذ يتطلب وقتًا، لذلك تنتقل المهمة من لجنة استشارية مؤقتة وضعت التقرير، إلى آلية شبه دائمة تحت إمرة الملك، لمتابعة مدى تنفيذ المؤسسات توصيات اللجنة.

دعا الملك، بعد تسلمه التقرير، الجميع إلى الالتزام به وتنفيذه؛ ففي خطاب 31 تموز/ يوليو 2021، قال إن "تنفيذ هذا النموذج، مسؤولية وطنية، تتطلب مشاركة كل طاقات وكفاءات الأمة، خاصة تلك التي ستتولّى المسؤوليات الحكومية والعمومية، خلال السنوات القادمة [...] وبصفتنا المؤتمن على مصالح الوطن والمواطنين، سنحرص على مواكبة هذا التنزيل، بما يلزم من إجراءات وآليات". وفي خطابه في 8 تشرين الأول/ أكتوبر 2021، قال إن "الميثاق الوطني من أجل التنمية"، يشكل "آلية هامة لتنزيل هذا النموذج؛ باعتباره التزامًا وطنيًا أمانًا، وأمام المغاربة [...] والحكومة الجديدة مسؤولة على وضع الأولويات والمشاريع، خلال ولايتها، وتعبئة الوسائل الضرورية لتمويلها، في إطار تنزيل هذا النموذج". إن وظيفة المؤسسات السياسية هي التنفيذ الأمثل لما جاء في تقرير اللجنة.

وبناء على اقتراحات اللجنة، والتوجيهات الملكية، أعدت الحكومة التي تلت انتخابات عام 2021، برنامجًا حكوميًا، اجتهدت فيه من جهة، باستحضار غالبية توصيات اللجنة، ومن جهة ثانية، بنقل العديد من الفقرات على نحو مباشر من التقرير، حتى أصبح البرنامج الحكومي بمنزلة تقرير مُصغّر عن تقرير اللجنة. وقد عبّرت الحكومة في برنامجها عن "الالتزام بتفعيل مضامين النموذج التنموي الجديد"، وعرض البرنامج الحكومي لأهداف النموذج التنموي، كما جاء نصيًا في تقرير لجنة النموذج التنموي⁽⁹¹⁾. ونقل البرنامج المحاور الاستراتيجية من تقرير النموذج التنموي⁽⁹²⁾؛ فحدد وظيفة الحكومة بـ "إنجاز الأوراش الاستراتيجية الكبرى وأجراً النموذج التنموي الجديد بكفاءة عالية"، والعمل على مؤسسة آليات تتبع أداء السياسات العمومية والإصلاحات، كما يوصي بذلك النموذج التنموي، فضلاً عن التتبع الدقيق لتقدم الورشات ودعم تنفيذها وتجاوز العراقيل المحتملة. ووظّف البرنامج الحكومي العديد من المفاهيم والمصطلحات التي برزت في لجنة النموذج التنموي، مثل الحكامة، والشفافية، والمحاسبة، والمسؤولية، والتتبع.

شخصت اللجنة الاستشارية مكامن الخلل، وقدمت توصيات لتجاوز الأزمة، كما قدّمت توصيات لتنفيذ المؤسسات السياسية هذا النموذج. وتدخّل الملك بخطبه وتوجيهاته ليطلب من المؤسسات السياسية، التنفيذ الأمثل والناجح لتوجهات النموذج التنموي. وقرأت لجنة النموذج التنموي جيداً توصيات المؤسسات

89 النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع (التقرير العام)، ص 145.

90 المرجع نفسه، ص 146.

91 يرد الأمر في تقرير البرنامج الحكومي لسنة 2021؛ ينظر: المرجع نفسه.

92 المرجع نفسه، ص 69.

النقدية الدولية، واجتهدت الحكومة في تنفيذ توصيات اللجنة؛ ما أدى إلى سيادة مقاربة ماكرواقتصادية تقنية لعمليات التنمية، وهو ما أثر في عمل المؤسسات السياسية، وغَيَّب العامل السياسي والمؤسساتي في الاستراتيجيات التنموية.

خاتمة

عرف الفضاء السياسي المغربي جدلاً بين مؤسسة السلطة وشخصانيتها، في ظل الاستيراد المكثف للتقنيات المؤسسية والدستورية من السياق الغربي، وهو ما أدى إلى هيمنة شخص الملك على القرارات التنموية، بسبب عدم فعالية المؤسسات السياسية. وقد درج الملوك المغاربة على اللجوء المكثف إلى الهيئات الاستشارية لحل الملفات التنموية الكبرى، وهي هيئات بديلة للعمل المؤسساتي الذي تجسدت فيه الأزمة، بحسب تصوّر المؤسسة الملكية، وهو ما أثر في وظيفة هذه المؤسسات السياسية التي تكتفي بتنفيذ تصورات صادرة عن هذه الهيئات التي تُجسّد إرادة الملك، وهو ما يزيك فرضية شخصانية السلطة.

أظهرت الدراسة أن اللجنة الخاصة التي تشكلت - بإرادة ملكية - لتشخيص مكامن الخلل وتقديم الحلول، جرى فيها تغييب الرهان على مؤسسة القرار. وأظهر تقرير اللجنة تحليل أزمة التنمية بضعف المؤسسات السياسية، مثل البرلمان والحكومة والأحزاب السياسية، وافتقارها إلى الفعالية في ظل دستور متقدم يعطي فرصاً للتغيير. ولم تُراهن اللجنة على المتغير المؤسساتي لتحقيق التنمية، بل يكمن الحل في مؤسسات تنفيذية مراقبة، تحت قيادة الملك الضامن قوّة الدولة، في حين لم تراهن اللجنة على المؤسسات السياسية لأخذ المبادرة واقتراح الحلول التنموية. وجعلت المطلوب منها مقتصرًا على التنفيذ الفعلي والصارم للنموذج التنموي الذي أعدته سلفاً، تحت القيادة الفعلية للملك. وتبنّت بذلك اللجنة معنًى محدداً للحكمة المؤسسية، لا يرى سبباً لأزمة التنمية في المغرب خارج حدود التدبير، فجعلت الحل في أعمال مبادئ الحكامة التي توصي بها المؤسسات النقدية الدولية، من دون الرهان على المؤسسات السياسية والمداخل الديمقراطية.

بيّنت الدراسة أيضاً أن الأسلوب المعتمد في بلورة النموذج التنموي في المغرب قد أكد فرضية شخصانية السلطة، في ظل نظام سياسي يتمحور حول الملك، ويؤدي فيه دوراً مركزياً، ليس على المستوى الدستوري فحسب، لكن أيضاً على مستوى المشروعية. فالرهان كله في المغرب، لتحقيق التنمية، هو على شخص الملك، في ظل ضعف مؤسسات الوساطة، وثنائية وظيفة المؤسسات السياسية الأخرى. فإذا كان عنصر الثقة والضمانة المؤسسية أساسياً في الأدبيات التي تربط التنمية بالمؤسسات، وفي توصيات المؤسسات النقدية الدولية، فإن مصدر هذه الثقة بالنسبة إلى المواطنين، وبالنسبة إلى المستثمرين، هو شخص الملك، وليس المؤسسات التي تتجسّد فيها الأزمات، وهو ما قد يطرح الكثير من التحديات على النظام السياسي المغربي.

المراجع

العربية

- إيبل، إيدموند. "الديمقراطيون يسألون الديمقراطية". ترجمة محمد العفراني. **وجهة نظر**. العدد 7 (ربيع 2000).
- باينة، عبد القادر. **الهيئات الاستشارية بالمغرب**. الدار البيضاء: دار النشر المغربية، 1991.
- جلال، عبد الله دوكال وفيصل مخطاري. "المؤسسات والتنمية الاقتصادية في المنطقة العربية". **مجلة الدراسات التجارية والاقتصادية المعاصرة**. مج 4، العدد 2 (2021).
- الدولة والمجتمع في بلدان المغرب العربي**. الدار البيضاء: أفريقيا الشرق، 1992.
- الشرقاوي، عمر. "المؤسسة الملكية ومعضلة التحديث". **وجهة نظر**. العدد 23 (خريف 2004).
- الطوزي، محمد. **الملكية والإسلام السياسي**. ترجمة محمد حاتمي وخالد شكرأوي. الدار البيضاء: الفنك للنشر، 2001.
- محمد مصباح ورشيد أوزار وهاجر الإدريسي. "مؤشر الثقة في المؤسسات الموجة الرابعة 2023: هل الثقة السياسية في المغرب في تراجع؟" **المعهد المغربي لتحليل السياسات (حزيران/ يونيو 2023)**.
<https://acr.ps/1L9zS15> في:
- معتصم، محمد. **النظام السياسي والدستوري المغربي**. الدار البيضاء: مؤسسة إيزيس للنشر، 1992.
- المملكة المغربية. المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. **النموذج التنموي الجديد للمغرب: مساهمة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي**. الرباط: 2019. في: <https://acr.ps/1L9zRVI>
- المملكة المغربية. المجلس الوطني لحقوق الإنسان. **فعالية الحقوق والحريات في المغرب من أجل عقد اجتماعي جديد (آب/ أغسطس 2020)**. في: <https://acr.ps/1L9zRBo>
- المملكة المغربية. **النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع (التقرير العام)**. (نيسان/ أبريل 2021). في: <https://acr.ps/1L9zRUN>

الأجنبية

- Abdouh, Abdelilah. "Une lecture succincte de la construction du nouveau modèle de développement." *HAL Open Science*. (10 Février 2022). <https://acr.ps/1L9zRLw>
- Bazin, François & Joseph Macé-Scaron. *Les politocrates: Vie, mœurs et coutumes de la classe politique*. Paris: Éditions du Seuil, 1993.
- Burdeau, Georges. "Réflexions sur la personnalisation du pouvoir." *Res Publica*. vol. 5, no. 2 (1963).
- Collection Business Science Institute. *Les méthodes de recherche du DBA*. Françoise Chevalier, Martin Cloutier & Nathalie Mitev (eds.). EMS Éditions, 2018.
- Dahl, Robert. *L'analyse politique contemporaine*. Paris: Éditions Robert Laffont, 1973.

- Duchesne, Sophie & Florence Haegel. "La politisation: de spécialisation et de conflictualisation." *Revue Française de Science Politique*. vol. 54, no. 6 (Décembre 2004).
- Duran, Patrice. "Gouvernance." *Politiques et management public*. vol. 16, no. 1 (1998).
- Ebrard, Pierre. "L'Assemblée nationale consultative marocaine 1956-1959." *Annuaire de l'Afrique du Nord* (1962).
- Encyclopédie Universalis*. vol. 12. Paris: éd Corpus, 1992.
- Godbout, Jacques. "L'engagement: Une fidélité." *Sociologie du travail*. vol. 42, no. 2 (Avril-Juin 2000).
- Grawitz, Madeleine & Jean Léca (eds.). *Traité de science politique. Tome 4: Les politiques publiques*. Paris: PUF, 1985.
- Grawitz, Madeleine & Jean Léca. *Traité de science politique. Tome 1: La science politique, science sociale. L'ordre politique*. Paris: Presses Universitaires de France, 1985.
- Himmelstrand, Ulf. "Idéologie, science et action: Réflexions sur les tâches et les défis des sciences sociales." *Revue internationale des sciences sociales*. vol. 34, no. 3 (1982).
- Huaut, Isabelle & Bernard Léca. "Pouvoir: Une analyse par les institutions." *Revue Française de Gestion*. vol. 3, no. 193 (2009).
- J. Léca et al. (eds.). *Développement politiques au Maghreb, aménagements institutionnels et processus électoraux*. Paris: Éditions du Centre national de la recherche scientifique, 1979.
- Lacouture, Jean. *Quatre hommes et leurs peuples: Sur-pouvoir et sous-développement*. Paris: Éditions du Seuil, 1969.
- Mabileau, Albert. "La personnalisation du pouvoir dans les gouvernements démocratiques." *Revue Française de science politique*. 10^{ème} année, no. 1 (1960).
- Mény, Yves. *Politique comparée: Les démocraties Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. 5^{ème} ed. Paris: Éditions Montchrestien, EJA, 1996.
- Mermet, Gérard. *Démocratie: Comment les médias transfèrent la démocratie*. Paris: Éditions Aubier, 1987.
- Otando, Gwenaëlle & Dimitri Uzunidis. "Le renouveau des théories du développement, institution et bonne gouvernance." *Recherches Internationales*. no. 90 (Avril-Juin 2011).
- Sindzingre, Alice. *Institution. Développement et Pauvreté*. Paris: Agence Française de Développement, Document de travail, 2006.
- Thoenig, Jean-Claude. "Qui décide en politique?" *Sciences Humaines*. no. 2 (Mai-Juin 1993).
- Vincent, Jean-Marie. *Max Weber ou la démocratie inachevée*. Paris: Éditions du Félin, 1998.

دراسة مترجمة Translated Paper

دانييل ألين | *Danielle Allen

إي غلين ويل | **Eric Glen Weyl

ترجمة: عبده موسى البرماوي | ***Translated By Abdou Moussa El-Bermawy

المخاطر الحقيقية للذكاء الاصطناعي التوليدي

The Real Dangers of Generative AI****

ملخص: باعتبارها من أكثر التقنيات تأثيرًا في عصرنا الراهن، تُمثّل النماذج التوليدية الأساسية (GFM) تحديات غير مسبوقة للمؤسسات الديمقراطية. إذ تُتيح هذه النماذج إمكانيات هائلة للخداع وتداول المعلومات خارج سياقاتها، وذلك على نطاق وسرعة غير مسبوقين، مما قد يُقوّض الأسس التي تقوم عليها الديمقراطية. وفي الوقت ذاته، فإن حجم الاستثمارات الهائل المطلوب لتطوير هذه النماذج، إلى جانب الطابع التنافسي المحموم الذي يميّز هذا المجال، يُنذر بتكريس أشكال من السلطة المركزة وغير الخاضعة للمساءلة الديمقراطية، سواء على المستوى العام أم الخاص. تستعرض هذه الدراسة التهديدات المترابطين اللذين يطرحهما تصاعد دور هذه النماذج: خطر الانهيار، وإمكانات التفرد التكنولوجي.

كلمات مفتاحية: نماذج الأساس التوليدية، المؤسسات الديمقراطية، تركيز السلطة، الحق في الخصوصية.

Abstract: As perhaps the most consequential technology of our time, Generative Foundation Models (GFM) present unprecedented challenges for democratic institutions. By allowing deception and de-contextualized information sharing at a previously unimaginable scale and pace, GFM could undermine the foundations of democracy. At the same time, the investment scale required to develop the models and the race dynamics around that development threaten to enable concentrations of democratically unaccountable power (both public and private). This essay examines the twin threats of collapse and singularity occasioned by the rise of GFM.

Keywords: Generative Foundation Models (GFM), Democratic Institutions, Concentration of Power, Right to Privacy.

* أستاذة بجامعة جيمس براينت كونانت في جامعة هارفارد ومديرة مختبر ألين لتجديد الديمقراطية في مركز آش للحكم الديمقراطي والابتكار التابع لكلية كينيدي في جامعة هارفارد.

** رئيس مجموعة بحث في Microsoft Research Special Projects Plural Technology Collaboratory ورئيس معهد التعددية.

*** باحث في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات.

**** Danielle Allen & E. Glen Weyl, "The Real Dangers of Generative AI," *Journal of Democracy*, vol. 35, no. 1 (January 2024), pp. 147-162. <https://acr.ps/1L9zRYB>

أصدرت شركة "أوبن إيه آي" OpenAI، في آذار/ مارس 2023، برنامج "شات جي بي تي-4" GPT 4، أحد أكثر برامج الكمبيوتر تطوراً، وهو يتميز بقدرته على إنتاج نسخ مطابقة للتعبير البشري الطبيعي (بما في ذلك اللغة والصور وحتى الفيديو). وتُعرف هذه البرامج بـ "نماذج الأساس التوليدية" (Generative Foundation Models, GFM). وعلى الرغم من أن شات جي بي تي-4 قد يُحدث طفرة في مسار إنجاز "الذكاء الاصطناعي العام"، فإنه قد لا يتمكن من ذلك أيضاً. ومع ذلك، ثمة أمران باتا جليئين: أولهما ازدياد قدرة نماذج الأساس التوليدية على الخداع والمراقبة على نطاق واسع، وثانيهما قدرتها على توفير صور جديدة من التفاعل والإبداع المشترك، سواء كان ذلك على صعيد البشر وتفاعلهم مع بعضهم البعض، أو على صعيد تفاعلهم مع المنظمات والدول، فضلاً عن أساليب جديدة للتنسيق والتخطيط واتخاذ القرار للمجموعات والجمعيات والشركات والحكومات، وأشكال جديدة للمعرفة والتواصل وبناء المحتوى الثقافي. وستكتسي هذه الأشكال الجديدة أهمية متزايدة بالنسبة إلى العديد من الوظائف الاجتماعية والتواصلية والسياسية، وستتطور إلى بنية تحتية اجتماعية أساسية.

وكما أشار العديد من قادة التقنية وصنع السياسات، فإن التطبيقات السلبية المحتملة قد تولّد تهديداً مزدوجاً لـ "المجتمعات التعددية"؛ وهي المجتمعات الحرة الديمقراطية القائمة على التنوع الاجتماعي. وتستند النظم الديمقراطية إلى جملة من الافتراضات الأساسية، منها قدرة الدولة على التمييز بين المواطنين وغير المواطنين، وإمكانية المواطنين أنفسهم وجهات نظر متجانسة اعتماداً على المطروح في "سوق الأفكار" Marketplace of Ideas. يكمن التهديد الأول في أن الخداع الموجه عبر نماذج الأساس التوليدية قد يتسبب في انهيار Collapse هذه الافتراضات والمؤسسات المبنية عليها. فالديمقراطيات تتطلب أن تبقى السلطة والمساءلة النهائية عن البنية التحتية الأساسية لـ "الدولة" في يد الشعب، بما في ذلك أنظمة تحديد الهوية والتحقق والدفاع والبنية التحتية الأساسية. وعند انهيار اللبنة الأساسية لتلك السيطرة حل الفوضى. أما التهديد الثاني فيتمثل في احتمال أن يفضي تطوير نماذج الأساس التوليدية إلى تركّز السلطة في أيدي جهات غير مرغوب فيها؛ مثل أصحاب المصالح المالية الفردية، والخبراء التقنيين، وحتى الأنظمة الاستبدادية. بل ربما تتركز السلطة في يد الآلة ذاتها التي يحكمها منطق التكاثر الذاتي المنفصل عن أيّ رقابة بشرية. وكما جادلنا في موضع آخر، فإن نموذج تطوير التكنولوجيا المبني على مفهوم "الانفراد" Singularity؛ أي مفهوم الذكاء البشري الفردي الذي يمكن أن يضاهيه الذكاء الاصطناعي أو حتى يتفوق عليه، سيؤدي حتماً إلى "انفراد" بمعنى ثانٍ؛ هو القوة الاقتصادية والسياسية المُركّزة⁽¹⁾.

يؤدي التهديدان المتمثلان في "الانهيار" و"الانفراد" إلى أمرين هما "الفوضى" و"تركيز السلطة". وهما تهديدان يعَدّان رديفين معاصرين للتحديات القديمة التي نجمت عن التغيير التكنولوجي السريع، في أوقات ظهرت فيها الحاجة الملحة إلى التمييز الحصيف بين الفوضى والاستبداد، وتأمين الظروف التي يمكن أن تزدهر في ظلها المجتمعات الحرة والتعددية⁽²⁾. وقد يبدو، أول وهلة، أن أبسط الطرق لتجنب الانهيار (بوصفه مشكلة تتصل بالعملية) واتقاء الفوضى (باعتبارها مشكلة تخص علاقة الدولة والمجتمع) والفوضوية (وهي مشكلة

1 Divya Siddharth et al., "How AI Fails Us," Justice, Health, and Democracy Impact Initiative and Carr Center for Human Rights Policy, Technology and Democracy Discussion Paper, December 2021.

2 Daron Acemoglu & James A. Robinson, *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty* (New York: Penguin, 2019).

تتصل بالهيكل السياسي) هو أن تعتمد السلطة على التقنيات الجديدة، أو الإبطاء في عملية تطوير هذه التقنيات. وستسبب مثل هذه الطريقة في تركيز السلطة أيضًا، وإن من خلال التنازل عن الميزة التقنية التي تحوزها الأنظمة الاستبدادية. وفي المقابل، تشمل أبسط استراتيجيات معالجة مشكلات الانفراد وتركيز السلطة السماح بالنشر المجاني والعاجل لنماذج مفتوحة المصدر (وهي نماذج يجري تدريبها جزئيًا من خلال الولوج إلى النماذج الأكثر تطورًا وكثافة في استخدام الموارد). لكن يظل لهذه الاستراتيجيات جانب سلبي يتمثل في التعجيل بأسباب الانهيار والفوضى. وهنا تحديدًا تبدو المجتمعات التعددية عرضة للخطر، لكونها في حاجة إلى تجنب مخاطر الانهيار والانفراد والفوضى وتركيز السلطة والفوضوية والاستبداد في آنٍ معًا. أما المجتمعات الاستبدادية، فتحتاج إلى تجنب الفوضى فحسب؛ إذ إنها لا تخشى سوى خلخلة أنظمة المراقبة وتحديد الهوية. وأما إذا تركزت السلطة، فلن يؤثر ذلك في طابعها الأصلي. ولمعالجة مخاطر الانهيار والانفراد والفوضى والاستبداد، نحتاج إلى نموذج مختلف لتطوير التكنولوجيا يُسمى "التعددية" Plurality.

يتأسس نموذج التعددية على فرضيات ثلاث، تخص عوامل الإدراك والمجتمع والتكنولوجيا. أولها أن الإدراك، سواء أكان بشريًا أم آليًا، يتسم بالتعددية؛ إذ يتجلى في أشكال متباينة لا يمكن اختزالها في الانفراد، ولعل أفضل تفعيل للذكاء يكمن في الإفادة الكاملة من تنوع أشكاله. أما ثانيها فهي أن المجتمعات تزدهر عندما تتمكن من استثمار فوائد التعددية، لتعزيز قواها المعرفية والثقافية والاقتصادية⁽³⁾. وتؤدي هذه الفرضية إلى الفرضية الثالثة، حيث إن "التقنيات التعددية" Plural Technologies، التي يجري تطويرها بناءً على الوعي بتعددية الذكاء، من أجل بلوغ الاستفادة القصوى من التنوع البشري، ستوفر أفضل الفرص لازدهار البشر⁽⁴⁾. وقبل أن نشرع في شرح الكيفية التي يسهم بها نموذج تعددي لتطوير التكنولوجيا في توجيه مسار العمل من أجل اجتياز خطري الفوضى والانفراد، ينبغي لنا أولاً تحديد ماهية تلك المخاطر.

خطر الفوضى الناجم عن الانهيار

لكي يكون التصويت حرًا ونزيهًا، يجب أن يُجرى تعداد دقيق للسكان، يُحصى وحسب عدد المواطنين المؤهلين للتصويت وأن يضمن نظام التسجيل احتساب الأصوات المؤهلة دون غيرها. وينبغي للمواطنين أن تكون لديهم قدرة على استيعاب الخيارات السياسية، وبناء آراء واقعية مستنيرة، والتعبير عن أنفسهم وفقًا لذلك. ويتطلب العمل الجماعي أيضًا إمكانية تبادل الأفكار مع من يشاطرونهم الرؤى نفسها، مع أدنى حد من المراقبة الخارجية؛ ذلك أن حرية التعبير وحرية تكوين الجمعيات والحق في التصويت سمات مميزة للديمقراطية.

3 Danielle Allen, Henry Farrell & Cosma Rohilla Shalizi, "Evolutionary Theory and Endogenous Institutional Change," 2019, accessed on 25/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zRTm>; Danielle Allen, *Justice by Means of Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 2023), chap. 4.

4 بخصوص الذكاء، ينظر:

Howard Gardner, *Multiple Intelligences: New Horizons in Theory and Practice* (New York: Basic, 2006); Hugo Mercier & Dan Sperber, *The Enigma of Reason* (Cambridge: Harvard University Press, 2017);

وبخصوص التعددية المعرفية، ينظر:

Henry Farrell & Cosma Rohilla Shalizi, "Pursuing Cognitive Democracy," in: Danielle Allen & Jennifer S. Light (eds.), *From Voice to Influence: Understanding Citizenship in a Digital Age* (Chicago: University of Chicago Press, 2015), pp. 209-331.

والحال أن هذه الحقوق لا تكفي وحدها لتحقيق تلك الأهداف؛ وبافتراض أن ضجيجًا صاخبًا يصمّ الأذان قد طغى على كل صوت، فما من مقدار من حرية التعبير - مهما عظم - يمكن أن يكفي لخلق "سوق للأفكار"⁽⁵⁾. وبالمثل، وفي حال فرض وجود وسيلة سرية ومدفوعة التكلفة تتيح إنتاج نسخ لا تنتهي للبشر وسجلاتهم، فهل يمكننا حينئذ أن نضمن صحة الانتخابات؟ لا تقوم الديمقراطية على المعلومات والتواصل والحقوق التي تحمي استخدامها فحسب، بل تعتمد أيضًا على التقنيات التي تضمن الوصول إلى هذه الحقوق. وتشكل هذه التقنيات عناصر أساسية في البنية التحتية للديمقراطية، وإذا ما تأكلت أو دُمرت فستنهار الديمقراطية، وستؤول الأمور إلى الفوضى. لذلك، فإن الابتكار التكنولوجي يحمل في طياته احتمال زعزعة الوظائف الأساسية للديمقراطية. ولعل أفضل مدخل لفهم الأشكال الأكثر خطورة من بين التهديدات المتعددة التي تواجه الديمقراطية هو ما اقترحه الباحثون شري جين وزوي هيتزيج وبامبلا ميشكين تحت مسمى "الثقة السياقية" Contextual Confidence⁽⁶⁾. ويرى ثلاثتهم في مشكلات التحقق Authentication⁽⁷⁾، والمعلومات المضللة، والخصوصية، انتهاكًا لما وصفته هيلين نيسنباوم بـ "النزاهة السياقية" Contextual Integrity؛ أي تبادل المعلومات على نحو مناسب ضمن سياقها التفسيري المقصود⁽⁸⁾. وتمكّن النماذج التوليدية من جمع المعلومات وعرضها على نحو أسرع وأكثر إقناعًا، وبما يسمح بتبادلها على نطاق واسع خارج سياقها الأصلي؛ وهو أمر ينطوي على تداعيات كبيرة وممتدة.

أولاً، دعنا ننظر في مشكلة التحقق، ولنر كيف أن الديمقراطية - بوصفها نظامًا يضمن حقوقًا متساوية لجميع المواطنين - تعتمد على التحقق من صحة المواطنة. والحال في سياقاتنا الحديثة أن الديمقراطية قد لا تدوم إذا انهارت أنظمة التحقق من هوية المواطنين⁽⁹⁾. وهو تحقق يقوم في العادة على مزيج من عوامل ثلاثة: ما أنت عليه (كما تفيد بذلك القياسات الحيوية)، وما تعرفه (أي الأسرار)، وما تمتلكه (ويشمل المحتويات والمفاتيح). ومن غير المرجح أن يؤثر تطور النماذج التوليدية في القياسات الحيوية، التي تؤخذ فرديًا، أو في المفاتيح المادية غير القابلة للنسخ. لكن أشكال التحقق المعتمدة على المحتوى التكراري تظل عرضة لتدهور فادح ما دام هذا المحتوى قابلاً للتكرار والنسخ الإلكتروني (مثل رخص القيادة والعملات وجوازات السفر ... إلخ).

لقد أصبحت تقنيات تقليد الصورة والصوت أكثر إقناعًا وأقل كلفةً، وبما قد يسهل مع مرور الزمن عمليات الاحتيال. ولتفادي التهديد الذي يستهدف إجراءات التحقق، قد تلجأ السلطات إلى الاعتماد المتزايد على الأسرار لإثبات الهوية، وهو ما يستدعي تعزيز حمايتها إلى حد يفوق ما هو عليه الحال اليوم. وتزداد قدرة

5 غالبًا ما تختار الأنظمة الاستبدادية إغراق نظم المعلومات عمدًا بدلًا من الاكتفاء بفرض الرقابة عليها. ينظر:

Gary King, Jennifer Pan & Margaret E. Roberts, "How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, Not Engaged Argument," *American Political Science Review*, vol. 111 (August 2017), pp. 484-501; Justin Pottle, "The Greatest Flood of Mass Suggestion": John Dewey, Propaganda, and Epistemic Costs of Social Organization," *Journal of Politics*, vol. 84 (July 2022), pp. 1515-1527.

6 Shrey Jain, Zoë Hitzig & Pamela Mishkin, "Contextual Confidence and Generative AI," *arXiv* (preprint), 2/11/2023, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zRLx>

7 تقابل كلمة "التحقق" على الصعيد القانوني والإجرائي، كلمة "التصديق" التي تعني اعتراف السلطة بالوثائق والشهادات بعد مراجعتها والاستيثاق من صحتها. لكن فضلنا استعمال التحقق لارتباط معناها المباشر بمقصد الباحثين الذي يهدف إلى إثبات أصالة هوية الأشخاص ومواطنيتهم. (المترجم)

8 Helen Nissenbaum, "Privacy as Contextual Integrity," *Washington Law Review*, vol. 79 (March 2004), p. 119.

9 Divya Siddarth et al., "Who Watches the Watchmen? A Review of Subjective Approaches for Sybil Resistance in Proof of Personhood Protocols," *arXiv*, 13/10/2020, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zSjH>

النماذج التوليدية على استنتاج الأسرار من المعلومات العامة يومًا بعد يوم. ولتوضيح ذلك، يتوقع معظمنا، مثلاً، أن ينجح شيرلوك هولمز بسهولة في تخمين اسم مدرستنا الابتدائية، لكن ماذا لو أُتيحت للمحققين الافتراضيين المغرضين قدرات مماثلة لبراعة هولمز، وبتكلفة ميسورة؟ قد يضطرننا هذا الأمر إلى إعادة تعريف مفهومنا لما نعتبره سرًا.

ثانيًا، على صعيد مسألة الخصوصية، جعلت النماذج التوليدية الحفاظ على الحقائق أمرًا صعبًا، فباتت تمثل تهديدًا مباشرًا للخصوصية. وفي وقتنا الراهن، تظل المحدودية التي تقيّد إدراك من يسعون لانتهاك الخصوصية العامل الرئيس الذي يحميها. فمثلاً، قد يتمتع محلل ماهر للغة الجسد أو خبير في الاستخبارات بالقدرة على كشف معظم الأمور التي نعتبرها خاصة، لكن تظل هذه المهارات مهارات نادرة، وتكلفة طلبها عالية وغير ميسورة للغالبية. والحال أن النماذج التوليدية قد سهلت عمليات كشف الأسرار وخفضت تكلفتها؛ مثلما يَسُرُ السيارات السفر مسافات طويلة.

تظل التهديدات التي تواجه التحقق والخصوصية من أبرز الموضوعات المثيرة للجدل عند مناقشة الصعوبات التي تضعها النماذج التوليدية على تقييمنا لما هو أصيل وصحيح. ومع ذلك، قد يكون انهيار السياقات أشد خطرًا من الوجهة الاجتماعية. ولطالما استند الحكم الديمقراطي إلى نسيج متين يتضامن فيه الأفراد ومنظمات المجتمع المدني. ويتطلب تمكين هذه المجموعات من التنسيق بفاعلية ومطابقتها بالإنصاف من الظلم الواقع عليها، أن تحمل رؤى وأهدافًا وخططًا مشتركة، وأن تقي نفسها من المراقبة الخارجية أيضًا. لقد دفعت الحاجة إلى حماية خصوصية الجماعات المعارضة وأعضائها إدارةً بايدين إلى إعطاء الأولوية لموضوع "التقنيات المعززة للخصوصية"، وذلك ضمن استراتيجيتها المعنونة بـ "تكنولوجيا من أجل الديمقراطية" Privacy-enhancing Technologies⁽¹⁰⁾. ومع ذلك، تظل النماذج التوليدية قادرة على تقويض الحماية، بسبب قدرتها على اجتناب التشويش والحوار المانعة لاختراق الاتصالات، وكذا تيسيرها سبل انتهاك الخصوصية من خلال تعزيز ممارسات المراقبة التي تستهدف بها الحكومات معارضيه وخصومها السياسيين.

وأخيرًا، على المستويين الشخصي والاجتماعي، يتجاوز التهديد الذي تشكّله النماذج التوليدية مسألتَي التحقق والخصوصية، وذلك بسبب ما تنطوي عليه من مخاطر أشد ضررًا؛ إذ تعتمد الديمقراطيات على العمل الجماعي الفعّال القائم على فهم مشترك بين المواطنين للحقائق والقيم والأطر التحليلية. ومع ذلك، يمكن أن تقوض النماذج التوليدية هذا المشترك. وقد عبّر نبال ستيفنسون في روايته الصادرة، في عام 1995، بعنوان **عهد الماس**، عن مشاهد متعلقة بحصول الطبقات الدنيا على محتوى رقمي مسلّ، لكنه يجعل عملهم الجماعي مستحيلًا، في حين تتلقى النخبة الحاكمة صحفًا مطابقة مطبوعة، تعزز قدرتهم على تنسيق مسعاهم من أجل السيطرة الاجتماعية⁽¹¹⁾. وسيؤدّي التخصيص المتزايد للمحتوى الذي تتيحه النماذج التوليدية إلى تفتيت المشهد المعلوماتي، أيضًا، على نحو يغمس خلاله الأفراد في عوالمهم المعلوماتية الخاصة، ويعوق التفاهم المشترك اللازم لممارسة ديمقراطية مستقرة. وقد يمثل انتشار المحتوى غير المدقق وغياب الثقة وانهيار الفهم المشترك مخاطر تماثل خطر الرقابة ومنعها لتداول الأفكار الضرورية للديمقراطية.

10 White House Office of Science and Technology Policy, "US and UK to Partner on Prize Challenges to Advance Privacy Enhancing Technologies," Press Release, 8/12/2021, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zRNU>

11 Neal Stephenson, *The Diamond Age, Or a Young Lady's Illustrated Primer* (New York: Bantam Books, 1996).

خطر الاستبداد الناجم عن الانفراد

قبل أكثر من عقدين، تنبأ عالم الحاسوب والمستقبلي راي كورزويل بظاهرة الانفراد التي تمثل نقطة تتسارع فيها التطورات التكنولوجية تسارعًا هائلًا، إلى درجة تمحي فيها الحياة البشرية كما نعرفها، ويصبح من المحال السيطرة عليها⁽¹²⁾. وقد وُظفت هذه الاستعارة في النقاشات حول الذكاء الاصطناعي الذي يصوّر على أنه ذكاء فردي يجري تجميعه على نحوٍ ما، إلى أن يبلغ مستوى يتجاوز فيه الذكاء البشري. ويجد هذا المصطلح جذوره في مقولة "الزمكان" Space-time التي تنهار عندها قوانين الفيزياء. وكذلك، استخدم كثيرون فكرة الانفراد لتعزيز الادعاء بتركز السلطة الاجتماعية في أيدي فئة قليلة تحركها رؤية موحدة ومطلقة. وما من سبيل لتلمس فارق بين مستقبل تهيمن عليه نخبة صغيرة متجانسة، ومستقبل تتحكم فيه آلات قادرة على "التكاثر ذاتيًا" Self-propagating.

وفي واقع الحال، تمثل النتيجةان وجهين لعملة الانفراد ذاتها: ففيهما تهيمن إرادة صلبة موحدة على الحياة الاجتماعية العالمية وتنظمها، سواء أكانت إرادة فئة طبقية من التقنيين والمهندسين، أم أوليغاركية شركات، أم دولة استبدادية، أم حتى آلة واعية بذاتها Self-aware Machine. وسيصبح أي من هذه السيناريوهات المستقبلية نقيضًا للتعددية والحكم الذاتي. ولا غرو أن بعضًا من ملامح هذا المستقبل بات فعلاً في طور التشكل. في وقتنا الراهن، يعتمد تطوير الأنظمة الرائدة، مثل جي بي تي-4، على التركيز المطلق للسلطة. فالحال أن شركة أوبن إيه آي، المطوّرة لجي بي تي-4، لا تضم سوى بضع مئات من الموظفين؛ والأغلب أن فريقها الأساسي للتطوير يمثل جزءًا صغيرًا من هذا العدد فحسب. ومع ذلك، تلقت الشركة تمويلًا بعشرات المليارات من الدولارات، من ميكروسوفت ومستثمرين آخرين، إلى حد أنه يُقال إن تكلفة مرحلة تدريب واحدة لنظام جي بي تي-4 بلغت 100 مليون دولار أميركي على الأقل. ونتذكر في المقابل أن مشروع مانهاتن⁽¹³⁾ قد وُضعت له ميزانية مشابهة لتلك التي حازتها شركة أوبن إيه آي (بالدولار القياسي). لكن تجدر الإشارة إلى أن مشروع مانهاتن قد ضم ما يزيد على ألف ضعف من الموظفين مقارنةً بقوة العمل في شركة أوبن إيه آي، وضم أيضًا مئة ضعف على الأقل من الكوادر العلمية والهندسية الأساسية، على الرغم من التكتّم الشديد حوله واعتباره أحد أسرار الدولة.

كانت السلطات والقدرات التي وُضعت في يد مطوّري مشروع مانهاتن محدودة نسبيًا، لكن مهمة أوبن إيه آي تبدو أوسع نطاقًا إلى حد بعيد، إذ تشمل: "ضمان أن يستفيد جميع أفراد البشرية من الذكاء الاصطناعي العام، وهو مصطلح يشير إلى الأنظمة شديدة الاستقلالية التي تتفوق على البشر في معظم الأعمال ذات القيمة الاقتصادية"⁽¹⁴⁾. في المقابل، اقتصر الهدف الوحيد والمحدود زمنيًا لمشروع مانهاتن على تطوير الأسلحة النووية، ومن ثم جرى تفكيكه؛ أما شركة أوبن إيه آي فتطوّر تكنولوجيا تسعى لنشرها في معظم القطاعات

12 Ray Kurzweil, *The Singularity Is Near: When Humans Transcend Biology* (New York: Penguin, 2006).

13 "مشروع مانهاتن" هو برنامج سري للبحوث النووية، نفذته الولايات المتحدة بمشاركة من بريطانيا وكندا في أثناء الحرب العالمية الثانية لإنتاج سلاح نووي. بدأ المشروع على نحو متفرق ومحدود عام 1939، بعدما قدم عدد من العلماء، من بينهم ألبرت آينشتاين، نصيحة للرئيس الأميركي فرانكلين روزفلت بتبني البحوث النووية. لكن جرى تجميع الجهود في مسار واحد لغاية عسكرية بعد هجوم بيرل هاربور في كانون الأول/ديسمبر 1941، وجرى الموافقة على إنتاج قنبلة نووية. واستمر المشروع بقيادة روبرت أوبنهايمر رسميًا بين عامي 1942 و1945. (المترجم)

14 "OpenAI Charter," OpenAI, accessed on 28/4/2025, at: <https://openai.com/charter>

الاقتصادية والاجتماعية، من الترفيه إلى الخدمات اللوجستية، وهي تخطط بنشاط لمستقبل مديد، تتجاوز فيه إيرادات هذه التكنولوجيا إيرادات معظم الدول⁽¹⁵⁾.

وإضافةً إلى ذلك، قد تُشكّل قرارات التصميم سلوك النظام؛ فعلى سبيل المثال، تبنّى مطوّرو النماذج اللغوية العملاقة الثلاثة الرائدة، جي بي تي (الذي طورته شركة أوبن إيه آي) و"بلوم" Bloom (الذي طورته شركة "هغينغ فيس" Hugging Face)، و"كلود" Claude (الذي طورته شركة "أنثروبك" Anthropic) نهجًا جلي الاختلاف، في كيفية موازنة هذه النماذج مع التشريعات المقترحة مؤخرًا من الاتحاد الأوروبي، يُعرف بمفهوم "المحاذاة" Alignment⁽¹⁶⁾. لكن في النهاية، تنفرد مجموعة صغيرة ومتجانسة من الفنيين المدربين تدريبًا محدودًا (وهم غالبًا ذكور بيض وعلمانيون من الأمريكيين) بتقرير بعض أكثر القرارات تأثيرًا في عالم اليوم. وربما يبدو النطاق الرسمي لسلطتهم محدودًا قياسًا على ما يتمتع به بعض رؤساء الدول، لكنّ سلطتهم هذه تمضي بأقل قدر من الوساطة؛ بينما عتاة السلطويين يلزمهم لتسيير سلطتهم أن يديروا طبقات متعددة من البيروقراطية.

لا يقتصر مثل هذا التركيز للسلطة على الدوائر العليا التي توجّه الاقتصاد الناشئ القائم على النماذج التوليدية، بل هو سمة عامة لاقتصادنا المدفوع بالتكنولوجيا. فمذ ذروة السبعينيات، انخفضت حصة العمالة من الدخل القومي في معظم الدول المتقدمة بنحو 10 في المئة. وانتقلت القوة الاقتصادية من أيدي الكثرة من أصحاب الدخل الموزّع على نطاق واسع إلى أيدي قلة يتركّز لديها رأس المال. وتُعزى مثل هذه التغييرات، عادةً، إلى سعة انتشار التقنيات التي تحلّ فيها الآلة محل العمل البشري، بدلاً من أن تجبر نقصانه، كما تُعزى إلى تصاعد قوى السوق⁽¹⁷⁾. وتبدو التقنيات التي تهدف إلى "تفوق البشر في معظم الأعمال ذات القيمة الاقتصادية" مصمّمة على نحو يكاد يكون مثاليًا لتركيز السلطة في يد نخبة فنية، ولتقليل حصة العمالة من الدخل القومي⁽¹⁸⁾. وقد تختلف الآراء حول خطر تركّز السلطة الفنية والاقتصادية، لكن ما ينبغي لمناصري الديمقراطية الخشية منه هو "نقاط الاختناق"، التي يفرضها الشكل الحالي لتطوير الذكاء الاصطناعي الذي يفتح الباب أمام السيطرة السلطوية. ويشكّل التوسع السريع للنماذج اللغوية العملاقة واعتبارنا أنها منتجات استهلاكية فرصة استثنائية للسيطرة على المعلومات.

تعبئة التكنولوجيا من أجل الديمقراطية

كيف يمكننا التصدي لتهديدي الانهيار والفوضى من جهة، والانفراد وتركيز السلطة من جهة أخرى؟ ثمة استراتيجيات قد تستطيع التخفيف من أثر هذه المخاطر، ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة عناوين رئيسية: التقهقر والاحتواء والتعبئة.

15 Devin Coldewey, "OpenAI Shifts from Nonprofit to 'Capped Profit' to Attract Capital," *TechCrunch*, 11/3/2019.

16 Rishi Bommasani et al., "Do Foundation Model Providers Comply with the Draft EU AI Act?" Center for Research on Foundation Models, Stanford University, 2021, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zSdu>

17 Daron Acemoglu & Simon Johnson, *Power and Progress: Our Thousand Year Struggle over Technology and Prosperity* (New York: Public Affairs, 2023); Jan DeLoecker, Jan Eeckhout & Gabriel Unger, "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 135 (May 2020), pp. 544-561.

18 "How Should AI Systems Behave, and Who Should Decide?" *OpenAI Blog*, 16/2/2023, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zRyL>

تحاول استراتيجيات التقهر Retreat منع الانهيار، عبر الحد من اعتمادنا على التفاعلات الرقمية للوصول إلى الحقيقة، والاعتماد أكثر، في المقابل، على التفاعلات الشخصية. أما استراتيجيات الاحتواء Containment، فهي تركز على كشف المحتوى الذي تُنشئه النماذج التوليدية والتنبيه منه والحد من سلبياته. ويتم ذلك في العادة من خلال وضع علامات مائية على المحتوى المُولد من خلال تلك النماذج. وتتطلب فاعلية هذه الاستراتيجيات في مواجهة الفاعلين المغرضين أكبر قدر من التضافر من أجل نشرها على نطاق عالمي. أما استراتيجيات التعبئة Mobilization، فغايتها توظيف النماذج التوليدية والتشفير المتطور Advanced Cryptography للبيانات الرقمية، بما يتضمنه من أكواد التشفير وفك الشفرة، لتدعيم المؤسسات الديمقراطية وجعلها أكثر صلابة في مواجهة تلك التقنيات⁽¹⁹⁾. ومع ذلك، فإن الانسحاب من الحياة الرقمية يترك المجال مفتوحاً أمام الأنظمة الاستبدادية الساعية لتعزيز سيطرتها، في حين أن استراتيجيات الاحتواء، التي تعتمد غالباً على النهج الدفاعي وفرض القواعد التنظيمية، تفضي غالباً إلى تركيز التطور التكنولوجي في أيدي قلة محدودة من شركات لا تخضع للمساءلة الديمقراطية.

كيف يمكننا، إذًا، التصدي لمخاطر الانفراد وتركيز السلطة والاستبداد المتصاعد؟ تركز أبسط استراتيجية لاحتواء مخاطر الانفراد على تعزيز المنافسة، فتضع القواعد التنظيمية والقانونية، وتقدم الحوافز التي تشجع على تطوير نماذج مفتوحة المصدر. وغايتها من ذلك الحد من تحكم السلطة المركزية. لكن هذه الاستراتيجية لا تترك إلا مجالاً ضئيلاً لاستعادة التوازن بين المخاطر؛ وهي تختزل الهياكل والقدرات التي يحتاج إليها المطورون في الدول الديمقراطية لمقارعة النماذج التي تُطورها الأنظمة الاستبدادية؛ ما قد يؤدي من دون قصد إلى تعزيز تركيز السلطة، أو يتسبب في تعجيل الانهيار، من جراء الإثابة الواسعة لنماذج غير منظمة. وربما يحدث الأمران معاً. لا تستطيع استراتيجية التراجع ولا استراتيجية الاحتواء وحدهما حماية المجتمعات التعددية. ونرى بدلاً من مشاهدة مجتمعاتنا تنهار تحت وطأة مخاطر الانهيار والانفراد أو تأرجحها بينهما، ضرورة أن نشق مساراً ضيقاً من خلال تعبئة السياسات وتطوير التكنولوجيا لإنجاز غاية التعددية.

لطالما ناضلت الأنظمة الديمقراطية لاجتياز ظواهر سريعة الانتشار وواسعة النطاق، تبدأ بالحروب العالمية ولا تنتهي بالأوبئة. ولجأ بعضها في التعامل مع هذه الظواهر إلى تركيز السلطة على نحو مؤقت واستثنائي، في حين اكتنف مسار بعضها الآخر التخبط والارتجال. لكن في حالات محدودة جداً، حشدت أنظمة ديمقراطية العبقرية الفريدة للذكاء الديمقراطي الجمعي في مواجهة هذه اللحظات الصعبة. أما الحقبة التكنولوجية الحالية، فيسمها التسارع الشديد واتساع نطاق تأثيرها، وعدم اليقين بخصوص المدى الزمني لمخاطرها؛ وهو أمر يجعل اللجوء إلى تدابير استثنائية غير ملائم للمجتمعات الديمقراطية. وفي هذا السياق، يُذكر أن سام ألتمان Sam Altman، الرئيس التنفيذي لشركة أوبن إيه آي، حاول قبل حصوله على تمويل من مصادر خاصة، كسب الدعم الشعبي لشركته، لكنه فشل في ذلك. واستناداً إلى خصائص تلك التكنولوجيا وطبيعتها، يمكننا فهم المصاعب التي يرسمها السياق الديمقراطي أمام اقتناع الحكومة الأمريكية بالدخول معه في عمل مثل هذا؛ والبادي أن استراتيجيات التعبئة هي الوحيدة القادرة على توفير القوة والمقدرة اللازمتين لخوض هذا المسار. فهي قادرة على توجيه أدوات إدارة التغيير الحكومية من أجل بناء أشكال جديدة من المشاركة والسيطرة الديمقراطية.

يذكرنا جون ديوي، في كتابه **الجمهور ومشكلاته** (1927)، أن التنازلات الجذرية باسم التقدم ليست جديدة، وأنه:

في إمكان "الصناعة والاختراعات في التكنولوجيا" أن تُحدث تغييرات قد تتضمن ظهور جماهير جديدة أو تجمعات تعاونية، تتجاوز الأطر السياسية الموروثة التي استمرت بسبب قصورها الذاتي منذ أن تأسست في الماضي. وخلال فترة طويلة، قد يمضي الجمهور الجديد في حالة من التشوش وعدم التنظيم، إذ لا يستطيع الاستفادة من المؤسسات السياسية الموروثة. وفي حين يتلاشى الجمهور الذي أنشأ تلك الأطر السياسية، تبقى القوة وشهوة التملك بأيدي المسؤولين والهيئات التي أسسها هذا الجمهور المحتضر. وفي هذا يكمن السبب في أن طريق الثورة يكون القادر - غالبًا - على تغيير أشكال الدول⁽²⁰⁾.

وعلى كل حال، تبرز في أوقات التغير التكنولوجي الكبير عوامل الرضا الذاتي واللامبالاة والجمود والسير بتأثير القصور الذاتي بوصفها أخطر التهديدات التي تجابه الديمقراطية. وإدراكًا منّا لتأثير التقنيات الجديدة، ندعو إلى ضرورة التوجه نحو أشكال مؤسساتية جديدة تستفيد من النماذج التوليدية وغيرها من التقنيات المتقدمة، وذلك من أجل الدفاع عن المجتمعات التعددية.

في مقابل كل تهديد، ثمة استراتيجيات تعبئة متميزة؛ فاستراتيجية منع الانهيار تستخدم النماذج التوليدية والتشفير المتقدم من أجل تعزيز المؤسسات الديمقراطية (وخاصةً في مجالات التحقق والخصوصية والمعرفة المشتركة). أما استراتيجية الحد من الانفراد، فهي تلجأ إلى الأدوات ذاتها، من أجل بناء أشكال جديدة من المشاركة والسيطرة الديمقراطية. ويمكن أن تتسع هذه الأشكال الجديدة وتنمو في تزامن مع النماذج التوليدية، وهو ما يسمح للحكم الديمقراطي بتشكيل هذه التطورات والمساهمة فيها على نحو مباشر⁽²¹⁾.

ما الذي يدفعنا إلى الاعتقاد أن النماذج التوليدية قادرة على حشد التعبئة لمواجهة خطري الانهيار والانفراد؟ يكمن الجواب في قدرتها على إزالة بعض من أقدم وأشد الحواجز التي تعوق قطاعًا واسعًا من الجماهير المنتشرة على رقعة واسعة من المشاركة الديمقراطية الفعّالة. ومن حيث المبدأ، يمكن أن تُعزز النماذج التوليدية التأسيسية التعددية الديمقراطية بطريقة لم يكن من الممكن تصورها من قبل، سواء من حيث العمق النوعي أو الاتساع الجماهيري.

منذ ما يقرب من نصف قرن، حذر جي. ليكليدر، أحد مؤسسي ما سيعرف لاحقًا بالإنترنت، من أن التصميم والاستثمارات سيحددان إذا ما كانت الثورة الرقمية الأخيرة قد وسّعت مسار التعددية أم ضيّقته⁽²²⁾. فكيف يمكن أن تحقق استراتيجية التعددية ذلك؟

20 John Dewey, *The Public and Its Problems* (New York: Henry Holt and Company, 1927), p. 31.

21 تبنت مثل هذه الاستراتيجيات وزيرة الشؤون الرقمية التايوانية أودري تانغ، ضمن ما سمته استراتيجية "التعددية". ففي لغة الماندرين التايوانية، يحمل المصطلح نفسه معنيين: "الرقمية" و"التعددية". وبهذا، أمكن إعادة تصور الرقمية أساسًا للتعددية، بدلاً من أن تكون أساسًا للتفرد أو الفوضى. فعلت تانغ ذلك، وفي الإمكان السير على نهجها من أجل الدفاع عن المجتمعات التعددية. ينظر:

"Audrey Tang on the Technology of Democracy | Conversations with Tyler," Mercatus Center, YouTube, 7/10/2020, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zSj7>

22 J. C. R. Licklider, "Computers and Government," in: Michael L. Dertouzos & Joel Moses (eds.), *The Computer Age: A Twenty-Year View* (Cambridge: MIT Press, 1979).

إن لكل أمة رموزها وذكرياتها العزيرة التي تجسّد الشخصية الوطنية المألوفة لها، والتي تحظى باحترام مواطنيها. واستناداً إلى هذه القناعة، يكثر توظيف كلمة "ديمقراطية" في العديد من البلدان الغربية، لا بوصفها مثلاً يحتذى أو طموحاً يُتطلع إليه، بل باعتبارها غرضاً ثميناً يجب الدفاع عنه. وقد تعاملت الديمقراطية، في مواجهتها تحديات التكنولوجيا بطريقة تذكّرنا بأن المؤسسات الديمقراطية القائمة في وقتنا الراهن قد جاءت نتاجاً لتنازلات براغماتية صعبة، أبقتها دون التطلعات الديمقراطية.

لقد انبثقت ديمقراطيات اليوم من التزامات تشكّلت في القرن الثامن عشر، كانت غايتها تقييد السلطة والتأسيس لشرعية جديدة، تجد أساسها في رضا المحكومين المعلن. وهو أمر تحقّق في البداية عبر التصويت، الذي تطلّب التنظيم وإجراء المداولات على مستوى المدينة والبلدة والمقاطعة، وتطلّب أيضاً أن ينخرط الأشخاص في دوائرهم القريبة في مناقشة توجهات مجتمعاتهم، وأن يتوافقوا في الوظائف والأدوار المطلوبة، وأن يوظّفوا علاقاتهم المتينة، وأن يتراضوا فيما بينهم في بناء شبكات تعزز المعرفة المشتركة. وقد تحولت تلك المداولات والاتفاقات الجانبية إلى أصوات انتخابية، دعمت، بكل ما يعبر عنها من شبكات وعلاقات، خبرة المجتمع في التكاتف تحت شعار "شركاء معاً" Being all in it together.

استهدفت تطلعات القرن الثامن عشر تأسيس هيكل اجتماعي مستقر، عبر توظيف مزيج يضمّ علاقات التواصل الوسيطة والشبكات التي يؤسسها أفراد تجمعهم مصالح مشتركة. وقد عُرفت هذه الرؤية المنظمة للاستقرار في أثينا القديمة، حيث دأب نحو ستة آلاف شخص على الاجتماع معاً لمداولة الشأن العام. ولكن لم يتوافر في المجلس العام الرسمي، في ذلك الوقت، سوى مجال محدود للمداولة⁽²³⁾، إذ كان هذا المجلس مجرد موضع لإلقاء الخطب وإجراء التصويت. أما خارجه، فقد نشأت شبكات قامت على مبدأ التبادلية Reciprocity، يسهّرت حرية المداولة والنقاش. ومكّنت المجالات الرسمية وغير الرسمية المواطنين من اكتساب خبرات جيدة في التسيير الجماعي للشأن العام Collective Control والتواصل بين الأفراد Interpersonal Connection. وعلى العكس من ذلك، وعلى الرغم من توسع المجال الديمقراطي في يومنا هذا، فإن هذا النوع من التجارب التداولية الحقيقية لم يعد متاحاً إلا لقلّة من الناس.

صار من المحال في دولٍ تعجّ بملايين البشر الموزعين عبر مئات أو آلاف الأميال أن يتحقق التعبير المباشر عن الذات في الهيكل المؤسسي للديمقراطيات الدستورية الحديثة، ويصعب أيضاً تشكّل الفهم المشترك للأمور، أو التراضي المتبادل بين الناس. صحيح أن عصر التصنيع شهد ثورة في النقل والإنتاج، لكن هذا التقدم على الصعيد التكنولوجي لم يواكبه تقدّم مماثل على صعيد المعلومات والاتصالات، ومضى الأمر بطيئاً في ظل أنظمة تقتصد في المعلومات والاتصالات، على الرغم من سعيها الحثيث لإنجاز تفاعلات اقتصادية واسعة. وأدى هذا الحال إلى تعقّد اجتماعي هائل وقدرة محدودة على الضبط الجماهيري والتواصل. وما دامت النماذج التوليدية تستطيع، من حيث المبدأ، توسيع نطاق التداول حول الشأن السياسي، وخلق المعاني المشتركة، وكذا عقد مبادلات التراضي Favor Trading، فإن في إمكانها أن توظّف في تعزيز الشرعية في المجتمع التعددي، يمكنها كذلك أن تسهم في تجديد الوظيفة التمثيلية، عبر تضمين العناصر التداولية وعناصر الديمقراطية المباشرة التي

23 يقصد المؤلف مجلس الإكليليا أو الإكلسا (ἐκκλησία) في أثينا القديمة، وقد كان متاحاً فيه التداول والتصويت لجميع المواطنين الذكور ما إن يحصلوا على المواطنة الأثينية. (المترجم)

ترسخ أشكالاً من التمثيل النيابي أكثر ديناميكية وتكيفاً قياساً بما هو متاح حالياً. ويتطلب تجديد الوظيفة التمثيلية التركيز على ثلاثة أمور، هي: الهوية والإعلام والصوت.

الهوية والمؤهلات

ربما تكون وثائق الهوية Identity والمؤهلات Credentials أكثر المكونات المعلوماتية الأساسية للمجتمع الديمقراطي كما أشرنا إلى ذلك؛ إذ لا يمكن من دونهما ضمان الحماية المتساوية للمواطنين. ومن بين الوظائف المركزية التي تضطلع بها غالبية الدول تبرز وظيفة منح مستندات الهوية والمؤهلات للمواطنين. وتشمل هذه المهمة نطاقاً واسعاً من الوثائق، من شهادات الميلاد إلى سجلات التحصيل الدراسي. غير أن هذه الوظيفة تطرح معضلة أمام الديمقراطيات التي تعد مواطنيها بالاستقلال الذاتي عن مراقبة الدولة؛ وهو توتر حرّكته خطايا السجلات الوطنية خلال القرن العشرين. ومن ثم، نجد أن العديد من الكيانات الديمقراطية Polities قد ناهضت إنشاء أنظمة وطنية لتحديد الهوية، وطرحَت بديلاً منها أنظمة للهوية تحدّ من الاحتفاظ بالمعلومات في القطاعات الخدمية.

لقد جاءت العواقب مناقضة تماماً لحسن النيات الذي دفع بهذا النهج؛ وربما يمثّل رقم الضمان الاجتماعي الأمريكي The U.S. Social Security Number المثال الأكثر درامية على هذا الأمر. فهذا النظام أنشئ ليكون حلاً وسطاً، وليس تعويب وجهة نظر الحزب الجمهوري التي كانت تعارض من حيث المبدأ إنشاء رقم للهوية الوطنية. وكان من المأمول، نظرياً، أن يظل استخدام هذا النظام محصوراً في إدارة الضمان الاجتماعي، لكن جرى عبر السنين التوسع في استخدامه بوصفه الوسيلة الموثوقة لتحديد هوية الشخص في الحياة الأمريكية، على الرغم من المثالب التي تكتنف ذلك⁽²⁴⁾. ولعل منها أن رقم الضمان الاجتماعي يصدر بأقل قدر من الثبوت، فهو لا يتطلب سوى إجراءات تزيد قليلاً على الإجراءات المتبعة أثناء استخراج شهادة ميلاد! وعملياً، بات من المستحيل احتفاظ الأفراد بسرية هذا الرقم بعدما اعتادوا الإدلاء به روتينياً.

والحال أن نظام رقم الضمان الاجتماعي لم يتضمّن في تصميمه دفاعات لصدّ تلك الهجمات التي تستهدف سرّيته، ولذلك ليس بمستغرب أن يصبح عرضةً لتهديدات النماذج التوليدية؛ فالسهولة التي تجمع بها هذه النماذج فئات المعلومات من المصادر المختلفة تعني احتمال أن تتيح في القريب رقم الضمان الاجتماعي الخاص بالمواطنين جميعاً، بتكلفة منخفضة جداً. وتواجه العديد من حكومات البلدان الديمقراطية تحديات خطيرة من جرّاء اعتمادها على أنظمة الهوية والتصنيف المبسطة والمتقدمة. فعلى سبيل المثال، تتآكل شرعية إدارة الانتخابات، ومن ثم الانتخابات ذاتها، كلما اشتدت التحديات التي تجابه عملية التحقق من بيانات الناخبين.

فكيف يمكن أن تحسّن النماذج التوليدية وغيرها من التقنيات المتقدمة أنظمة كهذه وتعزز أمانها؟ لا يحتاج الأمر إلّا إلى إلقاء نظرة على شركات التكنولوجيا ووكالات الأمن الحكومية لتبيّن مسارات الإجابات المحتملة. ففي أغلب الأحيان، لا تعتمد منصات هذه الكيانات والخدمات التي تتيحها لدى التحقق من هوية المستخدم القائم بالولوج إليها على وثائق الهوية "القانونية" التقليدية، بل تلجأ بدلاً من ذلك إلى مجموعة متنوعة من

24 Arthur M. Schlesinger, *The Coming of the New Deal: The Age of Roosevelt* (Boston: Houghton Mifflin, 1958), p. 311.

الترميزات؛ منها ما يخص العلاقات الاجتماعية والمعاملات الاقتصادية وبيانات الموقع الجغرافي. وقد ينجز ذلك التحقق باستخدام تكنولوجيا متطورة أو بتكلفة تحليلية كبيرة، والأهم أن النماذج التوليدية لا تولي اعتبارات الخصوصية الاهتمام الواجب، وهذا تناقض صارخ مع ما يُفترض أن تلتزم به الدول الديمقراطية تجاه مواطنيها. تلك، تحديدًا، أنماط التحديات التي يمكن أن تساهم النماذج التوليدية وأساليب التشفير الحديثة في المساعدة في التغلب عليها. وقد يتطلب الأمر اليوم محللاً استخبارياً عبقرياً ليلتقط إشارة واضحة عن هوية الشخص من بين جملة واسعة من البيانات الاجتماعية والمالية. ومع مرور الوقت، ستوفر التكنولوجيا مثل هذه العبقرية لكل موظف في بيروقراطية الحكومة. وما يبدو في وقتنا الراهن انتهاكاً غير مقبول لخصوصية المواطن، مثل تحليل البيانات الشخصية لتحديد هوية شخص ما أو لتقييم مؤهلاته المهنية، قد يُنظر إليه قريباً على أنه لا يشكل خرقاً أو انتهاكاً⁽²⁵⁾. إن تقنيات التشفير الحديثة (التي تتضمن على سبيل المثال دلائل لا تقتضي أي معرفة مسبقة Zero-Knowledge Proofs، وتسمح بالتحقق من معلومات بعينها من دون الكشف عن أي بيانات استند إليها هذا التحقق) وتقنيات الحوسبة الآمنة المتعددة الأطراف Secure Multiparty Computation (التي تسمح بإنشاء بيانات ذكاء مشتركة من دون مشاركة البيانات الأساسية) قادرة كلها على تجميع معلومات غنية ومحددة بدقة مع الحفاظ على خصوصية جميع البيانات الأخرى. ويمكن استخدام هذه التقنيات، على سبيل المثال، للتحقق من عمر شخص ما من دون الكشف عن معلومات شخصية أخرى تخصه. لذا، يمكن توظيفها في تحسين أنظمة تحديد هوية الناخبين والخدمات الاجتماعية، وهي أنظمة تعاني الضغوط بسبب عدم توافر التقنيات القديمة مع معطيات الراهن التي شكّلتها التكنولوجيا.

لا يقتصر مجال التحسين على العمل النيابي وإجراء التصويت، بل يمتد ليشمل أنظمة توفير الخدمات الحكومية. ويُعد مثال إستونيا بارزاً في هذا السياق، إذ وفرت البنية التحتية الرقمية لإستونيا e-Estonia الخدمات العامة كلها على نحو آمن عبر الإنترنت، مع ضمان قابلية التشغيل البيني Interoperable الشامل، إلى جانب الخدمات التي يقدمها القطاع الخاص. ويمكن الولوج إليها بالطريقة نفسها التي يلج بها المستخدم إلى منصات غوغل Sign in with Google. وبات في إمكان مقدّمي الخدمات في إستونيا، وهم يسعون لتحسين الخدمات المقدّمة للمواطنين، أن يوظفوا البيانات الحكومية، لكن يبقى هذا الأمر مشروطاً بحصولهم على التصاريح الضرورية. ولتفعيل ذلك - ولحماية الخصوصية - وضعت إستونيا إطاراً للعقوبات القانونية يطبّق حالماً يُساء استخدام المعلومات خارج قواعد التشفير والحماية. وقد مكّنها هذا التحديث من تحقيق حصانة رقمية ملموسة حمّتها من تهديدات الخصوم الأساسيين (مثل روسيا)، من دون أن تتنازل عن توفير الفعال لخدماتها المقدمة للمواطنين.

ووفق نهج مماثل ونظام يوائم على نحو أفضل الظروف التكنولوجية للبلدان النامية، يواصل النظام الهندي للبنية التحتية الرقمية العامة، المعروف بـ India Stack، تطوّره المتسارع. وقد اتسع نطاق تدويله تحت مسمى بروتوكول الهوية المعياري المفتوح المصدر Modular Open Source Identity Protocol, MOSIP. ومن هنا، وفي ظل الرغبة في الحفاظ على الخصوصية وتعزيز الأداء الديمقراطي في عصر النماذج التوليدية، تبرز الحاجة إلى إجراء التجارب على أنظمة ذات مستوى جيد، واستخدام التشفير لضمان المزيد من الحماية المطلقة للخصوصية.

25 العبارة جدالية، وتتجاهل حقيقة تضمّ النقاش الراهن حول الخصوصية وكيفية منع أنظمة الذكاء الاصطناعي من انتهاكها وتغيير القنوات بخصوص حدودها. (المترجم)

إنشاء وسائط تعددية

ينسب إلى الجهود المتبصرة، التي بُذلت في أعقاب الحرب العالمية الثانية من أجل إسباغ المثل الديمقراطية على تقنيات الاتصال، الفضل في نشأة وتوسع صيغ عديدة من "الوسائط المتعددة" Multimedia و"التفاعلية" Interactive للثقافة المعاصرة، بدءًا من الفن العام التفاعلي وصولاً إلى وسائل التواصل الاجتماعي⁽²⁶⁾. لكن من المستغرب أن تضلّ تطلعات كهذه طريقها بسهولة؛ فقد كشف العقد الماضي كيف دفعت الرغبة في تعظيم أرباح الإعلانات على منصات التواصل الاجتماعي إلى إثارة الاستقطاب الذي هيمن على ثقافة الإنترنت، في ظل تراجع الديمقراطية لصالح المراقبة الاستبدادية. ويبدو أن النماذج التوليدية قادرة على تسريع هذه الاتجاهات السلبية على نحو غير مسبوق.

ومع ذلك، ثمة ما يجب استدعاؤه من بين تلك التطلعات التي عرفها منتصف القرن الماضي، وهو - وفق تعبير ليكليدر نفسه - اتخاذ "قرارات تخص تطوير تكنولوجيا الكمبيوتر واستغلالها [...] ليس لـ 'المصلحة العامة' فحسب، بل كذلك لتمكين الجمهور نفسه من وسائل تيسر له الانخراط في عمليات صنع القرار التي تشكّل مستقبله"⁽²⁷⁾.

وهنا يبرز السؤال: كيف يمكن استخدام النماذج التوليدية لخلق بيئة وسائط تعددية؟ يكمن أحد العناصر الحاسمة في وسائل الإعلام الديمقراطية في إبراز تنوع وجهات النظر وتعزيزها. وهو هدف يجب أن يقترن بتعزيز ما يوصف بمسميات مختلفة مثل "مجتمع متصل" Connected Society، أو "تعاون عابر للاختلافات" Cooperation Across Difference⁽²⁸⁾. وحتى يدوم تنوعنا ويزدهر، علينا أن نبني له جسورًا تقيه الانزلاق إلى الصراعات، وأن نضمن له مرونة تسمح بتشكّل مجموعات اجتماعية جديدة.

وللأدوات الحاسوبية، في هذا السياق، قدرات صلبة قد تساعد في هذا الأمر. فعلى مدى العقد الماضي، استخدمت الحكومة في تايوان ومنظمات المجتمع المدني منصة تسمى "تايوان الافتراضية" vTaiwan، وهي منصة أنشئت من أجل تقريب وجهات النظر بين المواطنين والمشرعين والشركات والمجتمع المدني عند خلافهم حول قضايا السياسة العامة. وتعمل المنصة على تعيين مساحات التوافق التي يمكن الاشتغال الاجتماعي عليها، إذ تتيح للمستخدمين تقديم عبارات موجزة تُلخّص وجهات نظرهم حول المشكلة المطروحة، ثم يُتاح لآخرين تقييم هذه العبارات. وبناءً على هذه التقييمات، ترتب خوارزميات المنصة تلك البيانات في حزم، وتحدد مجموعات الرأي المختلفة المناسبة لها، وتعيّن المواضع التي قد تجد فيها المجموعات المتباينة توافقًا مفاجئًا.

وتستخدم في وقتنا الراهن العشرات من الكيانات المحلية الغربية نظام pol.is، وهو نظام مشابه لمنصة تايوان الافتراضية. وتوازيًا مع هذا، تجمع خاصية Community Notes في منصة التواصل الاجتماعي إكس X (تويتر سابقًا) تحليلات إحصائية قابلة للمقارنة، على نحو يسلط الضوء على تعليقات المساهمين على المنشورات التي تقرر مجموعة متنوعة من المستخدمين، وكذا الخبراء من أصحاب وجهات النظر المتباينة،

26 Fred Turner, *The Democratic Surround: Multimedia and American Liberalism from World War II to the Psychedelic Sixties* (Chicago: The University of Chicago Press, 2013).

27 Licklider.

28 Danielle Allen, "Toward a Connected Society," in: Earl Lewis & Nancy Cantor (eds.), *Our Compelling Interests* (Princeton: Princeton University Press, 2016), pp. 71-105; Audrey Tang & E. Glen Weyl, *Plurality: The Future of Collaborative Technology and Democracy* (Cambridge, MA: MIT Press, 2024).

أنها ذات فائدة. ولا تستوثق هذه العملية من الحقائق فحسب، بل تسهم أيضًا في بيان التفاهات المشتركة التي يمكنها أن تؤسس للتفاهم الديمقراطي المشترك.

في الإمكان قول إن هذه الأنظمة لا تزال في مهدها على صعيد التطور التقني والاجتماعي؛ إذ تستخدم أكثر أشكال التعلم الآلي بساطة، مثل جمع تعليقات الأشخاص ممن تتماثل أنماط تصويتهم مع أصحاب التعليقات الآخرين. لكن البحوث التي تجري في وقتنا الراهن تحاول استخدام النماذج التوليدية لفهم محتوى التعليقات وإنتاج توليفات تفاعلية Interactive Syntheses لحزم الآراء المتقاربة⁽²⁹⁾. وتفترض الأنظمة الشائعة في وقتنا الراهن أن جميع المستخدمين يتصرفون بحسن نية، وهو أمر لا يرجح استمراره مع توسع انتشار مثل هذه النماذج. وسيكون تحسين الأمان والحوافز عاملاً مهماً جداً في توسيع رقعة استخدام النماذج التوليدية. وبوجه عام، لم تنضج هذه الأنظمة بعد، وإنما شعبيتها مدينة لمنصة إكس وسعيها للتخفيف من حدة الغضب العام، أو للحكومة التايوانية ولشعبية أودري تانغ، وزيرة الشؤون الرقمية في البلاد. لكن ما إن تتاح للعموم مثل هذه المساحات الرقمية المدعومة، على نحو ما أتاحت لهم الحقائق والمكتبات، فإنه يكون من المحتمل أن يواجهنا تحدي الاستقطاب، وما ينجم عنه من مخاطر المحتوى الزائف الذي تنشئه النماذج التوليدية.

صوت الشعب

يمثل التحقق والمعلومات حجر الأساس في بناء الديمقراطية، في حين تحدد جوهرها سيطرة الشعب على وظائف الدولة Public Control of State Functions⁽³⁰⁾. وسيطلب تطوير الأنظمة الديمقراطية باستخدام التكنولوجيا المتقدمة التحول عن الطريقة التي يتشكل من خلالها حالياً التمثيل النيابي للمواطنين والإنصات إلى أصواتهم. وسيسعى أصحاب السلطة الذين يرأسون المؤسسات القائمة للإبقاء على الوضع الراهن، وعلى الأرجح سيصبح مجال التقنيات الجديدة موضع التأثير الأكثر تحدياً وإثارة للتنازع.

ثمة ما يثير شكوكنا في مسارات هذا التطور مفاده أن إقصاء مسائل التعبئة وكذلك المسائل التي ترتبط بالتحولات القائمة خارج الآليات الرسمية للحكومة، أو التي تبدأ عند هوامشها، ربما يكون في البلديات أولاً، وقد يمتد لاحقاً إلى المستوى الوطني. وتنبهنا حنة أرندت، في كتابها عن الثورة إلى أن الاختلاف الرئيس بين الثورتين الأميركية والفرنسية يكمن في أن الأولى قد عرفت نمو الديمقراطية المحلية بوصفها ممارسة شرعية ومقبولة بشدة، بعيداً عن أي سيطرة للبريطانيين، وذلك حتى من قبل أن تُجرب على نطاق أوسع؛ وفي هذه الحالة، سبقت الشرعية السلطة⁽³¹⁾. ومن ثم، نزع أن التطور العضوي خارج المؤسسات السياسية الرسمية سيساعد "الجمهور الجديد" على أن يرث السلطة الرسمية ما إن ينخر التآكل الهياكل المهيمنة.

29 Christopher T. Small et al., "Opportunities and Risks of LLMs for Scalable Deliberation with Polis," *arXiv*, 20/6/2023, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zScq>; Alejandro Cuevas Villalba et al., "Automated Interviewer or Augmented Survey? Collecting Social Data with Large Language Models," *Deepai.org*, 18/9/2023, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zSn7>

30 لكي لا يلتبس المعنى، ربما يقصد الباحث بهذه العبارة أن تهيمن الإرادة الشعبية على أعمال الحكومة، وهو أمر من صميم الديمقراطية بطبيعة الحال. (المترجم)

31 Hannah Arendt, *On Revolution* (New York: Viking Press, 1963).

أحد المواضيع الطبيعية لبروز هذه الممارسات الجديدة، بحسب ما يقترح ديوي، هو الموضوع الذي يحتمل فيه على وجه التحديد أن تصير المؤسسات الديمقراطية أكثر عرضة للتهديدات؛ أي تلك اللحظة التي ستمكن فيها النماذج التوليدية من تطوير نفسها بنفسها ووضع ذلك موضع التطبيق. وتعني سرعة تطوير هذه النماذج وتضخم حجمها أن الهدف المبتغى من تصميمها، الخاص بتعزيز المشاركة الديمقراطية، سيتطلب نموًا أكبر في قدرات الأنظمة الديمقراطية. ومن حسن الحظ، على الرغم من اختزالية الصورة الإعلامية للأمر، فإن العديد من المؤسسات التي تطور النماذج التوليدية الرائدة لا تتحرك ببساطة بدافع من الربح (نعني شركات مثل أوبن إيه آي وأنثروبك). ولا تزال شركات عديدة من بين الشركات التي تقوم على تطوير نماذج مفتوحة المصدر كيانات هجينة أكثر تعقيدًا، ولديها اهتمام كبير بالشرعية، وبالمشاركة العامة أيضًا⁽³²⁾.

من هنا، تدعم هذه الكيانات تجارب تخص أشكالًا جديدة من الديمقراطية خارج المؤسسات السياسية الرسمية، وتُجرى هذه التجارب بدعم النماذج التوليدية وتكنولوجيا التشفير المتقدمة. وغالبًا ما تبدأ هذه التجارب بأدوات مثل Pol.is باعتبارها وسيلة لتشجيع المداولات بين المشاركين، لكنها تحول اهتمامها مباشرة بعد ذلك إلى تشكيل الخيارات ومدخلات العمل. وقد جربت أنثروبك توظيف Pol.is لإعادة تشكيل النظام الأساسي Constitution الذي يرسم أبعاد نظام كلود الرائد، وهو أمرٌ حدّ كثيرًا من تحيزٍ أظهره ضد الأشخاص ذوي الإعاقة⁽³³⁾. وتتضمن التجارب الأخرى التي تجربها أوبن إيه آي من خلال برنامج "المدخلات الديمقراطية" Democratic Inputs تقنيات تصويت متقدمة لا تسمح للمشاركين بالتعبير عن تفضيلاتهم فحسب، بل ما يقدرون أنه من الأولويات (من ذلك ما يعرف بالتصويت التربيعي Quadratic Voting) أيضًا، أو توظيف النماذج التوليدية في المساعدة في جمع ما يعبر عن القيم على نحو حزم⁽³⁴⁾.

ولا تزال النماذج المفتوحة المصدر تواجه تحديات شبيهة، وإن نشأت من زاوية مختلفة. فبدلاً من السماح بإدراج مدخلات عامة في العمليات التي ظلت محاطة فيما مضى بالسرية، تسعى هذه النماذج لحيازة شرعية عامة متجاهلة تهديدها بالحظر بسبب عدم حصولها على الترخيص. وفي هذا السياق، سارعت النماذج المفتوحة المصدر، مثل هغينغ فيس، إلى تطوير إصدارات مرخصة تستند إلى قواعد صارمة، مع الحفاظ على طابعها التشاركي والديمقراطي، مبتغيةً من ذلك تجاوز العقبات التنظيمية. وبالمثل، تعمل هذه النماذج على تسخير بروتوكولات التصويت الرسمية وعمليات التصميم التشاركية⁽³⁵⁾.

ستوسع هذه الأساليب آفاق الحوكمة الديمقراطية الرقمية المواكبة للتغير التكنولوجي. وستزيد الدلائل على قدرة هذه النماذج على إجراء محادثات مع أعداد كبيرة من المشاركين تتسم بأنها مفصلة ومرنة وتفاعلية، وعلى عرض الحالة الراهنة للاهتمامات الجماعية، من خلال أشكال سهلة الفهم⁽³⁶⁾. وتتعلم النماذج من

32 "Our structure," OpenAI, accessed on 25/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zRsz>; "1Billion Gamble to Ensure AI Doesn't Destroy Humanity," Vox, 17/7/2023, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zRUF>

33 "Collective Constitutional AI: Aligning a Language Model with Public Input," *Anthropic*, 17/10/2023, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zRxg>

34 Wojciech Zaremba et al., "Democratic Inputs to AI," *Open AI Blog*, 25/5/2023, accessed on 25/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zSmQ>

35 ينظر على سبيل المثال المواقع: Gov 4 Git و Together.ai.

36 Villalba et al.; Nils Gilman & Ben Cerveney, "Tomorrow's Democracy Is Open Source," *Noema*, 12/9/2023, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zSgB>

المعلومات التي تم جمعها من تلك المحادثات على نحو يسمح لها بتزويد صانعي القرار برؤى نوعية وكمية. وقد جرى توضيح ذلك في مشروع حديث هو "أبحاث ميكروسوفت" الذي ركز على بيان تنوعات الرأي بخصوص قواعد استخدامات للأراضي نشب بشأنها الخلاف داخل المجتمع. وفي نهاية المطاف، ينبغي أن تكون هذه النماذج قادرة على العمل على نحو كامل بوصفها بمنزلة "مستشارين تفاعليين" في القضايا التي تكون محل الاهتمام العام⁽³⁷⁾.

يبدأ هذا الاحتمال بتحدي فهمنا لمفهوم "التمثيل"، وبسؤال عن حدود الثقة التي يتعين وضعها في مثل هؤلاء المستشارين، وإن كان يجب أن يوصوا بالإجراءات على نحو مباشر، وإذا ما تمكنت هذه النماذج من تحديد مجموعات من المواطنين المتماثلين في التفكير، تختلف عن التجمعات التي تحددها المناطق الجغرافية التقليدية. فكيف يمكن التوفيق بين هيكلي التمثيل المحتملين في هذه الحالة؟ وإلى أي حد يجب تحديد اللوائح المنظمة من خلال العمليات الحكومية التقليدية في مقابل العمليات الديمقراطية الجديدة ذات الطابع التشاركي الاجتماعي؟ وإذا كان في إمكان التفاعل مع هذه النماذج والتغذية الراجعة منها أن يحافظا على ديمومته على نطاق أوسع مما نتوقعه من الانتخابات غير الدورية، فهل ينبغي لنا استخدام هذه النماذج لإعادة تشكيل السياسات والخطط باستمرار؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما عتبات المشاركة والتحقق التي ينبغي أن تُطلب؟ هل من غير المنطقي، كما اقترح الفيلسوف برونو لاتور، تقديم تمثيل رسمي للظواهر الطبيعية مثل النظم البيئية عبر النماذج التوليدية في "برلمان الأشياء" Parliament of Things؟⁽³⁸⁾ على الرغم من أن فكرة تمثيل "الأشياء" تبدو غريبة عما نعرفه من الممارسة البرلمانية الحالية، فإن لها وجوداً بالفعل، كأن نجري مثلاً دراسات الأثر البيئي قبل السماح بمشاريع البنية التحتية المختلفة.

في جميع الاحتمالات، يمكن أن تحسّن النماذج التوليدية مثل هذه الجهود، إلى حد بعيد، في ظل اتساع مفهوم "صوت جميع المتأثرين" ودمجه في عمليات صنع القرار. ولعل التجارب التي أجرتها مختبرات المادة المظلمة Dark Matter توضح ذلك⁽³⁹⁾، وخاصة أنها انتقلت بالفعل إلى المؤسسات السياسية. وتستفيد منظمات المجتمع المدني، مثل "شركاء في الديمقراطية" Partners in Democracy ومنظمة New_Puplic، من هذه التجارب وتحدد نقاط التطبيق داخل النظم السياسية القائمة، حيث يمكن استخدام التكنولوجيا الجديدة لتطوير عمليات التمثيل⁽⁴⁰⁾.

من كل النواحي

لا تزال تجربة العالم الحديثة في الديمقراطية تجربة غضة، لا يتجاوز عمرها 250 عامًا. وتحدث التقلبات السياسية أو الاجتماعية دوريًا، ويبدو أن بعضها يهدد ديمومة الديمقراطية. وقد عانت كل ديمقراطية في العالم مخاطر وجودية، تلتها دومًا تحولات كبرى. ففي الولايات المتحدة الأمريكية، كانت الحرب الأهلية والحرب

37 باحثون في معهد برغر Berggruen Institute في لوس أنجلوس الذي يركز على قضايا تتضمن الديمقراطية والحوكمة. وهم يركزون على هذا الموضوع في الوقت الراهن.

38 Bruno Latour, *We Have Never Been Modern*, Catherine Porter (trans.) (Cambridge: Harvard University Press, 1993), p. 165.

39 Yu Tang Hsiao et al., "VTaiwan: An Empirical Study of Open Consultation Process in Taiwan," *SocArXiv*, 4/7/2018.

40 "Digital Spaces Directory," *New_Public*, accessed on 28/4/2025, at: <https://newpublic.org/directory>

العالمية الثانية من بين تلك التهديدات. وبعد الحرب الأهلية، أسست الولايات المتحدة - خلال فترة وجيزة - ديمقراطية من أوليات الديمقراطيات المتعددة الأعراق في العالم، وأدت الحرب العالمية الثانية إلى أكبر موجة من التحول الديمقراطي وإنهاء الاستعمار في التاريخ، إضافة إلى تأسيس الأمم المتحدة.

وحينما أبحر عوليس (أوديسيوس) عبر المضيق بين سيللا Scylla وكريبيديس Charybdis، وقد سدّ أذنيه بالشمع حتى لا يسمع تحذيرات ذلك الموت الكامن له، كان هو وطاقمه يعون بوضوح أيّ الأوطان يغامرون من أجل بلوغه: إيثاكا⁽⁴¹⁾. ومثلما فعل عوليس، صار واجباً علينا، في عالم بات أشد تعقيداً، أن نمضي في مسار دقيق بين وحشي الانفراد والفوضى، على الرغم من أن القليل منا فحسب في إمكانهم تحديد مفهوم "الوطن"، بدقة. واقتراحنا هو أن نتطلع إلى تسخير الأدوات الرقمية في إدارة تعقيدات عالمنا بطريقة تعزز وجود أوطان متعددة، نجد فيها ازدهارنا جميعاً. أو كما قال رالف إليسون: "سبيلنا إلى الوطن الذي نسعى له كامن في الحالة التي يشعر فيها الإنسان بأنه في بيته في العالم؛ تلك الحالة التي نسميها الحب، ونطلق عليها مصطلح الديمقراطية"⁽⁴²⁾.

41 سيللا وكريبيديس كائنان بحريان أسطوريان مشهوران في الميثولوجيا اليونانية، وقد حكى عنهما الشاعر هوميروس Homer، وانتقل توظيفهما من الأساطير إلى الثقافة الشعبية الأوروبية في صورة حكمة تنبئ الإنسان لضرورة اختيار الأهون إذا ما اضطرته الظروف إلى مجابهة خيارين ضارين. سيللا، مكان ضحل في مضيق مسينا Messina، تضرب صخوره الحادة قيعان السفن العابرة فتغرقها، فرموزوا إليه بوحش قالوا إنه كان في الأصل حورية من حوريات البحر (نصف امرأة ونصف سمكة)، لكن نبتت له بعد سخطه بيد الساحرة سيرسي Cersi ستة من رؤوس الكلاب، مفزعة النباح ضخمة النيوب. أما كريبيديس، فهي صخرة أصغر تقع على الجهة الأخرى من المضيق، ويرمز إليها بوحش، أيضاً، ذي رؤوس عدة تبرز من أذرع ضخمة تجعله أشبه بالأخطبوط، وهي أم سيللا. في حكاية هوميروس حين حاول عوليس عبور مضيق مسينا انقضّت عليه سيللا والتهمت ستة من رجاله، فكان عليه الإبحار بحذر بين الصخرتين، مبتعداً قدر الإمكان عن سيللا حتى لو اضطره الحال إلى مجابهة كريبيديس. (المترجم)

42 Ralph Ellison, "Brave Words for a Startling Occasion," Wichita State University Libraries, Special Collections and University Archives, 1953, accessed on 28/4/2025, at: <https://acr.ps/1L9zSbS>

المراجع

- Acemoglu, Daron & James A. Robinson. *The Narrow Corridor: States, Societies, and the Fate of Liberty*. New York: Penguin, 2019.
- Acemoglu, Daron & Simon Johnson. *Power and Progress: Our Thousand Year Struggle over Technology and Prosperity*. New York: Public Affairs, 2023.
- Allen, Danielle & Jennifer S. Light (eds.). *From Voice to Influence: Understanding Citizenship in a Digital Age*. Chicago: University of Chicago Press, 2015.
- Allen, Danielle. *Justice by Means of Democracy*. Chicago: University of Chicago Press, 2023.
- Allen, Danielle, Henry Farrell & Cosma Rohilla Shalizi. "Evolutionary Theory and Endogenous Institutional Change." 2019. at: <https://acr.ps/1L9zRTm>
- Arendt, Hannah. *On Revolution*. New York: Viking Press, 1963.
- Bommasani, Rishi et al. "Do Foundation Model Providers Comply with the Draft EU AI Act?" Center for Research on Foundation Models. Stanford University (2021). at: <https://acr.ps/1L9zSdu>
- De Loecker, Jan, Jan Eeckhout & Gabriel Unger. "The Rise of Market Power and the Macroeconomic Implications." *Quarterly Journal of Economics*. vol. 135 (May 2020).
- Dertouzos, Michael L., & Joel Moses (eds.). *The Computer Age: A Twenty-Year View*. Cambridge: MIT Press, 1979.
- Dewey, John. *The Public and its Problems*. New York: Henry Holt and Company, 1927.
- Ellison, Ralph. "Brave Words for a Startling Occasion." Wichita State University Libraries. Special Collections and University Archives. 1953. at: <https://acr.ps/1L9zSbS>
- Gardner, Howard. *Multiple Intelligences: New Horizons in Theory and Practice*. New York: Basic, 2006.
- King, Gary, Jennifer Pan & Margaret E. Roberts. "How the Chinese Government Fabricates Social Media Posts for Strategic Distraction, Not Engaged Argument." *American Political Science Review*. vol. 111 (August 2017).
- Kurzweil, Ray. *The Singularity Is Near: When Humans Transcend Biology*. New York: Penguin, 2006.
- Latour, Bruno. *We Have Never Been Modern*. Catherine Porter (trans.). Cambridge: Harvard University Press, 1993.
- Lewis, Earl & Nancy Cantor (eds.). *Our Compelling Interests*. Princeton: Princeton University Press, 2016.

- Mercier, Hugo & Dan Sperber. *The Enigma of Reason*. Cambridge: Harvard University Press, 2017.
- Nissenbaum, Helen. "Privacy as Contextual Integrity." *Washington Law Review*. vol. 79 (March 2004).
- Pottle, Justin. "'The Greatest Flood of Mass Suggestion': John Dewey, Propaganda, and Epistemic Costs of Social Organization." *Journal of Politics*. vol. 84 (July 2022).
- Schlesinger, Arthur M. *The Coming of the New Deal: The Age of Roosevelt*. Boston: Houghton Mifflin, 1958.
- Siddarth, Divya et al. "How AI Fails Us." Justice, Health, and Democracy Impact Initiative and Carr Center for Human Rights Policy. Technology and Democracy Discussion Paper. December 2021.
- Stephenson, Neal. *The Diamond Age: Or a Young Lady's Illustrated Primer*. New York: Bantam Books, 1996.
- Tang, Audrey & E. Glen Weyl. *Plurality: The Future of Collaborative Technology and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press, 2024.
- Turner, Fred. *The Democratic Surround: Multimedia and American Liberalism from World War II to the Psychedelic Sixties*. Chicago: University of Chicago Press, 2013.

صدر حديثاً

جعفر محمد فرح

قضايا التنمية والنمو وموثوقية الأنظمة في السودان

نمذجة التخطيط التنموي المستدام

صدر عن المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات كتاب قضايا التنمية والنمو وموثوقية الأنظمة في السودان - نمذجة التخطيط التنموي المستدام للباحث السوداني الدكتور جعفر محمد فرح، المتخصص في قضايا التنمية الاقتصادية، والتمويل، وريادة الأعمال، والتخطيط التنموي. يحتوي الكتاب على ثلاثة عشر فصلاً تتوزع في ستة أقسام، تحاول جميعاً تقديم قراءة جديدة لأسباب فشل السودان طوال سبعة وسبعين عاماً في تكريس تنمية مستدامة في بلد يمتلك ثروات باطنية وطبيعية هائلة، عبر التوغل في حنايا دراسات تنموية لا تزال تصلح خريطة طريق لتكريس تنمية مستدامة، طارحاً أمودجاً نظرياً لتحقيق ذلك. يقع الكتاب في 440 صفحة، شاملةً بيبليوغرافيا وفهرساً عاماً.

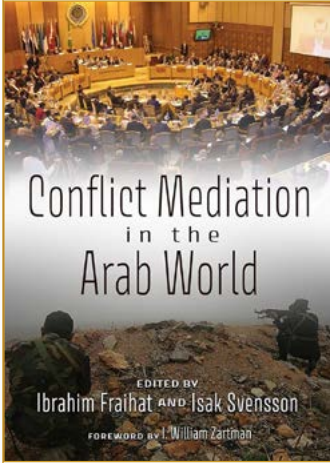


عروض كتب Book Reviews

عبد الفتاح سعيد محمد | *Abdulfatah Said Mohamed

الوساطة في النزاعات في العالم العربي

Conflict Mediation in the Arab World



عنوان الكتاب في لغته:

Conflict Mediation in the Arab World.

عنوان الكتاب: الوساطة في النزاعات في العالم العربي.

المحرران: إبراهيم فريحات وإسحاق سفينسون.

الناشر: دار نشر جامعة سيراكيوز.

سنة النشر: 2023.

عدد الصفحات: 448 صفحة.

تزامن صدور هذا الكتاب مع مرحلة دقيقة يمرّ بها العالم العربي؛ إذ تشهد المنطقة سلسلة من النزاعات المسلحة، بما في ذلك الحروب الأهلية في سورية والعراق واليمن وليبيا، وهو ما أفسح مجالاً لتدخلات إقليمية ودولية. وقد جرت عسكرة تلك النزاعات وتحويل مطالبها المشروعة، مثل تحقيق العدالة الاجتماعية والعيش الكريم والحريات المدنية والسياسية، إلى ذرائع لتغذية صراعات دامية، أسفرت عن حمامات دم، وبراميل متفجرة تنهال على رؤوس الأبرياء، وحالات نزوح جماعي وهجرات قسرية.

اتخذت النزاعات في المنطقة أشكالاً متعددة؛ فكانت أحياناً نتيجة تدخلات خارجية، أو بسبب جماعات مسلحة غير نظامية، أو صراعات طائفية ومذهبية، وكانت أحياناً أخرى صراعات إقليمية تُدار عبر وكلاء محليين. وفي أثناء غياب واضح وشلل شبه تام للمنظمات الإقليمية، أصبح من الصعب مقارنتها بنظيراتها في أوروبا وآسيا وأفريقيا؛ ما زاد المشهد تعقيداً وأغلق آفاق الحلول في العالم العربي.

يتناول كتاب "الوساطة في النزاعات في العالم العربي" موضوع الوساطة في النزاعات المسلحة في العالم العربي من منظور تحليلي نقدي، ويتضمن ثلاثة أجزاء رئيسية، يشتمل كل منها على دراسات معمّقة يقدّمها باحثون وخبراء، ويتناول نحو خمس عشرة حالة دراسية، تستعرض مختلف جهود الوساطة في النزاعات داخل العالم العربي، إلى جانب مبادرات وساطة قامت بها دول عربية في نزاعات مجاورة؛ مثل

* أستاذ الشؤون الدولية المساعد، جامعة حمد بن خليفة - الدوحة.

Assistant Professor of International Affairs, Hamad Bin Khalifa University – Doha

Email: abdulmohamed@hbku.edu.qa

الدور الجزائري في الوساطة بين إثيوبيا وإريتريا، والوساطة القطرية بين الولايات المتحدة الأمريكية وحركة طالبان في أفغانستان.

حرّر الكتاب إبراهيم فريجات، أستاذ النزاعات الدولية في معهد الدوحة للدراسات العليا، وإسحق سفينسون Isak Svensson، أستاذ النزاعات الدولية بجامعة أوبسالا السويدية. ويوضح المحرران، في مقدمة الكتاب، أن تركيز الكتاب على جهود الوساطة في النزاعات داخل المنطقة العربية جاء نتيجةً لافتقار المكتبة الأكاديمية إلى مؤلفات تحليلية حديثة تتناول النزاعات المسلحة التي اندلعت بعد ما يُعرف بـ "ثورات الربيع العربي". ويشيران إلى أن العديد من الكتب المتوافرة حول الوساطة تعود إلى ما قبل عام 2000، وأنها لا تعكس التعقيدات والتحديات التي شهدتها النزاعات العربية في العقد الأخيرين.

يعرض الكتاب جهود مبعوثي الأمم المتحدة الخاصين، الذين كلفوا بتيسير وقيادة عمليات الوساطة الهادفة إلى وقف العنف والتمهيد لتسوية النزاعات في عدد من الدول العربية مثل سورية، وليبيا، واليمن، والقضية الفلسطينية، والأزمة الخليجية. وتناول أيضاً دوافع الوسطاء - سواء كانت إيجابية أو سلبية - واستراتيجياتهم المختلفة في إدارة عمليات الوساطة. ويشير المحرران إلى أنه من غير الواقعي اعتبار أن الوساطة تُجرى بدوافع نبيلة بحتة، بل غالباً ما تكون مصحوبة بأجندات خفية ذات طابع استراتيجي، أو اقتصادي، أو سياسي، أو دبلوماسي ناعم، أو بدوافع تتعلق بالمصالح الوطنية للدولة التي ينتمي إليها الوسيط.

ويوضح المحرران أن الكتاب يهدف إلى تحقيق غرضين رئيسين؛ أولهما تحقيق فهم أعمق لعمليات الوساطة في النزاعات داخل المنطقة العربية، من خلال تحليل النظريات والتجارب والدروس المستفادة ضمن حقل الدراسات الدولية حول النزاعات، وثانيهما دفع المعرفة في هذا الحقل قُدماً عبر تقديم إضافات نوعية مستخلصة من تجارب الوساطة في المنطقة؛ بما في ذلك تحليل أسباب تعثرها، والتحديات التي واجهتها، وفشلها في التوصل إلى حلول مستدامة للنزاعات خلال العقد الماضي.

في افتتاحية الكتاب، يشير وليام زارتمان William Zartman - صاحب نظرية "نضج النزاعات" Ripeness Theory - إلى أهمية قبول الأطراف المتنازعة الحوار والجلوس إلى طاولة التفاوض، ويفترض أن الوساطة المحلية تتميز بخلوها من التأثيرات المصاحبة للوساطات الخارجية، سواء كانت تحت برعاية الأمم المتحدة، أو دول كبرى، أو منظمات الإقليمية. لكنه، في الوقت ذاته، لا يغفل الإشارة إلى الدور الإيجابي لبعض المنظمات الإقليمية، ومنها منظمة الاتحاد الأفريقي على سبيل المثال. وينبّه زارتمان إلى الأثر العميق للنزاعات في النسيج الاجتماعي، مشيراً إلى أن النزاعات التي أعقبت ما يُعرف بـ "ثورات الربيع العربي" قد أدت إلى تشطّي النسيج الاجتماعي العربي، وانقسامه الحادّ نتيجة الحروب الأهلية والنزاعات الطائفية. ويلاحظ أنه في الوقت الذي تراجعت فيه معدلات العنف والنزاعات في أفريقيا، فإنّ المنطقة العربية شهدت، في مقابل ذلك، تصاعداً غير مسبوق في حدة التوترات والنزاعات.

استعرض الجزء الأول التحديات والاتجاهات العامة موضحاً السياقات الإقليمية والهيكلية التي تعرقل نجاح الوساطات في المنطقة العربية. وقارن بيتر ويلنستين Peter Wallensteen وستينا هوجبلاد Stina Högladh بين الشرق الأوسط وأفريقيا في فاعلية اتفاقيات السلام، مشيرين إلى أن الإرث الاستعماري وحده لا يكفي لتفسير ضعف الوساطة العربية. أما لوري ناثن Laurie Nathan، فقد تناول مشكلة "التفويض الإقصائي" للوسطاء، محذراً من أن استبعاد أطراف رئيسة من العملية التفاوضية - كما حدث في ليبيا وسورية واليمن

- يُقَوِّضُ فاعلية الوساطة منذ البداية. وركز محمد أبو غر على التحديات البنيوية لعمليات الحوار الوطني في السياقات العربية، مشيرًا إلى غياب الميكانيزمات الفاعلة محليًا للحوار.

يمثل الجزء الثاني "العمود الفقري" للكتاب، ويقدم تحليلات معمقة لحالات النزاع ووساطات الأمم المتحدة وغيرها. تناول ويليام زارتمان الأزمة السورية من منظور نظرية "نضج النزاع"، وميّز بين وساطة إدارة النزاع وقضه، مبيّنًا كيفية فشل محاولات كوفي عنان، والأخضر الإبراهيمي، وستافان دي ميستورا، بسبب غياب الإرادة السياسية والتضارب بين الرعاة الدوليين. وانتقد ماغنوس لوندغرين Magnus Lundgren الاستخدام المفرط لـ "الوصفة التقليدية" لما بعد الحرب الباردة، معتبرًا أن الحالة السورية تحتاج إلى معالجة تتجاوز المفاوضات النمطية. وقدّمت ألما عبد الهادي جاد الله Alma Abdul-Hadi-Jadallah تحليلًا معمقًا لتجربة اليمن، مستعرضة أداء مبعوثي الأمم المتحدة الثلاثة، وعوائق الحرب متعددة الأبعاد، بما فيها الإرهاب ونقص الموارد. وتناول محمد الشرقاوي فشل وساطة الأمم المتحدة في ليبيا، مشيرًا إلى تشابك العوامل المحلية والدولية، ودور السياسات بالوكالة في تفاقم الأزمة. وقارن ألارد دورسما Allard Duursma بين اتفاقيتي أبوجا والدوحة بشأن دارفور، مؤكدًا أهمية متابعة الوساطة بوصفها عاملًا حاسمًا في استدامة عملية السلام. واهتمّ سينيسا فوكوفيتش Siniša Vuković ودانييلي مارتن Danielle Martin بتدّد الولايات المتحدة في أداء دور الوسيط في الأزمة الخليجية، رغم امتلاكها الأدوات اللازمة، معتبرين أن "تكلفة المشاركة فاقت المكاسب المحتملة". أما لوف كاليسندورف Love Calissendorff وميمي كوفاكس Mimmi Söderberg Kovacs، فقد درسا وساطات المصالحة الفلسطينية بين حركة التحرير الوطني الفلسطيني "فتح" وحركة المقاومة الإسلامية "حماس"، محلّلين ستّ جولات من الوساطة، ومحدّرين من غياب آليات تنفيذ فعّالة. وسلّطت نجلاء المنقوش الضوء على البُعد الثقافي في الوساطة، متناولة الاستراتيجية العمانية القائمة على السرية والدبلوماسية الإسلامية، مقارنةً ذلك بالنماذج الليبرالية والغربية. واستعرض غسان الخطيب الوساطة الأميركية وإخفاقات عملية السلام الفلسطينية - الإسرائيلية خلال ثلاثة عقود، محمّلًا الطرفين، إلى جانب السياقات الدولية، مسؤولية فشلها.

وجاء الجزء الثالث حول الديناميكيات المحلية، وعلى الأخص العوامل المجتمعية والثقافية داخل النزاعات. وفي هذا السياق، كتب دزبريه نيلسون Desirée Nilsson ولويس مارتينيز لورنزو Luís Martínez Lorenzo عن مشاركة المجتمع المدني خلال عملية السلام في الجزائر. وبحث مصعب الألوسي في أبعاد الطائفية في العراق، مشددًا على ضرورة المصالحة السنية - الشيعية عبر استراتيجية طويلة الأمد وداعمة. ودرست ماري هوب شويبل Mary Hope Schwoebel تأثير حركة الشباب في الوساطة القبلية في جنوب الصومال، مشيرة إلى أن كثيرًا من التغيرات الثقافية لم توثّق علميًا بعد.

يخلص الكتاب إلى أن فشل معظم الوساطات في العالم العربي لا يعود إلى تعقيد النزاعات فحسب، بل إلى قصور الاستجابة المؤسسية الإقليمية، وضعف تصميم عمليات الوساطة، وغياب الفهم العميق للسياقات المحلية أيضًا. ويؤكد الباحثون أنه لا توجد "وصفة جاهزة" لوساطة ناجحة، لكن الفهم المتعدد الأبعاد للسياق، وإعادة النظر في الافتراضات السائدة، يمكن أن يساهم في تحسين مخرجات الوساطة في المستقبل.

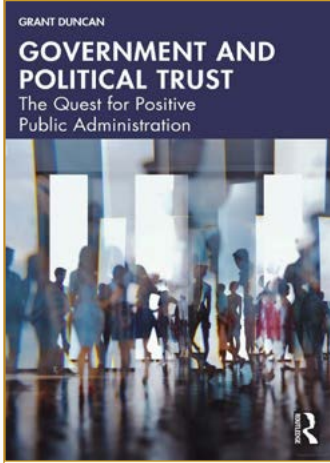
ويمكن القول إن أهمية هذا الكتاب تبرز في قدرته على الغوص في التفاصيل الدقيقة التي كثيرًا ما تُتجاهل، وهو ما يضفي عليه طابعًا تحليليًا عميقًا ومتكاملًا، ويزيد من قيمته الأكاديمية. وقد تنوعت منهجيات

البحثية المعتمدة لمؤلفي الكتاب؛ فبعضهم لجأ إلى المقابلات الميدانية، وبعضهم اعتمد على خبراتهم المباشرة في عمليات وساطة أممية في ليبيا واليمن، في حين اعتمد بعضهم الآخر على التحليل الكمي، بينما لجأ آخرون إلى التحليل المقارن، وهو ما أضاف على فصول الكتاب تنوعاً علمياً ثرياً.

يمثل الكتاب إضافة نوعية للمكتبة العربية والدولية في حقل فَصّ النزاعات؛ من حيث ثراء المادة العلمية، وتنوع الحالات المدروسة، والتكامل بين البُعدين النظري والتطبيقي. وعلى الرغم من أن نتائجه لا توحى بتفاؤل كبير، فإنها تسهم في بناء فهمٍ أكثر واقعية لفرص الوساطة وتحدياتها في المنطقة العربية.

الحكومة والثقة السياسية: السعي نحو إدارة عامة إيجابية

Government and Political Trust: The Quest for Positive Public Administration



عنوان الكتاب في لغته:

Government and Political Trust: The Quest for Positive Public Administration.

عنوان الكتاب: الحكومة والثقة السياسية: السعي نحو إدارة عامة إيجابية.

المؤلف: غرانت دانكن.

الناشر: لندن: تايلور آند فرانسيس.

سنة النشر: 2024.

عدد الصفحات: 236 صفحة.

ينطلق هذا الكتاب من الحكومة بوصفها منظومة من الأفعال الهادفة؛ ومن ثم، يمكن الحكم على جودتها من خلال النتائج التي تحققها، وي طرح السؤال الآتي: ما الأشكال، أو الخصائص، التي ينبغي أن تتوافر في الحكومة كي تعزز فرصنا في العيش بأمان، وتحسين جودة الحياة؟ هذا السؤال طرحه أرسطو قبل ثلاثة وعشرين قرناً، ولا يزال الإنسان يبحث عن إجابات له. ويُعزى ذلك إلى اختلاف الناس في تصورهم لماهية "جودة الحياة"، وإلى أن العديد من مشكلات الحكم لا تزال تتكرر عبر التاريخ، وإن اتخذت مظاهر مختلفة.

وفي هذا السياق، يطرح الكتاب، في فصوله الثمانية، تساؤلات جوهرية: كيف يمكن تحقيق تغييرات تحظى بدعم الشعوب وتُسهّم في استعادة الثقة، بدلاً من تعميق الانقسامات داخل المجتمعات أو فيما بينها؟ وكيف يمكن اختيار أفضل القادة وردع الأسوأ منهم؟ وكيف يمكن أن تتطور منظومة فاسدة ومفتقرة إلى الثقة لتصبح أكثر شفافية وجديرة بالثقة؟

يبدأ، غرانت دانكن، وهو باحث ومؤلف مقيم في أوكلاند في نيوزيلندا، بوضع الأساس المفاهيمي، في طرح الأسئلة التالية: ما الحكومة؟ ولماذا نحتاج إليها؟ ولماذا تُعدّ مصدرًا دائماً للمشكلات؟ وكيف يمكننا البدء في تحديد طبيعة هذه المشكلة؟ ويتطرق كذلك إلى أسئلة كلاسيكية مرتبطة بحاجة المجتمعات والدول إلى الحكم أصلاً، فكيف نشأت أولى الدول في التاريخ؟ ولماذا نشأت؟ ولماذا كان الحكم الرشيد، والخضوع له، على الدوام مصدرًا لإشكاليات مستمرة بالنسبة إلى مختلف الحضارات عبر التاريخ؟

يرى المؤلف أن هذه الإشكاليات ذات طابع إنساني وأخلاقي وسياسي أساساً؛ فهي ليست مشكلات تقنية أو علمية يمكن حلّها من خلال حلولٍ قاطعة لا جدال فيها، وهي كذلك مشكلات اقتصادية - والاقتصاد بطبيعته مسألة سياسية - ولذلك لا بدّ من النظر في الترابط العميق بين الحكم والاقتصاد. ويضيف المؤلف أن شؤون الحكم تُعنى بالمستقبل وتحمل طابعاً معيارياً؛ إذ تطرح تساؤلاً جوهرياً هو: ماذا ينبغي أن نفعل، لاحقاً، لضمان استمرار الأداء، ومواجهة التهديدات في أثناء حالة من عدم اليقين؟

ينصب الاهتمام بعد ذلك على عرض المشكلات والمعضلات المتكررة والمستمرة تاريخياً في مجال الحكم. ومن بين الأسئلة المركزية التي يتناولها: من الذي ينبغي أن يتولى الحكم؟ وما الذي يؤهل شخصاً ما للحكم؟ ومن هو "الشعب"؟ وما أهداف الحكومة، وما حدود سلطتها؟ وما الموارد التي يمكن أن تعبّتها؟ أينبغي أن تُركّز السلطة في المركز أم من الأفضل تفويضها إلى مستويات أدنى؟ ثمّ أيجب أن يدير من يتولّون الحكم شؤون الثواب والعقاب أم أن عليهم أن يقودوا بـ "المثال"؟ وكيف نوازن بين "المصلحة الذاتية" و"الصالح العام"؟ وكيف نوّسس قاعدة من المعتقدات أو القيم المشتركة داخل المجتمع؟

يرصد الكتاب كذلك بعض التطورات التاريخية الطويلة الأمد في أداء الحكومات؛ إذ يستعرض المؤلف ما يراه جملة من التطورات التي شهدتها العالم؛ مثل تجريم الفظائع الجماعية والعبودية في المستوى الدولي، وتقييد الإرادة المطلقة للحكام، وإخضاع واضعي القوانين للقواعد المكتوبة التي يستوونها، إلى جانب ترسيخ العلمانية والتسامح الديني، والتوسع التدريجي في إشراك النساء والأقليات العرقية والدينية، فضلاً عن تحسّن الفهم العام لقضايا عدم المساواة الاقتصادية. ويتناول الكتاب بعض التحديات المعاصرة غير المسبوقة في التاريخ البشري، مثل التغير المناخي وتقدّم تقنيات الذكاء الاصطناعي. ويرى أن جائحة فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) أظهرت أن التقنيات الحديثة غيّرت من قدرة الحكومات على الفعل، وأنها أثّرت في تصوّرات الناس لما ينبغي للحكومات أن تفعله أو تمتنع عن فعله.

من أجل فهم الأسباب الكامنة وراء الاختلاف الحادّ - وأحياناً العنيف - بين الناس، تناول المؤلف الطبيعة النفسية للاعتقاد السياسي (Political Belief)، ودوره في تعزيز التماسك الاجتماعي أو إثارة الانقسام. ويرى أن الرموز والمعتقدات السياسية على الرغم من أنها قد تكون متغيرة ومحلّ جدل، فإنّ الحكم لا يمكن أن يجري من دونها. ويخلص إلى أن الاختلاف السياسي ينبغي أن يؤخذ على محمل الجد بوصفه جزءاً لا يتجزأ من عملية تكوين المعتقد السياسي، بدلاً من أن يُنظر إليه على أنه عائق يجب تجاوزه في سبيل تحقيق الوحدة. ويؤكد أن الاختبار الأخلاقي لا يكمن في مدى اتفاقنا، بل في الكيفية التي نُدير بها اختلافاتنا، وأنّ الحكم الرشيد لا يُلغي الخلاف، بل يجري عبر الخلافات وفي سياقاتها.

بخصوص الأمّاط أو الأساليب المختلفة للحكم، والحلول المتنوعة لمشكلة الحكم التي توجد في العالم اليوم، يتناول المؤلف النماذج الرئيسة المتنافسة للحكم في العالم المعاصر، مع الإقرار بالقيود التي تفرضها التصنيفات النمطية السائدة. ويشير إلى أنه مع هزيمة الفاشية وزوال الشيوعية السوفياتية، كان يُعتقد في وقت من الأوقات أن الحكومة التمثيلية الأوروبية - الأميركية (التي تتشكل من خلال الانتخابات الحرة التنافسية) ستسود بوصفها نموذجاً عالمياً. لكن هذا النموذج كان عرضةً لتفسيرات متنافسة: النسخة الحدية / النيوليبرالية مقابل النسخة التقدمية / الاشتراكية الديمقراطية، والتكامل العالمي مقابل حماية السيادة الوطنية، فضلاً عن النسخة الاستبدادية غير الليبرالية من الحكومة التمثيلية. من جهة أخرى، ثمة النموذج الصيني الأبوي الذي

ينبع من خلفية حضارية مختلفة. ويشير المؤلف إلى أنه يتبع نهجاً واقعياً وبرامتهاً ولا يصف نموذجاً واحداً للحكم بأنه صالح للجميع، بل يعترف بتنوع النماذج؛ ومن ثم يرى ضرورةً للتعاون الدولي.

ثم يطرح المؤلف قضايا رئيسة يحتاج الحكم الناجح إلى فهمها ومعالجتها، وذلك بغض النظر عن طبيعة النموذج الحاكم، ويعدّد منها ما يلي: الاستراتيجية، والسلطة، والأهداف ونطاق السياسات العامة، وتغيير المؤسسات والدساتير، وسلوك القادة والتابعين الشخصي، ومشاركة الناس وفهمهم، وحكم المجتمعات المتنوعة. ويرى أن الحكومة الرشيدة في نظره هي التي تعمل باستمرار على تنظيم الظروف التي نعيش فيها وتحسينها. وفي الوقت نفسه، تحتاج الحكومة ذاتها إلى التطوير المستمر من أجل تعزيز الثقة العامة بها.

يستعرض المؤلف بعض الجهود الحديثة، التي لم تكن ناجحة على نحو كلي، من أجل تغيير نظم الحكم في العديد من الدول؛ من بينها إيران وتشيلي وإيطاليا والولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة وروسيا والصين، ويتساءل: كيف يمكن أن يجري ذلك على نحو أفضل؟ ويخلص إلى تأكيد أن القادة يحتاجون إلى الاهتمام بشؤون الناس محلياً، وأن عليهم أيضاً التفكير والعمل في مستوى عالمي بطريقة متزايدة، وأنه ينبغي لهم احتضان التنوع في مجتمعاتهم الخاصة وكذلك النماذج المتنوعة للحكم بين المجتمعات.

ويختتم المؤلف بتوضيح المبادئ الأساسية والأهداف القابلة للتحقيق لتحسين الحكومة والإدارة العامة. ويُقر بأن أفضل أنواع الحكم هي التي تكون قادرة على التعامل مع حالات عدم اليقين والاختلاف، وفي أثناء أوضاع سريعة ودائمة التغير بالصراع وغموض المستقبل أيضاً. ويرى أن الحكم الرشيد يقوم على مبدئين أساسيين: أولهما أن الذين يتولون السلطة تردعهم أعراف مؤسساتهم وقواعدها عن السعي لتحقيق مصالحهم الخاصة، وتحثهم على العمل من أجل رؤية للصالح العام يمكن الدفاع عنها في وجه الاختلافات. وثانيهما أن المواطنين يحظون بدرجة معقولة من الثقة بأن النظام يعمل، عمومًا، لمصلحتهم، على الرغم مما قد يواجهونه من إخفاقات أو صعوبات. ويؤكد أنه لا ينبغي أن تكون اليوتوبيا والكمال وحالة الاستقرار الدائم أهدافاً في حد ذاتها، بل لا بدّ من التفكير دائماً في تغييرات مؤسسية ودستورية، وفي تحسين أداء الفاعلين داخل النظام نفسه. ويشمل ذلك إحياء مفهوم الخدمة العامة (Public Service) بوصفها دعوة ومسؤولية، سواء كان ذلك في الإدارة الحكومية أو في قيادة المجتمع.

يتمثل التحدي الجوهر الذي يراه المؤلف في السؤال: كيف يمكننا أن نحكم دولة أو مجتمعاً على نحو أفضل، انطلاقاً من افتراض أنه لا يوجد نموذج واحد مثالي، وأنه لا جدوى من الدخول في صراعات جديدة من أجل فرض نموذج على آخر؟ ويرى المؤلف أن ثنائية "الأنظمة الاستبدادية مقابل الديمقراطية" لا تُعد إطاراً ملائماً لفهم الوضع العالمي الراهن، لا سيما أن جميع الأنظمة تعاني مشكلاتها؛ فبعض قادة العالم الغربي يقدمون أمثلة سيئة، وإن لم تكن دائماً على قدر سوء بعض المستبددين، وكل النظم معطوبة وفي حاجة إلى إصلاح.

دليل كامبريدج للقانون والأخلاق والسياسات في مجال الذكاء الاصطناعي

The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of Artificial Intelligence

عنوان الكتاب في لغته:

*The Cambridge Handbook of the Law, Ethics and Policy of
Artificial Intelligence.*

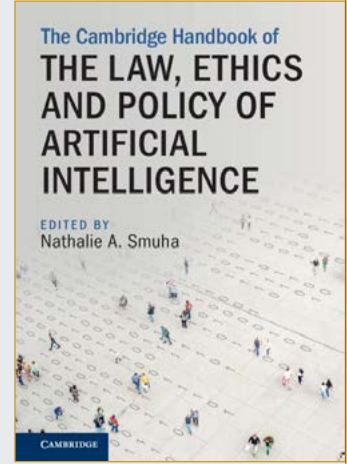
عنوان الكتاب: دليل كامبريدج للقانون والأخلاق والسياسات في مجال
الذكاء الاصطناعي.

المؤلف: ناتالي أ. سموحة.

الناشر: كامبريدج: منشورات جامعة كامبريدج.

سنة النشر: 2025.

عدد الصفحات: 460 صفحة.



يقدم هذا الكتاب عرضاً شاملاً للجوانب القانونية والأخلاقية والسياساتية المتعلقة بالذكاء الاصطناعي والأنظمة الخوارزمية. ويبرز حاجة ملحة إلى فهم دقيق للتحديات والفرص التي تطرحها هذه التقنيات الحديثة.

يجمع الكتاب بين التحليل النظري والحالات التطبيقية ليوّضح كيفية توظيف أنظمة الذكاء الاصطناعي في الواقع المعاصر، فضلاً عن الأدوات القانونية والسياساتية المنظمة لهذه التقنيات، مع إيلاء السياق الأوروبي اهتماماً خاصاً، بحيث يحلّل الإطار القانوني للذكاء الاصطناعي في النظام القانوني للاتحاد الأوروبي.

يعتمد الكتاب على مساهمات عدد من الخبراء، في تخصصات مختلفة، توفر مساهماتهم أبعاداً متعددة تستهدف فهمًا أعمق لتأثير الذكاء الاصطناعي في المجتمع، وسبل تنظيمه على نحو مسؤول وفعال.

ثمة "خيّط" مهم في هذا الكتاب مفاده أن الذكاء الاصطناعي والأنظمة الخوارزمية لا توجد في فراغ قانوني؛ إذ قدم الجزآن الثاني والثالث من الكتاب نظرة عامة متعلقة بالمشهد القانوني السائد. ويشير الكتاب إلى أهمية التفكير في الكيفية التي يمكن من خلالها الجمع بين الحلول القانونية وحلول أخرى من خارج المجال القانوني. وفي الكتاب مساهمات متصلة بزيادة الوعي والتعليم في مجال الذكاء الاصطناعي، وتحمل المسؤولية، وأهمية المداولات العامة، وتشجيع المشاركة النقدية عمومًا؛ بما في ذلك أهمية تعزيز

التفكير الفلسفي والأخلاقي في الذكاء الاصطناعي. ولا يقتصر الأمر على الأخلاقيات والفلسفة، بل يشمل كذلك السوسيولوجيا، والأنثروبولوجيا، وعلم النفس، والاقتصاد، والعديد من التخصصات الأخرى التي أضحت من متطلبات أيّ نقدٍ وجيه أو أيّ جهد فعال لتعزيز الأطر القانونية التي تنظم الذكاء الاصطناعي بوصفه تقنية، وتأثيره في المجتمع.

ومن خلاصات الكتاب أهمية استعادة الوكالة، أو دور البشر، في إنتاج التكنولوجيا واستخدامها، أي إنّ الفكرة القائلة إنّ الذكاء الاصطناعي يتفوق علينا، وإنّ كل ما يمكننا فعله - بوصفنا مجتمعًا - هو اللحاق بالحقائق ووضع القواعد القانونية للسيطرة عليه، هي فكرة خاطئة وخطيرة؛ لأنها "تحرمننا دون قصد من حريتنا الفردية والجماعية والمجتمعية في تحديد مصيرنا فيما يتعلق بالتكنولوجيا التي تظل في النهاية منتجًا بشريًا ونتيجة لأفعال البشر" (ص 101).

وأشار الكتاب إلى وجود العديد من الموضوعات التي لا تزال في حاجة إلى المزيد من البحث في مجال حوكمة الذكاء الاصطناعي؛ وأولها الاختصاص القضائي: ففي أيّ مستوى من الاختصاص القضائي يجب أن تجري التحديثات الخاصة بالذكاء الاصطناعي في مجالات القانون والأخلاق والسياسات؟ إن العديد من المساهمات في مجال حوكمة الذكاء الاصطناعي - وتحديدًا من الولايات المتحدة وأوروبا - ذات وجهة نظر غربية، على الرغم من أن السلطات القضائية تُمثل في هاتين المنطقتين أقل من 10 في المئة من سكان العالم. وأظهرت فصول الكتاب أن الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والقانونية والسياسية للدول تختلف كثيرًا؛ ومن ثم، فإن الطريقة التي ستتأثر بها الدول بالذكاء الاصطناعي - على نحو إيجابي أو سلبي - ستختلف أيضًا. أمّا الموضوع الثاني من تلك الموضوعات، فهو يتمثل في أهمية البحث في دور المنظمات الدولية في حوكمة الذكاء الاصطناعي. فإلى جانب الكيانات الوطنية أو فوق الوطنية (مثل الاتحاد الأوروبي)، توجد أيضًا منظمات دولية صارت تؤدي دورًا متزايدًا في وضع سياسات (وأحيانًا قوانين) تهدف إلى توجيه سلوك البشر في ما يخص الذكاء الاصطناعي. وقد جرى التطرق إلى بعض هذه التطورات على نحو مقتضب في مساهمات هذا الكتاب؛ من اتفاقية مجلس أوروبا الجديدة بشأن الذكاء الاصطناعي وحقوق الإنسان والديمقراطية وسيادة القانون إلى محاولات الأمم المتحدة لتنظيم الأسلحة الذاتية القاتلة، ودور ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة "اليونسكو"، في أخلاقيات الذكاء الاصطناعي في التعليم. ومع ذلك، سيكون التحليل المنهجي للتأثيرات العملية والسياسية بالنسبة إلى المنظمات في مجال حوكمة الذكاء الاصطناعي، ومدى نجاحها أو فشلها في تعزيز معايير أكثر شمولًا وطابعًا عالميًا لحماية القيم المجتمعية، بمنزلة مساهمة مكملّة ذات أهمية وتستحق الدراسة.

اختتم الكتاب بالقول إنّ الذكاء الاصطناعي، بوصفه ظاهرة تكنولوجية، لا يزال في حالة تطور مستمر، وكذلك هي الحال بالنسبة إلى القانون والأخلاقيات والسياسات المرتبطة به. وعلى الرغم من قدرتنا على تحديد بعض المخاطر والأضرار المرتبطة بتطوره واستخدامه غير المسؤول، فإنه توجد - من دون شك - إشكاليات، وفوائد أيضًا، لم ندرك أيًا منها بعد، أو لا يمكننا التنبؤ بها في الوقت الراهن. ومن هنا، من الأهمية القصوى أن تجري نقاشات ومبادرات متعلقة بحوكمة الذكاء الاصطناعي؛ من أجل اكتشاف وتحديد وتحليل للقضايا التي نرغب في معالجتها والمنافع التي نسعى لتحقيقها. وعلينا كذلك أن نُحدّد القيم التي نرغب في التمسك بها في خضمّ التحولات التي قد تشهدها المجتمعات، سواء أكانت مدفوعة بالتكنولوجيا أم بعوامل أخرى، وهو ما يبرز الأهمية المحورية لكل من القانون والأخلاقيات والسياسة.

عالم التمويل الخارجي (الأوفشور): الثروة المتخفية والاستعمار الجديد

Offshore: Stealth Wealth and the New Colonialism

عنوان الكتاب في لغته:

Offshore: Stealth Wealth and the New Colonialism.

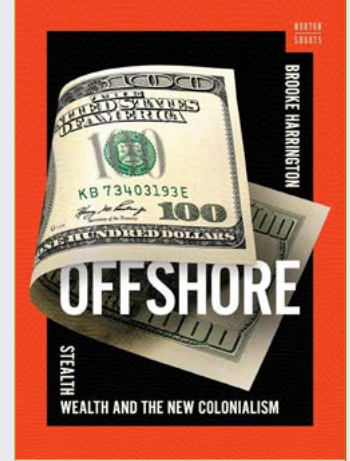
عنوان الكتاب: عالم التمويل الخارجي (الأوفشور): الثروة المتخفية والاستعمار الجديد.

المؤلف: بروك هارينغتون.

الناشر: نيويورك: ويليام واردر وشركاؤها.

سنة النشر: 2024.

عدد الصفحات: 140 صفحة.



يتناول هذا الكتاب ظاهرة التمويل الخارجي Offshore Finance ويصفها بأنها نظام سريّ يكرّس تراكم الثروة لدى الأثرياء في أوضاع الإفلات من الرقابة القانونية. وفي هذا الكتاب، تسعى بروك هارينغتون للكشف عن آليات عمل هذا النظام وأثره في تأكل المؤسسات الديمقراطية، وإضعاف الاقتصاد الرأسمالي، وإضعاف قدرة الدولة على توفير الخدمات العامة، وتدمير البيئة.

يعيش المنحرفون في هذا النظام من النخب الثرية فيما يشبه الفضاء الموازي، المعروف بـ "عالم الأوفشور"، وهو فضاء قائم على منظومة خفية تتيح لهم التهرب من الالتزامات الضريبية، والتحايل على القوانين البيئية والعمالية، وتجاوز أنظمة تمويل الحملات السياسية وغيرها من القوانين التي يُنظر إليها بوصفها عوائق تجاه مصالحهم الاقتصادية. وتضم هذه النخب فئة من المليارديرات الذين يلجؤون إلى ملاذات ضريبية في جزر خاصة لاجتناب دفع الضرائب، إلى جانب شخصيات مثل الأوليغارش الروس الذين يُخفون أصولهم في يخوت فاخرة هرباً من العقوبات الدولية. وبهذه الكيفية، فإنّ هؤلاء - بحسب المؤلفة - لا يعيشون في معزل عن القانون فحسب، بل في معزل عن الواقع الاقتصادي والاجتماعي الذي يعيشه غالبية الناس أيضاً.

ومؤلفة هذا الكتاب هي أستاذة لعلم الاجتماع الاقتصادي في كلية دارتموث، وهي أيضاً مستشارة لدى كل من منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) والبرلمان الأوروبي. وقد ألّفت عدداً من الكتب، من أبرزها كتابها الأكثر مبيعاً رأس المال بلا حدود *Capital Without Borders*. وقد اعتمدت فيه منهجاً

ميداناً امتد إلى نحو ثمانية أعوام، عملت خلالها مستشارة ثروات Wealth Manager، وتنقلت بين العديد من العواصم الغربية، إضافة إلى دول في أمريكا اللاتينية وأفريقيا، وجزر المحيط الهندي، والبحر الكاريبي، والمحيط الهادئ. وأجرت مقابلات معمقة مع عشرات من مديري الثروات في تسعة عشر بلداً.

وقد توصلت من خلال عملها الميداني إلى أن النظام المالي العالمي القائم على التمويل الخارجي هو امتداد لبنى استعمارية تقليدية، أدت إلى نشوء طبقة إمبريالية جديدة تتكوّن من بضعة آلاف من أصحاب المليارديرات الذين ينهبون خيرات العالم من دون رقيب أو مساءلة. وترى المؤلفة أن هؤلاء يُشكلون طبقة خفية تدير "إمبراطورية غير مرئية" لا تخضع لسلطة دولة بعينها، بل تحكمها مصالح نخبة عالمية صغيرة. وتؤكد أن هذا العالم "الأوفشور" لا يُعبّر عن ظاهرة تهزّب ضريبي فحسب، بل يُمثّل شكلاً جديداً من أشكال الاستعمار الحديث، وأنّ له دوراً محورياً في تفسير الأزمات العالمية الراهنة؛ بما فيها انعدام المساواة، واستمرار الفقر، وتخلّف التنمية، وتهديد استقرار المجتمعات، وهي تكلفة تدفعها الشعوب في حين تنعم بها فئة قليلة من النخبة العالمية.

يتألف الكتاب من خمسة فصول يستعرض أولها الجذور التاريخية لنظام التمويل الخارجي، مع إبراز ارتباطه الوثيق بالإرث الاستعماري. ويوضح الفصل الأول كيف أنّ القوى الاستعمارية، وفي مقدمتها المملكة المتحدة، أنشأت ملاذات ضريبية في مستعمراتها السابقة من أجل توفير بيئة آمنة لتحويل الثروات وتجنّب الالتزامات الضريبية؛ ما أسفر عن نشوء نظام مالي عالمي يتّسم بالسرية ويعاني غياباً للشفافية.

أما الفصل الثاني، فيتناول الآليات التي يوظف الأثرياء من خلالها هذا النظام، بوصفه وسيلة للالتفاف على القوانين والتشريعات الوطنية، بما في ذلك القوانين البيئية وقوانين العمل، وهو ما يؤدي إلى تآكل الثقة بالمؤسسات الديمقراطية وتعميق مظاهر التفاوت الاجتماعي.

وأما في الفصل الثالث، فتبيّن المؤلفة كيفية استمرار النمط الاستعماري في شكله المعاصر عبر منظومة الأوفشور، بحيث تستفيد الدول الغنية من الملاذات الضريبية المنتشرة في البلدان النامية، على نحو يعزز الهيمنة الاقتصادية والسياسية ويُسهم في استنزاف الموارد وتقويض السيادة الوطنية في هذه الدول.

ويعرض الفصل الرابع الفارق اللافت للانتباه بين الثروات الهائلة المخفية في الملاذات الضريبية، والحرمان من الحاجات الأساسية داخل المجتمعات الفقيرة، موضحاً كيف أنّ تهزّب النخب الثرية من الضرائب يؤدي إلى تفاقم الأعباء الضريبية على الطبقات الوسطى والفقيرة، إضافةً إلى تأثيره السلبي في تمويل الخدمات العامة؛ مثل التعليم والرعاية الصحية.

ومن ناحية أخرى، يركز الفصل الخامس على التأثير السلبي لهذا النظام في الاقتصادات المحلية، شارحاً أنّ تدفق الأموال غير المشروعة إلى هذه الملاذات يُفضي إلى تنامي الفساد، وتقويض سيادة القانون، وزيادة أسعار العقارات، وهو ما ينعكس سلباً على نوعية الحياة بالنسبة إلى المواطنين العاديين.

اختتم الكتاب، الذي اختارته مجلة ذي نيويورك *The New Yorker* وصحيفة فاينانشيال تايمز *Financial Times* بوصفه من بين أفضل الكتب في عام 2024، بتقديم نصيحة إلى وكالات الضرائب والمنظمات المتعددة الجنسيات متعلقة بكيفية الحد من التجاوزات في نظام التمويل الخارجي، وقوامها "استخدام القوى المجتمعية لمصلحتكم". وعلى سبيل المثال؛ في حين تتغير القوانين ببطء، فإن الرأي العام يمكن أن يتغيّر بسرعة وبفاعلية كبيرة. وفي نظر المؤلفة، يمكن أن يكون التشهير أو الوصم الاجتماعي (كشف

الوجه السلبي لممارسة فرد أو جهة على نحو يلحق بها العار في نظر المجتمع) بمنزلة "سلاح ذي قوة هائلة، ولكنه غالباً ما يُوجّه توجيهاً خاطئاً؛ إذ نادراً ما يُستخدم ضد الفاعلين السيئين فعلاً. وحين يُستخدم، فإن الوصم قادر على تحريك ما لا يتحرك" (ص 100). والخطوة الأولى لتغيير الرأي العام من أجل فضح استخدام التمويل الخارجي هو رفع الوعي المتمثل في وجود المشكلة (هدف هذا الكتاب). أما الخطوة الثانية، فهي تنظيم مظاهر الرفض العلني من جهة قادة الحركات الاجتماعية والجيل الجديد، ولا سيما المؤثرين منهم في وسائل التواصل الاجتماعي.

في نهاية الكتاب، أدرجت المؤلفة قائمة ثرية من المراجع التي اعتمدت عليها أساساً في تعميق فهمها للظاهرة، وهي من مؤلفات مؤرخين، واقتصاديين، وأنثروبولوجيين، وعلماء سياسة، وصحافيين.

حكمة

HIKAMA

حِكمة 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 حِكمة، حالياً، مرتين في السنة لخدمة جمهورها في المجتمع الأكاديمي والبحثي، والدائرة الأوسع من المعنيين بمجال الحِكمة، 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 حِكمة 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 حِكمة ببحوث حقليّ "الإدارة العامة" و"السياسات العامة"، وهي تمثل قوّة دفع فكري جديدة غايتها توسيع حدود الحقلين عربيّاً، على نحوٍ يستعيد الأركان السياسية والاجتماعية للإدارة والسياسات العامة، إضافةً إلى توفير مساحة 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 سياسياً وعادلة اجتماعياً. وهي تقوم على منظور ينطلق من تقييم الأثر الذي تحدثه السياسات العامة في حياة المواطنين Citizen-Centered، وتستهدف إنتاج معرفة موجهة لحل مشكلات الإدارة العامة والسياسات العامة في القطاعات كافة.

تتمثل الأولوية في دورية حِكمة 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 لحقليّ الإدارة والسياسات العامة، وتُقدّم نظرةً عابرة 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 معمقة انطلاقاً من مشكلات الوطن العربي، وتستهدف التراكم المعرفي، وتُقدّم إسهاماً إضافياً 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، والحكامة 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 بسُبل تعزيز الالتزام الدستوري للحكومات في أداء الخدمات العامة، مع التركيز على قطاعات مثل الصحة، والسكان، والتعليم، والبحث العلمي، والابتكار، والتطوير، والبيئة، والطاقة، وإدارة الموارد واستخدام الأراضي، والتكنولوجيا، وشبكات المعلومات.

5. البحوث التي تتعلق بالأمن الإنساني في المجتمعات العربية، والحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وترتبط بها البحوث المتصلة بدراسة الأبعاد الاجتماعية للإدارة والسياسات العامة، وعدالة توزيع الخدمات بين المواطنين، وتحديد الخيارات الاجتماعية الرشيدة.

6. البحوث التي تتعلق بترشيد الإنفاق العام وضوابطه، وبتعزيز الموارد العامة. ويشمل ذلك البحوث التي تُعنى بتوزيع الأعباء الضريبية، وكفاءة نظم الجباية، وإنهاء موارد الدولة.

7. البحوث المتصلة بقضايا التعاون الدولي، وبخاصة تلك التي تبحث في سُبُل 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 المحكمة، 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 أي وسيلة نشر، ورقيةً كانت أو إلكترونيةً، أو قُدّمت في أحد المؤتمرات العلمية، من غير المؤتمرات التي يعقدها المركز العربي للأبحاث ومعهد الدوحة للدراسات العليا، أو إلى أي جهة أخرى.

2. تشتمل المادة البحثية على العناصر التالية، وذلك كما يلي:

- العنوان باللغتين العربية والإنكليزية، وتعريف موجز بالباحث والمؤسسة العلمية التي ينتمي إليها، وبآخر إصداراته باللغتين العربية والإنكليزية.

- الملخص التنفيذي باللغتين العربية والإنكليزية (نحو 100-125 كلمة)، والكلمات المفتاحية Keywords (بعد الملخص)، ويُقدّم الملخصُ بجمل قصيرة ودقيقة وواضحة 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 التصوّر المفاهيمي وتحديد مؤشّراته الرئيسة، 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 تمّت 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 **حِكامة** بمتابعات علمية للتطورات الجارية في مجال السياسات العامة بالوطن العربي، تُنشر في صيغة "أوراق سياسات"، بحجم متوسط 3000-5000 كلمة، وتركز على التشخيص المعمق لقضية أو مشكلة بعينها، وإبراز أبعادها، مع اقتراح بدائل وتوصيات وحلول محددة تكون قابلة للتنفيذ بالنسبة إلى صنّاع القرار، وتبيّن صلاحية هذه الحلول وواقعيتها في ضوء الصورة الأكبر داخل القطاع - أو المجال - المتناول، إضافةً إلى العائد المتوقّع 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" يتمّ الاتفاق بشأنها مع هيئة تحرير الدورية.

6. في حال وجود مخططات أو أشكال أو معادلات أو رسوم بيانية أو جداول، ينبغي إرسالها بالطريقة التي اشْتُغِلَ 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 يعتّمه المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (يُنظر الجزء الخاص بأسلوب كتابة الهوامش وعرض المراجع).

8. لا تنشر الدورية مستلّاتٍ أو فصولًا من رسائل جامعية أُقرّت إلا على نحو استثنائي، وبعد أن يُعدها الباحث من جديد للنشر في الدورية. وفي هذه الحالة، على الباحث أن يشير إلى ذلك، وأن يقدّم بيانات وافية عن عنوان الأطروحة وتاريخ مناقشتها والمؤسسة التي جرت فيها المناقشة.

9. تُرفّق 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 تبأين تقارير المحكمين، فإن المادة تُحال إلى محكم مرجح 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 المحالة 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 تقدمها 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:

- السيد 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 العربيّ. 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 العربيّ"، 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)، شوهد في 2016/8/9، في: <http://www...>

ويتعين ذكر 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، شوهد في 2012/12/25، في:

<http://bit.ly/2bAw2OB>

- "معارك كسر حصار حلب وتداعياتها الميدانية والسياسية"، تقدير موقف، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات، 2016/8/10، شوهد في 2016/8/18، في: <http://bit.ly/2b3FLeD>

أخلاقيات النشر

أخلاقيات النشر في مجلات المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا

تعتمد دوريات المركز والمعهد قواعد السرية والموضوعية في عملية التحكيم، بالنسبة إلى الباحث والمحكمين على حد سواء، وتُحيل كل بحث قابل للتحكيم على محكمين معتمدين لديها من ذوي الخبرة والاختصاص الدقيق بموضوع البحث، لتقييمه وفق نقاط محددة. وفي حال تعارض التقييم بين المحكمين، تُحيل المجلة البحث على قارئ مرّجح آخر.

1. تعتمد مجلات المركز والمعهد محكمين 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. تنقيد المجلات بعدم جواز استخدام أي من أعضاء هيئتها أو المحررين المواد غير المنشورة التي يتضمنها البحث المُحال على المجلة في أبحاثهم الخاصة.
10. النسخة النهائية للبحث والتعديلات: تعرض المجلة النسخة المحررة شبه النهائية من البحث بصيغة PDF على الباحث قبل النشر. وفي هذه المرحلة، لا تُقبل أي تعديلات مهمة أو إضافات على البحث، إلا ما كان من تصحيحات أو تصويبات أو تعديلات طفيفة؛ وذلك ضمن أمد زمني وجيز جدًا تحدده 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 جزئيًا أو كليًا، سواءً باللغة العربية أو ترجمتها إلى لغات أجنبية، من دون إذن خطي صريح من المركز العربي.
12. تنقيد مجلات المركز والمعهد في نشرها لمقالات مترجمة تقيّدًا كاملاً بالحصول على إذن الدورية الأجنبية النشرة، وباحترام حقوق الملكية الفكرية.
13. المجانية. تلتزم مجلات المركز والمعهد بمجانية النشر، وتُعفي الباحثين والمؤلفين من جميع رسوم النشر.

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.

- 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 ...](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.
2. *Hikama* relies on a network of experienced, pre-selected peer reviewers who are current in their respective fields.

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

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.

(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 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

- 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 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

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.
- 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.



دعوة للكتابة

تدعو دورية **حكمة** الأكاديميين والباحثين وسائر الكتاب المهتمين بمجال الحكمة، 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 الجاد 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 طيعة 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.edu.qa



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 & Doha Institute for Graduate Studies. It 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 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.edu.qa



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 1107-2180 بيروت - لبنان

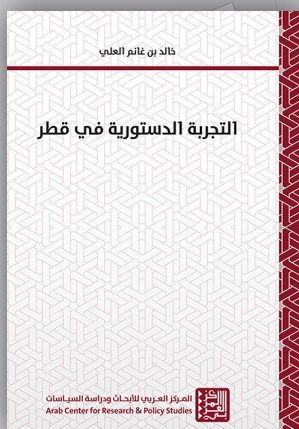
عنوان التحويل البنكي:

ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES
Qatar National Bank
Account Number: 3804002-000072- (FOR US DOLLARS)
IBAN number: LB70 0136 0000 000 3804 000072 002 (FOR US DOLLARS)
SWIFT code: QNBA LB BE

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

آراء الجرمانى

نقد مؤسسات الإعمار المجتمعي ومنظماته:
العواقب غير المرئية للحرب، الأسرة السورية نموذجًا

عمر احريشان

اللامركزية في المغرب: الأعطاب البنيوية وإكراهات التنزيل

مروة صبحي منتصر

حوكمة المناخ المتعددة المستويات وأثرها
في الاستدامة الحضرية: مدينة شنتشن الصينية نموذجًا

فراس علي القواسمي

محمد وليد المدلل

نظام الحكم المحلي الفلسطيني: سماته وتحدياته

أميرة محمد شحاتة

الأثر التنموي لحكومة الخدمات الصحية:
حالة المستشفيات الحكومية والخاصة
في مدينة الإسكندرية

محمد المساوي

الاستراتيجيات التنموية في المغرب بين مأسسة السلطة
وشخصانيتها: النموذج التنموي الجديد

دراسة مترجمة

دانييل ألين

إي غلين ويل

ترجمة: عبده موسى البرماوي

المخاطر الحقيقية للذكاء الاصطناعي التوليدي

عروض كتب

عبد الفتاح سعيد محمد

الوساطة في النزاعات في العالم العربي

هيئة التحرير

الحكومة والثقة السياسية: السعي نحو إدارة عامة إيجابية

هيئة التحرير

دليل كامبريدج للقانون والأخلاق والسياسات في مجال
الذكاء الاصطناعي

هيئة التحرير

عالم التمويل الخارجي (الأوفشور): الثروة المتخفية
والاستعمار الجديد

سعر النسخة

قطر
السعودية
الإمارات
البحرين
الكويت
عمان
مصر

30 ريالاً
30 ريالاً
30 درهماً
3 دنانير
ديناران
3 ريالات
10 جنيهاً

العراق
تونس
سورية
لبنان
الأردن
اليمن
السودان

5000 دينار
5 دنانير
200 ليرة
10000 ليرة
ديناران
400 ريال
20 جنيهاً

الجزائر
المغرب
موريتانيا
ليبيا
فلسطين
الصومال

250 ديناراً
30 درهماً
700 أوقية
5 دنانير
3 دولارات
3500 شلن

DOHA INSTITUTE
FOR GRADUATE STUDIES



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



ISSN 2708-5805



جميع الحقوق محفوظة للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا

9 772708 580009