Published by the Academic Publication Council of Kuwait University. All rights reserved.

Doi: 10.34120/0080-052-001-003

قدم في: يناير 2021

أجيز في: أغسطس 2022

The Reality of Government-NGO Partnership and its Challenges in Fragile Countries: A Case Study of Pre-Collapse Yemen

Ahmed M. Almaweri

Moosa Elayah

Bakeel Alzandani

Abstract

Objective: The study seeks to identify the efforts for building a partnership between the government and NGOs in Yemen (1990 -2014) as a vital input to strengthening governance; it also seeks to explore the underlying challenges and the most prominent opportunities in solidifying this partnership. **Methods:** The study implemented a qualitative approach based on collecting information through reviewing and analyzing available documents and literature, in addition to conducting interviews with several government officials and Yemeni NGOs. **Results:** The study found that there are many efforts made by the Yemeni government to build and strengthen the partnership with NGOs, especially after 1990. The most prominent efforts for burgeoning the partnership emerged after the events of the Arab Spring, which created more civic space for NGOs because of the international pressure. However, there were many challenges, some of which were due to the reality of both government and NGOs such as lack of professionalization and the general broken political environment. With the onset of the current war in Yemen, obviously many of these efforts have come to a halt. **Conclusion:** the previous efforts remain a basis upon which effective and constructive partnerships between the government and NGOs can be built in the future, in the context of strengthening governance in the state rebuilding at the post-conflict phase.

Keywords: Partnership, Non-governmental Organizations, Yemen.

تصدر عن مجلس النشر العلمي بجامعة الكويت - جميع الحقوق محفوظة للمجلة.

واقع وتحديات الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في الدول الهشّة: دراسة حالة اليمن ما قبل الانهيار

أحمد محمد الماوري(*)
موسى علاية العفري(**)
بكيل الزنداني(***)

ملخص

هدف الدراسة: تسعى الدراسة إلى تعرّف جهود الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في اليمن، خلال الفترة 1990-2014، كمدخل حيوي لتعزيز الحَوْكَمَة، وتعرّف العوامل التي أسهمت في التوجه نحو هذه الشراكة، وكذلك تحديد أبرز التحديات والفرص أمامها. **المنهجية:** استخدمت الدراسة منهجية نوعية تقوم على جمع المعلومات من خلال مراجعة الوثائق والأدبيات المتاحة وتحليلها، بالإضافة إلى إجراء المقابلات مع عدد من المسؤولين الحكوميين والمنظمات غير الحكومية اليمنية. **النتائج:** توصلت الدراسة إلى أن هناك جهوداً عديدة بذلتها الحكومة اليمنية لبناء وتعزيز الشراكة مع المنظمات غير الحكومية وخاصة بعد عام 1990، تمثلت في نصوص دستورية وتشريعية، وكانت الجهود الأكثر بروزاً بعد أحداث 2011، التي أوجدت مساحة مدنية أكبر للمنظمات، كما أسهمت الضغوط الدولية في مزيد من الجهود، نحو تعزيز الشراكة بين الطرفين. وعلى الرغم من تلك الجهود فقد واجهت الشراكة العديد من التحديات، بعضها يعود إلى واقع المنظمات نفسها، وبعضها الآخر يعود

(*) أستاذ مشارك في برنامج الإدارة العامة بمعهد الدوحة للدراسات العليا، لديه الاهتمامات البحثية في مجال الإصلاح المؤسسي والإداري في المنطقة العربية، وقضايا الحوكمة والشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، مدير مركز الامتياز للتدريب والاستشارات بمعهد الدوحة للدراسات العليا. Email: ahmed.amaweri@dohainstitute.edu.qa

(**) أستاذ مساعد في برنامج الإدارة العامة، متخصص في التنمية الدولية وبناء السلام ودراسة الصراعات، معهد الدوحة للدراسات العليا (قطر).
Email: moosa.elayah@dohainstitute.edu.qa

(***) أستاذ مشارك في السياسة الدولية والصراعات، قسم الشؤون الدولية بجامعة قطر.
Email: balzandani@qu.edu.qa

إلى البيئة العامة، وفي المقابل كانت هناك العديد من الفرص التي دعمت هذه الجهود. ومع دخول اليمن في حالة الحرب الحالية توقفت أغلب تلك الجهود. **الخلاصة:** تظل الجهود المبذولة سابقاً أساساً يمكن البناء عليه في المراحل المقبلة لبناء شراكة فاعلة وبنّاءة بين الطرفين، في سياق تعزيز الحَوْكَمَة في مرحلة بناء الدولة ما بعد الحرب.

المصطلحات الأساسية: الشراكة، المنظمات غير الحكومية، اليمن.

مقدمة

سعت الحكومات اليمنية المتعاقبة خلال العقود الماضية بالتنسيق مع المانحين الدوليين إلى تحقيق التنمية في مختلف المجالات، وفي سبيل ذلك عملت على وضع الخطط والإستراتيجيات، وبذلت الجهود اللازمة لتنفيذها؛ أملاً في تحقيق التنمية المنشودة التي تلبي احتياجات وتطلعات المواطنين (Elayah, 2014). وعلى الرغم من الجهود التي بذلت، فإن النتائج التي تحققت لم تكن على المستوى المطلوب،؛ فقد تراجع مستوى الخدمات من سنة إلى أخرى، كما ظهرت مؤشرات عدم الرضا الشعبي عن أداء الحكومات من حين إلى آخر، وقد أسهمت في هذا التراجع جملة من العوامل السياسية والاقتصادية والأمنية والمجتمعية؛ ومن ثم ترتب على ذلك انهيار الدولة ودخولها في أتون حروب وصراعات داخلية وخارجية منذُ عام 2015 بشكل واضح وجلي (Al-Saidi, 2020). في إطار التوجهات التنموية خلال الفترة الماضية كانت الحكومات -بالتعاون مع الجهات المانحة المتعددة الأطراف والثنائية -تحاول رسم خطط التنمية وتنفيذها عبر أجهزتها الرسمية دون إشراك حقيقي للمنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، وهو ما زاد من تدهور الأوضاع التنموية المحلية، وتشير التجارب العالمية إلى أن التنمية هي محصلة جهود تشاركية بين عدة أطراف، تتمثل أبرزها في الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية (Lewis et al., 2020). ومع تغييب هذه الأطراف عن عمليات صنع خطط التنمية الوطنية وتنفيذها وتقييمها في اليمن، فقدت الدولة فرص إنجاح جهود التنمية، وتزايدت الأعباء على كاهل الحكومات، ومع استمرار تدهور الأوضاع المحلية، خاصة مع دخول اليمن في أزمات متتالية سياسية واقتصادية وأمنية، ظهرت الحاجة إلى إشراك المنظمات غير الحكومية في تلبية احتياجات المواطنين، وسد الفراغ الذي حدث نتيجة غياب المؤسسات الرسمية وإقحامها في الصراعات السياسية؛ ومن ثم الصراعات العسكرية (Elayah, & Verkoren, 2020).

ومع استمرار المطالبة والضغط من قطاع المنظمات غير الحكومية، ودعم العديد من الفاعلين الدوليين، سعت الحكومة إلى إشراك عدد من المنظمات في بعض الأنشطة والمشاريع، غير أنها لم تكن جهوداً منظمة ومبرمجة؛ ما دفع إلى زيادة الضغط على الحكومة اليمنية لإشراك هذه المنظمات بشكل منهجي؛ واستجابة لتلك الضغوط قامت الحكومة بإعداد إطار لتنظيم الشراكة بين الطرفين ووافقت عليه رسمياً في 2013م، كما شرعت في تأسيس المجلس الأعلى للشراكة كأداة تنفيذية لتنظيم جهود الشراكة بين الطرفين بما يخدم أهداف التنمية الشاملة. وعلى الرغم من تلك الجهود، فإن الأحداث الأخيرة التي شهدها اليمن خلال عامي 2014، و2015م، قد حالت دون استكمال تنفيذ الجهود التي شُرع فيها.

في ضوء ذلك، تحاول هذه الدراسة الإجابة عن التساؤلات الآتية: ما أبرز الجهود التي بذلتها الحكومات اليمنية في سبيل تعزيز الحَوْكَمَة وخاصة من خلال بناء الشراكة مع المنظمات غير الحكومية؟ وما العوامل التي أسهمت في هذا التوجه؟ وهل كانت تلك الجهود نابعة من حاجة داخلية أو كانت نتيجة لضغوط خارجية؟ وما التحديات التي تواجه هذه الجهود؟ وما الفرص المتاحة أمام إيجاد شراكة فاعلة بين الطرفين من أجل تعزيز الحَوْكَمَة وإدارة شؤون الدولة والمجتمع؟

وتسعى الدراسة إلى تسليط الضوء على أبرز جهود الشراكة بين الحكومة اليمنية والمنظمات غير الحكومية كمدخل لتعزيز الحَوْكَمَة، وتعرّف العوامل التي أسهمت في التوجه نحو هذه الشراكة، وكذلك تحديد أبرز التحديات والفرص أمامها. وتُعَدُّ الدراسة ذاتَ أهمية علمية؛ كونها تتناول أحد أبعاد الحَوْكَمَة؛ ومن ثم تسهم في تعزيز الجانب المعرفي في مجال الحَوْكَمَة والشراكة، كما تحتل أهمية خاصة؛ كونها تتناول جهود الشراكة في اليمن، وتسلط الضوء على التحديات والفرص أمام نجاح هذه الجهود، وتُقدِّم توصيات لصانعي القرار والأطراف ذات العلاقة حول كيفية تعزيز مثل هذه الجهود؛ من أجل تعزيز الحَوْكَمَة وتحسين آلية إدارة الشؤون العامة لإعادة بناء الدولة في مرحلة ما بعد الحرب. قسمت الدراسة إلى خمسة محاور؛ الأول: يتضمن مَدخلاً نظرياً حول موضوع الدراسة. والثاني: يُقَدِّم نبذة عن المنظمات غير الحكومية اليمنية. والمحور الثالث: يعرض أبرز جهود الشراكة بين الطرفين. ويتناول المحور الرابع: منهاجية الدراسة وأدواتها. أما المحور الخامس؛ فيتناول عرض النتائج وتحليلها. ثم خاتمة توجز أهم النتائج والتوصيات.

أولاً: الإطار النظري والمفاهيمي

على الرغم من أن واقع المنظمات غير الحكومية بعيد كل البعد عن كونه جديداً أو أن له مفهوماً جديداً، يرى ديفيد لويس (Lewis, et al., 2020) أن المنظمات غير الحكومية أو القطاع الثالث أصبحت في السنوات الأخيرة من الجهات الفاعلة والبارزة في رسم السياسة العامة وتنفيذها على المستويات المحلية والوطنية والعالمية، وكانت هذه التحولات ضمن موجة الحَوْكَمَة التي مثلت البعد التنظيري للشراكات بين القطاع الأول أو الحكومي، والقطاع الثاني وهو القطاع الخاص، والقطاع الثالث وهو قطاع المنظمات غير الحكومية (Elayah, 2014). وتباينت تعريفات حَوْكَمَة الدولة تبعاً لاحتياجاتها، وتشمل العناصر التي تتضمنها الحَوْكَمَة، ولكن هناك ثلاثة عناصر أساسية تتمحور معظم التعاريف حولها، وهي أن الحَوْكَمَة تعني إدارة الشؤون العامة من خلال العديد من الجهات التشاركية، المنظمات الحكومية، منظمات الأعمال أو القطاع الخاص، المنظمات الخاصة وغير الحكومية. وتُعد عملية صُنع السياسات وتنفيذها في ظل الحَوْكَمَة عملية تفاوضية بين مختلف الجهات الفاعلة في المجتمع وأدوار المنظمات العامة التي تُمارَس في إطار العديد من الهياكل؛ مثل الهيكل المؤسسي للدولة، والبنية الاجتماعية، والبنية الاقتصادية وما إلى ذلك. في واقع الحَوْكَمَة الرشيدة، فإن المواطنين يعبرون عن مطالبهم وتطلعاتهم من خلال منظمات المصالح المختلفة، أو عن طريق المبادرات الشعبية والاجتماعية، أو المنظمات غير الحكومية (Fukuyama, 2013; Lee, 2003; Mkhize et al., 2020).

في الآونة الأخيرة، وبسبب هذا الدور المتزايد للمنظمات غير الحكومية، أصبحت العديد من الحكومات في بلدان الشمال والجنوب تعترف بها شريكة في التنمية، وتعتمد عليها في تنفيذ بعض المشاريع، بدلاً من الاعتماد على الجهات الحكومية فقط من جهة، والكيانات الخاصة الساعية إلى الربح من جهة أخرى (Lewis, D. 2003). وظهرت دعوات لتأسيس المزيد والمزيد من المنظمات غير الحكومية من قِبل المواطنين والحكومات والمانحين؛ كونها أصبحت واقعاً جديداً للشراكة والبديلة لنظرية وممارسة عمليات التنمية، وهذا أسهم بشكل درامي في التوسع في مظاهر هذه المنظمات وصورها (Götz, 2008). وقد يستخدم علماء مختلفون يعملون في مجال البحث نفسه معايير مختلفة لتصنيف المنظمات غير الحكومية وفقاً لأوجه التشابه وغير ذلك. وقد نجم عن ذلك العديد من التسميات والفئات المعرفية للمنظمات غير الحكومية؛ مثل: المنظمات غير الربحية (NPO)، منظمة تطوعية

عامة (PVO)، أو منظمة عضوية (MO)، منظمة ذات جذور (GRO)، منظمة شعبية (PO)، منظمة الخدمة المدنية (CSO)، منظمة القطاع الثالث (TSO)، منظمة التنمية غير الحكومية (NGDO)، مؤسسة خيرية (CO)، منظمة مجتمعية (CBO)، منظمة خاصة (PO)، منظمة المجتمع المدني (CSO)، مقاول الخدمة العامة (PSC)، مؤسسة غير حكومية (NGI)، منظمة شبه غير حكومية (QUANGO). وهو ما يظهر التداخل والتعارض بين هذه المفاهيم، وكذلك الارتباك المفاهيمي (Ebrahim, 2005). نتيجة لذلك، قد يحدث نوع من اللبس بين الباحثين عندما يتحدث أحدهم عن «منظمة غير حكومية» (NGO)، في حين يتحدث آخر عن المنظمة الشعبية «Grassroots Organization» (GRO)، ويتحدث ثالث عن قطاع خاص تطوعي «Private Voluntary»، أو منظمة غير ربحية (NPO) (Sama, 2009). وما يهم توضيحه أنه عند استخدام مصطلح «غير حكومية» أو «منظمة غير حكومية» (NGO)، يكون التركيز الرئيس على الفرق بين القطاعين الحكومي وغير الحكومي. بعبارات مبسطة، هذا يعني أننا نناقش وجود هيئة «غير حكومية» أو إدارة غير حكومية من خلال تحليل منظمات منفصلة عن الوكالات الحكومية أو الحكومة نفسها، لها طبيعتها الحوكمية والبنية الإدارية الملموسة من كيان مادي وبشري، والإدارة الخاصة والحكم الذاتي بعيداً عن الدولة، وكذلك لها الصفة غير الربحية، ولها صفة التطوع؛ حيث تعتمد في إدارتها وتقديم الخدمات على أنشطة تطوعية واضحة (الكمالي وعلاية. 2020).

تقوم المنظمات غير الحكومية بأدوار وممارسات تنموية متنوعة، يمكن تصنيفها بشكل عام في ثلاث مجموعات رئيسة متداخلة، وهي: (المنفذ) تعبئة الموارد وتوفير السلع والخدمات كجزء من برامجها أو برامج الحكومة أو الجهات المانحة. و(المحفزة) القدرة على الإلهام والتغيير الإنمائي وبناء رأس المال الاجتماعي (Fowler, 2013). و(الشريك) في الأنشطة المشتركة بين المنظمات غير الحكومية والحكومة والجهات المانحة والقطاع الخاص، خصوصاً في رسم السياسات العامة وتنفيذها. وتغطي أنشطة المنظمات غير الحكومية العديد من المهام الحيوية، وتشمل: البرامج والمشاريع التي تنشئها المنظمات غير الحكومية، الخدمات للأفراد (مثل الرعاية الصحية، أو الائتمان، أو الإرشاد الزراعي، أو المشورة القانونية، أو الإنقاذ في حالة الطوارئ). وكذلك العمل مباشرة مع المجتمعات التي لا توجد فيها خدمات، أو التي تكون الخدمات فيها غير كافية. وفي الوقت الطبيعي اختارت العديد من المنظمات غير الحكومية هذا العمل بالتعاون مع الحكومة لتعزيز تقديم الخدمات بشكل عام

ضمن السياسات العامة للدول؛ حيث هدفت إلى تنمية التعاقد الذي تشارك فيه المنظمات غير الحكومية، من قِبل الحكومة أو الجهات المانحة، لتنفيذها مهامّ محددة مقابل أجر (Barr et al., 2005). وفي إطار المنظمات غير الحكومية الفاعلة، هناك حُجج لدعم مزايا المنظمات غير الحكومية مقارنة بغيرها كما ذكرها لويس (Lewis et al., 2020) وهي : أولاً؛ الحُجة الاجتماعية التي تتمثل في أن المنظمات غير الحكومية لها القدرة على الوصول للطبقات الاجتماعية والأسر ومشاركتهم، وهي الفئات التي قد لا يتمكن القطاع العام من الوصول إليها؛ وذلك بسبب نقص الموارد لدى القطاع العام، وتواجه مشكلات للوصول الاجتماعي والثقافي، كما أن القرارات تتأثر بمصالح النخب. ثانياً: الحُجة الاقتصادية، وتعتمد على مفهوم الكفاءة باعتبار المنظمات غير الحكومية تتمتع بكفاءة وجودة أعلى في تقديم الخدمات من القطاع العام من حيث التكلفة. بينما الحُجة السياسية تقوم على أن القطاع العام متعرض للتأثر بالتقلبات السياسية، وهو الأمر الذي تُعتبر المنظمات غير الحكومية في مأمن منه؛ كونها تؤدي وظائف الدولة، من تقديم الخدمات وغيرها في حالة انهيار الدولة جزئياً أو كلياً.

فالمنظمات غير الحكومية وُجدت لتؤدي دوراً في خدمة المجتمع، عندما لا تستطيع الحكومة أو السوق توفير الخدمات العامة للجميع، أو خدمة المصالح العامة للجميع. بصورة مماثلة، وفشل الدولة يخلق وضعاً تظهر فيه المنظمات غير الحكومية كاستجابات مبتكرة لأنواع مختلفة من المشكلات. خصوصاً، أن المنظمات غير الحكومية لا تسعى للحصول على أرباح مقابل خدماتها، وتنفذ مشاريعها بتكاليف عمالة أقل من رواد الأعمال؛ لأنها تعتمد على مدخلات محلية طوعية لا تشمل تكاليف المعاملات (Bebbington et Al., 2013). وبناءً على هذا النوع من الحُجج؛ فإن الإخفاقات البسيطة في المشاريع التي تقودها المنظمات غير الحكومية مقارنةً بتلك الحكومية قد تناقصت وأنتجت عواقب أقل على الاقتصاد ككل؛ إذ يتم تنفيذ جميع المشاريع التي تقودها المنظمات غير الحكومية تقريباً على المستوى الجزئي. على العكس من ذلك، في حالة فشل الحكومة أو السوق؛ فإن الطلب غير المشْبَع على السلع العامة الذي خلّفه هذا الفشل يجذب ظهور المنظمات غير الحكومية. لذلك يمكن للمنظمات غير الحكومية تلبية الاحتياجات غير المشْبَعة؛ مثل الرعاية الصحية أو العمل الاجتماعي أو الخدمات التعليمية وغيرها. وتُظهر التجارب أنه كلما كان المجتمع غير متجانس، أصبح أكثر ملاءمة لإنشاء العديد من المنظمات غير الحكومية (Trefon, 2004).

وفقاً لنظرية فشل العقد، عندما تواجه الحكومات صعوبات في متابعة العقود، فإنها تلجأ إلى العثور على وكلاء موثوق بهم من المنظمات غير الحكومية؛ لأن هذه المنظمات غير الحكومية يمكن أن تكون أكثر جدارة بالثقة كمقاولين بين الناس ورجال الأعمال؛ لأن رواد الأعمال يمكن أن يستفيدوا بشكل غير ضروري من جهل الناس لتحقيق الربح (Mitchell et al., 2020). ويمكن أن تبرز المنظمات غير الحكومية في حالة فشل السوق؛ لأن الأسواق تميل إلى أن تكون عرضة للفشل في البلدان النامية. في مثل هذه الحالات، يمكن أن تظهر المنظمات غير الحكومية؛ لأن الناس يثقون بها أكثر من الكيانات التي تُدرّ أرباحاً. كما أن المنظمات غير الحكومية يمكن أن تلعب دور الوسطاء المحليين، من خلال تعبئة الناس للمشاركة في المشاريع التي بدأتها الحكومة، ويمكن أن تكون فعالة بشكل كبير كوسطاء لتقديم الخدمات للأشخاص المحرومين في المجتمع. في هذا الصدد، يمكن اعتبار المنظمات غير الحكومية مؤسسات بديلة؛ حيث يتم من خلالها تقديم خدمة أفضل للمحرومين من الخدمات التقليدية. والمنظمات غير الحكومية تحاول تحفيز مشاركة المحرومين، وهي قادرة على الوصول إلى طبقات المجتمع التي يتم تجاوزها من خلال أنظمة تقديم الخدمات العامة (Bebbington et al., 2013).

وفقاً لنظرية الشراكة أو الاعتماد المتبادل، يمكن أن تكون العلاقة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية «متضاربة»، أو «يعتمد بعضها على بعض»، أو «شراكة». وإذا كان عليهم تبادل الخبرات والموارد والمعارف، فقد تكون علاقة يكمل بعضها بعضاً. في ظل هذه الترتيبات، فإن «نظرية إمكانية الترابط» أو «نظرية الشراكة» تفسر ظهور المنظمات غير الحكومية كشركاء سياسيين للحكومة. والمنظمات غير الحكومية محصنة نسبياً من المناورات السياسية، في حين أن السياسات والوكالات الحكومية عرضة للتغيير غير المتوقع. فضلاً عن ذلك، يجوز للحكومة تسييس خدماتها إذا اعتبرنا أن تلك الخدمات سياسية في إطار التوجهات العالمية، وباستخدام المنظمات غير الحكومية كمشغلين محليين ودوليين، يمكن معالجة مشكلات التسييس أو الأجندة الخفية بشكل أفضل، ولكن يُعتقد أن المنظمات غير الحكومية أكثر موثوقية وأقل توجيهاً بالاعتبارات السياسية (Hond et al., 2015).

عُرفت «الشراكة» من قِبل كثير من الباحثين والعلماء (Bano, 2019; Sinh, 2002; Coston, 1998) على أنها مفهوم يتم نشره حالياً فيما يتعلق بالعلاقات بين المنظمات غير الحكومية والمؤسسات والجهات الفاعلة الأخرى، كما ذكرنا سابقاً، وقد تتمثل

الشراكات بين المنظمات غير الحكومية والحكومات، وبين المنظمات التنموية وقطاع الأعمال، وبين الدول الفقيرة والدول الغنية، وبين المنظمات غير الحكومية الشمالية والجنوبية. ومن المهم للمنظمات غير الحكومية أن تنظر إلى الشراكة كعملية تحتاج إلى إعادة صياغة باستمرار في ضوء التجربة المستمرة التي قد ينتج عنها نتائج، بعضها مُجدٍ وبعضها الآخر بلا جدوى، هذه الشراكات متنوعة ومتأثرة بالعوامل الخارجية، وقد تتأثر بشدة بالدعم أو العائق من قِبل الحكومات، ولا سيما تلك المنظمات غير الحكومية التي تعمل في مناطق الدول غير المستقرة سياسياً، وفي ظروف تشغيل سياسية وأمنية صعبة من حيث الوصول إلى المجتمعات، والأخطار الممكنة التي قد تواجه الموظفين والمشكلات في الحصول على معلومات دقيقة (Brinkerhoff, 2003). ومن ثم في واقع الدول الهشّة سينعكس ذلك على عملية الشراكة؛ فقد لا تساعد على بناء روابط مستدامة بين المنظمات غير الحكومية والجهات الفاعلة الأخرى في المجتمع، من حكومات وقطاع خاص وغيرها من الأطراف الحوكمية (Abramov, 2009)، والاتجاه المتزايد للمنظمات غير الحكومية هو العمل مع الحكومة والجهات المانحة والقطاع الخاص في الأنشطة المشتركة، وعن العلاقات المعقدة التي نشأت بين المنظمات غير الحكومية؛ فإن الشراكة تصبح تحدياً لهذه المنظمات؛ بسبب التركيز على بناء علاقات شراكة هادفة وتجنب التبعية والاستقطاب بينها وبين الجهات الحاكمة والمتصارعة في بعض الحالات (Banks et al., 2015). ويدور جدال حول تقديم المساعدات الخارجية في السياقات الهشّة التي تشكل أيضاً مجموعة معقدة من تحديات العلاقات للمنظمات غير الحكومية؛ فواقع الشراكة يشمل أيضاً الحاجة إلى المنظمات غير الحكومية لتحقيق التوازن في المساءلة بين مجموعة من أصحاب المصلحة المتصارعين، في المجتمع المحلي، والعملاء حتى الممولين، والحكومات الرسمية، والنقص الملحوظ في الموارد البشرية والمادية أصبح مسألة مقيّدة بشكل رئيس للشراكات بين المنظمات غير الحكومية والأطراف الأخرى (Yaziji& Doh, 2009).

إن إدارة الشراكات تحدٍّ لإدارة المنظمات غير الحكومية مع أصحاب المصلحة الآخرين وليس الجانب الحكومي فقط؛ كونها ليست كيانات مغلقة ضمن حدود واضحة، ولكنها جزء من «الأنظمة المفتوحة» الأوسع في الدول المختلفة. هذا يجعل المنظمات غير الحكومية تعتمد بشكل كبير على الأحداث والموارد الموجودة في بيئتها، ولكنه في المقابل يمنح المنظمات غير الحكومية أيضاً إمكانية التأثير في تلك

البيئة (Yemini & Sagie, 2015). فعادة ما تبدأ المنظمات غير الحكومية كمنظمات صغيرة الحجم تعمل في نطاق محدود، وتصبح إدارة العلاقات أكثر حيوية إذا كانت ترغب في تعميق تأثيرها وفعاليتها من خلال التوسيع. هذه العلاقات تتأثر بعوامل متعددة: العوامل الداخلية التي يمكن التحكم فيها إلى حد كبير؛ مثل التوظيف، الميزانية، التخطيط لأنشطة محددة، تحديد الأهداف أو اختيار بنى المنظمة وهياكلها (Lewis et al., 2020). العلاقات الأوسع للمنظمات غير الحكومية، التي يمكن أن تتأثر أو تتغير من خلال عمليات الإقناع والضغط والتعاون. وتشمل هذه، على سبيل المثال، عناصر سياسة الحكومة، أنشطة المانح الدولي أو جدول أعمال اجتماع قمة للأمم المتحدة (Mitlin et. Al., 2007). كما تتضمن عناصر؛ مثل: الهياكل السياسية الأوسع، ونظام الاقتصاد الكلي، والبيئة التكنولوجية والأبعاد الدولية. وتكمن قيمة هذا الإطار في أنه يوضح الطرق التي تعمل بها إدارة المنظمات غير الحكومية الإستراتيجية والمرنة؛ كونها مزيجاً من العمل الهادف لدعم التنمية، والحاجة إلى أن تكون سريعة الاستجابة للفرص والقيود التي تظهر في بيئة أوسع. والمنظمات غير الحكومية ليست بمعزل وإنما تتأثر وتؤثر بشكل كبير بالبيئة المحيطة بها؛ حيث يندرج عملها ووجودها تحت علاقات لابد من فهمها وأخذها بعين الاعتبار، وفهم أغراضها وطبيعتها. ويعتمد نجاح أو فشل أي منظمة غير حكومية إلى حد كبير على قدرتها على التأثير في بيئتها، وتقدير البيئة الخارجية بالشكل الصحيح (Lewis, 2010).

مثلث الدولة وقطاع الأعمال والمجتمع المدني منظومة مفيدة لفهم إدارة علاقات المنظمات غير الحكومية، من خلال دراسة علاقة المنظمات غير الحكومية بالمجتمعات وعلاقة المنظمات غير الحكومية مع الحكومة، وأخيراً علاقة المنظمات غير الحكومية مع قطاع الأعمال. وتزايد أعداد المنظمات غير الحكومية وحجمها يستدعي حاجتها إلى التنسيق بعضها مع بعض بشكل أكثر فعالية. في واقع الشراكة بين المنظمات غير الحكومية والمؤسسات الحكومية والقطاع الخاص تصبح المناقشة حول بيئة ونشاط تنمية المنظمات غير الحكومية من عدة نواح. أولاً: يُعد السياق التشاركي الذي تعمل فيه المنظمات غير الحكومية جانباً حاسماً فًي ذلك التميز أو الاختلاف؛ حيث تعمل العديد من المنظمات غير الحكومية في أماكن غير مستقرة أو محفوفة بالمخاطر أو مناطق معرضة للنزاع، أو تعمل جنباً إلى جنب مع الدول النائية أو «الفاشلة» التي قد

ترى وجودها مريباً. يشمل السياق أيضاً الأبعاد الثقافية للإدارة التشاركية؛ حيث تعمل العديد من المنظمات غير الحكومية مع مجتمعات مختلفة تماماً عنها، وبذلك يعمل عدد كبير من الموظفين من مجموعة واسعة من الخلفيات المتعددة في هذه المنظمات. يشمل السياق أيضاً صناعة وتقديم المساعدات وممارساتها المتغيرة، كما يشمل البيئات السياسية والجغرافية غير المستقرة التي تعمل فيها المنظمات غير الحكومية. ثانياً: من الضروري لبحث واقع الشراكة فحص وفهم مهام التطوير التي يتعين القيام بها وإدارتها، ويمكن تقسيمها إلى ثلاثة مجالات مترابطة للإدارة، تتمثل في: (أ) الأنشطة التي تقوم بها منظمة التنمية غير الحكومية. (ب) العلاقات التي تسعى إلى الحفاظ عليها. (ج) الهياكل والعمليات الداخلية للمنظمة نفسها (Lewis et al., 2020).

ثانياً: نبذة عن المنظمات غير الحكومية في اليمن

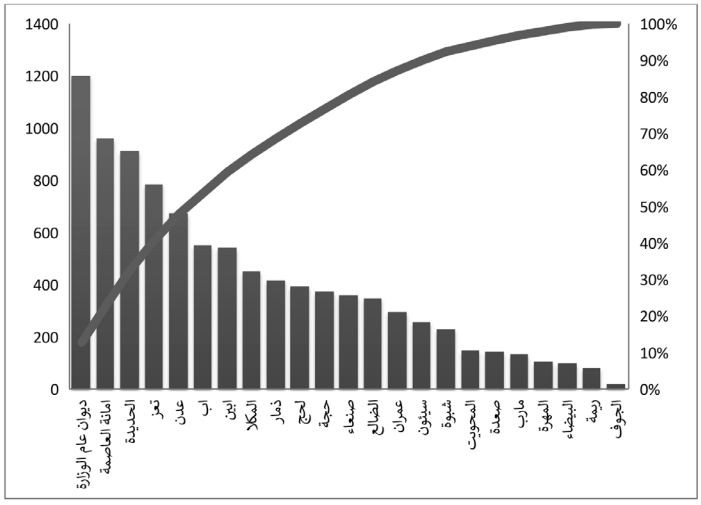
عَرَف اليمن منذ أمدٍ بعيدٍ أشكالاً متنوعة من العمل الجماعي الإنساني الخيري المتجذر في تراث المجتمع وثقافته، تجسدت صور هذا التعاون في العديد من الأعمال؛ مثل: إنشاء السدود، الصهاريج، المساجد، تقديم العون للأسر الفقيرة، بناء المنازل، ومثلت هذه الجهود المبكرة النواة الأولى للعمل الاجتماعي الحديث (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، 2004). وعلى الرغم من هذه الجهود المبكرة، فإن العمل الاجتماعي التعاوني المنظم في اليمن لم يظهر إلا مع بداية القرن العشرين. وقد مرت عملية نشوء وتطور المنظمات غير الحكومية في اليمن بعدة مراحل (World Bank, 2013): فخلال مرحلة الاستعمار لجنوب اليمن، ظهرت مع مطلع القرن العشرين العديد من المنظمات غير الحكومية كإحدى آليات المعارضة للاستعمار البريطاني في الجنوب، وكذلك الحال للحكم الإمامي في الشمال، وتوصيل صوتها إلى المجتمع، إضافة إلى الأهداف التعاونية الأخرى لها، وتم إنشاء العشرات من الجمعيات والمنظمات والنوادي والاتحادات، وارتبط عملها بمستوى الوعي التقليدي السائد آنذاك. وفي مرحلة ما بعد الاستقلال في ستينيات القرن العشرين، تولت الدولة التي كانت حينذاك حديثة النشأة قيادة عملية التحديث والتنمية بعد الاستقلال، وكان لها دورٌ بارزٌ في دعم وتكوين المنظمات غير الحكومية في ظل نظامين سياسيين مختلفين لدولتي شطري اليمن في تلك الفترة، وكان لهما أساليب متعددة في التعامل مع هذه المنظمات وربطها بمؤسسات الدولة الرسمية. وقد شهد اليمن-في الشطر

الشمالي آنذاك- ممارسة فاعلة في العمل التعاوني والأهلي سُمي بالتعاونيات التي أسست في مطلع السبعينيات من القرن العشرين، وقد كان لهذه الهيئات إسهامٌ متميزٌ في مجال التنمية المحلية.

أما مرحلة ما بعد الوحدة اليمنية 1990؛ فقد اتسمت بالتحول نحو الديموقراطية والتعددية السياسية والحزبية، وأعطت التشريعات الحق للمواطنين في تنظيم أنفسهم في مؤسسات سياسية واجتماعية واقتصادية وثقافية مستقلة عن الحكومة، ما وفر مناخاً مشجعاً لتأسيس العديد من المنظمات غير الحكومية، تزامن ذلك مع تنامي الدعم الدولي للمنظمات غير الحكومية؛ مما أدى إلى إنشاء المزيد من المنظمات غير الحكومية، وصل في عام 2011 إلى (8317) منظمة مسجلة رسمياً (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، 2011). وفي مرحلة ما بعد ثورة الشباب 2011، يرى البعض أنها تمثل المرحلة الرابعة لتطور المنظمات غير الحكومية (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2013)؛ حيث أتيحت الفرصة لمجال أوسع في عمل المنظمات، وخفّت القيود التي كانت تعوق تأسيسها، وبدأت تؤدي دوراً أكبر إلى جانب الحكومة في مجالات عدة. فمع دخول اليمن في المرحلة الانتقالية حظيت المنظمات غير الحكومية بفرصة غير مسبوقة لتقوم بدور كشريك فاعل مع الحكومة في التنمية الشاملة، وخاصة مع انعقاد مؤتمر المانحين في الرياض في سبتمبر 2012، والتزام الحكومة اليمنية بتبني إطار للشراكة مع المنظمات غير الحكومية، والدعم الكبير الذي حظيت به هذه المنظمات من المنظمات الدولية (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، 2012)، إضافة إلى انعقاد مؤتمر الحوار الوطني بصنعاء ومشاركة عدد من المنظمات غير الحكومية في مجريات الحوار لرسم ملامح مستقبل اليمن للمرحلة القادمة. ومع نهاية عام 2014 تشير الإحصاءات إلى أن عدد المنظمات المسجلة رسمياً قد وصل إلى (9463) منظمة (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، 2014)، إضافة إلى هذا الرقم تشير بعض الدراسات إلى أن هناك ما يقرب من (4000) منظمة غير مسجلة لدى الوزارة (World Bank, 2014). وقد توزعت المنظمات المسجلة رسمياً على محافظات الجمهورية بنسب متفاوتة، وذلك على النحو الموضح في الشكل الآتي:

شكل1

نسبة توزيع المنظمات غير الحكومية المسجلة رسمياً في اليمن بحسب المحافظات حتى 2014



يتضح من شكل 1 أن أغلب المنظمات قد تركزت في أمانة العاصمة وعددٍ من المدن الرئيسة، وخاصة حضرموت وتعز وعدن والحديدة، ويمكن إعادة ذلك إلى رغبة أغلب المنظمات في العمل في العاصمة باعتبارها مركز الأنشطة الرئيسة في البلد إضافة إلى قربها من مراكز صنع القرار والمانحين، مقارنة بالمنظمات التي تنشأ في المحافظات الأخرى.

ويلاحظ أيضاً قِدم بيانات عدد كبير من المنظمات غير الحكومية وصعوبة التواصل معها؛ نتيجة ضعف آلية المتابعة والتنسيق بين الجهات المختصة في الحكومة اليمنية والمنظمات غير الحكومية ذاتها. في إطار الأدبيات المتاحة هناك ضعف في التمويل المالي الحكومي لهذه المنظمات (Elayah, & Verkoren, 2020)، وعدم كفايته لمواجهة الحاجات الأساسية لاستمرار عمل المنظمات، إضافة إلى غياب الشفافية في معايير مَنْحِ الدعم، كما أن هذا الدعم تم إيقافه عن المنظمات التي أسست بعد 2011 (World Bank, 2013; Yamouri, 2014). وعلى الرغم من عدم وجود تصنيف واضح ودقيق لمجال عمل المنظمات في الوثائق الرسمية، فإن الأدبيات أظهرت تعدد مجالات عمل المنظمات غير الحكومية في اليمن، وهي تعمل في عددٍ من المجالات، منها: تخفيف الفقر، التعليم، النوع الاجتماعي وتمكين المرأة، حقوق الإنسان، المناصرة، الحَوْكَمَة وسيادة القانون، الصحة والتغذية، بناء السلام، الحد

من الأزمات والكوارث، البيئة، تنمية المناطق الحضرية والمناطق الريفية، التمويل الأصغر، ذَوُو الاحتياجات الخاصة، الهجرة والنازحون، وغيرها (Yamouri, 2014).

وعلى الرغم من وجود العديد من المنظمات العاملة على الساحة الوطنية، فإن التحليل العام لوضع هذه المنظمات، يبين أنها تعاني من جوانب ضعف عديدة (البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، 2013)؛ إذ تعاني أغلب المنظمات من: ضَعْف الحَوْكَمَة الداخلية، وغياب الشفافية والمساءلة والإجراءات الإدارية والمالية المناسبة، وضعف الممارسة الديموقراطية، وشُحّ الموارد المالية الذاتية، والاعتماد إلى حد كبير على دعم المانحين؛ وهو ما أدى إلى غياب التوجه الإستراتيجي في عمل معظم المنظمات، وتعديل أولوياتها ومجالات عملها بما يتوافق مع أولويات المانحين واتسامه بالموسمية، وضعف مستوى المهارات لدى العاملين في أغلب هذه المنظمات، وكذلك يوجد دَوَران وظيفي مرتفع، وخروج عدد كبير من الموظفين المؤهلين والمتطوعين من هذه المنظمات، لاسيما مع تدني مستوى الأجور فيها؛ ما أثر سلباً على مستوى أداء كثير منها، بالإضافة إلى ضعف مستوى الثقة وضعف مستوى التعاون والتكامل والتشبيك فيما بينها، خاصة في ظل الولاء السياسي والقبلي والديني لعدد منها؛ الأمر الذي يؤثر سلباً على إمكانية تبادل المعلومات ويعوق جهود التنسيق (Elayah & Verkoren, 2020).

وعلى الرغم من نقاط الضعف التي تعانيها كثير من المنظمات فإن هناك عدداً من جوانب القوة التي تتمتع بها هذه المنظمات، منها: التنوع في مجالات عملها، حيث أصبحت المنظمات تعمل في مجالات عديدة، إضافة إلى انتشارها في مختلف المحافظات، ومنها المناطق النائية؛ ما مكنها من الوصول إلى الفئات المستهدفة بسهولة، وخلق علاقة جيدة مع الفئات المستهدفة، أدى ذلك إلى تحسن صورة عدد من المنظمات لدى المجتمع من خلال الخدمات التي تقدمها، والجهود التي تبذلها لخدمة المواطنين في الواقع العملي، وخاصة مع تراجع دور الحكومة في تقديم الخدمات في السنوات الماضية، في ظل تزايد الأزمات السياسية والاقتصادية والأمنية التي عانى منها اليمن. وتَمتّع المنظمات غير الحكومية اليمنية بعد الربيع العربي بقيادات شابة، وبصفة خاصة من النساء، وهو ما يعكس تحولاً في اتجاهات المجتمع نحو مشاركة المرأة في العمل المجتمعي وخاصة في المدن. سهولة ومرونة اتخاذ القرار، مقارنة بالإجراءات التي تتم في الأجهزة الحكومية. إضافة إلى توجه كبير من قِبل الشباب للتطوع في تلك المنظمات؛ ما يمكنها من القيام بأنشطتها وأدوارها بتكلفة أقل. كما أن مشاركة عدد من المنظمات غير الحكومية في مشاريع

البناء المؤسسي بصورة ذاتية أو من خلال دعم الجهات الخارجية أو ما يسمى بالمانحين الثنائيين أو متعددي الأطراف وكذلك المنظمات غير الحكومية الدولية المانحة، قد أسهم في اكتساب قياداتها وموظفيها المهارات الأساسية اللازمة لقيام هذه المنظمات بأدوارها المجتمعية بشكل أفضل (Alqatabry & Butcher, 2020).

ثالثاً: أبرز جهود بناء الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في اليمن

مثلت قضايا التنمية الشاملة محور اهتمام الحكومات اليمنية المتعاقبة منذ إعادة تحقيق الوحدة اليمنية في عام 1990؛ إذ شرعت في تبني العديد من الخطط التنموية في مختلف المجالات، وقد اعتمدت الحكومات على المؤسسات العامة في إعداد خطط التنمية وتنفيذها دون إشراك حقيقي للأطراف ذات العلاقة من شركاء التنمية من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. ومع عجز المؤسسات الرسمية في تلبية احتياجات المواطنين المتزايدة، ظهرت الحاجة الماسة إلى إشراك القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية في الجهود المبذولة لتحقيق التنمية الشاملة، وقد أعلنت الحكومة في أكثر من مناسبة أهمية الشراكة مع المنظمات، ونصت التشريعات والعديد من برامج الحكومات والخطط على ضرورة تبني الشراكة. وبُذلت جهود عدة لبناء الشراكة مع المنظمات غير الحكومية؛ فعلى سبيل المثال، وفي سياق ضغط المانحين، أُشرك عدد من المنظمات في صياغة مجموعة من السياسات والإستراتيجيات والخطط الوطنية (جمعية رعاية الأسرة اليمنية، و UNFPA، 2013)، أبرزها: السياسة الوطنية للسكان، والإستراتيجية الوطنية للصحة الإنجابية، والإستراتيجيات ذات العلاقة بالتعليم، سواء تلك المتعلقة بإستراتيجية التعليم الأساسي أو إستراتيجية محو الأمية، والسياسات والإستراتيجيات المعنية بالطفولة والشباب، وإستراتيجية التخفيف من الفقر.

وعلى مستوى السلطة المحلية، تضمنت الرؤية الإستراتيجية للحكم المحلي المعتمدة في 2008 (وزارة الإدارة المحلية، 2008)، عدداً من المبادئ العامة التي يقوم عليها الحكم المحلي في اليمن، جاء في مقدمتها ترسيخ الديموقراطية وتعزيز المشاركة المجتمعية في إدارة الشأن المحلي، التي تتحقق من خلال جملة من الآليات، منها مَنْحُ وحدات الحكم المحلي الحق في إقامة وتطوير الشراكة مع جميع العناصر الفاعلة في المجتمع المدني، ولاسيما المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص وغيرهما، مع تحديد الأشكال المختلفة لهذه الشراكة.

كما صدر قرار مجلس الوزراء رقم (314) لعام 2010 بشأن إشراك المنظمات غير الحكومية في عملية التقييم والمتابعة لخطة التنمية، وهو ما وفر أرضية مناسبة لتعزيز وتأطير مشاركة المنظمات غير الحكومية في عملية مراقبة التنمية وتقييمها. وخُصص فصل خاص بالمجتمع المدني في الخطة الخمسية الرابعة 2011-2015م؛ تجسيداً لتوجهات الدولة بضرورة تعزيز الشراكة التنموية مع المنظمات غير الحكومية للوصول إلى نظام متكامل للمشاركة المجتمعية في الأنشطة التنموية المختلفة ذاتها.

وعلى الرغم من تلك الجهود فإن الشراكة بين الطرفين ظلت محدودة ولم تَرْقَ إلى مستوى الشراكة الوطنية الفعالة، وهو ما أكدته الحكومة اليمنية في مؤتمر المانحين في الرياض في سبتمبر 2012؛ إذ أشارت إلى أن الدور الذي يؤديه شركاء التنمية في تحريك عجلة النمو الاقتصادي والتنموي كان محدوداً؛ الأمر الذي يتطلب وجود سياسات وآليات تنفيذية فاعلة، تعمل على تعزيز جوانب الشراكة التنموية بين كل من الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمانحين، وبصورة تمكنهم من المشاركة بفعالية مع الحكومة في رسم السياسات التنموية، وتحديد خيارات وآليات العمل المشتركة اللازمة لتفعيل العمل التنموي (وزارة التخطيط والتعاون الدولي، سبتمبر، 2012).

وبعد أحداث 2011 في اليمن، نصت الآلية التنفيذية المزمنة للمبادرة الخليجية لحل الأزمة اليمنية الموقع عليها في الرياض في 23 نوفمبر 2011م على أنه مع بداية المرحلة الانتقالية الثانية يدعو الرئيس المنتخب وحكومة الوفاق الوطني إلى عقد مؤتمر حوار وطني شامل لكل القوى والفعاليات السياسية وممثلين عن المجتمع المدني (المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية، 2011). وأكدت حكومة الوفاق الوطني المشكلة في ديسمبر 2012 في برنامجها في المحور الثاني: قطاع الحكم الرشيد، البند 12 بعنوان: «الأحزاب السياسية والمنظمات غير الحكومية» على أن الحكومة ستعمل على: «تفعيل دورها من أجل المشاركة الحقيقية في إدارة التنمية والعمل السياسي، بما يحقق الأهداف المرجوة منها في إدارة التنمية مستقبلاً، وذلك من خلال دعم توجه المنظمات غير الحكومية نحو تقديم الخدمات الاجتماعية، والإنتاج الاقتصادي (المبني أساساً على شكل تعاونيات)، والمشاركة في العملية الديمقراطية، وحماية حقوق الإنسان» (برنامج حكومة الوفاق الوطني، 2012).

وقد مثل مؤتمر الحوار الوطني محطة أخرى في دعم جهود الشراكة؛ إذ مُثّلت منظمات المجتمع المدني في فعاليات مؤتمر الحوار الوطني الشامل الذي انعقد في

صنعاء 2013، ويمكن توضيح مشاركة المنظمات غير الحكومية في مؤتمر الحوار من خلال تتبع مشاركتهم في اللجان المختلفة (قرار رئيس الجمهورية رقم (30)، 2012). ومع انتهاء مؤتمر الحوار الوطني، تضمنت خمسة من تقارير فرق الحوار الوطني العديد من القرارات حول المنظمات غير الحكومية، وهذه التقارير هي: تقرير فريق بناء الدولة، تقرير فريق الحكم الرشيد، تقرير فريق استقلالية الهيئات ذات الخصوصية، تقرير فريق الحقوق والحريات، تقرير فريق التنمية الشاملة والمتكاملة والمستدامة. ومن أبرز ما تضمنته (وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني، 2014): ضمان حق المواطنين في تكوين المنظمات غير الحكومية، وتوفير جميع الوسائل الضرورية التي تمكن المواطنين من ممارسته، وإنشاء هيئة مستقلة من شخصيات نزيهة وغير حزبية تعنى بشؤون الأحزاب والمنظمات غير الحكومية. وإلزام الحكومة بتقديم الدعم المالي للمنظمات في إطار الموازنة العامة، ومنع المنظمات غير الحكومية من تسلّم أي تمويل خارجي غير ذي غرض تنموي، والنص في الدستور على اعتماد مبادئ الحكم الرشيد في المنظمات غير الحكومية. وتفعيل المساءلة ودور الهيئات الرقابية داخل المنظمات، والتزام المنظمات غير الحكومية بالشفافية المالية المطلقة، وبتوفير المعلومات الضرورية عن موارد المنظمة للرأي العام، ووضع قواعد وأسس قانونية تضمن حرية المنظمات غير الحكومية واستقلاليتها، والنص في القانون على ضمان حق المواطنين والمنظمات غير الحكومية ووسائل الإعلام في الحصول على المعلومات واستخدامها، والقيام بدورهم في الرقابة، وتعزيز جوانب الشفافية في السياسات الحكومية والإجراءات الإدارية، وخاصةً ما يتعلق بالقضايا المالية؛ لتمكين المواطنين والجهات المعنية من القيام بدورهم في عملية الرقابة والمحاسبة. والنص في الدستور على الشراكة الكاملة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، ووضع قواعد وأسس قانونية تضمن مبدأ المشاركة بين الدولة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والسلطة المحلية في تحديد احتياجات التنمية وبناء آليات تحقيقها. وإلزام الحكومة بوضع إستراتيجية تسترشد بها المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص في إطار التنمية الشاملة، ووجوب تبني مشروع وطني للنهوض بالدولة والمجتمع يشارك في صياغته وتنفيذه جهاز الدولة الإداري والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية. ومنح المنظمات غير الحكومية دوراً حيوياً في تعبئة الجهود المجتمعية للمشاركة الفاعلة في صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة.

وفي هذا السياق، ومن أجل تأطير وتنظيم الشراكة، وتزامناً مع فعاليات مؤتمر الحوار الوطني الشامل، وتنفيذاً لالتزاماتها الدولية وبصفة خاصة إطار المسؤوليات المشتركة بين الحكومة والمانحين الموقع في الرياض سبتمبر 2012، شكلت الحكومة لجنة فنية ضمت ممثلين عن المنظمات غير الحكومية وعدداً من الجهات الحكومية في شهر يونيو 2013، تتولى إعداد إطار للشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، وبدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في اليمن، نُظّم العديد من ورش العمل والفعاليات في عدة محافظات لاستطلاع آراء المنظمات غير الحكومية والأجهزة الحكومية حول إطار الشراكة، وبعد استكمال إعداد الوثيقة، أقرّها مجلس الوزراء بالقرار رقم (212) في 18سبتمبر 2013، وقد حددت الوثيقة أهداف الشراكة ومبادئها ومجالاتها، ونصت على تأسيس مجلس أعلى للشراكة كأداة لتنفيذ الوثيقة وتنظيم جهود الشراكة بين الطرفين.

وتنفيذاً لنصوص وثيقة الشراكة ومخرجات مؤتمر الحوار الوطني، شكلت لجنة فنية للإعداد لتأسيس المجلس الأعلى للشراكة ببين الحكومة والمنظمات غير الحكومية بقرار من وزير التخطيط والتعاون الدولي خلال عام 2014، تكونت اللجنة من 60% من ممثلي المنظمات غير الحكومية، و40% يمثلون الجانب الحكومي، كما تولى مكتب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بصنعاء تقديم الدعم الفني والاستشاري للجنة خلال فترة عملها. وخلال إعداد مشروع قانون تأسيس المجلس، عرض المشروع على ما يقرب من 300 منظمة غير حكومية في أربعة لقاءات تشاورية جمعت ممثلين عن تلك المنظمات من مختلف المحافظات مع ممثلين عن الجهات الحكومية، وبعد أخذ ملاحظات المنظمات والجهات المشاركة، قامت اللجنة الفنية باستكمال إعداد النسخة النهائية من المشروع في أغسطس 2014، ورُفع المشروع إلى مجلس الوزراء لإقراره في سبتمبر 2014؛ تمهيداً لعرضه على مجلس النواب للمصادقة عليه، وكان من المتوقع إكمال إجراءات المصادقة عليه مع نهاية عام 2014، غير أن الأحداث التي شهدها اليمن خلال نهاية العام نفسه عاقت استكمال الإجراءات (الجهاز التنفيذي لاستيعاب المساعدات، 2014).

رابعاً: المنهجية وأدوات جميع المعلومات

اعتمدت الدراسة على المنهج النوعي؛ إذ جمعت المعلومات من خلال مراجعة وتحليل الوثائق الرسمية والدراسات والأدبيات السابقة المتعلقة بموضوع الدراسة،

اعتمد كثير منها على استبانات وإجراء مقابلات وإقامة ورش عمل، إضافة إلى الملاحظة المباشرة للباحثين وخبرتهم في هذا المجال. كما أجريت مقابلات مع 30 شخصاً من المعنيين في الجهات الحكومية وعددٍ من قيادات المنظمات غير الحكومية في اليمن ممن لديهم معرفة جيدة بموضوع الدراسة، منهم 6 من الموظفين المعنيين في بعض الجهات الحكومية، وهي: وزارة التخطيط والتعاون الدولي، وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وزارة الإدارة المحلية، وزارة الصحة، وزارة التربية والتعليم، وزارة الزراعة. و24 شخصاً من قيادات المنظمات غير الحكومية العاملة في اليمن، توزعت على عدد من محافظات الجمهورية، روعي فيها تمثيل مختلف المناطق شمالاً وجنوباً وشرقاً وغرباً، كما روعي فيها التنوع من حيث النوع الاجتماعي بواقع 16 شخصاً من الذكور و14 من الإناث، وذلك على النحو الموضح في جدول 1.

جدول 1

خصائص العينة وطريقة إجراء المقابلات

الكود	النوع الاجتماعي	المكان	طريقة المقابلة	نوع المنظمة والمستوى الإداري	تاريخ المقابلة
1	ذكر	أمانة العاصمة	شخصية	حكومي مستوى السياسي	2021 /2/3
2	ذكر	أمانة العاصمة	شخصية	حكومي مستوى السياسي	2021/3/3
3	ذكر	أمانة العاصمة	شخصية	حكومي مستوى السياسي	2021/3/7
4	أنثى	أمانة العاصمة	شخصية	حكومي مستوى السياسي	2021/3/8
5	أنثى	أمانة العاصمة	شخصية	حكومي مستوى السياسي	2021/3/9
6	ذكر	أمانة العاصمة	شخصية	حكومي مستوى السياسي	2021/3/14
7	ذكر	أمانة العاصمة	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/3
8	ذكر	أمانة العاصمة	شخصية	منظمة غير حكومية	2021 /3/4
9	أنثى	أمانة العاصمة	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/6
10	أنثى	أمانة العاصمة	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/7
11	ذكر	عدن	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/8
12	ذكر	عدن	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/9
13	أنثى	عدن	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/10

تابع/ جدول رقم 1

خصائص العينة وطريقة إجراء المقابلات

الكود	النوع الاجتماعي	المكان	طريقة المقابلة	نوع المنظمة والمستوى الإداري	تاريخ المقابلة
14	أنثى	عدن	شخصية	منظمة غير حكومية	2021 /3/14
15	ذكر	تعز	مكالمة هاتفية	منظمة غير حكومية	2021/3/10
16	ذكر	تعز	مكالمة هاتفية	منظمة غير حكومية	2021/3/10
17	أنثى	تعز	مكالمة هاتفية	منظمة غير حكومية	2021/3/11
18	أنثى	تعز	مكالمة هاتفية	منظمة غير حكومية	2021/3/14
19	ذكر	الحديدة	مكالمة هاتفية	منظمة غير حكومية	2021/3/13
20	ذكر	الحديدة	مكالمة هاتفية	منظمة غير حكومية	2021/3/13
21	أنثى	الحديدة	مكالمة هاتفية	منظمة غير حكومية	2021/3/15
22	أنثى	الحديدة	مكالمة هاتفية	منظمة غير حكومية	2021/3/15
23	ذكر	حضرموت	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/13
24	ذكر	حضرموت	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/14
25	أنثى	حضرموت	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/15
26	أنثى	حضرموت	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/16
27	ذكر	أبين	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/10
28	ذكر	أبين	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/13
29	أنثى	أبين	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/14
30	أنثى	أبين	شخصية	منظمة غير حكومية	2021/3/16

المصدر: من إعداد الباحثين.

وقد جُمعت المعلومات من العينة المستهدفة من خلال استمارة مقابلات، تضمنت عدداً من الأسئلة التي طرحت على العينة، وتتركز حول: رؤيتهم لجهود بناء الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في الجمهورية اليمنية خلال الفترة 1990-2014، وهل كانت تمثل مدخلاً حيوياً لتعزيز الحَوْكَمَة العامة؟ ولماذا؟ وما العوامل التي أسهمت في التوجه نحو هذه الشراكة؟ أكانت عوامل داخلية خالصة أم عوامل خارجية؟ وما

التحديات التي واجهت جهود بناء الشراكة؟ وما الفرص التي دعمت تلك الجهود؟ وما إمكانية البناء على الجهود السابقة في مرحلة بناء الدولة فيما بعد الحرب؟ وإذا ما كان لديهم معلومات يمكن إضافتها؟ وقد دُرّب الفريق البحثي المساعد على استخدام أداة المقابلة وعلى تقنية تنفيذ المقابلات، وأجريت مقابلات شخصية مباشرة مع 22 شخصاً من المستهدفين على الرغم من تأجيلها لعدة مرات نتيجة لظروف أمنية غير مواتية، وصعوبة التواصل نتيجة ضعف خدمات الاتصالات والكهرباء في عدد من الحالات، في حين تعذر تنفيذ المقابلات المباشرة مع بقية العينة، وعددهم 8 أشخاص في محافظتي تعز والحديدة؛ نظراً للظروف الأمنية غير المستقرة واستمرار المواجهات المسلحة فيها، وصعوبة ومخاطر التنقل فيهما؛ ومن ثم نفذت المقابلات معهم عن طريق التلفون، ودُوّنت الإجابات والملاحظات من قبل الباحثين.

خامساً: عرض النتائج وتحليلها

تعَرّف آراء العينة حول موضوع الدراسة، حللت إجابات أفرادها عن أسئلة المقابلات، وكانت النتائج على النحو الآتي:

أبرز جهود الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية: أظهرت نتائج المقابلات أن أغلبية أفراد العينة يعتقدون أن هناك جهوداً متعددة تمت في إطار بناء هذه الشراكة، فهناك نصوص عديدة في التشريعات والقوانين تشجع على الشراكة، كما أن الحكومة أشركت بعض المنظمات في إعداد بعض الخطط والإستراتيجيات، إضافة إلى دعوتها إلى المشاركة في المؤتمرات والفعاليات العامة. وكذلك تمثيل المنظمات في مؤتمر الحوار الوطني وما تمخض عنه من مخرجات تعزز دور المنظمات وتؤكد الشراكة. كما أن تبني إطار عام للشراكة بين الطرفين والشروع في تأسيس المجلس الأعلى للشراكة مثّل خطوات متقدمة نحو بناء شراكة فاعلة، ويمكن البناء عليها مستقبلاً بعد انتهاء الحرب وبدء إعادة البناء للدولة. وأن التوجه نحو الشراكة الحقيقية المبنية على مبادئ وأسس سليمة سيعزز التوجه نحو الحَوْكَمَة العامة، من خلال ترشيد عملية صنع وتنفيذ السياسات العامة القائمة على إشراك مختلف الأطراف الفاعلة، والإسهام الفاعل في تقديم خدمات عامة تلبي حاجات المستفيدين. وعلى الرغم من تلك الجهود فإنها لا تزال غير كافية[1].

(1) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 2/3-16/3-2021.

في حين أشار عدد محدود من أفراد العينة إلى أن تلك الجهود لا تمثل شراكة حقيقية؛ نظراً لعدم قناعة الجهات الحكومية بذلك ورغبتها دوماً في السيطرة على المنظمات غير الحكومية، واستخدامها عند الحاجة فقط للحصول على تمويل دولي أو لتحسين صورتها لدى المواطنين، فالنصوص التشريعية وما ورد في الخطط والإستراتيجيات ظلت في الغالب العام غير مفعلة عملياً بشكل جيد، وقد أثّرت العوامل السياسية والأمنية سلباً على عملية بناء الشراكة في الواقع، «فكانت عملية اختيار المنظمات غير الحكومية تتم وَفْقَ اعتبارات غير موضوعية تقوم على الولاءات السياسية والعلاقات الشخصية، كما أن تطبيق الشراكة على الرغم من محدوديته كان ينفذ ارتجالياً دون منهجية واضحة لدى الحكومة ولدى المنظمات غير الحكومية»[2]، بحسب أحد المشاركين، «ولم تقم الحكومة بتعديل القانون الخاص بالجمعيات والمؤسسات الأهلية، على الرغم من أنه معروض على مجلس النواب منذ سنوات عدة، وعاقت عملية التعديل؛ وهذا يدل على أنها ليست جادة في بناء شراكة حقيقية»[3]، بحسب رأي آخر.

العوامل التي أسهمت في التوجه نحو تبني الشراكة بين الطرفين: يرى أغلبية أفراد العينة أن ذلك يعود إلى عدة عوامل، أبرزها: حاجات المجتمع المتزايدة، والقصور والعجز في أجهزة الحكومة عن تقديم الخدمات وتلبية حاجات الناس جعل من الضروري وجود جهة لتغطية هذه الفجوة وسد العجز، وهو ما قامت به العديد من المنظمات غير الحكومية، خاصة مع محدودية دور القطاع الخاص الملتزم مجتمعياً، المسؤولية المجتمعية، تزايد أعداد المنظمات غير الحكومية وانتشارها في مختلف المحافظات وأصبح البعض منها يحظى بقبول مجتمعي. تنامي خبرتها تدريجياً نتيجة العمل المجتمعي. أحداث 2011 وما نجم عنها من انفتاح تجاه المنظمات. العوامل الدولية ودعم المنظمات غير الحكومية، خاصة مع انتشار الفساد في أجهزة الحكومة؛ مما دفع العديد من المانحين إلى التصريح بأنهم سيقدمون الدعم لليمن من خلال المنظمات غير الحكومية. كما اشترط المانحون في 2012 على الحكومة بناء شراكة مع المنظمات غير الحكومية ومع القطاع الخاص، إضافة إلى بذل جهود لتعزيز الحَوْكَمَة العامة وتعزيز الشفافية والمساءلة للأجهزة العامة كشرط من التزامات الحكومة للحصول على التمويل الدولي. وفي حين رأى أغلب أفراد العينة من الجهات الحكومية أن التوجه نحو

(2) Personal communication (interview) with the NGOs in Sanaa, Yemen, 7/3-2021.

(3) Personal communication (interview) with the NGOs in Taiz, Yemen, 14/3-2021

بناء الشراكة جاء نتيجة «قناعة لدى الحكومة بأهمية دور المنظمات غير الحكومية»، فقد أكد أغلب أفرد العينة من المنظمات غير الحكومية أن هذا التوجه لم ينبع من قناعة الحكومة بأهمية المنظمات، فهي، بحسب رأي أحدهم، «تنظر إلى المنظمات غير الحكومية على أنها لا تزال قاصرة وغير مؤهلة للدخول في شراكة حقيقية»، وأن هذا التوجه جاء نتيجة حاجة فعلية في الساحة الوطنية نتيجة غياب القطاعات الحكومية في كثير من المناطق وعجزها عن تقديم الخدمات وخاصة بعد ثورة الشباب 2011، ونتيجة الضغط الدولي من قبل المانحين، وأن الضغوط الدولية من قبل المانحين تأتي في مقدمة العوامل التي دفعت الحكومة في هذا الاتجاه[4].

التحديات التي واجهت جهود بناء الشراكة: أظهرت نتائج المقابلات أن هناك العديد من التحديات يمكن تصنيفها إلى تحديات ذاتية ومحلية ودولية: فعلى الصعيد الذاتي؛ كثير من المنظمات غير الحكومية تعاني من إشكالات عدة، تضعف قدرتها على الدخول في شراكات فاعلة مع الحكومة، من أبرزها: ضعف الحَوْكَمَة الداخلية، وغياب الشفافية والمساءلة، وشح الإمكانات المادية والبشرية، وغياب التوجه الإستراتيجي لدى أغلب المنظمات، والتحول في النشاط من مجالٍ إلى آخر؛ مما يضعف من خبرتها التراكمية ويضعف من قدرتها على الدخول في شراكات مع قطاعات حكومية تخصصية، كما يجعل جهود الشراكة محصورة في عدد محدود من المنظمات في المدن الرئيسة[5]. وهناك تشتت في عمل المنظمات غير الحكومية اليمنية نتيجة لحالة التنافس والصراع البيني، وغياب ثقافة التشبيك الفعلي فيما بينها من أجل تقديم مشاريع تنموية وإغاثية منسقة بعيدة عن الازدواجية والتكرار؛ مما يقلل من فرص التكامل وتبادل الخبرات بين هذه المنظمات، ويَحدّ من قدرة هذه المنظمات على القيام بدور فاعل في المجالات المختلفة. بعض المنظمات تعمل كمنظمات عائلية وليست منظمات بالمعنى الحقيقي. شح الموارد الذاتية وعدم التفرقة بين الممتلكات الشخصية وممتلكات المنظمة جعلها مصدر للترزق من قبل كثير من قياداتها[6].

(4) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 3/3-15/3-2021.

(5) Personal communication (interview) with governmental officials in Yemen, Yemen, 7/3-14/3-2021.

(6) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 4/3-8/3-2021.

هذه المعوقات، في رأي أغلبية أفراد العينة من ممثلي المنظمات غير الحكومية، تعود في الأساس إلى عدم قيام الحكومة بدورها في تسهيل إجراءات التسجيل، وتقديم الدعم المالي والفني اللازم لهذه المنظمات لبناء قدراتها بحسب ما نص عليه القانون؛ إذ كانت جهود الحكومة في هذه المجال محدودة جداً، والدعم المالي الذي يقدم للمنظمات ضعيف جداً، ويخضع لاعتبارات سياسية وشخصية، مما جعل هذا القطاع يعاني من التهميش من قبل الحكومة لعقود طويلة، ولم يؤدّ دوراً حقيقياً في التنمية الوطنية كما يُفترض. كثير من المنظمات تعتقد أن ذلك كان ناجماً عن الفساد في الجهات الحكومية التي كانت تمارس الابتزاز على المنظمات ولذا فأغلب المنظمات كانت تتجنب الجهات الحكومية وتعمل على إخفاء المعلومات ورفع تقارير غير دقيقة. في حين يرى أفراد العينة من الجهات الحكومية أن ذلك يعود إلى خلل بنيوي لدى المنظمات وضعف حوكمتها الداخلية، وعدم رغبة الكثير منها في العمل بشكل منظم وشفاف، ورغبتها في التعامل مباشرة مع المانح مع تغيب الجهات الحكومية لتحقيق مصالح شخصية لقياداتها على حساب المصلحة المجتمعية، وبحسب أحد المشاركين: «أغلب هذه المنظمات بعد تسجيلها لدى الجهات الرسمية والحصول على الترخيص قامت بالعمل مع بعض المانحين والحصول على العديد من التمويلات دون إشعار الوزارة، وقامت بتنفيذ عدد من المشاريع دون تنسيق مع الجهات الرسمية؛ ما أفقد الدولة إمكانية الاستفادة من هذه التمويلات في سد حاجات المجتمع المتزايدة»[7].

وعلى المستوى المحلي، أظهرت نتائج المقابلات أن هناك عدداً من العوامل التي عاقت عملية بناء الشراكة منها؛ النظرة القاصرة والانتقادية من قِبل الحكومة تجاه المنظمات غير الحكومية، وتدني مستوى الثقة بين الطرفين، وتسييس أعمالها، وتعقيد إجراءات التسجيل[8]؛ وهو ما يتطلب بذل جهود كبيرة لخلق ثقافة مساندة ومعززة للشراكة لدى موظفي الجهات الحكومية المعنية وتدريبهم على الواقع الحوكمي الجديد؛ لكي تتوافر أرضية صلبة من الثقة المتبادلة كشرط أساسي لدعم مسيرة الشراكة الإصلاحية. عدم استيعاب المنظومة التشريعية الحالية للمستجدات في طبيعة ومجال عمل المنظمات غير الحكومية، فهناك أشكال جديدة من المنظمات

(7) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 9/3-14/3-2021.

(8) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 8/3-9/3-2021.

والتفاعلات التي نشأت مؤخراً، كالشبكات والمبادرات الشبابية وغيرها التي لا يتوافر لها توصيف محدد ضمن القوانين الحالية؛ وهو ما أدى إلى عدم التسجيل الرسمي للعديد من المنظمات غير الحكومية في السجلات الرسمية للدولة، وعدم توافر قاعدة بيانات حديثة عن المنظمات غير الحكومية، إضافة إلى غياب التصنيف الدقيق لهذه المنظمات، وغياب آليات المتابعة والتواصل الفعالة بين الجهات الحكومية وهذه المنظمات، وضعف ثقافة العمل التطوعي[9].

ويعتقد أفراد العينة أن من العوامل الداخلية أيضاً قلة الموازنة المالية المخصصة للمنظمات غير الحكومية، وعدم شفافية توزيع هذه الموارد، يتزامن ذلك مع الفساد المالي والإداري المتفشي في أجهزة الدولة، وغياب مقومات الحكم الرشيد، وضعف الشفافية والمساءلة والمحاسبة وسيادة القانون، وضعف دور القضاء النزيه نتيجة لتخلف آليات العمل فيه، واستشراء الفساد والتدخل في شؤونه من قبل الجهات المتنفذة. وإضافة إلى ما سبق، فإن تدني مستوى أداء حكومة الوفاق الوطني خلال المرحلة الانتقالية 2012–2014 وتباطؤها في تنفيذ مخرجات الحوار الوطني، إضافة إلى دخول اليمن في الأزمات السياسية والاقتصادية والأمنية وغيرها، أدى إلى تفاقم الوضع الداخلي؛ ومن ثم دخول اليمن خلال عام 2015 في مواجهات مسلحة داخلية، وحرب خارجية تزامن معها حصار خارجي على منافذ اليمن المختلفة؛ كل ذلك مثّل تحدياً حقيقياً لاستكمال جهود الشراكة بين الطرفين[10].

وأظهرت نتائج المقابلات أن أغلب أفراد العينة من ممثلي المنظمات غير الحكومية يرون أن إعداد إطار الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية –على الرغم من أهميته –تم في وقت قصير؛ إذ وقعت الحكومة اليمنية على الإطار المشترك للمسؤوليات المتبادلة في مؤتمر الرياض سبتمبر 2012، غير أن البدء في إعداد إطار الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية حصل خلال شهر يونيو 2013، وأُقرت وثيقة الإطار من الحكومة في سبتمبر 2013، وهي فترة غير كافية لإعداد الإطار؛ نتيجة لعدم توسيع دائرة المشاركة لمختلف الشرائح ذات

(9) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 6/3-14/3-2021.

(10) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 2/3-16/3- 15/3-2021.

العلاقة، وغياب الضمانات الحقيقية لتنفيذ إطار الشراكة عملياً في المستقبل؛ الأمر الذي قلّل من فرص تنفيذها في الواقع وأفقد اليمن فرصة الاستفادة الحقيقية من الشراكة بين الطرفين من أجل النهوض بأعباء التنمية في مختلف المجالات. كما أنه لم يكن لدى الدولة ولا المنظمات غير الحكومية توجه إستراتيجي واضح حول موضوع الشراكة؛ فقد كانت جهوداً مجزأة لا ترقى إلى مستوى شراكات بناءة(11).

وعلى الصعيد الدولي، أكد أغلبية أفراد العينة أن ضعف التنسيق مع المانحين وصعوبة الحصول على التمويل وبطء اتخاذ القرارات المتعلقة بالتمويل، إضافة إلى غموض معايير مَنحِه، وفرض كثير من المانحين أجنداتهم وأولوياتهم على المنظمات المحلية عند تقديم الدعم دون مراعاة لأولويات تلك المنظمات، يؤثر سلباً على أداء تلك المنظمات. كما أن انتشار المنظمات الدولية غير الحكومية على الساحة اليمنية للقيام بتنفيذ المشاريع التنموية والحصول على التمويل الخارجي من المانحين أدى إلى تقليل المساحة المدنية والمالية السانحة أمام المنظمات المحلية، وتقليل فرص تنمية خبراتها التراكمية في مجال عملها(12).

الفرص أمام هذه الشراكة: أظهرت نتائج المقابلات أن من أبرز الفرص لدعم جهود الشراكة؛ تنامي الاهتمام المحلي الرسمي بدور المنظمات غير الحكومية في المجالات المختلفة، وهو ما ظهر في البرامج الحكومية والإستراتيجيات والخطط التنموية التي اعتبرت المنظمات غير الحكومية شريكاً للحكومة في تحقيق أهداف التنمية الشاملة، إضافة إلى التزام حكومة الوفاق الوطني بالشراكة مع هذه المنظمات ضمن اتفاقاتها مع المانحين؛ مما أفضى إلى إعداد إطار للشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية، وإعداد مشروع إطار تنظيمي لتأسيس المجلس الأعلى للشراكة خلال عام 2014، وهو ما يعني أن اليمن قد قطع شوطاً لا بأس به في مجال بناء وتنظيم الشراكة. كما أنه خلال السنوات الماضية عانى اليمن عدداً من الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية التي أثقلت كاهل الحكومة بأعباء متزايدة، وأضعف قدرتها على الوفاء بالتزاماتها التنموية في مختلف المجالات؛ وهو

(11) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 10/3-8/3-2021.

(12) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 11/3-7/3-2021.

ما أدى إلى ظهور حاجة ماسة على الساحة الوطنية إلى أدوار وجهود المنظمات غير الحكومية؛ لتقديم الخدمات للمواطنين وسد الفجوة الناشئة والمتزايدة في هذا المجال، يضاف إلى ذلك الدعم الكبير الذي تحظى به المنظمات غير الحكومية في اليمن من قِبل المانحين[13].

إمكانية البناء على تلك الجهود في المستقبل: أظهرت نتائج المقابلات أن أغلبية أفراد العينة من ممثلي المنظمات غير الحكومية يعتقدون أن الخطوات السابقة تمثل أساساً جيداً لبناء الشراكة وأن اليمن قد قطع شوطاً جيداً في طريق بناء الشراكة على صعيد الوثائق الرسمية، غير أن الواقع العملي لتطبيق ذلك لم يَرْقَ إلى المستوى المأمول؛ فقد ظلت جهود إشراك المنظمات عملياً في العديد من الفعاليات والأنشطة الرسمية تخضع لاعتبارات سياسية واعتبارات شخصية أكثر من خضوعها لمعايير موضوعية واضحة، وهو ما حدث -بحسب رأي بعض أفراد العينة-[14] «عندما اختير عدد من المنظمات للمشاركة في فعاليات الحوار الوطني وَفْق ولاءات سياسية ومعرفة شخصية، وكذلك ما حدث عند إشراك بعض المنظمات في إعداد الخطط الإستراتيجية الوطنية أو في بعض المؤتمرات الدولية للمانحين، دون معايير شفافة وواضحة، بل استندت إلى معرفة شخصية وانتماء المنظمات للطرف السياسي المعني بتنظيم تلك الفعاليات»[15]. في حين يعتقد أغلبية أفراد العينة من ممثلي الجهات الحكومية أن ما تم يمثل رغبة وإرادة صريحة للحكومة للتوجه نحو بناء شراكة فعلية مع المنظمات غير الحكومية. مما سبق يمكن القول: إن الجهود السابقة على الرغم مما شابها من اختلالات تمثل أساساً جيداً يمكن البناء عليه في الفترة القادمة بعد انتهاء الحرب لبناء شراكة مثمرة بين الطرفين تعزز جهود إعادة البناء وتحقيق الأهداف التنموية.

(13) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 7/3-3/3-2021.

(14) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 13/3-2/3-2021.

(15) Personal communication (interview) with the NGOs and governmental officials in Yemen, Yemen, 3/3-7/3-2021.

الخاتمة

توصلت الدراسة إلى عدة نتائج؛ فقد تبين أن هناك العديد من الجهود التي بذلتها الدولة لبناء الشراكة مع المنظمات غير الحكومية، تنوعت بين نصوص تشريعية وإشراك في صنع بعض السياسات والخطط والإستراتيجيات العامة، وتمثيل للمنظمات في العديد من الفعاليات والمؤتمرات، منها مؤتمر الحوار الوطني، وتبني الحكومة وثيقة إطار الشراكة لتنظيم العلاقة بين الطرفين. غير أن تلك الجهود -بحسب رأي أفراد العينة- لا تزال في حاجة إلى مزيد من التفعيل عملياً. وقد أسهمت جملة من العوامل الداخلية والخارجية في تعزيز توجه الدولة نحو تبني الشراكة، منها عجز الأجهزة الرسمية عن القيام بدورها في سد حاجات المواطنين، وتزايد أعداد المنظمات وقيامها بأدوار إيجابية في تلبية الحاجات المتزايدة، إضافة إلى الضغط الدولي المتزايد على الحكومة لبناء شراكة مع المنظمات والذي يعد العامل الأكثر أهمية.

وبينت الدراسة أن هناك تحديات واجهت هذه الجهود، يعود بعضها إلى المنظمات ذاتها، كضعف الحَوْكَمَة الداخلية وضعف التشبيك وغيرها، في حين يعود بعضها الآخر إلى البيئة الداخلية؛ كضعف ثقة الحكومة في تلك المنظمات، ورغبتها في السيطرة عليها، وضعف ثقافة التطوع، والأزمات السياسية والاقتصادية المتعددة التي يعانيها اليمن. إضافة إلى صعوبة الحصول على التمويل الدولي من قبل المانحين. غير أن هناك جملة من الفرص التي تعزز هذا التوجه، منها: تنامي خبرة العديد من المنظمات وانتشارها في كثير من المناطق، خاصة تلك التي لا تصل إليها الجهات الرسمية، وتبني الحكومة لوثيقة الشراكة، ومخرجات مؤتمر الحوار الوطني التي تعزز دور المنظمات وتؤكد على أهمية الشراكة، إضافة إلى الدعم الكبير من قِبل المنظمات الدولية والمانحين للمنظمات غير الحكومية.

وفي ضوء ذلك توصلت الدراسة إلى أن الجهود السابقة في مجال الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية على الرغم مما شابها من اختلالات- تمثل مدخلاً رئيساً وحيوياً لبناء الدولة بعد انتهاء الحرب الدائرة حالياً، كون الشراكة شرطاً أساسياً لتحقيق الحَوْكَمَة العامة؛ ومن ثم تعزيز الشفافية والمساءلة لأجهزة الإدارة العامة والأطراف ذات العلاقة، وهو ما سيعمل على تحسين آليات صنع وتنفيذ وتقييم السياسات العامة، وجعلها أكثر استجابة لحاجات وتطلعات الشعب.

بناء على ما سبق، توصلت الدراسة إلى عدد من التوصيات، أبرزها: أن نجاح الشراكة في المرحلة القادمة يتطلب التزام مختلف أطرافها بمبادئ الشراكة والعمل الجاد على تهيئة كل الظروف اللازمة لنجاحها، بما في ذلك بناء قدرات طرفي الشراكة وبث ثقافة مساندة لها على المستوى الرسمي والشعبي. كما أن وجود كيان مستقل عن الحكومة «مجلس أعلى للشراكة» أو أي صيغة أخرى تمثل ضمانة جيدة للإشراف على تنفيذ الشراكة والمضي فيها قُدماً، والعمل على تذليل أي عقبات قد تواجهها في المستقبل؛ فقد أصبحت المنظمات غير الحكومية اليوم طرفاً ولاعباً أساسياً في إحداث التنمية في مختلف البلدان؛ ولذا فإن الشراكة معها لم تعد ترفاً، بل أصبحت ضرورة ملحة لا مجال للتهرب منها.

ومن المهم في هذا السياق العمل على إيجاد ثقة متبادلة بين الطرفين، وهو ما يتطلب تحسين آلية إدارة وحَوْكَمَة المنظمات ذاتها، وكذلك تعزيز الحَوْكَمَة العامة في الدولة، وتعزيز الشفافية والمساءلة في مختلف الأجهزة الحكومية. فلا بد من تغيير نظرة الحكومة تجاه المنظمات غير الحكومية، وأن تنظر إليها كشريك تنموي بدلاً من النظرة القاصرة التي سادت في المرحلة السابقة، وفي الاتجاه الآخر من المهم أن تغير المنظمات طريقة عملها، وأن تعمل بطريقة مؤسسية، وتبذل جهداً أكبر في تحسين أدائها بدلاً من العمل العشوائي الارتجالي؛ حتى تستطيع أن تكسب ثقة الحكومة والمجتمع.

وفي هذا الصدد تُظهر التجارب العالمية أن إدارة علاقات الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية تتطلب توافر جملة من العوامل، منها: الالتزام السياسي للحكومة: بمعنى أن تعمل الحكومة على توفير بيئة محفزة وداعمة لتأسيس وعمل منظمات غير حكومية قوية وفعالة تكون شريكاً في التنمية، وفي الوقت نفسه، مراقباً فعالاً للمصلحة العامة، ومراقباً لأداء الحكومة. وجود حكومة تتحلَّى بالشفافية، تمكن المنظمات غير الحكومية والمواطنين من الحصول على ما بحوزة الحكومة من معلومات، هو أمر حيوي لشراكة قوية؛ لأنها تزيل الشكوك وتولِّد الثقة. الإدارة الفعالة للمنظمات غير الحكومية: إن الإدارة الداخلية الفعالة للمنظمات غير الحكومية تؤدي إلى ديمقراطية صُنع القرار، وفاعلية الإدارة، وترسيخ الشفافية، والتواصل مع المجتمعات المستهدفة؛ وذلك من أجل تعزيز الثقة المتبادلة، وتفعيل نُظُم الرقابة الداخلية والخارجية الفاعلة، وقد تستفيد الحكومات من قدرة المنظمات غير الحكومية على تحليل وتجميع مختلف مصالح المواطنين/المنتفعين، وإعادة عرضها

على نحو فعال، وتوصيل مطالبهم. المحاسبة المتبادلة: المحاسبة عملية تفاعلية، «فالمحاسبة السياسية» تتطلب أن تكون الحكومة المنتخبة في مرحلة إعادة الإعمار خاضعة للمحاسبة أمام الجمهور العام، والتنمية التشاركية تستلزم بناء نموذج تشاركي مع المنظمات غير الحكومية ذي علاقة «محاسبية» متبادلة، يساعد في بناء الثقة وتدعيمها بين أطراف المصلحة المختلفين.

المراجع

الأمانة العامة لمجلس الوزراء. (2010). قرار مجلس الوزراء رقم (314) لعام 2010م بشأن إشراك منظمات المجتمع المدني في عملية التقييم والمتابعة لخطة التنمية. الجمهورية اليمنية.

الأمانة العامة لمجلس الوزراء. (2012). *برنامج حكومة الوفاق الوطني*. الجمهورية اليمنية.

الأمانة العامة لمجلس الوزراء. (2013). قرار رقم (212) لسنة 2013م بشأن بالموافقة على وثيقة الشراكة بين الحكومة ومنظمات المجتمع المدني. الجمهورية اليمنية.

الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني. (2011). المبادرة الخليجية وآليتها التنفيذية، 23 نوفمبر 2011م. الجمهورية اليمنية.

الأمانة العامة لمؤتمر الحوار الوطني. (2014). وثيقة مخرجات مؤتمر الحوار الوطني، 2014م. الجمهورية اليمنية.

البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة. (2013). إطار الشراكة بين الحكومة اليمنية ومنظمات المجتمع المدني، الدراسة المرجعية، 2013م. الجمهورية اليمنية.

جمعية رعاية الأسرة اليمنية، وUNFPA. (2013). «دور منظمات المجتمع المدني في تنفيذ أهداف السياسة السكانية في الجمهورية اليمنية»، صنعاء، 2013م. الجمهورية اليمنية.

الجهاز التنفيذي لاستيعاب المساعدات. (2014). تقرير الوضع الراهن، إطار المسؤوليات المتبادلة: التعهدات والإصلاحات، الربع الرابع، 2014م. الجمهورية اليمنية.

الكمالي، أحمد؛ وعلاية، موسى. (2020). تحديات تنفيذ التخطيط الإستراتيجي في المنظمات غير الحكومية في دولة قطر، *مجلة حكامة للإدارة والسياسات العامة*، المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ومعهد الدوحة للدراسات العليا، 1، سبتمبر: 40–61.

وزارة الإدارة المحلية. (2008). الرؤية الاستراتيجية للحكم المحلي وملامح البرنامج الوطني لتنفيذها. الجمهورية اليمنية.

وزارة التخطيط والتعاون الدولي. (2011). خطة التنمية الرابعة للتخفيف من الفقر 2011-2015م. الجمهورية اليمنية.

وزارة التخطيط والتعاون الدولي. (2012). اتفاقية الإطار المشترك للمسؤوليات المتبادلة بين الحكومة اليمنية والدول والمنظمات المانحة، مؤتمر المانحين المنعقد في الرياض، سبتمبر. الجمهورية اليمنية.

وزارة التخطيط والتعاون الدولي. (2012). قطاع الدراسات الاقتصادية، الشراكة في التنمية؛ الحكومة، القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني»، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر المانحين، الرياض، سبتمبر. الجمهورية اليمنية.

وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. (2011). إدارة معلومات المنظمات غير الحكومية، إحصاءات المنظمات غير الحكومية في اليمن لعام 2011م. الجمهورية اليمنية.

وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. (2014). إدارة معلومات المنظمات غير الحكومية، إحصاءات منظمات المجتمع المدني المسجلة رسميا حتى 31 ديسمبر 2014م». الجمهورية اليمنية.

وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، المركز اليمني للدراسات الاجتماعية وبحوث العمل. (2004). المسح الميداني للجمعيات والمؤسسات الأهلية في اليمن. الجمهورية اليمنية.

Al-Saidi, M. (2020). Legacies of state-building and political fragility in conflict-ridden Yemen: Understanding civil service change and contemporary challenges. *Cogent Social Sciences*, *6*(1), 1831767.

Abramov, I. (2009). Building peace in fragile states–Building trust is essential for effective public–private partnerships. *Journal of Business Ethics*, *89*(4), 481-494.

Alqatabry, H., & Butcher, C. (2020). Humanitarian Aid in Yemen: Collaboration or Co-Optation?. *Journal of Peacebuilding & Development*, *15*(2), 250-255.

Barr, A., Fafchamps, M., & Owens, T. (2005). The governance of non-governmental organizations in Uganda. *World Development*, *33*(4), 657-679.

Bebbington, A. J., Hickey, S., & Mitlin, D. C. (Eds.). (2013). *Can NGOs make a difference?: The challenge of development alternatives*. Zed Books Ltd..

Bano, M. (2019). Partnerships and the good-governance agenda: Improving service delivery through state–NGO collaborations. VOLUNTAS: International *Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, *30*(6), 1270-1283.

Brinkerhoff, J. M. (2003). Donor-funded government—NGO partnership for public service improvement: Cases from India and Pakistan. Voluntas: *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, *14*(1), 105-122.

مجلة العلوم الاجتماعية ـــ
Banks, N., Hulme, D., & Edwards, M. (2015). NGOs, states, and donors revisited: Still too close for comfort?. *World Development, 66*, 707-718.

Coston, J. M. (1998). A model and typology of government-NGO relationships. *Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, *27*(3), 358-382.

den Hond, F., de Bakker, F. G., & Doh, J. (2015). *What prompts companies to collaboration with NGOs?* Recent evidence from the Netherlands. *Business & Society*, *54*(2), 187-228.

Ebrahim, A. (2005). *NGOs and organizational change: Discourse, reporting, and learning*. Cambridge University Press.

Elayah, M.A., (2014), *'Donor-Promoted Public Sector Reforms in Developing Countries and the Local Knowledge Syndrome'* (Leiden University, The Netherlands; ISBN: 978-90-902805-1-6).

Elayah, M., & Verkoren, W. (2020). *Civil society during war: the case of Yemen. Peacebuilding*, *8*(4),476-498.

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, *26*(3), 347-368.

Fowler, A. (Ed.). (2013). *Striking a balance: A guide to enhancing the effectiveness of non-governmental organisations in international development*. Routledge.

Götz, N. (2008). Reframing NGOs: The identity of an international relations non-starter. *European Journal of International Relations*, *14*(2), 231-258.

Lewis, D. (2003). Theorizing the organization and management of non-governmental development organizations: *Towards a composite approach. Public Management Review*, *5*(3), 325-344.

Lewis, D. (2010). Disciplined activists, unruly brokers: Exploring the boundaries between non-governmental organizations (NGOs), donors, and the state in Bangladesh. Varieties of activist experience: Civil society in South Asia, 159-80.

Lewis, D., Kanji, N., & Themudo, N. S. (2020). *Non-governmental organizations and development*. Routledge.

Lee, M. (2003, May). Conceptualizing the new governance: a new institution of social coordination. *In institutional analysis and development mini-conference* (Vol. 3).

Mkhize, M. C., Makau, K. L., & Madumi, P. (2020). Good Governance Under Zuma Administration: Fad or Reality? In Governance and Societal Adaptation in Fragile States (pp. 171-188).

Mitchell, G. E., Schmitz, H. P., & Bruno-van Vijfeijken, T. (2020). *Between Power and Irrelevance: The Future of Transnational NGOs*. Oxford University Press, USA.

Mitlin, D., Hickey, S., & Bebbington, A. (2007). Reclaiming development? NGOs and the challenge of alternatives. *World Development*, *35*(10), 1699-1720.

Sama, T. B. (2009). *Conceptualizing non-governmental organizations: Still searching for a Theory*. Department of Social Sciences and Philosophy, University of Jyväskylä, Finland.

Sinh, B. T. (2002). Government and NGO partnership in managing community-based water resources in Vietnam: a case study of Thai Long Dam Project. *Business Strategy & the Environment*, *11*(2), 119-129.

Trefon, T. (Ed.). (2004). *Reinventing order in the Congo: how people respond to state failure in Kinshasa*. Zed Books.

Uphoff, N. (1993). Grassroots organizations and NGOs in rural development: Opportunities with diminishing states and expanding markets. *World Development*, *21*(4), 607-622.

World Bank, (2013). "Yemen Civil Society Organizations in Transition: A Mapping and Capacity Assessment of Development-Oriented Civil Society Organizations in Five Governorates".

Yamouri, N. (2014). *Supporting constructive engagement between the Government of Yemen and CSOs* (No. 88775, pp. 1-67). The World Bank.

Yaziji, M., & Doh, J. (2009). *NGOs and corporations: Conflict and collaboration*. Cambridge University Press.

Yemini, M., & Sagie, N. (2015). School–Nongovernmental organization engagement as an entrepreneurial venture: A case study of sunlight's engagement with Israeli schools. *Educational Administration Quarterly*, *51*(4), 543-571.

للاستشهاد

الماوري. أحمد، وعلاية. موسى، والزنداني. بكيل. (2024). واقع وتحديات الشراكة بين الحكومة والمنظمات غير الحكومية في الدول الهشّة: دراسة حالة اليمن ما قبل الانهيار. *مجلة العلوم الاجتماعية*، *52*(1)، 83 - 116.

To Cite:

Al Maweri. A., Elayah . M., & Alzandani. B. (2024). The Reality of Government-NGO Partnership and its Challenges in Fragile Countries: A Case Study of Pre-Collapse Yemen. *Journal of the Social Sciences, 52*(1), 83 -116.