تنميـــــة للضيـــاع !

أم

ضيـــاع لفرص التنميـــة ؟

" محصلة التغيرات المصاحبة للنفط فى دول مجلس التعاون "

د. علي خليفة الكواري

الدوحة في ١٩٩٥/٨/٢٢

" بسم الله الرحمن الرحيم "

{{ "وَالعَصرِ إِنَّ الإِنسَانَ لَفِي خُسرٍ إِلاَّ الَّذِينَ ءَامَنُواْ وَعَمِلُواْ الصَّالِحَاتِ وتَوَاصَواْ بِالْحَقِ وَ تَوَاصَواْ بِالْصَّبرِ "}} . صدق الله العظيم .

اهـــــــــداء

الى ذكرى والدي

خليفة بن علي رحمه الله واسكنه فسيح جناته

الفهرس العـــــام

تقديم ٤

الباب الأول

الإنسان

الفصل الأول : الخلل السكاني . ٨

الفصل الثاني : الإعتماد على العمالة غير العربية . ١٤

الفصل الثالث : تربية اليسر ٣٤

الباب الثاني

الموارد الإقتصادية

الفصل الرابع : ظاهرة تآكل ريع النفط . ٦٤

الفصل الخامس : استخدامات الغاز الطبيعي . ٧٩

الفصل السادس : إشكالية الميزانية العامة . ١٠٢

الفصل السابع : الموارد الزراعية . ١١٩

الفصل الثامن : الموارد البحرية ١٢٩

الباب الثالث

الإدارة

الفصل التاسع : إدارة اليسر . ١٤٣

الباب الرابع

المجتمع

الفصل العاشر : المحصلة : مجتمع على مفترق طرق ١٨٣

كلمة في الختام : تنمية للضياع ! .. ام .. ضياع لفرص التنمية ؟ ٢٤٥

الملاحق : ٢٦٣

المراجع : ٢٦٩

تقديـــــم

كانت فكرة هذه الدراسة تشغلني منذ زمن بعيد . وجاءت الفرصة السانحة عندما طلب مكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي تقديم استشارة حول آفاق التنمية في قطر . فكان علىّ من أجل ذلك أن أتعمق في فهم أوضاع الإنسان والإقتصاد والإدارة والمجتمع من أجل تقديم تلك الاستشارة . فوجدت نفسي منهمكاً في حقل من الدراسات شغل اهتمامي طوال عقد السبعينيات حتى منتصف الثمانينيات ، حيث انصرفت عنه بعد أن قيل كل ما يمكن أن يقال . ومع الأسف وجدت الأوضاع التي قمت بدراستها من جديد قد تفاقمت خطورتها ، ووصلت إلى أبعد مما حاولت مع زملاء آخرين – داخل منتدى التنمية وخارجه – التحذير من خطورة الوصول إليها . فكان علىّ أن أواصل الدراسة وان أتناول حقولاً لم يسبق لي دراستها ، من أجل فهم أسباب التردي وإدراك تداعياته . فاستغرقت الدراسة عامين من خريف ١٩٩٣ الى صيف ١٩٩٥ . وكانت الدراسة محاولة لرصد الواقع من منظور مختلف عن المنظور الرسمي والإعلامي . وما كانت قطر سوى "**حالة دراسية** " ، أردت من تعميق الدراسة لمختلف أوضاعها ، أن نفهم بشكل أفضل محصلة التغيرات التي صاحبت عصر النفط في المنطقة (اقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية) . وذلك قبل تقديم استشارة حول آفاق التنمية في قطر ، والتي مازلت أعتقد أنها آفاق رحبة في قطر وفي غيرها من بلدان المنطقة . هذا اذا توفرت الإرادة السياسية وعبرت عن التزامها بوضع حد لنمط "تنمية" الضياع الذي يقود اليه مسار التغيرات الإقتصادية والإجتماعية الراهنة .

وإذا كان لابد من تقديم فصول الدراسة ، فإن الفهرس العام وفهارس الأبواب والفصول أكثر تعبيراً عما يمكن إيراده في هذه المقدمة . ويكفي أن يُذكر بأن الدراسة تتكون من أربعة أبواب . **أولها** : حول الإنسان ويتضمن ثلاثة فصول هي : السكان ، وقوة العمل ، والتعليم . **وثانيها** : الموارد الإقتصادية ويتضمن خمسة فصول هي : الزيت ، والغاز الطبيعي ، والميزانية العامة ، والموارد الزراعية ، والموارد البحرية . **وثالثها** : الإدارة ويتضمن فصلاً واحداً أطلق عليه "إدارة اليسر" وذلك من أجل تفسير توجهات الإدارة الحكومية واساليبها التي ابتعدن بالإدارة في المنطقة عن محتواها الفني والمهني . كما

وضعتها في مآزق عندما تراجعت عائدات النفط ، وأصبح أمر مواجهة ذلك المآزق يتطلب اليوم إصلاحاً جذرياً شاملاً يتعدى نطاق الإدارة العامة . **والباب الرابع** : يتناول المجتمع باعتباره الوعاء الذي صبت فيه التغيرات المصاحبة للنفط فوضعته **مُحصّلتها** على مفترق طرق ، إما أن يعيد المواطنون الإعتبار لدورهم الإنتاجي والسياسي والثقافي ويصبحون –قولاً وفعلاً– التيار الرئيسي في المجتمع ، وإما أن ينزلق المجتمع إلى التفكك والنكوص –لاقدر الله– هذا إذا استمر فقدان النسق الإجتماعي ، واستمرت التغيرات العشوائية في مسارها ، واستحال أن يتم ضبطها بقيود إجتماعية الهدف وعقلانية المنهج لما فيه تحقيق المصالح العليا لشعوب المنطقة .

وأخيراً كان لابد من كلمة توضيحية في الختام ، تشير الى أهم نتائج الدراسة وأخطرهاوالمتمثلة في نفي صفة النمو الإقتصادية وتسميات عملية التنمية بكل صفاتها المستحبة عن محصلة التغيرات التي صاحبت عصر النفط في المنطقة . وقد كان نفي صفة التنمية باعتبارها عملية حضارية مجتمعية شاملة عن تلك التغيرات العشوائية ، **معنياً بالمستقبل أكثر من اهتمامه بالماضي** ، لذلك حذرت تلك الكلمة الختامية من خطورة تحول تلك التغيرات الى نمط في "تنمية" الضياع بعد أن كانت السبب وراء ضياع فرص التنمية في الماضي . كما بينت الكلمة الختامية أسباب انسحاب نتائج الدراسة على المنطقة ككل –دون أن تتجاهل الفروق الكمية والزمنية بين دول المنطقة– هذا بالرغم من تركيز الدراسة على قطر باعتبارها "**حالة دراسية** " من أجل تعميق التحليل وتوضيح المسار . وعبرت الكلمة الأخيرة عن عتبت على تهاون أهل المنطقة ازاء المخاطر المحيقة بمجتمعاتهم .

وقد مرت الدراسة بمرحلتين . في **المرحلة الأولى** : أُعدت بحوث منفصلة حول موضوعات الدراسة بلغت عشرة بحوث ، نشر ثمانية منها في دوريات عربية محكمة ، ونشر أثنان منها –بسبب كبر حجمهما– في كتيبات منفصلة . وفي **المرحلة الثانية** : جمعت البحوث العشر بعد أن تم تصنيفها الى أبواب وفصول وتمت معالجتها وإعادة النظر فيها بما يتناسب مع متطلبات الدراسة الواحدة ، ويأخذ في الإعتبار الملاحظات التي ابديت على البحوث .

وجدير بالذكر أن الدراسة انطلقت من حصيلة دراسات اخرى واعتمدت تعريفاً للكاتب تم تطوير تركيبه والاتفاق حول مضمونه على مراحل . كما تم اختياره "باعتباره ممثلاً

للمفاهيم العربية المقترحة وجامعاً لعناصرها العديدة ... " (شقير ١٩٨٦ :١٦٦) . ووفقاُ لذلك التعريف فإن "التنمية الإقتصادية–الإجتماعية الشاملة عملية مجتمعية واعية وموجهة لايجاد تحولات هيكلية تؤدي الى تكوين قاعدة واطلاق طاقة إنتاجية ذاتية يتحقق بموجبها تزايد منتظم في متوسط إنتاجية الفرد وقدرات المجتمع ضمن إطار من العلاقات الإجتماعية يؤكد الإرتباط بين المكافئة والجهد ويعمق متطلبات المشاركة مستهدفاً توفير الإحتياجات الأساسية وموفراً لضمانات الأمن الفردي والإجتماعي والقومي" (الكواري ١٩٨٥ :١١٧) .

* * * * *

واخيراً وليس آخراً لا يفوتني –في ختام هذه المقدمة– أن اتقدم بالشكر للمدير الإقليمي لمكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . كما اتقدم بالشكر الى ----------
---

للقيام بنشر هذه الدراسة . وجزيل الشكر وعظيم الامتنان موصول لكل من ساهم بالرأي والنصيحة والنقد والمناقشة والحوار ونبه الى الأخطاء والمنزلقات والقصور ، وكذلك كل من أمد هذه الدراسة بالمصادر أو شارك في إعدادها بوجه من الوجوه أو شجع أو تعاطف مع فكرة اخراجها الى حيز الوجود . وأصحاب الفضل كثيرون يعجز القلم عن إيفائهم الشكر والتقدير اللذين يستحقون ، وتحول ظروف كثرتهم وصلة القرابة مع بعضهم دون ذكر اسمائهم ، وإيفائهم ما يستحقون من تقدير. فإليهم جميعاً خالص التقدير وعظيم الامتنان لما اغنوا هذه الدراسة به من فكر ووفروه لها من مصادر وقدموه من مساعدة . وغني عن القول بأنني وحدي مسئول عما يعتريها من نقص ويشوبها من تقصير .

الدوحة ١٩٩٥/٨/٢٢ علي خليفة الكواري

الباب الأول

الإنســـان

الفصل الأول : الخلل السكاني .

الفصل الثاني : الإعتماد على العمالة غير العربية .

الفصل الثالث : تربية اليسر .

الفصل الأول

الخلل السكاني

١-١ حجم السكان .

١-٢ تركيب السكان .

١-٣ الخصائص العامة للسكان .

الفصل الأول
الخلل السكانى

الخلل السكاني في بلدان " مجلس التعاون لدول الخليج العربية" مشكلة هيكليه ، كثر الحديث عنها منذ عقدين من الزمن . وما زالت هذه المشكلة حتى وقتنا الحاضر تتفاقم ، وتنذر بمخاطر مصيرية لاحاجة إلى تكرار ذكرها. وبالرغم من الاهتمام الأهلي والحكومي بموضوع الخلل السكاني ومخاطر الهجرة ، إلا أن الإجراءات التي تبدو في ظاهرها متشددة ، عجزت عن إيقاف تفاقم الخلل السكاني في دول المنطقة . ويعود بعض ذلك الفشل إلى عدم تفهم أسباب الخلل السكاني . ومن أهمها إخراج المواطنين من سوق العمل ، ونشوء نمط من الإحتياجات الإستهلاكية الهامشية التي تعتمد على العمالة الوافدة من ناحية . ومن ناحية اخرى عدم إدراك حدة الظروف الطاردة للعمالة الوافدة في البلدان المكتظة بالسكان بسبب البطالة الهيكلية المتزايدة في دول العالم الثالث.

وفي هذا الفصل عودة الى تناول الخلل السكاني في قطر من خلال عرض حجم وتركيب وخصائص السكان . وهذا العرض الموجز هو تحديث وتذكير بالدراسة التي تم إعدادها في عام ١٩٨٢ تحت عنوان " **نحو فهم أفضل لأسباب الخلل السكاني في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط**"(الكواري ١٩٨٣) . ولذلك لم يتم هنا التطرق بالتفصيل إلى سبل تصحيح الخلل السكاني ، التي ذكرناها في الدراسة التي سبقت الإشارة اليها. فالمهم في هذه المرحلة هو إدراك حجم هذه المشكلة وتفاقمها ، واستيعاب أبعادها وتداعياتها إذا تُركت دون حل جذري . وبعد إدراك ذلك واستيعاب أبعاده ، ونمو إرادة التنفيذ ، فإن إصلاح ظاهرة الخلل السكاني تصبح مسألة فنية مقدوراً عليها تدريجيا مهما تكن الصعوبات .

وفيما يلي نتناول الموضوع في ثلاث نقاط . **أولاها**: حجم السكان . **وثانيتها**: تركيب السكان . **والثالثة** : الخصائص العامة للسكان .

١-١
حجم السكان

إرتفع تقدير سكان قطر الى ٥٥٩ ألف نسمة في منتصف عام ١٩٩٣ ٠ بلغ عدد القطريين منهم ١٢٦ ألف نسمة ، والعرب ١٠٦ آلاف نسمة ، والأجانب ٣٢٧ ألف نسمة ٠ وقد تصاعد عدد السكان في قطر منذ أن بدأ تصدير النفط فيها ، فبلغ تقديرهم ٥٠ ألف نسمة عام ١٩٥٧ ، بعد أن كان عددهم قد هبط إلى حوالي ١٦ ألف نسمة فقط في عام ١٩٤٥٠وفي أول إحصاء للسكان في قطر عام ١٩٧٠ بلغ عدد السكان ١١١ ألف نسمة ، ثم تصاعد إلى ٣٦٩ ألف نسمة في تعداد عام ١٩٨٦. ومنذ عام ١٩٨٦ واصل عدد السكان ارتفاعه ، نتيجة تدفق الهجرة من الدول المكتظة بالسكان في شبه القارة الهندية وجنوب شرق آسيا ٠ هذا بالرغم من الهبوط الحاد في اسعار النفط وتراجع النشاطات الاقتصادية وهبوط الإنفاق العام في أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات ٠ ونلاحظ خلال هذه الفترة من التراجع الإقتصادي استمرار تصاعد عدد السكان إلى ٥٥٩ ألف نسمة بحلول منتصف عام ١٩٩٣ (الرسم ١ :١) وهو اليوم – مطلع١٩٩٥ – يناهز ٦٠٠ ألف نسمة ، تبلغ نسبة عدد المواطنين منهم حوالي الخمس فقط ٠

وهنا يكمن وجه الخلل الرئيسي في تركيبة السكان ، بل يكمن وجه الخطأ الكبير في توجهات التغيرات الإقتصادية والإجتماعية التي شهدتها البلاد منذ أن دخلت عصر النفط ٠ فالمواطنون اليوم قلة ، لايزيدون كثيرا على خمس السكان ، بينما يشكل الوافدون حوالي أربعة أخماس السكان٠ هذا بالرغم من ان حوالي نصف المواطنين من الذين اكتسبوا الجنسية حديثا . ومما يؤسف له حقا أن أخطار تدفق الهجرة ، غير المبررة من وجهة نظر التنمية البشرية والتنمية عامة ، بل من ناحية إعتبارات الأمن الوطني ، لم تلق الاهتمام والحزم الفعالين . ونتيجة لذلك تدنت نسبة المواطنين من ٤٠,٥% عام ١٩٧٠ إلى ٢٦,٤% عام ١٩٨٦ والى ٥، ٢٢ % في منتصف عام ١٩٩٣ ٠ وهي الآن حوالي ٢١,٥% ، وتتناقص بحوالي ١% من إجمالي السكان سنويا . وقد أصبح القطريون نتيجة لذلك أقلية من الأقليات التي يتكون منها سكان قطر، وهم اليوم أو غدا ليسوا بالضرورة أكبر الأقليات حجما ٠ويلاحظ أن الوافدين إلى قطر قد تدفقوا دائما بمعدل أعلى من معدل النمو الطبيعي للمواطنين ، بصرف النظر عن حقب اليسر أوالعسر النسبي التي مرت بها قطر منذ أن بدأت تصدير النفط في عام ١٩٤٩ ٠ وهذا يؤكد أن مستوى الرواتب والأجور مهما انخفضت ، وشروط الخدمة مهما تدنت ، فانها ستبقى جاذبة للعمالة غير الماهرة من الدول

المكتظة بالسكان ٠ بل ان انخفاض الرواتب والاجور وتدني شروط الخدمة ، منذ ان هبطت أسعار النفط عام ١٩٨٦، قد أدى – على نقيض ما يُفترض أو يُتوقع – إلى زيادة تدفق العمالة اليدوية غير الماهرة من شبه القارة الهندية وجنوب شرق آسيا على حساب العمالة العربية والعمالة الماهرة التي كانت تتقاضى أجوراً مرتفعة نسبيا ٠ وجدير بالذكر أن ظاهرة تدفق الهجرة إلى أقطار المنطقة تدفعها بالدرجة الأولى عوامل الطرد في الدول المصدرة للعمالة ٠ وتتزايد هذه العوامل اليوم بسبب انتشار البطالة وتفشي الفقر ، نتيجة فشل جهود التنمية في الدول المكتظة بالسكان ، وعجزها عن توفير فرص عمل تسد حاجة قوة العمل المتزايدة فيها ٠ ومما هو جدير بالتأكيد أيضا أن القيود الإدارية على الهجرة مهما بدت متشددة وغير عادلة ، فإنها قاصرة عن وقف تدفق الهجرة المدفوعة بعوامل الطرد ، والتي تتوفر لها قنوات ومسالك وفرص الدخول الى البلاد بفضل تكّون مصالح وآليات في الدول المصدرة للعمالة والمستوردة لها ، تجعل من استقدام العمالة تجارة رابحة على حساب بلد الاستقبال وعلى حساب الوافد المسكين الباحث عن فرص عمل كريم ٠

١ – ٣
تركيب السكان

وإلى جانب تزايد هذا الخلل السكاني الخطير ، فإن تركيبة سكان قطر مختلة أيضاً من جوانب أخرى ، منها تركيب السكان من حيث الجنس حيث لاتتجاوز نسبة الإناث في السكان ٨، ٣٠ % عام ١٩٩٣ ، بعد أن انخفضت من المستوى المتدني الذي كانت عليه في إحصاء ١٩٨٦م والبالغ ٩، ٣٢% من إجمالي السكان ٠ وهذه النسبة لغير الناطقين باللغة العربية (الاجانب) متدنية جداً ، حيث لاتتجاوز نسبة الإناث منهم ٢١% عام ١٩٩٣ (الرسم ١ : ٢) . هذا بالرغم من أن أغلب النساء الأجنبيات هن من العازبات اللاتي يعملن في خدمة المنازل ٠ ويشير هذا الخلل إلى شذوذ التركيبة السكانية التي تجعل البلد بمثابة معسكر عمل ، أغلبيته العظمى من الذكور العزاب ٠ كما ينذر هذا الخلل بانفتاح مصدر للهجرة يصعب التحكم فيه إذا ما تمت مراعاة ، اعتبارات لم الشمل الذي تنص عليه الاتفاقية الدولية للعمل ٠

ويتمثل الخلل السكاني الخطير الآخر فيما يتعلق بتركيبة السكان من حيث اللغة والثقافة ٠ فالعرب لم يعودوا غالبية السكان واللغة العربية لم تعدتنطق بها سوى نسبة متدنيـة باستمرار، حيث انخفضت نسبة اجمالي القطريين وبقية العرب الآخرين من ٦١,٤% عام ١٩٧٠ الى ٥١% عام ١٩٨٦ والى ٤١,٦% فقط عـام١٩٩٣(الرسم ٣:١). وتتناقص هذه النسبة بسرعة خاصة منذ عام ١٩٩٠ ، بسبب القيود الادارية على الهجرة من عددمن البلاد العربية ، ونتيجة لتدني الرواتب والاجور وشروط الخدمة التي أدت إلى إحلال الأجانب محل العرب في كثير من الأعمال٠ ويشير هذا الخلل الثقافي إلى صعوبة إستيعاب أغلب المهاجرين واستحالة اندماجهم في المجتمع القطري وبقاء المجتمع باستمرار على شكل كتل ثقافية وإثنية متنافرة ، تختلف من حيث العادات والتقاليد واللغة ومن حيث مرجعية وتطلعات وآمال وآلام كل كتلة منها مع الكتل الثقافية الأخرى ٠ كما ينذر هذا الخلل الثقافي والإثني بصراعات ، أطرافها مصالح دول إقليمية ، لاقبل لدول المنطقة على الوقوف أمامها، تؤيد مطالبها باعتبارات إنسانية يصعب التملص منها ٠

١ – ٣
الخصائص العامة للسكان

ويتصف سكان قطر أيضاً بخصائص هامة أوضحها إحصاء عام ١٩٨٦ ، يحسن ذكرها هنا (الجهاز المركزي للأحصاء : جداول تفصيلية حول احصاء ١٩٨٦) .

أولها : أن سكان قطر يتسمون بدرجة عالية من الشبابية بسبب الهجرة ، حيث أن أغلب المهاجرين في سن العمل ٠ لذلك نجد أن نسبة الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥– ٤٤ سنة يمثلون ٦١,٦% من إجمالي السكان ٠ وهذه النسبة أعلى فيما يتعلق بالأجانب حيث بلغت ٧٥% من إجمالي غير الناطقين باللغة العربية ٠

ثانيها : إرتفاع نسبة من هم دون سن العمل أو على مقاعد الدراسة من القطريين حيث بلغت نسبة الذين هم أقل من ٢٠ عاما ٥٦,٥% من إجمالي القطريين ٠

ثالثها : ارتفاع نسبة من لايحملون مؤهلات دراسية ، بالرغم من كون معظم السكان من الوافدين الذين كان من السهل اشتراط حصولهم على مؤهل دراسي قبل التصريح لهم بدخول البلاد . ومن المفارقات أننا نجد أن نسبة من لايحملون مؤهلا دراسيا من الاجانب الذين تزيد

أعمارهم على عشر سنوات ٥٧,٢% من إجمالي الوافدين الاجانب ، بينما تبلغ هذه النسبة فيما يتعلق بالعرب ٣٣,١% ، وبالنسبة للقطريين الذين تجاوزت أعمارهم عشر سنوات كانت ٤٩,٦% ٠

رابعها : ارتفاع معدل الأمية نسبيا بالرغم من تعميم التعليم في قطر منذ عام ١٩٥٦ وإتاحة الفرص المجانية لدخول كل من هم في سن الدراسة الى المدارس ، حيث نجد ان نسبة الامية بين القطريين بلغت ١٥,٤% فيما يتعلق بالذكور، ٢٩,١% فيما يتعلق بالإناث ٠ وهذا يشير الى ان معظم الذين مُنحت لهم الجنسية القطرية خلال العقدين الآخرين هم من الأميين ٠ وكذلك نجد أن نسبة الأمية مرتفعة أيضاً فيما يتعلق بالوافدين حيث هي بالنسبة للوافدين العرب ١٢,٣% وبالنسبة للوافدين الأجانب ٥، ٢٦% متماثلة بالنسبة للإناث والذكور ٠

خامسها : تركز السكان في مدينة الدوحة وضاحيتها القريبة الملتصقة بها الريان حيث بلغت نسبة الساكنين فيهما ٨٣,٨ % من إجمالي سكان قطر ٠

الفصل الثاني

الإعتماد على العمالة غير العربية

٢-١ قوة العمل المواطنة

٢-١-١ انخفاض مستوى تعبئة قوة العمل المواطنة

٢-١-٢ تركز قوة العمل المواطنة فى العمل الحكومى

٢-٢ قوة العمل الوافدة

٢-٢-١ تزايد طلب النشاطات الأستهلاكية على العمالة الآسيوية

٢-٢-٢ انخفاض التكلفة المباشرة لقوة العمل الآسيوية

الفصل الثاني

الإعتماد على العمالة غير العربية

في منتصف عام ١٩٩٣ بلغ تقدير إجمالي قوة العمل في قطر ٣٠٥ الآف ، منهم ٣٠ ألف فقط من المواطنين (٩,٩%) و ٤٥ ألف من العرب الآخرين (١٤,٨%)، بينما

بلـغ عدد الاجانب ٢٣٠ ألف (٧٥,٣%) غالبيتهم العظمى من رعايا الدول المكتظة بالسكان في شبه القارة الهندية وجنوب شرق آسيا (الملحق رقم (١)) ٠

وقد شهدت قطر تضخما مضطردا في قوة العمل واختلالا متفاقما في تركيبتها لصالح غير الناطقين باللغة العربية من العمالة الآسيوية ، رخيصة الأجر ، متدنية المستوى التعليمي والمهني ، والعاملة في قطاعات هامشية ٠ فارتفع حجم قوة العمل من ٤٨ ألف فقط عام ١٩٧٠ إلى ٢٠٠ ألف عـام ١٩٨٦ وإلى ٣٠٥ الآف عام ١٩٩٣ ٠ وقد رافق هذا التضخم المضطرد في حجم قوة العمل هبوط مستمر في نسبة القطريين من ٨، ١٦% عام ١٩٧٠ الى ٤، ١٠% عام ١٩٨٦ والى ٩، ٩% فقط عام ١٩٩٣ . هذا بالرغم من إرتفاع حجم قوة العمل المواطنة من ٨ الآف عام ١٩٧٠م الى ٣٠ ألف عام ١٩٩٣م (الرسم ٢ : ١) . ويلاحظ ايضاً إنخفاض مساهمة الإناث بشكل عام في قوة العمل حيث لا تتعدى مساهمتهم العشر بينما يشكلون حوالي ثلث السكان (الرسم ٢:٢) .

وجدير بالملاحظة أن تزايد حجم قوة العمل في قطر وتدفق العمالة الوافدة ليس لهما علاقة وثيقة بتزايد النشاطات الإنتاجية ذات الفائض الإقتصادي ، مثل نشاطات استخراج وتكرير ومعالجة الزيت والغاز ، والصناعات التحويلية الثقيلة ٠ كما انهما ليسا وثيقي الصلة باحتياجات المؤسسات العامة الاقتصادية ، أو متطلبات الشركات المساهمة في قطاعات المال والفنادق والصناعة والمواصلات ٠ فكل هذه النشاطات الإقتصادية لاتستوعب مجتمعةً أكثر من عشر قوة العمل في قطر على أحسن تقدير ، على الرغم من أنها تولد أكثر من ثلثي الناتج المحلي الاجمالي ٠ وإنما نجد أن قوة العمل تتركز أساسا في قطاعي الخدمات الحكومية وقطاع خدمة المنازل حيث استوعب قطاع خدمة المجتمع والخدمات الاجتماعية بمفرده فقط حوالي نصف إجمالي قوة العمل في قطر (٤٨,٢%) وفقا لإحصاء عام ١٩٨٦ (الجهاز المركزي للإحصاء : البيانات التفصيلية لتعداد ١٩٨٦) . وهذه النسبة أعلى اليوم – بكل تأكيد – في ضوء زيادة حجم قوة العمل من ٢٠٠ ألف عام ١٩٨٦ الى ٣٠٥ الآف عام ١٩٩٣ ، دون مبرر اقتصـادي أو داع إنتاجي ، وإنما تلبية لحمّى الاستهلاك التي أفرزتها ظروف الوفرة واسـتمرار تداعياتها بعد ذلك ٠

وكذلك لم يكن الإرتفاع المضطرد في حجم قوة العمل ، انعكاسا دائما لارتفاع متوسط دخل الفرد ، أو تزايد حجم الناتج المحلي الاجمالي ، أو تلبية لاحتياجات حركة الإنشاء

والتعمير ، وإقامة المشروعات الاستثمارية الجديدة ، أو نتيجة لتصاعد حجم الإنفاق العام ٠ ففي حين انخفض متوسط دخل الفرد ، وهبط حجم الناتج المحلي الإجمالي ، وتدنى مستوى الإنفاق العام ، وتراجعت حركة الإنشاء والتعمير والإستثمار ، منذ عام ١٩٨٦ (الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٩٠ : ٣٤٠) ، بسبب تراجع الطلب العالمي على النفط وانهيار اسعاره ، فإن تدفق العمالة الآسيوية الهامشية رخيصة الأجر ، قد استمر يتزايد على عكس كافة التوقعات المنطقية ٠ وكما يتضح من (الرسم ٢ : ٣) فقد أدى ذلك إلى ارتفاع حجم قوة العمل باضطراد ، من الحجم المتضخم الذي وصلت إليه عام ١٩٨٦ والبالغ ٢٠٠ ألف الى ٢١٨ ألف عام ١٩٨٧ ، و٢٣٦ الف عام ١٩٨٨ و ٢٥٣ الف عام ١٩٨٩ و٢٧٢ الف عام ١٩٩٠ و ٢٨٣ ألف عام ١٩٩١ و٢٩٤ ألف عام ١٩٩٢ ٠ وإلى ٣٠٥ الآف في منتصف عام ١٩٩٣، وذلك بزيادة صافية وصلت إلى ١٠٥ الآف (٢,٥ %) (تقدير الجهاز المركزي للإحصاء) ، من بينها ٨٩ ألف عمالة أجنبية وحوالي تسعة آلاف عمالة مواطنة وسبعة آلاف عمالة عربية ٠

ويحسن بنا –من أجل تنمية فهم افضل الأسباب استمرار تدفق العمالة الوافدة– أن نلقي نظرة خاصة على الشرائح الأساسية لقوة العمل في قطر، قوة العمل المواطنة٠ وقوة العمل الوافدة ٠ وأن ننظر إلى ظاهرة الإزدواجية التي تتصف بها قوة العمل في قطر، فتجعل منها قوتي عمل منفصلتين ، لكل منهما سوق عمل خاصة بها ، وقطاعات ومهن تتركز فيها ، وشروط خدمة مختلفة –من حيث النوع والكم– عن شروط خدمة شريحة قوة العمل الأخرى ٠ لعل هذه النظرة المدققة تساعدنا في تكوين فهم أفضل لأسباب تضخم قوة العمل وتفاقم إختلال تركيبها ، وتشير إلى العقبات التي تقف أمام سياسات الإحلال ٠ إحلال المواطنين محل الوافدين ، وإحلال المرأة مكان الرجل ، وإحلال الوافدين العرب محل غيرهم من الوافدين ، وإحلال العمالة الماهرة المؤهلة مكان العمالة اليدوية الأمية وشبه الأمية منخفضة الأجر وكثيفة التواجد .

٣ – ١
قوة العمل المواطنة

في منتصف عام ١٩٩٣ ارتفع تقدير قوة العمل المواطنة الى ٣٠ ألف منهم ٢٣ ألف من الذكور و٧ آلاف من الإناث ٠ وقد تصاعد حجم قوة العمل المواطنة نتيجة الزيادة الطبيعية . وبسبب سياسة التجنيس ٠ وارتفع عدد العاملين القطريين من ثمانية آلاف عام ١٩٧٠ إلى ٢١ ألف عام ١٩٨٦ وإلى ٣٠ ألف عام ١٩٩٣ ٠ وقد كان لتدفق الخريجات القطريات والتزام الحكومة بتوظيفهن ، أسوة بالذكور من المواطنين ، أثر كبير على زيادة حجم قوة العمل المواطنة ، وتصاعد مشاركة المواطنين في النشاط الإقتصادي ٠ ويلاحظ تأثير الخريجات على حجم قوة العمل المواطنة من إرتفاع مساهمتهن من ١٤% عام ١٩٨٦ إلى ٢٣% من إجمالي قوة العمل المواطنة عام ١٩٩٣ (الملحق قم (١)) .

وتشير المعلومات التفصيلية التي أتاحها لنا إحصاء عام ١٩٨٦ إلى وجود ظاهرتين : **أولاهما :** تدني معدل مشاركة المواطنين في النشاط الاقتصادي ٠ **وثانيتهما :** تركز قوة العمل المواطنة في قطاعات العمل الحكومي ٠ وتؤكد الظاهرة الثانية ، أن أفراد قوة العمل المواطنة عرضة لضياع جهودهم نتيجة تفشي ظاهرة البطالة المقنعة في قطاعات العمل الحكومي ، بسبب سياسة التوظيف الإجتماعي ، التي تلتزم الدولة بموجبها من حيث المبدأ ، بتوفير وظيفة مناسبة للذكور من المواطنين ، لاسيما المؤهلين ، وكذلك تلتزم الحكومة بتوظيف الخريجات القطريات بصرف النظر عن حاجة العمل إليهن ٠

٣-١-١ انخفاض مستوى تعبئة قوة العمل المواطنة :

بلغ معدل المشاركة الخام في النشاط الإقتصادي فيما يتعلق بالمواطنين ٢٤% وفقاً لتقديرات السكان وقوة العمل في منتصف عام ١٩٩٣. وكان معدل مشاركة المواطنات ١١% فحسب في حين بلغ معدل مشاركة المواطنين ٣٦,٩% ٠

وتشير الإحصاءات التفصيلية التي أتاحها لنا تعداد عام ١٩٨٦ إلى أن من ينتسبون لقوة العمل من القطريين البالغين سن العمل ، بعد استثناء الذين ما زالوا على مقاعد الدراسة وكذلك استبعاد العاجزين عن العمل ، لاتتعدى نسبتهم ٥٢,٣ % فقط ٠ معدل الذكور ٨٨,٢% ومعدل الإناث ١٥% ٠ وهذا يشير إلى أن ١١,٨% من المواطنين و٨٥% من المواطنات ، القادرين على العمل كانوا ، غير معبئين في قوة العمل المواطنة عام ١٩٨٦ ٠

وفي عام ١٩٩٣ وعلى ضوء معدلات عام ١٩٨٦ ، بعد أخذ ارتفاع معدل مشاركة المواطنات في النشاط الاقتصادي في الاعتبار ، يمكننا تقدير عدد المواطنين الذين يمكن تشغيلهم من الناحية النظرية ، والذين لم تتم تعبئتهم بالكامل في قوة العمل المواطنة ، بحوالي ٢٠ ألف منهم حوالي ٤ آلاف من الذكور و١٦ ألف من الإناث ٠ ويضاف ألى هؤلاء عدد متصاعد من الذين يعتبرون على رؤوس أعمالهم بينما هم معفيون من الدوام ، لسبب أو لآخر. ويقدر عدد هؤلاء في الوقت الحاضر بحوالي عشرة الآف غالبيتهم العظمى من الرجال .

ويعود تدني معدل مشاركة المواطنات في سوق العمل إلى ثلاثة عوامل رئيسية : **اولها :** القيود الاجتماعية على عمل المرأة عموما ٠ **وثانيها :** ضيق مجالات العمل التي تحظى بالقبول الاجتماعي ، وانحصارها أساسا في الوقت الحاضر في وزارة التربية والتعليم وجامعة قطر ٠ وتبين إحصاءات الخدمة المدنية أنه من أصل قوة العمل المواطنة من الإناث ، البالغ سبعة آلاف في عام ١٩٩٣، يعمل منهن في وزارة التربية والتعليم وجامعة قطر ٥٩٦٠ مواطنة ، بينما لايتجاوز عدد المواطنات العاملات في بقية أجهزة الخدمة المدنية ٥٥٠ امرأة فقط (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٣ : ٣٤) . **ثالثها :** عزوف القطريات عن العمل في القطاع الخاص بسبب انخفاض الاجور وتدني شروط مستوى الخدمة ٠ ويتبين لنا ذلك جليا من ملاحظة ندرة القطريات العاملات في مجال التعليم الأهلي ٠ هذا بالرغم من أنه عمل مشابه في معظمه للعمل في وزارة التربية والتعليم ٠ ونلاحظ من إحصاءات التعليم الأهلي أن من بين الإناث العاملات في المدارس الأهلية العربية والبالغ عددهن ٧٠٠ مدرسة وادارية ، لم يتجاوز عدد القطريات ٣١ فقط، منهن ٢٨ مديرة روضة ومديرة مدرسة منتدبة من وزارة التربية والتعليم (وزارة التربية ١٩٩٣ : ٢٥٩) .

كما يعود عزوف بعض الرجال عن العمل في معظمه إلى وجود فئة لاتعمل ولاتبحث عن عمل نتيجة عدم وجود حاجة اقتصادية ، أو أن المستوى الوظيفي المتاح لغير المؤهلين من القطريين لايلبي الطموحات الوظيفية لبعض القطريين الذين لم يكملوا دراساتهم الجامعية أو تسربوا من التعليم العام ٠ وإذا كانت بطالة القطريين الذكور يمكن ادراجها تحت مصطلح **البطالة المرفهة** ، فإن بطالة الإناث إلى جانب كون بعضها بطالة مرفهة ، إلا أن معظمها

يندرج تحت مصطلح **البطالة الإجتماعية** التي فرضتها اعتبارات اجتماعية ، في ضوء عدم وجود حاجة ملحة لدى الأسرة لعمل المرأة ٠

٣-١-٣- تركز قوة العمل المواطنة في العمل الحكومي :

تشير الإحصاءات التفصيلية التي أتاحها تعداد عام ١٩٨٦ أيضا ، إلى أن قوة العمل المواطنة تركزت في قطاعات العمل الحكومي٠ واستحوذت هذه القطاعات على ٨٨,٢% من إجمالي قوة العمل المواطنة ، بينما كان نصيب القطاع المختلط ١,٣% والقطاع الخاص ١٠,٥% منها فقط ٠ ويشير تعداد ١٩٨٦ أيضا إلى أن ٩٨% من المواطنات العاملات يتركزن في قطاعات العمل الحكومي ، بينما نسبة المواطنين الذكور ٨٧% ٠ وجدير بالذكر أن نسبة مساهمة قوة العمل المواطنة في عام ١٩٨٦ وصلت إلى حوالي ٢٥% من إجمالي العاملين في قطاعات العمل الحكومي ، بينما لم تتجاوز نسبة المواطنين ٥,٦% في القطاع المختلط ٠ أما في القطاع الخاص حيث كان يعمل أكثر من ٦٠% من قوة العمل في قطر عام ١٩٨٦، فإن نسبة المواطنين لم تتعد ١,٧% فقط من إجمالي العاملين في القطاع الخاص ٠

وتشير المعلومات المتفرقة المتاحة لنا في الوقت الحاضر إلى أن ظاهرة تركز عمل القطريين في القطاعات الحكومية لم تنقص بل ربما زادت تركيزا ٠ فنجد على سبيل المثال أن عدد القطريين العاملين في القطاع المختلط في عام ١٩٩٢ لم يتجاوز ٦٠٠ قطري في حين بلغ عدد العاملين في هذا القطاع حوالي ٤ آلاف (الجهاز المركزي للإحصاء : ١٩٩٣) . وجدير بالملاحظة أن القطاع المختلط مؤهل من حيث مستويات الرواتب وشروط الخدمة والمستوى الوظيفي ، لجذب القطريين ومنافسة العمل الحكومي ٠ إلا أن عوامل الجذب في الحكومة على ما يبدو مازالت أقوى من حوافز القطاع المختلط ٠

كما تشير الإحصاءات المتاحة إلى أن ٦٥٠٠ قطرية من إجمالي قوة العمل النسائية المواطنة البالغة ٧ آلاف في عام ١٩٩٣ يعملن في أجهزة الخدمة المدنية فقط . (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٣) . وإذا أضيف إليهن العاملات في المؤسسات والشركات الحكومية والعاملات في اجهزة وزارة الداخلية ، فإن نسبة تركز المواطنات في قطاعات العمل الحكومي في عام ١٩٩٣ لم تنقص عن النسبة التي بلغتها عام ١٩٨٦، وإنما الإحتمال

الأرجح أنها زادت ٠ حيث أن الجهات التي تتيح اليوم عملا مقبولا اجتماعيا للقطريات مازالت وزارة التربية والتعليم وجامعة قطر ٠

ويعود تركز قوة العمل المواطنة في قطاعات العمل الحكومي إلى مجموعتين من العوامل المتداخلة . **اولاهما :** عوامل جذب الوظيفة الحكومية ٠ **وثانيتهما:** عدم استطاعة النشاطات الاقتصادية مجاراة امتيازات التوظيف الحكومي ٠

لقد ارتكزت سياسة التوظيف الحكومي – منذ مطلع السبعينيات – على مبدأ ضمان توفير وظيفة حكومية ، لكل الذكور من المواطنين ، والخريجات من المواطنات ، ممن يرغبون في العمل الحكومي بصرف النظر عن حاجة العمل ٠ فالوظيفة الحكومية لهاتين الفئتين مضمونة من حيث المبدأ – حتى الآن – وإن كان وقت الانتظار قد طال في السنوات الاخيرة كما أن مجال الاختيار قد ضاق ٠ ومنذ أن أخذ عدد الخريجين والخريجات يتزايد ويصادف بعضهم صعوبات البحث عن عمل ، أنشأ ديوان الخدمة المدنية لجنة توزيع الخريجين ، التي عملت على توظيف الخريجين في قطاعات العمل الحكومي ، حتى لو تطلب ذلك إنشاء درجات وظيفية مناسبة وإلحاقها بميزانية الجهة الحكومية التي يعين الخريج أو الخريجة فيها . ولعل ضمان الحكومة وظيفـة لكل خريج وخريجة مواطنة ، كان وراء ارتفاع الطلب على التعليم الجامعي (انظـر الفقرة ٣ : ٢ : ٢) . ونتيجة لسياسة التوظيف هذه استمات الطلاب في الحصول على شهادة جامعية ، في أي تخصص كان ، وبأي مستوى مستطاع ، ومن أي جامعـة ، أو بلد أتيحت فرصة التعليم الجامعي فيه ٠ لقد أصبحت الشـهادة الجامعية – بحق – جواز مرور إلى وظيفة كبار الموظفين ذات الامتيازات الكبيرة في الحكومة٠

أما غير الخريجين الجامعيين من الذكور ، فما زالت الوظائف الكتابية والمتوسطة ، في جهاز الخدمة المدنية وفي الجيش والشرطة وفي المؤسسات والشركات التي تملكها الحكومة بالكامل ، تستوعبهم وتوفر لهم فرص عمل وترقيات مرضية ، في ضوء سهولة الوظيفة الحكومية وامتيازاتها وضماناتها . وعلى العكس من هذا فإن غير الخريجات القطريات من المواطنات لايجدن فرصة عمل حكومية مقبولة إجتماعيا ، مما دفع القادرات منهن إلى مواصلة التعليم الجامعي ٠ أما غير القادرات على مواصلة تعليمهن فقد تصاعد عدد المنتظرات منهن ، لعمل حكومي مناسب ، وطال طابور الانتظار ٠ وتشير إحصاءات

الخدمة المدنية إلى هذه الظاهرة ، حيث بلغت نسبة المواطنات اللاتي يحملن شهادة جامعية أو أعلى ، ٧٢ % من إجمالي المواطنات المصنفات في الخدمة المدنية ، بينما لم تتجاوز نفس النسبة للمواطنين الذكور المصنفين في الخدمة المدنية ٥، ٢٧% فقط (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٣) .

ومن أسباب جذب المواطنين إلى العمل الحكومي أيضا، الحوافز التي تتمتع بها الوظيفة الحكومية ، في ضوء سهولتها والضمانات والمكانة والامتيازات التي تتيحها٠ **فمستوى الرواتب والاجور في الوظائف الحكومية بشكل عام غير مرتبط بإنتاجية الجهة الحكومية من الخدمات أو السلع** ، وإنما يتم تحديد الرواتب والأجور والعلاوات في ضوء إمكانيات الدولة ورغبتها في تحسين مستوى المعيشة ، من خلال إعادة توزيع جزء من ريع النفط ٠ وبذلك فإن ميزانية الجهة الحكومية ، أو وجة النفقة العامة ، لايخضع لمعايير الجدوى من النفقة ، وإنما يتم التخصيص في ضوء الإمكانيات المتاحة ، وتقدير من بأيديهم سلطة اتخاذ قرار أولويات الإنفاق العام ٠

ومن هنـا ظهر انفكاك الارتباط بين الجهد والمكافأة في العمل الحكومي ٠ فمن ناحية ... لا تحدد مخصصات الجهات الحكومية في ضوء إنتاجياتهـا ٠ ومن ناحية ثانية ... فإن مكافأة الأفراد غير مرتبطة بالجهود التي يبذلونها ٠ وإنما يتم التخصيص والمكافأة في الغالب لاعتبارات اجتماعية ، من بينها الرغبـة في إعادة توزيع جزء من ريع النفط – لاسيما في وقت الوفرة – على المواطنين ، من خلال الرواتب والأجور والإمتيازات التي توفرها الوظيفة الحكومية المضمونة ، للذكور والخريجات من المواطنات ، بصرف النظرعن إنتاجية العمل أو حاجته اليهم .

ومن هنا... من ارتفاع الرواتب والأجور والعلاوات ، وكرم شروط الخدمة التي تتيحها الوظيفة الحكومية ، انجذب العاملون من المواطنين إلى العمل الحكومي ، وتركزوا في قطاعات العمل الحكومي مستفيدين من سياسة ضمان وظائف حكومية مناسبة للراغبين من الذكور ومن الخريجات القطريات ٠ ووقعت قوة العمل المواطنة النادرة في مصيدة الرواتب والأجور وشروط الخدمة الحكومية المرتفعة نسبيا ، والتي لاتعكس ارتباطا بين المكافأة والجهد ٠ وأصبح أمر إحلالها محل العمالة الوافدة ، في القطاع المختلط والقطاع الخاص ، بل حتى في الوظائف الحكومية الدنيا ، معضلة تستعصي على الحل ،

حيث أن مكافأة الفرد في القطاع المختلط والقطاع الخاص لايمكن انفكاكها عن إنتاجية الفرد ، والقيمة الإقتصادية التي يضيفها جهده ٠ وبالتالي يستحيل على القطاع المختلط والقطاع الخاص أن يجاري الحكومة في مستوى حوافزها ٠ فضلا عن استحالة قدرته على منافسة شروط الخدمة الحكومية ، في ظل السهولة والمكانة والضمانات والإمتيازات التي تتيحها الوظيفة الحكومية المضمونة ٠ فلم يعد للمواطن الراغب في العمل مجال يرضيه خارج العمل الحكومي ٠وهذا ما يفسر عزوف القطريات اللآتي لاتتوفر لهن وظائف في الحكومة عن العمل خارجها٠ بل لعل ذلك سبب لوجود عدد من الذكور الذين تركوا الدراسة دون الحصول على مؤهل عال ، عاطلين عن العمل نتيجة صعوبة الحصول على وظائف حكومية ترضي طموحاتهم ، الأمر الذي سوف يؤدي في المستقبل إلى طول انتظار الذكور غير المؤهلين من المواطنين ، مثلما طال طابور انتظار النساء غير الجامعيات من المواطنات ٠ **ومن هنا تبرز إشكالية احلال القطريين محل غيرهم . فالإحلال يتطلب من ناحية ... توفير وظائف منتجة تتحمل دفع اجور مناسبة للقطريين . كما يتطلب بالضرورة من ناحية ثانية ... تخفيض إمتيازات الوظيفة الحكومية ورفع متطلباتها بما يعبر عن الإنتاجية الحقيقية للموظف في الحكومة مقارنة بالموظف خارجها .**

ولعل ظاهرة البطالة المقنعة هي النتيجة الطبيعية لسياسة التوظيف الحكومي وسياسة إعادة توزيع جزء من ريع النفط على المواطنين من خلال الوظيفــة الحكومية ٠ ولعل دافع الحكومة إلى تبني هاتين السياستين ، على الأخص منذ مطلع السبعينيات وتصاعد عائدات الحكومة من النفط بشكل خيالي ، يعود إلى رغبتها في رفع مستوى معيشة المواطنين من خلال دعم الوظائف الحكومية ٠ **كما يعود إلى عدم وجود وظائف حقيقية في الإقتصاد الوطني تبرر إقتصادياتها رواتب وأجور وشروط خدمه ، يطمح المواطنون في الحصول عليها من أجل رفع مستوى معيشتهم إلى المستوى السائد في البلاد ، في ظل المستوى العالي من الاستهلاك الذي فرضته ظروف تدفق عائدات النفط وسياسات إعادة توزيعه منذ منتصف السبعينيات ٠**

ومن هنا تضاف ظاهرة البطالة المقنعة إلى ظاهرة البطالة المرفهة والبطالة الاجتماعية التي سبق ذكرهما ٠ ونجد قوة العمل المواطنة النادرة تعاني من انسحاب حوالي ٢٠ ألف من العاملين المحتملين بسبب البطالة الظاهرة ٠ كما تعاني من إهدار طاقة قوة

العمل المواطنة نتيجة تفشي ظاهرة البطالة المقنعة ٠ **ولعل انسحاب قوة العمل القطرية المحتملة ، نتيجة العجز عن تعبئتها بالكامل ، أو العجز عن الحد من تفشي ظاهرة البطالة المقنعة ، هو سبب رئيسي من أسباب تدفق العمالة الوافدة ، وتفاقم اختلال تركيبها ٠**

٣ – ٣
قوة العمل الوافدة

تشكل قوة العمل الوافدة الأغلبية العظمى من قوة العمل في قطر(الملحق رقم (١)). وقد تصاعد عدد افرادها بشكل خيالي من ٤٠ ألف فقط عام١٩٧٠ إلى ١٧٩ ألف عام ١٩٨٦ وإلى٢٧٥ ألف في منتصف عام ١٩٩٣. وإلى جانب ذلك نجد أن مساهمة قوة العمل الوافدة في إجمالي قوة العمل في قطر قد نمت بمعدلات أسـرع من نمو قوة العمل المواطنة فارتفعت نسبتها من٨٣,٣% عام ١٩٧٠ إلى ٨٩,٥% عام ١٩٨٦ وإلى ٩٠,١% عام ١٩٩٣ ٠

وتنقسم قوة العمل الوافدة إلى عرب واجانب ، ويلاحظ هنا أيضا أن معظم قوة العمل الوافدة من الأجانب ، حيث بلغ عددهم في عام ١٩٩٣ (٢٣٠) ألف من إجمالي قوة العمل ، بينما كان تقدير عدد الوافدين العرب ٤٥ ألف فقط ٠ وفي الفترة من عام ١٩٨٦ إلى عام ١٩٩٣، لم يزد عدد الوافدين العرب بأكثر من سبعة آلاف ، بينما زاد عدد الأجانب ٨٩ ألف ٠ وبذلك انخفضت نسبة العرب في قوة العمل الوافدة من ٢١,١% عام ١٩٨٦م إلى ١٦,٤% فقط عام ١٩٩٣ (الرسم ١:٢)

ويعود انخفاض نسبة العرب في إجمالي قوة العمل إلى عدة عوامل ٠ **يرجع أهمها إلى كون قوة العمل العربية قوة عمل وسيطة ، تقع بين قوة العمل المواطنة التي تحل تدريجيا محل الشريحة المؤهلة منها ، وبين قوة العمل الأجنبية التي تزاحم الشريحة غير المؤهلة من العمالة العربية ، وتتغلب عليها في المنافسة ، بسبب رخص الأجور وتدني شروط خدمة العمالة الآسيوية غير المؤهلة** ٠ هذا إلى جانب وجود آليات متطورة ونشطة لإستقدام العمالة الآسيوية على عكس الحال بالنسبة للعمالة العربية٠ وإضافة إلى ذلك فإن

القيود الإدارية على دخول بعض الجنسيات العربية إلى جانب التعقيدات البيروقراطية في الدول العربية وقفت عائقا أمام منافسة العمالة العربية للعمالة الأجنبية ٠

ويلاحظ أيضاً على العمالة العربية إنخفاض مساهمة المرأة فيها بسبب تدني معدل مشاركة المرأة العربية في النشاط الإقتصادي ٠ ويبين إحصاء عام ١٩٨٦ أن مساهمة المرأة العربية الوافدة في قوة العمل العربية الوافدة لم تزد على ٨,٣% ، علما بأن نسبتهن في السكان ٣٨,٤% ٠ ويشير ذلك إلى ضعف مشاركة المرأة العربية في النشاط الإقتصادي حيث لم تتعدّ نسبة مشاركتهن الخام ٩,١% فقط . ويعود ذلك إلى سببين رئيسيين **أولهما :** إحلال المرأة القطرية العاملة محل المرأة العربية العاملة ، لاسيما في مجال التعليم والنشاطات المتعلقة به ٠ **وثانيهما :** ضيق مجالات العمل المجزي للمرأة الوافدة المصاحبة لأسرتها عموما ٠ حيث تنخفض الأجور وتتدنى شروط الخدمة ، إلى الدرجة التي تُفْضّل الأسرة فيها بقاء المرأة الوافدة في البيت ، بالرغم من كونها امرأة عاملة في بلادها الاصلية . وتشيرهذه الظاهرة أيضا إلى أن المرأة الوافدة غير معبئة بالكامل في قوة العمل ، وأن مجالات إحلالها محل الرجل بشكل عام مازالت رحبه ، تدعو إلى تبني استراتيجية إحلال المرأة الوافدة الموجودة داخل البلاد بصحبة اسرتها محل الرجل الوافد الأعزب ٠

وتشير البيانات التفصيلية لتعداد عام ١٩٨٦ إلى أن الاخصائيين والفنيين ومن إليهم ورجال التشريع والمديرين والاداريين من العرب الوافدين ، يمثلون حوالي ٢٥% من قوة العمل العربية الوافدة ، مقارنة بنسبة ٦,٣% بالنسبة للوافدين الاجانب٠ وكذلك نجد أن نسبة القائمين بالأعمال الكتابية ومن يرتبطون بهم ، من العرب الوافدين بلغت ٢٢,٦% مقارنة بنسبة ٦,٢% للعمالة الاجنبية الوافدة ، وإذا علمنا كذلك بأن ٦٥,٧% من العمالة العربية تعمل في القطاعات الحكومية مقارنة بنسبة ٢١,٢ % فقط للعمالة الاجنبية ، فإننا ندرك مدى الضغط الواقع على العمالة العربية من قبل قوة العمل المواطنة النامية التي تبحث عن فرص عمل في الحكومة ٠ **ولعل هذا سبب جوهري لبطء نمو العمالة العربية الوافدة ، وربما تناقصها منذ مطلع التسعينيات بسبب إحلال القطريين محل العرب الوافدين في الوظائف العليا ، والوظائف الكتابية خاصة في القطاعات الحكومية ... هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى ... تضغط العمالة الآسيوية على الوظائف الدنيا التي تشغلها العمالة**

العربية ، وتطردها منها بسبب رخص الأجور وتدني شروط الخدمة ، ووجود آليات متطورة فى الدول الآســيوية تساعد على تدفق الباحثين عن أي عمل بأي أجر ٠

*** * * * ***

ويتضح من عرضنا السابق لواقع وظروف العمالة الوافدة أن العمالة الأجنبية تشكل ٧٥% من قوة العمل في قطر وأن حجمها يتضخم باستمرار ، بالرغم من التراجع الاقتصادي الذي تشهده البلاد منذ عام ١٩٨٦ ٠ ففي الفترة من عام ١٩٨٦ حتى عام ١٩٩٣ ، ارتفع حجم قوة العمل الأجنبية وحدها من ١٤١ ألف إلى ٢٣٠ ألف بزيادة صافية بلغت ٨٩ ألف وافد اجنبي ٠

وجدير بالتأكيد أن قوة العمل الاجنبية تتكون أساسا من مواطني الدول المكتظة بالسكان في شبه القارة الهندية وجنوب شرق آسيا ٠ وإلى جانب العمالة الآسيوية تشمل إحصاءات قوة العمل الاجنبية أقلية من العاملين الأجانب من رعايا الدول الاوربية وأمريكا واليابان ٠ وتعمل هذه الشريحة في الوظائف الفنية والقيادية ، في قطاع النفط والصناعات القائمة عليه ٠ كما يعمل بعض أفرادها في الوظائف الفنية والإدارية الإستشارية في بقية القطاعات الحكومية والقطاع المختلط والقطاع الخاص ، ولاتشير الإحصاءات إلى عدد أفراد هذه الشريحة ، التي تحكم عملها ظروف وشروط مختلفة جوهريا ، عن ظروف وشروط الأغلبية العظمى من العمالة الآسيوية . وبالرغم من ذلك فإن تقدير عدد أفراد العاملين الاجانب من دول الشمال واليابان يمكن الوصول إليه ، إذا علمنا بأنه وفقا لاحصاء عام ١٩٨٦ بلغ عدد الاخصائيين والفنيين ومن إليهم ، ورجال التشريع والاداريين ومديري الأعمال من الأجانب ، ٨٨٩٦ فقط من إجمالي غير الناطقين باللغة العربية من العاملين في قطر، بينما بلغ عدد الكتبة والبائعين والعمال وخدم المنازل ومن في حكمهم ١٣٢ ألف ٠ ومن هذه الملاحظة يمكننا تقدير شريحة غير الآسيويين في قوة العمل الأجنبية ، بحوالي خمسة آلاف عام ١٩٨٦ ٠ وعددها اليوم لايقدر بأكثر من ذلك بسبب إحلال المواطنين في بعض الوظائف التي تقوم بها هذه الشريحة لاسيما في القطاعات الحكومية والقطاع المختلط ٠

وتشير الملاحظة السابقة وما بني عليها من تقدير، إلى أن قوة العمل غير الناطقة باللغة العربية في قطر في منتصف عام ١٩٩٣ والبالغة ٢٣٠ ألف من بينها حوالي ١٠ آلاف فقط من الاخصائيين والفنيين ومن إليهم ، ورجال التشريع والمديرين والاداريين ومديري الاعمال ٠ نصف هؤلاء من مواطني دول الشمال والنصف الثاني من مواطني الدول الآسيوية المكتظة بالسكان ٠ أما البقية العظمى الباقية فإنهم من الكتبة والبائعين والعمال وخدم المنازل ومن في حكمهم ، وهؤلاء كلهم تقريبا من الآسيويين ٠ **وبذلك يمكننا تحليل واقع العمالة الاجنبية ومناقشة ظروف تدفقها باعتبارها عمالة آسيوية تشغل وظائف دنيا اغلبها هامشي ، تخدم الاستهلاك ٠**

واذا نظرنا بعد هذه المقدمات الضرورية ، إلى العوامل التي أدت إلى تدفق العمالة الآسيوية وبلغت بها حوالي ٢٢٥ ألف عام ١٩٩٣ أو ٨، ٧٣% من إجمالي قوة العمل في قطر ، وتمعنا في أسباب استيعاب معظمها في نشاطات هامشية تخدم الإستهلاك ، فإننا يمكن أن نرجع ذلك الى نوعين من العوامل المتداخلة ٠ **أولهما :** تزايد طلب النشاطات الإستهلاكية والهامشية على العمالة الآسيوية ٠ **وثانيهما** : انخفاض التكلفة المباشرة للعمالة الآسيوية.

٣-٣-١ تزايد طلب النشاطات الاستهلاكية على العمالة الاسيوية:

تتركز أغلبية قوة العمل الآسيوية في مجالات هامشية تخدم الإستهلاك الترفي الذي وقع المجتمع فريسة له ٠ ويلاحظ منذ عام ١٩٨٦ ، بعد أن تراجعت عائدات النفط ، وخفت نشاطات الإنشاء والتعمير، التي صاحبت تصاعد عائدات النفط ، اتجاه المواطنين إلى التوسع في الإسكان الشخصي ، والتزيد في مظاهر الرفاه والتفاخر وما يصاحبهما من طلب على خدم المنازل ومن في حكمهم ٠ فارتفع الطلب على خدم المنازل ومن في حكمهم من سائق وحارس ومزارع وبحار ومربية ، إلى آخر قائمة العمال الذين يجوز استقدامهم على أساس الكفالة الشخصية ، للقيام بسد حاجة المساكن الكبيرة ، وتلبية حاجات العادات الجديدة ، وما صاحبها من مظاهر اجتماعية تفاخرية لاتخلو من التبذير٠ وتفيد إحصاءات وزارة الداخلية أن عدد الإقامات الجديدة فقط ، الممنوحة للخادمات والمربيات بلغ عام ١٩٩١ ، وهو عام انخفض فيه معدل الاستقدام بسبب حرب الخليج ، ٥٤٥١ خادمة ومربية

منهن ٦٧ من جنسيات عربية و ٥٣٨٤ أجنبية ٠ وجدير بالتأكيد أن عدد الإقامات الجديدة التي منحت للخادمات والمربيات عام ١٩٩١ مثلت حوالي ٢٠% من إجمالي الإقامات الجديدة الممنوحة في ذلك العام(وزارة الداخلية ١٩٩١ : ١٢٨) .

وتفيد مؤشرات متفرقة أنه في عام ١٩٩٣ ناهز عدد خدم المنازل ومن في حكمهم ١٢٠ ألف من حوالي ٢٢٥ ألف إجمالي العمالة الآسيوية ٠ ويضاف إلي هذا العدد الضخم من العمالة الهامشية ، التي يخدم معظمها مظاهر الإستهلاك ، الذي عم المجتمع وانتشر بين جميع فئاته ، عدد ضخم آخر ، يتمثل في العمالة المكدسة في قطاع التجزئة والخدمات مثل : المطاعم والمقاهي والمعاصر والخياطين والحلاقين والورش الصغيرة مثل خياطة الملابس ٠ ولعل نظرة علي عدد المحلات التجارية التي تتزايد باستمرار، وتكتظ بها الشوارع في وقت تراجع فيه النمو الاقتصادي ، تشير الى مدى تضخم اعداد هذه المحلات ، وعدم وجود حاجة ضرورية، تبرر التوسع فيها ، واستقدام عمالة هامشية تتكدس فيها ، في وقت تشتكي فيه البلاد من تدفق العمالة الوافدة ، ويتفاقم فيها خلل سكاني خطير ٠ ويضاف إلى خدم المنازل وعمالة المحلات والورش الصغيرة عمالة تتجول في الشوارع تبحث عن عمل يومي أو تنتقل من عمـل إلى آخر لعلها في نهاية المطاف تجد مكاناً مناسبا تنقل كفالتها عليه ٠

وتبين لنا المعلومات التفصيلية لتعداد ١٩٨٦ ، القطاعات والمهن التي تتركز فيها العمالة الأجنبية ، مقارنة بالعمالة المواطنة والعمالة العربية بوجه عام ٠ فنجد **أولا :** أن العمالة الأجنبية تتركز في القطاع الخاص ، فمن ناحية تبلغ نسبة من يعمل من الأجانب في القطاع الخاص ٨٨,٧% من إجمالي العاملين في القطاع الخاص مقارنة بنسبة ١,٧% للمواطنين و٩,٦% بالنسبة للعرب ٠ ومن ناحية أخرى يستحوذ القطاع الخاص على نسبة ٧٥,٨% من العمالة الأجنبية يليه القطاع الحكومي ٢١,٣% من إجمالي العاملين الأجانب ٠ **وثانيا :** نجد أن نسبة من يعمل من الأجانب في قطاعات الإنتاج السلعي الرئيسية ، الزراعة والصيد والصناعة الاستخراجية والتحويلية لم يتجاوز ٣١,٢% من إجمالي قوة العمل الأجنبيـة ٠ أما القطاعات الخدمية فقد استحوذت على ٥٧,٧% وقطاع التشييد والبناء ٢٦,٤% ٠ **وثالثا :** لم تتجاوز نسبة الأخصائيين والفنيين ومن إليهم ، ورجال التشريع والمديرين والاداريين ومديري الأعمال ، ٦,١% من إجمالي قوة العمل الأجنبية ٠ وجدير

بالملاحظة أن نصف هؤلاء من غير الآسيويين ، أما النسبة العظمى من العمالة الاجنبية فإنهم من خدم المنازل والعمال والباعة وكتبة القطاع الخاص ٠ **ورابعا** : نجد أن الأغلبية العظمى من قوة العمل الأجنبية من الذكور حيث تبلغ نسبة الذكور في العمالة الاجنبية ٩٠,٥% ونسبة الإناث ٥، ٩% فقط بالرغم من أن الغالبية العظمى من النساء الأجنبيات العاملات هن من خادمات المنازل العازبات ٠ وهذا يشير إلى أن قوة العمل الأجنبية تتصف بشـكل عام بأنها من الذكور والإناث العازبين والعازبات ، مما لايبرر لهم مستوى أجورهم استقدام أسرهم ٠

٣-٣-٣ انخفاض التكلفة المباشرة لقوة العمل الآسيوية :

هذا هو السبب الرئيسي الآخر لاستمرار تدفق العمالة الآسيوية فيما يتعلق بصاحب العمل٠ ولعل هذا السبب يفسر لنا بعض الحوافز الهامة التي أدت إلى استقدام أعداد متزايدة من العمالة الآسيوية غير المؤهلة في وقت تراجع فيه النمو الإقتصادي وضعفت القوة الشرائية ٠ بل إن رخص العمالة الآسيوية شجع القطاع العام على إستبدال العمالة العربية عالية الأجر نسبيا وكذلك العمالة الأجنبية المؤهلة ، بعمالة آسيوية جديدة ، رخيصة ترضى بالعمل اليومي المؤقت وتقبل شروط خدمة متدنية ، وحتى الإدارات والأجهزة الحكومية نفسها اتبعت هذة السياسة . وقد ساعدت عملية إحلال العمالة الآسيوية متدنية الأجر ، مكان العمالة العربية والعمالة الأجنبية المؤهلة ، على تخفيض بند الرواتب والأجور، دون أن تؤدي إلى تخفيض أعداد العاملين ٠ بل إنه من الملاحظ أن أعداد العاملين في الحكومة قد زادت نتيجة الحاجة أحيانا لأعداد أكبر من غير المؤهلين للقيام بأعمال المؤهلين والمدربين الذين يتم الاستغناء عنهم بسبب ارتفاع رواتبهم ٠

وفيما يتعلق بالقطاع الخاص التجاري فإن انخفاض أجور العمالة الآسيوية ، وقبولها بشروط خدمة متدنية ، بما فيها تحمل العامل لنفقات سفره والمصاريف المتعلقة بالسفر ، قد شجع القطاع الخاص على التوسع في نشاطاته ، اعتمادا على العمالة الرخيصة ليعوض تراجع الانخفاض الملحوظ في حجم النشاط ومعدلات الأرباح . وإلى جانب القطاع العام والقطاع الخاص التجاري ، اللذين وجدا حافزا قويا يشجعهما على إحلال العمالة الرخيصة مكان العمالة المرتفعة التكاليف نسبيا ، فإن القطاع المنزلي قد وجد إنخفاض أجور وتدني

شروط خدمة العمالة الآسيوية غير المؤهلة ، فرصة لإرضاء طموحاته الاجتماعية وتلبية حاجاته الاستهلاكية التفاخرية المبذرة ، فأقدم على التوسع ، وسهلت عليه متعة التزيد من أعداد الخدم والخادمات ومن في حكمهم ، مستفيدا من رخص الأجور وانخفاض التكاليف المباشرة للعمالة الآسيوية ٠

ويعود رخص العمالة الاجنبية النسبي إلى ثلاثة عوامل رئيسية :

أولها قوى الطرد المتزايدة في الدول الآسيوية المكتظة بالسكان ، ودفعها بالمحتاجين للعمل إلى البحث عنه خارج أوطانهم بأي أجر ٠ وجدير بالتأكيد أن العامل الآسيوي نتيجة حاجته الماسة إلى فرص عمل ، لايرضى فقط بأجر منخفض وشروط خدمة متدنية ، وإنما هو إلى جانب ذلك ، مستعد أيضا لشراء تأشيرة الدخول ودفع تكاليف الانتقال وعمولات السماسرة ، حتى لو رهن ما يملك او رهن دخله المستقبلي لدى المتاجرين بحاجة العمالة الوافدة إلى فرص عمل ٠ ولعل ظاهرة نمو مكاتب الاستخدام في البلدان المصدرة للعمالة والبلدان المستوردة لها ، تدل على رواج هذه التجارة التى يجب قطع دابرها بسبب ما يشوبها من استغلال .

وجدير بالملاحظة في هذا الصدد ، الدور الذي يلعبه بعض الوافدين في تسهيل استقدام أقاربهم أو من يستفيدون ماديا من استقدامهم ، وتتم ممارسة هذا الدور بطريقتين ٠ طريق **استئجار سجل تجاري من مواطن والعمل من الباطن باسمه** ٠ وفي هذه الحالة يستفيد الوافد من السجل في الحصول على تأشيرات يستقدم بها اقرباءه أو من يبيع التأشيرات إليهم ٠ والطريقة الثانية هي **الحصول على تأشيره " مساعدة او رد جميل " من مواطن** وإرسالها إلى من يرغب في إستقدامه ٠ ومن الملاحظ كرم بعض المواطنين في إعطاء تأشيرات مفتوحة لكل من يريدون مساعدته أو كل من يقدم لهم جميلا أو خدمة أو منفعة أو إستثناء ، ينتظر مقابلها مساعدته في الحصول على تأشيرة لأحد اقربائه الذين لايجدون عملا مناسبا في بلدهم ٠

ثانيها : ضعف إجراءت الحماية للعمالة الوافدة ، وضعف الحماية هذا ملاحظ من قبل الدول المرسلة للعمالة الآسيوية والدول المستقدمة لها ٠ إن الدول المرسلة تتساهل بقصد في شروط خدمة مواطنيها ، وتقف عند حد شكلية النص على بعض شروط الخدمة ، مثل حد أدنى للأجر ، دون أن تتابع ذلك ٠ والدول المرسلة نتيجة فشلها في توفير فرص عمل

تستوعب قوة العمل المتزايدة ، تجد من الأصوب لها ألا تتدخل في مستويات الاجور وشروط الخدمة ٠ وتترك ذلك الامر لتقدير المهاجر، حتى لو هاجر من أجل أكل بطنه ، وابتعد عن مزاحمة الآخرين على فرص العمل الشحيحة ، أما الدول المضيفة فإنها تجد نفسها ، تحت ضغط الطلب على العمالة الآسيوية الرخيصة ، وحيل المتاجرين بحاجتها إلى العمل ، عاجزة عن فرض حد أدنى حقيقي للأجر، وإلزام أصحاب العمل بشروط خدمة تتناسب مع مستوى المعيشة في البلاد ٠ بل إننا نجد الدولة لاتطبق قانون العمل على من هم على الكفالة الشخصية وتستثني المنشآت والشركات الصغيرة من تطبيق بعض مواد قانون العمل ٠ هذا الى جانب التساهل في تطبيق قانون العمل بشكل عام ٠

ثالثها : تغطية الدعم الحكومي لجوانب كثيرة من تكاليف العمالة الوافدة ٠ وهذه هي التكاليف غير المباشرة التي تتحملها ميزانية الدولة بالنسبة للمواطنين والمقيمين على السواء ٠ ومن هنا فإن التكاليف المباشرة على صاحب العمل ليست هي التكاليف الحقيقية التي يتم صرفها على الخدمات المجانية أو الخدمات المدعومة التي يحصل عليها الوافد ٠ فهناك الخدمات الطبية المجانية ٠ وهناك الكهرباء والماء التي يستهلكها العاملون في مساكن المواطنين ٠ وهناك كافة الخدمات المدعومة التي لاتتقاضى الحكومة مقابلا إزاءها، سوى الجزء القليل أو تقدمها مجانا ٠ هذا فضلا عن عدم تقاضي الدولة ضرائب دخل أو سواها على المواطنين أو المقيمين ٠ وتكاليف الدعم لو تم تحميلها على حساب صاحب العمل لأصبح الأجر اضعاف ماهو عليه حاليا ٠ ولكان صاحب العمل أكثر حرصا على اختيار عمالة نوعية ، بدل العمالة الكمية الكثيفة ، ولاقتصر استقدام الوافدين على الضروري من الأعمال ٠

وجدير بالتأكيد أن ظاهرة رخص التكاليف المباشرة لقوة العمل الآسيوية ، وغير المؤهلة منها على وجه الخصوص ، فيما يتعلق بصاحب العمل ، كان لها تأثير بالغ على تضخم قوة العمل وتصاعد نسبة الوافدين على حساب مساهمة المواطنين ٠ كما كان لها أثر بالغ على اختلال تركيبة قوة العمل في قطر لصالح غير الناطقين باللغة العربية ، و تزايد نسبة غير الحاصلين على مؤهل دراسي ، واتساع نطاق النشاطات الخدمية الهامشية التي تخدم في معظمها الاستهلاك ٠ وقد أدى ذلك إلى كثافة العمالة الكمية على حساب العمالة النوعية وحد من التعبئة الكاملة لقوة العمل المتاحة محليا٠

ولعل استعداد العمالة الآسيوية ، لاسيما غير المؤهلة منها ، لقبول أجور أكثر انخفاضا وشروط خدمة أكثر تدنيا ، مدفوعة بعوامل الطرد والبطالة المتزايدة يجعل من جميع السياسات والإجراءات الإدارية التي تحاول الحد من تدفق الوافدين أو إحلال المواطنين محل الموجودين منهم ، سياسات وإجراءات إدارية غير ذات معنى ، وعديمة الفاعلية **مالم يفرض على صاحب العمل تدريجيا تحمل التكاليف غير المباشرة ، إلى جانب تحمله التكاليف المباشرة ، بعد تطبيق حد أدنى للأجر وشروط خدمة تتناسب مع المستوى المعيشي في البلاد .**

وجدير بالملاحظة أيضا أن ظاهرة تدني التكاليف المباشرة للعمالة الآسيوية كانت وراء انطباع قوة العمل في قطر بعدد من الخصائص السلبية التي تكاثرت وتفاقمت عبر الزمن ٠ ومن هذه الخصائص السلبية : خاصية أسلوب العمالة الكثيفة ، بدلا من اسلوب كثافة رأس المال وتوظيف التقنيات الملائمة ، لبلد يشتكي من نقص قوة العمل المواطنة فيه ، ويتمتع بإمكانيات مالية ٠ وكذلك خاصية انتشار النشـاطات الهامشـية ، واتسـاع نطاق الخدمات لتلبية طلب الإسـتهلاك التبذيري ٠ وخاصية تدني المستوى التعليمي لقوة العمل الآسيوية الوافدة وتدني مستواها المهني ٠

وإلى جانب ذلك فإن **ظاهرة انخفاض مستوى أجور وتدني شروط خدمة العمالة الآسيوية تجعل معظم الوظائف التي تشغلها والبالغة حوالي ٢٢٥ ألف وظيفة ، غير صالحة لإحلال القطريين فيها** ، أو إحلال العمالة العربية والأجنبية المؤهلة والمدربة ، أو إحلال المرأة المقيمة ٠ وتبقى وظائف أغلب الوافدين وظائف هامشية لاتبرر انتاجيتها الاقتصادية توظيف شخص بأجر أعلى من أجر شاغلها ، ولعل إنخفاض أجور وتدني شروط خدمة أغلب الوظائف التي يشغلها الوافدون عامة ، والعمالة الآسيوية خاصة ، كانت وما زالت وراء اضطرار الحكومة إلى توظيف من تلتزم بتوظيفهم من الذكور والإناث المواطنين في الحكومة بغض النظر عن حاجة العمل إليهم ، طالما أن الامكانيات المالية للحكومة تسمح بذلك التوظيف الاجتماعي ، وبالتالي فإن **عدم قابلية معظم وظائف الوافدين للتقطير يمثل سببا مباشرا للبطالة المقنعة ، وأنواع البطالة الأخرى التي تحد من إمكانية تعبئة كامل قوة العمل المواطنة ، والمقيمة في البلاد ٠**

ومن هنا يبدو لنا جليا **أن أحد المداخل الاستراتيجية لتخفيض قوة العمل المتضخمة وتصحيح أوجه الخلل فيها يتمثل في سياسة موضوعية يتم بمقتضاها رفع تكلفة العمالة الوافدة تدريجيا بالنسبة لصاحب العمل مباشرة** ، والوصول بتكلفة العامل الوافد إلى المستوى الذي يعكس **أولا :** مستوى من الأجر وشروط الخدمة يتناسب مع المستوى المعيشي في البلاد ٠ **وثانيا:** يتضمن التكلفة غير المباشرة التي تتحملها في الوقت الحاضر ميزانية الدولة في صورة دعم وإعفاء من الضرائب ٠ **وثالثا :** تأخذ في الاعتبار تدريجيا التكلفة المجتمعية التي يمكن أن تأخذ صورة رادع مالي يحد من الطلب المبالغ فيه على العمالة الهامشية ٠

واستداركا لأية اعتراضات وجيهة على عدم مراعاة بعض المقترحات لجانب العدالة من حيث الأعباء المترتبة عليها ٠ لاسيما فيما يتعلق بذوي الدخل المحدود الذين أصبحوا مضطرين مثل غيرهم إلى الإعتماد على العمالة الآسـيوية غير الماهرة الرخيصة ، فإنه لابد **من التأكيد على أن معالجة الخلل السكاني لايجب أن تتم بمعزل عن مواجهة أوجه الخلل الاخرى . وإنما يجب أن تتم وفق إصلاح شـامل يتحمل أعباءه الجميع ، لاسيما القادرون على تحمل الاعباء ٠ ولذلك يجب أن تؤخذ اعتبارات العدالة ، والتدرج ، ومبدأ التعويض في الإعتبار عنـد إعادة النظر في سياسة الهجرة بهدف إصلاح الخلل السكاني ٠ وتبقى ، بالرغم من تلك المحاذير، لسياسات معالجة الخلل السكاني أهمية قصوى يجب أن تعطى لها ، وتضحيات لابد من تحملها من أجل دوام وتماسك المجتمع وتقدمه (انظر الفقرة ١٠-٤-٢) ٠**

الفصل الثالث

تربية اليسر

٣-١ مسار التعليم ومراحله .

٣-١-١ مرحلة تأسيس التعليم .

٣-١-٢ حقبة اليسر .

٣-١-٣ مرحلة تخفيض الإنفاق .

٣-٢ التعليم العام فى الوقت الحاضر .

٣-٢-١ إحصاءات التعليم .
٣-٢-٢ تقييم التعليم .
٣-٢-٣ خاتمة .

الفصل الثالث
تربية اليســـــر

يمثل هذه الفصل قراءة عامة لواقع التعليم الحديث في قطر على ضوء مسيرته منذ بداية تصدير النفط عام ١٩٤٩. وهى محاولة تبحث عن مدى العلاقة بين توجهات التعليم ومضمونه ومتطلبات عملية التنمية الدائمة بشكل عام ، ومدى ملاءمة مخرجاته لاحتياجات العمل الذهني واليدوي المنتج بشكل خاص . وبالتالي فإنها محاولة لا تتناول الجوانب الفنية والمشكلات الداخلية لنظام التعليم ومعوقاته ، بقدر ما تتلمس توجهات نظام التربية والتعليم منذ نشأته الحديثة وعبر مسيرته حتى وقتنا الحاضر . وكذلك تحري محصلته والتعرف على نتائجه من خلال الدور الذي تؤديه مخرجات التعليم في الحياة العامة بشكل عام ، والسلوكيات التي يتشربها المتعلم ، والطموحات التي يكتسبها من خلال عملية التربية والتعليم .

وغني عن القول أن الطبيعة النوعية لمساهمة المتعلم لا تتيح وجود مؤشرات كمية قاطعة الدلالة . ولذلك لابد من الوقوف عند حدود إبداء الملاحظات حول مدى الترابط من عدمه بين كل من نظام التعليم ومقتضيات التنمية الدائمة التي تتطلب بالضرورة إعداد المتعلم لعصر غير عصرنا ومهن غير مهنتنا ولظروف اقتصادية واجتماعية تقتضي العودة إلى توثيق الإرتباط بين المكافأة والجهد . وذلك عندما يتآكل ريع النفط إن عاجلاً أو آجلاً لأسباب تقنية أو نتيجة نضوب الثروة النفطية في يوم من الأيام .

وفيما يلي نتناول موضوع الفصل في نقطتين رئيسيتين **أولاهما** : مسار التعليم ومراحله . **وثانيتهما** : الواقع الراهن للتعليم الحكومي . وسوف يكون تركيزنا بالدرجة الأولى على التعليم العام ، مع التطرق أحياناً الى جامعة قطر ، وكذلك التدريب المهني ، لعلاقته في الوقت الحاضر بمؤسسات التعليم ، أكثر من علاقته بمواقع العمل واحتياجاتها الدائمة للتدريب .

١-٣
مسار التعليم ومراحله

في العام الدراسي ١٩٩٣/٩٢ بلغ عدد الطلاب النظاميين ، من المرحلة الإبتدائية حتى مستوى الدراسات العليا (٩٢) ألف طالب متفرغ . منهم (٤٧) ألفاً من المواطنين و (٤٥) ألفاً من أبناء المقيمين . يضم التعليم الحكومي حوالي (٧٠) ألفاً ، من بينهم حوالي (٤٤) ألف من القطريين وحوالي (٢٨) ألف من أبناء المقيمين العرب . كما يضم التعليم الأهلي (٢٢) الفاً منهم حوالي (٣) آلاف من القطريين و(١٩) ألفاً من أبناء المقيمين العرب والأجانب . ويلاحظ أن عدد الذكور والإناث يتقارب في المراحل الإبتدائية ثم يبدأ تفوق عدد الإناث على عدد الذكور في المراحل اللاحقة ، خاصة المرحلة الجامعية وذلك بسبب فرص العمل المتاحة للمتسربين من الذكور ، مقارنة بالإناث اللاتي لا تتاح لهن فرص عمل مناسبة اجتماعياً ، إلا اذا كُنّ من الخريجات الجامعيات (الملحق رقم (٣)) . وفي العام الدراسي ١٩٩٣/٩٤ تشير إحصاءات التعليم إلى ارتفاع عدد الطلاب المتفرغين

للدراســـة في جميع المراحل إلى حوالي (١٠٣) ألف طالب وطالبــة ، منهم حوالي (٥٣) ألف من المواطنين . (وزارة التربية ١٩٩٤ : ٥٧) .

وقد بدأ التعليم الحديث في قطر مسيرته منذ عام ١٩٥٠ عندما تم تشييد أول مبنى حكومي خاص لمدرسة نظامية . وتلا ذلك اهتمام بالتعليم وصل الى مستوى إنشاء وزارة للمعارف واتخاذ قرار بتعميم التعليم ابتداءً من العام الدراسي ١٣٧٦/٧٥هـ(١٩٥٦/٥٥) ، حيث تم افتتاح أول مدرسة للبنات ضمت ٥٠ طالبة ، إضافة الى الف طالب كانوا يدرسون في المدارس الحكومية . ومنذ عام ١٩٥٦ شهد التعليم تطوراً ملحوظاً واهتماماً من قبل الحكومة ، وإقبالاً شديداً من جانب الأهالي مشجعين في ذلك بالحوافز التي وفرتها الحكومة للطلاب ، إضافة الى إنشاء المدارس في القرى (وزارة التربية ١٩٩٣ : ٢١ و ٤٠٣). ويمكننا تمييز ثلاث مراحل وحقب مر بها التعليم في قطر **أولاها :** مرحلة تأسيس التعليم **وثانيتها** : حقبة اليسر . **وثالثتها** : مرحلة تخفيض الإنفاق .

٣-١-١ مرحلة تأسيس التعليم :

تمتد هذه المرحلة من عام ١٩٥٦ إلى بداية عهد الاستقلال عام ١٩٧١ . وقد شهدت هذه المرحلة تفتح أهل قطر على العلم الحديث وسعيهم الدؤوب لتحصيله بشغف وجهد ذاتي من قبل المتعلمين ، الذين كان بعضهم يحاول اللحاق بمسيرة التعليم بالرغم من كبر ســـنه وانشغاله بكسب رزقه ، في الظروف المعيشية التي كانت ســـائدة في ذلك الوقت . لذلك كان التعليم الليلي لا يقــل أهمية عن التعليم النهاري ، وكان القسم الداخلي يضم أبناء القرى من طلاب المرحلتين الإعدادية والثانوية . وكان الطالب – في الغالب – مصدر الإصرار على تحصيل العلم وليس الأهل وكان الدافع هو التعلم الى جانب تحسين مستوى المعيشة . ولذلك كان مستوى المتعلم بالرغم من قلة الإمكانيات يتسم بالتحصيل المعرفي كما يتسم بنضج شخصية المتعلم ومساهمته في الحياة الثقافية والإجتماعية بشكل نفتقده اليوم .

كما شهدت هذه المرحلة التأسيسية تطوراً كمياً في مؤشـرات التعليم . فارتفع عدد طلاب المدارس من ٥٠ طالبة و ١٠٠٠ طالب في العام الدراسي ١٣٧٦/١٣٧٥هـ (١٩٥٥/٥٥) الى ٧٨٢٧ طالبة و١٠٧٠٤ طالب عام١٣٩١/١٣٩٠هـ (١٩٧١/٧٠) . وفي نفس الفترة ارتفع عدد أفراد الهيئة التدريسية من ٤٥ مدرساً ومدرسة واحدة هي المربية

الفاضلة آمنة محمود ، إلى ٦٢٦ مدرساً و ٤٤٧ مدرسة . وزاد عدد المدارس من ١٦ مدرسة الى ٨٥ مدرسة . وكذلك شهدت ميزانية التعليم تصاعداً ملحوظاً من ٦,٤ مليون ريال في السنة المالية ١٣٧٧ هـ (١٩٥٧م) الى ٥١ مليون ريال في عام ١٣٩١ هـ (١٩٧١) (وزارة التربية ١٩٩٣ : ٤٠٣ – ٤٢٨) .

ويلاحظ أن هذه المرحلة التأسيسية عبرت عن طموح ، وشهدت عملاً جاداً يَنظُر إلى التعليم باعتباره قيمة وهدفاً وطنياً لابد من تحقيقه من خلال نظام للتعليم العام متاح للجميع ، دون تمييز أو ثنائية تعليم الخاصة والعامة . ولذلك حقق التعليم العام خلال تلك المرحلة التأسيسية ، وعبر فترة قصيرة إنجازات وضعت نظام التعليم في قطر في مصاف نظم التعليم في البلاد العربية التي سبقت قطر في الأخذ بنظم التعليم الحديثة . بل إن قطر – بمساعدة عائدات النفط ، وبفضل النظرة إلى التعليم باعتباره قيمة ، واتخاذه هدفاً وطنياً لدى من تولوا قيادة التعليم – قد استفادت من الإنجازات التي حققها نظام التعليم الحديث في البلاد العربية ، وأخذت بمنهج الوحدة الثقافية واستقدمت مربين عرباً وإداريين متميزين ، عملوا بجد على تحقيق نقلات كمية وتحولات نوعية –كانت على تواضعها هامة في تلك المرحلة التأسيسية– في مدخلات نظام التعليم في قطر ، وضعته في مصاف نظم التعليم في البلاد العربية خلال فترة قصيرة .

ويُذكر لهذه المرحلة إنجازات هامة ، منها على وجه الخصوص ، تنفيذ سياسة تعميم التعليم والاستفادة من نظام حوافز جذب الطلاب من أجل تحقيق ذلك . وكذلك فتح المدارس في جميع أنحاء قطر وتوفير مواصلات حكومية لنقل الطلاب من القرى الصغيرة ومنازل البدو الى أقرب مدرسة . وقد بلغ إقبال الأهالي على التعليم درجة فتح صفوف في بعض مدارس القرى ، مختلطة من طلاب وطالبات المرحلة الإبتدائية ، إذا كان عدد الطلاب أو الطالبات لا يبرر فتح صف خاص غير مختلط . وقد شهدت هذه المرحلة أيضاً تنويع التعليم ، وإرسال البعثات الى الجامعات العربية والأجنبية في الخارج . وينسب إلى هذه المرحلة التأسيسية فضل التوسع في التعليم الليلي وتشجيع منتسبيه ، وقد كان من نتائج ذلك أن كان منتسبو التعليم الليلي من بين أوائل الخريجين القطريين .

٣-١-٢ حقبة اليسر:

وتمتد هذه الحقبة من العام الدراسي ١٩٧٢/٧١ إلى عام ١٩٨٠. وهى حقبة شهدت مستجدات ، من أهمها تدفق الثروة النفطية بشكل لم يسبق له مثيل ولم يكن في الحسبان . ولذلك فإنها حقبة يسر لم يكن المال عائقاً ، وانما كانت كثرة المال معوقاً للتفكير البعيد ومعطلاً للتصرف الإقتصادي الرشيد . ومن هنا انطبعت هذه المرحلة بالكم على حساب النوع،ولم تساهم –نسبياً– في تطوير التعليم من الناحية النوعية . وانما عاشت على تنظيم وإنجازات المرحلة السابقة لها. وقد يكون في بعض قرارات هذه المرحلة ، ومنها التراجع عن تنويع التعليم وإطلاق العنان للتعليم الجامعي بصرف النظر عن التخصص تراجعاً عن المسار السليم .وكذلك أدت حركة تأليف الكتب محلياً ، بعد أن تخلت الوزارة عن تطبيق منهج الوحدة الثقافية،الى ثغرات في المنهج الدراسي اضعفت مضمونه . وتصف وزارة التربية والتعليم نفسها ، هذه المرحـــلة بمرحلة " تعزيز الكفاية الكمية بشكل أساسي مع مراعاة الكفاية النوعية " (وزارة التربية ١٩٩٣ :٢٤) .

ومن هنا فإن المؤشرات الكمية التي سمحت بها ظروف تدفق الثروة النفطية هي أهم ما يذكر لهذه الحقبة التي أمتدت عقداً من الزمان . فارتفع إجمالي عدد الطلاب من (٢١) ألفاً في العام الدراسي١٩٧٢/٧١ الى (٤٠) الف عام ١٩٨١/٨٠ . وكذلك ارتفع عدد أعضاء الهيئة التدريسية إلى ثلاثة أمثال ماكان عليه في بداية الفترة وتضاعف عدد المدارس . أما ميزانية وزارة التربية والتعليم فقد تضخمت مثل سائر أوجه الإنفاق العام خلال حقبة اليسر ، فارتفعت ميزانية وزارة التربية والتعليم واحداً وعشرين ضعفاً من ٥١ مليون ريال عام ١٣٩١ (١٩٧١) الى ١٠٤٩ مليون ريال عام ١٤٠١ (١٩٨١). وبذلك ارتفعت تكلفة تدريس الطالب إلى أكثر من عشرة أضعاف من ٢٤٣٤ ريال عام ١٩٧١ الى ٢٦٢٥١ ريال عام ١٩٨١ (وزارة التربية والتعليم ١٩٩٣ : ٤٠٠–٤٢٨) .

ولعل التضخم الكمي الذي شهدته مؤشرات التعليم ، خلال حقبة اليســـر تلك ، يمثل اليوم عقبة أمام إصلاح التعليم ، أو حتى المحافظة على المستوى الكمي الذي وصل إليه ، دع عنك التفكير العملي في التحول النوعي . ولذلك برز التعليم الخاص باعتباره حلاً لتخفيف الضغط عن التعليم الحكومي من ناحية . ومن ناحية أخرى أصبح التعليم الخاص الأجنبي ينظر اليه من قبل المقتدرين مالياً على أنه الحل لتعليم أبنائهم . وبذلك فقد التعليم العام بعض الإهتمام والضغط اللازم لإصلاحه بعد أن تهيأ لمن في مقدورهم الضغط من

أجل إصلاح التعليم العام ، أن الحل هو التعليم الخاص ، أما التعليم العام فليس هناك أمل لدى البعض في رفع مستواه المستمر في الانحدار .

وجدير بالملاحظة أن فترة اليسر لم تجذب المواطنين الذكور إلى العمل في قطاع التعليم بل أدت الى تسرب بعضهم ، ولذلك ارتفع عدد المواطنين العاملين في المدارس والإدارات والأقسام من ٢٠٥ في بداية المرحلة الى ٢٩٤ فقط في نهايتها . هذا مقارنة بارتفاع عدد الاناث من المواطنات من ٨٩ الى ٩٢٥ بسبب القيود الأجتماعية على عمل المواطنات خارج الوزارة . هذا بينما جذبت بقية القطاعات الحكومية بامتيازاتها الكوادر القطرية من الذكور بعيداً عن قطاع التعليم . كما يلاحظ أيضاً خلال هذه الحقبة التراجع عن تنويع التعليم حيث أُغلقت دار المعلمين وانخفض عدد خريجي مدرستي التجارة والصناعة بينما استقطب القسم الأدبي ٧٣% من إجمالي خريجي الشهادة الثانوية مقارنة بنسبة ٥٣% في بداية هذه الحقبة (وزارة التربية ١٩٩٣ :٤٠٠-٤٢٠) .

ولعل أهم إضافات هذه المرحلة تتمثل في تأسيس التعليم العالي بإنشاء كلية التربية عام ١٩٧٤/٧٣ ثم تحويلها في عام ١٩٧٧ إلى جامعة قطر . وكذلك كان التوسع في البعثات الخارجية بالرغم من إنشاء الجامعة ، سمة من سمات هذه المرحلة حيث ارتفع عدد خريجي البعثات من ٢١ خريجاً عام ١٩٧١ الى ١٨٩ خريجاً عام ١٩٨١ . وكذلك ارتفع عدد طلاب الدراسات الجامعية والعليا داخل قطر أو خارجها من ٢٩٠ طالباً وطالبة عام ٩١/١٣٩٠هـ (٧١/١٩٧١) الى ٢٩٥٣ في عام ١٤٠١/١٤٠٠هـ (٨١/١٩٨٠) (وزارة التربية والتعليم ١٩٩٣ : ٤١١ و ٤١٦) .

٣-١-٣ مرحلة تخفيض الإنفاق

تمتد هذه المرحلة منذ مطلع الثمانينيات حتى وقتنا الحاضر ، ولعل أهم سماتها يتمثل في انعكاس الضغوط التي واجهها الانفاق العام على التعليم بشكل سلبي ، منذ أن تراجعت عائدات النفط في مطلع الثمانينيات . فقد انشغلت إدارة التعليم بإعادة النظر في المسار الذي سلكته منذ مطلع السبعينيات ، وأخذت تبحث عن السبل المتاحة لتخفيض الإنفاق ، في ضوء المحددات السياسية والإجتماعية ، التي لم يكن من صلاحيات إدارة التعليم النظر فيها . ومن ذلك سياسة التوظيف الاجتماعي للخريجات القطريات بصرف

النظر عن الحاجة لعملهن أو لنوعية تخصصهن ، وكذلك التعليم الخاص – في المنازل – وتأجير المباني . ولذلك وقفت إدارة التعليم مكتوفة الأيدي أمام الضغط على ميزانيات التعليم من ناحية ، ومن ناحية أخرى استمرار تحميل ميزانيات التعليم بأعباء مالية وبشرية ليست لها علاقة باحتياجاته . لذلك تضاعفت الضغوط على مشروعات التطوير النوعي ، وتعاظم العبء على المستوى الكمي ، فتراجع الإثنان عما كانا عليه منذ عقد مضى .

وتبين إحصاءات التعليم حجم تخفيض الإنفاق على التعليم بالرغم من تزايد مسئولياته . كما تشير إلى انعكاس ذلك التخفيض على مؤشرات التعليم . فقد تراجعت ميزانية وزارة التربية والتعليم من ١٠٨٥ مليون ريال في العام الدراسي ١٤٠٣/١٤٠٤هـ (٨٣/١٩٨٤) الى ٩٥٧ مليون ريال عام ٩٢/١٩٩٣. هذا بالرغم من ارتفاع عدد طلاب المدارس الحكومية ، من ٤٧ ألفاً في العام الدراسي ١٤٠٣/١٤٠٤هـ (٨٣/١٩٨٤) ، الى ٦٢ ألفاً في عام ٩٢/١٩٩٣ (وزارة التربيـة والتعليم ١٩٩٣ : ٤٠٣ و ٤٢٨) . وكذلك انخفضت ميزانية جامعة قطر من ٢٤٩ مليون ريال عام ٨٢/١٩٨٣ ، الى ٢٠٧ مليون ريال عام ٩٢/١٩٩٣ . هذا أيضاً بالرغم من ارتفاع عدد طلاب الجامعة من ٤٠٦٥ عام ٨٣/١٩٨٤ الى ٦٤٦٩ عام ٩١/١٩٩٠ (جامعة قطر ١٩٩٠ : ٢٠) . وجدير بالذكر أن تخفيض الإنفاق على التعليم ، انصب في معظمة على باب الإنشاءات الرئيسية ، وباب الصيانة والانشاءات الثانوية ، وباب الخدمات والتجهيزات المدرسية . وبذلك انخفض المخصص لهذه الأبواب الثلاثة من ٤٦% من ميزانية وزارة التربية والتعليم في العام الدراسي ١٤٠٣/١٤٠٤هـ (٨٣/١٩٨٤) الى ٢٥% فقط عام ٩٢/١٩٩٣ . هذا بينما ارتفع المخصص لباب الرواتب والأجور من ٥٤% الى ٧٥% في نفس الفترة . ويشير هذا التوزيع لميزانية الوزارة ، الى أيّ مدى كم هى مقيدة أيادي ادارة مؤسسات التعليم وكم تبدو حركتها محدودة ، من حيث معالجة انعكاسات تخفيض الانفاق على المستوى الكمي والنوعي للتعليم .

وقد انعكست الأزمة المالية على التعليم في أكثر من اتجاه : **أولها** : تحديد قبول غير القطريين واقتصاره على أبناء موظفي الحكومة والمتفوقين من أبناء المقيمين . ولذلك انتشرت المدارس الخاصة وأصبح التعليم الخاص يستوعب أكثر من ربع الطلاب في الوقت الحاضر . ونلاحظ هذه السياسة أيضاً في جامعة قطر والكلية التكنولوجية التي يقتصر

القبول فيها على القطريين . **وثانيها** : الإستغناء بشكل غير منظم عن عدد كبير من المدرسين ذوي الخبرات الطويلة والفنيين المؤهلين ، واستبدالهم بوافدين جدد يقبلون برواتب منخفضة ، أو إحلال الخريجين والخريجات من القطريين محلهم . وقد كان لهذه السياسة تأثير سلبي على مخرجات التعليم . الأمر الذي أدى إلى انخفاض مستوى الطلاب وتبادل اللوم بين وزارة التربية والتعليم وبين جامعة قطر . كل منهم يلقي مسئولية تردي مستوى الطلاب على الآخر . فالوزارة ترجعه إلى انخفاض كفاءة خريجي جامعة قطر التي يفرض عليها توظيفهم في مهنة التدريس ، والجامعة بدورها تعزو انخفاض مستوى خريجيها إلى ضعف تأهيلهم أصلاً في التعليم العام ، وبالتالي فإن الجامعة غير مسئولة عن مستوى خريجيها لأن مخرجاتها تعتمد على نوعية المدخلات . وقد كان هذا الجدل الذي يسلم بتردي نوعية خريج الجامعة وكذلك خريج التعليم العام ، محل اتفاق بين الجامعة ووزارة التربية ، ولكن الخلاف كان يتركز فقط فيمن هو المسئول عن ذلك . وهذا ما تم الجدل العنيف حوله في ندوة عقدتها كلية التربية في الجامعة وتحدث فيها رئيس التوجيه التربوي ونائبة رئيس التوجيه التربوي ممثلين لوزارة التربية . (ندوة : علي المناعي وشيخه المحمود في سمنار كلية التربية ربيع ١٩٩٤) . وهذا النوع من الملاحظات المتبادلة بين الوزارة و الجامعة ليس خاصاً بقطر ، حيث يذكر الدكتور باقرالنجار فى ملاحظته على هذة الفقرة ان جدلاً مماثلاً نشأ فى البحرين عندما اشار وزير التربية الى تدني مستوي خريجي الجامعة فى اللغة العربية والأنجليزية حيث لم ينجح من المتقدمين للتدريس في الأمتحانات المعده من قبل الوزارة سوى ١٠% من خريجي الجامعة في هذين التخصصين . وقدر ردت الجامعة بالقول ان المشكلة هي ان أساس هؤلاء الطلبة ضعيف. **ثالثها**: التفكير في إعادة النظر في أهداف التعليم ومعالجة الانخفاض الملحوظ في نوعيته والتصدي للضغوط التي تؤدي إلى تراجع الجوانب الكمية فيه . ويلاحظ أن وزارة التربية والتعليم وجامعة قطر قد بدأتا تدركان المشكلات المستقبلية التي سوف يؤدي إليها تخفيض الإنفاق، دون إعطائهما حرية النظر، وتمكينهما من مقومات التفكير والتدبير ، من أجل المحافظة على المستوى الكمي والبدء بمعالجة قضية النوعية . وقد بذلت وزارة التربية محاولات جزئية لرفع الكفاية النوعية للمدرسة القطرية وادارة التعليم العام ، فقامت الوزارة بعدد من الاجراءات من أهمها : وضع أسس ومعايير ومقننات لاختيار القيادات التربوية والفنية . واتجهت الوزارة الى الاهتمام

بتطوير المناهج والكتب المدرسية ، والى توثيق الروابط بين التعليم العام والتعليم الجامعي ، وساهمت في الجهود الأقليمية لتطوير المناهج . وكذلك عملت الوزارة على إدخال التلفزيون التربوي والحاسب الآلي ، إضافة إلى تطوير إستخدامات المبنى المدرسي ، الذي تعرض إلى ضغط كبير بسبب التوقف عن بناء المدارس بالقدر الذي يواكب تزايد اعداد الطلاب . وقد أصدرت الوزارة خلال هذه الفترة وثيقة السياسات التربوية للمراحل الثلاث ، كما بدأت محاولات التخطيط لتطوير المكتبات المدرسـية . وقامت الجامعة كذلك بجهود مماثلة : منها محاولة تطوير الأقسام وتأكيد مسئولياتها الأكاديمية . وإعادة تنظيم الإرشاد وتسجيل الطلاب . كما اهتمت الجامعة بطرق اختيار هيئة التدريس ، ورفع معدلات قبول الطلاب من اجل المحافظة على طاقة استيعاب المباني الجامعية .

ومما يؤسف له حقاً أن هذه الاصلاحات الجزئية في الوزارة والجامعة كانت تعبيراً عن حسن النية والطموح نحو إصلاح التعليم ، أكثر من كونها إجراءات جذرية يمكنها أن تحافظ على المستوى الذي وصل إليه التعليم في حقبة اليسر ، عندما كانت المشكلات يحلها المال الوفير . أما القول إن تلك الإجراءات قادرة على مواجهة متطلبات المحافظة على المستوى الكمي للتعليم والإرتقاء بنوعية التعليم فإنه قول لا يشير اليه الواقع ولا تسمح به حدود الصلاحيات الممنوحة للقيادات التربوية . وقد عبرت الجامعة عن بعض تلك القيود متخذة منها عذراً ترد به على النقد الموجه لمؤسسات التعليم . ومما ذكرته الجامعة : عدم توفر قدر كاف من الاستقلالية المالية والإدارية . وخلل سوق العمل إذ لا يفتح فرص عمل كافية لخريجات الجامعة . وكذلك خصائص مخرجات التعليم الثانوي الذي يزيد فيه عدد الخريجات على عدد الخريجين ويفوق فيه عدد خريجي القسـم الأدبي ، عدد خريجي القسم العلمي . وأشارت الجامعة أيضا إلى الإرتفاع المستمر والهائل في تكاليف التعليم العالي في ضوء جمود الميزانية بل تراجعها . وأخيراً أنحت الجامعة باللائمة على عدم وجود سـياسة واضحة للتوظيف ، وتدني رواتب العمالة الفنية . كما عتبت الجامعة على مواقع الإنتاج ومؤسسات التعليم ، لعدم قيامها بتقويم أداء العاملين فيها من خريجي الجامعة . (جامعة قطر ١٩٩٤ : ٢٤ – ٢٥) .

٣ – ٢

التعليم العام في الوقت الحاضر

يمكننا أن نتعرف على الواقع الراهن للتعليم الحكومي من استعراض بعض إحصاءاته ذات العلاقة من ناحية . ومن ناحية اخرى من خلال النظر إلى نتائج التقييم التي أجريت له مؤخراً بهدف التعرف على أوجه الإصلاح التي يتطلبها .

٣-٢-١ إحصاءات التعليم

تفيد إحصاءات التعليم بأن عدد القطريين المتفرغين للدراسة من المرحلة الأبتدائية ، حتى مستوى الدراسات العليا في البعثات الخارجية ، بلغ ٤٦٦٣٥ في العام الدراسي ١٩٩٣/٩٢ ، يستقطب التعليم الحكومي ٩٤,٢% منهم (الملحق رقم (٢)). ولذلك فإن التعليم الحكومي مازال هو المصدر الرئيسي لتعليم القطريين وفيما عدا مرحلة الحضانة ، التي لا يتكفل التعليم الحكومي بها ، فإن التعليم الأهلي لا يستقطب القطريين بشكل عام . وفي العام الدراسي ١٩٩٣/٩٢ كان عدد الطلاب القطريين المسجلين في التعليم الأهلي من بداية المرحلة الإبتدائية حتى نهاية المرحلة الثانوية ٢٧٤١ ، منهم ١٥٢٤ طالباً و ١٢١٧ طالبة يدرس منهم ٢٧٠ في المدارس الأجنبية (١٦١ طالب و ١٠٩ طالبة) والباقون في المدارس العربية الأهلية (وزارة التربية ١٩٩٣ : ٢٥٤) . ويحسن بنا قبل أن نسترسل في عرض احصاءات التعليم أن نشير بإيجاز الى الدور الذي تقوم به مؤسسات التعليم في التدريب والتأهيل المهني .

فمؤسسات التعليم تقوم أيضاً بأغلب نشاطات التأهيل المهني والتدريب أثناء الخدمة . وجديرُ بالملاحظة أن التدريب أثناء الخدمة محدود جداً في قطر وكذلك التدريب والتأهيل المهني . ومعظم المتاح منه تقوم به مؤسسات التعليم باعتباره تدريباً تحويليا لإعادة تأهيل مخرجات التعليم الجامعي أو إعداد المتسربين من المدارس لسوق العمل . وتقوم إدارة التدريب والتطوير المهني في وزارة التربية والتعليم ومركز التدريب المهني التابع لها بمعظم جهود التدريب (ادارة التدريب والتطوير المهني ١٩٩٣ : الملحق) . فقد تدرب في المركز ٦٤٤٠ طالب منذ إنشائه في مطلع السبعينيات حتى عام ١٩٩٣ ، منهم ٤٢,٤% تدربوا على الأعمال الكتابية من أجل توظيفهم في الادارات الحكومية ، و١٤,٥% دورات خاصة

في الغالب للجيش والشرطة ، والمتبقون حوالي ٤٣% تم تدريبهم في مجال الكهرباء والميكانيك واللحام والراديو والتلفزيون والمساحة والبناء وما يماثلها من الحِرف التي تمكن المتدرب من الحصول على وظيفة في الإدارات الحكومية . والى جانب هذا المركز هناك أيضاً مركز التدريب الصحي الذي بلغ عدد خريجيه ٢١ في عام ١٩٩٢/٩١ . وكذلك مدرسة التمريض التي بلغ عدد خريجيها ٢٣ عام ١٩٩٢/٩١ (الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٩٤ : ١٧٨) . ويضاف الى هذه المراكز مركز التدريب في المؤسسة العامة القطرية للبترول الذي اشتهر بكثرة عدد الطلاب المسجلين في دوراته وندرة عدد من يكملون تدريبهم ، وذلك لصعوبة برامج التدريب ، وتدريسها باللغة الانجليزية ، الأمر الذي أدى دائماً إلى تسرب أغلب المتدربين قبل إتمام التدريب .

ومن ناحية أخرى فإن التدريب المستمر أثناء الخدمة لا يلقى اهتماماً كافياً في قطر . وفيما عدا العمليات البرية والبحرية في المؤسسة العامة القطرية للبترول، والجيش والشرطة فإن التدريب أثناء الخدمة يكاد أن يكون مفقوداً . والنزر اليسير المتاح منه تقوم به مؤسسات التعليم أيضاً . وجدير بالملاحظة أن التقارير السنوية ذات العلاقة ، مثل تقرير ديوان الخدمة المدنية ووزارة العمل والمجموعة الإحصائية السنوية لا تجد ما تذكره حول التدريب أثناء الخدمة . وتبقى مؤسسات التعليم وحدها التي لديها شيئ يستحق الذكر عن محاولات التدريب اثناء الخدمة . فيذكر التقرير السنوي لوزارة التربية والتعليم لعام ١٩٩٣/٩٢ ، أن عدد منتسبي الدورات التدريبية في الخارج من موظفي جهاز الخدمة المدنية بلغ ١٥٣ من الذكور و٣ من الاناث . كما يشير التقرير إلى عدد الدورات التدريبية التي عقدتها الوزارة لموظفيها في مجال تطبيق الحاسب الآلي والتأهيل التربوي . وإضافة الى ذلك قام معهد اللغات التابع لوزارة التربية والتعليم منذ إنشائه بتدريب عدد من موظفي الحكومة ، بلغ عدد الخريجين القطريين منهم ٥٢٢ خلال الفترة من ١٩٧٣/٧٢ – ١٩٩٢/٩١ . ويشير التقرير المقدم من جامعة قطر للمجلس الأعلى للتخطيط إلى جهود الجامعة في خدمة المجتمع ، ويذكر قيام كلية الهندسة بتقديم (٣٦) دورة في الفترة من ١٩٨٣–١٩٩٣ وقيام كلية العلوم بتقديم (١١) دورة في الفترة نفسها . (جامعة قطر ١٩٩٤:٧٨–٨٠) .

*****

وإذا عُدنا الى احصاءات التعليم نفسه فإننا نجد على مقاعد الدراســـة في العام الدراسي ١٩٩٣/٩٢ حوالي ٤٧ الف طالب وطالبة من المواطنين – كما سبقت الأشارة – منهم حوالي ٤٠ ألفاً في التعليم العام يتساوي عدد الذكور منهم مع عدد الإناث . وفي التعليم العالي يقدر عدد المواطنين بحوالي ٧ آلاف ، ثلثاهم من الأناث والثلث فقط من الذكور .

وإذا علمنا أن هؤلاء الدارسين سوف يتدفقون إلى سوق العمل بمعدلات متزايدة خلال السنوات القادمة ، فإن مشكلة تهيئتهم لفرص العمل المتاحة خارج القطاعات الحكومية هى من المهام الرئيسية لنظام التعليم . وتهيئة الدارسين لأعمال خارج القطاع الحكومي ، ووفق معايير العمل المنتج ، هى اليوم ضرورة بعد أن ضاقت القطاعات الحكومية بالمواطنين ، الذين تكدسوا في القطاعات الحكومية بصرف النظر عن الحاجة إلى عملهم ، وأدى تراكمهم إلى تفاقم ظاهرة التضخم الوظيفي وتفشي البطالة المقنعة ، نتيجة سياســات التوظيف الإجتماعي التي انتهجتها الحكومة منذ مطلع الســبعينيات (انظر الفقرة ٩–٦) . واليوم نجد بوادر بطالة سافرة ونجد أن الدولة سوف تتخلى عاجلاً أو آجلاً عن سياسة التوظيف الحكومي ، حيث بلغ مخصص الأجور في ميزانية الدولة ما يقارب عائدات الحكومة من النفط ، ولن تستطيع ميزانية الدولة خلال العقدين القادمين ، أن توفر وظائف سهلة لقوة عمل تفوق قوة العمل المواطنة الحالية بضعفين ، إذا أخذنا في الاعتبار الأطفال الذين لم يدخلوا المدارس حتى الآن . فالميزانية العامة الآن تنوء بثلاثين ألف وظيفة يشغلها المواطنون فما بالك بتســعين ألف وظيفة في حوالي عام ٢٠١٠ .

ولعل نظرة على تخصصات خريجي التعليم العام والتعليم الجامعي ومواقع العمل التي انتهى اليها خريجو جامعة قطر ، تشير إلى اتجاهات الطلاب ، نتيجة لسياسة التوظيف الحكومي ، فضلاً عن سياسات القبول في مختلف تفرعات التعليم ومستوياته ، كما تنذر باحتمالات البطالة السافرة ، عند ما يتعذر على الحكومة الإستمرار في سياسة التوظيف الاجتماعي للمواطنين بصرف النظر عن حاجة العمل إليهم أو أنواع تخصصاتهم . ويمكننا قي هذا الصدد أن نشير إلى الاحصاءات التالية على وجه الخصوص .

أولاً : تركيب خريجي الثانوية العامة .

الجدول ٣ : ١

تركيب طلاب الصف الثالث الثانوي

قطريون فقط – العام الدراسي ٩٤/١٩٩٣

	التعليم العام			التعليم التخصصي				
	ادبي	علمي	المجموع	التجارة	الصناعة	المعهد الديني	المجموع	المجموع العام
بنين	٤٦٥	٣٤٠	٨٠٥	٤٧	١٢٨	١١	١٨٦	٩٩١
بنات	٧٦٨	٣٧١	١١٣٩	–	–	–	–	١١٣١
المجموع	**١٢٣٣**	**٧١١**	**١٩٤٤**	**٤٧**	**١٢٨**	**١١**	**١٨٦**	**٢١٣٠**

المصدر : (وزارة التربية والتعليم ١٩٩٤ : ١٧٤– ١٨١) .

ثانياً : تركيب خريجي جامعة قطر .

ويبين الجدول التالي تركيب خريجي جامعة قطر من الطلاب القطريين .

جدول رقم ٣ : ٢

تركيب خريجي جامعة قطر من الطلاب القطريين

الفترة من ١٩٨٥/١٩٨٤ – ١٩٩٢/١٩٩١

الكلية	بنين	بنات	المجموع	النسبة
كلية التربية	٣٩٩	٢٣٦٢	٢٧٦١	%٤٨,٥
كلية الانسانيات	٥٣٨	٨٤٩	١٣٨٧	%٢٤,٣
كلية الشريعة	١٥٠	٦٠٥	٧٥٥	%١٣,٣
كلية العلوم	١١٩	٣٢٨	٥٠١	%٨,٨
كلية الهندسة	١١٠	--	١١٠	%١,٩
كلية الادارة والاقتصاد	٥٦	١٢٥	١٨١	%٣,٢

المجموع	١٣٧٢	٤٣٢٣	٥٦٩٥	%١٠٠

المصدر : (جامعة قطر ١٩٩٤ : ٩٩) .

ثالثاً : نمط توزيع خريجي جامعة قطر على قطاعات العمل الرئيسية .

كما تبين احصاءات ديوان الخدمة المدنية نمط توزيع المواطنين المتخرجين من جامعة قطر على جهات العمل الرئيسية في القطاع العام والخاص .

الجدول رقم ٣ : ٣

نمط توزيع العاملين القطريين من خريجي جامعة قطر في ١٩٩٣/٣/٣١

جهة العمل	تخصصات علمية			تخصصات أدبية			المجموع العام			
	ذكور	اناث	المجموع	ذكور	اناث	المجموع	ذكور	اناث	المجموع	النسبة
وزارة التربية	٣٣	٤٦٣	٤٩٦	٣٠٦	٢٨٧٣	٣١٧٩	٣٣٩	٣٣٣٦	٣٦٩٥	%٨٠
جامعة قطر	١٤	٣٩	٥٣	٤١	١٩٥	٢٣٦	٥٥	٢٣٤	٢٨٩	%٦,٢
بقية الأجهزة الحكومية	٨٣	١٠	٩٣	٣٢٦	٢٩	٣٥٥	٤٠٩	٣٩	٤٤٨	%٩,٧
المؤسسات العامة	٧٠	٤٧	١١٧	٣٥	٢٣	٥٨	١٠٥	٧٠	١٧٥	%٣,٨
الشركات المساهمة	–	–	–	٥	١٥	٢٠	٢٠	٢٠	٢٠	%٠,٤
المجموع	٢٠٠	٥٥٩	٧٥٩	٣١٧	٣١٣٥	٣٨٤٨	٩٢٨	٣٦٩٩	٤٦٢٧	%١٠٠

المصدر : (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٣ : ١٧٥ – ١٧٨) .

ويتضح من الجدول رقم ٣ : ١ أن التعليم العام بفرعيه الأدبي والعلمي التقليديين يستقطبان ٩١% من طلاب الصف الثالث الثانوي في جميع المدارس الحكومية ، بينما يستوعب التعليم التخصصي ٩% فقط . كما يلاحظ ان الأناث محرومات من وجود أي تعليم تخصصي على مستوى المرحلة الثانوية ، ولذلك فإن التعليم المتاح لهن يقود بالضرورة إلى الجامعة . وأصبحت اللواتي لا تحصلن على مكان في الجامعة أو في الكلية التكنولوجية ، بحكم انخفاض معدلاتهن الدراسية ، متعذراً عليهن الحصول على وظيفة مناسبة . لذلك أصبح طابور انتظار العمل بالنسبة لغير الجامعيات بالآلاف وفرص العمل الحكومي تكاد أن تكون معدومة . كما يتضح من الجدول رقم ٣ : ١ بأن منتسبي القسم

العلمي حوالي ثلث مجموع الطلاب والطالبات المسجلين في الصف الثالث ثانوي من التعليم العام ، بينما تبلغ نسبة المسجلين في القسم الأدبي حوالي الثلثين . ويقدر فريق خبراء اليونسكو أعداد الخريجين من الثانوية العامة حسب نسب النجاح الحالي في الفترة من ١٩٩٠/٨٩ الى ٢٠٠٠/٩٩ بحوالي ١٥ ألف منهن ٨ آلاف من البنات و٧ آلاف من البنين ، ٧٤% منهم سوف يكونون من خريجي القسم الأدبي بينما يكون خريجو القسم العلمي ٢٦% فقط . (اليونسكو ١٩٩٠ : ١٣٦) .

ويتضح من الجدول ٣ : ٢ أن أكثر من ٨٦% من خريجي الجامعة هم من خريجي كليات التربية والإنسانيات والشريعة ، وأن نسبة خريجي كلية الهندسة ١,٩% من إجمالي خريجي الجامعة ، وخريجي كلية الادارة ٣,٢% ، ولا تتعدى نسبة جميع خريجي أقسام كلية العلوم ٨,٨% من إجمالي خريجي جامعة قطر . كما يتضح أن حوالي ٧٦% من خريجي الجامعة هن من الإناث مقارنة بحوالي ٢٤% من البنين . وهذا يشير إلى مدى تأثير إنعدام فرص العمل بالنسبة لغيرالحاصلات على الشهادة الجامعية ، كما ينذر بالصعوبات المستقبلية التي سوف تواجه فرص العمل المتاحة للإناث في ضوء تخصصاتهن وفي ظل تشبع وزارة التربية والجامعة بهن . وجدير بالذكر ان تركيب الخريجين الجامعيين من طلاب البعثات الخارجية ليس أفضل كثيراً من تركيب خريجي جامعة قطر من حيث التخصصات . فمن المجمـوع المتراكم للخريجين القطريين من الجامعـات في الخارج في الفترة من ١٩٦٣-١٩٩٣ البالغين ٢١٦٩ خريجاً نجد أن ٧٨٥ (٣٧%) منهم من خريجي التخصصات العلمية و ١٣٨٣ (٦٣%) من خريجي التخصصات الأدبية . (وزارة التربية ١٩٦٤ : ٤٨٨) .

كما يتضح من الجدول رقم ٣ : ٣ مؤشر يدل على تركز العاملين من خريجي جامعة قطر ، في وزارة التربية وجامعة قطر ، حيث يعمل فيها ٨٦% من إجمالي خريجي وخريجات الجامعة ، هذا بينما تستوعب بقية الأجهزة الحكومية المدنية والعسكرية ٩% فقط . أما المؤسسات العامة وهي المؤسسة العامة القطرية للبترول والمؤسسة العامة للمواصلات (كيوتل) ومؤسسة حمد الطبية ومؤسسة النقد فلم تتعدّ نسبة العاملين فيها من إجمالي خريجي جامعة قطر ٣,٨١% فقط . كما أن نسبة العاملين من خريجي جامعـة قطر في

قطاع البنوك والشركات الصناعية المختلفة والمنظمات الاقليمية والجمعيات الاهلية لم تبلغ مع الأسف حتى نصف بالمائة من إجمالي خريجي جامعة قطر . أما بقية القطاع الخاص والتعاوني فلا توجد نسبة تذكر من العاملين القطريين فيه . ويتضح من الجدول رقم (٣) أن اكثر من ٩٢% من الذين استوعبهم قطاع التعليم (الوزارة والجامعة) كان من الإناث وكان إستيعاب أغلبهم نتيجة لسياسة التوظيف الإجتماعي بصرف النظر عن حاجة العمل . ولذلك تشير إحصاءات التعليم في العام الدراسي ١٩٩٤/٩٣ بأن الإناث يشكلن حوالي ٨٥% من إجمالي الهيئة التدريسية وأن نسبة الإداريات إلى المدرسات في مدارس البنات بلغت ٢٣,٣% مقارنة بنسبة لا تتجاوز ١٩,٦% في مدارس البنين ، الأمر الذي يشير إلى اتجاه خلق وظائف إدارية في مدارس البنات لاستيعاب الأعداد المتزايدة المفروض على وزارة التربية توظيفها (وزارة التربية ١٩٩٤ : ٧٦ – ٧٧) .

وجدير بالملاحظة بأن الخريجين القطريين بشكل عام – وليس خريجي جامعة قطر فقط – يتركزون في الأجهزة الحكومية . وتشير إلى ذلك إحصاءات ديوان الخدمة المدنية ولجنة توزيع الخريجين حيث نجد أن إجمالي خريجي البعثات الجامعية إلى خارج قطر حتى ١٩٩٣/٣/٣١ والبالغين ١٠٠١ خريجاً وخريجة كانوا موزعين كما يلي : ٦٣٣ (٦٣,٣%) منهم في الوزارات والأجهزة الحكومية المباشرة ، ٣٢٩(٣٢,٩%) في المؤسسات العامة ، بينما لم يتجاوز عدد العاملين من خريجي البعثات في البنوك والشركات المساهمة والمنظمات الأقليمية والجمعيات الأهلية ١٣٩ او (٣,٩%). أما بقية وحدات القطاع الخاص والتعاوني فمساهمتها من حيث استيعاب خريجي البعثات فتكاد لا تذكر ، كما هو الحال بالنسبة لخريجي جامعة قطر بل بالنسبة لقوة العمل القطرية بشكل عام (انظر الفقرة ٢-٢) .

٣-٣ – ٣ تقييم التعليم

يتعرض التعليم إلى نقد من جميع الجهات . وتواجه مؤسساته ضغوطاً من داخلها ومن الخارج نتيجة مسئولياتها الإجتماعية من ناحية ، ومن ناحية أخرى بسبب صلاحياتها المحدودة وإمكانياتها البشرية والتنظيمية المتواضعة . كما يتعرض التعليم إلى طلب اجتماعي على التعليم السهل من قبل الطلاب الراغبين في اكتساب الشهادات أو جوازات

المرور إلى الوظيفة الحكومية السهلة ، وذلك نتيجة لسياسات التوظيف الحكومي وبسبب عدم وجود وظائف كريمة ومجدية إقتصادياً خارج نطاق القطاعات الحكومية .

وتقف مؤسسات التعليم اليوم عاجزة عن مواجهة أزمة التعليم الراهنة ، غير قادرة على تحديد الخيارات المتاحة لها ، والدفع بالسياسات العامة التي يجب الإلتزام بها . ولذلك فإن مؤسسات التعليم غير قادرة على القيام بالتخطيط والتنظيم في ضوء وجود أهداف كمية ونوعية محددة يمكن متابعة تنفيذها وتقييم أدائها وتصحيح مسارها . ومن هنا يمكننا القول إن إصلاح التعليم قضية تتعدى حدودها نطاق قطاعات التعليم ومؤسساته وقياداته . فإصلاح التعليم يمثل جزءاً من الإصلاح الجذري الشامل ، والذي يجب أن يمس بالضرورة جميع جوانب الحياة الاجتماعية بالمعنى الواسع والشامل للحياة الإجتماعية (انظر الفقرة ١٠-٤-٢).

ولذلك نلاحظ أن مؤسسات التعليم تركز اهتمامها اليوم على تسيير التعليم أكثر من توجيهه ، مكتفية بملاحقة الأمنيات التي ينوء التعليم تحت وطأتها ، دون إن تسنده الأمكانيات والصلاحيات ، وتتوفر له الكفاءات القيادية والبشرية . ولذلك أصبح أمر احتفاظ التعليم بالمستوى الكمي الذي وصل اليه هدفاً يستحق العمل من أجله . أما التحول النوعي للتعليم وارتفاع نوعية مدخلاته ومخرجاته وملاءمتهما لاحتياجات المستقبل وضروراته فتلك مسألة دونها صعوبات جمة ، وتتطلب إرادة سياسية في المقام الأول .

وتشير ندوات التعليم والكتابات حول مشاكله من قبل المعنين والمحتكين به إلى قلق على مسيرة التعليم ومصيره . ومن بين تلك الاهتمامات –على سبيل المثال– صرخه أستاذ جامعي ، عبرت عن بعض ما تحمله الصدور وتتناوله المجالس ويشتكي منه المهتمون بالتعليم . وتشير تلك الصرخة إلى وجود ظواهر سلبية ، يجب التحرك السريع لمعالجتها ، قبل أن تصبح غير قابلة للعلاج . ومن تلك الظواهر " انخفاض مستوى التعليم في مراحله المختلفة " ، والذي يمكن " رصده بين طلاب جيلنا السابق وطلاب الأجيال الحاضرة " (الخيارين ١٩٩٣: ٣). ويلاحظ الكاتب أيضاً بأن هناك خللاً واضحاً من حيث " نوعية مخرجات التعليم والحاجة في سوق العمل " ويشير الى وجود انفصام واضح بين ما ندرسه وبين ما نحتاج اليه . ويلاحظ أيضاً بأن " مخرجات التعليم في هذه الحالة مفروضة على

سوق العمل بدلاً من أن تكون حاجات التنمية هى التي تفرض على التعليم ما تريده " (الخيارين ١٩٩٣ : ٣) ويختم الكاتب مقالته مجيباً " عن جدوى نقل مثل هذه القضايا إلى خارج أسوار التخصص المهني " بأن الظواهر التي تلاحظ على نظـام التعليم " تدخل في نطاق القضايا العامـــة التي تستدعي مشـــاركة الجميع " ... " فإصلاح التعليم وربطه بالتنمية مهمة وطنية تتقاسم فيها المسئولية جميـع الأطراف " (الخيارين ١٩٩٣ : ٣) .

وجدير بالذكر ان الشكوى من انفصام التعليم عن حاجة المجتمع ، وتوجهه الى إرضاء الطلب الإجتماعي على التعليم ، من أجل الحصول على الشهادات ، التي هي جواز مرور إلى الوظائف الحكومية السهلة ... ليس جديداً وليس هو خاصاً بقطر فقط . وقد سبق أن أطلق أحد الباحثين الجادين على نظام التعليم في دول مجلس التعاون " تربية اليسر وتخلف التنمية " في إشارة قوية إلى انفصام التعليم عن احتياجات المجتمع ، واهتمامه " بتشهيد المواطنين " اكثر من تأهيلهم . وذلك من أجل الحصول على الوظيفة بصرف النظر عن حاجة العمل . (الجلال ١٩٨٥: ١٢٦-١٦٩). ولعل تلك الدراسة وغيرها من الدراسات والبحوث والتقارير الكثيرة التي تزخر بها أدبيات التربية تقدم تشخيصاً لأزمة التعليم وتقترح سياسات إصلاحه . وتبقى بعد ذلك إرادة التنفيذ هى التي تنقصنا لإصلاح التعليم باعتبار ذلك هدفاً من أهداف التنمية البشرية كما هو وسيلة من وسائل إعداد الانسان للمساهمة في عملية التنمية الدائمة عندما تتهيأ متطلباتها الأخرى وتتبلور إرادة مجتمعية كافية لبدء عمليتها الشاقة . وإلى أن يتهيأ ذلك لابأس من تكرار الشكوى وتحري الحلول . وهذا ما تشير إليه عمليات التقييم التي خضع لها نظام التعليم في قطر في الفترة الأخيرة بهدف إصلاحه .

* * * * *

وفي مذكراتها المقدمة الى المجلس الأعلى للتخطيط ، أشارت جامعة قطر إلى أوجه النقص التي تعوق حركتها وتمنعها من اداء رسالتها . وركزت الجامعة – من وجهة نظرها – على ثماني توصيات لإصلاح التعليم الجامعي : **أولاها** : حاجة الجامعة إلى إقرار الهيكل التنظيمي واللائحة التنظيمية والمالية من قبل مجلس الوزراء . **ثانيتها** : ضرورة استكمال الحرم الجامعي وتجهيزاته . إذ أن المرحلة الثانية من مشروع الحرم الجامعي لم

تستكمل بعد . وقد تضاعف عدد الطلاب والطالبات وأصبحت الجامعة تعاني من نقص في قاعات الدراسة ومكاتب هيئة التدريس . بالإضافة إلى حاجتها إلى المنشآت الخاصة بالبرامج المستقبلية ، مثل كلية الطب وكلية العلوم للبنات ومبنى تكنولوجيا التعليم وبعض المنشآت الرياضية والطلابية . وأكدت الجامعة على الحاجة إلى تحديث التجهيزات المعملية والبحثية وضرورة ذلك لمواكبة العلم والتكنولوجيا . **ثالثتها** : مناشدة كل المؤسسات والجهات المسئولة عن تخطيط القوى العاملة وتوظيفها وتدريبها ، لحوار متواصل من أجل إيجاد صيغ فعالة تحقق المواءمة بين مخرجات التعليم العالي وبين احتياجات التنمية ، ومساعدة الجامعة في التعرف على حجم ونوعية القوى العاملة المطلوبة من أجل إعادة تخطيط مناهجها وتركيز اهتمامها . والتوصية **الرابعة** : دعوة وزارة التربية والتعليم الى إحداث تطوير جذري للتعليم الثانوي في قطر . يضمن مدخلات افضل للتعليم الجامعي من حيث المستوى العلمي والتركيبة التخصصية . **والخامسة** : رفع مستوى القبول من أجل الارتفاع بمستوى مدخلات التعليم الجامعي . أما **السادسة** فتتمثل في : دعوة جهات التوظيف إلى فتح مجال لعمل المرأة وإحلالها محل الرجل في الأعمال المناسبة لها ، من أجل الإستفادة من المرأة في عملية التنمية وتوفير مجالات عمل لخريجات الجامعة . **والسابعة** : مساهمة الجامعة في عمليات التدريب التحويلي ودورات التعليم المستمر لمعالجة مشكلات عدم ملاءمة تخصصات خريجي وخريجات الجامعة لإحتياجات سـوق العمل بسبب إقبال الطلاب على التخصصات الأدبية . أما **التوصية الثامنـــة والأخيرة** فهي : ضرورة توجيه الخريجين الذكور للعمل فيما أُعدوا للعمل فيه ، ومثال ذلك خريجو كلية التربية والشريعة للوفاء باحتياجات هذه القطاعات الحيوية التي مازالت تحتاج الى عمالة قطرية من الذكور (جامعة قطر ١٩٩٤: ١٠٦-١٠٩) .

كذلك يشير التقييم الذي قام به فريق اليونسكو حول جامعة قطر إلى أوجه القصور هذه . ويذكر بأن الجامعة عليها ان تقلق حيال الأمور التالية : (١) افتقارها إلى الاستقلال المالي اللازم لسرعة الحركة . (٢) اعتمادها على عدد محدود من مجالات العمل لخريجيها . (٣) قبولها الطلاب في تخصصـــات ، الطلب على خريجها متدن . (٤) المعاناة من بطء بعض إجراءاتهـا . (٥) حاجتها العاجلة الى مبانٍ إضافية (UNESCO1993:5) . كما يورد التقرير توصيات عامة وتوصيات خاصة بالكليات ومراكز البحوث في ضوء الهدف

من التقييم الذي يقوم به فريق اليونسكو ، والمتمثل في مدى تقدم الجامعة حيال تحقيق الأهداف العامة الخمسة عشرة التي تبناهـــا مجلس الجامعة عام ١٩٩١ (UNESCO 1993:5) .

ومن بين التوصيات العامة التي أوردها التقرير . ضرورة وجود رؤية شاملة مستقبلية لدى الجامعة ذات اتصال بخطط التنمية والأوضاع الديمغرافية وسوق العمل والنطاق الإقليمي . كما أوصى التقرير بإعطاء الكليات والمراكز صلاحيات أكبر من قبل إدارة الجامعة . وكذلك إيجاد نظام لفحص وتدقيق المناهج ومتابعة تحسينها دورياً بشكل مستمر . وأوصى أيضاً بضرورة ضمان مستوى جذاب في مجال شروط الخدمة والتدرج الوظيفي من أجل جذب هيئة تدريس مؤهلة ومنتمية إلى الجامعة . وركز التقرير على أهمية دعم البحوث وتشجيع البحوث المتميزة بشكل خاص . وبعد أن تطرق إلى ضرورة إصلاح المكتبة ورفع مستوى الخدمات المساعدة وأهمية مشاركة الطلاب ، **توقف الفريق عند افتقار الجامعة لنظام تقييم الأداء ونظم ضبط النوعية واقترح على الجامعة الأخذ بنظام ضبط النوعية المطبق في كثير من الجامعات** وأوصى بتطبيقه بعد تكييفه لملاءمة البيئة المحلية . وذلك لإيجاد إدارة علمية لتقييم الأداء وضبط النوعية تساعد على وجود تعليم جامعي أفضل في قطر (UNESCO 1993:17-29) .

* * * * *

ومن جانبها قامت وزارة التربية والتعليم بدعوة فريق من اليونسكو للقيام بتقويم النظام التعليمي في قطر وتطويره . وبعد الدراسة والمناقشة والقيام بالزيارات من قبل فريق خبراء اليونسكو ، الذي شارك فيه خبراء الوزارة وأساتذة من جامعة قطر ، قدم الفريق تقريره الشـامل حول تقويم التعليم وتطويره في قطر . وتناول التقرير الجوانب المختلفة للتعليم العام وأوضح تقييمه لما هو قائم كما أورد رأيه بمداخل الإصلاح .

وأولى تلك النقاط وربما أخطرها تتمثل في غياب السياسات والأهداف التربوية والاعتماد على سياسات ضمنية ومفاهيم وتوجهات عامة . وأوصى الفريق بإعادة النظر في السياسة التعليمية والأهداف التربوية وتشكيل فريق عمل لإعادة صياغتها لتحقيق المواءمة بين

التعليم وحاجات المجتمع القطري الراهنة والمســتقبلية في إطار الإتجاه العام للدولة . كما أكد على ضرورة تحقيق أكبر مشاركة ممكنة في وضع السياســة التربوية وصياغتها وكذلك الأهداف التربوية (اليونسكو ١٩٩٠ : ٤١ – ٤٤) .

والنقطة **الثانية** : إصلاح إدارة التعليم واعادة تنظيم الوزارة . وقد رأى الفريق أن هناك ضرورة لإعادة " بناء خارطة هيكلية تنظيمية لجهاز الوزارة ، تتوفر لوحداتها الكفاية والمرونة والفعالية للإستجابة للمتغيرات التي فرضت نفسـها على الساحة التربوية ... " (اليونسكو ١٩٩٠ : ٤٤ – ٤٨) . كما لاحظ الفريق عدداً من المشكلات في الإدارة المدرسية نصح بمعالجتها وتطوير الإدارة المدرسية والتوجيه التربوي ، وأكد على ضرورة العمل المستمر لتطوير الكفاءات التربوية من أجل تمكينها من قيادة التطوير التربوي بنجاح .

ثالثتها : بنية التعليم ، وقد أبدى الفريق ملاحظات على السلم التعليمي واقترح إدخال رياض الأطفال ضمن السلم التعليمي ، وأوصى بإنشاء رياض أطفال حكومية تتوفر لها الكفاية المطلوبة لهذه المرحلة . كما اقترح اعتماد صيغة التعليم الأساسي ، وحث الوزارة على تكثيف العمل الإقليمي والتعاون مع دول المنطقة لإجراء بحوث جادة تستهدف التوصل إلى صيغة للتعليم الأساسي من منظور الواقع العربي الخليجي . وأوصى التقرير بتطوير التعليم الثانوي ، واقترح صيغة لتطوير المدرسة الثانوية ، تقوم على نظام المقررات أو الساعات المعتمدة في مدرسة ثانوية شاملة تنضوى تحتها التخصصات المتنوعة بما فيها التعليم العام والصناعي والتجاري . وذلك تحقيقاً لمبدأ تفريع التعليم الثانوي وقيامه بإعداد المتفوقين من جميـع التخصصات للتعليم الأكاديمي وتأهيل الراغبين في ترك الدراسة والإلتحاق بسوق العمل بمهارات مهنية تتلائم مع متطلبات سوق العمل . واقترح الفريق إصدار تشريع بإلزامية التعليم لمدة لا تقل عن تسع سنوات تشمل المرحلة الإبتدائية والإعدادية . وأشار التقرير إلى أن ، صدور تشريع بإلزامية التعليم حتى نهاية المرحلة الإعدادية ، " يشكل تعزيزاً لمسيرة التعليم واستكمالاً لأدواته التشريعية ، وتوثيقاً لإتجاهاته الأساسية " (اليونسكو ١٩٩١ : ٧٦) . وأشار التقرير أيضاً إلى ضرورة وضع ضوابط لنظام قبول الطلاب . وذكر منها إمكانية استيعاب المدارس واستيعاب الفصول بحيث لا يتعدى عدد الطلاب ٣٠ طالباً ينخفض تدريجياً إلى ٢٥ طالب في المرحلة الإبتدائية بالذات .

والنقطة **الرابعة** : مناهـج التعليم . وقد لاحظ الفريق أن أهـداف المناهج قد صيغت " صياغة عامة في معظمها ، كما أن بعض الأهداف صيغت للمرحلة كاملة ، ولم تُتبع صياغة النمو مع كل صف ، وفي بعض المناهج وضع هدف عام ولم توضع أهداف إجرائية ، وفي بعضها الآخر وضعت أهداف للمادة ككل ولم توضع لفروعها " (اليونسكو١٩٩٣ : ٧٩) . وأوصى الفريق بمراجعة شاملة لأهداف المناهج لمختلف المواد المقررة لتحقيق ترابط فعال بينها وبين الأهداف التعليمية لكل مرحلة . كما اقترح آلية لبناء المناهج وأوصى بتطويرها . وكذلك تطوير الكتب المدرسية والتقنيات التربوية وتزويد المدارس بالأجهزة والمختبرات والتلفزيون التربوي . كما اقترح تطوير نظم التقويم والاختبارات ، وأبرز المشكلات التي تعاني منها نظم التقويم والإختبارات . وأكد التقرير على أهمية النشاطات المدرسية والمكتبات المدرسية واستخدام الحاسوب في التعليم باعتبار تلك الجوانب تشـــكل جزءاً من وسائل وادوات المنهج . وخص الفريق قضية التربية المهنية–التكنولوجية في التعليم العام باهتمامه الخاص واقترح أهدافاً محددة لمادة التربيـة المهنية–التكنولوجية حتى تؤدي ما هو مرجو منها . (اليونسكو ١٩٩٣ :٧٧–١٠٦) .

وتتمثل النقطة الخامسة في : تعزيز الكفايات البشرية للتعليم . لاحظ الفريق عزوف الشباب القطري عن العمل في الحقل التربوي بما في ذلك الإدارة المركزية . وذكر التقرير أن نسبة الموظفين القطريين في الوزارة حوالي ٢٠% بالنسبة للذكور و ٣٩% بالنسبة للإناث . كما لاحظ ندرة المختصين القطريين في الحقول الفنية المختلفة في الوزارة . وفيما يتعلق بالمعلمين لاحظ التقرير أن نسـبة المعلمين القطريين من الذكور لا تتجاوز ٦,٧% ، هذا على عكس الإناث اللاتي لا يجدن بديلاً عن العمل في التعليم . واقترح الفريق الإهتمام بإعداد وتدريب المعلمين وتحسـين ظروف عملهم . كما أوصى بإنشـــاء جهاز للتطوير أو مكتب للتطوير التربوي ، تناط به البرمجة والتنسـيق والمتابعـة والتقويم . (اليونسكو ١٩٩١ :١٠٩–١٢٣) .

والسادسة تتمثل في : التعليم المستمر والمجتمع الدائم التعلم . ولم يهمل التقرير الاتجاهات الجديدة في التعليم وذكّر بالمؤتمر الدولي الذي نظمته اليونســـكو حول " التربية للجميع " . كما أكد على أهمية استمرار التعليم من المهد إلى اللحد بعد أن أصبح التعليم المستمر

ضرورة من ضرورات عصرنا ، عصر تفجر المعلومات وتسارع وتيرة الإكتشافات العلمية والتغيرات التكنولوجية . وأكد التقرير على أهمية اضطلاع التعليم بمهمة تحقيق المجتمع دائم التعلم واقترح تكوين لجنة وطنية للتعليم المستمر . كما لاحظ الفريق عدم صدور تشريع خاص بمحو الأمية وأبدى خشيته من تراجع الإهتمام بتعليم الكبار .

النقطة السابعة : المؤشرات الكمية والنوعية للطلاب . أكد التقرير على ارتفاع المؤشرات الكمية للتعليم ، ولكنه لاحظ ضعف اتجاه الطلاب إلى التعليم التخصصي وتركزهم في التعليم الذي يقود إلى الدراسات الجامعية لاسيما التعليم النظري منه . ولاحظ الفريق تدني إنتاجية التعليم بسبب الهدر التعليمي المتمثل في الرسوب والتسرب ، ونصح بدراسة مدى تأثير العوامل التربوية ليمكن اقتراح الحلول المناسبة لها . وأبدى الفريق قلقه تجاه تزايد أعداد الطلاب وخشيته من ازدحام المدارس في السنوات العشر القادمة . كما دعا الى إعداد خطة محكمة لأعداد خريجي الثانوية العامة الذين سوف يتعذر قبولهم في الجامعة " وفق برامج أو دراسات جامعية مهنية متوسطة على مستوى الدرجة الجامعية الأولى حتى لا تتراكم التخصصات غير المطلوبة وتبقى التخصصات التي تهم خطط التنمية في البلاد في تراجع " (اليونسكو ١٩٩٠ : ١٣٦) . وتوقف الفريق عند المؤشرات النوعية ، ولاحظ أن معظم المعلمين والمديرين والموجهين يؤكدون ، أن المشكلة الرئيسية الأولى التي تواجه العملية التعليمية هى الطالب ، وما يلاحظ من ضعف ربط الطلاب بالتعليم ، وقلة اهتمامهم به ، والإرتفاع بجدهـم واجتهادهم ، وتنمية دافعية التعلم ودافعية الإنجاز لديهم . واقترح الفريق عدداً من المتطلبات التي يجب مراعاتهـا من أجل ربط الطالب بالتعليم وتهيئته وتحفيزه للتحصيل العلمي ، منها الأخذ بنظام الحوافز الإيجابية لتحقيق انضباط الطلاب والتزامهم وانتظامهم وتعديل ســـلوكهم . (اليونسكو ١٩٩٠ : ١٢٤: ١٣٨) .

والنقطة الثامنة تتمثل في : الكفاية المادية للتعليم . اهتم الفريق بالمبنى المدرسي وأوصى بتعديل الخريطة المدرسية غير المتوازنة والتي أدت إلى انقطاع الصلة بين المدارس وأحيائها . وكذلك لفت النظر إلى عدم كفاية عدد المدارس وازدحامها بالطلاب وتحويل أغلب القاعات فيها إلى صفوف . وأشار الى التكاليف المرتفعة لبناء النموذج الحالي من المدارس . كما أوصى بتحســين المبنى المدرسي وملاءمة أثاثه لأحجام الطلاب . ودعا إلى ضرورة

تجهيز المبنى المدرسي بالتجهيزات عامة ، والتجهيزات المتعلقة بمادة التربية المهنية التكنولوجية والحاسب الآلي والمختبرات على وجه الخصوص . وأكد التقرير في ختام توصياته على ميزانية وزارة التربية والتعليم . وأوصى بتطوير أساليب إعداد الميزانية ، ومرونة الإنفاق ، وترشيده بالمعنى الصحيح للترشيد وليس مجرد التخفيض . وطرح الفريق أهمية النظر في التمويل المساند من قبل القطاع الخاص ومن خلال المبادرات الفردية مثل بناء المدارس وتسليمها للوزارة والتبرع بالتجهيزات والإضافات وتقديم المنح الدراسية (اليونسكو ١٩٩٠ : ١٣٨ – ١٥٣) . وبذلك يكون الفريق قد أدرك الضغوط على ميزانية التعليم ودعا **لتنشيط مؤسسة الوقف لتوفير تمويل مساند لقطاع التعليم** .

وفي ختام التقرير تقدم فريق خبراء اليونسكو – الذى رأسه الدكتور محمد الرشيد المدير السابق لمكتب التربية العربي –والخبير بأسلوب أهلها– **بخمس** توصيات عامة لوزارة التربية والتعليم تحمل تحذيرا للوزارة من النظرة الجزئية و الأنتقائية التى تلجأ اليها دول المنطقة فى العادة :

أولاها : الأخذ بالتقرير بشموله وتكامله ، وبكل ما جاء فيه من توصيات وأفكار وتطلعات . وذلك من أجل تحقيق تطوير موضوعي لتعليم مستقبلي فعال . **ثانيتها** : إدارة حوار منظم متتابع الإستمرارية ، مع الفعاليات التربوية والثقافية والإقتصادية والإجتماعية . وذلك من أجل الإتفاق على أفضل السبل لتنفيذ ما جاء به من مقترحات وآراء وتوصيات . والتوصية **الثالثة** : تشكيل فريق عمل ولجان ، من أجل الإضطلاع بالمهام الواردة بالتقرير . وإنشاء مكتب تطوير تربوي يقوم بتنسيق عمل الفرق واللجان ومتابعته وتطويره . **والرابعة** : دراسة الأولويات التي أوردها التقرير ضمن المخطط الإجرائي وإعادة ترتيبها في ضوء ما يسفر عنه الحوار الواسع المشار إليه سابقاً . أما **الخامسة** : فهي توفير الإعتمادات المالية اللازمة لإصلاح التعليم وتطويره ، والنظر إليه باعتباره استثماراً في أفضل مجال ومردوده الاقتصادي على منظومة الإنتاج والتنمية والإستثمار كبير . (اليونسكو ١٩٩٠ : ١٥٩: ١٦١) .

* * * * *

وفي دراسة تحليلية للإقتصاد والمجتمع القطري أعدتها الأمانة العامة للمجلس الأعلى للتخطيط ، نجد تكراراً لذكر أوجه القصور ونقاط الضعف ، التي تحول دون تحقيق التعليم للكفاية الخارجية ، ومنها عدم ملاءمة مخرجاتــه لاحتياجات سوق العمل "وربط التعليم بشهادة وتسعير الشهادة" (المجلس الأعلي للتخطيط ١٩٩١:الفصل الثالث القسم التاسع:٦) . ولم يفت هذه الدراسة الأشارة إلى صعوبة تمويل التعليم ، وعلى وجه الخصوص تمويل بناء مدارس جديدة نتيجة لتزايد العجز في ميزانية الدولة . وكذلك الإشارة إلى صعوبة التوسع في استخدام الوسائل التقنية الحديثة نظراً لعدم وجود الكوادر التعليمية المؤهلة للقيام بالمهام التعليمية من أبناء قطر . كما أشارت الدراسة إلى تأثير موقف المجتمع من تعليم المرأة ومشاركتها في سوق العمل وقبولها للعمل المنتج وغير التقليدي ، باعتبار ذلك معطلاً لمساهمة المرأة المتعلمة .

٣-٢-٣ خاتمـــة

نكتفي بما تم عرضه من تقيمات خارجية وداخلية للتعليم وما بينته من مشكلات وعقبات كأداء ، واشارت اليه من أوجه قصور ونقاط ضعف تقف جميعها اليوم ، دون توفير شروط تحقيق الكفاية الداخلية للتعليم من ناحية ، ومن ناحية أخرى تحول دون تحقيقه للكفاية الخارجية المطلوبة منه . ولا حاجة بنا إلى إجراء تقييم إضافي ، فأوضاع التعليم المتردية متفق على قدر كبير من تشخيصها . كما هو ملاحظ أيضاً لدى الكثيرين بأن التعليم في قطر يشهد تراجعاً في مؤشراته الكمية ، ويقف عاجزاً عن معالجة العقبات التي تحول دون اهتمامه بالنواحي النوعية في التعليم . فوزارة التربية والتعليم منذ أن تسلمت تقرير فريق خبراء اليونسكو في يونيو –حزيران ١٩٩٠ وحتى الآن في مطلع ١٩٩٥ لم تتمكن من تنفيذ توصياته الجوهرية . ومنها إعادة النظر في السياسة التعليمية والأهداف التربوية ، وتشكيل فريق عمل لإعادة صياغتهما من أجل تحقيق المواءمة بين التعليم وحاجات المجتمع القطري الراهنة والمستقبلية ، وذلك من خلال مشاركة مجتمعية واسعة ، ومناقشة للخيارات المتاحة وتحديد السياسات والأهداف التي تحظى بالقبول والتأييد اللازم لوضعهما موضع التطبيق في إطار توجهات الدولة والتزامها بإصلاح التعليم . كما أن التوصية بإصلاح ادارة التعليم وتنمية قدراتها عن طريق إعادة بناء الخارطة التنظيمية للوزارة وتطوير

الإدارة المدرسية والتوجيه التربوي ، مازالت مشروعات مستقبلية تنتقل من مقدمة تقرير سنوي الى آخر دون تقدم يذكر من حيث وضعها موضع التنفيذ . (وزارة التربية والتعليم ١٩٩٤ :٢٥-٣٥) .

وجامعة قطر مازالت هى الأخرى تعاني من مشكلاتها الجوهرية التي أبرزها تقرير خبراء اليونسكو عند تقييمه للجامعة ، وتحديده للإصلاحات الواجب إجراؤها ، من أجل توجيه جهود الجامعة تجاه تحقيق الأهداف الخمسة عشرة التي حددتها لنفسها . بل إن الجامعة تتعرض لتدخلات وضغوط من خارجها ، بعد أن تعذر إجابتها إلى الطلبات التي تضمنتها مذكرتها المرفوعة الى المجلس الأعلى للتخطيط في مطلع ١٩٩٤ ، كما سبقت الإشارة . ومن هنا يمكننا أن نخلص إلى أن التعليم في قطر مازال تعليماً تقليدياً ذا غايات عامة وأهداف كمية ليست وثيقة الصلة باحتياجات المجتمع في الحاضر والمستقبل . كما أن الأزمة التي يواجهها التعليم لاسيما بعد أن تضخمت مؤشراته الكمية وتصاعدت تكاليفه أثناء حقبة اليسر ، قد فاقمت من أزمته وأدت إلى تراجع مؤشراته الكمية . وقد وصل الإقتناع لدى البعض مع الأسف ، أن ازمة التعليم الحكومي مستعصية على الحل ، وأن الحل يكمن في التعليم الخاص . وبذلك يفقد التعليم العام الإهتمام به . ويصبح في نظر بعض متخذي القرار من أعباء مرحلة اليسر ، التي لا يمكن الاستمرار اليوم في تحمل أعبائها ، ويحسن التخلص من التزاماتها في ضوء الضغط الراهن الذي يواجهه الإنفاق العام .

وقد غاب عن ذهن منتقدي التعليم –نتيجة تبسيطهم للأمور– وربما تعودهم أو قدرتهم ، على حل مشكلاتهم الشخصية بعيداً عن ضرورة إصلاح الشئون العامة –أن أزمة التعليم ليست مسألة مالية . ففي مطلع التسعينيات ، وبالرغم من إنخفاض ميزانيات التعليم في وقت تزايد فيه عدد الطلاب ، مازالت تكلفة طالب المرحلة الثانوية ١٦ ألف ريال وطالب المعهد الديني ٢٦ ألف ريال وطالب الجامعة ٤٠ ألف ريال وطالب مركز التدريب المهني ٥٧ ألف ريال (المجلس الأعلي للتخطيط ١٩٩١ : الفصل الثالث : القسم التاسع : ٤٠) . وهذا المستوى من التكاليف مرتفع بكل المقاييس ويمكن إعادة توظيفه من أجل توفير إمكانيات تعليم نوعي وكمي يمكن أن يميز قطر عن غيرها . وكذلك يمكن القول بإن العجز عن حل

مشكلات التعليم ليس بسبب الجهل بها ، أو نتيجة لعدم القدرة الفنية على معالجتها وإصلاح التعليم وتوظيف تراكماته الكمية من أجل الوصول إلى تحول نوعي . فمشكلات التعليم الفنية مقدور على مواجهتها بكثير من الجهد والإستعانة بأهل الاختصاص . **وإنما المعضلة تكمن –في تقديري– في غياب إرادة التنفيذ . وغياب الارادة يعكس نفسه في التردد عن دراسة الخيارات المتاحة لتطوير التعليم العام وتبني السياسات اللازمة لإصلاحه ، وتوضيح أهدافه التربوية والمجتمعية والإنتاجية على وجه الخصوص ، بشكل يسمح بالتوجيه السليم والتخطيط والمتابعة وتقييم الأداء في ضوء أهداف كمية ونوعية يمكن تقييمها ومعرفة مدى مقاربتها والتعرف على العقبات التي تحول دون الوصول إليها .**

ومن هنا يمكننا القول إن إصلاح التعليم وإحداث التحول المطلوب ، من مجرد تقديم تعليم عام تقليدي ، إلى ضرورة تحوله إلى تعليم نوعي يلبي حاجة المجتمع في الحاضر والمستقبل ، ليست في يد مؤسسات التعليم وحدها . وإنما يتوقف ذلك على نمو إرادة مجتمعية ، يتم التعبير عنها من خلال إرادة سياسية تلتزم بالإصلاح الجذري الشامل الذي يمس جوانب الحياة الاجتماعية دون استثناء . كما يتطلب ذلك تحول الإدارة الحكومية كلها إلى إدارة تنمية وتغيير ، لديها استراتيجية للتنمية البشرية الدائمة ، يصبح من الممكن لقطاعات التعليم بموجبها ، مواءمة مخرجاتها مع احتياجات التنمية **عندما يتم تحديد أهداف التنمية ومراحل تحقيقها ومهمات كل مرحلة واحتياجاتها من كم القوى البشرية ونوعها .**

الباب الثاني

الموارد الإقتصادية

الفصل الرابع : ظاهرة تآكل ريع النفط.

الفصل الخامس : استخدامات الغاز الطبيعي .

الفصل السادس : إشكالية الميزانية العامة .

الفصل السابع : الموارد الزراعية .

الفصل الثامن : الموارد البحرية .

الفصل الرابع

ظاهرة تآكل ريع النفط

٤ – ١ إنتاج واحتياطيات الزيت الخام .

٤ – ٢ الريع مصدر أهمية الزيت .

٤ – ٣ ظاهرة تآكل ريع الزيت الخام .

٣ – ٣ – ١ على المستوى العالمي .

٤ – ٣ – ٢ على المستوى المحلي .

الفصل الرابـــع
ظاهرة تآكل ريع النفط

بدأت ظاهرة الريع الاقتصادي ، التي صاحبت تصديرالزيت الخام في –المنطقة– في الانحسار تدريجيا منذ منتصف الثمانينيات . وتتعرض اليوم دول المنطقة التى طال اعتمادها على ريع الزيت الخام إلى أزمات مالية ، انعكست على اقتصاد ومجتمع كل منها . كما أدت إلى اضطراب الادارة في تلك الدول التي رتبت أمورها ، على أساس أن بمقدورها أن تحافظ على المستوى العالي من الريع الاقتصادي ، الذي تحقق لصادرات النفط منذ مطلع السبعينيات حتى منتصف الثمانينيات . واليوم لابد من التنبيه إلى خطورة التأخر في إدراك ظاهرة تآكل الريع الاقتصادي لصادرات النفط . لعل إدراك هذه الظاهرة واستيعاب نتائجها ، وتوقع تداعياتها في وقت مبكر، تساعد الحكومات على التعامل معها ، على أساس أنها ظاهرة دائمة ، لها أبعاد خطيرة على الاقتصاد والمجتمع في الحاضر والمستقبل.

ويعود انحسار الريع الاقتصادي لصادرات النفط إلى ثلاثة اسباب:

اولها : التقدم التكنولوجي الملحوظ في صناعة الطاقة الذي أدى –من ناحية– إلى ترشيد استخدام الطاقة وتطوير استخدام مصادر الطاقة البديلة . كما تعود –من ناحية أخرى– إلى تخفيض تكاليف إنتاج الزيت الخام من المناطق الحدية في العالم.

ثانيها : تلاشـي القوة التفاوضية للدول المصدرة للنفط في مواجهة الدول المستهلكة له . ونجاح استراتيجية وكالة الطاقة الدولية في تقليل حاجة الدول الأعضاء فيها إلى استيراد الزيت بشكل عام ، وتخفيض وارداتها من الدول الأعضاء في الأوبك بشـكل خاص (الكواري ١٩٨٩ : ١١٥ – ١٢٦) . هذا في وقت عجزت فيه منظمة الاوبك عن تبني استراتيجية دفاعية تقلل تدريجيا من حاجتها الى تصدير الزيت الخام .

وثالثها : بلوغ حقول النفط في الدول المصدرة مرحلة متقدمة من عمرها الإنتاجي ، ونضوب احتياطيات بعض الحقول ودخولها أطوار الإنتاج الثاني والثالث ، مما أدى بشكل عام إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج . وإلى جانب هذا فقد كان امتداد نمط الادارة الحكومية إلى ادارة قطاعات النفط في عهد الادارة الوطنية سببا إضافيا في ارتفاع تكاليف الإنتاج المحلية في دول المنطقة ..

ونتيجة لهذه الاسباب كلها، أخذت ظاهرة تآكل الريع الاقتصادي لصادرات الزيت الخام تبرز وتتزايد (انظر تعريف الريع الإقتصادي في:الفقرة ١٠-٢-٣ص٢١١-٢١٣). وجدير بالتأكيد أن ظاهرة الريع الاقتصادي لم تدم بالنسبة لأية سلعة ولا لأي منتج او منطقة في العالم على مر العصور . فظاهرة الريع الاقتصادي بطبيعتها ظاهرة مؤقتة قد تستمر عقودا من الزمن ولكنها لابد ان تتآكل ذات يوم ، نتيجة التقدم التكنولوجي ودخول منتجين جدد إلى سوق السلعة ، أو التوصل إلى بدائل اقتصادية للسلعة التي يتمتع إنتاجها بريع اقتصادي . والتاريخ الاقتصادي خير شاهد على أن ظاهرة الريع الاقتصادي ظاهرة مؤقتة لم تدم لأي سلعة ، والزيت ليس استثناء ، فمثله مثل القطن والمطاط وغيرهما .

من هنا جاءت هذه الورقة التي تدرس حالة قطر من أجل تعميق تحليلنا لهذه الظاهرة ، والتحذير من مخاطر تجاهلها على البلاد العربية المصدرة للزيت الخام دون استثناء . ويتناول هذه الفصل ثلاثة جوانب لظاهرة تآكل الريع الاقتصادي للزيت الخام في قطر. **أولها:** تراجع الانتاج والاحتياطيات . **وثانيها:** يؤكد ان الريع الاقتصادي هو مصدر اهمية الزيت الخام . **وثالثها:** يناقش أسـباب ظاهرة تآكل الريع الاقتصادي للزيت الخام.

٤ – ١
إنتاج واحتياطيات الزيت في قطر

بدأ انتاج وتصدير الزيت الخام في قطر من الحقول البرية عام ١٩٤٩ ومن الحقول البحرية ١٩٦٤. وبلغ إنتاج قطر أقصى مستوى له عام ١٩٧٣ حيث وصل إلى ٥٧٠ ألف برميل يوميا ، معدل إنتاج الحقول البريـة منها ٢٥٠ الف برميل يوميا ، ومعدل إنتاج الحقول البحرية ٣٢٠ الف برميل يوميا ، وبعد ذلك أخذ معدل الانتاج يتأرجح دون المستوى القياسي الذي بلغه عام ١٩٧٣. وكان أقل معدل هبط إليه انتاج قطر هو ٣١٠ الف برميل يوميا عام ١٩٨٣.

ومنذ مطلع التسعينيات ، أخذت قطر تنتج بأقصى طاقتها، لمواجهة احتياجات الإنفاق العام ، بعد أن تراجعت أسعار الزيت الخام منذ عام ١٩٨٦ . فبلغ الإنتاج ٤٢٣ ألف برميل عام ١٩٩٢، و٤١٢ أف برميل ، عام ١٩٩٣. كان إنتاج الحقول البرية منها ٢٥٨ ألف برميل وإنتاج الحقول البحرية ١٥٤ ألف برميل بعد أن تدنت طاقتها الإنتاجية ، بسبب ارتفاع تكاليف الصيانة ، وارتفاع تكاليف تطوير الإحتياطيات الصعبة . وفي الوقت الحاضر تحاول المؤسسة العامة القطرية للبترول تدارك هبوط الطاقة الإنتاجية في ضوء تراجع الطبقات المنتجة في الحقول المعروفة . وتفكر المؤسسة في تطوير احتياطيات الزيت الصعبة ذات التكاليف المرتفعة . هذا بالإضافة إلى استخلاص المكثفات من القبة الغازية ، وذلك من أجل التخفيف من الهبوط الحاد ، المتوقـع في معدلات إنتاج الزيت الخام في المستقبل (QGPC 1994) .

وجدير بالتأكيد أن احتياطيات قطر من الزيت الخام ، جد متواضعة بالقياس إلى الدول المصدرة للزيت الخام في المنطقة. كما ان الحقول المنتجة في قطر، ما زالت هي الحقول القديمة المكتشفة، ولم تكتشف بعد حقول زيت معتبرة أخرى منذ فترة طويلة . هذا بالرغم من محاولات الاستكشاف والتنقيب التي تمت . وهذا يشير إلى أن امكانية اكتشاف حقل كبير للزيت الخام من قطر أمر مستبعد ، وان كان هناك امل في اكتشاف حقول

صغيرة . كما أن هناك احتياطيات نفطية معروفة ، في الطبقات غير المنتجة من الحقول المكتشفة ، يمكن تطويرها ولكن بتكاليف عالية.

وفي ١٩٩٤/١/١ بلغت الاحتياطيات المؤكدة التي يتم الإنتاج منها، في الوقت الراهن ١٩٠٠ مليون برميل . يضاف إليها احتياطيات يمكن تطويرها من الطبقات غير المنتجة ، في حقول الزيت المعروفة، قدرت بحوالي ١٢٠٠ مليون برميل . من هذه الاحتياطيات ، ٦٠٠ مليون برميل من حقل دخان ، و٦٠٠ مليون برميل من الحقول البحرية (QGPC 1994) . وجدير بالملاحظة أن احتياطيات قطر المؤكدة من الزيت الخام قد تناقصت باستمرار . وذلك بسبب زيادة المسحوب السنوي منها على الإضافات التي تحققت عن طريق اكتشاف احتياطيات جديدة أو نتيجة توظيف التقدم التكنولوجي في صناعة النفط . ومن هنا فإن احتياطيات قطر من الزيت بدأت تنضب بشكل تدريجي . فقد هبطت من حوالي ٥٠٠٠ مليون برميل في مطلع السبعينيات إلى ٣٨٨٤ مليون برميل عام ١٩٧٩ . والى٢٥٨٣ مليون برميل عام ١٩٨٨ منها ١٨٢٢ مليون برميل في الحقول البرية و٧٦١ مليون برميل في الحقول البحرية .

وفي الوقت الراهن تقدر الإحتياطيات المؤكدة التي يتم الإنتاج منها بحوالي ١٩٠٠ مليون برميل فقط ، يتوقع أن ينخفض الإنتاج السنوي منها بشكل حاد ، في حالة عدم تطوير الاحتياطيات الإضافية المعروفة في الوقت المناسب . وينتظر أن يتراجع إنتاج قطر من الاحتياطيات المنتجة حاليا من حوالي ٣٨٠ الف برميل يوميا عام ١٩٩٤ الى ٢١٧ الف برميل يوميا عام ٢٠٠٠ والى ١٣٩ الف برميل يومياً عام ٢٠٠٥ ، وإلى ٨٦ ألف برميل يوميا عام ٢٠١٠ . هذا إذا لم يتم تطوير الاحتياطيات الصعبة ذات التكاليف العالية (QGPC 1994) .

ولعل استنضاب قطر لاحتياطياتها من الزيت الخام ، يعود بالدرجة الأولى إلى قلة الجهود التي بذلت لتنمية احتياطيات الزيت طوال عقد الثمانينيات ، في ظل الإدارة الحكومية لقطاع النفط . كما يعود الى اعتماد قطر شبه المطلق ، على إيرادات الزيت الخام ، واتجاهها إلى زيادة معدلات إنتاج الزيت كلما تراجعت أسعار الزيت الخام ، وكلما ضغطت احتياجات الإنفاق العام . وقد كان الضغط على الحقول يتم –مع الأسف– بصرف النظر عن معدلات الإنتاج الملائمة ، أو ارتباطها بزيادة الاحتياطي المؤكد من الزيت الخام عن

طريق الإستكشاف والتنقيب أوعن طريق توظيف التقدم التقني لرفع نسبة الاسترداد من الاحتياطيات المعروفة . ولعل ارتفاع تكاليف الانتاج بسبب محاكاة إدارة قطاع النفط لنمط الإدارة الحكومية من ناحية ، وضغط الدولة على بنود ميزانية المؤسسة المخصصة للصيانة وللمشروعات من ناحية أخرى ، قد أثر سلبا على تنمية احتياطيات الزيت الخام كما اثر على نسبة الاسترداد.

واليوم تتجه الدولة ممثلة في المؤسسة العامة القطرية للبترول إلى تطوير الطبقات غير المنتجة في حقول الزيت المعروفة ، لتحقيق إضافات في الاحتياطيات المؤكدة للزيت الخام ، والحيلولة دون الهبوط السريع في معدلات الإنتاج . وجدير بالذكر أن التكلفة الفنية لإنتاج الاضافات النفطية من الحقول المعروفة تتراوح ما بين ٦٨ ،١ دولار الى٢٠، ٢ دولار للبرميل فيما يتعلق بالحقول البرية ، وتتراوح ما بين ٥ الى ١٣ دولار فيما يتعلق باضافات الحقول البحرية (QGPC 1994) .

لذلك فإن المؤسسة نتيجة ارتفاع تكاليفها التشغلية وميل التكاليف الرأسمالية في مشروعاتها الى الارتفاع نسبيا ، بدأت تتجه بخطى حثيثة إلى العودة للاعتماد مرة أخرى على شركات النفط العالمية في تطويرالإضافات النفطية . وتقوم المؤسسة من أجل ذلك بتشجيع شركات النفط على الإستكشاف والتنقيب بشروط ميسرة تشجيعية . بل إن معظمها مجحف ، منهاعلى سبيل المثال ، الحصول على حق إنتاج الإحتياطيات المؤكدة دون مقابل ، وحق مناصفة الارباح بعد تغطية النفقات . ولعل المأزق الذي تجد الادارة الحكومية لصناعة النفط نفسها فيه ، من ارتفاع النفقات الجارية والرأسمالية ، وعدم قدرتها على توفير الاستثمارات اللازمة لتنمية احتياطيات الزيت الخام ، يدفعها إلى إعادة حقول النفط الى شركات النفط العالمية لتقوم بالإستثمار والإستكشاف مقابل مشاركة الحكومة لشركات النفط في الأرباح فقط .

٣-٤
الريع مصدر اهمية الزيت

مازال إنتاج وتصدير الزيت الخام ، والمنتجات المكررة أو المستخلصة منه ، هما المرتكز الذي يقوم عليه الاقتصاد القطري واقتصادات دول المنطقة ، وتعتمد عليه دولها. فمن ناحية يشكل إنتاج النفط العمود الفقري للناتج المحلي ، والمصدر الهام الوحيد لميزان المدفوعات. ومن ناحية أخرى تمثل عائدات الدولة من إنتاج الزيت الخام ، المصدر الوحيد المستقل لإيرادات الميزانية العامة ، التي يتم الإعتماد عليها في تحريك كافة النشاطات في القطاعين العام والخاص (انظر الملحق رقم(٣ أ)) .

وفي عام ١٩٩٣ قدرت قيمة الزيت المنتج بمبلغ ٢٤٠٠ مليون دولار. وقدرت قيمة المكثفات وسوائل الغاز التي تم استخلاصها من الغاز المصاحب لإنتاج الزيت بحوالي ١٢٥ مليون دولار ، وإذا أخذنا في الإعتبار تكاليف إنتاج الزيت الخام واستخلاص المكثفات وسوائل الغاز المقدرة بحوالي ٦٠٠ مليون دولار . فإن صافي دخل الدولة من إنتاج الزيت الخام يقدر بحوالي ١٩٢٥ مليون دولار ، أو حوالي ٧٠٠٠ مليون ريال قطري متضمنا أرباح المؤسسة . وهذا الدخل هو المصدر الأساسي المستقل لإيرادات الميزانية العامة التي يتوقف عليها الإنفاق العام ، المحرك الرئيسي للنشاط الإقتصادي والإجتماعي في قطر.

وبالإضافة إلى تلك المساهمة المباشرة ، يساهم إنتاج الزيت الخام في الاقتصاد القطري من ثلاث نواح هامة أخرى :

أولاها: تزويد الصناعات الأساسية في قطر بالغاز المصاحب لإنتاج الزيت ، والذي وفر طاقة ومواد خام رخيصة ، سمحت بتوفير ميزة نسبية لقطر في عدد من الصناعات البتروكيماوية والمعدنية . وإلى جانب ذلك فإن الغاز المصاحب لإنتاج النفط كان هو المصدر الرئيسي للطاقة في محطات إنتاج الكهرباء وتكرير المياه .(انظر الرسم ١:٥) .

ثانيتها : تزويد مصفاة التكرير باحتياجاتها من الزيت الخام لسد حاجة الإستهلاك المحلي المتصاعدة وتوفير الفائض للتصدير.

ثالثتها: توفير العمل لحوالي ٣٥٠٠ موظف وعامل (حوالي ١% من إجمالي قوة العمل) أكثر من نصفهم من المواطنين . وقد كان لإنتاج الزيت في قطر أثر على تدريب قوة العمل المواطنة،كما كان لصناعة النفط دور في نقل التكنولوجيا وتحديث الإدارة في قطر، وكذلك فإن نفقات قطاع النفط هي أيضا عامل مساعد في تحريك الإقتصاد القطري.

ولكن تبقى أهمية الزيت الخام بالرغم من هذه المساهمات الهامة ، مرتكزة على ريعه الإقتصادي . وتظل أهمية الزيت الخام الراهنة في اقتصاد قطر مرهونة ، باستمرار تدفق الريع الإقتصادي عند المستوى الذي يسد حاجة الإنفاق العام . فالريع النفطي هو الذي يمّكن الدولة من تمويل الاستثمارات الجديدة ، وصيانة وترميم البنية الأساسية ، ومواجهة حاجة النشاطات الإقتصادية والإجتماعية إلى الدعم الحكومي المباشر وغير المباشر. وذلك من خلال سياسة التوظيف الحكومي ، ومن خلال سياسة دعم أسعار الخدمات والسلع التي ينتجها القطاع العام ، ومن خلال سياسات الدولة في النفقات التحويلية التي تتم بواسطتها اعادة توزيع عائدات النفط . **إن مكانة الزيت الخام في قطر ترتكز على حقيقة كونه مصدر ايراد سهلا يصب في خزينة الدولة ، ويسمح للحكومة بمواجهة إحتياجات الإنفاق ، وتذليل المشاكل الاقتصادية والاجتماعية ، عن طريق سياسات إعادة توزيع عائدات الزيت الخام وتحريك الإقتصاد وترضية الناس .**

ومن هنا كانت أهمية الزيت الخام مرتبطة بمستوى الريع الذي يحققه تصدير النفط لميزانية الدولة . وارتبطت نتيجة لذلك فترات العسر واليسر في قطر بمعدل نصيب الميزانية العامة من برميل الزيت المنتج . وكلما ارتفع سعر الزيت الخام كان نصيب الحكومة أكبر، وكانت عائداتها من الزيت الخام ، أقدر على مواجهـة الإنفاق العام ، وتحريك النشاطات الإقتصادية والإجتماعية ، والعكس صحيح فقد شهدت قطر حقبا من العسر والضيق ، مرة في مطلع الستينيات عندما انخفضت أسعار النفط ، ومرة أخرى عندما بدأت أسعار النفط في التراجع منذ عام ١٩٨٦. هذا على عكس حقب الطفرة التي صاحبت ارتفاع أسعار النفط وبالتالي ارتفع نصيب الميزانية العامة من برميل الزيت المنتج في قطر.

لذلك كله يجب إدراك مصدر أهمية الزيت الخام ، ولفت نظر الجميع إلى حقيقة سهلة على الفهم،صعبة على الاستيعاب . ألا وهي أن مصدر أهمية الزيت الخام في قطر، يتمثل أساسا في الريع الإقتصادي الذي يولده ، وتحصل الدولة عليه باعتبارها مالك الزيت في باطن الارض.ولذلك فان دوام قدرة الدولة على الاستمرار في نمط الإنفاق العام الراهن ، يتوقف على استمرار تدفق مستوى من الريع الاقتصادي يسمح بذلك .

وجدير بالذكر وحري بالتأكيد أن إنتاج الزيت الخام ، وإن استمر تدفقه ، لفترات أطول من المتوقع ، بفضل التقدم التكنولوجي في استكشاف وتنقيب وإنتاج الزيت ... فإنه عرضة لتآكل الريع الاقتصادي ، بسبب التقدم التكنولوجي وانخفاض تكاليف الإنتاج الحدية . وكذلك نتيجة لارتفاع تكاليف إنتاج الحقول المحليةعندما تبلغ طور الانتاج الثاني والثالث ويصعب استخراج الزيت منها وترتفع بالتالي تكاليف استخراجه . وإنتاج الزيت في قطر يتعرض منذ مدة الى ظاهرة تآكل الريع لأسباب خارجية وأخرى محلية ، وعلينا واجب رصد ظاهرة تآكل الريع الذي بدأ انتاج الزيت الخام يخضع لها بشكل عام ، وبدأت قطر تتأثر بها .

٤ – ٣
ظاهرة تآكل ريع الزيت الخام

يتعرض ريع الزيت الخام منذ منتصف الثمانينيات إلى التآكل ، نتيجة وجود أسباب خارجية وأسباب محلية.

٤ – ٣ على المستوى العالمي : يتعرض ريع الزيت الخام إلى التآكل لسببين :

اولهما: سبب موضوعي ناتج عن التقدم التكنولوجي في صناعة النفط ، وأثر ذلك التقدم التقني على تكاليف الإستكشاف والتنقيب والإنتاج والنقل . لاسيما من الحقول الجديدة في الآسكا وأمريكا الجنوبية وبحر الشمال وبقية المناطق النائية والبحار العميقة في العالم . وقد بدأت تكاليف إنتاج معظم الحقول الجديدة في تلك المناطق الصعبة تهبط بالفعل من مستوى العشرين دولار إلى اقل من خمسة عشر دولاراً في الوقت الحاضر (MEED 1994) . كما يبدو أن التقدم التكنولوجي قد انفتحت له آفاق جديدة ، وسوف تقضي عاجلا أو آجلا على جزء متزايد من الريع الاقتصادي ، الذي مازال يتمتع به معظم إنتاج الزيت الخام في الدول الأعضاء في الأوبك .

ويلاحظ أن التقدم التكنولوجي في صناعة النفط، إلى جانب عوامل إدارية–سياسية أخرى، قد أدت،عبر العقدين الماضيين، إلى تقليل اعتماد العالم على زيت الأوبك.وقد

انخفض نصيب الأوبك– نتيجة نجاح جهود الاستكشاف والتنقيب والتطوير خارج الدول الاعضاء في الأوبك– في الإنتاج العالمي من٢٢ مليون برميل يوميا عام ١٩٧٠، إلى ١٨ مليون برميل يوميا عام ١٩٨٠، وإلى ١٧ مليون برميل يوميا عام١٩٨٩، بالرغم من انهيار أسعارالنفط .هذا في حين تصاعد إنتاج الدول المنتجة الأخرى في العالم من ٢٣ مليون برميل يومياعام١٩٧٠ إلى ٤٥ مليون برميل يوميا عام ١٩٨٠ والى ٤٧ مليون برميل يوميا ١٩٨٩ (British Petroleum 1979 , 1989 & 1992).

وفي الوقت الحاضر وبالرغم من هبوط أســـعار الزيت الخام إلى حوالي ١٥ دولاراً ، فإن إنتاج أي من المناطق المنتجة للزيت في العالم لم يتوقف ، وظلت بقية المناطق المنتجة في العالم ، تنافس دول الأوبك على الأسواق المتاحة . وتعتقد مصادر نفطية أن معظم المناطق المنتجة للزيت في العالم ، في الوقت الحاضر، قادرة على الاستمرار في الإنتاج عند سعر ٥ دولارات للبرميل . وتقدر مصادر أخرى تكاليف الإنتاج في الحقول الكبيرة المنتجة في بحر الشمال حاليا بما لايزيد عن خمسة دولارات للبرميل ، الأمر الذي سمح لبحر الشمال بالوصول لأعلى معدل إنتاج ، بلغ ٥,٤ مليون برميل يوميا في عام١٩٩٣) (MEED 1994 : 4 - 5 . وباستثناء الإنتاج الفردي من الحقول التي يملكها الأفراد في منازلهم ومزارعهم في الولايات المتحدة الامريكية ، فإن الحقول المنتجة في العالم لن تتوقف عن الانتاج عند مستوى الأسعار الراهنة للزيت الخام . **ولذلك فان مستويات الاسعار الراهنة مقيمة وليست عابرة ، وعلينا التعامل معها .**

ويبقى العامل الحاسم في تحديد الحد الأدنى لأسعار النفط مرتبطا في المدى المتوسط ، بتكاليف استكشاف وتطوير إنتاج الحقول الحدية ، في بحر الشمال وغيرها من المناطق النائية والبحار العميقة في العالم . والحد الأدنى للسعر تفرضه مصلحة الدول المستهلكة للزيت الخام . وتدافع عنه وكالة الطاقة الدولية ، خوفا من توقف صناعة النفط عن الإستكشاف والتطوير خارج الدول الأعضاء في الأوبك ، لاسيما الإحتياطيات المحتملة في بحر الشمال والآسكا وجنوب أمريكا وغيرها من المناطق الجديدة المنتجة للزيت في العالم.

وفي ورقة تحليلية نشرت في مطلع عام ١٩٩٤ حول" اتجاهات تكاليف الإنتاج في الشرق الأوسط وفيما عداه (Stauffer 1994) إشارة إلى أن تكاليف الإضافات الجديدة في

كل من العراق وايران والسعودية والكويت تحت مستوى دولارين اثنين . وفي حقول أبوظبي البرية وليبيا وفنزويلا ونيجريا حوالي ٥ دولارات . ومعظم الإحتياطيات الإضافية الصعبة في الدول الأعضـاء في الأوبك يمكن إنتاجها بحوالي عشرة دولارات . وفي خارج الدول الاعضاء في منظمة الأوبك تقدر الورقة تكاليف إنتاج الاحتياطيات الإضافية بحوالي ٥ دولارات في المكسـيك وماليزيا وعمان . وبأقل من عشرة دولارات في كل من المنحدر الشمالي لألاسكا وروسيا . و بحوالي ١٥ دولارا في مصر والحقول الحدية في بحر الشمال . وترى الدراسة أن المستوى الذي هبطت إليه أسعار الزيت الخام في عام ١٩٩٣ لم يكن مؤثرا على جهود الإستكشاف والتطوير إلا في بعض مناطق الولايات المتحدة وكندا وكذلك الحقول الصغيرة الصعبة في بحر الشمال . وتخلص الورقة إلى أن الهبوط الذي تعرضت له أسعار النفط منذ عام ١٩٨٦، لم يؤد إلى حصول الدول الأعضاء في الإوبك على حصة أكبر من تصدير الزيت على حساب المصدرين خارج الاوبك . وأنه –في الوقت الحاضر– لازالت التكاليف الكلية لإنتاج الإضافات الجديدة من احتياطيات الزيت الخام ، في معظم مناطق الإنتاج أقل من المستوى المتدني الذي وصلت إليه أسعار الزيت الخام في عام ١٩٩٣ . هذا مع الأخذ في الإعتبار احتساب ١٥% عائدا على الاستثمار.

وفي تحليل حديث آخر قامت به إحدى الشركات الإستشارية ، وشمل رصد استراتيجيات الإستثمار لثلاثين شركة نفط كبيرة (PIW 1994 : 14) تبين أن الحقول التي تصل احتياطياتها إلى حوالي ٤٠٠ مليون برميل في بحر الشمال وأمريكا الجنوبية يعتبر الإستثمار في استكشافها وتطويرها والإنتاج منها ، اقتصاديا عند مستوى أسعار ١٢ دولار للبرميل . وجدير بالتأكيد أن اعتبار سعر ١٢دولار سعرا اقتصاديا لإنتاج الحقول الصغيرة نسبيا في العالم ، يشير إلى أن تكاليف الإنتاج الصافية أقل من ذلك بنسبة العائد على الاستثمار والأتاوة التي تأخذها الدول المنتجة باعتبارها المالك للموارد الطبيعية .

أما فيما يتعلق بتكاليف الإنتاج الراهنة في دول المنطقة ، فإن تكاليفه في الدول ذات الاحتياطيات الضخمة مازالت دون مستوى التكاليف العالمية . ففي المملكة العربية السعودية تقدر تكاليف الإنتاج بدولار واحد للبرميل ، وفي الكويت تتراوح التكاليف مابين دولار إلى دولارين للبرميل وفي الامارات العربية المتحدة تتراوح مابين ٢,٥ الى ٣,٧٥ دولار للبرميل (MEED 1994 : 4) .

ثانيهما : سبب سياسي ناتج عن نجاح وكالة الطاقة الدولية في تحقيق استراتيجيتها الهادفة إلى تقليل حاجة الدول الأعضاء فيها إلى استيراد الزيت الخام من الدول الأعضاء في الأوبك . ويقابل نجاح وكالة الطاقة الدولية في إدارة جانب الطلب على الزيت الخام ، عجزالدول الأعضاء في الأوبك عن إدارة جانب العرض وذلك من خلال الإتفاق على استراتيجية تقليل حاجة الدول المصدرة للزيت إلى تصدير الزيت بشكل عام ، وتصديره إلى الدول الأعضاء في وكالة الطاقة الدولية بشكل خاص . بل إننا لاحظنا إن دول الأوبك على العكس أخذت تزيد حاجتها الى تصدير النفط، نتيجة تورطها في إوجه الإنفاق ، الأمر الذي أدى في عام ١٩٨٦ إلى انهيار الأسعار الرسمية للزيت الخام ، من المستوى العالي الذي بلغه زيت القياس عام ١٩٨٢، والبالغ ٣٤ دولارا للبرميل الى١٧,٥ دولار في عام ١٩٨٨(British Petroluem 1989 : 14) . وقد اضطرت الدول المصدرة للزيت الخام ، إلى مد يدها إلى الإحتياطيات التي فاضت من ميزانيتها خلال حقب اليسر، فاستهلكت مئات المليارات . ثم أخذت الدول الأعضاء في الأوبك تستدين لسد حاجة الإنفاق العام ، حتى بلغت ديون الدول الأعضاء في الأوبك في مطلع عام ١٩٩٤حوالي ٢٠٠ بليون دولار (MEED 1994 : 45) .

واليوم تقف دول الأوبك عاجزة ، من كل النواحي ، عن حماية أسعار الزيت الخام التي تدنت قيمتها الحقيقية عام ١٩٩٣ إلى ما يساوي ٣دولارات بأسعار عام ١٩٧٣، وربما إقل من ذلك في الوقت الحاضر، عام ١٩٩٥(السعدون وآخرون ١٩٩٥ : ١٣) . فدول الاوبك غير قادرة اليوم على تقليل حاجتها الى تصدير الزيت الخام ، بل إننا نرى كلا منها تتقاتل مع الأخرى من أجل زيادة حصتها في السوق ، لمواجهة احتياجات الإنفاق العام فيها . خاصة بعد أن حرمت الميزانيات العامة من دخل الإحتياطيات النقدية التي تم تسييلها وصرفها ، وأصبحت الموازنة العامة محملة بفوائد القروض التي لجأت إليها الدول لسد عجز الميزانيات العامة . وذلك بعد أن صرفت بعض دول الأوبك ، نظرها عن الإصلاح الاقتصادي والإنفتاح السياسي، بسبب ما يتطلبه الإصلاح من ترشيد القرارات وتوسيع إطار المشاركة في اتخاذها بما يحققان عدالة توزيع أعباء الإصلاح والإستفادة من ثمراته.إلى جانب هذا نجد أن قدرة دول الأوبك على الدفاع عن أسعار النفط قد تلاشت،وإرادتها الوطنية

قد تآكلت بعد أن أصبحت معتمدة في أمنها على الدول المستهلكة للزيت الخام وحريصة على الإستجابة لمصالحها والتودد اليها(انظر الخاتمة).

ومن هنا نخلص إلى أن ظاهرة تدهور الأسعار الحقيقية للزيت الخام وتراجع الأسعار النقدية ، ظاهرة مقيمة ، ولن يحد من استمرارها ، إلا مصلحة الدول المستهلكة للزيت الخام . وتتمثل تلك المصلحة في عدم نزول أسعار الزيت الخام ، عن مستوى السعر الذي يسمح باستمرار جهود استكشاف الزيت وتطوير احتياطيات إضافية منه خارج الدول الاعضاء في الاوبك. وهذا السعر في الوقت الحاضر، في أحسن التقديرات يتراوح مابين ١٥-٢٠ دولار للبرميل ، وهو سعر يغطي من ناحية تكاليف الإستكشاف والتطوير والإنتاج إضافة إلى عائد ١٠% على الاستثمار في إعلى مناطق إنتاج النفط المحتمل تكلفة ، ومن ناحية ثانية يتضمن إتاوة الدولة المنتجة وضريبة الدخل التي تتقاضاها من الشركات المنتجة.

ثانيا: على المستوى المحلي :

يتعرض ريع الزيت إلى التآكل أيضا بسبب ارتفاع تكاليف التطوير ونفقات التشغيل في قطاع إنتاج النفط محليا. ويعود ذلك في المقام الأول الى بلوغ حقول الزيت المنتجة طور الانتاج الثاني والثالث وبالتالي تتزايد حاجتها إلى الحقن والحفر وحل المشكلات الفنية ، المصاحبة لهذه الأطوار الصعبة من الإنتاج . كما يعود لحاجة المعدات القديمة والتسهيلات المستهلكة الى التجديد . إضافة إلى هذه الأسباب المتوقعة ، فإن نفقات قطاع النفط في المنطقة قد ارتفعت نتيجة امتداد نمط الإدارة الحكومية على إدارة قطاع النفط ، منذ أن امتلكت الدول المصدرة للنفط الشركات العاملة في عقد السبعينيات. ويتضح من الميزانية التشغيلية للمؤسسة العامة القطرية للبترول أن تقديرمتوسط التكاليف التشغيلية فقط ، في عام١٩٨٩ بلغ ٣,٥ دولار للبرميل.وجدير بالذكر أن تقدير متوسط التكلفة التشغيلية للحقول البرية عام ١٩٧٧ كان ٣١,٤ سنت للبرميل حيث أن إجمالي النفقات التشغيلية للعمليات البحرية لم يتعدّ ٩١ مليون ريال في وقت كان فيه معدل إنتاج الحقول البرية ٢٠٠ ألف برميل يوميا (الهيئة العامة القطرية للبترول ١٩٧٦ : العمليات البرية). وفي الحقول البحرية كان تقدير متوسط التكلفة التشغيلية ٥٧ سنتا للبرميل عام ١٩٧٧، وإجمالي النفقات التشغيلية للعمليات البحرية، كان ١٩٣مليون ريال ، ومعدل الانتاج ٢٣٥ ألف برميل يوميا

(الهيئة القطرية العامة للبترول١٩٧٦:العمليات البحرية). ويتضح من هذه المقارنة أن النفقات التشغيلية فقط لقطاع انتاج النفط في قطر ارتفعت من حوالي ٣٢٦ مليون ريال قطري عام ١٩٧٧ إلى حوالي ٢٠٠٠ مليون ريال قطري عام ١٩٨٩. هذا في حين انخفض الإنتاج من ٤٣٥ ألف برميل يوميا عام ١٩٧٧ إلى ٣٨٠ ألف برميل يوميا سنة ١٩٨٩. وبذلك فإن متوسط التكلفة التشغيلية فقط ، ارتفع من ٥٠ سنت عام ١٩٧٧ الى ٥، ٣ دولارات للبرميل في عام ١٩٨٩ –سبعة أضعاف–. وفي الوقت الحاضر تجد المؤسسة العامة القطرية للبترول نفسـها في موقف حرج ، يتمثل –من ناحية– في صعوبة استخراج الزيت المتبقي في الطبقات المنتجة من الحقول المعروفة ، فقد استنفذت المؤسسة إمكانيات الحقن والحفر وحل المشكلات الفنية دون أن تتمكن من الإحتفاظ بمعدلات الإنتاج السابقة ، نتيجة نضوب الإحتياطيات المؤكدة وبلوغها ١٩٠٠ مليون برميل في نهاية ١٩٩٣. وهذه الإحتياطيات ينتظر أن يتناقص معدل إنتاجها بسرعة كما سبقت الإشارة . ومن ناحية ثانية تجد المؤسسة نفسها مضطرة إلى مواجهة تكاليف إنتاج مرتفعـة ، إذا رغبت في تطوير وإنتاج الإضافات المؤكدة من احتياطي الزيت الخام في الحقول المعروفة ، والبالغة حوالي ١٢٠٠ مليون برميل . وتشير التقديرات الراهنة الى ان التكاليف الفنية لتطوير هذه الاضافة وتهيئتها للانتاج تبلغ في المتوسط ٨٨ ،٣ دولار للبرميل . كمـا تقدر الاسـتثمارات اللازمة لذلك بحوالي٧، ٤ مليار دولار (QGPC 1994) وهذا المستوى من الإستثمارات جعل المؤسسة تتنازل عن احتياطيات الزيت الخام لبعض شركات النفط بشروط مجحفة ، بعد أن استنفذت استثمارات تسييل الغاز قدرتها على التمويل أو الإقتراض .

ويتضح من ذلك مدى احتمال ارتفاع تكاليف إنتاج الاضافات المؤكدة ، حيث تبلغ التكلفة الفنية لتطويرها وتهيئتها للإنتاج حوالي ٤ دولارات للبرميل تضاف اليها تكلفة تشغيل تقدر في الوقت الحاضر بحوالي ٤ دولارات اخرى . وبذلك فإن تكاليف إنتاج الاحتياطيات الجديدة يقدر لها ان تبلغ حوالي٨ دولارات بالأسعار الجارية الحالية.وإذا علمنا أن التكاليف التشغيلية للإنتاج الحالي تبلغ حوالي ٤دولارات، وأضفنا عليها الاستهلاكات المقدرة بحوالي دولار للبرميل ، فإن تكاليف إنتاجها ٥ دولارات للبرميل . وعلى افتراض أن إنتاج قطر في المدى المتوسط سوف يأتي مناصفة من الاحتياطيات المنتجة حاليا ومن الإضافات ، فان

متوسط تكلفة انتاج زيت قطر تقدر في المدى المتوسط بحوالي ٥، ٦ دولار للبرميل بأسعار ١٩٩٣. ومن هنا يتبين لنا دور ارتفاع تكاليف إنتاج الزيت في قطر على ظاهرة تآكل الريع ، التي تتأثر من الناحية الأخرى بانخفاض أسعار الزيت الخام ، والذي هبط في شهر مارس عام ١٩٩٤ إلى ٧١، ١٣ دولاراً للبرميل من زيت قطر البري والى ٨٤، ١٣ دولارا للبرميل من الزيت البحري . ويقدر متوسط سعر عام ١٩٩٤ بحوالي ١٦ دولار للبرميل .

نخلص من هذا كله إلى أن ريع الزيت الخام فيما يتعلق بقطر يتآكل تدريجيا بسبب اتجاه الأسعار العالمية للزيت إلى الإنخفاض ، وبسبب اتجاه تكاليف إنتاج الزيت في قطر إلى الإتفاع . واذا علمنا أن أهمية الزيت الخام في الإقتصاد القطري تأتي بالدرجة الاولى، من تمويل الانفاق العام ، الذي يقوم بدوره بتحريك النشاطات الإقتصادية والإجتماعية ، فإننا يجب أن ندرك أن أهمية الزيت الخام –كمصدر للايرادات العامة– تتلاشى ، وإمكانية الإعتماد على ريعه لتسيير البلاد ، وتذليل مشكلاتها ، والاحتفاظ بمستوى معيشة معقول –في معزل عن ارتباط المكافأة بالجهد وبصرف النظر عن الإنتاجية الحقيقية لقوة العمل – قد تراجعت وما زالت تتراجع بسرعة . ويحسن بالجميع الإعتراف بظاهرة تآكل ريع النفط ، وعليهم استيعاب أبعادها وإدراك مخاطر الوقوف مكتوفي الأيدي أمامها . فعلى الدولة والمجتمع واجب تغيير المسار وتصحيح الأوضاع عامة في الوقت المناسب ، والذي أعتقد جازما أنه لم يفت بعد ، إذا توافرت إرادة مجتمعية للتغيير والإصلاح– (انظر الفقرة ١٠ – ٤ – ٢) .

الفصل الخامس

استخدامات الغاز الطبيعى

مدخـــــل : الغاز ليس مصدراً للريع الإقتصادي

٥ –١ الوضع الراهن للغاز الطبيعي فى قطر

٥ – ١ – ١ احتياطيات الغاز الطبيعي

٥ – ١ – ٢ إنتاج الغاز وايراداته

٥ – ١ – ٣ استخدامات الغاز الطبيعي حتى ١٩٩٣

٥ – ٢ التوجهات المستقبلية لاستغلال حقل الشمال

٥ – ٢ – ١ الفرص المتاحة للإستفادة من الغاز الطبيعي

٥ – ٢ – ٢ خيار تصدير الغاز المسال

الفصل الخامس
استخدامات الغاز الطبيعي

مدخـــل : الغاز ليس مصدرا للريع الإقتصادي

بادى ذي بدء لابد من تأكيد حقيقة يساء فهمها في بعض الأحيان ، وتتمثل تلك الحقيقة في اختلاف مصدر أهمية الغاز الطبيعي فيما يتعلق بالبلد المنتج عن مصدر أهمية الزيت الخام . فأهمية الغاز الطبيعي تتمثل في كونه محركا مباشرا للصناعة وللنشاط الإقتصادي المحلي . وذلك بأعتباره مصدرا رخيصا للطاقة وللمواد الخام ، يتيح للبلد المنتج للغاز ميزات نسبية دائمة لإقامة عدد من الصناعات البتروكيماوية والمعدنية على وجه الخصوص . هذا بالإضافة إلى أهميته لكافة الصناعات والنشاطات الإقتصادية المستهلكة للطاقة بكثافة ، ومنها توليد الكهرباء وتكرير المياه . **ويعود رخص اسعار الغاز الطبيعي محليا ، وبالتالي توفير ميزات نسبية دائمة للبلد المنتج ، الى إرتفاع تكاليف نقل الغاز الطبيعي إلى مناطق الإستهلاك الرئيسية ، سواء تم نقله بالانابيب أو عن طريق البواخر المبردة .**

هذا في حين أن أهمية الزيت الخام في الدول المصدرة له ، لاتأتي من تأثيره المباشر على الصناعة وتحريك النشاط الاقتصادي في البلد المنتج ، وإنما يكتسب الزيت الخام أهميته من الريع الاقتصادي الذي تعتمد عليه ميزانية الدولة . ويعود الريع الاقتصادي المصاحب لعملية تصدير الزيت الخام إلى الفرق الكبير بين السعر العالمي المتاح للزيت الخام وتكاليف إنتاجه في الدول المصدرة له . **وأحد أسباب ذلك الفرق ، يتمثل فـــي**

انخفاض تكاليف نقل الزيت الخام إلى مناطق الاستهلاك الرئيسية . هذا بالإضافة إلى انخفاض تكاليف إنتاج الزيت في بعض المناطق المنتجة له ، مقارنة بغيرها من مناطق الإنتاج الاخرى ، التي يحتاج أمر تلبية الطلب العالمي على الزيت الخام إلى إنتاجها . وبالرغم من أن الريع الاقتصادي لصادرات الزيت في قطر بدأ يتآكل تدريجيا، نتيجة انخفاض الاسعار العالمية وبسبب ارتفاع تكاليف الإنتاج المحلية ، إلا أن انتاج
الزيت الخام في قطر ما زال يولد ريعا اقتصاديا ، يقدر حاليا بحوالي عشرة دولارات للبرميل ، تقتطفه الدولة بسهولة ، وتمول به أوجه الإنفاق الحكومي التي تتوقف على تدفقاتها النشاطات الإقتصادية والإجتماعية في قطر (انظر الفقرة ٥ : ٢) .

أما تصدير الغاز الطبيعي فإنـــه لاينتظر أن يولد ريعا اقتصاديا يسمح للحكومة – في قطر– باقتطافه ، وتغذية الإنفاق الحكومي به ، أسوة بريع الزيت الخام . وقد لاتسمح اقتصاديات تصدير الغاز الطبيعي في الوقت الحاضر للدولة ، بأخذ أتاوة Royality على إنتاج الغاز الطبيعي ، باعتبارها المالك للغاز الطبيعي في باطن الأرض. فأسعار الغاز الطبيعي المسال LNG واصل اليابان تدنت إلى ١٢، ٣ دولار للمليون وحدة حرارية في يناير ١٩٩٤ ، وفقاً لإحصاءات وزارة التجارة الدولية في اليابان MITI . ويبدو أن المستوردين اليابانيين والكوريين غير مستعدين –عند مستويات أسعار الزيت الحالية– لدفع أسعار تزيد على ٥٠، ٣ دولار للمليون وحدة حرارية فيما يتعلق بمشروعات التصدير الجديدة . وإذا علمنا أن تكاليف تسييل الغاز من أجل شحنه في بواخر مبردة إضافة إلى أجور الشحن إلى اليابان ، تتراوح بين ٩٠، ٢ – ٦٠، ٣ دولار للمليون وحدة حرارية (Unido - Chiyoda Corp 1994) . فإن الفرق بين السعر العالمي المتاح في الوقت الحاضر وتكاليف التسييل والنقل فقط لاتتجاوز ٧٠ سنتا ، في أقل تقدير لتكاليف التسييل والنقل . وهذه السبعون سنتا ، يمكنها بالكاد أن تغطي تكاليف إنتاج الغاز ونقله من حقول الإنتاج إلى معمل التسييل ، أما تكاليف الحفر والتطوير اللازمة لانتاج الاحتياطيات المخصصة لمشروعات تسييل الغاز، فإنه لابد من تغطيتها من صادرات المكثفات المصاحبة للغاز الطبيعي وذلك بعد أن تنازلت المؤسسة العامة القطرية للبترول عن تلك الاحتياطيات لمشروعات تسييل الغاز من أجل قبولها المشاركة في تلك المشروعات .

ويتضح من هذا العرض ان الفرق بين السعر العالمي المتاح للغاز الطبيعي المسال LNGوبين إجمالي تكاليف التطوير والحفر والإنتاج والتسييل والنقل متضمنة عائدا متواضعا على الاستثمار، لاتترك مجالا لوجود ريع اقتصادي تقتطفه الدولة وتغذي به الإنفاق الحكومي . **ومن هنا يمكننا القول إن تصدير الغاز الطبيعي لن يولد ريعا اقتصاديا يحل محل ريع الزيت الخام الذي بدأ يتآكل** . وحري بنا أن نؤكد بأن تصدير الغاز إلى مناطق الاستهلاك الرئيسية في العالم لم يكن في الماضي مصدرا لريع اقتصادي لأي بلد منتج . ولا تسمح اقتصاديات تسييله ونقله بالبواخر المبردة أو نقله بالأنابيب إلى مسافات طويلة ، بوجود فارق يذكر بين تكاليف إنتاجه والسعر العالمي المتاح له . ولا يتوقع في المستقبل المنظور أن تولد عملية تصديره غازا ، ريعا اقتصاديا تقتطفه الدول المنتجة له بسهولة مثلما اعتادت على اقتطاف ريع الزيت الخام.

لذلك لزم التنويه ووجب التنبيه الى هذا الفارق الجوهري بين الزيت والغاز. فالغاز الطبيعي مصدر للنشاط الصناعي ومحرك مباشر للإقتصاد المحلي ، وليس مصدرا لايرادات الميزانية العامة للدولة ، مثلما كان ريع الزيت الخام . فليس هناك ريع اقتصادي في السعر العالمي لصادرات الغاز الطبيعي ، وإنما تستطيع اسعار الغاز الطبيعي أن تغطي تكاليف انتاجه متضمنة عائدا متواضعا على الإستثمار . هذا اذا أحسن توجيه الغاز الى أفضل الاستخدامات الإقتصادية المتاحة للبلد المنتج ، وإذا أحسنت إدارة عمليات التفاوض مع الاطراف ذات العلاقة بالإستفادة من الغاز الطبيعي . ودون هذين الشرطين عقبات كثيرة تحول دون الوصول إلى الحد الادنى من حسن الإدارة .

* * * * *

ويحسن بنا في هذه المقدمة أن نبين بشئ من التفصيل أسباب الاختلاف بين اقتصاديات تصدير كل من الزيت الخام والغاز الطبيعي ، كما يحسن بنا أن نشير إلى مصدر الميزات النسبية التي يتيحها الغاز الطبيعي للصناعة ، وإنتاج الطاقة في البلد المنتج .

ويعود الإختلاف بين اقتصاديات تصدير الغاز الطبيعي مقارنة بتصدير الزيت الخام إلى عامل موضوعي تترتب عليه حقائق اقتصادية . ويتمثل هذا العامل إساسا في صعوبة نقل الغاز الطبيعي من الدول المنتجة إلى الدول المستهلكة مقارنة بسهولة نقل الزيت الخام ، كما سبقت الإشارة . فهناك في الوقت الحاضر طريقتان لنقل الغاز الطبيعي إلى الدول المستهلكة . **أولاهما:** النقل عن طريق الأنابيب التي تعبر البحار بأعماقها المختلفة واليابسة بتضاريسها الوعرة ، وتمر بدول عديدة. **وثانيتهما:** النقل بواسطة البواخر المبردة بعد تسييل الغاز عن طريق تبريده عند درجة ١٦٠ تحت الصفر. وفي دراسة حديثة حول تصدير كمية تتراوح بين ٦–٨ مليون متر مكعب من الغاز الطبيعي من الخليج إلى أوربا ، تبين أن تكلفة نقل الغاز عن طريق الأنابيب من الخليج الى أوربا تتراوح بين ٦٠، ٢ دولار الى ٣,٣٠ دولار للمليون وحدة حرارية . كما قدرت تكاليف تسييل الغاز ونقله عن طريق البواخر المبردة –من الخليج الى أوربا–، إضافة الى تكلفة إعادته الى حالته الغازية ، بمبلغ يتراوح بين ٩٠، ٢– ٦٠، ٣ دولار للمليون وحدة حرارية (Unido - Chiyoda Corp., 1994) . وجدير بالذكر أن نقل برميل الزيت الخام من الخليج الى اوربا أو اليابان يكلف في المتوسط ٦٢ سنتا . فإذا علمنا أن برميل النفط يحتوي على حوالي٥، ٥ مليون وحدة حرارية ، فأن تكلفة نقل مليون وحدة حرارية من الزيت الخام لايتجاوز ١١ سنتا بينما سعرها واصل اليابان على سبيل المثال يعادل ٣ دولار بأسعار ١٩٩٤.

وقد ترتب على ارتفاع تكاليف نقل الغاز الطبيعي مقارنة بنقل الزيت الخام أمران : **أولهما:** عدم بقاء فائض من السعر العالمي المتاح لصادرات الغاز ، بعد خصم تكاليف إنتاج ونقل الغاز واحتساب عائد متواضع على الإستثمار. ومن هنا يتضح أنه ليس هناك في صادرات الغاز الطبيعي ريع تقتطفه الدولة المنتجة مثلما اعتادت أن تقتطف ريع الزيت الخام . **ثانيهما :** انخفاض السعر المحلي للغاز الطبيعي في الدولة المنتجة . فالسعر المحلي للغاز الطبيعي في المنطقة هو ما يساوي السعر العالمي مطروحا منه تكاليف التسييل والنقل . وهذا السعر يتراوح تقديره بين ٥٠–١٠٠ سنت للمليون وحدة حرارية من الغاز الطبيعي في البلد المنتج ، مقارنة بسعر يصل الى حوالي ٤ دولارات بالنسبة للمستهلك في الدول المستوردة للغاز ، إذا أخذنا في الإعتبار تكلفة إعادة الغاز المسال إلى حالته الغازية .

ومن هنا برزت ميزة نسبية دائمة ، للدول المنتجة للغاز في المنطقة ، في صناعة البتروكيماويات والأسمدة الكيماوية ، وصناعة صهر المعادن وغيرها من الصناعات التي يعتمد إنتاجها على كثافة الطاقة . واكتسبت الدول المنتجة للغــاز ميزة تنافسية جعلها اكثرقدرة من الدول الصناعية الكبرى ، على تصدير ســلع صناعية رئيســية هامة بسبب رخص المواد الخام والطاقـــة التي يوفرها الغاز الطبيعي : Trichem Consultants 1994) (18 - 14 . وإضافة إلى ذلك أتاح الغاز الطبيعي للبلد المنتج فرصة توليد الكهرباء وتكريرالمياه بأسعار رخيصة . **ولعل هذه الميزات النسبية التي يتيحها الغاز الطبيعي للبلد المنتج ، حرية بنقل الصناعة إلى حيث يكون الغاز، بدلا من نقل الغاز إلى حيث تكون الصناعة ، مثلما كان الحال مع الزيت الخام** . وقد سبق أن برزت هذه الظاهرة في التاريخ الاقتصادي عندما انتقلت الصناعة إلى حيث يوجد الفحم ، ولم ينتقل الفحم الى حيث توجد الصناعة ، بسبب ارتفاع تكاليف نقل الفحم . وعلى الدول المنتجة للغاز إدراك هذه الحقيقة الجغرافية ، وأن تعض عليها بالنواجذ ، كما أن عليها ان تنمي قدرتها الادارية والتجارية والتكنولوجية للاستفادة من الميزات النسبية التي أتاحها وجود الغاز لديها .

وقد لاحظت دول الخليج هذه الميزة النسبية واستفادت منها. ففي دراسة أُعدت في نهاية السبعينيات ، من قبل معهد استنفورد العالمي للبحوث ، لصالح منظمة الخليج للاستشارات الصناعية ، حول التكاليف المقارنة لإنتاج البتروكيماويات في كل من منطقة الخليج والولايات المتحدة الامريكية وألمانيا واليابان . تبين انخفاض تكاليف إنتاج عدد من الصناعات البتروكيماوية في منطقة الخليج ، مقارنة ببقية المناطق المنتجة ، وذلك بسبب رخص أسعار الغاز الطبيعي في الخليج . وتشير تلك الدراسة التي تأخذ تكاليف الانتاج في خليج المكسيك معيارا للقياس ، إلى أن تكلفة الإنتاج في الكويت على سبيل المثال بالنسبة للميثانول ٤٤% ، وبالنسبة للامونيا ٥٠% ، والايثيلين ٨٣% مقارنة بتكلفة انتاج خليج المكسيك التي تقل كثيرا عن تكلفة الانتاج في اليابان . هذا بينما تقارب تكاليف الانتاج في ألمانيا تكاليف خليج المكسيك (الكواري ١٩٨٥ أ : ٩٥) .

وقد كان من نتائج وجود الميزة النسبية لإنتاج البتروكيماويات من منطقة الخليج ، أن تصاعد انتاجها في المنطقة وارتفعت طاقة الانتاج عام ١٩٨٦ إلى حوالي مليون طن من الميثانول و٩، ١ مليون طن من الايثيلين ومليون طن من البولي ايثيلين . واستمر تصاعد

الانتاج تعبيرا عن استمرار الميزة النسبية لمنتجي الخليج وتصاعدت طاقتهم الانتاجية عام ١٩٩٤ الى ١,٧ مليون طن من الميثانون ، و٣ ،٣ مليون طن من الايثيلين و ١,٧ طن من البولي اثيلين (Trichem Consultants 1994:8-11) . وقد قام منتجو الخليج بسد معظم احتياجات الطلب العالمي الجديد على هذه المنتجات الرئيسية والثانوية من البتروكيماويات..

وتشير أيضا دراسة Trichem التي قدمت إلى مؤتمر البتروكيماويات الرابع لدول مجلس التعاون الذي عقد في نوفمبر ١٩٩٤ في الدوحة ، إلى استمرار الميزة النسبية لدول الخليج في إنتاج البتروكيماويات بسبب رخص أسعار الغاز الطبيعي محليا ، نتيجة ارتفاع تكاليف تصديره . وتبين تلك الدراسة القيمة أن التكاليف التقديرية ، المتضمنة للتكاليف الثابتة والمتغيرة لإنتاج الاثيلين من الغاز الطبيعي في الشرق الأوسط في عام ١٩٩٤ ، كانت حوالي ١٣٥ دولار للطن . هذا بينما تقدر تكاليف بقية المنتجين للآثيلين من مختلف المصادر بحوالي ٢٤٠ دولارا للطن في الولايات المتحدة الامريكية ، وحوالي ٢٧٥ دولار في اوربا ، وحوالي ٢١٠ دولار في كوريا ، وحوالي ٢٧٠ دولارا في تايوان . وقد أدى انخفاض أسعار الاثيلين في منطقة الخليج ، إلى اعطاء المنتجين فيها ميزة نسبية أيضا ، في إنتاج الجيل الثاني من البتروكيماويات . وقد قدرت دراسة Trichem تكاليف انتاج VCMفي الشرق الاوسط في الربع الاول من عام ١٩٩٤ بمبلغ ٢٤٤ دولار للطن ، مقارنة بتكاليف إنتاج بلغت ٢٩٤ دولار في الولايات المتحدة الامريكية و٣٦٧ دولار في اوربا و٣٢٠ دولارا في تايوان . وكذلك قدرت تكاليف PVC في الشرق الاوسط بمبلغ ٤٥٧ دلارا للطن هذا بينما تبلغ التكلفة في الولايات المتحدة ٥٣٢ دولارا ، وفي أوربا ٥٧٤ دولارا ، وفي تايوان ٥٠٦ دولارا للطن.

٥ – ١
الوضع الراهن للغاز الطبيعي في قطر

٥-١-١ احتياطيات الغاز الطبيعي

تقدر المصادر العالمية احتياطي قطر من الغاز الطبيعي في نهاية عام ١٩٩٤ بـ ٧,١ ترليون متر مكعب . وهذا يساوي ٥% من إجمالي احتياطي العالم من الغاز الطبيعي . ويعادل من الناحية الحرارية حوالي ٥٥ بليون برميل من الزيت الخام . وهذا يساوي حوالي ثمانية عشر ضعفاً من احتياطيات قطر المؤكدة من الزيت الخام British).

Petroleum : 1995 : 18)

ويقدر المدير العام للمؤسسة العامة القطرية للبترول ، احتياطيات قطر في ١٩٩٣/١/١ من الغاز الطبيعي بـ ٣٥% من احتياطيات دول مجلس التعاون ، و ٥,١% من احتياطيات الغاز الطبيعي المؤكد في العالم (Al - Marri 1994 :Table3).

وفي كل الأحوال تبين الإحصاءات أن احتياطيات قطر من الغاز الطبيعي ، كبيرة ومعتبرة ، لاسيما احتياطيات حقل غاز الشمال ، وهو حقل غاز غير مصاحب ، ويعتبر من الحقول الكبيرة في العالم . ولذلك فإن الغاز الطبيعي هو اليوم من أهم الموارد الإقتصادية في قطر ، إن لم يكن أهمها على الاطلاق . **وفي المستقبل المنظور يتوقف مستقبل قطر الاقتصادي على الخيارات التي سوف يؤخذ بها في مجال استغلال حقل غاز الشمال ، والإتفاقيات التي سوف يتم الإرتباط بها مع الأطراف المشاركة في تطوير حقل غاز الشمال أو المشترية لصادراته والممولة له** . وعلى سلامة الخيارات التي سوف يتم الأخذ بها وعدالة الاتفاقيات التي سوف يتم الارتباط بها مع الاطراف المشاركة في تطوير حقل غاز الشمال ، أو المشترية لصادراته ، والممولة له ، يتوقف مدى استفادة قطر من هذا المورد الاقتصادي الهام ، الذي حبا الله به الدول المنتجة له . وذلك لما يوفره من طاقة ومواد خام رخيصة، تتيح ميزات نسبية للبلد المنتج ، في عدد كبير من الصناعات والنشاطات الإقتصادية الأخرى . **وحري بمتخذي القرار أن يدرسوا الفرص المتاحة للإستفادة من احتياطيات الغاز الطبيعي ، وأن يتعرفوا على الخيارات الاولى بالرعاية، وأن يوظفوا الموارد المحدودة ، والاستثمارات الشحيحة المتاحة لقطر في الوقت الحاضر ، في افضل البدائل للاستفادة من الغاز الطبيعي ، وأكثرها جدوى اقتصادية واجتماعية وسياسية** .

* * * * *

وجدير بالملاحظة أن احتياطيات غاز حقل الشمال تحتوي على نسبة عالية من المكثفات + C 5 وكذلك نسبة جيدة من سوائل الغاز **LPG** ويتبين من تركيب المنتجات المستخرجة من حقل غاز الشمال ، أن المكثفات تشكل حوالي ١٨%من احتياطيات الحقل هذا إذا كان تركيب الغاز متقارب في مختلف انحاء الحقل وفي كافة الطبقات المنتجة فيه. وبالتالي فإن حقل غاز الشمال ، وفق تقدير المصادر العالمية المحافظة ، يحتوي على احتياطيات من الغاز يمكن ان يستخرج منها من المكثفات (جازولين طبيعيي ونفتا) كمية تقدر بحوالي ١٠ بليون برميل . وهذه الكمية من المكثفات تعادل حوالي ٥ أضعاف احتياطيات قطر المؤكدة من الزيت الخام في الحقول البرية والبحرية.

وهناك رأي فني يقول إن قطر يمكنها أن تسترد نسبة أعلى من احتياطي المكثفات ، قد ترفع الاحتياطي المؤكد منها الى الضعف . هذا إذا اتبعت خطة إنتاج المكثفات أولا ، ومن ثم إعادة حقن الغاز في نفس المكمن بعد فصل المكثفات منه . وذلك من أجل استخلاص نسبة أعلى من المكثفات الموجودة في الحقل ، عن طريق رفع نسبة الاسترداد Recovery Factorالمتوقعة في حالة عدم إعادة الحقن . وفي هذه الحالة يتأخر إنتاج الغازات الخفيفة من الحقل إلى مرحلة متأخرة من عمره.

وهذا الرأي الفني يستحق الدراسة ،لاسيما، في ضوء الاسعار المتدنية لصادرات الغاز الطبيعي المسال **LNG** في الوقت الحاضر. وجدير بالذكر أن المؤسسة العامة القطرية للبترول بصدد تطبيق هذه التكنولوجيا ، ولديها خطة – لم تنفذ حتى الآن – لإنتاج المكثفات من القبة الغازية في حقل دخان ، عن طريق إعادة حقن الغاز الطبيعي في القبة الغازية لنفس المكمن ، وذلك من أجل استخلاص المكثفات أولا من حقل دخان . وكذلك نجد أن شركة شل وعددا من الشركات العالمية تطبق نفس التقنية في بعض حقول الغاز في العالم.

ولعل ما تتمتع به المكثفات من سهولة نقل ، حيث تنقل في ناقلات الزيت الخام العادية وبنفس مستوى تكاليف نقل الزيت ، هذا بالإضافة إلى ما تتمتع به من سعر قريب من سعر الزيت الخام ، تجعلان من سياسة إنتاج المكثفات أولا، سياسة تستحق الإهتمام والبحث والتقصي ، قبل الإرتباط بتصدير المزيد من الغاز الطبيعي بالرغم من تدني أسعاره العالمية.

*****

والى جانب احتياطيات حقل غاز الشمال الضخمة ، فإن قطر لديها احتياطيات أخرى متواضعة من الغاز الطبيعي ، أهمها احتياطيات الغاز المصاحب للزيت الخام من الحقول البرية والبحرية ، والذي سوف يستمر انتاجها مع إنتاج الزيت الخام . وكذلك احتياطي طبقة الخف في حقل دخان من الغاز الطبيعي غير المصاحب ، والتي جرى إنتاجها بكثافة طوال عقد الثمانينيات ، لسد عجز الغاز المصاحب عن تلبية حاجات الاستهلاك المحلي ، وذلك قبل الإنتهاء من تطوير المرحلة الاولى من حقل غاز الشمال في مطلع التسعينيات.

وهذه الاحتياطيات بالرغم من ضآلتها ، بالنسبة لاحتياطيات غاز الشمال، وكونها جزءاً لايكاد يذكر من احتياطيات الغاز الطبيعي في قطر ، فإن اثرها المباشر في اقتصاد قطر ، ودورها في التنمية الصناعية فيها كبيران. لقد كان لهذه الاحتياطيات الفضل في تزويد محطات توليد الكهرباء و تكريرالمياه بالطاقة الرخيصة منذ عام ١٩٦٤. وقد كان حرق الغاز الطبيعي المصاحب ، وراء التفكير في الإستفادة منه في الصناعة منذ منتصف الستينيات ، حين أنشئت صناعة الاسمنت ، ولحقتها صناعة الأسمدة الكيمياوية . ومنذ مطلع السبعينيات انضمت صناعة الحديد والصلب وصناعة البتروكيماويات إلى الصناعات التي وفر لها الغاز الطبيعي الرخيص ميزة نسبية استفادت منها قطر في التنمية الصناعية . والى جانب ذلك انشئ معمل فصل سوائل الغاز **NGL Plant** في امسيعيد لاستخلاص سوائل الغاز ، وتحقيق الاستفادة القصوى من الغاز المصاحب ، الذي كان يحرق في الماضي .

٥-١-٣ إنتاج الغاز وإيراداته

في عام ١٩٩٠ ، قبل بدء إنتاج الغاز من حقل غاز الشمال ، بلغ إنتاج قطر ٢٤٢ بليون قدم مكعب من الغاز المصاحب وغير المصاحب المنتج من الحقول البرية والبحرية . وفي عام ١٩٩٣، ارتفع الانتاج الى ٣٨٥ بليون متر مكعب(١٠٥٤ مليون قدم مكعب يوميا) منها ٢٢٥ بليون قدم مكعب من انتاج حقل الشمال(٤، ٥٨%) ومنها ١٢١ بليون قدم

مكعب من الغاز غير المصاحب في الحقول البرية والبحرية . والباقي ٤٩ بليون قدم مكعب من الغاز غير المصاحب في الحقول البرية والبحرية . وتتضح من ذلك الأهمية النسبية التي سوف يضطلع بها حقل غاز الشمال في تزويد الاستهلاك المحلي من الغاز الطبيعي . كما يتضح تراجع إنتاج الغاز غير المصاحب من طبقة الخف في حقل دخان ، عندما اكتملت المرحلة الاولى من تطوير حقل غاز الشمال.

وقد صاحب إنتاج عام ١٩٩٣ من الغاز الطبيعي استخلاص مكثفات ، بلغت ٣٠٧ آلاف طن ، مع الغاز المنتج في الحقول البرية والبحرية . هذا بالإضافة الى مليون طن من المكثفات تم استخلاصها من الغاز المنتج في حقل الشمال . وتقدر القيمة الاجمالية للمكثفات المنتجة في عام ١٩٩٣ بحوالي ١٧٣ مليون دولار . كما تم استخلاص ٤٤٢ ألف طن من البروبين و٢٩٥ الف طن من البيوتين من الغاز المنتج في الحقول البرية والبحرية . وتم استخلاص ٢٠٧ آلاف طن من البروبين و١٥٥ ألف طن من البيوتين من غاز الشمال . وتقدر القيمة الإجمالية للبروبين والبيوتين المنتج من جميع المصادر بحوالي ١٢٥ مليون دولار في عام ١٩٩٣.

وإضافة إلى المكثفات وسوائل الغاز التي تم استخلاصها من الغاز الطبيعي المنتج في عام ١٩٩٣، فإن بقية الغاز الطبيعي ، المكونة من غاز الميثين والايثين قد تم استخدامهما ، باعتبارهما مواد خام ومصادر طاقة في الصناعة وفي محطات توليد الكهرباء وتكرير المياه . فقد استخدمت شركة قطر للبتروكيماويات منها بليون قدم مكعب من غاز الاثيلين لإنتاج ٣٢٥ الف طن من الاثيلين.

أما الكمية المتبقية من الغاز الطبيعي المنتج عام ١٩٩٣ فكلها من غاز الميثين ، وقد استخدمت شركة قطر لصناعة الاسمدة ٤٢ بليون قدم مكعب منها ، لإنتاج ٧٥٠ الف طن من الامونيا . كما استخدمت شركة قطر للحديد والصلب ٧ بليون قدم مكعب لصهر الحديد . وكذلك استخدمت شركة قطر الوطنية لصناعة الأسمنت الغاز الطبيعي باعتباره طاقة في عملياتها . أما محطات توليد الكهرباء ، وتكرير المياه فقد كان استهلاكها ٩٤ بليون قدم مكعب من غاز الميثين . واستخدم الباقي من الغاز في عمليات المؤسسة العامة القطرية للبترول.

وتقدر المؤسسة العامة القطرية للبترول القيمة البيعية والتحويلية لغاز الميثين والاثين المزود للصناعة والمستخدم كطاقة بمبلغ ٢٣٦ مليون ريال . وبذلك فإن القيمة النقدية لمشتقات الغاز الطبيعي المنتج عام ١٩٩٣ شاملة المكثفات وسوائل الغاز الطبيعي وغاز الميثين والاثين تقدر بحوالي ٣٥٠ مليون دولار، تغطي حوالي نصف التكلفة التشغيلية للمؤسسة العامة القطرية للبترول .

وجدير بالملاحظة أن متوسط إجمالي عائد المؤسسة من بيع المكثفات وسوائل الغاز وبقية مبيعات الغاز محليا في عام ١٩٩٣، تبلغ حوالي ٩١ سنتا للمليون وحدة حرارية أو ألف قدم مكعب . وهذا التقدير يشير إلى الحد الأدنى من القيمة النقدية التي يمكن لإنتاج الغاز أن يحققها في حالة استخدامه محليا بدلا من تصديره . هذا بالإضافة إلى المنافع الإقتصادية والإجتماعية الأخرى .

٥-١-٣ استخدامات الغاز الطبيعي حتى ١٩٩٣

يتضح لنا من العرض السابق ، أن ضخامة احتياطيات قطر من الغاز الطبيعي هي بفضل حقل غاز الشمال . وكذلك بين لنا –العرض السابق– أوجه استخدام الغاز المنتج الذي تم **أولا :** استخلاص المكثفات +C5 منه . ثم تم **ثانيا :** فصل سوائل الغاز LPG التي يسهل تخزينها وتصديرها مقارنة بالغازات الخفيفة . وكذلك تم **ثالثاً :** فصل غاز الاثين C2والاستفادة منه في إقامة صناعة البتروكيماويات لإنتاج الاثيلين الذي يستخدم بدوره في إنتاج البولي اثيلين الذي يعتبر أساس الصناعات البتروكيماوية . وبقى **رابعاً :** غاز الميثين C1 الذي يصعب نقله فـي حالته الغازية ، والذي كانت شركات النفط في الماضي تقوم بحرقه والتخلص منه . وقد استفادت قطر من غاز الميثين في صناعة الأسـمدة الكيماوية ، وصناعة الحديد والصلب وصناعة الأسمنت ، كما استخدمته بدلا من حرق الديزل والنفط الخام في توفير وقود محطات توليد الكهرباء وتكرير المياه (الرسم : ٥ : ١) .

ومن هنا تتضح لنا أهمية الغاز الطبيعي لاسيما المثين والايثين في توفير مواد خام للصناعة البتروكيماوية ، وطاقة للصناعة ولعدد من الاستخدامات التي حل فيها غاز الميثين الرخيص محل مصادر الطاقة الاخرى ذات القيمة التصديرية العالية . وعلى سبيل

المثال فان استخدام الغاز الطبيعي في محطات توليد الكهرباء وتكرير المياه وفر على الدولة استخدام الديزل أو الزيت الخام . وتقدر القيمة الحرارية للغاز الطبيعي المستهلك في محطات الكهرباء والماء في قطر بما يعادل ١٧ مليون برميل من الزيت الخام في عام ١٩٩٣، تبلغ قيمته السوقية حوالي ٢٧٢ مليون دولار ، وينطبق هذا على عدد من عمليات المؤسسة التي لو لم يكن الغاز الطبيعي الرخيص متوفراً ، لتم استخدام الزيت الخام لتلبية احتياجات تلك العمليات من الطاقة.

وإضافة إلى استخدام الغاز الطبيعي بدلا من الزيت الخام لتوفير طاقة رخيصة ، مما أدى إلى التوسع في إنتاج الطاقة الكهربائية ، فإن الغاز الطبيعي يقوم بدور مباشر في تنشيط الانتاج المحلي وتوسيع إمكانياته. وذلك من خلال الميزة النسبية التي يتيحها للصناعات القائمة على استخدام الغاز الطبيعي باعتباره مادة خام أو مصدرا للطاقة . ومن هنا أصبح الغاز الطبيعي مؤثرا بشكل مباشر، على حجم وتنوع الانتاج الصناعي ، ومساهما في نمو وتنوع الناتج المحلي الإجمالي . ويتبين هذا الأثر، من حجم إنتاج وقيمة مبيعات وثمن صادرات انتاج الصناعات القليلة التي أقيمت في قطر ، بفضل وجود الغاز الطبيعي الرخيص.

ففي عام ١٩٩٢ على سبيل المثال أنتجت شركة قطر للأسمدة ٧٥٠ ألف طن من الامونيا صدر منها ٢٦٣ ألف طن واستخدم الباقي في انتاج ٨٢٦ ألف طن من اليوريا. وأنتجت شركة قطر للبتروكيماويات ٣٢٥ ألف طن من الاثيلين صدرت منها ١٧٠ ألف طن ، واستخدم الباقي في انتاج ١٨٠ ألف طن من البولي اثيلين منخفض الكثافة ، وأنتجت شركة قطر للحديد والصلب ٥٨٨ ألف طن من قضبان حديد التسليح ، أما شركة قطر لصناعة الاسمنت فقد أنتجت ٣٥٥ ألف طن من الاسمنت.

وتقدر قيمة صادرات الأسـمدة الكيماوية في عام ١٩٩٢ بحوالي ١٥٠ مليون دولار ، وقدرت قيمة صادرات البترو كيماويات بـ ١٧٥ مليون دولار. كما تقدر قيمة قضبان الحديد المنتجة بحوالي ٢٠٠ مليون دولار ، وقيمة الأسمنت بحوالي ١٥ مليون دولار. وبذلك تقدر قيمة إجمالي إنتاج هذه الصناعات الأربع بحوالي ٥٤٠ مليون دولار عام ١٩٩٢. وقد ساهم هذا الحجم من الدخل الصناعي في الانتاج المحلي الإجمالي ، المقدر بحوالي ٢٧ بليون ريال في عام ١٩٩٢ بنسبة ٢، ٧ % من إجمالي الناتج المحلي الاجمالي . كما أسهمت

صادرات الأسمدة والبتروكيماويات وقضبان حديد التسليح بحوالي خُمْس ايرادات ميزان المدفوعات المقدرة بحوالي ١١ بليون ريال . **ومن هنا تتبين لنا بعض الميزات الإقتصادية لاستخدام الغاز محليا بدلا من تصديره ، إضافة إلى ما تتيحه الصناعة من فرص عمل منتج وميزات اقتصادية أخرى . وتتضح لنا مقولة ان الغاز الطبيعي مصدر للنشاط الإقتصادي المباشر ، وتعظيم القيمة المضافة في الإقتصاد الوطني ، والتي لاتتهيأ للبلد المنتج في حالة تصدير الغاز . وإنما تتاح للبلد المنتج فقط عندما يوجه الغاز الطبيعي مباشرة إلى الانتاج الصناعي وإنتاج الطاقة الرخيصة المحركة للنشاطات الإقتصادية الأخرى .**

٣-٥
التوجهات المستقبلية لاستغلال حقل الشمال

يعد حقل غازالشمال بكل المقاييس حقلا ضخما ، ومن حقول الغاز الكبيرة المعدودة في العالم ، وهذا الحقل سوف يكون مصدرا لامدادات قطر من الغاز الطبيعي في المستقبل. وبالتالي فإن الحديث عن مستقبل الغاز في قطر ، حديث عن مستقبل غاز حقل الشمال . وقد بدأ الانتاج من هذا الحقل منذ عام ١٩٩٢، وفي عام ١٩٩٣ أنتج هذا الحقل حوالي ٨٠٠ مليون قدم مكعب من الغاز الطبيعي يوميا ، وزود الإستهلاك المحلي بحوالي ثلثي احتياجاته . هذا بالإضافة إلى استخلاص حوالي مليون طن من المكثفات سنويا تم تصديرها .

وقد جاء إنتاج المرحلة الاولى من حقل غاز الشمال في وقت نضبت فيه احتياطيات الغاز غير المصاحب المنتج من طبقة الخف في حقل دخان ، وتراجع بالتالي إنتاجه . كما جاء في وقت يتوقع فيه انقطاع وصول الغاز المصاحب من الحقول البحرية بسبب تآكل الانابيب ، وبذلك فان حقل غاز الشمال هو اليوم المصدر الرئيسي لتلبية احتياجات الصناعة ومحطات توليد الكهرباء وتكرير المياه في قطر. وسوف يكون المصدر الذي يُعتمد عليه في تلبية الاحتياجات المحلية من الغاز الطبيعي في المستقبل .

ويحل بذلك مكان الغاز المصاحب الذي كان له الفضل في تشجيع قيام الصناعة في قطر و التوسع في استخدام الغاز الطبيعي لتلبية الإحتياجات المحلية.

وفي الوقت الحاضر يبدو أن التوجهات الرئيسية لحكومة قطر تتمثل في تصدير غاز الشمال إلى الأسواق العالمية . وحيث أن تصدير الغاز الطبيعي اليوم يتمثل أساسا في تسييله ونقله في بواخر مبردة إلى مراكز الاستهلاك ، فان توجه حكومة قطر، يتركز على مشروعات تسييل الغاز الطبيعي LNG . وذلك بسبب الصعوبات التي تواجه تصدير الغاز الطبيعي بالأنابيب إلى مراكز الاستهلاك الرئيسية . ويبدو تاريخيا أن خيار تصدير الغاز المسال ، كان الخيار الذي حظى بالدراسة والإهتمام ، منذ أن تم اكتشاف حقل غاز الشمال من قبل شركة شل قطر في مطلع السبعينيات .

وقد كانت أولى محاولات قطر لتصدير الغاز المسال LNG في منتصف السبعينيات ، وقد شاركتُ فيها شخصيا عن قرب . وذلك عندما أنشئت شركة قطرغاز بين المؤسسة العامة القطرية للبترول وشركة شل ، بقصد تصدير الغاز الطبيعي المسال الى اليابان ، وتم إعداد دراسة جدوى اقتصادية لمصنع تسييل الغاز ونقله إلى اليابان بطاقة ستة ملايين طن سنويا . وقد بدأت على أثر إعداد تلك الدراسة جهود الترويج والتسويق ، على أساس مبدأ يلتزم بأن الخطوة الاولى في تنفيذ مشروعات الغاز المسال ، يجب أن تكون هي الوصول إلى شروط عقد التسويق والإتفاق على سعر للغاز المسال –يكون حده الأدنى ثابتاً– يبرر المخاطر التجارية والقيام بالإستثمارات الضخمة التي يتطلبها مشروع تسييل الغاز الطبيعي وتوفير وسائل نقله المتخصصة . وقد تبين من خلال المفاوضات مع العملاء اليابانيين ، ومن الزيارات المكثفة إلى مراكز الاستهلاك الرئيسية في اليابان ، أن الأطراف اليابانية غير قادرة على عرض سعر يبرر المغامرة في الإستثمارات الضخمة التي يتطلبها مشروع تسييل الغاز ونقله بالبواخر المبردة ، والتي كانت تقدر في ذلك الوقت بحوالي ٦ مليارات دولار لمشروع طاقته ٦مليون طن سنويا . كما كان لإصرار شركة شل على أن يكون العائد على الاستثمار متساويا في كافة نشاطات المشروع ، أثر سلبي على مبررات تنفيذ المشروع من وجهة نظر حكومة قطر .

وقد كان إدراك الدولة لضآلة العائد الذي يتيحه المشروع لها ، باعتبارها مالكا للغاز الطبيعي في باطن الأرض ، وراء إصرارها على الحصول على سعر مضمون للغاز

الطبيعي المسال يبرر اتخاذها قرارتصدير الغاز الطبيعي من ناحية ، ومن ناحية ثانية أصرت الدولة على ضرورة وجود فروق بين العائد على الاستثمار ، فيما يتعلق بمختلف نشاطات المشروع. هذا بينما كانت شركة شل تصر على توحيد العائد على مختلف نشاطات مشـــروع تسييل الغاز . فالعائد على نشاطات النقل –من وجهة نظر الحكومة– ليس بالضرورة أن يكون مماثلا للعائد على نشاطات الانتاج والتسييل ، وانما يكفي أن يكون عائد نشاط النقل متناسبا مع عائد صناعة النقل .

وقد استمرت الدولة بعد تلك المحاولة –في مطلع السبعينيات– في تأكيد سياستها الحذرة تلك . وجعلت نصب عينيها معيار استفادة الدولة ، باعتبارها مالكا للغاز في باطن الارض ، بوصفه المعيار الذي يؤخذ في الحسـبان عند اتخاذ قرار تصدير الغاز الطبيعي . كما استمرت في الوقت نفسه محاولات الزج بقطر ، في خيار تصدير الغاز الطبيعي ، قبل الالتفات الى امكانية دمجه في الإقتصاد الوطني والإستفادة منه في تصدير سلع صناعية يدخل الغاز في انتاجها باعتباره مادة خام أو مصدرا للطاقة . ونتيجة لعدم قدرة مؤيدي خيار تصدير الغاز المسال LNG ، على الحصول على سعر يبرر القيام بمشروع تسييل الغاز المقترح ، تم في أواخر السبعينيات حل شركة قطر غاز وتوقفت المحاولة الأولى .

وفي عقد الثمانينيات ، وعندما أرتفعت أسعار الزيت الخام بسبب طفرة أسعار النفط الثانية ، أعيدت دراسة مشروع تسييل الغاز الطبيعي مرة أخرى ، واستمرت المفاوضات والاتصالات مع شركاء أجانب من ناحية ، ومن ناحية ثانية مع العملاء اليابانيين وبعض الدول الاوربية ، إلا أن تلك المحاولات لم تسفر عن الوصول إلى سعر يبرر الانحياز إلى خيار تصدير الغاز، لاسيما بعد أن تراجعت أسعار الزيت الخام اعتبارا من عام ١٩٨٦. واستمرت حكومة قطر متمسكة بسياستها السليمة التي تلتزم جانب الحذر، والمتمثلة في ضرورة إرضاء مبدأ الحصول على سعر يسمح بتحقيق عائد مناسب للغاز في باطن الارض . هذا إضافة إلى قدرة ذلك السعرعلى تبرير القيام بالمخاطرة المتمثلة في الصرف على استثمارات ضخمة تصعب الاستفادة منها ، في حالة ما اذا كانت شروط عقد التسويق ومستويات الأسعار المضمونة لاتغطي تكاليف مشروع تسييل الغاز ونقله.

ومع نهاية عقد الثمانينيات وبداية عقد التسعينيات تغيرت سياسة قطر ، وبدأت الدولة تتخلى عن شرط الاتفاق مسبقا على سعر للغاز الطبيعي يبررالقيام بمشروع لتسييل الغاز .

وقد كان لضغط الشركات الاجنبية المشاركة مع المؤسسة في ترويج مشروعات الغاز ، كما كان لضغط الوكلاء المحليين للشركات المهتمة بتنفيذ مشروعات الغاز المسال ومشروعات البنية المتعلقة به ، دور في تغيير سياسة قطر، وحذف شرط الإتفاق مسبقا على سعر لصادرات الغاز المسال ، يحقق عائدا مناسبا للدولة باعتبارها مالكا للغاز في باطن الارض ، هذا إلى جانب تبريره للمخاطرة التجارية المتمثلة في القيام بالإستثمارات الضخمة التي تتطلبها مشروعات تصدير الغاز المسال كما تتطلبها البنية الأساسية اللازمة لذلك .

ولعله من المفيد ، قبل عرض اقتصاديات خيار تصدير الغاز المسال ، أن نشير بشئ من الإيجاز إلى الفرص البديلة المتاحة لقطر ، للإستفادة من موارد الغاز الطبيعي الوفيرة التي يتيحها حقل غاز الشمال.

٥-٣-١ الفرص المتاحة للاستفادة من الغاز الطبيعي

تتمثل الفرص المتاحة للاستفادة من الغاز الطبيعي في فرص تصديره مباشرة من ناحية ومن ناحية أخرى في فرص تصدير سلع يدخل الغاز الطبيعي في تصنيعها باعتباره مادة خام او مصدرا للطاقة وكان على قطر قبل أن تتبنى بشكل رئيسي أحد الخيارين ان تقوم بدراستين :

أولاهما : أن تدرس خيار تصدير الغاز مباشرة كما تدرس خيار تصدير سلع صناعية يدخل الغاز في تصنيعها وتحدد بناء على هذه الدراسة الخيار الأوْلَى بالاهتمام ، ومن ثم التركيز عليه. **ثانيتهما :** أن تقوم بعد ذلك بتحديد المشروعات التي تبرهن اقتصادياتها على انها أولى بتخصيص الموارد النادرة ، وأحق بتوجيه الجهود البشرية والمالية المحدودة لقطاع النفط . وفي ضوء تلك الدراسات ، وعلى أِسس نتائجها الموضوعية ، تقوم الحكومة من ناحية ، والمؤسسة العامة القطرية للبترول من ناحية ثانية ، بتحديد توليفة المشاريع . والتي لايلزم بالضرورة أن تكون كلها من خيار واحد ، وإنما يكون اختيار كل منها على أساس مدى إتاحتة للمردود المالي إضافة إلى مدى تمتعه بجدوى تنموية ، تحقق لقطر الإستفادة المثلى من استغلال مواردها الغازية في المدى البعيد.

وإدراكا مني لأهمية وجود دراسة مقارنة ، لخيار تصدير الغاز المسال ، وخيار تصدير منتجات صناعية يدخل الغاز في تصنيعها ، فقد قمت بإعداد دراسة متواضعة ، تم

نشرها في مجلة النفط والتعاون العربي عام ١٩٨٠ تحت عنوان " **اقتصاديات الاستخدامات البديلة للغاز الطبيعي غير المصاحب في دول الخليج العربي**" (الكواري ١٩٨٠) . وقد استفدت في إعداد تلك الدراسة من الحقائق والمعلومات والمناقشات التي تبينت لي وتعرفت عليها خلال عملي في قطاع النفط وعلى الأخص عملي في تسويق النفط .

وقد قارنت تلك الدراسة المذكورة بين خيارين: **أولهما:** تسييل ٧، ٥ مليون طن سنويا من الغاز الطبيعي المسال LNG واستخلاص سوائل الغاز LPG والمكثفات . **وثانيهما :** مجمع بتروكيماويات ينتج ٢، ٥ مليون طن من الاسمدة الكيماوية والمنتجات البتروكيماوية اضافة الى استخلاص سوائل الغازLPG والمكثفات . وقد تبين من الدراسة ان خيار التصنيع يتميز على خيار التسييل من جميع الوجوه . فقد تبين من الدراسة المقارنة أن العائد الصافي للدولة في ذلك الوقت –باعتبارها المالك للغاز في باطن الارض– يقدر في حالة الأخذ بخيار تسييل الغاز بحوالي ٤٣ سنتا لكل ١٠٠٠ قدم مكعب هذا بينما يرتفع العائد الى ٤٩، ١ سنتا في حالة خيار التصنيع . ومن الناحية الإقتصادية تبين أن خيار التصنيع الذي يحتاج الى نصف احتياجات خيار التسييل من الغاز الطبيعي والذي يشكل حجم الاستثمار فيه ٨٤% من حجم الاستثمار في معمل التسييل فقط –دون النقل– سوف تصل ارباحه السنوية الى ٥٨٨ مليون دولار مقارنة بمبلغ ٥٠٣ مليون دولار لمعمل التسييل عندما كانت اسعار النفط الحقيقية أعلى وتكاليف الإستثمار أقل . وهذا يصل بالعائد على الاستثمار في خيار التصنيع الى ٢٦% مقارنة بحوالي ٢٠% لخيار التسييل في ذلك الوقت ، عندما كان إنتاج وتسييل ونقل مليون طن من الغاز المسال سنويا ، يحتاج إلى استثمار بليون دولار مقارنة ببليون ونصف يتطلبها اليوم إنتاج وتسييل ونقل بليون طن سنويا .

وبالإضافة إلى هذه المؤشرات الكمية ، فإن المؤشرات النوعية كانت الى جانب خيار التصنيع . وذلك بسبب ما توفره الصناعات البتروكيماوية الأساسية من فرص التكامل فيما بينها ، وما تتيحه من إمكانيات التشابك مع القطاعات الإقتصادية المحلية الاخرى في البلد المنتج . هذا إلى جانب ما تؤدي إليه من رفع القيمة المضافة محليا من الغاز . ويضاف إلى تلك الميزات كلها ، مايسمح به خيار التصنيع من آفاق مستقبلية للتنمية الصناعية ، وزيادة فرص العمل المنتج لقوة العمل المواطنة ، مقارنة بخيار التسييل الذي –مع الأسف– لايتيح تلك الفرص التنموية في المســتقبل (الكواري ١٩٨٥ أ : ١٠٤) .

وجدير بالذكر أن تلك الدراسة الأولية هدفت إلى لفت النظر فقط ، لضرورة الدراسة الشاملة وأهمية التعرف على الخيارات المتاحة لقطر، قبل تبني أي خيار منها . وكانت دعوة إلى دراســة الفرص المتاحة قبل تفضيل مدخل على آخر وتوجيه الموارد النادرة إليه . **وما زالت تلك الدعوة قائمة . وسوف تكون لازمة مهما تقدم العمل في استغلال حقل غاز الشمال ، وتم الارتباط بعقود تصدير الغاز المسال . فغاز الشمال هو المصدر الإقتصادي الاهم في قطر وعلى مدى الاستفادة من الإمكانيات التي يتيحها يتوقف المستقبل الاقتصادي لقطر . وما لايدرك كله لايترك جله** . وما قد لا يستطيع تنفيذه القطاع العام من صناعات بتروكيماوية ومعدنية –نتيجة عدم القدرة على الإستثمار– يمكن للقطاع الخاص المحلي والإقليمي والعربي أن يقوم بتنفيذه اذا أعطى إحتياطيات من غاز الشمال وحوافز صناعية بنفس الشروط التي حصلت عليها مشروعات تصدير الغاز .

٥-٣-٢ خيار تصدير الغاز المسال

وفي الوقت الحاضر يبدو ان توجه قطر حيال الإستفادة من حقل غاز الشمال ، قد حسم لصالح التركيز على تصدير الغاز المسال . وقد وضعت الخطة على أساس تصدير الغاز الطبيعي بكل مكوناته بما فيها غاز الاثين وسوائل الغاز LPG بعد فصل المكثفات مباشرة (الرسم ٥ : ٢) . وهناك الآن مشروعان متقدمان : **اولهما** مشروع شركة قطرغاز لتصدير ستة ملايين من الغاز المسال الى اليابان سنويا ولمدة خمسة وعشرين عاما . **وثانيهما** مشروع شركة رأس لفان مع موبل . وهذا المشروع ليس لديه في الوقت الحاضر سوى ٥، ٢ مليون طن تم التعاقد عليها مع كوريا ، وبقية الكمية المقدرة لإنتاجه والبالغة عشرة ملايين طن ، تجرى الآن مناقشات نشطة ومفاوضات متقدمة لإضافتها الى مشروع راس لفان بأي ثمن ، وذلك من أجل تنفيذه.

ومما هو جدير بالملاحظة أن المؤسسة العامة القطرية للبترول –في هذه المرة– بعد أن تخلت عن السياسة الحذرة التي كانت تأخذ بها حكومة قطر– قامت بخطوات عملية مكلفة قبل ان يتم الاتفاق على عقود تسويق الغاز المسال . وكذلك قامت بالاستثمار في مشروعات الغاز المسال قبل أن تتوصل إلى معرفة شروط التمويل المتاحة لها، وتتمكن من

تحديد تكاليف الإنتاج وأعباء التمويل ، وتأثيره على قدرة الإقتراض في المستقبل فيما إذا أرادت المؤسسة تمويل مشروعات أخرى أكثر جدوى اقتصادية . لقد قامت المؤسسة –مع الأسف– بالتعاقد على إنشاءات رأسمالية ضخمة ، قبل التوصل إلى سعر محدد لصادرات الغاز المسال . كما قامت المؤسسة بالتعاقد على الدراسات الفنية
والهندسية لمشروعات تسييل الغاز ، إلى جانب التوقيع على عدد من الاتفاقيات التي رتبت التزامات قانونية ، كان من الصعب التراجع عنها.

ومن أهم الخطوات العملية التي تمت ، قبل الإتفاق على سعر صادرات الغاز المسال ، قرار تشييد ميناء رأس لفان باستثمارات حكومية بلغت حوالي مليار دولار وجدير بالذكر أن هناك دراسات سابقة كانت تفضل جنوب أمسعيد (الموقع الحالي لمنتجع سي لين) موقعاً لميناء تصدير مشروعات غاز الشمال على موقع راس لفان بسبب الفرق في التكاليف واعتبارات البيئة والملائمة . وكذلك التعاقد على انشاء المرحلة الاولى من معمل التسييل الخاص بمشروع شركة قطر غاز والتسهيلات التابعة له ، بتكلفة بلغت ٨، ٢ بليون دولار لتسييل ٤ مليون طن سنويا . وقد قام الشركاء في شركة قطر غاز بتسديد الدفعة الاولى من العقد من رأس مال المشروع وقروض الشركاء . وذلك قبل أن يتم ترتيب بقية احتياجات التمويل والإتفاق على شروطها.

ونتيجة لهذه السياسة الجديدة ، أصبح الآن هناك مشروعان مؤكدان لتصدير الغاز الطبيعي المسال . هما مشروع شركة قطر غاز ، ومشروع شركة رأس لفان الذي لم يكتمل بعد التعاقد على الحد الادنى من طاقته الانتاجية . وتقدر استثمارات المرحلة الاولى من انتاج شركة قطر غاز بحوالي ٦ بليون دولار، لإنتاج ونقل أربعة ملايين طن من الغاز المسال إلى اليابان . وتقدر استثمارات المشروع وفقا لما يلي : ٢، ١ بليون لانتاج الغاز الطبيعي واستخلاص المكثفات ونقل الغاز الى مصنع التسييل ، ٨ ، ٢ بليون دولار لتشييد معمل التسييل والتسهيلات التابعـة له ، ٢، ٢ بليون لشراء ناقلات الغاز . وقد اتفقت شركة قطر غاز مع شركة يابانية للقيام بنقل الغاز مقابل ٢٥، ١ دولار لكل مليون وحدة حرارية . أما شركة رأس لفان غاز فقد تم الإتفاق على بيع الغاز مطروحا على ظهر السفينة في رأس لفان FOB . وعلى المشتريين الكوريين تقع مسؤلية نقله إلى كوريا (MEES 1994 : B1 - B4)

وجدير بالتأكيد أن هذين المشروعين المتقدمين هما مشروعان متكاملان يجمعان من ناحية ، بين القيام بإنتاج الغاز واستغلال المكثفات لتغطية تكاليف انتاج الغاز ونقله إلى رأس لفان . ومن ناحية ثانية ، يقوم كل منهما بتسييل كافة مشتقات الغاز وتخزينه وإقامة التسهيلات الازمة لشحنه من ميناء رأس لفان . وقد كان دمج مرحلة إنتاج الغاز مع مرحلة التسييل هو الحافز الذي شجع الشركاء الاجانب على الدخول في مشروعات تسييل الغاز كما سبقت الإشارة . وذلك بعد أن تخلت المؤسسة عن حقوقها في أجزاء من احتياطيات حقل غاز الشمال دون مقابل لكل من شركة قطر غاز وشركة رأس لفان غاز. وقد شمل تنازل المؤسسة تنازلا عن المكثفات المصاحبة للغاز المنتج . ولعل هذا التنازل كان العامل الرئيسي في جذب الشركاء الاجانب للإستثمار في مشروعات الغاز ، بعد أن أكسب ثمن بيع المكثفات ، هذه المشروعات جدوى اقتصادية فيما يتعلق بالمستثمرين الاجانب . هذا إضافة إلى ما يستفيده الشريك الاجنبي من منافع أخرى في العادة باعتباره بائعا للخدمات ، يحظى بأولوية تزويد المشروع الذي يشارك في رأسماله ، بالتكنولوجيا والخدمات الفنية والإدارية .

ووفقا للمعلومات المتفرقة المتاحة ، تقدر استثمارات إنتاج ٤ملايين طن من الغاز الطبيعي وتسييلها فقط –دون استثمارات النقل بالبواخر المبردة– بحوالي ٤ مليارات دولار ، او مليار دولار –لتسييل– كل مليون طن سنويا . وبذلك فإن الإستثمارات اللازمة لتسييل الكميات المتعاقد عليها مع اليابان وكوريا من المشروعين تقدر بحوالي ٥، ٨ بليون ، على المؤسسة أن تستثمر ، وفقا لحصتها في رأس المال ، ٥، ٥ مليار دولار ، نصفها في شكل رأسمال وقروض مباشرة أو ضمانات حكومية ، ونصفها الآخر قروض تقدمها أطراف أخرى لمشروعات الغاز المسال ، بضمانات المؤسسة والشركاء الاجانب ، كل حسب حصته في رأس المال .

وإذا نظرنا اليوم إلى مشروعات تسييل الغاز التي تم الارتباط بها ، فإننا نجد أن اقتصادياتها حدية كما هو متوقع . هذا بالرغم من التشجيع والدعم والتنازل الذي قامت به الحكومة والمؤسسة ، من أجل إخراج مشروعات الغاز إلى حيز التنفيذ . ويتبين لنا من مقارنة أسعار الغاز المتعاقد عليها ، بالتكاليف التقديرية لإنتاج الغاز ونقله وتسييله في كل من المشروعين المتقدمين ، أن مشروعات تصدير الغاز المسال قد تستطيع بالكاد أن تغطي

تكاليف الانتاج المتضمنة عائدا عاديا على الإستثمار . أما تحقيق إيرادات للميزانية العامة –في شكل أتاوة أو ضريبة– فإن الأمل فيه طفيف ، لا سيما خلال العقد الأول من عمر المشروع .

ففي حين نجد أن سعر تصدير الغاز إلى كوريا من مشروع شركة رأس لفان يبلغ ٥، ٢ دولار لكل مليون وحدة حرارية مطروحا على ظهر السفينة في رأس لفان FOB ، فإن تقدير التكاليف يبلغ حوالي ٣٥، ٢ دولار منها ٧٠ سنتا تكاليف انتاج وتوصيل الغاز إلى معمل التسييل + ١٥٠ سنتا تكاليف التسييل +١٥ سنتا تكاليف الشحن من ميناء رأس لفان . أما مشروع شركة قطر غاز فان السعر المتعاقد عليه مع شركة الناقلات اليابانية بلغ حوالي ٢٥ ،١ دولار لكل مليون وحدة حرارية . ولذلك فإن السعر المحقق لصادرات الغاز المسال مطروحا على ظهر السفينة في رأس لفان FOB لايتجاوز ٢,٢٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية . وهذا يقل عن التكاليف المقدرة والبالغة ٢,٣٥ دولار لكل مليون وحدة حرارية **. وتبقى بعد ذلك لكل من المشروعين ، قيمة تصدير المكثفات وسيلة لتعديل اقتصاديات كل منها .**

ومن خلال تلك الصورة لمعطيات خيار تصدير الغاز المسال ، يتضح لنا –في نهاية المطاف– ، كم هي حدية إقتصاديات مشروعات تسييل الغاز الطبيعي ، لاسيما في ضوء أسعار النفط المتوقعة في المستقبل المنظور. **وفي تصريح حديث منسوب لوزير الطاقة والصناعة (جريدة الراية القطرية ٩٤/١١/١١) أثناء حضوره مؤتمرا في اليابان ، ذكر أن تكلفة تصدير الغاز من قطر إلى اليابان تبلغ ٢٥، ٤ دولار لكل مليون وحدة حرارية ، في حين أن أسعاره الراهنة لاتتجاوز ٥، ٣ دولار ، ولفت الوزير النظر إلى ضرورة ارتفاع أسعار النفط الى ٢٢ دولارا لتحسين اقتصاديات تصدير الغاز المسال .**

ويبدو لي أن هذه المعلومة قد وصلت متأخرة ، وقد كان من المفروض معرفتها قبل تفضيل مدخل تصدير الغاز المسال على مدخل تصدير المنتجات الصناعية التي يدخل الغاز الطبيعي في إنتاجها باعتباره مادة خام ومصدرا رخيصا للطاقة . واليوم يحسن بالمؤسسة العامة القطرية للبترول أن تعيد النظر في مشروع رأس لفان الذي لم يتم التعاقد المبدئي الا على ٥، ٢ مليون طنا سنويا وأن تضاف الكمية المتعاقد عليها الى انتاج شركة قطر غاز لتبلغ طاقتها حوالي ٨ مليون طنا سنويا ، لعل ذلك يحسن من اقتصاديات شركة

قطر غاز عندما يرتفع انتاجها إلى أكثر من ثمانية ملايين طن ، وفي نفس الوقت يتم تأجيل أمر الدخول في مشروعات أخرى لتصدير الغاز، حتى تتبين النتائج الاقتصادية لمشروع واحد من مشروعات تسييل الغاز. **ولعل متخذي القرار مازات لديهم الفرصة ، بعد أن تبين لهم بأن الأسـعار الحالية للغاز الطبيعي لا تغطي تكاليف تصديره .**

الفصل السادس

إشكالية الميزانية العامة

مدخـــل : ظاهرة عجز الميزانية العامة

٦ – ١ نشأة الميزانية العامة وتقلباتها

٦ – ٢ التركيب الراهن للميزانية العامة

٦–٢–١ تركيب الإيرادات العامة

٦-٢-٣ تركيب النفقات العامة

٦ - ٣ إشكالية الميزانية العامة

إشكالية الميزانية العامة

مدخـل : ظاهرة عجز الميزانية العامة

شهدت الميزانية العامة في قطر وفي الدول الأعضاء في مجلس التعاون لدول الخليج العربية ضغوطا متزايدة ، منذ أن نجحت وكالة الطاقة الدولية في إدارة الطلب على النفط وتوصلت إلى تخفيض الطلب العالمي عليه ، وتمكنت نتيجة لذلك من تخفيض أسعار الزيت الخام في عام ١٩٨٦ (الكواري ١٩٨٩ : ١١٥) . وفي قطر هبط حجم الميزانية العامة نتيجة لانخفاض أسعار النفط ، من الرقم القياسي الذي وصل إليه عام ١٤٠١هـ (١٩٨١) والبالغ ٢، ١٩ بليون ريال قطري إلى المستوى التقديري الراهن لميزانية عام ١٩٩٥/٩٤ ، الذي تدنى إلى ٨، ١١ بليون ريال قطري فقط (جريدة الشرق ١٩٩٤/٦/٢) ، منها ٣ ،٥ بليون ريال عجز متوقع يجب تغطيته عن طريق الإقتراض الإضافي.

وقد تحولت الميزانية العامة من حالة الفائض الذي شهدته طوال عقد السبعينيات والنصف الأول من الثمانينيات ، الى وضع العجز الدائم منذ أن انهارت أسعار النفط عام ١٩٨٦(الملحق رقم (٣ب)) . وكان أعلى مستوى للفائض قد تحقق في ميزانية عام

١٤٠٠ هـ(١٩٨٠) عندما ارتفعت أسعار النفط فجأة بسبب قيام الثورة الإيرانية ، مما أدى إلى زيادة الإيرادات عن النفقات بمبلغ ٨ بليون ريال . إلا أن هذا المستوى من الفائض الكبير ما لبث أن التهمته زيادة النفقات في العام التالي وهبط إلى النصف (٤,٥بليون ريال) ، وذلك بسبب تصاعد حجم النفقات العامة من ٩، ١٠ بليون ريال إلى ٧، ١٤ بليون ريال . وبعد ذلك تآكل الفائض بسرعة وتحول إلى عجز سنوي مستمر منذ ميزانية ١٤٠٦/١٤٠٧هـ (٨٧/١٩٨٦) ، والتي بلغ العجز فيها ٧، ٤ بليون بالرغم من تخفيض النفقات العامة في ذلك العام بمبلغ ٣ ،٤ بليون ريال مقارنة بالرقم القياسي الذي بلغته النفقات العامة في ميزانية ١٤٠١ (١٩٨١) . واستمر العجز بعد ذلك يتفاقم ، فبلغ أعلى مستوى له في ميزانية العام التالي ١٤٠٨/١٤٠٩ (٨٨/٨٩) ، حيث ارتفع العجز إلى ٩ ،٦ بليون ريال ، **منذراً بأن أزمة العجز في الميزانية العامة ليست مسألة عابرة يمكن تجاوزها عن طريق السحب من الإحتياطي العام للدولة.**

وبالرغم من ذلك العجزالمتكرر ، كان من الصعب على الحكومة ، في غياب إصلاحات هيكلية وجذرية للميزانية العامة ، أن تضغط على الميزانية أكثر مما فعلت . فاستمر مسلسل العجز حتى بلغ مجموع العجز المتراكم من أربع ميزانيات ، أكثر من ١٦ بليون ريال . وبذلك التهم العجز معظم الإستثمارات السائلة ، والقابلة للتسييل من الإحتياطي العام للدولة الذي كان يقدر مجموعه المتراكم بحوالي ٣٥ بليون ريال في عام ١٩٨٥. وقد كان من بين الآثار السلبية لتسييل الإحتياطي العام للدولة المستمر في الخارج ، تآكل إيرادات الاستثمارات وذلك بعد أن بدأت تغذي الميزانية العامة بمصدر إيراد إضافي ، وتراجعت نتيجة لذلك إيرادات الميزانية العامة من الإستثمار الى ٤٠٠ مليون ريال فقط في ميزانية ٩٠/٨٩ بعد أن كانت قد وصلت إلى ٢١٧٧ مليون ريال في ميزانية ١٤٠٥/١٤٠٦هـ (٨٦/١٩٨٥) (الملحق رقم (٣)) .

ومنذ مطلع التسعينيات على وجه الخصوص ، دخلت الميزانية العامة في طور حرج ، بعد أن تراجعت أسعار النفط مرة أخرى . وقد أكدت هذه الموجة الجديدة من تراجعات الأسعار ، أن ظاهرة الزيت الرخيص حقيقة مقيمة سوف تلقي بظلها الثقيل على سوق النفط في المدى المنظور . وتعود أسباب الزيت الرخيص إلى عجز الأوبك عن إدارة عرض الزيت الخام نتيجة عوامل داخلية ، وأخرى خارجية هامة ، تتمثل في التقدم التقني وانخفاض

تكاليف الإنتاج في مناطق الإنتاج الحدية . وإضافة الى تراجع الأسعار العالمية ، فقد تناقصت إيرادات الميزانية العامة من الزيت الخام أيضا بسبب ظاهرة ارتفاع تكاليف إنتاج النفط في قطر (انظر الفقرة ٤ : ٣). ونتيجة لذلك كان لابد لريع الزيت الخام في قطر أن يتآكل وأن يصبح ما يصيب خزينة الدولة من إيرادات النفط أقل من حاجة النفقات العامة المتضخمة ، هذا بالرغم من إجهاد الحقول والوصول بإنتاج الزيت إلى أقصى طاقة ممكنة.

ويتضح لنا الوضع الحرج الذي تمر به الميزانيــة العامة للدولة أكثر ، عندما نجد أن الميزانية العامة منذ ٨٩/١٩٩٠ كان عليها ان تلجأ إلى الاقتراض الخارجي والداخلي ، بعد أن تعذر اللجوء إلى المتبقي من أرصدة الاحتياطي العام للدولة –لسبب أو لآخر– . وبذلك تراكمت الديون على الميزانية العامة ، وأصبح عليها في المستقبل أن تتحمل أعباء خدمة تلك الديون من فوائد سنوية وأقساط مستحقة . وفي الوقت الحاضر(١٩٩٥) تقدر الفوائد السنوية التي على الميزانية أن تتحمل عبئها ، بحوالي ٧٠٠ مليون ريال سنويا ، تضاف إلى أعباء النفقات العامة **ولعل هذا العبء الاضافي ينبه إلى ضرورة الإسراع في تطبيق معيار الجدوى الاقتصادية والاجتماعية على أوجه الإنفاق العام ، تمهيدا لتخفيضه تدريجيا ، بعد إعادة ترتيب أولوياته في ضوء ذلك المعيار الموضوعي .**

وخلاصة القول أن الميزانية العامة في قطر تعاني من خلل هيكلي كما هي في بقية دول المنطقة ، وتواجه أزمة حادة وإشكالية معقدة لاتجدي معها الحلول الجزئية ولاتنفع معها المسكنات ، ولا يساعد في حلها الإنتظار والإرجاء . وإنما يتطلب الوضع المتردي للميزانية العامة التفكير العميق ، وسرعة التدبير السليم الذي يأخذ –من ناحية– ظاهرة تآكل ريع النفط مأخذ الجد ، ومن ناحية أخرى يدرك استحالة استمرار اعتماد الأنشطة ، الإقتصادية والإجتماعية على الإنفاق العام الذي يعتمد بدوره على ريع النفط.

إن الميزانية العامة في قطر تتكالب عليها اليوم عوامل متعارضة يضعف بعضها من إمكانيات الميزانية ويقلل من إيراداتها ، ويثقل البعض الآخر كاهل الميزانية العامة ويزيد من نفقاتها . فمن **جانب** تراجعت إيرادات الميزانية العامة من النفط بشكل حاد من ٥ ،١٧ بليون ريال في ميزانية ١٤٠٠ (١٩٨٠) إلى المستوى التقديري الحالي لميزانية ٩٤/١٩٩٥ والمقدر بحوالي ٥ بليون ريال فقط . وإلى جانب هذا خسرت الميزانية العامة إيرادات استثمارات الإحتياطي العام نتيجة تسييل ما أمكن تسييله من أصوله المدرة للارباح . ومن **الجانب**

الاخر ارتفعت النفقات المتكررة في الميزانية العامـــة في نفس الفترة من ٥ ،٦ بليون الى ٨، ٩ بليون (الملحق رقم (٣ب)) . وذلك بالرغم من كافة إجراءات التقشف والتخفيضات الحادة التي تعرضت لها بعض بنود نفقات البابين الاول والثاني من الميزانية.

ومن هنا تبرز أهمية إصلاح الميزانية العامة وضبط جانب النفقات فيها وتخفيضها تدريجيا في ضوء معايير الجدوى الإقتصادية والإجتماعية من النفقة . ولابد كذلك من مراعاة مبدأ العدالة عند توزيع المتاح للإنفاق على مختلف أوجه الإنفاق العام . ويحسن بنا من أجل خلق فهم أفضل لأوجه الخلل الهيكلية في الميزانية العامة أن نتناول **أولا:** نشأة الميزانية العامة وتقلباتها . **وثانيا:** التركيب الراهن للميزانية العامة **وثالثا:** إشكالية الميزانية العامة في قطر .

.

٦ – ١
نـشأة الميزانـية العامة وتقلبـاتها

نشأت الميزانية العامة في قطر مع بداية تدفق عائدات النفط على الحكومة في مطلع الخمسينيات (Cummins 1955 A) وكان الغرض من إنشاء نظام الميزانية العامة ، هو إنشاء قناة رسمية يعاد من خلالها توزيع عائدات النفط ، إضافة إلى هدف الفصل بين الخزينة العامة للدولة والخزينة الخاصة للحاكـم . وقد تم تخصيص عائدات قطــر من النفط ، وفق نمط تخصيص عائدات النفط الذي كانت تنصح به الادارة البريطانية ، وكان قـد تم تطبيقه في البحرين وفي الكويت (AL - Kuwari 1978 : 75 - 76) فخصص ربع عائدات النفط للحاكم من خارج الميزانية . وخصص نصف عائدات النفط للصرف على ميزانية الحكومة . وخصص الربع الباقي لتكوين احتياطي عام يستثمر في بريطانيا، ويكون بمثابة صندوق تقاعد ، تستفيد الحكومة من إيراداته عندما ينضب النفط . وقد اعتبرت مخصصات الاسرة الحاكمة ، باستثناء الربع المخصص للحاكم ، من ضمن اعباء النفقات العامة التي خصص لها نصف عائدات النفط ، وكذلك جرت العادة على إضافة فائض الميزانية العامة للحكومة إلى الاحتياطي العام لها.

وقبل إعداد أول ميزانية لحكومة قطر في عام ١٣٧٣هـ (١٩٥٣) تم إعداد كشف حساب يبين أوجه تخصيص عائدات النفط في الفترة من ١٩٥٠ –١٩٥٢. ويوضح هذا الكشف أن عائدات النفط خلال تلك الفترة ، والبالغة ٧٥ مليون ريال ، خصص منها ٢٥% لخزينة الحاكم الخاصة ، وصرف منها على النفقات العامة للحكومة ٧ ،٣١% متضمنة مخصصات الاســـرة الحاكمة ، وفاض منهـا للاحتياطي العام ٣ ،٤٣% (AL - Kuwari 1978 : 76 - 86) .

ويبين الحساب الختامي لأول ميزانية وضعت في قطر عام ١٣٧٣هـ (١٩٥٣) ، أن إجمالي عائدات قطر من النفط في تلك الميزانية بلغ ٤ ،٨٥ مليون ريال ، كان نصيب الحكومة منها ٦٤ مليون ريال ، ومخصصات الخزينة الخاصة للحاكم ٤ ،٢١ مليون ريال . وقد تم صـرف حوالي ٣٥ مليون ريال على النفقات العامة للحكومة وأضيف للاحتياطي العام ٢٩مليون ريال . وكان نصيب النفقات الرأسمالية ٢٢مليون ريال من النفقات العامة للحكومة ونصيب النفقات المتكررة ١٣ مليون ، منها ٣ ،٤ مليون ريال رواتب بقيـة أفراد الأسرة الحاكمة (Cummins 1955 A : 3-6) .

وقد استمر نمط تخصيص عائدات قطر من النفط سائدا ، وسارت الميزانية على نفس المنوال حتى نهاية حكم الشيخ علي عام ١٩٦٠، وإلغاء منصب المستشار الانجليزي الذي كان على رأس الإدارة الحكومية . وقد حدثت بعض التعديلات الرسمية على نمط تخصيص عائدات النفط بعد ذلك بفترة . منها اقتصار مخصصات الحاكم على ربع عائدات الحقول البرية دون أن يشمل عائدات الحقول البحرية . وكذلك عـدم الإلتزام بتخصيص ربع عائدات النفــط لتكوين الاحتياطي العام ، في ضـوء تراجع عائدات النفط وتزايد النفقات العامة في النصف الاول من الستينيات . وبالرغم من هذه التغيرات فإن قواعد تخصيص عائدات النفط ، ونمط الإنفاق العام ووظيفة الميزانية العامة المتمثلة في كونها قناة رســمية لإعادة توزيع عائدات النفط لم تتغير بشكل جوهري طوال عقد الستينيات (AL - Kuwari 1978 .: 76-86)

ويتضح من الحساب الختامي للميزانيـة العامة للدولة في عام ١٣٩١هـ (١٩٧١) (الملحق رقم (٣أ)) وهي آخر ميزانية أُعدت قبل الاستقلال ، أن عائدات النفط في ذلك العام البالغة ٩٥٢ مليون ريال تم تخصيصها وفقا لما يلي : ١١٥ مليون ريال مخصصات الحاكم

السابق من خارج الميزانية ، وهذا يمثل ربع عائدات شركة نفط قطر فقط ، ٨٣٧ مليون ريال مثلت ايرادات الميزانية العامة من النفط . وقد تم انفاق ٦٤٣ مليون ريال قطري منها على النفقات العامة للميزانية ، وكان الفائض الذي خصص للاحتياطي العام للدولة يبلغ ٣٠١ مليون ريال . وجدير بالذكر ان النفقات العامة لعام ١٣٩١ هـ (١٩٧١) كان نصيب النفقات الرأسمالية الرئيسية منها والثانوية ١٦٨ مليون ريال ونصيب النفقات المتكررة ٤٧٥ مليون ريال ، منها ١٢٧ مليون ريال تمثل باب الرواتب والاجور ، و٣٤٧ مليون ريال تمثل النفقات الجارية والتحويلية (الباب الثاني) . ويتضمن هذا الباب الثاني من أبواب الميزانية العامة بدوره بند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة البالغة ١٠٣ مليون ريال ، وبند الخدمات المركزية البالغة ١٠٢ مليون ريال . وجدير بالملاحظة أيضا أن بند الخدمات المركزية يشمل عددا من النفقات التحويلية التي يتعذر تحميلها على أي وزارة او جهاز حكومي ، مثل استملاكات الأراضي ، ومساعدات الدول العربية ، والعطايا والهبات ، وأخيرا أضيفت فوائد الديون . هذا إلى جانب النفقات التي لايتم تحميلها على اي من البنود لسبب أو لآخر.

وفي عام ١٩٧٢ بعد ان تولى الشيخ خليفة مقاليد الحكم في البلاد حدث أول تعديل جوهري –من الناحية القانونية– في المالية العامة في قطر، حيث اصدر سموه المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٧٢ بأيلولة مخصصات الأمير السابق إلى الخزينة العامة للدولة . ودخلت بذلك التعديل ، جميع الايرادات العامة في الميزانية العامة ، وألغي حق الخزينة الخاصة للحاكم . واصبحت الميزانية العامة بموجب هذا التغيير هي القناة الرسمية الوحيدة التي يجب أن تمر من خلالها كل الايرادات العامة بما في ذلك الإقتراض الخارجي ، ولم يعد يوجد دخل عام لايصب –من الناحية القانونية– في الميزانية العامة للدولة وذلك بعد أن اصبحت مخصصات الديوان الاميري بنداً من بنود رواتب الأسرة الحاكمة تخصص ضمن نفقات الميزانية العامة.

وبذلك التعديل أيضا ، أصبح يدخل تحت أبواب وبنود النفقات العامة ، جميع أوجه الإنفاق العام الجاري والتحويلي والرأسمالي دون استثناء . ولذلك فإن الحساب الختامي للميزانية العامة أصبح واجبا عليه –من الناحية القانونية– أن يظهر جميع الإيرادات العامة ، موزعة على أبوابها وبنودها ، كما يظهر مقدار الفائض أو العجز ، ويبين المركز المالي للحكومة ، ورصيد الإحتياطي العام للدولة ، وهيكل استثماراته . وقد كان يعهد في

الماضي ، إلى مدقق خارجي بتدقيق الحساب الختامي للدولة ، إلا انه منذ منتصف السبعينيات أنشىء ديوان المحاسبة لة من بهذه المهمة ، وانن ق لرے من ذلك ظلت حتى الوقت الراهن الحسابات الختامية للميزانية العامة للدولة غير معلنة بكاملها ، ولا تنشر تفاصيلها ، وإنما ينشر فقط إجمالي الايرادات والنفقات التقديرية والفعلية فحسب .

وبعد هذه النشأة التي امتدت عقدين من الزمن استقر شكل الميزانية وتأكدت وظيفتها . فمن حيث الشكل يتم تقسيم الميزانية إلى أربعة أبواب ، يتكون كل منها من عدد من البنود ، ويتم تقسيم نفقات كل باب وبند ، على مراكز تكلفة تتمثل في وزارة أو جهاز حكومي أو هيئة ملحقة . ويبقى بعد ذلك بندان هامان من بنود الباب الثاني ، غير محملين على أي مركز تكلفة ، هما بند الخدمات العامة ، وبند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة . ومن حيث الوظيفة فقد تأكدت وظيفة الميزانية العامة بأعتبارها القناة التي يتم من خلالها إعادة توزيع عائدات الدولة من النفط.

وفي ظل استقرار الميزانية العامة من حيث الشكل والوظيفة ، فاجأت الطفرات النفطية الميزانية العامة بتدفقات غير معهودة وغير متوقعة ، فأربكتها أشد الارتباك ، فما كان من القائمين على الميزانية إلا أن وسعوا قنوات الإنفاق القائمة ، وأضافوا اليها قنوات أخرى تساعد على سرعة توزيع عائدات النفط ، فتضخمت النفقات العامة ، وتصاعدت النفقات الجارية والتحويلية ، في معزل عن النظر إلى الجدوى الإقتصادية والإجتماعية لأوجه الإنفاق . وقد كان لذلك آثار سلبية على نظم الحوافز وعلى العلاقة الواجب تأكيدها بين المكافأة والجهد . بل إن اتجاه تصاعد النفقات الجارية والتحويلية لم يأخذ في الحسبان اليوم الذي تتراجع فيه عائدات النفط ، ويتآكل ريع الزيت الخام ويصبحان غير قادرين على تغطية احتياجات النفقات العامة.

لقد كانت مشكلة القائمين على الميزانية –في حقب الطفرات النفطية– هي كيف يعيدون توزيع عائدات النفط من خلال ميزانية الدولة . ونذكر في هذا الصدد نادرة لابأس من إيرادها ، يذكر أن مدير إدارة الشئون المالية في وزارة المالية والبترول قد كتب في تقريره السنوي حول الميزانية العامة ، لوما لإحدى الوزارات على أساس أنها قد "**تلكأت**" في صرف مخصصات ميزانيتها .

ولعل السياسات المالية التي تم اتباعها طوال حقب اليسر التي صاحبت زيادة أسعار النفط في عام ١٩٧٤ وعام ١٩٧٩ ، تتضح لنا بشكل جلي من خلال رصدنا ، **للسباق الذي شهدته الميزانية العامة بين النفقات العامة والإيرادات النفطية الذي تفوقت فيه النفقات العامة في النهاية** . فقد واكبت كل طفرة في الايرادات النفطية طفرات في النفقات العامة ، ما تلبث ان تقضي على الفائض ، الذي فاجأ القائمين على الميزانية العامة . فالفائض الذي بلغ ٤٨٥٥ مليون ريال عام ١٣٩٤هـ(١٩٧٤) بسبب ارتفاع عائدات النفط فجأة من ١٦١٦ مليون ريال عام ١٣٩٣هـ(١٩٧٣) إلى ٥٥٣٩ مليون ريال عام ١٣٩٤هـ (١٩٧٤) ، ما لبث ان تقلص إلى ٨٣٦ مليون ريال عام ١٣٩٧هـ(١٩٧٧). هذا بالرغم من ارتفاع عائدات النفط إلى ٧٤٥٨ مليون ريال في ذلك العام . وقد كان ذلك نتيجة ارتفاع النفقات العامة ، من ١٣٥٤ مليون ريال عام ١٣٩٢هـ(١٩٧٢) إلى ٧٣١٦مليون ريال عام ١٣٩٧هـ(١٩٧٧) . وكذلك تم التهام الفوائض النفطية التي فاجأت الميزانية في مطلع الثمانينيات عن طريق إطلاق العنان للنفقات العامة.(الملحق رقم (٣ب))

وتشير بيانات الميزانية إلى أن النفقات العامة قد ارتفعت من ٩٢٦ مليون ريال في ميزانية ١٣٩٢هـ(١٩٧٢) إلى ٦٤٧٢ مليون ريال في ميزانية ١٣٩٨هـ(١٩٧٨) لتواكب الطفرة الاولى من الأسعار . وارتفعت من ذلك المستوى العالي إلى ١٤٧٤٣ مليون ريال في ميزانية ١٤٠١هـ(١٩٨١) لتواكب طفرة الأسعار الثانية ، عندما تحقق في العام السابق فجأة أضخم فائض في الميزانية العامة بلغ ٨٠٦٨ مليون ريال.

ومما هو جدير بالملاحظة والإعتبار أن عائدات النفط عندما بدأت تتراجع نتيجة انحسار الطلب العالمي وتدهور أسعار النفط في عام ١٩٨٦ ، لم تتمكن الحكومة من تخفيض النفقات العامة إلى مستوى مطلع السبعينيات . ولا حتى استطاعت الحكومة تخفيضها إلى مستوى نهاية السبعينيات . هذا بالرغم من اختفاء الفائض ، وبالرغم من استمرار العجز في الميزانية ، وبلوغه أعلى مستوى عام ١٤٠٨هـ(١٩٨٩/٨٨) ، عندما بلغ عجز الميزانية ٦٩٠١ مليون ريال ، **فقد بقيت النفقات العامة المتكررة عنيدة يصعب تخفيضها عن المستويات التي وصلت إليها** . ولذلك فإنه بالرغم من تخفيض النفقات الرأسمالية ، وإرجاء الصرف على المشروعات الرئيسية والثانوية إلا أن النفقات العامة ظلت في حدود ١١بليون ريال في المتوسط . وفي ميزانية عام ١٩٩٢/٩١ وهي آخر ميزانية تتوفر

لدينا عنها أرقام فعلية ، كان نصيب النفقات المتكررة ٩٢٨٠ مليون ريال ونصيب النفقات الرأسمالية ٢١٤٨ مليون ريال . هذا في حين كان نصيب النفقات المتكررة في ميزانية عام ١٤٠١هـ(١٩٨١) وهي أعلى ميزانية ٨٤١٧ مليون ريال ، بينما كان نصيب النفقات الرأسمالية ٦٣١٧مليون ريال في ذلك الوقت.

وهكذا نجد ان تقلبات عائدات النفط قد أوقعت الميزانية العامة في مصيدة النفقات المتكررة ، التي يصعب الإنفكاك منها ، دون إجراء إصلاح جذري للميزانية ، بل دون إصلاح شامل للاقتصاد والمجتمع القطري . فقد كسبت النفقات العامة السباق وتضاعفت ٧، ١٢ ضعفا في ميزانية ٩١/ ١٩٩٢مقارنة بمستواها قبل الطفرات النفطية في ميزانية عام ١٣٩٢هـ (١٩٧٢) ، هذا بينما زادت الإيرادات النفطية في نفس الفترة ٦,٤ ضعفا فقط . **وهنا يكمن سبب الأزمة المستمرة التي تعاني منها الميزانية العامة في ظل ضرورة استمرار اعتماد الميزانية العامة على ريع الزيت الذي بدأ يتآكل... من ناحية. وفي ضوء استمرار اعتماد الإقتصاد والمجتمع القطري على دعم الميزانية العامة التي ترتبت على تدفقها أوضاع ، وقامت على نمط تخصيصها مصالح ... من ناحية اخرى.**

٦ – ٣
التركيب الراهن للميزانية العامة

ولعلنا نقترب من تحديد أوجه الخلل في الميزانية العامة أكثر ، ونفهم طبيعة أزمتها الراهنة ، إذا عمقنا تحليلنا لجانب الإيرادات وجانب النفقات .(انظر الملحق رقم (٣))

٦-٣-١ تركيب الايرادات العامة : اعتمدت الميزانية العامة منذ انشائها على إيرادات النفط بشكل مطلق . بل إن الميزانية العامة كما سبقت الاشارة أنشئت بهدف اعادة توزيع عائدات النفط . ولذلك كانت عائدات الحكومة من النفط هي المصدر الهام الوحيد للإيرادات العامة.

وجدير بالتأكيد أن إيرادات النفط فيما يتعلق بالميزانية تتمثل في عائدات النفط السنوية التي تدخل ميزانية الدولة مباشرة ، إلى جانب الأرباح السنوية للفوائض النفطية (الإحتياطي العام) ، إضافة إلى ما قد يتم سحبه من الاحتياطي العام لتمويل العجز في الميزانية او من خلال الإقتراض بضمان مبيعات النفط المستقبلية أو بضمان الحكومة . كل

أوجه التمويل هذه مصدرها عائدات النفط ، أو أن النفط ضامنها ، وهي بالتالي إيرادات نفطية مباشرة وغير مباشرة . والميزانية العامة منذ نشأتها حتى يومنا هذا تعتمد اعتمادا مطلقا على عائدات النفط الجارية أو الفائضة أو المستقبلية.

وفي ميزانية عام ١٩٩١/٩٠ نجد أن إجمالي إيرادات الميزانية ، غير ذات العلاقة بعائدات النفط كانت ٧٠٦ مليون ريال فقط ، من مختلف مصادر الإيرادات الجارية والتحويلية هذا بالرغم من توجه الحكومة الملحوظ إلى زيادة الرسوم ، وتحصيل ضرائب الدخل المتاحة وفق القوانين المرعية في قطر. ونجد أن إيرادات الميزانية العامة ذات العلاقة بعائدات النفط في تلك السنة ، قد بلغت ١١٢٤١ مليون ريال ، منها ٨٩٦٨ عائدات النفط السنوية ، و٢٧٣ أرباح استثمارات الإحتياطي العام ، وحوالي ٢٠٠٠ مليون ريال قروض خارجية بضمان مبيعات الزيت الخام المستقبلية.

وجدير بالملاحظة أن التركيب الراهن للإيرادات العامة ، فيما يتعلق بمدى الإعتماد على عائدات النفط ليس استثناء . وإنما هو النمط العام ، منذ أن تم وضع ميزانية للحكومة في قطر في مطلع الخمسينيات . ففي عام ١٣٧٤هـ(١٩٥٤) على سبيل المثال بلغت الايرادات العامة غير ذات العلاقة بايرادات النفط ٥ ، ٢% من إجمالي إيرادات الميزانية العامة . وفي ميزانية عام ١٣٩٠ هـ(١٩٧٠) بلغت حوالي ٣ ،٥% . وفي عام ٠٢/ ١٤٠٣هـ(٨٣/٨٢) بلغت مساهمة الإيرادات العامة غير ذات العلاقة بعائدات النفط ٢ ،٤% من إجمالي الايرادات العامة ، وفي عام ١٩٩١/٩٠ بلغت النسبة ٢ ،٦% نتيجة زيادة الحكومة للرسوم.

ويتضح من هذه المقارنة التاريخية أن الإيرادات غير ذات العلاقة بعائدات النفط ، لم تؤد في أي وقت من الاوقات ، دوراً يذكر في تمويل الميزانيـــة العامة . وإنما كانت العائدات النفطية دائما هي المصدر للايرادات التي اعتمدت عليهـا ميزانيـة الدولة. وقد كانت مساهمة النفط –دائما– في حدود حوالي ٩٥% من إيرادات الميزانيـة العامة . **ويعود هذا الإعتماد المطلق للميزانية العامة في قطر ، على عائدات النفط إلى عاملين جوهريين . <u>أولهما</u> : ضعف القدرة التكليفية لمعظم النشاطات المحلية ، باستثناء نشاط إنتاج الزيت الخام ، وبالتالي عدم إمكانية فرض ضرائب ورسوم عليها تزيد كثيرا على ضعف المستوىالراهن . <u>ثانيهما</u>: أن المستوى المتضخم الراهن من النفقات العامة ، وخصوصا**

التحويلية منها لايمكن أن يتحمله سوى اقتصاد ريعي . هذا إلى جانب أن النمط الراهن من الإنفاق العــام لايمكن تبرير تمويله من خلال فرض الضرائب والرسوم ، ولايتسق ذلك مع مبدأ العدالة الضريبية.

٦-٣-٣ تركيب النفقات العامة : إذا أمعنا النظر أيضا في تركيب النفقات العامة لميزانية ١٩٩٠/٨٩ والبالغة ١٠٥٢٥ بليون ريال نجد أن باب الرواتب والأجور (الباب الاول) قد استحوز على ٤٥٥٥ مليون ريال (٣ ،٤٣%) من إجمالي النفقات العامة . وجاء مضاهيا له باب النفقات الجارية والتحويلية (الباب الثاني) ، الذي استحوذ أيضا على ٤٣٩٨ مليون ريال (٨ ،٤١%) من إجمالي الإنفاق العام . وبذلك امتصت النفقات المتكررة (الباب الاول والثاني) ١ ،٨٥% من إجمالي ميزانية ١٩٩٠/٨٩. أما النفقات الرأسمالية فقد كان نصيبها ٩ ،١٤% من إجمالي الإنفاق العام ، خصص منها ٥٥٧ مليون ريال (٣ ،٥%) للمشروعات الرأســـمالية الثانوية ، كما خصص ١٠١٣ مليون ريال (٦ ،٩%) للمشروعات الرئيسية (الباب الرابع) .

وجدير بالملاحظة أن الأهمية النسبية لأوجه الإنفاق العام تتغير في وقت اليسر والفائض عنها ، في وقت العسر والعجز . فنجد الأولوية في الإنفاق في وقت العجز تكون للنفقات المتكررة على حساب النفقات الرأسمالية . لذلك نجد أن نصيب النفقات الرأسمالية قد كان٢٨٦٠ مليون ريال (٤ ،٤٩%) في ميزانية ١٣٩٦هـ (١٩٧٦) ، و٦٣١٧ مليون ريال (٨ ،٤٢) في ميزانية عام ١٤٠١هـ(١٩٨١) . أما في السنوات الاخيرة عندما بدأ عجز الإيرادات عن النفقات يظهر في الميزانية ، فان نصيب النفقات الرأسمالية تقلص إلى مستوى ١٥% من إجمالي الإنفاق العام . هذا بالرغم من وجود حاجة ماسة للصرف على مشروعات البنية الأساسية المدنية والمنافع العامة . لاسيما الحاجة الملحة لمواجهة نفقات الصيانة التي تتطلبها مشروعات البنية الاساسية التي تم تشييدها ، منذ أن تدفقت عائدات النفط . وجدير بالملاحظة أن التكاليف السنوية لصيانة مشروعات البنية الاساسية يمكن تقدير حاجتها بحوالي١٨٠٠مليون ريال ،حيث أن إجمالي ما تم تخصيصه لمشروعات البنية الأساسية منذ عام ١٩٥٠ بلغ حوالي ٣٧ بليون ريال.

ويمكننا أيضا النظر من زاوية أخرى إلى تركيب النفقات العامة ، حيث نجد أن نفقات الميزانية العامة ، التي تعلن أرقامها التقديرية والفعلية إجماليا، يتم تفصيل المخصص

للوزارات والاجهزة والهيئات المدنية فقط . ويشمل هذا التفصيل توزيع أوجه الإنفاق على أبواب الميزانية وبنودها ، وإظهار ما خصص لكل وزارة أو جهاز أو هيئة في الجهاز المدني ، ويستثنى من ذلك الإفصاح بندان هامان من بنود الباب الثاني ، لاتظهرهما البيانات التفصيلية لميزانيات الجهـاز الحكومي المدني . وهذان البندان هما بند الخدمات المركزية ، وبند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة بما في ذلك مخصصات الأمير . وإضافة إلى هذين البندين فإن البيانات التفصيلية لا تشمل ميزانية الأمـن والدفاع . ومن هنا يمكن النظر إلى تركيب إجمالي النفقات العامة للدولة من حيث تقسيمها إلى شريحتين **أولاهما :** مخصصات الجهاز الحكومي المدني ويضم مخصصات كافة الوزارات والاجهزة والهيئات المدنية . **وثانيتهما:** المخصصات الأخرى التي لاتنشر حسابات تفصيلية عنها تبين نصيب مركز التكلفة من أبواب وبنود نفقات الميزانية العامة.(الملحق رقم (٣ب))

وإذا نظرنا إلى توزيع نفقات ميزانية ١٩٩٠/٨٩ بين هاتين الشريحتين من الإنفاق نجد أن نصيب الجهاز الحكومي المدني من إجمالي النفقات العامة كان ٤٤٧٤ مليون ريال فقط (٥ ،٤٢%) ، هذا بينما كان نصيب المخصصات الأخرى ٦٠٥٣ مليون ريال (٥٧,٥%) . كما يتبين لنا أيضا أن نصيب الجهاز الحكومي المدني النسبي من إجمالي النفقات العامة في ميزانية ١٩٩٠/٨٩ ، مقارنة بنصيب شريحة النفقات الأخرى ، كان بالنسبة للباب الاول ٥٠,٧% ، والباب الثاني ٣٦% ، والباب الثالث ٢ ،١٤% والباب الرابع ٢ ،٤٩% . وهذا يعني أن شريحة المخصصات الاخرى كان نصيبها ٣ ،٤٩% من الباب الاول ، ٦٤% من مخصصات الباب الثاني، ٨ ،٨٥% من الباب الثالث ، و٥١% من مخصصات الباب الرابع . .

وتوضح المقارنة بشكل جلي أن توزيع المتاح من النفقات العامة في قطر يميل في الوقت الحاضر ، لصالح النفقات المتكررة على حساب النفقات الرأسمالية من ناحية.ومن ناحية ثانية يميل إلى إعطاء أولوية أكبر لشريحة المخصصات الاخرى على حساب المخصص للوزارات والأجهزة المدنية ، التي تحملت وحدها عبء سياسات التقشف وترشيد الإنفاق بحكم علنيتها وخضوعها للفحص والتمحيص والإجتهاد . هذا على عكس المخصصات الأخرى التي زاد الصرف المطلق والنسبي عليها.

ولعله من المفيد أيضا عند دراسة تركيب النفقات العامة أن نشير إلى اتجاه النفقات المتكررة (الباب الاول والباب الثاني) ، للتضخم في وقت اليسر وتحقيق الفائض ، ومقاومتها العنيدة لمحاولات التقشف والترشيد في حالة العسر وظهور العجز.

ويبرز باب الرواتب والأجور (الباب الاول) باعتباره الباب الذي يصعب تخفيضه أو حتى الحد من نموه ، بسبب الإعتماد عليه في توظيف قوة العمل المواطنة ، نتيجة غياب فرص العمل المناسبة خارج نطاق العمل في الحكومة وفي مؤسسات القطاع العام . وتميل مخصصات هذا الباب إلى التصاعد في فترات اليسر، تعبيرا عن رغبة الحكومة في تحسين مستوى معيشة المواطنين وإعادة توزيع جزء من ريع الزيت عليهم، كما أن الحكومة تجد نفسها غير قادرة على الحد من مخصصات هذا الباب في وقت العسر ، بالرغم من إجراءات التقشف والتشدد في التوظيف . ويعود ذلك إلى الطلب المستمر على الوظائف الحكومية من قِبَل المواطنين الداخلين إلى سوق العمل ، لاسيما من الخريجين والخريجات الذين ما زالت الدولة –حتى الآن– تضمن لهم الوظيفة الحكومية بعد التخرج . لذلك نجد أن نفقات هذا الباب قد تضخمت خلال فترات اليسر والطفرات النفطية ، حيث ارتفعت من١٨٥ مليون ريال (٢٠%) في ميزانية ١٣٩٢هـ(١٩٧٢) إلى ٧٤٨ مليون ريال(١٣%) في ميزانية ١٣٩٦هـ(١٩٧٦) ، وإلى٢٦٩٨ مليون ريال (٣ ،١٨%) في ميزانية ١٤٠١ (١٩٨١) . وبالرغم من تراجع عائدات النفط بعد ذلك إلا إن مخصصات هذا الباب ، استمرت في التزايد النسبي والمطلق فأصبحت ٣٩٨٨ مليون ريال(٤ ،٣٨%) في آخر ميزانيات الفائض ١٤٠٥/١٤٠٦(٨٥/١٩٨٦)، و ٤٥٥٥ مليون ريال أو (٤، ٤٤%) من إجمالي الإنفاق العام في ميزانية٨٩/١٩٩٠.

ويضاهي الباب الثاني ، الذي تتكون مخصصاته من نفقات جارية وتحويلية ، الباب الأول في صعوبة تخفيضه في وقت العسر، بل ويتفوق عليه في الميل إلى التصاعد في وقت اليسر . ويضم هذا الباب بند الخدمات المركزية وبند رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة اللذين يشكلان نسبة لا تقل عن ثلثي مخصصاته . وقد تضخمت نفقات هذا الباب مجارية في ذلك النفقات العامة في وقت الفائض فارتفعت ميزانية ١٣٩٢هـ(١٩٧٢) إلى حوالى ٥١٣ مليون ريال (٤ ،٥٥%) بمجرد ارتفاع دخل الدولة من عائدات النفط في مطلع السبعينيات ، ثم واصلت تضخمها الى٢١٦٩ مليون ريال(٥ ،٣٧%) في ميزانية ١٣٩٦هـ

(١٩٧٦) وبلغت ٥٧٢٨ مليون ريال (٨ ،٣٨) في ميزانية ١٤٠١هـ (١٩٨١) ، وانخفض هذا المبلغ المطلق المخصص للباب الثاني في ميزانية ١٤٠٥/١٤٠٦هـ (١٩٨٦/٨٥) إلى ٤٠٧٤ مليون ريال بينما ارتفعت النسبة المخصصة لهذا الباب إلـى ٣ ،٣٩ % . وبعد ذلك قاومت مخصصات الباب الثاني إجراءات التقشف والتخفيض واستمرت في ميلها إلى الزيادة أسوة بالرواتب والاجور. فارتفع المخصص لباب النفقات الجارية والتحويلية (الباب الثاني) إلى ٤٣٩٨ مليون ريال تمثل ٨ ،٤١% من إجمالي الإنفاق العام في ميزانية ١٩٩٠/٨٩.

وتقف اليوم مخصصات الباب الأول والثاني ، التي تمثل النفقات المتكررة في الميزانية العامة ، عنيدة في وجه إجراءات التقشف والتخفيض ، حيث تميل إلى الزيادة في أغلب الاحيان بالرغم من استمرار عجز الميزانية ، والضغط على النفقات الرأسمالية إلى أقصى حد ممكن ولأطول فترة ممكنة . وهذا الميل لصالح النفقات المتكررة ، سوف يحرم مشروعات البنية الأساسية من التمويل ، كما أنه سوف يؤدي إلى الضغط على مخصصات الصيانة اللازمة للإحتفاظ بالمشـروعات التي تم إقامتها في وقت اليسر .

٦-٣
إشكالية الميزانية العامة

يتضح من عرضنا لواقع الميزانية العامة في قطر. ومن قراءتنا لنشأتها ، وتحليلنا لتركيبها ، أن دور الميزانية العامة في قطر ، مثلما هو في بقية أقطار المنطقة (اليوسف ١٩٩٥) و (الأبراهيم ١٩٩٥) التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام هو امتداد لدور الزيت الخام في الإقتصاد . بل إن الميزانية هي التي يصل من خلالها إلى الإقتصاد والمجتمع معظم تأثير إنتاج وتصدير الزيت الخام.

وجدير بالتأكيد أن تأثير قطاع إنتاج الزيت الخام غير المباشر ، من خلال الدور الذي تقوم به الميزانية العامة ، المعتمدة بدورها على ريعه ، أكبر كثيرا –كما سبقت الإشارة– من الدور الذي يقوم به قطاع إنتاج وتصدير الزيت الخام مباشرة في تحريك الاقتصاد ... **وبذلك فإن الميزانية العامة في الدول التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام ، ليست مجرد اداة من ادوات السياسة المالية يعول عليها في ضبط الاقتصاد وتوجيه النشاطات .**

وإنما هي المرتكز الذي تبدأ منه حركة النشاطات الاقتصادية وتعتمد عليه الدورة الإقتصادية.

إن الميزانية العامة في قطر وبقية دول المنطقة هي الوعاء الذي تصب فيه عائدات النفط ، والتي تشكل في المتوسط حوالي ٩٥% من إيرادات الميزانية العامة ، ثم يتم من خلالها إعادة توزيع عائدات النفط . وقد زاد عبر الزمن اعتماد الإقتصاد والمجتمع على حجم ونمط الإنفاق الذي وفرته الميزانية العامة ، من خلال قنوات وسياسات الإنفاق العام بفضل استمرار تدفق ريع الزيت الخام وتصاعد عائدات الحكومة من النفط . وقد قامت الميزانية العامة بالدور الذي كان يجب ان تقوم به مشروعات الانتاج المباشر . بل إن معظم مشروعات الإنتاج السلعي والخدمي ، باستثناء انتاج النفط قد اعتمدت على دعم مباشر وغير مباشر من ميزانية الدولة ، ولولا هذا الدعم لما قامت لأغلب المشروعات الصناعية الصغيرة والمقاولات والمشروعات الزراعية والصيد والمشروعات التجارية والخدمية قائمة . بل إن استمرار أغلب هذه المشروعات اليوم مرهون باستمرار تدفق الدعم المباشر وغير المباشر من خلال الميزانية العامة.

ومن هنا يتبين لنا جليا ، اختلاف وظائف الميزانية العامــة في قطر وبقية دول المنطقة ، عن وظائف الميزانية العامة في غيرها من الدول غير الريعية . فالميزانية العامة في الدول النفطية مسئولة بشكل مباشر، عن استمرار توفير فرص العمل لقوة العمل المواطنة ، وهي مسئولة عن توليد الدخول وتوفير فائض للإستثمار . وهي المسئولة أيضا عن المحافظة على حجم الإنفاق الذي يتطلبه قيام آلة الدولة بوظائفها . هذا إلى جانب المسئولية التي ترتبت عليها تجاه المحافظة على مستويات المعيشة العالية ، والتي لا تعتمد على إرتفاع الانتاجية في المجتمع ، ولا ترتبط فيها المكافأة بالجهد ، وإنما تمكنت الميزانية من توفيرها بفضل تدفق ريع الزيت الخام الذي شكل مصدرا سهلا لتمويل التوسع في الإنفاق العام ، لاسيما أثناء فترات اليسر وظهور الفوائض النفطية .

وهنا تكمن إشكالية الميزانية العامة في قطر وغيرها من الدول التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام . فمن جانب نجد أن ريع النفط بدأ يتآكل ، وبالتالي تنكمش نتيجة لذلك عائدات الحكومة من النفط ، وتتراجع الإيرادات العامة ويظهر العجز المتتالي في الميزانيات . وتتأكد بذلك العجز المستمر في الميزانية العامة ، حقيقة تدني القدرة التكليفية

للنشاطات غير النفطية . ويتضح ضعف الطاقة الضريبية ، وعدم قدرة اقتصاديات معظم النشاطات الإقتصادية على تحمل عبء الضرائب ، ولا حتى تحمل كل الرسوم التي يجب ان تدفعها مقابل الخدمات العامة التي توفرها الدولة لتلك المشروعات وللعاملين فيها . فيستحيل على الحكومة زيادة الإيرادات غير ذات العلاقة بنشاط إنتاج وتصدير الزيت ، لتحل محل عائدات النفط التي انحسرت بشكل متزايد ، وأدى انحسارها إلى تفاقم العجز وظهور الأزمة الحادة الراهنة في الميزانية العامة . وفي **الجانب الآخر** نجد الإقتصاد والمجتمع مستمرين في اعتمادهما على الإنفاق العام . وليس هناك بديل في المدى المتوسط يستطيع أن يقوم ببعض مسئوليات الإنفاق العام.

ومن هنا يمكن القول إن الميزانية العامة في قطر وفي غيرها من دول المنطقة التي طال اعتمادها على ريع الزيت الخام تواجه إشكاليات حقيقية معقدة . وليس ما تواجهه مجرد مشكلة إدارية أو فنية ، او أزمة يمكن حلها ضمن اطار ومعطيات الواقع الإقتصادي والإجتماعي الراهن . ولعل وجود تلك الإشكاليات قد حد من خيارات الدولة ، كما قيد من حركتها لمواجهة العجز المستمر في الميزانيات العامة ، والذي اضطر الحكومات بدوره إلى تسييل ما يمكن تسييله من الإحتياطي العام . كما اضطرها إلى الإقتراض وتحمل أعباء الديون مرجئة بذلك القرارات الصعبة المتعلقة بإصلاح الميزانية وإخضاع النفقات لمعايير الجدوى من النفقة العامة . ولكن هذا الإرجاء قد طال والأزمة قد استفحلت ومعطيات النفط الداخلية والخارجية تشير إلى تآكل ريعه وتدني عائدات الحكومة من النفط ، وعلى الحكومة ان تفكر وتتدبر امرها قبل أن تفعل تداعيات الديون مفعولها ، ويتدخل البنك الدولي بوصفته المعهودة . .

الفصـل السـابع

المـوارد الزراعيـة

مقدمة : الموارد الطبيعية غير النفطية

٧ – ١ المياه الجوفية

٧ – ٢ محصلة السياسة الزراعية

الموارد الزراعية

الموارد الطبيعية غير النفطية

الموارد الطبيعية غير النفطية شحيحة في قطر . وأهمها على الإطلاق ، البحر. وقد شكل البحر في الماضي مصدر النشاطات الإقتصادية ، ونسجت حول موارده ونشاطاته ، حياه السكان وثقافتهم . ومازال البحر اليوم ، بالرغم من الإنصراف عن نشاطاته ، هاما من عدة جوانب . منها أنه مصدر للغذاء ، ومصدر لتكرير مياه الشرب ، إضافة إلى أنه مصدر الترفيه الوحيد . ويمكن أن يكون للبحر دور اكبر وأهم في المستقبل إذا ما تم مراعاة اعتبارات المحافظة على البيئة البحرية من أشكال التلوث المحلي والإقليمي التي تتعرض لها مياه وسواحل الخليج في الوقت الحاضر ٠

والموارد الزراعية تلي الموارد البحرية في الأهمية المستقبلية ٠ وتفوقها من حيث المخاطر التي تتعرض لها في الوقت الحاضر ، لاسيما استنزاف المياه الجوفية العذبة ، وتصاعد نسبة ملوحة المخزون المائي ، بسبب إنتاج المياه الجوفية بمعدلات تزيد كثيرا على معدلات تغذية المخزون ٠

ويأتي دور الموارد غير المعدنية بعد ذلك ، وتتمثل أساسا في المواد التي تدخل في صناعة البناء عموما . وهذه الموارد لم يتم مسحها بالكامل وتحديد نوعية وكمية مخزونها ٠ بل يلاحظ فتور وتراجع الإهتمام الرسمي الذي سبق ظهوره في الستينيات . وذلك عندما أنشئت صناعة الاسمنت ، وتمت بعض المسوحات على كثبان الرمل في جنوب قطر ، لتقييم محتواها من مادة السيلكا .

وجدير بالملاحظة أنه منذ مطلع السبعينيات ، وبالرغم من توسع صناعة البناء والتشييد ، لم تعطِ الجهات المختصة اهتماما كافيا لدراسة مصادر مواد البناء المحلية ، وبحث امكانية تصنيع بعضها محليا بدلا من استيرادها . وكذلك لم يجر توجيه وتشجيع صناعة البناء على استخدام المواد المحلية ، والعمل على ادخالها في صناعة البناء . وإنما ترك الحبل على الغارب للاستيراد . وباستثناء صناعة الطابوق الأسمنتي التقليدي وصناعة الأسمنت التي استفادت من توفر الغاز الرخيص ، فإن أغلب مواد البناء مازالت تستورد في

معظمها ، بما في ذلك بعض احتياجات الاسمنت والكلنكر والطابوق الأسمنتي الثقيل . هذا على الرغم من وجود مصادر لابأس بها يمكن ان تساعد على إقامة صناعة مواد بناء محلية ملائمة ، في ضوء تنميط صناعة البناء وملاءمتها للبيئة وتوجيهها الى استخدام مواد البناء المحلية .

ويحسن بنا في هذه الدراسة المستقبلية أن نلقي نظرة على الموارد الزراعية في هذا الفصل والموارد البحرية في الفصل الذي يليه باعتبارهما موردين متجددين.هذا إذا لم يؤد التلوث إلى الاخلال بتوازنها البيئي،وتدمير مصادر التجديد والنمو فيهما.ويأتي اهتمامنا بهذين الموردين اللذين تحتاج إليهما البلاد في المستقبل،من إدراك لفداحة الأضرار التي يلحقها بهما نمط التغييرات الإقتصادية والإجتماعية الراهنة،وما يصيبهما من أضرار نتيجة الإستنزاف والتلوث والإستغلال غير السليم.وسوف نتطرق الى جانبين من جوانب الموارد الزراعية :**أولهما:**المياه الجوفية.**وثانيهما:**محصلة السياسة الزراعية.

٧ – ١
المياه الجوفية

لاشك أن الموارد الزراعية في قطر محدودة جدا . حيث النشاطات الزراعية مقيدة بسبب شح المياه، ونتيجة عوامل المناخ غير المواتية للزراعة عموما. لذلك لم تكن الزراعة نشاطا من الأنشطة الإقتصادية والإجتماعية في الماضي. وإنماَ مّثلَ الرعي وحده نشـاطا مكملا ومتكاملا مع النشاطات الإقتصادية والإجتماعية الأخرى . وقد اعتمد نشاط الرعي على هطول الامطار ونمو الكلأ، لاسيما في مراعي وسط وشمال قطر. ومن هنا كان نشاط تربية الثروة الحيوانية معتمدا على الرعي، ولم تكن هناك أعلاف تزرع. وكانت الثروة الحيوانية تتأثر أبلغ التأثر بمواسم الجفاف، وتعاني من دورات المناخ وأزمات القحط،التي قد تأتي على أغلب قطعان الماشية في سنوات الجفاف.. أما زراعة المحاصيل والاشجار ، بما فيها النخيل ، فلم يكن لها أدنى دور في حياة سكان قطر بسبب صعوبة حفر الآبار العميقة واستخراج المياه منها • وقد اعتمد سكان قطر على الآبار الضحلة وعيون الماء القريبة من السطح ، في الحصول على الحد الضروري جدا من مياه الشرب ومياه سقي الماشية • وكان البحر ومياه آبار الخريج هما مصدر الحصول على الماء لغرض

الاستحمام ولبقية الإحتياجات المنزلية ٠ ولعل صعوبة حفر الآبار العميقة وصعوبة استخراج المياه منها ، كانتا السبب وراء عدم قيام اي مدينة أو قرية في قطر معتمدةً على الزراعة.

وعندما تم اكتشاف النفط ، قامت شركة نفط قطر بحفر آبار عميقة نسبيا عام ١٩٤٨. واستخدمت الشركة مضخات لرفع الماء ونقله بواسطة الانابيب من أجل سد احتياجاتها ، والإستغناء عن استيراد الماء بواسطة السفن الشراعية من البحرين إلى زكريت ٠ وبعد ذلك قامت حكومة قطر بعمل مماثل لتوفير مياه الشرب لمدينة الدوحة اعتبارا من بداية الخمسينيات ٠ ومنذ ذلك الوقت ، الذي صادف بداية تدفق عائدات النفط ، دخلت الزراعة في قطر طورا لم تعهده من قبل ، معتمدة في ذلك على ضخ المياه الجوفية العذبة ، التي لم يسبق الإنتاج من مخزونها بمثل تلك المعدلات في الماضي ٠

وتلا ذلك التغيير ، الذي شهدته عملية إنتاج المياه الجوفية ، انتشار المزارع في ضواحي الدوحة ، وعلى جانبي طريق الشمال وتفرعاته . وقد تنافس الموسرون من أهل قطرفي إنشاء البساتين والعناية بها ، بفضل تدفق عائدات النفط وما أدى إليه من ارتفاع مستويات دخولهم٠ وقد بلغ عدد المزارع في نهاية الخمسينيات حوالي٢٥٠ بستانا (صقر د . ت : ٣٥) ، وأنشيء في عام ١٩٥٦ قسم للزراعة ، يقوم بالتوجيه والإرشاد وتوفير مستلزمات الزراعة . "وعندما أقيم المعرض الزراعي الثالث في الدوحة عام ١٣٧٨هـ (١٩٥٨) شوهدت أنواع من الثمار والخضروات القطرية تفوق مثيلاتها في كثير من البلاد الزراعية"، على حد تعبير عبد البديع صقر أول مدير للمعارف في قطر (صقر د . ت : ٣٥) ، معبرا بذلك عن مدى افتتان أهل قطر بالزراعة وانبهارهم بالماء العذب ، الذي تدفق غزيرا بفضل مضخات الديزل دون عناء ٠

وواصل عدد المزارع تزايده إلى ٣٥٠ مزرعة في عام ١٩٦٧ (FAO1981:21) وعند هذا الحد من التوسع العشوائي لاحظت الحكومة الأثر السيء لتزايد المزارع ، والتوسع في حفر الآبار ، على ملوحة خزان المياه الجوفية الرئيسي في شمال قطر ٠ فقد زادت نسبة الملوحة في المزارع الواقعة على أطراف خزان المياه الجوفية ، مما أدى إلى هجر بعض المزارع بسبب تزايد ملوحة مياهها ، وتصبخ التربة فيها ٠ وقد أدى ذلك إلى انتباه الحكومة ، مما جعلها تلجأ إلى منظمة الاغذية والزراعة (الفاو) التابعة للأمم المتحدة من أجل تقديم

العون في إجراء مسح للمياه الجوفية وتقديم النصح والمشورة في مجال استخدام المياه الجوفية ٠

وفي عام ١٩٧١ كلفت حكومة قطر منظمة الفاو بإجراء "مسح الموارد المائية والزراعية" في قطر. تبعه بعد ذلك مشروع آخر عام ١٩٧٤ حول "الاستخدام المتكامل للمياه والارض" ، انتهى العمل فيه عام ١٩٧٧. ثم تبعه مشروع ثالث حول "الموارد المائية والتنمية الزراعية" انتهى العمل فيه عام١٩٨٠ (FAO 1981 : 241).

وخلال ذلك العقد من الزمن الذي كانت تجري فيه الدراسات ، لم تتغير توجهات التوسع في الزراعة التقليدية الأفقية ، ولم يجر تطوير لنظم الري وترشيد استهلاك المياه ، أو ردع توجهات استهلاكها بمعدلات تفوق معدلات تغذية خزان المياه الجوفية ٠ لقد استمر خلال عقد السبعينيات استنزاف المياه الجوفية ، وتدني نوعيتها ، وتزايد خلل ميزان المياه . **فقد تصاعد خلال هذا العقد معدل استهلاك المياه الجوفية من ٤٢,٦ مليون متر مكعب عام ١٩٧٢/٧١ الى ٨٥ مليون متر مكعب عام ١٩٨٢/٨١** (ادارة البحوث الزراعية والمائية د . ت : ٢٢٣) . وقد تأثرت التوجهات الزراعية خلال هذه الفترة بمعطيات الطفرات النفطية ٠ وتحول الإهتمام عن المحافظة على المياه الجوفية الى فكرة استيراد المياه . وتوقف السعي إلى تحقيق التوازن بين كمية المسحوب من مخزون المياه الجوفية لأغراض الزراعة مع معدل تغذيتها ٠ وبدأ التفكير في البحث عن مصادر غير المياه الجوفية لتوفير مصادر مياه للزراعة .

وجدير بالملاحظة أن التوجهات الزراعية خلال ذلك العقد لم تنجح في إيجاد مصادر اقتصادية بديلة للمياه الجوفية ، ولم تعمل على تحقيق التوازن بين تغذية خزان المياه الجوفية وكمية المسحوب منه لأغراض الزراعة ٠ **بل إن الحوافز الزراعية ذهبت الى الاتجاه الخطأ ومنها توزيع مضخات رفع المياه ، وتزويد المزارع بوقود الديزل مجانا** . هذا بالإضافة إلى توزيع شتلات الفواكه غير الملائمة للبيئة وغير ذات الجدوى الإقتصادية ، إلى جانب توزيع مستلزمات الزراعة الحقلية الأفقية وتوفير خدماتها بصرف النظر عن تأثيرها على استخدام المياه وتوظيف الموارد الزراعية النادرة . ومما يؤسف له أن هذه الفترة التي أتيحت فيها لوزارة الزراعة إمكانيات مالية ، لم تصاحبها سياسة زراعية ، تؤكد –من ناحية– على ضرورة تحقيق توازن مائي . كما تؤكد –من ناحية أخرى– على توظيف الإمكانيات المالية

المتاحة ، من خلال نظام حوافز زراعيــة ايجابية ، يدفع المزارعين إلى إقامة نظم ري حديثة ، وزراعة رأسية كثيفة ، واختيار للمحاصيل المناسبة للبيئة ، والملائمة من حيث استهلاك المياه ، ذات الجدوى الاقتصادية في فترات تناقص الدعم الزراعي .

وقد أدت تلك التوجهات الزراعية خلال عقد الدراســات هذا ، الى ابتعاد الزراعة في قطر وذهابها في طريق الاتجاه الخطأ ، الذي كانت الدراســات تسعى للتنبيه الى مخاطر الســير فيه ٠ فزاد عدد المزارع إلى ٥٠٠ مزرعــة عام ١٩٨٠ (FAO1981:241) ، وارتفعت مساحة الأراضي المزروعة إلى ٣٢٠٠ هكتارهذا بالإضافة إلى ٨٠٠ هكتار تم هجرها بسبب ملوحة المياه ، واتباع نظم ري غير ذات كفاءة (FAO 1981 : 241) . وقد كان ذلك التوسع في الرقعة الزراعية على حساب زيادة خلل ميزان المياه الجوفية ، وبلوغ معدل الســحب منها في نهاية الفترة ضعف معدل بدايتها . وبذلك تعدى معدل الإنتاج الآمن من خزانات المياه الجوفية ، المعدل الذي أوصت به منظمة الفاو في عام ١٩٨٠ ، بحوالي ضعفين ونصف٠

وجدير بالتأكيد أن تقرير منظمة الفاو حول "الموارد المائية في قطر وتطويرها" ، الذي صدر في عام ١٩٨١ ، في ختام جهود المسح والدراسة التي قامت بها المنظمة منذ عام ١٩٧١ ، قد أشار إلى حجم المصادر المائية المتاحة ، وتكلفة انتاج كل منها ٠ كما أشار إلى المعدل الآمن الذي يجب ألايتجاوزه معدل السحب السنوي من خزان المياه الجوفية في الثلاثين عاما التالية ٠ وذكر التقرير أن كمية المياه المنتجة في قطر من جميع المصادر عام ١٩٨٠ بلغت ٤، ١٢٥ مليون متر مكعب منها ٧٦,٢ مليون متر مكعب من المياه الجوفية التي تتراوح ملوحتها بين ٥٠٠- ٢٥٠٠ جزء في المليون ، و ٣، ٣ متر مكعب من المياه الخريج التي تتراوح ملوحتها بين ٣٥٠٠ - ١٠٠٠٠ جزء في المليون . وقد قدرت تكلفة استخراج المياه الجوفية في المزارع بعشرين درهما لكل متر مكعب . هذا بينما كان نصيب الميـاه المكررة من إجمالي الإستهلاك ٤٤ مليون متر مكعب بلغت تكلفة إنتاجها خمسة ريالات ونصف للمتر المكعب ٠ وإلى جانب هذين المصدرين الرئيسيين تم استخلاص ٦، ١ مليون متر مكعب من مياه المجاري المعالجة ، بتكلفة بلغت خمسة وثمانين درهما للمتر المكعب ٠ وقد خلص التقرير إلى ضرورة الإسراع بتخفيض معدل السحب من خزان المياه الجوفية تدريجيا بما لايزيد على ٣٣ مليون متر مكعب سنويا فقط ٠

فذلك هو المعدل الآمن لإنتاج المياه الجوفيـة في الثلاثين عاما القادمة ٠ وقد أوصى التقرير بعدد من الإجراءات التي تساعد في الإحتفاظ بمستوى المعدل الآمن عند المستوى المقترح ٠ كما أوصى الحكومة بإجراء إصلاحات في السياسة الزراعية منها ترشيد نظام الري ، واختيار المحاصيل الأَولَى بالزراعة من أجل تحقيق الإستخدام الأمثل للموارد الزراعية الشحيحة لقطر ، والمحافظة عليها متجددة منتجة دون نضوب أو تلوث أو بوار) FAO 1981 : 216) .

ومما يؤسف له حقا **أن اهتمام الحكومة بمشـــكلة المياه الجوفية في مطلع السبعينيات قد تحول بعد ذلك إلى الاهتمام بالحصول على المياه من مصادر أخرى ٠** ولذلك لم تلتفت الحكومة بالقدر الكافي إلى خطر استمرار الإنتاج بمعدل أعلى من المعدل الآمن (٣٣ مليون متر مكعب سنويا) على كمية ونوعية المياه الجوفية المتاحة ٠ وإنما تركز الإهتمام أكثر حول شعار الأمن الغذائي والاكتفاء الذاتي ، الأمر الذي أدى إلى تزايد عدد المزارع وتوسيع المساحة المزروعة ، وتصاعد معدلات استهلاك المياه الجوفية ، التي لم يكن من الممكن إيجاد مصادر اقتصادية بديلة لها ٠ هذا بالرغم من كثرة الأفكار الخيالية التي تم الترويج لها ٠ فارتفع نتيجة لذلك عدد المزارع من ٥٠٠ مزرعة عام ١٩٨٠ الى ٨٧٠ مزرعة عام ١٩٩٠ ، وارتفعت المساحة المزروعة في نفس الفترة من ٣٢ ألف دونم الى ٧٦ ألف دونم (الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٩١ : ٢٢٣) . وصاحبها تصاعد معدلات سحب المياه الجوفية من ٧٦ مليون متر مكعب عام ١٩٨٠ إلى ١٤٠ مليون متر مكعب عام ١٩٩٠ (ادارة البحوث الزراعية د . ت : ٨٢) .

٧ – ٣
محصلة السياسة الزراعية

إذا نظرنا إلى أثر التوسع في المساحة المزروعة على كميات المحاصيل المنتجة ، وأثر ذلك على الأمن الغذائي والإكتفاء الذاتي فإننا نجد التالي : ارتفعت بشكل عام التقديرات الحقلية للمحاصيل المزروعة عام ١٩٩٠ عن مستواها في عام ١٩٨٠ . وكان أعلى المعدلات بالنسبة لمحاصيل الحبوب التي ارتفعت من ٧٣٥ طن إلى ٣١٣٥ طن (٣٢٦%) ، تليها الأعلاف الخضراء من ٣٩ ألف طن إلى ٨١ ألف طن (١٠٧%) ٠ وارتفعت

محاصيل الخضروات من ١٨ ألف طن إلى ٢٧ ألف طن (٥٠%) ، وكان أقل المحاصيل الزراعية ارتفاعا محاصيل الفاكهة والتمور التي ارتفعت من ٦٨٦٠ طن الى ٧٤٠٢ طن (٦، ٧%) فقط ٠ وقد كان من تأثير التوسع في محاصيل الحبوب والأعلاف الخضراء أن ارتفع إنتاج الألبان ومنتجاتها من ٦ آلاف طن الى ٢١ ألف طن (٢٥٠ %) ، وكذلك ارتفع إنتاج اللحوم الحمراء من ٢٣٥ طن إلى ١٩٤٣ طن (٥٧%)، وزاد عدد رؤوس الماشية من ١١٦ألف إلى ٢٦٥ ألف رأس (قسم الاقتصاد والاحصاء الزراعي ١٩٩٤) .

وإذا نظرنا من جهة أخرى إلى مدى تحقيق شعار الأمن الغذائي والإكتفاء الذاتي واللذين شكلا شعارات السياسة الزراعية ، فإننا نجد فجوة كبيرة بين كمية الإنتاج الزراعي وحاجة الاستهلاك المحلي من المحاصيل والمنتجات الزراعية . وفي عام ١٩٩٢ نجد أن محصول البلح والتمور كان هو المحصول الوحيد الذي ساهم بنسبة معتبرة في سد الإحتياجات المحلية(٨٧%) تليه مجموعة الألبان ومنتجاتها التي سدت ٦٢,٥% من الإحتياجات المحلية . أما محاصيل الحبوب التي استحوذت على ١٦% من المساحة المزروعة فقد كانت مساهمتها في سد الاحتياجات المحلية ٨,٤ % فقط ، ومحاصيل الخضروات التي استحوذت على ثلث المساحة المزروعة ، كانت مساهمتها ٤٢% حسب تقدير وزارة الزراعة . وجدير بالذكر أن تقديرات الوزارة تتم في العادة على أساس تقدير إنتاج الحقول المزروعة قبل حصدها أو قبل جني الثمار، **وهذا تقدير_جزافي لايعبر عن الواقع** . وفيما يتعلق باللحوم الحمراء فقد غطى الانتاج المحلي ١٢,٣% من الإحتياجات المحلية فقط (قسم الاقتصاد والاحصاء الزراعي ١٩٩٤) . وهناك العديد من المحاصيل والمنتجات الزراعية التي لاتغطي الزراعة نسبة تذكر من الإحتياجات المحلية لها . هذا بالطبع إلى جانب كافة احتياجات الزراعة من البذور والمبيدات والأسمدة وشتلات النخيل التي تستورد كافة احتياجاتها من الخارج . **ولذلك فإن شعار الأمن الغذائي والإكتفاء الذاتي يصعب تحقيقه ، اعتمادا على موارد قطر الزراعية المتواضعة ، وإنما الطريق الوحيد اليه يكون فقط من خلال التكامل العربي ، والإندماج الإقليمي المدعوم بسياسات زراعية ملائمة ونظم وحوافز زراعية إيجابية .**

وجدير بالتأكيد أن زيادة المساحة المزروعة كان على حساب استنزاف المياه الجوفيه وزيادة نسبة ملوحتها . فقد ارتفعت كمية تقديرات المحاصيل الزراعية بنسبة ٨٥%

في عام ١٩٩٠م مقارنة بعام ١٩٨٠م ، مقابل ارتفاع استهلاك المياه الجوفية بنفس النسبة (٤، ٨٤%) في نفس الفترة . كما أن الزيادة في كمية المحاصيل الزراعية ، والتوسع في زراعة بعضها كان بفضل الدعم الحكومي في حقب الوفرة واليسر. ولم يكن التوسع في بعض المحاصيل مثل الحبوب وأشجار الفاكهة باستثناء النخيل عائدا لجدواها الإقتصادية . ومن هنا فإن تراجع بعض المحاصيل الزراعية يمكن توقعه في ضوء تراجع الدعم الحكومي للزراعة .

وعلى سبيل المثال تراجعت ميزانية وزارة الزراعة والصناعة قبل إلحاق أنشطتها الزراعية بوزراة الشئون البلدية إلى ٤٢ مليون ريال عام ١٩٩٠/٨٩ مقارنة بحوالي ٦٩ مليون ريال في عام ١٤٠١هـ (١٩٨١) . وقد كان انخفاض مخصصات الباب الثاني الذي يستخدم لدعم البذور والمبيدات والمدخلات الزراعية كبيرا جدا ، هبط إلى حوالي ١٥ مليون ريال فقط بعد ان كان حوالي ٣٣ مليون ريال (الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٩١:٤٢١) . **وقد أدى تراجع الدعم الحكومي للزراعة في الوقت الحاضر إلى تحول كثير من المزارع المنتجة إلى بساتين نزهة ومنتجعات راحة . ولعل هذا التحول يتماشى مع تحول اهتمام الحكومة عن الزراعة ، وإلغاء وزارة الزراعة وإلحاق نشاطها بوزارة الشئون البلدية ، والتي لاتتفق ونشاطات قطاعات الانتاج الزراعي والثروة الحيوانية والثروة السمكية ذات الطبيعة الإنتاجية ، مع طبيعة نشاطات وزارة الشئون البلدية التجميلية .**

وإذا كان تراجع الإنتاج الزراعي متوقعا ، بسبب عدم جدوى زراعة الكثير من المحاصيل الزراعية التي تمت زراعتها في الماضي بفضل الدعم الحكومي ، فإن تراجع عدد المزارع أو تراجع المساحة الخضراء غير متوقع حيث **تنتقل بقية المزارع المنتجة إلى الراغبين في امتلاك بساتين نزهة . وبذلك فإن مشكلة المياه الجوفية التي تفاقمت حدتها في عقد الثمانينيات لن تكون أقل حدة في المستقبل** . فكمية المياه التي يتم سحبها حاليا من خزانات المياه الجوفيه في أنحاء قطر تقدر بحوالي ٢٠٠ مليون متر مكعب سنويا . ومتوسط تغذية خزانات المياه الجوفية ، من مياه الامطار ومن مرتجعات الري خلال الفترة من ١٩٧٢/٧١ – ١٩٩٠/٨٩ قدرت بحوالي ٥٠ مليون متر مكعب سنويا . وقد أدى اختلال ميزان المياه الجوفية والسحب منها بمعدلات غير آمنة تفوق متوسط معدلات تغذيتها ، إلى تراكم عجز إجمالي خلال عقدين من الزمن بلغ ٥٨٧ مليون متر مكعب في نهاية عام

١٩٩٠/٨٩ (ادارة البحوث الزراعية:٨٢) . وتشير عمليات الرصد التي تمت على مخزون المياه الجوفية من قِبَل وزارة الزراعة أن مستوى منسوب **المياه ، في مخزون المياه الجوفية انخفض بنسبة ٣% كل عام ، وكذلك ارتفعت نسبة ملوحة المياه ٥% سنويا في الفترة من ٧٢ –١٩٨٠(ادارة البحوث الزراعية : ٨٧) . وهنا يكمن خطر استمرار السياسة الزراعية الراهنة ، وتبرز أهمية وضع استراتيجية للمياه ، تفرض على الجهات المسئولة عن الزراعة أن تخفض تدريجيا معدلات المياه المسموح بسحبها من المياه الجوفية ، بمعدل السحب الآمن الذي يجب تحديده اليوم ، على ضوء حالة تدهور نوعية المياه الجوفية ونقص مخزونها .**

وعلى الجهات الزراعية أن تتخذ تدريجيا كافة الإجراءات ، التي تشجع ملاك المزارع على تحويلها إلى مزارع منتجة ، تقوم بزراعة محاصيل مجدية . كما أن على الجهات الحكومية العمل على تشجيع توظيف أساليب ري تعمل على ترشيد استخدام المياه . وعليها أيضا توجيه استخدام الموارد الزراعية إلى أفضل مجالات الإنتاج الزراعي القادر في المدى البعيد على الإستمرار دون دعم من الحكومة ، ودون هدر للمياه الجوفية . وفي اعتقادي أن السبيل لتحقيق هذه الإستراتيجية المائية والوصول إلى هذه الاهداف الزراعية ممكن من الناحية العقلية ، هذا بالطبع إذا طبقت سياسة زراعية شاملة ، وظهر نظام حوافز إيجابية ، وتم توجيه الموارد الزراعية الشحيحة إلى أفضل الاستخدامات المتاحة ، في ضوء المحافظة على ميزان المياه الجوفية . وهذا يتطلب إرادة تنفيذ تلتزم بوضع سياسة زراعية ذات أهداف كمية ونوعية يمكن قياسها وتقييمهما . كما تلتزم بوضع تلك السياسة موضع التطبيق تجاه الجميع دون تردد أو استثناء .

الفصـل الثامـن

المـــوارد البـحريـة

٨ – ١ أهمية الموارد البحرية

٨ – ٢ الواقع الراهن

٨ – ٣ مخاطر التلوث الإقليمي

٨ – ٤ مصادر التلوث المحلي

الفصل الثامن
الموارد البحرية

تتمتع قطر بسواحل بحرية طويلة نسبيا ، باعتبارها شبه جزيرة تحيط بها المياه من ثلاث جهات . وإضافة إلى ذلك فإن سواحل قطر الشرقية يتوفر لها امتداد إلى المياه الواسعة العميقة في الخليج . ومن هنا فإن قطر تتوفر لها موارد بحرية كبيرة تتمثل في الثروة السمكية اليوم ، مثلما تمثلت في حقول محاراللؤلؤ بالأمس . وإذا أخذنا في الإعتبار قلة عدد السكان ، فإن قطر تتوفر لها نسبيا موارد بحرية ، لاتتوفر لأي بلد آخر في المنطقة . ويحسن بقطر الانتباه إلى اهمية مواردها البحرية ، والعمل على تنميتها واستغلالها الإستغلال الامثل . كما أن عليها أن تجهد نفسها في المحافظة على هذه الموارد متجددة نامية محمية من مصادر التلوث المحلي والإقليمي .

وتتمثل الموارد البحرية لقطر في الأسماك ، وبقية الأحياء البحرية بما في ذلك حقول المحار التي لم يتم الالتفات إليها بعد ، بالرغم من أهميتها الإقتصادية والبيئية الكبرى . وكذلك مياه البحر باعتبارها مصدرا لتحلية المياه المكررة ومياه التبريد المستخدمة في الصناعة . فضلا عن السواحل القطرية التي يمكن أن تكون مصدرا هاما للسياحة والترفيه الى جانب إمكانية استخلاص عدد من الاملاح وغيرها من كنوز البحر التي يمكن استخراجها وتصنيعها . فالبحر نعمة من الله عز وجل يجب حمايتها من مصادر التلوث والفساد ، والمحافظة على الموارد البحرية متجددة نامية معطاء في الحاضر والمستقبل ، وإذا كان البحر في الماضي هو أحد العوامل الرئيسية في نشأة المجتمع القطري (انظر الفقرة ١٠ –١) ، فإن أهمية البحر في المستقبل سوف تكون أهم دعائم استمرار المجتمع القطري بعد نضوب النفط .

١ – ٨
أهمية الموارد البحريـــة

وغني عن القول أن موارد قطر البحرية هي جزء لايتجزأ من موارد الخليج العربي عامة ، ولايمكن فصلها عند التحذير من التلوث ، وعند التفكير في تنمية الموارد البحرية وإدارة عملية استغلالها . لاسيما عند الحديث عن الثروة السمكية والنظام البيئي المتعلق بها . وانطلاقا من هذا الإدراك تعاونت دول الخليج خلال النصف الثاني من السبعينيات مع أحدى منظمات الأمم المتحدة في مشروع مسح وتنمية المصايد في الخليج.

وتبين من هذا المسح الإقليمي الوحيد (FAO 1980) أن إمكانية المصيد سنويا في نهاية السبعينيات من الخليج أكبر بكثير من كمية المصيد فعليا ، وان هناك فرصا لزيادة الإنتاج وسد حاجة الإستهلاك المحلي وتوفير فائض للتصدير . هذا إلى جانب إمكانية إقامة صناعة علف حيواني على مصيد الأسماك والأحياء غير التجارية . ويقدر التقرير النهائي الصادر عن المشروع في عام ١٩٨٠ ، كمية المصيد المحتملة من الأسماك القاعية Demercalبحوالي ٣٠٠ ألف طن سنويا ، منها ١٨٠ ألف طن من فصائل ذات قيمة تجارية . وجدير بالذكر أن كمية المصيد سنويا في الفترة من ٧٦ – ١٩٧٨ ، قُدرت إجماليا بحوالي ٦٨ الف طن فقط ، منها حوالي ١٠ الآف طن جمبري و ١٠ الآف طن من الأسماك التي لاتتوفر لها سوق محلية . وبذلك فإن الأسماك القاعية التي يمكن إضافتها إلى كمية الصيد السنوي تقدر بحوالي ١٢٠ ألف طن من الأصناف التجارية ، منها ٥، ١٣ ألف طن فقط في خليج عمان . أما الفائض من جميع الأصناف فإنه يقدر بحوالي ٢٣٠ الف من الأسماك القاعية (FAO 1980 : 17 - 21) .

ويقدر التقرير كمية الصيد من الأسماك السّباحة (السطحية) Pelagic الكبيرة ذات القيمة الاقتصادية مثل الكنعد وغيرها ، بحوالي ٢٠ ألف طن سنويا ، كما يقدر أمكانية الصيد المحتمل بحوالي الضعف . أما بالنسبة للأسماك السّباحة الصغيرة فإن المسح يقدر إمكانية الصيد المحتمل منها بحوالي ٤٠٠ الف طن سنويا ، منها حوالي ٦٠% من أسماك السردين ، ويقدر التقرير توزيع هذه الكمية على الوجه التالي : ١١٠ الآف طن في شمال الخليج ، ٢٥٠ ألف طن في جنوب الخليج ، ١٥ ألف طن في خليج عمان . ويرجح التقرير أن الكمية المصادة سنويا تبلغ عشرة الآف طن أو أكثر قليلا . وبذلك فإن الفائض من السردين يفوق ٢٠٠ ألف طن وقد يصل إلى ٤٠٠ الف طن سنويا . وإضافة إلى ذلك هناك الأسماك السابحة في منتصف الاعماق Mesopleagic والتي توجد في منتصف البحار وعند المنحدرات القارية . وهذه الثروة لايستفاد منها حاليا ولايعرف الكثير عن تكاثرها وطرق صيدها والإستفادة منها . وقد بدأت هذه الأنواع تظهر في الإحصاءات السمكية لعدد صغير من الدول . وتقدر إمكانية الصيد من هذه الأسماك في الخليج العربي بكميات كبيرة تتراوح بين عدة مئات الآف من الاطنان إلى مليوني طن سنويا (FAO 1980 : 17 - 12) .

ويخلص التقرير الذي شاركت فيه كل الدول المطلة على الخليج ، وقامت به منظمة الفاو ، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ، إلى أن إمكانيات الصيد في نهاية الثمانينيات من مياه الخليج تفوق كثيرا كمية المصيد . ويوصي التقرير بتنمية المصايد وتطوير صناعة الصيد لسد حاجة المنطقة من الأسماك التجارية . والإستفادة بغير ذلك من الأصناف في تصنيع العلف الحيواني . هذا بالإضافة إلى تصدير الفائض . ويؤكد التقرير الذي صدر عام ١٩٨٠ على أهمية التعاون الإقليمي في جهود تنمية المصايد وجهود استغلال الثروة السمكية وحماية البيئة البحرية من التلوث .

* * * * *

وفي ضوء هذا المسح الاقليمي وبناء على بحوث جزئية أخرى ، تم تقدير مخزون الثروة السمكية في قطر في منتصف الثمانينيات في كتاب "المصايد القطرية (ابراهيم وبرامانيام ١٩٨٤ : ٤٣ – ٧٤) . ويذكر الكتاب أن هناك أربعة أنواع أساسية للثروة البحرية الإقتصادية في قطر . **أولها** : أسماك قاعية . **ثانيها** : أسماك سطحية سباحة . **ثالثها** : قشريات ولافقاريات ، منها المحار . **رابعها** : أعشاب بحرية ذات قيمة اقتصادية .

وتفيد الدراسة أن هناك حوالي ١٥٠ نوعا مختلفا من الأسماك ، تنتمي إلى ٥٤ عائلة مختلفة . من هذه الأنواع ١١٠ من الأسماك العظمية وسبعة من الأسماك الغضروفية تعيش جميعها في القاع أو بالقرب منه . وتتركز الأسماك القاعية في الكنتور الرابع الذي يمتد مقابل منطقة رأس لفان والخور . وكذلك في الكنتور الثاني مقابل شمال شرق قطر ولكن بكثافة أقل . وتقدر الدراسة الأسماك القاعية التي يمكن صيدها في قطر ، دون ان يضر ذلك بمخزونها الدائم بحوالي ١٤ الف طن سنويا من الأسماك ذات القيمة التجارية . هذا بالإضافة إلى الفي طن سنويا من الأسماك المصاحبة الأخرى التي يمكن الإستفادة من تصنيعها .

أما الأسماك السباحة فإن أهمها ٢٣ نوعا منها أربعة غضروفية ، أصغرها أسماك السردين الذي لايتم صيده في قطر ، والكنعد أكبر الأسماك السباحة وأهمها من حيث القيمة السوقية ، وتتركز الأسماك السباحة أيضا في الكنتور الرابع مقابل رأس لفان ومنطقة الخور

. ويتراوح معدل الصيد الآمن من الأسماك الصغيرة وأهمها السردين بين ٢٠-٢٥ الف طن سنويا. وجدير بالذكر أن صناعة الصيد في قطر غير مهيأة لصيد السردين ، وما يصاد منها بالصدفة يرمى في البحر . أما الكنعد فإنه نوع مهاجر يعبر مياه قطر خلال رحلة التكاثر ومراحل النمو ، وتقدر الدراسة أنه من الممكن مضاعفة المصاد منه . (ابراهيم وبرمانينام ١٩٨٤ : ٤٣ - ٧١) .

وأهم القشريات الربيان . وقد تعرض الربيان إلى عاملين أثرا على مخزونه . **أولهما** : الصيد منه بكميات كبيرة خلال عقد السبعينيات . **وثانيهما** : تعرض المرابي التي يعيش فيها الربيان بالقرب من مدينة الدوحة إلى تجريف التربة البحرية ، وكذلك تناقص وصول المياه العذبة إلى الخلجان التي يتربى فيها الربيان٠ ويتركز الربيان في الكنتور الخامس المقابل لمدينة الدوحة ، وتوجد أم الربيان أيضا بكميات جيدة في شمال شرق قطر ، وتقدر إمكانية الصيد منها بحوالي ٥٠ طن مقابل كمية المصيد الفعلي المقدر بحوالي (٧) أطنان سنويا ٠ وهناك مخزون من الحبار والقبقب (الكابوريا) ، وغيرها من أنواع الأسماك ومنها بقر البحر٠

أما المحار فإن المعلومات المتاحة حول حالته في الوقت الحاضر محدود جدا. وأول جهد يبذل في هذا الصدد في قطر هو "مشروع محار اللؤلؤ" الذي يقوم به مركز البحوث العلمية والتطبيقية بجامعة قطر بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . وتشير نتائج الدراسة الإستكشافية للمرحلة الأولى من المشروع (زكريا ١٩٩٤) بأن حقول المحار المعرفة في مقابل الساحل الشرقي لقطر ، والبالغة ١٣٠ حقل (هير) ، بحالة جيدة بشكل عام . وذلك نتيجة الكفاءة العالية للمحار في امتصاص التلوث . ويؤكد التقرير على أهمية استخدام المحار " كمنظف بيولوجي للمياه حيث أن للمحارة الواحدة القدرة على ترشيح ٤ لترات في كل ساعة ". ويفيد التقرير أنه فيما عدا بعض الحقول القليلة المجاورة لمناطق التلوث الكثيف فإن أغلب حقول المحار منتجة للمحار والؤلؤ وتتمتع بعوامل النمو والتكاثر . كما تؤكد الدراسة المعملية للمادة الحية أن المحار مازال بحالة جيدة ويمكن استغلال لحمه بوصفه طعاما . أما المناطق التي لم يعثر فيها على أثر المحار أو وجد المحار فيها ميتا أو أن كثافته متدنية جدا ، فإنها المناطق المحيطة بجزيرة حالول والمناطق المواجهة للمنطقة الصناعية في امسعيد إضافة إلى حقول المحار القريبة من المناطق التي جرت فيها عمليات

حفر وتجريف للتربة البحرية في رأس لفان وميناء الدوحة وسواحلها (زكريا ١٩٩٤) . وربما يعود ذلك إلى القضاء على الحشائش والطحالب التي يتغذى عليها المحار.

ولعل هذه الدراسة الهامة حول محار اللؤلؤ تلفت النظر إلى الأهمية الإقتصادية والبيئية للمحار بشكل عام ولمحار اللؤلؤ على وجه الخصوص ، الذي نسجت حول نشاطاته الحياة الإقتصادية والإجتماعية لأهل المنطقة بشكل عام ولأهل قطر بشكل خاص (انظر الفقرة ١٠ – ١) .

وإلى جانب المحار –الذي نجهل الكثير عن أحواله اليوم– فإننا لانكاد نعرف شيئا عن أنواع وكميات الأعشاب البحرية ذات القيمة الاقتصادية وكذلك لانعرف أنواع وكمية نمو القواقع التي يمكن الإستفادة منها تجاريا . وليست هناك دراسة حول العلاقة بين المحافظة على الأعشاب البحرية والطحالب التي تعيش عليها ، وأثر ذلك على نمو المحار أو إنتاجية اللؤلؤ بالرغم من أن الطحالب هي الغذاء الرئيسي للمحار .

٨ – ٣
الوضع الراهـن

في عام ١٩٩٣ قدرت قيمة المصيد المحلي في قطر من الأسماك بمبلغ ٦٣ مليون ريال . تمثل قيمة حوالي ٧ آلاف طن هي اجمالي المصيد المحلي من الأسماك . وقد غطى المصيد المحلي من الأسماك ٥، ٨٤% من احتياجات الاستهلاك المحلي وتم استيراد الباقي لسد حاجة الاستهلاك المحلي البالغ ٣، ٨ ألف طن في عام ١٩٩٣ (إدارة الثروة السمكية ١٩٩٤ : ١٣) .

وتشير إحصاءات الثروة السمكية إلى أن الصيد في عام ١٩٩٣ قد تم من قِبَل أسطول المراكب الحرفية ، وذلك بعد ان توقفت شركة قطر الوطنية للأسماك عن تشغيل مراكبها التي بلغت كمية مصيدها عام ١٩٩٠ حوالي ٨٠٠ طن من إجمالي المصيد المحلي ، البالغ حوالي ٥٠٠٠ طن . وفي عام ١٩٩٢ بلغ عدد سفن الصيد ٤٦٣ سفينة وعدد الصيادين حوالي ٣٠٠٠ صياد . (إدارة الثروة السمكية ١٩٩٤: ١٥٦,٨) .

ويتضح من المعلومات المتفرقة ، والتناول غير الشامل وغير المنتظم للثروة السمكية ، ولشئون الموارد البحرية في قطر بشكل عام ، أن الموارد البحرية لاتحظى بالإهتمام الذي تستحقه من حيث الدراسة والبحث والمسوحات الشاملة . كما أنها لاتلقى الإهتمام الكافي من حيث المحافظة على مخزون الثروة السمكية وتنميته ، وحمايته من التلوث وأخطار تدمير البيئة البحرية . ويتبين ذلك من خلال محدودية الدور الفعلي الذي تقوم به إدارة الثروة السمكية ، التي آلت إلى وزارة الشئون البلدية التي تختلف اهتماماتها الخدمية عن اهتمامات الإدارة . **كما أدى اختلاط دور إدارة الثروة السمكية الجوهري ، الذي يجب ان يكون في المقام الاول حماية الثروة البحرية وتنميتها والمحافظة عليها من التلوث والتدمير ، بمهمة صيد الاسمك وتسويقها من خلال شركة قطر لصيد الأسماك ، إلى تعطيل فاعلية دور إدارة الثروة السمكية وتقليل أهميتها** . فالإدارة اليوم ليست لديها القدرة على القيام بالدراسات والبحوث والمسوحات والمتابعة لأحوال الثروة السـمكية –دع عنك الموارد البحرية – ورصد تأثيرات التلوث المحلي والإقليمي على النظام البيئي في المياه القطرية . كما أن الإدارة أيضا ليست لديها السلطات الكافية لايقاف الجهات الحكومية ، وأهمها وزارة الشئون البلدية ، ووزارة الطاقة والصناعة عن الإضرار بالبيئة البحرية . فتلك الجهات وغيرها من الجهات الحكومية لاتخضع لرقابة إدارة الثروة السمكية ولا لأي جهة حكومية أخرى ، ولاتحتاج للحصول على ترخيص منها أوالحصول على موافقتها على ماترى القيام به من مشروعات أو حفريات وتجريف للتربة البحرية . كما أنه ليس من صلاحيات إدارة الثروة السمكية أن تلزمها بمستويات مكافحة التلوث البحري ، الواجب الالتزام بها .

ويلمس التقرير النهائي للجنة المشكلة بقرار مجلس الوزراء رقم (٣٣) لعام ١٩٩٣ لدراسة الاجراءات والاقتراحات الواجب اتخاذها للمحافظة على الثروة السمكية ، يلمس بحذر وتحفظ شديدين أوجه القصور في المجالات التي شملتها اختصاصات اللجنة والمتمثلة في التالي :

أولا : النظر في الموارد البحرية والطبيعية وتنميتها وحسن استغلالها . وقد أوصت اللجنة بثلاثة اجراءات تعبر عن أوجه النقص التي تبينت لها من خلال استعراض الدراسات الجزئية المتاحة إضافة إلى خبرات أعضاء اللجنة وانطباعاتهم . **اولها** : ضرورة دعم إدارة الثروة السمكية والأجهزة الاخرى المعنية بالتنفيذ ، بالكوادر الفنية والإدارية . **وثانيها** : ضرورة

التنسيق بين الجهات المعنية الموكل إليها تطبيق وتنفيذ القوانين والقرارات الصادرة بشأن الثروات المائية الحية . **ثالثها** : زيادة التوعية الإعلامية بما يحقق مشاركة المواطنين في المسئولية عن التنمية والمحافظة على الثروة المائية الحية .

ثانيا : النظر في كيفية الإستفادة من الموارد البحرية من خلال تحديد مواسم الصيد ومواقع التكاثر وهجرتها والعمل على مسح مصادر الثروة البحرية .

وبعد المناقشة رأت اللجنة : أن هناك فقراً في الدراسات الأساسية اللازمة لتقديم توصيات في هذا الصدد ، وقد أوصت بإجراء عدد من الدراسات الأولية والمسحية التي لايمكن بدونها وضع مقترحات موضوعية حول كيفية الإستفادة من الموراد البحرية.

ثالثا : تحديد الأجهزة والمعدات المسموح وغير مسموح باستخدامها في الصيد ، ومالها من تأثير على الثروات المائية . وقد أوصت اللجنة بعدد من الإجراءات التنفيذية والتعديلات القانونية المستعجلة .

وفي ختام تقريرها أكدت اللجنة على ضرورة ترابط الدراسات للوصول إلى نتائج تفيد في عملية تقييم وتنظيم الإستفادة من الموارد البحرية الحية . وكذلك أكدت اللجنة على ضرورة الإسراع بتشكيل لجنة فنية تنفيذية تضم في عضويتها ممثلين للجهات ذات الاختصاص بحماية البيئة البحرية وتنميتها وذلك من أجل تنسيق الجهود وإحكام الرقابة من قبل الجهات المعنية بالثروات البحرية الحية .

٨ – ٣
مخاطر التلوث الإقليمي

يتضح من عرضنا الموجز السابق أهمية الموارد البحرية وإمكانية زيادة الإستفادة منها في المستقبل . هذا إذا تمت في الوقت الحاضر حماية البيئة البحرية والمحافظة على الثروات البحرية وحســن إدارتها على المستوى المحلي ، وفي إطار التعاون والتنسيق الإقليمي .

ومما يؤسف له حقا أن حماية البيئة البحرية وتنمية الموارد البحرية وزيادة الإستفادة منها ، لاتلقى الإهتمام الذي تستحقه على المستوى الوطني في دول المنطقة بشكل عام .

وبالتالي فإن جهود التعاون والتنسيق على المستوى الإقليمي محدودة جدا ، تغلب عليها الشكلية والآنية . **لقد انصرف اهتمام أهل الخليج عن البحر بعد أن تحولوا عن صناعة الغوص . وتراجعت نتيجة ذلك الأعراف البحرية التي كان نموها عبر العصور ينسجم مع الإهتمام بالبحر والمحافظة على الموارد البحرية متجددة معطاء .**

وقد تعرضت مياه الخليج إلى أضرار بالغة ، بسبب التلوث بكافة أشكاله ، وذلك نتيجة النشاطات المكثفة التي تجري على سواحل الخليج وفي مياهه ، في غياب معايير محلية وإقليمية لحماية البيئة من التلوث . لقد أصبح الملوثون للبيئة ، من صناعات نفطية والبلديات والصناعة عموما والإنشاءات ، يمارسون أنشطتهم دون وجود جهات تخطيطية ورقابية وضبطية أخرى توجه نشاطاتهم ، وتضبطه وفق معايير حماية البيئة البحرية من التلوث . فكان خيار المنفذين دائما لصالح تخفيض التكاليف التشغيلية لنشاطاتهم ، بدلا من الالتزام بحماية البيئة البحرية من التلوث ، التي ليس هناك من يفرض متطلباتها عليهم تعبيرا عن رعاية المصالح العامة عبر الأجيال .

ومن المعلوم أن بيئة الخليج البحريــة مضغوطة بطبيعتها ، وحدية في مواردها . فمياه الخليج شبه مغلقة تغير نفسها كل خمسة اعوام . وهي بالتالي مياه راكده ترتفع الحرارة والملوحة في معظمها بسـبب المناخ ونتيجة ضحالتها بشكل عام . وتتصف قيعان الخليج بأنها قاحلة تقل فيها الشعاب ، ومتطلبات الحياه البحرية الكثيفة . ولذلك فإن بيئة الخليج البحرية حساسة تجاه التلوث ، أكثر من غيرها من البحار والمحيطات العميقة المفتوحة . وقد تعرضت هذه البيئة الحساسة الحدية المضغوطة بطبيعتها إلى نشاطات بشرية وحركة بحرية كثيفة ، في غياب معايير ملائمة ، وإدارة حازمة لحماية البيئة البحرية من التلوث على المستويين المحلي والاقليمي (Sheppard 1993 : 3 - 8) .

وقد جاءت حرب الخليج الأولى في وقت بلغت فيه الضغوط على بيئة الخليج البحرية درجة عالية في نهاية السبعينيات ، حين بلغت النشاطات عامة أعلى معدل لها . وقد لحقتها حرب الخليج الثانية ، في وقت تشبع فيه قاع الخليج بالقطران وانتشرت بقع الزيت على سواحله ، فأضرت حرب الخليج الثانية أبلغ الضرر بالموارد البحرية والنظم البيئية . وتراوحت توقعات البعثة التي قامت بمسح الخليج بعد الحرب ، بين انعدام الحياه البحرية في الخليج وبين توقع تأثيرات مرحلية لاتؤدي إلى تدمير البيئة البحرية بالكامل ،

وإنما تقتصر تأثيراتها على المدى القصير والمتوسط . وذلك حتى تكتمل دورة تنظيف الخليج لنفسه واســتبدال مياهه في غضون خمس سنوات . وكذلك يتم تعويض مخزون المناطق المتضررة من الاحياء المائية من فائض النمو في المناطق الأقل تضررا (Mc Glade and Price 1993 : 27) .

وتبقى الحقيقة المرة بالرغم من هذه التطمينات ، رهينة بالزمن . ولكن الشيء الأكيد أن البيئة البحرية تعرضت إلى تلوث نفطي غير مسبوق في التاريخ . ومازالت البيئة البحرية على المستويين المحلي والإقليمي تتعرض اليوم ، إلى مصادر تلوث نفطي وغير نفطي ، تنذر بتدمير عناصر البيئة البحرية وتخريب نظمها البيئية ، والقضاء على الأحياء البحرية ، والإضرار بالإمكانيات البحرية المختلفة . وإذا كانت مصادر التلوث الاستثنائية تتمثل في الحروب والانفجارات والحوادث التي تتعرض لها الناقلات ومحطات الانتاج وأنابيب النقل ، فإن هناك مصادر تلوث دائمة ومســـتمرة بسبب غياب معايير وضوابط بيئية رسمية يصعب التنصل منها على المستويين المحلي والإقليمــي (Price and Robinson 1993) .

ومن هذه المصادر الدائمة ، التسرب النفطي المصاحب لإنتاج النفط وتكريره ونقله وتخزينه وشحنه . وكذلك التلوث نتيجة التخلص من المياه المصاحبة لإنتاج النفط والملوثة بالآسيد والكبريت وبقايا النفط . والتلوث الناتج من تفريغ ناقلات النفط لمياه الصابوره (الطعان) في مياه الخليج والتي تقدر نسبتها بحوالي نصف التسرب العادي من الزيت في مياه الخليج . وغير ذلك من مصادر التلوث النفطي الأقل أهمية . وفي عام ١٩٧٦ قدرت كميات النفط المتسرب الى مياه الخليج بحوالي ١٤٤ ألف طن او حوالي مليون برميل سنويا (أبو الذهب ١٩٩٤ : ٤٨ – ٦٤) .

وإضافة إلى هذا المستوى العالي من التسرب النفطي المستمر فإن مياه الخليج تعرضت بسبب حرب الخليج الاولى والثانية إلى تسربات استثنائية ضخمة . من أكبرها تسرب حقل النيروز عام ١٩٨٢ الذي قدر بحوالي ٦,٥ مليون برميل ، وتسرب حرب الخليج الثانية عام ١٩٩١ الذي يتراوح تقديره مابين ٦– ١١ مليون برميل . وتُظهر الخرائط التي رسمتها البعثة التي مسحت الخليج بعد الحرب قاع الخليج عند الجرف القاري بين شمال قطر حتى مضيق هرمز ، مغطى بالنفط الثقيل المترســـب في قاعه (Sheppard 1993 : 5) .

وكذلك تفيد المعلومات أن السواحل الشمالية الغربية من الخليج والسواحل الراكدة والخلجان تغطي قاعها طبقات من القار المترسب الذي يعلوه الرمل ويحجبه عن الأنظار .

٨ – ٤
مصادر التلوث المحلي

وإذا عدنا إلى التركيز على الموارد البحرية لقطر ، نجد أنها تتأثر –من ناحية– بالتلوث الإقليمي الذي يمثل التلوث النفطي أهم مصادره . من ناحية أخرى –تتأثر– بمصادر التلوث المحلي . وأهم مصادر التلوث المحلي في قطر (Abuol Dahab 1994 : 57) ، الى جانب التسرب النفطي الإقليمي والمحلي ، تتمثل في ثلاثة مصادر رئيسية :

أولها : عمليات الحفر ونقل وتجريف التربة البحرية بهدف تعميق المياه الضحلة وشق القنوات الملاحية وتكوين المراسي والجزر وزيادة رقعة اليابسة على حساب الخلجان والمرابي والسواحل الضحلة ، وقد شهدت سواحل مدينة الدوحة ضررا بالغا من جراء تجريف التربة البحرية ، وكان ذلك أحد الأسباب الرئيسية المؤثرة على تناقص مخزون الربيان بعد أن خربت مرابيه .

وثانيها : دفن وإلقاء النفايات الصلبة والمخلفات الصناعية والصحية ذات الإشعاع ، ومياه الصرف الصحي والزراعي وغيرها من المخلفات والبقايا التي ترمى في البحر أو تدفن على سواحله أو قريبة من الساحل وتتسرب إلى مياهه عند تحللها . وقد كانت سواحل مدينة الدوحة الجنوبية عرضة لهذا النوع من التلوث بسبب وجود منطقة رمي المخلفات في بدع ابراهيم بجانب محطة أبو فنطاس لتكرير المياه . وتفيد إحدى الدراسات الهامة (Aboul Dahab 1993) ، أن هذه المنطقة مصدر خطر للتلوث الذي قد يصيب المياه الساحلية المقابلة ، بسبب ارتفاع نسبة المعادن وتسرب بقايا المبيدات والمواد الهيدروكربونية وتدميرها للحياه البحرية . هذا إضافة إلى تلوث السواحل وتعريض مصادر مياه التكرير في محطة أبو فنطاس لمخاطر التلوث المتسرب من المخلفات ، والتي بلغ معدلها سنويا أكثر من ٧٥٠ ألف طن سنويا قبل أن يتوقف الرمي فيها عام ١٩٩٣ . وجدير بالذكر أن شركة الوسائل الادارية قد أشارت إلى هذه المشكلة في عام ١٩٧٧(انظر الفقرة ٩–٥–٢) . **وثالثها :** تلوث البحر نتيجة ارتفاع حرارته بسبب إعادة مياه التبريد الصناعية ساخنة إلى البحر . وكذلك

إعادة مياه التبريد ملوثة بالمعادن والبتروكيماويات وغيرها من بقايا عمليات التصنيع . وتعاني المياه الإقليمية المقابلة للمنطقة الصناعية في أمسيعيد أشد المعاناة من هذا المصدر الذي أدى الى تدمير البيئة البحرية القريبة . كما قضى على بعض الشعاب المرجانية والحشائش البحرية وترسب في الأسماك وغيّر من مذاق بعضها . ويضاف إلى حرارة الماء تلوث مياه البحر بسبب الملوحة الناتجة عن رمي المياه المكررة المالحة في مياه البحر القريبة من محطات التكرير .

ويبقى النفط من بين المصادر الإقليمية والمصادر المحلية هو العامل الرئيسي في التلوث البحري لاسيما في ساحل قطر الغربي والشمالي الغربي . أما في سواحل شرق قطر وجنوب شرق قطر ، من شمال الدوحة حتى جنوب أمسيعيد ، فإن مصادر التلوث غير النفطية مثل تجريف التربة ، وحركة البواخر وقوارب النزهة ، هذا بالإضافة إلى تجريف التربة البحرية ، ومياه التبريد الصناعي وفضلات مياه التكرير ، تمثل مصدر التلوث الرئيسي للبيئة البحرية الساحلية . **ويبقى ساحل قطر الشمالي الشرقي لاسيما من رأس لفان حتى شمال الدوحة هو أفضل المناطق البحرية التي لم يضرها –بعد– التلوث النفطي .** وذلك بسبب تيارات المياه واتجاهات الرياح ، وحماية رأس لفان لما بعده من سواحل وخلجان وجزر تكثر فيها المرابي . وكذلك فإن هذه المنطقة لم تتأثر كثيرا في الماضي بعمليات تجريف التربة وملوثات الصناعات الثقيلة . **أما في المستقبل فان مياه هذه المنطقة ، الغنية بالأحياء البحرية والتي مازالت تزود قطر بأغلب احتياجاتها من الأسماك ، عرضة لتلوث نفطي وصناعي وبشري يفوق ما تعرضت له المياه المقابلة للدوحـــة وأمسيعيد ، وذلك عندما تبدأ المنطقة الصناعية في رأس لفان وميناؤهـا في العمل .**

وتفيد دراسة حديثة حول حالة التلوث النفطي للسواحل القطرية ، أن حالة التلوث النفطي مختلفة بالنسبة لقطاعات الساحل القطري . وتظهر التحليلات أن أعلى مستوى للنفط الذائب والمتفتت يوجد في منطقة أمسيعيد حيث يبلغ ٨,٥ ميكروجرام في اللتر ، تليه منطقة الدوحة ٤,٦ ورويس ٤,٦ والزبارة ٤ ميكروجرام في اللتر . وأقل مستوى هو في شمال شرق قطر حيث يبلغ في منطقة الفويرط ٢,٧ ومقابل دخان ٢,١ جرام في اللتر (Abuol Dahab 1994) .

وتشير الدراسة إلى أن الترسب النفطي في قاع المياه الضحلة الراكدة في غرب وشمال غرب قطر ، قد أدى إلى تكوين طبقات مختلفة من القطران تغطيها الرمال . وقد أدت هذه الترسبات إلى الإضرار بالحياه البحرية . ويتضح أن التلوث في هذه المنطقة مصدره إقليمي أكثر منه محليا . أما في شمال قطر من رأس ركن حتى شمال الدوحة فإن التسرب النفطي ليس كبيرا في الوقت الحاضر، بسبب تيارات البحر واتجاه الرياح الشمالية الغربية ، وأن هذه المنطقة مازالت أفضل المناطق من حيث خلوها من مصادر التلوث النفطي المحلي وابتعاد التلوث النفطي الإقليمي عنها إلى الجنوب والشرق . أما المنطقة الشرقية والجنوبية فإن مستوى التلوث النفطي فيهما أكبر ، وتعود أسبابه إلى مصادر محلية ، ولاسيما مقابل مدينة الدوحة ومصب النفط والمنطقة الصناعيـــة في أم سيعيد .

الباب الثالث

الادارة

الفصل التاســـع

إدارة اليســـر

٩ – ١ نـشأة الإدارة الحكومية .

٩ – ٢ فترة التأسيس .

٩ – ٣ عهد الإستقلال .

٩–٣–١ النظام الأساسى المؤقت .

٩–٣–٢ إنشاء الوزارات وتشكيل مجلس الوزراء .

٩ – ٤ التغيرات والمستجدات السياسية والاقتصادية .

٩–٤–١ صدور النظام الأساسى المؤقت المعدل .

٩–٤–٢ المستجدات فى الأوضاع النفطية .

٩ – ٥ دراسات الإصلاح الإدارى .

٩ – ٥ – ١ تقرير إيلى سالم ومروان إسكندر .

٩ – ٥ – ٢ تقرير شركة الوسائل الإدارية.

٩ – ٦ إندفاع إدارة اليسر وتداعياتها .

الفصل التاســـــع

إدارة اليســـر

" ظروف نشأة الإدارة الحكومية فى قطر ومشكلاتها "

تواجه الإدارة الحكوميــة فى قطر تحديات تفوق قدرتها الراهنة على المواجهة. ويتطلب أمر مواجهتها ، إصلاحا جذريا يتعدي حدود الإدارة العامــة . ولعل أبرز أوجه النقص فى الإدارة العامة القطرية على المستوى الكلى ، وعلى المستوى الجزئى –أجهزة الإدارة العامة التنفيذية– ، يتمثل فى غياب **السياسات العامة المحددة ، كما يتمثل فى ضعف القدرة على تحليل الخيارات العامة فى مجال مسئوليات كل منها** . ومن هنا عجزت أجهزة الإدارة الحكومية عن القيام بواجب اقتراح السياسات العامة المتعلقة بها إلى مجلس الوزراء ، وذلك من أجل إقرارها أو اقتراح سياسات بديلة لها . كما أن مجلس الوزراء لم يطالبها بالقيام بذلك أو يقوم بوضع سياسات محددة لكل جهاز حكومي.

وقد كان غياب السياسات العامة المحددة لكل نطاق من نطاقات الإدارة العامة وكل جهاز من أجهزتها التنفيذية –كماسيتضح فيما بعد– سببا فى تردي الأداء الحكومى ، وافتقاره إلى وضوح الإهداف العامة . كما انعكس ايضا غياب السياسات العامة ، ذات الاهداف الكمية والنوعية القابلة للقياس والتقييم ، على عجز الادارة الحكومية عن القيام

بوظائف الادارة المتعارف عليها. والتى تتمثل فى القيام **بالتخطيط والتنظيم والتوجيه والمراقبة** . فقد كان من المتعذر على الإدارة الحكومية أن تقوم بهذه الوظائف الجوهرية فى غياب سياسات عامة محددة ، مطلوب تحقيقها فى فترة زمنية معينة وذلك بعد أن تتم مساندتها بالصلاحيات وبالإمكانيات والموارد اللازمة .

إن الادارة الحكومية فى قطر بحكم نشاتها ، لم تكن إدارة عامة بالمعنى الكامل ، موكلا إليها تحديد الخيارات العامة ، واقتراح السياسات العامة . وإنما أريد لها أن تكون إدارة جزئية تنفيذية ثانوية ، بغية تسيير ما يوكل إليها من أمور فقط . ولذلك نجد أن الإدارة الحكومية تنقصها روح المبادرة و تغلب عليها صفة المحافظة وتوجهات التوزيع ويشدها الإهتمام بالتسيير ، أكثر مما هى إدارة تغيير أو إدارة تنمية .

ومن هنا يحسن بنا أن نتعرف على الإدارة الحكومية كما هى ، لا أن نقيمها كما كان يجب أن تكون . وعلينا من أجل ذلك أن نلقي نظرة على مسيرة الإدارة الحكومية فى قطر عبر المراحل والحقب التى مرت بها ، لعلنا من خلال ذلك نصل إلى فهم أفضل لواقع الإدارة ، ونتعرف على أسباب التباعد بين الواقع والطموح ، كما نتوصل إلى تبين أوجه الضعف والخلل والقصور وأسباب العجز وكذلك نلمس المشكلات الهيكلية التى تقف اليوم فى طريق تحويل الإدارة الحكومية من إدارة تسيير إلى ادارة تنمية وتغيير. وسوف نستعرض نشـأة الأدارة العامة فى قطر والفترات والحقب التى مرت بها فى النقاط التالية :- ١ - نشأة الإدارة الحكوميـــة . ٢ - فترة التأسيس . ٣ - عهد الإستقلال . ٤ - التغيرات والمستجدات . ٥ - دراسات الإصلاح الإداري . ٦ - اندفاع إدارة اليسر وتداعياتها .

٩ - ١
نـشأة الإدارة الحكومية الحديثة

كانت إدارة الشئون العامة فى الفترة التى سبقت تصدير النفط عام ١٩٤٩ فى يد الحاكم مباشرة . كان الحاكم بنفسه يسيرّ الامور ويباشر الحكم من مجلسه ، ويساعده فى ذلك عدد قليل من الموظفين والوكلاء والفداوية . وكان يجمع بين السلطات ويباشرها بنفسه ، دون وجود فرق أو تمييز بين القرارات السياسية ، والقرارات الإدارية ، وبذلك كانت الإدارة القطريـة إدارة تقليدية ، ذات مستوى واحد ، مهمتها تسيير الأمور والمحافظة على الوضع

القائم ، دون أن يكون لها بُعد تنموي ، واهتمام بالتغيير. لقد كانت السلطات كلها تتركز فى يد الحاكم الذى يباشر تسيير الشئون العامة بنفسه ، يساعده القضاء الشرعى فى نظر الأحوال الشخصية للمسلمين ، ونظر الخصومات التى يحولها الحاكم إليه ، وكذلك كان الحاكم يدير شئون السياسة الخارجية و شئون الدفاع فى إطار معاهدة الحماية مع بريطانيا ، ويدير الشئون النفطية فى ضوء اتفاقية امتياز النفط .

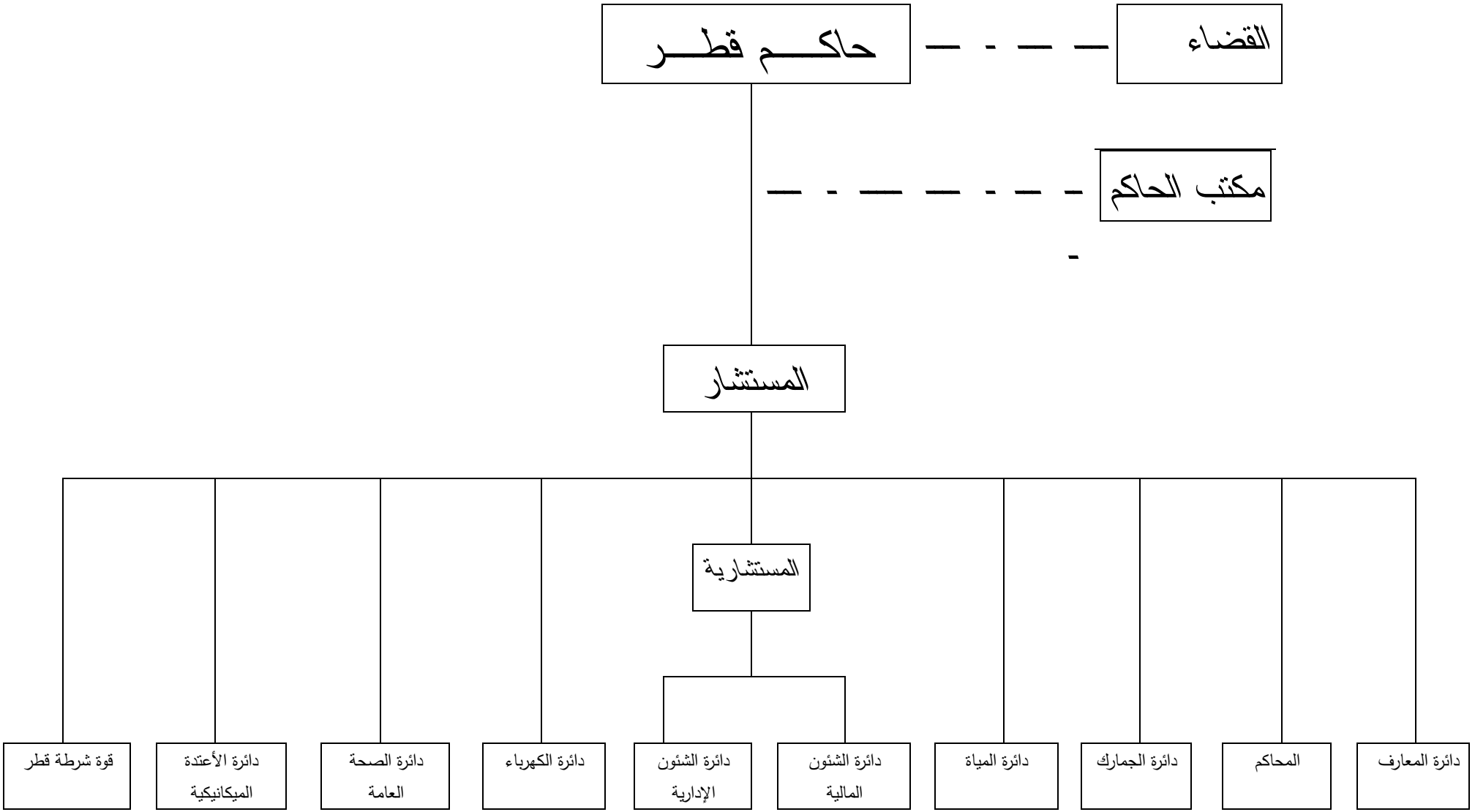
وفيما عدا ذلك من اعتبارات ، فإن سلطة الحاكم مطلقة ولاتوجد فروق ظاهرة بين شخص الحاكم والشخصية المعنوية للدولة ، وكذلك لاتوجد فواصل بين الخزينة الخاصة للحاكم ، والخزينة العامة للدولة (**Crystal- 1990:112-171**) ، وقد كان الحاكم بالرغم من سلطته المطلقة فى الشئون المحلية يحرص على التقاليد ويراعى القيم والأعراف القبلية ويحتفظ بعلاقات طيبــة مع باقى أفراد أسرته ومع القبائل والعائلات القطرية .

وفى نهاية الأربعينيات أخذ الحاكم بالنصيحة البريطانية ، وبدأ اعتبارا من عام ١٩٤٩، ينشئ نواة إدارة حكومية تحت إشراف مستشار انجليزي ، وكان الهدف إنشاء إدارة شبيهة بالإدارة التى أنشأها المستشار بلجريف فى البحرين . وتزامن إنشاء إدارة حكومية تحت اشراف مستشار انجليزى مع اتفاق يقضي بفصل الخزينة الخاصة للحاكم ، عن الخزينة العامة للحكومة والتى سوف يقوم بالتوقيع على حساباتها المستشار الى جانب توقيع الحاكم . كما اتفق على تخصيص ربع عائدات النفط للحاكم ، وثلاثة أرباعها للحكومة ، يحتجز قسم منها لتكوين احتياطى عام والباقى يخصص للنفقات العامة الجارية والراسمالية ، هذا إضافة إلى قيام الميزانية العامة للحكومة بتحمل مخصصات رواتب وخدمات بقية أفراد الأسرة الحاكمة (النفقات التحويلية).(**Cummins 1955 A:1-10**).

واعتبارا من عام ١٩٤٩ بدأ المستشار فى إنشاء إدارة حكومية تنفيذية ، تقوم بإدارة المرافق الحكومية الضرورية إلى جانب وظيفة الشئون المالية والادارية التى كان يزاولها المستشار بنفسه ، حيث تم إنشاء قوة شرطة قطر عام ١٩٥٠ ، وفى عام ١٩٥١ أنشئت إدارة المعارف ، وإدارة الهندسة المدنية ، وإدارة الاعتدة الميكانيكية ، وادارة الخدمات الصحية . وبحلول عام ١٩٥٥ أخذ تنظيم الإدارة الحكومية التى يشرف عليها المستشار شكله ، فأصبح يضم المستشارية التى تتبعها إدارة الشئون المالية وإدارة الشئون الإدارية ، إلى جانب إدارة المعارف ، وإدارة الخدمات الصحية ، وإدارة الكهرباء ، وإدارة المياه ، وإدارة الخدمات

الهندسية ، وإدارة الاعتدة الميكانيكية . إضافة إلى المحاكم العدلية وإدارة الجمارك وقوة شرطة قطر. وبقى القضاء الشرعى بعيدا عن إشراف المستشار ، وتابعا للحاكم مباشرة ، مع بقية الشئون العامة التى لم تنشأ لها إدارات حكومية تنفيذية . (الرسم ٩ : ١) . وجدير بالذكر أن جميع موظفى الحكومـة فى

رسم ٩-١ الهيَكل التنظيمي لحُكومة قطر في منتصف الخمسينيات "ميلادي "



المصدر : علي خليفة الكواري ومحمد الزبيدي ومحمد سعيد الهاجري ، تطور الأدارة في قطر ومشكلاتها ، ورقة عمل اعدت لندوة التضخم الوظيفي في دول مجلس التعاون ، معهد الأدارة العامة ، الرياض ، ١٩٨٣م.

بداية عام ١٩٥٥ كان عددهم ١٧٨ موظفاً فى جميع الإدارات الحكومية التى يشرف عليها المستشار. (**Al-Kuwari 1978: 115**).

وإلى جانب إنشـاء الإدارات الحكومية ، صدر عن حاكم قطر عدد من القوانين ، والأوامر واللوائح بلغ عددها ستة عشرة بحلول عام ١٩٥٦ . تناولت شئون الشرطة والجنسية والجوازات والمرور . كما تناولت تنظيم الشئون الصحية والبلدية ورسوم الجمارك وضريبة الدخل على شركات النفط . وكان أهمها من الناحية الإجتماعية إعلان تحرير الرق عام ١٣٧١ هـ (١٩٥١) . ومن الناحية السياسية كان أهمها دستور مجلس بلدية الدوحة الذى صدر عام ١٩٥٦ ، **ونص على انتخاب ثلثى أعضاء المجلس البلدى المكون من ٢٤ عضوا ، إلا أن هذا الدستور لم يعمل به ولم تتم الدعوة لانتخاب المجلس البلدى .**

ويلاحظ أن تنظيم هذة الفترة المبكرة كان يتم بشكل جزئي ، وفى ضوء التراضي بين الحاكم و المستشار، ولم يكن هناك تصور متفق عليه لشكل التنظيم الحكومى وأهدافه وحدود السلطة التى يفوضها الحاكم له . لذلك تعرضت مسألة تفويض الصلاحيات ، لمستشار انجليزى للنقد ، لاسيما منذ عام ١٩٥٦ وقد كان أحد دواعى النقد هو ميل المستشار إلى تكوين احتياطيات مالية للحكومة ، يتم إيداعها فى انجلترا ، بدلا من صرفها من خلال الميزانية من أجل زيادة المخصصات التحويلية ، والتوسع فى النفقات الجارية والرأسمالية . وكذلك كان الطابع الأجنبي للإدارة الحكومية واعتمادها على الموظفين الإنجليز والهنود ومخلفات الإدارة الانجليزية فى المستعمرات مصدر تذمر واستنكار . ونتيجة لعدم الرضا الذى اتسع نطاقه مع حرب السويس عام ١٩٥٦ ، أخذ تنظيم الإدارة الحكومية تحت إشراف المستشار يصل إلى طريق مسدود ، وأخذت سلطة المستشار تضعف ، وبدأ الحاكم يُشرك بعض أفراد أسرته فى تسيير الإدارات والمصالح الحكومية إلى جانب المستشار والمديرين الانجليز. (**Crystal 1990 : 124-147**) .

ومع اقتراب عقد الخمسينيات على الانتهاء ، أخذت الإدارة الحكومية التى أنشأها المستشار تفقد خصوصيتها ، وتتحول إدارتها مباشرة إلى الحاكم ، بعد أن أصبح منصب المستشار شاغرا وأصبح الحاكم يسـاعده ابنه الشـيخ أحمد وابن أخيه الشيخ خليفة بن حمد ، يقومون مباشرة بتوجيه الإدارات الحكومية، ومعالجة تداعيات مشكلة تراجع عائدات النفط اعتبارا من ١٩٥٩ ، فى وقت تزايد فيه الطلب على الإنفاق الحكومي .

-٣-
فترة التأسيس

وفى عام ١٩٦٠ دخلت الإدارة العامة فى قطر حقبة جديدة ، عندما تنحى الشيخ علي عن الحكم ، وتولاه الشيخ أحمد بن على ، وأصدر مرسوما فى ٥ نوفمبر ١٩٦٠ بتعيين الشيخ خليفة بن حمد ولياً للعهد ونائبا للحاكم ووزيرا للمالية ، كما أصدر فى نفس التاريخ مرسوما بإنشاء المجلس الاستشارى لشئون المالية العامة .

وتولى نائب الحاكم ووزير المالية الإشراف على الإدارات الحكومية ، وأصبح شريكا فى ممارسة السلطات مع الحاكم ، تتركز فى يديهما الإدارة السياسية واتخاذ القرارات النهائية . وبعد فترة انتقالية أعيد تنظيم الإدارة الحكومية التى أنشأها المستشار . وصدر المرسوم رقم (١) لسنة ١٩٦٢ بتنظيم الإدارة العليا للادارة الحكومية تحت رئاسة ولى العهد ونائب الحاكم ، وعهد القانون لنائب الحاكم بالسلطات اللازمة لأداء مهماته. **وكان من بين مهمات نائب الحاكم إعداد سياسة تقوم على أساس خطة شاملة تكفل أكبر قسط من النهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والإداري** . وتشير المذكرة التفسيرية للقانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ إلى أنه "لما كان من الضروري العناية كل العناية بمتابعة تنفيذ الخطة المشار اليها التى لم يسبق للحكومة أن أعدت مثلها من قبل (...) نصت الفقرة الاولى من المادة الأولى أيضا على أن يقدم نائب الحاكم الى الحاكم تقريرا سنويا عن السياسة العامة الحكومية يشمل تفصيلا، ملاحظاته ومقترحاته فى ضوء تجربة تنفيذها فى العام المنصرم" . (إدارة الشئون القانونية – د . ت : ٣٨) .

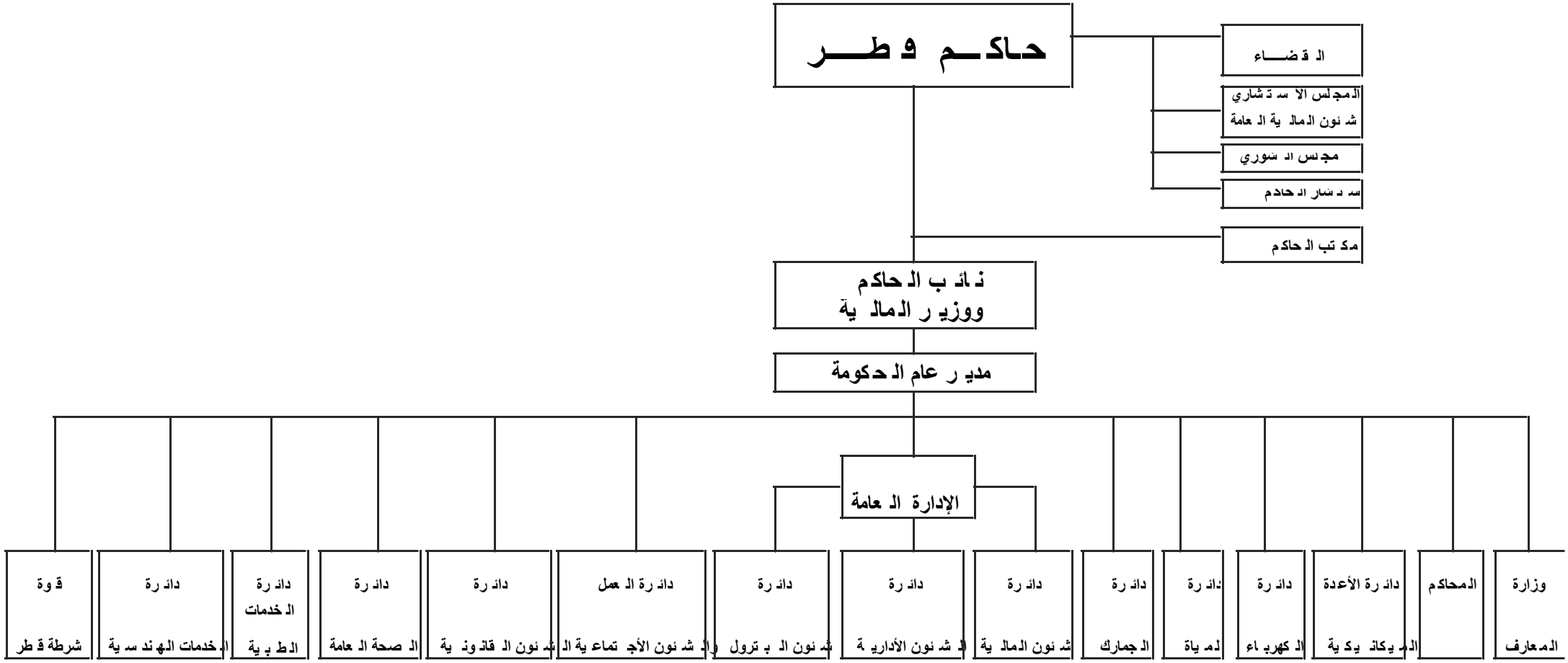
وفى ضوء تعديلات القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ ، أصبح نائب الحاكم على رأس الإدارة العليا للحكومة ، وأصبحت الإدارة العامة تتكون من وزارة واحدة هى وزارة المعارف ، وعدد من الإدارات الحكومية منها الإدارة العامة المركزية التى حلت محل المستشارية ، وتتبعها إدارة الشئون المالية وإدارة الشئون الإدارية وأضيفت إليها ادارة شئون البترول ، وأصبح على رأسها مدير عام الحكومة الذى يتبع وظيفيا نائب الحاكم ويتم تعيينه بقرار من نائب الحاكم بعد الحصول على موافقة الحاكم . وبالإضافة إلى الإدارات الحكومية التى

أنشئت خلال الحقبة الاولى ، تم كذلك إنشاء عدد من الادارات الجديدة ، تعبيرا عن اهتمامات الحكومة بعدد إضافى من المسئوليات العامة . وتمثلت الإدارات الجديدة بالإضافة إلى إدارة شئون البترول ، فى دائرة العمل والعمال ، وإدارة الشـئون القانونية ، ودائرة الصحة العامة ، وكان هناك عدد من الأقسام التى اختصت بالشئون الإقتصادية والتجارية ضمن الإدارة العامة وأهمها الشئون الزراعية ومراقبة الشركات ومكتب السجل التجارى . (الرسم ٩ : ٢)

ويلاحظ أن أهداف إعادة التنظيم ، كانت تتمثل فى التمييز بين الإدارة السياسية التى يتولاها الحاكم وولى العهد نائب الحاكم ويعاونهما المجلس الاستشارى لشئون المالية العامة ، وبين الإدارة العامة التى يراسها نائب الحاكم ويشرف عليها من خلال مدير عام الحكومة وفق توجهات متفق عليها تتم متابعة تنفيذها من قبل الحاكم... هذا من ناحية . ومن ناحية ثانية ... كان هدف إعادة التنظيم ضبط المالية العامة ، فى ضوء شح الموارد
المتاحة للميزانية العامة فى فترة العسر التى كانت تمر بها البلاد فى مطلع الستينيات . وقد كان عبء المخصصات التحويلية (رواتب وخدمات الأسرة الحاكمة) ، التى ترتبت خلال فترة اليسر السابقة ، يثقل كاهل الميزانية العامة للحكومة ، ويضغط على النفقات العامة الرأسمالية والجارية ، هذا فى وقت يتزايد فيه الطلب الإجتماعى على الخدمات العامة والرعاية الحكومية (**Al-Kuwari 1978 : 116 - 117**) .

وقد صاحب بداية هذه الفترة نمو الوعى الوطنى والعمالى ، وتزايدت الحاجة إلى تدخل الحكومة فى إيجاد فرص العمل للقطريين بعد أن انتهت مرحلة الإنشاء والتشييد والحفر والتنقيب فى الحقول البرية ، وتوقفت شركة نفط قطر عن توظيف القطريين ، بل بدأت بتسريح بعضهم . وقد كانت المطالب الوطنية والعمالية تدعو إلى ضبط مخصصات وخدمات الأسرة الحاكمة ، التي كان لها أولوية فى الإنفاق الحكومى ، وكانت المطالب تنشد المساواة بشكل عام ، والإصلاح . كما كانت ترتكز على المطالبة باعادة النظر فى نمط إعادة توزيع إيرادات النفط بما يحقق العدالة ، ويؤدى إلى استثمارها فى مجالات

. يمي لـحُ كومة ق ط..ر ف ي أوائ ل ال سْ تـ ي نات " م يلادي " 691 2



المصدر : علي خليفة الكواري ومحمد الزبيدي ومحمد سعيد الهاجري ، تطور الأدارة في قطر ومشكلاتها ، ورقة عمل اعدت لندوة التضخم الوظيفي في دول مجلس التعاون ، معهد الأدارة العامة ، الرياض ، ١٩٨٣م.

تنويع مصادر الدخل وتوفير فرص العمل . **وقد وصلت تلك المطالب الشعبية ذروتها فى الربع الأول من عام ١٩٦٣ ، وأسفرت عن مواجهة مع الحكومة ، أخذت شكل إضراب عام ومظاهرات دعماً لمطالب تضمنتها عريضة تم تقديمها إلى الحاكم في منتصف أبريل ١٩٦٣ . وقد وضعت الحكومة حداً لتلك الحركة عندما اعتقلت وأبعدت عدد من المواطنين ، وقطعت البعثات الدراسية عن عدد من الطلاب ومنعتهم من مزاولة العمل .**

وقد أوضحت الحكومة بعد ذلك وجهة نظرها فى الرد على تلك المطالب فى "بيان ايضاحى لمنهاج العمل الشامل لتقدم البلاد" صدر فى ١٩٦٣/٥/٢٧ .

وجاء فى مقدمة البيان على لسان الحاكم : "فى يوم ٤ ذي الحجة ١٣٨٢ هجرية الموافق ٢٨ أبريل ١٩٦٣ ، أذعنا بيانا على الشعب القطرى ذكرنا فيه ، أن الوقت قد حان لبدء الخطوات التنظيمية لمنهاج العمل الشامل ، الذي عقدنا العزم على تنفيذه ، لإقامة صرح ذلك المجتمع الرفيع ، الذى نصبو إليه جميعا : مجتمع العدالة و المساواة والنظام والإنتاج" (إدارة الشئون القانونية د.ت: ٦١٤)

وأكد البيان فى سياق ذكره للخطوات الإصلاحية ، على القانون رقم (٨) لسنة ١٩٦٣ بإنشاء دائرة العمل والشئون الإجتماعية ، فى إشارة إلى اهتمام الحكومة بالمساعدات الإجتماعية ، وكذلك ذكر القانون رقم (٩) بتنظيم الضمان الإجتماعى . وذكر أن هذين القانونين منشوران فى نفس العدد من الجريدة الرسمية التى نشرفيها البيان . وأشار البيان أيضا إلى القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٢ بإنشاء السجل التجارى ، والقانون رقم (٤) لسنة ١٩٦٣ بإنشاء غرفة تجارة قطر باعتبارهما إصلاحات فى ميدان الإقتصاد القومى والحد من منافسة التجار غير القطريين . وأكد البيان على أهمية تكليف الحكومة لمؤسسة ارثر دي لتل ، بدراسة مصادر الثروة الطبيعية فى البلاد ، واستنباط أفضل الوسائل لاستثمار هذه المصادر . وذلك فى إشارة إلى اهتمام الحكومة بالتنمية والإستثمار ، وتنويع مصادر الدخل ، وخلق فرص العمل لقوة العمل المواطنة . وقد كان من بين اقتراحات تقرير ارثردي لتل الذي صدر في عام ١٩٦٣ توصية بإنشاء صناعة الأسمنت من أجل توفير فرص عمل للقطريين الذين سرحتهم شركة نفط قطر .

ونفى البيان ماجاءت به الإشاعات حول شئون الجنسية وقواعد اكتسابها ، ومرفق بريد قطر، وديون التجار ، وأشار الى أن التجار أصحاب هذه الديون لم يلجأوا للطرق

المقررة لسداد ديونهم "ونحن على استعداد لسماع أى شكوى فى هذا الشأن ، وتسوية الديون الثابتة ، ليرد إلى كل ذى حق حقه" . (إدارة الشئون القانونية د.ت : ٦١٧)

وأشار البيان إلى عدد من القوانين والمراسيم التى ضمها نفس العدد من الجريدة الرسمية . وأكد أنها تتضمن تشريعات هامة "تحقق جانبا هاما جديدا من الإصلاحات التى نهدف من ورائها إلى إشاعة العدالة والمساواة بين الجميع" (إدارة الشئون القانونية د. ت : ٦١٧) . منها القانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٣ الذى يخفض "أسعار التيار الكهربائى من ستة عشر نيابيزة إلى ست" . كما انخفض "سعر جالون الماء من أربع نيابيزة الى نيابيزة واحدة ". وأكد البيان أن القانون المذكور اعتنى "بتقرير مبدأ المساواة فى هذا الشأن دون أى تمييز" (إدارة الشئون القانونية د. ت :٦١٧) . وكانت هذه إشارة إلى فرض رسوم الماء والكهرباء على أفراد الأسرة الحاكمة . وأكد البيان أيضا على المرسوم رقم (٣) لسنة ١٩٦٣ الذى يقرر مبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز في شأن حقهم فى العلاج فى الخارج . وأخيرا ذكر البيان ، القانون رقم(١٠) لسنة ١٩٦٣ الذى يقرر "مبدأ المساواة بين المواطنين دون تمييز فى ضرورة التزامهم جميعا بالقواعد بصدد وضع لوحات الأرقام على سياراتهم" (إدارة الشئون القانونية د. ت: ٦١٨) .

وأشار البيان بشكل خاص إلى القانون رقم (١١) لسنة ١٩٦٣ بتنظيم بلدية قطر ، والمرسوم رقم (٤) لسنة ١٩٦٣ الذى ينظم انتخاب وتعيين أعضاء المجلس البلدى ، واعتبر القانون والمرسوم "خطوة أولى فى سبيل إشراك ممثلى طوائف الشعب المختلفة فى دراسة الشئون العامة ، والمداولة حول خير الوسائل لمعالجتها". وكذلك اعتبر أن مرسوم انتخاب وتعيين المجلس البلدى يهدف إلى "**تشكيل هيئة من الناخبين ، وتدريب الشعب على انتخاب ممثلين له للتعبير عن اتجاهاته ورغباته بصدد المسائل العامة التى تتصل بالمرافق البلدية** " (إدارة الشئون القانونية د. ت :٦١٨) .

وختم البيان توجهات الحكومة بتأكيده على أن الخطوات الإصلاحية التى تنطوى عليها التشريعات والتدابير السالفة الذكر ، خطوات ذات أهمية كبيرة "بيد أننا لانعدها إلا باكورة للأعمال الإصلاحية الواسعة النطاق التى نعتزم تنفيذها إتماما لمنهاج العمل الشامل لتحقيق مانرجوه من تقدم لبلادنا "

واكد البيان أن "فى طليعة الأعمال الإصلاحية التى ندرس عناصرها من جميع الوجوه (...) إنشاء مجلس استشارى أعلى يمثل أهل الرأى فى البلاد ، ويختص بمناقشة المسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة العامة للدولة فى أي ناحية من النواحي السياسية أو الإقتصادية أو الإجتماعية وتقديم توصيات بشأن إصدار القوانين واتخاذ التدابير الكفيلة بالمعاونة على نهوض البلاد ، **وبحث عرائض وشكاوى المواطنين** وإبداء المشورة فى مشروعات القوانين قبل إصدارها" (إدارة الشئون القانونية د.ت : ٦١٨ –٦١٩) .

* * * * *

وبصدور القانون رقم(١) لسنه ١٩٦٢والقوانين والمراسيم المكملة له ، وبإعلان الحاكم البيان الإيضاحي لمنهاج العمل الشامل لتقدم البلاد ، الذى يعتبر بمثابة إعلان دستوري ، انتقلت الإدارة العامة فى قطر إلى مرحلة التأسيس وأخذ تنظيم الإدارة الحكومية يتسع لمواجهة المسئوليات والمهمات التى بدأت الحكومة تأخذها على عاتقها.

ويلاحظ أن إعادة تنظيم الحكومة خلال هذه الفترة كان يقوم على تصور عام يغلب عليه الإخراج القانوني دون أن تكون هناك خريطـــة تنظيمية أوتوصيف واضح ، مبني على تصور مسبق لوظيفة الإدارة العامة ومهمة كل جهاز من اجهزتها في اداء تلك الوظيفة بما يضمن قيام التنظيم بكامل وظائف الإدارة العامة المتمثلة فى التخطيط والتنظيم والتوجيه والمتابعة من أجل رعاية المصلحة العامة وحمايتها . ولذلك طغت على الجهاز الحكومى ضرورات التسيير ، على حساب أهمية الإلتفات إلى تحليل الخيارات العامة ، والقيام بالتخطيط فى ضوء سياسات عامة يتم الإفصاح عنها وإعلانها بشكل دورى منتظم . وكذلك تركزت مهمة التوجيه فى قمة الهرم الإدارى ولم تكن هناك أجهزة مهنية مختصة بالتنظيم والمتابعة والرقابة وتقييم الأداء . ولذلك كان كل الإهتمام يتركز على التنفيذ ، دون مناقشة أو نقد للسياسات العامة أو تقييم لكفاءة الإدارة الحكومية أو تقويم لأدائها .

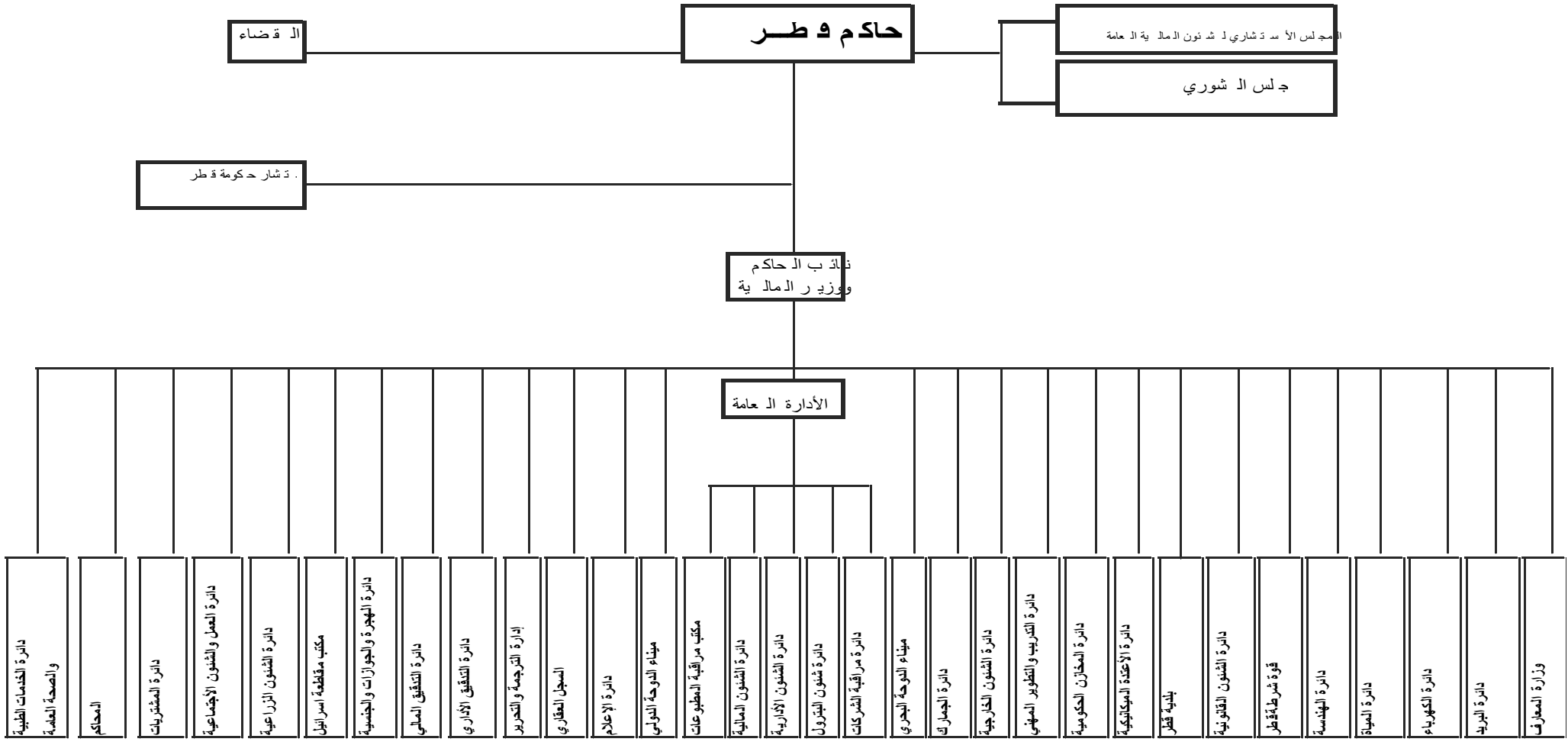
وفى ضوء هذا الواقع أخذت الإدارة الحكومية تنمو أفقيا وتتكاثر أجهزتهـا التنفيذية . وفى نهاية عام ١٩٦٩ ، قبل صدور النظام الأساسى وتشكيل مجلس الوزراء تمهيدا لمرحلة الإستقلال ، بلغ عدد الإدارات الحكومية ٢٦ إدارة مستقلة أضافة إلى وزارة المعارف وخمس

إدارات تابعة للإدارة العامة المركزية التى يرأسها مدير عام الحكومة . وكانت جميعها تحت الإدارة المباشرة لولي العهد ونائب الحاكم ووزيـر المالية ، الذى ترجع إليه مباشرة مسئولية الإشراف المباشر على هذه الأجهزة وترفع إليه تقاريرها . وجدير بالذكر أن نطاق إشراف نائب الحاكم خلال هذه الفترة ارتفع من ١٥ جهازاً حكوميا فى عام ١٩٦٢ إلى أكثر من الضعف فى عام ١٩٦٩(الرسم ٩ : ٣). وجدير بالملاحظة أن إتساع نطاق الإشراف ومركزية اتخاذ القرار –اللذان ترسخا خلال فترة التأسيس هذه– يعتبران من أخطر أساليب الإدارة القطرية وقد كان لهما تأثير سلبي معطل عندما اتسع نطاق الإدارة الحكومية في فترات الطفرات النفطية . لقد كان جل الإهتمام –نتيجة اتساع نطاق الإشراف–ينصرف إلى التسيير على حساب رسم السياسات والتخطيط والمتابعة . ومما يؤسف له ان هذا النمط من الإدارة أصبح تقليداً يصعب الفكاك منه ، ليس في المستويات السياسية فحسب بل في كافة المستويات الإدارية .

ويلاحظ ان اهتمام الحكومة خلال هذة الفترة ، انصب على استكمال الإدارات الحكومية التنفيذية فى مجال الخدمات الإجتماعية والإسكان والعمل ، وفى مجال المواصلات وفى مجال الخدمات الحكومية المساندة ، ومجال الشئون التجارية ومجال الإعلام . ولم تحظ مجالات التخطيط والإحصاء والمعلومات والقطاعات الإنتاجية وأجهزة التمويل التنموى بنفس الإهتمام . وان كانت الحكومة اهتمت مباشرة بالاستثمار فى مشروعات عامة ومختلطة مالية وصناعة محلية ، ولكنها لم تنشيء إدارة للصناعة أو للثروة السمكية ولم تؤسس بنوكا تنموية ولا هى أنشأت مؤسسات وشركات لإدارة استثمارات الاحتياطي العام للدولة الذي ظل على الدوام مسألة يحيط بها الغموض .

أما جانب الإدارة السياسية فإنه لم يشهد تغييراً ، كما أن المشاركة الشعبية فى إدارة الشئون العامة التى وعد بها البيان الإيضاحى لم توضع موضع التطبيق.**فانتخابات المجلس البلدى لم تجرِ** ومجلس الشورى لم يزاول صلاحياته ولم يُدْعَ إلى الانعقاد بالرغم من تشكيله بالكامل من أفراد الأسرة الحاكمة.واستمرت السلطات فى يد الحاكم وولى العهد نائب الحاكم،الذى يرأس الإدارة الحكومية ويسير شئونها بالإتفاق مع الحاكم. كما **بقيت السياسات العامة غير موثقة ولايتم تحديدها أوالإفصاح عن أهدافها بشكل**

تنظيمي في اواخر السبعينات " ميلادي " نهاية 9691 .



المصدر : علي خليفة الكواري ومحمد الزبيدي ومحمد سعيد الهاجري ، تطور الأدارة في قطر ومشكلاتها ، ورقة عمل اعدت لندوة التضخم الوظيفي في دول مجلس التعاون ، معهد الأدارة العامة ، الرياض ، ١٩٨٣م.

دورى منتظم وفقا لما تم تأكيده فى بداية هذه المرحلة . وكذلك استمرت الحسابات الختامية للميزانية غير معلنة والقرارات المتعلقة بتخصيص المالية العامة لا تخضع لمعايير الجدوى من الإنفاق ، وإنما تتم وفق اعتبارات تقليدية وترتيبات مسبقة .

ويجدر بنا أن نشير إلى تاثيرات إيجابية حققتها الإدارة العامة خلال هذة الفترة فى مجال تخصيص الإيرادات العامة . أهمها أن مخصصات الحاكم من عائدات النفط لم تطال عائدات نفط الحقول البحرية (شركة شل) ، وإنما بقيت تحتسب على ربع عائدات نفط الحقول البرية فقط . ولذلك انخفض اجمالى نصيب الحاكم والأسرة الحاكمة من عائدات النفط من حوالى ٤٠ % عام ١٩٦٦ إلى ٣١% عام ١٩٧٠ . وقد أتاح هذا التدبير للحكومة فرصة زيادة المخصصات المالية لمشروعات البنية الأساسية من ٢٦ مليون ريال عام ١٩٦٦ الى ١١١ مليون ريال عام ١٩٧٠ . وكذلك زادت مخصصات الخدمات الإجتماعيـــة من ٥٠ مليون ريال عام ١٩٦٦ إلى ٩٣ مليون ريال عام ١٩٧٠ . (**Al Kuwari 1978 : 131**)

٩ – ٣
عهد الإستقلال

وفى عام ١٩٧٠ ، واستعدادا لاستقلال قطر وانتهاء العمل بمعاهدة الحماية ، حدثت تعديلات فى شكل الإدارة الحكومية ، وفى نطاق مسئولياتها . وكان أبرز ذلك تعديلان . **أولهما** : صدور النظام الاساسى المؤقت. **وثانيهما** : تجميع الإدارات الحكومية تحت مسميات " الوزارات" التى يتكون منها مجلس الوزراء.

٩ – ٣ – ١ النظام الأساسى المؤقت :

جاء فى مقدمة النظام ، "... أخذا بسنة التطور رئي من الخير إصدار هذا النظام الاساسى المؤقت" (...) " فيمنح المواطنين مزيدا من الحريات السياسية وضمانات العدالة والمساواة فى شتى الميادين ، كما يوطد دعائم الشورى فى الحكم بإنشاء مجلس للشورى يفسـح المجال للإفادة بصورة فعالة من مشاركة القادرين من المواطنين بالرأى والمشورة فى ادارة شئون البلاد ". (وزارة العدل د. ت : ١)

وجاء فى الفقرة ج من المادة (٥) حول المبادىء الأساسية مايلى :- "توجه الدولة عنايتها فى كل المجالات لإرساء الأسس الصالحة لترسيخ دعائم الديمقراطية الصحيحة ، وإقامـــة نظام إدارى سليم يكفل العدل والطمأنينة والمساواة للمواطنين ، ويؤمن الإحترام للنظام العام ويصون أمن المواطن واستقراره ومصالحـــه العليا" . (وزارة العدل د.ت: ١)

وأجاز النظام الاساسي المؤقت للحاكم تنقيح النظام " بالتعديل والحذف والإضافة إذا ما رأى أن المصلحة العليا للبلاد تتطلب هذا التنقيح". (وزارة العدل د .ت : ٨)

ونص النظام الأساسي المؤقت بشكل خاص على أن رئيس مجلس الوزراء هو ، ولي العهد ونائب الحاكم "الشيخ خليفة بن حمد آل ثاني ، وذلك إعمالا وتنفيذا لمبايعة أولي الحل والعقد فى قطر ، الصادر بتاريخ ٢٤ اكتوبر ١٩٦٠".(وزارة العدل د.ت :٣) وفي هذا النص تأكيد على استمرار السلطات فى يد قيادة سياسية ثنائية تتكون من الحاكم ونائب الحاكم مثلما كان الحال طوال عقد الستينيات . وكذلك يؤكد هذا النص استمرار قيام نائب الحاكم برئاسة الإدارة الحكومية مثلما كان الحال أيضا فى عقد الستينيات .

وبعد ذلك يوضح النظام الأساسي أن مهمة مجلس الوزراء هى معاونة "الحاكم فى أداء مهامه وممارسة سلطاته " . وكذلك ينص على أن "ينشأ مجلس شورى يعين برأيه الحاكم ، ومجلس الوزراء فى أداء مهامهما". (وزارة العدل د.ت: ٤، ٦) ويتضح من هذين النصين أن **السلطات للحاكم** ، وأن مجلس الوزراء ومجلس الشورى يعاونانه على أداء مسئولياته . ويشارك الحاكم فى ممارسة السلطات ، ولي العهد نائب الحاكم ورئيس مجلس الوزراء إعمالا وتنفيذا لمبايعه أولي الحل والعقد .

وهذا يؤكد أن النظام الأساسى المؤقت لم يأت بجديد من الناحية العملية ، وإنما نظم الممارسة المطلقة السابقة للإدارة السياسـية والإدارة العامة . **وحتى مجلس الشورى ، الذى نص النظام الاساسى المؤقت على انتخابه لم ينتخب ، وبقى مبدأ الانتخاب إلى جانب عدد من المبادىء الجذابة التى جاء بها النظام الأساسي المؤقت شعارات تنتظر التطبيق ويطمح إليها الشعب ، وتقتضيها العدالة وتتطلبها مقتضيات العصر** . وجدير بالتأكيد انه إلى أن يتم وضع مبدأ الإنتخاب موضع التطبيق سوف تبقى الإدارة في جميع مستوياتها تعاني من مشكلاتها الهيكلية وتفتقر روح النقد الإيجابي ، كما تفتقد مقومات الإصلاح الإداري المطلوب .

٩ – ٣ – ٢ إنشاء الوزارات وتشكيل مجلس الوزراء :

التعديل الثانى الذي صاحب عهد الإستقلال تمثّل فى تشكيل مجلس للوزراء بموجب مرسوم رقم (٣٥) لسنة ١٩٧٠ بعد أن أعيد توزيع الإدارات والأجهزة الحكومية على المسميات الوزارية بموجب القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠، إلى إحدى عشرة وزارة وزعت عليها ٣٣ إدارة حكومية قائمة . (وزارة العدل د.ت : ٢٦–٣٧)

وجدير بالذكر ان مركزية الإدارة ونمطها الأفقى وافتقارها لأجهزة التخطيط والمعلومات والمتابعة والرقابة ، لم تتم معالجتها فى التنظيم الجديد ، الذى لم يغير من واقع الحال شيئا . فقد كان الوزراء بسبب قلة خبرتهم بأعمال وزاراتهم إلى جانب كبر سنهم ، إضافة شرفية لم تخفف من العبء الذى يتطلبه إشراف نائب الحاكم على الإدارات والأجهزة الحكومية مباشرة واستمر الوضع الإدارى مثلما كان عليه قبل تشكيل مجلس الوزراء . واستمرت العلاقة مباشرة بين مدراء الإدارات (٣٥ ادارة) ونائب الحاكم رئيس مجلس الوزراء .

* * * * *

وقد أحست رئاسة مجلس الوزراء بتكاثر الأعباء وتزايد عدد المهمات والوظائف التى اصبح على الإدارة الحكومية أن تقوم بها فى عهد الاستقلال . فقامت بتشكيل أول فريق عمل من داخل الإدارة الحكومية وطلبت منه تقديم اقتراحات لإصلاحها . وتشكلت اللجنة من السيد / محمود سرحان المدير السابق لمكتب ولي العهد ونائب الحاكم ، والسيد / داود فانوس مدير ادارة الشئون الإدارية فى الحكومة ، والسيد / احمد الجتال مدير إدارة المياه (داود فانوس وآخرون ١٩٧١) .

وقد اجتهدت اللجنة فى حدود خبرات أعضائها العملية بالإدارة القطرية ، وتقدمت بتوصيات عامة ومقترحات تفصيلية عديدة . ووردت أهم التوصيات العامة لأول لجنة إصلاح إدارى تشكلت فى قطر –بعد أكثر من عشرين عاما على نشأة الإدارة الحكومية الحديثة– فى تقريرها الذى صدر عام ١٩٧١ . وجاءت التوصيات على النحو التالى : (داود فانوس وآخرون ١٩٧١: ٤–١٥)

أولا : تشكيل مجلس أعلى للتخطيط على مستوى الدولة .

ثانيا : إنشاء إدارة الإحصاء .

ثالثا : إنشاء ديوان الموظفين .

رابعا: إنشاء ديوان المحاسبة .

خامسا: إنشاء إدارة التفتيش الإدارى وإلحاقها برئاسة مجلس الوزراء .

سادسا: إننشاء جهاز مركزى لمراقبة المخازن العامة فى الوزارات والإدارات الحكومية.

وقد انطلقت اللجنة فى توصياتها العامة السابقة ، مما تبين لها من انخفاض ظاهر لمستويات الكفاءة بين الموظفين وعمال الحكومة ، وعدم وجود رقابة فعالة عليهم مما أدى إلى الاهمال وعدم تقدير المسئولية . وذكرت اللجنة فى تقريرها بأن موظفى وعمال الحكومة ، البالغ مجموعهم٧٥٠٠ ، هم أكثر من احتياجاتها لو تم القضاء على ظاهرة انخفاض الكفاءة .

وتوصلت اللجنة فى تقريرها إلى ان العناصر الأساسية للإصلاح الإدارى يجب ان تشمل مايلى : حسن اختيار الموظفين لاسيما القياديين منهم . وإعادة تنظيم الأجهزة الادارية بعد القيام بالمسح الوظيفى وترتيب وتقييم الوظائف العامة . وتدريب الموظفين ورفع الكفاءة لديهم بشكل مستمر . والإهتمام بالرقابة وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب تجاه الموظفين على ضوء اعتماد التقارير الموضوعية حول أداء الموظفين.

وقد لاحظت اللجنة على مستوى التنظيمات الحكومية ، غياب اللوائح التنظيمية وتكرار القيام ببعض الوظائف وإهمال وظائف هامة أخرى.

وحثت اللجنة فى توصيتها الثامنة على ضرورة تطبيـق كادر الوظائف العامة . كما حثت فى توصيتها التاسعة على ضرورة التنسيق بين الوزارات .

وختمت اللجنة توصياتها بتوصية عاشرة حول رسوم الخدمات الحكومية بعد أن لاحظت أن "جباية رسوم الكهرباء والماء على سبيل المثال لا تسير بصورة مرضية وأن معظم المواطنين يمتنعون عن دفع الرسوم ويقاومون إجراءات قراءات العدادات". أما جباية رسوم المياه فانه لا يحصل منها "الا النزر اليسير" من المؤسسات والشركات الأجنبية فقط (داود فانوس وآخرون ١٩٧١ : ١٥) .

وتطرق تقرير اللجنة بعد ذلك إلى مقترحات تفصيلية شملت كافة الوزارات والإدارات الحكومية .

٩ – ٤
التغيرات والمستجدات السياسية والإقتصادية

جاء تقرير أول لجنة للاصلاح الإداري ، تقييما لأوضاع الإدارة العامة وكفاءة أدائها فى مطلع السبعينيات ، وكان التقرير فى حدود صلاحيات أعضاء الفريق وامكانياتهم الفنية ، بمثابة نظرة ذات خبرة بمشكلات الإدارة القطرية وبعض أوجه النقص والضعف فيها . وكان أيضا بحكم قرب أعضاء الفريق من نائب الأمير ورئيس مجلس الوزراء فى نهاية عام ١٩٧١ ، يعبر عن توجهات إصلاحية أدرك سموه اهميتها وقدر أن وقتها قد حان .

ومما يؤسف له حقا أن تقرير اللجنة بالرغم من الإهتمام به ، قد جاء فى خضم منعطفات شهدتها البلاد اعتبارا من عام ١٩٧٢ ، فلم يلتفت إليه ولم يحظَ بالمناقشة التي يستحقها نتيجة لتغير الظروف وتبدل المعطيات . وبالرغم من ذلك ، **يبقى لذلك التقرير فضل إثارة قضية الإصلاح الإداري ، الذى لم ينقطع الحديث عنه طوال فترة السبعينيات.**

وقد تمثلت تلك التغيرات في تولي الشيخ خليفة بن حمد مقاليد الحكم وإصداره النظام الأساسي المؤقت المعدل في ٢٢ فبراير ١٩٧٢ . كما تمثلت في المستجدات التي ظهرت على سوق النفط وأدت ألى تصاعد أسعاره وارتفاع عائدات الدولة من النفط ، وصولا ألى الطفرة النفطية الاولى فى عام ١٩٧٤ ، والطفرة النفطية الثانية عام ١٩٧٩.

٩ – ٤ – ١ صدور النظام الأساسى المؤقت المعدل :

في ٢٢ فبراير ١٩٧٢ صدر النظام الأساسى المؤقت المعدل ، الذى اقتصرت تعديلاته على مستوى الإدارة السياسية –تركيزالسلطة السياسية في يد الحاكم فقط– دون أن يكون له تأثير على مستوى الإدارة العامة . فقد استمرت الإدارة الحكومية من حيث تنظيمها الداخلي على

حالها . والتغيير الهام الوحيد يتمثل في إضافة اختصاصات رئيس مجلس الوزراء إلى اختصاصات الامير الذي أصبح بحكم الدستور رئيسا لمجلس الوزراء (وزارة العدل د.ت : ١٥-٢٢) .

وعلى المستوى السياسى ، تغيرت الإختصاصات الدستورية لولي العهد ونائب الحاكم . وجاء فى المادة (٢١) بأن ولي العهد يعين "بأمر اميري بعد التشاور مع أهل الحل والعقد فى البلاد وموافقة أغلبيتهم على هذا التعيين" . وكذلك جاء فى المادة (٢٢) "فى حالة تغيب الامير خارج الدولة ، يعين بأمر اميري نائبا لممارسة سلطاته بالوكالة مدة غيابه ، ويجوز أن يتضمن هذا الأمر تحديد نطاق هذه السلطات وتنظيم ممارستها" (وزارة العدل د.ت : ١٧) .

وقد استمرت مهمة مجلس الوزراء ، كما كانت ، هى معاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته . وأصبح من اختصاص الأمير مباشرة تعيين الوزراء وإعفاؤهم من مناصبهم بأمر أميري . كما نصت المادة (٣٣) على أن "يتولى الأمير بوصفه رئيس مجلس الوزراء رئاسة جلسات المجلس ، ويوجه نشاط الوزراء ، ويشرف على تنسيق نشاط العمل بين جميع الوزارات وأجهزة الحكومة ، ويؤمن وحدة هذه الأجهزة ، ويصدر التعليمات العامة الموجهة للحكومة ، ويوقع بذات الوصف باسم مجلس الوزراء ونيابة عنه القرارات التى يصدرها هذا المجلس" (وزارة العدل د.ت : ١٨) .

والتغيير الآخر الذى جاء به النظام الأساسي المؤقت المعدل ، حين صدوره ، يتعلق بتعيين مجلس شوري مؤقت لمدة عام يليه "**إنشاء مجلس شورى جديد عند انتهاء مدة مجلس الشورى الأول مع مراعاة أن يتم تشكيله بالإنتخاب العام السري المباشر**". (وزارة العدل د . ت : ١٥) وقد تم تعيين أعضاء مجلس الشورى من المواطنين ، من غير افراد الاسرة الحاكمة ، لأول مرة فى تاريخ قطر فى١٩٧٢/٤/٢٣، وتمت دعوته للإنعقاد فى ١٩٧٢/٤/٢٥ . وقد استمر مجلس الشورى الأول مدة أطول مما قدر له عند إنشائه بعد ان مدت فترته ست سنوات بموجب قرار أمير دولة قطر رقم (١) لسنة ١٩٧٣ ، ورقم (٧) لسنة ١٩٧٥ . ومهمة مجلس الشورى هنا أيضا معاونة الأمير حيث تنص المادة (٤٠) من النظام الاساسى على ان "ينشأ مجلس شورى يعين برأيه الامير ومجلس الوزراء فى اداء مهامهما ويسمى المجلس (مجلس الشورى) ويعبر عن رأيه فى شكل توصيات". وقد استمرت

عضوية مجلس الشورى بالتعيين حتى وقت إعداد هذه الدراسة . هذا ومازالت –في صيف عام ١٩٩٥– مقدمة النظام الاساسي تشير الى تشكيل مجلس شورى " بالانتخاب العام السري المباشر وفقا للقواعد التي يصدر بها قانون خاص ينظم ذلك الانتخاب العام ...". (وزارة العدل د.ت : ١٩) . كما استمر النظام الأساسي المؤقت المعدل على حاله باستثناء تعديل المادة (٢١) منه لتصبح ولاية العهد وراثية من الأب الى الأبن .

٩ – ٤ – ٣ المستجدات في الأوضاع النفطية :

جاء التأثير الأكبر على الإدارة الحكومية بسبب المستجدات فى الأوضاع النفطية ، التى أثرت على التوجهات الحكومية ، وأدت الى تغير ضوابط الإدارة ، كما كان للوفرة المالية دور في تضخم الإدارة الحكومية وتفاقم المشكلات الإدارية التي كان يعاني منها الجهاز الحكومي .

فمن حيث توجهات الإدارة الحكومية يلاحظ أنها توجهات طموحة دفعت بالأجهزة الحكومية إلى الإنفاق بسخاء من عائدات النفط ، التي كان حجمها يتضاعف فى كل عام منذ مطلع السبعينيات . ثم كانت الطفرة الأولى في أسعار النفط عام ١٩٧٤ والطفرة الثانية عام ١٩٧٩ ، حافزين إضافيين للإنفاق بسخاء على كل ما يمكن الإنفاق عليه من ميزانية الدولة . الأمر الذى أدى إلى مضاعفة نفقات الميزانية العامة عشرات الأضعاف فى بحر عقد من الزمن .

وقد كان الإنفاق على الاستهلاك دائما أيسر من الإنفاق على الإستثمار ، لحاجة الاخير إلى وقت كاف ، تنمو فيه القدرات وتتسع الطاقة الإستيعابية المنتجة للإقتصاد المحلي ، حتى يمكن امتصاص الاستثمارات المجدية اقتصاديا . وكان الإنفاق التحويلي أسهل من الإنفاق الجاري ، وكلاهما أسرع من الإنفاق على مشـــروعات البنية الأساسية .

وكان التوجه العام فى الحكومة يميل إلى الإسراع في إعادة توزيع الثروة التى تدفقت فجأة ، وتوسيع قاعدة المستفيدين منها . فنظرت الحكومة فى المطالب والرغبات والطموحات التى لم تسمح ظروف عقد الستينيات بالإستجابة لها ، وسارعت إلى تلبية بعضها . وكان من بينها تحسين مستويات الدخول ، ورفع المخصصات وزيادة الرواتب والأجور ، وكذلك

توفير فرص العمل الحكومي المجزى السهل لغالبية المواطنين والمواطنات ، حلا لمشكلة عدم وجود فرص عمل مجزية لقوة العمل المواطنة النامية خارج العمل الحكومى.

وتوسعت الحكومة في الإنفاق على إسكان كبار الموظفين ورفعت المخصص له من ١٣٠ ألف ريال في مطلع السبعينيات الى٦٠٠ ألف ريال في مطلع الثمانينيات . كما توسعت في الإسكان الشعبي . وزادت المخصص للمساعدات الأجتماعية ، وفتحت مجالات العطايا والمنح والهبات والقروض الميسرة التى يتطلبها تحسين الأوضاع المالية والمعيشية ومجاراة الأقران .

وكان من بين الرغبات التى وجدت الحكومة نفسها قادرة على تلبيتها،التجاوز عن تحصيل رسوم المياه والكهرباء،التى كان المواطنون يقاومون دفعها بدعوى المساواة. وكذلك التوسع فى العلاج الطبى فى الخارج، الذى أصبح بمثابة سياحة صيفية، والتوسع فى خدمات التعليم والصحة والإسكان الحكومي المجاني.هذا إضافة إلى دعم السلع التموينية وتوفير الخدمات الحكومية دون رسوم أو برسوم زهيدة.وقد كان للمساعدات الخارجية والإلتزامات الدولية والنفقات المتعلقة بهيبة الدولة وتحسين صورتها،نصيب وافر من النفقات العامة،التي توسعت قنواتها القديمة،وأضيفت إليها قنوات جديدة بفضل عائدات النفط التى تضاعفت عشرات المرات عبر عقد من الزمن (انظر الفقرة٦-٢-٢).

وحدث ايضا تحول ملحوظ فى أسلوب الإدارة الحكومية ، بعد أن اصبحت إدارة يسر لايعوزها المال . وضعف نتيجة لذلك الحس الإقتصادي لدى متخذى القرار الحكومي ، بعد أن زالت الضغوط التى كانت تتعرض اليها فى الماضى الإدارة الحكومية عند تخصيص الموارد المالية الشحيحة . وتحول بذلك إهتمام الإدارة الحكومية من هَمّ تخصيص الموارد المالية الشحيحة والمفاضلة بين بعض أوجه الإنفاق المتنافسة ، إلى إحساس بالقدرة غير المحدودة على الإنفاق على كل ما يتطلب الانفاق عليه ، لاعتبارات السياسة الداخلية أو الخارجية ، أو لاعتبارات إنسانية وإجتماعية أو إقتصادية . وقد كانت الإدارة الحكوميـة تبدو فى طريقة إنفاقها ، وكأنها فى سباق مع الإيرادات العامة . تقيم المشروعات الإقتصادية بسرعة أدت إلى إرتفاع تكاليف إنشائها وتشغيلها . وتستعجل فى اقامة مشروعات البنية الاساسية على حساب ارتفاع تكاليف انشائها وصيانتها . وتضاعفت المخصصات والنفقات

التحويلية و الجارية والقروض الميسرة ، دون اعتبار لجدواها الإقتصادية **وتأثيراتها السلبية على نظام الحوافز وآلية التنمية (انظر الفقرة ٦-٤)** .

وقد تبلور نتيجة ذلك اليسر المفاجىء ، وخلال سنوات قليلة ، نمط من الإدارة لايقوم بما يجب على الإدارة أن تقوم به . أطلقت عليه مسميات عدة منها "البيروقراطية النفطية" (عبد الرحمن ١٩٨٢) ، وأستعيرُ له تسمية "إدارة اليسر" من اخي عبد العزيز الجلال (الجلال١٩٨٥) . ولعل القاسم المشترك بين المسميات التى أطلقت على الإدارة فى دول الخليج العربية هو أنها **نمط من الإدارة ، لايلزم نفسه باتباع الخطوات المتعارف على اتباعها عادة فى الإدارة** ، ولايأخذ باساليب الإدارة الحديثة . بل يبتعد بمفهوم الإدارة عن محتواه الفني والمهني ، وينوء بوظائف الإدارة بعيدا عن غاياتها، المتمثلة في تنمية الموارد القابلة للتنمية ، والمحافظة على إمكانياتها المستقبلية وحسن تخصيصها ، وتحقيق الإستخدام الأفضل لها . وذلك من خلال قيام الإدارة بالتخطيط الفعال فى ظل سياسات ذات أهداف كمية ونوعية قابلة للقياس وللتقييم . إضافة إلى قيام الإدارة التنفيذية بالتنظيم والتوظيف والتطوير ، والتوجيه والتنسيق والإبلاغ وإعداد الموازنات . هذا إلى جانب المتابعة وتقييم الأداء في ضوء الأهداف المحددة سلفا (ظاهر ١٩٩٤ : ١٢-٣١) . **إنه نمط من التسيير يركن إلى قدرة الدولة على الإنفاق واعتمادها على القدرة المالية فى حل المشكلات التى كان من واجب الإدارة أن تمنع نشوءها فى المقام الاول . نمط لايحسم الأمور بإيقاف الإجراء الخاطىء ، وإنما يميل فى معالجته إلى توسيع قاعدة الاستثناء من أجل تحقيق مزيد من التساوى ، فى ظل وجود المسار الخاطىء ، بدلا من أن يعمل على تصحيح الخطأ والقضاء على الاستثناء ، قبل أن يستفحل الخطأ ، وتترتب على استمراره أوضاع ومصالح واسعة يصعب تجاهلها فى المستقبل .**

وقد كان الأمر فى بدايته سهلا . وربما مرغوبا فى قدر معقول منه ، تخفيفا من الضائقة النسبية التى شهدتها البلاد خلال عقد الستينيات ، وتطييبا للنفوس عن طريق تحقيق نوع من عدالة توزيع ما يحسن توزيعه من ريع النفط ، لتحسين أحوال المواطنين وإدماجهم فى عملية بناء الدولة الناشئة . وربما كانت بعض الإجراءات حلا آنيا عاجلا . أو حتى سياسة مرحلية لمعالجة المشاكل الإقتصادية والإجتماعية التى أفرزتها الحقبة السابقة ، ومنها انخفاض مستوى المعيشة ، وندرة فرص العمل المناسبة ، وتردي نوعية الخدمات

العامة وارتفاع عبء تكاليفها نسبيا على كاهل المواطنين . وكذلك تعويضا لقلة ما كان متاحا توظيفه من أموال من أجل إقامة المشروعات التى يمكنها أن تساهم فى تنويع مصادر الدخل وتوليد فرص عمالة منتجة لقوة العمل المواطنة ، واستدراكا لقلة المخصص لمشروعات البنية الأساسية فى الماضى بسبب ضغط النفقات التحويلية والنفقات الجارية على إيرادات النفط المتاحة للميزانية العامة .

ولكن **الإنفاق بسخاء لم يكن في نهاية الأمر سهلا** . ولم يكن فى مقدور إدارة اليسر أن توقف تداعياته ، ولا هى كانت قادرة على الإستمرار فيه عندما تميل عائدات النفط إلى التراجع أو حتى إلى الاستقرار .

ويعود ذلك إلى تأخر الحكومة فى القيام بالإصلاح الإداري الذى كانت تستعد له فى مطلع السبعينيات . فزادت الأعباء الجديدة ، الإدارة الحكومية الضعيفة ضعفا ، وكبر حجم الإدارة الحكومية وتوسع نطاقها أفقيا ، وكثرت وحداتها و تضخم جهازها ، دون معالجة لمشكلاتها الهيكلية أو استكمال لوظائفها الجوهرية الناقصة . هذا بالرغم من إدراك الحكومة لضرورة الإصلاح الإداري وأهمية القيام به . وقيامها بتكليف الجامعة الامريكية فى بيروت بمهمة دراسة مشاكل الإدارة العامة وتقديم برنامج تنفيذى لإصلاحها.

إلا أن دراسات الإصلاح الإداري كانت تتم فى الوقت الذى استمرت فية الإدارة الحكومية تتضخم وتضيف أعباء على بنائها المثقل بحمله . فسارت الامور فى اتجاهين . **أحدهما** القيام بالدراسات التي أظهرت الحاجة إلى الإصلاح ، وحثت أولي الامر على الإسراع فى وضعه موضع التطبيق . **والآخر** مسار مستمر فى نفس التوجهات التى سمحت بها الإمكانيات المالية وبنفس الاسلوب الذى شجعته إدارة اليسر وأصبح الركون إليه مريحا ، يحل المشاكل دون أن يغضب أحدا أو يضطر إلى مس الامتيازات أو الاوضاع التى ترتبت عليها أحوال ، ونمت حولها مصالح يصعب تجاهلها .

ولعل نظرة فاحصة إلى درجة القصور وأوجه الخلل ، التي لاحظتها دراسات الإصلاح الإدارى تشير إلى تردي أوضاع الإدارة العامة فى عقد السبعينيات وتراكم مشكلاتها ، كما تشير إلى أوجه الإصلاح التى تم اقتراحها وأوصت التقارير بتنفيذها فى حدود النطاق الذى شملته دراسات الإصلاح الإدارى والتوجهات التى لمستها لدى من التقت بهم من المسئولين . ولعل التقييمات التي خرجت بها دراسات الإصلاح الإداري –أيضاً–

تكفينا عن إعادة تقييم الأوضاع الإدارية في قطر ، سواء السائد منها قبل القيام بتلك الدراسات ، أو ما ترتب على عدم وضع مقترحات الإصلاح الإداري موضع التطبيق ، من ترد مازالت الإدارة الحكومية تعاني منه أشد المعاناة . هذا في وقت أصبحت فيه متطلبات الإصلاح الإداري اليوم أصعب وأعقد وابعد منالاً بعد أن فرط عقد التنظيم الإداري نتيجة التوسع والتغيير العشوائي ، وبسبب تعطيل قوانين ولوائح ونظم الخدمة المدنية ، التي أصبحت عرضه للإستثناءات .

٩ – ٥
دراسات الإصلاح الإداري

تتمثل أهم دراسات الإصلاح الإدارى خلال النصف الثاني من عقد السبعينيات فى دراستين ، قام بهما أفراد وجهات منتمية للجامعة الامريكية فى بيروت .

أولاهما : الدراســة التى كلف بها في عام ١٩٧٦ فريق مكون من الدكتور إيلى سالم –عميد كلية الاداب والعلوم بالجامعة الامريكية فى بيروت ، والدكتور –عدنان اسكندر– رئيس دائرة الدراسات السياسية والإدارة العامة بالجامعة .

ثانيتهما :– دراسة شركة الوسائل الادارية ومؤسسة خدمات الجامعة الامريكية فى بيروت ، وقد تمت الدراسة فى عام ١٩٧٨ .

٩ – ٥ – ١ تقرير إيلى سالم وعدنان إسكندر .

يؤكد التقرير فى مقدمته على أن دولة قطر تواجه "مشكلة التحول من مجتمع تقليدى إلى مجتمع حديث مع كل ذيول هذا التحول . الإيجابى منها والسلبي" . ويلاحظ التقرير "ان سمو الأمير خليفة بن حمد قوي الايمان فى رسالته الإصلاحية وملتزم بجعل قطر دولة حديثة " ويضيف التقرير أن "تطلعات سموه واضحة فى أطرها الكبرى . وتطلعات القائد تحتاج دائما إلى مساعدين وأخصائيين ليترجموا التطلعات إلى برامج مفصلة مدروسة ومنسقة وإلى التدقيق حتى تتضح الأولويات وتقع كل المشروعات فى خطة علمية متكاملة

قابلة للتنفيذ على مراحل معقولة "ويؤكد التقرير فى معرض حديثه عن أهمية الإصلاح الإداري" ان السيطرة على الحكم تأتى بالقوة أما السيطرة على الإدارة العامة فتأتى بالتدبير والإقناع" (سالم واسكندر ١٩٧٦ :٢)

ويشير التقرير فى مقدمته أيضا إلى "أن صغر حجم الدولة يُؤمّن تحقيق تقدم ملموس وفى جميع القطاعات إذا عبئت الجهود ولكن مؤشر الصغر ، بحد ذاته لايؤمن سهولة العملية الإدارية فالأعمال الإدارية التى تقوم بها قطر هى بالأصل الأعمال ذاتها التى تقوم بها الدول الكبرى (...)، والمجموعة الصغرى المبنية على القبيلة". ففى كل المجتمعات يواجة الحكم قضايا متشابهة . "ولكن كلما تقدم المجتمع تعقدت هذه العمليات وزادت عقلنة . **فالذى كان يقوم بة شيخ القبيلة لوحده يحتاج الآن إلى مجموعة من رجالات الإختصاص العلمى المكثف** .."وتخلص مقدمة التقرير إلى" أن الحكم فى قطر يعالج القضايا نفسها التى تعالجها أكبر الدول أو أصغرها فلا بد لقطر أن تفيد من خبرة الأمم كلها . وفى ذلك تمشيا مع النظام الأساسي .." (سالم واسكندر ١٩٧٦: ٢-٣)

ويورد التقرير فى مطلعه بعد ذلك مناقشـــة لبيئة الإدارة فى قطر ، ويؤكد أن "إصلاح الإدارة لا يكون إلا كجزء من كل ، فلا إصلاح إدارى فعال مثلا إلا إذا رافقه إصلاح تربوي إجتماعي اقتصادي ولكن التشديد على الإدارة ووضعها فى قالب عقلانى فعال هو بحد ذاته حافز لإصلاح المؤسسات الأخرى "ويلاحظ التقرير أن تحديث الإدارة فى قطر يستدعي النظر فى البيئة الإدارية -الدولة ، المجتمع ، والتربية- باعتبارها الإطار الذى يعمل الحكم من داخله لتأمين الإدارة السليمة (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٤) .

ويقول التقرير فى معرض تأكيده لأهمية شـعور المواطن بالإنتماء إلى الدولة ، "بما أن الإدارة الفعالة تتكل على النفوس أكثر مما تتكل على النصوص ، فلابد من تأمين اندفاع الشباب القطرى لخدمة الدولة والوطن ، وذلك عن طريق ابراز دور الدولة كدور فوق الأدوار الثانوية الأخرى وذلك حتى يعمل للوطن بذات الروح التى يعمل فيها من أجل عائلتة أو عشيرته أو عمله الخاص . وهذا يتطلب تغييرا فى الأدوار وفى سـلم الاولويات ويحتاج إلى الوقت والحكمة والقيادة المركزية . "ويضيف التقرير" فتأمين الدولة وترسيخ فكرة الوطن وتدعيم الرموز وتأصيل الولاء هى أمور أولية ولها مكانة أسبق من المهارات الإدارية الصرفة". ويلاحظ التقرير أن العربى قد أعطى ، عندما كانت الرؤية واضحة ، "ولن يعطى

الآن ماعنده إلا إذا كانت الرؤية الوطنية واضحة المعالم كبيرة الاهداف . لذلك يتوجب بلورة دولة قطر ووضعها فى القالب السليم الذى يؤمن الولاء والعمل الجدي لإعلاء شأن الوطن ."ويشير التقرير إلى أن شعور الإنتماء للوطن والولاء له "يتطلب اكتمال مؤسسات الدولة وتنظيمها بشكل يؤمن الخدمات بشكل واسع ، وتوثيق الدولة سياسيا وحضاريا وإداريا ، وبلورة علاقة قطر بالإسلام والعروبة، وبدول الخليج وتقوية الرموز الوطنية واستحداث رموز جديدة توحد الجماعة وتصهر الشعب وتوحد الولاء ..." " فهناك حاجة لإنماء الروح الوطنية فى قطر والعمل من أجلها بطريقة منسقة ومدروسة ..." . (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٤-٥)

وبعد مناقشة أهمية بناء الدولة يتطرق التقرير إلى المجتمع فى معرض حديثه عن بيئة الإدارة ، ويشير إلى أن المجتمع فى قطر يتكون من خليط من الجنسيات العربية وغير العربية بالإضافة إلى القطريين . ولكل من تلك الجنسيات أدوار واختصاصات فى الحياة العملية "وفى بعض الحالات نجد أن فئة معينة تسيطر تقريبا سيطرة تامة على بعض المرافق وقد تكون مرافق هامة للدولة. "ويلاحظ التقرير أن الثروة قد أدخلت" مشكلات جديدة فى السكان القطريين تحتاج الى معالجة سريعة وبطريقة موضوعية ." ويذكر التقرير أن هناك " مشكلات بين الفئات الغريبة المتنافسة للحصول على مكاسب ومصالح فى قطر الناشئة ، ويظهر أن عددا كبيرا من القطريين مستعد لأن "يقعد" ولا "يجهد" وذلك لاتكاله على الدولة فى كل شيء ."ويؤكد التقرير أن صهر المجتمع القطري يتطلب قيام الدولة بتحديد الأدوار . "**وأهم دور بحاجة إلى تحديد هو دور القطريين أنفسهم وتعبئة القوى الكامنة فيهم من أجل النهضة بأنفسهم وبالبلاد**" .

ويختم التقرير مناقشته لبيئة الإدارة بتناول التربية . ويؤكد أن التربية الآن "تعد الطلاب لعصر غير عصرنا ، وهكذا نجد أن متطلبات قطر للمهارات البشرية هى أكبر من طاقة النظام التعليمي القائم " ، وأن "عملية التربية والتدريب التى عليها تبنى المواطنة والتى عليها تبنى قواعد الادارة الحديثة تستحق معالجة جذرية خاصة". (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٦)

* * * * *

وبعد أن تعرض فريق الدراسة فى مقدمة التقرير إلى القضايا الجوهرية فى عملية الإصلاح الإدارى وهى التى تتعلق بجانب **الارادة** –بأعتبار أن الإرادة السياسية مدخل ووسيلة للإصلاح الجذرى الشامل الذى يتناول الجوانب السياسية والإجتماعية والإقتصادية ويوظف التربية والثقافة والشعور بالإنتماء– تناول التقرير ستة مجالات من مجالات الإدارة العامة بالمناقشة ، وبين أهم المشكلات التى يواجهها كل منها ، كما اوصى بالحلول الإدارية التى يراها ضرورية لمعالجة أوجه النقص . وفيما يلى نعرض خلاصــة لما أورده التقرير حول كل مجال من تلك المجالات الستة :–

أولا : إدارة الاصلاح الادارى : لاحظ الفريق "أن مشكلة الإدارة العامة هى المشكلة التى تعترض وتؤخر سير عملية التنمية الوطنية ..." كما أشار إلى أن محاولات التصدي لهذه المشكلة "لم تسفر عن النتائج المتوخاة لأنها كانت محاولات جزئية متقطعة تفتقر إلى التنسيق اللازم بينها ولا تعكس وعيا عميقا وصحيحا لمشاكل الإدارة العامة وبالتالى لم تعتمد على الطرق العلمية السليمة ."وتوصل الفريق إلى أن فشل جهود الإصلاح الإداري يعود إلى "عدم وجود جهاز مركزي للإصلاح الإدارى لوضع خطة عامة للإصلاح والإشراف على تنفيذها وتأمين الإهتمام المستمر بقضايا الإصلاح الإدارى ." لذلك فإن ماكان ينقص محاولات الإصلاح الإدارى بالدرجة الأولى هو وجود " جهاز خاص بالإصلاح الإدارى يستطيع أن يضع خطة متكاملة ومنســقة للتطوير الإدارى فى جميع إدارات الدولة . ويشرف على الدراســات المطلوبة وعلى تنفيذ الإقتراحات المقبولة ."وخلص التقرير إلى أن " الخطوة الأولى فى عملية الإصلاح الإداري هى إيجاد هذا الجهاز بأسرع وقت ممكن لتأمين الإهتمام الجدي والدعم المطلوب لهذه القضية ..." . وأوصى الفريق "بإنشــاء لجنة عليا للإصلاح الإدارى والإشراف عليها فى جميع مراحلها ." وأشار التقرير إلى أنه "يمكن أن تعاون اللجنة فى عملها اليومى ومتابعة تنفيذ قراراتها أمانة عامة تضم عناصر ذات خبرة إدارية "(سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٨–٩) .

ثانيا : التخطيط الإنمائى : لاحظ الفريق " أن جهود التنمية فى قطر تنصب بالدرجة الأولى على إنماء النواحى المادية او مشاريع البناء ولاتعطي الإهتمام ذاته للتنميــة فى القطاعات الانســانية من إجتماعية وثقافية وتعليمية الخ ..." كما لاحظ الفريق اعتماد " إقتصاد قطر إلى حد كبير على مورد واحد هو النفط وهذا وضع غير سليم فى المدى البعيد

." وأكد التقرير على مشكلتين رئيسيتين فى مجال التخطيط الإنمائى . **أولاهما** : " عدم اعتماد التخطيط كوسيلة أساسية للتنمية الوطنية وعدم وجود جهاز مركزى للتخطيط الإنمائي " **وثانيتهما :** " النقص فى الإحصاءات فى مختلف مجالات العمل الإداري وعدم وجود الأجهزة اللازمة لتأمين الإحصاءات المطلوبة ." وتقدم التقرير بتوصيتين فى مجال التخطيط الإنمائى .

ثالثا : التنظيم والأساليب الادارية : لاحظ الفريق أن أساس تنظيم الجهاز الحكومى يقوم على القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠. وهو تنظيم ورث ٣٣ إدارة كانت موجودة قبل صدوره "كانت تنشأ وتتطور بشكل عشوائي وتحت ضغط الظروف "وذكر التقرير أن " التغيير الإدارى الذى نص عليه القانون رقم (٥) لسنة ١٩٧٠ لم يكن نتيجة دراسة تنظيمية شاملة للإدارة العامة لتحديد أهداف الإدارات الحكومية ومهامها وصلاحياتها وعلاقات بعضها ببعض . " وقد بقى هذا التنظيم على حاله دون تغيير أو تطوير أوتغير جذرى . " وأضاف الفريق " أن دراساتنا للتنظيم الادارى فى قطر تشير إلى أنه بوضعه الحالي لا يتلاءم مع أهداف الدولة ومتطلبات التنمية السريعة ولايشكل بالتالى إطارا للعمل الإدارى الفعال " (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ١٤-٢٠) .

رابعا : تخطيط القوى البشرية والتدريب: لاحظ الفريق انعدام تخطيط القوى البشرية . كما لاحظ غياب التدريب والتطوير الوظيفى أثناء العمل . وأشار إلى عجز النظام التعليمي فى قطر فى وضعه الحالى ، وحسب نسبة توسعته المتوقعة " عن تلبية حاجات الإدارة الحكومية للكفاءات والمهارات المطلوبة فى السنوات القادمة " وأشار التقرير فى معرض حديثه عن أسباب المشكلة إلى" ضرورة إعادة النظر بشكل جذرى بالنظام التربوى فى قطر على جميع المستويات ..." كما أشار إلى ضرورة " إعادة النظر فى جميع أنظمة الخدمة المدنية وشئون الموظفين ..." وكذلك أشار التقرير إلى " النقص فى التأهيل بالنسبة لعدد كبير من الموظفين الحاليين ، وبالتالى تدنى مستوى كفاءتهم وإنتاجيتهم . " ولاحظ أن " قطر لم تنشط فى حقل تدريب الموظفين "(سالم اسكندر ١٩٧٦ : ٢١-٢٥) .

خامسا: إدارة شئون الموظفين: لاحظ الفريق أن أسباب تدني مستوى العمل الاداري الحكومي "ليست فقط فى نوعية الموظفين وتأهيلهم ، ولكن أيضا وإلى حد كبير فى طرق وأساليب إدارة شئون الموظفين . إن انتاجية الموظفين تتوقف على الأساليب المتبعة فى

إدارة شئونهم ومعاملتهم . والإدارة العامة فى وضعها الحالي تفتقر إلى نظام عصري سليم لإدارة شئون العاملين فيها ." وذكر التقرير عددا من المشكلات التى تواجه إدارة شئون الموظفين بشكل عام . منها عدم حظوتها بالموافقة والدعم والتغطية من قبل رئيس السلطة التنفيذية . ومنها "الإزدياد المضطرد فى عدد العاملين فى الإدارة العامة خاصة من المستويات الوسطى والدنيا دون اعتبار للحاجات الحقيقية للإدارة الحكومية ." ولاحظ الفريق ظاهرة التوظيف الإجتماعى وقال فى تقريره " والظاهر أن الحكومة القطرية تتبع سياسة عامة تقضي بتعيين القطريين العاطلين عن العمل ، وحتى غير العاطلين عن العمل ، فى الإدارة العامة بقطع النظر عن حاجة الإدارة لموظفين جدد ، بحيث أصبح العمل الحكومى يشكل نوعا من الضمان الإجتماعى ". وأضاف " **من المعروف أيضا أن عدد كبيرا من العاملين فى الإدارة الحكومية يمارس أعمالا حرة** ..." وحذر التقرير من هدر الموارد المالية وتعطيل الموارد البشرية النادرة وأشار إلى خطورة سياسة التوظيف الاجتماعي وآثارها السلبية على " العقلية السائدة التى لاترى علاقة أو ارتباطا بين العمل والدخل . " ولاحظ التقرير " أن علاج مشكلة الفائض الوظيفي ليس سهلا ولكن من الضرورى اتخاذ التدابير الفورية للحد منها والتخفيف من تأثيراتها."

وتطرق التقرير أيضا إلى مشكلة اللامبالاة وانعدام الحوافز وتدني الإنتاجية **وأكد على خطورة التجاوزات بالنسبة لعمل الموظف العام خارج الإدارة العامة ونبه إلى ضرورة وجود جهاز للرقابة** " لتأمين حد أدنى من الرقابة والإنضباط على أعمال الموظفين ."وأشار التقرير إلى عدم وجود تصنيف صحيح للوظائف الحكومية ولادراسة للرواتب . كما أن هناك ضعفا فى " الوسائل المعتمدة لانتقاء وأختيار الموظفين الحكوميين ." وخلص التقرير إلى تقديم تسع توصيات لإصلاح إدارة شئون الموظفين (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٢٦-٣٦) .

<u>سادسا : الإدارة المالية</u> : يبدو أن الفريق لم يتح له الإطلاع على الحسابات الختامية للميزانية العامة للدولة ولم يطلع على حسابات الاحتياطي العام للدولة بحكم صعوبة ذلك . من هنا لم يتمكن من مناقشة إدارة المالية العامة ولم يتبين المشكلات الهيكلية التى تعانى منها الميزانية العامة ، وعلى الأخص التاثير السلبى للنفقات التحويلية على اقتصاديات الإنفاق العام . والتى كانت مجاراتها بدلامن معالجتها سببا رئيسيا من أسباب اتساع قنوات

الإنفاق العام وخلق قنوات جديدة أدت إلى تصاعد الإنفاق بشكل عام وارتفاع المخصص منه للنفقات التحويلية وما فى حكمها ، دون خضوع عملية تخصيص النفقات العامة لمعايير الجدوى من النفقة العامة (انظر الفقرة ٦-٣-٢) .

واعتذر الفريق بضيق الوقت لعدم تمكنه خلال زيارته لقطر "من دراسة هذه الناحية المهمة من نواحي الإداره العامة. " وأشار إلى عدم اســتطاعته بالتالى أن يحدد "بدقة المشكلات التى تشكو منها الإدارة المالية الحكومية."وأضاف " ولكن هناك بعض النواحي التى يمكن الإشارة إليها بصورة عامة لكى يصار إلى دراستها بعمق وتفصيل ".

وذكر التقرير فى صدر مناقشته لتلك النواحي : "أن مفهوم الموازنة السائد فى الإدارة الحكومية هو مفهوم بدائي تقليدي . فهم يتسم بالطابع المالى البحت ويعتبر الميزانية بيانا أو وثيقة مالية تظهر نفقات وواردات الدولة خلال سنة معينة. وهذا المفهوم التقليدي لايتفق مع التطورات والأوضاع فى قطر ". وأضاف " فالموازنة فى الدول الحديثة هى خطة وبرنامج عمل الدولة خلال فترة زمنية محددة وهى أداة فعالة فى التنمية ذات تأثير كبير فى الأوضاع الإقتصادية والإجتماعية ".

وذكر التقرير أيضا فى حدود مناقشته لتلك النواحي أن "الملاحظة الثانية المتعلقة بالمالية العامة فى قطر هى المحاسبة المطبقة والتى لاتفي بحاجة الدولة اليوم ومتطلبات الإدارة التى تواجه أعباء ومسئوليات متزايدة فى جميع القطاعات . " وأضاف " فأساليب المحاسبة فى قطر لاتشكل بوضعها الحاضر أساسا صالحا للرقابة المالية المسبقة أو اللاحقة ولاتوفر المعلومات والإحصاءات اللازمة لإدارة مالية سليمة ." وأبدى الفريق ملاحظة أخيرة تتعلق بالرقابة المالية . وتأتى هذة الملاحظة بالرغم من اتخاذ الدولة خطوة إيجابية تمثلت بإنشاء ديوان المحاسبة سنة ١٩٧٣ والملاحظة هى أن " نظام الرقابة المالية ككل بحاجة لإعادة نظر شاملة لأنه يشكو من ازدواجية وتعقيد فى بعض الأحيان مما يعرقل حسن سير الاعمال الإدارية بينما نجد أن الرقابة ضعيفة فى بعض الحالات الأخرى ." وأضاف التقرير أنه " من الضرورى أن يصار إلى تلافى الإزدواجية فى الرقابة وإلى تبسيطها فى بعض الحالات وتشديدها فى حالات أخرى ."

وتقدم الفريق بتوصية عامة حول الإدارة المالية التى لم تتهيأ له دراسة مشكلاتها ، وتمثلت التوصية فى "إعادة النظر بشكل جذرى وشامل بجميع القوانين والأنظمة المالية بغية

تطويرها وفقا لتطور الإدارة العامة ودورها فى التنمية الوطنية." (سالم و اسكندر ١٩٧٦: ٣٧-٣٨) . وجدير بالذكر أن اساليب وضع الميزانية وادارتها -اليوم- مازالت على الحال الذي وجدت نفسها فيه منذ عقد الخمسينيات .

خلاصة التقرير وبرنامج التنفيذ : أكد التقرير فى خاتمته على أن "الإدارة الحكومية فى وضعها الحاضر تشكل بدون شك العقبة الرئيسية لتحقيق طموحات القيادة السياسية فى جميع المجالات . وبالتالى فإن تطويرها وفقا لحاجات ومتطلبات مرحلة الإستقلال هو شرط أساسى لدفع عجلة التنمية وتمكين الدولة من القيام بالدور المطلوب منها فى هذا المضمار بشكل فعال ." وأكدت الخاتمة على أن " مشكلة الإصلاح الإدارى فى قطر مرتبطة إرتباطا وثيقا بمشكلة بناء الدولة" كما أكدت على أن " **القطاع السياسي والإداري يجب أن يشكلا الإطار الصحيح لعملية نمو وتطوير المجتمع بشكل متوازن ومتناسق**"(سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٣٩) .

وحذرت الخاتمة من استسهال عملية الإصلاح الإدارى لأن " تطوير الجهاز الحكومى لا يمكن أن يتم بنجاح إلا كجزء من تطوير اجتماعي شامل يتناول جميع نواحى المجتمع من سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية "وأضافت" ويجب التشديد بشكل خاص على أن نجاح برامج الإصلاح الإدارى يتوقف إلى حد كبير على مدى التزام السلطة السياسية ودعمها له واستعدادها لتقديم **بعض التضحيات** التى تتطلبها عمليه الإصلاح " (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ص ٣٧) .

٩ - ٥ - ٣ تقرير شركة الوسائل الإدارية .

بعد حوالى عام ونصف من تقديم إيلى سالم و عدنان اسكندر لتقريرهما حول الإصلاح الإدارى ، تعاقدت الحكومة مع شركه الوسائل الإدارية للقيام بدراسات لإعادة تنظيم الجهاز التنفيذي المدني (الوسائل الإدارية ١٩٧٨ : ج ١: ٢-٣) .

وشملت الدراسة الفنية التى قامت بها شركه الوسائل الإدارية ، فى نطاق أجهزة الإدارة العامة التنفيذية المدنية خمسة مجالات ، إضافة إلى تطرق الدراسة إلى تنظيم وادارة المؤسسات العامة وتنظيم وادارة بعض شركات القطاع العام والمختلط . وقدمت الشركه نتائج دراستها على مرحلتين : -

أولاهما : تقرير حول سير العمل ، تم عرضه فى يونيو ١٩٧٨على وزيرالمالية والبترول وبعض المسئولين الحكوميين المتصلين بالدراسة .

ثانيتهما : تقديم التقرير النهائي بعد ثلاثة أشهر من تقديم التقرير الأولي . وجاء فى مقدمة التقرير النهائي ، تحذير من النظرة الإنتقائية لتوصيات الفريق حيث أكد علـى أنه "ومن الأهمية بمكان أن نشير إلى الترابط الوثيق بين التوصيات الواردة فى هذا التقرير واعتمادها على بعضها . فلهذا الترابط والإعتماد المتبادل تأثير هام على التنفيذ . إذ لايمكن تنفيذ أية توصية وحدها دون تنفيذ توصية أخرى ذات علاقة بها وإلا كانت الفوائد المتحققة من تنفيذ توصية واحدة دون غيرها هامشية وغير ذات قيمة " . كما أكدت مقدمه التقرير " على أن نجاح تنفيذ أى تغيير يعتمد على القيادة والإدارة القادرة على إحداث هذا التغيير ، وإننا نرى أن التوصيات الواردة فى هذا التقرير تشكل الأساس اللازم للإصلاح الإداري . ويرتكز برنامجنا المقترح لتنفيذ الإصلاح الإداري على توقعاتنا من ان هذه القيادات الادارية المطلوبة واللازمة لتنفيذ التغييرات ، سوف تستخدم هذه التوصيات كقاعدة لتنفيذ الاصلاح الادارى ، وذلك بتوصية من حضرة صاحب السمو أمير البلاد المفدى " (الوسائل الأدارية ١٩٧٨: ج١ : ٤٢) .

وجاء أيضا فى مقدمة المجلد الثانى المخصص لبرنامج التنفيذ المقترح أن خطة التنفيذ المقترحة تتألف من خمسة نشاطات رئيسية متتابعة وهى:

أولا : إعداد متطلبات الإصلاح الإدارى من أساليب تنظيمية ووظائف . **ثانيا** : إعداد قوائم وصف الوظائف والإجراءات . **ثالثا** : تدريب الموظفين على استخدام هذه النظم والإجراءات . **رابعا** : تحويل الوضع الحالي للتنظيم والوظائف والنظم والإجراءات للوضع الجديد المقترح . **خامسا** : مراقبة فعالية النظام الجديد وتعديله حيثما لزم . وأكدت مقدمة برنامج التنفيذ على أن " **مشاركة نخبة من الموظفين القطريين المؤهلين والمدربين فى تطبيق برنامج التنفيذ ، عنصر هام فى النجاح على المدى البعيد** . كما تمثل مراقبة وإدارة برنامج التنفيذ على أعلى المستويات الحكوميه عنصرا ضروريا آخر، لايقل أهمية عن المشاركة القطرية . " . (الوسائل الإدارية ١٩٧٨ : ج ٢ : ٢-٦) . وجدير بالذكر أن الفريق قدم تقريره النهائى فى ثلاثة مجلدات . اختص **المجلد الأول** منها بالنتائج والتوصيات ، وتناول بالدراسة خمسة مجالات فى أجهزة الحكومة التنفيذية المدنية وفى المؤسسة العامة القطرية للبترول ، وشركه

قطر لصناعة الاسمنت ، وشركة قطر للحديد والصلب من القطاع المختلط **أولها : وظائف الحكومه وتنظيم الجهاز الحكومي** . حيث تبين للفريق أن التنظيم الراهن لايغطي وظائف كان من الضرورى القيام بها . كما لاحظ أن تحسين أداء الاجهزة الحكومية يتطلب " استحداث وظائف هامة معينة غير موجودة حاليا " إضافة إلى " الحد من ازدواجية الوظائف الحالية." وأشار التقرير بشكل خاص إلى أن التخطيط لايتم على أساس قومي شامل . كما أشار إلى أن " **هناك ثغرة كبيرة فى إدارة البيئة لحماية مصادر المياه الطبيعية وتلوث البحار والهواء، وتصريف المجاري ومراقبة النفايات** ." **ثانيها : إدارة الأفراد وتخطيط القوى العاملة وتدريب موظفى الخدمة المدنيه** .(الوسائل الأدارية ١٩٧٨ : ج١ : ٦١-٨٥) **ثالثها : الموازنة والحسابات** . وقد لاحظ الفريق بشكل خاص . أن إجراءات إعداد الميزانية " لاتوفر الأسلوب الفعال فى تقييم الأولويات بغرض تحديد الأهداف الإقتصادية والإجتماعية والإنمائية للدولة . " كما لاحظ بأن نظم التكاليف إما أنها بدائية أو غير مطبقة بالمرة . ويؤدى ذلك إلى سوء تقدير المصروفات والإعتمادات المطلوبة وسطحية هذه التقديرات". وقد وجد الفريق أن " هناك كثيرا من القرارات الشفوية بين الإدارات ، كما أن كثيرا من التعليمات التى لها تأثير مباشر على الميزانية يقال إنها اعطيت وفقا لتعليمات سمو الأمير ، مما يصعب معه التأكد من كيفية تنفيذ هذه التعليمات بما يرضي جميع الأطراف المعنية ." **رابعها : المخازن والمشتريات والمناقصات** . **خامسها : استخدام الحاسب الآلي وإدارة النظم** . (الوسائل الإدارية ١٩٧٨ : ج١ : ٨٧ - ١٠٠)

وفى **المجلد الثانى** حدد الفريق مهمات التنفيذ وخطوات القيام بها على أساس أن شركة الوسائل الإدارية ومؤسسة خدمات الجامعة الأمريكية سوف يتم تكليفها بتنفيذ الإصلاحات الإدارية والقيام بإعادة التنظيم . وفى ختام تقريرها ربطت الشركة موعد بدء خطوات الإصلاح الإدارى ، بموافقة الحكومة على تعيينها وقيام الحكومة بإعداد التشريعات اللازمة وإصدارها . وحددت الشركة المدة اللازمة لوضع برنامج الإصلاح الإدارى موضع التطبيق ، بعشرين شهرا اعتبارا من موافقة الحكومة على التشريعات اللازمة لبدء برنامج التنفيذ (الوسائل الأدارية: ج٢) .

وجدير بالملاحظة أن الحكومة لم تتخذ الخطوات التنفيذية لوضع توصيات شركة الوسائل الإدارية موضع التطبيق . فضاعت بذلك جهود تلك الدراسة مثلما ضاعت من قبلها

الجهود التي بذلت في دراسات الإصلاح الإداري الأخرى . ودخلت الإدارة الحكومية عقد الثمانينيات –الذي شهد تأثيرات الطفرة النفطية الثانية ، كما تعرض لضغوط المستجدات التي أحدثتها قيام الثورة الإيرانية– دون أن تكون الإدارة الحكومية قد تم إصلاحها إدارياً بما يمكنها من مواجهة تلك التغيرات التي أضافت أعباء جديدة على أعباء الإدارة الحكومية المثقلة بمشكلاتها الهيكلية .

٩ – ٦
اندفاعات إدارة اليسر وتداعياتها

فى عام ١٩٧٨ ، عندما تم تكليف شركة الوسائل الإدارية بمهمتها ، كانت التدفقات النقدية التى أتاحتها الطفرة النفطية الأولى قد وجدت طريقها إلى قنوات الإنفاق . وكانت الحكومة قد لاحظت بوضوح النتائج السلبية **لإدارة اليسر** . وكان من بين النتائج السلبية ، تضخم عدد العاملين فى الخدمة المدنية من ١٠ آلاف عام ١٣٩٤هـ (١٩٧٤) إلى ١٨ ألف عام ١٣٩٧هـ (١٩٧٧) .(ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٣ : ١٦٣) وكذلك تصاعد نفقات الميزانية من ٢,٥ بليون ريال إلى ٧,٣ بليون ريال فى غضون ثلاث سنوات بين عام ١٩٧٤ وعام ١٩٧٧.(الملحق رقم (٣ ب)) **وقد كانت الفرصة سانحة – نتيجة لبروز تلك السلبيات – لأن تأخذ الحكومة هذه المرة بتوصيات الإصلاح الإدارى . ولو قدر الله للحكومة أن تتخذ قرارها بالإصلاح الإدارى لوجدت نفسها فى وضع أفضل للتعامل مع معطيات الطفرة النفطية الثانية .**

ولكن مما يؤسف له حقا ، أن الطفرة النفطية الثانية تصادفت بوادرها مع الفترة التى كانت الحكومة تدرس فيها تقارير الإصلاح الإدارى كما كان الحال في الطفرة النفطية الأولى . وقد أدى ذلك إلى انصراف اهتمام متخذ القرار عن تقرير شركة الوسائل الإدارية ، نتيجة الإنشغال بمراقبة الأحداث الإقليمية والعالمية التى مهدت للطفرة النفطية الثانية وصاحبتها . وقد انشغلت الحكومة محليا اعتبارا من عام ١٩٧٩ بتدوير عائدات النفط ، بعد أن تصاعدت فجأة ، بسبب تأثيرات الثورة الإيرانية ، وما تبعها من نقص حاد فى إمدادت النفط ، بسبب قيام الحرب العراقية الإيرانية عام ١٩٨١.

فقد ارتفعت عائدات النفط من ٧,٤ بليون ريال عام ١٩٧٨ إلى ١١,٢ بليون ريال عام ١٩٧٩، ثم وصلت إلى ١٧ بليون فى عام ١٩٨١ . وانعكس ذلك فورا على نفقات الميزانية فارتفعت من ٦,٥ بليون ريال إلى ٨,٣ بليون ريال إلى ١١ بليون ريال ، والى ١٤,٧ بليون ريال ، فى السنوات ١٩٧٨ ، ١٩٧٩ ، ١٩٨٠ ، ١٩٨١ على التوالي (الملحق رقم (٣ب)) .وقد تضاعفت نتيجة لذلك كافة المؤشرات الكمية وتضخمت الأشكال وكبر حجم كل شيء فى الإدارة الحكومية . **فقد أصبح كل إنفاق مقدورا عليه وكل رغبة أو طموح يمكن تلبيته بسهولة ، فأخذت إدارة اليسر بذلك مداها واندفعت بسرعة غير مدركة للنتائج وغير عابئة بالعواقب ، فأفرزت نتائج وخلقت التزامات ، أعتقد أنها سوف تثقل كاهل الإدارة الحكومية لوقت طويل .**

* * * * *

ولاحاجة بنا فى هذة المرحلة من الدراسة ، أن نكرر الالتزامات التى ترتبت على اتباع نمط إدارة اليسر (انظر الفقرة ٦-٢-٢) . كما أننا فى غنى عن رصد المشكلات الإدارية المزمنة وبيان أوجه القصور التى لاترقى بالإدارة الحكومية الراهنة إلى مستوى الإدارة العامة (انظر الفقرة ٩-٣-٢ و ٩-٥) . فما كان معروفا من قصور مازال ماثلا. وما لاحظته دراسات الإصلاح الإداري الثلاث من أوجه خلل ومشكلات إدارية مزمنة مازال اليوم موجودا يثقل كاهل الإدارة الحكومية ويشل قدرتها . و ذلك بعد أن فاتت الإدارة الحكومية فرص الإصلاح الإداري . كما أن الإندفاع الذى شهدته إدارة اليسر في النصف الأول من عقد الثمانينيات قد فاقم ماكان موجودا من قصور وزاد من أوجه الخلل ، ورسخ المشكلات الإدارية المزمنة . هذا بالإضافة إلى الأعباء التى ترتبت على الحكومة و أثرت على أدائها منذ أن تراجعت أسعار النفط عام ١٩٨٦ . فقد تعرضت الإدارة الحكومية منذ عام ١٩٨٦ الى تداعيات حقبة العسر التى تلت ذلك . كما صاحب هذه الحقبة تقشف واضطراب وحلول جزئية ، وإعادة تنظيم عشوائي للوزارات والأجهزة الحكومية ، وتعطيل بعض اللوائح والنظم الإدارية ، مما أدى الى تزايد وتعقيد المشاكل الإدارية ، وحول بعضها إلى اشكاليات إجتماعية مستعصية على الحل الجزئي ، في انتظار الحلول الجذرية والإصلاح الشامل .

ولعل الإشارة إلى مشكلة التضخم الوظيفي –على سبيل المثال– تكفي –في ختام هذا الفصل– لتأكيد استمرار الإدارة الحكومية على حالها دون إصلاح ، كما تبين لنا مدى تفاقم المشكلات التى تواجهها الإدارة الحكومية اليوم واستعصائها على الحل المنفرد . ف**مشكلة التضخم الوظيفي** أصبحت بحق ، إشكالية إجتماعية بسبب حملها الثقيل الذى تنوء به الميزانية العامة ، ... هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى ... بسبب الصعوبات الإجتماعية التى تعترض التوجهات الحكومية لتخفيف ضغط باب الرواتب والاجور فى الميزانية ، **وذلك نتيجة اعتماد المستوى المعيشي لأغلب المواطنين على التوظيف الحكومي وتوفير فرص عمل مجدية لهم ، لايتوفر معظمها اليوم إلا فى نطاق التوظيف الحكومى .**

لقد شهد عدد العاملين فى الحكومة تزايدا فى حقبة الطفرة النفطية الاولى كما سبقت الإشارة ، وفى حقبة الطفرة النفطية الثانية تصاعد عدد العاملين فى الحكومة ومؤسساتها العامة بشكل خيالى من حوالى ٢٠ ألفاً عام ١٩٧٨ إلى ٧٣ ألفاً وفقا لتعداد ١٩٨٦. (الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٩٣ : ٤٨) وفى عام ١٩٩٣ يقدر عدد العاملين فى الحكومة ومؤسساتها العامة بحوالى ٨٧ ألفا . هذا بالرغم من إجراءات التقشف التى شهدتها الأجهزة الحكومية . وقد ارتفع نتيجة لذلك –بالرغم من حالة العجز– المخصص لباب الرواتب والأجور فى الميزانية العامة فقط من ٤ بليون ريال فى عام ٨٥ / ١٩٨٦ إلى ٤,٥ بليون ريال فى ميزانية ٩١ /١٩٩٢ . (الملحق رقم (٣ ب)) .

ومما هوجدير بالملاحظة أن الحكومة –عند بحثها عن مجالات تخفيض الإنفاق– قد فوجئت باستعصاء باب الرواتب والأجور على التخفيض ، وشعرت بوطأة ضغط طالبي العمل من القطريين ، فوجهت اهتمامها إلى **مسألة التضخم الوظيفي وإلى تقطير الوظائف** . فقام ديوان الخدمة المدنية بإعداد دراسة حول التضخم الوظيفى فى الجهاز الحكومي القطري . فماذا خلصت الدراسة إليه ؟

خلصت الدراسة التى تم انجازها فى مطلع عام ١٩٩٤ إلى استعصاء مشكلة التضخم الوظيفي على الحل المنفرد . فبعد دراسة تفصيلية لمظاهر التضخم ، و أسبابه ، وتقديم مقترحات لعلاجه عن طريق تقطير الوظائف الحكومية وإحلال القطريين محل الوافدين ، تقول الدراسة :" ولكن هذا الاحلال ، والتطبيق السليم لسياسة التقطير ، لن يكون ممكنا فى غيبة خطوات وترتيبات أخرى نراها ضرورية . اذ كيف يتم الاحلال دون الانتهاء

من تخطيط القوى العاملة فى الجهاز الحكومى ؟ وكيف يتم هذا التخطيط دون قياس اداء الحكومة ومعرفة حجم العمل بها ؟ وهذا القياس بدوره لاسبيل إلى إجرائه الا مع توصيف وترتيب الوظائف الحكومية . وهذا التوصيف والترتيب يتطلب ابتداء الاستقرار على هياكل تنظيمية فعالة واختصاصات محددة لكل جهة حكومية ، وتحديد أهدافها ، وخطة وبرامج تفصيلية لعملها ، وهكذا تكتمل الدائرة ولابد من النفاذ إليها عند بدايتها السليمة ومدخلها الصحيح" .(ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٤ : ٨٧-٨٨)

وتضيف الدراسة قائلة "إن أية حلول وسطية ، أو إصلاحات موضعية هنا أو هناك ، لن تقدم حلا جذريا للمشكلة . وستصبح هذه الحلول " الترقيعية " عبئا على القيادة السياســـية وعلى متخذ القرار وصانعيه ، وستصرف الجهود عن وجهتها الصحيحة ". (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٤: ٦٨) . وقد دعت تلك الدراســـة التى تم إنجازها فى مطلع عام ١٩٩٤ كما سبقت الاشارة إلى ضرورة " توفير الامكانيات والترتيبات العاجلة" لوضع خطة " تطوير الجهاز الإدارى للدولة١٩٩٣/٩٢-١٩٩٥/٩٤ "موضع التطبيق". (ديوان الخدمة المدنية ١٩٩٤ : ٦٩).

وفى هذه الدعـوة عود على بدء ، مما يشير إلى الحلقة المفرغة التى تدور فيها نوايا الإصلاح الإداري فى قطر. والتى تُوصل الدراسات دائما -مع الأسف- إلى طريق مســدود ، عندما يتبين أن الإصلاح الإدارى لابد أن يكون جزءا من إصلاح شامل . ولابد للإصلاح الشامل من أن يكون إصلاحا جذريا يمس جوانب الحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية ، ويكون الإصلاح الإدارى مدخله ووسيلة تحقيقه وليس بأى حال من الاحوال بديلا عنه . لذلك لابد ان يكون هدف الإصلاح الإدارى فى الدرجة الاولى هو تحويل واع للإدارة الحكومية من إدارة تسيير إلى إدارة تغيير وذلك من خلال القيام بتنمية إدارية لبناء إدارة التنمية ، ومن ثم تغيير نمط الإدارة الراهنة وتوجهاتها من إدارة حكومية تقليدية إلى إدارة تنمية حقيقيه ذات أهداف مجتمعية عامة قابلة للتخطيط وخاضعة للقياس والتقويم .

الباب الرابـــع

المجتمـــع

الفصل العاشر

المحصلة : مجتمع علي مفترق طرق

١٠-١ نشأة المجتمع القطري .

١٠-٢ الإنتقال من الغوص إلى النفط.

١٠-٢-١ الحقبة الأخيرة من عصر الغوص

١٠-٢-١-١ العامل الأيكلولوجي – الإنتاجي .

١٠-٢-١-٢ العامل القرابي – القبلي .

١٠-٢-٢ الحقبة الوسيطة .

١٠-٢-٣ الحقبة التأسيسية لعصر النفط.

١٠-٣ المجتمع في الوقت الراهن .

١٠-٣-١ تعريف المجتمع .

١٠-٣-٢ ليس المواطنون وحدهم كل المجتمع .

١٠-٣-٣ ولا يشكل كل السكان مجتمعاً .

١٠-٤ خاتمة : مجتمع على مفترق طرق .

١٠-٤-١ المسار الخطر .

١٠-٤-٢ المنعطف الآمن .

الفصـــل العاشــر

المحصلة : مجتمع على مفترق طرق

بادئ ذي بدء يواجه الباحث إشكالية عند محاولته تحديد المقصود بالمجتمع في قطر والدول المماثلة لها فى شرق الجزيرة العربية . ذلك لأن المجتمع فى هذه الدول كان ضحية من ضحايا التغيرات الإقتصادية والإجتماعية ، التي صاحبت حالة الإعتماد على ريع النفط ، وما ترتب على ذلك الإعتماد **من خلل إنتاجي وخلل سكاني** على وجه الخصوص (انظر الفصل الأول والثاني والسادس) . لقد تعرض المجتمع نتيجة نمط الإدارة التقليدية (انظر الفصل التاسع) وبسبب الوفرة المالية والطبيعة الريعية للإقتصاد إلى تغيرات فجائية وعشوائية ، دفعت به إلى حافة النكوص وفقدان النسق الإجتماعي العام . واستمرار مسار تلك التغيرات ينذر اليوم بقطع صلة المجتمع ، أو بالأحرى التجمع البشري المقيم على أرض الدولة ، بالمجتمع الوطني الذى اكتمل تكوينه قبل بداية عصر النفط .

إن التغير الإجتماعى الذى شهدته تلك المجتمعات ، بالرغم من بعض مؤشراته المادية الإيجابية فى مجال ارتفاع مستوى المعيشة ، وانتشار التعليم ، وتحسن المستوى الصحي ، وزيادة الإتصال بالعالم الخارجي ... إلا أن المحصلة النهائية لتلك التغيرات انعكست سلبا على المجتمع من حيث توجهه الإنتاجي ، وتجانسه الثقافي ، وتماسكه

الإجتماعي . كما أدت إلى تزايد تفككه نتيجة انحراف التفاعل الإجتماعي ، الذي أصبح يغلب علية الجانب السلبي بسبب تصاعد عوامل الصراع وتفشي النظرة الآنية والسلوك الفردي ، على اعتبارات التعاون والتساند فى الحياة الإجتماعية . وبذلك غلبت على الحياة الإجتماعية للسكان الإعتبارات الآنية المؤقتة ، على النظرة المستقبلية التي تنطلق من وحدة المصير . ومن هنا عجز التجمع البشري الراهن عن القيام بوظائف المجتمع الكلي الدائم . وأهمها محافظة المجتمع على مقومات بقائه ، واستمراره في الوجود عبر الأجيال ، هذا إلى جانب تماسكه وتجانسه عن طريق صيانة هويته وتأصيل ثقافته وتعزيز مقومات التقدم وتوفير متطلبات الأمن والنماء .

ولعل نظرة سريعة على التركيب السكانى لقطر تبين لنا أسباب حيرة الباحث عند محاولة تحديد المقصود بالمجتمع . فسكان قطر الذين بلغ تقديرهم (٥٥٩) آلاف نسمة فى منتصف عام ١٩٩٣ ، لم يزد تقدير عدد القطريين منهم على (١٢٦) ألف نسمة فقط ، بينما كان تقدير الوافدين العرب (١٠٦) آلاف ، والوافدين من غير الناطقين باللغة العربية (٣٢٧) ألف نسمه . وفيما يتعلق بالقوى العاملة فإن عدد القطريين فى منتصف عام ١٩٩٣ قدر بحوالى ٣٠ ألف ، وعدد العرب ٤٥ الف فقط ، هذا بينما بلـغ تعداد قوة العمل الأجنبية (٢٣٠) ألف (الملحق رقم (١)) .

ومن هنا نجد أن المكون الأول للمجتمع وهم البشر الذين يتفاعلون -إيجابيا وسلبيا- عبر العمليات الأجتماعية ، لاتمت أغلبيتهم العظمى بصلة سكنية او حتى ثقافية إلى المجتمع القطري قبل النفط . كما أن الشريحة الوافدة من السكان والتي تشكل حوالي أربعة أخماس السكان (٧٧,٥ %) لايرتبط مستقبلها بمستقبل المكان الذى قدمت للعمل فيه . فلكل جالية وطن ترجع إليه إذا تغيرت الظروف الإقتصادية التى جذبتها ، وبالتالي فإنه من الطبيعي ألا يشعر الوافدون بارتباط مصيرهم بمصير المواطنين . ومن هنا نلاحظ تدني مستوى التعاون والتساند بين السكان لاسيما فيما يتعلق بالمستقبل . وإلى جانب ذلك فإن مجموع السكان يفتقد إلى وحدة التنشئة الإجتماعية والثقافية الجامعة التى تعتبر بحق المدخل إلى الحياة الإجتماعية السليمة في أي مجتمع إنساني .

وفى هذة الدراسة حول محصلة التغير الإجتماعي الذى شهدته قطر ، سوف نتناول –بالعرض والنقاش– المنعطفات الرئيسية والتغيرات الجوهرية فى معالم المجتمع فى قطر خلال عصري الغوص وعصر النفط ، وننظر في أسباب نشأة المجتمع القطري ونتحرى عوامل تفككه . ولذلك لن نتطرق إلى جوانب هامة ، تفصيلية وفنية من التغير الإجتماعي ، التى يتناولها عادة بالبحث المكثف المختصون فى علم الاجتماع . وإنما يهمنا بشكل خاص القيام بقراءة أولية للفترة التى نشأ فيها المجتمع القطري ، ونتعرف على الظروف التى أدت إلى اكتمال تكوينه فى القرن التاسع عشر حتى مطلع القرن العشرين . **لعل قراءتنا تلك تعيد الثقة ، كما تؤكد على أهمية دور المواطنين بين الأدوار، فى وقت أصبح فيه المجتمع على مفترق طرق** ...إما أن يكون مجتمعا قطريا، إذا استطاع المواطنون ممارسة دورهم باعتبارهم التيار الرئيسي بحق Main Stream ، وإما أن يتحول الى مجتمع متعدد الجنسيات فى ضوء الإعلانات والإتفاقيات الدولية وشعارات حقوق الإنسان ، هذا – لاقدر الله– إذا استمر دور المواطنين هامشيا وشكليا واستمر النمط الريعي للإقتصاد سائدا والخلل السكاني على خطورته .

وكذلك يعنينا إلقاء نظرة على الحقب التى انتقل عبرها المجتمع القطرى من عصر الغوص إلى عصر النفط ، لنتعرف على جوانب الضعف التى اثرت سلبا على أهمية دور المجتمع القطري فأضعفته . وأخيرا نناقش إشكالية تحديد المقصود بالمجتمع في قطر فى الوقت الحاضر . وفيما يلي نتناول هذه الجوانب فى أربع نقاط : **أولاها** : نشأة المجتمع القطرى . **وثانيتها** : الإنتقال من الغوص الى النفط . **وثالثتها** : المجتمع فى قطر والدول المماثلة فى الوقت الحاضر. **والنقطة الرابعة** : خاتمة نحاول من خلالها توصيف المجتمع وتحرى سبل خروجه من مأزقه الراهن .

١٠ – ١
نـشأة المجتـمع القطرى

قطر جزء من منطقة ثقافية هى إقليم شرق الجزيرة العربية . ومجتمعها واقتصادها مماثلان –بوجه عام– لمجتمع واقتصاد بقية بلدان تلك المنطقة . وكذلك فإن تاريخ قطر هو

جزء من تاريخ الأمه العربية ، وثقافتها هى الثقافة العربية–الإسلامية . وبالرغم من هذه الحقائق التى لاخلاف حولها ، فإن لشبه جزيرة قطر خصوصيتها –الأيكولوجية والجغرافية وربما القبلية– التى أدت إلى قيام حياة اجتماعية يمكن تمييزها عن بقية المجتمعات العربية . هذا بالرغم من تشابه ، بل تطابق المجتمع القطرى أحيانا مع بعض أجزاء من مجتمعات شرق الجزيرة العربية ، لاسيما بعض مدن وقري جنوب شرق البحرين والجبيل ودارين . فشبه جزيرة قطر عرفت بهذا الإسم قبل الإسلام ، واستمرت محتفظة به بعد ذلك ، تمييزا لها عن بقية بلدان شرق الجزيرة العربية. ولعل جغرافية شبه جزيرة قطر وقربها من أهم مغاصات اللؤلؤ، هى التى أعطتها خصوصية وجعلت منها ملجأ آمنا ، استقرت به قبائل وعائلات عربية تكسب رزقها من البحر ، وتنشد الأمن الذى تتطلبه حياة الغوص وما يترتب على الإشتغال به من سفر وابتعاد موسمى عن الأهل والمال . وقد كانت البيئة البرية لشمال قطر ووسطها سندا للإستقرار القبلي أيضا ، لما توفره من مصادر رعي وحياة شبه بدوية بعد انتهاء مواسـم الغوص (الخاطر ١٩٩١ : ١٠٩ – ١١٨) و (صقر د . ت : ٧٥ – ١٢٨) .

ومن هنا استقر في شرق قطر وشمالها ، عبر العصور ، سكان ينشدون الحياة الآمنة المسالمة المتعاونة المستقرة ، التى تسمح لهم بالإنصراف إلى اكتساب الرزق من البحر ، والتعايش فى البر للإستفادة من مصادر الرعى وحياة البادية التى توفرها البيئة البرية لهم . وتشكلت حول هذه الحياة المتعاونة المسالمة المستقرة أعراف وتقاليد . وسادت قيم تنشئة اجتماعية مشتركة (الخاطر ١٩٩٢ : ١٥ – ٧٩) . كما نسجت حولها علاقات اجتماعية خاصة ، مهدت السبيل تدريجيا لتساند المجتمعات المحلية (القبلية) وتكوين مجتمع مشترك ، يتفاعل من خلاله أغلب سكان سواحل شبه جزيرة قطر فيما بينهم أكثر من تفاعلهم ، فى معظم الأحيان ، مع أي مجتمع آخر .

وقد جاء هؤلاء السكان المستقرون فى شبه جزيرة قطر من أماكن مختلفة ، أهمها قبائل وسط الجزيرة العربية. وكان النزوح إلى قطر إما نزوحا مباشرا من وسط الجزيرة العربية ، أو نزوحا لأفراد وعائلات وأفخاذ عربية سبق لها أن استقرت على السواحل المحيطة ببحر الخليج ، بما فى ذلك سواحل فارس وجزره . وإضافة إلى ذلك كان من بين

النازحين أفراد وعائلات وأفخاذ قبائل من عرب فارس ومن أهل العراق وأهل عمان ومختلف أنحاء الجزيرة العربية . وكان معظم النازحين إلى قطر من العرب السنة ، إلى جانب عدد صغير من العرب الشيعه من البحرين والإحساء . أما النازحون من غير العرب فقد كانوا من الإيرانيين الذين لم يتعد عددهـم فى مطلع القرن العشرين بضع مئات . هذا الى جانب عدد من العتقاء والرقيق الذين ينحدر معظمهم من أصول إفريقية.

وقد تركز السكان المستقرون فى قطر على ساحلها الشرقي من الوكرة جنوبا إلى الرويس شمالا ، وساحلها الشمالى من الرويس شرقا إلى الزبارة غربا . ويعود سبب السكني فى الساحل الشرقي و الشمالي من شبه جزيرة قطر إلى الأمن النسبي الذى توفره تلك السواحل نتيجة بعدها عن مدى الغزو . هذا إضافة إلى قرب تلك السواحل من مغاصات اللؤلؤ . وقد كان لكل قبيلة قطرية من القبائل ديرة (بلد) تشكل مجالا لحركتها . ويشمل ذلك فى العادة قرية أو عدة قرى ساحلية . ومنازل عند مصادر المياه ، ومشاتي فى داخل شبه الجزيرة ترحل إليها القبيلة فى موسم الرعي وحياة البادية . ولم تكن هذه المساكن القبلية ثابتة وإنما كانت تتغير عبر الزمن ، وبذلك تبادلت القبائل سكنى القري الساحلية وما يتبعها فى الداخل .

ويلاحظ على أسماء أكثر القبائل القطرية أنها أسماء خاصة بها فى قطر . فأغلب أسماء قبائل قطر اشتقت من أسماء أفراد وعائلات وأفخاذ من قبائل عربية ، استقرت فى قطر واتخذت لنفسها وسلالتها ومن ينتسب إليها أسماء غير متداولة خارج قطر . وكذلك أتخذت العائلات القطرية فى المدن والقرى الكبيرة أسـماءها ، من اسم الجد الذى نزح إلى قطر ، أو المكان الذى نزح منه . ومن هنا نجد أن هناك قبائل وعائلات قطرية معروفة منذ قرون بإقامتها فى قطر ، ومن هو ساكن من افرادها خارج قطر ، إنما هو نازح من قطر . والى جانب هؤلاء توجد أفخاذ من قبائل ذات اسم مشترك مع أفخاذ أخرى تسكن فى الغالب خارج قطر . وبعض هؤلاء الأفخاذ لم يندمج فى حياة الغوص أو يسكن القرى الساحلية ، وإنما استمر يحيا حياة بدوية فى غرب وجنوب غرب قطر .

وكانت قطر إلى جانب سكانها المستقرين بها ، ملجأ أيضا لبعض المتمردين على السـلطات المركزية من أمثال الخوارج أيام الدولة العباسية ويذكر منهم قطري بن الفجاءة .

وفى القرن الثامن والتاسع عشر اتخذ رحمة بن جابر الجلاهمه وبعض أهل ساحل عمان وغيرهم ، مراكز لهم على سواحل قطر ، لاسـيما بعد أن غطت معاهدات الحماية البريطانية امارات ساحل عمان إضافة الى البحرين . وكذلك سبق أن اتخذت بعض القبائل من الزبارة مستقرا هاجروا منه الى الكويت ونزحوا منه الى البحرين . ويبدو أن هؤلاء العابرين إلى قطر واللاجئين اليها والمتخذين منها منطلقا لنشاطاتهم فى البحر لم يتعرضوا بسوء لاهل قطر المستقرين . ولم يقاطعوا حياتهم الإجتماعية ونشاطاتهم الإقتصادية . وإنما كانوا فى الغالب يتعاونون مع أهل قطر ، ويشاركونهم نشاطاتهم طيلة فترة إقامتهم فى قطر . مستفيدين من غياب سلطة محلية تمنع وجودهم ، أو تتدخل فى نشاطاتهم ، أو مجتمع رافض لهم طالما كانوا يتخذون من قطر مقرا أسوة بغيرهم ، أو ممراً ومنعطفاً إلى غاياتهم خارج قطر . وربما يكون بعض أهل قطر قد شارك اللاجئين اليها ، والمتخذين منها منطلقاً لنشاطاتهم فى البحر طمعاً فى الغنيمة . فسكان قطر أقرب من الناحية القبلية لهؤلاء العابرين من بقية المجتمعات الأكثر استقراراً على سواحل الخليج .

ويتضح من هذا العرض أن المجتمع القطري قد تكَوّن من قبائل وعائلات عربية تحالفت عسكرياً لرد العدوان ومقاومة الغزو ، وتكونت لديها أعراف إجتماعية وإقتصادية مشتركة، بعد ان استقرت فى قطر وامتهنت الغوص وعمرت مدناً صغيره وقرى على طول الساحل الشرقي والشمالي لشبه جزيرة قطر.كما استفادت من البيئة البرية فى مزاولة الرعي وحياة البادية بعد انقضاء مواسم الغوص.ويبدو أن هذا المجتمع القطري قد بدأ يتبلور فى القرون الثلاثة الأخيرة وأخذ شكله فى القرن التاسع عشر، بعد أن عمت اتفاقيات الحماية ساحل عمان والبحرين وظلت قطر خارج اطار الحماية الرسمية .

* * * * *

وتشير إحصائية مفصلة لسكان قطر فى نهاية القرن التاسع عشر ومطلع القرن العشرين ، إلى أن السكان المستقرين على سواحل قطر، من الوكرة فى جنوب شرق قطر إلى خور حسان (الخوير) فى شمال غرب قطر ، يقدرون بحوالى سبعة وعشرين ألف نسمة فى عام ١٩١٣/١٩١٢ ، موزعين على النحو التالى (لورمر ١٩٧٠ : القسم الجغرافي : ٢٩٠١ – ٢٩٠٤) : السلطة ٣٢٥٠ يسكنون الدوحة . البوكوارة ٢٥٠٠

يسكنون سميسمة ودوحة العين و الفويرط . المهاندة ٢٥٠٠ يسكنون الخور والذخيرة. البوعينين ٢٠٠٠ يسكنون الوكرة . الهولة (العرب الذين سبق لهم النزوح –التحول– الى سواحل فارس) ٢٠٠٠ يسكنون الدوحة والوكرة . ال بن علي ١٧٥٠ يسكنون الدوحة . الخليفات ٨٥٠ يسكنون الوكرة . المعاضيد ٨٥٠ يسكنون الدوحة و الوكرة والوسيل . الكبسة ٧٠٠ يسكنون خورحسان والفويرط وهديه وسميسمة . البحارنة ٥٠٠ يسكنون الدوحة و الوكرة . السودان ٤٠٠ يسكنون الدوحة . المنانعه ٤٠٠ يسكنون ابو الظلوف والدوحه . السادة ٣٥٠ يسكنون الرويس والدوحة . الحميدات ٢٥٠ يسكنون الدوحة والضعاين . العمامرة ٢٠٠ يسكنون الدوحة والوكرة . الدواسر ١٥٠ يسكنون الدوحة . اقسام من بني ياس وال بوفلاسه و الكبيسات ١٢٥ يسكنون الدوحة والوكرة . البقاقلة ٥٠ يسكنون الدوحه . البني مقلة ٥٠ يسكنون الدوحة . المسلم ٤٠ يسكنون الدوحة والفويرط والوكرة . المضاحكة عدد قليل يسكن الضعاين . وهناك ٢٠٠٠ ممن أُعتقوا يسكنون الدوحة والوكرة و ٤٠٠٠ من العبيد الذين لا يقيمون مع أسيادهم . وذكر التقرير أن عدد الإيرانيين ٤٢٥ يسكنون الدوحة و الوكرة .

ويلاحظ أن هذا التقرير الذى أورده لورمر فى "دليل الخليج" لم يتضمن القبائل البدوية التى تقيم فى قطر ، خارج المدن والقرى التي استقرت فيها حياة أهل قطر حول نشاط الغوص . ومن القبائل البدوية فى قطر قبيلة النعيم وهى سبع فخائذ تقيم فى شمال غرب قطر ووسطها . وأفخاذ من بني هاجر والمرة والمناصير تنتشر فى وسط قطر وجنوبها ، وهى على صلة قوية بقبائلها خارج شبة جزيرة قطر . هذا بالرغم من أن عائلات من بنى هاجر قد استقرت فى الخور والدوحة منذ القرن التاسع عشر وامتهنت الغوص . وكذلك بعض أفخاد قبيلة النعيم التى سكنت الزبارة فى القرن التاسع عشر . كما سكنت قرى داخلية فى غرب شمال قطر ، وانتقلت الى البحرين وامتهنت الغوص بشكل رئيسي . ومن الملاحظ أن (دليل الخليج) قد فاته ذكر عدد من القبائل والعائلات القطرية المعروفة . كما أنه أجمل ذكر آخرين فى مجموعات ، بحكم سكنهم فى حي أو قرية واحدة ، أو قام بدمج بعضهم فى تعداد القبائل الكبيرة بحكم سكنهم إلى جانب تلك القبائل او تحالفهم معها . ويمكننا فى الوقت الحاضر ذكر وتفصيل عشرات من العائلات القطرية المعروفة بإقامتها فى قطر قبل بداية القرن العشرين ، إلا أن خشيتنا من النسيان والخطأ تحول دون ذلك . **وفى كل**

الأحوال فإن كل من يحمل الجنسية القطرية اليوم هو من أهل قطر له مالهم وعليه ما عليهم . ويجب بذل جهود وطنية صادقة لتعزيز الإنتماء من خلال تعزيز مفهوم المواطنة وترسيخ مفهوم الشعب .

وبالرغم من ذلك القصور ، يبقى تقدير " دليل الخليج " للسكان المستقرين فى قطر – بشكل عام– أصح ما يمكن الإعتماد عليه للتعرف على سكان قطر المستقرين . يضاف إليهم البادية التى لها امتداد خارج شبه جزيرة قطر ، ولها ولاؤها ونشاطاتها المختلفة أحيانا عن السكان المستقرين . هذا بالرغم من أن هناك قدراً كبيراً من التفاعل بين المجتمعين ، وحركة استيعاب للبادية فى نشاطات الغوص وحياة الإستقرار شبه الحضرية . ويمكننا أن نطمئن إلى تقدير سكان قطر فى مطلع القرن العشرين بحوالي ٣٢ الف نسمه ، حدد منهم لورمر ٢٧ ألف ، وخمسة آلاف تمثل القبائل البدوية ومن لم يدرجهم لورمر فى تقريره من العائلات القطرية قليلة العدد .

* * * * *

تبين هذه القراءة الأولية ظاهرة نشوء المجتمع القطري ، الذى اكتمل تكوينه وأخذ شكله وترسخت خصوصيته المحلية فى القرن التاسع عشر ، وربما قبل ذلك . فقد تبلور المجتمع القطري عبر تعاون وتساند السكان المستقرين فى القرى والمدن الساحلية ، وعلى وجه الخصوص تعاونت قبائل وعائلات قطر المستقرة على الساحل والتى تمتهن الغوص وركوب البحر ، فى ثلاثة مجالات : **أولها** : تعايش السكان المستقرين وتعاونهم الإقتصادي وقيام نوع من تقسيم العمل يعتمد على مهن وحرف اقتضتها صناعة الغوص وركوب البحر ، وتطلبتها الحياة شبه البدوية التى يعيشها السكان خارج مواسم الغوص . وقد كان استتباب السلم وعدم الإعتداء بين قبائل قطر وعائلاتها ضروريين من أجل تفرغهم لركوب البحر وترك الأهل والمال دون خطر يهددهم . ولذلك تخلى السكان المستقرون عن حياة البداوة ومايرتبط بها من غزو ، وجنحوا إلى الحياة شبه الحضرية المنتجة ، التى تتطلب نشوء أعراف وقواعد وعادات وتقاليد يحترمها السكان بشكل عام ، وتفرضها مجتمعات القبائل فى

مناطق سكناها . **ثانيها** : نشوء روابط النسب والمصاهرة بين قبائل قطر وعائلاتها بحكم الجوار والتكافؤ الإجتماعي بينهم ، وقد انعكس ذلك على تقاربها ونشوء تحالفات بينها " **هذا بني عم وهذا بني خال** " . و**ثالثها** : التعاون على رد الغزو من البر ، والقرصنة من البحر اللذين كانت تتعرض لهما قطر احياناً فى فترات اضطراب الأمن فى المنطقة . كما تحالفت قبائل وعائلات قطر عسكرياً لمقاومة بسط النفوذ والتسلط على أهل قطر . وقد قاوم القطريون الحملات العسكرية التي كانت ترسلها القوى الإقليمية الطامعة فى قطر ودافعوا عن أنفسهم بشكل جماعي فى أغلب الأحيان . (لومر ١٩٧٠ : القسم الجغرافي : ١١٩٧ – ١٢٦٨) و(المنصور ١٩٧٥ : ٣٤ – ٥٨) .

ولعل ما كان يحتاجه المجتمع القطري فى مطلع القرن التاسع عشر هو قيادة منبثقة منه تلبي حاجاته ، وتنظم دفاعه عن نفسه ، وتتحدث باسمه مع القوى الدولية والقوى الإقليمية ذات النفوذ فى المنطقة . وقد أصبح ذلك الأمر ملحاً بعد أن كثرت اعتداءات القوى الإقليمية على مدن قطر وقراها بحجج مختلفة ، أدت أخيرا إلى خراب الدوحة والوكرة مرتين ، واضطر سكانهما إلى الهجرة منهما داخل قطر وخارجها . هذا فضلا عن محاولات فرض الغرامات والأتاوات على أهل قطر . (لورمر ١٩٧٠: القسم التاريخي : ١١٩٧– ١٢١٩) .

ونتيجة لتلك المتغيرات التي شـهدتها قطر في النصف الأول من القرن التاسع عشر . لا سيما الوجود البريطاني فى الخليج ، وجد أهل قطر أنفسهم فى حاجة ماسة الى اختيار من يتحدث باسمهم . وكانت البداية الرسمية لبروز تلك القيادة المعبرة عن تحالف أهل قطر متمثلة فى قيام الشيخ محمد بن ثاني ، إثر اجتماع الكولونيل بيلي بكبار شيوخ قطر ، بتوقيع اتفاقية باسم أهل قطر مع بريطانيا فى ١٢ سبتمبر ١٨٦٨ (المنصور ١٩٧٥: ٤٧) . وقد كان الشيخ محمد بن ثانى فى ذلك الوقت " شيخ آل ثاني وأكثر الرجال كلها نفوذا فى قطر " (لورمر ١٩٧٠ : القسم التاريخى : ١٢١٨) . ومنذ ذلك التاريخ أخذ ابنه الشيخ جاسم بن محمد زمام المبادرة وتعامل مع بريطانيا وتركيا بما يقتضيه الحال وتتطلبه السياسة . كما أخذ على عاتقة توحيد جهود أهل قطر ، وقيادتهم فى الدفاع عن مصالحهم ومجالهم الحيوي . وقد عضدت قبائل قطر وعائلاتها جهود الشيخ جاسم الذى يربطها معه التحالف والنسب ، ووقفت معه فى جهوده الإستقلالية عن القوي الإقليمية التى كانت تحاول بسط

سلطتها على قطر وإلحاقها بها . وقد تبلورت جهود الشيخ جاسم فى مطلع القرن العشرين ، وتمثل ذلك فى توقيع بريطانيا اتفاقية الحماية عام ١٩١٦ مع ابنه الشيخ عبد الله ، بعد وفاة الشيخ جاسم فى عام ١٩١٣ . **وقد كان الشيخ جاسم قائدا طبيعيا أبرزته كفاءته وارتضت قبائل قطر وعائلاتها قيادته طواعية** . ولا تذكر المصادر شيئا عن قيام الشيخ جاسم بفرض أتاوات أو رسوم على أهل قطر . وتؤكد لجنه تاريخ قطر بانه " لم تنشأ فى عهد الشيخ جاسم بن محمد اية إدارة جمراكية ولم يُحصّل أي جمارك " (المنصور١٩٧٥: ٧) .

وجدير بالذكر أن اتفاقية ١٩١٦ ، لم تكن ملزمة لبريطانيا بالدفاع عسكريا عن قطر من ناحية البر أو الدفاع عن السلطة فى حالة التمرد الداخلى ، وإنما تضمنت فقط الدفاع عن قطر من ناحيه البحر وكل مايهدد السلم فى البحر. ولذلك واجهت الشيخ عبد الله صعوبات داخلية وتهديدات إقليمية (الجابر ١٩٨٦ :٢٩٩) جعلت من السلطة القطرية سلطة غير متطابقة من الناحية الفعلية مع حدود قطر الجغرافية . ولذلك لم يشعر المجتمع القطري خارج الدوحة والوكرة والضعاين – حتى أوائل الثلاثينيات بوطأة السلطة ، ولم تفرض رسوم جمركية أو أتاوات ورسوم الغوص على قرى شمال قطر التى ازدهرت بالسكان ... ربما طمعاً في الإستقلال الذاتي وابتعاداً عن مركز السلطة الناشئة . أما فيما يتعلق بالدوحة والوكرة فقد فرضت رسوم على صناعة الغوص اعتبارا من ١٩١٣(الغانم ١٩٨٩: ١٠٠) . وتذكر بعض المصادر أن بعض القبائل المقيمة فى الدوحة قد أعفيت من تلك الرسوم في البداية (Crystal 1990: 26-35-& 113-118)

وقد أستمر وضع السلطة القطرية على حاله حتى مطلع الثلاثينيات ، عندما أكتشف النفط فى البحرين وبدأ الصراع على أمتيازات النفط يشتد فى المنطقة ، وتصادف أن تزامنت هذة الفترة مع تراجع صناعة الغوص وتدهور إقتصادياته التى أثرت على المجتمع القطرى أبلغ تأثير . وفى ١١ مايو ١٩٣٥ ، توصلت قطر مع بريطانيا الى اتفاقية الحماية الشاملة ، التي التزمت بموجبها بريطانيا بالدفاع عن قطر عسكريا من البر والبحر ، هذا إضافة إلى اعتراف بريطانيا بولي العهد والتزامها بمساندة الحاكم ضد أى تمرد داخلى . وفى ١٧ مايو ١٩٣٥ وقع الشيخ عبد الله بن جاسم حاكم قطر اتفاقية امتياز النفط مع الشركة الإنجليزية الفارسية . وبتوقيع هاتين الإتفاقيتين تطابقت السلطة القطرية مع حدود شـبه جزيرة قطر ،

وهذا ما تأكد بفرض الرسوم فى سائر انحاء قطر . وربما كانت حرب الزبارة عام ١٩٣٧ هى تاريخ تطابق السلطة القطرية فعليا ونهائيا مع الحدود الجغرافية لشبه جزيرة قطر.

١٠ – ٣
الإنتقال من الغوص إلى النفط

اكتمل تكوين المجتمع القطرى فى القرن التاسع عشر كما سبقت الإشارة ، وكانت نشأة المجتمع القطرى أسبق من قيام سلطة محلية مستقرة ، يشمل حكمها كل شبه جزيرة قطر . ولذلك كان المجتمع القطري أقل تعرضا للتسلط والإستبداد ونمط الحكم الفردي المطلق من بعض المجتمعات المجاورة ، اذ كان مجتمعا قبليا بسيطا تتمتع فيه القبائل القطرية بقدر كبير من الإستقلال والإدارة الذاتية لشئونها . كما كان تعاون القبائل والعائلات القطرية وتحالفها مسألة طوعية تتم بالتراضي وعلى قدم المساواة في الحقوق والواجبات . لقد كان التعاون بين متساوين . وكذلك كان الحال داخل القبيلة الواحدة وبين أفخاذها حيث كانت الزعامة يتم تبادلها وفقاً لتوفر مقومات القيادة والقدرة على الذود عن مصالح القبيلة وتحمل تبعات المشيخة .

ولعل تمتع قبائل قطر وعائلاتها بقدر عال من الإستقلال فى إدارة شئونها الذاتية، فى إطار من التعاون والتعاضد والإحترام المتبادل فيما بينها ، كان سببا رئيسيا فى استقرار قبائل قطر وعائلاتها . بل إن ذلك الإستقلال وما ترتب عليه من مكانة قبلية واحترام للذات ، إضافة إلى قلة ما ترتب عليه من أعباء مالية ، تفرض على شكل رسوم واتوات ... كانا عاملي جذب واستقرار وسببا للنزوح إلى قطر واختيارها وطنا ، هذا بالرغم من شحة مواردها نسبيا .

لقد كان التركيب القبلى هو الغالب على المجتمع القطرى . تعيش كل قبيلة أو حلف من القبائل ومن يجاورهم فى ديرتها ، متمتعة بحرية تصريف شئونها ، دون تدخل يذكر من سلطة مركزية ، ودون تحمل أعباء مالية ، تفرض عليها . هذا فيما عدا ما كان يتفق على دفعه للقوى الإقليمية من زكاة –دفعا لشرها– أو للقوى الدولية من غرامات تفرضها تحت طائلة التهديد . وقد كانت مثل تلك المساهمات تدفع في العادة طوعيا من قبل شيوخ القبائل

والقادرين فيها (المنصورة ١٩٧٥ : ٢١٢) . وكان من عادة قبائل قطر وعائلاتها ، عندما تشعر بمحاولة تسلط عليها ، أن تهاجر داخل قطر أو خارجها . ولهذا السبب هاجرت بعض القبائل التى سكنت الدوحة إلى شمال قطر بعد ذلك (لورمر ١٩٧٠ القسم التاريخى ١١٩٧-١٢٦٨) . ومن هنا كانت قرى الساحل القطرى تُسكن ، ثم تهجر ، ثم تسكن مرة أخرى ، فى عملية تبادل ونزوح بين القبائل القطرية . ولقد كان طلب الإستقلال النسبي هو الصفة الغالبة على قبائل قطر وعائلاتها . واستمر ذلك حتى بداية القرن العشرين قبل انهيار صناعة الغوص وبداية صناعة النفط .

ويمكننا أن نميز ثلاث حقب هامة مر بها المجتمع القطرى بعد أن اكتمل تكوينه . **أولاها :** الحقبة الأخيرة من عصر الغوص ، **وثانيتها** : الحقبة الأنتقالية . **وثالثتها** : الحقبة التأسيسية لعصر النفط .

١٠-٣-١ الحقبة الأخيرة من عصر الغوص

تمتد هذة الحقبة من بداية القرن العشرين حتى نهاية العشرينيات منه . وقد كانت امتداداً لقرون قبلها . كما كانت فترة يسر واستقرار وانصراف إلى صناعة الغوص فيما يتعلق بالمجتمع القطرى الناشئ ، الذى بلغ سكانه حوالى ٣٢ ألف نسمة ، منهم حوالى ٢٨ الف من السكان المستقرين وحوالى أربعة آلاف من البدو .

وقد صادفت هذة الحقبة ، ازدهار أسواق اللؤلؤ وانتعاش صناعة الغوص فى الخليج العربي بشكل عام ، وعلى مستوى -ربما- لم تعهده من قبل . ففي السنوات التى سبقت الحرب العالمية الأولى ، شهدت صناعة الغوص فى الخليج أوجها وبلغت ذروتها (Al-Kuwari1978:7-9) . فوصلت صادرات الخليج من اللؤلؤ الطبيعي عام ١٩١٢/١٩١٣ مليوني جنيه استيرليني . وهذا يعنى أن متوسط دخل من ركب الغوص في ذلك العام ، قد بلغ ٢٧ جنيها استيرلينيا او حوالي ١٢١ دولاراً امريكياً بأسعار تحويل ذلك الوقت ، حيث بلغ عدد من ركبوا الغوص في ذلك العام ٧٤٠٩٦ فرداً . وقد كان لقطر دور هام في صناعة الغوص ، وكان نصيبها حوالى الخُمس . فقد بلغت مراكب قطر ٨١٧ سـفينة من اجمالى أسطول الغوص فى الخليج البالغ عدده (٤٥٠١) سـفينة. كما كان عدد من ركب الغوص من قطر ١٢٨٩٠ فــردا عام ١٩١٢/١٩١٣

. (Al - Kuwari 1978 : 7)

* * * * *

وحرى بنا –من أجل فهم هذة الحقبة– أن نتعرف على النسق الإجتماعى الذى قام عليه بناء المجتمع القطرى فى عصر الغوص ، وأن نلقى نظرة على ملامحة العامة . وذلك من خلال التعرف على العوامل الرئيسية التى كانت تؤثر على الحياة الإجتماعية بالمعنى الشامل .

١٠-٣-١-١ العامل الأيكولوجى – الإنتاجى

يتمثل البعد الأول للنسق الإجتماعي القطري فى العامل الأيكولوجي ، الذى يمثل حاصل التفاعل بين الإنسان والبيئة على الحياة الإقتصادية والسياسية والإجتماعية عامة . فالمجتمع القطرى تبلور عبر القرون ، نتيجة الرغبة والحاجة المشتركة لدى القبائل والعائلات القطرية فى الإنصراف إلى اكتساب معيشتهم من نشاط انتاجي . وقد كان ذلك بفضل موارد البيئة البحرية والبرية فى شبه جزيرة قطر ، والإستفادة من جغرافية قطر وقربها – من ناحية – من مغاصات اللؤلؤ ، وبعدها – من ناحية أخرى – عن مجالات الغزو الذى يأتي من داخل الجزيرة العربية . ومن هنا كان السلم والتعايش بل التعاون الإقتصادى والإندماج الإجتماعى والتحالف العسكرى ، سببا ونتيجة لتلك الرغبة والحاجة إلى الحياة الإجتماعية المشتركة التى اختارتها قبائل وعائلات قطر .

وكانت صناعة الغوص هى النشاط الرئيسى الذى نسجت حوله حياة المجتمع القطرى . ويصف محمد بن ثاني مكانة اللؤلؤ لبلجريف الذى زار قطر عام ١٨٦٢ بقوله " إننا جميعا من أكبرنا إلى أصغرنا عبيد لسيد واحد هو اللؤلؤ" (المنصور ١٩٧٥:١٨) . فقد كان اللؤلؤ هو المحصول النقدى الوحيد الذى يمول السلع المستوردة – وهى كثيرة ورئيسية – يعتمد عليها فى الغذاء والكساء واحتياجات المواد الخام والسلع الوسيطة . وكانت صناعة الغوص – بالتالى – هى عماد الناتج الوطنى ومصدر العمالة والمحرك لكافة النشاطات الأقتصادية والأجتماعية . كما كانت تجارة اللؤلؤ واحتياجات صناعة الغوص هى مصدر الحركة التجارية والنقل ، والمجال الرئيسى للإستثمار . كما كانت أيضا موضوع الحرف والصناعة . وإلى جانب ذلك فإن الغوص " لم يكن مجرد نشاط ، وإنما حياة اجتماعية

كاملة انعكست على قيم وعادات وتقاليد المجتمع ، وكان مصدرا لثقافته. " (الجابر ١٩٨٦ : ٣٠١) .

وكان البحر إضافة إلى أهميتة لصناعة الغوص ، مصدراً للغذاء ، ومجالاً للإتصال بالعالم الخارجي . كما كان وسيلة للنظافة والإغتسال واللعب والتسلية والترفيه وغير ذلك من خيرات ومتع تجود بها البيئة البحرية ، التى كانت بحق السبب الرئيسى للإستقرار على سواحل قطر . ويقول المثل الشعبي "**جاور بحر ولا تجاور غني**" .

وكان لبيئة قطر البرية أيضا نصيب فى استقرار القبائل والعائلات القطرية التى ينحدر معظمها من قبائل بدوية . فقد وفرت مراعى قطر المتواضعة ومصادر الحياة شبه البدوية ، حلقة اتصال بين الماضى البدوى لأهل قطر وحاضرهم المستقر ، من خلال العودة الموسمية إلى حياة البادية بعد انتهاء مواسم الغوص . كما أتاحت فرصة لتربية الماشية وإنتاج مواد غذاء هامة ومواد خام متواضعة . هذا إضافة إلى ما وفرته البيئة البرية من مجال لتربية الجمال وجني الخيل التي لاتستغنى عنها قبائل قطر بسبب اعتمادها على قوتها الذاتية فى الدفاع عن نفسها . ويذكرلورمر أن أهل قطر فى مطلع القرن كانوا يملكون ١٤٣٠ جملا و٢٥٠ حصانا . إضافة إلى ١٤٠ مركبا تستخدم فى النقل والتجارة و ٢٥٠ مركبا لصيد الأسماك إلى جانب ٨١٧ سفينة فى اسطول الغوص كما سبقت الإشارة (لورمر ١٩٧٠ : القسم الجغرافى : ١٩٨٩ –١٩٩٠) .

١٠-٢-١-٢ العامل القرابي – القبلي

يتمثل البعد الثاني لنسق المجتمع القطرى ، فى عصر الغوص ، فى العامل القبلى . فالقبيلة أو العائلة هى الوحدة الإجتماعية والسياسية ، وهى الأساس الذى ينقسم إليه السكان فى قطر ، وتتحدد فى الغالب ديارهم ومنازلهم ومناطق سكناهم داخل المدن والقرى والأحياء (الفريق) . ولا تقتصر أهمية العامل القبلي فى المجتمع القطري على الجانب الإجتماعى البحت ، وإنما يمتد إلى الجانب السياسى ، فولاء الأفراد للقبيلة والعائلة فى المقام الأول . وكانت القبيلة تحرص على استقلالها المكانى وحرية اتخاذ قرارها ، فى إطار التحالف الذي ارتضته مع بقية قبائل قطر وعائلاتها . وكذلك كان الوضع حتى مطلع القرن العشرين ، داخل كل قبيلة وعائلة قائما على الرضى والتشاور ، لا على الضم والتبعية والإلحاق .

فالقبيلة القطرية فى ذلك الوقت كانت تتميز بصفات القبيلة العربية البسيطة فى صورتها الشورية ، حيث يكون شـيخ القبيلة الأول بين متساوين ، وليس سيدا مسـتبدا بالقرار مطلق الحرية فى اتخاذه ، والبقية مجرد اعوان تحت طائلة سلطته المطلقة ، فالرابطة القبلية عندما تتحول عن الشورى تصبح سلطة مطلقة وحكما عضوضاً .

ولعل حرص قبائل قطر وعائلاتها على استقلالها النسبي ، ورغبتها فى الإنصراف إلى النشاطات الإنتاجية ، وضمان عدم التسلط عليها ، من العوامل التى أدت إلى تكوين المجتمع القطري ، عن طريق تعاون أهل قطر فى الجانب الإقتصادي والإجتماعي وعن طريق تحالفهم من أجل الذود عن مصالحهم والدفاع عن مجالهم الحيوي . ومن هنا كانت السلطة القطرية التى بدأ نموها في النصف الثاني من القرن التاسع عشر ، تعبيرا عن حاجة المجتمع القطري الناشئ إلى سلطة منبثقة منه ، تتحدث باسمه وتمثله لدى القوى الدولية والإقليمية ، وتقود تحالفه –إذا اقتضت الحاجة– في الدفاع المشترك ضد محاولات القوى الأقليمية إلحاق قطر بها . **وكان الشيخ جاسم بن محمد بن ثانى الذى أخذ زمام المبادرة فى بلورة تلك السلطة الأول بين متساوين** . وكان شيوخ قبائل قطر يتجاوبون مع سياسته برضاهم وحماية لمصالحهم (الغانم ١٩٨٩ :٩٧) . **ولم يُعرف عن الشيخ جاسم أنه تسلط على قبائل قطر وعائلاتها ولا فرض رسوما وأتاوات عليهم كما سبقت الإشارة** . لقد كان الشيخ جاسم من ناحية وبقية شيوخ القبائل من ناحية أخرى يمولون احتياجاتهم من ثرواتهم الخاصة ، وكان المقتدرون يساهمون فى الأعباء العامة بشكل مباشر عن طواعية . **فقد كانت الثروة والدخل من نشاطات الغوص وتمويل عملياته مصدر الزعامة فى قطر . هذا الى جانب السن والمكانة والحكمة والشجاعة والذود عن مصالح الجماعة . وهذه خاصية من خصائص أهل قطر المستقرين والمنصرفين الى الأنتاج . فقد كان المال يبذل لاكتساب المكانه ولم تكن السلطة والنفوذ مصدرين لجلب المال** . وقد كانت قبائل قطر حريصة على المحافظة على خاصية الإستقلال النسبي ، وكانت وسيلتها إلى ذلك مقاومة التسلط واحباطه ، أو النزوح والهجرة داخل قطر وخارجها إلى حين ، إذا تعذرت عليها المقاومة (لورمر ١٩٧٠ : القسم التاريخى : ١١٩٧–١٢٥٥) . وقد كان فى تلك الهجرة ردع لغريزة التسلط وتوجهات الإستبداد . ولعل هجرة قبيلة المهاندة (حوالي ٥٠٠٠ فرد) إلى الكويت فى عام ١٩٦٤ كانت امتداداً لذلك التقليد ، إنما جاءت فى وقت ضعف فيه أهل

قطر وتعذر على بقية قبائل قطر وعائلاتها اتخاذ موقف عملي مساند لهم ، هذا بالرغم من التعاطف العام معهم . والى جانب البعد السياسى الهام للقبيلة في تكوين المجتمع القطرى من خلال تحالف القبائل والعائلات القطرية (الغانم ١٩٨٩ : ٤٥) ، فإن القبيلة هي الأساس الذي كانت تقوم عليه العلاقات الإجتماعية . فالمجتمع القطري هو جزء من مجتمعات شرق الجزيرة العربية . وهى مجتمعات قبلية بالدرجة الأولى " تحكمها قيم ونظم وأنماط سلوكية محددة ، تقوم على انواع من العلاقات والروابط الإجتماعية التي تدور حول الدم او العرق او مايسمى بالعصبية" (غنيم وآخرون ٨٩ : ١٩٨٩) . ومن هنا كان النسق القرابي هو النسق السائد ، ليس للقبائل ومن يتبعها فحسب ، وإنما لسائر السكان الذين ينحدرون من عائلات ممتدة (الجابر ١٩٨٦ : ٢٠٠) . ولذلك فإن النسق القرابي هو مصدر السلوك والعلاقات الإجتماعية . " فقد كان عالم الفرد هو عائلته . فهو يرتدى نفس ملابس افراد العائلة ويتجه نفس اتجاههم المهني والحرفي الذى تحدده طبيعة الحياة الإجتماعية فى تلك الفترة ، وله نفس عاداتهم وقيمهم ، وهو يمارس أنشطته الإجتماعية البسيطة حيث توجد عائلته ، وهو يستمد قوته من مركز عائلته ، ولا يستطيع أن يخرج عن نموذج الشخصية الذى حددته العائلة ، وإلا واجه ضغطا شديدا فى هذه الحالة " (غنيم وآخرون ٩٠ : ١٩٨٩) .

ويتبين لنا من هذا العرض إن أهم ملامح المجتمع القطرى فى عصر الغوص تتمثل في عاملين هما : العامل الأيكولوجي – الإنتاجي ، والعامل القرابي – القبلي . فقد شكل هذان العاملان نسق المجتمع وحددا بناءه الإجتماعي . فكان النسق الإجتماعي نسقا مركب انتاجيا – قبليا . وكان البناء الإجتماعي تعبيرا وانعكاسا لذلك النسق المركب . فقد كان التركيب القبلي هو الأبرزبين تركيبات المجتمع ، ويؤثر أكثر من أى تركيب اجتماعي آخر ، مثل التركيب الطبقي والمهني . وكانت العادات والتقاليد والأعراف القبلية هى السائدة ، ومن هنا تحددت مكانة المرأة ومركزها الإجتماعي ودورها فى الحياة الإقتصادية والإجتماعية ، كما تحدد الحراك الإجتماعى والمكانة الإجتماعية لفئات السكان ... هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ... كان للقبيلة دور سياسي وعسكري ، وكان لها استقلالها النسبي من حيث ممارسة شئونها ومن حيث مكان سكناها . أما التقسيم الطبقي فإنه تقسيم داخلي

فى كل قبيلة وعائلة حيث تنقسم بين كبار الممولين وتجار اللؤلؤ وهم – فى العادة – شيوخ القبيلة أو العائلة ، والطبقة الوسطى من النواخذة والطواشين وملاك السفن والتجار ومن فى حكمهم –وقد كانت هذه الطبقة تشكل نسبة معتبرة– ، ثم الطبقة التى لا تملك وسائل إنتاج تذكر . وكان هناك حراك اجتماعي نشط داخل القبائل والعائلات نفسها ، والزعامة أو المكانة لا تورث ، وإنما يجب ان يعضدها جهد الفرد وتدعمها إمكانياته الذاتية وميزاته القيادية . وتتضمن الطبقة العاملة ، الأتباع سواء كانوا يعملون لحسابهم ، أو كانوا وافدين أو كانوا من الرقيق .

ونجد أيضا انعكاساً واضحاً للعامل الأيكولوجى –الإنتاجي. فالبيئة مصدر النشاط ، والإنتاج السلعي والخدمي هما مصدر دخل الأفراد ، والمكافأة المادية والمعنوية مرتبطة بجهد الفرد وإنتاجية عمله فى المقام الأول . **فأفراد القبائل يمتهنون جميع مهن الغوص دون حرج وحرف البادية بوجه عام . والكل يكسب رزقه من عرق جبينه ، ويمتهن حرفة او صنعة منتجة ، وفقاً لمهارته وفى إطار محددات الإعتبارات الإجتماعية** . وهذا النسق المركب الإنتاجي– القبلي ، والبناء الإجتماعى الذى أفرزه ، هو ما كان يميز المجتمع القطري الناشئ فى عصر الغوص عن المجتمع البدوي الذي كان سائدا داخل الجزيرة العربية من ناحية . ومن ناحية أخرى يميزه عن المجتمع في قطر فى عصر النفط ، الذي حل فيه الريع محل الإنتاج ، وتآكلت فيه المكانة السياسية للقبائل والعائلات القطرية ، وتراجع بذلك دور أهل قطر .

١٠-٣-٣ الحقبة الوسيطة

هذة الحقبة وسيطة بين عصر الغوص وعصر النفط ، ومتداخلة فيهما . وقد امتدت من أواخر العشرينيات حتى نهاية الأربعينيات . وشهدت انهيار صناعة الغوص ولم تحظ بنصيب اقتصادى يذكر من صناعة النفط . كما شهدت هذة الحقبة أيضا نمو السلطة المركزية ، نتيجة لمعاهدة الحماية البريطانية ، وبفضل اتفاقية امتياز البترول ، اللتين تم التوصل إليهما فى شهر آيار – مايو عام ١٩٣٥ . هذا فى وقت تقوضت فيه بعض مرتكزات المجتمع القطري . وذلك عندما تدهورت اقتصاديات الغوص وانهارت صناعة

الغوص من ناحية . كما تراجعت – من ناحية أخرى – المكانة السياسية للقبائل والعائلات القطرية .

ولعل أهم المؤثرات على المجتمع القطري خلال هذه الحقبة كان تراجع اقتصاديات الغوص ، وانهيار صناعته فى نهاية المطاف ، نتيجة ازمات متلاحقة . **أولاها** : الإنقطاع الذى سببته الحرب العالمية الأولى لصناعة الغوص . **ثانيتها** : كارثة طبيعية بسبب " الدالوب " (عاصفة) الذى ألحق أبلغ الضرر بأسطول الغوص عام ١٩٢٦. **وثالثتها وأكثرها أهمية** : **التقدم التكنولوجى المتمثل فى اختراع اليابان لتكنولوجيا زراعة اللؤلؤ ، وقيامها بتسويق اللؤلؤ المزروع بأسعار رخيصة اعتبارا من أواخر العشرينيات** . وتتمثل **الأزمة الرابعة** في الكساد العالمى الكبير الذى أصاب فى عام ١٩٢٩ ، اقتصاد الولايات المتحدة وأوربا ، وأدى ألي انحسار الطلب على اللؤلؤ الطبيعي وتدنى أسعاره أما **الأزمة الخامسة** فتتمثل في : الحرب العالمية الثانية ، وما أدت اليه من اعباء وما خلفته من اضطرابات ، قضت على البقية الباقية من اقتصاديات صناعة الغوص . أما **السادسة** فهي : **بروز صناعة النفط فى المنطقة وقدرتها على جذب أفضل عناصر قوة العمل المحلية للعمل فى نشاطاتها** .

وقد نتج عن تلك الكوارث والمتغيرات تلاشى صادرات الخليج من اللؤلؤ من مليونى جنية إسترلينى عام ١٩١٣/١٩١٢ ، إلى ٢٠٨ الاف عام ١٩٢٦ ، إلى ٦٢ الف جنية أسترلينى فقط عام ١٩٤٦ (Al-Kuwari 1978 : 8) وبذلك وصلت صناعة الغوص الى الأنهيار الكامل . وأصبح ركوب الغوص أمراً يجري بحكم العادة ، وبسبب عدم وجود البديل بالنسبة للبعض .

ولم تترك صناعة الغوص الساحة إلا بعد أن أكلت كل ما تراكم خلالها من أصول ، وقضت على ماتكون من رأسمال ، وضيعت ما بني عليها من مكانة اجتماعية . وتقوضت بذلك المراكز الإقتصادية والإجتماعية لممولي الغوص وتجاره ونواخذته (كبار رجالات القبائل والعائلات القطرية) ، والعاملين فيه او فى النشاطات القائمة على صناعة الغوص . وتراكمت الديون واشتدت وطأتها على الجميع ، واصبح المجتمع فى المنطقة بشكل عام يعانى من الفقر والفاقة وتنتشر فى أرجائه البطالة .

وبانهيار صناعة الغوص ، مر المجتمع القطرى بأحلك فترات تاريخه الإقتصادي. وربما كانت الكارثة التى حلت بالمجتمع القطري ، أكبر مما حل ببقية مجتمعات شرق الجزيرة العربية ، وذلك نتيجة شح الموارد البيئية الأخرى . وبسبب اعتماد المجتمع القطري على صناعة الغوص ونسج حياته الإجتماعية حول نشاطاتها . **وقد انطبعت مآسي هذة الحقبة فى الذاكرة الشــعبية ، بذكريات أليمة ، يرددها الأبناء نقلا عن الآباء . ولعل الصورة المزرية التى يرسمها بعض الباحثين لعصر الغوص –من الذين يعتمدون على الأخبارين المعاصرين– والصور التي تظهرها التمثيليات والمســرحيات –التي تتعرض لعصر الغوص– هى تعميم لذكريات جيل الآباء عن هذه الحقبة الوسيطة بين عصر الغوص وعصر النفط . والتي لاتمثل عصر الغوص وإنما تمثل حقبة أفوله فقط** . وقد تعرض المجتمع القطري خلال هذة الفترة إلى ثلاث ظواهر اجتماعية ذات تأثيرات هامة على التغير الإجتماعى وذات تأثير بالغ على دور أهل قطر :

<u>الظاهرة الأولى</u> : هجرة أهل قطر إلى البحرين والمنطقة الشرقية في المملكة العربية السعودية . وقد كان السبب الرئيسي لهذه الهجرة هو البحث عن الرزق . كما كان للمتغيرات السياسسية أثر على هجرة بعض أولئك جرياً على عادة أهل قطر في الهجرة إلى داخلها أو إلى خارجها كما سبقت الإشارة . وكانت هجرة البحث عن الرزق ، تتم بصحبة العائلات أو بغير اصطحاب العائلات . وقد كانت هجرة واسعة أدت إلى تخلخل المجتمع القطري ، لا سيما الجزء الشمالي والجزء الشرقي الشمالي من قطر . وانخفض نتيجة ذلك ، تقدير سكان شبه جزيرة قطر ، من حوالي ٣٢ ألف نسمة في مطلع القرن العشرين إلى ١٦ الف نسمة عام ١٩٤٥ (Crystal 1990 : 117) . وخلال الحرب العالمية الثانية عم الفقر والضنك والعوز أرجاء قطر . وانتشـرت الآوبئة وانقطعت المواد الغذائية ، ولم يحصل أهل قطر ، لا سيما الجزء الشمالي منها ، على نصيب من تموين الحرب .

ويذكر والدي –رحمه الله– حادثة تعبر عن حال من بقى في شمال قطر خلال الحرب العالمية الثانية دون أن يهاجر . يذكر أن مركباً شراعياً كان آتياً من ساحل فارس وصل إلى قرية الغارية ، وكان محملا بالأغنام والحبوب فعرض بضاعته على أهل القرية فلم يستطيعوا شراء شيئ منها لضعف الحال . فاقترح عليهم مقايضة ماء الشرب ببعض ما

لديه . فحاولوا جلب الماء من القرى الداخلية ، إلا أن أوانيهم ودوابهم لم تسعفهم على تلبية حاجته بالسرعة التي يتوقعها . وسألهم بعد ان رأى حالهم ، واطَلع على وضع القرية القاحلة ، التي لا توجد فيها شجرة خضراء واحدة ، ولا مَعلَمْ من معالم الحياة التي يعهدها – سألهم ، هل أنتم محكوم عليكم بالبقاء هنا في هذه القرية ، ولا تسطيعون الهجرة منها ؟ . فأجابوه بلا . فقال لهم لماذا اذاً لا تهاجرون ان لم يكن محكوماً عليكم بالعزل والسجن هنا ؟ .

الظاهرة الثانية : تراجع الدور القبلي بسبب نمو السلطة المركزية وانهيار صناعة الغوص . وقد شهد الدور السياسي والعسكري للقبائل القطرية ذلك التراجع قبيل الحرب العالمية الثانية ، بعد إبرام اتفاقية ١٩١٦ مع بريطانيا . وقد استمر ذلك التراجع يتزايد نوعياً ويمتد جغرافياً حتى وقت منح امتياز النفط وإبرام معاهدة الحماية الكاملة في عام ١٩٣٥ . وتحولت بذلك التطور ، السلطة القطرية تدريجياً من مرحلة التحالف القبلي إلى مرحلة الحكم الأتوقراطي (A1 - Kuwari 1978 : 18 - 20) .

وقد انعكس ذلك التطور أيضاً ، على الزعامة داخل القبائل القطرية نفسها . فلم تعد القبيلة هى المرجع الأخير في تثبيت مركز كبيرها ، وإنما أصبح للسلطة المركزية دور في التأثير على ذلك . وأخذت تتدخل بشكل مباشر وغير مباشر في ترجيح كفة من يربطها معه نسب أو تطمئن الى ولاءه وتبعيته ، كما كان لها دور في تشرذم القبائل وتعدد رؤسها . ومن هنا فقدت القبيلة القطرية استقلالها النسبي ، الذي شكل ركيزة من ركائز تكوين المجتمع القطري من قبائل وعائلات متحالفة ، تمتلك حرية اتخاذ قرارها . ولم يعد شيخ القبيلة هو" الأول بين متساوين " وانما أصبح إرثه المكتسب في الزعامة ، وتأييد السلطة المركزية له ، وربما دعمه معنوياً بالمصاهرة ، ومادياً بالعطايا ، أساس مركزه . ولذلك ضعفت القوة الذاتية للقبيلة وانقسمت بعض القبائل القطرية ، إلى افخاذ متناحرة ، وسكنت قرى وأحياء مختلفة ، بعد أن كانت موحدة تحت زعامة نابعة من اختيارها وبرضاها .

ولعل ظاهرة تخلي بعض العائلات القطرية عن لقبهم القبلي والاكتفاء بلقب الجد يدل على ظاهرة تفكك القبائل القطرية . ويبدو ان اتجاه بعض العائلات الى الإنفصال عن عن قبائلها ، وكذلك التركيز على لقب العائلة إلى جانب لقب القبيلة ظاهرة مستمرة في التزايد تعبيراً عن ضعف الدور القبلي وتراجع أهميته . كما انها تعبر عن رغبة بعض العائلات في

التميز عن بقية أفراد قبيلتها ... وربما الإنفصال عنها تدريجياً . وهذا يشير الى إنتهاء الدور القبلي بعد لم يعد يلبى من القبلية سوى الشكل الاحتفالي .

وإلى جانب فقدان القبائل والعائلات القطرية لاستقلالها النسبي وأهميتها السياسية ، تدريجياً خلال هذه الحقبة الوسيطة ، فإن كثيراً من التقاليد والأعراف والضوابط القبلية ، قد تصدعت ، تحت الضغوط والتداعيات التي صاحبت انهيار صناعة الغوص . وتعود أهم أسباب ذلك التصدع ، إلى تقوض المراكز الإقتصادية لزعماء القبائل ، الذين كانوا هم أنفسم كبار ممولي صناعة الغوص وتجار اللؤلؤ ونواخذة البحر . وكذلك اضطرار أهل قطر الى الهجرة خارج قطر بحثاً عن الرزق بعيداً عن ديارهم وعائلاتهم ، ومزاولة مهن وحرف ونشاطات لم يزاولوا بعضها من قبل . وبذلك الضعف الإقتصادي والبعد الجغرافي والتغير المهني ، انتقل مركز التعاون والتفاعل فيما يتعلق بأهل قطر من داخل القبيلة إلى خارجها . وبذلك تراجع البعد السياسي القبلي في حركة المجتمع القطري .

وتمثل الظاهرة الثالثة بروز مفهوم الشعب القطري ، من خلال العمل النقابي ولإهتمامات المشتركة ، بين القطريين العاملين لدى شركة نفط قطر والمقاولين التابعين لها .

عندما عادت شركة نفط قطر لمواصلة نشاطاتها بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية ، اتجه للعمل فيها كل القادرين على العمل من سائر أنحاء قطر ، ومن جميع القبائل والعائلات بمن فيهم أفراد من العائلة الحاكمة . وقد أستوعبت أعمال التنقيب والحفر وانشاءات البنية الأساسية للإنتاج والتصدير ، كل قوة العمل التي لم تهاجر ، إضافة إلى من عاد ممن هاجروا خارج قطر . وتجمع بذلك معظم أهل قطر ، من الشباب والرجال ، في أماكن عمل مشتركة لدى صاحب عمل رئيسي وعدد من المقاولين العاملين لحسابه . وكان توظيف القطريين يتم على أساس استعداداتهم لتعلم المهن الجديدة وقدراتهم الذاتية وطموحاتهم الفردية ، دون اعتبار يذكر ، لمكانة أي منهم القبلية ، أو مناطق سكناهم . فتساوى جميع القطريين ، ورضوا بالمهن التي تتيحها لهم قدراتهم . وبذلك توحدت مصالح العاملين القطريين ، وبدأ التعاون والتساند بينهم كأفراد ، في مواجهة شركة نفط قطر والمقاولين العاملين لديها .

وأخذت عملية التفاعل الإجتماعي الإيجابي بين القطريين تعمل على تنمية رأي عام ، وتصوغ مطالب عمالية مشتركة ، تتمثل – ابتداءً – في تحسين ظروف العمل والمعيشة في معسكرات العمل ، ورفع الأجور ، وتنظيم الأجازات وتوفير وسائل المواصلات التي تنقلهم الى ذويهم بشكل دوري . وامتدت لتشمل مطالب المساواة بين القطريين وغيرهم من العمال والفنيين الأجانب ، والإحتجاج ضد عدم مراعاة الانجليز والهنود لكرامة العامل القطري ، وأخذ اعتباراته الدينية والإجتماعية في الحسبان .

ولعل هذه الحركة العمالية ، التي تضامن العاملون القطريون في نشاطات النفط – في الحقول البرية والبحرية– حول مطالبها النقابية ، شكلت خطوة هامة في تكوين مفهوم الشعب القطري ، حول مصالح اقتصادية ، واهتمامات وطنية ، في مواجهة شركات النفط وما تمثله من نفوذ الحماية الانجليزية (Crystal 1990 : 118 - 121) . كما أعادت إلى الأذهان عملية تكوين المجتمع القطري ، الذي تبلور قبل أكثر من قرن من الزمان ، بين قبائل قطر وعائلتها ، في وجه القوى الاقليمية والمحلية التي حاولت في الماضي الحاق قطر بنفوذها . وأذكر فيما أذكر روايات ثامر مفتاح التي كان يحكيها لنا في دخان عندما ذهبنا للعمل في شركة نفط قطر في منتصف الخمسينيات . لقد كانت حكاياته حول تعاون أهل قطر وهبتّهم هبّة رجل واحد عندما يُعتدى على أحد منهم ، عامل توحيد واستنهاض لنا نحن العاملين في دخان .

وقد كان للحركة العمالية التي نشأت بين العاملين في شركات النفط في قطر ، فضل تنمية الروح الوطنية ، ومساندة المطالب الوطنية ، والتعبير عن الاهتمامات القومية التي بدأت تساهم – هى الأخرى – في بلورة مفهوم الشعب القطري ذي الانتماء العربي ، الذي بدأت حركته تتضح في عقد الخمسينيات . وبلغت حركته أوجها في آذار مارس عام ١٩٦٣ . وذلك عندما تم تقديم مطالب شعبية محددة ، ردت عليها الحكومة ببيان حول نيتها في تطبيق منهاج للإصلاح الجذري الشامل ، وذلك بعد أن اتخذت الحكومة عدداً من الإجراءات الأمنية ضد الشخصيات التي ساندت المطالب الشعبية (إدارة الشؤون القانونية ١٩٦٦ : ٦١٤) –(انظر الفقرة ٩ : ٢).

١٠-٣-٣ الحقبة التأسيسية لعصر النفط:

تغطي هذه الحقبة التأسيسية من التغير الإجتماعي في قطر ، الفترة من بداية تصدير النفط عام ١٩٤٩ إلى أواخر الستينيات . وخلالها تأكد اعتماد الدولة والمجتمع في قطر على ريع النفط ، وتراجع النسق الإنتاجي ، كما وهن النسق القبلي من حيث دوره السياسي . **وقد كان التنافس حول اقتسام ريع النفط – باعتباره غنيمة – محور الإختلاف وموضوع الصراع** . كما كانت سياسات إعادة توزيع عائدات النفط ، وزيادة المخصصات من داخل الميزانية العامة ومن خارجها ، هي القضية التي انشغلت بها قطر ، وقسمت المجتمع إلى فئات متناحرة حول الإعتبارات التي يجب ان تحكم نمط تخصيص عائدات النفط وأوجه استخدامها . فكان هناك صراع بين الحاكم والإدارة الانجليزية التي يرأسها المستشار ، وبين أفراد الأسرة الحاكمة . كما كانت هناك مطالب شعبية عبرت عنها الحركة العمالية والوطنية ، تثير سؤالاً حول عدالة سياسات إعادة توزيع عائدات النفط ، وتطرح مطالب توفير الخدمات العامة والرعاية الإجتماعية ، وفرص العمل ، كما سبقت الإشارة .

* * * * *

ويعود وضع حجر أساس هذه الحقبة التأسيسية لعصر النفط إلى عام ١٩٣٥ . ففي شهر آيار – مايو – من ذلك العام تم الإتفاق مع بريطانيا على تطبيق كافة بنود اتفاقية الحماية . كما تم التوصل – في نفس الشهر – مع شركة النفط الإنجليزية الفارسية الى اتفاقية امتياز التنقيب عن النفط في كامل حدود شبه جزيرة قطر البرية . وقد كان لتلك الاتفاقيتين أثران هامان :

اولهما : دعم حكومة قطر سياسياً ومالياً . دعمها سياسياً نتيجة توفير الحماية العسكرية البرية ، إضافة الى الحماية البحرية لكل حدود قطر الجغرافية (المنصور ١٩٧٩ :١٨١ – ٢٠٦) . وكذلك دعم حكومة قطر مالياً بفضل ٤٠٠ الف روبية دفعة امتياز التنقيب عن النفط ، إضافة الى ١٥٠ ألف روبية تدفعها الشركة سنوياً (المنصورة ١٩٧٩ : ١٩٩) . وكان من أولويات توظيف العائدات النفطية شراء أسلحة ودعم القدرة العسكرية . وقد مهدت تلك المستجدات الأمر ، لحسم مسألة الزبارة عام ١٩٣٧ . وكان من نتائجها استقرار السلطة القطرية ، وتطابقها مع حدود قطر الجغرافية . كما كان من نتائجها

الجانبية ، امتداد تطبيق الرسوم الجمركية وغلاطة الغوص ، على الكل ، وفي كافة انحاء قطر .

وبذلك تغيرت طبيعة العلاقة بين السلطة وبين قبائل قطر . وتحولت من تحالف قبلي ، إلى نظام حكم مركزي تقليدي مطلق ، شبيه ببقية نظم الحكم في المنطقة . وجدير بالتأكيد أن هذا التحول الرسمي لا ينفي بقاء الكثير من وشائج الترابط ، واستمرار اعتبارات التحالف السابق ، مؤثرين على مظهر العلاقة بين الحاكم وبين أهل قطر بشكل عام .

ثانيهما : بروز مطلب تقاسم عائدات النفط منذ لحظة ورودها . فقد طالب آل ثاني بنصيب رسمي من تلك العائدات ، وغادر بعضهم –بعض آل أحمد– قطر في أواخر الثلاثينيات ، عندما لم يخصص لهم نصيب رسمي من دخل النفط . وقد كان هناك وعي بأهمية المطالبة بنصيب من عائدات النفط لدى أهل قطر بشكل عام . ويذكر أن حسن بن مطوي المهندي – عند مناقشة المهاندة دعوة الشيخ عبد الله بن جاسم للمشاركة في حرب الزبارة – اقترح على المهاندة ان يكتب لهم الشيخ عبد الله نصيباً من " الكاز " . الا أن المجتمعين اعترضوا على اقتراح الشيخ الطاعن في السن ، لأن موضوع المناقشة هو الإعداد للمشاركة ، ولم يكن هذا بالوقت المناسب لإثارة مطالبهم في نصيب من دخل النفط وعلى حد تعبيرهم "هذا وقت المفازعة وليس وقت المنازعة".

وجدير بالتأكيد هنا أيضاً ، أن عدم قيام نظام رسمي لإعادة توزيع رسوم الإمتياز، لا يعني عدم حصول بعض آل ثاني على معاشات ، وحصولهم على عطايا ومساعدات ، أمنت لأفراد الأسرة الحاكمة حداً ادنى من المعيشة ، ومكنتهم من مقاومة دواعي الهجرة التي تعرض لها بقية اهل قطر . وكذلك حصل قلة من أهل قطر على "شرهات" ومساعدات ، مهما تكن ضئيلة فإنها هامة جداً في وقت انهار فيه اقتصاد الغوص ، ولم تبدأ بعد نشاطات صناعة النفط .

* * * * *

وفي عام ١٩٤٩ بعد أن انتهت تلك الفترة التمهيدية ، انتقلت قطر فعلاً من الحقبة الوسيطة بين عصر الغوص وعصر النفط ، ودخلت الحقبة التأسيسية لعصر النفط . ففي

هذا العام أصبح من المؤكد تدفق إيرادات عامة ، لم تعهدها قطر من قبل ، تتمثل في العائدات المنتظرة لصادرات النفط . لذلك كان لابد من ترتيب الأوضاع . وأهم خطوات الترتيب كانت تنازل الشيخ عبد الله بن جاسم ، الذي اضطر لتسيير شؤون الحكم اليومية بعد أن توفي – فجأة – ابنه المرحوم الشيخ حمد ولي العهد والحاكم الفعلي لقطر .

وقد كان تنازل الشيخ عبد الله لابنه الشيخ علي يحتاج إلى تسويات داخل الأسرة ، ويتطلب تعهدات بريطانية بمساندته في وجه المعارضة المحتملة له . ولذلك كانت هذه المناسبة فرصة للإنجليز من ناحية ، وللعائلة الحاكمة من ناحية أخرى ، لأن يتنافسوا على تشكيل الوضع الجديد . وكان بقية أهل قطر غائبين عن هذه المناسبة ، نتيجة التخلخل الذي تعرض له المجتمع القطري في الحقبة الوسيطة ، بسبب انهيار صناعة الغوص وفقدان القبائل لأهميتها نتيجة النزوح ، الذي لم يسلم من تأثيراته السلبية سوى العائلة الحاكمة (Crystal 1990 : 118) .

وقد كان الطرف البريطاني ، في عام ١٩٤٩ ، هو الأقوى والأكثر تأثيراً . ولذلك برز الدور الإستعماري البريطاني ، قوياً ومؤثراً بشكل لم يسبق له مثيل ، في الشؤن الداخلية لقطر من قبل . فكسب الإنجليز الموافقة على إقامة إدارة على النمط الاستعماري ، صلب اهتماماتها الشؤون المالية والأمن . وتمت موافقة الحاكم الجديد على وجود مقيم سياسي ، وتعيين مستشار انجليزي ، وإنشاء قوة بوليس تحت قيادة إنجليزية . كما تم الإتفاق على إقامة إدارة حكومية تحت رئاسة المستشار . وكذلك تم الفصل بين الخزينة الخاصة للحاكم والخزينة العامة للحكومة . وتم الإتفاق على توجيه ربع عائدات النفط الى الخزينة الخاصة للحاكم لحسابه شخصياً ، بينما تم توجيه ثلاثة الأرباع الباقية الى حساب حكومة قطر الذي يوقع عليه المستشار الى جانب الحاكم (AL - Kuwari 1978 : 114 - 132) و Crystal) (1990 : 118-139 . وجدير بالتأكيد أن الترتيبات التي تم بموجبها تنازل الشيخ عبد الله ، في أغسطس ١٩٤٩ ، لم يكن مرضياً عنها من قبل الأسرة الحاكمة ، ولم يؤخذ لأهل قطر أي اعتبار فيها . كما كانت تلك الترتيبات غير واضحة وتقبل التأويلات المختلفة . الأمر الذي أثار خلافات حادة بين الحاكم وبعض أفراد أسرته . وكانت أهم أوجه الخلاف – من ناحية – حول ولاية العهد ، التي أعطى الشيخ عبد الله بن جاسم وعداً مكتوباً للشيخ خليفة بن

حمد بتوليها ، واستمر في تأييد وعده حتى وفاته عام ١٩٥٧ . ومن ناحية أخرى كان مطلب العائلة الحاكمة ، بأن يخصص لها أحد الأرباع الثلاثة التي توجه لحساب الحكومة ، موضع خلاف بين المستشار والادارة التي يسيطر عليها الأنجليز ، وبين العائلة الحاكمة التي تؤكد أن الشيخ علي ، عند توليه الحكم ، قد وعدها بالحصول على ربع دخل النفط من خلال الميزانية العامة للحكومة .

ومنذ مطلع الخمسينيات شكلت قضية اختيار ولي العهد ، ومسألة تخصيص ربع ثان من عائدات النفط لأفراد الأسرة الحاكمة ، محور الخلاف بين كل من الإدارة الإنجليزية والحاكم من ناحية ، وبين أغلب افراد الأســرة الحاكمة من ناحية أخرى . واستمر ذلك طوال عقد الخمسينيات ، لا سيما النصف الأول من العقد . لقد كان الانجليز يطمحون إلى إقامة إدارة على نمط الإدارة التي انشأها المستشار بلجريف في البحرين ، بحيث تتيح لهم اليد العليا في إدارة البلاد . كما توفر لهم فرصة استثمار جزء من عائدات الحكومة من النفط – لا يقل عن الربع – في الاقتصاد البريطاني . هذا إضافة إلى إعطاء السلع والخدمات البريطانية أولوية الإستيراد والإستخدام في المشروعات الحكومية . وكان الشيخ علي – في البداية – يساير الانجليز في ذلك مقابل إرجاء البت في ولاية العهد الى حين . ولكن ضغوط الأسرة الحاكمة من ناحية ، والحركة العمالية وما انبثق عنها من حركة وطنية عامة في منتصف الخمسينيات من ناحية أخرى ، حالت دون ذلك ولم تسمح للإنجليز بتحقيق كامل طموحاتهم .

وجدير بالذكر أن أهل قطر لم يكونو غافلين تماماً عن عائدات النفط والأثر الذي تركته في المجتمع سياسات إعادة توزيعها . وقد طالبت بعض العائلات التي يربطها النسب بالأسرة الحاكمة معاملتها مثل بقية فروع الأسرة الحاكمة وكذلك طالبت بعض القبائل بنصيب من عائدات النفط . إلا أن الشيخ علي أبلغ الانجليز بصريح العبارة أن المخصصات والراواتب من الميزانية العامة لآل ثاني فقط (Grystal 1990) . وأذكر انه في حوالي عام ١٩٥٣ تجمع أهل الغارية والفويرط وعذبة من البوكوارة ، واتفقوا على التقدم بعريضة الى الحاكم تطالبه بنصيب من عائدات النفط التي رأوا تأثيرها واضحاً على أفراد الأسرة الحاكمة . وقد رفض الحاكم مطالهم بشدة وزجر كبارهم وانكر عليهم تأليب الآخرين

عليه . وعلى ما يبدو من مجريات الأمور أن مطالب البوكواره ومن سبقهم من أهل قطر قد نتج عنها إجراء رواتب مقطوعة وعطايا سنوية "جواعد" تم ترتيبها من خارج الميزانية العامة ودفعها من قبل الديوان الخاص للحاكم . ولذلك فإن تلك "الجواعد" التي قد تكون هامة وقت ترتيبها أصبحت مع الزمن وارتفاع مستويات الدخول غير ذات قيمة .

ولذلك فإنه إلى جانب مخصصات الأسرة الحاكمة ، وإصرارها على ضرورة الحصول على ربع عائدات النفط ... **يتمثل العامل الهام الآخر الذي أثر على نمط إعادة توزيع عائدات النفط ، في بروز الحركة الوطنية المنبثقة عن الحركة العمالية والمتأثرة بالمد القومي في النصف الثاني من عقد الخمسينيات** . وكان ذلك التأثير يبرز من خلال طرح مطالب شعبية ، من بينها مراعاة العدالة في إعادة توزيع عائدات النفط ، وتوفير خدمات اجتماعية ، أُسوة بما تم توفيره للمواطنين في الكويت من إسكان وخدمات صحية ومساعدات وخدمات اجتماعية ، إضافة إلى توفير فرص عمل للمواطنين ، هذا إضافة الى مطالب عامــة اخرى . وقد كان لبروز الحركة الوطنية وتزايد انتمائها القومي ، لا سيما بعد تأميم قناة السويس وما صاحبها من مظاهرات واضطرابات ... مناسبة لأن يراجع الإنجليز والحاكم والأسرة الحاكمة خلافاتهم ، وأن يفتحوا آفاقا للتفاهم حول ترتيب الأوضاع . وقد بدأ ذلك في النصف الثاني من الخمسينيات ، واكتمل عام ١٩٦٠ ، عندما تنازل الشيخ علي لأبنه الشيخ احمد عن الحكم ، واصبح الشيخ خليفة ولياً للعهد ونائباً للحاكم ووزيراً للمالية . وكان من نتيجة ذلك إعادة تنظيم الادارة الحكومية ، بعد أن ألغي منصب المستشار الإنجليزي – الذي كان شاغراً منذ عام ١٩٥٧ – وذلك بموجب القانون رقم (١) لسنة ١٩٦٢ (إدارة الشؤن القانوية ١٩٦٦ : ٣٦ : ٤٥) .

* * * * *

ويحسن بنا ، في ختام هذه القراءة السريعة لحقب التغير الاجتماعي في قطر منذ مطلع القرن العشرين ، أن نشير – بإيجاز – **إلى أهم ظاهرة برزت في عصر النفط وطبعت الحياة الاجتماعية بطابعها . ألا وهى ظاهرة الريع الاقتصادي للنفط** . فهذه الظاهرة ، كان ومازال لها ابلغ الأثر على فقدان النسق الاجتماعي ، الذي كان يتمثل في نسق مركب ، إنتاجي – قبلي ، في عصر الغوص قبل أن يبرز النفط على الساحة ، ويصبح الريع

الاقتصادي هو مصدر الدخل العام والخاص ، وليس الانتاج كما كان الحال في عصر الغوص . وهنا لابد لنا من كلمة حول مفهوم الريع الاقتصادي .

يعرف الريع الاقتصادي بأنه الفرق بين سعر بيع السلعة وتكلفة انتاجها متضمنة العائد الضروري على الإستثمار . ويتحقق الريع عندما يكون لدى منتج السلعة الاقتصادية ميزة نسبية ، مقارنة بغيره من المنتجين الذين يحتاجهم سوق السلعة . وحجم الريع بالنسبة لكل منتج هو الفرق بين سعر السلعة في السوق ، وتكلفة انتاجها متضمنة العائد الضروري على الاستثمار . والثروة النفطية الوفيرة في المنطقة حباها الله بميزات نسـبية أدت الى انخفاض تكاليف انتاجها ، مقارنة بتكاليف انتاج النفط في المناطق المنافسة الأخرى . وقد أدى ذلك الى ارتفاع انتاج النفط في بلدان المنطقة الى اقصى طاقة ممكنة .

وفي قطر –على سبيل المثال– بلغت تكلفة إنتاج برميل النفط ٢٨ سنتا عام١٩٥٩. هذا في وقت كان فيه سعر البرميل ٢,٢٣ دولار . وبذلك كان الريع الإقتصادي لانتاج النفط يناهز تسعة أعشار سعر بيع البرميل ، بينما كانت التكلفة متضمنة العائد الضروري على الإستثمار حوالي العُشر فقط .

وقد كان وجود هذا المستوى العالي من الريع ، وراء توسع شركات النفط في إنتاج نفط المنطقة ، وكان لقطر نصيب من تزايد إنتاج المنطقة . فتدفق بغزارة جزء من هذا الريع الاقتصادي على قطر ، في وقت لم يكن فيها مصدر آخر للدخل يذكر ، غير القليل من النفقات التي تنفقها شركات النفط العاملة في الاقتصاد المحلي في شكل أجور ومشتريات محلية . فكان دخل قطر ٤,٨ مليون روبية عام ١٩٥٠ ، وهذا يعتبر رقماً فلكياً في قطر في ذلك الوقت . ثم ارتفع إلى ٢٠ مليون روبية عام ١٩٥١. وإلى ٥١ مليون عام ١٩٥٢ عندما بدأ تطبيق اتفاقية مناصفة الأرباح . وواصلت عائدات النفط تصاعدها لتصل إلى ١٦٣ مليون روبية عام ١٩٥٥ . وبلغت ذروتها الأولى عام ١٩٥٨ عندما وصلت عائدات قطر من النفط ٢٨٧ مليون روبية . واستقرت عند مستوى ادنى قليلاً حتى عام ١٩٦٣. ثم عادت إلى الارتفاع بعد ذلك لتصـل إلى ٥٨٢ مليون ريال عام ١٩٧٠ : Al - Kuwari 1978 (114 - 132).

وجدير بالتأكيد أن نصيب الدولة من عائدات النفط يمثل جزءاً فقط من الريع الإقتصادي الإجمالي لإنتاج النفط في قطر . وما حصلت عليه شركات النفط العاملة في قطر من الريع يفوق الجزء الذي حصلت عليه الدولة . ولذلك كان اقتسام ريع النفط موضوع صراع بين قطر وشركات النفط العاملة فيها . وكان هذا الصراع بين الدول المصدرة للنفط عموماً والشركات العاملة فيها ، وراء اتفاقيات مناصفة الأرباح في مطلع الخمسينيات ، واتفاقيات " تنفيق الريع " في منتصف الستينيات بعد أن تم تأسيس الأوبك .

ويمتد التأثير البالغ لظاهرة الريع الاقتصادي للنفط إلى أكثر من مجـال . فهى – ابتداءً– وراء التنافس الدولي على نفط المنطقة في القرن العشرين . وقد كان السعي إلى احتكار ريع النفط هو الغاية التي سعت اليها شركات النفط عندما تصارعت –فيما بينها– من أجل الحصول على امتيازات النفط ، مدعومه في ذلك بقوة حكوماتها . وكان الإجحاف بحقوق الدول المنتجة هو الطابع العام لاتفاقيات امتياز النفط في المنطقة . كما كان استقرار الحكومات المحلية في المنطقة وتوفير الحماية الخارجية لها والمساندة الداخلية لسلطتها ، نتيجة من نتائج امتيازات النفط التي قطفت ثمارها شركات النفط الكبرى ، ونعمت بفوائدها الاقتصادية الجمة الدول المستهلكة للنفط . وكذلك كان الريع الاقتصادي للنفط موضوعاً للتنافس بين الدول المنتجة والدول المستهلكة ، إلى جانب التنافس بين الدول المنتجة والشركات العاملة فيها . وكان النفط وريعه عاملين هامين في نسج نوع خاص من العلاقات الدولية ، والتأثيرات الأقليمية ، التي عملت على تجميد الأوضاع السياسية ، وتثبيت الأوضاع الداخلية ، لا سيما في البلدان الصغيرة ، وربطتها بآليات التبعية الاقتصادية والأمنية .

وعلى المستوى الداخلي ، كانت ظاهرة ريع النفط ، هي مصدر التأثير الرئيسي على الحياة الإجتماعية والثقافية . فالريع حل محل الانتاجية . والإستهلاك أصبح من الممكن تحقيقه دون تحمل عناء الانتاج . والمكافأة اصبحت غير مرتبطة بالجهد . والضبط الاجتماعي أصبح يعتمد على سياسات اعادة توزيع الريع ، بدل أن يتطلب قدراً كبيراً من المشاركة ، أو يستدعي جهداً كبيراً من القمع . ومن هنا تغلغلت ظاهرة الريع في كل جوانب المجتمع ونسجت الحياة الاجتماعية حول حقيقة وجودها . **وبذلك أصبحت ظاهرة الريع**

النفطي ، إلى جانب نظم الحكم المطلقة ، التي تبلورت في بلدان المنطقة قبل اكتشاف النفط ومع مرحلة اكتشافه ، وراء فقدان النسق الاجتماعي في الدول النفطية عموماً وفي دول شرقي الجزيرة العربية على وجه الخصوص .

١٠-٣

المجتمع في الوقت الراهن

بعد قراءتنا السريعة لنشأة المجتمع القطري وتكوينه في نهاية القرن التاسع عشر ، والتعرف على حقب التغير الاجتماعي التي انتقل بموجبها من عصر الغوص الى عصر النفط ... نبدأ محاولة توصيف المجتمع في قطر في الوقت الحاضر . ولابد لنا هنا من أن نحاول الإجابة على السؤال الحائر ، الذي سبق طرحه حول المقصود بالمجتمع في قطر وفي الدول المماثلة لها . فقد كان المجتمع القطري الذي سبق ان تعرفنا عليه ، وتبين لنا نسقه الانتاجي – القبلي ، عرضه لتغيرات هيكلية ، وضحية لتداعيات قوضت بناءه وأفقدته نسقه الاجتماعي . لقد تعرض المجتمع القطري لتغيرات اقتصادية وسياسية وسكانية ، فجائية وعشوائية ، منذ أواخر العشرينيات بشكل عام ، ومنذ بداية تصدير النفط ، وما تلا ذلك من طفرات أسعار النفط في عام ١٩٧٤ وعام ١٩٧٩ ، بشكل خاص .

واذا كان تأثير بعض تلك التغيرات إيجابياً فإن معظم تأثيراتها كان وما يزال سلبياً ، هذا إذا نظر إلى محصلة التغير الإجتماعي من منظور تماسك المجتمع واستمراره عبر الزمن . ويعود ذلك بشكل رئيسي ، إلى تعطيل تلك التغيرات ، لدور المواطنين واضعاف حركتهم المشتركة وتساندهم الإجتماعي نتيجة ثلاثة عوامل :

اولها : تراجع صناعة الغوص وتدهور اقتصادياته ، وما صاحبهما من انقطاع مصادر الدخل وتآكل الثروات وانهيار المراكز الاقتصادية والاجتماعية لأهل قطر . وقد صاحب ذلك الإنهيار هجرة واسعة من قطر طلبا للرزق مما أدى إلى خلخلة المجتمع وإضعاف حركته .

ثانيها : بروز ظاهرة الريع الاقتصادي لصادرات النفط منذ عام ١٩٤٩ ، واعتماد الدولة ثم المجتمع تدريجياً بعد ذلك ، على ريع النفط باعتباره مصدراً سهلاً للدخل . وبالتالي فإن

الريع حل محل الانتاج ، وأصبح فتات الريع بدلاً من انتاجية العمل هو مصدر الدخل والسبيل إلى تكوين الثروة وبناء المركز الاجتماعي . **وهذا هو الخلل الانتاجي الذي أدى إلى تهميش دور المجتمع** واعتماده على الدولة وسياسات إعادة توزيع عائدات النفط من خلال الميزانية ومن خارجها .

ثالثها : استفحال ظاهرة الخلل السكاني وتفاقمها على وجه الخصوص منذ مطلع السبعينيات . فقد ارتفع سكان قطر اثنى عشر ضعفاً من حوالي ٥٠ ألف عام ١٩٥٩ (الجابر ١٩٧٧ : ١٤٢) إلى حوالي ٦٠٠ ألف في عام ١٩٩٥ ، وانخفضت نسبة المواطنين من حوالي الثلثين إلى حوالي الخمس ، وأصبحت نسبة غير الناطقين باللغة العربية بين السكان اليوم تناهز ٦٠% (انظر الفقرة :١:١) .

وأمام تلك التغيرات الهيكلية التي أصابت المجتمع في قطر وفي الدول المماثلة ... يقف الدارس حائراً أمام المقصود بالمجتمع في تلك الدول . **هل يشكل المواطنون وحدهم كل المجتمع ؟ أم ان المجتمع يتكون من كل السكان ... مواطنين ووافدين ؟ وهل يرقى التجمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة الى مرتبة المجتمع بالمعني العلمي لمفهوم المجتمع ؟** وفي هذه الحالة هل يمكننا اعتبار مجتمعات المنطقة مجتمعات في حالة انتقال ، أسوة بمجتمعات العالم الثالث بشكل عام والمجتمعات العربية الأخرى بشكل خاص . أم ان مجتمعات المنطقة قد وصلت إلى مفترق طرق وعليها أن تختار بين أن تكون أو لا تكون ... بين إعادة الإعتبار لمجتمعاتها الأصلية وبين نشوء مجتمعات أخرى متعددة الجنسيات ومتباينة الثقافات .

وفيما يلي نتناول الموضوع في ثلاث نقاط : **أولاها** : تعريف المجتمع في علم الإجتماع . **وثانيتها** : هل يشكل المواطنون وحدهم كل المجتمع . **وثالثتها** : هل يتكون المجتمع من كل السكان مواطنين ووافدين . ومن ثم نختتم مناقشتنا في الجزء الأخير من هذا البحث بتوصيف عام للمجتمع الراهن في قطر والدول المماثلة لها .

٣ – ١ تعريف المجتمع

يعرف معجم المصطلحات الإجتماعية المجتمع بأنه "جماعة من الناس يعيشون معاً في منطقة معينة ، وتجمع بينهم ثقافة مشتركة ومختلفة عن غيرها . وشعور بالوحدة . كما

ينظرون إلى انفسهم ككيان متميز". (بدوي ١٩٧٨ : ٤٠٠) . ويورد قاموس علم الإجتماع ثلاثة استخدامات شائعة للمجتمع تشير إلى جوانب هامة من الحياة الاجتماعية . **أولها** : المعنى العام ويعني "مجموع العلاقات الاجتماعية بين الناس". **ثانيها** : يعني "كل تجمع للكائنات البشرية من الجنسين ومن كل المستويات العمرية يرتبطون معا داخل جماعة اجتماعية لها كيان ذاتي ونظمها وثقافتها المتميزة ". **وثالثها** : يدل على "النظم والثقافة التي تحققت عند جماعة من الناس" (غيث ١٩٧٩ : ٤٥١) .

ويصل بوتومور عند مناقشته لصعوبة تعريف المجتمع ، إلى أنه "من اليسير علينا إثبات أن وجود المجتمع الانساني يتطلب توافر إجراءات معينة أو عمليات محددة ، أي أن هناك متطلبات وظيفية للمجتمع" ويذكر أن أهم هذه المتطلبات ما يلي :

١ – نسق اتصال ٢– نسق اقتصادي يختص بأمور الانتاج وتوزيع السلع . ٣– اجهزة مثل الأسرة والمدرسة تتولى تنشئة الأجيال الجديدة ٤ – نسق سلطة وتوزيع محدد للقوة ، وربما نسق طقوس يصون التماسك الاجتماعي ويدعمه ويمنح الاحداث الشخصية الهامة –مثل الولادة والوفاة والزواج– إقراراً وتقديراً اجتماعياً(بوتوموز ١٩٨١ : ١٦٧) .

وتورد كتب مبادئ علم الإجتماع عدداً من تعريفات المجتمع ، ينظر كل منها بعمق ، إلى جانب من مقومات المجتمع . ومنها تعريف ايوبانك EUBANK الذي يعرف المجتمع بأنه عبارة عن "جماعة من الناس عاشوا معاً ، وعملوا مع بعضهم لفترة طويلة نسبياً ، مكنتهم من الوصول إلى درجة معينة من التنظيم ، بحيث يعتبرون أنفسهم وحدة اجتماعية لها حدودها المعروفة" (حسن ١٩٨٢ : ٢٧٧) .

ويؤكد كنجزلي ديفز Kingsly Davis أربعة عناصر أساسية لقيام المجتمعات هي : السكان ، والتخصص ، والتمايز الطبقي ، والوحدة او التضامن ، واستمرار النسق الاجتماعي (حسن ١٩٨٢ : ٢٨٠) .

ويركز بعض علماء الإجتماع على جوانب جوهرية تميز المجتمع عن غيره من التجمعات البشرية . فيذكر تومس اليوت Thomas Eliot بأن المجتمع " مجموعة متفاعله من الرجال والنساء والاطفال ، يقومون على أرض محددة ويتعاونون (وظيفياً) على البقاء (الإقتصاد) وحفظ النوع (الزواج والتناسل) " (غيث ١٩٦٦ : ٢١٤) . ويري بيسانز Biesanz

" أن المجتمع هو تنظيم العلاقات الإجتماعية من أناس يسهمون في ثقافة مشتركة (ويتقاسمون الاحساس بالمشابهة) " (غيث ١٩٦٦ : ٢١٥) . ويضيف عاطف غيث إلى هذه الجوانب ، موضحاً ما يميز المجتمع عن غيره من التجمعات البشرية ، فيؤكد على أن من " علامات المجتمع الأساسية أن أعضاءه يتفاعلون بعضهم مع بعض أكثر من تفاعلهم مع أعضاء آخرين من مجتمع آخر ، كما انهم يشاركون في أكبر مجموعة من القيم . ولذلك كان هذا التساند والقيم المشتركة من أهم العوامل التي تساعد على وحدة المجتمع " (غيث ١٩٦٦ : ٢١٦ – ٢١٧) . ويؤكـد ارنولد جرين Aranold Green بشكل خاص على أهمية المصير المشترك في تكوين المجتمع الانساني . وهذا يميز المجتمع عن غيره من التجمعات البشرية المؤقتة ، أو العابرة أو المشروطة بغرض محدد ، مثل معسكرات العمل . ويقول إن أخص ما يميز المجتمعات الإنسانية " أن اعضاء المجتمع يعتقدون في المصير ويقوم بينهم نسق من القواعد الخلقية التي يلتزمونها في توجيه السلوك العام " (غيث ١٩٦٦ : ٢١٧) . ويرى أحمد أبو زيد " أن المجتمع نفسه يؤلف نسقاً طبيعياً مكوناً من اجزاء متفاعلة ومتساندة ذلك التساند الوظيفي الذي يميز الكل المتماسك " (ابو زيد ١٩٨٧ : ٣) . ويبرز تعريف ماكيفر وبيج Maciever & Page أهمية الوعي في تكوين المجتمع . فالعلاقات "الإجتماعية مشروطة من حيث الوجود بالوعي المتبادل بين الأطراف الداخلة فيها . فبدون هذا الوعي لا تكون هناك علاقات اجتماعية ولا يكون هناك مجتمع " (غيث ١٩٦٦ : ٢١٩) .

ويحدد ماريون ليفي Marion Levy أربعة معاير تميز المجتمع عن غيره من التجمعات البشرية (حسن ١٩٨٢ : ٢٨٠) . **أولها:** قدرة المجتمع على الاستمرار إلى مدى زمني أطول من عمر الأعضاء . **ثانيها** : قدرة المجتمع على تجديد نفسه من ناحية ... من خلال التناسل . ومن ناحية أخرى ... عن طريق غرس ثقافته من خلال توافر نظام تربوي قادر على تحقيق التنشئة الإجتماعية للأعضاء الجدد على أساس ثقافة المجتمع ونظمه . **ثالثها** : مدى توفر مجموعة من المعيير المشتركة المنظمة للأفعال الإجتماعية للأعضاء ومدى توفر الشعور بالولاء لدى هؤلاء الأعضاء للمجتمع . **ورابعها** : مدى قدرة المجتمع على تحقيق الإكتفاء الذاتي .

ويتفق عدد من أساتذة علم الاجتماع العرب على ان تعريف هاري جونسن Harry Johnson للمجتمع هو أوضح وأشمل تعريف للمجتمع الكلي (غيث ١٩٦٦ : ٢٢٠) (حسن ١٩٨٢ : ٢٨١) . ويعرف جونسن المجتمع بأنه " جماعة من الناس تتوفر فيها أربعة عناصر أساسية هى : الاقليم المحدد ، والتكاثر عن طريق الجنس ، والثقافة الشاملة ، والاستقلال " .

واذا كانت العناصر الثلاثة الأولى لا تحتاج إلى توضيح فإن عنصر الاستقلال يتطلب بعض الإيضاح . فالمقصود هو الإستقلال النسبي وهذا يحمل معنيين : **أولهما** : ان يكون المجتمع وحده قائمة بذاتها ، ولا يكون مجرد جماعة أو جماعات فرعية تنتمي كل منها الى مجتمع آخر . **وثانيهما** : ان يتحقق داخل المجتمع تكامل . وأهم مقومات التكامل الاجتماعي هما : الإعتماد المتبادل بين الأعضاء ، ووجود معايير وقيم يخضع لها الأفراد في سلوكهم ويسيرون وفقاً لها (حسن ١٩٨٢ : ٢٨٢) .

١٠-٣-٢ ليس المواطنون وحدهم كل المجتمع :

هل يشكل المواطنون وحدهم –دون الوافدين– في الوقت الحاضر ، "المجتمع" في قطر وفي الدول المماثلة لها في الخليج العربي ؟ . إن الاجابة العلمية الدقيقة على هذا السؤال ، في ضوء مفهوم علم الاجتماع وتعريفات المجتمع الكلي التي سبق أن استعرضناها ، حرى بها ان تكون بالنفي القاطع . فالمواطنون وحدهم في قطر على سبيل المثال – والذين يشكلون حوالي٢٠% من عدد السكان فقط واقل من ١٠% من قوة العمل والذين يتركز أكثر من ٩٠% منهم في الأجهزة والمؤسسات الحكومية نتيجة سياسة التوظيف الاجتماعي (انظر الفقرة : ٢-٢-٢) – لا تتوفر لهم في حقيقة الأمر مقومات المجتمع الكلي ، الذي يتطلب بالضرورة حداً أدنى من الإعتماد المتبادل بين أفراده واعتمادهم على الذات واستقلال الجماعة النسبي عن غيرها من الجماعات . وبالتالي فإن المواطنين لا يمثلون مجتمعاً كلياً ، وانما هم جماعة أو بقايا مجتمع ، داخل تجمع بشري يتكون من جاليات وافدة إلى جانب الجماعة المواطنة .

ومما لا شك فيه أن هذا الوجود المشترك ، للمواطنين والوافدين على أرض واحدة وتحت سلطة واحدة ، يفرض بالضرورة تفاعلهما نتيجة التعامل المشترك والاحتكاك اليومي

الكثيف وتبادل المهمات ، ويحمل في طياته تأثير الوافدين البالغ على تفاعل المواطنين بشكل ينتفي معه وجود حياة اجتماعية للمواطنين مستقلة عن تأثير الوافدين . كما ان الوجود الكثيف للوافدين والإعتماد على عملهم في مختلف القطاعات قد عطل الدور الإنتاجي للمواطنين وقلل الحاجة إليهم وأضعف اعتمادهم المتبادل على بعضهم وقلل من اعتمادهم على أنفسهم . ومن هنا ضعف تعاون المواطنين وظيفياً ، ووهن تساندهم ، وتشتتت إمكانية تفاعلهم الإيجابي من أجل المحافظة على مصالحهم العليا باعتبارهم مجتمعاً .

وإنه لمن المسلم به أن الحياة المشتركة للسكان –في قطر وفي الدول المماثلة لها– بما تفرزه من تفاعل –إيجابي أو سلبي– في نطاق ضرورات الحاضر أوتوجهات المستقبل ... وما يجري داخلها من تعاون وتنافس وصراع ... وما يؤثر في مسارها من عمليات اجتماعية أخرى ... ليست –بكل تأكيد– حكراً على الجماعة المواطنة دون الجاليات الوافدة التي تشارك المواطنين بكثافة في سائر النشاطات وعلى مختلف المستويات ، بما في ذلك التأثير غير المباشر على عملية اتخاذ القرار . وفي كثير من الأحيان ، إن لم يكن أغلبها ، يفوق احتكاك المواطنين بالوافدين وتفاعلهم معهم ، احتكاك المواطنين بعضهم ببعض . كما أن المواطنين ليسوا أقرب من الوافدين من مراكز اتخاذ القرار أو حلقات التأثير عليه . وقد لاحظت دراسة هامة حول أنماط التفاعل وتصوراته بين المواطنين والوافدين في قطر ، أن ظاهرة العمالة الوافدة لم تعد "ظاهرة مؤقتة وإنما أخذت ابعادها . حيث عمقت الازدواجية السكانية وأشاعت عدم التجانس في المجتمع" (الكاظم ١٩٩١ : ٤٣٥) . وتوضح الدراسة تلك الإزدواجية السكانية بقولها " يتكون المجتمع القطري من دائرتين كبيرتين ، دائرة السكان المحليين بانقساماتهم العرقية والمذهبية ، ودائرة السكان الأجانب باختلافاتهم الإثنية والثقافية ، وهى خليط اجتماعي بين مغتربين عرب وأجانب " (الكاظم ١٩٩١ : ٤٣٥) .

* * * * *

ولعله من المناسب هنا ، أن نتعرض لمفهوم التيار الرئيسي في المجتمع Main Stream بالمناقشة والتميز ... بين انطباق هذا المفهوم عندما يكون المواطنون بالفعل هم التيار الرئيسي ، لهم الأغلبية العددية ، كما أن دورهم بارز ومؤثر في مجريات الحياة

الإقتصادية والإجتماعية والسياسية بين السكان ... وبين حالة قطر والدول المماثلة لها في المنطقة . وتعود أسباب مناقشتنا هذه الى وجود مقولة خاطئة تقوم على مقارنة مجتمعات دول المنطقة بالمجتمع الامريكي في الوقت الحاضر ، حيث يشكل المجتمع الأمريكي التيار الرئيسي بين السكان بالرغم من وجود مهاجرين أجانب بين سكان الولايات المتحدة الأمريكية. وتنطلق هذه المقولة من أن الهجرة المعاصرة إلى الولايات المتحدة الأمريكية، لم ينتج عنها تفكك المجتمع الأمريكي ولم تهدده الهجرة بأخطار النكوص ، وإنما زادته الهجرة قوة وحيوية ، وغذته بالعقول وبالطاقات ، دون أن يتحمل المجتمع الأمريكي تكاليف تنشئتها أو إعدادها لسوق العمل . وتشير هذه المقولة إلى أن الهجرة لم تعطل دور التيار الرئيسي في المجتمع الأمريكي وهم المواطنون الأمريكيون في أي وقت من الأوقات ، فقد استمر المجتمع الأمريكي الذي تكون بعد اكتشاف امريكا –نتيجة الهجرة– يؤدي دوره القيادي بالرغم من الهجرة الجديدة التي يتم استيعاب بعض أفرادها ودمجهم في المجتمع الأمريكي ، وإكسابهم الثقافة الأمريكية الجامعة ، وتعميق الإنتماء الأمريكي لديهم ، ومن ثم يكتسبون الجنسية بما لها من حقوق وما عليها من واجبات .

وفي اعتقادي أن المقارنة هنا غير دقيقة ، بل إنها قد تكون مضللة وليست مما يتحمله هامش مفهوم " المقارنة مع الفارق " فالفارق كبير وجوهري تنتفي بموجبه المقارنة والتشبيه . وذلك ليس بسبب كون الولايات المتحدة الأمريكية دولة عظمى تملك كامل إرادتها الوطنية ومقومات اتخاذ قرارها الوطني في معزل نسبي عن أي تأثير خارجي فحسب ، وإنما أيضاً لوجود أسباب عديدة ، نذكر منها أربعة :

أولها : أن المواطنين الأمريكيين هم الأغلبية العظمى بين السكان ولا يزيد عدد المهاجرين على حوالي ١٠% من إجمالي السكان . **ثانيها** : أن المجتمع الأمريكي ليس مجتمعاً ريعيا يعتمد فيه المواطنون على فتات الريع "فيقعدون ولا يجهدون" مثلما هو الحال عندنا (سالم واسكندر ١٩٧٦ : ٤) وإنما هو مجتمع يقوم فيه المواطنون بالإنتاج ويعتمدون على انتاجية عملهم . كما يعتمد الإنتاج عليهم وعلى دورهم في كافة القطاعات السلعية والخدمية في القطاع الخاص والعام . ولذلك فإن دور المواطنين دور حاسم تعتمد الدولة والمجتمع عليه وليس دوراً هامشياً يمكن الإستغناء عنه . **ثالثها** : يتمتع المواطنون الأمريكيون بحق اتخاذ

القرارات الجماعية الملزمة للمجتمع ويمارسون ذلك الحق من خلال نظام دستوري ديمقراطي . كما يتمتعون بهامش من الحريات العامة تجعل الرأي العام حاضراً ومؤثراً على السياسات العامة ومنها سياسة الهجرة . **رابعها** : أن الهجرة في الولايات المتحدة الأمريكية هجرة انتقائية على المستوى الفردي ، لها ضوابط من حيث النوع والكم وليست متروكة لقوى الجذب إلى امريكا والطرد من الدول المكتظة بالسكان . ولذلك تجري تدفقات الهجرة وفق النسب المقبولة ويكون المهاجرون ممن يتمتعون بشروط استيعابهم واندماجهم في المجتمع الأمريكي وفق تقاليد المجتمع الأمريكي في الهجرة واعتبارات الاستيعاب .

وفي تقديري أن أوضاع المنطقة اليوم هي أقرب الى أوضاع بلاد الملايو بين الحربين العالميتين ، حيث تفاقم الخلل السكاني وفقد المجتمع تجانسه نتيجة الهجرة الصينية والهجرة من شبه القارة الهندية من أجل العمل في مناجم القصدير ومزارع المطاط . وقد برزت مخاطر تلك الهجرة بعد الحرب العالمية الثانية فوجدت بلاد الملايو نفسها على مفترق طرق . إما أن يعاد الإعتبار إلى المجتمع الملاوي ويصبح للملاويين دور بارز ، وإما أن يتحول المجتمع في بلاد الملايو إلى مجتمع جديد يشكل الصينيون التيار الرئيسي فيه نتيجة ما يتمتعون به من قوة اقتصادية ومصدر للهجرة لا ينضب . وقد انحازت الإدارة البريطانية إلى خيار إعادة الاعتبار للملاويين تحت ضغط خطر تغلغل النفوذ الشيوعي من خلال الصينيين . ولذلك شجعت الإدارة البريطانية الملاويين وهيأت الظروف لقيام اتحاد ماليزيا من عدد من الممالك والسـلطنات والولايات الأخرى . وكان السبيل إلى ذلك قيام حركة وحدوية دستورية تضم الملاويين بقيـادة تنكو عبد الرحمن الذي تحالف مع الرأسمالية الصينية من أجل الحصول على اسـتقلال بلاد الملايو واتحادها وفق نظام حكم ديمقراطي يكون للملاويين فيه الدور السياسي القائد (Britanica 1973 : V0l .11 : 367.) .

ومما هو جدير بالملاحظة أن جزيرة سنغافوره لم تدخل ضمن اتحاد ماليزيا نتيجة لتركيبتها السكانية ، حيث أصبح الصينيون يشكلون الأغلبية بين السكان . ولذلك كان خيارهم ضد إعادة الإعتبار للمجتمع الملاوي في سنغافوره ، الذي فضلوا عليه إقامة مجتمع آخر منفصل عن مجتمع الملايو ، يشكل الصينيون التيار الرئيسي فيه . وقد كان لهم ذلك بسبب حقائق الوجود الصيني من ناحية . ومن ناحية أخرى عدم حرص بقية أجزاء الملايو

على إنضمام سنغافورة الى اتحاد ماليزيا خوفاً من ضياع هويته الملاوية اذا ما اضيف صينيو سنغافورة الى عدد الصينين في سائر أنحاء ماليزيا . **وهكذا نرى أن المجتمع الذي هو على مفترق طرق عليه أن يختار بين إعادة الأعتبار إلى المجتمع الأصلي** أو أن يقبل اقامة مجتمع آخر مكانه ، مغاير في هويته ومنقطع الصلة بالمجتمع الأصلي . وقد اختارت سائر أنحاء بلاد الملايو طريق الإتحاد الفيدرالي الدستوري الديمقراطي ، ولجأت الى رص الصفوف وتفعيل دور الملاويين من أجل إعادة الإعتبار للمجتمع الملاوي . هذا بينما كان مصير سنغافورة هو نكوص المجتمع الملاوي وقيام مجتمع صيني مكانه وعلى حسابه .

بعد هذه المداخلة التوضيحية حول احتمالات مسار المجتمع في قطر والدول المماثلة ، نعود إلى بيان الأسباب الجوهرية التي تنفي عن مجتمع المواطنين في دول المنطقة صفة المجتمع الكلي ، وتجعل من المواطنين مجرد جماعة تعيش ضمن تجمع بشري ، يتكون من مجتمع فرعي ، هو مجتمع المواطنين الذي يتعايش مع جاليات عربية وأجنبية على أرض واحدة ، وتحت سلطة واحدة ليس له تأثير فعال على قراراتها . وتتمثل أهم تلك الأسباب في ثلاثة مظاهر :

أولها : عدم استقلال الجماعة المواطنة عن الجاليات الوافدة . فالحياة الإجتماعية للمواطنين –بالمعنى الشامل للحياة الإجتماعية– لا تقوم على أساس الإعتماد المتبادل بين المواطنين ، ولا ترتكز على اعتماد الجماعة المواطنة على ذاتها ، وإنما هى معتمدة في أكثر من مجال حيوي على مشاركة الوافدين بشكل لا يمكن الإستغناء عنه في الوقت الحاضر . فتقسيم العمل بين المواطنين لا يقيم حياة إجتماعية كاملة يتوفر لها الحد الأدنى من الأشباع والأستمرار بمعزل عن مشاركة الوافدين اليومية المنتظمة والأعتماد على جهودهم . وعلى سبيل المثال فإن نسبة القطريين ، حتى في القطاع العام الذي يتركز فيه حوالي ٩٠% من قوة العمل المواطنة ، تقدر بحوالي الثلث فقط . أما مساهمتهم في القطاع المختلط فانها حوالي العُشر فقط ، وفي القطاع الخاص لا تصل مساهمة المواطنين الى أثنين في المائة من إجمالي العاملين فيه (انظر الفقرة ٢–٢–٢) . ويتضح لنا عدم استقلال الجماعة المواطنة عن الوافدين عندما ندرك ايضاً مدى تأثير الوافدين في فكر وحركة المواطنين من

خلال الأدوار والمهمات التي يقومون بها . فنجد الوافدين هم خطباء المساجد وأئمتها ومنهم المدرسون والمذيعون والصحفيون وسائر الإعلاميين ، وكذلك المديرون وكبار المستشارين والضباط والقضاة ، وهم الأغلبية في مختلف القطاعات . ومن هنا فإن المجتمع القطري عندما نعني به المواطنين حصراً ، ليس أعضاؤه هم مصدر التأثير الرئيسي فيه ، كما أنهم لا يستطيعون اليوم أن يؤدوا الوظائف الضرورية التي تتطلبها الحياة الأجتماعية لمجتمع كلي . وفيما عدا التعاون الوظيفي بين المواطنين في جانب الزواج من بعضهم بعضاً وداخل دوائرهم الأجتماعية ، بسبب النظرة التقليدية الى التكافوء الإجتماعي من ناحية ، ومن ناحية أخرى بسبب الموانع القانونية والإدارية التي تحد من التزاوج بين المواطنين والوافدين ... فإن تكامل أفراد الجماعة المواطنة فيما بينهم –بشكل عام– أدنى من تكامل أفرادها مع بقية السكان من الوافدين . ومن هنا يفقد المجتمع القطري عندما نعني به المواطنين حصراً –ركناً أساسياً من أركان تعريف المجتمع الكلي ، هو ركن الاستقلال النسبي ، بمعنى أن لا يكون المجتمع جماعة فرعية من مجتمع آخر . فشريحة المواطنين بين السكان في قطر والدول المماثلة لها ، لا تعدو اليوم أن تكون مجرد مجتمعات فرعية في التجمع البشري المقيم داخل حدود الدولة وتحت سلطة حكومتها . ربما تكون هي المجتمع الفرعي الوحيد ... ولكنها بكل تأكيد ليست مجتمعاً كلياً .

ثانيها : تعطيل الوافدين لدور المواطنين وإعاقة عملية تفاعلهم الإيجابي ، لكي يتحقق لهم تصحيح مسار الحاضر وتأمين المستقبل ، في إطار ضرورات استمرار المجتمع القطري عبر الزمن والمحافظة على هويته . وبذلك يفتقد المجتمع القطري – عندما نعني به المواطنين حصراً – فرص التأثير الفعال ، نتيجة خلخلة الوافدين للمجتمع واضعاف امكانيات التساند بين المواطنين . وقد أصبح المواطنون ، نتيجة وجود الوافدين الكثيف بينهم وتأثيرهم البالغ على مجريات الأمور ، غير قادرين على القيام بدور التيار الرئيسي في المجتمع ، عندما فقدوا قدرة التأثير على القرارات التي يتوقف عليها مصيرهم . وقد تراجع نتيجة لذلك دورهم في الدفاع عن مصالحهم بشكل عام ، وما يتعلق منها باستمرار المجتمع والمحافظة على هويته بشكل خاص . إن كثافة الهجرة قد أدت الى " **زيادة الماء على الطحين** " كما يقول المثل ، وعطل وجود الوافدين الكثيف التعاون بين المواطنين وعرقل نمو الحد الأدنى من التساند الوظيفي الذي لا تقوم للمجتمع قائمة دون وجوده .

ثالثها : فقدان النسق الإجتماعي . سبقت الإشارة الى أن النسق الأجتماعي للمجتمع القطري كان نسقاً إنتاجيا – قبلياً ، تعتمد فيه المكافأة على الجهد من ناحية ... كما يضطلع فيه أهل قطر بدور سياسي من خلال تنظيماتهم القبلية ، وتحالف قبائل وعائلات قطر . **وقد فقد المجتمع القطري ذلك النسق الذي تأسس عليه ، بعد أن حل الريع محل الإنتاج ، ولم يعد شيخ القبيلة الأول بين متساوين** . وقد تغير نتيجة لذلك توزيع القوة وترتيب المكانة ، وأصبح مجتمع المواطنين شبيهاً بمجتمع فئات مغلقة Caste من الناحية السياسية والاجتماعية . ومن الناحية الإقتصادية أصبح شبيهاً بمجتمع الوارثين القاعدين ، الذين تعتمد مكانتهم على الريع وما يصيبهم من فتاته ، من خلال اعتبارات إعادة توزيع عائدات النفط .

ومن هنا نلاحظ ان المجتمع القطري قد فقد نسقه السابق ، ولم يتبلور فيه نسق اجتماعي بديل بعد . ولذلك يصعب اعتباره مجتمعاً في مفهوم علم الإجتماع ، باعتبار المجتمع نفسه نسقاً اجتماعياً يولد التفاعل الأيجابي ويكرس التساند الوظيفي ويوجه حركة المجتمع نحو توفير ضرورات الحاضر وتأمين متطلبات المستقبل . وذلك يتضمن بالضرورة ، من وجة نظر المجتمع ، المحافظة على هويته ودوامه مستمراً عبر الزمن . وقد أدت الطبيعة الريعية للإقتصاد ، كما أدت طبيعة السلطة ، الى أن ينحصر اهتمام المواطنين في المصالح الاقتصادية الآنية على حساب غيرها من حقوق المواطنة وواجباتها . ومما يؤسف له حقاً ، أن هذا الانحراف الأجتماعي لا يقتصر على المتجنسين الجدد ... الذين لم تكن لهم صلة سكنية بقطر قبل عصر النفط ، والذين جذبتهم المكاسب المادية وحالت دون استيعابهم واندماجهم القيود الأدارية ، التي لم تجعلهم يشعرون بالاطمئنان الى وضع المواطنة ... وإنما استشرى هذا الإنحراف الإجتماعي وغياب الموقف الوطني حتى أصبح عاماً تدريجياً بالنسبة لأغلب المواطنين ، الذين اكتفوا من المواطنة بالشكل ، على حساب الدور الذي يفرضه الإنتماء للمجتمع القطري والولاء للوطن والغيرة على الصالح العام .

ولعل قلة حيلة المواطنين ، نتيجة اعتمادهم على الدولة ، التي تعاظم دورها حتى طمس دور المجتمع ، قد أضعف دور المواطنين وحال دون نمو مجتمع مدني قطري حديث ، يحل محل المجتمع القبلي التقليدي الذي تراجع دوره . ولعل عدم تحبيذ الدولة لمبدأ

الأنتخاب بشكل عام ، قد حد من فرص المشاركة السياسية . كما أن موقف الدولة المعارض لاستقلال العمل الأهلي ، حتى بالنسبة للمهنيين والتجار ، إضافة إلى موقفها من جمعيات النفع العام في مجال العمل الإجتماعي والثقافي والفكري ، قد حال أيضاً دون نمو المجتمع المدني وتكوين رأي عام وحركة اجتماعية تؤهل المواطنين لأن يكونوا بالفعل هم التيار الرئيسي في المجتمع .

١٠-٣-٣ ولا يشكل كل السكان مجتمعاً

إذا كانت الجماعة المواطنة أقلية في وطنها ، وغير مستقلة نسبياً في حياتها الإجتماعية ، ولا يتوفر لها الحد الأدنى من مقومات الإضطلاع بدور التيار الرئيسي في المجتمع ... فهل يشكل تجمع السكان كلهم – وافدين ومواطنين – " المجتمع " في قطر وفي الدول المماثلة لها . والاجابة العلمية الدقيقة هي بالنفي أيضاً . فالتجمع البشري المقيم على أرض قطر يضم إلى جانب المواطنين جاليات عربية وأجنبية كبيرة منفصلة قانونياً واجتماعياً وثقافياً عن بعضها البعض . كل جالية منها تنتمي الى وطن ، وتحمل جنسيته ، وتتفاعل مع مجتمعها الأصلي أكثر من تفاعلها مع التجمع الذي تقيم فيه من أجل العمل . ولذلك يفتقد هذا التجمع البشري – الذي هو أقرب إلى معسكرات العمل منه للمجتمع – مقومات المجتمع ويفتقر الى الوحدة الداخلية والنسق الأجتماعي ، الذي يرفعه الى مستوى المجتمع بالمعنى العلمي ، أو تجعل منه كياناً قادراً على أداء وظائف المجتمع المتعارف عليها .

وهناك عدد من المظاهر البارزة التي يؤدي استمرارها إلى عدم استطاعة التجمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة لها بلوغ مرتبة المجتمع . وتتمثل أهم تلك المظاهر في ثلاثة :

أولها : الوضع السكاني والإقتصادي غير الطبيعي . ويعود ذلك من ناحية إلى تدفق عائدات النفط ونمط تخصيصها وحلول الريع الإقتصادي لصادرات النفط محل الإنتاج . وقد ترتب على ذلك تغيرات اقتصادية واجتماعية ، اضعفت الحس الإقتصادي ، وغيبت الشعور بالمسئولية المجتمعية ، وأدت إلى انحراف التفاعل الإجتماعي . كما دفعت السلوك الرسمي والأهلي في مسارات خاطئة ، أدت الى بروز وضع عام غير طبيعي ، واقتصاد غير منتج

، ومواطن اتكالي ، ومجتمع غير واقعي ، ورأي عام سلبي نتيجة انسحاب الأفراد وكونهم في الغالب غير معنيين بالشئون العامة ، وربما غير قادرين على التأثير عليها ... هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ... فإن الوضع السكاني غير طبيعي بأي شكل من الأشكال ، ولا يمكن أن يستمر على حاله . فالاغلبية العظمى من السكان لا تتمتع بحقوق المواطنة ، ولا تكتسب جنسية البلد الذي تقيم فيه ، وليست لها ضمانات الإقامة الدائمة وامكانية اكتساب الجنسية . وإنما إقامتها –من الناحية القانونية– مؤقتة ومرتبطة باستمرار عقد العمل ، مع رب العمل الذي استقدمها حصراً للعمل لديه.هذا بالرغم من احتمال تعارض ذلك مع الإعلانات الأممية واتفاقيات العمل الدولية وربما تعارضها مع حقوق الإنسان .

ومن الملاحظ أيضاً أن تجمع السكان كلهم يتصف بعدد من الخصائص التي تفقده صفة المجتمع . فالمجتمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة لها ، لا يتكون من تركيب متوازن من الرجال والنساء والأطفال ، ولا يقوم كله على أساس الأسر الطبيعية . وانما يتشكل ثلثاه من الذكور ، وأغلبيته من المهاجرين العزاب – ذكوراً وإناثاً – الذين لا تسمح القيود الإدارية لأغلبيتهم بالتزاوج محلياً ، ولا تتيح لهم لَم شمل أسرهم . وهذا أيضاً وضع شاذ لا يمكن أن يستمر .

وكذلك نجد أن المصدر الرئيسي للسكان هو الهجرة وليست عملية التناسل . ولذلك فإن البشر وهم المكون الاولي للمجتمع لا يربط بينهم تاريخ من المعيشة المشتركة ، وذلك ليس بالنسبة للمهاجرين الجدد فقط وإنما حتى بالنسبة لأبناء الوافدين غير العرب ، الذين لا يتلقون تعليمهم من خلال نظام التعليم الوطني – في المدارس الحكومية والخاصة – وإنما في مدارس جالياتهم الأجنبية ، وفق مناهج تعليم أجنبية . ويضاف إلى ذلك كله اختلاف مدخلات التنشئة الأسرية وفق اختلاف الجنسيات واللغات والثقافات .

ثانيها : الإفتقار إلى الثقافة الجامعة بسبب اختلاف مصادر ثقافة كل قوم وجنسية ، تنتمي إليها جالية من الجاليات المكونة للتجمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة لها . وحتى الجاليات العربية التي تجمعها مع المواطنين اللغة والثقافة العربية وتربطها وشائج الدين والتاريخ والآمال والآلام ، فإن تقاليد وأعراف ومعايير وقيم كل منها تتنوع وتختلف عن

المواطنين ، تحكمها أيضاً ظروف الهجرة ، وطبيعة العلاقات الرسمية التي تربطها بالبلد الذي وفدت اليه ، وتحكمها النشأة المختلفة . كما نجد أن كل جالية وافدة ترتبط بنظام قيم ومعايير سلوك ، وتتبع تقاليد وأعرافاً مستمدة من مجتمعها الأصلي أكثر من ارتباطها بثقافة الجماعة المواطنة ، التي – مع الأسف – ذابت ثقافتها الجامعة ، وأصبحت تعتمد على الشكل في مراعاة القيم والأعراف والتقاليد ، أكثر من أن تمثّلها للموضوع في أغلب الأحيان . وفي الحقيقة فإن الثقافة باعتبارها مقوماً للسلوك الإجتماعي قد ضعفت بالنسبة للجماعة المواطنة . بل قد أصابها تراجع لصالح القيم البدوية المنقرضة ، بحيث لم يعد لها إشعاع أو تأثير إيجابي ، تتبلور حوله سلوكيات التجمع البشري لتشكل مصدراً رئيسياً للثقافة البناءة في المجتمع .

وباستثناء القيم الإنسانية العامة والمثل الدينية المطلقة التي يشترك في اعتبارها كل البشر في كل مكان ، فإن التجمع البشري المقيم في دول المنطقة يفتقر إلى عوامل الثقافة المشتركة . وحتى اللغة العربية وهى وعاء الفكر ووسيلة الأتصال والمصدر الهام للثقافة العربية – الى جانب الدين الأسلامي – لا يتكلم بها في قطر –على سبيل المثال– سوى حوالي ٤٠ % من السكان في الوقت الحاضر ، فلكل جالية أجنبية لغتها الخاصة ومصادر ثقافتها القوية الفعالة . وحتى نسق الطقوس الإجتماعية الذي يدعم عملية التماسك الإجتماعي وينمي الشـخصية الإجتماعية للفرد ، نتيجة لما يمنحه نسق الطقوس الإجتماعية ، للأحداث الفردية – الولادة والوفاه والزواج – من اعتراف وتقديـر اجتماعي ... فإنه ليس نمطاً موحداً لسائر فئات السكان ، وإنما نجد أن للجماعة المواطنة نسق طقوسها الإجتماعية المختلف عن نسق طقوس الفئات الأخرى لا سيما الجاليات غير العربية منها .

ومن هنا نجد أن فقدان عامل الثقافة المشتركة بالنسبة للمجتمع البشري المقيم على أرض قطر والدول المماثلة لها جعل من السكان جزراً منعزلة ، لكل منها ثقافتها المنتمية الى مجتمعها الأصلي أكثر من انتمائها أو تفاعلها مع ثقافة محلية تصهر التجمع السكاني وتحوله الى مجتمع . ولعل الأنفصال الثقافي هذا ، بين فئات السكان هو السبب في كون الضوابط الأجتماعية ضعيفة والضبط الأجتماعي مفقوداً . ولذلك نجد أن الأفراد ، والوافدين منهم بشكل خاص ، يهتمون بالمكانة الإجتماعية في مجتمعاتهم الأصلية ولا يخضعون

لضغوط المجتمع المحلي في سلوكهم الوظيفي أو المهني أو دورهم القيادي أو انتمائهم المجتمعي . فالغيور، والآمر بالمعروف والناهي عن المنكر ، وصاحب الموقف، ورجل الخير والأحسان في مجتمعه الأصلي ، ليس بالضرورة هو نفسه عندما يفد الى بلد آخر من أجل كسب الرزق . بل أن بعض الأفراد يضعون فاصلاً بين مسئولياتهم الأجتماعية في المجتمع الذي وفدوا اليه ، وبين ســـلوكياتهم في مجتمعهم الأصلي ، وقد يصل ذلك الفصل إلى الحد الذي يّجَرُّ إلى الفساد المالي والإداري أو النفاق والإرتزاق هنا ، على أن يتم تعويض هذه النقائص بإكتساب الإحترام الإجتماعي في المجتمع الأصلي ، وذلك من أجل احتفاظ الفرد بتوازنه النفسي . ومما يؤسف له أيضاً أن المواطنين بشكل عام أكتسبوا نظرة الوافدين ، عندما ضعف الضبط الإجتماعي الإيجابي وأصبحوا متحررين منه نتيجة ضعف تأثير المجتمع وافتقاره إلى وجود نسق اخلاقي للسلوك ، يضبط الإنحراف عن الوظائف الإجتماعية ويعزز المسئولية المجتمعية للأفراد والجماعات .

ومن هنا أيضاً نلاحظ أن الضوابط التي تعتمد عليها الحياة المشتركة للمواطنين والجاليات الوافدة ، هى في معظمها ضوابط سلبية . بمعنى كونها ضوابط ردع إدارية وقانونية فوقية ، لا تلقى قبولاً نفسياً ، أوالتزاماً إرادياً نتيجة لما يتمتع به إتّباعها من قيمة اجتماعية ، يُسبغها المجتمع على الممتثل لها . أما الضبط الاجتماعي بمعنى ، ردع المجتمع بما له من قوة الثواب والعقاب الإجتماعي ، فإنها قد ضعفت باستمرار ، ولم يبقَ منها سوى نبض المجالس واللقاءات الخاصة وتناقل الأشاعات ، تعبيراً عن عدم الرضى وتنفيساً عن القلق المتزايد على الحاضر والمستقبل . أما المواقف الرسمية للأفراد ، فانها لا ترقي إلى مستوى المسئولية ، بل تتصف بالإزدواجية والنفاق . **ولعل ظواهر الفساد المالي والإداري الصريحة واستباحة المال العام ، وسوء الإدارة والتبعية للأجنبي ، الى جانب غيرها من المشكلات الأجتماعية تشير الى غياب الضوابط الأيجابية المنبثقة من المجتمع والتي تقوي الوازع الداخلي وتنمي حس المسئولية المجتمعية** . كما يتبين لنا كم هى القوانين الجيدة غير فعالة عندما لا يكون وراءها مجتمع يستنكر عدم وضعها موضع التطبيق . وكذلك يتبين لنا كم هى الضوابط السلطوية واهنه عندما لا يدعمها نظام في الضوابط الأيجابية المنبثقة من المجتمع ومن تأكيده على ، المسؤولية الوظيفية بالنسبة لكل موظف ، والمسئولية المهنية لكل مهني ، والمسئولية القيادية لكل من يتولى قيادة ،

والمســـئولية المجتمعية لكل فرد في المجتمع توجب عليه ان يكون موقفه من الأفراد منطلقاً من موقف الأفراد الأيجابي أو الســـلبي من المجتمع ومصالحه العليا . (الكواري ١٩٨٥ ب : ١١٧) .

ثالثها : عدم ارتباط المصير . ويعود ذلك إلى اختلاف اعتبارات المستقبل فيما يتعلق بالمواطنين مقارنة بالوافدين . فمصير الوافدين غير مرتبط بمصير المواطنين . وليس هناك نسق اجتماعي عام يتم وفق أنظمته الفرعية تساند السكان وظيفياً من أجل تأمين مصير مشترك . وجدير بالتأكيد أن عدم الشعور بوجود مصير مشترك ، يعمل السكان كلهم مواطنين ووافدين من أجل تأمينه ، ليست مسألة نقص في الوعي الأجتماعي ، وانما **تعود إلى وعي اجتماعي لدى أطراف التجمع السكاني ، بأن مصيرهم مختلف ومستقبلهم ليس واحداً** . ونجد أن أفراد الجاليات الوافدة بحكم واقع المعطيات المحلية في الوقت الحاضر وروابط الأنتماء الى مجتمعاتهم الأصلية ، غير معتمدين على مستقبل البلد الذي وفدوا للعمل فيه ، وأن مصيرهم غير مرتبط بمصير مواطنيه ، وأن مستقبلهم ليس في المجتمع الذي وفدوا اليه ، وانما المستقبل بالنسبة لهم ولأطفالهم في أوطانهم ومجتمعاتهم الأصلية . ولذلك يفقد تجمع السكان كلهم شرط وحدة المصير الذي يمثل – بحق – دافعاً إيجابياً مشتركاً لعملية التفاعل البناء الذي يغلب عليه التعاون من أجل تأمين مصير المجتمع بين الأفراد والجماعات ، على التناحر واقتناص الغنائم والنظرة الضيقة الى المصالح الآنية ، على حساب المصالح العليا للمجتمع في الحاضر والمستقبل ، وتماسكه الإجتماعي واستمراره متجدداً عبر الزمن .

ومن هنا فإن عدم ارتباط مصير الوافدين بالمواطنين مسألة واقعية وحقيقية ، وهى نتيجة طبيعية لغياب النسق الإجتماعي العام لتجمع السكان كلهم . فالوافدون بشكل عام ، والوافدون الأجانب على وجه الخصوص ، منفصلون عن المواطنين من حيث النظرة إلى المستقبل . بل إن الجاليات الوافدة لا يرتبط مصيرها بمصير بعض . فلكل جالية منها ظروف مختلفة واعتبارات ربما تكون متعارضة . كما أن لكل منها وطناً يمكنها ان تعود إليه ومجتمعاً أصلياً تتعاون معه أكثر من تعاونها مع المجتمع الذي وفدت اليه . **وبذلك فان تجمع السكان لا تتوفر له مقومات المجتمع ، وتبقى قضية المجتمع في قطر وفي الدول**

المماثلة مطروحة إلى أن يتم اختيار طريق من إحدى الطرق التي يتحقق من خلالها تجاوز وتلافي مأزق ضياع المجتمع . فقطر والدول المماثلة في المنطقة تقف اليوم على مفترق طرق . إما أن يعاد الأعتبار للمجتمع الأصلي ويتمكن المواطنون من الإضطلاع بدور التيار الرئيسي . وإما أن ينزلق المجتمع في متاهات المسار الخطر الذي أصبح يهدد البقية الباقية من وجود المجتمع الأصلي ويضعف دوره .

- ٤ -

خاتمة : مجتمع على مفترق طرق

يتضح من عرضنا السابق أن المجتمع في قطر وفي الد ول المماثلة لها كان ضحية من ضحايا التغيرات التي صاحبت عصر النفط . **وقد كان نمط " التنمية النفطية " – الذي بهرت بعض مؤشراته –الكمية– الكثيرين ، نمطاً في " تنمية " ضياع المجتمع أكثر منه نمطاً في التنمية المرغوبة** . فالمجتمع القطري نتيجة مسار التنمية النفطية وتداعياتها ليس اليوم أكثر من بقايا مجتمع يوشك على النكوص ، بعد أن فقد نسقه الإنتاجي – القبلي ، واعتمد على الريع الإقتصادي الذي لا يشكل نسـقاً اجتماعياً ، وإنما يمكن أن يكون وسيلة لتعطيل المجتمع ، وضبط حركته السياسية ، بواسطة سياسات إعادة توزيع الريع ... هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى ... بعد أن خلخلت الهجرة الكثيفة المجتمع وأفرزت خللاً سكانياً أصبح المواطنون بسببه أقلية في وطنهم ، ومن ثم تراجع دورهم وفقدوا تدريجياً مقومات التأثير على القرارات المشكلة لحاضرهم ومستقبلهم .

إن الحديث اليوم عن مجتمع بالمعنى الوظيفي للمجتمع باعتباره مؤسسـة دائمة – في قطر والدول المماثلة لها– حديث لا يتسم بالدقة العلمية . فالمواطنون وحدهم –كما سبقت الإشارة– لا يشكلون المجتمع ، وليسوا أكثر من جماعة أو مجتمع فرعي أو بقايا مجتمع ، وذلك في الغالب بفضل امتدادهم التاريخي وشرعيتهم كجماعة يمكن أن تشكل التيار الرئيسي للمجتمع ، هذا إذا أعيد للمجتمع القطري اعتباره وواصل ما انقطع من دوره . وهذا يتطلب ، إلى جانب شروط أخرى ، أن يعود للمجتمع القطري نسقه الإنتاجي . كما يجب أن تكون هناك عودة ... لكن عصرية ... إلى دور أهل قطر السياسي ، من خلال

نظام للشورى الملزمة ومؤسسات الحكم الديمقراطي ، بعد أن فقدت القبلية أهميتها السياسية .

وكذلك فإن تجمع السكان كلهم –مواطنين وجاليات وافدة– لا تكتمل فيه أركان المجتمع ولا تتوفر له مقومات استمراره ولا يؤدى وظائفه . ومن هنا يمكن القول إن المجتمعات الأصلية ، في قطر وفي الدول المماثلة لها ، قد تقوّض بناؤها الأجتماعي ، ولم يعُد الموطنون هم التيار الرئيسي القادر على استيعاب القادمين الجدد ، وصهرهم في وحدة اجتماعية متماسكة . ولذلك فإن التجمع البشري المقيم على أرض الدولة وتحت سلطة حكوماتها في سياق إقامته ، لا يمثل مجتمعاً بالمفهوم العلمي للمجتمع ، وإنما هو أقرب إلى معسكرات العمل .

ومن حيث التركيب الإجتماعي يتكون التجمع البشري من ثلاث فئات هى لنظام الطوائف Caste system أقرب من الفئات والجماعات الإجتماعية (غيث ١٩٧٩ : ٤٨) . طائفة **الحكام** ولهم وضع اجتماعي وقانوني وامتيازات اقتصادية وسياسية لا يشاركهم في التمتع بها سائر السكان ، وانما يعترف الوافدون ، ويسلم المواطنون لهم بتلك المكانة دون منازعة تذكر ، وينطلقون في تعاملهم من الخضوع لأعتباراتها .ويبدو أن امتيازات هذه الفئة أخذت في التزايد نسبياً في حقب العسر على حساب تراجع المنح التي استفاد منها المواطنون في حقب اليسر. ونجد مثال تزايد تلك الأمتيازات ، في الوظائف العليا في الحكومة والنفوذ في القطاع الخاص وفي استمرار المخصصات والامتيازات الأخرى ، هذا بالرغم من التقشف في الأنفاق العام واضطرار الدول الى تحصيل الرسوم والتفكير في فرض الضرائب على المواطنين لمواجهة العجوزات المزمنة في الميزانيات العامة في دول المنطقة . يليها **الشعب** الذي هو في حكم الطائفة الثانية التي تقوم على أساس اكتساب الجنسية والتمتع بِمَنَحْ من يكتسبها . ويتكون الشعب نفسه من دوائر ، بعضها شبه مغلق على نفسه ومنعزل عن بقية الدوائر ولا يتفاعل معها بالقدر الكافي أو يتساند وظيفياً معها من أجل تصحيح مسار الحاضر وتأمين المستقبل . وانما يركن الى التمتع بامتيازات المواطنة ، لا سيما الاقتصادية منها ، دون أن يعرض نفسه الى احتمالات فقدان مَنَحْ المواطنة وسحبها منه ، أو قلق خسارة جواز السفر الذى منح له حديثاً ، إذا كان من المتجنسين الجدد الذين

لا تربطهم صلة سكنية بقطر في عصر الغوص . والطائفة الثالثة وهى الأغلبية العظمى بين السكان تتكون من **الوافدين** بشكل عام . وهذه الطائفة لا تتمتع بما يتمتع به المواطنون من ميزات . ولا تعدو علاقة الوافدين بالبلاد التي وفدوا اليها ، علاقة عمل واكتساب رزق ، تعذر الحصول عليه في بلدانهم الأصلية . ولذلك فإن الوافدين لا يتمتعون – من الناحية القانونية – إلا بحقوق عقد العمل عند صاحب العمل الذي استقدمهم للعمل حصراً لديه . وتتكون هذه الطائفة الكبيرة من دوائر مغلقة على أساس الجنسية واللغة والثقافة ، مكونة من جاليات وافدة عربية وأخرى اجنبية ، أكثر من كونها جماعات اجتماعية في مجتمع واحد تتفاعل مع بقية الجماعات وتتساند معها وظيفياً .

ونتيجة لما سبق بيانه من فقدان النسق واختلال البناء الإجتماعي **فإن الوصف الأقرب لواقع حال المجتمع ، في قطر وفي الدول المماثلة لها ، هو انها مجتمعات على مفترق طرق ، أكثر من كونها مجتمعات في حالة انتقال** . كما كان الحال يبدو ، ربما منذ ربع قرن مضى ، عندما نالت دول المنطقة استقلالها ووضعت النظم الأساسية والدساتير وأقامت بعض المؤسسات تمهيداً لبناء الدولة وتفعيل دور المجتمع عبر مرحلة انتقال .

ولعل وصف مجتمعات المنطقة بأنها مجتمعات على مفترق طرق ، يفسر لنا المشاكل الهيكلية التي يواجهها البناء الإجتماعي ، ويلفت نظرنا إلى أهمية التصدى لها ، بدلاً من أن نغرق في المشكلات الإجتماعية الجزئية التي تواجهها فى العادة المجتمعات التى فى حالة انتقال . وهذا لا يقلل من خطورة تلك المشكلات الإجتماعية التى تواجهها بلدان المنطقة ، وهي كثيرة ومتعددة ويقع وزرها في كثير من الأحيان على فئات ضعيفة، مثل المرأة والشباب ومحدودي الدخل والفئات الضعيفة قبلياً واجتماعياً ، وهم الذين يشكلون الأغلبية العظمى من المواطنين . وإنما تهدف محاولة إعادة توصيفنا للمجتمع في قطر وفي الدول المماثلة ، بانها مجتمعات على مفترق طرق إلى غرضين :

اولهما : غرض التنبيه الى الخطر المصيري الذي تواجهه شعوب المنطقة وحكوماتها. **وثانيهما : وهو الأهم ، غرض التأكيد على الفرصة التي مازالت سانحة لبلدان المنطقة والمتمثلة في إعادة الإعتبار إلى مجتمعاتها الأصلية من خلال تفعيل دور المواطنين حتى يضطلعوا بدور التيار الرئيسي في المجتمع .**

ويحسن بنا في الخاتمة أن نحدد أهم تلك الطرق التي لابد لمجتمعات المنطقة أن تسلك إحداها عاجلاً أو آجلاً . فهناك مساران متنافسان : **أخطرهما** فقدان الهوية وانقطاع الصلة بالمجتمع الأصلي ، وإقامة مجتمعات أخرى متعددة الأقوام ومختلفة الثقافات محلها . **وأكثرهما أماناً** : إعادة الإعتبار إلى المجتمع الأصلي وتفعيل دور المواطنين ليقوموا بوظيفة التيار الرئيسي ، في إعادة التماسك الى المجتمع وتأكيد صلته التاريخية وتفعيل إهتمامه بالمستقبل .

١٠-٤ -١ المسار الخطر

المسار الخطر ليس مستبعداً كما قد يتوهم البعض . فالمعطيات البشرية تدفع إليه دفعاً ، وكذلك تعمل معطيات " النظام العالمي الجديد " . ولعل بعض الإشارات الواضحة التي عبر عنها حديثاً مشروع إعلان وبرنامج عمل القمة العالمية للتنمية الاجتماعية المنعقدة في مطلع عام ١٩٩٥ حول المعاملة العادلة للمهاجرين والعمـــال المهاجرين (الأمم المتحدة ١٩٩٥ : ١١٣ – ١٥٣) ، تلفت النظر إلى احتمالات المستقبل في دول المنطقة والتي لا يشكل مواطنوها أغلبية قوة العمل فيها . ومن بين تلك الإشارات "العمل على إدماج أبناء المهاجرين منذ فترة طويلة (...) والسماح لهم بممارسة نشاط اقتصادي وتيسير تجنيس اولئك الذين نشأوا في البلد المستقبل " (ص ١٤٥) . وكذلك " الاعتراف بما يتسم به لم شمل الأسرة من أهمية حيوية والعمل ، تمشياً مع المادة ١٠ من اتفاقية حقوق الطفل ، على إدخال ذلك في التشـــريعات الوطنية ، لا سيما تشريعات البلدان المستقبلة للمهاجرين "... (ص ١٤٥) . وقد أكد مشروع الإعلان على ضرورة " كفالة حصول المهاجرين على معاملة تتسم بالإنصاف والمساواة بما في ذلك الحماية الكاملة بموجب قوانين المجتمع المضيف وامكانية الوصول إلى الفرص الإقتصادية والخدمات الإجتماعية والحماية من العنف والإستغلال " (ص ١٤٥) .

وبصرف النظر عن شعورنا بمدى عدالة الإلتزامات والإجراءات التي يشرعها النظام العالمي الجديد ، ورأينا في مدى حظها من التطبيق . فإنها تنشئ حقوقاً للوافدين لا يمكن التملص منها . هذا اذا طالب بها العمال المهاجرون او الدول التي هاجروا منها ، أو رأي المسيطرون على مقدرات النظام العالمي الجديد والمهيمنون على قرارات ما يسمى بالشرعية

الدولية ، ان إقامة مجتمعات متعددة الجنسيات ومختلفة الثقافات في منطقة الخليج العربي على حساب هويتها ، ليس ضد مصالحهم الآنية أو اعتباراتهم الإستراتيجية في المدى البعيد .

وعلينا في هذه الحالة –حالة مطالبة الوافدين مدعومين من دولهم أو مُشجعين من النظام العالمي الجديد– أن ننظر بإمعان –فقط– إلى النتائج العملية لإلغاء الكفيل ، والتخلي عن إجراء عمل الوافدين عند صاحب العمل الذي استقدمهم . وكذلك حق الوافدين في لم شمل اسرهم ، إضافة إلى حق أبناء العمال المهاجرين في الحصول على فرص العمل ومزاولة النشاطات الأقتصادية على قدم المساواة مع المواطنين ، واكتساب الجنسية بحكم الولادة أو بحكم انقضاء مدة الأقامة التي تنص عليها القوانين المحلية لإكتساب الجنسية . إنه مما لا شك فيه أن معاملة المهاجرين بموجب الإتفاقيات الدولية وحسب الإعلانات الأممية ، سوف يغير من وضع الوافدين في المدى المتوسط ، وسوف يكسبهم حقوقاً تُفقد المواطنين في المدى الطويل فرصة الإضطلاع بدور التيار الرئيسي في المجتمع . و ما على المجتمعات الأصلية –في هذه الحالة– إلا أن ترضى بكونها أقلية من اقليات المجتمع البديل ، الذي سوف يقام في المدى البعيد على أنقاض مجتمعهم الأصلي .

وإلى جانب المعطيات البشرية التي لا تحتاج إلى تكرار إحصائياتها المخيفة ، وتوجهات النظام العالمي الجديد المشار إليها فيما سبق ، نجد أيضاً بأن اعتبارات حسم الصراع العربي – الاسرائيلي لصالح اسرائيل ، والتوجه إلى تكريس عوامل بروز هوية شرق أوسطية على حساب الهوية العربية ، سوف تغري الصهيونية العالمية بطمس الهوية العربية لأقطار المنطقة ، والتشجيع على إقامة مجتمعات في دول المنطقة لا يضمها الجامع العربي ، الذي لا بد أن يعود الى فاعليته في المستقبل إذا اشتد الصراع في المنطقة ، واستعاد العرب توجههم الإستراتيجي . وفي هذه الحالة ، تكسب فكرة اقامة مجتمع متعدد الجنسيات ومختلف الثقافات مؤيدين فاعلين ، وتصبح مسألة حق يراد به باطل ، وتحظى باستحسان أمم عديدة بسبب مصالحها ، ونتيجة لما يتسم به وضع الوافدين من معاملة غير كريمة وغير مرضية ولا تنسجم مع اتفاقيات العمل الدولية واعتبارات حقوق الإنسان .

وإضافة إلى البعد السياسي المتمثل في المعطيات البشرية وتوجهات النظام العالمي الجديد وتداعيات الصراع العربي – الإسرائيلي ... **فإن هناك بعداً اقتصادياً قد يؤدي إلى تقويض المكانة الراهنة للمواطنين نتيجة تردي أوضاعهم الإقتصادية** . ويتمثل هذا البعد في المستجدات التي تشهدها الأوضاع النفطية ، وما نشاهده من تراجع لعائدات البلدان المصدرة للنفط ، وعدم قدرة حكوماتها على الإستمرار في الإنفاق العام مثلما كانت تنفق في الماضي . وتبرز أيضاً ظاهرة تآكل ريع النفط في قطر والدول المماثلة مشيرة الى ان مشكلة عجز الميزانية العامة ليست مشكلة مؤقتة وإنما هي مقيمة وسوف يكون لها تداعيات متعددة . ومن تداعياتها ان الدولة لم تعد قادرة على تلبية احتياجات المواطنين لفرص العمل الحكومي ، ولا هى قادرة على استمرار الدعم الذي تعتمد عليه معيشة جميع المواطنين ومستواهم الاقتصادي ، بل إن الدعم الحكومي لدخول المواطنين هو الذي أكسبهم مركزاً متفوقاً على الوافدين . وإذا علمنا أن أعباء التقشف وتقليص الإنفاق العام وتراجع الدعم الحكومي سوف تقع على المواطنين ، لا سيما ذوي الدخل المحدود أكثر من غيرهم ، فإننا لا بد أن نعي تأثير ذلك على تقويض المكانة الراهنة للمواطنين ، نتيجة تردي أوضاعهم الأقتصادية .

ولعل تراكم العجز في الميزانيات العامة واضطرار حكومات المنطقة الى الأقتراض ، واستمرار حاجتها الماسة الى ذلك يدفع بها عاجلاً أو آجلاً إلى مصيدة الديون، ويفتح الباب واسعا ، لتدخل مؤسسات التمويل العالمية وتعرض الدول الى طلبات البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ، والتي في مقدمتها تخلي الدولة عن سياسات الدعم والتوظيف الأجتماعي . **وفي هذه الحالة سوف يزج بالمواطنين ، دون إعداد وتهيئة كافية، الى سوق العمل خارج الحكومة ، يتنافسون مع الوافدين الأكثر منهم استعداداً نفسياً لقبول شروط عمل القطاع الخاص ، والأكثر قدرة على قبول الأجور المتدنية بسبب انخفاض تكاليف معيشتهم المعتادة . وسوف يقود هذا الوضع – لا محالة – في حالة تكافؤ الفرص والمنافسة غير المقيدة على الفرص الاقتصادية ، الى تفوق الوافدين على المواطنين . وبالتالي سوف يهبط بالمواطنين الى مستويات اقتصادية ومعيشية متدنية ، بعد أن يضطروا الى صرف مدخراتهم ، واستهلاك رأسمالهم ، وتصفية ما يمكن تصفيته من أصول تم تكوينها بفضل عائدات النفط** . وتذكر احصائية لميزانية الأسرة في قطر ان انفاق الأسرة القطرية في الشهر

عام ١٩٨٨ كان متوسطه ١٥,٣٢٣ ريال هذا بينما كان متوسط دخل الأسرة القطرية لم يتجاوز ١٤٥٣٨ ريال في الشهر فقط (الجهاز المركزي للإحصاء ١٩٨٩ : ٣١ و ٨٩) . وتبين هذه الإحصائية أن متوسط إنفاق الأسرة القطرية أعلى بحوالي ٥% من متوسط دخلها . وهذا مؤشر بسيط من مؤشرات تراجع أوضاع المواطنين الإقتصادية بسبب تراجع عائدات النفط وتآكل الريع الإقتصادي لصادراته . وغني عن القول إن انخفاض متوسط دخل الاسرة القطرية بحوالي ٥% عن دخلها ، مجرد متوسط وبالتالي فإن الانخفاض بالنسبة لذوي الدخل المحدود أعلى من ٥% بكثير . كما أن العجز الذي تم رصده في عام ١٩٨٨ هو اليوم أعظم وأخطر ، بعد ان اضطر ذوو الدخل المحدود إلى تصفية مدخراتهم ، ولجأوا إلى الإقتراض من أجل الإحتفاظ بمستوى معيشتهم . وإذا أخذنا المؤشرات العديدة الأخرى التي هى نتيجة لتراجع قدرة الانفاق العام على دعم دخول المواطنين التي اعتادوا عليها ، وأدركنا أبعاد المعايير التقليدية التي يتم بموجبها تخصيص المتاح للإنفاق العام ، بعيداً عن معايير الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للنفقة العامة ، فإننا نلمس مدى الخطر الذي تتعرض له مراكز المواطنين الاقتصادية ومكانتهم الأجتماعية ، القائمة في الوقت الحاضر على الدعم الحكومي . وذلك عندما تتراجع امكانيات الدعم ويزج بالمواطنين الى منافسة الوافدين على الفرص الإقتصادية دون إعداد وتهيئة كافية . ومن هنا – اذا تقوضت المكانة الأقتصادية للمواطنين – فإن احتمالات المسار الخطر لابد أن تقوى ويصبح هذا المسار غير مستبعد . وفي هذه الحالة لن يكون وضع المواطنين في مجتمع متعدد الجنسيات ومختلف الثقافة ، بأفضل من وضع المجتمع الملاوي في سنغافورة (انظر الفقرة ١٠-٣-٢) . وهذا هو التحدي المصيري الذي يواجه شعوب المنطقة وحكوماتها في الوقت الحاضر .

١٠-٤ – ٣ المنعطف الآمن :

والمنعطف الآمن لمجتمعات المنطقة – التي تقف اليوم على مفترق طرق – يتمثل في إعادة الإعتبار للمجتمع الأصلى. وهذا يتطلب إعادة النسق الإنتاجي بدلاً من الركون الي الريع . كما يتطلب تمكين المواطنين من القيام بدور التيار الرئيسي في المجتمع ، الذي يجب عليه أن يستوعب في دائرة انتمائه الوطني ، وفي إطار اعتبارات المحافظة على

هويته العربية – الإسلامية ، الوافدين الذين تفرض الضرورة أو مقتضيات الواقع الراهن استقرارهم . **فليس هناك في واقع الحال هجرة بشرية لم تترك أثراً على المجتمع الذي أقامت فيه** ، وربما يكون الأثر متناسباً مع حجم الهجرة وطول فترات استمرار تدفقها . ودول المنطقة ليست استثناء بل إن تنوع أصول فئات المواطنين في الوقت الراهن ، يؤكد أن هجرات الماضي قد تركت أثراً محسوساً على تكوين شعوب المنطقة .

ويتوقف أمر اغتنام الفرصة السانحة التي يتيحها سلوك المنعطف الأمن على تبني استراتيجيتين وطنيين عاجلتين : **إحداهما** : أن يكون المواطنون أغلبية فاعلة في وطنهم في المدى المتوسط (٥ – ١٠ سنوات) . **والأخرى** أن يسود المجتمع نسق إنتاجي ، يحل فيه الإعتماد على إنتاجية الفرد وانتاج المجتمع ، محل الريع الإقتصادي لصادرات النفط ، وترتبط فيه –تدريجياً– المكافأة المادية والمعنوية بالجهد . **والسبيل إلى وضع هاتين الأستراتيجيتين موضع التطبيق هو إصلاح جذري شامل يمس الدولة والمجتمع ويطال الجوانب السياسية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والتربوية والثقافية** . وهناك أربعة مداخل استراتيجية متكاملة ومتداخلة يمكنها أن تهيئ مجتمعات المنطقة لاغتنام فرصة سلوك المنعطف الأمن قبل فوات الأوان .

أولها : **إصلاح الخلل السكاني** ، وذلك حتى يصبح المواطنون أغلبية آمنة في وطنهم . والسبيل الى ذلك من ناحية ، هو الحد فوراً من هجرة العمالة الهامشية وتغيير ضوابط الهجرة من أجل الوصول إلى ذلك خلال فترة زمنية محددة ، ينخفض خلالها عدد الوافدين –آخذين في الإعتبار لم شمل الأسر– ليكون عدد القادمين منهم أقل بنسبة معتبرة من عدد المغادرين . ويمكن الإستفادة من المعدل العالي لدوران العمالة الوافدة ، لا سيما الهامشية منها ، لإحلال العمالة النوعية محل العمالة الكمية . وذلك من خلال ربط الهجرة بضرورات الإنتاج ، واتباع أساليب الهجرة الانتقائية للأفراد المهاجرين ، آخذين في الإعتبار إمكانية استقرار العمالة العربية الوافدة ومن ثم ضرورة استيعابها اجتماعياً من أجل توطين نسبة منها ... هذا من ناحية . ومن ناحية أخرى ... العمل على تحقيق اندماج المهاجرين الذين يمكن استيعابهم ثقافياً ، ويكون حصولهم على الجنسية إضافة نوعية للمواطنين وانتمائهم انتماء حقيقياً ، وليس لمجرد الرغبة في الحصول على إمتيازات المواطن الإقتصادية فحسب .

ولعل الطبيعة الهامشية للأعمال التي تؤديها – عموماً – قوة العمل في قطر وفي الدول المماثلة لها . وكذلك إمكانية رفع معدلات تعبئة قوة العمل المواطنة من خلال القضاء على البطالة الأجتماعية والبطالة المرفهة ، وتوجيهها الى أسواق العمل الحقيقية ، بعيداً عن اعتبارات التوظيف الأجتماعي ومستنقعات البطالة المقنعة ... سوف تساعد دون شك على الحد من الحاجة إلى استمرار تدفق العمالة الوافدة –عندما يعود المواطنون إلى سوق العمل– ومن ثم تخفيضها تدريجياً بشكل مخطط وفق حركة دورانها الطبيعية دون حاجة للتعدي على حقوق العمال الوافدين أو إثارة الدول المرسلة للعمالة (انظر الفقرة ٢–٢).

ثانيها : **إصلاح الخلل الانتاجي** . وهذا يتطلب إبتداءً إعادة النظر في طبيعة الريع الإقتصادي لصادرات النفط ، والنظر إليه باعتباره إيراداً رأسمالياً يعود للدولة مقابل استنضاب الثروة النفطية ، وليس إيراداً جارياً ، وانما هو قيمة للنفط في باطن الأرض Oil in Place أو قيمة الإستبدال Replacment Valuc . ومن هنا فإن الإيرادات الناتجة من جراء تسييل الثروة النفطية واستنضابها –ريع النفط– هى ايرادات رأسمالية يجب إعادة استثمارها في أصول إنتاجية معمرة ، ولا يجوز تبذيرها على الإنفاق الإستهلاكي ، من خلال المخصصات التحويلية والنفقات الجارية للميزانية العامة . فريع صادرات النفط يجب أن يعاد استثماره ويتحول إلى أصول إنتاجية مدرة للدخل يستفيد من منافعها –الأرباح وفرص العمل وتمويل الأستثمار– الجيل الحالي، كما تستفيد الأجيال القادمة بعد أن تستنضب الثروة النفطية او يتآكل ريعها لسبب أو لآخر (الكواري ١٩٨١ :٢٥–٢٧) .

وجدير بالتأكيد أن عملية تغيير سياسة تخصيص عائدات النفط ، والتحول من خيار إنفاق معظمها –إن لم يكن كلها– على النفقات التحويلية والنفقات الجارية من خلال الميزانية العامة ... إلى خيار تخصيص معظمها –إن لم يكن كلها– تدريجياً للإستثمار في مشروعات إنتاجية مدرة للدخل ومولدة لفرص العمل ... يحتاج إلى وقت ويتطلب بعض التضحيات ، وذلك حتى يتـم بناء قاعدة إقتصادية إنتاجية غير معتمدة على دعم ريع النفط ، توفر فرص عمل مجدية ومصادر دخل عام وخاص بديلة لريـــع النفط (الكواري١٩٨٥ ب : ٧٣ – ٩٢) . وهذا يتطلب ان تتسع الطاقة الإستيعابية المنتجة تدريجياً وأن تتنوع مجالات الإستثمار المحلي والإقليمي .

وإلى جانب الإصلاح الإنتاجي ، فإن فرصة التحول –من استهلاك ريع النفط إلى استثماره– تتوقف على نمو ارادة مجتمعية ، والارتفاع بحس المسئولية في الدولة والمجتمع إلى درجة القدرة على الجهاد الأكبر ، جهاد النفس والتخلص من حالة الإدمان الخطير على الإستهلاك والركون إلى تدفق ريع النفط . كما يتطلب الى جانب **الارداة** المصممة ، حسن **الإدارة** ، ومقومات التخطيط الاستراتيجي –التأشيري وليس الشامل– من أجل التحول تدريجياً من حالة الإعتماد شبه المطلق على ريع النفط إلى وضع يكون فيه الإعتماد على إنتاجية الفرد وإنتاج المجتمع . ومن أجل الوصول إلى ذلك الوضع لابد من التخلص تدريجياً Phase out - من الدعم الذي يعتمد عليه الإستهلاك العام والخاص . وذلك من خلال تزايد النسبة المخصصة من عائدات النفط للإستثمار في المشروعات المنتجة ومشروعات البنية الأساسية ، على حساب تخفيض النسبة المخصصة لدعم الإستهلاك العام والخاص ، وسد عجز الإيرادات غير النفطية للميزانية العامة ، عن مواجهة النفقات العامة لا سيما المتكررة والتحويلية منها (الكواري١٩٨٥ب :٧٣–٩٢) .

ولعل هذا التحول المرغوب ، وتصحيح الخلل الأنتاجي ، واعادة النسق الأنتاجي الى المجتمع ... **يتطلب في المقام الأول – أن تصبح " النفقات العامة " عامة بالفعل ، تخدم غرضاً عاماً ، ولها جدوى اقتصادية واجتماعية وسياسية من منظور المصلحة العامة فقط** ، دون أي اعتبار آخر للمزاعم التي تدعى حقاً خاصاً في المال العام . كما أن هذا الانتقال المرغوب ، من حالة الاعتماد شبه المطلق على عائدات النفط ، قد يتطلب سياسات مرحلية ، من التعويض وشراء حق الخدمات المجانية ، التي اعتادت الدولة تقديمها مثل الكهرباء والماء . وذلك من خلال صندوق لدعم مستوى معيشة المواطن ، بعد ان تتخلي الحكومة عن سياسة التوظيف الأجتماعي ، للمواطنين في القطاعات الحكومية ، وتخفض تدريجيا دعمها للسلع والخدمات ، وتعيد الى الانفاق العام الحس الأقتصادي وتأخذ باقتصادية النفقة العامة . **إن إنشاء صندوق دعم المواطن يمثل ضرورة معيشية لمعظم المواطنين من أصحاب الدخل المحدود ، ومن الفئات الضعيفة بين المواطنين . كما أنه يحقق عدالة في توزيع أعباء عملية التصحيح الهيكلي للأقتصاد** . وفي كل الأحوال فإن صندوق دعم المواطن هو حل مرحلي انتقالي ، خلال مرحلة الإنتقال من حالة الإعتماد على ريع النفط ، إلى وضع الركون إلى إنتاجية الفرد وإنتاج المجتمع لتمويل الأنفاق الخاص والعام . وغني

عن الذكر أن صندوق دعم المواطن ، يمكن تمويله من النفقات التحويلية التي يجب سحب معظمها تحقيقاً للعدالة ، وكذلك تمويله بجزء من الدعم الذي سوف تسحبه الدولة من المستهلك – دعم الخدمات– عندما تتجه الدولة تدريجياً إلى جعل أسعار السلع والخدمات العامة تعبر عن حقيقة تكاليفها . وذلك بعد أن توظف عائدات النفط في المشروعات الإنتاجية ومشروعات البنية الأساسية تدريجياً ، بدلاً من استخدام معظمها لسد عجز الإيرادات غير النفطية عن مقابلة النفقات العامة لا سيما الجارية والتحويلية منها .

ووجود صندوق لدعم المواطنين بهدف المحافظة على مستوى معيشي معقول لهم، أمر ضروري لمعالجة الآثار السلبية المترتبة على توقف الحكومة عاجلاً أو آجلاً عن توظيف المواطنين في القطاعات الحكومية وفق اعتبارات اجتماعية . ففي هذه الحالة سوف يزج بالمواطنين إلى سوق العمل الطبيعية ، في القطاعات الإقتصادية ، وعليهم منافسة الوافدين الذين هم أكثر استعداداً لقبول شروط عمل القطاع الخاص وقبول رواتب متدنية يصعب معها على المواطن توفير مستوى معيشي معقول إذا اعتمدوا عليها دون دعم من الدولة (انظر الفقرة١٠-٤-١) . واذا لم توضع آلية انتقالية لذلك الدعم –تأخذ في الإعتبار تلاشيه تدريجياً– فإن المواطنين بشكل عام سوف يضطرون إلى الرجوع على مدخراتهم وتصفية ما يمكن تصفيته من أصول . **وتتآكل بذلك مراكزهم الأقتصادية وتنهار مكانتهم الأجتماعية مثلما حصل عند أفول عصر الغوص . ومن هنا فإن صندوق دعم المواطن هو آلية مرحلية تساعد المواطنين على الإنتقال بسلام ، من حالة الإعتماد على الريع ، إلى وضع الإعتماد على إنتاجية الفرد وارتباط الجهد بالمكافأة** . ولذلك فإن هذه الآلية يجب أن يكون واضحاً بأنها مؤقتة ، مهمتها الأخذ بأيدي الضعفاء في اجتياز مرحلة الإنتقال التي لابد منها ، شئنا أم أبينا .

<u>ثالثاً</u> : مدخل **الإندماج الوطني** بمعنى أن تكون المواطنة هي مصدر الحقوق ومناط الواجبات . وأن يتساوى المواطنون كلهم دون تميز ، بصرف النظر عن مصدر اكتساب الجنسية ، واعتبارات الجنس ، في الحقوق والواجبات السياسية والإقتصادية . **وهذا يتطلب التخلص من التقسيم الراهن للمجتمع الذي هو إلى نظام الطوائف Caste System أقرب . كما يتطلب تغييراً جذرياً في النظرة الجائره وغير الإنسانية للمرأة ، التي أدت إلى وأدها**

اجتماعياً ، وحرمانها من حقوق الأنسان الشرعية والإكتفاء بتوفير الجانب المالي من احتياجاتها ، دون النظر الجدي الى احتياجاتها الأنسانية الأخرى ومتطلبات نمو شخصيتها باعتبارهن شقيقات الرجال . وكذلك يتطلب إعادة النظر في دواعي الهجرة ، والأحتساب ، لتداعياتها بما يقتضيه العدل وتتطلبه الإعلانات والمعاهدات الدولية ، آخذين في الإعتبار ضرورة إدماج من تلزم إقامته في المجتمع ، واستيعابه في اطار الإنتماء الوطني للمجتمع . وألعرب أولى بالإقامة وهم أيسر لعملية الإندماج .

وتتطلب عملية الإندماج الوطني استكمال بناء الدولة وتماسك المجتمع . وهذا بدوره يتطلب أن تتساوى الفرص بالنسبة لجميع المواطنين وأن تراعي حقوق الإنسان بالنسبة لجميع السكان . **ولعل الصيغة الدستورية التي تقوم على أساس مبادئ الدستور الديمقراطي وتفرز نظام حكم يضع الدستور موضع التطبيق ، من خلال نظام للشورى الملزمة ، ومؤسسات نظام الحكم الديمقراطي ، وسيادة حكم القانون ، وشمول نطاق القضاء لكل ما يطاله الخلاف من أجل أن يحصل كل ذي حق على حقه من خلال قضاء مستقل ... هي الصيغة التي أثبتت التجارب الإنسانية أنها قادرة على تحقيق الإندماج الوطني وحل مشكلات التغير ، وتهيئة المجتمع لمواجهة التحديات واغتنام الفرص .**

ومن هنا فإن عملية الإصلاح السياسي والإداري تمثل هدفاً استراتيجياً من أجل تغيير المسار والانعطاف الآمن . كما أن الإصلاح السياسي والإداري هو الوسيلة الفعالة لتوفير الإدارة المناسبة لقيادة عملية التحول ، من طريق المسار الخطر الى المنعطف الآمن . وهنا أيضاً لابد من التدرج والمرحلية . فعملية الإصلاح تحتاج إلى وقت ، ولابد أن تأخذ وقتها ، شئنا أم ابينا . وإنما المهم أن تتجه النية صادقة باتجاه تنمية ارادة الدولة والمجتمع وتهيئتهما من خلال ادارة التغيير عبر مسيرة التحول . **ولعل أحد أهم المؤشرات على وجود ادارة التغير المأمولة في قطر على سبيل المثال ، يتمثل في وضع المادة (٣٨) من النظام الأساسي المؤقت المعدل موضع التنفيذ ، ومراعاة ما نصت عليه من انه " لا يجوز للوزراء أثناء توليهم مناصبهم ، أن يزاولوا أي عمل مهني أو تجاري أو يدخلوا في معاملة تجارية مع الدولة . ويجب أن يستهدف سلوكهم جميعاً أعلاء كلمة الصالح العام وانكار المصالح الذاتية انكاراً كلياً** " (ادارة الشئون القانونية د . ت : ١٩) . وجدير بالملاحظة ان

اهمية وضع المبادئ التى تحول دون تعارض المصالح موضع التطبيق –تعارض مصلحة الدولة والمجتمع مع المصالح الخاصة لمن يتخذون القرار باسم الدولة– قضية هامة جداً يتوقف عليها تحقيق **اجتماعية الهدف** بالنسبة للقرارات العامة من عدمه . ولذلك فإن البداية المنطقية لعملية التحول تبدأ بوضع النظم الأساسية والدساتير الراهنة موضع التطبيق ، بما في ذلك ما ورد فيها من نص على التطوير والتغيير المرحلي عبر مرحلة الأنتقال –التي يجب تحديد زمنها– ، من أجل زيادة الحريات العامة وضمانات الحقوق وسيادة حكم القانون ونزاهة القضاء واستقلاله وشموله ، والأخذ بمبدأ الإنتخاب والتمثيل في الشؤون العامة وصولاً الى تداول السلطة ، كما أن تطبيق ما ورد حول انتخاب مجلس الشورى في النظام الأساسي –في حالة قطر– قد يكون بداية حقيقية لإعطاء المواطنين حق التعبير عن آراءهم مهما كانت ذلك التعبير محدوداً .

ومن خلال مثل تلك البداية الصادقة يتكرس مبدأ المواطنة ويتم التسليم بحق الشعب في أن يكون مصدر السلطات وفق صيغة دستورية ديمقراطية تبين دور الدولة ودور المجتمع واسس التكامل بينهما ، وتفتح آفاقاً رحبة لعملية الإصلاح الجذري الشامل المنشود . ذلك الإصلاح الذي يتحقق بموجب الإندماج الوطني ويتأكد الإنتماء والولاء للوطن ، وتراعي بفضل ضوابطه الموضوعية ، المصلحة العامة ويحتكم إليها . وفي ذلك عودة عصرية إلى بعد من أبعاد النسق الأجتماعي ، الذي كانت المؤسسة القبلية تلعب فيه دوراً سياسياً يحقق مشاركة سياسية فعالة في الشئون العامة للجماعة . بل في ذلك ... عودة حقيقية لمبدأ الشورى ، إضافة الى انه انتماء مستقبلي الى العصر .

رابعاً : الإندماج الإقليمي والتكامل العربي . وهذا المدخل هو الإطار الذي يحقق لدول المنطقة –الصغيرة الحجم بكل المقاييس– كياناً اقتصادياً واجتماعياً قابلاً للتنمية ، وكياناً سياسياً وعسكرياً قادراً على توفير الحد الأدنى من متطبات الأمن القومي وامتلاك مقومات الإرادة الوطنية . إن تحول مجلس التعاون لدول الخليج العربية إلى اتحاد فيدرالي وفقاً لما جاء في نظامه الأساسي ، وإقامة نواة اتحاد فيدرالي دستوري ديمقراطي مفتوح العضوية في الخليج والجزيزة العربية ، وتكامله مع بقية الأقطار العربية وتضامنه معها ، من خلال نظام

عربي يوفر مقومات الأمن القومي... يمثل دون شك مدخلاً رئيسياً من مداخل المنعطف الآمن (الكواري ١٩٨٥ب :١١٧-١٢٧) و(الكواري١٩٩٥) .

وهنا أيضاً لابد من المرحلية والتدرج غير المتواني نحو الإندماج الإقليمي والتكامل العربي . فما لا يدرك كله لا يترك جله. ولذلك فإن الإصلاح الداخلي في كل دولة من دول المنطقة ، وكذلك التقارب بين أي دولتين من دول المنطقة في المجالات الأقتصادية والبشرية وتسهيل عملية الإتصال والإندماج ، وحل مشكلات الحدود وإخضاع اختلاف الأمزجة الشخصية للإعتبارات الإستراتيجية ... كلها تقرب دول المنطقة وشعوبها من مشارف الإندماج الإقليمي والتكامل العربي . ولذلك يجب أن يكون تقييمنا للعمل الرسـمي ، منطلقاً من المحاولات الجادة والصبورة من أجل تغيير معطيات الواقع الردئ ، وليس من سماع الشـعارات التي لا تخضع العمل للأعتبارات الوطنية والأبعاد المستقبلية ، بل تتجاهل مصلحة اهل المنطقة ورغبتهم في الإندماج في كيان فيدرالي ديمقراطي يوفر مقومات الأمن ومتطلبات التنمية .

ولعل مرحلية العمل من أجل الأندماج الإقليمي والتكامل العربي ، إضافة الى إصلاح الخلل السكاني والخلل الإنتاجي وتحقيق الإندماج الوطني ... تتطلب كلها دوراً للمجتمع المدني إلى جانب دور الدولة ، وربما تتطلب تنمية قدرته على الضغط من أجل ترشيد العمل الرسمي وتنمية إرادة مجتمعية . ومن هنا فإن العمل الأهلي عليه واجب ، لابد من أن يقوم به ، على المستوى المحلي والمستوى الأقليمي والمستوى العربي . ومقومات العمل الأهلي والبنية الأساسية للعمل غير المباشر تتمثل في تنمية قدرات المجتمع الأهلي وتفعيل دور المواطنين في الشئون العامة . وهناك وسيلتان رئيسيتان تساعدان العمل الأهلي على القيام بدوره على المستوى المحلي والأقليمي والعربي . **أولهما : قيام حركات لحماية حقوق المواطن والدفاع عن حقه المشـروع في الدفاع عن مستقبله وتأمين مصيره . وثانيتهما : قيام حركة دستورية تنشد الشورى الملزمة وإقامة نظم حكم ديمقراطي ،** وتكرس نسقاً سياسياً موضوعياً يراعي المصلحة العامة ويحتكم اليها ويتبنى استراتيجية تنموية تأخذ بعقلانية المنهج وتلتزم باجتماعية الهدف .

وتبقى فرصة سلوك المنعطف الآمن ... إمكانية عقلانية وضرورة وطنية وإقليمية وعربية ، يتوقف اغتنامها على عزيمة أهل المنطقة في المقام الأول . " **وعلى قدر أهل العزم تأتي العزائم** " . والبديل لاغتنام فرصة سلوك المنعطف الآمن –قبل فوات الأوان– هو استمرار نمط **تنمية الضياع** . وبالتالي انزلاق مجتمعات المنطقة –لا قدر الله– آجلاً أو عاجلاً في متاهات المسار الخطر والطريق المسدود ، بعد أن يتم القضاء على البقية الباقية من مقومات المجتمعات الأصلية وطمس معالمها . وعندها تحل محلها مجتمعات جديدة متعددة الجنسيات ومختلفة الثقافات . **والزمن كفيل بالإجابة عما إذا كان مسار "تنمية" الضياع مساراً لا يمكن إيقاف تداعياته ... أو أن المجتمعات الأصلية مازالت بها حيوية ولديها حس بالمسئولية التاريخية تجعل من أخطاء الماضي مجرد ضياع لفرص التنمية ، يمكن للمجتمع – عندما يمتلك مقدراتـــه ويتم أخذ الدولة له في الإعتبار – أن يعوض بعضاً من تلك الفرص الضائعة في المستقبل ، مستفيداً من الامكانيات البشرية والمادية المتاحة ومن امكانيات الثروة النفطيـــة التي مازال بها خير ، إذا ساد العدل وارتفع حس المسئولية المجتمعية ، لدى الحاكم والمحكوم ونصر كل منهما الآخر ظالما كان او مظلوماً .**

كلمة في الختام

تنمية للضياع ! ... أم ... ضياع لفرص التنمية ؟

* مفهوم التنمية .

* ما هية التغيرات المصاحبة للنفط.

* ضياع فرص تنمية محتملة .

* نمط " تنمية " الضياع .

* تشابه دول المنطقة .

* كلمة أخيرة .

تنمية للضياع ! ... أم ... ضياع لفرص التنمية

ما محصلة التغيرات المصاحبة للنفط في دول المنطقة (أقطار مجلس التعاون لدول الخليج العربية) ؟ . هذا هو السؤال المركزي الذي حاولت هذه الدراسة أن تجيب عليه من خلال دراسة " **حالة قطر** " . والإجابة التي أكدتها فصول الدراسة ، تشير إلى أن تلك التغيرات – الفجائية والعشوائية – لم تكن عملية تنمية بالمعنى المتعارف عليه لمفهوم التنمية بكافة مسمياتها ... ابتداءً بمصطلح التنمية الإقتصادية ومروراً بمصطلح التنمية الإقتصادية–الإجتماعية أو التنمية الشاملة ، إلى جانب مصطلح التنمية المعتمدة على الذات

والتنمية المستقلة ، وانتهاءً بمصطلح التنمية البشرية الذي اعتمده تقرير التنمية البشـرية الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي .

ومما يؤسف له حقاً ان تأثير تلك المحصلة ، التي أسفرت عنها التغيرات الإقتصادية والإجتماعيــة التي شهدتها دول المنطقة ، منذ أن بدأ تصدير النفط من كل منها ، لم تقف عند مجرد ضياع فرص التنمية في الماضي ... وإنما أصبحت معطياتها وتداعياتها تهدد مجتمعات المنطقة – في الوقت الحاضر – بنمط من "تنمية" الضياع ، نتيجة تراكم مشكلات هيكلية مزمنة ، وإفراز إشكاليات اجتماعية معقدة ، وبروز أوجه خلل متعددة ، أخذت جميعها في التفاقم تدريجياً .

مفهوم التنـمية

يحسـن بنـا –في سياق نفي بدء عملية تنمية في دول المنطقة– أن نعود إلى توضيح مفهوم التنمية المتعارف عليه ، وأن نحدد المقومات التي ترتكز عليها عملية التنمية ونبين الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها .

والتعريف المختصر الذي توصلنا اليه –منذ مدة – في ضوء الإهتمام العالمي والعربي والأقليمي بتحديد معنى مصطلح التنمية باعتبارها عملية حضارية مستدامة وحقاً من حقوق الانسان ... يعتبر " التنمية الشاملة عملية مجتمعية واعية ودائمة (Sustained) موجهة وفق إرادة وطنية مسـتقلة من أجل إيجاد تحولات هيكلية وإحداث تغييرات سياسية – إجتماعية – إقتصادية – تسمح بتحقيق تصاعد مضطرد لقدرات المجتمع المعني وتحسين مستمر لنوعية الحياة فيه " (الكواري ١٩٩٠ : ٤٤) .

وقد تم – أخيراً – التأكيد على عناصر تعريف مصطلح التنمية الشاملة – السابق ذكره – عندما أطلق برنامج الأمم المتحدة الإنمائي مصطلح التنمية البشرية على عملية التنمية المرغوبة ، وعرفها بأنها " عملية توسيع نطاق الخيارات المتاحة للناس " (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ١٩٩٠ : ١٢) . وقد أخذت تقارير التنمية البشرية – الصادرة سنوياً عن البرنامج – على عاتقها توصيف مفهوم التنمية البشرية وتحديد مقوماته والقيام بتطوير مؤشراته الكلية والجزئية ، الكمية منها والكيفية .

ومنذ البداية تم ربط مفهوم التنمية البشرية بالنمو الاقتصادي . واعتبر مؤشر النمو الإقتصادي أحد المؤشرات المركزية لدليل التنمية البشرية . ويؤكد تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩١ على ذلك بقوله " التنمية البشرية تتطلب نمواً إقتصادياً – بدون نمو إقتصادي لن يكون من الممكن تحقيق تحسن متصل في الأحوال البشـرية عموماً " (ص ١٢) . كما تم ربط مفهوم التنمية البشرية أيضاً بتحسن نوعية الحياة – المادية والنوعية – وتم اعتماد مؤشرات كمية لقياس تحسن نوعية الحياة المادية (الدخل والصحة والمعرفة) ، والى جانب ذلك تم التأكيد على مؤشرات كيفية لقياس نوعية الحياة (حقوق الانسان ، والمشاركة السياسية الفعالة والأمن الفردي والأجتماعي والقومي) . وأكد تقرير ١٩٩٢ على أن " الحرية السياسية هي عنصر جوهري من عناصر التنمية البشرية " (ص ٢٧) . كما أكد تقرير ١٩٩٣ على أن المشاركة معناها " اشتراك الناس عن كثب في العمليات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية التي تؤثر على حياتهم " (ص ٢١) .

وأخيراً أكد تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤ على الأفق الزمني ، كما أكد على العدالة بين الأجيال من خلال تأكيده على ضرورة اضطراد تحسن مؤشرات النمو والتحول ، واستداماتهما متصاعدين عبر الزمن . وفي ذلك تأكيد على أن التنمية عملية وليسـت حالة ، واتجاه مستمر في النمو وليست مجرد وضع طارئ مرهون بسببه ، يتقلب صعوداً وهبوطاً تعبيراً عن فقدان المقومات الذاتية ونتيجة لارتباط التغيير بوضع طارئ أو عوامل خارجية . ويوصّف تقرير ١٩٩٤ التنمية البشــرية بأنها نموذج للتنمية " يُمكّن جميع الأفراد من توسيع نطاق قدراتهم البشرية إلى أقصى حد ممكن وتوظيف تلك القدرات أفضل توظيف لها في جميع الميادين (...) وهو يحمي أيضاً خيارات الأجيال التي لم تولد بعد . ولا يسـتنزف قاعدة الموارد الطبيعية اللازمة لدعم التنمية في المستقبل " . ويخلص التقرير إلى أن " التنمية المسـتدامة تعالج الإنصاف – داخل الجيل الواحد والإنصاف بين الأجيال " (...) " وفي التحليل الأخير ، التنمية البشرية المستدامة تنمية موالية للناس ، وموالية لفرص العمل ، وموالية للطبيعة . فهي تعطي أعلى أولويـة للحد من الفقر ، وللعمالة المنتجة ، وللتكامل الإجتماعي ، ولإعادة توليد البيئة " (...) "وهي تعجل بالنمو الإقتصادي وتترجمه إلى تحسنات في حياة البشر دون تدمير رأس المال اللازم لحماية فرص الأجيال المقبلة " (ص ٤) .

ويحذر مفهوم التنمية البشرية من رهن المستقبل واستمراء الإستهلاك بواسطة التمويل عن طريق الديون المالية أو استنضاب الثروات الطبيعية أو تدمير البيئة أو تهديد التجانس والتكامل الإجتماعي . وينذر تقرير ١٩٩٤ قائلاً : "كل الديون المؤجلة ترهن الإستدامة ، سواء كانت ديوناً اقتصادية أو ديوناً إجتماعية أو ديوناً إيكلوجية" (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي١٩٩٤ : ١٨) .

بعد هذا التوضيح لعناصر مفهوم التنمية والتأكيد على مقوماتها وبيان مؤشراتها الكمية والنوعية ، لابد من إشارة – ولو عابرة – الى مفهوم التنمية الإقتصادية ومفهوم النمو الاقتصادي . لعل إداراكنا لمعنى النمو الإقتصادي والتنمية الإقتصادية يبين أسباب نفينا – أيضاً– حتى لصفة التنمية الإقتصادية والنمو الإقتصادي عن محصلة "التغيرات الإقتصادية والإجتماعية " التي شهدتها المنطقة في عصر النفط .

فالتنمية الإقتصادية Economic Development جرى تعريفها منذ مطلع الستينيات بأنها " العملية التي يتم بواسطتها ، في بلد معين ، تزايد مضطرد في متوسط الدخل الحقيقي للفرد عبر فترة طويلة من الزمن " (Meier 1976 : 6) . ويلاحظ أن التعريف يؤكد على ان التنمية عملية وليست حالة ، ولذلك اشترط اضطراد تزايد الدخل الحقيقي للفرد سنوياً ، عبر فترة طويلة من الزمن لا تقل عن عقدين أو ثلاثة ، وذلك تعبيراً عن وجود تحولات هيكلية تؤدي باستمرار الى مزيد من نمو القدرات وإطلاق الطاقات التي تعكس نفسـها في زيادة إنتاجية الفرد وانتاج المجتمع . أما النمو الإقتصادي Economic Growth فإن تعريفه المتفق عليه في علم الإقتصاد – كما توصل إليه ، سيمون كوزنت أستاذ الأقتصاد في جامعة هارفرد ، عند دراسته التاريخية المقارنة للنمو الإقتصادي في الدول المتقدمة . يؤكد أن النمو الإقتصادي هو " الزيادة المستدامة Sustained في متوسط إنتاج الفرد أو العامل " (Kuznets 1966 : 1) . وبذلك نجد أيضاً أن النمو الإقتصادي يعني وجود اتجاه مستمر غير متأرجح لنمو إنتاجية الفرد عبر فترة طويلة من الزمن (هذا وإن كان نمواً تلقائياً مقارنة بعملية التنمية) .

ما هيه التغيرات المصاحبة للنفط

يتبين لنا – إذاً – من تحديد معنى مصطلح التنمية بكل مسمياتها الإيجابية أنها مفهوم مركب . فالتنمية ... عملية Process ... كما أنها آلية Mechanism ... هذا الى جانب كونها أداة ووسيلة لتحقيق أهداف مرحلية ضمن إطار غايات إنسانية وحضارية ذات أبعاد مجتمعية . أما مؤشراتها المتداخلة والمتكاملة فهي أربعة . **أولها** : نمو إقتصادي بمعنى تزايد مضطرد في إنتاجية الفرد وإنتاج المجتمع . **ثانيها** : تحولات هيكلية تطال كافة أوجه التخلف – السياسـية والإدارية والإقتصادية والإجتماعية والثقافية – بهدف تنمية القدرات وإطلاق الطاقات الخيّرة على المستويين الفردي والجماعي . **وثالثها** : تحسن مضطرد ومستدام لنوعية الحياة المعنوية والمادية لأفراد المجتمع وجماعاته . **رابعها** : تكريس نسق إجتماعي يهدف إلى توسيع الخيارات المتاحة للمواطنين بأجيالهم المتعاقبة وذلك تعبيراً عن تبني استراتيجية مجتمعية للتنمية المستدامة .

وإذا أجرينا مقارنة موضوعية بين مفهوم التنمية الذي سبقت الإشارة اليه ، وبين التغيرات الإقتصادية والإجتماعية – الفجائية والعشوائية المتقلبة – التي شهدتها المنطقة في عصر النفط ... يتبين لنا مدى ابتعاد تلك التغيرات عن نهج التنمية ، ويتأكد لنا أنها لا ترقي إلى مستوى عملية تنمية – بأي من التسميات المستحبة . بل إن مسار تلك التغيرات ، أخذ تدريجياً عبر حقب اليسر والعسر – يصبح ، أقرب إلى " تنمية الضياع " منه لأى من تسميات التنمية المتعارف عليها .

وهذا الإنحراف – عن نهج التنمية المستحبة – أكدته أدبيات التنمية بشكل عام ، كما أكدت على خطورته أدبيات التنمية في المنطقة ، التي كشفت قصور التغيرات التي شهدتها المنطقة في عصر النفط عن بلوغ مستوى عملية تنمية . ولعل نظرة على عناوين المراجع التي يشملها كشف المصادر التي استفادت منها هذه الدراسة ، تشير إلى إدراك الدارسين لطبيعة تلك التغيرات الفجائية والعشوائية المتقلبة ، ومدى قصورها عن بلوغ عملية تنمية مستدامة . لقد أكدت أدبيات التنمية بشـكل عام ، وأدبيات التنمية حول المنطقة بشكل خاص ، على عجز تلك التغيرات عن توسيع الخيارات المتاحة للأجيال المتعاقبة . وذلك بسبب قصورها عن تنمية القدرات وإطلاق الطاقات الخيّرة اللازمة لإستدامة مستويات المعيشة وخلق فرص العمل الكريمة المجدية إقتصادياً ، نتيجة لتدني مستويات المشاركة بكل أبعادها

ونتيجة لإنحراف نظام الحوافز الذي أفرزته التوجهات الإستهلاكية لتلك التغيرات ... هذا من ناحية .

ومن ناحية أخرى ... فإن تلك التغيرات يبدو انها لم تهتدِ بنسق إجتماعي يصون الهوية ويحافظ على المصالح العليا للمجتمع باعتباره مؤسسة دائمة تتعاقب عليها الأجيال، وإنما كانت تغيرات منفلتة من عقالها ، **لم تضبطها استراتيجية تنموية تلتزم باجتماعية الهدف وعقلية المنهج** . ولذلك أصبح من الصعب على حكومات المنطقة أن تواجه المأزق الذي قادت اليه تلك التغيرات في حقب اليسر ، وذلك عندما بدأت حقبة العسر النسبي الراهنة في منتصف الثمانينيات . كما كان تردد حكومات المنطقة في تغيير أسلوب حكمها سـبباً إضافياً أدى الى المأزق الراهن الذي حَوّل تلك التغيرات –تدريجياً– الى نمط من " تنمية " الضياع ، وذلك عندما وجدت حكومات المنطقة " أن فرض الحرمان مهمة سياسية تتطلب تدبيراً أكثر مما تحتاج مسألة توزيع المنافع " (Gause 1995 : 12). ففضلت الحكومات – مع الأسف – اللجوء إلى حلول آنية وجزئية في انتظار أن تزول الأزمات المتلاحقة التي فرضتها المستجدات على المنطقة . ولذلك استنزفت الحكومات احتياطياتها العامة واضطرت إلى الاستدانة من الداخل والخارج ، راهنة بذلك المستقبل عندما أضافت ديوناً مالية ، إلى ما ترتب نتيجة التغيرات التي صاحبت عصر النفط من ديون إيكلوجية بسبب استنضاب الثروة النفطية وهدر الموارد الطبيعية الشحيحة ، وديون اجتماعية نتيجة عدم تماسك المجتمع ، وديون اقتصادية بسبب الخلل الإنتاجي ، وديون أمنية نتيجة الإنكشاف على الخارج .

وإذا كان من اليسير نفي صفة التنمية الشاملة والتنمية البشرية عن التغيرات الإقتصادية والإجتماعية التي صاحبت عصر النفط ... فهل يمكن أيضاً نفي صفة التنمية الإقتصادية والنمو الإقتصادي عن تلك التغيرات ؟ . ولعل نظرة مدققة إلى أسباب المتغيرات الإقتصادية التي صاحبت عصر النفط ، وتحري تأثيراتها على إنتاجية الفرد ، وبناء قاعدة إنتاجية بديلة للنفط ، تساعدنا على الإجابة على هذا السؤال .

وابتداءً نلاحظ – إذا نظرنا بإمعان – أن دول المنطقة لم يتحقق فيها ، تزايد مضطرد في متوسط الدخل الحقيقي للفرد ، لأية فترة طويلة من الزمن . وانما نجد أن متوسط دخل الفرد – الحقيقي والنقدي – يتأرجح بين ارتفاع قياسي وهبوط حاد . وذلك تعبيراً عن

اتجاهات الطلب العالمي على النفط الخام ، وانعكاساً لمستويات أسعاره في السوق العالمية التي تحكمها عوامل خارجية كما تخضع لتأثيرات التقدم التقني . ويمكننا أن نلاحظ تأرجح متوسط دخل الفرد – بل تأرجح الناتج المحلي الإجمالي في كل عقد من العقود التي شـــهدت عصر النفط في المنطقة ، ابتداءً من عقد الخمسينيات حتى وقتنا الحاضر (مجلس التعاون لدول الخليج العربية ١٩٩٤ : ٣٣ و ٨٧) .

وهذا التأرجح في متوسط دخل الفرد ، يؤكد حقيقة ليست في حاجة الى كثير من التأكيد لكل ذي بصيرة . ألا وهي أن مصدر الناتج المحلي الإجمالي ، وبالتالي متوسط دخل الفرد في دول المنطقة ، **ليست له علاقة بإنتاجية الفرد أو العامل كما يتطلب مفهوم النمو الإقتصادي ، ولا يعكس تأثير تغييرات بنائية وتحولات هيكلية قادرة على استدامة مستويات الدخل المتحقق كما يتطلب مفهوم التنمية الإقتصادية** . وإنما اعتمدت مستويات الناتج المحلي الإجمالي ومتوسطات دخل الفرد في المنطقة دائما على استنضاب ثروة طبيعية غير متجددة (النفط) كما اعتمدت على مستويات أسعار صادرات النفط الخام إلى السوق العالمية .

وقد بين تقييم جاسم السعدون لتجارب التنمية في دول المنطقة هبوط متوسط دخل الفرد بدلاً من زيادته – كما يتطلب مؤشر النمو الإقتصادي – حيث تشير الأرقام المجمعة لدول مجلس التعـاون " إلى أن نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية كان حوالي ١٠,٥ آلاف دولار عام ١٩٨٢ وأصبـح ٨,١ آلاف دولار عام ١٩٩٢ (السعدون وآخرون ١٩٩٥ : ٢) . وتوضح الأرقام المجمعة لدول المنطقة أن الهبوط لم يكن في متوسط دخل الفرد فحسب ، وإنما في قيمة الناتج المحلي الإجمالي بالأســعار الجارية ، الذي قدر انخفاضه في عام ١٩٩٢ بحوالي ١٥% عن مستواه في عام ١٩٨٢ ، وجدير بالتأكيد أن المشكلة هنا ليست في انخفاض متوسط دخل الفرد وإنما المشكلة في تأرجحه إنعكاساً لأسعار النفط ومستوى الطلب عليه .

ويتضح من تلك الأرقام أن النمو الإقتصادي الصافي في دول المنطقة ، خلال عقد من الزمان ، لم يكن إيجابياً وانما كان سلبياً فيما يتعلق بمتوسط دخل الفرد ، وفيما يتعلق بالناتج المحلي الإجمالي أيضاً . **هذا بالرغم من اعتبارنا الناتج المحلي الأجمالي في دول المنطقة –تجاوزاً– معبراً عن عملية إنتاجية ، في حين أننا نعلم بالتأكيد بأنه يمثل في**

معظمه ريع تصدير ثروة ناضبة ، وليس مؤشراً على تزايد إنتاجية الفرد أو العامل كما يتطلب تعريف النمو الإقتصادي .

ولعل الأداء المتأرجح لإقتصادات المنطقة ، وعدم قدرتها على استدامة مستويات الدخل لفترة طويلة من الزمن ، ينفي عن تلك التغيرات الإقتصادية والإجتماعية صفة النمو الأقتصادي بالمعني العلمي المتعارف عليه في علم الإقتصاد . كما أن الطبيعة الريعية لإقتصادات دول المنطقة ، واستمرار اعتماد النشاطات الاقتصادية الإجتماعية في كل منها ، على الإنفاق العام الذي يتم تمويل أكثر من ٩٠% منه من عائدات النفط السنوية ، أو من فوائض عائدات النفط في سنوات اليسر ، أو من الإقتراض بضمانات عائدات النفط في المستقبل ... يشير إلى فشل دول المنطقة في بناء قاعدة إنتاجية بديلة للنفط ، يمكنها تدريجياً توفير مصادر دخل وفرص عمل بديلة لما يوفره ريع صادرات النفط .

لذلك وجدنا أن دول المنطقة – عندما تراجع الطلب العالمي على النفط ، وانهارت أسعاره في منتصف الثمانينيات – لم تجد لديها غير النفط نفسه ترجع إليه ، من أجل المحافظة على الإنفاق العام الذي يتم الإعتماد عليه بشكل شبه مطلق في تحريك النشاطات الإقتصادية والإجتماعية ، والمحافظة على مستويات مقبولة من المعيشة وفرص العمل . فسحبت حكومات المنطقة في غضون بضع سنوات معظم الفوائض النفطية التي تراكمت في أرصدة خارجية يمكن تسييلها (الاستثمارات الخارجية) . وبعد أن تم تبديد معظم تلك الأرصدة الخارجية التي قدرت في عام ١٩٨٠ بمبلغ ٢١٤ مليار دولار (التمار ١٩٨٥ : ٩٧) ، وربما بلغت في نهاية ١٩٨٣ حوالي ٣٠٠ مليار ... لم يكن أمام الحكومات من مخرج سهل سوى الإقتراض بضمان عائدات النفط المستقبلية . وتقدر حصيلة العجز في الميزانيات العامة للدول الست في الفترة ١٩٨٩ – ١٩٩٣ فقط بحوالي ١٣٥ مليار دولار ، تم تمويل حوالي ٨٢ مليار دولار بخلق دين عام داخلي وخارجي (السعدون وآخرون ١٩٩٥ : ٣) واستدين الباقي من الجهاز المصرفي المحلي حتى وصلت مستويات الإقتراض من المصارف التجارية المحلية أقصى طاقة ممكنة لها وأصبح يشكل خطراً على ملاءة المصارف الوطنية نفسها .

ضياع فرص تنمية محتملة

تتضح لنا – من المقارنة السابقة – ماهية التغيرات الإقتصادية والإجتماعية التي شهدتها المنطقة في عصر النفط . ويتبين لنا أن تلك التغيرات لم ترقَ حتى إلى مستوى نمو إقتصادي ، فضلاً عن قصورها عن بلوغ مستوى عملية تنمية ، **بسبب افتقارها الى عقلانية المنهج واجتماعية الهدف** . وبذلك أضاعت تلك التغيرات العشوائية المتقلبة على المنطقة فرص تنمية محتملة ، نتيجة عجزها عن إحداث تغييرات هيكلية تسمح ببناء قاعدة إنتاجية – مؤسسية وبشرية ومادية – بديلة للنفط ، تكون قادرة ذاتياً على أن تحافظ على مستويات معيشة معقولة – ليست بالضرورة نفس مستويات المعيشة التي سمح بها ريع النفط – وفرص عمل مجدية وكريمة ، عندما تنضب الثروة النفطية أو يؤدي التقدم التقني الى تآكل ريعها الإقتصادي تدريجياً .

وقد اتضح لنا قصور تلك التغيرات ، عن بلوغ مرتبة التنمية الإقتصادية أو النمو الإقتصادي ، من خلال تطبيق مؤشرات النمو الإقتصادي أو التنمية الإقتصادية على الأداء الإقتصادي لدول المنطقة . فدول المنطقة شهدت طفرات في الدخل بسبب تصدير ثروة طبيعية ناضبة ، تهيأت لها أسواق خارجية مواتية . ولذلك كان من الطبيعي جداً أن تتأرجح مستويات الدخل كلما تغيرت تلك العوامل التي أدت الى طفرته في المقام الأول . ومن هنا لم تستطع أي من دول المنطقة خلال أي عقد من العقود التي صاحبت عصر النفط ، أن تحقق تزايداً مضطرداً في متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي ، باعتبار ذلك مؤشراً على اضطراد ارتفاع إنتاجية الفرد أو العامل ودليلاً على استقرار العملية الإنتاجية نتيجة بناء قاعدة إنتاجية تعتمد على مقوماتها الذاتية في استدامة النمو المستمر في متوسطات الدخل الحقيقي للفرد عبر فترة طويلة من الزمن .

واذا كانت تلك التغيرات قد عجزت عن تحقيق التنمية الإقتصادية كما عجزت عن تحقيق النمو الإقتصادي ، فإنها – بحكم التعريف – قاصرة عن بلوغ مرتبة عملية التنمية الشاملة أو التنمية البشرية ، حيث يشكل اضطراد تزايد متوسط الدخل الحقيقي للفرد لفترة طويلة ، إضافة الى بناء قاعدة إنتاجية تعتمد على مقوماتها الذاتية ... مرتكزات أساسية لعملية التنمية المستدامة بكل مسمياتها المستحبة .

وهذا العجز لا ينفي وجود تحسن – مرهون استمرار معظمه باستمرار تدفق ريع النفط على الميزانيات العامة لدول المنطقة – في جوانب من الحياة المادية مثل ارتفاع مستوى

المعيشة وارتفاع المستوى الصحي وانتشار التعليم . ولكن تبقى الحقيقة بأن تلك التحسنات تمثل حالة سمحت بها الوفرة النفطية ، وليست عملية تعبر عن اتجاه مستمر في التحسن ، يعكس تحولات في الأبنية الإقتصادية والإجتماعية . ولذلك بدأت مستويات المعيشة تتراجع بشكل عام ومستويات معيشة ذوي الدخل المحدود تتراجع بشكل خاص . وكذلك يمكن أن تتراجع خدمات الصحة والتعليم والإسكان وغيرها تحت ضغط انخفاض معدلات الإنفاق العام التي تعكس ظاهرة تآكل ريع النفط .

أما الجوانب المعنوية من الحياة فلم تشهد تحسناً يذكر ، باستثناء الكويت التي عاشت فترات متقطعة من الحياة الدستورية وتمتع بعض مواطنيها بقدر من الانتخاب ، كما توفر فيها قدر من حرية التنظيم والتعبير وحكم القانون . ولذلك فإن المشاركة السياسية الفعالة وضمانات الحريات العامة وضمانات حقوق المواطن والإنسان لم تتقدم ، بل إن بعضًا من ضماناتها التقليدية قد تراجع نتيجة لتراجع الدور السياسي القبلي ، دون استبداله بمؤسسات مجتمع مدني حديث ، الأمر الذي أخل بمتطلبات الحد الأدنى من التوازن بين الدولة والمجتمع ، وجعل الأفراد يقفون عاجزين أمام آلة الدولة التي تضخمت بفضل امتلاكها لريع النفط وتحكمها في سياسات إعادة توزيعه . والى جانب عدم تحقيق تقدم يذكر في الجوانب السياسية من الحياة ، فإن المشاركة بكل أبعادها الأخرى قد تدنت . كما أن التماسك الإجتماعي قد تردى . وكذلك غابت عن التغيرات التي صاحبت عصر النفط في المنطقة اعتبارات المستقبل والعدالة بين الجيل الواحد وبين الأجيال المتعاقبة ، فضلاً عن تزايد الأنكشاف على الخارج بشكل عام والإنكشاف الأمني بشكل خاص ، مما أثر على متطلبات الإرادة الوطنية التي بدا ان حكومات المنطقة قد استعادتها عندما انتهت الحماية البريطانية واكتسبت دول المنطقة الاستقلال .

ولعلنا –عند هذا الحد من العرض والمناقشة – نكون قد أوضحنا أسباب نفي صفة النمو والتنمية بكل مسمياتهما المستحبة ، عن محصلة التغيرات التي صاحبت عصر النفط في المنطقة . **ولكن نفينا هذا –كما سبقت الإشارة– ليس معنياً بالماضي بقدر اهتمامه بالمستقبل** . ولذلك فإننا نجد في استمرار نمط التغيرات العشوائية المتقلبة ، والتي مازالت التوجهات التي أفرزتها سائدة وفاعلة ومؤثرة ، خطراً ينذر بنكوص مجتمعات المنطقة وطمس هويتها فضلاً عن انهيار مستويات المعيشة فيها وانتشار البطالة وتفشي عوامل عدم

الإستقرار . هذا إذا لم يتغير المسار الخطر للتغيرات التي صاحبت عصر النفط ، ويتم الإنعطاف إلى مسار آمن وفق استراتيجية تنمية ، تلتزم بعقلانية المنهج وترتكز على اجتماعية الهدف والمصالح العليا للمجتمع ، باعتباره مؤسسة مستمرة عبر الزمن وتعاقب الأجيال .

نمـط " تنميــة " للضياع

والسؤال المنطقي الذي يطرح نفسه بإلحاح على أهل المنطقة والمعنيين بمستقبل شعبها – في الوقت الحاضر – في ضوء المحصلة السلبية التي أسفر عنها المسار الخاطئ في الماضي – هو إلى أين سوف يؤدي استمرار ذلك المسار الخطر بمجتمعات المنطقة وشعوبها في المستقبل ؟ . لقد فوتت التوجهات الإستهلاكية على المنطقة فرصة بناء قاعدة إنتاجية بديلة للنفط ، وضيعت بالتالي فرصة بدء عملية تنمية مستدامة على كل من دولها . فهل تدفع – اليوم – التوجهات التي مازالت تحكم مسار الحاضر – بمجتمعات المنطقة إلى الضياع – لاقدر الله – بعد أن ضيعت توجهات الماضي فرصاً ثمينة لبدء عملية تنمية مستدامة .

إن المعطيات التي أفرزتها التغيرات المصاحبة لعصر النفط ، إضافة الى المستجدات الإقتصادية والأمنية التي تشهدها المنطقة في الوقت الحاضر ... كلها – مع الأسف – تدفع بدول المنطقة بشــكل عام والدول الأصغر فيها بشكل خاص إلى نمط " تنمية " الضياع ... إن جاز تسمية التغيرات الراهنة " تنمية " . إن احتمالات التراجع الإقتصادي الحاد وانهيار مستويات الدخول – لاسيما بالنسبة لذوي الدخل المحدود – وتفشي ظاهرة البطالة السافرة إلى جانب البطالة المقنعة وتردي الخدمات العامة وتسهيلات البنية الأساسـية بسبب عدم القدرة على نفقات صيانتها ، لم تعد مجرد احتمالات ، وإنما أصبحت واقعاً محسوساً . والتفكك الإجتماعي وعدم الإستقرار السياسي وارد فيما يتعلق بكل دول المنطقة . وطمس الهوية وتحول المجتمعات العربية في المنطقة الى مجتمعات متعددة الجنسيات ومتناقضة الثقافات يظل احتمالاً وارداً بالنسبة للدول الأصغر فيها . هذا إذا استمر – لا قدر الله – الخلل السكاني في تداعياته ولم يتمكن المواطنون أن يعيدوا لأنفسهم أهمية اجتماعية ويكتسبوا حق المشاركة السياسية اللتين تسمحان لهم بأن يقوموا بدور التيار

الرئيسي القائد في المجتمع . ومن هنا فإن احتمالات الضياع لا يجوز التقليل منها ، إذ أن هناك خطراً ماثلاً يهدد بانزلاق التغيرات الإقتصادية والإجتماعية الراهنة إلى مآزق يصعب الخروج منها . هذا اذا لم تكن بعض دول المنطقة قد انزلقت اليها بالفعل .

إن القرائن فضلاً عن المعطيات والتداعيات – مع الأسف – تشير إلى تآكل الإرادة الوطنية في ضوء الإنكشاف على الخارج والتبعية الأمنية له . كما تشير الى عجز بلدان المنطقة ، نتيجة إصرار حكوماتها على الحكم بنفس أسلوب حكمها في الماضي – في وقت بدأ فيه ريع النفط يتآكل وعائداته تتكمش – ... عجزها عن مواجهة المشكلات الهيكلية المزمنة وحل الإشكاليات المعقدة وإصلاح أوجه الخلل المتعددة والتي تفاقمت في الفترة الأخيرة نتيجة التردد في مواجهتها في الوقت المناسب ... وربما نتيجة عدم محاولة مواجهتها لسبب أو لآخر .

ولعل من بين الأسباب التي تدفع باحتمالات الضياع ، سبب فقدان الحوار بين الحاكم والمحكوم ... وربما بين " الفئة " الحاكمة نفسها ... وانفراد متخذ القرار بالأمر متذرعاً بحجج لا تبررها اعتبارات المصلحة العامة . ولذلك أصبحت كل القضايا المصيرية ، ومنها ضرورة المصالحة مع العقل وتغليب اعتبارات المصلحة العامة والمحافظة على المصير والهوية والوجود والموازنة بين دور الدولة ودور المجتمع والمشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرارات الجماعية الملزمة ... كلها قضايا غير مطروحة للحوار. بل إن الاقتراب منها – بدون أمر – يعتبر من المحرمات التي تستوجب النبذ والإقصاء إن لم تتعرض للزجر والقذف ... هذا على مستوى العلاقة بين الحاكم والمحكوم . أما على مستوى العلاقات ... بين الحكام أنفسهم في المنطقة ، فإن كل القضايا ، التي يتوقف على حلها التعاون الإقليمي وكسب المستقبل والمساهمة في تشكيله ، تعتبر على حد قول الأمين العام السابق لمجلس التعاون عبد الله بشاره " بطاطا حارة " يتجنب متخذو القرار تناولها أو الإقتراب منها . ولذلك وبسبب فقدان الحوار على المستوى الوطني والإقليمي ، تعذر التعاون ، داخل البلد الواحد وبين بلدان المنطقة ، وفاتت فرص العمل من أجل مستقبل أفضل ، واستمرت أوجه الخلل وزاد الزمن والظروف من تفاقمها . هذا بالرغم من وجود إجماع – في المجالس الخاصة – على خطورة الأوضاع .

تشابه دول المنطقة

هل تتشابه دول المنطقة الى الدرجة التي تسمح لنا بسحب حالة قطر – التي ركزت على اوضاعها فصول هذه الدراسة – على تلك الدول ؟ . وهل هناك مبرر لاعتبار محصلة التغيرات التي صاحبت عصر النفط في قطر مشابهة للمحصلة التي صاحبت عصر النفط في دول المنطقة الأخرى ؟ . هذا سؤال يتطلب الإجابة بسبب العنوان الفرعي الذي تحمله الدراسة .

والإجابة حري بها أن تكون بالإيجاب . فقطر عضو في مجلس التعاون لدول الخليج العربية . ودول المجلس تمثل شريحة عربية تتماثل أو تتشابه – على الأقل – فيها الأوضاع والمعطيات والتداعيات . وهذا هو السبب وراء قيام تجمع دول المجلس " بهدف التعاون وصولاً إلى وحدتها " . فنظم الحكم واحدة والتحالفات الدولية واحدة ومقومات الإقتصاد متطابقة والبناء الإجتماعي متماثل والمشكلات الهيكلية والإشكاليات الإجتماعية وأوجه الخلل متشابهة ، ان لم تكن متطابقة أو متماثلة في كثير من الأحيان . وتوضح أدبيات التنمية في المنطقة أن أوجه الخلل المتعددة والتي تعمقت فصول هذه الدراسة في تناولها ، ليست خاصة بقطر وحدها ، وانما هي نفس أوجه الخلل التي تعاني منها وتتعرض لمخاطر تفاقمها دول المنطقة كلها . وإذا كان هناك قدر من الإختلاف من حيث الكم بين دولة وأخرى أو من حيث الزمن – سبق دولة لغيرها – فإن تلك الفوارق من حيث الكيف والاتجاه ليست كبيرة بالدرجة التي تجعل المقارنة غير واردة .

فكل دول المنطقة تحكمها عائلات حاكمة تعتبر نفسها فئة لوحدها . وكل دول المنطقة منكشفة أمنياً على الخارج . وكلها تعتبر دولاً صغيرة ومعظمها من أصغر دول العالم . وكلها معتمدة على تدفق مستويات عالية من ريع صادرات النفط . وكلها تعاني من خلل إنتاجي وخلل سكاني ، إضافة إلى أوجه خلل متعددة أخرى . وأغلب بلدان المنطقة تتعرض إلى تآكل إرادتها الوطنية ويتراجع فيها الأستقلال الذي كسبته بعد زوال الحماية البريطانية . أما مجتمعات المنطقة فقد صبت فيها أوجه الخلل التي سبقت الإشارة اليها ، وحولتها نتيجة فقدان النسق وتشوه البناء الإجتماعي وضعف ارتباط مصير الوافدين ومستقبلهم بمصير المواطنين ومستقبلهم ، إلى تجمعات بشرية هي اليوم إلى معسكرات

العمل اقرب منها إلى المجتمعات بالمعنى العلمي لمصطلح " المجتمع " في علم الإجتماع . ولذلك ضعف تساند أفراد المجتمع وجماعاته وتدني تفاعلهم الإيجابي من أجل تغيير مسار الحاضر وتأمين المستقبل .

ولعلنا –في هذه الكلمة الختامية– في غنى عن عقد مقارنات بين محصلة التغيرات المصاحبة لعصر النفط في كل من دول المنطقة مع محصلتها –التي تبينت لنا– في قطر. فتلك المقارنات –على أهمية القيام بها مستقبلاً من قبل فريق باحثين من كل بلد– لن تظهر فروقاً نوعية ، وإنما قد تظهر فروقاً كمية هامة أو فروقاً زمنية ، تساعدنا على تحديد مسار التغيرات الراهنة . ولذلك نكتفي بالإشارة هنا إلى بعض الدراسات والإحصائيات التي تساعدنا على المقارنة .

فالخلل السكاني والتدفق الخطر للعمالة الوافدة الهامشية – لا سيما غير العربية منها – لا يستثنى منه بلد . فالمملكة العربية وهي التي يفترض أن تكون أقل دول المنطقة خللاً سكانياً وأقلها اعتماداً على العمالة الوافدة ، تشكل العمالة الوافدة ٦٩% من إجمالي قوة العمل فيها (السعدون وآخرون١٩٩٥ :٧) وكذلك تشكل العمالة الوافدة ٧٠% من قوة العمل في سلطنة عُمان . والخلل الإنتاجي – نتيجة الإعتماد على ريع النفط بدلاً من إنتاجية الفرد – عام في دول المنطقة بسبب غياب قاعدة انتاجية بديلة للنفط . وتآكل ريع النفط ظاهرة عامة تعاني منها جميع دول المنطقة ، وانعكاساتها على الإقتصاد والمجتمع وعلى مستويات المعيشة وعلى فرص العمل ، عامة ومحسوسة وتنذر بالخطر . وتتبين لنا ظاهرة تآكل ريع النفط ، من انخفاض عائدات النفط النقدية لدول المنطقة الى النصف في عام ١٩٩٣ عن المستوى الذي بلغته عام ١٩٨٠ (السعدون وآخرون ١٩٩٥ : ٣) . أما الإنخفاض الحقيقي لعائدات النفط فإنه أعظم دون شك ، يضاف إلى ذلك ارتفاع تكاليف إنتاج النفط بشكل عام في المنطقة . الأمر الذي يشير إلى اتجاه عام منتظر سوف يقضي في نهاية المطاف على ريع النفط ، طال الزمن أو قصر . ولعل العجز المزمن في الميزانيات العامة لدول المنطقــة يعبر عن إشكالية إجتماعية في دول المنطقة أكثر من كونه مشكلة مالية . فالإنفاق العام هو المحرك الرئيسي للنشاطات الإجتماعية والإقتصادية . والإنفاق العام يعتمد على تدفق مستويات عالية من ريع النفط الذي أصبح اليوم متعذراً بسبب بروز ظاهرة تآكل ريع صادرات النفط . ولذلك لاحظنا ان حجم الإنفاق في دول

المنطقة مجتمعة قد انخفض من ١٠١ مليار دولار عام ١٩٨٠ إلى ٦٥ مليار دولار عام ١٩٨٦ تعبيراً عن انخفاض عائدات النفط . ولكن حجم الإنفاق عاد إلى الإرتفـاع الى ٩٢ مليار دولار عام ١٩٩٣ (السعدون وآخرون ١٩٩٥ : ٣) . هذا بالرغم من أن عائدات النفط أقل بكثير من ذلك المستوى من الإنفاق ، الأمر الذي اضطر دول المنطقة إلى الإستدانه بعدا أن استنفذت معظم احتياطياتها النقدية .

أما كون التعليم في دول المنطقة يغلب عليه الطابع الكمي والشــكلي وتوجهات " التشهيد " – الحصول على الشهادة التي تؤهل حاملها لوظيفة حكومية – وكون تأثير التعليم في العملية الانتاجية محدوداً جداً وكذلك تنميتُه للتفكير العقلاني وغرس روح المبادرة الخلاقة ... فكلها أمور لا خلاف حولها ولا تستطيع أي من دول المنطقة أن تدعي ان عكس ذلك كان من بين أهدافها التي وضعت موضع التطبيق بنجاح (الجلال ١٩٨٥) . ومما يؤسف له ، ان المستوى الكمي للتعليم في دول المنطقة بدأ يتعرض لضغوط تخفيض الإنفاق ، وتراجع عن المستويات الكمية التي بلغها .

وإذا نظرنا – بعمق – إلى الأداء الإداري والتنمية الإدارية ، وركزنا بشكل خاص على الإدارة العامة باعتبارها ذراع الإدارة السياسية ومؤشر إرادتها الحقيقية . فإننا نجد أن الإدارة في دول المنطقة بكافة قطاعاتها لا ترقي إلى مستوى إدارة تنمية وتغيير مجتمعي هادف . وإنما نجد الإدارة في دول المنطقة ذات توجهات تقليدية محافظة ونزعات فردية . يشغلها التسيير والمحافظة على الوضع القائم ، أكثر من انشغالها بالتغيير وتهيئة شروط بدء عملية تنمية مستدامة (عبد الرحمن ١٩٨٢) و (النقيب ١٩٨٧ : ١٠٣ – ١٦٣) . ولذلك عجزت " البروقراطية النفطية " في جميع دول المنطقة عن الإســتفادة من فرص التنمية التي أتيحت . بل إن أسلوبها في الإدارة وتوجهاتها قد أدت إلى اســتهلاك النفط وعائداته بدلا من استثمارهما . كما فشلت في حماية البيئة والحيلولة دون تلوث الموارد البحرية المتجددة وهدر المياه الجوفية (السعدون وآخرون ١٩٩٥ : ٨) .

وقد كان من نتائج إدارة اليسر التي شهدتها دول المنطقة بعد عام ١٩٧٠ على وجه الخصوص ، إفراز نظم حوافز خاطئة ومؤشرات مضللة ، أدت إلى تصاعد حمى الإستهلاك وزادت من درجة الإتكالية وشجعت نشاطات طفيلية تعيش على استمرار دعم ريع النفط ، بدلاً من أن تكون نشاطات بديلة له ، تولد مصادر دخل مستقل وتوفر فرص عمالة منتجة .

وحتى إدارة قطاع النفط التي آلت الى بعض دول المنطقة لم تستطع إدارته الحكومية أن تحافظ على مستواه . ولذلك عادت حكومات المنطقة إلى شركات النفط الأجنبية تعطيها الإمتيازات المجحفة ، والتي تفوق أعباءُ عقودها ، شروط عقود الأمتياز التي تخلصت منها المنطقة في الماضي . ومن المفارقات المحزنة أن أحد أسباب العودة إلى نظام امتيازات النفط الأجنبية هو عدم قدرة حكومات المنطقة على تمويل الإستثمارات اللازمة لانتاج النفط حتى من الحقول النفطية التي سبق اكتشافها .

ولعل ظاهرة عجز الميزانيات العامة المزمن في دول المنطقة كلها ، يشير إلى القاسم المشترك لسوء الأدارة في تلك الدول دون استثناء . فقد لجأت الإدارة في دول المنطقة إلى المسكنات لحل إشكالية الميزانية بدلاً من إقدامها على الحلول الجذرية . ولذلك عوضت التراجع في عائدات النفط بمد يدها إلى الإحتياطيات العامة – التي كانت بعض الدول تسميها احتياطيات الأجيال القادمة – وبعد أن استنفذت معظم تلك الفوائض النفطية ، عادت الحكومات الى الإقتراض مدرجة بذلك الدول النفطية " الغنية " في مصيدة الديون التي وقعت فيها الدول " الفقيرة " (الأبراهيم١٩٩٤)و(اليوسف ١٩٩٤).

والى جانب تردي أداء الإدارة في كل المجالات التي سبق أن ذكرناها ، فإن محصلة الإدارة (أو عدم الإدارة !) بانت أخطر نتائجها السلبية في المجتمع الذي صبت فيه التغيرات التي صاحبت النفط ، فأدت الى تهميش دور المجتمع وتفكيكه وإضعاف تساند أفراده وجماعاته وأعاقت تفاعلهم الإيجابي من أجل تغيير مسار الحاضر وكسب المستقبل .

كلمة أخيرة

وإذا كان لي –في ختام هذه الكلمة– أن أعبر عن مشاعر شخصية وأن أبدي بعض العتب ، فإنني أقول إن محاولة رصد الواقع من منظور مختلف كانت جهداً مؤلماً ، لما يلحظه الكاتب من غشاوة يأس تعم أهل المنطقة ، ومن عجز يبدو على همتهم ، وما يتوقع من صدود أو عدم رغبة في النظر الى الواقع من منظور مختلف . وذلك لما يطرحه

المنظور المختلف من ضرورات تغيير وإعادة نظر في نمط الحياة الإستهلاكية المبذرة ، ونبذ الإتكالية التي استمرأها الناس بل أدمنوا عليها . كما أن توقع ضيق الصدور كان له أثر مؤلم ، حيث قد لا تحظى مثل هذه الدراسة لدى بعض الأوساط بتسامح الأمام الشافعي – رحمه الله – " رأيي صواب يقبل الخطأ ورأي غيري خطأ يقبل الصواب " . وبالتالي فإن هذه الدراسة قد تقابل – قبل قراءتها – بعدم الإرتياح ، لا بسبب ما يشوبها من نقص يجب إكماله ، أو أخطاء يجب تلافيها ، فذاك حق مشروع بل واجب ، وإنما نتيجة لعدم احتمال سماع الرأي الأخر مهما يكن خافتاً . ولكن يبقى – بالرغم من ذلك المثبط – واجب يفرض علينا القيام بتقييم التغيرات التي صاحبت عصر النفط والتعرف على المحصلة التي إسفرت عنها حتى وقتنا الحاضر . وهذا الواجب لا يجوز التخلي عنه مهما يكن الألم المترتب على القيام به ، فتلك ضريبة يجب دفعها .

وجدير بالتأكيد أن القيام بمحاولة رصد الواقع من منظورمختلف لم يكن بقصد اللوم . لوم جيلي والجيل الذي سبقه من الآباء . فنحن نستحق اللوم وإن اختلفت مقاديره ، باختلاف مستوى معرفة البدائل ، واختلاف الموقع في عملية اتخاذ القرار . ولوم النفس لا ضير فيه ، فالله عز وجل كَرّم النفس اللوامة عندما أقسم بها في محكم كتابه العزيز . وفي ذلك حث على صحوة الضمير وتشجيع للنفس على محاسبة ذاتها قبل أن يلومها الغير ، والإنسان مرآة أخيه ، وشريكه في المسئولية وشاهد عصره ، ويجب عليه أن لا يكتم الشهادة .

وإنما القصد والمراد من الرجوع الى الماضي ونقد تجاربه ، ورصد الواقع الراهن واستشراف مساراته ... هو تبصير الشباب الذين جنى عليهم عصر النفط حين غيبهم عن الإهتمام بالشئون العامة ، ورسخ لدى بعضهم روحاً إتكالية ، وذلك عندما لم يجر إعدادهم لزمان غير زماننا ، في وقت أصبح التغير السريع سمة العصر ، فضلاً عن أن زماننا استثناء جاد به ريع النفط الذي بدأ يتآكل . وبالتالي فإن أجيال الشباب –وجيلنا واحد منهم– كانوا ضحايا أوجه الخلل التي أفرزها عصر النفط ، وسوف يكونون غداً المتضررين – معيشياً– من تفاقم ظاهرة انحسار عائدات النفط نتيجة تآكل ريعه ، والتي بدأت منذ منتصف الثمانينيات .

فإلى أهل المنطقة عامة والى الشباب خاصة ، توجهت هذه الدراسة –منذ البداية– فيما تناولته من عرض . وذلك من أجل إثارة اهتمامهم بالمستقبل الذي يتوقف شكله وكيفه

، على مدى اهتمامنا به وأخذنا في الأعتبار ضرورة العمل من أجل كسبه . وما كان رجوعنا بالذاكرة إلى البدايات وتقديم قراءة موضوعية تاريخية إلا من أجل تنشيط الذاكرة الإجتماعية والتنبيه إلى خطورة مسار الحاضرتعزيزاً للعمل من أجل المستقبل .

الملاحق

الملاحق

١ – السكان وقوة العمل في قطر ١٩٧٠، ١٩٨٦، ١٩٩٣.

٢ – عدد الطلاب القطريين وتوزيعهم في العام الدراسي ١٩٩٣/٩٢.

٣ – أ – إيرادات ونفقات الميزانية العامه ١٣٩١(١٩٧١) الى ١٩٩٢/١٩٩١.

٣ – ب– إجمالي النفقات العامة وفقا لتخصيصها إلى الخدمة المدنية والنفقات الأخرى موزعة على أبواب الميزانية ١٣٩١هـ (١٩٧١) ٩٢/١٩٩١.

ملحق رقم (١)

السكان وقوة العمل في قطر

١٩٧٠،١٩٨٦،١٩٩٣

	احصاء ١٩٧٠		احصاء ١٩٨٦		تقدير ١٩٩٣	
	السكان	قوة العمل	السكان	قوة العمل	السكان	قوة العمل
القطريون						
رجال	٢٢٦٦٨	–	٤٨٦٦٢	١٧٨٣٣	٦٣٠٠٠	٢٣٢٦٠
نساء	٢٢٣٧١	–	٤٨٧٠٣	٢٩٧٤	٦٣٠٠٠	٧٠٠٠
المجموع	٤٥٠٣٩	٨١٦٨	٩٧٣٦٥	٢٠٨٠٧	١٢٦٠٠٠	٣٠٢٦٠
عرب						
رجال	–	–	٥٥٨٦٩	٣٥٠٢٧	٦٦٠٠٠	٤١٤٩٣
نساء	–	–	٣٤٨٤٦	٣١١٠	٤٠٥٠٠	٣٦٨٤
المجموع	٢٣٦٩٤	–	٩٠٧١٥	٣٨١٣٧	١٠٦٥٠٠	٤٥١٧٧
اجانب						
رجال	–	–	١٤٣٣٢١	١٢٧٨٩٦	٢٥٨٠٠٠	٢٠٨٢٠١
نساء	–	–	٣٧٦٧٨	١٢٣٩٨	٦٨٧٠٩	٢١٨١١

المجموع	٤٢٤٠٠	–	١٨٠٩٩٩	١٤١٢٩٤	٣٢٦٧٠٩	٢٣٠٠١٢
الاجمالي						
رجال	٧١٧١٤	–	٢٤٧٨٥٢	١٨٠٧٥٦	٣٨٧٠٠٠	٢٧٢١٥٤
نساء	٣٩٤١٩	_	١٢١٢٢٧	١٩٤٨٢	١٧٢٢٠٩	٣٢٤٩٥
المجموع	١١١١٣٣	٤٨٣٩٠	٣٦٩٠٧٩	٢٠٠٢٣٨	٥٥٩٢٠٩	٣٠٥٤٤٩

– المعلومات التفصيليه غير متوفرة

المصادر :

١٩٧٠:–محمد حسن الجابر، "الجغرافيه البشريه لقطر"، رساله دكتوراه، ١٩٧٧.ص ١٣٨–١٩٨.

– علي خليفه الكواري ،نحو فهم افضل لاسباب الخلل السكاني،١٩٨٣ ،ص ١٥–١١،ص,١٠٧

١٩٨٦:– الجهاز المركزي للاحصاء، المجموعه الاحصائيه السنويه العدد الثاني عشر ١٩٩٣، ص١٥–٧٩.

– مجلس التخطيط، "دراسه تحليليه للاقتصاد والمجتمع القطري".مايو ١٩٩١.الفصل الرابع.

١٩٩٣:– الجهاز المركزي للاحصاء،المجموعات الاحصائيه السنويه من العدد السادس الى العدد الرابع عشر.

–وزارة الداخليه ، النشره السنويه ، ١٩٩١، الدوحه.

–وزارة العمل ، معلومات القوى العامله والتشغيل في دولة قطر ،١٩٩٣،الدوحه.

–ديوان الخدمه المدنيه، التقرير السنوي ،١٩٩٣ ، الدوحه.

– مجلس التخطيط ، المرجع السابق .

ملحق رقم (٢)

عدد الطلاب القطريين وتوزيعهم في العام الدراسي ١٩٩٣/٩٢

	مواطنـــــون			مقيمون	**المجموع**
	بنين	بنات	**المجموع**		العام
المدارس الحكومية					
الابتدائية	١٠٤٢٣	١٠٠٣٠	**٢٠٤٥٣**	١٣٧١٠	**٣٤١٦٣**
الاعدادية	٤٩١٥	٤٨٠٦	**٩٧٢١**	٦٤٢٩	**١٦١٥٠**
الثانوية	٢٥٨٤	٣٧٠٠	**٦٢٨٤**	٤٧٠٣	**١٠٩٨٧**
المعهد الديني	٦٤	–	**٦٤**	١٥٠	**٢١٤**
الصناعة	٣٣٩	–	**٣٣٩**	٥	**٣٤٤**
التجارة	١٦٦	–	**١٦٦**	١٠	**١٧٦**
المجموع	**١٨٤٥٥**	**١٨٥٣٦**	**٣٧٠٢٧**	**٢٥٠٥٥**	**٦٢٠٨٢**

الكلية التكنولوجية	١٦٧	١٨٠	٣٤٧	–	٣٤٧
الجامعة	١٤٩٧	٤٠٦٠	٥٥٥٧	١١٠٩	٦٦٦٦
البعثات	٦٤٥	٣٥٤	٩٩٦	–	٩٩٦
مجموع التعليم الحكومي	**٢٠٧٦٤**	**٢٣١٣٠**	**٤٣٩٢٧**	**٢٦١٦٤**	**٧٠٠٩١**
التعليم الأهلي (فوق الحضانة)	١٥٢٤	١٢١٧	٢٧٤١	١٩٢٤٩	٢١٩٩٠
المجموع الكلـي	**٢٢٢٨٨**	**٢٤٣٤٧**	**٤٦٦٣٥**	**٤٥٤١٣**	**٩٢٠٤٨**

المصدر : (جامعة قطر ١٩٩٤) و (وزارة التربية والتعليم ١٩٩٣) .

الملحق رقم (٣أ)

ايرادات و نفقات الميزانيه العامه

١٣٩١ (١٩٧١) الى ١٩٩٢/١٩٩١

مليون ريال

جدول يبين اجمالي الايرادات العامه وايرادات النفط وعائدات الاستثمار وفائض او (عجز) الميزانيه العامه.

السنة	اجمالي الايرادات	ايرادات النفط	عوائد الستثمار	الفائض(العجز)
١٣٩١هج	٩٤٥	+٨٣٧	٤٠	٣٠١
١٣٩٢	١٢٣٠	١١٠٤	٦٧	٣٠٤
١٣٩٣	١٧٣٥	١٦١٦	٧٠	٣٨١
١٣٩٤	٧٣١٩	٥٥٣٩	٢٠٦	٤٨٥٥
١٣٩٥	٧١٣٥	٦٦٢٣	٤٠٨	٢٧٠٢
١٣٩٦	٨٢٠٠	٧٩٠٢	٢٠٠	٣١١٨
١٣٩٧	٨١٥٤	٧٤٥٩	–	٨٣٦
١٣٩٨	٨٢٢٥	٧٤٢١	–	١٧٥٣
١٣٩٩	١٢٠٩٠	١١٢٢٠	–	٣٨٢٠
١٤٠٠	١٩٠٠٤	١٧٤٥٤	–	٨٠٦٨
١٤٠١	١٩٢٤٣	١٧١٨٩	–	٤٥٠٠
٣/١٤٠٢*	٢٢٤٤٢	١٩٠٣٢	٢٥٤٥	١٧٧٠
٤/١٤٠٣	١٢٨٤٩	١٠٩٠٢	١٣٦٧	٣٣١
٥/١٤٠٤	١٣٦١٠	١١٨٧٧	١١٨٤	١٤٣٧
٦/١٤٠٥	١٠٣٩٣	٧٥٧٣	٢١٧٧	١٩

٧/١٤٠٦	٥٧٥٧	٣٠٤٣	٢٠٦٤	(٤٦٦٤)
٨/١٤٠٧	٧٠٩٤	٤٦٨٥	١٨٣٩	(٣٢٧٩)
x٩/١٤٠٨	٧٤٨٤	٥٨٠٨	٩٥١	(٦٩٠١)
٩٠/١٩٨٩م	٧٢٩٩	٦١٦٤	٤٠٣	(٣٢٢٦)
٩١/١٩٩٠	**١٢٠٠٨	٨٩٦٨	٢٧٣	**٦١٩
٩٢/١٩٩١	**١٠٣٦٩	٧٠٩١	–	**(١٤٠٤)

المصادر الملحق (٣أ) والملحق (**٣ب**)

QATAR MONETARY AGENCY ، ANNUAL REPORTS ،DOHA 1990.1991 AND1992–

– **الجهاز المركزي الاحصائي**، "المجموعة الاحصائية السنويه" ، للسنوات ١٩٩٣،١٩٩٠،١٩٨٦،١٩٨٢

–**مجلس التخطيط**، "دراسه تحليليه للاقتصاد والمجتمع القطري" ، الدوحه مايو ١٩٩١. (الفصل الثاني)

–**علي خليفه الكواري** ،هموم النفط وقضايا التنميه فى الخلج العربى ،كاظمه،الكويت ١٩٨٥.ص١٨٤

ملحق رقم (٣ب)

اجمالي النفقات العامه وفقا لتخصيصها الى الخدمه المدنية والنفقات الاخرى وموزعة على ابواب الميزانية

السنة	الاجمالي		الباب الاول		الباب الثاني		الباب الثالث		الباب الرابع	
			اجمالي	ج.خ.م	اجمالي	ج.خ.م	اجمالي	ج.خ.م	اجمالي	ج.خ.م
١٣٩١هج	٦٤٣		١٢٧	١٠٢	++٣٤٧	٨٥	١٦	٩	١٥٢	١٤٥
١٣٩٢	٩٢٦		١٨٥	١٤٢	٥١٣	٩٩	٣٥	٢٣	١٩٢	١٧٨
١٣٩٣	١٣٥٤		٢٢٨	١٨٤	٨٧٧	١٢٧	٦٤	٣٥	١٨٥	١٧٤
١٣٩٤	٢٤٦٤		٣٠٩	٢٦٢	١٤٧٨	٤٠٥	١٣٥	٦٤	٥٤١	٥٢٤
١٣٩٥	٤٤٣٥		٤٦٥	٢٤١	٢٥١٨	٣٩٧	١٦٩	٩١	١٢٨٣	–
١٣٩٦	٥٧٨٦		٧٤٨	٥٦٠	٢١٦٩	٣٩٣	٤١٢	١٣٨	٢٤٤٨	–
١٣٩٧	٧٣٠٦		–	–	–	–	–		–	–
١٣٩٨	٦٤٧٢		–	٧٨٧	–	٥٧٩	–	١٢١	–	٢٤١٥
١٣٩٩	٨٢٧٠		١٦٠٢	٩٢١	٣٧٤٥	٧٠٩	٤٨٢	١٠٢	٢٤٤١	٢٣٢٨
١٤٠٠	١٠٩٣٧		٢١٠٩	١٢٠٩	٤٤٠١	١٠٦٠	١١٣٨	١٧١	٣٢٨٩	٣٠٨٨
١٤٠١	١٤٧٤٣		٢٦٩٨	١٥٨٩	٥٧٢٨	١٧١٩	٢٦٩٩	١٩٧	٣٦١٨	٣٤٣٣
*٣/١٤٠٢	٢٠٦٧٢		٥٣٩٤	٢٩٥٥	٦٨٤٠	٢٩٠٣	٢٨٢٣	٣٤٤	٥٦١٤	٥١١٢
٤/١٤٠٣	١٢٥١٨		٣٧١٢	١٩٨٥	٤٣٠٠	١٥٨٠	١٤٤٥	١٣٦	٣٦٠٠	٢٧٤٩
٥/١٤٠٤	١٢١٧٣		٣٨٢٠	١٩٨٠	٥٢٨٩	١٦٢٨	١٠٩٤	٨٢	١٩٧٠	١٧١٥
٦/١٤٠٥	١٠٣٧٤		٣٩٨٨	٢٠٤٣	٤٠٧٤	١٦٣٣	٦٢٨	١١١	١٦٨٣	١٧٠١
٧/١٤٠٦	١٠٤٢١		٤٤٠٢	٢١٨٢	٣٥٠٨	١٤٣٢	١٠٢٧	٥٢	١٤٨٤	٤٩٨
٨/١٤٠٧	١٠٣٧٤		٤٢٩٣	٢٠٣٨	٤٠٧٥	١٤٦٣	٥٩٨	٥٢	١٤٠٩	١٠٠٣
x٩/١٤٠٨	١٤٣٨٥		٥١٩٤	٢٤٧١	٦٥٦٥	١٧٣٩	٩٣٦	١٧١	١٦٨٩	١٢٠٤
٩٠/١٩٨٩م	١٠٥٢٥		٤٥٥٥	٢٣١٢	٤٣٩٨	١٥٨٤	٥٥٧	٧٩	١٠١٣	٤٩٨
٩١/١٩٩٠	١١٣٨٩		٤٥٧٥	٢٥٣١	٥٠٦٠	١٤٧٥	٦٨٩	١٧٥	١٠٦٥	٨٥٧
٩٢/١٩٩١	١١٧٧٣		٤٤٥٩	–	٤٨٢١	–	٦٦٨	–	١٤٨٥	–

ح.خ.م: نصيب جهاز الخدمه المدنيه من مخصصات باب الانفاق.

-:غير متوفر

*:من ١ محرم ١٤٠٢ الى ٣٠ جمادى الثانية ١٤٠٣.(١٧ شهر)

**:اجمالي الايرادات متضمنه ٢٠٠٠ مليون قروض x :من اول

رجب ١٤٠٨ الى ٢٣ شعبان ١٤٠٩ (حوالي ١٣,٥)

+:تتضمن ١١٥ مليون ريال خصصت للحاكم السابق من خارج الميزانيه وذالك قبل الغاء مخصصات الحاكم في عام ١٩٧٢

++: يتضمن اجمالي نفقات الباب الثاني مخصصات رواتب وخدمات الاسرة الحاكمة وبند الخدمات المركزيه.

وتبين الحسابات الختاميه للميزانيه العامه للسنوات من ١٣٩١-١٣٩٦ ان تلك المخصصات كانت كما يلي : (مليون)

السنه	١٣٩١هـ	١٣٩٢	١٣٩٣	١٣٩٤	١٣٩٥	١٣٩٦
الخدمات المركزيه	١٠٣	٢٠٤	٥٢٤	٩١٦	١٧١٧	١٢٢٢
مخصصات الاسره	+٢٤٦	١٦٦	١٨٨	٣٢٦	٤٠٤	٤١٧

□□□□□□□□□□□□□□□

المراجع

المراجع

المراجع باللغة العربية

١- ابراهيم ، (محمد) وسيفابرينام ،
١٩٨٤: المصايد القطرية ، مركز البحوث العلمية و التطبيقية ، الدوحه .

١- ابوزيد ، أحمـد ،
١٩٨٧: البناء الاجتماعي ، الجزء الثاني ، الأنساق ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية.

٢- ابو الذهب ، اسامة محمد طه ،
١٩٩٤: رصد ومكافحة التلوث البحري بالنفط ، مركز البحوث العلمية والتطبيقية ، الدوحه.

٣- ادارة البحوث الزراعية ،
د.ت : التقرير السنوي للمياه الجوفية لعام ١٩٩٠/٨٩، الدوحه .

٤- ادارة التدريب والتطوير الفني والمهن ،
١٩٩٣: التقرير السنوي ١٩٩٢ ، الدوحه .

٥- ادارة الثروة السمكية ،
- ١٩٩٢: " الخطة الانمائية الثلاثية ٩٣/٩٢ ١٩٩٥/٩٤ " ، الدوحه .

٦- ادارة الثروة السمكية ،
١٩٩٤: الاحصاء السمكي١٩٩٣ ، الدوحه .

٧- ادارة الشؤون القانونية ،
د.ت : مجموعة قوانين قطر ١٩٦١ – ١٩٨٠ ، الدوحه .

٨- الأمم المتحـــدة ،
١٩٩٥: "مشروع اعلان وبرنامج عمل القمة العالمية للتنمية الاجتماعية"
مجلة الدراسات الاعلامية ، القاهرة ، العدد (٧٨) يناير – مارس,١٩٩٥
٩- الابراهيم ، يوسف حمد ،
١٩٩٤: " ازمة الماليـة العامة في الكويت : الواقع ، الأحتمالات ،
وسبل المواجهة "، منتدى التنمية ، مسقط .
١٠- التمار ، عبد الوهاب علي (اشراف) ،
١٩٨٥: الاصول المالية الخارجية لاقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط ،
كاظمة – الكويت .
١١- الجابر ، محمد حسن ،
١٩٧٧: – " الجغرافيا البشرية لقطر " ، رسالة ماجستير ، كلية الآداب
جامعةالقاهرة.، القاهرة .
١٢- الجابر ، موزه سلطان جابر ،
١٩٨٦: " الحياة الاجتماعية والاقتصادية في قطر: من عام ١٩٠٠ –
١٩٣٠ " ، رسالة ماجستير ، جامعة عين شمس ، القاهرة.
١٣- الجلال ، عبد العزيز،
١٩٨٥: تربية اليسر وتخلف التنمية ، عالم المعرفة (٩١) ، الكويت.
١٤- الجهاز المركزي للاحصاء ،
١٩٨٢: المجموعة الاحصائية ١٩٨١، الدوحه.
١٥ الجهاز المركزي للاحصاء ،
١٩٨٩: بحث انفاق ودخل الأسرة بالعينة ١٩٨٨ ، الدوحه .
١٦- الجهاز المركزي للحصاء ،
١٩٩٠: المجموعة الاحصائية السنوية ، العدد العاشر، الدوحه .
١٧- الجهاز المركزي للاحصاء،
١٩٩١: المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٩٠ ، الدوحه .
١٨- الجهاز المركزى للأحصاء ،
١٩٩٣: المجموعة الأحصائية السنوية ، العدد الثالث عشر ، الدوحه .
١٩- الجهاز المركزي للإحصاء ،
١٩٩٤: المجموعة الاحصائية السنوية ، العدد الرابع عشر ، الدوحه .

٢٠- الخاطر ، سبيكة محمد ،
١٩٩١: " توطين البدو في المجتمع القطري " ، ندوة قضايا التغير في المجتمع القطري ، جامعة قطر ، الدوحه .
٢١- الخاطر ، سبيكة محمد ،
١٩٩٢: قيم التنشئة الاجتماعية في أغاني الأم القطرية ، ادارة الثقافة والفنون ، الدوحه .
٢٢- الخيارين ، خالد راشد ،
١٩٩٣: " التعليم وتحديات العصر " ، جريدة الشرق ، الدوحه في ١٩٩٣/١٢/١٣.

٢٣- الدباغ ، مصطفى ،
١٩٦١: قطر بين الماضي والحاضر، بيروت .
٢٤- السعدون و اخرون ، جاسم خالد السعدون بالتعاون مع ناديا الشراح ودنيا بهبهاني،
١٩٩٥: " تقويم تجارب التنمية في دول الخليج العربية " ، منتدي التنمية ، دبي .
٢٥- الغانم ، كلثم علي ،
١٩٨٥: المجتمع القطري : من الغوص الى التحضر ، الدوحه .
٢٦- القريونى ، محمد قاسم (مترجم) ،
د.ت : الادارة العامة من منظور مقارن ، دار الفكر ، عمان .
٢٧- الكاظم ، أمينة علي ،
١٩٩١: السكان والعمالة الوافدة في المجتمع القطري ، هجر ، القاهرة .
٢٨- الكواري ، علي خليفة ،
١٩٨٠: "اقتصاديات الاستخدامات البديلة للغاز الطبيعي غير المصاحب فى الخليج العربي" ، مجلة النفط والتعاون العربي، المجلد السادس العدد الثالث ، اوابك ، ص ٢٩-٧٦ ، الكويت .
٢٩- الكواري ، علي خليفة ،
١٩٨١: دور المشروعات العامة في التنمية الأقتصادية ، عالم المعرفة (٤٢) الكويت.
٣٠- الكواري ، علي خليفة ،

١٩٨٣: نحو فهم افضل لأسباب الخلل السكاني، مجلة دراسات الخليج والجزيرة العربية، الاصدارات الخاصة (١٠)، الكويت.

٣١- الكواري ، علي خليفة ،
١٩٨٥أ : هموم النفط وقضايا التنمية، كاظمة ، الكويت .

٣٢- الكواري ، علي خليفة ،
١٩٨٥ب: نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت .

٣٣- الكواري ، علي خليفة ،
١٩٨٩: " استراتيجية وكالة الطاقة الدولية "،.المستقبل العربي ، العدد ٩،١٢٧/١٩٨٩، ص ١٢٥ ١٢٦ ، بيروت ..

٣٤- الكواري ، علي خليفه ،
١٩٩٠: " نحو استراتيجية بديلة للتنمية الشاملة في أقطار الجزيرة العربية المنتجة للنفط " في جاسم السعدون وعلي الكواري رسالة الى عاقل، دار المستقبل العربي ، القاهرة .

٣٥- الكواري ، علي خليفة ،
١٩٩٥: " ما العمل ... من أجل المستقبل " المستقبل العربي ، ١٩٩٥/٥ ، بيروت .

٣٦- المنصور ، عبد العزيز محمد،
١٩٧٥: التطور السياسي لقطر : في الفترة ما بين ١٨٦٨ -١٩١٦، ذات السلاسل ، الكويت .

٣٧- المنصور، عبد العزيز محمد ،
١٩٧٩: التطور السياسي لقطر ١٩١٦ - ١٩٤٩، ذات السلاسل، الكويت.

٣٨- النقيب ، خلدون حسن ،
١٩٨٧: المجتمع والدولة في الخليج والجزيرة العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت .

٣٩- الهيئة القطرية العامة للبترول (العمليات البرية)
١٩٧٦: مشروع ميزانية ١٩٧٧، الدوحه .

٤٠- الهيئة القطرية العامة للبترول (العمليات البحرية)

١٩٧٦: مشروع ميزانية ١٩٧٧، الدوحه .

٤١- اليوسف ، يوسف خليفة ،

١٩٩٤: " عجز الموازنة العامة في دولة الامارات العربية المتحدة وطرق علاجه " منتدى التنمية ، مسقط .

٤٢- اليونسكو،

١٩٩٠: تقويم النظام التعليمي في دولة قطر وتطويره ، تقرير فريق خبراء اليونسكو ، الدوحه .

٤٣- بدوي ، احمد زكـي ،

١٩٧٨: مصطلحات العلوم الاجتماعية ، مكتبة لبنان ، بيروت .

٤٤- برنامج الأمم المتحدة الانمائي ،

١٩٩٠: تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠ ، اكسفورد .

٤٥- برنامج الأمم المتحدة الانمائي ،

١٩٩١: تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩١ ، اكسفورد .

٤٦- برنامج الأمم المتحدة الانمائي ،

١٩٩٢: تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٢ ، اكسفورد .

٤٧- برنامج الأمم المتحدة الانمائي ،

١٩٩٣: تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٣،مركز دراسات الوحدةالعربية ، بيروت .

٤٨- برنامج الأمم المتحدة الانمائي ،

١٩٩٤: تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٤،مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت .

٤٩- بوتومـــور ،

١٩٨١: تمهيد في علم الأجتماع ، دار المعارف ، القاهرة .

٥٠- جامعة قطر،

١٩٩٤: " جامعة قطر : تطورها وواقعها وافاقها المستقبلية "، تقرير مقدم الى : المجلس الأعلى للتخطيط ، الدوحه .

٥١- حسن ، عبد الباسط محمد ،

١٩٨٢: علم الاجتماع ، مكتبة غريب ، القاهرة .

٥٢- د . زكريا ،.سعد ،

١٩٩٤: " مشروع محار اللؤلؤ: ملخص نتائج الدراسة الاستكشافية للمرحلة الاولى " ، مركز البحوث العلمية والتطبيقية ، الدوحه .

٥٣- ديوان الخدمة المدنية ،

١٩٩٣: التقرير السنوي لعام ١٩٩٣ ، الدوحه .

٥٤- ديوان الخدمة المدنية ،

١٩٩٤: " التضخم الوظيفي في الجهاز الحكومي القطري: مظاهره وأسبابه مقترحات علاجه " ، الدوحه .

٥٥- المجلس الاعلي للتخطيط ،

١٩٩١: "دراسة تحليلية للإقتصاد والمجتمع القطري (نقاط القوة والضعف والفرص المتاحة) " الدوحه .

٥٦- سالم واسكندر ، ايلي سالم و عدنان اسكندر،

١٩٧٦: " تقرير وتوصيات حول برنامج الأصلاح الاداري في دولة قطر" بيروت (على الآلة الكاتبة) .

٥٧- شركة الوسائل الأدارية ،

- ١٩٧٨: " الأصلاح الأداري (مشروع ٧٨ ٣١) " (مطبوع على الألة الكاتبة) ، الدوحه .

٥٨- شقير ، محمد لبيب ،

١٩٨٦: الوحدة الأقتصادية العربية تجاربها وتوقعاتها ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت .

٥٩- صقر ، عبد البديع ،

د.ت: دليل قطر الجغرافي، دار العباد ، بيروت.

٦٠- عبد الرحمن ، اسامة ،

١٩٨٢: البيروقراطية النفطية ومعضلة التنمية،عالم المعرفة ٥٧: الكويت.

٦١- عبد القادر، وليد ،

١٩٩٤: " التّميز بين الأدارة العامة والأدارة العامة التنفيذية " ، مجلة

الأدارة العامة ، معهد الأدارة ، الرياض العدد ٣٤ لعام ١٩٩٤ .

٦٢- غنيم ، عادل حسن وآخرون ،

١٩٨٩: " التاريخ الأجتماعي للمرأة القطرية المعاصرة "، في : التاريخ الأجتماعي للمرأة القطرية المعاصرة ، جامعة قطر ،الدوحه.

٦٣- غيث ، محمد عاطف ،

١٩٦٦: علم الاجتماع ، دار المعارف ، القاهرة .

٦٤- غيث ، محمد عاطف ،

١٩٧٩: قاموس علم الاجتماع ، الهيئة المصرية للكتاب ، القاهرة .

٦٥- فانوس واخرون ،

١٩٧١ : " توصيات لجنة الأصلاح الأدارى "،(مطبوع على الألة الكاتبة)، الدوحه.

٦٦- لورمر ، ج.ج ،

١٩٧٠: دليل الخليج،ترجمة المكتب الثقافي لحاكم قطر ، دار العربية ،بيروت.

٦٧- مجلس التعاون لدول الخليج العربية ،

١٩٩٤ : النشرة الاقتصادية ، الرياض .

٦٨- وزارة البلدية والزراعة ،

١٩٩٤: الاحصاء الزراعي ١٩٩٢، الدوحه .

٦٩- وزارة التربية والتعليم ،

١٩٩٣: التقرير السنوي ١٩٩٢/١٩٩٣، الدوحه. ص٢٥٩.

٧٠- وزارة التربية والتعليم،

١٩٩٤: التقرير السنوي ٩٤/١٩٩٣ الدوحه .

٧١- وزارة الدخلية ،

١٩٩١: النشرة الأحصائية السنوية ١٩٩١ ، الدوحه .

٧٢- وزارة العدل ،

د.ت : مجموعة تشريعات قطر ١٩٦١ - ١٩٨١ ، الدوحه .

٧٣- وزارة العمل و الشئون الأجتماعية و الأسكان ،

١٩٩٣: معلومات القوى العاملة والتشغيل في دولة قطر ، الدوحه .

المراجع الأجنبية :

1- Aboul Dahab, Ossama,
1993: "Impact of Domistic Waste Landfill Site at Baida Ibrahim on the Surrounding Waters,SARC, Doha.

2- Aboul Dahab, Ossama,
1994: "State of Pollution Allong the Qatari Line SARC, Doha.

3- Al-Kuwari,A.K.,
1978: Oil Revenues of The Emirates : Pattern of Allocation and Impact on Economic Development , Bowker , , England.

4- British Petroleum.,
1976: BP Statistical Review of World Energy , London .

5- British Petroleum,
1989 : BP Statistical Review of World Energy., London .

6- British Petroleum,
1990: BP Statistical Review of World Energy , London .

7- Britist Petroleum,
1992: BP Statistical Review of World Energy , London.

8- Britist Petroleum,
1995: BP Statistical Review of World Energy , London.

9- Crystal , J ,
1990 : Oil and Politics in the Gulf , Cambrige University Press, Cambridge .

10- Cummins ,J.W.,
1955 A : " Report on the Accounting Establishment and organization of Government of Qatar: (Typesecript), Doha.

11- Cummins , J . W ,
1955 B: " Government of Qatar : Review of Salaries" (Typesecript) , Doha

12- Encyclopaedia Britannica , Inc,
1973 -1974.: The new Encyclopaedia Britannica , Vol . 11 Chicago .

13- FAO,
1980 : " FISHERY SURVEY AND DEVELOPMENT PROJECT" Bahrain, Iran, Iraq, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi Arabia and United Arab Emirates, Rome .

14- FAO,

1981: 'WATER RESORECES AND AGREICLURAL DEVELOPEMEN PROJECT:QATAR ' FAO, DOHA.

15- Gause , F . G.,
1995: " The Political Economy Of National Security in GCC states, Gulf 2000 Conference, Abu Dhabi .

16- J.A.Al-Marri,
1994: "Gas Issues and Prospects,EU-GCC Symposium Muscat Oman,".

17- Kuznets , Simon
1966 : Modren Economic Growth , Yale University Press ,New Haven .

18- McGlade, J.M.,and Price , A.R.,
1993: " Multi-Disciplinary Modelling:an Overview and Practical Implication for Gulf Governance of the Gulf Region " Marine Pollution Bulletin , Vol:27,p.27.

19- MEED,
1994: Learning to Live with Cheap Oil, 14 January .

20- Meier , Gerald M . ,
1976: Leading Issues in Economic Development . 3rd ed. , Oxford , University Press, New YorK .

21- MEES,
1994: 'Qatar Rises to LNG challenge' 6/6/1994.Cyprus.

22- Price , A.R.G., and Robinson,J.H.,
1993: The 1991 Gulf War:Coastal and Marine Environmental Consequances , Marine Pollution Bulletin , VOL:27.

23- Qatar Gas Co.,
1994 : Qatar Liquefied Gas Company Ltd., Doha,.

24- QGPC,
1994 : Business plan,Doha.

25- Sheppard Charls R.,
1993: "Physical Environment of the Gulf Relevent to Marine Pollution " : Marine Pollution Bulletin , Vol:27, pp.3-8.

26- Stanford Research Institute,
1978: "Chemical Construction and Production Cost: Methods of Cost Comparison of Chemical Plants In the Arab Gulf Versus Plants in the USA,West Germany and Japan",SRI report No 7544.

27- Stauffer. Thomas.,
1994: Trends in Oil Production Costs in the Middle East and Elseware, Oil and Gas Journal 21/3/94.
28- Trichem Consultants Limited,
1994: "The Sustainable Competitive Advantage of Gulf Petrochemical Producers",The fourth Conference for GCC Petrochemical and Fertilizer industries, Doha,.
29- UNESCO ,
1993: “The University Of Qatar : Evalution Report ,” SC - 93 / WS / 37 , Doha .
30- Unido-Chiyoda corp.,
1994: The premises Development Study on a Gas Trunkline Loop over Middle East Countries , Arab Oil & Gas Magazine April , 1994 .