التخطيط بالمشاركة بين المخططين والجمعيات الأهلية على المستويين المركزى والمحافظات

عرض: عزة عبد العزيز سليمان*

تتخذ العديد من التقارير المحلية والدولية قضية دور الدولة محوراً أساسياً فى التنمية، الأمر الذى يعكس أهمية هذه القضية فى العالم المعاصر . فمع دخول العالم القرن الحادى والعشرين، تعرضت للتغير الكثير من المفاهيم والأفكار حول النظام الاقتصادى والسياسى والاجتماعى والتى كانت من قبل من المسلمات . فعولمة الاقتصاد العالمى تفرض بالضرورة إعادة تعريف أدوار الأطراف الرئيسية فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد قامت الدولة فى معظم دول العالم النامى بالدور الرئيسى والقوة الدافعة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لفترة طويلة.غير أن الواقع الاقتصادى للعالم قد أدى الى توسيع قاعدة المشاركة فى التنمية.

كذلك فإن التقدم الاقتصادى لن يتحقق فى المجتمع ما لم يتطلع إليه الأفراد عامة ، ويرغبون فيه رغبة صادقة تحفزهم الى العمل الإيجابى وبذل أقصى الجهود والإمكانيات فى السيطرة على موارد الطبيعة وتسخيرها لمنافعهم ، وما لم تكن لديهم النظرة العلمية الى وسائل المعرفة المادية.

ولا جدال فى ان لهذه النظرة العلمية الصادقة المقام الأول فى تحقيق التنمية الاقتصادية فى المجتمعات النامية ، حيث إن المجتمع لا يتطور اقتصاديا إلا إذا تهيأ بأسره لمثل هذا التطور الكبير ،

* هذه الدراسة صدرت ضمن سلسلة قضايا التخطيط والتنمية برقم (١٤٥) وقام بإعدادها فريق بحثى مكون من : أ.د. عزة عبد العزيز سليمان(الباحث الرئيسى) أ.د. محاسن مصطفى حسنين، أ.د. يمن حافظ الحماقى، من داخل المعهد :أ. عزة محمد حسن يحيى، أ. وجيه زكى عبده، من خارج المعهد :د. سمير جرجس، أ. عبد الفتاح مصطفى.

وشاع العلم وتيسر التعليم على نطاق واسع ، وتقدمت وسائل المعرفة المادية وأقبل الأفراد عامة على الإنتاج المادى، وشاعت فى نفوسهم روح المغامرة فى مختلف ميادين النشاط الاقتصادى ، وتكافأت أمامهم فرص الحياة بنظام يقضى على الظلم الاجتماعى ، ويعمل على إقامة العدالة فى توزيع الدخول والثروات . وإذا ما قامت الى جانب ذلك زعامة رشيدة فى المجتمع النامى، وتجاوبت مع رغبة الأفراد فى تحقيق التطور الاقتصادى الكبير ، فلن تصبح بعد المشكلات العملية التى تنشأ أثناء عملية البناء من المشكلات الصعبة التى تستعصى على الحل ، ما دام أفراد المجتمع على استعداد لبذل كل التضحيات فى سبيل تحقيق هذه الغاية . واليوم ظهر منهج التخطيط بالمشاركة كأسلوب تفرضه متغيرات العصر نتيجة للتغيرات التى حدثت فى الاقتصاد والمجتمع والتى اثرت على عملية التخطيط سواء فى الأسلوب أو فى الأدوات ، حيث أدت التحولات الاجتماعية والاقتصادية إلى ضرورة التغيير فى أدوار شركاء عملية التنمية ولم تعد الدولة وحدها هى المسئولة عن التنمية، وهذا الأسلوب يعتمد على توسيع قاعدة الشركاء فى النشاط الاقتصادى والاجتماعى ويشمل ذلك المنظمات غير الحكومية (الجمعيات الأهلية) لتشارك فى تحديد أهداف التنمية وفى المتابعة والرقابة والتنفيذ، حيث تعتبر هذه المنظمات من أهم الآليات الحديثة فى تنفيذ المشاريع والبرامج المدروسة على جميع المستويات. فالمنظمات غير الحكومية تتمتع بميزة اقترابها المباشر من الجماهير ومعرفتها الجيدة باحتياجاتها ومتطلباتها، كما أنها تهتم وتستهدف تحسين أحوال المواطنين وحماية مواردهم.

ويعتبر التخطيط بالمشاركة فكرة قديمه جديدة يحقق تطبيقها لأول مرة فى مصر المشاركة الفعالة بين المخططين والجمعيات الأهلية والقطاع الخاص على المستويين المركزى والإقليمى، ولما كان التخطيط بالمشاركة هو منهج مستحدث فى ميدان التخطيط بعد أن ثبت نجاحه فى ميادين أخرى، فقد كان لابد من خلال هذه الدراسه محاولة التعرف على أدوار كل من المخططين والجمعيات الأهلية العاملة فى مجال التنمية على مستوى المحافظات. وتحديد مفهوم المشاركة وآلياتها والتعرف على إسهامات الجمعيات الأهلية فى تنمية المحليات وواقع ومستقبل الجمعيات الأهلية فى مصر فى ظل العولمة وتحديد القضايا والمشاكل التى تواجه مشاركة الجمعيات فى العملية التخطيطية والتعرف على التحديات ووضعها فى شكل أولويات قومية ومحلية وأخيراً وضع اطار مقترح لبعض الإجراءات الضرورية من أجل تفعيل المشاركة بين القطاع الحكومى والمنظمات الأهلية كنظرة مستقبلية.

ان جهود التنمية المستدامة التى تحرص الحكومة المصرية على انجاحها ، لا يمكن أن تتحقق بدون مشاركة فعالة من المجتمعات المحلية متمثلة فى جمعياتها الأهلية وذلك من خلال المشاركة في رسم السياسات ووضع البرامج والمشروعات ومتابعة تنفيذها . واشراكها فى الإعداد لخطة عمل لضمان تحقيق التنمية المستدامة طويلة الأمد. وتظهر اهمية هذه الدراسة فى انها تقدم هذا المنهج " التخطيط بالمشاركة " كرؤية مشتركة تقدم مقترحات وأولويات للعمل وإلى تقييم قائم على المشاركة للأوضاع والاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية واتخاذ إجراءات رصد ومتابعة بما فيها تحديد المؤشرات المحلية حتى يمكن وضع أسس للمساءلة فى خطة العمل ومتابعة عملية تنفيذ العملية التنموية بدقه.

ويتمشى إشراك المجتمعات المحلية المتمثلة في الجمعيات الأهلية مع الاتجاه العالمى لتطبيق الشفافية وحق الإنسان فى الحصول على المعلومات واشراكهم فى صنع القرار. فقد ثبت أن بعض أسباب فشل الجهود التى تبذل من اجل التنمية المستدامة أو تباطؤ هذه الجهود إنما يرجع إلى عدم تمكين الأهالى بالمجتمعات المحلية - من خلال مؤسسات مشروعة - ليعبروا عن احتياجاتهم الحقيقية وسبل إشباعها وتفجير طاقاتهم الإيجابية الكافية لاستخدامها فى إدارة مواردهم بطريقة مستدامة.

وبالتالى تهدف الدراسة الى تفعيل دور الجمعيات الأهلية كشريك رئيسى فى العملية التخطيطية وفتح قنوات الحوار الدائم بين السلطة (وزارة التخطيط) والجمعيات الأهلية .

فالمشاركة بين المخططين والجمعيات الأهلية هى علاقة قائمة على أساس تقبل الطرفين لرؤيتهم المشتركة ومسئولياتهم فى تقديم الخدمات الاجتماعية داخل أطر السياسات والتشريعات التى تحكم الاستجابة للمشكلات والاحتياجات الاجتماعية.

استخدمت الدراسة المنهج الوصفى التحليلى: والخاص بالجزء النظرى للدراسة. والمنهج التطبيقى : والخاص بالجزء التطبيقي للدراسة حيث **تنقسم هذه الدراسة إلى الأجزاء التالية:**

الجزء النظرى: وينقسم هذا الجزء إلى الفصول التالية:

يقدم **الفصل الأول:** نبذة عن بعض المفاهيم المرتبطة بالتخطيط وانواعه من تخطيط مركزى ولامركزى، التخطيط التأشيرى فى نظام السوق الحر، التخطيط الرئيسى والتخطيط التكميلى.. الخ - ثم استعرض هذا الفصل مراحل التنمية فى مصر خلال الفترة ١٩٦٠ الى الان وعالج الاساليب

المختلفة للتنمية المتبعه فى كل مرحله منها ، كما استعرض استراتيجية التنمية طويلة المدى (١٩٨٢/١٩٨١ - ٢٠١٧/٢٠١٦) والأهداف الخاصه بها .

الفصل الثانى: والخاص بالجمعيات الأهلية ودورها التنموى فى مصر. ويستعرض هذا الفصل موضوع الجمعيات الأهلية فى مصر وذلك من منظور هياكلها التنظيمية والادارية وانواعها ومجالات عملها وانشطتها المختلفة خاصة تلك المتصله بالتنمية .

الفصل الثالث: ويناقش دور المتغيرات الدولية فى التأثير على الجمعيات الأهلية.

وفى هذا الفصل يتم استعراض أهم المتغيرات المحلية والدولية وشرح لهذه المتغيرات بمعناها العام والآثار العامة المترتبة عليها (الإيجابى منها والسلبى) ثم يتم التعرف على تأثير هذه المتغيرات وكل منها على حده على الجمعيات الأهلية من النواحى التمويلية والتنظيمية ، كما يتضح أيضاً وجود تأثيرات متبادلة بين هذه العوامل .

الجزء التطبيقى: ويشمل الفصول التالية:

الفصل الرابع : ويقدم تقريرا مفصلا عن حلقة عمل استطلاعية والتى من خلالها تم التعرف على القضايا والمشاكل التى تواجه عمل الجمعيات الأهلية وتحديد مدى علم ودراية الجمعيات الأهلية بمفهوم المشاركة والدور الذى يمكن أن تلعبه بالنسبة لمنهج التخطيط بالمشاركة، وقد طرحت عدة تساؤلات فى هذه الحلقة الاستطلاعية للتعرف على رأى بعض الوزارات والجمعيات الأهلية المعنيه بالنسبة لادوارها فى عملية التخطيط للتنمية ومنها على سبيل المثال : كيف يمكن ان تتوزع الأهداف والأدوار ولاتتقاطع بين القطاع الحكومى والقطاع الأهلى والقطاع الخاص؟ ماهى أسس المشاركة بين واضعى الخطط والجمعيات الأهلية ماهى المتطلبات الاساسية لهذه المضمونية من التخطيط القائم على شعار المشاركة بين الأطراف المختلفة من أجل تحقيق التنسيق - التنبؤ - المرونة - الفاعلية ؟

كما قدمت بعض الوزارات والجمعيات الأهلية المشاركة تجاربها فى عملية التنمية بالمشاركة وذلك من أجل استخلاص الدروس المستفادة .

وكانت أهم هذه الدروس المستفادة الآتى :

أ- ان توفير المعلومات الأساسية فى مجال التعاون بين الوزارات والجمعيات الأهلية ضرورية

جداً ومؤثرة على مدى قدرة الجمعيات الأهلية على فهم دورها وتحديد أهدافها التنموية والسياسات اللازمة لتنفيذها فى جميع المحافظات وبالتالى فإنه يجب أن تدعم الجمعيات الأهلية بهذه البيانات من قبل الوزارات والأجهزة الحكومية المتخصصة في المجال محل الدراسة.

ب- تحديد الأدوار والمهام بدقة ووضوح بين الوزارات والجمعيات يحد من الاضطرابات فى العلاقة بينهم أثناء العمل المشترك كما يعمل على تخفيف العبء على الوزارة ويضمن حصول المستفيدين على احتياجاتهم بسهولة ودون تعقيد.

جـ- الدعم الفنى والمادى للجمعيات الأهلية ضرورة من ضرورات نجاح دور الجمعيات الأهلية في التعاون مع الوزارات المختلفة لأنه يعطى للجمعيات الأهلية دوراً فعالاً ومؤثراً بشكل إيجابى فى المجتمع ويلبي احتياجاتهم من الخدمات المطلوبة.

د-كلما كان نوع الخدمة المؤداة للمجتمع من قبل الجمعيات الأهلية خدمة ملحة ومؤثرة بشكل مباشر على المجتمع كلما كانت فرصة نجاح الجمعية فى تأدية هذا الدور أكبر وقدرتها على العطاء والتأثير في المجتمع أكبر ومجالها أوسع فى تقديم خدمات الصحة والتعليم.

هـ- عدم تفهم الناس لأهمية بعض الخدمات التى تقدمها بعض الجمعيات يؤدى إلى ضعف الدور الذى تقوم به هذه الجمعيات وعدم فعاليتها فى المجتمع مثل الخدمات فى مجال البنية الأساسية العامة والنظافة والتجميل والصحة العامة. فالناس يحتاجون إلى هذه الخدمات ولكن لا يشعرون بأهميتها مثل الحاجة إلى العلاج والتعليم لذا لا يولونها نفس الاهتمام.

و- على الرغم من أهمية الدور الذي تلعبه الجمعيات الأهلية والمنظمات غير الحكومية إلا أنها تفتقر إلى قدرتها على القيام بالدور المتوقع منها بالصورة الكاملة وخاصة في الدول النامية عامه وفى مصر على وجه الخصوص وذلك لمجموعة من الأسباب من أهمها :-

- ضعف الموارد المتاحة لهذه الجمعيات للقيام بدورها.
- عدم إيمان الجهاز الإدارى فى الدولة بأهمية الدور الذي تلعبه بعض الجمعيات فى تنمية المجتمع فى بعض المجالات.
- ضعف قواعد البيانات الضرورية لقيام الجمعيات بدورها.

ز- الدعم المادى للجمعيات الأهلية من قبل رجال الأعمال والمؤسسات الخاصة والذى يعتبر من

أهم الركائز التى تقوم عليها أنشطة هذه الجمعيات لذا ينبغى تقويته والتوعية بأهميته .

واختص **الفصل الخامس:** بتحليل نتائج الدراسة التطبيقية التى اعتمدت على بيانات استمارة الاستبيان التى تم إعدادها وجمع بياناتها من الجمعيات الأهلية - لتناقش المحاور التالية:

المحور الأول : المفاهيم الخاصة بالتخطيط والتنمية.

المحور الثانى : القضايا والمشاكل التى تواجه عمل الجمعيات الأهلية فى مصر.

المحور الثالث: تحديات وأولويات التنمية على المستوى القومى والإقليمى.

المحور الرابع: نظره مستقبلية لتفعيل المشاركة بين القطاع الحكومى والجمعيات الأهلية.

وكانت نتائج تفريغ استمارات الرأى كما يلى :

- أن مفهوم المشاركة لدى الجمعيات الأهلية هو اشتراكهم مع المخططين فى عملية التخطيط وفى التنسيق والتعاون وتقديم المشورة لهم.

- أن أنسب مجالات المشاركة هى: التدريب - الصحة - التعليم- البيئة - والمرأة.

- أهم أنشطة الجمعيات فى مكافحة الفقر هى التدريب والتأهيل، وخلق فرص عمل، وإعطاء قروض وهبات عينية بهدف رفع مستوى المعيشة وتقليل حدة الفقر للفئات المتضررة.

- أهم أنشطة الجمعيات فى تحقيق التنمية البشرية: هى التدريب، محو الأمية، التوعية الصحية والبيئية والتشريعية.

- مساهمة الجمعيات فى دعم دور المرأة فى التنمية من خلال برامج التدريب والتأهيل وتقديم خدمات للمرأة العاملة ومحو الأمية وتقديم منح وهبات وقروض لمشاريع مدرة للدخل ودور للضيافة ودور رعاية المسنين.

- أهم المشاكل والمعوقات التى تعترض تنفيذ مبدأ المشاركة هى التى تختص بالنواحى المالية والإدارية والقانونية.

- أهم طرق التغلب على تلك المشاكل هى تدريب المخططين ومسئولى المنظمات الأهلية وتوفير مصادر تمويل وتطوير النظم القائمة واستحداث نظم جديدة.

- أهم مصادر التمويل هى المنح الداخلية (تمويل حكومى، أرباح الشركات، الأهالى)،

ومشروعات وبيع منتجات الجمعية ، والمنح الخارجية.

ويقدم **الفصل السادس** : خلاصة الدراسة وأهم توصياتها ، كما يقدم نظره مستقبلية لتفعيل مبدأ التخطيط بالمشاركة بين القطاع الحكومى والجمعيات الأهلية.

وقد أوصى افراد المجموعة التى تم استطلاع رأيها بالتالى من أجل تفعيل منهجية المشاركة بين وزارة التخطيط والجمعيات الأهلية:

من الناحية التخطيطية : قيام الجمعيات بحصر احتياجات المجتمع المحلى وتنفيذ البرامج والمشروعات على مستوى المجتمع المحلى وتحديد الأولويات وحصر الموارد المتاحة فى المجتمع المحلى وحصر البيانات والإحصاءات، وإعداد الخطة ومتابعة وتقييم الأداء.

من الناحية القانونية: تعديل القوانين الحالية، عمل التعاقدات بين المخططين والمنظمات الأهلية، عمل اللوائح التنفيذية الملزمة للطرفين، إصدار قوانين جديدة.

من الناحية الاجتماعية: تأسيس مجموعات عمل بين الجمعيات الأهلية والأجهزة المحلية، وتوعية المواطنين بأهمية المشاركة.

وكان من أهم الآليات المقترحة للتنسيق بين الجمعيات ووزارة التخطيط لتطبيق مبدأ المشاركة إنشاء لجنة عليا من ممثلين عن الجمعيات بوزارة التخطيط. وتبادل الخبراء والخبرات والمعلومات من خلال ورش العمل والندوات ، وإنشاء إدارة فى كل وزارة ولجان مشتركة على جميع المستويات المركزية والمحلية.

وكانت **أهم الاستخلاصات والتوصيات** التى توصلت إليها الدراسة هى الآتى :

١- اهمية تأهيل الكوادر الإدارية ذات الصلة بعمل الجمعيات الأهلية على جميع مستوياتها .

٢- المزيد من اللقاءات والاجتماعات وورش العمل ولتكن دورية كل ثلاثة أشهر ، يشترك فيها جميع شركاء التنمية من الوزارات والهيئات الحكومية المعنية والجمعيات الأهلية.

٣- تشكيل لجنة عليا من الجمعيات الأهلية ذات الخبرة للمساهمة فى إعداد الخطة والمشاركة فى تنفيذها ومتابعتها . حيث تتميز الجمعيات الأهلية بالمبادرة والقدرة على الوصول إلى الفئات المستهدفة . مما يؤدى الى تخفيض التكلفة .

٤- فتح ميـاذين جديده للعمل الأهلى وتعظيم دوره فى المشاركة فى تنفيذ مشروعات الخطة والمشروعات القومية وخاصة إعادة توزيع السكان، واعتماد مبدأ الشفافية والمصداقية وديمقراطية الحوار على جميع المستويات. وكذلك تشجيع الجمعيات الأهلية على التعاون فيما بينها والعمل فى إطار تشابكى فى خططها ومشروعاتها.

٥- قيـام المحليات بدراسة الواقع المحلى وتحديد الاحتيـاجات والأولويات وتوفير البيـانات اللازمة لتفعيل دور الجمعيات فى المشاركة من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٦- تفعيل الروابط بين الجمعيات الأهلية والجهات الحكومية المعنية من خلال المشاركة فى صياغة الأهداف صياغة إجرائية وواقعية لضمان تحقيقها.

٧- صياغة قوانين ضابطة ولوائح تتناسب وتتماشى مع الدور الجديد للعمل الأهلى فى إطار مجتمع المؤسسات المدنية مع ضمان شرعية المشاركة وتكافؤ الفرص وتوافر المعلومات والبيانات ، والاحترام المتبادل للأدوار وتحديد المسئوليات.

٨- إعداد دليل علمى ونوعى منظم للمؤسسات والمنظمات الأهلية ذات الاهتمام بالمشاركة.

٩- مطالبة رجال الأعمال (القطاع الخاص) ألا تتوقف مساهمتهم فى العمل الأهلى على الجانب الخدمى بل تمتد لتمويل الأنشطة التنموية للجمعيات الأهلية.

وقد عرض هذا الفصل **نظرة مستقبلية** للتنمية فى مصر فى الألفية الثالثة والتى تتميز بالتطور المعرفى السريع والذى يحتاج من المخطط المصرى الاهتمام بما يلى:

أ- الانتهاء من تحديث الاستراتيجية المكانية القومية، وذلك برسم خريطة تخطيطية للأقاليم والمحافظات المصرية، وكذلك الامتدادات الجديدة خارج الوادى (الموارد والاستخدامات، المقومات والاحتياجات ، المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية) وذلك لإحداث الترابط والتكامل بين المجتمعات الجديدة والمجتمعات القائمة وتحديد الأطر الأساسية التى تتحرك فى نطاقها الجهود الإنمائية .

ب- تفعيل العلاقة بين شركاء التنمية " الحكومة والقطاع الخاص والمجتمع المدنى " وتحديد أدوار واضحة لهم فى صياغة الخطة وتدقيق البيانات ، وتأكيد المشاركة الديمقراطية لكل القوى الاقتصادية والسياسية والاجتماعية فى إعداد وتنفيذ ومتابعة الخطة.

جـ- مراجعة أهم المستجدات فى قضايا التنمية على الساحة العالمية ومحاولة استخلاص الدروس المستفادة للاستفادة منها فى عملية التنمية فى مصر، واستشراف مستقبل التعاون الإقليمى والدولى (العربى، الأفريقى، الشرق أوسطى ، الأورمتوسطى ، الأوروبى .الخ) كآلية للاندماج فى الاقتصاد العالمى ودراسة البدائل المتاحة أمام الاقتصاد المصرى للتفاعل مع المتغيرات العالمية والاستفادة منها فى دفع عجلة النمو والتقدم.

د- إكساب الخطة محتوى اكبر لمفهوم تنمية الموارد أكثر منه لمفهوم تخصيص الموارد ،ويستدعى هذا ترابط وتشابك وتكامل العناصر المادية والبشرية واختيار الأساليب والمناهج التى تتلاءم مع الواقع وفهم تشابكاته وآليات تغيره فى ضوء المستجدات المختلفة والثورة التقنية المعاصرة.

هـ- اعتماد فلسفة التنمية المستدامة بالموازنة بين النظام الاقتصادى والنظام البيئى لتلبية حاجات الجيل الحالى دون استنزاف حاجات الأجيال القادمة وذلك باستخدام الموارد الطبيعية المتجددة بطريقة لا تؤدى إلى نفادها أو تدهورها أو تؤدى إلى تناقص جدواها.

و- تفعيل الشراكة فى التخطيط على جميع المستويات الإدارية " مركزى - إقليمى - محافظة - مركز - قرية " حيث أن كل مستوى على دراية كاملة بإمكانياته والمشاكل الملحة التى تحتاج إلى التخطيط لحلها.

ز- إبراز النماذج الناجحة ممن يطبقون منظومة الشراكة، ليطمئن الجميع إلى مدى فاعلية هذا الأسلوب فى التنمية المستدامة.

أما **الجزء الأخير** من الدراسة فينقسم إلى الملاحق التالية :

- الملحق الأول: بعض تجارب المشاركة بين الوزارات والجمعيات الأهلية.
- الملحق الثانى: الجداول الخاصة بنتائج تفريغ استمارة الاستبيان.
- الملحق الثالث: استمارة الاستبيان.
- الملحق الرابع : البيانات الأساسية للجمعيات المشاركة فى ورشة العمل.

ويليه الجزء الخاص بالمراجع التى اعتمدت عليها الدراسة.

ويلى ذلك فى النهاية ملخص تعريفى للدراسة باللغتين العربية والانجليزية.