جمهورية مصر العربية
معهد التخطيط القومى

سلسلة قضايا التخطيط والتنمية

رقم (١٤٥)

التخطيط بالمشاركة بين المخططين والجمعيات الاهلية على المستويين المركزى والمحافظات

فبراير ٢٠٠٢

بسم الله الرحمن الرحيم

فريق البحـــث

١- أ.د. عزة عبد العزيز سليمان — الباحث الرئيسى

٢- أ.د. محاسن مصطفى حسنين

٣- دكتورة/ يمـــن حافظ الحماقي

من داخل المعهد:

١- أستاذة/عـــزة محمد حسن يحيى

٢- أستاذ/ وجيـــه زكى عبـــده

من خارج المعهد:

٣- د. سمير جرجس

٤- أ. عبد الفتاح مصطفى

فهـــرس المحتـــويات

		رقم الصفحة
	- مقدمـــة	١
	- الهـــدف من الدراسة	٢
	- الأسلوب المتبع في الدراسة	٣
الفصل الأول:	**التخطيط والتنمية**	٥
	١٠١ بعض المفاهيم الخاصة حول التخطيط وأنواعـــه	٦
	٢٠١ مناهج التنمية في مصر	١٢
الفصل الثانى:	**الجمعيات الأهلية ودورها التنمـــوي في مصر**	١٦
	١٠٢ القطاع الأهلي أو المجتمع المدني في مصر	١٧
	٢٠٢ الهيكل التنظيمي للجمعيات الأهلية	١٨
	٣٠٢ الهيكل الإداري للجمعيات الأهلية	١٨
	٤٠٢ أنشطة ومجالات عمل الجمعيات الأهلية في مصر	١٩
	٥٠٢ مصادر تمويـــل الجمعيات الأهلية	٢٠
الفصل الثالث:	**دور المتغيرات المحلية والدولية في التأثير على الجمعيات الأهلية**	٢١
	١٠٣ المتغيـــرات المحلية	٢٢
	٢٠٣ المتغيرات الدوليـــة	٢٨
الفصل الرابع:	**حلقـــة العمـــل الاستطلاعية**	٣٢
	١٠٤ تقديـــم	٣٣
	٢٠٤ التساؤلات التى طرحت في حلقة العمل	٣٦
	٣٠٤ نتائـــج عمـــل المجموعات	٣٥
	٤٠٤ المقترحات التى أبداها السادة المشاركين	٣٩

رقم الصفحة

الفصل الخامس:	**التخطيط بالمشاركة ونتـــائج تفـــريغ استمـــارة الاستبيـــان**	٤٠
	١٠٥ المفاهيـــــم	٤١
	٢٠٥ المشاكل التى تعترض تنفيذ مبدأ المشاركة	٤٨
	٣٠٥ أدوار الشركـــاء	٥٠
	٤٠٥ آليـــــات الـــربط	٥٧
الفصل السادس :	الخلاصة والتوصيات	٦١
	١٠٦ الخلاصة وأهم الأستخلاصات	٦٢
	٢٠٦ بعض التوصيات الهامة	٦٧
	٣٠٦ نظـــره مستقبليـــة	٦٧
	ملاحـــــــق	٧٠
	ملحق ١- تجارب المشاركة بين بعض الوزارات والجمعيات الأهلية	٧١
	ملحق ٢- الجداول الخاصة بنتائج تفريغ استمارة الاستبيان	٩٤
	ملحق ٣- اســـتمارة الاســـتبيان	١١٥
	ملحق ٤- البيانات الأساسية للجمعيات المشاركة في ورشة العمـــل	١٢٥
	المراجـــع	١٢٩
	ملخص تعريفى للدراسة	١٣١
	Executive Summary	١٣٣

مقدمـــة :

تتخذ العديد من التقارير المحلية والدولية قضية دور الدولة محوراً أساسياً فى التنميـة، الأمر الذى يعكس أهمية هذه القضية فى العالم المعاصر ٠ فمع دخول العالم القرن الحـــادي والعشرين، تعرضت للتغير الكثير من المفاهيم والأفكار التى كانت من قبل من المسلمات حول النظام الاقتصادى والسياسي والاجتماعي ٠ فعولمة الاقتصاد العالمي تفـــرض بـــالضرورة إعادة تعريف أدوار الأطراف الرئيسية فى التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وقد قامت الدولـــة فى معظم دول العالم النامي بالدور الرئيسي والقوة الدافعة للتنمية الاقتصاديـــة والاجتماعيـــة لفترة طويلة.غير أن الواقع الاقتصادى للعالم قد أدى الى توسيع قاعدة المشاركة فى التنمية٠

والتقدم الاقتصادى لن يتحقق فى المجتمع ما لم يتطلع إليه الأفراد عامة ، ويرغبـــون فيه رغبة صادقة تحفزهم الى العمل الإيجابي وبذل أقصى الجهود والإمكانيات فى الســـيطرة على موارد الطبيعة وتسخيرها لمنافعهم ، وما لم تكن لديهم النظرة العلميـــة الـــى وســـائل المعرفة المادية٠ ولا جدال فى ان لهذه النظرة العلمية الصادقة المقام الأول فى تحقيق التنمية الاقتصادية فى المجتمعات النامية ٠

إن المجتمع لا يتطور اقتصاديا إلا إذا تهيأ بأسره لمثل هذا التطور الكبير ، وشـــاع العلم وتيسر التعليم على نطاق واسع ، وتقدمت وسائل المعرفة المادية وأقبل الأفراد عامـــة على الإنتاج المادي ، وشاعت فى نفوسهم روح المغامرة فـــى مختلـــف ميـــادين النشـــاط الاقتصادى ، وتكافأت أمامهم فرص الحياة بنظام يقضى على الظلم الاجتمـــاعى ، ويعمـــل على إقامة العدالة فى توزيع الدخول والثروات ٠ وإذا ما قامت الى جانب ذلك زعامة رشيدة فى المجتمع النامي ، وتجاوبت مع رغبة الأفراد فى تحقيق التطور الاقتصادى الكبير ، فلـن تصبح بعد المشكلات العملية التى تنشأ أثناء عملية البناء من المشكلات الصعبة التى تستعصي على الحل ، ما دام أفراد المجتمع على استعداد لبذل كل التضحيات فى سبيل تحقيـــق هـــذه الغاية ٠

أهميـــة الدراسة:

يعتبر التخطيط بالمشاركة فكرة جديدة يحقق تطبيقها لأول مرة في مصر المشـــاركة الفعالة بين المخططين والجمعيات الأهلية والقطـــاع الخـــاص علـــى المســـتويين المركـــزي والإقليمي، ولما كان التخطيط بالمشاركة هو منهج مستحدث في ميدان التخطيط بعد أن ثبـــت نجاحه في ميادين أخرى، فقد كان لابد من إقامة ورشة عمل استطلاعية للتعرف علـــى أدوار كل من المخططين والجمعيات الأهلية العاملة في مجال التنمية علـــى مســـتوى المحافظـــات. فجهود التنمية المستدامة التى تحرص الحكومة على انجاحـــها، لا يمكـــن أن تتحقـــق بـــدون مشاركة فعالة من المجتمعات المحلية متمثلة في جمعياتها الأهلية في رسم السياسات ووضـــع البرامج. ذلك انه من المفيد إشراك قطاعات عديدة في العملية التخطيطية من خلال الجمعيـــات الأهلية واشراكها في الإعداد لخطة عمل لضمان تحقيق التنمية المستدامة طويلة الأمد. ويقـــدم هذا المنهج " المشاركة " رؤية مشتركة ويتوصل إلى مقترحات وأولويات للعمل وإلـــى تقييـــم قائم على المشاركة للأوضاع والاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية.واتخاذ إجـــراءات رصد ومتابعة بما فيها تحديد المؤشرات المحلية حتى يمكن وضع أسس للمساءلة فـــي خطـــة العمل ومتابعة عمليـــة تنفيذ العملية التنموية بدقه.

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

الهدف من الدراسة :

تستند هذه الدراسة على رؤية اتفق عليها دولياً وترتكز على إسهام الجمعيات الأهليـــة وتفعيل دورها كشريك رئيسي وقادر على مواجهة تحديات التنمية المستدامة، وذلك في اطـــار توجهات قومية تساهم في إعداد وتنفيذ ومتابعة برامج ومشروعات مستقبلية لمواجهة احتياجات المجتمع (على المستوى القومي والإقليمي والمحلى) ومشاركة القطاع الخاص والقطاعـــات الشعبية العريضة وفقاً لميثاق شرف أخلاقي.

فالمشاركة بين المخططين والجمعيات الأهلية هي علاقة قائمة علـــى أســاس تقبــل الطرفين لرؤيتهم المشتركة ومسئولياتهم فى تقديم الخدمات الاجتماعية داخل أطر السياســات والتشريعات التى تحكم الاستجابة للمشكلات والاحتياجات الاجتماعية.

ومن ثم فإن هذه الدراسة **تهدف إلى** :

- تفعيل دور الجمعيات الأهلية كشريك رئيسي في العملية التخطيطيـــة وفتـــح قنـــوات الحوار الدائم بين السلطة (وزارة التخطيط) والجمعيات الأهلية ،وذلك من خلال:
  ١- تحديد مفهوم المشاركة وآلياتها.
  ٢- التعرف على إسهامات الجمعيات الأهلية في تنمية المحليات.
  ٣- التعرف على واقع ومستقبل الجمعيات الأهلية في مصر في ظل العولمـــة.
  ٤- تحديد القضايا والمشاكل التى تواجه مشاركة الجمعيات في العملية التخطيطية.
  ٥- دور الجمعيات في إعداد وتنفيذ ومتابعة البرامج والمشروعات على المســتوى القومي والإقليمي والمحلي.
  ٦- التعرف على التحديات ووضعها في شكل أولويات قومية ومحلية.
  ٧- وضع اطار مقترح لبعض الإجراءات الضرورية من أجل تفعيل المشـــــاركة بين القطاع الحكومي والمنظمات الأهلية (نظرة مستقبلية).

الأســلوب المتبع في الدراسة

تستخدم الدراسة:-

- **المنهج الوصفي التحليلي:** والخاص بالجزء النظري للدراسة.
- **المنهـــج التطبيقي** : والخاص بالجزء التطبيقي للدراسة

ولتحقيق تلك الأهداف تنقسم هذه الدراسة إلى الأجزاء التالية:

أ- **الجزء النظري:** وينقسم هذا الجزء إلى الفصول التالية:
- **الفصل الأول:** والخاص بالمفاهيم المرتبطة بالتخطيط والتنمية.
- **الفصل الثاني:** والخاص بالجمعيات الأهلية ودورها التنموي في مصر.
- **الفصل الثالث:** ويناقش دور المتغيرات الدولية في التأثير على الجمعيات الأهلية.

ب- **الجزء التطبيقي:** ويشمل الفصول التالية:

- **الفصل الرابع** : ويقدم تقرير مفصل 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 أسئلة في هذه الحلقة الاستطلاعية، لاستطلاع رأى الجمعيات الأهلية بالنسبة لدورها في عملية التخطيط للتنمية.

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

- **المحور الأول** : المفاهيم الخاصة بالتخطيط والتنمية.
- **المحور الثاني** : القضايا والمشاكل التى تواجه عمل الجمعيات الأهلية في مصر.
- **المحور الثالث**: تحديات وأولويات التنمية على المستوى القومي والإقليمي.
- **المحور الرابع**: نظره مستقبلية لتفعيل المشاركة بين القطاع الحكومي والجمعيات الأهلية.

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

أما الجزء الأخير من الدراسة فينقسم إلى الملاحق التالية :

- **الملحق الأول**: بعض تجارب المشاركة بين الوزارات والجمعيات الأهلية.
- **الملحق الثاني**: الجداول الخاصة بنتائج تفريغ استمارة الاستبيان.
- **الملحق الثالث**: استمارة الاستبيان.
- **الملحق الرابع** : البيانات الأساسية للجمعيات المشاركة في ورشة العمل.
- ويليه الجزء الخاص بالمراجع التى اعتمدت عليها الدراسة.
- ويلى ذلك في النهاية ملخص تعريفي للدراسة باللغتين العربية والانجليزية.

الفصل الأول

التخـــطيط والتنميـــة

١٠١ بعض المفاهيم الخاصة حول التخطيط وأنواعه

مفهوم التخطيط [١] :

التخطيط هو الأسلوب العلمي الذى يستهدف تنظيم عملية التنمية الاقتصادية، بغية رفع المستوى المعيشي للمواطنين ، وهو يتضمن حصر الموارد البشرية والمادية والمالية واستخدامها اكفأ استخدام ممكن ، بطريقة علمية وعملية وإنسانية ، لسد احتياجات المجتمع ٠ ومن ثم يتضمن هذا التخطيط رسم خطة اقتصادية واجتماعية شاملة تضع أهداف معينة مرسومة من قبل لسد هذه الاحتياجات ، فى حدود الموارد المتاحة ، وتحقيق هذه الأهداف فى فترة زمنية معينة بوسائل وتنظيمات معينة وذلك عن طريق تنفيذ اعمال وبرامج ومشروعات معينة ٠

الخطة الاقتصادية :

الخطة الاقتصادية فى معناها الواسع هى مجموعة من القرارات التى تتخذ بغرض تحقيق أهداف معينة خلال فترة زمنية ٠ ويمكن التفرقة بين أنواع مختلفة من الخطط الاقتصادية ، وفقاً لحجم الوحدة التى تقوم بإعداد الخطة ومحاولة تنفيذها ٠

ويمكن أن نميز بين أربعة أنواع من الخطط الاقتصادية هي :

(أ) <u>الخطة الاقتصادية الفردية</u> :

وهى تلك الخطة التى يضعها الفرد (أو الأسرة) فى محاولة لتنظيم حياته الاقتصادية فى حدود الموارد المتاحة لديه ، بقصد تحقيق هدف منشود هو تحقيق اكبر اشباع ممكن من استخدام هذه الموارد ٠

(ب) <u>الخطة الاقتصادية للمشروع</u> :

حيث يقوم المشروع بوضع خطة اقتصادية ، إذ أن المنظم صاحب المشروع يحاول مقدماً أو فى ظروف السوق وتوقعاته لها ، أن يستخدم الموارد المتاحة لديه على الوجه الذى يحقق له هدفه المنشود وهو تحقيق أقصى ربح أو أدنى خسارة توقعاً لربح آجل، وفى محاولته لتحقيق أقصى ربح يقوم بعمليات الإنتاج طبقاً لخطه موضوعة مقدماً ، مبنية على توقعاته الخاصة بالنسبة لإمكانيات التسديد ٠

---

[١] د٠ حسين عمر : مبادئ التخطيط الاقتصادى والتخطيط التأشيرى فى نظام الاقتصاد الحر ٠ دار الفكر العربي ، ١٩٩٨ ٠

(ج) **الخطة الاقتصادية لصناعة أو مجموعة من الصناعات :**

وهذه الخطة تتضمن إصدار قرارات معينة تحدد أهدافا معينه للصناعة ومن أمثلة ذلك تثبيت أسعار المنتجات ، أو التخلص من الطاقة الفائضة فى الصناعة أو تحقيق وضع تنظيمي معين ٠

(عـ) **الخطة الاقتصادية القومية :**

هي مجموعة من القرارات الواعية الملزمة التى تصدرها السلطات العامة على أساس دراسة شاملة للإمكانيات الاقتصادية للمجتمع ٠ ولكى تتمكن الدولة من اتخـــاذ مثـل هـذه القرارات فلا مناص من ان يكون لها السيطرة الفعلية على ما يتاح للمجتمع من موارد وقـوى إنتاجية ، حيث أن القدرة على التصرف لازمة وضرورية للخطة القومية٠ وينبغى أن يراعى فى تحديد الأهداف التى تسعى الخطة الى تحقيقها ان تتوافق مع مايتاح من موارد، أي لابـــد وان تكون فى حدود الإمكانيات القومية ٠

ونخلص من ذلك الى ان المبادىء العامة فى إعداد الخطـــة تنطـوى علـى تقديـر الإمكانيات القومية ، وتحديد الأهداف القومية ، وتحقيق وسائل تحقيق تلك الأهداف ، وتحديد فترة زمنية معينة لتحقيق الأهداف ٠

الأنواع المختلفة للتخطيط [1]

هناك عدة أنواع للتخطيط نذكر منها :-

(١) **التخطيط الوظيفي والتخطيط التركيبي (التوجيهي والآمر) :**

التخطيط الوظيفي هو قيام الدولة بالتخطيط للقطاع الخاص الذى يتولى الدور القيـادي فى عملية التنمية ، وتشجيع هذا القطاع بكل وسائل الترغيب ، على تحقيـق أهـداف هـذا التخطيط ، وهنا يؤدى التخطيط وظيفته التوجيهية فى دفع الوحدات الاقتصادية التى تعمل فى ميدان النشاط الخاص الى اتباع السياسة الاقتصادية التى تأخذ بها الدولة ، وتضمنـــها فـى الخطة ومن هنا يسمى هذا النوع من التخطيط فى بعض الأحيان بالتخطيط التوجيهي ٠

أما التخطيط التركيبي فهو أحداث تغييرات عميقة بعيدة المدى فى تركيبة الاقتصـــاد القومى، ووضع نظام اقتصادي جديد يقوم فيه القطاع العام بالدور الأساســي فـى تحقيـق

---

[1] المرجع السابق ٠

عمليـــة التنمية ٠ وفى ظل هذا التخطيط ، تنفذ الخطط عن طريق الأوامـــر والتوجيـــهات المباشرة ، وتلتزم المشروعات العامة بتنفيذ الأهداف المرسومة فى الخطة ولهذا يطلق علـــى هذا النوع من التخطيط فى بعض الأحيان (التخطيط الآمر) ٠

(٢) **التخطيط الرئيسي والتخطيط التكميلي :-**

يرى البعض أنه إذا كانت الدولة ذات موارد مالية غير كافية فإنها يمكـــن أن تضـــع الخطة في جزأين ، أحدهما الجزء الرئيسي من الخطة ، والآخر التكميلي منها.

أما الجزء الرئيسي فيجب أن تتولى أجهزة الدولة تنفيذه مهما كانت الأحوال، ويجب ضمـــان الأموال اللازمة لتنفيذه مقدماً، وأما الجزء التكميلي فإنه ينفذ إذا كانت الموارد اللازمـــة لـــه متوافرة، فإذا لم تكن كذلك فإنه يمكن عدم تنفيذ الجزء التكميلي دون أن يؤثر ذلك تأثيراً ســيئاً على التركيب الأساسي للجزء الرئيسي ، ويعتقد البعض من المخططين أن هذا التخطيط، فـــي صورته الرئيسية والتكميلية أفضل كثيراً من وضع الخطة في صورة واحدة، إذ لو ثبت - بعد البدء في تنفيذها - أن الموارد المالية غير كافية، فإن الأمر قد يدعو إلى إعادة صياغة وتعديل الخطة بأكملها الأمر الذي يعد خطراً على تركيبها، وما بها من قائمة للأولويات.

(٣) **التخطيط الاقتصادي والتخطيط الاجتماعي**

قد يكون التخطيط مستهدفاً تحقيق أهداف اقتصادية تنصرف إلى زيادة الإنتاج الســلعي في قطاعات الزراعة والصناعة .....الخ أو زيادة إنتاج الخدمات وثيقة الصلـــة بالإنتـــاج السلعي مثل النقل والمواصلات والتخزين ....الخ دون غيرها مـــن الخدمـــات ذات الصبغـــة الاجتماعية، وهنا يكون التخطيط اقتصاديا ، أما التخطيط الاجتماعي فهو يســـتهدف تحقيـــق أهداف اجتماعية تتمثل في زيادات معينة في عناصر الخطة الاجتماعية التى تغطـــى بعـــض قطاعات الخدمات التى تكون لها في العادة الصفة الجماعية في الاستهلاك والتى تقدمها الدولة عادة بلا مقابل أو بمقابل رمزي كخدمات التعليم والصحة .....الخ.

ويلاحظ أن التخطيط قد يكون اقتصادياً واجتماعياً في وقت واحد بمعنـــي أن الخطـــة القومية الشاملة تستهدف في هذه الحالة تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية معاً وقـــد لا تـــدل تسمية الخطة وحدها على طبيعة الأهداف إذ قد يطلق على الخطة أسم خطة التنمية الاقتصادية ومع ذلك فقد تتضمن أهدافاً اقتصادية واجتماعية معاً.

(٤) **التخطيط المركزي والتخطيط اللامركزي**

يقصد بالتخطيط المركزي أن تتولى السلطة العامة ممثلة في جهاز التخطيط إصدار القرارات الأساسية وحدها وقد حدد دعاة هذا النوع من التخطيط تلك القرارات التى تكون من اختصاص جهاز التخطيط في جوانب ثلاثة هي:-

- تحديد الحجم الكلى للاستثمار.
- تحديد مستوى الأسعار التى تتم على أساسها المعاملات بين المشروعات.
- تحديد سعر الفائدة.

أما في التخطيط اللامركزي فإن السلطة العامة لا تؤثر في الإنتاج بصورة مباشرة تاركة للمشروعات القائمة اتخاذ بعض القرارات ومن هنا لا ينبغي للمشروعات إلا أن تتخذ بعض القرارات في جوانب ثلاثة أخرى هي:-

- تحديد حجم ونوع الإنتاج الجاري.
- القيام بالاستثمارات الجديدة أو بالتوسع في الطاقة الإنتاجية للمنشآت القائمة بعد تحديد حجم الاستثمارات أو التوسعات الجديدة.
- تحديد أسعار بيع السلع الاستهلاكية للمستهلكين النهائيين.

(٥) **التخطيط التأشيري في نظام الاقتصاد الحر:**

إن التخطيط في الاقتصاد الحر يبقي على كل السمات الأساسية للنظام الاجتماعي السائد - كالملكية الخاصة والمشروع الخاص - ويتم هذا التخطيط من خلال جهاز الأسعار كما تتحدد في السوق الحرة. فإن الدول تستطيع أن تخطط كيفما تشاء ولكن يجب عليها أن تخطط عن طريق السوق لا عن طريق التوجيه المركزي بعيداً عن جهاز الأسعار.

يتم التخطيط التأشيري بأن تضع الحكومة خطة للاقتصاد القومي ثم تقدم هذه الخطة إلى القطاعات المختلفة لتنفيذها ، كل قطاع فيما يخصه، غير أنها لا تلزم القطاعات بهذا التنفيذ، ومع ذلك فقد تستخدم الحكومة بعض الوسائل المباشرة كمنح المساعدات المالية، وتقديم التسهيلات المختلفة في مجال الصناعات التى توليها أهمية خاصة. وقد تلجأ الحكومة أيضا إلى اتخاذ بعض الإجراءات الرادعة ، إذا ما تكشفت لها بعض الانحرافات عن الخطة ، وعلى أية حال فإن الحكومة لا تلجأ إلى إصدار توجيهات مباشرة إلى المنتجين إلا في أحوال الضرورة القصوى أي يتم التخطيط عن طريق الترغيب لا عن طريق التوجيه الآمر.