جمهورية مصر العربية

معهد التخطيط القومي

مذكرة خارجية رقم (١٥٦٢)

المشاركة الشعبية والتنمية في المجتمعات المحلية

دراسة تقويمية لبعض جوانب التنمية في مجتمع شمال سيناء

الجوانب النظرية للمشاركة الشعبية وعرض نتائج وتوصيات تجربة شمال سيناء

اعداد

أ.د. وفاء احمد عبد الله

يوليو ١٩٩٣

أسلوب نشر هذه الدراسة :

نظرا لأن نتائج دراسة تجربة المشاركة الشعبية في شمال سيناء أوضحت كثيرا من التوصيات الهامة الكثيرة في المجالات التي قامت فيها هذه المشاركة من أجل التنمية والتي أنمطت دروسا يمكن الاستفادة بها في المجالات الزراعية والثروة السمكية والتعليم والاسكان والبيئة والتعليم والتشريع والسياحة لذلك فقد رؤي نشر نتائج هذه الدراسة سلسلة متتالية من المذكرات العلمية تتضمن كل منها أحد هذه المجالات وذلك بالترتيب التالي :

- الجوانب النظرية للمشاركة الشعبية وعرض نتائج وتوصيات تجربة شمال سيناء .
- المشاركة الشعبية في قطاع الزراعة والثروة السمكية .
- المشاركة الشعبية في قطاع الصحة في محافظة شمال سيناء .
- دور الجهود الذاتية في مجال التعليم قبل الجامعي بمحافظة شمال سيناء
- الاسكان وبعض الأنشطة الانتاجية والخدمية بشمال سيناء .
- المشاركة الشعبية في مجال البيئة في محافظة شمال سيناء .
- المشاركة التشريعية (القضاء العرفي) في شمال سيناء .
- المشاركة الشعبية في قطاع السياحة في شمال سيناء .

والمذكرة الحالية تمثل بداية هذه السلسلة وهي تتضمن تصوير عام للجوانب النظرية للمشاركة الشعبية وعرض نتائج وتوصيات تجربة شمال سيناء وهي تتضمن عدد خمسة مباحث . حيث تناول المبحث الأول تغطية نظرية لموضوع المشاركة الشعبية بشكل عام . أما المبحث الثاني فيناقش الجذور التاريخية للمشاركة الشعبية في مجتمع شمال سيناء قبل التحرير ويستكمل المبحث الثالث هذه المناقشة في فترة مابعد التحرير . أما المبحث الرابع فانه يجد أشكال المشاركة وأساليبها وأجهزتها الحالية في شمال سيناء بشكليها الرسمي المباشر والأهلي الغير مباشر .

فهرس المحتويـــات :

مقدمة عامـــه :

المبحث الأول : المشاركة الشعبية (الجوانب النظرية)

مقدمـــه

الأساس القانوني للمشاركة الشعبية في ج.م.ع

تعريف المشاركة الشعبية

أهمية المشاركة الشعبيةوفوائدها

المشاركة الشعبية وأنواعها

المشاركة الشعبية في الحكم المحلي

صور المشاركة الشعبية في التنمية

استخلاص حول المشاركة الشعبية وعلاقتها بالتخطيط والتنمية

تحليل التكاليف والفوائد الاقتصادية للمشاركة الشعبية

المؤثرات والتحديات التي تواجه المشاركة الشعبية

المبحث الثاني : حول الجذور التاريخية للمشاركة الشعبية في مجتمع سيناء قبل التحرير

أولا : نظره عامه علي الظروف التاريخية لمجتمع شمال سيناء

ثانيا : طبيعة التركيب السكاني في اطار تغير الظروف التاريخية لمجتمع شمال سيناء قبل التحرير

ثالثا : العادات والتقاليد لسكان سيناء قبل التحرير

رابعا : مشاركة الدولة مع الأفراد في تنمية مجتمع شمال قبل التحرير

خامسا : المشاركة ونموها وتطورها بين أبناء سيناء في كل من المهجر والوطن الأصل في مرحلة ماقبل التحرير

سادسا : فترة التهجير وتطور المشاركة الشعبية في العمل الاجتماعي

المبحث الثالث : المشاركة الشعبية في مرحلة مابعد التحرير

تحليل حول العوامل المرتبطة بقيام المشاركة الشعبية في التنمية في مرحلة مابعد التحرير في شمال سيناء

١ ـ الاستقرار السياسي

٢ ـ الاقتناع بنموذج التغيير

٣ ـ وجود حد أدني من المستوي الاجتماعي والثقافي لاحداث التعمير

٤ ـ وجود القيادات التنفيذية المشاركة

المبحث الرابع : المشاركة المباشرة والغير مباشره في الشئون الاجتماعية والاقتصادية في مجتمع شمال سيناء

مقدمه

أولا : اشارة عامه الي المشاركة المباشرة الرسمية في الشئون السياسية والاقتصادية

ثانيا : المشاركة غير المباشرة في الشئون الاجتماعية والاقتصادية

١ ـ الاطار العام للجهود التطوعية والشخصيات الأهلية والجهود التطوعية

أهمية الشخصيات ودورها في الحركة التطوعية

بعض التفصيلات عن ميادين العمل الاجتماعي

تمويل الجمعيات والمؤسسات التطوعية في ج.م.ع

٢ ـ العمل الاجتماعي والجمعيات الأهلية في شمال سيناء

٣ ـ المعونات الأجنبية ودورها في تنشيط عمل الجمعيات

٤ ـ محددات المشاركة في العمل الاجتماعي وأساليب التحفيز

المبحث الخامس : استخلاص عام لتجربة المشاركة الشعبية في مجتمع شمال سيناء ومن منظور مساهمتها في مجالات التنمية .

مقدمـــــة عامـــــة

تعتبر المشاركة الشعبية في وقتنا المعاصر احدي الوسائل الفعالة فـــي المساعمة في احداث تنمية مستقرة مستمرة للمجتمعات المحلية . ولاشـــك أن الظروف الاجتماعية والاقتصادية السائدة في المناطق الحضرية تمثل أحـــد العوامل المحددة لجهود المشاركة ونموها ، وذلك علي عكس المناطق الريفيـــة والصحراوية والتي مازال يحتفظ فيها أهل الريف وأهل البدو بالقيم والتقاليـــد الاجتماعية والعادات التي تزكي روح المشاركة بينهم في كثير من الشئـــون الاجتماعية والاقتصادية والتي تعود عليهم بتنمية اجتماعية واقتصادية تتفق مـــع أسلوبهم ومنهجهم وحركتهم في حياتهم .

ومن الظواهر الواضحة أن دخول عنصر التحضر التدريجي لهذه المجتمعـات يؤدي نفسه الي الفقدان التدريجي للروح والدفعة للمشاركة وذلك بما تدخلـــه الحضارة من عادات وسلوكيات جديدة نتيجة ماتفرضه أنماط المعيشة الحضريـــة في السكن والعمل واختلاف نمط الحياة والتي تتسم في الوقت المعاصر بالعزلـــة والفردية والصراع المادي من أجل حياة أفضل . وبالتالي فان عملية الانتقـــال والتحول من الحياة الريفية أو البدوية الي الحياة الحضرية بالنسبة للمجتمعـــات المحلية تثير تساؤلات هامه يجب أن يكون واضحا في أذهان مخططي التنميـــة وهو : كيف يمكن التخطيط للاحتفاظ بالقيم والعادات المرغوبة والتي تقوم بدور ايجابي في التنمية لدي المجتمعات الريفية أوالبدوية مثل المشاركة الشعبيـــة ؟ وبالتالي كيف يمكن التخطيط لتعميقها أثناء حدوث التغيير والنمو لهذه المجتمعات خاصة وأن ظروفنا الاجتماعية والاقتصادية المعاصرة في حاجة ماسه الي مساعـــدة هذه المشاركة كقيمة اجتماعية أصيلة تعمل علي التنمية الذاتية الايجابيـــة للمجتمعات المحلية ؟ هذا تساؤل أصبح يفرض نفسه في وقت نري فيه تحولا كبيرا خلال انتقال مجتمعاتنا الريفية والصحراوية الي مجتمعات حضرية في دافعيـــة المساهمات الشعبية في التنمية المحلية .

ومن هنا تولدت الفكرة وراء هذه الدراسة وتم اختيار مجتمع شمال سيناء كأحد النماذج للمجتمعات الصحراوية البدوية الهامة التي تم فيها حاليا التخطيط للتحول التدريجي لحياة المجتمع من نمط البداوة الي الحياة الحضرية وذلك في اطار خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية لسيناء .

وتهدف هذه الدراسة في هذه المرحلة وفي ضوء الوقت المحدد المخصص لها الي القاء نظرة عامه علي طبيعة تجربة المشاركة الشعبية في مجتمع شمال سيناء ، مع تحديد للعوامل التي تساندها أو تعوقها في مجالات التنمية الاجتماعية والاقتصادية وذلك من أجل التعرف علي دور أفراد المجتمع في هذا المجال وتهدف الدراسة أيضا الي القاء الضوء علي محاولة التخطيط لتعظيم هذا الدور والعمل علي دفعه واستمراره كأحد الأدوات والوسائل التي تساهم مع الدولة في تحقيق تنمية شامله مستمرة ومستقرة لمجتمع شمال سيناء ويعد هذا الجهد ملحا خاصة وأن المجتمع بدأ فعلا هذا الدور وسار فيه خطي عديدة الي الأمام بفضل مافي أعماقه من جذور المشاركة وقيمها المتأصلة في منهج وسلوكيات حياة البدو الأصيلة وللوصول الي هذا الهدف فان هذه الدراسة تتناول جانبا نظريا عن المشاركة الشعبية ومفاهيمها وصورها وفوائدها ونظمها وذلك بشكل عام كذلك يتناول المشاركة في مجتمع شمال سيناء في مرحلة ماقبل التحرير وبعدها مع تحليل للعوامل المرتبطة بقيامها وتطويرها ونموها . وتقدم هذه الدراسة جانبا مدانيا عن المشاركة الشعبية في شمال سيناء في الصحة والطب الشعبي والتعليم والاسكان والسياحة والبيئة والزراعة والثروة السمكية وذلك لابراز دور المشاركة في هذه المجالات بشكل عام .

وهذه الدراسة تقدم صورة متكاملة لتجربة المشاركة الشعبية في شمال سيناء والجوانب الايجابية لها فضلا عن تقديم تصور لمستقبل هذه التجربة مع أهم التوصيات من أجل ادماجها في خطط وبرامج التنمية الخاصة بشمال سيناء حتي تستمر المشاركة وتنمو مع نمو وتطور أفراد هذا المجتمع نحو التحضر حتي لايفقدوا المحافظة علي القيم الأصيلة للمشاركة الشعبية .

المبحث الأول

المشاركـــة الشعبيـــــة

مقدمـــــه :

لقد فرضت المشاركة الشعبية نفسها علي واقع الحياة المعاصرة في عديد من الدول المتقدمة والنامية لما للمشاركة من فوائد كبيرة تعود علي الدول وعلي الافراد أنفسهم ٠

فالمشاركة تتمثل في كل الجهود التي يقوم بها المواطنون للتعاون مـــــع الادارة والتأثير فيها والتأثر بها في نفس الوقت والتفاعل معها في اتخاذ وتنفيـــذ القرارات والسياسات التي تحقق احتياجاتهم وتحقق الصالح العام في الوقت ذاتـــه

والمشاركة الشعبية تعتبر أسلوبا اجتماعيا تتحقق من خلاله مزايا عديـــــدة للفرد وللمجتمع في شكل من أشكال التنمية ومادامت قد ارتبطت بالتنمية فانهـــــا لاشك مرتبطة بالتخطيط لهذه التنمية ٠

والمشاركة من هذا المنطلق تطبيق عملي لمفهوم العمل الشعبي القائم علـــــي الرغبة والاختيار دون ضغط أو اجبار لاسهام أفراد الشعب أنفسهم في جهود تسعـــــي لتحسين مستوي حياتهم بالاعتماد علي قدرة الشعب نفسه وامكانياته ٠

وبمقتضي فاعلية المشاركة الشعبية يتعاون المواطنون جميعا ويديرون شئونهم بمنطق فاعلية الوضع الذي يخلقونه بأنفسهم حيث تكون السياسة العامة الوحيدة التـــي يقبلها الجميع هي تلك التي يشترك الجميع بالتساوي في مزاياها وفي تحمل أعبائهـــا وتظهر فاعلية المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات حتي تكون الادارة العامـــــة عادلة دائما ، وحتي تصان حقوق الأفراد ومصالحهم وتحقق الصالح العام ويري " روسو " في تصوره الرومانسي للمجتمع أن الوضع المثالي لاتخاذ القرارات هو الوضع الـــــذي لاتوجد فيه جماعات منظمه ولكن يوجد فيه الأفراد فقط لأن الجماعات المنظمةتستطيـــع أن تحقق غلبة ارادتها ، فاذا تحتم وجود الجماعات المنظمة في المجتمع فيجـــــب أن تتعدد هذه الجماعات وتتساوي في القوة السياسية بقدر الامكان ٠

كما يركز علي الوظيفة التعليمية للمشاركة ودورها في تنمية التصرفات المسئولة

للفرد ، فمن خلال عملية المشاركة يدرك الفرد أن الصالح العام والمصالح الخاصة جميعها مصالح متكاملة وليست متعارضة ، وأن عملية أن يأخذ في الاعتبار المسائل الأكثر اتساعا من مصالحه الخاصه وعالمه الخاص . وتهدف الوظيفة التعليمية للمشاركة الشعبية الي أنها تنمي في الأفراد تلك الصفات ذاتها اللازمة لممارستها ونجاحها ، فضلا عن الأثر التراكمي لهذه الوظيفة والملاحظ أنه كلما شارك الفرد أكثر أصبح أكثر قدرة علي المشاركة هذا فضلا عن الأثر التكاملي الذي ينعكس في زيادة الشعور للمواطنين بالانتماء الي مجتمع يسهمون في تنميته وتطويره .. وينجم هذا الأثر التكاملي عن طريق عوامل المساواة السياسية وتذويب الفوارق الاجتماعية .

ان المشاركة بالجهود الذاتية في جمهورية مصر العربية قد فرضت وجودها في اطار نظام الادارة المحلية قبل أن تجد طديقها الي النصوص القانونية - اي قبل قانون الحكم المحلي رقم ٥٢ لعام ١٩٧٥ .

الأساس القانوني للمشاركة في ج.م.ع .

كان من أهم أهداف قورة يوليو اقامة حياة ديمقراطية سليمة ، ولما كانت الديمقراطية تعني حكم الشعب للشعب من أجل صالح الشعب فمن المسلم به أن من أركان تحقيق الديمقراطية ادارة الشعب لشئونه ومصالحه المحلية عن طريق ممثليه المحليين المنتخبين في كل الوحدات المحلية علي مستوي الدولة .

وليس من شك في أن نظام الادارة المحلي في بلادنا كان استجابة ضرورية وترجمة حقيقية وصادقة لظروفنا الموضوعية المتصلة بتاريخنا السياسي وواقعنا الاجتماعي ، ونتناجا طبيعيا لتفاعل تلك الظروف التاريخية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية .

وقد أفرد دستور ١٩٥٦ الفرع الثالث من الفصل الثالث عدة مواد للادارة المحلية تضمنت المبادئ الأساسية لها تقسيم الجمهورية الي وحدات ادارية لها الشخصية المعنوية كما تضمنت تمثيل الوحدة المحلية بأعضاء منتخبين بصفة أساسية مع جولاز أن يشترك في المجلس المحلي أعضاء معينون بصفة استثنائية . كذلك تضمنت أحكام هذا الدستور النص علي اختصاص المجالس المحلية بكل مايهم الوحدات التي تمثلها كانشاء وادارة المرافق والأعمال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والصحية في دائرتها طبقا لما يحدده القانون .

وجاء الميثاق الوطني في ٢١ مايو ١٩٦٢ حيث تضمن فصلا كاملاعن الديمقراطية السليمة، وتوكيد السيادة للشعب، ووضع السلطة كلها في يده وتكريسها لتحقيق أهدافه . وقرر ضرورة ضمان نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية للفلاحين والعمال علي كافة مستوياتها - وذكر أن سلطة المجالس الشعبية المنتخبة يجب أن تتاكد باستمرار فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية .

وقد جاء دستور مارس ١٩٦٤ حيث انطوي علي المادتين ١٥٠ ، ١٥١ لتنظيم أسس الادارة المحلية ولم ترد في المادتين اشارة للمجالس الشعبية المحلية وتمتعها بالشخصية المعنوية وتحديد اختصاصها للقانون .

أما دستور ١٩٧١ فقد وضع المبادئ والأسس التي تضمنت المواثيق السياسية السابقة في مرتبة النصوص الدستورية حيث نصت بعض موادهعلي المبادئ الأساسية التالية :

- تقسيم الجمهورية الي محافظات ومدن وقري تتمتع بالشخصية الاعتبارية وجواز انشاء وحدات ادارية محلية أخري يكون لها هذه الشخصية اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك .
- تشكيل المجالس الشعبية علي مستوي الوحدات الادارية المحلية بالانتخاب الحر المباشر، علي أن يكون نصف عدد أعضاء هذه المجالس علي الاقل من العمال والفلاحين، وأن يكون اختيار رؤسائها ووكلائها بطريق الانتخاب من بين الأعضاء
- ينظم الحكم المحلي طبقا للأسس السابقة بقانون مع ضرورة أن يتضمن هذا القانون الأحكام الخاصة بالمسائل التالية :

١ - طريقة تشكيل المجالس الشعبية .

٢ - اختصاصات المجالس الشعبية مع كفالة نقل السلطة اليها تدريجيا .

٣ - الموارد المحلية للمجالس الشعبية .

٤ - ضمانات أعضاء المجالس الشعبية .

٥ - علاقة المجالس الشعبية بمجلس الشعب وبالحكومة .

٦ - دور المجالس الشعبية في اعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة علي أوجه النشاط المختلفة .

وكان إقرار قانون ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ وقانون ٥٧ لسنة ١٩٧١ بمثابة خطوات علي الطريق نحو تحقيق ديمقراطية الحكم المحلي الا أن تجربة التطبيق أسفرت عن عدة ثغرات ٠٠ وعن قصور في تطبيق نصوص دستور ١٩٧١ الأمر الذي أدي الي اصدار قانون ٥٢ لسنة ١٩٧٥ ولائحته التنفيذية ليحقق مالم يحققه القانونان ٠

ومن أهم الاتجاهات التطورية التي تضمنها القانون :

* استحداث مستوي المركز باعتبار وجود صلات فعلية قائمة ومباشرة بين المدينة ومايحيط بها من قري ٠

* استحداث مستوي الأحياء واعطائها الشخصية الاعتبارية ٠

* تقرير تمثيل المنتفعين في الادارة والاشراف علي المشروعات والأجهزة والوحدات التي تقوم علي الادارة وتيسير المشروعات والخدمات العامة في المحافظات في مجالات التعليم والثقافة والصحة والشئون الاجتماعية والنقل والمواصلات والاسكان والمياه والكهرباء ٠٠٠ الخ ٠

* تدعيم الموارد المالية لمجالس الحكم المحلي بأن نص علي جواز انشاء حساب الخدمات والتنمية يصدر بتنظيمه قرار من الوزير المختص بالحكم المحلي ٠

وفي ضوء التطبيق العملي لأحكام هذا القانون برزت الحاجة الي ضرورة تدعيم وتطوير نظام الحكم المحلي بحيث تتنقل الصلاحيات المركزية الي المحليات، فضلا عن تزويد المحافظين بالصلاحيات التي تمكنهم من ممارسة مهامهم الكبيرة ومن حل المشاكل محليا بوصفهم ممثلين لرئيس الجمهورية دون حاجة الي الرجوع الي العاصمة في معظم الأمور ٠

وفي اطار هذه المبادئ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٩٦ لسنة ١٩٧٨ بتفويض المحافظين في بعض سلطات رئيس الجمهورية ثم صدر قرار الرئيس رقم ٥ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام اللائحة التنفيذية لقانون الحكم المحلي متضمنا تخويل وحدات

الحكم المحلي بانشاء وادارة جميع المرافق الداخلية في نطاقها وتولي المحافظين السلطة التنفيذية الأصلية وليست المفوضة كل في نطاق اختصاصه وفي حدود السياسة العامة للدولة .

تعريف المشاركة الشعبيـــة :

يمكن تحديد مفهوم المشاركة الشعبية بأنها العملية الاجتماعية التي يتم من خلالها قيام الانسان بدوره في الحياه ... وتمتد المشاركة الي كافة جوانب الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية فهي تتضمن المشاركة في عديد من الجوانب كاختيار حكـام المجتمع وقادته ، وعضوية هيئات التطوع ، والاشتراك في لجان المجتمع المختلفـة والاسهام فيها بالفكر والعمل لتحقيق ماتسفر عنه ، والمشاركة في الأنظمة المحليـة والشعبية وغيرها .

كما تعرف المشاركة بأنها أي محاولة للتأثير علي صانعي ومتخذي القرار في منظمة ما قائمة ومن ثم فانه يمكن القول أن تعبير الفرد عن احتياجاته ورغباته تمثل أ دنـي مستويات المشاركة الشعبية .

ويري البعض الآخر أن المشاركة الشعبية ترتكز أساسا علي أن المواطن هو أفضل من يؤكد بفاعلية الوسائل التي ترسم لتنفيذ الأهداف ... ويذهب البعض الآخر الـي القول بأن المشاركة هي مشاركة جماعية لامجال فيها للتسلط الفردي أو الرأي المفروض من أعلي أو لاتجاهات بيروقراطية أو دكتاتورية بل هي ديمقراطية شعبية حرة الارادة أصيلة التفكير بدأتها الجماهير تفكيرا وتخطيطا وتنفيذا ومتابعة ورقابة .

واذا كان من المتعارف عليه أن المشاركة لاتقتصر علي المشاركة في الشئـون الادارية فقط وانما تمتد لتشمل مجالات أخري سياسية واقتصادية واجتماعية ، فهـي الوسيلة الأساسية لتطبيق الديمقراطية .

ويمكن بصفة عامة تعريف المشاركة بأنها المساهمة والتعاون مع الآخرين في القيام بأنشطة معينة تهدف في النهاية الي ابراز دور المشاركة وحضوره في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليه وعلي المجتمع ككل .

ويعرف الدكتور عبدالمنعم شوقي المشاركة بأنها عملية اسهام المواطنين تطوعـا في أعمال التنمية سواء بالرأي أو بالعمل أو بالتمويل أو غير ذلك .

وفي تعريف آخر بأنها العملية التي من خلالها يؤثر طرفان أو أكثر في بعضهـا البعض عند وضع السياسات أو اتخاذ القرارات .

ويحدد هذان التعريفان الأخيران موضوع المشاركة دون الاشارة الي الظروف التي تتم فيها،ولذا نري تعريف آخر للمشاركة:

علي أن جميع صور استفادة المواطنين من الفرص المتاحة لهم للتأثير في السياسات أو القرارات '' وبذلك يتسع التعريف ليستوعب أي موقف فيه أي عمل من جانب المواطنين مهما كان صغيرا حتي لو اقتصر علي مجرد حضور اجتماعات الأنشطة الجماعية .

والمشاركة أسلوب لتحديد الأهداف، واختيار الأولويات، وتقرير الموارد اللازمة لتحقيق الأهداف، وهي أيضا وسيلة لتوصيل احتياجات المواطنين ورغباتهم للسلطة المختصة، وأساس المشاركة تصعيد التأثير من القاعدة الشعبية الي المسئولين ذوي العلاقة بموضوع المشاركة .