



# منظمات اجتماعية ريفية

دكتور  
مجدي علي  
يحيى  
أستاذ التنمية الريفية  
كلية الزراعة - جامعة عين شمس

دكتور  
إبراهيم إبراهيم  
ريحان  
أستاذ التنمية الريفية  
كلية الزراعة - جامعة عين شمس

رقم الصفحة	الموضوع
1	& الفصل الأول: التنظيمات والمنظمات الاجتماعية
2	مقدمة .....
5	مفهوم التنظيمات الاجتماعية.....
9	البيئة التنظيمية.....
12	* محددات البيئة الخارجية.....
15	* أنماط البيئات التنظيمية.....
17	أنواع التنظيمات الاجتماعية.....
24	المنظمة كنظام اجتماعي مفتوح.....
26	خصائص الأنساق الاجتماعية المفتوحة.....
30	النظم الفرعية للمنظمة.....
33	مراحل نمو المنظمات.....
34	الأبعاد المؤثرة في نمو المنظمات.....
41	تنمية المنظمة.....
47	المعلومات ودورها في اتخاذ القرار بالمنظمات الاجتماعية.....
47	* خطوات اتخاذ القرار في المنظمة.....
49	* المعلومات ودورها في اتخاذ القرار.....
53	إدارة المنظمات.....
58	نماذج الفعالية التنظيمية.....
64	الدافعية وسلوك الأفراد في المنظمات.....
68	مناهج دراسة الدوافع ( الحوافز ).....

68	* المنهج التقليدي.....
69	* منهج العلاقات الإنسانية.....
69	* منهج تسلسل الاحتياجات.....
75	* نظرية العاملين للدوافع.....
77	* نظرية التوقع.....
81	☐ المنظمات التنموية في جمهورية مصر العربية.....
84	☐ تذكر .....
87	☐ نماذج لأسئلة الفصل الأول.....
88	☐ قائمة المراجع.....
91	& الفصل الثاني: بعض المنظمات التنموية الريفية في مصر.....
92	☐ أولا : الجمعيات التعاونية الزراعية.....
93	* نشأة وتطور التعاونيات الزراعية في مصر.....
100	* أهداف الجمعيات الزراعية.....
103	* تطور أعداد الجمعيات التعاونية الزراعية.....
105	* مجالات أنشطة الجمعيات التعاونية الزراعية.....
107	* الجمعيات الزراعية في ظل سياسة التحرر الاقتصادي...
108	☐ ثانيا : جمعيات تنمية المجتمع المحلي.....
109	☐ تعريف المنظمات الأهلية.....
110	☐ نشأة وتطور المنظمات الأهلية في مصر.....
114	☐ مجالات عمل الجمعيات الأهلية.....
117	☐ تعريف جمعية تنمية المجتمع.....
119	☐ الصعوبات التي تعوق عمل جمعيات تنمية المجتمع المحلي....

121	ثالثا : الوحدات المحلية القروية.....
126	* مقومات الإدارة المحلية.....
127	* أهداف الإدارة المحلية.....
130	* وحدة الإدارة المحلية.....
133	نظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية.....
137	المجالس الشعبية المحلية للقرى.....
143	الوحدات المحلية القروية في ظل سياسة التحرر الاقتصادي...
146	رابعا : المنظمات التعليمية.....
147	* تطور التعليم في ريف مصر.....
151	الأمية.....
152	* مفهوم محو الأمية.....
153	* مدخلات الأمية.....
156	* فئات الأميين في مصر.....
158	* أسباب انتشار ظاهرة الأمية.....
162	* أمية المرأة الريفية.....
164	بعض التجارب في مجال التعليم الأساسي ومحو أمية الفتيات..
169	خامسا : المنظمات الصحية الريفية.....
169	* التطور التاريخي للخدمات الصحية في الريف المصري...
172	* تطور النشاط الصحي في مصر.....
177	تذكر .....
180	نماذج لأسئلة الفصل الثاني.....
182	قائمة المراجع.....

# الفصل الأول التنظيمات والمنظمات الاجتماعية

إعداد

أ.د. إبراهيم إبراهيم ربحان

## مقدمة :

يعد تاريخ التنظيمات الاجتماعية قديم قدم الإنسانية ذاتها . فمنذ فجر الزمان احتاج بنو البشر أن يتجمعوا سويا لتحقيق أهداف وأغراض مشتركة كذلك المتعلقة بتوفير الطعام ، أو بناء المساكن ، وكان التنظيم الفطري هو ملاذهم الأخير لتحقيق أهدافهم وأغراضهم . وها هي النقوش والكتابات الفرعونية القديمة التي سجلها المصريون القدماء علي معابدهم خير دليل علي الوعي الإنساني حول أهمية التنظيمات والمنظمات .

فبدون التخطيط الجيد والتنظيم الكفاء كان يستحيل علي المصريين القدماء تشييد أهراماتهم العظيمة التي اقتضت ابتكار آليات تنظيمية علي قدر كبير من الكفاءة لإعاشة وإقامة حوالي مائة ألف رجل (100.000 رجل ) علي مدي عشرين عاما.

وللقارئ أن يتخيل حجم الجهد التنظيمي الذي بذل في بناء الهرم الأكبر التي تشغل قاعدته حوالي 13 ايكر وارتفاعه حوالي 481 قدم واستخدم في تشييده حوالي 2.300.000 حجر ، زنة الحجر الواحد في المتوسط حوالي 2.5 طن .

ويتبادر إلي الذهن تساؤل علي قدر كبير من الأهمية وهو :

كيف نمت وتطورت المنظمات حتى احتل بعضها مكانا بارزا وموقعا مسيطرا في المجتمع ؟

إحدى وجهات النظر التي ناقشت هذا الموضوع تري أن طبيعة الحاجة الإنسانية إلي التنظيم نابعة من الرغبة في الإنجاز . والتنظيم كظاهرة إنسانية human Phenomenon يعد شرطا ضروريا لتكوين المنظمات الجديدة وتطورها ونموها .

ويسعى الأفراد إلي تكوين المنظمات إذا كان بينهم هدفا أو غرضا مشتركا يودون إنجازه أو تحقيقه .

وتعرف المنظمة علي أنها مجموعة من الأفراد يعملون سوياً بطريقة منظمة وبتنسيق كامل فيما بينهم لبلوغ مجموعة من الأهداف محددة سلفاً . وتتباين الأهداف التي تضعها المنظمة لنفسها وتسعي إلي تحقيقها فقد تستهدف تحقيق الريح مثل مؤسسة مصر للطيران ، أو البحث عن المعرفة مثل جامعة عين شمس

، أو تحقيق الأمن وحماية الوطن كالقوات المسلحة المصرية ، أو عدم الرغبة في تحقيق أرباح كما هو الحال في المنظمات الأهلية .

هذا الهدف من المحتمل ألا يصاغ بطريقة واضحة وصريحة Stated explicitly أو مدركة . فمن الممكن أن يكون هدفاً من البساطة بحيث يجتمع حوله الرفقاء والأصدقاء والأقارب أو معقداً مثل مهمة الحفاظ علي البيئة .

ولبناء المنظمة أو تكوينها يلزم أولاً اتخاذ قرار من قبل الأفراد بأن يلتزموا وينتقدوا ويخلصوا ويصبحوا أوفياء لمجموعة من القواعد المنظمة تحكم سلوكهم بغرض تحقيق أو إنجاز الأهداف المشتركة .

وفي غياب القواعد المنظمة حتى في حالة وجود أهداف مشتركة فان المنظمة ستضم ببساطة مجموعة من الأفراد يعملون باستقلالية وربما في اتجاهات عشوائية لتحقيق أهداف متشابهة .

والقواعد التي توافق عليها الجماعة تحتل عادة مدى واسع من البساطة المطلقة كإتباع القواعد التي يضعها قائدها " Follow – The – Leader " إلي مجموعة محددة من القواعد المنطقية المصاغة بعناية متضمنة الأهداف ، الأنشطة ، التفاعلات ، والإجراءات العملية .

وإذا كانت المنظمات الاجتماعية على اختلاف أنواعها قد استطاعت في الماضي القديم والوسيط والحديث أن تلعب دوراً بارزاً في تنمية مجتمعاتها والارتقاء بمواطنيها ، فأنها اليوم في أمس الحاجة إلى تطوير وتحديث بنيتها ووظائفها حتى تصبح قادرة على التكيف والمواءمة مع متطلبات عصر العولمة الذي يحمل في طياته مفاهيم جديدة تحتم على المنظمات الاجتماعية إعادة تقويم مجمل أوضاعها الاقتصادية والاستثمارية والإدارية والتنظيمية العامة والخاصة للحاق بعالم " الاقتصاد المعرفي " الذي أصبح علامة حاكمة للتقدم والازدهار والقوة ، وفي غيابه لا يكون إلا أحاديث الأزمات والمشكلات والتخلف .

والاقتصاد المعرفي بمفهومه الحديث كاد يُسقط العديد من الثوابت التي اعتادت عليها المنظمات في عملها ، ويقدم معاني جديدة للقوة الاقتصادية ومعاني مختلفة للازدهار والانتعاش الاقتصادي والاجتماعي ، ويقلب رأساً على عقب المفاهيم التقليدية السائدة في الدول النامية حول النمو والتنمية وطموحاتها وتوقعاتها<sup>(10)</sup> .

في هذا الإطار أصبح من المحتم اتخاذ خطوات جادة ومدروسة نحو تطوير وتحديث المنظمات الاجتماعية عامة والريفية خاصة لأن المتغيرات التي تحيط بالمنظمات تجعل من التحديث أمراً لا يحتمل التردد في قبوله أو رفضه.

حيث تقتحم هذه المتغيرات كل المواقع والأرجاء على امتداد خريطة العالم في ظل إمكانات التكنولوجيا الفائقة لاختزال الزمان والمكان واكتساح كل ما كان يدور الحديث عنه باعتباره ثوابت وبديهيات في ظل عصر مضي وانقضي يفتقد كل مبررات الحياة والوجود والاستمرار .

من هذا المنظور يناقش هذا الفصل بين جنباته عدداً من المفاهيم النظرية وثيقة الصلة بالتنظيمات والمنظمات الاجتماعية باعتبارها خطوة ضرورية نحو التطوير والتحديث المنشود .

### وفيما يلي بيانا بتلك المفاهيم :

- أولاً : مفهوم التنظيمات الاجتماعية.
- ثانياً : البيئة التنظيمية.
- ثالثاً : أنواع التنظيمات الاجتماعية
- رابعاً : التنظيم وديناميات الجماعة.
- خامساً : المنظمة كنظام اجتماعي مفتوح
- سادساً : مراحل نمو المنظمات.
- سابعاً : تنمية المنظمة.
- ثامناً : المعلومات ودورها في اتخاذ القرار بالمنظمات الاجتماعية.
- تاسعاً : إدارة المنظمات.
- عاشراً : الدافعية وسلوك الأفراد في المنظمات.
- الحادي عشر: المنظمات التنموية الريفية في جمهورية مصر العربية.

أولاً : مفهوم التنظيمات الاجتماعية : Social Organizations

يعرف قاموس أكسفورد كلمة " Organization " بأنها هيئة أو نظام أو مجتمع منظم " Organized body or system or Society " .

أما الفعل Organize فيقصد به مجموعة من المعاني يمكن حصرها فيما يلي (18) :

- أن يكون ذا بنية عضوية.
- أن يكون شيئاً حياً.
- أن يكون شيئاً عضوياً.
- أن يعطي هيكلاً منظماً.
- أن يباشر وظيفة معينة.

وعلى ذلك فإن التنظيم يضم تقسيم العمل ، وتصميم الهيكل التنظيمي ، وتحديد المسؤوليات ، والعلاقات الأفقية والرأسية .

ورغم ذلك فالتنظيم ليس عملية ثابتة بل مستمرة ومتطورة لا تتوقف عند مرحلة الإنشاء بل تتجاوزها إلى مرحلة التجديد كلما دعت الحاجة إلى ذلك في ضوء الظروف والعوامل المؤثرة .

وفيما يتعلق بمفهوم التنظيمات الاجتماعية يخبرنا تراث علم الاجتماع بصعوبة مناقشته أو إلقاء الضوء عليه بمعزل عن غيره من المصطلحات وثيقة الصلة ، وبصفة خاصة مصطلحي : النظم الاجتماعية Social Institutions ، والنظام الاجتماعي العام Social Order .

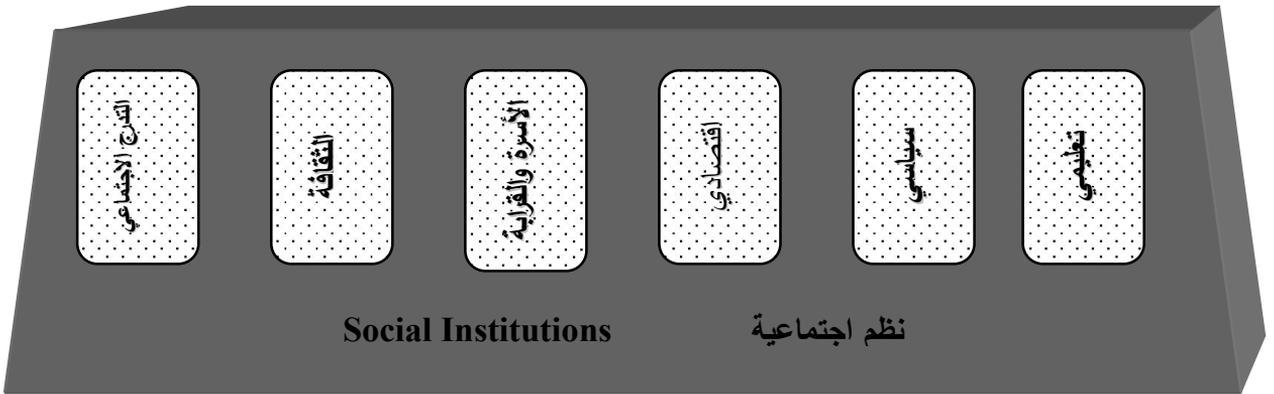
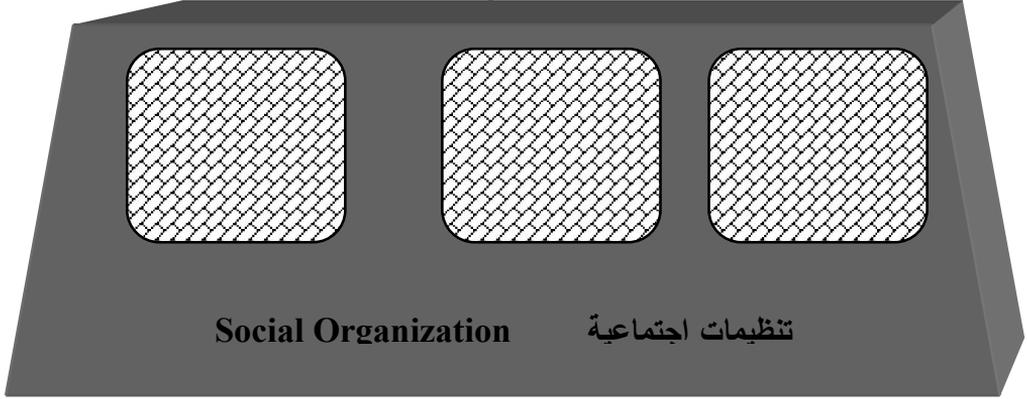
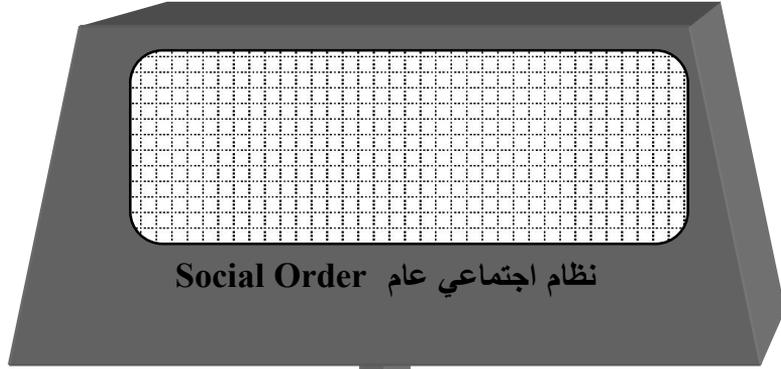
فلقد اقتضى وجود المجتمع البشري دخول أعضائه من أفراد وجماعات في علاقات متشابكة ترتبط بإشباع حاجاتهم المتنوعة . وقد ترتب على ظهور هذه الحاجات دخول أعضاء المجتمع في سلسلة من التفاعلات وتبادل الأفكار والآراء أدت بصورة تلقائية إلى وضع مجموعة من القواعد المنظمة لتفاعلهم بما يساعد على إشباع حاجاتهم وتحقيق مصالحهم المشتركة . ومع استقرار واستمرار هذه الأوضاع وتلك القواعد في سياق المجتمع فأنها سرعان ما تتحول إلى أساليب للعمل والتفاعل بين أعضاء المجتمع . ويطلق على مجموعة القواعد والطرق المقررة لأساليب العمل والسلوك مصطلح " النظم الاجتماعية " .

وتعد النظم الاجتماعية بمثابة الوسائل الرئيسية لمقابلة احتياجات المجتمع. وسواء كانت النظم الاجتماعية قد وضعت بطريقة تلقائية أو مقصودة ومتعمدة ، فأنها تخضع لنوع من الاتفاق على وجودها ، وهذا الاتفاق يجعلها ذات طبيعة موضوعية حيث تخدم مصالح المجموع وليست فئة معينة . وبذلك تتسم النظم الاجتماعية بالعمومية حيث توجد في جميع النماذج الاجتماعية للمجتمعات البشرية ، على الرغم من التسليم بنسبيتها نظراً لاختلافها من مجتمع لآخر من حيث نمط تنظيمها ، ودرجة تعقيدها طبقاً لظروف المجتمع ودرجة نموه وتطوره<sup>(4)</sup>

ونظراً لاتساع دائرة الاحتياجات والمتطلبات كنتيجة مباشرة لتعدد ظروف الحياة المعاصرة ، أصبح من الضروري أن يقوم النظام الاجتماعي الواحد بأداء أكثر من وظيفة ، تلافياً لتزايد عدد النظم الاجتماعية في المجتمع بشكل يصعب حصره . هذا الأمر دفع علماء الاجتماع إلى البحث عن أسس للتصنيف ، حيث صنفها البعض إلى نظم رئيسية وأخرى فرعية ، وصنفها البعض الآخر حسب وظيفتها في المجتمع<sup>(2)</sup> . في هذا الإطار صنف كل من : "سمنر" و " كلير " و " هرتزلر " النظم الاجتماعية إلى عشرة نظم رئيسية هي:

النظام الزوجي والأسري ، والنظام الاقتصادي ، والنظام السياسي ، والنظام الصناعي ، والنظام الديني ، والنظام الأخلاقي ، والنظام التربوي ، والنظام الصحي ، والنظام التروبيجي ، وأخيراً نظام الاتصال . وأوضحوا أن كل من تلك النظم يتسع ليشمل عدداً آخر من النظم الفرعية<sup>(3)</sup> .

وتمارس النظم الاجتماعية وظائفها في المجتمعات المعاصرة بصورة واضحة ومحددة ومقننة ، فإضافة إلى النظم التي تستهدف إشباع الحاجات الإنسانية في المجتمع كالنظام الأسري والزواجي ، توجد النظم التي تعمل كوسائل لضبط وتنظيم أنشطة الفرد والجماعة كالنظام الاقتصادي والنظام الحكومي . ومع تخصص النظم الاجتماعية ووضوح وظائف كل منها إلا أنها لا توجد في المجتمع ككيانات مستقلة عن بعضها البعض وإنما توجد في حالة ترابط وتعاون واعتماد متبادل فيما بينها من ناحية ، وفيما بينها وبين المجتمع من ناحية أخرى. والشئ المؤكد الذي تشترك فيه جميع النظم الاجتماعية على اختلاف وظائفها هو ممارستها نوعاً من الضبط والسيطرة على جميع أفراد المجتمع بتحديد لها ما هو مقبول ومرغوب ومسموح به وما هو غير مقبول وغير مرغوب وغير مسموح به<sup>(2)</sup>



شكل رقم (1)

العلاقة بين النظام الاجتماعي العام والنظم الاجتماعية والتنظيمات الاجتماعية

ولقد ذهب " ايزنشتادت " (19) في مناقشته لمفهوم النظم الاجتماعية المنشور بدائرة المعارف العالمية للعلوم الاجتماعية عام 1968م إلى القول بأن النظم الاجتماعية تمثل البؤرة الرئيسية للتنظيم الاجتماعي ، كما أن النظام الاجتماعي العام يمثل البوتقة التي تتصهر فيها كل من النظم والتنظيمات الاجتماعية.

وطبقا لذلك المفهوم يمكن تصور المجتمع الإنساني في شكل هرمي قاعدته النظم الاجتماعية ، وأوسطه التنظيمات الاجتماعية ، وقمته النظام الاجتماعي العام كما هو موضح بالشكل رقم ( 1 ) .

وفيما يتعلق بقاعدة الهرم والتي تضم مجموعة النظم الاجتماعية التي ارتضاها المجتمع كوسيلة لمقابلة وتلبية احتياجاته الأساسية ، يري علماء الاجتماع أن هذه النظم تمثل نماذج السلوك المنظمة للعلاقات الاجتماعية بين الأفراد والجماعات وفق نسق من القواعد والمعايير والجزاءات الشرعية ، كما أنها ترسي الأساس الذي يقوم عليه الفعل الاجتماعي الذي تقبله الجماعة لتحقيق غاياتها (11)

ويري " ماكيفر " (14) في مؤلفه " الجماعة - دراسة في علم الاجتماع " أن النظم الاجتماعية تمثل الصور المقررة والمميزة لنشاط الجماعة ، أي مجموعة الطرق والأساليب التي تؤدي بها الأعمال ، أما المنظمات فتضم الجماعات المنظمة التي تسعى إلى تحقيق مصالح وغايات مشتركة . ويضيف "ماكيفر" أننا كبشر ننتمي إلى منظمات وروابط ولا ننتمي إلى نظم فالأسرة على سبيل المثال منظمة أو رابطة يتحكم فيها ويسير عملها وينظم علاقات أفرادها مثل الزواج، والمنزل، والعلاقة الزوجية، والطلاق، وتربية الأبناء .. الخ (9) . والمدرسة أو المعهد التعليمي إذا ما نظرنا إليه كبناء اجتماعي يتكون من الطلاب والأساتذة فأننا ننظر إليها كمنظمة ، وإذا نظرنا إليها كأداة للتعليم فأننا ننظر إليها كنظام اجتماعي (النظام التربوي) .

بناء على ما سبق يتضح أن العلاقة بين النظم الاجتماعية والتنظيمات الاجتماعية علاقة عضوية حيث تمثل النظم الاجتماعية الأساس الذي تنطلق منه التنظيمات الاجتماعية ، فالبناء الاجتماعي مثلا يتكون من كل من التنظيمات والنظم معا حيث يصعب تصور وجود أحدهما دون الآخر . لهذه الأسباب وغيرها يكون منطقياً افتراض وقوع التنظيمات الاجتماعية في المنطقة الوسطى للهرم الذي سبق وأن تخيلناه للمجتمع الإنساني .

وإذا ما انتقلنا من دراسة القواعد والمبادئ والمعايير السلوكية التي تميز نظاما اجتماعيا معيناً في إطار تنظيم اجتماعي محدد كالأُسرة أو المدرسة مثلاً ، إلى دراسة العلاقات المختلفة بين النظم الاجتماعية (النظام الأسري ، النظام الاقتصادي ، النظام الحكومي .. الخ) فأنا بصدد مفهوم اجتماعي جديد هو النظام الاجتماعي العام الذي يمثل نماذج العلاقات الاجتماعية التي توحد بين المبادئ المنظمة التي تكون النظم الاجتماعية<sup>(11)</sup> .

ويعتبر النظام الاجتماعي العام البوتقة التي تنصهر فيها النظم والتنظيمات الاجتماعية حيث ينظم العلاقة بينها من ناحية ويحقق بينها قدرًا من الترتيب والاستقرار والاستمرار من ناحية أخرى . علاوة على ذلك فإن النظام الاجتماعي العام له القدرة على بث القيم والمعايير التي تدعم هذا الثبات والاستمرار وتعمل في الوقت ذاته على حصر الصراع عند حدوده الدنيا ، ويعيد النظام إلى حاله الاستقرار إذا ما أصاب المجتمع نوع من التفكك أو النسخ أو سوء التنظيم<sup>(11)</sup> .

خلاصة القول ، فإن النظام الاجتماعي العام يعتبر بمثابة الأداة الأساسية التي تحفظ للمجتمع كيانه واستقراره ، فعلى الرغم من أن لكل نظام اجتماعي على حده وحداته الأساسية من أفراد وجماعات ، كما أن له مصادره الخاصة مثل النقود والسلع والعمل في النظام الاقتصادي ، إلا أن تفاعل وترابط النظم الاجتماعية مع بعضها البعض قد يترتب عليها ظهور أوضاع جديدة قد تهدد كيان المجتمع بأكمله كما هو الحال في العلاقة الناجمة بين النظام الاقتصادي والسياسي والأسري . لذلك يحتل النظام الاجتماعي العام قمة الهرم في أي مجتمع من المجتمعات الإنسانية لاضطلاعه بمهمة تنظيم العلاقة بين النظم الاجتماعية من ناحية والتنظيمات الاجتماعية من ناحية ثانية ، فضلا عن سعيه لتحقيق أكبر قدر من الاستقرار بين أبناء المجتمع الواحد.

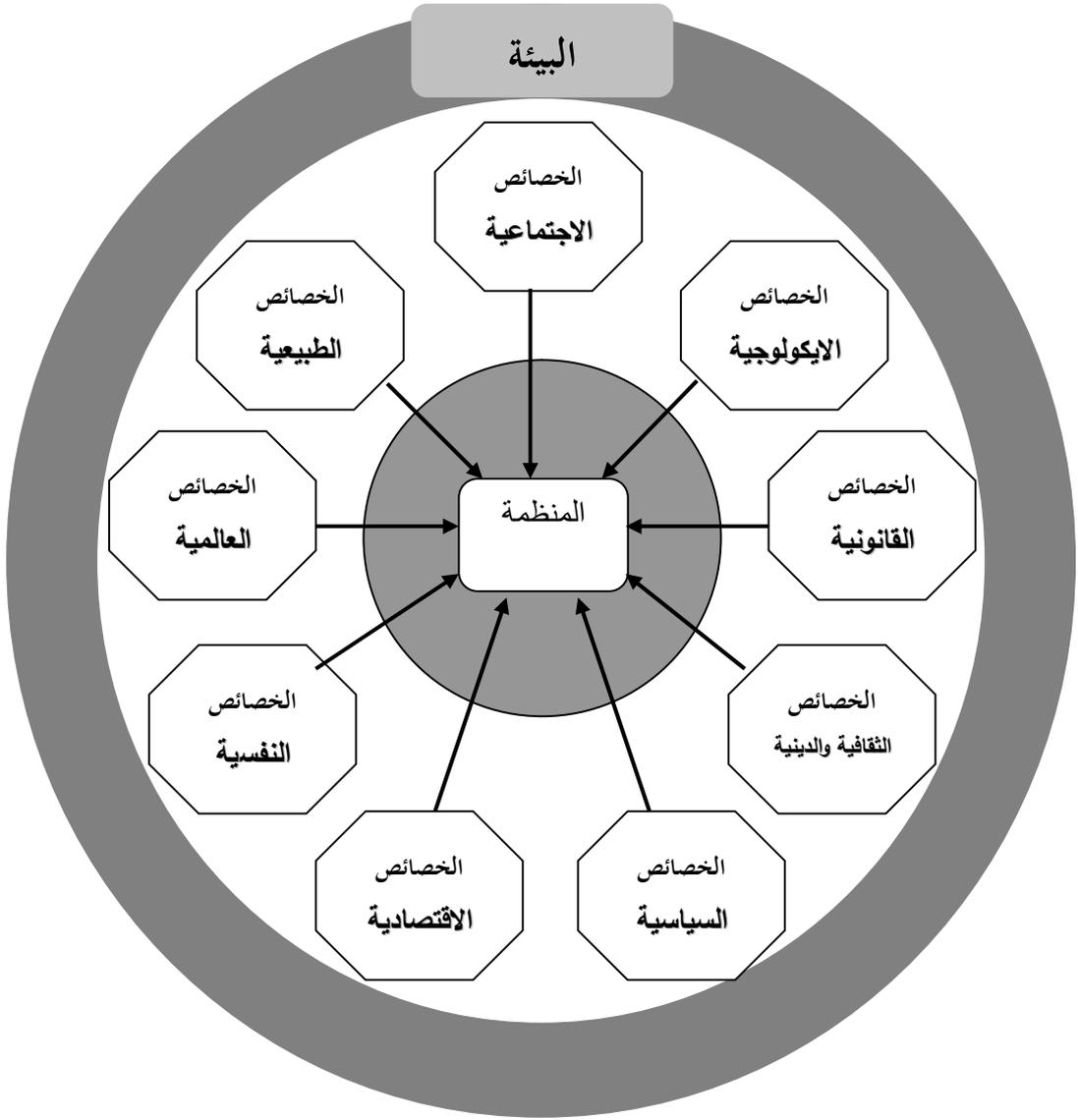
## ثانياً : البيئة التنظيمية: Organization's Environment

البيئة التنظيمية مفهوم واسع الانتشار في مجال دراسة المنظمات الاجتماعية. ولإلقاء المزيد من الضوء حول هذا المفهوم يميز العلماء عادة بين مصطلحي البيئة الداخلية " Internal Environment " والبيئة الخارجية " External Environment " . ويقصد بالبيئة الداخلية مناخ المنظمة

Organization Climate حيث يتضمن بنية المنظمة أو تركيبها Structure ، فضلا عن كافة العمليات التي تتم في إطارها . أما البيئة الخارجية فهي تلك التي تحيط بالمنظمة وتتميز بمجموعة من الخصائص تؤثر بدرجة أو بأخرى في تكوين المنظمة وبقائها . وفيما يلي عرضاً

ويوجز " جاكسون ومورجان Jackson & Morgan " (22) أهم خصائص البيئة الخارجية التي تحيط بالمنظمة في النقاط التالية والتي يوضحها الشكل رقم ( 2 ) .

1. خصائص سياسية Political Characteristics
2. خصائص اقتصادية Economic Characteristics
3. خصائص نفسية Psychological Characteristics
4. خصائص عالمية International Characteristics
5. خصائص طبيعية (فيزيائية) Physical Characteristics
6. خصائص اجتماعية Social Characteristics
7. خصائص إيكولوجية Ecological Characteristics
8. خصائص قانونية أو تشريعية Legal Characteristics
9. خصائص ثقافية ودينية Cultural / Religious Characteristics



شكل رقم (٢)

خصائص البيئة الخارجية التي تحيط بالمنظمة الاجتماعية

ويتعاظم أثر العوامل البيئية المحيطة بالمنظمة في عصر العولمة حيث التغيرات السريعة والمتلاحقة في علاقات الإنسان التنظيمية من ناحية ، وفي جغرافية التنظيم من ناحية ثانية ، وهذا من شأنه أن يلقي عبئاً ثقيلاً على متخذي القرار خاصة في مجال تلبية مطالب التكيف مع المتغيرات التنظيمية السريعة والمستمرة (10) . ومع زيادة سرعة التغير في المجتمع كلما تقزمت أعمار أشكاله التنظيمية كما ذكر " الفين توفلر " Alven Toffler (22) من أن العالم ينتقل بسرعة من الأشكال التنظيمية الثابتة إلى الأشكال التنظيمية المؤقتة، وهذا من شأنه عدم إمكانية محاكاة أي تنظيم اجتماعي ثبت نجاحه في دولة متقدمة ، لأن ذلك لا يعني بالضرورة أن نفس التنظيم سوف يصادف نفس درجة النجاح إذا ما طبق في بيئة مغايرة لها خصوصياتها (5) . والأمر لا يختلف كثيراً داخل الدولة الواحدة حيث تتأثر خصائص التنظيمات إلى حد كبير بخصائص البيئة التي تنمو في إطارها المنظمة ، نظراً لتباين الثقافات الفرعية والسمات الاجتماعية والحضارية التي تميز منطقة عن الأخرى.

وإذا ما تناول الباحث المدقق قائمة المتغيرات البيئية التي تؤثر في التنظيمات الاجتماعية نجد أنه وإن استطاع حصر بعض جوانبها ، إلا أنه يصعب عليه في أغلب الأحوال استيعاب وفهم كافة مشتملاتها . فعلى سبيل المثال يؤثر نسق القيم في ثقافة ما على الطرق التنظيمية التي تتبعها المنظمة لتحقيق أهدافها . في المقابل يفرض المجتمع بعض القيود على حجم وسلوك المنظمات التي تعمل في إطاره من خلال آليات قانونية وسياسية مستمدة من نسق القيم السائدة . تلك القيود ما هي إلا محصلة لقوة التفاوض والتوفيق بين المنظمات والبيئة التي تعمل في إطارها .

### محددات البيئة الخارجية :

صنف " فارمر وريشمان " Farmer & Richman " (22) محددات البيئة الخارجية التي تحيط بالمنظمة إلى أربعة مجموعات رئيسية هي :

1. محددات تعليمية Educational Constraints
2. محددات اجتماعية وثقافية Socio-Cultural Constraints
3. محددات قانونية وسياسية Legal/ Political Constraints
4. محددات اقتصادية Economic Constraints

وفيما يلي متضمنات كل من المجموعات الأربع السابق الإشارة إليها:  
نقلا عن " توفيق " (5) :

### ( 1 ) المحددات التعليمية : وتشمل :

- درجة الأمية.
- مدى توافر التدريب الفني والمهني التخصصي.
- كفاءة العملية التعليمية.
- مدى تناسب السياسة التعليمية مع الاحتياجات المطلوبة من القدرات والمهارات.
- الاتجاهات الاجتماعية السائدة نحو التعليم بمراحله المختلفة وأنواعه المتعددة.

### ( 2 ) المحددات الاجتماعية والثقافية : وتشمل :

- طبيعة الاتجاهات الاجتماعية السائدة نحو مديري المنظمات.
- طبيعة الآراء والميول الاجتماعية تجاه السلطة والعلاقات الاجتماعية بين الرؤساء والمرؤوسين.
- مفهوم وطبيعة التعاون بين جماعات العمل ، وماهية الصراع ودرجة حدته وأسبابه.
- فعالية الاتحادات والنقابات العمالية وطبيعة العلاقة بينها وبين الإدارة.
- مدى إدراك المجتمع لأهمية العمل وتشجيعه للإنجاز.
- مدى مرونة هيكل التركيب الطبقي وحرية انتقال الأفراد من طبقة لأخرى.
- تأثير الاعتبارات الدينية والقيم الاجتماعية السائدة على دافعية الأفراد نحو العمل.
- الميول السائدة حول تطبيق الأساليب العلمية وخاصة التخطيط للمستقبل ، ومدى الشعور والإحساس بتقدير عنصر الوقت.
- درجة استعداد الأفراد لتحمل المخاطر وقبولهم للتغيير.

### ( 3 ) المحددات القانونية والسياسية : وتشمل :

- قواعد العمل واللوائح والقوانين المنظمة للعمل الإداري داخل المنظمة.
- سياسة الدفاع والأمن الداخلي وتأثيرها على هيكل العمالة.
- السياسة الخارجية وتأثيرها على تركيب هيكل العمالة.
- الاستقرار السياسي وأثره على هجرة العقول أو استقطاب الكوادر من الخارج.
- المرونة المتاحة لمستخدمي القرارات الإدارية بالمنظمة (المركزية واللامركزية).
- درجة مرونة القوانين والمتغيرات القانونية.

### ( 4 ) المحددات الاقتصادية : وتشمل :

- خصائص النظام الاقتصادي العام من حيث :
  - مدى تشجيعه للملكية العامة أو الخاصة.
  - مدى تدخل الحكومة في رقابة الأنظمة الاقتصادية وأساليب الرقابة.
- درجة الاستقرار الاقتصادي خاصة في مجال الأسعار.
- مدى توافر البيانات الاقتصادية السليمة وسرعة الحصول عليها.
- مدى توافر رأس المال.

### أثر البيئة الخارجية على التنظيمات الاجتماعية :

أسفرت الأبحاث والدراسات حول أثر البيئة الخارجية على تشكيل التنظيمات الاجتماعية إلى مجموعة من النتائج أبرزها أن البيئة الخارجية تعد السبب المباشر في تشكيل مختلف التنظيمات الاجتماعية التي تعمل في إطارها، فهي أمره ومسيطره على كافة التنظيمات التي تتواجد بداخلها.

وتعتمد المنظمات عادة على مجموعة من الطرق حيث تحاول من خلالها تحقيق درجة من الاستقلال الذاتي في إطار البيئة التي تتواجد فيها من بينها : التعاون ، والائتلاف ، والتكيف ، والالتحام ، والمساومة .

ولقد ميز " Emery & Trist " (22) بين أربعة نماذج أو أنماط من البيئات التنظيمية هي :

النمط الأول : بيئات ساكنة عشوائية : Placid Randomized

وتعتبر أبسط أشكال البيئات التنظيمية حيث تتميز بالهدوء والاستقرار وعدم القدرة على التشابك في علاقات مستمرة مع الآخرين. وأبرز خصائصها عدم قدرة المنظمة على التنبؤ بالبيئة المحيطة ولكن مع ذلك تستطيع العمل مستقلة في إطارها. فضلا عن ذلك يمكن للمنظمات صغيرة الحجم التواجد والتعايش معها بصورة منفصلة Single . كما هو الحال في السوق التنافسي الكامل في عالم الاقتصاد الذي يشترط وجود عدداً كبيراً من البائعين والمشتريين بحيث يصعب على أي منهم التأثير على الآخر خاصة في مجال الأسعار.

النمط الثاني : بيئات ساكنة عنقودية : Placid Clustered

تتميز البيئة الخارجية في هذا النمط التنظيمي بالاستقرار النسبي حيث تشهد تغيرات محدودة غير سريعة ، ولكنها في نفس الوقت ترتبط بعلاقات متشعبة متعددة مع الآخرين. ويمكن للمنظمات التي تعمل في إطارها التنبؤ الصحيح بمتغيرات البيئة الخارجية لذلك فالتخطيط يصبح أمراً حتمياً. ومن سمات هذا النمط أيضاً كبر حجم المنظمات مقارنة بالنمط السابق، فضلا عن قدرتها على التجمع فيما بينها لمواجهة متطلباتها وتحقيق أهدافها.

النمط الثالث : بيئات غير مستقرة : Disturbed , Reactive

تتميز البيئة الخارجية في هذا النمط التنظيمي بأنها ذات أبعاد محدودة في علاقاتها بالآخرين ولكنها سريعة التغير والحركة . ويصعب على المنظمات التي تعمل في إطارها التنبؤ بالبيئة الخارجية حتى وإن استطاعت فإن هذا التنبؤ يكون مشوشاً أو مضطرباً إلى حد ما. ويشجع هذا النمط على أسلوب لا مركزية الإدارة ، لذلك فإن المرونة تصبح مطلوبة إذا ما أرادت المنظمة بفروعها المحافظة على بقائها واستمرارها.

النمط الرابع : بيئات ثائرة : Turbulent

ويتميز هذا النمط بأنه الأكثر تعقيداً ، حيث تتغير البيئة الخارجية بسرعة فائقة . ويرجع ذلك إلى مجموعة الأسباب التالية :

1. صعوبة الاتصال البيئي سواء بين المنظمات وبعضها أو بين المنظمات الأم وفروعها.
2. زيادة الاعتماد المتبادل بين المجتمع من ناحية والمنظمات التي تعمل في إطاره من ناحية ثانية.
3. الاستخدام المتزايد والمتسارع للتكنولوجيا الحديثة لمواجهة المنافسة.

كما لا يمكن إغفال الدور الحيوي الذي تلعبه المعلومات والمعارف في مجال عمل التنظيم الاجتماعي ، فبقدر تعقد المعرفة The Complexity of the Knowledge في البيئة الخارجية المحيطة بالمنظمة يتحدد أساليب التعامل معها . فالبيئات البسيطة هي تلك التي تحتاج إلى معارف ومعلومات غير معقدة يمكن تجزئتها وتحليلها وكتابتة نتائجها في صورة تعليمات يلتزم بها العاملون في المنظمة لضمان تحقيق أهدافها . أما في البيئات المعقدة حيث كثرة المعلومات وتغيرها بصورة مذهلة يكون أساس النجاح مبنياً على آليات ومهارات وقرارات معقدة .

في هذا الإطار يبرز أهمية التعرف على الأنماط المناسبة لاتخاذ القرارات ، وحثمية الربط بين أسلوب وهيكل عملية اتخاذ القرار ، والعوامل البيئية المحيطة بالمنظمة ، على اعتبار أن فعالية المنظمة تتوقف إلى حد كبير على قدرتها في صناعة واتخاذ قرارات تتواءم مع طبيعة البيئة الخارجية. وتزداد درجة الارتباط بين هذين العنصرين كلما زادت ظروف اللاتيقين وعدم التأكد من التغيرات البيئية . بناء على ذلك يصبح الأسلوب الرسمي لاتخاذ القرارات أكثر فعالية في حالتين : الأولى عند وضوح الرؤية بالنسبة للمتغيرات البيئية المحيطة بالمنظمة ، والثانية إذا ما تميزت المشكلات التي تواجه المنظمة بالتقليدية والروتينية . أما في حالة البيئات التي تتميز بقدر كبير من الغموض وعدم الوضوح تصبح المنظمة مضطرة إلى ممارسة أنشطة متباينة في اتخاذ القرارات حيث أن القرار الذي قد يناسب موقفاً معيناً قد لا يصلح في موقف آخر .

ثالثاً : أنواع التنظيمات الاجتماعية: Types of Social Organizations

**تصنف التنظيمات الاجتماعية عادة إلى أربعة أنواع رئيسية هي :**

( 1 ) التنظيم الآلي .

( 2 ) التنظيم العضوي .

( 3 ) التنظيم المصفوفي .

( 4 ) التنظيم غير الرسمي .

وفيما يلي عرضا موجزا لتلك التنظيمات :

### ( 1 ) التنظيم الآلي : Mechanistic Organization

ويعرف أحيانا باسم التنظيم التقليدي أو الهيراركي . ويعتمد أساساً على تدرج مستويات السلطة والإشراف ، والتخصص الدقيق ، وتحديد المهام والأدوار وخطوط الاتصال . ويلائم هذا النمط التنظيمي المواقف التي تتسم بالاستقرار والثبات خاصة في مجالات الإنتاج النمطية حيث يفضل العاملون الأعمال الروتينية التي لا تتسم بالتفكير والابتكار .

### ( 2 ) التنظيم العضوي : Organic Organization

وهو أكثر انفتاحا ومرونة من النمط السابق خاصة فيما يتعلق بتحديد المهام والأدوار حيث يتكيف العاملون مع متطلبات الموقف . ويتميز هذا النمط التنظيمي بمجموعة من الخصائص أبرزها :

أ - تعدد وتنوع خطوط الاتصال .

ب- المعلومات التي تنتقل من المستويات الإدارية العليا وحتى أدنى المستويات تعتبر نصائح أكثر منها تعليمات أو قرارات .

ج - تتمركز السلطة في يد من يباشر العمل في مواقع الإنتاج .

د - يشارك في عملية اتخاذ القرار أكثر من تخصص وأكثر من مستوى تنظيمي .

هـ- أكثر انفتاحا على البيئة الخارجية .

ويعد التنظيم العضوي أكثر ملاءمة وفاعلية في المنظمات التي يتسم عملها بالتطورات التكنولوجية السريعة ، ومع ذلك قد يختلف التنظيم داخل المنظمة من إدارة لأخرى أو من قسم لآخر طبقا لمتطلبات الموقف وطبيعة العمل .

فعلى سبيل المثال قد يناسب التنظيم الآلي إدارة الإنتاج في منظمة ما بينما يناسب التنظيم العضوي إدارة المعلومات أو إدارة البحوث في نفس المنظمة.

### ( 3 ) التنظيم المصفوفى : Matrix Organization

يعد التنظيم المصفوفى أحد أنماط التنظيمات الاجتماعية ، حيث بمقتضاه يتم التعامل مع المنظمة كوحدة واحدة مهما تعددت فروعها وأقسامها وإداراتها إذ يكون التركيز موجها نحو هدف معين بغية تحقيقه. وفي سبيل ذلك قد تلجأ المنظمة إلى تنفيذ بعض الأنشطة في صورة مشروعات تتنافس فيما بينها للحصول على ما يلزمها من موارد بشرية ومادية في صورة أخصائيين وخبراء ومستلزمات إنتاج .. الخ (19) .

وطبقا لذلك قد يُعار أحد العاملين أو الخبراء من مشروع لآخر أو من نشاط لآخر لأداء مهمة معينة ، وفور انتهاء المهمة يعود إلى عمله العادي الذي كان يزاوله قبل الإعارة . مع مراعاة أنه بالإمكان أن تختلف المرتبة الإدارية للعاملين المُعارين لمشروع ما عن مرتبتهم العادية في المنظمة ارتفاعا أو انخفاضاً طبقاً لمتطلبات العمل.

#### ولهذا النمط التنظيمي مزايا عديدة أهمها :

أ - إتاحة الفرصة للمنظمة على حشد مواردها المادية والبشرية والاستفادة القصوى من الإمكانيات المتاحة لمواجهة مواقف معينة كذلك المتعلقة بتوريد منتج معين أو أداء خدمة معينة في تاريخ محدد.

ب- القدرة على مواجهة الظروف والمواقف المتغيرة والتكيف مع متطلبات البيئة الخارجية.

ج - أكثر ديمقراطية إذا ما قورن بغيره من الأنماط التنظيمية الأخرى حيث تتحدد المكانة الاجتماعية على أساس المعرفة والخبرة والمهارة وليس على أساس الأقدمية أو الدرجة الوظيفية.

د - تشجيع الابتكار والمبادرة والخلق والإبداع وزيادة الدافع للعمل. ورغم المزايا العديدة السابق الإشارة إليها فإن التنظيم المصفوفى يشوبه بعض العيوب أبرزها إثارة الشعور بعدم الأمن والاطمئنان بين العاملين في المنظمة نتيجة تعدد الأدوار وتغيرها من وقت لآخر وهذا من شأنه إحداث نوع من الارتباك في العمل والذي يتطلب مهارات خاصة من الجهات الإشرافية لإزالة مواطن التوتر بمجرد ظهورها .

#### ( 4 ) التنظيم غير الرسمي : Informal Organization

التنظيم غير الرسمي هو الوجه المقابل للتنظيم الرسمي في منظمة ما ، فهما وجهان لعملة واحدة . وإذا كان التنظيم الرسمي يعني بالتسلسل الإداري، والمواقع الرسمية ، والسلطة ، والمسئولية ، واللوائح والقوانين . فإن التنظيم غير الرسمي يتجاوز اللوائح والقوانين والأقسام والإدارات حيث يعتمد على العلاقات الشخصية والاجتماعية والعواطف المعرضة للتغير .

والتنظيم غير الرسمي عبارة عن شبكة من العلاقات الشخصية والاجتماعية تنشأ تلقائياً بين العاملين في المنظمة نتيجة لالتقاء المصالح ولا يتبع تسلسلاً تنظيمياً معيناً .

وقد تنشأ في المنظمة الواحدة العديد من الجماعات غير الرسمية ، وقد ينتمي العامل الواحد لأكثر من جماعة غير رسمية .

وليست هناك مواصفات محددة للقائد غير الرسمي فقد يكون الأكثر كفاءة أو الأكبر سناً أو الأكثر احتراماً بين زملائه أو نتيجة شغله موقعاً معيناً يبسر له حرية الحركة داخل المنظمة ويسمح له بخلق قنوات اتصال فعالة مع القيادات الرسمية .

ورغم إمكانية وجود عدد كبير من القادة غير الرسميين داخل المنظمة الواحدة إلا أنه في أغلب الأحوال يبرز أحدهم وتعلو مكانته فوق مكانات الآخرين ويصبح ممثلاً عنهم في كل ما من شأنه المساس بهم اقتصادياً أو اجتماعياً . وتنشأ الجماعات غير الرسمية لتحقيق مجموعة من الوظائف من بينها :

- أ - تحقيق الإشباع الاجتماعي والنفسي للعاملين في المنظمة.
- ب- خلق قنوات للاتصال المباشر بين الأعضاء وبعضهم البعض وكذلك مع الجهات الإشرافية الأعلى.
- ج - المحافظة على القيم الثقافية والاجتماعية والمهنية والعمل على بقائها واستمرارها.
- د - تحقيق قدر أكبر من الضبط الاجتماعي بين الأعضاء خاصة في مجال التعامل مع الجهات الرسمية أو غير الرسمية خارج المنظمة.

ورغم المزايا العديدة التي تحققها الجماعات غير الرسمية لأعضائها إلا أن وجودها في حد ذاته قد يخلق نوعاً من صراع الأدوار داخل الجماعة ، فضلاً عن مقاومة التغيير بكافة صورته وأشكاله وهذا من شأنه إضعاف قوة المنظمة في مواجهة التغيرات العنيفة التي تفرضها ظروف العولمة واقتصاديات السوق.

رابعاً : التنظيم وديناميات الجماعة :

يعني التنظيم من منظور ديناميات الجماعة مجموعة الأبنية الاجتماعية المميزة لنظام العمل في منظمة ما (20) . وفيما يلي عرضاً لأكثر الأبنية الاجتماعية ذيوعا وانتشاراً :

- (1) بناء القوة : ويعني بعلاقات السلطة داخل المنظمة.
- (2) البناء السيسيومتري : ويهتم بدراسة نمط علاقات التجاذب والتنافر بين أعضاء التنظيم.
- (3) بناء الاتصال : ويعني بدراسة أنماط الاتصال بين أعضاء التنظيم من زاوية من يتصل بمن؟ ودرجة تكافؤ الفرص في ملكية المعلومات.
- (4) بناء الحراك : ويعني بدراسة الفرص المتاحة للارتقاء والانتقال من مركز ما أو موقع ما داخل التنظيم وما يرتبط به من مكانة، إلى مركز أو موقع آخر أعلى في المرتبة أو المنزلة.

ويعد بناء الاتصال أكثر الأبنية الاجتماعية تأثيراً في نشاط المنظمة وعملها خاصة مع تضخم حجم المنظمات في العصر الحديث. فالمراقب للتطورات التي شهدتها المنظمات الاجتماعية خلال الربع الأخير من القرن العشرين والبدائيات الأولى للألفية الميلادية الثالثة يلاحظ بما لا يدع مجالاً للشك مدى تشابك العلاقات الاجتماعية بين العاملين والمنظمات واتساع أنماط التفاعل بين الأفراد والجماعات كل ذلك من شأنه خلق أوضاع جديدة لها تأثيراتها المباشرة على الأبنية الاتصالية داخل المنظمة والتي كانت تنسم وحتى عهد قريب بالبساطة دون حاجة إلى آليات وقواعد لتنظيمها. فالاتصال الفعال من شأنه مساعدة المنظمة على تحقيق أهدافها من ناحية وتحقيق قدر من الرضا لأعضائها (12) .

فقرار الجماعة يعتمد على الاتصال والتفاعل بين الأفراد، والتغلب على مقاومة التغيير وتعديل الاتجاهات يعتمد على الاتصال بين مختلف المستويات الإدارية داخل التنظيم الاجتماعي ، لذلك فالإتصال يعد بمثابة قنطرة لنقل المعاني بين الناس بحيث يمكنهم المشاركة في المعرفة وفي المشاعر وتجنب سوء الفهم .

ومن غير الطبيعي أن يتصور المرء وجود منظمة دون اتصال ، فليست هناك قيمة لأي أفكار إدارية إلا إذا وصلت للعاملين ، سواء كانت هذه الأفكار متعلقة بالتخطيط أو التوظيف أو التنظيم أو التطوير أو الإشراف أو الرقابة .

وتتم معظم الاتصالات في صورة رموز عن طريق الكلمات أو الصور أو الفعل Action أو ما يعرف أحياناً باسم الإتصال غير اللفظي. فعن طريق الكلمات التي تنطوي على معاني محددة يفهمها المرسل والمستقبل ، وكذلك الخرائط والرسوم البيانية والأفلام والنماذج ، والاتصال غير اللفظي كلفه الجسم والوجه وحركة العينين يمكن أن يتم الإتصال داخل المنظمة (12) .

وتتضمن عملية الإتصال خمسة مراحل رئيسية (12) هي : المرسل الذي يصوغ فكرته في رموز معينة ، ويبعث بها إلى المستقبل الذي يفك هذه الرموز ويفسر معناها ، ثم يستجيب لها معبراً عن رأيه أو انطباعه برسالة جديدة يصوغها في رموز ، ويبعث بها إلى المرسل الأول الذي يستقبلها ويحل رموزها ويستجيب لها . وهكذا تدور دورة الإتصال وتشكل أهم خصائص المجتمع المتفاعل داخل المنظمة .

ويمكن تمييز مستويين من مستويات الإتصال داخل المنظمة : المستوى الأول ويعرف **بالإتصال الأفقي** ويتم بين العاملين من نفس المستوى التنظيمي وليس من الضروري أن يكون الإتصال رسمياً أو كتابياً ولكن قد يتحقق بصورة غير رسمية خارج المكاتب أو قاعات العمل. أما المستوى الثاني ويعرف **بالإتصال الرأسي** ويتم بين مستويات إدارية أو تنظيمية مختلفة سواء من أعلى إلى أسفل أو من أسفل إلى أعلى. ويتميز هذا النمط الإتصالي عادة بفقدان نسبة من المعلومات .

ويعتبر إتاحة الفرصة أمام العاملين للإتصال بالمستويات الإدارية الأعلى داخل المنظمة أداة من بين الأدوات الرئيسية التي قد تلجأ إليها المنظمات لرفع مستوى الروح المعنوية للعاملين وتحقيق قدر أكبر من الانتماء للمنظمة . ولكن

مع تضخم حجم المنظمة قد تظهر صعوبات في إتمام الاتصال الفعال من أسفل إلى أعلى وقد يترتب عليه عزله الإدارة العليا وعدم معرفتها بما يدور داخل المنظمة وتكون النتيجة اتخاذ قرارات غير سليمة.

لذلك يجب أن تحرص الإدارة العليا على فتح قنوات مباشرة للاتصال مع العاملين بالمنظمة من بينها : عقد اجتماعات دورية للعاملين مع الإدارة العليا أو ممثلين عنهم ، والاعتماد على سياسة الباب المفتوح حيث تشجيع العاملين إلى اللجوء لرؤسائهم مباشرة في حالة وجود مشكلة فإن لم تحل يمكنهم اللجوء إلى الرؤساء الأعلى لحلها ، وأخيراً الرد على خطابات وأسئلة العاملين بمنتهي الدقة والموضوعية خلال مدة زمنية معينة.

ونظراً للارتباط الوثيق بين كل من بناء الاتصال وبناء القوة أو السلطة لذلك من المتوقع مع زيادة التطابق بين نمطي الاتصال الرسمي وغير الرسمي ، زيادة فرص تحقيق التفاهم بين العاملين ونمو ثقتهم بالمنظمة وبالتالي تعاونهم لتحقيق الهدف المشترك .

في ضوء العرض السابق يمكن النظر إلى التنظيم من منظور ديناميات الجماعة من مدخلين رئيسيين أولهما المدخل الإداري أو الوظيفي، وثانيهما المدخل السلوكي. وفيما يلي بيان لماهية المدخلين :

### ( أ ) المدخل الإداري أو الوظيفي للتنظيم :

في إطار هذا المدخل يمكن النظر إلى التنظيم من منظورين متباينين : الأول باعتبار التنظيم عملية بناء تتضمن عدداً كبيراً من الوظائف والأقسام والإدارات. أما المنظور الثاني فيعتبر التنظيم عملية تحليل تقسم فيها مجالات معينة من العمل إلى مستويات تتمثل في إدارات وأقسام لكل منها وظائف محددة ثم تُوكل هذه الوظائف إلى أفراد بعينهم<sup>(16)</sup> . ومن منظور تنظيم جماعات العمل يعتبر المنظور الثاني أكثر ملاءمة لتحقيق أهداف المنظمة حيث يتحقق التنظيم عن طريق توزيع العمل والتفويض.

والتوزيع من وجهة النظر الإدارية يتضمن تصنيف المستويات الإدارية في صورة هرمية بحيث يختلف كل مستوى عن الآخر في مرتبته أو منزلته ، كما يتضمن توزيع المهام في صورة واجبات وظيفية محددة .

ويقترن توزيع العمل عادة بتفويض السلطة ، فجميع العاملون في المنظمة وفقا للمفهوم الإداري الحديث مفوضون من قبل رئيسها للقيام بواجبات محددة ذات سلطات ومسئوليات مقننة لتحقيق أهداف المنظمة. فالتفويض من شأنه أن يمد مدير المنظمة نفوذه إلى أبعد من حدود وقته وطاقته ومعرفته ، كما أنه يساعد في ذات الوقت على انطلاق الطاقات الكامنة لدى العاملين ومشاركتهم بصورة أفضل .

ويرتبط التفويض بنوعين من المسؤولية فمن تفويض إليه السلطة يتحمل مسؤولية إجرائية ، إلا أن المسؤولية في النهاية تقع على عاتق المدير أو الرئيس الذي يفوض السلطة .

ويعتبر التخصص من أهم مزايا تقسيم العمل حيث تحديد واجبات محددة ومسئوليات واضحة لكل وظيفة من الوظائف التي يتضمنها الهيكل التنظيمي للمنظمة .

### ( ب ) المدخل السلوكي للتنظيم :

يهتم المدخل السلوكي للتنظيم بالبحث في أنماط العلاقات بين الإدارة والعاملين في المنظمة ، كمشاركة العاملين في الإدارة ، والمشاركة في اتخاذ القرار ، واللامركزية .

### خامسا: المنظمة كنظام اجتماعي مفتوح: Open Social System

تزايد في الآونة الأخيرة استعانة المنظرين والباحثين بمنهج النظم Systems Approach كأداة أو وسيلة لبناء نموذج تطبيقي لتمثيل وضبط العلاقات المتشابكة في موقف اجتماعي ما (17) .

والنظام System أو النسق كما يطلق عليه البعض عبارة عن تنظيم يضم مجموعة من الأجزاء المترابطة ، تتميز بالاعتماد المتبادل فيما بينها وتشكل كياناً واحداً أو وحدة واحدة .

ويعد النسق نموذجا تصوريا أو هيكليا يستخدم عادة لتيسير فحص الظواهر المعقدة وتحليلها بغرض دراسة كيف تعمل كل هذه الأجزاء معا أو كيف يجب أن تعمل لتحقيق أهدافها .

ولقد أسهمت النظرية العامة للنظم ( GST ) General System Theory إسهاما كبيرا في تشكيل تصور الباحثين لمنهج النظم وطرائقه ، حيث اعتمدت على تحليل الترابط بين العمليات البيولوجية في الكائن الحي ، وتعميم هذه الصفة وعملياتها إلى أحداث أخرى معقدة مثل الجماعات البشرية والحضارات والمنظمات . ومن أمثلة الأسس المستخدمة في نظرية النظم لفهم حقيقة الترابط بين مكونات الكيانات الاجتماعية المعقدة : النظم المفتوحة والمغلقة ، والتوازن ، والتوازن .. الخ .

وعلى الرغم من عدم تمكن نظرية النظم من تقديم براهين عملية لتأكيد أسسها من الناحية العملية إلا أن تأكدها على حتمية فهم الهيكل والبنيان والوظيفة في أي كيان اجتماعي على أنه نتاج للتفاعل والاعتماد المتبادل بين أجزائه ومحتوياته قد أثر في العلوم الاجتماعية من خلال إسهامه الفعال في فهم النظرية السلوكية .

وطبقا لمنهج النظم يمكن اعتبار المنظمة كل معقد يتكون من مجموعة من العناصر أو النظم الفرعية المتفاعلة التي يعتمد كل منها على الآخر ومن ثم فإن التغيير الذي قد يطرأ على أي جزء من النظام يستتبعه بالضرورة تغيير في جزء آخر أو أكثر من ذلك النظام<sup>(17)</sup> . كذلك الحال يمكن اعتبار المنظمة نظاماً أو نسقاً مفتوحاً بفعل العلاقات التبادلية والتفاعلات المستمرة مع البيئة حيث تستورد المنظمة الطاقة من البيئة المحيطة في صورة مدخلات Inputs ، يتم إعادة مزجها داخل المنظمة خلال تقنيات وأساليب علمية " العمليات التحويلية المحورية " Throughputs لخلق منتج جديد أو خدمة جديدة " مخرجات " Outputs يتم إعادة تصديرها إلى البيئة الخارجية . معني ذلك أن المنظمة في الأساس عبارة عن نظام طاقة من مدخلات ومخرجات ، حيث يستخدم العائد المتحصل عليه من المخرجات سواء في صورة أرباح أو فوائض في إعادة تنشيط وحفظ النظام من خلال ميكانيزم للضبط أو التحكم الذاتي يعرف باسم التغذية المرتدة أو إرجاع الأثر .

ولكي تحافظ المنظمة على بقائها واستمرارها يتعين عليها مواجهة النزعة الموجودة لدى كل النظم للفناء Entropy عن طريق استيراد كمية أكبر من الطاقة المتوافرة في البيئة الخارجية بحيث تفوق نظيرتها المصدرة من قبل المنظمة .

ورغم التبادل المستمر بين الطاقة المستوردة والمصدرة ، فإن المنظمة باعتبارها نظاماً مفتوحاً يتسم عملها بحالة من الاستقرار حيث تمزج نسب تبادلات الطاقة والعلاقات المتبادلة بين أجزاء النظام إلى أن تظل شبه ثابتة ( حالة التوازن ) بنفس الطريقة التي يحاول الجسم البشري بها الحفاظ على توازنه وحيوته .

في ضوء المناقشة السابقة يمكن القول بأن المنظمات الاجتماعية عبارة عن أنساق اجتماعية مفتوحة تؤثر وتتأثر بالبيئة الاجتماعية Open Social Systems التي تعمل في إطارها . من هذا المنظور يتحتم دراسة المنظمة ككيان كلي آخذين في الاعتبار العلاقات المتبادلة بين أجزائها من ناحية ، والعلاقات المتبادلة بينها وبين البيئة المحيطة من ناحية أخرى.

ولقد حدد " كاتز وكان " Katz and Kahn (22) عشرة خصائص مميزة للأنساق الاجتماعية المفتوحة عامة والمنظمات الاجتماعية خاصة ، ومن ثم فإن مناقشة هذه الخصائص يمكن أن يعطي فهماً أوسع للمنظمات والتنظيمات.

### خصائص الأنساق الاجتماعية المفتوحة :

1. المدخلات Input ( Importation of Energy )
2. إعادة تنظيم المدخلات داخليا (العمليات التحويلية ) The Throughput
3. المخرجات The Output
4. الأنساق باعتبارها أحداث دائرية مستمرة System as Cycles of Events
5. الاستنزاف (الفناء) Negative Entropy
6. المعلومات Informational Input
7. حالة الثبات والاستقرار The Steady State
8. التباين ( الاختلاف ) Differentiation
9. التنسيق والتكامل Integration and Coordination

وفيما يلي عرضاً موجزاً لكل من الخصائص العشرة السابق ذكرها:

### ( 1 ) المدخلات : Input

لكي تمارس المنظمة أنشطتها تستعين عادة بالموارد البيئية المحيطة بها ممثلة في مستلزمات الإنتاج ( الأفراد ، المعدات ، الآلات .. الخ ) التي تعينها على إنتاج السلع والخدمات . وكلما زاد طلب المنظمة على مستلزمات الإنتاج كان ذلك حافزاً للطاقت والموارد المحيطة بالمنظمة على النمو والازدهار .

### ( 2 ) إعادة تنظيم المدخلات : The Throughput

فور حصول المنظمة على مستلزمات الإنتاج من البيئة المحيطة بها تقوم بتحويلها أو إعادة تنظيمها داخليا في توليفات مقننة لإنتاج السلعة أو الخدمة التي تحقق أغراض المنظمة .

### ( 3 ) المخرجات : The Output

تقوم المنظمة بتسويق منتجاتها السلعية أو الخدمية سواء في بيئتها المحيطة أو بيئات خارجية عن طريق التصدير . ولعل السلوك الذي تسلكه المنظمة في تصريف منتجاتها أو خدماتها إلى البيئة الخارجية يحدد مدى قدرتها على الاستمرار . فكل منظمة يجب أن تنتج السلع والخدمات التي يحتاجها المواطنون حتى تضمن بقائها واستمرارها على المدى الطويل .

### ( 4 ) الأنساق باعتبارها أحداثاً دائرية: System as Cycles of

#### Events

كما سبق الإشارة في المراحل السابقة فإن الحصول على المدخلات ، وإعادة تحويلها داخل المنظمة ، ثم إنتاج السلع والخدمات يعد مراحل مستمرة ، تحدث بالتتابع داخل المنظمة طالما أنها مستمرة في العمل . ولتحقيق أقصى قدر من الكفاءة الإنتاجية يلزم المنظمة استيراد أو جلب مستلزمات الإنتاج ( المدخلات ) ذات الجودة المرتفعة حتى تتمكن من إنتاج سلع وخدمات ( مخرجات ) متميزة .

وبطبيعة الحال فإن هذه الدورة ( input / throughput / output ) تنطبق على جميع المنظمات بغض النظر عن أغراضها .

ففي المنظمات التعليمية كالجامعات مثلا يمثل كل من :  
الطلاب Students ، والمعرفة Knowledge ، والإمكانيات المادية Money .. الخ المدخلات الجامعية ، حيث تتفاعل هذه المدخلات مع بعضها داخل أسوار الجامعة بهدف الحصول على منتج جيد يتمثل في :  
طلاب متعلمون Educational People ، أبحاث Research ، خدمات للبيئة والمجتمع Services . وبطبيعة الحال فإن أي خلل قد يصيب أي جزء من الدائرة سيتسبب في خلل آخر في الدائرة التالية ومن ثم يؤدي إلى تغير في خصائص المنتج النهائي .

### ( 5 ) الاستنزاف أو الفناء : Negative Entropy

الانتروبيا هو قانون الطبيعة حيث يفترض أن كل الصور التنظيمية تتحرك تجاه عدم التنظيم ومن ثم إلى الزوال .

Entropy is a law of nature which suggests that all organized forms move toward disorganization and demise.

وطبقا لهذا القانون فإن أي نسق تنظيمي تدب فيه الحياة مآلة في النهاية إلى عدم التنظيم ومن ثم الفوضى والزوال . ولتلافي الانتروبيا السلبية يجب على المنظمة أن تأخذ حذرًا وتحطاط للمستقبل بتوفير المزيد من المدخلات من البيئة ربما في صورة أرباح Profits ، أو ائتمان Credit أو أي طريقة أخرى تري فيها المنظمة حماية لها من المخاطر واللايقين المستقبلي .

### ( 6 ) المعلومات : Informational Input

تعتبر المعلومات أداة جيدة للحفاظ على المنظمة ومسيرتها . فالمعلومات الصحيحة عن البيئة تسمح للمنظمة بالتكيف والتواءم مع كافة التغيرات البيئية .

### ( 7 ) حالة الثبات والاستقرار : The Steady State

تسعي المنظمة جاهدة تحقيق التوازن بين مدخلاتها ومخرجاتها من وإلى البيئة، ويشترط أن يكون هذا التوازن ديناميكيًا Moving Equilibrium بغرض تحقيق قدر من الاستقرار يمكن المنظمة من الاستجابة المستمرة

لمتطلبات البيئة ومن ثم مواصلة مسيرتها وتحقيق الأهداف التي تصبوا إليها .

ولكي تحافظ المنظمة على حالة الثبات والاستقرار Steady State عليها أن تأخذ بأسباب النمو to grow لأن ذلك من شأنه فرض سيطرتها على البيئة لتحقيق الحد الحرج من الأمان A margin of safety الذي يضمن باستمرار تدفق المدخلات اللازمة لممارسة نشاطها .

### ( 8 ) التباين ( الاختلاف ) : Differentiation

المنظمات كغيرها من الأنساق المفتوحة تتحرك صوب التميز والتخصص في الأدوار والوظائف وإذا ما سمحت الظروف فأنها تميل إلى جلب الخبراء ، وإنشاء الأقسام المتخصصة التي تساعد المنظمة من بسط سيطرتها على البيئة المحيطة .

### ( 9 ) التنسيق والتكامل : Integration and Coordination

عند بلوغ المنظمة درجة عالية من التخصص والتميز عليها وضع آليات لتحقيق قدر من التنسيق والتكامل بين مختلف أقسامها وقطاعاتها ومناطقها المتخصصة . ومن بين هذه الآليات : وضع معايير محددة لضبط الجودة ، وتحديد الأولويات ، ووضع القواعد المتعلقة بتنظيم الاجتماعات واللقاءات الدورية ، وأخيراً وضع البرامج وخطط العمل المبرمجة زمنياً .

### ( 10 ) الغائية : Equifinality

الغاية النهائية لعمل المنظمة هو تحقيق قدر من النجاح الذي يضمن لها تحقيق الأهداف التي أنشأت من أجلها .

وتميل المنظمات الصغيرة حديثة النشأة وتلك التقليدية التي لا يتوافر لديها الكوادر المتخصصة والإمكانات المادية الكافية إلى محاكاة غيرها من المنظمات التي سبقتها في ميدان عملها معتمدة في ذلك على نفس الطرق والأساليب والآليات لتحقيق غاياتها. وإن كان أسلوب المحاكاة من الأساليب الشائعة إلا أنه في بعض الأحيان ليس كافياً لحماية المنظمة في ظروف المخاطر واللا يقين وقد يقودها إلى التمزق والانهييار .

أما تلك المنظمات التي يتوافر لديها مقومات النجاح يمكنها ابتداع آليات وأساليب جديدة في العمل والإدارة لبلوغ أهدافها وغاياتها وليس بالضرورة أن تبدأ من نفس الموقع أو المكان التي سبقها غيرها من المنظمات .

ما سبق يتضح أن رؤية المنظمة على أنها نسق مفتوح من شأنه إمداد مديري المنظمات والمستخدمين فيها بمنظور معرفي متكامل ، إن أحسن فهمه وإدراكه أمكنهم تحقيق أقصى درجات التكيف والتواءم مع البيئة ، ومن ثم ضمان نجاح المنظمة واستمرارها .

النظم الفرعية للمنظمة :

يمكن النظر إلى النظم الفرعية للمنظمة من زوايا مختلفة :

- **الزاوية الأولى :** من منظور الأقسام الوظيفية التي تضمها المنظمة والتي تتناسب واحتياجاتها ومتطلباتها كأقسام المبيعات والتمويل والإنتاج والمعلومات .. الخ في المنظمات الاقتصادية .
- **الزاوية الثانية :** المواقع الجغرافية التي تقع بها الوحدات الفرعية للمنظمة الأم .
- **الزاوية الثالثة :** المستويات الإدارية بمشتملاتها من دنيا ووسطي وعليا ، حيث يضم كل مستوى إداري أنماطا متباينة من العاملين .
- **الزاوية الرابعة :** من منظور أن المنظمة عبارة عن نظام مدخلات ومخرجات يضم أربعة نظم فرعية هي : النظام الفرعي الإداري ، النظام الفرعي التقني ، النظام الفرعي الإنساني ، وأخيرا النظام الفرعي الثقافي بمتضمناته من معايير وقيم ثقافية .

ويوضح " مليكه " (17) نقلا عن " مارجليز " في الشكل رقم ( 3 ) طبيعة العلاقات والتداخلات بين الأنظمة الفرعية السابق الإشارة إليها في إطار معالجتهم للمنظمة باعتبارها نظاما اجتماعيا - تقنيا مفتوحا .

من الشكل رقم ( 3 ) يتضح أن النظام الفرعي الإداري في أي منظمة يتكون من مجموعة من المستويات التنظيمية المتباينة التي يختلف عددها باختلاف حجم المنظمة ودرجة حداتها . ويسهم التسلسل الإداري كوسيلة تنظيمية في تحقيق الترابط بين رئاسة المنظمة ( قمة المنظمة ) والمستويات القاعدية ، حيث يتلقى كل إداري تعليماته من رئيسه فقط ، ويكون مسئولاً أمامه فقط . وبدون التسلسل الإداري يحدث التفكك نتيجة تعدد الأوامر وتضارب التعليمات وعدم تحديد المسؤولية .

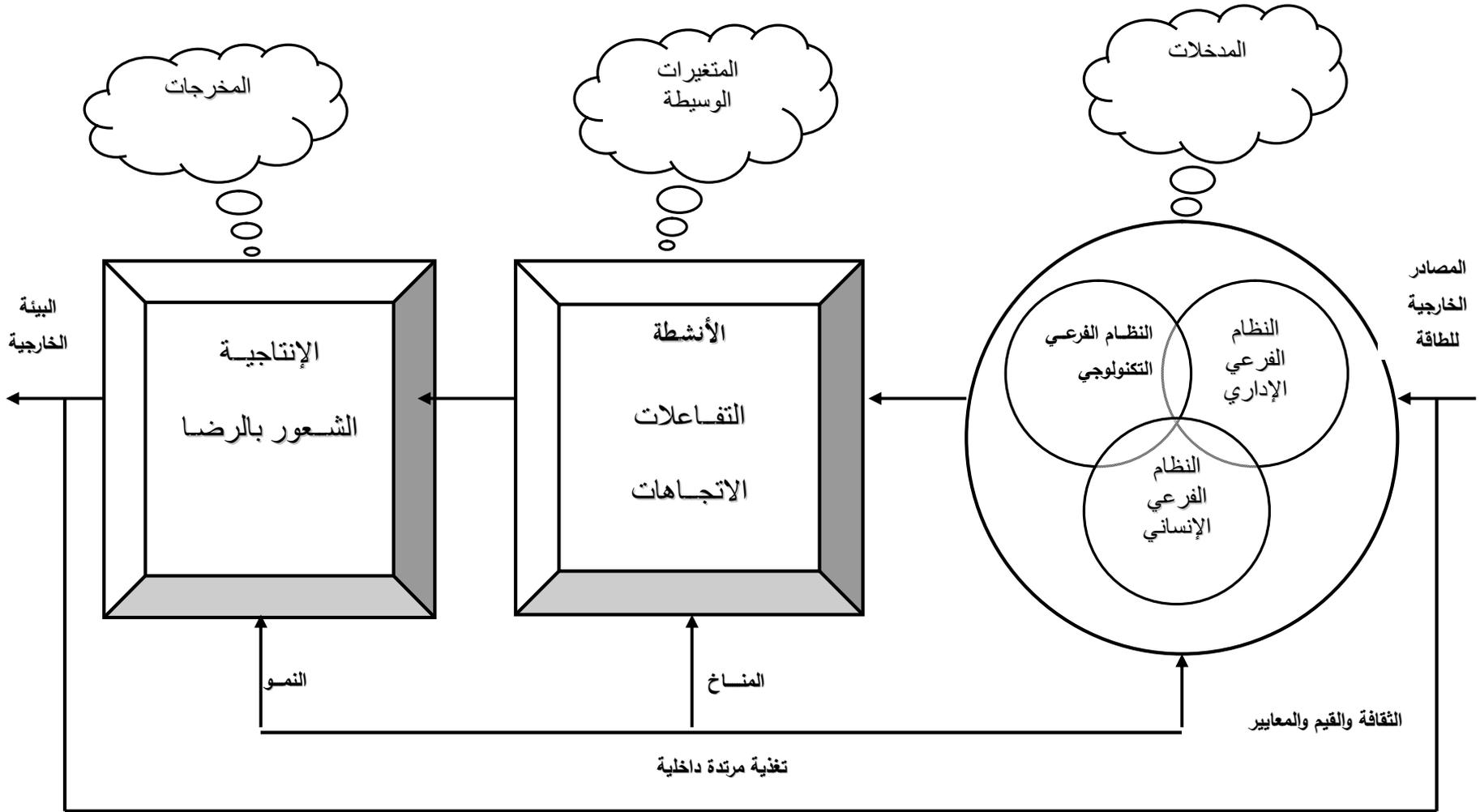
ويتأثر النظام الفرعي الإداري بالتكنولوجيات المستخدمة في المنظمة خاصة تلك المتعلقة بنظام المعلومات والذي يؤثر بصورة مباشرة في طرق وأنماط اتخاذ القرارات .

أما النظام الفرعي التقني أو التكنولوجي فيضم كل ما له صلة بفنون إنتاج السلع والخدمات كالألات والمعدات وطرق الإنتاج ، والمعارف المطلوبة لأداء أعمال ، وتسويق إنتاج .. الخ .

وبالنسبة للنظام الفرعي الإنساني فيضم كافة العاملين في المنظمة بمعارفهم ومهاراتهم ، ودوافعهم وحاجاتهم ، وسلوكياتهم ، وخصائصهم الشخصية والاجتماعية والنفسية . ويُعد النظام الفرعي الإنساني الإطار الذي يلبي متطلبات كافة النظم الفرعية الأخرى من العاملين والموظفين وغيرهم .

أما بالنسبة للنظام الفرعي الثقافي فيتمثل في التنظيم غير الرسمي الذي ينشأ داخل المنظمة نتيجة التفاعل بين الأنظمة الفرعية الثلاث (الإداري ، التقني ، الإنساني ) ويعمل كمحدد للسلوك داخل النظام من ناحية ويؤثر في علاقات المنظمة وتفاعلاتها مع بيئتها الخارجية من ناحية أخرى .

وعلى ذلك، نستطيع القول بأن الجوانب الرسمية داخل التنظيمات ( القواعد والمعايير واللوائح الرسمية ) لا تمثل سوي جانب واحد فقط ، حيث يظهر في كل تنظيم جماعات غير رسمية ترتكز على العلاقات الشخصية في المقام الأول ، وقد يكون لهذه الجماعات نتائج سلبية أو إيجابية من منظور الأهداف الرسمية . وتكتسب التنظيمات طابعها الديناميكي الحركي من خلال الصراع بين ما هو رسمي ( القواعد والمعايير واللوائح الرسمية ) وما هو غير رسمي ( المعايير والعلاقات غير الرسمية التي تظهر بظهور التنظيم غير الرسمي ) .



شكل رقم ( ٣ )  
 للمنظمة بوصفها نظاما اجتماعيا - تقنيا مفتوحاً

تغذية مرتدة خارجية

سادسا : مراحل نمو المنظمات : Organizational Growth

يميل عدد كبير من المنظرين Theorists إلي الاعتقاد بأن جميع المنظمات علي اختلاف أشكالها وأغراضها متشابهة في النمو ، وإن تعذر القياس في أغلب الأحوال .

في هذا الصدد يتصور " جوردون ليبب " Gordon Lippitt وجود ثلاث مراحل أساسية لنمو المنظمة خلال دورة حياتها ، وهي نفس مراحل نمو أي نسق اجتماعي كالتالي : .

### ( 1 ) مرحلة الميلاد : Birth Stage

وتمثل البدايات الأولى لنشأة وتكوين المنظمة .

Formation and initial development

### ( 2 ) مرحلة الشباب : Youth Stage

وتمثل مرحلة الفتوة والاستقرار والتوازن الديناميكي .

Stabilization and dynamic equilibrium .

### ( 3 ) مرحلة النضج : Maturity Stage

وتمثل مرحلة التقرد والتمايز . وخلالها تستطيع المنظمة أن تتكيف مع المتغيرات البيئية المحيطة بإحداث التغييرات المطلوبة الضرورية وإلا كان مصيرها الانهيار والتفكك والزوال .

في ضوء المراحل الثلاث السابقة يمكن القول أن بعض المنظمات تستطيع وبنجاح الوصول إلي المرحلة الأخيرة ( مرحلة النضج ) والبعض الآخر يفشل في الوصول إليها .

وبطبيعة الحال فإن المنظمات حديثة النشأة غالبا ما تواجه بعدد كبير من القضايا الأنية Simultaneously التي يتحتم علي الإدارة أن تتعامل معها في وقت واحد لإنجاز المهمة التي أنشأت من أجلها . ففي المراحل الأولى لنشأة وتكوين المنظمة حيث توافر الحماس وتكاتف الجهود يمكن إنجاز أغلب المهام Task accomplishment متمثلة في زيادات متتالية من المخرجات التي تستهدفها المنظمة سواء كانت في صورة سلع أو خدمات . ومع بلوغ المنظمة مرحلة الشباب ( المرحلة الوسطي ) تكون قد استقرت أحوالها وتمكنت من تحقيق قدرا أكبر من الاتزان الديناميكي الذي لا يمكن أن يستمر لفترات طويلة دون أن

تتكيف المنظمة مع بيئتها المحيطة بإحداث قدر من التغييرات الضرورية كي تحافظ علي نموها وإلا أصيبت بالانهيار والتفكك والانحلال .

ولقد ميز " لاري جرينر " Larry Greiner بين حالتين أساسيتين تمر بهما المنظمة أثناء نموها . الأولى أطلق عليها التطور Evolution حيث النمو المستمر دون وقوع أحداث جوهرية أو انحرافات كبيرة في مسار المنظمة ، والثانية أطلق عليها الثورة Revolution للتعبير عن المراحل التي تمثل تحولاً جذرياً وعنيفاً في حياة المنظمة نتيجة لوقوع أحداث طارئة ومواقف فجائية .

وأضاف " لاري جرينر " بأن كل مرحلة من مراحل تطور المنظمة تخلق معها الثورة الخاصة بها . فالممارسات والتصرفات المركزية من قبل الإدارة على سبيل المثال قد يترتب عليها المطالبة باللامركزية من قبل العاملين في المنظمة .

الأبعاد المؤثرة في نمو المنظمات :

يري " توفيق " (5) أن بناء أي نموذج يعكس نمو المنظمة يجب أن يأخذ في اعتباره خمسة أبعاد رئيسية :

( 1 ) عمر المنظمة

( 2 ) حجم المنظمة

( 3 ) مراحل التطور

( 4 ) مراحل الثورة

( 5 ) معدل نمو الصناعة التي تنتمي إليها المنظمة

وفيما يلي عرضا موجزا للأبعاد الخمسة :

**البعد الأول : عمر المنظمة :**

يعد عمر المنظمة أحد الأبعاد الأساسية التي تحكم عملية النمو، فالمنظمات قديمة النشأة ذات العمر الطويل يظهر بها عادة عدداً كبيراً من المشكلات الإدارية ، كما تتأصل بها مجموعة من الممارسات الإدارية التي يتم تقنينها عبر فترات زمنية طويلة نسبياً . عكس ذلك تماما في المنظمات حديثة النشأة .

**البعد الثاني : حجم المنظمة :**

يلعب حجم المنظمة دوراً كبيراً في عملية النمو ، حيث تتغير طبيعة وحجم المشكلات ونوعية الحلول المقترحة لعلاجها حسب حجم المنظمة. فمع زيادة الحجم تظهر مشكلات التنسيق ، والتحفيز والاتصالات ، والعمالة ، ومركزية ولا مركزية السلطة وهذا يتطلب حلولاً متناسبة وحجم تلك المشكلات، وهذا ما لا نجده في المنظمات صغيرة الحجم .

### **البعد الثالث : مراحل التطور :**

ترتبط عملية التطور بكل من حجم المنظمة وعمرها ، فمع زيادة عمر المنظمة وكبر حجمها تظهر هناك احتمالات التطور. وينطبق التطور علي تلك الفترات من النمو التي تنتسم بالهدوء النسبي حتى لو استدعى الأمر أحيانا اللجوء إلي قدر محدود من أساليب التكيف والتواءم مع البيئة دون إحداث تغيرات جذرية أو عنيفة في البنية التنظيمية أو الإدارة القائمة .

### **البعد الرابع : مراحل الثورة :**

يصعب تصور أن تنمو المنظمة دون أن تتعرض أثناء حياتها لتغيرات فجائية وعاصفة سواء في البيئة المحيطة أو في البيئة الداخلية قد يترتب عليها حدوث أزمات عنيفة تعترض المسار وتجبر الإدارة البحث عن آليات جديدة للعمل تساعد المنظمة علي اجتياز مرحلة عدم الاستقرار. وإذا لم تستطع الإدارة مواجهة تلك الأزمات يكون مصير المنظمة التفتك والزوال .

### **البعد الخامس : معدل نمو الصناعة التي تنتمي إليها المنظمة :**

يلعب معدل نمو الصناعة التي تنتمي إليها المنظمة دوراً كبيراً في تحديد مراحل النمو والانتقال من مرحلة لأخرى . ففي البيئات التي تتميز بالثبات النسبي والاستقرار والهدوء يقل احتمال ظهور التغيرات المفاجئة التي قد تدفع المنظمة إلي الانتقال من مرحلة لأخرى . أما في البيئات التي تتميز بالديناميكية والحركة والسرعة تزداد الحاجة إلي عملية التطوير والتغيير المستمر مع احتمال ظهور ثورات عنيفة في أي مرحلة من مراحل النمو .

في ضوء العرض السابق للأبعاد المؤثرة في نمو المنظمات يمكن تمييز خمسة مراحل أساسية لعمليتي التطور والثورة حيث تتميز كل مرحلة من مراحل التطور بنمط إداري وتنظيمي مسيطر ، كما تتميز كل مرحلة من مراحل الثورة بمشاكل إدارية وتنظيمية مسيطرة يستلزم حلها كشرط أساسي لاستمرار عملية النمو .

وفيما يلي عرضاً للمراحل الخمسة مطبقة على منظمات تنتمي إلى صناعات ذات معدلات نمو متوسطة وعبر فترة زمنية طويلة تسمح بوجود تباينات بين أحجام وأعمار المنظمات ( شكل رقم 4 ) .

مراحل التطور والثورة في نمو المنظمات :

### المرحلة الأولى : النمو عن طريق الابتكار : Creativity

في المراحل الأولى لنشأة المنظمة ينصب تركيز الإدارة عادة على المنتج ( المخرجات ) والسوق ، ويكون الابتكار والتطور الخلاق هو السمة المميزة للعمل حيث يكرس المؤسسون جهودهم وخططهم لإنتاج سلعة أو خدمة جيدة تتال استحسان المواطنين ( المستفيدين ) . وتتميز هذه المرحلة بالتركيز على البعد المهني والعملية ، والاتصالات غير الرسمية بين العاملين ، ومنح الحوافز للمتميزين . ومع مرور الزمن وتضخم العمل وكبر الحجم تسعى المنظمة إلى ضخ دماء جديدة ذات مهارات وخبرات متميزة ، كما تلجأ إلى تعيين مزيداً من العاملين ، وتزداد الحاجة إلى رأسمال إضافي يلبي خطط التوسعات المستقبلية . في ضوء هذه الأوضاع الجديدة من حياة المنظمة يكتشف المؤسسون أنهم غير قادرين على الاستمرار في أداء المهام الإدارية وتظهر الحاجة إلى ضرورة تعيين قيادات إدارية متخصصة ومحترفة تتولى مسؤوليات الإدارة نيابة عن المؤسسين .

وبعد فترة زمنية قد تطول أو تقصر يظهر حنين المؤسسون للماضي ، الأمر الذي قد يدفعهم إلى التدخل في بعض الأمور الإدارية ويتصرفون فيها كما كانوا يفعلون في الماضي . عندئذ تنشأ بذور الصراع بين المؤسسين من ناحية والقيادات الإدارية المعينة من ناحية ثانية وتظهر الأزمة الإدارية الأولى في حياة المنظمة " أزمة القيادة " والتي تمثل في ذات الوقت ما يعرف " بالثورة الأولى " .

### المرحلة الثانية : النمو عن طريق التوجيه : Direction

المنظمة التي تستطيع اجتياز المرحلة الأولى - قناعة المؤسسين بحتمية وجود قيادة واعية لإدارة المنظمة ودفعها إلى الأمام ، وفي ذات الوقت تفهم الإدارة الجديدة دوافع المؤسسين ونزعاتهم الإنسانية نحو المشاركة في القيادة - باختيار قيادة رشيدة واعية - غالباً ما تنتقل إلى المرحلة الثانية للنمو وتواصل المسيرة نحو دعم نمو المنظمة اعتماداً على أسلوب التوجيه والإرشاد .

## وتتميز هذه المرحلة بمجموعة من الخصائص أبرزها :

- الفصل في الهيكل الوظيفي بين عمليتي الإنتاج والتسويق مع التأكيد علي مبدأ التخصص في تحديد المهام الوظيفية.
- تطبيق النظم المحاسبية المتخصصة في جميع مراحل العملية الإنتاجية ، وكذا في رسم سياسات الشراء والتسويق والمخازن ... الخ مع الاستعانة بالحاسبات الآلية في حفظ المعلومات واسترجاعها ورسم السياسات المستقبلية.
- وضع سياسات واضحة للحوافز وتقييم الأداء .
- تميل شبكة الاتصالات بين العاملين إلي الرسمية وفقا للتدرج الوظيفي المحدد بهيكل العاملين في المنظمة .
- التوجيه هو مسئولية مدير المنظمة وباقي المشرفين ، أما دور المستويات الأدنى فهو التنفيذ .

في ضوء الخصائص السابقة التي تميز المرحلة الثانية تظهر حاجة الإدارات والأقسام المختلفة إلي المرونة في التصرف دون الرجوع للمستويات الأعلى ، والشعور بحرية الحركة خاصة وأن العاملين علي المستوي التنفيذي لديهم القناعة بأنهم يمتلكون المهارات والخبرات اللازمة لاتخاذ القرار في مجال عملهم.

هنا تظهر " أزمة الاستقلال " Autonomy crisis التي تحتاج إلي ثورة لتصحيح الأوضاع بمنح المستويات الأدنى مزيدا من الاستقلال للحفاظ علي مزايا المبادرات الفردية لحل المشكلات وذلك عن طريق التفويض.

## المرحلة الثالثة : النمو عن طريق التفويض : Delegation

إذا استطاعت المنظمة تطبيق اللامركزية تطبيقا سليما ، وانعكس ذلك علي هيكلها التنظيمي ، عندئذ تدخل المنظمة في المرحلة الثالثة للنمو وهي مرحلة التفويض .

وتتميز المرحلة الثالثة من مراحل نمو المنظمة بمجموعة من الخصائص أبرزها :

- منح سلطات أوسع للمديرين المسؤولين عن القطاعات الرئيسية .
- الاعتماد المتزايد لرجال الإدارة العليا علي التقارير الدورية التي ترد إليهم من مواقع العمل .
- تميل الإدارة العليا إلي تكوين أجهزة جديدة مساعدة لها في عمليات المتابعة ، والرقابة ، وجمع البيانات والمعلومات وتحليلها .
- تقل الاتصالات المباشرة للعاملين مع الإدارة العليا وتكاد تنحصر في المكاتبات والمقابلات المحددة سلفا ، والاجتماعات العامة .

ووسط هذه الظروف قد يشعر رجال الإدارة العليا أنهم علي وشك فقد السيطرة علي زمام الأمور في المنظمة ، ويتعمق هذا الإحساس مع كل توسع في أي من مجالات العمل . عندئذ قد تظهر الثورة الثالثة في حياة المنظمة عندما يحاول رجال الإدارة العليا استرجاع السيطرة والرقابة علي مسار العمل في المنظمة ككل . وقد تترد الإدارة إلي إتباع الأسلوب المركزي . ولعلاج هذه المشكلة قد تلجأ المنظمة إلي الاعتماد علي آليات جديدة تمكن الإدارة العليا من تنسيق العمل عندئذ تدخل المنظمة المرحلة الرابعة للنمو .

### المرحلة الرابعة : النمو عن طريق التنسيق : Coordination

تعتمد المنظمة خلال هذه المرحلة من النمو علي التنظيمات الرسمية لتحقيق تنسيق أفضل بين الإدارات والأقسام ، كابتكار نظم جديدة للتخطيط والمتابعة ، أو إنشاء مراكز للمعلومات تلحق مباشرة بالإدارة العليا ، أو إنشاء وحدات تنسيقية جديدة ، أو إعداد الخطط اللازمة لترشيد الإنفاق علي مستوي المنظمة . علي أن يكون للإدارة العليا كافة الصلاحيات في تشغيل وإدارة تلك التنظيمات.

وعلي الرغم من الدور الكبير التي يمكن أن تؤديه الأجهزة التنسيقية خاصة في مجال ترشيد استخدام الموارد المتاحة ، ومساعدة المديرين علي تبني وجهات نظر أكثر شمولية ، إلا انه سرعان ما تتجاوز هذه الأجهزة مهامها التنسيقية والأدوار المحددة لها لتصبح قوة ضغط علي كافة المسؤولين التنفيذيين عندئذ تظهر الأزمة الرابعة في حياة المنظمة وهي أزمة "الروتين والبيروقراطية" حيث تستمر الشكوى المتبادلة بين رجالي المشورة والمسؤولين عن التنفيذ وكلاهما يشكو من البيروقراطية المعقدة التي تعوق عملهما .

## المرحلة الخامسة: النمو عن طريق التعاون والتضامن:

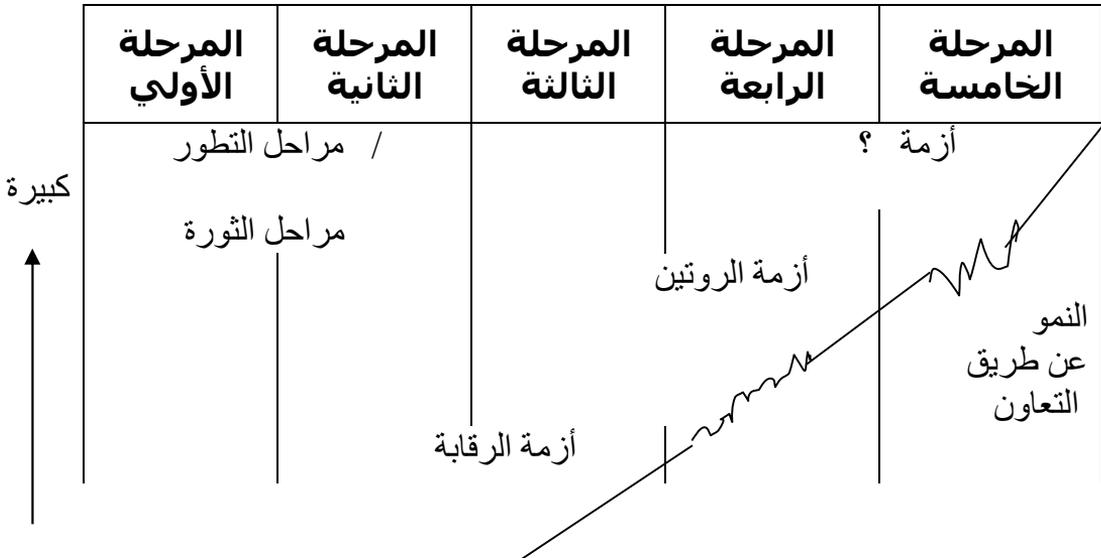
### collaboration

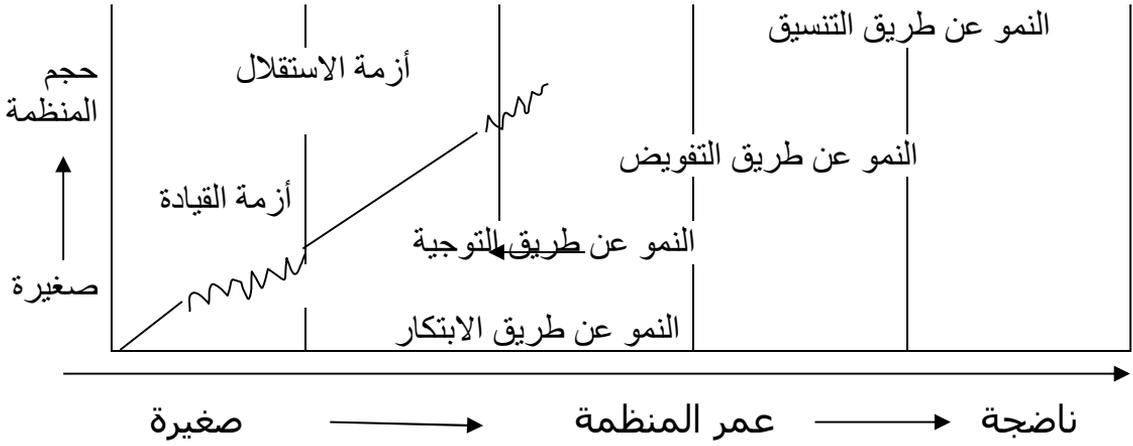
تعتبر المرحلة الخامسة من مراحل نمو المنظمة السبيل الوحيد للقضاء على البيروقراطية حيث تركز علي ترسيخ التعاون بين العاملين ، والعمل بروح الفريق ، والانتماء للمنظمة ، وتصبح الرقابة الذاتية هي الأساس في عملية المتابعة .

ومن مزايا هذه المرحلة أنها تتبع مدخلاً سلوكياً مرناً في الإدارة يتميز :  
بسرعة حل المشكلات ، وعقد اللقاءات والمقابلات المتكررة والدورية بين الإدارة العليا والعاملين ، والتركيز علي عقد البرامج والندوات لتنمية المهارات السلوكية ، والاهتمام بالحوافز الجماعية ، وأخيراً تشجيع المبادرات الفردية ورعايتها .

ونظراً للجهد الكبير الذي يبذله العاملون في المنظمة في إطار هذه الأوضاع الجديدة لتلبية مطالب العمل والضغط المتزايدة عليهم من أجل تقديم حلول عملية جذرية لمشكلات العمل قد تظهر أزمة خامسة في حياة المنظمة أطلق عليها " لاري جرينر " مصطلح التشعب السيكولوجي " Psychological Saturation . ويرى " توفيق " (5) أن هذه الأزمة يمكن أن تأخذ أحد الأشكال التالية:

أ. أزمة العدالة : ويقصد بها مطالبة العاملين أو علي الأقل إحساسهم بعدم العدالة في توزيع المكافآت والأرباح نتيجة لصعوبة تقييم العمل الفردي داخل فريق العمل ، الأمر الذي قد يترتب عليه شعور العاملون بالغبين الواقع عليهم من الإدارة .





## شكل رقم (٤) مراحل نمو المنظمات

المصدر : نقلا عن : توفيق ، عبد الرحمن (1994) ، العملية التدريبية ، الجزء الثاني ، مركز الخبرات المهنية ، القاهرة ، جمهورية مصر العربية.

ب. **أزمة الكرامة المهنية** : عندما يصل العاملون في المنظمة إلي مرحلة يكونوا فيها قد اشبعوا معظم احتياجاتهم الأساسية قد يتحول انتمائهم بالتدرج من الانتماء لقائد المنظمة إلي الانتماء للمنظمة نفسها ، ثم يتحول الانتماء في النهاية إلي المهنة التي يقومون بأدائها . في هذه المرحلة تصبح الكرامة المهنية – الالتزام بمجموعة من القيم المهنية – دافعا لإعادة النظر في أداء بعض الأعمال التي كانوا يقومون بها بدعوى أنها لا تتناسب مع كرامتهم المهنية .

ج. **صراع سلطة المعرفة** : ويقصد بها تكوين مراكز للقوي والنفوذ داخل المنظمة اعتمادا علي خبرة البعض ومعرفتهم ببعض الأمور التي اكتسبوها أثناء عملهم تتيح لهم مكاسب مهنية أو عملية متزايدة . ونظرا لرفض وعدم قبول

باقي العاملين في المنظمة لهذا الأسلوب قد ينشأ صراعاً بين أعضاء الفريق الواحد حول سلطة المعرفة .

## سابعاً : تنمية المنظمة : Organization Development

يعرف " شيرود " تنمية المنظمة كما ورد في مؤلفه بعنوان " مقدمة في تنمية المنظمة " والذي صدر عام 1972 عن جامعة سان دياغو <sup>(16)</sup> بأنها عملية تربية مستمرة تهدف إلى تنمية الموارد البشرية بطرق توفر للمنظمة هذه الموارد وتحسن من قدراتها على حل المشكلات. في ضوء هذا التعريف يمكن القول بأن النهوض بتنمية الموارد البشرية العاملة في المنظمة هو أساس نموها وازدهارها ومواجهة المشاكل التي قد تواجهها، وقد يتم الاستعانة بالاستشاريين الخارجيين لمساعدة المنظمة على اكتشاف وإعادة توجيه قدراتها الذاتية بهدف تنميتها .

وتركز برامج تنمية المنظمات على الجماعات وعلى العلاقات المتشعبة والمتغيرة بين أعضائها على عكس ما هو متبع في برامج التنمية الإدارية التي تتجه إلى المدير الفرد .

ويتميز البرنامج الفعال لتنمية المنظمة بأن ينظر إلى كل عضو في المنظمة إلى نفسه بوصفه مصدر دعم للآخرين ، يقدم العون والمساعدة لزملائه حين يطلب منه ذلك ، ويصبح أداة لدعم الاتجاهات المدعومة للمعايير والتوقعات المشتركة . ومع استمرار برامج تنمية المنظمة تتأكد استراتيجية تربية على قدر كبير من الأهمية في الحقل التنموي هي "التعلم على أساس الخبرة " ، ومن خلالها تصبح الخبرات بين أعضاء المنظمة أموراً مشتركة يحدث التعلم على أساسها ، ويتناقص اعتماد المنظمة على استشاريين من خارجها .

وفيما يلي عرضاً موجزاً لأهم مداخل تنمية المنظمة :

### ( 1 ) البحوث أثناء تنفيذ العمل : Action Research

يعد نموذج البحوث أثناء تنفيذ العمل أكثر النماذج شيوعاً وانتشاراً في مجال تنمية المنظمة . ويرتكز على قدر كبير من التعاون والتعاقد المثمر بين الاستشاريين والخبراء والعاملين في المنظمة. ويتضمن هذا النموذج ثلاث عمليات أساسية : الأولى تتعلق بجمع البيانات والمعلومات من الأفراد والجماعات أعضاء المنظمة وتحليلها لاستخلاص النتائج التي يمكن أن تسهم في حل المشكلات التي تواجه العمل داخل المنظمة . أما

العملية الثانية فتتعلق بالتغذية المرتدة أو إرجاع الأثر بمعنى عرض النتائج التي تم التوصل إليها خلال العملية الأولى على الجماعات المستهدفة في المنظمة والتي سبق الحصول منها على المعلومات . أما العملية الثالثة فتتضمن التخطيط المشترك بهدف وضع برنامج عمل قابل للتنفيذ في ضوء النتائج المتحصل عليها والاستجابات الناجمة عن التغذية المرتدة .

## ( 2 ) بناء الفرق : Team Building

يعتبر العمل بروح الفريق أحد المحاور الأساسية لنجاح المنظمة في تحقيق أهدافها ، لذلك تسعى قيادات المنظمة إلى الكشف المبكر عن المشكلات التي تواجه جماعات العمل خاصة ما يتعلق منها بالعمل المشترك والبحث عن آليات حلها أولاً بأول حتى لا تتراكم ويصبح من العسير التغلب عليها . ويمكن تحسين العلاقات المشتركة بين أعضاء فريق العمل عن طريق تنمية مهارات الاتصال ومعالجة مشكلات السلطة والتدرج الوظيفي والاشتراك في اتخاذ القرار .

## ( 3 ) حل المشكلات بين الجماعات :

يجب أن تسعى المنظمة لحل المشكلات التي قد تنشأ بين الجماعات وبعضها البعض نتيجة التنافس غير السوي أو الصراعات التي قد تبرز حول بعض القضايا نتيجة التداخل بين خطوط السلطة .

## ( 4 ) اجتماعات المجابهة :

وهي إحدى الصيغ التي قد تلجأ إليها المنظمة لحل مشكلة قائمة بالفعل ، حيث يعقد اجتماعاً موسعاً يضم جميع أعضاء فريق العمل وتعرض عليه المشكلة من كافة زواياها للوصول في النهاية إلى صيغة محددة مقبولة من الجميع يتم الالتزام بها .

## ( 5 ) تحديد الأهداف والتخطيط :

وهي إحدى الصيغ المعمول بها في مجال تنمية المنظمات حيث الجمع بين المجموعات الإشرافية والعاملين في المنظمة بهدف التخطيط المشترك ، ووضع آليات لتحسين الأداء في ضوء الأهداف المتفق عليها .

## ( 6 ) دور الطرف الثالث :

ويتضمن الاستعانة بمهارات طرف ثالث للمساعدة في تشخيص وفهم وحل المشكلات المستعصية التي قد تنشأ بين فردين أو جماعتين .

## ( 7 ) الاستشارة :

قد يلجأ مدير المنظمة إلى استشارة شخص آخر من خارج المنظمة لمعاونته ونصحه في المشكلات التي قد تواجه المنظمة خاصة في مراحلها الأولى .

ويمكن النظر إلى تنمية المنظمة بوصفة نوعاً جديداً من التدريب يستهدف تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والأبنية والممارسات القديمة البالية المعوقة للتقدم كي تصبح المنظمة قادرة على التكيف مع إيقاع العولمة خاصة في مجال التطورات التقنية السريعة وذلك برسم الخطط والبرامج للوصول إلى كل مكونات وأجزاء المنظمة .

وبطبيعة الحال فإن هذا المنهج التنموي يعالج الكثير من المشكلات التي تواجه برامج التدريب التقليدية التي قد تعتمد عليها المنظمة لتنمية قدراتها ، لأن المناخ العام في أغلب المنظمات لم يكن مناسباً لتهيئة الفرصة لنقل تأثير التدريب إلى المنظمة ككل .

وفيما يلي عرضاً لأهم خصائص منهج تنمية المنظمة<sup>(16)</sup>:

1. التركيز على المنظمة ككل باعتبارها وحدة واحدة . فهو برنامج تدريبي شامل يستهدف التنسيق بين كل أجزاء المنظمة لكي تعمل في نسق واحد وإيقاع واحد ويتناغم يمكنها من التكيف مع الظروف الخارجية . وذلك يخالف تماماً ما هو متبع في برامج التدريب التقليدية التي غالباً ما تركز على مهام معينة أو أعمال معينة دون ما ربطها بالإطار العام أو المكونات الأخرى للمنظمة .
2. الاهتمام بالتفاعلات التي تنشأ بين مكونات أو أجزاء المنظمة وتأثير كل منها على بقية الأجزاء مجتمعه . وفي هذا الصدد يجب ألا يقتصر التركيز على بحث العلاقة التفاعلية بين جزء وآخر دون ربطها بالإطار الكلي الذي يضم كافة أجزاء المنظمة.

3. الاعتماد على المستشارين كأدوات للتغيير بهدف بحث أو استنثاره جهود العاملين في المنظمة للتغيير البناء وتنسيق عملية التغيير فيما بينهم . وفي أغلب الأحوال تستعين المنظمة بمستشار أو خبير من خارجها حتى لا يتقيد بأفكار مسبقة ويعمل مستقلا عنها . ولضمان نجاح عمل الخبير أو المستشار يقوم مدير إدارة الأفراد بالتنسيق بين عمله والإدارة .
4. التأكيد على ضرورة حل المشكلات الحقيقية التي تواجه المنظمة وعدم الاكتفاء بمناقشتها نظريا . وفي هذا الصدد يجب إتاحة الفرصة للمشاركين في الدورات التدريبية بمناقشة مشكلات العمل ، وتحليل خبراتهم في مواجهتها ، وتوجيههم إلى أفضل السبل للتعامل معها .
5. الاعتماد على العمليات الجماعية لتنمية العمل الفريقى مثل تحسين العلاقات بين الأفراد وبناء الثقة بينهم ، والتدريب على أساليب حل الصراع بين الجماعات ... الخ .
6. الاهتمام بعملية التغذية المرتدة أو إرجاع الأثر للمشاركين في العملية التدريبية لمساعدتهم في اتخاذ القرارات .
7. تشجيع المشاركين على توسيع مجالات وفرص الاختيار بفحص البدائل الممكنة طبقا لمقتضيات الموقف عند اتخاذ القرار .

### تنمية المنظمة والإدارة بالمشاركة :

إذا كانت التنمية عملية تغيير ارتقائي مقصود ومخطط للنهوض الشامل بمختلف نواحي الحياة اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وبيئيا يقوم بها أبناء المجتمع بنهج ديمقراطي وبتكاتف المساعدات الحكومية<sup>(15)</sup> . وإذا كانت الإدارة هي أداة التنمية ، لذلك يصعب الفصل بين أهداف الإدارة من ناحية وأهداف المجتمع وقيمه من ناحية ثانية<sup>(16)</sup> .

لذلك فالتغيير المخطط والمقصود يشتمل بالضرورة على كل من المجتمع والمنظمة والفرد .

وللتنمية جانبان أحدهما تقني أو مادي والآخر إنساني : نفسي واجتماعي . فإذا ما وقع التغيير في الجانب المادي دون أن يواكبه تغيير مصاحب في الجانب الإنساني ممثلا في قيم المجتمع واتجاهاته وعاداته وتقاليده يعاني

المجتمع من ظاهرة **التخلف الثقافي** والتي قد يترتب عليها صراعا حادا قد يعوق المسيرة والتقدم للأمام .

والمنظمة باعتبارها أداة من أدوات التغيير والتنمية يجب أن تتسق أهدافها وديناميات عملها مع أهداف وديناميات المجتمع المتغير لضمان بقائها واستمرارها . فالتغيرات السريعة والمستمرة في الأساليب التكنولوجية والإدارية قد تؤثر في الإنتاج كما ونوعا وفي علاقات العمل داخل المنظمة ، حيث يواجه العاملين مواقف جديدة تفرض عليهم أساليب عمل جديدة لم يعتادوها من قبل قد يترتب عليها القلق وعدم الشعور بالأمن النفسي والاجتماعي قد تظهر على العاملين في صورة مقاومة للتغيير سواء كانت فردية أو جماعية . وتتعدد أعراض المقاومة الفردية فقد تأخذ صورة اللامبالاة والإهمال ، أو التغيب عن العمل ، أو الاستقالة أو التوتر والقلق . أما بالنسبة لأعراض المقاومة الجماعية فبالإضافة إلى الأعراض السابقة فإنها قد تظهر على شكل الإضراب أو التباطؤ في الإنتاج ، أو مقاومة كل ما هو مستحدث وجديد سواء في مجال الإنتاج أو في أساليب الإدارة . وتعد المشاركة من بين أهم الأساليب التي قد تلجأ إليها المنظمة للتغلب على المقاومة كما أنها تعد الأداة الأوسع استخداما في تعديل سلوك الجماعة . فمشاركة الأفراد والجماعات في الإدارة واتخاذ القرارات من شأنه تحقيق الانتماء والشعور بالرضا تجاه المنظمة .

ويلخص " دافيز " برامج الإدارة بالمشاركة في ستة برامج رئيسية بيانها كالتالي (16) :

**( 1 ) الإدارة بالشورى :** وتعني أن يتشاور مدير المنظمة مع العاملين قبل أن يتخذ قرارا ما ، بتشجيعهم على الإدلاء بأرائهم وأفكارهم وخبراتهم حول موضوع القرار ، وهذا التشاور من شأنه المساعدة في الوصول إلى القرار الصائب . ومن مزايا هذا الأسلوب عدم تأثر علاقات السلطة أو المسؤولية حيث أن القرار في النهاية هو مسؤولية الإدارة وما رأي العاملين أو المستشارين إلا مرشداً في اتخاذ القرار ، ومن حق الإدارة قبوله أو رفضه وفق ما تراه في صالح المنظمة .

**( 2 ) الإدارة بالديمقراطية :** وتعني أن تحيل الإدارة الموضوعات الهامة إلى جماعات العاملين للمناقشة الجماعية وتحفظ لنفسها بحق الاعتراض إذا ما رأت أن القرار لا يتسق مع حاجات المنظمة . وتصلح الإدارة الديمقراطية

للمنظمات الاجتماعية الطوعية أكثر مما تصلح للمنظمات الرسمية التي تتضح فيها مستويات التدرج الهرمي للسلطة .

( 3 ) **لجان العمل أو لجان الإنتاج** : وتعني تشكيل لجان من بين العاملين والمديرين للنظر في مشكلات العمل بالمنظمة . وبطبيعة الحال يتوقف نجاح عمل هذه اللجان على مدى دعم ومساندة وتشجيع الإدارة من ناحية، ومدى شعور الأعضاء بأن ما يتوصلون إليه من قرارات سيكون له فاعليته وقيمه في تطوير المنظمة والنهوض بها .

( 4 ) **برامج الاقتراحات** : وهو نظام يستهدف تشجيع العاملين بالمنظمة على التقدم بأرائهم ومقترحاتهم بغية حل المشكلات وتحسين الأداء والعمل .

( 5 ) **لجان الإدارة الوسطي** : وهو أحد الأساليب التي قد تلجأ إليه المنظمة حيث تشكل مجلس إدارة في مستوى أدنى من مستوى الإدارة العليا تتحدد مهمته في دراسة الموضوعات التي تهم المنظمة من كافة جوانبها معتمدة في ذلك على البيانات والمعلومات والحقائق التي توفرها المنظمة على أن يتقدم هذا المجلس بتوصياته ومقترحاته إلى الإدارة العليا مشفوعا بالمبررات التي استند إليها . ويعد هذا الأسلوب مناسباً لتحسين مشاركة المديرين تحت مستوى الإدارة العليا فضلاً عن تأهيلهم لتولي المناصب القيادية العليا في المستقبل .

( 6 ) **الديمقراطية الصناعية** : ويقصد بها نظم المشاركة التي تحددها وتنظمها القوانين الحكومية ، والتي بمقتضاها يشارك العاملون في المنظمة بنسبة معينة في مجلس الإدارة . وهذا من شأنه التدريب على المهارات الاجتماعية للمساعدة في التغلب على العقبات التي تواجه الاتصال بين المستويات الإدارية بعضها البعض الناجمة عن تباين الفروق في المكانة بين المشاركين نتيجة لاختلاف مستوياتهم الوظيفية والتعليمية والمعرفية والمهارية .

ثامنا : المعلومات ودورها في اتخاذ القرار بالمنظمات الاجتماعية :

فيما يلي عرضاً موجزاً لكل من : مراحل اتخاذ القرار داخل المنظمة الاجتماعية ، ودور المعلومات في ترشيد اتخاذ القرار والمحافظة على موارد المنظمة من الإهدار والضياع :

### ( أ ) خطوات ( مراحل ) اتخاذ القرار في المنظمة :

يمر اتخاذ القرار عادة بخمسة مراحل أساسية هي (16) :

(1) تعريف المشكلة وتحديدها.

(2) تحليل المشكلة.

(3) تحديد البدائل الممكنة.

(4) تقرير الحل أو البديل الأفضل.

(5) ترجمة القرار إلى فعل وواقع ملموس.

وفيما يلي عرضاً موجزاً لماهية كل خطوة من الخطوات السابقة:

### ( 1 ) تعريف المشكلة وتحديدها :

تستهدف الخطوة الأولى من خطوات اتخاذ القرار التعرف على العناصر الحقيقية للمشكلة وليس مجرد تحديد أعراضها . فقد تكون الأعراض في بعض الحالات كاذبة حيث تظهر نفس الأعراض لمشكلات مختلفة ، لذلك يتعين على متخذي القرار التروي والبحث عن أبعاد المشكلة وتحليلها بدلا من تشخيصها ، لأن ذلك من شأنه التوصل إلى العامل الحاسم والأساسي الذي يتعين تغييره لحل المشكلة .

فقد ترى الإدارة أن مشكلة المنظمة تكمن في صراع القيادات الوسطي بينما قد تكون المشكلة الحقيقية في عدم وضوح الأهداف أو تداخل السلطة أو ضعف البنيان التنظيمي .

### ( 2 ) تحليل المشكلة :

يتعين على متخذي القرار تصنيف المشكلة وجمع الحقائق والبيانات والمعلومات ذات الدلالة عن المشكلة موضع الاعتبار . فعن طريق التصنيف يمكن تحديد من يتعين عليه اتخاذ القرار أو ما هي الجهة التي يمكن استشارتها ، وما هو المدى الزمني المناسب لحل المشكلة .

### ( 3 ) تحديد البدائل :

في ضوء الخطوة السابقة يتعين تحديد البدائل المختلفة ومزايا وعيوب كل منها .

### ( 4 ) تقرير الحل :

في ضوء البدائل المتاحة يتعين على متخذي القرار اختيار البديل الأفضل لظروف المنظمة بالاستعانة بعدد من المحكات أهمها :

( أ ) تقدير نسبة الكسب المتوقع من كل بديل وما يتضمنه من تدنيه المخاطر .

(ب) إحداث التغيير المطلوب بأقل جهد ممكن للحصول على أفضل النتائج .

(ج) المدى الزمني للقرار سواء كان عاجلا أم آجلا ، فإذا كانت المشكلة لا تحتتمل الانتظار وجب اختيار البديل الذي ينبه جميع العاملين بأهمية وحتمية التغيير السريع ، أما إذا كان الحل آجلا فقد يكون البديل الأفضل القرارات التدريجية .

( د ) ضرورة اختيار البديل المناسب للموارد المادية والبشرية للمنظمة .

### ( 5 ) ترجمة القرار إلى فعل ملموس :

بعد اختيار البديل المناسب يتعين ترجمة القرار إلى واقع ملموس ، والتعرف بدقة على اتجاهات وسلوك المجموعات المستهدفة من القرار .

ومع تقدم العلوم الحديثة برز على السطح بعض الأدوات التي يمكن أن تساعد في اتخاذ القرار كبحوث العمليات التي توازن عادة بين القرارات التكتيكية التي تعالج مشكلة آنية والقرارات الاستراتيجية التي تتضمن نظرة مستقبلية .

## ( ب ) المعلومات ودورها في اتخاذ القرار وترشيد الأداء في أنشطة وعمل المنظمة للحد من إهدار الموارد وضياعها :

تطلق النظرية الاقتصادية من فرضية أساسية مؤداها أن كل إنفاق للموارد يجب أن يقابله زيادة في الإنتاج ( سلعة أو خدمة ) بقدر يتناسب وقدر الموارد المنفقة . فإذا كان الإنفاق لا يقابله ناتج أو كان ذلك الناتج لا تتناسب قيمته مع ما أنفق وقيمة ما تم استرداده ، ومن ثم فإن الموارد المستهلكة والتي لا يقابلها منفعة ذات قيمة تعد في حكم المفقود . وبطبيعة الحال فإن كل ما فُقد قد ضاع (13) . ويعرف علماء الإدارة الضياع بالتضحية التي لا يقابلها خدمة أو منفعة ، أو كل ما يستهلك من موارد دون أن يتحقق من ورائها منافع أو خدمات .

وللحد من ظاهرة الضياع في عمل المنظمة يري " عيد " (13) ضرورة ترشيد الأداء في مرحلتي التخطيط والرقابة . فبقدر الجهد المبذول في العملية التخطيطية يتحدد مسار المنظمة نحو تحقيق أهدافها ومن ثم تجنب إهدار الموارد وضياعها .

والحلقة الأولى من الوظيفة التخطيطية هو إعداد المعلومات الضرورية اللازمة لصنع القرار . بما يتضمنه ذلك من تجميع البيانات والمعلومات وتحليلها واستخلاص النتائج التي يمكن أن تحدد البدائل وتقييمها .

وفور اتخاذ القرار يتطلب الأمر إعداد وتهيئة النظم الفنية والإدارية بالمنظمة لتنفيذه مع ضرورة معالجة مواضع القصور والخلل التي قد تعوق تنفيذ القرار . وعلى ضوء أبعاد القرار والخصائص المميزة لنظم العمل يتم إعداد معايير الأداء التي تمثل المرحلة الأخيرة من العمل التخطيطي وفي نفس الوقت الحلقة الأولى من مرحلة العمل الرقابي .

وإذا كان التخطيط السليم هو سر نجاح المنظمات ، فإن الإعداد الجيد للمعلومات هو سر نجاح عملية التخطيط .

والمعلومات سواء كانت كمية أو وصفية عبارة عن أداة للكشف عن حقائق تمكن صاحب القرار من تحديد الأبعاد السليمة لقراره . وكلما اتسمت المعلومات بالموضوعية والشفافية والشمول كانت هناك فرصة كبيرة لاتخاذ القرار السليم . وتلجأ المنظمة عادة إلى تجميع البيانات والمعلومات

المحتمل تأثيرها في قرار ما ثم تحليلها بغرض استخلاص النتائج للوقوف على ما ورائها من حقائق وعرضها على صاحب القرار .

ورغم أهمية المعلومات وحيويتها في عمل المنظمة إلا أنه غالباً ما يثار حولها ثلاث قضايا أساسية :

(1) المخاطر الناجمة عن زيادة المعلومات.

(2) اقتصاديات تشغيل المعلومات.

(3) المسؤولية القيادية لإدارة المعلومات.

ومن الناحية النظرية يعد توفير المزيد من البيانات والمعلومات إضافة مهمة لرصيد المعرفة حيث يعطي الفرصة لخصر المزيد من المتغيرات التي يمكن أن تؤثر بصورة أو بأخرى في اتخاذ القرارات خاصة الاستراتيجية منها . ومع ذلك فإن الواقع العملي يشير إلى أن زيادة المعلومات قد يؤدي إلى تعقيد الموقف أمام متخذي القرار الأمر الذي قد يضطره أحياناً إهمال البيانات والاعتماد على الخبرة الشخصية في اتخاذ القرار .

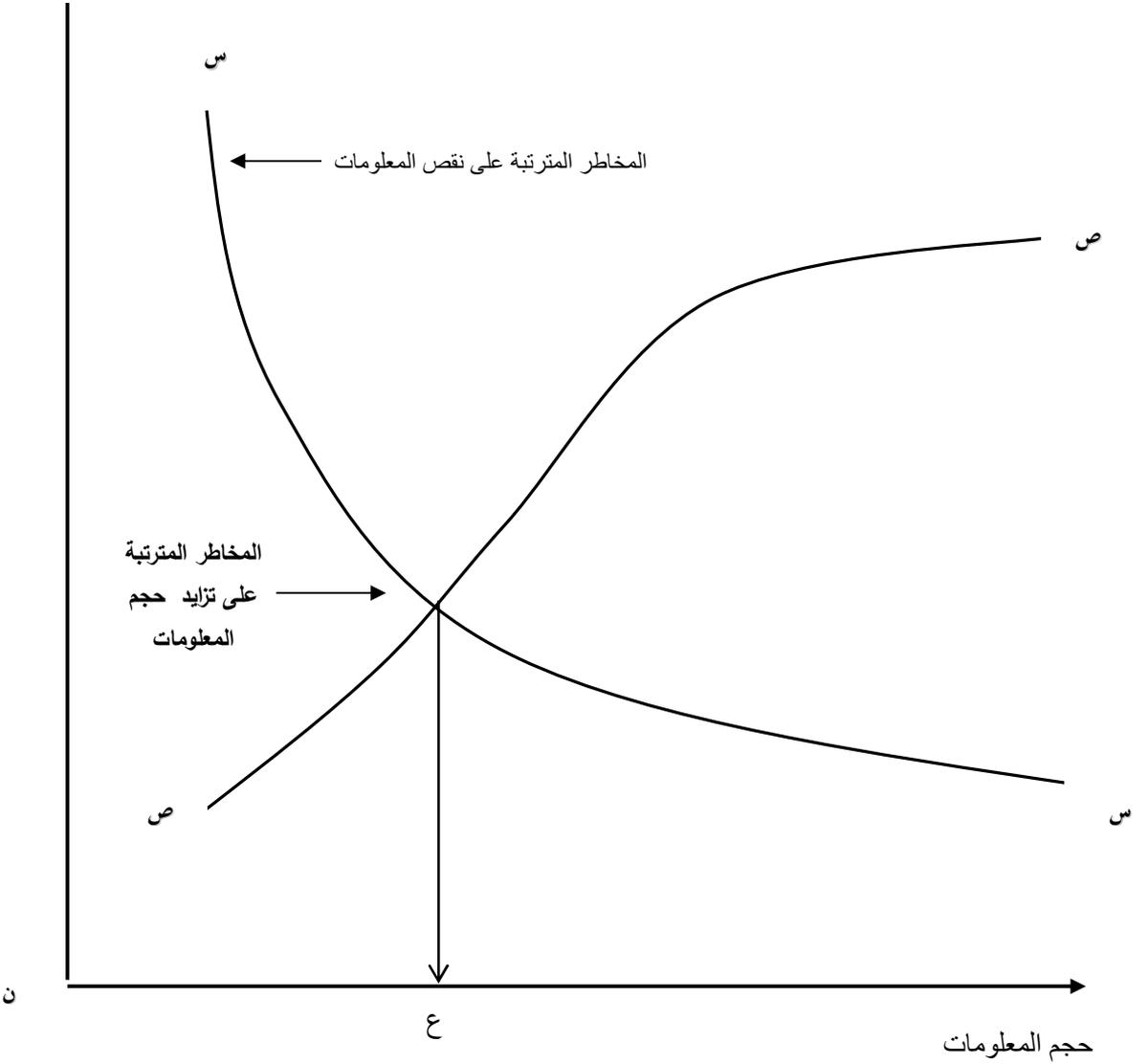
وتشير الدراسات التي أجريت في هذا الشأن إلى إمكانية ارتفاع المخاطر التي تتعرض لها المنظمة مع تزايد حجم المعلومات ، في المقابل تبرز مخاطر من نوع آخر مع نقص المعلومات . ويوضح الشكل رقم ( 5 ) حتمية وجود حجماً أمثل للمعلومات يجب أن يتوافر لدي المنظمة ، ويتحدد هذا الحجم عند نقطة تقاطع منحني المخاطر المترتبة على زيادة المعلومات مع نظيره الذي يعبر عن المخاطر المترتبة على نقص المعلومات . وإن كان الحجم الأمثل يصعب تحديده في الواقع العملي إلا أن خبرة القائمين على نظام المعلومات يمكن أن تساعد كثيراً في تحديد المعلومات الضرورية التي يمكن أن تؤثر في اتخاذ القرار ومن ثم تجنب المعلومات الهامشية كلما أمكن ذلك .

ويطبيعة الحال فإن المخاطر الناجمة عن زيادة حجم المعلومات لا ترجع في الأساس إلى المعلومات ذاتها ولكنها ترجع بصورة رئيسية إلى كفاءة نظام المعلومات من حيث دقة المصادر ، وطرق تنظيم وتصنيف وتحليل وعرض المعلومات بما يخدم القضايا محل البحث ونوع القرار ، ومستوى معارف ومهارات صانع القرار . لذلك فإن تحجيم المخاطر الناجمة عن زيادة حجم المعلومات يتطلب رفع مستوى كفاءة النظام المعلوماتي في المنظمة بإسناده إلى من تتوافر

لديهم المهارة والخبرة . وفيما يلي عرضا لمجموعة من المحاور التي يجب مراعاتها لضمان تدنية المخاطر الناجمة عن زيادة المعلومات :

- توفير مصادر آمنة للمعلومات.
- تصنيف البيانات حسب طبيعتها وسياقها الزمني.
- تنقية المعلومات من البيانات الهامشية والتركيز على ما هو استراتيجي.
- انتقاء المعلومات الهامة التي تخدم المواقف المختلفة التي يلزم اتخاذ قرار بشأنها.
- تفسير ما وراء المعلومات من حقائق عن طريق تحليلها ودراستها بموضوعية.
- عرض وتقديم وشرح المعلومات بطريقة مفهومة لمتخذي القرار .

المخاطر



شكل رقم (٥)

مخاطر المترتبة على تزايد حجم المعلومات وتلك المترتبة على نقص المعلومات

المصدر : نقلا عن : عيد ، احمد ، إطار النظام المتكامل للحد من ظاهرة الضياع ، بحث منشور بمجلة البحوث

على أن تزايد حجم المعلومات يمكن أن يثير مشكلة من نوع آخر تتعلق باقتصاديات تشغيل المعلومات ، فإذا كان تزايد حجم المعلومات يمكن أن يمثل عاملاً إيجابياً من منظور متخذي القرار بشرط توافر أركان الكفاءة في تنظيم المعلومات إلا أن تزايدها سوف يترتب عليه زيادة في تكاليف إدارتها. وبناء عليه وطبقاً لمبدأ التكلفة والعائد فإن هناك حدود لقبول التزايد في هذه التكاليف لا يمكن للمنظمة أن تتجاوزه ، حتى لا تمثل المعلومات عبئاً ثقيلاً على الموارد بما يتنافى مع الغاية الأساسية لوجود النظام المعلوماتي وهو مساعدة الإدارة على ترشيد الإنفاق والاستخدام الأمثل للموارد . لذلك يتضمن الاتجاه الحديث في الإدارة اعتبار نظام المعلومات كأصل من الأصول ، بمعنى أن الإنفاق على مجال المعلومات يجب معاملته كإنفاق رأسمالي وليس كإنفاق استهلاكي .

وفي هذا المجال لا بد من الإشارة إلى أن الاستخدام الأمثل لتكنولوجيات متواضعة في مجال المعلومات قد يكون أفضل في بعض الأحيان من الاستخدام غير الكفء لإمكانيات على مستوى تكنولوجي متقدم من خلال تبسيط طرق العمل وإتقانها والتدريب عليها .

### تاسعا : إدارة المنظمات :

يعتبر تعريف " فريدريك تيلور " Frederick Taylor للإدارة Management من أبرز وأبسط التعريفات التي وضعت حتى الآن ، حيث يعرف الإدارة على أنها :

" المعرفة الدقيقة لما ترغب عمله ، ثم البحث عن أفضل الطرق وأرخصها لتنفيذ هذا العمل " (21) .

" Knowing exactly what you want ( people ) to do, and then seeing that they do it in the best and cheapest way "

وعلى الرغم من بساطة التعريف السابق وعموميته إلا أنه لا يتفق وطبيعة المنظمات الحديثة ودرجة تعقيدها والتحديات التي تواجهها . ويعتبر منظور قاعدة الموارد Resource-based perspective واحداً من بين المداخل الرئيسية التي يتم الاعتماد عليها لتحقيق فهم أفضل لإدارة المنظمات بأنواعها المختلفة . فكل المنظمات سواء كانت صغيرة ، أو كبيرة ، ساعية لتحقيق أرباح أم لا ، تستخدم عادة أربعة أنواع من الموارد ( المدخلات ) يتم الحصول عليها من البيئة المحيطة وهي :

Human resources	:	(1) الموارد البشرية
Financial resources	:	(2) الموارد المالية
Physical resources	:	(3) الموارد الطبيعية
Information resources	:	(4) الموارد المعلوماتية

وتشتمل الموارد البشرية على كل من : المواهب الإدارية  
 Managerial talent ، والعمالة Labor .

أما الموارد المالية : فتتضمن رأس المال الذي تستخدمه المنظمة في تمويل كل من العمليات الجارية والأنشطة متوسطة وطويلة الأجل.

وتشتمل الموارد الطبيعية : المواد الخام ، المكاتب والتسهيلات الإنتاجية Office and production facilities والتجهيزات Equipment .

أما الموارد المعلوماتية : فتتضمن قاعدة البيانات والمعلومات التي يتم استخدامها لإصدار القرارات الصائبة .

ويقع على عاتق مدير المنظمة مسئولية اتخاذ القرارات المتعلقة بمزج وتنسيق تلك الموارد لتحقيق الأهداف التي تصبو إليها المنظمة.

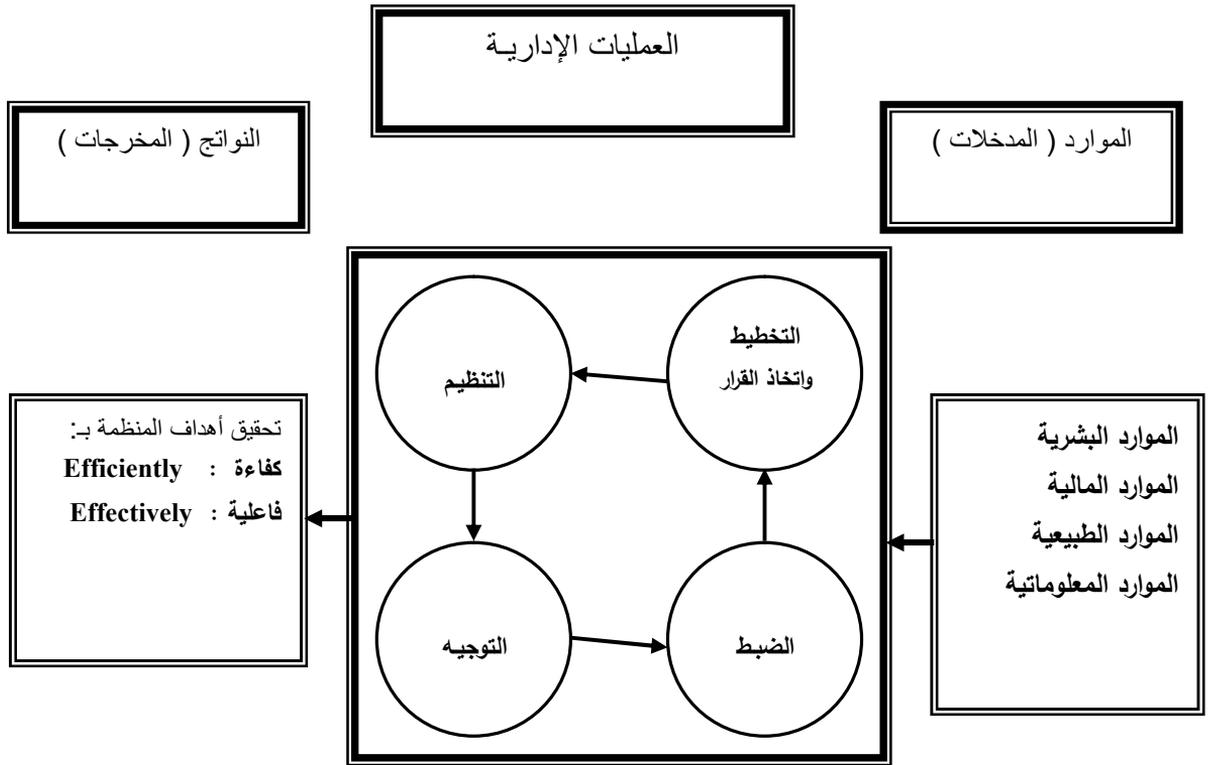
ويري علماء الإدارة أن على مدير المنظمة تنفيذ أربعة أنشطة أو وظائف يطلق عليها عادة مصطلح " العمليات الإدارية " Management Process وهي : (شكل رقم 6 )

( أ ) التخطيط واتخاذ القرار : Planning and decision making

(ب) التنظيم : Organizing

(ج) التوجيه : Leading

(د) الضبط : Controlling



شكل رقم (٦)  
إدارة المنظمات

المصدر : نقلا عن : Griffin, R.w مرجع رقم ( 21 ) .

وفيما يلي عرضاً موجزاً لماهية كل عملية من العمليات السابق الإشارة إليها :

### ( أ ) التخطيط واتخاذ القرار :

التخطيط في أبسط معانيه يتضمن وضع أهداف المنظمة واتخاذ أفضل القرارات لبلوغها .

Planning means setting an organization's goals and deciding how best to achieve them.

وعليه يعد اتخاذ القرار جزءاً رئيسياً من عملية التخطيط ، حيث يتضمن اختيار مسلكاً معيناً أو طريقة ما أو فعل ما من بين بدائل عديدة .

### ( ب ) التنظيم :

فور انتهاء المنظم أو المدير من وضع أهداف المنظمة ، وصياغة خطة عملية Workable Plan لتحقيق هذه الأهداف ، يبرز على السطح أهمية الوظيفة الإدارية التالية والمتعلقة بتنظيم الموارد البشرية مع غيرها من الموارد لتنفيذ الخطة الموضوعية .

ويتضمن التنظيم تحديد كيفية التآلف أو المزج بين الأنشطة والموارد بحيث تشكل مجموعات قادرة على تحقيق أهداف المنظمة .

Organizing involves determining how activities and resources are to be grouped.

### ( ج ) التوجيه :

التوجيه هو الوظيفة الثالثة للإدارة ، وترجع أهميتها إلى اعتقاد البعض أنها تمثل أكثر التحديات خطورة إذا ما قورنت بغيرها من الوظائف الإدارية المتعارف عليها .

ويتضمن التوجيه مجموعة العمليات المطبقة في المنظمة والتي تستهدف عمل أعضاؤها سوياً بصورة تقدم اهتمامات المنظمة على ما سواها من الاهتمامات .

Leading is the set of processes used to get members of the organization to work together to advance the interests of the organization.

وفي هذا المجال تبرز أهمية استخدام المهارات القيادية في عمليات التوجيه.

### ( د ) الضبط :

تعد عملية الضبط أو الرقابة المرحلة الرابعة والأخيرة من وظائف الإدارة . وتعنى المتابعة الدقيقة لأنشطة المنظمة وتقييم التقدم الحادث في ضوء الأهداف المقررة .

Controlling means monitoring and evaluating the organizational progress toward goal attainment.

في ضوء ما سبق يمكن تعريف الإدارة على أنها مجموعة الأنشطة ( التخطيط واتخاذ القرار ، التنظيم ، التوجيه ، الضبط ) الموجهة إلى موارد المنظمة (الموارد البشرية ، المالية ، الطبيعية ، المعلوماتية ) بهدف تحقيق أهداف وغايات المنظمة بأقصى قدر من الكفاءة والفاعلية (21) .

" Management is a set of activities including (planning and decision making, organizing, leading, and controlling) directed at an organization's resources (human, financial, physical, and information) , with the aim of achieving organizational goals in an efficient and effective manner " .

### الفرق بين فاعلية المنظمة وكفاءة المنظمة :

الكفاءة Efficient	الفاعلية Effective
استخدام الموارد بصورة رشيدة للحصول على منتجات ذات جودة ، ويسعى منخفض نسبياً .	اتخاذ القرارات الصائبة وتنفيذها بنجاح
Using resources wisely, that produces high-quality products at relatively low costs.	Making the right decisions and successfully implementing them.

ولمزيد من الإيضاح نضرب المثال التالي : شركة ما لصناعة التليفزيون الأبيض والأسود ، إذا ما تميز إنتاجها بجودة عالية ، وكان سعر الوحدة منافسا لنظيره في الأسواق ، عندئذ يمكن القول بأن هذه الشركة تعمل بكفاءة Efficiently . ومع مرور الوقت قد لا تنجح الشركة في تصريف إنتاجها لانخفاض الطلب على التليفزيونات الأبيض والأسود لتفضيل المستهلكين اقتناء التليفزيونات الملونة .

فإذا ما توسعت الشركة في إنتاج هذه النوعية من التليفزيونات تكون قد اتخذت قرارا غير صائب ويطلق عليها حينئذ أنها لا تعمل بفاعلية Not effective . وإذا ما أخذنا في الاعتبار التفاعلات بين المنظمة وبيئتها المحيطة ، يمكننا القول بأن فعالية المنظمة Effectiveness ترتبط إلى حد كبير بحسن فهم المنظمة لبيئتها ، وردود الأفعال تجاهها ، ومدى تأثيرها في مكوناتها . وبالطبع لا يوجد إجماع في الرأي حول مشتملات أو مكونات الفعالية، فعلى سبيل المثال قد تري المنظمة نفسها حققت قدراً كبيراً من الفعالية في المدى القصير بإهمالها البحوث والتطوير Research and development ( R & D ) أو شراء خامات ومستلزمات إنتاج ذات أسعار منخفضة ، أو إهمال مراقبة الجودة لمنتجاتها ، أو منح العاملين أجورا زهيدة . ولكن مع مرور الزمن سوف تتعثر المنظمة بلا شك . في المقابل إذا ما خططت المنظمة لنفسها تخطيطا جيدا ، واتجهت نظرتها إلى المستقبل ، وخصصت جزءا من مواردها للبحث والتطوير فإنها سوف تضمن لمنتجاتها فعالية أفضل .

نماذج الفعالية التنظيمية (21) : Models of Organizational Effectiveness

### ( 1 ) منهج النظم المتبعة في الحصول على الموارد (المدخلات) :

The Systems Resource Approach :

ويركز هذا المنهج على مدى نجاح المنظمة في الحصول على الموارد التي هي في حاجة إليها . كما هو الحال في الأساليب والطرق التي تتبعها أحد المؤسسات الصناعية الكبرى في الحصول على المواد الخام التي تحتاج إليها في أوقات الشحة أو الندرة لتلك الموارد . أو كليات الهندسة التي ترغب في توظيف أساتذة ذوي كفاءة عالية في إحدى التخصصات النادرة على الرغم من منافسة المصانع الكبرى التي تعرض حوافز أكبر لجذب وتشغيل هؤلاء الأساتذة .

## ( 2 ) منهج العمليات الداخلية :

### The Internal Processes Approach :

ويركز هذا المنهج على العمليات الداخلية بالمنظمة ، مثل تخفيض التوتر بين العاملين ، وتحقيق أقصى درجات التكامل فيما بينهم ، وتنفيذ الأعمال بأقصى درجة من الكفاءة ، وإشباع الاحتياجات الأساسية لمنسوبيها.

## ( 3 ) منهج الأهداف :

### The Goal Approach :

ويركز هذا المنهج على درجة نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها . فعلي سبيل المثال إذا حددت إحدى المنظمات الاقتصادية لنفسها هدفاً يتمثل في زيادة مبيعاتها بنسبة 15% كل عام ، فإذا ما تحقق هذا الهدف عندئذ يمكن القول بأن هذه المنظمة تعمل بفاعلية .

## ( 4 ) المنهج الاستراتيجي لمدى قدرة المنظمة على الوفاء بطلبات وتوقعات مختلف المجموعات التي تتعامل معها :

### The Strategic Constituencies Approach :

ويركز هذا المنهج على مدى نجاح المنظمة في تحقيق أقصى درجات التفاعل مع كافة المتعاملين معها ابتداء من الحصول على المواد الخام ، والحصول على القروض من البنوك ، والزبائن أو العملاء من تجار الجملة أو التجزئة وغيرهم ، وانتهاء بالمستهلك النهائي .

وعلى الرغم من أن المناهج الأربعة السابق الإشارة إليها تعد في حكم المناهج الجزئية حيث يركز كل منها على شيء مختلف لما يركز عليه المنهج الآخر ، لذلك فإن قياس الفعالية التنظيمية اعتماداً على المنهج التكاملية الذي يضم المناهج الأربعة مجتمعه يعتبر أمراً جيداً ومفيداً للتعرف على حقيقة فعالية المنظمة . فإذا كان المنهج الأول يركز على المدخلات ، والثاني يركز على العمليات الداخلية بالمنظمة ، والثالث على المخرجات ، والرابع والأخير يركز على التغذية المرتدة الناجمة عن التفاعل بين المنظمة وعملائها ، لذلك فإن التعامل

مع هذه المناهج مجتمعه يعد أمراً ضرورياً لبيان حقيقة التكامل بين مختلف الجوانب الإدارية في المنظمة .

## عمليات التخطيط في المنظمات :

تتم عملية التخطيط عادة في إطار محتوى بيئي معين An environmental context فإذا لم يدرك المنظم أو المدير محتوى الإطار البيئي التي تعمل في إطاره المنظمة فإنه لا يستطيع وضع خطة ناجحة فعالة لمنظمته . لذلك يعد فهم البيئة التي تعمل في إطارها المنظمة الخطوة الأولى في عملية التخطيط . ثم على المنظم أو المدير أن يحدد بعد ذلك مهمة أو رسالة The organization's mission المنظمة التي يسعى إلى تأسيسها أو إنشائها على أن تتضمن هذه المهمة : الأغراض الأساسية Organization's purpose والمتطلبات الضرورية لإنشائها كالأرض والمباني وملحقاتها Premises .. الخ ، والأطر القيمية والثقافية والتشريعية Values ، وأخيرا اتجاهات المنظمة Directions . وفي ضوء رسالة المنظمة بمتضمناتها تتحدد كل من الأهداف والخطط الاستراتيجية للمنظمة والتي يتحدد في ضوءها كل من الأهداف والخطط التكتيكية وأخيرا الأهداف والخطط العملية .

ويعرض الشكل رقم ( 7 ) مراحل التخطيط التي يجب علي جميع المنظمات إتباعها . ولكن في الواقع العملي نجد أن أغلب المنظمات رغم إتباعها للإطار العام الموضح في الشكل رقم ( 7 ) فإن لكل منها خصوصياتها .

### محتوي الإطار البيئي

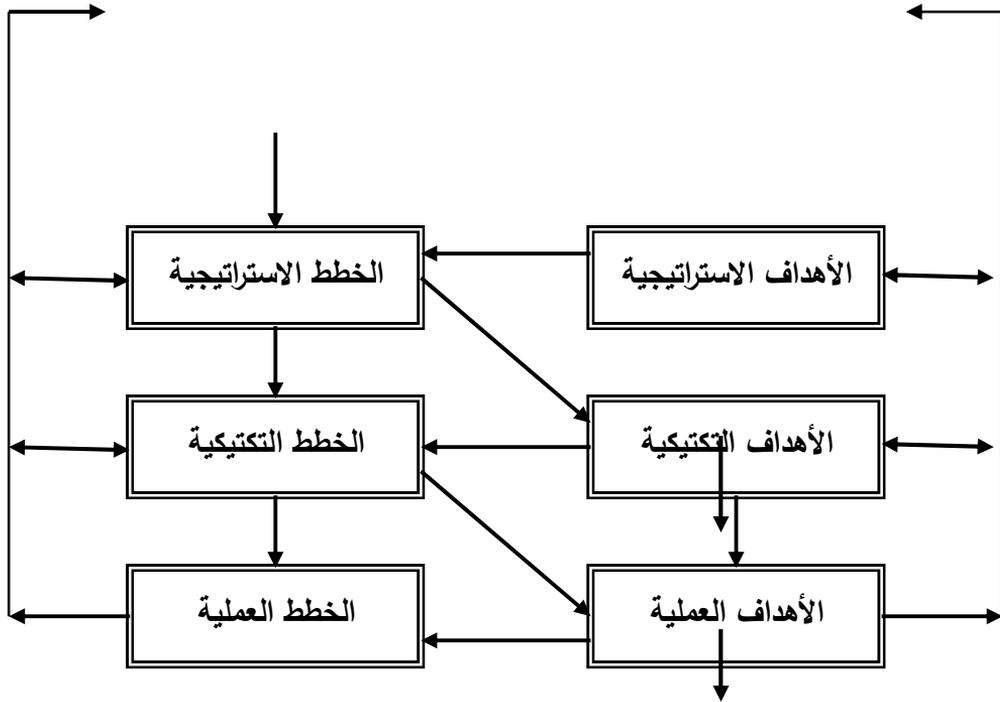
رسالة ( مهمة ) المنظمة

الاتجاهات

القيم

متطلبات التأسيس

الأغراض



شكل رقم (٧)  
عمليات التخطيط المنظمي

المصدر : نقلا عن : Griffin, R.w مرجع رقم ( 21 ) .

الأهداف المنظمة : Organizational Goals

أولاً: الغرض من وضع أهداف محددة للمنظمة: Purposes of Goals

للأهداف أربعة أغراض رئيسية يمكن إيجازها فيما يلي :

1. دليل أو مرشد لكل العاملين في المنظمة لفهم طبيعة المنظمة من ناحية ، وتوحيد الجهود للعمل في اتجاه واحد محدد من ناحية ثانية.

2. وضع الأهداف يؤثر وبقوة على مختلف أشكال وصور التخطيط داخل المنظمة فالأهداف الموضوعية بكفاءة تشجع على التخطيط الجيد ، كما أن التخطيط الجيد يساعد في وضع الأهداف المستقبلية للمنظمة.
3. وضوح الأهداف يمكن أن يكون مصدرا جيدا لتحفيز العاملين بالمنظمة. فالأهداف المحددة الموضوعية يمكن أن تشجع العاملين على العمل بجد أكثر خاصة إذا ما صاحب تحقيق الأهداف منح المكافآت والحوافز.
4. تقدم الأهداف آلية فعالة في مجال التقييم والضبط داخل المنظمة.

### ثانيا : أنواع الأهداف : Kinds of Goals

تصنف الأهداف عادة طبقا لمحك أو أكثر من المحكات التالية :

- ( أ ) مستوى الهدف.
- (ب) المنطقة أو المناطق الجغرافية المشمولة بخدمات المنظمة.
- (ج ) الإطار الزمني للهدف.
- ( أ ) مستوى الهدف : Level

1. المهمة أو الرسالة The Mission
2. الأهداف الاستراتيجية Strategic Goals
3. الأهداف التكتيكية Tactical Goals
4. الأهداف العملية Operational Goals

وفيما يلي عرضا موجزا لماهية كل من الأهداف السابق الإشارة إليها:

**1 – المهمة ( الرسالة ) :** عبارة عن بيان يوضح الغرض الأساسي الذي من أجله أنشأت المنظمة.

Mission is a statement of an organization's fundamental purpose.

ويتضمن هذا البيان مجموعة العناصر التالية :

- عملاء المنظمة أو زبائنهم المستهدفين وكذلك الأسواق التي تعمل فيها.

Target Customers and markets.

- السلع أو الخدمات الأساسية التي تنتجها أو تقدمها المنظمة.  
Principal Products or Services.

- المجال الجغرافي التي تعمل في إطاره المنظمة.  
Geographic Domain.

- التقنيات المستخدمة سواء في إنتاج السلع أو تقديم الخدمات.  
Core Technologies.

- اعتبارات البقاء ، والنمو ، وتحقيق العائد.  
Concern for Survival, Growth, and Profitability.

- فلسفة المنظمة.  
Organization's Philosophy.

- مفهوم المنظمة عن نفسها.  
Organization self-Concept.

- الصورة التي ترغبها المنظمة لنفسها لدى الرأي العام.  
Desired Public image.

## 2 - الأهداف الاستراتيجية :

وهي تلك الأهداف العامة الواسعة التي تضعها الإدارة العليا للمنظمة.

## 3 - الأهداف التكتيكية :

وهي تلك الأهداف التي تضعها طبقة الإدارة الوسطي في المنظمة.

وتركز هذه المجموعة من الأهداف على كيفية تحويل الأفعال الضرورية إلى عمليات قابلة للتنفيذ وذلك لتحقيق الأهداف الاستراتيجية التي وضعتها الإدارة العليا.

## 4 - الأهداف العملية :

وهي تلك الأهداف التي تضعها طبقة الإدارة الدنيا.

وتتميز هذه الأهداف بأنها قصيرة المدى لكنها مرتبطة بالأهداف التكتيكية للمنظمة.

### ( ب ) المنطقة أو المناطق الجغرافية المشمولة بخدمات المنظمة : Area

قد تضع المنظمة أهدافا مختلفة لكل فرع من فروعها على حسب نوع المنطقة التي تخدمها.

### ( ج ) الإطار الزمني للهدف : Time Frame

من المعتاد أن تضع المنظمة لنفسها أهدافا متدرجة على المدى الزمني القصير والمتوسط والطويل.

عاشرا : الدافعية وسلوك الأفراد في المنظمات :

تعد الدافعية من المنظور النفسي من أكثر المفاهيم التي شغلت أفكار علماء النفس منذ زمن طويل لارتباطها بسلوك الفرد وإنجازاته العلمية والعملية ، لأنها تجيب على تساؤل معقد عجز الكثيرون منذ فجر التاريخ أن يجدوا إجابة شافية مانعة جامعة له وهو : لماذا يسلك الفرد سلوكا معينا في موقف محدد وقد يغيره في موقف آخر ؟

ويعرف الدكتور " سيد خير الله " (7) ، (8) الدافعية بأنها طاقة كامنة في الكائن الحي تعمل على زيادة استثارته ليسلك سلوكاً معيناً في العالم الخارجي. ويتم ذلك عن طريق اختيار الاستجابة المفيدة وظيفياً له في عملية تكيفه مع بيئته الخارجية ، ووضع هذه الاستجابة في مكان الأسبقية على غيرها من الاستجابات المحتملة مما ينتج عنه إشباع حاجة معينة أو تحقيق هدف معين.

وفي مجال البحث عن العلاقة بين الدافعية والسلوك أو الفعل ، يري علماء النفس أهمية التمييز بين اختيار الفعل وأسباب هذا الاختيار.

### وفي هذا الصدد نطرح التساولين التاليين :

**التساؤل الأول :** لماذا يختار الفرد أن يسلك سلوكا معينا أو أن يفعل فعلا معينا ويرفض الأفعال البديلة الأخرى التي كان من الممكن أن يختارها ؟ فلماذا تقبل الانضمام لعضوية جمعية معينة أو جماعة معينة مفضلا إياها على غيرها من الجمعيات أو الجماعات ؟ ولماذا تذهب إلى المسجد أو الكنيسة ؟ ولماذا هذا

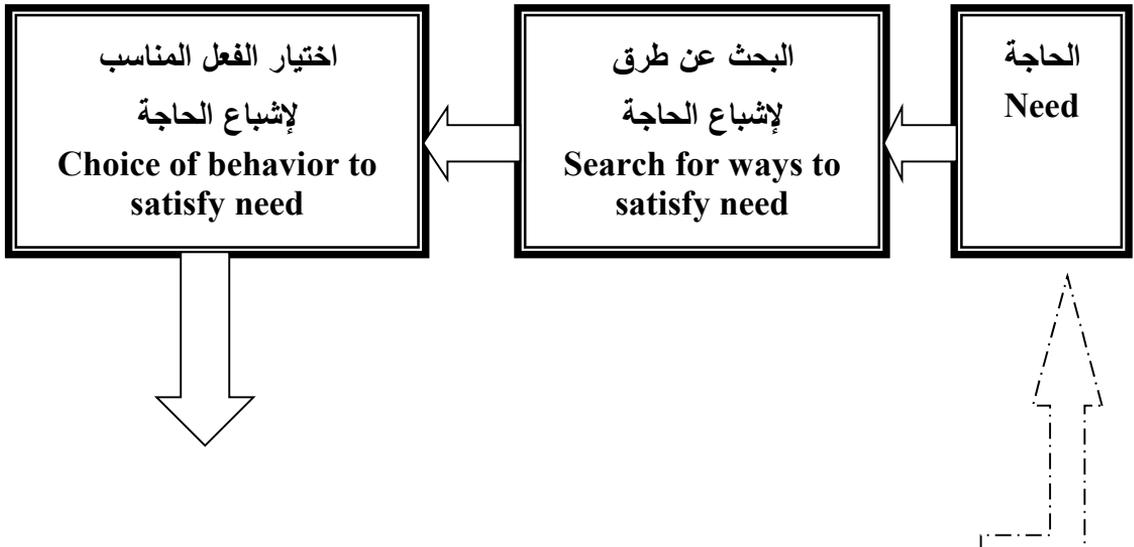
المسجد أو تلك الكنيسة بالذات مفضلاً إياها عن أي مسجد أو كنيسة أخرى ؟

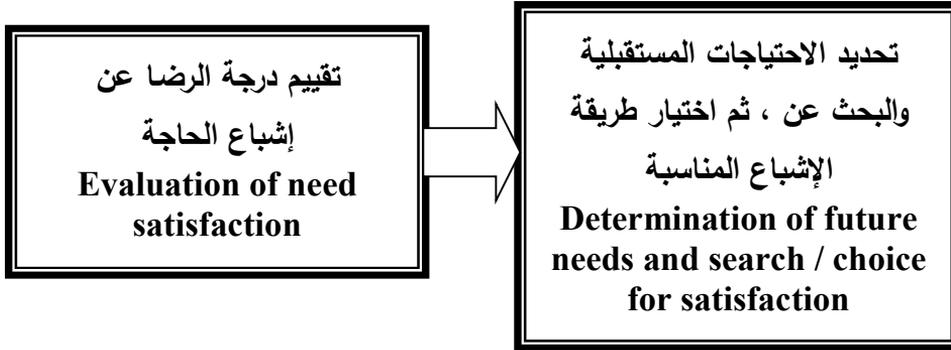
إن النظرة الفاحصة لمحتوي ومضمون التساؤلات المطروحة عالية تتضمن ما يعرف باتجاه الفعل Direction of Action.

**التساؤل الثاني :** لماذا يصمم الفرد أن يسلك سلوكاً معيناً ويستمر فيه أو أن يفعل فعلاً معيناً سبق أن اختاره لمدة طويلة ؟ على الرغم من أن هذا الاختيار قد يجلب عليه الكثير من المشكلات ؟ فلماذا يصمم البعض على تبني فكرةً سياسياً متطرفاً أو موقفاً دينياً متشدداً رغم علمهم المسبق بأن هذا الفعل قد يعرضهم للعديد من المشكلات ؟

من الملاحظ أن جميع التساؤلات السابقة تتناول ما يعرف بالتمسك بالفعل Persistence of Action .

مما سبق يتضح أن دراسة اتجاه الفعل ودرجة تمسك الفرد به يعد المدخل السليم لدراسة الدافعية وما يرتبط بها من عمليات. ولفهم آلية عمل الحوافز أو الدوافع يمكن استعراض الإطار العام الذي يحكم عملها كما هو موضح في الشكل رقم ( 8 ) .





شكل رقم (٨)  
الإطار العام لعمل الدوافع (الحوافز)

ولمزيد من الإيضاح نضرب المثال التالي :

إذا ما شعر الفرد أو العامل بأنه لا يحصل على الأجر المناسب Underpaid نظير أدائه لعمله قد يصاب بالإحباط وتتكون لديه الرغبة أو الحاجة في الحصول على مزيد من الدخل ، واستجابة لهذه الحاجة قد يبحث العامل عن وسائل أو طرق مختلفة للوفاء بها وإشباعها ، مثل العمل بجد واجتهاد لاكتساب مزيداً من الدخل في إطار عمله الحالي أو البحث عن عمل جديد وما

على العامل إلا اختيار البديل المناسب من بين البدائل المطروحة أمامه . وعقب قرار الاختيار عليه تقييم النجاحات التي تحققت، فإذا ما شعر الفرد بأن جده واجتهاده في عمله حتى لو عمل لساعات إضافية قد حققت له مزيدا من الدخل تشبع احتياجاته قد يشعر بالرضا ومن ثم يستمر في عمله ، أما في حالة عدم الحصول على نتيجة جيدة من هذا البديل عليه البحث عن بديل آخر كترك العمل أو البحث عن عمل إضافي .. الخ .

### أهمية الدافع ( الحافز ) :

يتحدد إنجاز الفرد Individual Performance في عمل ما بثلاثة قوي رئيسية :

(1) الدافع أو الحافز Motivation ويتضمن رغبة الفرد في القيام بهذا العمل . The desire to do the job .

(2) القدرة Ability وتعنى إمكانيات الفرد المعرفية والمهارية المتعلقة بأداء العمل . The capability to do the job .

(3) بيئة العمل The work environment وتشتمل على الأدوات والخامات والتسهيلات والمعلومات اللازمة لأداء العمل . The tools, materials, and information needed to do the job.

فإذا ما افتقد العامل أو الموظف القدرة على أداء العمل أو المهمة الموكلة بها ، يستطيع المدير سد هذا النقص ، بإلحاق هذا العامل بإحدى الدورات التدريبية المناسبة التي تعينه على اكتساب مهارات العمل ، أو إحلال هذا العامل بأخر لديه القدرة على أداء هذا العمل بكفاءة ومهارة . وإذا ما عجزت بيئة العمل عن توفير المتطلبات الضرورية اللازمة لأداء العمل بالكفاءة المطلوبة يستطيع المدير التغلب على هذه المشكلات عن طريق الموازنة بين الإمكانيات المتاحة ومتطلبات العمل لرفع معدلات الإنجاز . أما إذا كانت المشكلة هي غياب الحافز على العمل فالأمر يصبح مأساة بكل المقاييس وتصبح المهمة أكثر صعوبة أمام المدير كي يجد مخرجا مناسباً للتغلب عليها ، لأن الحافز يرتبط بسلوك العامل الذي يصعب التنبؤ به أو تعديله .

مناهج دراسة الدوافع ( الحوافز ) :

( 1 ) المنهج التقليدي .

( 2 ) منهج العلاقات الإنسانية .

( 3 ) منهج تسلسل ( تدرج ) الاحتياجات .

أ ( نظرية " ماسلو " .

ب) نظرية E R G للدوافع .

( 4 ) نظرية العاملين .

( 5 ) نظرية التوقع .

وفيما يلي عرضا موجزا لكل من المناهج والنظريات السابق الإشارة إليها :

### ( 1 ) المنهج التقليدي : The Traditional Approach

اقترح " فريدريك تايلور " Frederick W. Taylor أهمية استخدام نظام الحافز المادي Incentive Pay System كدافع للإنجاز .

الافتراضات الأساسية التي اعتمد عليها المنهج التقليدي :

أ - الكسب المادي يعد الدافع الأول للعمل .

ب- الكسب المادي أكثر أهمية وأعلى منزلة من طبيعة العمل .

ج- من المتوقع إنجاز أي عمل من الأعمال إذا خصص لإنجازه مبالغ مادية أكبر .

### ( 2 ) منهج العلاقات الإنسانية: The Human Relation Approach

ظهر هذا الاتجاه مع نمو أعمال " التون مايو " Elton Mayo ومساعديه . ولقد ركز على دور العمليات الاجتماعية في موقع العمل The role of social processes in the workplace . ولقد بني منهج العلاقات الإنسانية فرضيه رئيسية مؤداها أن الحاجات الاجتماعية للفرد تعد أكثر أهمية من الحاجات المادية . فالشعور بالذات وتقدير الآخرين للفرد وعمله يعد الحافز الأول لإنجاز الأعمال .

### ( 3 ) منهج تسلسل (تدرج) الاحتياجات: The Need Hierarchy Approach

تناول دراسة هذا المنهج عدد كبير من المنظرين Theorists ، ويفترض أن للفرد احتياجات متعددة مسلسلة ومتدرجة طبقا لأهميتها (6) .  
وفيما يلي عرضا موجزا لأكثر الأعمال شيوعا وانتشارا والتي كان لها بصمات واضحة على نمو هذا المنهج وازدهاره .

( أ ) " نظرية ماسلو " ( ب ) نظرية ERG

#### ( أ ) نظرية " ماسلو " Maslow's Hierarchy of Needs

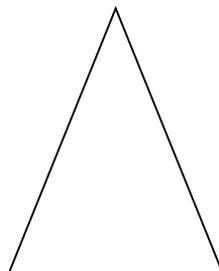
يري " إبراهيم ماسلو " Abraham Maslow أن الناس يتم تحفيزهم بغرض إشباع خمسة مستويات من الاحتياجات وهي كالتالي مرتبة من المستوى الأدنى إلى المستوى الأعلى ( شكل رقم 9 ) .

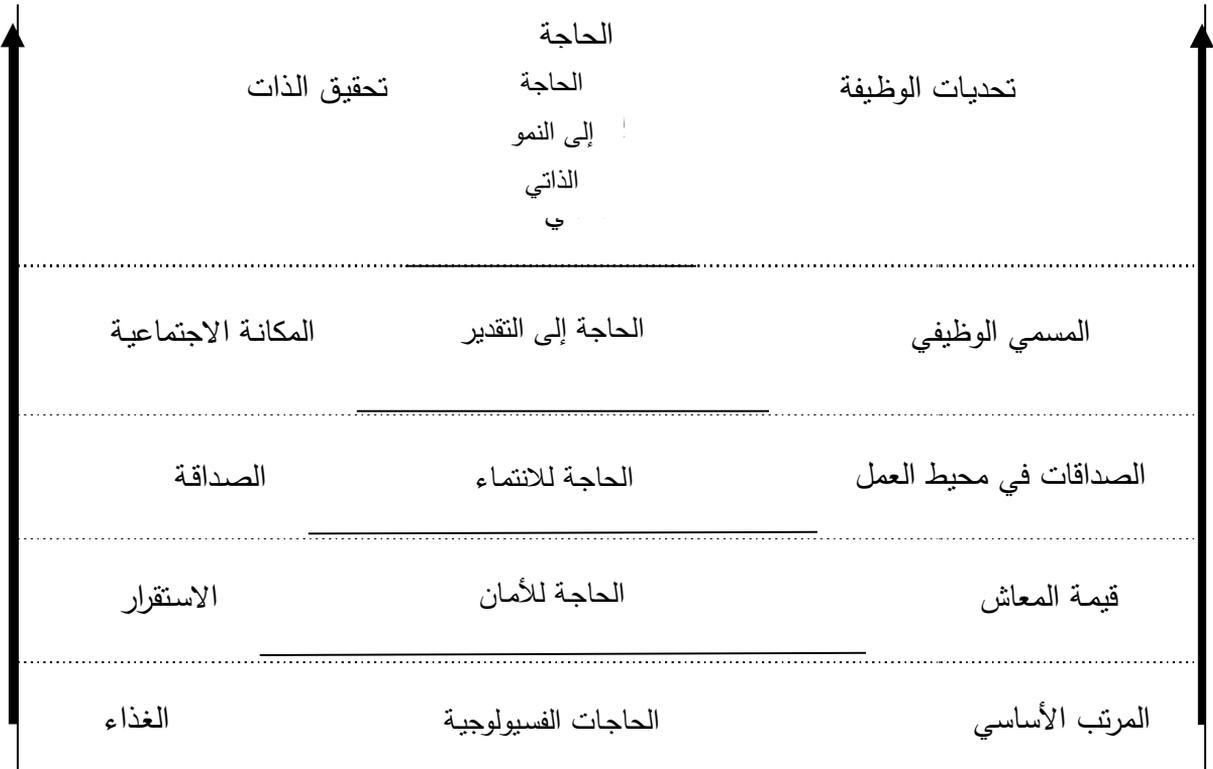
#### 1 - المستوى الأول: الحاجات الفسيولوجية: Physiological Needs

مثل المأكل ، والمشرب ، والجنس وتمثل في مجملها الاحتياجات الأساسية للحياة والبقاء حيث تؤدي وظائف بيولوجية رئيسية . هذه الاحتياجات عادة ما يتم إشباعها داخل المنظمة من خلال مسلكين رئيسيين الأول : منح العامل أجر أساسي مناسب ، والثاني : من خلال تهيئة بيئة العمل بحيث تصبح صالحة لأداء المهمة أو الوظيفة كتزويد مكان العمل بدورات المياه، والإضاءة المناسبة ، والتهوية الملائمة ، ودرجة الحرارة المناسبة لكل فصل من فصول السنة .

أمثلة من الحياة العامة

أمثلة من واقع العمل بالمنظمة





### شكل رقم (٩)

تسلسل الاحتياجات " لماسلو "

نقلا عن : Griffin,R.W مرجع رقم (٢١)

## 2 - المستوى الثاني: الحاجة للأمان : Security Needs

فور الانتهاء من إشباع احتياجات المستوى الأول يتطلع الفرد إلى محاولة إشباع احتياجات المستوى الثاني والتي تتضمن الحاجة للأمان المادي والمعنوي Physical and Emotional Needs كالرغبة في توفير المسكن المناسب ، والملبس الملائم ، والحاجة إلى الحماية من العوز المادي بتوفير الضمان الاجتماعي Need to be free from worry about money ، والحاجة إلى الحماية من التصرفات التعسفية من صاحب العمل Job Security .. الخ .

وبطبيعة الحال فإن هذه الاحتياجات يمكن إشباعها والوفاء بها داخل المنظمة بإتباع مجموعة من الإجراءات مثل : منح العامل الضمانات الكافية لاستمراره في العمل Job Continuity طالما يؤدي عمله بصورة مُرضية ، ووضع نظام للمظالم أو الشكاوى يحمي العامل من مختلف صور التعسف التي قد يتعرض إليها أثناء العمل ، وأخيراً وضع نظام تأميني مناسب لحماية الفرد من المرض ومنحه دخلاً مناسباً بعد سن التقاعد .

### 3 - المستوى الثالث: الحاجة للانتماء : Belongingness Needs

ويطلق على هذا المستوى أحياناً مصطلح الحاجات الاجتماعية . ويتضمن الحاجة إلى الحب والعاطفة في أوسع معانيها ، وكذلك الحاجة إلى أن يكون مقبولاً من الآخرين . وعلى الرغم من إمكانية إشباع الحاجات الاجتماعية للفرد خارج إطار العمل عن طريق أسرته ومجتمعه المحلي إلا أن المنظمة تستطيع أن تلعب دوراً مؤثراً في إشباع الاحتياجات الاجتماعية بتنظيم أنشطة اجتماعية وترفيهية يتم مزاولتها في غير أوقات العمل الرسمية تساعد الفرد على اندماجه في المجموع وهذا من شأنه خلق مزيد من التفاعل بين الأفراد الذي سينتهي حتماً بشعور الفرد بأنه يعمل في إطار الفريق .

### 4 - المستوى الرابع: الحاجة إلى التقدير : Esteem Needs

ويتضمن هذا المستوى مجموعتين مختلفتين من الاحتياجات الأولى : وتتمثل في الحاجة إلى تكوين صورة إيجابية للفرد عن ذاته A Positive self-image بصورة عامة واحترام ذاته Self-respect بصورة خاصة. وتتبع هذه الحاجة من رغبة الفرد في التحرر من الشعور بالضعف أو النقص أو اليأس وهذا من شأنه زيادة الإحساس بالثقة والقوة الذاتية . أما الثانية : فتتمثل في الحاجة إلى الشعور بالتقدير والاحترام من قبل الآخرين Recognition and respect from others.

ويمكن للمنظمة المساهمة في إشباع هذا المستوى من الاحتياجات للعاملين لديها بمنحهم ألقاباً وظيفية مناسبة ، أو تزويدهم بمكاتب أنيقة يزولون أعمالهم من خلالها ، أو منح المتميزين منهم شهادات تقدير مناسبة .. الخ.

### 5 - المستوى الخامس: الحاجة إلى النمو الذاتي : Self-actualization Needs

يري " إبراهيم ماسلو " أن الفرد قد يتمكن من إشباع كافة احتياجاته على المستويات الدنيا بمساعدة منظّمته ، ولكنه لا يزال يشعر بعدم الرضا والارتياح ويظل قلقا لعدم تمكنه من استغلال كافة قدراته الذاتية الكامنة لديه ، أو بمعنى آخر عدم تمكنه من إشباع حاجاته العليا .

لذلك يحاول الفرد بكافة الطرق إشباع حاجاته إلى النمو الذاتي باستغلال قدراته الكامنة فور الانتهاء من إشباع كافة احتياجاته على المستويات الدنيا . وتعدد أشكال حاجة الفرد إلى النمو الذاتي حيث تمتد من الحاجة إلى النمو النفسي إلى الحاجة للحرية الكاملة في الاختيار .

وتستطيع المنظمة مساعدة الفرد في إشباع حاجاته العليا (الحاجة إلى النمو الذاتي) بمنحه على سبيل المثال الفرصة للمشاركة في اتخاذ القرارات الهامة التي تخص مجال عمله ، أو مساعدته على تعلم أشياء جديدة تخص عمله عن طريق إلحاقه بالدورات التدريبية المحلية والخارجية .

وعلى الرغم من قبول نظرية " ماسلو " من قبل العديد من المنظمات إلا أن بعض البحوث قد كشفت عن بعض أوجه القصور خاصة فيما يتعلق بتسلسل احتياجات الفرد ، حيث أن التسلسل الهرمي من القاعدة إلى القمة على النحو الذي أشارت إليه النظرية قد يختلف باختلاف الثقافات .

الفروض الرئيسية لتصنيف " ماسلو " :

1. إذا ما استمرت الحاجات الأدنى للفرد في مدرج الحاجات الإنسانية غير مشبعة فأنها تظل مسيطرة على سلوكه إلى أن يتم إشباعها .

2. ليس شرطاً أن يتم الإشباع الكامل للحاجات الدنيا للفرد كي تبدأ الحاجات الأعلى في التأثير على سلوكه فقد تظهر على الفرد رغبة ملحة لإشباع إحدى الحاجات الأعلى لسبب أو لآخر ، وقد تزداد في درجة إلحاحها إلى أن تطغى على غيرها من الحاجات ، على الرغم من أن الحاجات الأخرى الأقل مرتبة قد لا تكون وصلت إلى درجة الإشباع الكامل . وقد يرجع ذلك إلى الاختلافات الفردية بين الأشخاص فيما يتعلق بمستوى الإشباع الضروري اللازم للوفاء باحتياجاته الأساسية لأسباب نفسية أو عضوية أو اجتماعية .. الخ .

الاعتراضات الموجهة إلى نظرية " ماسلو " (16) :

تتعدد وتتنوع الاعتراضات الموجهة لنظرية " ماسلو " ومع ذلك تتركز جميعها حول الأسلوب المتبع في تصنيف الحاجات الإنسانية . حيث يري الكثيرون أن تصنيف الحاجات في ترتيب تصاعدي متدرج مستقلة كل منها عن الأخرى أمر يصعب تصوره ، لأنه من المحتمل وجود تأثير مشترك لعدد من الحاجات تتفاعل فيما بينها دافعة سلوك الفرد للتحرك في اتجاه ما .

وعلى الرغم من الاعتراضات السابق الإشارة إليها والموجهة لنظرية "ماسلو " إلا أنها لازالت تمثل قيمة كبيرة في مجال النهوض بالمنظمات خاصة فيما يتعلق بأهمية إشباع الحاجات الإنسانية للعاملين في المنظمة كمدخل لتحقيق الكفاءة والفعالية التنظيمية .

ومن مزايا هذه النظرية إمكانية تفسيرها للعديد من الظواهر السلبية التي قد تنشأ في محيط العمل داخل المنظمة . فقد يتساءل البعض عن الأسباب الكامنة وراء تخلف إنتاجية بعض العاملين في منظمة ما وعزوفهم عن بذل أكثر من الحد الأدنى من الجهد في عملهم ، رغم تقاضيتهم أجورا مرتفعة مقارنة بأقرانهم في منظمات أخرى ، ورغم أن المنظمة توفر لهم ظروفًا مناسبة في العمل خاصة في مجال الأمان الوظيفي . ولتفسير ذلك في ضوء نظرية "ماسلو" يمكن القول بأن مجرد إشباع كل من الحاجات الفسيولوجية للعاملين في المنظمة وكذا توفير متطلبات الأمان الوظيفي لا يعد أمراً كافياً لانطلاق ملكات العاملين وزيادة إنتاجيتهم حيث قد يتحول الدافع للبحث عن إشباع حاجات أخرى أكثر منزلة كالحاجات الاجتماعية وحاجات الأنا وحاجات البحث عن تحقيق الذات. لذلك يشعر العاملون بالحرمان والإحباط في مجال العمل لحين البحث عن وسيلة مناسبة لإشباع تلك الحاجات .

## ( ب ) نظرية (ERG) للدوافع (الحوافز) ERG theory of motivation

استجابة للانتقادات الموجهة لنظرية "إبراهيم ماسلو" اقترح " ألدرفر " Alderfer تسلسلا بديلا لاحتياجات الفرد صاغه في إطار نظرية عرفت بنظرية ERG للدوافع<sup>(21)</sup> . والحروف الثلاثة مختصر للتعبير عن الكلمات التالية :

Existence - البقاء

Relatedness - العلاقات

وبمقتضى هذه النظرية يمكن تصنيف حاجات الفرد في ثلاثة مجموعات رئيسية بينها قدرا من التداخل والتشابك هي : البقاء ، العلاقات ، والنمو .

ERG Theory of motivation is a theory that suggests that people's needs are grouped into three possibly overlapping categories: existence, relatedness, and growth.

وعليه فإن نظرية ERG للدوافع قد جمعت احتياجات الفرد التي أشار إليها " ماسلو " ووضعتها في ثلاثة مستويات. المستوى الأول: ويعرف باحتياجات البقاء ويتضمن كل من الاحتياجات الفسيولوجية وكذلك احتياجات الأمن والأمان . والمستوى الثاني: ويعرف بالاحتياجات المتعلقة بأهمية تكوين العلاقات الاجتماعية ، ويركز على الأساليب التي ينتهجها الفرد في مجال تكوين علاقاته الاجتماعية مع البيئة المحيطة . أما المستوى الثالث والأخير: والذي يضم الحاجة إلى التقدير والنمو الذاتي فيطلق عليه الحاجة للنمو .

وعلى الرغم من أن نظرية الـ ERG للدوافع انتهجت نفس النهج الذي اتبعه " ماسلو " إلا أنهما يختلفان في زاويتين هامتين : الأولى تتمثل في أن نظرية ERG قد أوضحت إمكانية اشتراك أكثر من مستوى من مستويات الاحتياج في نفس الوقت في إيجاد الحافز أو الدافع ، على سبيل المثال قد يحفز الناس أو يدفعون بالرغبة في الحصول على المال (الحاجة للبقاء) والصدقة (العلاقات) ، وإتاحة الفرصة لتعلم مهارة جديدة (النمو) في نفس الوقت . أما الزاوية الثانية فتتمثل فيما يعرف بعنصر الإحباط في إشباع الحاجة ومن ثم الارتداد أو النكوص والتي استحدثتها نظرية ERG وأغفلتها نظرية " ماسلو " Frustration- regression element ففي الوقت التي تري فيه نظرية " ماسلو " أن الفرد يمكن أن يبقي لفترة طويلة عند مستوى معين للاحتياج حتى يتمكن من إشباعه ، في المقابل تحلل نظرية ERG هذا الموقف بأن الفرد قد يصبح أكثر إحباطاً وقد يرتد إلى مستوى أدنى من مستويات الاحتياج التي سبق اجتيازها ويحاول عندئذ إشباعها من جديد . ولإيضاح ذلك نفترض أن عاملاً في إحدى المنظمات سبق تحفيزه بمكافأة مالية سخية مكنته من إشباع احتياجات البقاء . عند بلوغه هذه المرحلة سيحاول بكل السبل إشباع المرحلة الثانية من الاحتياجات وهي تكوين العلاقات في محيط العمل ، ويفرض فشله في إشباع هذه الاحتياجات لسبب أو

لآخر عندئذ قد يشعر بالإحباط ويرتد مرة ثانية للمستوى الأول بحثاً عن مزيداً من المال والدخل .

#### ( 4 ) نظرية العاملين للدوافع ( الحوافز ) : Two-factor theory of motivation

يرجع الفضل الأول في صياغة هذه النظرية إلى "فريدريك هيرزبيرج" Frederick Herzberg حين طرح على مائتين من المحاسبين والمهندسين في إحدى المنظمات الكبرى مجموعة من الأسئلة أبرزها أن يتذكروا المناسبات أو الظروف التي شعروا خلالها وهم في إطار العمل بأعلى درجات الرضا وأفضل مستويات التحفيز ، وكذلك المناسبات والظروف التي شعروا فيها بعدم الرضا وبأدنى مستويات التحفيز ، وبتجميع هذه الإجابات وتحليلها وجد "هيرزبيرج" أن مجموعة العوامل التي ترتبط بالرضا الوظيفي Job Satisfaction تختلف عن تلك العوامل التي ترتبط بعدم الرضا Dissatisfaction حيث أتضح أن الفرد الذي أجاب على سبيل المثال بأن الأجر المنخفض " Low Pay " يعد سبباً من بين أسباب عدم الرضا لم تتضمن إجابته في الشق الثاني من السؤال والمتعلق بالظروف التي شعر خلالها بأعلى درجات الرضا الوظيفي بأن ارتفاع الأجر " High Pay " كان واحداً من بين أسباب الرضا عن العمل .

هذه النتائج دفعت " هيرزبيرج " إلى استنتاج أن النظرة التقليدية للرضا عن العمل غير مكتملة لافتراضها بأن الرضا عن العمل من عدمه يحددان النهايات الطرفية المتضادة لمتصل فردي بدايته الرضا الكامل عن العمل ونهايته عدم الرضا الكامل عنه ، وبصورة تسمح بتصنيف درجات الرضا بين حديه .

ولقد خلصت نظرية " هيرزبيرج " إلى القول بأن درجة رضا الفرد عن العمل أو عدم رضاه في مجال سعيه الدعوب لإشباع حاجاته المتعددة تتأثر بمجموعتين مستقلتين من العوامل :

المجموعة الأولى : تعرف باسم العوامل الدافعة أو الحافزة أو الإيجابية Motivation Factors وهي المسئولة عن بناء الدافعية ومن ثم الرضا عن العمل ، ومن النادر أن يتسبب غيابها شعوراً قوياً بعدم الرضا. أما المجموعة الثانية : فتعرف باسم العوامل السلبية أو كما يطلق عليها " الدكتور لويس مليكة "

مصطلح عوامل الصيانة Hygiene's Factors وعلى الرغم من أن وجودها لا يبني دافعية قوية إلا أن غيابها قد يتسبب في الشعور بعدم الرضا .

People's satisfaction and dissatisfaction are influenced by two independent sets of factors-motivation factors and hygiene factors.

وتتعلق العوامل الإيجابية أساسا بعوامل داخلية تتضمن :

- أهمية العمل وطبيعته ومضمونه.
- مدى توفير العمل لإمكانيات التقدم والإنجاز والنمو.
- مدى استفادة العمل في المنظمة من إمكانيات الفرد.
- مدى إشعار الفرد بأهمية عمله وتقدير الآخرين له.
- إتاحة الفرصة للفرد للمشاركة في اتخاذ القرارات.

أما العوامل السلبية فتتعلق ببيئة العمل وسياسة المنظمة وعوامل أخرى خارجية وتتضمن :

- الظروف المادية.
- نظام المرتبات والحوافز.
- العلاقات مع كل من الرؤساء والزملاء والمرؤوسين.
- النظام الإشرافي داخل المنظمة.

ولقد أسهمت نظرية العاملين إسهاماً كبيراً في تفسير أسباب فشل بعض المزايا الوظيفية التي قد تمنحها بعض المنظمات لمنسوبيها في زيادة الدوافع لدي العاملين لديها في زيادة الإنتاج نظراً لانتماء هذه المزايا إلى مجموعة العوامل السلبية السابق الإشارة إليها .

وعليه فإن الرضا عن العمل Job Satisfaction طبقاً لمفهوم تلك النظرية يتضمن بعدين مختلفين ، فمدير المنظمة الذي يرغب في تحفيز الموظف أو العامل مستخدماً فقط العوامل السلبية مثل رفع الأجر أو تحسين ظروف العمل لن يتمكن من تحقيق مستويات مرتفعة من الرضا الوظيفي للعاملين لديه إلا إذا قدم وبالتوازي نوعاً آخر من الحوافز مثل إتاحة الفرصة للتقدم والنمو في العمل ،

ومنح العامل المسؤولية الكاملة في إطار وظيفته للمشاركة في اتخاذ القرارات ( العوامل الإيجابية ) .

## ( 5 ) نظرية التوقع : The expectancy theory of motivation

تستهدف هذه النظرية الكشف عن مختلف السبل التي يمكن من خلالها استناره الدوافع لدي العاملين في المنظمة اعتمادا على الفهم العميق لاحتياجاتهم ورغباتهم من قبل الإدارة العليا في المنظمة .  
وتعتمد نظرية التوقع على فرضية رئيسية مؤداها أن دافعية الفرد للإنجاز لعنصرين هما (21) :

1. درجة رغبة الفرد في شيء ما .

How much we want something.

2. تقدير الفرد لاحتمال أن فعلا معيننا سوف يحقق ذلك .

How likely we think we are to get it.

ولتفسير ذلك دعنا نفترض أنك حديث التخرج من إحدى الكليات وفي طريقك للبحث عن وظيفة ما ، وقرأت في إحدى الصحف اليومية أن منظمة ما تبحث عن مساعد للمدير التنفيذي بمرتب أساسي 240.000 جنيها في السنة. أمام هذا الوضع فإنه على الرغم من حاجتك وأمنيتك في شغل تلك الوظيفة إلا أنك على ثقة بأن فرصتك في الحصول عليها ضعيفة . وفي نفس الجريدة بفرض أنك وجدت إعلان آخر يطلب عامل نظافة في إحدى المسارح بمرتب أساسي 150 جنيها في الشهر فإنه من المتوقع أن تحصل على هذا العمل إذا ما تقدمت إليه ، ولكنك لن تفعل لأنك لا ترغب فيه .

وفي إعلان ثالث بفرض أنك وجدت وظيفة تطلب مهندس زراعي للعمل في حدائق إحدى المنظمات الكبرى بمرتب أساسي 500 جنيها شهريا . من المحتمل أن تتقدم بطلب لشغل تلك الوظيفة لأنك ترغب فيها ، ولاعتقادك بأن لديك فرصة مناسبة في الحصول عليها .

الأطر المختلفة لتلك التوقعات صاغها " فيكتور فروم " Victor Vroom في نظرية عُرفت باسم نظرية التوقع .

**فروض النظرية :**

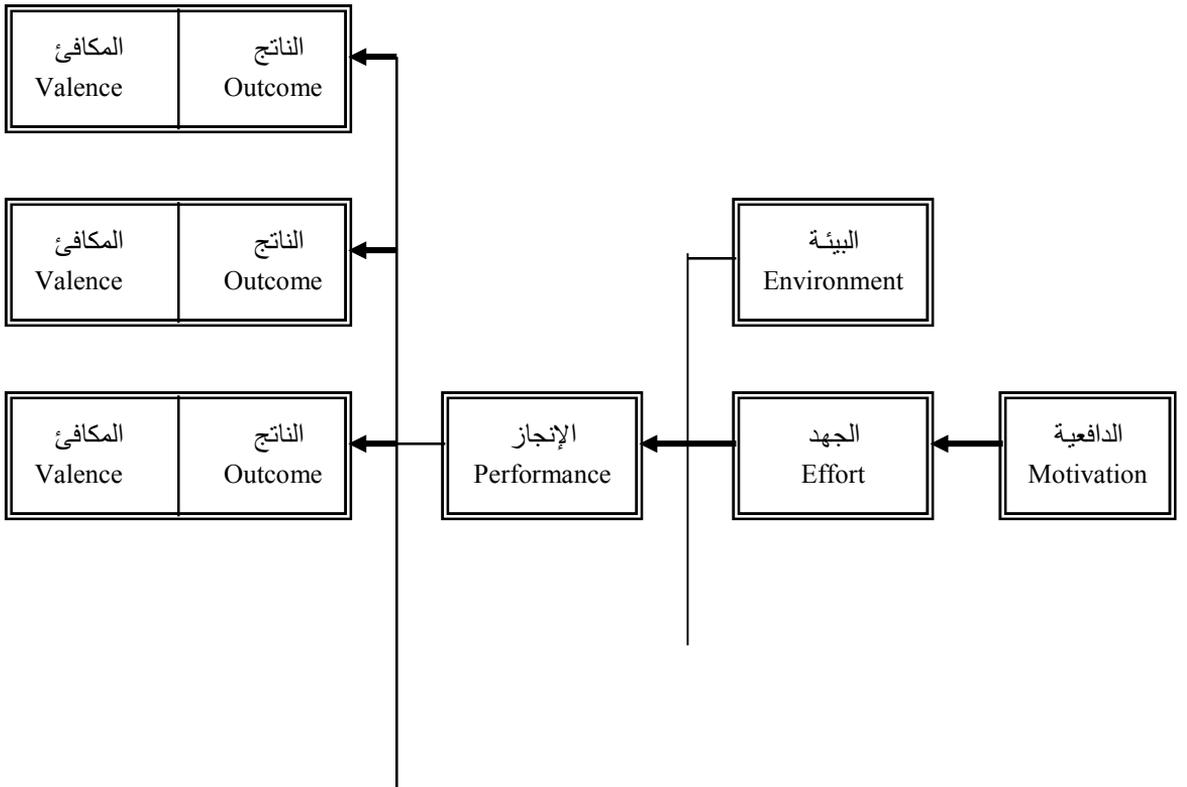
(1) يتحدد سلوك الفرد كمحصلة لتفاعل القوي الذاتية لدى الفرد مع البيئة المحيطة.

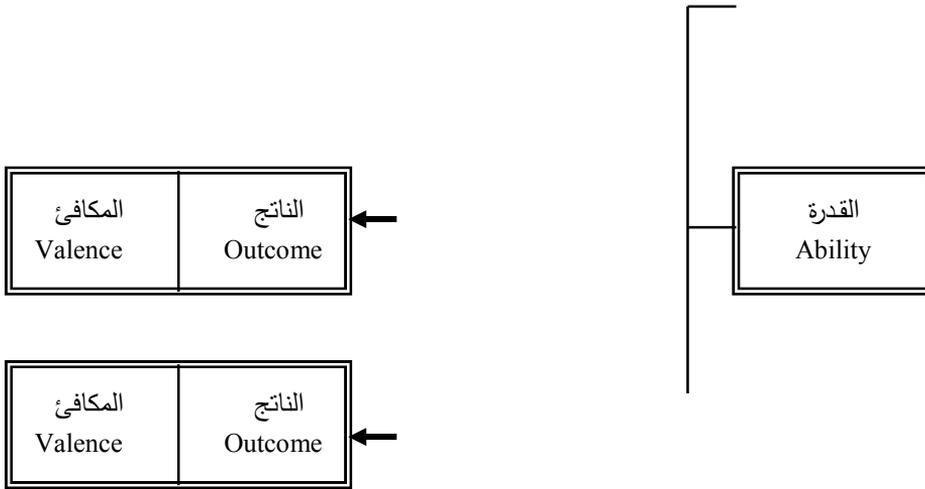
(2) يتخذ الأفراد قراراتهم عن أفعالهم في المنظمة بمحض إرادتهم دون تأثير خارجي.

(3) تختلف الاحتياجات والرغبات والأهداف باختلاف الأفراد.

(4) يختار الأفراد أفعالهم من بين مجموعة كبيرة من الاختيارات في ضوء الاعتقاد بأن هذا الفعل من شأنه إشباع الحاجات أو الرغبات المنشودة ومن ثم تحقيق المستهدف.

ويضم الشكل رقم (10) النموذج الأساسي للتوقع كما أورده " فيكتور فروم " ومنه يتضح أن الدافعية تستثير الفرد لبذل الجهد Effort الذي يتفاعل بدوره مع كل من القدرة Ability والعوامل البيئية المحيطة . ومحصلة التفاعل يتحدد في ضوءها الإنجاز أو الأداء Performance ، الذي يقودنا بدوره إلى مجموعة مختلفة من النواتج (المخرجات) لكل منها مكافئ محدد Valence .





شكل رقم (١٠)  
 نموذج التوقع بالدافعية  
 نقلا عن : Griffin, R.W مرجع رقم (٢١)

وطبقا لنظرية التوقع يتم حساب الدافعية باستخدام المعادلة التالية (16) :

$$\text{الدافعية} = \text{التوقع} \times \text{المكافئ}$$

$$\text{Motivation} = \text{Outcome Expectancy} \times \text{Valence}$$

وفيما يلي عرضا لمكونات المعادلة :

### التوقع :

يعرف التوقع على أنه قوة الاعتقاد بأن فعلا معيناً (زيادة الإنتاج مثلا) سوف يؤدي إلى ناتج معين (مثل زيادة الأجر) . وبطريقة أخرى فإن التوقع يمثل تقدير الفرد لاحتمال أن التوصل إلى نتيجة ما (مثل زيادة الإنتاجية) سوف يؤدي إلى نتيجة أخرى (زيادة الأجر مثلا) .

فإذا ما اعتقد الفرد أن فعلا ما لا يحتمل أن يحقق ناتج معين فإن التوقع يكون مساويا للصفر .

وإذا ما اعتقد الفرد أن فعلا ما سوف يحقق ناتج معين وكان متأكدا من ذلك فإن التوقع يكون مساويا + 1 ، وعليه تنحصر جميع توقعات البشر بين واحد ، وصفر من الناحية النظرية لأنه يندر أن يكون الفرد متأكدا تماما بأن فعل معين سوف يحقق الناتج المرغوب أو المستهدف نظراً لتدخل عوامل عديدة قد تكون خارج سيطرة الفرد ذاته ، كما هو الحال في توقع الترقية إلى وظيفة أعلى مرتبة بعد أن يكون الفرد قد حقق إنجازاً معيناً ( فعلا معيناً ) يستحق عليه الترقية .

## المكافئ :

يشير المكافئ إلى قوة تفضيل الشخص لناتج معين على النواتج الأخرى. وهو تعبير عن الرغبة في تحقيق هدف ما .

وتختلف قيمة المكافئ من فرد لآخر لارتباطه بالذات الداخلية للفرد من ناحية وخبراته من ناحية ثانية . فقد يكون المكافئ موجبا أو سالبا طبقا لتفضيلات الفرد نحو موضوع ما ، وعليه يمكن توزيع قيم المكافئ على متصل يمتد من + 1 إلى - 1 وتأخذ القيمة الوسطي للمتصل الدرجة صفر حيث يكون الفرد عندها غير مبالي بالموضوع سلباً أو إيجاباً .

ونظرا لأن الدافعية تعبر عن ناتج ضرب التوقع في المكافئ كما سبق الإشارة إليه فإنه لكي يستثار الدافع لدي الفرد يتعين زيادة قيمة مكافئ الناتج عن طريق وسائل متعددة من بينها :

- زيادة فرص الثواب في المنظمة.
- تعميق مفهوم الشفافية لدي العاملين بالمنظمة بعرض خطة الحوافز السنوية على الجميع.
- تعميق الانتماء للمنظمة وشعور العاملين فيها بمساندة الإدارة العليا لجهودهم وثقتها في قدراتهم.

## الحادي عشر : المنظمات التنموية في جمهورية مصر العربية :

تعد المنظمات التنموية الريفية بالنسبة لجماهير الريفيين بمثابة العقل في الكائن البشري فهي المدبر والمحرك والمخطط والمنشط والموجه لكافة مناشط

الحياة الريفية ، بل ولا نبالغ إذا قلنا أنها المسئولة عن قيادة حركة التغيير والتنمية

ولقد تأثرت المنظمات التنموية الريفية في جمهورية مصر العربية عبر تاريخها الطويل بمتغيرات سياسية واقتصادية عدة كان لها أثراً مباشراً في تحجيم دورها أحيانا وانطلاقها أحيانا أخرى ، وباختصار فلقد كانت المنظمات الريفية انعكاساً صادقاً وأمينا للأحوال السياسية والفكرية والظروف الاقتصادية التي تمر بها البلاد .

وبطبيعة الحال يصعب على الباحث الاجتماعي مناقشة أو دراسة أحوال المنظمات الريفية وتطورها والتغيرات التي طرأت على هيكلها ووظائفها دون ربطها بالسياق التاريخي والزمني لجهود التنمية الريفية التي شهدتها البلاد .

وعلى الرغم من صعوبة تحديد تاريخ معين كبداية لحركة التنمية الريفية المصرية إلا أن أدبيات العلوم الاجتماعية الريفية تشير إلى أن البداية الحقيقية لتاريخ التنمية الريفية المنظمة في مصر يرجع إلى إنشاء الجمعية المصرية للدراسات الاجتماعية في 1937/5/28 ، نظراً لأن جهود إصلاح القرية المصرية قبل هذا التاريخ كانت كلها مبادرات ذات نوايا حسنة تحاول الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المواطنين ، وينقصها التنسيق والتكامل والتعاون فيما بينها . ولقد أخذت هذه الجمعية على عاتقها مهمة إنشاء أول مدرسة للخدمة الاجتماعية بالقاهرة تلاها إنشاء معهد مناظر بالإسكندرية لتوفير الكوادر البشرية التي تستهدف تنمية المجتمعات المحلية بصفة عامة والريفية منها بصفة خاصة . وفي 1938/4/29 وافقت الجمعية العمومية على تشكيل لجنة فرعية لإصلاح القرية ووقع الاختيار على قريتين للقيام بالتجربة هما قريتي " المنايل " بمركز شبين القناطر ، و " شطانوف " بمركز أشمون .

وقد بدأ العمل في القريتين في أول أكتوبر 1938 بإنشاء مركز اجتماعي في كل قرية يتولى العمل فيه أخصائي من خريجي مدرسة الخدمة الاجتماعية مع أخصائيين من المدرسة .

وألحق بالمركز دار لرعاية الأم والطفل تضم عيادة خارجية يعمل بها طبيب وحكيمة ورائدة صحية لمساعدة دايات ونساء القرية ، ومشغل لتعليم الفتيات ، وجمعية تعاونية زراعية ، وبرنامج لمكافحة الأمية ، ونادي رياضي ومدرسة .

ولقد اعتمدت فلسفة العمل في هذا المركز على اشتراك المواطنين في تخطيط وتنفيذ وتقديم الخدمات ، الأمر الذي دفع الأهالي والهيئات الأخرى إلى المساهمة في دعم التجربة . وفي 1939/8/18 صدر أمر ملكي بتكليف " على ماهر " باشا بتشكيل وزارة برئاسته . وفي 1939/8/20 صدر مرسوم بإنشاء وزارة الشؤون الاجتماعية . ولقد كان السبب وراء إنشاء هذه الوزارة هو أولاً نجاح تجربة " المنايل " و " شطانوف " والرغبة في تعميمها ، وثانياً أن " على ماهر " باشا كان من مؤسسي الجمعية المصرية للدراسات الاجتماعية ومؤمناً بدورها وما يمكن أن تؤديه في مجال تطوير الخدمات الاجتماعية للمواطنين في جميع أنحاء البلاد .

وفي عام 1941 أنشأت وزارة الشؤون الاجتماعية " مصلحة الفلاح " حيث أسند إليها مهمة تنفيذ مراكز الخدمة الاجتماعية في قرى مصر لتصبح نموذجاً رائداً في مجال التنمية الريفية بمفهومها الشامل .

وفي 1953/5/17 بعد قيام الثورة تم إنشاء المجلس الدائم للخدمات العامة الذي انتهى إلى تنفيذ مشروع الوحدات المجمع التي كان مآلها الفشل حيث تحولت إدارة الوحدة إلى إدارة موظفين حكوميين وعدم الاهتمام بمشاركة الأهالي .

وفي عام 1960 صدر قانون الإدارة المحلية ، وبمقتضاه استقلت الوزارات المختصة بالأنشطة التابعة لها في الوحدات المجمع فآلت المدرسة الابتدائية إلى وزارة التربية والتعليم ، والمنشأة الصحية إلى وزارة الصحة ، والقسم الزراعي إلى وزارة الزراعة وكذلك الجمعيات التعاونية الزراعية ، أما المركز الاجتماعي فقد سُمي بالوحدة الاجتماعية وأصبح تابعا لوزارة الشؤون الاجتماعية .

ومنذ ذلك التاريخ بدأت المنظمات الريفية مرحلة جديدة حيث افتقدت أبسط قواعد التنسيق والتكامل فيما بينها في مجال تقديم الخدمات على مستوى القرية .

ولتلافي تلك العيوب ظهرت جهود تنموية تنبه إلى خطورة هذا الوضع كان آخرها البرنامج القومي للتنمية الريفية المتكاملة " شروق " الذي حاول أن يستفيد من أخطاء الماضي ويقدم رؤية جديدة للتنمية الريفية.

في ضوء ما سبق ونظراً لتعدد المنظمات التنموية الريفية فسوف يقتصر هذا المؤلف في فصله القادم على عرض بعض نماذج من المنظمات الريفية التي

تقدم خدماتها للمواطنين . ولقد روعي عند اختيارها أن تكون ذات طبيعة متباينة سواء في نوعية الخدمة المقدمة أو تبعيتها (حكومية، أهلية) .

## تذكرة :

- تعد النظم الاجتماعية بمثابة الوسائل الرئيسية لمقابلة احتياجات المجتمع. وسواء كانت النظم الاجتماعية قد وضعت بطريقة تلقائية أو مقصودة ومتعمدة ، فإنها تخضع لنوع من الاتفاق على وجودها، وهذا الاتفاق يجعلها ذات طبيعة موضوعية حيث تخدم مصالح المجموع وليست فئة معينة . وبذلك تنتم النظم الاجتماعية بالعمومية حيث توجد في جميع النماذج الاجتماعية للمجتمعات البشرية .
- يعتبر النظام الاجتماعي العام البوتقة التي تنصهر فيها النظم والتنظيمات الاجتماعية حيث ينظم العلاقة بينها من ناحية ويحقق بينها قدرًا من الترتيب والاستقرار والاستمرار من ناحية أخرى . علاوة على ذلك فإن النظام الاجتماعي العام له القدرة على بث القيم والمعايير التي تدعم هذا الثبات والاستمرار وتعمل في الوقت ذاته على حصر الصراع عند حدوده الدنيا ، ويعيد النظام إلى حاله الاستقرار إذا ما أصاب المجتمع نوع من التفكك أو التفسخ أو سوء التنظيم .

- يقصد بالبيئة الداخلية مناخ المنظمة حيث يتضمن بنية المنظمة أو تركيبها، فضلا عن كافة العمليات التي تتم في إطارها. أما البيئة الخارجية فهي تلك التي تحيط بالمنظمة وتتميز بمجموعة من الخصائص تؤثر بدرجة أو بأخرى في تكوين المنظمة وبقائها.
- البيئة الخارجية للمنظمة تتحدد بأربع مجموعات رئيسية هي: محددات تعليمية، محددات اجتماعية وثقافية، محددات قانونية وسياسية، ومحددات اقتصادية.
- تصنف البيئات التنظيمية إلى أربعة نماذج هي: بيئات ساكنة عشوائية، بيئات ساكنة عنقودية، بيئات ثائرة، بيئات غير مستقرة.
- تصنف التنظيمات الاجتماعية إلى أربعة أنواع: التنظيم الآلي، التنظيم العضوي، التنظيم المصفوفي، والتنظيم غير الرسمي.
- يُدرس التنظيم من منظور ديناميات الجماعة من خلال مدخلين رئيسيين هما: المدخل الإداري أو الوظيفي، والمدخل السلوكي.
- ميز " كاتز & كان " الأنساق الاجتماعية المفتوحة بعشرة خصائص هي: (المدخلات، إعادة تنظيم المدخلات داخليا، المخرجات، الأنساق باعتبارها أحداث دائرية مستمرة، الفناء، المعلومات، حالة الثبات والاستقرار، التباين، التنسيق والتكامل، الغائية).
- تمر المنظمة خلال دورة حياتها بثلاث مراحل أساسية هي: مرحلة الميلاد، مرحلة الشباب، ومرحلة النضج.
- الأبعاد المؤثرة في نمو المنظمات تتمثل في: عمر المنظمة، حجم المنظمة، مراحل التطور، مراحل الثورة، معدل نمو الصناعة التي تنتمي إليها المنظمة.
- يمر اتخاذ القرار في المنظمة بخمسة مراحل أساسية هي: تعريف المشكلة وتحديدها، تحليل المشكلة، تحديد البدائل الممكنة، تقرير الحل أو البديل الأفضل، ترجمة القرار إلى فعل وواقع ملموس.
- يعتبر منظور قاعدة الموارد واحدا من بين المداخل الرئيسية التي يتم الاعتماد عليها لتحقيق فهم أفضل لإدارة المنظمات. فالمنظمات

بأنواعها المختلفة تستخدم عادة أربعة أنواع من الموارد هي: الموارد البشرية، الموارد المالية، الموارد الطبيعية، والموارد المعلوماتية.

- يشير مصطلح " العمليات الإدارية " إلى أربعة أنشطة يجب على مدير المنظمة القيام بها وهي : التخطيط واتخاذ القرار، التنظيم، التوجيه، وأخيرا الضبط .

- هناك عدة نماذج لقياس الفعالية التنظيمية من بينها : منهج النظم المتبعة في الحصول على الموارد، ومنهج العمليات الداخلية، ومنهج الأهداف، والمنهج الاستراتيجي لمدى قدرة المنظمة على الوفاء بطلبات وتوقعات مختلف المجموعات التي تتعامل معها.

- تصنف الأهداف التنظيمية طبقا لمحك أو أكثر منها : مستوى الهدف، المنطقة أو المناطق الجغرافية المشمولة بخدمات المنظمة، والإطار الزمني للهدف.

- تتعدد مناهج دراسة الدوافع ومنها (المنهج التقليدي، منهج العلاقات الإنسانية، منهج تسلسل الاحتياجات، نظرية العاملين، نظرية التوقع) .

- نظرية " ماسلو " لتسلسل الاحتياجات تري أن الناس يتم تحفيزهم بغرض إشباع خمسة مستويات من الاحتياجات وهي كالتالي مرتبة من المستوى الأدنى إلى المستوى الأعلى (الحاجات الفسيولوجية، الحاجة للأمان، الحاجة للانتماء، الحاجة إلى التقدير، وأخيرا الحاجة إلى النمو الذاتي) .

- بمقتضى نظرية ERG يمكن تصنيف حاجات الفرد في ثلاثة مجموعات رئيسية بينها قدرا من التداخل والتشابك هي (البقاء ، العلاقات ، والنمو) .

## نماذج لأسئلة الفصل الأول :

- صف مع الرسم العلاقة بين النظام الاجتماعي العام والنظم الاجتماعية والمنظمات الاجتماعية ؟ وأذكر بعض الأمثلة التطبيقية لتلك العلاقة ؟
- أذكر ما تعرفه عن :
  - خصائص البيئة التنظيمية التي تحيط بالمنظمة.
  - محددات البيئة الخارجية التي تحيط بالمنظمة.
  - خصائص الأنساق الاجتماعية المفتوحة.
  - مراحل نمو المنظمات.
  - الأبعاد المؤثرة في نمو المنظمات.
  - مراحل اتخاذ القرار في المنظمة.
  - منظور قاعدة الموارد في إدارة المنظمات.
  - فروض نظرية التوقع لدراسة الاحتياجات.
- فرق بين المصطلحات التالية :
  - البيئات الساكنة العشوائية & البيئات الساكنة العنقودية.
  - البيئات غير المستقرة & البيئات الثائرة.
  - التنظيم الآلي & التنظيم العضوي.

- التنظيم المصنوعي & التنظيم غير الرسمي.
- المدخل الإداري & المدخل السلوكي للتنظيم.
- الأهداف الاستراتيجية & الأهداف التكتيكية للمنظمة.
- كفاءة المنظمة & فاعلية المنظمة.
- ما أوجه الشبه والاختلاف بين نظرية " ماسلو " ونظرية " ERG " في دراسة تسلسل الاحتياجات ؟

### قائمة المراجع :

- ( 1 ) الأخص، إبراهيم كمال (1985)، " دراسة للعمل الإرشادي تحت نظام الحكم المحلي وطرق التنسيق بين جهازه والأجهزة الحكومية الأخرى على مستوى القرية المصرية "، رسالة دكتوراه ، كلية الزراعة ، جامعة الأزهر ، مصر .
- ( 2 ) الجولاني، فادية (1983)، " مبادئ علم الاجتماع "، الطبعة الأولى ، الدار الوطنية الجديدة للنشر والتوزيع ، الخبر ، المملكة العربية السعودية.
- ( 3 ) الحسيني، السيد (1985)، " النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم " ، دار المعارف، الطبعة الخامسة ، القاهرة ، مصر .
- ( 4 ) بوتومور، ت.ب (1981) " تمهيد في علم الاجتماع " ، الطبعة الخامسة، سلسلة علم الاجتماع المعاصر - الكتاب الرابع - ترجمة الدكاترة: محمد الجوهري، محمد على مصطفى، السيد الحسيني، دار المعارف، القاهرة، مصر .
- ( 5 ) توفيق، عبد الرحمن (1994) ، " العملية التدريبية - الجزء الأول والثاني، مركز الخبرات المهنية للإدارة، القاهرة ، مصر .
- ( 6 ) جاد الله ، إبراهيم السيد (1991) ، " إدارة سلوكيات النظم " ، كلية التجارة ببناها ، محافظة القليوبية ، مصر .
- ( 7 ) خير الله ، سيد (1978) ، " سلوك الإنسان - أسسه النظرية والتجريبية" ، الطبعة الثانية، مكتبة الأنجلو المصرية ، القاهرة ، مصر .

- ( 8 ) ----- (1973) ، " علم النفس التعليمي - أسسه النظرية والتجريبية" ، الطبعة الثانية، سلسلة المكتبة التربوية ، عالم الكتب ، القاهرة ، مصر .
- ( 9 ) رشوان ، حسين عبد الحميد أحمد (1990) ، " المجتمع - دراسة في علم الاجتماع " المكتب الجامعي الحديث ، الإسكندرية ، مصر .
- (10) ریحان، إبراهيم إبراهيم (2000) ، " المرأة والعولمة في ظل الألفية الميلادية الثالثة : ورقة عمل مقدمة إلى ندوة : المرأة وطموحات القرن الجديد - المنعقدة تحت رعاية الإدارة العامة لشئون المرأة بوزارة الشئون الاجتماعية في 2000/2/14 بفندق سفير ، القاهرة ، مصر .
- (11) زايد ، محمد (1981) ، " علم الاجتماع بين الاتجاهات الكلاسيكية والنقدية " ، الطبعة الأولى ، دار المعارف، القاهرة، مصر .
- (12) عمر، أحمد محمد (1977) ، " الإرشاد الزراعي " ، أوفست للطباعة ، القاهرة، مصر .
- (13) عيد ، أحمد (1989) ، " إطار النظام المتكامل للحد من ظاهرة الضياع" ، بحث منشور بمجلة البحوث الإدارية ، العدد الثاني ، المجلد رقم (3) ، أكاديمية السادات للعلوم الإدارية ، القاهرة، مصر .
- (14) ماكيفر ر. م ، تشارلز . هـ . بيدج (1974) ، " المجتمع " الجزء الأول ، ترجمة مكتبة النهضة المصرية ، القاهرة، مصر .
- (15) محرم ، إبراهيم سعد الدين (1990) ، " التنمية الريفية " ، سلسلة التثقيف التعاوني ، مركز عمر لطفي للتدريب التعاوني الزراعي ، العدد (12) ، الإسماعيلية ، مصر .
- (16) مليكة ، لويس كامل (1989) ، " سيكولوجية الجماعات والقيادة " ، الجزء الأول ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة، مصر .
- (17) ----- (1989) ، " سيكولوجية الجماعات والقيادة " ، الجزء الأول ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة، مصر .

- (18) موسى ، مصطفى محمد (1972) ، " التنظيم الإداري بين المركزية واللامركزية " ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، القاهرة، مصر.
- (19) Eisenstadt, S. N. (1968) : Social Institution, in an international encyclopedia of social Sciences, the Macmillan Company and free press, P.409.
- (20) Forsyth D. R. (1983), An introduction to group dynamics, Brooks / Cole publishing Company, Monterey, California, U S A.
- (21) Griffin, R. w. (1996), Management, Fifth Edition, Houghton Mifflin Company, Boston, U S A.
- (22) Jackson, J. H. Cyril P. Morgan (1982), Organization Theory, 2<sup>nd</sup> edition, Prentice Hall, inc, Englewood Cliffs, New Jersey, U S A.

الفصل الثاني  
بعض المنظمات التنموية  
الريفية  
في مصر

إعداد

أ.د. مجدي على يحيى

الفصل الثاني  
بعض المنظمات التنموية الريفية في مصر

## تمهيد :

تعد المنظمات التنموية الريفية بالنسبة لجمهير الريفيين بمثابة العقل في الكائن البشرى ، فهي المدبر والمحرك والمخطط والمنشط والموجه لكافة مناشط الحياة الريفية .

وتتعدد وتتباين المنظمات التنموية الريفية سواء في نوعية الخدمة التي تقدمها أو تبعيتها (حكومية / أهلية) . ولذا فسوف يتم تناول بعض النماذج من المنظمات التنموية الريفية ، أحدها المنظمات الاقتصادية ذات الطابع الاجتماعي وتمثلها الجمعيات التعاونية الزراعية ، وثانيها المنظمات الأهلية وتمثلها جمعيات تنمية المجتمع المحلى ، وثالثها منظمات الإدارة المحلية وتمثلها الوحدات المحلية القروية ، وأخيرا المنظمات الخدمية وتمثلها المنظمة الصحية والمنظمة التعليمية.

وفيما يلي عرضاً لأهم الملامح التي تميز كل نموذج من المنظمات التنموية الريفية السالفة الذكر .

## أولا : الجمعيات التعاونية الزراعية :

تعتبر الجمعية التعاونية الزراعية إحدى المنظمات الاقتصادية العاملة في الريف المصري ، وهى عبارة عن جماعة شعبية ينضم إليها الأفراد بإرادتهم ورغبتهم الحرة من أجل تحقيق أهداف مشتركة تتمثل في خدمة مصالحهم الزراعية لرفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي والمساهمة في إحداث تغييرات جذرية اجتماعية واقتصادية في المجتمع المحيط بهذه الجمعية وفى القيادات المحلية وذلك من أجل إعداد وتأهيل الأفراد علمياً وفكرياً بغرض خلق مواطنين صالحين (18).

وبناء عليه ، يمكن القول بأن الجمعية التعاونية الزراعية ، كمنظمة تتفق خصائصها مع الخصائص والسمات العامة للمنظمات ، فمن حيث الهدف يوجد هدف معين يتمثل في خدمة الأعضاء والعمل على رفع مستواهم الاقتصادي والاجتماعي، ومن حيث مبدأ تقسيم العمل يتم توزيع الأعمال المختلفة بها على الأفراد الموجودين بها كذلك يوجد بها نظام الهرم السلطوي من حيث تدرج السلطة من المدير إلى المرؤوسين ، بحيث يكون المدير هو المسئول عن أداء وتنفيذ مهام

المرووسين ، بالإضافة إلى تمتعها بنظام اللائحية وذلك من خلال مجموعة من القواعد والمعايير والإجراءات التي تحكم سير العمل بها ، هذا بالإضافة إلى وجود نظام للأجور والحوافز بحيث يتم إعطاء كل فرد أجره ، إلى جانب تساوى جميع أعضاء الجمعية في الحقوق الواجبة الأمر الذي يتمشى مع مبدأ التعامل اللا شخصي في العمل بالتعاونية ، كذلك فإن الترقى والتوظف في الجمعية يخضع للمؤهلات والأقدمية .

نشأة وتطور التعاونيات الزراعية في مصر :  
يرتبط تاريخ الحركة التعاونية الزراعية في مصر بالحركة الوطنية ارتباطاً وثيقاً إذ أنها إحدى ثمار الثورات التي مرت بمصر عبر قرن من الزمان وحتى الآن.

وللتعرف على المراحل التي مرت بها التعاونيات الزراعية في مصر يمكن تقسيمها إلى المراحل الآتية :

### مرحلة النشوء : ( 1891 – 1914 ) :

1- بدأت الدعوة إلى إنشاء التعاونيات الزراعية عام 1891 عندما صدر الأمر العالي في 15 ابريل 1891 بإعطاء حقوق التملك لحائزي الأراضي الزراعية الخراجية وإعطاءهم حق التصرف فيها هذا في ظل ما كانت تعانيه البلاد من استعمار مستغل لثروات ومقدرات البلاد .

2- في عام 1908 ونتيجة لتعرض البلاد لأزمات اقتصادية في ذلك الوقت وتزايد وتراكم الديون على صغار ملاك الأراضي الزراعية ووقوعهم في أيدي المرابين والتجار الأجانب من جهة ، ونتيجة عجز البنوك في ذلك الوقت عن توفير الاحتياجات التمويلية لصغار الملاك من جهة أخرى نشأ عن هذا الوضع حاجة ماسة وملحة إلى مصدر وطني منتظم لإقراض المزارعين مما دعا " عمر لطفى " إلى طرح فكرة إنشاء منظمات تعاونية كمصدر لإقراض المزارعين يغنيهم عن التجار والمرابين وأطلق عليها شركات التعاون (2) .

3- في عام 1909 أسس " عمر لطفى " أول شركة للتعاون المالي بالغورية بغرض تقديم السلف للأعضاء تعاونياً .

4- في 25 أبريل عام 1910 أسس " عمر لطفى " أول نقابة للتعاون الزراعي في مصر ، هي نقابة شبرا النملة في محافظة الغربية . وقد غلب على هذه النقابة

الطابع التسليفي سواء في صورة عينية بتوريد مستلزمات الإنتاج الزراعي أو في صورة نقدية (22) .

5- في يناير 1911 ظهرت الدعوة إلى تكوين شركات للتعاون المنزلي ، بجانب استمرار الجهود لإنشاء النقابات الزراعية حتى وصل عددها إلى (101) نقابة .

6- في عام 1912 أصدرت الحكومة قانون الخمس أفدنة الذي منع بموجبه نزع ملكية من نقل ملكيتهم عن هذا القدر ، وتخوفاً من العودة مرة أخرى إلى أيدي التجار والمرابين فقد ظهرت الدعوة بضرورة الإقبال على زيادة إنشاء الجمعيات التعاونية وإعطاءها الحق في إقراض أعضائها .

7- في عام 1914 عمدت الحكومة إلى وضع قانون للجمعيات التعاونية وحرصت على تضمينه فرض سيطرتها على الحركة التعاونية حتى تتمكن من السيطرة عليها متى أرادت وتم عرض مشروع القانون على الهيئات التشريعية التي سمحت بحرية تكوين الجمعيات وعدم خضوعها إلا لإشراف المحاكم ووجوب احترام وجود الجمعيات المنشأة من قبل ، إلا أن الهيئات التشريعية وافقت على مشروع الحكومة وقيام الحرب العالمية الأولى وإعلان الحماية البريطانية على مصر، فقد أعلنت الأحكام العرفية وأوقف العمل بقانون التعاون وتم تصفية عدد كبير من هذه الجمعيات .

### مرحلة التشريع التعاوني : ( 1923 – 1927 ) :

1- في 5 يوليو 1923 صدر القانون رقم 27 لسنة 1923 والخاص بتقرير الأحكام الخاصة بشركات التعاون الزراعية المصرية ، ويعتبر هذا أول تشريع تعاوني في مصر حيث جاء استجابة لضغط الحركة الشعبية المطالبة باستقلال البلاد .

وقد تضمن إنشاء جهاز حكومي لتسجيل التعاونيات ( قسم التعاون بوزارة الزراعة ) إلا أن هذا القانون كان قاصراً على التعاونيات الزراعية دون غيرها وعلى نشاطها الزراعي دون غيره ، متجاهلاً البعد الاجتماعي للعمل التعاوني ومبادئ العمل التعاوني بالإضافة لخلوه من أية امتيازات من شأنها المساعدة على تقوية الحركة التعاونية .

### مرحلة التشريع التعاوني الثاني ( 1927 – 1931 ) :

في عام 1927 صدر ثاني التشريعات التعاونية وهو القانون رقم 23 لسنة 1927 بهدف تلافى العيوب التي تميز بها القانون رقم 27 لسنة 1923 وقد استحدث القانون البنود التالية :

1- شمول أحكامه لكافة أنواع التعاونيات وانطباقها عليها .

2- الاعتراف بالبعد الاجتماعي للعمل التعاوني .

3- منح الجمعيات التعاونية إعفاءات من الرسوم وتخفيضات في تكاليف وأسعار بعض الخدمات التي تؤديها الحكومة وفي أثمان البذور والأسمدة التي تتبعها وزارة الزراعة . في عام 1927 وجهت الحكومة عنايتها لتمويل الجمعيات التعاونية الزراعية حيث فتحت اعتماداً في بنك مصر قدره ربع مليون جنيه ارتفع إلى 350 ألف جنيه حيث بلغ عدد الجمعيات التعاونية الزراعية التي حصلت على هذه القروض حوالي 637 جمعية بفائدة قدرها 4% ، واستمرت القروض تصرف من هذه الاعتمادات حتى عام 1931 .

### مرحلة التشريع التعاوني الثالث : ( 1931 – 1944 )

1- في عام 1931 تم إنشاء بنك التسليف الزراعي المصري وتم إطلاق الإقراض لكل أنواع التعاونيات بشرط توفير الضمان المناسب ، حيث صاحب ذلك توقف الإقراض الحكومي للحركة التعاونية تماماً بمجرد إنشاء هذا البنك وبنهاية عام 1932 بلغ عدد التعاونيات المسجلة خلال الفترة (24 - 1932) حوالي 537 جمعية .

2- في عام 1944 صدر القانون رقم 58 لسنة 1944 وهو القانون الثالث للتعاون لتيسير استفادة الأفراد من خدمات الجمعيات التعاونية ، وقد اتمم القانون بما يلي :

- تأسيس بنك تعاوني تسهم في رأسماله كافة الجمعيات التعاونية القائمة والجمعيات التي تؤسس في المستقبل .

- إعفاء الجمعيات التعاونية من ضرائب ورسوم ومنحها تخفيضات في أثمان السلع والخدمات .

- تأسيس اتحادات تعاونية تضطلع بالإشراف والرقابة والتفتيش على الجمعيات . وقد شهدت هذه الفترة تأسيس بنك التعاون الذي تم سحب

ترخيص إنشائه وتحويل بنك التسليف الزراعي المصري إلى بنك تعاوني عام ، وأخذت الحركة التعاونية في النمو باضطراد .

### مرحلة الثورة ( 1952 – 1969 ) :

1- بدأت هذه المرحلة بصدور قانون الإصلاح الزراعي الأول رقم 178 لسنة 1952 والذي ربط بين توزيع الأراضي للمنتفعين بأحكامه وبين إنشاء جمعيات تعاونية زراعية تعمل على ضم جهود الأفراد الذين آلت إليهم ملكية الأراضي المستولى عليها في القرية الواحدة وممن لا يملكون فيها أكثر من خمس أفدنة لتقدم لأعضائها خدمات لا يمكن القيام بها بصورة فردية وتسمى هذه الجمعيات بتعاونيات الإصلاح الزراعي .

2- تم إلغاء قانون عام 1944 بعد ثبوت عدم فائدته وعدم قيامه بأغراضه في الحركة التعاونية ، ومن ثم فقد صدر القانون رقم 317 لسنة 1956 مستهدفاً تشجيع المواطنين على إنشاء التعاونيات والاستفادة منها في تطوير أوضاعهم الاقتصادية والاجتماعية .

3- صدر القانون رقم 128 لسنة 1957 ليحدد الإعفاءات والضرائب والرسوم التي تتمتع بها التعاونيات وشروط التمتع بهذه الإعفاءات والمزايا .

4- في عام 1960 صدر القانون رقم 267 لسنة 1960 بإنشاء مؤسسات عامة تعاونية لها جميع صلاحيات المؤسسات العامة ذات الطابع الاقتصادي تكون أغراضها :

- الاشتراك في رسم السياسة العامة للقطاع التعاوني .
- تنمية القطاع التعاوني .
- الإشراف على الجمعيات .

وفى ضوء هذا القانون صدر القرار الجمهوري رقم 2127 بإنشاء المؤسسة العامة التعاونية الزراعية محددًا اختصاصاتها ، وكذلك صدر القرار الجمهوري رقم 1431 بتحديد الجهة الإدارية المختصة بالإشراف على التعاونيات المختلفة ، حيث تولت وزارة الإصلاح الزراعي الإشراف على التعاونيات الزراعية ثم نقل الإشراف بعد ذلك إلى وزارة الزراعة بالقرار رقم 899 لسنة 1961 .

5- في عام 1962 صدر القرار الجمهوري رقم 1299 لسنة 1962 والذي أصبحت بمقتضاه المؤسسة المصرية التعاونية الزراعية العامة الجهة الإدارية المختصة بالإشراف على الجمعيات التعاونية الزراعية .

6- في عام 1969 صدر القانون رقم 51 لسنة 1969 والخاص بالتعاون الزراعي والذي تضمن أحكام عامة للتعاونيات الزراعية من حيث الإدارة المالية بالجمعيات وإدارتها ، والإعفاءات والمزايا ، والأحكام الخاصة بالرقابة .

ويعتبر القانون 51 لسنة 1969 بمثابة نكسة كبيرة للتعاون الزراعي حيث وضع من القيود والشروط لعضوية مجلس إدارة الجمعية ما يصعب توافره في غالبية الفلاحين الفقراء بالإضافة إلي رفعة لسقف الملكية بالنسبة لغالبية مجلس الإدارة من 5-10 أفدنة .

### مرحلة الانفتاح الاقتصادي : ( 1975 – 1986 ) :

1- في عام 1976 قامت منظمة التنمية الأمريكية ( Aid ) بدراسة الأوضاع الاقتصادية في مصر وأصدرت تقريراً أكدت فيه أن النظام التعاوني في مصر مصاب بالخلل . وبناء على هذا التقرير وتحت دعاوى كثيرة تم حل الاتحاد التعاوني الزراعي المركزي كمقدمة لتصفية الحركة التعاونية الزراعية بكاملها .

2- في ذات العام صدر القانون رقم 117 لسنة 1976 بتحويل المؤسسة المصرية العامة للائتمان الزراعي والتعاوني إلى هيئة قابضة سميت بالبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي ، بالإضافة إلى إنشاء بنوك القرى وأعطيت حق التعامل مباشرة مع الأفراد . وقد أدى قيام بنوك القرى وإمكاناتها التي وفرتها لها الدولة بتقويض كيان الجمعيات التعاونية الزراعية بالاستيلاء على مقارها ونزع اختصاصها في التمويل والتوريد والتسويق مما كانت له آثاره السيئة على الفلاح ، حيث عادت أغلب القروض الزراعية كما كانت من قبل قوانين الإصلاح الزراعي بضمان الأرض وليس بضمان المحصول ، كما أصبحت النسبة الأكبر من هذه القروض لصالح المشروعات الاستثمارية حقيقية كانت أم وهمية وليس لصالح زراعة المحاصيل ، هذا بالإضافة إلى ارتفاع قيمة الفوائد على هذه القروض . الأمر الذي أدى إلى عدم قدرة العديد من المزارعين على سداد القروض .

3- في عام 1980 صدر القانون 122 لسنة 1980 والمعدل بالقانون 122 لسنة 1981 والذي استهدف تهيئة مرحلة جديدة للتعاون الزراعي يتأثر بها ويؤثر عليها ويستلهم أهداف هذه المرحلة وأهمها تحقيق السلام والرضاء، حيث يعتبر هذا القانون ولائحته التنفيذية دستوراً للعمل التعاوني في المقتصد الزراعي المصري حيث تناولت أحكامه المختلفة كل ما يهم الحركة التعاونية من حيث :

- تعريف الجمعية التعاونية الزراعية ونظام تأسيسها وشهرها .
- الهيكل التعاوني الزراعي المصري ومهام وحدات بنيانه التعاونية .
- كيفية تكوين الموارد الرأسمالية للجمعية ونظام توزيع الفائض .
- كما تناول العضوية ومسئولية الأعضاء تجاه الجمعية .
- المزايا والإعفاءات التي تُمنح للجمعيات التعاونية الزراعية .
- القواعد المحددة للرقابة على حسابات الجمعيات وانقضاء الجمعيات والعقوبات المختلفة التي توقع على أعضاء الجمعية .

ومن ثم فقد نجح هذا القانون في توحيد الحركة التعاونية الزراعية بإخضاعها لتشريع واحد ، وإنشاء بنية تعاوني واحد يضم كافة أنواع التعاونيات الزراعية واعتبار الجمعيات التعاونية وحدات إنتاجية في المقام الأول وتوحيد الجهات الإدارية المختصة التي يحددها وزير الزراعة .

### مرحلة الخصخصة والتحرير الاقتصادي :

- في عام 1987/86 انتهجت الحكومة المصرية سياسة التحرير الاقتصادي والخصخصة بدعوة من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ، حيث اتخذت الحكومة في سبيل تطبيق هذه السياسة العديد من الإجراءات التي تمثلت في إلغاء الدعم نهائياً عن مستلزمات الإنتاج ، وتخلى بنوك الائتمان والتنمية عن التعامل في مستلزمات الإنتاج من تقاوي ومبيدات وأسمدة . مما أدى إلي ارتفاع أسعار مستلزمات الإنتاج الزراعي بنسب وصلت إلى حوالي 600% ، حيث ارتفعت أسعار الأسمدة بنسبة تراوحت بين 500 - 800% ، المبيدات ارتفعت أسعارها بمتوسط 600% ، وزادت أسعار التقاوي والبذور بما لا يقل عن 500% ، كما ارتفع أجر الري بالماكينات إلى أكثر من 650% (35) .

- تخلت الحكومة عن العديد من الإجراءات القانونية والتنظيمية لقطاع الزراعة كالتركيب المحصولي والدورة الزراعية ، وتسعير الحاصلات الزراعية وتحديد مقررات مستلزمات الإنتاج وتسعيرها ، كما تم ترك تحرير الأسعار للسوق الحر وفقاً لقوى العرض والطلب . لتبدأ مرحلة جديدة من تدهور الحركة التعاونية الزراعية وتقليص دور الجمعيات التعاونية الزراعية سواء في قيامها بعمليات التسويق التعاوني للمحاصيل الزراعية والتي كانت في جوهرها صمام أمان لحماية الفلاح والمستهلك من احتكار الناتج الزراعي أو في تقديمها للخدمات الزراعية للفلاحين . ففي الوقت الذي ينص فيه الدستور المصري على ضرورة حماية الدولة للتعاون ويخص فيه من خلال المادة / 281 الجمعيات التعاونية الزراعية موجباً ضرورة دعمها وبالرغم من التأكيد على دور التعاون الزراعي في هذه المرحلة وعدم المغالاة في فهم وتطبيق سياسة تحرير الزراعة ، إلا أن سياسات الخصخصة التي اتبعتها الحكومة في المجال الزراعي والتعاوني قد عملت على إهدار وتصفية الحركة التعاونية الزراعية . وأصبح الفلاح يلهث وحده وراء آليات السوق غير المضمونة وغير المأمونة بلا حماية ، كما أصبح الفلاح بلا مظلة تقيه في الظروف الحالية ولعل أكثر الأمثلة على قيام الحكومة بتصفية التعاونيات الزراعية وإضعاف دورها ما يلي :

1- تجاهل وزارة الزراعة للحركة التعاونية وحرمانها من المشاركة في أي مرحلة من مراحل عملية تسويق القطن لموسم 95/94 وفقاً لقرار وزير الزراعة في يونيو 1995 .

2- إضعاف المحاولات الجادة من جانب الاتحاد التعاوني الزراعي المركزي من أجل إنشاء بنك للتعاون وفقاً للاحتياج الائتماني .

3- صدور قرار مجلس الأسمدة في تاريخ 1994/12/20 الذي يقضى بوقف تسليم أي كميات من الأسمدة للبنيان التعاوني بحجة أن الكميات التي تسلم إليه لا يقوم المستهلك بشرائها لارتفاع أسعارها عن القطاع الخاص .

### أهداف الجمعيات الزراعية :

نظراً لأن الجمعيات التعاونية للانتماء متعددة الأغراض من أكثر الجمعيات التي تتولى النشاط التعاوني في معظم محافظات الجمهورية وقراها

ونجوعها حيث حددت المادة 11 في قانون التعاون 122 لسنة 1980 مهام معينة لتلك الجمعيات في منطقة عملها تتمثل في (3) :

1. بحث التركيبات المحصولية للدورات الزراعية في إطار الخطة العامة للدولة في منطقة عملها .
2. تطوير الإنتاج وتحسين مستوى الأعضاء اقتصادياً واجتماعياً .
3. تنظيم الحصول على القروض بمختلف أنواعها من مختلف المصادر لتمويل المشروعات الخدمية والإنتاجية بصفتها الاعتبارية ووفق حاجات الأعضاء التعاونيين وذلك طبقاً للقواعد والضوابط والشروط التي تبينها اللائحة التنفيذية .
4. التوسع في الميكنة الزراعية بتوفير الآلات الحديثة لمختلف العمليات وتدريب العاملين عليها وتنظيم إدارتها وتشغيلها وصيانتها بأسلوب اقتصادي سليم .
5. تسويق حاصلات ومنتجات الأعضاء التعاونيين لصالحهم .
6. المساهمة في أداء الخدمات العامة لأعضائها بالتعاون مع الأجهزة الحكومية المختلفة .
7. خلق الوعي الادخاري بين الأعضاء وتنظيم استثماره .
8. إدارة واستغلال أراضيها ومشروعاتها الزراعية وكذلك الأراضي التي يعهد إليها بإدارتها واستثمارها من قبل الأشخاص الاعتبارية والأفراد .

ويتكون رأس مال الجمعية الزراعية المحلية متعددة الأغراض بالقرية وفقاً للمادة 15 من القانون ( 122 لسنة 1980) من عدد غير محدود من الأسهم لا تقل قيمة كل منها عن جنيه واحد . ويكون اكتتاب العضو الحائز لأرض زراعية في الجمعية بجنيه على الأقل عن كل فدان أو كسر الفدان يكون في حيازته ملكاً أو إيجاراً أو بوضع اليد طبقاً لما يقرره النظام الداخلي ، وأجازت المادة 16 من نفس القانون تقسيط الأسهم على ألا يقل أول قسط عن جنيه ويقسط الباقي على أقساط لا تتعدى ثلاث سنوات (3) . وفيما يتعلق بتوزيع الفائض في هذه الجمعيات فقد حددت المادة رقم 21 من القانون نسبة 5% لأداء الخدمات الخيرية والاجتماعية ، 5% للخدمات العامة ونشر الوعي التعاوني والثقافي بين أعضائها ، ونسبة 5% مخصصات للتدريب التعاوني للأعضاء وبرامجه وأنشطته .

كما اشترطت المادة 46 من القانون إجادة القراءة والكتابة فيمن يكون عضواً بمجلس الإدارة وان يكون حائزاً لأرض زراعية بمنطقة عمل الجمعية وألا يكون موظفاً في وحدات البنين التعاون الزراعي (2) .

وتعتبر الجمعيات التعاونية الزراعية من بين التنظيمات الشعبية الهامة التي تضطلع بدور هام في التنمية الريفية ويميزها عن غيرها من المنظمات ذلك الدور المزدوج سواء في الناحية الاجتماعية أو الاقتصادية (59) .

يتمثل الدور الاجتماعي : في الارتقاء بالمستوى الاجتماعي والمعيشي للأعضاء من خلال متابعة الخدمات الاجتماعية التي يحتاجها الأعضاء في المجتمع المحلي . ومن خلال دعم قانون التعاون لها دعماً مادياً وفنياً وإشرافياً بجانب قدرتها على جمع التبرعات المادية والعينية ومساهمتها الفعالة في دعم وبناء المساجد وترميمها وتوفير متطلباتها ، وتقديم الإعانات لبناء ورصف الطرق وإنارتها ، والإشراف على برامج محو الأمية ، بجانب تنظيم الدورات التدريبية للأعضاء وتوفير النشرات والمجلات الإرشادية ، والمساهمة في مختلف المجالات الثقافية والتعليمية والصحية الأمر الذي يسهم بشكل كبير في إحداث التنمية الريفية .

أما الدور الاقتصادي : لتلك الجمعيات فيوضح أثره في ظل سيادة الحيازات الزراعية الصغيرة في الريف المصري ، وعدم قدره الفلاح على إشباع احتياجاته وحل مشكلاته الزراعية خاصة في ظل ارتفاع الأسعار وانعكاسها على تكاليف زراعته. ويأتي دور الجمعيات في هذه الحالة من خلال توجيهها للمزارع نحو تطبيق الأساليب والطرق الزراعية المتطورة بأسعار اقتصادية والعمل على تيسير ذلك له ، وتوفير خدمات التمويل النقدي والتوريد العيني والاستفادة من التسويق الإنتاجي لمحاصيله، هذا بجانب خدمات التخزين وتسهيل عمليات النقل والتوريد لمنافذ البيع ، هذا بالإضافة إلى دورها في تطبيق ومتابعة السياسة الزراعية لتنظيم وتجميع الموارد البشرية والطبيعية المتاحة في شكل يضمن متابعته وتوجيهه تنفيذاً لخطط الدولة وخدمة أهدافها القومية (56) .

بالإضافة إلى ما سبق للجمعيات الزراعية دوراً فنياً وإرشادياً يتمثل في توفيرها للميكنة الزراعية لأعضائها والعمل على تدريبهم عليها بجانب مساعدتهم على تشغيلها وصيانتها وكذلك تقديم الخبرات الفنية الحديثة لتطوير إنتاجهم

وزراعتهم بالإضافة إلى توفير التقاوي المحسنة والمقررات السمادية المناسبة ، بجانب تقديم الخبرة الفنية والإرشاد الزراعي الفني والتقني .

وبرغم ما أسنده قانون التعاون لهذه الجمعيات من أهداف وأدوار إلا انها لم تقم بتحقيق هذه الأهداف أو الأدوار وربما يرجع ذلك لوجود بعض العقبات والمعوقات والتي تعتبر ثغرات ونقاط ضعف بهذا القانون وتتمثل فيما يلي (23) :

1. عدم السماح للجمعيات بإنشاء شركات أو المساهمة فيها لإقامة مشروعات .

2. انخفاض نسبة العائد على المعاملات المقرر توزيعها على الأعضاء وعدم قيام الجمعيات بتوزيعها مما افقد الجمعيات ميزة جذب الأعضاء للتعامل معها .

3. وضع حدود لمكافآت مجلس الإدارة وما يتقاضاه المنتدبون للعمل بالجمعيات التعاونية مما يسبب شعوراً بالإحباط ولا يشجع على بذل المزيد من الجهد لتطوير الجمعيات التعاونية .

4. إجبارية الانضمام للجمعيات التعاونية مما يخلق شعوراً بعدم أهمية وفائدة الانضمام لعضوية الجمعية .

5. تقسيم الجمعيات التعاونية إلى قطاعات ائتمان زراعي ، وإصلاح زراعي ، وأراضى مستصلحة .

6. عدم ملاءمة السنة المالية من يونيو إلى يوليو مع الجمعيات .

7. تعدد الجهات الإشرافية وعدم وجود فروع للاتحاد التعاوني الزراعي المركزي بالمحافظات مما أدى إلى عدم الترابط بين وحدات البنیان التعاوني الزراعي وقمة هذا البنیان .

ولم يتضمن قانون التعاون الزراعي رقم 22 لسنة 1980 إتاحة الفرصة لقيام اتحاد تعاوني عام يعمل على ربط وتنسيق مختلف أنشطة قطاعات الحركة التعاونية الزراعية ، مما افقد الحركة التعاونية الزراعية عموماً واحداً من أهم خصائصها وهي خاصية الاتحادية (45) .

ونظراً لتوالي وتعدد التشريعات التعاونية الصادرة بشأن هذه الجمعيات وفي ظل المعوقات التي تواجهها فقد اتسمت سياسة هذه الجمعيات بالتمييز لصالح تحقيق سياسة الدولة في القطاع الزراعي على حساب مصالح أعضائها وبذلك انتفت فيها صفة الأهلية (1) .

حيث تدخلت الدولة في تسويق وتسعير محاصيل الأعضاء من خلال قيامها بتطبيق نظام التوريد الإجباري على العديد من الحاصلات الزراعية واعتبرت كمنافذ رئيسية لتوزيع مستلزمات الإنتاج الزراعي والخامات المدعمة المنتجة محلياً والمستوردة على المنتجين ، وتدخل الحكومة في اختيار التركيب المحصولي الذي يحقق سياسة الدولة وليس احتياجات الأعضاء . الأمر الذي أدى إلى انحسار دور هذه الجمعيات في خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية مما أفقدها عنصر أساسي من عناصر النجاح .

### تطور أعداد الجمعيات التعاونية الزراعية :

يوضح الجدول رقم (1) تطور أعداد الجمعيات التعاونية الزراعية وأعداد أعضاءها وإجمالي رؤوس أموالها خلال الفترة من 1981 وحتى 1998 حيث تم تقسيم هذه الفترة إلى فترتين الأولى وتختص بفترة ما قبل تطبيق برامج التحرر الاقتصادي من (1981 – 1990 ) الفترة الثانية من ( 1991 وحتى 1998 ) (35)

حيث يلاحظ أن هناك ثبات إلى حد ما في أعداد الجمعيات خلال الفترتين سواء بالنسبة لجمعيات الائتمان أو لجمعيات الإصلاح الزراعي . ومن ثم يمكن القول أن سياسة التحرر الاقتصادي لم تؤثر على أعداد الجمعيات الموجودة . أما بالنسبة لعدد الأعضاء بالجمعيات فقد حدثت زيادة في جمعيات الائتمان ومتعددة الأغراض خلال الفترة الثانية حيث زاد عدد الأعضاء من حوالي 2989.8 ألف عضو إلى حوالي 3087.4 ألف عضو أي بنسبة زيادة بلغت 3.2% . وترجع الزيادة في أعداد الأعضاء في الفترة الثانية إلى قوانين العلاقة الإيجارية بين المالك والمستأجر عام 1997 وما منحته من تسهيلات سواء في الإيجار والتملك بالنسبة للأعضاء حيث زادت الملكيات الخاصة للأعضاء . ويختلف الوضع بالنسبة لجمعيات الإصلاح الزراعي فقد انخفض عدد أعضائها من 347.7 ألف عضو إلى 340 ألف عضو بنسبة تناقص بلغت 2.2% .

### جدول رقم (1) توزيع الجمعيات الزراعية وفقاً لأعدادها وعدد الأعضاء ورأس المال خلال الفترة (1981 – 1998)

السنة	عدد الجمعيات التعاونية الزراعية		عدد الأعضاء		رأس المال	
	ائتمان	إصلاح	ائتمان	إصلاح	ائتمان	إصلاح

1619	2851	326	2718	757	4120	1981
2315	9202	360	2670	757	4099	1982
1893	8280	341	2710	759	4052	1983
1848	8714	339	2700	757	4159	1984
1950	10165	429	2653	736	4155	1985
2023	9688	342	2791	756	4147	1986
2247	10032	339	3071	756	4174	1987
1859	10395	315	2990	756	4197	1988
3730	11034	346	4289	757	4190	1989
3820	11086	340	3306	757	4590	1990
2330.4	9144.7	347.7	2989.8	754.8	4198.3	متوسط الفترة
3985	10991	341	3268	757	4242	1991
3832	11450	342	2920	7508	4217	1992
4109	18575	346	2931	760	4218	1993
13064	28215	340	2955	758	4261	1994
14338	25852	334	2969	757	4220	1995
14113	29626	334	3108	761	4245	1996
14833	31540	343	3183	760	4248	1997
12912	37862	340	3365	757	4248	1998
100148.2	24263.9	340	3087.4	758.5	4237.4	متوسط الفترة

المصدر : الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، النشرة السنوية للنشاط التعاوني بالقطاع الزراعي . جمهورية مصر العربية ، أعداد مختلفة.

ومن حيث رأس مال الجمعية فقد حدث زيادة في رأس مال الجمعيات من حوالي 9144.7 مليون جنيه في الفترة الأولى إلى 24263.9 مليون جنيه في الفترة الثانية أي بنسبة زيادة بلغت حوالي 165.3% ، كذلك ارتفع رأس مال جمعيات الإصلاح الزراعي من حوالي 2330.4 مليون جنيه في الفترة الأولى إلى حوالي 10148.2 مليون جنيه في الفترة الثانية أي بنسبة زيادة بلغت 335%.

**مجالات أنشطة الجمعيات التعاونية الزراعية :**

رغم الأهمية التي تمثلها الجمعيات التعاونية الزراعية في الريف المصري إلا أنها لم تعد تقوم بالدور المنوط بها في إحداث التنمية الريفية سواء في مجال الإنتاج والتسويق أو التمويل رغم ثراء التشريعات القائمة عليها حيث حدث تناقص وتضاؤل في الأنشطة والخدمات التي تتضمنها في ظل برامج التحرر الاقتصادي ، كما اختفت بعض الأنشطة تماماً من على ساحة الجمعيات .

وتتمثل أهم الأنشطة التي كانت تقوم بها الجمعيات التعاونية قبل فترة التحرر الاقتصادي في :

### 1 - تنظيم الدورة الزراعية ومتابعة التركيبات المحصولية :

أشار قانون التعاون الزراعي 122 لعام 1980 إلى أهمية مجلس إدارة الجمعية في إعداد الدورة الزراعية الملائمة سواء كانت ثنائية أم ثلاثية لتحقيق كفاءة استغلال الموارد وتلبية احتياجات السكان وتضييق الفجوة الغذائية بين الإنتاج والاستهلاك ، وتحقيق فائض تصديري ، ويتم إعداد الدورة من خلال الاتفاق مع وزارة الزراعة ، حيث يهدف اختيار التركيب المحصولي الملائم إلى اختيار النوعيات التي تتلاءم وخصوبة التربة ، وتحقق في نفس الوقت دخلاً يفوق المحاصيل البديلة ، كذلك يحقق التجميع الزراعي للحيازات المفتتة الاستفادة من الوفورات الخارجية والداخلية التي تميز الإنتاج الكبير .

وقد كان الهدف من تطبيق سياسة التحرر الاقتصادي وقيام الدولة بإلغاء الدورة الزراعية هو ترك المزارع فيما يريد زراعته من محاصيل تتفق ودخله وأرضه حيث أعطى ذلك ميزة للمزارع في منحه حرية زراعة المحاصيل التي تدر عليه دخل كبير بجانب أن تعديل التركيب المحصولي يحقق هدفين هما:

- توفير الحاصلات الزراعية الغذائية لتحقيق سياسة جديدة للأمن الغذائي.

- توفير حاصلات ومنتجات زراعية يمكن تصديرها إلى الخارج مع مراعاة أن تحقق قوانين الصادرات الزراعية في المقام الأول رغبة المستورد ، لأن تحقيقها يعود بالفائدة على الاقتصاد القومي والمصدر أو جهات التصدير (35) .

### 2 - توفير القروض الزراعية للأعضاء :

تقوم الجمعيات التعاونية بتوفير القروض الزراعية لأعضائها من خلال عدة منافذ من أهمها بنك التنمية والائتمان الزراعي حيث لم يتعد البنك في مراحلہ المختلفة كونه أداة من أدوات تنفيذ السياسة الحكومية في القطاع الزراعي.

ويجب التنويه إلى أن القانون رقم 117 لسنة 1976 قد عمل على تعميق الفجوة بين الزراع والجمعيات التعاونية إلى الحد الذي عمق الشعور بالإحساس بأن هذا القانون سلب الجمعيات اختصاصاتها وقلص دورها حيث جعل البنك يتعامل مع الزراع مباشرة من خلال وحداته المتمثلة في بنوك القرى والمندوبيات.

ومع تطبيق سياسة التحرر الاقتصادي فقد قامت التعاونيات بدور كبير في مجال توزيع مستلزمات الإنتاج نقداً على المزارعين وخرج البنك من هذا المجال ، حيث حققت الكثير من التعاونيات نجاحاً ملموساً في هذا المجال . إلا أن ودائع الجمعيات في البنوك والى تتعدى 50 مليون جنيه لا تكفى لقيام هذه الجمعيات بدورها في التنمية (52) . ومن ثم فإن مشكلة التمويل تعتبر من أهم المشاكل التي تواجه هذه الجمعيات ، خاصة في ظل قصر الدولة مجال القروض خلال تلك الفترة على بنك التنمية والائتمان الزراعي حيث يقوم بتوزيع القروض والسلف على المزارعين والجمعيات الزراعية ودعم ومساندة المنشآت التي تعمل في مجال الزراعة . إلا أن تراكم المديونيات على المزارعين وارتفاع الفوائد المستحقة عليها بالإضافة إلى عدم مرونة البنك في إعادة جدولة الديون جعل المزارع حريص على سداد ديون البنك أكثر من اهتمامه بزيادة الإنتاج (51) .

### 3- تسويق محاصيل الأعضاء :

يعتبر التسويق التعاوني أحد الأهداف والاختصاصات التي تقوم بها الجمعية الزراعية وذلك وفقاً لقانون التعاون 122 لسنة 1980 ، حيث اسند إلى الجمعيات المحلية متعددة الأغراض والجمعيات المشتركة والنوعية العامة على مستوى الجمهورية مباشرة نشاطها في تسويق حاصلات أعضائها من الفلاحين تعاونياً .

من الملاحظ قبل فترة التحرر الاقتصادي أن التعاونيات الزراعية في مصر قد نأت عن ممارسة التسويق التعاوني الاختياري بمفهومه الحقيقي واكتفت بتنفيذ سياسة الدولة في القطاع الزراعي من خلال قيامها ببعض الأدوار الثانوية في التسويق الإداري لبعض المحاصيل الاستراتيجية كالقطن ، والقيام بدور هامشي

في التوريد الإداري لبعض المحاصيل الأخرى التي كانت تورد للحكومة بنظام الحصص كالأرز والبقول والقمح ، حيث أطلق على التسويق الإداري والتوريد الإداري في ذلك الوقت اسم التسويق التعاوني (35) . وقد صاحب ذلك قيام بنك التنمية والائتمان الزراعي بتسويق الحاصلات الزراعية إجبارياً بالأسعار التي تحددها الحكومة واستقطاعه لمستحقاته من قيمة السلعة المسوقة ، وما تبقى يكون من نصيب المزارع . وقد أدى ذلك إلى العديد من الآثار السلبية والمتمثلة في إهدار حقوق الفلاحين وحصولهم على القدر اليسير من عوائد محاصيلهم ومن ثم عدم رضاهم عن أسعار محاصيلهم . هذا إلى جانب افتقاد هذه الجمعيات للخبرة في إدارة العمليات التسويقية ومن ثم عدم كفاءة أداء الخدمة التسويقية التعاونية (45)

### الجمعيات الزراعية في ظل سياسة التحرر الاقتصادي :

تعرضت الجمعيات التعاونية الزراعية للعديد من المشاكل في مرحلة ما قبل التحرر الاقتصادي ، ففي خلال عقد السبعينات وخلال مرحلة الانفتاح الاقتصادي عوملت هذه الجمعيات كأدوات للإدارة الحكومية على كل المستويات حيث سادت السيطرة الحكومية والعضوية الإجبارية وتم حل الاتحاد التعاوني المركزي وإنشاء بنوك القرى ونقل بعض مهام الجمعيات التعاونية إلى تلك البنوك . الأمر الذي أثر بشكل سلبي على أداء هذه الجمعيات واطغى من قدراتها المالية والتمويلية .

بالإضافة إلى أن سياسة السيطرة الحكومية والاعتماد الكلي من جانب الجمعيات التعاونية على الحكومة في توفير مستلزمات الإنتاج وتسويق المحاصيل بالأسعار التي تحددها الدولة ولد شعوراً بعدم الولاء لهذه الجمعيات من قبل الأعضاء التعاونيين وذلك نتيجة إنشاء الجمعية في كل قرية بقرارات حكومية دون إعداد القادة التعاونيين وتنقيفهم تعاونياً ودون شعورهم بالحاجة إلى التعاون . الأمر الذي أدى إلى انخفاض الوعي التعاوني ونظرة أعضاء الجمعيات التعاونية إلى جمعياتهم على أنها مكاتب حكومية لتنفيذ سياسة الدولة ومراقبة الدورة الزراعية وتسليم المحاصيل للحكومة (35) .

ومع بداية عام 86 / 1987 بدأت وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي في تطبيق برنامج للإصلاح الزراعي تم من خلاله إعادة الاتحاد التعاوني الزراعي المركزي مرة أخرى والاتجاه إلى تطوير دور التعاونيات الزراعية والتغلب على

المعوقات التي واجهتها خلال فترة ما قبل البدء في تطبيق مكونات هذا البرنامج وذلك من خلال (54) : -

1. إلغاء سياسة التوريد الإجبارى للحاصلات الزراعية عن طريق الجمعيات التعاونية الزراعية وإلغاء التسعير الحكومي وتحديد المساحات المزروعة .

2. زيادة أسعار المحاصيل الخاضعة للتوريد الإجبارى والتسعير الحكومي لتقترب من السعر العالمي .

3. التحول التدريجي لبنك التنمية والائتمان الزراعي من مستورد وموزع لمستلزمات الإنتاج الزراعي إلى بنك لتمويل مشروعات التنمية الزراعية ، وقصر دوره على توفير السلف والقروض النقدية .

4. قصر دور وزارة الزراعة على البحث والإرشاد والمعونة الفنية والسياسات الاقتصادية الزراعية والإحصاء .

ومن ثم يمكن القول بان الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات الزراعية في ذلك الوقت اقتصرت على بيع مستلزمات الإنتاج الزراعي ، وتسويق بعض محاصيل الأعضاء .

## ثانيا : جمعيات تنمية المجتمع المحلى

:

ظهر في الآونة الأخيرة اهتماما واضحا بالمنظمات غير الحكومية أو الأهلية كشريك أساسي في عملية التنمية ، وتعاضم الحديث عن أهميتها في مواجهة العديد من المشاكل التي تواجهها الدول النامية . نتيجة سيطرة الحكومة والأجهزة البيروقراطية وتزداد هذه الأهمية في ظل تطبيق هذه الدول لسياسات التحرر والإصلاح الاقتصادي .

### تعريف المنظمات الأهلية :

تعددت المفاهيم التي تناولت المنظمات الأهلية فالبعض اصطلح على تسميتها بالمنظمات التطوعية Voluntary organizations ، والبعض أسماها

بالقطاع غير الهادف للربح non-profit sector ، والبعض اصطلح على تسميتها بالقطاع الثالث The third sector ، وكذلك القطاع المعفى من الضرائب Tax Exempted sector ، أما الاصطلاح الأكثر شيوعا هو المنظمات غير الحكومية (NGO'S) Non Governmental organization حيث يستخدم هذا الاصطلاح في الغالب بدلا من المنظمات التطوعية وبالتالي فإنه ينفى ارتباطها بالحكومة<sup>(9)</sup> .

وقد أشار تقرير التنمية البشرية الدولي لعام 1991 إلى أن الاختلاف بين دول العالم في تسمية وتعريفات المنظمات غير الحكومية والقطاع التي تنتمي إليه يرجع إلى اختلاف المفاهيم المستخدمة لتعريف تلك المنظمات من دولة إلى أخرى . الأمر الذي يصعب معه المقارنة فيما بينها نظرا لتركيز كل تعريف على إحدى سمات هذه المنظمات وبالتالي إحدى سمات القطاع .

### **أهمية المنظمات غير الحكومية :**

يرجع اهتمام كثير من الدول في الآونة الأخيرة بالمنظمات غير الحكومية إلى العديد من الأسباب تتمثل في<sup>(31)</sup> :

1. الاهتمام المتزايد من قبل دول العالم ومختلف الحكومات بتقوية وتدعيم الدور التنموي للمؤسسات والمنظمات خارج القطاع العام .
2. الدور الهام والفعال الذي تقوم به هذه المنظمات في الوصول إلى الفقراء أكثر من أي جهة أخرى .
3. قدرة المنظمات غير الحكومية على توظيف الأموال وتنمية مواردها من مصادر خاصة .
4. وجود بعض المنظمات غير الحكومية الكبيرة والعلاقة على المستوى الدولي ، وإدراك أن ما يتبعها من مؤسسات أو منظمات على المستوى الوطني أو المحلي يمكنها تحقيق وإنجاز برامج على المستوى القومي .
5. التدهور الواضح والحاد في تنمية المصادر العامة مما دفع بالحكومات للبحث عن بديل للخدمات العامة التقليدية وبرامج التنمية .

كل هذه الأسباب شجعت العديد من الدول المانحة والحكومات القومية للاهتمام بالمنظمات غير الحكومية كأدوات مستقبلية لتطبيق برامج ومشروعات

التنمية وبصفة خاصة المشروعات التي لا تستطيع القنوات الخاصة توصيلها للفقراء .

وفى هذا الجزء سيتم الأخذ بمفهوم القطاع الأهلي أو المنظمات الأهلية كتسمية عربية حيث أنها المصطلح الأكثر شيوعاً في منطقتنا العربية وخاصة في مصر . وتعرف الجمعية الأهلية في هذا الشأن على أنها " مجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن عشرة ينظمون أنفسهم للقيام بأغراض معينة على أن تكون ضمن قانون 32 لسنة 1964 ، وتقوم بتقديم خدمات لا تهدف إلى الربح وتحكمها تشريعات تنظم العمل التطوعي الذي يبادر به مجموعة من الأفراد والمؤسسات ، وبدون هذه التشريعات فهي بمثابة تنظيمات غير شرعية " (41) .

### نشأة وتطور المنظمات الأهلية في مصر :

ارتبط العمل الأهلي في مصر بالشريعة الإسلامية والمبادئ الدينية التي تحث على التكافل الاجتماعي، حيث كانت المساجد تقوم بدور الجمعيات قبل نشأتها سواء من ناحية العمل الخيري مثل مساعدة الفقراء والمحتاجين أو التعليم من خلال ما كان يسمى بالكتاتيب . وتعتبر أول منظمة شعبية في التاريخ العربي هي الطرق الصوفية والتي نشأت في القرنين الأول والثاني الهجري ويقسم علماء الاجتماع تاريخ المنظمات الأهلية الاجتماعية في مصر إلى المراحل الآتية :

#### 1- مرحلة البدء :

تم إنشاء الجمعية الخيرية اليونانية عام 1821 ، وجمعية المعارف عام 1886 ، والجمعية الخيرية الإسلامية عام 1878 لتعليم البنات والبنين وإعانة الفقراء ، والجمعية الجغرافية عام 1875 ، وجمعية التوفيق القبطية عام 1891 . وقد تم تكوين هذه الجمعيات استجابة من أبناء الشعب وعلماء الدين لمنع تدخل الأجانب في شئون البلاد والاستئثار بالنواحي الاجتماعية والثقافية (25) .

#### 2- مرحلة الانتشار :

أدى الاحتلال البريطاني عام 1882 إلى ترابط المصريين وتعبئة الشعور القومي مما أدى إلى تنشيط حركة إنشاء الجمعيات الأهلية ، لتقوم بدور بديل عن الحكومات المتحالفة مع قوات الاحتلال آنذاك فتعددت أهدافها

وأنماطها وامتدت إلى مجالات الصحة والتعليم والرعاية الاجتماعية إلى جانب الخدمات الدينية التي كانت تقوم بها . وبعد ثورة 1919 زاد الوعي والشعور بضرورة التضامن الاجتماعي فتم تشكيل العديد من الجمعيات الخيرية لتعمل في ميادين الرعاية الاجتماعية إلى أن جاء دستور 1923 ليدفع حركة الجمعيات الأهلية إلى الأمام وليعترف بحق المصريين في تشكيل الجمعيات فتم إنشاء أول مدرسة للخدمة الاجتماعية بالإسكندرية عام 1936 ، وبالقاهرة عام 1937 وبإنشاء هاتين المدرستين بدأ تخرج كوادر للعمل الأهلي (31) .

### 3- مرحلة التنظيم :

أصدرت وزارة الشؤون الاجتماعية أول قانون ينظم عمل الجمعيات وهو قانون رقم 49 لسنة 1945 ثم أصدرت القانون 152 لسنة 1949 بشأن الأندية ، ثم تلي ذلك القانون رقم 66 لسنة 1951 بشأن الجمعيات الدينية والعلمية والأدبية .

### 4- مرحلة التنسيق :

بعد قيام ثورة 23 يوليو عام 1952 صدر القرار الجمهوري رقم 348 لسنة 1956 والذي ينص على إخضاع كافة الجمعيات الأهلية للرقابة والإشراف من قبل الدولة ، ويعتبر هذا القرار نقطة تحول في العلاقة بين الجمعيات الأهلية والمجتمع إذ بموجبه دخلت الجمعيات إلى مرحلة جديدة عكست أزمة ثقة بين الدولة والمجتمع المدني والعكس (17) .

### 5- مرحلة التخصيص :

بدأت هذه المرحلة بصدر القانون رقم 32 لسنة 1964 ليتم من خلاله إحكام قبضة وسيطرة الدولة على الجمعيات الأهلية وتحديد ميادين عملها بغرض تحقيق التخصيص في العمل ، حيث أعطى للجهات الإدارية الحكومية حق الرقابة على تكوين هذه الجمعيات وعلى أنشطتها وكذلك سلطة حلها ودمجها .

يتضح من ذلك أن العلاقة بين الدولة والجمعيات الأهلية لا تعدو على كونها علاقة وصاية من جانب الدولة أدت إلى إندثار هذه الجمعيات في مرحلة ما بعد الثورة ، حيث شهدت هذه الفترة تراجعاً في العمل الأهلي

التطوعي وتقليصاً للمبادرات الشعبية التطوعية بجانب انخفاض أعداد الجمعيات ، وخلال هذه الفترة اتسمت الجمعيات الأهلية وصبغت أنشطتها بالصبغة الدينية ، كما انخفضت أعداد الجمعيات العلمية والثقافية ومن ثم فقد انحصر عمل هذه الجمعيات في بعض مشروعات التدريب وتوفير فرص عمل للشباب .

## 6- مرحلة الانفتاح والخصخصة :

مع تحول الدولة من النظام الاقتصادي الاشتراكي إلى الانفتاح الاقتصادي وتبنيها لسياسة الإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي ، ظهرت أهمية ضرورة وجود هذه الجمعيات على الساحة لتكون شريك أساسي في التنمية خاصة في ظل قيام الدولة بخصخصة شركات القطاع العام في إطار برنامج الإصلاح الاقتصادي وما تبعه من آثار سلبية ، أدت إلى ضرورة إيجاد شبكات الأمان الاجتماعي والتي تم تنفيذها من خلال إنشاء الصندوق الاجتماعي للتنمية والذي استهدف توفير فرص عمل للشباب وعلاج الآثار السلبية لسياسة الخصخصة ، فكانت الجمعيات الأهلية هي أول الجهات التي تم التعامل معها من قبل الصندوق نظراً لأنها اقرب التنظيمات لنفوس المواطنين ، بالإضافة لكونها جسراً يربط بين المواطنين والصندوق الاجتماعي. ومن ثم اعتبرت الجمعيات الأهلية شريك أساسي في التنمية تعمل مع الحكومة لتكون منظومة جديدة من السياسة الاقتصادية التي تعتمد على المشاركة الشعبية التطوعية في المقام الأول ، وقد شهدت هذه المرحلة قيام وزارة الشؤون الاجتماعية بالتعاون مع ممثلي الجمعيات الأهلية ووزارة العدل بتغيير القانون رقم 32 لسنة 1964 وإصدار القانون رقم 153 لسنة 1999 للجمعيات الأهلية ولائحته التنفيذية التي اتسمت بتخفيف بعض الإجراءات وإعطاء مساحة كبيرة من الحريات تتحرك من خلالها الجمعيات ، وذلك من خلال تخفيف تدخل الحكومة في العديد من مواد القانون من أهمها إلغاء سلطة الجهة الإدارية في حل الجمعيات ، وإعطاءها حق اللجوء للتحكيم والقضاء ، كما زادت المجالات التي تخدم فيها هذه الجمعيات لتشمل مجالات جديدة لم تطرحها القوانين السابقة ، بالإضافة لسماح القانون للجمعيات الأهلية بممارسة بعض الأنشطة الاقتصادية المولدة للدخل تؤدي إلى تحقيق أرباح تساعد على ممارسة أنشطتها المختلفة ، وبدا بصور هذا القانون أن الجمعيات الأهلية على شفا عهد

جديد من الحرية والعمل التطوعي النشط. ونظرا لعدم عرض هذا القانون على مجلس الشورى للموافقة عليه فقد صدر حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريته ، ومن ثم توقف العمل به (35) .

## 7- مرحلة العولمة :

في هذه المرحلة استمر العمل بالقانون 32 لسنة 1964 وذلك رغم اختلاف البيئة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية من جهة، ومن جهة أخرى معاناة الجمعيات الأهلية من قيود القانون والذي شكل عقبة أمام نمو هذه الجمعيات فقد انخفض معدل النمو السنوي لهذه الجمعيات خلال الفترة 86/ 1987 - 91/ 1992 ليصل إلى حوالي 7.5% وتوالي المعدل في الانخفاض ليصل إلى اقل من 1% خلال الفترة من 96/ 2000 (48) .

وقد يرجع انخفاض معدل نمو الجمعيات الأهلية خلال تلك الفترة إلى الإحجام عن إنشاء هذه الجمعيات خوفاً من بنود القانون المتعلقة بتمكين وزارة الشؤون الاجتماعية من السيطرة على تمويل الجمعيات الأهلية ، حيث اضطرت بعض من هذه الجمعيات إلى تغيير صفتها القانونية إلى شركات هادفة للربح حتى لا تقع تحت طائلة القانون ، علاوة على المشاكل الخاصة بجل الجمعيات وسلطة إنشائها.

وقد بذلت وزارة الشؤون الاجتماعية جهود عديدة بهدف إيجاد قانون يلاءم البيئة الاقتصادية والاجتماعية الجديدة في ظل المتغيرات الدولية الجديدة وفي ظل تغير دور الدولة حيث تم إصدار القانون رقم (84) لسنة 2002 ، والذي يعتبر من أهم القوانين المرتبطة بمؤسسات المجتمع المدني ، حيث يحمل في طياته فلسفة جديدة تتمثل في تيسير إجراءات قيام الجمعيات وإزالة القيود التي تحد من نشاطها من خلال إعفاءات ضريبية وجمركية على ما تستورده من معدات وأجهزة وآلات ومستلزمات إنتاج وما تتلقاه من منح وهبات من الخارج ، كما ساعد على توفير الشخصية الاعتبارية للجمعية بمجرد قيدها ، وزيادة مجالات النشاط أمام الجمعيات، والموافقة على حصول الجمعيات على تبرعات من جهات أجنبية وغيرها من المواد التي تعمل على توسيع هامش الحرية والمحافظة على السلام الاجتماعي في إطار الحرية المسئولة.

## مجالات عمل الجمعيات الأهلية :

تؤدى الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة العديد من الخدمات الاجتماعية في ميادين متعددة حددها قرار رئيس الجمهورية رقم 932 لسنة 1966 واللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة والقرارات الوزارية اللاحقة بحيث لا يجوز للجمعية أن تعمل في أكثر من مجال واحد من هذه المجالات إلا بعد موافقة الاتحاد المختص وكذا مجلس المحافظة.

وتجدر الإشارة إلى أنه قبل عام 1994 كانت ميادين عمل الجمعيات تنحصر في 12 ميدانا فقط ، ومنذ انعقاد المؤتمر الدولي للسكان والتنمية ، ومؤتمر القمة الاجتماعية ، ومؤتمر المرأة العالمي في بكين أضيفت ميادين أخرى ليصل عدد المجالات التي تعمل فيها الجمعيات الأهلية ( 17 ) مجالا بإضافة مجالات حماية المستهلك وحماية البيئة والحفاظ عليها ، والنشاط الأدبي والتنمية الاقتصادية للأسرة وتنمية المجتمع وذلك على النحو التالي (50) :

- |                                 |                                       |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| 10. ميدان تنظيم الأسرة.         | 1. رعاية الطفولة والأمومة.            |
| 11. ميدان الصداقة بين الشعوب.   | 2. رعاية الأسرة.                      |
| 12. ميدان أنشطة أصحاب المعاشات  | 3. المساعدات الاجتماعية.              |
| 13. الدفاع الاجتماعي.           | 4. رعاية الشيوخوخة.                   |
| 14. حماية البيئة والحفاظ عليها. | 5. رعاية الفئات الخاصة والمعاقين.     |
| 15. التنمية الاقتصادية للأسرة.  | 6. الخدمات الثقافية والعلمية والدينية |
| 16. حماية المستهلك.             | 7. تنمية المجتمعات المحلية.           |
| 17. النشاط الأدبي.              | 8. ميدان رعاية المسجونين.             |
|                                 | 9. ميدان الإدارة والتنظيم.            |

### التوزيع الجغرافي للجمعيات الأهلية في مصر :

وفق بيانات عام 2000/99 بلغ عدد جمعيات تنمية المجتمع على مستوى الريف المصري (2937) جمعية تمثل نحو 73.6% من إجمالي عدد جمعيات التنمية على مستوى الجمهورية والبالغ عددها 3990 جمعية ، بينما تمثل جمعيات

التنمية على مستوى الحضر حوالي 19.2% على النحو الموضح بالجدول رقم (2) .

وعلى العكس تتركز جمعيات الرعاية في حضر الجمهورية حيث بلغت نسبتها حوالي 79.3% من إجمالي عدد جمعيات الرعاية على مستوى الجمهورية أما في الريف فتبلغ نسبتها حوالي 17.5% فقط .

### جدول رقم (2)

#### التوزيع العددي والنسبي للجمعيات الأهلية في مصر عام 2000

القطاع	جمعيات الرعاية		جمعيات التنمية		أخرى		الإجمالي	
	عدد	%	عدد	%	عدد	%	عدد	%
ريف	1850	17.5	2938	73.6	-	-	4788	32.7
حضر	8388	79.3	766	19.2	82	95.4	9236	63
صحراوي	281	2.65	249	6.3	1	1.1	531	3.6
مستحدث	62	0.6	37	0.9	3	3.5	102	0.7
الإجمالي	10581	100	3990	100	86	100	14657	100

المصدر: وزارة الشؤون الاجتماعية، المؤشرات الإحصائية للتنمية والرعاية في مصر، تقارير غير منشورة، القاهرة ، 2000.

#### دور الجمعيات الأهلية في التنمية الريفية :

تقوم الجمعيات الأهلية - جمعيات الرعاية الاجتماعية وجمعيات التنمية - بدور محوري في التنمية الاقتصادية والاجتماعية باعتبارها منظمات اجتماعية أهلية فهي تمثل قمة العمل الشعبي من حيث تمثيلها لرغبات الأهالي وتشكيلها وإشهارها من واقع إحساسهم بحاجات بيئتهم لخدمات مختلفة لا تؤدي أو لا تؤدي بشكل مرضي من خلال المنظمات القائمة، فالجمعيات الأهلية بما تتصف به من مرونة قادرة على تلبية احتياجات المجتمع والنهوض به. وترتكز فكرة قيام الجمعيات الأهلية بأداء أدوار تنموية على المشاركة الشعبية باعتبارها جوهر التنمية والباعث عليها وخاصة لدى الريفيين حيث تكون المشاركة : -

أ - مشاركة بين الحكومة والجمعيات الأهلية بهدف التنسيق بينهما لتحقيق التنمية المحلية.

ب- مشاركة بين الأهالي والجمعيات الأهلية بهدف التعرف على المشاكل والصعاب واحتياجات الأهالي والموارد الموجودة في المجتمع ، وذلك

لتنظيم الجهود الشعبية والعمل على رفع المستوى الثقافي ونشر الوعي الصحي بين الأهالي .

وفي الآونة الأخيرة بدأ اتجاها عاما لتبنى فكرة التخطيط بالمشاركة بين الجمعيات الأهلية وبين الأجهزة الحكومية المختلفة لما تتمتع به هذه الجمعيات من قدرة وفاعلية في الوصول والتغلغل في القاعدة الشعبية بشكل يتعذر على المنظمات أو المؤسسات الحكومية القيام به . فالجمعيات الأهلية هي الأقدر على تحديد احتياجات وأولويات السكان في مجتمعاتها المحلية بكفاءة وفعالية وواقعية<sup>(49)</sup> . ويتجلى هذا الأمر خاصة في ظل ما تتحمله هذه الجمعيات من مسؤوليات إزاء فئات المجتمع المختلفة وبالأخص الفئات الأشد فقراً والتي تعاني من المشاكل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية ، حيث تركز تلك الجمعيات برامجها على هذه الفئات المهمشة والأكثر حرمانا وبصفة خاصة داخل القرى والنجوع والكفور بالمناطق الريفية. وذلك بهدف استثارة الريفيين لدعم مفهوم المشاركة الشعبية في حل المشاكل والقضايا التي تواجههم وتفجير الطاقات الكامنة لديهم بما ينعكس على الارتقاء بمستواهم الاجتماعي والاقتصادي والثقافي.

### **جمعية تنمية المجتمع المحلي كأحد المنظمات الأهلية في مصر :-**

يتحقق نجاح برامج التنمية لأي مجتمع محلي إذا ما أحس الأفراد في هذا المجتمع باحتياجاتهم ومشاكلهم وعملوا على توفير هذه الاحتياجات وحل تلك المشكلات من خلال الاستخدام الأمثل لكافة الموارد البشرية والمادية المتاحة ، وتقوم وزارة الشؤون الاجتماعية بتدعيم الجهود التطوعية وخاصة في مجال تنمية المجتمعات المحلية من خلال العمل على تكوين تنظيمات أهلية لتنمية المجتمع يتولى فيها الأهالي بأنفسهم دراسة احتياجاتهم وترتيب أولوياتهم ووضع المشروعات الكفيلة بتحقيقها حتى تكون تلك الجمعيات بمثابة منظمات قاعدية تعمل على نشر مفاهيم وأسس التنمية الاجتماعية وتحقيق التطور في النواحي الاقتصادية والاجتماعية والحضارية .

### **تعريف جمعية تنمية المجتمع :-**

تعرف جمعية تنمية المجتمع بأنها " تنظيم شعبي أنشأها الأهالي في مجتمعاتهم المحلية لمواجهة مشكلاتهم ومقابلة احتياجاتهم عن طريق توحيد جهودهم الذاتية مع جهود المنظمات الحكومية ، تم إشهارها والإشراف عليها من

خلال وزارة التضامن الاجتماعي ، ويديرها مجلس إدارة منتخب من قبل الجمعية العمومية، ولها شخصيتها الاعتبارية المستقلة " .

ومن التعريف السابق لجمعية تنمية المجتمع المحلي يمكن استخلاص العناصر التالية :

- أنها منظمة أهلية شعبية .
- خاضعة لإشراف وزارة التضامن الاجتماعي - وتخضع للقانون رقم 84 لسنة 2002 .
- تنشأ بناء على رغبة الأهالي بغرض تلبية احتياجاتهم في مجال معين.
- تقام بالجهود الذاتية للأهالي بمشاركة الجهود الحكومية.
- تمارس عملها في كافة المجتمعات الحضرية والريفية والمستحدثة على كافة مستوياتها ( قرى - مراكز - محافظات ) .
- تعمل على تحقيق أهداف المجتمع وسد احتياجاته ومعالجة مشاكله.
- تتنوع وتتعدد مجالات العمل بها وكذلك خدماتها بما يتوافق مع احتياجات البيئة.
- المقوم الأساسي فيها هو المشاركة الشعبية في تخطيط وتمويل وتنفيذ ومتابعة وتقويم المشروعات والبرامج التنموية النابعة من احتياجات المجتمع المحلي.

### أهداف ووظائف جمعية تنمية المجتمع المحلي :-

مما لا شك فيه، أن نجاح أي برنامج تنموي في أي مجتمع محلي رهن بإحساس أفراد هذا المجتمع باحتياجاتهم ومشاكلهم وعملهم على توفير هذه الاحتياجات وحل تلك المشاكل بالاستخدام الرشيد لكافة الموارد البشرية والمادية المتاحة (4) .

وتهدف جمعيات تنمية المجتمع بالمجتمعات الريفية إلى المساهمة الإيجابية في تحقيق وإحداث تنمية الريفية . وتتمثل أهدافها فيما يلي (29) :-

1. دراسة مشكلات واحتياجات القرية سواء كانت ثقافية أو اجتماعية أو اقتصادية.
2. تنظيم الجهود الشعبية ، وإيجاد الحلول الذاتية لما يصادف القرية من مشكلات وذلك بالاستفادة من الإمكانيات المتاحة بها.
3. تحسين الأحوال العامة بالقرية من حيث صيانة المرافق وتزويد القرية بالمياه الصالحة للشرب والمحافظة على نظافتها وزراعة الأشجار بها .

4. إنشاء المؤسسات الترويحية بالقرية .
5. تقديم خدمات وبرامج الرعاية الاجتماعية المرتبطة برعاية الأسرة والطفولة وتنمية الخدمات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية .
6. مكافحة الأمية بين المواطنين من خلال فتح فصول محو الأمية.
7. زيادة دخل الأسر الريفية عن طريق تقديم قروض المشروعات الزراعية واستغلال الثروة الحيوانية ومشروعات الأسر المنتجة.
8. تثقيف أهالي القرية والعمل على توعيتهم وإمامهم بالقضايا والأحداث الوطنية والقومية والدولية.
9. اكتشاف وتنمية القيادات وتشجيعهم على المساهمة في تنمية مجتمعهم المحلي.
10. تفعيل العلاقات الاجتماعية بين فئات المواطنين المختلفة لتدعيم وسد احتياجات ومشكلات المجتمع المحلي وتحديد إمكانات المشاركة الشعبية البشرية والمادية التي يمكن توجيهها لمواجهة هذه الاحتياجات والمشكلات.
11. العمل على تنمية المجتمع المحلي من خلال الاستعانة بمجموعة الأجهزة الأخرى العاملة في مجال تقديم الخدمات بالمجتمع المحلي.

### **المشروعات والبرامج التي تقوم بها جمعية تنمية المجتمع المحلي :**

تتحدد مشروعات وبرامج جمعية تنمية المجتمع المحلي ضمن الإطار العام لمجالات عمل الجمعية والتي حددتها القوانين المختلفة بشأن المنظمات الأهلية في :-

- (1) رعاية الطفولة والأمومة ، رعاية الأسرة ، المساعدات الاجتماعية ، رعاية الشيوخ ، رعاية الفئات الخاصة والمعوقين .
- (2) تقديم الخدمات الثقافية والعلمية والدينية وأيضاً تنمية المجتمعات المحلية وتقوم الجمعيات من خلال ذلك بإنشاء دور للحضانة وفصولاً لمحو الأمية ، ومكتبات عامة ، كما تقوم بتنفيذ دورات للتوعية والإرشاد الأسري .
- (3) اتجهت عديد من الجمعيات لإقامة مشروعات اقتصادية في مجالات مختلفة مثل: تربية الماشية والدواجن ، إنتاج البيض وعسل النحل والتصنيع الغذائي والصناعات البيئية والحرفية ، كذلك هناك جمعيات اتجهت للتعامل في بيع

مستلزمات الإنتاج الزراعي وتوفيرها للفلاحين في القرى ، كل هذا بهدف توفير تمويل لمشروعاتها الخدمية .

## **الصعوبات التي تعوق عمل جمعيات تنمية المجتمع المحلي :**

تواجه جمعيات تنمية المجتمع المحلي عدد من الصعوبات والمعوقات التي تعوق عملها وممارسة أنشطتها التي تستهدف بشكل رئيسي تنمية المجتمع المحلي التي تقع الجمعية في نطاقه . وتتعدد تلك المعوقات فبعضها يرتبط بالمجتمع المحلي نفسه، والبعض الآخر يتعلق بطبيعة الهيكل البنائي والوظيفي للجمعية ، بالإضافة إلى المعوقات القانونية والتشريعية التي أحيانا ما تقف عثرة في سبيل تقدم الجمعية . ونستعرض فيما يلي موجزا لماهية تلك الصعوبات والمعوقات :

### **أ - صعوبات تتعلق بالمجتمع وتتمثل في :**

#### **1 - ضعف المشاركة الشعبية :**

تعتبر المشاركة الشعبية أحد المبادئ الأساسية لتنظيم وتنمية المجتمع المحلي ، فالتنمية الحقيقية لا تتم بدون مشاركة شعبية ، كما أن مساهمة الأهالي في تنمية مجتمعهم المحلي من خلال المشاركة الشعبية يعمل على تحقيق مبدأ ديموقراطية الخدمات التي تؤدي عن طريق الشعب لصالح نفسه. إلا أن الظروف التي يمر بها المجتمع من تحول اقتصادي واجتماعي وزيادة نسبة الفقراء ومحدودي الدخل يؤثر بشكل مباشر على مصادر التمويل الذاتي للجمعيات ، إلى جانب النزاعات العائلية وتأثيرها السلبي ، وعدم تنوع الأنشطة التي تقدمها المنظمات التنموية الريفية وعدم مناسبتها لميول كل فئات المجتمع المحلي الريفي ، بالإضافة إلى تأثير البناء الطبقي على المشاركة في برامج التنمية وارتباطها بالعائد المباشر لهم (5) .

#### **2- ضعف الجهود التطوعية :**

والناتجة عن ضعف روح الانتماء والانشغال بالحياة اليومية.

### **ب - معوقات تتعلق بالجمعية وتتمثل في :**

1. النمطية في المشروعات : حيث تتم معظم المشروعات بصورة روتينية شبه مفروضة على المجتمع المحلي دون دراسة احتياجات المجتمع الفعلية وترتيبها حسب أولوياتها.
2. ضعف الكفاءة ونقص التدريب الكافي لأعضاء مجالس الإدارة والعاملين بالجمعية مما يؤدي إلى عدم تحقيق المشروعات لأهدافها ومن ثم تعثرها وتوقفها.
3. نقص مصادر التمويل والتي تعتبر من أهم المشاكل التي تواجه الجمعيات ويرجع ذلك بصفة أساسية إلى انخفاض التمويل الذاتي نتيجة لضعف الجهود التطوعية وانخفاض قيمة الاشتراكات كمصدر من مصادر التمويل مما يؤثر بشكل مباشر على نشاط الجمعية.
4. ضعف التنسيق بين الجمعيات والمنظمات والأجهزة الأخرى العاملة في مجال التنمية بالمجتمع المحلي مما يؤثر بالسلب على برامج التنمية.
5. عدم توافر المكان الملائم لبعض الجمعيات لتنفيذ مشاريعها.
6. عدم توافر الكوادر البشرية المؤهلة والمدرّبة بالجمعيات للقيام بإجراء دراسات الجدوى المتكاملة لمشروعاتها مما يؤدي إلى إهدار فرص تمويل المشروعات من مختلف جهات الإقراض الدولية والوطنية فعلي سبيل المثال يشترط الصندوق الاجتماعي للتنمية تقديم دراسات جدوى لأي مشروع حتى يقوم بتمويله.

### ج - معوقات قانونية وتشريعية وتتمثل :

1. منعت المادة رقم 50 مكرر من القانون رقم 32 لسنة 1964 والمعدل بقانون رقم 36 لسنة 94 اشتراك أعضاء المجالس المحلية في عضوية مجلس إدارة أي جمعية في النطاق الجغرافي التابع له العضو . الأمر الذي أدى إلى حرمان المجتمعات المحلية من خدمات كثيرة كان يمكن أن يقدمها هؤلاء الأعضاء والتي تتميز طبيعة عملهم في تقديم خدمات للمواطنين.
2. التعليمات الواردة من وزارة التربية والتعليم والإدارة العامة للتعليم الخارجي بضرورة حصول الجمعيات على الترخيص اللازم لكي تقوم بفتح فصول تقوية للطلاب وكذلك بالنسبة لفصول محو الأمية.

3. معاملة مقر الجمعيات كأماكن سكنية تخضع للإيجار والتصرف وليس كجمعيات خيرية لا تسعى إلى تحقيق الربح.

### ثالثاً : الوحدات المحلية القروية :

يعتبر نظام الإدارة المحلية أحد التنظيمات الهامة الضرورية والفعالة لتنمية المجتمع بصفة عامة والريفي منه بصفة خاصة ، وتسعى أجهزة الإدارة المحلية إلى تنسيق الطاقات والجهود بين مختلف القطاعات التنموية الزراعية والتعليمية والثقافية والصحية ... الخ لتجنب إهدار الطاقات والموارد بأشكالها المختلفة وإحكام الرقابة الشعبية علي موارد المجتمع المحلي وكيفية استغلالها الاستغلال الأمثل بما يضمن تحقيق أهداف المجتمع المحلي وإحداث تنمية شاملة لقطاعاته المختلفة وتوزيعها بطريقة عادلة علي جميع فئاته .

والإدارة المحلية ليست إلا صورة من صور اللامركزية الإدارية التي بمقتضاها يتم توزيع اختصاصات كل وزارة من خلال فروعها في أقاليم الدولة المختلفة ، ومن خلال الفروع الأصغر علي مستوي الوحدات المحلية القروية ، وبين هذه المستويات المتدرجة تقسم الاختصاصات وبالتالي السلطات علي الوحدات ذات مفهوم محلي لإدارة شئون القرى والعزب والكفور والنجوع وتقديم الخدمات التي يحتاج إليها المواطنون في تلك التجمعات السكانية. ولقد نص الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية الصادر عام 1971 تحت عنوان الإدارة أغلبية في المواد 161 وحتى 163 علي ما يلي :

**المادة 161 :** " تقسم جمهورية مصر العربية إلي وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى يكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك " .

**المادة 162 :** " تشكل المجالس الشعبية تدريجياً علي مستوي الوحدات الإدارية عن طريق الانتخاب المباشر علي أن يكون نصف أعضاء المجلس الشعبي علي الأقل من العمال والفلاحين " .

**المادة 163 :** " يبين القانون طريقة تشكيل المجالس الشعبية المحلية واختصاصاتها ومواردها المالية وضمانات أعضائها وعلاقتها بمجلس الشعب والحكومة ودورها في الإعداد وتنفيذ خطة التنمية وفي الرقابة علي أوجه النشاط المختلفة " .

وفي ضوء تلك المواد حدد الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية لعام 1971 الأسس الدستورية للإدارة المحلية المتعلقة بأنواع الوحدات الإدارية، وكيفية تشكيل المجالس المحلية، والاختصاصات التي يقوم المشرع بإصدار قوانين بشأنها .

والوحدات المحلية القروية باعتبارها إحدى المستويات الإدارية ذات الشخصية الاعتبارية كما نص عليها الدستور والقوانين المنظمة تعد نقطة الارتكاز الأساسية لنظام الإدارة المحلية حيث تمثل الأساس القاعدي التي يبني عليها كافة المستويات الإدارية الأخرى .

ونظراً للأهمية الكبيرة للوحدات المحلية القروية باعتبارها منظمات تنموية لذا فإنه من المناسب إلقاء الضوء علي المفاهيم التالية :

- (1) مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية.
  - (2) أهداف التنظيم الإداري وعلاقته بشكل التنظيم (مركزي، لا مركزي).
  - (3) الحكم المحلي والإدارة المحلية .
  - (4) نظام الإدارة المحلية في مصر .
- ( 1 ) المركزية واللامركزية :**

يعتبر مفهوم المركزية واللامركزية الإدارية من المفاهيم المطاطة والمرنة والمتداخلة إلي الحد الذي يصعب معه وضع حداً فاصلاً بينها . وعلي الرغم من تلازم الأسلوبين عند تنظيم الجهاز الإداري للدولة إلا أن الاتجاه السائد في معظم الدول الديمقراطية يميل نحو تخفيف تركيز السلطة تلافياً للمشكلات الناجمة عن التركيز الشديد في السلطات السياسية وما يصاحبها من تركيز في أعمال الجهاز الإداري للدولة .

ويعبر محك التمييز بين المركزية واللامركزية عادة علي مقدار ما تتمتع به المستويات الدنيا من حق اتخاذ القرار في الجوانب التي تتعامل فيها دون الرجوع للمستوي الرئاسي الأعلى فإذا تصورنا وجود متصل نظري CONTINUM يمثل أحد طرفية المركزية الشديدة والطرف الأخر يمثل اللامركزية المتناهية أي حرية الفروع في اتخاذ قراراتها بالكامل دون الرجوع للمركز ، فإن المسافة الفاصلة تتحدد عليها صور متباينة من اللامركزية طبقاً لدرجة تفويض من المراكز إلي الفروع ،

وعليه فكلما انخفضت حدة تركيز السلطة Deconcentration اتجه التنظيم نحو اللامركزية .

ويمكن إيجاز مزايا عدم التركيز فيما يلي (27) :

1. أن وجود آلية للاتصال الفعال بين مركز الجهاز الإداري وفروعه في الأقاليم خاصة بالقرى يسمح بتبادل المعلومات المتعلقة بالخطط التنموية الأمر الذي يتيح نقل استجابات وانطباعات وردود أفعال الفروع إلي المركز ، وهذا من شأنه أن تكون الخطط التنموية التي قد يرسمها المركز لفروعه بعيدة عن حاجات واقعية وفعالة للمواطنين .
2. تحقيق أكبر قدر من الكفاءة الإدارية علي مستوى الفروع بتفويض مزيد من السلطات والصلاحيات .
3. تخفيف الضغط علي الموارد البشرية ذات التخصصات النادرة من الخبراء والإداريين بالمركز والاستعانة برجال الإدارة بالفروع . وهذا من شأنه خلق كوادر إدارية فعالة قادرة علي تحمل المسؤولية الإدارية في المستقبل .
4. تحقيق الانتماء عن طريق المشاركة في اتخاذ القرار .
5. في ضوء ما سبق يمكن تعريف المركزية الإدارية بأنها أسلوب إداري يكون فيه التنظيم قائم علي تركيز كبير في السلطة وكلما خف ذلك التركيز كلما كان هناك اتجاه نحو اللامركزية .

ويمكن التمييز بين ثلاثة حالات من المركزية واللامركزية(26)،(27) الحالة الأولى: تمثل المركزية المطلقة Concentration حيث يتم إصدار جميع القرارات من المركز ولا يحق للفروع اتخاذ أي قرار دون الرجوع إليه وهي حالة يستحيل وجودها في الحياة العملية. أما الحالتين الثانية والثالثة فيمثلان صورتين من صور اللامركزية وهي :

- تفويض السلطة : Delegation حيث ترجع الفروع إلي المركز في بعض القرارات وتتصرف بتفويض منه في بعض القرارات الأخرى.
- نقل السلطة : Devolution حيث تتمتع الفروع بسلطات قانونية وترتبط بالمركز عن طريق توجيهات محددة بالقانون.

( 2 ) أهداف التنظيم الإداري وعلاقته بشكل التنظيم (مركزي / لامركزي) :

الهدف نحو القاعدة الأساسية لكل بناء تنظيمي (7) هو التنمية المطلوب تحقيقها من البناء التنظيمي ، لذلك من غير المتصور أن ينشأ تنظيم دون أن يكون له أهداف واضحة يسعى إلى تحقيقها ، ويترتب علي تغيير الهدف أو مجموعة الأهداف قيام السلطة صاحبة الحق في التنظيم بتغيير التنظيم من حيث الشكل والمضمون. والأصل في تحديد أهداف التنظيم يكون في الأداة القانونية التي أنشأته وهي الأساس التشريعي لوجوده ، لأنه من المفترض أن الأهداف حددت سلفاً قبل بناء التنظيم ، وأن التنظيم نفسه قد صمم لتنفيذ الأهداف التي سبق تحديدها (24) .

ويؤكد فقهاء علم الإدارة علي وجود ارتباط جوهري بين كل من: هدف التنظيم وشكله وحجمه. فعندما كانت وظائف الدولة مقصورة علي الأمن والدفاع والقضاء كان بناؤها التنظيمي يضم الوزارات المعنية بهذه الوظائف والتي كانت تحتاج إليها لتحقيق تلك الأهداف. فعلي سبيل المثال عندما كانت مصر تحت الاحتلال العثماني كانت النظارة تتكون من نظارة الداخلية والجهادية والبحرية والأشغال العمومية والمعارف العمومية والمالية والخارجية والحقانية. وبعد أن تحولت النظارة إلي وزارة في 14 ديسمبر 1914 تغيرت الأهداف وتعديل شكل التنظيم ليضم ثماني وزارات (36) . وفي مصر أيضاً وعلي سبيل المثال تغيرت وزارة الإدارة المحلية إلي وزارة التنمية المحلية فبعد أن كان هدف وزارة الإدارة المحلية يقتصر علي الجوانب الإدارية التنظيمية للمحافظات امتد دورها لينضم إلي جانب ذلك النهوض بالمحليات اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً ... الخ أي تحولت وظيفتها إلي وظيفة تنمية في المقام الأول .

في ضوء ما سبق يمكن القول بأن أهداف التنظيم الإداري هي المسئولة عن تحديد أسلوب إدارته من ناحية وهيكله من ناحية أخرى ، وما إذا كان التنظيم سوف يدار مركزياً أو لا مركزياً . فالتنظيم الإداري المركزي يسعى إلي تحقيق أهداف سياسية وإدارية واقتصادية مغايرة عن تلك بالتنظيم الإداري اللامركزي . فمن الناحية السياسية علي سبيل المثال يسعى التنظيم المركزي إلي تثبيت أوامر السلطة العامة للدولة لتحقيق المساواة بين الأفراد والعدالة في توزيع الأعباء ، وتوحيد الأساليب الإدارية للاقتصاد الوطني . في المقابل يسعى التنظيم اللامركزي إلي تشكيل الهيئات والمجالس المحلية بالانتخاب المباشر لتعميق الديمقراطية ، وتوزيع الاختصاصات بدلا من تركيزها في العاصمة تحقيقاً للتكامل

الوطني ، وتحقيق السرعة في اتخاذ القرارات التي تتصف غالباً بالرشد لقرئها من الواقع .

### ( 3 ) الحكم المحلي والإدارة المحلية :

اختلف الباحثون حول التفرقة بين مفهوم الإدارة المحلية Local Administration والحكم المحلي Local Government فيري البعض أنه لا يوجد فروق بينهما ، أما البعض الآخر فيري عكس ذلك ، ونحن نميل إلى الرأي الثاني حيث تشير المشاهدات الواقعية إلى وجود فروق جوهرية بين المصطلحين فالإدارة المحلية ما هي إلا أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية يتم بمقتضاها نقل قدر من السلطة المركزية وليس مجرد الاكتفاء بتفويض السلطة بمعنى أن تباشر المحليات مهام كل من السلطة والمسئولية في المناطق التي تقع في نطاقها ، أما الحكم المحلي فهو حالة من حالات اللامركزية السياسية حيث في المحليات في ذات الوقت الذي يكون لسكان المناطق الحق في حكم المنطقة دون أن يكون لهم سيادة تنافس سيادة الدولة (26) .

ولقد بُني هذا الرأي علي أساس اختلاف مفهومي الإدارة Administration والحكومة Government رغم التداخل بينهما من ناحية والعلاقة القوية التي تربطهما من ناحية ثانية. فالحكومة معنية بذلك الجزء من السلطة التنفيذية المختص بوضع السياسات العامة وإصدار القرارات التي تكفل تنفيذها وهي بذلك تدخل في علاقات هامة مع السلطين التشريعية والقضائية. أما الإدارة فعلي الرغم من كونها تمثل أحد جوانب السلطة التنفيذية إلا أنها معنية فقط بتنفيذ السياسة العامة للدولة بغض النظر عن ماهيتها وفلسفتها.

### مقومات الإدارة المحلية :

ترتكز مقومات الإدارة المحلية علي أربعة أركان رئيسية هي (36) :

1. تقسيم إداري لإقليم الدولة يحدد نطاق الوحدات المحلية وأحجامها بحيث يضم كل وحدة منها جماعة متجانسة يجمع أفرادها وحدة المصلحة ووحدة الانتماء.
2. هيئات محلية تمثل الإدارة العامة للسكان.
3. موارد مالية ذاتية تفرضها هذه الهيئات لتغطية جانب من إنفاقها علي الخدمات المختلفة التي تضطلع بإدارتها.

4. علاقة الحكومة المركزية توضح حدود وسلطات واختصاصات الهيئات المحلية وأوجه التعاون بينها وأساليب الرقابة التي تمارس عليها. وبالإضافة إلى تلك المقومات فإن تمايز الحاجات المحلية واختلافها من وحدة محلية لأخرى يبرز تفرد كل وحدة بتنظيم خاص بها.

### ويمكن حصر مقومات الإدارة المحلية في الآتي<sup>(36)</sup> :

1- مساحة محدودة ذات مفهوم محلي : وقد تكون هذه المساحة مدينة كبيرة أو صغيرة أو قرية، ومن الأفضل أن تكون المساحة الخاضعة للإدارة المحلية علي مستويين:

أ- المستوي الأعلى : ويمثله مساحة جغرافية كبيرة نسبياً تضم عدداً من السكان يكونون مع بعضهم مجتمعاً واضح المعالم بحيث يكون إسهامهم في الخدمات المحلية ممكناً.

ب- المستوي الأدنى : ويتضمن المساحة التي تؤدي فيها الأنشطة والخدمات ذات الطابع المحلي بشكل مرضي. وبطبيعة الحال فإن هذه المساحة يجب أن تكون من الضخامة بحيث يصعب معها اجتماع المجلس المحلي ، وهذا التقسيم يخضع لظروف كل دولة من حيث سهولة المواصلات بها وتوزيع السكان علي مختلف مناطقها.

2- سلطات محلية شرعية : يجب أن تكون هناك سلطة محلية شرعية ، قد تستمد شرعيتها من نصوص صريحة في الدستور أو من القوانين المكملة للدستور ، وفي كلتا الحالتين فلا بد من وجود قوانين ولوائح تنفيذية توضح بالتفصيل سلطات وصلاحيات ومسئوليات هذه السلطة المحلية وعلاقتها بالحكومة المركزية.

3- ميزانية مستقلة للوحدات المحلية : والمقصود بذلك أن يكون لكل وحدة محلية ميزانية خاصة بها مستقلة عن الميزانية العامة للدولة. وتتكون ميزانية الحكم المحلي من ثلاث مصادر أساسية هي :

أ- التمويل المحلي : ويمول عن طريق فرض السلطة المحلية للضرائب والرسوم التي يكون لها الحق في فرضها ، وتكون علي

الأشخاص والإنتاج والاستهلاك والأموال والعقارات والمنقولات ، إضافة إلى الإيرادات من المرافق مثل النقل والكهرباء والمياه والمرور والطرق....الخ.

ب- المعونة المالية من السلطة المركزية : وهي التي تمنحها الحكومة المركزية لكل وحدة من وحدات الحكم المحلي من الميزانية العامة للدولة، علاوة على الحصص التي تقررها لوحدات الحكم المحلي من الضرائب والرسوم المركزية.

ج- الهبات والقروض : يمكن لوحدات الحكم المحلي أن تقترض من المؤسسات والهيئات المصرح لها بمنح القروض للسلطات المحلية كالبنوك التجارية أو الصناعية أو الزراعية.

4- أجهزة إدارية وتنفيذية تابعة للسلطات المحلية مباشرة : وتعني إنشاء أجهزة إدارية وتنفيذية داخل وحدات الحكم المحلي تكون تحت إشرافها المباشر لتتولى الخدمات ذات الطابع المحلي مثل : إنشاء وصيانة الطرق ، الإنارة ، المجارى ، النقل الداخلي ، الخدمات الصحية ، الشؤون الاجتماعية، الخدمات الزراعية... الخ.

### أهداف الإدارة المحلية :

يمكن تقسيم أهداف الإدارة المحلية إلى أربع مجموعات رئيسية (6) :

#### الأولى : الأهداف السياسية : وتتمثل في :

1- تقريب الإدارة من الأهالي بحيث تكون على مقربة من إقامة المواطنين فيتيسر له قضاء شؤونه التي تدخل في نطاق السلطة المحلية.

2- إتاحة الفرص لأعضاء المجلس المحلي لتقرير كافة المسائل المحلية والخدمات اللازمة والإشراف على تنفيذها.

3- الوصول إلى الوسيلة المثلى للوقوف على رغبات الشعوب في شئونهم المحلية مما يتيح تخطيط أكثر واقعية كما يملك إمكانية معالجة كثير منها عندما تكون هناك حاجة لهذه المعالجة.

4- إبراز العناصر الصالحة للقيادة وتنميتها وتدريبها على تحمل المسؤوليات، فالقيادة المحلية هي المسئولة عن تحقيق المشاركة الشعبية في صنع وصياغة وتنفيذ الخطة.

5- تحقيق كفاءة الإدارة للوحدات المحلية عن طريق منح سلطات الجهات المركزية للمحليات علي أن تقوم الوحدات بإنشاء وإدارة المرافق والخدمات.

6- تفرغ رجال السلطتين التشريعية والتنفيذية وكبار موظفي الدولة للمهام الرئيسية المتصلة بشئون الدولة دون الاهتمام بتفاصيل القضايا المحلية المعقدة.

7- تعميق الديمقراطية علي اعتبار أن الحكم المحلي مدرسة سياسية يتمرس فيها المواطنين علي أصول الحكم وتعلم الديمقراطية. وقد استلزم ذلك تشكيل المجالس المحلية كلياً أو أساساً بالانتخاب لكي تكون تعبيراً عن المجتمع المحلي وانعكاساً لرغباته واحتياجاته.

### الثانية : الأهداف الاجتماعية : وتتمثل في :

1- تعميق ثقة الإنسان بالقيم الإنسانية وتأكيد حرية الفرد واحترام كرامته من خلال مشاركته في إدارة المجتمع الذي يعيش فيه.

2- دعم الروابط بين أفراد المجتمعات المحلية بحيث يأخذ كل مجتمع نفسه وجوداً ذاتياً لتحقيق المصالح العامة والمشاركة بين أفرادها.

3- التخفيف من آثار العزلة الاجتماعية التي فرضتها المدينة علي الإنسان المعاصر الحديث بعد توسيع نطاق التنظيمات إلي أقصى حد ممكن لتحقيق الكفاية الاقتصادية.

4- أنه الوسيلة التي تحقق المشاركة الشعبية التي تكفل الاتصال الوثيق بين المواطنين والأجهزة المحلية وتجعلهم يشعرون بأهميتهم وبمفهوم العمل الاجتماعي.

5- أن هذا النظام هو الوسيلة الفعالة في تخطيط وتنفيذ سياسة الدولة علي مستوي المجتمعات المحلية.

6- الحكم المحلي يُنشئ مراكز لصنع القرار عن طريق :

أ- المشاركة المباشرة : وفيها يمكن لكل فرد في المجتمع أن يسهم بنصيب في عملية صنع القرار علي أية صورة.

ب- المشاركة غير المباشرة : وذلك بقيام ممثلين يختارهم المجتمع عادة بالانتخاب المباشر ويفوضهم نيابة عنه للمساهمة في صنع القرارات التي تمس المجتمع ومستقبل الحياة فيه ، وهذه الصيغة هي أساس نظام الحكم المحلي.

7- تسهيل أداء الخدمات للمواطنين، وخلق المنافسة بين السلطات المحلية في هذا الشأن.

### الثالثة : الأهداف الإدارية : وتتمثل في :

1- تحقيق الكفاءة الإدارية كهدف هام يسعى إليه نظام الحكم المحلي لتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتوفير الخدمات للمواطنين بأيسر السبل ولأكبر عدد منهم.

2- تقريب مؤدي الخدمة من المستفيدين بها ، حيث يقرر ممثلو الأهالي الخدمات ويشرفون علي إدارتها ، في الوقت الذي يستفيدون هم أنفسهم بهذه الخدمات ويمثلون بقية المستفيدين بها ويشتركون معهم في تمويلها.

3- تغيير أنماط الأداء من وحدة محلية لأخرى تبعاً لطبيعة الوحدة وحجمها وحاجات أهلها وتقادي تنميط الأداء علي مستوي الدولة والذي يعتبر من عيوب الإدارة المركزية.

4- القضاء علي البيروقراطية التي تلازم تركيز السلطة.

5- ضمان تناسب توزيع الخدمات مع الضرائب التي يدفعها المواطنين من أهالي المجتمع المحلي.

6- أن هذا النظام يضمن تخطيط أفضل لكل المشاريع المحلية مع الأخذ في الاعتبار القوي العاملة المتوفرة ، كما يضمن تنسيقاً أكثر ثقة بين مختلف الأجهزة العامة علي المستوي المحلي أفقياً وعلي المستوي القومي رأسياً .

7- توزيع الأعباء المصلحية بين الدولة والهيئات المحلية المنتخبة ، حيث تتولي الدولة رسم الخطة العامة ، ووضع القواعد الأساسية تاركة أمر التفاصيل الإدارية وضرورات الإصلاح الإداري للوحدات المحلية عن

طريق منح هذه الوحدات الاستقلال في إدارة المشروعات والمرافق المحلية والمتصلة اتصالاً مباشراً بالحاجات العامة مما يتيح الفرص لتحقيق الإصلاح الإداري الجوهري.

#### **الرابعة : الأهداف الاقتصادية : وتتمثل في :**

- 1- المساهمة في عملية التنمية الاقتصادية وذلك باختيار وتنفيذ المشروعات ذات السمة الاقتصادية التي تحقق إشباعاً لرغبات وحاجات أفراد المجتمع المحلي.
- 2- عمل التجارب والبحوث من أجل تنمية الموارد المحلية لأفراد المجتمع.
- 3- النهوض بالمستوي الاقتصادي للمجتمعات المحلية لتحقيق التنمية المتوازنة والعادلة لسائر المحليات.
- 4- العمل علي توفير الخدمات الأساسية اللازمة للمواطنين .

#### **وحدة الإدارة المحلية :**

تعتمد الإدارة المحلية علي تقسيم الدولة تقسيماً إدارياً يحدد نطاق وأحجام الوحدات المحلية بما يتفق مع أهداف الدولة من الإدارة المحلية والظروف البيئية السائدة ، إلا أنه عند تقسيم الدولة إلي وحدات لأغراض الإدارة المحلية تراعي بعض الاعتبارات والأساليب للتقسيم الإداري نوجزها فيما يلي :

#### **( أ ) الاعتبارات التي يجب مراعاتها عند التقسيم الإداري :**

- 1- **تجانس المجتمعات المحلية :** كلما كانت الوحدات تمثل وحدة اجتماعية ، أي يتوافر لسكانها عنصر التجانس ، ووحدة المصلحة ووحدة الانتماء ، فمن شأن هذه العناصر أن تدعم الروابط بين سكان الوحدة عن طريق القيم والعادات المشتركة.

2- **القوي المالية** : ويعني بها حصول الوحدة المحلية علي موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية الجانب الأكبر من مصروفاتها حتى تستطيع الاضطلاع باختصاصاتها بكفاية ، وهذا يتطلب حجماً أدني من السكان الذين يكفلون بأداء الضرائب والرسوم لسلطة الوحدة المحلية فإذا كانت الوحدة صغيرة الحجم إلي الحد الذي لا يوفر لها الموارد الذاتية الكافية يصبح اعتماداً أساساً علي الإعانات الحكومية ، الأمر الذي يؤدي بالضرورة إلي ممارسة الحكومة رقابة شديدة علي أعمالها مما يقلل من استقلالها الذاتي.

3- **توافر العمالة الفنية والمهنية** : تحتاج السلطات المحلية لأعداد من العاملين الفنيين لتسيير الأعمال اليومية التي تقوم بها ، وفي بعض الأحيان لا تتوفر هذه العمالة بالقدر الذي يفي بحاجات السلطات المحلية ، وحيني مع افتراض توافر القوة المالية فلن تكون الخدمات التي تديرها هذه الوحدات اقتصادياً لأن العمالة لن تعمل طوال ساعات العمل الرسمية كما يجب أن تعمل.

4- **المشاركة الشعبية** : تتطلب الديمقراطية مشاركة أفراد المجتمعات المحلية في عملية اتخاذ القرارات التي تتعلق بشئونهم عن طريق ممثليهم في المجالس المحلية ، وتتطلب الديمقراطية أيضاً رقابة من المجتمع المحلي علي ممثليهم ، وكذلك رقابة من ممثليهم علي الأجهزة الإدارية التابعة لهم والتي تقوم بتنفيذ قرارات مجلسهم ، ولا يتيسر ذلك إلا إذا كان حجم الوحدة المحلية مناسباً بحيث يمثل كل عضو عدداً صغيراً من السكان يستطيع الاجتماع بهم والتعرف علي حاجاتهم وآرائهم ، وبحيث يكون حجم الأجهزة الإدارية في الحدود التي يمكن مراقبة أعمالها ، هذا بالإضافة إلي عوامل أخرى ترتبط بالوحدات الكبيرة التي تضم في الغالب عناصر غير متجانسة من السكان وتضعف العلاقات الإنسانية بين الأفراد ، ويضعف إحساس الفرد بزملائه ، وبالتالي يضعف إحساسه بالمجتمع الذي يعيش فيه وتتضاءل فاعلية تمثيله لهذا المجتمع المحلي .

5- **أوعية الخدمات التي تدخل في نطاق اختصاص الوحدة المحلية**: يرتبط أداء الخدمات بأحجام مختلفة من السكان تكفي لإدارة هذه الخدمات بكفاية ، كما تختلف الأوعية من خدمة لأخرى تبعاً لنوع

الخدمة ، ويزداد الأمر صعوبة باختلاف أوعية الخدمات بحجم السكان في الوقت الذي ترتبط فيه خدمات أخرى بنطاق الوحدة المحلية ، فالخدمات الشخصية ترتبط بحجم السكان ، بينما ترتبط الخدمات البيئية بنطاق الوحدة المحلية.

## ( ب ) أساليب التقسيم الإداري :

يمكن حصر أساليب التقسيم الإداري في ثلاثة أساليب (40):

- 1- **الأسلوب الكمي** : يتم التركيز علي البعد الكمي سواء من حيث النطاق أو الحجم السكاني ، فتقسم أقاليم الدولة إلي وحدات متساوية النطاق والحجم. ولعل أهم أوجه النقد الموجه لهذا الأسلوب أنه يقسم أقاليم الدولة تقسيماً تحكيمياً ، ولا يأخذ في الاعتبار اختلاف الظروف والأوضاع الثقافية والاجتماعية والاقتصادية للمحليات.
- 2- **الأسلوب الوظيفي** : يتجه إلي تقسيم أقاليم الدولة إلي وحدات خدمية ، فهناك وحدات خدمية تعليمية، ووحدات خدمية صحية، ووحدات خدمية اجتماعية ... الخ وهو بذلك يتجه إلي تغطية أقاليم الدولة بشبكات من الوحدات تبعاً لتعدد الخدمات المحلية. وعلي الرغم من أن هناك بعض أوجه النقد لهذا الأسلوب كعدم وضوح مراكز الخدمة التي يقصدها الأهالي لقضاء مصالحهم، والإسراف في المصروفات، وكثرة عدد الموظفين، فإن هذا الأسلوب له الكثير من المؤيدين ، وتعتبر الولايات المتحدة الأمريكية من الدول التي تطبق هذا الأسلوب علي نطاق واسع في نظامها المحلي.
- 3- **الأسلوب الطبيعي** : يقوم علي أساس الاعتراف بالمجتمعات القائمة في الريف والحضر كوحدات أساسية للحكم المحلي وذلك لملائمة نظام الحكم المحلي لواقع المجتمعات المحلية. ولعل أهم عيوب هذا التقسيم أن الوحدات المحلية تتفاوت تفاوتاً كبيراً في نطاقها وأحجامها وأن هذا التفاوت يمتد إلي وحدات المستوي الواحد ، الأمر الذي يقضي علي تعدد مستويات الوحدات المحلية ، ورغم هذا النقد فإن التقسيم الطبيعي يُمكن من قيام وحدات اجتماعية حقيقية ويُنمي الولاء والانتماء المحلي. ويعتبر هذا الأسلوب أكثر الأساليب شيوعاً واستخداماً في جميع نظم الحكم المحلي تقريباً.

## رابعاً : نظام الإدارة المحلية في جمهورية مصر العربية :

مر نظام الإدارة المحلية في مصر بأربع مراحل أساسية هي :

- المرحلة الأولى : الفترة السابقة علي صدور دستور 1923.
- المرحلة الثانية : في ظل دستور 1932.
- المرحلة الثالثة : في ظل الدستور المؤقت لسنة 1958.
- المرحلة الرابعة: في ظل دستور 1971.

وفيما يلي عرضاً موجزاً لأهم الملامح المميزة لكل مرحلة من المراحل

السابقة :

### المرحلة الأولى : الفترة السابقة علي صدور الدستور 1923 :

1. طبقت مصر لأول مرة نظام الإدارة المحلية خلال فترة الاحتلال البريطاني، حيث صدر في أول مايو عام 1883 قانونا يقضي بإنشاء مجالس للمديريات كفرع للإدارة المركزية إلا انه لم يعترف بالشخصية المعنوية لتلك المجالس بل اقتصرت اختصاصاتها على الأعمال الاستشارية.
2. في الخامس من يناير عام 1890 عرفت مصر نظام المجالس البلدية لأول مرة حيث تأسست بلدية الإسكندرية.
3. في عام 1893 تأسست على نسق مجلس بلدية الإسكندرية بلديات أخرى في المدن الكبرى ، وهي عبارة بلديات مختلطة شكّلت بالانتخاب من المصريين والأجانب للقيام بالوظائف البلدية الأساسية معتمدة في ذلك على إعانة من الحكومة . وفي المدن الأقل حجماً وأهمية تشكلت مجالس أُطلق عليها المجالس المحلية.
4. في عام 1918 تشكلت في مصر لأول مرة المجالس القروية في المناطق غير الحضرية (35) .
5. في 13 سبتمبر عام 1905 صدر قانون بإنشاء مجالس المديريات معترفاً بشخصيتها المعنوية ، ثم صدر القانون رقم 24 لسنة 1934 ، والقانون رقم 140 لسنة 1944 لتنظيم أعمال تلك المجالس.

### المرحلة الثانية : في ظل دستور 1923 :

جاء أول اعتراف دستوري بالنظام المحلي في مصر في المادتين 132، 133 من دستور 1923 بمستوياته الثلاثة : المديرية ، المدينة ، القرية ، وعلى الرغم من اعتراف دستور 1923 بالشخصية المعنوية لتلك المستويات الإدارية إلا أنها ظلت معطلة لعدم وجود مجالس في كثير من المدن والقرى فعلي سبيل المثال في الوقت الذي لم تتجاوز فيه أعداد المجالس القروية سبعة وثمانون مجلساً بلغ عدد القرى في ذلك الحين أربعة آلاف قرية. علاوة على ذلك اتسم عمل المجالس القائمة بالضعف الشديد لعدم وجود موارد مالية ذاتية (7) .

### المرحلة الثالثة : في ظل الدستور المؤقت لسنة 1958

في ظل الدستور المؤقت لسنة 1958 صدر قانون الإدارة المحلية رقم 124 لسنة 1960 حيث قسم البلاد إلى محافظات ومدن وقرى علي أن ترتبط في تنظيم علي درجتين هي المحافظة ثم المدينة أو القرية ، وجعل لكل منها مجلساً ، واعترف لكل منها بالشخصية المعنوية (32) .

### المرحلة الرابعة : في ظل دستور 1971 :

(1) في 11 سبتمبر عام 1971 صدر الدستور الدائم لجمهورية مصر العربية ونص في مادته رقم 161 علي تقسيم الجمهورية إلي وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية منها المحافظات والمدن والقرى ، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

(2) في ظل دستور 1971 صدرت مجموعة من القوانين وهي :

- القانون رقم 57 لسنة 1971

- القانون رقم 52 لسنة 1975

- القانون رقم 43 لسنة 1979 المعدل بالقوانين أرقام :

50 لسنة 1981 ، 145 لسنة 1988 ، 9 لسنة 1989.

وكانت أبرز التعديلات هو استبدال عبارتي الحكم المحلي والوزير المختص بالحكم المحلي بعبارتي الإدارة المحلية ، والوزير المختص بالإدارة المحلية.

(3) نص القانون رقم 43 لسنة 1979 المعدل بالقانون رقم 145 لسنة 1988 في مادته الأولى علي خمسة مستويات لوححدات الإدارة المحلية هي : المحافظات ، المراكز ، المدن ، الأحياء في المدن الكبرى كالقاهرة والإسكندرية والجيزة وغيرها ، والقرى مع تمتعها بالشخصية المعنوية. وبذلك يتفق هذا القانون مع نص الدستور الدائم الصادر عام 1971 والذي يقضي بوجود ثلاثة مستويات لوححدات الإدارة المحلية وهي المحافظات والمدن والقرى وإجازة إنشاء وحدات إدارية أخرى إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك.

(4) ترتبط مستويات وحدات الإدارة المحلية مع بعضها في علاقة رأسية في شكل هرمي يكون علي ثلاثة مستويات في المحافظات الريفية ( المحافظة ، المراكز ، القرى ) أو علي مستويين في المحافظات ذات المدينة الواحدة (المحافظة ، الأحياء ) .

(5) تتماثل كافة وحدات الإدارة المحلية التي تقع في نفس المستوى أو تلك التي تنتمي إلي نوعية واحدة من حيث المعاملة القانونية. ومن أمثلة ذلك حي في مدينة القاهرة وآخر بالإسكندرية وثالثاً في الجيزة لكل منهم شخصيته المعنوية ، ولكل منهم مجلسين أحدهما تنفيذي، والآخر شعبي ولهم نفس الصلاحيات. ورغم ذلك تختلف معاملة الريف عن معاملة الحضر نظراً لاختلاف الأجهزة في كل منهما من حيث التكوين والاختصاصات والموارد. ومع هذا التنوع والاختلاف والتماثل ، فان المحليات ترتبط في علاقة هرمية رأسية سواء مع الوحدات الأعلى أو الأدنى منها . وفي جميع الأحوال فللمجلس المحلي للمحافظة صلاحية الرقابة والإشراف علي مجلس المركز الذي له صلاحية الرقابة والإشراف علي مجالس المدن والقرى التي تقع في دائرته (36) .

(6) يتم تحديد نطاق الوحدات المحلية وصلاحياتها كالتالي :

- المحافظات بقرار جمهوري ويجوز أن يكون نطاق المحافظة مدينة واحدة.
- المراكز والمدن والأحياء بقرار من رئيس مجلس الوزراء بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

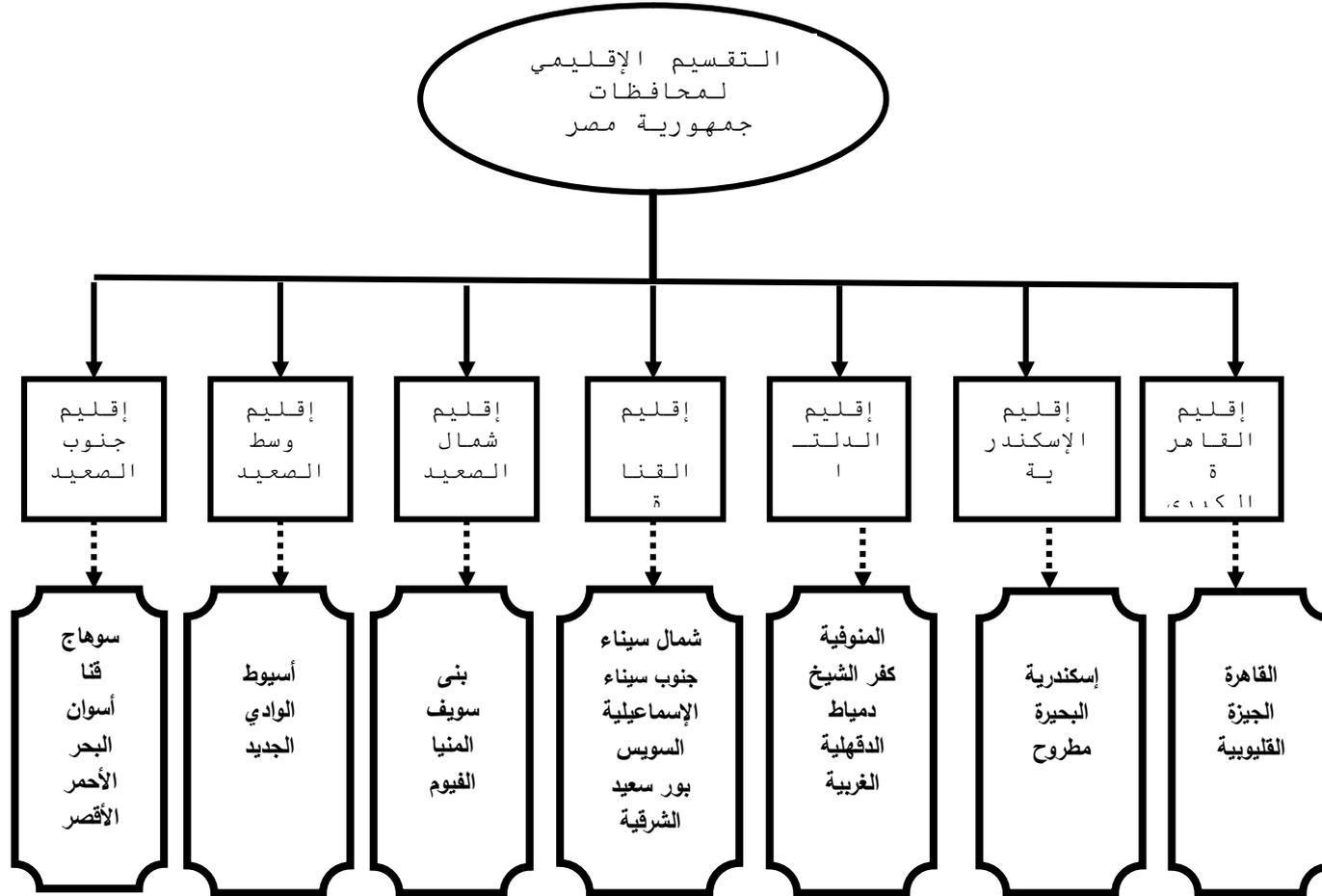
● القرى بقرار من المحافظ بعد موافقة المجلس الشعبي المحلي للمحافظة. ويجوز أن يضم نطاق الوحدة المحلية القروية مجموعة من القرى المتجاورة. وتباشر الوحدة المحلية للمركز أو الحي اختصاصات الوحدات المحلية القروية بالنسبة للقرى التي لا تدخل في نطاق وحدات محلية قروية ( المادة 1 من قانون رقم 43 لسنة 1979 المعدل ) .

(7) تتولي وحدات الإدارة المحلية إنشاء وإدارة جميع المرافق العامة التي تقع في دائرتها ، كما تتولاها الوزارات بمقتضى القوانين واللوائح المعمول بها وذلك فيما عدا ما يعتبر بقرار من رئيس الجمهورية مرفقاً قومياً أو مرفقاً ذو طبيعة خاصة .

(8) تنص المادة الثالثة من قانون نظام الإدارة المحلية أن لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية مجلس شعبي محلي يشكل من أعضاء منتخبين انتخاباً مباشراً عن طريق الجمع بين نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية ونظام الانتخاب الفردي ، علي أن يكون نصف عدد الأعضاء علي الأقل من العمال والفلاحين ( وذلك طبقاً لتعريف العامل والفلاح المنصوص عليه في القانون رقم 38 لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب ) .

(9) ورد في المادة رقم (7) بالفصل الثالث من الباب الأول في قانون نظام الإدارة المحلية ما نصه " تقسم جمهورية مصر العربية إلي أقاليم اقتصادية ... تضم كل منها محافظة أو أكثر ... ويكون لكل إقليم عاصمة وذلك علي النحو الذي يصدر به قرار من رئيس الجمهورية. والأقاليم الاقتصادية طبقاً لما ورد بالقانون لا تعتبر وحدات إدارية محلية ، وليس لها الشخصية المعنوية ، ولكنها ذات طبيعة تخطيطية . وأكدت ذلك المادة رقم (8) من القانون والمتعلقة بإنشاء لجنة للتخطيط الإقليمي بكل إقليم اقتصادي تختص أولاً : بالتنسيق بين خطط المحافظات وإقرار الأولويات التي تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي في ضوء الموارد المتاحة محلياً ومركزياً ، وثانياً : النظر في التقارير لمتابعة تنفيذ الخطة ودراسة التعديلات التي

تقترحها هيئة التخطيط الإقليمي في الخطة مع عرض ما تتوصل إليه اللجنة من توصيات علي المجلس الأعلى للإدارة المحلية.



شكل رقم (١١)

الأقاليم الاقتصادية لجمهورية مصر العربية

ويبين الشكل رقم ( 11 ) أن جمهورية مصر العربية تنقسم إلى سبعة أقاليم اقتصادية هي: (إقليم القاهرة الكبرى، إقليم الإسكندرية، إقليم الدلتا، إقليم القناة، إقليم شمال الصعيد، إقليم وسط الصعيد، وإقليم جنوب الصعيد) .

### **المجالس الشعبية المحلية للقرى :**

ورد في المادة (66) من قانون نظام الإدارة المحلية ما نصه " يشكل في كل قرية مجلس شعبي محلي من عشرين عضواً علي أن يكون أحدهم بالانتخاب الفردي. فإذا كان نطاق الوحدة المحلية للقرية يشمل مجموعة من القرى المتجاورة تمثل عن طريق الانتخاب بالقوائم الحزبية القرية التي فيها مقر مجلس بعضوين علي الأقل وباقي القرى بعضو واحد لكل منها ، علي أن يكون المجموع الكلي لعدد أعضاء المجلس زوجياً . ولا يجوز في جميع الأحوال أن يقل عدد أعضاء المجلس عن عشرين عضواً ولا أن يزيد علي ذلك إلا بالعدد الذي يقتضيه تمثيل كل قرية من القرى الداخلة في نطاق الوحدة المحلية للقرية بالحد الأدنى المشار إليه علي أن يظل العدد الكلي زوجياً " .

وفيما يتعلق برئاسة المجلس فلقد لزم المشرع في المادة رقم (67) من القانون أن يكون اختيار الرئيس والوكيل بالانتخاب ولمدة دورة انعقاد واحدة علي أن يكون أحدهما علي الأقل من العمال والفلاحين مع جواز إعادة الانتخاب مرة أخرى .

### **اختصاصات المجالس الشعبية المحلية القروية :**

حددت المادة رقم (68) من القانون اختصاصات المجالس الشعبية المحلية في القرى في ستة اختصاصات رئيسية يتم مزاولتها في إطار السياسة العامة للمركز ، بالإضافة إلي الرقابة علي مختلف المرافق ذات الطابع المحلي والتي تقع في نطاق الوحدة المحلية القروية باعتبارها مهمة أصيلة للمجالس الشعبية المحلية . وفيما يلي عرضاً للمهام الستة كما حددها القانون :

- (1) اقتراح خطة تنمية القرية اقتصادياً واجتماعياً وعمرانياً .
- (2) اقتراح مشروع الموازنة وإقرار مشروع الحساب الختامي .
- (3) اقتراح وسائل المشاركة الشعبية بالجهود والإمكانات الذاتية في نطاق القرية لرفع مستواها .

(4) العمل علي نشر الوعي الزراعي بما يحقق تحسين وتنويع الإنتاج الزراعي .

(5) اقتراح إنشاء مختلف المرافق العامة بالقرية .

(6) العمل علي محو الأمية وتنظيم الأسرة ورعاية الشباب وتعميق القيم الدينية المختلفة .

### **الموارد المالية للوحدة المحلية القروية :**

حددت المادة رقم (69) من قانون نظام الإدارة المحلية الموارد المالية للوحدة المحلية القروية فيما يلي :

(1) 75% من حصيله الضريبية الأصلية المقررة علي الأطيان الكائنة في نطاق القرية ، 75% من حصيله الضريبية الإضافية المقررة علي هذه الأطيان .

(2) حصيله ضريبية الملاهي في نطاق القرية .

(3) موارد أموال القرية والمرافق التي تقوم بإدارتها .

(4) ما يخصه المجلس الشعبي المحلي للمحافظة من موارد المحافظة لصالح القرية .

(5) التبرعات والهبات والوصايا بشرط موافقة رئيس مجلس الوزراء علي قبول ما يرد منها من هيئات أجنبية أو أشخاص أجنب .

(6) الإعانات الحكومية .

(7) القروض التي يعقدها المجلس .

### **موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية بالوحدة المحلية القروية :**

نصت المادة رقم (70) من قانون نظام الإدارة المحلية علي إنشاء حساب خاص للخدمات والتنمية المحلية بكل قرية تتكون موارده من المصادر التالية :

(1) 75% من حصيله الرسوم المفروضة طبقاً لأحكام المادة (37) المحصلة في نطاق القرية .

(2) أموال المشروعات التي تدار علي أساس رأس المال الدائر في نطاق القرية .

(3) مقابل تمليك المباني في نطاق القرية التي يتولى حساب الخدمات إنشائها .

(4) إيجار المباني السكنية والمرافق التي يتولى حساب الخدمات إنشائها .

(5) حصة الخدمات الاجتماعية من أرباح الجمعيات التعاونية الزراعية في نطاق القرية .

(6) الإعانات والتبرعات والهبات والوصايا التي يوافق علي تخصيصها المجلس الشعبي المحلي للقرية .

ويصدر بتنظيم هذا الحساب قرار من المحافظ ، وتعامل أمواله معاملة الأموال العامة وبصفة خاصة ما يتعلق منها بتطبيق قانون العقوبات وفيما يختص بالتحصيل والصرف والرقابة ، ولا يؤول فائض أموال الحساب إلي الخزنة العامة للدولة .

### **مجالات استخدام موارد حساب الخدمات والتنمية المحلية القروية :**

حددت المادة رقم (71) من قانون نظام الإدارة المحلية مجالات وأغراض استخدام حصيلّة الخدمات والتنمية المحلية ، علي أن لا يتم الإنفاق إلا بقرار من المجلس الشعبي المحلي . وفيما يلي عرضاً لمجالات الاستخدام كما حددها القانون :

(1) تمويل المشروعات الإنتاجية والخدمات المحلية وفقاً لخطة محلية يتم وضعها واعتمادها من المجلس الشعبي المحلي للمحافظة في إطار الخطة العامة للدولة.

(2) استكمال المشروعات الواردة في الخطة العامة التي لا تكفي الاعتمادات المقررة لها في موازنة القرية لإتمامها ، وإنشاء المشروعات التي تقام بالجهود الذاتية وفقاً للأولويات التي يقترحها المجلس الشعبي المحلي للقرية ويقرها المجلس الشعبي المحلي للمحافظة.

(3) رفع مستوى أداء الخدمات المحلية.

### **المجلس التنفيذي للوحدة المحلية :**

نصت المادة رقم (73) من قانون نظام الإدارة المحلية علي أن يُشكل بكل قرية مجلس تنفيذي برئاسة رئيس القرية ( لرئيس القرية سلطات رئيس المصلحة في المسائل المالية والإدارية بالنسبة لأجهزة وموازنة القرية ) وعضوية كل من :

- (1) رؤساء الأجهزة التنفيذية بدائرة القرية. وحددتهم المادة رقم 61 الصادرة باللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية فيما يلي : الداخلية ، التعليم ، الشؤون الاجتماعية ، الصحة ، الزراعة ، الإسكان ، وبنك القرية.
- (2) سكرتير القرية ويكون أميناً للمجلس .
- ويجتمع المجلس التنفيذي للقرية بدعوة من رئيسه مرة علي الأقل كل أسبوعين في المكان الذي يحدده ، وفي حالة غياب الرئيس يحل محله أقدم رؤساء الأجهزة التنفيذية بالقرية.

### اختصاصات المجلس التنفيذي للوحدة المحلية القروية :

- (1) معاونة رئيس القرية في وضع الخطط الإدارية والمالية اللازمة لشئون القرية.
- (2) تنفيذ قرارات وتوصيات المجلس الشعبي المحلي للقرية.
- (3) بحث ما قد يحيله إليه المجلس الشعبي المحلي أو رئيس القرية من موضوعات.
- (4) مراقبة تحصيل موارد القرية أيا كان نوعها.
- (5) مساعدة المرافق والمنشآت والأجهزة المحلية.
- (6) وضع القواعد التي تكفل حسن سير العمل بالأجهزة الإدارية والتنفيذية بالقرية.
- (7) بحث احتياجات القرية من المرافق والخدمات والمشروعات اللازمة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية للقرية.

### بناء وتنمية القرية :

في إطار جهود الدولة المتعلقة بإعادة بناء وتنمية القرية المصرية حدد المشرع في المادة رقم (23) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية ضرورة أن تباشر المحافظة والمراكز والقرى كل في حدود اختصاصاتها وطبقاً لإمكانيات كل منها وعلي أساس الخطة التي يضعها جهاز بناء وتنمية القرية المصرية الأمور التالية :

- (1) تقويم الإمكانيات المحلية في القرى في نطاق المحافظة وتحديد متطلبات دعمها.
- (2) إعداد وتنفيذ ومتابعة مشروعات بناء وتنمية القرية المصرية في حدود الاعتمادات المدرجة بالخطة.

(3) المشاركة في إعداد الدراسات والبحوث المتعلقة بهذه المشروعات من النواحي الاقتصادية والاجتماعية والعمرائية.

(4) المشاركة في إعداد البرامج التدريبية اللازمة للعاملين في مجالات تنمية القرية.

(5) تنفيذ مشروعات التنمية التي تتضمنها الاتفاقيات التي يبرمها جهاز بناء و تنمية القرية المصرية مع الهيئات الدولية والأجنبية.

### **الموقف الحالي للوحدات المحلية علي مستوى الجمهورية :**

يبلغ إجمالي عدد محافظات الجمهورية 26 محافظة ، تضم عدد 170 مركز كما يبلغ عدد المدن علي مستوى محافظات الجمهورية 205 مدينة تضم عدد 59 حياً ، ويبلغ عدد القرى الأم بالمراكز المختلفة بمحافظات الجمهورية 1047 قرية يتبعها عدد 3743 قرية تابعة ونحو 20945 من العزب والكفور . كما هو موضح بالجدول رقم (3) .

### **الوحدات المحلية القروية في ظل سياسة التحرر الاقتصادي :**

جاءت برامج وسياسات الإصلاح الاقتصادي لتوسع قاعدة الملكية للقطاع الخاص وإعطاءه الدور الأكبر في التنمية بجانب تطوير القطاع العام وتحسين أدائه .

وبناء عليه فقد قامت الدولة في ظل برامج الخصخصة والإصلاح الاقتصادي ببيع المشروعات الإنتاجية التي كانت تمتلكها الوحدات المحلية للقطاع الخاص وذلك في إطار خصخصة ملكية المشروعات بهدف تحقيق عدة مزايا من أهمها :

- توسيع قاعدة الملكية في المجتمع بالمشروع الواحد الذي كانت تملكه هيئة اعتبارية واحدة، عند خصصته يزداد عدد ملاكه من المواطنين كأفراد أو جماعات في شكل شركات أو اتحادات عاملين أو جمعيات تعاونية أو أهلية .

- رفع الكفاءة الاقتصادية لهذه المشروعات حيث أن إدارة هذه المشروعات من جانب الحكومة قد لا يحقق ربحية العائد الاقتصادي الموجود . ويبدو ذلك واضحاً في الشركات المملوكة للدولة حيث اختصتها الحكومة بقانون مستقل ينظم شئونها ( قانون قطاع الأعمال ، فضلاً عن قانون القطاع العام ) .

- التخلص من القواعد الحكومية التقليدية ذات الطبيعة الروتينية والتي ظلت المحليات أسيرة لها لفترة طويلة مما أثر سلباً على كفاءة تشغيلها اقتصادياً .
- ظلت المشروعات المملوكة للمحليات لفترة طويلة أسيرة لذات القواعد الحكومية التقليدية ذات الطبيعة الروتينية ، مما يؤثر سلباً على كفاءة تشغيلها اقتصادياً .
- تحرر الدولة ممثلة في المحليات من دور المنتج والذي قد ينافس منتجاً آخر في ذات المجال، مما يؤثر على دور الدولة وهو الأهم كمرقب لتنفيذ القانون وكحارس على حقوق كل المتعاملين في المجال الاقتصادي مما صعب من دور المحليات في هذا المجال الاقتصادي .
- زيادة موارد الدولة بما سوف تضخه قيمة المشروعات التي سيتم بيعها من موارد إلى موازنات المحليات أو الخزنة العامة ككل ، الأمر الذي سيعطي للدولة فرصة استخدام هذه الأموال لمصلحة تنفيذ مشروعات البنية الأساسية والخدمات التي يحتاجها المواطنون .

جدول رقم ( 3 ) عدد الوحدات المحلية القروية على مستوى الجمهورية

المحافظة	عدد المراكز	عدد المدن	عدد الأحياء	عدد القرى الأم	عدد القرى التوابع	العزب والكفور
القاهرة	00	00	29	00	00	00
الجيزة	9	11	7	51	170	614
القليوبية	7	9	2	45	195	640
الاسكندرية	1	1	6	3	5	30
البحيرة	14	14	00	80	475	4500
مطروح	8	8	00	56	59	146
المنوفية	9	10	4	69	312	891
الغربية	8	8	4	35	316	1188
كفر الشيخ	10	10	00	4	206	1695
دمياط	4	10	00	37	67	745
الدقهلية	15	17	00	112	458	2070
شمال سيناء	6	6	00	1	81	489
جنوب سيناء	5	8	0	9	9	121
بور سعيد	00	00	5	00	00	00
الاسماعيلية	5	7	3	17	25	656
السويس	00	00	4	00	00	00
الشرقية	13	15	2	83	484	4140
بنى سويف	7	7	00	38	217	686
المنيا	9	9	00	57	346	1365
الفيوم	5	5	00	45	160	1450
أسيوط	11	11	2	52	235	989
الوادى الجديد	3	3	00	18	29	85
سوهاج	11	11	3	51	264	1253
قنا	11	11	00	51	186	1237
أسوان	5	10	00	30	97	440
البحر الأحمر	-	6	00	11	11	00
الأقصر	1	2	00	8	15	192
الإجمالي	177	209	69	1101	422	36022

المصدر : رئاسة مجلس الوزراء ، الأمانة العامة للإدارة المحلية ، قطاع المجالس وشئون القرية ، 2000 .

#### رابعاً : المنظمات التعليمية :

يؤكد خبراء التنمية علي وجود علاقة وثيقة بين التعليم والاستخدام الأمثل للموارد البشرية ويسود الاعتقاد أن التعليم بجانب كونه واجباً إنسانياً فإنه استثمار إنتاجي وليس استثمار استهلاكي فإنفاق جنيها واحداً علي التطوير الذهني للبشر يعود علي الناتج القومي بزيادة أكبر من تلك التي تعود علي ذلك الناتج من جنيها ينفق في أي قطاع استثماري آخر . فمحو أمية المزارعين قد يكون هدفاً في حد ذاته ، ولكن في الوقت نفسه خطوات أولي لتحقيق التقدم الزراعي المنشود .

ويوجز الحكيم الصيني أهمية التعليم في كلمات بليغة حيث يقول " إذا أردت مشروعاً تحصده في عام فأزرع قمحاً ، وإذا أردت حصاد عشرة أعوام فأغرس شجرة ، وإذا أردت حصاد مائة عام فعلم الشعب (29) .

لقد أصبح التعليم صناعة كبيرة في نظرياته وأهدافه وعلاقاته ومراميه وأدواته وآلياته ، وحجم المنتفعين به والعاملين فيه ، وموازنته وعوائده . ولم يعد ممكناً أو معقولاً تركه للعفوية أو للتقنيات البدائية في تسييره وضبطه وتوجيهه إذا أردنا أن يصبح صناعة رابحة أي قوة فاعلة في التغيير الاجتماعي والاقتصادي والسياسي في محيطه ، ومن أجل هذا يمكن القول بأن البحث وأدوات التقييم من أهم وظائف إدارة المنظمة التعليمية العصرية ، وأصبحت هذه الوظائف نظم مستقرة في صلب صناعة التعليم المتطورة . إن ناقدی المنظمات التعليمية في العالم أجمع غالباً ما يبالغون في قضيتهم ، ويركزون علي نقائص المدارس لدرجة أنهم يزرعون التشاؤم فيما يتعلق بإمكانية تطوير ذو مغزى للتعليم ، ولكن حتى إذا كان مثل هذا التشاؤم لا يوجد ما يبرره ، فإن الفرد لا يستطيع أن يهمل اهتمام النقد ، لأنهم يساعدون في إلقاء الضوء علي نقص رئيسي في معظم المنظمات التعليمية وهو نقص التقويم الفعال ، فبدون الفحص الدقيق والنظر في كفاءة الممارسات المدرسية الحالية أو البرامج الجديدة، فإن العديد من التغيرات التي تحدث في التعليم لا تزيد عن كونها تبني عشوائي لتجديدات بدعية.

ومما لاشك فيه أن قضية تحديث التعليم قد فرضت نفسها علي أجنده العمل الوطني المصري منذ العقد الأخير من القرن العشرين والبدایات الأولى للألفية الميلادية الثالثة حين أعلن الرئيس / مبارك أن التعليم هو المشروع القومي لمصر .

وفي هذا الصدد تم التوسع التدريجي في إدخال أنظمة الحاسب الآلي في برامج التعليم الأساسية، والاهتمام بالتعليم الفني، وإعادة تأهيل المعلمين كي

يصبحوا أكثر قدرة علي استيعاب معارف العصر، وتهيئة الفرص لتنمية مهارات الدراسة من خلال التوسع في الأنشطة المدرسية.

وفي مجال النهوض بطفل القرية في مرحلة ما قبل التعليم الأساسي أصدرت وزارة الأوقاف المصرية قراراً في 21/6/2000 يقضي بالتوسع في نظام الكتايب بالمحافظات ليصل عددها في عام 2001 إلي 2900 كتاباً مع وضع خطة مستقبلية للتوسع في أعدادها خلال السنوات الخمس التالية ليلغ عددها عام 2006 حوالي ثمانية ألف كتاب. ويرجع السبب وراء صدور هذا القرار هو الإيمان المطلق بحيوية هذه المرحلة العمرية في تشكيل وجدان الطفل الريفي من ناحية ، والحفاظ علي اللغة العربية وآدابها من ناحية أخرى ، فضلاً عن ذلك تعد الكتايب أحد الروافد الهامة لإمداد المعاهد الأزهرية بالطلاب من حفظه القرآن الكريم . وفي مجال تنمية المعارف والمهارات الفنية للأنشطة الريفية اهتمت الدولة بأسلوب التعليم غير المنهجي حيث قامت بعض الوزارات والهيئات والشركات بإنشاء مدارس ومراكز تدريبية لخدمة أغراضها مدة الدراسة بها حوالي ثمانية أشهر تمنح في النهاية شهادة تسمح بمزاولة العمل في نفس مجال الدراسة .

### **تطور التعليم في ريف مصر :**

خطي التعليم خطوات واسعة بعد قيام ثورة يوليو 1952 لتعويض سنوات التخلف والحرمان من ناحية ، وتلبية متطلبات الجماهير نحو مستويات تعليمية أفضل من ناحية أخرى. ولم يكن هذا التطور مجرد تطور في عدد التلاميذ فقط بل صاحبه تطورات في محتوى التعليم من خلال صدور عدة قوانين وقرارات استهدفت النهوض بالسياسة التعليمية في البلاد . ورغم تلك الجهود فإن توزيع السكان حسب حالتهم التعليمية بين الريف والحضر يوضح عدم التكافؤ في إتاحة فرص التعليم المختلفة بين قطاعي الريف والحضر حيث لا يزال نصيب القطاع الريفي من الفرص التعليمية قاصراً مقارنةً بنظيره الحضري.

ويبين الجدول رقم ( 4 ) تطور معدلات القراءة والكتابة بين البالغين (15 عاماً فأكثر) على مستوى محافظات الجمهورية من جهة وعلى مستوى ريف وحضر الجمهورية من جهة ثانية . حيث بلغ معدل القراءة والكتابة بين البالغين (15 عاماً فأكثر) وفق بيانات عام 2006 نحو 69.5% مرتفعاً بذلك بدرجة ملحوظة عن قيمته عام 2001 (65.6%) . ويلاحظ من الجدول الاختلافات والتفاوتات الواضحة في قيمة هذا المعدل عام 2006 فيما بين مختلف المحافظات ، ( 80.5% بالمحافظات الحضرية، ينخفض إلى 76.2% بمحافظات الحدود ،

بينما تبلغ قيمته 69.4% بمحافظة الوجه البحري مقابل 63.6% بمحافظة الوجه القبلي)، وأيضاً فيما بين ريف وحضر الجمهورية (79.1% في حضر الجمهورية مقابل 62% في ريف الجمهورية).

وإذا كان انخفاض معدل القراءة والكتابة بين البالغين (15 عاماً فأكثر) في ريف الجمهورية يعكس الآثار التراكمية لعجز وقصور الخدمات التعليمية وتخلف الوعي التعليمي في المجتمعات الريفية في فترات سابقة، فإن الأمر الأكثر خطورة في هذا الشأن يتعلق بانخفاض مؤشر نسبة القيد بجميع المراحل التعليمية في هذه المجتمعات، حيث أن النسبة المكتملة لنسبة القيد بجميع المراحل التعليمية إنما تعني في حقيقة الأمر نسبة الوافدين الجدد إلى مجتمع الأميين حيث لا تظلم أي مؤسسات تعليمية منظمة.

وتعد الأمية عرض من أعراض التخلف، كما أنها سبب من أسبابه أيضاً، وهي مشكلة معقدة ترتبط بالبناء الاجتماعي الاقتصادي والثقافي للمجتمع، وثمة علاقة تربط بينها وبين تخلف نمط الإنتاج الاقتصادي وانخفاض الإنتاجية وتدني مستوى الدخل القومي، وانخفاض نصيب الفرد من هذا الدخل، وسوء التغذية، وتدني المستوى الصحي، والافتقار إلى الخبرات والمهارات التنظيمية وسيادة القدرة والسلبية والاتكالية والتفكير الغيبي، وغير ذلك من السمات الخاصة والعامة التي تميز المجتمعات المتخلفة (58).

إن انتشار الأمية في مجتمع ما يخلق الطبقة الفكرية في هذا المجتمع، ويقيم الحواجز الثقافية بين أبناء المجتمع الواحد، حيث تبرز طبقة ذات حظ من العلم والمعرفة والثقافة، وبجوارها طبقة جاهلة أمية لا تملك من أدوات الاتصال شيئاً، وكلتا الطبقتين تختلف نظرتها إلى الحياة وقيمتها وفلسفتها، ومن ثم اضطراب البناء الاجتماعي وضعف تماسكه فيعيش أفرادها في فرقة وتفرقة اجتماعية، وبالتالي الحكم علي إحدى هاتين الطبقتين بالعزلة الثقافية والفكرية.

جدول رقم ( 4 ) معدل القراءة والكتابة للسكان (15 سنة فأكثر) على مستوى الجمهورية عامي 2001 - 2006

2006		2001		المحافظة
إناث	إجمالي	إناث	إجمالي	
69.8	80.7	75.2	81.1	القاهرة
70.4	79.7	73.5	79.6	الإسكندرية
75.6	81.9	78.7	83.2	بور سعيد
72.7	81.4	71.8	79.8	السويس
76.0	75.7	66.6	70.1	دمياط
51.7	71.1	57.5	67.4	الدقهلية
54.4	67.4	49.7	62.3	الشرقية
55.3	71.9	57.2	68.8	القليوبية
42.6	64.7	44.0	56.5	كفر الشيخ
52.4	73.3	58.2	69.5	الغربية
54.0	71.6	54.4	67.4	المنوفية
44.2	62.5	41.8	56.0	البحيرة
50.0	75.5	63.6	72.8	الإسماعيلية
62.7	72.7	61.2	71.1	الجيزة
50.6	58.1	34.6	51.3	بنى سويف
44.6	57.3	33.8	47.7	الفيوم
48.2	57.0	32.7	49.3	المنيا
52.5	60.2	37.1	52.0	أسيوط
45.3	60.5	31.9	49.5	سوهاج
50.9	64.1	32.0	50.0	قنا
34.0	70.9	45.3	60.8	الأقصر
46.0	76.0	57.5	70.2	أسوان
59.9	86.1	66.8	79.6	البحر الأحمر
58.3	78.9	69.3	78.5	الوادي الجديد
24.3	62.4	38.1	55.7	مطروح
40.2	73.6	53.9	67.8	شمال سيناء
37.5	85.5	52.0	75.8	جنوب سيناء
57.3	69.5	54.2	65.6	الإجمالي
-	79.1	61.5	78.5	حضر
-	62.0	28.7	53.1	ريف

المصدر : معهد التخطيط القومي بالتعاون مع البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، تقرير التنمية البشرية لمصر (2003) ، (2008) ، القاهرة، مصر.

فالأمية تحُول بين المواطن وأداء واجبه في المشاركة الاجتماعية والسياسية لفقدانه وسائل الاتصال الدائمة التي تشكل المهارة الفنية المنتجة والتفاعل الاجتماعي الخلاق، وهكذا فإن المواطن الأمي يصبح رقماً سكانياً وليس قوة اجتماعية، ويظل عبئاً علي المجتمع الذي يعيش فيه.

ولما كان التعليم بأنظمته وأنواعه ومراحله ضرورة إنسانية اجتماعية واقتصادية باعتباره من أهم وسائل إعداد وتنمية الموارد البشرية وتطوير قطاعات المجتمع وتأكيد الانتماء القومي فإن الأمية تشكل عائقاً كبيراً في طريق التنمية الشاملة، وتؤثر علي رقي المجتمع وتقدمه، وتعوق القوي البشرية عن القيام بدورها الكامل في عمليات تنمية المجتمع (16) .

وتعد الأمية أحد الظواهر الاجتماعية التي لم تدرك إدراكاً صحيحاً لا في طبيعتها، ولا في مفهومها، ولا في أبعادها المختلفة، حيث أنها لم تؤخذ في إطارها الاجتماعي، ولكنها انتشرت وصورت علي أنها تعني الجهل بالمهارات الأولية للقراءة والكتابة ولمبادئ الحساب وأن مواجهتها إنما في ببساطة نوع من التعليم، سمي بطريقة عشوائية " **محو الأمية** " ولأن هذا النوع من التعليم لا مكان له في التعليم النظامي فقد ظل نوعاً من النشاط التطوعي والهامشي يعيش في ظله ويعيش علي إمكانياته، سواء من حيث أماكن التدريس، أو من حيث المعلمين، أو المواد التعليمية، فظهرت السلبيات في هذا النشاط المرتجل والتي تمثلت في النتائج المتواضعة له - إن كانت هناك نتائج حقيقية علي الإطلاق - نتيجة للتسرب والانقطاع ولعدم الإقبال عليه أساساً في أكثر الحالات، ولعدم تحديد وظيفته الاجتماعية ودوره في التنمية (20) .

ويعتبر التخلف الثقافي الذي تعيشه القرية المصرية من أهم معوقات التنمية ، فالأمية الهجائية تلعب دوراً رئيسياً في زيادة هذا التخلف، ويتضح ذلك من خلال عدم إلمام الغالبية العظمي من أبناء الريف، بل ومن أبناء مجتمعنا المصري بوجه عام بالقراءة والكتابة، ومن ثم لا يدركون أمور شتي في شئون حياتهم وحياة مجتمعهم (8) .

يتضح مما سبق خطورة مشكلة الأمية في المجتمع المصري بوجه عام والمجتمع الريفي بوجه خاص، وما يترتب عليها من آثار ضارة تُجهض برامج التنمية الشاملة وتقف عثرة أمام المشاركة الاجتماعية والسياسية ، هذا بجانب ارتباط مشكلة الأمية بالزيادة السكانية الكبيرة وعدم قدرة الأسرة في ظل هذا العدد

القيام بدورها في إشباع الاحتياجات ونقل الثقافة وتشجيع الأبناء علي التعليم من ناحية، ومقاومة كافة أنواع التغيير المرتبطة بالتنمية من ناحية أخرى.

ولقد ثبت من تجربتنا كدولة نامية أن احتياجات ومتطلبات التنمية لا ينحصر في المستلزمات المادية للمشروعات، ولكنها تمتد أساساً إلى القوي البشرية المتعلمة والمتدربة باعتبارها المحور الأساسي لجميع عناصر الإنتاج.

وهكذا فإن مقاومة الأمية هو سعي حضاري لنقل المجتمع التقليدي نقله نوعية إلى مجتمع معاصر ومتقدم ، وهو بهذا المعني يفوق عمليتي القراءة والكتابة اللتين لا يكون لهما مضمون إلا في سباق التقدم، فهما في حد ذاتهما لا يحدثان التطور والتقدم تلقائياً (59) .

ويتبقى بعد ذلك المشكلة القائمة في الأفراد الذين حرّموا حقوقهم في التعليم وفي تنمية قدراتهم ، فكيف يمكن مساعدتهم علي التخلص من الأمية ؟ إن ذلك يجب أن يتم في إطار المواجهة الشاملة للأمية من خلال خطة مشتركة وشاملة علي المستوى القومي ، تقوم علي أساس التنسيق والتكامل بين الجهود الرسمية والشعبية علي مستوى التخطيط والتنظيم والإدارة والتمويل والممارسة في مواجهة شاملة للتخلف في المجتمع ، بالإضافة إلى مساندة كل جديد من خلال استخدام أساليب وآليات جديدة كتطوير المناهج وإجراء البحوث العلمية والتعاون مع المنظمات الدولية واستثمار جهود الشباب من أجل أن يكون محو الأمية هدفاً للتنمية وليس شعاراً مما يعطي لمقاومة الأمية معني اجتماعياً وحضارياً.

### مفهوم الأمية :

ليس هناك اتفاق تام علي تعريف شامل ومانع لكل من مفهومي "التعليم " Literacy و " الأمية " illiteracy يمكن تطبيقه علي جميع البلاد والمناطق وفي كافة الأزمان.

ولقد تعددت وتباينت المداخل التي تناولت مفهوم الأمية، حيث تعرف الأمية بأنها العجز عن القراءة والكتابة " **المدخل اللغوي** " ، بشرط أن يكون الفرد الأمي قد تخطى العشر سنوات " **المدخل الإحصائي** " ، أو ذلك الشخص الذي يتراوح عمره بين الثامنة والخامسة والأربعين وغير مقيد في أي مدرسة ولم يصل في تعلمه إلى مستوى الصف الرابع الابتدائي " **المدخل القانوني** " ، وهو ذلك الشخص الذي لا يعرف واجباته وحقوقه السياسية والاجتماعية " **المدخل الاجتماعي** " (58) .

### مفهوم محو الأمية :

مر مفهوم محو الأمية باجتهادات انتهت إلى الاقتناع بضرورة تحريره من الإطار الضيق المقصور علي مجرد المهارات الأولية للقراءة والكتابة والحساب ، ومن اعتباره نشاطاً تعليمياً من الدرجة الدنيا ، ليتسع بحيث يستوعب الأبعاد الاجتماعية ، وبحيث يصبح اكتساب مهارات القراءة والكتابة والحساب ليس غاية في حد ذاتها بقدر ما يجب أن تكون وسيلة لبلوغ غايات أهم. وبذلك ينبغي توظيف تلك المهارات المكتسبة في سياق التنمية والتقدم لتحقيق المشاركة الإيجابية في بناء المجتمع والقيام بالمسؤوليات التي تقتضيها المواطنة الصالحة.

ومن ثم يمكن تمييز مراحل تطور مفهوم محو الأمية علي النحو التالي(20):

### (1) مفهوم محو الأمية الهجائية :

إن برامج محو الأمية في إطار المفهوم الهجائي تشتمل علي تعليم مواد القراءة والكتابة والحساب فقط، ومن ثم فإن أحد عيوب هذه البرامج أنها كانت منفصلة عن الأنشطة الاجتماعية والاقتصادية التي تمكن الأمي من فهم أمور حياته . ومن هنا ظهر مفهوم محو الأمية في إطار التربية الأساسية.

### (2) مفهوم محو الأمية في إطار التربية الأساسية :

يعتمد ذلك المفهوم علي مساعدة الأفراد علي فهم مشاكل حياتهم العامة وحلها ، وعلي معرفة حقوقهم وواجباتهم كمواطنين وكأفراد، وعلي تحسين ظروف حياتهم المعيشية، والإسهام بصورة فعالة في تطوير مجتمعهم من جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية.

وفكرة محو الأمية الهجائية بجانب التربية الأساسية تؤدي إلى إثارة الوعي بمشكلات التنمية وإلى كشف علاقاتها بالجوانب الاقتصادية والاجتماعية ، وإلى نشر فكرة الاعتماد على النفس في مواجهة الحاجات الإنسانية والمشكلات الاجتماعية المختلفة.

### (3) مفهوم محو الأمية الوظيفي :

محو الأمية الوظيفي يعني تلك العمليات التي تهدف إلى إكساب الدارس مهارات وظيفية بقيم المجتمع وعاداته ، وتساهم في إعادة بنائه وتشكيل نسق القيم الاجتماعية لديه بشكل يساعد في نجاح خطط التنمية المختلفة.

وتستهدف محو الأمية الوظيفية رفع كفاءة الأداء عند العامل وتزويده بالمعلومات والمهارات التي تجعل منه مشاركاً في قضايا التنمية وتطوير المجتمع والعمل على تقدمه.

ويمكن القول أن التعليم الوظيفي يعتبر أسلوباً من أساليب محو الأمية الهجائية أو الأبجدية مع إكساب الأمي مهارات أخرى لزيادة كفاءته الإنتاجية وتمكينه من المشاركة الفعالة في مناسبات المجتمع. ويختلف الأسلوب الوظيفي عن الأسلوب التقليدي في أن الأول يتجه مباشرة إلى ترقية مستوى أداء الأميين للأعمال التي يقومون بها وزيادة قدرتهم على توجيه حياة مجتمعهم. بينما يتجه الأسلوب الآخر إلى تعليم القراءة والكتابة والحساب على أساس أنها سوف تؤدي من تلقاء نفسها إلى ترقية أسلوب حياتهم وتحسين أحوالهم.

ومن أشهر الطرق المستخدمة في محو الأمية على مستوى دول العالم " **طريقة لوباخ** " حيث كانت تستند إلى تدريس علم الأصوات ، والربط بين الحرف الأول من الكلمة وشكل الشئ الدال عليها. وتتشابه " **طريقة فيريري** " مع الطريقة السابقة في اعتمادها على الصور والرسوم الإيضاحية، ولكنها تختلف عن الطريقة الأولى في استنادها على استفتاء ومناقشة أعضاء المجتمع المحلي المستهدف للتعرف على مشاغلهم واهتماماتهم في حياتهم اليومية . أما **طريقة "محو الأمية الوظيفية"** فتتخطى مهارات القراءة والكتابة والحساب لتشتمل على معلومات عن الأنشطة الاقتصادية الرئيسية والاحتياجات المرتبطة بها، ويعتبر هذا النموذج من أفضل النماذج التي يمكن تطبيقها في مصر وفي المجتمعات الريفية على وجه الخصوص (34) .

## مدخلات الأمية :

من الأهمية بمكان التعرف علي ماهية الظاهرة وتواجدها في المجتمع المصري من جهة ومصادرها وأسبابها من جهة أخرى. وتشير البيانات الواردة بالجدول رقم ( 5 ) إلي مسارات حجم الظاهرة في المجتمع المصري ونسبتها إلي السكان في التعدادات المختلفة من واقع التعريف الإحصائي خلال الحقبة الزمنية الممتدة بين تعدادات 1937 – 2006 .

### جدول رقم (5) إحصاءات الأمية ما بين تعدادات 1937 – 2006

السنة	أعداد الأميين بالمليون (10 سنوات فأكثر)	نسبة الأميين إلي السكان (10 سنوات فأكثر)
1937	9.86	84.9
1947	10.93	74.3
1960	12.69	70.3
1966	13.77	65.3
1976	15.10	56.3
1986	17.15	49.6
1996	17.65	39.4
2006	17.49	30.5

المصدر : جمعت وحسبت من الإحصاءات الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، تعدادات 1960 – 2006 .

ومن خلال رصد التغيرات الحادثة في أعداد الأميين ونسبتهم إلي السكان (عشر سنوات فأكثر) يتبين ما يأتي :

1. علي الرغم من الجهود المبذولة في مجال التعليم إلا أن ما يقرب من 30% من المجتمع المصري ما زال يعاني من الأمية.
2. أوضحت مسارات الخط البياني للظاهرة أنه رغم انخفاض نسبة تواجدها في المجتمع إلا أن الأعداد المطلقة للأميين في تزايد مستمر .
3. أن هذه الأرقام تعكس التعريف الإحصائي للأمية المأخوذ به في التعدادات ، وما يشوبها من أوجه قصور في تحديد أعداد الأميين بدقة

تواجد الظاهرة مجتمعياً. وأن الأخذ بمفهوم الأمية الوظيفية ومواكبة التنمية الاجتماعية سوف يؤدي إلي زيادة تلك الظاهرة بأعداد كبيرة .

4. ثمة دوافع نفسية واعتبارات اجتماعية دفعت بالكثير من الأفراد إلي إعطاء إجابات مخالفة للواقع عند سؤالهم عن مدي معرفتهم بالقراءة والكتابة ، وأن وضع هؤلاء الأفراد في ظل اختبارات تجري في هذا الصدد سوف يؤدي بالتالي إلي زيادة حجم هذه الظاهرة. وكدليل علي ذلك فقد تم استبعاد عدد من المرشحين لعضوية مجلس الشعب - أعلى مؤسسة تشريعية في المجتمع - بسبب جهلهم بالقراءة والكتابة رغم إصرارهم علي معرفتهم الجيدة بها (46) .

كما يتضح من النتائج الواردة بالجدول رقم ( 6 ) أن نسبة الأمية في الريف أعلي منها في الحضر ، وتزيد بين الإناث عنها بين الذكور بفارق كبير ، وتبلغ أقصى مستوى لها بين الإناث في الريف.

#### جدول رقم (6)

نسبة الأمية في الريف والحضر وفقاً لتعدادات 1960 - 2006

الجملة	النوع		محل الإقامة	تعداد
	إناث	ذكور		
53.6	68.1	39.6	حضر	1960
80.7	92.7	68.3	ريف	
70.5	83.6	57.2	جملة	
39.0	52.4	26.4	حضر	1976
70.4	85.9	55.0	ريف	
56.2	70.9	41.9	جملة	
35.3	45.1	26.1	حضر	1986
61.6	76.9	46.9	ريف	
49.6	62.5	37.4	جملة	
26.6	33.8	19.8	حضر	1996
49.6	63.2	36.4	ريف	
39.4	50.2	29.0	جملة	
20.9			حضر	2006
38.0			ريف	
30.5			جملة	

**المصدر :** جمعت وحسبت من الإحصاءات الصادرة عن الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء ، تعدادات 1960 - 2006 .

ويلاحظ أيضاً من الجدولين ( 5 ) ، ( 6 ) أن العدد المطلق للأميين في تزايد مستمر . وعلي ذلك فإن جملة الأميين أصبحت 17.6 مليون نسمة وفقاً لتعداد عام 1996، موزعين بواقع 6.6 مليون ذكر يمثلون نحو 37.6% من إجمالي عدد السكان في سن (10 سنوات فأكثر)، أما عدد الإناث الأميات في نفس الفئة فيبلغن حوالي 11 مليون أنثى بنسبة 62.4%. وعن توزيع السكان الأميين بين الريف والحضر وفقاً لتعداد عام 1996، يتضح استحواذ الريفيين علي أعداد من الأميين يزيد علي ضعف عدد الأميين في الحضر، فمن بين إجمالي عدد الأميين في مصر في الفئة العمرية (10 سنوات فأكثر) 17.6 مليون أمي يستحوذ الريف علي 12.3 مليون أمي بنسبة 70% تقريباً ، بينما يستحوذ الحضر علي 5.3 مليون أمي يمثلون نحو 30% فقط .

**فئات الأميين في مصر :**

## ينتمي الأميون في مصر إلي ست فئات هي :

### الفئة الأولى :

تشمل الأفراد الذين فاتتهم فرص التعليم في المدارس الابتدائية بسبب ظروفهم الاقتصادية والاجتماعية ، وقد كشفت الإحصاءات أن ما يضاف إلي قائمة الأميين من الأطفال الذين لم يلتحقوا بالتعليم أكثر بكثير ممن مُحيت أميتهم (15) .

### الفئة الثانية :

هي فئة المرتدين إلي الأمية بعد أن مُحيت أميتهم ، ولم يتابعوا التعليم علي المستوى الوظيفي ، كما تشمل هذه الفئة المتسربين من مراكز محو الأمية في مرحلتي الأساس والتكميل ، والذين انقطعوا عن الدراسة لأسباب تربوية تتعلق بغياب المنهج العلمي المتكامل في عملية محو الأمية ، وعدم نشوء علم بأصول العملية التربوية للكبار ، بالإضافة إلي الأسباب الاجتماعية والاقتصادية (33) .

### الفئة الثالثة :

وهي فئة المتسربين من الأطفال ممن يتركون المرحلة الابتدائية قبل نهايتها لأسباب تربوية ونفسية واجتماعية واقتصادية ، ونسبة هذه الفئة كبيرة وتؤدي إلي ضعف نتائج النظام التعليمي وزيادة تكلفته ، فالمتسرب يترك المدرسة قبل أن يتزود بالقدر المناسب بالمعرفة والخبرات والاتجاهات والقيم (47) .

وتتمثل أبعاد هذه المشكلات في كثير من جوانب العملية التربوية التي تعكس آثارها علي الأهداف العامة للمجتمع وكذلك علي الأهداف الخاصة للمدرسة الابتدائية ، فالمتسرب لا يعدو أن يكون فقداً للمبالغ التي ترصدها الدولة في ميزانيتها كل عام ليشمل التعليم جميع المواطنين الذين تُعدهم للمساهمة في تقدمها ورفيها ، ويضيع جزء غير قليل من هذه المبالغ بسبب التسرب ، كما أنه إهدار حقيقي للجهود التي تبذل في إطار تخطيط واضح لمعالم ثقل آثارها وينخفض عائدها المؤثر علي وجود الظاهرة (33) .

### الفئة الرابعة : الأمية المعاصرة :

ويقصد بها التخلف عن ركب الحضارة والانعزال عن الأحداث العالمية ، فالحروب والمخترعات والاكتشافات لم تعد حبيسة الدولة المكتشفة أو

الناجة بل أصبحت ملك البشرية ، وهذا يتطلب من الفرد الاندماج ومعايشة العالمية في كافة المجالات (21) .

### **الفئة الخامسة : الأمية الحضارية :**

حددت منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) الأمية الحضارية في الأنواع الخمس التالية رغم معرفة القراءة والكتابة والحساب (43) :

- 1 – **الأمية السياسية** .. ويقصد بها الجهل بالنواحي السياسية.
- 2 – **الأمية الاجتماعية** .. ويقصد بها الجهل بالمشكلات التي يعاني منها المجتمع.
- 3 – **الأمية الدينية** .. ويقصد بها الجهل بالشعائر الدينية اللازمة للإنسان.
- 4 – **الأمية الصحية** .. ويقصد بها الجهل بالنواحي الصحية وأسباب الوقاية والعلاج.
- 5 – **الأمية الاقتصادية** .. ويقصد بها الجهل في النواحي الاقتصادية دولياً ومحلياً وأسرياً.

### **الفئة السادسة : الأمية المهنية :**

يقصد بها عدم تكوين المهارات التي تساعد علي حل المشكلات سواء في العمل أو في الحياة بالرغم من اكتساب الإنسان لقسط وافر من التعليم.

### **أسباب انتشار ظاهرة الأمية :**

للأمية أسباب متعددة تختلف من مجتمع لآخر حسب ظروف المجتمع الاقتصادية والسياسية والتاريخية أو كنظام تعليم. ويمكن تصنيف العوامل والأسباب الخاصة بهذه المشكلة في المجتمع المصري فيما يأتي :

### **أ ( الجذور التاريخية :**

يبين التحليل التاريخي للتركيب الاجتماعي في مصر أن الطابع القومي والخلفية الثقافية يشتركان في صياغة التاريخ الاجتماعي ويساعدان علي فهم حاضرة والتنبؤ بمستقبله.

إن التركيب الاجتماعي المصري عبر تاريخ مصر الطويل بدءاً من عهد  
الفرعنة ومروراً بما تلاها من عصور متتابعة ووصولاً إلى الأوضاع المعاصرة  
لذلك المجتمع يوضح أن مصر لم تحكم إطلاقاً من قبل المصريين، وكانت الفكرة  
الأساسية تتمثل في كيفية امتصاص الحد الأقصى لجهد الفلاحين وهم طبقة  
الأغلبية ، في الوقت الذي عزل فيه أفراد تلك الطبقة وحرموا من التمتع بأية  
امتيازات – عدا طائفة ممن حصلوا علي قدر من التعليم حيث نجحوا تدريجياً في  
شغل بعض المناصب الهامة في الدولة في الحياتين السياسية والاقتصادية.  
فالتركيب الطبقي يتسم بطبيعة تراكمية ، بحيث يمكننا إرجاع أي خاصية تميزه إلي  
حقبة تاريخية ما تكون قد تكونت فيه ، هذا بجانب الخصائص التي يتجسد من  
خلالها التركيب الاجتماعي المعاصر للمجتمع المصري والخضوع شبه الكامل  
للسلطة ، والتساند الاجتماعي والتآزر مع الحاكم إزاء الخطر الخارجي ، والتعلق  
بأهداف الحركة الوطنية (19) .

والمحصلة النهائية تتبلور في انتشار القيم السلبية في المجتمع المصري  
واللامبالاة والخضوع وعدم الاكتراث مع تنمية الشعور بالاغتراب الاجتماعي،  
وكلها قيم سلبية اكتسبت منذ الماضي البعيد ومازالت منتشرة بالمحيط الاجتماعي،  
وبالتالي تؤدي إلي عدم التحفيز لاكتساب قيم إيجابية نحو معالجة ظاهرة الأمية.

## ب ( الأوضاع التعليمية :

تتمثل في التأثيرات التبادلية لمجموعة من العوامل المتفاعلة والتي أدت  
إلي زيادة وحده المشكلة وبروزها كأهم عقبة في تحقيق التنمية المتكاملة للمجتمع.

وتعتبر مشكلة الأمية – في واقع الأمر – عن عجز نظام التعليم عن توفير  
حد أدنى من التعليم (القدرة علي استخدام القراءة والكتابة) لنسبة كبيرة من السكان  
بالرغم من تضاعف الإنفاق عليه خلال السنوات المتعاقبة.

وترتبط الأمية ارتباطاً عكسياً بالتعليم الابتدائي للسكان في سن الإلزام  
كمياً وكيفياً ، فكلما ازداد التحاق الأطفال في سن الإلزام بالتعليم الابتدائي  
واستمرارهم فيه لمستوى يكفي لمنعهم من الارتداد إلي الأمية بعد انتهائهم منه كلما  
قلت الأعداد الجديدة من الأميين.

وهناك مصدرين أساسيين يؤديان إلي تواجد الأطفال خارج المدرسة  
الابتدائية وتولد عنهما الأمية هما :

## 1 ( عدم تحقيق الاستيعاب الكامل لمن هم في سن الإلزام :

ويقصد بالاستيعاب نسبة الملتحقين بالصف الأول الابتدائي في سن 6 سنوات إلى جملة الأطفال في سن 6 سنوات (سن الإلزام). وتشير دراسة (المجلس القومي للتعليم والبحث العلمي والتكنولوجيا، 1979) إلى أن هناك عدة أسباب تقف أمام تحقيق الاستيعاب الكامل من أهمها :

- عدم توفير المباني المدرسية اللازمة ولو في أبسط صورة بالمناطق القليلة الكثافة السكانية.
- قصور العملية التعليمية عن جذب الأبناء للالتحاق بهذا التعليم ، وعن إقناع الآباء بأهمية التعليم نظراً لبعدها عن احتياجات البيئة.
- سوء توزيع الخدمات التعليمية توزيعاً جغرافياً عادلاً سواء في المرحلة الابتدائية أو ما يليها من مراحل تعليمية.
- حاجة الأسرة إلى عمل الأطفال للمساهمة في تحسين دخلها ، مما أدي إلى فقدان تأثير الغرامة المالية للتخلف عن الإلزام.
- ارتفاع كثافة المباني المدرسية القائمة.
- عدم توفر الوعي الكافي بأهمية التعليم من الآباء غير المتعلمين خاصة في الريف.

وبناءً على هذا ، فإن مشكلة تحقيق الاستيعاب الكامل لا يقتصر على أن تكون مجرد مشكلة تدبير الموارد اللازمة لتوفير مكان دراسي بالمرحلة الابتدائية لكل طفل في سن الإلزام، كما قد يفهم من تسميتها . فحتى لو أمكن تدبير مكان لكل طفل في سن الإلزام للدراسة بالمرحلة الابتدائية ، فإن عدداً كبيراً من العوامل الأخرى سيظل يمارس تأثيره في حجب الأطفال عن التعليم الابتدائي وعدم تحقيق الاستيعاب الكامل .

## 2 ( التسرب من التعليم الابتدائي :

يعد التسرب من التعليم الابتدائي ثاني مصدر للأمية في مصر. ويقصد بالتسرب انقطاع التلاميذ عن الدراسة الابتدائية قبل وصولهم إلى مستوى تعليمي يمنعهم من الارتداد إلى الأمية. فضلا عن كون التسرب سبباً في زيادة

أعداد الأميين ، فإنه يمثل أيضاً ضياعاً حقيقياً يتمثل فيما يتكلفه المتسرب من إنفاق تعليمي منذ قبوله إلي حين تسريه.  
وتشير التوجهات الخاصة بالتسرب والارتداد إلي الأمية وفقاً لإحصائيات وزارة التربية والتعليم عام 1991 إلي أنه ينضم سنوياً إلي نهر الأمية روافد جديدة تبلغ 300 ألف مواطن سنوياً (58) .

## ج) الأوضاع الديموجرافية والاجتماعية :

### 1 - الزيادة السكانية :

تؤكد العديد من الدراسات الاجتماعية أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين الميل إلي الإنجاب المتزايد ودرجة التعليم يتمثل في العلاقة العكسية بين انخفاض المستوى التعليمي وزيادة عدد أفراد الأسرة ، ولا شك أن العائد الاجتماعي والاقتصادي للإنجاب المتزايد يمثل عائداً سلبياً علي القدرات الخاصة بالمجتمع ويؤدي إلي المؤشرات التالية :

- عدم قدرة النظام التعليمي علي استيعاب جميع من هم في سن الإلزام.
- قلة الموارد المتاحة لبناء المدارس التي لا تتناسب مع الزيادة الهائلة في عدد السكان.

### 2 - درجة تحضر المجتمع :

تؤثر درجة تحضر المجتمع (ريفي وحضري) علي الأوضاع والمستويات الاجتماعية والاقتصادية وانعكاس ذلك علي فرص تكافؤ وتوزيع الخدمات التعليمية بين المجتمعين.

### 3 - العادات والتقاليد :

للعادات والتقاليد السائدة في المجتمعات الريفية تأثيرات كبيرة في مجال الأمية ، مما يترتب عليه زيادة معدلات الأمية في الريف بصفة عامة حيث بلغت 49.6% وفقاً لنتائج تعداد عام 1996 ، في مقابل 26.6% في الحضر. ويبلغ معدل أمية الإناث في الريف حوالي 63.2% في مقابل 36.4% بالنسبة للذكور في المجتمعات الريفية.

### 4 - عمالة الأطفال :

تشكل نسبة عمالة الأطفال في الفئة العمرية (6 - 14) سنة نحو 29% من إجمالي أطفال مصر في هذه الفئة العمرية ، منهم 16.5% بالحضر ،

40.4% بالريف، وتصل نسبة هؤلاء الأطفال غير الملحقين والمتسربين من المدارس الابتدائية إلي نحو 35% من إجمالي عدد الأطفال في سن التعليم الإلزامي ، وهو ما يشكل المصدر الرئيسي للأمية المتجددة والسبب الرئيسي للفشل في الوفاء بحقوق التعليم والصحة والثقافة وغيرها من حقوق الطفل (55).

وقد أجمعت دول العالم على ضرورة مواجهة هذه الظاهرة الخطيرة فتم إقرار اتفاقية حقوق الطفل عام 1989 ، والتي وضعت ما يطلق عليه الحد الأدنى المقبول أخلاقياً عبر مختلف الثقافات لحماية الطفل وهو ما تجسد في مؤتمر القمة العالمي للأطفال عام 1990 من خلال أهداف محددة لعقد التسعينات ، وعبر تحديد أدوار الحكومات والهيئات الدولية بل والمجتمع الدولي. ولقد كان عقد قمة التنمية الاجتماعية بكونهاجن عام 1995 مناسبة مهمة لطرح آثار وخطورة السياسات الاقتصادية العالمية ، حيث طرحت منظمة اليونسيف وقتها ما عرف باسم 20 / 20 ، أي أن تخصص الدول 20% من ميزانياتها للإنفاق الاجتماعي (التعليم والرعاية والصحة..). وأن تخصص 20% من المساعدات الدولية لنفس الغرض ، وذلك بهدف الإيفاء بالحد الأدنى المطلوب لتحسين وضع أطفال العالم (37).

## أمية المرأة الريفية :

تعتبر المرأة الريفية من أكبر الشرائح التي تعاني الحرمان من التعليم في المجتمع، حيث يشير الوضع الراهن لحجم الأمية في مصر، أن الأمية أكثر انتشاراً بين النساء عنها بين الرجال ، وأنها تنتشر بين المرأة الريفية أكثر من المرأة الحضرية (53) .

ويشير (فرجاني ، 1995) في دراسته أن السبب الأول لعدم الالتحاق بالتعليم هو عدم اهتمام الأسرة بتعليم الفتاة ، وأن الأب هو صاحب القرار في التحاق ابنته وزوجته بفصول محو الأمية ، وتأتي بعد ذلك الأسباب الأخرى وتشمل العوامل الاقتصادية وتكاليف الدراسة وعدم الرغبة في التعليم (39) .

ويعد النهوض بالمرأة الريفية شرط أساسي من شروط التنمية المتواصلة والمستدامة ، كما أنه شرط أساسي لتحقيق الاستقرار الاجتماعي والسياسي ، خاصة بعد ما تبين أن العائد من الاستثمار في تعليم المرأة وتنميتها يعتبر أعلى من العائد في أي استثمار آخر (10) .

ويعد ارتفاع نسبة الأمية بين النساء هو التحدي الحقيقي أمام انطلاق المرأة وقيامها بدورها المنوط بها في مجالات التنمية المختلفة ، كما يمثل إجماعها عن الالتحاق بفصول محو الأمية خاصة في المناطق الريفية مشكلة خطيرة تهدد باستمرار أميتها وارتفاع معدلات التنمية، حيث أن أمية المرأة الريفية لا تنعكس آثارها السلبية عليها وحدها ، بل علي أسرتها حيث يحتاج أبناؤها إلي أم متعلمة لتتسنتهم تنشئة صحية ، وتساعدهم علي تبني القيم الإيجابية والسلوك القويم ، علاوة علي تفهمها لمشكلات بيئتها الصحية والاجتماعية والاقتصادية ، وتعميق استجابتها للحملات القومية لمحو الأمية وتعليم الكبار (28) .

وقد كفلت الدولة للمرأة حق متساو مع الرجل ، ولكنها بحاجة إلي التوعية بهذا الحق. فمازال هناك تسرب للفتيات من التعليم بسبب الزواج المبكر أو التنشئة الاجتماعية أو العادات والتقاليد التي تعاني منها القرية بصفة خاصة ، وتوق استمرار الفتاة في التعليم ، ولازالت نسبة الأمية المرتفعة بين الإناث دليل علي عدم الاهتمام بتعليم الفتيات وعدم وعيهم بحقوقهن المختلفة .

وبرغم الجهود المبذولة من قبل الدولة لمحو أمية المرأة وزيادة فرص تعليمها ، إلا أن الارتفاع في معدل الأمية يعد المسئول الأول عن تدني الوضع الثقافي للمرأة خاصة في الريف والمناطق المحرومة من الخدمات التعليمية. وعلي الرغم من إحراز بعض التقدم في تعليم المرأة وتحسين معدلات القراءة والكتابة ، ونسب الاستيعاب وتقليل معدلات التسرب ، إلا أن الفجوة النوعية والمكانية والايكولوجية لا تزال قائمة فيما يتصل بمعدلات الأمية والاستمرار في التعليم بين المرأة الريفية. فمازلنا نعاني من وجود نسبة كبيرة منهن لا يجدن مكاناً في التعليم الابتدائي ، أو يلتحقن به فيواجهن صعوبات اقتصادية واجتماعية وتعليمية فيتسرين منه. وينتج عن ذلك وجود نسبة كبيرة من الفتيات خارج المدرسة ويعانين من الأمية ، وسرعان ما تنضم هذه الفئة إلي فئة الأميات 15 سنة فأكثر (38) .

وقد عقد في مصر المؤتمر القومي الأول للمرأة المصرية عام 1994 وكان موضوعه "المرأة المصرية وتحديات القرن الحادي والعشرين" ، حيث ناقش المؤتمر دور المرأة المصرية في الحياة السياسية وفي مجالات التنمية والإنتاج القومي والمعوقات التي تقف في طريقها. كما عقد المؤتمر القومي الثاني للمرأة عام 1996 وكان موضوعه " سياسات تنمية المرأة للنهوض بالمجتمع " ودارت مناقشاته حول السبل الأكثر فعالية لتنمية المرأة وقدراتها كشرط ضروري للنهوض بالمجتمع.

وفي مارس 1998 عقد المؤتمر القومي الثالث للمرأة المصرية تحت عنوان " تنمية المرأة الريفية " وكان المحور الأول فيه يدور حول محو الأمية وتعليم المرأة الريفية. وقد جاء من بين توصيات المؤتمر ضرورة تكثيف الجهود لمحو أمية المرأة الريفية والنهوض بها وذلك في إطار مشروع التنمية الشاملة للمرأة والطفل. حيث أن محو الأمية يعتبر وسيلة لغاية وليس غاية في حد ذاته. كما تتطلب التنمية الريفية بالسرعة والاتساع المطلوب تكثيفاً لحملات محو الأمية وتعليم الكبار بحيث يتجه هذا التعليم إلي الريفيات ، وأن يكون ذلك مرتبطاً بالإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية في القرية.

كما أن محو الأمية الوظيفي للمرأة الريفية يمكن أن يجذب أعداداً كبيرة من الريفيات إذا ما كانت مرتبطة باكتساب مهارات مفيدة تتعلق بالزراعة والأنشطة المرتبطة بها .

## بعض التجارب في مجال التعليم الأساسي ومحو أمية الفتيات :

### 1- مدارس الفصل الواحد :

- صدر القرار الوزاري رقم 255 لسنة 1993 بإنشاء 3000 مدرسة ذات الفصل الواحد في المناطق التي لا تصل إليها خدمات تعليمية مثل الكفور والنجوع والعزب – سداً لمنابع الأمية بين الفتيات في الشريحة العمرية 8 – 14 سنة (20) .

- قامت الوزارة بتكليف الهيئة العامة للأبنية التعليمية بإنشاء هذه المدارس ، والجدول التالي يوضح تطور أعداد مدارس الفصل الواحد للفتيات .

### جدول رقم (7) تطور أعداد مدارس الفصل الواحد للفتيات خلال الفترة

1994/93 – 1999/98

عدد الدارسات	عدد مدارس الفصل الواحد للفتيات	السنة الدراسية
2191	313	1994 / 93
4371	435	1995 / 94
15179	1325	1996 / 95

23658	1574	1997 / 96
34451	1980	1998 / 97
38500	2264	1999 / 98
53173	2499	2000 / 99

المصدر : وزارة التربية والتعليم، المركز القومي للبحوث التربوية ، 2000 .

- يتضح من الجدول السابق أن وزارة التربية والتعليم تأخرت كثيراً في إنشاء هذا النوع من المدارس ، والتي لم ينتهي إنشاؤها مع البدء في الحملة القومية لمحو الأمية حتى منتصف عام 2000 .
- بالإضافة إلي أن طاقة استيعاب هذه المدارس قليلة إذا ما قورن بعدد الفتيات الأميات اللاتي لم يلتحقن بالتعليم أو اللاتي تسرين منه ، وقد تحولت مدارس الفصل الواحد إلي فصول محو أمية تعاني من كل أضرار ومساوئ فصول محو الأمية علي المستوي القومي (42) .

## 2- مدارس المجتمع :

- تعد من التجارب الرائدة التي أجرتها هيئة اليونسيف بالتعاون مع مديريات التربية والتعليم ، وتم البدء في تنفيذها عام 1994 / 93 بإنشاء 25 مدرسة بطاقة استيعابية قدرها 750 تلميذ وتلميذة ، وقد بلغ عددها عام 2000 / 99 (240) مدرسة بطاقة استيعابية قدرها 7200 تلميذ وتلميذة ، وهي تقوم علي مشاركة المجتمع في العملية التعليمية وتملكه لها. ومن ثم فهي تقوم علي العناصر التالية(58) :
- يحدد المجتمع مكان مدرسته ويخصص لها مبني قائم يحتاج إلي ترميم ، أو بناء مبني خاص ، ولكن يقوم الأهالي بالتبرع بالأرض ، وتشارك اليونسيف المجتمع في إتمام عملية البناء.
- تستخدم مواد بناء بيئية غير مكلفة ويقوم الأهالي بالمساهمة في أعمال البناء.
- يتم اختيار المدرسين من المجتمع ، مع عدم التصميم علي وجود شهادة أو تعليم جامعي لدي المدرس.
- تدريب مكثف يتميز بكفاءة عالية من متخصصين فنيين في التربية والتعليم ، وتصميم المادة والأساليب التعليمية ووسائل الإيضاح قبل وخلال العام الدراسي.

- أسلوب استنتاجي للتعليم وعدم اللجوء إلي التحفيز والتسميع.
- إشراك أولياء الأمور في القرارات التي تخص المدرسة والعملية التعليمية ، فيؤدي ذلك إلي إدخال القيم الشعبية والقصص والتراث الشعبي ضمن المادة التعليمية.
- حفز الأهالي علي استخدام هذه المدرسة التي يمتلكونها في تعليمهم أيضاً وليس تعليم أولادهم فقط ، فيطالبوا بفصول محو أمية للكبار.
- أسفر التقييم الحقيقي للتحصيل والاستيعاب عن نجاح الأطفال في امتحانات وزارة التربية والتعليم بجدارة وبدون اللجوء إلي الغش.

### معوقات مشاركة المرأة الريفية في برامج محو الأمية :

لازالت المؤشرات الإحصائية تكشف عن مدي تخلف وضع المرأة التعليمي في الريف ، وانخفاض قيد الإناث عن الذكور في مختلف المراحل التعليمية ويرجع ذلك إلي :

- 1 - العادات والتقاليد الاجتماعية التي لازالت تمنع في تعليم البنات.
- 2 - انشغال المرأة الريفية في العمل ، وزيادة مسؤولياتها سواء داخل المنزل أو خارجه ، وقيامها بمهام متعددة ، بجانب معدلات الإنجاب المرتفعة ، كل ذلك يشكل عبئاً يحول بين المرأة الريفية والإقبال علي الالتحاق بفصول محو الأمية.
- 3 - هناك بعض التجمعات السكانية في الريف والمناطق النائية والفقيرة محرومة تماماً من الخدمات التعليمية.
- 4 - الظروف الاقتصادية الصعبة لبعض الأسر والتي تحول دون قدرتها علي الإنفاق لتعليم بناتها.
- 5 - مازالت نسبة التسرب بين الفتيات الريفيات كبيرة ، وهي تشكل منبعاً مستمراً لأمية الريفيات.
- 6 - قصور البرامج الموجهة للإناث مما يجعل هذه البرامج غير جاذبة لهن.
- 7 - أن نسبة الاستيعاب في مدارس التعليم الأساسي في الريف بين الإناث مازالت منخفضة مما يشكل منبعاً لأمية الريفيات.
- 8 - غالباً ما تحجم النساء الريفيات عن الالتحاق ببرامج محو الأمية ما لم يجدن فيها برامج للتدريب المهني ، وفي الغالب يرتدن إلي الأمية ، ويفقدن المهارات التي تعلمنها ما لم تتوافر مواد قرائية للمتابعة مجانية. وتعد هذه

من أكثر العقبات التي تؤدي إلى فشل جهود محو الأمية في الريف المصري.

9 - يشكل الفقر الثقافي في البيئات الريفية ، وعدم وجود فرص لاستخدام وتوظيف مهارات الاتصال لمن انتهين من محو الأمية أو المرحلة الأولى من التعليم الأساسي عاملاً أساسياً من عوامل الارتداد إلى الأمية.

في ضوء ما سبق يمكن القول بأن التصدي لمشكلة محو الأمية في مصر ينبغي أن تتخذ أبعاداً استراتيجية باعتبار أن جميع مكونات المجتمع وعناصره ومؤسساته تعتبر أطرافاً أساسية في مشروع القضاء عليها والتخلص من آثارها ومضاعفاتها ، إلا أن ذلك لا يتأتى إلا من خلال المواجهة الشاملة لمشكلة الأمية في خطة مشتركة علي المستوى القومي ، تقوم علي أساس لقاء بين الجهود الرسمية والشعبية علي مستوى التخطيط والتنظيم والإدارة والتمويل والممارسة في مواجهة شاملة للتخلف في المجتمع.

ويعتبر التخطيط الاستراتيجي لمحو الأمية ضرورة واجبة للتغلب علي معوقات الأنماط التخطيطية السابقة ، نظراً لأنه يراعي كل من المتغيرات الحالية والمستقبلية التي تواجه الشبكة التخطيطية ومكوناتها (30) .

ويمكن استخلاص عدد من المعايير أو المحددات التي يتضمنها مفهوم التخطيط الاستراتيجي تتمثل فيما يلي :

1. تكامل العلاقة بين فكر ومنهج التخطيط الاستراتيجي من جانب ، وبين عملياته من جانب آخر .
2. التأكيد علي التحليل الدقيق والتفصيلي لعناصر البيئتين الداخلية والخارجية للمؤسسات حالياً ومستقبلاً .
3. ضرورة تحديد قضايا محددة ومحدودة وواقعية، ويتم التعامل مع كل منها بشكل متكامل، وبالتالي فإن هذا النوع من التخطيط يؤكد علي اللامركزية.
4. الاعتماد علي الوسائل التخطيطية الحديثة في جمع المعلومات وتحليلها .
5. التأكيد علي مبدأ " المشاركة " سواء فيما بين فرق العمل المسئولة عن التخطيط الاستراتيجي أو فيما بينهم وبين المتخصصين في المجالات المختلفة الأخرى بالبيئة ، فضلاً عن أولئك المستهدفين من عمليات التخطيط وهم الأميون ، بالإضافة إلي القائمين بعمليات التنفيذ والمتابعة مركزياً ولا مركزياً .

ويعتبر التنسيق بين الجهات المسؤولة عن محو الأمية ضرورة ملحة لتلافي العديد من المشكلات والتي من أهمها حرمان بعض المناطق من خدمات الجهات المسؤولة عن محو الأمية وتعليم الكبار في حين كانت هناك مناطق أخرى محل تركيز واهتمام ، فقد يوجد ببعض المناطق جهود للعديد من المؤسسات فهذه فصول للهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار ، وتلك فصول المجلس القومي للطفولة والأمومة ، والثالثة لجمعية من الجمعيات الأهلية ، ولكل منها نظم مالية مختلفة لانعدام التنسيق بين تلك الجهات والمؤسسات ، الأمر الذي يؤثر سلباً علي العاملين بتلك الفصول وعلي مدى انتظام العمل بها.

وعلي الرغم من المسؤولية المشتركة لكل من الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار ووزارة التربية والتعليم في العمل علي محو الأمية بالمجتمع ، إلا أن ثمة ظلال بالصورة التي تجسد الواقع لتلك المسؤولية ، فكثير من نزار المدارس لا يسمحون باستخدام المدارس التي يعملون بها كفصول لمحو الأمية ، وذلك بحجة أن تلك الفصول تلحق ضرراً بالغاً بمدارسهم وعهدهم.

أما فيما يتعلق بالتنسيق بين جهود الهيئة العامة لمحو الأمية وتعليم الكبار وجهود الأحزاب السياسية ، فإن معطيات الواقع تشير إلي غياب جهود الأحزاب السياسية عن المشاركة في مضمار التعليم بصفة عامة وتعليم الكبار بصفة خاصة. ولعل مرد ذلك هو اقتناع المهتمين والمسؤولين عن التعليم وغيرهم بضرورة أن يظل التعليم في عموميته بعيداً إلي حد ما عن السياسة ، وذلك خشية أن ينزلق التعليم في دهاليز السياسة وخدمة أهداف معينة تعبر عن مصلحة القائمين علي حزب ما ، دون مراعاة مصلحة وأهداف المجتمع في كليته ، وتلك الدعوة يمكن أن يشوبها النقص والقصور في كثير من الجوانب ، فإن من أهم أهداف التعليم إعداد الفرد للمواطنة الصالحة ، الأمر الذي يستوجب أن يعرف المواطن حقوقه وواجباته السياسية ، وأن يكون إيجابياً حيالها ، ومن أمثلة ذلك حقه في الانتخابات والإدلاء بصوته (57) .

ويمكن للمنظمات غير الحكومية القيام بأدوار متعددة في الحملة الشاملة لمحو الأمية بدءاً من التوعية بخطورة الأمية وآثارها السلبية علي خطط التنمية الشاملة، مما يشكل محكاً رئيسياً لإنجاح الحملة - خاصة وأن تلك المنظمات من الكثافة العددية بمكان يؤهلها لذلك الدور ، ومروراً بأدوار عده كالتخطيط للحملة من خلال القيام ببعض الإجراءات الهامة من خلال حصر الأميين والأميات المستهدفين وأعداد المحاضرين والمشرفين .. الخ ، وكذا التنسيق بين جهود

القطاعات المختلفة والمنظمات المتعددة ، كما يمكنها أن تدخل ضمن الهياكل التنظيمية والإدارية والتنسيقية ، إذ قد يسهم ذلك في الارتقاء بأداء تلك الهياكل لما للمنظمات الأهلية من مرونة في الأداء وقدرة في الأداء ، مما ينعكس إيجابياً علي العمل في كليته.

### **خامسا : المنظمات الصحية الريفية :**

للصحة مفاهيم متباينة تمتد من مجرد الحياة والبقاء أي الخلو من المرض إلى المناعة ضد العدوى والإصابة بالمرض ، إلى قوة الاحتمال والنشاط الجسمي الحيوي ، إلى سلامة الجسم والعقل ، إلى التوافق والتكيف مع المجتمع والقدرة المبدعة على العمل والمشاركة في مختلف جوانب الحياة .

وقد أخذت منظمة الصحة العالمية بالمفهوم الشامل للصحة باعتبارها حالة من السلامة الجسمية والعقلية والاجتماعية ، وليس مجرد الخلو من المرض، والواقع أن مثل هذا التعريف إنما يعنى أن الصحة هي في النهاية محصلة أو دالة بالمفهوم الرياضي لمجموعة من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية .

### **التطور التاريخي للخدمات الصحية في الريف المصري :**

عرفت مصر الخدمة الصحية بمعناها الحديث في عهد محمد علي ، حيث استعان بـ " كلوت بك " الذي حضر إلى مصر ضمن الحملة الفرنسية ، فأنشأ أول مدرسة للطب في مصر في أبي زعبل ثم انتقلت بعد ذلك إلى سراي العيني وسميت بمدرسة الطب بمستشفى القصر العيني والتي كانت تستهدف إمداد جيوش محمد علي بالأطباء المتخصصين .

ولقد قام " كلوت بك " بتنظيم قيد المواليد والوفيات لإحكام السيطرة على المواطنين في مجال جباية الضرائب وعدم التهرب من الخدمة العسكرية ، وأسند هذه المهمة في الريف إلى حلاق الصحة الذي كان يقوم في الواقع بدور الطبيب حيث تجبير الكسور وعلاج الجروح وختان الأطفال . كما أنشأ هيئة طبية ذات طابع عسكري أطلق عليها "هيئة ضباط الصحة العامة " وفي مقدمة اختصاصاتها قيد المواليد والوفيات .

وعقب إنشاء قناة السويس تخوفت الدول الغربية المالكة لأسهمها آنذاك من انتقال أمراض الشرق وأوبئته إلى الغرب ، لذلك أنشأت مجلس وقائي صحي عرف باسم " **مجلس الصحة البحرية والكورنتينات** " وكان مقره بادئ الأمر في بورسعيد والسويس ثم انتقل إلى الإسكندرية . ولقد تحددت أهداف هذا المجلس فيما يلي :

( أ ) حماية الدول الغربية في أوروبا من تسرب الأمراض والأوبئة خاصة الكوليرا والجدرى القادمة من الشرق عبر قناة السويس ، نظراً لانتشار هذين المرضين بمناطق متعددة بالبلدان الآسيوية على مدار العام .

( ب ) حماية مصر من الأوبئة والأمراض الوافدة ليس حياً فيها أو خوفاً عليها إنما خشية على القوة العاملة المصرية خاصة الزراعية منها التي تعمل لصالح الاقتصاد البريطاني في مجال إنتاج المواد الأولية خاصة القطن .

ولقد كان لانتشار وباء الكوليرا في مصر قبيل عام 1905 وفتكه بعشرات الألوف من المصريين دوراً كبيراً في إثارة الرأي العام والأجهزة الحكومية في مجال مقاومة الأمراض والأوبئة ، حيث نتج عن ذلك ولأول مرة الاهتمام بالتطعيم ضد الأمراض خاصة الجدرى والطاعون والتيفوس .

وفى عام 1910 ظهر على الساحة مشروع المستشفيات المتنقلة لعلاج أمراض الرمد بالمناطق الريفية ، ولقد ساهم هذا المشروع في الحد من مشكلة العمى لدى بسطاء الريف .

وفى عام 1920 وفى ضوء النجاحات التي تحققت من وراء مشروع مكافحة الرمد كررت الدولة نفس المشروع لمكافحة الأمراض المتوطنة خاصة البلهارسيا والانكلستوما والإسكارس اعتماداً على أسلوب المستشفيات المتنقلة .

وفى عام 1928 بدأ مشروع إنشاء مراكز رعاية الأمومة والطفولة ، حيث أنشأت خمسة مراكز تم زيادتها في السنة التالية إلى 27 مركز .. وبالرغم من أن جميع هذه المراكز كانت بالمدن إلا أنه سرعان ما امتد إنشاء هذه المراكز بالمناطق الريفية .

وفى عام 1929 توجهت الأنظار نحو مشروعات تحسين البيئة الصحية كنتيجة مباشرة لجهود مؤسسة " **روكفلر** " مع الجمعية الزراعية في قرية بهتيم والتي أوصت بضرورة إنشاء مراحيض منخفضة التكاليف بالمنازل الريفية .

وفى عام 1930 أنشأت مصلحة الصحة ( وزارة الصحة حالياً ) بعض المستشفيات القروية لتقديم خدمة العلاج السريع من خلال العيادات الخارجية إلا أن هذا المشروع لم يكتب له النجاح وتوقف التوسع فيه عام 1937 لعدم وجود الاعتمادات المالية .

وفى عام 1936 وبعد حصول مصر على الاستقلال النسبي أنشأت وزارة الصحة " مصلحة الشؤون القروية " ، حيث تبنت هذه المصلحة إنشاء مكاتب صحة شاملة يخدم كل منها في المتوسط ثلاثون ألف مواطن . ويشتمل كل مكتب على عيادة خارجية ومكتب صحة وفرع رعاية الطفل تديره حكيمة ، ومعزل طبي لعزل المرضى المصابون بأمراض معدية . ولم يكتب لهذا المشروع أيضاً النجاح كسابقه .

وكان لإنشاء وزارة الشؤون الاجتماعية عام 1939 دوراً كبيراً في ربط الخدمات الصحية بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية والتعليمية في المجتمع القروي . حيث قامت بإنشاء المراكز الاجتماعية على مراحل ففي عام 1942 أنشأت ستة مراكز لخدمة 25 قرية ، وفى عام 1946 ازداد العدد ليصل إلى 101 مركز ، وفى عام 1950 ارتفع إلى 125 مركز ليصل إلى 140 مركز في نهاية عام 1951 . وكان المكون الصحي بالمراكز الاجتماعية ذو تأثير كبير على الجوانب الصحية لمواطني القرى حيث كان يقوم الطبيب بمسح طبي شامل للقرية وكان محدداً له ثمانية مهام هي :

إجراء الجراحات الصغيرة ، تحويل الحالات الخطيرة للمستشفيات ، توزيع الأدوية بدون مقابل للعلاج ، تثقيف الفلاحين عن الوقاية من الأمراض والصحة العامة ، الإشراف على المأكولات في الأسواق ، تعليم الأهالي كيفية الحفاظ على نظافة المأكولات ، محاربة الممارسات الضارة والمبينة على الخرافات .

أما الزائرة الصحية والتي كانت تعمل في إطار المركز الاجتماعي فكانت تركز اهتمامها على النساء والأطفال بالقرية ورعاية الحوامل والمواليد، علاوة على ذلك كان عليها أن تزور المنازل بصفة دورية لتعليم النساء مبادئ النظافة ، وتدريب الفتيات على التمريض والإسعافات الأولية ، بالإضافة إلى تعليم النساء بعض الحرف التي تساعد على تنمية الدخل كالخياطة والتطريز والصناعات المنزلية .

وفي عام 1942 أيضا أصدرت وزارة الصحة قانون الصحة القروية حيث التزمت فيه الدولة لأول مرة بتخصيص أموال في ميزانيتها لتحسين الصحة القروية فأنشأت المجموعات الصحية في القرى .

وفي 17 أكتوبر 1953 تم إنشاء المجلس الدائم للخدمات العامة وانتهى المجلس إلى تنفيذ مشروع الوحدات المجمعّة والذي افتتحت أول وحدة فيه في يوليو 1955 وتضم كل وحدة أربعة أقسام من بينها قسم الشئون الصحية . إلا أن مشروع الوحدات المجمعّة قد شابه الكثير من أوجه الضعف لعدم الاهتمام بمشاركة الأهالي حيث تحولت إدارة الوحدة إلى إدارة موظفين حكوميين.

ويمكن تحديد ثلاث مراحل رئيسية لتطور النشاط الصحي في مصر خلال النصف الثاني من القرن العشرين كالآتي :-

### المرحلة الأولى : مرحلة ما قبل عام 1960 :

تميزت هذه المرحلة بما يلي :-

- 1- التوسع في إنشاء الوحدات الصحية والمستشفيات العامة والمركزية والنوعية خاصة بمستشفيات الصدر . كما تم التوسع في إنشاء وحدات رعاية الأمومة ، والصحة المدرسية ، ووحدات الرمد ، ومستوصفات الصدر ، ومكاتب الصحة .
- 2- تطورت المجموعات القروية عام 1954 بإنشاء الوحدات المجمعّة التي تضمنت بالإضافة إلى الوحدة الصحية وحدة اجتماعية، ومدرسة، ووحدة زراعية .
- 3- التوسع في إعداد العنصر البشرى ، حيث أنشئت كلية طب الإسكندرية وعين شمس ، والمعهد العالي للتمريض بالإسكندرية ، وبعض مدارس التمريض والمعاهد الصحية الفنية .
- 4- امتد إشراف وزارة الصحة على كافة المستشفيات بأنواعها المختلفة ، بما فيها المستشفيات الجامعية وكافة الوحدات الحكومية التي تزاوّل أنشطة ذات علاقة بالقطاع الصحي .

- 5- مشاركة النشاط الأهلي في تقديم الخدمة الصحية للمواطنين مثل مجموعة مستشفيات جمعية المبرة ، والهلال الأحمر وغيرها من الجمعيات الأهلية حيث كانت تقدم الخدمات أحيانا بأجور رمزية وأحيانا بصورة مجانية .
- 6- مشاركة بعض الجاليات الأجنبية في مجال تقديم الخدمات الصحية بإنشاء مستشفيات في الأساس لخدمة هذه الجاليات ، ولكن سرعان ما امتد نشاطها لخدمة المصريين مثل المستشفى الإيطالي ، واليوناني ، والفرنسي، وباباينو بالقاهرة ، ومستشفى كوتسكا بالإسكندرية .
- 7- كانت الخدمات الصحية تقدم بالمجان من خلال المستشفيات والوحدات الحكومية وبالأجر من خلال العيادات الخاصة ، وبعض مستشفيات القطاع الخاص التي بدأت تظهر في ذلك الوقت .
- 8- كان الاعتماد الأساسي في توفير الدواء يتم من خلال الاستيراد عن طريق الوكلاء، وكانت صناعة الدواء المصرية في بدايتها ، حيث تمثلت في إنتاج بعض الشركات كشركة مصر لصناعة الدواء ، وممفيس ، ثم شركة سيد في الخمسينات ، ولتعويض النقص في مجال إنتاج الدواء انتشرت خلال تلك الفترة معامل صغيرة افتقرت إلى مقومات الصناعة الجيدة .
- 9- أنشئت في هذه الفترة معامل المصل واللقاح والتي أمكنها توفير لقاحات الجدري والدفترية والتيتانوس والب . سى . جى وأمصال العقرب والثعبان . وكذلك أنشئت المعامل المرجعية بغرض تحليل المياه والأغذية حفاظا على صحة المواطنين

### المرحلة الثانية : من 1960 – 1974 :

تميزت هذه المرحلة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا بتبني الدولة لمفهوم التحول الاشتراكي وغيره من المفاهيم ذات الصلة كمفهوم العدل الاجتماعي وتوزيع عائد الثروة والتوسع في تقديم الخدمات ، وبطبيعة الحال تأثر القطاع الصحي كغيره من قطاعات المجتمع الأخرى .

ويمكن تمييز أهم سمات هذه المرحلة فيما يلي :

- (1) تطور مفهوم التوسع في إنشاء الوحدات الصحية إلى مفهوم التغطية الصحية الشاملة وذلك بالإسراع في معدل إنشاء الوحدات الصحية بمختلف أنواعها ، وكذلك بالإسراع في إعداد القوى الصحية اللازمة لأداء الخدمة. وفى هذا الإطار تم إنجاز ما يلي :

أ - أُعد مشروع الوحدات الصحية الريفية والذي يستهدف إنشاء وحدة صحية في الريف لكل خمسة آلاف مواطن ، وهي عبارة عن عيادة خارجية تقدم الخدمة الصحية من خلال برنامج متكامل .

ب- إقامة صناعة دواء تهدف إلى الاكتفاء الذاتي بقدر الإمكان ، والإقلال من الاستيراد إلا في حدود الضرورة . ولتحقيق هذا الهدف تم إنشاء شركات الدواء تباعا حيث أمكنها في النهاية توفير غالبية احتياجات المرضى ، وتخفيض استيراد الدواء . فعلى سبيل المثال تمكن قطاع الدواء من تخفيض الاستيراد لأقل من أربعة آلاف مستحضر بعد أن كان يتم استيراد أكثر من ثلاثين ألف مستحضر طبي بمعرفة الهيئة العليا للأدوية .

ج- صدور قانون التأمين الصحي عام 1964 وإنشاء الهيئة العامة للتأمين الصحي لكي تقدم الخدمة التأمينية خاصة للعاملين بالحكومة والقطاع العام والخاص .

د - التوسع في إنشاء كليات الطب حيث أنشئت كليات جديدة في أسيوط وطنطا والمنصورة والزقازيق والأزهر . وكذلك تم التوسع في إنشاء مدارس التمريض حيث ارتفع عددها من 27 مدرسة إلى 138 مدرسة ، كما أنشئت المعاهد الفنية الصحية في أسيوط وطنطا والمنصورة والزقازيق .

(2) مشاركة الدولة في تقديم الخدمات الصحية مدفوعة الأجر ، وذلك بإنشاء المؤسسات العلاجية بالقاهرة والإسكندرية ، بهدف تغطية الخدمة الصحية ، وضبط تكلفة العلاج ، والحد من المغالاة في الأجور وذلك عن طريق تأميم المستشفيات المملوكة للجمعيات ، وكذلك من خلال العلاج الاقتصادي بالوحدات الحكومية .

(3) بلغ الإنفاق على قطاع الصحة ذروته خلال هذه الفترة ، إذ وصلت حصة وزارة الصحة من جملة الإنفاق الاستثماري عام 1966 حوالي 9.1% إلا أنها بدأت تتناقص بعد ذلك بسبب حرب 1967 .

(4) صاحب هذه الفترة تفتيت للموارد الصحية وخاصة المستشفيات ، حيث انسلخت أولا المستشفيات الجامعية وأصبحت تابعة للجامعات ، ثم تلتها المستشفيات التابعة للهيئة العامة للتأمين الصحي ، ثم المؤسسات العلاجية ، وأخيرا الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية .

(5) ظل القطاع الخاص موجودا من خلال العيادات الخاصة وبعض المستشفيات الخاصة الصغيرة ، وفي هذا الإطار كان جهد القطاع الخاص في المجال الطبي مكملا لمجهودات الدولة في تقديم الخدمة ، خاصة للشرائح القادرة من المواطنين .

### المرحلة الثالثة : من 1975 وحتى الآن :

تميزت هذه المرحلة سياسيا واقتصاديا واجتماعيا بسياسة الانفتاح الاقتصادي ، وكان انعكاس ذلك على الخدمة الصحية متمثلا في الآتي :

(1) انحسار الالتزام الحكومي في تقديم الخدمة الصحية ، متمثلا في انخفاض نصيب وزارة الصحة من الإنفاق الحكومي العام .

(2) تنامي دور القطاع الخاص في تقديم الخدمة العلاجية ، وذلك بتشجيع إنشاء المستشفيات الخاصة والاستثمارية .

(3) ارتفاع تكاليف تقديم الخدمات الصحية العلاجية بشكل كبير ، وذلك ضمن ارتفاع معدلات الأسعار والخدمات بشكل عام .

(4) دخول التكنولوجيا المعقدة عالية التكلفة في الخدمة الصحية ، خاصة في المستشفيات الاستثمارية والجامعية والعسكرية .

(5) استمرار التوسع في إنشاء الوحدات الصحية الحكومية ولكن بمعدلات أبطأ مما كانت عليه في المرحلة السابقة .

(6) التوسع العشوائي في قبول الطلاب بكليات الطب ، وطب الأسنان والصيدلة واستمرت هذه الظاهرة حتى عام 1983 ، ثم بدأ تخفيض القبول تدريجيا في هذه الكليات حتى ثبت عند المستوى الحالي . ولقد شهدت هذه المرحلة إنشاء معاهد عليا للتمريض في أسيوط وطنطا وعين شمس والزقازيق .

(7) ساهمت هيئات ووكالات المعونة الأجنبية في توفير التمويل اللازم على شكل منح أو قروض بهدف النهوض بالمنشآت الصحية المصرية وتقديم بعض الخدمات للمواطنين على شكل منح أو قروض مثل مساهمات وكالة المعونة الدولية الأمريكية في تنفيذ المشروع القومي للجفاف ، ومشروع إنقاذ الطفل ، وتنظيم الأسرة ، والرعاية الحضرية ، وتدعيم الخدمات الصحية في الريف . وكذلك القروض الفرنسية التي خصصت لتمويل مستشفيات جامعة عين شمس والقاهرة . والمعونة الهولندية التي ساهمت في إنشاء مركز المسالك

البولية والكلية بجامعة المنصورة ، وتجهيز قسم إنتاج الطعم الثلاثي بهيئة الأمصال واللقاحات .

ومنذ منتصف السبعينات بدأ التركيز على أهمية النهوض ببرامج الرعاية الصحية الأولية ، حيث قرر مؤتمر ألماتا في 1978 اعتبار الرعاية الصحية الأولية هي الوسيلة لتحقيق هدف الصحة للجميع بحلول عام 2000 . كما أشارت نتائج معظم الدراسات والبحوث إلى أن هذا المستوى من الخدمة قادر على التعامل مع 80% تقريبا من المشاكل الصحية للمواطنين ، لهذا أصبح من المنطق عليه اعتبار مستوى الرعاية الأولية هي المحور الأساسي للجهاز الصحي ككل ، وأن مستويات الرعاية الأخرى ما هي إلا داعمه له .

تشير إحصاءات وزارة الصحة إلى انخفاض نسبة إشغال الأسرة في كثير من أيام السنة ، حيث تبلغ في المتوسط حوالي من 40 - 60 % . وفي مستشفيات الهيئة العامة للتأمين الصحي لم تتجاوز نسبة الإشغال في عامي 85 ، 1986 (65%) ، وحتى في مستشفيات القطاع الخاص والاستثماري تنخفض نسبة الإشغال أيضا .

وتشير الإحصاءات أيضا إلى ارتفاع متوسط فترة إقامة المريض بالمستشفيات خاصة في مستشفيات وزارة الصحة ، وهي ظاهرة كثرت الشكوى منها منذ فترة طويلة، وقد يرجع ذلك إلى الفحوص التي تجرى للمريض بالقسم الداخلي ، أو تلوث الجروح بعد إجراء الجراحة ، وهما سببان يجب التحكم فيهما حيث من الممكن إجرائها بالعيادات الخارجية .

### وتعاني مستشفيات وزارة الصحة من مجموعة مشاكل أهمها :

( أ ) انعدام الأسس الاقتصادية في مجال إدارة المستشفيات ، حيث يتم تعيين العاملين بصفة مركزية ، كما يخصص لكل مستشفى موازنة للمصروفات الجارية ( الباب الثاني ) طبقا لمعدلات غير واقعية حسب ما هو متاح من الموازنة العامة .

(ب) ضعف البنود المخصصة للصيانة والإحلال يعرض بعض التجهيزات والمرافق والمباني للتآكل والانهياب رغم تكلفتها العالية .

(ج) سوء توزيع العمالة الطبية حيث يلاحظ أن عدد الأطباء المقيمين ، خاصة في المستشفيات العامة يساوى أحيانا عدد هيئات التمريض في تلك المستشفيات .

## تذكُر :

- يرتبط تاريخ الحركة التعاونية الزراعية في مصر بالحركة الوطنية ارتباطاً وثيقاً وقد مرت التعاونيات الزراعية في مصر بعدة مراحل هي : (مرحلة النشوء 1881 - 1914، مرحلة التشريع التعاوني 1927 - 1927، مرحلة التشريع التعاوني الثاني 1927 - 1931، مرحلة التشريع التعاوني الثالث 1931 - 1944، مرحلة الثورة 1952 - 1969، مرحلة الانفتاح الاقتصادي 1975 - 1986، مرحلة الخصخصة والتحرر الاقتصادي) .
- تعرضت الجمعيات التعاونية الزراعية للعديد من المشاكل في مرحلة ما قبل التحرر الاقتصادي، ففي خلال عقد السبعينات وخلال مرحلة الانفتاح الاقتصادي عوملت هذه الجمعيات كأدوات للإدارة الحكومية، حيث سادت السيطرة الحكومية والعضوية الإجبارية، وتم حل الاتحاد التعاوني المركزي وإنشاء بنوك القرى ونقل بعض مهام الجمعيات التعاونية إلى تلك البنوك .
- بدأت وزارة الزراعة واستصلاح الأراضي في تطبيق برنامج للإصلاح الزراعي عام 1986/ 87 تم خلاله إعادة الاتحاد التعاوني الزراعي المركزي مرة أخرى والاتجاه إلى تطوير دور التعاونيات الزراعية والتغلب على المعوقات التي واجهتها خلال فترة ما قبل البدء في تطبيق مكونات هذا البرنامج.
- تعددت المفاهيم التي تناولت المنظمات الأهلية فالبعض اصطلح على تسميتها المنظمات التطوعية، والبعض أسماها بالقطاع غير الهادف للربح، والبعض اصطلح على تسميتها بالقطاع الثالث، وكذلك القطاع المعفى من الضرائب، أما الاصطلاح الأكثر شيوعاً هو المنظمات غير الحكومية (NGO'S) حيث يستخدم هذا الاصطلاح في الغالب بدلا من المنظمات التطوعية وبالتالي فإنه ينفي ارتباطها بالحكومة.
- يقسم تاريخ المنظمات الأهلية الاجتماعية في مصر إلى المراحل الآتية: (مرحلة البدء، مرحلة الانتشار وفيها تم إنشاء أول مدرسة

للخدمة الاجتماعية بالإسكندرية عام 1936 وبالقاهرة عام 1937،  
**مرحلة التنظيم** حيث أصدرت وزارة الشؤون الاجتماعية قانون رقم 49  
لسنة 1945 لتنظيم عمل الجمعيات ثم القانون 152 لسنة 1949  
بشأن الأندية ثم القانون رقم 66 لسنة 1951 بشأن الجمعيات الدينية  
والعلمية والأدبية، مرحلة التنسيق وفيها صدر القرار الجمهوري رقم  
348 لسنة 1956 الذي ينص على إخضاع كافة الجمعيات الأهلية  
للمراقبة والإشراف من قبل الدولة، **مرحلة التخصيص** بدأت هذه  
المرحلة بصدور القانون رقم 32 لسنة 1964 ليتم من خلاله إحكام  
قبضة وسيطرة الدولة على الجمعيات الأهلية وتحديد ميادين عملها،  
**مرحلة الانفتاح والخصخصة** وتميزت بصدور القانون رقم 153 لسنة  
1999 للجمعيات الأهلية ولائحته التنفيذية التي اتسمت بتخفيف  
بعض الإجراءات وإعطاء مساحة كبيرة من الحريات تتحرك من  
خلالها الجمعيات، وأخيرا **مرحلة العولمة** وفيها تم إصدار القانون رقم  
84 لسنة 2002 والذي يعتبر من أهم القوانين المرتبطة بمؤسسات  
المجتمع المدني.

- من الصعوبات التي تعوق عمل جمعيات تنمية المجتمع ضعف المشاركة الشعبية، ضعف الجهود التطوعية، ومعوقات قانونية وتشريعية، ومعوقات أخرى تتعلق بالجمعيات من بينها نقص الكوادر البشرية والفنية المدربة.
- الإدارة المحلية ليست إلا صورة من صور اللامركزية الإدارية التي بمقتضاها يتم توزيع اختصاصات كل وزارة من خلال فروعها في أقاليم الدولة المختلفة، ومن خلال الفروع الأصغر علي مستوى الوحدات المحلية القروية، وبين هذه المستويات المتدرجة تقسم الاختصاصات وبالتالي السلطات علي الوحدات ذات مفهوم محلي لإدارة شؤون القرى وتقديم الخدمات التي يحتاج إليها المواطنون في تلك التجمعات السكانية.
- الإدارة المحلية هي أسلوب من أساليب اللامركزية الإدارية يتم بمقتضاها نقل قدر من السلطة المركزية وليس مجرد الاكتفاء بتفويض السلطة بمعنى أن تباشر المحليات مهام كل من السلطة والمسئولية في المناطق التي تقع في نطاقها، أما الحكم المحلي فهو

حالة من حالات اللامركزية السياسية حيث في المحليات في ذات الوقت الذي يكون لسكان المناطق الحق في حكم المنطقة دون أن يكون لهم سيادة تنافس سيادة الدولة.

- تقسم أهداف الإدارة المحلية إلي أربع مجموعات رئيسية هي: أهداف سياسية، أهداف اجتماعية، أهداف إدارية، أهداف اقتصادية.
- مر نظام الإدارة المحلية في مصر بأربع مراحل أساسية هي: المرحلة الأولى: الفترة السابقة علي صدور دستور 1923. المرحلة الثانية: في ظل دستور 1932. المرحلة الثالثة: في ظل الدستور المؤقت لسنة 1958. المرحلة الرابعة: في ظل دستور 1971.
- رغم الجهود العديدة التي بذلتها وتبذلها الدولة لتعويض سنوات التخلف والحرمان من ناحية، وتلبية متطلبات الجماهير نحو مستويات تعليمية أفضل من ناحية أخرى فإن توزيع السكان حسب حالتهم التعليمية بين الريف والحضر يوضح عدم التكافؤ في فرص التعليم المختلفة بين قطاعي الريف والحضر حيث لا يزال نصيب القطاع الريفي من الفرص التعليمية قاصراً مقارنةً بنظيره الحضري.
- تعددت المداخل التي تناولت مفهوم الأمية، حيث تعرف الأمية بأنها العجز عن القراءة والكتابة " المدخل اللغوي " ، بشرط أن يكون الفرد الأمي قد تخطى العشر سنوات " المدخل الإحصائي " ، أو ذلك الشخص الذي يتراوح عمره بين الثامنة والخامسة والأربعين وغير مقيد في أي مدرسة ولم يصل في تعلمه إلى مستوي الصف الرابع الابتدائي " المدخل القانوني " ، وهو ذلك الشخص الذي لا يعرف واجباته وحقوقه السياسية والاجتماعية " المدخل الاجتماعي " .

## نماذج لأسئلة الفصل الثاني :

- ارتبط تطور التعاونيات الزراعية في مصر بالحركة الوطنية. ناقش هذه العبارة موضحة المراحل التي مرت بها الجمعيات التعاونية الزراعية في مصر ؟

- قسم علماء الاجتماع تاريخ المنظمات الأهلية الاجتماعية في مصر إلى عدة مراحل . ناقش هذه العبارة موضحا المراحل التي مرت بها المنظمات الأهلية في مصر ؟
- ناقش بإيجاز المعوقات التي تعوق عمل جمعيات تنمية المجتمع المحلي في مصر ؟
- أذكر ما تعرفه عن :
  - أهداف الجمعيات التعاونية الزراعية.
  - الأنشطة التي كانت تقوم بها الجمعيات التعاونية الزراعية قبل فترة التحرر الاقتصادي.
  - المعوقات التي واجهت الجمعيات التعاونية الزراعية قبل البدء في تطبيق برنامج الإصلاح الزراعي عام 1987/86 .
  - تعريف جمعية تنمية المجتمع .
  - أهداف جمعيات تنمية المجتمع .
  - مقومات الإدارة المحلية .
  - الاعتبارات الواجب مراعاتها عند التقسيم الإداري .
  - اختصاصات المجالس الشعبية المحلية القروية .
  - الأمية الحضارية وأنواعها في ضوء تعريف منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة ( اليونسكو ) .
  - أسباب انتشار ظاهرة الأمية في مصر .
  - معوقات مشاركة المرأة الريفية في برامج محو الأمية .
  - التطور التاريخي للخدمات الصحية في الريف المصري .
- فرق بين المصطلحات التالية :
  - المركزية & اللامركزية الإدارية.
  - الحكم المحلي & الإدارة المحلية.
  - الأهداف السياسية & الأهداف الاجتماعية للإدارة المحلية.

- الأسلوب الكمي & الأسلوب الوظيفي & الأسلوب الطبيعي للتقسيم الإداري .
- المدخل الإحصائي & المدخل القانوني لتعريف الأمية .
- محو الأمية الهجائية & محو الأمية الوظيفي

## قائمة المراجع :

- 1 - أبو الخير، كمال (1987) ، الثورة الإدارية ومشكلات التعاون، مكتبة عين شمس.
- 2 - أبو الخير، كمال (1982) ، التعاون بين التشريع والتطبيق، مكتبة عين شمس.
- 3 - أبو السعود، حسن (1981) ، قانون التعاون الزراعي رقم 122 لسنة 1980 ، والمعدل برقم 122 لسنة 1981 ، سلسلة اخترنا للفلاح ، مجلس الإعلام الريفي ، العدد 112 .
- 4 - أحمد ، غريب سيد (1985) ، علم الاجتماع الريفي ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية.
- 5 - أحمد، فوزي بشري (1981) ، دراسة لطبيعة العلاقات بين جمعية تنمية

- المجتمع وغيرها من المنظمات العاملة في تنمية المجتمع الريفي، رسالة دكتوراه، قسم تنظيم المجتمع، كلية الخدمة الاجتماعية، جامعة حلوان.
- 6 - الأخص، إبراهيم كمال (1985)، "دراسة للعمل الإرشادي تحت نظام الحكم المحلي وطرق التنسيق بين جهازه والأجهزة الحكومية الأخرى على مستوى القرية المصرية"، رسالة دكتوراه، كلية الزراعة، جامعة الأزهر، مصر.
- 7 - الأمانة العامة لإدارة المحلية (1989)، قانون نظام الإدارة المحلية ولائحته التنفيذية، الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية، جمهورية مصر العربية.
- 8 - الأمير، إقبال & عبد الخالق عفيفي (1991)، "نموذج متكامل لدور الخدمة الاجتماعية في مواجهة الأمية في إطار التنمية الشاملة - دراسة مقارنة بين الريف والحضر"، المؤتمر العلمي الرابع - الأمية في الوطن العربي، المعهد العالي للخدمة الاجتماعية، المجلد الأول.
- 9 - الباز، شهيدة (1997)، المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادي والعشرين، محددات الواقع وأفاق المستقبل، لجنة المتابعة لمؤتمر التنظيمات الأهلية العربية، القاهرة.
- 10 - الجندي، أمينة (1996)، "المؤتمر القومي الثاني للمرأة المصرية"، التقرير الختامي، المجلس القومي للطفولة والأمومة، القاهرة.
- 11 - الجهاز المركزي للتعبيئة العامة والإحصاء، التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت، القاهرة، 2006.
- 12 - الجهاز المركزي للتعبيئة العامة والإحصاء، التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت، القاهرة، 1996.
- 13 - الجهاز المركزي للتعبيئة العامة والإحصاء، التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت، القاهرة، 1986.
- 14 - الجهاز المركزي للتعبيئة العامة والإحصاء، التعداد العام للسكان والإسكان والمنشآت، القاهرة، 1976.
- 15 - الزاوي، مسارع (1976)، "التكامل بين حملات محو الأمية والتعليم التكاملي في إطار التعليم المستمر مدى الحياة وتعليم الجماهير"، مجلة الجهاز

- العربي لمحو الأمية وتعليم الكبار ، السنة الثالثة ، العدد السابع.
- 16- السيد ، عبد العزيز (1975) " حوار في قضايا الأمية " ، مجلة تعليم الجماهير ، العدد الثاني ، الجهاز العربي لمحو الأمية وتعليم الكبار ، القاهرة.
- 17- السيد ، اشرف عثمان (1997) ، الجمعيات الأهلية ودورها في عملية التنمية ، بحث دبلوم ، معهد التخطيط القومي .
- 18- العادلى ، عبد الفتاح مجاهد ، (1984) ، دراسة في العوامل المرتبطة بكفاءة الجمعيات التعاونية الزراعية ، رسالة ماجستير ، قسم الاقتصاد الزراعي ، كلية الزراعة ، كفر الشيخ ، جامعة طنطا .
- 19- الكردي ، محمد (1979) ، " البعد السوسولوجي في عملية التنمية والتخلف ومشكلات المجتمع المصري " ، دار المعارف ، القاهرة.
- 20- بيومي، عبد الله & عبد العزيز الطويل (1999) ، بعض المداخل لتنشيط جهود محو الأمية في الريف المصري ، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية.
- 21- حسانين ، محمد سمير (1986) ، نظرات في مشكلات المجتمع من زاوية التربية، مؤسسة سعيد للطباعة ، طنطا.
- 22- حسن ، احمد (1995) ، دور التعاونيات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر، ورشة عمل حول التعاونيات كمنظمات تنموية وشعبية ، مركز البحوث العربية ، القاهرة .
- 23- حمد ، عون خير الله (1994) ، دراسة مقارنة للجمعيات الزراعية بمركز أبو حمص ، بمحافظة البحيرة ، رسالة ماجستير ، كلية الزراعة ، جامعة الإسكندرية.
- 24- درويش ، إبراهيم (1978) ، الإدارة العامة في النظرية بالممارسة ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، جمهورية مصر العربية.
- 25- درويش ، يحيى حسن (1984) ، الإدارة في الخدمة الاجتماعية ، المعهد العالي للخدمة الاجتماعية ، القاهرة .
- 26- رشيد ، أحمد (1981) ، الإدارة المحلية - المفاهيم العلمية ونماذج تطبيقية ، الطبعة الثانية ، دار المعارف ، القاهرة ، جمهورية مصر العربية.
- 27- رشيد ، أحمد (1975) ، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة

- للكتاب ، الطبعة الرابعة ، القاهرة ، جمهورية مصر العربية.
- 28- رمزي ، ناهد (1996) ، " سياسات تنمية المرأة اجتماعياً " ، المؤتمر القومي الثاني للمرأة المصرية ، التقرير الختامي ، القاهرة.
- 29- ريحان ، إبراهيم إبراهيم ، وآخرون (2000) ، التقرير النهائي للمشروع ، تطوير وتحديث التنظيمات الريفية ، مشروع رقم 221 ، أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ، الشعبة المشتركة لبحوث تنمية القرية ، قسم المجتمع الريفي والإرشاد الزراعي ، كلية الزراعة - جامعة عين شمس.
- 30- زيدان ، همام بدر اوي (1995) ، التخطيط الاستراتيجي في مجال التربية - مفهومه وعملياته، مبرراته ومتطلباته ، مجلة دراسات تربوية، العدد (74)، القاهرة.
- 31- سمك ، نجوى عبد الله (1999) ، القطاع الأهلي والتنمية الاقتصادية ، مكتبة التنمية ، مركز دراسات وبحوث الدول النامية ، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ، جامعة القاهرة.
- 32- شفيق ، عبد العزيز محمد (1992) ، دراسة اجتماعية للمجالس المحلية في الريف المصري، رسالة دكتوراه، اجتماع ريفي، قسم الاقتصاد الزراعي، كلية الزراعة، جامعة عين شمس .
- 33- صابر ، محيي الدين (1974) ، حوار حول قضايا محو الأمية - تعليم الجماهير، مجلة الجهاز العربي لمحو الأمية وتعليم الكبار ، السنة الأولى ، العدد (1) .
- 34- عبد السميع ، مصطفى (1985) ، باولو فريير رجل الوعي والفلسفة والطريقة ، مجلة التربية الجديدة ، القاهرة.
- 35- عبد اللطيف، حنان رجائي (2003) ، " المنظمات الريفية ودورها في تنمية الريف المصري في ظل سياسة التحرر الاقتصادي " ، رسالة دكتوراه، قسم المجتمع الريفي والإرشاد الزراعي، كلية الزراعة، جامعة عين شمس.
- 36- عطية ، طاهر موسى (1971) ، نظام الإدارة المحلية - دراسة مقارنة مع تطبيق على ج.م.ع ، رسالة ماجستير ، كلية التجارة ، جامعة القاهرة.
- 37- علي ، عصام (1999) ، نحو رؤية لتطبيق حقوق الطفل في مصر، في إشكالية تطبيق اتفاقية حقوق الطفل في الواقع المصري، سلسلة الوعي القانوني،

أمديست، الجيزة.

- 38- عودة ، محمود (1996) ، " ملامح واقع المرأة المصرية " ، المؤتمر القومي الثاني للمرأة المصرية ، التقرير النهائي.
- 39- فرجاني ، نادر (1995) ، " الالتحاق بالتعليم الابتدائي واكتساب المهارات الأساسية في القراءة والكتابة والرياضيات " ، منظمة الأمم المتحدة للأطفال.
- 40- فهمي ، مصطفى وآخرون (1971) ، المدخل في تطوير نظم الحكم المحلي ، جامعة الدول العربية ، المنظمة العربية للعلوم الإدارية ، المؤتمر الأول لخبراء الإدارة المحلية ، القاهرة ، 10-20 إبريل 1971.
- 41- قنديل ، أماني وسارة بن نفيسة (1994) ، الجمعيات الأهلية في مصر ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية ، مؤسسة الأهرام، القاهرة، جمهورية مصر العربية.
- 42- كامل ، ليلى إسكندر (1996) ، " تحليل وضع الفتاة والمرأة في محافظة المنيا " ، مركز التنمية والنشاطات السكانية.
- 43- متولي ، فؤاد بسيوني (1990) ، " التربية ومشكلات الأمية - رؤية عصرية لبعض مشكلات المجتمع وعلاقتها بالتربية " ، دار المعرفة الجامعية ، الإسكندرية.
- 44- محرم ، إبراهيم سعد الدين (1990) ، التنمية الريفية، سلسلة التثقيف التعاوني ، مركز عمر لطفي للتدريب التعاوني الزراعي ، الإسماعيلية ، العدد (12).
- 45- محرم ، إبراهيم سعد الدين ، وآخرون (1983) ، تطوير التعاونيات في مصر - وزارة الزراعة، مشروع تطوير الزراعة المصرية ، مصر كاليفورينا.
- 46- محمد، حسين محمد & فاروق شلبي (1991) ، " عن سياسات واستراتيجيات المواجهة لمعالجة ظاهرة الأمية " ، المؤتمر العلمي الرابع - الأمية في الوطن العربي ، المعهد العالي للخدمة الاجتماعية ، المجلد الثاني.
- 47- محمد ، عبد السلام إبراهيم (1991) ، " مشكلة الأمية بمصر - أبعادها ومصادرها وحتمية مواجهتها " ، المؤتمر العلمي الرابع - الأمية في الوطن

العربي، المعهد العالي للخدمة الاجتماعية ، المجلد الرابع.

- 48- محي الدين، محمود (2001) ، ماذا جرى في الريف المصري " الآثار الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لبرنامج التكيف الهيكلي"، سلسلة قضايا التنمية، مركز بحوث الدول النامية، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة.
- 49- معهد التخطيط القومي (2002) ، التخطيط بالمشاركة بين المخططين والجمعيات الأهلية على المستويين المركزي والمحافظات، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم 145، القاهرة.
- 50- معهد التخطيط القومي (2001) ، آفاق ومستقبل التعاونيات الزراعية في الفترة القادمة، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم 137 ، القاهرة.
- 51- معهد التخطيط القومي (1997) ، التغيرات الهيكلية في مؤسسات التمويل الزراعي ومصادر ومستقبل التمويل الزراعي في مصر، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية رقم 109، القاهرة.
- 52- معهد التخطيط القومي (1994) ، دور الدولة في القطاع الزراعي في مرحلة التحرير الاقتصادي، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية، رقم 92 ، القاهرة.
- 53- منصور ، كاملة (1996) ، " المرأة الريفية في مصر " ، المؤتمر القومي الثاني للمرأة المصرية ، التقرير النهائي.
- 54- نصار ، سعد ، (1995) ، دراسة اثر الإصلاح الاقتصادي على قطاع الزراعة ، التقرير الفني السنوي والنهائي ، أكاديمية البحث العلمي والتكنولوجيا ، مجلس بحوث العلوم الاقتصادية.
- 55- نصار ، هبه (1995) ، " الأبعاد الاقتصادية لمشكلة عمالة الأطفال في مصر " ، ورقة عمل مقدمة لندوة عمالة الأطفال، وزارة العمل، القاهرة، مارس ، 1995.
- 56- نصر، أمير عبد الله (1995) ، دور الجمعيات التعاونية الزراعية بالأراضي المستصلحة في التنمية الريفية، دراسة ميدانية، محافظتي الإسكندرية والبحيرة، رسالة ماجستير، قسم المجتمع الريفي، كلية الزراعة، جامعة الإسكندرية.
- 57- هـ. س. بولا ، (1998) " تعليم الكبار - اتجاهات وقضايا عالمية " ، ترجمة عبد العزيز بن عبد الله السنبل ، وصالح عزب ، المنظمة العربية للتربية والثقافة

والعلوم، تونس.

- 58- يحيى ، مجدي على (2000) ، " الأمية " ، بحث مرجعي مقدم للجنة العلمية الدائمة للاقتصاد الزراعي والإرشاد والمجتمع الريفي ، يوليو 2000 ، القاهرة ، جمهورية مصر العربية.
- 59- يونس ، خالد (1995) ، التعاونيات والتنمية الريفية المتكاملة ، ندوة المتطلبات المجتمعية ، الجمعية المصرية لعلم الاجتماع الريفي ، القاهرة.