

أولا : الإدارة العامة

تمهيد

لعل من بين أولى مهام الدولة، التدخل في توجيه عملية التنمية، وحتى يكون تدخلها ناجعا فلا بد أن تكون لديها القدرة على إدارة التنمية، ووسيلتها في ذلك وجود أجهزة إدارية للقيام بتلك المهمة. مثل هذه الأجهزة الإدارية التي تتحدد مهمتها في توجيه جميع الجهود (البشرية والمادية)، ويكون التركيز بشكل كبير على العنصر البشري من أجل تحقيق أهدافها المرسومة والمحددة بكفاءة وفعالية؛ ويتوقف ذلك على جهود من يقوم بالمهام أو الوظائف الإدارية من تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة لهذه الجهود-خاصة البشرية.

1. وظائف أو عمليات الإدارة العامة

هي تلك الأنشطة التي يقوم بها الإداريون وهم ينفذون السياسة العامة، ويمارس الإداريون حذرا كبيرا وهو يحولون السياسات إلى أهداف مؤسسية محددة، ولوضوح الأهداف وتحقيقها يشترك الإداريون في العديد من الوظائف الإدارية⁽¹⁾، حيث تعتبر هذه الوظائف بمثابة المكونات الأساسية لأي عملية إدارية، فكما أنه لا غنى عن التخطيط فإنه بنفس الوقت لا غنى عن التنظيم الذي تنفذ من خلاله الخطة، ولا غنى عن القيادة القادرة على السير بهذا التنظيم من أجل تحقيق الهدف المنشود.

إن كفاءة الإدارة العامة في أداء وظائفها هي العامل الديناميكي المؤدي إلى تحقيق أعلى المعدلات المرجوة في مجال التنمية. وفي هذا الصدد يرى بعض علماء الإدارة، أن وظائف هذه الأخيرة لا تخرج عن الوظائف التي سبق وأن حددها الفرنسي " هنري فايول " " Henri fayol " في خمس وظائف رئيسية وهي: التخطيط التنظيم والتوجيه والتنسيق والرقابة والتي لخصها "لوتر غوليك" "luther Gulick" في سبع وظائف، تتجمع حروفها في كلمته المشهورة " POSDCOTORB ". وهذه الكلمة تتكون من الأحرف الأولى للتعبير الإنكليزية لهذه الوظائف هي التخطيط " Planing " والتنظيم " Organising " والتوجيه " Directing " والتنسيق " Organising " والإبلاغ " Reporting " التمويل " Buagting " والتوظيف " Staffing " ⁽²⁾.

ولو تركنا جانبا مهمة البحث في الخلافات أو الآراء المتباينة بين العلماء حول وظائف الإدارة العامة، سنجد أن نشاط الإدارة العامة يتضمن مجموعة من العمليات الإدارية تحقيقا للسياسة

⁽¹⁾ جوزيف كاير لويس، الإدارة العامة-التغير الاجتماعي والإدارة المتكيفة-، ترجمة محمود الخطيب، دار البشير للطباعة والنشر، 1996، ص 109.

⁽²⁾ سامية محمد فهمي، مرجع سابق، ص 33.

الفصل الثاني _____ الإدارة العامة وتنمية المجتمع (المحلي)

العامة التي تنشدها الدولة. وباختصار شديد نقول، أن هدف الإدارة يتلخص في المحاور التالية: التخطيط، التنظيم، القيادة والرقابة أو المتابعة.

تبتدئ العملية الإدارية بالتخطيط وذلك بتحديد الأهداف والعناصر الواجب استخدامها وكيفية استخدامها والوقت اللازم لتنفيذها.

أما التنظيم فهو تحديد من سيقوم بكل جزء من أجزاء العمل المقرر في الخطة وتحديد المسؤوليات ومنح السلطات اللازمة، ويتبع ذلك التوجيه والإرشاد لكيفية العمل والدفع بمن يقوم به. وهذه الوظائف في جميع الأحوال يجب التأكد من أن ما تم بشأنها مطابق للأهداف المرسومة لها من حيث الكمية والنوعية والوقت ، وهنا يأتي دور الرقابة التي تعتبر من العمليات الإدارية المهمة، فالرقابة هي نوع من المقابلة بين عنصرين ومدى المطابقة بينهما وهما:

- العمل المنفذ.
- الأسس المحددة الموضوعة لتنفيذ هذا العمل⁽¹⁾.

2. خصائص الإدارة

لا خلاف حول حقيقة أن الإدارة العامة هي وليدة النظام السياسي، هذا الأخير الذي يعد بدوره أحد فروع النظام الاجتماعي. ولهذا فمن البديهي أن تنعكس خصائص هذا النظام السياسي على الإدارة العامة، باعتبارها جزء لا يتجزأ من النظام السياسي.

وفي هذا السياق، فقد حدد إبراهيم درويش خصائص الإدارة العامة على الشكل التالي :

- الخاصية الأولى: البناء أو الشكل.
- الخاصية الثانية: الهدف أو الوظيفة.
- الخاصية الثالثة: إنسانية الإدارة.
- الخاصية الرابعة: حتمية الإدارة.
- الخاصية الخامسة: الطابع السياسي للإدارة العامة⁽²⁾.
- الخاصية السادسة: التخصص.
- الخاصية السابعة: تعقد التركيب.

أما حمدي أمين عبد الهادي في كتابه " الإدارة العامة في الدول العربية"، فقد وضع بعضاً من مبادئ الإدارة العامة في شكل خصائص عامة للإدارة.

- الصفة التنظيمية.

⁽¹⁾ http://www.newsofcd.com/script/user_DocView.asp?DocumentID=153

⁽²⁾ محمد مهنا العلي، مرجع سابق، ص 47.

- الصفة الإنسانية.
- الصفة الهادفة⁽¹⁾.

وعموما يمكننا القول، أن خصائص الإدارة لا يمكن أن تخرج عن العناصر الثلاثة التالية:

1.2. الطابع الإنساني للإدارة

لما كانت الإدارة تقوم على توجيه جهد بشري في حدود المنظمة أيا كان طابعها، فإن الإدارة تركز أساسا على العنصر الإنساني، وتدور حول ما يمارسه هذا العنصر من أنشطة خلال مراحل العملية الإدارية، وعلى هذا النحو تعتبر الإدارة تنظيما إنسانيا وليس علميا⁽²⁾.

2.2. الطابع الحتمي للإدارة

إن تحقيق الإدارة لأهدافها يتوقف على وجود من يقوم بمهام الإدارة، من تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة لهذا الجمع البشري، إذ لا يتصور تحقيق هذا الهدف إذا ما ترك لكل عضو في المنظمة اختيار الأسلوب الذي يروقه في تسيير أمورهما. فمن الضروري والمحمم إسناد عملية تنفيذ الهدف الخاص بالإدارة، إلى هيئة لها قدرات وصلاحيات معينة لتحقيق الهدف المرسوم بفاعلية⁽³⁾.

3.2. الإدارة عملية هادفة

حيث أن الإدارة تسعى إلى تحقيق أهداف محددة، وهذه الأهداف لا تخرج عن كونها الإنجاز الفعال لأهداف الإدارة بأقل قدر من التكلفة في الوقت أو الجهد أو المال، كما تُمارس الإدارة في مختلف المجالات الإنسانية: الإنتاجية، الخدمية، الاقتصادية، الاجتماعية، التعليمية وهي تعني بتوجيه سلوك الأفراد بحيث يصبح سلوكا تنظيميا مما يؤدي إلى استمرار النشاط من ناحية، ومن ناحية أخرى، إنجاز الأهداف التي قامت من أجلها الإدارة، كما تعمل على توظيف الموارد المختلفة أفضل توظيف سواء كانت هذه الموارد (بشرية - مادية أو معلوماتية).

هذا، وتعتبر عملية اتخاذ القرارات هي أساس الإدارة وجوهرها، على اعتبار أن هذه القرارات هي التي تحكم سلوك العاملين في استخدام الموارد المتاحة لتحقيق الأهداف المحددة. كما أن الإدارة تمارس في إطار الظروف البيئية المحيطة، فتؤثر وتتأثر بهذه الظروف بما تشتمل عليه هذه البيئة من قوى ومتغيرات (اجتماعية، اقتصادية، سياسية وتكنولوجية). وقد يكون التأثير إيجابيا أو سلبيا⁽¹⁾.

⁽¹⁾ المرجع السابق، ص 48.

⁽²⁾ إبراهيم عبد العزيز شيخا، أصول الإدارة العامة، أبو العزم للطباعة، 2001، ص 37.

⁽³⁾ المرجع السابق، ص 38-39.

⁽¹⁾ أحمد مصطفى ناصر، محمد بهجت كشك، مرجع سابق، ص 4-5.

وعموما يمكننا القول، بأن الإدارة هي عملية اجتماعية، وذلك على أساس أنها تنطوي على مجموعة من الخطوات المتتابعة والمتفاعلة التي تؤدي في النهاية إلى تحقيق هدف محدد.

3. الإدارة بالأهداف " Management by objectives "

الإدارة بالأهداف هي أسلوب إداري حديث، يهدف إلى زيادة فعالية الإدارة عن طريق التركيز على الأهداف من حيث صياغتها وتنفيذها وتقييمها؛ وذلك للتعرف على مدى بلوغ الإدارة لأهدافها. ولتعريف العاملين بأهداف الإدارة ووضوحها لديهم، أثر كبير في قياس إنجازهم لهذه الأهداف⁽²⁾.

والجدير بالذكر، أن الإدارة بالأهداف ليست نظرية، وإنما يمكن تسميتها منهجا أو أسلوبا أو طريقة عمل. فهي باختصار، عملية تبسيط وتبصير بأهداف كل جانب من جوانب النشاط مع التحديد الواضح للمسؤوليات⁽³⁾.

وعلى وجه العموم، تمر العملية الإدارية بمجموعة من المراحل : تبدأ بصياغة الأهداف، حيث تعتمد الإدارة بالأهداف على أسلوب المشاركة بين المدير وموظفيه في عملية صياغتها، ويتم ذلك من خلال أسلوب التفاوض والحوار من أجل الوصول إلى قرار جماعي يرضي جميع الأطراف. ومن متطلبات إنجاز عملية إنجاز الأهداف، أن تكون الأهداف موضوعية وقابلة للتحقق ضمن البعد الزمني المتاح، وأيضا ضمن الإمكانيات المتوفرة لدى الإدارة؛ كما يجب أن تصاغ الأهداف بصورة كمية قابلة للقياس. وبعد الانتهاء من صياغة الأهداف، يقوم المدراء بتطوير الخطط المناسبة لإنجازها. وفي مرحلة لاحقة تعقد اجتماعات بين المدير ومرؤوسيه يكون الهدف منها تقييم أداء المرؤوسين، ثم يوضع بعد ذلك نظام المكافآت، حيث يتم مكافأة من أنجزوا أهدافهم حسب المعايير المتفق عليها، مع مناقشة المشاكل والصعوبات التي واجهت من لم يوفقوا في إنجاز أهدافهم⁽¹⁾. وتزداد أهمية هذا النوع من الإدارة من خلال ما لها من إيجابيات، نذكر منها ما يلي:

1. الإدارة بالأهداف تقضي على التسبب وعدم الانضباط و التواكل وتعطيل الأعمال، لأنها ستطالب وتحاسب الأفراد بتحقيق نتائج معينة في أوقات معينة.
2. الإدارة بالأهداف تهتم بالعائد والأرباح وتعمل على زيادتها.

⁽²⁾ عبد العزيز مصطفى أبو نبعة، "إدارة التعليم العالي بالأهداف"، مجلة العربية للعلوم الإدارية، عمان: مج 7 عدد 3، 1984، ص 27.

⁽³⁾ سامية محمد فهمي، مرجع سابق، ص 15.

⁽¹⁾ أحمد القطامين، التخطيط الاستراتيجي والإدارة الاستراتيجية - مفاهيم ونظريات وحالات تطبيقية-، عمان: دار المجدلاوي للنشر والتوزيع، ط2، 1996، ص 142.

3. تحقيق الرقابة الذاتية كبديل عن الرقابة الخارجية.
4. تشجيع الابتكار بما تتيحه من حرية للأفراد في التصرف في إطار قواعد عامة⁽²⁾.

4. أهمية الإدارة العامة

برزت أهمية الإدارة على أثر الحربين العالميتين اللتين وضعتا على عاتق الدولة أعباء جساما، لم يكن من المتيسر النهوض بها وإنجازها على الوجه السليم، إلا بتوافر إدارة كفوة. فالنقص في الموارد البشرية والطبيعية الذي عانت منه الدول بسبب هاتين الحربين، وما نتج عنهما من تفاقم في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، دفع بهذه الدول للبحث عن الوسائل التي تساعدها على تحقيق أهدافها العامة بما يتيسر لها من إمكانيات بشرية ومادية⁽³⁾.

وتقوم الإدارة العامة من أجل تحقيق هدف معين، والمتمثل في التنمية الشاملة؛ فالإدارة مسؤولة عن صلاحية البيئة وصيانتها، بحيث تتجنب في نشاطها كل ما قد يتلف البيئة، وفي نفس الوقت، فهي تعمل جاهدة من أجل تنمية مواردها وترشيد استثمارها. وتتجلى أهمية الإدارة بشكل عام في جميع مجالات الحياة. فعلى الصعيد الاجتماعي، تظهر لنا المسؤولية الملقاة على عاتق الإدارة نحو المجتمع الذي يمدّها بالقوى العاملة والمستهلكين، وهذه الجماعات ذات قيادات فعالة وأفراد مدربة تعتمد على الأسلوب العلمي في تطبيقها للإدارة والأداء الوظيفي من أجل الوصول إلى أهدافها. أما على الصعيد التكنولوجي، فالمؤسسات بحاجة إلى تطوير مؤهلات أفرادها لتواكب المتغيرات السريعة والجديدة، على اعتبار أن العالم يتغير بسرعة باتجاه المعلوماتية والتكنولوجيا، وتتضاءل مع هذا التغيير تكاليف اللحاق بركب الحضارة؛ ونحن نبحث عن موقع الإدارة من هذه المتغيرات، وهل ستظل تابعة تسيطر عليها الأيديولوجيات والفلسفات؟ أم تستطيع اللحاق بالعمل الجاد والنتائج الإيجابية الملموسة⁽¹⁾. ومن هنا، فنحن جميعا نهتم بالإدارة، لأننا ندرك أن القرارات التي يتخذها المديرون تؤثر في حياتنا وحياة من حولنا. وهنا تكمن الأهمية الأساسية للإدارة. هذه الأخيرة التي تعتبر توأم حياتنا. ويقودنا هذا التحليل إلى القول، أن الدولة الناجحة هي التي تقوم بتسيير أعمالها إدارة ناجحة.

5. الإدارة المثالية أو النموذجية

(2) سامية محمد فهمي، مرجع سابق، ص 18.

(3) طارق مجذوب، مرجع سابق، ص ص 131-132.

(1) عبد الرحمان توفيق، " ثورة المعلومات والمتغيرات الإدارية"، مجلة العربي، وزارة الإعلام بدولة الكويت العدد

الإدارة هي أداء مهام وتنفيذ خطط وسياسات، ويمكن قياس أداء كل إدارة متخصصة من خلال مجموعة من الإجراءات والاختيارات النموذجية، تبعا لمعايير عامة ومتعارف عليها عالميا تعرف بمقاييس "الفعالية والكفاءة" (2). والجدير بالذكر، أن نجاح الإدارة لا يقاس فقط بمدى قدرتها على تحقيق أو إنجاز أهدافها، بل أيضا حرصها على أن يكون إنجازها متصفا بالكفاءة والفعالية والتنافسية، لأن النجاح مقياس مركب يجمع بين الفاعلية والكفاءة وهو أشمل من أي منها، والإدارة تكون كفؤة عندما تستطيع استثمار مواردها البشرية والمادية بشكل أمثل، وفي كلتا الحالتين (أي السعي لتحقيق الفاعلية والكفاءة معا) (3)، وتتجنب كل المواقف التي تؤدي إلى ضياع وتبديد جهود مواردها البشرية والمادية؛ وتكون عملية الاستثمار وفق خطط مدروسة وذات متطلبات أصلية وخصوصيات متميزة وأبعاد استشرافية.

ولهذا فقد أصبحت الإدارة ذاكرة الجسم الاجتماعي، فهي لا تكفي بالنصيب اليومي للأمر فقط، بل تخطط لتمسك بمفاتيح المستقبل.

خلاصة القول أن الإدارة العامة هي أمر ضروري لتحقيق نجاح التنمية من خلال جهودها المركزة نحو رفع مستوى الأفراد اجتماعيا واقتصاديا وثقافيا وصحيا وبالتالي تحقيق الرفاهية له، من هنا ارتبطت الإدارة بالتنمية خاصة في المجتمعات المتخلفة.

فالدور المستقبلي للإدارة الحديثة هو دور إدارة التنمية في مواجهة التحديات المختلفة و تحريك الأوضاع التقليدية و قيادة حركة التنمية و مواكبة التطور مع الأخذ بالأساليب العلمية والتكنولوجية مع مراعاتها في ذلك لخصوصيتها المحلية.

ثانيا : أهم نظريات التنمية

إن قضية التنمية طرحت نفسها على الفكر العالمي ابتداء من النصف الثاني من القرن العشرين، نتيجة لما أصاب المجتمع العالمي عقب الحرب العالمية الثانية من تغيرات عميقة، حيث كان لنهايتها أثران بالغان في إبراز دور التنمية:

1. سعي أمريكا بكل إمكانياتها لدعم أوروبا التي خرجت من الحرب العالمية الثانية لمنع وقوعها فريسة سهلة للتيارات الشيوعية في أوروبا وللسيطرة السوفياتية، وكان ذلك عبر مشروع " مرشال".

(2) عبد العزيز جميل مخيمر وآخرون، قياس الأداء المؤسسي للأجهزة الحكومية، القاهرة: المنظمة العربية للتنمية الإدارية 1999، ص 11.

(3) خليل محمد حسن الشماع، خضير كاظم حمود، نظرية المنظمة، عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع، 2000، ص 334.

2. تحرر العديد من دول آسيا وإفريقيا وأمريكا اللاتينية التي بدأت تتطلع لمستقبل أفضل لشعوبها، وسعي الاستعمار على ترسيخ التخلف في هذه البلدان حتى تظل الممول الرئيسي له فيما يتعلق بالمواد الخام وسوقا دائمة لتسويق منتجاته.

ويظهر الدول النامية ككتلة متميزة بعد الحرب، توجه اهتمام فريق من العلماء إلى دراسة واقع هذه الدول، واعتبار التنمية أداة أو وسيلة من خلالها تواجه عوامل التخلف بتبنيها لخصائص أو سمات المجتمعات المتقدمة⁽¹⁾.

وضمن هذا السياق، شهدت فترة الخمسينات ظهور دراسات رأسمالية تحاول أن تنفي أية تهمة عن الاستعمار في ترسيخه للتخلف، وذلك من خلال تفسير ظواهر الفقر في ضوء عوامل موروثية وملتزمة في طبيعة البناء الاقتصادي القائم، بالإضافة إلى عوامل عنصرية وجغرافية وديمغرافية. كما تفسر حالة التخلف أيضا بسبب فقدان المواد الأولية، ونقص الثروات المنجمية، أو إلى مضمون المعتقدات والموروثات التي تساعد على التخلف وتعيق التقدم⁽²⁾.

ومع تزايد نمو حركات الاستقلال في العالم الثالث، تزايد تشكل النظريات المتناقضة في محاولة لتفسير النتائج وليس المقومات، ولقد ركزت معظم هذه النظريات على دور رأس المال الاستراتيجي في عملية التنمية؛ ودارت معظمها في دائرة الفكر الغربي الموجه أيديولوجيا⁽³⁾. وتشترك النظريات التي تندرج تحت البديل الرأسمالي في مجموعة من الفروض البحثية والملاحم الفكرية منها:

أولاً: اعتبار التخلف حالة متأصلة في شعوب أو مجتمعات العالم الثالث.

ثانياً: أن السعي في طريق التنمية يقتضي الأخذ بنفس الأسلوب الذي اتبعته الدول المتقدمة في تحقيق تقدمها.

ثالثاً: إغفال متعمد لدور الاستعمار في تخلف العالم الثالث.

رابعاً: أن أهم ما تشترك فيه النظريات الرأسمالية، إغفالها الأبعاد التاريخية والخصوصية الثقافية لدول العالم الثالث.

⁽¹⁾ جهينة سلطان العيسى وآخرون ، علم اجتماع التنمية، دمشق: الأهالي للطباعة والنشر والتوزيع، 1999، ص 76.

⁽²⁾ مريم أحمد مصطفى، إحسان حفطي، قضايا التنمية في الدول النامية، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية بدون تاريخ، ص 116.

⁽³⁾ عادل مختار الهواري و آخرون، مرجع سابق ، ص 175.

الفصل الثاني _____ الإدارة العامة وتنمية المجتمع (المحلي)

خامسا: عجزت هذه النظريات عن تقديم تفسير ملائم لعملية التغيير، وذلك لسيطرة نزعة التحيز العنصري لأيدولوجية توازنية محافظة، تدعم مصالح الرأسمالية في المحافظة على أوضاع التخلف⁽¹⁾.

سادسا: اتجه معظم هذه الاتجاهات والمداخل النظرية إلى أسلوب الثنائيات في التعبير عن الواقع، ومن ثم سيطرت ثنائية التقليد والحداثة على تفسير النظريات لواقع التنمية والتخلف في العالم النامي، وارتبط التخلف بالمجتمع التقليدي وأصبحت التنمية من وجهة نظر هذه النظريات مجرد اكتساب لخصائص المجتمع المتقدم⁽²⁾.

لقد أثبتت التجارب المختلفة للدول أن المعدلات المرتفعة لنمو معدلات دخل الفرد لم تؤد إلى تحسين مستويات معيشة الغالبية العظمى من سكان العالم الثالث، وأن إستراتيجيات التنمية المستمدة من النظريات الرأسمالية المحافظة تدفع إلى المزيد من التدهور، وبالتالي كان لا بد أن تتوجه نظريات التنمية توجهات تتلاءم مع الظروف الموضوعية التي يواجهها العالم الثالث.

ومن هنا ظهرت بعض الآراء والأفكار التي تنادي بضرورة العمل على تحقيق العدالة الاجتماعية، وإعادة توزيع الدخل القومي في الدول النامية بما يخفف من حدة التفاوت الشاسع في التوزيع، والقضاء على الفقر بمختلف أشكاله. كذلك ظهرت محاولات نظرية تتطرق في تحليلها لقضايا التخلف والتنمية من الفكر الماركسي بشقيه الكلاسيكي والمحدث، وكانت أقرب إلى الواقع وأكثر التصاقا بالقضايا التي يطرحها⁽³⁾.

وضمن هذا المنظور، فقد عالجت النظرية الماركسية قضيتي التخلف والتقدم من خلال مفاهيم الصراع كقوة دافعة للتقدم، والعوامل الاقتصادية كمحددة لوضع المجتمع التاريخي وبنائه الاجتماعي، والمراحل التاريخية كمراحل حتمية بفعل التطور الجدلي للمجتمع، والعلاقة بين قوى الإنتاج وعلاقات الإنتاج، والطبقة كوسيلة لإحداث التغيير والتنمية؛ حيث يُتوقع تغلغل التخلف في المجتمعات المتخلفة في كل من قوى الإنتاج وعلاقات الإنتاج، مما يؤدي إلى تخلف شكل الإنتاج ووجود وعي اجتماعي متخلف. لكن، وبالرغم من انتشاره الواسع في مراحل تاريخية معينة، فقد وجهت انتقادات عديدة للفكر السوسيولوجي الماركسي⁽¹⁾.

(1) مريم أحمد مصطفى، إحسان حفطي، مرجع سابق، ص ص 17-18.

(2) المرجع السابق، ص 19.

(3) مرجع سابق، ص ص 16-17.

(1) لمزيد من التوضيح انظر كتاب مريم أحمد مصطفى، إحسان حفطي، مرجع سابق، ص ص 52-53.

وتبعاً لذلك، فقد طور الماركسيون المحدثون آراء ماركس بما يتفق مع الظروف الدولية الجديدة، وبما يتفق مع متطلبات دراسة الواقع الذي تعيشه الآن دول العالم الثالث. وتعد نقطة الانطلاق الأساسية في دراسات الماركسيين المحدثين هي ضرورة الدراسة في سياق عالمي، وهو إطار يقوم على وجود اقتصاد دولي⁽²⁾. وقد أسهمت الماركسية المحدثّة في تطوير التنظير للتنمية والتغيير وبخاصة في موقفها من الفهم الشمولي للواقع، والتحليل التاريخي للتنمية والتخلف، وتحويل بؤرة الاهتمام من بحث الخصائص البنائية للبلدان النامية إلى فهم المحتوى العالمي للعلاقة بين الدول المتقدمة والدول النامية.

ومن ثم يمكن القول أن أية دراسة لواقع التنمية والتخلف، لا بد وأن تنطلق من:

- بحث الأبعاد التاريخية للتخلف، بمعنى دراسة التخلف لا باعتباره حالة متأصلة في المجتمعات النامية، بل باعتباره قد فرض عليها بفعل قوى تاريخية، بالإضافة إلى مظاهر التبعية الاقتصادية ودور الإمبريالية المعاصرة في تجميد النمو بأساليب ملتوية غير مباشرة.

- بحث صور تراكم التخلف أثناء عملية التنمية ذاتها، ويرتبط ذلك بالقدرات والإمكانات الداخلية لعملية التنمية، وما يرتبط بها من تطبيق إستراتيجيات تنموية بعيدة عن الواقع تؤدي إلى تصاعد وتراكم التخلف⁽³⁾.

ومن جهته يلخص سمير أمين شروط تبلور بديل إيجابي بما يلي:

2 - ضرورة فك الارتباط، بمعنى إخضاع العلاقات الخارجية في جميع الميادين لمنطق خيارات داخلية مستقلة عن المعايير الرأسمالية العالمية.

- قدرة سياسية على القيام بإصلاحات اجتماعية عميقة، وهذه الإصلاحات في نظره شرط لفك الارتباط.

- قدرة في إبداع التكنولوجيا والإقدام على تطويرها، فبدون هذه القدرة لا يمكن تحويل المستقبل إلى حقيقة ملموسة⁽¹⁾.

(2) السيد الحسيني، مرجع سابق، ص 95.

(3) عادل مختار وآخرون، مرجع سابق، ص 218.

(1) جهينة سلطان العيسى وآخرون، مرجع سابق، ص ص 130-131.

واليوم بعد انهيار الاتحاد السوفياتي وتفكك المنظومة الاشتراكية العالمية، وهيمنة الولايات المتحدة الأمريكية على ما يسمى " النظام العالمي الجديد"، وانتشار ما صار يسمى على نطاق واسع "العولمة*" ، يبدو أن التبعية قد أصبحت أشد قوة وأوسع انتشارا وأكثر تعقيدا؛ فالعولمة كما يقول عبد الإله بلقزيز " الدرجة العليا في علاقات الهيمنة والتبعية الإمبريالية، والتخلص من التبعية في ظل العولمة يصبح أكثر صعوبة وأبعد منالاً(2) ".

← تقييم

تأسيسا على ما سبق، نلاحظ أن النظريات الغربية قد قامت بمحاولات لدراسة مشكلات التنمية والتخلف في العالم الثالث، وذلك من أجل تقديم فهم أفضل لمشكلات هذه البلدان، لكنها فشلت في تقديم نظريات قادرة على فهم الواقع أو تغييره نظرا لافتقارها الصدق الإمبريقي والكفاءة النظرية والفعالية التطبيقية، وهذا يعود إلى الأسباب التالية:

- الواقع الذي نشأت فيه النظريات الغربية يختلف عن واقع الدول النامية، وإغفالها للأبعاد التاريخية المسببة للتخلف مع تحيزها الأيديولوجي.
- إنها تنفي أية تنمية بديلة قد تقوم بها المجتمعات النامية، عدا التنمية التي رسمتها. فمستقبل المجتمعات النامية يتجسد في صورة المجتمعات الغربية، ويأتي عن طريق النقل والمحاكاة من أجل التحديث وحدث ما يسمى بالتنمية المغترية، وهي تنطوي على أيديولوجية لم تعد خافية على أحد.
- وفي كل ذلك تجاهل للاختلاف الثقافي بين المجتمعات والتفاوت في الموارد وتنوعها، التي تحدد متى وكيف تتم عملية التغيير الاجتماعي.

غير أن هذا التقييم لا يعني أننا نرفض رفضا تاما كل ما جاءت به نظريات التحديث، فلا أحد يستطيع إنكار البعد السيكولوجي في عملية التنمية وما يلعبه الطموح والإنجاز من دور هام في عملية التنمية.

أما البديل الماركسي فقد قدم إسهاما مهما تمثل في فهم دينامي تاريخي لأسباب التخلف وطرائق التنمية، ولكن مع هذا لا يمكننا القول بأن الماركسية والماركسية المحدثّة قد قدمت نظرية متكاملة في التنمية والتخلف، إلا أنهما استطاعتا مع ذلك تطوير مفاهيم وأسس تتوافق مع الظروف التاريخية للعالم الثالث أسهمت في عملية التغيير، كان لهما الفضل في الكشف عنها.

* العولمة: ظاهرة اقتصادية، سياسية وثقافية ونظام اقتصادي، استعمار جديد كما تعتبر أيضا تقنية نشأت ونمت بفضل طفرة تقنية المعلومات والاتصالات الحديثة.

(2) جبهة سلطان العيسى وآخرون، مرجع سابق، ص 132.

◀ الخصوصية التاريخية

ظهر مفهوم الخصوصية التاريخية كرد فعل لما يسمى في علم الاجتماع بالنظريات الكبرى التي تقدم تعميمات واسعة النطاق، متجاهلة بذلك الحقيقة التي مؤداها أن التاريخ يمكن أن يثبت زيف أي تعميم مهما يكن مستوى صدقه الامبريقي، كما ظهر أيضا كرد فعل لتطبيق هذه النظريات الكبرى بشكل ميكانيكي على أبنية اجتماعية تختلف عن الأبنية التي تطورت هذه النظريات من خلالها. وبناء على ذلك فإن هذا المفهوم يسعى لتحقيق درجة من الوصف والتحليل النظري يمكن من خلاله تخطي مزالق التعميم الواسع النطاق والتفسير الميكانيكي الناتج عنه والرؤية الضيقة المجزأة للواقع⁽¹⁾.

وقد سجل التراث العلمي أول محاولة علمية لتحديد مفهوم الخصوصية التاريخية في القرن التاسع عشر على يد ماركس، الذي قصره على دراسة المجتمع في مرحلة تاريخية محددة، بهدف الكشف عن طبيعة تركيبه الاجتماعي والاقتصادي والموضوعي عامة في تفاعل جدلي في تلك المرحلة، أي دراسة محددة لمرحلة تاريخية بعينها من مراحل التكوين الاجتماعي للمجتمع في إطار ملامسته الداخلية وتفاعلاته مع عصره. وعلى ذلك فإن هذا المفهوم لا يعني في نظر ماركس الاستمرارية الزمنية، بقدر ما يعني الطبيعة الاجتماعية في مرحلة زمنية⁽²⁾.

وبالرغم من هذا الاشتقاق لمبدأ الخصوصية التاريخية من الماركسية، إلا أن هذا المبدأ قد تجاوز تلك الأخيرة عندما تحول عند بعض الباحثين إلى منهج أو موجه للتظير عن الواقع في مجتمع معين، وقد كان رايت ميلز من أشد الدعاة لهذا الفهم لمبدأ الخصوصية التاريخية⁽³⁾.

وفي سياق البحث عن نظرية تلائم واقع البلدان النامية، أصبحت الخصوصية التاريخية لدى بعض الباحثين نهجا وطريقا للتظير للواقع الاجتماعي، وتحولت هذه الفكرة مع مرور الزمن إلى اتجاه نظري ومنهجي يتخذ من الواقع كأساس لانتقاء المفاهيم التي تتلاءم معه⁽¹⁾. ولقد تبلور الاتجاه في مدخلين أساسيين، ينطلق المدخل الأول من الإطار المنهجي الماركسي، أما أنصار المدخل الثاني والمعروف بالتيار التوفيقي فينطلقون في دراساتهم لأوضاع البلدان النامية من

(1) أحمد زايد، البناء السياسي في الريف المصري " تحليل لجماعات الصفوة القديمة و الجديدة"، القاهرة : دار المعارف، 1981، ص 207.

(2) محمود جاد، الاتجاهات النظرية لعلم الاجتماع في البلدان النامية - عرض نقدي ورؤية نظرية ودراسة الطبقة-، دار العالم الثالث، 1993، ص 109.

(3) أحمد زايد، مرجع سابق، ص 210.

(1) إسماعيل قيرة، علي غربي، في سوسيولوجية التنمية، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2001، ص 27-28.

خصوصية هذه الأوضاع، التي يتخذونها كأساس لصياغة رؤاهم. وبالنسبة للمدخل التوفيق، يمكن التمييز ضمنه بين اتجاهين نظريين فرعيين، ينهض الأول على أساس التوفيق بين النظريتين الوظيفية والماركسية، أما الثاني فيقوم على أساس التوفيق بين أكثر من نظريتين من نظريات علم الاجتماع. ومهما تكن الاختلافات النظرية في هذا السياق، فإن المحاولة التي قدمها أحمد زايد تعتبر من بين المحاولات الرائدة في هذا المجال، وتتضمن هذه المحاولة الطروحات التالية:

1. عدم الالتزام المسبق بأية مقولات نظرية.
2. اتخاذ الواقع لانتقاء المفاهيم التي تتلاءم معه.
3. هذا الانتقاء يكون من أكثر من نظرية.

أما الجديد في الانتقاء فهو: أولاً، وضع المفهوم في صياغة جديدة أو الاحتفاظ بنفس صياغة المفهوم، لكن ينبغي عدم الالتزام بسياقه داخل النظرية التي ينتمي إليها. وثانياً، الالتزام برؤية عامة للمجتمع والتاريخ⁽²⁾.

وعند دراسة الواقع التنموي سواء على المستوى العربي أو على المستوى الوطني، من الضروري أن يكون هناك ارتباط بين الدراسات السوسولوجية والنظريات السوسولوجية المطروحة، بحيث نتجنب تطبيق نظريات ومداخل ومفاهيم على واقع مغاير تماماً للواقع الذي نشأت فيه، لأنها تفقد بذلك فعاليتها التطبيقية وبالتالي الوصول إلى نتائج عاجزة عن تقديم تفسيرات صحيحة للواقع التنموي، حين نريد معالجة هذا الواقع يقتضي منا ذلك رؤية متعمقة للتحديات والمعوقات التي تواجه عملية التنمية.

فعلی الرغم من الانتقادات التي وجهت للنظريات الغربية، فنحن لا ننف أو نرفض رفضاً مطلقاً المفاهيم الغربية، وإنما علينا أن نتعمق في فهم النظريات من خلال الوعي بظروف وأوضاع واقعنا المجتمعي ومتطلبات التغيير؛ أي ننتقل من خصوصيتنا التاريخ و ثقافية حتى نصل إلى مرحلة التطوير والإبداع المرتبط بظروف الواقع. إن مواجهة أزمة التنمية يتطلب منا فكراً سوسولوجياً قادراً على فهم الواقع المحلي، بحيث يعتمد على توجهات نظرية نابغة من الواقع ليصبح دور البحث الاجتماعي دوراً أساسياً في رسم أي استراتيجية تنموية.

وإذا أردنا معالجة هذا التصور النظري على المستوى الميكروسوسولوجي فإن مرتكزاته تبقى قائمة، إن لم تكن أكثر إلحاحاً. فبالنسبة للمنظومة الإدارية تحديداً. وهي محور الدراسة الحالية. نلاحظ أن الإدارة العربية والجزائرية على وجه الخصوص تعاني فقدان الأصالة، ويعود ذلك إلى اعتمادها الكبير على الخبرة الأجنبية وتقبل ما تأتي به من مقترحات وتكنولوجيا دون أية مراجعة أو تطوير، و دونما اعتبار لاختلاف الظروف والعوامل الاجتماعية والسياسية، وقد تسبب

(2) علي غربي وآخرون، مرجع سابق، ص ص 128 - 129.

الفصل الثاني الإدارة العامة وتنمية المجتمع (المحلي)

ذلك الاقتباس غير الانتقائي أو التقليد الأعمى للدول المتقدمة، إلى إفشال خطط التنمية الإدارية. فمما لا شك فيه أن الإدارة هي مهنة محلية تنشط في ظروف بيئتها وخصوصيتها المتنوعة: الحضارية والتراثية والثقافية والاجتماعية والعلمية والأخلاقية؛ وكذلك تعمل على تحقيق أهدافها وطموحاتها في ضوء إمكاناتها ومواردها المتاحة، الأمر الذي يجعل الأمور نسبية في عالم الإدارة، فلا مجال للتقليد والاستنساخ عن الآخرين، على اعتبار أن النظريات الإدارية الغربية تعبر عن وجهات نظر أصحابها في محيط ومجتمع وظروف خاصة بهم؛ لكن من الضروري الإطلاع على تجارب غيرنا وخبراتهم وآرائهم ونظرياتهم الإدارية، للقياس عليها وتمحيصها دون النقل الحرفي؛ لأن الظروف والأهداف والإمكانات لا يمكن أن تتماثل بين المجتمعات والمؤسسات وإن بدا فيها بعض التشابه، ولكنه قطعاً ليس تطابقاً كاملاً. فيجب أن نعتمد وننتقي من النظريات ما يلائم خصوصيتنا، وأن نطبق من الآراء والأفكار ما ينسجم مع ظروفنا وأوضاعنا الإدارية، بمراعاة الأهداف والإمكانات المحلية والوطنية أولاً والانطلاق على أساسها.

وضمن هذا السياق، ينبغي التكيف مع المستجدات والظروف المحلية والإقليمية والعالمية، وعدم الاعتماد على النماذج التي قد يعتبرها البعض ناجحة في عدد من بلدان العالم، أو قبول القوالب الجامدة والوصفات الجاهزة التي تقدمها بعض الجهات، والتي قد يعتبرها البعض منطقية؛ بل من الضروري دراستها وتمحيصها ومعرفة جوانبها الإيجابية والسلبية، واستخلاص الدروس منها التي تلائم واقع وظروف إدارتنا الجزائرية من أجل تحقيق الأهداف المنشودة، وعلى هذا فلا بد من السير باتجاهين.

1. تكوين نظرية إدارية جزائرية رشيدة تتفق مع ظروفنا وأهدافنا وإمكاناتنا.
2. تكوين إداريين محليين لممارستها وفقاً لخصوصيتنا المحلية التي لا ينفع فيها الأجنبي الغريب عن البيئة والذي قد يفيد بالنسبة للأمور الفنية، ولكن ليس للأمور الاجتماعية والثقافية والاقتصادية المتصلة بالإنسان ومستواه العلمي، والقوانين التي تؤثر ذلك.

ثالثاً : تنمية المجتمع المحلي

تمهيد

تعتبر التنمية المحلية أحد مظاهر البعد السوسيوولوجي لحركة التنمية الشاملة، وذلك انطلاقاً من قاعدة أساسية وهي أن وضعية المجتمعات النامية واحتياجها إلى مشروعات تنموية كبيرة تتطلب نوعاً من تقسيم العمل في إطار السياسة العامة للتنمية الشاملة للمجتمع ككل، وخصوصاً إذا كان هذا الأخير يتميز بتعدد الأقاليم الجغرافية ذات الموارد والإمكانات المختلفة؛ ومن هنا تبرز لنا أهمية التنمية المحلية وإسهامها المتميز في مواجهة مشاكل المجتمع الكبير.

إن تقسيم المجتمع إلى أقاليم أو قطاعات أو محليات، لا يمكن أن يكون أبداً تفتيتاً للسياسة العامة وإنما هو نوع من بثّ الفعالية والقدرة على الإنجاز، وهذا كله يتم تحت مظلة المبادئ العامة التي تشكل توجهات التخطيط الشاملة⁽¹⁾. وسنحاول لاحقاً التطرق إلى عناصر ومبادئ تنمية المجتمع المحلي و أيضاً إلى كيفية تخطيط و تنفيذ و برامج تنمية المجتمع المحلي وصولاً إلى أهميته و أهدافه بشيء من التفصيل.

1. ظهور فكرة تنمية المجتمع المحلي

تعود البدايات التاريخية الأولى لاستعمال فكرة المجتمع المحلي إلى عام 1944، عندما رأت سكرتارية اللجنة الاستشارية لتعليم الجماهير في إفريقيا ضرورة الأخذ بتنمية المجتمع المحلي، كما أُلقي عليها الضوء في عام 1948 عندما أوحى المؤتمر الصيفي المنعقد بجامعة كمبريدج والخاص بالإدارة الإفريقية بضرورة تنمية المجتمع المحلي؛ وفي النصف الثاني من القرن العشرين، بدأت هيئة الأمم المتحدة تهتم بدراسة منهج تنمية المجتمع، خاصة وأن الخبراء أدركوا أن لهذا النهج نتائج المثمرة والفعالية؛ وفي عام 1951 قررت المنظمة الدولية تخصيص قسم لتنمية المجتمع، وفي عام 1955 وجهت السكرتارية أول تقرير لها عن تنمية المجتمع المحلي موضوعه " التقدم الاجتماعي عن طريق برامج تنمية المجتمع المحلي". ومنذ ذلك الحين اعتبرت تنمية المجتمع المحلي وسيلة أساسية لتحقيق التنمية الشاملة على المستوى المحلي في البلدان النامية⁽¹⁾.

2. عناصر عملية تنمية المجتمع المحلي

هناك عناصر أساسية لتنمية المجتمع المحلي، يمكن تلخيصها فيما يلي:

1. يجب أن تتوافق الأنشطة في المجتمع، مع الحاجات الأساسية له.
2. ينبغي أن تتحقق التحسينات المحلية من خلال مجهودات تبذل أولاً في ميادين مستقلة، ثم تتكامل في إطار خطة واحدة.
3. أن المواقف المتغيرة لأفراد المجتمع المحلي تقابل في أهميتها تلك الإنجازات المادية للمشروعات المحلية في مراحلها التنموية.
4. أن التنمية المحلية تهدف إلى زيادة فعالية أفراده في المشاركة الإيجابية في البرامج الإنمائية لمجتمعهم.
5. يجب أن تتوافر أسس موضوعية في القيادة المحلية التي ترى عملية التنمية في المجتمع.

⁽¹⁾ مريم أحمد مصطفى، احسان حفطي، مرجع سابق، ص 224.

⁽¹⁾ كمال التابعي، مرجع سابق، ص ص 20. 21.

الفصل الثاني الإدارة العامة وتنمية المجتمع (المحلي)

6. أنه للنهوض بمشروعات المجتمع المحلي ذاتية التمويل والإدارة، ينبغي أن تقوم الحكومة بتشجيع هذه المشروعات.
7. إن تضمين برنامج تنمية المجتمع المحلي داخل الإطار القومي يحتاج إلى تبني سياسات متسقة، وترتيبات إدارية محددة لنمو ذلك المجتمع.
8. أن موارد التنظيمات الحكومية، والتطوعية يجب أن تستخدم استخداما كاملا وأمثل في وضع برامج تنمية المجتمع المحلي.
9. يجب أن يسير التقدم الاجتماعي والاقتصادي للمجتمع المحلي في خط متواز مع المجال القومي الواسع⁽²⁾.

واستنادا إلى التعريف السابق للتنمية المحلية، والذي يعتبرها بأنها عملية تغير حضاري مقصود ومخطط، نلاحظ تركيزه على مجموعة من القواعد، ومنها ما يلي:

- مشاركة البيئة الاجتماعية المحلية عن طريق إثارة الوعي والاقتناع بالأساليب الجديدة سواء في مجال التفكير أو التنفيذ.
- تكامل المشروعات والخطط بحيث نتناول دراسة الوظيفة الاجتماعية للتخطيط الاقتصادي للمجتمع، ولا ننظر نظرة ضيقة لمسائل التنمية، وإنما نتصور أبعادها الشاملة وأسلوب التنفيذ الجماعي المتكامل.
- الاعتماد على الموارد المحلية سواء كانت مادية أو بشرية، ونحن نركز بصفة خاصة على الجانب البشري لما له من أهمية قصوى في هذا المجال.
- الإسراع بالنتائج المادية المحسوسة لأن الناس درجوا على استعجال الفائدة من المشروعات، ولذلك فإن الإسراع بهذه النتائج الملموسة للسكان تشجعهم على القبول والإسهام في مشروعات أخرى مستحدثة⁽¹⁾.

3. المبادئ المتعلقة بتنمية المجتمع المحلي

هناك مبادئ عامة تتصل بقضية تنمية المجتمع ذاتها كعملية تكاملية، بحيث إذا لم تتوافر هذه المبادئ أو أهمل بعضها فقدت تنمية المجتمع ركائز تحقيق أهدافها الكاملة، وتصبح بذلك منهجا ناقصا، باعتبار أن تنمية المجتمع عملية شمول وتكامل وتوازن وتنسيق يشارك فيها المواطنون من بدايتها إلى نهايتها. وتتلخص هذه المبادئ، في:

1.3. الشمول

⁽²⁾ عادل مختار الهواري و آخرون، مرجع سابق، ص ص 150-151.

⁽¹⁾ اسماعيل حسن عبد الباري، أبعاد التنمية، القاهرة: دار المعارف، ط2، 1985، ص ص 100-101.

ويعني هذا المبدأ ضرورة تناول قضية التنمية من جميع جوانبها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والشمول يعني أيضا شمول التنمية بكل قطاعات المجتمع الجغرافية والسكانية، بحيث تغطي المشروعات والبرامج كل المجتمع ما أمكن ذلك، تحقيقا للعدالة وتكافؤ الفرص وإرضاء المواطنين⁽²⁾.

2.3. التكامل

ويعني هذا المبدأ التكامل بين الريف والحضر، بمعنى أنه لا يمكن إجراء تنمية ريفية دون تنمية حضرية أو العكس، حيث توجد علاقة عضوية بين الريف والحضر، وهناك ميزة أخرى بتكامل التنمية بين الريف والحضر تتلخص في أن تنمية الريف سيخفف من حدة مشكلة التحضر السريع الذي تعاني منه الدول النامية بصفة خاصة. والتكامل يعني أيضا تكامل بين الجوانب المادية والبشرية، فالتنمية ما هي إلا إحداث تغيير مرسوم في المجتمع، وهذا التغيير له جوانب مادية وأخرى غير مادية، حيث يتم التغيير متوازنا في كلا الجانبين (المادي وغير مادي)⁽¹⁾.

3.3. التوازن

ويعني هذا المبدأ الاهتمام بجوانب التنمية حسب حاجة المجتمع، فلكل مجتمع احتياجات تفرض وزنا خاصا لكل جانب منها، فمثلا المجتمعات الفقيرة تحتل قضايا التنمية الاقتصادية فيها وزنا أكبر على ما عداها، مما يجعل تنمية الموارد الإنتاجية هي الأساس المستهدف من التنمية، والقضايا الأخرى بمثابة فروع منها.

4.3. التنسيق

وهو يهدف إلى توفير جو يسمح بتعاون جميع الأجهزة القائمة على خدمة المجتمع، وتضافر جهودها وتكاملها بما يمنع ازدواج الخدمة أو تضاربها، لأن ذلك يؤدي إلى تضییع الجهود وزيادة التكاليف؛ ولهذا تبذل محاولات كثيرة لأعمال مبدأ التنسيق بهدف تفادي هذه النقائص والتقليل من آثارها. ولعل أهم محاولة في هذا السياق، هي محاولة " التدريب الفريقي " Trainingteam worker "، والتي تسعى إلى إعداد القائمين بالعمل في جميع أجهزة تنمية المجتمع إعدادا يسمح لهم بالعمل كفريق متعاون ومتكاتف⁽²⁾.

(2) عبد الهادي الجوهري وآخرون، دراسات في التنمية الاجتماعية، المكتب الجامعي الحديث، 2001، ص 67-

(1) المرجع السابق، ص ص 68-69.

(2) المرجع السابق، ص ص، 81-82.

4. تنمية المجتمع المحلي و التخطيط الإقليمي

تجدر الإشارة هنا، إلى أننا حين نهتم بقضايا تنمية المجتمع المحلي، فإننا نتعرض في المقام الأول، لعمليات التغيير المخطط على المستوى المحلي؛ فالتخطيط هو الوسيلة الفعالة لبلوغ أهداف تنمية المجتمع المحلي، ولذلك تثار مجموعة من التساؤلات حول التخطيط ومعناه وأهدافه وأساليبه. وغير خاف، أن التخطيط الاقتصادي لا يتم في فراغ اجتماعي، إذ لا يمكن أن يكون مجرد تنظيم للموارد بقصد إدماجها في عملية إنتاجية، وإنما يجب أن يكون التخطيط من أجل تحقيق نمو جماعي يشترك فيه الناس والموارد باستمرار. وعلى هذا الأساس فإن التخطيط السليم للتنمية المحلية يقوم على مجموعة من الأسس، من بينها:

- أن يكون التخطيط واقعياً، على أساس الموارد البشرية والمادية المتاحة.
- أن يكون التخطيط شاملاً ومتكاملاً لمختلف الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وذلك لتحقيق الأهداف المنشودة.
- أن يكون التخطيط مرناً بحيث يعاد تشكيله في ضوء التجربة والتقييم⁽¹⁾.

إن نجاح أية عملية تخطيطية أو تنفيذية، تتطلب توافر كوادر فنية متخصصة في المستويات الرئيسية المتمثلة في الإدارة الدنيا، والتي تحتاج إلى مهارات وقابلية لتنفيذ العمل (كالعمال الفنيين)، وكذلك الإدارة الوسطى التي تحتاج إلى رؤية متكاملة وشاملة وقابلة لتقييم القطاع ومؤسساته وربطه بالبحث والمجتمع.

وتتحدد مستويات التخطيط للتنمية المحلية في التالي:

1.4. فعلى المستوى المحلي "Community level" تقوم القيادة على صفة المبادأة أو التوجيه في البرنامج الخاص بمجتمع محلي بعينه، وحيث يكون العمل فريداً في نوعه.

2.4. وعلى المستوى الإقليمي "Regional level" يكون التأكيد على مستويات الخدمات التي يقدمها المختصون للأفراد، وحيث يكون المجتمع المحلي وحدة في مجالات العمل.

3.4. أما على المستوى القومي "National level" وهو المستوى الذي يترجم الحاجات القومية والوصول بالمجتمع إلى أعلى مستويات الرفاهية بتطبيق خطة شاملة متكاملة وفي إطار زمني يمتد إلى سنوات، ومن مميزات هذه الخطة أنها تكفل الجهود والإمكانات ويتحمل فيها القائمون بالعمل مسؤوليات كبيرة قد تصل إلى عقد القروض الدولية أو الإفادة من إمكانات المنظمة الدولية⁽²⁾.

(1) مريم أحمد مصطفى، احسان حفطي، مرجع سابق، ص ص 16-17.

(2) إسماعيل حسن عبد الباري، مرجع سابق، ص 104.

5. صياغة وتصميم البرامج التنموية المحلية

يعني مصطلح برنامج « Program » مجموعة الأنشطة التي تتم من خلال المشروع الإجتماعي، و التي تحتوي على مدخلات معينة من الموارد والأساليب.

و البرنامج من وجهة نظر تريبودي « Tripodi » يتضمن أربع مراحل هي:

- مرحلة بداية البرنامج « Program Initiation » : حيث تتحول فيها أفكار البرنامج إلى خطة عمل، كما يتم أيضا تحديد محتوى البرنامج، و اختيار الموارد المادية و البشرية و الوسائل الفنية ...
- مرحلة اتصال البرنامج « Program Contact » : حيث يحقق فيها البرنامج أهداف البداية بمساعدة العاملين في البرنامج.
- مرحلة تنفيذ البرنامج « Program Implementation » : في هذه المرحلة يطبق البرنامج أساليبه فنيا و خدماته لتحقيق الأهداف المحددة له، و تتطور بذلك خطة نهاية البرنامج.
- مرحلة تقييم البرنامج « Program Evaluation » : يتحدد في هذه المرحلة مدى تحقيق البرنامج للأهداف التي وضع من أجلها، فمن الضروري توفر معايير موضوعية يمكن على أساسها الحكم على مدى نجاح أو فشل البرنامج التنموي⁽¹⁾.

6. أهمية تنمية المجتمع المحلي

يمكن النظر إلى التنمية المحلية على أنها عملية دراسة تجريبية لأحوال مجتمعنا بحيث تسهم هذه الدراسة في التعرف على جوانب المجتمع المحلي و مشكلاته، و حجم إمكانياته التي يمكن تسخيرها في علاج هذه المشكلات، فمن خلال نتائجها نستطيع إثراء التصورات الوطنية عند التخطيط للتنمية الشاملة.

تعتبر تنمية المجتمع المحلي نمط من السياسة الملائمة والهامة لأوضاع بلادنا وخاصة في ظل المشاكل و الأزمات التي تواجهها في الوقت الحاضر⁽²⁾.

7. أهداف تنمية المجتمع المحلي

(1) محمد سيد فهمي ، تقويم برامج تنمية المجتمعات الحديثة، الإسكندرية : المكتب الجامعي الحديث، 1999، ص 274.

(2) مريم أحمد مصطفى، إحسان حفظي، مرجع سابق ، ص 265.

لعل الهدف الأول الذي ينبغي الإشارة إليه، نستشفه من مصطلح التنمية المحلية الذي يتضمن تحقيق أكبر قدر من استثمار وتنمية جهود المواطنين في المجتمع وتأكيد استمرارها، وذلك باستغلال كل الموارد البشرية في المجتمع والعمل على تميمتها بالتعليم والتدريب والممارسة للقيام بدور أكثر فاعلية وإيجابية. وتأتي بقية الأهداف الأخرى فيما يلي:

- خلق الطبيعة المناسبة للعمل الجماعي، ودعم روح التعاون والتضامن.
- العمل على زيادة إسهام الأفراد في المجتمع.
- العمل على تجديد فكر القيادات التقليدية وكذلك مؤسسات المجتمع.
- اكتشاف وتدريب قادة جدد، والمساعدة على تكوين مؤسسات أو منظمات جديدة لدعم المشاركة الجمعية... الخ...
- التحسين المادي لمستوى الحياة.

وأخيرا فإن الحل التكامل "Integral solution" للمشاكل المحلية يعتبر أحد أهداف التنمية المحلية، فبمقدار التكامل بين أجزاء المجتمع وبين فئات المواطنين وبين المؤسسات العاملة في المجتمع، بمقدار نجاح الحلول للمشاكل المحلية؛ وبالطبع يتطلب هذا الإجراء التنسيق بين كل هذه القطاعات ومراعاة مبدأ الشمول والتوازن والمشاركة الأهلية⁽¹⁾.

8. استراتيجية التنمية وسياساتها " محليا "

إن رسم أي استراتيجية لتنمية المجتمع المحلي تفترض تصورا واضحا لطبيعة الأهداف المطلوبة، حتى يمكن رسم السياسات التي تتلاءم معها، وهذا لا يتأتى إلا إذا كان لدينا تصورا واضحا لطبيعة النظام الاقتصادي والاجتماعي ككل، ونوع العلاقات وأنماط الاستهلاك ونماذج السلوك والاتجاهات وطبيعة المؤسسات الاجتماعية... الخ وقبل الخوض في الحديث عن استراتيجية التنمية المحلية تجدر الإشارة أولا، أن مصطلح الاستراتيجية مأخوذ من العلوم العسكرية، أما في العلوم الاجتماعية فإن الاستراتيجية توضح المدخل الأساسي أو الطريقة العلمية المطبقة، والتي تعتمد على الأسس النظرية وترتبط بالأهداف العامة والبعيدة المدى.

وهناك أساليب عديدة تستخدم في العمل مع المجتمعات المحلية لإحداث بعض التغييرات المقصودة وقد ميز " ليندمان " E. Lindman " بين مدخلين أساسيين للتعامل مع المشكلات المجتمعية، أحدهما يركز على تحسين الخدمات وهو يؤكد على تحديد الاحتياجات وتطوير الخدمات لمواجهتها بفاعلية، أما الإتجاه الثاني، فيركز على تغيير العلاقات الاجتماعية وتقوية

(1) عبد الهادي الجوهري و آخرون ، مرجع سابق ، ص ص 63-64.

قدرات الجماعات في المجتمع من خلال تشجيع التعاون بينهم⁽²⁾. ولعل من بين أهم عناصر استراتيجية تنمية المجتمع المحلي، ما يلي:

- أي استراتيجية للتنمية المحلية لا بد وأن تضع في اعتبارها مسألة الخصوصية الاجتماعية والثقافية لكل مجتمع محلي، فأعضاء المجتمع المحلي هم أقدر على فهم طبيعة بيئتهم المحلية و مكوناتها الطبيعية و الثقافية و الاجتماعية فضلا عن وضوح دور الحكومة وسلطات المجتمع المحلي في عملية التنمية المحلية.
- قد يترتب على غياب استراتيجية واضحة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية نتيجتان أساسيتان، الأولى: أن تتناقض سياسات التنمية، الثانية: أن تظل عمليات التنمية بعيدة عن الاقتناع الجماهيري أو متخلفة عن المطالب الأساسية لإحداث التغيير، و لهذا لا بد أن تكون للتنمية المحلية رؤية علمية تبدأ من العموميات أولا وتنتهي إلى الجزئيات.
- يكثر الحديث في كتابات علم الاجتماع و الاقتصاد على ضرورة الاعتماد على الذات في كثير من جوانب التنمية، وقد يكون هذا صحيحا في رؤية " الدولة " و لكن في المجتمع المحلي لا بد من أن تأخذ السلطات المحلية للتنمية بنفس مبادئ⁽¹⁾.

9. معوقات تنمية المجتمع المحلي

للتنمية المحلية أهداف عديدة تدور معظم برامجها حول تحسين الظروف المادية والاقتصادية من أجل رفع مستوى معيشة الأفراد في المجتمعات المحلية وتحقيق حياة أفضل وإنها وسيلة لتحقيق أهداف ربما يكون من الصعب تحديدها بدقة في هذا المجال نظرا لاختلاف الأوضاع والحاجيات التنموية من مجتمع لآخر⁽²⁾.

هناك جملة من المعوقات التي ترتبط بأجهزة التنمية المحلية ويمكن تصنيفها وفق الآتي: عدم التكامل في التنمية، القيم السائدة، المصالح الخاصة، القيادات، الخوف من الجديد، نقص الموارد، سوء التخطيط، تجاهل المشاركة الشعبية، المعوقات الثقافية، المعوقات الإدارية، ونحن نركز بدورنا على المعوقات الإدارية إذ أن إدارة التنمية عملية في غاية الصعوبة وتحتاج إلى قيادات واعية ومدربة وقادرة على اتخاذ القرارات الهادفة وهي في ذات الوقت يمكن أن تكون أحد العوائق التي تواجه عملية تنمية المجتمع و من بين المعوقات الإدارية أيضا نذكر ما يلي :

(2) محمد سيد فهمي، مرجع سابق ، ص 186.

(1) مريم أحمد مصطفى، إحسان حفطي، مرجع سبق، ص ص 249-250.

(2) رابع رضوانية ، معوقات التنمية المحلية، رسالة ماجستير، معهد علم الاجتماع، جامعة قسنطينة، 1999، ص

1. سوء إدارة المنشآت وعدم كفاءة الجهاز الإداري.
2. سوء توزيع الاختصاصات وعدم تطبيق مبدأ التوزيع وفقا للتخصص، وعدم الاعتماد على معايير الكفاءة والخبرة العلمية والمؤهلات العلمية.
3. عدم تطبيق أساليب الإدارة الحديثة في كثير من المجتمعات النامية.
4. البطء الشديد في الإجراءات الإدارية، والتكرار والازدواجية واللامبالاة مع تفشي الروتين والبيروقراطية وتسلسل التعقيدات والقيود اللائحية⁽³⁾.
5. عدم واقعية الأهداف (الأهداف الخيالية). إن اللجوء إلى إقامة مشاريع خيالية باهظة التكاليف لا تستجيب لمتطلبات المجتمع وحاجاته تؤدي في نهاية الأمر إلى هدر الموارد الطبيعية والطاقات البشرية واستنزاف القدرات الاقتصادية، فمن الضروري أن تكون الأهداف واقعية نابعة من واقع المجتمع.
6. تراخي الجهات الإدارية وضعف سلطتها.
7. تضخم العمالة في كثير من القطاعات الإنتاجية و الخدمية.
8. نقص الخدمات المختلفة المقدمة لأبناء المجتمع وزيادة معاناة أفرادهم.
9. الافتقار للجدية وإدارة الإصلاح والتصرفات السلبية المختلفة المعوقة للتنمية⁽¹⁾.

خامسا : الإدارة العامة وتنمية المجتمع المحلي

ليس هناك خلاف بأن الدول المتقدمة في العمل الإداري هي أقوى الدول في عصرنا الحالي، لأنها عرفت طريق الفعالية في التنظيم وحسن استغلال مواردها وأظهرت المقدرة على توجيه الجهد البشري، بحيث أدى حسن استثمار الموارد البشرية إلى ما فيه النفع للجميع. فالإدارة إذن، هي التي تلعب الدور الأساسي في تسيير شؤون الحياة المختلفة والدفع بها إلى الأمام وقيادة المستوى التنموي والنهوض به. فهي الركيزة أو الجسر المتين الذي يربط بين الشعب وقيادته⁽²⁾، لأنها الوحيدة التي تقوم بترجمة سياسة الحكومة إلى أعمال ملموسة وإعطاء معنى حقيقي للمصلحة العامة. ولهذا، فإن الدور الحقيقي للإدارة يكمن في استثمار الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة من أجل تحقيق مختلف الأهداف المنشودة على أحسن وجه، ومنه نستنتج دورها الهام والخطير، إذ هي أداة وصل ووساطة بين الأهداف من جهة، والإمكانيات المتاحة من جهة أخرى. وأي تقاعس في هذه المهمة قد يؤثر سلبا على تحقيق الأهداف، وخاصة إذا كانت الإمكانيات أقل من الطموحات

⁽³⁾ محمد شفيق، التنمية والمتغيرات الاقتصادية - قراءات في الاجتماع الاقتصادي -، الإسكندرية: المكتب الجامعي

الحديث، 1997، ص ص 103-104.

⁽¹⁾ المرجع السابق، ص ص 105-106.

⁽²⁾ عمار بوحوش، مرجع سابق، ص ص 36-37.

الفصل الثاني الإدارة العامة وتنمية المجتمع (المحلي)

والأهداف التي تنشدها الجماعات البشرية المختلفة، وهذا ما تؤكده الشواهد الواقعية في غالب الأحيان.

فالإدارة إذن، هي قاطرة التنمية الشاملة التي تتوخاها كل الدول والشعوب التي تطمح إلى مستقبل أفضل، ولن تحقق ذلك بدون وجود جهاز إداري قادر على القيام بمهامه على أكمل وجه. فالتنمية الشاملة تبدأ من تنمية الإدارة وتحديد الإدارة المحلية، كما أنه من الضروري أن تقترن التنمية الإدارية بالإصلاح الإداري باعتبار أنهما يهدفان معا إلى جعل الجهاز الإداري أكثر كفاءة. وهذا ما سيتم التطرق إليه بشيء من التفصيل في الفصل الموالي.