الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق

المفهوم القانوني لمبدأ الإدارة بالمشاركة

في نطاق علم الإدارة العامة

(بحث أعد لنيل الدكتوراه في القانون)

إعداد: عبد الكريم الأحمد المصطفى

إشراف: د. سام دلة

1433هـ/2012م

لجنة الحكم على الرسالة

بموجب قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا بجامعة دمشق رقم/1207/ المتخذ بالجلسة رقم/10/ م.ب.د تاريخ 2012/2/13.

والمؤلفة من السادة الأساتذة:

ـ د. محمد الحسين	الأستاذ في قسم القانون العام	كلية الحقوق	
جامعة دمشق	الاختصاص: القانون الإداري	عضواً	
ـ د. أحمد إسماعيل	الأستاذ المساعد في قسم القانون العام	كلية الحقوق	
جامعة دمشق	الاختصاص: القانون العام	عضواً	
ـ د. سام دلة	الأستاذ المساعد في قسم القانون العام	كلية الحقوق	
جامعة دمشق	الاختصاص: القانون العام	عضواً مشرفاً	
ـ د. سعيد النحيلي	الأستاذ المساعد في قسم القانون العام	كلية الحقوق	
جامعة البعث	الاختصاص: القانون العام	عضواً	
ـ د. أسامة الفراج	الأستاذ المساعد في قسم الدراسات العليا	المعهد العالي للتنمية الإدارية	
جامعة دمشق	الاختصاص: الاقتصاد وإدارة المؤسسات الصحية	عضواً	

وقد تمت المناقشة العلنية للرسالة في يوم الخميس الواقع في/18/ جمادى الآخرة 1433هـ الموافق 2012/5/10 الساعة 11,00 صباحاً في القاعة السابعة بمبنى كلية الحقوق بجامعة دمشق. وقد أوصت اللجنة بمنح درجة الدكتوراه بتقدير جيد جداً وبعلامة قدرها 75٪.

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى: ((وقُلِ اعمَلوا فَسَيرى اللّهُ عملكُمْ ورسولُه
والمُؤْمنونَ وستُردُّون إلى عَالِمِ الغَيبِ والشَّهادةِ فينبِّئكُمْ
بما كُنْتمْ تَعملون))

التوبة الآية 105

((وتَعاونُوا على البرِّ والتَّقوى ولا تَعَاونوا على الإثمِ
والعُدوان))

المائدة الآية 2

صدق الله العظيم

المفهوم القانوني لمبدأ الإدارة بالمشاركة
في نطاق علم الإدارة العامة

الإهداء

إلى من أفنيا حياتهما لنبقى

إلى الشموع التي اشتعلت لتنير لي الطريق

إلى من أعجز عن مجازاتهم..وأطلب رضاهم

أبي الغالي وأمي الحنونة...

إلى من كانت إلى جانبي دوما

جعلها الله سنداً لي في طاعته..وعوناً على مقادير الأيام

زوجتي الحبيبة..

إلى من أشتاق إليها وهي إلى جانبي

جعلها الله قرة عين لي ولأمها

ابنتي ليان..

إلى من لهم مني كل المحبة والاحترام

إخوتي وأخواتي..

إلى كل من ساهم في هذا البحث..

تحية من القلب

إهداء خاص

من عاصمة العباسيين..إلى عاصمة الأمويين

من رقة الفرات إلى شام العروبة

وطني الغالي

إلى أرض الشمس والنور

إلى سيدة الدنيا العظيمة

شموخي

حبيبتي

سورية..

سورية

شكر وتقدير

الأستاذ الفاضل: الدكتور سام دلة..

كل الشكر الموصول بالامتنان على تفضلك بالإشراف على هذا البحث..

أستاذي ومعلمي كل المحبة على صبرك في تحمل فضولي العلمي..

شكراً لك على كل دقيقة منحتني إياها من وقتك القيّم..

كل الشكر على معلوماتك القيمة التي زودتني بها فأغنت البحث..

كل التقدير لتوجيهاتك وملاحظاتك التي لولاها لما رأى هذا البحث النور..

أستاذي ومعلمي الدكتور سام..شكراً..شكراً من القلب.

المفهوم القانوني لمبدأ الإدارة بالمشاركة

في نطاق علم الإدارة العامة

المقدمة

إنَّ التعاون والمشاركة الفعالة بين طاقات العنصر البشري داخل الدولة/الإدارة/التنظيم..تفوق بأهميتها ونتائجها القدرات المادية، والتقنية، والخبرات الهندسية..الخ.

لهذا من المهم جداً كفالة مشاركة الجميع في صنع القرارات، وتعزيز حكم القانون، **وإشراك** هيئات الرقابة الرسمية، والأهلية، والجمعيات، والأحزاب، والنقابات، والمواطنين..في الخطط والسياسات العامة؛ **وهذا يؤدي بدوره إلى حصول تقارب حقيقي بين الحاكم والمحكوم..الرسمي والشعبي..العام والخاص..**

وهذا التقارب قد يساهم في إنشائه وتكريسه، الهيئات اللاحكومية، التي تشكِّل حلقة وصل بين المواطن والدولة. تلك الدولة التي يجب أن تحكم بأقل قدر من السلطة، وأن تكون بعيدة كل البعد عن التركيز الإداري..والتخطيط المركزي..والتوجيه الثقافي الإيديولوجي، بعيدة عن ذلك النموذج الذي لا مكان فيه لمؤسسات تقع خارج الدولة (**الدولة تبتلع المجتمع**)؟!.

وهذا يعني أن الدولة لم تعد وحدها المسؤولة عن جهود التنمية والتخطيط، حيث يتنامى حجم القطاع الخاص، ودور المجتمع الأهلي..وبالتالي يصبح التخطيط أوالخطة، بمثابة إطار للعقد الاجتماعي بين شركاء التنمية..حيث إنَّ الوصول إلى التنمية الشاملة يستلزم مشاركة حقيقية من الجميع داخل الدولة..وهذا النوع من التنمية لا يقوم إلا في مناخ ديمقراطي، باعتبارها وسيلة لدمج و إدخال الأفراد في العمليات والإجراءات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، التي تؤثر مباشرة على حياتهم، وتجعلهم يقومون بدورهم ومسؤولياتهم تجاه المشاركة في التنمية، سواءً كان ذلك بشكل مباشر أو غير مباشر؛

بحيث يكون الهدف من كل ذلك هو تمكين الناس من الوصول إلى صنع قراراتهم بأنفسهم.

بل إنّ المطلوب أن لاتقوم التنمية إلا بمشاركة الدولة مع هيئات المجتمع المدني/القطاع الخاص/المواطنين..لتحقيق التنمية بشموليتها واستدامتها وعدالتها. باعتبار ذلك وسيلة مهمة للحد من ذاك النزيف الاستثماري والبشري لإمكانيات هائلة مغيبة، خارج خطط وسياسات الدولة.

ولكي تضمن الدولة المشاركة الفعالة، وبالتالي الوصول إلى متلقي الخدمة/المواطن ولحظ احتياجاته المحلية، في خططها وسياساتها التنموية، لابد لها من: اللامركزية..وتطبيق التخطيط الإقليمي..والموازنات المستقلة..وبشكل عام إشراك الجميع في التخطيط والتنفيذ والمراقبة..وتكريس مبدأ المساءلة العامة..وإعطاء حرية للهيئات المحلية بكل ما يتعلق، بتخطيط وتنفيذ الحياة الاقتصادية، الإدارية، البيئية، الاجتماعية..الخ. **على أن تقوم الدولة بدور الراعي والداعم سياسياً/اقتصادياً/إدارياً/فنياً..الخ. مع التركيز على أهمية دورها في الشؤون الاجتماعية والإنسانية..؟.**

ولهذاكله: انطلقنا بفكرة أو بمبدأ أو نهج المشاركة/التشاركية/الشراكة/ الإدارة بالمشاركة، كنهج إستراتيجي محفّز للأداء الجماعي، والعمل بروح الفريق، وبالتالي تحمل المسؤولية في التخطيط، والتنفيذ، والمتابعة، لتأتي بعد ذلك النتيجة التي يسعى إليها الجميع، وهي تقاسم ثمار الجهد التشاركي، بالتوازي مع تقاسم المسؤولية، وتحمُّل النتائج والآثار المحتملة لهذا الجهد.

ولا بد لكل متمعن في قضايا الإدارة، أن يدرك صعوبة فهم تشعبات الإدارة، وعلاقاتها بغيرها من العلوم. وخصوصاً العلاقة غير القابلة للانفصام بالاقتصاد وإدارة الأعمال..وتتجلى أهمية هذه العلاقة في الوقت الحالي أكثر من أي وقت مضى، في ظل التطورات المتلاحقة في نظم وأساليب الإدارة. **إلى الحدود التي**

أصبحت فيها الكثير من الإدارات والمشروعات العامة، تدار بطرق وأساليب أشبه ما تكون بطرق إدارة المشاريع الاقتصادية، أو إدارة الأعمال الخاصة..وذلك للحد من ذلك الجمود الذي عانت منه الإدارة العامة، والذي نتج عنه الترؤس والتسلط الإداري، وترعرعت في كنفه المركزية الشديدة في التخطيط، وصنع القرار، وربما رُبِط مصير مجتمعات، وإدارات، ومؤسسات، وشركات، بجهابذة أخذت على عاتقها تخطيط كل شيء، وصنع القرارات الإستراتيجية، بعيداً عن مشاركة الفئات التي يشملها ذاك التخطيط، أو تلك القرارات المصيرية؟!.

وبعيداً عن الحديث في العموميات، وطالما حديثنا في جوهره، هو عن الإدارة..**علينا قبل كل شيء، إدراك حقيقة العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال (وهو ما سيتضح لنا تباعاً في هذه الرسالة)؛ حيث لا انفكاك لأي منهما عن الآخر، ولا يمكن البحث في أي منهما دون البحث في الآخر، فطرق ووسائل أي منهما هي بالنتيجة طرق ووسائل الآخر!؟**..

وإذا كانت الإدارة (بصفة عامة) هدفها تنفيذ سياسة ما، باستخدام الطاقات البشرية والمادية؛ فإن ذلك ينطبق على المشاريع العامة والخاصة. وبعيداً عن أغراض كلٍّ منهما (في أن الأولى هدفها العريض المصلحة العامة، والثانية تحقيق الربح)..**يجب أن لا يغيب عن البال، أنه في الوقت الحالي، تزايدت أعباء الدولة أكثر من أي وقت مضى..وذلك إلى الحدود التي باتت فيها عاجزة عن تحقيق دولة الرفاه . بعد أن كانت حارسة ثم متدخلة..الخ . بمعزل عن التشارك مع القطاع الخاص..باعتباره يساهم بنسبة تتجاوز الثلثين من إجمالي الناتج المحلي في الكثير من الدول، وفي سورية على سبيل المثال، قاربت هذه المساهمة للقطاع الخاص الـ/70%/. وفي غيرها من الدول تصل هذه النسبة إلى أكثر من ذلك بكثير؟!.**

وأمام هذه الحقائق: ندرك أن القول بأهمية دور الدولة المركزية المتدخلة في كل شيء، والمسيطرة والموجهة لإجمالي النشاط الاقتصادي، بات من أدبيات الإدارة. والذي يبدو حالياً أنه لا حدود فاصلة (في أساليب الإدارة) بين الإدارة العامة أوإدارة الأعمال أو الإدارة الاقتصادية، أو قطاع عام أو خاص..باعتبار أنَّ إدارة الأعمال أو القطاع الخاص، يحتاج كلاً منهما (كما هو حال الإدارة العامة) إلى تخطيط وتنظيم وتنسيق ورقابة، والدارس للعلوم الإدارية يدرك أنها تنطبق على الإدارة العامة، وإدارة الأعمال في الوقت نفسه..فالقائد أو المدير الإداري، وهو يتصدى لحل مشكلة تعترضه، في تسيير شؤون أي من الإدارات العامة، لا بد له من الإفادة من النظريات الاقتصادية، **باعتبار أنَّ الشق الاقتصادي لأي مشكلة يكون أكثر أهمية من غيره. والدليل على ذلك أن الكثير من المشروعات العامة، خرجت رغماً عنها من لعبة المنافسة مع المشاريع الاقتصادية التي يتصدى لها القطاع الخاص، بسبب الترهل والضعف في الأداء الإداري (والذي أدى إلى خسائر متلاحقة).**

ويبدو أن الدور الأكبر الذي أدى إلى تراجع الأداء في الكثير من الإدارات والمشاريع العامة، أنها لم تُدرْ بالعقلية الاقتصادية المطلوبة، التي تكفل لها النجاح، والدخول بمنافسة حقيقية مع نظيراتها في القطاع الخاص، بعيداً عن أسلوب الحماية والتدخل، والدعم غير المبرّر؟!.

لهذا تتجلى أهمية العلاقة بين علم الإدارة العامة وعلم الاقتصاد، في أن من بين أهم أهداف الأولى هو تحقيق الأهداف الاقتصادية للدولة؛ وهذا لا يكون دون البحث والتعمق في دراسة العلوم الاقتصادية، وطرق وأساليب قيادة وإدارة المشاريع الاقتصادية.

ولهذا سنلاحظ . وعلى طول البحث . بروزاً للجانب الاقتصادي، أو للمفاهيم الاقتصادية، أو الإدارة الاقتصادية، أو إدارة الأعمال.. وذلك

على اعتبار أنّ الهم الاقتصادي لأي دولة تتلاقى عنده هموم الجميع في الدولة. ويبدو أنَّ هذا لا يبعدنا عن البحث في الإدارة العامة بمفهومها القانوني، خصوصاً إذا ما توقّفنا أكثر، عند جوهر عنوان الرسالة، وهو:"**الإدارة بالمشاركة**". والذي لا نقصد به حصر المشاركة فقط داخل الإدارة العامة، بشكل شاقولي (من القمة إلى القاعدة أو العكس). **بل إن ما نريده من هذا العنوان الكبير، هو البحث في المشاركة بمعناها الأفقي الواسع على مستوى الدولة ككل..المشاركة التي تحدد دوراً للدولة ينظم علاقتها بالهيئات اللاحكومية، والقطاع الخاص، والمواطن، بحيث تكون علاقة مشاركة لا تبعية، بعيداً عن المركزية التي عانت منها غالبية الدول النامية.**

ويبدو أنَّ لكل عمل أو مهنة في حياة الإنسان مشاقها وأمجادها، ويصدق هذا على عملية إعداد البحث العلمي، كما يصدق على سواها..وإن مشاق البحث في هذا العنوان (الإدارة بالمشاركة) كثيرة لعلَّ أبرزها:

- **سهولة التعاطي مع المشاركة كفكر!..وصعوبة التعامل معها كنهج قابل للتطبيق؟!. نتيجة اختلاف رؤى الأطراف المعنية بالمشاركة، وصعوبة الوصول إلى توجه مشترك يجمع أكبر قدر ممكن من الآراء.**
- **النزعة الأحادية المتأصلة لدى الكثير من القادة الإداريين، وحب التفرد بالسلطة وممارستها.**
- **إن عدم وضع ضوابط تنظم عملية المشاركة داخل الإدارات والمشاريع، يؤدي إلى الفوضى وضياع المسؤولية؛ لهذا فهي تحتاج إلى ثقافة ووعي كافيين لأهمية المشاركة ضمن أُطر وضوابط تحدد وتنظم هذه المشاركة.**
- **العقبات الدستورية والقانونية والتنظيمية في كثير من الدول..والتي تحد غالباً من فاعلية المشاركة؛ كنتيجة لصرامة هذا التسلسل الهرمي القانوني.**

- **انعدام أو ضعف الرغبة في المشاركة لدى الكثير ممن هم داخل الإدارة أو التنظيم؛ لقناعتهم بعدم فاعلية وجدوى هذه المشاركة.**
- **صعوبة التوفيق بين المصالح المتعارضة/المتداخلة للجهات المعنية بالمشاركة في كثير من الأحيان (الدولة–الهيئات اللاحكومية–القطاع الخاص–المواطن..).**
- **قلة المراجع المتخصصة في مجال الإدارة بالمشاركة.**
- **ويبدو أن المشاركة كالديمقراطية نتغنى بها جميعاً كمنظرين ومنادين، ونتصدى لها كممارسين من موقع السلطة أو القرار!!؟..**

ولكن هذا كله لن يثنينا عن العزم في التعمق والبحث في مزايا هذا الموضوع: (**المشاركة**) **كفكر ونهج، وأسلوب ديمقراطي للإدارة**.. وعلى هذا الأساس سنبني دراستنا في هذا الموضوع: **{المفهوم القانوني لمبدأ الإدارة بالمشاركة في نطاق علم الإدارة العامة}**..وتحت مظلة هذا العنوان من خلال البحث في:

ـ الباب الأول: الإطار القانوني للإدارة بالمشاركة

والذي نستهله بالحديث عن علم الإدارة (باعتبار أنَّ البحث في الإدارة بالمشاركة سيكون في إطار الإدارة بشكل عام/والعامة منها على وجه الخصوص) وتقسيماته ومجالاته، وعلاقته بغيره من العلوم..**هذا العلم الذي يهدف إلى تنظيم وإدارة الطاقات البشرية والمادية بغية تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة**. وإذا كانت الإدارة العامة تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة. فإن هذا يعني أنه لا يمكن تصور أن تتصدى جهة معينة أو تنظيماً بعينه للقيام بمهامها الكثيرة والمتشعبة.

ـ الفصل الأول: الحكم الجيد والحوكمة منطلق للإدارة العامة التشاركية

ـ المبحث الأول: يُعَد **الحكم الجيد** هو الحكم الوحيد الذي يؤمّن أعلى قدر من المشاركة والكفاءة في عملية اتخاذ القرارات، وتنفيذها في مختلف المستويات. باعتباره يقوم على الشفافية، والمشاركة، وحكم القانون..

ـ **المبحث الثاني**: تؤدي **الحوكمة** الجيدة والإدارة الرشيدة إلى تحسين الإدارة الحكومية، والخدمات العامة، وتؤدي أيضاً إلى سرعة في النمو الاقتصادي. وتوفر للقطاع الخاص القدرة التنافسية على الصعيدين الداخلي والدولي.

ـ **الفصل الثاني**: **المفهوم القانوني للإدارة بالمشاركة في التطبيق وعقباته**

إنَّ الوصول إلى حقيقة **مفهوم** موحد للإدارة بالمشاركة ليس بالأمر السهل، خصوصاً عند البحث في **تطبيقاته**. لأن هذا قد يقودنا إلى الغوص في الجانب النظري البعيد عن واقع الإدارة من موقع المسؤولية؛ إذ يبدو أننا لا نزال بعيدين عن التشاركية، بكل ما يفرزه هذا المصطلح من معنى وآثار ونتائج، على الإدارة/الموظف/العامل/الاقتصاد/التنمية/والمواطن أولاً وأخيراً!.

ـ **المبحث الأول**: لإعطاء لمحة عن **مفهوم الإدارة بالمشاركة**، وأهمية هذا المبدأ، ومن ثم التعمق في **مزايا** هذا المفهوم، وأهميته على مستوى الدولة بشكل عام، وعلى مستوى الإدارات والمنظمات والمشاريع. وتالياً البحث في **العقبات** الكثيرة التي تقف في وجه الوصول إلى تشاركية حقيقية داخل الدولة أو الإدارة أو.

ـ **المبحث الثاني**: سيكون للبحث في أهمية **تطبيقات مبدأ المشاركة** للوصول إلى مزيد من **اللامركزية**، و**المشاركة في الإدارة**..

ـ **الفصل الثالث**: **الطريق إلى الإدارة بالمشاركة**

ـ **المبحث الأول**: يبدو أنَّ **الخروج من مأزق اللاتشاركية** تبدأ أولى خطواته بالإيمان بسنة **التغيير** والتحديث كمرتكز أساسي لفكر المشاركة..هذا التغيير الذي يجب أن يطال العقلية الإدارية لدى القائمين على الكثير من إداراتنا ومؤسساتنا العامة، لمواكبة التطورات المتلاحقة التي تؤثر في طبيعة العلاقة بين المدير أو الرئيس الإداري والعاملين لديه. والخطوة الثانية تكون بتكريس ثقافة **التطوع**..للوصول إلى مزيد من المشاركة الشعبية في شؤون الحكم. إذ أنَّ التهميش يلاحظ بكثرة في المجتمعات المتخلفة والنامية.

ـ **المبحث الثاني**: سيكون للبحث في **التمكين** بكل ما يحمله هذا المصطلح من معانٍ ودلالات، تمكين المواطن من أسباب القوة (الفكرية –الاقتصادية –السياسية) ويكون ذلك من خلال السعي إلى **تحديث القوانين وبناء المؤسسات**..مع ضرورة وأهمية **القيادة والتأهيل**، وإعداد القادة الإداريين.

ـ **المبحث الثالث**: إنَّ المشاركة هي الطريق السريع للوصول إلى أكثر شرائح المجتمع تهميشاً وفقراً وتخلفاً، خصوصاً في الريف الذي يحتاج إلى **الحكم المحلي**.. بُغية **النهوض بالمجتمع المحلي** عبر تكريس **المشاركة الشعبية** داخل المجتمع..

ـ **الباب الثاني: دور الدولة والعلاقة بهيئات الإدارة بالمشاركة**

سنركز البحث في هذا الباب على أهمية **دور الدولة** (التي يجب أن تحكم بأقل قدر من السلطة) في إطار علاقتها بأطراف العقد الاجتماعي، تلك الأطراف التي يمكننا اعتبارها معنية أكثر من الدولة بالتخطيط والتنفيذ، وجني ثمار التنمية.

ـ **الفصل الأول: إستراتيجية الدولة التنموية في النهج التشاركي**

كلما كان القرار إستراتيجياً كلما كان عاماً، ويحتاج إلى رؤية واسعة ومعلومات كاملة، وهذه وتلك تستلزم **إستراتيجية للمشاركة**، حيث أنَّ القرار الإستراتيجي يستلزم أولاً البحث عن الخيارات المتاحة، ومن ثم تقييم هذه الخيارات، لتأتي المرحلة الأهم وهي اختيار الخيار المحدد.

ـ **المبحث الأول**: إنَّ الوصول إلى الإستراتيجية التنموية يكون من خلال **التخطيط** التشاركي، و**دعم القرار**. ليتجلى بعد ذلك دور القائمين على **سلطات الدولة** الثلاث في سد النقص التشريعي (السلطة التشريعية)، والتطبيق الفعلي والعادل لتلك النصوص (السلطة القضائية)، وما يتجلى بين هذا وذاك من ممارسة عملية للحياة بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، كنتيجة لما تقوم به السلطة التنفيذية.

ـ **المبحث الثاني**: إنَّ الحديث عن **التنمية في النهج التشاركي**، يوجب النظر إليها من زوايا اقتصادية أو زوايا اجتماعية أو غير ذلك من الزوايا المتعددة، وعندما تتضمن التنمية كافة الزوايا السابقة (**الاقتصادية**، **الإدارية**، الاجتماعية، الثقافية، السياسية..) فإنها في هذه الحالة تعد التنمية تنمية شاملة.

ـ الفصل الثاني: **الهيئات اللاحكومية والمشاركة**

ـ **المبحث الأول**: سنتحدث فيه عن هذه الهيئات المدنية، والدور الذي يمكن أن تخلقه حالة **حوار المجتمع المدني داخل الدولة**..حيث تتنوع وتتعدد هذه الهيئات، وتسعى لوضع قدم لها في المشاركة، وصنع السياسة العامة في الدولة، وتحقيق مصالح الأفراد المنضوين تحت لوائها. وبذلك تعتبر مؤسسات المجتمع المدني آليات للحوار، تتفاعل مع المؤسسات الحكومية داخل الدولة.

ـ **المبحث الثاني**: يقتصر البحث فيه عن **فاعلية هيئات المجتمع المدني** داخل الدولة. حيث يبدو أنَّ **الأحزاب** و**النقابات والجمعيات الأهلية** والاتحادات المهنية والحرفية والمنظمات الشعبية..جميعها تعتبر طرفاً في الحوار داخل الدولة؛ تستمد قوتها من حجم التأثير على القوى التي تمثلها.

ـ **المبحث الثالث**: للحديث عن **المواطن**..الذي هو ما يمثله المجتمع المدني بالدرجة الأولى، فالمواطن له **الحق بالمشاركة**..باعتباره المؤثر والمتأثر الأول والآخير بالسياسات التي تمارسها الدولة والهيئات اللاحكومية..لذلك لابد من إتاحة الفرص الحقيقية لمشاركة المواطن (الرجل والمرأة)..ولابد من إزالة كافة أشكال التمييز بين المرأة والرجل على أساس **النوع/الجندر**..وهذا الطريق نحو المزيد من المشاركة يستلزم إستراتيجية بعيدة المدى تقوم على **التربية** التي تعزز فكر ونهج المشاركة.

وبعد الحديث عن دور الهيئات اللاحكومية، سيأتي الحديث (وبشيء من التفصيل) عن دور القطاع الخاص.

ـ الفصل الثالث: القطاع الخاص

ـ المبحث الأول: سنتطرق فيه للبحث عن **دور القطاع الخاص في التنمية**.. حيث أنَّ هذا القطاع في سورية ظل مبتعداً عن المساهمة الفعلية في النشاطات المهمة حتى بداية العقد الأخير من القرن الماضي، وبعدها بدا العمل على تحقيق المزيد من **التشاركية مع القطاع الخاص**..وذلك عبر السعي إلى **بناء الثقة** مع هذا القطاع لكي يأخذ دوره الصحيح في التنمية داخل الدولة..

ـ المبحث الثاني: نبحث في كيفية **إرساء التشاركية**، إذ يبدو أنَّ الحكومة السورية لديها توجهاً حقيقياً لإدارة القطاع العام بعقلية وفكر القطاع الخاص. والمطلوب تحديداً إرساء نهج إدارة يقوم على التشاركية، وهو ما نبحثه مفصلاً في: **ـ المطلب الأول**: للبحث في صيغة الشراكة وفق **عقود البوتB.O.T** والتكييف القانوني لهذه العقود..وإطارها الدستوري..وتطبيقاته..

ـ المطلب الثاني: نبحث فيه عن **ملامح التشاركية** في ظل القوانين السورية.

ـ المطلب الثالث: نختم فيه بالبحث عن **آفاق التشاركية في سورية**..إذ يبدو أنَّ الوقت قد حان للتخلي عن طريقة المعالجة الإسعافية، التي تنظر للمشكل التنموي كحالة منفردة عما عداها من المشاكل المماثلة. وبالتالي فإنَّ التحضير لوضع إستراتيجية تنموية بعيدة المدى، لابد أن يكون من أهم الأفكار التي يجب العمل عليها في حقبة التحديث الراهنة. **وكلنا أمل أن نستطيع إعطاء هذا التوجه القديم/الجديد في الإدارة العامة ((الإدارة بالمشاركة)) ما يستحقه من البحث.**

والله ولي التوفيق..

عبد الكريم الأحمد المصطفى

1433هـ/2012م

—

الباب الأول

الإطار القانوني للإدارة بالمشاركة

لعل من المفيد في البداية الإشارة إلى العديد من المفاهيم والتعريفات التي قُدِمت للإدارة بشكل عام: (كعلم وممارسة وفن..). مروراً بمجالات وأنواع تلك الإدارة: (القطاع العام/الإدارة العامة..القطاع الاقتصادي/إدارة الأعمال و..و). وذلك كله لتمهيد الطريق إلى المنطلقات الأساسية لموضوعنا الرئيسي: (**الإدارة بالمشاركة**/التشاركية/الشراكة..). والتي تتجلى في **الحكم الجيد[1] والحوكمة.[2]**

ومن التعاريف الشائعة للإدارة أنَّها: وظيفة تنفيذ الأشياء عن طريق الآخرين..

---

[1]- **يبدو أن الحكم الجيد** جاء ليضفي على مفهوم الحكم بعداً عقلانياً يحقق المستهدف من هذا الحكم، بحيث يوفر مناخاً لتنمية إنسانية بالبشر ومن أجلهم. وذلك بخلق المناخ الملائم لتنمية الناس من أجل الناس وبواسطة الناس. ويركز هذا النوع من الحكم على التنمية البشرية ثم على التنمية المستدامة و..وهو ما سيتضح لنا بعد قليل..

[2]- **يعود لفظ الحوكمة** إلى كلمة إغريقية، تعبر عن قدرة ربان السفينة الإغريقية، ومهاراته في قيادة السفينة وسط الأمواج والأعاصير والعواصف، وما يمتلكه من قيم وأخلاق نبيلة، وسلوكيات نزيهة شريفة في الحفاظ على أرواح وممتلكات الركاب، ورعايته وحمايته للأمانات والبضاعة التي في عهدته وإيصالها إلى أصحابها، ودفاعه عنها ضد القراصنة وضدالأخطار التي تتعرض لها أثناء الإبحار. فإذا ما وصل بها إلى ميناء الوصول، ثم عاد إلى ميناء الإبحار من مهمته سالماً، أطلق عليه التجار وخبراء البحار (**القبطان المتحوكم جيداً/*Good Governer***)، ومن ثم فقد نمت وترعرعت بدايات الحوكمة في علوم البحار ومدارس التعليم والتدريب، وكذلك القوانين البحرية.

وكانت **الحوكمة تعنى في هذه البدايات**، مجموعة من القيم النبيلة الراسخة، والأعراف والتقاليد البحرية والتي توضح **"ما يجب، وما يتعين، وما لا يجب، وما لا يتعين"** أي تحديد طريق الصواب والخطأ. وتوضيح لحقوق والتزامات القبطان والبحارة والعاملين معه على السفينة، وكذلك ركاب السفينة وحدود مسؤولية كل منهم، والإجراءات التي يمارسها كل منهم؛ ومن هنا **اهتمت الحوكمة** بوضع القيود المتحكمة وصياغة الضوابط الحاكمة، سواء للقائد الإداري ممثلاً في قبطان السفينة، وواجبات البحارة والعاملين والركاب..الخ.

للإستزادة في هذا الموضوع: يمكن مراجعة د. محسن احمد الخضيري، حوكمة الشركات، القاهرة، مجموعة النيل العربية، ط1، 2005 هامش صـ7.

أو هي: تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة الموارد البشرية والموارد الأخرى بالمنظمة لتحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية.

ويبدو أن الإدارة هي: "**مهنة وعلم وفن وعملية** لتحقيق التعاون والتنسيق بين الموارد البشرية والمالية والمادية . المتاحة والممكنة . لإنجاز الأهداف المخطط لها بصورة رشيدة".[1]

وبالتالي يمكننا تناول **مفهوم الإدارة**/*The Concept Of Management* من جانبين الإدارة **كممارسة** والإدارة **كعلم**:

1. الإدارة **كممارسة**/*Management as a Process*:

هي الاستخدام الفعال والكفء للموارد البشرية والمادية والمالية، والمعلومات والأفكار والوقت، **من خلال العمليات الإدارية** المتمثلة في التخطيط والتنظيم والتوجيه والرقابة **بغرض تحقيق الأهداف.**

2. الإدارة **كعلم**/*Management as a Science*:

هو ذلك الفرع من العلوم الاجتماعية الذي: يصف ويفسِّر ويحلل ويتنبأ بالظواهر الإدارية..والسلوك الإنساني الذي يجري في التنظيمات المختلفة..**لتحقيق سياسات وأهداف معينة..**

والسؤال الآن: هل الإدارة فن أَم علم/***Art or Science*** ؟.

يمكن القول: الإدارة **فن:** "لأنه لا بد للمدير أن يمتلك القدرة الشخصية على تطبيق الأفكار والنظريات والمبادئ الإدارية بطريقة ذكية ولبقة، تعكس الخبرة والتجربة والممارسة." **ويمكن القول:** الإدارة **علم:** "لأننا ندرس في الجامعات نظريات ومبادئ وأفكار إدارية." وبذلك يمكننا أن **نستنتج: أن الإدارة هي فن وعلم في الوقت نفسه.**

---

[1]- د.مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، القاهرة، ايتراك للنشر والتوزيع، 2007 صـ 21.

أما مجالات الإدارة/*Management Fields* فهي متعددة وتطبق في: .

القطاع العام/*Public Sector* ويطلق عليها في هذه الحالة: "**الإدارة العامة**" ***Public-administration***

. **القطاع الاقتصادي**/*Sector Economic* وتسمى عندها: "**إدارة الأعمال**" ***Business-Administration***

. **إدارة المستشفيات**: وهي الإدارة التي تطبق في المستشفيات. وإدارة تسمى: .

إدارة الفنادق: وهي الإدارة التي تطبق في الفنادق..الخ.

نستنتج من ذلك: "**أنَّ الإدارة تمس وتؤثر في حياة وممارسات كل إنسان؛ فالإدارة تجعل كل فرد منّا على علم تام بقدراته، وتدله على الطريق الأفضل لتحقيق غاياته.**"

الإدارة تعني: **النظام العام**/***Public System*** وهذا يعني أنه: "**من خلال الإدارة يمكن الربط بين أحداث متفرقة ومعتقدات متباينة، ووضعها جميعاً بشكل علاقات ذات معنى تستخدم في تحليل العديد من المشاكل، والوصول إلى أفضل البدائل الممكنة للتعامل مع هذه المشاكل.**"[1]

وهناك من يرى: أن **الإدارة**/***Management*** **هي عملية تتحقق عن طريقها الأهداف التنظيمية، وذلك من خلال استخدام الموارد**: (الناس، النقود، الطاقة، المواد، المكان، الوقت..). وتعتبر هذه الموارد كمدخلات، وينظر إلى تحقيق الأهداف

---

[1]- د. محمد سمير احمد، الإدارة الالكترونية، الأردن – عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، 2009، صـ 20 وما بعد.

وكلمة الإدارة مشتقة من **أصل لاتيني** مكون من مقطعين هما :(***Ad***) (***To***) **ومعناها يخدم أو يساعد الآخرين**. **وفي اللغة الانكليزية يطلق عليها إحدى اللفظين التاليين:**

– Management: وتعني مهام الإدارة في مستويات التنفيذ والعمل الجاري، ويطلق هذا اللفظ على ما يقوم به المدير في منظمة الأعمال التي تسعى إلى تحقيق الربحية.

– Administrator: وهو يشير إلى المهام الأساسية التي تنهض بها الإدارة العليا، ويطلق هذا اللفظ على الإدارة في مجال المنظمات التي لا تسعى إلى تحقيق الربحية، أي القطاع الحكومي.

كمخرجات للعملية، وعادةً تقاس درجة نجاح المنظمة وعمل المدير بنسبة المخرجات إلى المدخلات.[1]

أما في ما يخص **علاقة الإدارة بالعلوم الأخرى: فللإدارة علاقة بكثير من العلوم أهمها:** (علم الاقتصاد، النفس، الاجتماع، الرياضيات، القانون، السياسة..الخ).

ويبدو أنَّ الأهم في هذا العصر: هو تلك العلاقة بين الإدارة العامة والحكم الصالح/الرشيد/الجيد/ *Good Governance*

فالإدارة/*Management* في إحدى معانيها: "هي نوع من الجهد البشري المتعاون الذي يتميز بدرجة عالية من الرشد."

أو هي: "عملية صنع القرارات بصورة رشيدة، لإنجاز الأهداف المطلوبة في الإطار الزمني الموضوع لها."

بقي أن نُشير **إلى أنَّ مجالات وأنواع الإدارة** كثيرة ومتنوعة، كما مر معنا قبل قليل. ويمكن أن نذكِّر ببعضها ونُفصل في البعض الآخر كما يلي:[2] **"إدارة القطاع العام..الإدارة العامة..إدارة الاعمال..الإدارة الدولية..إدارة منظمات المجتمع المدني..الخ."** ولعل أبرز مجالات الإدارة والتي سيدور في فلكها ونطاقها هذا البحث هو: **"نطاق الإدارة العامة"..كعلم وفن وعملية وممارسة..**

. إدارة القطاع العام/*Public Sector Administration* يقصد بها: **"إدارة المؤسسات العامة للدولة." والمؤسسة العامة هي:** "مشروع اقتصادي عام له شخصية معنوية تملكه الدولة وتديره بأساليب تختلف عن الإدارة التقليدية للجهاز الحكومي، وذلك لسد حاجة عامة من حاجات المجتمع."

---

[1]- إيفرام توربان، نظم دعم الإدارة – نظم دعم القرارات ونظم الخبرة، تعريب: د.م. سرور علي إبراهيم سرور، المملكة العربية السعودية، دار المريخ للنشر، تاريخ /بلا/، صـ 43.

[2]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق صـ20+35+36.

. الإدارة العامة/*Public Administration* فهي باختصار: **"النشاط الذي يتعلق بتنسيق الجهود الفردية والجماعية لتنفيذ سياسة عامة."**

ومن المتفق عليه عالمياً بأنَّ المقصود بالإدارة العامة أو الإدارة الحكومية هو أمرين:[1]

. الأول: مجمل السياسات، والقواعد، والإجراءات، والنظم، والهياكل، والعاملين..التي تُمول من الموازنة العامة للدولة، والمسؤولة عن إدارة وتوجيه شؤون السلطة التنفيذية، وتعاملاتها مع المنتفعين من مرافق الدولة.

. الثاني: إدارة وتنفيذ كافة الأنشطة الحكومية التي تتعامل مع إنفاذ القوانين واللوائح والقرارات الحكومية (دور المنظم)، وكذلك الإدارة التي ترتبط بتقديم الخدمات العامة (دور المشغل).

وعلى هذا الأساس فإن: النشاط البشري يتجلى بشكل أوضح في ميدان الإدارة، وعمل الإدارة يسعى إلى بلوغ الأشياء عن طريق المساعي التعاونية للأفراد. وإن قدرات هؤلاء الأفراد ومعارفهم العلمية والتقنية، قد لا تكون مفيدة على الوجه المطلوب إذا لم تكن مصحوبة بالتعاون والتنسيق الفعال بين الإمكانيات البشرية والمادية المبذولة في نطاق الإدارة.[2]

والإدارة العامة في إطار هذا المفهوم تعني: تنفيذ السياسة العامة للدولة وإخراجها إلى حيز الواقع، وهي بذلك تمثل مجموع النشاط والعمل الحكومي الموجه نحو أداء الخدمات العامة/*Public Services* والإنتاج الحكومي، وتنفيذ مختلف القوانين.

---

[1]- أنظر: التقرير النهائي لأعمال لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، المشكلة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم/6722/ تاريخ 17/5/2011. برئاسة عميد المعهد العالي لإدارة الأعمال HIBA/**أستاذنا الدكتور سام دلة**/ وعضوية كلٍّ من: (د.أحمد باسل الخشي- د.عقبة الرضا- أحمد الملحان- د.حسين إبراهيم- راكان إبراهيم- د.ليان قطيني- محمود عنبر). وقد تمت مناقشة وإقرار التقرير في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 24/8/2011.

[2]- د.عبد الله طلبة، الإدارة العامة، دمشق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 1996، صـ 386.

وما يهمنا أكثر بعد كل الذي ذكرناه: الوصول إلى جوهرة هذا البحث وهي: **"الإدارة بالمشاركة"** ولا نقصد بالإدارة بالمشاركة فقط المفهوم الشاقولي/العمودي والذي يقتصر على المشاركة داخل إدارة ما أو منظمة أو شركة أو مشروع..أو إشراكهم في صنع قراراتها. وهذا بالتأكيد شيء مهم وضروري.

لكن **الأهم بالإضافة إلى ذلك هو:** المشاركة الأفقية بمعناها الواسع داخل الدولة ككل من خلال المشاركة مع الهيئات اللاحكومية، النقابات، والقطاع الأهلي، والجمعيات، وكافة هيئات المجتمع المدني، القطاع الخاص، المواطن..الخ.

وقبل البدء بالحديث عن صعوبات اللجوء إلى هذا النوع من الإدارة، يمكننا القول: "بأنّ **أسلوب الإدارة بالمشاركة** لا يكتب له النجاح، أو لا يمكن له أن يستمر إذا ما طبق في دولة ما، إذا لم تكن هذه **الدولة دولة قانون**، والتي هي بمفهومها الواسع: "الدولة التي تقيم التوازن بين ضرورات السلطة وضمانات الحقوق والحريات العامة."[1]

ولكن: هنالك مفهوم جديد يتضمن المفاهيم الشعاراتية والسياسية والدستورية لدولة القانون. على اعتبار أن مفهوم دولة القانون أصبح من المسلّمات، وغير كافٍ بحد ذاته لتقديم حكم نوعي، **فنوعية الحكم المطلوبة حالياً مختلفة، وتتطلب إضافة لدولة القانون حكماً جيداً له أبعاد تنموية. والحكم الجيد من وجهة النظر التنموية هو: الحكم الذي يعزّز ويدعّم ويصون رفاه الإنسان. ويتسم الحكم الجيد بمبادئ عديدة: يأتي في صدارتها مبدأ المشاركة، فالشفافية، والمحاسبة، وحكم القانون، والفاعلية، والإنصاف.**

من المهم الحديث عن دولة القانون، والاهم الحديث عن الحكم الجيد الذي يتضمن مفهوم دولة القانون، **والحديث عن الحكم الجيد هو في صلب الحديث عن المشاركة.** فهو الذي يكفل وضع الأولويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على

---

[1]- لأن **تغليب** ضرورات **السلطة** يؤدي إلى **الاستبداد**، و**تغليب** ضمانات **الحقوق والحريات العامة** يؤدي إلى **الفوضى**. وعلينا أن لا ننسى أن الأصل والمبدأ إطلاق الحقوق والحريات العامة والاستثناء هو التقييد.

أساس توافق أراء واسعة النطاق في المجتمع، تُسمَع فيه أصوات جميع الفئات (خصوصاً أكثر الفئات ضعفاً وفقراً) بحيث يكون لهم دور في صنع القرارات المتعلقة بتوزيع موارد التنمية وفي رسم مستقبلهم.

والأمر الآخر الذي لا يقل أهمية عما تحدثنا عنه: هو أن السنوات المنصرمة شهدت (وباهتمام عالمي ملحوظ) بروز موضوع **الحوكمة والإدارة الرشيدة.**

ومن الأسباب التي أدت إلى تزايد الاهتمام العالمي بهذين الموضوعين (الحوكمة والإدارة الرشيدة) ما يلي:

1. دورها الكبير في التحديث والإصلاح.

2. تزايد الإدراك لعمق تأثير هذه الموضيع في مسيرة الإصلاح القانوني والمجتمعي والبنيوي في الدولة.

3. التأثير المباشر في البناء التشريعي والاقتصادي القائم في الدولة.

4. انطلاقاً من تطور المفاهيم التي أفرزتها **العولمة/*Globalization*.**[1]

وفي الدول العربية أدى ذلك إلى تزايد أهمية وضرورة إيجاد معالجة جدية وسريعة للمشاكل التي تعاني منها إدارات وشعوب ومجتمعات هذه الدول، في ظل غياب مفاهيم الإدارة الرشيدة السليمة، والعمل على تحديثها وتطويرها بما يتوافق مع المعايير الدولية. **وقد أظهرت الأحداث والتطورات الدولية الحاجة إلى إجراء إصلاح شامل في الدول العربية، وتعزيز مفاهيم الحوكمة والإدارة الرشيدة، بما يؤدي**

---

[1]- **للعولمة تعريفات كثيرة ومتباينة بحسب الكُتَّاب:** ومنهم من يرى فيها مصدراً للخير العميم، وهناك من لا يرى ذلك. وربما كان **أكثر تعريف عملي للعولمة:** هو ذلك التعريف الذي يصورها من ناحية أبعادها الرئيسية، وبذلك **تكون العولمة: "عملية تتضمن تحرير التجارة والتحرير المالي وإنتاج السلع خارج الدول، وازدياد التنسيق والتوافق بين التشريعات الاقتصادية والأطر التشريعية والتنظيمية في بلدان العالم المختلفة."**

- انظر: الثبت التعريفي في كتاب وليام هلال – كينثب ب . تايلر، اقتصاد القرن الحادي والعشرين، أفاق اقتصادية – اجتماعية – لعالم متغير، ترجمة: د. حسن عبد الله بدر و د. عبد الوهاب حميد رشيد، بيروت، المنظمة العربية للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية في بيروت، 2009، صـ 563.

بالنتيجة إلى التأثير في مسار التنمية في الدول العربية، وتطور جهود مكافحة الفساد. والحوكمة أو الحكمانية أو الإدارة الرشيدة أو الحكم الجيد أو الحكم الرشيد: هي مفاهيم تعبر عن إدارة الحكم التي تعزّز وتدعّم وتصون رفاهية الإنسان، وتوسع قدراته وخياراته وفرصه وحرياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والأهم من ذلك: "أنه تم إخراج المفهوم من إطاره التقليدي ليضم مؤسسات المجتمع المدني والقطاع الخاص، بعد أن كان يقتصر على مؤسسات الدولة والقطاع العام ويعبر عن أدائهما."[1]

ويرتكز مفهوم الحوكمة والإدارة الرشيدة: إلى ممارسات الدولة عبر أداء سلطاتها المتمثلة بالسلطة السياسية والاقتصادية والإدارية، كما تشمل الإدارة الرشيدة الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص..ويبدو أن مفاهيم وتطبيقات الحكم الجيد والحوكمة والإدارة الرشيدة، تجد تطبيقات واسعة لها في الدول المتقدمة، كون الديمقراطية متجذرة في هذه الدول، وباعتبار أن هذه الدول ترى في الهيئات اللاحكومية، ومنظمات الأعمال شريك أساسي في الإدارة، ومن جانب آخر تعوّل على مساهمتها في تحقيق التحولات الاقتصادية والاجتماعية المصاحبة لنمو الإدارة وتطورها. وبالتالي تُعتبر **الديمقراطية سمة للأنظمة السياسية السائدة في الدول الغربية. وبالمقابل لهذه الديمقراطية الغربية هنالك مبدأ غاية في الأهمية هو: (الشورى).**[2]

---

[1]- للمزيد: يمكن مراجعة **الدليل حول الحكم الرشيد**، إعداد برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منشورات البرنامج، بيروت، صـ 5.
ومبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية: هي مبادرة تعود فكرتها إلى اجتماع حضره مجموعة من الخبراء وممثلون رفيعو المستوى لحكومات مختلفة في سبتمبر/أيلول عام 2003 في بيروت، والذي عقد تحت رعاية وزارة الخدمة المدنية اللبنانية، وبمساعدة برنامج الأمم المتحدة الإنمائي-برنامج الإدارة الرشيدة في الدول العربية، ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، وتلى ذلك اجتماعات عدة في تركيا والمغرب عام 2004..الخ.

[2]- **الشورى:** مصطلح إسلامي، وهي **لغةً:** من الكلمات التي تدل على أشياء ومعاني حسنة، فيقال شار العسل شوراً أي استخرجه من موضعه (القاموس المحيط 56/2. لسان العرب، 434/4 و435). والشورى تعني الجمال والحسن فيقال: إنه لحسن الصورة والشورى (لسان

والشورى تُعتبر سمة، بل ركناً أساساً للنظام السياسي في المجتمع الإسلامي، ويمكن عدها صورة من صور أنظمة الحكم القائمة على مبدأ المشاركة بين الحاكم والمحكوم في تسيير شؤون الدولة، وذلك في بيئة ذات طبيعة اجتماعية وثقافية مختلفة عن الطبيعة الاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمع الغربي.[1] وعلى هذا الأساس: تأتي أهمية طرح الشورى كمشروع حضاري لنظام الحكم في المجتمع الإسلامي، وبخاصة وأن هذا المشروع منبثق عن منظومة دينية وفكرية يؤمن بها هذا المجتمع، وبالتالي يمكن لهذا المجتمع أن يستعيض بهذا المشروع عن الأفكار المقترحة عليه والمستوردة من مجتمعات أخرى. وخاصة فكرة الديمقراطية المتأتية من المجتمع الغربي.[2]

العرب 435/4) والشورى: **في الاصطلاح الشرعي** هي: عملية استخراج الرأي بمراجعة بعض الناس إلى بعضهم الآخر، سواء في الأمور الخاصة أو العامة. والشورى مبدأ مقرر في التشريع السياسي الإسلامي، استناداً إلى ما جاء في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة **قال تعالى:** ((**وأمرهم شورى بينهم**)) الآية/**38**/ من سورة **الشورى**، ((**وشاورهم في الأمر**)) الآية/**159**/ من سورة **آل عمران**. ومن السنة يوجد الكثير من الأدلة.

[1]- مع الأخذ بالاعتبار أن اغلب **الدول الإسلامية – وخاصة في السنوات الأخيرة – **أخذت تتأثر بشكل أو بآخر (ولو بشكل غير فعَّال) بالنظام الديمقراطي في شؤون الحكم**، وأصبحت فكرة الديمقراطية تدخل شيئاً فشيئاً في المفاهيم الفكرية والثقافية والسياسية، حيث أضحت الديمقراطية نقطة انطلاق أو قياس في أذهان المفكرين، وربما بعض العاملين في الشأن العام، متناسين هؤلاء المفاهيم الإسلامية المتعلقة بنظام الحكم وفي مقدمتها نظرية الشورى.

- للاستزادة والتوسع في هذا الموضوع انظر: مقالة لأستاذنا **الدكتور سام دلة** بعنوان: الديمقراطية الغربية والشورى الإسلامية، منشورة في مجلة الحقوق – المجلد الأول – العدد الأول، كلية الحقوق، جامعة البحرين، يناير 2004، صـ 280 وما بعد.

[2]- أو على الأقل: يمكن لهذا المجتمع الإسلامي أن يطور مشروع الشورى في ضوء تجارب المجتمعات الأخرى، ومنها تجربة المجتمع الغربي المتمثلة بالديمقراطية.

ونحن مع رأي أستاذنا الدكتور سام دلة: في أن هذه ليست دعوة لإيجاد نوع أو صيغة توافقيه بين الديمقراطية والشورى، كما يحاول بعضهم. وإنما **القصد من ذلك:** هو إيجاد حل عملي يوافق الشريعة الإسلامية، ويلبي حاجات المجتمع الإسلامي، في ضوء الاستفادة من تجارب المجتمعات الأخرى. **فالديمقراطية الغربية وحقوق الإنسان** هما مضمونان ولدا تاريخياً في قلب المجتمع المسيحي، وتطورا في ظل الإيديولوجية العلمانية ذات المنحى الاقتصادي والسياسي الحر، في حين أن الحضارات الأخرى ومن بينها الإسلام، قد جاءت بأنظمة سياسية واقتصادية واجتماعية وذلك في ظل ظروف تاريخية مختلفة أيضا.

وإذا كان **علم الإدارة العامة**: **"هو العلم الذي يهدف إلى تنظيم وإدارة الطاقات البشرية والمادية بغية تحقيق وتنفيذ السياسة العامة للدولة."**

وإذا كانت الإدارة العامة تمثل هيئة اجتماعية، فإنها ومن هذا المنطلق لا تخضع فقط لقواعد حقوقية مجردة وغير شخصية، بل إنها **تخضع كبقية فروع العلوم الاجتماعية الأخرى** (السياسة..الاجتماع..الاقتصاد..الخ) **لظواهر اجتماعية وطبيعية وإنسانية، وتستهدف تنفيذ السياسة العامة في الدولة. وعندما نقول: أن الإدارة العامة تنفذ السياسة العامة للدولة.** فإن هذا يعني أنه لا يمكن تصور أن تتصدى جهة معينة أو تنظيمٌ بعينه للقيام بمهامها الكثيرة والمتشعبة. بل إنه يوجد في غالبية دول العالم **سلطات مركزية**: (رئيس/ملك، رئيس حكومة، وزراء..الخ). **وسلطات محلية**/السلطات اللامركزية (مرفقية وإقليمية). **وهناك أيضا**: الهيئات العامة والمؤسسات العامة..الخ. وهذا يقودنا إلى النتيجة التي تؤكد أن **جوهر علم الإدارة**:[1] هو ناتج لتفاعل الجهد الجماعي المنظم والإمكانيات المتاحة بهدف القيام بإنتاج سلعة، أو تقديم خدمة والذي يتم في أي نوع من أنواع المنظمات، صناعية كانت أو زراعية أو خدمية أو تجارية. **وبالتالي فإن الإدارة**: لا يمكنها العمل بمعزل عن العلوم الأخرى نظراً لتعاملها أساسا مع الجهود الجماعية، والتي تتأثر بالمؤثرات البيئية والنفسية، لذلك فهو على صلة بفروع العلوم الاجتماعية الأخرى.

وبعد كل ما قدمناه: سنعمد إلى تقسيم البحث في هذا الباب (**الإطار القانوني لمبدأ الإدارة بالمشاركة**) إلى الفصول الثلاثة التالية:

ـ الأول: **الحكم الجيد والحوكمة منطلق للإدارة العامة التشاركية**

ـ الثاني: **المفهوم القانوني للإدارة بالمشاركة في التطبيق وعقباته**

ـ الثالث: **الطريق إلى الإدارة بالمشاركة**

---

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 39.

الفصل الأول

الحكم الجيد والحوكمة منطلق للإدارة العامة التشاركية

إنَّ الشعوب والإدارات والمنظمات (العامة والخاصة) تتطلع في الوقت الحالي إلى الحكم الجيد (الرشيد، الصالح، المتحوكم). وذلك من منطلق أن مفهوم دولة القانون لم يعد كافياً لتلبية طموح وآمال تلك الشعوب والإدارات.

والسؤال: لماذا الحكم الجيد وليس فقط دولة القانون؟.

إنَّ **الإجابة** على هذا السؤال **تكمن في أهمية المنطلق الذي ينطلق منه الحكم الجيد.**

باعتباره: **يكفل ويعزز المشاركة.**

بل يمكن القول: أنه **حكم قائم على المشاركة.** فهو لا يقتصر على تناول مؤسسات الدولة وعملياتها (كما هو حال دولة القانون). وإنما يتسع ليشمل مؤسسات المجتمع المدني.

وهذا المنطلق لا ينفي أن كلاً من دولة القانون والحكم الجيد، ينطلقان من مفهومين متشابهين (**الإنسان/الشعب**). ولكن الاختلاف بينهما **في المحتوى أو المضمون.**

. دولة القانون: منطلقها الأساسي هو **الديمقراطية**، التي تعرّف ببساطة بأنها: (**حكم الشعب نفسه بنفسه ولنفسه**).

. الحكم الجيد: منطلقه **التنمية**، التي عرفها البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأنها: (**تنمية الناس، من أجل الناس، بواسطة الناس**). وهذا المنطلق هو عين التشاركية الحقيقية التي نسعى إليها، وهو ما سيتضح لنا تباعاً في هذا البحث.

فتنمية الناس: معناها الاستثمار في قدرات البشر في جميع المجالات حتى يكون بمقدورهم العمل على نحو منتج وخلاّق.

والتنمية من أجل الناس: معناها كفالة توزيع ثمار التنمية المتحققة توزيعاً عادلاً على أوسع نطاق.

أما التنمية بواسطة الناس: فهي تعني إعطاء كل شخص فرصة المشاركة فيها.

وعلى هذا الأساس: فإن **الحكم الجيد** هو الذي يضمن توسيع الخيارات المتاحة للناس، بتمكنهم من الحصول على الموارد اللازمة لتحقيق مستوى حياة كريمة. وهذا المفهوم **يفترض أمرين متلازمين،** الأول منهما شرط لتحقيق الثاني هما:[1]

1. مسألة الحريات والمشاركة.

2. تزايد اعتماد الناس على أنفسهم.

وانطلاقاً من ذلك: فالتنمية (أساس الحكم الجيد) هي حق من حقوق الإنسان يجب احترامه، والتنمية وحقوق الإنسان يدعم كل منهما الآخر، لأن التنمية عندما تحسن قدرات البشر، تخلق لديهم القدرة على ممارسة الحرية. وحقوق الإنسان توفر الآليات الضرورية للمشاركة في التنمية. أي أن الحرية يمكن اعتبارها هي الضامن والهدف للتنمية.

بالنتيجة: إن مفهوم الحكم الجيد جاء ليضفي على الحكم بعداً عقلانياً إنسانياً، يحقق الهدف من فكرة الحكم، والمتمثلة بتوفير المناخ للتنمية الإنسانية للبشر من خلالهم ولأجلهم.[2]

---

[1]- للاستزادة في هذا الموضوع، يمكن العودة إلى ورقة عمل لأستاذنا الدكتور سام دلة بعنوان: من دولة القانون إلى الحكم الجيد، ألقيت في المؤتمر الرابع لعمداء كلية الحقوق العربية، حلب أيار 2004.

[2]- وفي إطار تجسيد **فلسفة الحكم الرشيد،** لا بد من اتفاق يتضمن التزاما تفصيليا لملاحظة مبادئ هذه الفلسفة للأعمال العمومية، حيث أنّ **الحكم الرشيد يتضمن دوما العناصر الأساسية التالية:** (التركيز على الإنسان، الإنصاف والعدل، المسؤولية الفردية، المسؤولية الجماعية، الشفافية والاستشارة، **المشاركة** في اتخاذ القرار، التسيير الفعال والناجع والمؤكد للأعمال العمومية..). **فالحكم الرشيد:** يدافع عن مشاكل وقضايا الفقراء. ويستمد مشروعيته من عملية **المشاركة،** ويتقوى بطريقة فعالة وعقلانية منها، كما يشجع **المشاركة** الفعالة **للقطاع الخاص والمجتمع المدني..** - **أنظر بهذا الخصوص:** د. الأخضرعزي، استاذ محاضر، جامعة بو ضياف، المسيلة، الجزائر، مداخلة بعنوان: فعالية الحكم الراشد

أما الحوكمة/*Governance*:[1] فهي تقوم على فلسفة (الاحتكام)، وعلى فكر (التحكم)، وكليهما قائم على ثقافة (التحاكم). وما بين (شمولية الفلسفة)، وحكمة وعدالة ثقافة (الاحتكام)، وعقلانية ورشادة (الحكمة)، ووعي وإدراك (الحكم)، نبتت بذور الحوكمة. وهي تحتاج لتنمو أن يحكمها عمل إداري عالِ التفاعل ومتزايد الفاعلية، يقوم على الحكمة، وعلى **الرشد**. وعلى الوعي الإدراكي بأهمية إدارة الأمر إدارة رشيدة عاقلة، إدارة واعية ومدركة وعلمية، **قائمة على**: (التخطيط، التنظيم، التنسيق، التوجيه، التحفيز، المتابعة..).

حيث لا يوجد عمل إداري دون تخطيط، ولا يوجد تخطيط دون تنظيم، ولا يوجد تنظيم دون تنسيق، ولا يوجد تنسيق دون توجيه، ولا يوجد توجيه دون تحفيز، ولا يوجد تحفيز دون متابعة، ولا يوجد أياً منهما دون حوكمة.[2]

(الحوكمة) في تفعيل خوصصة الشركات، إشارة إلى واقع الخوصصة في الجزائر، جامعة دمشق-كلية الاقتصاد، المؤتمر الأول حول حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي 16+2008/11/15، صـ 7.

[1]- هناك **العديد من المفاهيم**، قد لا يكون لها ترجمة حرفية في اللغة العربية، تعكس المعنى نفسه أو الدلالات التي تعكسها اللغة الإنكليزية.

ويعد **مصطلح (*Governance*)** مثالاً حياً على هذه المسألة، ومن أبرز معاني هذا المصطلح (**سيطرة، توجيه، حكم**) وبالرغم من ذلك فإن هذه المعاني غير شاملة لدلالاته، لأنه أوسع من أن يكون (سيطرة، توجيه، حكم) برغم أنه يضمها في ممارساته.

وحسب رأي المجمع العلمي العراقي، أن المعنى الملائم لمصطلح (***Governance***) **هو: الحاكمية**، مبرراً اعتماد هذه التسمية بمجموعة من الأسانيد اللغوية والعلمية.

- راجع بهذا الخصوص: د. زكريا مطلك الدوري ود. أحمد علي صالح، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة، الأردن-عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية عام 2009، صـ 359 وما بعد.

[2]- أما عن **خصوصيات الحاكمية الجيدة:** فقد تجسدت من خلال العناصر التالية بصفة عامة- ودون الاسترسال في التفاصيل الجزئية، لأن طبيعة الحكم الصالح/الجيد/الرشيد تتمثل في المرونة ومرفقاتها:

1- **المشاركة**. 2- الديمومة. 3- الشرعية والقبول من طرف السكان. 4- الشفافية. 5- الحث على الإنصاف والعدل والمساواة. 6- القدرة على تنمية الموارد وطرق الحاكمية. 7- الحث على التوازن بين الأجناس. 8- التسامح وتقبل مختلف الآراء الأخرى. 9- القدرة على تعبئة الموارد لأغراض اجتماعية. 10- تقوية الآليات الأصيلة وتأهيل المواطنة. 11- التطابق مع القانون. 12- الاستخدام العقلاني والفعال للموارد. 13- توليد وتحفيز الاحترام والثقة. 14- المسؤولية. 15- القدرة على تعريف الحلول العقلانية والتكفل بها. 16- التشجيع على

وإذا كانت **الإدارة الرشيدة** تقوم على: (التخطيط والتنظيم والتنسيق والتوجيه والتحفيز والمتابعة..). فإن **فاعلية الإدارة: تحتاج إلى فاعلية المدير، وفاعلية المدير تحتاج إلى أن يشعر المدير بأنه وإن كان أعلى سلطة إدارية في الإدارة أو المشروع، فإن سلطاته ليست مطلقة.** حيث يوجد مجلس إدارة يحاسب، وجمعيات عمومية تُحاسب، وأجهزة رقابة وإشراف تتابع وتراقب، وجهات عديدة مهتمة ترصد كل ما يحدث ضمن تلك الإدارة أو ذاك المشروع.[1]

وهذا كله يؤدي إلى صدور قرارات محوكمة ورشيدة: تُضيف إلى العامل المنفذ معلومات سديدة وجديدة، وتُعطي له خلاصة خبرة متراكمة ومكتسبة، وكلما كان متَّخذ القرار متفهِّماً وواعياً ومدركاً للطبيعة البشرية للعاملين معه، كلما كان قادراً على الحصول على أفضل ما لديهم.[2]

وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم الدراسة في هذا الفصل إلى المبحثين التاليين:

- **الأول: الحكم الجيد**
- **الثاني: الحوكمة**

تحمل المسؤوليات والتسهيلات. 17- الضبط أكثر من الرقابة. 18- القدرة على معالجة المسائل الزمنية. 19- التوجيه نحو الخدمة..

يلاحظ من خلال العناصر السابقة، أن **أسلوب الحاكمية** له الكثير من التأثيرات على سلوك الأفراد، **فأسلوب التشاركية** يؤدي شيئا فشيئا، أو يقود إلى مؤسسات أكثر مساواة. **وأسلوب الحاكمية** يشجع المسؤولية المحلية و الحراك الاجتماعي، مما يمكن أن يذهب إلى غاية التأثير على معدل النمو الديموغرافي، وبالتالي السكان من حيث تأهيلهم وتدريبهم وغير ذلك.

ـ أنظر بهذا الخصوص: د. الأخضرعزي، استاذ محاضر، جامعة بو ضياف، المسيلة، الجزائر، مداخلة بعنوان: فعالية الحكم الراشد (الحوكمة) في تفعيل خوصصة الشركات، إشارة إلى واقع الخوصصة في الجزائر، مرجع سابق، صـ 7.

[1]ـ د. محسن احمد الخضيري، حوكمة الشركات، مرجع سابق، صـ 29.

[2]ـ د. محسن احمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، الدار الجامعية، الإسكندرية، 2007، صـ24.

المبحث الأول
الحكم الجيد

إنّ مفهوم **الحكم** مفهوم قديم وشامل ويعني ببساطة **اتخاذ القرار وتنفيذه**. وهذا المعنى ينطبق على كافة النشاطات الإنسانية (السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأسرية..الخ.

لذلك: فان **الحكم** بوصفه عملية اتخاذ القرار وتنفيذه، **يتضمن أو يشترط وجود مشاركين رسميين وغير رسميين في عملية صناعة وتنفيذ القرار. إضافة إلى مجموعة من البنى أو المؤسسات اللازمة لاتخاذه وتنفيذه. والمستهدف** بشكل مباشر أو غير مباشر من مختلف المستويات والنشاطات الإنسانية، المشار إليها (والتي تشكل موضوع الحكم) **هو الإنسان**.[1]

والحكم الجيد/*Good Governance* والإدارة الجيدة (الرشيدة)، والحكم الصالح..**تقوم جميعها على محاور عدة أهمها: (الإدارة الرشيدة للمال العام،**

---

[1]- انظر ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون الى الحكم الجيد، مرجع سابق. **وقد شدد البنك الدولي على مفهوم الحكم الصالح، فالحكم الصالح:** هو حكم حيادي، يعبر عن إدارة السلطة للحكم والمجتمع، ويركز على التنمية البشرية ثم على التنمية المستدامة. ومن هنا تمت بلورة مفهوم الحكم الصالح ليحول النمو الاقتصادي إلى تنمية بشرية مستدامة، مرتبطة بمصالح الأجيال الراهنة واللاحقة، وهذا ما يمكن الفقراء والمهمشين من **المشاركة** بثمارها **عبر التمكين.** لذلك جاء **مفهوم الحكم الجيد:** ليضفي على مفهوم الحكم بعداً عقلانياً يحقق الهدف منه، وذلك من خلال مناخاً :**"لتنمية الناس من أجل الناس وبواسطة الناس."** وإن **مفهوم الحكم الجيد:** جاء ليضفي على مفهوم الحكم بعداً عقلانياً يحقق المستهدف من هذا الحكم، بحيث يوفر مناخاً لتنمية إنسانية بالبشر ومن اجلهم. ولهذه **التنمية المنشودة** (**بحسب البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة**) خمسة أوجه أساسية، حتى تكون لصالح الفقراء والمستضعفين. وإن مفهوم الحكم الجيد قد تم صياغته بحيث يحقق متطلبات التنمية المرجوة، أما هذه **الأوجه الخمسة فهي: (التمكين، التعاون، العدل، الاستدامة، الأمن..)** إذاً ينبغي أن تتوافر في الحكم الجيد مجموعة من العناصر، بحيث تسمح بانتعاش وفاعلية أوجه التنمية الإنسانية المستدامة.

الخدمة المدنية والنزاهة، حسن إدارة الموارد العامة، تطوير وتحديث القطاع القضائي، تطبيق الحكومة الإلكترونية، حرية الإعلام والمجتمع المدني..).

وبحسب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: فإن **المنظومة العامة لإدارة الحكم الرشيد** والتي تعمل على تنمية بشرية مستدامة **تتشكل من عدة عناصر، لعل أبرزها مشاركة المجتمع بكافة أطرافه، في صياغة السياسات والخطط العامة والأولويات والرؤى الوطنية.** ويشمل هذا التحديد (**الأفراد**، مؤسسات **المجتمع المدني**، و**القوى السياسية**، و**القطاع الخاص**، والقطاعات الفاعلة الأخرى).[1]

وبذلك يعتبر مفهوم **الحكم الجيد أو الحكم الرشيد أو الحكم السديد:** أحد الرؤى الحديثة التي يجري الترويج لها، باعتبارها آلية سياسية كفيلة بتأمين المناخ الملائم

---

[1]- **ومن العناصر الأخرى ما يلي:**

1- **وجود قواعد وأسس مرجعية كافية** (تشريعية وقانونية) لتنظيم العلاقة بين المؤسسات الحكومية والمواطن والمجتمع المدني وقطاع الأعمال.

2- **توفر الشفافية في عمل السلطات والمؤسسات الحكومية، ومأسسة مساءلتها**، الأمر الذي يستوجب تسهيل عملية الحصول على المعلومات المتعلقة بها، ما من شأنه تسهيل عملية المراقبة على أداء المؤسسات الحكومية ومساءلتها.

وترتبط عملية المساءلة إلى حد كبير بشفافية السلطات والمؤسسات الحكومية، حيث دون تدفق حر وسهل للمعلومات المتعلقة بالسلطات والمؤسسات الحكومية ونشاطاتها، لا يمكن الحديث نهائياً عن المساءلة.

يضاف إلى ذلك: أنه لا يكفي للمساءلة أن تكون داخلية، أي من داخل المؤسسات الحكومية، كالبرلمان أو ديوان المحاسبة، أو الرقابة المالية والإدارية، أو وزارة المالية أو ديوان الموظفين..الخ. بل يجب أن تكون أيضاً نابعة من المواطنين والأفراد، ومؤسسات المجتمع المدني، وقطاع الأعمال..عبر آليات و وسائل مختلفة.

3- **مقدرة الجهاز الحكومي على التكيّف والاستجابة لمتطلبات مواطنيه**، في إطار موارده المتاحة.

4- **ضرورة وجود حدود دنيا من التوافق الوطني**، والإجماع العام على التوجهات والأولويات والسياسات العامة، وأن تكون عملية توزيع الثروات التي تسيطر عليها الحكومة عادلة ومتساوية.

5- **يجب ضمان عمل أجهزة عمل الدول بشكل كفء وفعال**، ما يعني عدم هدر المال العام، وتوظيفه في أوجهه الصحيحة، وفقاً للخطط والبرامج المدروسة والمعدة مسبقاً، وقياس كفاءة وفاعلية أداء أجهزة الدولة، ويجب أن يكون وفقاً للموازنات المخططة والأهداف والنتائج المتوخاة منها.

6- **وجوب تحديد التوجهات الإستراتيجية للدولة**، ضمن إطار عملية تخطيط منهجية وشاملة وذات أبعاد مرتبطة بأجندة وطنية شاملة.

لتحقيق التنمية الإنسانية المستدامة، والتي تعتبر معياراً أساسياً بل ربما وحيداً لنوعية الحكم. وقد تنامى هذا المفهوم الجديد خلال السنوات الأخيرة، في مختلف مؤسسات المجتمع الدولي، حيث أصبح هناك إجماع على حتمية الحكم الجيد من أجل تحقيق التنمية البشرية الشاملة.[1]

وعلى هذا الأساس: "فان الحكم الجيد هو الحكم الذي يؤمّن أعلى قدر من المشاركة والكفاءة في عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها في مختلف المستويات."

أي أن **الحكم الجيد**: لا يركز فقط على ممارسة الحكم من خلال الشعب، وإنما يركز على كفاءة الحكم، التي تعزز القيم البناءة والمنتجة للمجتمع، وتقلّص القيم الهدامة والمحبطة كالمحسوبية والفساد.[2]

باختصار يمكننا القول: "إذا كانت إدارة الحكم العامة، هي ممارسة السلطة باسم الشعب. فان الحكم الجيد هو ممارسة السلطة بشكل يحترم كرامة وحقوق وحاجات الجميع في الدولة."

وعلى هذا الأساس: سنعمد إلى تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب التالية:

- **الأول**: **مقومات الحكم الجيد**
- **الثاني**: **مقاييس الحكم الجيد**

---

[1]- و**مفهوم الحكم الجيد**، أصبح من المفاهيم الحديثة والشائعة في الكتابات المعاصرة، وتقارير المنظمات والوكالات الدولية، والتي تربط بين مفهومي التنمية والديمقراطية لتحديد نوعية الحكم، وأخذ الترويج والتسويق لهذا المصطلح يتنامى، حتى غدا عقيدة العصر فيما يتعلق بنوعية الحكم.

- انظر ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون الى الحكم الجيد، مرجع سابق.

[2]- **وقد أولت الخطة الخمسية العاشرة في سورية (2006-2010) التطوير المؤسساتي والحكم الرشيد اهتماماً خاصاً**، عبر تخصيص محور من محاور الخطة لهذا الموضوع، والهدف الذي وضعته الخطة في هذا المجال كان: ((يتحدد هدف الخطة في مجال الإدارة الرشيدة بالربط بين الإصلاح الاقتصادي والإصلاح الإداري، وتوفير إدارة فاعلة لعملية التنمية والمعاملات وللعلاقة مع المواطن، وبحيث يتم التأكد من وجود إدارة عامة، تعمل على التحكم بالموارد، وتسييرها بصورة كفوءة و تتمتع بقدر عال من الشفافية وخاضعة للمساءلة)).

المطلب الأول
مقومات الحكم الجيد

إنّ معظم الحكومات والشعوب يجمعها التطلع إلى التنمية الوطنية مع تفسيراتها المتعددة. وإن **تعريف التنمية غالباً ما يتمحور حول جوانبها الاقتصادية** (ارتفاع مستوى الرفاهية المادية) عبر الدخل والتوظيف المضمونين لكل من يرغب.

ولكن: من يذهب أولاده إلى مدارس مترديّة، أو لا تتوفر له مياه شرب نظيفة، أو يواجه خطر العنف..يعلم أن التنمية تتمثل أيضاً في توفير خدمات اجتماعية مناسبة.

إنّ **التنمية**: هي في المحصلة النهائية تنمية بشرية (**نوعية معيشة أفضل**). مع خيارات وفرص أوسع ليتمكن الإنسان من تحقيق قدراته، **بالإضافة إلى الضمانات غير المادية التي تميز المجتمعات المتقدمة**: (المساواة في المعاملة، حرية الخيار، التعبير عن الرأي، و**فرص للمشاركة** في عملية إدارة الحكم..). وقبل البحث في **مقومات** الحكم الجيد سنتطرق إلى **المرتكزات** التي يقوم عليها هذا الحكم في الفقرة التالية.

أولاً- مرتكزات الحكم الجيد

إنَّ الحكم الجيد، وفقاً لتقارير المنظمات والوكالات الدولية، **يرتكز على قيمتين عالميتين أساسيتين هما التضمينية والمساءلة**:[1]

أ- التضمينية/*Inclusion*

إنَّ التضمينية كقيمة: "تستند إلى مبدأ المساواة المكرس في مختلف إعلانات الحقوق العالمية ودساتير الدول."

---

[1]- أنظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق. وأنظر أيضاً: تقرير التنمية الإنسانية العربية 2002، Undp، عن شبكة الانترنت.

والمساواة: عندما تترجم إلى لغة إدارة الحكم، فإنها تعني أن كل من له مصلحة في عملية إدارة الحكم **ويوّد المشاركة** فيها، يمكنه فعل ذلك بالتساوي مع الجميع.

فالحكم الجيد: هو **حكم تضميني (ديمقراطي يقوم على المشاركة)، وليس حصرياً (ديكتاتورياً)**. فالقيمة التضمينية للحكم الجيد، تتضمن آليات تحديد واحترام الحقوق الأساسية للجميع، وتؤمن وسائل مراجعة ومعالجة يضمنها حكم القانون. إن هذه الحقوق الأساسية، من بينها الإنصاف والتسامح بين أفراد الشعب نفسه، والحكم الجيد يُعنى بحماية هذه الحقوق، وفي هذه الحقوق أيضاً تدخل طبيعة معاملة الحكومة للمواطنين. **والحكم الجيد: يتجسّد في معاملة الحكومة للمواطنين جمعياً على قدم المساواة أمام القانون وبغير تمييز، وفي تأمين فرص متساوية، للاستفادة من الخدمات التي توفرها الحكومة.**

ب ـ المساءلة/*Accountability*

إن **المساءلة** كقيمة ثانية **للحكم الجيد، تستند إلى مفهوم التمثيل الشعبي (الديمقراطية التمثيلية)**. وهو مفهوم يمتد إلى زمن الخلفاء الراشدين، **والتمثيل** في مفهومه المتعلق بإدارة الحكم، **يعني أن من اختيروا للحكم باسم الشعب، خاضعون للمساءلة من قبل الشعب على فشلهم، وللمكافأة على نجاحاتهم**. وهذه **المساءلة تتطلب لممارساتها**: توفر المعرفة والمعلومات (**الشفافية في آليات الحكم**)، ووجود حوافز لتشجيع من يقوم بإدارة الحكم باسم الشعب (**مسؤولي الحكومة**) على أداء مهامهم بفعالية وإخلاص وأمانة، وهذه الحوافز تتأتى من وجود التنافسية في اختيار الموظفين العامين، وإرساء السياسات. وأيضاً من توافر أخلاقيات الوظيفة العامة لدى الموظفين، مما يدفعهم للعمل من أجل المصلحة العامة، **وهذه المساءلة تكون على مستويين: (خارجية، داخلية)**.

1ـ المساءلة الخارجية

حيث يقوم الشعب نفسه بمساءلة الحكومة (الانتخاب، الطعن في قراراتها..).

2ـ المساءلة الداخلية

حيث تقوم الحكومة نفسها، بغية حماية المصلحة العامة، بإرساء أنظمة وحوافز متعددة، تحكم سلوك المؤسسات المختلفة ضمن الحكومة، ومن هذه الإجراءات (فصل السلطات، إنشاء أجهزة رقابة مستقلة..).

بقي أن نشير: "أن التضمينية والمساءلة قيمتان متلازمتان لقيام الحكم الجيد، فالحكم الجيد أو السديد هو عكس الحكم السيئ أو الرديء."

فالفساد: (الرشوة، المحسوبية، سرقة الأموال العامة..) مثلا، الذي يعتبر أهم عوارض أو مظاهر الحكم السيئ أو الرديء، ينفي قيمة التضمينية لأنه ينتهك مبدأ المساواة في المعاملة، وذلك نتيجة انعدام المساءلة الداخلية والخارجية.[1]

والمساءلة تعني: خضوع مؤسسات الحكم، والقائمين عليها للمحاسبة من قبل أصحاب المصالح المتأثرين بقراراتهم، عن انتهاك سيادة القانون، وعن الفشل وعدم الكفاءة. **والمساءلة في الحكم الجيد: لا تقتصر على المؤسسات الحكومية، وإنما تشمل أيضاً القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني، والمساءلة لا تكون ذات فاعلية إلا في ظل الشفافية وحكم القانون.**

ثانياً ـ مقومات الحكم الجيد

[1]- **وكما هو رأي الكثير من الخبراء والكتاب**، وهو ما يشهد عليه الواقع، فإن التنمية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، يعيقها ضعف إدارة الحكم العامة، والذي تتخلف فيه المنطقة عن باقي العالم، يضاف إلى ذلك أن المنطقة تعاني من عجز في الحرية يضعف التنمية الإنسانية، ويشكل أحد أكثر مظاهر تخلف التنمية إيلاماً.

تتمثل **أبعاد** الحوكمة والإدارة الرشيدة في: سيادة حكم القانون، وتعزيز مفهوم الشفافية والاستجابة والمشاركة والإنصاف والفاعلية والكفاءة والمساءلة والرؤية الإستراتيجية.[1]

ويبدو أن **أبرز أسس الإدارة والحوكمة الرشيدة: "الشفافية والمساءلة"**. وهما مقومان أساسيان من مقومات الحكم الرشيد، الذي يشكل عنصراً ضرورياً من عناصر تحقيق التنمية. **ويرتبط وجود الشفافية والمساءلة ببعضهما، بحيث يعزز كل منهما الآخر. وفي غياب الشفافية لا إمكان للمساءلة، وما لم يكن هناك مساءلة فلن يكون للشفافية أي اثر.** ويسهم وجود هذين العنصرين الأساسين معاً في قيام إدارة فعالة وكفوءة وعادلة على صعيد المؤسسات العامة والخاصة.[2]

والتنمية البشرية: لا يمكن أن تتحقق وتطرد في غياب الحكم الجيد، كما أن الحكم الجيد لا يمكن أن يكون جيداً ما لم يكفل إطراد التنمية، ويضع البشر (أصحاب المصلحة الحقيقية في التنمية وتحقيق الإصلاح) في قلب عملية التنمية.

وقد حدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وعدد من المنظمات والوكالات الدولية **مقومات الحكم الجيد:** وهذه المقومات مترابطة، تتطلب تكاملها وتفاعلها معاً، من أجل تهيئة الفرص الأفضل لتحقيق التنمية الشاملة، وذلك في ضوء الإمكانات المتاحة في الدولة، **وهذه المقومات يمكن إجمالها بما يلي:**[3]

أـ الشفافية

---

[2]- مفهوم الإدارة الرشيدة الذي وضعه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، منشور على موقع برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي WWW.UNDP- pogar.org.

[1]- د.عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، إدارة الإصلاح وإدارة التطوير في المنطقة العربية، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت، ط1، 2009، صـ 13.

[2]- أنظر: ورقة عمل استاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق. وأيضاً: تقرير البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (تقرير عام 1997).

إن **الشفافية تتطلب من الجهاز البيروقراطي في الدولة، أن يتمتع بالوضوح والصراحة، وتمكين المواطن في كل حين من الاطلاع على الحقيقة. ومن الحصول على حقه في الفرصة المتساوية مع أقرانه، وإزالة كافة المعيقات، التي تحول بين المواطن وبلوغ حقوقه السياسية والاقتصادية والاجتماعية.**

إن **الشفافية: "أساس ضروري للحوار". والحوار: "هو أساس المشاركة".** لذا فإن تكتم أي طرف محاور على جانب من الحقيقة، سيقلل من تساوي الأطراف المتحاورة، وبالتالي سيؤدي هذا إلى إضعاف مستوى المشاركة. وليس بوسع أي حوار ناجح، أن يدعي أحد أطرافه رغبة في الحوار والمشاركة، مع الإبقاء على ادعائه بأنه يملك الحقيقة الكاملة لوحده، أو أن له الحق بحجبها عن الآخرين، وبأنه يملك من خلال ذلك كل الحلول الصحيحة، وإلا ليس من داع لمحمل الحوار، ولا للمشاركة نفسها.

بعبارة واحدة: "الشفافية والوضوح هما من أولى متطلبات الحوار".[1]

وتُعبِر **الشفافية عن وجود المعلومات بشكل دائم ويسير أمام أصحاب المصلحة؛ فيتاح لمن لهم مصلحة في مسألة ما، أن يجمعوا معلومات حول هذه المسالة، الأمر الذي يؤدي لرسم صورة واضحة لديهم حول هذه المسالة، وتساعدهم في الكشف عن الثغرات في حال وجودها.**

وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية، إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تملك علاقات اتصال بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور، بغية الوصول إلى أعلى قيم الحوكمة والإدارة الرشيدة المرتكزة على الشفافية.[2]

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، سلسلة دار الرضا للمعلومات، دار الرضا للنشر، دمشق، ط1، 2002، صـ 173.

[2]- د.عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، مرجع سابق، صـ 13+14.

ولكي تدور مؤسسات الدولة في فلك الحكم الرشيد، في أدائها لمهامها، انطلاقاً من الاستجابة لحاجات وتطلعات المواطنين، فإن **عليها موجباً أن تكون شفافة، وأن تعمل وفقاً لسيادة القانون،** فإصلاح مؤسسات الدولة وجعلها أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية، ركن أساسي من أركان الحكم الرشيد.

والشفافية هي نقيض الفساد والتناسب عكسي بينها، وكلما كان المجتمع شفافاً كان أقل فساداً أو استطاع أن يقف بوجه غول الفساد بشكل أقوى، وكلما كان هذا المجتمع ضبابياً غامضاً غير واضح استشرى فيه الفساد أكثر وأكثر.

باختصار تعني الشفافية: "أن عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها، تجري وفق قواعد معروفة للمحكومين المتأثرين بهذه القرارات، وهذا يقتضي توافر المعلومات وسهولة الحصول عليها من جانب المحكومين، فضلاً عن صحة هذه المعلومات ودقتها واكتمالها."

لذلك لابد من: تعزيز قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد، وهذا هو أحد المحاور الرئيسية في تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة في سورية.

ولهذا المحور **أهداف**، و**سياسات**، و**خطوات** للقيام به.

1ـ الهدف

1. **ترسيخ مبادئ المرفق العام** (الحيادية، المهنية، النزاهة، المساواة، المسؤولية،..).
2. تعزيز **أخلاقيات العمل** في الإدارة الحكومية.
3. تعزيز مبادئ **دولة القانون**.
4. وضع **آليات فعالة لمعالجة الشكاوى** والمنازعات (تعزيز دور مجلس الدولة- تحسين الإدارة العدلية، إيجاد نمط من الوسيط الجمهوري...).
5. ضمان **احترام حجية الأحكام القضائية** بمواجهة الإدارة.

2ـ السياسات

1. وضع **مواثيق للمرفق العام** على مستوى كل قطاع.

2. تعزيز مبدأ **مشروعية التصرفات الإدارية** (مجلس الدولة، أجهزة الرقابة.).

3. تعزيز مستوى الشفافية وخصوصاً عند استخدام السلطة التقديرية (تسبيب القرارات).

4. تعزيز مستوى **المساءلة**: الحصول على المعلومات.

5. تعزيز قدرات القضاء، ولاسيما مجلس الدولة.

6. اعتماد نظام **الإعلان عن الذمة المالية** على مستوى كبار الموظفين الحكوميين.

3ـ الخطوات المقترحة

1. تعزيز الرقابة على الإدارة الحكومية.

2. مأسسة الإجراءات الإدارية.

3. تفعيل دور مجلس الدولة.

4. وضع نظام للإقرار بالذمة المالية.

5. الحق بالحصول على المعلومات.

وبالنسبة لمأسسة الإجراءات الإدارية (كأحد الخطوات لتعزيز قيم النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد). لابد من إصدار قانون الإجراءات الإدارية بهدف تحقيق ما يلي:

- وضع معايير تسمح بقياس الإجراءات.
- زيادة الشفافية والمساءلة.
- تقليص المنازعات بين الإدارة ومتلقي الخدمات.[1]

---

[1]- **أما مقومات ومتطلبات هذا الإجراء فهي:**

1- مكمل لقانون الحق في الحصول على المعلومات.
2- يحدد إجراءات ومبادئ النشاط الإداري والأعمال الإدارية.
3- يبين كيف يمكن للمواطن الدفاع عن حقوقه ومصالحه.
4- ضرورة النص على تسبيب القرارات الإدارية.
والجهة المقترحة للقيام بهذا العمل هي: (رئاسة مجلس الوزراء+ بنية الإصلاح الإداري).
- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

ب ـ المشاركة

بداية نشير أن **المجتمع المدني** يلعب دوراً مهماً على مختلف الصُعد، انطلاقاً من مقاربة ترتكز على ضرورة أن أي عملية إصلاح سياسي واقتصادي واجتماعي، يجب أن يشترك فيها بشكل أساس المجتمع المدني، من أجل إرساء نظام متكامل للإدارة الرشيدة والحوكمة من جهة، وللنزاهة داخل الدولة من جهة أخرى. ويرجع ذلك إلى أهمية ما يُفترض بالمجتمع المدني أن يقوم به من دور (كتنظيم حملات وطنية لمناصرة جهود الإدارة الرشيدة، والضغط نحو تبنّي استراتيجيات في هذا الإطار، وزيادة الوعي والتثقيف بمخاطر الإدارة غير الرشيدة..الخ).[1]

ولكي تؤتي الجهود ثمارها، يجب أن تكون جهود منظمات المجتمع المدني منسقة وفي اتجاه واحد، غايته الإصلاح، وتطوير أداء الإدارة الحكومية نحو الإدارة الرشيدة.

ويقصد بالمشاركة: أن يكون للناس (الذكور والإناث) دور فعال في إدارة شؤون مجتمعهم، وذلك بإتاحة الفرص الكافية والمتساوية لعرض قضاياهم والتعبير عن مصالحهم، والتأثير في عملية صنع القرارات، وإعلان رأيهم في نتائج هذه القرارات. والمشاركة تتكون إما بصورة مباشرة، أو من خلال مؤسسات تمثيلية وسيطة (الديمقراطية التمثيلية).

ج ـ حكم القانون

إن حكم القانون **يتطلب وجود قواعد قانونية واضحة، فيما يتعلق بممارسة الأفراد والجماعات والحكام لصلاحياتهم، ولا بد لهذه القواعد أن تكفل مبدأ المساواة للمحكومين، وتؤمن فرص الحماية لحقوقهم.** وهذا الأمر **يتطلب** تنفيذاً جيداً للقانون وقضاءً مستقلاً، وتعتبر سيادة القانون شرطاً أساسياً للحفاظ على القيمتين الأساسين لدولة القانون (**التضمينية والمساءلة**).

د ـ المساءلة والمحاسبة

---

[1]- د.عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، مرجع سابق، صـ 83.

إن مؤشر المساءلة العامة، **يقيس مدى انفتاح المؤسسات السياسية، ومستوى المشاركة**، واحترام الحريات العامة، وشفافية الحكومة، وحرية الصحافة..

هـ ـ الكفاءة والفاعلية والاستجابة

إن فاعلية وكفاءة الحكم الجيد، **تتطلب أن تكون نتائج القرارات متوافقة مع احتياجات المجتمع (الاستجابة الدائمة لحاجات المجتمع)** من خلال الاستخدام الأفضل للموارد المتاحة، وهذا الأمر يقتضي توفر الكفاءة في مؤسسات الحكم، **من أجل الاستجابة الفعّالة لهموم ومصالح المواطنين.**

و ـ العدالة والإنصاف

إن **الحكم الجيد هو الحكم الذي يكفل معاملة عادلة للمحكومين، بحيث يشعرون بالرضا وعدم الإقصاء، فضلاً عن التوزيع العادل لنتائج التنمية وأعبائها. ولابد** في الحكم الجيد من **أن تحظى الفئات الأكثر ضعفاً في المجتمع من الحصول على فرص من أجل تحسين أوضاعها.**

ويبدو أن الوصول إلى تحقيق هذه المقومات مجتمعة في دولة ما، ليس بالأمر السهل. خصوصاً مع تزايد حدة المركزية، وتفشي ظاهرة الفساد، وغياب الشفافية والمشاركة في ممارسة الحكم، وهذا كله انعكس سلباً على أكثر الفئات ضعفاً في المجتمع. وأمام كل ذلك تتجلى صعوبة وضع معايير عامة وموضوعية لقياس الحكم الجيد لجميع دول العالم.

ومع ذلك يجب التأكيد على أنَّ: المسؤولية في الوصول إلى الحكم الجيد لا تقع على عاتق الحكومة لوحدها (مع أهمية العديد من الإجراءات التي يجب أن تقوم بها). بل إن **ذلك يتطلب** . إضافة إلى الجهود الحكومية . **مشاركة فاعلة من قبل المواطنين/الشعب.** باعتبار أنَّ الوصول إلى **الحكم الجيد** ليس مسألة بسيطة، وإنما **يشكل تحدياً على كافة المستويات:** (الثقافية، والسلوكية، والمؤسساتِّية،

والتقنية..الخ). وهذا بدوره **يتطلب تعزيز** قيمتي الحكم الجيد (التضمينية والمساءلة). وهو ما يتضح بشيء من التفصيل في المطلب التالي: **مقاييس الحكم الجيد**

المطلب الثاني
مقاييس الحكم الجيد

إنَّ مفهوم الحكم الجيد أو الإدارة الرشيدة أو الحوكمة، من أكثر المفاهيم تداولاً في مجال عمليات تقويم الأداء الحكومي بمؤسساته وسلطاته المختلفة. إذ أنّ الإدارة غير الرشيدة تؤدي إلى استشراء الفساد، وهذا ما ينعكس سلباً على الدولة ويضعف هيبتها أمام مواطنيها، وبالتالي مصداقيتها في تحقيق الخطط والسياسات التي تسعى إليها. **ولهذا سنتحدث في هذا المطلب بداية: عن مقاييس الحكم الجيد، ومن ثم التركيز على كيفية الوصول إلى الحكم الجيد.**

أولاً- مقاييس الحكم الجيد

يبدو أنه من الصعب وضع معايير عامة وموضوعية لقياس الحكم الجيد لجميع دول العالم، نظراً لاختلاف مستوى التنمية المنشودة في كل منها، والمرتبط بعوامل عديدة منها: (درجة التقدم، الأوضاع السياسية والاجتماعية، والإمكانات المتاحة..الخ).[1]

وهناك **مقاييس عديدة** للحكم الجيد، **من أهمها يأتي مقياس مكافحة الفساد.**[2]

---

[1]- أنظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق.

[2]- **وهنالك تعاريف عديدة للفساد:**

أـ مكافحة الفساد

إنَّ **الفساد آفة العصر، وهو السرطان المستشري في مفاصل إدارات غالبية الدول.** فالفساد يطيح بثروات الشعوب، ويعيق الاستثمار، ويخفض من نوعية الخدمات الأساسية التي يتلقاها المواطن، كالصحة والتعليم..كما إنه **يتعارض مع القيم الديمقراطية، ويعطل حكم القانون، ويهدد استقرار المجتمعات وأمنها.**[1] وتأتي ظاهرة **الفساد أساساً لشراء تطبيق القانون، وعندما يكون القانون في دولة ما قابل للبيع فلن تستطيع هذه الدولة القضاء عليه.**[2]

أ ـ وفي **القاموس العربي (المنهل)** اعتبر الفساد يتمثل في: انحلال الأخلاق ورشوة الموظف.
ب ـ في **القاموس الفرنسي لاروس** عرف الفساد على أنه: (الانحلال، التعفن، التلف، أو جريمة موظف يتاجر بسلطته).
ج ـ أما **البنك الدولي** فقد وضع تعريفاً للفساد وللأنشطة التي تندرج ضمنه على النحو التالي: ((إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول طلب أو ابتزاز أو رشوة، لتسهيل عقد أو إجراء أو طرح لمناقصة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة، تقديم رشوات للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة، للتغلب على منافسين أو تحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء إلى الرشوة، وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة)).

[1]ـ أنظر: برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الورقة الخلفية الخاصة بالمؤتمر الإقليمي حول دعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، والذي انعقد في الأردن، يناير، 2008، نقلاً عن: د. عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، مرجع سابق، صـ 36 ومابعد.

[2]ـ **والفساد ليس ظاهرة خاصة أو كارثة محلية أو عارضاً مرحلياً،** فهو قائم على مر التاريخ وفي كافة المجتمعات شرقاً وغرباً، ولا يوجد على أرض الواقع تلك الدولة الفاضلة، التي تخلو تماماً من الفساد والمفسِدين والمفسَدين، والأمثلة على ذلك قريبة و واضحة إذا ما اعتبرناه يتجسد من خلال إساءة استخدام السلطة لتحقيق مكاسب خاصة أو منافع شخصية، فيندرج ذلك ضمنه **على سبيل المثال:** اتهام الرئيس الفرنسي السابق **جاك شيراك** بخلق وظائف وهمية، وصرف مرتبات منتظمة لأعضاء حزب التجمع الديغولي، حين كان رئيساً للبلدية. ومحاولة توجيه الاتهام للرئيس **كلينتون** باستغلال منصبه وسلطاته في إصدار عفو لشخص يمسه. وحالة **سوهارتو** في اندونيسيا. و**نواز شريف** في باكستان. وقصة نواب القروض في **مصر**. وبعض من كانوا على رأس هرم السلطة في **سورية.**
فالفساد أصبح مستشرياً بشكل أوسع، ومتاحاً بدرجة أكبر. والفساد لم يعد قضية موظف ضميره ينحرف، ويتحمل وحده آثار ما يجري، بل باتت له نتائج تمس الاقتصاد الوطني في المجتمعات، وتنال من تطورها، وتعيق عملية التنمية بأبعادها المختلفة. ولخطورة الفساد فان الجهود الدولية تسعى للحد من هذه الظاهرة، لذلك أُنشأت منظمة عالمية تعنى بالفساد، هي

وفي حديثنا عن مكافحة الفساد، علينا أن لا ننسى أن الحكم الجيد، لا بد أن تكون فيه الإدارة ديمقراطية، وهذا ما يؤدي بدوره إلى تحقيق الأمن الوقائي ضد الفساد.[1] **حيث تساعد ديمقرطة الإدارة على إظهار كل شيء أمام متخذ القرار**، وتحقيق عمليات الإفصاح والشفافية، فضلاً عن زيادة قدرة متخذ القرار على الإحاطة الشاملة بما يحدث ويتم في كافة أرجاء إدارته والوحدات التابعة لها، مما يساعد على مكافحة الفساد وبشكل قوي سريع، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، يمكن اعتبار **نظام الحوكمة بمثابة نظام مناعة قوي ضد الفساد، وضد الإفساد؛ فالحوكمة جاءت لتوفر قدراً كبيراً من الإنضباط، وللتصدي لكافة جوانب الكذب والخداع وعدم إظهار الحقيقة.**[2]

منظمة الشفافية الدولية، ومقرها في برلين، بناءً على مبادرة ***Peter Eigen*** المدير السابق للبنك العالمي في أفريقيا وأمريكيا الجنوبية في أيار 1993.

ـ أنظر: د. ديالا الحج عارف، الإصلاح الإداري- الفكر والممارسة، سلسلة الرضا للتنمية الإدارية/137/، دار الرضا للنشر، دمشق، ط1، 2003، صـ 75 وما بعد.

[3]- وفي هذا الإطار قامت **الأمم المتحدة** بلعب دور بارز في الجهود الدولية الرامية إلى مكافحة الفساد، الأهم فيها **اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد**، التي تبنتها الجمعية العامة في31 تشرين الأول عام 2003، والتي دخلت حيّز التنفيذ في 14 كانون الأول 2005، لتعبّر عن قمّة هذا التوافق الدولي. ولتشكل إطارا جامعاً، يمكن من خلاله تطوير مقاربة دولية موحّدة وشاملة لمواجهة الفساد، وبناء الاستراتيجيات المناسبة لمنع ومحاربة مختلف تجلياته.
وتوجد إلى جانب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، مجموعة من الاتفاقيات الإقليمية التي تشكل أيضاً مرجعاً مهماً، ودليلاً قوياً على الجهد العالمي في مكافحة الفساد.
كما أن **الدولة العربية** تسعى إلى وضع اتفاقية عربية لمكافحة الفساد، وجاء مشروع الاتفاقية متطابق في معظم أحكامه وصياغاته مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وقد بدأ العمل في إعداد هذه الاتفاقية منذ عام 2003، من خلال لجنة مشتركة من ممثلي وزارات العدل والداخلية في الدول العربية، وقد انتهت هذه اللجنة من إعداد المشروع في صيغة النهائية في اجتماعها من 2-5 يونيو 2008.
كما تقوم جامعة الدولة العربية، بالعمل على إصدار القانون العربي الاسترشادي لمكافحة الفساد.

[1]- إن **الديمقراطية** مثل المصباح الطارد للظلام، مهما صغر حجمه أو قل ضوئه فإنه كفيل بتبديد الظلام وإضاءة المكان، فقد أعطى **الله سبحانه وتعالى** للضوء قوة، قوة ضياء الحق في الانتصار على ظلام الباطل، وهكذا الديمقراطية مصباح منير ينير، وهي طاردة للفساد، وهي طاردة للعشوائية الارتجالية، تلك التي أدت إلى التخلف الإداري، و إلى عدم تحقيق التقدم، وبالتالي فإن الديمقراطية هي أداة إصلاح وتصحيح، كما إنها وسيلة إيقاظ وتنبيه.

وإذا كان الفساد عبارة عن: سلوك ينحرف عن الممارسات المشروعة أو الواجبات الرسمية، التي تتوافق مع القيم أو المعايير الأخلاقية أو القوانين والتشريعات، لتحقيق مكاسب شخصية، مالية، قرابة عائلية، مكانة خاصة، ميزات خفية. فإن لهذا الفساد أسباباً تؤدي إليه: (الأسباب الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية، الإدارية).[1]

وعلى هذا الأساس: فإن الفساد بأشكاله المختلفة، ينطوي على مجموعة من المخاطر التي تختلف في مدى تأثيرها أو ضررها، من تدمير عملية التنمية بأبعادها المتعددة، إلى إعاقة مسيرتها تبعاً لطبيعة الفساد والظروف التي يحدث فيها.[2]

ـ أنظر بهذا الخصوص: د. محسن احمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 63+73+74.

[2]- ويكاد الإجماع يتم على أن **مساحة الفساد** تتسع كلما افتقدت الأنظمة الحاكمة في استراتيجياتها السياسية وخططها وبرامجها إلى:

أ- **مناخ التنافس السياسي** والانتخابات الحرة والنزيهة للحكام، وتداول السلطة بين الأحزاب.

ب ـ **سلطة تشريعية تتمتع بالكفاءة والقدرة والنزاهة**، منتخبة ديمقراطياً وممثلة لفئات الشعب، وتمارس دورها في الفعالية والتأثير، من خلال ضمان قوننة السياسات والتصرفات، وفق نصوص ولوائح موضوعية عادلة و واضحة، وممارسة المساءلة والرقابة على سير الأعمال وفقها.

ج ـ **سلطة تنفيذية تتمتع بالجدارة والإمكانية والولاء للمصلحة العامة**، وتمتلك صلاحيات واسعة لتحقيق الأهداف، وتلبية حاجات ومتطلبات المواطنين في إطار أحكام النظام والقانون.

د ـ **سلطة قضائية مستقلة عن النظام السياسي**، مطلقة الصلاحية في تطبيق القانون، والتحقق من سلامة تنفيذه، ومحاسبة مرتكبي الفساد من مفسِدين أو مفسَدين، بصرف النظر عن موقعهم أو مكانتهم أو دورهم.

هـ ـ **سلطة إعلامية رابعة تمارس الرقابة والمساءلة الشعبية** على أعمال وتصرفات أفراد الجهاز الإداري العام والخاص، وتكشف المطالب والاحتياجات غير المشبعة للمواطنين، وتبرز شكواهم ومعاناتهم وتطرح المقترحات وتعبئ الرأي العام في إطار حيادي نزيه.

و ـ **سياسات تمنع ظهور مراكز القوى**، وتعاطي الأحزاب السياسية بالعمولات، وتحول السياسيين إلى رجال أعمال يهتمون بتحقيق مكاسبهم المادية بدلاً من برامجهم السياسية.

ـ أنظر: د. ديالا الحج عارف، الإصلاح الإداري- الفكر والممارسة، مرجع سابق، صـ 79+92.

[1]- وفي هذا الصدد: نشير أن **مجلس الوزراء في سورية** وافق بجلسته المنعقدة بتاريخ 2010/7/20 على مذكرة وزارة الخارجية، المتضمنة اقتراحها انضمام سورية إلى الأكاديمية الدولية لمكافحة الفساد، ويأتي ذلك في سياق التوجهات والإجراءات التنفيذية، التي تقوم بها الحكومة في هذا المجال.

لذلك: لابد من تضافر الجهود للحد من هذه الظاهرة، وللإصلاح الإداري دور كبير في تقليص الفساد.[1]

لذلك: لابد من الإسراع بخطوات جدية وسريعة للوقاية من هذه الظاهرة الخطيرة ومكافحتها، وذلك على سبيل المثال، من خلال العمل مبدأ **النافذة الواحدة** (لمنع الاحتكاك المباشر بين الموظفين والمراجعين، وتسريع معاملات المواطنين..)

ولابد أيضاً: من الإسراع بوضع **نظام للإقرار بالذمة المالية** (من خلال قانون، وربط تنفيذ نظام الإقرار بالهيئة المكلفة بمكافحة الفساد)، وذلك بهدف: (زيادة الشفافية، مكافحة الفساد، تعزيز الثقة بالقادة الحكوميين).[2] **ويبدو أن: الحكومة وحدها لا**

---

[2]- وبالتالي فإن اقتراح **إستراتيجية** للإصلاح الإداري تتضمن مكافحة الفساد، والحد من آثاره تتطلب التعرض إلى عوامل متعددة، يتجسد أبرزها في: (اختيار العاملين وتعيينهم وتدريبهم وإعادة تأهيلهم، مراجعة طبيعة الأعمال، وتحديث أنظمة الرواتب والأجور والمكافآت والجزاءات، الاتجاه نحو اللامركزية في الإدارة كلما أمكن، تطوير نظام إدارة المعلومات، تدعيم أنظمة التدقيق والمتابعة والرقابة والمساءلة، وتوسيع دور الإعلام والصحافة الحرة، تحقيق قدر أكبر من الديمقراطية بتفعيل ادوار الهيئات التمثيلية ومؤسسات المجتمع المدني).
- أنظر: د. ديالا الحج عارف، الإصلاح الإداري- الفكر والممارسة، مرجع سابق، صـ 103.
وحيث أن **الجهاز الإداري للدولة في الأنظمة العربية** اكتسب خلال العقود الماضية قوة ونفوذاً أكبر، بفعل الاتساع والنمو الكبير في دوره وحجمه والموارد والإمكانيات المخصصة له، وقد أدى بطء النمو والتطور في المؤسسات السياسية والمشاركة الديمقراطية، إلى وضع حدود للقوة والنفوذ النسبي للمؤسسات الديمقراطية (لمجلس التشريعي، المجالس الشعبية المنتخبة، الأحزاب..الخ)، في مواجهة الجهاز الحكومي، وأصبح **الجهاز الحكومي في كثير من الأنظمة العربية ـ وإن تفاوتت الدرجة ـ محصناً ضد الرقابة والمساءلة والإصلاح،** فانشغل بحماية كيانه، وتحقيق مصالح المشتغلين فيه، وفي ظل هذا الاختلال في توازن السلطات، وضعف التطور الديمقراطي نما العديد من الظواهر المرضية (اختلال ميزان القوى لصالح المؤسسات العسكرية في المجتمع، دكتاتورية البيروقراطية، الفساد الإداري..الخ).
- أنظر: د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية، سلسلة بحوث ودراسات/343/، القاهرة، 1995، صـ 12+13.

[2]- ويتطلب هذا الإجراء القيام بما يلي:

أ ـ تحديد الوظائف الحكومية التي يتوجب على شاغليها الإقرار بذمتهم المالية (مع أقاربهم لدرجة محددة).

ب ـ كيفية تقديم الإقرار بالذمة المالية والجهة التي يقدم إليها والمواعيد الواجب تقديمها خلالها.

ج ـ كيفية الكشف عن الذمة المالية والعقوبات المترتبة على مخالفة أحكام القانون.

تستطيع مكافحة الفساد دون مشاركة جميع الفعاليات السياسية والبرلمانية والشعبية والاقتصادية والاجتماعية، بعقد العديد من الندوات، وتفعيل توصياتها وتطبيقها في الواقع العملي، والاستفادة من تجارب الدولة المختلفة في مكافحة الفساد الإداري، ونقل ما يناسب ويوائم بيئتنا من هذه التجارب.[1]

والجهة المقترحة للقيام بهذا الإجراء هي رئاسة مجلس الوزراء.
ـ أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

[2]**-** وهذا كله لا بد أن يندرج ضمن **إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة هذه الآفة**، ومن أهم الجوانب التي يجب أن تتضمنها هذه الإستراتيجية، هو جانب **تثقيفي توعوي** عام، تلعب فيه المؤسسات التعليمية والتربوية والثقافية دوراً أساسياً في القضاء على الفساد في مهده.
وهذا الجانب لا يكتب له النجاح إلا في ظل إستراتيجية تعاونية تنسيقية بين مختلف الأطراف المعنية لمكافحة الفساد الإداري، ومنها المؤسسات التعليمية والثقافية، فتكون مكافحة الفساد بذلك، مكافحة للأسباب قبل النتائج، وتشكل ضبطاً وقائياً ناجحاً إذا ما أُحسن تطبيقه في الواقع العملي، ضمن منظومة مخطط لها بدقة، والأهم هو جانب **المشاركة الشعبية** المتمثلة بالأحزاب والرأي العام والصحافة، لذلك لابد من تشجيع المواطنين ومؤسسات الرأي العام على إدانة واستنكار وكشف الفساد الإداري، وإظهاره بشكل حقيقي ليس مبالغ فيه، لأن التهويل في الحديث عن الفساد لا يقل خطراً عن التستر عليه.
ـ أنظر: د. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق، صـ125 وما بعد + 258 وما بعد.
ـ وفي ضوء مناقشة مذكرة **اللجنة الوزارية المشكلة لمتابعة الإجراءات المتعلقة بعملية الإصلاح الإداري** وترجمة لذلك أقرّت الحكومة السورية بتاريخ 2011/11/21 رؤيتها حول الإصلاح الإداري وتوجهاته الأساسية، والإجراءات التنفيذية المرتبطة بذلك؛ ومما جاء في هذه الرؤية فيما يخص: **دور الدولة في سياق الإصلاح الإداري**، أن يعتمد دورها وفق توجهات عديدة منها: **"الرقابة والتفتيش ومكافحة الفساد"** (حيث تعمل الحكومة على الفصل بين: **1-** وظائف التفتيش الإداري ووظائف التفتيش المالي/المحاسبات/. **2-** وظائف التدقيق على الإجراءات ووظائف مكافحة الفساد. **3-** وظائف تقصي الكسب غير المشروع /الذمة المالية/). وتكلف وزارة المالية ورئيس اللجنة المشكلة بالقرار/6080/ لعام 2011 (لمكافحة الفساد)، ولجنة الإصلاح الإداري، ووزارة العدل، ووزارة الاقتصاد لتحقيق ذلك.
ومن الجهود التي تبذلها الحكومة لمكافحة الفساد والحد من أثاره الخطيرة ما ناقشه مجلس الوزراء في جلسته التي عقدها بتاريخ 2011/11/29 بخصوص مشروع قانون يقضي بإحداث هيئة مستقلة تسمى **هيئة مكافحة الفساد**، ويأتي ذلك في إطار عملية الإصلاح الإداري والوظيفي، وبهدف مكافحة الفساد، وتطوير آلية الرقابة العامة وتعزيز دورها، وفق المعايير الدولية، وتهدف الهيئة إلى الوقاية من الفساد، ومكافحة جرائمه، وتشجيع **المشاركة** المجتمعية في مجال مكافحته، وحماية المال العام، وتكريس مبدأ النزاهة والشفافية في أداء الجهات العامة، وتحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين.
وتعد من جرائم الفساد في معرض تطبيق قانون هيئة مكافحة الفساد: (جرائم الرشوة، وصرف النفوذ، واختلاس الأموال العامة، واستغلال الوظيفة العامة، والكسب غير

ب ـ مؤشِّر نوعية الإدارة في القطاع العام

إنَّ مؤشر نوعية الإدارة في القطاع العام، **يقيس فعالية وكفاءة البيروقراطية**، ومدى التزامها بحكم القانون، وضمانها لحقوق المحكومين، ودرجة الفساد الذي تعاني، وآليات المساءلة الداخلية..

ج ـ مؤشِّر المساءلة العامة

إن مؤشر المساءلة العامة **يقيس مدى انفتاح المؤسسات الحكومية السياسية، ومستوى المشاركة، واحترام الحريات العامة، وشفافية الحكم، وحرية الصحافة والإعلام**. أي يقيس قدرة المواطنين في الحصول على معلومات حكومية، ومناقشة السياسات العامة عبر وسائل الإعلام، والمشاركة في مساءلة الحكام..

د ـ مؤشِّر رضى المواطن

إن مؤشر رضى المواطن يبقى على الرغم من صعوبة تحديده بدقة، **يعتبر أداة القياس الأساسية لفاعلية وكفاءة الحكم**. فالتنمية التي يسعى لتحقيقها الحكم الجيد، لا تقاس بشكل إجمالي، وفقاً لقياس معدل النمو اقتصادياً على المستوى الوطني، وإنما تقاس على مستوى المواطن.[1]

المشروع). **ويعد كسباً غير مشروع بموجب قانون الكسب غير المشروع (والذي تعكف الحكومة أيضاً على دراسته):**

1- كل مال يحصل عليه موظف أو قائم بخدمة عامة لنفسه أو لغيره عن طريق استغلال أعمال أو نفوذ أو ظروف وظيفته أو خدمته العامة.

2- كل زيادة في مال الموظف العام أو القائم بخدمة عامة، أو مال زوجته أو أولاده القصر لا تتناسب مع مواردهم، ويعجز عن إثبات مصدر مشروع لها.

3- كل مال يحصل عليه أي شخص طبيعي أو اعتباري **بالتواطؤ** مع موظف عام، أو قائم بخدمة عامة، عن طريق استغلال وظيفته أو خدمته العامة.

ـ ويرى أستاذنا **الدكتور سام دلة**: **لايمكن الحديث عن الإصلاح الإداري دون الدخول بالعمق في مكافحة الفساد، الذي أصبح مطلباً اقتصادياً واجتماعياً**..وضمن ثنايا المشاريع (التي ذكرناها قبل قليل) هناك توجهاً إلى إحداث **مفتشيات عامة** داخل الوزارات تُنقل إليها بعض اختصاصات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش، وقد تم بلورة الموضوع على شكل مشروع قانون أيضا..ومن المتوقع أن تصدر **حزمة قوانين مرتبطة بمكافحة الفساد**..وبطبيعة الحال ستعيد هذه القوانين عند صدورها النظر بالمشهد الرقابي على الإدارة الحكومية.

1- وهو على حد تعبير أستاذنا الدكتور سام دلة: **النانو في الدولة** (النانو فيزيائياً أصغر وحدة قياس ممكنة)، أي أن متوسط نمو الفرد من خلال نوعية المعيشة (خدمات مادية واجتماعية

ثانياً ـ الوصول إلى الحكم الجيد[1]

إن **مسؤولية الوصول إلى الحكم الجيد لا تقع حصراً على عاتق الحكومة**. فهو يتطلب بالطبع العديد من الإجراءات من جانب الحكومة.

ولكنه يتطلب أيضاً: مشاركة فاعلة من قبل المحكومين/الشعب، باعتبار أنَّ الوصول إلى الحكم الجيد ليس مسألة بسيطة، وإنما يشكل تحدياً على كافة المستويات الثقافية، والسلوكية، والمؤسساتِّية، والتقنية..الخ.

لذلك: فإن السياسات أو الإجراءات المتخذة لمواجهة هذا التحدي المتعدد الجوانب، **يجب أن تأخذ بعين الاعتبار** في مختلف تفصيلاتها **قيمتي الحكم الجيد (التضمينية والمساءلة)**، والعمل على تعزيزهما، وإزالة العوائق التي تحد منها.

أـ تعزيز التضمينية

يتجلى تعزيز التضمينية في اعتماد قوانين وأنظمة ومؤسسات، تضمن وتوسع نطاق الحقوق والحريات الأساسية للفرد وللجماعات، والمنصوص عليها في الإعلانات العالمية، وعلى رأس هذه الحقوق حق المشاركة المتساوية في إدارة الحكم، والمساواة أمام القانون، وفي المعاملة من قبل الهيئات الحكومية، **وهناك أمثلة عديدة لإجراءات تعزز هذا المفهوم للتضمينية:** (توسيع نطاق المشاورات العامة، الانتخابات التنافسية، حرية أكبر للإعلام، تقليص القيود على منظمات المجتمع المدني، إلغاء القوانين والتنظيمات التميزية، الإنصاف والعدالة في تقديم الخدمات الحكومية..الخ).

مناسبة، مستوى الدخل، نوعية التعليم والصحة، البطالة، الأمية، البيئة، معدلات الوفيات والحياة، الطرقات، الحصول على الوثائق..الخ).

بيد أن **مؤشر رضا المواطن** لا يقاس فقط من خلال تحسين قدراته المادية، لتحقيق مستوى حياة كريمة. **بل يقاس أيضاً:** من خلال مستوى تمكينه من توسيع خياراته المتاحة، لتحقيق درجة من الرفاهية. وهذا المؤشر يعبر عنه من خلال آليات التقييم العامة (استطلاعات الرأي، حرية التعبير، وسائل الإعلام، منظمات المجتمع المدني..).

[2]ـ أنظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق.

لذلك لابد من تحقيق المساواة التي تتيح المجال للمشاركة/التشاركية (الدمقرطة) باعتبار أنَّ:[1]

1. المساواة القانونية غير كافية.

2. المساواة الفعلية غير ممكنة.

3. المساواة التمكينية ضرورة للمشاركة.

والتضمينية ليست غاية بحد ذاتها، على الرغم من أنها قيمة بحد ذاتها، بل هي مكون لا غنى عنه للقيمة الثانية من قيم الحكم الجيد، وهي المساءلة، لأن القوانين كثيراً ما تكون مجرد إعلان نوايا إذا لم تُتبع بآليات تضمن احترامها، وهذه الآليات تتجلى بالمساءلة.

ب ـ تعزيز المساءلة

إن **المساءلة تتم على مستويين: (مساءلة خارجية، مساءلة داخلية)** وإن آليات المساءلة (الداخلية والخارجية) لا تحل أحداهما محل الأخرى، بل الواحدة تكمل الأخرى وتقويها، **فآليات المساءلة الخارجية: تكشف الضعف في آليات المساءلة الداخلية.** في حين أن **آليات المساءلة الداخلية: تكمن في الحصول على معلومات حول أداء الحكومة، والتي تعتبر أساساً للمساءلة الخارجية. وفي تعزيز هذه الأخيرة (المساءلة الخارجية) يمكن التمييز بين مستويين (وطني، محلي):**

1ـ المستوى الوطني

حيث يوجد العديد من الإجراءات الداعمة للمساءلة الشعبية على مستوى الدولة منها:

---

[1]ـ أنظر: مقالة لأستاذنا الدكتور سام دلة بعنوان: أهمية الحوكمة في عملية الإصلاح، ألقيت في الثلاثاء الاقتصادي، دمشق، 2011/3/29.

1. تعزيز مبدأ الشفافية من خلال نشاطات المؤسسات الحكومية، وهذا الأمر يتحقق من خلال القوانين التي تنص على المزيد من العلنية، وحرية الحصول على المعلومات، وتشجيع النقاش العام الحر.

2. تعزيز التنافسية عبر انتخابات ممثلي الشعب، بضمان حرية ونزاهة هذه الانتخابات إضافة للأنماط الأخرى التي تعزز المشاركة (مشاورات عامة، جلسات علنية لتقييم الأداء الحكومي، استطلاعات الرأي..الخ).

3. تعزيز ثقافة القبول بنتائج العمليات الانتخابية والتشاورية، واستخلاص العبر من نتائج استطلاع الرأي، و وسائل التقييم الأخرى.

4. تعزيز مساهمة منظمات المجتمع المدني في النشاط العام مما يقوي الرقابة الشعبية.

5. تعزيز وتشجيع الصحافة و وسائل الإعلام الأخرى، لإجراء الاستقصاءات التحقيقية والتقييمية الحرة والمسؤولة لعمل المؤسسات الحكومية.

2ـ على المستوى المحلي

إن تعزيز المساءلة الخارجية يعتمد على توسيع نطاق المشاركة من قبل المواطنين (خاصة بين المواطنين ومؤدي الخدمات العامة) وهذا الأمر يتطلب اعتماد سياسات تقوي **وتمكن السلطات المحلية** (التي تتميز بقربها من المواطنين) من المقدرة على إشراكهم مباشرة في صنع القرارات العامة المحلية والمساءلة.

بعبارة أوضح: فإن **تعزيز المساءلة على المستوى المحلي، يتطلب التحول نحو لامركزية الحكم**. فالتحول نحو لا مركزية الحكم، بوسعه أن يكون وسيلة فاعلة لخلق حكومة محلية أكثر انفتاحاً واستجابة لاحتياجات المواطنين، وتعزيز أنظمة تمثل مجتمعاتها في كافة مستويات صنع القرار، وتتيح الأنظمة الجيدة للحكم المحلي . باعتبار اللامركزية مدرسة للديمقراطية . وللمجتمعات المحلية فرصة للتعبير عن احتياجاتها، من خلال إدارة شؤونها، وتسهل وتنظم العلاقة مع السلطة المركزية.

بمعنى آخر: **إنَّ اللامركزية** تساعد على جعل السياسات وعمليات صنع القرار أكثر ديمقراطية، وبالتالي التحسين في نوعية الحكم. **أما تعزيز المساءلة الداخلية فإنه يتطلب العمل على مستوين أساسيين: (سياسي وإداري).**

1ـ المستوى السياسي

إن تعزيز المساءلة الداخلية على المستوى السياسي يؤدي إلى تعزيز التنافسية في ممارسة السلطة. ويتم ذلك . داخلياً . من خلال المبدأ الدستوري الديمقراطي المعروف، وهو **الفصل بين السلطات.** حيث إن هذا المبدأ يحد من التقوية المتنامية للسلطة التنفيذية، والتي برزت منذ الأزمة الاقتصادية في القرن الماضي، ويعيد للبرلمان دوره وقدرته على مساءلة الحكومة، ويضمن استقلال القضاء ويعزز دوره في المساءلة.

2ـ على المستوى الإداري

على الرغم من أهمية الإجراءات السابقة، وعلى كافة المستويات لتعزيز قيمة المساءلة، تبقى هذه القيمة ناقصة إذا لم يتم تعزيزها على المستوى الإداري. وهذا الأمر يتم **من خلال تعزيز الرقابة على عمل الإدارة الحكومية للحد من آفة الفساد التي تعاني منها.**

ويكون تعزيز المساءلة الداخلية في الإدارة، من خلال جملة من الإجراءات أهمها:

1. التركيز على الأداء في إدارة النفقات العامة: وهذا الأمر يتضمن ويتطلب في حد ذاته آليات لتحسين تدفق المعلومات، ونوعية النقاش داخل الإدارة، ويساعد على تنمية مناخ عام في الإدارة داعم للشفافية والتنافسية.

2. إصلاح الوظيفة العامة وجعلها أكثر مساءلة: عبر النظرة إليها من خلال تقييم النتائج أكثر من العمل البيروقراطي المجرد، والإصلاح المنطلق من هذه النظرة يساعد على تقليص الفساد و الهدر، أو على الأقل السيطرة عليهما في الإدارات العامة.

3. غرس قيم وأخلاقيات الخدمة العامة: والحفاظ على الموارد العامة لتحسين مستوى الوظيفة العامة، أي تنمية الشعور بالمواطنة.[1]

4. تعزيز أجهزة الرقابة داخل الحكومة والتوسع في اللامركزية الإدارية: وذلك يكون من خلال إعداد الدراسات اللازمة، وتعديل التشريعات القائمة، للوصول إلى مزيد من الرقابة على الإدارة الحكومية، **بغية تحقيق الأهداف التالية:**

. تعزيز الرقابة على عمل الإدارة.

. تجنب الازدواج في الرقابة على مواضع متشابهة الذي يؤدي إلى: (إنفاق متكرر، إرهاق للإدارة، تنازع..).

. تجنب إنكار المسؤولية، إذ أن الكثير من القادة الإداريين يعزفون عن تحمل المسؤولية خوفاً من أجهزة الرقابة.[2]

ويبدو أنّ تعزيز قيمتي الحكم الجيد (التضمينية والمساءلة) بما يحقق المزيد من المساواة والشفافية والمشاركة، يحتاج إلى مزيد من الحوكمة

---

[1]- أنظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق.

[2]- **ويتطلب هذا الإجراء القيام بما يلي:**

أ - تحويل الجهاز المركزي للرقابة المالية إلى **"ديوان المحاسبات"** بإعطائه الدور القضائي كما كان سائداً في الستينات.

ب - ربط "الديوان" في حال تبني المقترح كهيئة مستقلة بمجلس الشعب.

ج - وضع **معايير واضحة لآليات الرقابة** السابقة واللاحقة

د - تعزيز الرقابة على الأداء (كفاءة الإنفاق العام) وهذا مرتبط بتغيير آلية إعداد وتنفيذ الموازنة.

هـ - إحداث **مفتشيات عامة بكل وزارة**.

و - إلغاء الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش وإحالة بعض اختصاصاتها إلى ديوان المحاسبات ونقل الكفاءات فيها إلى المكان المناسب.

ي - إحداث **هيئة لمكافحة الفساد تقوم على التشاركية مع القطاع الخاص والأهلي** وتتمتع بالاستقلالية (يوجد تجارب عديدة ناجحة في هذا المجال ولاسيما في دول أمريكا اللاتينية).

والجهة المقترحة للقيام بهذا العمل هي: (رئاسة مجلس الوزراء+ فريق من الخبراء+ الجهاز المركزي للرقابة المالية).

- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

الجيدة. باعتبارها تؤدي إلى تحسين الإدارة الحكومية/إدارة الأعمال، والخدمات العامة/الخاصة، وتؤدي بالنتيجة إلى سرعة في النمو الاقتصادي.

فالحوكمة: عامل هام لإحداث التوازن والصحة والحيوية، داخل الإدارة/التنظيم. وعندما تغيب الحوكمة والإدارة الرشيدة، يكون الباب مفتوحاً أمام قوى الشر والفساد، وبالتالي شيوع حالات من اللامسؤولية وعدم الالتزام. **باختصار: للحوكمة** أهمية **كبيرة في تحقيق النظام الحمائي الوقائي**، الذي يجنب الإدارات والشركات حدوث الأخطاء، عبر تحقيق فاعلية المحاسبة الداخلية. وهو ما سيتضح لنا أكثر في المبحث التالي: **الحوكمة**

المبحث الثاني

الحوكمة

لعل مصطلح **الحوكمة/الحكمانية/حوكمة الشركات**..أصبح أكثر انتشاراً في الأدبيات الاقتصادية والتجارب العالمية. **وحوكمة الشركات: عبارة عن مجموعة متكاملة من المعايير، والأسس التي يجب أن تراعى في الشركات المساهمة أولا، وفي الدولة والاقتصاد ثانيا، لضمان نجاح الشركات المساهمة وتحقيق غايتها، وضمان مساهمتها بشكل صحيح في نمو الاقتصاد الوطني بشكل عام**. وهو نظام مطبق في العديد من الدول المتقدمة والنامية، ونشأ هذا المفهوم بعد أن عانت تلك الدول من أزمات مالية، وتعثر بعض الشركات وانتشار الفساد المالي فيها.[1]

[1]- **حيث برز قلق متزايد منذ منتصف عام 1989** من جانب أصحاب المصالح، إزاء اسلوب ممارسة السلطة في الشركات الحديثة، مرده إلى اتساع الهوة التي تفصل بين الملكية والإدارة في هذه الشركات، وفقدان الرؤية الإستراتيجية، والنفوذ الواسع الذي يتميز به كبار المديرين التنفيذيين، والمبالغ الضخمة التي يحصلون عليها كمكافآت. وكل ذلك ساهم في زيادة حدة الأصوات المطالبة بفرض المزيد من الرقابة على الإدارة العليا من جميع الجوانب. وهذا

ويرى أستاذنا الدكتور سام دلة: أن الحوكمة انتقلت من الحكومة إلى القطاع الخاص وليس العكس، وهي فعل تمكيني في الاقتصاد، وجوهرها يجب أن يكون في المساءلة، لكن ضمن حدود معينة، وليس لدرجة إيصال الموظف العام إلى عدم تحمل المسؤولية، وهي في الجوهر إصلاح موجه للإدارة الحكومية، ويقف أمامها عدة تحديات اقتصادية، تتمثل في التمويل الكافي، وتقديم خدمات عامة أفضل، إضافةً إلى تحديات اجتماعية وسياسية وتقنية وداخلية.

ويبدو أن الحوكمة الجيدة: تؤدي إلى تحسين الإدارة الحكومية، والخدمات العامة، وتؤدي بالنتيجة إلى سرعة في النمو الاقتصادي. كما أنها توفر للقطاع الخاص الأدوات والقدرة التنافسية على الصعيد الدولي. وقد جاءت الحوكمة كنظام ومنظومة، وكجزء متلاحم من نسيج مجتمع المال والأعمال، وكأساس قوي يحمي مجتمع الاستثمار.

ما يهمنا: الإشارة إلى أنه **لا يوجد نموذج وحيد للحوكمة**، وإنما هناك مبادئ عامة ومشتركة واجبة التطبيق، ومن ثم فهناك العديد من النماذج المطبقة والمستخدمة في كافة دول العالم المتقدمة، وأياً كان النموذج المستخدم، فهي تستند وتقوم على مبادئ تستوعب كافة النماذج القائمة. **والحوكمة** تكاد تكون نماذج شخصية لكل دولة على حدة، يحكمها في ذلك هيكل القيم والمبادئ والمثل العليا الخاصة بالمجتمع

الإتجاه الجديد الذي بدأ بالظهور أُطلق عليه **حاكمية الشركات/*Corporate Governance*. وظهر مصطلح الحاكمية منذ عام 1989** في منشورات وتقارير **البنك الدولي**، كوسيلة لتحقيق التنمية الاقتصادية، ومحاربة الفساد في الدول الإفريقية (**جنوب الصحراء -*Sub-Sahara Africa*)**. إذ تم الربط بين **الكفاءة الإدارية والنمو الاقتصادي**، ووفقاً لهذه الأدبيات فإن الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية، ليس من الضروري فقط أن تكون اقتصادية وفاعلة، ولكن أيضاً لابد أن تكفل العدالة والمساواة. ولقد نما مفهوم المصطلح بعد ذلك ليعكس قدرة الدولة على قيادة المجتمع، في إطار سيادة القانون.

- راجع بهذا الخصوص: د. زكريا مطلك الدوري ود. أحمد علي صالح، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة، الأردن-عمان، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، الطبعة العربية عام 2009، صـ 350.

في هذه الدولة، وهي مبادئ وإن كانت تخضع جزئياً للقوانين واللّوائح الخاصة بكل دولة، وبشكل إجباري، إلا أنها لا تزال تخضع للتطبيق الطوعي الاختياري.. ولتسليط الضوء على أبرز ملامح موضوع الحوكمة سنعمد إلى تقسيم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية:

- **الأول**: **مفهوم الحوكمة**
- **الثاني**: **مزايا الحوكمة**
- **الثالث**: **الطريق إلى الحوكمة**

المطلب الأول
مفهوم الحوكمة

إنَّ الترجمة العلمية لمصطلح الحوكمة والمتفق عليها هي: " أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة ". وقد تعددت التعريفات المقدمة لهذا المصطلح:[1]

. مؤسَّسة التمويل الدولية/*IFC*: هي النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم في أعمالها.

. منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية/*OECD*: "مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين".

كما تُعرِّف منظمة التعاون الحوكمة أو الإدارة الرشيدة في القطاع الخاص بأنها: "مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة، ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين." وقد عرفت منظمة التعاون في العام 1999

---

[1]- محمد حسن يوسف، محددات الحوكمة ومعاييرها، 2007 صـ 4، شبكة الإنترنيت: www- saaid net/Doat/hasn/haw kama.doc.

الحوكمة/الحوكمة المؤسسية بأنها: "نظام يتم بواسطته توجيه منظمات الأعمال والرقابة عليها، حيث تحدد هيكل وإطار توزيع الواجبات والمسؤوليات بين المشاركين في الشركة المساهمة، مثل مجلس الإدارة، والمديرين، وغيرهم من ذوي المصالح. وتضع القواعد والأحكام لاتخاذ القرارات المتعلقة بشؤون الشركة المساهمة." وبهذا الإجراء فإن **الحوكمة المؤسسية** تعطي الهيكل الملائم الذي تستطيع من خلاله الشركة وضع أهدافها، والوسائل اللازمة لتحقيق هذه الأهداف، والعمل على مراقبة الأداء.

وتُعرِّف المنظمة الحوكمة أو الإدارة الرشيدة في القطاع الخاص بأنها: "النظام الذي يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم بأعمالها."

. وهناك من يقول الحكمانية: وإن مفهوم الحكمانية عند بعض المؤسسات التنموية هو باختصار شديد: **"علم اتخاذ القرار".**

ومفهوم الحكمانية ينطوي على سعة أرحب من مفهوم "الحكومة" حيث أن عناصره الأساسية تتضمن: الدستور والجهاز التشريعي، والسلطات التنفيذية والقضائية. **فالحكمانية** تتضمن التفاعل فيما بين هذه المؤسسات الرسمية، والمؤسسات المعنية بالمجتمع الأهلي. **والحكمانية السليمة تقوم على التشاركية، وعلى الشفافية، وعلى المساءلة وتدعيم القانون.**[1]

. وبناء على مسح قامت به **منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (*OECD*)** فإن لفظ **الحوكمة أو الحكمانية/*Governance* يشير إلى القيام بالإدارة الرشيدة، سواء ضمن القطاع العام أو الخاص.** وقد ظهر مفهوم الحوكمة أو الحكمانية، كجزء من ثقافة دولية وإجماع عالمي. **وهذا المفهوم مؤسس على تعزيز مشاركة كافة أطراف المجتمع بالإضافة إلى الحكومة، في صنع السياسات العامة وتنفيذها، للتعبير**

---

[1]- هاني شحاذة الخوري، التنمية التشاركية ودورها في تطوير مفاهيم التنمية، الملحق الإداري لجريدة البعث السورية، العدد/49/ صـ 13.

عن التفاعل أو المشاركة، بين الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص لتحقيق التنمية المستدامة.

. ويُعرِّف بنك التسويات الدولية الحوكمة في المصارف بأنها: الأساليب التي تدار بها المصارف من خلال مجلس الإدارة والإدارة العليا، والتي تُحدد كيفية وضع أهداف البنك وأساليب تحقيقها، وطريقة تسيير عمل البنك وحماية مصالح حملة الأسهم بما يتضمن حقوق الأغلبية والأقلية من حملة الأسهم وأصحاب المصالح، مع الالتزام بالعمل وفقاً للقوانين والنظم السائدة، وبما يحقق حماية مصالح المودعين.[1]

. وتُعرَّف الحوكمة بأنها: حالة/*State Of Affaire* **وعملية**/*Process* و**اتجاه**/*Attitude* و**تيار**/*Stream*..كما أنها في الوقت نفسه **مزيج من هذا وذاك. وهي عامل صحة وحيوية كما أنها نظام مناعة وحماية وتفعيل، نظام يحكم الحركة ويضبط الاتجاه، ويحمي ويؤمن سلامة كافة التصرفات، ونزاهة السلوكيات داخل الشركات، ويصنع من أجلها سياج أمان وحاجز حماية فعال.**[2]

وإذا كانت **الحكمة تعني: "معرفة أفضل الأشياء، ومعرفة الحق لذاته ومعرفة الخير لأجل العمل والعدل.." فإن الربط بين الحكمة وإدارة الأمور في الدولة والمجتمع يعني:** المعرفة والعدل في التعامل، وينسحب ذلك نحو الأفراد وفئات المجتمع المختلفة؛ فهي نظام يتم من خلاله إدارة الشركات والتحكم فيها. **ويقوم هيكل الحوكمة** بتعيين توزيع الحقوق والمسؤوليات بين جميع العناصر المشتركة في المؤسسة، كمجلس الإدارة مثلاً وحملة الأسهم وأصحاب المصالح والدائنون والمدينون..الخ، حيث تحدد الإجراءات والقواعد لصنع القرارات الخاصة بشؤون

---

[2]- **بنك التسويات الدولية:** هو منظمة دولية تنظم وترعى التعاون النقدي والمالي، وتقدم خدماتها للبنوك المركزية لدول العالم. وقد بدأ هذا البنك نشاطه في **مدينة بازل بسويسرا في** سنة **1930**، ويعتبر بذلك **أقدم منظمة مالية دولية في العالم**، للمزيد يمكن العودة إلى الموقع الإلكتروني لبنك التسويات الدولية http://www.bis.org.. وأيضاً: د. عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، مرجع سابق، صـ 27.

[1]- د. محسن احمد الخضيري، حوكمة الشركات، مرجع سابق، صـ 53+54.

الشركة. ولقد تزايدت أهمية الحوكمة بسبب اتساع حجم المشاريع، وانفصال الملكية عن الإدارة، فضلاً عن انتقال رؤوس الأموال عابرة الحدود وضعف آليات الرقابة..وبما يحققه أيضاً تطبيقها بالشكل السليم والصحيح من ضمانات للمستثمرين وتعظيم القيمة السهمية للشركة فضلاً عن توفير مصادر تمويل دولية.[1] وهو ما سيتضح لنا أكثر عند البحث في أهمية ومزايا الحوكمة في المطلب التالي: **مزايا الحوكمة**

[2]- د. محمد خالد المهايني، حوكمة الشركات وأهميتها في جذب الاستثمارات وتنمية الموارد البشرية، بحث علمي ودراسة تحليلية عملية، أعدت ضمن الفعاليات العلمية لجمعية المحاسبين القانونيين السوريين، صـ 2، دمشق، حزيران 2007، عن شبكة الإنترنيت، www.asca-sy.com/data/main-pages/Download/hokma.doc

المطلب الثاني
مزايا الحوكمة

إنَّ مزايا الحوكمة والإدارة الرشيدة كثيرة، حيث لها دور في كثير من جوانب الحياة داخل الدولة **ويتجلى ذلك في:** (**تحسين مستوى الخدمات العامة، تطوير النظم القانونية وأجهزة القضاء، مكافحة الفساد، التنمية والاستثمار، مكافحة بعض مشاكل المجتمع، الاستفادة من التقدم التكنولوجي..الخ).**

أولاً- الجوانب الرئيسية للحوكمة

الحوكمة مجموعة من الحِزم الأخلاقية الرقابية والإشرافية، وكل حزمة منها تشتمل على ترتيبات وضوابط، وكذلك تضع في مجموعها العام إطار عمل، وتضع نظام إجراءات، **وللحوكمة ثلاثة جوانب رئيسية هي:**[1]

أ- حزمة تفاعلية متكاملة ب - ترتيبات وضوابط ج - منظومة حاكمة ومتحكمة

أ- الحوكمة كحزم تفاعلية متكاملة

---

[1]- د. محسن احمد الخضيري، حوكمة الشركات، مرجع سابق، صـ 15 وما بعد.

حيث **تتم الحوكمة من خلال الأخذ بمجموعة من الحزم المتكاملة**، كل حزمة منها تشكل إطاراً فعالاً، يحكم ويتحكم في أداء الأعمال، خاصة الحزم المتعلقة بالشفافية، وحزمة الإفصاح، وحزمة العلانية وحزمة العدالة، وحزمة تحقيق الرشد والنزاهة، وحزمة تحسين الكفاءة الاقتصادية والإدارية للشركات، وحزمة تحسين الاهتمام من جاب حملة الأسهم، وحزمة توفير الحوافز للمستثمرين..

وهذه الحزم جميعها تبحث في مكارم الأخلاق، وتعمل على تسييد حسن الأخلاق. وفي الوقت ذاته تضم عناصر كثيرة بعضها إجرائي والآخر لائحي، **ويضمها جميعاً النظام العام للدولة، والمبادئ السامية للمجتمع**.

وإن الحوكمة بذلك تمثل المعادلة التوازنية الاتجاهية التالية: الحوكمة = الأخلاق.

وبهذا يمكن القول: إنَّ الحوكمة أساس جيد للرشد والنضج، ودليل واضح على إعلاء القيم والمبادئ، وفي الوقت ذاته تدعم الإدارة في البحث عن المصلحة وتعظيم المنفعة وزيادة العائد والمردود.[1]

---

[1]- ولقد **تعاظم الاهتمام بحوكمة الشركات** في العديد من الاقتصاديات المتقدمة، والناشئة خلال العقود القليلة الماضية، وخاصة في أعقاب الانهيارات الاقتصادية، والأزمات المالية التي شهدها عدد من **دول شرق آسيا**، و**أمريكا اللاتينية**، و**روسيا** في عقد التسعينات من القرن العشرين، وكذلك ما شهده **الاقتصاد الأمريكي** مؤخرا من تداعيات الانهيارات المالية لعدد من أقطاب الشركات الأمريكية العالمية خلال عام 2002.

ونظرا للتزايد المستمر الذي يكتسبه الاهتمام بهذا المفهوم، فقد **حرص عدد من المؤسسات الدولية على تناول هذا المفهوم بالتحليل والدراسة**، وعلى رأس هذه المؤسسات كل من صندوق النقد الدولي (*IMF*) والبنك الدولي ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية التي أصدرت عام 1999 مبادئ **حوكمة الشركات**، والمعنية بمساعدة كل من الدول الأعضاء، وغير الأعضاء بالمنظمة، لتطوير الأطر القانونية والمؤسسية لتطبيق حوكمة الشركات بكل من الشركات العامة أو الخاصة، سواء متداولة أم غير متداولة بأسواق المال، من خلال تقديم عدد من الخطوط الإرشادية لتدعيم إدارة الشركات وكفاءة أسواق المال واستقرار الاقتصاد ككل، ويدعم هذا ما أكدت عليه المنظمة العالمية لمشرفي الأوراق المالية في مايو 2002، من أهمية انتهاج مبادئ حوكمة الشركات.

ـ أنظر: د.معراج عبد القادر هواري ود.أحمد عبد الحفيظ أمجدل، الحوكمة المؤسسية في القطاع البنكي والمالي ودورها في إرساء قواعد الشفافية، الجزائر، جامعة الأغواط، 2005، صـ 4، عن شبكة الإنترنيت: www.m.houari@mail.lagh-univ.dz.

ب ـ الحوكمة كترتيبات وضوابط

حيث **تصب الحوكمة في أشكال متعددة من:** القوانين والتشريعات والأعراف والتقاليد والعادات والمبادئ والقيم، وتشكل في مجموعها العام جزءاً من النظام العام للشركات، والعاملين فيها، وللمتعاملين معها، ولأصحاب العلاقة..

ج ـ الحوكمة كمنظومة حاكمة ومتحكِّمة

وهي منظومة تفاعلية استهدافية، لها إطار حركة، ولها فواعل تحريك، وفي الوقت ذاته تخضع للتقييم الدوري المستمر، من أجل زيادة صلاحيتها، ومن أجل زيادة قدرة الشركات على تحقيق أرباح، ومن ثم تعمل المنظومة بشكل متلاحق ومتدافع ومتنام في مراحل التفاعلية المختلفة.

ثانياً ـ أهمية الحاكمية[1]

أ ـ للحاكمية تأثير متبادل على العديد من المجالات الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية، والقانونية، والإدارية..

1ـ الناحية الاقتصادية: تعمل الحاكمية على تعظيم قيم الشركة، وتدعيم تنافسيتها بالأسواق، بما يمكنها من جذب مصادر تمويل محلية وعالمية للتوسع والنمو، يجعلها قادرة على خلق فرص عمل جديدة، وتحقيق استقرار أسواق المال.

2ـ الناحية الاجتماعية: تأتي من كون الشركات تؤثر وتتأثر بالحياة العامة، إذ أن أداءها يمكن أن يؤثر في الوظائف والدخول ومستويات المعيشة، ومن ثم يجب أن تسأل الشركات عن إلتزامها في الإطار الأشمل لرفاهية المجتمع وتقدمه.

3ـ تأثير الحاكمية السياسي: يأتي من خلال معاونة الإدارة الحكومية في تحقيق طموحات المواطنين، في الاستجابة لمتطلباتهم وحاجاتهم بشكل مناسب، لاسيما في مجال تخفيف حَّدة الفقر، وتعزيز حقوق الإنسان، وإرساء قواعد العدل.

---

[1]- د. زكريا مطلك الدوري ود. أحمد علي صالح، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة، مرجع سابق، صـ 366 وما بعد.

4ـ الأنظمة القانونية: تعد هذه الأنظمة صمام الأمان الرئيس الضامن لحاكمية جديدة للشركات، من خلال توفير معايير الإفصاح والشفافية والنزاهة.

ب ـ تمثل الحاكمية منظومة معايير وممارسات معاصرة لاستثمار الموارد المتاحة للمنظمات، بكفاءة وفاعلية..عاكسة حالة تقدم الإدارة وتطويرها، من إدارة تقليدية إلى إدارة تتجاوب مع متطلبات أصحاب المصالح، وتستعمل الآليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرجوة من المنظمة ومشاريعها بشفافية.

ج ـ تعمل الحاكمية كمتغير أساس من متغيرات الإدارة الإستراتيجية..التي تؤثر في تحديد أغراض المنظمة، وتوجهها الإستراتيجي.

د ـ تؤثر الحاكمية في تطوير عمليات التدقيق والمراجعة المالية والإستراتيجية..فمن خلال تنفيذ وظيفة الإشراف بشكل فعال، بوجود التوجه الإستراتيجي القوي، تتأكد فاعلية الرقابة والتدقيق الإستراتيجي والمالي عن طريق تقليل التناقض بين ما هو كائن، وبين ما ينبغي أن يكون في مصالح الأطراف كافةً.

هـ ـ تقلل الحاكمية حالات الصراع كافةً في المنظمة..وتزيد من حالات الإندماج والتفاعل بين أصحاب المصالح، عن طريق زيادة فاعلية الإفصاح والمسائلة والرقابة والتحفيز، بشكل يسهم في استثمار رأس المال الفكري المتاح، وزيادة مساحة الإبداع التي تفضي إلى تحقيق الميزة التنافسية المستدامة، لأن رأس المال الفكري يمتلك القدرة على خلق الهجوم المضاد قبل أن تتآكل الميزة التنافسية الحالية، وهذا الهجوم المضاد يؤدي إلى قيام الشركة بالقضاء على منتجاتها الحالية، أو تطويرها، أو إضافة منتجات جديدة.[1]

---

[1]ـ **فالحاكمية:** منظومة شمولية إذا ما استثمرتها المنظمة وفق منهجية منتظمة، ستجعلها قادرة على التعامل مع متغيرات بيئتها الخارجية، واستثمار معطيات بيئتها الداخلية..وتقليل حالات الصراع، وزيادة حالات الإندماج بين أصحاب المصالح، بما يسهم في تحقيق الميزة التنافسية، وتحقيق استدامتها، التي تضمن ديمومة البقاء للمنظمة في عالم المنافسة.

ثالثاً الحوكمة والإدارة الرشيدة ومكافحة ظاهرة البطالة[1]

حيث تعتبر مشكلة البطالة عائقاً كبيراً أمام جهود التنمية في العديد من دول العالم..وأصبحت سبباً في تهديد استقرار العديد من الأنظمة والحكومات، في ظل المعدلات المتزايدة للنمو السكاني في هذه البلدان، وزيادة الفجوة بين الإنتاج والاستهلاك. **بيد أنه من الممكن تخفيف الآثار السلبية الناتجة عن ظاهرة البطالة، عن طريق إدارة رشيدة لموارد الدولة وحوكمة قطاعها الخاص**..انطلاقاً من الاهتمام بوضع وترسيخ سياسات واستراتيجيات شاملة تؤدي إلى الحد من البطالة، وتوليد فرص عمل جديدة، على أن تتضمن هذه الاستراتيجيات خططاً وآليات للمتابعة والتنفيذ والتقييم. ومن المهم الاستفادة من التجارب الناجحة في هذا المجال، مع الأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الوطنية فيما يتعلق بوضعية وظروف سوق العمل والبطالة، والسياسات الاجتماعية والاقتصادية في البلد المعني، والتي تشكل القاعدة الأساسية لأي آليات أو استراتيجيات ذات صلة.

وبشكل عام: يفترض أن لا يغيب عن صانعي القرار الذين يحاولون تطبيق أسس الحوكمة الرشيدة، الاهتمام بتحسين ظروف وشروط وعائد العمل، وكل ما يدخل عادة ضمن مفهوم العمل اللائق، ومحاولة خلق فرص عمل جديدة للعاطلين عن العمل بعد تأهيلهم وتدريبهم وجعلهم أفراداً يتصفون بالكفاءة والمهارة..

رابعاً الاستفادة من التقدم التكنولوجي (الحوكمة الالكترونية مثالاً)

إن نجاح الحكومة الالكترونية يتعلق بالإطار العام للإدارة ككل، انطلاقا من إجراء عملية تطويرية على مستوى تكنولوجيا المعلومات..ولعل بروز الحاجة

---

[2]- **ووفقاً لتعريف منظمة العمل الدولية فإن البطالة هي:** حالة الفرد القادر على العمل، ويرغب في العمل، ويبحث عن فرص عمل، ولا يجد فرص العمل المطلوبة، وليس له مورد رزق..وبدون الدخول في أرقام وإحصائيات عن البطالة، تجدر الإشارة إلى أن البطالة تعتبر أحد أهم التحديات التي تواجد الاقتصاديات العربية في هذه المرحلة، وخلال السنوات المقبلة، نظراً لانعكاساتها العميقة على الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، كما ورد في التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2007.

نحو إنشاء حكومة إلكترونية، مرده تحقيق التبسيط الإداري من جهة، وتحقيق أكبر قدر من الشفافية من جهة أخرى. ولهذا بدأت الدول تتجه نحو تحديث إجراءاتها وتسهيل خدماتها للمواطن.[1]

وتعرف الحكومة الإلكترونية بأنها: ((أسلوب جديد في العمل الحكومي، يستخدم المعلوماتية والإلكترونيات في إدارة الشؤون العامة للوطن والمواطن، وذلك بهدف تبسيط وتسهيل التعامل بين الحكومة والأفراد والمؤسسات الخاصة، وتوفير المعلومات بشكل متكامل وسريع لجميع المسؤولين، لترشيد عملية اتخاذ وتحسين أداء الأجهزة الحكومية، وتسهيل حصول المواطن على الخدمة وتخفيض كلفتها، ضمن إطار عملي كلي، يؤدي بالنهاية إلى إدارة رشيدة قائمة على الشفافية في التعامل.)).

---

[1]- **وللحكومة الإلكترونية متطلبات رئيسية**، يجب أن تتوفر فيها لتنجح (من إيجاد بنية أساسية إلكترونية متكاملة، إلى وجود قوى بشرية مؤهلة، إلى تدريب العاملين في أجهزة الدولة على التعامل مع التكنولوجيا..الخ).

وعموماً: ذاع استعمال عبارة الحكومة الالكترونية في الفترة الأخيرة في عدد من **البلدان الصناعية**، وبعض **البلدان الخليجية**، **ودول الاتحاد الأوروبي**، وإن أغلب المحاولات في مجال تطبيق الإدارة (الحوكمة) الالكترونية لا تزال بكراً، وهي في بداية الطريق، وهذه المحاولات في معظمها قد أحدثت المداخل للإصلاحات السياسية والإدارية، وفي هذا السياق فان الحكومة الالكترونية هي معرفة متطورة في تطور المعرفة الإدارية، وتقنياتها التطبيقية ومهاراتها المهنية.

ويعتبر مصطلح الإدارة الالكترونية/ *Electronic Management* من المصطلحات العلمية المستحدثة تماماً في مجال العلوم العصرية، ولم يتم حتى الآن الوصول إلى تعريف دقيق يمكن أن يتفق عليه، فيما يتعلق **بمصطلح الإدارة الالكترونية**، من قبل الخبراء العالمين والباحثين. **ومن التعاريف الشائعة:** أ - **الإدارة الالكترونية هي عبارة عن:** استخدام نظم تكنولوجيا المعلومات والاتصال، وخاصة شبكة الإنترنت في جمع العمليات الإدارية الخاصة بمنشأة ما، بغية تحسين العملية الإنتاجية، وزيادة كفاءة وفاعلية الأداء بالمنشأة.

ب - إن الإدارة الالكترونية هي: تنفيذ كل الأعمال والمعاملات التي تتم بين طرفين أو أكثر، سواء من الأفراد أو المنظمات، من خلال استخدام شبكات الاتصالات الإلكترونية.

ج - إن الإدارة الالكترونية هي: العملية القائمة على الإمكانات المتميزة للانترنت وشبكات الأعمال، في تخطيط وتنظيم وتوجيه والرقابة على الموارد والقدرات الجوهرية للشركة والآخرين، بدون حدود، من أجل تحقيق أهداف الشركة.

- أنظر: د. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، مرجع سابق، صـ 42 وما بعد.

والحكومة الالكترونية هي أيضاً: الإدارة العامة الإلكترونية للأعمال والوظائف الحكومية الموجهة للمواطنين، أو لقطاع الأعمال، أو بين مؤسسات الدولة و وكالاتها وأجهزتها، عبر استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات بكثافة، يجعل من الحكومة الإلكترونية نموذجاً فعالاً لإنتاج الخدمة العامة، وتوزيعها على المواطنين، الأعمال، العاملين المؤثرين، من خلال تنفيذ المعاملات على الشبكة.[1]

وبحسب تعريف البنك الدولي: فإن دور الحكومة الالكترونية يتمحور حول استخدام تكنولوجيا الاتصالات والمعلومات..لتحقيق الإصلاح من خلال تسريع عملية الشفافية، وتقريب المسافات، وإزالة العوائق، وإعطاء الفرصة للمواطنين

---

[1]- **ويقصد بها إدارة الشؤون العامة بواسطة وسائل الكترونية**، لتحقيق أهداف اجتماعية واقتصادية وسياسية، والتخلص من الأعمال الروتينية والمركزية بشفافية عالية، ويمكن أن يتمثل ذلك في إنجاز الخدمات الحكومية بين الجهات المختلفة، مثل العلاقة بين الحكومة والحكومة، والعلاقة بين الحكومة والأفراد، والعلاقة بين الحكومة والشركات، والعلاقة بين الحكومة والموظف، والعلاقة بالمواطن..الخ.

حيث أثبت الواقع الكثير من سلبيات العمل وفق أساليب الإدارة التقليدية (وهي تلك الإدارة التي يتم تنفيذ الأعمال فيها بالمعاملات الورقية) **ومن هذه السلبيات ما يلي:**

1- تلف بعض المعاملات الورقية بسبب التقادم.
2- صعوبة الحصول على بعض المعلومات من هذه المعاملات.
3- التكاليف الباهظة لصيانة المعاملات الورقية و إصلاح التالف منها.
4- إمكانية ضياع بعض المعاملات سهواً أو تعمداً.
5- توفير غرف ومستودعات كبيرة لحفظ المعاملات الورقية.

لذلك: تُعَد الحكومة الإلكترونية أحد أنماط الإدارة الإلكترونية، والتي تهدف إلى:

أ - تقديم الخدمات إلى المستعيدين بصورة مرضية، وخلال/24/ ساعة في اليوم، وطيلة أيام الأسبوع، بما في ذلك الإجازة الأسبوعية.
ب - تحقيق السرعة المطلوبة لإنجاز إجراءات العمل وبتكلفة مالية مناسبة.
ج - إيجاد مجتمع قادر على التعامل مع معطيات العصر التقني.
د - تعميق مفهوم الشفافية والبعد عن المحسوبية.
هـ - الحفاظ على حقوق الموظفين من حيث الإبداع والابتكار.
و - زيادة حجم الاستثمارات التجارية.
ي - الحفاظ على سرية المعلومات وتقليل مخاطر فقدها.

- أنظر: د. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، مرجع سابق، صـ 68+ 73وما بعد.

للمشاركة في كافة مراحل العملية الحكومية، والقرارات المتعلقة بها، والتي تؤثر على نواحي حياتهم المختلفة.[1]

ما يهمنا: الإشارة إلى أن **الحكومة الالكترونية هي إحدى الوسائل الحديثة التي تتعامل بها الدول، لاستخدام التكنولوجيا الحديثة لتزويد المواطنين بآليات أفضل وأسرع وأيسر**..للوصول إلى المصادر الحكومية، سواء المعلوماتية منها والخدماتية، **وهي تعطي المواطنين فرصاً أفضل للمشاركة بآرائهم ومقترحاتهم لدى المؤسسات الحكومية المتنوعة.**[2]

خامساً: أهمية الحوكمة في الشركات[3]

تُعَد حوكمة الشركات من أهم العمليات الضرورية واللازمة لحسن عمل هذه الشركات..وتأكيد نزاهة الإدارة فيها، وكذلك للوفاء بالالتزامات والتعهدات، ولضمان تحقيق الشركات أهدافها، وبشكل قانوني واقتصادي سليم.. **وتتجلى أهمية الحوكمة في الشركات بما يلي:**

1. محاربة الفساد الداخلي.

---

[1]- يمكن مراجعة موقع البنك الدولي، .www.worldbank.org.

ولأهمية مشروع الحكومة الالكترونية، والمزايا التي يمكن أن تحققها..كل هذا جعل الكثير من دول العالم (**المتقدم والنامي**) تقر الشروع بتطوير إستراتيجية للانتقال إلى الحكومات الالكترونية، ومن الدول التي قطعت شوطاً مهما في بناء نظم وشبكات الحكومة الإلكترونية، على سبيل المثال: (**الولايات المتحدة الأمريكية**، **سنغافورة**، **استراليا**، **المملكة المتحدة**، **البرتغال**، **ايرلندا**، **اندونيسيا**، **الهند**، **فرنسا..**)، إلى جانب تجارب الكترونية عربية (مشروع الحكومة الالكترونية في **الإمارات**، **والسعودية**، **والكويت**، **وفلسطين**، **والأردن**، **والمغرب**، **والجزائر**، **وليبيا..**الخ).

[2]- **وتعتبر الحكومة الالكترونية حالياً من بين الوسائل المتطورة الكثيرة لمكافحة الفساد**، حيث تستخدم تكنولوجيا الاتصالات، مثل الإنترنيت والهواتف الخلوية، لتحسين سير أعمال الحكومة وتطويرها، ولتمكين أكبر عدد من المواطنين من حيازة المعلومات. **ولأهمية الانتقال إلى الحكومة الإلكترونية، فقد رصدت الحكومة السورية في الخطة الخمسية الحادية عشرة مبلغ/50/ مليار ل.س** وضعت تحت تصرف اللجنة التنفيذية للحكومة الإلكترونية، لتنفيذ برامج واضحة تهدف إلى تحسين حياة المواطن السوري، وإنشاء هيئة مسؤولة عن الإصلاح الإداري، وهيكلية الخدمة الوظيفية العمومية..

[1]- د. محسن احمد الخضيري، حوكمة الشركات، مرجع سابق، صـ 58.

2. ضمان النزاهة والحيدة لكافة العاملين في الشركات.

3. تحقيق السلامة والصحة، وعدم وجود أي أخطاء عمديه، أو انحراف متعمد أو غير متعمد.

4. تحقيق الاستقامة، ومنع الانحرافات وعدم السماح باستمرارها.

5. تقليل الأخطاء والقصور، وباستخدام النظام الحمائي الوقائي تتجنب الشركات حدوث الأخطاء.

6. تحقيق فاعلية المحاسبة الداخلية.

7. تحقيق فاعلية المراجعة الخارجية ومراجعي الحسابات الخارجيين.

وفي هذا الاتجاه: أصدر المصرف المركزي في سورية دليل حوكمة للمصارف التقليدية، وآخر للمصارف الإسلامية، وأصدرت هيئة الإشراف على التأمين دليل حوكمة شركات التأمين إضافة إلى نظام الحوكمة في هيئة الأوراق المالية، وكل هذه الأنظمة تحث على الشفافية والإفصاح كل في قطاعه.[1]

وهذا ليس كل شيء فيما يخص أهمية حوكمة الشركات: وسنتوسع أكثر في هذا الموضوع في الفصل الأخير من هذه الرسالة (**دور القطاع الخاص في التنمية**).

بقي أن نشير: أنَّ للحوكمة أهمية كبيرة لتحقيق التنمية في الدولة من خلال:

1. إصلاح الإدارة الحكومية (باعتباره أهم التحديات التي تواجه الدولة).

2. تشكل الحوكمة ضرورة مسبقة لتحقيق التنمية.

---

[2]- **ويحدد فصل الإفصاح في دليل حوكمة الشركات في هيئة الأوراق:** ضرورة إعداد قوائم مالية وفق معايير المحاسبة الدولية، ووضع سياسة مكتوبة للإفصاح وتحديد متحدثين رسميين باسم الشركة يتولون تقديم المعلومات إلى الهيئة والسوق والمستثمرين ووسائل الإعلام، وتوفير معلومات الإفصاح للمساهمين والمستثمرين بصورة دقيقة وواضحة. ويفرض الإفصاح من هيئة الأوراق الإفصاح عن المزايا والمكافآت التي يتمتع بها كل من رئيس وأعضاء مجلس الإدارة واللجان المنبثقة، إضافةً إلى مجموعة كبيرة من الإفصاحات المالية والإدارية في الشركة، مثل اتباع سياسة ثابتة ومنطقية في الإفصاح عن المعلومة بنتائج التشغيل، والإفصاح عن النتائج السيئة بنزاهة وصدق، واتباع سياسة الباب المفتوح مع المحللين الماليين. وهذه الإجراءات أثبتت الأزمة المالية العالمية أهميتها في الوقت الحالي.

3. تعتبر الحوكمة شرطاً لازماً لإدارة الاقتصاد، وتحقيق قدر كاف من النمو الاقتصادي (الشرط اللازم للتنمية).

4. إصلاح الحوكمة (تنمية الإدارة)..إدارة التنمية.[1]

وبالرغم من المزايا الكثيرة للحوكمة: يبدو أنّ **طريق الوصول إلى حوكمة** وإدارة رشيدة للقطاع العام أو الخاص، **ليس بالأمر اليسير**، فهي تحتاج إلى جملة من العوامل والمصادر كي تقوم. وهذا ما يقودنا إلى البحث في المطلب التالي عن: **الطريق إلى الحوكمة**

[1]- أنظر: مقالة أستاذنا الدكتور سام دلة، أهمية الحوكمة في عملية الإصلاح، مرجع سابق.

المطلب الثالث

الطريق إلى الحوكمة

الحوكمة ليست هدفاً في حد ذاتها، ولكنها أداة و وسيلة لتحقيق نتائج وأهداف يسعى إليها الجميع..فهي مجموعة من المعايير والقواعد والقوانين المنظمة للأداء والسلوك، والممارسات العملية والتنفيذية، سواء للشركات أو المؤسسات أو المنظمات أو الجمعيات، ومن ثم الحفاظ على حقوق أصحاب المصالح، وتحقيق الإفصاح والشفافية ومسؤوليات مجلس الإدارة.

وللحوكمة أعمدة بنيانيه هيكلية ومصادر عديدة تقوم عليها: ممتدة التأثير فاعلة الأثر، وهي أعمدة بالغة الأهمية، ومن ثم فإن وجود هذه الأعمدة يساعد على التعرف على مدى قوة الحوكمة في أي نظام وفي أي دولة وفي أي سوق..**وللحوكمة نتائج لغيابها**..**ولها أيضاً أطراف تعمل على تطبيقها**، كما أنه **لايمكن تطبيقها فجأةً**، بل إنها تمر بمراحل عديدة، حتى نصل إلى نموذج جيد للحوكمة، وهو ما سنوضحه في الفقرات التالية.[1]

أولاً ـ أعمدة بنيان الحوكمة

أـ العمود التشريعي القانوني

تُعبِر **الحوكمة في جانبها القانوني عن:** مجموعة القوانين، والتشريعات، واللوائح، والإجراءات، والأوامر الإدارية، والتعليمات والتوجيهات الحاكمة والمحكمة في الأعمال وفي ممارسات الأعمال..وعادة ما تنضم هذه المجموعات (الأعراف، التقاليد، المثل والمبادئ، هيكل القيم والآداب العامة)، والتي يتشكل من مجموعها العام النظام العام، والذي بدوره يحكم ويتحكم في السلوك.

ب ـ العمود الاجتماعي الثقافي

فالحوكمة يمارسها أفراد مجتمع يعيشون فيه، ويتفاعلون مع متغيراته ومستجداته..وهي متغيرات ومستجدات ذات تأثير يتفاوت ما بين الشدة وما بين الضعف، ولكنها في النهاية تشكل نتائج تلقى بتأثيرها على ممارسات الحوكمة وعلى تنفيذها، وكلما كان تأثير الحوكمة إيجابياً ملموساً على أفراد المجتمع وعلى منظمات المجتمع المدني، كلما انعكس ذلك على حرص أفراد المجتمع، وعلى حرص كافة

1ـ أُخِذت أغلب الأفكار المشار إليها في الوصول/الطريق إلى الحوكمة من د. محسن أحمد الخضيري، حوكمة الشركات، مرجع سابق، صـ 71 وما بعد.

منظمات المجتمع المدني ومؤسساته الرسمية على وجودها، و وجود عناصرها في كل موقع، وفي كل مكان، **فهي أمانة كلمة، وثقة مجتمع، وثقافة أفراده.**[1]

ج ـ العمود الإنساني السلوكي للإفراد

الحوكمة جُعِلت من أجل الإنسان..أي أن الحوكمة إذا كانت عملاً يمارسه البشر، من أجل إسعاد البشر والمحافظة عل حقوقهم، فإنها أيضاً **تستند إلى عمود إنساني قوي**، له من القوة ما يجعل الحوكمة عاملاً فاعلاً **في تنمية الإنسان، وفي ارتقائه وفي تقدمه**..

د ـ العمود الاقتصادي الاستثماري

إن الحوكمة أداة فعل غير محدودة، سواء في اقتصاد الحاضر، أو في اقتصاد المستقبل..لذا فإن وجود قواعدها ومبادئها وممارستها، تصبح أمراً أساسياً لا غنى عنه لأي اقتصاد متقدم، أو لأي اقتصاد يسعى إلى تحقيق التقدم، ويتطلع إليه؛ فالاقتصاد كل متكامل، وهو يحتاج دائماً إلى الثقة وإلى الصدق وإلى العدالة وإلى الوعي الإدراكي بأهمية وخطورة وضرورة الحوكمة، **فالعمود الاقتصادي للحوكمة عامود أساسي ورئيسي..يستند إليه بنيان الحوكمة في الشركات والمشروعات..وهو عمود بالغ الأهمية والضرورة، لضمان نجاح هذه المشروعات، ولضمان تقويتها، ولضمان استمرارها..وهو من أهم الجوانب ذات العائد والمردود، وذات القيمة المضافة، وذات الربحية**..والتي من خلالها تستطيع الشركات والمشروعات تحقيق أهدافها.

هـ ـ العمود التسويقي الإبهاري

---

[1]- ولقد ثبت يقيناً أن **الحوكمة فكر وثقافة**، وهي أيضاً تعبير حضاري حركي عن صحة وحيوية المجتمع، بل إنها تُعبر عن أمنه الذاتي، فالمجتمع يتحرك وينمو، وهو في حركته يحافظ على مكاسبه، ويدافع عن مكتسباته، والحكومة تمثل له خط الدفاع الأول، والحصن ضد أي فساد أو إفساد يحاول أن يسلب المجتمع ثرواته وأمواله ومكاسبه.

حيث لا يوجد أهم ولا أخطر من تسويق القيم والمبادئ العقائدية، فهي التي تسيطر على السلوك وهي التي توجه فعالياته إلى الاتجاه المطلوب..ومن ثم **تحتاج الحوكمة** باعتبارها إحدى منظومات القيم والمبادئ **إلى تسويق إبهاري عالي الفاعلية**..وهو تسويق له عوامله وعناصره الفاعلة، وذلك من خلال تطوير فكر الحوكمة والنشر والترويج لهذا الفكر، من خلال الإقناع الشخصي، والإعلام والإعلان، وخدمة المجتمع..**فالحوكمة كفكر**: تحتاج إلى تحقيق عنصر النفاذية، حتى تدخل إلى عقل وضمير البشر المنفذين لها، والعارفين، والمرتبطين بها، **وهي كحوكمة حاكمة ليست للشركات والمؤسسات والمنظمات الهادفة للربح فقط.. ولكنها أيضاً حاكمة لكافة الكيانات الإدارية، حتى وإن لم تكن هادفة إلى الربح، سواء كانت هذه الكيانات تابعة للدولة، أو لقطاع الأعمال أو للجمعيات الأهلية والمجتمع المدني**..

و ـ العمود السياسي الحزبي

الحوكمة أصبحت أحد مرتكزات البرامج السياسية الانتخابية للأحزاب..**باعتبارها أحد أهم أدوات تحقيق النزاهة**، أو اكتساب **الثقة** من جانب الناخبين في مرشحي الأحزاب السياسية، وفي قدرة الأحزاب على الوفاء بوعودها الانتخابية، فضلاً عن كونها **مقياساً جيداً للمصداقية**، فالحوكمة التزام تجاه النزاهة والصدق والعدالة، التزام تجاه المجتمع بالوفاء وبالتعهدات السياسية التي قطعها الحزب الحاكم أو مرشحيه على أنفسهم قبل الفوز في الانتخابات، فضلاً عن تحقيق ما تضمنه البرنامج الانتخابي للحزب واتجاهاته السياسية ومواقفه وقضاياه..

ثانياً ـ مصادر الحوكمة

إذا كانت **الحوكمة تختلف كنشاط منظم في الدول المتقدمة**، عن الحوكمة في دول الأسواق الناشئة، فالحوكمة في الدولة المتقدمة **أكثر قوة واستخداماً**، فضلاً عن إتباع كل منها للأحكام والقواعد والمبادئ، **فإنها في الدول النامية لا**

زالت في حاجة إلى إثبات وجود، وإلى تأكيد أهمية، خاصة وأن الحوكمة تواجه معارضة شديدة من جانب النظم الديكتاتورية، والتي ترى في الحوكمة أداة لمحاربتها والقضاء عليها.

ما يهمنا: الإشارة إلى **أن الحوكمة تتم من خلال ممارسة سلطة الإدارة، سواء كانت إدارة خاصة أو إدارة عامة، وسواء كانت إدارة مدنية أو إدارة غير مدينة، وسواء كانت جماهيرية، أو كانت تابعة لإحدى الأجهزة الحكومية**..حيث تمارس سلطاتها في الرقابة والإشراف..**فالحوكمة لا تلغي الحكومة**، وإن كانت تؤكد دورها الهام، وكلاهما لازم للآخر، **فلا توجد حكومة دون حوكمة، ولا توجد حوكمة دون حكومة**..حتى بالنسبة للمشروعات الفردية أو ما يطلق عليه مشروع الرجل الواحد..**ومن هنا: فإن الحوكمة عملية متعددة المصادر يضمها مصدران أساسيان هما:**

. الأول: حوكمة خارجية.

أي خارج نطاق الشركة أو الجهة التي تصدر البيانات والمعلومات..حيث يشكل هذا المصدر أحد المصادر الكبرى المولدة لضغط هائل **من أجل تطبيق معايير الحوكمة، والعمل بها، والتحقق من احترامها والاستجابة لمتطلباتها**..خاصة وإن هذا المصدر يملك من قوة التأثير الكثير، ولعل **أهم مثال على ذلك:** ما تمارسه **منظمة الشفافية العالمية** من ضغوط هائلة على الحكومات والدول، من أجل محاربة الفساد، وما تمارسه **منظمة التجارة العالمية** من أجل تحسين النظم المالية والمحاسبية، و ما تمارسه **مؤسسات البنك الدولي**..الخ.

. الثاني: حوكمة داخلية.

أي تلك التي تمارسها سلطة الإدارة داخل الشركات..**والتي تتناول النظم المحاسبية المعمول بها**..ومدى سلامتها، ومدى قدرتها على تحقيق عناصر

الشفافية، والتعبير عن الموجودات القائمة في المشروعات، ومن ناحية أخرى إظهار نتائج الأعمال التي تمت فيها..

ثالثاً ـ نتائج غياب الحوكمة

الحوكمة عامل هام لإحداث التوازن والصحة والحيوية، كما أنها عامل رئيسي في إحداث التوازنات الأدائية للمشروعات، إلا أنها **عندما لا تتواجد، فإن الباب يكون مفتوحاً أمام قوى الشر والفساد التي تعمل على ما يلي:**

1. **زيادة قوة الفساد** حيث لن يكون هناك ما يقاومه.
2. زيادة **الطرد الاستثماري**.
3. شيوع حالات من **اللامسؤولية** وعدم الالتزام.
4. زيادة **الضبابية** وعدم القدرة على الرؤية في ظل تصاعد حالات عدم الوضوح.
5. زيادة **عدم الثقة** والخوف من المستقبل، وخاصة مع احتمالات التغير واحتمالات الرفض لما هو قائم.
6. زيادة **الشعور بالعدمية** وعدم القدرة على الفعل، حيث يتحول العاملون إلى آلات وماكينات جامدة لا تعمل ويختفي الدافع إلى العمل.
7. زيادة حالات **الاغتراب والانفصال عن الواقع**، حيث يميل الجميع إلى استخدام التزييف والتزوير، واستخدام كافة الأساليب غير المشروعة لإظهار الأمر على غير حقيقته.
8. زيادة **عدم الالتزام وعدم الشعور بالواجب**، وعدم الرغبة في تحقيقه، حيث لا يلتزم العاملون بالتعليمات الإدارية، ويتم الخروج على القواعد واللوائح ومخالفة القانون، واستخدام الحيّل الإدارية، وتوسيع دائرة الفساد الإداري.

ما يهمنا: الإشارة إلى أنَّ انتشار سرطان الفساد الإداري، ينبه إلى ضرورة وجود الحوكمة، حيث يؤدي انتشار حالات التَّسُّيب إلى إصابة المجتمع بالإحباط

والاكتئاب الاقتصادي، وعزوف الأفراد عن المشاركة، بل عزوفهم عن الاهتمام بأي عملية استثمارية.

رابعاً ـ أطراف الحوكمة

هناك أطراف وعناصر كثيرة تعمل من أجل تطبيق الحوكمة، أطراف تشمل كل الناس، جميع الناس كبيرهم وصغيرهم، فالكل مستفيد من الحوكمة.. والجميع له دور ومتطلبات، وفي الوقت ذاته يقوم بحسابات للمكاسب والتكاليف، ليس فقط في الحاضر ولكن أيضاً لما سوف يجنيه أو يتحمله في المستقبل، وهي حسابات ضرورية وجميعها تؤكدها الحوكمة وتعمل من أجلها، **فهي أطراف متداخلة ومتفاعلة ومترابطة..فالحوكمة هي مسؤولية أطراف عديدة**..أطراف ضالعة فيها، سواء في الفكر العام، أو في العمل التنفيذي، أو في تشكيل الوعي الارتباطي بها، وهي أطراف تعمل من أجل توسيع دورها ونطاقها العام، وزيادة الوعي بأهميتها وتلبية الاحتياجات الخاصة بها **وأهمها**:

1. **النظام العام**: شاملاً الضوابط والأحكام والقوانين والأعراف، والمبادئ الراسخة والمستقرة في الضمير، وأعماق وجذور وقيم المجتمع.
2. **الدولة ككيان إداري**: له وظائفه، وله هيكله الإداري وبنيانه التنظيمي، ومؤسساته الفاعلة، ووحداته المتفاعلة، والتي تعتمد كل منها على الأخرى، والتي ترتبط في أدائها بالأخرى، متمثلة في سلطاتها الثلاث: (**التشريعية، التنفيذية، القضائية**).
3. **الأفراد**: العاملون والمتعاملون، وأصحاب الاهتمام، وأصحاب العلاقة المباشرة وغير المباشرة، فضلاً عن كونهم أصحاب المصلحة في إحداث الحوكمة. **إن الحوكمة بذلك مسؤولية أطراف عديدة، مسؤولية كل إنسان حر يحلم بغد أفضل، وبحقه في الحياة الحرة، وفي الحياة الآمنة التي تحميها ضوابط، وتحميها نظم، ولا تسمح بالإفساد، وتحارب الفساد وتقضي عليه، وهي في حركتها تتصاعد وتنمو**

قوتها، وتزداد خبرتها، وينمو وعيها وإدراكها بأهمية الرسالة التي تقدمها إلى المجتمع.

4. المجتمع المدني: فالمجتمع المدني هو المسؤول الأول عن الحوكمة، فهو الفاعل فيها والمتفاعل معها وأداة الفعل الرئيسي لها.

5. المنظمات والهيئات الدولية.

6. المستثمرون الراغبون في الحصول على المعلومات وتقييم فرص الاستثمار.

7. المؤسسات والشركات والمشروعات.

8. الوحدات التنظيمية الأهلية.

وعلى هذا الأساس: فإن **مسؤولية** الحوكمة هي مسؤولية كل الأفراد الذين لديهم الرغبة في تحقيقها، وهي مسؤولية **الدولة**، ومسؤولية **الحكومة**، ومسؤولية **الشعب**.

خامساً ـ مراحل الحوكمة

إن **فكر الحوكمة يمر بعدة مراحل متتابعة على التدرج، حتى ينمو ويترعرع، وتصبح له ركائز، وتصبح له جذور قوية وأهم هذه المراحل:**

1. التعريف بالحوكمة وتكوين رأي عام مؤيد لها.

2. بناء البنية الأساسية للحوكمة وتوصيف جيد لعمل أجهزتها.

3. وضع برنامج معياري قياسي زمني وتحديد توقيتاته القياسية.

4. تنفيذ وتطبيق الحوكمة.

5. متابعة تطوير الحوكمة.

سادساً ـ نموذج الحوكمة الجيد

كلما كان **نظام الحوكمة** قائم على المناهج العملية، كلما كان قادراً على تحقيق أهدافه، وكلما كان محققاً ومنجزاً لدواعي استخدامه، ومن ثم فإنه **يحتاج إلى توافر خصائص أساسية هامة هي:**

1. الاقتصادية: أي أن تكون تكلفته أقل من عائده.

2. الفاعلية غير المحدودة: سواء في تأمين صحة وسلامة وصدق نظام المعلومات في الشركات، أو في تحقيق القدر المناسب من الإفصاح عما يحدث وحدث بالفعل في هذه الشركات.

3. الإشباع الكامل لرغبات وحاجات الأفراد: وخاصة ما يتصل بحاجات الأمن، وحاجات الثقة.

4. الاستهداف لمصلحة الجماعة والمجتمع: وعدم الجور على مصالح فئة من الفئات أو طرف من الأطراف.

5. الخصوصية التي تتفق مع خصائص المجتمع الذي تطبق فيه: والتي تتوافق مع أوضاعه الظرفية التي يمر بها، ومع أماله وطموحاته، وفي الوقت ذاته يملك القدرة على الاستمرارية.

وفي الواقع: فإن الوصول إلى نظام للحوكمة يتصف بهذه الخصائص، أمر لا يتحقق إلا في إطار منظومة، أي يكون هناك منظومة للحوكمة..وأن تعمل أجزاؤها بشكل متكامل وفاعل، وأن تدخل هذه المنظومة في إطار الثقافة العامة، وتعمل الدول والحكومات على إبقاء نظام الحوكمة لديها فعالاً، ومن ثم تعمل على تطويره باستمرار..

بقي أن نشير: أنه لا يوجد نموذج نمطي للحوكمة، أو نموذج مصنوع في قوالب نمطية جامدة، وإنه لايوجد بالتالي (نموذج محدد وحيد) للحوكمة، بل إنَّ الحوكمة بطبيعتها نموذج يصنعه المجتمع لذاته ويرتضيه ويستصنعه لنفسه، ويتعين أن يراعي الخصوصية الذاتية والظروف السائدة في المجتمع..

في الختام: نشير إلى أنَّ **الحكم الجيد: هو الحكم الوحيد الذي يؤمّن أعلى قدر من المشاركة والكفاءة للإدارة..**باعتباره **يقوم على مرتكزات قوية: (التضمينية/المساواة، والمساءلة..). وله العديد من المقومات: (الشفافية، والمشاركة، وحكم القانون..**إلخ).

كما أنَّ **الحوكمة والإدارة الرشيدة: تؤدي إلى تحسين الإدارة الحكومية، والخدمات العامة.** وبالمقابل فإنَّ **الحكم الجيد والحوكمة الرشيدة: لايمكن الوصول إليهما في ظل إدارة مركزية، تقوم على تركيز السلطة والتفرد بها، بل إنَّ كليهما لا يقومان إلا مع تطبيق نهج الإدارة بالمشاركة ضمن الدولة/الإدارة/التنظيم/المشروع.. مع الأخذ بالاعتبار: أنَّ الوصول إلى حقيقة مفهوم موحد للإدارة بالمشاركة ليس بالأمر السهل، خصوصاً عند البحث في تطبيقاته.** وهو ما سيكون محور البحث في الفصل التالي:

المفهوم القانوني للإدارة بالمشاركة في التطبيق وعقباته

الفصل الثاني

المفهوم القانوني للإدارة بالمشاركة في التطبيق وعقباته

إنَّ الوصول إلى حقيقة مفهوم موحَّد للإدارة بالمشاركة ليس بالأمر السهل، خصوصاً عند البحث في تطبيقاته، لأن هذا قد يقودنا إلى الغوص في الجانب النظري البعيد عن واقع الإدارة من موقع المسؤوليَّة.

وتأكيداً لذلك:[1] فإن **نظام الخدمة المدنية** لا يعتبر في أي دولة من الدول نتيجة خطة نظرية. ولكنه **يظهر نتيجة عملية تراكمية لتطور بطيء مستمر للمفاهيم العامة والسلوك الاجتماعي. ولذلك فإنه أعمق من أن يكون عملية تغيير قانوني، تُكرِّس قواعد تدعو إلى الديمقراطية ومشاركة العاملين في اتخاذ القرارات ضمن دائرتهم أو ضمن التنظيم الذي يعملون فيه.** أو حتى مجرد التأثير في هذه القرارات أو إبداء الرأي في هذه القرارات التي تخصهم، بحيث يستطيعون إيصال صوتهم إلى من هو مسؤول عنهم. **بل أكثر من ذلك: فإن موضوع المشاركة في الإدارة من المواضيع التي تأثرت بالخلاف العقائدي بين النظام الرأسمالي والنظام الاشتراكي. فاعتَبرت الاشتراكية مبدأ مشاركة المواطنين في إدارة أعمال الدولة الركيزة الأساسية لسيطرة طبقة البروليتاريا**[2]**..وزوال أجهزة الدولة التَّقليديَّة.**

أما الدول الرأسمالية فإنها: لم تغفل فكرة ديمقراطية الإدارة ومشاركة العاملين، وذلك لأن هذا ينسجم والنظام السياسي والديمقراطي الذي اعتمدته أسلوباً للحكم.

وفي هذا الصدد: لا يفوتنا الإشارة إلى أن **موضوع الإدارة بالمشاركة** (من خلال إشراك العمال في الإدارة) **في الدول النامية عموماً والعربية كجزء منها**، الحال فيه **كما هو الحال في الدول الاشتراكية قلما تحقق بشكل اختياري وطوعي من قبل القائمين على الإدارات (عامة، خاصة).**

---

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 390+402.

[2]- **والبروليتاريا تعني:** الطبقة العاملة التي تعمل دون أن تملك شيئاً عدا قوة العمل، وهي الطبقة الكادحة المضطهدة والمستغلة والتي تكونت مع بداية العصر الرأسمالي في **انكلترا** وبعدها في **أوروبا**. وبفضل نضال طبقة البروليتاريا استطاعت أن تُحقق ثورة عمالية في **باريس** عام **1871** وسيطرت على الحكم خلال الفترة من 18 آذار وحتى 28 أيار من العام نفسه، وعُرفت تلك الفترة وما رافقها من أحداث وتطورات باسم/**كومونة باريس**/. وكان الانتصار الحقيقي لطبقة البروليتاريا هو في **روسيا**. ثم تتالت انتصاراتها فيما بعد.

و إنما **تم تنفيذه** في كل الحالات **بتدخل حكومي وبإلزام قانوني**، رغم المعارضة الشديدة ممن هم على رأس الإدارة أو التنظيم في أغلب الحالات. وبالرغم من أن **نجاح المشاركة** ارتهن أو **ارتبط** في كثير من الأحيان **بالفلسفة الاشتراكية، إلا أن الكثير من الدول** التي نهجت هذا النهج، **أطلقت مبدأ التشاركية بشعارات براقة. وفي البعض الآخر: كان النهج التشاركي عبارة عن مجموعة من النصوص المنمقة التي تزين بها منظوماتها القانونية، مع استمرار المركزية والتسلط وغياب تفويض السلطات**..ومع تهاوي الكثير من الأفكار الاشتراكية بالتوازي مع انهيار منظومة ما يُسمَّى بالدول الاشتراكية. **يمكننا القول: "إنّ الفلسفة التي يقوم عليها تطبيق الفكرة، وطريقة تطبيق مبدأ المشاركة ووضعه موضع التنفيذ هي التي تحدد مدى اشتراكية هذه الفكرة في بلد ما؟!."**[1]

ويمكن اعتبار **ألمانيا الغربية** سابقاً، **من أكثر الدول الغربية قِدماً وتوسعاً، في إشراك العمال في الإدارة**. وفي **الوطن العربي** كانت التجربة الأولى، في مساهمة العمال في الإدارة، هي **تجربة الجمهورية العربية المتحدة عام 1961**. وفي تموز من العام نفسه، صدرت القوانين الاشتراكية في الجمهورية العربية المتحدة، **وحيث أن سورية كانت جزءا منها (الإقليم الشمالي) فقد شملت بعض تلك القوانين الاشتراكية إقليمي الجمهورية العربية المتحدة (سورية– مصر)**.

---

[1]- وفي الحقيقة: إن **مبدأ مشاركة العمال في الإدارة العامة**، كأسلوب علمي وعملي، والذي يقوم على مفاهيم فكرية تقدمية، وترسم أبعاده فلسفة إدارية متكاملة، لم يحظ بالاهتمام اللازم من جانب المتخصصين بالإدارة وقضايا العمل والعمال، إلا في نهاية النصف الأول من القرن الماضي، ورغم التقدم التقني الذي عرفته الإدارة العامة في الدول الصناعية، فإنها بقيت عاجزة عن تحقيق أهدافها بسبب إغفالها لدور عمالها في عملية تسيير شؤونها. ونتيجة تقدم المفهوم الديمقراطي في كافة المجالات، ونضال العمال في **الإدارة العامة** والمشاريع **الخاصة**، أعترف بحق مشاركة العمال في الإدارة؛ وهذا ما دفع هيئة العمل الدولية أن تعترف بتوصياتها المتخذة بدورتيها/34/ و/35/ المنعقدتين عامي /1951/ و/1952/ بحق مشاركة العمال في الإدارة، معتبرة إياه حقاً إنسانياً ودولياً.- أنظر بهذا الخصوص: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 402 ومابعد.

ما يهمنا: أن **سورية تعتبر أول دولة عربية، أخذت بمبدأ مساهمة العمال في الإدارة**. تلتها الجزائر في تطبيقها لتجربة التَّسيير الذَّاتي في بعض القطّاعات الاقتصادية. وأعقبها العراق عام 1964، بإدخال مبدأ مشاركة العمال في الإدارة في القطاع الصناعي. ومن ثم تجربة جمهورية اليمن الديمقراطية الشعبية..الخ.[1]

وعلى هذا الأساس: سنعمد إلى تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- **الأول**: **أهمية الإدارة بالمشاركة**
- **الثاني**: **نتائج تطبيق الإدارة بالمشاركة**

[1]- خير الدين حسيب، مساهمة العمال في الإدارة العامة، بيروت، دار الطليعة 1971، صـ23+79+80.

المبحث الأول
أهمية الإدارة بالمشاركة

الإدارة عموماً تؤدي دوراً هاماً في توجيه الجهود الجماعية على اختلاف مستويات تجمعها، وعلى اختلاف أنواعها..فكلما ضم عدة أفراد جهودهم بعضها إلى بعض للوصول إلى هدف معين، تظهر أهمية الإدارة؛ **وتتزايد**

هذه الأهمية كلما تزايد اعتماد المجتمع على الجهود الجماعية، وتداخلت هذه الجهود في علاقاتها، وتعقدت في طبيعتها..فالإدارة لها دور هام على مستوى الأسرة، وعلى مستوى جماعات العمل، وعلى مستوى المجتمع؛ لأنها الأسلوب الذي يتولى به الوالدان رعاية شؤون الأسرة، وهي الأداة التي تُوَجه بها الجهود المتفاوتة لأفراد الجماعة. وهي الوسيلة التي يستخدمها الحاكم أو القائد **لتوجيه ورقابة شؤون المجتمع**. ورغم أن الإدارة ظهرت بطريقة علمية في المصانع، إلا أنها نمت وتبلورت وأصبحت على ما هي عليه من مكانة وقوة تأثير في ميادين متنوعة؛ **فالإدارة هي الدعامة التي تعتمد عليها الأنشطة الاقتصادية، والاجتماعية، والحكومية، والتعليمية، والعسكرية..الخ. لأنها تجمع الموارد الاقتصادية النادرة، لتُشبع بها الحاجات الجماعية والفردية.**[1]

ويمكن القول: إنَّ **الإدارة بالمشاركة تتجلى أهميتها** (خصوصاً فيما يتعلق بإشراك العمال في الإدارة) **بالنهوض بخطط التنمية وتحقيق نمو اقتصادي حقيقي..على اعتبار أن إشراك العاملين في الإدارة التي يعملون بها** (عن طريق ممثلين لهم يتم اختيارهم بالانتخاب) **يزيد من ارتباط العمال بمشروعاتهم، ويحفزهم إلى الاهتمام بمعرفة تفصيلات المشروع، وعلاقته بالخطة الموضوعة للتنمية**..وهذا جميعه يربي في طبقة العمال، والموظفين، وبالتالي الشعب كله..وعياً بالتنمية الاقتصادية، وسعياً إلى إنجاحها، لأنه يشترك فيها، ويعود عليه نفع أكثر في حال ازدهارها ونموها.

والحقيقة: إن مبدأ المشاركة المرتكز إلى منطلقات علمية سليمة، ومطلب سياسي ديمقراطي صحيح، لا يمكن أن يكتب له النجاح، إلا إذا تمتع عمال الإدارة بالوعي، والإدراك، والإيمان بفاعليته، وترجيح المصلحة العامة على المصالح الذاتية الضيقة. وتولدت لدى القائمين على الإدارة القناعة التامة

---

[1]- د. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، مرجع سابق، صـ 28+29.

بفاعليته قولاً وسلوكاً. وتجسدت هذه التجربة بصيغ قانونية واضحة. وعملية المشاركة على هذا الأساس، تعتمد شبكة من العناصر التي تربط بين العاملين والمديرين والتنظيم بشكل متناسق؛ وإذا لم تترابط هذه الأركان فإنه يُخشى أن يتحول مبدأ المشاركة إلى مجرد شعارات زائفة، لتزييف مشاعر العاملين واستقلالهم لمصلحة الإدارة.[1]

وبناء على ما تقدم: ولإعطاء موضوع الإدارة بالمشاركة الأهمية اللازمة، لابد من البحث فيه كمفهوم، ومن ثم التَّعمُّق في مزايا هذا الأسلوب في الإدارة، وأهميته على مستوى الدولة بشكل عام، وعلى مستوى الإدارات والمنظمات والمشاريع، وأهميته على مستوى التخطيط والتنفيذ والمتابعة، وعلى مستوى صنع القرار..**ليأتي بعد ذلك الحديث عن أبرز العقبات التي تواجه تطبيق مبدأ الإدار بالمشاركة**..وعلى هذا الأساس: سنعمد إلى تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

- **الأول: مفهوم الإدارة بالمشاركة**
- **الثاني: مزايا الإدارة بالمشاركة**
- **الثالث: عقبات الإدارة بالمشاركة**

المطلب الأول

مفهوم الإدارة بالمشاركة

قبل التفصيل في مفهوم الإدارة بالمشاركة، يتعين علينا الحديث عن نطاق هذه المشاركة، وكيفية تكريسه؟..سواء المشاركة بحرية الفكر..أو المشاركة بحرَّية التعبير..بحرية امتلاك زمام المبادرة..بحرية الابتكار..بحرية الإبداع..بحرية الحوار

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 404.

عن التحديث والتحسين والتطوير الدائم والمستمر..بحرية الإحساس بالانتماء والشعور بالقيمة..**ومن ثم الوقوف عند مفهوم الإدارة المشاركة بالأهداف** (عندما يعتبر العمال أن تحقيق أهداف الإدارة وسيلة لبلوغ أهدافهم). **كما لابد من الوقوف عند نقاط الاتفاق والاختلاف بين المشاركة والشراكة.**

أولاً- نطاق المشاركة

الإدارة بالمشاركة هي: حوار عام مفتوح داخل الدولة، بحيث تبدو كل فكرة مهمة..ووجهة نظر كل شخص مهمة..انطلاقا من مبدأ أن كل رأي قد يأتي مستكملاً للآراء الأخرى..

إذ لا يقتصر مفهوم المشاركة على مساهمة العمال في الإدارة أو إشراكهم في صنع قراراتها..أو إعطائهم حق التصويت المتساوي ..أو تطبيق التسيير الذاتي..أو أن يدير أبناء الحرفة أو المهنة شؤونها (الاشتراكية المهنية/*Guild Socialism*)..أو رقابة العمال على المشروعات/*Workers Control*..الخ مع أهمية كل ذلك بالتأكيد.[1]

حيث يمكن أن تتدرج طرق المشاركة في هذه الأشكال من الإدارة (داخل الإدارة) من مجرد الاقتراح والمشورة إلى تمثيل العاملين أو المشاركة في الأرباح، وذلك وفقاً لطبيعة التنظيم (سواءً كان عسكرياً أو حكومياً أو خاصاً ، صناعياً أو تجارياً) وفلسفة التنظيم والعاملين فيه (نظام الاحتراف أو نظام المناصب) والبيئة المحيطة به، ومقدار توفر تنظيمات العاملين كنقابات العمال واتحاداتهم وطبيعة ودور هذه التنظيمات.[2]

إن المقصود من المشاركة هو معناها الواسع: والتي تشمل كل ما ذكرناه..مع التركيز على المشاركة التي تعطي دوراً فعالاً: لجهات الإدارة المحلية من خلال تطبيق اللامركزية/الحكم المحلي..المشاركة التي تُغيِّر وتكرِّس التطوع والمشاركة الشعبية..

---

[1]- خير الدين حسيب، مساهمة العمال في الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 14+15.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 403 .

المشاركة التي تُعطي دوراً حقيقياً للهيئات اللاحكومية/الأحزاب/النقابات/الجمعيات الأهلية..وكافة هيئات المجتمع المدني..المواطن..المرأة..القطاع الخاص..

باختصار شديد: تمكين الجميع من المشاركة في إدارة الدولة، دون تهميش أو إقصاء لأحد..وهو ما سيتضح لنا تباعاً في هذه الرسالة.

ثانياً- تكريس مبدأ المشاركة

إن تكريس مبدأ المشاركة: لا يمكن تحقيقه بهذه السهولة كما يتصور البعض، فهو ليس شعاراً يوزع..أو مواد قانونية تُسَن..أو يافطات تعلّق!! إنهُ نهج إستراتيجي، إنه عقيدة يجب الإيمان بها قبل كل شيء..إنه اللامركزية الحقيقية..إنه قضاء على الجهل والأمية..إنه التعريف بالحقوق، وقدسية المطالبة بها..إنه تعزيز لأسباب القوة في شرائح المجتمع، إنه قبول للآخر،..إنه ديمقراطية ترفض التزاوج مع الفقر بكل تجلياته..إنه تضافر جهود الجميع للقضاء على آفة العصر(الفساد)..؟؟. ويبدو أن غالبية الدول والإدارات والمنظمات المتطورة تهتم وتكرس مبدأ الإدارة بالمشاركة..وذلك بإعطاء قدر كبير من المشاركة للمرؤوسين، وذلك يأتي من خلال القدرة على إيجاد رؤى مشتركة، وأهداف واحدة..يسعى الجميع داخل الدولة/الإدارة/التنظيم إلى تحقيقها، وذلك من خلال إيجاد تصور مشترك للعمل، يسعى الجميع (رؤساء ومرؤوسين) إلى تحقيقه..

ثالثاً - الإدارة المشاركة بالأهداف[1]

---

[1]- علم النفس وميادينه من فرويد إلى لاكاَن - ممارسة علم النفس ونقده، مجموعة من المؤلفين، ترجمة وجيه حيدر، منشورات وزارة الثقافة في سورية، 1985، صـ 450.

ولإعطاء فكرة عن ما يعنيه إدخال الإدارة بواسطة الأهداف في مشروع من المشروعات:

1- لابد من الأخذ بالحسبان عنصر المنفعة على أنه أمر حاسم.من جراء كون الإدارة المشاركة بالأهداف طريقة من طرائق التسيير. والمنفعة بالمعنى الاقتصادي للمصطلح تابعة للمنفعة بالمعنى الاجتماعي أو السياسي أو الروحي.

2- ثم أن هذه الطريقة (وهذا ما يعطي الإدارة المشاركة بالأهداف اسمها) تقتضي تصور الأهداف ووصفها. فلكل مشروع، ضمنياً على الأقل أهداف، ولكن الإدارة المشاركة بالأهداف تلحّ على سيرورة المشاركة التي توصل إليها (إن على كل شخص أن يعرف بدقة،

تستند الإدارة بواسطة الأهداف إلى فكرة مفادها أن بوسع العمال تبني أهداف المشروع بوصفه وسيلة لبلوغ أهدافهم. وتأخذ الإدارة بواسطة الأهداف بالحسبان أن الأفراد يرغبون في العمل، وأن رغبتهم الخاصة في التفتح هي حافزهم، **وأنه سيكون ثمة توافق بين أهداف المشروع وأهداف العمال الشخصية، إذا كان هؤلاء قد اشتركوا في سيرورة تحديد الأهداف.** فالاستقلال (بوصفه عاملاً من عوامل الدافعية) وتعيين الأهداف على كل مستويات المشروع تعييناً دقيقاً. هما المحوران الأساسيان للإدارة بواسطة الأهداف.

رابعاً- المشاركة والشراكة[1]

أ ـ نقاط الاتفاق: إن الاتفاق بين المشاركة والشراكة، يتمثل في أن **كلاً منهما يقوم على مبدأ الحوار**، وأن أطرافهما يمثلون كل قوى التنمية في مجتمع ما.

ب ـ نقاط الاختلاف: إن الفرق يكمن **بين المشاركة والشراكة**..في **أن الأولى تمثل بداية الطريق إلى الشراكة، في حين توحي الشراكة بفكرة التحالف، والتقابل والتوازن النسبي، لقوى الأطراف الداخلة في عملية الشراكة**؛ أي أن المشاركة تكون في هذا السياق، أقل تحقيقاً لمبدأ الموازنة.

فالمشاركة/*Participation* تعني: **اشتراك الناس عن قرب**، بالعمليات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، التي تؤثر على حياتهم. تختلف عن

وفي مستواه، أهداف فاعليته والمعايير التي ينبغي له بلوغها، وكل شخص مسؤول عن الحصول على نتائج، مع الأخذ بالحسبان مشاركته في تعيين الأهداف).

3- ثمة ضرب من التخطيط المزدوج الذي يتصف بأنه أمر لا غنى عنه:

أ - **تخطيط التنظيم**: تحليل الوظائف، وتحديد الوظائف أو إعادة تحديدها بحسب المشاركة في أهداف المشروع، وخطة إجمالية لتنظيم الإدارة.

ب - **تخطيط الإنجازات والنتائج**.

4- ينبغي للتواصلات في المشروع أن تتجّه بصورة مستمرة نحو أهداف المشروع المباشرة والنهائية.

5- على نظام من الرقابة وتقييم الأهداف تقييماً جيداً أن يتضمن الحصول على النتائج المثلى.

[2]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 17+18.

الشراكة/*Partnership* التي هي: **اشتراك عن قرب أكثر، وتتطلب عدداً من المقومات الأساسية ومنها:**

1. التوازن النسبي للأطراف الداخلة في الشراكة.

2. وجود حد أدنى من الثقة المتبادلة.

3. تحقيق حد أدنى من المصالح لكل الأطراف.

4. وجود تصور مسبق لدى الجانبين بحلول توفيقية يتم الوصول إليها من قبل الأطراف.

باختصار شديد: تتلخص الفروق بين المفهومين بأنه **إذا كانت كل شراكة تستلزم مشاركة، فالعكس غير صحيح؟؟.**

خامساً: تعريف الإدارة بالمشاركة

بداية نشير أن **تعريف كلمة الإدارة ليس بالأمر السهل، ويعتبر مشكلة بصفة عامة.** والإدارة بشكل عام تعمل على تحديد أهداف متعددة، وبالتالي تقوم بالتجميع الفعّال لمهارات الأفراد وكافة الموارد المادية، وفي كثير من الحالات تُقدم هذه الأهداف الرئيسية بواسطة الآخرين.

والإدارة اليوم: أصبحت تسير على أهداف ومعطيات التقانة وتطورها، وأن عدداً كبيراً من الأنشطة الإدارية تتعرض الآن لتحولات كبيرة بسبب التقانة.

ويمكن القول: بأنه بدأ الاهتمام بالإدارة بالمشاركة بنزول القرآن الكريم (610–633م) وتطبيقات الرسول صلى الله عليه وسلم وأصحابه رضي الله عنهم أجمعين، للتعاون على البر والتقوى والعمل الجاد وأسلوب الشورى..

في وقت لم تكن الدراسات الإدارية معروفة لدى الغرب كعلم يجب أن يُهتم به في العصور الماضية، **وكان الاهتمام مُركَّز فقط على الآلة والمعدَّات، دون النظر**

والاهتمام بالأفراد والعنصر البشري، باعتباره العنصر الأهم والفعَّال في تحقيق الأهداف.[1]

والتشاركية بشكل عام: مجموعة من الوسائل والآليات التي تساعد في إشراك أطياف ومكونات المجتمع، في تقرير خياراتها الآنية العاجلة، أو خياراته الإستراتيجية البعيدة المدى، خصوصاً ما يتعلق بالجانب التنموي، والذي يتطلب حلولاً مستمدة من إمكانياتها الطبيعية والبشرية.

والإدارة بالمشاركة/*Participative Management* هي: "اشتراك الأفراد والمجموعات في صياغة واتخاذ القرارات، حتى يكون هناك حافز وتشجيع على العمل وزيادة الإنتاج، بما يحقق الأهداف المرجوة".[2]

والإدارة بالمشاركة هي أيضاً: "الإدارة التي تتيح فرص حقيقية ومستمرة لإشراك الأفراد والجماعات التي تعمل في المنظمة في إدارتها، بل وملكيتها".[3]

وهكذا نلاحظ وبعد تطورات متلاحقة على علم الإدارة: دخلت على معنى ومفهوم المشاركة مقترحات وآراء جديدة..مثل: اشتراك العاملين والأفراد في الإدارة، وملكيتهم للمنظمة التي يعملون بها، بما يخلق مشاركة عملية ونفسية جيدة.

---

[1]- وفيما بعد بدأ **الاهتمام بالعنصر البشري من قبل بعض الرواد أمثال (روبرت أوبين- وأندرو أورد)** وغيرهما والذي كان للمدرسة الاجتماعية دور في إبراز أهميته **بعد الاهتمام القرآني الكبير منذ/1400/ سنة**. وبدأ الاهتمام أيضاً بالدراسات التي أُجريت خلال العقدين الثاني والثالث من القرن العشرين **في الولايات المتحدة الأمريكية** على يد (**آلتون مايو - و روثلسبرجر**) من جامعة هارفارد، وشركة الكهرباء الغربية الأمريكية، والتي كان لها نتائج عملية هامة. وقد كانت هذه الدراسات في بدايتها تهدف لشرح العلاقة العامة بين الإنتاج والعنصر المادي، كالتهوية والإضاءة في مكان العمل، حتى توصلت إلى اكتشاف وجود علاقة بين مفاهيم الإدارة وبين الإنتاج؛ مما أدى إلى بروز مفاهيم جديدة كالمشاركة والدافعية وغيرها. **ومن أسباب اهتمام المنظمات الغربية بالمشاركة سعيها الحالي للوصول إلى درجة عالية من تطابق أهداف العاملين بها مع أهدافها الأساسية.**

[2]- د. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، مرجع سابق، صـ 33+80 وما بعد.

[1]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 192.

والمشاركة بمعناها الواسع: "تشمل المشاركة التي تعطي دوراً للهيئات اللاحكومية (هيئات المجتمع المدني)..القطاع الخاص..المواطن..وبالتالي فإنَّ هذا النهج يُحَمِّل الجميع (المشاركين) نتائج وأثار القرارات التي يساهمون فيها، وتحميل الجميع مسؤولية النجاح والفشل في خياراتهم." وهذه المزايا وغيرها هي محور البحث في المطلب التالي: **مزايا الإدارة بالمشاركة**

المطلب الثاني
مزايا الإدارة بالمشاركة

إنَّ مزايا الإدارة بالمشاركة كثيرة جداً، وأثارها تظهر مباشرة فور الشروع بتطبيقها، فالإدارة الناجحة بالفعل، هي إدارة لا تخرج في ممارساتها، وتعاملها مع أفرادها والمتعاملين معها عن نهج التشاركية؛ على اعتبار أن هذا النهج أثبت أنه

الأكثر واقعية ودواماً، **خصوصاً إذا ما نظرنا إلى النتائج المهمة، التي تُثْمِر عن إتباعه في المراحل التي تمر بها صناعة القرارات الإدارية الهامة على مستوى الدولة ككّل، أو على مستوى أصغر وحدة إدارية في الهرم الإداري.**

. على مستوى الدولة: إنَّ هذا النهج يُحَمّل الجميع (المشاركين) نتائج وأثار ذلك القرار، وتحميل الجميع مسؤولية النجاح والفشل في خياراتهم..

. على مستوى الإدارات: إنَّ المساهمة في تثقيف العمال وجعلهم أكثر نضجاً ومسؤولية، يشعرهم بكيانهم وأهميتهم ويتمرسون على تحمل المسؤولية، ويدافعون عن أي عمل شاركوا في التخطيط له أو الموافقة عليه. وللتشاركية أهمية كبيرة في صنع القرارات، ومتابعة تنفيذ المشاريع التي تتصدى لها الإدارة.

أولاً- مزايا التشاركية بشكل عام

إن المزايا العملية و الملموسة لمبدأ المشاركة تتجلى في ما يلي:

1. صدور قرارات سليمة ومدعومة بالتأييد الرسمي والشعبي: ويأتي هذا الدعم من خلال تلك البيئة أو المناخ الذي يحيط بالقرار في مراحل صناعته وإعداده، ومن خلال التشارك الواسع في التحضير له، والوقوف على الآثار المحتملة له في المستقبل، وانعكاساته الإيجابية، وعقبات تنفيذه ..الخ.

2. الوقوف على الاحتياجات الحقيقية للمتأثرين بالقرار: ولحظها مسبقاً في الخطة أو القرار المأخوذ.

ثانياً - مزايا المشاركة في صنع القرارات[1]

إن ازدياد المواقف الإدارية صعوبة، وتعقد وتشابك عواملها وعناصرها إلى درجة كبيرة، أدى إلى حاجة الإدارة إلى فريق متكامل من المتخصصين..ولم يعد الأمر في قدرة وإمكانية شخص واحد، مهما بلغت كفاءته وخبرته وعلمه. ولم يعد من المقبول أن ينفرد بالقرار وحده، أو أن يستأثر بعملية صنع القرار، وطرح

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 14+15.

البدائل بمفرده، **بل أصبح من الضروري لحسن صنع القرار أن يتم ذلك من خلال فريق مهام متكامل، يشارك فيه كل متخصص، وكل صاحب مصلحة وعلاقة. وأصبح فرضاً على كل منهم أن يشارك بالرأي والمعلومات والمشورة والخبرة. وبالتالي أصبحت مهمة متخذ القرار أن يعمل على حسن تكوين وإدارة:** (فرق العمل، فرق المهام، مجموعات الجودة، لجان العمل، وحدات العمل، أفراد العمل..الخ) **ليحصل منهم على البيانات والمعلومات، ويستفيد مما لديهم من خبرات ومهارات خاصة**..مع تزايد حدة الأزمات، وازدياد المواقف الصعبة وتعقد المشاكل، وتعدد الأطراف ذات العلاقة المباشرة وغير المباشرة بالعمل، وازدياد ضغوط الداخل والخارج.

ويمكننا إيجاز مزايا التشاركية في اتخاذ القرار بما يلي:[1]

1. تساعد على **تحسين نوعية القرارات**، وجعل القرار المتخذ أكثر ثباتاً وقبولاً لدى العاملين، فيعملون على تنفيذه بحماس شديد ورغبة صادقة.

2. كما تؤدي المشاركة إلى **تحقيق الثقة المتبادلة** بين المدير وأفراد التنظيم من ناحية، وبين التنظيم والجمهور الذي يتعامل معه من ناحية أخرى.

3. للمشاركة في عملية صنع القرار أثرها في **تنمية القيادات الإدارية** في المستويات الدنيا من التنظيم، وتزيد من إحساسهم بالمسؤولية وتفهمهم لأهداف التنظيم، وتجعلهم أكثر استعداداً لتقبل علاج المشكلات، وتنفيذ القرارات التي اشتركوا في صنعها.

4. تساعد المشاركة في اتخاذ القرارات على **رفع الروح المعنوية** لأفراد التنظيم، وإشباع حاجة الاحترام وتأكيد الذات.

5. التنفيذ بحماسة ورغبة، وأداء المهام على أكمل وجه.

---

[2]- د. أحمد الخطيب ود. عادل سالم معاية، ـ نظريات واستراتيجيات ونماذج حديثة، عالم الكتاب الحديث، جدار للكتاب العالمي، الأردن، ط1، 2009، صـ 286+287.

ثالثاً التقييم التشاركي

إنَّ الاهتمام المتزايد في أوساط الجهات التي تقدم المعونات الدولية بالنهج التشاركي (فيما يتعلق بوضع برامج التنمية) ينبثق من الدروس المستفادة في الماضي. فقد تبين أن **مشاركة الجهات المعنية** في برنامج ما، وصنّاع القرار على الصعيد المركزي، والمنفذين على الصعيد المحلي، والمجتمعات المحلية المتأثرة بالبرنامج، في عمليات: "تصميم البرنامج وتنفيذه ومراقبته و**تقييمه**.." تؤدي إلى تحسين جودة البرنامج. **والأهم من هذا أنها**: تساعد على تلبية الاحتياجات الإنمائية المحلية. كما أنها تؤدي إلى زيادة الإحساس بالملكية المحلية والوطنية لأنشطة البرنامج، وتعزز في نهاية المطاف احتمال استدامة أنشطة البرنامج، وزيادة تأثيرها على المستفيدين منها.

والجهات المعنية بالمراقبة والتقييم تتكون من الأشخاص الذين يساهمون في البرنامج. وهم أشخاص يتخذون قرارات باستخدام بيانات المراقبة والتقييم ونتائجهما.

وبالتالي يجب أن تتكون الجهات المعنية بالبرنامج (أي برنامج يمكن تنفيذه مع الجهات المانحة) من المكونات التالية:[1]

1. **المجتمع المحلي** الذي يسعى البرنامج إلى تغيير وضعه.
2. **موظفو المشاريع الميدانية** الذين ينفذون الأنشطة.
3. **مديرو البرنامج** الذين يشرفون على تنفيذ البرنامج.
4. **الممولون** وغيرهم من صنّاع القرار الذين يقررون مسار العمل المرتبط بالبرنامج.
5. **المؤيدون والناقدون** والجهات المعنية الأخرى الذين يؤثرون على بيئة البرنامج.

---

[1]- صندوق الأمم المتحدة للسكان/UNFPA/ مجموعة أدوات للتخطيط والمراقبة والتقييم موجهة إلى مديري البرامج، شعبة خدمات الإشراف، الأداة رقم/4/: مشاركة الجهات المعنية في المراقبة والتقييم، آب 2004، شبكة الانترنيت:
www.unfpa.org/monitoring/toolkit/arabic/tool-4_ara.d

وعلى سبيل المثال: فإن **صندوق الأمم المتحدة للسكان يقوم على نهج مبني على تحقيق نتائج فيما يتعلق بإدارة أي من البرامج التي يقوم بتنفيذها، يستدعي تعزيز المشاركة والعمل بروح الفريق على كافة مستويات ومراحل عملية البرنامج.**

ولذلك ينبغي بذل جهود للابتعاد عن النهج التقليدي واتباع نهج تشاركي بدرجة أكبر فيما يتعلق بالمراقبة والتقييم والمتابة للمشاريع.

ومن مزايا مشاركة الجهات المعنية في تخطيط وتنفيذ أنشطة المراقبة والتقييم أنها:

1. تمنح الجهات المعنية إحساساً بامتلاك نتائج المراقبة والتقييم، مما يعزز استخدام تلك النتائج لتحسين عملية صنع القرار.

2. تُزيد القدرات على المستوى المحلي في مجال المراقبة والتقييم، مما يساهم بدوره في تحقيق الاعتماد على الذات في تنفيذ البرنامج بوجه عام.

3. تُزيد فهم الجهات المعنية لإستراتيجية برنامجها وعملياته؛ وما هو فعّال، وما هو غير فعّال، وأسباب ذلك.

4. تساهم في تحسين التواصل والتعاون بين العناصر ذات الفاعلية في البرنامج، والتي تعمل على مستويات مختلفة في تنفيذ البرنامج.

رابعاً- أهمية ديمقراطية متابعة التنفيذ[1]

إن قدرة الإدارات والمشاريع على تحقيق أهدافها الموضوعة، والوصول إلى الآمال الطموحة، يتوقف على حسن المتابعة، وعلى القيام بهذه الوظيفة بشكل فعّال، وإعطائها دورها وأهميتها في إطار الوظائف الإدارية..فكثيراً ما

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 125 وما بعد.

يستغرق متخذ القرار ومعاونيه أنفسهم في: "تصميم الخطط، وإعداد الهياكل التنظيمية، وإصدار التوجيهات.." لكنهم يهملون المتابعة؛ ولهذا تهتم نظم الإدارة الحديثة بوضع برامج جدية للمتابعة اللصيقة عن قرب..تلك المتابعة الفعالة التي لا تسمح بحدوث أي خطأ، بل تبادر من تلقاء نفسها بالإصلاح عندما تشعر بوجود أي انحراف أو قصور. ولذلك تعمل على الالتزام بتنفيذ البرنامج الموضوع للمتابعة والتي تنقسم إلى نوعين:

. متابعة علاجيّة: تنتظر الخطأ أن يحدث؟ ثم تقوم بعلاجه! ومعالجة أثاره المحتملة؟ وتضع نظاماً يكون من شأنه عدم تكرار حدوث هذا الخطأ مرة أخرى.

وتعتبر **هذه المتابعة متابعة سلبية**، يعيب عليها سماحها بحدوث الخطأ والقصور الأول، والذي قد تكون تكلفة حدوثه انهيار ودمار الإدارة أو المشروع، وعدم قابليته لاسترداد عافيته مرة أخرى.

. متابعة وقائية حمائية: تبادر بذاتها ومن تلقاء نفسها بمعالجة أي انحراف، أو احتمال حدوث أي خطأ، وتمنع حدوثه، وهي متابعة هدفها الاحتراز والتَّحوُّط، وعدم حدوث أي ما من شأنه حدوث قصور أو انحراف، أو أي خطأ مستقبلاً.[1]

وعلى هذا الأساس: فإن ديمقرطة المتابعة تساعد على ما يلي:[1]

---

[2]- ولما كانت **المتابعة في عالمنا اليوم هي متابعة وقائية تحوطية**، فإنها متابعة عن قرب من أجل تحقيق المعرفة؛ فكما هو معلوم في عالم الإدارات والمشاريع الكبرى، فإن تكلفة حدوث الخطأ باهظة، ولا تستطيع مشروعات معينة تحملها. خاصةً إذا ما كان القصور أو الانحراف أو الخطأ الذي تم قد أصاب جوهر المشروع، وأفقده مزاياه التنافسية، أو لوث سمعته أو دمر رموزه وصورته الذهنية، والانطباعات الجماهيرية المتولدة عنه في الأسواق التي يعمل بها. وبالتالي فإن حرص الإدارة أو المشروع على وجود أجهزة متابعة جيدة يجعل متخذ القرار يلجأ إلى ديمقرطة الإدارة، من أجل التغلغل داخل تلك الإدارة أو ذاك المشروع. ومن أجل الوصول إلى عين الحقيقة. **وتعد المتابعة بمثابة جهاز المناعة للجسد في كافة الكيانات الإدارية**، وكلما كانت المتابعة ديمقراطية، كلما كانت أقدر على القيام بوظيفتها الرئيسية، سواء في منع حدوث الخطأ، أو توفير الحماية والوقاية من الانحراف أو القصور، وكلما كانت الإدارة ناجحة في تحقيق أهدافها.

أ ـ الوقوف أولاً بأول على حقائق التنفيذ

حيث تعمل ديمقرطة الإدارة على إعطاء متخذ القرار كافة البيانات الحقيقية عن ما تم تنفيذه، وبالتالي الوقوف أولاً بأول على حقيقة الأوضاع القائمة في إدارته، بحيث تكون قراراته التي يتخذها أكثر تفهماً لحقيقة ما يتم فيها.

ب ـ الوقوف أولاً بأول على معوقات التنفيذ

حيث تساعد ديمقرطة المتابعة على معرفة المعلومات والبيانات، خاصةً عن معوقات التنفيذ، ومن ثم إزالة هذه المعوقات ومعالجتها أولاً بأول. وبما يمكِّن المنفذين من إتمام المهام التنفيذية الموكلة إليهم، وفي الوقت ذاته توفير التكاليف، ومعالجة أوجه عدم الكفاءة الناتجة في الإدارات والمشاريع.

ج ـ الوقوف أولاً بأول على الأخطاء والانحرافات القائمة في تنفيذ الخطط

حيث تساعد ديمقرطة المتابعة على معرفة الأخطاء، وتحديد الانحرافات التي تمت في التنفيذ، ومن ثم إعادة تصحيح الأوضاع، وتصحيح المسارات، وبالتالي ضمان تنفيذ وتحقيق الأهداف وفقاً للخطط الموضوعة.

د ـ المبادأة بإجراء التصويبات

حيث تساعد ديمقرطة المتابعة على حسن القيام بالتصويبات، خاصةً القيام بعمليات المبادرة والمبادأة التقويمية، التي لا تسمح باتساع نطاق واشتداد الخطر أو استمراره. وبالتالي عدم السماح باتساع نطاق الانحراف، واشتداد الخسائر، أو استمرار الانحرافات، وإجراء التصويبات اللازمة بسرعة وبمبادرة ذاتية، حتى من جانب العاملين المنفذين بحكم إطلاعهم أولاً بأول على ما يتم. نتيجة ديمقرطة الإدارة بصفة عامة، وديمقرطة المتابعة بصفة خاصة.

هـ ـ توفير مؤكدات النجاح والالتزام بتحقيقه

---

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 127 وما بعد.

حيث تساعد ديمقرطة المتابعة على توفير مؤكدات النجاح، وعلى زيادة اعتبارات الالتزام بتحقيقه، وجعل العاملين في الإدارة أو المشروع حريصين على النجاح، وبكافة الوسائل التي يمكن أن تخدم عملية تنفيذ وتحقيق الأهداف الموضوعة.

وبالرغم من المزايا الكثيرة لمبدأ الإدارة بالمشاركة، يمكن أن يقول البعض (من غير المتحمسين لهذا النهج) إنَّ الفكرة جيدة جداً، ولكن يجب أن لا ننسى: "أن الناس يقرؤون الفكرة ثم يأخذون منها فقط ما يناسبهم، ويتوافق مع أسلوب إدارتهم، وبالحد الذي لا يمس بالمكاسب والمزايا الشخصية لمتولي المنصب." وقد يبدي المدراء والقادة كنتيجة لذلك تناقضاً مع أنفسهم؛ يستَنتِج منه الموظفون أنهم غير جادِّين في عملية التغيير التي تقلب المفاهيم المركزية وتحولها إلى مشاركة وتفويض في الاختصاصات والصلاحيات.

وأمام ذلك: تبرز العقبات الحقيقية التي تقف في وجه تطبيق هذا المبدأ تطبيقاً فعالاً.. منها ما هو **داخل الإدارة** ذاتها: (التقاليد التنظيمية، قيم المديرين..)، ومنها ما هو **على مستوى الدولة/الدول النامية** بشكل عام: (غياب الديمقراطية، الفقر، الأمية..إلخ). وكل تلك العقبات وغيرها سنتطرق إليه بشيء من التفصيل في المطلب التالي: **عقبات الإدارة بالمشاركة**

المطلب الثالث

عقبات الإدارة بالمشاركة

يبدو أنَّ العقبات والعوائق التي تقف في وجه تطبيق مبدأ الإدارة بالمشاركة تطبيقاً حقيقياً كثيرة جداً..؟!. خصوصاً في الدول النامية والإدارات التقليدية المتخلفة..؟!. فإذا أخذنا بعين الاعتبار مصالح البعض في الدولة، أو المصالح والاهتمامات التي تُنادي بها هيئات المجتمع المدني/الأحزاب/النقابات/الجمعيات الأهلية/..أو المصالح التي يسعى إليها القطاع الخاص..الخ. **قد لانجد البعض من هذه المصالح . بل الكثير منها . تتطابق تماماً مع المصلحة أو الدور الذي تقوم به الدولة بسلطاتها وهيئاتها وإداراتها المتعددة..**

وبالتالي: قد نجد صعوبة في التوفيق بين المصالح **المتضاربة/المتداخلة/المتفاوتة**/ لكل تلك المكونات داخل الدولة **فيما بينها** من جهة، **ومع الدولة** من جهة ثانية..**ودائماً يترك هذا الصراع الخفي على المصالح والأدوار أثاراً سلبية على: مطالب واحتياجات العمال/الموظفين/الفقراء/الفئات المهمشة/المجتمع المحلي**..؟!. وقبل الغوص في عقبات تطبيق مبدأ الإدارة بالمشاركة داخل الإدارة..وقبل البحث في عقبات المشاركة في الدول النامية، وأبرز تجلياتها متمثلة بالفقر والأمية..علينا التذكير بنقاط الضعف التي تعاني منها الإدارة الحكومية في سورية، لعل بذلك نستطيع تلمس أثار ذلك الضعف على قضية المشاركة بشكل عام.

أولاً- نقاط الضعف التي تعاني منها الإدارة الحكومية في سورية

لابد من الوقوف على عدد من نقاط الضعف التي تعاني منها الإدارة الحكومية في سورية. والتي يمكن إجمالها بالمستويات الآتية:[1]

أ- الكوادر البشرية

1. إدارة حكومية ذات حجم عاملين مبالغ فيه.

2. إدارة حكومية تعاني من النقص في الكفاءات الإدارية (المهنية).

---

[1]- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

3. ضعف مفهوم الخبرات الإدارية (اعتماده على القدم والتكرار وليس القدرة على الابتكار والإبداع).

4. عدم ربط شغل الموقع الإداري بشروط تتعلق بالخبرات والمهارات التي يجب أن يمتلكها المرشح لشغل هذا الموقع.

5. ضعف الشفافية و غياب الأسس المرجعية لاختيار الكوادر الإدارية العليا.

6. ضعف منظومات وآليات التدريب والتأهيل (عدم ربط المسار التدريبي بالمسار الوظيفي).

7. ضعف منظومة التحفيز حيث ترتبط بالقواعد وليس بالأداء.

ب ـ البنى الإدارية

1. إدارة حكومية تتسم بالمركزية في توزيع الصلاحيات والإمكانيات.

2. إدارة حكومية تركز اهتمامها على الاستجابة لمتطلباتها الذاتية أكثر منها الاستجابة لمتطلبات متلقي الخدمات.

3. وجود هياكل إدارية غير مناسبة لدور الإدارة الحديثة واعتماد أسلوب التنميط.

ج ـ أساليب العمل

1. عدم القدرة على وضع وتنفيذ استراتيجيات:

. ضعف في التركيز على الأهداف الإستراتيجية.

. ضعف مفهوم وآليات رسم السياسات.

. ضعف في آليات تنفيذ السياسات.

2. أداء تشغيلي منخفض: (إدارة حكومية تتسم بسيطرة البيروقراطية. ضعف الإنتاجية).

3. الإفراط في إصدار القوانين واللوائح والتوجيهات.

4. ضعف التنسيق داخل الوزارة الواحدة وبين الوزارات.

د ـ آليات الرقابة والرصد والتقييم

1. نظام رقابي تقليدي يدفع إلى إنكار المسؤولية.

2. ضعف آليات الرصد والتقييم والتصحيح.

3. ضعف نظم الإحصاء والمعلومات.

4. التركيز على تقييم الأداء الفردي (الإجرائي) وغياب تقييم الأداء المؤسسي.

وتواجه الإدارة الحكومية في معظم دول العالم ومنها الإدارة الحكومية السورية جملة من التحديات: (اقتصادية، اجتماعية، تقنية، سياسية).

هـ ـ التحديات السياسية

1. إعادة صياغة العلاقة بين الإدارة الحكومية والمواطن (ديمقراطية العلاقة/الشفافية تعزيز الثقة بالإدارة...).

2. مواطنين أكثر تطلباً وتمسكاً بحقوقهم وأكثر إطلاعاً ومساءلة للجهاز الحكومي.

3. تعزيز مفاهيم التشاركية.

4. تعزيز دولة القانون والمؤسسات.

ثانياً ـ عوائق تطبيق مبدأ الإدارة بالمشاركة

نشير هنا باختصار إلى العوائق أو الانحرافات التي تمنع أو تحول دون نجاح تطبيق . في حال تطبيقه . هذا المبدأ في الدولة بشكل عام، أو الهيئات و المنظمات التي تمارس الإدارة بالتوازي مع الدور الذي تقوم به الدولة:[1]

أ ـ عوائق تطبيق الإدارة بالمشاركة

1. التقاليد التنظيمية: على اعتبار أن هذه التقاليد قد تقف عائقاً في سبيل الانتقال من الإدارة التقليدية إلى الإدارة بطريق المشاركة في المنظمة، وقد يرجع ذلك إلى خوف القائم على الإدارة من الفشل، أو فقدان السيطرة على اتخاذ القرارات من قبل المديرين في القيادات العليا.

---

[1]ـ د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 193.

2. قيم المديرين: فإذا كان المدير استبدادياً، فهو لن يسمح لأحد بمشاركته في إدارة المنظمة إلا في الحالات القليلة التي توجب عليه الموافقة على المشاركة.

3. ضمان عدم التعرض لإجراءات تعسفية بسبب ممارسة الحق في المشاركة: إذ أن شعور بعض المديرين بأن قوتهم قد تتأثر بتطبيق نظم المشاركة قد يجعلهم يعارضونها، أو يقفون منها موقفاً سلبياً.

قلنا أن هذه العقبات هي باختصار، فهي غيض من فيض العقبات التي تحول دون الأخذ بمبدأ الإدارة بالمشاركة..إذ أن الوصول إلى تطبيق حقيقي لهذا المبدأ يستلزم: إحداث تغيير جذري على مستوى الدولة والهيئات والمنظمات والإدارات العليا، والعاملين والمرؤوسين..بل تغيير حقيقي على مستوى الناس وتفكيرهم..ومدى قدرتهم على المشاركة الحقيقية البعيدة عن التأييد الشكلي، والتصفيق الحماسي، والإجماع على خطط وسياسات الدولة والحكومة، أو الهيئات والمنظمات المتأثرين بخططها وقراراتها.

ب ـ انحرافات تطبيق الإدارة بالمشاركة

إنَّ واقع التجربة يكشف لنا . وما يزال . بعض الانحرافات في تطبيق مبدأ الإدارة بالمشاركة منها على سبيل المثال:

1. يبدو أن فلسفة الإدارة بالمشاركة لم تأخذ ما تستحقه من الدراسة: وبالتالي لم يظهر لها نتائج عملية، على مستوى الإدارة بشكل عام، وإن أخذت ربما قدراً لا بأس به من حيث الإشكال، والمظاهر الخارجية (التشريعات، البُنى والهياكل المؤسساتية، والشعارات المتداولة والمنادية بتطبيقها، خصوصاً في هذه المرحلة..الخ).

2. محاولة تشبه العمال النقابيين، والمساهمين في المشاركة بشكل عام، بالإداريين والرؤساء في الإدارات التي يباشرون أعمالهم فيها: و إحاطة أنفسهم بإجراءات شكلية وقيود رسمية تضمن لهم الهيبة والنفوذ، وبالتالي الاستعلاء على

زملائهم. وهذا ليس بغريب بالنسبة لأغلب الدول السائرة في طريق النمو والتي حاولت تطبيق مبدأ المشاركة في الإدارة ومنها غالبية الأقطار العربية.

3. حدوث الازدواجية أحياناً وتعدد مراكز القوى: والتركيز على التغيرات الفنية والشكلية والتشريعية في مراحل تطبيق مبدأ المشاركة، ودون إحداث تغيرات اقتصادية، أو اجتماعية ذات أهمية تذكر.

4. نقص الخبرة الفنية والإدارية لدى العاملين في المشروعات والمرافق التي يساهم عمال الإدارة في إدارتها: مما يعرقل في بعض الأحيان مسيرتها ونقص كفاءتها الإنتاجية.

5. يثبت الواقع أننا لم نصل إلى نهاية التَّرؤُّس/*Bossism*: (الرأي الأول والأخير للرئيس الإداري، أو لفئة قليلة تحيط به) ولا أحد يستطيع أن يعطينا، تفسيراً منطقياً ومتكاملاً وراء سر نشأته والمثابرة عليه والتمسك بهِ، في كل قطاع من القطاعات الإدارية أو الاقتصادية؟. فذاك الرئيس الإداري أو تلك الفئة أخذت على عاتقها التَّصدي لكل ما يتعلق بشؤون الإدارة، مع إشراك خُلّبي لممثلي العمال، واستمزاج سطحي، في غالبية الأحوال للرأي الآخر، أولمن قد تكون لمشاركتهم دور في تغير الأنماط التي تسير عليها الإدارة، وإخراجها من الأُطر التقليدية والفلسفات المتوارثة التي تقوم عليها ؟!.

6. قد لانغالي إذا قلنا: إن الغالبية العظمى من الرؤساء الإداريين لديهم رهاب دائم من التغيير، أو قبول الرأي الآخر: وذلك قد يكون سببه الرغبة في المحافظة على مصالحهم المكتسبة، أو الخوف من إضافة مسؤوليات جديدة، أو عدم الرغبة بتغيير الأوضاع القائمة.

ثالثاً. عقبات المشاركة في الدول النامية

إنَّ الدول والإدارات المتطورة في العالم تطبق الإدارة بالمشاركة، وإستراتيجيات التمكين..فعلى سبيل المثال: يطبق اليابانيون أسلوب الإدارة

بالفريق وحلقات الجودة الإنتاجية. وفي **أوربا** و**أمريكيا** يطبقون نظام الإدارة بالأهداف، والإدارة بالنظم المفتوحة؛ وكل هذه الأساليب تصب في بحر واحد هو: تفويض المسؤوليات والسلطات على العاملين والمدراء في المستويات الأدنى في الهيئات والمنظمات، وخلق نوع من الرقابة الذاتية، والاشتراك في العملية الإدارية، والالتزام بتحقيق أهداف تلك الهيئات أو المنظمات. **وهذه التطبيقات بالتأكيد بعيدة كل البعد عن الدول النامية والفقيرة، ولاسيما في العديد من الدول الأفريقية. وبعض الدول الجنوب آسيوية**، التي عانت ولا تزال تعاني الفقر والجوع والبطالة، وسوء ظروف العمل، والتي تنال هناك من الرجل والمرأة على حد سواء، ولكن **المرأة** تنال فوق ذلك قسطاً إضافياً من العذاب، فما زال موضوع الأمية والجهل، والاغتصاب..الخ مسائل تعاني منها المرأة في تلك البلدان؟!.[1]

إن الحديث عن عقبات قضية المشاركة في الدول النامية، لا ينفي أن بعض هذه الدول تسعى للخروج من هذه المشاكل..التي بدأت تزداد أثارها يوماً بعد يوم، في ظل تغير الظروف العالمية والداخلية، التي تستلزم تطوراً في الأفكار والأساليب لمواجهة تلك العقبات، والتخفيف ما أمكن من حدة هذه الظروف، حيث أن الفكر الاقتصادي والإداري والسياسي، تبدل تبدلاً كبيراً خلال العقود السابقة. **وكنتيجة لعدم التطور، ومجارات التطورات الحاصلة، ازدادت مشاكل الدول النامية، وتعقدت أكثر من ذي قبل**..وازدادت الفجوة بينها وبين الدول المتقدمة، مما اضطرها للبحث عن إمكانيات وأساليب للخروج من الأزمات الخانقة، وتحقيق تنمية معقولة فيها.[2]

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 162.

[1]- **وكان أمام تلك الدول مسلكان للمحاولات التنموية:**

أ - **المسلك الأول: يتمثل في الحلول الجزئية للمشاكل التنموية والمسكنات**، لتأجيل الحلول الجذرية، لما تقتضيه من التضحيات. ومن تلك الحلول الجزئية التعامل مع القطاع العام ووحداته، رغم ما يؤدي إليه من مشاكل في الاقتصاد القومي. كذلك التستر وراء ما يسمى

ما يهم بعد الذي ذكرناه: الوقوف أكثر على بعض المشاكل التي عانت ولا تزال تعاني منها الدول النامية: (الفقر. غياب الديمقراطية . الأمية . التهميش..الخ)، والتي تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر في قضية المشاركة وإمكانية الوصول إليها.[1]

ويبدو أنه لا جدوى من المشاركة في ظل والفقر والجهل، على اعتبارهما سلب لقدرات البشر، بحيث يصبحون عاجزين عن المشاركة رغماً عنهم، فمثلاً يمكن اعتبار أن الدخل المنخفض سبباً للأمية واعتلال الصحة والجوع ونقص التغذية..الخ.[2]

الدعم، رغم ما يكتنفه من نقائص تقضي على أهدافه، كذلك المجانيات في قطاعات الخدمات وفي مقدمتها قطاع التعليم، والهروب الجزئي من تلك المشاكل دون المواجهة الحاسمة.

ب - **المسلك الثاني: يتمثل في أسلوب المواجهة والحلول الجذرية**، وهو الذي يعني إجراء تغييرات اقتصادية واجتماعية شاملة وأساسية منها مثلاً: التعامل مع القطاع العام والتبديل في السياسات الاقتصادية، كالدعم والتوظيف والمجانية، وتغيير السياسة الاقتصادية، كالتحول من التخطيط الشمولي الذي ثبت عدم جدواه، إلى قوى السوق والحرية الاقتصادية، **والأهم من كل ذلك بالنسبة للدول النامية**، هو عدم إفراغ المشاركة في التنمية من مضمونها، من قبل منظمات المجتمع المدني بشكل عام، والمواطنين المتأثرين بحصيلة التنمية، وبالتالي حصر المشاركة في هذه التنمية في تنفيذ الأوامر، والتأييد الجماهيري للخطط والإنجازات الحكومية بلا مساهمة فعالة، ولا مناقشة جادة، ولا مسائلة ولا اعتراض.

- أنظر: د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مكتبة مدبولي، القاهرة، ط1، 2007،صـ 41 وما بعد.

[1]- **والإدارة الحكومية في معظم دول العالم - ومنها الإدارة الحكومية السورية - تواجه جملة من التحديات، من بينها التحديات الاجتماعية، والتي تتجلى في:**

1- تأمين الانسجام والتماسك الاجتماعي.
2- الوضع الديموغرافي (النمو السكاني، التوزع السكاني، نوعية السكان).
3- اختلال الإنماء المتوازن (غياب التخطيط الإقليمي).
4- التخفيف من الفوارق الاجتماعية (الفقر/التهميش/الأمية..).
5- تقليص معدلات البطالة.
6- مواجهة الفساد (بالطبع له بعد اقتصادي).
7- تأمين حصول المواطنين على الخدمات الأساسية (تعليم - صحة..).

- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

[1]- وبذلك يكون **الفقر هو حرمان من قدرات أساسية**، كنتيجة لحرمان آخر، هو الحرمان من الحاجات الأساسية والضرورية، فالفقر بتجلياته المختلفة ليس فقط انخفاض للدخل، وكما نعلم فإن المشاركة هي حرية بالنتيجة، فهذا يعني أن **هنالك ارتباط بين الحرية والفقر**، فالفقر من

وإذا كان هنالك من أسباب وراء استمرار حالة الأمية، فإن ذلك لا يعود إلى الدولة فقط، أو القوانين المطبقة فيها، فعدم المساواة بين الفتيات والبنين في الالتحاق بالتعليم، يرجع إلى الأسرة، وإلى حالة المجتمع، ولا يرجع إلى الدولة وقوانينها، بل أن هذه القوانين تنص صراحة في غالبية الدول على حق المواطن . رجل أو امرأة . على السواء في الحصول على التعليم في مراحله المختلفة والتمتع بمجانيته.[1]

ولأهمية البحث في هذين العائقين (الفقر..الأمية) سنفرد لكل منهما فقرة خاصة للإحاطة بأثارهما على قضية المشاركة..

رابعاً: الفقر

كثيراً ما يجد الفقر جذوره في الفساد؟؟.

ولا نقصد بالفقر هنا: مجرد عدم كفاية الدخل، بل الفقر بكل تجلياته، وأثاره السلبية على المواطن، ابتداء من المعاناة والافتقار المادي..مروراً بعدم القدرة على التعبير عن الرأي..والحرمان من السلطة..وانتهاء بعدم القدرة على التمثيل أو المشاركة في المؤسسات العامة، والمساهمة في صنع القرار (المفهوم الشامل للفقر). والفقر يمكن اعتباره أهم المشكلات التي تعانيها الدول النامية، فالجهل والمرض والعنف والجريمة سببها الفقر..هذا الأخير يحرم الإنسان من السكن الجيد، الغذاء الصحي، التدفئة الجيدة..الخ؟.

أسباب تدني الحرية في المجتمع (**من لا يملك قوته لا يملك حريته**) والمقصود بالقوت هنا: الضروريات التي تبقي على الحياة، كما أن تدني الحرية في المجتمعات يؤدي إلى تفشي الفقر فيها.

[2]- **ويرجع سبب ارتفاع أمية النساء**، إلى انخفاض التحاق الفتيات بالتعليم، وزيادة معدلات تسربهن في مرحلة التعليم الأساسي، والعادات والتقاليد، والاحتياج للفتيات للعمل داخل الأسرة وفي الحقل بدون أجر، أو إلحاقهن للعمل بأجر، كما أن تركز الخدمات التعليمية في المدن ومراكز المحافظات، وبعد المسافات أدى إلى ارتفاع معدلات أمية النساء في الريف عن الحضر، مع عدم القدرة الاقتصادية للأسر في الريف للأنفاق على التعليم (شراء الكراسات والملابس وغيرها، في غير متناول الأسر الريفية الفقيرة).

والفقر يعني شيئاً واحداً لكل الذين يعانون منه حيثما وجِدوا وهو: ((حرمان الإنسان الفقير من فرص العيش في حياة كريمة آمنة)).

والفقر بمفهومه العام المبسط يعني: ((تدني مستوى المعيشة للفرد أو للأسرة، أي أنه الحرمان المادي، والذي تتجلى أهم مظاهره في انخفاض استهلاك الغذاء كماً ونوعاً، وتدني الحالة الصحية، والمستوى التعليمي، والوضع السكني، وكذلك الحرمان من امتلاك السلع المعمرة، والأصول المادية الأخرى، وفقدان القدرة على مواجهة الحالات الصعبة كالمرض، والإعاقة، والبطالة، والكوارث والأزمات)).[1]

ولكن الفقر بمفهوم التنمية البشرية الشامل: يشمل بالإضافة إلى الحرمان المادي، الحرمان من خيارات وفرص العيش في حياة هانئة..فالفقر يمكن أن يعني أكثر من ذلك بكثير، كافتقار الإنسان للعيش بحرية وكرامة، واحترام الذات، وتقدير الآخرين، وحرمانه كذلك من حقوقه السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية.. وبالتالي شلّ قدرته على الإبداع. **وبناءً على هذا فإن لمفهوم الفقر الشامل عدة وجوه من أبرزها:**[2]

1. محدودية الموارد المتوفرة.

2. التهميش الاجتماعي.

3. الأمية.

4. ضعف المشاركة السياسية.

5. درجة عالية من الاعتماد والعزل الاجتماعي.

والفقر كما عرفه البنك الدولي في تقريره عام 1990 هو: "عدم القدرة على الوصول إلى حد أدنى من مستوى المعيشة".

---

[1]- د. نادر مريان، واقع الفقر في الأردن، منشور في كتاب البطالة والفقر- واقع وتحديات (الأردن، المغرب، مصر، تونس، لبنان)، الأردن، مؤسسة عبد الحميد شومان، ط1، 2000، صـ 69 وما بعد.

[2]- المرجع السابق، صـ 70 وما بعد.

وحالياً ينظر إلى الفقر من أكثر من زاوية: فبالإضافة إلى فقر الدخل، هناك فقر القدرات؟ أي أن الفقير هو الذي لا قدرة له على تحقيق حياة جيدة.

وإن القضاء على الفقر المدقع والجوع أحد أهداف الألفية الثالثة للأمم المتحدة. **ولابد من التأكيد: أن التشاركية الحقيقية، لا يمكن أن تتحقق دون تمكين الفقراء من أسباب القوة، وليس العمل على ترسيخه (الفقر) من خلال عملية المساعدات المؤسسية والمساعدات الفردية. ولعل أحدث الصيحات للحد من ظاهرة الفقر هي الدعوة إلى البساطة الإرادية/*Voluntary Simplicity*.[1] حيث يتواصل البحث عن بدائل النمط الاستهلاكي في الفترات التي يشتد فيها الاستهلاك المظهري/*Conspicuous Consumption*.[2]**

ومن أبرز هذه البدائل طريقة البساطة الإرادية: وتشير هذه الطريقة إلى قرار بتحديد الإنفاق على السلع والخدمات الاستهلاكية، والاهتمام بالمصادر غير المادية للإشباع والمعنى. وذلك انطلاقاً من الإرادة الحرة، وليس تحت ضغط الفقر أو البرامج الصارمة للحكومة..وقد وصف هذه الطريقة أحد أنصارها الرئيسيين (**الكاتب داون إلفن/*Duane Elgin***) كما يأتي: ((**إنها طريقة للحياة**

---

[1]- وليام هلال- كينث ب. تايلر، اقتصاد القرن الحادي والعشرين، آفاق اقتصادية- اجتماعية لعالم متغير، مرجع سابق، صـ 189 وما بعد.

والبساطة الإرادية: طريقة لدرس الحياة في إطار النظام الرأسمالي، كانت ولا تزال تنال القبول بصورة مطردة، وهذه الإستراتيجية التي تقوم على التبسط التطوعي في حقل الاستهلاك بشكل خاص، تُدرس من ناحية أهميتها السوسيولوجية كعامل موازنة ممكن للمجتمع الرأسمالي السائد، وهي ترتبط بمفاهيم أخرى كالنمط الاستهلاكي، أو النزعة الاستهلاكية.

[2]- **الاستهلاك المظهري:** هو نمط من الاستهلاك الفردي-المجتمعي يتعدى الحاجات الإنسانية الضرورية (المأكل، والملبس، والسكن، والصحة، ووسائل الترفيه في أوقات الفراغ..) إلى استهلاك سلع مظهرية، بغية إعطاء انطباع عن مكانته الاجتماعية، أو غناه المالي. وهذا الاستهلاك معاكس للنمط الآخر من الاستهلاك غير المظهري/ *Non-Conspicuous Consumption*.

بسيطة خارجياً وغنية داخلياً..اختيار واعي للحياة بما هو قليل، على سبيل الاعتقاد بأننا سوف نستعيد المزيد من الحياة في أثناء هذه العملية)).[1]

وبذلك يكون **الفقر هو حياة الضعفاء**..في حين أن **البساطة الإرادية تعني التأهيل/*Empowering***.

وكما يقول/***Duane Elgin***/: ((**فإن الفقر ليس اختياراً، بينما البساطة الإرادية اختيار واع. الفقر كابح، بينما البساطة عمل تحرري/*Liberating*. الفقر يولِّد معنى الضعف والسلبية واليأس، في حين أن البساطة تربي التأهيل الشخصي/*Personal Empowerment* والإبداع ومعنى الفرصة المتاحة على الدوام**)).

وعلى هذا الأساس: فإن **فلسفة البساطة الإرادية تقدم معالجة لِ "وباء" أعراضه هي**: (حمى التسوق، وطفح الدين الشخصي، والتوتر المزمن، والإجهاد، واستنزاف الموارد الطبيعية..الخ).

والبساطة الإرادية: تمثل ثقافة جديدة، ثقافة تحترم العمل: (حتى إذا كانت لا تخلق سوى دخل ضئيل أو متواضع)، **وتثمن الحشمة والتواضع بدلاً من الاستهلاك المظهري أو المسرف، ولكنها لا تدافع عن حياة التضحية أو الخدمة** (وبهذا المعنى فهي تختلف عن ترتيبات الزهد الدينية، أو بعض التعبيرات الاشتراكية).

إن الوصول للبساطة الإرادية: له نتائج هامة بالنسبة إلى المجتمع على العموم، وليس فقط على حياة الأفراد المعنيين..إن البساطة الإرادية الأعظم تتجسد كنمط

---

[1]- Duane Elgin, Voluntary Simplicity: Toward a Way of Life that is Outwardly Simple, Inwardly Rich (New York: William Morrow, 1981, p 30).

حياة يمارسه سكان معينون، كلما كبرت الإمكانية الكامنة لتحقيق عنصر أساسي من العدالة الاجتماعية، أي المساواة الاقتصادية والاجتماعية الأساسية.[1]

إنَّ البساطة الإرادية: عند تبنيها على نطاق أوسع يمكن أن تكون الطريق الأفضل الجديد لرعاية الظروف المجتمعية، التي في ظلها يمكن إعادة التوزيع للثروة المطلوبة، والسبب أساسي وبسيط بقدر ما هو جوهري: فإلى المدى الذي يجد فيه الموسرون (أي ذوي الحاجات الأساسية المشبعة جيداً، والذين ينغمسون في الاستهلاك المظهري) قيمة ومعنى، وإشباعاً في الطرق الأخرى، الطرق التي هي ليست كثيفة عملاً أو رأسمالاً، فيمكن أن يُتوقع منهم أن يتخلوا عن بعض السلع الاستهلاكية وبعض الدخل. وهذه المواد المحررة بدورها يمكن تحويلها لأولئك الذين لم تُشبع حاجاتهم الأساسية بعد، من دون مقاومة سياسية مفرطة أو ارتداد عنيف.[2]

ونشير في هذا الصدد: إلى مجموعة من السياسات العامة في **هولندا**، وكذلك في **فرنسا**، و**ألمانيا**، لتحويل بعض الثروة والدخل من الموسرين إلى من تعوزهم الموارد

---

[1]- وليام هلال- كينث ب. تايلر، اقتصاد القرن الحادي والعشرين، آفاق اقتصادية- اجتماعية لعالم متغير، مرجع سابق، صـ 190.

[2]- المرجع السابق، صـ 212.

إن تعزيز المساواة الأساسية في مجتمع تنتشر فيه البساطة الإرادية، يختلف نوعاً ما عن عمل ذلك في مجتمع تتحقق فيه نفس القضية بطرق قسرية، **فالموسرون:**

أ - هم في السلطة في غالب الأحوال، وممن يحوزون على الكفاءات السياسية، أو بوسعهم شراء الدعم؛ ولذلك فإن الضغط عليهم لكي يعطوا أجزاء هامة من ثروتهم قد ثُبت بأنه غير عملي على الأكثر، بغض النظر عما إذا كان ذلك عادلاً أو صحيحاً نظرياً أم لا.

ب - حتى إذا كان من الممكن دفع الموسرين للتخلي عن جزء هام من ثروتهم، فإن هذه التنازلات القسرية تترك وراءها مشاعر قوية من الحقد..والتي كثيراً ما قادت الموسرين في الغالب إلى إبطال أو التحايل على ضرائب الدخل التصاعدية، أو ضرائب الميراث، أو دعم الأحزاب أو الأنظمة السياسية التي تعارض إعادة تخصيص الثروة.

وتبين الأحداث بأنه حينما يكون لدى الناس قيم غير استهلاكية كحوافز قوية وإيجابية، فإنهم يكونون أقل ميلاً لتجاوز احتياجاتهم الاستهلاكية الأساسية، وتكون لديهم رغبة أكثر لتقاسم الثروة الزائدة مع الآخرين. **فالبساطة الإرادية:** تقدم تعبيرات عصرية ثقافية لهذه الميول، وتعمل على تقويتها، كما تهيأ نمط حياة مستحسن ومدعوم اجتماعياً، وهو متين ومنسجم نفسياً مع المساواة الاقتصادية-الاجتماعية الأساسية.

لتلبية احتياجاتهم الأساسية. وإن قسماً هاماً من هذه السياسات يتعلق بتوزيع العمل، وبخاصةً في البلدان التي فيها بطالة واسعة، وذلك بالحد من العمل الإضافي، وتقصير أسبوع العمل، والأخذ أكثر بالعمل الجزئي/*Part- Time Work*. ويحوَّل قسم آخر من السياسات إلى تمكين كل أعضاء المجتمع من الحصول على دخل كاف لتلبية قسم من الحاجات الأساسية عل الأقل.[1]

أخيراً نشير: إن اعتناق البساطة الإرادية بشكل موسع أكثر وأكثر، كنتيجة مركبة من التغيرات في الثقافة والسياسات العامة من قبل أولئك الذين أُشبِعت حاجاتهم الأساسية، فإنها يمكن أن توفر الأسس لمجتمع يدعم المساواة الاقتصادية–الاجتماعية الأساسية باستعداد أكبر من المجتمعات التي ينتشر فيها الاستهلاك المظهري!!.

وسنتوسع أكثر في طرق تمكين الفقراء في المبحث الثاني من الفصل الثالث من هذا الباب (التمكين والإدارة بالمشاركة).

خامساً الأمية

في البداية نشير: **أنه توجد عوامل عديدة تؤدي إلى الأمية، مازالت موجودة في الوقت الحالي منها:** (التسرب، والارتداد إلى الأمية، والاختلاف في تعريفات ومقاييس الأمية، والبطء في إجراءات وأساليب التخلص منها والقضاء عليها..الخ).

باختصار: إن **آفة التنمية هي الأمية بشكل عام، وأمية المرأة بصفة خاصة**، حيث تعيق أمية المرأة مشاركتها الاقتصادية والاجتماعية في التنمية، إنها . وهذا هو الأهم . تعيق تطور الأسرة وتنميتها، **ويجب أن يكون معلوماً أنه لا تنمية بدون القضاء على الأمية.**

---

[1]- وليام هلال- كينث ب. تايلر، اقتصاد القرن الحادي والعشرين، آفاق اقتصادية- اجتماعية لعالم متغير، مرجع سابق، 213.

وعلى الرغم من **تراوح الأمية بين 19 .27% في سورية** كما تؤكد بعض الأرقام المنشورة في وسائل الأعلام، إلا أن الجهود المبذولة للقضاء على آفة الأمية لا تزال دون المطلوب، رغم قانون إلزامية التعليم حتى نهاية مرحلة التعليم الأساسي، ورغم حملات محو الأمية التي تقوم بها الدولة من فترة إلى أخرى.

ومشاكل الأمية لها آثار كبيرة على شرائح المجتمع..حيث يتكرّس التباين في مستويات الدخول بعوائق أخرى تعاني منها الفئات محدودة الدخل، مثل نقص مستوى التعليم والمؤهلات المهنية الأخرى، التي تحول دون امتصاصهم في قطاعي الصناعة والخدمات الذين يتوسعان باستمرار؛ فالتعليم غالباً ما يُصَور كعامل هام، يدفع بالسلطات العامة لاستخدامه من أجل رفع مستوى أهلية اليد العاملة، وبالتالي الزيادة في إنتاجية العمل وأجر العامل..**حيث يعتبر التعليم بكافة مراحله ومستوياته، وكذلك التأهيل المهني المصدر الرئيسي لتكوين المهارات والخبرات العالية للموارد البشرية، التي لا تعتبر فقط المصدر المحرك للتنمية بل هي صانعة هذه التنمية.** وانطلاقاً من ذلك بدأت الدراسات في تناول الجوانب المختلفة التي تؤثر في نتائج دور العمل الإنساني ضمن عملية الإنتاج. ومن جملة ذلك أهمية العمل وتكوين المهارات، والتركيز بالتالي على أهمية المردود الاقتصادي للتعليم، **واستخلاص النتيجة التي تؤكد: أن للتعليم عائداً اقتصادياً يفوق ما أنفق عليه، إضافةً إلى القيمة الإنسانية التي يمنحها التعليم لاحترام الذات الإنسانية، وما يمنحه من ثقة بالنفس، ومن أمل للفرد بالحصول على مركز اقتصادي واجتماعي أفضل، ومن ناحية أخرى فإن التعليم يمنح الشخص المتعلم دوراً ومركزاً متقدماً في المشاركة الاجتماعية أكثر من أقرانه من غير المتعلمين، وعائداً اقتصادياً ينعكس على التنمية الاقتصادية والبشرية. وإن تفوق العائد الاقتصادي للتعليم على حجم الإنفاق عليه إنما يتحقق للأسباب التالية:**

1. لأنه يرفع كثيراً من مستوى المهارة عند العمل.

2. لأنه يرفع من مقدرة قوة العمل على التحكم في التطبيقات التكنولوجية.

3. إن التوظيف الأمثل لنتائج البندين أعلاه في العملية الإنتاجية، ينبغي لهما أن يؤديا إلى تحقيق ناتج أعلى وفائض أعلى.

4. إن تحقيق ناتج أعظم وفائض أكثر، نتيجة لزيادة التعليم والمهارة الموظفين في العملية الإنتاجية، سيسمح بتوظيف استثماري أوسع من السابق، وإيجاد مشاريع جديدة، أي خلق مناصب عمل جديدة أيضاً، فالتعليم والتأهيل المهني المتصف بالمهارة، يعطي القدرة المستمرة على خلق الثروة وتوليدها.

وفيما يتعلق بالبلدان النامية أن فكرة الإنفاق على التعليم أصبحت بدورها تجد مبررها الواقعي لاعتبارين:

. الأول: باعتبارها وسيلة تطوير وتنمية للكفاءات الإنسانية، وباعتبارها عملية تهدف في المحصلة إلى إعادة تشكيل الإنسان بمستوى أرقى.

. الثاني: لكون التعليم أساساً ضرورياً لجميع المهن الحديثة التي سيتم تعلمها.[1]

ويبدو أن مشكلة الأمية لا تزال مستمرة في سورية بشكل ملحوظ وكبير، وخاصة بين الإناث، مع استمرار لوجود المدارس المجمعة في المناطق النائية والريف البعيد، وضعف دور القطاع الخاص في التعليم المهني.

يضاف إلى ذلك: عدم توفير الكوادر التدريسية المؤهلة للتدريس في مدارس الريف، إذ أن غالبية المعلمين هم من الوكلاء، وهؤلاء غالبيتهم قد لا يستطيع إعطاء الدروس كما هو مخطط لها بشكل نموذجي . إن كانت تعطى في بعض الأحيان . خصوصاً في المواد الأساسية (الرياضيات، اللغات، اللغة العربية..) وأكثر ما تعاني من هذه الظاهرة، هي المدارس المجمعة، والبعيدة عن مراكز المحافظات. وهذا ما انعكس على أجيال سبقت، ومهدداً أجيال حالية،

---

[1]- د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 146+147+148.

ولاحقة.؟!..فالأغلبية من أبناء الريف المتأثرين بهذه المشكلة، يهجرون المدرسة مبكراً، وبالتالي الانشغال في مساعدة عائلاتهم في الزراعة، والرعي..الخ. والذي ينجو من هذه الأعمال وتُتاح له فرصة الانتقال إلى المدارس النموذجية أو إذا جاز التعبير شبه النموذجية (وجود أساتذة متخصصون لكل مادة على حدة، صفوف نموذجية، وسائل تعليمية، مخابر، مكتبات..الخ). لا يلبث أن يصطدم بالفروق في المستوى العلمي مع زملائه في المدرسة نفسها، يضاف إلى ذلك مشاعر الإحباط والشعور بالغباء والتخلف، مما ينعكس على نفسيته، ويغدو ذهابه إلى المدرسة كابوساً يومياً، وهذا كله ينعكس على نشأة وسلوك هذا الطفل الذي سيصبح أباً، ومربياً لأطفال لا يستطيع أن يقدم لهم أكثر مما قدم له . من الناحية التعليمية على الأقل . وبالتالي استمرار حالة الأمية والتخلف في غالبية المناطق الريفية ؟!.

ويبدو أن هذه الصعوبات برزت بشكل واضح مع البدء بتطبيق المناهج الجديدة في العام 2010 والتي تستلزم الكثير من الإمكانيات غير المتوفرة في الريف.

وقد أكدت المناقشات التي جرت في مؤتمر تحديات مكافحة الأمية في البلدان العربية الذي استضافته الدوحة في الفترة من/12- 2007/3/14 أن تعريف محو الأمية لم يعد يقتصر على عدم معرفة الإنسان للقراءة والكتابة والحساب، وإنما توسع ليشمل اكتساب اللغات، والمهارات والقدرات التي تساعد الإنسان على المحاكمة والاختيار والاستنتاج، وتحسين ظروف الحياة المعيشية والصحية والبيئية وغيرها.[1]

---

[1]- **في الحقيقة إن إعادة كافة العلل إلى: (الجهل/الأمية)**، تعتبر كذلك جذراً رئيسياً للفكر الآسيوي، **فعلى سبيل المثال: إن الجهل عند /بوذا/**: "ليس مصدر ارتباطنا الوهمي بالأشياء فحسب، بل هو في الوقت نفسه العنصر الرئيس الذي تنبع منه كافة العلل التي تؤثر على الكائنات البشرية".

وفي هذا الإطار: تجدر الإشارة إلى ما جاءَ به الدستور السوري لعام 2012 حيث كفلت الدولة التعليم وكفلت مجانيته في جميع المراحل **فالمادة/29/** منه تنص على أن: (1. **التعليم حق تكفله الدولة وهو مجاني في جميع مراحله**، وينظم القانون الحالات التي يكون فيها التعليم مأجوراً في الجامعات والمعاهد الحكومية.

2. يكون التعليم **إلزامياً** حتى نهاية مرحلة التعليم الأساسي، وتعمل الدولة على مد الإلزام إلى مراحل أخرى...3...4...).

وعلى هذا الأساس: فإن العلم والمعرفة لابد أن تشتمل على عامل التحسن الذاتي الفردي والجمعي. وهذا يقودنا إلى نتيجة وهي: إن القضاء على الأمية..ومحاربة الجهل..وتمكين الفقراء من أسباب القوة..وضمان مشاركة فعالة في الحياة السياسية والإدارية الاقتصادية..الخ كلها عوامل تحد من التهميش والحرمان!!. والأهم في ذلك: التركيز على فئة الشباب..على اعتبار أن الشعب السوري من الشعوب الفتية، **والاستفادة من تجارب الدول التي حققت إنجازات هائلة عندما استثمرت في هذا المجال..فالتاريخ الاقتصادي لدول جنوب شرق آسيا أكد أنّ الإنفاق على التربية والتعليم ومحو الأمية، كانا العامل الرئيس في النمو الاقتصادي الذي تحقق في هذه الدول.**[1]

وأمام هذه العقبات الحقيقية التي أتينا على ذكرها، والتي تشكل تحديات كبرى في طريق الوصول إلى مشاركة حقيقية..تتجلى أهمية قيام إدارة

---

[2]- **نأمل أن تتحرر كافة المحافظات السورية من الأمية**، حيث تم إعلان **أربع محافظات** خالية من الأمية، ثلاثة منها (القنيطرة، السويداء، درعا) بين عامي **2008 و2009**. بينما احتفلت المحافظة الرابعة (طرطوس) بتاريخ **2010/10/12** بإعلانها محافظة خالية من الأمية. بل إن هذه المحافظة أنهت في شهر كانون الثاني من العام 2011 الإجراءات الأولية لإطلاق برنامج محو الأمية الرقمية للمواطنين، الذين تتراوح أعمارهم بين 15- 45 سنة. وتعتبر خطط التحرر من الأمية جزءاً لا يتجزأ من الاهتمام بالتعليم والتعلم في سورية، وجزءاً من رؤية متكاملة تعتمد أيضاً على تطوير المناهج، وتدريب المعلمين، وتحسين البيئة التعليمية برمتها. على اعتبار أن المعرفة هي حجر الأساس في إطار عملية التنمية الشاملة التي تشهدها سورية.

بعيدة عن: تركيز السلطة والتفرد بها، إدارة تقوم على اللاتركيز الإداري، وعلى مزيد من اللامركزية، وتفويض الصلاحيات، وتمكين العاملين..

ويبدو أنَّ العقلية السائدة لدا الكثير ممن هم في مواقع صنع القرار، تخشى تفويض الاختصاصات، أو نقل الصلاحيات إلى المستويات الأدنى، أو من السلطة المركزية، إلى السلطات المحلية...

لذلك: تبدو أهمية وضرورة أن تحوي أية إستراتيجية للإصلاح الإداري الشامل التدابير التي تعالج المقاومة المحتملة لها (من العاملين داخل الإدارة أو خارجها). وذلك **عبر المزيد من اللامركزية، وتعزيز مبدأ المساهمة/المشاركة في الإدارة،** وهو ما ينتج فعلياً عند تطبيق مبدأ الإدارة بالمشاركة تطبيقاً صحيحاً. كما يتبين لنا في المبحث التالي: **نتائج تطبيق الإدارة بالمشاركة**

المبحث الثاني

نتائج تطبيق الإدارة بالمشاركة

إنَّ الدول النامية، عانت ولازالت تعاني من المركزية في التخطيط والتنفيذ وإصدار القرارات البعيدة عن واقع واحتياجات المتأثرين بها..وإن فكرة اللامركزية، ربما لم تأخذ حقها في التطبيق الحقيقي على أرض الواقع، وإن قابل ذلك نصوص قانونية، ودعوات من القائمين على السلطة بضرورة الأخذ بها، إلا أن تلك النصوص والدعوات كثيراً ما يتم إفراغها من مضمونها التي تدعو إليه، وكانت شعارات أكثر منها واقعاً.

وبتعميم هذه الفكرة على المستوى العام، **نلاحظ أن الناس يفتقدون إلى روح المبادرة والمشاركة في شؤونهم العامة، بل إنَّهم ينتظرون كلَّ شيء من الدولة**.. يضاف إلى ذلك تعود الأفراد على دور الدولة الاجتماعي والسياسي الحاسم في حياتهم، وتوقعهم أن كل شيء سيتم من أعلى أو السلطات المركزية. **وكأن الدولة كلُّ شيء، وهي الوحيدة التي تستطيع القيام بكل شيء!؟.**

كما أنَّ الدول العربية بمجملها، والتي أقدمت على تطبيق فكرة مساهمة العمال في الإدارة، سبقت فيها محاولات تطبيق هذه الفكرة، وعي ممثلي العمال ونقاباتهم لها ومطالبتهم بها..ولايوجد أية دولة عربية طالبت فيه نقابات العمال بالمشاركة في الإدارة، ولكن تطبيق هذه المشاركة تم حصيلة تغيرات سياسية، واجتماعية، سبقت بنتائجها وحصيلتها وعي الطبقة العاملة، لبعض مصالحها ومطالبتها بها؟!. وهذه النقطة كان لها الأثر البالغ على ممارسة العمال للمشاركة فيما بعد، وعلى مدى تفهم الإدارات ذاتها لأهمية تلك المشاركة، في تحقيق القفزات الاقتصادية، وزيادة الكفاءة الإدارية، في حال تطبيق هذا النهج تطبيقاً سليماً، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى: فإننا عندما كنا جزء من منظومة ما يسمى بالدول الاشتراكية، (لم يكن للعمال في سورية أية مساهمة تذكر قبل قيام الوحدة مع مصر).[1]

---

[1]- ونلاحظ أن **مبدأ المشاركة للعاملين في الإدارة السورية** لم يجد له تطبيقاً عملياً على الإطلاق قبل ثورة الثامن من آذار. ومن أجل إتاحة وتوفير كل الشروط الموضوعية لممارسة الجماهير الشعبية لحقوها الديمقراطية فان ذلك اقتضى تعبئتها في إطارات تنظيمية

و يبدو أننا: لا نزال بعيدين عن نهج التشاركية، بكل ما يفرزه هذا النهج من آثار ونتائج إيجابية على الدولة/الإدارة/الموظف/العامل/الاقتصاد/التنمية/والمواطن أولاً وأخيراً..

ومع كل ذلك: فإنَّ النتائج التي تتحقق عند تطبيق مبدأ الإدارة بالمشاركة عديدة، وسنركز في هذا المبحث على أهمها، من خلال البحث في المطالب التالية:

- **الأول: اللامركزية**
- **الثاني: المشاركة في الإدارة**
- **الثالث: التفويض**

المطلب الأول

اللامركزية

هي **المنظمات الشعبية مثل:** (منظمات **العمال** و**الفلاحين** وإتحاد **الطلبة** و**النساء**، ومنظمة **شبيبة الثورة** و**صغار الكسبة** ومختلف **النقابات المهنية**..إلخ).
ويمكن اعتبارها قطاعات منظمة من الشعب مهمتها الدفاع عن أهداف البلاد العليا، وعن المصالح الشرعية للفئات التي تمثلها..وبناء على ذلك فهي ليست مؤسسات خاصة لا تخضع إلا لإدارة أعضائها فحسب، بل هي بجانب ذلك مؤسسات تساهم في أعمال الدولة في مجال اختصاصها. أي أن للمنظمات الشعبية دوراً سياسياً إلى جانب دورها المهني.
وهذا ما عبرت عنه **المادة/9/** من دستور عام 1973(المنظمات الشعبية والجمعيات التعاونية تنظيمات تضم قوى الشعب العاملة من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أفرادها).
و**المادة /49/** منه أوضحت دور هذه المنظمات بشكل واضح.
ثم جاء المرسوم التشريعي رقم/15/ لعام 1971(**قانون الإدارة المحلية**) وكرس مبدأ ديمقراطية الإدارة والمشاركة الشعبية من خلال تجربة الإدارة المحلية. وما ساهم به هذا القانون في التنمية الريفية والنهوض بالمجتمع المحلي.

لايوجد نمط معين من اللامركزية يجب تطبيقه على المجتمعات، بل إن اللامركزية لها ارتباط وثيق بالمجتمع وظروفه وعوامله الاجتماعية والاقتصادية والسياسية..وسواء أكانت هذه اللامركزية **إدارية** أي هناك تفويض للسلطة من الوحدات المركزية إلى الوحدات المحلية، أو أنها على شكل **حكم محلي** ذو سلطة شعبية على المستوى المحلي، ومرتبط بالسياسات العامة والخطة القومية على مستوى الدولة، **فجميع هذه الأشكال تحقق غرض اللامركزية**، إذا ما وضعت لها الأسس العلمية السليمة التي تحقق وضع قدر مناسب من السلطة على مستوى العمل، بحيث تؤدى الأعمال في يسر وسهولة دون الرجوع إلى الجهات المركزية.[1]

وأمام هذا الواقع لا يسعنا إلا الاستمرار في الدعوة إلى اللامركزية، لما تحققه وتوفره من قدرة على اتخاذ القرار محلياً (خصوصاً الإدارية والاقتصادية منها). وهذه الدعوة نحو اللامركزية تبقى هشة ومفرغة المضامين بدون مظلة قانونية تنظمها، وتفعّل مبدأ الديمقراطية الشعبية.[2] و**المادة/131/** من دستور سورية لعام 2012 تنص على أن: يرتكز تنظيم وحدات الإدارة المحلية على تطبيق مبدأ لامركزية السلطات..

أولاً ـ تعريف اللامركزية/*Decentralization*

إن **نظام اللامركزية الإدارية بشكل عام:** هو أحد أساليب التنظيم الإداري، **يقصد به تعدد مصادر النشاط الإداري في الدولة، على أساس توزيع**

---

[1]ـ أنظر بهذا الخصوص: دراسة مقدمة من الاتحاد العام للغرف التجارية العراقية، بعنوان: التنمية الريفية المتكاملة، منشور في كتاب: دراسات اقتصادية (مجموعة الدراسات المقدمة إلى الدورة الخامسة والعشرين لمؤتمر غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية) الدوحة، 1981، صـ 474.

[2]ـ ولابد من الإشارة: إلى أن **الدعوة إلى اللامركزية ليست جديدة**، بل أنها وردت في أقدم برامج الإصلاح الإداري في دول العالم. فمن الدروس المستفادة من هذه التجارب مثلاً في **أمريكيا اللاتينية**، تشير **التجربة البرازيلية** التي بدأت في عام **1967** والتي كانت محل اقتباس ومحاكاة من قبل كثير من دول أمريكيا اللاتينية، ودول أخرى في العالم. ومن المهم الإشارة إلى أهم ما اشتمل عليه برنامج الإصلاح في البرازيل (تحقيق إشراف وتدخل الأجهزة الحكومية، **اللامركزية**، التحديث، تخفيف الرسمية وإضفاء اللمسة الشخصية على المعاملات، زيادة ودعم المساءلة في الجهاز الحكومي..).

اختصاصات الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وبين الهيئات الإدارية المتعددة، فيكون لكل منها استقلالها في مباشرة اختصاصاتها الإدارية، وفي الإطار الذي تحدده السلطة المركزية، والذي يعرف بالرقابة الإدارية.

وكلمة **اللامركزية لها مضامين مختلفة** حسب الصفة التي تصحبها، فيمكن أن تكون لامركزية سياسية، وعندئذ تسمى بالنظام الفيدرالي. وتوجد أيضاً اللامركزية الصناعية للدلالة على سياسة نشر المشروعات بعيداً عن المركز الرئيسي. وتهدف اللامركزية الفنية إلى إنعاش الحياة الثقافية والمسرحية والموسيقية في الإقليم. وهناك أيضاً اللامركزية الرياضية..الخ.[1]

وعلى هذا الأساس: فإن **المركزية هي**: تركيز سلسلة اتخاذ القرار في المستوى التنظيمي الأعلى أو ذروته العليا..في حين تكون **اللامركزية**: بمثابة إعادة توزيع السلطة بشكل يجعلها أكثر اقتراباً من المستويات التنظيمية الدينا، وبالتالي تقليص عدد الطبقات أو المستويات الإدارية/التنظيمية مما يؤدي إلى هيكل تنظيم مسطح/*Flat Structure*.[2]

---

[1]- **لذلك: من الأفضل تجنب تعريف جامد لمفهوم اللامركزية**، نظراً لتعدد أنواع النظم اللامركزية الإدارية، وتنوع اتجاهاتها وأهدافها واختلاف البيئة التي تطبق فيها. **فمثلاً اللامركزية في مجال الإدارة التربوية والتعليم**، تهدف إلى تشجيع السكان على المشاركة في صنع القرار حول التعليم، وتحفز على المبادرة والإبداع، وفي الوقت نفسه تحترم الخصوصيات المحلية، كما أنها تعزز وتفعل من دور المنظمات الجماهيرية. وحيث أن السكان يرسلون أبناءهم للتعليم، فمن حقهم أن يعرفوا نوعية التعليم المقدم لأبنائهم، عن طريق مشاركتهم في اتخاذ القرار، وتنفيذ المشاريع الإصلاحية في التعليم.
ولنبقى في إطار المثال المطروح: (**اللامركزية في مجال الإدارة التربوية والتعليم**) فإن الغرض من عملية اللامركزية، هي تفعيل مشاركة المجتمع المحلي في العملية التربوية، وهذه الأخيرة يجب أن تتضمن مشاركة ممثلين عن السكان الذين يتوفر لديهم نوعاً من النشاط التربوي، لأن الحاجة التربوي تمتد إلى أبعد من ارتباط السكان المباشر بالتعليم. **فالتربية الحديثة** تهدف إلى تفاعل المدرسة مع المجتمع، وإلى جعل النشاط التربوي شاملاً..
ـ أنظر: د. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق، صـ 207+210+229.

[1]- د. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، مرجع سابق، صـ 256.

وبعد الذي ذكرناه يمكن تحديد **مفهوم اللامركزية** بأنها: **نظام إداري معاكس لنظام التراتيبية/المركزية**: (وجود المسؤول في قمة الهرم بيده السلطات، ويكون دور الجهات الأدنى مجرد تنفيذ قراراته، وذلك على مستوى كافة المؤسسات وفي إطارها. وعادةً ما تعتمد أنظمة الحكم الفردية والمؤسسات الإدارية الهرمية بتطبيق المركزية في الحكم، وإدارة المسؤوليات والقوانين الصارمة).

بينما تقوم اللامركزية: على أساس التخلي عن السلطات التي تستطيع الجهات الأدنى إقرارها وتنفيذها محلياً–الحكم الذاتي..كما أنها تعتمد على المرونة في نظام العمل وخلق الحوافز الذاتية للعاملين وإنجاز مهامهم.[1]

ثانياً- لامركزية الإدارة[2]

إن الحاجة للوصول إلى قرار إداري سليم ومنتج قد أدى حدوث وظهور اتجاه قوي نحو لامركزية الإدارة/ *Decentr Alisation of Management Function*..تلك الإدارة التي تقوم على المعاينة الفعلية للواقع وموقع الحدث، والتواجد الكامل والمعايشة الفعلية الكاملة لما يتم في موقع التنفيذ. والإحاطة الفورية بما يحدث ويتم، وبالظروف والأوضاع القائمة، والاختلاط مع كل من العاملين والمتعاملين، والتعرف عن قرب بما يرغبون فيه، وبما يرون أنه الأفضل والأحسن والأرقى..**فكثيراً ما تأتي أفكار التطوير والتحديث والإبداع و الابتكار**

---

[2]- يمكن مراجعة الثبت التعريفي في كتاب وليام هلال ـ كينث ب.تايلر، اقتصاد القرن الحادي والعشرين، آفاق اقتصادية ـ اجتماعية لعالم متغير، صـ 563.

[3]- **إن الوصول إلى قرار إداري سليم وصحيح ومنتج، يتطلب ما يلي:**

1- الضرورة والحاجة والإلحاح.

2- التوقيت المناسب والسببية والتسبب.

3- إمكانية التنفيذ والجاهزية للتنفيذ.

4- الواعدية الإنجازية، سواء في العائد والمردود والدخل، أو في الشعور بالامتنان والتقدير والاحترام.

5- الإنسانية وارتباطه بالإطار العام الأخلاقي والقيم والمبادئ، وقد أدى هذا إلى تحول أساسي وجوهري في نظرية الإدارة.

ـ أنظر: د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 22+23.

من بسطاء الناس سواء من بين هؤلاء العاملين أو من بين المتعاملين، أو من لهم اهتمام بالإدارة أو المشروع سواء بشكل مباشر أو غير مباشر. ولذلك تعتبر **الإدارة اللصيقة والمرتبطة بهم هامة جداً للتعرف على هذه الأفكار ودراستها وتوصيفها وتقييمها والاستفادة منها.** وهو ما دفع إلى التصاق الإدارة بالتنفيذ، وأصبحت معها وظيفة المدير أن يكون عارفاً ومدركاً ومستوعباً لما يتم و يحدث في الإدارة أو المشروع، وليس فقط الاعتماد على الإدارة التنفيذية، بل **أصبحت الإدارة العليا والوسطى والتنفيذية معاً تعتمد على الإدارة اللصيقة والتي تتواجد في موقع الأحداث، وفي خطوط الإنتاج وفي أماكن العمل والتنفيذ، وفي داخل الإدارات وفي الفروع. حيث ترى وتشاهد وتسمع**، وتتمكن من أن **تعرف وتدرك وتفهم**، وأن **تحس وتشعر بكل شيء**..وبالتالي يستطيع كل متخذ قرار **عبر هذه الإدارة غير المركزية أن يجمع ما بين المعلومات الداخلية/*Insiders Information* وبين المصداقية الخارجية/*Outsiders Geditability* عند اتخاذ قراره، والذي يأتي شاملاً ومتكاملاً ومتوافقاً ومتسقاً، وفي الوقت ذاته يأتي أيضاً ثرياً وغنياً ومحفزاً ومنجزاً.**[1]

---

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 24.

- وفي هذا الصدد نشير: أن **الرسول صلى الله عليه وسلم طبق نظام اللامركزية في إدارته لشؤون الحكم**، ففي المدينة كان يؤّم المسلمين في صلاة الجمعة ويجمعهم في المسجد ليستشيرهم في كل ما يتعلق بشؤونهم العامة. وكان يستشير مجلس الصحابة حوله فيما يرى البت فيه من الأمور الجارية للمسلمين، فيما عدا الأسس العامة للإسلام التي كان يتنزل بها الوحي في آيات القرآن الحكيم.

ولم يركز النبي السلطات في يديه بعد أن زاد عدد المسلمين، وامتد الإسلام حتى شمل أغلب أنحاء الجزيرة العربية، ولكنه عين حكاماً على الأقاليم التي التزمت أحكام الإسلام وأصبحت خاضعة لحكم المسلمين. ولذلك يكون **الإسلام أرسى أسس من اللامركزية الحقيقية، وكان بعيداً عن التسلط وتركيز السلطة وخصوصاً في الأمور المحلية**. وكما هو معروف فإن اللامركزية تتقلص في ظل الأنظمة السياسية المستبدة والدكتاتورية، وتزدهر في ظل الأنظمة العادلة.

- أنظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 16.

ثالثاً- اللامركزية والاقتصادية[1]

إن الضرورة الداعية لتطوير الإدارة الاقتصادية في سورية، طرحت ضرورة اعتماد مبدأ اللامركزية الاقتصادية، وذلك لتوفير فرصة التوازن في التنمية، من خلال تفويض الجهات اللامركزية بحل مشاكلها التنموية بإمكاناتها أولاً وبمساعدة الجهات المركزية ثانياً..خصوصاً إذا أخذنا بالاعتبار أن **متطلبات التخطيط المركزي، الذي أخذت به سورية مدة طويلة** (والذي اقتضى تطبيق مركزية شديدة في بداية عملية التنمية، بغية حشد هذه الأخيرة وفقاً لأولويات البلد، وكي لا يحدث أي تناقض بسبب تشتت مركز القرار). **لا تعتبر متوفرة الآن، أو أن الظروف الحالية، بل وقبل ذلك بكثير، استلزمت إيجاد بدائل تمنع الجمود وتزيل الأشكال البيروقراطية الناجمة عن نمط مركزية إدارة التنمية**.. والتخفيف بالتالي من أعباء الجهات المركزية، بعد توسع حجم النشاط بشكل كبير قياساً بسنوات الستينات والسبعينات، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى لابد من البحث عن بدائل لمواجهة البيروقراطية الراهنة، وإيجاد الطريق الأمثل لإكساب إدارة الاقتصاد مرونة أفضل، **وإن أحد أفضل هذه البدائل هو الأخذ بفكرة اللامركزية الاقتصادية، أي إحالة القرارات غير المتعلقة بالإستراتيجية الاقتصادية إلى السلطات المحلية.**

رابعاً- صعوبات تطبيق اللامركزية الاقتصادية في الدول النامية

لابد من بعض الحذر فيما يتعلق بالتوسع في تطبيق اللامركزية، بالنسبة للبلدان النامية.

فهذه البلدان يصعب إخضاعها لتحليلات المجتمع الرأسمالي أو الاشتراكي، وذلك لأسباب عديدة نذكر منها:[1]

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 100+101.

1. إن إدارة اقتصاديات الدول النامية، **ما زالت خاضعة لخليط من قرارات التخطيط وقرارات السوق**..على الرغم من شيوع استخدام التسميات الاشتراكية، وغالباً ما تكون علاقات السوق هي العلاقات السائدة.

2. عدم وصول اقتصادياتها إلى ذروة التطور المطلوبة..بسبب وجود مهمات تنموية عديدة، ما زالت تتطلب الحل، وحلها يحتاج لمهمات تستوجب الاعتماد على قرارات مركزية، أكثر من القرارات اللامركزية.

3. ضعف التأهيل والكفاءة والخبرة..قد يجعل القرارات اللامركزية ضعيفة في إحداث التغييرات المطلوبة فاللامركزية هي نظام تسيير، يحتاج إلى كفاءة بشرية تفتقر إليها أحياناً بعض البلدان النامية.

ويبدو أن هذه الصعوبات بالرغم من صوابيتها في بعض المراحل التي مرت بها هذه الدول، إلا أنها باتت ضرباً من الماضي، **ويمكن تصنيفها ضمن ما يسمى بأدبيات الإدارة**..في ظل التطورات المتلاحقة في المستويات الإدارية والاقتصادية، والذي دفع الغالبية العظمى من الدول السائرة في طريق النمو، إلى اتباع اللامركزية وزيادة التفويض للصلاحيات والاختصاصات؛ وهذا ليس بكثير أمام الإستراتيجيات التي تنتهجها النظم الإدارية في الدول المتقدمة (كالإدارة بالمشاركة، والتمكين..الخ).

خامساً: الإدارة المحلية في سورية

إن توسيع صلاحيات الإدارات المحلية لتغطي كل حاجات السكان المحليين، بما ينسجم مع الخطة العامة للدولة، وما يقتضيه ذلك مع فروع المؤسسات المرفقية المتخصصة والتي تعمل على مستوى الوطن بكامله. يضمن مشاركة المواطنين بإدارة شؤونهم واختيار من يرونه الأكفأ لهذه المهام..إذ مع تنامي أهمية المجالس ودورها من خلال توسيع صلاحياتها وتعزيز

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 101+102.

دورها، يتنامى الاهتمام بالبحث عن الأكفأ والأجدر..فعندما يجد الناخب أن المسؤوليات التي ستلقى على عائق مجالس الإدارة المحلية كبيرة وهامة، وذات تأثير فعال في حياته وشؤونه، فإنه بالتأكيد سيدقق في الاختيار وسيتمسك بحقه في الانتخاب. وعلى العكس فإن العزوف عن المشاركة يعود سببه لعدم قناعته بأهمية هذه المجالس ودورها. وحتى وإن مارس المواطن حقه في الانتخاب فللأسباب ذاتها لن يدقق في الاختيار والبحث عن الأكفأ، **ومن أهم الأسباب التي تدفع باتجاه تطبيق نظام الإدارة المحلية هو القناعة بوجود حاجات ومصالح للسكان المحليين مختلفة عن مصالح وحاجات بقية سكان البلاد، من حيث النوعية والأولوية في مختلف مجالات الحياة.**[1]

فالمسؤولين في السلطات المحلية على اتصال مباشر مع ناخبيهم، وعلى معرفة بحاجاتهم العامة بما تحمله من خصوصيات الدائرة الجغرافية والاجتماعية التي تقع تحت سلطة هذه الدائرة، وتجعلهم أكثر تلمساً للواقع وفهماً له ممن يقررون في هذا الشأن على بعد مئات الكيلو مترات.

سادساً- تقييم تجربة اللامركزية في سورية

من خلال استقراء نصوص قانون الإدارة المحلية السابق رقم/15/ لعام 1971، الذي اعتبره البعض بداية التوجه الخجول نحو اللامركزية..يتبين أن شكل اللامركزية المطبق حتى الآن، لا يسمح بتطبيق أقوى أشكال اللامركزية المتمثل بنقل السلطات، أي منح صلاحية صنع القرار إلى السلطات المحلية، بتولي المسؤولية الكاملة، دون الرجوع إلى المركز، بما في ذلك السلطة المالية، إلا بحدود ضيقة جداً..

---

[1]- د. محمد توفيق الأسد، تجربة الإدارة المحلية ومؤسسات الرقابة والمحاسبة، دمشق، دار الرأي للنشر والتوزيع، ط 1، 2005، صـ 39 وما بعد.

كما أن ذاك القانون لم يسمح للسلطة المحلية بصلاحية تصميم وتنفيذ مشاريع وبرامج التنمية المحلية، ريثما تنضج الشروط اللازمة لذلك، ولاسيما توفر الكفاءة الإدارية الملائمة.

وعلى هذا الأساس: يبدو أنه لا توجد منهجية للتخلص من السيطرة والتسلط في الإدارة، ومحدودية المشاركة في السلطة واتخاذ القرار، وممارسة التفويض. وبالتالي عدم توضيح أبعادها (المشاركة في السلطة) التنظيمية والسلطوية الحقيقية، التي تسمح باللامركزية وبالتفويض، وبجماعية القرار من الناحية الواقعية، يضاف إلى ذلك عدم توضيح طرق تفعيل نطاق المشاركة الداخلية والخارجية (المؤسسية) في عملية القرار، وتخفيض اللامركزية في العمل الإداري.

والأهم من كل هذا: لا بد لتجربة اللامركزية أن تُقرِب الإدارات والخدمات من المواطنين..وذلك بتحويل سلطة اتخاذ القرار من الإدارة المركزية إلى جهات الإدارة المحلية في المحافظات والمدن..وعبر تطوير نظم وإجراءات العمل بحيث تهدف إلى:

1. تخفيض درجة المركزية في الإدارة الحكومية، وتنمية وحدات مستقلة تدير أمورها ذاتياً.

2. توفير درجة من المرونة والتنسيق والتكامل بين مختلف وحدات الجهاز الحكومي، لتحقيق الأهداف التنموية الشاملة.

3. تطوير إجراءات تعامل المواطنين مع الأجهزة الحكومية وتبسيطها، بما يحقق توفير الوقت والطاقة.

أـ صعوبات تطبيق الإدارة المحلية

نلخص فيما يلي: أبرز الصعوبات التي تعترض التطبيق الكامل لتجربة الإدارة المحلية:[1]

1. عدم تحديد الاختصاصات الواجب ممارستها محلياً بشكل دقيق..ففي كثير من مواد قانون الإدارة المحلية، تركت الاختصاصات عامة (عبارات من نوع الأشراف على..تشجيع..تطوير..الحث على..الخ).

2. عدم رغبة الجهات العامة التخلي عن صلاحياتها..والتي كان من الواجب إعطاءها لمجالس الإدارة المحلية، تحت حجج واهية في كثير من الأحيان منها (عدم كفاءة الإدارات المحلية البعيدة، أو عدم قدرتها على اتخاذ القرار وتحمل المسؤولية..).

وفي الحقيقة إن الكثير من المسؤولين المركزيين يفضل الاستئثار بالسلطة، وبالتالي ربط المصالح المختلفة مع الإدارة المركزية، بل بشخص المسؤول المركزي.

3. ضعف الإمكانيات الإدارية لأعضاء مجالس الإدارة المحلية أساساً..وعدم تدريبهم وتأهيلهم التأهيل المطلوب.

4. ضعف الموارد المالية بشكل عام..وعدم الاستقلال المالي للوحدات الإدارية بالشكل الأمثل.

5. عدم اشتراط تخصصات معينة أو تحصيل علمي معين..فالكثير من أعضاء مجالس الإدارات المحلية ممن هم دون مستوى الثانوية، بل البعض في مستوى الابتدائية.

6. عدم وضع فواصل واضحة بين صلاحيات المجالس المحلية، وصلاحيات فروع المؤسسات المركزية..مما أدى إلى حالة سلبية تجلت في التهرب من المسؤولية وتقاذف المسؤوليات.

7. عزوف المواطنين عن المشاركة الفعالة بهذه المجالس..سواء لجهة الترشيح أو ممارسة الانتخاب، أو لجهة التفاعل مع نشاطات هذه المجالس، وذلك بسبب عدم

---

[1]- د. محمد توفيق الأسد، تجربة الإدارة المحلية ومؤسسات الرقابة والمحاسبة، مرجع سابق، صـ 70 وما بعد.

قناعة المواطن بأهمية هذه المجالس؛ وهذا ناجم عن اقتصار مهامها على الأعمال البسيطة، وبقاء سلطة القرار في الأعمال الهامة للسلطات المركزية.

8. خضوع المجالس لسيطرة ممثلي الإدارة والسلطة المركزية وبعض المؤسسات الحزبية..وبروز دور هام للارتباطات والولاءات الشخصية في وصول أشخاص معينين إلى هذه المجالس، وعدم جدوى بعض أنظمة الرقابة وعدم تفعيل بعضها الآخر.

ب ـ الخطوات الإيجابية لتعزيز اللامركزية و الإدارة المحلية

تحدثنا في الفقرة السابقة عن صعوبات أو سلبيات الوصول إلى اللامركزية وتطبيق الإدارة المحلية، ومن المهم أن لا نقتصر في بحثنا عن تقييم تجربة اللامركزية، بالوقوف فقط على السلبيات، بل لا بد من ذكر الخطوات الإيجابية التي تقوم بها وزارة الإدارة المحلية والبيئة في هذا الصدد، ولعل أبرز ما قامت به الوزارة ما يلي:[1]

1. القانون/41/ لعام 2002 الذي عدل المرسوم رقم/5/ لعام 1982 والذي **أجاز تصديق المخططات التنظيمية في المحافظات**، على أن يتم إرسال صورة للحفظ لدى الوزارة، وجعل صلاحية البت بالتحفظات لوزير الإدارة المحلية والبيئة، بدلاً من رئيس مجلس الوزراء.

2. أحدثت وزارة الإدارة المحلية ما يسمى بمركز دعم القرار المحلي بالقرار/306/ ق. وذلك بهدف مساعدة متخذي القرار على مختلف المستويات في نظام الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات الصحيحة في مجالات التخطيط الوطني والخِدْمي، بالاعتماد على النتائج والتقارير المقدمة من قبله.

3. ساهمت وزارة الإدارة المحلية في إصدار المرسوم التشريعي رقم/64/ لعام 2004 الذي تم بموجبه نقل اختصاصات التخطيط والتنظيم العمراني من وزارة الإسكان والمرافق، إلى وزارة الإدارة المحلية والبيئة. بهدف تطبيق اللامركزية عبر

---

[1]- من أوراق وزارات الدولة، إعداد باسل معلا، منشور في كتاب سورية 2000-2007 سنوات التحدي والبناء، صادر عن دار المركز الثقافي للطباعة والنشر، دمشق، 2007، صـ330 وما بعد.

نقل القسم الأكبر من الاختصاصات إلى الوحدات الإدارية، باعتبارها الجهات المعنية في وضع وتنفيذ المخططات التنظيمية، مع تحديد مرجعية واحدة مسؤولة عن التقصير في وضع وإصدار المخططات العامة والتفصيلية، ومراقبة مخالفات البناء وقمعها، ومعالجة مناطق السكن العشوائي، وبذلك أصبحت هناك جهة مركزية مسؤولة عن قطاع التخطيط والتنظيم العمراني على الوحدات الإدارية.

4. صدور المرسوم التشريعي رقم/7/ لعام 2005 الخاص بالمنشآت الرياضية.. حيث اعتَبر هذا المرسوم أن المنشآت الرياضية من حيث البناء والصيانة والاستثمار، تعود لوزارة الإدارة المحلية والبيئة التي تمثلت بالمديريات، فيما يهتم الإتحاد الرياضي فقط بالجانب الفني..حيث أعطى المرسوم المديريات المستلزمات كافه، سواء من حيث توفر السيولة المالية أو من حيث إحداث الملاكات حسب أنظمتها الداخلية، أملاً أن تصبح المنشآت في وضع أفضل.

5. تسعى وزارة الإدارة المحلية جاهدة إلى تطبيق اللامركزية..وفي هذا السياق يأتي تعاون الوزارة مع برنامج *MAM2* في الاجتماع الذي عقدته مع خبراء البرنامج في بداية شهر أيلول من عام 2010 ولقد بلغت قيمة هذا التعاون/20/ مليون يورو، ويسعى هذا البرنامج لإكمال تنفيذ المهام التي أخذها على عاتقه خلال المرحلة الأولى بعد برنامج *MAM1*، **حيث سيركز برنامج *MAM2* في المرحلة الثانية على اللامركزية والتنمية المحلية**..من خلال محاور التنمية الاجتماعية والاقتصادية، وتنمية المواقع التي تتميز بإرث تاريخي، ومناطق المخالفات الجماعية التي سيتم دراستها من قبل مجلس الوزراء، وتطوير الهيكلية الإدارية والمالية في البلديات، والنافذة الواحدة (مركز خدمة المواطن)، وإعادة هيكلة البلديات التي يمكن تطويرها وتكبيرها، إضافةً إلى تقديم إعانات للمنظمات الأهلية، والبلديات من 20 . 70 مليون ليرة سورية لخلق مشاريع تنموية بين البلديات ودعم بعض المشاريع القائمة. ودعم المركز الإقليمي للتنمية المحلية المستدامة.

وفي نهاية شهر كانون الثاني 2011 أقام برنامج اللامركزية والتنمية المحلية *MAM2* ورشة عمل للتعريف بالبرنامج ومناقشة محاوره مع ممثلين عن مجالس المدن والبلديات في عدد من المحافظات. وناقشت الورشة آلية العمل والمراحل التي تمت في مجال صياغة الإستراتيجيات والسياسات، بهدف تعميق التفويض ونقل المسؤوليات إلى الوحدات الإدارية المحلية، من مجالس مدن وبلدات وبلديات، وتوفير الخدمة البلدية للمواطنين، من خلال متابعة تطبيق خدمة النافذة الواحدة، وتوفير نظام الإدارة المالية، الذي يسهل تصنيف موازنات البلديات..[1]

سابعاً- ملامح اللامركزية في قانون الإدارة المحلية الجديد

صدر هذا القانون بالمرسوم التشريعي **رقم/107/** تاريخ **23/8/2011** **وبدء سريانه بتاريخ 1/10/2011**..**وهناك مزايا كثيرة جاء بها هذا القانون. بعد سنوات طويلة من الانتظار**..ومن خلال استقراء الملامح الأساسية لهذا القانون، يتبن لنا أنه يحمل الكثير من الإيجابيات، التي تؤدي إلى الارتقاء بالمستوى الخدمي والتنموي في الوحدات الإدارية؛ حيث أنَّ **هذا القانون يشمل جميع التجمعات السكانية (مدن، بلدات، قرى، مزارع..) والعلاقة بينها تكون بشكل أفقي، وليس بشكل عمودي، من حيث الصلاحيات والاختصاصات الكاملة، والعمل على ترسيخ اللامركزية، وإيجاد إدارات بلدية كفوءة وقادرة على تقديم الخدمات بجميع أشكالها.**[2]

---

[1]- وهذا البرنامج ممول من الاتحاد الأوروبي بالتعاون مع وزارة الإدارة المحلية بميزانية/22,5/ مليون يورو، ولمدة أربع سنوات.

[2]- **وفي ضوء مناقشة مذكرة اللجنة الوزارية المشكلة لمتابعة الإجراءات المتعلقة بعملية الإصلاح الإداري** وترجمة لذلك أقرّت الحكومة السورية بتاريخ 2011/11/21 رؤيتها حول الإصلاح الإداري وتوجهاته الأساسية، والإجراءات التنفيذية المرتبطة بذلك؛ ومما جاء في هذه الرؤية فيما يخص: **دور الدولة في سياق الإصلاح الإداري**، أن يعتمد دورها وفق توجهات عديدة منها: (...التوجه إلى مزيد من **اللامركزية** بشقيها:

أ - **اللامركزية في الإدارة المحلية:** التي نظمها قانون الإدارة المحلية الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/107/ لعام 2011.

والجديد في هذا القانون يمكن الإشارة إليه من خلال ما يلي:

1. تقسيم الوحدات الإدارية إلى أربعة مستويات هي: (المحافظة والمدينة والبلدة والبلدية). بدلاً من خمسة مستويات سابقاً.

2. نص على إحداث إدارات مشتركة مؤقتة بين الوحدات الإدارية..لتنفيذ مشروعات مشتركة فيما بينها. وهذا هو جوهر مبدأ الإدارة بالمشاركة.

3. إحداث مكاتب لتنسيق الخدمات بين جميع الجهات المعنية عند تنفيذ مرافق الخدمات والبنى التحتية.

4. إحداث وظائف نوعية هي: (أمين عام المحافظة ومدير المدينة والبلدة) بهدف إيجاد مرجعية قانونية في الوحدة الإدارية.

5. تعزيز اللامركزية من خلال انتخاب رئيس المجلس المحلي من قبل أعضاء المجلس..(وليس تعييناً كما في القانون القديم) والذي سيكون رئيساً للمكتب التنفيذي. ماعدا مركز المحافظة، حيث سيكون المحافظ رئيساً للمكتب التنفيذي، وسيكون هناك رئيس لمجلس المحافظة مستقل عن المحافظ. وبذلك يبقى المحافظ رئيساً للمكتب التنفيذي فقط، وهو مسؤول أمام مجلس المحافظة.

6. منح القانون صلاحيات واختصاصات جديدة للمجالس وتوسع فيها..**من خلال مايلي:**

. قيام المجالس بوضع الخطط التنموية القصيرة والطويلة الأجل.

ب - اللامركزية الوظيفية: التي تشجع على إحداث هيئات ومؤسسات مستقلة اقتصادية وإدارية وناظمة ذات شخصية اعتبارية وتمويل مستقل، تُنقل إليها بعض الصلاحيات المنوطة بالحكومة والإدارات المركزية.

كما تقوم وزارة الإدارة المحلية بإعداد **خطة وطنية للامركزية**، من أجل نقل بعض السلطات المركزية إلى الوحدات المحلية، ودعت الوزارة (خلال الورشة التي أقامتها في دمشق بتاريخ 2011/12/7 حول مشروع ربط المجتمع بالدولة) المحافظين إلى ضرورة موافاة الوزارة بجدول أولوية في الاختصاصات المطلوب نقلها، والتي تساعد على ممارسة العمل وفق ما تضمنه قانون الإدارة المحلية لعام 2011. كما أطلقت وزارة الإدارة المحلية ورشة عمل خاصة بالخطة الوطنية للامركزية في الإدارة المحلية بتاريخ 2012/2/1.

. نقل اختصاصات بعض مديريات الوزارات في المحافظات والإدارات والمؤسسات العامة إلى السلطة المحلية (بغرض تقوية الدور التنموي للوحدات الإدارية).

. إمكانية إحداث الشركات، أو الدخول في شراكات مع أطراف عامة أو خاصة، ضمن حدود القوانين النافذة. ويمكن اعتبار ذلك توجه جديد إلى مزيد من التشاركية، خصوصاً مع القطاع الخاص.

7. سمح القانون الجديد بإقامة مشاريع استثمارية من قبل المحافظة، بنسبة/25/بالمئة من الموازنة المستقلة لها..بغرض تعزيز الإيرادات المالية للوحدات الإدارية. وبذلك يكون قد أعطى بعداً تنموياً وخدمياً للمحليات، وليس خدمياً فقط كما كان في القانون السابق.

8. تعزيز دور الرقابة الرسمية (الإدارية والقضائية) والرقابة الشعبية المجسدة عبر المواطنين، والمنظمات الشعبية، والنقابات المهنية، والمجتمع المحلي..

9. إحداث المجلس الأعلى للإدارة المحلية برئاسة رئيس مجلس الوزراء..والذي سيتولى عدداً من المهام، في طليعتها وضع الخطط الوطنية اللامركزية في سورية؛ حيث سيقوم المجلس الأعلى بوضع الاختصاصات التي ستنقل إلى المجالس المحلية، وسيضع خطة زمنية لنقل هذه الاختصاصات إلى المجالس، وفقاً للإمكانيات المالية والفنية والبشرية لهذه الوحدات، وسيتابع تنفيذ الخطة الوطنية لحين الانتهاء من نقل الصلاحيات بشكل كامل إلى الوحدات الإدارية.

10. نص القانون الجديد على إحداث مراكز لخدمات المواطن بالوحدات الإدارية على مختلف مستوياتها..بهدف تقديم أفضل الخدمات، وتلبية احتياجاته.

إنَّ ما ذكرناه هو جزء من المزايا التي جاء بها قانون الإدارة المحلية الجديد، والذي يبدو أنه يتكامل وينسجم مع جملة القوانين التي صدرت في النصف الأخير من عام 2011 والتي كان من أبرزها قانون الانتخابات والأحزاب والإعلام..

وهذا كله يصب في مصلحة الوطن والمواطن، ويساهم في تعزيز مبدأ الديمقراطية، من خلال مشاركة جميع أفراد المجتمع في الدولة بصنع القرار، وعلى مختلف المستويات، وهذا ما تحتاجه سورية في الفترة القادمة.[1]

---

[1]- تجدر الإشارة إلى ما جاء في **تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، فيما يخص تعزيز اللامركزية الإدارية من خلال:** (زيادة فعالية الإدارة الحكومية، إعادة هيكلة العمل الحكومي، إعادة توزيع مسؤوليات التنمية، تعزيز الإنماء المتوازن، تقريب الإدارة من المواطنين، تعزيز مشاركة المواطنين..). وكان الإجراء المقترح هو: إعادة النظر في قانون الإدارة المحلية رقم/15/ لعام 1971، ومن مقومات ومتطلبات هذا الإجراء (كما جاء في الجدول التجميعي لأهم الخطوات المقترحة في تقرير اللجنة) مايلي:

1- أن لا يغرق القانون في الجزئيات.

2- أن يؤدي إلى خلق محليات مسؤولة أمام الناخبين المحليين تعزز مشاركتهم في اختيارها ومحاسبتها.

3- يلبي مقومات اللامركزية من خلال توزيع الصلاحيات والإمكانيات بين السلطة المركزية والمحليات.

4- يمنح المحليات متطلبات الوصول إلى لامركزية (شخصية اعتبارية مستقلة، استقلال مالي، كادر مستقل). وأن يعبر عن ذلك في كافة جزئيات القانون. بحيث تكون الرقابة على المحليات من قبل السلطة المركزية رقابة وصائية لا تسلسلية، كذلك من خلال إعداد وتنفيذ موازنة الوحدات المحلية.

5- إقامة هيكليات محلية ذات تراتبية أفقية وليس عمودية لضمان توزيع المسؤوليات وتجنب إنكار المسؤولية.

6- ربط مكونات القانون بالتخطيط الإقليمي لتحقيق الإنماء المتوازن.

7- التمييز والفصل بين القطاع الإداري الذي يمكن نقل صلاحياته للمحليات، والقطاع الاقتصادي الذي لا يمكن نقل صلاحياته للمحليات.

وكان مقترح اللجنة أن الجهة المؤهلة للقيام بهذا العمل: (فريق من الخبراء عالي المستوى في مجال اللامركزية الإدارية+وزارة الإدارة المحلية). وبالفعل جاء القانون الجديد (الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/107/ تاريخ 2011/8/23) ملبياً لغالبية هذه المتطلبات (نظرياً)، ولكن العبرة في تطبيق هذه المتطلبات والإجراءات، بعد نفاذ هذا القانون بدءاً من 2011/10/1. واستجابةً لذلك صدر المرسوم التشريعي رقم/391/ بتاريخ 2011/10/5 حدد بموجبه تاريخ 2011/12/12 موعداً لإجراء أول انتخابات لأعضاء المجالس المحلية وفق أحكام المرسوم التشريعي رقم/107/ أعلاه. والمرسوم رقم/101/ تاريخ 2011/8/3 المتضمن قانون الإنتخابات العامة. **وبعد أن تمت الانتخابات صدرت عدة مراسيم بهذا الخصوص:**

1- المرسوم رقم/**14**/ تاريخ 2012/1/11 القاضي بتسمية أعضاء مجالس المحافظات.

2- المرسوم رقم/**78**/ تاريخ 2012/2/8 القاضي بتسمية رؤساء مجالس المحافظات.

3- المرسوم رقم/**79**/ تاريخ 2012/2/8 القاضي بتسمية رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات.

وإذا كانت اللامركزية عموماً، هي بمثابة إعادة توزيع للسلطة بشكل يجعلها أكثر اقتراباً من المستويات التنظيمية الدنيا، فإن الحاجة للوصول إلى قرار إداري سليم ومنتج أدى إلى ظهور اتجاه قوي نحو لامركزية الإدارة، تلك الإدارة التي يجب أن تقوم على المعاينة الفعلية للواقع وموقع الحدث.
وانطلاقاً من لامركزية الإدارة تلك، تبدو أهمية مساهمة العمال في جميع قضايا الإدارة العامة/الخاصة..كون **هذه المشاركة تولد لدى العامل شعور بالقيمة الذاتية والشخصية، تساعد على المزيد من دمقرطة الإدارة والمشاركة فيها**. وهذا تحديداً سيكون مدار البحث في المطلب التالي: **المشاركة في الإدارة**

المطلب الثاني
المشاركة في الإدارة

تتجلى أهمية مشاركة الموظف العام في جميع قضايا الإدارة العامة، كونه المتأثر الأول بقراراتها..لهذا فإن مشاركته بإعداد خطط الإصلاح، ومن ثم المساهمة في تنفيذها، ورقابة نتائج تلك الخطط، تعتبر عامل محفز لتحسين الأداء، كما تولد هذه المشاركة حس خاص لدى الموظف تجاه الإدارة أو المنظمة التي ينتمي إليها.

أولاً- دواعي مساهمة العمال في الإدارة

يمكننا إيجاز **الخطوط العريضة التي كانت، وما يزال الكثير منها وراء الدعوات المتكررة والملحة، لإرساء نهج الإدارة بالمشاركة**، والمحافظة علية، وتطبيقه تطبيقاً سليماً، **خصوصاً فيما يتعلق بمساهمة العمال في الإدارة**:[1]

1. قد يكون الهدف أو الغاية في بعض الدول . كانت ولا تزال . ربما هي: تقليل مشاكل العمال..والحد من الإضرابات التي تهدد قطاعات الاقتصاد الرئيسية، وسعي الحكومات إلى كسب ود هذه الشريحة الواسعة.

2. وقد تكون الغاية هي: **أن ممثلي قوى العمل يكونون عادةً أقدر على التعرف على رغبات، وأهداف من يمثلونهم من العاملين في المشروع/المنشأة/المؤسسة/ الإدارة..الخ**. وهم كذلك أقدر على توجيه مجالس الإدارة، بحيث تصبح هذه المجالس، قيادة حقيقية لمجموع العاملين في الإنتاج، من أجل تحقيق أهداف المشروع، المنشأة..الخ والتي هي جزء من الأهداف الاقتصادية العامة للبلد.

3. وقد تكون الغاية هي: أن العامل لا يعمل في خدمة رأس المال، وإنما يتعاون معه من أجل تحقيق أهداف المنشأة..سواء أكان رأس المال تملكه الدولة، أو يمتلكه الأفراد ملكية خاصة، **وأنه بناء على ذلك: فإن من حق القوة العاملة في المشروع أن يكون لها صوت مسموع في مجلس إدارتها**..طالما أن تحقيق أهداف المنشأة يعتمد على مجهود، وتعاون هؤلاء الموظفين والعمال بقدر اعتماده على رأس المال المستثمر في المنشأة.

4. وفي الدول الاشتراكية: تقوم فلسفة إشراك العامل في الإدارة، في جانبها الأهم، على أساس ملكية المجتمع لوسائل الإنتاج..وحق العمال بإدارة وسائل الإنتاج التي يستخدمونها، جماعياً باسم المجتمع.

---

[1]- خير الدين حسيب، مساهمة العمال في الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 19+20+21.

ثانياً أهمية مساهمة العمال في الإدارة

تساعد مساهمة العمال في الإدارة على دمقرطة الإدارة في إداراتنا ومؤسساتنا ومشروعاتنا ومنظماتنا الإدارية وتجعلها تخطو بخطوات واثقة نحو مزيد من الديمقراطية..وذلك على اعتبار أن الشعور بالقيمة الذاتية والشخصية أحد عناصر تأصيل ديمقرطة الإدارة، ويعد نقيضها "الدونية" أحد عوامل تدمير ديمقرطة الإدارة. **فكل فرد في الإدارة أو المشروع له مكانته، وله أهميته وله وجوده، وله كيانه، ومن حقه أن يشارك في اختيار حاضره وفي صنع مستقبله؛ وهو ما يجب أن يكون المدخل الرئيسي لديمقرطة الإدارة . ديمقرطة المشاركة والتعاون والفاعلية.**[1]

والديمقرطة: كما تعطي حق الاعتراض وحق **الاحتجاج**..**تعطي حق الموافقة** وتعطي **حق الطاعة**، وتعطي حق **المساهمة والمشاركة** بفاعلية، وهذا هو خلاف ما يتصوره البعض بأن الديمقرطة الإدارية هي السماح للعاملين بتشكيل نقابة لهم، ومن خلال هذه النقابة يتم التفاوض مع الإدارة.

وهو أيضا بخلاف ما يراه البعض الآخر، بأن تمثيل العاملين في مجالس إدارة الشركات هو من قبيل الديمقرطة الإدارية (حيث يكون وجود هؤلاء الممثلين المنتخبين عن العمال هو تعبير جيد عنهم) لكن هناك فرق كبير ما بين هذا وذاك، وبين ديمقرطة الإدارة..ديمقرطة المشاركة الفعلية والحقيقية للعاملين في الإدارة أو المنظمة أو المشروع..الخ مشاركة إدارية فعلية من أجل التقدم ومن أجل صناعة مستقبل أفضل.

بقي أن نشير في هذا الصدد: أن القائد الإداري عندما يتخذ القرار المطلوب لمواجهة حالة أو موقف أو مشكلة إدارية، عليه أن يكون متفهماً ومدركاً للطبيعة البشرية للمرؤوسين والمنفذين لهذا القرار.

---

[1]- د.محسن احمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 9 وما بعد + 25.

وكلما كان قادراً على **إشراكهم في عملية صنع القرار** ومتابعة تنفيذه، كلما كان قادراً على الحصول على أفضل ما لديهم..وكلما كان قادراً على توظيف مواهبهم وملكاتهم في العمل، والحصول على نتائج مبهرة واستثنائية..ومن أجل ذلك فقد يتم تشكيل مجموعات العمل/*Group Processes* أوفرق المهام/*Task Forces* أوالمجموعات الاستشارية/*Group Consultation*.

لهذا كله: أعطى الكثير من القادة اهتمامهم إلى ديمقرطة الإدارة باعتبارها نوع من الحرية الإدارية المسؤولة العاقلة والرشيدة..وإن تفعيل **رشادة الإدارة** موضوعه الرئيسي، هو مشاركة جميع الأفراد في إدارة العمل، كل بحسب تخصصه، وكل بحسب خبراته، وكل بحسب قدراته على تحسين مناخ العمل، والعمل ذاته.

ثالثاً- المشاركة في جهود الإصلاح[1]

بقدر ما تتوافر مشاركة المنظمات المستهدفة بالإصلاح في صياغة خطط وبرامج الإصلاح، تتحقق واقعية هذه الخطط والبرامج..وهذه المشاركة تعطي للخطط والبرامج التي تطبق على منظمة بعينها خصوصية تلتقي مع أوضاعها وبيئتها وظروف السياق الذي تعمل فيه، وهي بهذا تمثل نقلة إلى الأمام في جهود الإصلاح. **وتتجلى أهمية العاملين في الجهاز الحكومي على تفاوت مصالحهم ومواقعهم ونفوذهم، في كونهم يلعبون دوراً هاماً في ترجمة أي إصلاح إداري إلى واقع وممارسات وأداء فعلي.**

وعلى هذا تُصنَف إستراتيجيات الإصلاح إلى: إستراتيجيات لا تتيح للعناصر الفاعلة من العاملين المشاركة في تطوير أنظمة وممارسات العمل، وتكتفي بأن تلزمهم بالامتثال للتغيير الذي تحويه مقررات الإصلاح والتطوير.

---

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، حوكمة الشركات، مرجع سابق، صـ 135 وما بعد + 158 وما بعد.

وهناك إستراتيجيات: تعتبر العاملين مصدراً غنياً لأفكار التطوير، وتعتمد عليهم في مبادرات التجديد والتطوير..

ولهذا على الحكومة: أن تعمل على زيادة القوة والقدرة الإنتاجية للعاملين من خلال: زيادة إحساس الإدارة بهم، وزيادة اقتناعها بأهمية تفاعلهم، وبأهمية مشاركتهم، وبضرورة تحسين مناخ العمل، مما يؤدي إلى زيادة اهتمام الإدارة بأهمية التدريب، وزيادة مهارة العاملين، وإكسابهم الخبرات المهنية التي ترتقي بإنتاجهم بشكل متزايد..و**على الحكومة: أن تعمل على تعميق الإحساس بالواجب.. وزيادة الشعور بالمسؤولية، وتنمية روح المشاركة المسؤولة بين كافة الأطراف، وبالتالي يتحول الجميع إلى شركاء في صنع النجاح.**[1]

حيث تحتاج الإدارات والمشروعات إلى: مشاركة جميع العاملين في تحقيق وتفعيل الرؤية والأهداف، وتوفير البيانات والمعلومات، والمساهمة في رسم الخطط، والهياكل التنظيمية، ونظام التوجيه والمتابعة، **وكل ذلك يتم بالمشاركة في الرأي..**

حيث يعمل القائد الإداري: على فتح باب الإدارة على مصراعيه أمام حرية العاملين من أجل إبداء الرأي، ومن أجل المشاركة في عملية صنع القرار، وإعطاء ما لديهم من بيانات ومعلومات وحقائق، لكي تكون القرارات المتخذة صحيحة وسليمة، في ضوء ما هو متوفر وقائم من بيانات وحقائق متصلة بالإدارة أو المشروع، وفي الوقت ذاته ضمان عدم تذمرهم أو عدم معارضتهم أو عدم رفضهم، وموافقتهم لما هو مطلوب منهم القيام به.

كما يعمل القائد الإداري: على التأكيد أن ناتج العمل ونتائج إنجاز المهام سوف تعود بالخير على المنفذين، وأن مصلحتهم جميعاً أن يعملوا على زيادة الإنتاج، ورفع الإنتاجية، وإن من مصلحتهم جميعاً أن يتحقق هذا الإنجاز وفقاً لما هو مطلوب،

---

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، حوكمة الشركات، مرجع سابق، صـ 158 وما بعد.

ووفقاً لما هو مخطط إنجازه كماً وكيفاً، وهو ما يتطلب استخدام أنظمة ومناهج ديمقرطة الإدارة.

وتعتبر نظم الجودة الشاملة/*Total Quality Management* التي بدأت وانتشرت **في اليابان** وانتقلت بعد ذلك إلى المنظمات الأمريكية والأوربية، ثم اتسع تطبيقها في عدد متزايد من بلاد العالم **مثالاً للإستراتيجيات التي تعتمد على المشاركة الفعّالة للعاملين في المبادأة باقتراحات التطوير والتغيير التي تسهم في رفع الكفاءة وزيادة الإنتاجية.**[1]

ولابد من الإشارة: إلى أن إشراك الموظف العام في الإدارة، كفيل بأن يجعل هذا الموظف عوناً للمدير في الإدارة أو المنشأة أو المؤسسة أو الشركة، يدافع عن خططها ويساهم مساهمة فعّالة في تنفيذها، والأهم من ذلك دعم قراراتها، وتنفيذها بالشكل الصحيح، وهذا الدعم ناتج عن حرص الموظف على تنفيذ قرار ساهم في إعداده وصنعه.

وبالتالي تقل حالات المقاومة للسلطة وقراراتها، ومن ثم الوصول إلى التقبل والمساهمة في التغيير الذي تسعى الإدارة إلى تحقيقه. ولكن هذا الكلام يبقى مطلقاً، فقد تسود السلبية لدى بعض الموظفين عند الانخراط في العمل الحكومي، وربما السبب وراء ذلك يكون كنتيجة للتربية والثقافة التي تلقوها.[2]

---

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 26.

[2]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 43. **والموظفون القادمون من تربية ثقافية معينة مجبولة على الطاعة والتلقين (دون ممارسة الديمقراطية والحوار) والموظفين المشبعين بسلبية الأداء وبانتظار تلقي التوجيهات من أعلى**، هؤلاء لا يستطيعون المشاركة الحقيقية، أو إضافة شيء إذا ما أتيحت لهم المشاركة في الإدارة؟!. **والواقع في غالبية الدول النامية**، يشير إلى تواصل مسلسل **التلقين** هرمياً من الأعلى إلى الأسفل، فقد تعود الطفل على التلقين والتوجيه من المدرس، والمدرس تعود أن ينتظر التوجيه من المدير، والمدير ينتظر تعليمات مدير التربية، ويتتابع التسلسل حتى الوزير؛ وهكذا يفتقد الحوار، والتدرب على المشاركة في صناعة الرأي والقرار سنداً كبيراً لهما، وتستمر حالة ضعف المشاركة من قبل الموظفين.

رابعاً- أهمية الاتصال بالمرؤوسين[1]

إذا كان الاتصال الإداري الهابط الذي يتم من الرئيس إلى المرؤوسين هو السائد، فإن الاتجاه الصاعد الذي يتم من المرؤوسين إلى الرئيس لا يقل أهمية عنه..على اعتبار أن روح الإدارة تتركز في أن يشعر كل فرد في الإدارة أو المنظمة بأن له دوراً حيوياً في إنجاز الهدف النهائي لها. وهذا الشعور لا يتحقق ما لم يدرك العامل أن الإدارة تستمع إليه وتأخذ بالصالح من آرائه. **ويدل الواقع أن الكثير من الإدارات العربية تفتقر لموهبة الاتصال لدى الإداريين، لعدم إحساسهم بأهمية العلاقات الإنسانية بمرؤوسيهم من كافة المستويات، وتتوافر أيضاً في الإدارة العربية ظاهرة يطلق عليها فواصل الرئاسات**: وهي ظاهرة تحجب الرئيس عن مرؤوسيه في مختلف الدرجات، فكل مدير أو رئيس يحيط نفسه بعدد من المعاونين وعدد من السكرتارية ويقصر اتصاله بهم. ويعتمد على ما يقدمونه له من تقارير باعتبارهم مساعديه المباشرين. وهؤلاء يشكلون حاجزاً أو سداً يفصله عما سواهم.

وبالمقابل فإن الاتصال السليم يتطلب: أن تسري شخصية الرئيس وروحه وحيويته وقدراته على العمل في كل من يعمل في الإدارة أو المنظمة ومهما كانت درجته أو مرتبته الوظيفية. وهذا لا يمكن تحقيقه ما لم يتم لجميع العاملين الاتصال المباشر بالرئيس بشتى الوسائل والسبل، بحيث يكون من حق صغار العاملين إبداء آرائهم في مقابل تلقيهم الأوامر وتنفيذها.

خامساً- ضرورة مشاركة المرؤوسين في الإدارة[2]

وعلى هذا الأساس: فإن الاتصال الإداري بين الرئيس والمرؤوس، هو عماد العلاقات التي تنشأ داخل الإدارة. ولا يمكن تصور إدارة ما دون اتصال.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 245+246.

[1]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 19.

إن مشاركة المرؤوسين من المبادئ الرئيسية لنجاح أي منظمة في تحقيق أهدافها..وكل المدارس الإدارية الحديثة تؤكد على أهمية مشاركة المرؤوسين في كل مراحل العمل، باعتبار هذه المشاركة شكل من أشكال الديمقراطية والشورى، ودليل على الثقة في قدراتهم، والاهتمام بالاستفادة من معلوماتهم وخبراتهم. **فالمشاركة شيء ضروري لأي إدارة مكونة ومبنية على مجموعة من الأفراد يتعاملون مع بعضهم، ويتعاونون معاً لتحقيق أهداف هذه الإدارة، ولزيادة مشاركة المرؤوسين يجب تحقيق ما يلي:**

1. التقارب بين العاملين.

2. الاستخدام الأمثل لطاقات العاملين.

3. توفير مناخ مناسب للعمل الفريقي.

4. إشراك العاملين في الملكية.

5. حفز العاملين على النجاح.

فالإدارة الناجحة هي كالخلية: يعمل الجميع فيها بثقة وتفان في العمل، منذ المراحل الأولى لأي عمل أو مشروع، من خلال المساهمة في إعداد الخطة وصياغتها، ومن ثم المشاركة كفريق عمل واحد في التنفيذ بجميع مراحله، لتأتي ثمرة هذا العمل أو المشروع كمحصلة لهذا العمل الجماعي.

بعبارة أخرى: إن إشراك العاملين في الإدارة في مراحل العمل يحفزهم على النجاح..ويساهم في تحقيق تقارب بينهم يجعلهم يعملون بكل طاقاتهم وكأن الإدارة التي يعملون فيها ملكهم وليس ملكاً للدولة أو للآفراد الآخرين. **ومع ذلك فإن نجاح العمل التشاركي يستلزم تحديداً لأدوار المشاركين، حتى لا تتشابك وتتداخل الاختصاصات، وتضيع المسؤولية.**[1]

---

[1]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ191+192.

وهذا كله تحققه: ديمقراطية مكان العمل/*Work place Democracy* **ديمقراطية العاملين في الإدارة أو المشروع** ومساهمة كل منهم: (برأيه..بفكره..ببياناته ومعلوماته..وباختلاف وظائفه..واختلاف تخصصاته..واختلاف مراحل عمره وانتماءاته..ومساهمته أيضاً بطاعته وإخلاصه..وبعمله الجاد..الخ).

سادساً: المشاركة التفاعلية بين متخذ القرار ومعاونيه[1]

هناك ارتباط قوي وعضوي بين عملية صنع القرار والديمقرطة، حيث التفاعل الارتباطي ما بين متخذ القرار وبين معاونيه..وكلما كان متخذ القرار رشيداً وحكيماً، كلما اتسعت أمامه الرؤية..وكلما حرص على توسيع دائرة الحوار، وإشراك أكبر عدد من الخبراء والمختصين، والحديث معهم وتشجيعهم على البوح بآرائهم، والتعبير عن وجهات نظرهم فيما يعرض عليهم من الموضوعات. **وبالتالي فإن المشاركة الديمقراطية تتيح لمتخذ القرار ما يلي:**[2]

1. معرفة آراء المعاونين له والمنفذين لقراراته، ومدى موافقتهم أو عدم موافقتهم على هذه القرارات..وأوجه الاعتراض التي يبدونها على هذه القرارات، سواء في إطار المصلحة العامة الكلية للمجموع العام أو مصالحهم الشخصية الخاصة التي يسعون إلى تحقيقها.

---

[2]- د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 47 وما بعد+54 وما بعد.

[3]- **وبالتالي يستطيع المدير أو متخذ القرار الحصول على مزيد من البيانات التي تقلل من دائرة عدم التأكد**..والتي تزيد حجم ودرجة المعرفة لديه، ومن ثم يصبح على بينة وإدراك أفضل حتى يأتي قراره سليماً إلى حد كبير. كما يحتاج متخذ القرار إلى جهود العاملين معه وإخلاصهم ومثابرتهم و إصرارهم وعزمهم على تنفيذ القرار، وبذل كل منهم كامل طاقته من أجل إنجاز العمل كماً وكيفاً وبالشكل المحدد والمتفق عليه. وتتوقف جودة القرار وعائده وأثره وتفعيله على مدى وعي وإدراك متخذ القرار بأهمية الاستماع للآخرين، والسماح لهم بالمشاركة وإبداء الرأي، وإدارة الحوار، ولكن تظل سلطة اتخاذ القرار في مسؤوليته هو. **وبالتالي فإن الديمقراطية:** لا تعني أبداً التخلي عن المسؤولية، بل هي تعميق للمسؤولية، وزيادة وتوسيع ثقافة الحوكمة الذاتية وثقافة الالتزام.

- أنظر: د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 54.

2ـــ معرفة ما يجهله من بيانات أو معلومات لم تكن متاحة لديه عند اتخاذ القرارات..وبالتالي استكمال ما كان يتعين عليه استكماله من بيانات ومعلومات متصلة باتخاذ القرار، وتحديد مدى صلاحية قراراته وسلامتها في ضوء ما تم الوصول إليه من بيانات وحقائق كانت خافية عليه. وفي الوقت ذاته إجراء التصويبات والتصحيحات اللازمة لهذه القرارات.

3ـــ الحصول على النصائح والإرشادات في ضوء خبرات الذين يعملون معه.. والمستخلصة من تجاربهم التي مروا بها. وكذلك من تخصصاتهم المختلفة التي يعملون فيها، خاصةً وأن اختلاف التخصصات يساعد على تكامل الرؤية، وعلى حسن وسلامة القرار المتخذ، ومن ثم يصبح القرار قابلاً للتنفيذ.

4ـــ الحصول على التأييد التام والإخلاص والتفاني من أجل تنفيذ هذه القرارات التي تمت مناقشتها والمشاركة في وضعها..وفي عرض البدائل المختلفة التي يمكن أن تساهم في حل المشكلات المختلفة التي تواجه متخذ القرار. وبالتالي معالجة كافة المواقف الصعبة والأزمات التي تواجه الإدارة، خاصة مع الإدراك الشامل لمجموع العاملين في الإدارة بحقيقة ما يواجهها من تحديات وتهديدات.

5ـــ تحقيق المسؤولية الجماعية عن القرارات التي اتخذت..وتحقيق وحدة العمل والمشاركة والتفاعلية في اتخاذ القرارات، خاصة في ظل مساهمة المنفذين في اتخاذ القرارات، وفي ظل عرضهم للبدائل ومناقشتها، ومن ثم تتحقق المسؤولية الإدارية عن اتخاذ هذه القرارات، وكذلك المسؤولية عن تنفيذها. ومن ثم تتعاظم ثقافة الالتزام، ويزداد معها الانضباط الذاتي لكافة العاملين في الإدارة.

6ـــ إن الديمقراطية تمكن متخذ القرار من الحصول ليس فقط على تأييد ومساندة ودعم العاملين معه، ولكن تمكنه من الحصول على خلاصة تفكير عقولهم..والاستفادة من قدراتهم الذهنية، ومن مهاراتهم الفردية ومن أدائهم الجماعي، حيث **يتحول الجميع إلى فريق مهام/ *Task Force***.

سابعاً- المشاركة في صنع القرارات (الدواعي..الاعتبارات.. الانحرافات)

لقد وجدت الإدارة في المنظمات الحديثة أن هناك ضرورة إلى الأخذ بمبدأ المشاركة في صنع القرار..مع توسيع دائرة المشاركين كلما أمكن، وعدم تركيز القرار في يد فرد واحد..

أ- دواعي المشاركة في صنع القرارات

لقد ظهر هذا الاتجاه وتأكدت نتيجته لعوامل من أهمها:[1]

1. نمو المنظمات وتضخم حجمها.

2. الحقيقة المنطقية التي تؤكد بأن الفرد مهما توافرت له قدرات ذاتية، فإنه يعجز عن الإحاطة بكل الظروف في كل الأوقات.

3. ما لمسه الخبراء ووضح من أهمية الشورى (الأسلوب الديمقراطي) في القيادة الإدارية، الذي يتجسد أساساً في توسيع قاعدة المشاركة في صنع القرار، خاصةً فيما يتعلق بتلك القرارات التي تؤثر في المشاركين أو في أعمالهم، وما يحققه ذلك من مزايا عديدة مثل ضمان تعاونهم والتزامهم.

4. إن توسيع نطاق المشاركة يؤدي إلى إثراء القرارات..لأنها تصبح متأثرة بمعلومات وخبرات متنوعة، كما أن الإجراءات المتخذة تكون أكثر ملائمة لمتطلبات الموقف الذي يتفاعل معه المشاركون، فضلاً عن أن كل مشارك يصبح أكثر اهتماماً بالموقف طالما أن القرارات والإجراءات المتخذة تتأثر به، وهذا يكسبه خبرات أكثر تزيد من كفاءته ونضجه.

ب - الاعتبارات التي يجب مراعاتها لنجاح المشاركة في صنع القرارات

لكي تؤدي المشاركة في اتخاذ القرارات ثمارها المرجوة فإنه ينبغي على الإدارة مراعاة عدة اعتبارات منها على سبيل المثال:[2]

---

[1]- د. أحمد الخطيب و د.عادل سالم معاية ، الإدارة الحديثة، مرجع سابق، صـ 284 وما بعد.

[1]- د. أحمد الخطيب و د.عادل سالم معاية، الإدارة الحديثة، مرجع سابق صـ 285 وما بعد.

1ـ الوقت المتاح: فقد يكون الوقت المتاح للمديرين والرؤساء لاتخاذ قرارات معينة قصيراً ومحدوداً، كما في حالة القرارات ذات الصفة العاجلة الملحة، وفي هذه الحالات فإن الفوائد التي تترتب على المشاركة قد تؤدي في نفس الوقت إلى تعطيل بعض الأهداف الأخرى التي قد تكون أكثر أهمية. وعلى المديرين والرؤساء أن يوازنوا بين هذا وذاك على وجه السرعة.

2ـ العامل الاقتصادي: حيث أن المشاركة في اتخاذ القرارات داخل الإدارات والمنظمات عملية مكلفة اقتصادياً، من حيث الوقت والجهد والإعداد اللازم لها، وعلى المديرين والرؤساء أن يراعوا ألا تكون التكلفة عالية، حتى لا تغطي على قيمة المزايا التي تترتب على المشاركة في اتخاذ القرارات.

3ـ المسافة بين الرؤساء والمرؤوسين: ينبغي ألا يكون إعطاء الفرصة للمرؤوسين للمشاركة في عملية اتخاذ القرارات مع الرؤساء، مصيدة لإيقاع المرؤوسين في أخطاء تؤثر عليهم أو على مستقبلهم الوظيفي في الإدارة أو المنظمة، ومن ناحية أخرى ينبغي ألا تكون تلك المشاركة على حساب سلطة الرؤساء ومكانتهم داخل الإدارة أو المنظمة.

4ـ سرية القرارات: كثيراً ما يتطلب العمل في بعض الإدارات أو المنظمات عدم تسرب المعلومات منها إلى الخارج، وفي مثل هذه الحالات ينبغي ألا يؤدي إعطاء فرصة المشاركة في صنع واتخاذ القرارات إلى تسرب المعلومات عن طريق المرؤوسين الذين ساهموا في صنع القرارات.

ج ـ انحرافات المشاركة في صنع القرارات

إذا كانت مساهمة العمال في الإدارة من الأهمية بمكان، إلا أنه لابد من سلبيات وأخطاء يمكن أن تقع من جرّاء هذه المساهمة، ولمعرفة هذه السلبيات فإننا نوجزها بما يلي:[1]

1. الانحرافات التي يمكن أن يرتكبها بعض العمال أو ممثليهم، ولا سيما عندما يحاولون التشبه بالإداريين والرؤساء البيروقراطيين..وإحاطة أنفسهم بإجراءات شكلية وقيود رسمية تضمن لهم الهيبة والنفوذ، وبالتالي الاستعلاء على زملائهم، وهذا هو حال الكثير من الدول النامية التي طبقت مفهوم المشاركة ومنها الدول العربية عموماً.

2. نقص الخبرة الفنية والإدارية لدى العاملين في المشروعات والمرافق التي يساهم عمال الإدارة في إدارتها..مما يؤدي في الكثير من الأحيان إلى عرقلة مسيرتها ونقص كفاءتها الإنتاجية.

3. التركيز على التغييرات الفنية في تطبيق مبدأ المشاركة دون إحداث تغييرات اجتماعية.

4. الفوضوية الناتجة عن تجاوز بعض العمال أو ممثليهم للأطر التنظيمية والإجرائية التي يعتقدون بعدم ملاءمتها وطبيعة المهام الموكلة إليهم..مما يؤدي إلى الازدواجية وتعدد مراكز القوى.

ثامناً. فوائد مشاركة العمال في الإدارة[2]

يمكن إيجاز فوائد ومبررات مشاركة العمال في الإدارة كما حددها المختصون بالعلوم الإدارية بما يلي:

1ـ المساهمة في تثقيف العمال وجعلهم أكثر نضجاً ومسؤولية..وهذا ما يشعرهم بأهميتهم، وبالتالي زيادة قدرتهم على تحمل المسؤولية، والدفاع عن الأعمال

---

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 413.
[2]- المرجع السابق صـ 402 +403.

التي شاركوا في التخطيط لها والموافقة عليها. وهذا ما ينعكس على زيادة الإنتاج بسبب ازدياد الاهتمام بالعاملين.

2ـ زيادة الانسجام داخل الإدارة أو المؤسسة نتيجة التعرف على المشاكل الخاصة والمشتركة..وهذا بدوره يؤدي إلى زيادة المبادرة والإبداع ومواجهة التحديات وتحقيق التغيير والتطوير المنشود.

3ـ التخفيف من ظاهرة اللامبالاة لدى العاملين..والإقلال من الظواهر السلبية لديهم وبالتالي سهولة إدارتهم.

4ـ التخفيف من البيروقراطية داخل التنظيمات عموماً..نظراً لما تفرضه من هرمية ونظم مراقبة وسلطات رسمية تخلّف مناخاً يتولد فيه إحساس بعدم المساواة. وبالتالي تحسين نوعية القرارات وحسن تنفيذها.

تاسعاً: نتائج مشاركة المرؤوسين في الإدارة[1]

إن مشاركة المرؤوسين في: التخطيط، ومن ثم إعداد القرارات المطلوبة، ومتابعة مراحل التنفيذ لأي عمل تقوم به المنظمة، مع تحديد جيد لأدوار المشاركين ينتج عنه ما يلي:

1. ضمان معاونة المرؤوسين لمدرائهم.

2. تقبل المرؤوسين للقرارات التي شاركوا في صنعها.

3. تقليل مقاومة المرؤوسين للسلطة.

4. تقليل مقاومة المرؤوسين للتغيير الذي ساهموا في اقتراحه.

5. نجاح البرامج والمشروعات التي شارك المرؤوسون في تخطيطها.

6. بناء وتدعيم الولاء المؤسسي للمرؤوسين تجاه الإدارة أو المنظمة التي تحرص على أخذ رأيهم واحترامه، وعلى إتاحة الفرصة لهم للمشاركة في جميع مراحل العمل (تخطيط، تنفيذ، متابعة، تقويم..الخ).

---

[1]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 192.

ولأهمية كل ذلك: ورد في تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة أهمية إعادة توزيع المسؤوليات والصلاحيات داخل السلطة المركزية، نحو مزيد من اللاتركيز الإداري..وذلك بهدف زيادة فعالية الإدارة الحكومية، وإعادة هيكلة العمل الحكومي، وتقليص الإجراءات الحكومية. **وذلك من خلال إصدار القرارات اللازمة، وإعادة النظر في بعض التشريعات وهذا ما يتطلب:**

1. دراسة لكافة الصلاحيات الممنوحة للمستويات الإدارية العليا (وزير– محافظ، رئيس هيئة–مدير عام..) ونقل صلاحية البت في القرارات التي لا تحتاج للبت فيها لهذه المستويات إلى مستويات إدارية أدنى.

2. تحقيق بيروقراطية تعمل بكفاءة وسرعة.[1]

وهذا كله يدعو إلى: المزيد من تفويض الصلاحيات والاختصاصات، وتمكين العاملين من أخذ زمام المبادرة ، والتصرف الآني في الأمور التي ينجلي عنها مخاطر أو فرص جوهرية للإدارة. وهو ما يتضح لنا أكثر في المطلب التالي:

التفويض

المطلب الثالث

التفويض

[1]- والجهة المقترحة للقيام بهذا الإجراء (فريق عمل يعمل تحت إشراف رئيس مجلس الوزراء).
- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

إنَّ التفويض/*Delegation* يحتاج إلى إدارة ديمقراطية، حيث أن ديمقرطة الإدارة تساعد على تفويض السلطات، وفي الوقت ذاته الاحتفاظ بالمسؤولية..وإن كل فرد مسؤول عن السلطات التي يفوضها لآخرين أو لمرؤوسيه. وإن هذا **التفويض قد جاء بأهداف كثيرة** من بينها إعداد أجيال من القادة القادرين على إدارة المشروعات وضمان استمرارها، وضمان تفاعلهم مع المتغيرات والمستجدات المصاحبة دائماً للعمل في المستقبل.[1]

أولاً- أهمية التفويض

يعتبر التفويض الإداري أحد الأساليب التي يمكن الاعتماد عليها في تحقيق ديمقراطية الإدارة عن طريق المشاركة في صنع القرارات الإدارية..

خاصة إذا ما عرفنا اليوم نتيجة لتعقيد أعمال القائد الإداري وتنوعها، وتعدد مصادر المعلومات وكثرتها، أصبح من غير الممكن على شخص واحد مهما كان فذاً وذكياً الإلمام بكل شيء لوحده. **إذ لا مناص له من الاستعانة بالآخرين. والتفويض الإداري يحقق جزءاً من غايته تلك.**[2]

ثانياً - تعريف التفويض وشروطه

إن التفويض والتمكين يرتبطان ببعضهما..وخصوصاً في اللغة الإنجليزية كما هو الحال في الكثير من قواميسها. فالتعريف المقابل لكلمة التمكين:

---

[1]- د. محسن أحمد الخضري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 65.

[2]- د. إبراهيم الهندي، الجوانب الفنية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية/51/ لعام 2007.

إن التفويض هو فن من فنون القدرة على إدارة الأفراد. بمعنى أن يكون الرئيس قادراً حين يتولى شأن جماعة من الأفراد الذين يتعثرون في عملهم اليومي، أن يحولهم إلى جماعة قادرة متعاونة متحمسة، تحصل من عملها على أجر أوفر، كما أنه مبدأ من مبادئ الإدارة الحسنة.

وللتفويض فوائد لا تخفى على أي باحث في الإدارة لرفع الروح المعنوية للموظفين، وزيادة مقدرتهم وكفاءتهم في العمل، والتخفيف من المهام الموكلة إلى العاملين في المراكز العليا، وبالتالي تفرغهم للمهام القيادية، وعدم انشغالهم بأمور قد يكون الشخص المفوَض (بحكم قربه من الواقع أو خط الإنتاج) أقدر على معالجتها.

Empower: *to give someone official authority or the freedom to something.*

. والتفويض هو:[1] "إجراء يتم بمقتضاه نقل جزء من الاختصاصات والمهام من جهة إلى أخرى لتقوم هذه الأخيرة وبمفردها القيام بالعمل الجديد المسند إليها، مع بقاء المسؤولية على الطرف الأول وفقاً لما تحدده القوانين واللوائح."

. وهو أيضاً: "تلك العملية الإرادية ذات الطبيعة القانونية التي يتم بمقتضاها تخويل الرئيس بجزء من اختصاصاته لغيره وعلى مسؤوليته."

. وهناك تمييز بين نوعين من أنواع التفويض: (تفويض السلطة أو الاختصاص، وتفويض التوقيع) ومن الآثار التي تترتب على هذا التمييز:[2]

- **تفويض السلطة**: يؤدي إلى نقل الاختصاص المفوض، وبالتالي حرمان صاحب الاختصاص الأصلي من ممارسة الاختصاص المفوض طيلة مدة التفويض.
- **تفويض التوقيع**: لا يحرم السلطة المفوِضة من مزاولة اختصاصها ومسؤولياتها بجوار المفوَض إليه.
- **تفويض السلطة**: يوجه إلى الشخص بصفته لا بشخصه، ويترتب على ذلك بقاء التفويض بالرغم من تغيّر شاغل المنصب.
- **تفويض التوقيع**: على العكس من تفويض السلطة شخصي، وبالتالي فالتفويض بالتوقيع ينقضي إذا تغير المفوِض أو المفوَض إليه.
- **تفويض السلطة**: القرار الصادر نتيجة تفويض السلطة يُنسَب إلى المفوَض إليه، وترتبط قوته بدرجة المفوَض إليه في السلم الإداري.

---

[1]- د. إبراهيم الهندي، الجوانب القانونية للتفويض الإداري، مجلة بحوث جامعة، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية/50/ لعام 2007.

[2]- د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، دمشق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 1980، صـ 266+268.

- **تفويض التوقيع**: يستمد القرار الصادر من المفوَض إليه بالتوقيع قوته من المفوِض صاحب الاختصاص الأصلي.

ثالثاً ـ مزايا التفويض في العملية الإدارية[1]

للتفويض مزايا بالنسبة للمنظمة الإدارية، والقادة الإداريين، والمرؤسين:

أـ مزايا التفويض للمنظمة الإدارية

يؤدي التفويض إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من **الفوائد للمنظمة الإدارية: من خلال اختصار الإجراءات والوقت**..سيما وأن وقت كبار المدراء مليء بالأمور الهامة التي قد تشغلهم عن تسيير بعض الأمور الأقل أهمية. **كما أنه يقلل النفقات الإدارية**، إذ يتم إنجاز الأعمال في المستويات الرئاسية ذات الراتب الأقل مما يؤدي إلى تفرغ الرئاسات ذات الراتب الأكبر للأمور الإستراتيجية في المنظمة..

ب ـ مزايا التفويض للقادة الإداريين

يؤدي التفويض إلى الحفاظ على وقت القائد الإداري المفوِض..من خلال تركه بعض الاختصاصات للمفوض إليه **وتفرغه هو للمهام الجسام ذات الأهمية الإستراتيجية مثل**: التخطيط والتنظيم والإشراف ورسم السياسات وغيرها..**مما يؤدي إلى ابتعاد القائد الإداري عن الانغماس في تفاصيل العمل اليومي**.

ج ـ مزايا التفويض للمرؤوسين

يحقق التفويض فوائد عديدة للمرؤوسين من أهمها:

1. تدريب المرؤوسين على السرعة في إصدار القرارات..وزيادة خبرتهم في أداء الأعمال.

---

[1]ـ د. إبراهيم الهندي، الجوانب الفنية للتفويض الإداري، مرجع سابق.
كما يؤدي التفويض إلى القضاء على بعض مساوئ التنظيم من خلال: تفادي الآثار السلبية للمركزية الشديدة مثلاً. ويتفادى بذلك طول وتعقيد الإجراءات الروتينية. وإعطاء سلطة إصدار الأوامر لمستويات إدارية أقرب إلى مواقع العمل الفعلي التي تكون أكثر دراية بمجريات وتفاصيل العملية الإدارية.

2. إشباع الحاجات النفسية للمرؤوسين..كالأمان والعدالة وحرية التعبير عن الرأي.

3. تدريب المرؤوسين على أعمال القيادة..وتنمية مهاراتهم الإدارية، وإعدادهم لشغل وظائف الإدارة العليا.

4. تغيير نظرة القادة لمرؤوسيهم ونظرة المرؤوسين لقائدهم..لأنه يؤدي إلى إيجاد نوع من الثقة بينهم، وخلق نوع من العلاقات الإنسانية بين الأصلاء والمفوضين.

باختصار شديد: للتفويض مزايا عديدة أبرزها: (تحقيق ديمقراطية الإدارة، تدريب شاغلي الوظائف الإدارية في الصف الثاني ليصبحوا مديرين في المستقبل، السرعة في اتخاذ القرارات، التركيز على القرارات الأساسية بواسطة المديرين، تحقيق التقارب والتلاحم بين المستويات الأعلى والمستويات الأدنى).

رابعاً: أسباب تردد القادة الإداريين في التفويض[1]

1ـــ تصور القائد الإداري أنه ليس هناك من بين تابعيه من يستطيع أن يؤدي الأعمال التي يريد التفويض بها مثله..وأن تكون لديه القدرة على اتخاذ القرار المناسب بشأنها.

2ـــ عجز القائد الإداري عن استخدام وسائل المتابعة..والتحكم في العملية الإدارية المفوَضة إلى تابعيه، مما لا يتيح له الاطمئنان الكامل، وقد يعود ذلك أيضاً إلى فقدان الثقة بمعاونيه لسبب أو آخر.

3ـــ خوف القائد الإداري من عملية التفويض كعملية مجردة لسبب أو آخر..

وبالمقابل: يتردد بعض التابعين في قبول التفويض، ويمكن إرجاع ذلك إلى عدة أسباب منها:

1. عدم رغبة المعاون في زيادة حجم سلطاته الممنوحة له بحكم وظيفته.

2. تضاؤل ثقة التابع بنفسه وبكفاءته الشخصية باضطراد مع زيادة حجم اختصاصه وسلطاته.

---

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 122+123.

3. رغبة المعاون في التنصل من المسؤولية، بأن يترك لقائده سلطة اتخاذ القرار.

4. شعور التابع بأن البيانات والحقائق ودلالاتها غير متاحة له بالقدر الكافي، أو ليست متاحة له على الإطلاق، ليتصدى لعملية اتخاذ القرار في الأمر المفوض به.[1]

خامساً: تقييم نظرية التفويض

يبدو أن **نظرية التفويض أصبحت قاصرة** عن تلبية الاحتياجات المتزايدة للإدارة، وأصبحت محدودة التأثير في البيئة المحيطة بمنظمات الأعمال في وقتنا الحالي. إذ أن حدود هذه النظرية لم تمنح العاملين في الخطوط الأولى القدرة على التحرك، والاستجابة للمتغيرات البيئية والموقفية. **وبالتالي هنالك دعوات لوضع حد لهذه النظرية، والمناداة بإستراتيجية التمكين..باعتبارها الصيحة الجديدة في عالم الإدارة، مع نهاية التسعينيات ومطلع الألفية الثالثة.**

---

[1]- وبالنسبة لشروط صحة التفويض فيمكن إيجازها بما يلي:
باعتبار أن التفويض استثناء من مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص فإنه يلزم لممارسته **نوعان من الشروط: الأولى شكلية، والثانية موضوعية.**
أ- الشروط الشكلية للتفويض: يشترط لصحة التفويض أن يتم هذا التفويض في الشكل الذي حدده النص الآذن بالتفويض.
1- شكل قرار التفويض: (في سورية لم يتطلب المرسوم التشريعي **رقم/69/ لعام 2005** شكلاً معيناً سوى **أن يصدر التفويض بصيغة قرار**).
2- نشر قرار التفويض: يخضع قرار التفويض لسائر الشروط التي تخضع لها القرارات الإدارية باعتباره قراراً إدارياً.
ب - الشروط الموضوعية لصحة التفويض:
يمكن إجمال الشروط الموضوعية على النحو التالي:
1- وجود نص قانوني آذن بالتفويض: (ينظمه حالياً في سورية المرسوم الأخير رقم/**69**/ لعام **2005** على كافة المستويات الإدارية العليا صانعة القرار).
2- صدور قرار بالتفويض.
3- أن يكون التفويض جزئياً.
4- احترام حدود التفويض.
5- عدم جواز تفويض الاختصاصات المفوضة.
6- ألا يكون الاختصاص المفوض به من الاختصاصات الشخصية أو المحجوزة.

وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على تخلي القادة والمدراء عن السلطة المركزية، وتمكين وإشراك العاملين في صنع القرار، والتصرف وفق ما يقتضيه الموقف، باعتبار أن العاملين هم عنصر استثمار مهم في أية إدارة أو منظمة.

وإستراتيجية التمكين بشكل عام: تقتضي تمكين العاملين من التصرف الآني في الأمور التي ينجلي عنها مخاطر، أو فرص جوهرية للإدارة، أو منظمة الأعمال، وذلك بعقلية لا تختلف عن عقلية الإدارة العليا، أو عقلية المالكين؛ وهذا ما أثر بدوره، أو **أشهر عجز نظرية التفويض**، في إحداث الكفاءة والفاعلية في التصرف للمحافظة على حصتها السوقية، أو خلق الميزة التنافسية وتطويرها.[1]

ويمكن اعتبار: التمكين ممارسة ديمقراطية وشعبية في المنظمات..تتجسد من خلال تطبيق منطق الإدارة الذاتية للعمال على شكل فريق عمل. وإن مفهوم التمكين هو الشيء الأكثر أهمية في إدارة **الجودة الشاملة**/ *Total Quality Management* **إذ أنه يعني أشياء عديدة تُمكِّن العاملين من صنع التغيرات الضرورية في الإدارة أو المنظمة التي يعملون فيها.**

بالنتيجة: فإن التمكين هو العملية التي يقوم المديرون من خلالها بمساعدة العاملين على اكتساب المهارات والسلطة التي يحتاجونها لاتخاذ القرارات التي تؤثر فيهم وفي

---

[1]- د. زكريا مطلك الدوري ود. أحمد علي صالح، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة، مرجع سابق، صـ 21+29 وما بعد.

وبالرغم من ذلك: يبدو أن **الدول النامية** (**والعربية** من بينها) لم تتجاوز بعد نظرية التفويض، هذا إن لم يكن الكثير من هذه الدول لم يصل إلى تطبيق فعلي وحقيقي لهذه النظرية، وبالتالي لم تعطى مداها المطلوب، بالرغم من أن الكثير من الدول المتقدمة قد ودعت هذه النظرية **إلى إستراتيجية التمكين** (**دول أوروبا**، **اليابان**، **أمريكيا**..الخ).

وهذا يعني أن الدول التي لم تستطع أن تتجاوز نظرية التفويض، هي بالتأكيد لا تزال بعيدة كل البعد عن الاستفادة من إيجابيات إستراتيجية التمكين، باعتبارها أحد المفاهيم الحديثة، وطريقة جديدة لتغيير الإدارات والمنظمات باتجاه مستقبل أفضل أكثر منافسة وأكثر مرونة وقدرة على التكيف، بغية اللحاق بركب المنافسة، وتلبية الاحتياجات المتجددة للمستفيدين من خدمات الإدارة، وتلبية طلبات الزبائن في منظمات الأعمال..

عملهم، وهذا كله يؤكد عجز نظرية التفويض بالرغم من المزايا الكثيرة لها، والتي أتينا على ذكر بعضها في الفقرات السابقة.

سادساً- أبعاد الثقة التنظيمية وتمكين العاملين[1]

الثقة: متغير أساسي في العلاقات الإنسانية داخل الإدارات والمنظمات، وهي على علاقة قوية بفعالية المشاركة في اتخاذ القرار وديناميةالجماعة..وهي بالتالي متغير أساسي في التنبؤ بالسلوك الفردي وخاصة فيما يتعلق بالتنبؤ بالرضا الوظيفي. **فممارسات الإدارة وسياساتها القائمة على المشاركة الجماعية في اتخاذ القرارات، ولا سيما التي تتعلق بالأفراد وتؤثر مباشرة على تحقيق أهدافهم الخاصة، تترك انطباعاً ايجابياً لدى العاملين، وشعوراً بالثقة المتبادلة**..وانفتاحاً على جميع مستويات التنظيم، والتزاماً بتنفيذ القرارات التنظيمية المتخذة بكل صدر رحب، وعلى أعلى مستوى من المسؤولية. فالإدارة يجب أن تتبنى فلسفة إنسانية في التعامل مع العاملين، ومشاركتهم في حل المشكلات. **حيث تشير الكثير من الأبحاث في هذا المجال، أنه يوجد عوامل تسهم في شعور العاملين بالخيبة والإحباط منها:**

1. عدم مشاركة العاملين في القرارات.

2. القرارات الإدارية التي تضعف الحكمة والخبرة المهنية لدى العاملين.

3. عدم الاعتراف بإنجازاتهم.

ولهذا كله: فإن ما يرغب به العاملون، هو أن تُسمَع آراؤهم وأن تُحترم، وأن تتجسد آراؤهم في سياسات الإدارة، وأن يكون لهم تأثير. وهذا ما يدخل ضمن أشكال عملية تمكين العاملين..حيث تظهر عملية تمكين العاملين في أشكال عديدة (رسمية..غير رسمية..طواعية..**دستورية**..مباشرةً..تمثيلية..الخ).

---

[1]- د. أحمد الخطيب و د. عادل سالم معاية ، الإدارة الحديثة، مرجع سابق صـ 23 وما بعد+ 30 وما بعد.

أـ عملية التمكين الرسمية

وتشير إلى عملية التمكين التي تستند إلى قوانين وسياسات وممارسات الإدارة، أي أن الإدارة وضعت قوانين وتوقعات رسمية تدعم هذا الشكل من التمكين..

ب ـ عملية التمكين غير الرسمية

وهي على النقيض من العملية السابقة، تشتمل على فعاليات غير مخطط لها. مثل تقديم فكرة أو مقترح للقائم على الإدارة.

ج ـ عملية التمكين الطواعية أو الدستورية

ففي بعض الحالات تكون عملية **التمكين طواعية** دون أن تستند إلى أي أسس دستورية..ولكن في عملية **التمكين الدستورية**:[1] نجد أن القوانين المعمول بها

---

[1]- **ويبدو أنَّ التمكين في الدستور الثالث لسورية أصبح حقيقة واقعية**، بعد أن أخذ باعتباره التغيرات البنيوية التي حدثت في المجتمع السوري (سياسياً، اقتصادياً، اجتماعياً..). بحيث يمكن القول بأن **هذا الدستور العصري قد أسس تأسيساً حقيقياً لعقد اجتماعي جديد**، ولدت معه الجمهورية الثالثة، لتبدأ بعدها مرحلة جديدة في تاريخ سورية الحديثة. **وقد أقر هذا الإنجاز الكبير بالاستفتاء الشعبي الذي جرى بتاريخ 2012/2/26** بمشاركة/8376447/ مواطناً ممن بلغو الثامنة عشرة في 2012/1/1 ومافوق من أصل عدد من يحق لهم الاستفتاء والبالغ/14589954/ مواطناً وبنسبة مشاركة بلغت/57,4%/ حيث بلغ عدد الموافقون/7490319/ مواطناً بنسبة **(89,4%)**. وبلغ عدد غير الموافقين/753208/مواطناً بنسبة 9%، وبلغ عدد الأوراق الباطلة/132920/ ورقة بنسبة 1,6%. ونشر الدستور الجديد بالمرسوم رقم/94/ تاريخ 2012/2/28 **واعتُبر نافذاً من تاريخ 2012/2/27.**
وقد سبق ذلك صدور القرار الجمهوري رقم/33/ تاريخ 2011/10/15 والذي نصَّ على تشكيل اللجنة الوطنية لإعداد مشروع دستور للجمهورية العربية السورية، تمهيداً لإقراره وفق القواعد الدستورية. على أن تنهي اللجنة عملها خلال مدة لا تتجاوز أربعة أشهر اعتباراً من تاريخ صدور ذلك القرار. وكان من حق اللجنة الاستعانة بمن تراه مناسباً من الخبرات بهدف إنجاز مهمتها. **وقد ضمت اللجنة المؤلفة من/29/عضواً مجموعة من الأكاديميين من مختلف الإختصاصات، لتشكّل طيفاً من جميع القوى المجتمعية والسياسية في سورية. وكانت اللجنة برئاسة/مظهر العنبري/** الذي كان رئيساً للجنة تشكيل الدستور عام 1973 وشارك بوضع الدستور في عام 1964. وضمت في عضويتها كلاً من: (عبد الكريم عدي- د.كمال شرف- محرم طيارة- د.عادل جاموس- ممتاز فواخيري- د.عزيز شكري- د.عبود السراج- د.فؤاد ديب- د.سام دلة- د.سعيد نحيلي- د.ميخائيل نقول- د.فاروق الباشا- قدري جميل- نزار سكيف- أحمد عيدو- عبد الرحمن الزكاحي- د.جاسم زكريا- د.محمد خير عكام- د.كندة الشماط- د.عبد الحي السيد- د.جميلة شربجي- د.أمل يازجي- أحمد صالح إبراهيم- عمران الزعبي- نبيه جلاحج- عصمت عنابري- محمود يونس- أحمد كزبري).

في البلد تدعم تمكين العاملين في عملية صنع القرارات في الإدارات والمؤسسات التي يعملون فيها. **ويظهر مثل هذا التمكين (الدستوري) على نحو أوسع في الدول المتقدمة حيث تظهر العديد من القوانين المتعلقة بما يصطلح على تسميته التحديد المشترك للقرارات/*Codetermination*** ويتباين هذا التحديد المشترك للقرارات ما بين بلد وآخر، ولكنه يتطلب عموماً تمكين العاملين على مستوى موقع العمل أو الإدارة أو المؤسسة. وعلى مستوى المؤسسة في بلدان **مثل السويد والنرويج** وبعض البلدان الأوربية الأخرى نجد أن /5%/ من المقاعد في المجالس الاستشارية تخصص للموظفين، حيث يقدمون المشورة للمدراء التنفيذيين في المؤسسة، ويشاركون في صنع القرارات المتعلقة بمرتباتهم، وعلى صعيد العمل يتجسد التحديد المشترك للقرارات من خلال لجان تمثيل العاملين التي يطلق عليها (مجالس العمل). وفي هذه الحالة يتوجب على صاحب العمل أن يزود مجلس العمل بالمعلومات المتعلقة بالأداء الحالي للشركة وقرارات التوظيف فيها.

- وكان الاجتماع الأول للجنة بتاريخ 2011/10/31. والثاني بتاريخ 2011/11/1 (لبحث المبادئ الأساسية). وتتالت اجتماعاتها بشكل شبه يومي. إلى أن انتهت من إعداد مشروع الدستور والذي قامت بتسليمه إلى رئيس الجمهورية بتاريخ 2012/2/12. وصدر بعدها المرسوم رقم/85/ تاريخ 2012/2/15 والذي حدد فيه يوم الأحد الواقع في 2012/2/26 موعداً للإستفتاء على مشروع دستور الجمهورية العربية السورية. ومما قاله المتحدث الرسمي باسم اللجنة أستاذنا الدكتور/**سام دلة**/: **((..بأنَّ اللجنة عملت بشكل منفتح على كل أطياف المجتمع السوري..وأجرت نقاشاً عميقاً ومفتوحاً وشفافاً، ليس فيه أي محظورات حول المبادئ الأساسية التي قام عليها الدستور الجديد..وهناك تجارب عديدة من خلال عدد من الدساتير تم الاطلاع عليها وانتُخِب الأفضل منها. إضافةً إلى تجارب عدد من الدول العربية في الفترة الأخيرة، وتجارب بعض دول العالم لوضع دساتير جديدة..إضافةً إلى القضايا الأساسية المتعلقة بالمفاهيم الرئيسية الناجمة عن الحراك الذي حدث في سورية خلال الأربعين عاماً الماضية، والمتعلقة بالنواحي الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، مثل: فكرة دولة القانون، وتعزيز كيفية تجسيد هذه الفكرة في الدستور، ومبدأ التعددية وتداول السلطة، وطبيعة النظام الانتخابي، والأسس التي يجب أن تقوم عليها الوحدات المحلية، ومبدأ فصل السلطات، واستقلالية القضاء..وقضية مدنية الدولة، وعدم التمييز، وحقوق المرأة..)).**

وبصدورهذا الدستور تكون سورية قد قطعت الشوط الأهم في مسيرة الإصلاح التي تشهدها..ونتمنى أن تتبعها الخطوات اللازمة لتفعيل هذه المسيرة المستمرة..

د ـ تمكين العاملين مباشرة أو بصورة تمثيلية

وتظهر عملية **التمكين المباشرة**: عندما يؤثر العاملون بشكل مباشر على عملية صنع القرارات. وأما **عملية التمكين التمثيلية**: فتظهر عندما يقوم بعض العاملين بتمثيل زملائهم في بعض المجالس والهيئات، كما هو الحال في عملية التحديد المشترك للقرارات المشار إليها أعلاه.[1] وسنتوسع في موضوع التمكين، عند بحث التمكين والإدارة بالمشاركة في الفصل الثالث من هذا الباب.

وأخيراً: لابد من الإشارة إلى أنه بالرغم من المزايا والفوائد الكثيرة للمشاركة والتفويض والتمكين..إلخ. التي أتينا على ذكر بعضها، خصوصاً لجهة تطبيق اللامركزية، ومساهمة العمال في الإدارة، باعتبارها جميعاً نتائج أكيدة لتطبيق مبدأ الإدارة بالمشاركة. **إلا أنَّ الدعوة إلى كل ذلك تبقى أماني نظرية، دون توفير المزيد من القنوات التشاركية للعامل/الموظف/المواطن..وإشراكه في تخطيط وصنع حاضره ومستقبله..**

ويبدو أنَّ هذا الطريق الطويل يستلزم كخطوة أولى: إرادة سياسية فاعلة تضمن تطبيق هذا المبدأ تطبيقاً سليماً..وذلك بجملة من السياسات والقوانين التي تُكرِّس المشاركة. وخصوصاً عند النص على ذلك دستورياً.[2] وبالتوازي مع

---

[1]- د. أحمد الخطيب و د. عادل سالم معاية ،الإدارة الحديثة، مرجع سابق صـ 32 وما بعد.
وتتجلى مساهمة العمال في الإدارة في **فرنسا** من خلال المجلس الأعلى للوظيفة العامة واللجان الفنية المشتركة واللجان الإدارية المشتركة. ونتيجة أحداث **عام 1968 أعلن الجنرال ديغول** تعميم مبدأ المشاركة في مجال الإدارة الاقتصادية وعلى المؤسسات التعليمية. فأصبحت إدارة مشروعات القطاع العام تتألف من مجالس تضم ممثلين عن الدولة وممثلين عن المنتفعين بخدمات المشروع. **والتأثير العملي للنقابات في فرنسا يفوق تأثيرها المحدود بالقانون بشأن المشاركة في الإدارة**.

[2]- **يبدو أن الدستور السوري الجديد لعام 2012** حمل في طياته الكثير من الدعوات إلى: التعددية السياسية/الاقتصادية/الاجتماعية/الثقافية..
بالإضافة إلى الدعوة المباشرة إلى التنمية بالمشاركة..والشراكة..والتمكين..واللامركزية..والمشاركة الشعبية..الخ. وكل ما يحتاجه هذا الدستور هو الإرادة الحقيقية من قبل الجميع في الدولة للتعاطي إيجاباً مع هذه المزايا الكثيرة التي حملها، لذلك فهو يحتاج في هذه الفترة إلى السرعة في توفيق المنظومة القانونية مع الأحكام الجديدة التي جاء بها.

ذلك لابد من السعي إلى تغيير العقلية التسلطية/المركزية لدى الكثير من القائمين على الإدارة..والتدخل الحاسم عند أي مقاومة لهذا التغيير الهادف إلى مزيد من التمكين للعاملين في الإدارة..وللمنظمات غير الحكومية، والمرأة، والفقراء، وأكثر الفئات ضعفاً وتهميشاً في المجتمع..إلخ.

ولابد أيضاً من تكريس ثقافة التطوع والمشاركة الشعبية..التي تكفل حق المساهمة في الشأن العام، بما يؤدي إلى الاستفادة من هذه الطاقات الهائلة في تحقيق النهوض بالمجتمع عموماً/والمحلي على وجه الخصوص.

وهذا الطريق إلى المشاركة هو موضوع البحث في الفصل الثالث من هذا الباب:

الطريق إلى الإدارة بالمشاركة

والجديد الذي جاء به دستور 2012 يتجلى في: ((التعددية السياسية..حماية التنوع الثقافي..عدم ذكر الإشتراكية أو تحديد هوية للاقتصاد في الدولة..النص على أن **الاقتصاد الوطني يقوم على أساس تنمية النشاط الاقتصادي العام والخاص**..العمل على تحقيق **العدالة الاجتماعية**..الحق في **الإضراب..التعويض في حالات الاستملاك يكون معادلاً للقيمة الحقيقية..النص على ألوان وأبعاد العلم السوري..الشهادة** في سبيل الوطن قيمة عليا..**كفالة الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية بالتضامن مع المجتمع**..النص على أنَّ **الخدمة العامة تكليف وشرف والمساواة بين المواطنين في توليها**..حماية **البيئة** مسؤولية الدولة والمجتمع..حماية **الأثار** والأماكن الأثرية والتراثية..**الاعتداء على الحرية الشخصية أوعلى حرمة الحياة الخاصة جريمة يعاقب عليها القانون..انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرةً ولمدة سبعة أعوام ميلادية ولايجوز إعادة انتخابه إلا لولاية ثانية وفتح المجال لأكثر من مرشح لشغل هذا المنصب..اختصاص المحكمة الدستورية العليا في النظر بالطعون الخاصة بانتخاب رئيس الجمهورية ورقابتها على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة (الرقابة السابقة واللاحقة)**، و**النظر في الدفع بعدم دستورية قانون** والبت فيه **إذا دفع أحد الخصوم** في معرض الطعن بالأحكام **بعدم دستورية نص قانوني..النص على أنه لايجوز لمن يحمل جنسية أخرى إضافةً للجنسية العربية السورية أن يتولى مناصب رئيس الجمهورية أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو عضوية مجلس الشعب أو عضوية المحكمة الدستورية العليا..إلخ))**.

الفصل الثالث

الطريق إلى الإدارة بالمشاركة

إنَّ الإدارة بالمشاركة والدعوة إليها تبقى دعوات نظرية وفي حدود الأماني، إذا لم يتم ذلك بصيغ قانونية ومؤسسية تنظم قضية المشاركة على

مستوى الدولة ككل، ومستوى الوحدات الإدارية، والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، والمجتمع المحلي، والمواطن..

ولقد أثبتت تجارب الإدارة (التي تزخر بها ذاكرة الإدارات والشركات والمشاريع، وكتابات كبار القادة والمدراء الإداريين) **وبرهنت على أن عالم الإدارة قد عانى الكثير من تكاليف الدكتاتورية الإدارية**..وإن تكاليف هذه المعاناة قد تصاعدت حدتها مع ارتفاع الخسائر التي لحقت بالإدارات والمشاريع، نتيجة عدم استماع المدراء لنصائح وأفكار وآراء العاملين في إداراتهم.

وقد ثَبُتَ أنَّ الطريق إلى الديمقراطية الإدارية ليس سهلاً..بل أن هناك عقبات وتحديات تواجهها، وقد يكون أبرز هذه المشاكل أو العقبات، هو ارتباط الديمقراطية الإدارية بالديمقراطية السياسية، والديمقراطية الثقافية، والاقتصادية.. وبالتالي فإن معارضة ومقاومة دمقرطة الإدارة قد يستند إلى: إدعاءات الأمن والاستقرار الإداري، وقد يستند إلى **قوى سياسية ترى في الديمقراطية بشكل عام عدوَّاً لها؟!**. وإن مصالحها **الفردية** و**الطبقية** و**الحزبية** الضيقة، ومكاسبها الوقتية الظرفية الحالية **مرهونة ومرتبطة بالابتعاد عن الديمقراطية! خاصةً وإن هذه المنافع والمكاسب قد تكون غير عادلة.**[1]

والحقيقة إنَّ النشاط البشري: يتجلى بشكل أوضح في ميدان الإدارة..لأن عمل الإدارة يبغي التوصل إلى صنع الأشياء عن طريق المساعي التعاونية للأفراد؛ لذا فإن المعارف العلمية والخبرات الهندسية والقدرات التقنية التي يتمتع بها أفراد الإدارة، قد تكون بدون فائدة كبيرة إذا لم تكن مصحوبة بالتعاون والتنسيق الفعال بين الطاقات البشرية المبذولة في نطاق الإدارة.[2]

---

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 62 وما بعد +148 وما بعد.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 401.

ومن هنا نرى: أهمية التغيير والتحديث في العقلية الإدارية لدى القائمين على الكثير من إداراتنا العامة، لمواكبة التطورات المتلاحقة التي تؤثر في طبيعة العلاقة بين القائد الإداري/المدير/الرئيس الإداري المباشر..والعاملين لديه، وأهمية التركيز على العنصر البشري في تحقيق التنمية المطلوبة.

وفي هذا الصدد يمكن القول: إنَّ الدستور السابق في سورية (صدر بتاريخ 1973/3/12) **أكد في نصوصه وروحه بأن الديمقراطية الشعبية هي الصيغة التي تكفل للمواطن ممارسته حريته، وأن هذه الحرية لا تكتمل إلا بتحرره الاقتصادي والاجتماعي..**

وقد ورد في مقدمة هذا الدستور بأن: "الحرية حق مقدس، والديمقراطية الشعبية هي الصيغة المثالية التي تكفل للمواطن ممارسة حريته التي تجعل منه إنساناً كريماً قادراً على العطاء والبناء، قادراً على الدفاع عن الوطن الذي يعيش فيه.."[1].

---

[2]- وجاء في **المادة/10/ منه:** (أن مجالس الشعب هي مؤسسات منتخبة انتخاباً ديمقراطياً، يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع).
وجاء في **المادة/26/:** (لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية..).
وفي **المادة/27/:** (والتي حذفت في **الدستور الجديد** الذي أُقِر بالإستفتاء الشعبي بتاريخ **2012/2/26**): (يمارس المواطنون حقوقهم ويتمتعون بحرياتهم وفقاً للقانون).
كما نصت **المادة/38/** من دستور عام 1973على أنه: (لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلنية، بالقول والكتابة وكافة وسائل التعبير الأخرى، وأن يسهم في الرقابة والنقد البناء بما يضمن سلامة البناء الوطني والقومي، ويدعم النظام الإشتراكي، وتكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر وفقاً للقانون). وهو ما أكده الدستور السوري الجديد لعام 2012 في **المادة/42/:** (1- حرية الاعتقاد مصونة وفقاً للقانون. 2- لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلنية، بالقول أو بالكتابة أو بوسائل التعبير الأخرى).
كما جاء في **المادة/45/** من دستور عام 1973 بأن: (تكفل الدولة للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع العربي الإشتراكي). وهو ما أكده الدستور السوري لعام 2012 في **المادة/23/** منه.
و**المادة/47/** من دستور 1973 تنص على أن: (تكفل الدولة الخدمات الثقافية والاجتماعية والصحية، وتعمل بوجه خاص على توفيرها للقرية رفعاً لمستواها).

ومن الواضح أن النصوص الدستورية في سورية بحد ذاتها (السابقة والحالية) تُتِيح هامشاً ممتازاً للحركة والمشاركة في شراكة صنع القرار..إلا أن التطبيق على أرض الواقع يبقى في كثير من الأحيان مختلف أو غير متطابق مع ما جاء في تلك النصوص، خصوصاً فيما يتعلق بالإدارة المحلية وتنمية الريف.[1] **إذ أنّ استخدام الموارد بشكل فعّال وعادل، وتحقيق تنمية متوازنة يستلزم: النهوض بالمجتمع الريفي**..**وتفعيل المشاركة الشعبية**..وتتجلى أهمية التنمية الريفية باعتبارها شرطاً أساسياً لتحقيق التنمية الاقتصادية، والاجتماعية الشاملة. فالريف العربي بشكل عام والسوري على وجه الخصوص يملك من المقومات الزراعية والغذائية الكامنة، ما يشكل أرضاً خصبة للنهوض بالاقتصاد إلى أعلى المستويات المطلوبة.[2]

والمادة/49/ (والتي حذفت في نص دستور2012) تنص على أن: (تشارك التنظيمات الجماهيرية مشاركة فعالة في مختلف القطاعات والمجالس المحددة بالقوانين لتحقيق الأمور التالية: 1- بناء المجتمع العربي الاشتراكي وحماية نظامه.2- تخطيط وقيادة الاقتصاد الوطني. 3- تطوير شروط العمل والوقاية والصحة والثقافة وجميع الشروط الأخرى المرتبطة بحياة أفرادها. 4- تحقيق التقدم العلمي والتقني وتطوير أساليب الإنتاج. 5- الرقابة الشعبية على أجهزة الحكم).

[1]- **بالرغم من صدور الكثير من التشريعات والخطط التي تؤكد على مبدأ الإدارة بالمشاركة،** فعلى سبيل المثال: تضمنت **الخطة الخمسية العاشرة** دعوى صريحة إلى التشاركية بمعناها الواسع، حيث أن **عنوان هذه الخطة هو: "تنمية تشاركية محورها المواطن - اجتماعياً - اقتصادياً - بيئياً"**. ويبدو أنَّ إعداد وتنفيذ الخطة الخمسية الإنمائية العاشرة، كان في إطار قرارات المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الاشتراكي، **بالانتقال نحو اقتصاد السوق الاجتماعي**، وتكليف الحكومة باستكمال مشروع الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والإداري. وإن الانتقال إلى **اقتصاد السوق الاجتماعي** الذي تتبناه الدولة وتتولى الخطة مهام توفير البيئة الملائمة لإقلاعه والتأكد من مستلزمات نجاحه **سيتطلب عقداً اجتماعيا جديداً بين القوى الأساسية في المجتمع السوري: (الدولة، القطاع الخاص، وتنظيمات المجتمع الأهلي)** وتشاركاً فعالاً في صياغة وتنفيذ هذه الخطة من أجل كسب رهان التحول المجتمعي ووضع الاقتصاد الوطني على أسس صلبة بما يضمن استدامة النمو وتحقيق التنمية القائمة على كفاءة استخدام الموارد والعدل في التوزيع والتحسن بمستوى العيش ونمط الحياة للمواطن السوري. وقد أكدت على ذلك القيادة السياسية في أكثر من مناسبة من خلال بيانات القيادة المركزية للجبهة الوطنية التقدمية ومؤتمرات حزب البعث العربي الاشتراكي. **ويبدو أن هذا العقد الاجتماعي** هو الدستور السوري الجديد لعام 2012 الذي أقر بالتعددية السياسية والاقتصادية والاجتماعية..الخ. وشدد بشكل واضح على تحقيق مبدأ العدالة الاجتماعية..

[1]- الأمانة العامة لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلدان العربية، دور التنمية الريفية المتكاملة في عملية التنمية الاقتصادية عامة- وفي توزيع الإنتاج والمجتمع والتوزيع

باختصار للتنمية الريفية دور كبير في: العملية الاقتصادية عامةً، وفي توازن الإنتاج والمجتمع، والتوزيع السكاني، وهو ما سيتضح لنا في مكانه من هذه الرسالة. **وللوصول إلى حكم محلي وإدارة محلية فاعلة، وتنمية ريفية حقيقة لابد من السعي إلى مزيد من التشاركية، التي يمر تطبيقها (كنهج) بصعوبات ومآزق كثيرة كما مر معنا عند البحث في عقبات الإدارة بالمشاركة. لذلك فإن الطريق إلى الإدارة بالمشاركة يستلزم: بدايةً**: الإيمان بسنة التغيير وفكر التطوع بُغية **الخروج من مأزق اللاتشاركية**..**وتالياً**: الدعوة إلى مزيد من **التمكين** والمزيد من التأهيل والتحديث خصوصاً في القوانين..**وأخيراً**: من المهم جداً بالإضافة إلى ماسبق تحقيق المزيد من التنمية المتوازنة والمشاركة الشعبية داخل الدولة عبر مايسمى **بالحكم المحلي**. وبعد الذي ذكرناه يمكن تقسيم هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- **الأول**: **الخروج من مأزق اللاتشاركية**
- **الثاني**: **التمكين والإدارة بالمشاركة**
- **الثالث**: **الحكم المحلي**

المبحث الأول

الخروج من مأزق اللاتشاركية

يبدو أنَّ الإدارة بالمشاركة: هي أصعب أسلوب إدارة من حيث التطبيق..إنها صعبة بالنسبة للموظفين لكي يتعايشوا معها، كما أنها تتطلب الكثير

السكاني، منشور في كتاب دراسات اقتصادية، الدورة الخامسة والعشرون، الدوحة، 1981، صـ 455+456.

ويبدو أنَّ **للتنمية الريفية في الوطن العربي وقع مميز**، لما تتضمنه من تحديات مستقبلية، كونها تشكل جانباً أساسياً من جوانب النمو الاقتصادي العربي، وهي تحمل في طياتها أبعاداً إستراتيجية، نظراً لارتباطها العضوي بموضوع الأمن الغذائي، الذي يشكل أحد المكونات الرئيسية للأمن القومي العربي.

من الناس أن يعملوا ضمن الفلسفة نفسها، بالإضافة إلى ذلك فإن الإدارة بالمشاركة هي طريقة وسلوك قد يكون غريباً على الجهات التي ترغب بتبنيها، وخصوصاً إدارات الدول النامية..**فعلى سبيل المثال:** فإن كثيراً من المدراء الكبار يتبنون فقط تلك المظاهر من منح السلطات للموظفين، والتي تناسبهم شخصياً وتتوافق مع أهوائهم؟!.

لذلك على القادة الإداريين: (الراغبين حقيقةً بالمشاركة) أن يتفحصوا ويدرسوا كيفية التفاعل مع الكادر العامل لديهم، ومن ثم عليهم أن يعدلوا تصرفاتهم تبعاً لذلك، إذا أرادوا أن يمنحوهم السلطة ويشاركوهم الرأي بشكل حقيقي. بعيداً عن تلك المظاهر الزائفة التي نصادفها في الواقع العملي!!.

وبالمقابل فإن الإدارات والمؤسسات والشركات: قد لا تعي كيفية إدارة التغيير والتحكم به..ولذلك فإنها لا تستغل الزمن لتتعلم ما الذي تحتاجه من أجل التحويل والتماشي مع هذا التغيير. فمثلاً قد نصادف في الواقع العملي مديراً تنفيذياً استبدادياً كبيراً يأمر مرؤوسيه المباشرين (وهم مدراء أيضا) بأن يكونوا تشاركيين أكثر، ولكن في الوقت نفسه نجد أن إدارته العليا لا تطبق هذا الأمر بنفسها، ويمكن القياس على ذلك نزولاً من أعلى قمم الهرم الإداري إلى أصغر وحدة إنتاجية.

ويبدو أنَّ التفويض والتمكين والمشاركة فلسفة: تحتاج إلى طريق مرسوم وواضح ضمن إطار قانوني يجعل هذا الطريق سالكاً أمام المرؤوسين، يستطيعون السير به إلى الأمام دون خوف أو تهميش لمشاركتهم أو إفراغها من مضمونها، مشاركة تقوم على قادة تؤمن بالتغيير كسنة للحياة والإدارات، قادة تبني المؤسسات وتطبق ديمقراطية الإدارة وتفويض الصلاحيات والاختصاصات..

ويبدو أيضاً: أن توفير القنوات التشاركية، هو الطريق السريع للوصول إلى المواطن..وإشراكه في صنع السياسة العامة للدولة، وتمكينه من أداء دور فاعل في الإدارة المباشرة للبرامج والمشاريع، التي ينعكس تأثيرها المباشر، على حياته كفرد و حياته كعضو في المجتمع. ولابد أن يتزامن ذلك مع إشاعة ثقافة

التشاركية، عبر ما يسمى بالتثقيف السكاني..والأهم من ذلك: تدريب وتأهيل المسئولين الحكوميين والموظفين والمواطنين على ذلك النهج الديمقراطي.[1] وإذا كانت المشاركة الشعبية تعتبر شرطاً لازماً لنجاح التنمية بأبعادها المختلفة، فإن الديمقراطية تعد بدورها شرطاً أساسياً لوجود مشاركة فعّالة لمختلف فئات المجتمع..وهذا بلا شك يتطلب إرادة سياسية فاعلة، تضمن تكريس وتفعيل مبدأ المشاركة، وتعزز قوة الجبهة الداخلية، وبالتالي القضاء على العلل، التي داهمت الإدارة، والتي يتصدرها الفساد بنوعيه الكبير والصغير؟!. إذ تلعب توجيهات الحكومة وتشريعاتها دوراً أساسياً في تحديد أشكال المشاركة وتشجيعها أو إحباطها سواء كان ذلك في القطاع العام أو الخاص..

وبالتالي لابد من: إعداد المواطن السوري وتحضيره لمتطلبات التعامل مع عصر المعلومات، واستيعاب الرأي والرأي الآخر، واحترام حق الاختلاف، والوعي بالحقوق والواجبات في إطار الحرية الفردية والانتماء والمواطنة الصالحة، وإتاحة قنوات التعبير لهُ ولمؤسسات المجتمع الأهلي، ضمن حكم القانون ودولة المؤسسات القائمة على التعددية والديمقراطية..

وذلك كله يأتي انطلاقاً من مبدأ: أن يداً واحدة لا تصفق كما يقال، وإن بقاء الرسمي أو الحكومة أو الإدارة في واد، والمواطن/الموظف في وادٍ آخر، لن يجدي نفعا، للتصدي لمشاكل الإدارة، والقضاء على الفساد..وعلى اعتبار أننا نعيش اليوم عصراً ديناميكياً يصبح فيه التغيير الحقيقة الوحيدة التي تميزه، والتي تتعلق دوماً بسرعة التغيير ونوعيته، وتتطلب استجابة مرنة للتغيير.[2]

---

[1]- **والمسألة الديمقراطية:** يجب النظر إليها، لا من إمكانية ممارستها في هذا المجتمع أو ذاك، بل من ضرورة إرساء أسسها، وإقرار آلياتها، والعمل بها بوصفها الإطار الضروري، لتمكين أفراد المجتمع من ممارسة حقوق المواطنة، إذ أن إنسان هذا العصر لم يعد مجرد فرد من رعية، بل هو مواطن يتحدد كيانه بجملة من الحقوق والخيارات.

[2]- **والفارق في التغيير بين الدول النامية والدول المتقدمة..أو بين المنظومات والمؤسسات الحية الحديثة، والمؤسسات الروتينية أو البطيئة التطور هو:**

وبناءً على ما سبق: لا مجال للقول بأن الأنظمة والهياكل الإدارية يمكنها أن تستمر ثابتة لأكثر من خمس سنوات، وأحياناً لعام واحد، مع ضرورة اختبار نظام خاص لكل إدارة أو مؤسسة أو منظمة حسب خصوصيتها أو ظروفها، وعدم طرح قوانين وأنظمة عمومية لا تراعي الخصوصية والتفاصيل المطلوبة.

ويبدو أن التغيير المطلوب اليوم في إداراتنا ومؤسساتنا وشركاتنا، ليس فقط في الأنظمة والقوانين والهياكل، ولكنه يتجاوزها للعقليات وأساليب التفكير!.

بقي أن نشير: أنه للخروج من مأزق اللاتشاركية..لابد من إحداث التغيير المطلوب على مستوى الدولة ككل..تغيير في العقلية المسيطرة على أذهان القائمين على الإدارة، والتي تقوم على المركزية، وعدم تفويض بالاختصاصات، وتمكين العاملين. ويمكن أيضاً من خلال حملات التوعية التثقيفية إفهام المواطنين بأن تطوعهم ومساهمتهم المباشرة في إدارة قضايا الدولة عن طريق المنظمات الشعبية والنقابات المهنية، يعتبر عملاً أساسياً في ترسيخ قواعد الديمقراطية الشعبية..وللبحث في آفاق للخروج من مأزق اللاتشاركية، يمكننا تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب التالية:

ـ الأول: التغيير

ـ المنظومات المتطورة: (ديناميكية في التطور) فالتطور يحدث بشكل آلي ومستمر، وعبر كوادر مؤهلة تدرس الأخطاء والعثرات، وتضع الحلول للمشاكل قبل استفحالها، وأحياناً قبل حدوثها..وتضع الدراسات وتخطط للتطوير بشكل مستمر، وتعدل وتغير أنظمة الإدارات والمؤسسات والمشاريع بشكل مستمر، لتضمن حيويتها ونجاحها المستمرين.

ـ المؤسسات الروتينية: (بطيئة التغيير) فهي كذلك انعكاس لطبيعة التغيير في المجتمعات التي تعيش فيها، فالتغيير فيها يكون بطيئاً أو لا يحدث إلا بعد استفحال الخطأ، وتقادم نظام العمل بشكل كلي. وهذا يحدث نتيجة التقيد الحرفي بالقوانين والأنظمة الإدارية والمؤسسية، بدون مطابقتها وتعديلها وفق احتياجات (العاملين/المواطنين/الزبائن..الخ) أو تغيرات البيئة العامة وتطوراتها المتسارعة. وهذا يجعل الروتين مقدساً والخروج عنه فساداً، أو خطأً فادحاً، مع عدم وجود آلية ديناميكية للتحديث بشكل تلقائي ومستمر.

ـ أنظر: هاني شحاذة الخوري، في معرض تقديمه لكتاب د. محسن أحمد الخضيري، إدارة التغيير، دار الرضا للنشر، سلسلة الرضا للمعلومات/204/، دمشق، ط1، 2003، صـ 4.

ـ الثاني: التطوع

المطلب الأول
التغيير

التغيير هو التحوّل من وضع إلى آخر يختلف عن الوضع السابق، وهو عملية إرادية تهدف إلى أن يكون الوضع الجديد أفضل من الوضع السابق. ويبدو أنَّ أصعب شيء في التغيير هو الإرادة الجادة للتغيير؟!. فهو يحتاج إلى قرار جاد ومحاولة جادة..وعلى المستوى الشخصي متى ما تسلل الإحباط أو الملل أو كثرة المشاكل أو تكرار الفشل عندها لابد من إتخاذ القرار بالتغيير..؟!.

والحديث عن التغيير يعني الحديث عن التغيير الشامل والمتكامل، الذي يتسع ليشمل كافة مجالات الحياة بأبعادها المختلفة وجوانبها المتعددة، الاقتصادية منها، والاجتماعية، والثقافية..وفوق كل هذه الإنسانية أولاً وأخيراً؛ فالتغيير يتم بالإنسان وللإنسان..باعتبار أن الإنسان أداة ووسيلة وغاية وهدف في الوقت ذاته. **وعلى نفس الأولوية والأهمية من ذلك** . وحتى يتم التغيير، ويحقق أهدافه الإنسانية، ويصل إلى غاياته الاقتصادية والاجتماعية والثقافية . **لابد له من دعائم وأسساً يرتكز إليها، وقواعد يقوم بنيانه عليها، وأهم هذه الأسس هي الإدارة العلمية الواعية والرشيدة.**[1]

ويبدو أنَّ الحاجة باتت ملحّة جداً اليوم إلى استخدام الإدارة العلمية في إدارة عملية التغيير..في المصالح الحكومية، وفي الهيئات والمؤسسات العامة، وشركات القطاع العام، والخاص، والتعاوني. فالحاجة إلى الإدارة العلمية هي تماماً مثل الحاجة إلى التغيير. وإدارة التغيير/*Change Management* أصبحت علماً له أصوله، وقواعده الفكرية، ومدارسه النظرية؛ تُعقد من أجله المؤتمرات

---

[1]- **إن التغيير ظاهرة طبيعية**، تقوم على عمليات إدارية متعددة، وينتج عنها إدخال تطوير بدرجة ما على عنصر أو أكثر، ويمكن رؤيته كسلسلة من المراحل التي من خلالها يتم الانتقال من الوضع الحالي إلى الوضع الجديد. أي أن التغيير هو تحول من نقطة التوازن الحالية إلى نقطة التوازن المستهدفة.
ويهدف التغيير إلى التكيف مع البيئة الاجتماعية الخارجية بطريقة أفضل، وتطوير الأنماط السلوكية للعاملين.
وبات معروفاً لدى الجميع أن التغيير أمر محتوم في كل مؤسسة ونظام: لأن الزمان متحرّك، والكفاءات البشرية في تنامٍ، والحاجات والضرورات في تزايد واتساع، وإلى هذا يستند القائلون بأن **التغيير سنة من سنن الحياة**.
وتعد قضية التغيير القضية الأولى في عالم اليوم: عالم المتغيرات السريعة، عالم لا تهدأ حركته، أو تتوقف مسيرته؛ وحيث أننا جزء من هذا العالم، فلابد أن نتأثر ونستجيب لهذه التغيرات، بما يتفق مع خصائصنا السياسية، والثقافية، والاقتصادية، والإدارية، بحيث نحافظ على ذاتنا، ولا ننفصل في الوقت نفسه عن العالم الذي نعيش فيه، ونتأثر به، ونؤثر فيه.
ـ أنظر: د. أحمد الخطيب ود. عادل سالم معاية، الإدارة الحديثة، مرجع سابق، صـ 283.

والندوات، وتتبارى في معالجة جوانبه مراكز البحث ومعاهده المتخصصة في العالم المتقدم، والساعي للتقدم على حد سواء.[1]

ويبدو أن للتغيير صفات ومعاني وأنواع متعددة..**أهمها التغيير الذي يتم بالمشاركة:**

. فالتغيير يمكن وصفه بأنه: "عملية/*Process* يتم بموجبها إحداث تأثيرات وتفاعلات ذاتية ومتبادلة، بين الكيان الإداري وأجزائه وعناصره وملامحه، بحيث ينجم عنها دافع جديد يختلف عما قبله."

. كما يمكن تعريف التغيير بأنه: "ناتج الجهد البشري في محاولاته لإصلاح واقعه، وللتغلب على المشاكل، والقيود التي تحد من إشباعه لاحتياجاته."

. وللتغيير نوعان رئيسيان هما: التغيير الإستراتيجي، والتغيير الوظيفي.

. وهناك أنواع أخرى: (تغييرات مخططة، غير مخططة، مفروضة، تغييرات بالمشاركة..إلخ).

. والتغييرات بالمشاركة: "تتم بمشاركة العاملين في التخطيط للتغيير وتنفيذه، وهي أكثر استمرارية."

. وإنَّ إدارة التغيير هي: "الجهاز الذي يحرك الإدارة أو المؤسسة لمواجهة الأوضاع الجديدة..وإعادة ترتيب الأمور، بحيث يمكن الاستفادة من عوامل التغيير

---

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، إدارة التغيير، دار الرضا للنشر، سلسلة الرضا للمعلومات/204/، دمشق، ط1، 2003، صـ 9+10+15.

- والتغيير مختلف عن التغيُّر: حيث أن **التغيُّر لا إرادي**، وهذا أيضاً انتقال من وضع إلى وضع آخر، قد يكون أفضل وقد يكون أسوأ من الوضع السابق. بينما **التغيير مستهدف**، له هدف، وله خطة ويتطلب إرادة لتحقيقه. **قال تعالى: ((إن الله لا يغيّر ما بقوم حتى يغيّروا ما بأنفسهم..))**. سورة **الرعد** من الآية/**11**/.

وعلى هذا الأساس: فإن قضية التغيير في الأساس هي قضية حضارية عامة..تهدف إلى أن يصبح المجتمع عصري آخذ بأساليب العصر - وفي مقدمتها التكنولوجيا الحديثة - وقادر على استخدام تلك الأساليب. كذلك قادر على التكيّف والتعامل مع المتغيرات المستجدة عالمياً ومحلياً، والتي هي أيضا في تغيير مستمر.

- يقول السياسي البريطاني الراحل/تشرشل/ عن التغيير: ((إذا أردت أن تتطور فعليك أن تتغير، وإذا أردت أن تصل إلى أعلى درجات التطور فعليك أن تتغير باستمرار)).

الإيجابي، وتجنب أو تقليل عوامل التغيير السلبي، أي أنها تُعبّر عن كيفية استخدام أفضل الطرائق اقتصاداً وفعالية لإحداث التغيير لخدمة الأهداف المنشودة."

أولاً- خصائص إدارة التغيير وأهميته[1]

إنَّ التغيير يحتاج إلى إدارة علمية رشيدة للتعامل مع الموجودات الحاضرة بكمياتها وثوابتها ومتغيراتها..إدارة تتولى تحديد المسارات السليمة لحركة قوى التغيير، وتتولى توجيه هذه الحركة، وتوفر لها الموارد والإمكانيات اللازمة، بل وإدارة هذه الموارد بشكل فعّال.

أ ـ خصائص إدارة التغيير

تتصف إدارة التغيير بعدة خصائص هامة يمكن إيجازها بما يلي: (الاستهدافية، الواقعية، التوافقية، الفاعلية، الشرعية، الرشادة، القدرة على التطوير والابتكار، القدرة على التكيف السريع مع الأحداث، **الإصلاح، المشاركة**..).

ولعل أبرز هذه الخصائص (المشاركة والإصلاح):

1ـ المشاركة

حيث تحتاج إدارة التغيير إلى التفاعل الإيجابي..**والسبيل الوحيد لتحقيق هذا التفاعل الإيجابي، هو المشاركة الواعية للقوى صاحبة المصلحة في التغيير مع قادة التغيير**..ومن ثم إحاطتهم بالمتغيرات والقيود والضوابط التي تحيط بعملية التغيير، وتفهمهم لمتطلباته بشكل سليم، ومن ثم تنفيذهم للتوجيهات بدقة وإيجابية، فضلاً عن تقبلهم لأعبائه وتكاليفه، ومن ثم تزداد قابليتهم وقدراتهم على مقاومة المعارضين للتغيير، ويزداد استعدادهم للدفاع عن التغيير، وتنفيذ متطلباته..**إنَّ المشاركة الإيجابية الواعية تضمن سرعة وتأكيد جودة الإنجاز، كما تضمن في الوقت ذاته الحماية والرعاية والأمن لعملية التغيير، عند انتكاسها وارتدادها**

---

[1]ـ د. محسن أحمد الخضيري، إدارة التغيير، مرجع سابق، صـ 18 وما بعد.

للخلف؛ ومن هنا تصبح المشاركة درع وقاية، وسياج حماية لعملية التغيير، وقيادات التغيير، والمنفذين له.

2ـ الإصلاح

حتى تنجح إدارة التغيير يجب أن تتصف بالإصلاح..بمعنى أنها يجب أن تسعى نحو إصلاح ما هو قائم من عيوب، ومعالجة ما هو موجود من اختلالات، وسد ما في المجتمع من نقائص، **ومن هنا تصبح عملية التغيير عملية إصلاح شامل ومتكامل للمجتمع، وللكيان الإداري الذي تتم فيه عملية التغيير.**

ب ـ أهمية التغيير

التغيير شديد الأهمية: فهو ظاهرة اقتصادية، اجتماعية، سياسية مركبة، تتعدى أهميتها وتتجاوز حدود ما يحققه في الحاضر، وتمتد على المستقبل، **والجوانب الأساسية لأهمية التغيير تتجلى بما يلي:**

1. الحفاظ على الحيوية الفاعلة: حيث يعمل التغيير على تجديد الحيوية داخل المؤسسات والمنظمات والدول..فالتغيير يؤدي إلى انتعاش الآمال، وإلى تحريك الثوابت، وإلى سيادة روح من التفاؤل، ومن ثم تظهر المبادرات الفردية والجماعية، وتظهر الآراء والمقترحات، **ويزداد الإحساس بأهمية وجدوى المشاركة الإيجابية**..ومن ثم تختفي روح اللامبالاة والسلبية، ونزعات التشاؤم الناجمة عن الثبات والاستقرار الممتد لفترة طويلة من الزمن.

2. تنمية القدرة على الابتكار: التغيير يحتاج دائماً إلى جهد للتعامل معه، سواءً التعامل الإيجابي بالتكيّف، أو التعامل السلبي بالرفض..وكلا النوعين من التعامل يتطلب ويدفع إلى إيجاد وسائل وأدوات وطرق مبتكرة، **ومن ثم يعمل التغيير على تنمية القدرة على الابتكار في الأساليب، وفي الشكل والمضمون.**[1]

---

[1]ـ وهناك جوانب أخرى لأهمية التغيير تتجلى بما يلي:

أ. إزكاء الرغبة في التطوير والتحسين والارتقاء: يعمل التغيير على تفجير المطالب وإزكاء الرغبات، وتنمية الدافع والحافز نحو الارتقاء والتقدم، وما يستدعيه ذلك من تطوير وتحسين

ثانياً- أبعاد التغيير[1]

للتغيير أبعاد عديدة أبرزها: (البعد التشريعي، الاقتصادي، الإعلامي.. الأمني، الاجتماعي، التكنولوجي..الخ) **وسنأتي على شرح أبرزها فيما يلي:**

أ- البعد التشريعي القانوني

للبعد التشريعي والقانوني ارتباط قوي بعملية التغيير، وبعمليات الإصلاح الاقتصادي والسياسي؛ فالإصلاح يتعين أن يكون شرعياً في إطار القوانين التي ارتضاها المجتمع وأفراده، وإلا تحول التغيير إلى ثورة وخروج عن الشرعية والقانون..والتغيير في إطاره التشريعي يتطلب فهماً عميقاً لمضمون العدالة، ومفهوم الظلم أيضاً..وكلما كان الإطار التشريعي عادلاً ومتوافقاً مع روح العصر ومتطلباته، كلما كان فعّالاً في إحداث عملية التغيير، وإلا تطلب الأمر تغيير هذه التشريعات بكاملها؛ ومن هنا فإن عملية التغيير تتطلب إلماماً كاملاً بالجوانب التشريعية المؤثرة في عملية التغيير ذاته، وعلى سلوك قوى التغيير.

ب - البعد الاقتصادي لعملية التغيير

متلازمين في كل شيء، ومن ثم فإن التغيير تنصهر فيه كافة التيارات والرغبات والدوافع، وتتجه جميعها إلى رفض ما هو قائم، والعمل على تطويره.

ب - التوافق مع متغيرات الحياة: حيث يعمل التغيير على زيادة القدرة على التكيف والتوافق مع متغيرات الحياة، وما يواجه المؤسسات والشركات والدول والأفراد من ظروف مختلفة، ومواقف غير ثابتة، بل وبيئة تتفاعل فيها العديد من العوامل والأفكار، والاتجاهات والقوى، والمصالح والحقوق.

ج - الوصول إلى درجة أعلى من القوة في الأداء والممارسة: حيث يعمل التغيير على الوصول إلى درجة أفضل من القوة في الأداء التنفيذي، والممارسة التشغيلية، **وذلك من خلال محورين:**

- **الأول:** اكتشاف نقاط ومجالات الضعف، والثغرات التي أدت إلى انخفاض هذا الأداء، مثل مجالات الإسراف والفاقد، والتالف والمعيب، والمهدر، ومعالجتها.
- **الثاني:** معرفة مجالات ونقاط القوى وتأكيدها، مثل حفز المجالات التي تشجع على الإنتاج وترفع الإنتاجية، وتحسين مناخ العمل، وزيادة الرغبة في التفاعل الإيجابي مع العاملين، والولاء والارتباط بالعمل.

[2]- د. محسن أحمد الخضيري، إدارة التغيير، مرجع سابق، صـ 26 وما بعد.

حيث تخضع عملية التغيير لحسابات التكلفة والعائد، وحسابات الموارد والإمكانيات المتوفرة، والتي يمكن توفيرها..كما تخضع أيضاً لحسابات إمكانية استخدام هذه الموارد، وسهولة توجيهها والاستفادة منها في إحداث التغيير المطلوب؛ ومن خلال هذه الحسابات الاقتصادية تتضح مدى إمكانية تنفيذ التغيير، ومدى إمكانية إضعاف قوى مقاومة التغيير، وشل حركتها والقضاء عليها، كما يسهل معرفة هذه القوى.

ج ـ البعد الإعلامي لعملية التغيير

إن عملية التغيير تحتاج إلى جهد إعلامي اتصالي جماهيري ضخم، لتوضح مزايا التغيير وضرورته وحتميته..فضلاً عن القيام بعملية تنوير واسعة النطاق للقضاء على الجهل والخوف والسلبية، وتحويلها إلى معرفة وأمن وإيجابية، والتي من خلالها تزداد فاعلية قوى التغيير، وتنمو قدرتها على إحداثه، وتزداد معدلاته، وتقل تكلفته، ويصبح أداء قوى التغيير يتم بشكل أفضل.[1]

---

[1]- **وبالنسبة للأبعاد الأخرى للتغيير:** (البعد الأمني، الاجتماعي، التكنولوجي) **فهي كالتالي:**
أ- **البعد الأمني لعملية التغيير: وهو من أخطر الأبعاد، حيث يهتم هذا البعد بجانبين**:
- **الأول:** أمن قوى التغيير ذاتها، وإحساسها بسيطرتها على الأمور، وعدم إمكانية عودة أو انتصار قوى عدم التغيير أو القوى المحافظة عليها.
- **الثاني:** أمن الجماهير المستفيدة من التغيير، والمحيطة والمهتمة به، من حيث عدم تعرضها لغضب قوى مقاومة التغيير وعقابها وانتقامها، أو عدم تعرضها لحدوث فوضى مدمرة تلتهم أي مكاسب سبق للجماهير تحقيقها؛ **ومن ثم فإن الأمن يعد البعد شديد الأهمية والخطورة، سواء لنجاح عملية التغيير أو لتأمين مكاسب قوى التغيير وجماهير مجتمع التغيير.**
ب - **البعد الاجتماعي لعملية التغيير: ويتعلق هذا البعد بكيفية إدارة مجتمع التغيير، والمحافظة على نسيج القوى والعلاقات الاجتماعية**..وعلى هيكل القيم والعادات والأعراف والتقاليد والمبادئ الاجتماعية، أو إحداث تغيير في بعض منها مع الاستفادة من الأخرى في إحداث عملية التغيير، ومدى إعادة التوازن أو إحداث اختلال في مراكز القوى الاجتماعية، وتحريك بعض فواعلها وثوابتها لإحداث توازنات جديدة مؤثرة وفاعلة في النظام الاجتماعي، وبالشكل الذي يعمل على إنجاح التغيير وتحقيق أهدافه.
ج - **البعد التكنولوجي لعملية التغيير: حتى ينجح التغيير لا بد من وجود تقدم في أساليب ونمط ممارسة الأعمال، بمعنى أن التغيير يحتاج إلى إدخال تكنولوجيا جديدة متطورة، حتى يوجد الدافع الشرعي والمنطقي، والمبرر الطبيعي الحتمي لعملية التغيير**.. فالتكنولوجيا المتطورة، وأساليب الإنتاج الحديثة توجد وتولد الأسباب والبواعث الطبيعية والذاتية نحو التغيير. وفي الوقت ذاته فإن عائد التغيير المترتب والمتولد عن زيادة الإنتاج، وعن تحسين

ويبدو أن كل جديد لابد أن يواجه بمقاومة معينة..ناتجة عن الخوف من المستقبل، أومن عدم المعرفة والعلم بالجديد، فالإنسان عدو ما يجهل!. لذلك نجد أنَّ المجتمع أو بعض فئاته ترفض التغيير . لأسباب عديدة . والأخطر من ذلك هو مقاومة التغيير وإعاقة حدوثه أو إدخاله (التغيير التكنولوجي مثلاً) في المجتمع/الإدارة/المؤسسة..**لذلك فإن لظاهرة السلوك الإنساني، والعوامل النفسية المرتبطة به دور مهم في عمليات التغيير**..ويجب العمل على دراسة تلك العوامل والتعرف على مفاتيح الشخصية، وكيف يمكن العمل على قبولها بالتغيير والأخذ به، لأن التغيير إذا كان مرتبط بحياة البشر أو أساليب عملهم، لا يمكن فرضه عليهم بدون قبول منهم، **ومقاومة التغيير ظاهرة يواجهها كل المجددين في كافة المجالات.**

ثالثاً- عوامل نجاح التغيير[1]

إن من بين أسباب قصور عناصر إستراتيجية الإصلاح الإداري في الدول العربية، هو الاعتماد على منهج لا ديمقراطي للتطوير والتغيير..فمصادر التغيير والتطوير في الأنظمة الرسمية المستهدفة بالإصلاح، **يتم بمعزل عن مشاركة الأطراف المعنية بأداء الأجهزة الحكومية من داخلها أو من خارجها؟!.**

فمشكلات الأداء وانحراف الممارسات، تتم معالجتها دائماً بتصعيد الأمور إلى مستويات أعلى في الهيكل، بدعوى تحقيق مزيد من الضبط والرقابة والسيطرة لمنع حدوث هذه المشكلات، بدلاً من إشراك الأطراف ذات العلاقة بالتنفيذ في دراسة الأسباب الحقيقية لهذه المشكلات، واتخاذ تدابير لعلاجها..**وتعتبر مثل هذه الأوضاع التي يتم بها التغيير الإداري مسؤولة عن عدم اكتراث أو**

الإنتاجية، وعن الارتقاء بمعايير الجودة الناجمة عن التطور التكنولوجي، تزيد من حماس قوى التغيير والتطوير، وتقلل من المقاومة له.

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 9+10.

تعاون الأطراف المنفذة للنظم الرسمية محل التغيير، وعدم التقائها مع مصالح جماهير المتعاملين، فضلاً عن صورية وعدم واقعية هذه النظم، وعدم ملاءمتها لطبيعة المشكلات القائمة. ونتيجة لغياب المشاركة من قبل الأطراف صاحبة المصلحة في تطوير الأداء الحكومي وأغلبها يقع خارجه، فإن عملية الإصلاح تتحول في كثير من الحالات إلى طقوس دعائية ذات مضامين صورية، بل إنه في غيبة الرقابة الخارجية على جهود الإصلاح والتطوير، يتحول هدف الكثير من الممارسات الإصلاحية إلى الحفاظ على مصالح منظمات الإصلاح والعاملين فيها، وإلى تنمية أنشطتها ومواردها بصرف النظر عن الناتج النهائي لها.

وهناك العديد من العناصر التي يجب أخذها في الاعتبار لضمان نجاح الجهود المبذولة في إحداث عملية التغيير منها:[1]

1. خلق رؤية عامة مشتركة في كل إدارة أو مؤسسة (دور الإدارة العليا).

2. إدارة عملية التغيير (دور المسؤول عن إحداث التغيير).

3. تحديد العلاقة بين المخططين والمنفذين.

4. بناء وتوطيد العلاقات القوية الفعالة بين الفنيين والإداريين.

5. التطبيق على مراحل، واتباع سياسة التحفيز والمكافأة.

6. التجديد وتشجيع الأفكار الابتكارية.

7. المحافظة على استمرارية جهود التغيير، وتشجيع ودعم النتائج.

رابعاً: الإصلاح الإداري والتغيير[2]

إن الإصلاح الإداري كجهد، يرتبط بالاتجاه السياسي والاجتماعي والإداري، ولا يمكن فصل أحد هذه الاتجاهات عن الآخر، دون النيل من

---

[1]- د. أحمد الخطيب ود. عادل سالم معاية، الإدارة الحديثة، مرجع سابق، صـ 402 وما بعد.

[1]- د. ديالا الحج وعارف، الإصلاح الإداري، مرجع سابق، صـ 15 وما بعد + 69 وما بعد.

شمولية عملية الإصلاح..والذين يصرون على حصر الإصلاح الإداري في الاتجاه الإداري، وعزله عن العوامل الأخرى يعرفونه بأنه: ((جهود مصممة خصيصاً لإحداث تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة، من خلال إصلاحات تنظيمية واسعة، أو على الأقل من خلال إجراءات أو ضوابط تسعى لتحسين واحد أو أكثر من هذه الأنظمة والهياكل التنظيمية أو شؤون العاملين)).

أما الاتجاه الذي يرى ارتباط الإصلاح الإداري بالاتجاهات جميعها فيعرفه بأنه: ((جهد سياسي وإداري واقتصادي واجتماعي وثقافي، وإرادي هادف لإحداث تغييرات أساسية وإيجابية في السلوك والنظم، والعلاقات، والأساليب والأدوات، تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه)).

وعلى هذا الأساس فإن: التغيير يمثل جوهر عملية الإصلاح الإداري وأساسها.. وإن كان هنالك اختلاف في تحديد ما الذي يجب تغييره؟ وكيف سيتم هذا التغيير؟ وهل المطلوب التغيير الجزئي أو التغيير الشامل؟ ومن داخل الجهاز الإداري (يقوم الجهاز الإداري بنفسه نتيجة إحساسه بالحاجة إليه)؟ أو من خارجه (تفرضه القيادة السياسية العليا التي تدرك الحاجة لعملية الإصلاح الإداري فتتبناها وتفرض تطبيقها)؟.

ونشير في هذا الصدد: أن المنهج الشمولي في الإصلاح يتمثل في عمليات التغيير الكلية في النظام الإداري، من النواحي المادية أو الوظيفية أو السلوكية ضمن البناء الشامل للمجتمع..ويرى أنصار هذا الاتجاه أن الجهاز الإداري هو وحدة متكاملة لا يمكن النظر إليها ومعالجتها جزئياً، بل يجب أن يحدث الإصلاح في جميع جزئيات الجهاز الإداري ووحداته. **لذلك لابد أن يتم التغيير بناءً على نقاش طويل تشارك فيه فئات عديدة من الشعب، وهو غالباً إصلاح يتم من الداخل**

إلى حد كبير..وبالتالي فإن من أهم عوامل نجاح الإصلاح الإداري، هو تهيئة المناخ للمشاركة والتعاون، وذلك للوصول إلى تجنب مقاومة التغيير، الذي قد يعني في ذهن البعض أنه تغيير في الأشخاص، وليس في هيكلية الأداء!!.

ويبدو أن الحصول على تأييد المجتمع الذي يتم فيه التغيير . عموماً . **والعاملين داخل الجهاز الإداري** الذي سيجري الإصلاح ضمنه خصوصاً، قد يكون **الخطوة الأولى التي لابد منها**..والتي يمكن البدء فيها من خلال صياغة أهداف الإصلاح، ووضع آليات التنفيذ بمشاركة المستويات الإدارية المختلفة، مما قد يحد من صعوبة التنفيذ على أرض الواقع.

خامساً التغيير على مستوى المجتمع[1]

إن التغيير الحقيقي على مستوى المجتمع ككل أو مستوى الإدارات فيه، يكون بالوصول إلى الديمقراطية، وتحقيق الشراكة في التنمية/*Partnership* والتي تعني حق جميع الأطراف في المشاركة في صنع القرار..وتحديد الأدوار والمسؤوليات، والالتزام بما يسفر عنه الاتفاق التشاركي..ويستلزم علاقات متبادلة تتوفر فيها درجة من التكافؤ بين جميع الأطراف، وتشكيل الشراكة لتحقيق أهداف معينة، أو مجابهة قضية معينة مثل قضية التنمية، أو إحداث تغييرات في المجتمع، أو في الاتجاهات والقيم التي لا يستطيع فرد أو جهة بمفردها تحقيقها.

وتقوم الشراكة على بناء خلفية مشتركة..مع وضع أُسس الاتفاق والاستمرارية، ومن ثم التعرف على القضايا والمشكلات والفرص المتاحة والمتوقعة، وتحديد الأهداف المشتركة، مع ترتيب الأولويات، وتجميع الموارد، ويلزم اتفاق الشركاء على مبدأ المنفعة لجميع الأطراف، بدلاً من السعي لمنافع فردية، وذلك عن طريق العمل الجماعي، وبأسلوب ديمقراطي..

---

[1]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 31+32.

ومع ذلك: قد يوجد من يرى في التغيير تهديداً لمصالحه الخاصة، ولهذا فإن ردّ الفعل الطبيعي على التغيير في أغلب الأحيان هو مقاومته في البداية بقوة، وعرقلة مسيرته لإضعافه وإفشاله..لذلك لا بد من إقناع الأطراف المعنية بالتغيير، بأن التغيير هو تقدم نحو الأفضل، وأن التغيير من هذا المنظور سيكون في النهاية في نفع الجميع، ويصب في خدمة الإدارة أو العمل أو المؤسسة، لذلك يجب على المعنيين بإدارة التغيير توضيح أسبابه وأهدافه للعاملين لتكوين رأي عام جيد تجاهه.

وللتغلب على أسباب مقاومة التغيير، فيمكن أن يتم ذلك من خلال:[1]

1. اعتراف الإدارة العليا بالمشكلة.

2. بناء الثقة بين العاملين والإدارة العليا.

3. اختيار الوقت المناسب لتطبيق خطة التغيير.

4. توسيع قاعدة المشاركة لإحداث التغيير.

5. عدم طلب المستحيل والتأكيد على أن التغييرات المستهدفة معقولة وممكنة.

6. تقديم الحوافز من أجل التغيير.

7. استخدام الدوافع الإنسانية (دوافع الإنجاز والتفوق والانتماء من أجل التغيير).

وبعد هذا العرض: لأهمية التغيير وخصائصه وأبعاده، وعوامل نجاحه، حيث تم التركيز على التغيير على مستوى المجتمع..هذا المجتمع الذي يقاوم التغيير في البداية وفي الكثير من الحالات، كنتيجة للتخوفات الاقتصادية؛ حيث أنَّ بعض الأفراد يتصور أن التغيير يهدر دخله، خصوصاً وأنه تعوّد على مجاراة وضع مستقر كانت قد تهيأت أسبابه ودواعيه وشروطه. يضاف إلى ذلك القلق الاجتماعي.. **فالتغيير بطبيعته قد يولّد تخوّفاً من المجهول عند بعض الأفراد، لأنه يؤدي إلى فكّ بعض الأواصر والارتباطات، وتأسيس أواصر وارتباطات جديدة غير معروفة، من حيث الأفراد والعناصر والأمزجة**..

---

[1]- د. أحمد الخطيب ود. عادل سالم معاية، الإدارة الحديثة، مرجع سابق، صـ 401.

لذلك لابد من تغيير نظرة الشعب إلى الملكية العامة والمال العام، وأنماط الإنفاق والاستهلاك والادخار، والتغيير، والمشاركة..باعتبارها جميعاً نتاج الثقافة العامة للشعب..حيث إنَّ الدول النامية لا تهتم بتغيير الثقافة غير السليمة، في النظرة للعناصر المذكورة بما يخدم عملية التنمية، وعندها تصبح محاولاتها في تحقيق تنمية حقيقية محدودة وغير قادرة على الاستمرار، لذلك لابد من تغيير الثقافة العامة للشعب من خلال نظام التعليم، والإعلام، والمؤسسات الثقافية..إلخ. **وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى أنَّ الدول التي تقدمت مثل اليابان، والدول التي حققت تنمية متسارعة مثل دول النمور الآسيوية، عمدت إلى تغيير الثقافة العامة للشعب نحو مزيد من التطوع والتمكين والمشاركة في عملية التنمية..بل إن هذه التنمية لاتقوم إلا بالمشاركة (التنمية بالمشاركة).**

لذلك لابد من تنظيم حملات توعية تثقيفية بغية تعليم الناس كيفية المشاركة في شؤون مجتمعهم، وكيفية التأثير بها فاعلين لا منفعلين، مشاركة تضمن عدالة التوزيع لحاصل التنمية.

المطلوب تحديداً: أن **يفهم المواطنين بأن تطوعهم ومساهمتهم المباشرة في إدارة قضايا الدولة عن طريق الهيئات اللاحكومية**: (الأحزاب، الجمعيات الأهلية، النقابات..إلخ). وعن طريق منظماتهم الشعبية، ونقاباتهم المهنية، يعتبر عملاً أساسياً في ترسيخ قواعد الديمقراطية الشعبية. وهذا وذاك هو محور الحديث في المطلب التالي:

التطوع

المطلب الثاني

التطوع

من المهم جداً أن يعي المواطنون داخل الدولة، بأن تطوعهم ومشاركتهم المباشرة في شؤون المجتمع، بشكل مباشر أو عن طريق منظماتهم الشعبية، أو المهنية، أو الخيرية..يُعتَبر الطريق السليم إلى تعزيز قيم المواطنة الفاعلة..وسبيل لترسيخ قواعد الديمقراطية الشعبية..

وللتطوع أهداف ومزايا عديدة: تنعكس **على المتطوع** ذاته، وعلى **الجماعة** و**الدولة**..كونه ينبع من الإرادة الذاتية للمتطوع، ودون انتظار لأي مقابل للجهد المبذول؛ **فالتطوع يعتبر نوعاً من المشاركة الشعبية، التي يعبر عنها بأنها تلك المبادرة، أو حالة الاستعداد للمساهمة في الشأن العام.**

وتتجلى أهمية هذه المشاركة مع اتساع الاهتمامات والنشاطات، وزيادة الأعباء التي تتحملها الدولة في الوقت الحالي، حيث باتت بحاجة إلى كل جهد يقدمه أبناءها لتحقيق التنمية المطلوبة. **ويبدو أن التطوع أصبح ضرورة من ضرورات الحياة في الوقت الحالي**..كونه يعطي رسالة اجتماعية تهدف إلى المشاركة في التنمية، سواءً بالجهود الجماعية أو الفردية، بالتعاون مع الجهود التي تقوم بها الدولة، **والأهم في العمل التطوعي: أنّ الذي يقوم بالتطوع لا ينتظر عائداً من هذا العمل، بل إنه يعتبر العمل الذي يقوم به نوعاً من المشاركة الديمقراطية في حل مشكلات المجتمع، والمساهمة في تحقيق التنمية.**[1]

أولاً- مفهوم التطوع

---

[1]- **ولأهمية التطوع اعتمد المجتمع الدولي العام 2001 عاماً دولياً للمتطوعين**، بقرار من الجمعية العمومية للأمم المتحدة في 20 نوفمبر 1997. **كذلك جاء اعتماد الخامس من ديسمبر من كل عام يوماً عالمياً للمتطوعين.** ويلعب برنامج الأمم المتحدة للمتطوعين/*United Nations Volunteers Program* ومقره في **مدينة بون الاتحادية** دور المنسق المركزي لفاعليات اليوم العالمي للمتطوعين.

تتعدد التعريفات التي تتناول مفهوم التطوع، وتتفق فيما بينها في جوهر هذا المفهوم:

. التطوع: ((هو الجهد الذي يبذله أي إنسان بمحض إرادته واختياره دون إجبار، وبلا مقابل، أو بمقابل لا يوازي الجهد والوقت المبذولين، وذلك بهدف خدمة وطنه أو عشيرته أو مجتمعه المحلي أو المهني، والمشاركة في حل المشكلات التي تواجه هذه المجتمعات)).[1]

. التطوع: ((هو الجهد الذي يبذله أي إنسان بلا مقابل لمجتمع، بدافع منه للإسهام في تحمل مسؤوليات المؤسسة الاجتماعية، التي تعمل على تعمل على تقديم الرفاهية الإنسانية، على أساس أن الفرص التي تتهيأ لمشاركة المواطن في أعمال هذه المؤسسات الديمقراطية ميزة يتمتع بها المجتمع، وأن المشاركة تعهد يلتزم به)).

. التطوع: ((هو التضحية بالوقت أو الجهد أو المال دون انتظار عائد مادي يوازي الجهد المبذول)).

. التطوع: ((هو أي جهد بشري يبذله الفرد أو الجماعة بشكل تلقائي أو منظم، من خلال قنوات مجتمعية مثل: الجمعيات والنقابات والنوادي والاتحادات، دون توخي عائد مادي، وذلك بهدف المشاركة في تحمُّل المسؤولية تجاه المجتمع، ومن أجل الإسهام في حل مشكلاته وتحقيق طموحاته)).

. التطوع: حسب تعريف الهيئة الشبابية للعمل التطوعي في سورية/مجلس الشباب السوري حالياً: ((هو عمل تنموي يصب في خدمة وتطوير المجتمع، ويلبي حاجات المتطوعين وأقرانهم، وحاجات مجتمعهم، وينطلق منهم على اختلاف انتماءاتهم)).

---

[1]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 220.

ونستنتج من التعاريف السابقة: أنَّ العمل التطوعي ليس عملاً مقتصراً على فئة معينة، أو على بيئة معينة بحد ذاتها، وإنما تستطيع جميع شرائح المجتمع بمختلف مستوياتها (الفكرية، التعليمية، الاجتماعية، المادية) المساهمة بالتطوع.[1]

ثانياً- أهمية التطوع وأهدافه[2]

للتطوع أهمية كبيرة في حياة الفرد والجماعة والدولة، وله أبعاد عديدة توضح أهميته..

أ ـ أهمية التطوع

1. التطوع يُساعد المتطوعين على اكتساب الخبرات والمهارات الاجتماعية.. والفهم الاجتماعي لحاجات وظروف ومشكلات المجتمع.

2. هو وسيلة للأفراد لزيادة مشاركتهم ومساهمتهم مع الحكومة.. والجمعيات ذات النفع العام في تنفيذ برامج ومشروعات لخدمة المجتمع (دليل على ولاء وانتماء الأفراد لمجتمعهم).

3. التطوع يساهم في سد النقص في أعداد الاختصاصيين المهنيين..الذي قد تعاني منه بعض مؤسسات المجتمع.

4. التطوع يساعد المتطوعين على شغل أوقات فراغهم في أشياء مفيدة لهم، ومفيدة لمجتمعهم.

---

[1]- **أُطلقت الهيئة الشبابية للعمل التطوعي في سورية** (مجلس الشباب السوري حالياً) في **اليوم العالمي للتطوع الواقع في 2009/12/5** كهيئة مستقلة إدارياً ومالياً، ومرتبطة قانونياً بالاتحاد الوطني لطلبة سورية. **وتسعى الهيئة** بشكل أساسي للتنسيق والعمل بشكل تشاركي مع المتطوعين، والهيئات الشبابية، والمنظمات التطوعية التي تعمل مع ولأجل الشباب، وذلك لتفعيل وتعزيز مبادرات الشباب، وروح القيادة لديهم من خلال العمل التطوعي؛ حيث أثبتت التجربة الفرق الذي يحدثه التطوع في نظرة الشباب لمجتمعهم ولأنفسهم، وبالمقارنة مع أقرانهم فإن المتطوعين يؤمنون بقدرتهم على إحداث تغيير حقيقي وإيجابي في بيئتهم ومجتمعهم، كما أن المتطوعين يستطيعون رؤية النقاط الإيجابية، ويريدون البناء عليها، لذلك فإنهم العينة الجيدة لإنطلاقة الهيئة الشبابية للعمل التطوعي، لتتشكل بها وبمبادئها بيئة ملائمة، تزودهم بأساس متين يدعم انطلاقتهم وأفكارهم ومبادراتهم.

[2]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ221+222.

ب ـ أهداف التطوع

بالنسبة للأهداف التي يمكن جنيها من التطوع، فإن منها ما هو متعلّق بالمتطوع، ومنها ما هو متعلّق بالجهة التي يتطوع بها، أوبالمجتمع ككل ومن ذلك:

1. تخطي الحواجز السلبية والانعزالية في المجتمع..وبالتالي تعبئة الطاقات البشرية والمادية، وتوجيهها وتحويلها إلى عمل اجتماعي.

2. سد الفراغ في الخدمات وتوسيع قاعدتها..تحقيقاً لمبدأ الكفاية والوصول بها إلى المناطق المحرومة تحقيقاً لمبدأ العدل.

3. إزالة أسباب التخلف وتوفير أسباب التقدم والرفاهية لأفراد المجتمع.. وبالوسيلة الأيسر وصولاً، والأسلوب الأفضل أداءً والأكثر نفعاً.

4. تحويل الطاقات الخاملة أو العاجزة إلى طاقات قادرة عاملة ومنتجة..وحفظ التوازن في حركة تطوير المجتمع بطريقة تلقائية وذاتية.

5. دعم العمل الحكومي ومؤازرته وزيادة فاعليته وكفاءته..وهذا يؤدي إلى القيام بخدمات تعتمد جهود المواطنين وحدهم، دون تدخل من جانب الحكومة، وبذلك تقوى روح الانتماء إلى المجتمع، والحرص على مصالحه.

وترى الهيئة الشبابية للعمل التطوعي في سورية: أنّ العمل التطوعي أعمق وأشمل من أن يقتصر على العمل الخيري، كما كان سائداً، وإنما لابد من نقل هذا المفهوم إلى مرحلة جديدة من الفهم والوعي والتطبيق، وهو يشكل استناداً إلى ذلك فرصة لبناء الشباب، وتطويرهم وتفعيلهم، وتفعيل مواطنتهم..كما يساعد عملهم معاً لحل مشكلاتهم، وخلق برامج وأنشطة وخدمات ضرورية لنفعهم ونفع مجتمعاتهم. كما أنه يمثل فرصة مهمة وصادقة لبناء مهاراتهم وقدراتهم، ولدعم إدراكهم، وتقوية ثقتهم بأنفسهم. **فالتطوع إذاً هو أداة (أسلوب حياة) لتمكين الشباب من القيام بدور فاعل في مجتمعهم**..وبنفس الوقت يدعم تطورهم

التعليمي والمهني، لأن التطوع قادر على السماح للشخص بالتحدي، وتطوير نفسه وقيمه، فهو فرصة لمعرفة الذات بشكل أفضل، وبناء الثقة واكتساب البصيرة.[1]

ثالثاً- أهداف ومبادئ الهيئة الشبابية للعمل التطوعي في سورية[2]

1. إشراك المجتمع المحلي في مختلف الفعاليات والأنشطة.

2. تكريس الفكر الذي يؤكد أن التطوع للجميع، ولا يقتصر على فئة معينة.

3. نشر ثقافة العمل التطوعي في المجتمع.

4. تعزيز المبادرات والمشاركات، والقدرة على القيادة لدى الشباب.

5. تعزيز الشعور بالانتماء للوطن.

6. فتح آفاق جديدة للعمل التطوعي وتطوير مفاهيمه.

7. مساندة الخطط الحكومية والمؤسسات الاجتماعية، في سد فجوة الخدمات المقدمة للمجتمع.

8. الشباب مشاركون وقياديون في جميع مراحل العملية التطوعية.

---

[1]- **تؤمن الهيئة بأهمية التعاون والتشبيك بين جميع الجهات التي تعمل مع ولأجل الشباب:** لتوفير البيئة التي تحضن وتدعم المبادرات والمشاركة الشبابية، وتحاول الهيئة تحقيق ذلك من خلال مجلس إدارة مشكل من ممثلين عن جميع الجهات الرئيسية الفعّالة في هذا المجال، والتي تمتلك خبرة وحضوراً سابقين في مجال العمل التطوعي في سورية، وفي العالم أيضاً، **وشركاء الهيئة هم:** (الاتحاد الوطني لطلبة سورية-اتحاد شبيبة الثورة-الأمانة السورية للتنمية-الهيئة السورية لشؤون الأسرة-جمعية تنظيم الأسرة-صندوق الأمم المتحدة للسكان *UNFPA*-برنامج الأمم المتحدة للمتطوعين *UNV*-الغرفة الفتية الدولية *JCI*-الجمعية السورية للبيئة-لجنة محافظة دمشق (لجنة الأولمبياد الخاص سابقاً).

[2]- **ولكي يكون التطوع قادراً على تحقيق الفرص للشباب، تعمل الهيئة بالتعاون مع شركائها، وفق منهجية عمل تقوم على إشراكهم في:**

أ - **التخطيط:** حيث يكون فريق العمل من المتطوعين الشباب.

ب - **المبادرة:** وتعني أن الأفكار والبرامج والنشاطات يطرحها الشباب.

ج - **التمويل:** يتم عن طريق جمع التبرعات- منح- ورعايات من قبل المؤسسات والهيئات الحكومية والخاصة.

د - **التنفيذ:** تطبيق آليات العمل من قبل المتطوعين أنفسهم، وبالتشارك مع الجهات الأخرى والمجتمع المحلي.

هـ - **التقييم:** نتائج قابلة للقياس والاستفادة من التجارب والخبرات بشكل مستمر، وأيضاً يشترك الشباب في تقييم العمل بسلبياته وإيجابياته.

9. ضرورة العمل التشاركي مع جميع الهيئات الشبابية، لتأمين البيئة الداعمة لمبادراتهم ومشاركتهم والتنسيق بين جهودهم.

10. وضع الخطط والبرامج اللازمة بما يساهم في التنمية المستدامة على جميع الأصعدة، على اعتبار أن التطوع هو وسيلة من أجل التنمية المستدامة.[1]

رابعاً: عوائق العمل التطوعي

هناك عوائق تجعل التطوع ليس على المستوى المناسب، وهذه العوائق ترتبط أساساً بالدول المتخلفة والنامية، ومن هذه العوائق ما يلي:[2]

1. محدودية إدراك بعض الناس لأماكن الجمعيات الأهلية، وكيفية التطوع في أنشطتها.

2. ثقافة سكان المجتمع وقيمهم واتجاهاتهم التي تؤثر في نظرتهم للحياة.. فسكان المجتمع يعانون من انخفاض مستوى الوعي، وانتشار اتجاهات السلبية والاتكالية، والنظر إلى برامج الرعاية الاجتماعية على أنها مهمة الحكومة.

3. عدم قدرة وفاعلية كثير من الجمعيات الأهلية على زيادة عدد المتطوعين بين صفوفها..بل وفي كيفية الحفاظ على استمرارية المتطوعين فعلاً بها، إضافةً إلى الاختلافات الفكرية والشخصية للقائمين على العمل في هذه الجمعيات.

---

[1]- **وفي هذا الصدد نشير: أن المخيمات التطوعية أصبحت تقليداً سنوياً في منظمة اتحاد شبيبة الثورة.**.يتفاعل فيها الشباب مع مختلف شرائح المجتمع، من خلال مشاركتهم أعمالهم، وممارسة الأنشطة التنموية والبيئية والاجتماعية المختلفة. وتتطور نشاطات المنظمة عاماً بعد عام، من حيث عدد المشاركين، ومن حيث أدوات وأساليب العمل، التي تنوعت في العديد من النشاطات (**المشاركة في تجربة القرى الهدف، شق الطرق، زراعة الأشجار ورعايتها، تعزيل اقنية الري، حملات النظافة، العناية بالحدائق والمرافق العامة، تقديم الخدمات الطبية، تقديم خدمات التوعية لمخاطر التدخين والمخدرات، نشاطات لدمج ذوي الاحتياجات الخاصة في المجتمع..إلخ.**

[2]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 234.

4. غياب الوعي بالعمل التطوعي المنظم..بالرغم من وجود التحمس لفكرة التطوع بشكل عام، وينتج عن ذلك أن يقتصر العمل التطوعي على أفراد محدودين، وحين اختفاء هؤلاء، قد يُعاق العمل ويتوقف!!.

5. هناك فتور في تجاوب المجتمع مع العمل التطوعي..مقابل الحماس لدى البعض، مما يؤدي إلى الضعف والفتور واليأس بين القائمين على العمل. وبالتوازي لذلك تسيطر الهموم والقضايا اليومية على اهتمامات الأفراد مما يؤثر على مشاركتهم في أي نشاطات عامة.[1]

خامساً التحديات التي تواجه العمل التطوعي في سورية

1. مازالت البيئة التطوعية في سورية غير داعمة للمبادرة والتطوع بمعناه الحقيقي..ففي العديد من البرامج التي تعتمد على المتطوعين، يوجد نقص في المشاركة الشبابية الفعّالة في قيادة النشاطات والبرامج، وفي خلق الأفكار ومتابعتها وتقييمها.

2. ينحصر في بعض الأحيان ولاء المتطوع لمنظمته..مغفلاً بذلك أهمية وضرورة التعاون في تعزيز التقدم في قضية مشتركة، حيث تحد هذه الظاهرة من التطور الشخصي للمتطوعين، وبالتالي تحد من تقدم المجتمع.

3. لا يزال مفهوم التطوع غير ناضج أو كامل الوضوح لدى الشباب السوري..حيث إنّ نسبة الشباب المتطوعين تبلغ ما يقارب 21%.

4. فُرَص التطوع المجدية لا تزال محدودة..بسبب عدم قدرة المنظمات التطوعية على استيعاب عدد أكبر من الشباب، أو عدم تفعيل مشاركة المتطوعين.[2]

---

[1]- **لذلك لابد من الترويج للعمل التطوعي:** عبر الإعلانات في وسائل الإعلام، والتي تجعل مسألة التطوع مألوفة ومقدرة من قبل الناس، وإيلاء دور أكبر للتربية والتعليم في المدارس في نشر ثقافة التطوع، ولابد أيضاً من تأمين مستلزمات العمل التطوعي قبل الدعوة له.

[2]- **هناك أسباب عديدة تجعل الحاجة إلى المتطوعين تزداد يوماً بعد يوم، لعل أبرزها الإيمان بمبدأ المشاركة/*Participation*/**.

ويبدو أن طبيعة الشعب السوري تدفعه إلى الابتعاد (عند القيام بمبادراته الاجتماعية) عن التنظيم الحكومي، ويستخدم المتدينون عند تقديم مساعداتهم للمحتاجين اجتماعياً تعبير "الناس المستورون" أي الناس الذين يحصلون على المعونة بسرية حفاظاً على كرامتهم، وتوجد ثقافة دينية وتقليدية لا تبيح الإعلان عن اسم متلقي المساعدة..وانطلاقاً من هذه الطبيعة وتلك الثقافة الدينية: يعتقد الكثيرون أن المشاركة التي تعتمد على المبادرة، والعفوية النابعة من دوافع الالتزام الأخلاقي، تفقد الكثير من جوهرها وجدواها عندما تخضع لأي نوع من التنظيم المبالغ فيه، والتنظيم الحكومي على وجه التحديد..وتكون المبادرة الاجتماعية مثمرة كلما كانت بعيدة عن الأطر الرسمية المنظمة، وأنها كلما كانت عرضية وتلقائية كانت أقدر على التحقق والإنجاز؟؟.

والواقع السوري يُبين أيضاً: أن ما هو قائم حالياً من أشكال المبادرات الاجتماعية، لا ينطبق دائماً على كامل محددات تعريف المدرسي للمشاركة بعناصرها مجتمعة، والقاضية بأن يكون محركها الأساسي العناصر التالية: (مبدأ العمل الجماعي، القناعة بالمصير المشترك، وجود قيادة قدوة ضمن مجموعة المبادرة).

بمعنى أن للناس الحق في الاشتراك في جميع مراحل العمل في أي مشروع، أو أي برنامج موجه. **ومن الأسباب الأخرى ما يلي:**

أ ـ **الإيمان بأهمية أسلوب العمل الفريقي/*Team Work*** في تحقيق الأهداف بصورة أكثر كفاءة وفاعلية.

ب ـ **يحقق التطوع للمنظمات (مؤسسات/جمعيات) مزيداً من الفاعلية**..ويؤكد القيم الإنسانية واحترامها لقدرة الإنسان على التعامل مع كل ما يواجهه من مشكلات.

ج ـ **الإيمان بمبدأ المساعدة الذاتية/*Self Help*..**بمعنى أن الناس يجب أن يساعدوا أنفسهم بأنفسهم.

د ـ **النقص في عدد الأشخاص المهنيين..مما يستدعي استكمال هذا النقص بالمتطوعين.**

ويأخذ التطوع أشكالاً عديدة منها: (التطوع بالوقت، أو الجهد، التطوع بالمال، أو بتقديم المعلومات والاستشارات، جمع التبرعات، مساعدة المسنين والمعاقين، التدريس في فصول محو الأمية، المشاركة في تقديم برامج التوعية للمجتمع..الخ).

ـ أنظر: د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 223.

سادساً التطوع من منظور إسلامي[1]

يبدو أن العمل التطوعي هو امتدادٌ لقيم التعاضد والتكافل الاجتماعي، التي نادت بها الأديان السماوية، وخاصةً الدين الإسلامي..وفكرة الوقف في الشريعة الإسلامية تنتمي في جوهرها إلى منظومة العمل التطوعي..باعتبارها تقوم عل الترغيب والحض على فضائل الأخلاق، وليس على سبيل الجبر أو الإلزام. **ويحقق التطوع في الإسلام قيماً رفيعة وسلوكياتٍ إيجابيَّة تقوم على:**

. الإيثار..قال تعالى: ((..ويؤثرون على أنفسهم ولو كان بهم خصاصة ومن يوق شح نفسه فأولئك هم المفلحون)). سورة الحشر الآية/**9**/

. المؤاخاة..قال تعالى: ((إنّما المؤمنون إخوةٌ..)). سورة الحجرات الآية/**10**/

. مساعدة الآخرين..قال تعالى: ((..وتعاونوا على البر والتقّوى ولا تعاونو على الإثم والعدوان واتّقوا الله إنّ الله شديد العقاب)). سورة المائدة الآية /**2**/

وهذه الآيات التي أتينا على ذكرها هي على سبيل المثال، إذ يزخر القرآن الكريم والسنة النبوية بكثير من التوجيهات التي تحث البشر على الاهتمام بالآخرين، والعمل من أجلهم، سواءً كانوا من المقربين أو الجيران، أو كبار السن، أو الفقراء..

. قال تعالى: ((..فمن تطوع خيراً فهو خير له..)). سورة البقرة الآية/**184**/

ويتبين من هذه الآية الكريمة أن التطوع لم تأتِ به القوانين الوضعيَّة، في الدولة الحديثة، بل سبقتها في ذلك الأديان السماوية.

ويظهر التطوع واضحاً في أحد أركان الإسلام الخمسة، وهو ركن الزكاة.. . قال تعالى: ((إن الذين أمنوا وعملوا الصالحات وأقاموا الصلواة وآتوا الزَّكاة لهم أجرهم عند ربّهم ولا خوف عليهم ولا هم يحزنون)). سورة البقرة الآية/**277**/ **وقد اشترط الله سبحانه وتعالى على المؤمن في الكثير من الآيات أن يُعين أخاه**

---

[1]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 227 وما بعد.

المؤمن في ضائقته، كي يحصل على مرضاة ربه، ومن ذلك على سبيل المثال: . قال تعالى: ((فلا اقتحم العقبة. وما أدراك ما العقبة. فك رقبة. أو إطعام في يومٍ ذي مسغبة. يتيماً ذا مقربة. أو مسكيناً ذا متربة. ثُمَّ كان من الذين أمنوا وتواصوا بالصبر وتواصوا بالمرحمة. أولئك أصحاب الميمنة)). سورة البلد الآيات /**18-11**/

وكانت الدولة في المجتمع الإسلامي هي المسؤولة عن جباية الزكاة، وتوزيعها، حتى تضمن انتفاع جميع الفقراء بها، وتحفظ كرامتهم عن السؤال، ويصرف منها على المصالح العامة للمسلمين (إعطاء المؤلفة قلوبهم وإعداد العدة للجهاد في سبيل الله) **ومن هذا المنطلق الإسلامي: أصبح الإنسان المسلم واعياً لقضيته، ومؤازرته لأخيه المسلم، ومتطوعاً للعمل الاجتماعي الإنساني.**

وفي الختام: نؤكد أنَّ الهدف الإستراتيجي للتنمية بالمشاركة هو الارتفاع المستمر في مستويات نوعية الحياة، وتوسيع الخيارات أمام الناس، والارتقاء المتوالي بمستويات طموحاتهم وتطلعاتهم، وتفعيل مشاركتهم في تقرير شؤون مجتمعهم، وذلك كله يأتي عن طريق إطلاق قوى النمو الذاتي داخل المجتمع (من خلال المزيد من التطوع، والمشاركة الشعبية..و..) بما يحقق التقدم والنمو المتواصل لهذا المجتمع.

ومن ناحية أخرى: فإنَّ الإدارة بالمشاركة والتمكين يعطيان العاملين الحق في أداء أعمالهم، وفي كيفية إدارة المنظمة؛ بحيث يصبحون على درجة عالية من التمكين في تبني مسؤولية أداء أعمالهم.

ويبدو أنَّ السنوات الأخيرة شهدت بروز موضوع تحديث القوانين وتطويرها في مختلف الميادين والاتجاهات، مع تزايد الإدراك العميق لتأثير هذه القوانين في البناء التشريعي والمؤسسي..بالإضافة إلى تزايد الاهتمام بنظم التدريب والتأهيل القائمة في الدولة..وهذه كله يندرج في إطار فلسفة التمكين/الإدارة التشاركية، التي

تمنح السلطة والقوة الشرعية أو القانونية للجميع داخل الدولة/الإدارة. وهذا هو محور الحديث في المبحث التالي: **التمكين والإدارة بالمشاركة**

المبحث الثاني
التمكين والإدارة بالمشاركة

إنَّ نجاح سورية في تنظيم المجتمع في منظمات شعبية ونقابات مهنية، إلى جانب وجود الأحزاب أكد على الخيار الديمقراطي..ويشير المسار الفكري حول مسألة المشاركة في سورية إلى أن الديمقراطية والتي يتم العمل على تطويرها وتجديدها دائماً، وفق ما يخدم مصالح الشعب والبلاد، لا تعني ممارسة المواطن للعملية الانتخابية فقط، بل والإسهام الفعال في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، **وفي الوقت نفسه فإن قيام المؤسسات المنتخبة في كل المستويات بواجباتها المحددة في الدستور والقانون، أمر أساسي لصون الديمقراطية، وشرط لابد منه لضمان المسار الديمقراطي.**[1] إن مبدأ **مشاركة العاملين في الإدارة السورية** لم يجد له تطبيقاً عملياً على الإطلاق قبل ثورة الثامن من آذار..ومن أجل إتاحة وتوفير كل الشروط الموضوعية لممارسة الجماهير الشعبية لحقوقها الديمقراطية **فإن ذلك اقتضى تعبئتها في إطارات تنظيمية هي المنظمات الشعبية مثل** (منظمات العمال والفلاحين وإتحاد الطلبة والنساء، ومنظمة شبيبة الثورة وصغار الكسبة، ومختلف النقابات المهنية..الخ). ويمكن اعتبارها قطاعات منظمة من الشعب، مهمتها الدفاع عن أهداف البلاد العليا، وعن المصالح الشرعية للفئات التي تمثلها. وبناء على ذلك فهي ليست مؤسسات خاصة لا تخضع إلا لإدارة أعضائها

---

[1]- د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 52.

فحسب، بل هي بجانب ذلك مؤسسات تساهم في أعمال الدولة في مجال اختصاصها. أي أن للمنظمات الشعبية دوراً سياسياً إلى جانب دورها المهني. وهذا ما عبرت عنه **المادة/9/** من دستور عام 1973: (المنظمات الشعبية والجمعيات التعاونية تنظيمات تضم قوى الشعب العاملة من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أفرادها).[1] **ما يهمنا: التركيز في هذا المبحث على موضوع التحديث القانوني، وأثره على فتح آفاق المشاركة، وتشكيل إطارٍ قانوني يتم فيه توزيع الأدوار بين الجهات الفاعلة والمستفيدة من تطبيق مبدأ الإدارة بالمشاركة..وبالمقابل فإن التحديث القانوني لا بد أن ينتج عنه بناءً مؤسَّسياً، يتوافق مع الرؤى القانونية التي تطرح فكر وممارسة المشاركة داخل الدولة**..التي تتشعب وتتعدد مهامها، والأعباء الموكلة إليها، والتي بات يقيناً أنها عاجزة عن تحقيقها بمفردها، دون إشراك هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص، والمواطن في القيام بها. **على اعتبار أنَّ التمكين والمشاركة يؤديان إلى الرضا والتحفيز في أداء العمل، ويحدان من التهميش الذي تعاني منه غالبية الدول النامية**..

وكما قيل: "ليس هناك قانون جيد ولا نظام جيد؟ وإنما هناك إنسان جيد..وإنسان رديء؛ والإنسان الجيد هو الذي يجعل القانون جيداً، إن كان القانون جيداً في ذاته..ويصلح من سيئاته، إن كان سيئاً؟..ويخفف من مضاره، إن كان إصلاحه مستحيلاً؟ ويمتنع عن تنفيذه بشجاعة، إن امتنع عليه ذلك."

وعلى هذا الأساس يمكن تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

---

[1]- أما في الدستور السوري لعام 2012 فقد جاء النص صراحة على مشاركة هذه المنظمات، حيث تنص **المادة/10/** منه على أنَّ: (المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع، وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها، وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون). ونشير إلى أنَّ **المادة /49/** من دستور عام 1973 (والتي حذفت في نص دستور 2012) كانت توضح دور هذه المنظمات بشكل أكثر تفصيلاً في: (..بناء المجتمع العربي الإشتراكي، تخطيط وقيادة الاقتصاد الاشتراكي.. تطوير شروط العمل والوقاية..إلخ.

ـ الأول: **التمكين**

ـ الثاني: **البناء القانوني والمؤسسي**

ـ الثالث: **القيادة والتأهيل**

المطلب الأول

التمكين

إنَّ التهميش يلاحظ بكثرة في المجتمعات النامية أو المتخلفة..وينعكس على المرأة أكثر من الرجل، بحيث يؤدي تدني حالها من كافة النواحي إلى زيادة فقرها، وبالتالي يعتبر ذلك سبباً من أسباب الفقر في هذه المجتمعات.

والمطلوب تحديداً لتلافي ذلك كله هو: "التمكين" بكل ما يحمله هذا المصطلح من معانٍ ودلالات..تمكين المواطن **من أسباب القوة** (الفكرية –الاقتصادية – السياسية) وذلك إلى الحد الذي يتحرر فيه ذلك المواطن من ضغط احتياجاته الأساسية؛ فالواقع يدل بوضوح تام على استنزاف الغالبية من المواطنين، لطاقات هائلة من تفكيرهم..مشاعرهم..طاقاتهم الجسمية، في سعي وكد حثيث، من أجل تأمين ضروريات الحياة، في زمن تزداد فيه يوماً بعد آخر صعوبة ذلك؟!.

أولاً- مفهوم التمكين/*Empowerment*[1]

التمكين لغوياً: من الفعل مكَّن، بمعنى ساعده على الحصول على شيء ما، أو زاد من قدرته وقوته، أو يجعل للشخص مكانة ومنزلة.[2]

---

[1]- د. أحمد الخطيب وعادل سالم معاية، الإدارة الحديثة، مرجع سابق، صـ29+31+32+42.

[2]- يمكن **تعريف التمكين لغةً** حسب ما ورد في أهم المراجع والمعاجم العربية (**لسان العرب**) **لأبن منظور**: ((إن التمكين يعني القدرة والاستطاعة)).

والتمكين في اللغة الإنجليزية كما يظهر في عدد من القواميس **غالباً ما يتم ربطه بمفهوم التفويض**، وتذهب الأبحاث الخاصة بالتمكين إلى أن الأوضاع التي يعمل في ظلها العاملون، غالباً ما تعمل على حرمان العاملين من الإحساس بالفاعلية والنجاح واحترام الذات (الجدارة الذاتية).

فالعاملون غالباً ما يعانون من إحساس قوي بالعزلة والاعتماد على الذات، ويتصف الكثير من أشكال التفاعل المهني بين العاملين بالسطحية، والقصر، والبعد عن التعاون الحقيقي بين الزملاء.

ولابد من الإشارة: إلى أن مصطلح تمكين العاملين يطلق عليه أيضاً الإدارة التشاركية، إلى الدرجة التي يتقاسم (يتبادل) فيها العاملون المعلومات، المعرفة، المكافآت، والسلطة في الإدارة أو المؤسسة.

ذلك أن العاملين في مثل هذه الحالة، يشاركون في عملية صنع القرارات بشكل أوسع مما كانوا يفعلونه سابقاً. وتتسع عملية تمكين العاملين إلى خارج حدود مجرد سيطرة العامل على الموارد في وظيفته، فهي تشمل سلطة التأثير على القرارات في الإدارة، أو وحدة العمل، أو المؤسسة..

إن **مفهوم التمكين** هو مفهوم **سهل ومعقَّد** في الوقت نفسه، فهو **سهل من حيث أن المديرين يحتاجون إلى دعوة الموظفين ليعملوا، أو يؤدّوا وظائفهم..**

وهو **معقّد من حيث أنَّ المديرين والموظفين من الناحية المثالية ليسوا مُدرّبين على أن يفعلوا ذلك. كما أن التدريب قد يأخذ وقتاً وممارسة طويلة..**

وإدارياً يقصد بالتمكين: "منح السلطة والقوة الشرعية أو القانونية". ولقد ظهر مصطلح التمكين كفلسفة إدارية جديدة منذ بداية الثمانينات، وازدهر في تسعينيات

وأما في **المعجم الوسيط**: فإنّ مكّن له في الشيء، أي جعل له سلطاناً. وأمكنه من الشيء، أي جعل له عليه سلطاناً وقدرة وسهّل ويسّر عليه.

وورد تعريف مفصل ومطول لكلمة التمكين ومشتقاتها في **معجم محيط المحيط**، حيث أن مكّن الشيء، أي قوَّى ومتّن ورسَّخ، واستمكن من الأمر، أي قدر واستطاع عليه.

القرن العشرين، وقد اقترن تطبيقه باللامركزية، وإطلاق الطاقات الكامنة لدى العاملين والمنظمات، حتى تزداد قدراتهم وقوتهم في أداء المهام المطلوبة منهم.[1]

وبشكل عام: يمكن تلخيص مجالات المساواة التمكينية بما يلي:

1. التمكين **في الاقتصاد** (المشروعات الصغيرة والمتوسطة).

2. التمكين **بين الأقاليم** (الإنماء المتوازن بين أقاليم الدولة).

3. التمكين **في المجتمع** (الفقراء، النساء..).

4. التمكين من خلال **التعليم والصحة**..

5. التمكين من خلال **تعزيز اللامركزية**.[2]

ثانياً- أسباب الدعوة إلى التمكين وأنواعه

إن عملية تمكين العاملين في صنع القرارات في الإدارات أو المؤسسات، أصبحت رائجة في الوقت الحالي أكثر مما سبق، أو أن الدعوة إليها باتت من الأمور الملحة للوصول إلى نمط عالٍ من التفاعل بين الإدارة والعاملين فيها.

أ- أسباب الدعوة إلى التمكين

1. إن عملية التمكين تمثل جزءاً أساسياً من إدارة المعرفة..حيث أدرك قادة الإدارات والمؤسسات، بأن المعرفة التي يحملها العاملون تمثل مصدراً مهماً لبلوغ الميزة التنافسية، وبالتالي راحوا يشجعون العاملين على تبادل هذه المعرفة.

2. إن التكنولوجيا أسهمت هي الأخرى في تعزيز عملية تمكين العاملين.. بشكل يفوق التصور قبل عقد من الزمن، ذلك أن البريد الإلكتروني يوسّع من الاتصالات نحو الأعلى التي يمثل معظمها عملية تمكين العاملين، وتعمل أشكال الاتصالات الأخرى المستندة إلى الحاسوب، مثل شبكات القواعد والبيانات، على تشجيع عملية تمكين العاملين في صنع القرارات المؤسسية.

---

[1]- د.مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 73+74.

[2]- أنظر: مقالة أستاذنا الدكتور سام دلة ، أهمية الحوكمة في عملية الإصلاح، مرجع سابق.

ب ـ أنواع التمكين[1]

1 ـ مشاركة المعلومات/*Information Sharing*

إن المعلومات عنصر هام في التنظيمات، وأصبحت الاتصالات من أعلى إلى أسفل هامة جداً في التنظيمات الحديثة، لأنه من خلالها يكون العاملون في المستويات الدنيا أكثر فهماً لعملية اتخاذ القرارات، وأكثر التزاماً بقرارات التنظيم. وهذا يجعل العامل لا يقوم بالعمل وحسب، وإنما يسأل نفسه عن سبب القيام بالعمل، وعليه فإن هذا يجعل العاملين يناقشون ويعبرون عن آرائهم بحرية من خلال الاتصالات من أسفل إلى أعلى.

2 ـ حل المشكلات من أسفل إلى أعلى/*Upward Problems Solving*

أي أن العاملين في المستويات الدنيا هم أعلم في مشكلات التنظيم، وعليهم أن يتصرفوا ويتخذوا قرارات لحل مشكلاتهم.

3 ـ استقلالية المهام/*Task Autonomy*

وذلك عن طريق تشكيل فرق ذاتية تكون الرقابة عليها معتدلة، بحيث يقومون بتنفيذ المهام المناطة بهم بنوع من الاستقلالية، من خلال الهيكل التنظيمي الذي يعملون به، ويعملون في التنفيذ فقط، من حيث أن الإدارة العليا هي التي تبقى مسؤولة عن رسم السياسة الإستراتيجية.

4 ـ تكوين الاتجاهات/*Attitudinal Shaping*

هذا البعد ينظر إلى التمكين من الجانب النفسي، ولا يقصد به أنه لا يمكن تغيير طرق العمل وإجراءاته دون تدريب العمال وتعليمهم، وهذا يتم عن طريق تزويدهم بقيم جديدة لخلق سلوك جديد يتلاءم مع التغيير.

5 ـ الإدارة الذاتية/*Self Management*

---

[2]ـ د. أحمد الخطيب وعادل سالم معاية، الإدارة الحديثة، مرجع سابق، صـ 34 وما بعد.

والمقصود بذلك توزيع العمل بين الإدارة والعاملين، وهذا يعني تدخل العاملين في عملية اتخاذ القرار، ويجب أن لا توضع التعليمات فيما يخص السلطة والتنفيذ من قبل الأقلية، بل الأكثرية.

6 ـ المشاركة في القضايا

حيث يمكن تحقيق التمكين بانخراط الأفراد في تطوير حلولهم الخاصة، بالنسبة لقضايا محددة، ويمكن أن يتم ذلك بأن يقترح أعضاء الفريق الطرق المتقدمة، أو أن يحلوا المشكلة في إطار إدارتهم وقسمهم، وفقاً للموارد المتاحة والعقبات والقيود التي تواجههم.

ثالثاً: قيم المشاركة والتمكين[1]

تأتي قيم المشاركة بوصفها جزء من ثقافة الإدارة أو منظمة الأعمال، وينبغي وصفها في مقدمة قوى التغيير الثقافي؛ وثقافة الإدارة أو المنظمة لابد لها أن تدعم الإدارة التشاركية..من خلال بناء الثقافة الجماعية ونبذ الفردية، فتحفيز العاملين لا يتم بالمزايا المالية فقط، بل هناك أمور أخرى تسهم في توجيه ثقافة الإدارة أو المنظمة نحو التعجيل بإستراتيجية التمكين، كالإحساس بالفخر من إنتماء العاملين لتلك الإدارة أو المنظمة، والثقة بهم. لذا فإن العاملين يتوقعون كتحصيل حاصل، ومن خلال مشاركتهم في المعلومات أن يتم إخبارهم بما عليهم القيام به، كما أن يعرفوا ما يجب عمله.

والإدارة بالمشاركة والتمكين: يعطيان العاملين الحق في أداء أعمالهم، وفي كيفية إدارة المنظمة؛ فهم يصبحون على درجة عالية من التمكين في تبني مسؤولية أداء أعمالهم. وقد أظهرت البحوث أنَّ هناك إرتباطاً إيجابياً بين المشاركة والرضا والتحفيز والأداء..وأن تبني مفهوم التمكين هو سعي من قبل

---

[1]- د. زكريا مطلك الدوري ود. أحمد علي صالح، إدارة التمكين واقتصاديات الثقة في منظمات أعمال الألفية الثالثة، مرجع سابق، صـ 39+47+69.

الإدارة لتطوير مهارات ومعارف العاملين، من أجل الوصول إلى إدارات ومؤسسات ومنظمات قادرة على المنافسة؛ **لهذا أصبحت الإدارة بالمشاركة مفتاح المرور لمفهوم التمكين..إذ وَجَد الباحثون أن هناك ترابطاً إيجابياً بين المشاركة ورضا العاملين، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، أعتُبِر التمكين أحد الإيديولوجيات التي أعتمدتها الإدارات والمنظمات، في فرض واقع جديد يعطي الأفراد مكانة جديدة لم تكن متوفرة من قبل في العلاقة مع الرؤساء داخل التنظيم.**

ويأتي ذلك استجابةً للمتغيرات البيئية بعد ثورة الإتصالات، ولا سيما في عقدي الثمانينيات والتسعينيات من القرن الماضي، والتي أحدثت تغيرات جوهرية كبيرة، أبرزت الحاجة إلى الاعتماد على الموارد البشرية بشكل كبير، وهذا ما أدى إلى بروز إيديولوجيات تبعث الثقة بالنفس، وتخفف من معاناة العاملين.

ومن هنا يمكن اعتبار التمكين إستراتيجية إدارية..تُستخدم لحث الأفراد العاملين وتشجيعهم، بما فيهم المدراء، لغرض توفير مهاراتهم الخاصة وخبراتهم على نحو أفضل، وذلك عن طريق منحهم المزيد من القوة والحرية في التصرف لأداء أعمالهم. **وهناك صيغ عديدة لإستراتيجية التمكين:** (عبر المشاركة، صيغ التمكين عبر إغناء العمل، وصيغ التمكين عبر الملكية..الخ).

وتعتبر صيغة التمكين عبر المشاركة أبرز هذه الصيغ، على اعتبار أن التمكين أساساً له صلة بالمشاركة، وتأتي هذه المشاركة عبر مستويين:

. مستوى التكليف:

والذي يعني امتلاك العاملين لصلاحية صنع القرارات ذات الصلة بتكليفات العمل المباشر (السريعة التنفيذ).

. مستوى صناعة الخدمة:

إذ يتصل الموضوع باحتياج العاملين الذين يختصون بالقرارات المتميزة لتلبية الخدمة للزبائن، وفي هذه الحالة فإن التمكين يجري من خلال الرقابة على القرارات الإستراتيجية للإدارة.

رابعاً: الفئات التي ينصب عليها التمكين[1]

إن التمكين الذي يكفل المشاركة لا بد أن ينصب على الفئات التالية:

أ ـ تمكين منظمات المجتمع المدني

حتى تصبح أكثر قدرة وقوة على أداء المهام المطلوبة منها، من خلال توفير مناخ تشريعي، يهيئ ويسمح لمنظمات المجتمع المدني العمل بحرية وبدون معوقات. كما يأتي أيضاً دور الحكومة في تشجيع منظمات المجتمع وتقديم التمويل لها، وإشراكها في بعض المشروعات والبرامج، وتوفير الإعفاءات الضريبية لها.

ج ـ تمكين العاملين والمتطوعين بمنظمات المجتمع المدني

وذلك من خلال دعم قوتهم، ونقل قوة اتخاذ القرارات والتصرف والرقابة إلى مستويات أدنى (مستوى العاملين والمتطوعين) ومنحهم السلطة والمسؤولية.

ب ـ تمكين ذوي الاحتياجات الخاصة

وتجدر الإشارة أنه يوجد في سورية العديد من الركائز التي تهدف إلى دمج ذوي الاحتياجات الخاصة بالمجتمع، وتمكينهم من أخذ دورهم الفاعل في تطويره.[2]

---

[1]ـ د.مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 75.

[2]ـ **ويأتي في مقدمة هذه الركائز:**

أ ـ توقيع سورية على البروتكول الخاص بحماية وحقوق المعوقين لعام 2006، والتي دخلت حيز التنفيذ عام 2008، والمصادق عليها من قبل سورية في العام 2009.

ب ـ صدور القانون الخاص بالمعوقين رقم/34/ لعام 2004.

ج ـ إحداث المجلس المركزي لشؤون المعوقين والمجالس الفرعية.

د ـ صدور الخطة الوطنية للإعاقة التي أعدتها المنظمة السورية للمعوقين (آمال)، وبموجب هذه الخطة فقد أوكلت لكل وزارة معنية عدة مهام تنفيذية وفق الشق المتعلق بها، وهذه الوزارات هي (الصحة، التربية، الإدارة المحلية، النقل، الداخلية، الأوقاف، الإعلام).

هـ ـ ما تقوم به الجمعيات الأهلية والخيرية في مساعدة المعوقين.

و ـ ورشات العمل والملتقيات الوطنية التي ترصد واقع الإعاقة، والآمال التي يجب الوصول إليها لدمج أصحاب هذه الشريحة بالمجتمع.

د ـ تمكين الجماعات أو الفئات المظلومة والمهمشة والمستضعفة والمحرومة في المجتمع

ومن هذه الجماعات والفئات: الفقراء والمرأة والمسنين والمعاقين، وذلك من خلال مساعدة هذه الجماعات والفئات على أن تعتمد على نفسها، وذلك بتنمية قدراتهم، وتزويدهم بالمهارات اللازمة لذلك، ومن خلال برامج التوعية لها، حتى تستطيع أن تطالب بحقوقها، وأن تمارس هذه الحقوق بالفعل.

ولأهمية البحث في تمكين بعض الفئات المظلومة والمهمشة سنفرد فقرات خاصة لتمكين الفقراء والمرأة..

خامساً تمكين الفقراء

للقضاء على تهميش الفقراء، وتمكينهم من المشاركة، فإن ذلك يتطلب إستراتيجية لمكافحة آفة الفقر..وهذه الإستراتيجية كما أكدت عليها المنظمات الدولية لا بد أن تتضمن العناصر التالية:

1. الاستقرار الاقتصادي الكلي.

2. معدل متسارع للنمو الاقتصادي.

3. توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية للفقراء.

4. برنامج شامل للتحويلات ولشبكات الأمان الاجتماعي.[1]

والأمان الاجتماعي يعني: خلق آلية يوفرها المجتمع لحماية أفراده من الفقر والبطالة، والفئات المتضررة الأخرى وتشمل فئتين:

. الأولى: فئة العمالة غير القادرة على إيجاد فرصة عمل..

---

[1]ـ د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 22.

. الثانية: وتشمل فئة المتضررين نتيجة لخفض مستوى الدعم الذي تقدمه الدولة، بشكليه المباشر وغير المباشر للسلع والخدمات، أو ارتفاع معدلات التضخم وتقلب الأسعار.[1]

وشبكة الأمان الاجتماعي تشمل: نظام التأمينات الاجتماعيَّة، ونظام التوظيف من أجل امتصاص فيض اليد العاملة في سوق العمل، وسياسة الأجور، ونظام دعم أسعار المواد الاستهلاكية الرئيسية..

والهدف بالمحصلة من سياسة الحماية الاجتماعية: هو تخفيف العبء عن الفئات ذات الدخل المحدود، وحمايتها من البطالة والفقر، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، لابد من سياسات ملائمة تتعلق بمجانية الصحة والتعليم، أو إتاحة فرصة التوظيف والتشغيل للعاطلين عن العمل والذين سيدخلون سوق العمل كل عام، وذلك عن طريق استصدار النصوص القانونية التي تضع حداً أدنى مناسباً للأجور في قطاعي الصناعة والزراعة، ودعم وحماية الصناعات التقليدية والناشئة، ودعم سلع الاستهلاك الخاص بالمواطنين. كلها عناصر مساعدة على تجاوز معيقات المشاركة للأفراد في التنمية البشرية، نتيجة التفاوت بين المداخيل.[2]

---

[2]- **وعلى سبيل المثال: إذا أخذنا مسألة توزيع الدخل، حيث يوجد فرق بين نهج الاقتصاد الموجه والحماية الاجتماعية، والنهج الذي يعمل باقتصاد السوق**، وهناك اتفاق واضح لدى معظم الباحثين في سورية، بأن الأمور لا يمكن تركها تسير تلقائياً دون تدخل حكومي بشكل ما، ويمكن أن يأتي هذا إما عن طريق التدخل في الأسعار والدخول وسياسة الضرائب والمساعدات الصناعية والزراعية. أو التفريق بين الشرائح ذات المداخيل المرتفعة والمداخيل المحدودة (كما حصل في سياسة توزيع المازوت على شرائح دون أُخرى في العام 2010)..أو عن طريق الإصلاحات العقارية كالمساعدة في استصلاح الأراضي العائدة للدولة، وإقامة مشاريع لتشغيل أيدي عاملة جديدة عليها، وتوفير مؤسسات الإقراض والتمويل لأصحاب المشاريع الصغيرة في القطاعين الزراعي والصناعي.

[1]- د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 177+198.

ويأتي في إطار تمكين الفقراء، والحد من الآثار الكارثية للفقر، المرسوم التشريعي رقم/9/ تاريخ 2011/1/13 القاضي بإحداث الصندوق الوطني للمعونة الاجتماعية، بهدف حماية الأفراد والأسر الفقيرة المستهدفة ورعايتها، من خلال تقديم معونات دورية أو طارئة، وتعزيز تنمية رأس المال البشري والاستثمار فيه، وتمكين المستفيدين اقتصادياً واجتماعياً

ويبدو أن الدستور السوري لعام 2012 فعلى سبيل المثال تنص **المادة/40/** منه على أنَّ: (1. **العمل حق لكل مواطن وواجب عليه، وتعمل الدولة على توفيره لجميع المواطنين**، ويتولى القانون تنظيم العمل وشروطه وحقوق العمال.

2. **لكل عامل أجر عادل**، حسب نوعية العمل ومردوده، على ألا يقل عن الحد الأدنى للأجور الذي **يضمن متطلبات الحياة المعيشية وتغيرها**.

3. **تكفل الدولة الضمان الاجتماعي والصحي للعمال**).

المادة/22/ تنص على أن: (1. **تكفل الدولة كل مواطن وأسرته** في حالات الطوارئ والمرض والعجز واليتم والشيخوخة.

2. **تحمي الدولة صحة المواطنين وتوفر لهم** وسائل الوقاية والمعالجة والتداوي).

المادة/24/ تنص على أن: (**تكفل الدولة بالتضامن مع المجتمع** الأعباء الناجمة عن الكوارث الطبيعية).

سادساً- تمكين المرأة

إن مفهوم تمكين المرأة يقوم على امتلاك القوة الكامنة والظاهرة.. القادرة على إحداث تغيير في الآخر الذي قد يكون فرداً أو جماعة أو مجتمعاً بأكمله، وبالتالي يرتبط المفهوم ارتباطاً وثيقاً بتحقيق الذات وحضورها، وتعزيز قدراتها في المشاركة والاختيار الحر.

وتعليمياً، من خلال برامج ينفذها الصندوق، أو مؤسسات وبرامج التمكين المختصة. ويأتي هذا المرسوم استكمالاً لمنظومة شبكات الحماية الاجتماعية، ويهدف إلى رفع مستوى المعيشة للأسر لإدماجها في العملية التنموية، وتفعيل مساهمتها وإشراكها في الحفاظ على موارد التنمية. بالإضافة إلى تنمية مهارات وقدرات الأسر ودفعها إلى سوق العمل، لضمان حصولها على الدخل بشكل مستمر، وتحويل أفرادها إلى مقدمين للمعونة بدلاً من أن يكونوا مستحقين لها. ـ أنظر: **7- صندوق المعونة الاجتماعية** في المطلب التالي: (البناء القانوني..).

وهذا يستدعي: تمكين المرأة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، وتوسيع مشاركتها في الحياة العامة في مختلف مجالاتها، ومحاولة القضاء على أي صورة تمييزية أو تحيزية ضدها.[1]

ومن هنا يبرز دور المنظمات غير الحكومية في نشر الوعي عن المرأة والمجتمع

مثل: (جمعية تنظيم الأسرة، شبكة المعرفة الريفية، الصندوق السوري لتنمية الريف فردوس، مؤسسة مورد، لجنة سيدات الأعمال، رابطة النساء السوريات..الخ).

أـ سياسات لتمكين المرأة

هناك جملة من السياسات المطلوبة لتمكين المرأة منها:

1. سياسات تحقيق أهداف الألفية المتعلقة بتعليم الإناث وتمكين المرأة اقتصادياً.

2. سياسات توفير الخدمات المساعدة لعمل المرأة.

3. سياسات تشجيع عمل المرأة لحسابها ويشمل وصولها إلى الموارد المالية.

---

[1]- علي الزعتري (المنسق المقيم للأمم المتحدة والممثل المقيم البرنامج الأمم المتحدة الإنمائي)، الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مرجع سابق، صـ 8.

أما عن المعيقات أمام تحقيق تطور المرأة ومساواتها الكاملة، فيمكن الإشارة إلى ما يلي:

1- سيطرة الأنماط الاجتماعية والثقافية السائدة (العادات ـ الأعراف ـ التقاليد) التي تعزز الأدوار النمطية للمرأة والرجل.

2- ارتفاع نسبة الأمية عند النساء، وضعف وعي المرأة بحقوقها القانونية.

3- البطء في تغيير أنماط السلوك الاجتماعي.

4- الافتقار إلى الآليات الفعالة في تطبق القانون، وترجمة الخطط والسياسات العامة.

5- العدد غير الكافي من النساء في مناصب اتخاذ القرار.

6- عدم اعتماد نظام الحصص لدى تمثيل الفئات الأقل حظاً للوصول إلى مواقع صنع القرار، مما يؤدي إلى ضعف تمثيل المرأة في المناصب السياسية العليا، التنفيذية والمنتخبة.

7- عدم كفاية البرامج التدريبية والمشروعات التأهيلية لتثقيف المرأة، وتدريبها على ممارسة أدوارها بفاعلية.

8- نقص الكفاءة والخبرة في التخطيط وتنفيذ المهام لدى الجهات المسؤولة.

9- نقص البرامج الموجهة إلى الرجل وارتفاع معدل النمو السكاني.

10- وجود بعض المواد التمييزية في بعض القوانين (الأحوال الشخصية، العقوبات الجنسية).

ـ أنظر: أميرة عرابي، مجلس الشعب والمسألة السكانية وتعزيز دور المرأة وتمكينها، مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مرجع سابق، صـ 8.

4. سياسات زيادة مساهمة المرأة في القطاعات الإنتاجية.

5. سياسات تحقيق أهداف الألفية المتعلقة بتحسين صحة الأمهات.

6. سياسات تفعيل القوانين الخاصة بعدم التمييز والعنف ضد المرأة.

ونلاحظ: أنه انعكس اهتمام الدولة بتحقيق العدالة بين الجنسين في موازنتها العامة. وذلك من أجل العمل على تأهيل المرأة مهنياً وتمكينها، وتطوير مشاركتها في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية.[1]

ب ـ الخطوات الإيجابية نحو تمكين المرأة

هناك الكثير من التطورات الجارية في البلاد بهدف تمكين المرأة وتفعيل مشاركتها، منها على سبيل المثال:

1. في العام 2005 تم لحظ نسبة من الموازنة العامة تبلغ 0,25% لهذا الهدف. **وذلك من الاعتمادات الاستثمارية للوزارات والجهات العامة للدولة لدعم وتفعيل نشاط المرأة وزيادة مساهمتها في العملية التنموية**..وقد تم تخصيص الجزء الأكبر منها لإقامة صناديق دوارة للمرأة، من أجل تمكين النساء الريفيات، والحد من الفقر، وقد تم إطلاق هذا المشروع في العام 2004.

2. إحداث هيئات حكومية (الهيئة السورية لشؤون الأسرة . هيئة مكافحة البطالة . مكاتب التشغيل).

3. الجمعيات الأهلية لتمكين المرأة اقتصادياً (فردوس . المورد..).

4. لجان سيدات الأعمال في غرف الصناعة والتجارة.

5. قيام جمعيات أهلية بتدريب النساء على القيادة واتخاذ القرار(رابطة النساء السوريات).

---

[1]- وليد النوري، الموازنة العامة للدولة، مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مرجع سابق، صـ 84.

6. أنشطة لمنظمات الأمم المتحدة، تهدف إلى مساعدة النساء في التأهيل والتدريب: (*UNDP-UNFPA-UNIFEM*–الفاو–منظمة الأغذية العالمية..).[1]

وينعكس اهتمام الدولة بتحقيق العدالة بين الجنسين في موازنتها العامة، التي تعمل لتحقيق هذا الهدف بتخصيص اعتمادات مالية للاتحاد النسائي، تضاف إلى إيراداته الذاتية. إضافةً إلى الاعتمادات المخصصة لوحدات المرأة في بعض المؤسسات، مثل هيئة تخطيط الدولة، ولجان المرأة في بعض النقابات. وأيضاً مخصصات منظمة المرأة العربية والتي تبلغ 4,1% من مجمل ميزانية المنظمة.[2]

كما أن النساء ما زلن بعيدات عن مواقع صنع القرار الاقتصادي نتيجة لتمركز العمالة النسائية في السنوات الأخيرة في قطاع الخدمات الاجتماعية، بعيداً عن العملية الإنتاجية، ولم تتقدم النساء بنسب كبيرة في مواقع صنع القرار في إدارات الدولة؛ الأمر الذي كان سيخلق لديهن الثقة بالنفس وتنمية الملكات القيادية، وتحفيز روح المبادرة.

---

[1]- **واستمراراً للعمل الوطني الداعم لقضايا المرأة:** (والذي بدأ في سورية منذ عام 1970) **عملت سورية من خلال التزامها بمنهاج عمل بكين:** الذي يدعو إلى تعزيز مكانة المرأة، وإزالة جميع العوائق التي تحول دون مشاركتها الفعالة في جميع مناحي الحياة العامة والخاصة، وتبني مفاهيم العدالة بين الجنسين، وتمكين المرأة لتحقيق التنمية المستدامة. **وبالتالي قامت سورية باتخاذ الإجراءات التي من شأنها وضع النتائج والتوصيات التي خرج بها المؤتمر المذكور موضع التنفيذ: بدءاً بتشكيل اللجنة الوطنية للمرأة عام 1995:** (والتي شاركت فيها الوزارات، والمنظمات، والنقابات، والجمعيات المعنية). وقد تم حلها بعد تحويل أغلب مهامها إلى الهيئة السورية لشؤون الأسرة المحدثة عام 2003. **وانتهاءً بلجان المرأة في العديد من النقابات:** (لجنة المرأة العاملة، ولجنة المرأة المهندسة، ولجنة المرأة في نقابة المحامين). **ووحدات ومديريات وجهات تنمية المرأة التي تشكلت في الوزارات والهيئات**: (الزراعة، الشؤون الاجتماعية والعمل، هيئة تخطيط الدولة، المكتب المركزي للإحصاء). وبالعودة إلى **الإنجازات المتحققة للمرأة السورية منذ عام 2000 نجد أن أهمها:** صدور المرسوم التشريعي رقم/330/ للعام 2002 والذي صادق على اتفاقية إلغاء جميع أشكال التمييز ضد المرأة، والعديد من التشريعات الهادفة إلى إلغاء التمييز مثل: قانون توريث المرأة العاملة لمعاشها التقاعدي لورثتها الشرعيين (القانون/**78**/ لعام **2001**). والمرسوم التشريعي رقم/**53**/ لعام **2002** والذي زاد مدة إجازة الأمومة المدفوعة الأجر.

[1]- الهيئة السورية لشؤون الأسرة، التقرير الوطني 2004، بيجن+10، صـ 3 وما بعد.

وبهذا العرض نرى: أن وضع النساء الاقتصادي يقف تحدياً أمام رفع نسبة مشاركة المرأة في التنمية أولاً، مما ينعكس بداهة على مشاركتهن في الحياة السياسية عامة، والبرلمانية بخاصة.[1]

ولابد من الإشارة إلى أن جهود الحكومة السورية تركزت في الآونة الأخيرة على أهمية التمكين الاقتصادي للمرأة..والذي يعتبر أساس ومنطلق تمكينها الاجتماعي، من خلال الإستراتيجيات التي بنيت عليها خطط وبرامج تنمية المرأة الريفية. حيث اعتبرت الحكومة أن تمويل المشاريع الصغيرة المدرة للدخل، والتي تديرها النساء من أهم الأدوات والوسائل التي اعتمد عليها لتمكين المرأة اقتصادياً. إذ رصدت ما نسبته/25/ بالألف من ميزانية الدولة سنوياً لمشاريع وأنشطة تنمية النساء، استثمرت على شكل مشروع يحمل أسم (تمكين المرأة والحد من الفقر) وذلك عن طريق إحداث/750/ صندوق دوار لإقراض النساء الريفيات في/750/ قرية

---

[2]- الهيئة السورية لشؤون الأسرة، نحو التمكين السياسي للمرأة، مرجع سابق، صـ 34.

ومن الموضوعات التي تحظى باهتمام متزايد في سورية: موضوع بناء الشراكات مع المنظمات غير الحكومية، وهيئات المجتمع المدني، ولاسيما تلك التي تفرد حيزاً هاماً لقضايا تمكين المرأة. ويأتي في هذا السياق إنشاء الوحدة السكانية في وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، المعنية بالقضايا السكانية، وتفعيل دور الجمعيات الأهلية في بناء القدرات الوطنية للجمعيات الأهلية في مجال الجندر. وقد قامت بإعداد دراسة في التدقيق الجندري لوزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. كما ازداد التشارك والتنسيق مع القطاع الخاص، حيث تم إنشاء لجان سيدات الأعمال في غرف الصناعة والتجارة السورية.

ويبدو أن الاهتمام العالمي بقضية تمكين المرأة، تمخض عنه تصديق الجمعية العامة للأمم المتحدة على إنشاء هيئة الأمم المتحدة للمرأة في 2010/7/2 وتعمل الهيئة على مناصرة وتعزيز وتطوير حقوق النساء في جميع أنحاء العالم، ومهمتها تحسين وضع النساء والبنات في العالم. وقد تبنت الجمعية العامة للأمم المتحدة (التي تضم 192 دولة) بالإجماع قرار إنشاء هذه الهيئة، وهذا القرار يندرج في إطار إصلاح شامل في الأمم المتحدة بدأ في عام 2000.

وعلى الرغم من كل ما ذكر: نجد أن نسبة النساء في قوة العمل ما زالت تمثل حوالي الخمس، إذ تبلغ (**19,8%**) ممن يعملن بأجور متدنية، ونسبة البطالة بين النساء ضعفين ونصف، عن نسبة البطالة لدى الرجال، وما زالت نسبة (**63%**) من قوة العمل النسائية تسجل على أنها متفرغة للمنزل.

على مدار خمس سنوات.[1] **وسنتوسع أكثر في كل ما يخص بقضية تمكين المرأة، وإلغاء جميع اشكال التمييز ضدها على أساس النوع في المطلب الخاص بالجندر والمشاركة** في الفصل الثاني من الباب الثاني من هذه الرسالة صـ 461.

سابعاً: المشاركة ومجالات التمكين

تتجه العديد من الدراسات التي تتناول موضوع المشاركة بالتنمية، إلى أن تحقيق التنمية بالمشاركة من قبل الناس (والتي تستلزم زيادة نفوذهم ورقابتهم على ما يجري، وتمكينهم أكثر فأكثر من زيادة تأثيرهم في كافة شؤون مجتمعهم) إنما يكون بتمكينهم من:[2]

1. الحصول على عمل منتج، من خلال المشاركة في سوق العمل.

2. من تحقيق دخل ملائم للأفراد ورفع مستوى هذه الدخول.

---

[1]- **وهذا المشروع منفذ من قبل مديرية تنمية المرأة الريفية في وزارة الزراعة**. ويرى القائمون على هذا المشروع أهمية تعميم نموذج مشروع تمكين المرأة والحد من الفقر على كافة القرى الفقيرة في القطر، وضرورة زيادة مخصصات المشروع من/25/ بالألف من ميزانية الحكومة إلى/1/ واحد بالألف، كي تستطيع تغطية الاحتياج الفعلي من القرى الفقيرة، وجعل برامج القروض جزءاً من المشاريع الاستثمارية التي تقرها هيئة تخطيط الدولة سنوياً لصالح الوزارات والجهات المعنية بتنمية المرأة. ولابد أيضاً من إيجاد مؤسسة ضامنة لمشاريع النساء المتناهية الصغر، وإلزام المؤسسات التأمينية العامة والخاصة بتخصيص نسبة من عملها للتأمين على مشاريع النساء المتناهية الصغر. إضافةً إلى إيلاء الأهمية الكافية لربط هذه المشاريع بحلقة تسويقية مناسبة، بعد تدريب النساء على إضفاء قيمة مضافة عليها. **وهذا المشروع (تمكين المرأة والحد من الفقر) تأتي أهميته من الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، والتي تتجلى في:** رفع المستوى المعيشي للأسر. من خلال تأسيس جهاز تمويلي يوفر سبل الوصول إلى الخدمات المالية أمام النساء، لتمويل مشاريع مولدة للدخل تحقق معايير الاستدامة، وتكون نواة لخلق فرص عمل واستقطاب الأيدي العاملة في المناطق التي يتم استهدافها، وكذلك تحقيق التنمية الاجتماعية، من خلال دورات محو الأمية، ودورات النوع الاجتماعي، ودورات التثقيف الصحي، والتربية الحديثة للأطفال. إضافةً إلى تمكين المرأة اقتصادياً واجتماعياً، للوصول بها إلى مستوى المشاركة في اتخاذ القرار، والمشاركة في عملية التنمية البشرية.
ونظراً لنجاح تجربة المشروع فإنه تم تمديده لمدة خمس سنوات تحت غطاء الخطة الخمسية الحادية عشرة (2010-2015) وذلك بالتعاون المشترك بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.

[1]- د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 134.

3. من الفرص المتساوية في تحصيل التعليم والمعرفة، واكتساب الخبرات والمهارات.

4. من الوصول إلى الخدمات الصحية والتمتع بصحة جيدة وسليمة.

5. من الوصول إلى الخدمات اليومية والثقافة.

6. تمكين المرأة من المشاركة في عملية التنمية والمشاركة الاجتماعية.

ثامناً. أبعاد التمكين ومستوياته[1]

إن النتائج المترتبة على التمكين كثيرة، منها الإبداع والتميز في العمل وجودة الأداء، وهناك أربعة أبعاد أساسية للتمكين هي ما سنتناوله في الفقرة التالية..كما أن لهذا التمكين ثلاثة مستويات يتم التفصيل فيها بعد قليل..

أ ـ الأبعاد الأساسية للتمكين

1 ـ المعنى أو الإحساس بالجدوى/*Meaning Fullness*

ويعكس المعنى إحساساً بوجود الغاية أو الارتباط الشخصي بالعمل، كما ويشير هذا البعد إلى قيمة هدف أو غاية المهمة..كما يحكم عليه الفرد في سياق العلاقة بمثله أو معاييره. ويرتبط هذا البعد بالانسجام مابين متطلبات دور العمل ومعتقدات وقيم وسلوكيات الفرد، ويترادف مصطلح المعنى مع مصطلح المعنى المدرك/*Thomas and Velthouse*.

2 ـ المقدرة/*Competence*

وتشير المقدرة إلى أن الأفراد يعتقدون بأنهم يمتلكون المهارات والخصائص اللازمة لأداء عملهم بشكل جيد..وهو اعتقاد الفرد بقدرته على أداء فعاليات المهام بمهارة، ويتماثل هذا البعد مع الاتفاق الشخصي أو الفاعلية الذاتية.

3 ـ حق الإرادة الشخصية/*Self- Determination*

ويعكس هذا البعد إحساساً بالحرية إزاء طريقة أداء الأفراد لعملهم..ويعني الاستقلالية في الشروع في سلوكيات وعمليات العمل ومواصلتها،

---

[2]- د. أحمد الخطيب ود. عادل سالم معاية، الإدارة الحديثة، مرجع سابق، صـ 42 وما بعد.

ويهتم هذا البعد بموقع السببيّة، الذي يشير إلى مسألة تحديد فيما إذا كان سلوك الفرد يُدرك على أنه ذاتي التحديد.

4 ـ التأثير/*Impact*

ويعكس اعتقاد الأفراد بأنهم يستطيعون التأثير على النظام الذي يعملون في إطاره..وهو إدراك الدرجة التي يمكن من خلالها للفرد أن يؤثر على النتائج (المحصلات) الإستراتيجية، الإدارية، أو العملياتية (التشغيلية) في العمل.

وبعد هذا العرض لأبعاد التمكين، نشير إلى أنه يسعى لإيجاد مستوى جديد داخل الإدارة أو المؤسسة أو المنظمة؛ وهو جعل العاملين يفعلون ما هو ضروري، وتحتاجه فعلاً تلك الإدارة أو المنظمة.

ولابد من الإشارة إلى أن القادة والمديرين على علم ودراية بأن عملية إعادة الحيوية لإداراتهم ومنظماتهم، لابد ن تحدث من أسفل إلى أعلى. لكن عملية إعادة البناء قد تشكل ضغوطاً على العاملين، وتجعلهم أقل إنتاجية، ويمكن التخفيف من حدة هذه الضغوط من خلال توفير مستوى عال من الانفتاح لدى الإدارة العليا.

ب ـ مستويات التمكين

يمكن تقسيم تمكين العاملين إلى ثلاثة مستويات، وهي تعكس درجة السلطة التي يمارسها العاملون على عملية صنع القرارات، وعدد خطوات القرارات التي يستطيع من خلالها العاملون تطبيق تلك السلطة:[1]

1 ـ المستوى الأدنى/الاستشارة الانتقائية

[1]ـ د. أحمد الخطيب ود. عادل سالم معاية، الإدارة الحديثة، مرجع سابق، صـ 43 وما بعد.

حيث يُطلب من العاملين وبشكل فردي معلومات محددة، أو آراء حول بعض جوانب القرارات، وفي هذا المستوى لا يقدم العاملون الحلول، وقد لا يعرفون تفاصيل المشكلة التي تستخدم من أجلها المعلومات.

2 ـ المستوى المتوسط

ويظهر عندما تتم استشارة العاملين بشكل أوسع، سواءً بشكل فردي أو جماعي، حيث تُقدَّم لهم تفاصيل المشكلة، ومن بعد ذلك يقدمون تشخيصهم للمشكلة وتوصياتهم، ولكن القرار النهائي لا يندرج تحت نطاق سلطانهم.

3 ـ المشاركة العالية/*High Involvement*

ويظهر المستوى الأعلى لتمكين العاملين، عندما يتسلم العاملون زمام السيطرة الكاملة على عملية صنع القرارات. وفي هذا السياق نجدهم يعملون على: (اكتشاف وتحديد المشكلات، إيجاد الحلول، اختيار الخيار الأفضل، ومراقبة نتائج القرار الذي يتخذونه..). وتعتبر أبعاد التمكين العالية هذه من خصائص الإدارات أو المؤسسات المستندة إلى الفِرَق.

وبالنتيجة نرى: إن عدم تمكين المواطن، وعدم مشاركته في صياغة القرارات التي تتعلق بحياته. وبالتالي شعوره بعدم العدالة في التوزيع، وشعوره بعدم الأمان؛ كل هذا يجعل المواطن/الموظف يشعر بعدم الالتزام بالنَّزاهة والتجرّد والأمانة والاستقامة، حيث لا يتم معاملة المواطنين بشكل متساوٍ في جميع الميادين التي تهم حياتهم.

تاسعاً: المنظمات غير الحكومية والتمكين[1]

تغطي المنظمات غير الحكومية نطاقاً واسعاً للغاية، يبدأ من المنظمات المحلية الفضفاضة التكوين، ويصل إلى الاتحادات الوطنية والمنظمات الدولية..والقضايا التي تعالجها هذه المنظمات قد تكون أي شيء: بدءاً من

[1]ـ د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 204+213.

حقوق جماعة ما، وانتهاء بمجموعة من الاهتمامات الإنمائية، فقد تنشئ جماعة من أفراد تجمع بينهم أفكار متماثلة منظمة غير حكومية جديدة استجابة لمشكلة وطنية. **وغالباً ما تركز الجماعات غير الحكومية قدراً كبيراً من اهتمامها على مسألة تمكين الناس من بلوغ حاجات حياتية، ويتمثل ذلك في تحسين الصحة أو محو الأمية، وتمكين الفقراء والمهمشين..**

وتعمل معظم المنظمات السورية غير الحكومية في إطار غير بعيد عن المنظمات الشعبية..فالاتحاد النسائي يقوم بدور كبير في زيادة تمكين المرأة: (من خلال الدورات التي يقيمها مثل الخياطة والحياكة وتصفيف الشعر..الخ) وبعض **الجمعيات النسائية الأهلية** تعمل على حماية الشيخوخة، وتأسيس دور الرعاية الخاصة بذلك من مستويات مختلفة. **وهناك جمعيات عديدة تعمل على زيادة تمكين الناس، خصوصاً الفئات التي بحاجة إلى رعاية أكثر مثل: الجمعية السورية للسرطان، الجمعية السورية لداء السكري، جمعية حماية المستهلك،** جمعيات **رعاية الأيتام والصم والبكم، المكفوفين، مكافحة التسول**..الخ. **وتتم رعاية هذه الجمعيات من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل.**

بقي أن نشير: أنه لابد من زيادة تمكين الأفراد المقيمين في الأرياف، عن طريق استجلابهم لنشاط منتج ينعكس عليهم وعلى المناطق التي يعيشون فيها من خلال إقامة المشاريع المحلية، كإحداث صناعات غذائية قريبة من مصادر إنتاجها، والتوسع في مراكز التنمية الريفية والقرى الصحية، والوحدات الإرشادية، والإكثار من مراكز التدريب والتأهيل بمستويات متطورة.

وتتجلى أهمية نشاطات المنظمات غير الحكومية في التمكين من خلال بعض الأمثلة الواقعية التي تركت أثراً بارزاً في تمكين الفئات الأقل دخلاً، وتمكينهم من إقامة مشاريع منتجة، وهنالك أمثلة واقعية كثيرة على ذلك.[1]

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أنَّ زيادة نفوذ الناس، وإشراكهم بما يجري في محيطهم الاجتماعي . كأحد مستلزمات المشاركة . إنما يقتضي العمل على تمكينهم من ذلك، من أجل بلوغ القدرة على هذه المشاركة..وذلك يكون من خلال منحهم فرصاً متساوية للتمتع بالصحة الجيدة، وبتحصيل التعليم والمعرفة والثقافة بشكل متساو مع أقرانهم في المجتمع. وتمكينهم قبل كل شيء من الحصول على فرص العمل المنتج في سوق العمل، وتوزيعاً عادلاً للدخل. وأن

---

[1]- ومن الأمثلة على هذه التجارب: تجربة مركز إبداع وتطوير الأعمال في محافظة الرقة/*Business Innovation and Development Centre Raqqa* كأحد هذه النماذج:
ويُنفَذ هذا المشروع بالتعاون بين برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهيئة تخطيط الدولة. وبتمويل من الوكالة الإسبانية للتعاون الدولي..وانطلقت أعماله في بداية عام **2010**.

أ- أهداف المركز:

1- نشر الوعي لمفهوم الأعمال الصغيرة، والأعمال المتناهية الصغر، ومدى أهميتها في رفع المستوى الاقتصادي.
2- دعم تطوير الأعمال الصغيرة على المستوى المحلي من خلال التدريب.
3- تأسيس قاعدة بيانات لتزويد الدعم الفني.
4- تمكين أصحاب المشاريع الصغيرة من بناء وتنفيذ مشاريعهم من خلال التوجيه والدعم الفني.
5- تقوية مناخ الأعمال المحلي من خلال التدريب المهني الذي يقدمه المركز المعد بالتجهيزات والمعدات اللازمة لذلك.
6- خلق المزيد من فرص العمل لشريحة الشباب المحليين.
7- رفع قدرات العاطلين عن العمل وحديثي التخرج من الجامعات، عن طريق التدريب المهني، لتأمين فرص عمل أفضل لهم.

ب - المستفيدون من المشروع:

1- القطاع الخاص المحلي (أصحاب المشاريع الصغيرة والمتوسطة).
2- شريحة الشباب والنساء المحليين.
3- مواطني المحافظة.
4- العاطلين عن العمل.
5- حديثي التخرج من الجامعات.

تأخذ المرأة مكانها الحقيقي الذي يتناسب مع حجمها العددي في المجتمع..إلخ.

وهذا كله: لا يأتي بالأماني والشعارات، بل **يحتاج إلى مزيد من التحديث القانوني وبناء المؤسسات،** التي تؤدي بالمجتمع إلى مزيد من التمكين، وذلك عن طريق: (شبكات الأمان الاجتماعي، المزيد من الدعم للصناعة والزراعة والتجارة، تعديل القوانين التمييزية التي تحد من مساواة المرأة بالرجل..إلخ).

وبالتالي يمكن القول: بأنَّ تحديث القوانين، وإيجاد مناخ قانوني سليم داخل الدولة من شأنه أن يزيد من ثقة واطمئنان المواطنين، ويدفعهم إلى رصد الأخطاء والنواقص، ويجذبهم للانخراط في المشاركة الفاعلة والمسؤولة مع الدولة ومؤسساتها..وهذا هو محور البحث في المطلب التالي:

البناء القانوني والمؤسسي

المطلب الثاني
البناء القانوني والمؤسسي

لقد برزت إلى الواجهتين الدولية والداخلية في السنوات الأخيرة مواضيع تحديث القوانين وتطويرها، مع الإدراك المتزايد لعمق تأثير هذه القوانين الجديدة في البناء التشريعي القائم في الدولة، بحيث تتماشى هذه القوانين مع الاتفاقيات الدولية، ومع التطورات الحاصلة في السياسة والاقتصاد، وفي النظرة إلى الهيئات اللاحكومية/المجتمع المدني/حقوق الإنسان/**المشاركة**/المرأة/الطفل..الخ. وقد أدى ذلك كله إلى ضرورة إيجاد معالجة جدّية وسريعة لواقع القوانين في غالبية الدول، والعمل على تحديثها وتطويرها بما يتوافق مع المعايير الدولية..

ويبدو أن ذلك البناء القانوني الجديد تزامن مع مد مؤسسي ملحوظ في الكثير من الأنظمة والدول..ونتيجة لذلك برزت حركة نشطة لبناء المؤسسات والهيئات الحكومية/واللاحكومية..

والسبب في ذلك أن المأسسة للأعمال والنشاطات هي جوهر العمل الجماعي القائم على المشاركة. ولأن ممارسة العملية الإدارية يجب أن تتم في إطار المؤسسات، **فالقادة والوزراء والعاملون يمارسون أعمالهم بطريقة مُمأسسة..وكما هو معروف فإن جميع وظائف الإدارة:** (صنع القرارات.. التخطيط..التنظيم..التنسيق..التوجيه..الرقابة..الخ) **لابد أن تتم داخل الإدارات أو المؤسسات أو المنظمات..الخ.**

أولاً- التحديث القانوني

لقد أظهرت الأحداث والتطورات الدولية والداخلية الحاجة إلى أن يتناول إصلاح حكم القانون، المؤسسات المعنية بحماية **أمن المواطن،** وتحسين احترام **حقوق الإنسان،** وتعزيز **المساءلة** في المجتمع.[1]

ويبدو أن الحكم، أي حكم **لا يصبح ديمقراطيا بقانون**..بل لابد للجماهير من أن تمارس الديمقراطية طويلاً وتتدرب عليها (وجود منظمات شعبية وانتخابات حرة).

وكما مر معنا سابقاً: فإنه لا يوجد قانون جيد، وأخر سيء أو رديء، بل الأصح أنه يوجد إنسان جيد وأخر سيء لا يحترم القانون..وحتى إن كان هذا الأخير رديء، فإن الإنسان الجيد يخفف من رداءته، ويسعى إلى تغييره.

وهذا يقودنا إلى القول: إن القوانين ليست بحد ذاتها غايات، بل وسائل إلى غايات، تؤدي إلى تنظيم حياة الناس، والوصول بهم إلى العدالة والخير..**وبالتالي فإن تحديث القوانين، لا قيمة له دون وجود أرضية، أو الأصح: "بشر تسعى إلى سن القانون..والأهم احترامه، والتقيد به من قبل الحكام والمحكومين على السواء.."**

ويبدو أنه من الخطأ الكبير: أن تستمر القوانين والتشريعات على حالها دون أية عمليات تحديث أو تطوير جذرية، هذا مع أهمية الثبات وعدم التجريب في التطبيق القانوني، ولاسيما في الجانب الاقتصادي والاجتماعي..وهذا كله يحتاج إلى استقرار ووضوح في السياسات الحكومية، فالإكثار من تغيير القوانين يقود إلى عدم الاستقرار في السياسة الاقتصادية، ويخلق تعتيماً بوضع القانون السائد، ولذلك التباسات كثيرة تنال من شفافية الفعل والممارسة بالنسبة للمتعاملين مع المصالح الحكومية.[2]

---

[1]- د. عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، مرجع سابق، صـ 55.

[2]- د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 193+194.

وأمام ذلك كله يبرز التحدي التالي: "التوفيق بين الحاجة المستمرة إلى قوانين جديدة، أو تعديل القديم منها (ثورة تشريعية)؟.[1] وضرورة الاقتصاد في التشريع، لتأمين المزيد من الاستقرار والأمان القانوني؟."

أـ ثورة/سيلان تشريعي[2]

نلاحظ أنه في ظل الثورة التشريعية التي تعيشها سوريا بعد الألفية الثانية..توالت القوانين والمراسيم التشريعية التي تشكل إطاراً قانونياً للمشاركة في الإدارة والرأي والتفويض بالاختصاصات من المستويات العليا إلى الأدنى فالأدنى.[3]

---

[1]- **ويرى الدكتور محمد يوسف الحسين** (عميد كلية الحقوق بجامعة دمشق سابقاً) في ختام المؤتمر الوطني الأول للإصلاح الاقتصادي في سورية، والذي انعقد في 2011/7/21: ((بأن التشريعات هي المرتكزات الرئيسية التي تُنظم العلاقات في المجتمع، وتحقق المصلحة العامة، وهي قواعد قانونية لها صفة الإلزام لفترة محددة، وتسعى إلى تحقيق تطلعات الجماهير، وتلبي حاجاتها المتغيرة...وأنَّ المتغيرات التي تحدث في سورية تتطلب التعامل معها بمرونة، وانتقاء الخيارات المناسبة، عبر عمل منهجي وإستراتيجي..**وإنَّ الإدارة المتخلفة تحبط أي تشريع مهما كان متطوراً**..**وأنَّ هناك الكثير من العيوب القانونية المتمثلة بكثرة القوانين على حساب النوع**..**حيث تم إصدار نحو/1000/ تشريع خلال الدورين التشريعيين الماضيين لمجلس الشعب تفتقر إلى الشفافية والاتساق والتناسب والمساءلة، مما أدى إلى تضاربها وعدم انسجامها..؟!**)).

[2]- **على حد تعبير أستاذنا الدكتور سام دلة!.**

[3]- **ومن ذلك:** المرسوم رقم/**69**/تاريخ **2005/9/4** **الذي نظم عملية التفويض ومما جاء فيه:**

المادة/1/ يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يعهد بقرار منه إلى نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المعني أو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

المادة/2/ يجوز للوزير أن يعهد بقرار منه إلى معاوني الوزير أو المحافظين أو رؤساء مجالس مدن مراكز المحافظات أو المديرين العامين أو المديرين المركزيين في الوزارات أو المديرين في المحافظات بعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

المادة/3/ يجوز للمدير العام في المؤسسات العامة والشركات العامة والمنشآت العامة وشركات الإنشاءات العامة أن يعهد بقرار منه إلى معاون المدير العام ومديري الفروع ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

المادة/4/ يجوز للمدير العام في الهيئات العامة ذات الطابع الإداري أن يعهد بقرار منه إلى معاون المدير العام ببعض اختصاصاته المنصوص عليها في القوانين والأنظمة النافذة.

ونلاحظ في هذا المرسوم التشريعي تطبيق حقيقي (**قانونياً على الأقل**) لمبدأ تفويض السلطة.

ولابد من الإشارة إلى أن الساحة السورية تشهد حراكاً دستورياً وقانونياً، ينصب في مجمله على تفعيل التشاركية؛ وبالتالي تعزيز الثقة بين الحكومة والقطاع الخاص والمواطن..ولعل آخرها وأبرزها هو الدستور الجديد الذي أُقِر باستفتاء شعبي بتاريخ 2012/2/26 وأصبح نافذاً اعتباراً من 2012/2/27.

ويأتي هذا الحراك الكبير ليضع إطاراً دستورياً/قانونياً ينظم الكثير من المجالات التي كانت حكراً على الدولة، وهذا إن دل على شيء فإنما يدل على سياسة الانفتاح التي تنتهجها الحكومة السورية. ذلك الانفتاح القائم على التشاركية في بناء الوطن..[1]

---

[1]- وفيما يلي نشير إلى أبرزهذه القوانين والمراسيم (ذِكراً لا حصراً):

1- قانون المصارف الخاصة رقم/**28**/ لعام **2001**.
2- قانون إحداث هيئة الأوراق والأسواق المالية رقم/**22**/ لعام **2003**.
3- مرسوم إحداث المصارف الإسلامية رقم/**35**/ لعام **2005**.
4- مرسوم إحداث شركات التأمين وإعادة التأمين رقم/**43**/ لعام **2005**.
5- قانون مؤسسات الصيارفة رقم/**24**/ لعام **2006**.
6- المرسوم التشريعي رقم/**8**/ لعام **2007** الناظم للاستثمار.
7- مرسوم إحداث هيئة الاستثمار السورية رقم/**9**/ لعام **2007**.
8- قانون التجارة رقم/**33**/ لعام **2007**.
9- قانون حماية المستهلك رقم/**2**/ لعام **2008**.
10- قانون الشركات رقم/**3**/ لعام **2008**.
11- القانون رقم/**7**/ لعام **2008** الخاص بالمنافسة ومنع الاحتكار.
12- مرسوم إحداث هيئة تنمية وترويج الصادرات رقم/**6**/ لعام **2009**.
13- قانون الاتصالات رقم/**18**/ تاريخ **2010 /6/9**.
14- المرسوم التشريعي رقم/**45**/ تاريخ **2011/4/3** القاضي بتأسيس شركة سورية مساهمة للتأمين الصحي تسمى شركة شام للتأمين الصحي.
15- المرسوم التشريعي رقم/**161**/ تاريخ **2011/4/21** القاضي بإنهاء حالة الطوارئ في سورية والمعلنة بالقرار رقم/**2**/ الصادر عن المجلس الوطني لقيادة الثورة بتاريخ **1963/3/8**.
16- المرسوم التشريعي رقم/**53**/ تاريخ **2011/4/21** القاضي بإلغاء محكمة أمن الدولة العليا المحدثة بالمرسوم التشريعي رقم/**47**/ تاريخ **1968/3/28**.
17- المرسوم التشريعي رقم/**54**/ تاريخ **2011/4/21** الخاص بتنظيم حق التظاهر السلمي للمواطنين بوصفه حقاً من حقوق الإنسان الأساسية التي كفلها دستور الجمهورية العربية السورية لعام **2012**.

ب ـ الاقتصاد في التشريع

إنَّ تحسين عملية رسم السياسات وآلية صنع القرار وتنفيذه، هو أحد المحاور الرئيسية لإصلاح الإدارة الحكومية في سورية..باعتبار أن جوهر عملية إصلاح هذه الإدارة يرتكز على جملة من المقومات من بينها: (إرتباطه بالإصلاح التشريعي، ومراجعة قوانين الخدمة المدنية..إلخ). وذلك لتحقيق عدد من الأهداف، وباتباع جملة من السياسات والإجراءات والمقومات.

1ـ الهدف

تركيز الإدارة الحكومية المركزية على مهامها الرئيسية والمتمثلة بـ:

1. رسم السياسات العامة وإعداد مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية.

2. السهر على حسن تنفيذ هذه السياسات والنصوص (الكفاءة والمشروعية).

3. التقييم الدوري للأداء الحكومي ومدى ملاءمته للمتطلبات التنموية.

2ـ السياسات

1. الاقتصاد في التشريع : "**شرع أقل و لكن شرع بشكل أفضل.**"

2. تعزيز القدرات الاستباقية للإدارة الحكومية.

3. تحسين إجراءات العمل البين وزارية بجعلها أكثر انسجاماً.

18- المرسوم التشريعي رقم/**219**/ تاريخ **2011/6/9** القاضي بإحداث محكمة القضاء الإداري في كل من محافظات حلب وحمص ودير الزور..وإحداث محكمة إدارية في كل من محافظات دمشق وحلب وحمص ودير الزور.

19- المرسوم التشريعي رقم/**76**/ تاريخ **2011/6/28** القاضي بتنظيم عمل المؤسسة العامة للإسكان بما يسهم في تلبية الاحتياجات السكانية.

20- المرسوم التشريعي رقم/**78**/ تاريخ **2011/7/5** القاضي بإحداث الهيئة العامة لإدارة وتنمية وحماية البادية يكون مقرها الرئيسي مدينة تدمر.

21- المرسوم التشريعي رقم/**99**/ تاريخ **2011/8/3** الخاص بالتعاون السكني.

22- المرسوم التشريعي رقم/**100**/ تاريخ **2011 /8/3** الخاص بقانون الأحزاب.

23- المرسوم التشريعي رقم/**101**/ تاريخ **2011/8/3** الخاص بقانون الإنتخابات.

24- المرسوم التشريعي رقم/**107**/ تاريخ **2011/8/23** الخاص بقانون الإدارة المحلية.

25- المرسوم التشريعي رقم/**108**/ تاريخ **2011/8/28** الخاص بقانون الإعلام.

4. تطوير القدرات والخبرات بهدف تحسين اتخاذ القرارات وتجنب الوقوع في أخطاء تقنية والدخول في منازعات.

5. تعزيز الوظائف الإحصائية والدراسات.

6. إعادة النظر في وظائف التخطيط (نحو التنمية).

7. وضع آليات فعالة لإدارة: المبادرات – البرامج– المشاريع...

8. إعادة النظر في آليات التقييم والرقابة (وضع نظم للرصد والتقييم).

9. تعزيز منظومة وآليات ومعايير المساءلة (الداخلية والخارجية).

10. تبسيط النظام الضريبي.

11. تسبيب القرارات الإدارية.

3ـ الإجراءات

ومن الإجراءات المقترحة للقيام بذلك مراجعة عدد من التشريعات، وتحسين صياغتها، وذلك بهدف:

1. تأمين الاتساق والتناسق بين التشريعات وبينها وبين السياسات العامة.

2. تسهيل استخدام التشريعات.

4ـ المقومات

إن مقومات مراجعة التشريعات وتحسين صياغتها يتطلب:

1. قانون لآلية الصياغة.

2. مكتب للصياغة مرتبط برئاسة مجلس الوزراء.

3. خبرات عالية وعاملين مؤهلين في الصياغة.[1]

ثانياً- المد المؤسسي[2]

إنّ الدول العربية شهدت في النصف الثاني من القرن الماضي، ما يمثل مدّا مؤسسياً عالياً، فقد نشطت حركة بناء مؤسسات حكومية ومؤسسات

---

[1]- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

[2]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، القاهرة، مرجع سابق، صـ 6+7+167.

إصلاح إداري بشكل غير مسبوق..وفي كثير من الحالات لم تكن دفعة النمو المؤسسي هذه، محاولة لاستكمال البنية والأنظمة الإدارية الحكومية وتطويرها، وإنما استكمالاً واستيفاءً لمقومات الدولة ذاتها. **لكن هذا المد المؤسسي العالي لم ينجح في أن يخفف من مشكلة الإدارة بل زادها تعقيداً**..فلم تسهم حركة إنشاء مؤسسات حكومية جديدة في تحسين الأداء الحكومي، ولا أسهمت مراكز ومعاهد الإصلاح الإداري التي توالى إنشاؤها في رفع كفاءة وفعالية الإدارة الحكومية. وكذلك لم يغيّر كثيراً من وضعية المشكلة أو يحد من تغلغلها في المرافق والقطاعات كافة. **وبالتالي: فإن هذا المد المؤسسي أسهم في تفاقم الجانب التنظيمي من مشكلة الإدارة الحكومية بدلاً من أن يساهم في علاجها، مما زاد من التضخم التنظيمي والوظيفي للأجهزة الحكومية العربية، ونمو الأعراض المرضية للإدارة البيروقراطية، ونمو ظاهرة دكتاتوريتها**..

والبنية المؤسسية للقطاع الحكومي في الدول العربية، تعتبر في أغلب الأحوال عبئاً على التنمية ومعيقاً لها، لا عنصراً داعماً وميسراً لها..**وأنماط الإدارة في المؤسسات القائمة تمثل خليطاً يجمع بين ملامح شكلية للمجتمع المدني والمؤسسات البيروقراطية، وبين مضامين المجتمع القبلي العشائري بما يحويه هذا الخليط من عوامل للتضارب والتنافر الداخلي؟؟!.**

ما يهمنا: أنَّ عملية بناء المؤسسات الديمقراطية في سورية بدأت وتجلَّت من خلال: مجلس الشعب، والجبهة الوطنية التقدمية، والإدارة المحلية، والمنظمات الشعبية..باعتبار هذه الأخيرة أداة من أدوات ما اصطلح على تسميتها بالديمقراطية الشعبية، لتمييزها عن الديمقراطية الليبرالية..

ثالثاً: البناء المؤسسي في سورية

بدأت سورية منذ بداية أعوام السبعينات على تشجيع تنظيم المجتمع في إطار مؤسسي..إذ تعممت التنظيمات الشعبية لتشمل أوسع قدر ممكن من

المواطنين **بدءاً من منظمة طلائع البعث**: (التي تظم تلاميذ المدارس في المرحلة الابتدائية الممتدة من الصف الأول إلى الصف السادس) إي أن المشاركة بالنشاط تبدأ منذ السنة السادسة من العمر، وتتصاعد ارتفاعاً على هذا النحو..**مروراً بمنظمات الشبيبة** و**الطلبة**. **وتضم على الصعيد المجتمعي الاتحاد النسائي**، و**اتحاد الفلاحين**، **وكافة الاتحادات المهنية للمحامين** و**الأطباء** و**الصيادلة**، **وغرف التجارة والصناعة**، **والاتحاد العام للنقابات الذي يضم كافة النقابات العمالية**، **واتحاداتها المهنية** التي ضمت كل قوى العمل الفاعلة في القطاعين العام والخاص، **وغير ذلك من المنظمات الشعبية الحكومية وغير الحكومية مثل**: **الجمعيات الخيرية**، و**جمعيات المساعدة الخاصة بكبار السن** و**المعوقين** و**الأيتام**، **وغيرها من الجمعيات التي تتواجد على صعيد المجتمع**..

وإذا كان الحديث عن المؤسسات يطول، **فإن ما يهمنا في نطاق بحثنا هذا الحديث عن المؤسسات التي تساهم في إرساء نهج الإدارة بالمشاركة وتشكل إطاراً قانونياً لهذا النهج**..

ويبدو أنَّ الخطة الخمسية العاشرة في سورية (**2006-2010**) **أولت التطوير المؤسساتي والحكم الرشيد اهتماماً خاصاً**، **عبر تخصيص محور من محاورها لهذا الموضوع**..**وحددت هذه الخطة رؤية مستقبلية تتمثل في بناء قطاع إدارة حكومية قائمة على نظام مؤسسي**..ينظم العلاقة داخل الإدارة الحكومية، والعلاقة مع الأطراف غير الحكومية (أفراداً ومؤسسات) في إطار آليات ناظمة واضحة وشفافة لكل مفاصل الهيكلية الإدارية للقطاع العام، تأخذ بالاعتبار التمييز بين مجلس الوزراء كقمة هرم القطاع الإداري، ومنسق لوحداته الإدارية، وبين المؤسسات والهيئات كوحدات مستقلة إدارياً ومالياً، وبين منظمات اجتماعية لها اختصاصاتها واستقلاليتها، هذا من جهة. **ومن جهة أخرى ترسيخ مبدأ التشاركية بين الإدارة الحكومية مع ما يوازيها من منظمات المجتمع الأهلي والمدني والقطاع**

الخاص..ووفق تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة: لابد من تطوير واعتماد نموذج مؤسساتي وطني مرجعي (بنيان مؤسساتي) بهدف تحقيق ما يلي:[1]

1. رفع كفاءة المشاريع، عن طريق إعادة استخدام المكونات الناجحة ضمن الحكومة.

2. ضمان التخاطب المتبادل بين الأنظمة الحكومية.

3. تفادي التكرار في مشاريع الحكومة الإلكترونية.

4. تشجيع استخدام بنى تحتية مشتركة.

5. استخدام الخدمات المشتركة.

6. تبني معايير موحدة لتطوير المؤسسات على مستوى الحكومة، ويتضمن: (بنيان الأعمال – بنيان المعلومات – بنيان التطبيقات – البنيان التقني).

وعلى هذا الأساس: سندرس بعض من ملامح التنظيم المؤسسي بدءاً من قمة الهرم الإداري (الحكومة)، ومن ثم البحث عن نماذج لمؤسسات ضمن هذا الهرم تنهج النهج التشاركي سواء كانت مؤسسات أو هيئات حكومية صرفة أو لا حكومية، أو تقوم بمساهمة الحكومة، وتشجيعها، وتخضع لتوجيهها ورقابتها.

رابعاً: المأسسة في الحكومة

إذا بدأنا الحديث مؤسسيا عن الحال في الحكومة السورية..نلاحظ أن أسلوب الإدارة بالمشاركة يمارس من خلال: (**المجلس الاستشاري والأمانة العامة**).

---

[1]- ويتطلب القيام بهذا الإجراء القيام بما يلي:

أ - تأهيل كوادر منقتاة من مختلف الجهات الحكومية حول البنيان المؤسساتي.

ب - إطلاق مشروع إرشادي لتطوير بنيان مؤسساتي في إحدى الجهات الحكومية، ينجم عن المشروع مقترحاً لإعادة الهيكلة وفقاً لمفاهيم وضع تقديم الخدمات للمواطن في مركز الاهتمام.

ج - وضع خطة عمل لتحديد آليات تطبيق مفاهيم البنيان المؤسساتي في مشاريع الحكومة الإلكترونية، بما فيها تطوير بنيان وطني مرجعي.

والجهة المقترحة للقيام بهذا العمل هي الفريق التنفيذي للحكومة الإلكترونية. والتاريخ المتوقع لإنجاز هذه المهام هو نهاية عام 2012.

- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

أ ـ المجلس الاستشاري

حيث لم يعد مجلس الوزراء أو رئيس المجلس ينفرد بالرأي في كل ما يختص بشؤون الحكومة، بل هنالك تطبيق فعلي لمبدأ الإدارة بالمشاركة بالرأي في العديد من الأمور التي تتولاها الحكومة وذلك من خلال تطبيق مبدأ الاستشارة..وهو ما يتصدى له المجلس الاستشاري الذي يرتبط برئاسة مجلس الوزراء المحدث بالمرسوم التشريعي رقم/60/تاريخ 17/9/2002:

. المادة/1/: (تحدث هيئة عامة مستقلة ذات طابع إداري مركزها دمشق تسمى المجلس الاستشاري ترتبط برئاسة مجلس الوزراء).

. المادة/2/: (يتولى المجلس إجراء الدراسات ورفع المقترحات في الأمور التي يحيلها إليه رئيس مجلس الوزراء).

. المادة/3/: (تتألف الهيئة من المجلس الاستشاري وجهاز العاملين في الهيئة..).

. المادة/4/: (يمارس رئيس المجلس الصلاحيات والمهام التالية:

أ..ب ...ج . رفع الدراسات والمقترحات إلى رئيس مجلس الوزراء).

ونلاحظ أن التوجه إلى الأخذ بفكرة المجالس الاستشارية هو من تطبيقات الإدارة بالمشاركة..وفي ذلك ابتعاد عن مركزية القرار والإنفراد به من شخص أو قلة من الأشخاص..وهذا بالنتيجة يعتبر دعامة كبيرة للقرار المتخذ من قبل المجلس، وضمان حقيقي لإمكانية تطبيقه عند نزوله إلى أرض الواقع، وفيه أيضا ابتعاد عن الارتجال والتسرع في اتخاذ القرارات.

لذلك بات من المهم: التعاقد مع خبراء لإعادة تعزيز العمل الاستشاري في رئاسة مجلس الوزراء. وذلك بهدف:[1]

---

[1]- **ويتطلب ذلك الإجراء ما يلي:**
1- تحسين آليات وضع وصياغة السياسات والخطط.
2- ضمان اتساق التشريعات مع السياسات.
3- إعداد الدراسات والاستشارات.
4- ضرورة وضع آليات دقيقة لاختيار الخبراء.

1. رفد مؤسسة رئاسة مجلس الوزراء بالخبرات الضرورية لإنجاز مهامها.

2. تفعيل قدرة رئاسة مجلس الوزراء على الاستجابة الفعالة للقضايا المستجدة والطارئة.

ب ـ الأمانة العامة في مجلس الوزراء

وترتبط الأمانة مباشرة برئيس مجلس الوزراء وقد أحدثت بالقانون رقم/23/تاريخ 2003/11/11. ومن مهامها حسب المادة/3/:

1. تنظيم برنامج العمل الحكومي بالتنسيق مع مختلف الوزارات بناء على خطة الحكومة المعتمدة.

2. مراجعة وتدقيق مشاريع القوانين والمراسيم مع مجلس الدولة والجهات العامة المختصة قبل عرضها وتقديم المقترحات بشأنها.

3. تدقيق قانونية الصكوك المتداولة.

4. تدقيق ومتابعة إعداد القرارات التنفيذية للتشريعات التي تنص على إصدار التعليمات التنفيذية لها.

ونلاحظ أن من بين المهام الموكلة إلى الأمين العام في رئاسة مجلس الوزراء حسب المادة/6/ ما يلي:

1. الإشراف على مستشاري رئيس مجلس الوزراء.

2. التنسيق مع وزارات الدولة والجهات المرتبطة برئاسة مجلس الوزراء فيما يتعلق بالمعاملات المرفوعة إلى رئاسة مجلس الوزراء ومتابعة معالجتها.

ونلاحظ أن هذا الدور التنسيقي للأمين العام لمجلس الوزراء، يساهم في جزء كبير منه بتفعيل مشاركة وزارات الدولة والجهات المرتبطة بها برئاسة مجلس

5- وضع آليات للعمل.
والجهة المقترحة للقيام بذلك هي رئاسة مجلس الوزراء.
ـ انظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

الوزراء، ونقلها من إطارها النظري إلى إشراك عملي فيما يتعلق بإعداد الردود على المعاملات المرفوعة إلى رئاسة مجلس الوزراء.

وبهذا نرى أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء هي بمثابة همزة الوصل، أو قناة تنسيق بين الوزارات والجهات المعنية بالمشاركة في قرار ما، أو معاملة، أو دعوى، أو شكوى واردة إلى رئاسة المجلس.

ويبدو أن الحكومة السورية لديها توجه كبير (بخصوص الهيكلية الجديدة للوزارات) **إلى إحداث أمانة عامة في كل وزارة، ليكون هناك منصب الأمين العام بدل مناصب معاوني الوزراء؛ للفصل بين الجانبين السياسي الذي يمارسه الوزير، والإداري الذي يمارسه الأمين العام؛ ليتفرغ الوزراء إلى السياسات والإستراتيجيات، بدلاً من الانغماس بالأعمال اليومية..**

ومع كل ذلك: لابد من: إعداد دراسة كاملة لإعادة هيكلة رئاسة مجلس الوزراء والهيئات المرتبطة به..وإعادة النظر في العديد من التشريعات والقرارات الناظمة لعمل مجلس الوزراء. وذلك من أجل تحقيق ما يلي:[1]

1. **زيادة كفاءة مؤسسة رئاسة مجلس الوزراء كهيئة عليا تنسيقية إشرافية.**
2. **استقطاب خبرات عالية الكفاءة للعمل في مؤسسة رئاسة مجلس الوزراء.**

---

[1]- **وللقيام بهذا الإجراء لابد من القيام بما يلي:**

أ ـ دراسة لمبررات ارتباط العديد من الهيئات برئاسة مجلس الوزراء بحيث يقصر الارتباط بتلك التي تعتبر وظائفها (بين وزارية) وإلحاق أو إدماج تلك التي لا تعتبر وظائفها (بين وزراية) بالوزارات المعنية.

ب ـ وضع نظام محدد يتضمن معايير وحوافز وتقييم أداء خاص باختيار العاملين (بكافة مستوياتهم) في مؤسسة رئاسة مجلس الوزراء.

ج ـ تعزيز دور الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء كذراع تنسيقي لمؤسسة مجلس الوزراء.

والجهة المقترحة للقيام بهذا العمل هي: (رئاسة مجلس الوزراء+خبراء مستقلين).

ـ أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

ولابد أيضاً: من وضع خطة تستند إلى إلى مراجعة السياسات العامة لإعادة هيكلة الوزارات، بهدف زيادة الفاعلية، وتأمين تنسيق أفضل في العمل، وتخفيف الإنفاق العام.[1]

خامساً مؤسسات أو هيئات تمارس النهج التشاركي

1ـ برنامج القرى الصحية

إن مشروع القرى الصحية الذي يجري تنفيذه في القطر منذ عام **1996** على سبيل المثال، **خير مثال على أهمية تفعيل دور المجتمع المحلي**، فهو مشروع وطني تنموي يديره مجتمع القرية، وتدعمه الجهات العامة في الدولة.

وهو باختصار: "برنامج مجتمعي يعتمد على مشاركة المجتمع في تحقيق الأولويات والأهداف التي تلبي الاحتياجات الأساسية لكل تجمع سكاني، وعلى الأخص الصحية منها والبيئية والاجتماعية والاقتصادية ".[2]

---

[1]ـ ويتطلب هذا الإجراء القيام بما يلي:
1ـ دمج بعض الوزارات المترابطة وظيفياً.
2ـ دمج أو إلغاء مديريات ضمن الوزارة الواحدة.
3ـ استحداث وظيفة **"أمين عام"** الوزارة كبديل عن وظائف معاون الوزير.
والجهة المقترحة للقيام بهذه الإجراءات هي: (مشاريع في كافة الوزارات+ بنية الإصلاح الإداري). والتاريخ المتوقع للإنجاز هو عام 2012 ويستمر العمل فيما بعد.
ـ أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

[1]ـ أما الإستراتيجية التي يقوم عليها البرنامج فهي تتجلى بما يلي:
أ ـ **الملكية المجتمعية للبرنامج:** عن طريق خلق تنظيم مجتمعي قادر على تحقيق الأهداف.
ب ـ تغيير الأدوار: بحيث يصبح أبناء المجتمع المحلي أصحاب القرار الحقيقي، والقطاعات الداعمة ميسرة لأعمالهم التنموية.
وبالنسبة للأهداف العامة لهذا البرنامج فيمكن تلخيصها في الآتي:
1ـ دعم تحقيق هدف **"الصحة للجميع"**.
2ـ تحسين نوعية حياة الأفراد.
3ـ محاربة الاتكالية، وتعزيز الاعتماد على الذات..الخ.
فمحافظة درعا ـ التي دخل فيها المشروع منذ بداياته ـ حقق فيها البرنامج خطوات متقدمة في مجال العمل وتطوير الرعاية الصحية الأولية، وتحسين نوعية الحياة في القرى والبلدات التي طبقته، وعزز دور المجتمع في معالجة بعض المشكلات الاجتماعية والبيئية التي كانت تعانيها قرى المشروع في السابق.

ويعتمد هذا المشروع فيما يخص التمويل بالدرجة الأولى على مشاركة المجتمع المحلي في تحقيق أهدافه..والبرنامج مجتمعي تنموي شامل يديره المجتمع المحلي، بدعم من وزارة الصحة، والجهات العامة في الدولة، والمنظمات الدولية، كمنظمة الصحة العالمية وغيرها، بهدف تحسين المستوى الصحي والمعيشي لسكان القرية، من أجل تعزيز الاعتماد على الذات في كثير من الخدمات التنموية الأساسية.

2ـ الصندوق السوري لتنمية الريف (فردوس)

تم إنشاء هذا الصندوق في شهر تموز من عام 2001 كمنظمة غير حكومية بهدف دعم التنمية المستدامة في الريف السوري..ويقوم فردوس على مبدأ الاعتماد على الذات، وتبنى في هذا المجال إستراتيجية تفاعلية، تقوم على مفهوم مساعدة الناس كي يساعدوا أنفسهم..**ويستند الصندوق إلى فلسفة تنموية جوهرها: ((تحسين الأداء الفردي، من خلال الآليات والإستراتيجيات التي تصوغها المجموعات المستهدفة بأنفسها))**.

كل ذلك ضمن رؤية واضحة تعتمد على تقوية وتعزيز مقدرة الأفراد والمجتمعات الصغيرة، **مع تركيز خاص على تمكين المرأة الريفية والارتقاء بوعيها**، إضافةً إلى الاحتفاظ بالهوية الاجتماعية والثقافية والتراثية لهذه المجتمعات.[1]

---

[1]ـ **وعمل الصندوق منذ إنشائه في ثلاثة مجالات أساسية:**
أ ـ تلبية الحاجات الأساسية للتنمية.
ب ـ تقديم قروض صغيرة لتمويل مشروعات تنمية صغيرة.
ج ـ التدريب على الحاسب والمنح الدراسية.
ونفذ فردوس نشاطات في أكثر من ستين قرية مختارة في ست محافظات في سورية هي: (حلب، إدلب، حماه، حمص، اللاذقية، القنيطرة) وقد قام هذا الصندوق بنشاطات ملموسة على أرض الواقع في المحافظات المذكورة. **ومن الإيجابيات التي تحسب لهذا الصندوق:** أنه قام بتطوير إستراتيجيته التي تسعى بشكل عام إلى تحفيز تطوير الأداء الاقتصادي في الريف السوري ليصبح شريكاً في العملية الاقتصادية في سورية، مع دعم الحفاظ على خصوصيته الاجتماعية والثقافية والبيئية.

3ـ الهيئة السورية لشؤون الأسرة

أُحدِثت هذه الهيئة بالقانون رقم/**42**/ تاريخ 20/12/**2003** ومقرها في دمشق، وتتمتع بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال المالي والإداري، وترتبط برئيس مجلس الوزراء..**وتهدف الهيئة إلى تسريع عملية النهوض بواقع الأسرة السورية.. وتمكينها بشكل أفضل من الإسهام في جهود التنمية البشرية.**

ودون التطرق إلى النص القانوني الناظم لعمل الهيئة..**فإن ما يهمنا: أن الهيئة السورية لشؤون الأسرة تعتمد الأسلوب التشاركي في العمل بينها وبين جميع الجهات الوطنية:** (**الحكومية والتشريعية والقضائية والفقهية..**). **وكذلك مع الجهات غير الحكومية بأشكالها المتعددة. والمنظمات الشعبية:** (**كالاتحاد النسائي**) **والقطاع الخاص. ومع وكالات الأمم المتحدة والجهات المانحة..وكان لهذا النهج التشاركي نتائجه الإيجابية الكبيرة ونجاحه لجهة التعاون مع السيدات والسادة رئيس وأعضاء مجلس الشعب، لإشراكهم في مجمل نشاطات الهيئة.**[1]

وكذلك تسعى الهيئة إلى تمتين الشراكة بينها وبين الجمعيات غير الحكومية.. من خلال مشاركة عدد هام من هذه الجمعيات في جميع اللجان الوطنية التي تشكلها الهيئة (بحسب مجال الاختصاص) في إعداد الخطط وتنفيذ برامج العمل. وبعد تحويل

---

[1]- **وفي هذا الإطار تتمثل جميع الوزارات والهيئات الحكومية ذات الاختصاص المتصل بعمل الهيئة..**واللجان الفنية والإشرافية التي تشكلها الهيئة على الصعيد المركزي، وعلى صعيد المحافظات، بحيث تخرج خطط العمل كجهد مشترك يحمل مع ولادته بذور التزام ببذل الجهود من أجل تحقيق الأهداف المحددة في البرامج التنفيذية. كما أن الهيئة عملت على تعميق التعاون مع المنظمات الشعبية، وفي مقدمتها الاتحاد النسائي، عبر الندوات المشتركة، وإجراء الأبحاث الميدانية، وعقد الدورات التدريبية، ومشاركة الاتحاد العام النسائي بجميع فعاليات الهيئة. وتجلى هذا التعاون في إعداد الإستراتيجية الوطنية للمرأة في الجمهورية العربية السورية (2006-2010).

أغلب مهام اللجنة الوطنية للمرأة إلى الهيئة السورية لشؤون الأسرة (بعد حل اللجنة) رفعت الحكومة السورية من سوية الدعم لعمل الهيئة.[1]

4ـ مؤسسة مورد

هي مؤسسة غير حكومية أُنشِئت عام 2003 بهدف تفعيل وتطوير مشاركة المرأة السورية في عملية التنمية الاقتصادية–الاجتماعية عبر تقديم جميع وسائل الدعم الممكنة للمشاريع النسوية القائمة والجديدة..وهي تمثل جميع سيدات الأعمال السوريات اللواتي يعملن ويُقمن في سورية وخارجها، ولهن اهتمام في تطوير وتنمية الاقتصاد السوري.

وتركز مورد على ضرورة الربط بين التنمية الاقتصادية وتحقيق مفهوم العدالة والمساواة بين الجنسين..بما يعنيه من توزيع صحيح للأدوار الاقتصادية والاجتماعية، **وإلغاء جميع أشكال التمييز على أساس الفوارق الجسدية بين المرأة والرجل**..وتؤكد أن ذلك لا يعني أبداً الدعوة إلى خلق عالمين للأعمال، واحد للرجل وآخر للمرأة، لأن عالم الأعمال واحد يدخله الجميع، ويقوده ذوو القدرات الخلاقة بغض النظر عن جنسهم.[2]

5ـ برنامج مسار

---

[2]ـ الهيئة السورية لشؤون الأسرة، التقرير الوطني2006/2، بيجن+10+2، المحور الثالث (الآليات الوطنية للنهوض بأوضاع المراة) صـ 36.

[1]ـ **وتدار المؤسسة من قبل مجلس إدارة يتألف من/11/ عضواً تنتخبهم الجمعية العامة لمدة سنتين قابلة للتجديد**. وأول مشروع عملي أطلقه مورد في سياق العمل على تجسيد الأهداف التي تسعى إليها المؤسسة هو **حاضنات الأعمال**.

ويتلخص هذا المشروع الحيوي بإنشاء حاضنة أعمال مستقلة تقدم الاستشارات، والتوجيه للمشاريع الجديدة الناشئة في سورية، بهدف مساعدتها على أن تصبح مشاريع رابحة قادرة على النشاط المستقل، والمساهمة الفعالة في نمو وتطوير الاقتصاد الوطني. وتغطي المساعدة التي تقدمها الحاضنة جميع مراحل عملية التأسيس؛ وهكذا فإن مؤسسة مورد تشكل فرصة أمام المرأة السورية للمشاركة في النظام الاقتصادي الجديد الذي أخذت بوادره بالتشكل (اقتصاد السوق الاجتماعي) والذي يتميز بسرعة التطور التكنولوجي، بما فيه الاستخدام المتزايد للإنترنيت، والانتقال من الاقتصاد التصنيعي الكمي إلى الاقتصاد الخدمي النوعي، الذي يوفر للمرأة فرصاً واسعة للعمل في بيئة تلائم أمور العمل المنزلي، وزيادة أهمية المعرفة والخبرة في تحسين جودة الأداء الاقتصادي وفعاليته.

وهو برنامج يعتمد على أساليب التعليم غير النظامي..من أجل تقديم المعلومات والتحريض على الابتكار، وإشراك جيل الشباب من عمر 5 . 15 سنة للبحث عن أنفسهم والعالم من حولهم.

وبدأ المشروع عام **2005** بانطلاق برنامج الجولات الوطني، ليقدم طريقة جديدة ومبتكرة للأطفال واليافعين معتمداً على تقنيات التعلم غير النظامي والتحريض على الابتكار، وإشراك جيل الشباب في البحث عن انفسهم والعالم من حولهم، من خلال بيئة تفاعلية مليئة بالنشاطات والتحديات. **وتعزيز حس المسؤولية الفردية لديهم والمواطنة، حيث يتطلع من خلال تجارب عملية ذات أساس علمي إلى تعزيز تقدير الشباب في سورية لعالمه..وتحفيزه على المشاركة الإيجابية والفعالة في بناء المستقبل.**[1]

6ـ برنامج شباب

[1]**ـ ومسار احد مشاريع الأمانة السورية للتنمية**، وهي منظمة غير حكومية تأسست في العام **2007** كي تكون مصدر إلهام للأفراد والمجتمعات في سورية، وتمكنهم من رسم ملامح مستقبلهم وإبراز طاقاتهم الكامنة، **وتنطوي تحت مظلة الأمانة عدة مشاريع:** (فردوس، مسار، شباب، روافد، مركز الأبحاث التنموية) وقد تمكنت من تحقيق إنجازات تنموية بارزة. وتعمل الأمانة السورية للتنمية بالشراكة مع القطاع **الحكومي** و**الخاص**، و**المنظمات الدولية**، و**المنظمات غير الحكومية**، على مشاريع في سورية تتمحور حول التنمية الريفية والتعلم والثقافة والتراث.

ويشكل مسار جزءاً من منظمة غير حكومية: وهذا الشكل القانوني يسمح في ظل توسع دور المجتمع المحلي، والمنظمات غير الحكومية في سورية بتحرير مسار من بعض الإجراءات الرسمية والتجارية، في حين يحافظ على علاقة شراكة فعالة مع كليهما.

وتتناسب رؤية البرنامج مع إستراتيجية الدولة طويلة الأمد للتنمية البشرية، فالمشروع يقدم فرصة لأن نستثمر في الجيل الجديد الذي سيكون دعامة المستقبل.

أما هدف المشروع:

أ- يهدف المشروع إلى تقديم فرص الاستكشاف والتجربة والإبداع والتحدي والجدال في قضايا عالم الغد.

ب - يساعد الشباب على مواجهة تحديات عصر المعلوماتية.

ج - لهُ تأثير إيجابي في مجال السياحة والتوظيف والمهن، واحتياجات المستهلك، وقضايا الصحة والبيئة، ويعمل على إشراك كل أطفال سورية.

هذا المشروع و باختصار شديد: يهتم بتعريف الشباب على عالم الأعمال، ويهدف إلى ابتكار وتكييف وتطوير برامج مشاريع للشباب بما يتلاءم مع الاحتياجات السورية..ومن العوامل العديدة التي تكسب المشروع أهميته، أنه يقوم على شراكة وثيقة بين الحكومة، والقطاع الخاص والمجتمع المدني..من أجل تطبيق برامجه على الصعيد المحلي، مع التأكيد على الوصول إلى كافة شرائح الشباب، في جميع أنحاء سورية.[1]

7ـ صندوق المعونة الاجتماعية

أطلقت وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وهيئة تخطيط الدولة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وصندوق الأمم المتحدة للسكان في سورية، هذا المشروع في أوائل شهر حزيران لعام **2007** (ضمن تسمية مشروع **الرفاه** الاجتماعي) وذلك في إطار الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) لمساندة السكان الأكثر فقراً، ووضع الآلية المناسبة للوصول إلى هذه الشريحة من السكان، ابتداءً من الفئات الأكثر احتياجاً، كالمعوقين والمسنين والأيتام وأسر السجناء، ولاسيما غير القادرين منهم على العمل، عبر تقديم المساعدات النقدية المباشرة.

ويهدف هذا المشروع: إلى وضع برامج لتعزيز شبكات الضمان الاجتماعي..كما يهدف إلى وضع قاعدة بيانات وافية وشاملة إلى حد كافٍ..والعمل على صياغة سياسات منطقية وشاملة للعمالة والتوظيف..الخ).

ويمكن اعتبار ذلك كله يصب في خانة تمكين الفئات الأكثر فقراً لتجاوز خط الفقر، أو مساعدة بعض الشرائح كي لا تنزل إلى هذا الخط..وذلك انطلاقاً من أن الفقر يعتبر أحد أهم الأسباب التي تعوق الفرد من المشاركة مشاركة فعالة

---

[1]ـ **ومن برامج هذا المشروع ما يسمى: بـ "عيادات العمل"** ويعتمد هذا البرنامج على مركز لتقديم الخدمات الاستشارية، من أجل تطوير مهارات الشباب الذين يبحثون عن فرصة عمل، ويتم فيه بحث بعض المواضيع الهامة، ذات الصلة بعالم الأعمال، من خلال إجراء عدة عروض تقديمية بهذا الخصوص.

في شؤون المجتمع، مما يضعف مساهمته في التنمية (كما مر معنا سابقاً عند البحث في عقبات الإدارة بالمشاركة). وبالتالي فإن الحد من الفقر يعزز التشاركية، ويرفع من مستوى مشاركة الأفراد في شؤون التنمية.[1]

وكنتيجة لما سبق: فإن ذاك التحديث القانوني يبقى عقيماً، وتلك المؤسسات تبقى هياكل مفرغة المضامين، وتضاف إلى الطابور المؤسسي البيروقراطي الطويل، إذا لم يتصدَّ لذلك قادةٌ إداريون على قدر من السلطة والمسؤولية، بحيث يجمع هؤلاء القادة بين الفكر والمنهج، بين الفكر والممارسة العملية..وهؤلاء لا يمكن استيرادهم من الخارج، ولا يمكن انتقاؤهم بالانتخاب (على الأقل في مجال الإدارة) حتى لا تنشغل الإدارة بالحملات الانتخابية، والترويج للمرشحين، والتصويت، و..و..الخ.

بل إن الطريق الأجدى لتأمين حاجة إداراتنا ومؤسساتنا العامة من هؤلاء القادة هو: "التأهيل والتدريب المتواصل"..ومواكبة التطورات المستمرة في الإدارة وعالم الأعمال والمال..وتحسس الفكر الحديث في الإدارة والذي لا يمكنه الاستغناء عن فكر ومبدأ الإدارة بالمشاركة..وهذا هو محور البحث في المطلب التالي: **القيادة والتأهيل**

---

[2]- **وتجدر الإشارة إلى أن الصيغة القانونية والفعلية لهذا الصندوق**، أنطلقت بصدور المرسوم رقم/**9**/ لعام **2010** الخاص بصندوق المعونة الاجتماعية، والذي بدأ بالفعل بتوزيع الدفعات النقدية للشرائح المستهدفة في شهر شباط من العام 2011، وذلك عبر تقسيم الأسر المستحقة لأربع شرائح، الأولى تعطى/42/ألف ل .س. والثانية/30/ ألفاً. والثالثة/12/ ألف. والرابعة/6/ آلاف وذلك لمساعدتها لعدم النزول إلى خط الفقر.

ويبدو أن هذا الصندوق ليس الوحيد، وإنما يمكن اعتباره أحد أدوات الحماية الاجتماعية: (هناك دعم للزراعة، والصحة، والتعليم، وللطوارئ، والتعطل عن العمل..الخ).

وما يميز هذا الصندوق: أنه برنامج تحفيزي يربط المستوى المعيشي بالتنمية، لتمكين الأسر المستهدفة، عبر الالتزام بتدريس أبنائها في مرحلة التعليم الأساسي، والتأكد من أخذهم اللقاحات..الخ.

المطلب الثالث
القيادة والتأهيل

بات معروفاً الفرق الكبير بين القيادة والإدارة، على اعتبار أن القيادة نشاط ومسؤولية وليست وظيفة، فهي عملية مستمرة، وليست فقط منصباً إدارياً..وتحتاج الإدارة بشكل عام إلى إعداد قادة إداريين قادرين على التواصل مع الناس والموظفين، والإنصات إليهم، وتفهم احتياجاتهم. قادة لديهم قدرة كبيرة على النشاط العالي والانجاز، يمتلكون الشجاعة والقدرة على الإبداع. والأهم من كل ذلك: لديهم قدرة على إيجاد رؤية مشتركة يستطيعون من خلالها زيادة معدلات مشاركة المرؤوسين في التخطيط والتنفيذ..وهذا يدل على الثقة في قدرات المرؤوسين، وبالتالي الاستفادة من معلوماتهم وخبراتهم، ويؤدي ذلك إلى ضمان معاونة هؤلاء المرؤوسين لمدرائهم وتقبلهم للقرارات التي شاركوا في صنعها، وتقليل مقاومة المرؤوسين للتغيير الذي ساهموا في اقتراحه..**وهذا يؤدي بنا إلى نتيجة غاية في الأهمية وهي: نجاح المشروعات التي شارك المرؤوسون في التخطيط لها وتنفيذها.**[1]

---

[1]- **ويعد اتخاذ القرار هو عمل المدير الدائم**، بل لا يوجد عمل آخر للمدير، **ومن ثم فإن المدير الجيد يعادل القرار الجيد**؛ وكلما كان المدير على درجة عالية من الكفاءة، كلما كانت قراراته على ذات المستوى من الجودة والمناسبة والصحة الفاعلية..كان هذا هو عمل المدير، وهو ما سيظل إلى الأبد، وإن كانت صورته تتطور من وقت إلى آخر بمزيد من ديمقرطة الإدارة، والتي تحتاج إلى مدير فيلسوف. مدير له قدر كبير من ثقافة الديمقراطية، وثقافة المشاركة والتعاون، وثقافة الحضور والتواجد، وثقافة الحيوية التفاعلية، مدير لا يقف موقف

أولاً- أهمية القيادة[1]

القيادة في الإدارة متغير أساسي في دفع المنظمة أو المؤسسة أو المشروع إلى الأمام، وتحفيز العاملين لأداء العمل الجيد..وإذا غابت القيادة مع وجود كل المتغيرات الأخرى (قوى عاملة، تنظيم متقن، إمكانات مالية، مواد إنتاجية..الخ) فإن الأداء والإنتاج يتأثران سلباً..

الحاكم المتحكم، ولكنه يتفاعل مع الأحداث، ويصنع هذه الأحداث. وكلما كان المدير الفيلسوف فاعلاً في الإدارة أو المشروع، ومتفاعلاً مع من حوله، ومع ما يعايشه في تلك الإدارة، أو ذاك المشروع، كلما كانت قدرته على الإبداع والابتكار مرتفعة، وكلما ساعده الفكر الديمقراطي على النجاح والتطوير في عمله، وفي تحقيق النتائج والإنجازات، وبشكل متفوق.

- أنظر: د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 13+31.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 205+206.

ولقد كانت العلاقات الإنسانية في الإدارة مطلباً أساسياً يساهم في تلبية وإشباع حاجات الفرد العامل النفسية..حتى إذا ما أشبعت تلك الحاجات أصبح العامل أكثر شعوراً بالرضا، وأكثر تعاوناً وإقبالاً على عمله، **وفي مقدمة هذه الحاجات النفسية:**

أ- إحساس العامل بالأمن والطمأنينة في منظمته.

ب- شعوره بالانتماء إلى المنظمة، والإسهام في تحقيق أهدافها.

ج- شعوره بأن المسؤولين من قادة ومشرفين إداريين يقدرون جهوده، ويعترفون له بالفضل، ويشيدون بأدائه الجيد.

والفرد العامل في نظر الإسلام كائن محترم..وينبغي أن يعامل معاملة حسنة من جانب رؤسائه، والآيات الكريمة التي تحض على هذا الأمر كثيرة:

- **قال تعالى: (وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان)**. سورة المائدة الآية/2/.

- **قال تعالى: (والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر)**. سورة التوبة الآية/71/.

- **ويقول الرسول محمد صلى الله عليه وسلم: (إن لله عباداً اختصهم الله بقضاء حوائج الناس، حببهم إلى الخير، وحبب الخير إليهم، إنهم الآمنون من عذاب يوم القيامة)**.

وتتميز القيادة الإدارية في الإسلام بقوة الإيمان بالهدى، وبالحرص والإصرار على الوصول إلى الغاية المرسومة عن طريق **مجموعة من العاملين** المؤمنين برسالتهم، المدركين لمسؤولياتهم. كما تتميز أيضاً **بالوسطية** التي تتميز بالمهارة الإنسانية في قيادة العاملين في المنظمة الإدارية؛ **فهي ليست قيادة متسلطة متعالية**؛ وهي ليست قيادة سائبة غير مبالية، ولكنها قيادة تحسن التصرف ولكل حالة علاجها، وهي أقرب شبهاً إلى **نظرية الموقف**/*Contingency Theory*/. ولقد أوجز وصفها الخليفة **عمر بن الخطاب رضي الله عنه في قوله: (إن هذا الأمر لا يصلح فيه إلا اللين في غير ضعف، والقوة في غير عنف)**. وهي ليست قيادة تهتم بالإنتاجية على حساب العوامل الإنسانية؛ ولا هي قيادة تهتم بإسعاد الفرد على حساب الإنتاج؛ ولكنها توازن بين الاثنين بحيث لا يتفوق جانب على الآخر.

وتعتبر القيادة من أكثر أدوات التوجيه فعالية في مجال العمل، وتساعد على حل كثير من مهامه وتعقيداته، وقد ظهرت أهمية القيادة في شحذ الهمم بشكل لم يسبق له مثيل، للقيام بمهام التغيير المطلوبة، وظهرت أهمية القادة الذين يحبون التغيير، أو القادة التحويليين كبديل للمديرين المحافظين.[1]

ثانياً- تعريف القيادة

هنالك تعاريف كثيرة للقيادة، وقد عرفها الكثير من الفقهاء والمتحدثين في الإدارة ومن هذه التعاريف:

. هي محصلة للعلاقات المتبادلة بين الأشخاص في إطار العملية الجماعية.

. عملية تؤثر في نشاط جماعة منظمة، من أجل تحقيق هدف معين أو إرساء قواعد هذا الهدف.

. هي عملية إيجاد علاقات إيجابية وطيبة مع المرؤوسين، بهدف تحقيق التنافس لصالح العمل، وليس التعارض فيما بينهم.

. هي القدرة على التأثير في الناس ليتعاونوا لتحقيق هدف يرغبون فيه.

. هي عبارة عن إجراءات يؤثر فيها القائد على تابعيه، باستخدام أساليب غير قهرية لتحقيق أهداف محددة للجماعة أو المنظمة.

---

[1]- **وبالتالي فإن المشروعات في القرن الحادي والعشرين**، تحتاج إلى نوعية متخصصة من الكوادر البشرية، سواء من حيث التأهيل العلمي، أو من حيث الخبرة العلمية والعملية، **ولذلك تحرص الإدارات والمشروعات على تحقيق ما يلي:**

أ - **أعلى درجات التعلم** لمجموعة منتقاة ومختارة من العاملين، وتأهيلهم تأهيلاً عالياً.

ب - **أعلى درجات التدريب** واكتساب الخبرة وصقل المهارة، والارتقاء بالمواهب الإبداعية المختلفة.

لذلك فإن عناصر القدرة والرغبة للعاملين في المشروع، سوف تقوم بدورها في الإنتاج والإنتاجية، وهو ما يتطلب الاهتمام بالاستثمار في الكوادر البشرية، وفي رأس المال البشري، وزيادة رغبة كل منها في العمل وفي إنجاح المشروع، حيث يحتاج الأمر إلى توافر مجموعة من الدوافع والمحفزات المحرضة على صنع التقدم، والوصول إلى قمة النجاح.

- أنظر: د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 180.

. هي عملية تفاعل بين قائد ومجموعة من التابعين في موقف معين، يترتب عليها تحديد أهداف مشتركة، ثم القيام بالإجراءات الفعالة لتحقيق تلك الأهداف، وجوهر عملية القيادة هو قدرة القائد على التأثير في الآخرين، وتحقيق النتائج المطلوبة من خلالهم.

. ويُعرِّف/كونتز/ القيادة بأنها: "القدرة على التأثير في الأشخاص بواسطة الاتصال لتحقيق هدف."[1]

. ويُعرِّفها/دونيل/ بأنها: "عملية تأثير، تتأثر مدى فاعليتها بطبيعة وشخصية القائد والتابعين له، وطبيعة العمل الموكل لهم."[2]

ثالثاً- صفات القادة

أُجريت دراسات متعددة على مجموعة من القادة الإداريين، وخلصت إلى عشر صفات للقادة هي: (صقل المقاييس العليا للأخلاقيات الشخصية، النشاط العالي، الإنجاز، امتلاك الشجاعة، العمل بدافع الإبداع، العمل الجاد بتفان والتزام، تحديد الأهداف، استمرار الحماس، امتلاك الحنكة، مساعدة الآخرين على النمو).

ويقول/فيفنر/: ((إنَّ المقصود بقيادة ديمقراطية مستجيبة/*Responsive*/ أن تكون لها حساسية خاصة للاختلافات والاحتياجات الفردية، كما تقوم على الاتصالات المباشرة مع العاملين، وعلى تفويض أكبر قدر من السلطة، وعلى إشتراك العاملين في اتخاذ القرارات، وعلى إعطائهم أكبر قدر ممكن من السلطة، وعلى إشتراك العاملين في اتخاذ القرارات، وعلى إعطائهم أكبر قدر

---

[1]- Kontaz H. Donnell- Principles of Management – New York 1955.
- وأنظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 207.

[2]- Donnell J. and others ((Fundamentals of Management)) Business Publication Austin 1971- page 209.
- وأنظر: المرجع السابق، نفس الصفحة.

من المبادرة في التخطيط لعملهم، وعدم الارتكاز دوماً على السلطة الرسمية في التعاون معهم)).[1]

والحقيقة:[2] إنَّ القيادة الديمقراطية تختلف اختلافاً كلياً عن القيادة المتسلطة، حيث تحاول القيادة الديمقراطية إشباع حاجات كل من القائد والمرؤوسين، وتتسم بالاحترام المتبادل بين الطرفين. والقائد الديمقراطي لا يتخذ قراراً قبل معرفة آراء تابعيه ومناقشتهم، ووضع وجهات نظرهم في الاعتبار، ومحاولة إقناعهم أو الاقتناع بآرائهم، لكي يبني قراراته على أسس متينة، وحتى يقدم العاملون على تنفيذ قراراتهم التي اشتركوا في إعدادها وساهموا في اتخاذها.

لذلك يُقال: إنَّ سلطة القائد الحقيقية إنما يستمدها من علاقات غير رسمية، يقيمها الرئيس مع أعضاء التنظيم الذي يرأسه..وتُجسد هذه العلاقات الاحترام المتبادل، والتآلف والاندماج التي تحقق آثاراً إيجابية تفوق بكثير تلك التي تنجم عن استخدامه للسلطات القانونية في الترهيب والتأديب، ويتوجب على القائد الديمقراطي معالجة المشاكل التي تواجه إدارته تدريجياً، بعد الوقوف على أبعادها الحقيقية، والكشف عن الأسباب التي أدت إليها، حتى إذا ما اتضحت له، أخذ يبحث عن كيفية إزالتها، وعن أفضل الحلول لعلاجها.

رابعاً- مبادئ القيادة الإدارية الناجحة[3]

في ضوء الكثير من البحوث والدراسات، التي تناولت موضوع القيادة الإدارية..هنالك مبادئ رئيسية للقيادة الإدارية الناجحة هي:

1. القدرة على إيجاد رؤية مشتركة.

---

[3]- Johnm P Fiffner ((Public Administration)) (the Ronald Press Company. New York 1960) pp.95-96.

- وأنظر أيضاً: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 216.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 216 وما بعد.

[2]- د.مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 180.

2. الثقة بالنفس وبالآخرين.

3. زيادة معدلات مشاركة المرؤوسين.

4. توفير فرص التعليم والتدريب.

5. احترام التنوع والاستفادة منه.

6. تنمية الابتكار على مستوى الفرد والمنظمة.

7. التكامل في العمل.

8. التوافق مع المجتمع.

وهذا يتطلب الإرادة الواعية للتغيرات التي تحدث في القوى العاملة..من حيث تركيبها ومستواها التعليمي، وقيمها وتطلعاتها، والتنبؤ بتأثير التغيرات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والسكانية والتقنية **على مؤسسات التدريب، وعلى التدريب والتطوير**.[1] **وهذا ما يقودنا إلى البحث بالتفصيل عن أهمية إعداد وتدريب القادة الإداريين في الفقرة التالية.**

خامساً- إعداد وتدريب القادة الإداريين

رغم الاهتمام بمفهوم التدريب في الدول النامية، ورصد المخصصات المالية الكبيرة له، إلا أنه مازال يعتريه نواحٍ من القصور التي تحد من الفاعلية الكاملة له، بل وتحد من تأديته للدور المستهدف منه في تنمية وتطوير القطاعات الإنتاجية والخدمية في المجتمع.

أ ـ أهمية الإعداد والتدريب[2]

---

[1]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 82+85.

[2]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 323 وما بعد.

ويبدو أنَّ موضوع إعداد الموظفين لا يعتبر من ابتكار عالمنا الحديث، لأنه في عام/124/ق.م قامت الصين بإنشاء مدرسة وطنية للإدارة، وهذه المدرسة كان يطلق عليها بالصينية (**مدرسة تربية وإعداد الموظفين**) وفيما بعد أُهمل موضوع الإعداد والتدريب، لأن أكثر الوظائف العامة اعتبرته غير ضروري.

إن إعداد وتدريب عمال الإدارة العامة يعتبر من الموضوعات ذات الأهمية البالغة في نطاق الإدارة، لما له من أثر كبير على الكفاءة والإنتاجية للتنظيم..وتبدو أهمية الإعداد والتدريب في نطاق الوظيفة العامة باعتبارهما من الضرورات الأساسية بالنسبة لإدارات البلاد النامية، التي عانت ولا تزال تعاني من ضعف الكفاءات الإدارية في مفاصل العمل الحكومي، والاعتماد على استيراد تجارب إدارية لدول متقدمة قد لا تنسجم مع واقع إداراتها، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، بُعد القائمين على هذه التجارب عن سياسة التأهيل والتدريب، والذي يتم في أغلب الأحيان بصورة شكلية، ولفترات محدودة لا تتناسب وحجم التجربة التي تم استيرادها..بينما جوهر عملية الإعداد والتدريب، أنها عملية مستمرة، وهي سلعة سريعة العطب، خصوصاً في حال عدم الاستفادة أو عدم تفعيل خبرات ومهارات الخاضعين للتدريب والتأهيل، في مراكز إدارية تتناسب مع حجم التأهيل الذي حصلوا عليه.[1]

وكون عملية التدريب هي عملية مستمرة ومتواصلة، فإن ذلك يعني أنه لا تستطيع جهة ما أن تزود القادة أو الإداريين بكل ما يلزم، هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن سياسة التدريب والتأهيل في الوقت الحالي لا نستطيع فصلها

---

[1]- **فالوظيفة العامة ذات البنية المفتوحة:** (التي تقوم سياسة الاختيار فيها على أساس وظائف محددة بذاتها) لم تجد ضرورة لموضوع الإعداد والتكوين الخاصين بالوظيفة العامة، بل **اكتفت بقسط من الثقافة العامة، وبالحصول على التخصص المناسب**.

أما الوظيفة العامة ذات البنية المغلقة: فقد توصلت في الماضي إلى النتيجة نفسها؛ **فالإنكليز** كانوا يعتبرون في القرن التاسع عشر أن التكوين الخاص لم يكن ضرورياً للموظف، لأنه كان يكتفى من هذا الأخير بثقافة عامة، ومن ثم فإن المهنة يمكن الحصول عليها أثناء العمل الوظيفي، من خلال الاحتكاك المباشر مع الموظفين القدماء!؟. **ولكن هذه النظرة إلى الوظائف العامة بهذه الطريقة تم تجاوزها فيما يخص الإعداد والتدريب؛** حيث أن سياسة التأهيل والتدريب، وبالرغم من النفقات الباهظة التي تتحملها الدول لإنجاحها، إلا أنها بالنتيجة تؤدي إلى تخفيض مصاريف الإدارة العامة، بما تحققه من ارتفاع الكفاءة الإنتاجية للموظف، والذي يخدم بالنتيجة أهداف السياسة العامة للدولة.

- أنظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 324 وما بعد.

عن سياسة التأهيل المتبعة في المشاريع الخاصة؛ خصوصاً إذا ما أدركنا حجم العلاقة والتشابه بين الإدارة العامة والخاصة.

ويبدو أنَّ الجامعات الأمريكية بشكل عام تقوم على مبدأ إنشاء أقسام خاصة في الجامعات تكون مهمتها تقديم المعلومات الإدارية الخاصة بالتكوين والتأهيل للطلاب الراغبين في العمل الإداري، دون تمييز بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال والمشاريع الخاصة.

بينما يتبنى الأوروبيون وجهة نظر مغايرة: وخاصةً في البلاد الأوروبية التي توصلت إلى وضع حقوق إدارية مستقلة وقضاء إداري. وبالتالي فالموظف العام يعتبر صاحب مهنة متميزة وتابعة لقانون خاص، يجعل عمال الإدارة العامة في وضع نظامي مغاير لوضع عمال المشاريع الخاصة، وهذا الوضع النظامي ينظمه القانون العام، وهذا الوضع قد أدى بشكل طبيعي إلى إتباع سياسة إعداد وتدريب خاصة بعمال الإدارة العامة، منفصلة كلياً عن طريقة إعداد وتدريب مدراء المشاريع الخاصة..**والثابت أن البلاد النامية لا تتبع طريقة معينة،** بل أن ذلك يتعلق إلى حد كبير بنوع التأثيرات التي خضعت لها (بالوظيفة العامة الأمريكية أو الأوروبية).

ويبدو أن سياسة التأهيل والتدريب..وتحسين مستوى الأداء الوظيفي (في الوقت الحالي) في الغالب تتم دون تمييز بين موظف يعمل في القطاع العام، أو في المشاريع الخاصة. بل أن هذه الأخيرة تملك كوادر إدارية مؤهلة ومدربة تدريباً يفتقر إليه الموظفين العموميين في الإدارة العامة!؟.

ب ـ الجهات المساهمة في التأهيل والإعداد الإداري

إن سياسة الإعداد والتكوين الاختياري لم تؤدِ نتائج حسنة، ويعود ذلك لعدة أسباب أبرزها:[1]

[1]ـ د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 330 وما بعد.

1. أن خيرة الموظفين لا يرغبون في ترك مناصبهم الهامة فترة معينة لأجل إتباع دورات تدريبية..لاسيما إذا كانت هذه الدورات تستغرق سنوات أو أشهر عديدة، لن تقدم لهم أية امتيازات مادية أو وظيفية.

2. إن القائمين على الإدارة العامة لا يقومون باختيار خيرة موظفيهم لإتباع دورات تدريبية..بحجة عدم إمكانية الاستغناء عنهم؛ وبالتالي فإنهم يختارون الأشخاص ذوي الكفاءات المحدودة.

وبناءً على ما سبق: يتبين لنا أن الطابع الاختياري في التدريب والتأهيل لم يعط نتائج جيدة..وبالتالي فإن الدعوات تتكرر بضرورة إلزام الإدارة و الموظفين معاً بالتقيد بسياسة التأهيل والتدريب.

أما فيما يخص الجهات التي يمكن أن تساهم في الإعداد والتدريب، فإن قسماً من هذه الهيئات يقع ضمن الإطار الجامعي، والقسم الآخر ضمن إطار الإدارة العامة نفسها..والجامعات تقوم بدور مهم في مجال الإعداد والتدريب، وذلك من خلال تنظيم الدورات الخاصة بالإعداد لاختيار المسابقات التي تتطلب تحضيراً منهجياً وطويلاً. **فالجامعات الأمريكية على سبيل المثال، فيها أقسام خاصة بالإدارة العامة، مهمتها تقديم الاختصاصات المختلفة للإدارة العامة.**

وتخصص الجامعات الفرنسية قسماً من معاهد الدراسات السياسية للإدارة العامة..تتولى مهمة تقديم التكوين الإداري..وعليه فإن الجامعات تساهم في عمليات تحسين المستوى الوظيفي من خلال الدورات، والبرامج والمحاضرات التي تقدمها للموظفين.

لذلك: لابد من تعزيز مؤسسات التكوين والتأهيل في سورية، بهدف بناء مؤسسات قادرة على تأهيل كوادر حكومية عالية المستوى، وتمكين المؤسسات التعليمية من لعب دور استشاري للجهات الحكومية.[1]

---

[1]- وهذا ما يتطلب العديد من المقومات منها:

وفي **سورية** هناك معاهد عديدة بهذا الخصوص، سنأتي على ذكر أبرزها في ما يلي:

1. المعهد العالي للتنمية الإدارية.

2. المعهد الوطني للإدارة العامة.

3. المعهد العالي لإدارة الأعمال.

4. معهد التخطيط الاقتصادي والاجتماعي.

5. المعهد العالي للعلوم التطبيقية والتكنولوجيا.

وهذا كله يستلزم حِزَم من القوانين تكرس مبدأ الإدارة بالمشاركة..ولكن هذا المطلب وإن بدا سهلاً من الناحية النظرية، إلا أنه لا يمكن أن يكتب له النجاح، إلا إذا تم إجراء التغيير في عقلية القائمين على الإدارة، ومن ثم ـ وهو الأهم في المدى البعيد ـ توعية الناس بحقوقهم، وكيفية المطالبة بها، وتمكينهم من المساهمة الحقيقية في التخطيط والتنفيذ والمراقبة للسياسة العامة، التي تنعكس بالمحصلة على حياتهم اليومية، وبالتالي أخذ مصالح الجهات المعنية بخطط وسياسات الدولة، وتمثيلها التمثيل الصحيح، الذي يتوافق مع حاجات ومتطلبات الناس، وليس التمثيل الذي يتوافق مع خطط ومصالح القلة من الإداريين المركزيين المتحكمين بمصائر الكثرة من الناس؟!.

المطلوب تغيير يهدف إلى دمقرطة الإدارة؛ فالتغيير سنة الحياة في جميع الدول، وهو ليس شيئاً جديداً مرتبطاً بحداثة العلوم الإدارية التي تطرحه اليوم.

أ- تعزيز دور المعهد الوطني للإدارة العامة/*INA*، في ربط المسار الوظيفي بالمسار التدريبي لكافة مستويات العاملين في الإدارة الحكومية.

ب ـ التنسيق مع الجامعات العامة والخاصة لإضافة اختصاص "الإدارة العامة" إلى برامجها. والجهة المقترحة للقيام بهذه الإجراءات هي: (بنية الوظيفة العامة+المعهد الوطني للإدارة العامة). ـ أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

المطلوب تحديداً: تغيير في ثقافة السكان على مستوى المدن والقرى والأحياء. وذلك لتحقيق المزيد من الحكم المحلي والتنمية المتوازنة التي تساعد على النهوض بالمجتمع المحلي..وهو ما يتضح لنا أكثر في المبحث التالي:

الحكم المحلي

المبحث الثالث
الحكم المحلي

إنَّ الحكم المحلي/المجتمع المحلي..يقصد به سكان الريف بشكل عام، والذين هم أحوج ما يكونون إلى التنمية، وذلك من خلال إشراكهم في تخطيط وتنفيذ ومتابعة شؤون حياتهم الريفية (الوصول إلى الحكم المحلي).
وإن ديمقراطية المشاركة هي الفلسفة التي تؤسس للاقتصاد الموجه نحو المجتمع المحلي/ *Community-Oriented Economy*.
وتنمية المجتمع مصطلح قديم حديث في الوقت نفسه، وهو ليس بمفهوم حديث؛ أما الحديث فهو تطبيقاته المفهوم..والتي تدور حول إيجاد حل لمشكلات الدول الآخذة في النمو، وإن كان ينقص هذه التطبيقات الشكل المتكامل الذي يضع في الحسبان المجتمع ككل، وما به من مشكلات متشابكة، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى هناك اهتمام متزايد بمفهوم تنمية المجتمع في الوقت الراهن، فعلى الرغم من أن هذا المفهوم له أساسه وامتداداته التاريخية، **إلا أن الجديد يتمثل في الاهتمام المتزايد بالتنمية**..وتبنيها كمدخل لإحداث التطوير المنشود في إطار سياسة عامة يمكن تطبيقها؛ والجديد أيضاً ليس هو إيجاد محددات لمبادئ تنموية

والتركيز عليها، ولكن تبني التنمية كسياسة عامة تستهدف تغييراً حضارياً شاملاً للمجتمع جميعه.. **بحيث تصبح التنمية تغييراً لهدف الحياة ونمطها في مواجهة مشكلات التخلف.**[1]

والتنمية الريفية/ *Rural Development* عبارة عن عملية تحديث، تهدف إلى تغيير أنماط الحياة التقليدية للسكان الريفيين، إلى نمط أكثر تقدماً وأسرع تغيراً.. وهذه العملية ذات أبعاد متعددة، تشمل البعد الاقتصادي: الذي يساعد الأفراد على رفع مستوى معيشتهم..وتشمل بعداً سياسياً: يكسب الأفراد القدرة على المشاركة بفاعلية في الحياة السياسية، وفي صنع القرارات التي تؤثر على حياتهم وحياة أبنائهم..وللتنمية الريفية بعداً اجتماعياً: يعكس عدالة استفادة جميع أفراد المجتمع من ثمار التنمية الاقتصادية، ومعدلات النمو الاقتصادي المتزايدة نتيجة لعمليات التنمية.[2] **وتشمل بعداً بيئياً: يعمل على مراعاة الحفاظ على الموارد البيئية من الهدر..ولا تغفل التنمية الريفية البعد الثقافي لسكان الريف..ومحاولة إكسابهم العلم والمعرفة، والخصائص العصرية الحديثة التي تساعدهم على مواكبة العصر الذي يعيشون فيه، ويبث فيهم روح الطموح، وترتقي بمعدلات أدائهم إيماناً بأن الفرد هو غاية أي عملية تنموية، وهو سبيلها في الوقت ذاته.**[3]

---

[1]- دراسة مقدمة من الإتحاد العام للغرف التجارية العراقية، التنمية الريفية المتكاملة، منشور في كتاب دراسات اقتصادية، مرجع سابق، صـ 474+475.

[1]- **ولأهمية وأبعاد التنمية الريفية: فقد أقر مجلس الوزراء في سورية في شهر تشرين الثاني عام 2010 مشروع قانون حول إحداث مراكز التنمية الريفية**، بهدف تطوير عمل هذه المراكز، من حيث تقديم الخدمات الاجتماعية في المناطق الريفية، فيما يخص مجالات تمكين المرأة والاهتمام بالطفولة، والتنمية والتوعية الاجتماعية، وإنشاء حاضنات أعمال للتأهيل والتدريب. وتسهيل تمويل المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر بالتنسيق مع الجهات المعنية، بما يسهم في الحد من البطالة، وتوفير فرص العمل، والمساهمة في التنمية المحلية..

[2]- د.سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 217.

وعلى هذا الأساس: فإن معنى التنمية الريفية لم يعد يقتصر على البعد الاقتصادي، بل أصبح يتضمن أبعاداً أخرى سياسية واجتماعية وبيئية وثقافية..[1]

ويمكن استخلاص مفهومٍ محددٍ للتنمية الريفية يتركز في أن التنمية الريفية هي: ((عملية تغيير ارتقائي مخطط للنهوض الشامل بمختلف نواحي الحياة، اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً وبيئياً، ويقوم بها أساساً أبناء المجتمع الريفي بنهج ديمقراطي، وبتكاتف المساعدات الحكومية، بما يحقق تكامل نواحي النهوض من جهة، وتكامل المجتمع النامي مع مجتمعه القومي الكبير من جهة أخرى)).[2]

---

[3]- وللتنمية الريفية معانى كثيرة لعل من المفيد الإشارة إلى أبرزها في هذا الإطار:

أ- **التنمية الريفية بمعناها المبسط تعني: ((**ذلك الجهد المنظم الواعي الهادف إلى رفع المستوى المعيشي والاجتماعي، وبالتالي السياسي لغالبية سكان الريف، وتمكينهم من المشاركة في هذا الجهد، بما يسمح لهم في المستقبل من تحقيق رفع مستمر في مستويات معيشتهم بمجهوداتهم الذاتية**)). - أنظر:** الأمانة العامة لإتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية، دور التنمية الريفية المتكاملة في عملية التنمية الاقتصادية عامةً وفي توازن الإنتاج والمجتمع والتوزيع السكاني، مرجع سابق، صـ 456.

ب - **والتنمية الريفية قد تُعرَّف بأنها: ((**تكامل القطاعات الإنتاجية الريفية على أساس علمي، وتخطيط يضع الموارد والإمكانيات الريفية بالحسبان في ضوء الخطة القومية الشاملة، لإشباع الحاجات الأساسية، وعدالة توزيع الفرص لصالح المنتجين، بما يكفل حقهم في المشاركة في العمل وقراراته وعوائده**)). - أنظر:** عبد الباسط عبد المعطي، المرأة في السباق البنائي للقرية العربية، الكتاب السنوي لعلم الاجتماع - العدد الخامس، القاهرة، دار المعارف، 1983، صـ 73.

ج - **وعُرفت التنمية الريفية بأنها: ((**تلك العملية الإنسانية التي تتم بالإنسان والتي تنجم عن التدخل الإداري والمستمر لإحداث تغير مرغوب في سلوك الناس، لإيجاد الظروف الخاصة، من خلال مشاركتهم، ومن خلال تحريك كل فئاتهم لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، وبالتالي تحقيق حياة أفضل للمجتمع ككل، وعلى الأخص لموارده البشرية بفئاته المختلفة، من سيدات ورجال وشباب وشابات وأطفال، وخاصة محدودي الدخل**)). - أنظر:** حسين علي داوود، تاريخ تنمية المجتمعات الريفية، أبحاث الندوة الدولية عن المرأة الريفية والتنمية، مركز بحوث الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، القاهرة، 1980، صـ 2.

ولابد من الإشارة إلى أن التعاريف السابقة متقاربة في تحديد مفهوم التنمية الريفية.

[1]- د.إبراهيم محرم، التنمية الريفية - المفهوم والقواعد - التجربة المصرية، قضايا جوهرية، برنامج مستقبلي - سلسلة مصر 21، مؤسسة فريد ريش ناومان مصر، 1994، صـ 7.

هذا وتجدر الإشارة إلى ما يتضمنه المفهوم المحدد الحالي للتنمية الريفية، وكونها عملية تغير ارتقائي، أي أن هذا المفهوم يأخذ بعد الزمن في الاعتبار، وليس مجرد تشخيص وتقييم الوضع الحالي للمجتمعات الريفية، وبالتالي فيمكن عن طريق ذلك البعد، تحديد ما إذا كانت هذه المجتمعات تتقدم أم ساكنة، أم تتدهور بمرور الزمن؟.

ويبدو أنَّ التنمية الريفية لا يمكن تحقيقها بدون المشاركة الشعبية..والتي تتجلى أهميتها مع اتساع الاهتمامات والنشاطات، وزيادة الأعباء التي تتحملها الدولة في الوقت الحالي، حيث باتت بحاجة إلى كل جهد يقدمه أبناءها لتحقيق التنمية المطلوبة التي تسعى إليها.

وللمشاركة الشعبية أشكال كثيرة، ولها مجالات تمكين متعددة..وإذا استطاع مجتمع ما أن يصل إلى المشاركة الشعبية، فإن هذا يعتبر نوعاً من المشاركة في التنمية داخل الدولة عموماً، وسبيل للنهوض بالمجتمع المحلي على وجه الخصوص.[1]

وعلى هذا الأساس: يمكن تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب التالية:

- **الأول: النهوض بالمجتمع المحلي**
- **الثاني: المشاركة الشعبية**

1- د.سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 223.

ويقوم مفهوم التنمية الريفية المتكاملة على العناصر الأساسية التالية:

1- إن التنمية الريفية لابد أن توجه لغالبية سكان الريف الفقراء لمواجهة احتياجاتهم الأساسية.

2- ضرورة التركيز على تهيئة الظروف الاقتصادية والاجتماعية لإحداث التنمية الريفية في الاتجاه المرغوب.

3- أهمية التأكيد على رفع مستوى المعيشة عن طريق زيادة إنتاجية العمال.

4- الاعتماد الجماعي على الذات.

5- تحقيق شعبية وديمقراطية التنمية الريفية في مختلف جوانبها.

6- توفير عوامل الجذب في الريف، وذلك بالتركيز على الخدمات الاجتماعية والثقافية والصحية.

المطلب الأول
النهوض بالمجتمع المحلي

توجد مظاهر متعددة يتجلى فيها التخلف الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للريف إذا ما قورن بالحضر..ومن ضمن هذه المظاهر التي أنتجت هذا التخلف: ملكية الأرض الزراعية، واستلاب عوائد (**فوائض**) القرية لصالح المدينة بأنواع الضرائب، وأسعار السلع الزراعية المتدنية، بالإضافة إلى **نُظُم الحكم المحلي غير الرشيدة والمتخلفة،** وتدني كل أنواع الخدمات في الريف..مما يطبع أهل الريف بسمات وخصائص وسلوكيات معينة معوقة للتنمية. وذلك كله ناتج عن عدم قيام التنمية الريفية على أساس من الشمول والتكامل والترابط، بين الأهداف وبعضها، وبين الأهداف والوسائل المستخدمة لتحقيق تلك الأهداف.

وهذا كله أدى إلى عدم تنمية القرية..وبالتالي أصبحت هذه الأخيرة طاردة للسكان إلى المدن والدول المجاورة..مع عدم وجود أو خلق فرص عمل

جديدة في القرية، وتدني المستوى الاقتصادي والصحي والاجتماعي لسكان الريف، مما ضاعف من مشكلات المدن، وأدى إلى تعثر التنمية فيها أيضاً..

ولعل أبرز العوائق التي تواجه عملية التنمية الريفية:[1] هي أن سكان الريف . بحكم عزلتهم الطويلة والرواسب الاجتماعية والاقتصادية التي توارثوها . **هم أكثر السكان مقاومة للتغيير وقوى التغيير؛ فالريفيون لا ينظرون إلى الزراعة والأشغال التي يقومون بها على أنها نشاط اقتصادي، ووسيلة عيش، بل يعتبرونها أسلوب حياة ورثوها عن أجدادهم ويعملون على نقلها إلى أولادهم كما هي دون تغيير؟!.**

ويذهب الكثير من الاقتصاديين إلى القول بأن التنمية الزراعية هي بمثابة الشرط الأساسي للتنمية الريفية، وإن لم تكن هي الشرط الوحيد. ومع ذلك فإن التنمية الريفية المتكاملة تكون أكثر شمولاً من التنمية الزراعية، لأنها تتضمن عناصر أخرى إضافةً إلى عناصر التنمية الزراعية، وهو ما سيتضح لنا بعد قليل.[2]

أولاً- مظاهر تخلف الريف[3]

باختصار يمكن الإشارة إلى بعض مظاهر تخلف الريف ذكراً لا حصراً:

1- اختلال التوازن بين الأرض والبشر: نتيجة للثبات النسبي للمساحة المزروعة، وما يقابله من زيادة مطردة لأعداد السكان، وبالتالي تدني مستوى المعيشة.

---

[1]- الأمانة العامة لإتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية، دور التنمية الريفية المتكاملة في عملية التنمية الاقتصادية عامةً وفي توازن الإنتاج والمجتمع والتوزيع السكاني، منشور في كتاب دراسات اقتصادية، مرجع سابق، صـ 463+464.

[1]- **والواقع أن الأعمال والمهن الريفية كغيرها من النشاطات الاقتصادية، يجب أن تخضع لعلاقات وانضباطات اقتصادية وتنظيمية، تتطور وتتغير بتطور وتقدم وتشابك المجتمع اقتصادياً**، على أن هذا الأمر لا يمنع من أن يكون نهج التنمية الريفية متوافقاً ومسايراً للعلاقات الاجتماعية الموجودة والمتكيفة مع الأوضاع الاقتصادية المستجدة. **وبذلك يتجلى الدور المهم للزراعة في عملية التنمية الريفية المتكاملة**؛ لأن التنمية الزراعية لا تجهز الأساس الاقتصادي والقاعدة السكانية فحسب، بل كذلك تجهز العناصر المهمة للتنمية الريفية المتكاملة، والتي تشترك في عملية زيادة الإنتاج الزراعي والإنتاجية والدخل، هذا بالإضافة إلى العناصر الأخرى التي تدعم بشكل مباشر هذه العملية، أو ترفع من مستوى السكان الزراعيين.

[2]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 224 وما بعد.

2ـ اختلال التوزيع الاستثماري بين الريف والحضر: حيث تستأثر المحافظات الحضرية بالنصيب الأكبر من استثمارات الخطط المتعاقبة، مما يترتب عليه بطء تنمية الريف عن الحضر، وبالتالي زيادة قوة الطرد لسكانه من الريف إلى الحضر، أو إلى خارج البلاد.

3ـ اختلال الميزان الغذائي: حيث لا يكفي الناتج من محاصيل غذائية الطلب المتزايد للسكان، والذي لا تستوعبه مساحة الأرض المحددة، مما يؤدي إلى الاعتماد على استيراد كم كبير من الحبوب الغذائية الأساسية.

4ـ تباطؤ التنمية البشرية للمرأة عن منظومة التنمية البشرية: مما فرض على المرأة الريفية العجز عن التواصل مع رسالة التنمية الاقتصادية والاجتماعية..

5ـ اختلال التوازن البيئي في الريف: نتيجة للضغط السكاني على البيئة، التي تحملهم وتعولهم بأكثر مما تحتمل.[1]

6ـ تعقد مشكلات البنية الأساسية: نتيجة لاختلال التوزيع الاستثماري المتراكم بين الريف والحضر، مما يستلزم التكثيف العالي للاستثمارات، لتعويض هذا الاختلال، والوصول بالريف للتمتع بالخدمات التي تتمتع بها المناطق الحضرية من بنية أساسية.

7ـ الصفات الفردية للسكان الريفيين: ويتجلى ذلك في الابتعاد عن التجديد والابتكار، والقدر المحدود من الطموح، والابتعاد عن المبادرة الذاتية.

8ـ المركزية: والتي تمارسها الجهات الرسمية في الدولة تجاه أجهزة الإدارة المحلية.

ثانياً ـ مراحل النهوض بالمجتمع المحلي[2]

---

[1]ـ **ومن مظاهر هذا الضغط:**
أ ـ الزحف الحضري على الأراضي الزراعية لاستغلالها لأغراض السكن، وإقامة الطرق والمصانع وغيرها عليها.
ب ـ التجريف وانتزاع الطبقة السطحية الخصبة.
ج ـ استهلاك الأسمدة بأسلوب عشوائي، ثم إلقاء مخلفات هذه الأسمدة في القنوات ومجاري الأنهار وتلويثها.
د ـ الإسراف في استخدام المبيدات الكيميائية، وتلويثها للتربة والماء والهواء.

[2]ـ د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق،صـ232+33+32.

إن النهوض بواقع الريف بغية تنميته لابد أن يمر بالمراحل التالية:

أ ـ مرحلة التعرف

وفيها يتم التعرف على المجتمع المحلي (القرية) وحصر الموارد والإمكانيات المتاحة، سواءً مادية، بشرية، خدمية..الخ، مع التعرف على النسق الاجتماعي والقيادات الطبيعية (الوجهاء والأشخاص المؤثرين في المحيط الذي يعيشون فيه).

ب ـ مرحلة الاستنهاض

والمطلوب في هذه المرحلة تنبيه وتحفيز المجتمع للتعرف على إمكانياته، والتي تمت خلال مرحلة التعرف السابقة، ثم تحفيزه للعمل على المشاركة والتغيير المطلوب للتنمية، وذلك عن طريق الاجتماعات واللقاءات على كافة المستويات الجغرافية والفئوية، وذلك للشرح والتعريف والاستشارة لكافة أفراد المجتمع المحلي.

ج ـ تخطيط التنمية

وذلك بوضع الخطة اللازمة للتنمية المتكاملة (للقرية..والمستويات المختلفة) مع مشاركة جميع أفراد المجتمع في إعداد الخطة، واختيار مشروعاتها ذات الأولوية من وجهة نظر المجتمع المحلي ودراسة جدواها.

د ـ مرحلة التنفيذ

وتتم من خلال وبمشاركة أعضاء المجتمع المحلي، لتنفيذ المشروعات التي تم إدراجها في الخطة، ودراسة جدواها بناءً على اختيارات المجتمع المحلي وبما يلبي احتياجاته.

هـ ـ التقييم والتقويم

وهذه المرحلة تستهدف قياس وتقدير الإنجازات التي تحققت، مقارنة بما كان مستهدفاً وهي مواكبة لعملية التنفيذ ذاتها، حيث تمكّن من تحسين مستوى الأداء،

وذلك من خلال المعايير والمقاييس المستخدمة، وتمكن من تقويم الانحرافات وإصلاح عيوب التنفيذ خلال كل مرحلة من مراحل المشروع، أو عملية التنمية الريفية على المستوى المحلي.

ثالثاً- الاستفادة من الطاقات المحلية في تنمية الريف

إنَّ تحفيز أبناء الريف على المشاركة في أنشطة التنمية المحلية المختلفة، يكون بتكريس فكرة أن هذه المشاركة هي واجب وطني تفرضه حاجة المنطقة..وبالتالي يجب عليهم المساهمة فيها، وبذل الجهد لبناء مستقبل وجيل متعلم، وذلك للقضاء على الفقر، وتحقيق النمو الاقتصادي لمناطقهم. كما يمكن اللجوء إلى ما يلي:

1. إقامة مشاريع تلبي احتياجات المنطقة..حيث أن دافع احتياج المنطقة للمشاريع يعتبر أهم دوافع المشاركة في أنشطة التنمية، ويرجع هذا الدافع (احتياج المنطقة للمشاريع) إلى حرمان المنطقة من المشاريع، وقد ارتبطت المشاركة في التنمية في التحليلات النظرية، وفي كتابات العلوم الاجتماعية بعامل الشعور النسبي بالحرمان.

2. عدم اقتصار المشاركة في أنشطة التنمية المحلية فقط على الموظفين..بل لابد أن تشمل العاطلين عن العمل و الطلاب..الخ.[1]

3. الاستفادة من مشاركة المنظمات المجتمعية..حيث تعتبر هذه المنظمات أهم الجهات التي يشارك من خلالها الأهالي في أنشطة ومشاريع التنمية نتيجة لإحساسهم

---

[1]- **إذ أن العاطلين عن العمل يشكلون طاقة عمل كبيرة**، ولديهم رغبة في المشاركة في الأنشطة المحلية؛ وترجع مشاركة العاطلين عن العمل في تلك الأنشطة إلى ما يعانيه هؤلاء من وقت فراغ بسبب البطالة، وبالتالي فهم يقبلون على المشاركة في تلك الأنشطة بدافع شغل أوقات فراغهم بأعمال مثمرة لاستغلالها بأشياء تفيدهم وتفيد مجتمعهم، من أجل النهوض به والعمل من أجل الصالح العام. **ويمكن إرجاع إقبال الطلاب على المشاركة في أنشطة التنمية المحلية في مناطقهم**، إلى رغبة هؤلاء في تكوين علاقات اجتماعية مع آخرين، وكسب صداقات جديدة، وكسب تقدير واحترام المواطنين، واكتساب خبرات ومهارات جديدة؛ فهم يمثلون أهم مصادر المشاركة نظراً لارتفاع درجة مستوى الوعي لديهم، واختلاف تخصصاتهم، وبذلك يمكن أن يشارك كل منهم في الأعمال والأنشطة التي تناسب تخصصاتهم وقدراتهم.

بالمسؤولية الاجتماعية نحو مجتمعهم، والرغبة في النهوض به، والعمل من أجل الصالح العام، **يضاف إلى ذلك الاستفادة من جهود المتطوعين بأعمال تلك المنظمات المجتمعية**، وتتمثل أهمية المتطوعين في المنظمات المجتمعية في كونهم أحد المدخلات للموارد البشرية لأي منظمة تعتمد على المتطوعين في تقديم خدماتها أو تحقيق أهدافها. **ويجب على المنظمات القيام بكل ما يلزم للاستفادة بشكل جيد من خدمات المتطوعين دون مشكلات أو معوقات، أو حتى بالحد الأدنى من المعوقات الإدارية، عملاً بمبدأ ((شاركهم ولا تخسرهم))**.[1]

رابعاً: سيطرة المجتمع المحلي

على اعتبار أن التنمية بالمشاركة هي قاعدة التنمية في القرن الحالي، فإن زيادة المشاركة الإيجابية من قبل أبناء المجتمع اتساعاً وعمقاً في تخطيط وتنفيذ وتقويم عملية التنمية ذاتها، يجب أن يكون هو المقياس الجوهري والضروري لمدى نجاح البرامج التنموية في تحقيق أهدافها، وليس فقط المقاييس المادية.. فالمضمون الحقيقي للتنمية: "هو بث وتقوية الشعور بالمسؤولية الفردية والجماعية والمجتمعية عن تنمية المجتمع عامة، والمجتمع المحلي خاصة، وتدعيم الشعور بالممارسة الفعلية لهذه المسؤولية."

وهناك من يرى . ولسنا معهم . أن فكرة سيطرة المجتمع المحلي والاعتماد المحلي على الذات هي خيال يائس، وإن المدن الكبرى جداً والسوق العالمي هي المستقبل..ومن النادر وجود أي رؤية للمجتمع المحلي في التخطيط العام، فليس

---

[1]- **وفي هذا الصدد: تجدر بنا الإشارة إلى أهمية المخيمات التطوعية للاتحاد الوطني لطلبة سورية في عدد من محافظات القطر**، وتنوع الخدمات التي يقدمها الطلبة المتطوعون من أعمال خدمية واجتماعية وطبية وتمريضية، وأصبحت هذه الظاهرة شبه سنوية، ولها آثار إيجابية على المناطق التي تشملها هذه المخيمات. والأهم من ذلك هو روح التعاون والتشارك الذي تخلقه في القرى والمناطق التي تستهدفها، مما ينعكس إيجاباً على ترسيخ فكر وثقافة التطوع وأهميته لدى الناس في هذه القرى، وانعكاساته الإيجابية على خطط التنمية. ويبدو أن هذا هو ما نحتاج إليه في هذه الفترة. **للإستزاداة يمكن الرجوع إلى مطلب التطوع صـ 179.**

هناك سوى استجابة لنظام الأسواق العالمية، والشبكة الضخمة للمدن الكبرى، ويدعوا أنصار هذه النظرة التشاؤمية حيال المجتمع المحلي إلى حث مخططي المدن عن تصميم ضواحي المدن المعتمدة على نفسها، والمجتمعات المحلية المكتفية ذاتياً.[1]

وفي هذا السياق تجدر الإشارة إلى النظرة الإسلامية لهذا الموضوع..حيث تُرِكَت إدارة الشؤون المحلية في القرى والقبائل التي خضعت للإسلام إلى أصحابها، **وكان الرسول محمد صلى الله عليه وسلم يُلزم من يعينه على هذه الوحدات الإدارية، أن يترك القبائل وأهل القرى والمدن التي يولى عليها، يديرون شؤونهم المحلية بأنفسهم**..**على أن يتولى تعليمهم الإسلام، والمحافظة على تعاليم الدين، مع ترك شؤونهم المحلية تدار بواسطة مجلس القبيلة الخاص بهم، ما دامت لا تخالف القواعد الرئيسية الواجبة التطبيق في الإسلام.**[2]

وعلى هذا الأساس: لابد أن تكون التنمية متكاملة تغطي بشمول واتساق كافة مناشط الحياة، وينخرط في جهودها كافة المواطنين والمنظمات الحكومية والشعبية، كما أنه **من الضروري أن تكون التنمية محلية تعتمد على لا مركزية القرار.**

خامساً التنمية الريفية المتكاملة[3]

---

[2]- وفي هذا الصدد نشير إلى تدني قوة وتكافل **المجتمعات المحلية**/*Local Communities* مع ظهور عملية التصنيع والتحضر في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. **وفي الوقت الحاضر قد تُدمر بعض المجتمعات تماماً مع ظهور الأسواق العالمية**، كما أن قوة صنع القرار من قبل الناس أنفسهم في هذه المجتمعات، تتآكل مع توسع قوى السوق، ولأن الشركات تركز سيطرتها في المدن الكبرى حتى تتمكن أكثر من التنافس فيما بينها، فإن المجتمعات الصغيرة وضواحي المدن تمتلك منشآت محلية أقل، حيث يتمكن المالكون المحليون من الاستجابة للاحتياجات الشخصية.

ـ أنظر: سيفرين ت. بروين، اقتصاد موجّه نحو المجتمع المحلي، الفصل السابع عشر من كتاب وليام هلال ـ كينث ب. تايلر، اقتصاد القرن الحادي عشر والعشرين، آفاق اقتصادية لعالم متغير، مرجع سابق، صـ 509.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 16.

[2]- د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 212.

يشير واقع الحال في الدول النامية، إلى أن قلة الأموال المخصصة للاستثمار في بدايات عملية التنمية، يكون سبباً رئيسياً في تركيز التنمية في الأماكن القريبة من البنى التحتية، وهي أماكن بعيدة عن الأرياف..كما أن التوضع الصناعي وإقامة المشاريع التنموية المختلفة تتم في الواقع على أطراف مراكز المدن التي تتوافر فيها الهياكل الإرتكازية المساعدة لعمل المؤسسات المحدثة. خاصة عندما تُغفِل التنمية النظرة بعيدة المدى، في حين أنها تعتمد على التنمية السريعة وذات التكلفة الاقتصادية المنخفضة في وقت وحساب المشروع، وإيلاء اهتمام أقل للنتائج الاجتماعية التي تترتب على ذلك في المستقبل.[1]

ويمكن تحديد أهداف التنمية الريفية المتكاملة، في إطار زمني يبرمج الأهداف ذات المدى الزمني القريب، والأهداف ذات المدى الطويل، ضمن إطار إستراتيجية واحدة، فمنهج التنمية الريفية المتكاملة لا يمكن تحقيقه بمعزل عن إستراتيجية متكاملة للتنمية الشاملة، يكون فيها المنهج ضمن مكوناتها الأساسية. ويمكن إيجاز هذه الإستراتيجية بما يلي:[2]

1. تحقيق نمو متزايد في الإنتاج والدخل الفردي.

2. إتاحة فرص العمالة المنتجة أمام فقراء الريف.

---

[1]- **وحتى الصناعات الغذائية التي يفترض أنها تعتمد على تصنيع المنتجات ذات الأصل الزراعي يتم توطينها بعيداً عن أماكن إنتاجها**، وبالتالي يحرم منها سكان هذه المناطق من الفلاحين الذين هم في معظمهم من المحرومين، إما لأنهم من المالكين الصغار للأرض، وإما أنهم لا يملكون أبداً. **وتزداد الصعوبات المادية والاجتماعية عندما تقل أيضاً إمكانيات الدعم الحكومي لمشاريع الري والعون الزراعي في تقديم الأسمدة والبذار، وخلق فرص عمل للذين لا يعملون أو لا يملكون**، ومن الواضح أيضاً أن سكان المناطق الريفية الذين لا يملكون كفاءة ومعرفة إلا بقدر محدود لا يتجاوز مجال خبرتهم الزراعية، **سيكون من الصعب أن تستوعبهم حتى الصناعة الموجودة على أطراف المدن**، لأن هذه أصبحت مع التطور، تتطلب كفاءات عالية ليس بمقدور النازحين من الريف إلى المدينة استيعابها كما كان يحدث في مرحلة التصنيع المبكر والسنوات التي أعقبتها.

[2]- الأمانة العامة لإتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية، دور التنمية الريفية المتكاملة في عملية التنمية الاقتصادية عامةً وفي توازن الإنتاج والمجتمع والتوزيع السكاني، منشور في كتاب دراسات اقتصادية، مرجع سابق، صـ 457+458.

3. تحقيق أكبر قدر من المساواة في توزيع عوائد نمو الإنتاج والدخل.

4. الاهتمام بزيادة نصيب الفرد الريفي من الخدمات الإنتاجية وغير الإنتاجية.

5. زيادة عوامل الجذب في الريف لكي يحتفظ بحيويته وآليته في النمو.

6. تقريب الفوارق بين القرية والمدينة، عن طريق خلق قنوات التعامل والتأثير المتبادل فيما بينهما.

وفي هذا الصدد: نؤكد على أهمية إعطاء تسهيلات لمشاريع القطاع الخاص الريفية..وذلك بتوسيع رقعة استثمار المناطق الريفية أفقياً ورأسياً لغرض تطوير الإنتاجية العمالية، ورفع مستوى التوظيف الريفي، والحد من البطالة والعمالة المقنعة، هذا بالإضافة إلى تطوير الإنتاجية الريفية، عن طريق التطوير المستمر لمستوى الأداء المستخدم في العملية الإنتاجية.[1]

أما بالنسبة لتطبيق التنمية الريفية المتكاملة:[2] فإن تنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية يقتضي تطوراً كبيراً في التنظيم وطرق الإدارة..إذ تتطلب الإدارة في

---

[1]- **وهناك من يجمل عناصر التنمية الريفية المتكاملة بما يلي:** ((استصلاح وتنمية الأراضي. البحث الزراعي والتدريب. حوافز الإنتاج (نظام الحيازة والأسعار). أسواق المنتجات الزراعية. تجهيز أو توريد التجهيزات الزراعية. التسليف الإنتاجي. خدمات الإرشاد الزراعي. الأشغال الريفية العامة. الطرق الريفية. المشروعات الصناعية والزراعية. الصناعات اليدوية. مشروعات تنمية المجتمع. الخدمات الصحية. الخدمات الإرشادية لتحسين الحياة المنزلية. الخدمات التعليمية. برامج تخطيط الأسرة. الحكم المحلي. الأنشطة الدينية..)).

– Dr. Abdul S shib Alwan, Intergreated Rural Development Agro-Industrialization with Special Reference to the Near East Countries FAO- U.N., Alexandria 30 Dec 1975, p.2.

ـ وأيضاً أنظر:الأمانة العامة لإتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية، دور التنمية الريفية المتكاملة في عملية التنمية الاقتصادية عامةً وفي توازن الإنتاج والمجتمع والتوزيع السكاني، منشور في كتاب دراسات اقتصادية، مرجع سابق، صـ 480+481.

[2]- الأمانة العامة لإتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة للبلاد العربية، دور التنمية الريفية المتكاملة في عملية التنمية الاقتصادية عامةً وفي توازن الإنتاج والمجتمع والتوزيع السكاني، منشور في كتاب دراسات اقتصادية، مرجع سابق، صـ 485+486.

وتجدر الإشارة إلى أهمية التكامل بين الجوانب المادية والبشرية. فالهدف الأساسي للتنمية هو إحداث تغيير اجتماعي في حياة المجتمع ومؤسساته؛ وهذا التغيير له جوانب مادية وأخرى غير مادية، إذ تتمثل التغييرات المادية في رفع مستوى معيشة الأفراد اقتصادياً،

مجتمع معقد وسائل أكثر من صياغة القوانين، ووضع أنظمة جديدة.. إنها تحتاج إلى أنواع جديدة من الأجهزة، وإلى أعداد متزايدة منها، وتحتاج كذلك إلى اللامركزية في السلطة التي كانت مركزة من قبل، وإلى عدد ضخم من المديرين ذوي المهارة..

ومثل هذا النهج في الإدارة يُعرَف بإدارة التنمية: فإدارة التنمية هي ناحية في الإدارة العامة، يتركز الاهتمام فيها على تنظيم إدارة الأجهزة العامة بطريقة تُيسر وتُنشط سير مشروعات التطوير الاقتصادي والاجتماعي، إنها تتضمن تطويع وتطبيق المهارات الإدارية بطريقة مباشرة على عمليات التنمية، ومن ثم فإن إدارة التنمية تشمل تنظيم الهيئات الجديدة، مثل منظمات التخطيط ومؤسسات التطوير، وإعادة تشكيل الأجهزة القائمة، وتخويل السلطات الإدارية لأجهزة التنفيذ، وإعداد فئة من الإداريين تضطلع بالقيادة في تنشيط وتدعيم برامج التطوير الاقتصادي والاجتماعي.

كما تهدف إدارة التنمية: إلى تيسير التغيير وجعله مقبولاً في نظر العاملين في النشاط الاجتماعي والاقتصادي، ورجال الأعمال والجمهور بصفةً عامة.

وإدارة التنمية هي الضرورة المستمدة من وضع وتنفيذ الخطط والبرامج، والمشروعات المترابطة وتقييمها، وغير ذلك من الإجراءات، بغية الوصول إلى أهداف التنمية المقررة وفق تسلسل زمني مرسوم.[1]

وزيادة القدرة الإنتاجية للفرد والمجتمع، وما يترتب على ذلك من رفع مستوى الفرد اقتصادياً وتعليمياً وثقافياً، فالإنسان بفكره وإمكاناته يعد من أهم العناصر الإنتاجية فعالية، بل وأنه عصب الإنتاج الرئيسي مهما تقدمت أساليبه الفنية، **إذ لا يمكن تصور أي عملية إنتاجية دون تدخل العمل الإنساني**؛ مما يعني أن أي تغيير مادي لا يقابله تغيير في الجوانب غير المادية، يعتبر تغييراً غير متوازن، ويؤدي في النهاية إلى إعاقة العملية ككل، **يضاف إلى ذلك أهمية تكامل الجوانب الاقتصادية والاجتماعية.**

[1]- وبهذا الصدد: نشير أن هيئة تخطيط الدولة في سورية أطلقت بالتعاون مع وكالات الأمم المتحدة في سورية في 2010/7/20 برنامج التنمية المجتمعية المتكاملة لتحسين الأهداف للألفية..الذي يتضمن مشروع تنمية القرى في المنطقة الشمالية الشرقية. وتكمن أهمية هذه

سادساً: التحديات التي تواجه اللامركزية والتنمية المحلية

إنَّ أهم المشكلات والتحديات التي تواجه اللامركزية والتنمية المحلية بشكل عام تكمن في المركزية بكل أشكالها وأثارها، فعلى سبيل المثال:

1. **هنالك تداخل في الأدوار بين السلطات المركزية والمحلية**..والنزوع إلى تعظيم أدوار السلطة المركزية، وهو ما يقابله مباشرة الحد من أدوار السلطة المحلية.
2. **المركزية القوية في التحكم في آليات تمويل الخطط المحلية**..وبطء انسياب التمويل لتنفيذها بل وخفضه خلال التنفيذ، مما يفضي إلى عدم القدرة على إكمال بعض المشاريع المحلية وفق مواعيدها المخططة ومواصفاتها المحددة.
3. **ضعف القدرات المؤسسية للسلطات المحلية**..وانعكاس ذلك على ضعف قدرتها على تعبئة المشاركة الشعبية المنظمة، أو إقناع شركاء التنمية المحليين بتفعيل إسهاماتهم، طالما أنهم ليسوا شركاء في القرار الأخير، والذي غالباً ما يناط بالسلطة المركزية.
4. **على مستوى التخطيط الإقليمي والتنمية الحضرية..لقد أدى عدم الاعتماد على مخططات إقليمية في المجهودات التنموية السابقة، والتأكيد على زيادة الإنتاج الوطني، إلى تركز البرامج والمشروعات التنموية في مناطق لها الاستعداد**

الورشة التي أقامتها هيئة تخطيط الدولة، والتي انطلق منها هذا البرنامج في أنه من المشاريع القليلة التي توحد فيها جهود معظم منظمات الأمم المتحدة المقيمة والعاملة في سورية.
والأهم من هذا أن هذا البرنامج يركز على تقديم الخبرات والتدريب والخدمات المباشرة للمواطنين لتحسين مقومات معيشتهم.
وهذا المشروع ينسجم مع تصورات الحكومة التي تعمل على تحسين مستوى معيشة المواطن وزيادة دخله، من خلال زيادة النشاط الاقتصادي، وزيادة كمية ونوعية الخدمات المقدمة للمواطن، **والدليل على ذلك أن سورية تسير بخطى ثابتة لتحقيق معظم مؤشرات أهداف الألفية.** وإنها تركز في **الخطة الخمسية الحادية عشرة** على إدماج أهداف التنمية الألفية في الخطة الوطنية من خلال محور التنمية البشرية، التي احتلت حيزاً هاماً من الخطة بسياساتها، وبرامجها من جهة، وتخصيص قطاعات التنمية البشرية بـ /30%/ من الموازنات المقترحة للخطة، وهذه هي المرة الأولى التي تخصص فيه هذه القطاعات بهذه النسبة.

للنمو أساساً، وتمتلك الموارد والوسائل، مما أدى إلى مفاقمة حالة عدم التوازن.[1]

5. سيطرة المركزية..وعدم إيلاء التفويض بالصلاحيات الأهمية اللازمة للتنمية الإقليمية والمحلية، وتزايد معدلات البطالة، وتزايد الأسر التي تعيش تحت خط الفقر، وتباينها بين المحافظات والمناطق، نتيجةً لعدم اعتماد الخطط الإقليمية.

6. غياب المنهجية العلمية..وعدم استخدام الأساليب التحليلية الإقليمية (منحني التوطن..عامل التخصص..عامل التمركز..) في العمليات التخطيطية، ونقص الكوادر الإدارية والفنية في مجال التخطيط الإقليمي على المستوين الوطني والمحلي.

7. أما على مستوى الإدارة الرشيدة والتطوير المؤسسي، فلا تزال الهياكل التنظيمية تعتمد على المركزية الإدارية، والمغالاة في البيروقراطية والروتين والتكرار والافتقار إلى التسلسل الإداري الفعال، وعدم وجود التزام وآلية تفويض ومتابعة دقيقة.

باختصار: وجود عادات وترسبات النظام البيروقراطي، والتي لها جذور عميقة في التقليد الإداري السوري على جميع المستويات، وفي طريقة تأدية المهام من الموظفين؟!.[2]

---

[1]- د. عصام خوري، أنواع التخطيط الإقليمي، منشور في كتاب التخطيط الإقليمي- نموذج القطر العربي السوري، إعداد د. سمير صارم، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق، 1983، صـ 160.

حيث أن غياب التخطيط الإقليمي في سورية أدى إلى إحداث ثغرات كثيرة في عدم التوازن بين عملية التطور الاقتصادي والاجتماعي للقطر، ومن مظاهر عدم التوازن أو الخلل، هي كما نلاحظ في الواقع الفروق الكبيرة بين تطور المدينة وتطور الريف، وتزايد الهجرة من الريف إلى المدينة، وتزايد الهجرة أيضاً من الأرياف إلى خارج القطر، مما يستوجب من الناحية العملية إعادة النظر في عملية التخطيط السكاني القائم حالياً بحدود معينة، وتطويره إلى مراحل أكثر تقدماً للانتقال تدريجياً من التخطيط المحلي إلى التخطيط على مستوى الإقليم.

[2]- **لهذا كله تأتي أهمية نهج اللامركزية الذي أتى به قانون الإدارة المحلية** الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/**107**/ لعام **2011** **والورشات النوعية التي تقيمها وزارة الإدارة المحلية بهذا الخصوص. والتي من بينها الورشة التي أقيمت بتاريخ 2011/12/7 لربط**

سابعاً- أهمية تطوير البادية في سورية[1]

يبدو أنَّ تحسين الواقع الخدمي والمعيشي لتجمعات البادية، والمواقع التابعة لها هي من ضمن الاهتمامات التي لابد أن توليها الدولة عناية خاصة..ويدخل في سياق هذه الاهتمامات مقترحات وزارة الزراعة في سورية، والتي تمثلت خطوطها العريضة باعتبار تلك المواقع السكنية تجمعات سكانية، تخضع للبنية التنظيمية من حيث تنظيم السكن، وتوفير الخدمات، وتنظيم استثمار أراضي البادية، داخل وخارج حدود التجمعات السكنية، وتحديد العوامل المساعدة على تطوير حياة ودخول السكان المحليين..[2]

المجتمع بالدولة باعتباره أساس عمل الوزارات والمحافظات في المرحلة المقبلة، ولاسيما في ظل عدم وجود توازن في عملية التنمية بين المدينة والريف، واختلاف عملية التنمية بين محافظة وأخرى. **وبالمقابل هناك توجه كبير لتعزيز اللامركزية ومنح المحافظات والوحدات الإدارية سلطات أكبر لتكون قادرة على تلبية متطلبات المواطنين. وتتجلى أهمية موضوع ربط الدولة بالمجتمع** كون ذلك يؤدي إلى نظام محلي فاعل، من خلال تبسيط هيكلية الوحدات الإدارية وتعزيز اللامركزية، وجعل الخدمات المحلية قريبة ممن يحتاجون إليها، مع ضرورة أن يرتبط أداء أجهزة الإدارة المحلية الشعبية والتنفيذية بتحقيق تنمية محلية متوازنة ومستدامة، **حيث أحدثت وزارة الإدارة المحلية مكاتب للتنمية المحلية في المحافظات** لتكون الجهة المسؤولة عن تنسيق جهود كل المؤسسات العاملة في التنمية المحلية بإشراف وزارة الإدارة المحلية، والتعاون مع هيئة التخطيط والتعاون الدولي، والعمل على بناء قاعدة بيانات وطنية تتعلق بجميع جوانب التنمية المحلية تُسهل عملية الإعداد والتنفيذ والمتابعة التنموية، وخلق حالة من التكامل بين الدور الخدمي والتنموي للوحدات الإدارية.

[1]- صحيفة الثورة السورية، العدد/14385/ تاريخ 2010/11/30، صـ 24، دراسة معدة من قبل الصحفي/فوزي المعلوف/ بعنوان: البادية السورية بعباءة عصرية، وأغلب المعلومات في هذه الدراسة أُخذت في معرض لقاء مع المهندس/حسان قطنا/ مدير التخطيط والإحصاء في وزارة الزراعة.

[2]- **وجاءت مقترحات وزارة الزراعة بناءً على دراسات ومسوحات تم تنفيذها على مستوى التجمعات السكانية**، والتي وصل عددها إلى/**130**/ **تجمعاً سكنياً** تم اعتمادها في القرار الصادر عام **1988**، فيما تواجد بعد ذلك/**92**/ **تجمعاً سكنياً جديداً**، **ويصل عدد القاطنين فيها إلى نحو مليون نسمة**.

تشكل **البادية السورية** ما يقارب/**55%**/ من المساحة الإجمالية للقطر، أي ما يساوي/**10,2**/ ملايين هكتار. وتبلغ مساحة المراعي الطبيعية/**7,5**/ ملايين هكتار، منها مساحة/**5,85**/ ملايين هكتار قابلة للتنمية وتحسين الإنتاجية من الحمولة الرعوية، والباقي غير قابل للاستثمار.

وتتم إدارة البادية من عدة جهات هي:

حيث رصدت الدراسات التي قامت بها وزارة الزراعة مصادر الدخل على مستوى الأسرة، وأثر النشاط السكاني السلبي على واقع البادية، وسبل إيجاد مصادر دخل توقف التدهور الحاصل، وإعادة البادية كخزان علف طبيعي للثروة الحيوانية في السنوات المطيرة، وجعلها عاملاً مساعداً لتوفير المصدر العلفي في السنوات الشحيحة، من خلال المحميات القائمة، والمحميات المقرر إقامتها بمشاركة السكان المحليين. **ويبدو أن الأبرز في مجال النهوض بالبادية، ما يتعلق بالنهج التشاركي لإدارة واستثمار وتطوير البادية والذي يتجلى في العديد من الإجراءات أبرزها:**

1. تنفيذ محميات رعوية بالنهج التشاركي مع السكان المحليين، بتشغيل من ليس لديه أغنام بجمع البذور وزراعة الغراس.

2. تشجيع المنتجين أو المربين على زراعة الغراس الرعوية بين المساحات الصغيرة الواقعة بين المحميات، وحمايتها دون أن يترتب لهؤلاء أي حق على الأرض من قبل الدولة.

3. إقامة محميات بيئية عن طريق الدولة، أو بالنهج التشاركي.

4. تطبيق نظام الحِمى على باقي المساحات، واستخدام مبدأ الحماية من قبل الجهات المعنية.

5. معالجة وضع آبار البادية من قبل وزارة الري، وفق أنظمتها الخاصة.

6. تنفيذ مشاريع حصاد المياه (تجميع مياه الأمطار) للاستفادة منها في نشر المياه في البادية.

7. توفير مصادر دخل مرادفة للثروة الحيوانية (تصنيع غذائي، تصنيع الصوف، إنتاج سماد بلدي متخمر..الخ) من خلال تمويل مشاريع صغيرة مولدة للدخل، ممولة من

أ- الهيئة العامة للبادية التابعة لرئاسة مجلس الوزراء.

ب - تتم حماية البادية من قبل **مديرية حماية البادية** التابعة لوزارة الزراعة والإصلاح الزراعي.

ج - يتم تنفيذ مشروع التنمية المتكاملة في البادية السورية من **قبل وزارة الزراعة والإصلاح الزراعي**.

الهيئات والمنظمات العربية والدولية ذات العلاقة (المصرف الزراعي، هيئة مكافحة البطالة، منظمة الأغذية والزراعة، الفاو).

8. تطوير مهارات للمشاريع المولدة للدخل، والاستمرار بحملات محو الأمية.

9. تطوير التدريب والإرشاد وتأمين مستلزماته، بمشاركة الجهات المختصة (الوزارات المعنية، السلطة المحلية، المنظمة الفلاحية، الاتحاد النسائي..) بهدف تنمية المجتمع المحلي في التجمعات.

10. تشجيع إقامة مشاريع الاستثمار بأنواعها كافةً (الخدمية، والسياحية..) التي من شأنها الإسهام في تطوير البادية وتنميتها، وتوفير فرص العمل لأبنائها.[1]

11. ويأتي في قمة الاهتمام بتطوير البادية السورية صدور المرسوم التشريعي رقم/**78**/ تاريخ **5/7/2011** **القاضي بإحداث الهيئة العامة لإدارة وتنمية وحماية البادية..يكون مقرها الرئيسي تدمر**، وتهدف إلى تطوير البادية وحمايتها، وتنمية مجتمعها المحلي، ومواردها الطبيعية، والبشرية، والبنى التحتية، وإدارة وتنشيط الفعاليات المختلفة فيها..

ثامناً- مشاريع التنمية المحلية

---

[1]- **ويعود تدهور المراعي في البادية إلى عدة أسباب أبرزها:**

1- عدم إلتزام المربين بنظام الحماية.

2- تعاقب سنوات الجفاف.

3- عدم تناسب عدد قطيع الثروة الحيوانية مع الحمولة الرعوية.

4- ندرة الأعلاف وعدم استقرار أسعارها.

5- مشاعية المراعي.

6- أحادية النشاط الاقتصادي، والذي أدى إلى عدم تحقيق تنمية متكاملة فيها.

وكل هذه الأسباب وغيرها انعكس سلباً على سكان البادية، وعلى مربي الثروة الحيوانية، نتيجة أُحادية النشاط الاقتصادي، وعدم وجود فرص بديلة للعمل الزراعي؛ ما أدى إلى سيادة هجرة مؤقتة لعدد من أفراد العائلة، والتي يمكن أن تتحول إلى دائمة ولكامل أفراد العائلة مستقبلاً إذا لم تُتخذ الإجراءات اللازمة لإيجاد فرص للعمل، ونشاطات أخرى في البادية. وهو ما تسعى إليه الحكومة السورية في العديد من المشاريع الرائدة، والتي ظهرت نتائجها من خلال الأرقام التي وصلت إليها على أرض الواقع.

إنَّ النهوض بالمجتمع المحلي بات هاجس الحكومة، وذلك لأهمية ودور المجتمع المحلي في التنمية الشاملة..حيث يشكل **الريف السوري** قوة تنموية كامنة، **والبادية السورية** تُشكّل أكثر من النصف من المساحة الإجمالية للقطر (**55%**). **وهذا يستلزم: تنمية اقتصادية واجتماعية وبشرية متكاملة لإدارة هذا الحجم الهائل من المساحة المترامية الأطراف، وبالتالي تكمن الصعوبة في إدارة وتطوير واستثمار هذه المساحة الشاسعة دون إشراك المجتمع المحلي المنتشر في البوادي والأرياف في أغلب المحافظات السورية.**

ويبدو أن الدولة بدأت بعدة مشاريع للنهوض بأفراد هذه الشريحة الواسعة من أبناء المجتمع المحلي..وفيما يلي بعض الأمثلة على هذه الجهود:

أ ـ مشروع تنمية البادية[1]

تم إحداث المشروع بقرار وزارة الزراعة رقم/**21**/ تاريخ **1998/9/29** والذي كانت انطلاقته بداية عام **1999**. ويعتبر مشروع تنمية البادية من المشاريع الرائدة بزيادة أعداد الثروة الحيوانية وتطوير منتجاتها وخاصة أغنام العواس.

وبالتالي تأمين سبل العيش والاستقرار لسكان المنطقة؛ **وهو أحد المشاريع التنموية التي تقوم بتنفيذها وزارة الزراعة بإتباع أسلوب النهج التشاركي، والتعاون الوثيق مع المستفيدين**..ويهدف إلى إعادة الطاقة الإنتاجية لموارد البادية على مساحة/**3**/ **مليون هكتار** وهي تشكل/**29%**/ **من مساحة البادية السورية.**

ويتألف المشروع من المكونات التالية:[2]

---

[1]ـ أُخذت المعلومات المتعلقة بهذا المشروع من فرع مشروع تنمية البادية بمحافظة الرقة.

[2]ـ ويقوم الفنيون العاملون بالمشروع بالتعاون مع المربين بتحديد مواقع إعادة تأهيل المراعي وأسلوب التنمية الواجب إتباعه..آخذين بعين الاعتبار: (تركيب الغطاء النباتي – نوع التربة – الرطوبة – درجة تدهور المرعى..). ومع بداية فصل الخريف يتم حماية المواقع الواجب تنميتها من الرعي، وبالتالي تطبيق الأسلوب الأنجح للتنمية (إراحة - نثر بذور رعوية - غرس شتول رعوية).

والنشاطات والأعمال التي أتينا إليها على ذكرها في هذه الفقرة، هي نشاطات عمل مكتب مشروع تنمية البادية في الرقة.

1ـ مكون تنمية المراعي

من أبرز التقنيات التي تضمنها هذا المكون، استعادة النظم البيئية المتوازنة، والتركيز على البذر المباشر والاستزراع والحماية، وتنظيم الرعي وفق منهجية تشاركية، تتضمن إشراك المربين في عملية تنمية المراعي..

وبالتالي الحفاظ على استدامتها للوصول إلى الزيادة في الناتج العلفي، والحد من التجاوزات من قبل المربين ومن الغير، لما له من منفعة واضحة للجمعيات الرعوية المتعاونة، وهذا يؤدي بالنتيجة إلى **تمكين سكان البادية** من بناء قدراتهم الذاتية، وزيادة مواردهم ورفع مستوى معيشتهم، **وتفعيل مسؤولياتهم في تنمية مجتمعهم**، وإدارة مواردهم الطبيعية المتاحة بعقلانية بما يضمن ديمومتها..

2 ـ مكون تنمية الثروة الحيوانية

يهدف المشروع من خلال هذا المكون إلى زيادة دخل مربي الثروة الحيوانية عن طريق تحسين إنتاجية الوحدة الحيوانية..من خلال التحسين الوراثي لأغنام العواس، وتطوير إدارة القطيع وتقديم الخدمات البيطرية، وخدمات التغذية، إضافة إلى تحسين الاستفادة من الموارد العلفية المتاحة.[1]

3 ـ مكون البنية التحتية

يهدف المشروع إلى تحسين البنى التحتية في البادية وخاصة الطرق والمياه من خلال: تنفيذ حفر تجميعية، وحفر الآبار وإعادة تأهيل القديمة منها- العربية والرومانية..إلخ).

4 ـ مكون تنمية المجتمع المحلي

يشكل هذا المكون الدعامة الرئيسية في عملية التنمية المتكاملة التي يقوم بها المشروع في البادية، حيث تم رصد واقع سكان البادية، من خلال

---

[1]- **ومما قام به المشروع في إطار هذا المكون هو: تشكيل شبكة مربي أغنام العواس** بالقرار/**68**/ تاريخ 2001/11/20 بهدف إشراك المربين في عملية تحسين الأغنام، وقد استفادوا من قروض الكباش المحسنة.

مجموعة من الزيارات الميدانية من قبل العاملين في إدارة المشروع إلى المجتمع المحلي في منطقة عمل المشروع في محافظة الرقة..

ومن خلال تنفيذ دراسة اجتماعية اقتصادية لواقع سكان البادية، حيث **تم جمع بيانات لـ/1418/ أسرة في مواقع عمل المشروع المختلفة..من أجل التعرف على المشاكل والصعوبات التي يواجهونها لوضع الحلول الملائمة حسب أولوياتها، معتمداً على تطبيق النهج التشاركي الذي يهدف للوصول إلى التنمية المستدامة، وذلك بإشراك المجتمع المحلي في كافة عمليات التنمية.**[1]

ب ـ مشروع التنمية الريفية في المنطقة الشمالية الشرقية (NERRDP)[2]

وهو مشروع للتنمية المتكاملة، الاقتصادية، والاجتماعية لصغار المزارعين، والمرأة الريفية في المنطقة الشرقية (الرقة . دير الزور . الحسكة) ويهدف إلى تحسين الظروف المعيشية للأسر الريفية الأشد فقراً، من خلال أربع مكونات أساسية وهي: (التمكين المجتمعي. تنمية الموارد الطبيعية والري. زيادة الإنتاجية الزراعية. تنمية المشاريع الصغيرة والمتناهية الصغر). ومدة المشروع سبع سنوات، ويتم تمويله بقرض من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية /إيفاد/، وصندوق أوبك للتنمية الدولية، وبمساهمة من الحكومة السورية. **ويعمل المشروع على عدة**

---

[1]- **وتقع على عاتق هذا المكون تنمية القدرات الفكرية وتنمية المهارات المختلفة لأفراد المجتمع المحلي..**من خلال إقامة دورات محو الأمية للرجال والنساء، وإقامة دورات التنمية الاجتماعية للمرأة في البادية. وقد تم تنفيذ/**149**/ **دورة محو أمية** حيث تحرر من الأمية/3272/ شخص أغلبهم من النساء، و/**45**/ **دورة خياطة**، و/**19**/ **دورة تريكو**، و/**67**/ **دورة صحة أسرية**، و/**37**/ **دورة في مجال الصناعات اليدوية**. و/**71**/ **دورة في مجال الصناعات الغذائية حيث استفادت /4519/ امرأة من هذه الدورات المختلفة.**

و يعمل المشروع مع فرع المصرف الزراعي التعاوني في الرقة على منح القروض للأسر البدوية من أجل تحسين معيشتها، وزيادة دخلها، وقد تم البدء بتوزيع القروض منذ عام **2002** حيث تم منح/**45**/ قرض جرار+ مقطورة للمربين في منطقة عمل المشروع، من أجل تأمين مياه الشرب لهم ولأغنامهم.

[2]- **المصدر: فرع مشروع التنمية الريفية في محافظة الرقة**، وموقع المشروع على شبكة الإنترنيت: www.nerrdp.org.

محاور هي: (دعم صغار المزارعين الفقراء، دعم النساء الريفيات، دعم الشباب العاطل عن العمل، دعم الأسر المعدمة/غير المالكة..).[1]

---

[3]- **وتتم مساعدة المزارعين في المناطق المروية والبعلية.**

أ- في المناطق المروية وتتجلى مساهمة المشروع من خلال:

1- الاستفادة من تنظيم وإدارة المياه الجوفية وترشيد استخدامها، من خلال التأهيل والتدريب، وتقديم الدراسات للأحواض المائية.

2- المساعدة في التحول للري الحديث (التنقيط ـ الرذاذ ـ الري السطحي المطور) من خلال التسوية بالليزر، وتقديم الدعم الفني لتركيب وتشغيل وصيانة شبكات الري الحديث، والاستفادة من مختبر فحص معدات الري المستخدمة.

3- دعم تأسيس جمعيات مستخدمي المياه.

4- تنفيذ حقول إرشادية في مجال الري الحديث.

5- إدخال محاصيل بديلة أكثر ربحية بالتعاون مع البحوث الزراعية.

6- الاستفادة من استخدام المياه غير التقليدية (مياه الصرف ـ المياه العادمة).

7- الاستفادة من زراعة الترب الملحية، وإيجاد محاصيل مقاومة للملوحة.

8- تنظيم المزارعين في مجموعات أو جمعيات ريفية لإدارة شؤونهم ذاتياً.

ب - في المناطق البعلية وذلك من خلال:

1- البحث عن أصناف مقاومة للجفاف.

2- الاستفادة من تقنيات حصاد المياه.

3- تنمية الموارد الطبيعية، والحد من تدهور المراعي.

4- دعم الثروة الحيوانية وتحسين إنتاجيتها.

5- سهولة وصول المزارعين للخدمات الإرشادية من خلال الوحدات الداعمة.

6- البحث عن مشاريع غير زراعية كمصدر للدخل.

7- تنظيم المزارعين في مجموعات ريفية متخصصة:

أ - ويتم دعم النساء الريفيات من خلال ما يلي:

1- تنظيم النساء الريفيات في مجموعات لإدارة شؤونهن ذاتياً.

2- مساعدة النساء الريفيات للتخلص من الأمية.

3- الاستفادة من دورات التوعية الاجتماعية والصحية والبيئية.

4- تمكين المرأة اقتصادياً من خلال مشاريع مولدة للدخل.

5- منح النساء الريفيات قروض صغيرة ومتوسطة (فردية وجماعية) لتمويل مشاريعهن.

ب - ويتم دعم الشباب العاطل عن العمل من خلال:

1- تدريب وتأهيل الشباب على إدارة مشاريع مولدة للدخل.

2- دراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع (تكاليف الإنتاج ـ التسويق ـ المردود).

3- منح الشباب قروضاً صغيرة ومتوسطة (فردية وجماعية) لتمويل مشاريعهم.

4- تنظيمهم ضمن مجموعات لإدارة شؤونهم ذاتياً.

ج - ويتم دعم الأسر المعدمة/غير المالكة من خلال:

1- الاستفادة من المساعدات المقدمة من المنظمات الدولية والجمعيات الخيرية.

2- منحهم قروضاً صغيرة ميسرة لتحسين ظروف معيشتهم.

ويعمل المشروع تحت شعار: "نعمل معكم ولأجلكم"..ومنهجيته في العمل تتجلى بما يلي:

1. التعاون والمشاركة مع الجهات الرسمية المحلية، والمنظمات الشعبية، والجهات الدولية، للنهوض بالمجتمع نحو التنمية والازدهار.

2. دعم وتمويل الدراسات والبحوث التي تساهم في الحفاظ على الموارد الطبيعية والاستثمار الأمثل لها.

3. تقديم الدعم الفني والخبرات التي تساهم في تدريب وتأهيل الكوادر في المحافظات الشرقية.

4. مشاركة لجان تنمية القرى والمجموعات الريفية في وضع الخطط التنموية للمشروع.

5. القيام برحلات إطلاعية لتجارب ناجحة داخل القطر وخارجه يشارك فيها الكوادر الفنية، ولجان القرى، والمجموعات الريفية في المحافظات الشرقية.

6. تنفيذ حملات للتوعية البيئية، ونشر ثقافة الوعي البيئي في أرجاء المحافظات الشرقية كافة.

وتجدر الملاحظة في هذا المجال: أنَّ تصميم برامج ومشروعات التنمية يحتاج إلى وضع جدول أولويات لأهداف التنمية الريفية المتكاملة..ويجب أن يأخذ هذا الجدول في حسبانه أن هذه التنمية تعني غالبية سكان الريف، وصولاً إلى مواجهة احتياجاتهم الأساسية..ولابد أيضاً من إعطاء الأولوية في برامج التنمية الريفية لتلك الأنشطة التي تسهم مباشرةً في تحسين الوضع الاجتماعي لأهل الريف، وتطوير إنتاجيتهم العمالية في الوقت ذاته..

بقي أن نشير: إلى أن النهوض بواقع المجتمع المحلي يستلزم مظلة قانونية، من خلال المزيد من القوانين التي تكرس اللامركزية، وتوسّع نطاق المشاركة الشعبية، في تخطيط وتنفيذ المشروعات التنموية، بالإضافة إلى ضرورة إعداد الموظفين الحكوميين (على المستوى القاعدي) المكلفين

بتخطيط ومتابعة مشاريع التنمية الريفية، وذلك بتدريبهم وتحويل اتجاهاتهم نحو أسلوب التنمية بالمشاركة. وهذا هو محور الحديث في المطلب التالي: **المشاركة الشعبية**

المطلب الثالث
المشاركة الشعبية

تُعتبر المشاركة الشعبية الضمير المجتمعي الذي يحمي قيم المجتمع وتوجهاته، وذلك ضمن إطار التنظيمات المجتمعية التي تقوم به..وكذلك هي ليست كمفهوم الشراكة، لا بل يمكن التعبير عنها بأنها المبادرة الشعبية أو حالة الاستعداد للمساهمة في الشأن العام، وتكريس البعد والوعي المعرفي لمكونات المجتمع وتحدياته..

أولاً- أهمية المشاركة الشعبية

المشاركة الشعبية موضوع يمس كيان الدولة الحديثة..وكلما اتسعت الاهتمامات وتنوعت المهن والأعمال والنشاطات، أصبح موضوع تنظيم المشاركة الشعبية أهم..كذلك يعتبر أمراً متزايد الأهمية في عصر تنوع المجتمعات والدخول في تعقيدات العصر المعرفي والمعلوماتي، فالإنسان اليوم يتحول إلى إنسان تواصلي، وذلك من خلال تطور وانتشار وسائل الاتصال الحديثة وتكنولوجيا المعلومات والإنترنت، وتحول الإنتاج المطلوب إلى إنتاج معرفي.[1]

---

[1]- هاني شحاذة الخوري، في معرض التقديم لكتاب د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 1.
وتجدر الإشارة: أن المشاركة لم تعد شأناً وطنياً محلياً، بل أصبح لها ديناميكيتها الدولية، التي تتدعم عبر التنظيم العالمي، الذي يعتبر اعترافاً أممياً بأهمية الدور الذي يعوّل على المشاركة الشعبية وأدواتها؛ إذ أعلن عدد من المؤسسين في عام **1991** عن رغبتهم في إنشاء

إذ يساهم التواصل الإنساني في طرح قضايا إنسانية ووطنية، والتواصل يتطلب تعبيراً عن الذات وحواراً وتبادلاً للأفكار.

وإنه حين تناسي موضوع المشاركة الشعبية أو تجميدها: تضعف المسؤولية الاجتماعية عموماً، وتنمو عادات التخلف والتدبير الشخصي، والحلول الفردية على حساب المصالح والقيم الوطنية والمجتمعية، ويصبح العقل السائد عقلاً فردياً لا يفكر بالإطار الجماعي أو المجتمعي للحلول؟.

والمشاركة الشعبية تعتمد بصفة أساسية على تغيير اتجاه وفكر الريفيين، وبذل الجهد لنقلهم من مجرد متلقين للتنمية إلى مشاركين فيها، بل صُناع لها.. وبالمشاركة يقوم المواطن الريفي باختيار المشروعات ذات الأولوية بالنسبة له، والمشاركة في تنفيذها، سواء بالمال أو الإمكانيات العينية، ثم يتولى بعد ذلك متابعتها وتقييمها.

بعبارة أخرى: تغيير في فكر ومنهج وسلوك المواطن، وحفز مشاركته الإيجابية في تنمية مجتمعه بالفكر والتخطيط والتنفيذ والمتابعة وبالاستثمارات، كلما كان ذلك ممكناً قدر استطاعته.

ثانياً- أشكال المشاركة الشعبية[1]

بدايةً يمكن الاعتماد على مشاركة المجتمع في تهيئة الخطة المحلية والوطنية لأي من النشاطات التي تهمه..وذلك من خلال النشاطات التخطيطية

لجنة دولية أسموها: **الرابطة العالمية للمشاركة الشعبية**/ *World Alliance For Citizen Participationl*، ثم فيما بعد تم اختصار هذا الاسم المطول للكلمة اللاتينية (**سيفكوس**) **وهي تعني ما يسمى الآن بمصطلح المجتمع المدني**..أي تلك التنظيمات المبنية على المبادرات الشخصية الفردية، التي تحض على التطوع لفعل الخير، والدفاع عن قضايا البشر من خلال مشاركة المواطنين العاديين. وقد لاقت هذه الدعوة قبولاً عالمياً، **فتوجت هذه المنظمة نشاطها في مدينة برشلونة الإسبانية في شهر أيار/مايو 1993، حيث تم الإعلان عن تأسيسها، وأعقب ذلك اجتماع للتنظيم في المكسيك، في شهر كانون الثاني/يناير 1995**، حيث عقدت الجمعية العمومية لأعضائها الذين قدموا من كل أنحاء العالم.

[1]- د. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق، صـ 214 وما بعد.

التمهيدية، ومن ثم تأخذ هذه المشاركة أشكالاً متعددة، **ولنأخذ مثالاً على ذلك المشاركة في الإدارة التربوية:**

1. مشاركة مباشرة وغير مباشرة في المشاريع التي تديرها الجهات المركزية.

2. مشاركة المجتمع المحلي في اللجان التربوية المحلية..في مناقشة تلك المقترحات المعدة من أجل تنمية المنطقة المستهدفة.

3. المشاركة في مناقشة الدراسات التي لها علاقة بالبنية التحتية للمدارس.. كالمواصلات والطرق في المناطق النائية، والعمالة والمدارس التي ستبنى في المستقبل (الخارطة المدرسية).

4. يمكن تحقيق مشاركة المجتمع المحلي في التمويل بأشكال عديدة..منها الإسهام المباشر في التمويل عن طريق فرض الضرائب على الشركات المحلية أو المواطنين، ويمكن الاستفادة من هذه المشاركة عن طريق تقديم التجهيزات (كالكمبيوتر، الوسائل التعليمية، أدوات المخابر، الكتب المدرسية، صيانة المدارس..إلخ). والمشاركة عن طريق التبرع، وهو أمر شائع كالتبرع بأرض لبناء مدرسة، أوتأثيث المدارس، أو تأمين مستلزمات الرياضة، أو المشاركة في العمل الإنشائي أو صيانة الأجهزة، أو المشاركة التطوعية في برامج محو الأمية..الخ.

ولابد من الإشارة إلى أن الغرض الأساسي من تشجيع المشاركة المحلية، يجب أن لا يهدف فقط إلى توفير الأموال، بل ينبغي أن تكون المشاركة بهدف تحسين البيئة المحلية وخاصةً في المناطق الريفية الفقيرة.

5. المشاركة في الإدارة..ويبدو أنَّ الأمثلة على مساهمة المجتمع في الإدارة المدرسية، أو الإدارة الوسطى (المديرية) تعتبر قليلة جداً في أغلب الدول النامية، حيث أن جهود المجتمعات المحلية تنصب عادةً (إذا ما وجدت) في حدود المساهمة في الأموال والموارد البشرية، وتقديم المشورة في أحسن الأحوال. ولكن هناك حقول عدة بإمكان المجتمع المساعدة فيها، مثل تصميم الأبنية المدرسية، واختيار مواقعها، وإنتاج الوسائل

التعليمية، وتقديم المساعدات في نقل وتوزيع الكتب المدرسية، والمساعدة في إلقاء المحاضرات من المتخصصين في المجتمع المحلي على الطلبة. ومشاركة المجتمع في التعليم المساند للطلبة الضعفاء في التحصيل (بخاصة الأمهات غير العاملات). **وأفضل مشاركة للمجتمع المحلي في الإدارة عن طريق مجالس الآباء الذي يجب أن يفعَّل ويشارك في اتخاذ القرارات التربوية في مجال الأداء والتحصيل لدى الطلبة**..وفي مجال العناية الطبية قد ينجح ممثلو المجتمع المحلي ومدراء المدارس في إقامة تنسيق تطوعي فيما يخص الفرق الطبية المحلية.[1]

ويمكن تعميم أشكال المشاركة في الإدارة التربوية على كافة الأنشطة والاحتياجات التي يسهم المجتمع المحلي في إدارتها وتطوير العمل فيها، بما يتوافق مع الاحتياجات المحلية، بعيداً عن المركزية، التي أثبت الواقع بعد سياساتها وخططها عن مصالح المجتمع المحلي؟؟.

ثالثاً- العوائق التي تحد من فاعلية المشاركة الشعبية[2]

يمكن اعتبار الفقر والأمية، وعدم وجود أشخاص يتحملون مسؤولية تنمية المجتمع..أهم العوامل التي تحد من فاعلية المشاركة الشعبية وتنمية المجتمع المحلي..فمشكلة الفقر لم تعد مشكلة اقتصادية بحتة كما يتصورها

---

[1]- **فالإدارة الناجحة** هي التي تدرس تركيبة مجتمعها المحلي ومؤسساته وتعرف مواقع سلطة اتخاذ القرارات الأساسية فيه، ومعرفة قوة هذه القرارات واتساعها، وعلى ضوء هذه المعرفة تحدد الإدارة التربوية الأشخاص والمؤسسات التي سيتم التعامل معها، وهم في الغالب ممثلو المجتمع الرسميون، وفي العادة المجلس البلدي أو ما يوازيه، وممثلون منتخبون، والمستفيدين من التربية. وهذه المعرفة تساعدهم في بناء جسور الثقة مع فعاليات المجتمع المحلي، ودفعهم إلى المشاركة في العمل التربوي، وقد تكون الوسيلة لكل ذلك تصميم جدول تُجمع المعلومات على أساسه مما يساعد في تصنيف مجالات العمل التربوية المتعددة، والجهة متخذة القرار، ونوع المشاركة التي يقدمها الجهاز التعليمي، والمجتمع المحلي، وتساعد هذه المعلومات على وضع خطة للإدارة التربوية المحلية، تعكس فيها دور المجتمع المحلي في العملية التربوية.

[2]- عبد الحكيم عبد الجبار، دور المشاركة الشعبية في تنمية المجتمع المحلي، دراسة اجتماعية- ميدانية لعدد من المديريات، رسالة جامعية- ماجستير، جامعة صنعاء، اليمن، 2008، شبكة الإنترنيت: www. Yemen- nic- info/../ detail. Php.

البعض، ولكنها مشكلة شاملة لكل ضروريات الحياة المادية والمعنوية، كما مر معنا سابقاً.

كما أنَّ **الأمية** تعد من المشاكل الحقيقية التي تعيق المشاركة في أنشطة التنمية المحلية؛ حيث تؤدي إلى حرمان جزء كبير من المجتمع من المشاركة في القضايا الوطنية.. وعليه يعتبر تعليم الكبار وإكسابهم المهارات العلمية من أهم المطالب التي يحتاج إليها الفرد والمجتمع، باعتبارها مطالب مهمة تساهم في زيادة فاعلية المشاركة وأهميتها في التنمية المحلية. **فالتعليم هو الوسيلة الحديثة للمشاركة في أنشطة التنمية في أي مجتمع..وإن ارتفاع مستواه من أهم المقومات والموارد الاجتماعية التي تجعل المواطن قادراً على المشاركة في تنمية المجتمع المحلي.**

وتجدر الإشارة إلى أن التعليم العام وحده لا يكفي ولا يحقق أهدافه إذا لم يصاحبه توجيه سليم نحو محاربة ومحو الأمية، حيث لا يمكن الحديث عن ضرورة رفع مستوى المشاركة الشعبية دون القضاء على الأمية.

ويبدو أن ذلك غير مجدي دون عملية شاملة وجادة تشترك فيها الدولة والهيئات اللاحكومية/الأحزاب/التنظيمات النقابية/والمجتمع الأهلي/القطاع الخاص..الخ.

بحيث تتجه كل هذه الهيئات والمنظمات إلى محو أمية سكانها، قبل أن تتجه نحو التعاون التنموي والإنتاجي.

رابعاً: عوامل قيام المشاركة الشعبية

إنَّ مشاركة المجتمع بالتنمية يستلزم الحوار، والحوار يتطلب حداً أدنى من الثقة المتبادلة بين أطرافه، كما أن دوام المشاركة يستلزم انخراط أكبر عدد ممكن من الأطراف المعنية بها..ويعتبر الحوار بين الأطراف هو الأداة التي تمهد للمشاركة..بحيث يصبح قاعدة للعمل بين أطراف التنمية راهناً ومستقبلاً،

وهذا يقتضي العمل على نشر فكرة الحوار، وزيادة توعية الناس بأهمية المشاركة في صنع نهج التنمية، وتعويد الناس على مهارات وأساليب الحوار والمشاركة فيها.[1]

وتتلخص عوامل قيام المشاركة الشعبية بما يلي:[2]

أـ التنمية الديمقراطية

حيث أنَّ التنمية الريفية تقوم على مبدأ ديمقراطية التنمية..بما يعني مشاركة جميع أفراد المجتمع مشاركة حرة، في التعرف على الاحتياجات، وترتيب الأولويات، ووضع الخطة وتنفيذها ومتابعتها..

وهذه المشاركة الديمقراطية لابد أن تتم على مستوى القرية..وعن طريق الاجتماعات المستمرة لأبنائها، لمناقشة متطلباتهم الحياتية الحالية والمستقبلية، وكيفية مجابهة ما قد يؤثر في تلك المتطلبات، ووضع الأولويات واقتراح أساليب التنفيذ، وإمكانيات وأساليب مشاركتهم في التنفيذ، كل ذلك يتم من خلال مناقشة حرة وشريفة..**وتزداد فاعلية المشاركة بتوافر نشاط المنظمات الاجتماعية الأهلية الموجودة في المجتمع.**

ب ـ الاستفادة من دور الجهات الرسمية في التنمية

كما هو معروف فإن إمكانيات الريف الذاتية والمحلية محدودة في غالبية الدول النامية، وبالتالي لابد من الدعم والمساندة من خارج المجتمع المحلي (مساندة مادية، فنية..الخ) فيما يتعلق بجوانب التنمية المختلفة.

ويمكن اعتبار الجهات الحكومية من خلال منظماتها المعنية، هي المصدر الأساس لهذه المساندة، ولابد أن تتناسب تلك المساندة والاحتياجات المحلية من حيث الكمية والنوعية والتوقيت وطبيعة التغيير المستهدف..

---

[1]ـ د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 26.

[2]ـ د.سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 227 وما بعد.

وبالتالي: يصبح هناك أهمية كبيرة لبرامج التأهيل والتدريب، والمعرفة الفنية..حتى تتمكن المستويات المحلية من القيام بدورها كصاحبة ومخططة ومنفذة للتنمية، وليست الجهات الحكومية التي تقوم فقط بدور العامل المساعد والمكمل والمحفز (الموجه) لجهود التنمية.

ج ـ الاستفادة من الطاقات الكبيرة للشباب والاعتراف بأهمية دورهم ومشاركتهم

حيث أن ثمار التنمية تعود إليهم في الأساس فلابد أن يشاركوا في صنعها، كما أن مشاركتهم هي تدريب وتعليم على الإيجابية والمشاركة الديمقراطية..

د ـ الاهتمام بمشاركة المرأة في تنمية مجتمعها

باعتبار أن المرأة هي نصف المجتمع لابد من التركيز على إشراكها في تنمية المجتمع الذي تعيش فيه..وذلك عن طريق إثارة حميتها للمشاركة بفاعلية، خصوصاً إذا ما شعرت بأن آراءها ونشاطاتها تُؤخذ بعين الاعتبار، لتنقل بعدها مفهوم المشاركة إلى الأجيال الجديدة، وهذا يؤدي إلى إضافة قدرات المرأة إلى قدرات المجتمع ككل، ومن ثم تتضاعف قدرة المجتمع التنموية.

هـ ـ إبراز دور القيادة المحلية في المشاركة

والمقصود بالقيادة المحلية هم: الأفراد الذين يلقون التقدير والاحترام والقبول في المجتمع المحلي (القرية) بغض النظر عن الوضع المادي أو الوظيفي..وهم من يسعى إليهم الأهالي لطلب الرأي والمشورة، وتلقى آراؤهم وأحكامهم القبول والاحترام بين أفراد المجتمع..هؤلاء لابد من إتاحة المجال والفرصة لمشاركتهم، نظراً لما تضفيه هذه المشاركة من فاعلية وإيجابية على أنشطة التنمية الريفية.

خامساً المجالس المحلية والمشاركة الشعبية

من أجل أن تكون المشاركة الشعبية على المستوى اللامركزي فعالة، لابد أن تكون قرارات العمل باللامركزية غير قابلة للالتباس، خصوصاً فيما يتعلق بحدود وظيفة ومهمات وحقوق الجهات المحلية، وعلى نحو غير قابل للاسترداد من سلطات المركز إلا في حالات يحددها القانون.؟!.

وفي هذا الصدد أكد **قانون الإدارة المحلية في سورية** رقم/**15**/ لعام 1971 على استهداف **تركيز المسؤولية بأيدي طبقات الشعب المنتجة لتمارس بنفسها مهام القيادة، وجعل الوحدات الإدارية مسؤولة عن الاقتصاد والثقافة والخدمات.**

وهو ما أكده قانون الإدارة المحلية الجديد، الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/107/ تاريخ 2011/8/23.

وكان ينبغي تبعاً لذلك أن تقوم القيادات المحلية بوضع خطة المشاركة الشعبية ودعم التنمية التي تتحقق بالجهود الذاتية، ولاسيما الاعتماد على القادة المحليين المؤثرين في المجتمع. ومن المهم بالنسبة لعملية صنع القرار المحلي التوجه إلى القيادات الحزبية والشعبية المحلية، حيث أن المشاركة الشعبية التي تقوم على أساس الاقتناع الكامل من قبل المواطنين، تيسر الجو الأمثل لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للجهات المحلية، كما أن أهم عنصر من عناصر الجهود الذاتية هو التبرع والتطوع الذي ينشأ من إحساس المواطن الفرد، أو إحساس الجماعة من المواطنين بحاجتهم إلى مشروع إنتاجي أو خدمي، وبحجم الفائدة التي ستعود على كل واحد منهم.[1]

ولكن الملاحظ في الواقع العملي: هو ضعف إسهام المجالس المحلية في تفعيل المشاركة الشعبية لتنمية المجتمع المحلي..حيث تتدنى نسبة إشراك

---

[1]- د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 102+104.

المجالس المحلية للأهالي في تحديد المشاريع التي يجري تنفيذها في مديرياتهم، يضاف إلى ذلك تعثر المجالس المحلية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة، **وإن من أهم أسباب ذلك هو تجاهل مشاركة المواطنين في أعمال التنمية**..وذلك مخالفاً للتوجه نحو تعزيز السلطة المحلية كأسلوب لتوسيع قاعدة المشاركة في إدارة الشؤون المحلية، وكذلك مخالفاً للجوهر الاجتماعي للتنمية الذي يركز على أن الإنسان هو العنصر الأساسي في التنمية. **وقد يعود هذا الإخفاق للمجالس المحلية في تفعيل المشاركة الشعبية، وفي تنمية المجتمع إلى جملة من المشاكل أهمها:**

1. **قلة ونقص الخبرة والتأهيل لأعضاء المجالس المحلية**..ويتمثل هذا السبب في نقص الكوادر الفنية المتخصصة.

2. **وجود ضعف واهتزاز في شخصية أعضاء المجالس في نظر من انتخبهم لهذه المناصب**..ويرجع السبب في ذلك إلى قلة ونقص خبرة وتأهيل الأعضاء. وعلى هذا الأساس يبقى النقص في المهارات والقدرات، المشكلة الكامنة وراء كل المشكلات المتصلة بالتنمية والأداء بصورة عامة.

3. **ضآلة الاعتمادات المالية وقلة الموارد المحلية**..وهذا ما يجعل تلك المجالس عاجزة عن القيام بعبء المسؤوليات الملقاة على عاتقها.

4. **تأثر قرارات المجالس المحلية بالنواحي الشخصية**..وذلك بسبب سيطرة العلاقات الشخصية على العملية التنموية، يضاف إلى ذلك الأنانية والتفكير بالمصالح الشخصية، وانتشار المحسوبية واللامبالاة والإهمال، وعدم الشعور بالمسؤولية الموكلة إليهم.

5. **الانتماءات القبلية والعشائرية**..حيث تلعب هذه الانتماءات دوراً حاسماً في عملية صنع القرار التنموي، وتمارس هذه القيادات سلطتها استناداً إلى هذه العناصر وما يرتبط بذلك من عدم الرسمية.

6. التداخل والازدواجية في الصلاحيات والمسؤوليات..وتركّز السلطة في قمة الهرم التنظيمي، وغياب مبدأ تفويض السلطة، وضعف برامج التدريب لأعضاء المجالس المحلية، وضعف الرقابة المركزية من وزارة الإدارة المحلية، وكذا الرقابة المحلية من قبل الهيئات المحلية على أعمال المجالس المحلية، وضعف الرقابة الذاتية..

سادساً: المشاركة الشعبية في سورية

يمكن القول أن المشاركة الشعبية في سورية تعاني ضعفاً واضحاً، وقد يعود ذلك إلى شدة الاعتماد على الدولة ، ويبدو أن هذا ناجم بدرجة أساسية عن تعود الأفراد على دور الدولة الاجتماعي والسياسي الحاسم في حياتهم، والمبالغة بالمركزية وتوقع الأفراد أن كل شيء سيتم من أعلى..وهو ما أفقد المواطنين اللجوء إلى المبادرة الذاتية وإلقاء المسؤولية في كل كبيرة وصغيرة على الحكومات، كما يفقد المواطنون الثقة بالجهاز التنفيذي، عندما لا تقوم السلطات المحلية أو المركزية بإنجاز ما يتوقعونه منها. **ويبدو أنَّ الحكومات لا تبادر إلى إبلاغ المواطنين بشفافية عن الأسباب التي تحول دون مقدرتها على إنجاز ما يريده المواطنون**..يضاف إلى ذلك التقصير وعدم قدرة المنظمات الشعبية على حشد الأفراد ودفعهم للمشاركة الشعبية من أجل التنمية، ولاسيما العناصر الشابة التي تتوق للمشاركة سواء في المجالس المحلية أو في المجالس ذات المستويات الأعلى.[1]

---

[1]- د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 191.

ويبدو أن قانون الإدارة المحلية السابق رقم/15/ لعام 1971 قد أرسى في منطلقاته الأساسية مبدأ المشاركة الشعبية، وفي هذا المجال حدد أهدافاً ومنطلقات عديدة وهامة ترمي إلى ترسيخ مبدأ المشاركة الشعبية، وتحقيقه في مختلف المجالات، **وتجلى ذلك في ما يلي:**

1- إعطاء المجالس المحلية اختصاصات واسعة في رسم الخطط والبرامج اللازمة للمشاريع والخدمات المحلية، واختيار الأنماط التي تكفل تنفيذها بصورة سليمة.

والمهم في تطبيق الحكم المحلي هو إعطاء وحدات هذا الحكم قدر كاف من السلطات لاتخاذ القرارات اللازمة على المستوى المحلي، وعدم الرجوع إلى المستويات الأعلى إلا في حالات محددة، وبذلك تكون عمليات الرقابة من المستوى الأعلى على المستوى الأدنى محددة دون أن تتسبب في بطء سير الأعمال أو زيادة التكلفة.[1]

ويبدو أنَّ واقع الحكم المحلي في سورية، يستلزم الأخذ ببعض التوصيات من قبل بعض الجهات ذات العلاقة بما يسهم في تعزيز دور المشاركة الشعبية، ودور المجالس المحلية، والمنظمات المجتمعية في تنمية المجتمع المحلي، ومن هذه التوصيات:

أ ـ الاهتمام بالعملية التربوية

وذلك من خلال العمل المستمر في مجال التربية والتعليم، حتى تؤدي هذه العمليات إلى أثر فعّال في التنمية الاجتماعية عموماً، والتنمية المحلية خصوصاً. إضافةً إلى التوسع في مكافحة ومحو الأمية للمواطنين لما لذلك من تأثير بالغ على مشاركتهم في التنمية.

ب ـ دعم دور المرأة في التنمية

2- تركيز المسؤولية في أيدي قوى الشعب المنتجة لتمارس بنفسها مهام القيادة، باعتبارها صاحبة المصلحة المباشرة في تقدم المجتمع وازدهاره.

3- تشجيع أهالي الوحدات الإدارية على البذل والعطاء، إيماناً منهم بأن ما سيؤدونه من جهود ورسوم وضرائب وتكاليف مادية وتبرعات سينفق على مرافقهم المحلية، ومصالحهم الجماعية.

4- تدريب المواطنين على العمل العام، ونشر الوعي الاجتماعي والتعاوني في نفوسهم وإحياء روح المبادرة فيهم، واكتشاف المؤهلين منهم لقيادة المجتمع.

5- الوقوف على رغبات المواطنين في شؤونهم المحلية، وإزالة الفوارق بين الريف والمدينة ومختلف الوحدات الإدارية.

6- تأمين مساهمة جدية في الجهود التي تبذل لتحقيق النهوض بالمجتمع المحلي، من قبل ذوي الكفاءة القادرين على تقديم مثل هذه المساهمة البناءة.

1- دراسة مقدمة من الاتحاد العام للغرف التجارية العراقية، التنمية الريفية المتكاملة، منشور في كتاب دراسات اقتصادية، مرجع سابق، صـ 488.

وذلك بإفساح مجال العمل أمامها بما يتناسب مع قدراتها، لما من شأنه أن يساعد في نهضة المجتمع.

ج ـ تحقيق التنمية في الريف وفي المدينة على حد سواء

وإن أسلوب التخطيط الإقليمي كفيل بالمساهمة إلى حد كبير في حل مشاكل الريف العديدة.

د ـ توسيع قاعدة المشاركة في إدارة الشؤون المحلية

وذلك من خلال التركيز على:

1. اعتماد مبدأ الانتخاب لمحافظي المحافظات، ومديري المديريات، وذلك بغرض تعزيز دور المواطنين في انتخاب من يمثلهم في المجالس المحلية.

2. استيعاب القيادات المحلية أن مسؤوليتهم لم تعد تقتصر على جوانب التنمية فقط، بل أنها أصبحت معنية بإشاعة مضامين ومعاني المشاركة الشعبية في صنع القرار، وتكريس الوعي بتقليد العملية الديمقراطية، وممارسة المواطن لحقه في حرية الرأي والتعبير، وصولاً إلى تعزيز التكامل بين الجهود الحكومية والشعبية.

3. الأخذ بنظام اللامركزية؛ لما لذلك من نتائج هامة تتجلى في تلبية الاحتياجات المتنامية للمواطنين في المجتمعات المحلية.

4. تنشيط وتسهيل الإجراءات، وتفعيل دور القضاء والمحاكم، ومحاربة الفساد والمفسدين.

5. تكثيف الدورات التدريبية لأعضاء المجالس المحلية، ومنحها مزيداً من الصلاحيات، والاستقلالية الواسعة.

6. تعزيز وتأصيل النشاط الخيري والتطوعي للمنظمات المجتمعية، ودعم أهدافها ونشاطاتها من قبل الدولة.

7. إشراك المجالس المحلية للأهالي بالإشراف والرقابة على تنفيذ المشاريع التنموية، وذلك من خلال تبنيها مشاريع تعمل على إحداث تغيير في حياة المجتمع، باعتبارهم

شركاء في التخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقويم، حيث أن تنمية المجتمعات تبدأ بسكان تلك المجتمعات وتنتهي إليهم.

وفي الختام: يمكننا التمييز بين الدور الذي يمكن أن تقوم به السلطات المحلية للنهوض بواقع المجتمع المحلي. والدور المركزي الذي يجب أن تقوم به الدولة بما لديها من سيادة وسلطان على كافة أرجاء أراضيها.

هذا الدور الذي بدأ يتغير تدريجياً إلى مزيد من المشاركة مع الهيئات والمنظمات والأفراد في المجتمع..وكان لابد أن يشمل تغيير أدوار الدولة، إحداث تطوير جذري في نظم وأساليب إدارة المشروعات العامة، التي تقرر الدولة استبقاء ملكيتها لها كلياً أو جزئياً. كذلك لابد أن يشمل إلغاء مختلف صور المعاملة التمييزية التي كانت تتلقاها هذه المشروعات من الدولة، بحيث تعمل على أساس قوى السوق والمنافسة في القطاعات التي تنتمي إليها. ويشمل التغيير كذلك ضرورة تصفية المشروعات العامة الخاسرة التي أزمن فشلها، وأصبح لا جدوى من إصلاحها.

وفي هذا الإطار يمكن التمييز بين ثلاث مجموعات من الأدوار للدولة:[1]

أ ـ الأدوار السيادية

وتشمل: الدفاع، الأمن، العلاقات الدبلوماسية والخارجية، إدارة سياسات الاقتصاد، إدارة نظم الملكية، المعاملات التجارية..الخ. وهذه الأدوار، تُعتبر **الدولة** هي الكيان المؤهل الوحيد للقيام بها.

ب ـ أدوار مرافق البنية الأساسية الاجتماعية والمادية والمعلوماتية

وتشمل هذه الأدوار مرافق المنافع العامة: التعليم، البحث العلمي، تطوير ونشر التكنولوجية، الصحة، الحفاظ على البيئة، شبكات المواصلات،

---

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 64+65.

الطرق والجسور، الموانئ، المطارات، الماء، الصرف الصحي، الكهرباء، الطاقة..الخ.

وفي هذه المجموعة من الأدوار تقتسم الدولة والقطاع الخاص مباشرتها في بلاد اقتصاد السوق المتقدمة، حيث يقوم القطاع الخاص بأدوار هامة في مجالات التعليم، والصحة، ومرافق المنافع العامة، والبحث العلمي، والتطوير التكنولوجي.

لكن الأمر مختلف تماماً **في بلاد العالم الثالث . ومنها البلاد العربية . فلا زالت للدولة القدرة والمسؤولية الأكبر عل الاستثمار في مرافق البنية الأساسية**..حيث تعجز آليات السوق في هذه البلاد عن توجيه وتخصيص استثمارات لمرافق هذه البنية. وفضلاً عن هذا، فإن كثيراً من هذه المرافق تمثل أوضاعاً احتكارية، كما أن أغلبها يمثل احتياجات ملحة وهامة لتوفير أرضية خدمات متكاملة لمختلف القطاعات الإنتاجية في المجتمع.

ج ـ الأدوار الاقتصادية الجزئية

وتشمل هذه المجموعة: ملكية وإدارة المشروعات الاقتصادية، وأدوار تنشيط وتفعيل الأسواق، وحماية المنافسة، و..إلخ. ويبدو أنَّ هذا النوع من الأدوار يمثل مجالات تغيير جوهري وأساسي، إذا ما اتجهت الدولة إلى الأخذ بسياسات تحرير التجارة وتفعيل قوى السوق، وتشجيع الاستثمار الخاص وتنمية الإنتاجية. ويترتب على الأخذ بهذه السياسات أن يتقلص بدرجة كبيرة دور الدولة في ملكية وإدارة المشروعات الاقتصادية، لتحل محله أدوار أخرى تتمثل في حماية المنافسة، وتيسير تفاعل قوى السوق، ومنع أو الرقابة على الاحتكارات، وحماية المتعاملين في الأسواق، وضبط المواصفات..الخ.

وللتوسع أكثر في هذه المواضيع يمكن الإنتقال إلى الباب الثاني من هذه الرسالة: دور الدولة والعلاقة بهيئات الإدارة بالمشاركة

الباب الثاني
دور الدولة والعلاقة بهيئات الإدارة بالمشاركة

في البداية: نُذكِّر بأننا **تحدثنا في الباب الأول من هذه الرسالة عن دولة القانون، ومن ثم كان التركيز أكثر على مفهوم الحكم الجيد أو الرشيد أو السديد أو الصالح**..الذي يتضمن مفهوم دولة القانون بمفاهيمها الشعاراتية والسياسية والدستورية، **وكان تركيزنا على الحكم الجيد؛ على اعتبار أن مفهوم دولة القانون أصبح من المسلمات، وغير كاف بحد ذاته لتقديم حكم نوعي.** فنوعية الحكم المطلوبة حالياً مختلفة وتتطلب . إضافةً لدولة القانون . **حكماً جيّداً له**

أبعاد تنموية. وإذا أضفنا إلى ذلك مسلمة أُخرى، وهي أن **الأصل إطلاق الحقوق والحريات العامة، والاستثناء هو التقييد، فهذا يعني أننا أمام عقد اجتماعي رضي فيه الأفراد بالتخلي عن جزء من حقوقهم وحرياتهم لصالح كيان جمعي هو الدولة (متجسد بالسلطة)**. وكان الهدف من ذلك كله تحقيق ضمان أفضل لهذه الحقوق والحريات، **لذلك يجب على الدولة أن تحكم بأقل قدر من أدوات السلطة (حكومة الحد الأدنى)**.

وبناءً على هذه المسلمات: فإن **الحكم الجيد أو الرشيد يتضمن الدولة، من خلال إدراج القطاع العام والخاص والمجتمع المدني، وهذه العناصر الثلاثة تكون جد مهمة لضمان ديمومة التنمية البشرية**.

فالدولة: تخلق بيئة سياسية وقانونية مقبولة. كما أن **القطاع الخاص**: يؤدي إلى خلق فرص عمل. أما **المجتمع المدني**: فإنه يسهّل تقاطع الفعل السياسي والاجتماعي عبر تعبئة الجماعات، حتى تقوم بالمشاركة في الأنشطة السياسية والاجتماعية.

علما أن لكل واحد منها نقاط ضعفه ونقاط قوته، وهناك هدف أسمى لتدعيم الحاكمية الجيدة يتطلب ترقية التقاطع البنائي بين العناصر الثلاثة.

فالدولة لها ثلاث وظائف أساسية تتمثل في: **الوظائف الدنيا**، مثل توفير السلع والخدمات العمومية، والدفاع، والصحة، وحقوق الملكية، والتسيير الاقتصادي الكلي..الخ.

كما أن لها **وظائف وسيطة**، في إطار ضمان الفعاليات وتنظيم الاحتكارات وتصحيح وتطوير الإعلام، وكذا الضمان الاجتماعي.

كما أن لها **وظائف فعّالة**، تتمثل في تنشيط الفعاليات الخاصة، عبر تشجيع الأسواق وتجميع المبادرات، إضافة إلى إعادة توزيع الأصول. وقد أعطيت لمفهوم الحاكمية الجيدة هذا القبول المتغير للدور النسبي للدولة.

نستطيع ومن خلال الدولة ودورها النسبي القول: "بأنّ الحكم الرشيد هو ممارسة السلطات الاقتصادية والسياسية والإدارية، لتسيير أعمال الدولة على كل المستويات، متضمنة الآليات والإجراءات والمؤسسات، التي عن طريقها يقوم المواطنون أفرادا وجماعات بالسعي لتحقيق مصالحهم، عبر الممارسة الفعّالة الناجمة عن ملء التزاماتهم المتعلقة بالتسيير الفعال وحسب درجات نشاطها ".

ويبدو أن **الحكم الرشيد** هو من ضمن أشياء أخرى (كالمشاركة، الشفافية، الديمقراطية، والحاكمية..الخ) يوجَد على مستويات متعددة ذات دعامات ثلاثية الأبعاد (اقتصادية، سياسية، إدارية) فهي تتضمن الدولة ولكن تتدرج بإدماج واحتواء القطاع الخاص والعام في إطار تنافسي، بالإضافة إلى منظمات وهيئات المجتمع المدني.

وبناءً على ما تقدم: سنركز في هذا الباب على أهمية دور الدولة (التي يجب أن تحكم بأقل قدر من السلطة) في إطار علاقتها بأطراف ذاك العقد الاجتماعي، تلك الأطراف التي يمكننا اعتبارها معنية أكثر من الدولة بالتخطيط والتنفيذ، وجني ثمار التنمية التي انطلق منها الحكم الجيد، باعتبارها تنمية الناس، من أجل الناس، بواسطة الناس. وهذا بالضبط ما أكد عليه الدستور السوري الجديد لعام 2012 في الفقرة الثانية من **المادة/2/** بأنَّ: (**السيادة للشعب، لايجوز لفرد أو جماعة ادعاؤها، وتقوم على مبدأ حكم الشعب بالشعب وللشعب**). ويبدو أن هذا تأكيد حقيقي على أن الشعب هو الحاكم الفعلي في الدولة.

لذلك: فإن الحديث في هذا الباب سيتركز على دور الدولة، ولكن ضمن علاقة قوية وتفاعلية، قائمة على التشاركية مع الجهات المعنية بالإدارة بالمشاركة.

وهذا يعني بالنتيجة: الحديث عن جهات تساهم بعملية الإصلاح الإداري، وبالتالي ضرورة **الانتباه إلى الثلاثية المقدسة: (الدولة، المجتمع المدني، القطاع الخاص)** وهي من العناصر الحيوية لإقامة الحكم الراشد، وزيادة ترسيخ مزاياه.

وفي سورية كان نص **المادة/1/** من دستور عام 1973 يؤكد على شكل الدولة ((**الجمهورية العربية السورية، دولة ديمقراطية شعبية واشتراكية**)).[1]

وبينت **المادة/2/** منه أن نظام الحكم في القطر العربي السوري نظام جمهوري، وبأن **السيادة للشعب** يمارسها على الوجه المبين في الدستور.

وحددت **المادة/12/** منه مهام الدولة، عندما ذكرت أنَّ: ((**الدولة في خدمة الشعب**، وتعمل مؤسساتها على حماية الحقوق الأساسية للمواطنين وتطوير حياتهم، **كما تعمل على دعم المنظمات الشعبية** لتتمكن من تطوير نفسها ذاتياً)).[2]

وبالرغم من ذلك: كان للأحزاب في سورية دور وأثر كبير على الدولة، وعلى الإدارة العامة تحديداً، خصوصاً الدور الذي لعبه حزب البعث العربي الاشتراكي، باعتباره كان الحزب القائد للمجتمع والدولة (حسب **المادة/8/** من دستور عام 1973 التي أُلغيت في دستور عام 2012).

ويمكن البحث في هذا التأثير:[3] خصوصاً أنَّ دعوى الفصل بين السياسة والإدارة قد أصبحت مهجورة، بعد أن حققت الإدارة العامة ذاتيتها ومبادئها العلمية، وأضحت الإدارة العامة ترتبط بالسياسة بصلات وثيقة، وتبدو مظاهر هذا الارتباط، أن السلطة السياسية ترسم الأهداف التي يتعين على الإدارة العامة تنفيذها وتحقيقها.

وبشكل عام: **تتحقق المشاركة بأشكالها السياسية والاقتصادية والاجتماعية في صناعة القرارات، بصورة مباشرة أو غير مباشرة.** وتكون المشاركة **مباشرة** من خلال التأثير المباشر في صياغة القرارات، من موقع يسمح لصاحبه بمثل هذا التأثير.

أو عبر الاتصال المباشر للمواطنين بقيادات أحزابهم، لإيصال تصوراتهم وقناعاتهم السياسية، أو من خلال الاجتماعات المنظمة طبقاً لقواعد الديمقراطية والنقاش المفتوح، أو بطريقة فردية من خلال العلاقات الشخصية بمن يكونون في مراكز اتخاذ

---

[1]- أما في دستور عام 2012 فقد تم حذف كلمة **شعبية واشتراكية** (**مادة 1**).

[2]- وقد حذفت هذه المادة في دستور عام 2012.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 394.

القرار. أو قد يكون ذلك عبر عضوية الأفراد في الهيئات المنتخبة الأخرى، أي عبر النقابات والمنظمات المهنية والشعبية المختلفة، وكافة الجمعيات الأهلية المتواجدة على مساحة المجتمع المدني.[1]

بقي أن نشير: أن دولة الرفاهية تنهار من الداخل في حال تدني دعم المواطنين، خصوصاً من أولئك الذين يفقدون إيمانهم بقدرة الدولة على توفير الخدمات التي يطلبون وبالنوعية التي يتوقعون، وبالسعر الذي يرغبون بدفعه. وإذا تعذر تجديد دولة الرفاهية من الداخل بتوسيع المجال لمشاركة المواطنين، وبتعزيز المشروعات الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية التعاونية، والديمقراطية المدنية، فإنها تصبح حالاً مجرد ذكرى تاريخية من الماضي. فلا تستطيع أي مؤسسة اجتماعية البقاء والاستمرار من دون دعم مواطنيها، ومن دون تجديد شرعيتها من قبل الأجيال الجديدة، التي تُقصي أولئك الذين بنو المؤسسات الاجتماعية للوقت الحاضر. ومن أجل أن تكسب وتحافظ على دعم الأجيال الجديدة، ينبغي على دولة الرفاهية أن تنمو وتتطور لتلبية احتياجات وقيم الناس في الوقت الحاضر، وليس مجرد عكس الاحتياجات والقيم الماضية.[2]

---

[2]- وتتم **المشاركة غير المباشرة** في صنع القرارات (في سورية)، عن طريق انتخاب المسؤولين الذين يضعون السياسات، باعتبارهم ممثلين لمن انتخبهم، سواء تم ذلك على المستوى الوطني (انتخاب رئيس الجمهورية، انتخاب مجلس الشعب) أو على المستوى المحلي؛ فالمشاركة في صنع القرارات واتخاذها وتنفيذها، إنما تتم هنا ليس من قبل المواطن نفسه، وإنما من قبل من يفوضه مثل هذا الحق، وتبدو المسألة هنا وكأن المواطن المشارك في عملية الاستفتاء أو الانتخاب سيختار من يفوضه من أجل أن يشارك في صنع القرارات أو يشارك في اتخاذها بالنيابة عنه.

[1]- ونشير في هذا الصدد: إلى أن **النصوص الدستورية في سورية في حد ذاتها، تتيح هامشاً ممتازاً للحركة والممارسة في شراكة صنع القرار، إلا أن الممارسة اليومية العملية (عند تطبيق النصوص على أرض الواقع)، تظل مرهونة بالأدوار التي تمنحها لنفسها بعض الأجهزة الإدارية المسؤولة عن تطبيق النظام متذرعة بأسباب شتى**، وهي ذرائع بوسعها ضمن السياق التربوي الراهن في النظرة إلى الدولة، التقليل من قوة الأخذ بالنصوص، ويمكن لمثل هذه الحقيقة أن تتفاقم أكثر، عندما لا تتوافر في الدولة سلطة قضائية تسهر بحرص شديد على دقة تطبيق القانون والأخذ بناصيته بعيداً عمن يؤثر بممارسة السلطة التنفيذية.

ولابد أيضاً: من تحطيم الهيمنة الإيديولوجية المبسطة للأسوَد/الأبيض، واليسار/اليمين، من منظور قطاع عام مقابل قطاع خاص في مسألة تقديم الخدمات الاجتماعية. ولابد من الاعتراف بمساهمة المشروعات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية التعاونية من أجل القيم الاجتماعية الفريدة التي تعززها.

وعلينا أن نتوقف عن اختزال القطاع الثالث، والمشروعات الاجتماعية، والخدمات الاجتماعية التعاونية، إلى أقل الحدود الممكنة العامة أو الخاصة، وينبغي أن نكف عن محاولة النظر لمساهماتها من خلال الاعتبارات الاقتصادية البسيطة، التي يمكن قياسها أو تجميعها بالبيانات المالية فقط.[1]

ويبدو أنَّ: المؤسسات غير الربحية، والمؤسسات الربحية باتت متمازجة في شراكات لحل المشاكل الاجتماعية، وعمل الاستثمارات المشتركة. والصلات والتقارب بين القطاعات الربحية وغير الربحية تشكل ظاهرة الآن.[2]

---

[2]- فيكتور أ. بيستوف، المشروعات الاجتماعية والديمقراطية المدنية في السويد- تطوير مجتمع الرفاهية القائم على المشاركة للقرن الحادي والعشرين، الفصل الحادي عشر من كتاب وليام هلال- كينث ب . تايلر، اقتصاد القرن الحادي والعشرين، آفاق اقتصادية – اجتماعية لعالم متغير، ترجمة د.حسن عبد الله بدر وعبد الوهاب حميد رشيد، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 2009 صـ453+454.

[2]- ولابد من الإشارة أيضاً: أنَّ **المنظمة الربحية** كانت تضع الأهداف الاقتصادية كهدف أساسي، والأهداف الاجتماعية كهدف ثانوي. في حين تضع **المنظمة غير الربحية** الأهداف الاجتماعية كهدف أساسي، والأهداف الاقتصادية كهدف ثانوي.

واليوم لم يعد هذان النوعان من المنظمات بعيدين جداً أحدهما عن الآخر، فالمؤسسات الربحية وغير الربحية تحقق الربح من أجل البقاء، وأن هوامش الربح يمكن أن تكون متشابهة. إن رواتب المديرين التنفيذيين في المؤسسات الكبيرة غير الربحية، يمكن أن تتجاوز مثيلاتها في المؤسسات الربحية؛ فحينما تصبح الأرباح متوجهة اجتماعياً، وعندما تؤكد المؤسسات غير الربحية على الأهداف الاقتصادية، تتلاشى الاختلافات بين الاثنين؛ **فقطاع الأعمال** ماض في تطوير التزام أقوى تجاه المستهلكين، في حين أن المؤسسات غير الربحية (المنظمات غير الحكومية في القطاع الثالث) وهي تتعلم من القطاع الربحي ماضيه في البحث عن دخل أفضل ووضع معايير كفاءة.

- أنظر: فيكتور أ. بيستوف، المشروعات الاجتماعية والديمقراطية المدنية في السويد- تطوير مجتمع الرفاهية القائم على المشاركة للقرن الحادي والعشرين، مرجع سابق، صـ 454.

فالقطاعان يتقاربان أحدهما من الآخر مع اتجاه أهدافهما الاجتماعية والاقتصادية للتآلف من خلال الممارسات اليومية، **فالشراكة** بين القطاعات الربحية وغير الربحية **تؤلف اليوم قيماً مالية وإنسانية، يمكن أن تخلق اقتصاداً موجهاً أكثر للمجتمع المحلي.**[1]

لذلك فإنَّ: تحقيق تنمية اجتماعية واقتصادية مستدامة، يعتبر الهدف الأساسي لمبادرة الإدارة الرشيدة لخدمة التنمية في الدول العربية:[2] **من خلال تحسين إدارة الموارد البشرية في الخدمة المدنية، وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في تقديم الخدمات العامة، وتقوية القدرة المؤسسية للوصول إلى إدارة اقتصادية فعّالة، وإدارة الموارد العامة بكفاءة. ويعتبر الإصلاح القضائي وتحسين القدرات الداعمة الوطنية عناصر ضرورية للإدارة الرشيدة، وشرطاً أساساً لجذب الاستثمارات المحلية والدولية. كما أن إقامة الشراكات القوية بين القطاعين العام والخاص، وتقوية دور المجتمع المدني يعززان المشاركة العامة في صياغة السياسات، ويضمنا تنفيذها بشكل فعّال.**

---

[2]- سيفرين ت. بروين، اقتصاد موجه نحو المجتمع المحلي، مرجع سابق، صـ 537+537.

[3]- للاستزادة يمكن العودة إلى الباب الأول من هذه الرسالة، والموقع الإلكتروني للمبادرة: www.arabgov-initiative.org.

- **ويؤدي إصلاح السياسات الرقابية، وإعادة تنظيم الإجراءات الإدارية بغرض تبسيطها وتوحيدها، واستخدام تكنولوجيا المعلومات الحديثة** (من خلال نظام الحكومة الإلكترونية) إلى زيادة كفاءة الحكومة، وزيادة الشفافية، وتعزيز المساءلة. ويعد تقوية دور وسائل الإعلام وسيلة إضافية لزيادة المشاركة، وتعزيز رقابة الجهات الخاصة على الشؤون العامة، وإحاطة الشعب علماً بما يجري بشكل أفضل.

ولكن: من الصعب تصور الارتقاء بجهود تعزيز الحكم الجيد/الرشيد على نحو فعّال دون الاهتمام بترسيخ ما تفرضه القيم السياسية والاجتماعية، التي تؤثر وجوداً أو عدماً في الإدارة الرشيدة. ولعل أهم هذه القيم تتلخص في تأكيد النزاهة والمساءلة وسيادة القانون (كما مر معنا في الباب الأول من هذه الرسالة) إضافةً إلى دعم استقلال القضاء، والتأكيد على نزاهته، علاوةً على نشر التوعية المجتمعية، وضرورة مشاركة المجتمع الأهلي، والمنظمات غير الحكومية على المشاركة النشطة في إرساء أسس الإدارة الرشيدة.

ولابد من الإشارة إلى أنَّ الخطة الخمسية العاشرة في سورية (2006-2010) أكدت في إطار محور التطوير المؤسساتي والحكم الرشيد، على ترسيخ مبدأ التشاركية بين الإدارة الحكومية مع ما يوازيها من منظمات المجتمع الأهلي والمدني والقطاع الخاص..وبما يكفل تضافر كل الجهود للاندفاع الفعّال نحو الانخراط في مسيرة التنمية الوطنية الشاملة، باعتبارهم جميعاً يشكلون مكونات المجتمع السوري، وعليهم مسؤولية مشتركة للنهوض بتنميته وتحقيق ازدهاره. وهو ما أكدت عليه الخطة الخمسية الحادية عشرة (2011-2015).

وبعد كل الذي ذكرناه: يمكننا تقسيم الدراسة في هذا الباب العريض (دور الدولة..دور الهيئات اللاحكومية..دور القطاع الخاص) إلى الفصول الثلاثة التالية:

ـ الفصل الأول: الدولة التنموية في النهج التشاركي

وذلك ابتداءً بدعم قرار الدولة الإستراتيجي، ووصولاً إلى تنمية تقوم على مبدأ المشاركة.

ـ الفصل الثاني: الهيئات اللاحكومية والمشاركة

من خلال البحث في الأدوار التي تقوم بها هذه الهيئات في عملية المشاركة داخل الدولة، ومدى فاعليتها ممثلةً بأبرز هيئات المجتمع المدني: (الأحزاب والنقابات والجمعيات الأهلية) وعلاقات هذا المجتمع بالسلطة الرسمية. ودوره في تعزيز المشاركة.

ـ الفصل الثالث: القطاع الخاص

وفيه نبحث عن أهمية مشاركة القطاع الخاص ودوره في التنمية، وكيفية الوصول إلى بناء ثقة مع هذا القطاع لتحقيق التنمية المطلوبة، باعتباره أصبح شريكاً أساسياً في إدارة واستثمار المرافق الحيوية في العديد من اقتصاديات الدول المتقدمة، وقد تم ذلك بصيغ عديدة لعل أبرزها التعاقد عن طريق عقود البوت/B.O.T/.

وهذا كله سيقودنا في النهاية: (خصوصاً بعد صدور الدستور السوري الجديد لعام 2012) إلى بحث ملامح وآفاق التشاركية في سورية.

الفصل الأول

الدولة التنموية في النهج التشاركي

إنَّ تطور دور الدولة من حارسة إلى متدخلة إلى دولة رفاه، يقتضي منها للوصول إلى هذه الآخيرة (دولة الرفاه):[1] التشارك الحقيقي مع الهيئات

[1]- دولة رفاهية/***Welfare State*****: يشير هذا المفهوم إلى نمط معين للدولة في البلدان الرأسمالية المتطورة، وبخاصةً البلدان الإسكندنافية وألمانيا وفرنسا. وأبرز مميزات هذا النمط هو:** كثرة الخدمات المقدمة للمواطنين في هذه الدول (كإعانات البطالة، والحمل والأطفال، وكبار السن، وغيرها..) ونظامها الضريبي هو المصدر الأساسي لتمويل هذه الخدمات. ويبدو أنَّ دولة الرفاهية ليست بمنأى عن حدوث أزمات، قد تصل إلى حد تهديد وجودها. وكان **السؤال: عما إذا كانت دولة الرفاهية في السويد (كنموذج لدولة الرفاهية) قادرة على البقاء والاستمرار؟ وفيما إذا كان من الممكن أصلاً بعد الآن وجود دولة رفاهية**

والمنظمات والأفراد في المجتمع، وذلك لتحقيق تنمية حقيقية مستمرة ودائمة. وذلك على اعتبار أن دولة الرفاه **لابد أن تكون دولة ديمقراطية،** وإن كان البعض لا يعتبر الديمقراطية من شروط حدوث التنمية، إلا أن **الملاحظ أن التنمية التي حدثت في دول غابت فيها الديمقراطية، هي تنمية فاشلة وغير مستديمة.** لنأخذ مثالاً على ذلك دولة الرفاهية في **السويد.** حيث تعرض الاقتصاد السويدي لنقد متزايد لسنوات كثيرة، مهيئاً إمكانية الحديث عن أزمة بالنسبة إلى دولة الرفاهية في السويد؛ وتدخل في جذور هذه الأزمة عوامل إيديولوجية، وسياسية، ومالية، وجغرافية..الخ.[1]

شاملة في أي بلد منفرد؟. والجواب: عن هذين السؤالين يمكن أن يكون إيجابياً، **إذا أمكن العثور في السويد على الوسائل اللازمة لتطوير نماذج تنظيمية لدعم المشاركة الأوسع للعاملين في إنتاج الخدمات الاجتماعية؛ ولدعم المشاركة الأوسع للمواطنين في إنتاج الخدمات الاجتماعية التي يطلبون.** وعندئذ فقط سيكون للمواطنين أساس قوي في بقاء واستمرار خدمات الرفاهية الممولة من قبل الدولة، وتطوير مجتمع الرفاهية في القرن الحادي والعشرين، ومن دون ذلك فإن مستقبل دولة الرفاهية الشاملة مظلم، **وإن مستقبل دولة الرفاهية في السويد كئيب جداً!.**

[2]- **وكان من أبرز العلامات الأولى على أزمة دولة الرفاهية في السويد:**

أ- **إلغاء النموذج السويدي القائم على النقابات القوية،** ومنظمات أصحاب الأعمال التي كانت تتفاوض ليس فقط على الأجور وظروف العمل، بل أيضاً على الكثير من المشاكل الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

ب - التحدي السياسي الآخر لشرعية دولة الرفاهية ينبع من **تزايد العجز الديمقراطي في السويد؛** وتم الشعور بهذا العجز بأكثر حدة على مستوى الحكم المحلي بعد الإصلاحات البلدية في السبعينيات من القرن الماضي، التي قادت إلى ظهور وحدات حكم محلي أكثر، وقاد تزايد استعمال النماذج السوقية لتقديم الخدمات المحلية إلى زيادة هذا العجز الديمقراطي.

ج - تفرض **التغيرات الديموغرافية في السويد،** ومعظم دول الإتحاد الأوروبي الأخرى تحدياً قوياً آخر على دولة الرفاهية؛ حيث أن تزايد صفوف المتقاعدين الذين يعيشون حياة أطول، ويطلبون خدمات اجتماعية وطبية أكثر كلما شاخوا وباتوا أكثر ضعفاً، باتوا يعرفون **"بالقنبلة المالية التي تدق"؟.**

- أنظر: فكتور أ. بيستوف، المشروعات الاجتماعية والديمقراطية المدنية في السويد- تطوير مجتمع الرفاهية القائم على المشاركة للقرن الحادي والعشرين، مرجع سابق، صـ 425+452 وما بعد.

وكان **السؤال: هل المشروعات الاجتماعية والديمقراطية المدنية هي رؤية للقرن الحادي والعشرين للخروج من أزمة دولة الرفاهية؟.**

يمكن القول: بأن **المشروعات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية التعاونية،** لديها القدرة على المساعدة في تحديد القطاع العام، وذلك عن طريق التعاقد مع القطاع الثالث، وتطوير نوع جديد من دولة الرفاهية، من خلال توفير حيزاً أكبر لمساهمة المواطنين كمستعملين ومنتجين للخدمات الاجتماعية. وهكذا يتحول المجتمع إلى **مجتمع رفاهية على أساس المشاركة**/ ***Participatory Welfare Society***. ويمكن للمشروعات الاجتماعية والخدمات الاجتماعية التعاونية أن تساعد أيضاً على إثراء حياة العمل، من خلال تعزيز الإدارة الذاتية التعاونية، وتحسين بيئة العمل بمنح ملاك العاملين سيطرة أكبر ودعم اجتماعي، وتفاعل مديد مع الزبائن، وتقوية المواطنين كمنتجين مشاركين، وذلك بتعزيز الإدارة الذاتية التعاونية، وتعزيز أكثر لإدارة العاملين، وتحسين نوعية الخدمة بتكلفة أقل في الغالب، وأخيراً تطوير الديمقراطية المدنية. إن ما أشرنا إليه يتوقف على الدور الذي تلعبه الدولة في تخطيط وإدارة السياسات التنموية، بل يتوقف على الهامش الذي تمنحه الدولة للفئات الأكثر تأثيراً وتأثراً بهذه السياسات، ونقصد بذلك الهيئات اللاحكومية، والقطاع الخاص، وهامش المشاركة الممنوح للأفراد في التخطيط لحياتهم، بل وصنع هذه الحياة. **وهذا كله يستلزم الحد من تدخل الدولة في كل شيء، وترك زمام المبادرة للهيئات والأفراد؛ طالما أن التنمية هي للناس، ومن أجل الناس، وبواسطة الناس.** واستجابة لكل ذلك، يبدو أنّ **سورية** بدأت تنهج نهجاً تشاركياً، والدولة التي تنهج هذا النهج هي دولة **تدعو إلى التنمية بالمشاركة،** والتي لا تقوم إلا بمشاركة مختلف جهات ومؤسسات المجتمع وأفراده لتحقيقها. **ولا يمكن لدولة تنهج هذا النهج، وتسعى لنجاحه، أن تعكس هذه الدعوة (التنمية بالمشاركة) وتطبق بدلاً منه مفهوم (المشاركة بالتنمية)** إذ أن هذا الأخير يعني: **"أن التنمية تقوم وندعو**

للمشاركة فيها؛ وهذا المفهوم هو ما ينطبق مع الأنظمة الشمولية، التي كانت فيها الدولة تقوم بكل شيء، وهي المسؤولة عن كل شيء، وهذا ما أدى إلى فشل عملية التنمية في الدول التي ينطبق عليها المفهوم الشمولي، ونتج عن ذلك نتائج سلبية على مجتمعات هذه الدول."[1]

إذ أن النتيجة الأكيدة لتخلي أفراد المجتمع بفئاته وجماعاته ومنظماته عن حرية المشاركة الفعالة في التنمية، على المستوى الوطني والمحلي (طالما أن النظام يقوم بإشباع حاجاته) هي غلبة الطابع البيروقراطي على العملية التنموية، ومن ثم إحكام الدولة قبضتها على المجتمع المدني..وتحييد المثقفين..وإفراغ مشاركة النقابات

---

[1]- ونشير بشكل عام: إلى **أبرز مراحل تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي في سورية:**

1- **من 1970/11/16- 1991/5/4** (تاريخ صدور قانون الاستثمار) وهي حقبة متابعة إنجاز القاعدة الاقتصادية المعتمدة على **القطاع الحكومي والتوسع به**، ولكن من دون أية تأميمات وإنما اعتماداً على الاستثمارات الحكومية. وقد أسست هذه الحقبة على مبدأ التعددية السياسية والاقتصادية لمواجهة تحديين رئيسين:

- **الأول:** هو تحرير الأرض السورية المحتلة في الجولان، لذا تم الأخذ بالتعددية السياسية، وأنشئت الجبهة الوطنية التقدمية في بدايات عام 1972.

- **الثاني:** لأن التحرير يستوجب مستلزماته المادية والاقتصادية، فإنه يستوجب البعد الشمولي الوطني، باعتبار التنمية واجب وطني على الدولة والأفراد، ومن هنا يأتي جوهر تبني فكرة التعددية الاقتصادية (القطاع العام والخاص والمشترك).

2- **من1991/5/4-2000/7/17** (تاريخ إلقاء خطاب القسم للرئيس الجديد الدكتور بشار الأسد) وهي حقبة **تتابع ما سبقها، مع تبني سياسة إعطاء القطاع الخاص ورساميله الفرصة التي كان يطلبها على الدوام، وتمكينه من الوصول إلى الأسواق**. وحصل في هذه الحقبة انفتاح على القطاع الخاص دون خصخصة أو هيكلة أو مساس بالقطاع الحكومي.

3- **من 2000/7/17 وحتى الوقت الراهن**، وهي حقبة تعمل على استمرارية الحقبة السابقة من جهة. والاندفاع للأمام في إطار من التجديد والتطوير، أو إحداث ما لم يكن موجوداً من قبل، من جهة ثانية. ونلاحظ أيضاً **في هذه الحقبة زيادة الانفتاح أكثر على القطاع الخاص**، خصوصاً بعد تبني نهج اقتصاد السوق الاجتماعي، وصدور قانون الاستثمار رقم/8/لعام 2007. ومن خلال التعويل على دور القطاع الخاص في التنمية كما جاء في الخطة الخمسية العاشرة والحادية عشرة، **ومن خلال الاستثمار في عقود*BOT* وعقود *PPP*..**الخ. وقبول دخول القطاع الخاص إلى مشاريع البنية التحتية (اتصالات، نقل، كهرباء، المشاريع السياحية..الخ) والتي ظل هذا القطاع لسنين طويلة يحلم بالدخول إليها؟!.

- أنظر: د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 12 وما بعد.

العمالية والمهنية من دورها المطلوب منها في الدفاع عن مصالح المجتمع بشكل عام، ومصالح أفرادها بشكل خاص!؟. **ومهما كان دور الدولة، فإن المستهدف هو تحقيق التنمية والتي تتمحور حول عدة نقاط أو ركائز أساسية تتأثر وتؤثر في وظيفة الدولة في كل مرحلة تنموية.**[1] ويمكن اعتبار أن كثيراً من الفشل في تحقيق التنمية، يعود إلى تدني مستويات الإدارة في منظمات الإنتاج والخدمات، وخاصةً المملوكة للدولة، لذلك فإن تحديد وتطوير وتحسين نظام إدارة الدولة بما يتماشى مع المستجدات من أهم متطلبات التنمية. ويمكن البحث في دور **الدولة التنموية في النهج التشاركي** من خلال المباحث التالية:

- **الأول: إستراتيجية المشاركة داخل الدولة**
- **الثاني: التنمية والإدارة بالمشاركة**

المبحث الأول

إستراتيجية المشاركة داخل الدولة

إنَّ الدولة كالجسد: تتألف من عدة أعضاء تتكامل فيما بينها في أداء الوظائف المطلوبة منها لكي تستمر الحياة في هذا الجسد، وعندما تعمل هذه الأعضاء بفاعلية وتعاون فأن جسد الدولة يبقى سليماً من الأمراض التي قد تهدد حياتها وتؤدي بها إلى الموت أو الاستمرار بحياة عليلة.

---

[1]- **ومن هذه الركائز:** (تنمية تلبي الاحتياجات الأساسية، تعتمد على الذات أولاً، ذات تكنولوجيا ملائمة، تحافظ الهوية الحضارية، بعيدة عن التبعية، مستقرة ومتواصلة ومستقلة). **ولإيجاد هذه الركائز** لابد من وظائف محددة للدولة وهذه الوظائف ـ في ظل المستجدات ـ تتركز في أن الدولة شريك في التنمية ومراقب لها، وهي محفز لتوجيه النشاط الاقتصادي الوجهة التي يحتاجها المجتمع.
ـ أنظر: د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 99+100+101.

الدولة نظام: والنظام هو كيان كامل لا يمكن تقسيمه إلى أجزاء مستقلة، وصفات الدولة الجوهرية التي تعرفّها، يتم اشتقاقها من تفاعل أجزاءها، ولا تؤخذ أفعال هذه الأجزاء بصورة منفصلة.

الدولة كالعربة: وإذا ما تم تفكيك أي عربة مثلاً، فإنها تفقد كافة صفاتها الجوهرية، حتى وإن تم حفظ كافة أجزائها في مكان واحد. **فالعربة المفككة إلى أجزاء لم تعد عربة، وكذلك الدولة، لأن هذه الأجزاء المفككة لا تستطيع العمل كعربة/دولة (الأجزاء المجمعة لا تتوافق).**

ويمكن أن **نستنتج** من ذلك: **أن أداء نظام ما يعتمد على كيفية تفاعل أجزائه، وليس على الأداء المنفرد للأجزاء.** ومع ذلك قد نجد في الوقت الحاضر معالجات تركز على تحسين الأجزاء، التي تؤخذ بمعزل عن النظام التي هي جزء منه، وهذا العمل قد يحسّن عمل الأجزاء، ولكنه نادراً ما يحسّن أداء النظام ككل. **وعند دعم قرار الدولة الإستراتيجي في التخطيط ومن ثم التنفيذ، واعتبارها شريك، أو إذا صح القول جزء من كل، عندها لا يمكن القول أن باستطاعتها أن تعمل إذا ما تم فصلها عن باقي أجزائها، وسلطاتها ومواطنيها الذين يعيشون في ظل نظامها.**

فالمطلوب من الدولة التي يفكر القائمون عليها بطريقة إستراتيجية، التمييز بين عمل الأشياء بصورة صحيحة، وعمل الشيء الصحيح؟!. إذ أن أداء الشيء الصحيح بصورة خاطئة أفضل من أداء الشيء الخاطئ بصورة صحيحة، وكلما عملنا الشيء الخاطئ بصحة أكبر، فإنه يصبح أكثر خطأً. مثلاً نحن نستمر بصرف مبالغ أكثر وأكثر على أساليب مهجورة للإدارة والتعليم، والصحة..ولا ننجح إلا في جعلها أكثر سوءاً، ولكن إذا فعلنا الشيء الصحيح بصورة خاطئة، عندئذ تكون لدينا فرصة التعلم من خلال اعترافنا بالخطأ، وتصحيحه في المرة القادمة.[1]

---

[1]- وليام هلال ـ كينث ب. تايلر، اقتصاد القرن الحادي والعشرين، مرجع سابق، صـ 272+273.

ويبدو أنه: يوجد توجه كبير لدى الحكومة السورية لربط المجتمع بالدولة باعتباره أساس عمل الوزارات والمحافظات في المرحلة المقبلة بعد صدور قانون الإدارة المحلية الصادر بالمرسوم رقم/**107**/ لعام 2011، ولاسيما في ظل عدم وجود توازن في عملية التنمية بين المدينة والريف، واختلاف عملية التنمية بين محافظة وأخرى.[1]

وعلى هذا الأساس ستنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية:

- **الأول**: **التخطيط**
- **الثاني**: **دعم القرار**
- **الثالث**: **السلطة والمشاركة**

المطلب الأول

التخطيط

لقد أكد الفيلسوف الكبير/**أرسطو**/ **قبل الميلاد** بأن: "**الإنسان بطبيعته كائن مخطط**". ويشكل **التخطيط أحد وظائف الإدارة**، ويندرج في إطارها التنبؤي المستقبلي، تلك الإدارة التي تدخل المستقبل في قرارات الحاضر، بحيث أنه **كلما تم**

---

[1]- وفي ضوء مناقشة **مذكرة اللجنة الوزارية المشكلة لمتابعة الإجراءات المتعلقة بعملية الإصلاح الإداري** وترجمة لذلك أقرّت الحكومة السورية بتاريخ 2011/11/21 رؤيتها حول الإصلاح الإداري وتوجهاته الأساسية، والإجراءات التنفيذية المرتبطة بذلك؛ ومما جاء في هذه الرؤية فيما يخص: **دور الدولة في سياق الإصلاح الإداري**، أن يعتمد دورها وفق توجهات عديدة منها: (..التركيز على الجانب المجتمعي بتعزيز دور منظمات المجتمع المحلي وإعطائها الشخصية الاعتبارية، وإشراك المنظمات غير الحكومية والمنظمات غير الربحية في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية وغيرها وفق مبدأ اللامركزية الوظيفية؛ ولتحقيق ذلك تم تكليف وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بوضع مشروع لتعديل قانون الجمعيات رقم/93/ لعام 1958 تعديلاً جذرياً باتجاه الإشراك الفاعل للجمعيات الأهلية في الشؤون الاجتماعية والاقتصادية..).

التحضير الجيد لذاك المستقبل، يمكننا إدارة الحاضر بشكل أفضل. ويعني **التخطيط بشكل عام**: تصور المستقبل المرغوب، مع توفير وسائل الوصول إليه.[1]

أولاً- أهمية المشاركة في التخطيط

إنَّ **الدولة** بحكم ما هو متاح لديها من مؤسسات تخطيطية وبحثية وعلمية وإحصائية، وكذلك بحكم مسؤوليتها، **عليها أن تقوم بدور المنسق في كل ما يتعلق بالعملية التخطيطية مع القطاع الخاص، مع التأكيد على دور الدولة كمراقب للنشاط الاقتصادي، من النواحي الاجتماعية والقانونية، ومنع الاحتكارات ونظام السوق ومؤسساته، والتزامها بالقوانين والتشريعات المنظمة لذلك.**

وبالرغم من أن **مسار التطورات الاقتصادية المعاصرة**، يقضي بتقسيم العمل بين القطاعين (العام من جهة والخاص من جهة أخرى) في مجال الاستثمار، إلا أن **الدور الاجتماعي للدولة**، دور أساسي وفاعل في عملية التنمية واستمرارها وعدالة توزيع عوائدها.

ولأهمية **المشاركة في التخطيط** على مستوى الدولة، فقد تم العمل على دمج المجتمع الأهلي في التخطيط الاقتصادي والاجتماعي في إعداد **الخطة الخمسية الحادية عشرة** (2011-2015).

---

[1]- د. محمد مرعي مرعي، دليل تشخيص وتحديد الأهداف ووضع الخطط في المؤسسات، سلسلة دار الرضا للمعلومات، دليل التطوير الإداري/2/، دار الرضا للنشر، دمشق، ط1، 1999، صـ 81 وما بعد.

وتجدر الإشارة: إلى أن **التنمية عن طريق السوق الحر، تعني زيادة دور القطاع الخاص،** وتخلي الدولة عن عدد من المجالات، واحتفاظها بمجالات وأنشطة معينة، ويؤدي ذلك إلى تغيير في أسلوب التنمية، وتغيير في الأدوات والسياسات التي لا بد أن تشملها خطة التنمية، ومن ثم فإن نهج **التخطيط التأشيري**، وآليات السوق لا يعني غياب دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وإنما يعني حدوث تغير في مضمون هذا الدور، بما يتطلبه ذلك من إعادة النظر في أولويات الخطة، وترتيبها وفقاً لاحتياجات المجتمع الحقيقية، وأهداف التنمية؛ ومن ثم **تصبح الدولة شريك في التنمية**، ومراقب لها، وهي المحفز لتوجيه النشاط الاقتصادي الوجهة التي يحتاجها المجتمع، كما أنها مازالت رائدة خاصة في المجالات والقطاعات، التي لا يقدم عليها القطاع الخاص، وهي أيضا المسير لأمور الاستثمار في المجتمع.

حيث تم إشراك **المجتمع الأهلي** باعتباره شريك في رسم السياسات، ووضع الإستراتيجية، وتحديد المشاريع، باعتبار أن **الخطة تم إعدادها من قبل القطاع العام والخاص**، وتتجلى **أهمية مشاركة القطاع الأهلي** بإعداد الخطة باعتباره جزء من التركيبة الاجتماعية والاقتصادية، ولأجله توضع الخطط الاجتماعية والاقتصادية.

وعلى هذا الأساس: فإن التنسيق بين أهداف وبرامج المنشآت الخاصة، وأهداف وبرامج الحكومة، على نحو يتسق مع الأهداف الوطنية يتطلب مشاركة المنشآت الخاصة، في صياغة الأهداف والأولويات، والسياسات والإجراءات، بمعنى **مشاركة القطاع الخاص**، من منتجين ومجتمعات واتحادات في العملية التخطيطية، كما أن نشاط **الجمعيات الأهلية**، يعتبر من الظواهر الهامة، ويلزم تشجيعها من المجتمع.

وبذلك: **فإن وجود دائرة للحوار التخطيطي لمختلف الشركاء من القطاع الخاص (غرف تجارية واتحادات، جمعيات أهلية، مستثمرين، بنوك وشركات تأمين..الخ) بالإضافة إلى الوزارات، والمحافظات والقطاع العام، أصبح ضرورة تخطيطية تنموية.**[1]

ومن المهم جداً في هذا العصر **إتباع ديمقراطية التخطيط**، والكارثة أن يتم اتخاذ القرار التخطيطي من السلطة العليا دون أن يكون هناك استشارة أو فهم لطبيعة التنفيذ ومن سينفذ.

وفي حال إتباع ديمقراطية التخطيط يمكن فعلاً إلزام الجهة التي وضعت مشروع الخطة بفترة زمنية معينة لتنفيذها، **ومن المهم أيضاً: أن لا يترك كل شيء للسلطات العليا**، بحيث هي تقدر التكاليف والحاجات والفترة الزمنية للتنفيذ، إذ بذلك نصل إلى نتيجة سلبية للخطة خصوصاً عندما يكون المنفذ مباشرةً بعيداً عن أية مسؤولية.[2]

---

[1]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق،صـ11+138+141.

[1]- د. مطانيوس حبيب، التخطيط الشامل، منشور في كتاب التخطيط- نموذج القطر العربي السوري، مرجع سابق، صـ 39+40.

وعلى هذا الأساس: فإن عملية تخطيط الاقتصاد يجب أن تكون نتيجة مساهمة كل فرد في هذا الوطن، في أي موقع ومن أي مستوى، ويفترض أن تكون كل نقطة في هذا الاقتصاد منظورة من قبل المواطنين، ومهما كان الإنسان عالماً، فقد تغيب عن نظره بعض المعطيات والأفكار التي يدركها الآخرون، **وبالتالي: فالمطلوب إشراك أكبر قطاعات ممكنة، وأكثر الفئات في العملية التخطيطية.**[1]

ويمكن القول: إنَّ التخطيط ليس نشاطاً تكتيكياً خالصاً، ولكنه في آن واحد نشاط اجتماعي وسياسي، ويفترض إجراء تغيير جذري في العلاقات الاجتماعية، وفي بنية البلد الاقتصادية، ومثل هذه العملية لا يمكن أن تتم بإجراءات إدارية، وإنما تفترض مساهمة إيجابية يشترك فيها المواطنون جميعاً؛ **وهكذا: يتطلب التخطيط نشاطاً متنوعاً يستدعي تدخل العديد من الهيئات المتفاوتة الطبيعة، ومن هيئات تكتيكية خالصة لبناء التنظيم السياسي.**[2]

أي لابد من تنظيم حوار حقيقي مع الجماهير، وهذا الحوار لكي يكون جدياً ومفيداً يجب أن يتم بشكل اجتماعات محلية، ويشعر كل مشترك في الاجتماع بأن لديه الفرصة الكاملة لتقديم ما لديه من اقتراحات ومن أفكار ومن انتقادات.

ثانياً- تعريف التخطيط

---

[2]- د. سليم ياسين، التخطيط الشامل، منشور في كتاب التخطيط- نموذج القطر العربي السوري، مرجع سابق، صـ 40.

[3]- **وإن الاعتقاد بأن عملية إعداد الخطة تتم داخل المكاتب وفي منأى عن الحقائق، وهم كبير؛** فالجانب الاجتماعي والسياسي في الخطة أو التخطيط هو الجانب الحاسم، حيث أن **خطة التنمية تقتضي تعبئة واسعة وبذل أكبر جهد على مستوى الدولة، ولا يمكن أن تنفذ إلا إذا كان أولئك الذين سينفذونها واعين تماماً أهدافها ومقتنعين بها،** ووعي مضمون الخطة وأهدافها، وأهمية هذا المضمون وتلك الأهداف لا يمكن أن يتحقق إلا عن طريق المشاركة المباشرة، من جانب أولئك الذين يعنيهم ويمسهم تنفيذ الخطة في عملية إعدادها ومناقشتها، وليس يكفي أن ننقل للجماهير مضمون الخطة وأهدافها، وأن نشرحها لهم، وإنما يجب أن نحصل من الجماهير على آرائها وأفكارها، ومبادراتها.

- أنظر: د. سمير صارم، التخطيط الشامل، منشور في كتاب التخطيط- نموذج القطر العربي السوري، مرجع سابق، صـ 49+50.

يوجد العديد من الباحثين الذين عَرَّفوا التَّخطيط، ونظراً لأهمية هذا الموضوع وأهمية المشاركة في إعداد الخطة، سنورد بعضاً منها كما يلي:[1]

. حسب تعريف المهندس الفرنسي/فايول *Fayol*/: ((التخطيط في الواقع يشمل التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل، مع الاستعداد لهذا المستقبل)).

. أما/جورج تيري *George Terry*/ فيرى أن: ((التخطيط هو الاختيار المرتبط بالحقائق، ووضع واستخدام الفروض المتعلقة بالمستقبل عند تصور وتكوين الأنشطة المقترحة التي يُعتقد بضرورتها لتحقيق النتائج المنشودة)).

وعلى هذا الأساس: تُعتبر مشاركة العاملين في الإدارة بوضع وإعداد الخطط، من الأمور المهمة من أجل الإحساس بالمسؤولية عند تنفيذ الخطة.

فالقائد أو المدير يكون أكثر استعداداً وقبولاً لتنفيذ الخطة إذا كان قد شارك في إعداد الجزء الذي يقوم على تنفيذه، كما أن مشاركته في هذا الشأن تجعله أكثر إدراكاً لهدف الخطة وأكثر فهماً له، **والمشاركة تزيد من الاندفاع التلقائي لتنفيذ الخطط بشكل صحيح.**

والمشاركة في إعداد الخطط ليس بالأمر السهل، والحقيقة:[2] **إن التخطيط** باعتباره أسلوب لمواجهة المستقبل، ولاستخدام الطاقات والإمكانات البشرية والفنية على الوجه الأمثل؛ فإن **مسؤوليته لا تقع على كاهل أجهزة الدولة وحدها، وإنما هي مهمة يجب أن يساهم فيها كل مواطن**، ومن ثم فإنه يلزم لنجاح التخطيط نشر الوعي التخطيطي لدى كافة المواطنين، فضلاً عن نشره لدى العمال في أجهزة الإدارة

---

[1]- للاستزادة أكثر في هذا الموضوع، أنظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 65 وما بعد.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع السابق، صـ 74+75.

وفي هذا الإطار طلبت **رئاسة مجلس الوزراء** (في مطلع عام 2011) من الجهات العامة التي لا يوجد فيها مديريات أو دوائر تخطيط، وتقوم بمناقشة خططها وموازنتها بشكل مستقل، أن تقوم بإحداث تلك المديريات أو الدوائر.

العامة، وذلك حتى يشعر كل مواطن وكل عامل بأهمية الخطة وأهدافها، ومدى دوره في تحقيق هذه الأهداف.

ثالثاً- الفروق بين التخطيط التقليدي والتخطيط التحويلي أو المتغير

. التخطيط التقليدي:

يتبع هذا النوع من التخطيط افتراضات معينة وأساليب معينة تعجز عن/أو تقصر في إدراك الحاجات المختلفة والاهتمامات الخاصة بالمرأة والرجل. والجماعات والاحتياجات الأخرى التي جاءت نتيجة للدور الاجتماعي الذي يقومون به والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم.

. التخطيط المتغير أو التحويلي:

يتحدى هذا النوع كافة الافتراضات الاجتماعية، كما يأخذ بعين الاعتبار الفروق ما بين الجماعات الاجتماعية والفئات العمرية كمنصة لوضع الأهداف والخطط. ففي الواقع يركز التخطيط المتغير أو التحويلي على قضايا توزيع الموارد والعلاقات الخاصة بالحقوق والسلطة.[1]

رابعاً- التخطيط المركزي

أخذت الدولة في سورية على عاتقها، وفي وقت مبكر نسبياً، مهمة التنمية والتخطيط، ولاسيما بعد الوحدة مع مصر عام **1958**، لأن الدولة كانت المؤسسة الأكثر رسوخاً، والأكثر قدرة على تحقيق التنمية السريعة والشاملة، **بعد تلكؤ القطاع الخاص عن المشاركة في عملية التنمية في بدايات تلك الفترة.**

إن متطلبات **التخطيط المركزي** الذي أخذت به سورية مدة طويلة، قبل أن تكتسب مؤخراً مرونة نسبية، يقتضي تطبيق مركزية شديدة في بداية عملية التنمية، عندما كانت المركزية الاقتصادية ناجمة عن الحاجة إلى مركز واحد منسق وموجه لعملية تخطيط

---

[1]- د. هيفاء أبو غزالة : مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مرجع سابق، صـ 20+21.

التنمية، **يتمثل في الخطة التي تعدها هيئة تخطيط الدولة تحت إشراف المجلس الأعلى للتخطيط.**

وهذا المركز كان مطلوباً في بداية عملية التنمية، بغية حشد هذه التنمية وفقاً لأولويات البلد، وكي لا يحدث أي تناقض بسبب تشتت مركز اتخاذ القرار. أما بعد أن اجتازت التنمية مرحلة انطلاقها بمسافة بعيدة نسبياً، كما هو الحال في سورية، فإن المطلوب التخفيف من نمط مركزية إدارة التنمية والتخفيف بالتالي من أعباء الجهات المركزية، بعد توسع حجم النشاط بشكل كبير قياساً بسنوات الستينات والسبعينات.[1] **ويقابل التخطيط المركزي التخطيط اللامركزي: "وهذا النوع من التخطيط يعتمد على أكثر من جهاز مركزي في عملية اتخاذ القرار اللازم، وهذه الأجهزة تتباين**

---

[2]- د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 101+119.

وفي هذا الصدد: لابد من الإشارة إلى أن **الحكومة السورية أدركت أهمية مبدأ النهج التشاركي في التخطيط؛ والخطة الخمسية العاشرة (2006-2010)** كانت هي الخطة الأولى التي اعتمدت الانتقال من التخطيط المركزي إلى التخطيط التأشيري، والانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي المعتمد على مبدأ السوق وانطلاقتها والدولة وتوجهاتها. وانسجاماً مع هذه التوجهات؛ بدأنا نرى تغيراً في آليات عمل هيئة تخطيط الدولة (والتي تسمى حالياً **هيئة التخطيط والتعاون الدولي** بعد إنهاء العمل بالمرسوم التشريعي 86 لعام 1968 المتضمن إحداث هيئة تخطيط الدولة). ومن ذلك ورشة العمل التي اقامتها الهيئة بالتنسيق مع الأمانة السورية للتنمية في شهر تموز من عام 2010 بعنوان: **"إدماج المجتمع الأهلي في الخطة التنموية"**، وكان الهدف من الورشة آنذاك: "إدماج المجتمع الأهلي في الخطة الخمسية الحادية عشرة، بالإضافة إلى التوصل إلى آليات لإشراك المجتمع الأهلي في إعداد الخطط التنموية، والاستفادة من الدور الكامن للمجتمع الأهلي في التنمية، ومناقشة البيئة المؤسساتية للمجتمع الأهلي في سورية، وكيفية تطوير وبناء القدرات اللازمة لهذه المشاركة."

وقد استهدفت الورشة جهات وخبرات مختلفة حكومية (وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وهيئة تخطيط الدولة، ومكتب النائب الاقتصادي). **ومنظمات غير حكومية** (من تنموية وخيرية، ونقابات، واتحادات، ومجموعة من الخبراء والمثقفين). واتفق المشاركون يومها على برنامج زمني لمشاركة المجتمع الأهلي في إعداد الخطة؛ **واعتُبرت تلك الورشة خطوة في إطار دعم النهج التشاركي**، من خلال إشراك القطاع العام والخاص والأهلي في كافة مراحل صنع السياسة التنموية، والتي تبنتها الدولة في إطار عملية شاملة للتحول نحو اقتصاد السوق الاجتماعي.

جغرافياً في توزيعها، ولا تتدخل الدولة في أمور هذه الأجهزة إلا في مجالات القوانين وحل الأزمات والضرائب."

ويبدو أن المهم في هذه الفترة: "أن تنتهي الحالة التي يحدد فيها قلة من الأشخاص وهم في مكاتبهم البعيدة عن الواقع، سياسات قد تنعكس سلباً على حياة الكثيرين ممن سيتأثرون بها." وإن إدراك واضعي السياسات والخطط لحجم وتأثير التخطيط على حياة الناس، لابد أن يجعلهم يعيدون التفكير مرتين أو أكثر قبل إقرارها، **والأهم: "الوصول إلى إشراك هؤلاء الناس في المساهمة في التخطيط لشؤون حياتهم."** وهذا يمكن أن نطلق عليه: تخطيط فعاليات مشاركة المجتمع، فالتخطيط أداة جيدة لمعرفة حاجات ورغبات المجتمع المحلي المعني بالتنمية، ويتم ذلك عن طريق إشراكهم في وضع الخطط، وإشراكهم قي اتخاذ القرار.

فالتخطيط: يشمل عادة تحديد الحاجات، وصياغة الأهداف، واختيار الطرائق والوسائل لتحقيق هذه الأهداف.[1]

ولابد من الإشارة إلى أن **التخطيط في اقتصاديات السوق لامركزي، دون تدخل الدولة**، في حين أنّ **التخطيط في اقتصاد السوق الاجتماعي، يجمع بين نوعين من التخطيط (مركزياً، ولا مركزياً) بهدف تحقيق مجموعة من الأهداف التي تسعى إليها الدولة على كافة الأصعدة.**

---

[1]- فإذا ما تم **إشراك المجتمع المحلي** في إدارة العملية التربوية والتخطيط لها مثلاً، فإن هذه المشاركة في التخطيط تسهم في تحميل هذا المجتمع المسؤولية مع الإدارة التربوية في القرار والتنفيذ، وتكثيف البرامج التطوعية لخدمة المجتمع المحلي، وانخراط الطلبة والمعلمين في الخدمة المدنية في مجتمعاتهم، بالإضافة إلى ذلك من الضروري معرفة أولويات السكان في توجهاتهم نحو التعليم، وميادين مساهمتهم ومشاركتهم، سواء على صعيد فردي أو هيئات.
والحديث عن التخطيط هنا لا نقصد به التخطيط الكلي على مستوى الوزارة (التربية في المثال أعلاه) إنما التخطيط على المستوى المحلي؛ فالمجتمع المحلي معني بصورة مباشرة بالاحتياجات المحلية.
- أنظر: د. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق، صـ 212 وما بعد.

بقي أن نشير: أن أهمية **المشاركة في التخطيط** تأتي باعتبارها من المراحل المهمة التي **تسهل عملية الانتقال السلس إلى نظام اللامركزية**؛ فاللامركزية هي عملية يجب أن تخُطط، كما أن تطبيقها قي الميدان يجب أن يتم وفق خطة مدروسة.

وفي هذا الإطار: نشير أنه يوجد حالياً توجه كبير لدى الحكومة السورية **للإنتقال الفعلي من التخطيط المركزي الموجه إلى التخطيط التأشيري**.[1]

خامساً- التخطيط من الأسفل إلى الأعلى[2]

إن **التخطيط لصنع المستقبل يحتاج إلى العديد من الأفكار الجيدة عن شكل هذا المستقبل**، واتفاق مسبق على ما يتعين أن يكون عليه، وعن ما يمكن أن يكون عليه نمط الحياة هناك، ومقدار الاختلاف ما بينه وبين ما هو قائم لدينا الآن، وهو ما **يحتاج إلى إيجاد مجموعة تفكير/*Creating Groupthink***، مجموعة من العقول قادرة على توليد العديد من الأفكار القابلة للتحقيق والتنفيذ، وهو ما يحتاج إلى **ديمقرطة الإدارة**، من خلال تشكيل مجموعات، وفرق، ولجان عمل.

ومن هنا: **"فإن التخطيط يأتي دائماً من الأسفل إلى الأعلى، من العاملين إلى قمة الهرم الإداري في الإدارة أو المشروع."** حيث يضع العاملين الخطة ويقومون

---

[1]- ففي ضوء مناقشة **مذكرة اللجنة الوزارية المشكلة لمتابعة الإجراءات المتعلقة بعملية الإصلاح الإداري** وترجمة لذلك أقرّت الحكومة السورية بتاريخ 2011/11/21 رؤيتها حول الإصلاح الإداري وتوجهاته الأساسية، والإجراءات التنفيذية المرتبطة بذلك؛ ومما جاء في هذه الرؤية فيما يخص: **دور الدولة في سياق الإصلاح الإداري**، أن يعتمد دورها وفق توجهات عديدة منها: (**الإنتقال الفعلي من التخطيط المركزي الموجه إلى التخطيط التأشيري**، وزيادة المرونة في آليات وضع الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة للمجالس المحلية، **وفي التخطيط والتنفيذ والإدارة المالية وإدارة الإنفاق**، بحيث تُرصد الاعتمادات لبرامج ومشاريع معتمدة وفق خططها الزمنية، عوضاً عن توزيعها سنوياً على الوزارات والهيئات والإدارات، ويكون التركيز فيها على التقييم والمحاسبة على الإنجاز بدلاً من الإجراء؛ ولتحقيق ذلك تُكلف هيئة التخطيط والتعاون الدولي بإعادة النظر في القوانين والأنظمة والإجراءات الخاصة بإعداد الخطط ومتابعتها.

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 105+106.

بتنفيذها، ويصبح دور متخذ القرار هو توليد الرؤى التي تساعد على اختيار الأهداف، وتساعد على وضع البرامج التنفيذية اللازمة لتحقيق هذه الأهداف.

ومن جانب آخر: فإن فن ومهارة وضع واختيار الأهداف، ووضع البرنامج الزمني اللازم لتحقيق كل منها، وتحديد التوقيتات الزمنية القياسية المعيارية لمراحل هذا التحقيق، وتوفير وحشد الموارد والإمكانات اللازمة لتنفيذ كل مرحلة. وإجراء التنسيق بين كافة الأطراف ذات العلاقة لضمان عدم وجود أي تعارض وازدواج أو قصور، وكل ذلك وغيره يرتبط ارتباطاً قوياً بديمقرطة الإدارة، ومشاركة العاملين في عملية التخطيط سواء بالرأي أو بالأفكار أو بإبداء الملاحظات، أو بتقديم وتوفير البيانات والمعلومات، أو يكشف الحقائق، أو إظهار ما هو خفي وغير معلوم لمتخذ القرار. وفي الوقت ذاته إرشاد متخذ القرار إلى ما لم يأخذه في الحسبان، وبالتالي تقديم المشورة والنصائح له عند تصميمه ووضعه للخطط والبرامج، وعند إصداره التعليمات والتوجيهات، وهو ما تحدثه **ديمقرطة التخطيط**.

فالإدارات والمشاريع تحتاج إلى هذا النوع من التخطيط وصولاً وتواصلاً ما بين حاضر بواقعه وإمكاناته، وقيوده ومحدداته، وبين مستقبل يتم وضعه والوصول إليه، وما يتطلبه ذلك من إشراك ومشاركة جميع العاملين في الإدارات أو المشروعات سواء العامة أو الخاصة كل في مستواه، وفي رؤيته للوصول إلى هذا المستقبل، وامتلاك قوة الدفع الذاتي لتحقيق هذا التواصل، والإصرار على الوصول إلى ما هو مطلوب ومستهدف.

وفي هذا الإطار نشير: إلى أن عملية وضع الخطة تشمل مجموعة من الأفكار والمعارف والتجارب التي يتم تنظيمها في إطار مجموعة من الأعمال والمهام؛ وتكمن المهارة في الحصول على الأفكار والمعارف من أكبر عدد ممكن من الأشخاص، **وتُعّد الخطة نشاطاً جماعياً يشارك فيه فريق عمل من أصحاب**

المهارات الخاصة الملائمة لمستوى الخطة، ويسهم العمل الجماعي هنا في وضع توضيح للهدف، وجعل الجميع يفهمه ويقبل به.[1]

كما يتولّد الالتزام به والرغبة في تحقيقه، الأمر الذي يمنح الخطة مؤهلات النجاح، **ويتم إعداد الخطة في عدة مراحل:** (خلفية الخطة، الأهداف العامة للخطة، أهمية الخطة وفائدتها، الاقتراحات النظرية، ميزانية الخطة، تحليل المخاطر..الخ).

وهذا ما يقودنا إلى بحث التخطيط الإقليمي بشيء من التفصيل في الفقرة التالية.

سادساً. التخطيط الإقليمي

بدايةً نشير: **أنه وبهدف تعزيز اللامركزية، وتعزيز الحكم المحلي،** فإن **الخطة الخمسية العاشرة في سورية (2006-2010) وضعت جملة من الأهداف أهمها: وضع وتنفيذ برنامج شامل للتنمية المحلية المتكاملة (ريفية-حضرية) في كل محافظة في إطار مخطط إقليمي للمحافظات المتجاورة، يحقق الانتفاع الأمثل بالموارد والوسائل والقدرات المحلية في الارتقاء بجودة حياة المواطنين.**

والتخطيط الإقليمي:[2] كما هو واضح من التسمية **يختص بمنطقة جغرافية من مناطق الدولة، وذلك بغرض تعميرها وإنعاشها، أو رفع مستوى المعيشة فيها، أو إعادة تخطيط إحدى المدن كي تتفق مع مقتضيات المدينة الحديثة وروح العصر.**

وهذا النوع من التخطيط يعتبر أساسياً لأنه **يساهم بشكل فعّال في تحقيق نوع من التوازن الاقتصادي في كافة أرجاء الدولة،** كما أن الاهتمام به على مستوى الريف يمكن أن يساهم في الحد من هجرة السكان باتجاه المدن. باعتباره يقوم على

---

[1]- د. محمد مرعي مرعي، دليل التشخيص وتحديد الأهداف ووضع الخطط في المؤسسات، مرجع سابق، صـ 111+112.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، 79.

إعداد وتنفيذ خطة على مستوى إحدى الوحدات الإدارية الكبرى داخل الدولة (محافظة–بلدية). وهناك أيضاً **التخطيط المحلي، والذي يقصد به ممارسة التخطيط على مستوى وحدة إدارية صغيرة، أو على مستوى جزء من وحدة إدارية (قرية أو حي في مدينة كبيرة).**

وإذا كان **التخطيط الإقليمي هو: "عملية وضع هدف يتحقق بأسلوب ما خلال مدة زمنية معينة في مكان ما؛ فمن هنا تأتي الاختصاصات، فقد يكون الإقليم سياسياً، أو طبيعياً، أو بشرياً، أو زراعياً، أو صناعياً..الخ."**[1]

ولابد من الإشارة: أنه لا يوجد اتفاق على مفهوم واحد للتخطيط الإقليمي، والتعريف من الناحية اللغوية يتم من خلال تقسيم التخطيط الإقليمي إلى كلمتين:[2]

. الأولى: التخطيط، وهو عملية **وضع هدف** يتحقق بأسلوب ما خلال مدة زمنية، أي **هناك الزمن،** وهناك عملية **الأسلوب** الذي يعني الكيف، **ثم هناك الهدف الذي هو الخطة.**

. الثانية: الإقليمي، وهو ما **يتعلق بالأقاليم،** والإقليم **لغوياً مكان ما،** ومن هنا تأتي الاختصاصات؛ فيمكن أن يحدد الإقليم **جغرافياً،** وهذا يتم من خلال عناصر معينة،

---

[2]- أنظر: د. أحمد عمر يوسف، التخطيط الإقليمي، منشور في كتاب التخطيط ـ نموذج القطر العربي السوري، مرجع سابق، صـ 87.

وإن **أول ندوة تحدثت عن التخطيط الإقليمي** وضرورته ومبرراته كانت عام **1972** ثم طرحت المسألة في ندوة عن التلوث عقدت في أيلول عام 1975، وفي عام 1976 في الفترة من 16-12 عقد المؤتمر الذي يعتبر اللبنة الأولى في تحديد مفهوم التخطيط في القطر، وكان الحديث في هذه الندوة عن غوطة دمشق، وضرورة حماية دمشق وغوطتها.

[3]- د.م. طلال عقيلي، التخطيط الإقليمي، منشور في كتاب التخطيط ـ نموذج القطر العربي السوري، مرجع سابق، صـ 82.

وعند وضع **خطة لإقليم** ما، فإن أهم **عناصر هذه الخطة ثلاثة** أمور أساسية هي: (**الإنسان والمكان والاختصاص**). أو بعبارات أخرى: الناحية الاجتماعية، ثم الناحية الاقتصادية، وأخيراً الناحية المكانية أو الفراغية؛ وعلى هذا الأساس فإن للتخطيط الإقليمي جوانب ثلاثة هي: (**الجانب الاقتصادي، الجانب الاجتماعي، الجانب العمراني**).

كالوحدة الجغرافية أو الوحدة السكانية، أو الوحدة الاقتصادية، أو ربما وحدة إدارية؛ وكل هذه العناصر مجتمعة أو منفردة يمكن أن تساهم بتعريف الإقليم.

أـ أهمية التخطيط الإقليمي

يحدد الاختصاصيون في هذا المجال عدة اعتبارات كمؤشر لأهمية التخطيط الإقليمي نذكر منها ما يلي:[1]

1. إن التخطيط الإقليمي يهدف إلى **تحديد إمكانيات كل إقليم**، وإبراز الدور الذي يمكن أن يضطلع به في التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة.

2. إجراء تنسيق جغرافي واقتصادي وزمني بين استثمارات القطاعات المختلفة، والعمل على تنمية أقاليم القطر، والموازنة بين مستويات تطورها اقتصادياً واجتماعياً.

3. يساهم التخطيط الإقليمي في **خلق التوازن بين مستويات التقدم الاقتصادي والاجتماعي بين أقاليم القطر كافةً**، من أجل تحقيق العدالة في توزيع الدخل القومي.

4. يرمي إلى **تشغيل واستخدام كل إمكانيات الأقاليم**، من خلال حصر تلك الإمكانيات بما يحقق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للسكان.

5. الحد من المشاكل التي تعاني منها المراكز الحضارية الكبيرة حالياً، كمشكلات النقل والمواصلات، والضوضاء، وتلوث البيئة، والضغط السكاني.

6. المساهمة في **رفع مستوى معيشة السكان في الأقاليم** عن طريق التشغيل الكامل.

7. يهدف التخطيط الإقليمي إلى **تحقيق الأمن القومي والدفاعي للدول**، من خلال توزيع المشاريع الصناعية، والمشروعات الاقتصادية الأخرى.

---

[1]ـ د. سمير صارم، أنواع التخطيط الإقليمي، منشور في كتاب التخطيط ـ نموذج القطر العربي السوري، مرجع سابق، صـ 172 وما بعد.

8. يتيح التخطيط الإقليمي للجماهير الشعبية **المساهمة الفعالة في تخطيط وتنفيذ المشاريع الاقتصادية على مستويات الأقاليم**، وبالتالي استخدام الموارد الطبيعية والبشرية استخداماً كفؤاً في عموم القطر.

وإن **البواعث الداعية إلى التخطيط الإقليمي تتمثل في ما يلي:**

1. التخطيط الإقليمي **وسيلة من وسائل التخطيط القومي** ويتم في إطاره، بهدف حسن استخدام الموارد.

2. التخطيط الإقليمي **وسيلة لمعالجة الاختلال الاقتصادي والاجتماعي بين الأقاليم.**[1]

3. التخطيط الإقليمي **وسيلة لتحقيق النمو المتوازن.**[2]

ب ـ الوصول إلى التخطيط الإقليمي

إنَّ **القيادة السياسية في سورية تسعى للوصول إلى التخطيط الإقليمي،** والدليل على ذلك هو وضع الإطار القانوني **من خلال القانون رقم/26/** تاريخ 2010/6/24 والذي **أُحدثت بموجبه هيئة للتخطيط الإقليمي.**

---

[1] ـ د. عصام خوري، الهيئات الفاعلة في التخطيط الإقليمي، منشور في كتاب التخطيط ـ نموذج القطر العربي السوري، مرجع سابق، صـ 250.
وهناك من يرى أن **يقسم القطر إلى أربعة أقاليم** هي:
أ ـ إقليم **دمشق**: ويتألف من محافظات (ريف دمشق، دمشق، درعا، السويداء، القنيطرة).
ب ـ إقليم **حمص**: ويتألف من محافظات (حمص، حماه، إدلب).
ج ـ إقليم **الساحل**: ويتألف من محافظات (اللاذقية، طرطوس).
د ـ إقليم **الفرات**: ويتألف من محافظات (حلب، الرقة، الحسكة، دير الزور).
ونلاحظ من هذا التقسيم وجود قاسم مشترك بين المحافظات التي تكوِّن الإقليم، من خلال التربة، والمناخ، والتضاريس، والمياه، والسكان، والمواصلات..الخ.

[1]ـ وبالرغم من أهمية **التخطيط الإقليمي**، إلا أنه **يبقى جزء لا يتجزأ من التخطيط الاقتصادي ككل**. والمقصود ليس ذلك الإقليم بالمفهوم السلبي السائد في المجتمع، والذي يعني الانعزال والتقوقع، أو بالأحرى الإقليمية.
وعلى هذا الأساس فإن **التخطيط الإقليمي لا يلغي التخطيط الشامل، والتخطيط المركزي،** وبالإمكان الربط بين الخطة الشاملة وبين الخطة على مستوى الإقليم، من خلال توزيع الجهود الاستثمارية والمشاريع المركزية والإقليمية.

وتأتي أهمية القانون/26/كونه **ولأول مرة يتم إيجاد إطار مؤسساتي وقانوني لموضوع التخطيط الإقليمي المكاني في سورية**، بما يخدم عملية التنمية وتحقيق التوازن الإنمائي في مختلف المناطق، والاستفادة المثلى من الموارد المتاحة بصيغة تؤدي إلى تحقيق التنمية المستدامة.[1]

ج ـ هدف التخطيط الإقليمي

يمكن القول: بأن تحقيق أهداف التنمية والنجاح في تنفيذ خططها يقوم أساساً على التخطيط الجيد، فالخطة المعدة إعداداً جيداً يتأكد نجاحها من خلال التنفيذ، وهناك مبادئ أساسية بالنسبة للتخطيط بصفة عامة، **وبالنسبة للتنمية الريفية** بصفة خاصة، فبالنسبة لهذه الأخيرة **يجب أن تكون الخطة محلية أساساً**، بمعنى أن الخطة **تبدأ من القرية، ويتضح فيها لامركزية التخطيط والتمويل والتنفيذ والمتابعة والرقابة والتقييم**، وبصعود الخطة إلى المستويات الأعلى (الوحدة المحلية . المركز . المحافظة) تأخذ النظرة الشاملة في الاعتبار والتكامل القائم بين الأجهزة والوزارات وبعضها البعض. أما بالنسبة للمبادئ التخطيطية بصفة عامة، والتي لابد من أخذها في الاعتبار فهي شمولية الخطة، وواقعيتها ومرونتها واستمراريتها.[2]

---

[2]- وإذا كان **التخطيط الإقليمي** يسعى للاستفادة المثلى من الطاقات والإمكانات البشرية والمادية المتاحة محلياً، فإن هذا التخطيط **يعتمد بشكل بطبيعي على الإدارة المحلية**، يضاف إلى ذلك أهمية دو الجامعة ومعهد التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في إعداد الكوادر المتوسطة والعليا اللازمة لعملية التخطيط الإقليمي.
ويجب عدم نسيان دور الجماهير، وأهمية مشاركتها في وضع تصوراتها وتطلعاتها، وما تريد تحقيقه، ويمكن إعطاء الجماهير دورها عن طريق الإدارة المحلية، **فالمواطن الذي يشعر أنه ساهم في اتخاذ القرار، يكون أكثر حرصاً وتحمساً لتنفيذه.**
والأهم من ذلك: الإشارة إلى أن الحدود الإدارية المعمول بها في القطر العربي السوري بين المحافظات، قد لا تصلح أن تكون أساساً للتنمية الإقليمية، **وإنما يتحدد الإقليم من خلال واقع اقتصادي واجتماعي.**

[1]- د.سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 229+230.
وفي هذا الصدد: ومن خلال استقراء ما جاء في **الخطة الخمسية العاشرة** في سورية (2006-2010) وبالأخص ما دعت إليه **في إطار تعزيز اللامركزية**، وبهدف الانتفاع الأمثل بالموارد والوسائل والقدرات المحلية؛ جاء كل ذلك في ما اشتملت عليه الخطة من **وضع**

وإن من **الأهداف الأساسية للتخطيط الإقليمي**: **"استثمار الموارد المحلية بالشكل الأكثر كفاءة، مما يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإقليمي، ويستهدف تطوير المنطقة صناعياً وزراعياً، أي يستفاد من مختلف عوامل الإنتاج المادية والبشرية والفنية والمالية لإحداث إقليم متطور، أو يتجه باتجاه إنشاء مختلف القطاعات الاقتصادية من زراعة وصناعة وبناء ونقل وتجارة..الخ بشكل متداخل ضمن الإقليم قدر الإمكان."[1]**

برنامج شامل للتنمية المحلية المتكاملة (ريفية-حضرية) في كل محافظة في إطار مخطط إقليمي للمحافظات المتجاورة من خلال الدعوة إلى:

أ ـ **تحقيق التنمية الإقليمية المتوازنة والعادلة**، واعتماد خطط التنمية المكانية والاقتصادية-الاجتماعية المستندة إلى اقتصاديات الحجم، والمشاركة الفاعلة للمجتمع المحلي، والاستخدام الأمثل للموارد المحلية، وتحقيق التنمية المعتمدة على الذات ، والنهوض بالقطاعات ذات القيمة المضافة العالية، والمعتمدة على الموارد المحلية، والكفيلة بتوليد الدخل والحد من الفقر، والمحفزة للنمو الاقتصادي.

ب ـ **وإن أحد أهم المرامي الكمية للخطة:** تكمن في بناء خطط تفصيلية ـ دورية ومرحلية خلال الخطة الخمسية ـ وذلك لكل محافظة ومدينة وبلدة وقرية وبلدية، تشمل مشاريع البنية الأساسية والخدمات الاجتماعية والتنمية الاقتصادية، أياً كانت مصادر تمويلها(حكومية-أهلية-خاصة-منح أجنبية) في إطار متكامل يتسق مع أهداف الخطة الخمسية.

ج ـ **الحد من حالة اللاتوازن القائمة بين الأقاليم والمحافظات**، بتحقيق الإنماء المتوازن والمستدام على المستوى (الوطني، الإقليمي، المحلي) وتحقيق التكامل والمرونة والشفافية في صياغة وتنفيذ وتقييم الخطط من خلال تعزيز التشاركية.

[1]- د. عصام خوري، أنواع التخطيط الإقليمي، منشور في كتاب التخطيط ـ نموذج القطر العربي السوري، مرجع سابق، صـ 161.

وفي هذا السياق أصدرت **الحكومة السورية** القرار رقم/82/ تاريخ 2010/11/2 صُنفت فيه المحافظات تنموياً على النحو التالي:

حيث عدل بموجب **المادة/1/** من القرار /82/م.وتاريخ 2007/6/14 **المتضمنة الحد الأدنى لقيمة الموجودات** الواردة في **المادة/10/** من المرسوم التشريعي رقم/8/ لعام 2007 ولجميع القطاعات المحددة في **المادة/8/** من المرسوم التشريعي المذكور في كل منطقة استثمارية، وفيما يلي التعديل الجديد:

تعدل **المادة/1/** من قرارنا رقم/38/م.و تاريخ 2007/6/14 المتضمنة تحديد المناطق التنموية المشار إليها في الفقرة/أ/ من **المادة/5/ من المرسوم التشريعي رقم/51/ لعام 2006 على النحو التالي:**

أ ـ **المنطقة التنموية الأولى:** وتضم كلاً من المحافظات التالية: دمشق-ريف دمشق-حلب. والحد الأدنى لقيمة الموجودات للمشاريع الاستثمارية التي ستقام فيها/**50**/ **مليون ل.س.**

وفي هذا الصدد: "علينا الانتباه إلى أن الدعوة إلى التخطيط الإقليمي لا يقصد منها الدعوة إلى الإقليمية". فالنظرة الصحيحة بشكل عام هي نظرة قومية، أو **يمكن القول: نظرة وطنية شاملة؛** على اعتبار أن **الإقليمية** سواء على الصعيد القطري أو القومي **لا تحقق غير الغايات المعادية لأماني وآمال الجماهير العربية. والدعوة إلى التخطيط الإقليمي: لا تعني ذاك التخطيط المنعزل أو الذي لا يأخذ بعين الاعتبار ما تقدمه الأقاليم الأخرى في عملية التنمية الشاملة،** وينطبق هذا الأمر أيضاً على **التخطيط المحلي**: (المستوى الأدنى من التخطيط الإقليمي). **والتخطيط القطري** (المستوى الأعلى من الإقليمي). وأيضاً على المستوى الآخر الذي يمكن أن يوجد في وطننا الكبير دون غيره: وهو التخطيط القومي.[1]

وفي الختام: نشير إلى أنَّ **المشاركة في التخطيط تعكس تأثير فكر دمقرطة الإدارة على اتخاذ القرار،** وذلك مع التطور السريع الذي طرأ على علم الإدارة. **إذ أنَّ الإدارة القائمة على فكر دمقرطة الإدارة لا يكتب لها النجاح إذا**

ب ـ المنطقة التنموية الثانية: وتضم كلاً من المحافظات التالية: اللاذقية-طرطوس-حمص-حماه. والحد الأدنى لقيمة الموجودات للمشاريع الاستثمارية التي ستقام فيها/**30**/ **مليون ل.س.**

ج ـ المنطقة التنموية الثالثة: وتضم كلاً من المحافظات التالية: درعا-السويداء-القنيطرة-إدلب. والحد الأدنى لقيمة الموجودات للمشاريع الاستثمارية التي ستقام فيها/**20**/ **مليون ل.س.**

د ـ المنطقة التنموية الرابعة: وتضم كلاً من المحافظات والمناطق التالية: دير الزور-الحسكة-الرقة-البادية. والحد الأدنى لقيمة الموجودات للمشاريع الاستثمارية التي ستقام فيها/**10**/ **مليون ل.س.**

هـ ـ الحد الأدنى لمشاريع النقل التي ستقام في المناطق الأربع/**25**/ **مليون ل.س.** وبالشروط السابقة المتعلقة بالطاقة النقلية، باستثناء مشاريع النقل الداخلي فتخضع للحد الأدنى لقيمة الموجودات وفق المنطقة التنموية التي ستقام فيها.

[1]ـ د. سمير صارم، أنواع التخطيط الإقليمي، منشور في كتاب التخطيط ـ نموذج القطر العربي السوري، مرجع سابق، صـ 178 وما بعد.

فالمطلوب من كل هذا: سياسة تخطيطية تمثل أحد مستويات التخطيط القومي الشامل، تهدف إلى إحداث تنمية اقتصادية وبشرية واجتماعية متوازنة، من خلال حصر موارد الثروة في الإقليم، وطبقاً للأنشطة الاقتصادية المختلفة في الإقليم، مع تعبئة وتنظيم جهود المواطنين في البيئة المحلية، وتوجيهها للعمل المشترك بإشراف الإدارة المحلية في الإقليم، وضمن إستراتيجية التخطيط المركزي.

لم تقم على فكر مشاركة العاملين في اتخاذ القرار. ومن خلال هذا كله، يتم الحصول على البيانات والمعلومات والأفكار والرؤى اللازمة للقيام بإعداد خطة شاملة ومتكاملة، سواء كانت خطة طويلة الأجل على المستوى العام للإستراتيجية، أو **خطة متوسطة** الأجل على المستوى العام للسياسة، أو **خطة قصيرة** الأجل على المستوى الخاص التكتيكي، ويتم ذلك بمشاركة فعّالة من العاملين في الإدارات والمشاريع، وباستخدام دمقرطة الإدارة.

وكما مر معنا سابقاً لدى البحث عن **مزايا مبدأ المشاركة: إنَّ تطبيق هذا المبدأ يؤدي بنا إلى الوقوف على الاحتياجات الحقيقية للمتأثرين بالقرار ولحظها مسبقاً في الخطة أو القرار المأخوذ.** وهذا يؤدي بدوره إلى صدور قرارات سليمة ومدعومة بالتأييد الرسمي والشعبي، ويأتي هذا الدعم من خلال تلك البيئة أو المناخ الذي يحيط بالقرار في مراحل صناعته وإعداده. ومن هنا تأتي أهمية وضرورة البحث في المطلب التالي عن: **دعم القرار**

المطلب الثاني
دعم القرار

بدايةً نشير: إلى أن **القرار الإستراتيجي يستلزم أولاً البحث عن الخيارات المتاحة، ومن ثم تقييم هذه الخيارات، لتأتي المرحلة الأهم وهي اختيار الخيار المحدد.**

والحقيقة:[1] إن عملية اتخاذ القرارات الإدارية تعتبر معقدة، لأنها ترتبط عادة بالحقائق والقيم التي يدين بها التنظيم، والنتائج غير المتوقعة، وكذلك بالجو العام للبيئة الذي يؤثر على المفاضلة بين القرارات البديلة.

---

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 222+223.

ويعرِّف القضاء الإداري السوري القرار: ((بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد بناءً على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح، حيث تتجه إرادة الإدارة لإنشاء مركز قانوني يكون جائزاً وممكناً قانوناً، وبباعث من المصلحة العامة التي يبتغيها القانون)).

أولاً- المشاركة ودعم القرار

وفي هذا الصدد نشير إلى أن **الوصول إلى قرار يتمتع بالدعم الكافي يستلزم أن يُشرِك القائد أو الرئيس الإداري العاملين معه في عملية صنع القرار،** حيث أن لذلك آثار نفسية إيجابية على العاملين معه، وبالمقابل فإن مركزة عملية صنع القرار أو حرمان العاملين في الدرجات المتوسطة والدنيا من المساهمة في هذه العملية، أو حجب سلطة اتخاذ القرارات عن المستويات الدنيا في السلم الإداري، له آثاره النفسية السلبية.[1]

ذلك أنه في مثل هذه الحالة يفقد الموظف شيئاً فشيئاً روح المبادرة والتفكير الخلاق، كما أنه ينتهي به الأمر إلى الخداع في أدائه لعمله، بأن يسيء تنفيذ القرارات التي تصدر إليه، أو يحاول فرض وجهة نظره بطريقة ملتوية أثناء تنفيذه لمثل هذه القرارات. **لذلك: فإن مبدأ المشاركة/*Principle Participation* يجب أن يجد تطبيقاً له في نطاق الإدارة العامة وفقاً لمعايير موضوعية وإنسانية مدروسة.**

وتبدو أهمية هذا المبدأ في صنع القرارات الإستراتيجية، والتي لا يمكن أن يكون لها الأثر المطلوب أثناء تنفيذها، ما لم تكن مدعومة بالتأييد الرسمي والشعبي، وهو ما ينطبق على الحال داخل الإدارة أو التنظيم.[2]

---

[2]- المرجع السابق، صـ 235.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 235.

وتتجلى أيضاً **أهمية مراكز بحوث الرأي، لذلك تأتي تعاميم رئاسة مجلس الوزراء لتؤكد ذلك،** ومن ذلك التعميم رقم/15/2931 تاريخ 2010/5/10 والذي جاء التأكيد عليه في 2010/11/1 من قبل رئيس مجلس الوزراء بالطلب من جميع الوزارات والمؤسسات والشركات، وسائر الجهات العامة، التعاون والتنسيق مع المركز السوري لبحوث الرأي

كما أن نظرية اتخاذ القرار في الفكر الإداري الحديث: دفعت متخذي القرار إلى ضرورة الاستماع للخبراء المتخصصين، وإلى الاستفادة من العلماء والباحثين، وإلى فتح الباب أمام العاملين للتعبير عن آرائهم والمشاركة في صنع القرار واقتراح البدائل، وفي تقييم كل بديل معروض، وهو الباب الذي يؤدي إلى ديمقرطة الإدارة أو ديمقرطة مكان العمل. حيث أدى استخدام نظريات اتخاذ القرار المرتبطة بفكر ما بعد الحداثة، والدخول إلى عصر العولمة الاجتياحية إلى إجراء مراجعة كاملة للفكر التقليدي في الإدارة، وإلى انسحاب هذا الفكر من كافة مراكز الإدارة في المشروعات الدولية العملاقة. وإلى دخول الفكر الإداري معترك عصر جديد من خلال ديمقرطة الإدارة واتخاذ القرار. **وبذلك فقد انتهى عصر ما كان يطلق عليه "الديمقراطية الغائبة".**

ويختلف القرار المطلوب اتخاذه: من كونه **قراراً استراتيجياً** يرتبط بالإستراتيجية العليا الدائمة في الإدارات والشركات والمشاريع. عن كونه قراراً **عادياً**، أو قراراً **أساسياً متوسط الأجل**، ومرتبط بمرحلة معينة. أو قراراً **تكتيكياً قصير الأجل**، ومرتبط باعتبارات اللحظة الحاضرة. **وكلما كان القرار إستراتيجياً كلما كان عاماً ويحتاج إلى رؤية واسعة ومعلومات كاملة.**

ثانياً- ديمقرطة الإدارة ودعم القرار[1]

أياً كان نوع **القرار** المتخذ، فإنه **يحتاج إلى دعم معلوماتي، وهو ما توفره ديمقرطة الإدارة، وديمقرطة مكان العمل. خصوصاً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار إن القدرات الإنسانية لمتخذ القرار محدودة.** فمهما كانت قدرة المدير، فهو في النهاية إنسان ليس لديه كامل الوقت ليفعل كل ما يريد، وليس لديه كامل القدرات

العام، والاتفاق معه على موضوع أي إستبيان ترغب بإجرائه في إطار خططها البحثية والتنموية، والعمل على تسمية خبير من قبلها يكون صلة الوصل مع المركز المذكور، بغية إنجاز الإستبيان المطلوب وتنظيم العقود لتحقيق الفائدة المتوخاة.

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 18+27+45.

الذهنية لتعلم كل شيء. **وهذا ما يجعلنا نشك في مدى إلمام هذا المدير وإحاطته بكل شيء**، خاصة تلك الأشياء التي خفيت عنه، سواء عمداً من جانب أطراف معينة، أو سهواً من جانب أطراف أخرى، أو نتيجة لضيق الوقت، وضغط الموقف.

وهذا الأمر يستدعي: أن يستمع إلى الآخرين وأن يشاركهم الرأي، وأن يلجأ إليهم من أجل الحصول على البيانات والمعلومات، وتحديث معارفه ومعرفته قبل اتخاذ القرار. وهذا كله يمكن الحصول عليه **من خلال الديمقراطية التي تقدم لمتخذ القرار ما هو أكثر من ذلك وأهم، تقدم له إيجابية المشاركة، وفاعلية التعاون، وهي تنقل عبء صنع القرار من متخذ القرار إلى معاونيه، وإلى من شاركوه في جمع البيانات والمعلومات، وتحليلها واستخراج المؤشرات منها.** إنها عملية تضافر وتعاون واشتراك ومساهمة بين كافة الأطراف من أجل صنع قرار إداري سليم، ثم القيام بتنفيذه. **وبالتالي فإن الديمقراطية الإدارية حالة تفاعل مستمر، تفاعل ما بين الداخل والخارج، ما بين الفرد والمجتمع، ما بين الوعي بالذات والتفاعل مع الآخرين. والقرارات الإستراتيجية: هي قرارات غير تقليدية، تتصل بمشكلات إستراتيجية وذات أبعاد متعددة، وعلى جانب كبير من العمق والتعقيد، وهذه النوعية من القرارات تتطلب البحث المتعمق والدراسة المتأنية والمستفيضة والمتخصصة التي تتناول جميع الفروض والاحتمالات وتناقشها.**[1]

ثالثاً- أهمية الحاجة لمراكز دعم القرار[2]

بدايةً: لابد من تطوير المعلومات بشكل دائم لدعم القرار، وبشكل عام نشير أن خدمات المعلومات التي تحتاجها مراكز إدارة السياسات، تُعتبر قاصرة قصوراً شديداً، **فهناك فقر شديد في المعلومات** التي تعطي خلفية عن القضايا والأولويات

---

[1]- د. أحمد الخطيب ود. عادل سالم، الإدارة الحديثة، مرجع سابق، صـ 261.
[2]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 146 وما بعد.

والمشكلات الاقتصادية والتنموية. وهناك **نقص شديد في المعلومات** في أغلب الدول النامية عن الآثار المتوقعة عن الإيرادات والإنفاق الحكومي، الناتج عن مختلف السياسات الاقتصادية والتنموية. كذلك هناك **نقص كبير في المعلومات عن هيكل القوى البشرية العاملة، وعن البطالة**. وكذلك أيضاً هناك **ندرة تصل إلى حد العدم في أغلب الدول النامية، حول توزيع الدخل والثروة؟!**. مما يتعذر معه توجيه السياسات نحو أهداف عدالة التوزيع، أو تحليل آثار السياسات على مستوى دخل ومعيشة القطاعات الأكثر فقراً في المجتمع. وهناك **قصور أساسي في المعلومات التي تخدم عملية تحليل وإدارة السياسات التي تتخذها المراكز الإستراتيجية في الحكومة**، مثل مجلس الوزراء، واللجان الوزارية، والوزراء كل في القطاع الذي يدير سياساته. وكذلك للمحافظين أو حكام المناطق أو الأقاليم. وفي أغلب الحالات فإن كثير من القرارات التي تتخذ على هذا المستوى، يعوزها المعرفة المستندة إلى بيانات صحيحة وحديثة، وذات ارتباط بالقرارات التي يتم اتخاذها. **ولا يقتصر الأمر على البيانات الإحصائية الكمية، وإنما يشمل النقص كذلك البيانات الكيفية ذات الصلة بالقرارات والقضايا محل الاهتمام. ويتطلب الأمر إزاء هذا القصور**: إيلاء اهتماماً جدياً للمعلومات التي تخدم عمليات إدارة السياسات، بما في ذلك تطوير البنية الأساسية لها، لتطوير عملية رصد وتسجيل البيانات والمسوحات الميدانية، والإحصاءات والبيانات المنشورة. كذلك ينبغي الاهتمام بشكل خاص بنظم المعلومات التي تخدم المراكز الإستراتيجية، التي تضع القرار أو تشارك في صنعه.[1]

---

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 146 وما بعد. وتعتبر التجارب التي خطت بها **دول النمور الآسيوية**، ومن قبلها الدول الصناعية المتقدمة، في **إنشاء مراكز المعلومات لدعم القرار** ملحقة بمجلس الوزراء، وبالوزراء، وبحكام المناطق، أو المقاطعات، تجارب ناجحة وجديرة بالدراسة، لإمكانية الأخذ عنها والاهتداء بها. وهناك تجربة واعدة في **مصر** جديرة بالدراسة أيضاً، بدأت بإنشاء مركز للمعلومات

رابعاً- مديرية دعم القرار

أحدثت الحكومة السورية في الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء، مديرية دعم القرار بموجب قرارها رقم/722/ تاريخ 2004/2/22 وكان **المأمول** من هذه المديرية أن تعمل على **تهيئة الأجواء لاتخاذ القرارات السليمة، وإنضاج بيئة القرار وأسبابه وأبعاده ونتائجه لضمان صحة القرار قبل اتخاذه.**[1]

ودعم اتخاذ القرار أُلحِق بمجلس الوزراء، تبعه إنشاء مراكز من طبيعة مماثلة ملحقة ببعض الوزارات، ثم أُتبِع ذلك مثيله في المحافظات.

[1]- **ويأتي في هذا السياق ضرورة التعاون مع المركز السوري لبحوث الرأي العام والاستفادة من خدمات موقعه الإلكتروني "الرأي السوري" www.apo.sy.** أو ميزة النطاق العربي السوري (**الرأي. سورية. www**).

وقد طلب رئيس مجلس الوزراء/**د. عادل سفر/ في تعميم له في 2012/3/11** من جميع الوزارات والمؤسسات والشركات وسائر الجهات العامة التعاون والتنسيق مع المركز.

وطلب التعميم من تلك الجهات العمل على:

1- تقديم خدمة أداء استطلاع الرأي على الموقع الإلكتروني لصالح الجهة التي تطلبها، بما في ذلك مديرية دعم القرار في رئاسة مجلس الوزراء.

2- تقديم خدمة وضع المواطن بصورة الأعمال اليومية للوزارات والمؤسسات بالتعاون مع الأقسام الصحفية التابعة لها.

3- تقديم خدمة عرض المواطن لوجهة نظره ومشاركة الباحثين والمفكرين في الحوار حول القضايا الهامة، وإرسال ملخص عنها إلى مديرية دعم القرار.

4- تقديم خدمة إجراء التحقيقات الصحفية الميدانية حول الظواهر والمشكلات الهامة، وإرسال نسخة منها إلى الجهة الرسمية صاحبة الاختصاص، وإلى مديرية دعم القرار.

5- تقديم خدمة إعداد تقارير شهرية حول رصد حال سورية (سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً..) وإرسال نسخة منها إلى الجهات الرسمية التي تطلبها وإلى مديرية دعم القرار.

6- تقديم خدمة تعريف المواطن بالأخبار الهامة التي تحدث في سورية والمنطقة والعالم يومياً.

7- تقديم خدمة نشر الإعلانات على الموقع لمصلحة القطاعين العام والخاص بجودة عالية وأسعار مناسبة.

8- تقديم خدمة التبادل الإعلاني مع المواقع الإلكترونية الأخرى عبر هذا الموقع.

9- تقديم خدمة دليلك السياحي إلى سورية.

10- تقديم خدمة النشر الإعلاني عبر القائمة البريدية الإلكترونية لقواعد بيانات المركز.

وطلب التعميم من تلك الجهات إرسال نشاطها اليومي الذي ترغب بالإعلان عنه إلى البريد الإلكتروني (info@spo.sy) لنشره في صفحة الموقع، وتسمية ممثلها للتعاون مع المركز.

وتجدر الإشارة: إلى أن المركز السوري لبحوث الرأي العام قد أصدر تقريراً عن حالة الاقتصاد السوري خلال شهر كانون الثاني لعام 2012. حمّل فيه الحكومة قدراً كبيراً من المسؤولية في ضعف أسلوب التعاطي مع الأزمة القائمة في سورية نتيجة الأحداث الأخيرة

وفي هذا الصدد نشير: إلى صدور قرار رئيس مجلس الوزراء رقم/4149/ تاريخ 2010/8/30 والذي حدد مهام مديرية دعم القرار برئاسة مجلس الوزراء.[1]

التي مرت بها..مشيراً إلى التناقضات التي شهدتها القرارات الحكومية: ((تعليق الإستيراد وسياسة تمويله..السماح للمصارف ببيع القطع الأجنبي بالسعر الموازي..عدم تدخل البنك المركزي في السوق لوقف تدهور الليرة السورية أمام العملات الأجنبية إلى أن فقدت أكثر من 50% من قيمتها خلال سنة..انخفاض القوة الشرائية لأصحاب الدخل بأكثر من 50%..ارتفاع الأسعار بما نسبته/40-60%/ في السوق المحلية..وما ترتب على ذلك من زيادة في معدلات التضخم والبطالة بما يتجاوز 20%..)).

وتلافياً لذلك حثّ المركز على اتخاذ تدابير عديدة من ضمنها:

1- انتقال الحكومة من سياسة ردود الأفعال على التداعيات الداخلية والخارجية للأزمة الاقتصادية، إلى المبادرة برسم وتنفيذ السياسات التي تمكنها من حماية الاقتصاد الوطني ومنعه من الانهيار (كرهان خارجي يتم الاشتغال عليه من القوى المعادية لسورية). والاستعانة بفريق استشاري اقتصادي أكاديمي، ومن رجال الأعمال لهذا الغرض.

2- حث المركز على الحد من تصريحات وزراء الحكومة حول الخسائر الاقتصادية، وأثر العقوبات الاقتصادية على الاقتصاد السوري..حيث يتم تداول ذلك من قبل جميع وكالات الأنباء، الأمر الذي ينعكس سلباً على حالة الاقتصاد السوري.

ونستنتج من هذ التعميم لرئيس مجلس الوزراء أن الحكومة لديها توجه حقيقي للمشاركة الفعلية بالرأي وصنع القرار!؟. والأهم من ذلك: (والذي يستشف من القراءة في هذا التعميم) أن الحكومة بدأت تعترف بتحملها المسؤولية والتقصير والأداء الضعيف..ويبدو أننا نتجه إلى طي حقبة **التطبيل والتزمير** لإنجازات الحكومة!؟. وطلب المديح لخططها وسياساتها حتى وإن كانت تلك السياسات غير واقعية أو تنعكس سلباً على حياة ومعيشة المواطنين..**ويبدو أنها بدأت تطلب:** (من خلال المركز وغيره من الوسائل..) الإشارة إلى مواقع الخلل في العمل الحكومي لتلافيها!!. ولعلل ذلك كله ينقلنا إلى آفاق جديدة من العمل الحكومي نحو تقبل الواقع كما هو..**وتقبُل النقد حتى وإن كان لاذعاً**..وتسمية الأشياء بمسمياتها..**لعلها بذلك ومن خلال تقبل سماع الرأي الآخر أن تستطيع تصحيح المسار كلما حاد عن جادة الصواب؟؟.**

[1]- وحدد القرار المذكور مهام المديرية كما يلي:

- المادة/1/: ((تُحدد **مهام مديرية دعم القرار** في الأمانة العامة لرئاسة...كما يلي:

1- إعداد المطالعات العاجلة، المتعلقة بالقضايا التنموية الطارئة وذات الأولوية، بالاعتماد على مصادر البيانات الرسمية، حال طلبها من قبل متخذ القرار.

2- تصنيف المؤشرات التنموية وفق منهجيات متطورة، وجمع البيانات الخاصة بها من مصادرها المختلفة، وتضمينها ضمن قواعد بيانات بعد التحقق من وثوقها.

3- بناء نظم دعم القرار المعلوماتية، بغرض إتاحة المعلومات والمعطيات لمتخذ القرار بصورة فورية وموثوقة، والمساعدة على إيجاد الحلول المناسبة للمشكلات المطروحة.

4- إعداد الدراسات والتقارير التي تتناول القضايا التنموية المهمة، بتكليف من متخذ القرار، وإعداد النشرات الدورية، بهدف وضع متخذ القرار في صورة واقع الأداء بشكل دوري على محاور التنمية المختلفة، وبالتنسيق مع الجهات المعنية.

كما أحدثت **وزارة الإدارة المحلية والبيئة**، بناء على القرار رقم/68/ لعام 2008 في كل من أمانات سر المحافظات مديرية "**دعم القرار والتخطيط الإقليمي**" وتضاف هذه المديرية إلى الهيكل التنظيمي في النظام الداخلي في المحافظات والصادر بقرار الوزارة رقم/1008/ تاريخ 2002/12/30..[1]

5- رصد الدراسات والتقارير التي تصدرها المؤسسات الإقليمية والدولية وتحليلها، وإعداد مطالعات لها، تضع متخذ القرار بصورة أهم ما جاء فيها، ولاسيما ما يتعلق منه بواقع عملية التنمية الجارية في سورية.

6- رصد الأزمات والمشكلات على المستوى المحلي والإقليمي والدولي، وإعداد الدراسات والمطالعات التي تساعد متخذ القرار على المستوى المحلي والإقليمي والدولي، وإعداد الدراسات والمطالعات التي تساعد متخذ القرار على إمكانية التنبؤ بتطوراتها المستقبلية، وإيجاد الحلول المناسبة لها بالتنسيق مع الجهات المعنية.

7- تنفيذ المهام الأخرى التي يمكن أن تكلف بها من قبل متخذ القرار)).

- المادة/2/: **((**يشرف الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء على المديرية في تنفيذ المهام الموكلة إليها**))**.

[2]- وتكون هذه الهيئة من ضمن الملاك العددي للمحافظة، **وتتألف هذه المديرية من أربع دوائر، تضم العديد من الشعب وهي: (الإدارة العامة للمعلومات. تحليل المعطيات واقتراح السياسات التنموية والمستقبلية. الدعم الفني. التقييم).**

وتنقسم مهام مديرية دعم القرار في وزارة الإدارة المحلية إلى ما يلي:

1- تجميع كل البيانات الإحصائية والوثائق والمخططات اللازمة لعمل المديرية.

2- تنفيذ مشروعات بحث تحليلية تهدف إلى تنمية قدرات ودعم جهات الإدارة المحلية، لإنجاز عملها بالصورة المثلى.

3- التعاون مع جميع الجهات العامة في المحافظة، وتزويدها بما يلزم من تقارير، ونتائج استعلامات لدعم اتخاذ القرار فيما يتعلق بمشروعات تلك الجهات.

وعلى هذا الأساس: كان هدف الوزارة من إحداث هذه المديرية، مساعدة متخذي القرار على مختلف المستويات في نظام الإدارة المحلية في اتخاذ القرارات الصحيحة، ذلك بالاعتماد على النتائج والتقارير المقدمة من قبله. حيث يقوم المركز بتجميع البيانات الإحصائية، والوثائق والمخططات اللازمة لعمله ويتم تعميمها على جميع المحافظات ومديريات الوزارة. ليتم تنمية ودعم قدرات جهات الإدارة المحلية (المحافظات، مدن، قرى، بلديات، مديريات خدمات فنية، مديريات بيئة) لإنجاز عملها بالصورة المثلى والاستفادة من التقنيات المعلوماتية، وبشكل خاص نظم المعلومات الجغرافية، بالإضافة لنظم الاتصالات الحديثة. كما يتعاون المركز مع جميع الجهات العامة في المحافظات، ويزودها بما يلزمها من تقارير ونتائج استعلامات لدعم اتخاذ القرار فيما يتعلق بمشاريع تلك الجهات ذات الصلة، بمشاريع ونظم المعلومات الجغرافية التي تشرف عليها، وذلك عن طريق **مكاتب مركز دعم القرار المحلي في المحافظات**، وتقوم هذه الأخيرة بتأسيس بنك معلومات في المحافظة مرتبط ببنك المعلومات المركزي في مركز دعم القرار المحلي في الإدارة المحلية، وتأمين القاعدة الجغرافية له، والتنسيق بين الجهات المستفيدة بهدف عدم التكرار والازدواجية.

وبشكل عام: تتم المشاركة في صنع القرارات في سورية، عن طريق انتخاب المسؤولين الذين يضعون السياسات، باعتبارهم ممثلين لمن انتخبهم، سواء تم ذلك على المستوى الوطني، أو على المستوى المحلي، فالمشاركة في صنع القرارات واتخاذها وتنفيذها، لا تتم بواسطة المواطن نفسه (عبر استفتاءات عامة) وإنما من قبل **من يفوضه بمثل هذا الحق**. وتبدو المسألة هنا وكأن المواطن المشارك في عملية الانتخاب أو الاستفتاء، سيختار من يفوضه من أجل أن يشارك في صنع القرارات أو يشارك في اتخاذها بالنيابة عنه.[1]

وهو ما سيتضح لنا أكثر عند البحث في **دور السلطات الثلاث** في الدولة (التشريعية، التنفيذية، القضائية) في المطلب التالي: **السلطة والمشاركة**

المطلب الثالث

السلطة والمشاركة

قبل البحث في دور سلطات الدولة الثلاث (التشريعية، التنفيذية، القضائية) في تطبيق مبدأ الإدارة بالمشاركة، سننطلق بدايةً من **تحديد السلطة في أحد معانيها:**[2]

فمصطلح **السلطة** مشتق من مصطلح قريب من مصطلح يوناني معناه (تمنّى، وسّع، أضاف). **ويدل** انطلاقاً من هنا على معنى (**أنتج، ولّد**) وعلى معنى (**أكمل، أتمَّ**)؛

---

[1]- والأمر كما يبدو نظرياً **وكأننا أمام عقد اجتماعي** يفوض بموجبه المواطنون من يوكلونه بالنيابة عنه، عبر صندوق الانتخاب، لإدارة أمورهم وتقرير ما هو مناسب لهم، دون الرجوع إليهم في كل مرة. على أن يُعاد اختبار حجم الثقة في هذا العقد الاجتماعي بالرجوع إلى كتلة الناخبين من جديد بعد انقضاء أجل زمني محدد على التفويض الانتخابي السابق، طبقاً لما هو مقرر بالدستور والقوانين الأخرى.
- أنظر: الهيئة السورية لشؤون الأسرة، نحو التمكين السياسي للمرأة ، مرجع سابق، صـ 22.

[1]- علم النفس وميادينه- من فرويد إلى لاكان، ممارسة علم النفس ونقده، مرجع سابق، صـ48.

وهكذا ينبغي لفعل السلطة أن يكون فعلاً خلاقاً يجعل الآخر يتجلّى، بل ويمكن له كذلك أن يوسّع هذا التجلي. ففعل من يمسك بزمام السلطة يتصف إذن بأنه فعل **(مولّد) ودوره أن يكمل** ما يتجلى محاولاً أن يفتح له الحد الأقصى من الإمكانات. **وبهذا المعنى للسلطة: نرى دور القائمين على سلطات الدولة، في سد النقص التشريعي (السلطة التشريعية)، والتطبيق الفعلي لتلك النصوص (السلطة القضائية)، وما يتجلى بين هذا وذاك من ممارسة عملية للحياة بجوانبها الاقتصادية والاجتماعية والإدارية، وما ينعكس على حياة الناس كنتيجة لما تقوم به السلطة التنفيذية.**

ويبدو أن **وجود الدولة** بوظائفها وحضورها وسلطاتها، أمر أساسي وضروري، ولا غنى عنه بأي حال من الأحوال، لكن المطلوب **أن يكون هذا الوجود بشكل جديد (بعيد عن المركزية الشديدة)، شكل إشرافي موجه وليس ديكتاتورياً متحكماً.**[1] **بعبارة أخرى**: أن **تأخذ الدولة دور الشريك**، وأن تكون الرقابة حافزاً للصحة، وليست معوقة للعمل، وأن تدخّل الدولة مؤقت ومرهون حسب ما تتطلبه الظروف وليس دائماً، وذلك بصرف النظر عن أسباب الحاجة إليه، وبصرف النظر عن حقيقة الحاجة إليه، **مع تحقيق الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية**، وهذا هو رأي صفوة الخبراء والمتخصصين **بحيث تتم الاستفادة من الرغبة العارمة في محاربة الفساد/*To Fight Corruption***، ومن ثم لابد من إعادة احترام الحكومة، وتأكيد سلطة جهة الإدارة، وسلطة جهات الإشراف الحكومية، والتي لها الحق في: (منح التراخيص، وإصدار الموافقات وتلقي التقارير، وإعداد الإحصاءات، والإشراف والرقابة، الفحص والتفتيش، وسلطة التحقيق والتحقق..الخ).[2]

---

[2]- د. محسن أحمد الخضيري، حوكمة الشركات، مرجع سابق، صـ 43.

[2]- **فالدولة مسؤولة عن تحسين الممارسات الإدارية**، وعلى الإشراف على أنشطة المؤسسات والشركات، وعلى التوجيه نحو مكافحة أي فساد، ومعالجة ثغرات النظم القائمة، وتطبيق الرقابة الوقائية والحمائية؛ فلم يعد كافياً أو مقبولاً في العصر الحالي أن نقول للفاسد

أولاً السلطة التشريعية

إنَّ من يستعرض نشاطات **مجلس الشعب** في دوراته السابقة، يلاحظ بأن **عمله كان أقل بكثير من مؤهلاته وما هو متوقع منه؟!**. إذ كان في معظم الأوقات يتصف بكونه ذلك المجلس الذي **غلبت عليه صفة اتخاذ ردود الفعل، تبعاً لما تدفع به إليه الحكومة من مقترحات قانونية، وإجراء التعديل عليها؟!**. **فالمجلس لم يبادر** لتقديم اقتراحات قانونية تتناول قوانين مثل: العمل، والقوانين التي تضم مواد تمييزية بحق النساء، وقانون الاستثمار، والقوانين الضريبية، والكثير من القوانين التي يشكو منها المواطنون منذ أمد طويل وما زالوا. **فالمجلس يفتقر لأن يكون فاعلاً للحدث**، وتابع لما تعرضه عليه **السلطة التنفيذية**، والتي **بدت في معظم الحالات بأنها هي وحدها التي تملك المعلومة، وروح المبادرة في تحضير وإعداد القوانين!**. فالمتتبع لسير أعمال مجلس الشعب، يخلص أن **السلطة التشريعية تنتظر إحالة القوانين من السلطة التنفيذية، دون المبادرة إلا في حالات قليلة إلى اقتراح قوانين جديدة؟؟**. وحتى في هذه الحالات القليلة فإن الإجراءات الروتينية كانت معيقاً كبيراً أمام إنجاز أي تطور إيجابي، سينعكس بالتالي على أداء المجلس بما يشعر أعضاءه بالقدرة على تحقيق الفاعلية والنجاح. **كما أن المجلس يتخلى عن ممارسة وفرض سلطته الرقابية**، وهو أيضاً مقصر في استعادة جهاز الرقابة المالية المركزية، الذي فك ارتباطه بالمجلس عام 1963 (كان يحمل سابقاً اسم ديوان المحاسبات) وكان يعين رئيسه من قبل رئيس المجلس نفسه. هذا بالإضافة إلى **النقد الموجه إلى المجلس: بخصوص ارتباط جهاز الرقابة والتفتيش بمجلس الوزراء،**

من أين لكَ هذا، بل لابد أن نقول له بدايةً وقبل أن ينهب ما ينهب من المال العام ويصبح في حوزته، وبالتالي يصعب إعادة شيء منه، **يجب أن نقول** له ولجميع من تعطي مؤشرات الرقابة الوقائية دلائل على فساده: **((ليس لك هذا)).**

في حين كان ينبغي ربطه بمجلس الشعب، باعتبار هذا الأخير سلطة تمثيلية للمواطنين، يدخل ضمن مهماته موضوع الرقابة؟!.[1]

هذا بالإضافة: إلى **أهمية التشدد بمسألة الكفاءة العلمية للمرشحين،** طالما أنهم مطالبون بإعداد تشريعات تتناول حياة ومستقبل من انتخبهم. **كما ينبغي أن تتوفر لنواب الشعب أيضاً خبرة جيدة وقاعدة وافية من المعلومات،** وأن يتيسر لهم الاعتماد على مستشارين وخبراء يساعدونهم في عملهم المهني الكبير، وبلورة قراراتهم لتكون مشاركتهم التشريعية معتمدة على عمق معرفي بالمسائل المطروحة للنقاش. كما **ينبغي أن يكون لهؤلاء مكاتب تعتمد قاعدة الباب المفتوح،** لتوفير اتصال أفراد الشعب بهم بأي وقت، دون حواجز بيروقراطية، ذلك أن مسؤوليتهم التمثيلية لا تحتمل التهاون في عدم توصيل رأي ناخبيهم إلى قاعات المجلس، وتحقيق مبدأ المشاركة، وكالة عن هؤلاء الناخبين.[2]

وبالمقابل: كان لمجلس الشعب دور مهم في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، وطرح موضوع الموازنة المراعية للنوع، وترافق ذلك كله بزيادة الاهتمام بقضايا المرأة والعمل والأمومة والطفولة والحضانة، وشؤون الأسرة..وكافة القضايا التي تهدف إلى تمكين المرأة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً، والقضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة. وكل هذه الأدوار لمجلس الشعب سنتطرق إليها في

---

[1]- **ونتمنى أن لا يطول انتظارنا في أن تتجسد توجهات الحكومة** بخصوص تحويل الجهاز المركزي للرقابة المالية إلى **"ديوان المحاسبات"** إلى حقيقة واقعية، وذلك بإعطائه الدور القضائي كما كان سائداً في الستينات. وإعادة ربط الديوان (في حال تبني مقترح لجنة الإصلاح الإداري بهذا الخصوص) **كهيئة مستقلة بمجلس الشعب.**

ونتمنى أن يكون المجلس الجديد (والذي حُدِدَ يوم الأثنين**2012/5/7** موعداً لانتخاب أعضائه للدور التشريعي الأول بموجب المرسوم/113/ لعام 2012**) على قدر المسؤولية والتحديات التي تفرضها المرحلة التي تمر بها سورية حالياً..وعلى مستوى الطموح في الوصول إلى سورية لجميع أبنائها..سورية متجددة تقوم على التعددية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية..و.و. وتحت سقف وحيد هو "سقف الوطن".**

[1]- الهيئة السورية لشؤون الأسرة، نحو التمكين السياسي للمرأة، مرجع سابق، صـ 24 +28.

المبحث الثالث من الفصل الثاني من هذا الباب، وتحديداً عند البحث في موضوع الجندر والمشاركة.

وإذا ما بحثنا عن **دور المرأة أو فاعليتها (كعضو في مجلس الشعب)** نرى: أن المرأة ممثلة في اللجان الدائمة في المجلس /**12**/ **لجنة**، وهن مشاركات في لجنة أو أكثر، ولكن هناك ضعف شديد في تمثيل النساء في مواقع قيادة اللجان، على الرغم من أن البعض منهن يمتلكن مؤهلات مناسبة؟!. وهذا يستدعي أن يكون في المجلس لجنة خاصة ضمن اللجان الدائمة، تسمى **لجنة المرأة**، وأن تساهم المرأة برئاسة أكثر من لجنة من اللجان الدائمة. ومن المهم أيضا **إشراك جميع العضوات بالمؤتمرات الوطنية:** (شؤون الأسرة . حقوق المرأة . الطفل . اليتامى . المعوقين..) ليكتسبن الخبرات اللازمة ويستخدمنها (الخبرة) في تحديث التشريعات. مع التأكيد على ضرورة إلحاقهن بدورات قانونية، وصحية، واجتماعية خاصة بالبرلمانيات، وإشراكهن في كل الندوات المحلية والخارجية بشكل فعلي مباشر لا صوري.[1]

وفي هذا الصدد: نشير إلى أن **أعضاء مجلس الشعب يتوزعون على لجان دائمة** حسب اختصاصات واهتمامات أعضاء المجلس، وهذه اللجان هي: (الشؤون الدستورية، الموازنة والحسابات، القوانين المالية، الشؤون العربية والدولية، التوجيه والإرشاد، التخطيط والإنتاج، الخدمات، الأمن القومي، الداخلية والإدارة المحلية، الشكاوى والعرائض، الزراعة والري، البيئة والنشاط السكاني). **وهذا التنوع في لجان لمجلس يتضح منه أن كل شؤون الدولة التشريعية منها والخدمية والمالية والتجارية، وشؤون المواطنين بشكل عام مشمولة في مجال عملها.**

وعلى هذا الأساس: فإن مهام أعضاء مجلس الشعب هي أكبر مما يتم الوصول إليه في الواقع؛ ومن أهم عناصر النجاح لهذه اللجان كما يرى البعض:[2]

---

[2]- المرجع السابق، صـ 31+32.

[1]- د. محمد توفيق الأسد، الإدارة في سورية، مرجع سابق، صـ 88.

"أن يرتقي لديها حس المسؤولية إلى مستوى طموحات المواطنين، فتخرج في عملها من إطار الحضور الاسمي، والمناقشة الشكلية لقضايا الوطن والمواطنين، إلى المشاركة الفعالة والبناءة، والحضور الفكري والعلمي المستند إلى معرفة الواقع، وإلى المعلومة الصحيحة، والذي يجعل الأمور تناقش من مختلف وجوهها، ودراسة المشكلة تصل إلى أعماقها، ومعرفة أسبابها، ووضع اقتراحات الحلول التي تعالج المشكلة من جذورها."

ثالثاً: السلطة التنفيذية

إنَّ إعادة **تطوير أدوار الحكومة** لكي تتلاءم مع الإستراتيجية التنموية والسياسات والبرامج المنبثقة عنها، **تُشكل نقطة بدءً أساسية في إصلاح الجهاز الحكومي الذي يدعم هذه الإستراتيجية ويخدمها.** فإعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر في التنمية، وتفعيل آليات السوق والمنافسة، والاهتمام بالتصدير، يتطلب تقليصاً لأدوار الحكومة في الإنتاج، والإدارة المباشرة لمؤسسات الإنتاج، وتنمية لأدوارها في مجالات أخرى عديدة، وتتمثل هذه المجالات في توفير مراكز كفوءة لخدمات البنية الأساسية التي تلبي احتياجات مؤسسات الإنتاج، وفي إيلاء أهمية عظمى للتنمية البشرية، **وذلك من خلال إحداث إصلاح جذري وشامل في نظم وخدمات التعليم والتدريب والصحة. وكذلك في كل ما يرتفع بطاقات الموارد البشرية، ويرتقي بجودة حياتها.** ومن هذه المجالات أيضاً تنمية دور الحكومة في دعم البحوث والتطوير، التي ترتقي بالإنتاجية والجودة، وفي الرقابة الصارمة على المواصفات، والحفاظ على البيئة، وحماية المنافسة وتنشيط آليات السوق، وتوفير مناخ مناسب ومشجع للاستثمار، **والإدارة الكلية الكفوءة للاقتصاد القومي بما يحقق النمو، مع الحفاظ على قدر ملائم من عدالة المشاركة في ثماره؛** هذه الأدوار الإستراتيجية للحكومة الأولى بالرعاية، والتي كشفت التجارب التنموية لدول **النمور الآسيوية** عن أهميتها لتحقيق انطلاقات تنموية كبرى، **ولا يمكن للحكومة أن تباشر هذا التحول**

في أدوارها إذا ظل هيكلها وتنظيمها على ما هو عليه؛ لذلك فإن إعادة تنظيم الحكومة وخاصةً هيكلها الوزاري يصبح ضرورة لا غنى عنها في ظل إعادة تشكيل أدوارها.[1]

والهدف من إعادة تنظيم الحكومة: هو تمكينها من مباشرة مهامها وأدوارها في المجالات سالفة الذكر، فضلاً عن تمكينها من تحقيق إدارة وتنسيق ومتابعة أفضل للسياسات التنموية الرئيسية. وفي هذا المجال فقد **اتخذت الحكومة السورية مجموعة من الإجراءات لتفعيل مشاركة المجتمع الأهلي في عمليات اتخاذ القرار، ومن أبرزها إحداث موقع سورية التشاركية لرئاسة مجلس الوزراء لإبداء الرأي حول المشروعات المقترحة للقوانين وتعديلاتها. والدعوة إلى تحقيق اللامركزية في رسم خطط الدولة، تكررت في الحكومات السورية، وذلك بنقل بعض الصلاحيات والسلطات المركزية للوزارات والجهات العامة إلى المحافظات وإلى مجالسها ووحداتها الإدارية، بغية إشراك المواطنين بشكل أوسع في صنع القرار وفي تنفيذه، وتطوير دور الدولة وتحرير أجهزتها من سلبيات المركزية، والإفادة من إيجابيات اللامركزية..ونقل الاختصاصات من الوزارات المعنية إلى المجالس المحلية المنتخبة، وتطوير التشريعات والقوانين التي تساعد المجالس المحلية والوحدات الإدارية على أداء دورها، وتطوير وتفعيل مراكز إنعاش الريف..الخ.**

ثانياً- السلطة القضائية

تتجلى **مساهمة السلطة القضائية في إرساء التشاركية، من خلال التأكيد على ضرورة تنفيذ الأحكام القضائية من قبل بعض الأفراد والمؤسسات الحكومية ممن يحاولون التملص من تنفيذ الأحكام عند صدورها، بذرائع شتى،**

---

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، مرجع سابق، صـ 50.

أو العمل على تأجيل تنفيذ تلك الأحكام، ولاسيما عندما تكون قرارات القضاء في الخصومة الإدارية في غير مصلحة تلك الجهات. ويُشدد القانون في سورية على هذه المسألة، ويعتبر **إعاقة تنفيذ القانون** (ومن ضمن ذلك الأحكام القضائية) جرماً معاقباً عليه تصل مدة العقوبة فيها إلى سنتي سجن، إذا استعمل الموظفون سلطتهم لإعاقة تنفيذ الأحكام القضائية.

ويبدو أن **الدستور السوري لعام 2012** قد تنبه لهذا الأمر ونص على ذلك في **المادة/138/** منه:

1. تصدر الأحكام القضائية باسم الشعب العربي في سورية.

2. الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية أو تعطيل تنفيذها جريمة يعاقب مرتكبها وفق أحكام القانون.

ومن جهة أخرى: هنالك أسباب عديدة (قسوة القانون..ضعف المساءلة عند خرقه..الثغرات القانونية..فقدان الثقة بالسلطة القضائية..الخ) تؤدي إلى ارتباك المواطنين وازدياد مشاعر الإحباط لديهم. تجاه القانون والسلطات القائمة على تطبيقه وتنفيذه. وهذه الأسباب عند وجودها تقود إلى ضعف المشاركة، بل إن تلك المشاعر المحبطة تقود البعض إلى الانسحاب من المشاركة بشكل كامل!. تجنباً للوقوع تحت رحمة تلك السلطة أو ذاك القانون. وفي حال المشاركة نجد البعض يلجأ . اختصاراً للقضاء وحكم القانون . للأساليب الإدارية غير المشروعة، بغية الوصول إلى قضاء حاجاته.

وهذا تحديداً: ما يقودنا إلى البحث في أهمية رقابة القضاء واستقلاله كوسائل مهمة لممارسة الحكم في دولة القانون (بالإضافة إلى مبدأ الفصل بين السلطات كأحد أهم المبادئ الدستورية في الدول الديمقراطية المعاصرة).

ودولة القانون: تهدف إلى إقامة نظام سياسي (حكم) يهدف إلى حماية الحقوق والحريات العامة (ومن بينها الحق في المشاركة) وذلك بتقييد السلطتين التشريعية والتنفيذية (الإدارة) بضرورة مراعاتها.

ما يهمنا في هذا الصدد: التركيز على دور رقابة القضاء واستقلاله كوسائل لممارسة الحكم في دولة القانون، تلك الدولة التي تعتبر نقطة انطلاق نحو المفهوم الجيد للحكم (الحكم الجيد ببعده التنموي). **والتي تؤدي بالنتيجة إلى تهيئة المناخ الملائم لتحقيق التنمية بالمشاركة، وليس المشاركة في التنمية؛** على اعتبار أن المفهوم الأول (التنمية بالمشاركة) يعني أن التنمية لا تقوم إلا من خلال مشاركة جميع مؤسسات المجتمع وأفراده والدولة لتحقيق التنمية بشموليتها واستدامتها وعدالتها؛ **وهذا كله يؤدي إلى تعزيز المشاركة من قبل الأفراد، ويحد من مشاعر الإحباط التي تؤدي إلى انسحابهم من تلك المشاركة في حال ضعف الرقابة القضائية، أو عدم استقلال القضاة الذين يقومون بتطبيق القانون.**[1]

أ ـ رقابة القضاء[2]

إذا كان مبدأ فصل السلطات يشكل نوعاً من الرقابة السياسية التي تعني أن كل سلطة تملك الوسائل الكفيلة بالحد من تعسف أو تجاوز السلطات الدستورية الأخرى؛ فإن **الرقابة القضائية تعتبر الوسيلة الأمثل لصيانة وحماية حقوق وحريات الأفراد سواء فيما يتعلق بخضوع السلطة التنفيذية أو الإدارة للقانون،**

---

[1]- **ودولة القانون** أيضاً **هي الدولة التي لا تقيد الحقوق والحريات العامة إلا بالقدر الكافي واللازم لتأمين مقتضيات الأمن والاستقرار،** بما يؤمن حسن ممارسة هذه الحقوق والحريات (المناخ اللازم لعلمية التنمية الشاملة وفق مفهوم الحكم الجيد).
وقد ذكرنا في الباب الأول من هذه الرسالة بأن الحديث عن الحكم الجيد (الذي يتضمن مفهوم دولة القانون) **هو في صلب الحديث عن المشاركة،** فهو (الحكم الجيد) الذي يكفل وضع الأولويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية على أساس توافق آراء واسع النطاق في المجتمع؛ **وقد جاء مفهوم الحكم الجيد ليقدم حكماً نوعياً له أبعاد تنموية، والذي من أهم المبادئ التي يتسم بها هذا النوع من الحكم هو مبدأ المشاركة.**

[1]- انظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق.

أم خضوع السلطة التشريعية للدستور. وقد أكد على ذلك وبشكل صريح الدستور السوري لعام 2012 في الفقرة الرابعة من **المادة/51/** عندما نص على أن: (**يحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء**). ويأتي ذلك انطلاقاً من مبدأ سيادة القانون الذي أشارت إليه **المادة/50/** منه: (**سيادة القانون أساس الحكم في الدولة**).

لذلك على السلطة التنفيذية: أن تكون خاضعة في تصرفاتها لأحكام الدستور، طبقاً لفكرة تدرج القواعد القانونية/*La hierarchie des norms* حيث تشكل أحكام الدستور القواعد الأسمى/ *Les norms superieure* وتأتي في قمة هرم القواعد القانونية، وبالتالي فإنَّ أعمالها وتصرفاتها (السلطة التنفيذية) كسلطة إدارية/*Pouvoir administrative* يجب أن تتفق ليس فقط مع أحكام الدستور، بل مع أحكام القواعد القانونية الأخرى النافذة، من قوانين عادية ولوائح تنظيمية، استناداً لمبدأ المشروعية/*Le principe de legalite*.

والقضاء هو الضامن والكفيل لتأمين احترام السلطة التنفيذية (الإدارة) لهذه الأحكام من خلال دعوى الإلغاء/*Le recours pour exces de pouvoir*.

ودعوى التعويض عن أعمالها المادية وتصرفاتها القانونية (سواء اللوائح التنظيمية أم القرارات الإدارية).

وكذلك فإن **أعمال السلطة التشريعية: يجب أن تدور في حدود أحكام الدستور، وخاصةً في إصدارها للتشريعات، فلا تملك السلطة التشريعية أن تخالف أحكام الدستور في نصها وروحها، من خلال القوانين الصادرة عنها**. فأحكام القوانين يجب أن تكون متفقة مع أحكام الدستور، وذلك **تحت طائلة بطلانها**، وضمان أن تكون أحكام القوانين متفقة مع أحكام الدستور، **عن طريق الرقابة على دستورية القوانين/*La Controle de la constitutionnalite des lois*** سواء بطريق **الدعوى المباشرة** أم بطريق **الدفع الفرعي بعدم الدستورية**.

ويبدو أن: هذه الحقوق (الرقابة اللاحقة) أصبحت مكفولة دستورياً في الدستور السوري لعام 2012 وذلك من خلال توسيع صلاحيات المحكمة الدستورية العليا، حيث أكد على مراقبة دستورية القوانين، وبالتالي ضمن لكل مواطن الحق في الطعن في دستورية أي قانون يطبق أمام المحاكم، **وهذا أمر على غاية من الأهمية. فالمادة/146/** تنص على أن: (تختص المحكمة الدستورية العليا بما يأتي:

1.**الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة** ..2..3...). **المادة/147/**: (تتولى المحكمة الدستورية العليا الرقابة على دستورية القوانين على النحو الآتي:

1. النظر بعدم دستورية قانون والبت فيه وفقاً لما يأتي: أ. ..ب..ج.

2. **النظر في الدفع بعدم دستورية قانون** والبت فيه وفقاً لما يأتي:

أ. إذا دفع أحد الخصوم في معرض الطعن بالأحكام **بعدم دستورية نص قانوني** طبقته المحكمة المطعون بقرارها، ورأت المحكمة الناظرة في الطعن أن الدفع جدي ولازم للبت في الطعن أوقفت النظر في الدعوى، وأحالت الدفع إلى المحكمة الدستورية العليا.

ب . على المحكمة الدستورية العليا البت في الدفع **خلال مدة ثلاثين يوماً** من تاريخ قيده لديها).[1]

ب ـ استقلال القضاء

[1]- ويبدو أن الحاجة إلى قانون جديد للمحكمة الدستورية العليا باتت ملحة بعد هذه الصلاحيات الواسعة التي أسندت إليها. وفي هذا الإطار يأتي قرار وزير العدل/القاضي تيسير قلا عواد/ بتاريخ 2012/3/20 بتشكيل **لجنة لوضع قانون جديد للمحكمة الدستورية العليا** بما يتوافق مع الباب الرابع من الدستور السوري لعام 2012. على أن تُنجز اللجنة المهمة المسندة إليها خلال مدة لاتزيد عن عشرة أيام من تاريخ صدور هذا القرار، ليُصار إلى استكمال الإجراءات اللازمة لصدوره وفقاً للأصول الدستورية. وتضم اللجنة في عضويتها كلاً من: (القاضي بشير دباس عضو المحكمة الدستورية العليا..والقاضي أسامة الأشرف مدير إدارة التشريع..والقاضيين هشام الشعار وهشام ظاظا المستشارين لدى محكمة النقض).

إنَّ وجود **قضاء مستقل يشكل أحد الدعامات الأساسية لقيام دولة القانون،** وعلى استقلال القضاء يتوقف الوجود الفعلي لبقية مقومات دولة القانون؛ **فلا قيمة للدستور، ولا لمبدأ فصل السلطات، ولا لإعلان الحقوق والحريات الفردية إلا بوجود رقابة قضائية تضمن احترام أحكام الدستور وبقية القواعد القانونية،** وتضمن ممارسة كل سلطة وظائفها في حدود مبدأ فصل السلطات، وتضمن حماية للحقوق والحريات الفردية، ولا قيمة لهذه الرقابة إلا إذا كان القضاء المستقل يمارسها.

واستقلال القضاء (العدلي، أو الإداري، أو الدستوري) الذي يعتبر أمراً لابد منه لقيام دولة القانون، **يجب أن يتأمن على مستويين:** (**الاستقلال الشخصي للقضاة، والاستقلال الوظيفي**).

1 ـ الاستقلال الشخصي

يتأمن على أكثر من صعيد (كيفية اختيار القضاة، والحصانة وخاصة عدم القابلية للعزل، والنظام المالي والإداري الخاص بالترقية، والنقل والتأديب، وقواعد الحياد في مواجهة الخصوم).

2 ـ الاستقلال الوظيفي

يتأمن من خلال (عدم تحصين أي عمل من أعمال سلطة الدولة من رقابة القضاء، وعدم تدخل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في عمل القضاء، وضمان احترام حجية الأحكام وتنفيذها.

. ويمكن القول: إنّ استقلال القضاء يعني عدم تدخل الإدارة في أعمال السلطة القضائية، وإذا كانت **المادة/132/** من دستور 1973 و**المادة/133/** من دستور 2012 تنصان على أن **رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس القضاء الأعلى،** فإن في ذلك **ضمانة كبيرة لدعم السلطة القضائية.**

لكن في نفس الوقت: تنص **المادة/65/** من قانون السلطة القضائية بأنّ: **"مجلس القضاء الأعلى يتألف من سبعة أعضاء يرأسه رئيس الجمهورية وينوب عنه وزير العدل!."** **والسؤال: كيف يكون لوزير العدل أن يرأس مجلس القضاء الأعلى، وهو من السلطة التنفيذية؟**. وهذا يشكل تداخلاً بين السلطة التنفيذية والسلطة القضائية. **لذلك: لابد من إعادة النظر في المادة/65/. بحيث ينوب عن رئيس الجمهورية، رئيس محكمة النقض مثلاً .**

وأخيراً نشير: أنه يضاف إلى هذه المقومات الأساسية لدولة القانون العديد من المقومات الأخرى، وخاصةً المتعلقة الأمن القانوني/ *La securite juridique*.

وعلى رأسها مبدأ عدم رجعية القواعد القانونية/*Non retroactivite*.[1]

---

[1]- **وفي هذا الصدد نشير**: أنه **كان لإحداث المعهد القضائي** بالمرسوم التشريعي **رقم/42/ لعام 2000 دوراً كبيراً في إعداد القضاة بشكل علمي وعملي في الوقت نفسه**، حيث يعتبر هذا المعهد مؤسسة علمية قضائية، أخذ على كاهله تحقيق رسالة إنسانية سامية مؤداها العمل على تأهيل قضاة سورية تأهيلاً علمياً ومسلكياً **بغية تحقيق أنبل رسالة وهي تحقيق العدالة.**
ونأمل: أن يستمر هذا المعهد بهذا النهج بغية رفد السلطة القضائية بقضاة أكفاء قادرين على تحقيق العدالة، وإرساء دعائم دولة القانون، وتطبيق هذا القانون بالشكل الأمثل، وبالتالي الوصول إلى السرعة المطلوبة للبت في الدعاوى القضائية..وقد خرّج المعهد منذ إحداثه خمس دورات، وبدأ منذ شهر تشرين الأول لعام 2010 بتأهيل المقبولين في الدورة السادسة.
- وتجدر الإشارة إلى: تشكيل لجنة (برئاسة معاون وزير العدل د. نجم الأحمد) بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم/**6721**/ تاريخ 17/5/2011. هدفها صياغة استراتيجية متكاملة لإصلاح الجهاز القضائي بمستوياته المختلفة، بما في ذلك مراجعة القوانين ذات الصلة، ووضع الأسس الضامنة لاستقلال القضاء، واقتراح الآليات الازمة لتنظيم المؤسسة القضائية.
ونأمل: أن تنفذ التوجهات والتوصيات التي توصلت إليها اللجنة، خصوصاً أنها كانت لجنة متخصصة ونوعية، وتلقت الدعم اللازم لتأدية مهامها.
- كما تجدر الإشارة أيضاً: إلى المرسوم التشريعي رقم/219/ تاريخ 9/6/2011 **الذي يقضي بإحداث محكمة القضاء الإداري في كل من محافظات حلب وحمص ودير الزور. وإحداث محكمة إدارية في كل من محافظات دمشق وحلب وحمص ودير الزور.** ويأتي هذا المرسوم في إطار مسير تطوير القضاء وإصلاحه، ويخفف العبء عن المتقاضين، وتقصير مدة التقاضي، والسرعة في البت بالقضايا.. **وكلنا أمل: أن يأتي اليوم الذي تشمل فيه هذه المحاكم جميع محافظات القطر.**

وفي الختام: يبدو أنَّ الشرط الأساسي لقيام الدولة الحديثة: أن يكون هناك نظام ديمقراطي، والانتخاب هو الرديف الأساسي للدولة الحديثة، كما أن التقدم شرطه الأساسي أن نبني الدولة، وهذه تؤكد وجودها من خلال التمايز بين السلطات والفصل بين وظائف كل منها. وفي الحديث عن الديمقراطية لا يعني أخذها بشكلها المطلق، وهي أيضاً ليست الديمقراطية بحرفيتها المأخوذة من التجربة الديمقراطية في الغرب، فالديمقراطية التي تناسب عالمنا العربي، ومهما كان شكلها، هي ديمقراطية ينبغي أن تكون قادرة على تحقيق التقدم الصحيح.[1]

والدولة عندما تكون ديمقراطية، وتتعامل مع مواطنيها على أنها شريك في التنمية، **يعني ذلك أن سلطات هذه الدولة تعطي لمشاركة الناس قيمة حقيقية، وتدعم فكرة المشاركة، بل إشراك كافة فئات المجتمع في عملية صنع القرار. والمشاركة بهذا المعنى:** يمكن عدّها تعبيراً عن المبادرة الشعبية، التي **هي الاستعداد الطوعي للمساهمة في الشأن العام،** وهذه المساهمة مطلوبة **مع ما يلاحظ من تراجع لدور الدولة في ميادين معينة:** مثل القضاء على ظاهرة البطالة وتوفير فرص العمل للراغبين بذلك، والحد من سياسة الدعم، وتحسين مستويات المعيشة..إلخ. **وهذا يعني: الإقرار بأن للمواطنين مشاكل يرغبون بحلها، واحتياجات يسعون إلى تلبيتها (خارج الإطار الرسمي). كما أن لديهم قوة كافية للمساهمة في التخطيط لمستقبلهم، وصنع القرارات التي تهمهم، ومتابعة تنفيذ هذه الخطط والقرارات للوصول إلى تنمية حقيقية لحياتهم من جوانبها كافةً (البشرية، الاقتصادية، الاجتماعية..إلخ).**

ومع كل ذلك: لا يمكن إنكار الجهود الحكومية في التنمية، حيث أنها لازمة حتى تتحقق المشاركة.

---

[1]- أنظر: د.صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 18+38+39.

مع الأخذ في الاعتبار أنها **جهود مساعدة ومكملة للتنمية بالمشاركة**، والتي يقوم بها المواطنون أنفسهم. حيث يوجد فرق كبير بين مفهومي "**التنمية بالمشاركة**" و"**المشاركة في التنمية**":

. التنمية بالمشاركة يقصد به:[1] أن التنمية لا تقوم إلا من خلال مشاركة كافة مؤسسات المجتمع وأفراده والدولة، لتحقيق التنمية بشموليتها واستدامتها وعدالتها.

. المشاركة في التنمية: فهو مفهومٌ قاصرٌ، حيث يعني أن التنمية تقوم، وندعو للمشاركة فيها، بمعنى أن تضطلع جهة ما (الدولة مثلاً) بعملية التنمية، والمواطنون مدعوون للمشاركة فيها. وربما ينطبق هذا المفهوم على النظم الشمولية في الماضي، والتي كانت فيها الدولة تقوم بكل شيء، وهي المسؤولة عن كل شيء!. وقد **أندثر هذا المفهوم** في غالبية الدول المتقدمة، **وأصبح مفهوم التنمية بالمشاركة، هو الذي يسود الفكر التنموي حالياً**. وهذا يقودنا إلى المبحث التالي:

التنمية والإدارة بالمشاركة

المبحث الثاني
التنمية والإدارة بالمشاركة

إنَّ من مفاهيم التنمية أنها: إتاحة وتوسيع فرص ومجالات الاختيار أمام البشر، بما يؤدي إلى تحسين جودة الحياة وتحسين نوعيتها، ويرتبط بالتنمية كل الجوانب الاقتصادية والسياسية والاجتماعية.

---

[1]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 32.

ويبدو أنَّ **فشل المشاريع التنموية التي اعتمدتها الدول المتخلفة، يعود إلى العقلية اللاتطورية التي هي جوهر التخلف. وهي المسؤولة مسؤولية مباشرة عن تخلف الصناعة والتقانة، ووسائل الإنتاج والظواهر الاجتماعية.**[1]

لذلك لابد من: "تغيير العقلية اللاتطورية بدلاً من تحقيق تقدم صناعي أو تقني أو ثقافة." لأن هذا التقدم لن يكتب له الاستمرار باعتبار أن العقلية التي تديره هي عقلية متخلفة لا تطورية، فالمشاريع تدار وتحل المشكلات التي تعترضها، وتدار أزماتها بعقلية لا تطورية. علماً بأن هذه المشاريع أصلاً أُقيمت لإزالة مظاهر التخلف المادية دون المساس بجوهره.[2]

---

[1]- وإذا كانت **العقلية اللاتطورية هي جوهر التخلف**، الذي يؤدي إلى فشل المشاريع التنموية، فإن **فشل التنمية العربية** يرجع إلى أسباب عديدة هي بمجملها تدور في فلك سببين أساسيين:

الأول - الانفصال بين التنمية والتربية:

فالتربية وإن كانت قادرة على تشكيل المجتمع، إلا أنه تم تطويعها من قبل نمط التخلف فتحولت إلى جزء من بنيته تدعمه وتعززه؛ وهذا ما أدى بالنتيجة إلى أن تصبح التربية تقف موقف المناهض للتنمية إلى جانب نمط التخلف السائد. **والأكثر تأثيراً على المشروع التنموي العربي، هو إدارتها بعقلية متخلفة (لا تطورية).**

والتنمية تتكامل وتتلازم مع مفهوم التربية المتشكلة في ضوء معرفتها ببنية نمط التخلف السائد، باعتبارها نمطاً انتقالياً بديلاً؛ فلا تنمية تقوم بلا تربية، ولا تربية بلا تنمية، فكلاهما عمليتان غايتهما مشتركة.

الثاني - المفهوم القاصر للتنمية/المفهوم الاستيرادي:

فالغرب سعى إلى عولمة أنماطه التنموية، وذلك لتحقيق تنمية متطورة ومهمة وعلى كافة الأصعدة والمستويات في المجتمعات الغربية؛ **وهذا ما حدا بالكثير من الدول النامية إلى إتباع النهج ذاته الذي أتبعته الدول المتقدمة**. ويعود السبب في سلوك الدول النامية لهذا الأسلوب، هو أنها وجدت في تلك السياسات التنموية الغربية سبيلاً سريعاً وجاهزاً لتحقيق النمو الذي تسعى إليه. وبالتالي اللجوء إلى التقليد حيناً، واستيراد هذه السياسات التنموية الغربية في أحايين كثيرة، **ولكن التجربة أثبتت فشل النموذج الاستيرادي للتنمية في البلدان النامية عموماً، والعربية على وجه الخصوص.**

- أنظر: أحمد إبراهيم اليوسف، علاقة التربية بالمجتمع وتحديد ملامحها النوعية، بحث منشور في مجلة عالم الفكر، المجلد التاسع والعشرون- العدد الأول، يوليو/سبتمبر، 2000، صـ 27 وما بعد +42.

[1]- **والعقلية اللاتطورية:** هي جملة العادات الفردية والجمعية في التفكير أو الحكم، علماً بأن العادة تَستبعد إلى حد كبير التفكير النقدي لصالح الأحكام المسبقة.

كما **عرفها معجم علم الاجتماع** بأنها: جملة الاستعدادات والمواقف والعادات والتوجهات العقلية والأخلاقية والمعرفية والوجدانية، التي تكون مشتركة بين أعضاء جماعة بعينها.

كما لابد أن يكون العنوان الأبرز في موضوع التنمية هو:[1] (الجميع للتنمية والتنمية للجميع). وهذا يحتاج إلى عقد اجتماعي جديد بين أطراف المشاركة/التشاركية من أجل التنمية (الإدارة الحكومية، قطاع الأعمال، المجتمع الأهلي).

وكلمة التنمية: لها أكثر من مفهوم ودلالة ولها تعاريف متعددة بتعدد الزوايا التي ينظر منها إلى هذا المفهوم؟؟.[2]

فالبعض يرى: إن التنمية هي الانتقال من حال إلى حال أفضل، أو انتقال المجتمع من وضعه الحالي إلى وضع أفضل بكل المقاييس وخلال فترة زمنية معينة، يحددها المجتمع فيما يطلق عليه خطة التنمية. **وقد ينظر إلى التنمية: من زوايا اقتصادية أو زوايا اجتماعية أو إدارية أو غير ذلك من الزوايا المتعددة**..ولكن عندما تتضمن التنمية **كافة الزوايا** السابقة (الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، السياسية، الإدارية..) في هذه الحالة تعد التنمية **تنمية شاملة**. **وهذا ما يستلزم تحقيق الإصلاح الإداري**،

ـ أنظر: أحمد إبراهيم اليوسف، علاقة التربية بالمجتمع وتحديد ملامحها النوعية، مرجع سابق، صـ 27 وما بعد.

[1]- أنظر: مقالة أستاذنا الدكتور سام دلة، أهمية الحوكمة في عملية الإصلاح الاقتصادي، مرجع سابق.

[3]- وقد **تطور مفهوم التنمية** عبر العقود السابقة، حيث كان يركز على أهمية التراكم الرأسمالي في عمليات النمو الاقتصادي، وتحقيق فائض في قطاع الزراعة يمكّن من تنمية القطاعات الأخرى، كما إن إدخال مفهوم البيئة في التنمية أضاف معنى استدامة التنمية، أي استمرارية عملية التنمية خلال الزمن، واخذ مصالح الأجيال المتعاقبة في الاعتبار، والحفاظ على البيئة. وقد فرض **مصطلح التنمية**: نفسه **كبديل عن مصطلح التطور**، رغم أن **المصطلحين يترجمان** في الأصل كلمة واحدة هي" ***Development*** ".

وعلى الرغم من اختلاف الاقتصاديين في تحديد **تعريف جامع للتنمية**. إلا أنه يمكن القول: **((إنها عملية إرادية لصياغة بناء حضاري اجتماعي متكامل، يؤكد فيه المجتمع هويته وذاتيته وإبداعه، وتهدف إلى إحداث تبدلات وتغيرات في التركيب الاجتماعي والاقتصادي، لتأمين حياة أفضل لسكانه، عن طريق إيجاد مناخ نفسي وذهني ملائم...والتنمية القابلة للديمومة (المستديمة) هي التي تلبي احتياجات الحاضر، دون المساس بقدرة الأجيال القادمة على تلبية احتياجاتها)).**

ـ أنظر: القيادة القومية لحزب البعث الاشتراكي- مركز المعلومات القومي ـ المرأة والتنمية/ سلسلة الدراسات /34/، أيلول 1999،صـ 51.

الذي من دونه لايمكن أن يكون هناك مفهوم حقيقي للإصلاح الاقتصادي، على اعتبار أن الإدارة هي التي تقود الاقتصاد.

وبالمقابل: لايمكن إقامة تنمية إدارية إلا إذا كان هناك اقتصاد يعمل بكفاءة عالية، وهذا يتطلب إدارة تعمل بكفاءة عالية، حتى نحقق مستويات جيدة من النمو، تنعكس على مستويات التنمية في المجتمع. وأياً كان مستوى التأثير على القرارات التي تصنع التنمية، سواء أكان **شراكة أم مشاركة**، فإنه من المهم أن تكون لدى الناس إمكانية وصول مستمر إلى صنع القرار وإلى السلطة، كما أشار إلى ذلك تقرير/*UNDP*/ عن التنمية البشرية لعام 1993، وبهذا المعنى تكون: **"المشاركة عنصراً جوهرياً من عناصر التنمية عموماً والبشرية خصوصاً."**

وبناءً على ما تقدم: من **علاقة بين التنمية والمشاركة**، سنركز البحث في هذا المبحث على أهم أشكال التنمية: (**الاقتصادية . الإدارية**). **والتي يمكن القول أن أياً منها لا يمكن أن يتحقق، دون مشاركة الناس المستفيدين منها، وإن حدث أن تحققت تنمية في أي منها، في دولة ما أو مكان من هذا العالم، في غياب، أو تغييب تلك المشاركة، فهي بالنتيجة تنمية غير حقيقية، ومكلفة، وبعيدة عن الواقع، بل هي تنمية متقطعة، وغير مستديمة (تنمية محكوم عليها بالفشل).**

وقبل أن نعمد إلى تقسيم هذا المبحث نشير أن **العلاقة بين الإدارة والاقتصاد تظهر في ضرورة:** أن يكون رجُل الإدارة ذا عقلية اقتصادية، حتى يمكنه عند قيامه بتوجيه من يعملون معه، أن يأخذ في اعتباره الدوافع الاقتصادية التي تحرك جهودهم، من أجور وحوافز ومزايا مادية ورعاية صحية. كذلك المشكلات الاقتصادية المطلوب منه حلها، سواء تلك الخاصة بالإنتاج والحجم الاقتصادي للإنتاج، أو توفير المستلزمات، أو اختيار منافذ التوزيع، أو تحديد احتياجات السوق أو التسعير، أو تلك الخاصة بالنواحي المالية، وتوفير الأموال اللازمة للاستثمارات أو للتشغيل.[1] **وعلى هذا**

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 44.

الأساس: فإن عملية التنمية الشاملة تعتمد بشكل جوهري على كفاءة عمال الإدارة العامة، باعتبارهم من أهم عناصر الإنتاج. وإن ثروة أية أمة (لديها من إمكانات النمو الاقتصادي والسياسي والاجتماعي) تعتمد بصورة خاصة في قدرتها على تخطيط وتنمية القوى العاملة، ورسم السياسات الخاصة بها ضمن الاتجاه السياسي بشكل عام، وخطة التنمية الاقتصادية بشكل خاص.[1] **والتنمية الإدارية والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، عمليتان متلازمتان تؤثر إحداهما في الأخرى وتتأثر بها.**

فلا يعقل تحقيق أهداف **التنمية الاقتصادية والاجتماعية** بدون وجود جهاز إداري فعّال. كما أن **التنمية الإدارية** لا تجد مبتغاها إلا في ظل التحديات المفروضة على الإدارة العامة لوضع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية موضع التنفيذ الفعلي. وللإحاطة بهذه المواضيع الهامة سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب التالية:

- **الأول**: **التنمية الاقتصادية**
- **الثاني**: **التنمية الإدارية**

المطلب الأول

التنمية الاقتصادية

بدايةً لعّل من الممكن في إطار السعي لتحقيق التنمية الاقتصادية في دولة ما أن نجمع في مفهوم **إدارة الاقتصاد** كل عوامل النجاح من عدمه؛ والدليل على ذلك

---

[2]- **وفي الحقيقة:** إن **ما وصلت إليه الدول المتقدمة اقتصادياً** من مستوى لائق من الرقي والازدهار، إنما يرجع في الأساس إلى التقدم الذي أحرزته في إدارة مواردها ومؤسساتها وأجهزتها، سواء كان ذلك على مستوى القطاع **العام أو الخاص**.
وبالمقابل: تواجه الدول النامية خللاً في سياسة التنمية الإدارية، مما جعل تحقيق الأهداف المنشودة للتنمية الشاملة أمراً في غاية الصعوبة.
- أنظر: المرجع السابق، صـ 436.

إنَّ ما اتصفت به اقتصاديات الدول النامية من ضعف وهشاشة، وانخفاض في معدلات النمو..كان سببه الرئيسي تقصير تلك الدول في تنمية العنصر البشري؛ والنتيجة لذلك كانت تدني في مستويات إداراتها الاقتصادية.

و**التنمية البشرية** بشكل عام: **يقصد بها تطوير وتنمية العنصر البشري، وزيادة كفاءته،** بما يؤدي إلى توسيع فرص ومجالات الاختيار أمامه، في شفافية وحرية وديمقراطية، وبما يؤدي إلى تحسين نوعية أو جودة حياة البشر.

أولاً- تنمية لمفهوم التنمية

إنَّ **التطور في مفهوم التنمية** عبر الزمن، جاء نتيجة الانتقال **من المفهوم التقليدي للتنمية:** (الاستثمار الأمثل للموارد الطبيعية). إلى **المفهوم المعدل للتنمية:** (الاستخدام الأمثل للموارد، سواء لدي أو لدى الغير). **وصولاً إلى التنمية البشرية:** حيث اتجهت التنمية إلى **التركيز على العنصر البشري.** وذلك عن طريق تنمية **الموارد البشرية**/*Resources Development Human*.

على أساس أن: "البشر هم ركيزة تقدم الدول، وليسَ الموارد الطبيعية." (والدليل على ذلك اليابان، ودول النمور الآسيوية).

ومن ثم إلى تنمية نوعية الحياة: حيث انتقلت من التنمية البشرية، أي من تحسين نوعية البشر/*Human Quality Development* إلى تحسين نوعية الحياة/*Quality Of Life Development*.

وبذلك: فقد **حدث تطور في مفهوم التنمية،** عبر نصف القرن الماضي، **وهذا التبدل ذاته ظاهرة من مظاهر التنمية،** أي أنه حدثت تنمية لمفهوم التنمية، وخاصةً في منتصف الثمانينات وبداية التسعينات، حيث اتضح للقائمين على التنمية بصفة عامة، وللمنظمات الدولية بصفة خاصة، أن عمليات **التنمية تتم بالبشر وللبشر.**[1]

---

[1]- د. سعد طه علام، دراسات في الاقتصاد والتنمية، معهد التخطيط القومي، القاهرة، 1998، صـ 7+21.

ثانياً- تخلف الإدارة الاقتصادية في الدول النامية[1]

إنَّ **انعدام الكفاءة في إدارة القطاع العام**، وفي تخصيص الموارد، وفي توجيه الاستثمارات، تعتبر من الأسباب الأساسية للأزمة الاقتصادية في تلك الدول. وبالإضافة لمظاهر انعدام كفاءة إدارة الاقتصاد، **هنالك ظاهرتين تسودان الدول المتخلفة، ولا يلقيان الاهتمام الكامل:**

الظاهرة الأولى: بطء رد الفعل في مختلف مجالات وقطاعات المجتمع، سواء كان رد فعل لتغييرات إيجابية، أو سلبية.

الظاهرة الثانية: عدم الاهتمام بوجود مخصصات صيانة لمعظم الوحدات الاقتصادية وغير الاقتصادية (الخدمية) في المجتمع. هذا بالإضافة إلى السياسات التي تنتهجها هذه الدول، مثل **الدعم** الذي يمكن اعتباره من إعراض الأزمة الاقتصادية، **إذ أن للدعم مشاكله**، وليس هو الأسلوب الوحيد أو الأمثل لتحقيق العدالة الاجتماعية في المجتمع. يضاف إلى ذلك **مشكلة التضخم**، والتي تعتبر من أصعب أعراض الأزمة الاقتصادية في الدول النامية، والذي يظهر في الارتفاع المستمر في أسعار السلع والخدمات، وانخفاض القوة الشرائية، وتدني قيمة العملة الوطنية. **والتضخم هو العدو الأول للعدالة الاجتماعية**، حيث أن زيادة الأسعار يتضرر منها أصحاب الدخول الثابتة والمنخفضة، ويؤدي الأمر إلى انخفاض مستوى معيشتهم، **وبالتالي تزايد الفقر في شرائح المجتمع، ومن ثم ضعف في مستوى المشاركة.** ومن المشاكل الاقتصادية التي تعاني منها الدول المتخلفة، **المديونية وعجز الميزانية**، والتي من بين أسبابها زيادة الإنفاق العام وزيادة الدعم، بالإضافة إلى خسائر القطاع العام.[2]

---

[2]- المرجع السابق، وخصوصاً الصفحات من49 حتى 69.

[1]- إن ما ذكرناه سابقاً هو ما يدل على **أعراض و مشاكل الأزمات الاقتصادية، التي تعانيها الدول النامية أو المتخلفة، ومن الأسباب التي تقف وراء ذلك ما يلي:**

1- عدم إتباع سياسة جادة للحد من **الزيادة السكانية**.

ولابد من الإشارة إلى أنَّ **الإدارة الحكومية في معظم دول العالم** . **ومنها الإدارة الحكومية السورية** . تواجه جملة من التحديات الاقتصادية، والتي تتجلى في:

1. مواجهة أمرين قد يبدوان متناقضين:

- الضغوط المتزايدة على المالية العامة.
- تقديم خدمات أكثر وأفضل بنفس الموارد أو بموارد أقل.

2. تغير شفاف لدور الدولة في الاقتصاد، وصعوبة ملاءمة مهام وتنظيمات الإدارة الحكومية مع الدور الجديد للدولة في الاقتصاد.

3. ضبط التوازنات الاقتصادية.

4. تطوير القدرة التنافسية للاقتصاد (وللمجتمع).

5. تأمين أو القدرة على جذب الاستثمارات:[1]

ثالثاً. عوامل نجاح التنمية الاقتصادية

إنَّ الموارد البشرية المؤهلة والمدربة، تعد من أهم العناصر الأساسية في إحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويعد مستوى وعي تلك الموارد أحد المحددات الرئيسية لزيادة الإنتاجية، وتحقيق الرفاهية، **إلى الحد الذي يمكن معه**

2- **انخفاض مستوى إعداد العنصر البشري** في التعليم والتدريب.

3- **إتباع سياسات اقتصادية غير سليمة، تقوم على أسلوب التجربة والخطأ،** وهو ما كان عاملاً من أهم العوامل المعيقة للتنمية الاقتصادية.

4- **عدم الكفاءة في إدارة الاقتصاد.**

5- **غياب المناخ الاستثماري.**

6- **التحيز ضد قطاع الزراعة،** إذ اعتمدت معظم الدول النامية، في تمويل عملية التنمية على القطاع الزراعي، حيث لم يكن هنالك قطاع صناعي، أو قطاعات أخرى يمكن أن يتحقق بها فائض سوى القطاع الزراعي.

7- **عدم الاهتمام بتغيير الثقافة العامة للشعب، ونظرته إلى العمل بنوعياته المختلفة،** وخاصة العمل اليدوي، كذلك نظرته وتعامله مع الملكية العامة والمال العام، يضاف إلى ذلك أنماط الاستهلاك والإنفاق والادخار، إذ تعتبر كل تلك العناصر نتاج الثقافة العامة للشعب، وهي من أهم عوامل التنمية، التي إما أن تدفع التنمية للأمام، وإما أن تكون من أهم معوقاتها.
ـ أنظر: د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، الصفحات من 70 حتى 81.

[1]- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

القول: إنَّ نجاح التنمية بجناحيها الاقتصادي والاجتماعي، مرهون أصلاً بمدى التقدم في مؤسسات التعليم والتدريب؛ إذ يعتبر **التدريب** في إطار التربية المستمرة: **"بذرة التنمية وثمرتها في آن واحد."**

كما أن **الإدارة الرشيدة: تلعب دوراً هاماً في الارتقاء بجهود التنمية في زمن سادت فيه ثقافة العولمة والتكنولوجيا الحديثة، وأصبح الاقتصاد هو الذي يحدد حجم قوة الدول. ولمشكلة التنمية في الدول النامية أسباب عديدة:** يكمن أهمها في عدم قدرة هذه الدول على استغلال ما لديها من موارد بالشكل المناسب، سواء بسبب قلة الخبرة التقنية أو انعدامها، أو لعدم توافر الأموال اللازمة لذلك؛ وهذا كله مرده غياب مرتكزات الإدارة الرشيدة، القائمة على الشفافية والمساءلة وسيادة حكم القانون.[1] **الأمر الذي أدى بالدول النامية إلى اتخاذ خطوات نحو الإدارة الرشيدة،** لقناعتها بأن هذا الطريق وحده هو الحل الأمثل لجذب الاستثمارات الأجنبية، وتخفيف من وطأة مشكلة التنمية في هذه الدول؛ نظراً لما تحققه هذه الاستثمارات من أثار تقوي اقتصاديات البلد المضيف لها؛ فالاستثمار الأجنبي القادم من الخارج ينقل خبرات تقنية، وأموال تحتاجها الدولة التي تستقطب هذه الاستثمارات، مما يؤدي إلى تشغيل العمالة والتخفيف من حدة البطالة، ويؤدي أيضاً إلى استغلال الدولة لمواردها الاستغلال الأمثل، مع ما يرافق ذلك من استفادة من التقنية الحديثة وتوطينها وتكوين خبرات محلية قادرة على التعامل معها..الخ.

والتنمية الاقتصادية تحتاج إلى: "التركيز على القطاعات الاقتصادية الأكثر تخلفاً، إلى جانب توفير البنيان الأساسي المساعد لعملية التنمية الشاملة، والتي تشمل الريف والحضر." وبالتالي فإنّ اعتماد منهج **التنمية الريفية المتكاملة** يعني بالضرورة تبني **إستراتيجية للتنمية متوازنة ما بين مختلف القطاعات الاقتصادية،** وهذا يتطلب بدوره **تبني أسلوب التطور المتوازن اقتصادياً واجتماعياً،** بدلاً من

---

[2]- للاستزادة في هذا الموضوع يمكن مراجعة الباب الأول من هذه الرسالة.

أسلوب التطور غير المتوازن قطاعياً. وأسلوب التطور المتوازن يحتاج أولاً وأخيراً إلى القبول بمعدلات نمو متوسطة في المدى القريب، نظراً لأن المردود الأساسي لهذا النمط من التنمية هو من النوع الذي يحتاج إلى وقت طويل ليعكس مجراه. **وبذلك تتجلى أهمية ومكانة التنمية الريفية المتكاملة في عملية التنمية الاقتصادية.**[1]

رابعاً- واقع عمل المرأة ومساهمتها في النشاط الاقتصادي[2]

كما هو معروف فإن **عمالة النساء** والأطفال **في الريف تزداد وبأجور متدنية،** أو بدون أجور (العمل العائلي). **وفي المدن تعمل الأغلبية التي تعاني من الأمية في النشاط الخاص غير الرسمي، وبأجور متدنية،** أما القطاع الرسمي، فترتفع فيه نسبة العاملات المتعلمات، وكذلك في القطاع غير المنظم؛ **وجميعهن (النساء) يعملن بأجر قليل،** ويستوعب القطاع الزراعي الجزء الأكبر من مساهمة المرأة مقارنةً مع النشاطات الأخرى (عدا نشاط المرأة الاقتصادي غير المأجور، وغير المسجل أو المقيم في الزراعة والخدمات والأسرة). **كما تعاني المرأة من عدم القدرة على الحصول على الائتمان اللازم لمزاولة أنشطة اقتصادية، وذلك لعدم امتلاكها الضمانات الكافية.** وبالتالي تخوف مؤسسات الإقراض من منح الائتمان للمرأة،

---

[1]- وفي ضوء مناقشة مذكرة **اللجنة الوزارية المشكلة لمتابعة الإجراءات المتعلقة بعملية الإصلاح الإداري** وترجمة لذلك أقرّت الحكومة السورية بتاريخ 2011/11/21 رؤيتها حول الإصلاح الإداري وتوجهاته الأساسية، والإجراءات التنفيذية المرتبطة بذلك؛ ومما جاء في هذه الرؤية فيما يخص"إصلاح القطاع العام الاقتصادي" أن يتم اعتماد العديد من التوجهات من بينها: (**1-** تعامل الدولة مع القطاع العام الاقتصادي بآليات السوق بغية زيادة استقلاليته ومرونته وتنافسيته، ويترافق ذلك مع العمل على إعادة تصنيف الجهات العامة الاقتصادية وفق طبيعة عملها/إنتاج..توزيع..أشغال..خدمات..إلخ/ وشكلها القانوني، ووفق كفاءتها وارتباط نشاطها بالتنمية الاجتماعية، وعلى اعتماد مفاهيم الشراكة بين القطاع العام والخاص حسب الأولويات الموضوعة، واللجوء إلى آليات تفويض إدارة المرافق العامة والمنشآت العامة عند الحاجة. **2-** عمل الحكومة على تطوير آليات العقود والمشتريات الحكومية بأشكالها المختلفة (التوريدات والأشغال والبرمجيات والخدمات والأعمال الاستثمارية..إلخ). بزيادة المرونة والصلاحيات المعطاة للجهات العامة وبخاصةً الاقتصادية، مع التأكيد على مفاهيم المصلحة العامة والشفافية وتكافؤ الفرص، وذلك باعتماد المبادئ المتعارف عليها في القانون الدولي ما أمكن). وتُكلف لجنة الإصلاح الإداري ووزارة المالية لتحقيق ذلك.

[2]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، الصفحات من 267 حتى 270.

وينتج عن ذلك بالطبع تدني نسبة صاحبات الأعمال من النساء، سواء على مستوى الريف أو الحضر. كما أن التمييز بين المرأة والرجل في موضوع القدرة على الائتمان، ناتج عن الأفكار الخاطئة، والتي من ضمنها أن المرأة والفقراء لا يدخرون، ويقومون بالاقتراض لأجل الاستهلاك في الأجل القصير، وأن المشروعات التي تملكها المرأة فيها مخاطرة ائتمانية مرتفعة. **على كل حال: فإن مساهمة المرأة في النشاط الاقتصادي ضرورية لتحقيق التنمية، متى رغبت المرأة في تلك المساهمة، ولم تحرم منها بسبب عوائق معينة ترجع إلى الجنس والأجر.**

خامساً- مشاركة المرأة السورية في قوة العمل[1]

تبقى مشاركة المرأة في قوة العمل دون مشاركة الرجل، وفي سورية وصلت **نسبة النساء في قوة العمل**، في سوق العمل النظامي في العام **2005** إلى ما يقارب **20%**. وتشير الإحصائيات السورية إلى أن إجمالي القوة العاملة من النساء تطورت بين أعوام 1981 إلى 2001، فقد تطور عدد المشتغلات خلال عشرين عاماً من/166/ ألف امرأة عام1981 لتصل إلى/804/ ألاف امرأة فقط في العام2001، **وفي العام 2005 وصلت إلى ما يقارب/900/ ألف امرأة، من أصل حوالي خمسة ملايين من العاملين.** أي أن الإناث يمثلن نسبة تعادل أقل من **خمس مجمل عدد العاملين، مع أن نسبة النساء من مجمل السكان تعادل النصف.**

وهذا ما يوضح حجم التفاوت بين الفرص المتاحة لكل من الذكور والإناث، فهي أكثر إجحافاً بحق الإناث بشكل واضح.[2] وهذا الواقع بدوره يتطلب إجراءات للتصدي له منها:

---

[1]- الهيئة السورية لشؤون الأسرة، نحو التمكين السياسي للمرأة، مرجع سابق، صـ 12.

[1]- **ويعود جزء من هذا التفاوت لشروط البيئة الاجتماعية** التي تثبط في حالات كثيرة من عزيمة المرأة للدخول في قوة العمل بحجج متباينة، ليس أقلها أن شريحة غير قليلة من المجتمع تعتقد أن المرأة إنما خلقت لإدارة المنزل وتربية الأطفال، وكل ما له علاقة بالدور

1. اعتماد آليات محددة تساعد المرأة للوصول إلى مواقع صنع القرار، وعلى جميع الأصعدة (الاجتماعية . الاقتصادية . السياسية).

2. إجراء عدد من المسوحات الاجتماعية، لرصد الواقع المعاشي بكل تفصيلاته في مختلف المجالات وتحديد مكانة المرأة الحقيقية في حياة الأسر.

3. توفير قاعدة بيانات شاملة تتضمن علاقة المرأة بالملكية، وعملها في القطاع غير الرسمي.

4. تمكين المرأة اقتصادياً، لزيادة مساهمتها في عملية التنمية المستدامة، واعتماد سياسات محددة لتكون جزءاً فاعلاً من العملية الإنتاجية، وتوجيه النساء إلى المهن غير التقليدية.

5. تمكين النساء من آليات العمل التشاركية والانتخابية.[1]

سادساً- الفكر التنموي الاقتصادي في سورية

قبل البحث في أساسيات **الفكر التنموي في سورية**، لا بد من الإشارة إلى تعاظم دور القطاع العام في الاقتصاد الوطني، خصوصاً في السبعينات والثمانينيات من القرن الماضي. وذلك **من خلال نهج الاقتصاد الإشتراكي الذي انتهجه.**[2]

أ ـ مآخذ على الفكر التنموي في سورية[3]

الإنجابي، إضافة لعدم اعتماد سياسات محددة من قبل الحكومة لتجاوز هذا التفاوت، وتخصيص برامج تستهدف ردم الفجوة في ميدان العمل، وفي أنواع المهن التي يقوم بها كل من الرجال والنساء.

[2]- الهيئة السورية لشؤون الأسرة، نحو التمكين السياسي للمرأة، مرجع سابق، صـ 12+37.

[3]- حيث نصت **المادة/14/** من دستور عام 1973على أن: ((ينظم القانون الملكية وهي ثلاثة أنواع: أ- **ملكية الشعب:** وتشمل الثروات الطبيعية والمرافق العامة والمنشآت والمؤسسات المؤممة أو التي تقيمها الدولة، وتتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب، وواجب المواطنين حمايتها.
ب - **ملكية جماعية:** وتشمل الممتلكات العائدة للمنظمات الشعبية والمهنية والوحدات الإنتاجية والجمعيات التعاونية والمؤسسات الاجتماعية الأخرى، ويكفل القانون رعايتها ودعمها...)).

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 21 ومابعد+93.

يؤخذ على **التنمية في سورية برغم التقدم الحاصل، تركزها بشكل عام على محور يمتد بين مدينتي حلب الواقعة في شمال سورية ومدينة دمشق الواقعة جنوبها شاملاً مدينتي حماة وحمص، وإن بدأت بعض الأجنحة بالبروز مؤخراً ممتدة شرقاً وغرباً، ولكن بقوة ضعيفة.** وهذا ما جعل جانباً مهما من السكان يتركز على هذا المحور، حيث تجمع 57% من السكان عليه مع بداية عام 1998، نتيجة لتركز التنمية الصناعية على هذا الخط المحوري الذي لا يزيد طوله عن/500/كم فقط **وهو ما استقدم معه جملة من المشكلات، ليس أقلها مشكلة الهجرة باتجاه هذه المدن، ونشوء أحزمة البناء غير الشرعي، وجملة من أحياء السكن العشوائي التي تطوق على الخصوص مدينتي حلب ودمشق اللتين تحظيان بالقسط الأكبر من تركز التنمية في محيطهما، وظهرت محافظات أقل تطوراً ومدن أكثر تطوراً.** وقد تطلب ذلك الإجابة عن أسئلة مثل: من ينبغي أن يتخذ القرارات؟ هل هي وزارات المركز أم المحافظون؟ وأين ينبغي أن تتخذ القرارات؟ هل تتخذ في العاصمة أم تتخذ على المستوى المحلي في المحافظات والمديريات والنواحي والقرى؟.

ويبدو أنَّ الدستور السوري لعام 2012 قد تنبه إلى هذه المسألة، **فالمادة/25/** منه تنص على أنَّ: (التعليم والصحة والخدمات الاجتماعية أركان أساسية لبناء المجتمع، **وتعمل الدولة على تحقيق التنمية المتوازنة** بين جميع مناطق الجمهورية العربية السورية).

ومن المآخذ أيضاً: أنه ترسخ لدى بعض القائمين على الإدارة الاقتصادية للنشاط الحكومي . من ذوي السوية المتوسطة والأعلى منها . تفكير تنموي بقي متحجراً على نهج واحد منذ سنوات طويلة، نتيجة لعدم الأخذ بفكرة تجديد المعرفة لديهم، وإبقاء كل شيء على حاله بانتظار التعليمات من الأعلى. وقد تم **التستر على صناعة القرار الاقتصادي، واستبعدت المشاركة في صنعه،** إما تهيباً

من السلطات العليا، أو استخفافاً بالمستفيدين من التنمية وعدم حرصهم على مشاركتهم في صنع القرار. **وقد أدى تجاهل المشاركة الشعبية إلى إنجاز بعض المشاريع التي أقيمت على عجل في بعض الأوقات بكلفة مالية عالية، نتيجة لعدم إفساح المجال أمام تلك المشاركة أو حتى الاستعانة بأصحاب الخبرة. فعندما تتم صياغة المشاريع دون مراعاة لرأي المستفيدين منها، ينقلب الهدف إلى عكسه**، وبدلاً من أن تصبح تلك المشاريع أداة لتحسين ظروف المجتمع، تصبح عبئاً على الخزائن العامة.[1]

والواقع يؤكد: أنه لا يمكن تحقيق نتائج اقتصادية متميزة، إذا ظلت الإمكانيات البشرية غير مستثمرة استثماراً جيداً. إذ لا يمكن أن تساهم القوى العاملة الموجودة في أي بلد في تطوير الأداء الاقتصادي، باستخدام آليات وتقنيات حديثة، إذا كان الجزء الأكبر من قوة العمل المعنية معدوم التعليم والتدريب، أو أنه لا يتلقى تعليماً وتدريباً كافيين.

ب ـ نظرة إلى واقع الاقتصاد السوري (2000-2010)[2]

---

[1]- **وكنتيجة لما سبق: ولعدم تطوير طرق وأساليب إدارة النشاط الاقتصادي**، ومتابعة التطورات الحاصلة في إدارة اقتصاديات الدول المتطورة، كل ذلك جلب من جانب آخر جملة من السلبيات منها:

1- تكريس الاتكالية بين المواطنين.

2- تزايد اعتمادهم على المخصصات المالية التي تحددها الدولة للإنفاق على كل شيء تقريباً.

3- أصبح الدعم المالي الحكومي يشغل جانباً مهماً من معيشة المواطنين (دعم المواد الغذائية الأساسية عن طريق التوزيع بالبطاقات التموينية، ودعم التدفئة والمحروقات، والمدارس والتعليم الجامعي، ومنظومة واسعة من المستشفيات والمراكز الصحية..الخ).

4- أصبح التعامل مع أجهزة الدولة ومؤسساتها من قبل بعض الأفراد مدخلاً لانتفاعهم، وتحقيق ثرواتهم باستخدام أساليب شتى بما في ذلك تلقي الرشوة.

5- تمكن بعض موظفي الإدارة الحكومية من استغلال مواقعهم. وكوّن بعضهم بالتعاون مع بعض الصاعدين الجدد في ميدان الأعمال الخاصة، شريحة جديدة، اعتمدت في تكوين ثروتها المتنامية على ما تم نزحه من تعاملهم مع القطاع العام.

ـ أنظر: د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 23 ومابعد.

[1]- صحيفة الثورة السورية، العدد/14275/ تاريخ 2010/7/18، صـ 2 اقتصاديات.

منذ عام/2000/ استطاعت سورية وهي تخوض عملية الإصلاح الاقتصادي والإداري والمالي والمصرفي **أن تدعم قوة الاقتصاد الوطني، من خلال بعض المعطيات الأساسية التي يمكن تلخيصها بجملة من الإنجازات التي تحققت على أرض الواقع وهي:**

1. توفير البيئة الخاصة لعملية التطور الاقتصادي: بما يعنيه ذلك من إصدار الكثير من التشريعات النوعية التي ساهمت بتحقيق قفزة نوعية في معدلات الاقتصاد في سورية.

2. اعتماد مبدأ الاقتصاد الوطني وتحقيق مبدأ التشاركية الواسعة بين مختلف القطاعات الاقتصادية: (عام-خاص-مشترك-تعاوني) والتي ساهمت عملية الإصلاح في توطيدها.[1]

3. التأكيد على الجوهر الأساسي لعملية المنافسة للمنتجات السورية: من خلال حفاظها على الجودة والتميز وفتح الأسواق الجديدة، من خلال زيادة القدرات التنافسية للبضائع والمنتجات السورية، وتخفيف كلفة الإنتاج مع زيادة معدلات القيمة المضافة للمنتجات السورية عموماً.

4. المواكبة المسؤولة لعملية رسم السياسات الاقتصادية: من خلال الخطط والبرامج والانفتاح على كل الاتجاهات التي تخدم عملية البناء، وإصدار التشريعات الجديدة التي شملت قطاعات المال والأعمال، من خلال سوق الأوراق المالية السورية (بورصة دمشق)، وإحداث المصارف الخاصة، وشركات التأمين وإعادة التأمين، والشركات القابضة، وعقد المعاهدات، وإبرام الاتفاقيات التي نجم عنها إحداث مجالس

---

[1]- حيث فتحت مجالات واسعة أمام القوى الإنتاجية في البلاد للمساهمة في مسيرة التحول نحو **اقتصاد السوق الاجتماعي**، الذي أصبح خياراً إستراتيجياً يستدعي بالضرورة التوازن بين الكفاءات الاقتصادية وعدالة توزيع الدخل، من خلال توسيع قاعدة الرعاية الاجتماعية، ومواجهة تحديات الفقر والبطالة باستدامة الموارد، والبحث عن الموارد البديلة، من خلال إطلاق المبادرات الإنتاجية واحترام المبادرات القائمة على الأرض، بحيث تشمل عملية الإصلاح والتطور كافة مناحي الحياة في سورية، ولجميع فئات الشعب دون تمييز.

رجال الأعمال السورية مع نظرائها من مختلف دول العالم الصديقة والشقيقة. كذلك إقامة الشركات المشتركة وشركات الإعمار والتمويل العقاري، وشركات التحويلات المالية، والمعاهد والمدارس، والاختصاصات الجامعية الخاصة..

5. توفير البيئة القانونية والتشريعية المناسبة التي ساهمت في زيادة معدلات الاستثمار: وتطور قطاعات السياحة والنقل والاستثمار في المناطق الحرة السورية، وفتح مجالات الاستثمار في جميع أنواع الخدمات، إضافةً إلى النشاطات الصناعية والتجارية في هذه المناطق، الأمر الذي ساهم في إحداث المدن الصناعية (في عدرا بريف دمشق، وحسياء بحمص، والشيخ نجار بحلب، والمدينة الصناعية بدير الزور..الخ)، كما دخلت لأول مرة صناعة تجميع السيارات في سورية بإحداث معامل ضخمة لسيارات (شام، سابا) وغيرها ضمن المدن الصناعية.

6. التأكيد على دور المؤسسات والهيئات ذات العلاقة، وتعزيز دور المجتمع الأهلي في عملية التطور والنمو الاقتصادي المنشود: والتركيز على دور المشاريع البسيطة أو الصغيرة، من خلال تأمين عوامل النمو لهذه المشاريع التي بدأت تعطي ثمارها على مختلف الصعد وفي جميع المحافظات.

7. من الخطوات الكبيرة لسورية في طريق تحرير الاقتصاد، هو دخولها منظمة التجارة العربية الحرة مع بداية عام 2005. كما وقعت العديد من اتفاقيات التجارة الحرة الثنائية، وعززت وطورت مفهوم مجالس رجال الأعمال المشتركة، واتفاقات التعاون في مجال التجارة الدولية والتبادل التجاري، وتبادل الخبرات..كما عملت على تفعيل المجالس واللجان العليا المشتركة مع عدد من الدول.[1]

---

[1]- **باختصار: استندت الإستراتيجية الوطنية في عملية التنمية والإصلاح الاقتصادي خلال السنوات العشر الماضية** إلى قراءة دقيقة للحاجات والضرورات والأولويات، وسلسلة من التشريعات وسياسات إصلاح النظم الاقتصادية والمالية والإدارية، والانفتاح على الخارج، والانتقال التدريجي نحو اقتصاد السوق الاجتماعي، وتوسيع دور القطاع الخاص. وتفعيل مبدأ التشاركية بين قطاعات الاقتصاد الوطني، وتحقيق شراكات إستراتيجية مع دول الجوار. وحقق الاقتصاد الوطني نمواً سنوياً في الناتج المحلي، بالرغم من ظروف الجفاف التي مرت

وإذا كانت **التنمية تقوم على العنصر البشري بكافة مستوياته، فإن ذلك يقوم على إعداد العنصر البشري الكفء**، وهذا يبدأ من نظام التعليم، والتدريب والتأهيل المستمر، وإن نظرة بسيطة إلى دول جنوب آسيا (**النمور الآسيوية**) تكشف لنا أن **التنمية السريعة التي حدثت فيها، قامت على العنصر البشري**، رغم محدودية الموارد والإمكانيات، حيث أن **نقطة البدء** الأساسية، لأية تنمية اقتصادية واجتماعية جادة، تكون **برفع كفاءة العنصر البشري** من كافة جوانبها، وبعدها يمكن تحقيق تنمية شاملة في المجتمع، مع التأكيد على أهمية دور الجوانب الاجتماعية، في إعداد العنصر البشري، حيث لا تقل ـ وربما تزيد ـ عن الإعداد الفني والعلمي. وكل ذلك يتضح لنا في المطلب التالي: **التنمية الإدارية**

المطلب الثاني
التنمية الإدارية

إنَّ التطور الاقتصادي والتكنولوجي والتوسع فيه (باستخدام نظم المعلومات)، وتغيير مفاهيم وأساليب الإدارة، وإدخال الحاسبات الإلكترونية في

على سورية، وتأثير الأزمة المالية العالمية، حيث ارتفع **معدل النمو السنوي** إلى/**5,5%**/ عام **2009**، وازدادت مساهمة القطاع الخاص بنسبة 65,5%، وتضاعفت **الموازنة** العامة للدولة **من/460/ مليار ل.س** عام **2005**، **إلى/754/مليار ل.س عام 2010**، حتى وصلت **إلى/1326.550/مليار ل.س في الموازنة الأخيرة لعام 2012**.

وتجدر الإشارة: إلى أهمية **الخطوات الإصلاحية التي تقوم بها الحكومة السورية** في الإطار الاقتصادي، والتي كان آخرها إقامة **الملتقى الوطني للحوار الاقتصادي** في قصر المؤتمرات بدمشق، في الفترة من 10/30/ إلى 2011/11/1. ويأتي ذلك في إطار عملية الإصلاح، وتعميق أسس الحوار حول قضايا الشأن الوطني على قاعدة التشاركية، والمسؤولية الجماعية، وبهدف بلورة رؤية مشتركة حول قضايا الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي. وقد ضم الملتقى قرابة/300/ مشارك يمثلون مختلف أطياف المجتمع وهيئاته الاجتماعية والاقتصادية والعلمية. **ونأمل** من خلال هكذا ملتقيات الوصول إلى توجه اقتصادي يهتم بالدرجة الأولى بتحسين مستوى **معيشة المواطن**، ويراعي الجوانب الإنسانية والاجتماعية، ويهتم بالتنافسية، ويحمي المستهلك، ويمنع الاحتكار، ويسعى لتحقيق معدلات نمو عالية..

أساليب الإنتاج، وزيادة التخصصات..كلها عناصر تبين أهمية الاستثمار في الموارد البشرية، وتخطيط قوى العمل وربطها باحتياجات الإدارة أو المؤسسة، من أجل تقليل الفاقد في عنصر الزمن، وانخفاض معدلات الغياب، ودوران العمل، والقضاء على رتابته، وزيادة الرضاء الوظيفي، وهذا كله يؤدي إلى زيادة الفاعلية وتحقيق الأهداف.[1]

وبشكل عام: فإن الأسباب الكامنة وراء **سوء الإدارة** في دولة ما كثيرة، وقد لاتكون واحدة. حيث أن بعضها **يرتبط بنظام الإدارة ذاته** (النظام الشمولي، والتخطيط المركزي..) ومنها ما يرتبط **بالأشخاص** القائمين عليها؟!. وينصب سوء الإدارة **على القطاع العام أكثر من غيره** من القطاعات، ويتضح ذلك من الخسائر المتتابعة لهذا القطاع وسوء نوعية منتجاته، واحتياجه المتزايد إلى دعم الدولة.[2]

لذلك: لابد من زرع أخلاقيات الخدمة العامة لدى القائمين على عمل الإدارات والمشاريع، لمواجهة التحديات التي تواجهها، وذلك من خلال المزيد من المشاركة والديمقراطية والإصلاح..

أولاً- التحديات التي تواجه الإدارة[3]

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 181.

[2]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 177.

والسبب في ذلك: يعود في جزء كبير منه إلى تخلف العقليات الإدارية التي تباشر عملية التنمية، والتي قد تكون غير مؤهلة لممارسة الأعمال المنوطة بها.

لذلك: لابد من محاكاة الأساليب التي تعتمد **على المشاركة**، والتعامل مع مواقف واقعية، كذلك فإن مؤسسات التنمية الإدارية العربية مطالبة بتطعيم هذه الأساليب بمضامين تلتقي مع الثقافة المجتمعية العربية، مستفيدةً في ذلك من العناصر الإيجابية لهذه الثقافة.

وبشكل عام: هناك حاجة لأن تولي مؤسسات التنمية الإدارية العربية عناية أكبر نحو تنمية الدوافع الذاتية للتطوير لدى القيادات، كذلك هناك حاجة لتطوير مضامين البرامج التدريبية التي تقدمها، والتركيز على مدخل تنمية المهارات لدى المتدربين، باستخدام الحالات والتمارين التدريبية.

[1]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 65+66.

إنَّ من أهم التحديات التي تواجه الإدارة بشكل عام، والإدارة العامة على وجه الخصوص ما يلي:

1. **الشمولية والتخطيط المركزي.**
2. **سوء اختيار القيادات**، وانعدام القدوة على كافة مستويات الإدارة.
3. **إدارة بعض الوحدات والمؤسسات لتكوين مكاسب شخصية**، مما يؤدي إلى تمسك العديد من القيادات بالأوضاع القائمة والمتردية.
4. **عدم الاهتمام بالمال العام.**
5. **انخفاض أو انعدام التدريب والتعليم.**

وأمام هذه التحديات الكبيرة التي تواجه الإدارة الحكومية، وفي حال توفر الإرادة الكافية للإصلاح، يبرز **تحدي عملي: يتجلى في صعوبة التحول من نظام إداري قائم في مؤسسة ما إلى نظام إداري جديد، دون أن يسبب هذا التحول انقطاعاً في عمل المؤسسة، بسبب ترابط مكونات النظام داخلها مع بعضها البعض.**

ويبدو أن **المعهد العالي للتنمية الإدارية في سورية، لديه تصور كافي لحل هذا التحدي.** وذلك **من خلال** خطة جديدة للإصلاح الإداري، أطلق عليها أسم **(مشروع المؤسسات الموازية الافتراضية)**، وتأتي هذه الخطوة في إطار الأهداف الأساسية للمعهد لخلق تنمية إدارية حقيقية في مؤسساتنا الحكومية. ويمكن لهذا المشروع إذا ما توفر له مزيد من الدراسة والدعم اللازم، أن يأتي حلاً لمواجهة تحدي الإنقطاع في عمل الإدارات/المؤسسات/..المستهدفة في عملية الإصلاح. حيث إن هذا المشروع يتميز بالمرونة وقابل للتطبيق على جميع المؤسسات الحكومية على اختلاف أنظمتها الإدارية وأهدافها، وخصوصاً أن **أهم خطوط فكرة المؤسسة الافتراضية الموازية** تتجسد بأنّ: من يقوم بوضع هيكلتها ونظامها، هو فريق عمل يتم اختياره من أفضل الخبراء والعارفين بشؤون المؤسسة وإجراءاتها ومشكلاتها؛ وانطلاقاً من الحلول الجذرية والثغرات الإدارية سيصمم النظام الافتراضي الموازي،

وخلال عملية التصميم يبقى النظام الإداري القديم قائماً ويمارس جميع نشاطاته وفعالياته، وبعد الانتهاء من العملية التكوينية للنظام الافتراضي، يتم الانتقال للعمل به بشكل فعلي دون أن تكون هناك فترة انقطاع تؤثر في عمل المؤسسة وإنتاجها.[1]

ثانياً- تنمية العنصر البشري

إنَّ **تنمية العنصر البشري هي أساس عملية التنمية**، ولا يمكن حدوث أو تحقيق التنمية، إلا من خلال تنمية العنصر البشري . الموارد البشرية . في المجتمع، وذلك من كافة النواحي (اقتصادية، اجتماعية، صحية، ثقافية وتعليمية..الخ)، **حيث أوضحت تجارب التنمية، خلال النصف قرن الأخير، أنه بغض النظر عن باقي الموارد التي يملكها (أو تكون متاحة) المجتمع، فإن العنصر البشري قادر على تحقيق التنمية، حتى مع ندرة أو قلة الموارد المادية في المجتمع (اليابان، النمور الآسيوية).**

وحتى يتحقق ذلك: من الضروري إعطاء الأهمية الواجبة لتنمية العنصر البشري، عن طريق تنمية الموارد البشرية، **على أساس أن البشر هم ركيزة التقدم، وليس الموارد الطبيعية والمادية فقط، وذلك بتحسين نوعية حياة البشر، وتوسيع الخيارات المتاحة أمام الناس، بتمكينهم من الحصول على الموارد اللازمة، وإعدادهم لاستخدامها الاستخدام الأمثل عن طريق تطوير مقدراتهم الفنية، والصحية، وإكسابهم المعارف، وتحسين ظروف البيئة المحيطة بهم.**[2]

---

[1]- **النظام الموازي الافتراضي:** يساعد في الانتقال الجذري من النظام القائم إلى النظام الافتراضي الجديد، والذي ينسجم تصميم الهيكل التنظيمي فيه ونظام العمل داخله مع تطلعات ورغبات وآمال المستفيدين من مخرجات النظام. كما أن الموارد البشرية داخله ستكون مؤهلة تأهيلاً جيداً للعمل فيه. وهذا المشروع قيد الدراسة والتخطيط، كما أنه بحاجة إلى دعم وتحفيز من الجهات المختصة.

[2]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 247 وما بعد.

وفي هذا الصدد نشير: أن **البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة قدم عام 1990 دليل التنمية البشرية (*HDI*)** كمؤشر مركب يمكن أن يعكس بصورة أكثر شمولاً، الأبعاد الأساسية للتنمية في المجتمع، **ويتكون دليل التنمية البشرية من ثلاث أدلة فرعية:**

وخلال حقبة الثمانينات من القرن المنصرم، اتضح أن اتخاذ متوسط الدخل الفردي وحده كمقياس للتنمية غير كاف لمعرفة، وفهم الفروق التي تحدث بين معدلات التنمية، في الدول المختلفة، كما أنه غير كاف لتوضيح المعوقات التي تحول دون تحقيق التنمية البشرية.

ثالثاً- تطوير إدارة الموارد البشرية

وذلك من خلال **إعادة النظر في قانون العاملين في الدولة، وإيجاد نظام للمراتب الوظيفية، بهدف تحقيق مايلي:**

1. إيجاد جهة أو بنية لإدارة الموارد البشرية على مستوى الدولة نظراً لحجم العاملين في الوظيفة العامة وأهمية دورهم في عملية التنمية.

2. تحسين العائد من الكادر البشري المتاح لتحقيق كفاءة في الأداء وخدمة متميزة للمواطن.

3. إيجاد وظيفة عامة دينامية تقوم على:

. الوظيفة العامة تكليف لتحقيق المصلحة العامة وخدمة المواطنين.

. الوظيفة العامة أساس في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية..والمقومات المطلوبة لتحقيق ذلك يمكن إيجازها بما يلي:[1]

1. إعطاء هذه البنية المكانة والإمكانية للقيام بدورها.

2. اختيار كفاءات عالية لقيادة هذه البنية.

1- دليل **توقع الحياة**: وهو يجمع بين مؤشري طول الحياة والصحة.
2- دليل **التعليم**: حيث يرتبط التعليم بتحسين نوعية الحياة، وسهولة الوصول إلى المعرفة، كما أن التعليم يساهم بفاعلية، في تمكين الفرد من الحصول على فرص العمل.
3- دليل **الناتج المحلي الإجمالي**: وهو يجمع العديد من المؤشرات الاقتصادية المؤثرة في حياة الناس.

[1]- والجهة المقترحة للقيام بهذا الإجراء هي رئاسة مجلس الوزراء. ويبدو أنه يوجد توجه لدى الحكومة لإنشاء **هيئة أو وزارة للوظيفة العامة** لإدارة الموارد البشرية.
- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

3. أن يكون شغل الوظيفة العامة والارتقاء في السلم الوظيفي وفقاً لمبدأ تكافؤ الفرص والحقوق المتساوية للموطنين، بحيث تُشكل الجدارة والتنافسية والاستحقاق أساس لشغلها.

4. إيجاد آليات لاستقطاب الكوادر الكفوءة، وخاصة من خلال تعزيز آلية التعاقد.

5. الفصل بين أنظمة العاملين في الخدمة المدنية والعاملين في القطاع العام الاقتصادي والتجاري.

6. إيجاد أسلاك وظيفية وفق الفلسفة المعتمدة في مشروع المراتب الوظيفية.

7. أن يعتمد القانون على مرتكزات تقييم الأداء في رسم المسار الوظيفي للموظف.

8. ربط المسار الوظيفي بالمسار التدريبي لكافة الموظفين.

9. آلية لاختيار القيادات لشغل المناصب الإدارية العليا.[1]

رابعاً: أخلاقيات الخدمة العامة[2]

تتصل مسألة أخلاقيات العمل الحكومي، بالتوفيق بين مفهومي السلطة والمسؤولية في الإدارة. إذ أن مفهوم الأخلاقيات جزء من المفهوم الواسع للمسؤولية، وأحد الضوابط التي تحول دون التعسف أو إساءة استعمال السلطة البيروقراطية. **والأخلاقيات**: هي عبارة عن مجموعة القيم والأعراف والتقاليد التي يتفق أو يتعاون عليها أفراد مجتمع ما، حول ما هو خير وحق وعدل في تنظيم أمورهم في

---

[1]- ويرى أستاذنا **الدكتور سام دلة**: أن **التوصيف الوظيفي** هو صلب العمل، ولايحتاج ذلك إلى عملية إصلاحية فهذه قضية محسومة..وأي عمل يبدأ بعملية التوصيف الوظيفي..والأهم من ذلك أن يوجه الرئيس المباشر في العمل رسالة إلى الموظف الجديد عن ماهية مهامه، وما هي حدوده..لكن الأهم من ذلك ربط هذا الموظف بموضوع **التسعير الوظيفي** وقد يكون ذلك مستغرباً في سورية؟!. والمقصود بذلك أن يكون هنالك أجر محدد لكل وظيفة؛ إذ لا يمكن الإتيان بشخص أعلى من هذه الوظيفة لأنه لن يعمل بكفاءة أعلى من هذه الوظيفة، لذلك لابد من إعادة النظر بهيكل الرواتب والأجور، **وأن لا يرتبط العمل بالشهادة فقط بل بالمهارات التي حصل عليها هذا الشخص..حيث أن نظامنا الوظيفي يقوم اليوم على القدم الوظيفي في تحديد الأجر (الشهادة والقدم) بغض النظر عن المهارة التي اكتسبها الفرد..وهذا أمر محبط!؟.**

[1]- د. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق، صـ 150 ومابعد.

هذا المجتمع أو ذاك. **أما القيم**: فهي تلك القواعد والمعايير التي تُمكن الفرد من التمييز بين الصح والخطأ، وبين ما هو مرغوب فيه، وما هو غير مرغوب فيه، وبين ما هو كائن وما يجب أن يكون.

لذلك نجد الدستور السوري لعام 2012 أكد في **المادة/50/** على أن: (**سيادة القانون أساس الحكم في الدولة**).

كما بينت **المادة/26/** بأنَّ الخدمة العامة تكليف وشرف: (1. **الخدمة العامة تكليف وشرف غايتها تحقيق المصلحة العامة وخدمة الشعب**.

2. المواطنون **متساوون** في تولي وظائف الخدمة العامة، ويحدد القانون شروط توليها وحقوق وواجبات المكلفين بها).

وهذا كله: يصب في تعزيز أخلاقيات الخدمة العامة، ومكافحة الفساد، طالما أن الوظيفة العامة هي **تكليف وشرف**، وليست مزايا لتحقيق مصالح شخصية. حيث إنَّ الفقرة/5/ من **المادة/8/** تنص على أنه: (**لايجوز تسخير الوظيفة العامة** أو المال العام لمصلحة سياسية أو حزبية أو انتخابية).

ولابد من الإشارة إلى أن **النظرية الإسلامية أدخلت بعداً اجتماعياً هاماً ومؤثراً في السلوك الإداري، ألا وهو البعد الأخلاقي**؛ فلا إدارة في الإسلام بلا أخلاق، والمسؤولية الإنسانية في الإسلام إنما تتجسد من خلال فكرة عمارة الأرض، وهي التكليف السامي الذي **كلف الله سبحانه وتعالى** به بني الإنسان.

قال تعالى: ((**هو الذي جعل لكم الأرض ذلولاً فامشوا في مناكبها وكلوا من رزقه وإليه النشور**)). سورة الملك الآية/**15**/. **وقوله سبحانه وتعالى**: ((**إنَّا عرضْنا الأمانةَ على السَّمواتِ والأرض والجبالِ فأبينَ أن يحملْنها وأشفقْنَ منها وحملَها الإنسانُ إنَّه كان ظلوماً جهولا**)).سورة الأحزاب الآية/**72**/. وهذا يعني أن **الإسلام ربط بين الأخلاق والمسؤولية** لنشر العدل والمساواة بين الأفراد.

أ ـ ضرورة تعليم وتدريب الأخلاقيات في الخدمة العامة[1]

حيث يعتبر تعليم وتدريب الأخلاقيات عنصراً مهماً لتحسين مستوى الأداء الأخلاقي في الخدمة العامة، **ويجب أن تبدأ عملية تعليم الأخلاقيات لكل مواطن، وخاصةً لمن يطمح للعمل، أو يعمل فعلاً في الحكومة/الإدارة**؛ فيمكن من خلال عملية التعليم المدروس التأثير إيجاباً على اتجاهات الفرد نحو الحكومة والمجتمع، **وهذا ما يزيد من حساسية الموظف للأمور الأخلاقية، وينمي شعوره بالمواطنة المسؤولة، واحترام الخدمة العامة مهما كانت وظيفة المستقبل.**

ب ـ المسؤولية الإدارية[2]

إنَّ المسؤولية الإدارية لغوياً تعرف بأنها: الموجب أو الضرورة المعنوية والعقلية للقيام بمهنة أو واجب أو تعهد.

وقانونياً: تحمّل المرء نتائج أعماله. وتعني أيضاً: أنّ تعيين الفرد في وظيفة ما يفرض عليه التزاماً معيناً ليسلك سلوكاً يتفق مع قواعد أخلاقية، وقيم حضارية معينة في تنفيذ الوظيفة بالشكل الذي يساهم في تحقيق أهداف المنظمة أو الإدارة أو المؤسسة..وهذا الالتزام يمثل ما يسمى بالمسؤولية.[3]

والمسؤولية هي: التزام نابع من الوظيفة، كما أن الوظيفة نابعة من الأهداف، **وحيث تكون هناك علاقات بين رئيس ومرؤوس تكون هناك مسؤولية.**

وتنقسم المسؤولية إلى: مسؤولية موضوعية، ومسؤولية شخصية (الرقابة الذاتية):

---

[1]ـ د. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق، صـ 151 وما بعد.

[2]ـ المرجع سابق، صـ 160 وما بعد.

[1]ـ والثابت أن **الواقع العربي** يفتقد إلى وجود قواعد قانونية أخلاقية مكتوبة، تتعلق بشؤون الخدمة العامة، إذ تقتصر القواعد المكتوبة على بعض التعليمات التي تركز على مسالة تعارض المصالح أو المحاباة. **لذا يرى البعض:** أنه من المهم أن تحتوي المناهج الدراسية على التعاليم الدينية، لأن **الدين مصدر أساسي من مصادر أخلاقيات وقيم النظم الإدارية المعاصرة،** حيث تحث الأديان على عمل الخير وتجنب الأعمال الرذيلة، وتحدد الأنماط السلوكية الجيدة.

. المسؤولية الموضوعية: تعني محاسبة الموظف المقصر من قبل رؤسائه الإداريين أو السياسيين، وقدرتهم على فرض عقوبات عليه في حالة مخالفته للأوامر.

. المسؤولية الشخصية: (الرقابة الذاتية) وهي التي تتعلق بالولاء والانتماء، ويقضة الضمير من قبل الموظف تجاه الفعاليات الإدارية التي يتصل عمله بها.[1]

فمعايير المسؤولية الموضوعية معايير خارجية. أما معايير المسؤولية الشخصية فهي معايير ذاتية داخلية، وكل منهما يكمل الآخر ولا يتناقض معه؛ لكن يبقى ضبط المسؤولية الموضوعية أسهل، وتعطى الأولوية إذا تعارضت مع المسؤولية الشخصية.

ما يهمنا: الإشارة إلى أن **الرقابة** تُشير إلى التدقيق والفحص والترشيد الهادف إلى رفع مستوى الأداء، وزيادة الكفاءة الإنتاجية وذلك بتوفير التنظيم الملائم، وإعداد الكوادر البشرية المؤهلة، والعمل على تبسيط الإجراءات وتحسين طرق العمل بصورة دائمة ومستمرة.

وتشير **الرقابة الإدارية** إلى التأكد من التزام مؤسسات القطاع العام بتوجيهات الأجهزة التشريعية والتنفيذية والرقابة العامة، والتي تستهدف ضمان المصلحة العامة للمواطنين من ناحية، والتنسيق بين أجهزة القطاع العام وأجهزة الخدمة المدنية من ناحية أخرى.

---

[2]- **وحسب المفهوم التقليدي في الإدارة: تم التركيز على كون المسؤولية الموضوعية تهدف إلى محاسبة الموظف المقصر، وفرض عقوبات عليه،** لأنها تنظر للموظف على أنه يحتاج لرقابة خارجية جديدة حتى يؤدي عمله بطريقة رشيدة، وإن الإدارة أكثر دراية وغيرة على المصالح العامة منه. وبعد ذلك تم الاهتمام بوسائل تحقيق **المسؤولية الشخصية** أو النفسية. لكن مع توسع الأجهزة الحكومية وتعقدها، وزيادة عدد العاملين بها، أصبح الاعتماد على الوسائل الخارجية غير كاف، وأصبح من الضروري خلق بيئة يمكن معها تواجد المسؤولية الشخصية إلى جانب المسؤولية الموضوعية، وقد صاحب ذلك ظهور المفاهيم السلوكية في الإدارة والتي غيرت من نظرتها للموظف، حيث أصبح ينظر له على أنه الرقيب على نفسه وتصرفاته وسلوكه الوظيفي. **ولهذا لابد من ممارسة الرقابة على الإدارات والمؤسسات العامة، والتي تتعدد أوجه هذه الرقابة (الرقابة الإدارية، الرقابة المالية، الرقابة التنفيذية، الرقابة القضائية، الرقابة الذاتية..الخ).**

أما الرقابة الذاتية: فتمثل أرقى أنواع الرقابة وأكثرها جدوى وفعالية؛ وبالتالي أكثرها صعوبة وتعقيداً. والرقابة الذاتية للإدارات والمؤسسات هي بمثابة نبض الضمير، ووازع الخُلق النابع من استشعار المسؤولية والإحساس بالواجب.[1]

وأخيراً: من المهم جداً الوصول إلى تنمية إدارية تركز على الجانب البشري في تطوير إداراتها، وتعزز التشاركية في اتخاذ القرارات.

وبالتالي لابد من: الحد من وصول البعض إلى القيادات الإدارية، وخصوصاً الذين يعتبرون أن اتخاذ القرار نوعاً من الفن الخالص، أو موهبة مكتسبة من خلال الخبرة (التعلم بطريقة المحاولة والخطأ!؟).

خامساً- ديمقرطة الإدارة والتنمية الإدارية

إن **الديمقراطية** تعد دواءً ناجحاً لكثير من أمراض ومشاكل التخلف الإداري، فهي **تحمي القرارات الإدارية من التعارض**، فضلاً عن كونها تضع ضوابط من القواعد الأخلاقية، **وتحافظ على المصالح العامة، وتحمي أيضاً حقوق الآخرين، وما بين الحماية والوقاية تأتي مهمة المدير في زيادة الوعي والإدراك بأهمية ديمقرطة الإدارة**، وتحسين مناخ العمل في إدارته أو مشروعه، وبأهمية تحقيق الاتصال والتواصل الحيوي والفعال بين أطراف العمل الإداري والتنفيذي، بحيث يعطي كل منهم للآخر ويضيف إليه، سواء على مستوى البيانات والمعلومات، أو

---

[1]- **وتقسم الرقابة الذاتية إلى: رقابة داخلية** تمارسها الإدارة أو المؤسسة المعنية على أدائها ونظمها وممارستها، وذلك عبر أجهزة داخلية متخصصة لأغراض الرقابة، وذلك عبر خلق الإحساس بالمسؤولية لدى كل الأقسام والوحدات المكونة لتلك الإدارة أو المؤسسة، لتمارس كلاً بدورها رقابة على أدائها إدارياً ومالياً ووظيفياً. أما **الجانب الآخر** للرقابة الذاتية فهو الذي **يتعلق بالرقابة التي يمارسها الفرد العامل على نفسه** من منطق أخلاقي واجتماعي، ومن إحساسه بدوره في تحقيق أهداف الإدارة أو المؤسسة، ومن ارتباطها ذاتياً ووجدانياً بتلك الأهداف. ويعتمد إنجاح مثل هذه الرقابة على نوعية العاملين، وعلى سياسات الإدارة في الترغيب والاختيار، وعلى نوعية التدريب والصقل الذي تقدمه لعامليها.
- أنظر: د. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق، صـ 151 وما بعد.

على مستوى النصح والإرشاد، أو خلاصة الخبرة والتقييم الجيد والحكم الصالح على الأمور. حيث أصبحت الإدارات والمشروعات أكبر وأكثر تشعباً وامتداداً، وتغيرت بيئة العمل وتغيرت وسائل الإدارة، وبالتالي فإن نظم **الإدارة عن بعد والإدارة بالتعليمات والتوجيهات، والإدارة المكتبية أصبحت من الماضي ولم يعد يقرأ عنها إلا في كتب التاريخ الإداري.**[1]

وتستخدم ديمقرطة الإدارة العديد من الطرق والأساليب الناجحة والتي من أهمها: (سياسة الباب المفتوح، الاجتماعات الموسعة التي يُدعى إليها التنفيذيون، الندوات العلمية، المؤتمرات، اللقاءات العابرة، الزيارات المخططة، المعارض، المناسبات السنوية، المرور الدوري، التواجد غير الدوري، التجوال الإداري..الخ).[2]

---

[1]- حيث **اختفت الإدارة التسلطية الدكتاتورية**، ولم تعد صالحة لإدارات ومشروعات عالمنا المعاصر، عالم الحركة، عالم تزداد مشاكله وتتعقد كل يوم. وأصبحت المشروعات بحاجة إلى الإدارة اللصيقة عن قرب، إدارة تتواجد في موقع العمل تراقب ما يحدث في موقع التنفيذ، وتتدخل لتصحيح الانحرافات ولا تسمح بحدوث أي قصور، إدارة تعي وتدرك أهمية معرفة العاملين في المشروع عن قرب، وأهمية إعطائهم **الحق في الحوار والمشاركة** بالرأي، والتعبير عما يدور في ذهنهم، ومعرفة حقيقة ما يحدث في وحدات الإنتاج، وبصفة خاصة تلك التي ترزح تحت عبء البيروقراطية العقيمة. ومن ثم أصبحت نظم الإدارة بالتجوال والإدارة التفاعلية والإدارة الموقفية، هي النظم الأكثر استخداماً في الشركات العملاقة، حيث تتيح هذه النظم للمديرين التواجد في موقع الأحداث والتفاعل مع القائمين بالعمل التنفيذي، كما تتيح لهم الوقوف عن قرب على ما يحدث ويتم في المشروع، ومعرفة كل ما يرتبط ويتعلق به، وبما يحدث في موقع الأحداث، ومن ثم **إدارة الحوار والنقاش** مع العاملين في المشروع حول كافة القضايا والمواضيع، وحول كافة الاهتمامات؛ ومن هنا يكون الطريق مفتوحاً أمام الديمقراطية الإدارية.

ـ أنظر: د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 60 وما بعد + 68.

[1]- وهذا ما تحققه **سياسة الباب المفتوح** كواحدة من أهم طرق وأساليب ديمقرطة الإدارة، حيث تعتمد هذه السياسة على فتح أبواب متخذ القرار وعدم إغلاقها أمام من يرغب من العاملين الدخول إليه، أو أياً كان من يرغب في الدخول لمقابلة المدير والتباحث معه، وعرض ما لديه من أفكار وآراء حول قضايا وأمور العمل. ويكون للمدير الحق في استجلاء هذا الأمر والتحقق من صحة وصدق البيانات، وعليه أن يشجع العاملين في الاسترسال والإفضاء بكل ما لديهم، سواءً ما كان لديهم في صورة: (شكوى مرفوعة، اعتراض، استفسار، احتجاج، رفض، التماس، طلب..الخ). وبالتالي فإن مقابلة متخذ القرار لهم كفيل بامتصاص الضغوط النفسية والعصبية القائمة لديهم، والتنفيس عن التوتر المصاحب لها، فضلاً عن ما يحققه ذلك من محاربة للفساد والإفساد. **ويعد الباب المفتوح الوسيلة الرئيسية لتحقيق ديمقرطة الإدارة**، حيث تحقق للعاملين وتتيح لهم مجال متسع **للمشاركة** وإبداء

وبذلك أصبحت الإدارة ديمقراطية: وهي إدارة نشأت عن وعي، وأدركت أهمية إشراك ومشاركة جميع العاملين في الإدارة/المشروع في عملية صنع القرار، وأهمية إدلاء كل منهم برأيه وحصوله على حق الحديث والحوار مع رئيسه، وأصبح على الأخير أن يستمع إليه ويتفهم وجهة نظره، ويأخذ في الاعتبار كافة البيانات والمعلومات التي يدلي بها إليه.

سادساً- الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية[1]

إنَّ الإصلاح الإداري ليس عملية محدودة ترتكز على اتخاذ قرار، بل هي إستراتيجية شاملة تتضمن إعادة هندسة كاملة للجهاز الإداري في الإدارة العامة، والذي تمتد رؤياه وآثار أدائه إلى كافة فئات المجتمع وقطاعاته. وبالتالي فإنه (الإصلاح الإداري) لا يحتاج فقط إلى دعم السلطة السياسية، وتبنيها لمراحله وخطواته، وإنما يتطلب كذلك دعماً يتمثل في مشاركة فعالة من المواطنين لإنجاز أهدافه بكفاءة وفعالية.

أي أن تحقيق **الإصلاح الإداري** بالشكل المطلوب، وتحقيق أهدافه وغاياته في تقليص الفجوة بين الآمال والواقع **يتطلب توفير الإجماع، بل وحتى الوفاق الشعبي؛ فهو**

الرأي. كما أن الديمقرطة الإدارية تساعد على جعل العاملين يتحولون إلى قوى للإنجاز والتفوق/***Super Performance Power*** وهو التحول الإيجابي الناجم عن ديمقرطة الإدارة، والتي تضع الإنجاز وتحقق النتائج، وتعمل على اقتسام جانب من العائد المتحقق للعاملين في المشروع، وهو ما يجعلها **تساعد على تحقيق عنصر الرضا**، بل أكثر من ذلك، فديمقرطة الإدارة تجعل الجميع حريصين على التفوق الذاتي الشخصي من جانب، وتفوق الإدارة أو المشروع من جانب آخر. وفي الوقت ذاته **تعد الديمقرطة الإدارية نظام مشاركة قائم على**:

أ- الارتقاء بقيمة الإنسان العامل في الإدارة أو المشروع.
ب - الارتقاء بأداء وتفاعل العامل في الإدارة أو المشروع.
ج - زيادة درجة التحضر والتمدن للعاملين في الإدارة أو المشروع.
د - تحقيق العدل والمساواة والإنجاز المتزايد.
هـ - سرعة تنفيذ المهام العاجلة ومواجهة المواقف والأزمات بفاعلية.
- أنظر: د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 67 وما بعد+84.

[1]- د. ديالا الحج عارف، الإصلاح الإداري، مرجع سابق، صـ 59 ومابعد + 180 وما بعد.

يحتاج إلى تأييد ودعم المواطنين بقدر احتياجه لمساندة ودعم السلطة السياسية.

وبالنسبة للإصلاح الإداري في سورية: فقد تم **حسم الجدل** بين الباحثين المختصين حول وجهات النظر المعتمدة والمختلفة **لمنهجية الإصلاح الإداري** وتحديد مفهومه، (استناداً لما تم دراسته من منهجيات نظرية ودراسات علمية). **وتطلب ذلك: تبني الإدارة العليا والقائمين على العمل بالإصلاح، مفهوماً ينطلق من الموضوعية للحالة السورية، والشمولية لكل جزئيات وتفاصيل عمل هذا الجهاز، ثم التعميم على كافة قطاعاته ووحداته والبيئة الخارجية المحيطة به.**

وبالنسبة للمفهوم المعتمد للتنمية الإدارية في سورية (وفقاً لمشاريع الخطط الوطنية للتنمية الإدارية) فهي: **"عملية منظمة، مستمرة وعقلانية، تتضمن مجموعة من الأنشطة، تهدف إلى تحسين الأداء الإداري للأجهزة الحكومية، ومؤسسات القطاع العام الاقتصادي والخدمي والخاص في سورية."**

وحسب رأي الكثير من الباحثين:[1] فإن النظرة إلى هذا التعريف تتمحور على أنه عام، إلى درجة صحته بالمطلق في أي مجتمع وأي دولة وأي مكان؛ أي افتقاده

---

[1]- ولابد من الإشارة أن **الدعم السياسي في سورية لعملية الإصلاح الإداري موجود،** وبدأت ملامح هذا الدعم السياسي في إحداث **وزارة للتنمية الإدارية في سورية عام 2000** كجهة مرجعية تُشخص مشاكل الإدارة الحكومية، وتحدد منهجية عملية الإصلاح الإداري وإستراتيجيته. وتبع ذلك تكوين **الفريق الوطني للتنمية الإدارية** لإجراء الدراسات والبحوث حول الواقع الإداري والمشاركة في إعداد وتنفيذ خطط وبرامج التنمية الإدارية.
ولكن لابد من الاعتراف بأن أصداء عمل هذا الفريق أو تلك الوزارة لم نشعر بها كإدارات ومواطنين عاديين، والدليل أنه في التشكيل الوزاري لعام **2002 تم إلغاء هذه الوزارة لأسباب غير معلنة، وقد يكون التفسير المُرجَّح لذلك هو:**
أ ـ المرجعية الفكرية التي تؤمن بها قيادة الدولة، بأن التنمية الإدارية هي مسؤولية جميع الوزارات والقطاعات، ولا يمكن تحميلها لجهة دون غيرها، حرصاً على حصر التواكل في أداء الواجبات والتهرب من تحمل المسؤولية.
ب ـ عدم استكمال صياغة الإطار الفكري الذي سيحكم عملية تطوير الجهاز الإداري، والذي ستعمل الوزارة المعنية وفقه.
ج ـ وجود الجهة المعنية بالتنمية الإدارية (الوزارة) في نفس المستوى التنظيمي (الأفقي) الذي يتولى أداء مهام الجهاز الحكومي، وهذا يعني تقليص السلطات والقدرات التي ينبغي

للخصوصية الوطنية، فهو غير محدد الأبعاد والملامح، ولا يظهر تلك الأنشطة التي ستتناولها التنمية بالتغيير؟ وما هي المقومات التي سيركز عليها؟ وما هي الجهات التي ستشترك في عملية التغيير؟. **لهذا كان من الأفضل تبني المفهوم الذي تبناه خبراء الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية العرب**، نظراً لتطابقه مع ما هو منشود في سورية، حيث ينص على أن **الإصلاح الإداري هو**: ((جهد سياسي وإداري واقتصادي وثقافي، هادف إلى إحداث تغيرات أساسية إيجابية في السلوك، والنظم والعلاقات والأساليب والأدوات، تحقيقاً لتنمية قدرات وإمكانات الجهاز الإداري، بما يؤمن له درجة عالية من الكفاءة والفعالية في إنجاز أهدافه)).

ولابد من التأكيد: أنّ مسؤولية الإصلاح الإداري، هي مسؤولية مشتركة بين الجهة المركزية والجهات المستهدفة بالتطوير، وينبغي أن يكون للجهات الأخيرة النصيب الأوفر من هذه المسؤولية. والإصلاح الإداري إذا كان مستهدفاً لوزارات ومؤسسات حكومية متعددة، فينبغي لكي يحقق النجاح المستهدف له أن يبرز في صدارة مسؤولية القيادات العليا لهذه الوزارات والمؤسسات، ولا جدوى من برامج لتطوير أداء وممارسات هذه الأجهزة، لا تتبناها وتدعمها وتتابعها، وتباشر مسار تنفيذها، وتقيّم نتائجها وتحاسب عليها القيادات العليا (الوزارة) لهذه الأجهزة. ليس هذا فحسب بل أن النمط الشائع الذي يعطي الدور الأكبر في وضع خطة وبرامج التطوير للأجهزة المركزية للتطوير والإصلاح الإداري، ويقلص من دور الأجهزة

أن يمتلكها المسؤول عن عملية التنمية، نتيجة التساوي في المرتبة الوظيفية وفي التبعية، وصعوبة اتخاذ قرارات بشأن جهات في نفس المستوى وإلزامها بالتنفيذ، مما يرجح تبعية عملية التنمية لجهاز أو هيئة تكون في مستوى تنظيمي أعلى.

ـ أنظر: د. ديالا الحج عارف، الإصلاح الإداري، مرجع سابق، صـ 180 وما بعد.

ولعل **آخر هذه الجهود وأهمها في إطار الإصلاح الإداري** ما قامت به لجنة إصلاح وتحديث الإارة العامة في سورية والتي تم تشكيلها بتاريخ 17/5/2011 وتمت مناقشة وإقرار تقريرها النهائي في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 24/8/2011.

المستهدفة بالتطوير، لا يُنتظر منه أن يحقق نجاحاً يذكر، بعيداً عن مشاركة وتفاعل ومبادرة الأجهزة محل التطوير.[1]

سابعاً- المحاور الرئيسية لإصلاح الإدارة الحكومية[2]

انطلاقاً من المهام المحددة في قرار تكليف اللجنة (لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة)، ومن الوثائق المكتوبة في مجال الإصلاح الإداري والمؤسساتي، ومن الاتجاهات العالمية في هذا المجال، والتحديات التي تواجه الإدارة الحكومية، **حددت اللجنة ستة محاور رئيسية يمكن العمل من خلالها لتقديم مقاربة عملية لإصلاح الإدارة الحكومية وهي:**

1. إصلاح و تحديث الهياكل التنظيمية للإدارة الحكومية.

2. تحسين عملية رسم السياسات وآلية صنع القرار وتنفيذه.

3. الحكومة الإلكترونية.

---

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 114.
ويبدو أن **برنامج الإصلاح الإداري، لا يُنتظَر منه أن يحقق النجاح المطلوب، إذا تركزت المسؤولية عنه وتحددت في وزير أو وزارة أو مركز أو مؤسسة حكومية، وليس منطقياً أن تكون الجهة المركزية المختصة بالإصلاح الإداري مسؤولة عن إنجازات تطويرية لا تقع تحت سيطرتها.** وتشير التجارب العالمية الناجحة، أن امتلاك القيادات التنفيذية في الأجهزة المستهدفة بالتطوير لبرنامج التطوير (من خلال مشاركتها الكاملة فيه، وتحملها مسؤولية نجاحه أو فشله) يعتبر عاملاً حاكماً لهذا النجاح. وبهذا يتحدد دور الجهة أو المؤسسة المركزية للإصلاح أو التطوير الإداري في القيام بتنسيق الجهود، وفي رفد الأجهزة المستهدفة بالتطوير بالعون الفني اللازم في عمليات التطوير، وفي مساعدتها وتلبية احتياجاتها في مجال التدريب الإداري، وفي تقديم بدائل تطويرية لها، وفي معاونتها على القيام بدورها في التطوير الذاتي. **ولابد من الإشارة: أن الأكثر مناسبةً لظروف الواقع السوري**، هو أن يختص بالإصلاح الإداري على مستوى الدولة مجلس أعلى يرأسه رئيس الدولة، وينوب عنه رئيس الحكومة، ويقوم بدور مقررها وأمانتها الفنية الوزير المختص بالإصلاح الإداري أو التنمية الإدارية؛ حيث توفر رئاسة رئيس الدولة للمجلس الفعالية والصلاحية الكاملة في اشتمال الإصلاح الإداري على جوانب إستراتيجية حرجة، مثل إعادة تنظيم الهياكل العليا للحكومة، ونقل الصلاحيات المركزية للهيئات المحلية، والمعالجة الحاسمة لمشكلة الفساد الإداري.

[2]- وفق تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإرة العامة. للإستزادة أكثر في تفاصيل هذه المحاور: يمكن الرجوع إلى ما جاء في تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

4. تحسين إدارة الإنفاق العام.

5. تحسين إدارة الموارد البشرية.

6. تعزيز النزاهة والشفافية ومكافحة الفساد.

وقد حُدد لكل محور الهدف أو الأهداف المباشرة منه، والسياسات الضرورية لتحقيق هذه الأهداف والتي يجب العمل عليها بشكل مستمر، كذلك حددت عدد من الخطوات أو الأنشطة الضرورية أو العاجلة للانطلاق منها في عملية إصلاح وتحديث الإدارة الحكومية. وقد تم تجميع هذه الخطوات أو الأنشطة في مصفوفة بينت الهدف من كل خطوة، ومقومات تحقيقها، والمدة الزمنية اللازمة، والجهة التي يمكنها قيادته..

وفي هذا السياق سنركز فقط على المحور الأول: (إصلاح وتحديث الهياكل التنظيمية للإدارة الحكومية) كما يلي:

أ ـ الهدف

1. زيادة فعالية الإدارة الحكومية.

2. تقليص حجم الإدارة الحكومية.

3. تقريب الإدارة من المواطنين (جغرافياً-إجرائياً).

ب ـ السياسات

1. تركيز الإدارة الحكومية المركزية على المهام الإستراتيجية (المنظم/المشغل).

2. تعزيز منهجيات إدارية حديثة (التفويض والتنسيق والمتابعة..).

3. تعزيز نهج التشاركية ونقل بعض الأنشطة الحكومية إلى فاعلين آخرين (منظمات المجتمع المدني/القطاع الخاص).

4. تعزيز نهج اللامركزية واللاتركيز إداري من خلال إعادة توزيع الصلاحيات.

5. استحداث هياكل إدارية تجعل مخرجاتها الفعلية قابلة للقياس مقارنة مع النتائج المستهدفة.

6. إلغاء الهياكل الإدارية التي لا تحقق قيمة إضافية في العملية الإدارية.

7. الانتقال في الهياكل الحكومية من الأسلوب التراتبي الشاقولي إلى الأسلوب الترابطي الأفقي أو الشبكي (تحديد المسؤوليات/زيادة المساءلة/القياس..).

8. التركيز على الهياكل التنسيقية (بين–وزارية) لضمان حسن تنفيذ السياسات الحكومية.

ج ـ الخطوات المقترحة

1. تعزيز اللامركزية الإدارية.

2. إعادة توزيع المسؤوليات والصلاحيات داخل السلطة المركزية نحو مزيد من اللاتركيز الإداري.

3. إطار للتشاركية بين القطاعين العام والخاص.

4. تعزيز عمل المجتمع الأهلي.

5. إعادة هيكلة مؤسسة مجلس الوزراء والجهات المرتبطة بها.

6. إعادة هيكلة الوزارات.

7. منهجية لمراجعة السياسات العامة.

8. تحسين صياغة التشريعات.

ثامناً: علاقة التنمية الإدارية بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية

إنَّ **التنمية الإدارية هي الطريق الصحيح لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية**؛ لذلك يقع على عاتق الدولة تطوير جهازها الإداري ليكون قادراً على الاستجابة لمتطلبات التنمية الشاملة. **والتنمية الإدارية تهدف** إلى توفير العنصر البشري المؤهل علمياً وفنياً، والملتزم بأهداف الإدارة التي تسعى إليها لتحقيق التنمية المطلوبة في الوقت المناسب، وضمن الإمكانات المتوفرة. فالتنمية إجراء فني يتطلب معارف متخصصة ودورات تأهيل تلبي الاحتياجات القريبة والبعيدة لخطط التنمية في الدولة. كما أن **التنمية الإدارية تهدف** من ناحية أخرى إلى تحقيق سلامة تنظيم

الإدارة العامة ككل، وتنظيم كل جزء منها، بما في ذلك أساليب العمل فيها، على اعتبار أن ذلك من أهم مقومات الإدارة. **وبالتالي يعتبر ذلك من أهم مقومات نجاح خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية**؛ ومن هنا تبرز أهمية مواكبة سلامة تنظيم الجهاز الحكومي ومؤسسات وشركات القطاع العام والخاص لمسيرة التنمية الوطنية، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، لابد أن تتبنى وتلتزم السلطات المسؤولة، والقيادات الإدارية العليا **مبدأ تخطيط التنمية الإدارية، وضرورة تكامل خطط التنمية الإدارية مع خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في جميع مراحل العملية التخطيطية.**[1]

فالتخطيط الشامل للتطوير الإداري يعني: الأنشطة والعمليات العلمية لاستثمار الموارد البشرية والمادية داخل الجهاز الإداري للدولة، وهي تهدف إلى رفع كفاءة وفاعلية ذلك الجهاز، ليتمكن من مواجهة الطلبات العامة من سلع وخدمات، وتوزيعها بموجب معايير وأسس محددة.

وبناءً على ما سبق: تبدو حقيقة رأي الأستاذ/**ستيفان ريوك**/ أحد خبراء الإدارة الذي يؤكد على أهمية التنمية الإدارية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، **حيث يقول**: ((إذا كان **هناك عامل واحد** أساسي لإطلاق قوى النمو الاقتصادي في المجتمعات المتخلفة في العالم، فإن هذا العامل **هو الإدارة**..وبأن تصدير رأس المال في حد ذاته لن يكفي لإشباع حاجات تلك الدول، فبعضها يحتاج

---

[1]- ويتطلب التخطيط الشامل للتطوير الإداري أيضاً ما يلي:

أ ـ شمولية التخطيط للتطوير الإداري لكل قطاعات الجهاز الإداري.

ب ـ اعتماد مدة زمنية معينة للخطة، يتم من خلالها إحداث التغيير والتطوير المطلوب.

ج ـ أن تكون الخطة واضحة الأهداف، بحيث يمكن ترجمة هذه الأهداف إلى أرض الواقع، وهذا يتوقف على دقة البيانات والمعلومات اللازمة لدراسة وتحديد الموارد البشرية والمادية المتاحة كماً وكيفاً.

د ـ أهمية تكامل خطط التطوير الإداري مع البيئة المحيطة، وعدم الاعتماد على نقل الأساليب والنظريات المستوردة دون تدعيم ذلك بأخلاقيات العمل الإداري، والاستفادة من تجارب قريبة من الواقع ويمكن تطبيقها.

ـ أنظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 325 وما بعد + 342 وما بعد.

إلى رأس المال فعلاً، ولكن البعض الآخر لا يحتاج إلى أموال من الخارج، وخاصةً تلك الدول المنتجة للبترول؛ إن ما تحتاجه هذه الدول بصورة أساسية هو **المهارات والخبرات البشرية، وطرق إدارة الأعمال الحديثة..إن ما تحتاجه تلك الدول هو الإدارة ذات الكفاءة العالية))**.[1]

ويبدو أن **تحقيق تنمية شاملة** (بشرية واقتصادية وإدارية..إلخ) في دولة ما، **يحتاج إلى تقوية لدور المجتمع المدني، وتفعيل آليات مشاركته**، وهذا لا يعني بحال من الأحوال إضعاف للدولة، أو لدورها الاجتماعي، **بل إن تقوية القطاع الأهلي في دولة ما، يعني أن هذه الدولة تقوم على أساس من العدالة الاجتماعية والديمقراطية، تقوم على أساس المشاركة في صنع القرار، والتخطيط له، ومتابعة التنفيذ لتفاصيل الحياة اليومية للمتأثرين بقراراتها. أي يدخل في نطاق المشاركة غير الرسمية، تلك المشاركة التي تمارسها المنظمات** التي تعمل **لتحقيق أغراض**:

---

[1]- إنَّ **التنمية الإدارية تؤدي إلى الاستخدام الأمثل للإمكانيات المتوفرة أفضل استخدام.** وأن الدول المتقدمة التي استطاعت تحقيق تنمية حقيقية هي تلك الدول التي تملك الإدارة الفعالة والرشيدة التي تتيح لها استخدام إمكانياتها في المكان والوقت المناسبين. **وهذا هو الطريق إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية** التي لا يمكن لها أن تتحقق كما أسلفنا بدون **التنمية الإدارية**، وهذه الأخيرة لا تتحقق إلا باللجوء إلى التدريب والتأهيل الذي أصبح يحظى باهتمام كبير في نطاق الإدارة في القطاع العام أو على مستوى مشاريع ومؤسسات القطاع الخاص. و**التدريب والتأهيل** ليس هدفاً في حد ذاته بل هو وسيلة لرفع كفاءة المتدرب، وبالتالي تحقيق زيادة الإنتاج. **وقد عرّف فقهاء الإدارة العامة التدريب بأنه**: **((نشاط مخطط يهدف إلى إحداث تغييرات في الفرد والجماعة من ناحية المعلومات والخبرات والمهارات، ومعدلات الأداء وطرق العمل والسلوك والاتجاهات، مما يجعل الفرد أو تلك الجماعة لائقين للقيام بأعمالهم بكفاءة وإنتاجية عالية)).**

وبناءً على هذا التعريف يمكن أن نذكر باختصار **أهداف التدريب في مايلي:** (زيادة الإنتاج، الاقتصاد في النفقات، تنمية قدرات الأفراد ومهاراتهم، رفع المعنويات للعاملين، قلة الإشراف، تنمية العلاقات الإيجابية بين العاملين، تمكين العاملين من الإلمام بالأمور المستجدة في مجالات عملهم، قلة الحوادث..الخ). ولكن لابد للتدريب لكي يكون مثمراً ومحققاً أهدافه أن يتسم بالواقعية، ويبتعد عن الحلول النظرية بحيث يتم الربط بين التدريب والواقع، يضاف إلى ذلك ضرورة أن تكون سياسة انتقاء الموظفين مبنية على أساس صحيح، فالتدريب يبقى أمراً قاصراً أمام سياسة الاختيار السيئ للأفراد.

ـ أنظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 325.

سياسية، كمشاركة الأحزاب السياسية في صنع القرارات على المستوى الوطني. أو أنها تهدف إلى تحقيق **أغراض وغايات نقابية** كالدفاع عن المصالح الاقتصادية لأعضاء النقابة، والارتفاع بمستوى المهنة، والتعبير عن مصالح أعضائها. ومنها ما له **أغراض ثقافية** كما في اتحادات الكتاب والمثقفين والجمعيات الثقافية، التي تهدف إلى نشر الوعي وفقاً لاتجاهات أعضاء كل جمعية. ومنها ما يسعى **لأغراض اجتماعية** تسهم في العمل الاجتماعي، الذي يهدف إلى تحقيق التنمية..إلخ.

وانطلاقاً من هذه الأدوار الهامة والمتعددة التي تقوم بها الهيئات غير الحكومية، بالتوازي مع الأدوار التي تؤديها الدولة سيكون البحث في الفصل الثاني عن:

الهيئات اللاحكومية والمشاركة

الفصل الثاني
الهيئات اللاحكومية والمشاركة

تتنوع وتتعدد الهيئات اللاحكومية، وكلاً منها يسعى لوضع قدم له في المشاركة..والمساهمة في صنع السياسة العامة للدولة..وفي تحقيق مصالح الأفراد المنضوين تحت لوائها..وهناك سلسلة من المؤتمرات العالمية المهمة التي عقدت في نهاية الألفية الثانية، بعد أن طرح المجتمع العالمي بقوة مفهوم **تمكين المجتمع المدني**/*Empowerment Of Civil Society*.[1]

---

[1]- **ومن هذه المؤتمرات:**

إن سلسلة المؤتمرات العالمية هذه، تسعى في حقيقة الأمر لصناعة دور لمؤسسات المجتمع المدني في القرن الجديد، وتسعى لصياغة أجندة أعمال المجتمع المدني، والقضايا محور الاهتمام، كما تسعى لإرساء شرعية مؤسسات المجتمع المدني وحقها في المشاركة في القرن الحادي والعشرون؛ هذا وقد تعاظم دور المجتمع المدني مع بداية هذا القرن، وذلك في المشاركة مع الحكومة لإنجاز العديد من الأهداف في المجتمع، وتحمل المسؤولية مع الدولة في إشباع الاحتياجات، ومواجهة المشكلات، بل وفي صنع القرارات.

وبشكل عام: وبمعزل عن الأبعاد التاريخية والفلسفية لمفهوم المجتمع المدني، **كما يرى أستاذنا الدكتور سام دلة: يهدف المدافعون عن فكرة المجتمع المدني، أو مؤسسات المجتمع المدني في العصر الحالي إلى: "مَأْسَسَة المشاركة السياسية" التي تعكس جوهر الممارسة الديمقراطية..وتنقُل الأفراد من نطاق الرعايا إلى نطاق المواطنة أو المواطنين..فمؤسسات المجتمع المدني/الهيئات اللاحكومية (أحزاب، نقابات، جمعيات، جماعات ضغط..الخ) هي قنوات للمشاركة في عملية اتخاذ القرار السياسي، من خلال عملية تأطير التفاعل بين القوى الحكومية واللاحكومية، في عملية صنع القرارات والسياسات العامة، عبر احتواء النشاطات السياسية للأفراد والقوى الراغبة في المساهمة والتأثير في هذه القرارات والسياسات..**

أ - **المؤتمر الثالث لرابطة التحالف العالمي لمشاركة المواطنين/** *World Alliance For Citizen Participation* والتي تعرف باسم **سيفيكوس** (***CIVICUS***). وهي إحدى المحاولات الكبرى الأولى لإقامة إطار عالمي، موجه خصيصاً لتشجيع المجتمع المدني.

ب - **المؤتمر العالمي للمنظمات غير الحكومية** (**كوريا**، أكتوبر 1999).

ج - **المؤتمر العالمي لمؤسسات المجتمع المدني** (**كندا**، ديسمبر 1999).

ثم بدأ عام 2000 بسلسلة أخرى من المؤتمرات العالمية للمنظمات غير الحكومية، عُقد بعضها في إطار الأمم المتحدة، من أجل تأسيس منتدى عالمي للمنظمات غير الحكومية، يراقب أعمال الجمعية العامة للأمم المتحدة، والتي تضم ممثلي دول العالم، ومؤتمرات أخرى خارج نطاق الأمم المتحدة، تُبادِر بها منظمات وشبكات دولية غير حكومية.

وبذلك: "تعتبر مؤسسات المجتمع المدني آليات للحوار" تتفاعل مع المؤسسات الحكومية، التي تُعتبر الآليات الوحيدة لاتخاذ القرارات. فالتفاعل بين مؤسسات المجتمع المدني والمؤسسات الحكومية يأخذ طابع التكامل الوظيفي بينهما. إذ تتولى الأولى عملية التعبير عن المصالح، وبلورتها وطرحها على المؤسسات الحكومية، التي تتولى عملية تحويلها وإنتاجها بصيغة قرارات وسياسات عامة، وهذه العلاقة التكاملية الفاعلة لا يمكن أن تقوم إلا من خلال إشاعة الثقافة المؤسساتية، ثقافة المشاركة لا ثقافة التبعية والخضوع، ومن خلال ضمان استقلال مؤسسات المجتمع المدني. ولكن في نطاق الدولة التي تشكل الإطار السياسي والقانوني لتلك المؤسسات، ومن خلال التخلي عن آلية التبعية والإكراه الإيديولوجي نحو آليات الحوار البناء.[1]

ومن ناحية أخرى: فإنَّ الأحزاب والنقابات والاتحادات المهنية والحرفية والمنظمات الشعبية، والمنظمات والجمعيات غير الحكومية، وممثلي المجتمع المدني وأصحاب الرأي، جميعها تعتبر طرفاً في الحوار داخل الدولة..وكل منها تستمد قوتها من حجم التأثير على القوى التي تمثلها..وفي سورية يبدو أنَّ الحكومة كانت تُلِح دائماً على الدور الهام لهذه الأطراف، من خلال إشراكها للعديد من هذه المنظمات في اتخاذ القرارات السياسية والاقتصادية، مثل تمثيل الأحزاب والمنظمات الشعبية الهامة في الجبهة الوطنية التقدمية، وفي مستويات مشاركة مختلفة أدنى من ذلك أيضاً.[2] والذي يستعرض نصوص الدستور الدائم في سورية لعام

---

[1]- أنظر ورقة عمل لأستاذنا الدكتور سام دلة بعنوان: مفهوم المجتمع المدني، ألقيت في إطار الأسبوع الثقافي الذي نظمته جامعة حلب في/7/ نيسان عام 2001.

[1]- ولكن **يؤخذ على دور الجهات المتمثلة في الجبهة ضعف تأثيرها في صنع القرار** في السنوات الأخيرة، وتسرب بعض الجمود إلى نشاطها، وتدني نظرة الجمهور لمستوى أدائها، ومقارنة مع ما كان هذا الجمهور يتوقع منها إنجازه وفق وعود ميثاق تأسيسها.
ـ أنظر: د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 29.

1973 يرى فيها اتجاهاً قوياً إلى عدم الاعتراف بمبدأ فصل السلطات بشكله التقليدي المعروف، وتبني التفرقة بين الوظيفة السياسية والوظيفة الإدارية؛ فالوظيفة السياسية مارسها (حزب البعث العربي الاشتراكي باعتباره **القائد للمجتمع والدولة**.[1] ورئيس الجمهورية. ومجلس الشعب.). والوظيفة الإدارية ينهض بها مجلس الوزراء، وهو بحكم الدستور الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة.

والحقيقة:[2] إن قضية العلاقة بين الإدارة والأحزاب السياسية تُطرح في كل النظم السياسية، وإن نظام الأحزاب يؤثر بشكل جوهري في بيئة الإدارة وتنظيمها وقدرتها على النهوض بأعبائها، وهو ما سيتضح لنا بالتفصيل لاحقاً.

كما أن الحديث في هذا الفصل، عن الهيئات اللاحكومية والمشاركة، هو في الحقيقة حديث عن منظمات المجتمع المدني، حيث أن هذا الأخير يمكن اعتباره وعاء يضم كافة المؤسسات، والمنظمات المجتمعية غير الحكومية..**إذاً**: "**المجتمع المدني هو كل ما هو غير الدولة**" وهو تعبير حقيقي عن المشاركة الجماعية الاختيارية المنظمة في المجال العام، بين الأفراد والدولة، كما أن منظماته هي بالأساس تقوم على التطوع ومشاركة المواطنين. ما يهمنا أكثر في هذا الفصل: "**الحديث عن دور المجتمع المدني وعلاقته بالسلطة الرسمية في الدولة، ودور منظماته بشكل عام في المشاركة**". ومن ثم البحث في: "**دور الأحزاب السياسية**" باعتبارها من أبرز منظمات المجتمع المدني في مجال المشاركة، والتأثير في صنع القرارات المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، إذا ما أعطيت تلك الأحزاب حرية، ودوراً فعالاً في المشاركة العامة، بدون تهميش لها، أو حصر مبادئها ومنطلقاتها في الحدود الضيقة للأعضاء المنتسبين

---

[1]- ويبدوأنه **لم يعد لحزب البعث هذا الدور في قيادة المجتمع والدولة**، خصوصاً بعد إلغاء المادة الثامنة من دستور عام 1973 والتي كانت تعطيه هذا الحق. حيث جاء نص **المادة/8/** الفقرة/1/ **في دستور عام 2012** واضحاً وصريحاً بأن: (يقوم النظام السياسي للدولة على مبدأ **التعددية السياسية**، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً **عبر الاقتراع**.).

[3]- عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 394.

إليها. وعلى اعتبار أن الإحاطة بجميع هيئات ومنظمات المجتمع المدني، هو مما يضيق البحث عن الإحاطة به في هذا الفصل، سيتركز بحثنا على أكثر هيئات المجتمع المدني تأثيراً وشعبية في الدولة: "**النقابات العمالية والمهنية، والجمعيات الأهلية**". ليأتي بعد هذا كله الحديث عن: "**المواطن**" الذي هو ما يمثله المجتمع المدني بالدرجة الأولى، فالمواطن قد يكون عضواً في الأحزاب، وهو الناخب ايضاً، وقد يكون عضواً في جمعية أهلية، أو اتحاد مهني أو حرفي، وإن لم يكن لاهذا ولا ذاك، فهو المؤثر والمتأثر الأول والآخير، بما تقوم به الدولة، أو الهيئات اللاحكومية..وعلى هذا الأساس سنُقسِّم هذا الفصل إلى المباحث الثلاثة التالية:

- **الأول**: **حوار المجتمع المدني داخل الدولة**
- **الثاني**: **فاعلية هيئات المجتمع المدني**
- **الثالث**: **المواطن**

المبحث الأول
حوار المجتمع المدني داخل الدولة

إنَّ من أهم أسباب الاهتمام بالمجتمع المدني/*Civic Society* في أواخر السبعينات من القرن العشرين، في العديد من دول العالم، وخاصة النامية والمتخلفة، هو التأكيد على: "حق المواطنين في المشاركة في إدارة المجتمع" والدفاع عن حقوق الفقراء والمستضعفين في هذا المجتمع.[1]

---

[1]- في الحقيقة يرى أغلب الباحثين بأن **مفهوم المجتمع المدني** تبلور في القرن/17/عشر على يد الفيلسوف الإنكليزي/هوبس/ على الرغم من ظهور مصطلح المجتمع المدني في فرنسا في النصف الثاني من القرن/16/ عشر، من خلال الفيلسوف الفرنسي/جان بودان/ (كتب الجمهورية الستة 1576). إلا أنه **لم يأخذ هذا المفهوم مداه في فرنسا إلا من**

وكنظرة تاريخية سريعة للمجتمع المدني نشير: أن طرح مسألة المجتمع المدني تكاد تكون قد اختفت في النصف الأول من القرن الماضي، بفعل الأزمة الاقتصادية الكبرى والحربين العالميتين، التي فرضت مزيداً من تدخل الدولة (دولة العناية الإلهية) في جميع المجالات، وخصوصاً الاقتصادي والاجتماعي (المجال الحيوي للمجتمع المدني).

ولم يعد لهذا المفهوم مجالاً للتداول إلا في السبعينات من القرن الماضي، من خلال الانتقادات التي وجهت من قبل المعارضين (المنشقين) في الأنظمة الشمولية التي دمجت بين الدولة والمجتمع المدني (خصوصاً في بولونيا مع حركة نقابة عمال التضامن بزعامة ليش فاليسيا).

وظهرت بعض التحاليل في الغرب في محاولة لتحديد المجتمع المدني وإنتاج مذهب جديد للإدارة الذاتية (التي أصبحت شعاراً لليسار واليمين في فرنسا في الثمانينيات من القرن الماضي *Yeve Gudement*).

أما في الفكر السياسي العربي، فلم يظهر مصطلح المجتمع المدني إلا منذ عهد قريب **في نهاية الثمانينيات، أو بداية التسعينات من القرن الماضي**، حيث استُخدِم هذا المصطلح في الحرب العقائدية والسياسية بين السلطة والمعارضة، أو بين السلطة وقوى

خلال/جان جاك روسو/ في عقده الاجتماعي (1762). ويذهب البعض للقول: إن التعبير اللاتيني *Societas Civilis* للمجتمع المدني هي إحدى الترجمات الممكنة لتعبير المجموعة السياسية في كتابات /أرسطو/. وقد انطلق فلاسفة عصر التنوير وعلى رأسهم/روسو/ في صياغتهم لمفهوم المجتمع المدني، من خلال انتقال الفرد من حالة الفطرة إلى حالة اجتماعية مدنية متقدمة، فالأفراد أنشأوا الدولة بإرادتهم من خلال عقد اجتماعي فيما بينهم.

وهذه النظرة برزت **وحددت معالمها في القرنين السابع عشر والثامن عشر** في كتابات عدد من المفكرين السياسيين أمثال/**توماس هوبز *Hobbes***/، و/**جون لوك Locke**/ وبالتحديد /**جان جاك روسو *Roussean***/. فهؤلاء المفكرون على الرغم من اتفاقهم على أن الأفراد انتقلوا من حالة الفطرة *Letat de nature* إلى الحياة الجماعية بموجب عقد. وهذا العقد يشكل الأساس القانوني أو الشرعي لقيام الدولة، فإنهم اختلفوا حول فلسفة وآلية هذا العقد، هذا الاختلاف نجم في الحقيقة عن الظروف التاريخية للمرحلة التي وضع فيها كل من هؤلاء المفكرين فلسفته لهذا العقد الاجتماعي. للاستزادة يمكن العودة إلى ورقة عمل أستاذنا **الدكتور سام دلة**: مفهوم المجتمع المدني، مرجع سابق.

التغيير لتأمين قدرٍ من المشاركة السياسية، وقد انقسم المثقفون العرب حول مفهومهم للمجتمع المدني باختلاف مشاربهم الثقافية.[1]

والمجتمع المدني هو مجتمع: "**يتكون بالإرادة الحرة لأفراده**" ويشتمل على مجموعة من المنظمات غير الحكومية، وغير الربحية، ويساهم في إشباع حاجات الأعضاء المنتمين إليه وحل مشكلاتهم، كذلك يساهم في إشباع وحل مشكلات المجتمع. وتمارس هذه المنظمات نوعاً من الرقابة على الدولة، من خلال عدد من الضوابط على استخدام الدولة لسلطتها بطريقة تعسفية.

وبصفة عامة: فإن إدارة منظمات المجتمع المدني، تختلف عن الإدارة العامة في أنها لا تهدف إلى تقديم خدمات عامة، وإنما تهتم بخدمة فئة خاصة أو معينة من المواطنين.[2]

وإذا كان المجتمع المدني شكلاً من أشكال الحياة الاجتماعية، يربط الأفراد بالدولة، فإنه يضم مجموعة متنوعة من الجهات الفاعلة غير الحكومية، كالأحزاب السياسية، والنقابات العمالية، والروابط المهنية، وقد يتسع ليشمل منظمات القطاع الخاص، كما يشمل المنظمات غير الحكومية، وهي التي تُعنى بتوفير الخدمات والسلع، التي تتطلبها المصلحة العامة، وهي منظمات غير تجارية، لا تستهدف الربح، تعمل على أساس النشاط الطوعي، والعمل المأجور في آن واحد، وهذه الجهات والمنظمات تشارك في صنع التنمية على كافة المستويات، والمحلي على وجه الخصوص، وذلك يتطلب التعمق في تطبيق اللامركزية بآلياتها وسياساتها، لاسيما في مجال صنع القرار، وتخصيص وإدارة الموارد، وبناء القدرات البشرية، كما يؤدي إلى اختلاف المشاركة . نوعاً وأداءً . وفقاً للجهات الفاعلة التي تشارك في الحياة العامة، على أن تتوزع الأهداف والأدوار، ولا تتقاطع بين القطاع الحكومي ومنظماته، والقطاع الأهلي والقطاع الخاص.[3]

---

[1]- انظر ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، مفهوم المجتمع المدني، مرجع سابق.
[2]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 15.
[1]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 33+34.

وعلينا أن لا ننسى أن: "**ديمقراطية المشاركة تتطور من خلال الحركات الاجتماعية**" مع تحويل السلطة من الحكومة الكبيرة إلى المجموعات المدنية، ومن الشركات الكبيرة إلى المنظمات المحلية التي تصبح مستقلة ذاتياً. كما أن **المجتمع المحلي يتطور** من خلال: "**الجمعيات المحلية، المنظمات السياسية المحلية، والنوادي الاجتماعية، والمؤسسات غير الربحية، ومؤسسات تطوير المجتمعات المحلية، والجمعيات الدينية، والمشروعات التجارية الصغيرة..الخ**". وتطور الجمعيات الآن مناخاً يصنع فيه الأعضاء قراراتهم على أساس: (التوافق الشخصي، والإجماع، ومبدأ صوت واحد لكل عضو..) وليس على أساس الأوامر البيروقراطية، أو قوة المال، أو قوة أسواق المال.[1]

وبعد الذي ذكرناه يمكن القول: أن الديمقراطية تتراجع كما هو حال مؤسسات المجتمع المدني، مع كل تدخل للعسكر في الحياة المدنية. وإن الحكم الديمقراطي . كمنطلق ومآل لدولة القانون . يفترض الإيمان والاستناد إلى بعض الأسس والركائز، من بينها، بل وأهمها: "**الإيمان بفضيلة الحوار**".

و**الحوار** من حيث الظاهر هو: "**تبادل الكلام والعمل الحر، تبادل الآراء والأفكار والأحكام**" أي القدرة والإمكانية على القول (**مبادرة**) والنقض (**الرد على المبادرة**). والحديث عن المجتمع المدني يطول، إلا أن ما يهمنا قبل البحث في هذا المجتمع الواسع (**علاقته بالسلطة الرسمية، ودوره في المشاركة**) التعرف على: "**فضيلة الحوار**" تلك؛ إذ أن في الوقت الذي يغيب فيه الحوار عن دولة ما، لا تبقى فيه حاجة للحديث عن مجتمع مدني، وهيئات مدنية.

وبالتالي يمكننا تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى مطالب ثلاثة:

- **الأول: الحوار**
- **الثاني: الدولة والمجتمع المدني**

[2]- سيفرين ت. بروين، اقتصاد موجه نحو المجتمع المحلي، مرجع سابق، صـ 512.

ـ الثالث: المجتمع المدني وتعزيز المشاركة

المطلب الأول

الحوار

إنَّ للحكم الديمقراطي عدة ركائز من بينها..بل وأهمها: "الإيمان بفضيلة الحوار".[1] والحوار من حيث المبدأ: يقتضي وجود إمكانية الاتصال بالآخر، لأنه يفترض وجود فردين أو مجموعتين من الأفراد، الأولى تقوم بالمبادرة، والأخرى ترد على المبادرة، ولكن هذين الطرفين المتحاورين يجب أن يأخذا بعين الاعتبار بعداً قيمياً يتمثل بالحقيقة والعدالة.

الحوار مفهوم اجتماعي هام وضروري لتفعيل الجهود والطاقات، والحوار عمل فكري يستند إلى مقومات الاعتراف بالرأي الآخر ودوره الحضاري، وعلى فكر عدم احتكار الحقيقة، ودور الاختلاف والتمايز في إغناء الآراء والرؤى، فالحوار يتطلب الاحترام

---

[1]- و**الركائز الأخرى** للحكم الديمقراطي هي: (**الثقة بالفرد، المجتمع التعددي، ثنائية السلطة/المعارضة، تداول السلطة**). أنظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق.

والإنصات، والقبول بتنوع الآراء والحقائق والقدرة على الاعتراف بدور الآخرين وبتعقد عناصر الواقع والحقيقة.

والمشاركة الحقيقية تستدعي الحوار، والحوار يتطلب بدوره اعترافاً بأهميته من قبل الأطراف المفترضة للقيام به، وتوفير الشروط اللازمة لممارسته.[1]

وانطلاقاً من ذلك، وبالتزامن مع ما تشهده الساحة السورية من حراك شعبي نحو مزيد من الإصلاح، وضرورة الاهتمام بمشاركة مختلف شرائح المجتمع في تحقيق كل ذلك، تجلت أهمية الحوار الوطني لتجاوز الحالة الراهنة، وما اتسمت به من اضطراب سياسي واجتماعي.[2]

---

[2]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 1+2+13.

[2]- واستجابة لذلك صدر قرار جمهوري بتاريخ 1/6/2011 يقضي بتشكيل **هيئة تؤسس للحوار الوطني وآلياته**، وبرنامجه الزمني. (برئاسة نائب رئيس الجمهورية **فاروق الشرع**). وذلك بما يحقق توفير مناخ ملائم لكل الاتجاهات الوطنية للتعبير عن أفكارها، وتقديم آرائها ومقترحاتها بشأن مستقبل الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية في سورية، **لتحقيق تحولات واسعة، تسهم في توسيع المشاركة**، وخاصةً فيما يتعلق بقانوني الأحزاب والانتخابات والإعلام. **والمساهمة في وضع حد لواقع التهميش الاجتماعي والاقتصادي** الذي تعاني منه بعض الشرائح الاجتماعية.

وبالفعل انطلق اللقاء التشاوري للحوار الوطني الشامل بتاريخ **10/7/2011**. ولمدة ثلاثة أيام (والذي يمهد لإنعقاد مؤتمر الحوار الوطني) بمشاركة شخصيات من مختلف أطياف الشعب السوري، تمثل قوى سياسية حزبية، ومستقلة ومعارضة، وأكاديميين، وناشطين شباباً.

وأكد **فاروق الشرع** في افتتاح هذا اللقاء: أنَّ **الحوار ليس منّة من أحد لأحد**، ولا تنازلاً من الحكومة للشعب.

وأكد العديد من الذين شاركوا في هذا اللقاء التشاوري، أنَّ سقوف المداخلات كانت مرفوعة، وبكل حرية وجرأة، بعيداً عن أي فيتو على أي رأي. كما شدد الجميع على رفض التدخلات الخارجية في الشؤون الداخلية، والاستقواء بالخارج، **لأن الوطن ينهض به أبناؤه، والحوار يكون تحت سقفه ومن أجله.**

وقد صدر عن هذا اللقاء التشاوري **بيان ختامي** من/17/ بنداً، أهمها وكما جاء في الفقرة الأولى منه: **((بأنَّ الحوار هو الطريق الوحيد الذي يوصل البلاد إلى إنهاء الأزمة)).**

وكانت أبرز عناوين هذا البيان تؤكد على أنَّ هيبة الدولة جزء من التفويض الوطني..وتحرير الجولان هدف وطني..**وأنَّ سورية وطن للجميع**..ورفض التدخل الخارجي..وإعلاء قيمة حقوق الإنسان..إلخ.

أولاً- مفهوم الحوار وأطرافه[1]

الحوار هو مشاركة أطراف اجتماعية وسياسية مختلفة حول قضية واحدة، أو جملة من القضايا العامة، تتناول مسائل الاقتصاد والسياسة، وقضايا تنظيم المجتمع، وأية اهتمامات تتعلق بالجماعة..

وبالنسبة لأطراف الحوار..قد يكون أحد أطراف الحوار هو الحكومة، في مقابلة أطراف مختلفة تضمهم مساحة واسعة، مثل العاملين ورجال الأعمال، والمهنيين، ورجال الفكر والعلم والأدب والفن..الخ. والذين يكونون في الغالب منتظمين في هياكل إدارية وسياسية واتحادات نقابية، وجمعيات ومنتديات فكرية وأدبية. **ومن أطراف الحوار أيضاً: الأحزاب والحركات السياسية الموجودة بالمجتمع.. ولكن قد يكون الحوار أيضاً بين أطراف لا تكون الحكومة طرفاً مباشراً فيه.**

ويبدو أنَّ الحكومة أهم وأقوى طرف في الحوار، وخاصة في الشؤون المتعلقة بالقضايا العامة: (الاقتصادية والاجتماعية والسياسية..الخ). والحكومة من واقع دورها المركزي، تعتبر أقوى مؤسسة تاريخية راسخة منذ القديم في المجتمع، وهي في سورية تملك معظم عناصر ومقومات صنع القرار بأيديها؟؟!..فهي التي تحدد هدف التنمية، وتقوم بإعداد وتنفيذ خططها وتوزيع عوائدها، وهي تعكس قوتها من خلال إمساكها بإدارة أهم المقومات التي تمنحها القوة الاقتصادية أولاً، والقوة

ويمكن القول: إنَّ انطلاق الحوار في تلك المرحلة من تاريخ سورية، كان خطوة أساسية على طريق تجاوز الظروف التي مرت، والسبيل الصحيح الذي قاد إلى معالجة عواملها وأسبابها المختلفة.. **ونتمنى** أن تتوفر المقومات اللازمة لانطلاق الحوار الشامل..وأن لا يتأخر ذلك؟!.

[2]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 27.

السياسية تالياً. لذا يصبح من واقع هذه القوة التي تستحوزها، أن تعمل في التأثير في التشريعات، لتعكس جزءاً من هذه القوة في نصوصها.[1]

ثانياً- قبول الآخر

في الحقيقة هنالك العديد من الجوانب الديمقراطية، التي تؤثر على دور ومشاركة كلٍّ من الرجل والمرأة في المجتمع، ومن تلك الجوانب مدى قبول الآخر (فردا، جماعة، معارضة، رأي..الخ). كذلك احترام حقوق وحريات الأفراد، وسيادة القانون والتساوي أمامه، والقدرة على مساءلة السلطة، وأيضاً توزع السلطات وتوازنها بين مؤسسات متعددة، ومستقلة ومتكافئة وفعالة في المجتمع، وبما يحول دون الإنفراد بها وتركزها.

بعبارة أُخرى: مشاركة فئات المجتمع بأطيافه المختلفة، في اتخاذ القرارات المصيرية، والمساهمة في تنفيذ السياسة العامة، وعدم تهميش وتحييد الأقليات، بل أن تسعى دولة القانون إلى استمزاج الآراء، مع قبول حقيقي لها (دون النظر إلى الجنس أو اللون، أو الانتماء الحزبي، أو العقائدي). وإشراك الجميع في الدولة بتحقيق عملية التنمية المتواصلة. فالمشاركة بمعناها الحقيقي، هي: "قبول للآخر".

ثالثاً- موضوعات الحوار

تتراوح موضوعات الحوار بين مسائل السياسة الداخلية وبين استراتيجيات التنمية ووسائل توفير شروطها من المدخرات المحلية، ومسائل الاستثمارات ومكان توضعها الجغرافي في البلد، كما يمكن أن يشمل الحوار

---

[1]- و**المجالس المنتخبة** على المستويين المركزي والمحلي، تملك من الناحية القانونية على الأقل، وكل منها في مجاله، حق إصدار القوانين وتدقيق الخطط التنموية، ومشاريع الميزانية، وفرض الضرائب (بالنسبة لمجلس الشعب) كما أن هذه المجالس بمختلف مستوياتها على المستوى المركزي والمحلي، تملك الحق في الرقابة على الأداء الحكومي، وهي تستمد مركزها كطرف في الحوار من سلطة التفويض التي منحتها إياه القواعد الشعبية التي انتخبتها، ومن مسؤوليتها التعاقدية غير المكتوبة في الدفاع عن مصالح كتلة الناخبين.

أبعاد السياسة الاجتماعية والتحديات التي تواجهها هذه السياسة، للحيلولة دون انتشار الفقر والجريمة. أو البحث في القضايا المتعلقة بالثقافة، وأشكال إتاحة فرص الإبداع للمفكرين والعلماء والفنانين والأدباء. وكذلك مسألة الحفاظ على الهوية الوطنية من موجة العولمة الثقافية، التي يُخشى أن تُخلخل ما هو إيجابي لدينا من الثقافة، ولكن مع الانفتاح على ثقافة الآخرين وعدم اتخاذ موقف منغلق تجاهها.[1]

ومن المسائل المحلية الاقتصادية التي يتركز عليها الحوار في سورية الآن، على سبيل المثال: مسألة الموقف النهائي من القطاع العام؟. وما هي حقيقة الموقف من الإصلاح الاقتصادي؟. وكيفية معالجة الجمود الاقتصادي الراهن؟. وما هو الشكل الأنسب للتخطيط المنوي إتباعه مستقبلاً؟. ومسألة المركزية واللامركزية في إدارة الاقتصاد الوطني؟. وعلى أية أُسس إدارية ينبغي أن نستقر في إدارة شركات القطاع الحكومي؟. مسألة الدعم؟. وإلى متى يمكن أن يستمر هذا الدعم؟. مسألة البطالة؟. والوسائل الناجعة لتوفير وظائف العمل لخريجي الجامعات والمعاهد المهنية؟. وكيف سيتم وقف إنتاج البطالة في المستقبل؟. مسألة العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص؟.

وما هي الحلول الأفضل لتطوير المحافظات الأقل نمواً؟. من أجل منع الهجرة والحراك السكاني الداخلي؟. وما هي التصورات المقبلة لترسيخ حقوق المرأة الاقتصادية والاجتماعية والخاصة؟. وما هو التصرف الأفضل حيال مسألة مواجهة المعدل المرتفع في الزيادة السكانية الراهنة..الخ.[2]

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 34 وما بعد.

[2]- وقد تم التحاور في هذه القضايا جميعها، عندما **انطلقت في 5/9/2011 جلسات الحوار الوطني على مستوى المحافظات**، واستمرت حتى 20 من نفس الشهر، حيث كان **الهدف** من هذه الجلسات **تحقيق أوسع مشاركة شعبية في الحوار**، حول الرؤية المستقبلية لبناء سورية في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى

رابعاً- شروط قيام الحوار

يختفي أو يضعف الحوار عندما تتوفر لأحد أطرافه سلطة تنفيذية قوية، أو امتلاكه قدرة التأثير على الطرف الآخر من خلال نفوذه الأدبي..وفي حال عدم وجود قناة مؤسسية (مثل الحزب أو النقابة أو الرابطة أو المجلس..) فإن كفاءة الحوار تعتمد هنا على الاتصال المباشر، والعلاقات الشخصية التي تختزل الإجراءات، وتُقصّر الزمن اللازم لاتخاذ القرار.

وتتلخص متطلبات وشروط الحوار بما يلي:[1]

1. القناعة بوجود حقيقة وعدالة، أو على الأقل بإمكان الاقتراب من الحقيقة والعدالة.

ركزت الجلسات على احتياجات المحافظات، والرؤية المحلية لتطويرها في مجال الخدمات والتنمية والإدارة.

وقد تم تشكيل اللجان التحضيرية للحوار في كل محافظة وجامعة من ممثلين عن الأحزاب والحكومة والمستقلين والمعارضة، **وشاركت في جلسات الحوار** الفعاليات السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وممثلون عن المجتمع الأهلي، إضافةً إلى الفعاليات الشعبية والنقابية، والوجهاء، والمسؤولين الحكوميين، وأساتذة الجامعات، والطلبة باعتبارهم ممثلين للشباب. وقد قامت الجامعات إضافةً إلى مشاركتها في جلسات في المحافظات بإجراء حوار داخل الجامعة، يتناول المحاور السياسية والاقتصادية والاجتماعية والخدمية.

وقد قامت اللجان التحضيرية بتوثيق مخرجات الحوار (من أفكار ومقترحات تم قبولها من المشاركين) بموجب محاضر تم رفعها في نهاية شهر أيلول، حيث تم اعتمادها في تشكيل محاور الحوار الوطني الشامل.

- وبهدف إشراك **الشباب السوري** (والذي يشكل أكثر من **60% من المجتمع السوري**) في الحياة السياسية، وتفعيل دورهم واستقراء رؤاهم والتعبير عن طموحاتهم المستقبلية، أقام **مجلس الشباب السوري** (الهيئة الشبابية للعمل التطوعي سابقاً) جلسات حوار حول الدستور (لبحث تعديل مواد من الدستور أو وضع دستور جديد)، بإدارة فريق من الشباب السوري المتطوع والمدرب على مهارات التواصل، وإدارة الحوار (على أيدي خبراء ومختصين). بغية إستطلاع آراء الشباب ورؤاهم حول دستور بلادهم، وقد أقيمت بهذا الخصوص/44/جلسة حوار، شارك فيها الشباب وشرائح المجتمع السوري على تنوع أطيافه في/22/ مركزاً ثقافياً، وفي مديريات الثقافة. وقد غطت الجلسات المحافظات والمدن السورية كافةً في الفترة من/25-27 أيلول من العام 2011/.

[1]- انظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق.

2. الاعتقاد بوجود نوع من التعادل الفكري بين الأفراد، أو على الأقل تتوفر فيهم القدرة على المساهمة في الحوار.

3. القناعة والإحساس بأن البحث واكتشاف الحقيقة يتعلقان أساساً بتجربة المقترحات والأفكار الأولى، عن طريق مرورها عبر عقول متتابعة، تعمل بما لها من رؤية ذاتية على تنقيتها كلها أو في جزء منها من الأخطاء التي تمتزج بالحقيقة.

4. ينبغي ألا يكون هناك تفاوت هائل بين قدرات أطراف الحوار، وأن لا يتصور الطرف المحاور وجود مثل هذا التفاوت. إذ أن شعور أحد الأطراف بوجود تفاوت، سيؤدي إلى اعتقاد الطرف القوي أنه ليس بحاجة للحوار، وسيؤدي لأن تسلّم الأطراف الأخرى بأن مشاركتها ليست ضرورية، أو غير جادة، لأن الطرف القوي لن يسلم إلا بوجهة نظره فحسب.

5. أن يسود الاعتقاد بين أطراف الحوار بأن وجود كل طرف في الحوار هو ضروري، وأن قيمة الحوار وجدواه يرتبطان بمشاركتهم جميعاً فيه. وبالتالي ينبغي أن تكون نتيجة الحوار مرضية لكل أطرافه. وإلا خرج بعضهم منه وفقد الحوار التالي بعض أطرافه الأساسيين.

6. عند الحديث عن المساواة فلا يقصد بذلك تلك المساواة الميكانيكية الكاملة بين الأطراف، وإنما التسليم بأن كل طرف يرغب بمشاركة الطرف الآخر ويحتاج إليه..فالحوار ليس بديلاً مطروحاً لمن لا يملك ما يقدمه، أي أن طرح حوار من جهة لا تملك إمكانية الدخول المتوازن في عمليته أو المساهمة في صنعه، سيكون حواراً لا قيمة له، فالحوار ومن أجل أن يكون ذا جدوى ينبغي أن يقوم بين جهة تمثل مصالح عامة وجهة صاحبة قرار تنفيذي أو جهة تساهم في صنعه.

7. الاتفاق الواضح والحر على تحديد أطراف الحوار مسبقاً قبل الدخول فيه.. والاتفاق على جدول أعماله وعلى قواعد الحوار، وتحديد إطاراته الرسمية وغير الرسمية.

وكذلك عدم ممارسة الضغوط من أي طرف على الطرف الآخر، لإرغامه على التسليم بوجهة نظر لا تلبي مصالحه.

8. أن يسلم كل طرف أنه لا يملك الحقيقة الكاملة لوحده، وأنه ليس بوسع طرف واحد امتلاك كل الحلول الصحيحة، فكل الأطراف الأخرى المشاركة في الحوار يمكن أن يملك أي منها جانباً من الحقيقة وبعض الحلول الصحيحة. **فالحقيقة بألف التعريف لا يملكها إلا الأنبياء عن طريق الوحي**.

9. إن الحوار لا يمكن أن يعتبر ضمن المشاركة في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، **إلا إذا دار حول قضايا تهم الجمهور الأوسع خارج دائرة الحوار**. إذ لا يجوز استغلاله لمصالح ضيقة تتعلق بمصالح تخص أطراف الحوار فقط، وإلا فإنه سيفقد في هذه الحالة أحد أركانه الرئيسية باعتباره خطوة نحو المشاركة الواسعة..

خامساً- ترسيخ الحوار[1]

إنَّ **الشفافية والوضوح** هما من أولى متطلبات الحوار، وهذا الحوار ينبغي ترسيخه في التعامل اليومي، ليصبح ثقافة داخل الدولة، وهذا يستلزم **دعم الدراسات النظرية والعلمية المعنية بفكرة المشاركة**، ومن ثم الشراكة في التنمية في مجالاتها المختلفة، ودعم التدريب على مهارات وأساليب الحوار، وهذا كله يقتضي من المعنيين بالشأن العام الكثير من الاهتمام والمتابعة.

والواقع يشير أن العديد من الجهات الحكومية، دأبت على اصطناع السرية في أبسط المعلومات بدعاوى مختلفة، وتَعتَبر أن هذه السرية تعادل المس بحماية الوطن!!؟..كما دأبت على رفع هذه الحجة ليس بمواجهة المواطن العادي فحسب، بل حتى بمواجهة الباحثين الراغبين بالقيام بالدراسات والبحوث

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 173+185+207.

اللازمة لهم في مجال عملهم، في حين تتوفر نفس هذه المعلومات للجهات الدولية والخبراء الأجانب؟؟!.

ولابد من الإشارة: أنَّ للإعلام دور قوي في ترسيخ فكرة الحوار البناء، بين أطراف الحوار أنفسهم، أياً كان موقعهم، وبين الحكومة والمواطنين.[1]

ويأتي صدور المرسوم التشريعي رقم/**108**/ تاريخ 2011/8/28 الخاص بقانون الإعلام. في إطار إنجاز حزمة التشريعات التي تترجم عملية الإصلاح السياسي، والتطوير الإعلامي، وانطلاقاً من دور الإعلام كشريك في عملية الإصلاح الشامل التي تشهدها سورية، وتكوين الرأي العام في جميع المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية. وقد جاء هذا القانون مواكباً لبيئة العمل في وسائل الإعلام المعاصرة، وتطور وسائل الاتصالات والثورة الرقمية، ويلبي حاجات الرأي العام السوري الإعلامية والمعرفية، وممارسة حرية التعبير والرأي، وإغناء المناخ الديمقراطي والحياة السياسية والحوار المجتمعي في البلاد.[2]

وعلى هذا الأساس فإنَّ المصلحة الوطنية تقتضي من كافة الأطراف:

---

[2]- كما أن **الإعلام يعتبر فرصة للوقوف على رغبات المواطنين في شؤونهم المختلفة،** عبر برامج الحوار المفتوح والندوات المتصلة هاتفياً بالمستمعين أو المشاهدين (بالنسبة للإذاعة والتلفزيون). أو عن طريق ترك هامش واسع لرسائل القرّاء بالنسبة للصحافة؛ وهذا كله يتيح فرصة لإطراف الحوار المختلفة، بما في ذلك الحكومة التي بيدها صنع القرارات الأهم، لتكون القرارات أكثر واقعية، وأقرب للتعبير عن مصالح الناس. وتساعد وسائل الإعلام على ربط الأفراد بالقيم الفكرية والأخلاقية للمجتمع، وإبراز النماذج الناجحة.

[2]- وأبرز ما جاء في هذا القانون: إحداث **مجلس وطني للإعلام**..وحق الإعلامي في الحصول على المعلومات..الإعلام مستقل يؤدي رسالته بحرية..لكل شخص الحق في إصدار الوسائل الإعلامية..حرية الإعلامي مصونة في القانون..احترام حرية التعبير على أن تمارس بوعي ومسؤولية.. إصدار المطبوعة خلال ثلاثة أشهر من تاريخ منح الرخصة..تكافؤ الفرص بين الإعلاميين في الحصول على المعلومة..أي اعتداء على الإعلامي أثناء عمله كالإعتداء على الموظف العام..لايحق لأي جهة مطالبة الإعلامي بإفشاء مصادر معلوماته إلا عن طريق القضاء وفي جلسة سرية..إلخ.

1. **التخلي عن الأحكام المسبقة فيما يتعلق بالمشاركة في عملية البناء الداخلي،** سواء على صعيد التنمية الاقتصادية، أو الأصعدة الأخرى، وعلى الجهات الحكومية
2. **حض الجميع على الحوار والمشاركة.**
3. **التخلي عن فكرة الوصول إلى قرارات تم إعدادها مسبقاً** وفق رؤية تلبي رغبة جهات حكومية محددة، ولا تكون تعبيراً عن إجماع عام.

في الختام يمكن القول بأنَّ: "الحوار البناء، وقبول الآخر يمكن اعتبارهما المناخ الملائم لولادة المجتمع المدني". ونؤكد أنه في اللحظة التي يغيب فيها الحوار عن دولة ما، لا تبقى هناك حاجة للحديث عن هيئات مدنية ومجتمع مدني، يكون مداراً للبحث في المطلب التالي: **الدولة والمجتمع المدني**

المطلب الثاني
الدولة والمجتمع المدني

بعيداً عن التفاصيل التاريخية لبدايات ظهور هذا المجتمع والمراحل التي مر بها. سنحاول من خلال متابعتنا لهذا الموضوع و ما قيل فيه (من بعض التيارات و النخب الفكرية والاجتماعية..) إعطاء **فكرة موجزة** عنه، تتناوله: (**كمفهوم**، **وسلوك وتطبيق**، **وعلاقة مع الهيئات الرسمية**).

ويبدو أن المجتمع المدني ليس هدفاً في حد ذاته، كما أنه لا يظهر معزولاً، وكما هو الحال في/الحكم الجيد . العولمة . الديمقراطية..الخ/ يمكن اعتباره من المسائل المثيرة

لخلاف شديد بين تيارات مختلفة وعلى أكثر من صعيد. خاصةً عندما تطفو هكذا أفكار و رؤى بين الحين والآخر، في دولة أو مجتمع ما؟.[1]

أولاً- المجتمع المدني والدولة

تستطيع الهيئات اللاحكومية . من خلال الحوار المستمر والمشاركة في صنع السياسة العامة، والدخول في التفاصيل التي تهم الناس في الدولة . أن توجّه عمل الحكومة، وتقلل من الأخطاء والهفوات التي قد تنشأ عند النزول بالخطط النموذجية إلى واقع الممارسة والتطبيق.

ويبدو أن **دراسة موضوعية للمجتمع المدني**، والبحث في الدور الذي يمكن أن يلعبه في الإطار العام للمشاركة، **تستلزم من الباحث تجنب النزعات الشخصية والآراء المسبقة**..**فالمجتمع المدني قد لا يبدو مثالياً**، فهو ليس دائماً، عالم القيَم والخير والنوايا الحسنة، **وقد تكون الحقوق المدنية التي هي من اختصاصه لا تزال غامضة وغير محدده؟**. وبغض النظر عن الغوص في الأفكار والرؤى التي يطرحها كل من يستطيع أو لا يستطيع أن يدلي بدلوه، في مجال الحديث عن **المجتمع المدني**. يبدو أن هذا المجتمع هو: "**صيغة أو شكل للعلاقة بين الشعبي والرسمي في الدولة.**" وهذه الصيغة تعكس بالنتيجة حالة من المشاركة الشعبية/الرسمية في كل

---

[1]- قلنا: مجتمع..."**مدني**"؟! لنترك الشق الأول (مجتمع)، ونتوقف عند الصفة/مدني/؟ نلاحظ أنها **تشير إلى ما هو نقيض: "الإجرامي - الطبيعي - الهمجي - العشوائي..الخ"**. وقد يكون منشأ الكلمة من**"المدينة أو المدنية"** وما تبعها من العمران والتحضر والرقي، وترف العيش، على خلاف المراحل التي تسبق ذلك والتي قد يتخللها التنقل وعدم الاستقرار، كما قد يتخللها التعصب للانتماءات القبلية أو العائلية أو الطائفية أو المناطقية..الخ.
وعلى اعتبار أن **السلوك المدني** هو الذي: "**يراعي اللباقة والمجاملة والتهذيب واحترام الآخر.**" فإنه يظهر في مرحلة تجاوز الوجود الطبيعي ، حيث تسود الهمجية والغوغائية والعدوانية، إلى مرحلة وجود منظم، ويستند هذا المجتمع إلى القانون الذي يؤسس علاقات أفراد المجتمع، وهكذا يقال إن الإنسانية من صنع الإنسان، و**المجتمع المدني** الذي هو من صنع الإنسان، **نقيض الحالة البدائية،الطبيعية، الهمجية**. وإن هذا المجتمع **لا يظهر إلا تحت سقف دولة القانون**، حيث يخضع الجميع حكاماً ومحكومين لسلطان القانون، عندها فقط يمكن أن تظهر هذه الأشكال من طرق التعبير الديمقراطية، وما تحمله من صيغ للمشاركة الجماعية في التعبير عن الحاجات التي تهم المواطن كفرد، وكمواطن داخل الجماعة.

شأن من الشؤون العامة في الدولة. والأكيد أن المجتمع المدني، **لا يمكنه أن يظهر** (وإن ظهر لا نجد له تطبيقاً فعلياً وسليماً) **في مجتمع ما تحكمه: القبَلية، أو العائلية، أو الطائفية، أو المناطقية..الخ**. إذ أن مجتمعاً تتوفر فيه هكذا أرضية، لا يمكن أن تنضج فيه فكرة المجتمع المدني، بل على العكس، إذا ظهرت أشكال منه، فإنه يقع في حالة التصادم المباشر والمستمر بين "مدعّي التمدن" ومؤسسات سلطوية رسمية.

مع أن الأمر في حقيقته يتعلق بدولة واحدة، أحد أركانها "الشعب" والذي هو في الحقيقة، ما يمثله المجتمع المدني. **فالمجتمع المدني في مدلوله البعيد، أوسع وأشمل من الدولة المعروفة حتى الآن**.

بمعنى أنه لا يقتصر على العلاقات السياسية والمؤسسات الرسمية، بل يعطي لمبادرات الأفراد إمكانية التعبير عن نفسها، إلا أن **الدولة هي في الحقيقة جزء مهم من المجتمع المدني**، الذي يتعلق بمجموع مواطني الدولة الواحدة، وما ينشأ بينهم من علاقات ليست فقط سياسية بل اجتماعية واقتصادية، ثقافية وفكرية. أي (**كل ما هو رسمي وغير رسمي**).

والسؤال الآن: كيف لنا تجنب الازدواجيات التي قد تنشأ من تقسيم المجتمع إلى: (مدني، سياسي، ديني، عسكري، اقتصادي..الخ؟!).

والمواطن إلى: (مواطن، رعيّة، زبون، عامل، تاجر..الخ؟؟).

ربما يكون الحل هو: أن يستعيد المواطن، الذي يحمل كل ما ذكرناه من الصفات، السيطرة على الدولة، فتزاح الازدواجيات!!.

عندما تسيطر الدولة على المواطن، تكون"الشمولية" لكن، عندما يسيطر المواطن على الدولة تكون "الديمقراطية" وهنا يكمن سر نجاح ونضوج فكرة المجتمع المدني. على اعتبار أن **مواطن الدولة/المجتمع المدني هو الجوهر في**

المعادلة، وعند مصالحه وسعادته ورفاهه وتوسيع الخيارات أمامه تتقاطع الأدوار، التي تؤديها (مؤسسات رسمية منتخبة) وأخرى غير رسمية، يمثلها المجتمع المدني؟.

وهذا **الجوهر** النواة (**المواطن**) عليه الاهتمام بالشؤون العامة مواكبةً لاهتمامه بشؤونه الخاصة. ومن هذا قد نصل إلى أن **يتوسط المواطنون علاقات الدولة،** وتوجيه سياساتها، **وليس الدولة فقط وسيطاً في علاقات الأفراد المواطنين. وبهذه العلاقة المتبادلة بين الرسمي والشعبي، ينتهي التمييز بين العام والخاص،** ويصير العام خاصاً بمجموع المواطنين في الدولة، وتصير كل المجالات مفتوحة لكل مواطن، ولكل المواطنين، ويستعيد المجتمع المدني تطابقه مع المجتمع السياسي، وينتهي التمييز بين الصفتين الأكثر إشكالية وجدلاً في المعادلة/**المدني والسياسي**/؟!.

ثانياً- مفهوم المجتمع المدني

بشكل عام فإن الصفة "مدني" نرى أنها تشير إلى ما هو نقيض العسكري-التجاري-الديني..[1]

وعلى العموم المجتمع المدني هو: (ما يعطي هامشاً أكبر لحرية الأفراد، في مقابل المؤسسات الرسمية، التي تُعبر عن الجماعة أكثر مما تعبر عن الأفراد، دون أن يجعل هذا المدني في مواجهة أو صدام مع الرسمي).[1]

---

[1]- لقد تناول الأمريكي/**أليكس دي توكفيل**/ في كتابه الديمقراطية في أمريكيا (1840) مفهوم المجتمع المدني بصياغة أقرب إلى مفهومه المعاصر: ((في لغة السياسة الحالية، تندرج ظاهرة التعاون من خلال نشاط الجماعات التي تتمتع بالإدارة الذاتية، تحت عنوان المجتمع الأهلي أو المجتمع المدني. وهذه الجماعات المتنوعة الهوية والمصلحة الاجتماعية بما فيها من استقلال عن الدولة - وربما الأحزاب - لا تتمكن فقط من كبح جماح التصرفات التعسفية للحكام، بل في مقدورها أن تساهم أيضاً في تكوين مواطنين أفضل، يضعون في اعتبارهم مصالح الآخرين، ويتمتعون بالثقة في أنفسهم فيما يقومون به، ويتميزون باستعدادهم للتضحية من أجل الصالح العام. ولعل **أفضل ما يميز المجتمع المدني أنه: يتيح الفرصة لوجود جماعة أو طبقة وسيطة بين الفرد والدولة،** وهذه الجماعة أو الطبقة تكون قادرة على إدارة الصراعات والتحكم في سلوك الأفراد دون قسر السلطات العامة، وبدلاً من زيادة أعباء صانعي القرار بمزيد من الطلبات، وجعل النظام خارج عن السيطرة، **يستطيع المجتمع المدني أن يحد من الصراعات، ويحسن من نوعية المواطنة**)).

و**يتشكل** المجتمع المدني **من المنظمات التطوعية**، التي تقوم على أسس حضارية بعيدة عن الحركات التقليدية، **ويقع وسطاً بين القطاع الحكومي والقطاع الإنتاجي الهادف لتحقيق الربح، ويمثل حلقة وصل بين العائلة والحكومة، ويوفر فرص بناء المجتمع حضارياً، وهو أحد الأعمدة الرئيسية لبناء النظام الديمقراطي.**[2]

وتجدر الإشارة هنا إلى أنه تتفاوت أنماط العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني تفاوتاً كبيراً، من بلد إلى آخر، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن **منظمات المجتمع المدني تستمد شرعيتها مما تفعله لا ممن تمثله، وقوة المجتمع المدني هي قوة خفيفة، تتمثل في قدرته على المحاججة، والاقتراح، والتجريب، والاستنكار، وسلوك مسلك مثالي، ولا تتمثل قط قوته في اتخاذ القرار؟!.**

ويمكن تعريف **المجتمع المدني** بأنه: "**جملة من المؤسسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التي تعمل في ميادين تهمها، وفي استقلال نسبي عن سلطة الدولة، لتحقيق أغراض متعددة منها: الأغراض السياسية بغية المشاركة في صنع القرار على المستوى الوطني، ومثال ذلك في هذه الحالة الأحزاب السياسية. كما يمكن أن تكون لأغراض نقابية، بغية الارتفاع بمستوى المهنة والتعبير عن مصالح أعضائها. ولأغراض ثقافية مثل اتحاد الكتاب. أو من أجل المساهمة في العمل الاجتماعي لتحقيق التنمية**".[3]

دعونا **نسميه:"حوار عام مفتوح"**، حوار عام **تشارك فيه أطراف فاعلة كثيرة** تسعى إلى تحقيق مصالح مختلفة . ومتباعدة أحياناً . مع ما يرافق ذلك (زيادة مشاركة

---

[1]- د.رجب مفتاح بودبوس، المجتمع المدني.. لماذا؟، ليبيا، المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، بلا تاريخ.

[2]- راجع الثبت التعريفي في كتاب وليام هلال- كينث ب. تايلر، اقتصاد القرن الحادي والعشرين، مرجع سابق، صـ 564.

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 77.

المواطنين) من اتجاه قوي بنفس المقدار، نحو إلغاء مركزية السلطة والموارد ونقلها إلى المستوى المحلي.

ثالثاً- المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية

إنَّ **التفاعل بين مؤسسات المجتمع المدني/الهيئات اللاحكومية** (أحزاب، نقابات، جمعيات، جماعات ضغط..الخ)، والهيئات والمؤسسات الرسمية، **يجب أن يأخذ طابع التعاون والتكامل، لا طابع التناحر والصدام!.**

ويبدو أنه بهذا الهامش الذي يُعطى لفكرة ومفهوم المجتمع المدني، تُستكمل **عناصر البناء الديمقراطي**، والتي يمكن إجمالها بـ (الثقة بالفرد- الإيمان بفضيلة الحوار- المجتمع التعددي- ثنائية السلطة/المعارضة- تداول السلطة والتنظيم العقلاني لها).[1]

ويجب أن يأخذ هذا المفهوم طريقه الصحيح في التطبيق والممارسة..بعيداً عن الدعوات التي تسعى إلى التشتيت والازدواجية في صميم الفرد ذاته إلى: (مواطن سياسي ومواطن مدني)..أو تشتيت المجتمع في تكوينات متوازية: (المجتمع السياسي . الديني . الاقتصادي . المدني..الخ)..

مع أن الأمر في حقيقته يتعلق بفرد واحد ومجتمع واحد؟!. ويمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تكون مساندة للدولة أو معارضة لها، وتمثل هذه المنظمات **في حالة المساندة مصدراً للشرعية الدستورية، عبر مشاركة منظمات المجتمع وفئاته الاجتماعية المختلفة في صنع القرار**. وبذلك يظهر تداخل وتفاعل أدوار الدولة والمجتمع المدني عبر توافقهما تارة، وتعارضهما تارة أخرى؟!.[2]

---

[2]- يمكن التوسع في هذا الموضوع، بالعودة إلى المحاضرة التي ألقاها أستاذنا الدكتور سام دلّة بعنوان: مفهوم المجتمع المدني، مرجع سابق.

[1]- **فالدولة تُنظم تعاملات الأفراد من خلال القوانين والقواعد، وتبرز هنا ضرورة التوافقية بين الأفراد الذين يرغبون في الوصول إلى المشاركة في صنع القرارات التنفيذية**. والدولة أيضاً هي المسؤول الأول عن إصدار تلك القرارات وتطبيقها، وهنا تبرز أهمية إبقاء العلاقة في حالة التوافق السلمي، التي تُبنى على الحوار واعتراف كل طرف بمركز وأهمية الطرف الآخر له، أي بين الدولة وبين التنظيمات السياسية والأحزاب الممثلة للمجتمع.

كما يمثل المجتمع المدني جانباً آخر من العمل التطوعي الإنساني، الذي يضم أفراداً وجماعات أحراراً يعملون معاً من أجل قضية عامة، وتحفزهم في هذا الصدد ثقافة ذات جذور عميقة، قائمة على التسامح والكرم والتكافل الاجتماعي.

باختصار: قد يكون الهدف الأساسي للمؤسسات المدنية (الموازية للدولة) هو: **الدفاع عن الوجود الاجتماعي في مواجهة العولمة**، وزحف مجتمع السوق العالمي. والمطلوب ليس مجتمع مدني يضاف إلى المجتمع الديني والسياسي والاقتصادي، الذي يتعولم يوماً بعد يوم. **بل الأهم هو: التفكير في شكل آخر لدور الدولة، يقوم على، مشاركة دائمة لكل المواطنين، في كل شؤونهم حياتهم الخاصة والعامة، وعلينا التفكير جديا في إطار عام للدولة، يعيد جمع السياسي والمدني، في صالح كل الناس، وتجسيد سلطانهم، دون الوقوع في شرك الشمولية.**

إنَّ الضروري اليوم: "ديمقراطية أكثر" وليس مجتمعاً مدنياً يُستبعد فيه السياسي، ويقود إلى ازدواجية المواطن بين المدني والسياسي. وهذه هي المعركة الحقة، **وليست معركة مجتمع مدني ومنظمات مدنية.**

وأخيراً وليس آخراً: قد يكون للمجتمع المدني دورٌ هامٌ وكبيرٌ بالنسبة للحكومات التي ترى فيه مفهوماً حيوياً للتطوير، وإنه إذا ما كان هذا المجتمع حيوياً وقوياً، ويعمل مع الحكومات، فإنه سيزيد من الموارد الوطنية المستثمرة في التنمية الاجتماعية، ويعزز صوت البلد في القضايا العالمية، وهذا بالتأكيد لن يضعف الديمقراطية والحكم الصالح.

والأهم من كل ذلك: إن إعطاء دور للمجتمع المدني، يساهم في تجاوز منعطف الفساد الخطير الذي تمر به الإدارة، وذلك بخلق حالة من الحراك الرسمي والاجتماعي الدائمة ضده.

ـ أنظر: د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 201.

رابعاً- المجتمع المدني في سورية[1]

يرى البعض **أن الأولويات المطروحة لمفهوم المجتمع المدني في سورية، ليست ناضجة بعد** طبقاً للمفهوم السائد في المجتمعات الرأسمالية الغربية، وهذه مسألة موضوعية ومبررة، ناجمة عن الأولويات التي وضعها المجتمع السوري لنفسه. كما **لم تكن النظرة إلى فكرة المجتمع المدني واحدة في سورية منذ استقلالها حتى الآن**، لسبب ناجم عن طبيعة المراحل والصيغ الاجتماعية القائدة للبلاد في كل مرحلة، وطبقاً لدور الدولة خلال كل تلك المراحل والحقب.

والسؤال الذي يمكن طرحه في هذا المجال: **هل المنظمات الشعبية في سورية تدخل ضمن مفهوم منظمات المجتمع المدني؟**. إن الواقع يبين أن بعضها مثل (طلائع البعث، الشبيبة والطلبة، نقابات العمال، الاتحاد النسائي، اتحاد الفلاحين، الاتحادات المهنية للمحامين والأطباء والصيادلة..الخ) **يعتبرها الفكر المؤسسي الراهن في سورية منظمات بديلة لمنظمات المجتمع المدني المعروف في البلدان الآخذة بالليبرالية السياسية.** والفكر السياسي للنظام القائم كان يَعتبر دائماً أنه غير معني بعمليات النسخ للديمقراطية المعمول بها في الغرب، لاختلاف في الخصوصيات بين المجتمعين السوري والغربي.

وبعيداً عن الجدل في أن المنظمات الشعبية في سورية هي من منظمات المجتمع المدني، أو تقع خارج المفهوم المعروف لهذا المجتمع، وبعيداً عن التسميات أو اعتبارها بديلة لمنظمات المجتمع المدني. **لابد من الاعتراف بالدور الكبير الذي تلعبه هذه المنظمات على كافة الأصعدة في الدولة (سياسياً، واقتصادياً، واجتماعياً..).** وإن الأخذ بحل انتقائي (بين اعتبار هذه المنظمات من منظمات المجتمع المدني، أو إخراجها من مفهوم تلك المنظمات). قد يكون بتطوير هذه المنظمات مستقبلاً،

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 80 وما بعد.

لتكون من حيث الشكل والمضمون تعبيراً أفضل عن تطلعات ما يمكن توقُّعهُ منها ضمن التعريف الذي قدم لمفهوم المجتمع المدني.[1]

والذي يبدو أن تجربة هذه المنظمات في سورية عززت مبدأ المشاركة في الإدارة، بالرغم من تدخل الدولة في أعمال ونشاطات هذه المنظمات، وبالرغم من خضوعها للتوجيه الدائم من قبل الجهات القيادية العليا.

وقد أكد حزب البعث العربي الاشتراكي في مقررات مؤتمراته: ((أن **نظام الديمقراطية الشعبية** هو الوسيلة الفعالة التي تطور السلطة دوماً، وتجدد اندفاعات الثورة، وتعزز مكاسب الجماهير وتعمقها وتصونها، وتوفر المناخ لنمو التحرك الجماهيري وشموله وعياً وتنظيمياً، ومن أجل إتاحة وتوفير كل الشروط الموضوعية لممارسة الجماهير الشعبية لحقوقها الديمقراطية، فإن كل ذلك يقتضي تعبئتها في إطارات تنظيمية هي المنظمات الشعبية مثل: منظمات العمال والفلاحين واتحادات الطلبة والنساء واتحاد

---

[1]- **وقد يعود ذلك لأسباب عديدة منها:**

أ - **لاقتراب التعريف الخاص بالمجتمع المدني من طبيعة تلك المنظمات وأهدافها**، الأمر الذي يتيح إمكانية إدخال تلك المنظمات ضمن ذلك التعريف، حتى وإن لم يكن هناك تطابق كامل. إذ قد يتذرع البعض من عدم شمول التعريف لهذه المنظمات، بسبب تأثير الحزب الحاكم (حزب البعث العربي الإشتراكي) على التوجه الحكومي في نشاط هذه المنظمات.

ب - **لأن تلك المنظمات رغم كونها منظمات تأثرت بإيديولوجية الحزب السياسي الذي قاد البلاد، إلا أن حزب البعث العربي الاشتراكي المعني بهذا الحالة هنا، عَمل من جهة مع أحزاب أخرى في نطاق أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية**، وأن عدداً غير قليل من أعضاء وقياديي تلك المنظمات قد يكونون قادمين من ذلك التنوع الحزبي الذي تضمنته صيغة الجبهة الوطنية التقدمية. يضاف إليهم بعض ممن لا ينتسبون إلى أية أحزاب سياسية، وهم معنيون فقط بالجانب المجتمعي للمنظمة التي ينتمون إليها.

ج - **لأن هذه المنظمات تمثل من الناحية النظرية على الأقل الهياكل القاعدية لمنظمات المجتمع المدني**، التي يقول البعض بضرورة توفير المقومات اللازمة لها في الشروط الراهنة، وهي منظمات يمكن تأهيلها مستقبلاً (**خصوصاً في ظل دستور عام 2012**) لتكون منظمات معنية فعلاً بأهدافها الرئيسية، كمنظمات شعبية تخدم المجتمع المدني الذي يحتضنها، قبل أن تكون موالية لهذا التوجه السياسي أو ذاك، حيث تعمل على تحسين وتطوير موقع المنظمة المعنية بخدمة المنتسبين إليها، من جهة، وبخدمة دورها المفترض، لتحسين محيطها الاجتماعي، من جهة ثانية.

- أنظر: د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 80 وما بعد.

شبيبة الثورة والحرفيين وصغار الكسبة، ومختلف النقابات المهنية. وفي سبيل تحقيق هذا الهدف الكبير فقد بذلت الثورة ومازالت تبذل كل الجهود لتدعيم بناء دور المنظمات الشعبية، ومن أجل تنظيم القطاعات الجماهيرية الأخرى، ليمارس المواطنون من خلال تنظيماتهم الشعبية والنقابية دورهم كاملاً في عملية التغيير الثوري، والمشاركة الفعالة في إرساء الديمقراطية الشعبية)).

ثم جاء الدستور السوري الدائم لعام 1973 ليؤكد على الدور السياسي لهذه المنظمات إلى جانب دورها المهني المعروف، حيث تنص **المادة/9/** منه على: ((**أنّ المنظمات الشعبية والجمعيات التعاونية تنظيمات تضم قوى الشعب العاملة من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أفرادها**)).

وتنص **المادة/12/** على: ((**أن الدولة في خدمة الشعب، وتعمل مؤسساتها على حماية الحقوق الأساسية للمواطنين وتطوير حياتهم، كما تعمل على دعم المنظمات الشعبية، لتتمكن من تطوير نفسها ذاتياً**)).[1] ثم جاءت **المادة/49/** لتؤكد على الدور الكبير لهذه المنظمات في البناء والإدارة والرقابة، حيث تنص على: ((**أن تشارك التنظيمات الجماهيرية مشاركة فعالة في مختلف القطاعات والمجالس المحددة بالقوانين في تحقيق الأمور التالية: (بناء المجتمع العربي الاشتراكي وحماية نظامه. تخطيط وقيادة الاقتصاد الاشتراكي. تطوير شروط العمل والوقاية والصحة والثقافة وجميع الشؤون الأخرى المرتبطة بحياة أفرادها. تحقيق التقدم العلمي والتقني وتطوير أساليب الإنتاج. الرقابة الشعبية على أجهزة الحكم.**)).[2]

نعود ونؤكد من جديد: على أهمية هذه المنظمات ودورها الفعال في تنظيم قوى الشعب، بدءاً من الطفولة (من خلال منظمة طلائع البعث)، مروراً بالشباب

---

[1]- حذفت هذه المادة بالكامل في دستور عام 2012.

[2]- حذفت هذه المادة بالكامل في دستور عام 2012.

(شبيبة الثورة)، وانتهاءً بغيرها من المنظمات الشعبية والنقابات المهنية. والدليل على دورها الفعّال بقاءها حتى الآن، وقد يصل عمر بعضها إلى أكثر من أربعين عاماً، وقد قامت بنشاطات كبيرة، وشاركت في بناء الدولة في سورية، وغرست قيماً ومبادئ في نفوس أعضائها كرست مبدأ العمل الجماعي والمؤسسي المنظم، بعيداً عن الفردية والأهواء الشخصية. وقد أعطاها الحزب الذي قاد المجتمع والدولة، ودستور 1973 سقفاً من المشاركة والتدخل في الحياة السياسية والإدارية قد لا نجده في منطلقات ومبادئ وأحزاب ودساتير دول أُخرى، وقد لا نجده في تطلعات منظمات المجتمع المدني في الكثير من دول العالم. وكان المطلوب من هذه المنظمات الشعبية والمهنية هو الاستفادة من ذاك السقف العالي، والهامش الكبير الذي منحها إياه الدستور في البناء والتخطيط وقيادة الاقتصاد..إلخ. والأهم تفعيل دورها في الرقابة الشعبية على إدارات وأجهزة الحكم.[1] وهذا ما يقودنا إلى بحث مشاركة المجتمع المدني في المطلب التالي: **المجتمع المدني وتعزيز المشاركة**

المطلب الثالث

المجتمع المدني وتعزيز المشاركة

من المهم أن يُعبِّر المجتمع المدني عن نضوجه باحترام المبادئ الأخلاقية، والتي ينبغي على الجميع احترامها، سواء تعلق الأمر بالمنظمات الحكومية أو المنظمات الأهلية. **وأهم هذه المبادئ: "الانفتاح والشفافية والمحاسبة".** وهذه المبادئ تحول دون إساءة استخدام السلطة، والحد من انتشار الفساد.

---

[1]- ويبدو أن **إلغاء المادة/8/ من الدستور السوري لعام 1973**(التي تعطي لحزب البعث قيادة المجتمع والدولة) سيكون **له منعكسات كبيرة على هذه المنظمات،** باعتبارها رديفة لحزب البعث، **ويطرح البعض تساؤلات** حول مصير هذه المنظمات. **هل ستصبح مستقلة وتهتم بالدرجة الأولى بمصالح أعضاءها؟ هل تبقى رديفة لحزب البعث..؟!.**
علماً بأن الدستور الجديد لعام 2012 ضَمن لها هذا الإستقلال في المادة/10/ منه؟!.

ومثل هذه المبادئ التي يعززها التضامن الاجتماعي والثقافة والقيم المساندة لها، من شأنها أن تُيسّر التنفيذ السليم للقانون. إن منظمات المجتمع المدني هي كيانات لها صفة تنظيمية، وتتصف بالمشاركة الطوعية، وتأخذ الشكل المؤسسي الذي ينشط في كل مجالات الحياة السياسية، والاقتصادية، والاجتماعية.[1]

ولكن يبدو أن **الطبيعة العامة للشعب، وخصوصاً في البلاد الإسلامية**، من خلال المؤثرات الدينية (التي تحمل أشكالاً تنظيمية أخرى للمجتمع المدني يتعلق بالجمعيات الخيرية ونشاطاتها..) تُفضل عدم المشاركة في أعمال شعبية منظمة مركزياً، وتُفضل طابع المشاركة الفردية العفوية على منطق الاستجابة لترتيب وتنشيط مسبق؟!.

أولاً- المبادئ التي تُقيِّد المجتمع المدني

على منظمات المجتمع المدني عند قيامها بالدور المطلوب منها في المشاركة، التقيد بمبادئ: **الإدارة المكشوفة**، و**الشفافية**، و**المساءلة**، و**المكاشفة**، على اعتبار أن هذه المبادئ هي عناصر نجاح إدارة أي منظمة. وهذه المبادئ في الحقيقة، ليست قيوداً بالمعنى الحرفي للكلمة، بل إنها ضوابط **تُساهم في خلق مجتمع مدني منفتح، يقوم على أسس متوافقة مع مقومات الحكم الجيد، وهذه المبادئ هي باختصار**:[2]

أ- الإدارة على المكشوف/ *Open Book Management*

وهي الإدارة **القائمة على الشفافية**، و**المكاشفة** و**المصارحة** و**المساءلة**، حيث أن أسلوب فريق العمل هو القاعدة في إنجاز المهام، **بشكل يرتكز على التنسيق والتعاون في تحقيق الأهداف المحددة**.

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 3+77+193.

[1]- د.مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، خصوصاً الصفحات من 142 إلى 146.

وإن تطبيق مبدأ الإدارة على المكشوف، **يستلزم تطبيق نظرية مشاركة العاملين في صنع القرارات**، بل أحياناً اتخاذها من دون الرجوع إلى الإدارة، بالإضافة إلى تدريب العاملين على فهم الأرقام والتعامل معها بحرفية ومسؤولية.

ب ـ الشفافية/*Transparency*

الشفافية لغوياً: تشير إلى **الوضوح وعدم الغموض**، واكتمال الرؤية للصورة، وكشف جميع الأمور.

والشفافية في إدارة منظمات المجتمع المدني: **هي كشف الحقائق**، والنقاش العام الحر حول تلك الحقائق، وضرورة اطلاع الأعضاء والمواطنين والجهات المانحة والمهتمين على تفاصيل تلك الحقائق، ومناقشة السياسات المختلفة بطريقة متاحة للجميع، والكشف الذاتي لأوجه القصور في الأداء والحكم الداخلي، **ويرتبط بالشفافية الاستعداد للمساءلة والمحاسبة**، كأمور هامة في إدارة منظمات المجتمع المدني.[1]

ج ـ المساءلة/*Questionability*

المساءلة هي: **حق العملاء والجمهور، والمنظمات المعنية، والجهات المانحة، والجهات الرقابية، والمجتمع ككل في سؤال منظمة المجتمع المدني، عن السياسات والقرارات والبرامج، والحسابات الخاصة بالمنظمة.**

وعلى المنظمة أن ترحب بذلك، وأن تقدم كشف حساب عن قراراتها، وأنشطتها ومواردها المالية للأطراف المعنية، وفقاً لآليات ومبادئ متفق عليها.[2]

---

[2]- وفي هذا الصدد نشير إلى **إعلان الشفافية والمساءلة في المنظمات الأهلية العربية**، الذي عقد مؤتمره في بيروت في الفترة من 23– 25 نيسان **عام 2002** (**إعلان بيروت**) ومما جاء فيه نحن ما يزيد على 1200 مواطناً نمثل مؤسسات المجتمع المدني في العالم العربي، وننتمي إلى حوالي 18 دولة عربية، نتحد معاً في صوت واحد لتجذير الشفافية والمساءلة في المنظمات العربية.

[1]- **وهنالك فرق بين المحاسبة والمساءلة**: فالأولى هي للأوجه المالية فقط. أما المساءلة فتشمل كل الأوجه: (الأخلاقية، والقانونية، والإدارية..الخ) بما فيها الجوانب المالية أيضاً.

د ـ المحاسبية/*Accountability*

المحاسبية ناتجة عن المساءلة، وتعني وجود جهة رقابية لمحاسبة ومراجعة المسؤولين، وهذه الجهة قد تكون آلية ضمن المؤسسات الحديثة، أو قد تكون الرأي العام، أو الحكومة في بعض الأحيان، وهو ما يستلزم إدارة مالية دقيقة، ومراجعة وإعلان واضح وكاشف للنتائج.

فالمجتمع المدني أو الهيئات اللاحكومية تستطيع . من خلال الحوار المستمر والمشاركة في صنع السياسة العامة، والدخول في التفاصيل التي تهم الناس في الدولة. **أن توجه عمل الحكومة،** وتقلل من الأخطاء والهفوات التي قد تنشأ عند النزول بالخطط النموذجية إلى واقع الممارسة والتطبيق.

ولا بد من دور محوري لهيئات المجتمع المدني في قضية المشاركة ونرى . كبداية . أن ظهور فكرة المجتمع المدني بشكلها الصحيح، **تُعبر عن ازدياد الوعي لدى المواطنين في حقوقهم ومطالبهم،** ومن ثم السعي للمشاركة في تكريسها وحمايتها، **وهذا يؤدي . كنتيجة . إلى ازدياد رغبة هؤلاء في المشاركة العامة.**

ثانياً ـ فاعلية المجتمع المدني في تعزيز المشاركة[1]

يلعب المجتمع المدني دوره بفاعلية **من خلال رفع مستوى الوعي لدى الجمهور،** وتثقيفه في إطار جهود الدولة في التحول والتطور نحو حوكمة الأداء في كل

---

[1]ـ للاستزادة يمكن مراجعة الموقع الإلكتروني لبرنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة:http//www. Pogar. Org/Arabic.
ـ وأيضاً: د. عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، مرجع سابق، صـ84+85.

القطاعات، وجعل هذا الموضوع على سلم الأولويات الوطنية، تماماً كما هو الحال بالنسبة لخطط التنمية ومكافحة الفقر.

ومن المهم أن يكون هناك تنسيق بين المجتمع المدني والبرلمان عن طريق تعزيز العلاقة مع البرلمانيين، ومع كافة قطاعات الشعب، كي يكون العمل أكثر تنسيقاً وفعالية وإيجابية، وفي هذا السياق يجب التشديد على أهمية تنفيذ دراسات حول مدى مواءمة التشريعات الوطنية بالنسبة لمبادئ الحوكمة والإدارة الرشيدة؛ وهذا يخلق نوعاً من الحوار داخل الدولة حول تشريعاتها الوطنية.

وهناك أهمية كبيرة لقيام منظمات المجتمع المدني بأداء دور فاعل في مراقبة أداء الهيئات الحكومية، ومراقبة مدى تطبيق الموظفين العموميين لقواعد السلوك المتعلقة بالوظيفة العامة، إضافةً إلى مراقبة آلية طرح العطاءات من قبل الدولة، وطريقة وضع الموازنة العامة، ومدى تضمينها الإيرادات والنفقات بصورة شفافة، الأمر الذي يؤدي إلى الإسهام في تحسين إدارة الحكم عبر تعزيز المساءلة والشفافية في النظام السياسي.

كما يمكن لمنظمات وهيئات المجتمع المدني **الإسهام في صياغة السياسات العامة، وحماية الحقوق والتوفيق بين المصالح، وإيصال الخدمات الاجتماعية**؛ وبعملها هذا تعزز منظمات المجتمع المدني الفاعلية والمشاركة في الشؤون العامة، وتقوي حكم القانون، وغيرها من خصائص إدارة **الحكم الجيد/الصالح**.

ثالثاً: مقاربة لدور الحركات المدنية في القطاع الثالث

كما مر معنا سابقاً فإن **الجمعية الدولية** (***Civicus***) مهمتها الأساسية مساعدة الحركات المدنية على مستوى العالم، وقد شُكِلت هذه الجمعية على أساس مساعدة وتطوير القطاع الثالث. **والقطاع الثالث**: يقف بين قطاع الأعمال الحكومية، والمنظمات غير الحكومية (NGOs) والتي هي جزء من الحركة العالمية التي تُعرف بالقطاع الثالث، لأن قطاع الأعمال التقليدي مستبعد منها.

وقد ساهمت الحركات المدنية/القطاع الثالث، بنشاطات تركت أثراً كبيراً على أرض الواقع في العديد من دول العالم..ومن أبرز هذه النشاطات:[1]

1. هناك حركة ملحوظة في **ماليزيا**، حيث تعمل جمعية المستهلكين في بينانغ (*Penang*) مع المجتمعات الريفية، وتساعدهم على ضمان المساعدة الحكومية وحمايتهم من مشروعات التنمية الاستغلالية.

2. كما برزت الحركة في **النيبال** حينما قامت المنظمات غير الحكومية عميقة الجذور، والتي عملت مع السكان المحليين على بناء/62/ سداً بتكلفة تعادل ربع تكلفة بناء السدود من قبل الحكومة.

3. كما ظهرت الحركة المدنية في **الهند** عندما قامت الجمعية النسائية للمهن الحرة (*Self-Employed Women's Association*) وهي نقابة عمالية للنساء الفقيرات في مدينة أحمد آباد، وقد قامت بتوفير خدمات قانونية مجانية للنساء، وخدمات صحية للأطفال، ودورات تدريبية في النجارة، والسمكرة، وأشغال الخيزران، وفن توليد النساء..الخ.

4. وفي **السنغال** تضم لجنة مكافحة الجوع/20,000/ عضو ممن يساعدون الفلاحين على تطوير زراعة الحبوب الغذائية بدلاً من الحاصلات التصديرية.

---

[1]- ((World Volunteerism Group Forms,)) New York Times (21 December 1993), A12, and Frederik Start, ((The Third Sectorin the Second World,)) World Development, vol.19, no.1 (1991), p 65.
- وانظر أيضاً: سيفرين ت. بروين، اقتصاد موجه نحو المجتمع المحلي، مرجع سابق، صـ 513.

ويرى مؤرخو العمل بأن **المنظمات غير الحكومية** (**NGOs**) كانت فعّالة في إسقاط الأنظمة الاستبدادية في أوربا الشرقية والإتحاد السوفيتي، أكثر من مقاومة المجموعات التي انغمرت في الإيديولوجية السياسية، وحصلت على دعم الحملات البرلمانية.

وإنَّ المصطلحات الشعبية: **السوق الاجتماعي**/***Social Market***. و**الاقتصاد الاجتماعي**/***Social Economy***. تدل على نظام للتبادل مبني على الاعتماد المتبادل بين الناس. وتشير هذه المصطلحات عموماً إلى نشاط القطاع الثالث.

5. وفي **الأكوادور** نَظم السكان المحليون أنفسهم لاستصلاح أراضيهم، وحماية الغابات المطرية من شركات النفط الأجنبية، وسد الطريق على برنامج التحديث الزراعي الحكومي الذي من شأنه إزاحتهم من مزارعهم.

6. والحركة المدنية واضحة في **الفلبين**، فمنظمة بامالا كايا (*Pamala Kaya*) وهي منظمة غير حكومية تمثل/50,000/ من صيادي السمك، تقوم بصيانة بِرك السمك، وتوفير التدريب والتعليم المستمر لأعضائها.

7. وفي **بيرو** شكّل الناس المحليون تحالفاً من/300,000/ عضو لتدشين مشروعات تجمع بين الأهداف البيئية وأراضي الأهالي، كما أنشأت منظمات الهنود الوطنية من بيرو، وبوليفيا، والبرازيل، والأكوادور، وكولومبيا، اتحاداً عالمياً يمثل أكثر من مليون فرد للضغط من أجل حقوق الهنود في أراضيهم.

8. وفي **كندا** و**الأرجنتين** و**استراليا** و**نيوزيلندا** و**الولايات المتحدة** وغيرها يسُك الناس عملات خاصة بمجتمعاتهم المحلية، ويسمونها بأسماء مختلفة مثل ***Lets*** و***Green*** أو الدولار المؤقت، وذلك لتحرير أنفسهم من استعمار النظام المالي العالمي، ولِبث العزم في مجتمعاتهم المحلية، وبناء اقتصادهم القائم على الاعتماد على الذات.[1]

---

[1]- Yes! A journal of Positive Futures (Spring 1997), and Thomas Greco, Jr., New Money For Health Communities (Tucson, Ariz: Thomas Greco, 1994).

- وانظر أيضاً: سيفرين ت. بروين، اقتصاد موجه نحو المجتمع المحلي، مرجع سابق، صـ515.

ويمكن ملاحظة نفس الاتجاهات التعاونية في البلدان المتطورة، ففي **إنجلترا** أكثر من /35,0000/ منظمة تطوعية، وفي **فرنسة** أكثر من/43,000/. وتُطور **ألمانيا** قطاعاً ثالثاً بمعدل أسرع من قطاع الأعمال أو القطاع الحكومي فيها، وبين عامي 1970 و 1987 شهد القطاع الثالث نمواً تجاوز/5%/، وفي أواخر الثمانينات من القرن الماضي كانت هناك أكثر من/300,000/ منظمة تطوعية في ألمانيا. وفي **إيطاليا** خلال السبعينيات تركّز القطاع التطوعي حول الكنيسة الكاثوليكية إلى حد بعيد، ولكن الجمعيات والمجموعات غير الدينية في العقدين الأخيرين من القرن الماضي، أخذت دوراً هاماً بصورة متزايدة في المجتمعات

9. وتتطور أشكال جديدة للمنظمة المدنية في هذه الحركات، فحركة الحزام الأخضر لنساء **كينيا** أنشأت تعاونية أقامت/1500/ دار حضانة، وقامت بغرس أكثر من/10/ ملاين شجرة، كما نَظم صيادو السمك بولاية كيرالا (*Kerala*) في الهند، تعاونيات لحماية مواردهم السمكية على الساحل.

10. وأقامت نساء **اليابان** تعاونية باسم: (*Sei Katsu*) مع مجهزين لضمان سلامة وصحة المنتجات، وهن يطلبن منهم معاملة العمال والطبيعة بصورة صحيحة. وشهد القطاع الثالث في هذه الدولة نمواً مثيراً، بحيث إن ألاف المنظمات غير الربحية ترعى الحاجات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية للناس، وتعمل في اليابان أكثر من/23,000/ منظمة خيرية اسمها (*Koe Ki Hojin*) وإضافة إلى ذلك هناك أكثر من/12,000/ منظمة للرفاهية الاجتماعية تعرف باسم (*Shakai Fukushi Hojin*) تتولى إدارة خدمات كبار السن، وخدمات الأمومة والأطفال، وخدمات حماية المرأة، وإدارة مراكز الرعاية النهارية.[1]

وفي الختام: يمكن ذكر أمثلة عديدة على منظمات المجتمع المدني منها: (**الأحزاب السياسية، الجمعيات الأهلية، النقابات المهنية، النقابات العمالية، الأندية الرياضية، أندية أعضاء هيئة التدريس في الجامعات، اتحادات رجال الأعمال، الاتحادات الطلابية، المساجد الأهلية، الحركات الكشفية..الخ**).

المحلية، إذ أن أكثر/15/ في المئة من الأفراد البالغين في إيطاليا يقدمون وقتهم لنشاطات تعود للقطاع الثالث.

[1]- Jeremy Rif Kin, /The End of the Work (New York: GP Putnam's Sons, 1995).

- وانظر أيضاً: سيفرين ت. بروين، اقتصاد موجه نحو المجتمع المحلي، مرجع سابق، صـ 516.

وخدمات **الرعاية النهارية**/***Day Care Services***: إحدى الخدمات الأساسية التي تُقدم ضمن نموذج دولة الرفاهية في البلدان الرأسمالية المتطورة، وهي تُقدم إما من قبل الدولة أو تقوم بتمويلها مباشرةً، أو من خلال مراكز الرعاية النهارية الخاصة، أو غير البلدية التي تكون على ثلاثة أنواع: تعاونيات أبوية، أو تعاونيات عاملين، أو منظمات تطوعية.

ويبدو أن أكثر مؤسسات المجتمع المدني فاعلية، هي **الأحزاب السياسية**، **النقابات العمالية**، **الاتحادات المهنية**، **الجمعيات الثقافية والاجتماعية**. وهو ما يتضح لنا أكثر في المبحث التالي: **فاعلية هيئات المجتمع المدني**

المبحث الثاني
فاعلية هيئات المجتمع المدني

يبدو أنَّ وجود الأحزاب هو سابق لوجود السياسة..ولكن هذه الأحزاب لم تكن سوى تجمعات غير منتظمة، بل كانت عبارة عن تجمعات عفوية لبعض الشخصيات مدفوعة ببعض المثل العليا، هدفها البحث والمداولة في مشاكل الساعة المطروحة في الدولة، دون محاولة فرض وجهة نظرها، من خلال إيجاد الحل الذي تراه مناسباً لهذه المشاكل، فهي كانت نوادي فكرية لا أكثر، أما مفهوم الأحزاب في الوقت الحالي فقد اختلف كثيراً.

ويبدو أيضاً أن: "**موضوع الحياد السياسي للوظيفة العامة في دول العالم الثالث لا يمكن تطبيقه بشكل دقيق**" ولا تبدو هنالك ضرورة ملحة للتقيد به.[1]

ويبدو أن **الأهم** من ذلك في هذه البلاد هو: "**ضرورة التحسس والشعور بمفهوم المرفق العام**" ذلك أن الإدارة العامة في هذه البلاد تقوم في غالب الأحيان وحدها بمهمة التطوير في جميع الميادين. **وحيث لايوجد عادةً أحزاب سياسية كبيرة تتناوب**

---

[1]- والحقيقة: إن **علم الإدارة العامة نشأ وترعرع في كنف علم السياسة**، وفي السابق نادى عدد من أساتذة العلوم السياسية بضرورة وضع المبادئ العلمية المستقلة والمتميزة لعلم الإدارة. أما الآن فإن **دعوى الفصل بين السياسة والإدارة قد أصبحت مهجورة بعد أن حققت الإدارة العامة ذاتيتها ومبادئها العلمية**، وأصبحت **الإدارة العامة ترتبط بالسياسة بصلات وثيقة**؛ وتبدو مظاهر هذا الارتباط أن **السلطة السياسية ترسم الأهداف التي يتعين على الإدارة العامة تنفيذها وتحقيقها**. والعلاقة متشابكة بين الحكومة والإدارة العامة من الناحية العضوية، حيث أن **هناك ازدواجاً بين عضوية الحكومة وعضوية الإدارة**، فالوزير لم يعد يعتبر قائداً سياسياً باعتباره عضواً في الحكومة فحسب بل يعتبر أيضاً قائداً إدارياً للجهاز الإداري التابع لوزارته؛ وهذا ما نراه بشكل كبير في سورية، بل أن البعض من الوزراء يشغل مناصب عليا في حزب البعث العربي الإشتراكي، فوزير المالية هو عضو في قيادته القطرية، وبذلك يمارس وظيفة سياسية وإدارية في الوقت نفسه، انطلاقا من قيادة الحزب للمجتمع والدولة (حسب الدستور السابق لعام 1973).

ـ أنظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 40 وما بعد.

ويبدو أن هذا لا يتعارض مع أدبيات حزب البعث العربي الإشتراكي، عندما يؤكد أن **السلطة هي سلطة الجماهير الشعبية**، وأن دور الدولة هو تحقيق أهداف الجماهير والتحرر الاجتماعي والاقتصادي، وإنهاء علاقات الاستغلال. **فالمادة/1/** من دستور عام 1973 على أن: ((**الجمهورية العربية السورية دولة ديمقراطية شعبية واشتراكية**)). وبينت **المادة/2/** منه أن: ((**نظام الحكم في القطرالعربي السوري نظام جمهوري، وبأن السيادة للشعب يمارسها على الوجه المبين في الدستور..**)). **وهو ما أكده الدستور الجديد لعام 2012.**

الحكم، فلا يمكن تصور وجود حياد سياسي تلتزم به الإدارة العامة. خصوصاً أن الشعب السوري شعب سياسي بامتياز، وإن ظاهرة الأحزاب السياسية في سورية وتعددها (داخل الجبهة أو خارجها) ليست غريبة عن هذا الشعب، سواء وقف ضدها أم انخرط فيها.

وربما سيتغير هذا الأمر مع تشكيل أحزاب جديدة وفق قانون الأحزاب في سورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم/**100**/ تاريخ 2011/8/3.

ما يهمنا في هذا الإطار الإشارة إلى أن **مشاركة الأحزاب والنقابات والجمعيات الأهلية في السياسة العامة داخل الدولة** (وفي الإدارة العامة بمفهومها الواسع، والاستفادة من دورها الكبير في التنمية والحد من الفقر، وفي الحد من التهميش لبعض الفئات الضعيفة في المجتمع..) هو في الحقيقة **إشراك لأكثر هيئات ومنظمات المجتمع المدني تأثيراً وشعبية في الدولة**، إذ أنَّ إعطاء دور مؤثر لهذه المنظمات، والقناعة بحقيقة مشاركتها، هو بالنتيجة في خدمة التنمية داخل الدولة.

وإذا كانت هيئات ومنظمات المجتمع المدني كثيرة، فإنَّ مايهمنا منها في إطار بحثنا هذا الوقوف على أبرزها (**الأحزاب السياسية**، **النقابات**، **الجمعيات الأهلية**). وبالتالي سنعمد إلى تقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين:

- **الأول**: **الأحزاب السياسية**
- **الثاني**: **النقابات والجمعيات الأهلية**

المطلب الأول

الأحزاب السياسية

إنَّ **الأحزاب تعد من أهم مؤسسات المجتمع المدني**، فيما يخص المسؤولية عن الوضع الراهن المتدني لمستويات المشاركة في التنمية المحلية وعلى مستوى الدولة ككل. ولهذا فإن الأحزاب السياسية بشكل عام، مطالبة بإعادة النظر في علاقتها بالتنمية عموماً، والتنمية المحلية خصوصاً، ودعم المشاركة الشعبية في هذه التنمية على وجه الخصوص.

وبالتالي هنالك عدد من **الأمور المطروحة على الأحزاب** منها: (إعادة تعريف المواطن بالأحزاب، تطوير وسائل العمل الحزبي وفق الظروف المحلية..).

وللأحزاب السياسية أدوار أساسية في التطور الاجتماعي، **ويتأثر أداء الأحزاب** في هذا المجال بأمور عدة مثل: "**نوعية القيادات الحزبية ومهاراتها، ومدى اتساع قاعدة الأحزاب السياسية وانتشارها في المجتمع، ثم طبيعة علاقة تلك الأحزاب بالهياكل الحكومية القائمة، والتعددية الحزبية تساهم في تشجيع العمل الاجتماعي الجماعي، لتحقيق الأهداف التنموية والمشتركة للمجتمع**".

وهذا كله يدخل في الإطار العام للمشاركة السياسية والتي تعني: بأن يكون القرار السياسي أو السياسة التي تتبناها الدولة، أو التنظيم السياسي، هي محصلة أفكار ومناقشات مجموع المواطنين الذين سيقع عليهم تأثير هذا القرار، أي هي حق كل مواطن بإبداء الرأي أو المشاركة في صنع القرارات والسياسات التي سوف تؤثر على حياته ومصالحه. ولكن يجب الإشارة هنا إلى أنه **في النظام السياسي القائم على مشاركة الجماهير**، لا تكون **المشاركة السياسية** فيه **حقاً للشعب** فحسب، بل إن المشاركة **هي أيضاً مسؤولية**، وهذه المسؤولية تتطلب وعياً سياسياً مفترضاً لدى الجماهير المشاركة.

أولاً- أهمية وجود الأحزاب السياسية (تعريفها-التزاماتها)

إنَّ **للأحزاب دوراً كبيراً في تنظيم آراء الناس، وشرعنتها في ظل الدولة الحديثة**، التي تسعى إلى التعامل مع كل الآراء على أرضية الحرص على المجموع

والصالح العام. **وتوصف الأحزاب بأنها: "تعبيرٌ منظمٌ واعٍ عن الاختلاف بين أفكار المجموعات الإنسانية."** لذلك لابد من ثوابت في آليات التعامل مع ظاهرة الأحزاب، وهذه الثوابت يقرها الجميع ويدافعون عنها في كل مرحلة من المراحل.

وعندما يحافظ عليها الدستور تتحول ببساطة إلى شيء مقدس يدافع عنه الناس، لأنهم بذلك يدافعون عن الدستور، والدفاع عن الدستور حالة من حالات الدفاع عن الوطن.[1]

والحزب السياسي يعرّف بأنه: "مجموعة من الأفراد منظمة بصورة دائمة على المستوى الوطني، تسعى للوصول إلى السلطة وممارستها بالطرق المشروعة، من أجل تنفيذ سياسة محددة."[2]

والحزب حسب قانون الأحزاب في سورية: "تنظيم سياسي يؤسس وفقاً لأحكام هذا القانون، بهدف المساهمة في الحياة السياسية، متخذاً الوسائل السلمية والديمقراطية لتحقيق ذلك."[3]

وللأحزاب دور كبير في تنظيم حياة المواطنين، وتمثيلهم سياسياً، عبر ممارسة نشاطاتها بالوسائل السلمية والديمقراطية.

وهو ما أكد عليه **قانون الأحزاب في سورية**. **فالمادة/3/** منه تنص على: **(مساهمة الأحزاب في تنظيم المواطنين وتمثيلهم سياسياً، ومن خلال ذلك**

---

[1]- وهناك من يرى: أنه إذا وجدت **سلطة تنفيذية قوية، وحزب واحد**، وسياسة قومية تهدف إلى المحافظة على مبدأ الاستقلال، وإلى إحداث التطور المنشود، فإننا لا نرى سبباً منطقياً لمنع المواطنين من كل التزام سياسي، بل على النقيض من ذلك فإنه من الأفضل مشاركتهم في هذا العمل السياسي، الذي يأخذ في هذه البلاد صفة شبه إجماعية للمجتمع بكامله.
- أنظر: د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 399.

[2]- للتوسع أكثر في هذا الموضوع، أنظر: د. سام دلة، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب، 2002، صـ 349+351.

[3]- أنظر: **المادة/1/** من قانون الأحزاب في سورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/100/ تاريخ 2011/8/3.

تعمل على تنمية الوعي السياسي، بهدف تنشيط الحياة السياسية، ومشاركة المواطنين فيها، وتكوين قيادات قادرة على تحمل المسؤوليات العامة).

والمادة/4/ تنص على أن: (**يمارس الحزب نشاطه بالوسائل السلمية والديمقراطية، لتحقيق برامج محددة ومعلنة، تتعلق بالشؤون السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بهدف المشاركة في الحياة السياسية وفقاً لقانون الانتخابات العامة).**

وقبل صدور قانون الأحزاب، كانت حركية الأحزاب في سورية تشهد نوعاً من الديناميكية التي ترعاها السلطات العليا دون أي حظر إلا على ما يسيء للمجموع العام، ومن خلال شرطين لا يعتبران اشتراطاً وهما: (العلنية، وعدم الارتباط الخارجي).[1]

وقد نص قانون الأحزاب في سورية في **المادة/5/** منه على أن: (**يلتزم الحزب الذي يؤسس وفقاً لأحكام هذا القانون بالمبادئ الآتية:**

---

[1]- وفي هذا الصدد لابد من الإشارة إلى أنه **لا يمكن لأي مجتمع من المجتمعات أن يعيش دون أحزاب وقوى سياسية**، لأن هذه الأحزاب تظهر ضمن سياق التطور الاجتماعي في كل بلد فتكون انعكاساً له، وتعبر عن مصالحه وطموحاته.

وبغض النظر عن فاعلية كل حزب وتأثيره فإنه يبقى ظاهرة ليست غريبة عن المجتمع، ويمكن بالتالي مراقبتها وهي تنمو وتفعل في الإطار الذي وجدت فيه، ومن ثم ملاحظة اضمحلالها وتلاشيها، عندما لا تتمكن من بلورة ذاتها، لأنها بالضرورة ستفسح المجال لغيرها الأكثر فاعلية وقدرة على الاستمرار، ولسورية خاصية أساسية هي فاعلية شعبها عبر التاريخ، ودخوله في معترك مختلف الصراعات والفعل فيها، وهذه مسألة يمكن اكتشافها في صفحات التاريخ القديم والمنصرم والحاضر.

والرئيس الراحل **حافظ الأسد** عبر عن ذلك في أكثر من مناسبة فقال ذات مرة: ((**إن الشعب السوري كله يتحدث بالسياسة**)) وهذا يعني أن القوى والأحزاب السياسية ليست غريبة عن هذا الشعب سواء آزرها أم أشاح بوجهه عنها.

ـ أنظر: عماد نداف، قضايا الأحزاب والقوى السياسية في سورية 1970-2000، دمشق، دار الرشيد للتوزيع والنشر، ط1، 2001، صـ 8 وما بعد+12.

1. أحكام الدستور والمبادئ الديمقراطية وسيادة القانون، واحترام الحقوق والحريات العامة، والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمعاهدات والاتفاقيات المصدق عليها من الجمهورية العربية السورية.

2. الحفاظ على وحدة الوطن وترسيخ الوحدة الوطنية.

3. علانية مبادئ الحزب وأهدافه ووسائله ومصادر تمويله.

4. عدم قيام الحزب على أساس ديني أو مذهبي أو قبلي أو مناطقي، أو على أساس التمييز بسبب العرق أو الجنس أو اللون.[1]

5. أن تتم تشكيلات الحزب، واختيار هيئاته القيادية، ومباشرته لنشاطه على أسس ديمقراطية.

6. ألا ينطوي نشاط الحزب على إقامة أية تشكيلات عسكرية أو شبه عسكرية علنية أو سرية، أو استخدام العنف بأشكاله كلها، أو التهديد به أو التحريض عليه.

7. ألا يكون الحزب فرعاً أو تابعاً لحزب أو تنظيم سياسي غير سوري).

وتعد الأحزاب من ضمن **أهم منظمات المجتمع المدني في المجتمعات الديمقراطية، وذلك لطابعها النيابي، وتمثيلها للمصالح الاجتماعية المتعددة في الإطار المؤسسي لذلك، وهي آلية الديمقراطية والمشاركة السياسية، وتداول السلطة.**

وتداول السلطة هو المؤشر الرئيسي للديمقراطية، وهو أيضاً المقياس الديمقراطي على كافة المستويات التنظيمية في المجتمع. ولا يمكن الحديث عن مناخ حزبي سليم في دولة ما، دون وجود تعددية لهذه الأحزاب، مع إمكانية تداول السلطة فيما بينها داخل الدولة، وبالتالي خلق إطار من الحوار المشترك والمستمر بين هذه الأحزاب وبعضها البعض، وبينها وبين السلطة الحاكمة، والمواطنين بتعدد فئاتهم وأطيافهم. وأن

---

[1]- وهو ما أكد عليه الدستور السوري لعام 2012 في الفقرة 4 من **المادة/8/**.

لا تضيق أهداف تلك الأحزاب في حدود المصالح الضيقة لأعضائها، بل أن تداولها للسلطة وتعدديتها وحواراتها، هي الطريق الفعّال لتعزيز المشاركة داخل هذه الأحزاب بدايةً.[1] ومن ثم . وهو الأهم . تفعيل وإرساء المشاركة العامة، والتي تأخذ أشكالاً متعددة على مستوى الدولة/الإدارة/التنظيم.الخ.

ويبدو أن **أحزاب الجبهة في سورية** كانت انعكاساً لقطاع هام من الجمهور، ومن خلالها تمت ممارسة المشاركة للقطاع المدني الذي تمثله. وهذا ينطبق على حزب البعث العربي الاشتراكي باعتباره كان الحزب القائد للعملية السياسية، وهو حزب يزيد عمره على ستين عاماً، تماماً كما ينطبق على الأحزاب الأخرى، والتي لها أيضا تاريخ سياسي يزيد بالنسبة لبعضها على الثمانين عاماً. وهي أحزاب وإن اختلفت . أحياناً . بالرأي مع حزب البعث الحاكم في النظرة المتعلقة بحل بعض القضايا الداخلية، ولكنها **متفقة جميعها معه ومع بعضها البعض على الثوابت الرئيسية للبلاد،** وقد أمضت منذ تأسيسها مدة طويلة من هذا العمل التوافقي **تقارب الأربعين عاماً**.[2]

---

[1]- **ويبدو أنَّ الحكومات في سورية كانت تَجسيداً لأحزاب الجبهة الوطنية التقدمية،** والتي ضمت في عضويتها عشرة أحزاب تُمثل الأهم على الساحة السياسية، وتُعبِر عن مصالح وأفكار سياسية لفئات شعبية متباينة بهذا القدر أو ذاك في النظرة إلى الحياة والمجتمع، وهي أحزاب تتمتع بتاريخ وطني كبير، وأعضاؤها ينتسبون لجميع الأطياف الاجتماعية المتنوعة داخل الدولة السورية.

وكان **الحزب القيادي** والأهم في هذه الجبهة هو **حزب البعث العربي الاشتراكي**. وبالرغم من ذلك لم تغب مشاركة الأحزاب الأخرى بعملية صنع القرارات، عن طريق إشراكها بالحكم، وأتاحت الدولة لهذه الأحزاب المعترف بها ولمعظم الفئات الاجتماعية فرصة التمثيل في مجلس الشعب..وحالياً هنالك توجه لإقامة **حكومة وحدة وطنية** تضم أطياف من أحزاب الجبهة والأحزاب الأخرى والمعارضة الوطنية والمستقلين والشباب..

[2]- إن مقارنة بسيطة بين عامي **1970-2011** تكشف أن عدد الأحزاب الموجودة في سورية كان خمسة عام 1970، لكن هذا العدد تنامى وتضاعف في الأعوام التالية وصولاً إلى العام 2000 ليعطي مع مطلع العام 2001 الصورة البانورامية التالية:

أ - **أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية:**

1- حزبان شيوعيان (وصال فرحة بكداش- يوسف الفيصل).

2- حزبان للاشتراكيين العرب (عبد الغني قنوت- غسان عبد العزيز عثمان).

3- حزبان للوحدويين الاشتراكيين (فايز إسماعيل- أحمد الأسعد).

4- حزب الاتحاد الاشتراكي العربي (صفوان قدسي).

ب - **تجمعات لها طابع سياسي لكنها لم ترخص كأحزاب:**

ويبدو أنه بوسع الجهات الحكومية توسيع هامش التحرك للعديد من المجموعات البشرية الراغبة حقاً في المشاركة، وحض هذه المجموعات على تنظيم نفسها وإقامة تلك المنظمات المساعدة للحكومة. خصوصاً بعد صدور قانون الأحزاب بالمرسوم التشريعي رقم/**100**/لعام 2011.

ثانياً- المجتمع التعددي

تقوم الديمقراطية على: **"تعددية المجتمع سياسياً واقتصادياً واجتماعياً وفكرياً"**. وهذا أمر طبيعي تفرضه مقتضيات الحرية، التي تعتبر الشرط الأساسي للثقة بالفرد، **فالتعددية السياسية تنجم عن حرية الرأي**. حيث يكون من حق المواطنين أفراداً وجماعات أن تختلف آراؤهم حول سير الشؤون العامة، وحول القرارات السياسية، وحول تنظيم المجتمع وأسسه. وهذه **التعددية السياسية تتجلى في: "حرية التجمع والمشاركة، وتعددية الأحزاب السياسية، وتعددية المرشحين نتيجة الانتخابات التنافسية، وتعددية الكتل البرلمانية في المجالس التشريعية..الخ."**

1- السوري القومي الاجتماعي.
2- الاتحاد العربي الديمقراطي (يوسف جعيداني).
3- الشيوعي- المكتب السياسي (رياض الترك).
4- العمال الثوري (طارق أبو الحسن).
5- البعث الديمقراطي (إبراهيم ماخوس).
6- العمل الشيوعي (فاتح جاموس- أصلان عبد الكريم).
7- الاتحاد الاشتراكي الديمقراطي (إسماعيل عبد العظيم).
8- حركة الاشتراكيين العرب (عبد الغني عياش).
9- التجمع الوطني الديمقراطي (كريم الشيباني).
10- الإخوان المسلمين.
11- التحرير الإسلامي.
12- السلم الاجتماعي (رياض سيف- أعلن عنه فقط).
13- التجمع الديمقراطي (محمد صوان- أعلن عنه فقط).
وربما تكبر هذه القائمة وتتسع مستقبلاً، أو أن حالات دمج قد تشهدها بعض الأحزاب الصغيرة، إلا أن الشرعية الحقيقية لكل حزب تتأتى من تأييد الشارع السياسي له، ومساجلته على أرضية الحوار الديمقراطي، واحترام مقولة (**الرأي والرأي الآخر**).
- أنظر: عماد نداف، قضايا الأحزاب والقوى السياسية في سورية 1970-2000، مرجع سابق، صـ 34+35.

والمجتمع التعددي هو نقيض المجتمع الإجماعي في الأنظمة الشمولية ذات الحزب الواحد، والخيار بين المجتمع التعددي والمجتمع الإجماعي، لا يتعلق فقط بالتناقضات بين الإيديولوجيات أو المعتقدات للمذهب السياسي المعتنق، بل في النظرة إلى الحل الذي يمكن اتباعه لحل التناقضات التي يحتويها كل مجتمع في المجالات المختلفة، وبهذا الصدد يوجد موقفان ممكنان تجاه هذه التناقضات:[1]

. **الموقف الأول**: يتمثل في الاعتقاد بأن هذه التناقضات غير ممكنة الحل، وأن محاولة حلها تولد تناقضات جديدة، وأنه من الممكن للمجتمع أن يتقدم في ظل هذه التناقضات، وبالتالي لابد من القبول بتعدد المصالح والأحزاب والآراء، أي القبول بالمجتمع التعددي.

. **الموقف الثاني**: يسوده الاعتقاد بأن حل هذه التناقضات ممكن، بل ضروري، وذلك لأن مختلف التناقضات الحزبية، تنطلق من تناقض أساسي يمكن تجاوزه من خلال مجتمع الحزب الواحد، الذي من خلاله يمكننا نشر معتقد واحد رسمي حول أسس المجتمع.

ويزعم بعض الباحثين: بأن الميل نحو المجتمع التعددي يعود إلى جملة من العوامل ذات الصيغة السوسيولوجية التي تتمحور في نقطتين:

- **الأولى**: أن التعددية اعتُمدت في بلدان سبق لتكوين الأمة فيها أن تكامل وتبلور، مما أكسبها رشداً لتحقيق ما يسمى بالعيش المشترك.
- **الثانية**: إن الليبرالية الاقتصادية، القائمة طبعاً على التعددية الموجودة في هذه البلدان أسهمت في قيام المجتمع التعددي سياسياً.

وفي هذا الإطار: تجدر الإشارة إلى أهمية ما جاء به الدستور السوري لعام 2012 في **المادة/9/** منه حيث تنص على أن: (**يكفل الدستور حماية التنوع الثقافي**

---

[1]- أنظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق.

للمجتمع السوري بجميع مكوناته وتعدد روافده، باعتباره تراثاً وطنياً يعزز الوحدة الوطنية في إطار وحدة أراضي الجمهورية العربية السورية).

ثالثاً- المعارضة[1]

تقوم المجتمعات الديمقراطية على ثنائية السلطة/المعارضة؛ وهذا الأمر منطقي، لأنه ينجم عن قيام هذه المجتمعات على الثقة بالفرد، وخاصة حرية الرأي، وعن الإيمان بفضيلة الحوار، والمجتمع التعددي. ويقصد **بالمعارضة/*Opposition* بالمدلول العضوي**: الهيئات (الأحزاب والتجمعات السياسية) التي تختلف مع الحكومة وتنتقدها، وتسعى للحلول محلها. ويقصد بالمعارضة **بالمدلول الموضوعي**: كل نشاط أو عمل يتضمن نقداً للحكومة، سواء كان صادراً عن أحزاب أو تجمعات سياسية، أم عن أفراد وتجمعات غير سياسية. **ورفض المعارضة يعني السعي إلى إقامة مجتمع إجماعي يفكر فيه جميع أفراده على نحو موحد. أما قبول المعارضة فيعني السعي لإقامة مجتمع تعددي يحقق ثنائية الأكثرية/الأقلية، التي تجعل الحياة السياسية أقرب إلى فهم المواطنين، من خلال مناقشة المسائل العامة بين الأكثرية والمعارضة بشكل علني، وهذا ما يشكل أحد أهم أسس الديمقراطية.** وقبول المعارضة من قبل السلطة الحاكمة يسمح لهذه الأخيرة بالاستفادة من نقد الأولى، من أجل حسن سير المؤسسات السياسية في سبيل خدمة الإنسان، والإنسان بفضل المعارضة يتمكن من تأكيد استقلاليته الذاتية، ويحافظ على حريته في مواجهة السلطة. **فبواسطة المعارضة يستطيع الإنسان مراقبة السلطة الحاكمة، مباشرةً من خلال عملية الانتخاب، أو بصورة غير مباشرة عن طريق ممثليه، ويمكنه من المشاركة في الحكم؛ فوجود المعارضة يضيّق مجال السرية، ويوسع مجال الشفافية السياسية وما ينجم عنها، حيث تبقى كالسيف المسلط على رقبة السلطة.**

---

[1]- أنظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، من دولة القانون إلى الحكم الجيد، مرجع سابق.

ولهذا كله: إن القبول **بثنائية السلطة/المعارضة** يقتضي القبول بمبدأ تداول السلطة فيما بينهما، وتداول السلطة يعني انتقال السلطة من شخص لآخر، أو من جماعة سياسية لأخرى وفقاً للطرق المحددة في الدستور، ولا يشترط في ذلك أن يتم هذا التداول بشكل فعلي خلال فترات محددة، وإنما يكفي أن تكون هناك فرصة جدية لمن في المعارضة أو للأقلية أن يصبح في السلطة أو يشكل الأكثرية.[1]

والتعددية السياسية هي أحد مرتكزات المذهب السياسي الليبرالي. فالسلطة تؤول للأغلبية مع الاحتفاظ بحق المعارضة للأقلية؛ والمعارضة في جميع دول الديمقراطيات الغربية تلعب دوراً أساسياً في مراقبة الأغلبية الحاكمة، وفي بعض الدول تلعب دوراً إيجابياً واسعاً؛ فالمعارضة مثلاً في بريطانية تتمتع بوضع ممتاز لا تتمتع به في دولة أخرى. وزعيم المعارضة لدى جلالة الملكة، يشكل ما يسمى **بحكومة الظل** *Shadow (Cabinet Fantom) Cabint* أي فريق حكومي احتياطي مؤلف

---

[1]- **وبدورنا نؤكد: أنَّ المعارضة حالة إيجابية وصحية، بل وضرورية للحياة السياسية في الدولة. خصوصاً بعد غياب طويل لها عن الساحة السورية**. لذا نجد أنّ الوطن يحتاجها في هذه الفترة أكثر من أي وقت مضى بعد أن أُزيلت القيود على وجودها (في ظل دستور جديد وعصري، قانون للأحزاب، انطلاق الحوار على مستوى الدولة..). طالما أن هذه المعارضة تنطلق من الواقع والداخل السوري، وطالما أنها وطنية وتعمل تحت سقف الوطن؛ لذلك لا يوجد أية عقبات في طريقها للوصول إلى السلطة بالطرق السلمية وعبر الاحتكام إلى صناديق الاقتراع. وبالمقابل **نجد أن ما حدث في سورية في الفترة الماضية كشف لنا عن ولادات عسيرة ومشوهة ـ أحياناً ـ لمعارضات/هيئات/مجالس/تيارات/تنسيقيات..الخ** يبدو أنها **ابتعدت كثيراً عن فكر وركائز المبدأ الديمقراطي الذي تقوم عليه المعارضة في دول العالم المتقدم**، والدليل على ذلك أنها ترفض الحوار، ولم تُقدم إلى الآن برنامج سياسي واضح ومتكامل، **بل رافق ذلك تشتت وانقسام. وتفريخ شبه يومي للقيادات والتيارات المتعارضة!؟. وقد يعود ذلك لسبب بسيط هو بعدها عن الواقع الوطني والارتماء في حضن الأجنبي؟!.** والأدهى والأخطر من ذلك كله أنها عادت بنا (**وخصوصاً الكثير من فئات معارضة الخارج**) إلى الحالة الهمجية والعشوائية والعنف؛ وكل ذلك لتعبيد طريق سجادة السلطة الحمراء؛ والدليل على ذلك ما نراه من لهاثها وتهافتها منقطع النظير على هذا الأمر. والدليل الحي والدامغ ما يفعله هذا الصنف من المعارضة (**عبر أذرعها الإرهابية في الداخل**) على أرض الواقع **لتحقيق هدف الوصول إلى السلطة وبأي ثمن، حتى لو كان ذلك بالتضليل الإعلامي أو بالسلاح والقتل أو التخريب أو جلب الأجنبي إلى الوطن، أو حتى لو كان ذلك بالتحالف مع الشيطان؟!.**

من شخصيات حزبه، وعادةً ما تكون هذه الحكومة الاحتياطية نواة للحكومة الحقيقية للحزب إذا ما استدعي للحكم في حال فوزه في الانتخابات المقبلة.[1]

رابعاً- تجربة التعددية الحزبية في سورية

إذا كانت الحكومة تَدفع عن نفسها مسألة احتكار القرار، بحجة أنها في واقع الأمر تتيح لأطراف واسعة المشاركة في قراراتها، وبأن مشاركة الأطراف الاجتماعية إنما تتم من خلال الجهات الحزبية المختلفة، والمنظمات الشعبية، وبعض الشرائح الاجتماعية المستقلة، وكلها ممثلة فعلياً ضمن الحكومة. إلا أن وجهة النظر المقابلة . من هذه الناحية . تؤكد على القول: بأنه في الغالب يكون هناك عنصر ضاغط على الممثلين المختلفين، تمارسه الدولة وهي متحصنة بقوتها ورغبتها في ترجيح القرارات التي تميل إليها. وإزاء هذا الوضع يمكن أن يظهر ضعف الحوار بشكل ملفت. وهذا الحال يستدعي من الجهات الحكومية وغير الحكومية، العمل على إعادة حث الناس وتعليمهم إذا لزم الأمر، على كيفية المساهمة بالمبادرة على كافة الأصعدة.[2] وقد أُنشِئت الجبهة الوطنية التقدمية في سورية، نتيجةً لحوار إثر تشكيل لجنة حددها القرار الجمهوري رقم/35/ بتاريخ 1971/5/22، ضمت أسماء ممثلين عن الأحزاب والقيادات المعنية، وكانت ستة أحزاب في حينه.[3] على أن يحتفظ حزب البعث العربي

---

[1]- أنظر: مقالة أستاذنا الدكتور سام دلة، الديمقراطية الغربية والشورى الإسلامية، مرجع سابق، صـ 294.

ـ وهذا الأمر (**المكانة المميزة للمعارضة**) يمكن أن يُفسر في جانب منه بارتباط المواطنين الإنكليز بالحرية، وبمبادئ العدل *Fair-Play*. ومن جانب آخر يمكن تفسيره بكون المعارضة في بريطانية منظمة بشكل جيد، ودائماً لديها الطموح في خلافة الحزب الحاكم في إدارة شؤون البلاد. وهناك من يرى: أن زعيم المعارضة هو بالنسبة للوزير الأول في موقع مماثل لموقع أمير بلاد الغال *Prience de Galles* بالنسبة للملكة الحاكمة. لذلك فإن زعيم المعارضة يُعّد شخصية رسمية، وبوصفه زعيم المعارضة لدى جلالة الملكة يتلقى راتباً شهرياً، ويدعى لاستشارته من قبل الوزير الأول في المسائل المهمة المتعلقة بمصير البلاد، وبخاصةً المتعلق منها بالسياسة الخارجية.

[2]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 32.

[3]- **وقد أصبح عددها حالياً عشرة أحزاب هي:**

الاشتراكي بنسبة 51% في جميع الهيئات الجبهوية، وتتوزع النسبة الباقية بين بقية الأحزاب؛ وأكد الدستور الدائم في سورية لعام 1973 في **المادة/8/** على أنَّ:[1]

((**حزب البعث العربي الاشتراكي هو الحزب القائد في المجتمع والدولة، ويقود جبهة وطنية تقدمية تعمل على توحيد طاقات الجماهير ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية**)).[2]

وقد تم توقيع ميثاق الجبهة في 1972/3/7، بعد حوار ومناقشات وتحضير طويل استمر ما يقارب عاماً كاملاً.[3]

1- حزب البعث العربي الاشتراكي.
2- حزب الاتحاد الاشتراكي العربي.
3- الحزب الشيوعي السوري/شِق وصال بكداش.
4- الحزب الشيوعي السوري/شِق يوسف فيصل.
5- حزب الوحدويين الاشتراكيين.
6- حزب حركة الاشتراكيين العرب.
7- الحزب الوحدوي الاشتراكي الديمقراطي.
8- الحزب القومي الاجتماعي.
9- حزب العهد.
10- الاتحاد العربي الديمقراطي.

وتعتبر هذه الأحزاب مرخصة بعد أن استكملت وثائقها وفق قانون الأحزاب لعام 2011.

وإن **التعددية في سورية لا تقتصر على التعددية السياسية**، حيث هناك أيضاً تعددية اقتصادية (قطاع عام وقطاع خاص وقطاع مشترك). وتتضمن التجربة السورية تعددية وتعايشاً دينياً وثيقاً، إذ أن الطبيعة الاستثنائية لسورية، جمعت أكبر عدد من الأديان والمذاهب والطوائف، ومع ذلك يتعايش الجميع باحترام ومحبة متبادلة. **وهذا كله كفله الدستور السوري الجديد لعام 2012 في المواد (9+13).**

[1]- وهذه المادة من دستور 1973 تُجسِّد ما ورد في دستور الإتحاد السوفييتي سابقاً **(م 6)**.

[2]- أُلغيت هذه المادة بشكل كامل في دستور عام 2012. ويبدو أن ذلك جاءَ كنتيجة للأصوات التي تعالت في سورية لإلغاء هذه المادة من الدستور (خصوصاً بعد حدوث الحراك الشعبي الذي شهدته سورية في الفترة الماضية).

[3]- وقد قال الرئيس الراحل **حافظ الأسد** بعد نحو خمسة وعشرين عاماً على هذا الحدث: ((وبينما كان يتم التوقيع على هذا الاتفاق في القصر الجمهوري، سمعنا أصوات قنابل انفجرت!! وهذا يعني أن صراعاً سيبدأ، وأن قوى أخرى ستقف في وجه هذا التحالف الجديد، وسيبرز السؤال مباشرةً: لماذا؟! إلا أن الرئيس الأسد أجاب على ذلك بثقة ودون أن يسأله أحد قائلاً: **طبعاً دائماً هناك أُناس متضررون من أي عمل صحيح**..)).

وتبدو خارطة الأحزاب والقوى السياسية في سورية أكثر تعقيداً مما يمكن أن يتوقعه المرء، سواء في تاريخ نشوئها، أم في أهدافها، أم في التغيرات البنيوية فيها، أم حتى في التاريخ

وبصدور دستور عام 2012 أصبح النظام السياسي في سورية تعددياً، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع. **فالمادة/8/** منه تنص على أن: (**1. يقوم النظام السياسي للدولة على مبدأ التعددية السياسية، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً عبر الاقتراع.**

2. تُسِهم الأحزاب السياسية المرخصة والتجمعات الانتخابية في الحياة السياسية الوطنية، وعليها احترام مبادئ السيادة الوطنية والديمقراطية...).[1]

خامساً- مشاركة المرأة في الأحزاب

السياسي لقادتها. وبعد وفاة الرئيس حافظ الأسد، انتبه خليفته الرئيس **بشار الأسد** إلى أهمية النشاط الحزبي في سورية، وأهمية تفعيله؛ ولم يؤجل فتح الإمكانات لهذا التفعيل. حيث **شرع مباشرةً إلى إطلاق جمرة الحوار الذي تم، سواء في الجبهة الوطنية أم خارجها**، وبدت الصيغة التي تعامل بها مستندة إلى التجربة الأولى في الجبهة، وتجلى ذلك في صحف للأحزاب الجبهوية، ومقرات علنية..الخ وكأنه لمس أن التجربة تحتاج إلى إتمام ونوع من التطوير؛ **والشارع السياسي السوري سوف لا ينسى انطلاقة الحوار التي انطلقت مع حكم الرئيس بشار الأسد**، حتى وإن لم تُدفع إلى نهايتها بالسرعة التي توقعها البعض؟!. - أنظر: عماد نداف، قضايا الأحزاب والقوى السياسية في سورية 1970-2000، مرجع سابق، صـ15+16.

- ونشير في هذا الصدد أنه: **لم يوجد في سورية أي قانون للأحزاب إلا في فترة 1953-1958؟!.** ويبدو أنَّ الأمر بدأ يتغير بعد صدور **قانون الأحزاب الجديد** الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/**100**/ **تاريخ 2011/8/3**، وترخيص العديد من الأحزاب الجديدة.

[1]- ويبدو أن هذا التحول الكبير والذي أصبحت فيه سورية.. **"تعددية سياسية ديمقراطية"** كما جاء في دستور عام 2012 سيكون له أثر كبير ومفصلي في حياة **حزب البعث** العربي الإشتراكي، ويبدو أن هذا الأخير **سيقدم خلال المؤتمر القطري القادم (الحادي عشر) رؤية جديدة من النواحي السياسية والاقتصادية والفكرية، وسيعمل على تكييف نفسه مع مقتضيات المرحلة القادمة القائمة على المنافسة.** ويبدو أن هذا المؤتمر المتوقع عقده في شهر نيسان للعام 2012 (والذي تم تأجيله إلى ما بعد الاستفتاء على الدستور) سيُشكّل نقلة تاريخية للحزب تُتيح له التجاوب مع المتغيرات التي تشهدها الحياة السياسية في سورية. ومن بين الأفكار الكثيرة المطروحة أمام المؤتمر:

- زيادة أعضاء القيادة القطرية لتصبح بين 15- 20 عضواً معظمهم من غير المتفرغين، مع إمكانية تغيير اسمها.
- وهناك بعض الأفكار تذهب باتجاه إلغاء اللجنة المركزية للحزب، على أن تصبح مؤتمراته دورية كل سنة أو سنتين..

إنَّ المرأة السورية شاركت بعد الاستقلال في كتلة العمل السياسي بخجل، وكان ظهور النساء في الأحزاب السياسية أو على هامشها مدعاة أحاديث كثيرة، على الرغم من الدور الذي لعبته المرأة السورية في مقاومة الاستعمار الفرنسي. إلا أن هذه الإثارة بدأت تخف بالتدريج مع تنامي حركية وقوى الأحزاب في سورية.

بعبارة أخرى: "كانت سلطة الرجل شبه مطلقة في الأحزاب السياسية السورية لمدة طويلة."[1] ومن ناحية أخرى: لم تحظ النساء المنضويات في الأحزاب السياسية بفرصة للترشيح في مجلس الشعب إلا في بعض الأحزاب، منها: حزب البعث العربي الاشتراكي، الإتحاد الاشتراكي، الحزب السوري القومي الاجتماعي، وخلت قوائم سبعة أحزاب من أي اسم لامرأة.[2]

---

[1]- وإذا كانت بعض النسوة قد تميزن في ظهورهن، فإن هذا الظهور كان مقتصراً على بعض الفئات الاجتماعية الأرستقراطية، وعلى حيز ضعيف هو الجمعيات الخيرية والإنسانية. أما الظهور السياسي فعلى الرغم من وجوده أيام الاستعمار إلا أنه لم يتبلور إلاَّ فيما بعد، وبقيت بنية الأحزاب السياسية تفتقر إلى قوة المرأة زمناً طويلاً، إلى أن تنامت هذه القوة في بعض الأحزاب التي طرحت قضية المرأة في برامجها، كالحزب الشيوعي السوري، وحزب البعث العربي الاشتراكي. وعلى هذا الأساس فإن: **"تطورات تواجد المرأة في الحياة السياسية السورية كان مرهوناً بالمكان الذي يفسحه الرجل السياسي لها."** وهذا ما أدى بشكل أو بآخر إلى شبه انعدام للوزن النسائي في قيادة الأحزاب السورية، باستثناء حالات نادرة منها: قيادة وصال فرحة بكداش للحزب الشيوعي السوري بعد وفاة زوجها خالد بكداش.
ـ أنظر: د. محمد توفيق الأسد، الإدارة في سورية، دمشق، دار الرأي للنشر، ط1، 2006، صـ 62 وما بعد.

[2]- على الرغم من أن مشاركة النساء في أغلب هذه الأحزاب مشاركة قديمة، وتضم هيئاتها القيادية عدداً من النساء، ولكن بنسب متواضعة عموماً وفي القيادات الوسيطة وما دون العليا. ويبدو أن النسبة الشبه المعدومة للنساء المرشحات إلى مجلس الشعب، باسم أحزابهن، تعطي مؤشراً واضحاً على أن الأحزاب السياسية على اختلاف مرجعياتها (ماركسية ـ قومية ـ دينية) لم تضع قضية المرأة في سلم أولوياتها، وحقها في الوصول إلى مواقع صنع القرار، كما أن الالتزام الحزبي أحياناً قد يقف عائقاً أمام طرح النساء لقضاياهن، في ظل غياب أولويات قضية المرأة عن برامج الأحزاب السياسية. وتشير بعض الأحزاب إلى أن ترشيح النساء يصطدم بعقبة قلة عدد المقاعد الممنوحة لها، واشتراط أن تكون هذه المقاعد موزعة على عدد من الدوائر الانتخابية، مما يضيّق فرص اختيار النساء، أمام منافسة حادة من ذكور هذه الأحزاب، التي امتلكت خبرات إدارية من خلال تكليفها بمناصب قيادية في الحكومة.
وعلى الرغم من وجود رئيستين لحزبين سياسيين: وصال فرحة (الحزب الشيوعي السوري ـ جبهة) ورهاب البيطار (التجمع الديمقراطي الحر ـ معارض حديث) إلا أن حزباً تترأسه امرأة لم يقدم امرأة للانتخابات؟!.

وبالرغم من ذلك فإن: **"مشاركة المرأة في الحياة الحزبية السورية تشهد مرحلة ذهبية."** أفرزتها مرحلة الاستقرار السياسي التي تعيشها البلاد، فثمة نساء في اللجنة المركزية لحزب البعث العربي الاشتراكي، والأحزاب الأخرى. والمرأة السورية أصبحت عضواً في القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي.[1] وثمة شخصيات نسائية بارزة سياسياً بعكس المراحل السابقة؛ كما أنّ المرأة السورية وصلت إلى الجيش ومجلس الشعب والقضاء والسلك الدبلوماسي، ووصلت إلى الوزارة، وإلى منصب المستشار السياسي[2] والمستشار الثقافي[3] لرئيس الجمهورية. ومنصب **نائب لرئيس الجمهورية** للشؤون الثقافية.[4]

سادساً- علاقة الحزب بالإدارة في سورية

بدايةً نشير: أننا سنركز في هذه الفقرة على علاقة الحزب الحاكم في سورية (حزب البعث العربي الاشتراكي) بالإدارة من خلال رسم السياسات العليا، والتوجه الذي سعى إليه لتجنيب الحزب الانغماس في العمل اليومي للسلطة. فعندما تولى حزب البعث السلطة في سورية عام 1963 لم يكن لديه أية قواعد تنظم علاقة الحزب مع إدارة الدولة، لذلك سيطر الحزب على أجهزة الدولة، وتولى الحزبيون إدارة العمل التنفيذي.[5]

- أنظر: الهيئة السورية لشؤون الأسرة، نحو التمكين السياسي للمرأة، مرجع سابق، صـ 27+34+35.

[1]- وتشغل هذا المنصب السيدة **شهناز فاكوش**.

[2]- وتشغل هذا المنصب الرفيع الدكتورة **بثينة شعبان**.

[3]- وتشغل هذا المنصب السيدة **كوليت الخوري**.

[4]- وقد وصلت إلى هذا المنصب الدكتورة **نجاح العطار** والتي كانت سابقاً وزيرة للثقافة في سورية.

[5]- و**بعد الحركة التصحيحية** التي قادها الرئيس الراحل حافظ الأسد، **أخذ الحزب دوره في رسم السياسات العليا**، وكان التوجه بأن يترك الحزب مجالاً للدولة للتحرك والعمل السياسي والمرحلي، وأن تأخذ الحكومة دورها في ممارسة السلطة التنفيذية.

وأكد التقرير التنظيمي للمؤتمر القطري الخامس لعام 1971 على ضرورة تنبه القيادة التي ستنبثق عن المؤتمر، لتجنب انغماس الحزب بمختلف مستوياته القيادية في العمل اليومي للسلطة، وأكد التقرير السياسي بأن تفصيلات التنفيذ وطريقته فليس من مهمات الحزب أن

وهناك من يرى:[1] أنه كان لابد من وضع صيغة واضحة للتعامل بين مؤسسات الحزب والدولة. وبالرغم من أنَّ المؤتمرات الحزبية (بما فيها اجتماعات أمناء فروع الحزب مع المحافظين) حاولت وضع صيغ لهذه العلاقة، إلا أنها لم تتوصل إلى صيغ نهائية تؤدي إلى نجاح العمل على الصعيد الحزبي والحكومي.

وكان هناك من يرى: تضارباً بين نص **المادة/8/** و**المادة/10/** من الدستور الدائم في سورية لعام 1973. ف**المادة/10/** تنص على أن: ((**مجالس الشعب مؤسسات منتخبة انتخاباً ديمقراطياً، يمارس المواطنون من خلالها حقوقهم في إدارة الدولة وقيادة المجتمع**)). ومجالس الشعب المقصودة هنا هي مجالس الإدارة المحلية كما عرفتها **المادة/129/** من دستور 1973: ((**1. مجالس الشعب المحلية هي هيئات تمارس سلطاتها في الوحدات الإدارية وفقاً للقانون. 2. تحدد الوحدات الإدارية وفقاً لأحكام القانون**)).[2]

يغرق فيها، ويتحول الحزبيون إلى وسطاء، والحزب إلى مكاسب ومنافع. وجاء النص في الدستور الدائم لعام 1973 في **المادة/8/** منه على ما يلي: **((حزب البعث هو الحزب القائد في المجتمع والدولة))**. وبذلك فإن الدستور أكد وبنص صريح على قيادة الحزب للمجتمع والدولة؛ ولكن التفسير لكيفية هذه القيادة كان موضوع اختلاف ومناقشة عند البعض. وفي الوقت الحالي (وبعد الأحداث التي شهدتها سورية مطلع عام 2011) لم يعد هناك خلاف على كيفية هذه القيادة، بل إن **الذي حدث هو إلغاء هذه المادة في دستور عام 2012.** وبالتالي إلغاء قيادة حزب البعث للمجتمع والدولة. **ويثير هذا الأمر العديد من القضايا من بينها: موضوع الملف الاقتصادي في الدولة**، والذي كان يقع على عاتق المكتب الاقتصادي في القيادة القطرية لحزب البعث. وبإلغاء هذه المادة يطرح الآن سؤال عن دور الدولة الاقتصادي وكيفية تحديده، ومدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية؟؟.

[1]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 200.

[2]- ويبدو إن القول بوجود تضارب بين **المادة/8/** و**المادة/10/** من دستور 1973 لا وجود له في الحقيقة، فالحزب دوره **قيادي توجيهي**، ولا يمكن له أن يحل محل المؤسسات السياسية الشعبية في إدارة شؤون وقضايا المواطنين. ويرى أستاذنا الدكتور/عبد الله طلبة/: ((أن مؤسسات الإدارة المحلية لا يمكن أن تحقق أي نجاح إذا لم تكن طوعية وديمقراطية، وهذا يعتمد قبل كل شيء على ديمقراطية وشعبية المؤسسات السياسية التي تحكم نظام الدولة)).

ويرى البعض:[1] **إن الحزب قد حدد رؤيته وفهمه** لقيادته المجتمع والدولة: "**بوضع البرامج والخطط والمراقبة والمحاسبة**"، وأناط بأجهزة الدولة مهمة تنفيذ هذه البرامج وعلى مسؤولية هذه الأجهزة. **ولكن لم تحظ علاقة فروع الحزب بالإدارة المحلية بالاهتمام اللازم**. وقد يكون السبب في ذلك ضعف تجربة الإدارة المحلية، وعدم وصولها إلى مراحلها النهائية، ولعدم قناعة قيادات الفروع الحزبية بإمكانيات الأفراد في مجال الإدارة المحلية وكفاءاتهم وخبراتهم.

لذلك كانت تتعالى الأصوات المنادية بتنظيم علاقة الحزب بالإدارة. ويبدو أنَّ هذا الأمر كان يحتاج إلى قرارات وإجراءات أكثر حسماً من مجرد توجيهات؛ وهذا بدوره كان يدعو دائماً للإجابة على **تساؤلات ملحة من قبيل**:

1. كيف يستطيع الحزب أن يمارس دوره التقليدي دون أن يحل محل المنظمات والمجالس الشعبية؟.[2]

---

[1]- د. محمد توفيق الأسد، الإدارة في سورية، مرجع سابق، صـ 63.
وكان من الممكن لتنظيم العلاقة بين الفروع الحزبية في المحافظات ومجالس المحافظات، وباقي مجالس الإدارة المحلية، أن يرتقي بعملية النهوض الإداري والاقتصادي إلى مستويات جيدة. وقد درس أحد المؤتمرات السنوية لأمناء الفروع والمحافظين في مطلع الثمانينات هذه العلاقة، وأقر توصيات انتهت بصدور توجيهات من القيادة القطرية لقيادات فروع الحزب والمحافظين تتضمن طلب العمل على: ((**1-** النهوض بمستوى أداء المجالس المحلية وتزويدها بالخبرات. **2-** تشجيع إقامة اللقاءات والندوات لعرض مشاكل المواطنين. 3- خلق أجواء من الثقة بين أعضاء المجالس.)).

[2]- ويرى أستاذنا الدكتور/عبد الله طلبه/: ((إن هذا يستتبع إيجاد صيغة موضوعية لتنظيم العلاقة بين التنظيمات الحزبية، والإدارة العامة، والمنظمات الشعبية، وإن مهمة تحديد الفصل بين وظائف الحزب القائد، ووظائف الإدارة العامة توجب ليس فقط أن يكون واضحاً، وإنما يجب أن يكون فعالاً ومترافقاً مع إجراءات دقيقة لترتيب العلاقات التي تؤدي لبيان مسؤولية كل جهة. ويجب أن يعي كل من أعضاء الحزب والإدارة دوره الخاص به، وأن يجد صيغة للتعايش بدل أن يتنازعوا اختصاصاتهم المتبادلة؛ وفي هذا يكمن الشرط الإنساني لكل تعاون. ويجب أن لا ننسى الشرط الإستراتيجي التالي: وهو أن الإضعاف الشديد لأي من هاتين المؤسستين يؤدي إلى إلحاق الضرر بكليهما؟!)).
- أنظر: د.عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 400.

2. وكيف يمكن التوفيق بين النظام الحزبي الصلب، والطوعية أو العفوية المرتبطة بكل جهد يبذل في سبيل إنجاح نظام الإدارة العامة والمحلية؟؟.[1]

ويبدو أن الجدل قد حسم بصدور دستورعام 2012. حيث أعطت **المادة/12/** منه قيادة المجتمع للمجالس المنتخبة ديمقراطياً: (**المجالس المنتخبة ديمقراطياً على الصعيد الوطني أو المحلي مؤسسات يمارس المواطنون عبرها دورهم في السيادة وبناء الدولة وقيادة المجتمع**). وبالتأكيد سيتغير الحال كثيراً، بعد أن صدر قانونا الأحزاب والانتخابات العامة باعتبارهما يغنيان الحياة السياسية، ويتيحان الفرصة

---

[1]- وفي إطار تنظيم علاقة الحزب بالسلطة: فقد أخذ هذا الموضوع حيزاً هاماً في **المؤتمر القطري التاسع لعام 2000**. حيث بحث المؤتمر ضرورة عدم تدخل الحزب في الشؤون التنفيذية التفصيلية. وضرورة أن تأخذ الإدارات والمؤسسات دورها كاملاً في العملية الإدارية، حتى تستطيع النهوض بمهامها من خلال رؤية تحديثية وتطويرية لكل أعمالها، ودون أي عوائق أو عثرات. وأمام الخلل الذي كان في العلاقة غير المتوازنة بين السلطة والحزب، والتي كان من آثارها ومساوئها تقاذف المسؤوليات وتجاذب الصلاحيات؛ وبدا ذلك واضحاً بمسؤولية وصلاحية التكليف بالمهام الإدارية، عندما يختار الحزب شخصاً معيناً لتكليفه بمهمة إدارية بمختلف مستويات العمل الإداري، ثم يصدر القرار من السلطة التنفيذية، مما يؤدي إلى الكثير من الخلل والإرباك في العمل الإداري. وتجنباً لكل ذلك ولخلق توازن فعّال بين السلطة والحزب، ولتصحيح العلاقة صدر **القرار/408/ تاريخ 2003/6/21 عن القيادة القطرية للحزب**، والذي أطلق عليه في الأوساط العامة والإعلام الخارجي **بقرار فصل الحزب عن السلطة**. ومن أهم ما جاء في هذا القرار ما يلي: **مادة/1/** التأكيد على أن دور الحزب القائد هو التخطيط والإشراف والتوجيه والمراقبة والمحاسبة؛ وضرورة ابتعاد الرفاق والمؤسسات الحزبية كلياً عن العمل التنفيذي اليومي، وعدم التدخل في عمل المؤسسات والمديريات ودوائر الدولة، ويُترك ذلك للرفاق والسادة المكلفين بهذه المهمات. **مادة/2/** التأكيد على أن التكليف بالمهمات الإدارية والفنية في المفاصل الحكومية، يتم على أساس اختيار الأكفأ والأفضل بين المواطنين، وفق أسس محددة وبغض النظر عن الانتماء السياسي. **مادة/3/** أ ـ ترشيح قيادات فروع الحزب أكثر من أسم لمديري الدوائر على مستوى المحافظة، ووفق الأسس المعتمدة من القيادات. ويقوم الرفيق أمين الفرع بالكتابة بالترشيحات إلى المكاتب القطرية المختصة. ويقوم الرفيق المحافظ بالكتابة بالاقتراح إلى الجهة الحكومية المعنية، وفي حال وجود ملاحظات على المرشحين يعاد الاقتراح مع بيان الأسباب. أما اقتراحات المؤسسات المتعلقة بالدوائر المحلية الأخرى فيقوم الرفيق المحافظ بالكتابة بها إلى الجهات المختصة. **مادة/4/** وضع ضوابط للسلوك العام والشخصي للمسؤولين في الحزب والدولة. واللافت في هذا الموضوع: أن عبارات القرار جاءت بصيغة التأكيد، وهذا يعني أن ما جاء به القرار هو تأكيد لما هو سابق من قرارات أو توجيهات في إطار العلاقة بين الحزب والسلطة.

لمشاركة الجميع، وبالتالي تنظيم المواطنين وتمثيلهم سياسياً، وبما يؤدي إلى زيادة مشاركتهم في الحياة السياسية والحزبية، وهذا ما يُعزز المشاركة في بناء المجتمع.[1]

سابعاً- مقاربة لعلاقة الأحزاب بالإدارة (بريطانية – فرنسة)

يبدو أن **الإدارة في إنكلترا وفرنسا** هي: **"بمنأى عن الأحزاب التي لا تستطيع التأثير عليها مباشرةً."** ولكن الأحزاب تتهم الإدارة بأنها أصبحت سلطة مستقلة ذات طبيعة بيروقراطية على مستوى القاعدة، وتكنوقراطية في القمة. وبشكل عام: **استطاعت الإدارة البريطانية "أن تحافظ على حيادها تجاه الأحزاب السياسية أكثر من أية دولة."** والمعروف عن الموظف المدني البريطاني (خاصةً في المناصب الكبيرة) أنه محايد سياسياً. ولا يعني هذا أن السياسة لا تستهويه أو أنه بعيد عنها، ولكنه يعني أنه لا يرتبط بسياسة معينة واحدة. **وفي فرنسا "يعتبر الموظفون بشكل تقليدي أيضاً حياديين من الوجهة السياسية."** وقد حددت قرارات مجلس الدولة الفرنسي حقوق وواجبات الموظف العام فيما يتعلق بالآراء السياسية والدينية. **وهذا التقليد هو أقل فاعلية في ألمانيا وإيطاليا؛** حيث أن: **"الوظيفة العامة**

---

[1]- ولتفعيل قانون الأحزاب صدر القرار الجمهوري رقم/28/ تاريخ 2011/8/22 القاضي بتشكيل **لجنة شؤون الأحزاب** تتولى المهام المحددة بقانون الأحزاب، برئاسة وزير الداخلية. وعضوية كلٍّ من: (القاضي محمد رقية نائب رئيس محكمة النقض- المحامي إبراهيم محمد وجيه المالكي- د. محمود حسن مرشحة- د. ياسر كلزي- المحامي علي ملحم). وقد **قامت اللجنة منذ صدور قرار تشكيلها ولغاية شهر آذار عام 2012 بالترخيص لـ/9/ أحزاب (بموجب قانون الأحزاب رقم/100/ لعام 2011) هي:** (**1-** حزب التضامن. **2-** الديمقراطي السوري. **3-** الأنصار. **4-** الطليعة الديمقراطي. **5-** التضامن العربي الديمقراطي. **6-** التنمية الوطني. **7-** الشباب الوطني السوري. **8-** الشباب الوطني للعدالة والتنمية. **9-** سورية الوطن). **وبذلك يصبح عدد الأحزاب على الساحة السورية/19/حزباً حتى شهر آذار لعام 2012 (أحزاب الجبهة/10/+/9/ الأحزاب المرخصة حديثاً). وهناك أحزاب قيد الترخيص:** (سورية الحر. المبادرة الوطنية. الكتلة الوطنية. الإرادة الشعبية. المبادرة الوطنية. الاتحاد الديمقراطي السوري..). ومع ذلك يبدو أن الديمقراطية ليست بكثرة الأحزاب، لأن كثرتها تؤدي إلى: تراجع تأثيرها وتآكل البرامج التي تطرحها؟!. فهل يعقل أن **تونس** حالياً تشكّل فيها أكثر من/**120**/ حزباً؟!. وهناك من يرى أن الحل الديمقراطي يكون في **حزبين كبيرين** ومن ينل أصواتاً أكثر يحكم، ويصبح الآخر معارضاً!.

ليست مستقلة بشكل تام عن السياسة، والحياد السياسي ليس متبعاً بشكل دقيق من قبل الموظفين."

في الختام نؤكد: إنَّ الأحزاب السياسية كحالة صحية داخل الدولة (والتي بدأت بالتكاثر في سورية بعد صدور قانون الأحزاب) **يُفترض فيها أن تقوم على أساس: الإيمان بفضيلة الحوار، والاعتراف بالآخر، واحترام الأكثرية للأقليات، وأن تعمل هذه الأحزاب بما تعتقد، وأن تَقرن القول بالفعل، وأن لا تتحول مع الوقت إلى تنظيمات للتلقين (التلقي باتجاه واحد) بدعوى الانضباط الداخلي. ولتلافي الثغرات الكثيرة التي تحد من قيام أحزاب لها برامج حقيقية واضحة، تفرض نفسها على أرض الواقع، نوصي بما يلي:**

1. التركيز على البرامج الحزبية في تشكيل الأحزاب..بدلاً من التركيز على الأسماء والشخصيات التي تُشكلها أو تقودها اتكاءً على ألق الماضي.

2. التركيز على العمل المؤسسي داخل الأحزاب..لتنظيم جهود الأعضاء، وتفادي التشتت أو تداخل الاختصاصات وازدواجها. وتالياً تآكل البرامج الحزبية.

3. ضرورة انفتاح الإعلام المرئي والمسموع والمقروء على الأحزاب السياسية.. وإعطائها هامش الحرية اللازم للتعريف بنفسها وبالبرامج التي تطرحها، وأن تقف هذه الوسائل على الحياد؛ لا مع هذا الحزب أو ذاك، بل مع الحقيقة أينما كانت.

4. أن يكون هدف المعارضة العمل على مراقبة وفضح أي خلل في ممارسة الحكومة لأعمالها..أو تخلفها عن تحقيق البرامج التي طرحتها، وذلك انطلاقاً من الحرص على مصلحة الوطن. وبعد ذلك يأتي السعي إلى السلطة بالوسائل السلمية.

5. العمل على تجنيب الأحزاب التدخل في الشؤون التنفيذية التفصيلية للإدارة العامة..وذلك تجنباً لتقاذف المسؤوليات وتجاذب الصلاحيات. بحيث تأخذ الإدارات والمؤسسات دورها كاملاً في العملية الإدارية. **ويبدو أنَّ** الحال سيتغير كثيراً في سورية مع قانون للأحزاب ودستور جديد يؤكد على أن النظام السياسي للدولة يقوم على

مبدأ **التعددية السياسية**، وتتم ممارسة السلطة ديمقراطياً **عبر الاقتراع**. كما كفل حماية التنوع الثقافي للمجتمع السوري بجميع مكوناته **وتعدد روافده**..

وكلنا أمل أن تشهد الساحة السورية مزيداً من التعددية (**سياسياً**، **اقتصادياً**، **اجتماعياً**، **فكرياً**..**الخ**). **وأن تتشكل أحزاب نوعية ببرامجها وسياساتها، بعيدا عن الكم الذي يؤدي إلى تآكل البرامج السياسية. والاصطفاف في طابور حزبي طويل، يجتر فيه كل حزب برنامج وتوجهات الحزب الآخر!؟.**

كما نأمل أن تستطيع الأحزاب **المُشكلة** والتي **تشكلت** والتي هي **قيد التشكيل** أن تبتعد عن المصالح الحزبية الضيقة لأعضائها، وتنطلق من المصلحة العليا للوطن، وأن تستطيع هذه الأحزاب عبر برامجها وأهدافها أن تُبسّط الحياة السياسية، وتجعلها أقرب إلى فهم المواطنين. **ويبدو أيضاً أنه أصبح بوسع الجهات الحكومية توسيع هامش التحرك للعديد من المجموعات البشرية الراغبة حقاً في المشاركة:** (الأحزاب السياسية المرخصة، التجمعات الانتخابية، التجمعات غير السياسية، جماعات الضغط، هيئات المجتمع المدني، الأفراد..الخ) بعيداً عن التهميش والتحييد من قبل من هم في مواقع السلطة وصنع القرار.

أخيراً: كلنا أمل بعد صدور قانون للأحزاب في سورية والدستور الجديد لعام 2012 أن يتم وضع حد لعلاقة الأحزاب بالإدارة، بحيث تكون إدارة تكنوقراطية، بعيدة عن تجاذبات التيارات السياسية، وتدخُّل الأحزاب في أعمالها، بحيث نصل إلى حياد سياسي للوظيفة العامة. إدارة يتجه أفرادها إلى مزيد من العمل النقابي والمشاركة في الإدارة، **وأن يكون للنقابات تأثير حقيقي ومباشر في الإدارة،** وأن تفعِّل استقلالها وممارستها لرقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس والذي ضمنته لها الدولة في **المادة/10/** من دستور 2012. وهذا هو محور البحث في المطلب التالي: **النقابات والجمعيات الأهلية**

المطلب الثاني

النقابات والجمعيات الأهلية

لا يمكن مقارنة دور الحركات النقابية في الدول الغربية، مع الدور المحدود جداً (حتى وقتنا الحالي) لمثيلاتها في جميع أقطار الوطن العربي؟!.

والأسباب التي تقف وراء تردي الواقع النقابي في هذه الأقطار كثيرة، وتأتي انعكاساً لواقع التخلف الاقتصادي والصناعي..ناهيك عن الفقر والجهل والتخلف والأمية، وضعف المشاركة بشكل عام..

أما فيما يخص **الجمعيات الأهلية**، فقد **نشأت منذ عدة قرون في دول العالم الرأسمالي، وكانت نشأتها الأولى في هذه الدول تقوم على مفهوم الخير والإحسان/*Philanthropy***. وفي ضوء القيم الدينية، وارتبطت معظم هذه الجمعيات بالكنيسة، غير أن هذا المفهوم قد تطور واتسع استجابة لتغير الظروف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في هذه الدول، بحيث أصبح لهذه المنظمات مضمون جديد، ودور أكثر فاعلية في مجتمعاتها.

والحال أيضاً لا يختلف كثيراً **في المنطقة العربية**، إذ **ارتبطت** نشأة تلك الجمعيات **بفعل الخير والإحسان والدين**، ثم تدرجت بعد ذلك إلى أنشطة الرعاية الاجتماعية، إلى جانب المشاركة في حركات التحرر العربي، ثم بدأت في مرحلة حديثة نسبياً تعي دورها الإنتاجي والتنموي، على أنه يُلاحظ أن المفهوم السائد في هذا المجال، ما زال مفهوماً جزئياً بعيداً عن التنمية الشاملة بمعناها التعبوي.[1]

---

[1]- وفي هذا الصدد نشير إلى **تعدد التسميات للجمعيات الأهلية** واختلافها، فبحكم النشأة الدينية كان يطلق عليها جمعيات **الإحسان أو البر/*Charity Associations*. ثم أُطلق عليها فيما بعد تسميات أخرى مثل:**

أ ـ الجمعيات **الخاصة**/*Private Associations*.

ب ـ المنظمات **التطوعية**/*Voluntary Organizations*.

ج ـ المنظمات **غير الربحية**/*Non-Profit Organizations*.

د ـ المنظمات **غير الحكومية**/*Non-Governmental Organizations (NGOS)*.

أولاً- النقابات

النقابة: "جماعة (تنظيم) تُشكَّل لرعاية شؤون مجموعة أو طائفة أو مهنة أو حرفة معينة، وهي تقوم بدور كبير في الرعاية والنهوض بالقاعدة العمالية."

أما **النقابات المهنية**: فإنها كذلك من منظمات المجتمع المدني، إلا أن العضوية فيها إجبارية وشرط لمزاولة المهنة. **وللنقابات ثلاثة محاور** لأنشطتها:

1. المحور **الاجتماعي**.

2. ومحور **الدفاع عن حقوق الأعضاء**.

3. ومحور يتمثل في **رأي النقابة في وضع سياسة المهنة**، والتنسيق بين الدولة والنقابات المهنية والعمالية، عند تنظيم المهنة وإصدار تشريعاتها.

أ- ملامح الواقع النقابي

إذا ما تساءلنا عن **الواقع النقابي**، وهل النقابات عموماً بالمستوى الذي رسم لها في الدستور والقوانين المنظمة لعملها؟. وهل تلبي النقابات آمال وطموحات الطبقة العاملة؟. **يبدو أن الغالبية من النقابيين لا يشعر العمال بوجودهم إلا في الدورات الانتخابية!؟. ويبدو أن العلاقة مع رأس السلطة في الإدارة التي يعمل بها النقابي، أهم من الجري وراء مشاكل العمال التي لا تنتهي؟. وهذا الواقع أثّر سلباً على مصالح العمال، فكثيراً ما يؤثر العمال التخلي عن المطالبة بها، إيماناً منهم بعدم جدوى التجائه إلى التمثيل النقابي، الذي تلتقي مصالحه مع مصالح**

هـ - وفي الولايات المتحدة الأمريكية يطلق عليها أحياناً:

1- القطاع الثالث/*Third Sector* على أساس أن الدولة هي القطاع الأول، والقطاع الخاص الهادف إلى الربح هو القطاع الثاني.

2- أو يطلق عليها الجمعيات **التطوعية الخاصة**/*Private Voluntary Organizations (PVOS)*.

3- أو **القطاع المستقل**/*Independent Sector*.

4- أو القطاع **المعفى من الضرائب**/*Tax Exempted Sector*.

و - وفي دول الخليج يطلق عليها **الجمعيات ذات النفع العام.**

- أنظر: د.مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، الصفحات من 79إلى 82.

القائمين على الإدارة؟!. وهذا كله ينعكس على الجو العام في الإدارة، مولداً شعوراً بالتذمر والإحباط لدى غالبية العاملين في الإدارة/المؤسسة/المنشأة/المشروع. **فلا مطرقة المدير تخفف عنهم بقراراتها وتعميماتها التعسفية، ولا سندان النقابة يتصدى لتلك القرارات بجرأة وموضوعية، بعيدا عن المهاترات الكلامية، والمجاملات التي تصب في مصلحة الإدارة، أكثر مِنهُ في مصالح العمال؟!**. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذا الدور النقابي الشكلي في شؤون الإدارة، وضعف المشاركة في صُنع قراراتها، ليست ظاهرة عامة، في جميع الإدارات والمؤسسات، وإنما **توجد أغلب تلك الظواهر السلبية في الإدارات التي تفوح منها روائح الفساد**، أو تتبدى فيها مظاهر تغليب المصالح الشخصية على المصلحة العامة، كما أنها **توجد في الجهات التي تُحدِد فيها الاعتبارات الشخصية أو العائلية أو المناطقية، مَنْ يحصل على الخدمات العامة ومن يحرم منها. وقد تعود تلك السلبيات إلى: "عدم نضوج فكرة ودور النقابات للمهمة الملقاة على عاتقها. كما أنّ فكرة مساهمة العمال في الإدارة، سبقت فيها محاولات تطبيق هذه الفكرة وعي ممثلي العمال ونقاباتهم لها ومطالبتهم بها؛ وليست بين الدول العربية، دولة واحدة طالبت فيها نقابات العمال بمشاركة العمال في الإدارة، ولكن تطبيق هذه المشاركة تم حصيلة تغيرات سياسية واجتماعية."**[1] ولهذا تتجلى أهمية وضرورة إعطاء سلطات أوسع للتنظيمات النقابية، وأن يشترط في من يرشح نفسه لتمثيل العمال، أن يكون على مستوى من العلم والوعي، يؤهله للمطالبة بحقوق الطبقة العاملة، لضمان مساهمتها مساهمة فعلية في الإدارة. ولابد أيضاً من مشاركة العمال في

---

[1]- **ولتفعيل النصوص النافذة فيما يخص تمثيل العمال في مجلس الإدارة**، أصدر رئيس الحكومة/**د.عادل سفر**/ **تعميماً** بتاريخ **2012/1/26** طلب فيه من جميع الوزارات والمؤسسات والشركات وسائر الجهات العامة تفعيل النصوص النافذة **فيما يخص تمثيل العمال في مجلس الإدارة** وفق ما قضت به التشريعات التي تنظم كيفية إحداث الجهات العامة وآلية عملها. ويأتي ذلك بهدف تطوير الأداء وزيادة الإنتاجية، وتحقيق المصلحة العامة.

التنظيم النقابي في قرارات اتحاد العمال الهامة والمصيرية. ولابد أيضاً من تجنب ازدواجية المهام (عضو مكتب نقابة+عضو لجنة نقابية)، إضافة إلى تولي بعض النقابيين لمهام حزبية، ومهام في الجمعيات التعاونية والاستهلاكية..الخ.

ب ـ آفاق التنظيم النقابي

إنَّ السلبيات التي أتينا على ذكرها في واقع التنظيم النقابي، لا تنفي بعض **الخصوصية المميزة للطبقة العاملة السورية** في الوقت الراهن. من خلال رفعها لوحدة الترابط بين مصالحها الاقتصادية والمصلحة السياسية للبلاد، وقد تطور الموقف السياسي للحركة النقابية السورية، ونضج كثيراً مع تراكم تجربة العمل النقابي؛ وهذا يمثل نقلة متطورة في مسألة تكوين وعي أفضل، يساعد على بلورة مواقف واضحة في كل مشاركة في التنمية البشرية، خاصة بعد أن أشركتهم قوانين الدولة في إدارة الإنتاج الحكومي، من خلال عضويتهم في المجالس الإنتاجية، وعضويتهم بمجالس الإدارة، ليكونوا دعماً للقطاع العام، ولإبداء مشاركة حقيقية في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير مؤسساتهم. كما أنهم ممثلون في قيادة العمل السياسي من خلال مشاركتهم في الجبهة الوطنية التقدمية، من خلال شخص رئيس الاتحاد العام لنقابات العمال.[1]

وفي **الدستور السوري لعام 2012** جاء النص صراحة على مشاركة هذه المنظمات، حيث تنص **المادة/10/** منه على أنَّ: (المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع، وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها، **وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها** في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون). ويبدو أن **ضمان الدولة لاستقلالية** هذه المنظمات مسألة في غاية الأهمية، خصوصاً بعد التعددية الحزبية التي ستشهدها سورية في ظل

[1]ـ د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 83+84.

دستور عام 2012 وقانون الأحزاب رقم/100/لعام 2011 وبالتالي فإن ضمان إستقلالية هذه المنظمات يبعدها مستقبلاً عن الخضوع لتجاذبات حزبية تشغلها عن أهدافها ومطالبها الأساسية.

ويبدو أن **تفعيل دور اتحاد نقابات العمال** يمكن أن يعطي نتائج أفضل على صعيد تعزيز حقوق العمال، وتأمين بيئة عمل مناسبة؛ خصوصاً بعد النص (ولأول مرة) على حق العمال في الإضراب عن العمل، وحرية تكوين الجمعيات والنقابات في دستور 2012 **فالمادة/44/** تنص على أنَّ: (للمواطنين حق الاجتماع والتظاهر سلمياً و**الإضراب عن العمل**، في إطار مبادئ الدستور وينظم القانون ذلك).

المادة/45/: (**حرية تكوين الجمعيات والنقابات** على أسس وطنية ولأهداف مشروعة، وبوسائل سلمية مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون).

ج ـ مقاربة للواقع النقابي في بعض الدول[1]

يوضح الفكر القانوني التقليدي في **فرنسا** بأن علاقة الموظف بالدولة هي علاقة التزام بلا حدود، ولكن ظهرت بعد ذلك اتجاهات عملية مختلفة لتحديد العلاقة بين الموظف والدولة، وأبرز هذه الاتجاهات هو المشاركة في الإدارة بصور وطرائق متعددة. وإنَّ التأثير العملي للنقابات يفوق تأثيرها المحدد بالقانون بشأن المشاركة في الإدارة، ويوجد علاقة وثيقة بين نقابات موظفي الخدمة المدنية وبين الإدارة. والطريق إلى المكاتب مفتوحٌ أمام النقابات، بحيث تحصل على ما يلزمها من مستندات في الوقت نفسه الذي تحصل فيه الإدارة عليها.

أما في **الولايات المتحدة الأمريكية** فإنه يتم تحديد العلاقات بين الأجهزة الاتحادية، وبين نقابات العاملين بمقتضى لائحة أو قرار جمهوري/*Executive Order*/ بينما تتكفل لجنة الخدمة المدنية بوضع كافة التفصيلات المتعلقة بهذا الوضع.

---

[1]ـ د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 404 وما بعد.

ويجري العمل على ضرورة استطلاع آراء هذه النقابات على نطاق كبير كلما استدعت الظروف ذلك، ووضعت عدة شروط لممارسة هذه النقابات للاشتراك في برنامج التعاون بين العاملين والإدارة. وما يهمنا أن لهذه النقابات دوراً كبيراً ومؤثراً في علاقتها بالإدارة، فبالإضافة إلى تفاوضها ومطالبتها فيما يخص (مواعيد العمل، الأجر الإضافي، فترات الراحة، مساعدة العمال في حالات الفصل والاستغناء عن الخدمة..الخ). **للنقابات دور كبير وضاغط على الكونغرس بالنسبة للأمور التي تحتاج إلى قوانين أو قرارات تشريعية** مثل: (زيادة الأجور، التأمينات الاجتماعية، ونطاق المعاشات..الخ). وكثيراً ما يدلي قادة النقابات بشهاداتهم أمام لجان الكونغرس في هذه المواضيع، وغيرها من المواضيع التي تهم العاملين. وفي **بريطانيا** للموظف العام حرية الانضمام إلى أي من جمعيات العاملين/*Asso Ciations*. أو النقابات/*Unions*. التي تسمح قواعدها بضمه، وتشجع العاملين الجدد على الانضمام إلى الجمعيات المناسبة لهم. وللموظفين المدنيين جمعيات خاصة بهم وحدهم، بحيث تختص بمصالح هؤلاء دون غيرهم. وهم لا ينضمون إلى الجمعيات التي تضم غيرها من العاملين في الهيئات العامة الأخرى؛ **وهذا الوضع هو: "ثمرة تطور تاريخي ولم تفرضه الحكومة، كما أنه لا يوجد ارتباط وثيق بين جمعيات موظفي الخدمة المدنية والأحزاب السياسية، وقد يكون هذا ناتج عن قدرة الإدارة البريطانية في المحافظة على حيادها تجاه الأحزاب السياسية."**

ثانياً الجمعيات الأهلية

تُعتبر الجمعيات الأهلية **من منظمات المجتمع المدني، بل ومن أهم منظماته، ومكوناً رئيسياً من مكوناته،** وذلك لكثرتها، وطابعها الجماهيري، والانتشار الواسع لها، واتساع رقعة المستفيدين منها. وفي **الدول المتقدمة** تقوم

الجمعيات الأهلية بالعبء الأساسي والدور الرئيسي في عملية التنمية في مجتمعاتها، سواءً في النواحي الاقتصادية أو الاجتماعية، بحيث تكون الدولة مشاركة لتلك المنظمات. وهذه الأخيرة لديها حافز كبير للعمل الأهلي التشاركي. ولكن هذا بدوره يحتاج إلى آلية عمل تعاوني، وأعراف عمل مناسبة، وإطار قانوني، ينظم عمل هذه الجمعيات.[1]

أـ تعريف الجمعية الأهلية

تُعرَّف الجمعية الأهلية بأنها: "تنظيم تطوعي، غير حكومي وغير هادف إلى الربح، بغرض تحقيق منفعة خاصة بأعضائها، أو منفعة عامة للمجتمع".

وتُعَّرف بأنها: "منظمات لا تهدف إلى الربح، بل تهتم بتقديم خدمات اجتماعية لأعضائها، أو لأفراد المجتمع، أو لفئة معينة منه، وأن هذه الجمعيات تؤسس عن طريق مساهمات تطوعية، وقد تقدم لها الحكومة أحياناً الإعانات والمساعدات".[2]

---

[1]ـ أنظر **المادة/10/** من الدستور السوري لعام 2012.

[2]ـ د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ 82.

ـ ويعرف القانون الاتحادي في دولة **الإمارات العربية المتحدة** رقم /20/ لعام1981(بشأن الجمعيات ذات النفع العام) في الباب الأول منه **المادة/1/** الجمعية الأهلية بأنها: **" كل جماعة ذات تنظيم، له صفة الاستمرار لمدة معينة أو غير معينة، تؤلف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، بقصد تحقيق نشاط اجتماعي، أو ديني، أو ثقافي، أو تربوي، أو فني، أو تقديم خدمات إنسانية، أو تحقيق غرض من أغراض البر، أو غير ذلك من الرعاية، سواء كان ذلك عن طريق المعاونة المادية أو المعنوية، أو الخبرة الفنية، وتسعى في ذلك إلى المشاركة في تلك الأعمال للصالح العام وحده، دون الحصول على ربح مادي".**

ـ وفي **مصر** يُعرِّف قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم/84/ لعام 2002 في **المادة/1/**الجمعية الأهلية بأنها: **" كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة، تتألف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين، أو منهما معاً، لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي".**

المادة/103/ يطلق على الجمعية الأهلية مصطلح **"جمعية ذات نفع عام"** عندما تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة عند تأسيسها أو بعد تأسيسها، بقرار من رئيس الجمهورية، وذلك بناءً على طلب الجمعية، أو بناءً على طلب الجهة الإدارية، أو الاتحاد العام للجمعيات الأهلية، وموافقة الجمعية في الحالتين.

ب ـ الجمعيات الأهلية والتنمية البشرية[1]

يبدو أنّ **مشاركة الجمعيات الأهلية في التنمية البشرية في سورية ما زال يشغل مكاناً معتماً**، والدراسات حول هذه المشاركة قليلة، والإعلام بكافة صوره لا يسلط الضوء عليها إلا قليلاً، **فهو لا يتحدث إلا نادراً عن هذه الجمعيات**، وتقل الكتابات والدراسات حول الدور الحالي الذي تؤديه، سلباً كان أم إيجاباً. والواقع يبين أن بعض الهيئات الحكومية، قد تكون قاصرة عن القيام بدورها في بعض الأحوال التي تتطلب تدخلاً أو عوناً سريعاً، بسبب الاختلاف في منظومة القوانين المطبقة بالنسبة لكلا المستويين، من المنظمات الحكومية وشبه الحكومية مقارنة بالجمعيات الأهلية. وهذه الأخيرة تعتبر منظمات غير رسمية، وتتسم بأنها تطوعية غير إجبارية، تعمل على تأدية نشاطات اجتماعية تتعلق بِأُناس لا علاقة لهم بالجمعية مباشرة.[2]

ومهمة هذه الجمعيات: "هي تقديم الخدمات والمساعدات لفئات شعبية قد تكون بحاجة إلى هذه الخدمات." وأهم ما يمكن أن تقوم به هذه الجمعيات هو تقديم المساعدة للفقراء، بما يساعدهم على إعالة أسرهم، وإن نشاطات هذه الجمعيات تلقى التشجيع من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، باعتبارها سبيل لانتشال بعض المعوزين من وجوه الحرمان الاجتماعي، وإدخالهم في المشاركة.

ومن الملاحظ أن الجمعيات الأهلية تلقى في الغالب نجاحاً أفضل من المنظمات الحكومية، إذ تكون الأولى أقدر من الثانية على القيام بهذه المهمات بسبب احتكاكها المباشر بسواد الناس، ولقدراتها على تقديم المساعدة الفورية في الحالات

---

[1]ـ د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 90 وما بعد.

[2]ـ فبعض الجمعيات الأهلية معني بتقديم **المأوى والتعليم** لبعض الفئات التي لا تتمكن الدولة من الوصول إليهم دائماً، أو أن الدولة لا تستطيع لوحدها فعل ذلك، مثل معونة الأيتام والمعوقين وكبار السن، ومعالجة بعض المرضى النفسيين، أو بعض الأمراض التي تستدعي الحجر، وتشارك في مثل هذه الأعمال جمعيات مثل، جمعيات **الهلال الأحمر السوري**، وجمعية **الإسعاف الخيري**، وجمعية إدارة مياتم سيد قريش، وجمعيات رعاية الأطفال الدولية المعروفة باسم (***SOS***)، الإحسان، ورعاية الطفولة، والأيتام، رفع المستوى الصحي..الخ.

الطارئة، بعيداً عن تعقيدات المعاملات الحكومية الرسمية وترتيباتها الروتينية الطويلة. إلا أن هذا لا ينبغي أن يفهم منه استبعاد أو نفي للعلاقة التكاملية التي ينبغي أن تقوم بين الشكلين من المنظمات وزيادة معدل تواجد الشكلين في المجتمع. فكلما ازداد عدد أمثال هذه الجمعيات بين الناس، كلما ازداد إحساسهم بأن التنمية تخصهم، وبأنهم مشاركون حقيقيون بها، وبذلك تتفاعل المشاركة الشعبية بالتنمية في محيطها الفعلي.[1]

ج ـ التحديات التي تواجه عمل الجمعيات الأهلية

يبدو أن **طبيعة الشعب السوري**، تدفعه للابتعاد عند القيام بمبادراته الاجتماعية بعيداً عن التنظيم الحكومي، **ويستخدم المتدينون عند تقديم مساعداتهم للمحتاجين اجتماعياً تعبير "الناس المستورون"** أي الناس الذين يحصلون على المعونة بسرية حفاظاً على كرامتهم، وتوجد ثقافة دينية وتقليدية لا تبيح الإعلان عن اسم متلقي المساعدة.[2]

---

[1]- **وعلى سبيل المثال: فإن التشاركية بين مؤسسات الرعاية وبين الجمعيات الأهلية**، قد قطعت شوطاً هاماً في آليات التعاون والتنسيق وتقديم الخدمات، حسب الجهات أو الفئات المستهدفة صاحبة الحاجة، وفي هذا السياق قامت **وزارة الشؤون الاجتماعية** بتوقيع عقود شراكة مع بعض الجمعيات للإشراف والمشاركة في أعمال مؤسسات الرعاية الخاصة بالأحداث. وهذا النوع من الشراكة ينطبق على **معهد التربية الاجتماعية للفتيات في دمشق، الذي يرتبط بعقد شراكة مع الجمعية الوطنية لتطوير دور المرأة. وكذلك جمعية حقوق الطفل الخيرية في معهد الغزالي، مع الجمعية السورية للتنمية الاجتماعية في معهد خالد بن الوليد. وجمعية الشهامة للنهضة الإنسانية، مع معهد سيف الدولة في حلب. وجمعية شباب المستقبل في دار تشغيل المتسولين، مع معهد ابن رشد لتربية الفتيات، وجمعية البر والخدمات الاجتماعية، مع مركز ملاحظة الأحداث في حمص..**

[1]- لذلك يعتقد الكثيرون أن **المشاركة التي تعتمد على المبادرة**، والعفوية النابعة من دوافع الالتزام الأخلاقي، تفقد الكثير من جوهرها وجدواها عندما تخضع لأي نوع من التنظيم المبالغ فيه، والتنظيم الحكومي على وجه التحديد. وتكون المبادرة الاجتماعية مثمرة كلما كانت بعيدة عن الأُطر الرسمية المنظمة، وأنها **كلما كانت عرضية وتلقائية كانت أقدر على التحقق والإنجاز**. والواقع السوري يبين أن ما هو قائم حالياً من أشكال المبادرة الاجتماعية، لا ينطبق دائماً على كامل محددات التعريف المدرسي للمشاركة بعناصرها مجتمعة، والقاضية بأن يكون محركها الأساسي العناصر التالية: (مبدأ العمل الجماعي. القناعة بالمصير المشترك. وجود قيادة قدوة ضمن مجموعة المبادرة..).

وكما لكل عمل أو قطاع تحديات تواجه عمله، فإن التحديات التي تواجه عمل الجمعيات الأهلية كثيرة، يمكن أن نذكر بعضاً منها في ما يلي:

1. نقص عدد المنتسبين إلى الجمعيات الأهلية.

2. حب الظهور لدى الكثير من المنتسبين لهذه الجمعيات، والصراع على المناصب في الصفوف الأولى.

3. التعامل العشوائي مع موردي الخدمات، وغياب الشفافية في عمل بعض الجمعيات، كنتيجة لعدم القدرة على الالتزام بمعايير إدارية تبعدها عن ذاك التعامل العشوائي.

4. تقصير هذه الجمعيات في تسويق مبادئها وأهدافها داخل المجتمع، **وتقصيرها في نشر ثقافة التطوع**، باعتبار أن العمل التطوعي هو الرافد الأساسي لعمل الجمعيات الأهلية أو القطاع الأهلي.

5. ضعف العمل المؤسسي المنظم لعمل الجمعيات الأهلية، كنتيجة لعدم وضوح العلاقة القانونية والمسؤلية الأدبية التي تنظم العمل داخلها.

لذلك لابد من الإسراع في إصدار **قانون جديد للجمعيات الأهلية**. بهدف تعزيز عمل المجتمع الأهلي، وتعزيز المشاركة المجتمعية، وتوزيع مسؤوليات التنمية.[1]

ـ أنظر: د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 20+201.

[1]ـ وهذا ما يتطلب العديد من الإجراءات منها:

أ ـ وضع **ضوابط محددة** وواضحة لكيفية تأسيس الجمعيات.

ب ـ وضع **ضوابط زمنية** من حيث المدة للإجابة على طلبات التأسيس.

ج ـ إيجاد **نظام حوكمي** لكيفية إدارة الجمعيات.

د ـ **تشجيع وتحفيز إنشاء الجمعيات** ذات الأهداف التنموية.

هـ ـ **إقامة اتحادات جمعيات** في المواضيع المتشابهة.

و ـ **إنشاء جمعيات لشخصيات اعتبارية**.

والجهات المقترحة للقيام بهذه الإجراءات هي: (خبراء من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل+خبراء مستقلين). أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

ويبدو أنَّ **وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل** بدأت بالفعل سعيها لاستكمال إجراءات إصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية، نظراً للحاجة الماسة لتعديل القانون القديم رقم/**93**/

د ـ منتدى المنظمات غير الحكومية

تم إشهار منتدى المنظمات غير الحكومية في سورية بعضوية/27/ منظمة أهلية، **بتاريخ 10/5/2011 بهدف تطوير فعالية المجتمع الأهلي، وتعزيز أُطر مشاركته في عملية التنمية**، وذلك بناءً على موافقة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل. ويشكل هذا المنتدى شبكة من الجمعيات والمؤسسات الأهلية التنموية من مختلف أنحاء سورية، **عن طريق التشبيك بين أعضائه**، وتبادل الخبرات والتجارب فيما بينهم، وتطوير مواردهم، وبناء قدراتهم لتعزيز كفاءتهم الداخلية والخارجية، وتفعيل مبدأ الشراكة ما بينهم وبين القطاعين الخاص والعام، في تنفيذ المشاريع التنموية. ومن أهم **شروط الانتساب** إلى هذا المنتدى: (وجود نشاطات ذات طابع تنموي للمنظمة. وأن تكون مسجلة لدى وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل منذ **سنتين** على الأقل). وتجدر الإشارة إلى أنَّ **إشهار المنتدى جاء كنتيجة لعمل وجهد متواصلين لمنظمات المجتمع الأهلي التنموية، وكأحد نشاطات مشروع منتدى المنظمات غير الحكومية التنموية في سورية**، والذي **تنفذه** الأمانة السورية للتنمية **بإشراف** وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، **بالتعاون** مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، و**بدعم** من الوكالة السويسرية للتنمية، والسفارتين البريطانية والهولندية في دمشق.[1] ولقد بدأت فعاليات مشروع المنتدى في عام 2008 بوضع

لعام 1958، حيث **يتضمن مشروع القانون الجديد** تنويعاً في أنماط الجمعيات **(نوادِ- جمعيات أهلية- مؤسسات- جمعيات أهلية خاصة..)**. و**المأمول** من هذا القانون أن يراعي التوجهات والمعايير العالمية في هذا المجال، وبشكل خاص فيما يتعلق بتحويل دور الدولة، من الدور الراعي المنظم والمراقب لمنظمات المجتمع الأهلي، إلى الدور الإشرافي والتقييم المرحلي للأداء. وأن يحدد هذا القانون أدوار الجهات المختلفة ذات الصلة بمنظمات المجتمع الأهلي ونشاطاته، بالشكل الذي يعزز دورها ومساهمتها في عملية التنمية كقطاع أساسي فاعل وشريك في عملية التنمية، إلى جانب القطاعين العام والخاص. وفتح المجال أمام بعض المنظمات لممارسة نشاطات اقتصادية، تهدف إلى تمويل **نشاطاتها التنموية**..إلخ.

[1]- ويتخذ المنتدى الذي يشمل نشاطه كافة الأراضي السورية من مدينة دمشق مركزاً له، ويضم حالياً الأعضاء المؤسسين/27/ عضواً. مع ترك باب الانتساب مفتوحاً لأي منظمة أهلية سورية راغبة بالإنضمام إلى المنتدى تنطبق عليها شروط الانتساب.

خطة عمل أولية، والإعداد بطريقة تشاركية لوثيقة المشروع، من خلال ورشات عمل مشتركة مع منظمات المجتمع الأهلي من مختلف مناطق سورية. وبعد الموافقة على هذه الوثيقة تم تنظيم ورشات عمل أخرى مع منظمات المجتمع الأهلي، بهدف البحث في آليات العمل، بما في ذلك صياغة الرؤية والرسالة والأهداف الإستراتيجية، وإعداد النظام الداخلي. كما **قام المشروع وبالتعاون مع منظمات المجتمع الأهلي بالمشاركة في المؤتمر الدولي الأول للتنمية**، الذي عقد في سورية عام 2010. وعقد ورشة عمل مخصصة لبناء وتنمية قدرات هذه المنظمات حول مكونات الخطط الخمسية للحكومة، حيث شاركت من بعدها هذه المنظمات وبالتعاون مع هيئة التخطيط والتعاون الدولي في **مناقشة وإعداد الخطة الخمسية الحادية عشرة للأعوام (2011–2015)**.

ونأمل أن تنتقل الجمعيات الأهلية المختلفة التوجهات، **من مفهوم الجمعيات الخيرية** (تقديم المساعدات العينية والنقدية للفقراء والمحتاجين) التي **لها طابع الإحسان أو الصدقة، إلى الطابع التنموي** الذي يُمكن توظيفه في عملية البناء **والمشاركة في الخطط والسياسات التنموية**. وهذا ما يحتاج إلى مزيد من الدعم (خصوصاً الجمعيات الناشئة) من قبل القائمين على صنع القرار في الدولة.

وفي الختام: يبدو إنَّ **الجمعيات الأهلية تمثل هامشاً يتمكن الأفراد بموجبه من تحقيق ذواتهم، وتلبية احتياجات بعض الشرائح الاجتماعية الفقيرة**. وبالتالي فإنَّ **تمكين** هذه **الجمعيات من القيام بدورها هو أمر جوهري لتشجيع مشاركة الأفراد في التنمية**.

وإذا كان **المجتمع المدني** (بشكل عام) **والجمعيات الأهلية** لا يسعى أي منهما إلى الربح أو السلطة السياسية، فإنه ينبغي **أن لا تتضارب مصالحها مع مصالح الدولة. وبالتالي تتجلى أهمية وضرورة الدعوة المباشرة لمشاركة المواطنين ليس فقط بصفتهم أفراد، وإنما أيضاً بصورة مُمأسسة كجماعات أو شرائح لها**

مصالحها المشتركة؛ والطريق إلى ذلك يكون **عبر الحوار الذي يؤمن المشاركة** التي تدعم الفكر الديمقراطي والمؤسساتي، **والذي ينتقل بالفرد من منطق الرعية إلى منطق المواطن**. ويبدو أنّ الإصلاح الاقتصادي والإداري الذي يرفع مستويات الأداء والإنتاجية، ويفجر الطاقات ذات الكفاءة، ويؤدي إلى استغلال الموارد في مختلف القطاعات الاقتصادية، **لا يمكن أن يحقق هذه الغايات الطموحة إلا إذا ساندته برامج لتفعيل مشاركة المواطنين من خلال مؤسساتهم الجماهيرية**. ولأهمية كل ذلك سيكون المواطن (المرأة والرجل) هو محور الحديث في المبحث التالي:

المواطن

المبحث الثالث

المواطن

إنَّ مشاركة المواطنين تعتبر من العوامل الداعمة لسياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادي والإداري والمؤسسي في الدولة. وذلك **على اعتبار أنّ تطوير وإعادة تشكيل أدوار الدولة، يستلزم تنمية التفاعل والمشاركة بين أجهزة الدولة، وبين قطاعات الجماهير التي تتأثر بالسياسات الإصلاحية الجديدة.** فالانتقال بالعلاقة ما بين الأفراد والدولة، من منطق الرعايا إلى منطق المواطنة (حيث يقوم **مبدأ المواطنة** على أمرين أساسيين: المشاركة في الحكم من قبل المواطنين، والمساواة بينهم) **هو جوهر ما يسعى له المدافعون عن فكرة المجتمع المدني؛ على اعتبار أنّ المواطن هو أساس وغاية الحكم؛** لأن المواطن الفرد قبل التخلي عن جزء من حريته لصالح السلطة، من أجل إيجاد الظروف المناسبة والكريمة لحياته كفرد وكجزء من الجماعة. ويعتبر تكريس مبدأ المشاركة السياسية الذي يعزز مبدأ المواطنة من المقومات الأساسية التي ينادي بها المدافعون عن المجتمع المدني.

ويبدو أن **المواطنة ليست كلمة تقال،** أو منحة تعطى، بل هي **حق لكل من هو أهل لحملها داخل الدولة، ودون تمييز بين المواطنين من حيث الدين أو المذهب أو العرق أو الجنس أو اللون.** ولكن **هذا الحق يقابله مسؤولية لمن يحمل هذه الصفة تجاه وطنه أولاً، وتجاه المواطنين الذين يشاطرونه آمال وألام الوطن، ومن لا يستطيع أن يشارك الناس آلامهم كما يشاركهم آمالهم وتطلعاتهم، ليس جديراً أن يحمل صفة المواطنة، بل يكفي أن نطلق عليه صفة الرعية أو الغريب، أو الأجنبي..الخ.**

وقد أكد الدستور السوري لعام 2012 في **المادة/33/** على أنَّ: (1. الحرية حق مقدس، وتكفل الدولة للمواطنين حريتهم الشخصية وتحافظ على كرامتهم وامنهم. 2. **المواطنة مبدأ أساسي ينطوي على حقوق وواجبات** يتمتع بها كل مواطن، ويمارسها وفق القانون.

3. **المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات**، لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة.[1]

4. **تكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين.**).

المادة/38/: (1. لايجوز إبعاد المواطن عن الوطن، أو منعه من العودة إليه.

2. لايجوز تسليم المواطن إلى جهة أجنبية).

ويبدو أن الإسلام كان سبَّاقاً في إرساء دولة القانون والمواطنة، وذلك عندما سجل الرسول/**محمد صلى الله عليه وسلم**/ المادة الأولى من دستور المدينة، والتي تنص على أن: ((**المسلمين مع من معهم من أصحاب الديانات الأخرى، والمذاهب والأعراق المختلفة أمةٌ واحدة على من عاداهم، لهم ما للمسلمين، وعليهم ما على المسلمين، شبراً بشبر وذراعاً بذراع**)).[2]

---

[1]- هناك من يرى تناقض بين نص هذه المادة من دستور 2012 ونص الفقرة الأولى من **المادة/3/** منه، والتي تحدد أن دين رئيس الجمهورية الإسلام؟؟. مع العلم أن هذا النص ليس جديداً، ومنذ عام 1920 ثمة نص مماثل إلا في حالات قليلة (دستور الوحدة، دستور 1969) وهذه المادة كانت قائمة في دستور 1973 وبنفس رقم **المادة (3)**. **والجديد في دستور عام 2012** هو إضافة **فقرتين** إلى هذه المادة: (**...3- تحترم الدولة جميع الأديان، وتكفل حرية القيام بجميع شعائرها، على ألا يخل ذلك بالنظام العام. 4- الأحوال الشخصية للطوائف الدينية مصونة ومرعية**). ويبدو أن هذا الأمر ليس له انعكاسات عملية، بقدر ماله من تأثير معنوي. ويتسائل البعض عن تلك **النقطة الصماء** التي كانت في دستور 1973 وبقيت كذلك في دستور 2012 وهي: (هل يشترط في نائب رئيس الجمهورية أن يكون دينه الإسلام؟؟.). وكما يرى الدكتور/جورج جبور/: ((أنه في تاريخنا الدستوري السوري سابقة لهذا الأمر، فقد تولى السيد/سعيد اسحق/ منصب رئاسة الدولة لمدة أيام رغم أنه مسيحي، وكان ذلك أثر استقالة/أديب الشيشكلي/ من رئاسة الجمهورية عام 1954 وبموجب استقالته فقد تولى الرئاسة مكانه الدكتور/مأمون الكزبري/ رئيس مجلس النواب آنذاك، إلا أنه مالبث أن استقال فحل محله في الرئاسة نائب رئيس مجلس النواب وهو/سعيد اسحق/. إذاً في تاريخنا الدستوري (كما يرى د. جبور) ما يشير إلى أن من الممكن أن يكون نائب رئيس الجمهورية ليس من المسلمين.)). أنظر: صحيفة الثورة العدد/14771/ تاريخ 2012/2/20 صـ 4.

[2]- ولا يفوتنا في هذا الإطار الإشارة إلى ما جاء في **مشروع ميثاق المواطنة والوحدة الوطنية في سورية**، والذي أعده أستاذنا الدكتور/**محمود عكام**/ وبحرفية النص كما جاء في الميثاق، فهو القائل: أنه **عندما نعرف الحدود التي يقف عليها الدين نستطيع آنئذ الحديث عن المواطنة باقتدار:**

ولعل الاستمرار في **إهمال المرأة/المواطِنة** وإبعادها عن المساهمة المجتمعية الشاملة **(بمعنى عدم إدماجها في برامج التنمية وفقاً لمفهوم النوع الاجتماعي/الجندر)** لا ينعكس سلباً فقط على المجتمع، بل إنه يعمل على ترسيخ قواعد التخلف وعرقلة برامج التنمية..فالمرأة هي نصف المجتمع والمسؤولة عن تربية ورعاية النصف الآخر، وتالياً أساس تطوره ورقيه؛ وبدون مشاركة فاعلة لها إلى جانب الرجل، لا يمكن الحديث عن تنمية حقيقية متواصلة ومستدامة.

لذلك يبدو أن **التشاركية تبدأ من التربية** (الأسرية، المدرسية) **فالدول التي تحققت فيها إصلاحات اقتصادية، وإدارية، واجتماعية.** وحققت معدلات نمو وازدهار عالية، لم تصل إلى ذلك بين عشية وضحاها، أو بوصفة إصلاحية (داخلية أو خارجية)، أو بتعديل القوانين أو استبدالها. بل أنها **عملت على جيل بأكمله، بدءاً من أطفال المدرسة الابتدائية، وحتى الوصول إلى الجامعة،** ليكون خريجها (الذي سيتولى الإدارة) على قدر من المعرفة والتأهيل اللذان يساعدانه على إنجاح العمل في الإدارة التي يتولى قيادتها، **ورافق ذلك كله مناهج متطورة تسهم في انسجام مخرجات التعليم مع حاجات المجتمع وسوق العمل، بعيداً عن المناهج النظرية البعيدة عن الواقع.** وإنَّ ما وصلت إليه **اليابان،** وغيرها من الدول المتطورة (**سنغافورة، ماليزيا، الدول الاسكندنافية**..) من **تطور وحضارة لا تخفى على**

ـ فالدين: هو **علاقة بين الإنسان وربه،** وتهدف هذه العلاقة إلى رسم تصوّر صحيح حقٍّ عن الخالق، وإقامة عبادات صرفة يتوجه بها المؤمن إلى ربِّه، وإشاعة أخلاق صالحة حسنة تكتنف سلوك الإنسان في مختلف الميادين والأحوال؛ كالصدق والوفاء والاحترام وما شابه، وإزاحة الصفات والأخلاق المعاكسة من ساحة علاقة الإنسان بأخيه الإنسان؛ كالكذب والغش والكراهية والحقد والاحتقار والامتهان وما شابه.

ـ أمَّا المواطنة: فهي **الرباط أو العقد أو العهد، الذي يتم بين الفرد وبين الدولة التي يعيش فيها وينتسب إليها ويأخذ منها جنسيته،** وهذا الرباط أو العقد يسوِّي بين الجميع من حيث حقوقهم وواجباتهم، ولا يفرق بينهم البتة في ذلك، على أن يُكفل في نفس الوقت لكل مواطن حريته في الاعتقاد والتعبير والعمل، بما لا يتنافى مع دستور الدولة وثوابتها الأمنية. **والمواطنة علاقة راقية ومتطورة، جاءت بعد جهاد طويل بذله الإنسان، وقد جرَّب قبلها دولة القبيلة ودولة الدين ودولة الأعراق و..**

أحد، كان نتيجة للتربية التي غرستها المدارس في عقل الطفل/الشاب/رجل الإدارة في المستقبل، والتي تقوم على غرس فكر المشاركة، وقبل ذلك غرس قيم الإنضباط والاحترام لدى الطلبة.[1] **والغاية من كل ذلك:** أن هذا الطفل سيصبح في المستقبل على رأس العمل (إدارة، شركة..مشروع..إلخ) وعليه **أن يتشرّب أسلوب العمل الجماعي أو التشاركي أو الفريقي منذ نعومة أظفاره،** كي لا يقف حجر عثرة (كما هو حال أغلب القائمين على الإدارة في الدول المتخلفة) في وجه التعاون والمشاركة الفعّالة مع من يعملون معه في المستقبل.

وعلى هذا الأساس: سنقوم بتقسيم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب التالية:

- **الأول: المواطن والحق بالمشاركة**
- **الثاني: الجندر والمشاركة**
- **الثالث: التربية والمشاركة**

المطلب الأول

المواطن والحق بالمشاركة

[1]- **وعلى سبيل المثال: أول ما تزرع المدارس اليابانية** في الأطفال **الإنضباط والاحترام** (حتى أن البعض يؤكد أنه لا حاجة إلى جرس يُقرع عند بدء الحصة الدراسية أو انتهائها؟!). **والأهم تعليمهم المشاركة؛** حيث يقوم الأطفال في المدرسة (حتى الصغار منهم) وبعد الانتهاء من أداء واجباتهم المدرسية ـ وبإشراف القائمين عليهم ـ بتناول الطعام بعد مشاركة الجميع في تقديمه، وبعد انتهاء اليوم الدراسي يقوم الجميع (وبالمشاركة فيما بينهم) بتنظيف وتعقيم الصفوف الدراسية. وعندما يكبر الطفل (في الصفوف الإعدادية أو الثانوية مثلاً) **يتم أخذهم إلى مواقع العمل،** ليس من أجل الاستفادة من ناتج هذا العمل، أو بقصد تشغيلهم، بل **الغاية هي غرس حب العمل والمشاركة والمواطنة فيما بينهم،** وإعطائهم فكرة عن قيمة العمل والجهد الذي يبذله الآباء، ومصدر وكيفية تصنيع الكثير من الأشياء التي يستعملونها في حياتهم اليومية؛ حيث تقوم المدرسة برحلة استكشافية إلى الغابات مثلاً ليقوموا بأنفسهم بقطع الأشجار، ومن ثم إلى ورشات النجارة، أومناجم الفحم، أو المعامل والمصانع، ليشاهدوا ويشاركوا بأنفسهم كيفية ومراحل التصنيع، وكل هذا يتم بأسلوب جماعي، لتنمية روح الفريق لدى هؤلاء الأطفال.

المواطنة هي معيار الإنتماء إلى الوطن، ولا يمكن لأحد أن يدعي الإنتماء إلى الوطن دون القيام بالواجبات التي تفرضها عليه المواطنة ذاتها. وبالمقابل لأداء هذه الواجبات فإنَّ للمواطن التمتع بحقوق ومزايا هذه المواطنة، **وخصوصاً حق المشاركة في آلية صنع القرار،** هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فإنَّ **المواطنة هي شأن قيمي** (شأن عملي) **وليست شأناً نظرياً؛** باعتبار أنَّ القيم هي ما يمارسه الإنسان من فضائل وأخلاق، لا ما يدعيه بالشعارات والأماني.

المواطنة أسمى قيمة يتمتع بها الإنسان، تبدأ أبسط تجلياتها (بالإلتزام بنظافة الشارع، واحترام مواعيد العمل..إلخ). **ولاتنتهي إلا عندما يبذل المواطن دمه فداءً لوطنه.**[1]

أولاً- رقابة متلقي الخدمة

إذا أردنا الحديث عن رقابة المواطن كمتلقي للخدمة داخل الدولة، فإننا نعني بذلك . بشكل عام . كل مواطن داخل هذه الدولة، يتلقى خدماتها العامة..وتبدأ أولى بشائر هذه الرقابة، ومدى فاعليتها، من خلال ما يصطلح على تسميته **بحرية الرأي أو التعبير،** وهذا الحق كفله الدستور للجميع، رجالاً ونساءً. **فالمادة/38/** من الدستور السوري لعام 1973 تؤكد على أنه: "**لكل مواطن الحق في أن يعرب عن رأيه بحرية وعلنية، بالقول والكتابة وكافة وسائل التعبير الأخرى، وأن يسهم في الرقابة والنقد البناء بما يضمن سلامة البناء الوطني والقومي، وتكفل الدولة حرية الصحافة والطباعة والنشر وفقاً للقانون**".[2]

وتشير المادة/49/ إلى مشاركة التنظيمات الجماهيرية في الرقابة، إذ تنص على أن:[3] "**تشارك التنظيمات الجماهيرية مشاركة فعالة في مختلف القطاعات**

---

[1]- لذلك اعتبر الدستور السوري الجديد لعام 2012 الشهادة قيمة عليا، **فالمادة/21/** منه تنص على أن: (**الشهادة في سبيل الوطن قيمة عليا**، وتكفل الدولة ذوي الشهداء وفقاً للقانون).

[2]- وهو ما أكده الدستور السوري لعام 2012 في **المادة/42/**.

[3]- أُلغيت هذه المادة في الدستور السوري لعام 2012.

والمجالس المحددة بالقوانين لتحقيق الأمور التالية:1....5. الرقابة الشعبية على أجهزة الحكم".[1] وهذا ما أكده **قانون الإدارة المحلية الجديد** الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/107/ تاريخ 23/8/2011. **فالمادة/120/** تنص على مبدأ **الرقابة الشعبية** بهدف التأكد من مدى تنفيذ المجالس المحلية ومكاتبها التنفيذية ولجانها وأجهزتها لبرامجها التي أعلنتها على المواطنين، وتتمثل هذه الرقابة بما يلي: ((..**4- لكل مواطن الحق بتقديم شكوى أو تظلم أو نقد على عمل المكاتب التنفيذية، أو أجهزة السلطة...**)). و**المادة/123/** حددت حالات إلغاء العضوية في المجالس المحلية، ومن بينها: ((**إذا رأى مجموعة من المواطنين أن ممثلهم قد انحرف عن السياسة العامة للدولة أو عمل على تحقيق مكسب شخصي متناسياً مصالح الجماهير..**)). وهناك نصوص كثيرة في الإطار لا مجال لذكرها.

وفي هذا الإطار: نستذكر بأن الإسلام أعطى لكل مسلم الحق في إبداء رأيه، في سير الأمور العامة لمجتمعه، وهو ما يعبر عنه بـ"حرية الرأي" ونهى الإسلام عن مصادرتها، ولقد كان رسول الله صلى الله عليه وسلم، يدعو الناس إلى المجاهرة بآرائهم، فهو القائل:{لا يكن أحدكم أمّعَة، يقول أنا مع الناس، إن

---

[1]- وهو ما أكده الدستور السوري لعام 2012 في **المادة/10/**. ومن خلال كل ذلك نرى: أن **النصوص تكفل المشاركة**، والمساهمة في صنع القرار، والرقابة..الخ، **لكن تفعيل هذه النصوص يبقى مرهون بطبيعة الدور الذي تلعبه السلطة القائمة على تطبيق القانون**. كما أن هذه النصوص تظل مرهونة أيضا بالأدوار التي تمنحها لنفسها بعض الأجهزة الإدارية المسؤولة عن تطبيق النظام، متذرعة بأسباب شتى، وهي ذرائع بوسعها ضمن السياق الراهن للنظرة إلى السلطة، التقليل من قوة الأخذ بالنصوص، ويمكن لمثل هذه المشكلة أن تتفاقم أكثر، عندما لا تتوافر للبلد سلطة قضائية قوية، تسهر بحرص شديد على دقة تطبيق القانون، والأخذ بناصيته بعيداً عمن يؤثر بممارسة السلطة التنفيذية من شرائح مهما اختلفت ألوانها ودوافعها، ولاسيما مع تنامي قوة شكيمة بيروقراطية الإدارة، والتنامي الكبير لدورها الفعلي، مع تراخي عملية الفصل بين السلطات، وتراجع مبدأ احترام المشاركة والحوار، وممارسة الرقابة على عمل الإدارة.

ـ أنظر: الهيئة السورية لشؤون الأسرة/ صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة(UNIFEM)، نحو التمكين السياسي للمرأة ، دمشق، 2006، صـ 16.

أحسن الناس أحسنت، وإن أساءوا أسأت، ولكن وَطِنوا أنفسكم، إن أحسن الناس أن تحسنوا، وإن أساءوا أن تجتنبوا}. أخرجه الترمذي في صحيحه.

ثانياً. نتائج غياب رقابة متلقي الخدمة

يمكن اعتبار **المواطن هو أول المتأثرين سلباً بفساد الإدارات الحكومية**، ومع ذلك نلاحظ أن هذا المواطن **يُغيّب عن أغلب تجارب وبرامج الإصلاح في الدول النامية عموماً، والعربية من بينها؟!**. وحتى بالنسبة للمنظمات الحكومية التي تقدم خدمات ذات طابع جماهيري (الصحة، التموين، التعليم..إلخ) يلاحظ أنه لا يوجد تمثيل جماهيري في صياغة خطط الخدمات التي تؤديها هذه الجهات، رغم أن تأثير هذه الخطط ينعكس بشكل مباشر على هؤلاء المواطنين، هذا من ناحية.

ومن ناحية أخرى، يغيب الدور الرقابي للجمهور على أداء هذه الجهات، علماً أن **رقابة** متلقي الخدمة (**المواطن**) تعتبر **من أهم أشكال الرقابة**، التي تؤدي إلى نتائج مباشرة وعملية، تساعد في رفع كفاءة الأداء، وتحسين نوعية الخدمات التي تقدمها الجهات العامة (الإدارية والاقتصادية).

ويعتبر **غياب هذه المشاركة والرقابة الجماهيرية**، عاملاً من عوامل استمرار معاناة جماهير المتعاملين مع المنظمات الحكومية، **ولهذا نتائج سلبية تتجلى بما يلي:**

1. فقدان هذه المنظمات دورها تجاه راحة ورفاهية الجمهور.

2. إن الجمهور الذي تُصاغ قواعد التعامل معه ونظم خدمته دون مشاركته، ودون رقابته، أو رقابة من ينيبهم عنه لهذه المهمة، تجعل الموظفين في وضع المتحكم والمسيطر.

3. إنَّ غياب مشاركة الجمهور. وافتقاده للقنوات التي يستطيع من خلالها ممارسة ضغط سياسي لتوجيه أنظمة وقواعد وممارسات تعامل الجهات العامة والموظفين لصالحه . تؤدي به إلى اللجوء إلى طرق أخرى يسعى من خلالها إلى إيقاف تطبيق بعض الأنظمة، والتملص من تطبيق أخرى.

4. غياب مشاركة الجمهور يؤدي إلى لجوء هذا الجمهور إلى الرشوة والوساطة والمحسوبية، وتبادل المنافع، وذلك كله بغية التعجيل بالحصول على الخدمة المطلوبة.

5. إنّ انتشار الرشوة والمحسوبية؛ كنتيجة لعدم مشاركة الجمهور وتصديه لدوره الرقابي، يؤدي إلى إضعاف دوافع الموظفين المتعاملين مع الجمهور لزيادة الكفاءة ورفع الإنتاجية..ويحل بدلاً عن ذلك (اختلاق العقبات وتطويل الإجراءات، التفسير الحرفي للقواعد، تعمّد البطء ما لم يتم الحصول على المقابل من أفراد الجمهور..إلخ).

6. إنَّ البديل في حال عدم مشاركة الجمهور، هو استمرار المعاناة لهذا الجمهور..بل ويصبح البعض منه أداة للمشاركة في الفساد، والانحراف، والممارسات غير القويمة للأجهزة الحكومية، وفي تدعيمها وتعزيزها.

وبعد هذا الإيجاز للنتائج السلبية لغياب الجمهور عن خطط واستراتيجيات الإصلاح، وتهميش دوره الرقابي. تتبدى **أهمية البحث عن حلول تتصدى لهذه الظواهر السلبية، والتي تتجلى بجملة من التدابير الوقائية والعلاجية منها:**[1]

1. اجتثاث جذور الفساد، وفتح المجال لمشاركة ديمقراطية قاعدية، ذات طابع مؤسسي من قبل قطاعات الجمهور المختلفة، في صياغة برامج وخطط الإصلاح.

2. تعزيز دور الجمهور في الرقابة على الخدمة المؤداة، وممارسات المنظمات الحكومية بشأنها.

3. الأخذ بنظم الجودة التي تطبقها المنظمات الحكومية بشكل واسع في العديد من دول العالم، والتي تتوجه أساساً إلى المواطنين باعتبارهم عملاء.

ثالثاً: المشاركة باعتبارها حق ومسؤولية[1]

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 32+33.

إنَّ **المشاركة الحقيقية** ينبغي أن تتحول إلى **نهج حياة**، يتيح لكل مواطن أن يشترك في صنع القرارات التي تؤثر في حياته، دون تمييز في الدين والعرق والنوع والموقع الاجتماعي والعمر؛ وبهذا المعنى **تحمل المشاركة صفتي الحق والمسؤولية**:

1. المشاركة باعتبارها **حق**: **وتعني عدم إشعار أطرافها بالمنّة**، واعتبار مشاركة الآخرين تبدو وكأنها منحة يمكن سحبها ممن يعطيها، **وإنما ينبغي اعتبارها حقاً للمواطن، يناله باعتباره يحظى بحق المواطنة.**

وقد نصت **المادة/26/** من الدستور السوري الدائم لعام 1973 و**المادة/34/** من الدستور السوري لعام 2012. على أن: ((**لكل مواطن حق الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وينظم القانون ذلك.**)).

2. المشاركة باعتبارها **مسؤولية**: **وتعني أنه على المواطن تحملها ضمن سياق العمل على تطوير الوطن، وتنميته والارتقاء به نحو الأفضل.**

و**المادة/27/** من دستور عام 2012 تنص على أن: ((**يمارس المواطنون حقوقهم ويتمتعون بحرياتهم وفقاً للقانون**)).

رابعاً: المشاركة باعتبارها هدف ووسيلة[2]

1. المشاركة **كهدف**: **تبغي الوصول إلى مجتمع يتسم بالعدل والمساواة**، ويتيح لكل فرد فيه فرصة عادلة في العيش والتمتع بالمكاسب المحققة فيه، وأن ينال نصيبه من الموارد المختلفة.

2. المشاركة **كوسيلة**: **تُمكِّن كل الشرائح الاجتماعية، من حق التأثير على عمليات صنع القرار**، إما مباشرة وإما من خلال تمثيلهم في آليات صنع القرار.

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 15+16.

[2]- المرجع السابق صـ 16 وما بعد.

لذلك: تتأكد الحاجة إلى حق المواطنين في تكوين جمعيات أو هيئات أو تنظيمات أهلية، بناءاً على مبادرة أفراد عاديين، ووفق طموحاتهم ورؤيتهم المتجددة والمتغيرة، من أجل بلوغ ذلك الجزء من متطلباتهم، الذي لا تستطيع الدولة القيام به. والناس من ناحيتهم يتحركون لتحقيق أهداف مختلفة في كل أنواع النشاط الإنساني، من أجل فعل الخير، أو من أجل رعاية الضعفاء في المجتمع، أو من أجل الدفاع عن حقوق الإنسان، أو مناصرة المرأة ورعاية الطفولة.[1]

خامساً الديمقراطية المدنية ومساهمة المواطنين كمنتجين مشاركين

يذهب/ر.**سالتمان و ف.أوتر**/:[2] إلى أن نظرية الديمقراطية في دولة الرفاهية كما يرى البعض تهتم بفُرص المساهمة الرسمية في ثلاث جوانب أساسية للحياة الحديثة من دون أن تهتم بجانب رابع.

---

[1]- لذلك: (وكما يرى **أستاذنا الدكتور سام دلة**) **لابد من إشاعة ثقافة مدنية لدى المواطنين، تنقلهم من منطق التبعية والخضوع إلى منطق المشاركة والمساهمة،** وهذه الثقافة المدنية لا يمكن إشاعتها إلا في إطار من الشفافية، على اعتبار أنّ الشفافية في مختلف المجالات (سياسياً، إدارياً، ثقافياً..الخ) هي عنوان العصر الذي نعيش فيه، وذلك بفضل التطور التقني والتكنولوجي، والتطور الحضاري الإنساني.
ففي عصر المعلومة المتوفرة والسريعة، وفي عصر الأرقام الدقيقة، لا يمكن لمن يمارس العمل العام أن يخاطب الجمهور بشعارات طنانة رنانة تلهب شعورهم وعواطفهم؛ فجمهور اليوم لا يمكن التوجه إليه إلا بشكل منطقي عقلاني، والمنطق العقلاني يفرض أن نتوجه إليه بدقائق الأمور، ليتفاعل يومياً مع العمل العام الذي يمارس بأسمه.
وهذا الأمر هو الذي يفرض الشفافية التي لا تشكل حالة تنظيمية فحسب، تفرضها القوانين في المجالات السياسية والإدارية والاقتصادية..بل هي أيضاً وقبل كل شيء حالة قيم وثقافة يجب العمل على تنميتها. **فالشفافية أمر ضروري لإشاعة الثقافة المدنية،** حيث تسمح برفع مستوى الحوار في المجتمع، والتخلي عن آلية التعبئة الجماهيرية. ـ أنظر: ورقة عمل أستاذنا الدكتور سام دلة، مفهوم المجتمع المدني، مرجع سابق.

[2]- R. Saltman and C.V.Otter, Planned Markets and Public Competition: Strategy Re form in Northern Health Systems (Philadelphia: open University Press, 1992, P99.
ـ وانظر أيضاً: وليام هلال- كينث ب. تايلر، اقتصاد القرن الحادي والعشرين، مرجع سابق، صـ 438 وما بعد.

ويناقش الكاتبان المشاركة في المؤسسات السياسية من خلال الانتخابات والمؤسسات الاجتماعية، وبخاصةً مؤسسات الضمان الاجتماعي، والمؤسسات الاقتصادية، من خلال النقابات والمشاركة في تقرير حياة العمل. ومع ذلك فما استبعداه هو المشاركة في المؤسسات المدنية، وبخاصة خدمات المواطنين الإنسانية كالرعاية الصحية، والتعليم، ورعاية الطفل، ورعاية كبار السن..الخ.

والسؤال الآن: هل للديمقراطية المدنية أن توفر الأرضية لموجة أو دعامة رابعة للديمقراطية؟.

والجواب: إنَّ مفهوم الديمقراطية المدنية:[1] يرتبط بفكرة رأس المال الاجتماعي/*Social Capital*. فالتعاون الاختياري أسهل في مجتمع كان قد ورث مخزوناً جوهرياً من رأس المال الاجتماعي على هيئة أفعال متبادلة، وشبكات رعاية للشؤون المدنية. ويمضي الدعاة إلى رأس المال الاجتماعي إلى **تعريفه بالإشارة إلى جوانب التنظيم الاجتماعي، كالثقة، والمعايير وشبكات العمل التي تُحسّن كفاءة المجتمع، من خلال تسهيل الفعل المنسق.** وكباقي أشكال رأس المال، فإن **رأس المال الاجتماعي إنتاجي**؛ ويجعل من الممكن تحقيق الأهداف المحددة التي يتعذر تحقيقها من دونه. **ورأس المال الاجتماعي هو مشاركة وثقة بين الناس والمنظمات**، تصبح على صلة بالإنتاجية، وفي هذه الحالات فقد تطور رأس المال الاجتماعي من خلال الهياكل التعاونية التي خلقها القطاع غير الربحي، وقطاع الأعمال.[2]

---

[1]- فكتور أ. بيستوف، المشروعات الاجتماعية والديمقراطية المدنية في السويد: تطوير مجتمع الرفاهية القائم على المشاركة للقرن الحادي والعشرين، مرجع سابق، صـ 439 وما بعد.

[2]- James Coleman. /Foundations of Social Theory/ (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990). PP.360-361.

ورأس المال الاجتماعي مصدره الإنسان ومؤسساته الاجتماعية، تتقدمها حركات المجتمع المدني والحركات التعاونية.[1]

وكما أشرنا قبل قليل فإن مفهوم **رأس المال الاجتماعي يشمل مخزوناً جوهرياً من الفعل الاجتماعي** على هيئة ممارسات متبادلة، وشبكات رعاية للشؤون المدنية، علاوةً على جوانب التنظيم الاجتماعي كالثقة وشبكات العمل..الخ.

ورأس المال الاجتماعي هو سلعة عامة عادةً، وإنه كالسلع العامة الأخرى يمكن أن تُبخس قيمته، ويُهدر عرضه من قبل الوكلاء الخاصين؛ وهذا معناه أن أشكال رأس المال الاجتماعي كالثقة، تتسم بكونها موارد معنوية، أي موارد يزداد عرضها عند استعمالها، ولكنها يمكن أن تهلك إن لم تُستعمل.

وبالتالي فإن **رأس المال الاجتماعي** بخلاف أشكال رأس المال الأخرى، **ينبغي إعادة إنتاجه كناتج ثانوي/*By- Product* للنشاطات الاجتماعية الأخرى**، فكلما عظم مستوى الثقة بين أفراد المجتمع، عظم احتمال التعاون فيما بينهم، في حين أن التعاون بدوره يولد الثقة.

ولابد من الإشارة: إلى أن **القطاع الثالث/*Third Sector***[2] والإدارة الذاتية التعاونية للخدمات الشخصية والاجتماعية، تقدم أساساً أفضل وأكثر ديمومة لخلق المؤسسات التي تسهل تراكم رأس المال الاجتماعي. حيث تقوم التعاونيات على قيم المساعدة

---

[1]- **حركة تعاونية/*Cooperative Movement*: هي قطاع من قطاعات النشاط الاقتصادي إلى جانب القطاع العام والقطاع الخاص**، يضم مجموعة منشآت إنتاجية واستهلاكية، تخدم أعضاءها بدرجة رئيسية، ويكون رأس المال مشتركاً، كما توزع الأرباح على الأعضاء المشاركين بصورة مشتركة.

[1]- **القطاع الثالث/*Third Sector*: هو القطاع الذي يقف بين قطاع الأعمال والحكومة، والمنظمات غير الحكومية هي جزء من الحركة التي تشكل القطاع الثالث**، لأن قطاع الأعمال التقليدي مستبعد منها، والدافع والمحرك لهذا القطاع ليس بالضرورة المنافسة البحتة، باعتبارها القيمة المحددة للاقتصاد، بل التعاون والاعتماد على الذات.

الذاتية، والمسؤولية الذاتية، والديمقراطية، والمساواة، والعدل، والتضامن..الخ، سيراً على تقاليد مؤسسيها.[1]

سادساً- أهمية تطبيق الحكومة الإلكترونية لخدمة المواطنين[2]

تتولى الحكومة الإلكترونية مهمة إعادة التفكير بكيفية تنظيم الحكومة من منظور المواطن والمستفيد، والوظائف التي يجب أن تقدمها لهم، وللوصول إلى هذا الهدف يجب أن **تركز الحكومة على الزبائن** قبل كل شيء، وبعد ذلك تعمل باتجاه تصميم نُظُم تساعد على تلبية هذه الاحتياجات. وعندما توضع إستراتيجية العمل، فمن الضروري توجيه هذه الإستراتيجية لدعم عملية التكامل بين الوظيفة والاحتياجات. **ولكن هذا يتطلب التوازن بين شفافية المعلومات وخصوصية المواطن،** حيث توفر مبادرات الحكومة الإلكترونية بيئة مفتوحة لتبادل ونشر وتوزيع المعلومات. وبالمقابل يجب احترام حقوق المواطن الأساسية، وخصوصاً حقه في الخصوصية، من خلال التشريعات والقوانين المنظمة لعمل الحكومة الإلكترونية؛ **وعلى هذا الأساس** إن من **أهم مبررات ظهور نظم الحكومة الإلكترونية، هو تطوير علاقات الحكومة مع المواطنين، وتحسين خدماتها العامة المقدمة لهم. ونقل هذه الخدمات إلى شبكة الإنترنيت، وأنماط التكنولوجيا الرقمية الأخرى.**[3]

---

[1]- **وهكذا فإن مصطلح:"الديمقراطية المدنية"** سوف يستعمل هنا للإشارة إلى تقوية المواطنين/***Citizen Empowerment***. من خلال الإدارة الذاتية التعاونية للخدمات الشخصية الاجتماعية؛ حيث يصبح المواطنون أعضاء في المؤسسات الاجتماعية، ويشاركون بصورة مباشرة في إنتاج الخدمات المحلية التي يطلبون، وبذلك يصبحون منتجين مشاركين لهذه الخدمات.

[2]- د. محمد سمير أحمد، الإدارة الإلكترونية، مرجع سابق، صـ 84 وما بعد+106+108.

[3]- **وتضم هذه العلاقة أنشطة متنوعة ومهمة** ذات صلة بالدور الحيوي للحكومة في حياة المواطنين، منها على سبيل المثال ذكراً لا حصراً:

أ - **التسجيل المدني** (إصدار شهادات الميلاد، الزواج، جوازات السفر، شهادة الأحوال المدنية، الوفاة، المسائل الشرعية لحياة المواطنين..الخ).

ب - **الخدمات الصحية** (الضمان الصحي، المستشفيات، العلاج الطبي..).

ويبدو أنه من المهم عند صياغة واختيار الإستراتيجية الإدارية داخل الدولة وعلاقتها بالمواطنين، تحديد البعد الجوهري لإستراتيجية الحكومة الإلكترونية. وبالتالي من **المهم جداً: أن يكون معيار الحكومة الإلكترونية، يتمركز على نقطة محورية هي المواطن**، بحيث تستطيع هذه الحكومة توفير قدرات متنوعة لتحسين الخدمات الموجهة للمستفيدين، تقف في مقدمتها تعزيز فعالية الاتصالات مع المستفيدين، وتوفير القدرة على قياس إداري بصورة منفردة، وعلى أساس جماعي أيضاً.

لذلك: لابد من تطوير وتنفيذ خطة تواصل مع الجماهير في مجال الحكومة الإلكترونية. وذلك من خلال تطوير واستخدام آليات لقياس مدى رضى المواطنين وقطاع الأعمال عن كافة الخدمات المطروحة ومستوى تقديمها، وتطوير واستخدام آليات للحصول على مقترحات المستفيدين حول الخدمات الجديدة.[1]

ولابد أيضاً: من إنشاء فعالية لإدارة ومتابعة مبادرة الحكومة الإلكترونية، وذلك بهدف نشر ودعم تبني مبادرة الحكومة الإلكترونية بين الجهات الحكومية. وتحفيز

ج ـ الخدمات **الاجتماعية** (الضمان الاجتماعي، التقاعد، التوظيف..).

د ـ الخدمات الاجتماعية و**الثقافية** الأخرى المقدمة للمواطنين والمستفيدين بصفة عامة من هذه الخدمات الأساسية وغيرها، وما يرتبط بها من معلومات ومعاملات يومية مستمرة مع فئات المجتمع المختلفة، حيث يتم نقلها من خلال الحكومة إلى خدمات إلكترونية فورية، يتم توصيلها عبر شبكات الإنترنيت الحكومية، وشبكة الإنترنيت التي يرتبط بها المواطن.

[1]ـ وذلك من خلال القيام بجملة من الإجراءات:

أ ـ استخدام وسائل الإعلام والشبكات الاجتماعية للتواصل مع المواطنين والاستماع لمقترحاتهم وشكواهم ومتابعتها.

ب ـ وضع **آليات لمتابعة تقدم العمل** في الوزارات المختلفة، وإتاحة هذه المعلومات للمواطنين.

ج ـ التواصل مع المؤسسات الفكرية والمبادرات من داخل سورية ومع المغتربين.

د ـ البحث عن **شراكات محتملة** مما يسمح باستدامة واستمرارية آليات التواصل.

والجهات المقترحة للقيام بهذه الإجراءات هي: (الفريق التنفيذي+ الجهة المعنية بالخدمة).

ـ أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

ومساعدة مختلف الجهات الحكومية على استخدام تكنولوجيا المعلومات لرفع كفاءة وفعالية أعمالها، ولتهيئة خدماتها للتقديم الكترونياً.[1]

أي لابد أن يكون لدى الحكومة وجه واحد للمواطن/*One Face Citizen*. ونظرة واحدة موجهة للمواطن/*One View to Citizen*. وموقع واحد يقدم خدمات متنوعة ومتكاملة للمواطن والمستفيد، بغية تنفيذ إجراءات بسيطة بوقت قياسي..

سابعاً- الإدارة وتأييد الجمهور[2]

تبدو أهمية الرأي الذي يؤكد: بأن **الحكومات على اختلاف أنواعها تتأثر في أداء وظائفها إلى حد كبير باتجاهات الرأي العام**، وأن نجاح الحكومات في تأدية رسالتها يتوقف إلى حد كبير على مدى تعاون الجماهير معها عن اقتناع؛ **فالرأي العام: "إذا فقد ثقته بالجهاز الإداري للدولة أو بإحدى وحداته، فإنه لن يكتفي باتخاذ موقف سلبي منها، بل قد يتخذ موقفاً إيجابياً في معاداتها وعدم التعاون معها، بهدف عرقلة سير العمل فيها."**

وبالتالي تتوضح أهمية أن يكون للحكومة باع طويل في مجال العلاقات العامة.[3]

---

[1]- **وذلك من خلال القيام بجملة من الإجراءات:**

1- دعم الجهات الحكومية في **صياغة السياسات والاستراتيجيات المعلوماتية**.

2- الإشراف على **تطوير خدمات ومكونات معلوماتية مشتركة** بين الجهات الحكومية.

3- **تعزيز ونشر أفضل الطرق والأساليب فيما يتعلق بالحكومة الإلكترونية.**

4- اقتراح إطلاق **خدمات إلكترونية موجهة للمواطنين.**

5- الإشراف على تطوير وتطبيق **نظام للرصد والتقييم** (من خلال وحدة الرصد والتقييم).

6- الإشراف على تطوير وتطبيق **خطة تواصل مع العموم**.

والجهات المقترحة للقيام بهذه الإجراءات هي: (رئاسة مجلس الوزراء+وزارة الاتصالات).

- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

[2]- د. عبد الله طلبة، الإدارة العامة، مرجع سابق، صـ 420+421.

[3]- **ولخّص لنا الأستاذين/*Cutlip-Ceter*/أهداف العلاقات العامة بما يلي:**

1- **إعطاء المواطن الوسائل التي يمكنه عن طريقها الإفصاح عن آرائه**، والتعبير عن أفكاره بهدف إسماعها للحاكم.

لذلك: فإن تأييد جمهور المواطنين يعد من الأمور اللازمة لحسن قيام الإدارة بمهامها، والإدارة الواعية تقتنع بذلك، حتى أنها تمتنع أحياناً عن تنفيذ بعض الأحكام القضائية، إذا رأت أن تنفيذها يثير سخط الجمهور، أو يهدد بالإضراب والمساس بالنظام العام، وقد أيد القضاء الإداري في فرنسا موقف الإدارة في ذلك.[1]

ثامناً- أسباب ضعف مشاركة المواطنين[2]

يبدو أن **السلطات المحلية ما تزال غائبة عن تحفيز المواطنين على المشاركة بمشاريع تقام بالجهود الذاتية،** وهو ما يبعد تعبئة جماهير المواطنين عن تشغيل خيالهم لابتداع المشاريع التي تخدم مصالحهم، وهو ما يبعد بالتالي علاقة السلطة المحلية بمواطنيها، وتتعاظم حالة الاتكالية على جهود الدولة.

وهناك **عدة أسباب لضعف مساهمة المواطنين بالجهود الذاتية في مشروعات التنمية التي تقام في الدولة، يمكن تلخيصها بما يلي:**

2- إحاطة المواطن علماً بالخدمات والوظائف التي تؤديها الدولة إلى المجتمع بأفراده وهيئاته، وإمداد الناخب بالمعلومات التي تمكنه من اتخاذ قرار حكيم عند الإدلاء بصوته في البرامج المختلفة للحكومة.

3- نقل وجهة نظر الجماهير إلى الهيئات التي تتولى إصدار القوانين، حتى تأخذها في الاعتبار عند تشريع قوانين جديدة، وبذلك تكون قريبة من واقع الحياة، ومقبولة في نفوسهم.

4- إقناع المواطن بالحاجة إلى التنظيمات الإدارية، وبضرورة المساهمة في التعاون مع هذه التنظيمات في أداء مهمتها.

[1]- ويرى أستاذنا الدكتور **عبد الله طلبة: ((أنَّ الإدارة العامة** ليست إلا إحدى أجهزة الدولة، **تخضع في مجموعها لإرادة الشعب التي تعمل من أجله،** ولا يقتصر اهتمام الشعب على مجرد النواحي السياسية في تنظيم الدولة، وإنما تحظى القضايا الإدارية أيضاً بنصيب وافر من العناية والاعتبار؛ **فالمواطنون لا يكتفون بوضع السياسة العامة للدولة** - سواء بصورة مباشرة كما في الاستفتاء أو بطريق غير مباشر بواسطة ممثليهم - **وإنما يعنيهم أيضاً الطريقة التي تنفذ بها الإدارة هذه السياسة. وبذلك يتوجب على الإدارة (كما يرى الدكتور طلبة): أن تنهض بالأعباء الملقاة على كاهلها على أحسن وجه،** وأن تقدم المرافق العامة خدماتها الجيدة بأسعار مناسبة وسرعة معقولة، وهذا يؤدي بالطبع إلى بناء السمعة الطيبة للمؤسسة المعنية بين جمهورها الداخلي الذي يعمل فيها، وجمهورها الخارجي المتعامل مها من خلال خدمة مصالحهم وتحقيق رضاهم)).

- أنظر: د. عبد الله طلبة، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، مرجع سابق، صـ 374.

[2]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 105+191 وما بعد.

1. يحجم المواطنون عن الإسهام بجهودهم الذاتية والمالية، بسبب **انخفاض دخولهم بالأساس، ولاسيما بالريف**، حيث يصبح العمل التطوعي بدون أجر يتعارض مع حاجتهم إلى جهودهم من أجل تحصيل لقمة عيشهم.

2. إعاقة إمكانية المشاركة لأسباب تتعلق بالنظم القانونية، بالرغم من النص الدستوري في **المادة/25/** من دستور عام 1973 على أن:(سيادة القانون تعتبر مبدأً أساسياً في المجتمع والدولة، وأن المواطنين متساوون أمام القانون في الحقوق والواجبات، وتكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص.).[1]

إلا أن **الاعتياد على خرق القوانين من قبل البعض دون أن تطاله المحاسبة، يشكل عاملاً محبطاً للأفراد**. كما يحبط المواطنون عندما تقع حالة فساد، وتتجه أجهزة المراقبة الإدارية للتفتيش والمحاسبة، ليجدوا أن المسؤولية توجه بالمحصلة إلى موظفي المراتب الدنيا في الجهاز الحكومي.[2]

3. إعاقة المشاركة **لأسباب تتعلق بالقيود البيروقراطية**. وخشية الجمهور تظل ملتبسة تجاه الممارسة البيروقراطية، التي تنطلق من عدم الشفافية، ومن إبعاد الأفراد عن المشاركة في امتلاك الحقيقة (**أولاً**). **لذلك لابد من التأكيد على حق المواطن في الحصول على المعلومات (من خلال إصدار قانون حق المواطن بالمعلومات) بهدف تحقيق ما يلي: (تعزيز الشفافية، وتعزيز قيم المواطنة، وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارات الحكومية، وتعزيز الاستثمار..إلخ).**[3]

---

[1]- وهو ما تم التأكيد عليه في الدستور السوري لعام 2012 في **المادة/33/**.

[2]- وفي الغالب هم الذين **يتعرضون للمساءلة بقسوة** أكثر من سواهم (**موظفو المراتب الدنيا**). **في حين تتراجع التقصيات كلما ارتفعت مستويات المسؤولية**، وهذه قاعدة تكاد تكون شائعة لدينا ولدى غيرنا، **في حين ينبغي أن تكون المحاسبة بحجم المسؤولية.**

[3]- **وللقيام بهذا الإجراء لابد من تحقيق المتطلبات التالية:**

1- وضع الضوابط لكيفية طلب المعلومات.

2- حصر المعلومات السرية بنطاق ضيق (أمن، قضايا علمية..).

3- كيفية **حفظ الوثائق** وتداولها.

والجهة المقترحة للقيام بها العمل هي: (فريق من الخبراء). - أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

وثانياً: في صنع القرار الذي ينبغي أن يعتمد على الحقيقة. فالفساد هو محصلة للجانب السلبي للبيروقراطية، من خلال إساءة استخدام الوظيفة العامة لتحقيق مكاسب شخصية، وتقديم الخدمة بمقابل مادي أو معنوي أو شخصي لمن يتلقاها.[1]

4. إعاقة المشاركة **لأسباب تتعلق بسوء توزيع الدّخول**، وقد ظلت التنمية دائماً مدار نقاش طويل ومتباين في المواقف فيما بين الاقتصاديين، ولاسيما بشأن توجهاتها وخياراتها المتعلقة بإعادة التوزيع العادل لها.[2]

5. إعاقة إمكانية المشاركة **لأسباب تتعلق بالأعراف الاجتماعية**، فالمكون الثقافي الذي كان . ولا زال . يتم في الأسرة والمدرسة والمجتمع، والقائم أساساً على التلقين منذ الصغر لفكرة قبول الأفكار التي تأتي من الكبار عموماً، مهما كان شأن هذه الأفكار، كانت هي قاعدة التربية المتواصلة في مجتمعاتنا لوقت طويل.[3]

---

[1]- إن **البيروقراطية** التي تعني بالاصطلاح الفني، **تنظيماً إدارياً مكتبياً**، وتعبيراً عن نمط من العلاقات التنظيمية في الإدارة، قد يكون مطلوباً منها الإبقاء عليها كهيكل، وفي حالات معينة قد لا يمكن الاستغناء عنها كمحتوى، وفي الواقع **غالباً ما يتم تلقي الانطباع السلبي عنها من قبل الجمهور من جانبها السلبي فحسب.**

[2]- **والاختلاف ناجم عن معضلة اصطدام التنمية بالنماذج والأُطر الأيديولوجية التي تقف وراءها**. ففي حين تؤكد المدارس الاجتماعية للتنمية على أن **نمط الإنتاج الرأسمالي** يقود على المدى البعيد إلى تجميع أكبر فأكبر للدخل والثروة، وأنه سيكون من المستحيل العمل على إعادة توزيع للدخول تبغي تأمين عدالة أكثر في الاستهلاك، دون المرور بإعادة توزيع سابقة للأرصدة، ولتغييرات مقابلة في بنية الإنتاج ليصبح الأفراد أكثر نفوذاً في المجتمع، وليشعروا أنهم مشاركين أكثر فيما ينتجونه للمجتمع. فإنه **من الناحية الأخرى** يُصر العديد من علماء الاقتصاد العاملين جوهرياً في إطار نماذج رأسمالية، على **استحالة الجمع بين معدلات نمو مرتفعة وبين سياسات اجتماعية شديدة التسوية للدخول**، إذ من المحال أن لا يصطدم ذلك كما يقولون، مع إبقاء حوافز ملائمة للنشاط الاقتصادي للمستثمرين.

[3]- ولم يسمح هذا النموذج من **الأعراف المجتمعية** إلا بأقل قدر من هامش قبول المناقشة والحوار مع من هم أكبر سناً، أو من هم أعلى في المرتبة الوظيفية، وظلت تلك الأفكار هي التي تفرض طريقة التعامل المذكورة، **وبقيت لها سيادتها على التفكير المجتمعي**. وإن كان هنالك تبدلاً بدأ يطرأ في الحياة الاجتماعية في الوقت الحالي، ولم تعد حالات مناقشة الآباء والأمهات للأبناء، والاستماع إليهم وحتى الانحياز إلى أفكارهم عند الضرورة من الأمور غير المألوفة في مجتمعنا، لكن **لا يزال أمام مجتمعاتنا شوط بعيد لترسيخ عادة تقبل الحوار والمشاركة بالرأي، لتصبح تقليداً اجتماعياً سائداً.**

6. لا يوجد وعي كافٍ لدى القيادات الشعبية المحلية بحقيقة دورهم في تشجيع الجهود الذاتية، ومساهمة المواطنين في مشروعات التنمية المحلية. فأغلب القيادات المحلية لا تعرف أن هذا من اختصاصها.

تاسعاً: سبل تعزيز مشاركة المواطنين[1]

من أجل **زيادة القدرة البشرية للمواطنين** وإطلاق القوة الكامنة لديهم للاندفاع نحو المشاركة لابد من توفر ما يلي:

1. تجاوز المعيقات التي أتينا على ذكرها سابقاً، وإلا فإن المواطنين سيجدون أنفسهم جزءاً من الأغلبية الصامتة، التي أصبحت منتشرة ليس **في البلدان النامية** فحسب، بل **وحتى في البلدان المتقدمة صناعياً**؛ حيث تعاني شريحة غير قليلة حتى من مواطني تلك البلدان من التهميش والعزلة، وفقد بعض هؤلاء الأمل والرغبة بالمشاركة في الحياة العامة.

2. أهمية تطبيق الحكومة الإلكترونية لتعزيز مشاركة المواطنين، على غرار التجارب الناجحة، ومن الأمثلة على ذلك أن **الحكومة الفرنسية** أطلقت على موقعها في مجال الإدارة الإلكترونية اسم الخِدْمات العامة للمواطنين، حيث يتسم هذا الموقع بسهولة اختيار خدمات الإدارات الإلكترونية المختلفة، التي تقوم بإنجاز معاملات المواطنين، وتميزت هذه الحكومة بتقديم العشرات من الخدمات، والتي لها علاقة مباشرة بالمواطن.[2]

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 192.

[2]- كما نجحت **كندا** في تنفيذ مشروع الحكومة الإلكترونية نجاحاً متميزاً في حوسبة أغلب المهام والنشاطات التي تهم الإدارات الحكومية، والقطاع الخاص والمواطن، بحيث أصبح المواطن لا يحتاج الوقت الكبير في إنجاز العديد من المعاملات التي تخص شؤونه، وبإمكانه الحصول عليها وهو في مقر عمله أو بيته. وتعتبر هذه التجربة من التجارب الرائدة في الإدارات الإلكترونية والحكومة الإلكترونية. ومن التجارب الناجحة في الدول العربية، تجربة **الإمارات العربية المتحدة**، وخاصةً في إمارة دبي، حيث تسعى هذه الدولة إلى جعل مهام إداراتها المختلفة محوسبة، وصولاً إلى تطبيق شامل للإدارة الإلكترونية الحكومية. وفي **سورية** هناك محاولات جادة لتطبيق الحكومة الإلكترونية..الخ).

3. احترام حقوق المواطن المدنية والسياسية والاقتصادية، وتضييق الشق بين الدساتير والقوانين والمواثيق والتصريحات في صيغتها النظرية من جهة، والتطبيق الفعلي من جهة ثانية.

4. مراجعة عدد من التشريعات الماسة بحقوق المواطنين: (التأمينات الاجتماعية، التنظيم العمراني، الاستملاك[1]..إلخ). لتعزيز علاقة المواطن بالدولة. وتجنب النزاعات القضائية مع الإدارات الحكومية، وما يرافقها من تكلفة عالية، وإرهاق للمواطن.

5. العمل على إعداد خطة متكاملة لتبسيط الإجراءات، بهدف تحسين الخدمات المقدمة للمواطنين، وتقليص الإنفاق غير المبرر، وتعزيز العلاقة بين الإدارة ومتلقي الخدمات.[2]

6. من الضروري إدماج المرأة في عملية التنمية، وهذا لا يكون إلا من خلال دمج مفهوم النوع الاجتماعي في الخطط التنموية داخل الدولة، لتحقيق المساوة بين الرجال والنساء في المشاركة. وهذا ما يتضح لنا بشيء من التفصيل في المطلب التالي:

الجندر والمشاركة

---

[1]- لقد أصبح التعويض في حالات الإستملاك **معادلاً للقيمة الحقيقية للملكية** وفق ما جاء في (**الفقرة 2 من المادة 15**) من الدستور السوري لعام 2012.

[2]- **وهذا ما يتطلب القيام بالإجراءات التالية:**

1- **جرد الإجراءات الإدارية والتشريعات** لدى الجهات العامة وإدخالها إلى قاعدة بيانات مركزية.

2- **مراجعة الإجراءات الإدارية والتشريعات**، لاسيما المتعلق منها ببيئة الأعمال وبخدمة المواطن.

3- **إعادة هندسة الإجراءات** (تبسيط، تعزيز الشفافية، خفض التكلفة والوقت..)

4- **التوسع في مراكز خدمة المواطن**.

5- جهاز أو **جهات لتقييم نوعية الخدمات المقدمة**.

والجهة المؤهلة للقيام بذلك هي: (رئاسة مجلس الوزراء+مشاريع في كافة الوزارات)،

- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

المطلب الثاني
الجندر والمشاركة

المرأة هي عماد المجتمع، هي نصف الحاضر وكل المستقبل، فهي نصفه المسؤولة عن النصف الآخر، وهي التي تبني الجيل القادم، ومن ثم فإن إعداد المرأة من حيث تنميتها وتطوير قدراتها، يعد مرتكز تنموي أساسي. وإذا أراد المجتمع الانطلاق في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة المتواصلة، فلا بد من تنمية المرأة أولاً، وهذا ما أجمعت عليه كافة البحوث والمنظمات الدولية والمحلية.[1]

لذلك أصبح **من الضروري للمجتمعات الساعية إلى التنمية الشاملة، أن تعمل على تنمية المرأة من كافة جوانبها،** ولهذه التنمية متطلبات، جانب منها يتعلق بإعداد المرأة، وجانب آخر يتوقف على تمكين المرأة (**بمعنى ضمان مساواتها بالرجل، وإعطائها الحقوق التي تكفل لها ذلك، وعدم التحيز ضدها**).

أولاً- المرأة والتنمية

إنَّ **دور المرأة أساسي في حياة المجتمع، ومن ثم فإنه يصبح من الضروري إدماجها في جهود تنمية المجتمع** . حتى تنجح هذه التنمية . **والتي لا يمكن أن تحقق كافة أهدافها، إلا بمشاركة المرأة.** وبالتالي يصبح الهدف التنموي في مجال المرأة، هو زيادة دورها الاجتماعي في المجتمع (**تمكين المرأة**).

وبالمعنى نفسه رفع المكانة الاجتماعية للمرأة، ولا ينجح هذا المسمى أو الهدف، إلا إذا تحول إلى مجموعة من البرامج والأنشطة التي تتكامل مع باقي مكونات عملية التنمية الشاملة في المجتمع.

---

[1]- مؤتمر السكان والتنمية - القاهرة 1994/مؤتمر المرأة العالمي - بكين 1995.

وهذه البرامج والأنشطة المطلوبة لرفع مكانة ومساهمة المرأة في المجتمع، **ومن ثم التنمية تأتي من العمل على محورين:**[1]

. الأول: يتعلق بالعمل من خلال المجتمع، ويهدف أساساً إلى الاقتناع بتقبل الرجال لدور المرأة في جهود التنمية في هذا المجتمع، بدءاً من القيادات المركزية حتى أدنى المستويات القاعدية؛ وبالتالي فإنه من الضروري، أن تتضمن كافة برامج الإعلام والاتصال والتدريب والتعليم، الموجهة إلى كافة فئات المجتمع رسمية وشعبية، هذا المحتوى الاستراتيجي العام، **وبما يساعد على تعديل اتجاهات الرجل تجاه المرأة، ويصبح إدماج المرأة في جهود التنمية، مطلباً للرجال قبل النساء.**

. الثاني: العمل مع المرأة، ويهدف أساساً إلى توعيتها بطاقاتها وإمكانياتها الكامنة، وزيادة اهتمامها بضرورة مشاركتها في جهود التنمية، لصالحها وأسرتها ومجتمعها، ثم تأهيلها التأهيل المعرفي والمهاري والاتجاهي، للقيام بأدوارها التنموية المأمولة، وتوفير كافة الفرص أمامها لتأدية تلك الأدوار والتقدم من خلالها.

ثانياً- تنمية أكثر لنصف البشر(المرأة)

يبدو أنَّه **لا تنمية سليمة ومتكاملة من غير مشاركة المرأة؛** إذ أن عوامل كثيرة تساهم في تحقيق التنمية وإنجاحها، ولكن عند بحث العامل البشري، نجد لهذه المسالة أهمية خاصة، **فالتمييز في إطار النوع الواحد يعود في مجمله إلى تخلف المجتمع عموماً، والعكس أيضا هو الصحيح.**

ومعلوم أن **المرأة هي أحد أهم معايير التقدم الاجتماعي،** ليس من خلال التعاطف معها إنسانياً أو الدعوة إلى رعايتها اجتماعياً، بل هو في إفساح المجال أمامها لتأخذ دورها الطبيعي في الحراك الاجتماعي كله.[2]

---

[1]- د.إبراهيم محرم، نهضة الريف، القاهرة، 2004، صـ 143.

[2]- محمود الوهب، الموازنة المراعية للنوع، مرجع سابق، صـ 74.

كما أنه لا يمكن اعتبار قضية المرأة قضية خاصة، بل هي قضية مجتمعية، تتصل بمستوى التقدم الاجتماعي الكائن، تتأثر به وتؤثر فيه في علاقة جدلية مميزة.

ومساواة المرأة بالرجل: ليست مجرد مساواة قانونية شكلية، مثل منحها حرية التعليم والعمل، بل إن المسألة أبعد من ذلك، وتتعلق بوعي المرأة بإنسانيتها.

والتنمية عموماً: لا تعني فقط تطوير المستوى المادي، بل تعني في الوقت نفسه تحرير الإنسان ليمارس حريته السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وبدون ذلك لا يمكن القول بوجود تنمية بشرية؛ **والإنسان المقصود هنا هو (الرجل والمرأة)**، فالوعي بإنسانية المرأة من قبل كل من المرأة والرجل معاً، هي الخطوة الأولى.

ثالثاً- مفهوم الجندر

بدأ استخدام مفهوم النوع الاجتماعي (الجندر) في الآونة الأخيرة في جميع القطاعات المهتمة في التنمية، وبالرغم من ذلك فإن **هذا المفهوم ما زال غامضاً، إلا أنه قد تم تعريبه إلى مصطلح النوع الاجتماعي للدلالة على مفهوم الجندر.**[1]

ومفهوم **النوع الاجتماعي (الجندر) هو: ((عملية دراسة العلاقة المتداخلة بين المرأة والرجل في المجتمع، والتي تسمى بعلاقة النوع الاجتماعي)).**

ويرتكز هذا المفهوم على ثلاثة عوامل رئيسية هي:

1. معرفة وتحليل اختلاف العلاقات ما بين النوعين.

2. تحديد أسباب وأشكال عدم التوازن في العلاقة بين النوعين.

---

[1]- **ولأهمية موضوع الجندر**، فإن بعض الدول لديها **وزارة خاصة بالجندر** والعمل والتنمية الاجتماعية، كما هو الحال في جمهورية **أوغندا**. بينما نجد البعض **قد تثير عبارة الجندر القلق لديه، لكونها مصطلحاً غريباً (تم فهمه على أنه دعوة إلى تحرر المرأة دون مراعاة للبعد البيولوجي)**. في حين أكدت المنظمات المعنية بالتنمية والمرأة، على أن **المصطلح يعني: مكانة كل من المرأة والرجل في المجتمع، وفقاً لدراسة الأدوار التي يقومان بها.** ويبدو أن المطلوب حتى يفهم المصطلح بشكل صحيح، أن يدخل في الحياة الاقتصادية (جعل جميع السياسات والخطط تؤكد على مبدأ إعطاء الفرص المتساوية للمرأة والرجل معاً).

3. تعديل وتطوير هذه العلاقة، حتى يتم من خلال ذلك توفير العدالة والمساواة بينهما.

فالإنسان يولد بجنس محدد بيولوجياً، وبالتالي فهو غير قابل للتغيير، بينما النوع الاجتماعي قابل للتغيير لأنه يتكون اجتماعياً؛ ولذا فإن أدوار النوع الاجتماعي هي الأدوار التي يقوم بها الرجال والنساء، حسب ما حدده المجتمع مسبقاً للأنثى والذكر. وغالباً ما ترتبط هذه الأدوار بمجموعة من السلوكيات التي تعبر عن القيم السائدة في هذا المجتمع، وتحدد مدى إجادة كل من الجنسين القيام بالدور المنوط به ودرجة قبول المجتمع له.[1]

ومن ناحية أخرى: هذا المفهوم (الجندر) قد يبدو حديثاً بعض الشيء، أو ربما لم يُتداول كبقية المفاهيم الأخرى في الإدارة؟.

فالنوع الاجتماعي أو **الجندر**: ((**معنى اجتماعي يصف كون الإنسان رجلً أو امرأة، مثلاً الصفات المستخدمة لتعريف الرجل والمرأة، والتي لا علاقة لها بالفروق البيولوجية**)).[2]

ويفسر مفهوم النوع الاجتماعي: بأنه **المساواة ضمن تعدد الثقافات وأنساق القيم الاجتماعية المتطورة، وهو يربط الأدوار الاجتماعية في العلاقة ما بين الرجل والمراة بالتكوين الثقافي والاجتماعي**، ويشير إلى المحددات الثقافية والاجتماعية التي يمكن تغييرها.

---

[1]- **فالعلاقة بين الرجال والنساء ليست تلقائية**، وإنما هي منظمة حسب الثقافات المختلفة، وعليه فهي بهذا المعنى قابلة للتغيير حسب تغير المفاهيم والثقافة السائدين في زمن معين وبلد معين. وهذه النظرة إلى النوع الاجتماعي على أنه ليس عملية طبيعية مثل مفهوم الجنس، تجعلنا نستطيع أن نفكر في التغير الذي يمكن حدوثه من أجل تنمية شاملة في المجتمع للمرأة والرجل.
- أنظر: صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (اليونيفم)، دراسة التدقيق الجندري في المكتب المركزي للإحصاء، سوريا، المكتب الإقليمي للدول العربية، 2004، صـ 8+9.

[2]- أ. رلى القدسي وأ. ريما الحسني /UNDP/، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مجلس الشعب - سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،مرجع سابق، صـ 27.

ويمكن فهم **وظيفة النوع الاجتماعي**: بأنها **عملية نبذ التمييز والتحيز المبني على ادعاءات بنقص أهلية المرأة**، وهو الأمر الذي يعني الانتقاص من الحقوق الإنسانية المرتبطة بمواطنتها وكينونتها، وفرصها في أن تكون ليس فقط الحضن الأول للجيل الناشئ، بل الاحتضان المستمر لمسيرة التقدم والعُلي التي ينشدها.[1]

إن عبارتي **جنس ونوع** ليستا مترادفتين، فعبارة **جنس**: تعكس اختلافات بيولوجية. في حين أن **نوع**: تشير إلى العلاقات بين الرجال والنساء، والاختلافات الاجتماعية بين الرجال والنساء هي اختلافات تم اكتسابها، وهي قابلة للتغيير مع الوقت، وتختلف بشكل كبير من بلد إلى آخر، وبين الثقافات المختلفة في البلد الواحد.[2]

رابعاً- أهمية النوع الاجتماعي

يمكن توضيح أهمية دمج النوع الاجتماعي في الخطط التنموية داخل الدولة من خلال مايلي:

1. **تقليص الفجوات بين الرجال والنساء**، المتعلقة باحتياجات النوع الاجتماعي العملية والإستراتيجية.
2. **تحقيق المساواة بين الرجال والنساء في المشاركة**، واتخاذ القرار في الحياة الخاصة والعامة.
3. **توسيع الفرص والخيارات أمام النساء والرجال**، بطريقة متساوية في ميادين التمكين السياسي والاجتماعي والثقافي.
4. **إلغاء جميع أشكال التمييز والعراقيل والحواجز**، التي تمنع المرأة من التمتع بالوصول والحصول على الفرص والموارد والمعلومات.

---

[1]- أ. رلى القدسي وأ. ريما الحسني، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مرجع سابق، صـ 8.

[2]- د. شيرين شكري/unifem، بحث المسائل المتعلقة بين الجنسين كأداة لتحقيق المساواة بين الجنسين في العالم العربي، مرجع سابق، صـ 86.

5. تحقيق عدالة اجتماعية أوسع، وتحدي النمطية والمعتقدات والافتراضات الاجتماعية في رؤية وضع المرأة والرجل.

ويعد دمج مفهوم النوع الاجتماعي عملية مستمرة ومتغيرة، وليست هدفاً بحد ذاته، **ويتطلب هذا الدمج تغيير في منهجية التخطيط تأخذ بعين الاعتبار احتياجات واهتمامات فئات المجتمع المختلفة دون تمييز أو تحيز.**[1]

إن إدماج مفهوم النوع الاجتماعي في الخطط التنموية هو فرصة لتحقيق العدالة والمساواة بين الرجل والمرأة.[2]

خامساً: الجندر والفقر

1. أثبتت الدراسات أنَّ النساء يعانين من الفقر أكثر من الرجال بشكل عام، وبين الفقراء بشكل خاص.

---

[1]- ولتحقيق **العدالة بين الجنسين** وتمكين المرأة، يجب على المسؤولين الماليين والتنفيذيين المعنيين بصياغة ومتابعة الميزانيات على الصعيد العام، وصعيد المحافظات والجهات الأخرى تطبيق **"الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي"** باعتبارها إحدى الضمانات الأساسية لسد الفجوات بين السياسات والخطط، ومراعاة الدلالات الخاصة بكلا الجنسين عند تحليل ورصد إيرادات ونفقات مخصصات الموازنات العامة، وهي إحدى الطرق التي تساعد الحكومة على تنفيذ التزاماتها بمبدأ المساواة بين الجنسين فيما يتعلق بالإنفاق الحكومي، وتعظيم الاستفادة من الموارد المتاحة، والتمكن من تقييم عائد وعدالة الإنفاق.
على اعتبار أن تحقيق التنمية المستدامة لا يمكن أن يتم دون عدالة بين النساء والرجال في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، الأمر الذي يحتم أن تُصبِح النساء مشاركات ومستفيدات من خطط التنمية. ونؤكد أن الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي هي ليست موازنة مستقلة عن موازنة الدولة، بل هي لتحديد الأولويات (النفقات والإيرادات) للصرف في بنود الموازنة.
ـ أنظر: د. هيفاء أبو غزالة : مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مرجع سابق، صـ 19+20.

[2]- وفي هذا الصدد نشير: إلى أن **وزارة الإدارة المحلية** أقامت في 2010/7/6 ورشة عمل حول مهارات تطبيق الموازنة المستجيبة للنوع الاجتماعي، وذلك بالتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وصندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة والسفارة البريطانية، وهذا كله يأتي في إطار أهداف الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) والتي حددت من ضمن أولوياتها ضرورة تحقيق تطور نوعي في حياة المرأة السورية، وإدخال قضايا النوع الاجتماعي كمتغيرات أساسية في عملية التنمية.

2. النساء معرضات أكثر للفقر من الرجال، لأن مطالبتهن بحقوقهن تنقصها الشرعية الاجتماعية.

3. النساء أقل فرصة للحصول على التعليم (نسب التسرب أكبر بين الفتيات).

4. ضيق المدخل للموارد والممتلكات والتعليم وسوق العمل.

5. قلة السلطة على الموارد المكتسبة.[1]

ولابد من الإشارة إلى أنه: ينتج عن تفاعل الفقر مع النوع الاجتماعي، وجود فجوات واسعة في إتاحة الفرص والخيارات، تتجلى في مستويات التعليم بين الفقراء. حيث يلاحظ وجود معدلات منخفضة للغاية لالتحاق الفتيات من الأسر الفقيرة بالمدارس مقارنةً بالذكور، كما يظهر أن غالبية الفتيات في الأسر الفقيرة في المناطق الريفية يعانين من الأمية.[2]

بقي أن نشير: إلى أن الفقر في غالبية الدول النامية يرتبط بتدني وهشاشة أوضاع المرأة في المجتمع، بما يعني: "تأنيث الفقر"، والذي ينطوي مفهومه إلى التعبير عن جوانب عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، التي تعانيها المرأة في المجتمع، وبالتالي أصبحت **المرأة هي الأشد فقراً** (كنتيجة) وهي أيضاً من أسباب زيادة واستمرار ظاهرة الفقر في المجتمع.[3]

سادساً- السلطة التشريعية والنوع الاجتماعي

إنَّ السلطة التشريعية/البرلمان من السلطات التي لها مساهمة فعالة في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، من خلال القوانين التي تقوم بسنها، وتتجلى أيضاً تلك المساهمة ببعض الأطر التنظيمية الإجرائية، وكذلك السياسية والقانونية التي يمكن للبرلمان من خلالها إبراز هذا الدعم.

---

[1]- أ. رلى القدسي ـ أ. ريما الحسني /UNDP/: مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مرجع سابق، صـ 27.
[2]- الهيئة السورية لشؤون الأسرة، التقرير الوطني 2، 2006، بيجن+10+2، صـ 10.
[3]- معهد التخطيط القومي، تقرير التنمية البشرية، مصر، 2003.

أ ـ كيفية تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي

1. يمكن لتوجهات النظام السياسي السائد داخل البرلمان دعم قضايا الجندر.

2. مساندة الأحزاب المُمثَلة بالبرلمان لمفهوم النوع الاجتماعي، بحيث تصبح قضية سياسات حزبية وليست نضالاً فردياً من برلماني دون الأخر، وذلك عبر تبنيها من الكتل البرلمانية وإضفاء الطابع المؤسسي على الإنصاف الجندري.

3. تمثيل فعّال للمرأة داخل مكاتب مجلس البرلمان، وكذلك مكاتب لجانه، وقبل ذلك زيادة تمثيل المرأة في البرلمان، تعييناً أو انتخاباً عبر نظام الكوتا، وذلك ريثما تسترد المرأة قدرتها على الاعتماد على نفسها ومجتمعها، وهو أمر لا يتعارض مع مبدأ المساواة الدستوري، بل يساعد المرأة على التساوي مع الرجل، لأنها في الظروف الحالية للمجتمع غير قادرة على تحقيق المساواة، وبدون هذا التمييز الإيجابي لن تتمكن المرأة من المشاركة في موقع صنع القرار.

4. الجلسات العامة حول مفهوم النوع الاجتماعي، ومناقشة هذا المفهوم انطلاقاً من أنه قضية مجتمع وليس قضية خاصة بالمرأة.

5. رعاية برلمان خاص بالصغار، تكون من إحدى القضايا الأساسية المطروحة داخله شرح مفهوم النوع الاجتماعي والعمل عليه لتعزيزه.

6. وضع استراتيجيات عبر صوغ التشريعات القانونية لتطوير عمل مؤسسات الدولة (إدارياً، اقتصادياً، اجتماعياً، ثقافياً..الخ) **لإيجاد أدوار أكثر فعالية للمرأة.**

7. تنظيم ورش عمل لعصرنة القوانين، يقوم البرلمان من خلالها بمراجعة القوانين، التي لم تعد تلبي حاجات التنمية، وسلسلة التشريعات التي تصدر تباعاً **بقصد اللحاق بالاتفاقيات التي يصار الإنضمام إليها لاحقاً.**

8. تنشيط مساهمة النائب في الرقابة والاقتراح بالتعديل في مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة، والمساهمة **في تطوير القوانين التي تساهم بشكل غير مباشر في تمكين المرأة** (قانون الجمعيات . منظمات المجتمع المدني..).[1]

ب ـ الدور الفعلي لمجلس الشعب في إطار النوع الاجتماعي

وأهم القوانين التي ناقشها المجلس وأقرها بهذا الخصوص:

1. القانون/**24**/ لعام 2000 المتضمن تعديل أحكام **قانون العمل** رقم/91/ لعام 1959، بحيث يمنع تشغيل الأحداث قبل سن الخامسة عشرة، **وقد حمل القانون/91/ تمييزاً إيجابياً لعمل النساء** باحتوائه فصلاً كاملاً حول عمل النساء، الفصل الرابع، المواد 130. 140.

2. القانون رقم/**78**/ لعام 2001، المتضمن **استحقاق المرأة المعاش التقاعدي** بعمر/55/ سنة، وبعد خدمة/15/ سنة، وكذلك **نص القانون على توريث راتب المرأة التقاعدي**، وفق الأنصبة لأولادها وزوجها.

3. القانون رقم/**32**/ لعام 2002، القاضي **بمد مرحلة التعليم الإلزامي والمجاني لنهاية المرحلة الإعدادية للإناث والذكور على حد سواء.**

4. القانون رقم/**18**/ لعام 2003، القاضي **بزيادة سن الحضانة** إلى/13/ سنة للغلام و/15/ سنة للبنت.

5. القانون/**42**/ لعام 2003، **المتضمن إحداث الهيئة السورية للأسرة.**[2]

---

[1]- حنان عمرو، مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مرجع سابق، صـ 45+46.

[2]- **ومن أهم المراسيم الصادرة بهذا الخصوص:**

1- المرسوم التشريعي رقم /**121**/ لعام 1967، الذي **أسس الاتحاد النسائي السوري**.

2- المرسوم/**33**/ لعام 2002، المتضمن **زيادة التعويض العائلي إلى /300/ ل.س لزوجة واحدة**، وتعويض الأولاد بـ/200/ ل.س للولد الأول، و /150/ ل.س للثاني، و/100/ للثالث، و/25/ لبقية الأولاد.

3- المرسوم/**35**/ لعام 2002، المتضمن **زيادة مدة إجازة الأمومة المدفوعة الأجر** إلى /120/ يوماً للولد الأول و/90/ يوماً للثاني و/75/ للثالث.

وفي إطار دور السلطة التشريعية في إرساء التشاركية، هناك من يطرح موضوع الموازنة المراعية للنوع، خصوصاً أن فكرة الموازنة المراعية للنوع الاجتماعي، قد بدأت تطرح في السنوات الأخيرة. وتتجلى أهمية هذا النوع من الموازنة عند وضعها، في ردم الفجوة الواسعة بين الرجل والمراة، وسبيل لتلبية الحاجات الاجتماعية المتزايدة، ولتحقيق العدالة الاجتماعية والمساواة التامة بين أعضاء النوع الواحد، الذي سيؤدي حتماً إلى تحسين التنمية الشاملة والارتقاء بها.[1]

4- المرسوم/**257**/ لعام 2002 المتضمن **تصديق اتفاقية إنشاء منظمة المرأة العربية**، والمشاركة بجميع النشاطات المتعلقة بها.

5- المرسوم/**330**/ لعام 2002، المتضمن **المصادقة على انضمام سورية إلى اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.**

6- المرسوم/**52**/ لعام 2003، المتضمن **رفع سن المساءلة الجزائية للحدث حتى إتمام العاشرة.**

7- المرسوم/**42**/ لعام 2002 القاضي **بتصديق البروتوكولين الاختياريين الملحقين باتفاقية حقوق الطفل الصادرة في هيئة الأمم المتحدة.**

وهناك من يرى أن **السياسات التي يجب أن ينتهجها مجلس الشعب السوري، فيما يخص تمكين المرأة عليها أن تحقق الأهداف التالية:**

1- إدماج المرأة في كافة السياسات العامة ذات الصلة.

2- تمكين المرأة اقتصادياً واجتماعياً وسياسياً.

3- توسيع مشاركة المرأة في الحياة العامة.

4- القضاء على أي صور للتمييز ضد المرأة..

هذه **الأهداف يجب أن تكون حاضرة لدى مجلس الشعب حينما يصوغ الأهداف والسياسات والخطط والتشريعات التي تكفل تنفيذها، وهذه السياسات هي:**

1- السياسات الخاصة بتفعيل مشاركة المرأة في مجال المشروعات الصغيرة، في الريف والمدينة.

2- تشكيل صندوق اجتماعي للتنمية خاص بالمرأة حتى يعطيها حرية الحركة للاقتراض وغيره أكثر من أي شخص آخر، أي أن تكون سياسات الاقتراض متناسبة مع المرأة.

3- أن تلعب وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الدور الأكبر في إحداث مشروعات كبيرة جداً، وخاصة مشروعات تطوير الأسرة، التي يتم من خلالها تطوير المرأة.

ـ أنظر: د. كامل عمران، مجلس الشعب السوري وتمكين المرأة، مرجع سابق، صـ 65.

[1]- والموازنة المراعية للنوع الاجتماعي هي بالتأكيد ليست موازنة مفصلة للنساء، هي:

أ- **موازنة تشجع الاستعمال الأكثر فعالية للموارد**، لتحقيق المساواة بين النساء والرجال، لبلوغ التنمية البشرية.

ب ـ هي موازنة تفضّل **إعادة تحديد الأولويات بدلاً من اللجوء إلى زيادة عامة لنفقات الحكومة**. والأمر يعني العمل على استعمال الموارد المتوفرة لتحسين نوعية حياة الرجال والنساء بشكل متساو.

سابعاً: المشاركة السياسية للمرأة

لقد دخلت المرأة العربية المعترك السياسي البرلماني، أو حصلت على حقها الانتخابي، وكان ذلك في **لبنان** عام **1952**، و**مصر** عام **1956**، وفي **سورية** عام **1957**، وكانت **المرأة الكويتية** آخر من حصل على حقها الانتخابي عام **2005** وسبقتها بقليل المرأة **البحرينية**، والمرأة **القطرية** و**العمانية**. ولإدماج المرأة في الحياة السياسية، لابد من التشديد على إيلاء أهمية للبعد الاجتماعي، عن طريق التنشئة، ووسائل الإعلام المختلفة. **ويبدو أنّ التمثيل السياسي للرجل مغيب، كما لا يوجد تمثيل سياسي للمرأة في ظل نظام طائفي.**

أما عن **الأدوات السياسية والرقابية التي تستخدمها المرأة في إثارة قضاياها**؛ فإن ذلك يحكمه درجة انفتاح النظام السياسي، وبالتالي التحكم في نوعية الأداة التي تلجأ إليها النائبة (الاستفهام أم الاستفسار أم الاقتراح..الخ) **فالأدوات الرقابية تتوقف على درجة انفتاح النظام السياسي.**

ومن ناحية أخرى: لا يمكن اعتبار أن عدداً أكبر يساوي فعالية أكبر، لكن زيادة نسبة وجود المرأة في البرلمان، تضمن حظاً أوفر في طرح القضايا النسوية الجندرية.

ومن المسائل التي تؤثر على قضية المشاركة السياسية للمرأة، قضية غياب الأحزاب السياسية أو ضعفها، إذ في هذه الحالة لا يمكن مناشدتها إدراج النساء على قوائمها.[1]

وإذا عدنا إلى الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية الصادر بتاريخ 1973/3/13 نرى أنه ينص في مادته **رقم/45/** على ما يلي: (**تكفل الدولة**

ج ـ الموازنة التي تراعي النوع الاجتماعي **تسمح لأي بلد بالاستفادة من موارده البشرية (نساءً ورجالاً) للمحافظة على قدرته التنافسية**، في عالم باتت تطبعه العولمة بشكل متزايد.
ـ أنظر: د. شيرين شكري/unifem، بحث المسائل المتعلقة بين الجنسين كأداة لتحقيق المساواة بين الجنسين في العالم العربي، مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي مرجع سابق، صـ 86+87.

[1]ـ د. نيفين مسعد، دور البرلمانيات العربية في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، جامعة القاهرة، مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مرجع سابق، صـ 38+41+42.

للمرأة جميع الفرص التي تتيح لها المساهمة الفعالة والكاملة في الحياة السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وتعمل على إزالة القيود التي تمنع تطورها ومشاركتها في بناء المجتمع العربي الاشتراكي).[1]

وفي هذا الصدد: يمكن الإشارة إلى أن تقدم المجتمع مرهون باتساع دائرة المشاركة في الحياة العامة لكل المواطنين، رجالً ونساء، ولكن يجب تدعيم مشاركة المرأة سياسياً، وإن عملية مشاركة المرأة في الحياة السياسية هي جزء لا يتجزأ من الإصلاح السياسي في سورية. وبالتالي لابد من دور أكبر للسياسات الإعلامية، لتغيير القيم والمفاهيم المؤثرة سلباً على أوضاع المرأة وتنمية المجتمع، وذلك لأن الإعلام يلعب دوراً مهماً في تنميط صورة ودور المرأة في المجتمع.[2]

وإذا عدنا إلى الدستور السوري لعام 1973 نرى: أن **المادة/25/** تؤكد على أن المواطنين متساوين جميعاً في الحقوق والواجبات، وتكفل الدولة مبدأ تكافؤ الفرص بين المواطنين. والمساهمة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية

---

[1]- **وهو ما أكد عليه الدستور السوري لعام 2012** مع فارق في الصياغة بأنَّ نص دستور عام 1973 أكد على أن: **تكفل** الدولة للمرأة...أما دستور 2012 فقد نص في **المادة/23/** على أن: **توفر** الدولة للمرأة جميع الفرص..؟ وأقتصر النص في دستور 2012 على مشاركة المرأة في بناء المجتمع، دون ذكر لهوية هذا المجتمع (العربي الإشتراكي).
وبالتالي نرى أن المشاركة السياسية للمرأة كفلها الدستور، وجاءت الترجمة لهذا من خلال مشاركة المرأة في الحياة السياسية في سورية، إذ على سبيل المثال، تدرجت نسبة مشاركة المرأة في **مجلس الشعب** فكانت **2,3%** في الدور التشريعي الأول حتى وصلت إلى **12%** في الدور الحالي. وهذا يعتبر من المعدلات العالية إذا ما قارناه بالدول الأخرى. وقد مارست المرأة السورية حقها في انتخابات **المجالس المحلية**، حيث كان عدد السيدات المنتخبات لعضوية المجالس المحلية في الدورة الأولى عام 1972 لا يتجاوز **0,78%**. وأصبحت هذه النسبة عام 1999 حوالي **2,6%**. وفي عام 2003 بلغت **2,8%**. وفي عام 2007 وصلت النسبة إلى **3%** بمجموع/**286**/ امرأة عضواً في مختلف المجالس المحلية.
كما أن المرأة في سورية لها مساهمة فعالة في شتى الوظائف والمناصب في الدولة ، والدليل على ذالك وجود إمرأة نائب لرئيس الجمهورية.

[2]- د. كامل عمران، مجلس الشعب السوري وتمكين المرأة، مجلس الشعب ـ سورية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي، مرجع سابق، صـ 66.

(**المادة45**). وهو ما أكد عليه الدستور السوري لعام 2012 في **المادة/33/** مع التأكيد في **الفقرة/3/** على **عدم التمييز بين المواطنين على أساس الجنس**(..3. المواطنون متساوون في الحقوق والواجبات لاتمييز بينهم في ذلك بسبب الجنس..).

وبالنسبة للمشاركة السياسية للمرأة في مجلس الشعب مثلاً: فقد حافظت المرأة في سورية على معدل تمثيل متنام في المجالس المعينة أو المنتخبة لاحقاً، فازداد معدل تمثيلها بشكل متصاعد دائما مع كل دورة جديدة لمجلس الشعب، إثر صدور دستور عام 1973، وما تلا ذلك من دورات تشريعية لاحقة.

ففي الدور التشريعي الأول: 1973/6/9 إلى 1977/6/8، كان عدد الإناث/**4**/ من أصل مجموع أعضاء المجلس/186/. بينما وصل عدد النساء في الدور التشريعي الحالي (التاسع) إلى/**31**/ امرأة من أصل/250/، إي ما يشكل نسبة **12%**. وهي نسبة جيدة مقارنة بدول أخرى، ودون الطموح في ظل ما جاء به الدستور من مساواة وحقوق تصل بالمرأة إلى المساواة التامة بالرجل، في الحقوق والواجبات، والانتخاب والتمثيل، والمشاركة..؟.

ثامناً. عقبات مشاركة المرأة في مجلس الشعب

بشكل عام: إذا نظرنا إلى **أهم العقبات** أمام المشاركة الفعلية للمرأة في البرلمان نلاحظ ما يلي:

1. استمرار **تأثير العصبية على الأفراد في حياتهم الخاصة والعامة، وتواصل الولاء للعشيرة كذهنية مجتمعية**؛ وهذا يتضح في عملية الانتخابات والتصويت الذي يبدأ بالقريب من العائلة، ثم ابن الحي، ولابن القرية، ولابن العشيرة، ومن ثم القبيلة أو الطائفة.

2. تخلف آليات الدعاية الانتخابية، التي تعتمد على الصور والمضافات، وإنفاق الأموال بشكل كبير أكثر مما تعتمد على برامج انتخابية محددة، وحوارات مع الناخبين أو مع حركات اجتماعية تكون الرافعة للفوز بمقعد في مجلس الشعب.

3. خلقت الآليات الانتخابية، التي كانت تعتمد أساساً على قوائم الجبهة الوطنية التقدمية، اتجاهات نحو اللامبالاة لدى المواطنين بعامة، وتحبط الآمال سلفاً بإمكانية النجاح في الانتخابات للمستقلين/ات وبخاصة النساء اللواتي ما زالت القاعدة العريضة منهن بعيدات عن العمل في المجال السياسي، في ظل عدم قوننة هذا المجال.

4. مع تنامي التركيز على قضايا المرأة عالمياً، وتبني منظمات الأمم المتحدة لقضاياها، ازداد الاهتمام الحكومي وغير الحكومي في سورية بهذه المسألة، إلا أن السياسات والإجراءات المقترحة لم تنعكس على أرض الواقع، ولم تكن النتائج العملية على مستوى الطموح.[1]

ويبدو أنّ إعلان الحقوق بحد ذاتها غير كافٍ، فلا بد من إرادة هذه المساواة (بين الرجل والمرأة) من قبل الاثنين معاً. أي **ليس المطلوب** النظر إلى دور المرأة ومشاركتها في التنمية، تحت مسميات مثل إدماج المرأة في سوق العمل، باعتبار ذلك هدفاً اقتصادياً فقط، وإنما لأهداف أخرى حقيقية هي العمل على إحلال الثقة محل الشك لديها، وشعورها بالاحترام لذاتها باحترام المجتمع لها.

ولا بد من: استبعاد الصيغ والأحكام المسبقة التي تقول إن المرأة مخلوق ضعيف عاطفياً ولذا فهي تحتاج للوصاية. أو أن المرأة بسبب القيود وقواعد السلوك المفروضة من المحيط، **عليها أن تعمل في قطاعات مغلقة محددة لعمل المرأة** (مثل قطاع التعليم الابتدائي، أو بعض القطاعات الحكومية الخدمية ذات الطبيعة الاجتماعية وبالتحديد المعزولة نسبياً عن الرجل..)، **أو القول إنها زاهدة في المشاركة السياسية**، وإنها تعتبر التعليم والعمل هما مجرد طريق للزواج.[2]

---

[1]- الهيئة السورية لشؤون الأسرة، نحو التمكين السياسي للمرأة، مرجع سابق، صـ 33.

[2]- د. محمد الرميحي، أثر النفط في وضع المرأة، في كتاب المرأة ودورها في حركة الوحدة العربية، نقلاً عن د. صاموئيل عبود، المرجع السابق، صـ 161.

تاسعاً- مؤشرات النوع الاجتماعي في سورية

تُظهِر مؤشرات النوع الاجتماعي بأن **المرأة السورية تتمتع بحضور لافت رقمياً في الإعلام**، إذ تُشكل النساء ما يعادل/**38%**/ من أعضاء اتحاد الصحفيين. وتبلغ نسبتهن في **الإعلام المرئي** ما يتجاوز الـ/**50%**/. و/**30%**/ من مجموع العاملين في **الصحافة المكتوبة**. وقد تم تشكيل **لجنة فنية إعلامية متخصصة بقضايا المرأة والطفل** لوضع مسودة استراتيجية إعلامية خاصة بهذا الجانب، مثلت المرأة فيها نسبة/**80%**/. إلا أن هذه الأرقام لا تعبّر بدقة عن نوعية هذا الحضور، وفق معطيات مشروع دعم الاستراتيجية الوطنية للشباب في سورية، من خلال الدراسة التحليلية المعمقة، والتي نفذتها **الهيئة السورية لشؤون الأسرة بالتعاون مع اليونسيف**، والمستندة إلى نتائج المسح الميداني الكمي والكيفي لعام 2007.

وقدمت دراسات من قبل الهيئة السورية لشؤون الأسرة، تناولت نقاطاً وعناوين غنية في **رصد مؤشرات النوع الاجتماعي وتحليله، بهدف التعرف إلى واقع المساواة بين الجنسين في سورية بجميع القضايا الحياتية** (كالتعليم، والصحة، والعمل، والمشاركة المجتمعية، والحياة الأسرية، وصورة الذات..).

ومن ضمن هذا المؤشرات موضوع **الإعلام**، الذي يضطلع بوسائله المختلفة بدور رائد ومكمل لجميع الأدوار التي تقوم بها الجهات المعنية بقضايا المرأة، وتبين في الإعلام المكتوب أن معظم النساء يعملن في المجالات الإدارية.

ومن تعمل منهن في **التحقيقات الصحفية** يقتصر عملها على تحرير (صفحات المرأة والمجتمع، وشؤون الأسرة، واقتصاديات المنزل، والصحة، والأزياء، والصفحات التربوية، والمشكلات الاجتماعية).

وعلى صعيد **إشغال الوظائف العليا** فإن وجود النساء في مواقع صنع القرار، هو مسألة حيوية وهامة لتعزيز مكانة المرأة في المجتمع، كونها ترتبط ارتباطاً وثيقاً بوضعها الاقتصادي والاجتماعي، وبالمستوى التعليمي الذي بلغته. وفي هذا المجال لم تتأخر

المرأة السورية عن بلوغ مكانة مرموقة في الوظائف العامة والخاصة؛ فإلى جانب تسلمها منصب **النائب العام للجمهورية** لأكثر من عقد من الزمن، فقد قاربت نسبة مشاركتها في الوظائف العليا **في القضاء** وفقاً لإحصاءات العام 2003 حوالي/**14%**/. وبالنسبة لمهنة **المحاماة** فتشغل المرأة السورية/**16%**/ .

وفي **منصب سفير**/**11%**/. وفي **السلك الدبلوماسي**/**15%**/، وقد مضى على حضورها هذا أكثر من أربعة عقود، وبالمقابل لم تتغير نسبة حضور المرأة في **السلطة التنفيذية** منذ أكثر من عقدين، عدا وصولها إلى منصب **نائب رئيس الجمهورية**. إذ لا تزال مقتصرة على وزيرتين فقط أو ثلاثة في بعض الحالات وتشغلان في معظم الحالات وزارات خدمية، وإن كانت وزارة الاقتصاد خارج هذه المعادلة حيث شغلتها المرأة في الوزارة السابقة، ولم تحظَ المرأة السورية بحقيبة وزارية من نوع الداخلية أو الخارجية، رغم وجودها في الجيش ووصولها إلى رتب عالية. كما عرضت دراسة مؤشرات النوع الاجتماعي بعض الأرقام فيما يخص نسب النساء العضوات في **الهيئة التدريسية بالجامعة** والتي تصل لحوالي/**23%**/ فإن المرأة لم تصل إلى منصب رئيس جامعة في الجامعات الحكومية الخمس، رغم وجودها في منصب عميد كلية منذ أكثر من عقدين. والنسبة هنا ليست ثابتة بالطبع بسبب التغيرات المستمرة التي تحصل، إذ تواتر وجودها في كليات الطب والعلوم والتربية والآداب، وبقيت بعيدة عن العمادة في الهندسات والاقتصاد والعلوم السياسية، ويكاد منصب نائب رئيس جامعة أن يكون مقتصراً على الرجال فقط، عدا امرأة واحدة تشغله في جامعة دمشق، شأنه شأن منصب **معاون الوزير**، والذي يكاد يكون مقتصراً على الذكور.

وذكرت الدراسة أنه خلال السنوات الـ/30/ الأخيرة لم تشغل سوى أربع نساء هذا المنصب رغم التغيرات الوزارية العديدة، علماً أن لكل وزير معاونين يتراوح عددهم بين/3-7/. ووصلت المرأة إلى منصب **مدير عام**/**12**/ مرة.

ومع ذلك: أكدت الدراسة بأنه **يبقى لسورية شرف الريادة في تعيين سيدة نائباً لرئيس الجمهورية للشؤون الثقافية، وسيدة أخرى لمنصب مستشارة للرئيس، وأيضاً تعيين سيدة في منصب نائب عام للجمهورية.**

عاشراً- مقاربة لحقوق المرأة المكفولة في الإسلام

لقد **أوصلت الشريعة الإسلامية المرأة/الأم/الزوجة/ الأخت.. إلى مرتبة، عجزت عن إيصالها إليها الشرائع الوضعية**؛ وإن استعراضاً سريعاً لبعض الحضارات ورأيها في المرأة، وما قاله المفكرون والفلاسفة بحقها يؤكد ذلك.[1]

---

[1]- في القرن السابع عشر ردد/**أنطونيل**/: أن المغرسة البرازيلية تحتاج إلى ثلاثة أمور: (الكرباج، والخبز، وقطعة القماش).

1- وفي **الإليادة**: أيتها المرأة السكوت هو زينة جنسك.

2- وفي **بلاد الفرس** كان يمنع على المرأة أن تلفظ أسم زوجها.

3- ويرى/**أفلاطون**/ إلى أنّ جنس الأنثى خُلق من أنفس الرجال الأشرار. وقد ظل أفلاطون يكره خصائص الأنثى، ويحتقرها طوال محاورة الجمهورية. وأنه يشترط على المرأة ـ التي سوف يساويها بالرجل ـ أن تتخلى عن كل ما يمت للأنثى بصلة، فعليها أن تسير في الشارع أثناء التمرينات الرياضية والعسكرية عارية تماماً كالرجال دون أن تشعر بأي خجل.

4- أما/**أرسطو**/ الذي كان يتمتع بعبقرية بطركية جذرية، فقد قدَّم لآباء الكنيسة من بعده الحجج التي كانت تنقصهم في المسيحية لإدانة النساء، فيقول: إن المرأة ليست سوى ذكر عقيم، ذكر ممسوخ، فالذكر وحده من يملك العنصر المولد، وليست النسوية سوى مادة.. ويبدو أن كلمة المرأة لا تدخل ضمن مفهوم الإنسان، كما يتصوره أرسطو.

5- يقول/**كليمنت الاسكندري**/: ينبغي موت كل النساء من الخجل لمجرد فكرة كونهن نساء. وإنه لكي ينجو المرء من جهنم (التي يعذب فيها الداعرون والداعرات) فإنه من الخير (ألا تصغي للمرأة، وأفضل شيء أن لا تنظر إليها، والشيء الممتاز أكثر ألا تلمسها!؟).

6- وحتى في عهد/**نابليون**/ ظلت المرأة شيئاً كما كان الأمر في روما القديمة.

7- ويرى/**روسو**/ إن المرأة لا توجد إلا من أجل سيدها، وهي موضوع لإرضاء الرجل.

8- ورغم أن للمرأة رقة وتذوقاً عند/**هيغل**/ إلا أنها منقوصة المثل الأعلى.

9- حتى **اليابان** الدولة العملاقة أنشأت مؤسسة (الجيشا) التي كانت تجبر الشابة على البقاء في (بيت الشاي) لتتاجر بمفاتنها في البيوت الخضراء الذائعة الصيت التي شهدتها (**أوتامارو**) مع جدرانها المضاءة وحدائقها الصغيرة الشاعرية، في بعض أحياء طوكيو ذات الشهرة العالمية، في البيوت الخضراء هذه، وفي **طوكيو** هذه، كانت ولعهد قريب مأساة ومذلة الرق النسائي!؟. (والتي نراها اليوم واحدة من المدن المدهشة، وأكبر مدينة في العالم حيث بلغ عدد قاطنيها في مطلع عام 2012 أكثر من/**36**/ **مليون نسمة**).

ـ أنظر: د. سليمان حريتاني، الجواري والقيان، دار الحصاد، دمشق، ط1، 1997، صـ7.

ويبدو أنه ليس من حق المحبطين والمتشائمين في مجتمعنا، أن ينظروا إلى تاريخهم تلك النظرة البائسة التي تعكس عجزهم؛ **فتاريخنا ليست جوانب السوء فيه أفظع منها عند الآخرين، ولا جوانب الخير والجمال أقل منها عند أولئك، بل في كثير من الأحيان تسامت على غيرها.**[1]

ونؤكد: أن الإسلام أعطى المراة حقوقاً كثيرة تكفل لها العيش الكريم، منها على سبيل المثال: (النفقة، المهر، حق اختيار الزوج، حق العمل، الذمة المالية المستقلة عن الزوج..الخ). **والدليل على تكريم المرأة ومساواتها بالرجل، أن الخطاب القرآني توجه إلى المرأة والرجل (يأيها الذين آمنو.. المؤمنين والمؤمنات..الصابرين والصابرات..الخ). وقوله تعالى: ((يا أيها الناس اتقوا ربكم الذي خلقكم من نفس واحدة وخلق منها زوجها وبث منهما رجالاً كثيراً ونساء واتقوا الله الذي تساءلون به والأرحام إن الله كان عليكم رقيبا))**. سورة النساء الآية/**1**/.

وأحاديث السنة النبوية التي تكرم المرأة وتوصي بها أكثر من أن نحصيها ونوردها هنا، بل إنّ من آواخر **وصايا الرسول صلى الله عليه وسلم** كانت بالمرأة: (**استوصوا بالنساء خيراً..رفقاً بالقوارير..**) وكانت **معاملته وحبه صلى الله عليه وسلم لزوجاته وبناته** مثالاً من أرقى الأمثلة، والتي يمكن لمن يناصر ويدعو إلى المساواة والدفاع عن حقوق المرأة أن يتخذ من **سيرة الرسول صلى الله عليه وسلم** في هذا المجال نموذجاً يحتذى، ولم ولن نسمع بملك أو زعيم أو مفكر، أو دستور (سياسي أو ديني) رفعها (المرأة) إلى المكانة التي وصلتها في عهده، وفي ظل الشريعة التي جاء بها، ويكفي أنها كانت توأد قبل ذلك تحت التراب دون أن يرف جفن لوالدها أو أخيها الذي يفعل ذلك بيده، فقط لأنها أنثى!. ويبدو أن **الشريعة الإسلامية ضمنت المساواة في التكليف بين المرأة والرجل، ودون تمييز بينهما على أساس النوع** في (أحكام الجزاء، الأمر بالمعروف والنهي عن المنكر، واجب الإصلاح، رعاية الأسرة

---

[1]- د. سليمان حريتاني، الجواري والقيان، مرجع سابق، صـ11.

والاهتمام بتربية الأبناء، طلب العلم، الشهادة، المشاركة السياسية..). **وآخيراً: لسنا بصدد الدفاع عن نظرة الإسلام للمرأة، ولن نستفيض بسرد حقوقها التي كفلتها الشريعة السمحاء، ولسنا أيضاً بصدد الاستشهاد بآراء الآخرين لتعزيز تلك النظرة التي ينظر بها الإسلام إلى المرأة**، والحقوق التي التي تتمتع بها، لكن هناك من يرى وكما تقول/**كاترين آرمسترونغ**/ في كتابها **"النبي محمد" (وجهة نظر غربية جديدة في فهم الإسلام)**: **((على النساء الغربيات اللواتي يهاجمن الإسلام بدعوى أنه ينقص من مكانة المرأة، أن يعلمن أن الإسلام أعطى المرأة حقوقاً ظل الغرب يكافح حتى القرن التاسع عشر ليحصل على مثيل لها، وعليهن أن يعلمن أيضاً أن علماء المسيحيين (الغربيين) لامو الإسلام على ما أعطاه للعبيد والنساء))**.

وأخيراً بقي أن نشير: أن من النقاط التي تحظى باهتمام متزايد في سورية حالياً، هو موضوع بناء الشراكات مع المنظمات غير الحكومية وهيئات المجتمع المدني، ولاسيما تلك التي تفرد حيزاً هاماً لقضايا تمكين المرأة/المواطنة. بغية إدماج قضايا النوع الاجتماعي في خطط عمل الوزارات والمنظمات الشعبية والنقابات المهنية، لذلك تم إحداث نقاط تنسيق أو **ضباط اتصال النوع الاجتماعي**، ويقصد بهم الأفراد داخل النقاط المركزية المسماة من قبل المؤسسات الحكومية وغير الحكومية، لتولّي مسؤولية التنسيق لبرامج استجابة الجندر داخل المؤسسة، ومع الآلية الوطنية للمرأة. **وهكذا: يجب أن ترافق أي حركة باتجاه تلاحم المجتمع زيادة في حريته؛ ويجب على التوجهات نحو التخطيط أن تنطوي على تدعيم حقوق الفرد والمجتمع (الرجل والمرأة)، ويجب فرض حقوقه غير القابلة للإلغاء بقوة القانون حتى من قبل السلطات العليا، سواءً أكانت شخصية أم غير شخصية**. وينطبق هذا على جماعات السكان الديمقراطية نفسها، وفي الاتحادات المهنية والنقابات التي من واجبها ضمان حقوق جميع الأفراد،

فوزن تلك السلطات والاتحادات وضخامتها تجعل الفرد يقف عاجزاً أمامها، على الرغم من أنه ليس عنده سبب يجعله يشك بسوء نيتها. كما أن **مجرد إعلان الحقوق لا يكفي**، ويجدر بالمؤسسات أن تفعّل هذه الحقوق، ويجب أن لا يكون الأمر القضائي بالمثول إلى السلطات آخر وسيلة دستورية ترتبط بها الحرية الشخصية بالقانون. فحقوق المواطن (رجل/أمرأة) يجب أن تكون نافذة على كل السلطات، سواءً كانت سلطة الدولة أو سلطة بلدية أو مهنية.. **كما يجب: أن يوضع في رأس القائمة حق الفرد في العمل ضمن الظروف المقبولة، من دون النظر إلى آرائه السياسية أو الدينية أو لونه أو عرقه أو جنسه**، وهذا يتضمّن وجود ضمانات ضد خداعه أو الاحتيال عليه مهما كان طفيفاً.[1] **وهذا وذاك كإستراتيجية** بعيدة المدى وقابلة للتطبيق، **تضمنه التربية، هذه التربية التي تعمل على إعداد المواطن منذ صغره، وتسعى إلى غرس قيم المشاركة فيه، وعدم التمييز بين الرجل والمرأة على أساس النوع**. بحيث تصبح التنمية نتيجة وليست سبباً، هي نتيجة النجاح في التربية والتعليم، أي بناء الإنسان نفسه بنفسه، وحين ننجح في بناء الإنسان فإننا ننجح في بناء الاقتصاد وتنميته وليس العكس. وهذا ما يجعلنا نفرد مطلباً خاصاً لتسليط الضوء على هذا الموضوع الهام: **التربية والمشاركة**

المطلب الثالث

التربية والمشاركة

إنَّ الأصول النفسية والاجتماعية والتربوية التي تؤدي إلى ضعف المشاركة الشعبية، أساسها التربية والقيم والأعراف الاجتماعية التقليدية، والتي

---

[1]- كارل بولاني، التحول الكبير- الأصول السياسية والاقتصادية لزمننا المعاصر، ترجمة محمد فاضل طباخ، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط1، 2009، صـ 446+447.

غالباً ما تسود في مجتمع تقليدي راكد، يقوم على **الفكر الأبوي الوصائي**، وهذا هو حال المنطقة التي يتنازعها التراوح بين الفكر القبلي والعشائري الذكوري. **وإن من أكثر أساليب التربية تأثيراً على فاعلية المشاركة، هو أسلوب التربية القائم على تلقين الحقائق والمعارف**، لا على معالجة الواقع للوصول إلى قناعات متنوعة ومعرفية، إضافة إلى أسلوب التربية التي تُكرِّس الحالة أو الثقافة الأبوية أو الوصائية (حيث يكون للأب والمجتمع دور الموجه والمقرر). وبالتالي يمكن القول إن هذه الثقافة الأبوية تقود إلى النظرة الأحادية، والقناعات الناتجة عن إملاءات المجتمع المحيط وثوابته، وهي نظرة تؤدي بالنتيجة إلى ضعف المشاركة داخل الدولة.[1]

أولاً- أهمية علم التربية[2]

يبدو أنَّ علم التربية شأنه شأن كل مؤسسة مدرسية، ذو علاقة بعلم النفس، من حيث أن الجوهري في المدرسة وفي علم التربية يكمن في: "**العلاقة مع الغير**". والواقع أن المدرسة قبل كل شيء هي: "مؤسسة لتربية العلاقة مع الغير" وعامل لتنشئة الطفل، قبل أن تكون خزّاناً من المعارف لصبّه في التلاميذ.

والحياة في المدرسة يجب أن لا تتجه نحو اكتساب المعارف فحسب، بل هي وضع سيكولوجي يمسّ عالم الطفل؛ وتبدو أهمية موضوع تنشئة الطفل في المدرسة تنشئة اجتماعية، من لحظة الدخول إلى المدرسة، ولكن إذا كان على المدرسة أن تربي الحرية والإبداع، فلا يمكن لها مع ذلك أن تدع الطفل لنموه الخاص. فدخول الطفل إلى المدرسة يسجّل بالنسبة إليه حدثاً أساسياً؛ ذلك أنه في الوسط المدرسي إنما يتدرب على الحياة في المجتمع ويكتشفها، فهو (الطفل) يغادر حجيرته الأسرية (التي في

---

[1]- هاني شحاذة الخوري، في معرض التقديم لكتاب د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 2+3.

[2]- علم النفس وميادينه، من فرويد إلى لاكان، مجموعة مؤلفين، سلسلة الدراسات النفسية، مطبوعات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، 1985، صـ 29+37 وما بعد.

كنفها قام بتجاربه الاجتماعية الأولى) إلى المدرسة، والتي ستمثل بالنسبةِ إليه تفجّر الحجيرة الأسرية، في سبيل أن يبلغ تنشئة شخصيته الفتية.

والانتقال بين الأسرة والمدرسة لا يتم دون صدمة؛ فالطفل في المدرسة يتعلّم "**حياة الجماعة**" فهو بِفعل اللعب مع رفاقه وبِفعل الضرورة (ضرورة أن يكون على علاقة بأنداده، وبهذا المجتمع الصغير الذي يؤلفه صف من الصفوف) سيتعلم قواعد الحياة في المجتمع ومعاييرها، إنه سيتعلم: "**الشعور الأخلاقي والشعور بالآخر**" وسيدرك الوضع في مجموعة بشرية يتصف فيها الآخر بأنه على قدم المساواة معه إدراكاً على نحو أفضل. وبالتالي إذا أردنا اللحاق بركب الدول المتقدمة، علينا أن لا ننظر إلى الصغير على أنه صغير، ولا نتعامل معه على أنه محدود الفهم، بل لديه من الآراء والأفكار والطاقات، التي تجعل الجميع ينظر إليه باهتمام.

ثانياً- التربية والمجتمع[1]

في الحقيقة لا يخفى على أحد العلاقة القوية بين التربية والمجتمع، ولكن **السؤال أيهما يُشكِّل الآخر؟**.

لقد انقسم الرأي في هذا الموضوع، فهناك من يرى أن **التربية تُشكِّل المجتمع**، وبالمقابل هنالك من يرى أن **المجتمع هو الذي يُشكِّل التربية**.

أ- التربية تُشكِّل المجتمع: من المسلّم به لدى الكثير من الباحثين والدارسين في ميادين علمي النفس والاجتماع، أن التربية هي التي تُشكِّل المجتمع؛ وهذا الشكل لطبيعة العلاقة بين التربية والمجتمع (باعتبار التربية هي التي تُشكِّل المجتمع) انطلق من الغرب، وروّج له من أجل خدمة أغراضه وحماية مصالحه؛ حيث حاولت القوى المستعمِرة عن طريق التعليم، إعداد أبناء الشعوب المستعمَرة للقيام بأدوار تُبقي على

---

[1]- غالبية الأفكار في هذه الفقرة مأخوذة عن بحث لـ /أحمد إبراهيم اليوسف/ بعنوان: علاقة التربية بالمجتمع وتحديد ملامحها النوعية، مرجع سابق، صـ 8 وما بعد.

العلاقة بينهما؛ وتقبلت الدول التي استعمرتها، فِكرة أن التعليم هو الطريق إلى التحضر والارتقاء إلى مستوى المستعمرين.

وعلى رأي الكثير من الباحثين: فإن التربية الممارسة في الأقطار العربية (بوسائلها التعليمية، ومناهجها، وطرق تدريسها..) هي تربية مستوردة من الغرب، وهي تربية وضِعت في الغرب أصلاً للمحافظة على نمط حياته.[1]

ولعل أبرز الملامح النوعية للتربية المطوَعة لخدمة نمط التخلف السائد تتجلى في (ملمح التربية التلقينية، التربية التطبيعية، تقنين مفهوم التربية..). وسنكتفي في هذا الإطار ببحث ملمح "**التربية التلقينية**":

حيث يُعتَبر التلقين الملمح الرئيسي للتربية المطوَعة لخدمة نمط التخلف السائد وجوهرها الأساسي؛ **فالتلقين**: يُعزّز أشكال العلاقات الاجتماعية: "**القهرية والتسلطية والأبوية**" ويدعِّم التحيُّزات الثقافية والفكرية المتوافقة معها ضمن بنية نمط التخلف السائد، **هذا من جهة**..[2]

---

[1]- وبالتالي فإن **البلدان العربية** بنت مشروعها التربوي، وسياساتها التعليمية وفق النموذج الغربي لنمط العلاقة التي تربط التربية والمجتمع، باعتبار التربية قادرة على تشكيل المجتمع، من خلال قدرتها على تحطيم وتجاوز نمط التخلف السائد في المجتمع العربي، وإعادة تشكيله على هيئة نمط الحياة لدى الغرب عموماً؛ وهذا ما أدى إلى إدماج الفرد ضمن نمط التخلف السائد في المجتمع العربي المعاصر، فأصبح فرداً فاعلاً ضمن نسج هذا النمط، وجزءاً منه يدافع عنه ويحميه.

و**الإنسان المُتخلف**: منذ أن ينشأ تبعاً لبيئة اجتماعية معينة، يصبح قوة فاعلة ومؤثرة فيها، فهو من ناحية يعزز هذه البنية ويدعّم استقرارها، وهو من ناحية ثانية يقاوم تغييرها، نظراً لارتباطها ببنيته النفسية.

[2]- **فالتلقين:** ينمي لدى الأفراد منذ الصغر الطاعة العمياء والامتثال المطلق، ذلك لأن جوهر عملية التلقين تمارس بالضرورة من خلال عملية تسلطية، أي سلطة المعلم لا تناقش (حتى أخطاؤه لا يسمح بإثارتها، وليس من الوارد الاعتراف بها). بينما على الطالب أن يُطيع ويمتثل. وهذه العلاقة اللاعقلانية تعزز النظرة الانفعالية إلى الوجود، لأنها تمنع الطالب من التمرس بالسيطرة على شؤونه ومصيره، وهي مسؤولة إلى حد بعيد عن استمرار الذهنية المتخلفة، لأنها تشكل حلقة من حلقات القهر الذي يمارس على مختلف المستويات المرتبية في حياة الإنسان المتخلف.

. ومن جهة ثانية: تولد عملية التلقين بالضرورة: **"التفكير التقريري أو الاتفاقي"** (الالتقائي) المتقارب لدى الأفراد، وهذا النوع من التفكير يَدفع الأفراد نحو قبول الأفكار والمعلومات الاتفاقية والتقريرية، أي التي تقرر وتتفق مع ما هو متداول ومعروف من قبل الجماعة العطالية، دون أن يكون بمقدرة الفرد الإتيان بأفكار أو توليد معلومات جديدة، لأن الفرد بطبيعته . ولا شعورياً . يتولّد لديه اتجاه نفسي نحو مجاراة الجماعة.

. ومن جهة ثالثة: يحوَّل الأفراد وفق هذه العملية التلقينية إلى مجرد: **"وعاء للمعلومات وناقل وليس مولداً لها"** مما يُكرِّس اغتراب الأفراد نحو العلم والعالم والطبيعة، لأن التلقينية تسحق ذوات الأفراد لصالح الذات الجماعية العطالية، مما يفقدها فرصة وعي ذاتها كذات أصيلة لها أفكارها وتوجهاتها ومواقفها الخاصة؛ وهذا ما يحدد دور الفرد في العملية التلقينية فقط: "بالدور المتلقي والمطيع والممتثل".

. ومن جهة رابعة: تُضيّق التلقينية على الفرد حدود العالم ووعيه له، من خلال تعاملها مع الفرد، ليس على أساس أنه شخصية لها مقوماتها وخصائصها وتوجهاتها، لكن على أساس أنه: **"فرد ضمن قطيع الأفراد"** يجب تدجينه وتطبيعه وفق ذوات مقننة ومنمطة ضمن حدود يرسمها نمط التخلف السائد.[1]

ب ـ المجتمع هو الذي يُشكِّل التربية: إن علم التربية يعطي أمثلة كثيرة ومتنوعة على أن المجتمع هو الذي يُشكِّل التربية وليس العكس، سواءً كان ذلك من الماضي البعيد

---

[1]- ثم تأتي **الامتحانات** لتتكامل مع التلقينية، لتعزيز خضوع الأفراد للتسلط والقهر الأبوية، من خلال تأكيدها على الاستجابة النمطية المقننة والاتفاقية التقريرية؛ فالإجابات أو استجابات الطلبة نحو الأسئلة، يجب أن تكون واحدة، ومتفقة مع ما هو مقرر ومتداول مسبقاً من خلال المناهج. وهذا ما يُدعِّم آلية بنية نمط التخلف السائد، التي تعتمد على الاستجابة النمطية المقننة والمتفقة دوماً مع ما هو متداول؛ وهذا ما يثبط التفكير الإبداعي، باعتباره استجابة غير تقليدية ومتنوعة نحو المشكلات والأزمات والمواقف.
ثم يأتي أخيراً نظام **القبول في الجامعات**، التي تعتمد الدرجات في تقرير القبول ليختم التسلطية والقهرية الأبوية، التي تمارس عبر التربية لتخدم نمط التخلف السائد؛ فمن يثبت تقريريته واتفاقيته وامتثاله الأعمى والمطلق لما هو متداول ومعروف من المعلومات مسبقاً عبر المناهج، ينال رضا القائمين على السياسات التربوية، ويكافئ بدخول أعظم الكليات؟!.

أو من الماضي القريب. ففي العصر القرن التاسع عشر (قرن النهضات العلمية والصناعية) نجد أن: "**المجتمع قد شَكَّل التربية**" وصاغ مفهومها وحدد أهدافها وملامحها النوعية بصبغته العقلانية والعلمية والصناعية.

وهناك طرق تدريسية كثيرة يمكن اعتمادها عوضاً عن الطريقة التلقينية، أثبتت البحوث التجريبية جدواها في تربية الإبداع، منها: "**الطريقة البحثية، وطريقة التعلم عبر حل المشكلات، وطريقة الاكتشاف**".

والتربية الحقة هي التي تقود إلى الإبداع، متخذة بعين الاعتبار تربية التلاميذ والطلاب كلهم، انطلاقاً من الإمكانية التي تقول: "**إن تربية الإبداع ممكنة لأي شخص طبيعي عادي من وجهة نظر عقلية**" وتوجد اليوم براهين كثيرة على أن أي شخص عادي يمكن تطوير الإبداع لديه بقليل أو كثير، بهذا الاتجاه أو ذاك، يضاف إلى ذلك إن لتفاعل الفرد بالبيئة الاجتماعية أثره الكبير في ذكاء الفرد وقدراته العقلية، وهكذا فإن: "**المجتمع كان دوماً على مر العصور يُشكِّل التربية ويحدد ملامحها النوعية**" ذلك أن التربية القائمة في مجتمع من المجتمعات تتراءى وكأنها المعبّرة في النهاية عن المستوى الحضاري الذي وصل إليه ذلك المجتمع.[1]

ثالثاً- التربية والمشاركة

[1]- ومن هنا تبدو **التربية** هي المسؤولة عن ذلك المستوى، ويبدو تجاوزها السبيل الطبيعي لتجاوزه. ففي ظل نمط التخلف السائد، **والتربية التلقينية** المطوّعة لخدمته، تركز التربية على التلقين باعتباره سبيلاً وحيداً لنقل المعرفة إلى الأفراد؛ مما يعني أنها تختزل الإنسان العربي وعملياته النفسية والعقلية بالذاكرة والتذكر، باعتبارهما العملية النفسية والعقلية الوحيدة التي يتم من خلالها التلقي، أي أنها تحيل الإنسان العربي إلى وعاء للتلقي، واغتيال كل فعالية ممكنه لديه، وهذا ما ينمي لديه منذ الصغر التفكير التقريري (الإلتقائي) الذي يقرر ما تختزنه الذاكرة في حدود اتفاقات التذكر، دون المقدرة على التحرر من أُطرها.

إنَّ الحاجة التربوية تمتد إلى أبعد من ارتباط السكان المباشر بالتعليم؛ **فالتربية الحديثة** تهدف إلى: "**تفاعل المدرسة مع المجتمع**" وإلى جعل النشاط التربوي شاملاً. فالمطلوب من النشاط التربوي أن يكون ملبياً لمدى أوسع من الحاجات التربوية، من بينها التربية الصحية والثقافية، وإعداد الطلبة للعمل الوظيفي، وبذلك تشتمل التربية على البرامج الرسمية وغير الرسمية، وهذا يتطلب التنسيق مع جميع هذه الفعاليات، ولتحقيق هذا التفاعل وتوسيع المشاركة، يتطلب الأمر تشكيل فرق عمل محلية على مستوى المديريات، وفرق ميدانية على غرار فريق العمل المركزي، تتولى إدارة عملية اللامركزية في منطقة نفوذها.

ولابد من الإشارة إلى أن عملية **لامركزية الإدارة التربوية** تغطي مجالات متعددة، بالإضافة إلى المجال التربوي؛ فهي تمتد إلى الأنشطة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية، وتستند على عدد من الركائز، منها: "**البحث والتخطيط والتنفيذ والتقويم وتحديد أنماط المشاركة**.." لذا ينبغي على الإداريين والتربويين والمسؤولين عن عملية اللامركزية، أن يتعاملوا مع الحاجات التي تتطلبها هذه العملية باهتمام بالغ لصياغة الأهداف الأساسية، التي يتم على ضوئها بناء الخطة القابلة للتنفيذ، وهذا كله يحتاج إلى الإطار القانوني باعتباره أحد أهم متطلبات تنظيم عملية اللامركزية، في حين إن إصدار القوانين والقرارات، لتجسيد الأعمال التي ينبغي القيام بها، يشكل الخطوة الرئيسية في جعل الأجهزة التنفيذية، وفرق العمل تتقدم إلى الأمام في هذه العملية.[1]

رابعاً- تطوير التعليم

إنَّ بعض المناهج التي يتم تدريسها حالياً في سورية تلبي حاجات ومقتضيات الفترة التي ظهرت فيها، إذ أنها تضمنت تفاصيل عديدة أدت إلى ضخامة الكتاب، علماً أن العديد من التفاصيل كانت تتكرر في مواقع مختلفة، وهذا ما كان يشار إليه "**بالحشو والتكرار**". مع العلم أن العديد من الحقائق والمعارف والأرقام والقياسات،

---

[1]- د. محمد عيسى الفاعوري، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق، صـ 329+330.

غير ثابتة بطبيعتها، وتتغير مع الزمن، مما يؤدي إلى إلزام المتعلمين بحفظها، في الوقت الذي تكون فيه هذه المعطيات قد تغيرت في الواقع، واللافت في هذه المناهج أنها: "**تعتمد في طريقة تدريسها على التلقين والحفظ**".

لذلك لابد من: "**تطوير عملية التعليم**" التي تحتاج إلى نقلة نوعية، تجعله متلائماً مع احتياجات القرن، عن طريق تلقين المعرفة التي يتلقاها التلاميذ، وجعلها متطابقة مع ما سينتظرهم لاحقاً في سوق العمل وتكنولوجيا المستقبل.[1]

ولابد أيضاً من: "**التغيير في أسلوب التعليم القائم على التلقين**" وتجاوز الحالة التي تعتبر أنَّ العلم والمعرفة والحكمة كلها في حوزة المدرّس، أما الطالب فما هو إلا متلق فقط، حيث الواقع يشير أن على التلميذ أن يثق بما يقوله المعلم فحسب، وعند الامتحان عليه أن يعيد للمعلم بضاعته من المخزون نفسه. وهذا يشير أيضاً إلى افتقاد المنظومة التعليمية لدينا، ما درجت على تكريسه بعض البلدان المتحضرة لدى أجيالها الطالعة عبر: "**تعليمهم كيفية ممارسة الديمقراطية والنقاش والحوار**" وتدريبهم على إدارة شؤونهم بأنفسهم في وقت مبكر من حياتهم.

ونأمل أن تؤدي المناهج التربوية الحديثة في سورية، والتي بدئ بتطبيقها في العام الدراسي (2010-2011)، أن تساهم في: "**بناء تشاركية حقيقية في العملية التربوية**" على اعتبار أن جديد هذه المناهج من حيث المنهجية أن تتشارك فيه القيادة التربوية، ويراعي الخصائص النفسية والعمرية للمتعلمين، ويأخذ بآراء أولياء الأمور، كذلك يأخذ بآراء المعلمين والمدرسين، وبآراء الموجهين الاختصاصيين.

كما يراعي حاجات واهتمامات المتعلمين، ويواكب التطورات العلمية والتربوية الحديثة والمعاصرة.

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 25+42+180+188.

وحسب رأي القائمين على المناهج في وزارة التربية السورية، فإن المناهج الجديدة اهتمت: بـ "**ربط المحتوى التعليمي بالبيئة المحيطة بالمتعلم مباشرةً**" وأصبح المحتوى التعليمي للأسرة جميعها. وسعت الكتب المدرسية لتحقيق الوظيفة والتعلم ذي المعنى، وتراعي هذه الكتب أيضاً في محتواها المجالات الثلاثة (المعرفية، والإجرائية أو ما تسمى الأدائية المهارات، والوجدانية والانفعالية). وتتطلب المناهج الجديدة إستراتيجيات تدريس فعّالة؛ فقد ركزت على المهارات الحياتية الأساسية، ومنها: "**التواصل مع الآخرين شفويا وسمعياً وبصرياً وإلكترونياً**".[1]

والأهم من كل هذا: هو المتعلم في المناهج الجديدة، ويتجلى ذلك في: "**التأسيس لفكر تشاركي حقيقي**" يبدأ مع الطفل منذ السنين الأولى في حياته. ويبدو أنَّ هذا ما نحتاج إليه للحد من الأسلوب التلقيني الذي عانينا منه لسنين طويلة، كان فيها المعلم هو المصدر الوحيد للمعرفة، والمتعلم هو وعاء لحفظ المعلومة، دون أي مشاركة من قبله.[2]

---

[1]- وركزت أيضاً على: التفكير الناقد بكل مستوياته، وحل المشكلات، واتخاذ القرارات، والعمل والتعليم ضمن فريق، بالإضافة إلى المهارات الخاصة، بكل مجال من مجالات المادة الدراسية، كما تراعي مستويات التفكير المختلفة من التذكر والفهم، وتركز على المستويات المختلفة للمتعلمين، وتهتم بذوي الاحتياجات الخاصة.

[2]- ويتجلى **دور المتعلم** في المناهج الجديدة من خلال ما يلي:

1- المتعلم هو محور عملية التعلم والتعليم.
2- يناقش ويشارك ويتفاعل مع زملائه الطلبة، ويحاور معلمه ويتفاعل مع المحتوى التعليمي.
3- المتعلم النشيط يبحث عن المعلومات.
4- المتعلم يكتسب المهارات البحثية.
5- يتعلم المتعلم ضمن مجموعة عمل أو ضمن فريق.
6- يستخدم التقنية للبحث عن المعلومات، أو لاكتساب المهارات اللازمة.
7- يتعلم المتعلم من أقرانه في غرفة الصف والمدرسة ويعلمهم.
8- يستخدم مصادر التعلم المختلفة (الإلكترونية، والكتب، والصحف، والمجلات..الخ).
9- ينشط للبحث عن المعلومات داخل غرفة الصف، وداخل المدرسة وخارجها.
10- يُقبل على دراسة المحتوى التعليمي بدافعية. - **أنظر:** عبد الحكيم حماد (مدير المناهج في وزارة التربية)، صحيفة الثورة السورية، العدد/14324/ تاريخ 2010/9/19، صـ 13 تحقيقات.

وبهذا يبدو أن المتعلم قد أصبح محور العملية التربوية، حيث تراعي المناهج الجديدة حاجاته واهتماماته، وميوله ورغباته، ومستويات نموه. وتسعى هذه المناهج إلى تجاوز أسلوب الإلقاء والتلقين، الهادف إلى الحفظ والتذكر؛ وعمدت إلى دفع المتعلم لأن يكون: "**متفاعلاً في أثناء تعلمه لا سلبياً بل مشاركاً في العملية التعليمية**"من خلال إستراتيجيات التعلم النشط، والتعلم التعاوني، وحل المشكلات، وصولاً إلى: "**التعليم الاكتشافي**" الذي يوظف المعلومة ولا يكتفي بتخزينها.[1]

وبالموازاة لذلك تسعى وزارة التعليم العالي إلى ردم الفجوة بين النظرية والتطبيق في المناهج الجامعية؛ والبداية كانت بخمسة عشر قطاعاً تعليمياً، باختصاصاتها المتجانسة، حيث بُدئ العمل على تطوير برامجها ضمن خطة وطنية أطلقتها الوزارة مطلع نيسان من عام 2010، سعياً منها لبناء معايير مرجعية كخطوة أولى من قبل فريق ضم منسقين وأساتذة أكاديميين من جامعات القطر.

والمشروع طموح وغايته بحسب القائمين عليه ليس فقط تطوير المناهج، بل إحداث برامج علمية جديدة تلبي احتياجات سوق العمل، من خلال رفده بخريجين أكفاء يملكون المهارة والقدرة على محاكاة الجديد الذي تشهده حياتنا الاجتماعية والاقتصادية كل يوم. وتتجلى أهمية هذه الآلية بأنها تشاركية بامتياز، وهي واحدة من المرات القليلة التي لا توضع فيها المعايير من الجهات العليا، بل بدأت من العاملين في الميدان، بغية الخروج بمعايير وطنية متطورة، ومصاغة وفق الاحتياجات والمستلزمات الضرورية لهذا المجال.

---

[1]- وبذلك أصبح **التلميذ هو الفاعل**، والمعلم مرشد وميسّر، وبهذا أيضاً بدأ الاهتمام ببناء شخصية المتعلم بشكل متوازن، ومتكامل من كل جوانبها؛ فالمناهج الجديدة أكدت على توفير المواقف التعليمية، التي تدعّم ثقة المتعلم بنفسه، ورفع وعيه وتعزيز مهاراته في التفكير وحل المشكلات. كما اهتمت هذه المناهج بتوفير المناخ الملائم لتدعيم حب العمل والتعاون، والعمل الفريقي، واستخدام مصادر المعرفة المتنوعة، وعدم الاقتصار على الكتاب المدرسي، علاوةً على الاهتمام الكبير الذي أولته إلى التطبيق العملي لما يتم تعلمه في مواقف الحياة المختلفة، بما يفضي إلى الإبداع والتطوير، وهو ما يدعى بوظيفة المعرفة.

ومن الأمور المهمة التي تتصدى لها وزارة التعليم العالي في سورية، البحث والمناقشة مع عدد من القطاعات المستفيدة من مخرجات قطاع العلوم الاقتصادية والإدارية، كالأعمال والإدارة، والمصارف، والمؤسسات الحكومية، والمنظمات الشعبية، والنقابات المهنية، وتجلى ذلك في ورشة العمل التي أقامتها الوزارة بتاريخ 2011/1/5 لمناقشة مسودة المعايير الأكاديمية الوطنية لهذا القطاع التعليمي، وذلك في إطار مشروع المعايير الوطنية الأكاديمية (**نارس**).[1] وحسب رأي القائمين على هذا المشروع (وزارة التعليم العالي) يعتبر مشروع المعايير الوطنية لتطوير المناهج من أهم المشاريع الوطنية التي تتصدى لها الوزارة، بل هو العمود الفقري لعملية التطوير الحقيقية، والمستلزمات الأساسية لتطوير الجودة والاعتماد، بما في ذلك الموائمة وتلبية احتياجات السوق.[2]

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أنَّ الدستور السوري لعام 2012 أكد على أهمية الربط بين **التعليم وحاجات المجتمع**، وأكد على دعم البحث العلمي بكل متطلباته.

---

[1]- **وتأتي أهمية ما قام به فريق المعايير الوطنية** فيما يتعلق بالعلوم الاقتصادية والإدارية، لأنه إستراتيجي وحيوي، ويؤسس لمرحلة جديدة في اقتصاد المجتمع السوري وعلى مدى طويل، وهذا كله يأتي استكمالاً لما سبقه من إعادة تأهيل للمناهج التربوية، وما يتم العمل عليه في إطار التعليم الفني والمهني، ومواءمته لإحتياجات سوق العمل. وحسب رأي الكثير من القائمين على تطوير المعايير الأكاديمية الوطنية، فإن أبرز ما يعاني منه الخريجين، هو عدم القدرة على العمل كفريق. وعدم قدرتهم على التحليل، وعدم القدرة على المبادرة، وهي قضية تتعلق بالمهارة والتعليم.

[2]- وحسب رأي أستاذنا **الدكتور سام دلة** (رئيس الفريق) هذا كله يأتي بالإطلاع على تجارب الغير في هذا المجال، سواءً في العالم العربي أو سواه، ولا سيما التجربة البريطانية والمصرية. والتي يسعى من خلالها الفريق إلى دراسة معظم النقاط الكفيلة برفع مستوى الخريج أكاديمياً ومهنياً، من خلال تحديد المواصفات المطلوبة من الخريج، والمهارات الأكاديمية الوطنية للاختصاصات الفرعية الستة التي تم الوصول إليها وهي (إدارة الأعمال، المحاسبة، التسويق، المصارف والتمويل، نظم المعلومات الإدارية، الاقتصاد).

وحسب رأي الكثير من القائمين على هذه الورشات: تتجلى أهمية تطوير المناهج الجامعية، وإعادة النظر بالمقررات والسياسات التعليمية في الجامعات السورية (ولو كل أربع سنوات) ليكون هناك مراجعة نقدية موضوعية لما تم إنجازه، والوقوف على النجاحات المتحققة، والملاحظات التي تؤخذ على هذه السياسة التعليمية، والمقررات والمعايير، والأهم ربط هذه النتاجات الجامعية بسوق العمل. وتجدر الإشارة إلى أنطلاق المرحلة الثانية لتطوير برامج التعليم العالي ومناهجه في 2012/3/4.

فالمادة/29/ تنص في الفقرة الثالثة منها على أن: (تُشرف الدولة على التعليم، **وتوجهه بما يحقق الربط بينه وبين حاجات المجتمع ومتطلبات التنمية**).

والمادة/31/ تنص على أن: (**تدعم الدولة البحث العلمي بكل متطلباته وتكفل حرية الإبداع العلمي** والأدبي والفني والثقافي، وتوفر الوسائل المحققة لذلك، **وتقدم الدولة كل مساعدة لتقدم العلوم والفنون**، وتشجع الاختراعات العلمية والفنية والكفاءات والمواهب المبدعة **وتحمي نتائجها**).

خامساً المدرسة التفاعلية

في إطار مشروع البرنامج الإستراتيجي لاستخدام المعلومات والاتصالات في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في سورية، أفتُتِح في بداية كانون الأول من عام 2010 أول مدرسة تفاعلية في دمشق، بهدف: "**تحسين الأداء الإداري للمدرسة وتسهيل التواصل بين المدرسة والأهالي**" وذلك عن طريق استخدام تقانة الاتصالات والمعلومات، كما تتيح للمدرسين إمكانية التواصل مع الطلاب، وأوليائهم عن طريق موقع إلكتروني للمدرسة، ومتابعة الأداء الدراسي للطلاب والإجابة على أسئلتهم واستفساراتهم. ويتسنى لأولياء الأمور إمكانية معرفة كل المعلومات عن أبنائهم، من خلال موقع المدرسة على الإنترنيت، من نتائج ومواظبة وسلوك ووظائف، ومواعيد المذاكرات والامتحانات.

كما "**تُتيح للطالب إمكانية التواصل مع مدرسيه**". وتسهل لإدارة المدرسة التعامل إلكترونياً مع كل معلوماتها ووثائقها، وستكون بذلك "**خطوة أولى مهمة على طريق الحكومة الإلكترونية**".[1]

---

[1]- يشار إلى أن هذا المشروع هو ثمرة تعاون وثيق بين وزارة الاتصالات والتقانة، ووزارة التربية، وهيئة تخطيط الدولة، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وبدعم مادي من شركة توتال للاستكشاف والإنتاج في سورية، وسينفذ في خمس مدارس في دمشق كما تم تنفيذه في/15/ مدرسة في دير الزور. ومن المشاريع التي تتم متابعتها حسب معلومات اللجنة الوطنية لليونسكو في وزارة التربية، مشروع **تطوير مراكز التعليم المجتمعي** بالتعاون مع مكتب اليونسكو للتربية في بيروت ووزارة الثقافة، ونظراً لنجاح التجربة الأولى في محافظات

سادساً: التعلّم الإلكتروني[1]

هناك توجه ودعوات لدى الكثيرين إلى التعلّم الإلكتروني، والصفوف الإلكترونية، والمكتبات الإلكترونية، والمختبرات الإلكترونية، والطالب الإلكتروني، والمعلم الإلكتروني. وذلك كله: "**ينقل المتعلم من ثقافة التلقين إلى التفكير والعمل**". والجانب التقني في المناهج الجديدة في سورية من أهم الجوانب، وهناك نسبة/2,2%/ فقط من مجمل الأنشطة في الكتب جميعها تتطلب العودة إلى الإنترنيت، واستخدام الحاسوب؛ وهذا يأتي انسجاماً مع المناهج المطورة، والتي لابد أن تتضمن جانباً تقنياً، وكيفية التعامل معها وتكييفها في خدمة المحتوى التعليمي.

والتعلم الإلكتروني المصمم إفتراضياً: هو ذلك النوع من التعلم **المرتكز على الطالب**، والمطوّع لتقنيات المعلومات والاتصالات في العملية التعليمية/التعلّمية، إذ أصبح من أكثر أنماط التعلم انتشاراً وتسارعاً في العصر الحاضر. وهذا النوع من التعلم لا يعني مجرد نشر أجهزة الحاسوب في الفصول الدراسية، أو في ممرات المباني الأكاديمية، ولا يعني أيضاً تمديد الشبكات وزيادة سعات الاتصال. فقضية التعلم ليست تقنية بالمقام الأول، بل هي تطويع التقنية لتيسير العملية التعليمية/التعلّمية، ويعتمد على استخدام الوسائط الإلكترونية في الاتصال، واستقبال المعلومات، واكتساب المهارات، والتفاعل بين المتعلم والمعلم، وبين المتعلم والمدرسة (كما هو الحال في المدرسة التفاعلية)، وربما بين المدرسة والمعلم. والتفاعل بين المتعلم ووسائل

دمشق وريف دمشق والقنيطرة، اقترح مكتب اليونسكو إنشاء ستة مراكز جديدة في دير الزور والحسكة والرقة، وتمت المراسلات لتأمين التجهيزات اللازمة. وهناك مشروع اليونسكو لدعم **التعليم غير الرسمي للشباب والكبار** من المهجرين العراقيين المقيمين في سورية، من خلال التعليم الأساسي والمهارات الحياتية في عدد من مراكز التعلم المجتمعية متعددة الأغراض التي سيتم إنشاؤها. وهناك متابعة مستمرة لإنجاز **مشروع دمج ذوي الاحتياجات الخاصة في التعليم النظامي.**

[1]- أغلب الأفكار والمعلومات الموجودة في هذه الفقرة أُخذت من كلام للدكتور/جمعة إبراهيم/ الأستاذ في قسم المناهج وطرائق التدريس في كلية التربية/جامعة دمشق، والواردة في تقرير للصحفي/محمد عكروش/ بعنوان: التعلم الإلكتروني- من ثقافة التلقين إلى التفكير والعمل، والمنشور في صحيفة الثورة، العدد/14418/ تاريخ 2011/1/9، صـ 21 تقارير.

التعلم الإلكترونية الأخرى كالدروس الإلكترونية، والمكتبة الإلكترونية، والكتاب الإلكتروني، والمخبر الإلكتروني وغيرها. **ولابد من الإشارة**: إلى أن هذا النوع من التعلّم لا يتضمن وجود مبان مدرسية، أو صفوف دراسية، بل إنه يلغي جميع المكونات المادية للتعليم لذلك شاع استخدام مصطلح: "**المتعلّم إلكترونياً**" مع الإشارة إلى أن هذا المصطلح غير مستقر، فقد يطلق ويراد به **المتعلّم الحقيقي**/*Actual Learner*.[1] **وإذا عدنا إلى الأسباب التي تدعو إلى هذا النوع من التعلم، أو العوامل التي تشجع على استخدامه، فيمكن تلخيصها بما يلي:**

1. زيادة أعداد المتعلمين بشكل حاد لا تستطيع المدارس المعتادة استيعابهم جميعاً.

2. إنه **يشكل رافداً كبيراً للتعليم المعتاد**، فيمكن أن يدمج هذا الأسلوب مع التعليم المعتاد فيكون داعماً له (كما هو الحال في المدرسة التفاعلية) وفي هذه الحالة فإن المعلم قد يحيل المتعلمين إلى بعض الأنشطة أو الواجبات المعتمدة على الوسائط الإلكترونية.

3. مناسبة التعلّم الإلكتروني للكبار الذين ارتبطوا بوظائف وأعمال، وطبيعة أعمالهم لا تمكنهم من الحضور المباشر لصفوف الدراسة.

4. يوفر التعلّم الإلكتروني (المصمم افتراضياً) بعض المبادئ التربوية والنفسية، ومنها: التعزيز والتكرار، وتعدد المصادر، وتنظيم التعليم والتعلم.

---

[1]- وقد يطلق ويراد به **الوكيل الإلكتروني**، الذي يحل محل المتعلم في الجلسات التعليمية عند عدم تمكنه من حضورها. أو **رفيق الدراسة الإلكتروني**؛ وهؤلاء في الحقيقة ليسوا طلاباً ولا رفقاء حقيقيين، فالوكيل أو الرفيق الإلكتروني هنا عبارة عن برنامج إرشادي وتعليمي ذكي يتفاعل معه المتعلم الحقيقي، ويتشارك معه في الوصول إلى حلول للمشكلات، ويتبادل معه الأدوار. وكما أن هناك متعلماً إلكترونياً، فهناك أيضاً **المرشد الإلكتروني**، **ومساعد المعلم الشخصي الإلكتروني**. وأما **المعلم الإلكتروني** فهو الذي يتفاعل مع المتعلم إلكترونياً، ويتولى أعباء الإشراف التعليمي على حسن سير التعلم، وقد يكون هذا المعلم داخل مؤسسة تعليمية أو في المنزل، وغالباً لا يرتبط هذا المعلم بوقت محدد للعمل، وإنما يكون تعامله مع المؤسسة التعليمية بعدد المقررات التي يشرف عليها، ويكون مسؤولاً عنها، وعن عدد من المتعلمين المسجلين لديه.

في الختام: إنَّ المطلوب من الدولة التي تنهج نهجاً تشاركياً أن تكون شريكاً..وتُعطى دور المراقب والمنسق لمجمل الحركة التنموية داخل المجتمع، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى فأن موضوع التغيير في وظائف الدولة الاجتماعية، في ظل المستجدات العالمية والمحلية من أهم المرتكزات التي تؤثر في عملية التنمية. حيث أن من مهام الدولة الأساسية هو تحقيق التنمية، وذلك مع المستجدات التي تتعلق بالتحرر الاقتصادي وسيادة اقتصاديات السوق وحرية التجارة.[1]

على كل حال: فإن دور الدولة ووظائفها تتغير من فترة لأخرى ومن مرحلة إلى مرحلة، وفقاً للتطور في عملية التنمية ووفقاً للمتغيرات التي طرأت عالمياً ومحلياً، وأثرت على دور الدولة ووظائفها..ولابد أن توائم الدولة نفسها لتأدية وظائفها في ضوء المستجدات العالمية(الخارجية) والمحلية ، فمثلاً من قيام الدولة بالدور الأساسي في عملية التنمية والقطاع العام، إلى دور الشريك في عملية التنمية، إلى دور المراقب لعملية التنمية والموجه لها. وهذا كله ينقلنا إلى الفصل الثالث للبحث عن دور القطاع الخاص في المشاركة: **القطاع الخاص**

1- وقد يرى البعض: أن هناك تغيراً في مهام ووظائف الدولة، خاصةً الاجتماعية، ولكن الوظائف التي على الدولة أن تؤديها اجتماعياً ليست بالجديدة تماماً، ولكن ما حدث هو: **التطور في مهام ووظائف الدولة**، في ضوء ما استجد من متغيرات اقتصادية واجتماعية. **وهذه الوظائف التي لابد أن تؤديها بكفاءة وعدالة هي:**

1- دور ووظيفة الدولة في قطاع التعليم.
2- وظيفة الدولة في مجال التدريب وإعداد الكادر البشري.
3- في مجال البحث العلمي والتطوير التكنولوجي.
4- في مجال البيئة والتنمية المستدامة.
5- في القطاع الزراعي في الدول النامية.
6- الدور الرقابي للدولة.
7- الدور الحكومي للحد من الفقر، ويعد الدور الحكومي للحد من الفقر في الدولة النامية من وظائف الدولة الأساسية.

- أنظر: د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق،صـ137.

الفصل الثالث
القطاع الخاص

يشير مفهوم الشراكة/*Partnership* إلى تعاون واعتماد متبادل بين طرفين أو أكثر، لتحقيق أهداف مشتركة، لها عائد إيجابي على أطراف هذه العلاقة.[1]

وكإطار عام لهذا الموضوع، نشير إلى أن بدايات طرح مفهوم بناء الشراكة بين منظمات المجتمع المدني والحكومة والقطاع الخاص، كانت في جلسات وبحوث المؤتمر العالمي للسكان والتنمية، الذي عقد في القاهرة عام 1994 ونظمته منظمة الأمم المتحدة، ثم توالى تردد المفهوم في العديد من الوثائق والمؤتمرات الدولية والإقليمية والقُطرية.

إنَّ مفهوم الشراكة هذا **يدل على تكامل الأدوار** لتحقيق تنمية حقيقية في المجتمع، خصوصاً أمام الأهداف والبرامج التي تتبناها الحكومات في الدول النامية، والتي كثيراً ما تلاقي صعوبات عديدة في ظل تراجع الموارد الاقتصادية، وعدم كفاية الإيرادات الحقيقية في موازنات تلك الدول، لتحقيق خطط وأهداف التنمية في الوقت الحالي.

وهذا ما يدعو تلك الحكومات إلى تبني سياسات تقوم على مزيد من الشراكة بين القطاعات الأربع:

1. **الحكومي** (الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية).
2. **الخاص** (الشركات والمؤسسات الهادفة إلى الربح).
3. **الأهلي** أو التطوعي أو الثالث أو غير الربحي (منظمات المجتمع المدني).

---

[1]- للتعرف على **نقاط الاتفاق والاختلاف بين المشاركة والشراكة**، يمكن مراجعة مفهوم الإدارة بالمشاركة في الباب الأول من هذه الرسالة **صـ 86.**

4. الجيش والشرطة (لحماية المجتمع خارجياً وداخلياً).

إن أدوار هذه القطاعات كما أشرنا تتكامل فيما بينها، على اعتبار أن **كل قطاع من هذه القطاعات بحاجة إلى باقي القطاعات،** وهو في الوقت نفسه له دور في تحقيق التنمية الشاملة، ويمتلك ما يقدمه لتعظيم المردود من عملية الشراكة. **والأهم من ذلك أن الشراكة بين هذه القطاعات سواء بشكل ثنائي أو أكثر، تساعد في تحقيق أهدافها الخاصة بها، وأهداف باقي القطاعات.**

ولكن لنجاح الشراكة بين أي من هذه القطاعات والآخر، يستلزم مقومات لتلك الشراكة، فمثلاً إن نجاح الشراكة بين منظمات المجتمع المدني، مع باقي القطاعات يستلزم ما يلي:[1]

1. توافر آليات مؤسسية للتنسيق بين الأطراف الشريكة.

2. توزيع واضح للمسؤوليات والأدوار بين الأطراف الشريكة.

3. مشاركة حقيقية بين الشركاء في التخطيط للمشروعات وعملية تنفيذها، مع تذليل العقبات البيروقراطية التي تواجه تعاون الشركاء.

4. تهيئة اجتماعية وثقافية للأطراف الشريكة، لكي يقبل كل طرف شراكة الطرف الآخر.

5. التدفق الحر للمعلومات والبيانات بين الأطراف الشركاء.

ولابد من الإشارة: إلى أن بناء **الشراكة بين القطاعات** الرئيسية في الدولة، وتكامل أدوارها **يتمحور حول هدف واحد هو الوصول إلى "المواطن"الذي هو محور التنمية، وهدف الحكومات.** وفي سورية بالرغم من المساهمة الكبيرة للقطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي، والتي وصلت إلى/**70%**/، إلا أنه يلاحظ التقصير من جانب هذا القطاع بشأن مساهمته في أعمال تتعلق بالنشاط الثقافي والاجتماعي

---

[1]- د. مدحت محمد أبو النصر، إدارة منظمات المجتمع المدني، مرجع سابق، صـ77+78+79.

والرياضي، على نسق ما يجري في العديد من البلدان الأخرى، حيث تقام مراكز البحث والمنتديات الفكرية والعلمية، وترصد الجوائز لتشجيع المشاركة في هذا النوع من النشاطات، بأشكال ومستويات مختلفة، يساهم فيها القطاع الخاص مساهمة مباشرة، بل إن الكثير من هذه النشاطات تكون تحت رعاية القطاع الخاص.[1]

و**بالمقابل** فإن المناخ العام المشجع للقطاع الخاص، كان لسنوات كثيرة دون الطموح، وهذا ما كان له نتائج سلبية أضعفت من مساهمته، في التنمية التي تصدت لها الدولة، وكان لذلك أعباء كبيرة، بدأت الدولة تعي نتائجه في الوقت الحالي.

وإذا كان المواطن هو محور التنمية، فذلك لأنه الشريك والمنفذ والمستفيد بالنتيجة من هذه التنمية الحاصلة من تلك الشراكة (بين القطاعات الرئيسية في الدولة).

وعلى هذا الأساس سنعمد إلى تقسيم الدراسة في هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- **الأول**: **دور القطاع الخاص في التنمية**
- **الثاني**: **إرساء التشاركية**

---

[1]- بالرغم من أن **التشاركية** (بين القطاع العام والخاص) في القرار **موجودة منذ عقود**، من خلال وجود أعضاء يمثلون القطاع العام في غرف التجارة والصناعة والزراعة والسياحة. على اعتبار أن الدولة تعمل أيضاً في التجارة والزراعة..الخ، وهذا يتطلب وجود ممثلين عن هذه الفئة، يساهمون مع باقي الأعضاء في تنظيم وتطوير قطاع الأعمال بمختلف تخصصاته. ويبدو أن التشاركية في قطاع التأمين الذي بدأ في العام 2005، أثبتت فاعليتها، واستطاع هذا القطاع أن يضيف الكثير للاقتصاد الوطني.

المبحث الأول

دور القطاع الخاص في التنمية

إنَّ مشاركة القطاع الخاص في التنمية، هي من ضمن جوانب الحرية المطلوب أن تسود في المجتمع (من خلال حرية السوق)، حيث أن **آلية السوق لها القدرة على تحقيق النمو الاقتصادي؛** فحرية التبادل والمعاملات هي ضمن مقومات الحريات الأساسية، ولا يمكن إيقافها إلا بتدخل حكومي مستبد. كما أن هنالك عامل أساسي يتعلق بحرية السوق، وهو حرية الوصول أو الدخول إلى أسواق الإنتاج، وخاصة صغار المنتجين والزراع، حيث من الضروري إتاحة الفرص لهؤلاء الصغار لتصريف (تسويق) إنتاجهم. **وبالمقابل فإن القيود التعسفية التي تفرض على آلية السوق، يمكن أن تؤدي إلى خفض وتقليص الحريات،** بسبب النتائج المترتبة على غياب الأسواق؛ **لأن السوق** يعمل على توسيع نطاق الدخل والثروة، والفرص الاقتصادية للناس، كما أن السوق يمكن أن تكون **قاطرة النمو.**[1]

لذلك فإن من **أهم العناصر الإستراتيجية لإصلاح الجهاز الحكومي تتجلى في:** (**إعادة هيكلة الحكومة، مشاركة المؤسسات غير الحكومية** في وضع السياسات التنموية). ويتمثل العنصر **الأول بإعادة تطوير أدوار الحكومة، لكي تتلاءم مع الإستراتيجية التنموية والسياسات والبرامج المنبثقة عنها،** وإنّ إعطاء القطاع الخاص دوراً أكبر في التنمية، وتفعيل آليات السوق والمنافسة والاهتمام بالتصدير، يتطلب تقليصاً لأدوار الحكومة في الإنتاج والإدارة المباشرة لمؤسسات الإنتاج، وتنمية لأدوارها في مجالات أخرى عديدة، وتتمثل هذه المجالات في توفير مرافق كفوءة لخدمات البنية الأساسية، التي تلبي احتياجات مؤسسات الإنتاج، وفي إيلاء أهمية عظمى للتنمية البشرية..إلخ. أما بالنسبة **للعنصر الثاني:** فإنه من المفيد جداً **مشاركة**

---

[1]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 15.

القطاع الخاص والمؤسسات غير الحكومية في السياسات والبرامج التنموية، والتي تنعكس بالمحصلة عليها (غرف التجارة والصناعة والزراعة، جمعيات رجال الأعمال، اتحادات المصدرين، نقابات العمال..إلخ).[1]

بقي أن نشير: أنه **في سورية استمر عزوف القطاع الخاص عن المساهمة بالاستثمار، لفترة امتدت من السبعينات حتى أوائل التسعينات**، أي حتى صدور قانون الاستثمار رقم/**10**/ لعام 1991، وازدادت هذه المشاركة أكثر بعد التعديلات التي حدثت على هذا القانون بموجب المرسوم التشريعي رقم/**7**/ لعام 2000، والمرسوم رقم/**8**/ لعام 2007، لإشراك القطاع الخاص في قضية التنمية، وبناء ثقة مع هذا القطاع، ويتبين ذلك من توجه الحكومة السورية إلى فكرة التشاركية مع القطاع الخاص، والتعويل على هذه التشاركية في تأمين واردات للموازنة العامة. وهو ما يتضح لنا من خلال تقسيم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

- **الأول**: **التشاركية مع القطاع الخاص**
- **الثاني**: **بناء الثقة مع القطاع الخاص**

المطلب الأول

---

[1]- والمتتبع **لتجربة دول شرق آسيا**، يرى كيف استفادت هذه الدول بمشاركة هذه المؤسسات، لتعزيز سياساتها التنموية. وذلك **من خلال تشكيل مجالس تضم ممثلين عن مؤسسات تضم ممثلين عن مؤسسات حكومية، وممثلين عن القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية،** وتقوم هذه المجالس بمناقشة ما تعتزم الحكومة إصداره من نظم أو سياسات أو قواعد، وفيما تنوي تبنيه من برامج تمس القطاعات التي تمثلها هذه المجالس، وإبداء الرأي والمقترحات بشأنها، وتقوم هذه **المجالس المختلطة** بوظائف متعددة تجاه السياسات والبرامج التنموية؛ فهي كيانات تستطلع من خلالها الحكومة وتستوثق من جدوى ما تنوي اتخاذه، كما أنها مصدراً لمقترحات وتعديلات مفيدة تدعم فعالية تطبيق السياسات والبرامج المقترحة.
بالإضافة إلى أنها **آلية لاستجلاب قبول القطاع الخاص والجهات غير الحكومية**، وتذويب مقاومتها المحتملة لهذه السياسات والبرامج. ومن هذه المجالس على سبيل المثال: **مجالس المشورة**، التي تعتمد عليها وزارة التجارة والصناعة **باليابان** في بلورة وصياغة ودفع سياساتها الصناعية والتصديرية. وقد أخذت عن اليابان دول أخرى (سنغافورة، كوريا، ماليزيا، تايلاند).
- أنظر: د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق ، صـ 50+53+54.

التشاركية مع القطاع الخاص

تقوم التنمية على الاستثمار، سواء كان هذا الاستثمار **محلي** أو **أجنبي**، والاستثمار المحلي قد يكون من القطاع العام أو الخاص، **وإن عزوف الاستثمارات بشكل عام يرجع إلى غياب المناخ الاستثماري المشجع**، حيث أن أساس المفاضلة والعامل الحاسم لتوجيه الاستثمار إلى بلد دون الآخر، يعود إلى تشجيع المدخرين على القيام باستثمار أموالهم المدخرة، وهو ما يطلق عليه المناخ الاستثماري العام الذي يسود في الدولة.

أولاً- التوجه إلى القطاع الخاص كشريك في التنمية

إنَّ عملية **الإصلاح الاقتصادي** (في مجال أداء الوحدات الاقتصادية) بما يؤدي إلى زيادة المنافسة في السوق، **وترك الأسعار لقوى هذه السوق، بالنسبة للإنتاج أو لعوامل الإنتاج، يحتاج إلى العديد من البرامج منها:**[1]

1. **برامج الخصخصة/*Privatization*** أو التخصيص، أي تحويل وحدات القطاع العام إلى قطاع خاص.
2. **خصخصة الإدارة**، أي فصل ملكية الدولة عن إدارة مشروعاتها، وذلك لتحقيق حرية الانطلاق والحركة للإدارة في تلك المشاريع.
3. **تحرير الأسواق**، عن طريق عدم تدخل الدولة في التسويق أو الأسعار للسلع، الزراعية أو الصناعية..إلخ.
4. **تحرير التجارة الداخلية والخارجية**، بما يعني أن القادر على المنافسة قادر على التصدير.

---

[1]- د. سعد طه علام، التنمية والمجتمع، مرجع سابق، صـ 75+76.

5. تحرير الاستثمار، بما يعني رفع القيود الموضوعة على الراغبين في الاستثمار، مع أخذ ضوابط المجتمع فقط بالاعتبار.

ولا يمكن المناداة بالخصخصة بمفهومها المطلق، بل **المطلوب تشاركية بين القطاع العام والخاص** لتحقيق التنمية المطلوبة في المجتمع؛ فالخصخصة (المعالجة بالصدمة أو برامج الإصلاح بالصدمة) هي أحد أهم البنود التي يطرحها المنظور الكلاسيكي الجديد للتحول في الاقتصاديات الانتقالية، وبخاصةً في دول أوربا الشرقية والاتحاد السوفييتي السابق، وهي تتمثل بتحويل ممتلكات القطاع الحكومي السابق إلى الملكية الخاصة، وتسييرها وفق علاقات السوق.[1]

ولابد من الإشارة: إلى **أن أحد الملامح الهامة لتجارب دول شرق آسيا ذات الأداء التنموي العالي، هو استخدامها لآليات مؤسسية، يتم بمقتضاها إشراك القطاع الخاص مع الحكومة في صنع السياسات الاقتصادية والتنموية**؛ وهذه الآليات تؤمن مشاركة منظمات القطاع الخاص في ***العوائد الريعية/Rent***. ومن ثم فرص الثروة التي تتيحها هذه السياسات، دون تمييز بين هذه المنظمات، ويتحقق هذا من خلال شفافية المعلومات المتعلقة بالقواعد الحاكمة للمشاركة الريعية، التي تشملها السياسات والبرامج الاقتصادية والتنموية، نتيجة إتاحتها للجميع بما لا يمكّن أياً من هذه المنظمات من أن يستحوذ على ميزة تفضيلية بشأنها، في حالة تمكنها مثلاً من تحقيق السبق في معرفة هذه القواعد الحاكمة، أو تحقيق ميزة تفضيلية فيها بمقتضى سعيها وضغوطها لتوجيه هذه القواعد لصالحها.[2]

---

[1]- **والخصخصة بالمفهوم العام تعني:** تحويل المشاريع العامة إلى مشاريع خاصة، وتحويل مصدر القرارات من المستوى المركزي إلى مستوى الوحدات (مؤسسات/شركات منشآت/أفراد..الخ). وهناك من يرى أن الخصخصة يقصد بها نقل ملكية وإدارة المشاريع من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ويرى البعض أنه يمكن الاكتفاء بتحويل الإدارة والاستثمار فقط، دون الملكية. والبعض الآخر يرى أن الخصخصة يمكن أن تقتصر على تحويل المشاريع المنتجة للسلع، دون المشاريع المنتجة للخدمات.

[2]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 143.

ثانياً- الملامح الأولية لمشاركة القطاع الخاص في سورية

إنَّ **القطاع الخاص في سورية ظل مبتعداً** عن المساهمة الفعلية بالنشاطات المهمة **حتى أوائل التسعينات من القرن الماضي**، التي شهدت تبدلات دراماتيكية على الصعيد العالمي، **إثر انهيار الاتحاد السوفييتي** السابق، وانتعاش الفكر الليبرالي على المستوى العالمي، والذي أثر برغم كل التحفظات الحكومية، على الواقع الوطني المحلي؛ فبدأ **بروز تمايز اجتماعي**، أخذ يتعمق أكثر فأكثر بعد منتصف التسعينات. **حيث برزت شريحة من الأغنياء الجدد**، وبدأت مرحلة من الحرمان المعيشي لبعض من يسمون بذوي الدخل المحدود.

كما برزت قيادات في غرف التجارة والصناعة، وأصحاب بعض المشاريع الكبيرة، ممن تم ضمهم للمشاركة في بعض النشاطات المهمة، مثل لجنة تشجيع الصادرات وغيرها؛ ونشط هذا التوجه أكثر بعد عام 2000 من خلال **المشاركة في تصور الإستراتيجية الاقتصادية**، أو **المشاركة في لجان الإصلاح الإداري، ولجان تطوير القوانين المختلفة التي تمس التجار والصناعيين** وغيرهم. وكذلك **احتل البعض الآخر منهم مراكز في البرلمان**، ولوحظ أيضاً منذ الدورة الانتخابية لعام 1994، ومع بدء تراجع الطبقة الوسطى، **بروز اندفاعة قوية من أجل الدخول إلى البرلمان من قبل من يمكن تسميتهم بـ" طبقة الترانزيت"** وهي شريحة الأغنياء الجدد الذين يحاولون بناء مجد سياسي لهم على هذا الطريق، وقام بعضهم بدفع أموال طائلة في دعايتهم الانتخابية من أجل الفوز.[1]

ويتجلى التفسير الحقيقي في سعي هذه الفئات للوصول إلى السلطة، في رغبتها أن تكون قريبة ومشاركة في ممارسة النفوذ الإداري، وفي صنع القرارات التي

---

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 63+64.

يمكن أن تخدم مصالحها، وهم يشاركون الآن في عملية صنع القوانين، ويبذلون جهوداً من جانبهم للتأثير عليها لتخرج بالكيفية التي تهمهم؟!.

وإن دور الثروة التي يملكها البعض في الدعاية الانتخابية، يمكن النظر إليها كعامل ضغط على الإرادة الشعبية للمواطنين، وتشويه لفكرة المشاركة نفسها، حين تملك أقلية من المرشحين الأموال التي تمكنها من التفوق على بقية المرشحين الآخرين، الذين ليس لديهم نفس المقدرة المالية، باستخدام وسائل دعاية واتصال لا يملكها المرشح العادي، **هذا من ناحية.**[1] ومن **ناحية أخرى،** ممارسة الضغوط الأدبية والمادية على الناخبين، وإيقاعهم تحت مغريات القبول بعروض المرشحين المادية أو وعودهم الانتخابية، والتوسط لحل مشاكلهم مع الجهات الإدارية.

وإذا كان هنالك من **سبب لهذه القوة للقطاع الخاص** (كطرف في الحوار مع الحكومة)، وتوجه هذه الأخيرة إلى التشاركية معه، ومن ثم المساهمة مع السلطة التشريعية في تعديل وسن قوانين تعزز هذه التشاركية، فإن ذلك **يعود إلى أن القطاع الخاص يستمد قوة مركزه (كطرف في الحوار) من أسباب عديدة منها:**

1. **حجم القوة الاقتصادية** التي يمثلها.
2. قدرته على **الإسهام في الاقتصاد الوطني،** من خلال إقامة المشروعات التنموية، ودفع الضرائب.
3. **استيعاب الأيدي العاملة،** والتخفيف عن الحكومة للقضاء على البطالة.[2]

---

[1]- وتجدر الإشارة إلى أن الدولة تنبهت لهذه الظاهرة، في الدور التشريعي التاسع وحددت سقف أعلى للدعاية الانتخابية. ولكن الواقع ينبئ بشبه استحالة ضبط هذه الظاهرة المتفاقمة في هذا العصر الاستهلاكي.

[2]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 24+29.

ثالثاً- حوكمة الشركات وجذب الاستثمارات الأجنبية

إنَّ الاستثمارات الأجنبية لن تتدفق على الدول النامية من أجل تحقيق التنمية لها من غير مقابل، **فالاستثمارات الأجنبية تجد كثيراً من الخيارات المتاحة بين الدول الطامحة لجذبها**. أما الدول النامية فهي بحاجة لجذب أي استثمار يحقق لها مطامحها في تحقيق التنمية **عبر منح هذه الاستثمارات مكنات قانونية واقتصادية**، ووسائل فاعلة وضمانات تحقق للمستثمر اطمئناناً على مشروعه الاستثماري القادم به إلى هذه الدولة النامية أو تلك.[1]

وإن ما يسمى **بالمكنات القانونية والضمانات المتاحة، والمناخ الاستثماري المشجع تدخل ضمن منظومة الحكم الجيد أو الإدارة الرشيدة**، وتطبيقاً لمبادئ الإدارة الرشيدة في القطاع الخاص، فقد وضعت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مبادئ حوكمة الشركات، الغرض منها تحسين الكفاءة الاقتصادية والنمو الاقتصادي لدول المنظمة.

وحوكمة الشركات أو الإدارة الرشيدة لها مجموعة من العلاقات بين إدارة الشركة ومجلس إدارتها، وحملة الأسهم، ومجموعة أصحاب المصالح؛ وهي توفر الآليات التي من خلالها يتم وضع أهداف الشركة، وتقرير الأدوات المناسبة والأساليب السليمة لبلوغ هذه الأهداف، ومراقبة الأداء العام للشركة. وحوكمة الشركات توفر ظروفاً ملائمة، وحوافز سليمة لمجلس الإدارة لتحقيق الأهداف التي تكون في مصلحة الشركة ومساهميها، كما تشمل عملية الرقابة الفعّالة على وجود نظام فعّال لحوكمة الشركات في كل شركة على حدة وفي الاقتصاد ككل.

---

[1]- د. أحمد شرف الدين، استثمار المال العربي (تأثير فكرته الاقتصادية في قواعده القانونية) دراسة منشورة في مجلة مصر المعاصرة، العدد/393-394/، السنة الرابعة والسبعون، مطابع الأهرام، القاهرة، يوليو 1985، صـ 53.
- وأنظر أيضاً: د. عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، مرجع سابق، صـ 24.

الأمر الذي يساعد على توفير درجة من الثقة اللازمة لسلامة عمل اقتصاد السوق، مما يؤدي إلى مكافحة الفساد، وخفض تكلفة رأس المال، وجذب مصادر تمويل أكثر استقراراً، وتشجيع المؤسسات على استخدام الموارد بطريقة أكثر كفاءة، مما يعزز النمو الاقتصادي. **ويعتمد إطار حوكمة الشركات على البنية القانونية والتنظيمية، مع الأخذ في الاعتبار أخلاقيات المهنة**، وتعتبر البنوك المجال الأكبر لتطبيق مبادئ الإدارة الرشيدة أو حوكمة الشركات، انطلاقاً من التطورات السريعة في الأسواق المالية، وعولمة التدفقات المالية والتقدم التكنولوجي، الأمر الذي أدى إلى حدوث ضغوط تنافسية متزايدة بين البنوك والمؤسسات غير المصرفية.[1]

رابعاً- أهمية تطبيق الحوكمة في الشركات[2]

إنَّ التزام الشركات بتطبيق الحوكمة **يؤدي إلى المزيد من الاستقرار والتوطن لمصادر التمويل**، حيث يستطيع مصدر التمويل أن يحكم على الجدارة الائتمانية والاستثمارية للمشروع، وأن يحكم على درجة الأمن والأمان الائتماني والاستثماري المتوفرة في المشروع، ومن ثم اتخاذ قراره بالبقاء في مجال ومكان الاستثمار، أو الابتعاد عنهما أو عن أحدهما، خاصةً وأن رأس المال أياً كان مصدره يبحث عن الأمان قبل العائد، ويتجه إلى الاستثمار في ظل حسابات متعددة الجوانب والعناصر، وفي ظل مؤكدات نجاح للتغلب على المخاطر والأخطار التي تواجهها العمليات الاستثمارية؛ **ولعل هذا ما يفسر لماذا لا تتجه الاستثمارات العالمية إلى دول بعينها لا تطبق الحوكمة**، بل إن الاستثمارات المحلية في هذه الدول تهرب منها، خاصة مع تصاعد عمليات الفساد والإفساد والعشوائية فيها، وعدم وجود معايير وضوابط لها، وتحول الاستثمار إلى عمليات نهب للمال العام، واستيلاء على موارد الدولة، وعلى مدخرات الأفراد، والهروب بها إلى الخارج.

---

[1]- د. عبد الله عبد الكريم عبد الله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، مرجع سابق، صـ 23 وما بعد.
[2]- د. محسن أحمد الخضيري، حوكمة الشركات، مرجع سابق، صـ23+44+53+60+109 وما بعد.

فعندما تطبق الحوكمة، يزداد اهتمام الأفراد وتنشط مشاركتهم الإيجابية في الاستثمار، ويزداد عنصر الثقة في المستقبل، ويرتفع اهتمام الأفراد بالدور الاستثماري، فضلاً عن التفاؤل، وإحداث حالة من الانتعاش والرواج الاستثماري، وتدفع وتزيد من عناصر الجذب الاستثماري للاقتصاد الوطني، مما يؤدي إلى تمتع المجتمع بالعديد من مزايا الجذب الاستثماري، بل قد يعاني الاقتصاد من تخمة استثمارية، ومن فائض الاستثمارات لزيادة عناصر الثقة فيه، ولزيادة الأمان الاستثماري فيه. إن هذا يوضح لنا كيف أن **الحوكمة عمل بالغ الأهمية من أجل تطوير المجتمعات النامية،** ومعالجة الاختلالات القائمة فيها، وذلك من أجل تطوير مناخ الاستثمار. **فالحوكمة تشجّع وتعمل على جذب المستثمرين للاستثمار،** وتعمل أيضاً على إيجاد الأوضاع التي تبعث الأمن والطمأنينة، ومعالجة حالات عدم الثقة في النظام القائم، أو في بعض القائمين على هذا النظام. وهذا كله يؤدي إلى بناء مزيد من **الثقة** مع القطاع الخاص كما يتضح لنا في المطلب التالي:

بناء الثقة مع القطاع الخاص

المطلب الثاني

بناء الثقة مع القطاع الخاص

في الحقيقة لم تستطع الدولة جذب استثمارات القطاع الخاص للمشاركة في التنمية، كما يجب. وقد تأرجحت علاقة الدولة بالقطاع الخاص في الحقب التي مرت بها سورية، وقد بدأ التوجه الفعلي إلى القطاع الخاص مع بداية التسعينات من القرن الماضي.[1]

---

[1]- **الحقبة الأولى:** وهي حقبة التأسيس الفعلي للقطاع الاقتصادي الحكومي، عن طريق تأميم رأس المال المحلي (من ثورة آذار1963/3/8 إلى الحركة التصحيحية 1970/11/16) وقد تحملت الدولة في هذه الحقبة، العبء الأساسي في مجال الاستثمار والتخطيط، في وقت **تراجع** فيه دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، مع تنامي ملفت لدور القطاع الحكومي.

الحقبة الثانية: وهي الحقبة الممتدة منذ قيام الحركة التصحيحية وحتى صدور قانون الاستثمار رقم 10بتاريخ 1991/5/4(**عملية التصحيح الاقتصادي الهيكلي)** حيث أُسست هذه الحقبة على مبدأ **التعددية السياسية** (الجبهة الوطنية التقدمية 1972) و**الاقتصادية** (العام والخاص والمشترك)، وقد قامت فكرة **التعددية الاقتصادية، لمواجهة تحدي تحرير الأرض السورية المحتلة في الجولان،** ولأن التحرير يستوجب مستلزماته المادية والاقتصادية، فإنه يستوجب البعد الشمولي الوطني. باعتبار أن **التنمية واجب وطني على الدولة وعلى الأفراد، ومن هنا يأتي جوهر تبني فكرة التعددية الاقتصادية؛** ولكن التناقض الحقيقي لم يكن قائماً بين قطاع عام وقطاع خاص، بل بين التنمية والتخلف. ونشير إلى أن الدولة حققت فيما يتعلق بدورها إنجازاً كبيراً، في اتساع مساحة النشاط الاقتصادي، لمساهمتها في عملية التنمية، وقد شملت نشاطاتها ميادين واسعة في الصناعة والزراعة وتشييد البنى التحتية، وفي مجال استخراج الثروات الباطنية وتسويقها.

و**بالمقابل لم تستطع الدولة في هذه الحقبة، جذب القطاع الخاص للمشاركة في التنمية،** على النحو الذي توخته له، مع أنها أبدت نيتها الحسنة بكافة السبل، كالامتناع عن اتخاذ مواقف سلبية تجاه القطاع الخاص، مثل المصادرة أو التأميم، أو ما شابه ذلك.

فالدولة لم تقدم منذ عام 1970 وحتى الآن على أية تأميمات على الإطلاق ترغيباً منها للقطاع الخاص للإقدام على المساهمة بالنشاط الاقتصادي للبلاد، باستثناء تأميمها لخط أنابيب شركة نفط العراق، الممتد من الحدود السورية العراقية وحتى البحر المتوسط، وهي شركة مملوكة بمجملها للرأسمال الأجنبي غير العربي، ومعظمه بريطاني.

ـ أنظر: د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 125+126+127.

أولاً- جذور بناء الثقة مع القطاع الخاص في سورية

ما يهمنا في هذا الإطار الحقبة التي بدأ فيها القطاع الخاص يأخذ دوراً فعالاً في النشاط الاقتصادي، وهي **الحقبة الممتدة من تاريخ صدور قانون الاستثمار رقم/10/ عام 1991 وحتى الوقت الحالي**، وهي حقبة تتابع ما سبقها، مع **تبني سياسة إعطاء القطاع الخاص ورساميله الفرصة التي كان يطلبها على الدوام، وتمكينه من الوصول إلى الأسواق**. وقد اتخذت **القيادة القطرية**، التي تمثل أعلى مستويات القيادة السياسية في سورية في اجتماعها المنعقد في شهر حزيران **عام 2000** جملة من الخطوات الاقتصادية المتكاملة، أدت فيما بعد لاتخاذ **قرارات هامة، أدت إلى إحداث تغيّر جذري في توجهات الاقتصاد الوطني، مثل السماح بإنشاء المصارف الخاصة والمشتركة، وإصدار قانون سرية المصارف، ووضع آلية لعمليات تداول القطع الأجنبي، وإحداث سوق مالية لتداول الأسهم والسندات.**[1]

وكلها خطوات تمثل تحولاً باتجاه تحرير الاقتصاد، وإتاحة الفرصة لعمل اقتصاد السوق بصورة أكثر فاعلية، وتعود جذور هذه الحقبة إلى فترة بداية الضائقة الاقتصادية القاسية، التي تأزمت على وجه الخصوص في **أواسط الثمانينات من القرن العشرين.**[2]

---

[1]- ومن **الخطوات المهمة التي قامت بها سورية** في هذا المجال، **التوقيع** في **عام 2008** على وثيقة مشروع الميثاق العالمي لتحفيز القطاع الخاص، واحترام المبادئ العشرة للميثاق، والذي ينفذ بالتعاون بين هيئة التخطيط والتعاون الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، و**الهدف** من هذا المشروع تحديداً تحفيز القطاع الخاص، وتعزيز روح المشاركة في عملية التنمية المستدامة، بحيث تصبح جزءاً مهماً من إستراتيجيات القطاع الخاص من أجل تحقيق نمو اقتصادي شامل. وتتركز **المبادئ العشرة** التي يتضمنها الميثاق على حقوق العمال، ومعايير التشغيل، والحفاظ على البيئة، ومحاربة الفساد..إلخ.

[2]- وقد كان من **أبرز معالم هذه الأزمة**، توقف الحكومة عن نشر خططها الاقتصادية والاجتماعية الخمسية، خشية بروز حجم العجوزات الواضح بين ما كان قد تم الوعد به، وبين ما كان قد تم تنفيذه فعلاً، وتبعاً لذلك فإن الخطة الخمسية السادسة (التي كان ينبغي أن تصدر مع بداية عام 1986) تم الإبقاء عليها حبيسة خزائن هيئة تخطيط الدولة، وكان السبب

كل ذلك: دفع بالحكومة السورية لأن تتوجه بالسياسة الاقتصادية وجهة جديدة نسبياً، **خاصة مع المتغيرات التي عصفت بالعالم مع نهاية الثمانينات وأوائل التسعينات، والتي كان أبرزها:**

1. انهيار الإتحاد السوفييتي السابق، ومجموعة ما عرف بالدول الاشتراكية الواقعة وسط أوربا، وكل هذه الدول الأخيرة، كانت تربطها بسورية علاقات تبادل اقتصادي، يشكل وزناً له ثقله بالنسبة لسورية.

2. حرب الخليج الثانية في بداية التسعينات، حيث كانت عنصراً قوياً ضاغطاً باتجاه التغيير.

فهذه المتغيرات، مضافاً إليها وقائع الوضع الراهن في البلاد، والتبدلات الدولية والإقليمية، أدت لأن تتجه السياسة الحكومية الاقتصادية والاجتماعية باتجاهين:

. الأول: إتباع سياسة **الاعتماد على الذات** في التنمية.

. الثاني: توجه أكبر نحو **مزيد من التحرر التدريجي** المنظم، الذي يتلافى الصدمات الاقتصادية والاجتماعية والتصحيحية قدر الإمكان، فركزت الدولة جهودها على إطلاق الحريات في قطاع التجارة، وعلى دعم الدور الذي توسمت الدولة أن ينهض به القطاع الخاص.

وبذلك كانت العوامل المحيطة بسورية، وكذلك الظروف الاقتصادية الموضوعية، التي برزت آنذاك، والتي استدعت إعادة تقويم تجربتها، وأيضاً بروز الحاجة إلى تمويل المشروعات، **كل تلك العوامل دفعت بالدولة لأن تأخذ بسياسة تشجيع الاستثمار، فأصدرت القانون رقم/10/ لعام 1991**، عن طريق منح المستثمرين السوريين والعرب والأجانب المزايا، والإعفاءات الضريبية والجمركية.

الرئيسي لهذا الإجراء وقتها، هو التدني الملحوظ في الأسعار العالمية للمواد الأولية، التي تشكل الجانب الرئيسي للصادرات السورية، وفي المقابل ارتفاع أسعار السلع والتجهيزات المصنعة المستوردة.

وقد تم منح المستثمرين تسهيلات، بقصد تمكينهم من إقامة مشاريعهم بريعية اقتصادية، تمكنهم من المنافسة الداخلية والخارجية. وهو ما سيتضح لنا بشيء من التفصيل بعد قليل.[1]

والسؤال الآن بعد الذي ذكرناه: **هل أخذت الحكومة السورية بنصائح المؤسسات الدولية، من حيث تطبيق خصخصة القطاع الحكومي؟.**

إن الواقع يشير إلى أن الحكومة السورية، لم تأخذ بالعمليات التصحيحية لاقتصادها بشكل تلقائي، طبقاً لنصائح المؤسسات الدولية، بالقيام بخصخصة القطاع الحكومي، أو رفع رقابتها عن خطط التنمية، وإن كانت قد أبدت مرونة أكثر من السابق بكثير، وفي العديد من المسائل المتعلقة بالتقليل من القيود على المنافسة، وضبط الأسعار، والعمل على توحيد أسعار الصرف للعملات الأجنبية..الخ.

و**يمكن أن توصف السياسة الاقتصادية السورية في هذه الحقبة، بأنها كانت سياسة هادئة، تسير بانفتاح منضبط، وبخطوات متأنية، وهي سياسة تتيح فرصة لنشاط القطاع الخاص بدون عوائق، ولكن من دون خصخصة أو هيكلة أو مساس بقطاعها الحكومي**؛ إنها شكل من سياسة التحرر الاقتصادي المتأني، الذي يعمل على حساب خطواته المستقبلية، بما لا يجعل الاقتصاد بعيداً عن آلية حركة الاقتصاديات العالمية ومناخ عملها، وتوافقاً مع الاستجابة لجمهور الناس ومطالبه الاقتصادية والاجتماعية.

ثانياً- مناخ الاستثمار

إذا أردنا الحديث عن بناء ثقة مع القطاع الخاص، فهذا يعني البحث والحديث عن **المناخ الاستثماري** العام في الدولة. فالسياسة الاستثمارية الناجحة

---

[1]- وبدء **الاندفاع للأمام** بعد تسلم الرئيس الدكتور **بشار الأسد** الحكم في 2000/7/17 في إطار من التجديد والتطوير، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى إحداث ما لم يكن موجوداً من قبل، وتمت ترجمة العديد من قرارات القيادة القطرية في اجتماعها عام 2000 إلى أرض الواقع.

والسليمة لا تعتمد فقط على الإعفاءات والامتيازات، لبناء ثقة مع القطاع الخاص، وجذب استثمارات مباشرة محلية أو وافدة، بل إن **المحدد الأساسي لسياسة الاستثمار هو المناخ الاستثماري الذي يسود في الدولة**، والذي يتضمن بشكل عام، الاستقرار السياسي والاقتصادي واحترام الأنظمة والقوانين.

فالمقصود بمناخ الاستثمار: ((**مجمل الأوضاع السياسية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية، التي تكوّن البيئة التي يتم فيها الاستثمار، مع الأخذ بعين الاعتبار أن مكونات بيئة الاستثمار تتغير وتتداخل وتختلف من دولة إلى أخرى**)).

بعبارة أخرى: إنَّ تشجيع الاستثمار وتحفيزه، لا يقتصر على تقديم الحوافز والامتيازات والتسهيلات الضريبية، فهو يتضمن مجموعة من العناصر المتشابكة يؤثر ويتأثر كل منها بالآخر، كالسياسات الاقتصادية، والضمانات المقدمة للمستثمرين، والإجراءات القانونية وتبسيطها، والبنية التحتية، والنظام الضريبي والمصرفي..الخ.[1]

وهناك مجموعة من **الإجراءات التي اتخذتها الحكومة السورية** لتحسين مناخ الاستثمار، وهذا ما أكده مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (**أونكتاد**) الذي

---

[1]- **وبالتالي فإن قرار مستثمر محلي أو أجنبي بالاستثمار، يتأثر بمناخ الاستثمار في هذه الدولة أو تلك، ومن العوامل التي تؤثر في هذا القرار ما يلي:**

1- **الاستقرار السياسي والاقتصادي** وثبات سعر صرف العملة المحلية.
2- توفير **البنى التحتية** واتساع حجم السوق الداخلي.
3- **تبسيط الإجراءات** الإدارية (التعامل مع الجهات الرسمية في البلد المضيف).
4- إمكانية **تحقيق عائد مجزي للاستثمار** وحرية تحويل الأرباح للخارج.
5- **وضوح القوانين** وسهولة الحصول على ترخيص للاستثمار.
6- **النظام الضريبي** المناسب.
7- **التسهيلات والامتيازات** والإعفاءات من الضرائب والرسوم الجمركية.
8- الحق في **الملكية الخاصة** وإقامة المشاريع الاقتصادية.
9- **نظام مصرفي** متطور مع توفر سوق منظم لتداول الأوراق المالية.
10- توفر **العمالة** وقوانين العمل، والرأي العام المحلي الذي يرحب بالمستثمر الوافد.
11- **الانفتاح على الاستثمارات الخارجية**، واحترام البلد المضيف للاتفاقات التي يعقدها مع الغير، وبخاصة اتفاقات الاستثمار الثنائية.
12- **نجاح مشاريع سابقة** في البلد المضيف.

صنف سورية ضمن قائمة الدول العربية التي أدخلت إجراءات جديدة مؤثرة في مناخها الاستثماري، وبيئة الأعمال لديها.[1]

وقد **أشاد البنك الدولي ومؤسسة التمويل الدولية بالإصلاحات التي حققتها سورية، بتسهيل عمل العديد من الأنشطة الاقتصادية والمالية والخدمية**، وذلك خلال تقريره الذي وضعه حول ممارسة أنشطة الأعمال في العالم العربي 2011 (خلال عام 2009-2010) بعنوان: "**من أجل مساندة رجال الأعمال**".

وقد **احتلت سورية المرتبة الثانية عربياً بثلاثة إصلاحات** بعد السعودية، تليها الإمارات والأردن بإصلاحين، ثم لبنان والمغرب والبحرين بإصلاح واحد. **وأهم هذه الإصلاحات في سورية:**

1. **تخفيض الحد الأدنى من الرأسمال** اللازم لبدء المشروع **من/3**/ملايين ل.س **إلى مليون واحد.**
2. **نقل سلطة التوقيع** على عقود تأسيس الشركات إلى العديد من المديرين في أنحاء البلاد (تفويض صلاحيات وزارية إلى وكيل وزارة التجارة والاقتصاد..إلخ).

---

[1]- إن **تقرير مناخ الاستثمار العربي** لعام 2010 (الذي يصدر عن المؤسسة العربية لضمان الاستثمار) يؤكد بأن **سورية صدّرت** إلى الدول العربية استثمارات **بـ/4,5/** مليارات دولار، مقابل/3/ مليارات دولار تمكنت من استقطابها خلال/28/ عاماً. **واحتلت سورية المرتبة التاسعة بين/18/ دولة عربية مصدرة للاستثمارات** نحو البلدان العربية خلال العام الماضي(2009).

وتشير التقارير الحكومية إلى أن **سورية جذبت** مشاريع تتجاوز قيمتها/**600**/ مليون دولار من الدول العربية عام 2009.

ويرى الخبراء بهذا الخصوص: إن الأسباب الكامنة في عدم استطاعة سورية استقطاب الاستثمارات كما يجب، وخصوصاً ضئآلة معدلات الاستثمارات العربية، مقارنةً مع المجالات والفرص المتاحة، **يعود إلى الأسباب التالية:**

1- **الأزمة** المالية العالمية التي عصفت بأهم الاقتصاديات العالمية، مما أدى إلى التأثير المباشر على بورصات دول الخليج. وبالتالي فقدان السيولة المالية المطلوبة.
2- **الهبوط** النسبي بأسعار النفط مقارنة بالفترة السابقة.
3- **تحرير** التجارة الخارجية والداخلية.

3. تعزيز القدرة بالحصول على الائتمان من خلال إلغاء الحد الأدنى من القروض الواجب إدخالها على قاعدة البيانات.[1]

ثالثاً- تقليص التدخل الحكومي لدعم الإصلاح الاقتصادي[2]

تسعى البلاد النامية إلى إدخال تغييرات جوهرية في سياساتها الاقتصادية، تهدف إلى تحقيق استقرار اقتصادي على المستوى البعيد، مع تحسين معدلات النمو، وزيادة القدرة على التكيف مع المتغيرات في النظام الاقتصادي العالمي، وهذه السياسات تختلف من بلد لآخر، **وأبرز هذه السياسات**:

1. تخفيض التدخل الحكومي المباشر في الأنشطة الاقتصادية، بما في ذلك دور التخطيط المركزي، والاعتماد بدرجة أكبر على أدوات ووسائل غير مباشرة لتوجيه الأنشطة الاقتصادية.

2. التخصيص (الخصخصة) وتطوير المشروعات العامة، من خلال إشراك القطاع الخاص في ملكية وإدارة المشروعات العامة، كلياً أو جزئياً (التخصيصية)، أو من خلال تطوير نظم إدارتها، وفصلها عن نظم وموازنة الدولة، وزيادة اعتمادها على نفسها، وتشغيلها على أسس اقتصادية بالتفاعل مع قوى السوق.

3. إعادة **هيكلة وظائف وأدوار الدولة** ذات المضامين الاقتصادية، لتتوجه نحو تنشيط وحماية المنافسة، ومنع قيام الاحتكارات الخاصة، وضمان حسن توزيع الدخل، وإدارة المرافق الأساسية، حيث لابد من إزالة الضوابط الاقتصادية الخانقة والمقيدة للسوق؛ وفي ظل هذا التوجه لابد من تخصيص المؤسسات والمشروعات العامة، وإحلال قوى الطلب محل أجهزة التخطيط المركزي.

---

[1]- ويأتي في سياق **تشجيع الاستثمار** صدور **القانون** رقم/**2**/ تاريخ 1/4/ 2012 القاضي بإحداث **الصندوق الوطني للاستثمار** برأسمال/2/مليار ل.س، والذي يهدف إلى المساهمة في دعم استقرار ورفع مستويات الثقة بالسوق عبر سياسة استثمارية طويلة الأجل، والسعي لتحقيق عوائد وأرباح أعلى للمساهمين عن طريق تنويع الاستثمارات المالية، وتوفير الخبرة والمشورة المهنية الملائمة.

[2]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ59 وما بعد.

ولابد من الإشارة: أن عدداً متزايداً من البلاد العربية أتجه إلى الأخذ بهذه السياسات، في محاولة تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وتشجيع الاستثمار الخاص، وزيادة معدلات الأداء في مختلف القطاعات.

وحتى البلاد التي اعتمدت لسنوات طويلة على آليات التخطيط المركزي، فإنها تقوم الآن بتحرير وبعث قوى السوق، وتقليص التدخل الحكومي، وتشجيع القطاع الخاص، والبدء بتخصيص المشروعات العامة.

رابعاً: الحكومة الإلكترونية لتلبية احتياجات قطاع الأعمال

تتفاعل الحكومة مع قطاع الأعمال من خلال طرق ووسائل متعددة، ترتبط بأدوارها ومساحة تأثير أجهزتها الإدارية والتنفيذية، **فالحكومة** تلعب أدوار (المخطط، والمنظم، والمبادر، والمشرِّع، والحامي، والمحفز..الخ) لمبادرات أفراد المجتمع على صعيد التجارة والأعمال والأنشطة الاجتماعية والثقافية المختلفة.

ولهذا لابد أن **تقوم نظم الحكومة الإلكترونية باستيعاب معظم هذه الأدوار،** وبخاصةً **تعزيز الشراكة بين الحكومة والأعمال** بما يساعد شركات القطاع الخاص على تحقيق أفضل مستويات النجاح، وتنمية وتطوير قدراتها على الإنتاج. وتستطيع الحكومة الإلكترونية التي تستند إلى قاعدة تقنية متطورة، ونظم معلومات محوسبة، وشبكات اتصالات رقمية من تلبية احتياجات قطاع الأعمال بسرعة ومرونة وشفافية.[1]

---

[1]- ويمكن أن توفر **مبادرات الحكومة الإلكترونية** الموجهة نحو توظيف قدرات الإنترنيت وتكنولوجيا الشبكات، ودمج هذه التقنية مع قواعد البيانات الحكومية ببيئة إلكترونية تساعد على **تحفيز وتسيير الأنشطة الرئيسية التالية:**

1- أنشطة تحفيز **الصناعة**.
2- أنشطة تحفيز **الاستثمار الأجنبي**.
3- تسهيل عمليات **الاستيراد والتصدير**.
4- تبسيط إجراءات **الموافقة على الترخيص** والامتياز.
5- **سرعة وشفافية إجراءات تسجيل الأعمال.**
6- **تنفيذ إجراءات الشراكة** بين الحكومة والقطاع الخاص.
7- **تنفيذ الإجراءات المتبعة في المناقصات والمزايدات** وغيرها.

خامساً القوانين المتعلقة بالاستثمار

تمنح قوانين تشجيع الاستثمار الحالية حوافز متنوعة، و هو أمر يفسره صدور هذه القوانين في مراحل مختلفة، و لكنه لا يعكس بالضرورة أولويات التنمية، أو الأولويات القطاعية عند الحكومة.[1] والحديث عن قوانين الاستثمار، هو في الحقيقة حديث عن **قانون تشجيع الاستثمار رقم/10/ لعام 1991** وتعديلاته بموجب المرسوم التشريعي رقم/**7**/ لعام 2000 والمرسوم رقم/**8**/ لعام 2007 الذي جاء تتويجا لتدعيم المناخ الاستثماري في سورية، في إطار التوجه نحو تشجيع استثمار أموال المواطنين العرب والسوريين، المقيمين والمغتربين، ورعايا الدول العربية والأجنبية، في المشاريع الاستثمارية في سورية. والذي **أعطى الكثير من الحوافز والمزايا للمستثمرين**، بحيث تتدفق الاستثمارات إلى سورية بكل حرية، وتخرج منها بأرباحها وأصولها بكل حرية. و يمثل صدور القانون/10/ مؤشراً على تحول الحكومة السورية من الاقتصاد المخطط مركزيا، إلى اقتصاد أكثر انفتاحا على القطاع الخاص (المحلي والمستثمرين الأجانب).[2]

8- النشر الإلكتروني للتشريعات وقوانين العمل والهجرة.

9- تقديم **الخدمات الإلكترونية الفورية** لقطاع الأعمال.

10- الرقابة الإلكترونية المباشرة على خدمات مؤسسات ووكالات مهمة مثل: الخدمات الصحية، الضمان الاجتماعي، الجمارك..وغيرها من المجالات الرئيسية للحكومة الإلكترونية.

- أنظر: د. محمد سمير أحمد، الإدارة بالرقابة، مرجع سابق، صـ 88+89.

[1]- صدرت في سورية قوانين عديدة تتضمن حوافز للاستثمارات الخاصة..منذ عام 1952 وقبل زمن طويل من تبنى التخطيط المركزي أواسط الستينيات. وخلال حقبة التخطيط المركزي الصارم (منذ منتصف الستينيات وحتى منتصف الثمانينيات) لم يصدر سوى قانون واحد، يتضمن حوافز لتشجيع الاستثمار موجه أساسا للمغتربين السوريين، والمستثمرين العرب، ومقتصر على قطاعات محددة. **ومنذ عام 1985 بدأت القوانين المحفزة للاستثمار بالظهور**، حيث عبر ذلك عن **نظرة إيجابية تجاه القطاع الخاص** لكنها لا تزال مقيدة. كما أن القوانين المذكورة بقيت مقتصرة على قطاعات اقتصادية بعينها، رغم انطباقها على الاستثمارات المحلية والأجنبية على السواء.

[2]- وأبرز القوانين الأخرى التي تشجع الاستثمار في سورية هي:

1- المرسوم/**10**/ لعام 1986 (شركات القطاع الزراعي المشترك).

كما أنه **يمثل أداة الحكومية الرئيسية في تشجيع الاستثمارات الخاصة بشقيها المحلي والخارجي**. حيث تم تقديم حوافز متساوية للطرفين. ويجب على المشاريع المرخصة وفق هذا القانون، أن تكون منسجمة مع أهداف التنمية العامة للحكومة، وتلتزم بهذه الأهداف، وأن تزيد قيمة الآلات والمعدات والتجهيزات المستوردة عن/10/ مليون ل.س. ولقد أعطيت الأولوية لقطاعات الصناعة والزراعة والنقل، لكن المجلس الأعلى للاستثمار يملك صلاحية الترخيص لأي مشروع كان، إذا اقتنع بأنه هام للاقتصاد الوطني. كما **أصبح مسموحا للمستثمر الأجنبي أن يملك المشروع الاستثماري بأكمله**. ومن الضمانات التي يتمتع بها الاستثمار وفق القانون/10/ لعام 1991، **أنه يمكن للمستثمرين وفق هذا القانون الحصول على ضمانات لمشاريعهم من المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ومركزها الكويت، أو من أية مؤسسة معترف بها من قبل السلطات المعنية في الحكومة السورية**. وأيضاً فإن الاستثمارات المرخصة وفق القانون رقم/10/ لن تخضع للتأميم إلا إذا تم ذلك لدواعي المصلحة العامة وبمقابل تعويضات عادلة.[1]

2- القرار رقم/**186**/ لعام 1985 (لتشجيع الاستثمار في قطاع السياحة).

3- القانون رقم/**348**/ لعام 1969 لتشجيع رساميل المغتربين والرساميل العربية.

4- المرسوم رقم/**103**/ لعام 1952 لتشجيع الاستثمار في القطاع الصناعي.

5- المرسوم التشريعي رقم/**58**/ لعام 1970 والذي تضمن إعفاء الودائع من رسوم الطوابع عن جميع عمليات ودائع التوفير لدى المصارف، وصناديق التوفير، وكذلك ضريبة الدخل على رفع رؤوس الأموال المتداولة، وعلى جميع الفوائد الناتجة عن ودائع التوفير، كما يتضمن بأن تتمتع تلك الودائع بضمانة الدولة وحمايتها.

6- القانون رقم/**36**/ لعام 1972 والذي نص على إعفاء الفنادق الدولية، من الدرجتين الممتازة والأولى، التي تستثمر ضمن الفنادق، من جميع الضرائب والرسوم الجمركية.

[1]**- وبالنسبة للنزاعات التي تحصل بين المستثمر والحكومة السورية** فإنها تسوى بإحدى الطرق التالية: (وديا، عبر التحكيم، أمام المحاكم السورية، أمام محكمة الاستثمار العربية التي تشكلت عام 1980 وفق الاتفاقية الموحدة لاستثمار الرساميل العربية في البلدان العربية، وفق أحكام اتفاقيات حماية وضمان الاستثمار الموقعة بين سورية وبلد المستثمر في حال وجود مثل هذه الاتفاقيات).

ومنح المرسوم التشريعي رقم/**7**/ لعام 2000 الذي تم **بموجبه تعديل القانون/10/ لعام1991 حوافز جديدة للاستثمار**.[1]

وتجدر الإشارة إلى أنّ **الحكومة السورية**، وعبر القرارات التي تصدرها، لا تزال مستمرة في **تقديم التسهيلات** الكثيرة لجذب الاستثمارات، **كتخفيض الحد الأدنى لرأس مال الشركات الراغبة في الاستثمار في سورية**، وقد صدرت بهذا الخصوص قرارات مهمة، تعكس توجهات الحكومة إلى مزيد من التشاركية مع القطاع الخاص.[2]

---

[1]- **والتي يمكن تلخيصها بما يلي:**

أ - يسمح للمستثمرين العرب والأجانب، **تملك أو استئجار الأراضي** المخصصة للمشاريع المرخصة وفق القانون/10/ وفي المناطق التي يحتاجها المشروع و ذلك **استثناءا من أحكام سقف الملكية التي تنص عليها قوانين الإصلاح الزراعي.**

ب - يحق للمجلس الأعلى للاستثمار أن يمنح الحوافز الإضافية التالية:

1- فترة إضافية من الإعفاء من ضريبة الدخل.

2- السماح للمشروع بفتح **حساب بالعملات الأجنبية** في الخارج (شرط أن لا تتجاوز قيمة الحساب المذكور 50% من رأسمال المشروع المدفوع بالعملات الأجنبية).

3- السماح للمشروع بتحويل جزء من إيداعاته في المصارف المحلية إلى العملة السورية بالأسعار السائدة في الدول المجاورة.

ج - يسمح للمستثمرين الخارجيين (عرب أو أجانب أو مغتربين سوريين) **أن يحولوا إلى الخارج وبالعملة الصعبة**، وفق أسعار سوق الاستثمار السائدة لحظة التصفية، حصصهم في رأس المال في أي وقت بعد انقضاء خمس سنوات من بدء الاستثمار. (القانون/10/ كان يسمح بتحويل رأس المال الأجنبي فقط وضمن حدود قيمة رأس المال المدخل بالأساس).

د - يحق للمجلس الأعلى للاستثمار، أن **يقدم الحوافز التي ينص عليها قانون الاستثمار/10/ لعام 1991 للمشاريع غير المرخصة** وفق أحكام القانون المذكور باستثناء الإعفاءات من الضرائب والرسوم.

هـ - تعفى الشركات المساهمة التي تطرح أكثر من 50% من أسهمها على الاكتتاب العام **من رسم الطابع** المفروض على إصدار أسهمها.

و - تعفى الشركات القابضة من ضريبة الدخل، المفروضة على الأرباح الصناعية والتجارية وغير التجارية، التي تحققها مشاريعها المقامة أو الشركات التي تساهم فيها.

[2]- وفي هذا الصدد: نشير أن **الحكومة السورية وترجمة للأهداف والتوجهات التنموية** في المنطقة الشرقية والبادية، فقد وافق المجلس الأعلى للاستثمار برئاسة رئيس الحكومة بتاريخ 2010/8/22 على تخفيض الحد الأدنى لرأس المال الاستثماري للمشاريع الاستثمارية التي تقام فيها **من/30/** مليون ل.س **إلى/10/** ملايين ل.س.

ووافق المجلس بناءً على اقتراح وزارة المالية على تشميل مشاريع الاستثمار في المنطقة الشرقية والبادية المرخصة قبل صدور المرسوم رقم/54/ لعام 2010 بالمزايا والإعفاءات

ولابد من الإشارة: أنه كان للقانون رقم/**57**/ لعام 2004 **الخاص بالمدن الصناعية دوراً** كبيراً في جذب الاستثمارات المحلية والعربية والأجنبية، وقد وصلت قيمة الاستثمارات في المدن الصناعية الأربع (عدرا، حسياء، الشيخ نجار، دير الزور..) مطلع العام 2012 مبلغاً تجاوز/**512**/ مليار ل.س. وهذا الرقم ليس من السهل الوصول إليه لولا التسهيلات الكثيرة التي قدمها القانون الخاص بالمدن الصناعية، وتطبيق مبدأ اللامركزية والنافذة الواحدة. وحسب إحصائيات مديرية المدن الصناعية، استطاعت هذه المدن تأمين أكثر من/107/ آلاف فرصة عمل، وفيها/3100/ مستثمر صناعي، ويوجد في هذه المدن/200/ معمل قيد الإنتاج، كما يوجد فيها/1656/ معملاً قيد الإنجاز. وبلغ حجم النمو الاستثماري للمدن الصناعية/**20%**/ بين عامي2011 و2012.

ويبدو أنّ **الأهم في هذا القانون:** هو اتباع **النهج التشاركي في إدارة المدن الصناعية،** من خلال (غرف التجارة، وغرف الصناعة، المستثمرين، إدارة المدينة

التي تضمنها هذا المرسوم، والتي تقضي بمنح هذه المشاريع فترة إعفاء من الضرائب على الدخل مدتها/10/ سنوات، تبدأ من تاريخ البدء بتنفيذ المشروع.

- ومن القرارات الصادرة عن رئيس مجلس الوزراء في سورية في هذا المجال نذكر:

1- القرار رقم/**680**/ تاريخ 2010/3/7 الذي تم بموجبه تخفيض الحد الأدنى لرأسمال الشركات المحدودة المسؤولية من/**3**/ ملايين ليرة سورية **إلى واحد مليون** ليرة سورية.

2- القرار/**997**/ تاريخ 2010/4/7 القاضي بتعديل رأس مال الشركة أو المؤسسة الأجنبية، الراغبة بافتتاح فروع لها في سورية من/**25**/ مليون ل.س إلى/**10**/ مليون ل.س.

3- القرار/**1811**/ تاريخ 2010/4/11 المتضمن الحد الأدنى لرأسمال شركات الأشخاص (التضامنية والتوصية) بمبلغ/**300**/ألف ل.س.

وهذا كله: يأتي **في إطار التوجه الذي يدعو إلى إلغاء الحد الأدنى لرأس المال عند تأسيس الشركات،** حيث أن معظم الدول قامت بإلغاء الحد الأدنى لرأس المال، نظراً لعدم أهميته عند البدء بالأعمال وليس له عبرة، وإنما العبرة في حجم الأعمال والنشاطات التي تقوم بها هذه الشركات. كما أن الدول المجاورة أخذت بمبدأ إلغاء الحد الأدنى لرأسمال الشركات المحدودة المسؤولية مثل (مصر، الأردن) تشجيعاً للاستثمار، وجذب الاستثمارات الأجنبية، **وتعتزم الحكومة السورية حالياً اعتماد نظام التأجير التمويلي كصيغة لتشجيع الاستثمارات وتفعيلها،** ويقضي مشروع القانون بتأسيس شركات تأجير تمويلي، وشركات إجارة إسلامية على شكل شركات مساهمة. **وإمكانية تملّك القطاع الخاص لـ 60% من البنوك.**

الصناعية) حيث تصل **نسبة تمثيل القطاع الخاص في إدارة المدينة إلى/40%/**، وهذا يعطي مؤشراً هاماً يمنح للقطاع الخاص الثقة للقيام بالاستثمار.[1]

وهذا يأتي في سياق الدور الكبير الذي تقوم به **حالياً هيئة الاستثمار السورية/*Syrian Investment Agency***. وفروعها ذات النافذة الواحدة في المحافظات.[2]

---

[1]- ويأتي **الدستور السوري لعام 2012 ليمنح المزيد من الثقة للقطاع الخاص**، خصوصاً بعد أن أصبحت المسؤولية تجاهه مسؤولية دستورية (**م 13**). وبالرغم من ذلك **يرى البعض: إنَّ عدم وضوح التوجه الاقتصادي** في هذا الدستور قد يعطي رسالة غير واضحة المعالم للمستثمرين، تتضمن تقلباً في النهج والتشريع الاقتصادي؛ لذلك لابد من استقرار التشريع لجهة التوجه الاقتصادي كونه يعتبر أمراً ضرورياً لبناء الثقة مع القطاع الخاص/المستثمرين. كما أن المبادئ الاقتصادية التي أتى بها هذا الدستور لم تُشر إلى رفع تنافسية القطاعات الاقتصادية في سورية، كما غابت أيضاً أية إشارة إلى تحسين الإنتاجية؟؟.
وهناك من يرى: أنه لا يوجد ما يبرر أن تتكفل الدولة بحماية المنتجين (**ف 3 م 13**) وعلى الدولة أن تتكفل بحماية المستهلكين وتُشجع المنتجين وتحفزهم وليس حمايتهم بالمطلق!؟.
ويرى أخرون: أنَّ تطبيق معايير الضرائب التصاعدية (**ف 2 م 18**) لا يتناسب مع متطلبات تحسين البيئة التنافسية للاقتصاد كونها لا تحقق العدالة الاجتماعية المطلوبة، وتؤدي إلى تراجع الإنتاجية، كما أنها تشجع على التهرب الضريبي، وعلى نشوء القطاعات التجارية المضاربة، وبالتالي فإنَّ هذا النوع من الضرائب يلحق ضرر كبير بالاقتصاد؟؟.

[2]- وكان من بين **الأهداف المهمة التي سعت إليها الهيئة**، هو إحداث هيئة استثمار إلكترونية مئة في المئة في العام**2011**، والبدء بالأرشفة الورقية، وتحويلها إلى إلكترونية، وذلك بالتعاون مع إحدى الشركات النمساوية المتخصصة في تقنيات الحكومة الإلكترونية، حيث عرضت هذه الشركة إمكانية التعاون عن طريق هيئة تخطيط الدولة، من أجل الحصول على تمويل مشروع إحداث هيئة استثمار إلكترونية لتكون نواة للحكومة الإلكترونية.
و**الأهم من ذلك** إعلان عام **2011** عاماً لإعداد الخلاصة الاستثمارية الناطقة بلغات مختلفة، والبدء بفتح **موقع جديد بعنوان**: فرص الاستثمار في سورية، يتجول خلاله المستثمرون من أجل اختيار الفرص التي تناسبهم، ومن ثم مراسلة الهيئة للمتابعة. وهذه الخطوات جميعها تعرِّف بالاستثمار في سورية على مدى السنوات الأخيرة، والذي يشكل قصة نجاح مستمرة لا تتمثل فقط في حجم التدفقات الاستثمارية المباشرة، وإنما في كيفية توجيهها إلى القطاعات الاقتصادية الحقيقية وفي زيادة نسبة مشاركتها الفعلية في الناتج المحلي الإجمالي.
ومما تسعى إليه الهيئة التوجه نحو تبني قانون جديد وموحد للاستثمار الوطني والأجنبي، يتضمن القطاعات كافة، والمضي في إصدار مسوحات الاستثمار الأجنبي المباشر، بالتعاون مع عدة جهات، و**الأهم من هذا وذاك**، سعي الهيئة لإصدار **بطاقة المستثمر** لتكون بديلاً عن بطاقة العمل للمستثمرين، وذلك بالتنسيق مع مكتب الهجرة والجوازات في النافذة الواحدة.
فسورية الآن هي بلد الفرص الاستثمارية (صناعية، كانت أم زراعية، تجارية، وعقارية، وكهرباء، وماء، ونفط، وفوسفات، وسياحة، وأوراق مالية، ونقل وطرق، إضافةً إلى

سادساً: الإدارة الفعالة لسياسة التخصيص

إذا اختارت الدولة أن تشرك القطاع الخاص في ملكية المشروعات العامة كلياً أو جزئياً، في عدد كبير أو قليل من المشروعات، أو تنقل حق الإدارة أو تؤجر المشروعات..الخ. فإن الغاية النهائية لهذه السياسة هو تحسين كفاءة هذه المشروعات. لذلك فإن الكيفية التي يدار بها التحول إلى القطاع الخاص تؤثر على إمكانية تحقيق هذه الغاية، **وتحقيقاً لفعالية تطبيق السياسة التخصيصية، يجب إتخاذ الإجراءات التالية:**[1]

1. من المهم بدايةً **تبين نوعية المصاعب والإخفاقات** التي تواجه هذه السياسة، مع ضرورة الاستعداد لها، والتحوط ضدها منذ المراحل التحضيرية للسياسة الجديدة. مثال ذلك: ضرورة التحوط ضد احتمالات انهيار وإفلاس بعض الشركات عقب نقل

المصارف الإسلامية..الخ. **ويبدو أنَّ الكثير من هذه الطموحات والمساعي لهيئة الاستثمار اصطدمت بعقبات كبيرة** تولدت عن الأحداث التي جرت في سورية اعتباراً من شهر آذار لعام 2011 وما رافقها من تردي للوضع الأمني في العديد من المناطق، إضافة إلى الأثار البالغة التي خلفتها العقوبات الاقتصادية (العربية والدولية) على مجمل العملية الاستثمارية. **وكلنا أمل أن تتخطى سورية هذه الأزمة، وتنطلق بقوة أكبر، مع ولادة دستور 2012.**

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 87+143وما بعد.

- ويأتي في هذا الإطار ما قامت به **وزارة المالية** في سورية (في شهر نيسان من عام**2010**) بإحداث وحدة للشراكة بين القطاع العام والخاص بغية تنظيم العلاقة بين القطاعين ريثما يصدر قانون للشراكة مع القطاع الخاص. وفي اجتماع **مجلس الوزراء** بتاريخ **2010/8/10** تمت الموافقة على طلب وزارة النقل وتوصية اللجنة الاقتصادية بالموافقة الأولية التي تسمح لوزارة النقل بالتعاقد مع القطاع الخاص في مشاريع إنشاء وتشغيل مطارات جديدة، وتطوير وتشغيل وإدارة المطارات القائمة حالياً، شرط المحافظة على الملكية العامة وحقوق العاملين فيها. كما وافق **مجلس الوزراء** في الاجتماع المنعقد بتاريخ **2010/8/17** بناءً على اقتراح وزارة الكهرباء وتوصية اللجنة الاقتصادية على الموافقة لوزارة الكهرباء على التعاقد مع القطاع الخاص (السوري والعربي والأجنبي) على إنشاء وتشغيل محطات توليد طاقة كهربائية جديدة على مبدأ عقود الـ/**BOT**/ أو /بي أو تي/ إنشاءً وتشغيلاً، ونقل الملكية إلى الدولة. ويأتي في هذا الإطار أيضاً: إن رئاسة **مجلس الوزراء** في سورية وافقت في **2010/8/29** بناءً على توصية اللجنة الاقتصادية، وعلى الدراسة المقدمة من قبل وزارة الصناعة حول طرح الشركة العامة لصناعة الأحذية على الاستثمار وبكافة معاملها، وذلك وفق المبررات التي وضعتها الوزارة، والتي تتضمن أن الشركة تعاني من صعوبات فنية وإنتاجية ومالية؛ مما انعكس على نتائج الشركة خلال سنوات عملها وتكبدها خسائر متتالية..

ملكيتها للقطاع الخاص، نتيجة لعدم علاج جوانب الضعف الهيكلي فيها قبل تخصيصها.

2. كذلك **احتياج بعض المشروعات لاستثمارات في الصيانة**، والتجديد بعد طول إهمال، وسوء إدارة لأصولها الإنتاجية، فضلاً عن ضرورة اتخاذ إجراءات وقائية لمنع التلاعب أو تسرب الفساد إلى صفقات العملية التخصيصية، وأيضاً ضرورة معالجة الصعوبات والمشكلات المعقدة المتعلقة بتقييم الأصول وتسعيرها، وتصحيح الهياكل المالية للمشروعات قبل طرحها للبيع؛ بل إن النوع الأخير من الصعوبات قد يتطلب تصحيح هياكل الأسعار على مستوى الاقتصاد ككل قبل طرح المشروعات للبيع.

3. أن يتم إجراء **دراسة فاحصة لأوضاع كل واحد من هذه المشروعات**، ومن ثم تحديد بدائل العملية التخصيصية التي سيتم الأخذ بها.

4. تصحيح الهياكل المالية لبعض المشروعات، ودمج أو تقليص حجوم البعض الآخر. وتقييم أصول المشروعات، وتسعير قيمتها على أسس حقيقية تعكس أوضاعها السوقية من ناحية، وتحمي مصالح الدولة من ناحية أخرى.

5. تحديد **البرنامج الزمني لطرح المشروعات في الأسواق**، بما يتفق مع قدرة السوق على استيعابها.

6. تشمل إجراءات التحول إلى القطاع الخاص، **بناء أو تطوير سوق مالي فعّال**، يمكّن من تداول هذه المشروعات.

7. تطبيق **ضوابط على المشروعات**، ومتابعة أدائها بعد تخصيصها، حتى تتحقق عوائد الكفاءة التي استهدفتها هذه السياسة أصلاً.

وفي هذا الصدد: نشير إلى أن من الآليات المؤسسية التي يتم بمقتضاها إشراك القطاع الخاص مع الحكومة هي **مجالس المشورة/*Deliberation Councils***

وقد كان لليابان السبق في إنشاء هذه الآلية المؤسسية، واستخدامها بصورة

موسعة وكبيرة منذ بداية المرحلة اللاحقة للحرب العالمية الثانية.[1] **والأهم في عمل هذه المجالس هو الحوار وتبادل الرأي داخلها**؛ بحيث تصل الأطراف المشاركة إلى الرأي الممثل للمجلس بعد مناقشات مستفيضة، يتم من خلالها تصفية جوانب الخلاف بينهما، **للوصول في النهاية إلى إجماع/*Consensus***. وهذا الإجماع النهائي بين مختلف الأطراف المشاركة، هو الذي **يعطي قوة لما تصل إليه مجالس المشورة من مواقف وآراء.**[2] **وتقدم** هذه الأمثلة (لآليات ومجالس المشورة) في تجارب دول شرق آسيا ذات الإنجاز التنموي الناجح، **ما يمكن أن تهتدي به وتباشره مجالس مماثلة في الدول النامية عامةً**، وذلك من خلال القيام بأدوار تدعم الإدارة الاقتصادية التنموية، ومن خلال تيسير تبادل المعلومات بين الأطراف

---

[1]- حيث **أنشأت اليابان مجالس للمشورة** وتبادل الرأي ضمت ممثلين عن القطاع الحكومي، وعن القطاع الصناعي الخاص. واستخدمت اليابان **نوعين من مجالس المشورة:**
أولهما: يشكل حول قضايا ومجالات وظيفية، مثل البيئة أو التمويل.
والثاني: يشكل حول القطاعات الصناعية، مثل صناعة السيارات، أو الكيماويات، أو الإلكترونيات. وتقوم الوزارات بتشكيل هذه المجالس التي تلحق بها عادةً، **وتضم** ممثلين على مستوى عالي من الحكومة، وممثلين عن مؤسسات الأعمال، ونقابات العمال، والمستهلكين، والمؤسسات الأكاديمية (الجامعات، والمراكز البحثية)، والمؤسسات الصحفية..الخ. **وتقوم هذه المجالس بمناقشة** السياسات الاقتصادية والتنموية التي تقع في اختصاصها، واتجاهات وتغيرات السوق، فضلاً عن تبادل المعلومات؛ **وفي ضوء ما يصدر** عن هذه المجالس من رأي تقوم اللجان الرسمية في الوزارات والأجهزة المعنية التي أعدت مشاريع السياسات، بتعديلها وتوفيقها بما يلتقي مع المواقف التي اتخذتها مجالس المشورة.

[2]- وفي هذا الصدد: نشير إلى أن **كوريا** أخذت بترتيبات مماثلة، وإن كانت أقل اتساعاً لتشاور الحكومة، وتبادل المعلومات مع القطاع الخاص، **منذ منتصف الستينات**، وإن كانت مجالس المشورة لديها لم تستمر كنسق عام مستقر عبر تلك الفترة حتى الآن، كما أن رأيها ليس له نفس القوة التي تتمتع بها هذه المجالس في اليابان. وتحوي **التجربة الماليزية** محاولات متصاعدة لخلق آليات تشاور وتعاون بين الحكومة ومنظمات الأعمال، وقد بدأت هذه المحاولات فيها **قبل عام 1983** بآليات متفرقة للتشاور بين الحكومة والقطاع الخاص، وإن كانت غير معممة أو نظامية. ثم تطورت هذه الآليات إلى إطار نظامي يشابه الموجود في اليابان، بين وزارة التجارة الدولية والصناعية/***MITI***/ وبين كبرى الشركات الصناعية. وقد قامت الحكومة **في عام1991 بإنشاء المجلس الماليزي للأعمال *Malaysian Business Council*** الذي يرأسه رئيس الوزراء، ويضم أكثر من ستين عضواً، ويمثلون الصناعة والعمال والحكومة.
- أنظر: د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 143 وما بعد.

الرئيسية المعنية، **فهي بالنتيجة تُعرِّف الأطراف غير الحكومية بلا تمييز بينها بما تنوي الحكومة صنعه من سياسات**. وبالتالي تمكِّن هذه السياسات من أن تستفيد من رأي الأطراف المعنية بها، بحيث تُتيح للحكومة أن تتلقى آراء ومآخذ وردود فعل الأطراف الهامة التي تتأثر بالسياسات الحكومية، وتتيح لها كذلك أن تجمع معلومات عن الأسواق العالمية، والاتجاهات التكنولوجية، **وآثار التدخل الحكومي/*Regulations*. محلياً وخارجياً**، وأن تأخذ هذه المعلومات في الحسبان عند بلورة السياسات الاقتصادية والتنموية، أو عند تعديلها.[1]

سابعاً- تطوير أداء وممارسات الأجهزة الحكومية

يبدو أنَّه في كثير من الحالات **لم تكن قضية ملكية منظمات الأعمال حاجزاً أو معوقاً لانطلاقة التطوير**، وطفرات النمو والنجاح في الكثير من الدول؛ فما طبق **على سبيل المثال في منظمات القطاع العام في بلد كسنغافورة أتاح لها تحقيق نجاحات لا مثيل لها في العالم، ويشهد على ذلك ما وصل إليه معدل عائد رأس المال لبعض القطاعات القابضة (العامة) قبل انتقالها إلى القطاع الخاص.**[2]

وعلى التوازي مع الجهود التي بذلت لتطوير أداء وإنتاجية مؤسسات قطاع الأعمال، عامة كانت أم خاصة **تمت جهود لتطوير الأداء والإنتاجية والممارسات للأجهزة الحكومية في تلك البلدان**، ولا يمكن تصور نجاح تطوير إنتاجية وأداء قطاعات الأعمال بمعزل عن تطوير واقع وأوضاع وممارسات الجهات الحكومية التي تباشر دوراً

---

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 146+170 وما بعد.

[2]- حيث **بلغ أكثر من/200%/**، بل أن الفضل في الانطلاقة الاقتصادية الكبرى في هذا البلد يرجع إلى **القطاع العام**، الذي لعب دوراً هاماً في تحقيق **طفرة النمو**، ورفع كفاءة الإنتاج إلى الحد الذي أصبحت معه بعض شركات هذا القطاع تضاهي الشركات العالمية الكبرى، بل وتتصدرها في مؤشرات الكفاءة والإنتاج والإنتاجية (مثال ذلك **شركة طيران سنغافورة** التي احتلت مركز الصدارة، تفوقت على كبرى شركات الطيران العالمية في مؤشرات الأداء والخدمة ومعدلات النمو).

تنسيقياً وداعماً ومساعداً، بل ورقابياً أيضاً على قطاعات الأعمال، **فضلاً عن دورها الهام** في توفير الكثير من خدمات البنية الأساسية، التي تعتمد عليها قطاعات الأعمال كذلك.[1] ويبدو أن **بناء ثقة مع القطاع الخاص** هدف قديم له جذور عميقة، ويتجلى ذلك بشكل واضح في الفترة الحالية **من خلال سعي الحكومة السورية** للوصول إلى مراتب الدول الناهضة بالمنطقة، بالاستفادة من موقعها المهم في الاستثمار، والذي عززه خلق بيئة تشريعية شفافة ومحفزة ومنافسة، تصب في جانب توفير المناخ الاستثماري الملائم لجذب الاستثمارات العربية والأجنبية، وخاصةً بعد صدور قوانين الاستثمار، وإحداث هيئة الاستثمار السورية، ووضعها الخارطة الاستثمارية السورية، واعتماد النافذة الواحدة، واستمارة موحدة للاستثمار، إلى جانب تنظيم مؤتمرات وملتقيات الاستثمار بهدف اكتشاف الفرص، وسعي الحكومة إلى تطوير مجالس رجال الأعمال، والسعي إلى تعديل قانون الغرف التجارية..الخ.[2] وهذا كله يقودنا إلى: التطلع إلى الاستراتيجيات التنموية بعيدة المدى. والتي رسم

---

[1]- وفي هذا الصدد: نشير إلى **التحول الذي يشهده قطاع الاتصالات في سورية**، والانعكاسات الإيجابية التي تصب في تطوير القطاع العام؛ حيث أشار **قانون الاتصالات** رقم/**18**/ الصادر بتاريخ 2010/6/9 إلى تأسيس **شركة مساهمة** تسمى السورية للاتصالات، تخضع لقانون التجارة والشركات النافذين وتعديلاتهما، وتحل محل المؤسسة العامة للاتصالات المحدثة بالمرسوم رقم/1935/ تاريخ 1975/7/10 وتعديلاته بكل مالها من حقوق، وما عليها من التزامات، وفي جميع اختصاصاتها ومهامها، عدا ما يتعلق بشؤون تنظيم الاتصالات، وذلك بعد إتمام إجراءات إشهار النظام الأساسي للشركة؛ وهذا كله بالنتيجة يدخل في إطار تطوير آليات العمل في القطاع العام لكي يستطيع الدخول بمنافسة حقيقية مع القطاع الخاص، والعمل بآليات السوق. في حال انتقال عقدي الخلوي إليها؟!.

[2]- وهذا ليس بكثير أمام **سعي الحكومة السورية إلى استقطاب المشاريع والتوظيفات الاستثمارية**، حيث تتطلع خلال سنوات الخطة الخمسية الحادية عشرة إلى زيادة حجم الاستثمارات العامة والخاصة **إلى/4000/ مليار ل.س**. **وتعوِّل الحكومة السورية** إلى أن يسهم القطاع الخاص المحلي والعربي والأجنبي بأكثر من نصف تمويل هذه المشاريع، وذلك انطلاقاً مما تملكه سورية من مقومات تشجيعية، وما توفره من تسهيلات إدارية ومزايا مالية وضريبية. إضافةً إلى أهمية موقعها وتنوع بيئتها، وتوفر اليد العاملة الخبيرة، والرصيد الكبير من الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الموقعة مع بلدان عربية وأجنبية..

ملامحها الرئيسية **الدستور السوري لعام 2012** كما نفصّل في المبحث التالي:

إرساء التشاركية

المبحث الثاني

إرساء التشاركية

أكدنا فيما سبق من هذه الرسالة، أن **الوصول إلى الإدارة بالمشاركة/التشاركية**، لا يكون بشعارٍ يُرفع، أو قانوناً يُسن، وهي ليست وصفة تعالج حالة مرضية طارئة تصيب جسد الإدارة. بل نؤكد أنها **ثقافة ونهج**، تبدأ من الطفل في سنين عمره الأولى، عندما يتعلم المشاركة في البيت، والمشاركة مع زملائه وأساتذته في المدرسة، لكي يصبح بعدها هذا الطفل في المستقبل موظفاً، أو مديراً، أو وزيراً..أو..الخ). **التشاركية تنجح عندما يؤمن بها الجميع في الدولة/الإدارة/المؤسسة/الأسرة/الفرد.** وهذا لا يكون إلا **بالتأسيس لنهج حياة يقوم على المشاركة.** وبالنسبة للوضع في سورية يوجد **توجه كبير لدى الحكومة في إقامة تشاركية حقيقية مع القطاع الخاص**، برزت ملامحها بوضوح في الموافقة على مشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مشاريع بناء وتشغيل مطارات جديدة، أو مشاركته في إقامة مشاريع جديدة لتوليد الطاقة الكهربائية وتوسيع محطات قائمة.[1]

[1]- ويبدو أن **سورية بدأت بالخصخصة الجزئية**، من خلال مشاركة القطاع الخاص بإدارة بعض المرافق العامة (المرافئ، المطارات، الكهرباء، النقل..الخ). أو من خلال إدخال القطاع الخاص للاستثمار في قطاعات إستراتيجية كان يتصدى لها القطاع العام دون غيره (الطاقة، الاتصالات، الاسمنت..الخ)، و**السؤال لماذا هذا الإنتقال فوراً إلى هذه القطاعات الإستراتيجية**، دون المرور في قطاع الصناعة التحويلية مثلاً، أو قطاع الزراعة. **وإن الانتقال فوراً إلى القطاعات الإستراتيجية**، وإعطاء الفرصة للقطاع الخاص فرصة للاستثمار فيها، هو **أشبه بمن يبيع الدجاجة التي تبيض ذهباً** كما يرى الكثيرون. **مع إن المنطق يقول أن نبيع البيض فقط؟!.**

ويبدو أن **هذا التوجه يأتي في إطار غياب قانون للتشاركية**، ينظم العلاقة مع القطاع الخاص؛ وقد أثار هذا الموضوع تساؤلاً حول ملكية هذه المشاريع، وهل تدخل في إطار الخصخصة؟. ومدى دستورية هذا التوجهات في ظل دستور 1973؟. **والجواب** الذي يتداوله المسؤولون في الحكومة السورية، أنه **ليس في الموضوع خصخصة**، وإنما هي **مشاريع وفق نظام البوتBOT** وهذه المشاريع تدخل في إطار **المشاركة والاستثمار**، وفي إطار **تكامل القطاعين العام والخاص**. و**لا يوجد قرار سياسي باعتماد الخصخصة**، بل يوجد اعتماد على القطاع الخاص، والذي قاربت نسبة مساهمته في الدخل الوطني أن تصل إلى/**70%**/. بل أن **هناك توجهاً حقيقياً لدى الحكومة السورية لإدارة القطاع العام بعقلية وفكر القطاع الخاص**؛ وهذا ما يؤكد ما أشرنا إليه في بداية هذه الرسالة، إلى أن **الحدود الفاصلة بين القطاعين العام والخاص أصبحت لا وجود لها في الوقت الحالي**. وذلك في ظل التطورات المتلاحقة في نظم وأساليب الإدارة، حيث أن الكثير من الإدارات والمشروعات العامة، يجب أن تُدار بطرق وأساليب أشبه ما تكون بطرق إدارة المشاريع الاقتصادية، أو إدارة الأعمال الخاصة. وهذا ما يدعونا للبحث في: صيغة **التعاقد وفق نظام BOT** والتكييف القانوني لهذا النوع من العقود بشيء من التفصيل، لذلك سنفرد له مطلباً كاملاً للإحاطة بهذا الموضوع من جوانبه كافة. ولابد من الإشارة إلى أنَّ **مفهوم التشاركية**، وتبادل الحوار والخبرات، يمكن اعتباره نمط متقدم من أنماط التنمية المستدامة، ونهج بعيد المدى والآثار، ويستلزم لنجاحه وترسيخيه في عقول ونفوس الجميع، **سياسات وآفاق** على المستوى نفسه من أهمية هذا المبدأ. وعلى هذا الأساس ستنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى المطالب التالية:

- **الأول**: **عقود البوت BOT**
- **الثاني**: **ملامح التشاركية في سورية**
- **الثاني**: **آفاق المشاركة في سورية**

المطلب الأول

عقود البوت BOT

الدولة هي المسؤولة عن تحقيق الصالح العام، وتلبية حاجات المواطنين؛ وتلجأ الدولة في سبيل ذلك إلى عدة وسائل من بينها هذا النوع من العقود (BOT).[1]

وتبرم الدولة عدة عقود منها: **ما يخضع لقواعد القانون الخاص**، وذلك عندما تتعاقد الإدارة كما لو كانت فرد عادي. وتبرم أيضاً **عقود تخضع لقواعد القانون العام**، وذلك عندما تظهر الإدارة بمظهر السلطة العامة، وتتضمن شروط استثنائية غير مألوفة في القانون الخاص، وذلك بغرض تسيير المرافق العامة بانتظام واضطراد، وضمان استمراريتها في تقديم خدماتها للجمهور. وأنه نتيجة لانهيار النظام الاشتراكي (القائم على الملكية العامة لوسائل الإنتاج، وملكية الشعب للقطاع العام..الخ) بنهاية القرن العشرين، وتحول الكثير من الدول التي كانت تطبق النهج الاشتراكي إلى النظام الاقتصادي الحر؛ أدى هذا إلى أن قامت هذه الدول بإشراك القطاع الخاص في القيام بإنشاء وإدارة الكثير من مشروعاتها العامة. وهذا التوجه يعتبر من حيث المبدأ توجه نحو خصخصة المشاريع العامة، التي تمارس بأشكال عدة (تداول أسهم شركات القطاع العام في سوق المال، وبيع شركات القطاع العام بطريق المزايدة، أو البيع المباشر

---

[1]- **تؤكد الحكومة السورية: "أنَّ التشاركية** أصبحت نهجاً تسير عليه، للاستفادة من الطاقات الوطنية، وإعطاء الفرصة لجميع أبناء الوطن للمساهمة في مسيرة البناء والتنمية المتوازنة والمستدامة، ويتجلى ذلك بإفساح المجال أمام القطاع الخاص للدخول إلى قطاعات كانت حتى وقت قريب حكراً على الدولة، بهدف توفير التمويل اللازم لمشاريع البنية التحتية، التي تعتزم الحكومة تنفيذها عبر التشاركية مع القطاع الخاص".

إلى الشركات الخاصة، أو التأجير، أو بيع الشركة للعاملين فيها..ومنها ما سنركز عليه في هذا المطلب عبر (**عقود البوت BOT**).

أولاً- عقود البوت BOT توسيع لتطبيق قواعد القانون الخاص[1]

قبل الحديث عن مفهوم **عقود البوت BOT** (والتي هي في الحقيقه عقود التزام الأشغال العامة). لابد من الإشارة إلى أن توجه الدولة، إلى إشراك القطاع الخاص في إدارة وتشغيل مشروعات القطاع العام، يؤدي بالنتيجة إلى قبول التعامل بقواعد القانون الخاص، واتساع نطاق هذا التطبيق لتلك القواعد، وبالأخص العلاقة بين جهة القطاع الخاص، وجمهور المواطنين المنتفعين من خدمات المرفق العام. وبالتالي على الدولة أيضاً قبول اللجوء إلى التحكيم في المنازعات التي قد تنشأ نتيجة قيام جهة القطاع الخاص بإدارة وتسيير وتقديم خدمات المرفق العام.

وفي هذا الصدد: نشير أنه صدر في سورية (نتيجة لتشجيع الاستثمار، ومساهمة القطاع الخاص في التنمية) قانون خاص بالتحكيم هو القانون **رقم/4/** تاريخ 2008/3/25 في المنازعات المدنية والاقتصادية والتجارية.

ثانياً- مفهوم عقود البوت BOT

إنَّ استخدام **حروف BOT** هو اختصار لكلمات اللغة الإنكليزية الآتية: ***Build Operate Transfer*** (**البناء–التشغيل–التسليم**). وتستخدم هذه المصطلحات، وغيرها من المصطلحات المشابهة "**للدلالة على المشروعات التي تتعاقد عليها الدولة، مع القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي** (شركة المشروع) لبناء وتشغيل مشروع من مشروعات البنية الأساسية، بمعرفة القطاع الخاص وتحت إدارته،

---

[1]- **إن التشاركية بين القطاع العام والقطاع الخاص قديمة**..وهي صيغة اقتصادية طبقت في العديد من الدول (بريطانيا، فرنسا، أمريكيا، مصر، لبنان..الخ). وهذه التشاركية لا تقتصر على مجالات محددة، ويمكن أن تكون في مختلف المجالات الاقتصادية (**مشاريع انتاجية، بنية تحتية، المشاريع السياحية، مشاريع زراعية..الخ**). وذلك كله يأتي من أن عمل كل قطاع (عام، خاص) يدعم الآخر ولا يلغيه.

في مقابل حصوله على إيرادات المشروع طوال مدة التعاقد، **وعند نهاية التعاقد يتم تسليم المشروع إلى الدولة المتعاقدة."**

وقد **عرّفت منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية/*Unido*/** في دليلها الصادر عام 1995 عقد البوت BOT بأنه: ((**اتفاق تعاقدي، بمقتضاه يتولى أحد أشخاص القطاع الخاص، إنشاء أحد المرافق الأساسية في الدولة، بما في ذلك عملية التصميم والتمويل، والقيام بإعمال التشغيل، والصيانة لهذا المرفق، وتقوم هذه الشخصية الخاصة بإدارة وتشغيل المرفق خلال فترة زمنية محددة، يسمح لها فيها بفرض رسوم مناسبة على المنتفعين من هذا المرفق، وأية رسوم أخرى، بشرط ألا تزيد عما هو مقدم في العطاء، وما هو منصوص عليه في طلب اتفاق المشروع، لتمكين تلك الشخصية من استرجاع الأموال التي استثمرتها، ومصاريف التشغيل والصيانة، بالإضافة إلى عائد مناسب عن الاستثمار، وفي نهاية المدة الزمنية المحددة تلتزم الشخصية الخاصة بإعادة المرفق إلى الحكومة، أو شخصية خاصة جديدة، يتم اختيارها عن طريق الممارسة العامة**)).

ونكتفي بهذا القدر من تعريف عقد البوت BOT، دون الدخول في الآراء التي ترى أن ترجمة حروف الـ BOT تعني التشييد والاستغلال دون التسليم، أو ترجمات أخرى لهذه الكلمات.[1]

---

[1]- إن **لعقد البوت BOT صور عديدة** بالإضافة إلى الصورة الأكثر شيوعاً (**البناء والتشغيل والتسليم**). **وهذه الصور يمكن إجمالها بما يلي:**

1- **البناء** و**التمليك** و**التشغيل** و**نقل الملكية**/*Build-Operate-Ounership Transfer* (**B.O.O.T**).

2- **البناء** و**الإيجار** و**نقل الملكية**/*Build Lease Transfer*.

3- **الإيجار** و**التجديد** و**التشغيل** و**نقل الملكية**/*Build Renewal Operate Transfer*.

4- **البناء** و**نقل الملكية** و**التشغيل**/*Build Transfer Operate*.

5- **التصميم** و**التشييد** و**التمويل** و**الاستغلال**/*Design Build Finance Operate*. (**خصخصة للقطاع العام**).

6- **التجديد** و**التملك** و**الاستغلال**/*Repabilitation-Own Operate* . (خصخصة للقطاع العام).

وما يهمنا: أن **الدول النامية** تُقدِم على **التعاقد بنظام البوت BOT** لأسباب عديدة، يأتي في مقدمتها: "**عجز ميزانية هذه الدول عن توفير الأموال اللازمة للقيام بالمشروعات التنموية**". وبالتالي لابد من تشجيع القطاع الخاص على الاستثمار والمشاركة في إنشاء وإدارة المشروعات العامة، وفي مجالات عديدة أهمها مشروعات البنية الأساسية (مطارات، طرق، كهرباء، اتصالات..الخ).

ثالثاً- الكيان القانوني لعقد البوت BOT

يدور خلاف بين الفقهاء بشأن **الطبيعة القانونية** لعقود البوت BOT، فهناك رأي يؤكد توافر **الصفة الإدارية** في تلك العقود.

بينما يذهب رأي آخر لتأكيد خضوع تلك العقود **لأحكام القانون الخاص**. في حين أن هناك رأي ثالث يؤكد أن الطبيعة القانونية لعقود البوت BOT **تحدد بالنظر إلى كل عقد على حده**.

ما يهمنا في هذا الصدد: **التركيز** على بحث الرأي الأول، الذي يؤكد **الصفة الإدارية لعقود البوت BOT**، مع الإشارة وبشكل سريع إلى حجج الآراء الأخرى التي ترى ما يخالف ذلك.

أ ـ الاتجاه الأول: الطبيعة الإدارية لعقود البوتBOT

حيث يتجه كثير من فقهاء القانون الإداري إلى تكييف عقود البناء والتشغيل والتسليم (البوتBOT) على أنها عقود إدارية، والأدلة على ذلك كثيرة يمكن إجمالها بما يلي:[1]

1. عقود البوت BOT ذات جذور قديمة، فهي صورة حديثة لعقود التزام المرافق العامة؛ ويرى أنصار هذا الرأي أن عقود البوت BOT هي مسمى

7- التأجير والتدريب والتحويل/*Lease Training transfer* (B.F.T).

[1]- د. مصطفى عبد المحسن الحبشي، الوجيز في عقود البوت BOT، مصر، دار الكتب القانونية، 2008، صـ 27 وما بعد.

حديث لعقود التزام المرافق العامة..ولقد عرفت **فرنسا** هذا النوع من التعاقد في القرن الثامن عشر، ففي عام 1972 منحت **الحكومة الفرنسية** شركة/**بيريه أخوان/امتياز توزيع مياه الشرب بباريس**. كما منحت **الحكومة المصرية** للشركة العالمية لقناة السويس **امتياز لقناة السويس**، والتي تكونت بغرض إنشاء القناة وتشغيلها لمدة/99/ عاماً تنتهي عام 1971، إلا أن الدولة قد أممت قناة السويس قبل نهاية مدة التسعة والتسعين عاماً الواردة بعقد الامتياز.[1]

وهذا النظام يقترب من الامتياز، بأن صاحب المشروع يتقاضى رسوماً من المنتفعين، وإن عقد البوت BOT يعقد لفترة طويلة نسبياً، يتمكن من خلالها المستثمر من تحقيق أرباح معقولة، وسد النفقات التي دفعها، مثال على ذلك في **لبنان**: عقد البوت BOT الموقع بين الدولة وشركة **كازينو لبنان** لمدة/30/ سنة.

وكذلك العقد الموقع بين الدولة وشركة/**ماباس الألمانية**/لاستثمار مرفق/**جعيتا**/ السياحي لمدة/18/ سنة. أيضاً العقود الموقعة بين الدولة وشركتي الخليوي لمدة/10/ سنوات (***Liban Cell- FTML***).[2]

---

[1]- وقد قضت **محكمة القضاء الإداري في مصر** بأن: ((التزام المرافق العامة ليس إلا عقداً إدارياً، يتعهد أحد الأفراد أو الشركات بمقتضاه بالقيام على نفقته، وتحت مسؤوليته المالية بتكليف من الدولة، أو إحدى وحداتها الإدارية، وطبقاً للشروط التي توضع له، بأداء خدمة عامة للجمهور، وذلك مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن، واستيلاءه على الأرباح..)).

[2]- و**عقد البوت يتشابه مع الامتياز** في أنه يحتاج إلى تفويض تشريعي وفقاً **للمادة/89/** من الدستور، باعتبار أن مجلس شورى الدولة اللبناني قد وصف في قرار له البوت BOT بأنه امتياز أشغال عامة. والدستور اللبناني لم يميز في **مادته/89/** بين أنواع الامتيازات.

فجميعها يحتاج إلى قانون، على الرغم من أن القضاء الإداري لم يوجب الاستحصال على قانون، معتبراً أن عبارة الامتياز الواردة في **المادة/89/** تقتصر على المرافق العامة دون الأشغال العامة؛ وأن العقد بهذه الحالة يخضع للأصول المرعية الإجراء بالنسبة للعقود الإدارية العادية.

ولكن تختلف عقود البوت BOT عن الامتياز بأنه أحياناً لا يكون المرفق قد وجد بتاتاً، و**على صاحب المشروع أن يجده ويُسيّره**. ومن مظاهر الاختلاف أيضاً أن **الإدارة قد تتكفل بمنح تسليفات لصاحب الامتياز**.

بينما **في حالة البوت BOT** يتكفل صاحب المشروع: "**بكامل المبالغ، والرأسمال التشغيلي، وثمن المعدات، وكلفة التشغيل دون أية مساهمة من قبل السلطة الإدارية.**"[1]

باختصار: إنَّ عقود البوت BOT **حديثة اسماً، إلا أنها معروفة قديماً** تحت مسمى **عقود التزام الأشغال العامة**.

وحيث أنه **لا مجال للاجتهاد** إذا نص القانون على اعتبار أحد العقود عقداً إدارياً، أو نص صراحةً على اختصاص القضاء الإداري بنظر بعض أنواع العقود؛ مما يعني أنها عقود إدارية تخضع لأحكام القانون الذي يطبقه هذا القضاء.[2]

و**في سورية**: "**تُعتبر العقود الإدارية عقوداً إدارية بطبيعتها، ووفقاً لخصائصها الذاتية، لا بتحديد القانون، ولا وفقاً لإرادة المشرع**" على اعتبار أن هذا الأخير **لم يحدد على سبيل الحصر العقود الإدارية**.

وعلى سبيل المثال فإن **المادة/10/** من قانون مجلس الدولة في سورية **رقم/55/** لعام 1959 تنص على أن هذا المجلس: ((**يفصل بهيئة قضاء إداري دون غيره في المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد، أو بأي عقد آخر**)).

وقد تم إنشاء **مشروع الهاتف الخلوي في سورية عام 2001 وفق قانون الاستثمار ونظام البوت BOT**، بين **المؤسسة العامة للإتصالات** وشركة **سيرَتيل/*Syriatell*/ بالعقد رقم/9/. وأنفستكوم/*MTN*/ حالياً بالعقد**

---

[1]- د. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة- المؤسسة العامة والخصخصة، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2009، صـ 26+27.

[2]- د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري (الجزء الثاني)، سورية، مديرية المطبوعات والكتب الجامعية، 2001، صـ 295.

رقم/10/. ودُرِس هذا النظام في مجلس الشعب من قبل لجنتي الخدمات والقوانين المالية، استناداً للمرسوم التشريعي **رقم/195/** لعام 1974.

ويعتبر العقد مع الشركتين المشغلتين للهاتف الخليوي أول عقد إداري يعتمد على نظام البوت BOT في إنشاء وإدارة مرفق عام (مرفق الاتصالات)، وفيه حددت حصة المؤسسة كما يلي:

1./**30%**/ من إيرادات السنوات الثلاث الأولى.

2./**40%**/ من إيرادات السنوات الثلاث التالية.

3./**50%**/ من الإيرادات للثلاث سنوات التالية، ولغاية نهاية العقد.

4. بعد/**15 عاماً**/ من بدء المشروع (**2016**) سيؤول المشروع للدولة مجاناً مع كامل تجهيزاته.

5. في حال الاتفاق على تمديد العقد ولمدة ثلاث سنوات فقط تحصل المؤسسة على نسبة/**60%**/ من الإيرادات السنوية.

ويبدو أن التوجه إلى **تحويل عقدي الخلوي من/BOT/ إلى تراخيص أثار الكثير من الجدل**؛ حيث تضمن قانون الاتصالات **رقم/18/** لعام 2010 مايسمى: بـ"**بند توفيق الأوضاع" والذي يُشير إلى تحويل عقدي شركتي الخلوي العاملتين من/BOT/ إلى تراخيص سنوية؟!**..

وبموجب هذا القانون تضمن الباب/**15**/ الأحكام الإنتقالية، وتضمنت الفقرة/**ز**/ من **المادة/70/** الإبقاء على عقود الاتصالات النقالة سارية المفعول إلى حين اتخاذ القرار المناسب بشأن توفيقها وفقاً لأحكام القانون الأساسي **خلال مهلة لاتتجاوز العام من تاريخ نفاذ القانون.**

أما الفقرة/**ب**/ من نفس المادة فاعتبرت أنه **يُعد في حكم المرخص له** كل شخص كان يقوم بصفة مشروعة بتاريخ نفاذ القانون بتقديم أي خدمة من الخدمات الخاضعة لأحكامه، أو تشغيل شبكة اتصالات أو باستخدام الطيف الترددي

الراديوي محلياً **لفترة انتقالية لاتتجاوز العام الواحد**. وتتولى الهيئة الناظمة عند بدء عملها متابعة تنفيذ الالتزامات المفروضة على هؤلاء الأشخاص.

وفي هذا السياق اتخذت وزارة الاتصالات سلسلة من الخطوات الإجرائية، تمثلت **بإحداث الهيئة الناظمة..وموافقة الحكومة** على اجراءات تحويل عقدي الخلوي من /BOT/ إلى تراخيص سنوية بالتزامن **مع إدخال المشغل الثالث** للشبكة الخلوية.

وهذا كله يعني: "**استبعاد مؤسسة الاتصالات (الشركة لاحقاً) من الشراكة في الشبكة الخلوية، ولاحقاً من خيار المشغل الثالث.**"[1]

---

[1]-وفي **تحقيق لصحيفة الثورة** في العدد/14783/ تاريخ 2012/3/5 في الصفحة/13/ أجراه الصفحي/**عدنان سعد**/ تم تسليط الضوء على هذا الموضوع توضيحاً ودعماً لعملية الإصلاح الاقتصادي وبعيداً عن التشويش على الرأي العام (الكلام للصحفي). ومما جاء في هذا التحقيق الذي **نعرضه بشيء من التفصيل**، خصوصاً أن **المعلومات** والتفاصيل حول عقود الخلوي/**9+10/ قليلة جداً؟!**.

ومما جاء في التحقيق: **((**أنه بين مؤيد لهذا التحول (**الترخيص**).. ومعارض له **يجري تداول المعلومات حول الخسائر المحتملة للخزينة العامة ومن داخل قطاع الاتصالات ذاته!؟**. حيث طالبت اللجنة النقابية للمؤسسة من خلال عرضها للموضوع بمؤتمر نقابة عمال الدولة والبلديات بتاريخ 2012/1/22 باعتماد مؤسسة الاتصالات (الشركة لاحقاً) كمشغل ثالث للاتصالات الخلوية، نظراً لما يحققه المشروع من إيرادات عالية تُقدر بعشرات المليارات من الليرات عوضاً عن التفريط بهذا الحق المتخلى عنه لأسباب غير مقنعة، وكأن المشاريع الرابحة محرمة على القطاع العام؟!. واعتبرت مذكرة اللجنة التي تمثل/26/ ألف عامل في قطاع الاتصالات إن تحويل عقدي الخلوي من/BOT/ إلى تراخيص سنوية بمثابة تحول خطير يفقد الخزينة العامة أكثر من/800/ مليار ليرة خلال/20/ عاماً مدة التراخيص، مع تساؤل مشروع..لماذا التفريط بهكذا مبالغ؟؟. **وهل تحويل عقود/BOT/ إلى تراخيص يخدم المصلحة الوطنية ويحقق الأهداف المحددة؟!.**

يجيب على هذه التساؤلات التحقيق ذاته، فلغاية الآن مضى حوالي/11/ عاماً على عقد شركتي الخلوي، وتسير الأمور بشكل ممتاز، ويؤمن موارد عالية للخزينة العامة..وتزيد إيراداته عن/51/ مليار ل.س كدخل صافي. وهذا الإيراد مرشح للزيادة وبنسبة تصل إلى نحو/5%/ سنوياً لغاية/2016/ ثم يؤول بالمطلق إلى هيئة تنظيم قطاع الاتصالات مع كامل تجهيزاته من دون أعباء مادية..أي سيكون هناك/100/ مليار ل.س إيرادات سنوية إذا أخذنا عام/2011/ كسنة أساس ودون احتساب أي نمو في أعداد مستخدمي الخلوي. وفي حال اتفقت الشركتان المشغلتان مع الهيئة على تمديد العقد سترتفع الإيرادات إلى/60/ مليار ل.س سنوياً، لأن حصة الدولة فيها سترتفع إلى/60%/ من الفوائد. وإذا لم يتم التجديد ستكون الإيرادات/100/ مليار ل.س (طبعاً سنة الأساس هنا 2011) مع كامل تجهيزات الشركتين

ملكاً للدولة، وهذه التجهيزات قيمتها تتراوح بين/75- 100/ مليار ل.س..بمعنى ستكون الإيرادات حتى نهاية العقد (لغاية 2016) دون احتساب النمو في استخدام الشبكة والبالغ نحو/5%/ كالآتي: [/5/ سنوات×/50/ مليار ل.س تساوي/250/ مليار ل.س، يضاف إليها حوالي/100/ مليار ل.س ضمن التجهيزات؛ فيكون دخل الخزينة العامة يساوي/350/ مليار ل.س لغاية نهاية العقد فقط]. وعملاً بقانون الاتصالات سيكون الترخيص السنوي هو البديل لعقد/BOT/ الناظم لعمل الشركتين وبمدة زمنية حددت بـ/20/ عاماً..ومقابل الترخيص للمدة المذكورة ستدفع شركتا الخلوي ما يعادل/50/ مليار ل.س بداية الترخيص مع نسبة/25%/ من إيراداتها السنوية، وبعملية حسابية لنفترض إيراد الشركتين سنوياً/100/ مليار ل.س (ولتكن سنة الأساس 2012) ستكون حصة الدولة منها/25/ مليار ل.س فقط.. ونظرياً هذا يعني: [/20/ سنة×/25/ مليار ل.س حصة الدولة، يصبح الناتج/500/ مليار ل.س، يُضاف إليها/50/ مليار ل.س رسم الترخيص، وتكون المحصلة/550/ مليار ل.س مجمل إيرادات الخزينة العامة خلال/20/ عاماً].

<u>ويتابع التحقيق</u>: أنه بالتحليل في حال بقي عقد/BOT/ تكون الإيرادات كالآتي: [خلال السنوات الخمس المتبقية من عمر المشروع حتى/2016/ هي/350/ مليار ل.س بما فيها الجهيزات التي ستؤول للدولة حتماً]. وفي حال عودة العقدين للهيئة أي إذا رفضت الشركتان التمديد وفي حال إيراداتهما السنوية/50/ مليار ل.س بعد حسم حصة الدولة/50%/ يبقى/20/ مليار ل.س منها أرباح صافية، وتذهب/30/ مليار ل.س نفقات تشغيل وصيانة وضرائب ورواتب ورسوم وغيرها..وهذا يعني: [ستكون إيرادات الدولة سنوياً من النسبة المعمول بها، وأرباح الشركتين/50+20/ يساوي/70/ مليار ل.س]. وإذا احتسبت هذه النسبة لمدة/15/ عاماً فقط يكون إجمالي الإيرادات/1050/ مليار ل.س إيرادات صافية، وفي حال أضفنا حصة الدولة مع ثمن التجهيزات/350/ مليار ل.س عن السنوات الخمس المتبقية من عمر العقد، تُصبح الإيرادات/1400/ مليار ل.س تقريباً.. وبالمقارنة ومن خلال عملية حسابية بين الإيرادات الصافية من خلال عقد/BOT/ والبالغة/**1400**/ مليار ل.س والإيرادات من عملية الترخيص والبالغة/550/ مليار ل.س، يُصبح لدينا مبلغ/850/ مليار ل.س..وفي حال قال المشككون أن قيمة التجهيزات أقل من/100/ مليار ل.س ولتكن/0/ صفرمليار يصبح المبلغ/**750**/ مليار ل.س؟!)).

ورداً على سؤال فيما إذا كانت <u>التراخيص مجحفة بحق الدولة</u> قياساً بعقود/BOT/؟؟.

يورد التحقيق **رداً على هذا السؤال من القائمين على الهيئة الناظمة لقطاع الاتصالات وتحديداً الكلام للدكتور/<u>إياد عويشق</u>/** مدير الهيئة بأن: **[[**المقارنة تُعتبر مغالطة كبيرة، وإن أي شكل من أشكال الشراكة بين العام والخاص يُحدد بجملة عوامل منها: "مدة الشراكة..ونسبة تقاسم الإيرادات..والبدل النقدي الابتدائي الذي يُدفع مقابل حق التشغيل..والجهة التي تقوم بالاستثمارات المالية..والجهة التي تتحمل المخاطر..وعدد الحاصلين على حق التشغيل في السوق.." ويتابع/د. عويشق/: بأن المقارنة الصحيحة تكون بحساب القيمة المالية الصافية للعملية ككل، ونسبة ما يعود منها للخزينة العامة. وإن الوزارة أجرت الحساب المقارن عبر دراسة مالية اقتصادية مفصلة بالاستعانة بشركة استشارية عالمية لبيات الفرق بين الاستمرار في عقود/BOT/ بالوضع الراهن، وبين منح تراخيص لثلاثة مشغلين في السوق. وبينت الدراسة أن الصيغة المقترحة (الترخيص) تؤدي إلى تحسين أداء القطاع، وفي الإيرادات الإجمالية للخزينة العامة وانتعاش القطاع، وتحوله إلى

رافعة تخدم التنمية الاقتصادية والاجتماعية..كما إن مشروع التحول الحالي ينص على دخول المشغل الثالث إلى جانب تحويل عقدي/BOT/ إلى تراخيص، وإن احتساب/850/ مليار ل.س فوات عوائد يستند إلى طريقة لا علاقة لها بالواقع، سواءً للتحليل المالي أو دراسات السوق، ولا تأخذ بالاعتبار القيمة الزمنية للنقد، ولا نمو السوق، ولا انخفاض اسعار خدمات الاتصالات، ولا اشباع السوق، وعدم لحظ الجهة الدارسة لهذا الفارق المالي الكبير، الذي ليس له علاقة بأرقام ناتج قطاع الاتصالات..وإن كلفة الشبكة اللازمة لتخديم مشترك في شبكة جديدة تتراوح بين/10-12/ دولاراً، وبالتالي قيمة شبكة جديدة تُخدم/10/ ملايين مشترك فقط/100/ مليون دولار دون الأخذ بالحسبان أي اهتلاكات..كما أن المدة القانونية (عام حسب الفقرة ب من المادة/70/ من قانون الاتصالات لعام 2010) هي فقط لاتخاذ قرار بخصوص توفيق الأوضاع، وليست ملزمة لمنح التراخيص..والقرار اتخذته الحكومة، ويجري تنفيذه بما يحقق مصالح أطراف المعادلة..وإن تحويل العقود وحل إشكالاتها جزء من حزمة متكاملة من الإجراءات بما فيها إدخال المشغل الثالث..وإن عدم إدخال المشغل الثالث ينعكس على عملية التحوال، وتكليف الحكومة هو التحول بالتوازي مع إدخال المشغل الجديد]].

ويتابع مُعِد التحقيق/الصحفي **عدنان سعد**/ تساؤلاته فيقول: **[[أقنعونا..ونؤكد أن تحويل العقود إلى تراخيص يؤدي إلى فوات عوائد مالية كبيرة**..لأن السوق ينمو، وحسب سجلات سيرتيل النمو/3%/ سنوياً ومؤشرات الشركتين في النمو لا تقل عن/5%/ في العام، وهذا يعني زيادة في العوائد المالية، مع أن حساباتنا (الكلام للصحفي) اعتمدت سنة الأساس عام/2011/ مع إيراداتها، ولم تأخذ بنمو السوق التدريجي، بغض النظر عن دخول المشغل الثالث..واعتقد (الصحفي) أن السوق مشبع، وفي ظل الظروف الراهنة لاحاجة إلى تخفيض تعرفة خدمات الاتصالات لأننا اعتدنا عليها على مدى أكثر من عقد من الزمن..وفي حال كانت القيمة الزمنية للنقد تؤدي إلى ضياع مئات المليارات من الليرات فلا أسف عليها عوضاً عن اتهامنا بالاستناد إلى آلية حسابية افتراضية..وإذا كان المعنيون في قطاع الاتصالات مؤمنين بتوجهاتهم فالأحرى بهم إقناع العاملين في القطاع ذاته بمصداقية هذا التوجه، حيث أن ممثلي/26/ ألف عامل غير مقتنعين بالتبرير؟!..وإذا كانت كلفة إحداث شبكة تُخدم/10/ ملايين مشترك لا تزيد قيمتها على/100/ مليون دولار..فهذا تأكيد على وجود إجحاف عقدي سابق بحق المؤسسة كجهة عامة، وبحق المشتركين لاحقاً لجهة ارتفاع أسعار الخدمة على مدى عشر سنوات من عمر العقد قياساً بدخل الفرد، مع تسليمنا بالرضا والقناعة لأن نصف الذي نسدده يذهب لصالح الخزينة العامة.. و**من صبر ظفر** وإذا لم يبقى من عمر العقد سوى/4/ سنوات فلماذا لانصبر حتى يتم التحويل، وبالتالي نربح قيمة التجهيزات المقدرة بحوالي/100/ مليار ل.س. ويكون عدد المشتركين وصل إلى عتبة/15/ مليوناً، وتكون تغطية الشبكة بما يُعادل/99%/ من المساحة الجغرافية..علماً أن الشبكة وحسب العقد تُخدم الجيلين الثاني والثالث، ومتوافقة مع خدمات الجيل الرابع..وفي حال أرجئ التحويل إلى نهاية العقد يعني ضمانة لكسب مئات المليارات من الليرات، وبالتالي تحويل/BOT/ إلى تراخيص بموجب **مزاد علني** تدخل فيه كافة الشركات بما فيها الشركتان العاملتان، **ويصبح المزاد حقيقياً، وتصبح قيمة الترخيص الواحد بمئات المليارات على الأقل، مع نسبة مشاركة عالية بين الدولة والشركات تتراوح بين/15- 20%/ من الإيرادات السنوية**..فيما لو تم التحويل حالياً فالخسارة ليست أقل من/200/ مليار ل.س في الأربع سنوات المتبقية من عمر العقد فقط..ولنسلم جدلاً (الكلام للصحفي) بصوابية توجه

بقي أن نشير: أن الاجتهاد الفرنسي استطاع تحديد العقد الإداري استناداً إلى موضوعه وطبيعته وخصائصه الذاتية؛ وإذا كان **المشرع في سورية وفرنسا** لم يحدد العقود الإدارية على سبيل الحصر. ولكن بالمقابل يستفاد من أحكام القضاء الإداري في البلدين أن هناك **عدداً من الشروط يجب توافرها مجتمعةً حتى يعد العقد عقداً إدارياً.**[1]

المعنيين بقطاع الاتصالات، فلماذا وعلى مدى أكثر من عام لم يُفلح هؤلاء بإقناع كوادرهم بتوجههم لحزمة الحلول المتكاملة، ومن بينها تحويل عقود/BOT/ إلى تراخيص؟...ويتابع الصحفي أنه سلمنا جدلاً برأي المعنيين بالقطاع أن تحويل العقود إلى تراخيص، وحل الإشكالات المرتبطة بها كأمر المباشرة والمشغل الثالث جزء من حزمة متكاملة، وعلى ما يبدو (الكلام للصحفي) فإن حلها فردي وليس سلة متكاملة..وما المانع من تعديل المادة/70/ من القانون بحيث تبقى عقود/BOT/ لنهاية العقد، وتبقى الفوائد المالية لصالح الخزينة العامة محافظة على نموها، ويتوقع أن تزيد عن/52/ مليار ل.س عوائد العام الماضي (2011)..ثم تؤول ملكية الشبكة بالكامل للدولة دون الدخول في متاهة هنا وإشكال هناك؟!**]]**.

ويختم الصحفي/عدنان سعد/ تحقيقه هذا ويضع ذلك **برسم وزارة الاتصالات** بالقول: " حتى نسير بخطى ثابتة، وبعيداً عن التشويش والقيل والقال..لماذا لم تعمد وزارة الاتصالات إلى التعريف بمشروع تحويل عقدي الخلوي من/BOT/ إلى تراخيص سنوية؟؟ وبغض النظر عن إدخال المشغل الثالث- خاصةً لكادر المؤسسة المعنية كشريك تعاقدي في المشروع؟!!..والذي شعر أنَّ غُبناً ما سيلحق به وربما يكون مُصيباً؟..مع أنَّ هذا الكادر يزيد على/26/ ألف عامل!!..ويعتقد الصحفي أن اللامبالاة هنا غير مبررة خاصةً بعد إثارة القضية أمام مؤتمر نقابة عمال الدولة والبلديات في 2012/1/22 وموقف اتحاد العمال منها..وأضعف الإيمان كان يتوجب على المعنيين بالمشروع في الهيئة الناظمة للقطاع، الاجتماع باللجنة النقابية وتدارس وقائع الأرقام المثارة، خاصةً وأنها مذهلة بمئات المليارات!!..وصولاً إلى درجة **إقناع العاملين في مجال الاتصالات أولاً**. و**ثانياً**: **شرح مضامين التوجه وانعكاسه على الرأي العام**..من خلال حملة إعلامية، **وعقد ندوات تُبين السالب من الموجب** عوضاً عن أسلوب الصمت واللامبالاة؟!..لأن القضية بالمحصلة وطنية بالمطلق، وتندرج ضمن خطة الإصلاح الاقتصادي والتنمية الاجتماعية، وتمس أهم قطاع خدمي حيوي، يدر على الخزينة العامة سنوياً عشرات مليارات الليرات.."..

- ويبدو أن نقل ملكية مشروع عقدي الخليوي إلى الدولة (بعد انتهاء المدة العقدية عام 2016) **أجدى** من تحويلها إلى تراخيص، خصوصاً أنه سينتقل إلى الدولة مجاناً مع كامل تجهيزاته، وقد أثبت الواقع والأرقام أن هذا المشروع من المشاريع الرابحة جداً جداً؛ فلماذا لاتملك الدولة مشروعاً رابحاً؟! ثم إن الحرف الأخير في الاختصار/BOT/ يعود لكلمة ***Transfer*** والتي يقصد بها: "عند نهاية التعاقد يتم **نقل ملكية المشروع** إلى الدولة مانحة الامتياز". كما مر معنا في بداية هذا المطلب، **لذلك يجب أن تؤول ملكية شركتي الخلوي إلى الدولة.**

[1]- د. عبد الله طلبة، مبادئ القانون الإداري (الجزء الثاني)، مرجع سابق، صـ 296.

2. خضوع عقود البوت BOT لمعايير شروط العقود الإدارية: فالمعايير والشروط الموضوعية التي تميز العقود الإدارية عن عقود القانون الخاص متوافرة بشأن عقود البوت BOT وهي:

1. أن يكون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام.

2. وأن يتعلق العقد بالمرفق العام.

3. وأن يحتوي العقد على شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص.

وفيما يخص الشرطين الأولين فكلاهما متوافر في عقود البوت BOT. أما الشرط الثالث فهو متوافر أيضاً لأن عقود البوت BOT تخول جهة الإدارة سلطة الرقابة والإشراف، أثناء مرحلتي البناء والاستغلال.

كما أن هذه العقود تخول جهة الإدارة التدخل، لتعديل بعض نواحي المشروع بمحض إرادتها، وبدون موافقة الطرف الآخر، مع حفظ حقه في التعويض. كما أن إسناد جهة الإدارة لشركة المشروع إدارة وإنشاء مرفق عام، كان لها من باب أولى إنشاؤه، يعتبر هذا الأمر استثنائياً يستدل به على الصفة الإدارية للعقد.[1]

ويجب ألا تقتصر **فكرة عقود البوت BOT** على المرافق العامة **الإدارية، بل يجوز** أن تلجأ إليها المرافق العامة الأخرى، ولاسيما **المرافق الصناعية والتجارية والزراعية**، رغم خضوع مثل هذه المرافق في جزء من نشاطها لقواعد القانون الخاص. و**عقد البوت BOT هو دائماً من العقود الإدارية**؛ إذ أن أغلبها **يرتبط بالمرافق العامة** عن طريق تسيير وإدارة مرفق عام، وكلمة **التشغيل** أو الإدارة والتي عبر عنها بـ

وهذا ما أكدته **المحكمة الإدارية العليا السورية** في قرارها **رقم/319/** لعام 1974 عندما قضت بأنه: **((لا يكفي لإسباغ صفة العقد الإداري على رابطة تعاقدية ما، أن يكون أحد طرفي العقد إدارة أو مؤسسة عامة، وأن يتضمن شروطاً غير مألوفة، وإنما لابد من أن يكون هدفها إدارة مرفق عام في الدولة؛ فإذا تخلف أحد هذه العناصر انحسرت عن العقد صفته الإدارية، وغدا بعيداً عن متناول القضاء الإداري)).**

[1]- د. مصطفى عبد المحسن الحبشي، الوجيز في عقود البوت BOT، مرجع سابق، صـ 28 وما بعد.

Operate نجدها **في معظم عقود البوت BOT**، إضافةً إلى أنه قد يحمل صفة بعض العقود الإدارية الأخرى المسماة، والتي تعد عقوداً إدارية بنص القانون، مثل **عقد التزام الأشغال العامة.**[1]

3. موضوع وأهداف عقود البوت BOT تخضع بطبيعة الحال لأحكام القانون العام، وطالما أن موضوع وأهداف هذه العقود هو إنشاء وتجديد مرافق عامة وتسييرها؛ فلا يتصور أن تخضع هذه العقود لأحكام القانون الخاص..باعتبار أن أحكام القانون الخاص فيها نوع من المساواة بين المصلحة العامة والمصلحة الفردية، قد يؤدي إلى إمكانية توقف المرفق العام عن أداء الخدمة وفقاً لنظرية العقد؛ وعلى هذا الأساس فإن **عقود البوت BOT عقود إدارية ما دام المرفق العام**؛ ومن ثم فالعقد المنظم له عقد إداري، وإلا ضحينا بالغاية من أجل الوسيلة، والغاية هنا المرفق العام، والوسيلة هنا العقد.[2]

بقي أن نشير: أن الراجح فقهاً وقضاءً بأن عقود البوت BOT هي عمل قانوني مركب، يحتوي شروطاً تعاقدية تحكمها قاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وشروط لائحية وهي الشروط المتعلقة بتنظيم وتسيير المرفق العام. إضافةً إلى ذلك فإن عقد البوت BOT يتميز بأن موضوعه ينصب مباشرةً على إدارة واستغلال مرفق عام، ويخول فرداً عادياً أو شركة للحلول محل السلطات العامة، في إدارة المرفق واستغلاله، وغالباً ما يكون ذلك عن طريق الاحتكار القانوني أو الفعلي.

---

[1]- ذلك أن **معظم عقود البوت BOT** تنصب على بناء أو إنشاء *Build* مرفق عام، مما لا يدع مجالاً للشك بعد هذا بأن عقود البوت BOT ليس من العقود الإدارية، بل هو **عقداً إدارياً في كثير من حالاته حتى ولو لم يتضمن شروطاً استثنائية غير مألوفة في معاملات الأفراد.**
- أنظر: د. إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن ود. سعيد نحيلي، المرافق العامة، منشورات جامعة حلب، كلية الحقوق، مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية، 2004، صـ 255.

[2]- د. مصطفى عبد المحسن الحبشي، الوجيز في عقود البوت BOT، مرجع سابق، صـ 29.

وهذا الأمر يؤدي إلى إخضاع الطرف الثاني من العقد إلى كافةً القواعد الضابطة لسير المرافق العامة، بما فيها الرقابة، خاصةً إذا كان المستثمرشركة أجنبية.[1]

4. التوسع النسبي في الشروط التعاقدية بنظام البوت BOT لا ينفي عنه طبيعته الإدارية؛ حيث أن التوسع النسبي في الشروط التعاقدية، والتخفيف من الشروط اللائحية، والتي لا يجوز للجهة الإدارية المتعاقدة أن تعدلها إلا بموافقة شركة المشروع، لا تنفي عن عقود البوت BOT طبيعتها الإدارية، ذلك أن الهدف هو تشجيع الشركات الدولية الكبرى على القدوم إلى الدولة والاستثمار فيها، بنظام البوت BOT، وذلك بطمأنة المستثمرين وتهيئة المناخ القانوني لذلك، **وإن التوسع في الشروط التعاقدية، على حساب الشروط اللائحية، لا يعني خلو عقد البوت BOT من تلك الشروط، وإنما يعني الحد منها، بحيث يأتي محافظاً على المصالح المحتملة للمستثمرين، وبدون هدر للمصلحة العامة.**

بالنتيجة: "فإن عقود البوت BOT هي إحدى تطبيقات عقود التزام المرافق العامة، أو أنها مسمى جديد لها؛ وبالتالي فهو عقد إداري يخضع لأحكام القانون الإداري، خاصةً في النواحي المتعلقة بتنظيم المرفق وإدارته، نتيجة لتوافر جميع أركان العقد الإداري فيه."

ب ـ الاتجاه الثاني: يرى أنّ عقود البوت من قبيل عقود القانون الخاص

وبناءً على ذلك فإنها تخضع لأحكام القانون المدني والتجاري، ولا تخضع لأحكام القانون العام، وحجج وبراهين أصحاب هذا الاتجاه هي **باختصار شديد:**[2]

1. عدم خضوع عقود البوت BOT لمعايير وشروط العقود الإدارية (**لا تحتوي على شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص**).

---

[1]- د. إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن ود. سعيد نحيلي، المرافق العامة، مرجع سابق، صـ257.

[2]- د. مصطفى عبد المحسن الحبشي، الوجيز في عقود البوت BOT، مرجع سابق، صـ 30.

2. القول بالطبيعة الإدارية لعقود البوت BOT **يتعارض مع سياسة تشجيع الاستثمار (التكييف الإداري لعقود البوت BOT يؤدي إلى تخوف المستثمرين)**.

3. القول بالطبيعة الإدارية لعقود البوت BOT **يتعارض مع ملكية شركة المشروع للمرفق** (إن ملكية شركة المشروع للمرفق تعد **ملكية تامة وخالصة ونهائية، وهو أمر لا يتوافر في عقد التزام المرفق العام والأشغال العامة**، والذي تكون فيه الدولة مالكة للمشروع).

4. صريح بنود عقد البوت BOT تنفي عنها الطبيعة الإدارية.

5. أحكام التحكيم تنفي الطبيعة الإدارية عن عقود البوت BOT، حيث أن كثيراً من أحكام التحكيم لم تسبغ على عقود البوت BOT المبرمة بين الدولة وشركة المشروع الصفة الإدارية، بل اعتبرتها عقوداً خاصة، مثل: (**تحكيم/آرامكو/ بين المملكة العربية السعودية وإحدى الشركات الأجنبية. وكذلك تحكيم/تكسامو/ بين الحكومة الليبية وشركتين أمريكيتين**).

ج ـ الاتجاه الثالث: تتحدد الطبيعة الإدارية لعقود البوت بكل عقد على حدة

حيث أن **الطبيعة القانونية** لعقود البوت BOT كما يرى أنصار هذا الرأي، **يصعب تحديدها مسبقاً**، بل يجب النظر لكل عقد على حدة لمعرفة طبيعته القانونية، عما إذا كان يخضع لأحكام القانون العام أو القانون الخاص؛ وهذا الاتجاه يتوسط الرأيين السابقين، **والحجة الرئيسية** لأنصار هذا الاتجاه، هو أن **لعقود البوت BOT سمات ذاتية**، وبالتالي صعوبة إعطاء تكييف موحد ينطبق على جميع عقود البوت ومشتقاتها.

رابعاً: الإطار الدستوري لعقود البوت BOT

إنَّ عدداً كبيراً من **فقهاء وأساتذة القانون الإداري والباحثين** في الإدارة العامة، ذهبوا إلى **أن خصخصة القطاع العام بنقل ملكيته إلى القطاع الخاص أمر**

غير دستوري، خصوصاً في الدول ذات النهج الاشتراكي (مصر، سوريا سابقاً..). وبالتالي لابد من تعديل بعض النصوص الدستورية، من أجل ضبط خصخصة القطاع العام. بكل ما تحمله من سلبيات (زيادة حدة الفقر من خلال تقليص الدعم، إرتفاع معدل البطالة من خلال إعادة هيكلة القطاع العام، زيادة التضخم، وانخفاض القدرة الشرائية للأفراد وبالتالي انخفاض مستويات المعيشة..).

والخصخصة كإستراتيجية، تستهدف إجراء تغييرات في سياسة الاقتصاد الكلي، **تُشكّل أحد مظاهر العولمة.**[1]

ولا يوجد تعريف واحد ومحدد لمفهوم الخصخصة، بل حتى هذا المصطلح يستخدم في عدة صور مثلاً: (الخصخصة، أو التخصصية، أو الاستخصاص، أو التخصيص).

و**الخصخصة بمعناها الواسع هي:**[2]**((مجموعة من السياسات المتكاملة التي ترمي إلى الاعتماد الأكبر على آليات السوق، وإفساح المجال أمام القطاع الخاص ليؤدي دوره الطبيعي في إطار من المنافسة، من أجل تحقيق الكفاءة)).**

ويبدو أنه يوجد اختلاف بين الاقتصاديين فيما يتعلق بتعريف الخصخصة أو التخصيص كمتغير اقتصادي، فالتخصيص يعني لبعضهم: "مجرد إعادة ملكية القطاع العام للأفراد عن طريق البيع."

بينما يعني لدى آخرين: "مجرد العودة للعمل بآليات اقتصاد السوق."

والراجح: "أن بيع قواعد القطاع العام للقطاع الخاص هو المدلول الحقيقي للخصخصة". حيث إن إتباع الدولة لسياسة الانفتاح الاقتصادي، والعمل بآليات

---

[1]- وارتبط **ظهور مصطلح الخصخصة/*Privatization*** حين أعلنت/**مارغريت تاتشر**/ وحكومتها في إنجلترا نهاية عام 1979 التزامها بتحويل المشروعات المملوكة للدولة إلى القطاع الخاص، وبالتحديد تحويلها إلى أسهم وأنصبة خاصة.

[2]- د. وليد حيدر جابر، طرق إدارة المرافق العامة- المؤسسة العامة والخصخصة، مرجع سابق، صـ 104.

اقتصاد السوق، وبالتالي تخفيف القيود البيروقراطية عن المشروع العام لا يعتبر من قبيل الخصخصة، وكذلك لا يعتبر من قبيل الخصخصة أيضاً أن تلجأ الدولة للتعاقد مع الأفراد من أجل تقديم خدمة عامة، كما هو الحال في عقود الالتزام.

ما يهمنا في موضوع الخصخصة: "الإشارة إلى أن التوجه الجديد للحكومة السورية (من خلال طرح مشاريع البنية التحتية للاستثمار) ما هو إلا جزء من سياسة الخصخصة، بغض النظر عن المسميات التي يمكن أن تطلق على هذه التوجهات." لأنها تعني في ما تعنيه تغيير في صفة الاقتصاد القومي (إشتراكي مخطط حسب دستور عام 1973) من اقتصاد يرتكز على النشاط العام، إلى اقتصاد يرتكز (في جزء منه على الأقل) على النشاط الخاص، ولكن دون إلغاء نهائي لدور الدولة، وبالتالي **هناك ارتباط كبير بين عقود البوت BOT وعملية الخصخصة.**[1]

وهذا ما يؤدي بنا إلى البحث في **مدى دستورية عقود البوت BOT في ضوء أحكام دستور 1973**، وسنركز البحث في دستورية هذا النوع من العقود **في كلٍ من سورية ومصر**، نظراً للتشابه في التجربة، والأهم من ذلك التشابه في التوجه الاقتصادي القومي، والملكية الاشتراكية لأدوات الإنتاج، وملكية الشعب للقطاع العام. والوارد ذكرها في أحكام الدستور في كلا البلدين.

وعلى هذا الأساس: سنعرض بشيء من التفصيل لهذين الاتجاهين بخصوص دستورية أو عدم دستورية عقود البوت BOT في ظل أحكام تلك الدساتير.

أ ـ الاتجاه الذي يرى عدم دستورية عقود البوت BOT[2]

حيث **كان تركيز** أصحاب هذا الاتجاه على **ضرورة إجراء تعديل للنصوص الدستورية التي تحدد ملكية الشعب والمقومات الاقتصادية (مادة 13+14)**

---

[1]- د. إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن ود. سعيد نحيلي، المرافق العامة، مرجع سابق، صـ257.

[2]- ويمثل هذا الاتجاه من الكتاب السوريين: (د. إبراهيم الهندي، د. سعيد نحيلي، د. عبسي الحسن). ومن الكتاب المصريين: (د. سعاد الشرقاوي، د. جابر جاد نصار).

من الدستور السوري الدائم لعام 1973. **والمواد من (23 وحتى 30)** من الدستور المصري الصادر في 11 ديسمبر عام 1971 (الفصل الثاني)، والتي تحدد الملكية الاشتراكية لأدوات الإنتاج، وملكية الشعب للقطاع العام.

ويأتي تأكيد أصحاب هذا الرأي على ضرورة إجراء التعديل، انطلاقاً من أن عقد البوت BOT يعتمد اعتماداً كلياً على تحرير الاقتصاد السوري من الملكية العامة لوسائل الإنتاج، إلى الملكية الخاصة واقتصاد السوق؛ وبالتالي التحول من اقتصاد اشتراكي مخطط يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال، إلى اقتصاد حر يُغلّب المصلحة الفردية الخاصة على المصلحة العامة. وهذا فيه مخالفة صريحة لنص **المادة/13/** من الدستور السوري لعام 1973 والتي كانت تؤكد على أنَّ: ((الاقتصاد في الدولة **اقتصاد اشتراكي مخطط** يهدف إلى القضاء على جميع أشكال الاستغلال))، هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى، فإن **عقد البوت BOT** هو في حقيقته تحرير للاقتصاد من الملكية العامة لوسائل الإنتاج، إلى الملكية الخاصة لهذه الوسائل (كما مر معنا قبل قليل). وبالتالي **التحول إلى اقتصاد السوق الحر**، والدليل على ذلك من خلال المصطلح الأخير الذي يتكون منه عقد البوت BOT (**نقل الملكية/*Transfer*/**) الذي يعني في الحقيقة: **"امتلاك المرفق وكافة أصوله وممتلكاته الثابتة والمنقولة من قبل القطاع الخاص (على الأقل أثناء فترة العقد) ليقوم هذا الأخير بنقل الملكية للدولة في نهاية مدة العقد."**[1]

وإذا عدنا إلى الفقرة/**1**/من **المادة/14/** من الدستور السوري لعام 1973 والتي تنص على: ((..1. ملكية الشعب: وتشمل الثروات الطبيعية، والمرافق العامة، والمنشآت والمؤسسات المؤممة أو التي تقيمها الدولة، وتتولى استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب، وواجب المواطنين حمايتها.2...)).

---

[1]- د. إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن ود. سعيد نحيلي، المرافق العامة، مرجع سابق، صـ259.

يتضح من هذا النص: أن ملكية المرافق العامة يجب أن تكون ملكية عامة للشعب، في حين أن ملكية المرافق العامة في عقود البوت BOT تكون للقطاع الخاص، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فإن النص يؤكد على وجوب تولي الدولة استثمار المرافق العامة، أو الإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب، في حين أن الدولة تتخلى في عقود البوت BOT عن الإدارة للقطاع الخاص، من خلال عملية التشغيل/*Operate*.

وهذا الكلام لأصحاب هذا الرأي ليس دقيقاً، خصوصاً أن الملكية في عقود البوت لاتنتقل إلى القطاع الخاص، بل إنَّ التكييف الصحيح لهذا النوع من العقود بأنها عقود التزام أشغال عامة كما مر معنا سابقاً، حيث يقوم القطاع الخاص بالبناء والتشغيل وبعد انتهاء مدة العقد يقوم بتسليم المشروع للدولة.

ويضيف أصحاب هذا الرأي: بأن التناقض بين الدستور ونظام البوت BOT يتبين من أن إدارة المرافق العامة وفق المادة السابقة (**14 من الدستور**) يجب أن يكون لصالح الشعب، في حين أن **عقد البوت BOT يضمن ويهدف دائماً إلى تحقيق مصلحة مشغل المشروع، وهي بلا شك مصلحة خاصة.**

ب ـ الاتجاه الذي يرى دستورية عقود البوت BOT[1]

حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه أنه **رغم غياب النصوص الدستورية المعالجة لنظام التعاقد بنظام البوت BOT، وخاصةً صوره المتعلقة ببيع القطاع العام**، إلا أن **المحكمة الدستورية** في مصر أصدرت حكماً في الدعوى **رقم/7/** في الأول من فبراير عام 1997 رداً على طلب المدعي الاحتياطي الرامي إلى عدم دستورية قانون شركات قطاع الأعمال **رقم/23/** لسنة 1991، لأن الغاية التي يستهدفها هذا القانون مخالفة لحكم **المادة/30/** من الدستور المصري. وقد جاء

[1]ـ ويمثل هذا الاتجاه: (المحكمة الدستورية في مصر).

بحيثيات حكم المحكمة الدستورية العليا المنشور في الجريدة الرسمية، **العدد/17/** في 1997/2/13 **أسباب رد طلب عدم دستورية هذا القانون.**[1]

---

[1]- طلب المدعي مردود لعدة أسباب: **((أولاً-** بأن **النصوص القانونية** التي تقرها السلطة التشريعية **للقول بانحرافها عن مقاصد الدستور**، وتنكب بها عن أغراض تعينها، **تفترض أن تكون هذه المقاصد والأغراض من مكوناتها**، فلا ينفصل بنيانها عنها، بل تشمل المطاعن الموضوعية بالنظر إلى اتساعها لكل ما لا يرتبط بالأوضاع الشكلية التي يتطلبها الدستور في النصوص القانونية.

ومردوداً ثانياً- إن **النصوص الدستورية لا يجوز تفسيرها باعتبارها حلاً نهائياً، ودائماً لأوضاع اقتصادية جاوز الزمن حقائقها**، فلا يكون تبنيها والإصرار عليها ثم فرضها بآلية عمياء إلا حرثاً في البحر، بل يتعين منهما في ضوء قيم أعلى، غايتها تحرير الوطن والمواطن سياسياً واقتصادياً.

ومردوداً ثالثاً- بأن **قصر النصوص الدستورية لإخضاعها لفلسفة بذاتها، يعارض تطويعها لآفاق جديدة تريد الجماعة بلوغها**، فلا يكون الدستور كاملاً، بل حائلاً دون ضمانها.

ومردوداً رابعاً- أن **التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي يتطلبها الدستور، هدفها تغيير أشكال من الحياة من خلال منظومة تتكامل روافدها**، يكون التعليم فيها أكثر عمقاً واقتداءاً، والبيئة التي نعايشها خالية من ملوثاتها بصورة أشمل، والفرص التي يتكافأ المواطنون في الحصول عليها أبعد نطاقاً. وتوكيد حرياتهم كافل حيويتها واكتمالها، ومساواتهم في مباشرتها، وحياتهم الثقافية أكثر ثراءً ووعياً، ونظم معاشهم أفضل بمزاياهم، وعلى مستوياتها، ومن ثم تتحقق التنمية ـ وميادينها متعددة من خلال الاستثمار في رأس المال ـ مادياً كان أو بشرياً ـ لتقاربها وزيادة في الدخل، توجهها قدرة الجماعة في زمن معين على أن تتخطى عثراتها، وأن تكرس مواردها، وأن تكون من خلالها تقدماً مفرزاً باستثماراتها التي يرتبط معدل النمو بزيادتها واستدامتها، وتصاعد إنتاجيتها ضمانة لإفادة المواطنين منها ولو بدرجات متفاوتة.

ومردوداً خامساً- أن **الاستثمار بمختلف صوره العامة منها والخاصة، ليس إلا أموالاً تتدفق، وسواءً عبأتها الدولة، أو كونها القطاع الخاص، فإنها تتكافل فيما بينها**، ويعتبر تجميعها لزاماً لضمان قاعدة إنتاجية أعرض وأعمق، لا يكون التفريط فيها إلا ترفاً ونكولاً عن قيم يدعو إليها التطور ويتطلبها. وما تنص عليه **المادة/29/** من الدستور من أشكال للملكية العامة، وتقوم إلى جانبها كل من الملكية التعاونية والخاصة ليس إلا توزيعاً للأدوار فيما بينها، لا يحول دون تساندها وخضوعها جميعاً لرقابة الشعب.

ومردوداً سادساً- بأن **تواصل التنمية وإثرائها لنواتجها** ـ وعلى ما تنص عليه المادة/3/من الدستور- إنما **يتمثل أصلاً ببلورة الاستثمار العام، ولئن مهد هذا الاستثمار الطرق إلى الاستثمار الخاص**، وكان جاذباً لقواه، إلا أنه أسبق منه وجوداً وأبعد أثراً، إذ يمتد إلى لميادين لا يُقبل عليها الاستثمار الخاص، أو يتردد في ولوجها. وإن كان تدفق الاستثمار العام لمواجهتها لازماً ضماناً لسير الحياة وتطوير لحركتها، **بما مؤداه لكل من الاستثمارين العام والخاص دوره في التنمية**، إن كان أولهما قوة رئيسية للتقدم تتعدد مداخلها؛ وليس لازماً أن يتخذ هذا الاستثمار شكل وحدة اقتصادية تنشئها الدولة أو توسعها، ولا عليها أن تبقيها كلما كان تعثرها بادياً، أو كانت الأموال الموظفة فيها لا تغل عائداً مجزياً، أو كان ممكناً إعادة تشغيلها لاستخدامها على نحو أفضل، ولا مخالفة في ذلك للدستور.

وبصدور هذا الحكم للمحكمة الدستورية العليا في مصر، أصبح نظام الخصخصة (باعتباره الدافع لظهور عقود البوت BOT) موافقاً للدستور، وقد انتقد البعض الحكم المتقدم، حيث أرجعه إلى حرص المحكمة على تجنب التصادم مع النظام السياسي، وقد تجاوزت المحكمة حدود الدعوى المطروحة عليها، وتأكيدها على اتفاق التحول الاقتصادي مع نصوص الدستور. ويبدو أن الرأي الذي يقول بعدم دستورية عقود البوت BOT فيه شيء من المغالاة في التمسك بحرفية النص الدستوري. [1]خصوصاً إذا ما اعتبرنا أن الدستور قد جاء بقواعد عامة، حدد في ظل الفترة التي صدر فيها التوجه الاقتصادي للدولة، عندما كانت الاشتراكية تعيش مجدها، ولكن بعد أن انهارت الاشتراكية مع نهاية القرن الماضي بسقوط الاتحاد السوفييتي نهاية عام 1991، سقط نمط حياة اقتصادي واجتماعي (النمط الاشتراكي)، وانتصر نمط حياة آخر هو النمط الرأسمالي أو الليبرالي أو اقتصاد السوق..الخ. وبالتالي سقوط منظومة الدول التي ارتبطت بالاتحاد السوفييتي، واهتزاز الثقة بمقولات اشتراكية كانت

مردوداً سابعاً- بأن ما تنص عليه **المادة/20/** من قانون شركات قطاع الأعمال العام من جواز **تداول أسهم الشركات التابعة لشركات قابضة** ـ ولو آل هذا التداول إلى بيعها للقطاع الخاص ـ لا يتمثل ردة عن الدور الرائد للاستثمار العام، بل **هو صون لموارد لا يجوز تبديدها أو بعثرتها، ضماناً لتواصل التنمية وترابط حلقاتها في إطار من التعاون بين شركاتها))**.

ـ وأنظر أيضاً: د. مصطفى عبد المحسن الحبشي، الوجيز في عقود البوت BOT، مرجع سابق، صـ 49 وما بعد.

[1]- وإذا كانت **عقود البوت BOT هي إحدى تطبيقات عقود التزام المرافق العامة**، أو إنها مسمى جديد لها، وبالتالي فهو **عقد إداري** يخضع لأحكام القانون الإداري، خاصةً في النواحي المتعلقة بتنظيم المرفق وإدارته، نتيجة لتوفر جميع أركان العقد الإداري فيه (أن يكون أحد طرفي العقد من أشخاص القانون العام. وأن يتعلق العقد بالمرفق العام. وأن يحتوي العقد على شروط استثنائية غير مألوفة في عقود القانون الخاص). **هذا من ناحية**. **ومن ناحية أخرى، لا يوجد تعريف واحد ومحدد لمفهوم الخصخصة؛ والراجح**: **"أن بيع قواعد القطاع العام للقطاع الخاص هو المدلول الحقيقي للخصخصة"**. وإنَّ إتباع الدولة لسياسة الانفتاح الاقتصادي، والعمل بآليات اقتصاد السوق، وبالتالي تخفيف القيود البيروقراطية عن المشروع العام **لا يعتبر من قبيل الخصخصة**، وكذلك لا يعتبر من قبيل الخصخصة أيضاً أن تلجأ الدولة للتعاقد مع الأفراد من أجل تقديم خدمة عامة، كما هو الحال في عقود الالتزام. ويرى أستاذنا الدكتور **سام دلة**: أنَّ عقود البوت BOT لا تعتبر خصخصة للقطاع العام.

لعقود طويلة فوق الشبهات (الصراع الطبقي، الملكية العامة لوسائل الإنتاج، الحتمية التاريخية لسقوط الرأسمالية..الخ).[1] **وكان لسيطرة الرأسمالية** في العصر الحالي أثاراً لا يمكن التعامي عنها، منها: "**سيطرة رأس المال على قرارات الدول وملكية مجتمعاتها من خلال الخصخصة**" التي تمت وتتم بأشكال مختلفة أبرزها (**خصخصة الملكية، وخصخصة الإدارة**). و**خصخصة الملكية** تتم **عن طريق بيع أصول القطاع العام إلى القطاع الخاص، أو استثمارها من قبل القطاع الخاص، كذلك مشاركة الدولة للقطاع الخاص في ملكية مؤسسات وشركات القطاع العام، من خلال ما يسمى بالتشاركية.**

أما **خصخصة الإدارة** فكان من أوضح مظاهرها: "**العهدة إلى شركات إدارة من القطاع الخاص، إدارة شركات ومؤسسات القطاع العام، أو الاستعانة بما يسمى (خبراء) لإدارتها..الخ.**" **وهذا كله: "كان نتيجة طبيعية لما أثبته الواقع من عجز الكثير من المشاريع التي تصدت لها الدولة عن طريق القطاع العام؛ بل إنّ هذا الأخير أصبح في كثير من الدول النامية بقرة حلوباً للمتنفذين وأصحاب المناصب العليا، إلى الحد الذي ظهرت فيه أرقام مخيفة لحجم الفساد في تلك الدول. يضاف إلى ذلك التحولات الاقتصادية العالمية، وما نتج عنها من تأثير على اقتصاديات الدول الناشئة، وما رافق ذلك من عولمة أخطبوطية لم تسلم من أثارها دولة من الدول؛ أدى ذلك كله إلى ضرورة الانفتاح على التعاون مع القطاع الخاص.**" وتماشياً مع هذه التوجهات صدر في سورية قانون الاستثمار

---

[1]- ويبدو أن **كلمة الإشتراكية** لم يعد لها أي وجود في القاموس السوري، خصوصاً أن دستور عام 2012 أسقط هذه الكلمة - التي تكررت بكثرة في نصوص دستور 1973- من مواده، باستثناء النص في **المادة/16/** على أن: (يُحدد القانون الحد الأقصى **للملكية الزراعية والاستثمار الزراعي**، بما يضمن حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال، ويضمن زيادة الإنتاج). ويبدو أنَّ هذا النص يأتي انسجاماً مع قانون الإصلاح الزراعي الذي دعا إليه النهج الاشتراكي؟؟. ويبدو أيضاً أنَّ هذا الدستور حافظ في الكثير من مواده على جوهر الفكر الإشتراكي القائم على "**العدالة الاجتماعية**".

رقم/10/ لعام 1991 وتعديلاته بموجب المرسوم **رقم/7/** لعام 2000 والمرسوم **رقم/8/** لعام 2007، والذي جاء لتدعيم المناخ الاستثماري في سورية. وقد قامت **الخطة الخمسية العاشرة**، في جزء كبير منها بالاعتماد على **التشاركية** مع القطاع الخاص، حيث كان عنوانها البارز: (**تنمية تشاركية هدفها المواطن اقتصادياً واجتماعياً**..). والتعويل على دور القطاع الخاص يبدو أكثر في الخطة الخمسية الحادية عشرة).[1] ويبدو أن **لدى الحكومة السورية توجه كبير للتعاون مع القطاع الخاص، عن طريق عقود البوت BOT**، وهذا كله برر **عدم الإبقاء على النصوص الدستورية على حالها**، وكأنها نصوص مقدسة، بل **كان من الأولى تعديلها قبل ذلك بفترة طويلة، بما ينسجم مع التطورات التي حصلت في السياسة والاقتصاد على المستوى الإقليمي والعالمي، وبما ينسجم مع الدور المأمول من القطاع الخاص في تحقيق التنمية**.

وتتويجاً لذلك صدر **الدستور السوري لعام 2012** وحسم كل الخلافات التي كانت تطرحها المواد المتعلقة بالمبادئ الاقتصادية التي كان يثيرها دستور عام 1973. **فلم يعد هناك تحديد لهوية الاقتصاد** (إشتراكي مخطط، رأسمالي..إلخ). بل أكثر من ذلك **تم التركيز على دعم كل من القطاعين العام والخاص، وأصبحت مسؤولية الدولة تجاه القطاع الخاص مسؤولية دستورية بشرط**:

1. العمل وفق خطة اقتصادية واجتماعية؛ وهذا يعني (مستقبلاً) ضرورة وجود ممثلين عن القطاع الخاص في هيئة التخطيط والتعاون الدولي.

---

[1]- **فالحكومة السورية شرعت في تنفيذ إصلاحات اقتصادية واجتماعية**، حيث ركز الإصلاح الاقتصادي على **إعادة بناء الاقتصاد**، وتحويله **من اقتصاد مخطط مركزياً، إلى اقتصاد السوق الاجتماعي**. ويعد توفير البيئة التمكينية الملائمة لنمو **وتطور قطاع الأعمال في سورية من أهم أولويات الخطة الخمسية العاشرة والحادية عشرة**، وتعزيز مساهمة القطاع الخاص الذي تشكل المشاريع الصغيرة والمتوسطة الأغلبية العظمى منه في الاقتصاد الوطني، وجعله قطاعاً مؤسساتياً منظماً للمشاركة في العملية التنموية، **ونشر ثقافة العمل الحر**، من خلال حاضنات الأعمال، والجمعيات الداعمة لأنشطة رواد الأعمال..

2. أن تتضمن مشاركة القطاع الخاص في القرار الاقتصادي وخطط التنمية: (**زيادة الدخل الوطني، وتطوير الانتاج، ورفع مستوى معيشة الفرد، وتوفير فرص العمل**).

وهذا وغيره تم التأكيد عليه في الفصل الثاني (**المبادئ الاقتصادية**) من نصوص دستور عام 2012 (**المواد من 19.13**) وفي مواد غيرها متناثرة في الأبواب والفصول الأخرى والتي تحدثت بشكل مباشر أو غير مباشر عن الجانب الاقتصادي (في الباب الاجتماعي، مهام السلطات..).

و**بصدور دستور 2012** تنتقل سورية . عبر المبادئ الاقتصادية التي جاء بها . **من نظام اقتصادي يقوم على فكر وفلسفة إشتراكية، إلى نظام اقتصادي حر يجمع بين مبادئ اقتصاد السوق الحر ووظيفة الدولة الاجتماعية** (**التعددية الاقتصادية**)، وذلك **عبر ضمان بقاء دور مؤثر للدولة** للحفاظ على المكتسبات الاقتصادية والاجتماعية التي تحققت، في إطار ما يسمى بـ"**مبدأ العدالة الاجتماعية**". لدرجة أن **العمل على تحقيقها أصبح في صلب القَسم الدستوري**، والذي أصبح في **المادة/7/** على النحو الآتي: (**أقسم بالله العظيم** أن أحترم دستور البلاد...وأن أعمل على **تحقيق العدالة الاجتماعية**...).

و**المادة/13/** من هذا الدستور تنص على أن: (1. يقوم الاقتصاد الوطني على أساس تنمية النشاط الاقتصادي **العام والخاص**، من خلال الخطط الاقتصادية والاجتماعية الهادفة إلى زيادة الدخل الوطني، وتطوير الإنتاج، ورفع مستوى معيشة الفرد، وتوفير فرص العمل.

2. تهدف السياسة الاقتصادية للدولة إلى تلبية الحاجات الأساسية للمجتمع والأفراد، عبر تحقيق النمو الاقتصادي و**العدالة الاجتماعية**، للوصول إلى التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة.

3. تكفل الدولة حماية المنتجين والمستهلكين، **وترعى التجارة والاستثمار**، وتمنع الاحتكار في مختلف المجالات الاقتصادية، وتعمل على تطوير الطاقات البشرية، وتحمي قوة العمل بما يخدم الاقتصاد الوطني.).

. **المادة/14/** تنص على أن: (الثروات الطبيعية والمنشآت والمؤسسات والمرافق العامة هي **ملكية عامة**، تتولى الدولة استثمارها والإشراف على إدارتها لصالح مجموع الشعب، وواجب المواطنين حمايتها).[1]

ومع كل ذلك: تبقى أهمية **وضرورة حسم التمييز بين الاتفاقات والعقود التي تمنح امتيازات للشركات والمؤسسات الأجنبية، وتلك التي تمنح مثل هذه الامتيازات للأفراد أو الشركات الوطنية**.[2]

---

[1]- وبذلك يكون **الدستور قد رسم لاقتصاد تعددي ببعد اجتماعي**. ومن الأشياء الجديدة والمهمة جداً في دستور 2012 أن الملكية الخاصة لا تنزع إلا للمنفعة العامة **بمرسوم** ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون (**الفقرة 1/ب من المادة 15**). والتعويض في حالات الإستملاك يجب أن يكون **معادلاً للقيمة الحقيقية للملكية** (**الفقرة 2 من المادة 15**).
وبذلك يكون الدستور قد وضع حداً للشكاوى التي كانت تترجم بدعاوى قضائية، إزاء عدم عدالة بدلات الاستملاك.

[2]- وفي ما يلي **توضيح هذه الازدواجية** في ظل القوانين والتشريعات الحالية:
فعقود البوت BOT كما مر معنا سابقاً، وحسب الرأي الراجح هي **من العقود الإدارية**، وبالتالي **تخضع لقواعد القانون الإداري** من جهة، **وللقضاء الإداري** في المنازعات الناشئة عنه من جهة ثانية. والحكومة السورية عندما أبرمت أول عقد وفق نظام البوت BOT (بين **المؤسسة العامة للإتصالات** وشركة **سيرَتيل/*Syriatell*/ بالعقد رقم/9/. وأنفستكوم/*MTN*/ حالياً بالعقد رقم/10/.**) تم تنظيم العقد وبشكل صريح بناءً على أحكام المرسوم/195/ لعام 1974 المتضمن عقود المؤسسات والشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي.
والمشرّع السوري ميز بين الاتفاقات والعقود التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية، ومنها عقود البوت BOT، وتلك التي تمنح مثل هذه الامتيازات للأفراد والشركات الوطنية. فألزم إقرار تلك الاتفاقيات والعقود من قبل **مجلس الشعب، إذا كانت تمنح امتيازات لشركة أو جهة أجنبية**، في حين **أعفاها من هذا الإقرار، إذا كانت تمنح هذه الامتيازات لجهات وطنية**. وذلك تطبيقاً لنص الفقرة الخامسة من **المادة/71/** من الدستور السوري لعام 1973 التي تحدد اختصاصات مجلس الشعب: ((..5- إقرار المعاهدات والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة، وهي معاهدات الصلح والتحالف، وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، أو **بالاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات أو المؤسسات الأجنبية**..الخ)).
وتنص **المادة/35/** من المرسوم التشريعي رقم/20/ لعام 1994 على إعفاء عقود المؤسسات والشركات ذات الطابع الاقتصادي من تصديق مجلس الدولة، حتى ولو تجاوزت قيمة

وانسجاماً مع هذه المبادئ الدستورية الهامة التي أتى بها دستور2012 **لابد من صدور قانون خاص ينظم التشاركية مع القطاع الخاص، بعد أن حُسِم الجدل حول دستورية أو عدم دستورية عقود البوت BOT، أو غيرها من صيغ التعاون مع القطاع الخاص.** والتي بدت فيها الملامح واضحة وحقيقية للتشاركية مع القطاع الخاص، **خصوصاً بعد أن أصبحت مسؤولية الدولة تجاه القطاع الخاص مسؤولية دستورية (مادة 13)**. بحيث يكون هذا القانون (الشراكة بين القطاعين العام والخاص) البوابة لتشجيع القطاع الخاص للعمل مع الحكومة كفريق واحد لإقامة مشاريع تنموية مشتركة، تواكب التطورات التي تشهدها سورية. وهذا بدوره ما يقودنا إلى البحث عن **ملامح التشاركية في سورية**، في ظل بعض ما صدر من قوانين بهذا الخصوص، وما هو في جعبة الحكومة ينتظر الصدور. كما يتضح لنا في المطلب التالي: **ملامح التشاركية في سورية**

العقد/45/ ألف ليرة سورية، ولكن هذا لا يعفيها من الخضوع لرقابة مجلس الشعب إذا كان أحد أطراف العقد جهة أجنبية، تطبيقاً للنص الدستوري (**المادة 71**) إذا كان العقد يتضمن منح امتياز. **وعلى هذا الأساس** فإن: **"عقود البوت BOT وفق التشريعات السورية تخضع لنظامين قانونيين مختلفين في بعض الأمور، تبعاً لاختلاف أطراف العقد، وهذا تمييز غير مبرر في كل الأحوال"** ويتجلى هذا التمييز في الآتي: أ ـ **من حيث الإقرار:** إذا كان أحد أطراف العقد جهة أجنبية فلابد من إقراره من مجلس الشعب، ولا يلزم ذلك إذا كان طرفا العقد جهات وطنية.

ب ـ من حيث الرقابة: إن إعفاء عقود المؤسسات والشركات العامة ذات الطابع الاقتصادي ـ ومنها عقود البوت BOT ـ من رقابة مجلس الدولة إذا تجاوزت/45/ ألف ليرة سورية، لا يعفيها من رقابة مجلس الشعب إذا كان أحد أطراف العقد جهة أجنبية، أما إذا كان الطرفان جهة وطنية، فإنها تكون غير خاضعة لا لرقابة مجلس الدولة، ولا لرقابة مجلس الشعب.

ـ أنظر: د. إبراهيم الهندي ود. عبسي الحسن ود. سعيد نحيلي، المرافق العامة، مرجع سابق، صـ 261.

المطلب الثاني
ملامح التشاركية في سورية

إنَّ توجّه الحكومة السورية في **السماح للقطاع الخاص** (المحلي والعربي والأجنبي) بإنشاء وخدمة المطارات، والإسهام في إقامة المحطات الكهربائية..الخ. هي **خطوات جريئة تهدف إلى زيادة فاعلية نظرية التشاركية ما بين الحكومة والقطاع الخاص،** وهذه الخطوة فيها الكثير من الجرأة والمغامرة في آن معاً، خصوصاً أن الحكومة لم تكن تقدم عليها خلال خمسة عقود مضت، والقطاع الخاص في سورية لم يكن يحلم بإمكانية إشراكه في هذه القطاعات الإستراتيجية.

أولاً- التشاركية في ظل توجهات الحكومة السورية

يبدو أن **الحكومة السورية لديها تحوّل كبير في طريقة إدارة الدولة واقتصادها،** وهذا التحول شَق طريقه خلال تنفيذ مضمون الخطة الخمسية العاشرة، كفاتحة جديدة للخطة الخمسية الحادية عشرة، والتي نأمل منها أن تنعكس على تحسين معيشة المواطنين. وبالتالي **على هذه الحكومة أن تُدرك وجود متطلبات واحتياجات أساسية لابد من وجودها لإنجاح تجربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص،** والتي بدأت عملياً ملامح توفيرها ومنها: "إعداد وثيقة سياسة وطنية للشراكة، ووضع إطار قانوني ومؤسساتي خاص بها، وإجراء التعديلات المطلوبة

للتشريعات الناظمة للقطاعات المستهدفة (كهرباء، مياه، نقل..الخ). ووضع برنامج واضح وشفاف ومحدد زمنياً لمشاريع الشراكة، وتحديد المشاريع ذات الأولوية، ووضع واعتماد مواصفات قياسية ومعايير واضحة لجودة البنى التحتية والخدمات العامة. وآخيراً صدور **دستور جديد أقر بهذه الشراكة."**[1]

ومن هنا تأتي أهمية مبدأ التشاركية الذي تتبناه الحكومة وتعمل على إنجاحه، كونه يدفع بعملية التنمية إلى الأمام، نتيجة مساهمة القطاع الخاص بالناتج المحلي الإجمالي بنسبة قد تكون وصلت إلى **70%**.[2]

---

[1]- وفي هذا السياق نشير: أن **الحكومة السورية** تسعى إلى تشجيع الاستثمار بكافلة الوسائل القانونية، والتي كان من ضمنها المرسوم التشريعي **رقم/56/** لعام 2010 والذي ينظم **إحداث مصارف الاستثمار** في سورية، وفق الأسس والصيغ القانونية في القانون رقم/28/ للعام 2001 وتعديلاته. ويحدد المرسوم التشريعي رأس مال المصرف وأعماله ومصادر تمويله وإدارته والتزاماته. وهذا المرسوم يعد خطوة مهمة وأساسية في إطار مشروع الإصلاح الاقتصادي، وتطوير القطاع المصرفي؛ على اعتبار أن هذا النوع من المصارف بات ضرورة أساسية للاقتصاد السوري في مرحلة تطوره الحالية (بعد إحداث المصارف التجارية الخاصة، سواء كانت تقليدية أم إسلامية..). وقد حدد المرسوم **مهام مصرف الاستثمار بتمويل المشاريع الاستثمارية لجهات القطاع العام الاقتصادي، والقطاع الخاص بجميع أنواعها، بما فيها مشاريع البوت BOT.**

كما يساهم بتأسيس شركات استثمارية وصناديق استثمار، وإصدار شهادات إيداع، وتقديم خدمات استشارية مالية وإدارية واقتصادية لجهات القطاع العام الاقتصادي. وكذلك تقديم الخدمات الاستشارية المتصلة بدمج الشركات وبتطوير الخدمات المصرفية. وقد تم تحديد رأسمال مصرف الاستثمار **بعشرين مليار** ليرة سورية، وهذا النوع من المصارف سيخضع لجميع القوانين والأنظمة النافذة لدى مصرف سورية المركزي؛ وبالنتيجة فإن هذا المرسوم سيسهم في تأسيس مصارف استثمار ذات إمكانات تمويلية أكبر، يحتاج إليها الاقتصاد السوري خلال المرحلة الحالية والمراحل القادمة من تطوره.

[2]- يبدو أن الحكومة تسعى جاهدةً إلى إصدار **قانون التشاركية**، حيث أصدرت رئاسة مجلس الوزراء في شهر كانون الثاني من عام 2011 تعميماً طلبت فيه من وزارات (الري والنقل والاتصالات والكهرباء والداخلية والإدارة المحلية والصحة والدولة لشؤون البيئة ولشؤون المشاريع الحيوية) بدراسة النص التشريعي لقانون **الشراكة بين القطاعين العام والخاص،** وموافاة رئاسة مجلس الوزراء بالملاحظات والمقترحات. وجاء في التعميم قيام الوزارات المذكورة بالمساهمة في تمويل البرنامج التدريبي المتعاقد عليه مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/UNDP/ وبقيمة مقدارها مليون ليرة سورية، من موازنة كل وزارة، وذلك **لتأهيل العاملين في مجال التشاركية.**

ويأتي ذلك كله في إطار الجهود التي تبذلها الحكومة للإصلاح الإداري والاقتصادي، وتحديث القوانين والتشريعات لدفع عملية التنمية في المجالات كافة. **بحيث يكون للقطاع**

وفي إطار تعزيز التشاركية يأتي صدور المرسوم التشريعي **رقم/81/** تاريخ 2010/9/20 القاضي بتأسيس **الشركة السورية للاستثمار**، تكون مهمتها إقامة وتطوير المشروعات الاستثمارية، وإحداث شركات مشتركة مع جهات داخلية وخارجية، وتكون لها الشخصية القانونية والاعتبارية، وجميع الحقوق والصلاحيات اللازمة لتمكينها من القيام بأعمالها وتتمتع بالاستقلال المالي والإداري.[1]

ويبدو أن **دخول الدولة المباشر على خط الاستثمار**، من خلال إحداث الشركة السورية للاستثمار **له الكثير من الآثار الإيجابية على إيرادات الخزينة**، والأهم هو **دخول الدولة كلاعب في سوق الاستثمار**، وفي الوقت ذاته يطرح الكثير من الأسئلة، ويفتح الإجابات على بوابات بدت حتى وقت قريب خارج ذلك الإطار،

الخاص دوراً أكبر في عمليات التمويل والتشغيل (خاصةً مشروعات البنى التحتية التي تتطلب مستويات تمويل مرتفعة). ويمكن اعتبار **هذا القانون مكملاً لمشروع قانون العقود الموحد وجزءاً أساسياً منه** (والذي تعكف الحكومة على إعداده). وتأمل الحكومة والقائمين على إعداد مشروع القانون أن **تخلق هذه الشراكة أصولاً جديدة لكلا القطاعين، على النقيض من الخصخصة** التي تعني بيع أصول الدولة للقطاع الخاص. بل أكثر من ذلك وانسجاماً مع دور القطاع الخاص في نص **المادة/13/ من دستور 2012 تسعى الحكومة** إلى توفير البنى التحتية، وتأمين التمويل اللازم لإقامتها، وتخفيف الأعباء عن كاهل الموازنات العامة للدولة، وتشجيع الاستثمار، وإيجاد مجالات عمل جديدة للقطاع الخاص، وخلق فرص عمل، وتحسين التنمية الاجتماعية والاقتصادية، ومكافحة الفقر..

[1]- ويطلق عليها اختصاراً (**السورية للاستثمار**) ورأسمالها/**5/ مليارات ل.س**، موزع على عشرة ملايي سهم، تملك الخزينة العامة للدولة أسهمها بالكامل، قيمة كل سهم منها /500/ل.س، ويجوز زيادة رأسمال الشركة بقرار من مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الهيئة العامة. ويتولى إدارة الشركة مجلس إدارة ومدير تنفيذي، ويرأس مجلس الإدارة وزير المالية، ويتألف مجلس الإدارة من سبعة إلى تسعة أعضاء بينهم الرئيس، وتحدد مدة عضوية مجلس الإدارة بأربع سنوات، ويجوز إعادة تعيين أعضاء مجلس الإدارة لمدة مماثلة ولمرة واحدة فقط. وتعد اللجنة الاقتصادية في رئاسة مجلس الوزراء بمثابة الهيئة العامة للشركة. وهذه الشركة مؤسسة وفق أحكام قوانين التجارة والشركات والعمل النافذة في كل ما لم يرد عليه نص في المرسوم/81/، ما سيعطيها مرونة كبيرة في عملها، **ويحق للشركة تأسيس أو المشاركة في تأسيس شركة تابعة لها، ولها الحق في الاستثمار في مختلف المجالات الاقتصادية داخل سورية وخارجها**، ومهمة الشركة إقامة وتطوير المشاريع الاستثمارية. و**مدة الشركة/50/ عاماً** تبدأ من تاريخ التصديق على النظام الأساسي، وتكون قابلة للتمديد بقرار من مجلس الوزراء، وسيكون **من مهام الشركة لاحقاً تأسيس صندوق استثماري سيادي.**

ولم تكن مقنعة بما فيه الكفاية؛ والدليل مظاهر التردد التي طفت نتائجها على السطح تباعاً، فهذا **الدخول على خط الاستثمار** كما يرى الخبراء **يحتمل سببين**: .

الأول: قصور الدور المأمول من القطاع الخاص في اقتناص الفرص الاستثمارية، أو المساهمة بها عبر التشاركية التي طرحتها الحكومة، وخاصة مشاريع بناء منظومة البنية التحتية الحيوية اللازمة لجذب الاستثمار.

. **الثاني**: هو الدخول في التشاركية مع القطاع الخاص، وعبره مع قطاع الأعمال، وغيرهم من المستثمرين المحتملين من الباب نفسه، وعبر شركة تتمتع بكامل المرونة والحيوية المطلوبة، والإمكانيات المادية لإقامة مشاريع مشتركة تكون الدولة فيها طرفاً فاعلاً، وشريكاً عملياً إلى أبعد حد.[1]

وبالنسبة لموضوع **التشاركية** (على حد قول المسؤولين في الحكومة السورية) **ليست الحل السحري** لكل ما يحتاجه إصلاح الاقتصاد السوري، **وهي أداة فعّالة فيما إذا**

---

[1]- **وربما ما حصل يشجع ويحرك الاستثمار في قطاعات حيوية، لا يزال القطاع الخاص متردداً في خوض غمارها؛ فوجود مثل هذه الشركة في السوق، يفسح المجال للحصول على التمويل بثقة أكبر بضمان الدولة**؛ وقد فتح إحداث هذه الشركة شهية الجهات العامة الاقتصادية الأخرى، وهيأت لها البعد القانوني اللازم لإحداث شركات قابضة قطاعية. **فوزارة الصناعة** تبحث جدياً وبخطا متسارعة لإحداث شركة قابضة في قطاعها. والتي يمكن اعتبارها إحدى سمات المرحلة القادمة للاستثمار في سورية، وإن كان ذلك يحتاج إلى تهيئة الظروف المناسبة لنجاحها. وفي إطار التشاركية مع القطاع الخاص، وعلى حد قول المسؤولين في الحكومة السورية، فإن **الشراكة بين (العام والخاص)** ستكون **محوراً أساسياً خلال السنوات القادمة**، كون الدولة تحتاج إلى استثمارات ضخمة **لتحقيق هدفين أساسيين:**
- **الأول: رفع معدل النمو إلى/8%/** بحلول عام 2015.
- **الثاني: خفض معدل البطالة إلى نحو/4%/** بحلول الفترة نفسها. ونتمنى أن تستطيع الحكومة السورية تحقيق هذه الأرقام، أو الاقتراب منها في الخطة الخمسية الحادية عشرة.
فعلى سبيل المثال: تسعى **وزارة الإدارة المحلية والبيئة** لإنجاز مشروع إدارة النفايات الصلبة ضمن الخطة الحالية (الحادية عشرة) حيث وضعت الوزارة خطة تعتمد على تعزيز المشاركة مع القطاع الخاص في إنشاء واستثمار منشآت معالجة النفايات الصلبة ومحطات النقل، إضافةً إلى المشاركة في أعمال الجمع في البلديات والوحدات الإدارية، حيث سكون للقطاع الخاص نسبة/30%/ من حجم الأعمال، بما يسهم في إنجاز المخطط التوجيهي لإدارة النفايات الصلبة، ويعزز إمكانيات البلديات والوحدات الإدارية لتحسين مستوى الخدمات، وتسعى وزارة الإدارة المحلية إلى تأهيل العارضين من القطاع الخاص، للوصول إلى تحقيق الهدف المرجو من المشروع.

أُحسن استخدامها، وهذه الشراكة مع القطاع الخاص (كما هي توجهات الحكومة السورية) لا تعني أن تتخلى الحكومة عن دعم بعض الشرائح الاجتماعية، وإنما يجب أن يكون هذا الأمر مدروساً وفق أسس محددة، **وإلا** فإن الأمر سينقلب كما يرى البعض إلى **خصخصة صامتة للاقتصاد الوطني** (زيادة حصة القطاع الخاص في المؤشرات الاقتصادية الكلية، على حساب إنقاص حصة القطاع العام).

ثانياً- ملامح قانون التشاركية

المطلوب: **"قانون للتشاركية مدروس جيداً"**. بحيث يكون تشريعاً تنموياً يأتي في إطار عملية الإصلاح والتحديث والتطوير، **بعيداً عن المخاطر والمحاذير التي قد تنشأ عنه من زيادة للفساد الإداري**، وهدر وتضييع الموارد العامة، وذلك من خلال تقديم الجهات العامة (الحوافز والإعانات والقروض الرخيصة، ومنح الأراضي المجانية، والإعفاءات الضريبية..الخ). **المطلوب تحديداً**: **"قانوناً عصرياً ينطلق من الأسس الصحيحة للشراكة بين القطاعين العام والخاص"**، بعيداً عن الإملاءات من القطاع العام بعد توقيع العقد، والأهم أن تكون المصالح متكافئة بين الطرفين، وإن تفاوتت الحصص في اتخاذ القرار، على اعتبار أن القطاع الخاص في ظل اقتصاد السوق الاجتماعي، يصبح لزاماً عليه أن يأخذ دوره الكامل، ويتحمل المسؤولية تجاه عملية التنمية، وتجاه الاقتصاد والوطن. **لكي يستحق لقب قطاع الاقتصاد الوطني**. خصوصاً عندما تتعالى الأصوات الداعية إلى ضرورة وجود قيادات في الحكومة تمثل القطاع الخاص (أو حكومة **P.P.P** كما يحلو للبعض تسميتها). باعتبار أنَّ مساهمته بالناتج المحلي حسب الأرقام الرسمية تصل إلى حدود **70%**. وبالتالي لا يعقل أن تهمَّش هذه المساهمة، أو أن يتحكم بها من يساهم بنسبة **30%**!؟. **فالقوانين (وإن كانت جيدة) لا تصنع تشاركية حقيقية ومتوازنة بين قطاعات الاقتصاد الوطنية المختلفة. بل إنَّ ما يصنعها حقيقةً، العمل على تبنيها وتنفيذها وفق ذهنية القطاع الخاص، بعيداً عن الإيديولوجيات الخشبية،**

والشعارات الإشتراكية، التي تنظر إلى القطاع الخاص نظرة الشك والريبة، وكأنَّ القطاع الخاص لم يخلق إلا لتحقيق الأرباح الفاحشة على حساب الاقتصاد والتنمية، **علماً إن مقارنة بسيطة مع حجم الفساد الذي يعاني منه القطاع العام، وحجم الأموال العامة التي ذهبت . ولاتزال . إلى جيوب المسؤولين،** تؤكد لنا أهمية وضرورة تكاتف الجميع في الدولة (العام والخاص) للقضاء على الفساد، وتحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة (بإستدامتها وعدالتها).[1] ويبدو أنَّ هذه الدعوات والأصوات لها صدى كبير في هذه الفترة، خصوصاً مع عدم تحديد هوية للاقتصاد السوري في دستور 2012 (**مادة 13**). كما كان عليه الحال في دستور1973 (اشتراكي مخطط مركزياً)، والتوجه فعلياً إلى اقتصاد السوق الاجتماعي. **علماً بأنَّ هذا التوجه (باعتباره نهج جديد)كان من المفترض أن يتم في إطار عملية تشاركية، وليس بقرار من جهة ما،** أو أن تتصدى لمتابعته هيئة أو وزارة (الاقتصاد مثلاً). وأكثر من ذلك: هناك من يرى أن نهج اقتصاد السوق الاجتماعي انتهى بانتهاء أشخاص روجوا له في بلدان معينة في العالم. وفي **الحالة السورية** يبدو أن **البعد الاجتماعي لم يتحقق حتى الآن في اقتصاد السوق المنشود،** نتيجة محدودية المؤسسات والسياسات والآليات القادرة على ترجمة الشق الاجتماعي إلى واقع ملموس، خصوصاً

---

[1]- لذلك تبدو أهمية تفعيل مقررات **المؤتمر الأول للتشاركية** الذي انعقد بتاريخ 2009/11/30 بمشاركة من الجمعية السورية البريطانية، خصوصاً بعد صدور القانون رقم/27/ تاريخ 2011/12/21 والقاضي باعتماد **موازنة عام 2012** وبمقدار **/1326.550/مليار ل.س،** وهي أضخم موازنة في تاريخ الموازنات السورية، **وتزيد عن موازنة عام 2011 بنسبة/59%/** وهذه الموازنة الضخمة تتطلب إيرادات كبيرة لتغطية نفقاتها، والتي تعد بوضعها الراهن موازنة استهلاكية أكثر منها إنتاجية، خصوصاً في ظل الظروف الصعبة التي تمر بها سورية. وتبدو أيضاً **أهمية وضرورة هذه التشاركية بعد صدور الدستور السوري الجديد الذي أصبح نافذاً اعتباراً من تاريخ 2012/2/27** والذي نص في **المادة/13/** منه على أن: (يقوم الاقتصاد الوطني على أساس تنمية النشاط الاقتصادي **العام والخاص** من خلال الخطط الاقتصادية والاجتماعية..) وهذا يتطلب ـ وبدون تأجيل ـ تعديل القوانين السارية بما يتوافق مع أحكامه، ونتمنى أن تنتهي الجهات المكلفة بهذا الأمر قبل مرور الثلاث سنوات التي حددتها **المادة/154/** من هذا الدستور.

مع الضعف الكبير في مساهمة قطاع الأعمال/الخاص في هذا البعد بشكل يلبي الطموح، ويتناسب مع حجم مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي. لذلك **على الحكومة السورية** في المرحلة المقبلة أن تعكف على نهج لاقتصاد السوق ببعد إنساني (وليس اجتماعياً) قائم على تشاركية حقيقية بين العام والخاص وهو ما يطلق عليه اختصاراً باللغة الإنكليزية **P.P.P** والذي يمثل تعاوناً بين القطاعين في تنفيذ وإدارة مشروعات ذات أهمية وطنية، خصوصاً مشروعات البنية التحتية ذات التكلفة المرتفعة. **والمهم جداً** والذي نؤكد عليه هو: **"أن لاتفهم هذه التشاركية بأنها تشاركية في المكاسب وتقاسم الأرباح، بل تعني التشاركية في المسؤوليات والواجبات الاجتماعية."**[1]

هذه الشراكة التي تعني: ((علاقة تعاقدية لمدة زمنية متفق عليها، يقوم القطاع الخاص خلالها بالاستثمار في أوجه مختلفة من المشاريع، في الإدارة والتشغيل وإعادة الصيانة والتأهيل، بهدف تقديم الخدمة الأفضل للدولة والمجتمع)).

ويبدو أن **غاية الحكومة** من قانون **الشراكة** بين العام والخاص، الوصول إلى: **(تركيز الإدارة الحكومية على المهام الرئيسية كمنظم للأنشطة الخدمية والاقتصادية والتنموية. إعادة هيكلة العمل الحكومي. إعادة توزيع مسؤوليات التنمية. تحقيق كفاءة أعلى في تقديم الخدمات).**[2] ومن أبرز ما صدر في ما يتعلق بموضوع وضع

---

[1]- **وذلك من خلال مستويين: الأول**- إلزامي (تسجيل العاملين في التأمينات الاجتماعية، دفع الضرائب، المسؤولية تجاه البيئة..إلخ). **الثاني**- طوعي (جمعيات خيرية، دعم البحث العلمي، دعم النشاطات الاجتماعية والرياضية..إلخ).

[2]- **أما مقومات ومتطلبات وضع قانون للشراكة فهي:**

1- تمكين القطاع الخاص من المشاركة في مجالات بناء وتشغيل وإدارة البنى التحتية الضرورية لتقديم الخدمات العامة، وتشجيعه على الاستثمار في ذلك.

2- ضمان **أن تكون الخدمات العامة المقدمة** من خلال هذه الشراكات قائمة **على أسس اقتصادية وتنموية كفوءة.**

3- ضمان الشفافية والمنافسة من خلال الإجراءات اللازمة لإقامة وإنشاء وتشغيل وإدارة كل أشكال الشراكة من خلال الموازنة بين المصلحة العامة وضمان حقوق المستثمرين.

4- ضمان **الاحتفاظ بالكوادر الكفوءة من العاملين في الدولة.**

إطار قانوني للتشاركية مع القطاع الخاص، هو **القانون رقم/32/** تاريخ 2010/11/14 الذي **يتعلق بالسياسة العامة لقطاع الكهرباء في سورية،** والهادف إلى توفير الكهرباء بما يلبي حاجة المجتمع والاقتصاد الوطني، والسماح للقطاع العام والمشترك والخاص الوطني والمحلي والعربي والأجنبي بالاستثمار في مجالي التوليد والتوزيع. كما يهدف القانون إلى تدعيم وتشجيع استخدام الطاقات المتجددة في مختلف المجالات وتوطين صناعتها. وبهذا القانون يكون القطاع الخاص قد سُمح له بالمشاركة في توليد الطاقة الكهربائية، وتوزيعها في مناطق محددة. و**المهم في هذا القانون** (والذي **ينفي خصخصة هذا القطاع**) نص **المادة/22/** والتي جاء فيها: ((تؤول ملكية جميع المنشآت الكهربائية في منطقة الترخيص موضوع الفقر/أ/ من **المادة/21/** على اختلاف أنواعها عند انتهاء أو إنهاء مدة الرخصة على وجه قانوني إلى المؤسسة أو الشركة المعنية، وذلك وفق أحكام الاتفاقية الناظمة لها بدايةً.[1] كما

5- إحداث **مجلس دعم للشراكة.**
والجهات المقترحة للقيام بهذا العمل هي: (رئاسة مجلس الوزراء+وزارة المالية+وزارة الاقتصاد+هيئة تخطيط الدولة والتعاون الدولي).
- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

[1]- وفيما يخص **التوليد** فالقانون في **المواد/9+10+11/** ينظم هذا الأمر بشكل كامل، وعندما تكون هناك حاجة لمحطات توليد في منطقة معينة، باستطاعة محددة، تقوم وزارة الكهرباء بالإعلان عن طلب عروض لتنفيذ المشروع، وحينما تتقدم الشركات الراغبة بالاستثمار بهذا المشروع...وبعد هذا توضع الشروط وفق نظام الاستثمار (**BOO-BOT**) وبعد توقيع الاتفاقيات التي تنظم وفق هذا النظام، ترفع للتصديق من رئاسة مجلس الوزراء، وبعد التصديق تمنح الوزارة الترخيص لهذه الشركة، وفي هذه الحالة العلاقة تكون مباشرة ما بين الشركة، ومؤسسة التوليد، وبالتالي ليس هنالك علاقة مع المواطن في هذه المرحلة. وهناك أيضاً إمكانية ضمن القانون أن تقوم شركات خاصة ببناء محطات توليد، ونقلها وبيعها لشركات مستهلكة باستطاعات كبيرة داخل القطر، وفي هذه الحالة يكون دور الدولة نقل الكهرباء ضمن شبكتها مقابل رسوم معينة، وهذا برأينا يعتبر تشاركية من نوع خاص!؟.
وسمح القانون أيضاً: على صعيد الطاقات المتجددة/**مادة 28**/ بجواز شراء الكهرباء المنتجة من مشاريع الطاقات المتجددة، التي يمكن ربطها على شبكة التوزيع، إذا توافرت الإمكانات الفنية لذلك...وتصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء في الحالات التالية:
أ - **فائض إنتاج المشتركين** الذين يعتمد استهلاكهم أساساً على الكهرباء المنتجة من مصادر توليد الطاقات المتجددة الخاصة بهم. **ب - الكهرباء المنتجة من مشاريع الطاقات المتجددة** المرخصة التي يمكن ربطها على شبكة التوزيع. وفيما يخص نشاط التوزيع **المواد**

أن هذا القانون فرض على المرخص له بالتوزيع الالتزام بكل القوانين والأنظمة النافذة ذات الصلة، وعلى الأخص التعرفات الكهربائية، ونظام الاستثمار، والقانون رقم/26/ لعام 2001 والمرسوم التشريعي رقم/60/ لعام 2005 المتعلقين بالاستجرار غير المشروع، وقانون الحفاظ على الطاقة رقم/3/ لعام 2009، والأنظمة والتعليمات والشروط التي تصدرها الوزارة لهذه الغاية.[1] ويبدو أن **الحكومة السورية تسير في الإطار الصحيح في هذا المجال، بعد هذه الخطوة المهمة التي تجلت بصدور قانون نوعي مثل قانون الكهرباء، ينظم العمل في هذا القطاع المهم في دولة تسعى إلى تشجيع الاستثمار**، باعتبار أن الطاقة . وخاصة الكهرباء . تعتبر عصب الحياة، وألف باء التفكير في قيام أي مشروع صناعي أو تجاري. والحكومة تسير بالموازاة لذلك في طريق آخر يتجلى في بحث موضوع الشراكة مع القطاع الخاص ضمن حراك واسع، تشارك فيه جميع الوزارات، وعلى أعلى المستويات العلمية والبحثية، من خلال البرامج والندوات و ورشات العمل التي تصب في الإطار ذاته، فعلى سبيل المثال: فإن **وزارة التعليم العالي** وبالتعاون مع برنامج تطوير التعليم العالي (***UHES***) أطلقت برامج الشراكة بين قطاع التعليم وعالم الأعمال في

(21+22+23+24+25) فإن القانون أجاز أن تمنح وزارة الكهرباء بناءً على الحاجة وبموجب طلبات عروض أو مناقصات وفقاً لأحكام هذا القانون:

1- رخصة لمزاولة نشاط التوزيع في منطقة جغرافية محددة لا يوجد فيها شبكة توزيع.

2- رخصة لمزاولة نشاط التوزيع أو بعض مهامه في منطقة جغرافية محددة يوجد فيها شبكة توزيع. وفي هذا الإطار تأتي **موافقة مجلس الوزراء بتاريخ 2012/2/28** بناءً على اقتراح وزارة الكهرباء وتوصية اللجنة الاقتصادية على مشروع قرار يتضمن: **"نظام منح رخص وتصاريح مزاولة أنشطة الكهرباء"** وذلك بهدف تسهيل استثمار القطاع الخاص في تنمية القطاع الكهربائي. خصوصاً أمام المتطلبات المادية الكبيرة والاستثمارات التي يحتاجها؟!.

[1]- ويتضمن هذا القانون مجموعة من الآليات، كإلغاء الحصرية الجغرافية للشركات المستثمرة في منطقة معينة، والحصرية للأداء والعرض الأرخص. وهناك بنود ضوابط وغرامات على المستثمر في حال الإخلال بشروط الاستثمار، أو قوانين الاستجرار غير المشروع، أو قانون الحفاظ على الطاقة، أو قانون البيئة رقم/50/ لعام 2002..الخ.

2010/12/15، وقد خلص المؤتمر إلى نتائج مهمة لتدعيم وترسيخ فكرة الشراكة بين القطاعين.

ويبدو أن **الحكومة** في إطار سعيها لتنظيم وتأطير التشاركية مع القطاع الخاص، **تقوم بإحداث الهيئات العامة، كوسيلة للإشراف الحكومي**؛ ويأتي ذلك **نتيجة للدور الاقتصادي الذي يلعبه القطاع العام والخاص في مسيرة التنمية التي تشهدها سورية** منذ توجهات الخطة الخمسية المنتهية (العاشرة) والتي تعززت أكثر مع الخطة الخمسية الحالية (الحادية عشرة). ومن الهيئات نذكر: (الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، هيئة الاستثمار، هيئة الإشراف على التأمين، هيئة الأوراق المالية، هيئة التمويل العقاري، هيئة التطوير والاستثمار العقاري، الهيئة المنظمة لقطاع الاتصالات، هيئة حماية المستهلك، الهيئة العامة لإدارة وتنمية وحماية البادية..الخ). ويستطيع المراقب لتطورات الاقتصاد السوري أن يلمس أن **الهيئات العامة** تبدو مهامها ومسؤولياتها في السعي إلى تنظيم إطار مؤسسي واضح لكل من القطاعين العام والخاص، وفي نشاط محدد، وأصبح لكل وزارة العديد من الهيئات. **وهناك من يرى: أن المؤشر الأهم من إحداث هذه الهيئات هو تنظيم علاقة واضحة وعلمية ومؤسساتية بين القطاع الخاص السوري، والإدارة الحكومية**؛ باعتبار أن النشاط الاقتصادي الحكومي كان قائماً ولم يزل مرتبطاً بطبيعة الحال بالحكومة. والاتجاه الأهم هو صوب القطاع الخاص، وعبر جهات واضحة تنظم الإشراف الحكومي مع القطاع الخاص، وبطبيعة الحال مع العام، وهذا لاشك مؤشر لا يمكن إغفاله في جدية الحكومة بإدخال القطاع الخاص في صلب عملية التنمية، الأمر الذي يدعو هذا القطاع إلى الدخول في تلك العملية بكل مسؤولية لبناء اقتصاد وطني بكل ما تعنيه الكلمة من معنى.[1] وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على البدء بوضع **إستراتيجيات**

---

[1]- **وعلى المستوى الإجرائي** فإن تلك الهيئات توفر إدارة فنية أجدى من الإشراف المباشر لأي وزارة على قطاع اقتصادي محدد، وبالطبع فإن الدور الأكبر للوزارة يتجلى في رسم السياسات والإستراتيجيات العامة للقطاع الذي تعمل فيه، أما الهيئة فيجب أن تملك الجهاز

طويلة الأمد، تبتعد عن الخطط والحلول الآنية للمشكل التنموي، من خلال البحث في آفاق للمشاركة في سورية. وهذا هو محور الختام في هذه الرسالة: **آفاق المشاركة في سورية**

المطلب الثالث

آفاق المشاركة في سورية

إنَّ ديمقراطية الإدارة تساعد الإدارات والمشاريع على التقدم والانطلاق إلى آفاق عريضة، وتحقيق آمال واسعة، وفي الوقت ذاته اكتشاف قوة ذاتية ضمنية تعمل من أجل حماية وصيانة المكتسبات المتحققة وحسن استثمارها، وتحقيق العائد والمردود المناسب وتنمية الاستثمارات في المشاريع، وبما يؤدي إلى الوصول إلى معدلات نمو مناسبة، ومعدلات تكوين وتراكم رأسمالي مرتفعة (مادي وبشري).

أولاً- الديمقراطية الإدارية أداة للتقدم[1]

إنَّ لديمقراطية الإدارة بُعداً إستراتيجياً للتكيف العام مع طموحات القرن الحالي..حيث تساعد على تحديد مكانة الإدارات والشركات والمشروعات، في هذا القرن الذي بدت تحدياته واضحة جليلة، فارضة ضرورات ومتطلبات التواجد الفاعل فيه؛ وقد وضعت هذه التحديات واقعاً جديداً، أصبح معه متخذ القرار يحتاج إلى

الفني والإداري الذي يشرف ويدير ويعطي المحفزات لهذا القطاع. ولكن **العقبة أمام نجاح عمل هذه الهيئات**، تتجلى في إدارة العمل، والتي تتمثل في الكادر البشري الخبير والكفء الذي يجب أن يدير هذه الهيئات، والكثير من هذه الهيئات لا تزال على الورق. **والمشكلة الأهم** في عمل هذه الهيئات أن القائمين على هذه الهيئات يتقاضون رواتب لا تتجاوز الآلاف بينما يكون الأشراف على شركات ومشاريع بالمليارات (قطاع التأمين، العقارات..الخ). و**الحل** ربما يكون بإعطاء الموظفين القائمين على هذه الهيئات جزءاً من عوائد القطاع الذي يعملون فيه. **وكل ما نخشاه** في هذه الهيئات هو **البيروقراطية** التي عانينا منها ولا نزال؟!.

[1]- د. محسن أحمد الخضيري، ديمقرطة الإدارة، مرجع سابق، صـ 65+141 +146+150.

أعلى درجات الوعي الإدراكي به وبمتطلباته، ويحتاج من أجل ذلك لمزيد من البيانات والمعلومات والمعرفة.

ولا سبيل للوصول إليها إلا من خلال ديمقرطة الإدارة..مزيد من الدمقرطة، وهو ما يتطلب ما يلي:

1. رؤية ممتدة لقرن كامل.

2. إستراتيجية عليا تستوعب الرؤية لقرن كامل.

3. سياسات إدارية توصل إلى تنفيذ هذه الإستراتيجية.

فالإدارة في عصرنا الحاضر اختلفت بعض وظائفها، و**لم تعد إدارة جعل الآخرين يعملون، أصبحت الإدارة جعل الآخرين يتفاعلون**؛ حيث لم تعد الإدارة قاصرة على التعامل مع قضايا الحاضر والمستقبل قصيرة الأجل بمتغيراته ومستجداته، بقدر ما **أصبحت إدارة من أجل المستقبل طويل الأجل الممتد لقرن كامل؟!.**

وهو تحد بالغ الأهمية والخطورة، تزداد أهميته وخطورته بمتطلبات صناعة المستقبل الواعد، بحجم التهديدات والفرص وعناصر القوة، وعناصر الضعف القائمة الآن وغداً، وتصبح احتمالاتها مفتوحة ومتعددة المجالات والاتجاهات.

حيث أنَّ نظرة واقعية فاحصة لكل من:

1. الدول الديمقراطية.

2. الشركات الديمقراطية.

3. المؤسسات والتنظيمات الديمقراطية.

نجدها جميعاً حققت إنجازات ضخمة، وضعت دافعاً أفضل وأحسن وأرقى من مثيلتها الدكتاتورية التي تخلفت، وانهارت اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً وثقافياً.

ثانياً: التعددية والمشاركة لعصر ما بعد الحداثة/*Post Modernity*[1]

[1]- د. أحمد صقر عاشور، إصلاح الإدارة الحكومية، مرجع سابق، صـ 165 وما بعد.

إنَّ **النظام الاقتصادي العالمي الجديد** في المجتمعات المتقدمة، **يقوم على السيادة والتفوق، حيث البقاء للكيانات الاقتصادية الكبيرة الكفؤة القادرة على المنافسة**، وفي ظل هذا النظام الجديد، لا يوجد مكان للكيانات الاقتصادية الضعيفة غير الكفؤة، وغير القادرة على المنافسة، فلا مكان لها إلا أن تكون اقتصاديات تابعة وهامشية. وبالتوازي مع النظام الاقتصادي العالمي الجديد تبلورت أنظمة سياسية واجتماعية تعتمد على تعددية الفكر في المؤسسات السياسية، مع توسيع في ممارسة الديمقراطية ودائرة الحريات للأفراد، وتصعيد مشاركتهم في صنع القرار.

وصارت بذلك **التعددية منهجاً** جديداً للثورة المعاصرة (في المعرفة، وتقنيات الإنتاج والمعلومات والاتصال..الخ) أو ما يسمى بعصر ما بعد الحداثة.

وتتمثل مدلولات هذا التحول بالنسبة للنظام الاجتماعي، وللمؤسسات والممارسات الإدارية التي يحتويها في الآتي:

أ ـ التعددية السياسية

التي تتعايش فيها الاتجاهات والتيارات والأحزاب والجماعات السياسية المتنافسة، التي يشكل تنافسها وصراعها وتفاعلها عوامل تغيير وإبداع وتطوير ذاتي، وآلية يحقق بها الكيان السياسي للمجتمع تكامله وتطوره، وتجدده ذاتياً.

ب ـ تعددية القوى والسلطة في المجتمع

ممثلة في تعددية سلطات الدولة في مواجهة تعددية أخرى في قوى المؤسسات والجماعات السياسية، وجماعات الضغط والمصالح، والصحافة وأدوات الرأي. فضلاً عن التعددية الناجمة عن مشاركات الأفراد والجماعات في صناعة القرارات في مختلف قطاعات المجتمع.[1]

---

[1]- حيث نعيش اليوم **عصر الديمقرطية التي يصنعها الشعب** بإرادته الحرة، وثورته التي لا يقف في وجهها حاكم مستبد (بجيوشه وأزلامه) وإن تربع على العرش لعقود طويلة؛ والمثال الحي على قوة الشعوب في إحداث التغيير، ما حدث في تونس (ثورة الياسمين مع نهاية 2010). وما حدث في مصر (ثورة الشباب في 25 يناير 2011 والتي أدت إلى إسقاط حكم الرئيس محمد حسني مبارك بتاريخ 2011/2/11). حيث أن هذه الثورات قام بها الشعب،

ج ـ التعددية والمشاركة داخل المؤسسات والمنظمات في المجتمع

ويشمل هذا اتساع دائرة المشاركة والحريات، وكذلك دائرة الإسهام والتأثير والتطوير، التي يباشرها الأفراد والجماعات داخل المؤسسات والمنظمات في المجتمع..

وتعتبر نماذج الإدارة في **اليابان** ودول **النمور الآسيوية** مثالاً لهذه التعددية والمشاركة. حيث تحوي هذه النماذج نظماً داخلية تتمثل في جماعات العمل، التي تتفاعل داخلياً وفيما بينها، في إطار علاقات عضوية مرنة، وتحوي هذه العلاقات مزيجاً من التكامل والتعاون والتنافس، يتفاعل في اتجاه تطوير الإنتاجية والجودة على مستوى الأفراد والجماعات، وبما يوفر إمكانية التجديد والتطوير الذاتي على مستوى المنظمة ككل.

ثالثاً: الإستراتيجية التنموية[1]

يبدو أنه **في سورية حان الوقت للتخلي عن طريقة المعالجة الإسعافية، التي تنظر للمشكل التنموي كحالة منفردة، عما عداها من المشاكل المماثلة،** لذا فقد كانت فكرة التحضير لوضع إستراتيجية تنموية، ربما من جملة أهم الأفكار التي يجري العمل عليها في حقبة التحديث الراهنة. و**هذه الإستراتيجية** التي ستمتد إلى عام **2020** أو **2025** **لا يمكن أن يقوم بها فرد أو مجموعة أفراد فقط، بل يحتاج الأمر إلى مشاركة الناس في التنمية التي تتعلق بهم وبحياتهم مباشرة.** طالما أن هدف التنمية أن يعيش الناس حياة طويلة وصحية مزودين بالمعرفة، وأن يكون بإمكانهم الحصول على الموارد اللازمة لمستوى معيشي لائق، بل **يضاف إلى ذلك تحقيق التنمية المستدامة،** التي تسمح بقدر كاف من الرفاهية للجيل الحالي دون أن تجور على حق الأجيال القادمة في تحقيق قدر كاف منها لهم ولأبنائهم.

وبمشاركة مختلف الأحزاب والتيارات الفكرية والسياسية، وخصوصاً فئة الشباب، والتي باتت بالفعل القوة الوحيدة القادرة على انتزاع الكراسي، وإجلاس من يريده الشعب وينتخبه انتخاباً حراً ومباشراً.

[1]- د. صاموئيل عبود، أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية، مرجع سابق، صـ 12+13.

وعلى هذا الأساس: لابد من تبني مفاهيم الإدارة الإستراتيجية، وذلك بهدف تحقيق الأهداف التالية:

1. وضع آليات للربط مابين استراتيجيات التطوير و**الخطط الخمسية** والسنوية.

2. تطوير آليات إدارة فعالة ومرنة قادرة على التفاعل مع **التخطيط التأشيري**.

3. دعم أعمال الرصد والتقييم.[1]

رابعاً: آفاق التشاركية

نظراً لأهمية **التشاركية** بشكل عام، **وعلاقتها بالآفاق والإستراتيجيات التنموية البعيدة المدى**، يمكن القول: إنَّ التحول إلى التطبيق الفعلي لهذه الآمال والرؤى . بعد تبنيها رسمياً . **يستلزم** كخطوة أولى، **إيجاد إطار قانوني وآخر مؤسسي** يكفلان الوصول بالفكرة إلى شكلها الحقيقي، **ومن ثم السير بها إلى حيز التطبيق**، مبصرة النور **أولاً**: بقوة **الإيمان بها كفكرة**، وأسلوب عمل ونهج تطويري، يرفع من كفاءة الإدارة، ويحسن من أدائها.

وثانياً: باعتبارها **الوسيلة** الأفضل **لتمكين المواطن**، من المساهمة في جهود التنمية، وقطف ثمارها (**حيث تعتبر التنمية للناس وبواسطة الناس**).

---

[1]- **وذلك من خلال القيام بالإجراءات التالية:**

1- **وضع إطار إداري يسمح بإطلاق برامج محددة الأهداف**، وتمتلك صلاحيات كاملة للتخطيط والتنفيذ لمشاريع مختلفة تؤدي لتحقيق أهداف البرنامج.

2- **وضع آليات لتعيين كوادر متفرغة** لصالح كل من إدارة البرنامج، وللمشاريع المختلفة التي يتضمنها البرنامج.

3- **وضع نظام مالي خاص** للإنفاق على البرامج والمشاريع يمنح المرونة لإدارات البرامج والمشاريع.

4- **وضع آليات رقابة على البرامج والمشاريع** تركز على المخرجات والنواتج.

والجهة المقترحة لتنفيذ هذه الإجراءات هي: (الفريق التنفيذي للحكومة الإلكترونية).

- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة الحكومية، مرجع سابق.

ويبدو أن: **التشاركية كالديمقراطية**، لا يمكن القول: بأنها تحتاج إلى نضج الشعب حتى لا تنقلب إلى فوضى، وإنه بالتالي يجب تأجيلها إلى أن يتحقق ذلك النضج، إذ أن الاثنين (التشاركية والديمقراطية) **لا يمكن أن يتحققا، إلا من خلال الممارسة؟!.**

ولأهمية وضرورة التشاركية مع القطاع الخاص، نشير أن هذه الشراكة تبقى مبتورة، وغير متوازنة بين طرفي المعادلة (عام–خاص) **ولا يمكن تحقيقها إلا في ظل ما يسمى باقتصاد الثقة؛** وهذا الاقتصاد جاء كأحد المحاور الرئيسية، **في المقترح الماليزي** ورؤيته للإصلاح الاقتصادي في سورية، المرتكزة على اقتصاد السوق الاجتماعي، وعبر إحداث ***" مجلس وطني للإصلاح الاقتصادي"***.

لذلك ولأهمية الآفاق التي تطلع إليها المقترح الماليزي للإصلاح في سورية، سنعطي لمحة موجزة عن أهم ما جاء في هذا المقترح (والذي كثر الحديث عنه في العام 2006). إذ يمكن (بعد تلافي الكثير من الملاحظات المأخوذة عليه) الاستفادة منه كرؤية بعيدة المدى تساهم مع غيرها من الرؤى والخطط الخمسية، في الوصول إلى صيغة وتصور كافٍ للإصلاح في سورية المستقبل. وهذا لايعني أبداً الدعوة إلى إستيراد القوالب الجاهزة للإصلاح، أو تمجيد للرؤى الأجنبية في هذا الإطار، وكل ما في الأمر هو **الإشارة إلى هذه الرؤية باعتبارها رؤية بعيدة المدى والآفاق.**

و**الرؤية الماليزية** تتضمن عملية إصلاح مؤسساتي، وتكوّن رؤية معلنة لـ /***New Syria 2025***/ تؤسس توازناً أمثل بين مصالح: (**الدولة–القطاع الخاص–المواطنين**) وهذه هي الأطراف الأساسية في العملية التشاركية التي تحدثنا عنها في هذا البحث.

ومما جاء في الرؤية الماليزية اقتراح إحداث مجلس وطني للإصلاح الاقتصادي، لتوجيه البناء ومراقبة التنفيذ التفصيلي لرؤية سورية 2025.

ما يهمنا: "إن إنشاء اقتصاد الثقة، أُعتُبِر جزءاً أساسياً من عملية التحول" ويؤكد المقترح الماليزي أن التحول في سورية إلى اقتصاد السوق الاجتماعي بحلول 2025

يتضمن عملية إصلاح مفصلة على مدى مرحلتين، كل واحدة لمدة 10 سنوات.

و**المخطط المقترح يتألف من مكونات ثلاثة هي:**

1. **تطوير نموذج للإصلاح**: يتضمن مؤسسات التخطيط–التنفيذ–الإشراف–المراقبة.
2. **إصلاح القطاع العام**: الذي يتضمن إصلاح البنية المؤسساتية للقطاع العام، وإصلاح البنية التحتية للمالية العامة، وتطوير المؤسسات التي تشكل اقتصاد الثقة.

وإذا كان المقترح الماليزي يتناول الإصلاح المالي بشكل واسع، إلا أنه لا يحدد مضمونه، ولا يخوض في التفاصيل، وتحتاج المسألة إلى توضيح أكثر؟!.

ويبدو أن **المقترح يؤكد** على: **"تطوير الثقة بين القطاعين العام والخاص، ويضع أفقاً زمنياً استراتيجياً، وليس أفقاً زمنياً تكتيكياً، ولا يخضع للخطة الخمسية، وذلك عبر وضع خطط طويلة الأمد تمتد لعشرين عاماً."**

ولكن تجدر الإشارة: أن اقتصاد الثقة لدى الماليزيين، لا يقتصر على التعاون مع القطاع الخاص، بل يتعامل مع القطاع العام، باعتباره كياناً مستقلاً، وهذا شيء مهم (إعطاء القطاع العام الاستقلالية).

3. **إصلاح القطاع المالي**: ويتضمن سوق الأوراق المالية، وقطاع المصارف، وكل ما يتعلق بأمور الضرائب، والفوائد..الخ.

ويشير المقترح الماليزي: إلى أن تطوير هذه المكونات الأساسية للإصلاح في **المخطط التفصيلي لسورية 2025 سيتم مع ومن خلال السلطات السورية، لضمان ملكيتها لهذه الخطة**، التي سيتم تنفيذها من خلال الحكومة والوزارات والمؤسسات المعنية، تحت إشراف مجلس الإصلاح الاقتصادي الوطني المقترح، الذي سيكون مسؤولاً أمام رئيس الجمهورية.

و**بشكل عام**: فإن مهام الإصلاح بجملتها، يجب الالتزام بها من قبل فرق منفصلة في الحكومة–موظفين رسميين–مستشارين–تقنيين يتم التعاقد معهم محلياً ودولياً.

وبخصوص **تطوير اقتصاد الثقة**: أوضح المقترح الماليزي أن **تطوير اقتصاد الثقة هو آلية التحول الرئيسية لعملية الإصلاح لسورية 2025 وهذا يخدم في بناء الثقة بين القطاع الخاص والحكومة**، وبالتالي **يعطي مصداقية للحكومة** للالتزام بالأجندة الضرورية للإصلاح الصعب، ولما لتحقيق اقتصاد الثقة من أهمية **وأثر على التنمية**.

ويمكن اعتباره **طريقة عملية لجذب القطاع غير النظامي (اقتصاد الظل)** للمشاركة في التنمية الاقتصادية بشكل عام؛ وهنا تأتي أهمية تطوير وتحسين سوق الأوراق المالية، لتتكامل مع إصلاح السوق المالية. وبالتحديد: تطوير سوق الأسهم السورية.

أما عن رؤية المجلس الوطني للإصلاح الاقتصادي، والذي يضم عدداً من الأعضاء يجب أن لا يتجاوز /**35**/ شخصاً كحد أعلى يمثلون كافة الفعاليات في الدولة، **تتلخص**: **"ببناء سورية الحديثة بحلول 2025 من خلال إصلاح اقتصادي، لأجل اقتصاد السوق الاجتماعي، وذلك بغية تحقيق مستويات تنمية ورفاهية أعلى للشعب السوري."**

وإن من أهم **الشروط المرجعية للمجلس الوطني للإصلاح الاقتصادي**، هو أن هذا الأخير مكلف بمهمة صياغة برنامج عمل إصلاح اقتصادي وطني، وذلك في إطار وباتجاه تحقيق **رؤية سورية الحديثة 2025 كاقتصاد سوق اجتماعي**. وبرنامج العمل هذا يجب أن يكون بمثابة الدليل الأساسي والطويل الأمد لتحقيق الخطط الخمسية للحكومة، ابتداءً من الخطة الخمسية العاشرة للسنوات (2006-2010) **هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى**، فإن المجلس الوطني سيعمل على: **"إتباع أكثر وسائل الاتصال فعالية مع الشعب، والجهات المهتمة، ومن الممكن أن يأخذ بآراء العامة أو المختصين على مسؤولياته لضمان نجاح الخطة."**

ويمكن اعتبار هذا الاتصال **طريقة عملية ومهمة جداً لتكريس التشاركية**، وتفعيل إشراك الجميع في الخطط والسياسات العامة، وتعزيز دور الفئات المهمشة في التشارك في التنفيذ ومتابعته، وبالتالي الوصول إلى النتيجة الأهم بتحميل الجميع في الدولة

مسؤولية التخطيط والتنفيذ، وتحمل الأعباء الناتجة عن كل ذلك (**مسؤولية الفشل في الخيارات**). والوصول إلى التوزيع العادل لحاصل التنمية المرتقب؟!.

بقي أن نشير إلى أن ما ذكرناه: هو أهم ما جاء في المقترح الماليزي، وهو إن كان **يحمل في طياته أحلاماً وردية (سورية الحديثة–تنمية–رفاهية..الخ)** إلا أنه **يبقى** على الأقل في منظورنا الآتي . **في طور الآفاق التي تحتاج إلى صيغ صحيحة وعملية، وأُطر قانونية، تتطابق إلى حد ما مع واقع وإمكانيات الدولة، كي لا نأتي بقوالب جاهزة نكتشف فيما بعد أنها فضفاضة، أو لا تتناسب و مقاسنا ؟!.**

ونضم صوتنا إلى الكثير من الآراء التي تؤكد أننا لسنا بحاجة إلى المزيد من المجالس، بل نحتاج أكثر إلى تفعيل وتنشيط عملية الإصلاح، التي تتصدى لها في هذه الفترة جهات عديدة في الدولة.[1]

---

[1]- كما أن **المقترح الماليزي** لم يُبْنَ على دراسة ميدانية، لما حصل من تطورات في سورية منذ العام 2000 ، ثم أن الخمسية العاشرة تضمن رؤية لإصلاح القطاع المالي والمالية العامة، وتصوراً لهذا القطاع على المدى المتوسط والطويل (10- 20) سنة، هذا من ناحية.
ومن ناحية أخرى، **يوجد برنامج ترعاه Undp لتطوير رؤية لسورية عام 2025**، وإن كان يؤخذ على هذا البرنامج الاختلال في تمثيله للمغتربين.
لذلك: وحسب تأكيد الكثير من المراقبين والباحثين لابد **في حال تشكيل مجلس وطني للإصلاح أن يعكس حقيقة كون ما يقارب نصف الشعب السوري مغترب**، إي أن لهؤلاء الحق في تشكيل **رؤية سورية 2025** ولهؤلاء تجارب عاشوها في دول فيها اقتصاد السوق متجذر ومطبق، ولهذا يجب أن تكون هناك آلية **لربطه بالمجلس الاغترابي**، كما يجب **التأكيد على البعد الاجتماعي**، وأن تكون المشاركة الاجتماعية ضمن ضوابط واضحة؛ مع ضرورة إعداد دراسة قانونية حول وضعية المجلس، وكيف تتلاءم هذه الوضعية مع وضعية الدستور والمؤسسات الأخرى.
وهناك ضرورة أيضاً لإصلاح الوظيفة العامة على اعتبار أن هذا الأمر لم يتم تناوله بشكل منهجي ومتكامل.
وأخيراً وليس آخراً: يرى بعض الخبراء الاقتصاديين **أنه يجب أن يتم ربط برنامج الـ Undp بالمجلس الوطني للإصلاح** في حال تشكيله، باعتباره آلية مركزية من حيث التوجيه والسلطة، من أجل عملية البناء، ومراقبة تبني وتطبيق برنامج الإصلاح الاقتصادي لسورية الحديثة 2025.

على كل حال: "لاخصخصة علنية في سورية، ولا حتى بين السطور، وإن تحول ماليزيا إلى الخصخصة، تم بصورة ميسورة، لأن تدفق الاستثمارات الدولية، تمكن من امتصاص البطالة، وحال دون ظهورها. كما أن ماليزياً حققت تجربتها خلال/30/ عاماً من التخطيط الإستراتيجي المتعدد المراحل، وبالتالي فإن ما تضمنه المقترح من وجود مرحلتين زمنيتين، أمر مفيد جداً، لأن صنع السياسات لا يمكن أن يتم بأقل من/10/ سنوات؟؟."

بقي لنا أن نتساءل: "أين وصلت تلك المقترحات؟ وما هو مصيرها؟ وهل هناك نية لدى الدولة لتبنيها، والبدء بتطبيقها؟ ثم أننا لا نلبث أن نسمع بالخطط والمقترحات والرؤى الإستراتيجية، لكن لا نعرف ما هو مصيرها؟ ولا نعود نسمع عنها شيئاً من قبل المعنيين؟! فعلى سبيل المثال لم نعد نسمع شيئاً يذكر عن المقترح الماليزي الذي أشرنا إليه قبل قليل، منذ نهايات العام 2006 ؟!."

وإن الوصول إلى بلورة وصياغة الرؤية المستقبلية لسورية 2025 من خلال المشاركة الشعبية الموسعة تجعلها بمثابة إعلان جماعي، وإطار عمل مشترك لكافة شرائح المجتمع السوري وقواه الفاعلة، من أجل كسب رهان التحول المجتمعي.

ويبدو أن تشخيص نقاط القوة والضعف والإمكانيات والمخاطر في الواقع السوري بشكل عام قد ساعد في الوصول إلى عناصر التخطيط الإستراتيجي، بعيد المدى.[1] والذي يترجم الرؤية المستقبلية، ويحقق الصورة المرسومة للمجتمع والاقتصاد السوري لعام 2025 ويؤطر لاستشفاف أهداف **الخطة العاشرة** وما يتبعها من خطط، وأمام ذلك تبرز تحديات تستلزم ما يلي:

---

[1]- وقد جاء في الخمسية العاشرة (2006-2010) عناصر عديدة لهذه الرؤية المستقبلية من أهمها:

1- إنجاز مهام **العدالة الاجتماعية والمشاركة** الفاعلة للجميع.

2- إنجاز **تنمية قائمة على التقنية الحديثة والمعرفة**، مرتكزة على رصيد عال من رأس المال البشري والفكري.

3- الاستناد إلى **منظومة مؤسسية** فاعلة وبيئة تمكينية صلبه.

1. ضرورة إنجاز مهام البناء القانوني والإجرائي لمؤسسات اقتصادية ومالية مسؤولة وفاعلة في إطار اقتصاد السوق الاجتماعي، جديرة بأن تضمن البيئة التمكينية لاقتصاد ديناميكي ومشجع للاستثمار المحلي والأجنبي.

2. زيادة دور الدولة وقوتها وتدخلها في الحياة الاقتصادية، وتفعيل القوانين المختصة بمكافحة غسيل الأموال، **والحد من انتشار ما أشرنا إليه سابقاً والمسمى بـ اقتصاد الظل** أو الاقتصاد الخفي أو الاقتصاد غير الرسمي، أو الاقتصاد الإضافي غير القانوني، إذ أن هذا الاقتصاد كما يشير المختصون لا يخضع للرقابة الحكومية، ولا تدخل مدخلاته ومخرجاته في الحسابات القومية، ولا يعترف بالتشريعات الصادرة (يتهرب من كافة الاستحقاقات المترتبة عليه تجاه الدولة).[1]

3. ضرورة التأسيس لإحداث شراكة وتنسيق في تحمّل أعباء التنمية والتطور المجتمعي، بين الأجهزة الحكومية المركزية، والمحلية، والقطاع الخاص، والمنظمات غير الحكومية، والمجتمع الأهلي. والاهتمام بدعم الشركات العائلية، وحمايتها حتى يمكن لها المنافسة بقوة في مواجهة الشركات الأجنبية، وذلك عبر سياسات حكومية وجمركية تساعدها على المنافسة..؟.

---

[1]- ويقدر البعض **حجم اقتصاد الظل بـ 40%** من إجمالي النشاط الاقتصادي، وهذا خارج عن إطار الخطط الخمسية أو الناتج المحلي القومي، وقدر عدد العاملين في هذا الاقتصاد عام 2002 بـ/1131810/ عاملاً حسب آخر مسح لهذا الاقتصاد، وشكلت من نسبة القوة العاملة مقدار 23.47 %، وإن قسماً من هذا الاقتصاد يرتبط بمنشآت ثابتة ومحددة جغرافياً مثل (مراكز الصرافة، ملاه ليلية، ورش ميكانيك، حلاقين..الخ).
والبعض الآخر غير مرتبط بمكان جغرافي محدد، وغير مسجل رسمياً مثل (عمال الأجرة، الباعة المتجولين، خدم البيوت، ضامنو المواسم الزراعية..الخ). وهذا يتطلب خطوات عملية من جانب الحكومة، لإشراك هذا الاقتصاد في عملية التنمية، وإن مؤسسات الثقة التي دعا إليها المقترح الماليزي، ستسمح للمواطنين بالمشاركة بالملكية في الأصول والممتلكات الوطنية، بينما تعمل كشكل وسيط إلزامي للتحكم بالمدخرات، وتحريكها في الاستثمار.

الخاتمة

درسنا فيما سبق وعلى طول البحث **نهجاً** أو **فكراً** إدارياً قابلاً للتطبيق؛ لكن هذا النهج لايكفي أن نرفعه شعاراً، أو نؤطره قانوناً، فهو يحتاج وقبل كل شيء إلى ساسه/**قادة**/إداريين..لديهم رغبة صادقة بِتجسيده على أرض الواقع.

والأهم أنه يحتاج إلى أُناس يؤمنون بهذا الفكر إيماناً مطلقاً، لا نفاقاً وتزلفاً، ولا إكراهاً وإلزاماً..

وعندما نقول: "**قادة**" فإننا لا نعني بذلك أنه يشترط فيه أن يكون على قمة هرم إداري كبير، أو من أصحاب المناصب العليا، بل إن كل من يتولى إدارة ما يفترض به أن يكون قائداً..**ونركِّز على القيادة باعتبارها السبيل الأكثر تأثيراً للوصول إلى مشاركة حقيقية داخل الإدارة/التنظيم مهما صغر أوكبر.**

إنَّ الإدارة بالمشاركة إستراتيجية، ويتوقف على تطور هذه الإستراتيجية وتقدمها نمو الدولة بكاملها، ومن هنا جاء تعميمنا لهذا النهج على كافة الإدارات والمؤسسات في الدولة (عامة-خاصة-حكومية-لاحكومية-أهلية..إلخ).

انطلاقاً من أن الإدارة العامة أو الحكومية: هي النشاط الذي يتعلق بتنسيق الجهود الفردية والجماعية لتنفيذ سياسة عامة..

الإدارة بالمشاركة: تفويض وتمكين، تنتهي معها المركزية والتسلط والإنفراد بالسلطة..

الإدارة بالمشاركة: شفافية وعدل؛ **بدءاً من التخطيط ومروراً بالتنفيذ، وانتهاءً بتوزيع حاصل التنمية المتأتّي من هذه المشاركة.**

الإدارة بالمشاركة: مسؤولية وواجب **داخل الدولة أو الإدارة أو المؤسسة أو التنظيم..قبل أن تكون حقاً وميزةً..**

وبالمقابل: فإن فكر الإدارة بالمشاركة ولكي يطبق تطبيقاً فعلياً، فإنه يحتاج إلى مناخ عام داخل الدولة، يُقبل فيه الرأي الآخر، وتُسمع فيه أصوات جميع الفئات داخل الدولة..

وقبل كل شيء لابد لهذا الفكر من مصدر يعتمد عليه (يؤطره ويشرعه ويقننه) بعيداً عن الشعارات والبيانات؛ وهذا يكون بوضع إطار قانوني (دستوري، قانوني، قرارات، أوامر..) ينظم العمل التشاركي، ويكفل تطبيقه، بعيداً عن الارتجال والعشوائية.

وإذا كانت الإدارة بالمشاركة إستراتيجية، فإن هذه الإستراتيجية الإدارية بمضمونها العام يجب أن تشمل كافة القوانين والأنظمة: (الإدارية، الاقتصادية، المالية..). ولابد أن تشمل هذه الإستراتيجية **التغيير في العقلية الإدارية السائدة،** وأن تقوم على **احترام الآخر،** والاعتراف بأهمية دوره في القيادة.

الإدارة بالمشاركة: هي إدارة تؤمن بالتغيير سنة للحياة، إدارة تقوم على الحوار والتعاون..وكونها إستراتيجية فإنها لابد أن تبدأ بالتخطيط، ومتابعة علوم العصر وتقنياته الحديثة، وذلك بالاستفادة منها في تعزيز التواصل والمشاركة، بين جميع أطياف وفئات المجتمع داخل الدولة.

الإدارة بالمشاركة: هي جوهر عملية الإصلاح، التي تسعى إليها الحكومات والدول..كونها تؤمّن مساهمة فعّالة من قبل الجميع في جهود الإصلاح، وهذا الأخير لابد أن ينبع من داخل الدولة، بعيداً عن استيراد تجارب إصلاح من الدول الأخرى.

وبعيداً عن التأييد أو الدعوة إلى التجارب المستوردة، التي قد لا تتناسب مع ظروف وواقع التجربة السورية في الإصلاح؛ فالخبرات الأجنبية مهما كانت تملك من الخبرة والمهارات، فإنها لن تحقق نتائج عملية على المدى البعيد . باستثناء تلك الومضة السحرية الآنية . في عملية الإصلاح، إذ أن تحقيق هذا الآخير (الإصلاح) يتطلب تضافر جهود الجميع في الدولة لتحقيقه.[1]

---

[1]- **وعلى أقل تقدير: إنَّ الخبراء الأجانب لا يملكون التصور الكافي عن تلك العقلية الإدارية المترسخة في أذهان قادتنا الإداريين، والعوامل الاجتماعية والنفسية والظروف التي كرست تلك العقلية**..والحصيف منهم ـ الأجانب ـ ويتجاوز ذلك، قد لا يستطيع تطبيق أفكاره المستوردة، في بنية إدارية ونسيج اجتماعي مختلف عموماً عن المناخ الذي أتى منه. **والعملية ليست أكثر من اهتداء بتجارب الدول الأخرى في مجال الإدارة العامة** (فرنسية، ماليزية، صينية..الخ. **المهم هو تطعيم خبراتنا الوطنية بالخبرات العالمية**..وليس كما يرى البعض (اجترار تجارب بعض الدول التي حققت نجاحات متميزة في القضاء على الفساد وإصلاح الإدارة، إذ علينا ألا ننسى أن لكل دولة ظروفها الخاصة التي سببت فساد إدارتها. **وعلى هذا الأساس: يأتي تأكيدنا على أهمية إعداد كوادر وطنية، توكل إليها قيادة الإصلاح**..وبالتالي دعم نواة الإصلاح الوطنية، التي تشكلت مع انطلاقة العديد من المعاهد المتخصصة في شؤون الإدارة العامة وإصلاحها، وإعداد الكوادر المؤهلة لذلك: (المعهد العالي للتنمية الإدارية، المعهد العالي لإدارة الأعمال، المعهد الوطني للإدارة العامة، المعهد العالي للدراسات والبحوث السكانية..الخ). **وربما الدور الأكبر يقع على عاتق المعهد الوطني للإدارة العامة (INA)** الذي أُحدث بالمرسوم التشريعي رقم/**27**/ لعام **2002**. حيث أوكل إلى هذا المعهد مهمة إعداد وتأهيل وتدريب قادة إداريين من حملة الإجازات الجامعية إعداداً رفيع المستوى في مجال الإدارة العامة، وبالتالي إعداد أطر أساسية قيادية، تتولى مناصب إدارية قيادية..**على اعتبار أن المشكلة الأساسية التي تعاني منها الإدارة العامة في سورية تكمن في غياب القادة الإداريين المؤهلين**، وعندما أقلع هذا المعهد كان ينظر إليه **كبنك للقادة الإداريين. وإن كنا لم نلحظ هذا الصدى أو التأثير (كما كان متوقعاً) لخريجي المعهد؟.** ـ أنظر: مقالتنا المنشورة في ملحق البعث الإداري بعنوان: **"إصلاح الإدارة أم إدارة الإصلاح"** العدد/34/ تاريخ 6/19/ 2006، صـ 24.

كما إنَّ لكل دولة عوامل وأسباب نجاح للخروج من مأزق الفساد، قد لا تتوفر في دولة أخرى. وبالتالي لابد من ترك زمام المبادرة في كل خطوة نحو الإصلاح لأبناء الوطن، بحيث تكرس نشاطها الإصلاحي في الجوانب العملية دون الدخول في أفكار نموذجية بعيدة عن التطبيق الواقعي.

أكدنا في بداية الرسالة ونؤكد من جديد: على العلاقة غير القابلة للانفصام بين الإدارة العامة والعلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال؛ إذ لا يمكن البحث في أي منهما دون البحث في الآخر، وعلى اعتبار أن طرق ووسائل كلٌ منهما هي بالنتيجة طرق ووسائل الآخر. وهذا كله ينطلق من أهمية الشق الاقتصادي لأي مشكلة تعانيها الإدارة.

ومع كل ما سبق علينا أن لا ننسى: بأن الرؤى والأفكار النظرية تبقى مجرد آمال، لا تتجاوز إطارها النظري المجرد أو أحلام المنادين بها أو المدعّمين لها، إذا لم تتحول في مرحلة ما إلى قناعات لدى القائمين على صنع القرارات في الدولة..وهذا يتطلب البحث عن آليات فعالة، لضمان إشراك الجميع في السياسة العامة، وإشعار الآخر بأهميته وقيمة الدور الذي يؤديه في المشاركة، وذلك ليتسنى للدولة الاستفادة من طاقات هائلة، وإمكانيات عظيمة مغيبة أو مجهولة، سواء في العنصر البشري أو الموارد المتاحة.

لذلك لابد من زيادة الاعتماد على مراكز التفكير بهدف تحقيق ما يلي:

1. ربط الأفكار الأكاديمية البحثية في الواقع العملي للإدارة.

2. إجراء الدراسات والأبحاث التي يتم طلبها من الإدارات العامة والمنظمات غير الحكومية وذلك في مجالي وضع السياسات وتنفيذها.[1]

---

[1]- **ويتطلب تحقيق هذه الأهداف المقومات التالية:**

1- إنشاء مركز للتفكير في المعهد الوطني للإدارة العامة (**INA**) مع منحه المرونة الكاملة للتعاقد مع الإدارات الحكومية والجهات غير الحكومية والتعاقد مع خبراء في هذا المجال.

ويبدو أن الخطط الخمسية في سورية تؤكد على أولوية تنمية الموارد البشرية كأساس لإحداث التحولات اللازمة في الاقتصاد السوري نحو اقتصاد السوق الاجتماعي..وسيقترن تطوير الموارد البشرية على مستوى القطاعين العام والخاص بجملة برامج..حيث أن تحقيق معدلات نمو اقتصادي تزيد على 5% سنوياً والنهوض بمستوى الأداء والإدارة، وبمستوى التكنولوجية والمعارف المطلوبة، سوف لن يتحقق دون اتباع النهج التشاركي، والارتقاء بنوعية العنصر البشري واستثماره بالشكل الأمثل..

وقد جاء في المدخل إلى الخطة الخمسية العاشرة (2006-2010) وتحت عنوان التعريف بالملامح الأساسية للخطة: ((...إن الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي الذي تتبناه الدولة، وتتولى الخطة مهام توفير البيئة الملائمة لإقلاعه، والتأكد من مستلزمات نجاحه سيتطلب عقداً اجتماعياً جديداً بين القوى الأساسية في المجتمع السوري (الدولة، القطاع الخاص، تنظيمات المجتمع الأهلي) وتشاركاً فاعلاً في صياغة وتنفيذ هذه الخطة، من أجل كسب رهان التحول المجتمعي، ووضع الاقتصاد الوطني على أسس صلبة..)).[1]

2- تحفيز إنشاء مراكز تفكير غير حكومية.
والجهة المقترحة للقيام بهذا العمل هي رئاسة مجلس الوزراء. والتاريخ المتوقع للقيام بهذا الإجراء هو منتصف عام 2012، والعمل مستمر للمراكز الأخرى.
- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

[1]- **وقد جاء إعداد وتنفيذ الخطة الخمسية الإنمائية العاشرة في إطار قرارات المؤتمر القطري العاشر لحزب البعث العربي الإشتراكي، بالانتقال نحو اقتصاد السوق الاجتماعي**. وتكليف الحكومة باستكمال مشروع الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والإداري، وتحضير الاقتصاد والمجتمع السوري لمتطلبات القرن الحادي والعشرين، ولمستلزمات الحقبة الجديدة في العلاقات الدولية السياسية والاقتصادية..
وربما يكون الاهتداء بالتجارب الناجحة للدول المتقدمة مفيداً في هذا المجال، وخصوصاً تجربة **اليابان** و**ألمانيا**، حيث تم تحقيق التوافق والانسجام بين المسألتين **الاقتصادية** (النمو الاقتصادي) **والاجتماعية** (التوسع في شبكات الحماية الاجتماعية)، مع أهمية وخصوصية الاقتصاد السوري، **وبالتالي لابد من تحقيق تنمية اقتصادية، بدون اهمال الجانب الاجتماعي. بحيث لا تكون كلمة اجتماعي زائدة في المقام!**؟. بل تعني الالتزام بمصالح الطبقات والشرائح الأضعف في المجتمع. **على اعتبار أن هذا الاقتصاد يقوم على مبدأ**

وهذا لا يكون إلا بإشراك العنصر البشري بالخطط والسياسات التي تقوم بها الدولة، ولعل الحكومة السورية أدركت ذلك في الخطة الخمسية الحادية عشرة، من خلال إشراك جميع الفعاليات والقطاعات والمنظمات في إعداد الخطة الخمسية للفترة (2011-2015).

ولنجاح الرؤية السورية الحالية (من خلال الخطة الخمسية الحادية عشرة والدستور الجديد، والقوانين التي صدرت، وتقارير لجان الإصلاح التي شُكِّلت، وحالة الحراك التي تشهدها سورية في هذه الفترة..الخ). والآفاق المستقبلية لسورية متجددة نوصي بما يلي:

1. ضرورة تفعيل التعديلات الدستورية الجوهرية التي أتى بها دستور 2012.. بما يكفل إشراك كافة فعاليات الدولة في مسيرة التنمية، حيث تبرز أهمية هذه التعديلات خصوصاً في ما يتعلق بالتعددية السياسية، والنظرة إلى الملكية العامة/الخاصة، وعدم تحديد طبيعة للنظام الاقتصادي.

2. الإسراع في تعديل التشريعات النافذة والصادرة قبل إقرار الدستور الجديد بما يتوافق مع أحكامه..والإسراع بإصدار قانون للتشاركية، ينظم توزيع الأدوار في الدولة، ويوفر مظلة قانونية تحمي مناخ الاستثمار المشجع في سورية، مع التأكيد على المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص. خصوصاً بعد أن أصبحت مسؤلية الدولة تجاهه مسؤولية دستورية.

المشاركة بين أطراف العمل الثلاثة: (الحكومة- ممثلي العمال- ممثلي القطاع الخاص). والهدف الأساسي لهذا الاقتصاد، هو تحقيق التنمية الشاملة ببعديها الاقتصادي والاجتماعي.
وهذا تحديداً ما أكد عليه الدستور السوري الجديد لعام 2012 في أغلب مواده (التنمية الشاملة والمتوازنة والعدالة الاجتماعية).

3. ضرورة الفصل في النظام القانوني والإداري بكل أبعاده بين قطاع الإدارة الحكومية كخدمة مدنية، وبين القطاع الاقتصادي والتجاري الذي تملكه الدولة..وذلك نظراً لاختلاف الهدف في كل من القطاعين.[1]

4. الاهتمام بالتأهيل والتدريب وإعداد القادة الإداريين..وإعطاء الفرصة الكافية للكوادر الإدارية التي يتم تأهيلها في المعاهد المتخصصة، للمساهمة في تحقيق التنمية الإدارية.

5. التركيز على توجه الحكومة السورية في الانتقال إلى اقتصاد السوق الاجتماعي بشكل تدريجي..بعيداً عن أسلوب الصدمة. وأن يكون لهذا الاقتصاد بُعداً إنسانياً..وبعيداً عن الخصخصة التي تؤدي إلى بيع القطاع العام للبعض؟!.

6. أهمية وضرورة بناء اقتصاد الثقة..وتهيئة المناخ الاستثماري المشجع، للاستفادة من الاستثمارات الأجنبية والمحلية، والأهم من هذا، اعتبار ذلك طريق لعودة أبناء الوطن في بلاد الاغتراب، والاستفادة من هذه الطاقة الهائلة في تيسير الانتقال السلس إلى اقتصاد السوق، وفي رسم آفاق ومستقبل سورية الحديثه.

7. تكريس اللامركزية..والاستفادة من طاقات المجتمع المحلي، وتفعيل إيجابيات قانون الإدارة المحلية الجديد الصادر بالمرسوم التشريعي رقم/107/لعام 2011.

---

[1]- فالهدف من قطاع الإدارة الحكومية كخدمة مدنية هو تحقيق الكفاءة التنموية (**مستويات عالية من مؤشرات التنمية**). في حين أن الهدف من القطاع الاقتصادي والتجاري الذي تملكه الدولة هو تحقيق الكفاءة الاقتصادية (**أي الربحية**). ولذلك لا يمكن تطبيق نفس النظام القانوني والإداري عليهما.

- أنظر: تقرير لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة، مرجع سابق.

8. تكريس ثقافة التطوع..وتمكين الفئات المهمشة، وتشجيع القطاع الأهلي للمساهمة من خلال الجمعيات الأهلية، والخيرية، وباقي منظمات المجتمع المدني في عملية التنمية داخل الدولة.

9. ضرورة التطبيق الفعلي للتخطيط الإقليمي..لتحقيق تنمية متوازنة في القطر، وعدم تركيز الاستثمارات في منطقة جغرافية دون أخرى.

10. التركيز على العمل المؤسسي وبناء المؤسسات..بغية تنظيم الجهود المبذولة، وتفادي التشتت أو العزف المنفرد.

11. تحديد دور الدولة، ودور القطاع الخاص، والقطاع التعاوني، ودور الهيئات اللاحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، والمواطن..بالشكل الذي يضمن مساهمة الجميع في تحقيق التنمية، بعيداً عن تضاد أو تضارب المصالح؛ فالجميع شركاء في بناء الوطن.

12. التركيز أكثر على التربية..باعتبارها الضامن . عبر تنشئة الجيل منذ الصغر . للوصول إلى شباب وقادة قادرين على المشاركة بفاعلية للوصول إلى سورية متجددة..يُشكلها الجميع وللجميع..

ولتحقيق ذلك كله: يجب إعطاء الجميع في الدولة فرصاً متساوية للمساهمة في تحقيق التنمية وشروط العيش الكريم..وإن كان لابد أن يستمر التفاوت بين البشر..لكن ينبغي ألا يكون فاحشاً!!.

لذلك لابد من زيادة الضرائب المفروضة على الأغنياء، وزيادة الإنفاق الحكومي على صناديق الضمان الاجتماعي، لكي لا يموت جائع، ولكي لا تقوم دولة للبؤس؟؟!.

وبعد كل ما سبق نتساءل..ونتمنى أن تكون الإجابة عليه بكل تروٍّ وهدوء، وأنْ لا تأتينا الإجابات عمومية، أو أنْ يقاس إصلاحنا وتطورنا الاقتصادي بمستوى إجمالي الناتج الاقتصادي في الدولة ككل.

وسؤالنا لأحصنة الاقتصاد بعد كل الذي ذكرناه: أين النانو (المواطن) من الخطط والسياسات التي يتم إعدادها؟.

أين وصل الاهتمام بحصته من الناتج المحلي الإجمالي..؟ أين وصلت مؤشرات تخفيض معدلات الفقر، والحد من البطالة؟؟؛ طالما أن تقارير التنافسية العربية والعالمية تعترف أنّ الاقتصاد السوري قوي ؟!.

وأخيرا وليس آخراً: أين العمال والفلاحون والفئات المهمشة من كل ذلك ؟؟. هل نحن سائرون إلى التنمية بالمشاركة؟!.

وهل نحن في الطريق إلى التمكين (سياسياً، اقتصادياً، اجتماعياً..) أم لا ؟!. لندع السؤال مفتوحاً!!.

وهذا بالتأكيد ليس كل شيء عن موضوع " ***الإدارة بالمشاركة*** " بل هي خلاصة لما أثير ويثار بخصوص هذا المبدأ، الذي نعتبره منهج تطوير بعيد المدى، يمكن الاستفادة من مزاياه في الوقت الحالي، والفترات اللاحقة التي ستشهد تحولات مهمة في سورية، على صعيد الإدارة والاقتصاد والمال والأعمال.

وهذا النهج سيؤسس لإعادة توزيع الأدوار في قيادة عملية التنمية، والتشارك في تحقيق سورية الحديثة. إذ أنّ هذه الأخيرة تحتاج في الفترة القادمة، إلى التشاركية في التفكير والتخطيط والتنفيذ والتوزيع.

بعبارة أخرى: نحتاج جميعاً..الدولة/الإدارة/المواطن..إلى "أفيونة" وهي لمن لا يعرفها وحسب ما يرى أهل الاختصاص: ((القدرة على التفكير بأكثر من طريقة..والقدرة على النظر إلى الأشياء من عدة زوايا..والقدرة على الخروج خارج الصندوق الذي تعودنا أن نفكر فيه، وننظر من خلاله)).[1]

---

[1]- **وعلى حد قول الكاتب الإيراني الدكتور/مسلم تسابيحي/: أن الرسامين اليابانيين عندما يريدون أن يضعوا اللمسات الأخيرة على لوحاتهم**..قيل إنهم يسندونها إلى حائط، ثم يديرون لها ظهرهم، ثم يفتحون سيقانهم، ثم يطأطئ أحدهم رأسه حتى يصير بين ركبتيه، وعندئذ

فالمرونة هي الطريق إلى الإصلاح في كل الجوانب..لأنها رؤية للحقيقة كما هي من عدة زوايا، فهي سر النجاح. وعلى أصحاب الشأن العام والمخططين، والإداريين والمصلحين، والمشرعين..أن لا يدعي أحد . فيما يشرعه أو يخططه أو يُنظر له . أنه أمتلك الحقيقة بـ أل التعريف؛ وإنما يمكنه أن يقول لديّ حقيقة، أو حقائق..لأن الحقيقة المطلقة لا يملكها إلا الأنبياء عن طريق الوحي الإلهي!!.

بل علينا أن نتحدث فقط عن..حلول ممكنة، والتطلع إلى آفاق إستراتيجية مستقبلية، ونؤكد أنّ الأكثر مرونة، هو الأكثر سيطرة وسعادة، والإنسان يتعامل مع مواقف الحياة، بأنماط عديدة، وحلول هائلة ومتنوعة، وإن زيادة التنوع يرفع من القدرة على التحكم، وبالعكس فالأكثر مرونة هو الأكثر تحركاً!!.

إن سورية اليوم، وسورية الغد، وسورية المتجددة..تحتاج إلى تضافر جهود جميع أفرادها، وعليها أن تتطلع أكثر إلى مشاركة أفراد شعبها، دون تمييز بينهم..وبروح من المواطنة الفعّالة..هي بحاجة إلى غربلة (الفرز وليس الحجب)..

وهذه المشاركة لابد أن تخلق بالنتيجة قيماً إيجابية (سياسية، واقتصادية وإدارية، واجتماعية، وثقافية..الخ). وهذا بالتأكيد ينسجم مع ما تسير عليه إستراتيجية الدولة طويلة الأمد للتنمية البشرية.

يدير عينيه المقلوبتين، يسلطها على اللوحة القائمة وراءه، يعاينها، ويكشف فيها نقاط الحسن والنقص، فيعدل هذه ويطمئن إلى تلك، وإذا سألتهم، لماذا هذه الطريقة العجيبة الغريبة في معاينة اللوحات ؟!. **قالوا لك: ((إن النظر إلى الأشياء بالعين العادية، ومن خلال زوايا الرؤية المألوفة لا يكشف الحقيقة.؟!)).**

يقول آينشتاين: ((لا يمكن حل المشكلات بمستوى التفكير نفسه، الذي واجهنا به المشكلة))؟!. فمهارة الحلول الكثيرة، تُكتسب عن طريق، تمرين العقل عند المواقف المختلفة؟!.

ويقول الفقيه الفرنسي/مونتسكيو/ في كتابه الشهير روح القوانين: "..كل شيء بحاجة إلى حدود!..حتى الفضيلة بحاجة إلى حدود؟!."

ويبدو أن البحث في الإدارة بالمشاركة أصبح بحاجة إلى حدود..ونتمنى أن لا نكون قد أمعنا في الآراء، النظرية أو الفلسفية؛ كي لا تكون النتيجة كذلك. نأمل أن نكون: قد استطعنا إضافة شيء جديد، فيما يخص محور الرسالة الأساسي: الإدارة بالمشاركة

ولكل هذا نقول: أنه من حق، بل وواجب كل من يستطيع أن يقول كلمة في هذا الموضوع الكبير، أن لا يتردد في قولها، فقد يكون ورائها نفع، لا بما تنطوي عليه من حق فقط، بل أحياناً بما تحتويه من خطأ، فرب كلمة غير صائبة تكشف حقيقة مخبوءة، أو تؤكد حقيقة لم تمتلئ القلوب والعقول، إيماناً بصحتها ووجوب الدفاع عنها!!.

.{{تمت بعونه تعالى}}.

عبد الكريم الأحمد المصطفى

الرقة ربيع الآخر **1433**هـ/آذار **2012**م

قائمة المراجع

ـ أولاً: الكتب

. **أبو النصر** مدحت محمد، 2007- **إدارة منظمات المجتمع المدني.** الطبعة الأولى، منشورات إيتراك للنشر والتوزيع، القاهرة.

. **أحمد** محمد سمير، 2009- **الإدارة الإلكترونية.** الطبعة الأولى، دارة المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن– عمان.

. **الأسد** محمد توفيق، 2005- **تجربة الإدارة المحلية ومؤسسات الرقابة والمحاسبة.** الطبعة الأولى، منشورات دار الرأي للنشر والتوزيع، دمشق.

. **الأسد** محمد توفيق، 2006- **الإدارة في سورية.** الطبعة الأولى، منشورات دار الرأي للنشر، دمشق.

. **الحبشي** مصطفى عبد المحسن، 2008- **الوجيز في عقود البوت BOT.** منشورات دار الكتب القانونية، مصر.

. **الخضيري** محسن أحمد، 2003- **إدارة التغيير.** الطبعة الأولى، سلسلة الرضا للمعلومات /204/، دار الرضا للنشر، دمشق.

. **الخضيري** محسن أحمد، 2005- **حوكمة الشركات.** الطبعة الأولى، منشورات مجموعة النيل العربية، القاهرة.

. **الخضيري** محسن أحمد، 2007- **ديمقرطة الإدارة.** الطبعة الأولى، منشورات الدار الجامعية، الإسكندرية.

. **الخطيب** أحمد ؛ **معاية** عادل سالم، 2009- **نظريات واستراتيجيات ونماذج حديثة.** الطبعة الأولى، عالم الكتاب الحديث- منشورات جدار للكتاب العالمي، الأردن.

. **الدوري** زكريا مطلك ؛ **صالح** أحمد علي، 2009- **إدارة التمكين واقتصاديات الثقة- في منظمات أعمال الألفية الثالثة.** الطبعة العربية، دار اليازوري العلمية للنشر، الأردن.

. **الفاعوري** محمد عيسى، 2008- **الإدارة بالرقابة.** الطبعة الأولى، دار كنوز المعرفة للنشر والتوزيع، الأردن-عمان.

. **الهندي** إبراهيم ؛ **الحسن** عبسي ؛ **نحيلي** سعيد، 2004- **المرافق العامة.** الطبعة الأولى، منشورات جامعة حلب-كلية الحقوق، الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب.

. **بروين** سيفرين ت، 2009- **اقتصاد موجّه نحو المجتمع المحلي.** وليام هلال ؛ كينث ب. تايلر: اقتصاد القرن الحادي والعشرين-آفاق اقتصادية-اجتماعية لعالم متغير، الطبعة الأولى، ترجمة د. حسين عبد الله بدر ود. عبد الوهاب حميد رشيد، منشورات المنظمة العربية للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

. **بولاني** كارل، 2009- **التحول الكبير- الأصول السياسية والاقتصادية لزمننا المعاصر.** الطبعة الأولى، ترجمة محمد فاضل طباخ، المنظمة العربية للترجمة، بيروت، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

. **بيستوف** فيكتور أ، 2009- **المشروعات الاجتماعية والديمقراطية المدنية في السويد.** وليام هلال ؛ كينث ب. تايلر: اقتصاد القرن الحادي والعشرين-آفاق اقتصادية-اجتماعية لعالم متغير، الطبعة الأولى، ترجمة د. حسين عبد الله بدر ود. عبد الوهاب حميد رشيد، منشورات المنظمة العربية للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

. **توربان** إيفرام، **نظم دعم الإدارة–نظم دعم القرارات ونظم الخبرة.** تعريب د.م. سرور علي إبراهيم سرور، دار المريخ للنشر، المملكة العربية السعودية.

. **جابر** وليد حيدر، 2009- **طرق إدارة المرافق العامة-المؤسسة العامة والخصخصة.** الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان.

. **حريتاني** سليمان، 1997- **الجواري والقيان.** الطبعة الأولى، دار الحصاد للنشر، دمشق.

. **حسيب** خير الدين، 1971- **مساهمة العمال في الإدارة العامة.** الطبعة الأولى، منشورات دار الطليعة، بيروت.

. **داود** حسين علي، 1980- **تاريخ تنمية المجتمعات الريفية.** (أبحاث الندوة الدولية عن المرأة الريفية والتنمية)، مركز بحوث الشرق الأوسط، جامعة عين شمس، القاهرة.

. **دلة** سام، 2002- **مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية.** الطبعة الأولى، منشورات الكتب والمطبوعات الجامعية، جامعة حلب.

. **صارم** سمير؛ وعدة مؤلفين، 1983- **أنواع التخطيط الإقليمي.** (نموذج القطر العربي السوري)، منشورات وزارة الثقافة والإرشاد القومي، دمشق.

. **طلبة** عبد الله، 1980- **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة.** منشورات الكتب والمطبوعات الجامعية، دمشق.

. **طلبة** عبد الله، 1996- **الإدارة العامة.** الطبعة الأولى، منشورات الكتب والمطبوعات الجامعية، دمشق.

. **طلبة** عبد الله، 2001- **مبادئ القانون الإداري/الجزء الثاني/.** منشورات الكتب والمطبوعات الجامعية، حلب.

. **عارف** ديالا الحج، 2003- **الإصلاح الإداري-الفكر والممارسة.** الطبعة الولى، سلسلة الرضا للتنمية الإدارية/137/، دار الرضا للنشر، دمشق.

. **عاشور** أحمد صقر، 1995- **إصلاح الإدارة الحكومية.** الطبعة الأولى، منشورات المنظمة العربية للتنمية الإدارية/سلسلة بحوث ودراسات/343/، القاهرة.

. **عبد الله** عبد الله عبد الكريم، 2009- **الحوكمة والإدارة الرشيدة-إدارة الإصلاح وإدارة التطوير في المنطقة العربية.** الطبعة الأولى، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، بيروت.

. **عبود** صاموئيل، 2002- **أفكار حول قضايا المشاركة الشعبية بالتنمية في سورية.** الطبعة الأولى، دار الرضا للنشر- سلسلة دار الرضا للمعلومات، دمشق.

. **علام** سعد طه، 1998- **دراسات في الاقتصاد والتنمية.** معهد التخطيط القومي، القاهرة.

. **علام** سعد طه، 2007- **التنمية والمجتمع.** الطبعة الأولى، مكتبة مدبولي، القاهرة.

. **مرعي** محمد مرعي، 1999- **دليل تشخيص وتحديد الأهداف ووضع الخطط في المؤسسات.** (دليل التطوير الإداري/2/- سلسلة دار الرضا للمعلومات)، الطبعة الأولى، دار الرضا للنشر، دمشق.

. **مريان** نادر، 2000- **البطالة والفقر واقع وتحديات - واقع الفقر في الأردن.** (الأردن، المغرب، مصر، تونس، لبنان)، الطبعة الأولى، مؤسسة عبد الحميد شومان للنشر، الأردن.

. **نداف** عماد، 2001- **قضايا الأحزاب والقوى السياسية في سورية 1970-2000.** الطبعة الأولى، دار الجديد للتوزيع والنشر، دمشق.

. **هلال** وليام، كينث ب. تايلر، 2009- **اقتصاد القرن الحادي والعشرين-آفاق اقتصادية-اجتماعية لعالم متغير.** الطبعة الأولى، ترجمة د. حسين عبد الله بدر ود. عبد الوهاب حميد رشيد، منشورات المنظمة العربية للترجمة، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت.

ـ ثانياً: الأبحاث والدراسات والمقالات والمواقع الإلكترونية

. **الأحمد المصطفى** عبد الكريم، 6/19/ 2006- **إصلاح الإدارة أم إدارة الإصلاح.** ملحق صحيفة البعث الإداري، العدد/34/، دمشق.

. **البنك الدولي:**www.worldbank.org .

. **التقرير النهائي لأعمال لجنة إصلاح وتحديث الإدارة العامة،** المشكلة بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء رقم/6722/ تاريخ 17/5/2011. والذي تمت مناقشته وإقراره في جلسة مجلس الوزراء المنعقدة بتاريخ 24/8/2011.

. **الخطة الخمسية العاشرة في سورية** (2006-2010).

. **الخطة الخمسية الحادية عشرة في سورية** (2011-2015).

. **الرميحي** محمد، **أثر النفط في وضع المرأة.** منشور في كتاب المرأة ودورها في حركة الوحدة العربية، مصر.

. **القيادة القومية لحزب البعث الاشتراكي،** أيلول 1999- **المرأة والتنمية.** مركز المعلومات القومي- سلسلة الدراسات/34/، دمشق.

. **المحكمة الدستورية العليا في مصر-** حكم في الدعوة رقم/7/ لسنة 16 ق.د جلسة 1997/2/1، الجريدة الرسمية، العدد/17/ تاريخ 1997/2/13.

. **المعطي** عبد الباسط عبد، 1983- **المرأة في السباق البنائي للقرية العربية.** الكتاب السنوي لعلم الاجتماع ـ العدد الخامس، دار المعارف، القاهرة.

. **المهايني** محمد خالد، حزيران 2007- **حوكمة الشركات وأهميتها في جذب الاستثمارات وتنمية الموارد البشرية.** بحث علمي ودراسة تحليلية عملية، أُعِدت ضمن الفعاليات العلمية لجمعية المحاسبين القانونيين السوريين، دمشق، عن شبكة الإنترنيت:

www.asca-sy.com/data/main- pages/Download/hokma.doc.

. **الهندي** إبراهيم، 2007- **الجوانب القانونية للتفويض الإداري.** مجلة بحوث جامعة حلب، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد/50/.

. **الهندي** إبراهيم، 2007- **الجوانب الفنية للتفويض الإداري.** مجلة بحوث جامعة حلب، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، العدد/51/.

. **الهيئة السورية لشؤون الأسرة/**صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة/UNIFEM/ 2006- **نحو التمكين السياسي للمرأة**. منشورات الهيئة السورية لشؤون الأسرة، دمشق.

. **الهيئة السورية لشؤون الأسرة،** 2004- التقرير الوطني، بيجن+10.

. **الهيئة السورية لشؤون الأسرة،** 2006- التقرير الوطني/2/، بيجن+10+2.

. **اليوسف** أحمد إبراهيم، يوليو/سبتمبر 2000- **علاقة التربية بالمجتمع وتحديد ملامحها النوعية.** بحث منشور في مجلة عالم الفكر، المجلد التاسع والعشرون- العدد الأول، الكويت.

. **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي،** برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، يناير2008 - **الورقة الخلفية الخاصة بالمؤتمرالإقليمي حول دعم تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.** الأردن.

. **برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، مفهوم الإدارة الرشيدة.** موقع برنامج إدارة الحكم في الدول العربية، التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي: .WWW.UNDP- pogar.org

. **برنامج إدارة الحكم في الدول العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة:**

http//www. Pogar. Org/Arabic www.arabgov-initiative.org.

. **بنك التسويات الدولية:**http://www.bis.org .

. **بودبوس** رجب مفتاح، **المجتمع المدني.. لماذا؟.** المركز العالمي لدراسات وأبحاث الكتاب الأخضر، ليبيا.

. **تقرير التنمية الإنسانية العربية** 2002- Undp، عن شبكة الانترنت.

. **دلة** سام، 2001- **مفهوم المجتمع المدني.** ورقة عمل ألقيت في إطار الأسبوع الثقافي الذي نظمته جامعة حلب في/7/ نيسان.

. **دلة** سام، أيار2004- **من دولة القانون إلى الحكم الجيد.** ورقة عمل ألقيت في المؤتمر الرابع لعمداء كلية الحقوق العربية، حلب.

. **دلة** سام، يناير2004- **الديمقراطية الغربية والشورى الإسلامية**. مجلة الحقوق في جامعة البحرين– المجلد الأول – العدد الأول.

. **شرف الدين** أحمد، يوليو1985- **استثمار المال العربي (تأثير فكرته الاقتصادية في قواعده القانونية).** مجلة مصر المعاصرة، العدد/393-394/، السنة الرابعة والسبعون، مطابع الأهرام، القاهرة.

. **صندوق الأمم المتحدة للسكان/UNFPA/**، آب 2004- **مجموعة أدوات للتخطيط والمراقبة والتقييم موجهة إلى مديري البرامج.** شعبة خدمات الإشراف،الأداة رقم/4/: مشاركة الجهات المعنية في المراقبة والتقييم، ، شبكة الانترنيت:

.www.unfpa.org/monitoring/toolkit/arabic/tool-4_ara.d

. **صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (اليونيفم)**، 2004- **دراسة التدقيق الجندري في المكتب المركزي للإحصاء**. المكتب الإقليمي للدول العربية، دمشق.

. **عبد الجبار** عبد الحكيم، 2008- **دور المشاركة الشعبية في تنمية المجتمع المحلي.** دراسة اجتماعية- ميدانية لعدد من المديريات، رسالة جامعية- ماجستير، جامعة صنعاء، اليمن، شبكة الإنترنيت: .www. Yemen- nic- info/../ detail. Php

. **عزي** الأخضر (استاذ محاضر، جامعة بو ضياف، المسيلة، الجزائر)، **فعالية الحكم الراشد(الحوكمة) في تفعيل خوصصة الشركات، إشارة إلى واقع الخوصصة في الجزائر.** المؤتمر الأول حول حوكمة الشركات ودورها في الإصلاح الاقتصادي 16+2008/11/15، كلية الاقتصاد، جامعة دمشق.

. **عكام** محمود، 2010/7/28- **المواطنة والوحدة الوطنية في سورية.** ورقة عمل مقدمة للندوة التي أقيمت في دار الأسد للثقافة في محافظة الرقة بعنوان: (ثقافة المواطنة والمسؤولية).

. **فرع مشروع التنمية الريفية في محافظة الرقة.** .www.nerrdp.org

. **فرع مشروع تنمية البادية بمحافظة الرقة.**

. **مجموعة من المؤلفين**، 1981- **دور التنمية الريفية المتكاملة في عملية التنمية الاقتصادية عامة- وفي توزيع الإنتاج والمجتمع والتوزيع السكاني- دراسات اقتصادية.**

الأمانة العامة لغرف التجارة والصناعة والزراعة للبلدان العربية، الدورة الخامسة والعشرون، قطر.

. **مجموعة من المؤلفين،** 1985- **علم النفس وميادينه من فرويد إلى لاكاَن-ممارسة علم النفس ونقده.** ترجمة وجيه حيدر، منشورات وزارة الثقافة في سورية.

. **مجموعة من المؤلفين،** 13-2005/11/14- **دور مجلس الشعب في تعزيز مفهوم النوع الاجتماعي- دعم القدرة المؤسساتية لمجلس الشعب.** ورشة عمل، دمشق.

. **مجموعة من المؤلفين،** 2007- **سورية (2000-2007) سنوات التحدي والبناء.** دار المركز الثقافي للطباعة والنشر، دمشق.

. **محرم** إبراهيم، 1994-**التنمية الريفية.** (المفهوم والقواعد-التجربة المصرية-قضايا جوهرية-برنامج مستقبلي). سلسلة مصر/21/ مؤسسة فريد ريش ناومان للنشر، مصر.

. **محرم** إبراهيم، 2004- **نهضة الريف.** القاهرة.

. **مؤتمر السكان والتنمية،** 1994- القاهرة.

. **مؤتمر المرأة العالمي** 1995- بكين.

. **هواري** معراج عبد القادر ؛ **أمجدل** أحمد عبد الحفيظ، 2005- **الحوكمة المؤسسية في القطاع البنكي والمالي ودورها في إرساء قواعد الشفافية.** الجزائر، جامعة الأغواط، عن شبكة الإنترنيت: www.m.houari@mail.lagh-univ.dz

. **يوسف** محمد حسن، 2007- **محددات الحوكمة ومعاييرها.** شبكة الإنترنيت:

www- saaid net/Doat/hasn/haw kama.doc.

ـ ثالثاً: الدساتير والقوانين والمراسيم

. **دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.**

. الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية لعام 1973.

. قانون مجلس الدولة في سورية رقم/55/لعام 1959.

. قانون الإدارة المحلية في سورية رقم/15/ لعام 1971.

. قانون الاستثمار رقم/10/ لعام 1991.

. قانون الاستثمار رقم/8/ لعام 2007.

. قانون الاتصالات رقم/18/ تاريخ 2010/6/9.

. قانون التخطيط الإقليمي رقم/26/ تاريخ 2010/6/24.

. القانون المتعلق بالسياسة العامة للكهرباء رقم/32/تاريخ 2010/11/14.

. المرسوم التشريعي رقم/100/ تاريخ 2011/8/3 الخاص بقانون الأحزاب.

. المرسوم التشريعي رقم/107/ تاريخ 2011/8/23 الخاص بقانون الإدارة المحلية.

. المرسوم التشريعي رقم/108/ تاريخ 2011/8/28 الخاص بقانون الإعلام.

ـ رابعاً: المراجع الأجنبية

– Abdul S shib Alwan, Intergreated Rural Development Agro- Industrialization with Special Reference to the Near East Countries FAO- U.N., Alexandria 30 Dec 1975.
– James Coleman. /Foundations of Social Theory/ (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1990).
– Jeremy Rif Kin, /The End of the Work (New York: GP Putnam's Sons, 1995).
– Johnm P Fiffner ((Public Administration)) (the Ronald Press Company. New York 1960).
– Donnell J.and others ((Fundamentals of Management)) Business Publication Austin 1971.
– Duane Elgin, Voluntary Simplicity: Toward a Way of Life that is Outwardly Simple, Inwardly Rich (New York: William Morrow, 1981).
– Kontaz H. Donnell- Principles of Management – New York 1955.
– R. Saltman and C.V.Otter, Planned Markets and Public Competition: Strategy Re form in Northern Health Systems (Philadelphia: open University Press, 1992.
– ((World Volunteerism Group Forms,)) New York Times (21 December 1993), A12, and Frederik Start, ((The Third Sectorin the Second World,)) World Development, vol.19, no.1 (1991).
– Yes! A journal of Positive Futures (Spring 1997), and Thomas Greco, Jr., New Money For Health Communities (Tucson, Ariz: Thomas Greco, 1994).

الفهرس

المقدمة

1.....

الباب الأول

الإطار القانوني للإدارة بالمشاركة

11.....

الفصل الأول

الحكم الجيد والحوكمة منطلق للإدارة العامة التشاركية

21.....

المبحث الأول

الحكم الجيد

25.....

ـ المطلب الأول: مقومات الحكم الجيد.....29

ـ المطلب الثاني: مقاييس الحكم الجيد.....39

المبحث الثاني

الحوكمة

51.....

ـ المطلب الأول: مفهوم الحوكمة.....53

ـ المطلب الثاني: مزايا الحوكمة.....57

ـ المطلب الثالث: الطريق إلى الحوكمة.....67

الفصل الثاني

المفهوم القانوني للإدارة بالمشاركة في التطبيق وعقباته

77.....

المبحث الأول

أهمية الإدارة بالمشاركة

81.....

ـ المطلب الأول: مفهوم الإدارة بالمشاركة.....83

ـ المطلب الثاني: مزايا الإدارة بالمشاركة.....89

ـ المطلب الثالث: عقبات الإدارة بالمشاركة.....97

المبحث الثاني

نتائج تطبيق الإدارة بالمشاركة

115.....

ـ المطلب الأول: اللامركزية.....117

ـ المطلب الثاني: المشاركة في الإدارة.....133

ـ المطلب الثالث: التفويض.....147

الفصل الثالث

الطريق إلى الإدارة بالمشاركة

159.....

المبحث الأول

الخروج من مأزق اللاتشاركية

163.....

ـ المطلب الأول: التغيير.....167

ـ المطلب الثاني: التطوع.....179

المبحث الثاني

التمكين والإدارة بالمشاركة

189.....

ـ المطلب الأول: التمكين.....191

ـ المطلب الثاني: البناء القانوني والمؤسسي.....211

ـ المطلب الثالث: القيادة والتأهيل.....231

المبحث الثالث

الحكم المحلي

241.....

ـ المطلب الأول: النهوض بالمجتمع المحلي.....245

ـ المطلب الثاني: المشاركة الشعبية.....265

الباب الثاني

دور الدولة والعلاقة بهيئات الإدارة بالمشاركة

279.....

الفصل الأول

الدولة التنموية في النهج التشاركي

287.....

المبحث الأول

إستراتيجية المشاركة داخل الدولة

291.....

ـ المطلب الأول: التخطيط.....293

ـ المطلب الثاني: دعم القرار.....311

ـ المطلب الثالث: السلطة والمشاركة.....319

المبحث الثاني

التنمية والإدارة بالمشاركة

333.....

ـ المطلب الأول: التنمية الاقتصادية.....337

ـ المطلب الثاني: التنمية الإدارية.....349

الفصل الثاني

الهيئات اللاحكومية والمشاركة

369.....

المبحث الأول

حوار المجتمع المدني داخل الدولة

373.....

ـ المطلب الأول: الحوار.....377

ـ المطلب الثاني: الدولة والمجتمع المدني.....387

ـ المطلب الثالث: المجتمع المدني وتعزيز المشاركة.....397

المبحث الثاني

فاعلية هيئات المجتمع المدني

405.....

ـ المطلب الأول: الأحزاب السياسية.....407

ـ المطلب الثاني: النقابات والجمعيات الأهلية.....427

المبحث الثالث

المواطن

441.....

ـ المطلب الأول: المواطن والحق بالمشاركة.....445

ـ المطلب الثاني: الجندر والمشاركة.....461

ـ المطلب الثالث: التربية والمشاركة.....481

الفصل الثالث

القطاع الخاص

495.....

المبحث الأول

دور القطاع الخاص في التنمية

499.....

ـ المطلب الأول: التشاركية مع القطاع الخاص.....501

ـ المطلب الثاني: بناء الثقة مع القطاع الخاص.....509

المبحث الثاني

إرساء التشاركية

527.....

ـ المطلب الأول: عقود البوت BOT.....529

ـ المطلب الثاني: ملامح التشاركية في سورية.....555

ـ المطلب الثالث: آفاق المشاركة في سورية.....565

الخاتمة

577.....

قائمة المراجع

587.....

الفهرس

597.....