

١٧ الجمعيات الأهلية وتعزيز المواطنة : القيود والفرص ..

أ. أيمن عبد الوهاب

مقدمة

ما بين إحساس الإنسان بالاهتمام والرغبة في المشاركة من جانب ، وبين شعوره بالمسؤولية من جانب آخر ، ترسخ فكرة المواطنة. وإذا كان الوعي بالمواطنة هو نقطة البدء ، فإن المشاركة تبقى المرحلة الوسيطة للشعور بالانتماء الوطنى وتحقيق المساواة. وبالتالي تظل المواطنة كقيمة عليا مرتبهة بقدرة البناء السياسى على الاستجابة للبناء الاجتماعى الاقتصادى ؛ ومن ثم يتوافر للإنسان القدرة على ممارستها.

هذا التوصيف النظرى للمواطنة ، يتجاوز حركة النضال والتضحيات التى قامت بها شعوب عديدة ، ويتجاوز أيضاً مراحل تطور فكرة المواطنة تاريخياً منذ تقاليد المدينة فى المجتمع الإغريقى القديم ، ومروراً بالتقاليد الرومانية التى نظرت للمواطنة -أساساً- باعتبارها مفهوماً قانونياً ، ولا يشير إلى الواقع الذى أفرزته الممارسة السياسية فى التاريخ المعاصر ، حيث أثبت أن المواطنة ليست حقاً يعطى مرة واحدة وللأبد ، بقدر ما يمثل مراحل متعاقبة من النضال^(١). وهو ما تؤكد حركة الكفاح المصرية بتراكماتها النضالية ، بدءاً من الخطوات الأولى لتحقيق الدولة المستقلة فى القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر ، ممثلة فى دور محمد على ، ثم تأسيس مجلس شورى النواب عام ١٨٦٦ م ، ومروراً بمحطات النهوض الوطنى المتتالية ممثلة فى حركة عرابى ، وثورة ١٩١٩ ، ووضع دستور ١٩٢٣ م ، وانتهاءً بثورة ١٩٥٢ م وحكم مصر بواسطة المصريين للمرة الأولى فى تاريخ مصر منذ آلاف السنين^(٢).

ورغم امتداد حركة النضال لتحقيق المواطنة ، ومرورها بفترات صعود وفترات انحسار ، فقد ظلت الأدبيات المصرية الساعية لتأصيل مفهوم المواطنة وربطه بقضية الديمقراطية قليلة. ويرجع البعض ذلك إلى تذبذب مسار العملية الديمقراطية ، وخاصة فى فترة ما قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ وبالتحديد بعد صدور دستور عام ١٩٢٣ ، حيث انتعشت الأفكار والأطروحات الخاصة بالديمقراطية والمواطنة التى ما لبثت أن انقطعت مع دخول البلاد

المرحلة الاشتراكية والتنظيم الواحد. وإن كان من الملاحظ أن الثورة قد أعلنت من شأن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية في العمل والتعليم والتأمينات الصحية والاجتماعية ، إلى الحد الذى اختزلت معه حقوق المواطنة فى هذا البعد فقط^(٣). لتدخل المواطنة كمفهوم وممارسة خلال فترتى السبعينيات والثمانينيات مرحلة أخرى من الالتباس والتراجع ، ورغم التطورات التى تشهدها هذه المرحلة لاستعادة المواطنة الكاملة وتعميق ممارستها ، فما تزال هناك العديد من القيود والإجراءات التى تحول دون تحقيق ذلك ، والتى تعبر عنها الحاجة للإصلاح السياسى.

فقد لعبت الجمعيات الأهلية والنقابات دوراً رئيسياً وثابتاً فى الحياة المصرية ، وذلك انطلاقاً من كونها من أبرز مؤسسات التنشئة السياسية. هذه النتيجة توضحها حيوية البيئة السياسية ومحوريتها فى توجيه العمل الاجتماعى التطوعى فى مصر ، الذى بدأت إرهاباته مع خضوعها للحكم الأجنبى وللظروف الاجتماعية غير المواتية كحافز على تكاتف أفراد الشعب والتنظيمات الشعبية الدنيا. ورغم عدم قدرة القطاع الأهلى على الحفاظ على قوة الدفع التى حققها خلال مرحلة النشأة (أواخر القرن التاسع عشر) ومرحلة العهد الليبرالى ، إلا أن المؤشرات توضح أن هناك حركة نشطة متدرجة أخذت تدب فى جسد هذا القطاع منذ أواخر الثمانينيات.

وهنا يجب التأكيد مسبقاً إلى العمق التاريخى للعمل الأهلى الذى فرض خصوصية وتميزاً للتجربة المصرية ، مقارنة بتجارب أخرى فى المنطقة من جانب ، ودوره الإيجابى فى مقاومة الاستعمار وحركة التنوير من جانب ثان ، وحتى دوره التنظيمى والوظيفى فى إطار سياسة الدولة خلال فترتى الخمسينيات والستينيات من جانب ثالث ، وكذلك دوره عندما اتجهت الدولة فى السبعينيات نحو التعددية السياسية والانفتاح الاقتصادى من جانب رابع.

هذه السلسلة من مراحل التطور التى مر بها العمل الأهلى ارتبطت فى مجملها ما بين القدرة على امتلاك المبادرة كما حدث خلال مرحلة النشأة والتبلور ، وما بين قيام الدولة بالدور الرئيسى المسيطر والموجه لنشاطها فى أعقاب قيام ثورة يوليو ١٩٥٢. ولذا فقد تباينت مردودات ونتائج كل مرحلة ، حيث غلب على الحقبة السابقة عن قيام الثورة الطابع التنويرى والثقافى ، وإيجاد نمط جديد من التفاعلات المجتمعية ، فى مقابل القصور عن تلمس الاحتياجات الفعلية للمواطنين فى كافة ربوع مصر ، بينما شهدت المرحلة التالية لقيام الثورة عملية إدماج للتنظيمات الأهلية فى إطار سياسات الدولة وظيفياً وتنظيمياً ، الأمر الذى

استتبعه تزايد لدورها الخدمي والرعوى على حساب الدور التنموي والثقافي ، وهي السمة الغالبة حتى الآن على الواقع الخالي لغالبية الجمعيات الأهلية والنقابات ، رغم التطور الذي شهدته خلال العقد الأخير .

وبشكل عام يمكن القول إن تلك التنظيمات الأهلية قد شهدت فترات ازدهار ونشاط ، وأيضاً فترات تراجع وجهود ، حافظت خلالها نماذج إيجابية لعشرات الجمعيات على دورها ؛ إدراكاً منها لقيمة الجمعيات كمؤسسات للثقافة والتنشئة السياسية ، كما يجب التأكيد أيضاً على أن القطاع الأهلي لا يمثل استثناءً ، عما يكتنف المجتمع من سلبيات تؤثر على الأداء العام ، وإن كان التأثير السلبي لهذا القطاع يظل الأكثر تأثيراً وإحساساً لدى قطاعات كبيرة من أفراد المجتمع نظراً لطبيعته ولدوره .

ولكن تظل لخصوصية القطاع الأهلي ونخبته مسئوليته الخاصة ، التي تفرض بدورها حق المساءلة بدرجة أكبر ، وخاصة أن المرحلة الراهنة التي يمر بها العمل الأهلي تعد مرحلة انتقالية جديدة ، لا سيما مع تزايد الأهمية العالمية لهذا القطاع . فقد اتسعت أجندة العمل الأهلي لتتجاوز تلك المرحلة القاصرة على مجالات البر والأعمال الخيرية ، ومجالات تحسين سبل المعيشة بشكل عام ، إلى مرحلة المشاركة في صياغة أولويات القضايا الدولية ، وتعميق مجالات عملها تجاه قضايا السلام والديمقراطية وحقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين والفقر والبيئة . والتنمية الاجتماعية والاقتصادية ؛ وذلك استناداً على إمكانية بناء علاقات تضامنية حديثة ذات وظائف متعددة ، فضلاً عن كونها أقرب مناً من الجماهير عن المنظمات والتجمعات السياسية ، الأمر الذي أصبحت معه المنظمات غير الحكومية فاعلاً دولياً في كافة المؤتمرات العالمية التي عقدها الأمم المتحدة في السنوات الأخيرة .

ويعني ذلك أن طبيعة المرحلة التي يمر بها النظام الدولي ، قد فرضت نفسها على المجتمعات النامية . بالحديث عن المجتمع المدني كجزء لا يتجزأ من الحديث عن الديمقراطية ، رغم أن غالبية مؤسسات المجتمع المدني في الدول النامية لم تتجاوز مرحلة النشأة والتبلور رغم طول عمرها نسبياً . وبالتالي فهي تفتقد لإنتاج ذاتها مادياً واجتماعياً .

وفي هذا الإطار ؛ يمكن رصد اتجاهين رئيسيين متنازعين تشهدهما الساحة المصرية : الأول : يسعى لربط مؤسسات المجتمع المدني وخاصة الجمعيات الأهلية والنقابات بقضية الصراع الديمقراطي ضد السلطة ، وبإمكانية إقامة مجتمع مدني من عدمه . أما الاتجاه الثاني : فيرفض مقابلة المجتمع المدني بقضية الديمقراطية على أساس أن المجتمع المدني ظل فترة طويلة في رحم الدولة .

وبعيداً عن الدخول في التفاصيل التي تحيط بمفهوم المجتمع المدني ونظرية الديمقراطية ، فإنه يمكن الاستقرار على عدد من الأفكار التي تناولتها المعالجة النظرية لطبيعة المشكلات المحددة للعلاقة بين الدولة والمجتمع ، نذكر منها: أن المجتمع هو مجال أو فضاء للتفاعل الاجتماعي الديمقراطي ، كما أنه أصبح ضماناً لمحاسبة الحكومة في نفس الوقت الذي يوفر قدراً عالياً من الاستقلالية عنها ، بمعنى أن المجتمع المدني يقع على القرب من الدولة ، وليس تابعاً لها ، وبالتالي صارت هناك ضرورة للانتقال من النظام السلطوى إلى النظام الديمقراطي.

وهنا سوف نستند إلى تعريف موجز لمقولة المجتمع المدني بأنه ؛ "مجموعة القيم والأعراف التي يقبلها المجتمع المنظم على نحو سلمى طوعياً. وهذا القبول الطوعى هو بالضرورة نتاج لثقافة الأم الأوسع ، وثقافة قائمة بذاتها تتركز حول العمل الطوعى العام والمنهجى في إطار ديمقراطي"^(٤). ووفق هذا التعريف فإن المجتمع المدني يشمل كل المنظمات والتجمعات المدنية غير الساعية للوصول إلى السلطة ، والتي تتوسط بين الأفراد والدولة.

الأمر الذى يقودنا إلى مجموعة من التساؤلات التي سعت هذه الدراسة إلى طرحها باعتبارها إشكاليات وتحديات كبرى تواجه القوى المدنية المصرية ، ودورها في تحقيق وترسيخ مفهوم المواطنة وممارستها ، والوصول بالحوار الديمقراطي إلى المساحات المشتركة بين غالبية المواطنين ، والتواكب مع متغيرات العصر وتطورات الثقافة والمجتمع. ومن ثم يصبح من الضروري والمنطقى التساؤل عن دور الجمعيات والنقابات كمؤسسات مدنية في تدعيم العملية الديمقراطية ، وتعزيز الشعور بالمواطنة ، وتحديد المشكلات الأساسية التي تعوق فاعليتها ، وسبل حلها.

ورغم الإقرار المسبق بصعوبة تقديم إجابات حاسمة أو على الأقل تحديد حيز المساهمة في توفير سبل ممارسة الإنسان لحقوق مواطنته ، إلا أنه يمكن التأكيد على مجموعة من الإشكاليات أو الصعوبات التي تثيرها عملية الرهان على المجتمع المدني ، ومنها:

- أن الوقوف على قدرة المجتمع المدني في لعب دور القاطرة الدافعة لعملية التطور الديمقراطي ، تواجه بصعوبة قياس حدود مساهمته في الحد من النزاعات السلطوية في الحكم أو حجم مساهمتها في ديمقراطية مؤسسات المجتمع وإشاعة القيم الديمقراطية ومن ثم دعم عملية التطور الديمقراطي.

- يظل أداء المؤسسات المدنية أو الأهلية وقدرتها على القيام بالمهام المنوط القيام بها -

مثل التدريب على التنافس والمشاركة- محدداً مدى حدود فاعلية المجتمع المدني ، وقدرته على تعزيز فرص مشاركة المواطنين.

- ضعف الدور التنموي وانقطاع الدور الثقافي أو غيابه ، بالإضافة إلى غلبة المكون الدينى على ما عداه من عوامل دافعة للعمل الأهلى ، ساهم إلى حد كبير في تغليب دور التنظيمات الأهلية وفلسفتها عند حدود التكافل الاجتماعى وتقديم الأعمال الخيرية.

من هنا ؛ فسوف تركز هذه الورقة في بحث عملية تنمية الشعور بالمواطنة على دور الجمعيات الأهلية والنقابات في هذه العملية ، مع التركيز على أحد أبعاد القيود المحجمة لاستكمال هذه العملية ، والمثلة في عملية إحياء المجتمع المدني ، ودور الجمعيات الأهلية والنقابات في تحقيق ركنى المواطنة : المشاركة والمساواة ؛ وذلك من خلال ثلاثة محاور أساسية، هى : مفهوم المواطنة ، المجتمع المدني وحدود الرهان ، آليات التفعيل.

أولاً : مفهوم المواطنة

أكسبت ظاهرة العولمة - بتجلياتها السياسية والاقتصادية والثقافية - موضوع المواطنة أبعاداً جديدة ، دفعت بها من جديد إلى الصدارة في اهتمامات الدول ، ورغم المراجعة التى تتم لمفهوم المواطنة التقليدى ، فإننا سنركز هنا على هذا المفهوم استناداً لارتباطه بهدف الورقة من جانب ، وتجنباً للخوض فى الكثير من التفاصيل التى يثيرها المفهوم المتغير للمواطنة من جانب آخر.

وتقوم فكرة المواطنة على تساوى كافة أعضاء مجتمع معين من المواطنين فى الحقوق والواجبات ، وأن تقنن هذه الحقوق فى الدساتير والقوانين. وتذهب بعض التعريفات إلى مدى أكبر من ذلك ؛ بالتأكيد على قيمة الولاء ؛ حيث تعنى المواطنة عموماً "العضوية أو المشاركة فى أنشطة مجتمع أو مجموعة من المجتمعات ، وهى تنطوى على إحساس بالولاء والترابط مع مفهوم الدولة أو النظام الأهلى والانتماء ، والتأكيد على العموميات المشتركة. وفى مقابل الواجبات التى يلتزم بها المواطنون نحو الجماعة يحصلون على مزايا وحقوق خاصة لثماثلهم مع النظام". وفى هذا السياق يتم التأكيد على أن أوقات التحول الاجتماعى والسياسى والأزمات القومية فى حياة الشعوب قد تؤدى إلى انحسار قيم المواطنة وانحطاطها ، مما يحتاج إلى رقابة ديناميكية من قبل النظام الاجتماعى والسياسى والاقتصادى للمجتمع ، وذلك لتشخيص الأسباب وتقديم الحلول ، والعمل على التغير فى الروح القومية والمواطنة^(٥).

ويذهب ريز جريفز في تعريفه إلى التركيز على الأبعاد الأخلاقية ومنظومة القيم المحددة للسلوك حيث يرى: "إن صفة المواطنة في الألفية الثالثة لا تعنى مجرد دراية المواطن بحقوقه فقط ، ولكن رغبته في ممارستها من خلال شخصية مستقلة ، كما أن قراراته وسلوكياته محكومة بالاعتبارات الأخلاقية للعدالة الاجتماعية والكرامة الإنسانية ؛ ومن ثم فهو قادر على تنظيم وتعزيز مساره الذاتى من خلال المشاركة المدنية في خير ورفاهية المجتمع الذى ينتمى إليه"^(٦). من هنا يمكن التأكيد على مجموعة من المعانى والدلالات التى ترتبط بمفهوم المواطنة نذكر منها^(٧):

- المواطنة كأساس للشرعية السياسية: فالمواطن ليس مجرد مستحوذ على حقوق فردية ، بل هو يمتلك جزءاً من السيادة السياسية ، وبالتالي هو مصدر للسلطة ، ويضفى الشرعية على الحكومات.

- المواطنة كمصدر للعلاقات الاجتماعية: فالعيش المشترك يفرض حقوقاً وواجبات متساوية بين الناس ، تقوم بالأساس على قاعدة الكرامة المتساوية للجميع.

- المواطنة كأساس لبناء الدولة الوطنية الحديثة: فعملية الاندماج الوطنى تترسخ عبر التسامح تجاه التنوع الثقافى والعرقى الذى يشهده المجتمع من جانب ، والاستناد إلى قاعدة المساواة القانونية بين أبناء المجتمع وضمان الحقوق المدنية والسياسية والشروط الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق المساواة من جانب ثان ، بالإضافة إلى تعزيز المشاركة السياسية.

المعانى السابقة تشير إلى أن هناك علاقة وثيقة بين الديمقراطية والمواطنة وبناء الدولة الديمقراطية المعاصرة ؛ فلا يتصور أن هناك ديمقراطية بدون أعمال فعلى لمبدأ المواطنة ، كما أنه ليست هناك مواطنة كاملة بلا سياق سياسى غير ديمقراطى. الأمر الذى يثير التساؤل حول مبررات ودواعى تنمية الشعور بالمواطنة من جانب ، وإمكانية التطلع لدور قيادى تقوم به منظمات المجتمع المدنى فى مواجهة العديد من الظواهر السلبية ، والتى يأتى فى مقدمتها ؛ تراجع قيم التسامح والميل إلى الانغلاق الفكرى ، وتنامي الشعور باللامبالاة من جانب ثان ، بالإضافة إلى ترسيخ ثلاثة مبادئ رئيسية لمبدأ المواطنة ؛ وهى: تحقيق العدالة الاجتماعية ، وتوفير العيش الكريم ، وتعزيز روابط الانتماء للوطن.

ثانياً : المجتمع المدنى وحدود الرهان

فى البداية ، قد يكون من الضرورى التأكيد على أن غالبية مؤسسات المجتمع المدنى فى

مصر لم تتجاوز مرحلة النشأة والتبلور رغم عمرها الطويل نسبياً ، وبالتالي فهي تفتقد لإنتاج ذاتها مادياً واجتماعياً. وأن الجمعيات الأهلية -التي تستحوذ على النصيب الأكبر من المنظمات والتنظيمات غير الحكومية البالغ عددها نحو ٢٥ ألفاً^(٨) - تصل نسبتها نحو ٨,٦٦٪ ، يليها بفارق كبير الأندية ومراكز الشباب والتعاونيات الإنتاجية والزراعية والإسكانية ، والنقابات المهنية (٢٤ نقابة) ، والاتحاد العام لنقابات عمال مصر.

ورغم أن الخريطة السابقة تبدو أنها مرشحة للتغيير مع استمرار تزايد أعداد الجمعيات الأهلية - حيث بلغت ١٦٧٠٠ جمعية - إلا أنه يمكن تبين عدد من الملامح المحددة لطبيعة العلاقة بين النظام الحاكم والمجتمع المدني ، والمشكلات الكبرى التي تعترض زيادة حيز مشاركة مؤسسات المجتمع المدني بشكل عام في مصر ؛ نذكر منها:

« أزمة الثقة بين الدولة والمجتمع تأتي في مقدمة العوامل التي تقدم لتفسير القيود التي تعاني منها مؤسسات المجتمع المدني في مصر ، وفي اعتقادي أنه توصيف غير دقيق لطبيعة العلاقة بين الطرفين (الحكومة والجمعيات) ؛ إذ يمكن القول إن أزمة الثقة تقتصر إلى حد ما على نظرة الجمعيات الأهلية إلى الجهة الإدارية وليس العكس ، بينما تتسم نظرة الحكومة إلى الجمعيات الأهلية بالتردد. فمنذ اضطلاع الدولة بالإشراف على الجمعيات ورقابتها ، وهي تشهد درجة عالية من الشد والجذب المستند على حدود التوافق على هذه الأولويات في مرحلة معينة واختلافها في مرحلة أخرى. فالإطار الوظيفي الذي سعت الحكومة لوضعه كمحدد لعلاقتها مع الجمعيات الأهلية يمثل السمة الغالبة على هذه العلاقة ، وإن تباين الخطاب السياسي في هذا الشأن ما بين فترتي الخمسينيات والستينيات من جانب ، والثمانينيات والتسعينيات من جانب آخر. فقد ظل الترحيب الحكومي بالدور الخدمي والتنموي للجمعيات الأهلية مقدماً على ما عداه من أدوار ، خاصة السياسية منها ، سواء كان ذلك من خلال الجمعيات الدينية الإسلامية أو بعض المؤسسات المدنية الدفاعية ، لا سيما العاملة في مجال حقوق الإنسان^(٩) .

وإن كان ذلك لا يلغى ما أضفاه صعود التيار الإسلامي خلال الثمانينيات من تغيير في شكل العلاقة الحاكمة للدولة بالمجتمع ، بعدما أثبت هذا التيار قدرته على النفاذ إلى العديد من التنظيمات الوسيطة ، وفي مقدمتها الجمعيات الأهلية والنقابات ، كما لا يلغى إمكانية التفرقة بين مرحلتين أساسيتين مرت بهما تلك العلاقة ؛ المرحلة الأولى: وتلك تجسدها فترة ما قبل عام ١٩٥٢م حيث اكتسبت منظمات المجتمع حيزاً كبيراً من الحركة مكنها من الاستناد

إلى مبادراتها وتنشيط آلياتها ودورها في المجتمع ، رغم التدخل الإشرافي والرقابي من قبل الدولة. أما مرحلة ما بعد ثورة يوليو فقد غلب على العلاقة السمة الوظيفية من جانب الدولة ، بما يتفق وتوجهاتها الاشتراكية في المرحلة الأولى ، واتجاهها منذ السبعينيات نحو التعددية السياسية والانفتاح الاقتصادي.

« إن الزيادة التي شهدتها أعداد الجمعيات خلال حقبة التسعينيات من القرن العشرين لم تعكس تغييراً أو نقلة في النشاط النوعي لهذه الجمعيات ، بقدر ما تعكس امتداداً للتغيير الذي شهدته حقبة الثمانينيات. وإن كان من الملاحظ أن حالة النشاط التي اكتنفت القطاع الأهلي وانتقاله إلى بؤرة الضوء خلال العشر سنوات الأخيرة قد ارتبطت بزيادة الوعي بأهمية ودور هذا القطاع في التأثير على السياسات العامة للدولة ، إلى جانب الاتجاه نحو أنشطة جديدة تركز معظمها في المنظمات الدفاعية ، وتلك الخاصة بحماية البيئة وتنمية الدخل ، حيث لا تزال أنشطة الجمعيات الأهلية العاملة في مجال الصحة والرعاية الاجتماعية تمثل العمود الفقري للقطاع الأهلي.

« إن القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢م هو أول قانون يعنى بالإصلاح التشريعي لحالة الجمعيات الأهلية في مصر ، بعد أن صدر الحكم بعدم دستورية القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩م (في يونيو ٢٠٠٠م). وبعيداً عن الجدل الذي ثار حول القانون الجديد ومجموعة التحفظات المرتبطة ببعض مواد وقدرتها على إحداث تغيير حقيقي في فلسفة العمل الأهلي ، فإن صدوره يشير إلى نتيجتين أساسيتين: أولاًهما: أنه ينهى حالة الجمود التي فرضت نفسها على القوانين المنظمة للعمل الاجتماعي الأهلي منذ الستينيات.

وثانيتهما: أنه يخطو بسياسات الإصلاح الاجتماعي - المتمثلة في تحرير العمل الأهلي وتطوير فلسفته - بخطوات موازية لتلك الخطوات التي شهدتها سياسات الإصلاح السياسي ، والتي بدأت عام ١٩٧٦م من خلال تجربة المنابر وما تلاها من تعددية حزبية مقيدة وسياسات الانفتاح والإصلاح الاقتصادي منذ عام ١٩٧٤م^(١٠). إذ ظلت القوانين المنظمة للنشاط الاجتماعي بلا تغيير منذ الستينيات ، الأمر الذي دفع بعض الباحثين الاجتماعيين للربط بين تفشى العديد من الظواهر الاجتماعية السلبية وانتشارها مثل الإدمان والبطالة وانتشار المناطق العشوائية وازدياد مظاهر العنف ، وبين قصور الإصلاح الاجتماعي.

في المقابل ، نجد أن القانون ٩١ لعام ١٩٥٩م ما يزال الحاكم هيكل التنظيم النقابي المستند إلى الأحادية التنظيمية والهرمية والمركزية ، رغم تغير الظروف السياسية والاقتصادية

والاجتماعية التى كانت قد فرضت هذه الصيغة ، بل يلاحظ أن هناك حرصاً على استمرارها؛ وهو ما توضحه سلسلة القوانين المتعاقبة المنظمة للعمل النقابى وهى ٦٢ لعام ١٩٦٤م ، و٣٥ لعام ١٩٧٦م ، و ١ لعام ١٩٨١م ، وأخيراً ١٢ لعام ١٩٩٥م^(١١).

« إن فاعلية تلك المؤسسات تتباين بتباين نوع الجماعة التى تشارك فيها ، وكيفية تكوينها ونوعية قياداتها. فهناك جمعيات رجال الأعمال على سبيل المثال نجد أنها رغم قلة عدد أعضائها إلا أن وزنها الاقتصادى والسياسى والاجتماعى يزد من ثقلها ووزنها داخل النظام. أو عند مقارنة نقابة المعلمين بنقابة المحامين فنجد أن الأخيرة أكثر تأثيراً ونشاطاً فى الحياة العامة من الأولى رغم قلة أعضائها^(١٢).

« إن العلاقة بين الدولة والمنظمات المدنية تتداخل فيها عوامل أخرى كثيرة ، رغم أن القانون هو الإدارة الأساسية لسيطرة الدولة على تلك المنظمات ، إلا أن الحكومة والأفراد يتعاملون مع القانون بطريقة وظيفية ، بحيث تتمسك الحكومة بحرفيته ، أو تتغاضى عن بعض أحكامه حسب الظروف ، ويلجأ الأفراد لتحقيق أهدافهم إلى الثغرات الموجودة فى القانون ، أو إلى التحايل عبر أشكال قانونية أخرى^(١٣).

من هنا فقد تعددت التفسيرات أو الرؤى الخاصة بدور هذه التنظيمات فى تعظيم قيم الحرية والديمقراطية والعدالة ، بالإضافة للعلاقات الارتباطية بين الديمقراطية والثقافة السياسية ، وفى هذا الإطار يمكن الحديث عن رؤى متعددة ومتكاملة لدور الجمعيات الأهلية والنقابات (موضوع هذا البحث) تتراوح ما بين كونها آلية لتعزيز الشعور بالمواطنة ، وبين طرحها للصيغة الجديدة للنظرية الليبرالية وفقاً لمبدأ الديمقراطية والعدالة الاجتماعية ، بالإضافة للقدرة على إحداث حراك اجتماعى يساعد على مشاركة وفعالية الطبقات الدنيا ، إلى جانب التوافق مع الاتجاه العالمى لتنظيم دور المنظمات غير الحكومية ، والداعى لتقريب السياسات العامة من المواطنين العاديين ، وتجزئة هذه السياسات إلى مجموعة من القضايا النوعية ، بشكل يجعلها أقرب للتناول من جانب المواطنين.

١ - تاريخ العمل الأهلى ومدلولاته

ارتبط النشاط الأهلى فى مجال الرعاية الاجتماعية قديماً وحديثاً بنشأة المجتمع المصرى ؛ بمعنى أنه سبق التشريعات والقوانين المنظمة له ، التى جاءت فى مرحلة تالية لقيام الجمعيات الأهلية (بالشكل الذى نعرفه الآن). أما بالنسبة لدور النقابات ، فنجد أن هناك قوانين مستقلة تنظم الجماعات المهنية والاتحادات والنقابات العمالية ، فى إطار يختلف بدرجة كبيرة

عن الإطار المنظم للجمعيات الأهلية ، وإن تشابها في ظروف النشأة والقدرة على التعبير عن المناخ السائد في ذلك الوقت ، فقد تميز العمل الأهلي - سواء على مستوى الجمعيات أو مستوى الحركة العمالية - بأنه لم يكن وليد صدفة أو نتاج ظروف طارئة ، بقدر ما كان إفرازاً طبيعياً لحركة المجتمع.

(أ) النشأة والتبلور

تأسست أول جمعية أهلية في مصر عام ١٨٢١ م ، مع قيام الجمعية الخيرية اليونانية بالإسكندرية ، لتبدأ حركة الجمعيات الأهلية كمؤسسات اجتماعية تقود المجتمع إلى دعم عمليتي المشاركة والتوزيع ، ولا سيما بعد الحرب العالمية الأولى وقيام ثورة ١٩١٩ م ، حيث دخل العمل الأهلي مرحلة القيادة الجماعية والمؤسسية ، من خلال مدرستي الخدمة الاجتماعية بالإسكندرية والقاهرة (عامى ١٩٣٦ م و١٩٣٧ م على التوالي) ، وقد شهدت تلك الفترة قفزة في أعداد الجمعيات (من ٦٥ إلى ٣٠٠ جمعية).

في المقابل سعت الدولة لإيجاد إطار عام يحكم علاقتها مع المجتمع ، فبدأت مرحلة الإشراف والتوجيه عبر مجموعة من الخطوات ، -التي تواكبت مع تنامي الحركة الاجتماعية عام ١٩٣٠ م - بإنشاء المجلس الأعلى للإصلاح الاجتماعى عام ١٩٣٦ م ، وقيام وزارة الشؤون الاجتماعية عام ١٩٣٩ م ، ليدخل العمل الأهلي مرحلة جديدة من الإشراف والتفتيش الحكومى ، بالإضافة لتبنى بعض مشروعات الجهود التطوعية ، ولتتوالى بعد ذلك الرقابة الإدارية للدولة عبر سلسلة من القوانين المنظمة لعمل الجمعيات الأهلية (قانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٤٥ م ، رقم ٦٦ لسنة ١٩٥١ م ، رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ م ، وأخيراً ٣٢ لسنة ١٩٦٤ م) بشكل جعلها أقرب لأطر منظمة لعلاقة الدولة بالجمعيات وليس علاقة الجمعيات بالمجتمع كما يجب أن تكون. فقد سعت الدولة -عبر استراتيجيتى الدمج الوظيفى والدمج التنظيمى- للتعامل مع الجمعيات الأهلية كأحدى أدوات تنفيذ السياسة العامة للدولة ورؤيتها لأولويات كل مرحلة.

كما وضحت مبكراً علاقة الارتباط التى جمعت بين التطور التشريعى وحركة العمل الاجتماعى الأهلى ، حيث نجد أن الملاحظة الأكثر بروزاً قد تمثلت فى امتلاك الجمعيات الأهلية فرص المبادرة ، فى إطار دور تنظيى للدولة ، عبر فترة امتدت من مطلع القرن الماضى وحتى أوائل القرن الحالى ، فى حين أخذت تلك الجمعيات فى افتقاد المبادرة تدريجياً مع دخول مرحلة التخطيط المركزى للعمل الاجتماعى فى الستينيات.

وفى هذا الإطار ؛ يمكن تحديد مجموعة من السمات العامة التى رسمتها مرحلة ما قبل ثورة يوليو ، فنجد أنها قد اتسمت بازدهار عمل الجمعيات الأهلية ومحدودية الدور التدخلى للدولة ، فلم تحظر أنشطة الجمعيات ولم تقيدها (باستثناء تلك التى تميل لاستخدام العنف ، وتعمل لخدمة حزب أو مذهب سياسى معين) ، كما أن نمو الجمعيات وتنوعها كان انعكاساً للمناخ الثقافى والسياسى السائد (الاتجاه الليبرالى ، الإسلامى المحافظ ، اليسارى ، القومى العربى) ؛ إذ بلغ عدد الجمعيات ١٣٠١ جمعية (وفقاً لإحصاءات وزارة الشؤون الاجتماعية) وإن وزن الجمعيات الدينية (الإسلامية والقبطية) قد تزايد كتعبير عن وزن المكون الدينى فى الثقافة السياسية المصرية^(١٤) . كذلك اقتضت سلطة الحل على القضاء ، وارتبطت المخالفات بالأشخاص لا بالجمعيات ، والجدير بالذكر هنا أن عمل هذه الجمعيات بالسياسة واختلاط النشاط العلمانى بالنشاط الدينى هو ملمح له صفة الاستمرارية فى الثقافة السياسية المصرية حتى يومنا هذا ، بالإضافة حرص اجمعيات الأهلية على تأكيد مفهوم المواطنة والتسامح الدينى والتنوع المذهبى ، وإعلاء قيمة الولاء الوطنى ، باعتبارها جزءاً من مناخ سياسى وثقافى ساد فى ذلك الوقت لمواجهة الإرساليات التبشيرية والغزو الأجنبى ، ومحاولة الاحتواء بالذات والثقافة الوطنية ، وهو ما يتجلى بوضوح فى مشاركة عدد من الشخصيات الإسلامية مثل محمد عبده وعبد الله النديم وآخرين فى تأسيس جمعية المساعى الخيرية القبطية مع كبار القيادات القبطية عام ١٨٨١ م . وبالتالي فقد انتفت سمة الصراع بين هذه الجمعيات وهى السمة التى تركز عليها بعض الدراسات التى تناولت ظاهرة الجمعيات الدينية لتفسير الزيادة العددية لها فى فترات الستينيات والسبعينيات.

أما بالنسبة لدور النقابات ، فيرتبط بنشأة النقابات العمالية ونموها ، وتطلعها لإيجاد حلول اقتصادية وسياسية لمشاكل الطبقة العاملة ، وإن سبقها نظام الطوائف (طوائف الحرف) الذى كان ترجمة للنظام الاجتماعى القائم^(١٥) . ويؤرخ لبداية العمل الجماعى للعمال بعام ١٨٩٩ م ، وهو العام الذى شهد أول إضراب للعمال للمطالبة بتحسين شروط العمل مثل: زيادة الأجور ، وخفض ساعات العمل ، وأجر أيام الراحة ، والمساواة بالعمال الأجانب فى فترة الاحتلال البريطانى ، والمطالبة بنوع من التأمينات ، والنضال لعقد اتفاقيات بين العمال والإدارات الرأسمالية لضمان حقوق العمال. وإذا كان الطابع الاقتصادى هو السمة السائدة لمطالب العمال منذ تحركاتها الأولى ، إلا أنها ارتبطت كذلك بقضية التحرر والنضال الوطنى ، الأمر الذى أكسبها قوة وصلابة ، وهو ما انعكس فى زيادة الوعى العام بالحركة العمالية وأوضاعها وتنظيمها النقابى^(١٦) . وإن كان من الملاحظ أن مطالب الحركة العمالية -

التي بدأت جزئية ومتواضعة- قادتها نقابة الصنائع اليدوية في الإسكندرية ، والتي أخذت على عاتقها مهمة صياغة المطالب الشاملة للطبقة العاملة ، وأسفرت جهودهم عن ميلاد وثيقة تاريخية مهمة وهي مشروع قانون لحماية العمال "٢ مارس ١٩١٩م" ، والتي اشتملت على عدد من المطالب التي تفرضها ظروف العمل مثل الخدمات الطبية والعلاج والتعويض عن الإصابات ، وتحسين الأجور وربطها بتكاليف المعيشة ، ومكافأة نهاية الخدمة وتحديد ساعات العمل ، كذلك الاعتراف القانوني بالنقابات ، والمفاوضة الجماعية والتحكيم في منازعات العمل وحق الإضراب^(١٧).

في المقابل ، بدأت الحكومة - عبر سلسلة من الإجراءات - محاولة تحجيم دور الحركة النقابية ، وذلك من خلال القانون رقم ٢ لسنة ١٩٢١م ، الذي حرم تنازل العمال عن أجورهم للنقابات لتعلن بذلك عن عدم رضاها عن النقابات والتشكيك في شرعية تكوينها^(١٨). وإن اكتسبت النقابات العمالية في هذه الفترة حق التفاوض باسم العمال في المنازعات العمالية ، وكذلك حق العمال في تشكيل النقابات ، استناداً لصدور عدد من الأحكام القضائية التي اعتمدت على نص المادة ٢١ من دستور ١٩٢٣م في حق المصريين في تكوين جمعيات وذلك وفقاً لما يقرره القانون. ولكن مع استمرار حركة الإضرابات والاعتصامات في المصانع ، صدر القانون رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٣م ، الذي حرم الإضراب على الموظفين العموميين^(١٩). وبصفة عامة ، يمكن رصد عدد من السمات التي اتسمت بها هذه الفترة:

- إن الطبقة العمالية المصرية - منذ نشأتها الأولى- مارست تحركات جماعية تتميز بدرجة عالية من الوعي والتنظيم ، وإن كانت قد افتقدت لفترات طويلة وجود قيادة قومية لنضالها الجماعي نتيجة لظروف الاحتلال والرقابة الحكومية ، ورغم سيادة الطابع الاقتصادي على النضال العمالي في فترات كثيرة ، إلا أنه لم ينفصل أبداً عن النضال الوطني للمجتمع.

- إن موقف الحكومات إزاء إصدار تشريعات عمالية تحمي العمال وتدافع عن مصالحهم كان مقصورياً على إصدار قوانين متناثرة وجزئية تحت ضغط الإضرابات العمالية متبعة نظرية التدرج التشريعي حيث رفضت الحكومات المتوالية الاعتراف بالوجود القانوني للنقابات حتى القانون رقم ٨٥ لسنة ١٩٤٢. وكانت تعتمد على تقديم تنازلات محدودة مثل تنظيم تشغيل النساء ، وتحديد ساعات العمل ، والتعويض عن إصابات العمل لبعض الصناعات الخطيرة. وحتى مع اعترافها بالوجود القانوني للنقابات ، تم تكييلها بقيود صارمة تحد من فاعليتها كما سبقت الإشارة. وكذلك تم

استخدام أسلوب القمع والاستبعاد السياسى لهذه النقابات باعتبارها أدوات للصراع الطبقي فى المجتمع خاصة مع لجوئها لأساليب الإضرابات والتظاهر والشكاوى الجماعية.

(ب) الاندماج الوظيفى

مع قيام ثورة يوليو ١٩٥٢ ، تغيرت الفلسفة الحاكمة للنظام السياسى ، لتنتقل من مرحلة الإشراف والتنظيم إلى مرحلة الاندماج الوظيفى لتلك التنظيمات الأهلية ، واعتبارها إحدى أدوات النظام والمعبرة عن سياساته. وفى هذا السياق ، أعيد تنظيم وضع الجمعيات الأهلية بشكل كامل من خلال القانون رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ ، الذى اتسم بمحاولة التوفيق بين مبدأ إشراف الدولة على النشاط الأهلى وإعطاء مساحة أكبر لحركة الجمعيات ، وذلك باستحداث عدد من الأحكام الجديدة خصت بها الجمعيات ذات النفع العام منها: عدم جواز الحجز على أموالها ، وجواز قيام الدولة بنزع الملكية لصالح الجمعية ونفعها العام^(٢٠).

وعلى مدار ثماني سنوات (هى عمر الفترة الممتدة ما بين عامى ١٩٥٦-١٩٦٤م) شهدت مصر مجموعة من التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، ألفت بظلالها على السياسة العامة للدولة بتحولاتها الاشتراكية ، وفى مقدمتها قرارات يوليو ١٩٦١ ، وميثاق العمل الوطنى ١٩٦٢ ، وبدء الخطة الخمسية الأولى للتنمية الاقتصادية ، وبالتالي كان صدور القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ امتداداً طبيعياً لهذه التحولات التى تكتنف المجتمع ، فعمل على زيادة طرق الرقابة الإدارية على الجمعيات ، وزيادة أساليب التدخل الحكومى ، وإن كان من الملاحظ أن هذا القانون لم ينشئ أساليب جديدة للرقابة بقدر ما زاد من تعميقها ، وأضفى قدراً أعلى من البيروقراطية على أداء الجمعيات الأهلية.

بعبارة أخرى ، إن النظرة المزدوجة التى تحكم رؤية الدولة - ما بين السعى لتحرير القطاع الأهلى وتوفير إمكانيات إسهامه ومشاركته فى قضايا المجتمع ومشكلاته من جانب ، والحفاظ على قبضتها الحاكمة على الجمعيات من جانب آخر - تجسد فى القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤م ، الذى يعكس عدداً من الأبعاد الخاصة بطبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع مثل زيادة جرة الرقابة على الجمعيات ، وترسيخ علاقة الوصاية على أفراد المجتمع. وإن كانت الجمعيات الأهلية أو العمل التطوعى لا تمثل استثناء فى هذا الشأن ، حيث يعانى المجتمع ككل منها. وبالتالي فتفسير تزايد أعداد الجمعيات وضعف فاعليتها يتوافر فى القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤م ، الذى يسمح بالزيادة العددية فى إطار سياسة الاندماج التنظيمى والوظيفى

مع مؤسسات الدولة وأجهزتها ، في وقت تتجه التفسيرات الرسمية لتبرير استمرار العمل بهذا القانون لمدة تقترب من ثمانية وثلاثين عاماً ، إلى حرص النظام على قصر دور تلك الجمعيات على الجانب الاجتماعي والثقافي ، وعدم تجاوز ذلك إلى الدور السياسي ، وخاصة من جانب الجمعيات الدينية (الإسلامية) ، بالإضافة إلى محاولة تخطيط النشاط الاجتماعي بشكل مركزي.

وبنفس النظرة الحكومية التي تناولت عملية الاندماج الوظيفي للجمعيات الأهلية ، كانت النظرة بالنسبة للنقابات ، وإن بدت أكثر صعوبة في وضع تصور واحد لعملية الاندماج. ومع قيام ثورة يوليو برزت ثلاثة تيارات ، الأول: يخشى من قوة العمال باعتبارهم أكثر القوى امتلاكاً لمنظمات شعبية قادرة على التصرف رغم القيود التشريعية المفروضة عليها. أما التيار الثاني: فقد استند إلى أهمية الثقة في هذه النقابات لتكون سند الثورة في الشارع المصري . أما التيار الثالث: فقد شكل صيغة وسطاً ؛ فكان يرى إمكانية الاستفادة من النقابات لكن بقيود وبشروط وفي مظلة بيروقراطية^(٢١).

وسط هذا المناخ صدرت ثلاثة قوانين عمالية مهمة اعترفت للعمال بالكثير من حقوقهم ومنحتهم امتيازات عديدة. وهي: القانون رقم ٣١٧ لسنة ١٩٥٢ بشأن عقد العمل الفردي ، والقانون رقم ٣١٨ لسنة ١٩٥٢م بشأن التوفيق والتحكيم في منازعات العمل ، والقانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢م بشأن نقابات العمال الذي أعطى النقابات حق تشكيل اتحاد عام لها والاعتراف بمبدأ الحرية النقابية وحق العمال الزراعيين في تكوين النقابات. إلا أنه وجه لهذا القانون عدة انتقادات ؛ منها أنه يسمح بتعدد النقابات سواء بالنسبة لنفس المهنة أو المنشأة ، كما أنه حظر على النقابات الاشتغال بالمسائل السياسية ، وحرمانه لفئات معينة من حق التنظيم النقابي ، وبصفة خاصة موظفي الحكومة^(٢٢).

وكانت نقطة التحول لموقف النظام تجاه العمال هي تأييد العمال لمجلس قيادة الثورة في قراراته إزاء أحداث كفر الدوار (أغسطس ١٩٥٢م) ، كذلك دور بعض نقابات العمال إزاء أزمة مارس ١٩٥٤م حيث وقفت بعض النقابات بجانب اتجاهات عدم السماح بقيام الأحزاب السياسية ، واستمرار مجلس قيادة الثورة ، وعدم الدخول في معارك انتخابية ، ورغم أن هذا لم يكن موقفاً عاماً للحركة العمالية ، إلا أن جمال عبد الناصر عبر عن تقديره لهذا الدور عندما أعلن قرارات ٢٩ مارس ١٩٥٤م ، والذي أعلن فيها أن ثورة ٢٣ يوليو قد انتهت وقامت ثورة العامل والفلاح^(٢٣).

وفي يناير سنة ١٩٥٦ م ، أعلن دستور الجمهورية المصرية ونصت المادة (٥٥) منه على أن: "إنشاء النقابات حق مكفول ، وللنقابات الشخصية الاعتبارية" ؛ وذلك على الوجه المبين بالقانون لذلك وبتاريخ ٣٠ يناير ١٩٥٧ م تكون الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ، والذي يعتبره البعض الاتحاد الخامس لعمال مصر (اتحاد العمال ١٩٢٠ م ، اتحاد العمال ١٩٢٤ م ، اتحاد العمال بزعامة عباس حليم في ١٩٣٠ م ، اللجنة التأسيسية لاتحاد عمال المملكة المصرية ٥١-١٩٥٢ م)^(٢٤) . وقد لعب هذا الاتحاد دوراً كبيراً في تعديل قوانين العمل ، كما فاز أربعة من مرشحيه في انتخابات مجلس الأمة . وبتاريخ ٧ أبريل ١٩٥٩ م صدر قانون العمل الموحد رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ م ، وقد جرم القانون تكوين أكثر من نقابة عامة ، وأجاز للنقابات العامة أن تشكل نقابات فرعية في المحافظات ، كذلك أن لها أن تشكل خاناً نقابية في المؤسسات المشتغلة بنفس المهنة ، وأجاز للنقابات العامة أن تشكل اتحاداً في كل إقليم ، واتحاداً واحداً على مستوى الجمهورية العربية المتحدة . وكان القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٦٤ م هو آخر سلسلة القوانين المهمة في الفترة الناصرية حيث عدل بعض أحكام القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ م . حيث سمح بإعادة التصنيف النقابي بما يسمح لكل صناعة أو مجموعة صناعات متماثلة بتكوين نقابة عامة ، كما منح القانون اللجان النقابية الشخصية الاعتبارية ، كذلك سمح القانون لموظفي الحكومة والقطاع العام بالتنظيم النقابي . ونص القانون على أن للاتحاد العام لنقابات العمال أن يشكل في المحافظات اتحادات محلية للعمال ، ولم يحظر هذا القانون على العمال الاشتغال بالمسائل السياسية والدينية^(٢٥) .

وهكذا يتضح أن حكومة الثورة لم يكن لديها رؤية محددة للتعامل مع الحركة العمالية ، إلا أنها ابتداء من القانون رقم ٩١ لعام ١٩٥٩ بدأ يتضح الاتجاه العام للسيطرة السياسية تجاه الحركة العمالية حيث وضع هذا القانون أول لبنات الصياغة الاندماجية التي تتبناها النظم السلطوية . والتأكيد على أحادية وهيراركية التنظيم النقابي ، والاتجاه لدمج النقابات في أقل عدد ممكن ، الأمر الذي وفر إمكانية استيعاب الحركة العمالية وتنظيماتها في ظل أيديولوجيتها الشعبوية التي أمتت الصراع الطبقي وكافة أشكال التناقضات الطبقة . وأصبح التنظيم النقابي وتنظيماته جهازاً بيروقراطياً سلطوياً ومنعزلاً - إلى حد ما - عن القاعدة العمالية الحقيقية^(٢٦) . وهي السمة التي استمرت طوال الستينيات والسبعينيات وأوائل الثمانينيات بالجمع بين منصبى رئيس الاتحاد العام لنقابات عمال مصر ووزير العمل ، الأمر الذي خلص معه البعض لتوصيف العلاقة بين النظام والحركة النقابية في المقولة التالية: "وافق النظام على تلبية العديد من المطالب الاقتصادية للحركة النقابية . ووافق القادة النقابيون على قبول وصاية النظام"^(٢٧) .

ومع الأخذ بالتعددية الحزبية في السبعينيات ، صدر القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٧٦م ، وتضمن القانون عدة أمور منها سريان القانون على العاملين المدنيين في الحكومة والهيئات العامة أو القطاع الخاص والتعاونى. وحدد القانون أهداف المنظمات النقابية ، وحدد مدة الدورة النقابية بثلاث سنوات. وإنشاء رقابة ثلاثية (قضائية وإدارية ورقابة الاتحاد العام) على تكوين النقابات العمالية ، وأجاز للنقابة العامة أن تشكل نقابات فرعية للمحافظات. وأعطى للوزير المختص الحق في طلب حل مجلس إدارة النقابة في حالة ارتكابه مخالفة للقانون ، وعدم إزالته هذه المخالفة خلال ١٥ يوما. أما القانون الذى صدر عام ١٩٨١ فقد أدخل تعديلات عديدة على القانون السابق ، ليضع مزيداً من القيود على الحركة النقابية ، فقد خول النقابة العامة سلطة تحديد فرع المنشأة الذى تتوافر فيه مقومات تشكيل اللجنة النقابية ، وركز معظم السلطات والاختصاصات فى أيدي المستويات النقابية العليا^(٢٨).

ومع بداية سياسات الإصلاح الاقتصادى والتحول نحو اقتصاد السوق ، يمكن القول إن التنظيم النقابى العمالى تبنى منذ البداية مواقف إيجابية ومؤيدة لسياسات وبرامج الإصلاح الاقتصادى باعتبارها ضرورة حتمية ، وذلك من أجل تحرير الاقتصاد المصرى من القيود والمعوقات وزيادة الإنتاج وفرص الاستثمار ، إلا أن هذا لا يمنع أن الاتحاد العام وضع تحفظاً أساسياً ؛ وهو ضرورة ألا تؤثر هذه السياسات على الحقوق المكتسبة للعمال. وفى هذا السياق ، تبرز عدة ملاحظات أساسية تتعلق بدور العمال فى أحداث العنف السياسى فى الثمانينيات والتسعينيات وهى:

١ - إن انخراط العمال فى أعمال العنف المضادة للنظام يعتبر محدوداً مقارنة بدور الطلبة أو الجماعات الإسلامية ، إلا أن تأثيرها أكبر من الناحية الاقتصادية ، هذا فضلاً عن كونها أحداثاً متفرقة ومحدودة وارتبطت بمصالح فئوية.

٢ - إن أغلب أحداث العنف التى قام بها العمال جاءت متجاوزة للتنظيمات النقابية المسئولة وخارج إطارها ، الأمر الذى يعكس ضعف هذه التنظيمات وعدم قدرتها على التعبير عن مصالح العمال وتوصيلها ، ومن ثمة تدنى ثقتهم فى فاعليتها ، ويرتبط بذلك عدم استقلالية هذه التنظيمات ، وخضوعها للسلطة التنفيذية.

٣ - يمكن فهم دور العمال فى أحداث العنف انطلاقاً من ظروف الأزمة الاقتصادية والاجتماعية بأبعادها المختلفة ، وما ترتب عليها من مساس خطير بمستويات معيشة قطاعات واسعة من الطبقة العاملة. فالملاحظ أن مطالب العمال قد اقتصر

على المطالبة بحقوقها المتأخرة والمتراكمة في الغالب ، ومواجهة ماطلات أصحاب الأعمال أو الإدارة.

وعلى نفس المستوى جاء أداء النقابات المهنية مرتبطاً إلى حد كبير بالمناخ السياسى والثقافى الوطنى السائد فى ذلك الوقت ، وكونها جماعات مصالح فى المجتمع المصرى ، وإن تباينت فى أدائها ، فقد شهدت فترة ما قبل الثورة ، قيام عشر نقابات هى : نقابة المحامين (عام ١٩١٢م) ، ونقابة المحامين الشرعيين (عام ١٩١٦م) ، نقابة الأطباء (عام ١٩٤٠م) ، ونقابة الصحفيين (عام ١٩٤١م) ، ونقابة أرباب المهن الهندسية (عام ١٩٤٦م) ، ونقابة طب الأسنان والصيدلة والطب البيطرى (عام ١٩٤٩م) ، ونقابة المهن الزراعية (عام ١٩٤٩م) ، ونقابة المهن التعليمية (عام ١٩٥١م)^(٢٩). وكانت نقابة المحامين فى مقدمة النقابات التى لعبت دوراً نشطاً على الساحة السياسية المصرية حيث مثل المحامون خلال الحقبة الليبرالية الصفوة الفكرية للنظام السياسى ، واحتلوا العديد من المناصب السياسية المهمة فى المجتمع. وتشير الخبرة التاريخية إلى تعدد أساليب تدخل الدولة فى العمل النقابى لتراوح ما بين حل مجالس الإدارات ، وبين التقييد القانونى لنشاط النقابات والتدخل فى الانتخابات ، وهى سمة ممتدة حتى الآن ، وإن اقتصرت - إلى حد كبير - على التقييد القانونى. ومن المواقف البارزة هنا ما توضحه الأزمة التى انتهت بحل مجلس النقابة وتعطيل قانون المحاماة الخاص بالانتخابات عام ١٩٣٤م ، إثر احتجاج المحامين على شرعية الانتخابات التى جرت عام ١٩٣٣م ، كما لجأت الحكومة لاستخدام العنف لمنع انعقاد الجمعية العمومية للمحامين فى عام ١٩٣٠م (فى اجتماع غير عادى لاتخاذ قرارات احتجاجية ضد إلغاء دستور ١٩٢٣م) ، وهو ما انعكس فى سلسلة القوانين التالية لقانون إنشاء النقابة (رقم ٢٦ لسنة ١٩١٢م) إذ حظرت جميع القوانين اللاحقة ممارسة أى نشاط سياسى أو الاشتغال بالأمر الدينى.

ومع قيام الثورة ؛ تم إلغاء إحدى النقابات وهى نقابة المحامين الشرعيين عام ١٩٥٥ نتيجة إلغاء المحاكم الشرعية ، بينما أنشئت خمس نقابات جديدة وهى نقابات المهن التمثيلية ، والمهن السينمائية ، والمهن الموسيقية ، (أنشئت جميعها فى مارس ١٩٥٥م) ونقابة المحاسبين والمراجعين (أغسطس ١٩٥٥م) ، ونقابة المهن العلمية ١٩٦٤م^(٣٠). وتجدر الإشارة إلى أنه جرت محاولات عديدة منذ عام ١٩٥٣م حتى الآن لإقامة اتحاد عام للنقابات المهنية لكنها باءت بالفشل (باستثناء مجلس اتحاد المهنيين خلال عام ٦٤ ، ٦٥ والذى انتهى بنهاية عام ١٩٦٥م). وإن كانت هناك اتحادات جزئية ثلاثة وهى اتحاد النقابات الطبية (١٩٤٩م) ، واتحاد نقابات المهن التمثيلية والسينمائية والموسيقية (١٩٥٨م) ، واتحاد نقابة المهندسين

والنقابات الفنية (١٩٧٤م) وقد شمل الاتحاد الأخير نقابة المهندسين ونقابة المهن الفنية التطبيقية. وشهدت هذه الفترة اتجاهاً نحو زيادة عدد النقابات المهنية ، واتجهاً عاماً نحو توسيع قاعدة العضوية ، وزيادة فترة تولي منصب النقيب^(٣١).

كما شهدت فترة السبعينيات إنشاء خمس نقابات مهنية جديدة هي: نقابة المهن الاجتماعية (١٩٧٣م) ، ونقابة المهن الفنية التطبيقية (١٩٧٤م) ، ونقابة الفنانين التشكيليين (١٩٧٦م) ، ونقابة مصممي الفنون التطبيقية (١٩٧٦م) ، ونقابة مهنة التمريض (١٩٧٦م) . وفي الثمانينيات تأسست نقابتان هما نقابة المرشدين السياحيين (عام ١٩٨٣م) ، ونقابة الرياضيين (عام ١٩٨٧م) ، وأخيراً في التسعينيات تكونت نقابة مستخلصي الجمارك (عام ١٩٩٣م) ، ونقابة العلاج الطبيعي (عام ١٩٩٤م) ليصبح إجمالي عدد النقابات المهنية ٢٤ نقابة.

وقد حملت هذه المرحلة عدداً من السمات الممتدة من مرحلة ما قبل ١٩٥٢ - كما سبقت الإشارة- ولكن الجديد تمثل في حرص النظام الحاكم على دمج النقابات وظيفياً ؛ حيث اشترط القانون رقم ٨ لسنة ١٩٥٨ الحصول على العضوية العاملة في الاتحاد القومي ومن بعد الاتحاد الاشتراكي فيمن يرشح لعضوية مجالس النقابات بصفة عامة ، وهو ما استمر معمولاً به حتى عام ١٩٧٧م. كما اقتصر اللجوء للعنف من قبل الحكومة في الحدود الضيقة ، كما تعكسه محاولة منع إتمام عقد بعض الندوات حول القوانين المقيدة للحريات في الثمانينيات. وإن كان من الملاحظ أن فترة الثمانينيات قد شهدت دفعة هائلة لنشاط النقابات المهنية ، خاصة بعد نجاح التيار الإسلامي في انتخابات العديد من هذه النقابات ، خاصة النقابات المهنية الكبرى كما هو الحال في نقابة المحامين ، والمهندسين ، والأطباء ، وغيرها. وكان هذا التحرك النقابي على مستويين: أ. مستوى قومي ؛ والذي تمثل في دعم قضايا الحريات ، والديمقراطية ، ورفض مد قانون الطوارئ ، ودعم الحريات النقابية. كذلك إعلان التضامن مع الشعب الفلسطيني ، وإدانة تطبيع العلاقات مع إسرائيل. ب. ومستوى فئوي ؛ وتركز حول الاهتمام بالخدمات النقابية والحريات النقابية ، ومستحقات الأعضاء وزيادة الميزانيات^(٣٢). وشهدت هذه المرحلة كذلك نشاطاً سياسياً واسعاً سواء على مستوى كل نقابة على حدة ، أو على مستوى النقابات مجتمعة ، كذلك المشاركة السياسية مع الأحزاب السياسية ونوادي أعضاء هيئة التدريس وغيرها.

وهكذا يمكننا فهم طبيعة العلاقة بين الدولة والنقابات المهنية في هذه الفترة حيث لجأت الدولة إلى مجموعة من القوانين كان أبرزها القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣م ، ثم القانون رقم

٩٣ لسنة ١٩٩٥م اللذين أثارا أزمات عديدة وواجهها معارضة شديدة من النقابات المهنية المختلفة ؛ فكان إصدار القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣م (والذى عرف بقانون النقابات المهنية الموحد فى منتصف فبراير عام ١٩٩٣م) من أهم التطورات السياسية التى شهدها المجتمع المصرى فى السنوات القليلة الماضية. نظراً لأثر هذا القانون على التنظيمات النقابية المهنية ، والتى اكتسبت منذ بدء مرحلة التعددية السياسية عام ١٩٧٦م أهمية كبيرة. وقد نص القانون على اشتراط تصويت نصف أعضاء الجمعية العمومية لضمان صحة انتخاب النقيب وأعضاء مجلس النقابة. وفى حالة عدم انتخاب النقيب وأعضاء المجلس وفق النسبة السابقة تتولى اختصاص مجلس النقابة العامة لجنة مؤقتة برئاسة قضائية محددة وفقاً للقانون^(٣٣). وقد وجهت انتقادات عديدة لهذا القانون خاصة حول نسبة المشاركة التى رآها البعض مرتفعة للغاية ، ولا يأخذ بها حتى فى انتخابات مجلس الشعب ، وكذلك حول تعيين المجلس المؤقت والذى رآه البعض محاولة للتحيال ، وفرض هذه المجالس باعتبارها مجالس دائمة ، بالإضافة إلى مخالفة هذا القانون للدستور والاتفاقيات الدولية^(٣٤). وكان هذا القانون أساساً لمواجهة ترجيح كفة تيار الإسلام السياسى فى العمل النقابى ، خاصة مع ما أظهرته الممارسات السياسية لهذا التيار من قدرة فائقة على التنظيم والحشد من حيث عقد الندوات وإصدار البيانات. وكان لإصدار القانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٩٣م صدها الهائل فى التحول الدراماتيكى فى علاقة هذه النقابات بالدولة ، حيث تأثرت العملية الانتخابية فى العديد من النقابات.

أما بالنسبة للقانون رقم ٩٣ لسنة ١٩٩٥م والذى أثار أزمة شديدة مع نقابة الصحفيين وجدلاً سياسياً واسعاً ، فقد تضمن إدخال أفعال غير مؤثمة إلى دائرة التجريم مثل نشر البيانات أو الشائعات المغرضة أو الدعايات المثيرة ، إذا كان من شأن ذلك إثارة الفرع بين الناس أو إلحاق الضرر بالمصلحة العامة ، أو الإضرار بالاقتصاد القومى للبلاد. وتم تشديد العقوبات خاصة عقوبة الحبس والغرامة. كذلك أباح القانون للنيابة العامة الحبس الاحتياطى للصحفى فى قضايا النشر بواسطة الصحافة. وفور صدور القانون من مجلس الشعب تفجر جدل سياسى هائل بين الحكومة والصحفيين ، حيث انتقد الصحفيون القانون باعتباره مخالفاً للدستور نصاً وروحاً خاصة وأن المواد ٤٧ ، ٤٨ ، ٢٦ ، ٢٧ تنص على كفالة حرية الرأى والتعبير ، وأن القانون يقيد من حرية تدفق المعلومات ، وفيه تغليب للنظرة العقابية ، وفرض قيود على حق النقد ، وفرض عقوبات على التفسيرات والتأويلات^(٣٥). ورغم انتهاء الأزمة بصدر القانون ٩٦ لعام ١٩٩٦م لتنظيم الصحافة ، إلا أن الجدل حول دور الصحافة لم ينقطع.

٢ - مظاهر الضعف

إن الحديث عن زيادة فاعلية مؤسسات المجتمع المدني في مصر وإمكانية نفاذها إلى داخل النظام السياسى والتأثير عليه أمر يصعب تصوره في المدى القريب لما تتطلبه هذه الزيادة من توافر مجموعة من العوامل ، مثل: الخصائص الذاتية للجماعة ، ودرجة الاستقلال ، والإطار السياسى ، ونوع السياسات العامة ، والثقافة السياسية. ومع إعمال هذه العوامل على واقع النقابات والجمعيات الأهلية الحالى ، نجد أننا أمام واقع رسخه العديد من الاعتبارات التاريخية - كما سبقت الإشارة - والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

فبالنسبة للجمعيات الأهلية ؛ تشير العديد من الدراسات الميدانية إلى عدد من الدلالات والمعانى التى تعكسها خريطة توزيع الجمعيات على مستوى الجمهورية ، نذكر منها:

« تشير خريطة الفئات المستفيدة من خدمات جمعيات التنمية الاجتماعية ، إلى تنوع واستفادة كافة شرائح المجتمع وإن كان بنسب مختلفة ، ففى دراسة للدكتور علي ليلة ، عن دور المنظمات الأهلية فى مكافحة الفقر ، يوضح أن غالبية فئات المجتمع تستفيد من هذه الخدمات ، سواء عبر التمكين أو تقديم المساعدات المباشرة ، حيث بلغت الأنشطة الموجهة لصالح الأطفال ٥٤ ٪ ، والموجهة للنساء نحو ٣٨,٢ ٪ ، والموجهة للشباب ٣٣,٢ ٪ ، والمسنين ١٢,٣ ٪ ، والمعوقين بنسبة ٩,٣ ٪ .

ورغم هذا التوزيع شبه المتوازن بين فئات المجتمع ، فالملاحظ أن هناك انخفاضاً فى أعداد المستفيدين من خدمات جمعيات التنمية الاجتماعية سواء تلك التى تعمل فى المجتمعات الريفية أو الحضرية بنسبة ٠,٤ ٪ ، فوقاً للبيانات الصادرة عن الجهاز المركزى للتعبئة والإحصاء فقد تراجع عدد المستفيدين من ٣٩٩٧٢٣ عام ١٩٩٨ إلى ٣٩٨٢٦٠ عام ١٩٩٩ ، وأيضاً هناك انخفاض لأعداد المستفيدين فى الحضر مقارنة بالريف التى تقدر عن نفس الفترة بنسبة ٢٢,٣ ٪ (من ٥٢٩٠١٣ مستفيداً عام ١٩٩٨ إلى ٤١٠٨٥٤ عام ١٩٩٩) ، ويرجع هذا الانخفاض فى جزء منه إلى تذبذب أعداد الجمعيات من ناحية ، وعدم فاعلية بعضها من ناحية ثانية ، فضلاً عن عدم القدرة على الاستمرار فى تقديم الخدمة.

وربما يزداد الوضع سوءاً إذا ما أضفنا عدم وضوح الهدف والأولوية بالنسبة للقطاع الأهلى ، وعدم قدرته باختلالاته - السابق الإشارة إليها - على تقليص النسبة العالية من المجتمع المصرى التى تعيش تحت خط الفقر (والتي تقدر بما يزيد على ٤٠ ٪ من السكان) من جانب ، ومواجهة غياب العدالة فى التوزيع حيث الحياة فى الريف أدنى منها فى الحضر ، واستئثار المدن الكبرى بكافة الخدمات من جانب آخر.

ويؤكد تقرير التنمية البشرية عام ٢٠٠٣ هذه الحقيقة حيث تصل مستويات الفقر لأعلى قيمة لها في محافظات الوجه القبلى ، ويمثل الفقراء فى تلك المحافظات ٢, ٣٥٪ من عدد السكان ، بينما تنخفض هذه النسبة إلى ١, ١٣٪ فى محافظات الوجه البحرى ، وإلى ٩٪ فى المحافظات الحضرية ، حيث تنخفض إلى ٦, ٣٪ فى محافظة بورسعيد ، بينما تصل لأقصى قيمة لها فى محافظة أسيوط ١, ٥٨٪.

ولذا تظل الفجوة أكبر من أن تسدها الجهود الحكومية فقط ، لا سيما إذا ما أخذنا فى الاعتبار أهمية تحقيق التنمية المتوازنة ، حتى يمكن مواجهة التباين الواقع فى مستويات الفقر بين المحافظات البحرية والمحافظات القبلية من جانب ، والتصدى إلى المؤثرات السلبية الأخرى مثل العلاقة الارتباطية بين الأمية والفقر ، وعلاقته أيضاً بالنوع (ذكر أو أنثى) من جانب آخر. وفى هذا السياق ؛ يتزايد الرهان على دور الجمعيات الأهلية فى تعظيم فرص العمل والإنتاج وخلق نسيج اجتماعى اقتصادى يساهم فى التخفيف من وطأة الفقر ومكافحته ، الأمر الذى يصعب تلمسه فى الواقع الراهن للقطاع الأهلى ، رغم دور هذا القطاع التاريخى فى التقليل من مشاكل المجتمع .

« ضعف الإطار المؤسسى لغالبية الجمعيات الأهلية فى مصر ، وخاصة تلك التى تعمل فى مجال التنمية. فعلى سبيل المثال نجد أن التزام أعضاء الجمعيات بتسديد قيمة اشتراكاتهم لا يتحقق سوى بنسبة ٦٠٪ تقريباً فى أحسن الأحوال ، فضلاً عن محدودية الجمعيات التى تملك حسابات منظمة ، إلى جانب افتقارها للموظفين المتفرغين أو المتطوعين المؤهلين ، الأمر الذى يعوق عملها ويجعلها غير قادرة على تنمية مواردها ، أو تحقيق التعاون الفعال مع مجتمعاتها المحلية.

« تستأثر المناطق الحضرية بالجزء الأكبر من نشاط الجمعيات ، إذ تشير الإحصائيات وفقاً لعام ١٩٩٨م إلى أن ٩, ٦٥٪ فى المائة من الجمعيات توجد فى المدن والحضر ، ونحو ٦, ٢٩٪ فى المائة فى الريف ، و ٧, ٢٪ تعمل فى المجتمعات الصحراوية ، و ٨, ١٪ تعمل فى المناطق الجديدة ، وإن محافظة القاهرة تستأثر وفقاً لأرقام ١٩٩٨م بالنصيب الأكبر من الجمعيات فى حين تأتى محافظة جنوب سيناء فى ذيل القائمة (٣٧٣٥ جمعية - ٤١ جمعية). بمعنى وجود قدر من الخلل بين الكثافة السكانية والتوزيع الجغرافى للجمعيات فى بعض محافظات الجمهورية ، حيث لا يتحقق هذا التوازن إلا فى محافظات القاهرة والإسكندرية والجيزة ، بينما لا يتوافر فى محافظات أخرى كالقليوبية وبورسعيد.

« تفاوت التوزيع الجغرافي للجمعيات يوازيه تفاوت آخر بين ميادين العمل الاجتماعى ، بشكل يمكن معه القول إن هناك تركزاً عبر الزمن للجمعيات فى ميادين ثلاثة ؛ هى : تنمية المجتمع ، الخدمات الثقافية والعلمية والدينية ، والمساعدات الاجتماعية ، الأمر الذى يطرح أهمية تبلور رؤية واضحة للنشطين فى العمل الأهلى والقائمين على الجمعيات الأهلية ، مفادها ربط الجمعيات بأولويات احتياجات المواطنين ، وإقامة البرامج الكفيلة بالتصدى للمشكلات المجتمعية الحادة ، وخاصة تلك المتعلقة بتنمية الموارد البشرية .

« يشير التوزيع الجغرافي وفقاً للمكانة التنموية للمحافظة إلى عدم ارتباط بين المكانة التنموية للمحافظة ، ووجود تركيز أعلى للجمعيات ، ويتجلى ذلك فى الوضع العاكس بين قيام الجمعيات واحتياجات المحافظات ، فتشير مسألة تفاوت مستويات الفقر بين المحافظات إلى عدد من المؤشرات الدافعة لقيام الجمعيات ، ولا سيما فى المناطق الريفية ، ففى محافظتى بنى سويف وأسيوط (تمثلان أفقر محافظات الجمهورية من حيث نصيب الفرد من الدخل) نجد أن جمعيات المساعدات الاجتماعية ما تزال تحتل النصيب الأكبر من إجمالى الجمعيات ، رغم أن الحاجة تتطلب قيام جمعيات تنمية ، حيث إن الطبيعة الزراعية للمحافظتين تعطى أهمية أكبر لجمعيات التنمية ، وإن كان ذلك لا يلغى النمو الذى شهدته أعداد الجمعيات التنموية فى السنوات الأخيرة . فالملاحظ أن هناك غياباً للرابطة الجامعة بين نصيب الفرد من الدخل والتنمية البشرية فى المحافظات من ناحية ، وقدرتها على توجيه العمل الاجتماعى الأهلى نحو رؤية أوسع من تقديم المساعدات المباشرة أو غير المباشرة (فى صورة خدمات) ، من ناحية أخرى مثال ذلك حالة محافظة الشرقية التى نجد أن ترتيبها يقل وفقاً لدليل التنمية البشرية عام ٢٠٠٣م (وتتساوى مع محافظات الصعيد والقليوبية وكفر الشيخ والبحيرة والمنوفية) عن المتوسط العام على مستوى الدولة ، فى وقت تزيد على محافظة القاهرة فى أعداد جمعيات تنمية المجتمع . فالملاحظ أن التوزيع الجغرافي لا يتوافق والكثافة السكانية إلا فى حالات القاهرة والإسكندرية والجيزة ، بينما لا يتوافر فى محافظات أخرى كالقليوبية وبورسعيد ، كما تقدم محافظة الشرقية أيضاً نموذجاً آخر للتفاوت الواضح فى الاحتياجات فهى وإن كانت تتسم بكثافة سكانية بسيطة ، إلا أنها تحظى بتركز عالٍ للجمعيات مقارنة بمحافظات السويس والفيوم والإسماعيلية (فى نفس شريحتها السكانية) ؛ وهو ما يمكن تفسيره بتزايد معدلات التنمية التى شهدتها المحافظة .

واتساقاً مع هذه الصورة ، تشير دراسة ميدانية صادرة عن مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية بعنوان : "دليل الجمعيات الأهلية التنموية فى محافظة القاهرة"

(تناولت ٥٠٢ جمعية) ، إلى مجموعة أخرى من الصعوبات ومواطن الخلل المرتبطة بمسئولية الجمعية نفسها ، والتي تحد من فاعليتها ، فهناك صعوبات كبيرة فيما يتعلق بالبنية الأساسية للجمعيات الأهلية وفلسفة العمل الحاكمة لنشاط غالبية تلك الجمعيات ، وهو ما يتجلى في النقاط التالية:

- أن نسبة الجمعيات العاملة في مجال التدريب والتشغيل لا تتوافق مع الهدف المنشود من كونها جمعيات تنمية تهدف إلى التصدى للقضايا المجتمعية التنموية الرئيسية وفي مقدمتها مواجهة البطالة.
- هناك نسبة ليست بالقليلة لا ينطبق عليها وصف "جمعيات تنمية" بالمعنى الدقيق ، حيث يغلب عليها الطابع الخيري أو الخدمي ، وذلك باعتمادها على تقديم المساعدات الاجتماعية.
- إن إدارتي مدينة السلام (٩ جمعيات) وشرق مدينة نصر (٢٠ جمعية) شهدتا أكبر عدد من الجمعيات المتوقفة عن العمل من إجمالي ٦٢ جمعية متوقفة على مستوى محافظة القاهرة ، وإن كان من الملاحظ أن العديد من الجمعيات التي شملها الدليل قد شهدت توقفاً لبعض الأنشطة ، وهو ما يثير مسألة القدرة على الاستمرار وتوافق الأهداف مع الأنشطة الفعلية للجمعية.
- جاءت إدارة شرق مدينة نصر في المرتبة الأولى التي تحتل فيها المرأة رئاسة مجلس الإدارة (٦ جمعيات).
- ارتفاع نسبة الجمعيات التي لا تمتلك أجهزة كمبيوتر ووسائل اتصال حديثة ، إذ بلغت نحو ٧٠٪ من إجمالي عدد الجمعيات التي شملها الدليل.

وتقودنا هذه الصورة إلى نموذجين من حالات الاندماج الوظيفي التنظيمي للجمعيات التطوعية في إطار الدولة . النموذج الأول : يتعلق بجمعيات الأسر المنتجة ، وكونها إحدى صور الاندماج الوظيفي الذي كان لنجاحها ارتباط بنجاح السياسة العامة للدولة . فبعد أن كانت الجمعيات في الستينيات مندجة في إطار سياسات توزيع الدخل أصبحت في الثمانينيات جزءاً من سياسات الإصلاح الاقتصادي من حيث الاتجاه نحو دفع القدرة التصديرية للمنتجات ، وتنمية المصادر الذاتية لدخل الأسر الفقيرة . ويبدو أن نجاح هذه المشروعات كان الدافع وراء التأكيد المستمر من قبل وزارة الشؤون الاجتماعية على زيادة أعداد الأسر المشاركة . فتشير تقديرات عام ١٩٩٨ إلى أن مجموع الأسر المستفيدة من هذا المشروع بلغت ٣٩٧٠٤٨ أسرة من بينها ١٩٣٩٦٢ أسرة (أى ٤٨,٨٪) استقلت إنتاجياً وتسويقياً.

أما النموذج الثاني: فتوضحه نوادى أعضاء هيئة التدريس بالجامعات كنموذج لحالات الاندماج التنظيمى للجمعيات التطوعية ، وتشير هذه الحالة إلى واقع عام هو أن الجمعيات المندجة وظيفياً فى الدولة تعتبر أكثر استقراراً فى سياق السياسات العامة من الجمعيات المندجة فقط تنظيمياً ، حيث إن الاندماج التنظيمى يسمح للجمعيات بالتأثير فى التغيرات المجتمعية بصفة عامة ، بعكس الجمعيات الخاضعة للاندماج الوظيفى. وقد ظهر هذا التأثير من جانب نوادى أعضاء هيئة التدريس فى عام ١٩٨٩م بأسلوب أكثر وضوحاً من الجمعيات الأخرى ، وربما شارك نادى القضاة فى هذه السمة لنوادى هيئات التدريس.

فالاندماج التنظيمى لم يمنع النوادى (على الأخص نادى أعضاء هيئة تدريس جامعة القاهرة) من الاحتجاج على بعض الاتجاهات السياسية للنظام ، الأمر الذى تراجع معه دور وزارة الشؤون الاجتماعية فى التأثير على نشاط النوادى رغم امتلاكها للآليات وفقاً لقانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤. بعبارة أخرى فإن نشاط النوادى فى هذا العام أدى إلى بروز أدوار لوزارات أخرى مثل التعليم والداخلية ورئيس الوزراء^(٣٦).

بهذا المعنى يمكن القول إن تدخل الدولة -سواء بالحل أو الدمج أو التجميد للجمعيات المندجة وظيفياً والتي يصعب تسييسها- يظل الشكل الأكثر شيوعاً فى الخبرة التاريخية للعمل الأهلى ، فم نموذج جمعية الهداية الإسلامية والجمعية الشرعية للعاملين بالكتاب والسنة المحمدية وجمعية الشبان المسلمين أكبر دليل على ذلك ، فى وقت تشكل نوادى هيئات التدريس وضعاً خاصاً نسبياً.

وتنقلنا هذه الصورة إلى القيد السياسى الذى يشكل محدداً رئيسياً لآلية إعمال القانون وتوقيت الاستخدام. وإن كان من المبكر الحكم على تجربة القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢ ، إلا أن خبرة تعامل الجمعيات الأهلية مع القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤ تظل محدداً لمفارقة الربط بين الملاءمة السياسية ودرجة الاحتقان السياسى من جانب ، وتوافر الآليات الرقابية التى يمكن استخدامها فى أى وقت من جانب آخر.

أما بالنسبة للدور النقابى ؛ فيمكن رصد عدد من الصعوبات والقيود المحجمة لزيادة تأثير هذا الدور ، يأتى فى مقدمتها نجاح السلطة التنفيذية فى استيعاب القيادات العمالية سواء بالترغيب أو بالترهيب ، الأمر الذى أدى لضعف الدور النقابى ومحدودية تأثيره فى السياسة العامة للدولة ، وبما لا يتوافق وكبر أعدادها وضخامة عضويتها ، لذا يقتصر تحركها على المظاهر الاحتجاجية ، أما على صعيد النقابات المهنية فمن الملاحظ أن طبيعة المهنة تلعب دوراً

كبيراً في تحديد درجة القرب والبعد عن الحكومة ، مثال ذلك حالة نقابة المعلمين التي تعد أكبر النقابات المهنية عضوية (٧٥٠ ألف عضو) مقارنة بنقابة المحامين ، فنقابة المعلمين بحكم أن أعضائها تقريباً مدرسون في مدارس الدولة فإنها تمتلك العديد من الوسائل المحجمة لدورها^(٣٧).

كما يبرز عامل التقييد النقابي أيضاً ، باعتباره عنصراً مهماً من عناصر ضعف النقابات ؛ سواء داخل هذه النقابات أو على صعيد علاقتها مع بعضها البعض. وفي هذا السياق ، يمكن رصد بعض أوجه هذا القصور الذي تعكسه اللوائح والقوانين المنظمة للعمل النقابي:

١. مشكلات العضوية: حيث تتصف العضوية في كثير من النقابات المهنية بشيء من التعقيد لا نجده عادة في النقابات العمالية ، وهو ما يمكن إرجاعه لاقتراب النقابة المهنية من نظام الطائفة القديمة. ويدخل في مشكلات العضوية أيضاً عدم وضوح الخطوط التي تميز بين مهنة وأخرى^(٣٨) ، كما يشير انخفاض نسبة العضوية في النقابات والتي لا تتجاوز ٢٨٪ من حجم الطبقة العاملة المصرية ، إلى قصور تنظيمي وإداري ووجود فجوة كبيرة بين التنظيم النقابي الرسمي والطبقة العاملة ، وخاصة إذا ما أخذنا في الاعتبار أيضاً ضآلة عضوية عمال القطاع الخاص في التنظيم النقابي والتي لا تتجاوز ٢ ، ٠٪ من حجم العضوية خلال الفترة الممتدة من ١٩٩١ - ١٩٩٦^(٣٩). وهو ما انعكس بالتبعية على نشاط الحركة العمالية وفعاليتها وعبر في نفس الوقت عن تحول ميزان القوى في المجتمع المصرى لغير صالح قوة العمل المنظمة.

٢. إن بعض النقابات العمالية والمهنية قد اقتصرت في مفهومها للعمل النقابي على الإدارة البيروقراطية للجماعة بمعنى اقتصارها على تضيق نشاطها في إطار الحد الأدنى من الخدمات النقابية ومحدودية مشاركتها في القضايا ذات السمة القومية وكذلك السياسة العامة التي ترتبط بها^(٤٠).

٣. إن معظم النقابات الفرعية التي تنتشر في معظم محافظات مصر على خريطة العمل النقابي تعاني من الضعف وانخفاض المشاركة. ومن المهم التأكيد على أن ارتفاع مشاركة النقابات الفرعية ومظاهر حيويتها يعتبر المحك الرئيسى الذى يعكس عمق الوعى النقابي وعمق الاهتمام. فصناديق الانتخاب ليست هى المظهر الوحيد ، وإنما طبيعة الالتحام بين هذه النقابات الفرعية ، والبيئة القومية والمحلية لا يمكن تجاوزها.

٤. أزمة العلاقة بين التنظيم النقابي الرسمي وقواعده ، فالملاحظ أن هناك فجوة بين التنظيم

الرسمى وقواعده. ويظهر هذا واضحاً في النقابات العمالية ، وتشير عدد من الدراسات إلى أن ٨٥٪ من التحركات العمالية التى تمت منذ عام ١٩٨٨ تمت بمعزل عن التنظيم النقابي. بل إن التنظيم النقابى أَدان كثيراً من هذه التحركات العمالية كما حدث فى اعتصامات الحديد والصلب عام ١٩٨٩ والقومية للأسمنت بحلول^(٤١).

٥. غلبة المصالح الفئوية: وليس عيباً أن تسعى أى نقابة أو جمعية إلى حماية مصالحها ، لكن على ألا يكون ذلك فى غياب رؤية شاملة للمصلحة العامة ، وعدم وجود تنسيق بين النقابات المهنية إلا عند حدوث خطر يهدد المصالح المشتركة لهذه النقابات مجتمعة كما حدث عام ١٩٩٠ فى مطالبة رئيس الجمهورية بدعم الحريات والديمقراطية ، وفى عام ١٩٩١ الذى شهد انعقاد المؤتمر العام الأول للنقابات المهنية.

٦. الضعف المؤسسى والوظيفى للنقابات والذى يعود إلى عوامل عدة تلخص فى تعدد الانقسامات وتشابكها داخل مجالس النقابات. وقد برز ذلك بصورة واضحة منذ منتصف الثمانينيات مع سيطرة التيار الإسلامى على العديد من مجالس النقابات المهنية^(٤٢)؛ حيث شهدت نقابات المهندسين والمحامين والأطباء -التي يسيطر عليها التيار الإسلامى- تبادل اتهامات داخل المجالس بين تكتل الإسلاميين والتكتلات المعارضة ، ووصل الأمر داخل نقابة المحامين على سبيل المثال إلى تقديم شكاوى للنائب العام بوجود مخالفات جسيمة وفساد ، وكان التكتل المعارض هو الذى قدم هذه الشكاوى^(٤٣) ، الأمر الذى يطرح مسألة غياب آليات منهجية للحل السلمى للصراعات والمنافسة الداخلية ، والتي تنخرط فيها شخصيات مؤثرة أو قيادية فى حياة المنظمات ، مما يؤدى إلى ضعف قيمة المشاركة والتعايش. ومن الأمثلة البارزة هنا ما شهدته نقابة المحامين طوال فترة الثمانينيات من عدم استقرار وصراع ، وصل إلى حد استخدام العنف وتجميد نشاط واحدة من أبرز النقابات التى قادت المجتمع المدنى فى فترة شديدة الصعوبة فى تاريخ البلاد ، وقد امتدت هذه الممارسات فى التسعينيات إلى عدد من النقابات ، حيث ساهم القانون رقم ١٠٠ لعام ١٩٩٣ فى تجميد نشاط ثمانى نقابات مهنية ، نتيجة امتناع اللجنة القضائية - التى أوكل إليها القانون مهمة إجراء الانتخابات - عن تحديد مواعيد لإجراء الانتخابات فى هذه النقابات وهى: الأطباء ، الأسنان ، البيطرية ، الصيدلة ، المحامين ، التجاريين ، الزراعيين ، المهندسين ، التطبيقيين ، المعلمين ، الرياضيين^(٤٤).

كذلك تبرز مشكلة "الشخصنة" إذ تلعب شخصية النقيب دوراً حيوياً في تحديد فاعلية النقابات ، إلى جانب مشكلة الحراك داخل النقابات ، إذ لا يصل التغيير إلى المستويات العليا سواء داخل النقابات العامة أو الاتحاد العام إلا في حدود ضيقة ، فهناك قيادات نقابية تحتفظ بمناصبها لمدة تزيد على ١٥ سنة ، فالتغيير يقتصر على مستوى اللجان العليا فقط ، كما أن التنظيم النقابي العمالي لا توجد له قوة أو منظمات منافسة تجعله يحرص على الحصول على رضا العمال. بل وضح توجه الاتحاد نحو السلطة^(٤٥). وقد أوضحت آليات الانتخابات العمالية غياب الدور الحقيقي للتنظيم النقابي وفاعليته كمنظمة نقابية منوط بها الدفاع عن الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وتحسين ظروف العمل. كما شهد الاتحاد العام لنقابات عمال مصر أزمة شديدة "في أبريل ١٩٩٥م" ، عقب صدور قرار المحكمة الدستورية بإسقاط المادة ٣٨ من القانون ٣٥ لسنة ١٩٧٦ ، والخاصة بعدم جواز الجمع بين عضوية مجلس إدارة المنظمة النقابية والعضوية العاملة في نقابة مهنية بما لا يزيد على ٢٠٪ ، وهو ما يعنى بطلان الاتحاد العام لعمال مصر^(٤٦) ، الأمر الذى دفع الحكومة لوضع مشروع قانون معدل للنقابات العمالية يعالج أوجه القصور فى القانون السابق ، وبما يتواءم مع المتغيرات والأوضاع الجديدة.

« ضعف التأثير النقابي العمالي فى وضع السياسة العامة للدولة أو التأثير فيها ، والذى يقف عند مجرد إبداء رأى ، وهو ما يتضح فى قضية بيع القطاع العام ، ومشروع قانون العمل الموحد. فبالنسبة للقضية الأولى نجد أن رفض الاتحاد العام للعمال فكرة الشركات القابضة لم تحل دون تطور حالة الرفض إلى حالة التكيف مع الأمر الواقع لتقليل الآثار المترتبة على عملية الخصخصة ، مثل إنشاء صندوق إضافي للتأمين ضد البطالة ، وإنشاء اتحادات ملاك للعمال والمصانع والشركات المعروضة للبيع. كذلك الحالة بالنسبة للموقف من مشروع قانون العمل الموحد ، حيث انتقل موقف التنظيم النقابي -وخاصة فى مستوياته العليا- من الرفض إلى التأييد المبرر لتلاؤم المشروع مع الظروف الاقتصادية والاجتماعية التى تمر بها الدولة.

تشير مظاهر الخلل والضعف التى تكتنف دور الجمعيات الأهلية والنقابات - فى المساهمة فى تعزيز عملية التطور الديمقراطى ، وتعظيم فرص المشاركة للمواطنين - إلى مساهمة أكثر نجاحاً - إلى حد ما - ترتبط بتقليل الآثار الناجمة عن عملية التحول الاقتصادى ، وتطبيق برامج الإصلاح ، وما استتبعها من تراجع لدور الدولة من العديد من مجالات تقديم الخدمات ، الأمر الذى ساهم بدوره فى تزايد الرهان على القطاع الأهلى -بصف خاصة- فى تقليص الفجوة التى خلفها هذا التراجع من جانب الدولة.

ثالثاً - آليات التفعيل

الصورة السابقة تشير إلى مستويين من المشاركة الشعبية ؛ الأول : مستوى جزئى صغير وتمثله الجمعيات الأهلية. والثانى : مستوى وسيط يأخذ شكل التنظيمات النقابية سواء عمالية أو مهنية. وفى هذا السياق يمكن الحديث عن أهمية إعادة تنظيم مؤسسات المجتمع المدنى التى سوف نقصرها هنا على الجمعيات الأهلية والنقابات ، دون أن يعنى ذلك عدم انطباقها على باقى مؤسسات المجتمع المدنى وتنظيماته ، والبداية تكون عبر تلافى الأسباب المعوقة والمؤدية إلى هشاشته حتى الآن ، لا سيما وأن الأمر لا يخلو من بعض النجاحات ، وفى مقدمتها تضامن مؤسسات المجتمع المدنى معاً ، وتصديها للقانون ٩٣ لعام ١٩٩٥ الذى سعى لتقييد حرية الصحافة ، فكان تضامن المنظمات غير الحكومية مع نقابة الصحفيين أحد ملامح الوظيفة الإعلامية الثقافية المنوط القيام بها.

ومع نجاح هذه التجربة ، نجحت أيضاً المساعى الضاغطة لتغيير القانون ٣٢ لسنة ١٩٦٤م ، والتى أسفرت عن صدور القانون رقم ١٥٣ لعام ١٩٩٩م (الذى حكم بعدم دستوريته) ليلة صدور القانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢م. وإن كان من الملاحظ أن الفترة الفاصلة بين صدور القانونين - والتى تقترب من ثلاث سنوات- قد شهدت حالة من النقاش العام الذى تجاوز حدود البحث عن أهداف وأبعاد القانون الجديد وانعكاسه على العمل الأهلى ، ليمتد إلى تناول مسألة الإصلاح السياسى المطلوب ، وقدرته على زيادة الهامش الديمقراطى ، ولذا فقد تعددت المواقف ما بين تأييد القانون ورفضه ، أو الدعوة إلى البناء عليه واتخاذ كخطوة على طريق تنشيط المجتمع المدنى.

فى المقابل ، بدت الحكومة أكثر حسماً فى تغليب خيار تغيير القانون ، وعدم الاكتفاء بتعديله ، وأكثر رغبة فى دمج القطاع الأهلى ضمن سياستها العامة ، وأقل تردداً فى سياستها الإصلاحية تجاه هذا القطاع ، وإن ظلت ملامح هذا التردد مرتبطة بقضيتين شائكتين هما التمويل والدور السياسى للجمعيات. فرغم التجاوز الحكومى لمنهاج الحلول الجزئية للتوافق مع المتغيرات والمستجدات التى شهدتها المجتمع ، إلا أن ملامح التردد ظلت قائمة فى تجربتى إعداد القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩م والقانون ٨٤ لعام ٢٠٠٢م. فنجد أنه رغم الإقرار الحكومى بأهمية دور القطاع الأهلى ، وأهمية إيجاد قانون جديد ، إلا أن الأمر احتاج إلى حوالى خمسة وثلاثين عاماً تقريباً قبل أن تشرع الحكومة فى تقديم القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩م الذى حكم بعدم دستوريته ، كما أن السرعة التى اكتنفت عملية تمرير القانون فى مجلس الشعب

والرغبة في تجنب المزيد من النقاش والجدل ، لم تسفر فقط عن الوقوع في خطأ إجرائي أدى لعدم دستورية القانون ، ولكنه في الحقيقة يعكس أيضاً أن الممارسات الفعلية للدولة قد غلب عليها سمة التردد.

ولذا جاء القانون ٨٤ متوافقاً مع سياسة الخطوة خطوة -أو الإصلاح المتدرج- التي تسعى الحكومة لتطبيقها ، والتي تتجاوز نطاق العمل الأهلي إلى كونها فلسفة عامة تحكم النظام السياسي بشكل عام. وبالتالي فقد حمل القانون الجديد في جنباته العديد من الإجراءات أو الأدوات التي من شأنها أن تحفظ للجهة الإدارية قدرتها على الإشراف والتدخل في تحديد هامش الحركة الممنوح للجمعيات الأهلية ، وهو ما تجلّى في تبين وجهتي نظر الجهة الإدارية ، ونظر الرافضين للقانون حول المادة رقم ٤٢ الخاصة بإعطاء حق حل الجمعيات إلى الجهة الإدارية ، والمادة رقم ٢ التي تنص على اختصاص القضاء الإداري في نظر منازعات الجمعيات والمؤسسات الأهلية ، الأمر الذي يمكن معه القول إن تجاوز النمط الحكومي المستند لمحدودية التغيير لم يقابله تخفيف لقبضة الجهة الإدارية ، وأن القانون الجديد يسير في مسار الإصلاحات الهيكلية التي عكستها على سبيل المثال مجموعة التعديلات التشريعية والتنفيذية التي اتخذتها الحكومة خلال عام ١٩٩٤م.

وبالتالي فإن محدودية التغيير تعكس عدداً من الدلائل والمؤشرات الخاصة بالنظرة لمفهوم العمل الاجتماعي التطوعي في مصر:

« إن القانون الجديد يعيد جدلية العلاقة بين الدولة ومؤسسات المجتمع المدني ، وحدود حيز التفاعل بينهما ، وخاصة مع استعادة الجهة الإدارية حق حل الجمعيات الذي سبق وأن أعطاه القانون ١٥٣ لعام ١٩٩٩م للقضاء ، الأمر الذي زاد من موجة التحفظ على القانون الجديد ورفضه. في المقابل ، سعت الجهة الإدارية لتأكيد دورها المساند لعمل الجمعيات ، من خلال الإعلان عن عدد العاملين المتبدين من وزارة التأمينات والشئون الاجتماعية للعمل بالجمعيات والذي بلغ عددهم نحو ١٧ ألف موظف ، وأن الدعم الحكومي بلغ ٦٥ مليون جنيه كمعونة سنوية لأكثر من خمسة آلاف جمعية ، وموافقتها على حصول ٨١ جمعية أهلية على منح ودعم من الهيئات الدولية بما قيمته مائة مليون جنيه ، بالإضافة إلى تعدد مزايا القانون الجديد والتأكيد على حرية تكوين وتسجيل الجمعيات ، وكون موقفها اتسم دائماً بال مرونة ، مع الاستناد إلى نمو عدد الجمعيات كدليل على صحة موقفها. وتشير آخر البيانات إلى أنه منذ الفترة التي أعيد فيها العمل بالقانون ٢٣ لعام ١٩٦٤م (في الفترة الممتدة من ٦/٣/٢٠٠٠م

وحتى ٢٠٠٢/٦/٣م) وحتى صدور القانون الجديد قد تم إشهار ١٣٥٨ جمعية ، يضاف إليها ٣٧٣ جمعية أشهرت خلال فترة العمل بالقانون ١٥٣ ، والممتدة من تاريخ صدوره في ٢٧ مايو ١٩٩٩م ، وحتى الحكم بعدم دستوريته في يونيو ٢٠٠٠م.

وما بين وجهتي النظر تلك ، يمكن التأكيد على أن زيادة عدد الجمعيات بحوالى ١٧٣١ جمعية خلال فترة الثلاث سنوات الماضية يعبر عن استمرار معدل نمو الجمعيات بدرجة كبيرة ، مقارنة بفترات زمنية أخرى. كما يشير أيضاً إلى الاهتمام بالمفهوم التنموى الواسع لعمل الجمعيات ، الذى لا يقتصر فقط على جمعيات تنمية المجتمع ، بل يمتد إلى جمعيات التنمية البشرية والدفاعية بأشكالها المتنوعة ، وإن كان من الملاحظ أن هناك خللاً مستمراً في توزيع الجمعيات على مستوى المحافظات ، فنجد أن محافظات القاهرة والجيزة والإسكندرية تستحوذ على النصيب الأكبر من نسبة الجمعيات المشهرة ، إذ تصل إلى ٤٩,٤ ٪ ، في حين ما تزال تلك النسبة منخفضة جداً في محافظات جنوب سيناء وشمال سيناء والأقصر ومرسى مطروح^(٤٧).

« تعبر مواد القانون عن استمرار استراتيجية الدمج الوظيفى التى انتهجتها الدولة منذ أواخر الخمسينيات ، على الرغم من تطور دور الدولة من مرحلة الإشراف والتوجيه إلى مرحلة الرقابة والإشراف ، وهو ما يعبر عن رؤية الحكومة لموقع الجمعيات الأهلية في السياسة العامة للدولة ، ودورها في سد الاحتياجات المجتمعية. فالقانون الجديد يشجع ويعطى إعفاءات إلى ما يزيد على ٩٩ ٪ من أعداد الجمعيات البالغ عددها ١٦,٧٠٠ جمعية (وهي الجمعيات العاملة في مجال المساعدات الاجتماعية والتنمية المحلية) ، أما العدد الباقي من الجمعيات فيتعلق بالجمعيات الدفاعية ، وخاصة تلك المرتبطة بحقوق الإنسان ، فهي لا تحظى بنفس القدر من الاهتمام. فرغم الاعتقاد بصعوبة الفصل بين الأداء التنموى من جانب ، والممارسة الديمقراطية والأداء السياسى من جانب آخر ، إلا أن التباين بين أولويات الحكومة ومؤسسات المجتمع المدنى ككل -وليس الجمعيات الأهلية فقط- قد فرض العديد من القيود والصعوبات على نشاط بعض أنواع الجمعيات ، الأمر الذى يمكن تلمسه في غلبة الطابع الخدمى والخيرى على دور الجمعيات الأهلية حتى الآن.

ورغم الإقرار بأهمية هذا الدور في ظل الظروف المعيشية لغالبية المواطنين ، إلا أنه يمكن رصد ثلاث سمات رئيسية فرضها ضعف التأثير الدفاعى في السياسات العامة ، وحتى في موازنة علاقاتها مع الدولة ، فمن ناحية يبدو أن الدور التنفيذى والخدمى الذى تقوم به غالبية

الجمعيات الأهلية يخرجها من دور الشراكة في صنع التنمية وسياساتها إلى كونها طرفاً مشاركاً ، ومن كونها طرفاً ذا أنشطة دعائية ودفاعية إلى كونها مجرد طرف مقدم للخدمات. ومن ناحية ثانية بدا أن غلبة الطابع الخدمي قد فرضت المزيد من الأعباء على عاتق منظمات ومراكز حقوق الإنسان ، وجعلتها الطرف المباشر في مواجهة الدولة في القضايا الدفاعية ، وخاصة أن باقى الميادين الدفاعية -مثل قضايا البيئة ، وعمل الأطفال ، وحقوق المرأة- تسير الاتجاه وأولويات العمل الحكومى. ومن ناحية ثالثة تشير الخبرة التاريخية إلى توافر خبرات ميدانية واسعة تسمح للجمعيات الأهلية بالمشاركة في عملية صنع السياسات ، وخاصة في مجالات رعاية الأسرة والصحة والأمومة والطفولة.

واتساقاً مع هذه المعطيات ربما يكون من الضروري التأكيد أيضاً على مجموعة من التوصيات التى يجب مراعاتها لدفع العمل الأهلى ككل ، نذكر منها:

- العمل على تعميق مفهوم التطوع لدى المواطن من خلال زيادة جرعات التوعية والمساحة الإعلامية.

- أن تتوسع وزارة الشؤون الاجتماعية في عمليات التدريب والاتصال والتوجيه لأعضاء الجمعيات الأهلية ، إلى جانب دورها في حث الجمعيات على الاستفادة من أحكام القانون رقم ٨ لسنة ١٩٧٢م الخاص بنذب الموظفين والمتخصصين.

- العمل على زيادة موارد الجمعيات سواء من خلال الدعم المباشر من جانب الحكومة ، أو غير المباشر بتخفيض الإعفاءات الجمركية ، فضلاً عن ربط قيام أى جمعية أهلية بوجود سياسة مالية خاصة بها.

- التأكيد على ثقافة بناء المؤسسات المدنية ، وذلك عبر دعم وترسيخ عدد من العناصر المحددة لهذه الثقافة ، والتى يأتى فى مقدمتها العمل على توسيع النزوع نحو العمل الطوعى ، وإعمال قواعد المحاسبية والشفافية كقيم أساسية فى الممارسة الديمقراطية ، وإعلاء شأن الحل السلمى للصراعات والخلافات الداخلية.

- إعطاء مساحات أكبر للثقافة المدنية عبر وسائل الإعلام وذلك بالتأكيد على قيم المجتمع المدنى وفى مقدمتها قبول الآخر ، وإعلاء قيم الحوار ، وتوفير ضمانات الحرية العامة ، فضلاً عن تعزيز الإعلام النقدى ، وتوسيع المساحات الإعلامية الخاصة بتغطية نشاطات المنظمات غير الحكومية.

فى المقابل تبرز أهمية وضع موانيق أخلاقية يكفل لها الاحترام والاتفاق من جانب

جماعات المجتمع المدني ككل ، ومن هذه الجماعات تبرز النقابات بما لها من حجم في المشاركة الشعبية يصعب تجاوزها ، وتحليل الإطار السياسى والاقتصادى والاجتماعى الذى يحكم نشاط الحركة النقابية حالياً ، ورصد القضايا موضع الاهتمام للحركة ، وعلاقة هذه الحركة بالنظام السياسى ، كل ذلك لا بد وأن يساهم فى تحديد مقومات الانطلاق للحركة النقابية المصرية. ولطرح مقومات الانطلاق لا بد وأن نطرح للنقاش بعض القضايا الأساسية حول مستقبل الحركة النقابية المصرية:

١. إننا أمام إطار اقتصادى واجتماعى يختلف كلية عن ذلك الذى نشأ فى ظل التنظيم النقابى الحالى. وكان ذلك نتاجاً لسياسة متكاملة تعيد صياغة أسس الاقتصاد الوطنى من خلال إنهاء كافة القيود التى تحول دون نمو النشاط الرأسمالى وسيادة علاقات الإنتاج الرأسمالية وآليات السوق وتحرير التجارة الخارجية ، وانعكاسات ذلك على الطبقة العاملة والمهنية والحركة النقابية فى مصر بصفة عامة. فقد ترتب على ذلك تدهور فى مستويات المعيشة ، وتفاقم ظاهرة البطالة ، والفجوة الواسعة بين الأجور والأسعار وهو ما قد يؤدى إلى مزيد من التوتر الاجتماعى ، واحتمالات تفجر الحركة العفوية الجماهيرية ، واستمرار تصاعد العنف فى المجتمع ، مما يلقي على عاتق الحركة النقابية مسئولية مضاعفة فى المستقبل بالنسبة لتطوير وحماية هذه التحركات ، وتوجيهها نحو أهداف واضحة ، وفى إطار مهام محددة تساعدها على التأثير فى مجمل أوضاع المجتمع.

٢. إن تاريخ الحركة النقابية المصرية يعتبر عاملاً أساسياً بالنسبة لقدرتها على مواجهة مسئولياتها القادمة ، ومواجهة التطورات الجديدة بفاعلية: "إن استعراض تاريخ هذه الحركة يثبت أنها مسلحة بخبرة نضالية واسعة وقادرة على تهيئة الحركة النقابية للقيام بدورها الجديد ، بل وطرح مبادرات تضع هذا الدور الجديد موضع التطبيق".

٣. مع حسم غالبية النقابات لخيار العمل من داخل النظام واللجوء إلى وسائل وأدوات من شأنها دعم هذا الخيار ؛ تبقى أهمية توفير توافق عام على أسلوب التعامل مع المستجدات الجديدة التى يواجهها المجتمع. فى المقابل ؛ يجب على الدولة التحرك فى إطار مبادرة جديدة تتجاوز بها سلبيات الفترة الماضية التى استندت إلى حملة إعلامية حكومية تعبر عن المخاوف من سيطرة الإسلاميين على النقابات ، وتوظيف الاتهامات بالفساد والاحتكار السياسى لضمان رأى العام ، مع إجراءات لفرض الحراسة على عدد من النقابات المهنية الخاضعة لنفوذ الحركات الإسلامية فى مصر.

الأمر الذى يتطلب بدوره طرح تصور متكامل للنهوض بالحركة النقابية المصرية إزاء المرحلة القادمة حتى تتوافق والمستجدات التى أخذت سبيلها إلى الطبقة العاملة المصرية إلى جانب غياب التجانس وارتفاع دوران العمال بين مهن مختلفة ، وضعف دوران وتجديد النخبة ؛ وذلك يكون كما يلي:

١. إطلاق الطاقات الخلاقة والقيادات الجديدة ؛ وهذا يتطلب ممارسة حقيقية للديمقراطية النقابية.

٢. تعميق الانتماء للنقابات وآليات العمل الجماعى ، وتنشيط النقابات الفرعية وطبيعة العلاقة بينها وبين النقابات العامة ، ثم تدعيم الدور الذى يمكن أن تلعبه النقابات الفرعية فى حل مشكلات المجتمع المحلى. كذلك التأكيد على مبدأ استقلالية النقابات ، واحترام قرارات الجمعية العمومية.

٣. تعديل هيكل التنظيم النقابى القائم والذى أصبح غير قادر على التلاؤم مع إدارة شئون علاقات العمل. وهذا يستلزم خلق المؤسسات والديناميات والكوادر وجهاز المعلومات القادر على إمداد المفاوضين النقابيين بالمادة الرئيسية اللازمة لإدارة مفاوضة ناجحة تستند إلى وعى خاص بالظروف الموضوعية التى يتم فى مسارها المفاوضة الجماعية.

٤. بالرغم من أهمية الربط بين النضال النقابى والنضال السياسى إلا أنه يتعين عدم الخلط بينهما ، وألا يحل العمل السياسى المباشر محل النضال النقابى فى حركة النقابات. وألا يحدث انحراف نحو استبدال الحزب السياسى بالنقابة ، واعتبار النقابة التنظيم القادر على طرح مهام سياسية وتحمل مسئولياتها ؛ لأن النقابات نشأت أصلاً كجهاز لتعبئة المهنيين من أجل تحسين شروط العمل والدفاع عن المصالح المهنية.

٥. أهمية تنفيذ الأحكام القضائية ووضع ضوابط وجداول زمنية لعمل اللجان القضائية المشرفة على النقابات ؛ حتى يمكن إجراء الانتخابات فى موعدها ، وإعادة نشاط النقابة لوضعها الطبيعى.

٦. ضرورة إعادة النظر فى الإطار التشريعى للتنظيم النقابى بما يضمن له حرية الحركة والنشاط وقوة التأثير. وقيام هذه الجماعات بدورها كمؤسسات للمجتمع المدنى لزيادة مساحة الديمقراطية والدفاع عن القضايا القومية. وبالتالي فإن تطور العلاقة بين هذه النقابات والدولة هو مؤشر رئيسى على تطور طبيعة النظام السياسى. فهو يعكس بصدق طبيعة العلاقة بين المجتمع والدولة ؛ سواء بما تطرحه من أنماط للصراعات والصدامات،

أو أنماط التعاون والتفاهم. المهم في إطار النظام السياسى المصرى تطوير قنوات الاتصال والتفاهم بين الجماعات والسلطة ، وإزالة مظاهر الصدام بين الطرفين وهو مطلب رئيسى سوف يرتبط بمستقبل الديمقراطية.

الخاتمة

النتيجة المستخلصة توضح أن تأثير التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية كان الدافع وراء النقلة التى شهدتها مؤسسات المجتمع المدنى - خلال العقدين الماضيين - بقدر أكبر من المتغير السياسى ، وإن كان ذلك لا يلغى تأثير العامل الخارجى الدولى على البيئة الداخلية المحيطة بالعمل الأهلى مقارنة بالأبعاد والضغوط الداخلية.

وبالتالى فالمطلوب - حتى يمكن أن يزيد التأثير وحيز المشاركة فى السياسات العامة من جانب المؤسسات المدنية ككل ومنها الجمعيات الأهلية - أن يستمر تصاعد الاتجاه الداعى لتغليب الدور التنموى على الدور الخدمى والخيرى ، بالإضافة إلى الاستمرار فى بناء القدرات المؤسسية ، وتعظيم فرص التعاون والتفاعل فيما بين التنظيمات الأهلية حتى يمكن التأثير فى مسار السياسات العامة.

بعبارة أخرى يجب الإقرار مسبقاً بوجود العديد من المشاكل المعقدة ، التى لا تقف على القيد القانونى الذى يسهل تغييره إذا ما توافرت الإرادة لدى السلطة السياسية ، ومن ثم يصبح الحديث عن أى دور حيوى لمؤسسات المجتمع المدنى فى عملية التطور الديمقراطى مرهوناً بالقدرة والرغبة فى طرح الحلول لمجموعة القيود والضوابط التى تشكل أطر العمل الاجتماعى ؛ سواء كانت ممثلة فى القوانين والتشريعات التى تحد من دور الجمعيات الأهلية ، أو فى ضعف العلاقة التعاونية فيما بين الجمعيات بعضها البعض ، أو فى الاهتمام بسياسة الكم على حساب الكيف من قبل الدولة ، أو فى غياب نخبة سياسية وثقافية مؤمنة وملتزمة بالعمل الأهلى.

ولذا يجب تكثيف الضغوط نحو ترسيخ وتطوير ثقافة بناء المؤسسات ، إلى جانب تنمية تقاليد الأداء ومعاييرها فى حقل العمل التطوعى غير الحكومى ، وخاصة فى المجالات الشائكة مثل حقوق الإنسان والمواطنة ومواجهة التطرف والبيئة.

وأخيراً يمكن القول إنه رغم سلبية الصورة الراهنة لغالبية مؤسسات المجتمع المدنى ، إلا أنها تظل المدخل الأكثر ملاءمة لتدريب المواطن العادى على الممارسة الديمقراطية ، وإحداث الحراك الاجتماعى المطلوب لدعم استقلال المجتمع بكل تناقضاته الاجتماعية.

هوامش الدراسة

- (١) السيد يسين، المواطنة في زمن العولمة، المركز القبطي للدراسات الاجتماعية، القاهرة، سلسلة المواطنة رقم ٥، ٢٠٠٢م، ص ٢٢.
- (٢) سمير مرقس، المواطنة تاريخاً، دستورياً، فقهاً، المركز القبطي للدراسات الاجتماعية، القاهرة، سلسلة المواطنة، رقم ١، ١٩٩٨م، ص ٥.
- (٣) السيد يسين، مرجع سبق ذكره، ص ٥٢ و ٥٣.
- (٤) د. محمد السيد سعيد، الإعلام وثقافة المجتمع المدني، ورقة مقدمة للمؤتمر الثاني للمنظمات الاهلية العربية، القاهرة عام ١٩٩٧م ص ٢٥.
- (٥) عائدة عباس أبوغريب، تطوير مناهج التعليم لتنمية المواطنة في الألفية الثالثة، المركز القومي للبحوث التربوية والتنمية، القاهرة، ص ٢٧.
- (٦) د. إسماعيل الفقى، إدراك الطلاب لمفهوم العولمة وعلاقته باهوية والانتها، الجمعية المصرية للمناهج وطرق التدريس، القاهرة، ص ٢٠٠.
- (٧) السيد يسين، مرجع سبق ذكره، ص ٣٠.
- (٨) سعد الدين إبراهيم، نحو مجتمع مدني، مركز ابن خلدون، القاهرة، يونيو ١٩٩٦م، ص ٨.
- (٩) أيمن السيد عبد الوهاب، قانون الجمعيات الأهلية.. الأولويات والتحديات، كراسات استراتيجية، العدد ١٢١، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية بجريدة الاهرام، القاهرة، ٢٠٠٢م، ص ٣.
- (١٠) سعد الدين إبراهيم، مرجع سبق ذكره، ص ٤.
- (١١) هويدا عدلى، الدور السياسى للحركة العمالية فى مصر " ١٩٥٢م - ١٩٨١م"، رسالة ماجستير، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، جامعة القاهرة، ١٩٩٠م، ص ٥.
- (١٢) أحمد عبد الله، المشاركة الشعبية بين دلالات المفهوم وحدود التطبيق، جريدة الحياة اللندنية، ٢٤/ ١٠/ ١٩٩٥م.
- (١٣) شهيدة الباز، المنظمات الأهلية العربية على مشارف القرن الحادى والعشرين محددات الواقع وآفاق المستقبل، ورقة مقدمة إلى المؤتمر الثاني للمنظمات الأهلية العربية، ١٩٩٧م، ص ١٤.
- (١٤) د. أمانى قنديل، الجمعيات التطوعية والثقافة والتنشئة السياسية فى مصر، ورقة مقدمة إلى المؤتمر السنوى السابع للبحوث السياسية، الثقافة السياسية فى مصر بين الاستمرار والتغيير، مركز البحوث والدراسات السياسية، جامعة القاهرة، فى الفترة ٤-٧ ديسمبر ١٩٩٣م، ص ٢٣ و ٢٤.
- (١٥) رؤوف عباس حامد، الحركة العمالية فى مصر " ١٨٩٩م - ١٩٥٢م"، دار الكاتب العربى للطباعة والنشر، القاهرة، ص ١٨ - ٢٢.
- (١٦) هويدا عدلى رومان بطرس، مرجع سبق ذكره، ص ٩٢-٩٤.
- (١٧) عطية الصيرفى، التحركات الجماعية للعمال ١٩٨٨ - ١٩٩١م، مركز البحوث العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، ١٩٩٤. ص ٩٢.
- (١٨) محمد فهم أمين، تاريخ الحركة العمالية وتشريعات العمل بالإقليم المصري، عالم الكتب، القاهرة، ص ٢٠.
- (١٩) هويدا عدلى رومان، مرجع سبق ذكره، ص ١٠٧ - ١٠٨.

- (٢٠) محمد عبد العاطى، مرجع سابق، ص ٥.
- (٢١) الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، الاتحاد العام لنقابات عمال مصر فى ٣٥ عام "١٩٥٧-١٩٩٢م". مرجع سبق ذكره، ص ٩ و ٢١.
- د. يحيى حسن درويش "تاريخ العمل الأهل التطوعى فى مصر"، ورقة مقدمة إلى مؤتمر التنظيمات الأهلية العربية، القاهرة، فى الفترة من ١٣ أكتوبر - ٣ نوفمبر ١٩٨٩م، ص ٨٥ و ٨٦.
- (٢٢) محمد فهيم أمين، مرجع سبق ذكره. ص ٢٩.
- (٢٣) لمزيد من التفاصيل راجع:
- جمال البناء، الحركة النقابية المصرية تاريخاً وتنظيماً عبر مائة عام ١٨٩٢ - ١٩٩٢ (القاهرة: مطبعة أبناء وهبة حسان). ص ٢٤٢.
- هويدا عدلى رومان، مرجع سبق ذكره. ص ١٧٥ - ١٧٨.
- (٢٤) الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، الاتحاد العام لنقابات عمال مصر فى ٣٥ عام "١٩٥٧-١٩٩٢". مرجع سبق ذكره. ص ٢٣.
- (٢٥) هويدا عدلى رومان، مرجع سبق ذكره. ص ١٢٨ - ١٣١.
- (٢٦) عادل شعبان، البرنامج الاقتصادى والديمقراطى للحركة العمالية، قراءة فى برامج المرشحين (١٩٩١ - ١٩٩٥)، فى "د. فوزى منصور مقدم"، مرجع سبق ذكره، ص ١١٥.
- (٢٧) عمر الشافعى، القوى السياسية وانتخابات النقابات العمالية، فى د. فوزى منصور "مقدم"، مرجع سبق ذكره، ص ٢٠٤.
- (٢٨) هويدا عدلى رومان، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٤ - ١٣١.
- (٢٩) جمال البناء، النقابات المهنية المصرية فى معركة البقاء، دار الفكر الإسلامى، القاهرة، ١٩٩٣م، ص ٢١.
- (٣٠) جمال البناء، المرجع السابق، ص ٢١.
- (٣١) جمال البناء، المرجع السابق، ص ٢٢.
- (٣٢) السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٨٨م. مرجع سبق ذكره، ص ٥٠٤ - ٥٠٦.
- (٣٣) جمال البناء، الحركة النقابية المصرية، مرجع سبق ذكره، ص ٥ - ٦.
- (٣٤) السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٣، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ١٩٩٤م، ص ٣٥٦ - ٣٥٧.
- (٣٥) السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٥م، المرجع السابق، ص ٤٣٠ - ٤٣٣.
- (٣٦) السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٨٩م، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ١٩٩٠م، ص ٤٦٠.
- (٣٧) د. أحمد عبد الله، مرجع سبق ذكره.
- (٣٨) الاتحاد العام لنقابات عمال مصر، الاتحاد العام لنقابات عمال مصر فى ٣٥ عام "١٩٥٧-١٩٩٢م"، مرجع سبق ذكره. ص ٤١.
- (٣٩) السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٨٨. مرجع سبق ذكره، ص ٥٠٨ - ٥٠٩.
- (٤٠) هويدا عدلى، "النقابات العمالية أبعاد الواقع ورهانات المستقبل"، ورقة مقدمة إلى الملتقى الثامن للمنظمة المصرية لحقوق الإنسان، مرجع سبق ذكره، ص ١٢.
- (٤١) عادل شعبان، مرجع سبق ذكره، ص ١٢٩.

- (٤٢) السيد يسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٨٦م ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ١٩٨٧م. ص ٣٨٩.
- (٤٣) السيد ياسين (محرر)، التقرير الاستراتيجى العربى ١٩٩٥م ، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، ١٩٩٧م ، ص ٤٣٠ - ٤٣٤.
- (٤٤) د. محمد السيد سعيد، مرجع سبق ذكره، ص ٢٦.
- (٤٥) أمين عز الدين (محرر)، دور جديد لنقابات العمال فى مصر، (القاهرة: دار صوت العرب للثقافة والإعلام، مايو ١٩٩٤م). ص ٣٠ - ٣١.
- (٤٦) جريدة العربى، ١٢/٦/١٩٩٥م.
- (٤٧) أيمن السيد عبد الوهاب ، قانون الجمعيات الأهلية.. الأولويات والتحديات، كراسات استراتيجية، مرجع سبق ذكره، ٢٠.