




مصر الثائرة

التعبئة الاجتماعية وإرث 2011 المنقطع

مصر الثائرة

التعبئة الاجتماعية وإرث 2011 المنقطع

كتاب رقم 2

© 2018 مبادرة الإصلاح العربي تحت رخصة المشاع الإبداعي، اضغط [هنا](#) لقراءة الرخصة 

تم مشروع "من التَّعبئة الاجتماعية إلى التَّنظيم السياسي" بدعم من صندوق الإخوة روكفلر ومؤسسة المجتمع المفتوح.

تدقيق النَّص: محمد سلّوم ودينا علي.

الصورة: هرم الأزمة © منير الصّايغ. التشكيل الفني هناء الدغام.

ISBN : 979-10-93214-08-5

EAN : 9791093214085

كانون الثاني / يناير 2018

قائمة المحتويات

5	صراع الطلبة والسلطة بين 2011 و2016 فرح رمزي
31	نحو استراتيجية لمكافحة الفساد في مصر أحمد خير
47	المحلّيات في مصر: تحديات بناء نظامٍ محليّ فعّال بعد ثورة يناير 2011 حبيبة محسن و نوران سيد أحمد
77	الدولة ومنظمات المجتمع المدنيّ في مصر عقب الثورة شريف محي الدين
97	المساهمون

صراع الطلبة والسلطة بين 2011 و2016

فرح رمزي

شهدت الجامعات المصرية فترة انفتاح غير مسبوق بين عامي 2011 و2013، تكوّنت فيها الكثير من التنظيمات الطلابية التي تتبنى أهدافاً احتجاجية وتُسعى لإرساء نظام قانوني ورمزي جديد في الجامعات يعيد بناء علاقات القوة بين الطلاب والسلطة لصالح الطلاب. كما حدث تطوّر ظاهر في التنظيمات القائمة بالفعل، الاحتجاجية وغير الاحتجاجية؛ إذ زالت معظم العراقيل التي كانت تحدّ من حركتها نتيجة السيولة السياسية التي سادت في تلك الفترة، والتي زادت بشدّة من إمكانية قيام أي تنظيم بحشد الطلاب لتحقيق مطالبه وقتما أراد، ممّا جعل الإدارات الجامعية أكثر مرونة في التعامل مع مطالب الطلاب.¹

وتُرجمت "حالة" الانفتاح في الجامعة إلى تغييراتٍ على مستوى السياسات التالية:

- أولاً: رحيل الحرس الجامعيّ: وكان من أهم مطالب الحركات الطلابية وغيرها من الفئات المدافعة عن استقلال الجامعات.
- ثانياً: عقد انتخابات اتحاد الطلاب لثلاث سنواتٍ متتالية، توافر فيها قدرٌ كبير من التنافسية، وارتفعت فيها نسبة المشاركة السياسية، وتراجعت ممارسات شطب المرشّحين الغير منتمين للنظام أو دعم مرشّحي النظام بالتزكية.
- ثالثاً: صدور لائحة 3102 كلائحة تنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، لتحلّ محلّ لائحة 9791، والتي كانت معروفة لدى الحركات الطلابية بـ"لائحة أمن الدولة". وكان ذلك من أهم الخطوات التي اتُخذت لتحقيق نظام تمثيليّ طلابيّ يوسّع مجال عمل الاتحادات الطلابية ويضمن لها قدرًا أكبر من الاستقلالية. وبالرغم من الجدل حول طريقة وضع اللائحة واعتراض الكثير من القوى الطلابية عليها، إلا أنّها مثّلت بلا شك إنجازًا كبيرًا للحركات الطلابية.
- رابعاً: تغيير نظام اختيار القيادات الجامعية من التعيين إلى الانتخاب. وبالرغم من أنّ هذا التغيير لا يتعلّق بالطلاب مباشرة، إلا أنّه اعتُبر خطوةً أساسيةً لتكريس مبدأ استقلال الجامعات. كما كان من أهم مطالب الموجات الاحتجاجية الطلابية في 2011 أن يتمّ إخلاء الجامعات من القيادات التابعة للحزب الوطنيّ.
- خامساً: اتّساع نطاق التأثير الذي يمكن أن تمارسه المجموعات الطلابية في القرارات المتعلقة بها،

1 الحديث عن الـ"طلبة" والـ"سلطة" أو الـ"نظام" لا يعكس بأيّ شكلٍ طرفًا واحدًا من كلّ جهة، فهناك شبكاتٌ معقّدة من الفاعلين تختلف علاقاتهم وتتطوّر بحسب السياق. وقد عرضنا لذلك بالتفصيل في خريطة الفاعلين والقضايا منذ 2011 في ملحقٍ لهذا التقرير.

وتعدّ أدوات الفعل والحركة في هذا النطاق. على إثر هذا الانفتاح، تكوّنت العديد من التنظيمات الطلابية الجديدة، واتّجه كلّ منها لأجندةٍ مختلفة. فمنها ما ركّز على أوضاع وحقوق الطلاب في الجامعة، ومنها ما اتّبع تيارًا سياسيًا خارج الجامعة، ومنها ما مارس الدعاية الانتخابية لمرشحي انتخابات الرئاسة.

هكذا نجد أنّ ثورة 25 يناير 2011 أدت إلى زخمٍ طلابيٍّ امتدّ لعامين، وإلى اتّساع مساحة الفعل الجمعيّ، ممّا نتج عنه تغييرٌ في السياسات التي أرساها نظام مبارك للسيطرة على الجامعات، وخاصّةً على الحراك الطلابيِّ داخلها، بل وتقويض الدعامتين الأساسيتين اللتين ضمنتا تحكّمه في الجامعات؛ وهما: حرس الجامعة ولائحة عام 1979.

سبتمبر 2013 وانحسار مكاسب الحراك الطلابيِّ

مع بداية العام الدراسيِّ التالي على أحداث 3 يوليو 2013، تحوّلت الجامعات المصرية من جديد إلى ساحة صراع بين الطلبة والسلطة بنظامها الجديد، وبدأ أنّ معظم مكاسب الحراك الطلابيِّ في الجامعة أخذت في الانحسار. وتُرجمّ الصراع المتجدّد بين الطلبة والسلطة في عدّة أوجه، منها السياسيِّ والقانونيِّ، ومنها الإعلاميِّ. نذكر منها:

أولاً: انتشار الاحتجاجات في الجامعات، وما ترتّب عليه من مواجهاتٍ شديدة العنف بين الطلاب وقوّات الأمن، والتي عادت لتتمركز في محيط الحرم الجامعيِّ في مناطق عديدة، ممّا أدّى إلى ارتفاع أعداد المقبوض عليهم والمصابين من الطلاب، كما أسفرت المواجهات عن مصرع عددٍ من الطلاب في عدّة جامعات.²

ثانياً: منذ نهاية 2013/2014، كثر الحديث وتكررت تصريحات رؤساء الجامعات عن احتمالية عودة الشرطة إلى الحرم الجامعيِّ وتواجدها داخله لحماية المنشآت والموظفين. كما أثير النقاش أيضاً حول مدى اعتبار الجامعة مساحة احتجاجٍ في مقابل أولوية العمليّة التعليميّة، صاحبه تصوّرٌ إعلامي لكلّ حراكٍ طلابيٍّ على أنّه حراكٌ يقوده طلاب الإخوان، وبالتالي لا بدّ من القضاء عليه في إطار الـ"حرب على الإرهاب".

ثالثاً: تمّ تعديل اللائحة الماليّة والإدارية للاتّحادات الطلابيّة بشكلٍ أحاديٍّ في نوفمبر 2014، وقد لغت هذه التعديلات الكثير من المكتسبات التي حققتها لائحة 2013، والتي وُضعت بعد مناقشاتٍ بين قوي طلابيّة مختلفة. ثمّ عدّلت لائحة عام 2014 مرةً أخرى في أكتوبر 2015 لتعديل شروط الترشّح، وإضافة موادٍ تسمح باستبعاد الطلاب المستقلين أو المنتمين إلى تياراتٍ سياسيّة.

رابعاً: في أكتوبر 2014 اتّفقت العديد من الجامعات مع شركة أمنٍ خاصّة على تولّي تأمين مداخل الحرم الجامعيِّ، عن طريق وضع بواباتٍ إلكترونيّة لتفتيش الطلاب أثناء الدخول والخروج.

خامساً: حتى أكتوبر 2015، لم تُعقد انتخاباتٌ جديدة للاتّحادات الطلاب بالرغم من مطالبات الأعضاء. ما إن عُقدت الانتخابات، ورغم التضييق الذي تعرّض له المرشّحون، حتّى استطاع العديد من المرشّحين المستقلين أن يحصدوا مقاعد في الكليات والجامعات وعلى مستوى اتّحاد طلاب مصر، إلا أن وزارة التعليم العالي رفضت الاعتراف بالنتيجة.

سادساً: طرأت على قانون تنظيم الجامعات عدّة تعديلات، هي:³

2 تعرض مؤسسة حرية الفكر والتعبير وغيرها من المؤسسات الحقوقية العديد من الإحصائيات المتجدّدة عن الانتهاكات الناتجة عن العنف في الجامعات. وقد قام محمد سمير بكتابة ورقةٍ خلفيّة لهذا المشروع تتضمّن بياناتٍ تمّ جمعها من مصادر مختلفة، لإعطاء صورةٍ متكاملة عن مدى العنف في الجامعات وأنواعه، نعرض ملخصها في ملحق 2.

3 <http://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=05012016&id=ba5d6aeb-9828-437b-b794-32deb35e4fb7>

- إضافة المادة 481 مكرّر لللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات. وهي تتيح لرؤساء الجامعات فصل أيّ طالب في حال ممارسته "الأعمال التخريبية التي تضرّ بالعملية التعليمية أو تعرّضها للخطر أو تستهدف منشآت الجامعة أو الامتحانات أو العمل داخل الجامعة" بعد تحقيق تجريبه الجامعة خلال أسبوع من الواقعة⁴. وقد جاءت هذه المادة لتقنن أوضاعًا كانت قد بدأت بالفعل في الظهور، مع الاستمرار في استخدام العقوبات الإدارية والفصل والتأديب ضدّ الطلاب المنخرطين في عملٍ احتجاجيٍّ أيّما كان.
- إلغاء انتخاب القيادات الجامعية، والعودة إلى نظام التعيين من رئيس الجمهورية.
- إضافة مادة تنصّ على إمكانية عزل عضو هيئة التدريس حال مشاركته في أعمال عنف، وحظر العمل الحزبي في الجامعات.

أضيفت كلُّ هذه التعديلات بشكلٍ أحاديٍّ من رئيس الجمهورية (السيسي ومن قبله عدلي منصور). وقد ظهر توجّهٌ منذ انتخاب البرلمان في يناير 2016 لإقرار هذه التعديلات تشريعيًا، أو على الأقلّ طرحها للنقاش بين النواب، ولكن لم يتمّ ذلك حتى الآن.

أطراف الصراع

عندما نتحدّث عن "الطلبة والسلطة" في فترة ما بعد يوليو 2013، نجد أنّه ليس صراعًا بين طرفين، ولكن بين مجموعاتٍ متمايضةٍ ومتشابكةٍ من الفاعلين المنظمين أو غير المنظمين، الذين تختلف رؤاهم وأولوياتهم ومساحة حركتهم وأدوات فعلهم.⁵ فالحديث عن "النظام" يتضمّن الآتي:

شُقّ سياسيٌّ، يضمُّ مؤسسات الدولة بشكلٍ عام، لا سيّما تلك التي تتعلّق مباشرةً بالتعليم العالي؛ مثل وزارة التعليم العالي والمجلس الأعلى للجامعات، أو التي لا تتعلّق مباشرةً بالتعليم العالي وإن كانت تؤثر على الجامعات تأثيرًا مباشرًا، مثل وزارة الداخلية والإعلام.

شُقّ إداريٌّ، يضمُّ إدارات الجامعات والكليات والإدارات المختصة بشؤون الطلاب التنظيمية والدراسية (أهمّها إدارة رعاية الشباب)

شُقّ قانونيٌّ، يتمثّل في الإطار القانوني الحاكم لعلاقة النظام بالجامعة، وهو قانون تنظيم الجامعات رقم 49 لسنة 1972 وتعديلاته المختلفة، بالإضافة إلى لائحته التنفيذية الحاكمة للنشاط الطلابي، واللائحة المالية والإدارية، ولائحة الأسر التي يتمّ الاتفاق عليها بين الاتحادات وإدارات الجامعة لتنظيم النشاط الطلابي، وأخيرًا اللوائح الداخلية للكليات والجامعات.

أمّا الحديث عن الطلاب فيتضمّن الآتي:

في البداية لابد أن نميّز بين "عموم الطلاب؛" أي كلُّ من هم مسجّلون في جامعة (أو جامعة حكومية بما أن دراستنا هنا تركّز على الجامعات الحكومية وتستبعد الجامعات الخاصة وجامعة الأزهر) ويتابعون دراستهم في أحد كليات أو معاهد هذه الجامعة، وبين الطلاب المنخرطين في نشاطٍ منظمٍ خارج الدراسة، سواء أكان سياسيًا أم غير سياسيٍّ. وفي هذه الدراسة نركّز بشكلٍ أكبر على الطلاب المنخرطين في فعلٍ جمعيٍّ، وإن كانت هناك الكثير من

4 وفقًا لكتيب "الحقوق الطلابية الأربعة" الصادر عن مؤسسة حرية الفكر والتعبير.

5 وهنا نركّز على الفاعلين بين سبتمبر 2013 ومارس 2016. ولمزيد من التفاصيل عن تطوّر هذه الخريطة، انظر "ملحق 1: خريطة الفاعلين الطلابيين وتطوّر علاقتهم بالدولة".

المشكلات التي يواجهونها والتي تتقاطع مع "عموم الطلاب".

الاتحادات الطلابية: وهي الهياكل التمثيلية الرسمية الوحيدة المُعترف بها على مستوى الكليات والجامعات (وأحيانًا على المستوى القومي).

الأنشطة الطلابية: التقليدي منها، مثل الأسر الطلابية، والغير تقليدي، مثل نماذج المحاكاة و"نوادي الطلاب" والمبادرات المجتمعية. وهي تنقسم إلى أنشطة تموّية وثقافية وخيرية وتعليمية.

وأخيرًا نجد الحركات الطلابية الاحتجاجية، ونقصد بها التنظيمات التي تتبّع خطّ صدام مباشر مع السلطة، سواء السلطة السياسية أو الجامعية، على مطالب سياسية (تتعلّق بإدارة الدولة والنظام السياسي) وطلابية (تتعلّق بظروف الحياة والدراسة وحقوق الطلاب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية داخل الجامعات). ومنذ سبتمبر 2013، انقسمت الحركات الطلابية الاحتجاجية إلى معسكرين:

الأول يضمّ حركة "طلاب ضدّ الانقلاب"، التي تكوّنت في قلب اعتصام رابعة العدوية (أغسطس 2013) لتكون مظلةً للحراك الطلابي في الجامعة، من ضمن مساحاتٍ أخرى. وهي تضمّ طلاب الإخوان المسلمين وحولهم حلقةً من مؤيدي مطالب الحركة أو المتعاطفين مع أعضائها ومعارض النظام القائم.⁶

أما المعسكر الثاني فيضمّ الحركات الطلابية الاحتجاجية الأخرى، والتي ترفع مطالب طلابية وسياسية مختلفة؛ منها ما يرتبط بأحزابٍ سياسية، مثل: أسرة الميدان (طلاب حزب الدستور) - مصر القوية (ترتبط بشكلٍ غير مباشر بحزب مصر القوية) - العيش والحرية - التيار الشعبي. ومنها ما يعتبر امتدادًا لحركاتٍ سياسية غير طلابية، مثل 6 أبريل والاشتراكيين الثوريين.⁷

ما وراء السياسات: ثلاث إشكالياتٍ في صراع الطلبة والسلطة

في هذا المشروع رأينا أنّ التغيّرات في السياسات المتعلقة بالتنظيم الطلابي في الجامعة تعكس عدّة إشكالياتٍ أكثر تحديدًا، وتساؤلاتٍ قد تبدو نظريةً أو فكريةً ولكنها في الحقيقة شديدة التأثير في أطر التفاعلات بين الطلبة والنظام.

أولاً: إشكالية تواجد العنف السياسي والصراع على تحقيق معادلة متوازنة لتأمين الجامعة

6 منذ تكوينها وحركة "طلاب ضدّ الانقلاب" لديها مطالب واضحة ومحدّدة تظهر من عنوانها، وهي: الاعتراض على نظام ما بعد 3 يوليو، والمطالبة بحقوق المعتقلين والشهداء منذ اعتصام رابعة العدوية وما تلاه من قمع ضدّ الإخوان المسلمين ومؤيديهم داخل وخارج الجامعات. وبالتالي فالجامعة بالنسبة إليهم مساحة من ضمن مساحاتٍ أخرى لمقاومة نظام 3 يوليو. وتعتبر أدوات طلاب ضدّ الانقلاب محدّدة ما بين التظاهرات والاعتصامات. ويلاحظ أنّ علاقة طلاب ضدّ الانقلاب بالعنف كأداة من أدوات الحراك مبهمّة بقدر كبير. فبالرغم من استهداف أعضائها بالذات من قبل الشرطة والنظام ممّا يجعلهم عرضةً للقتل والاعتقال والمهاجمة بالغاز المسيل للدموع والرصاص، إلا أنّ هناك عدّة مواقف قام فيها الطلبة باستخدام أنواع ما من العنف الموجه ضدّ الشرطة أو الأمن الإداري (شماريخ، مولوتوف، إلخ). كما ظهر في 2014 ما يُعرف بالـ"عمليات النوعية"؛ أي أنّ تقوم مجموعة من الطلاب بمهاجمة موقع في الجامعة أو باحتجاز رجال الأمن أو غيرها من الأحداث، وإن كان العنف الموجه من ناحية السلطة أكبر بكثير، ممّا يجعل الاحتجاج شديد التكلفة بالنسبة لطلاب ضدّ الانقلاب ويفسّر لماذا تراجعت الاحتجاجات في 2014.

7 وإن كانت أقلّ انتشارًا من طلاب ضدّ الانقلاب، إلا أنّ هذه الحركات لعبت دورًا مهمًا ما بين 2012-2013. ومنذ يوليو 2013، كانت مشكلة هذه الحركات الأساسية هي تحديد موقعها من صراع النظام الجديد مع طلاب الإخوان على مساحة الجامعة، وتحاول أن تجد لها مجالًا للحركة يكون مقبولًا من الطرفين (السلطة وطلاب ضدّ الانقلاب) تتفادى فيه القمع والتماهي مع الإخوان المسلمين. في مرحلةٍ ما كانت هناك محاولاتٍ للتنسيق مع طلاب ضدّ الانقلاب في عدّة مواقف (مثل مقتل طالب أو مدهامة قوات الشرطة للحرم الجامعي)، لكن فشلت معظم هذه المحاولات نظرًا لاختلاف أجنحة ورؤى الحركات المشاركة. كما أنّه كان يتمّ تصوير هذه الاحتجاجات على أنّها تطالب برحيل النظام الحاليّ وعودة نظام الإخوان، ممّا كان يضرّ بصورتها ويعرضها لمزيد من القمع. وتتراوح أدوات هذه الحركات ما بين الاحتجاج المباشر عن طريق التظاهرات والاعتصامات والمعارض الخاصة بقضيةٍ معيّنة، والاحتجاج غير المباشر (نشر الثقافة الاحتجاجية) عن طريق الندوات ومعارض الكتب وحلقات المناقشة وحملات التوعية، إلخ.

وصفت التقارير الحقوقية العام الدراسي 2013-2014 بأنه "الأعنف في تاريخ الجامعات المصرية"،⁸ وتعددت الإحصائيات التي تحصر عدد الطلبة المقبوض عليهم أو المصابين أو حتى القتلى في مواجهات مع قوات الأمن. ورغم أنّ مستوى العنف والانتهاكات الحقوقية قد قلّ بدرجةٍ ما في السنوات التالية، اتّخذ التضيق على الاحتجاج الطلابي في الجامعات شكل العقوبات الإدارية والفصل. ولا يزال الجدل دائراً حول الصيغة الأمثل لتأمين الجامعة. فبين عامي 2011 و2015، تعددت طرق تأمين الجامعة من بعد رحيل الـ"حرس الجامعي"،⁹ من الاعتماد على وحدات الأمن الإداري أو التعاقد مع شركة خاصة، إلى الحديث عن عودة الشرطة لحماية الحرم الجامعي، بل وعودتها بالفعل في بعض الحالات. لكنّ المشكلة الرئيسية هي أنّ أيّ صيغة مطروحة تستهدف بالأساس نزع الاحتجاج عن الجامعة دون أن تأخذ في الاعتبار مشكلاتٍ عملية تتعلق بأمن الأفراد والمنشآت، مثل مشكلة التحرش أو الشجار أو المخدرات أو تأمين دخول الحرم الجامعي، وهي إشكالياتٍ عملية تواجه عموم الطلاب ومرتادي الجامعات أيّاً كانت صفتهم. وبالتالي يكون السؤال هو: كيف يمكن التوصل إلى صيغة متوازنة لتأمين الجامعة بالمعنى الشامل والعملي للأمن، وليس (فقط) المعنى السياسي؟¹⁰

ثانياً: إشكالية التمثيل الطلابي

إذا كانت الاتحادات الطلابية هي المنابر الرسمية الوحيدة المعترف بها كتمثيل عن الطلاب، فإنّ تبّع أداء الاتحادات الطلابية منذ 2011 يظهر أنّ ترجمة فكرة الـ"تمثيل" تتخذ أكثر من شكل؛ بدءاً من الدفاع عن حقوق الطلاب السياسية (حقّ التظاهر مثلاً) إلى الحقوق المادية (مثل ظروف المعيشة في المدن الجامعية) إلى تقديم أنشطة وخدمات للطلاب (ندوات، رحلات، الخ.) ونجد أنّ مدى فعالية دور الاتحاد يتأثر بعدة عوامل؛ أهمها الإطار القانوني المحدد لطريقة اختيار أعضاء الاتحادات وصلاحياتهم، ومن ناحية أخرى، المساحة الفعلية المتاحة لحركتهم المعتمدة بشكل أساسي على الاعتراف اليومي من الأجهزة الإدارية المختلفة في الكليات والجامعات، وأخيراً مدى اتصال أعضاء الاتحاد بالطلاب وقدرتهم على الحشد للفعاليات المختلفة التي ينظمها الاتحاد. وبالتالي تكون الإشكالية الرئيسية في هذه القضية هي كيفية ضمان حدّ أدنى من التمثيل الطلابي المستقلّ وتقنين أطر عمل وأدوار الاتحادات بما يتوافق مع الصلاحيات المعطاة لهم.

ثالثاً: إشكالية تحديد وتقنين "المسموح والممنوع" في مساحة التنظيم الطلابي السياسي في الجامعة

منذ سبتمبر 2013، هيمن موضوع الاحتجاج (أو بشكل أعم السياسة) في الجامعات على الساحة الإعلامية ونقاشات الفاعلين والسلطة. وتتلخّص هذه القضية في أنّ النظام بشقيه السياسي والإداري يسعى إلى تضيق مساحة الحركة السياسية في الجامعة إلى أقصى درجة، مع الحرص على استقطاب أيّ تنظيم طلابي أيّاً كانت طبيعته، واستبعاد أيّ مجموعة غير خاضعة لسيطرته. وبالتالي ينتقل الصراع إلى التنظيمات الطلابية لتقسيم المساحة الضيقة المتبقية لها للحركة، ومراجعة أولوياتها وطريقة عملها.

فهناك أنواع أخرى من التنظيمات الطلابية، وهي التنظيمات غير الاحتجاجية التي لا تدخل في صراع مباشر مع السلطة، وبالتالي تتعرّض لضغط أقلّ بكثير من ذلك الذي تتعرّض له التنظيمات الاحتجاجية. إلا أنّها وجدت أن مساحة الحركة المتاحة لها تضيق في أعقاب سبتمبر 2013، نتيجةً لسيادة عدم الاستقرار الأمني في الجامعات على مدار سنتين، ممّا أدّى إلى إلغاء الكثير من فعاليات والتضيق عليها، بالإضافة إلى حرص الشقّ الإداري للنظام على

8 http://afteegypt.org/academic_freedom/2014/04/16/7427-afteegypt.html

9 انظر القضية الأولى في هذه الدراسة.

10 نوران أحمد: "الجامعة بين ضرورة التأمين وحرية التنظيم" (ورقة خلفية)

متابعة آية مجموعات طلابية، وهو ما أدى بدوره إلى زيادة واضحة في الإجراءات الإدارية المطلوب اتباعها لإقامة الفعاليات. لذا يلقي كثير من أعضاء التنظيمات الطلابية غير الاحتجاجية باللوم على الاحتجاجات الطلابية لتضييق مساحتهم وفرض أولويات لا تمثل "عموم الطلاب". وانطلاقاً من ذلك يكون التساؤل الرئيسي في هذه القضية حول إمكانية الاتفاق على مساحة عملٍ سياسيٍ مقبولة في الجامعة (أو لنقل حدًا أدنى من المساحة) للتنظيم الطلابي المستقل، وكيفية تقسيم هذه المساحة بين التنظيمات المختلفة، وأخيرًا كيفية تقنين النشاط المسموح به والممنوع في هذه المساحة.

الخروج من الإشكاليات

منذ مارس 2015، كان هناك حديثٌ عن احتمالية وضع قانونٍ جديدٍ لتنظيم الجامعات، وإن لم يُطرح أيُّ مشروعٍ بشكلٍ رسميٍّ، بل كان يتمّ الإعداد له بشكلٍ أحاديٍّ من جهةٍ غير معروفة، دون تمثيلٍ من الطلبة أو الأساتذة، ودون علمٍ أو متابعةٍ من مسؤولي الجامعات الحكومية.¹¹ نهدف في هذا التقرير إلى التعرّف بالتفصيل على تعديرات السياسات المحددة لعلاقة التنظيمات الطلابية بالنظام السياسي والإداري، والإشكاليات الخاصة بالثلاث قضايا الأكثر إلحاحًا فيما يخص الجامعات. وذلك حتّى نتعرف على إمكانات الخروج من صراع الطلبة والسلطة، وكيفية ترجمة هذه الإمكانيات إلى توجهات واضحة في السياسات، حتّى إذا ما أتيحت مساحة للتفاوض أو التأثير على مشروع قانون تنظيم الجامعات الجديد تكون هناك حلولٌ عمليةٌ نابعة من تحديات الفاعلين من الطلاب، وأولوياتهم، وتصوّراتهم عن واقعهم.

وهكذا نتقل في الأجزاء التالية إلى مناقشة كلِّ قضيةٍ على حدة، لنفصل في تطوّر السياسات المتعلقة بها ومطالب الفاعلين، وأوجه الاختلاف والاتفاق فيما بينها، ومقترحات السياسات التي يمكن أن تقدّم حلولاً لهذه الإشكاليات بالتعرّض لها من جذورها، وليس بإجراء إصلاحاتٍ شكليةٍ دون حلّ الأساس الحقيقي للصراع. وأخيرًا سنتعرّض للحدّ الأدنى من الضمانات التي لا بد أن يقدمها أطراف الصراع لكي يصبح أيّ إصلاحٍ ممكنًا.

القضية الأولى: أمن الجامعة: قضية تاريخية في سياقٍ جديد¹²

من حرس الجامعة إلى "فالكون": تطوّر صيغ سياسات الأمن في الجامعة

- صيغة ما قبل 2011: "حرس الجامعة"

لا مفرّ من أن نأخذ خطوةً للخلف للحديث عن مختلف السياسات التي أتبعت لتأمين الجامعة؛ وهي خطوةٌ ضروريةٌ نستطلع جذور الصراع بين الحركات الطلابية والأمن، وهي أساسيةٌ لفهم طبيعة هذا الصراع اليوم.

ورثت نُظم ما بعد الاستعمار جامعاتٍ حكوميةٍ محمّلة بثقافةٍ احتجاجيةٍ كثيفة. وبالرغم من محاولات نظام جمال عبد الناصر ومن بعده أنور السادات استقطاب الحركات الطلابية أو تحييدها سياسيًا،¹³ إلا أنّ مواجهات الحركات الطلابية مع النظام في 68 و72، وبقدرٍ ما في 77، أظهرت الحاجة إلى خطواتٍ أكثر جديةً لنزع السياسة عن الجامعة

11 د. جابر نصار رئيس جامعة القاهرة في لقاءٍ تلفزيونيٍّ، سبتمبر 2015 <https://www.youtube.com/watch?v=wFC5Z1CBD9c>

12 معظم الأفكار في هذا الجزء مبنية على ورقة نوران أحمد: "الجامعة بين ضرورة التأمين وحرية التنظيم"، وأيضًا ناتجة عن مجموعة المناقشة الثانية في إطار مشروع: "من الحراك الاجتماعي إلى التنظيم السياسي"، والتي عقدت في 7 أبريل 2015 عن إشكاليات الأمن في الجامعة وقد حضر هذه الجلسة كلٌّ من خالد صابر (حرية الفكر والتعبير) ومهاب سعيدي (حرية الفكر والتعبير) ومحمود شلبي (طلاب مصر القوية) ومحمود مرتضى (MOIC) ونوران أحمد (البدائل) و م.أ (طلاب ضد الانقلاب).

13 Gorgas Jordi Tejel, « The Limits of the State: Student Protest in Egypt, Iraq and Turkey, 1948-63 », *British Journal of Middle Eastern Studies*, 40-4, 1 octobre 2013, p. 359

بعده طرق؛ أهمها القمع. ومن هذا المنطلق، أعيد تكوين إدارات حرس الجامعة من قوات شرطة تابعة لمديريات الأمن تتمركز داخل وفي محيط الجامعات الحكومية. فقد أعيد إنشاء الحرس الجامعي بقرارٍ وزارى رقم 1812 سنة 1981، بالإضافة إلى وجود وحدات الأمن الإداري التابعة لرئاسة الجامعة، والتي تنظمها المادة 317 من قانون تنظيم الجامعات (49 لسنة 1972).¹⁴ أصبح الهدف الأساسي للحرس الجامعي هو منع أي اندلاع أي موجات احتجاجية أخرى في الجامعة؛ وبالتالي وُضعت قوات الأمن بشكل رمزي وعملي في مواجهة مباشرة مع الحركات الطلابية الاحتجاجية، أو بشكل أعم مع أي حركات سياسية اتخذت من ساحة الجامعة مقراً لها. وظهر ذلك في تدخل الأمن في انتخابات الاتحادات الطلابية للموافقة على المرشحين بعد ضمان ولائهم للنظام، وفي تعيين "مُخبرين" من الطلبة والأساتذة للرقابة على زملائهم والإبلاغ عنهم، والتدخل في تعيين وترقية الأساتذة، وجمع البيانات الشخصية عن المشاركين في كافة الأنشطة الطلابية أيًا كان نوعها، وأخيراً اعتقال الطلاب المشاركين في تظاهرات، سواء من المجموعات الإسلامية أو غيرها.

ومن ناحية أخرى، كان التنديد بوجود حرس الجامعة ومطلب "استقلال الجامعة" بمعناه الأمني من أهم أسس المواجهة مع التنظيمات الطلابية (أو حركات الأساتذة مثل 9 مارس)، والتي نجحت في استصدار حكم من المحكمة الإدارية ينص على رحيل الحرس الجامعي من موقعه. وبالرغم من أن الحرس الجامعي كان يتولى التحكم في مداخل ومخارج الجامعات والتعاون مع موظفي الأمن الإداري في الجوانب التأمينية الأخرى (السراقات - المشاجرات - المخدرات إلخ)،¹⁵ إلا أن العقلية الأمنية ظلت مسيطرة على عملية التأمين، حتى أن قضايا مثل التحرش الجنسي في الجامعات لم يتم تناولها إلا مؤخراً (أنشئت وحدة جامعة القاهرة لمكافحة التحرش في بداية عام 2015). وبالتالي كانت هناك أولوية للأمن في مقابل التأمين.

- أمن وتأمين الجامعة منذ 2011

ومع قيام ثورة 25 يناير 2011، رحل الحرس الجامعي بالفعل عن كافة الجامعات الحكومية، مما أدى إلى "تولد حالة فراغ في أداء هذه المهمة، أعقبها تفاعل واستجابة سريعان من الطلاب مع دعوات عددٍ من الأجهزة والقطاعات الإدارية داخل الكليات المختلفة للطلاب، أو بشكل طوعي من جانبهم، لملء هذا الفراغ بالتطوع لتولي مهمة تأمين منشآت الجامعة لحين استقرار الأوضاع الأمنية في البلاد، والمبيت بها وتكوين نوبات وورديات لتأمينها".¹⁶

بعد ذلك استقرت مهمة تأمين الجامعة على عناصر الأمن الإداري حتى سبتمبر 2013، مع تجدد الاحتجاجات في الجامعة وارتفاع وتيرة العنف والمواجهات بين الطلاب والشرطة في محيط الجامعات¹⁷ "والتي تطورت في بعض الحالات إلى تدخل قوات الجيش أو الشرطة العسكرية للسيطرة على الأوضاع، مع انسحاب واضح لعناصر الأمن الإداري من التصدي لمحاولات التخريب، ناهيك عن حالة الاشتباكات الجارية بين الأمن والطلاب. ومن ثم تولت الداخلية بقطاعاتها الأمنية المختلفة هذه المهمة على امتداد العام الدراسي (2013/2014) على نحو طرح تساؤلات حول طبيعة الأمن الإداري ومهامه".¹⁸

وقد ظهر في هذه الفترة عجز الأمن الإداري عن أن يلعب دوراً مؤثراً في السيطرة على العنف وتأمين منشآت الجامعة وحماية الطلاب، واشتدت الحاجة إلى صيغة أخرى. وجاءت قرارات رؤساء الجامعات في الفصل الدراسي

14 عبد العزيز أبو شادي: "دور الأمن في الجامعات": الجامعة وبناء المواطنة في مصر، معهد كونراد اديناور، 2007.

15 عبد العزيز أبو شادي: "دور الأمن في الجامعات": الجامعة وبناء المواطنة في مصر، معهد كونراد اديناور، 2007.

16 نوران أحمد: "الجامعة بين ضرورة التأمين وحرية التنظيم"، ورقة خلفية، ص 1.

17 انظر ملحق 2: تجميع أرقام العنف في الجامعات.

18 نوران أحمد ص 3.

الثاني من العام 2013/2014 بالسماح للشرطة بدخول الحرم الجامعي وبفائها في محيطه في عدّة محافظات¹⁹ لتشكّل ضربةً عنيفةً للحراك الطلابي في الجامعات الحكومية، ليس فقط بسبب العنف الفعلي الذي تواجهه به المظاهرات الطلابية، بل لما تتضمنه من عنف رمزي نظرًا لتاريخ الحركات الطلابية مع الشرطة (كما ذكرنا آنفًا). فقد اعتُبر التخلُّص من الحرس الجامعي من أهم إنجازات ثورة 25 يناير في الجامعات، وبالتالي كانت عودة الشرطة لمداومة الحرم من أكبر التحديات التي تواجه الحركات الطلابية، إلى أن تمّ الإعلان عن مقترح جديد وهو "تكليف شركات أمن خاصة لتولي مهمة التأمين في الجامعة كبديل عن الداخلية وقوات الحرس الجامعي (...)" وكان الاسم الأبرز هو شركة فالكون".

وهكذا، منذ بداية العام الدراسي 2014/2015، نجد أنّ عبء تأمين الجامعة أصبح يقع على ثلاثة أطراف؛ هي: الأمن الإداري والأمن الخاص وقوات الداخلية. إلا أنّ تقسيم العمل فيما بينها يتسم بقدر كبير من الغموض، "حيث يقع على عاتق عناصر الأمن الإداري مهمة تأمين المنشآت والمباني التابعة للجامعات والكليات، والتأكد من سلامتها، وجلبهم موظفين مدربين، انضموا لهذه الإدارة (الأمن الإداري) في الفترة التي أعقبت الثورة في ضوء فتح الوزارة والجامعات لأبواب التوظيف والتعيين للراغبين، مع ضمّ عددٍ أقلّ من العناصر المنتمية للهيكل الإداري القائم بالفعل في الجامعات والكليات. وهم عادةً ما يتواجدون داخل الساحات الجامعية ومنشآتها لتولي مهمة المراقبة والتأمين، وعلى أبواب الكليات المختلفة، للتأكد من شخوص الداخلين إليها والخارجين منها. أمّا شركات الأمن الخاصة، فتقتصر مهامها على المرابطة على أبواب الجامعات للتأكد من شخوص الراغبين في الدخول، والتأكد من انتمائهم للجامعة، والقيام بإجراءات التفتيش اللازمة والتأكد من عدم حمل الراغبين في الدخول أية موادٍ أو معدّاتٍ من شأنها الإضرار بالطلاب أو المباني، وهي المهمة التي تعاونها فيها وزارة الداخلية بقواتها، من خلال تواجد عناصرها بجوار أماكن تواجد عناصر الشركات الخاصة - وفي بعض الحالات داخل الحرم الجامعي - للتعامل مع المشتبه بهم، أو المخالفين للقواعد والإجراءات، أو المطلوب القبض عليهم على خلفية أحداث العام الدراسي الماضي في بعض الكليات والجامعات."²⁰

- حدود الصيغ المطروحة حاليًا لتأمين الجامعة

بناءً على الورقة الخلفية، ومن خلال مجموعة المناقشة مع طلابٍ منخرطين في أعمال احتجاجية أو أنشطة طلابية، أو مع الحقوقيين والباحثين الداعمين للحركات الطلابية، توصلنا إلى حصرٍ لبعض النقاط التي تمثل حدود الصيغة الحالية لتأمين الجامعة، ومنها:

بين الأمن والتأمين: سيادة العقلية الأمنية على عمليات اختيار وتنفيذ صيغ تأمين الجامعة، وبالتالي فهناك استهدافٌ مباشرٌ للتنظيمات الطلابية، خاصةً ما يعلن منها عن هدفٍ سياسيٍّ، مع التغاضي عن المشكلات العملية التي تواجه طلاب الجامعة بالرغم من تكرّر الحوادث التي تستدعي اتخاذ خطواتٍ عمليةٍ في هذا الاتجاه (مثل حوادث التحرش بالطالبات، ومشكلاتٍ في عقد الفعاليات الثقافية، وتكدس الطلاب، إلخ...)، وتركت مواجهة هذه المشكلات لأطرافٍ أخرى غير أمنية، مثل إنشاء وحدةٍ لمكافحة التحرش في جامعة القاهرة.

العنف والعقوبات: تتصف بعض مواد قانون تنظيم الجامعات إلى حدٍ كبير بغياب الدقة. وتنتج تلك المشكلة بصفةٍ خاصةً في مواد العقوبات؛ والتي تنصّ على مجموعةٍ من العقوبات التدريجية دون تحديد الحالات التي تطبّق فيها ولا من يطبّقها، ولا تربط بين مجالات الخطأ ومجالات العقوبات. ويمتدّ هذا الإبهام إلى تعريف العنف والحالات والدرجات التي يتمّ فيها ممارسة العنف ضدّ الطلاب، وأنواع العنف المسموح بها؛ وبالتالي يتمّ تطبيقه بطريقةٍ انتقائيةٍ وعشوائيةٍ تعتمد على تقدير أفراد الأمن وقياداتهم للموقف، ممّا يؤكّد على هيمنة العقلية الأمنية التي

<https://www.youtube.com/watch?v=KrW2oNhSbH8> 19

20 نوران أحمد، ص5.

تستهدف قمع الاحتجاجات وليس حماية الطلاب والمنشآت.

حوكمة الأمن: غياب إطارٍ فنيٍّ أو قانونيٍّ ينظّم ويقيّن العلاقة بين الأطراف المختلفة المشاركة في عملية التأمين (الأمن الخاص - الأمن الإداري - الشرطة/حرس الجامعة)، ويحدّد بدقّة وظيفتها واختصاصاتها وطريقة تعيين أفرادها، بل وتعيين أطرافٍ جديدة، وتقسيم العمل وعلاقات السلطة بينها (من يعطي الأوامر ومن ينفّذها) ومصادر تمويلها (خاصةً فيما يتعلّق بالأمن الخاص). كما أنّ هناك غياب تامّ لأيّ آليّة محاسبيةٍ للأطراف المشاركة في عمليّة التأمين، ليس من الطلاب فحسب، لكن أيضًا من الإدارات الجامعية وبين الأطراف وبعضها، ويعود ذلك أيضًا إلى غياب إطارٍ قانونيٍّ وفنيٍّ.

معايير الكفاءة: يفتقر أفراد الأمن إلى الكفاءة والأسس المهنيّة للتعامل مع الطلاب وضبط أداء عملية التأمين. وأبرز مثال على ذلك البوابات الإلكترونية التي وضعتها "فالكون" لتفتيش الطلاب أثناء دخولهم إلى الحرم الجامعي. فعادةً ما يتكدّس الطلاب ويضطرون إلى الوقوف في صفٍّ طويل انتظارًا لدورهم في التفتيش، كما أنّ البوابات أحيانًا ما تتعطل، ممّا ينفي الغرض الأساسي من التفتيش. ورغم أنّ الهدف الأساسي من البوابات الإلكترونية هو البحث عمّا يمكن أن يُستخدم كسلاح أثناء المظاهرات، فإنّ من يتعرّض للمضايقات عادةً هم الطلبة المعروفون بانتمائهم لتنظيماتٍ احتجاجية، أو من كانوا يحملون شاراتٍ أو علاماتٍ سياسية (علامة رابعة مثلًا، أو أدواتٍ خاصةٍ بمعرضٍ تنظّمه حركة ما). أمّا بالنسبة للأنشطة الطلابية، فإجراءات التأمين الجديدة تفرض على الطلاب مزيدًا من التضييق الإداري، خاصةً ما إذا كانت فعالياتهم تتضمّن إدخال أفرادٍ من خارج الجامعة، وإن كانوا لا يتعرّضون لمضايقاتٍ مباشرة مثل الطلاب المنتمين إلى تنظيمات الاحتجاجية. بصفةٍ عامّة، من الممكن أن نقول أنّ هناك انعدام ثقةٍ متبادل بين طلاب الحركات السياسية والأطراف المختلفة التي تؤمّن الجامعة.

- اتّجاهات وامكانيات الحل

نظرًا لتعدّد وتعقّد الإشكاليات المتعلقة بقضية تأمين الجامعة، لا بدّ لنا من طرح مقترحاتٍ للحلول في أكثر من اتّجاه:

أولاً: الفصل بين القضايا الأمنية والسياسية ومواجهة كلّ منها على حدة:

إنّ الخلط بين مفهوم الأمن والتأمين لا يتمّ فقط على مستوى النظام بشقيه الإداري والسياسي/الأمني، ولكنّه يتمّ أيضًا على مستوى الحركات الطلابية المختلفة أو المهتمّين بالشأن الجامعي. وبالتالي يجري التعامل مع إشكالية عودة الحرس الجامعي ودور الشرطة والعنف السياسي في الجامعة من نفس المنطلق، وبنفس أدوات التعامل مع الإشكاليات التأمينية مثل الدخول والخروج والتحرّش وغيرها. وانطلاقًا من التفرقة بين المفهومين، نرى أنّه يجب التعامل مع كلّ مشكلةٍ على حدة.

فمن ناحية العنف السياسي في الجامعة، لا يمكن أن نفرّق بين الجامعة وبين المجال العام ككلّ، في سياقٍ يتّبع فيه النظام الحاكم سياسةً متكاملةً من القمع الممنهجٍ وغلغلة مساحات الاحتجاج. وبالتالي فلا يمكن مواجهة العنف في الجامعة وحدها، بل يجب الضغط على النظام لإعادة التفكير في أدوات الحكم، وفرض ضوابط على استخدام العنف، وضمان حدٍّ أدنى من الحقوق لا يتمّ تعديها.

أمّا من ناحية الحركات الطلابية، فمن الممكن محاولة التوصل إلى اتّفاقٍ على خطوطٍ حمراء لا تتعدّها في احتجاجاتها (مثل المطالبة برحيل النظام)، في مقابل السماح بالاحتجاج في قضايا المعتقلين مثلًا. كما أنّه من الممكن الاتّفاق على حدود القمع (مثلًا فضّ المظاهرات ولكن عدم اعتقال الطلاب من بيوتهم).

من ناحيةٍ أخرى، لا بد أن تسعى الحركات الطلابية لكسب قطاعٍ أوسع من الطلاب لدعم قضيتها، عن طريق تأطير خطابها بشكلٍ يوضّح التأثير السلبي للعنف الموجه إلى الطلاب المسيّسين على عموم الطلاب. وفي هذا الإطار من الممكن أن تقتدي بحراك نقابة الأطباء في ربط قضيةٍ فتويّةٍ بمطالب عامّة رمزيّة. كما تظهر ضرورة الإهتمام بالتوثيق الحقوقي لوقائع انتهاكات حقوق الطلاب بالعنف والقمع، أو بالعقوبات الإداريّة والفصل. وقد بدأت بالفعل الحركات تهتمّ بالتوثيق.

إلا أن أيّ خطوةٍ لحلّ الأزمة لا بد أن تبدأ من ناحية النظام، والذي ما لم يفتح مساحةً للتفاوض مع الحركات الطلابية لن يمكن التوصل إلى حلول.

ثانيًا: العمل على وضع إطارٍ قانونيٍّ يتناول المشكلات التأمينية العمليّة:

وهي القضية الأكثر عموميّة، والتي تخصّ القطاع الأوسع من الطلاب، فيكون حلّها عن طريق العمل على وضع إطارٍ قانونيٍّ تفصيليٍّ واضحٍ وشفافٍ يلحق بقانون تنظيم الجامعات، ليفصّل المواد العامّة المبهمة كالآتي:

- تحديد التوصيف الوظيفيِّ لكلِّ من الأمن الخاص والأمن الإداريِّ
- تحديد مسؤوليّة كلّ وحدةٍ من وحدات الأمن وعلاقة كلّ منها بالأخرى
- تحديد إطار عمل وطريقة محاسبة أفراد الأمن
- تحديد مصادر تمويل عمليّة تأمين الجامعة

كما يجب وضع إطارٍ تأهيليٍّ وتدريبيّ لأفراد الأمن الإداريِّ والأمن الخاص، لتتوافر لهم معايير الكفاءة والمهنيّة في التعامل مع الطلاب على اختلافهم، ومع مختلف الأزمات في الجامعة، بدلاً من ترك الأمر للتدابير الفرديّة بحسب الموقف.

القضية الثانية: التمثيل الطلابي²¹

عُرِفَت الاتّحادات الطلابية في الجامعات المصريّة إبان حكم مبارك بأنّها "اتّحادات الرحلات"؛ إذ اقتصر دورها على تقديم أنواع محدّدةٍ من الخدمات للطلاب، مثل تنظيم الرحلات والأنشطة الخيريّة والمشاركة في الأحداث التي تنظّمها الكليّات والجامعات (حفلات التخرّج والاستقبال، إلخ.) وكانت الاتّحادات مستقطبةً تمامًا من النظام الحاكم آنذاك، واعتُبرت مجالاً لإعداد كوادرٍ للحزب الوطنيِّ، بالإضافة إلى خضوعها الكامل لإدارات الكليّات والجامعات. أدّى ذلك إلى غياب قنوات التواصل بين الطلاب والاتّحادات لتحقيق المطالب التي تتعلّق بظروف الدراسة والحياة في الجامعات. ولعلّ غياب التمثيل على المستوى القوميِّ من أحد مظاهر الحدّ المقصود من تمثيل الاتّحادات ومن فكرة وجود كيانٍ نقابيٍّ قوميٍّ يعبّر عن الطلاب. وهكذا يعكس مسمّى "اتّحادات الرحلات" الذي أطلقه أعضاء الحركات الطلابية على الاتّحادات آنذاك محدوديّة الدور الذي لعبته الاتّحادات في تلك الفترة، وتبعيتها التامة للإدارة والنظام الحاكم.

بعد ثورة 25 يناير، بدأ نموذجٌ جديد في التكوّن تدريجيًّا؛ حيث أصبح أعضاء الاتّحادات الطلابية يسعون إلى تشكيل كياناتٍ نقابيةٍ متكاملةٍ تعبّر عن الطلاب وتمثّلهم في كافة أمورهم؛ سواء بالإنابة عنهم أمام إدارات الكليّات والجامعات، أو تقديم الخدمات لهم عن طريق تنظيم أنشطةٍ ترفيهيّةٍ أو علميّةٍ أو ثقافيّةٍ أو تنمويةٍ، أو الدفاع عن حقوقهم الاقتصاديّة والاجتماعيّة (ولاحقًا السياسيّة). وأخيرًا لعبت الاتّحادات دورًا في قيادة حراكٍ طلابيٍّ يرفع

21 انظر ملحق 3: "حالة التمثيل الطلابي اليوم"، لتتبع تفاصيل أداء الاتّحادات الطلابية المختلفة.

مطالب تتعلّق بظروف الحياة والدراسة في 28 إبريل 2013، شارك فيه العديد من الاتّحادات الطلّابية والحركات السياسيّة. وقد اتّخذت الكثير من الاتّحادات في هذه الفترة من ثورة 25 يناير مرجعيّةً لأعضائها؛²² وبالتالي ظهر نموذج الاتّحادات الطلّابية بصفتها كياناتٍ ثوريّةٍ شاملة.

منذ سبتمبر 2013، نشب صراعٌ بين طلّاب الاتّحادات والحركات الطلّابية السياسيّة من ناحية، والنظام (بالأخصّ شقّه الإداري) من ناحيةٍ أخرى فيما يخصّ صيغة التمثيل الطلّابي. فقد تمّ تأجيل انتخابات الاتّحاد لعامين دراسيين (حيث عُقدت أخيراً في أكتوبر 2015 بدلاً من مارس 2014) بالرغم من مطالبة الأعضاء بعقد الانتخابات نظراً لتخرّج زملائهم. كما تمّ تعديل اللائحة الطلّابية بشكلٍ أحاديّ في نوفمبر 2014 وأكتوبر 2015 على التوالي، والنصّ على موادٍ تقوّض استقلال الاتّحادات وتؤكّد تحكّم الإدارات في اختيار الأعضاء. وهكذا بدأ أن الصراع يتلخّص في رغبة النظام في العودة إلى نموذج "اتّحاد الرحلات" ورغبة الحركات الطلّابية في التمسك بنموذج "اتّحاد الثورة".

فإذا كانت إشكاليّة التمثيل الطلّابي تتعلّق بتصوّرات الأطراف حول دور الاتّحادات الطلّابية، فلا بد أن تتطرق إلى محدّدات هذا الدور والعوامل التي تؤدّي إلى تبلور نموذجٍ دون آخر، لننطلق منها إلى تصوّر إمكانيات الخروج من هذا الصراع.

محدّدات دور الاتّحادات الطلّابية وإشكاليّاتها العمليّة والفكريّة اليوم

أولاً: إشكالية محتوى وطريقة وضع الإطار القانوني

تقنّ اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات الاتّحادات الطلّابية، وقد تمّ تغييرها أكثر من مرّة منذ عام 2011. وكانت لائحة عام 1979 هي اللائحة السارية في عهد مبارك، أي قبل اندلاع ثورة يناير 2011، وهي اللائحة الصادرة في عام 1979 والمعدّلة في عام 2007. وكانت للقوى الطلّابية والسياسيّة اعتراضاتٍ كبيرةٍ عليها، معتبرةً أنّها الأداة الأساسيّة لتحكّم أمن الدولة في اتّحاد الطلاب وفي النشاط الطلّابي بشكلٍ عام، ولذلك أُطلق عليها اسم "لائحة امن الدولة". (..) بعد تنحّي مبارك في فبراير 2011، تمّ تجميد العمل بلائحة 79، ومرّ مشروع اللائحة الطلّابية الجديدة بعدّة محطّات، انتهت بصدر لائحة طلّابية جديدة رسمياً في يناير 2013. عُرفت هذه اللائحة باسم لائحة 2012، وأطلقت عليها بعض القوى السياسيّة اسم "لائحة الإخوان" لأنّها -حسب قولهم- صدرت من اتّحاد الطلّاب الذي يسيطر عليه الإخوان المسلمون دون الأخذ برأي القوى الطلّابية والسياسيّة الأخرى. وقد شملت لائحة 2012 تعديلاتٍ على اللائحة الطلّابية، وعلى اللائحة الماليّة والإداريّة. (..) عقب عزل محمد مرسي في يوليو 2013، تمّ تجميد العمل بلائحة 2012 بعد أن ألحق بها صفة "لائحة الإخوان". وفي نوفمبر 2014 صدرت اللائحة الطلّابية الجديدة، إلا أنّ ما صدر في الحقيقة هو لائحة ماليّة وإداريّة جديدة، ولم يتمّ تعديل اللائحة الطلّابية نفسها. وأخيراً في أكتوبر 2015، وقبيل انتخابات اتّحاد الطلّاب، تمّ تعديل بعض المواد في لائحة 2014 الماليّة والإداريّة.²³

وإذا كان محتوى الإطار القانوني يعتبر من أهم المؤثّرات في تحديد دور الاتّحادات، إلا أنّه عادةً ما يعكس السياق السياسيّ الذي وُضع فيه؛ وبالتالي فمحتواه يتأثر بطريقة وضعه، وبما إذا كان ناتجاً عن مشروع صادرٍ من الطلاب أم موضوعٍ بشكلٍ أحاديّ من ناحية النظام. وبغضّ النظر عن القرار النهائيّ لللائحة، إلا أن الفرق يظهر في مصدر المشروع الذي تُقرّ على أساسه. وبالفعل صدرت كلّ اللوائح بشكلٍ أحاديّ، سواء بقراراتٍ من رئيس الوزراء أو من رئيس الجمهوريّة. وفي حالة لائحة 2013، فقد تمّ إصدارها بناءً على مشروعٍ أُجريت حوله مفاوضاتٍ كثيرةٍ ومطوّلة بين الحركات الطلّابية عكست المنافسة السياسيّة فيما بينها. أمّا تعديلات 2014، فقد بدأت بمناقشةٍ في اجتماعٍ دُعيَ إليه ممثلين عن الاتّحادات الطلّابية، وإن انتهى الأمر إلى هيمنة ممثلي الإدارات على المفاوضات،

22 "ورقة موقف: تجربة اتّحاد كليات اقتصاد وعلوم سياسيّة"، أحمد خلف ويوسف منيع.

23 انظر "ملحق 4: مقارنة بين اللوائح الطلّابية المختلفة".

وإصدار التعديلات بشكلٍ لا يعبر عن مطالب معظم الطلاب، أو على الأقل طلاب الحركات السياسيّة الذين حضروا الاجتماع.²⁴

ثانياً: طريقة تشكيل الاتحاد وإشكاليّة النظام الانتخابي وشروط الترشح

تتضمّن الإشكاليّة شروط الترشح ونظام الانتخاب، مباشراً كان أم غير مباشر، والحد الأدنى المطلوب للتصويت، وكلها عوامل تؤثر في الشكل النهائي للاتحاد، وتحدّد مدى استقلال الأعضاء عن الإدارة وعن النظام السياسيّ والتيارات السياسيّة. فمثلاً نصّت لائحة 79 و2013 وتعديلاتها في 2015 على الانتخاب المباشر للجان الاتحاد في الكليات، ويجري تصعيد القيادات بشكلٍ غير مباشر على مستوى رئاسة الاتحاد ولجان اتّحادات الجامعات واتّحاد طلاب مصر (في حالة اللوائح التي اعترفت به). وفي حالة التصعيد، يسود منطق يعرفه الفاعلون بالـ"تربيطات"؛ أي المساومات والمواءمات، والتي قد تؤدي إلى تشكيل اتّحادٍ لا يعبر مباشرةً عن إرادة الطلاب. أمّا لائحة 2014، فقد أقرت لأول مرة الانتخاب المباشر على مستوى اتّحادات الكليات، وإن لم تسنح الفرصة لتفعيل هذا النظام بعد أن ألغته تعديلات أكتوبر 2015. أمّا عن شروط الترشح، فتذكر العديد من التقارير²⁵ كيف أنّ بعض الشروط مبهمّة، مثل: "حسن السير والسلوك والسمعة الحسنة"، "النشاط الطلابي الملحوظ" أو عدم الإنتماء لجماعات إرهابيّة يحرمها القانون"، كما هي شروط لائحة 79 ولائحة 2014 وتعديلاتها التي تُستخدم لاستبعاد المرشحين غير الموالين للنظام. وقد ألغت لائحة 2013 هذه الشروط، وإن أعادتها لائحة 2014.

وتؤثر طريقة الانتخاب على تشكيل الاتحاد، كما أنّ انتماءات الأعضاء السياسيّة وعلاقتهم ببعضهم البعض، وتصوّره لدورهم، ومدى انخراطهم في الشأن العام؛ كلّها عوامل تؤثر في النهاية على شكل وأداء الاتحاد. ويتضمّن ذلك أيضاً مدى التوافق بينهم ومدى تشبّثهم بهذه الانتماءات، ومن ناحية أخرى رؤيتهم لدورهم وعلاقتهم بالطلاب، وقدرتهم على تمثيلهم. وقد تُرجم أثر انتماءات الأعضاء السياسيّة في موقفين: الأول في انتخابات 2013 و2014، حيث فاز الطلاب المستقلّون وأعضاء الحركات السياسيّة من غير الإخوان بأغليّة واضحة من المقاعد على مستوى الكليات والجامعات. وقد ربط الملاحظون ذلك بتصاعد الغضب الشعبيّ ضدّ سياسات جماعة الإخوان، وتحدّث كثيرون عن الـ"تصويت العقابي". وتبلور ذلك أيضاً في الجدال الدائر بين طلاب الحركات السياسيّة عن تحديد موقف واضح من الوضع السياسيّ بعد 30 يونيو 2013. فمن ناحية، رأى البعض أنّ الاتّحادات هي المجال الوحيد لما تبقى من معارضة سياسيّة للتعبير عن نفسها، وأنّه لا بدّ أن يكون هناك تعبير عن إرادة الطلبة السياسيّة بشرط أن يكون متنقّ عليها من الأغليّة؛ وبالتالي فالاتّحاد هو المنبر الوحيد المتبقي للحركات الطلابيّة الاحتجاجيّة (وقد كان هناك خلاف بين طلاب الإخوان المسلمين وطلاب الحركات السياسيّة الأخرى حول هذا التوجّه. إذ رأى طلاب الإخوان المسلمين ضرورة ربط أيّ صراع داخل الجامعة بقضيّة سياسيّة أكبر، وهي المطالبة برحيل النظام الحالي). ورأى البعض الآخر أنّ الانخراط بأيّ شكلٍ من الأشكال في الشأن العام (كلّ ما لا يتعلّق مباشرةً بالشأن الجامعيّ) يضرّ بالاتّحادات، وأنّ المواقف السياسيّة التي اتّخذتها الاتّحادات منذ 30 يونيو 2013 كان ضررها أكثر من نفعها؛ ذلك لأنّها تشدّد الخلاف مع النظام الممثل في إدارات الجامعات بمستوياتها، وبالتالي تخسر الاتّحادات أرضيّتها الطلابيّة. فالجمهور الأكبر من الطلاب لا يهتمّ بالمعارضة السياسيّة ولا يدعمها، وبالتالي لا بدّ من تحييد الاتّحادات الطلابيّة سياسياً بشكلٍ تام.

هكذا تتبلور إشكاليّة تشكيل الاتحاد في النزاع بين الطلبة، وعلى الأخصّ المستقلّين، في تحقيق تمثيلٍ طلابيّ مستقلّ عن النظام السياسيّ والإدارة ورغبتها في استقطاب الاتّحادات والحدّ من تمثيلها، خوفاً من وصول طلاب الإخوان والحركات السياسيّة الطلابيّة إلى مواقع نقابيّة.

24 <https://www.youtube.com/watch?v=0GS7sttPNEM>

25 "الحرية الأكاديميّة واستقلال الجامعات المصريّة بين سياسة القمع وغياب الرؤية"، مؤسسة حرية الفكر والتعبير، التقرير السنويّ الأوّل عن عام 2009/2010 لسنة 2011.

ثالثاً: مستوى التمثيل: إشكالية الاعتراف بالتمثيل على المستوى القومي

فالمستويات المُعترف بها دائماً هي اتّحادات الكليات والجامعات، أمّا التمثيل على المستوى القوميّ فيما يُعرف بـ"اتّحاد طلاب مصر" فلم يكن معترفاً به وفقاً للائحة 79 ولائحة 2013، وإن كان قد بدأ يتكوّن بشكلٍ غير رسميٍّ منذ 2011 من خلال التواصل بين رؤساء اتّحادات الجامعات الحكوميّة (وأحياناً الجامعات الخاصّة). ولم تضاف لوائح 2014 و2015 جديدًا في هذا الموضوع. إلّا أنّه إثر انتخابات الاتّحادات التي تمّ عقدها في نوفمبر 2015 وأسفرت عن فوز طلابٍ مستقلّين عن النظام بمقاعد في اتّحاد طلاب مصر، رفضت وزارة التعليم العالي إعلان النتيجة وإقرارها، ممّا ينمّ عن توجّه لإلغاء الاعتراف بالتمثيل على المستوى القوميّ، وإن كان القضاء لم يفصل حتّى الآن في الموضوع.

وتتبلور إشكالية الاعتراف باتّحاد طلاب مصر في عدّة جوانب. فمن ناحية النظام، يشكّل وجود تنظيمٍ طلابيّ نقابيّ على مستوى الجمهورية خطرًا، لما قد يمارسه من دورٍ مستقلٍّ يمثّل تهديدًا له. فإذا ما تمّ الاعتراف بكيانٍ يمثّل الطلاب على المستوى القوميّ، من الممكن أن يلعب دورًا سياسيًا مستقلًّا ويتحدّث باسم طلاب مصر في الشأن العام. ويرتبط مدى انخراط هذا التنظيم في السياسة على المستوى القوميّ بقدرته على الحشد لقضايا سياسيّة، أو حتّى طلابيّة، إلّا أنّه يشكّل في كلّ الأحوال بؤرةً للضغط على النظام. أمّا من ناحية الطلاب، يمثّل الاكتفاء بشكلٍ واحد من التمثيل الطلابيّ الرسميّ، خاصّةً على المستوى القوميّ، خطورةً في حالة استقطاب هذا التنظيم من النظام، فيحتكر الحديث باسم "طلاب مصر" لتأييد النظام ومنع ظهور أيّ أصواتٍ معارضة على المستوى القوميّ.

رابعًا: إشكالية تحديد صلاحيّات الاتّحاد نصًّا وتفعيلًا

تحدّد اللائحة الطلابيّة مسار قرارات الاتّحاد وحدود حركته، وطريقة التصرف في ميزانيّته، كما تنصّ على صاحب القرار النهائيّ في النشاط الطلابيّ. وبشكلٍ عام، يمكن أن نقول أنّ لائحة 2013 منحت الاتّحادات الطلابية استقلالًا إداريًا غير مسبوق، إذ تصبح بموجب قرارات الاتّحاد سارية فور صدورهما واستيفائها الشروط، دون الحاجة إلى موافقة وكيل الكلية. كما منحت الاتّحاد حريّة أكبر للتحكّم في صرف ميزانيّته. ثم جاءت لائحة 2014 وانتزعت الكثير من هذه الصلاحيّات، ونصّت على مساراتٍ مبهمّة وبها شيءٌ من التناقض.²⁶

وتتبلور إشكالية صلاحيّات الاتّحاد، من ناحية، في النصّ على هذه الصلاحيّات في اللائحة، ومن ناحيةٍ أخرى، في تفعيل هذه الصلاحيّات. فإذا كانت اللائحة هي التي تحدّد صلاحيّات الاتّحاد في مواجهة الإدارة، فإنّ الاتّحاد يحتاج في كلّ الأحوال إلى اعترافٍ يوميٍّ من إدارة رعاية الشباب وإدارات الكلية والأساتذة كمرثّلين عن الطلاب ومدافعين عن حقوقهم؛ وذلك لكي تتمكّن من ممارسة صلاحيّاتها فعليًا. إذ إنّ الإدارات هي عمليًا الحكم الأول في توزيع مساحة العمل في الجامعة، والقادرة على تنفيذ الإجراءات العمليّة المختلفة (مثل تصاريح الدخول وحجز القاعات، إلخ). والأهم من اعتراف الإدارات والمجالس والأساتذة هو اعتراف الطلاب اليوميّ بالاتّحاد. فإذا كانت هناك فجوة بين الاتّحاد وعموم الطلاب، سواء أكانوا مسيّسين أم لا، يتجرّد الاتّحاد من صفته التمثيليّة الفعليّة، حتّى وإن كان منصوصًا عليها في اللائحة. وتختلف علاقة الاتّحاد بعموم الطلاب، وهنا يبرز مثال اتّحادات 2013/2014، وكيف سعى أعضاؤها بجديّة لإرساء قنوات تواصلٍ مستمرّة مع المجموعات المختلفة من الطلاب.²⁷ وقد تراجع هذا التواصل بالطبع منذ سبتمبر 2013، نتيجة انحسار دور الاتّحادات، وسيادة مناخ من انعدام الثقة في أيّ كيانٍ تنظيميّ مستقلّ.

وفي هذا الصدد، أسفرت مجموعات النقاش عن ملاحظةٍ شديدة الأهميّة، وهي أنّ قوّة الاتّحاد "على الأرض" (والتي تُترجم في القدرة على حشد الطلاب حول مطلبٍ ما) هي التي تحدّد مرونة موظفي الإدارات، وبشكلٍ أعمّ قدرة

26 للمزيد من التفاصيل، انظر ملحق 4.

27 "ورقة موقف: تجربة اتّحاد كلية اقتصاد وعلوم سياسية"، أحمد خلف ويوسف منيع.

الاتحاد على مواجهة الأطراف المختلفة في الكلية أو الجامعة، والتي يعتبر اعترافها الفعلي واليومي بأعضاء الاتحاد كممثلين عن الطلاب شقاً أساسياً في تحديد هامش الحركة. وهنا تأتي إشكالية أعمق، وهي أنّ محدّد دور الاتحاد "على الأرض" يعتمد بشكل أساسي على رؤية الفاعلين من الطلاب والإدارات والنظام السياسي لعلاقات القوى بينهم، وهو ما يحدّد مساحة حركة الاتحاد الفعلية.

خامساً: هيكل الاتحاد

لم تؤثر التغييرات في اللوائح تأثيراً جذرياً على شكل هيكل الاتحاد. فباستثناء إضافة لجنة أو تغيير بعض المسميات، ظلت الاتحادات الطلابية مكونة من سبع لجان، وينتخب مندوبين من كل دفعة لكل لجنة، وتختار كل لجنة أميناً ونائباً. ويشكّل أمين كل لجنة ونائبه مجلس الاتحاد، ويقوم المجلس باختيار رئيس الاتحاد ونائبه، ويتم التصعيد بنفس الطريقة على مستوى اتحاد الجامعة. وبدأت معظم الاتحادات منذ 2011 في استحداث لجان جديدة أكثر تطوراً وتمكيناً لها من التواصل مع الطلاب؛ نظراً لأن الهيكل السائد يقوم على تقسيم وظيفي عتيق لا يتناسب مع ديناميكية الحياة الطلابية وتعدّد الأنشطة، ويحدّد من الدور التمثيلي للاتحاد. وكان المقترح الذي أسفرت عنه مجموعات المناقشة هو أن يكون الاتحاد كياناً تمثيلاً بالأساس، يعبر فعلياً عن الطلاب في القرارات التي تخصهم (كتحديد جداول الامتحانات مثلاً)؛ وبالتالي يتم انتخاب ممثلين عن الدفعات، ثم يقوم الكيان المنتخب بتكوين "لجان مشروعات" وفقاً لحاجة الطلبة ومتطلبات السياق، وتُفتح هذه اللجان لمشاركة عموم الطلاب.

ويعكس موضوع هيكل الاتحاد، بل وصلاحياته إشكالية أعمق، وهي عدم وجود توصيف وظيفي متفق عليه للاتحادات الطلابية. فمن ناحية، ترى الإدارات أنه كيانٌ خدمي لتنظيم الرحلات والأنشطة، ومن ناحية أخرى، يرى الطلاب، وعلى الأخص طلاب الحركات السياسية، أنه لا بد أن يكون كياناً نقابياً متكاملًا ممثلاً عنهم، إلى جانب تقديم الخدمات.

التمثيل الطلابي: بين الممكن والمطلوب

بناءً على الطرح السابق، نجد أنّ موضوع التمثيل الطلابي يتلخّص في إشكالية تحديد المساحة الفعلية لعمل اتحادات الطلبة. وهي تنقسم إلى مجموعة عوامل تتعلق بما ينص عليه الإطار القانوني، وأخرى تتعلق بتفعيل هذا الإطار. وتعكس هذه الإشكالية العملية إشكاليات أعمق، تتمثل في التوافق حول حدود الدور المقبول للكيانات الطلابية التمثيلية في سياق سياسي تتراجع فيه مساحة التمثيل المستقل للمجتمع بشكل عام. ويتعيّن أن يأخذ أيّ توجّه لإصلاح الوضع في الجامعات في الاعتبار محدّدات التمثيل الطلابي المستقل، ويتضمّن ذلك مجموعتين من الاتجاهات؛ منها النظري الذي يتطلّب مناقشة بين الأطراف المختلفة للوصول إلى اتّفاقٍ فكري، ومنها العملي الذي يتطلّب إصلاحاتٍ في السياسات.

اتجاهات الحلّ النظرية

لا بدّ من التوصل إلى تصوّر لنموذج الاتحاد، يقع في المنتصف بين "الاتحاد الثوريّ الشامل" و "اتحاد الرحلات"؛ فالأول يصعب تحقيقه في السياق السياسي الحالي، أمّا العودة إلى النموذج التقليديّ فتمثّل فقداناً تاماً لكلّ المكاسب التي حققتها الحركة الطلابية بعد 2011. على أنه من الممكن التوافق بين النظام بجناحيه الإداري والسياسي، وعموم الطلاب دون استثناء، على مجموعةٍ من الأدوار المقبولة للاتحاد، مع تحديد مساحة الحركة فيها. فمثلاً، يقبل النظام بممارسة الاتحادات دوراً حقوقياً طالما يركّز على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للطلاب، أو دوراً خدمياً مع إتاحة الفرصة لها لتقديم خدماتٍ جديدة ومبتكرة. ويتطلّب هذا التوافق تنازلاً من الجانبين: الحركات الطلابية السياسية التي لا بدّ لها أن تعيد صياغة مطالبها في شكلٍ حقوقي يركّز على الحقوق الاقتصادية والاجتماعية دون مواجهة مباشرة مع النظام، والنظام بأن يتيح قدرًا من المساحة للحركة الاحتجاجية طالما لا

لابد من إعادة النظر في فكرة التنظيم المستقل وضماناته: وهي تتضمن الاستقلال عن النظام الحاكم، ولكن أيضًا الاستقلال عن التيارات السياسية المختلفة، وتحديد ضوابط لانخراط الاتحاد في الشأن العام الذي يتعدى المطالب الطلابية؛ بحيث يكون الاتحاد في النهاية ممثلًا عن الطلاب أيًا كانت انتماءاتهم، وبالتالي لابد من إيجاد آلية لمنع استقطاب الاتحادات ومحاسبة أعضائها.

لابد من إعادة النظر في فكرة أحادية الكيانات التمثيلية في الاتحادات الطلابية: هناك الكثير من المميزات في الاعتراف بأكثر من مجموعة طلابية، وهو ما سيتيح التعددية والتنافسية وتفادي الاستقطاب السياسي. إلا أن هذا المنطق يخالف النظام الذي طالما كان متبعًا في الجامعات المصرية، حتى أن الفاعلين من الطلاب لم يفكروا في المطالبة به يومًا، ولكنه قد يعتبر أحد حلول إشكاليات التمثيل.²⁸

اتجاهات الحلّ العمليّة

أولاً: وضع لائحة طلابية جديدة بمساهمة الطلاب، مع تفادي تكرار سيناريو لائحة نوفمبر 2014، والذي دُعي إليه ممثلين عن الاتحادات الطلابية، ولكن رفض الاستماع إليهم وإدماج المشروعات المقترحة منهم في مشروع اللائحة الجديدة. ولا يجب أن يقتصر تمثيل الطلاب في وضع اللائحة الجديدة على طلاب الاتحادات فقط، بل يجب أن يكون معبرًا عن كافة "أصحاب المصلحة"؛ لكي يأتي تقنين الاتحادات متوافقًا بشكل فعلي مع توقعات واحتياجات الطلاب. كما أنه لابد من تفادي إدراج موادٍ مبهمّة وغامضة وفضفاضة عند وضع لائحة جديدة، والحرص على الفصل في إجراءات وضوابط الترشيح والانتخابات وأداء الاتحادات.

ثانيًا: تحديد صلاحيات الاتحاد بشكل تفصيلي، خاصة ما يتعلق منها بدوره التمثيلي (كيف يدافع الاتحاد عن الطلاب في حالة النزاع مع الأساتذة - ما هي حدود حركة ممثل الاتحاد في مجالس الكليات والجامعات)

ثالثًا: إعادة النظر في هيكل الاتحاد، ليكون أكثر مرونةً وتوافقًا مع متطلبات الحياة الطلابية،²⁹ وتخفيف القيود البيروقراطية المفروضة على قرارات الاتحاد ليتمكن من توسيع مدى حركته وتأثيره في حياة الطلاب اليومية.

رابعًا: التوصل إلى معادلة متوازنة لمحاسبة أعضاء الاتحادات: لابد من تحديد آلية ما لمحاسبة أعضاء الاتحاد من قبل عموم الطلاب في حالة ما إذا تم استقطابهم بشكل تام من النظام، أو إذا ما انفصلوا بشكل كبير عن تمثيل مصلحة عموم الطلاب. ولا بد أن تكون هذه الآلية متوازنة بحيث لا تضعهم تمامًا تحت سيطرة إدارات الكليات والجامعات من ناحية، ولا تجعل أعضاء الاتحاد فوق المحاسبة من ناحية أخرى. ومن الممكن أن تكون هناك آلية تمكن الطلاب من سحب الثقة من أعضاء الاتحاد في حالاتٍ محدّدة.

أما من ناحية أعضاء الاتحادات، لابد من إرساء قنوات تواصلٍ مستمرّ بين أعضاء الاتحادات والمجموعات الطلابية المختلفة، بالإضافة إلى عقد اجتماعاتٍ دورية مع ممثلي الدفعات، ليكون الاتحاد على درايةٍ دائمة بالمشكلات اليومية لعموم الطلاب حتى يمارس مهمته على النحو الأمثل. وفي هذا الإطار، من الممكن استغلال وسائل التواصل الاجتماعي، مثل الفيسبوك وتويتر.

وأخيرًا لابد من توعية الطلاب بدور الاتحاد، وليس فقط بأهمية التمثيل؛ عن طريق بناء صورةٍ إيجابية للاتحاد عند

28 وصدر هذا الاقتراح من خلود صابر في إطار مجموعة المناقشة الخامسة لهذا المشروع، والتي عُقدت في 10 يونيو 2015.

29 وكان هذا أيضًا أحد المقترحات الصادرة عن مجموعة المناقشة.

عموم الطلاب، بدلاً من صورة الاتحاد المنشغل عن شؤونهم بالانخراط في السياسة، أو ككيان غير مجدٍ وغير متصل بالطلاب في متطلباتهم العملية. ومن الممكن أن يحدث ذلك مباشرةً عن طريق حملاتٍ توعويّةٍ تنظّمها الحركات السياسيّة (مثل حملة "#هااتولي_اتحاد" التي نظمتها حركة "مصر القويّة" في مارس 2015)، أو بطريقٍ غير مباشر عن طريق تنظيم ندواتٍ تستضيف أشخاصًا غير معروفين بانتماءاتهم السياسيّة للحديث عن اللائحة الطلابيّة والتمثيل الطلابيّ، وحقوق وواجبات الطلاب بشكلٍ عام.

المسموح والممنوع والممكن في الجامعة: بين تصوّراتٍ متناقضة وأجنداتٍ قابلة للتوافق

التنظيمات الطلابيّة والنظام والجامعة: بين التصرّوات والسياسات

إنّ قضايا مثل التي عرضناها سابقًا (الأمن والتأمين والتمثيل الطلابيّ) تعكس إشكاليّةً أعمق. فالصراع بين الطلبة والنظام ليس مجرد خلافٍ عمليّ على تقسيم وتنظيم مساحة العمل في الجامعة، ولكنّه يعكس صراعًا بين رؤى شديدة التباين عن الجامعة ومهمّتها المجتمعيّة، وبين تصوّرات المطلوب والممكن في المرحلة الجامعيّة.

فنجد أنّ هناك رؤيةً للجامعة على أنّها مساحةٌ لتلقّي وصناعة العلم، تركّز على تنمية الفكر والبحث العلميّ. أمّا الرؤية الثانية فتعتبر أنّ الجامعة مساحةٌ للإعداد المهنيّ للطلاب للانخراط في سوق العمل، وبالتالي تركّز على المهارات الفرديّة التي تزيد من فرص العمل. وأخيرًا هناك رؤيةٌ ثالثة تعتبر الجامعة مساحةً سياسيّةً لإعداد المواطن لممارسة حقوقه. ونظرًا لأنّ تاريخ الاحتجاج في مصر مشحونٌ بتصرّواتٍ عن الطلاب كقادة للحراك المجتمعيّ، سواء ضدّ الاستعمار أو ضدّ نظم ما بعد الاستعمار، تبلورت الرؤية الثالثة للجامعة كمساحةٍ مميّزة للاحتجاج والتنظيم السياسيّ.

مما لا شكّ فيه أنّ الحدود بين هذه الرؤى المختلفة ليست واضحة، وأنّ الأهداف والأدوار تتقاطع عند الكثير من الفاعلين. كما أنّ السياق السياسيّ والمجتمعيّ أحيانًا ما يساعد على هيمنة رؤيةٍ على حساب الأخرى.

ومنذ 2011 يتنافس أصحاب هذه الرؤى في السيطرة على مساحة الحركة الفعليّة في الجامعة؛ إذ يترجم اختلافهم في صراع بين الفاعلين على تقسيم مساحة الجامعة، كلّ حسب رؤيته وألويّاته وأدوات فعله. وسنوضّح في هذا الجزء أجندة ورؤية كلّ مجموعةٍ من الفاعلين، وكيف تؤثر في اختيارها لأدوات الفعل والإشكاليّات التي تواجهها، خاصّةً منذ سبتمبر 2013، وكيف يتبلور الصراع على مساحة الجامعة في تلك الفترة. وأخيرًا، سنتعرّض إلى إمكانات تقسيم هذه المساحة بين الفاعلين ذوي الرؤى المختلفة، وتقنين هذا التقسيم.

الفاعلون ورؤاهم وأجنداتهم

أولاً: رؤية النظام للجامعة

تنصّ المادّة الأولى من قانون تنظيم الجامعات الحاليّ (القانون 49 لسنة 1972 وتعديلاته المختلفة) على أن "تختصّ الجامعات بكلّ ما يتعلّق بالتعليم الجامعيّ والبحث العلميّ الذي تقوم به كليّاتها ومعاهدها في سبيل خدمة المجتمع والارتقاء به حضاريًا، متوّحيّةً في ذلك المساهمة في رقيّ الفكر وتقدّم العلم وتنمية القيم الإنسانيّة، وتزويد البلاد بالمتخصّصين والفنّيين والخبراء في مختلف المجالات، وإعداد الإنسان المزوّد بأصول المعرفة وطرائق البحث المتقدّمة والقيم الرفيعة، ليساهم في بناء وتدعيم المجتمع الاشتراكيّ وصنع مستقبل الوطن وخدمة الإنسانيّة". بموجب هذه المادة، تضطلع الجامعات بثلاث مهام: صناعة وتلقّي العلم والفكر، وتزويد البلاد بالمتخصّصين والفنّيين، وتنمية الـ"ثروة البشريّة"، بالإضافة إلى مهمّةٍ قيميّةٍ وحضاريّةٍ مبهمة الملامح.

ولنقل أنّ ما تنصّ عليه هذه المادّة يعكس جوهر الرؤية الرسميّة للجامعة، وإنّ تمت صياغتها بطرقٍ مختلفة بحسب نظام الحكم وإضافة تصوّراتٍ جديدة تناسب هذا السياق. فمثلاً نرى أنّ الرئيس عبد الفتاح السيسي في سبتمبر 2014 تحدّث في جامعة القاهرة عن "دور الجامعة التاريخي العريق في نشر رسالة العلم والتنوير" (المهمّة الحضاريّة القيميّة) وعن "منظومة تعليميّة متكاملة، تفتح آفاقاً تنويريّةً لأبناء مصر وتخدم تطلّعات وطموحات الوطن في التنمية والبناء، وتساهم في إطلاق طاقات الإبداع و الابتكار" (إعداد الطلاب لسوق العمل)، ونصح الطلاب بالتركيز على "أن يكون محور اهتمامكم وغايتكم السامية هي تحصيل العلم وتأهيل أنفسكم والارتقاء بمستواكم العلمي والثقافيّ والبدني، دون الانخراط في أنشطة غير حميدة تستر بعضها بقيم مغلوبة لتحقيق أغراضٍ سياسيّة مشبوهة" (تلقّي العلم).

وهكذا نرى أنّ رؤية النظام الحاليّ للجامعة واضحةٌ وصريحة: الجامعة مكانٌ لتلقّي العلم والاستعداد لسوق العمل فقط لا غير. فهذا الخطاب يحضّ الطلاب مباشرةً على الابتعاد عن السياسة، وبهذا يتّضح النزاع بين رؤية النظام الرسميّة ورؤية التنظيمات الطلابيّة. فمن الواضح أنه بعد ثلاث سنواتٍ من الـ"سيولة السياسيّة" في الجامعة، يسعى النظام إلى استعادة سيطرته على الجامعة عن طريق تحييدها سياسياً، وتصوير أيّ محاولةٍ للاحتجاج على أنّها تهديدٌ للاستقرار لابدّ من القضاء عليه في إطار الـ"حرب ضدّ الإرهاب". وتسعى التنظيمات الطلابيّة من ناحيتها إلى إيجاد مجالاتٍ للحركة في ظلّ هذا التوجّه، وأن تقسّم ما تبقى من هذه المجالات فيما بينها، كلٌّ وفقاً لأولوياته.

وقد ترجم النظام رؤيته تلك في أجندة تبنّاها بين عامي 2013 و2015، تتلخّص في رفع تكلفة الاحتجاج إلى أقصى درجة، وحلّ التجمّعات الطلابيّة السياسيّة. وترجمت هذه الأجندة في مجموعةٍ من أدوات الفعل؛ بدأت بمواجهة الاحتجاج الطلابيّ بعنفٍ دون تمييز، والقبض على الكثير من الطلاب المنتمين إلى تنظيمات سياسيّة (وإن كانت هذه السياسة تستهدف على الأخص "طلاب ضد الانقلاب"، إلاّ أنّه تمّ تعميمها على كافّة التنظيمات السياسيّة)، وصولاً إلى قرارات رؤساء الجامعات بحلّ الأسر الطلابيّة ذات الانتماءات الحزبيّة، واستحداث المادة 184 مكرّر في قانون تنظيم الجامعات، التي تعطي رؤساء الجامعات حقّ فصل الطلاب وتطبيق العديد من العقوبات الإداريّة.

ومن ناحيةٍ أخرى، نجد أنّ الرؤية الرسميّة للجامعة، وخاصةً النسخة الأحدث منها، تتقاطع مع رؤية الأنشطة الطلابيّة الحديثة (كما سنفصّل في الجزء التالي)، والتي تستهدف إعداد الطلاب لسوق العمل؛ ويترجم ذلك في وجود مساحةٍ دعمٍ وتعاونٍ بين النظام (أو على الأقلّ شقّه الإداريّ) وهذه الأنشطة. وبالرغم من أنّ التضييق الأمنيّ على الجامعة قد عمّم على كافّة الطلاب، وبالتالي امتدّ إلى الأنشطة الطلابيّة، إلاّ أنّ السياسة العامّة هي دعم هذه الأنشطة وإعطاؤها الحقّ (وإن كان بمقابلٍ ماديّ) في استغلال مساحات الجامعة من قاعاتٍ وأدوات. ومن الممكن أنّ نقول أنّ هناك تعاونٌ متبادلٍ بين الطرفين، إذ يتمّ الاستعانة ببعضٍ من هؤلاء الطلاب لتنظيم فعالياتٍ في الجامعات (أو حتّى خارج الجامعة، مثل افتتاح قناة السويس والمؤتمر الاقتصاديّ).

ثانياً: رؤية التنظيمات الطلابيّة

وفقاً لما أسفرت عنه مجموعات النقاش التي عُقدت في إطار الإعداد لهذا التقرير مع طلابٍ من تنظيماتٍ مختلفة، من الممكن التمييز بين رؤيتين للجامعة. تقوم كلتا الرؤيتين على افتراض أنّ الطلاب، بوصفهم فئة اجتماعيّة، هم محرّك التغيير المجتمعيّ، وأنّ الجامعة مساحةٌ مميّزة للحركة والتنظيم.

يتصوّر أصحاب الرؤية الأولى أنّ مسؤولية التنظيم الطلابيّ تقتضي الاصطدام المباشر مع السلطة، سواء السياسيّة أو الجامعيّة، لتحقيق تغييرٍ على كلا المستويين؛ وبالتالي تشكّل الجامعة مساحةً للاحتجاج. وتغلب هذه الرؤية لدى التنظيمات الطلابيّة الاحتجاجيّة، مثل أعضاء المكاتب الطلابيّة في الأحزاب (أسرة الميدان التابعة لحزب الدستور) أو الحركات الطلابيّة الناشئة عن حملاتٍ رئاسية (حركة مصر القوية المنبثقة عن حملة مرشح الرئاسة عبد المنعم

أبو الفتوح) أو الحركات الطلابية السياسية (مثل الإخوان المسلمين ولاحقاً "طلاب ضد الانقلاب"، أو الاشتراكيين الثوريين و6 أبريل). ورغم أنّ أدوات الفعل التي تستخدمها هذه التنظيمات تختلف بحسب السياق السياسي، إلا أنّها تتراوح بالأساس بين التظاهرات والاعتصامات والمعارض وحملات التوعية. ومؤخراً ظهرت أدوات فعل جديدة نتيجة لارتفاع تكلفة الاحتجاج في الجامعة؛ حيث لجأت التنظيمات الاحتجاجية إلى أدوات أقلّ صداماً، مثل الندوات وحلقات النقاش والرحلات التثقيفية.

أما أصحاب الرؤية الثانية فيختلفون جذرياً في تصوّرهم عن مساحة الجامعة. إذ لا يعتبرونها مجالاً للصدام مع السلطة وتحقيق التغيير المباشر، وإنما مساحةً لتنمية وعي ومهارات الطلاب لتحقيق التغيير بطريقة غير مباشرة، عن طريق إعداد كوادر مهتية لسوق العمل وتنمية المجتمع. ونجد هذه الرؤية لدى الأنشطة الطلابية، وخاصةً في شكلها الأحدث. والأنشطة الطلابية التقليدية، أو ما يُعرف بالأسر الطلابية، هي تلك التي تنظّم أنشطة ثقافية ودينية وتربوية وخدمية، ولكن بشكل تقليدي لا يحظى بشعبية كبيرة بين الطلاب. أما النموذج الأحدث من الأنشطة الطلابية، أو ما يُعرف بـ student activities، فهو ذلك الذي يترجم رؤيته في أجندة واضحة، وهي وضع الطلاب في ظروفٍ شبيهة بسوق العمل، ليكتسبوا المهارات اللازمة، مثل مهارات التفاوض والعرض واللغة ومخاطبة المسؤولين والتنسيق والعمل الجماعي، إلخ... بهدف إثقال سيرتهم الذاتية وبالتالي تزداد فرصهم في العمل. وتتعدّد أدوات الفعل في هذا النموذج ما بين المحاضرات والدورات التدريبية التي يعدّها الطلبة، وتنظيم الفعاليات وملتقيات التوظيف، والعمل على إعداد مشروعاتٍ تنمويةٍ على نطاقٍ ضيقٍ وتنفيذها. وأخيراً، وهي الأداة الأبرز، ما يُعرف بـ "نماذج المحاكاة"، وفيها يقوم الطلبة بمحاكاة مؤسسة أو شركة أو نشاطٍ من العالم الـ "حقيقي"، كلٌّ بحسب تخصصه (فمثلاً في كلية سياسة واقتصاد يقومون بمحاكاة منظمات دولية).

وينضمّ العديد من أعضاء التنظيمات الاحتجاجية إلى الأنشطة الطلابية، لذا لا يمكن أن نفصل تماماً بين الرؤيتين، أو أن نتصوّر أنّ هناك عالمين منفصلين في الجامعة. إلا أنّ الـ "منطق" أو الـ "عقلية" التي تدار بها التنظيمات، والأهداف التي تصبو إليها، تختلف بوضوح.

ومن خلال مجموعات المناقشة مع فاعلين من تنظيماتٍ طلابيةٍ متعدّدة الرؤى والأهداف، وجدنا أنّ الاختلاف في الرؤى يصبح إشكالاً حين تكون مساحة الحركة في الجامعة ضيقة. فقبل سبتمبر 2013، كانت التنظيمات السياسية والأنشطة الطلابية تعمل كلٌّ منها في مساحته، وتتشارك الخبرات من خلال تنقل الأعضاء الفردي بين التنظيمات المختلفة. ولكن ما إن بدأ التضييق على الجامعات منذ سبتمبر 2013، حتّى ساد التوتر بين الطلاب، مع تصاعد احتجاجات "طلاب ضد الانقلاب" وغيرها من الحركات السياسية، وتصاعد العنف. فقد أثر ذلك على التنظيمات غير الاحتجاجية، وعلى انتظام أنشطتها، وهي في ذلك تلقي باللوم على طلاب التنظيمات السياسية، كما توضّح إحدى المشاركات في المناقشة: «كنا نفاجأ بمظاهرة أثناء تنظيمنا فعالية ما في الجامعة، فنضطر إلى إنهاؤها بناءً على تعليمات الأمن والأساتذة. وقد كان لهذا تأثير سلبيّ للغاية علينا؛ فلا يوجد أمنٌ ولا استقرار، وأصبح الناس يتخوفون من المشاركة في الأنشطة التي ننظّمها».

كما أنّ سعي النظام لإعادة التحكّم في التنظيمات الطلابية قد طال الأنشطة غير الاحتجاجية، كنوع من التذكرة بأنّ أيّ تنظيمٍ طلابيٍّ يسعى إلى الاستقلال أو تعدّي حدود المساحة المتاحة له من النظام سوف يتمّ التضييق عليه.

من ناحيةٍ أخرى، يرى طلاب التنظيمات الاحتجاجية أنّ هناك تفرقةً في المعاملة بينهم وبين طلاب الأنشطة الطلابية؛ إذ يتمتّع هؤلاء بحريّة أكبر، وتتاح لهم ممارساتٌ قد تُمنع على التنظيمات الاحتجاجية. وتبلور ذلك في تعبير أحد المشاركين في الجلسات: "إنّ العميد يشارك بنفسه في جريدتكم، أمّا نحن فلا يُسمح لنا أساساً بإصدار جريدة. هل تمزحون؟ لماذا أتيتم إلى هنا من الأصل". وبالتالي ينشئ ضيق المساحة صراعاً بين الطلاب وبعضهم على تقسيمها، وبين الطلاب والنظام على زيادة مساحة العمل في الجامعة وتوسيع نطاق ما هو مسموح به بداخلها.

بحثاً عن مساحات توافق

إذا كان اختلاف الرؤى سيظلّ اختلافًا جذريًا، من الممكن إيجاد مساحة تفاوضٍ في الخطابات، بمعنى صياغة أهداف وأجندات المجموعات الطلابية المختلفة بشكلٍ يوسّع من الحلفاء المحتملين. فكما أوضحنا، ليست الحدود بين الرؤى والتصورات حول مساحة الجامعة منفصلةً تمامًا عن بعضها، وبالتالي فاختيار الخطاب هو الذي يوسّع من مساحة التقاطع بين الفاعلين أصحاب الرؤى المختلفة. فمثلًا صياغة الحركات الطلابية لمطالبها بشكلٍ يركّز على الحقوق الطلابية أكثر من تركيزه على القضايا السياسية يجعلها أكثر قابليةً لأن تجد صدىً وتأيدًا، أو أن تتفادى على الأقلّ عداء "عموم الطلاب". كما أنّ تبنيها خطابًا طلابيًا عامًا سيزيد من مساحات التقائها مع الاتحادات أو التنظيمات الطلابية غير المسيّسة، ممّا يكسبها مزيدًا من الأعضاء والحلفاء والمؤيدين، أو على الأقل يقلل من معارضيها.

من ناحيةٍ أخرى، توصلت مجموعات المناقشة إلى أنّ الإشكالية الأساسية ليست في اختلاف الرؤى بين الفاعلين، بقدر ما هي في غياب اتفاقٍ واضح على حدود الحركة وأدوات الفعل، بل وبشكلٍ أعمّ، على الممارسات المسموحة والممنوعة في الجامعة. هذا التخبّط يتيح للنظام، بشقيه السياسي والإداري، مساحةً أكبر من استهداف مجموعاتٍ طلابية دون غيرها، ممّا يعمّق الصراع بين الطلاب والنظام، وبين بعضهم البعض. وتتصّ غالبية المواد المبهمة في قانون تنظيم الجامعات واللوائح الطلابية على "التقاليد والأعراف الجامعية" أو "النشاط الملحوظ"؛ وهو ما يجعل من الصعب التكهّن بما قد تسمح به الإدارات أو ترفضه وما قد تتفاوض عليه أو تعاقب على فعله. وبالتالي، بدلاً من بدء المناقشة بمحاولة تقريب رؤى مختلفة جذريًا، من الممكن إيجاد مساحةٍ للتفاوض على الممارسات، ومن ثمّ يبدأ النقاش بما هو ممنوعٌ أو مسموحٌ به في الجامعة، ويجري الاتفاق عليه وتقنينه ثمّ تطبيقه على كافة التنظيمات. فإذا تمّ الاتفاق مثلاً على إمكاتية تنظيم ندواتٍ في الجامعة (مع توضيح الضوابط)، لابد أن يُتاح هذا لكافة التنظيمات الطلابية أيًا كانت رؤيتها.

وعملياً، يتطلّب ذلك وجود مساحةٍ ولو محدودةٍ من التفاوض بين الطلبة والنظام، وعلى الأخص طلبة الحركات الاحتجاجية. لابدّ من القبول بحِدٍ أدنى من التمثيل الطلابي المستقلّ، عن طريق الاتحادات أو أيّ منبرٍ رسمي، مع تقنين شكل التنظيم السياسي الطلابي، وضمان مساحةٍ من الاستقلال، حتى وإن كانت النظام هو الذي يقرّها حمايةً له؛ فلابدّ في الوقت الحالي من التفاوض على وجود هذه المساحة من الأساس أيًا كانت حدودها. حتّى الآن، لم يبد النظام أيّ استعدادٍ لفتح حوارٍ في هذا الشأن، بل هناك إصرارٌ قاطعٌ وجذريٌّ على تحييد neutralization أيّ تجربة تنظيمية احتجاجية مستقلة في الجامعة (وأيضاً خارجها). كما يتمّ اتّخاذ كلّ القرارات ووضع كلّ الأطر القانونية لتنظيم الجامعات بشكلٍ أحاديّ، دون تمثيلٍ من الطلاب على اختلافهم.

إن وُجدت هذه المساحة، فلا يُتطلّب من النظام أن يعيد النظر جذريًا في علاقته بالاحتجاج، بل مجرد قدرٍ من تقبّل التفاوض للتوافق على الممارسات المختلفة، مع الاتفاق (الضمني أو الصريح) على مجموعةٍ من الخطوط الحمراء، ولا تُقَمَع التنظيمات إلا في حالة تعديها تلك الخطوط. كما أنّه لابدّ من الحدّ من استهداف مجموعاتٍ طلابية بعينها وتحريم كلّ ممارساتها، بل التركيز على بعض الممارسات الممنوعة (مثل العنف) وضبط ممارساتٍ أخرى (مثل التظاهر، من خلال تحديد الأماكن المتاح فيها ومواعيده وضوابطه، مثلًا بعيدًا عن الامتحانات، إلخ.)، والاتفاق على شكل الخطاب المقبول لأيّ مجموعة (من الممكن القبول مثلاً بتقديم أيّ مجموعةٍ مطالب طلابية مع رفض الشعارات السياسية أو الحزبية)، ويصاحب ذلك تقديم تنازلاتٍ من الطرفين.

على أنّ هذا يمثل في حدّ ذاته تحديًا، إذ إن هناك خلافًا بين القوى الطلابية حول الأولويات، ومدى جدوى تحييد الخطاب الطلابي لتفادي الصدام المباشر مع النظام، وما إذا كان ذلك يحقّق بالفعل هدف السلطة – التي تعارضها هذه التنظيمات. كما أنّ هناك خلافًا حول أدوات ومجالات الحركة.

وفي كلّ الأحوال، لابدّ من تقنين تقسيم مساحة الجامعة وما تمّ الاتّفاق عليه من حدود حركةٍ وتنظيمٍ وممارساتٍ في اللائحة الطلابية أو قانون تنظيم الجامعات؛ وذلك للحدّ من التغيّرات المفاجئة وخضوع التنظيمات الطلابية للإدارات.

بيد أنّه من الصعب تحقيق هذا الحدّ الأدنى من الضمانات بطريقةٍ مستقلة، دون ظهور أيّ متغيّرٍ جديدٍ في علاقة النظام بالطلّاب أو بالاحتجاج في المجتمع المصريّ بشكلٍ عام. وبالتالي لابدّ أن تصاحب هذه الضمانات أيّ موجةٍ ضغيطٍ على النظام لتغيير قواعد علاقته بالمجتمع.

الخلاصة: ما يجب أن يؤخذ في الاعتبار عند مراجعة وتعديل قانون تنظيم الجامعات

بافتراض أنّ هناك نيةً وتوجّهً من ناحية النظام، بجناحيه السياسيّ والإداريّ، ومن ناحية الطلّاب المنخرطين في تنظيماتٍ طلابيةٍ مسبّيةٍ وغير مسبّية، للتوافق حول أسسٍ لتقسيم مساحة العمل في الجامعة، وتقنين هذه المساحة والخروج من الصراع الذي تبلورت إشكاليّاته منذ سبتمبر 2013.

هناك توجّهٌ لتعديل قانون تنظيم الجامعات أو إصدار قانونٍ جديد. هذا التوجّه يتضمّن استعدادًا لتحديث القانون وتفادي نواقص الموادّ المُبهِمة الغامضة، وإضافة ديناميكيّةٍ إلى الإجراءات والأنظمة المختلفة المتعلّقة بالطلبة عامّةً، لا سيّما فيما يخصّ التنظيمات والأنشطة الطلابية.

إعداد مشروع القانون الجديد أو تعديلاته سيتمّ في شفافية، ويتيح فرصةً لمشاركة الأطراف أصحاب المصلحة.

لابدّ أن يتضمّن القانون الجديد ما يلي

صيغةً لتأمين الجامعات تتميّز بالكفاءة والفعاليّة، وتدار بوضوح وشفافية. ولا بدّ أن تبدأ أيّ صيغةٍ فعّالة لتأمين الجامعة من "نزع السياسة" عن عمليّة التأمين، بمعنى أن تحدّد للأطراف المشاركة فيها رؤيةً وأهدافاً تتعدّى تحييد الاحتجاج في الجامعة، وتركّز على تأمين الأفراد والمنشآت والعمليّة التعليميّة. فلا بدّ من التوصل إلى بروتوكولاتٍ واضحة ومفصّلة تتضمّن توصيفاً وظيفياً للأطراف المختلفة المشاركة في عمليّة التأمين، وحدود صلاحيّاتها وتراتبية علاقات القوة فيما بينها. والأوقع أن يستمرّ الاعتماد على صيغةٍ قائمة على شركة الأمن الخاص بمساعدة الأمن الإداريّ، مع ضرورة أن يتمّ وضع إطارٍ عمليّ وقانونيّ مفصّل لكلّ طرفٍ وضمان وسيلةٍ لمحسابته.

مواداً مفصّلة تحدّد الممارسات المقبولة والممنوعة في الجامعات، وضوابط كل منها والعقوبات التي يتمّ تطبيقها في حال انتهاكها، والطرف المختصّ بتطبيقها والإجراءات التي تمرّ بها. كما ولا بدّ أن تعكس هذه التفاصيل حدّاً أدنى من التوافق بين الأطراف المختلفة الممثّلة في الجامعة - بدءاً من الطلبة وهيئة التدريس والموظّفين الإداريّين وصولاً إلى قيادات الكليّات والجامعات - وأن تتفادى فرض رؤيةٍ رسميّةٍ واحدة لا تتيح المجال للاختلاف. ولا بدّ أن يتمّ تعميم الممارسات الممنوعة والمسموحة على جميع الطلّاب وبالتالي لا يتمّ استهداف طلّابٍ بعينهم بناءً على انتماءاتهم.

تصوّراً مفصّلاً عن الكيانات التمثيلية للطلّاب، وتحديد صلاحيّاتها بشكلٍ يضمن استقلالها. ويبدأ ضمان استقلال الاتّحادات من تحرير شروط الترشّح لعضويتها وضمان التنافسيّة في الانتخابات، وإن كان من المفهوم في سياسة النظام العامّة التخوف من صعود كياناتٍ سياسيّةٍ مناوئة له وإتاحة منبرٍ مستقلٍّ لها. ومن الممكن أن يتمّ تفادي ذلك عن طريق التوصل إلى صيغةٍ لمحاسبة أعضاء الاتّحادات والرقابة عليهم من قبل الطلاب والإدارات

لضمان تحقيق التمثيل وتفادي "تسييس الاتحاد". كما أنّ استقلال الاتحاد لا يتوقّف عند الانتخاب، ولكنّه يتعلّق بالصلاحيات المتاحة له؛ فلا بدّ من تخفيف الإجراءات البيروقراطية التي يمرّ بها، وتوسيع مجال عمله وضمان وجود قنوات اتّصالٍ بينه وبين الطّلاب. ومن ناحيةٍ أخرى، لا بدّ من الاعتراف بالاتّحاد كممثلٍ عن الطّلاب؛ فوجود قناةٍ شرعيّةٍ تعبّر عن مطالب الطّلاب ومصالحهم، قادرةٌ على التأثير على صناعة القرار، سيقلّل بشكلٍ كبيرٍ من مجالات الاحتجاج الطلّابي.

أمّا عن الأنشطة الطلّابية، فلا بدّ من الاستمرار في دعمها وتسهيل عملها وضمان استقلاليتها عن الإدارة وعن الاتّحادات، مع إيجاد طريقةٍ للرقابة على أداؤها.

وبشكلٍ عام، من الممكن توحيد المسارات التي يمرّ بها أيّ تنظيمٍ طلّابيٍّ في الجامعة، مع ضمان الحدّ الأدنى من الخطوات البيروقراطية (مثلاً توحيد الجهة التي يتعامل معها الطّلاب، بدلاً من مرورهم برعاية الشباب لإنشاء التنظيم، وإدارةٍ أخرى لحجز القاعات، وبوكالة الكليّة لشؤون الطلاب للحصول على تصاريح، وإدارةٍ غيرها لاستصدار تصاريح الدخول، إلخ).

خطوةٌ سابقة

بشكلٍ عام، لا بدّ أن يوضع القانون بما يتناسب مع "روح" العقد الثاني من القرن الـ 21، بكلّ تحوّلته السياسيّة والاجتماعيّة وسرعته وأدوات فعله. فالقانون الحاليّ وُضع سنة 1972، وبالتالي مهما أُضيفت عليه تعديلات لن يكون متماشياً مع الوضع الحاليّ للجامعات. لا بدّ إذًا من التفكير في كتابة مشروع جديد؛ ومن الممكن أن يبدأ ذلك بعقد مجموعات مناقشةٍ يدعى إليها طّلاب الاتحادات والأنشطة وممثلين عن الدفعات وأعضاء هيئة التدريس والموظّفين في كلّ كليّة وجامعة، وأن يعرض المشاركون واقع الإشكاليّات التي يواجهونها، وأولويّاتهم. وتشكّل مقترحاتٍ من كلّ كليّة وجامعة، ويتمّ إيصالها إلى اللجنة أو اللجان المختصة بوضع المشروع، مع ضمان أن يتمّ الاسترشاد بها.

على أنّ هذه الطريقة تتطلّب حدًا أدنى من المرونة من ناحيتين

من ناحية المشرّع: يجب أن يقبل النظام حدًا أدنى من التمثيل والتأثير في وضع القانون، وبالتالي لا بدّ أن يفتح مساحةً ولو محدودة من التفاوض، على الأقلّ على موادٍ معيّنة في القانون.

من ناحية الحركات الطلّابية الاحتجاجيّة: لا بدّ من مراجعة خطابها، وضمان صياغة مطالبها المختلفة (من أول مطلب وجودها وحركتها في الجامعة كأسرٍ طلّابية، وحتى المطالبة بممارساتٍ معيّنة مثل التظاهر أو الاعتصام في الجامعة) من خلال خطابٍ ينطلق من أرضيّة الحقوق الطلّابية الاجتماعية والاقتصاديّة والسياسية، ولا يمتدّ إلى السياسة خارج الجامعة. وتعتبر تلك القضية من أكثر النقاط الخلافية بين الحركات السياسيّة الطلّابية؛ إذ يرى الكثيرون أنّ هذا سيكون فيه استجابةً للحدود التي يفرضها النظام لضمان نزع السياسة بشكلٍ كاملٍ عن الجامعة. إلّا أنّ تسييس المطالب الطلّابية في الوقت الراهن يضرّ بتلك الحركات أكثر ممّا ينفعها، فلا مفرّ من قبول فرض حدودٍ على أجندها وخطابها.

وأخيرًا من ناحية التنظيمات الطلّابية غير الاحتجاجيّة، يجب ألاّ يُترك أمر تحديد مساحتها للنظام بشقّه الإداري، فلا بدّ أن تسعى لأن يتمّ تمثيلها في كافّة القرارات التي تؤثّر عليها، وأن تضمن وجود قنوات تواصلٍ مع الإدارات، وألاّ تستمر في الاعتماد على العلاقات الشخصية مع الأساتذة والإداريين؛ وهو ما يتطلّب وجود إطارٍ عمليٍّ وقانونيّ مفصّل ومستقلّ.

ملحق 1: ملخص الورقة الخلفية التي كتبها محمد سمير لهذا المشروع بعنوان: "دائرة العنف في الجامعة من 30 يونيو إلى الآن"

تهدف هذه الورقة إلى عرض بيانات عن العنف في الجامعات، أو العنف ضد الطلبة بشكل عام، تم تجميعها من تقارير حقوقية متعدّدة. والهدف ليس التوثيق الحقوقي بقدر ما هو تكوين صورة عامّة مفصّلة لدى القارئ عن أشكال العنف المختلفة التي يتعرّض لها الطلبة منذ التحوّلات السياسيّة الأخيرة، وانعكاس هذه التحوّلات على مجتمع الجامعة. تبدأ الورقة بمتابعة مواقف الحركات والقوى الطلابيّة المختلفة مع بدء احتجاجات 30 يونيو، وتعرض بالتفصيل نصيب الطلاب من العنف المجتمعيّ في هذه الفترة، والممتدّ حتّى الآن.

ويمكن تجميع المعلومات المذكورة تفصيلاً في الجدول التالي:

الفترة	الحدث/ طبيعة الانتهاك	موقع / عدد الطلبة المعترضين لهذا الانتهاك
من 30 يونيو 2013 حتى فصّ اعتصام رابعة	وفيات بسبب اشتباكات خارج الجامعة	24 طالبًا، منهم 9 قسّر.
فصّ اعتصام رابعة والنهضة: أغسطس 2013	وفيات بسبب فصّ باستخدام العنف	290 (رابعة) - (70) النهضة - 4 (سيّارة الترحيلات)
سبتمبر 2013	تأجيل الدراسة	كل الجامعات
الفصل الدراسي الأوّل 2013/2014	وفيات/إصابات/اعتقالات نتيجة اشتباك الشرطة مع الطلاب المتظاهرين	جامعة الأزهر ومدينتها الجامعية، وجامعتنا القاهرة وعين شمس - وفاة 6 طلاب
	إصابات ناتجة عن اشتباكات بين الطلاب	جامعات المنصورة والزقازيق وعين شمس والإسكندرية والمنوفية والقاهرة - عشرات الإصابات في كل جامعة
	اشتباكات بين الطلاب ومجهولين بزيّ مدنيّ (بلطجية؟) مصاحبين لقوات الشرطة	جامعات الأزهر والمنصورة والزقازيق - عشرات الإصابات وحوالي 40 اعتقالاً من كل جامعة
الفصل الدراسي الثاني 2013/2014	عنف لفظي وماديّ من أساتذة وموظفين بالجامعة وأهالي المناطق المحيطة	جامعات القاهرة والمنيا والمنوفية
	وفيات/إصابات/اعتقالات نتيجة اشتباك الشرطة مع الطلاب المتظاهرين	جامعات بني سويف والإسكندرية والأزهر والقاهرة
	إصابات ناتجة عن اشتباكات بين الطلاب	جامعة الإسكندرية (الواقعة المعروفة بـ "طالبات 7 الصبح")
الفصل الدراسي الأوّل 2014/2015	اشتباكات بين الطلاب ومجهولين بزيّ مدنيّ (بلطجية؟) مصاحبين لقوات الشرطة	الأزهر- الزقازيق
	وفيات/إصابات/اعتقالات نتيجة اشتباك الشرطة مع الطلاب المتظاهرين	حالتها وفاة في جامعة الإسكندرية وجامعة عين شمس
	اشتباكات مع شركة الأمن الخاصة (فالكون)	الأزهر - عين شمس
	اشتباكات بين الطلاب ومجهولين بزيّ مدنيّ (بلطجية؟) مصاحبين لقوات الشرطة	جامعة الأزهر

ملحق 2: حالة التمثيل الطلابي منذ 2011

حالة التمثيل الطلابي بين مارس 2011 ونوفمبر 2015³⁰

قبل 2011: عُرفت الاتّحادات الطلابيّة في الجامعات المصريّة إبان حكم مبارك بأنّها "اتّحادات الرحلات" (انظر

30 إنّ تتبّعنا لحالة التمثيل الطلابي منذ 2011 معتمداً بالأساس على الأوراق الخلفيّة التي كتبها سريّف شحاتة عن "اللوائح الطلابيّة في مصر مقارنةً حول المحتوى"، والورقة التي كتبها أحمد خلف ويوسف منيع عن توثيق تجربة اتّحاد كليّة اقتصاد وعلوم سياسيّة. كما أنّ مجموعة النقاش التي عقدناها حول موضوع الاتّحادات أتاحت لكثير من المشاركين الفرصة للحديث عن رؤيتهم لأداء الاتّحادات منذ 2011.

2011-2012: نظرًا لسيادة حالة من السيولة السياسيّة، كانت أولويّة الاتّحادات الطلابيّة المنتخبّة في مارس 2011 إرساء دعائم نظام قانوني جديد لتمثيل الطلاب. وبدأت مرحلة التفاوض بين طلاب الحركات السياسيّة المختلفة ووزارة التعليم العالي والنظام، وبين الحركات وبعضها. وعلى مدار العام التالي 2011-2012 تبلور قطبان متناوئان يعكسان المنافسة في الحياة السياسيّة في هذا الوقت، وهما طلاب الإخوان المسلمين من ناحية وطلاب الحركات السياسيّة من ناحية أخرى. وفي هذا السياق، تركّز دور هذه الاتّحادات على شقّين: أولاً: بدء التنسيق على المستوى القومي والجامعي والتفاوض لوضع مشروع لائحة طلابيّة جديدة، وإعادة تشكيل اتّحاد طلاب مصر. ثانياً: إستعادة الاتّحادات دورها الفعّال في حياة الطالب اليوميّة، سواء عن طريق المشاركة في احتجاجات داخل الجامعة أو تنظيم أنشطة (ثقافيّة، توعويّة، سياسيّة...) تجذب عددًا أكبر من الطلاب، أو محاولة لعب دور تمثيليّ ما عن طريق الدفاع عن مطالبهم المتعلّقة بظروف الدراسة. إلّا أنّ الشقّ الأوّل كان أكثر وضوحًا بما يتوافق مع متطلّبات اللحظة وسياقها.

2013/2014: جرت انتخابات الاتّحادات في إبريل 2013، وظلّت الجامعات بدون انتخاباتٍ حتّى أكتوبر 2015؛ وبالتالي اختلفت الأدوار التي لعبتها هذه الاتّحادات بحسب تطوّر السياق:

قبل سبتمبر 2013: في ظلّ اللائحة الجديدة، تركّز دورها على كسر نموذج "اتحاد الرحلات" وتقديم نموج الاتّحاد ال"ثوري" (انظر: "القضية الثانية: التمثيل الطلابي" - ص 11).

بين سبتمبر 2013 وأكتوبر 2014: قامت بعض الاتّحادات بالاستقالة احتجاجًا على التغيير في نظام الحكم في 3 يوليو 2013، وما تلاه من عنفٍ وقمع التي سادت. ونظرًا لأنّ هذه الفترة كانت من أكثر الفترات عنفًا في الجامعة³¹، قامت بعض الاتّحادات بقيادة حراكٍ احتجاجًا على استخدام العنف (خاصةً حوادث قتل الطلاب داخل الحرم الجامعي، مثل مقتل محمد رضا في كليّة الهندسة بجامعة القاهرة في نوفمبر 2013). كما لعبت الاتّحادات دورًا حقوقيًا حقوقيًا بالانضمام إلى حملات الدفاع عن الطلاب المعتقلين، وتكوين لجانٍ للحقوق والحريات، لاسيما السياسيّة (فالدور الحقوقي كان موجودًا في بعض الاتّحادات سابقًا، ولكنه كان يتعلّق بقضايا اقتصاديّة-اجتماعيّة أكثر منها سياسيّة). في تلك الفترة، انحسر دور الاتّحادات الخدمي والتنامي والتمثيلي بشكلٍ ملحوظ، وبدأت صورة "الاتّحاد الثوري" المتكامل في التراجع، ونشأ صدعٌ بين الاتّحادات وعموم الطلاب. كما سعت الإدارات إلى التضييق على أيّ نشاطٍ طلابي كجزء من ال"حرب على الارهاب".

وكان هناك خلافٌ واضح بين القوي الطلابية حول مدى انخراط الاتّحادات في الشأن السياسي. (انظر: "القضية الثانية: التمثيل الطلابي" - ص 11)

أكتوبر 2014 - أكتوبر/نوفمبر 2015: في هذا السياق، تأكّد الاتجاه إلى تأجيل انتخابات الاتّحادات لحين استقرار الأوضاع في الجامعة، أو بمعنى آخر التخلّص من احتماليّة وصول طلبة الحركات السياسيّة إلى عضويّة الاتّحادات، وعلى الأخص "طلاب ضدّ الانقلاب". أثارت هذه المماطلة غضب الكثير من أعضاء الاتّحادات، نظرًا لأنّ معظم الأعضاء كانوا قد تخرّجوا، أو أصابهم التعب والإحباط نتيجة الاستمرار في موقعهم لفترةٍ طويلة في ظروفٍ سياسيّة مضنية. وبالتالي كان هناك توجهٌ من الاتّحادات للمطالبة بإجراء الانتخابات عن طريق عقد مؤتمراتٍ صحفيّة ومقابلة وزير التعليم العالي، إلّا أنّ إدارة لم تستجب لهم وأجلت الانتخابات إلى أكتوبر 2015. وبعد عقد الانتخابات وفوز العديد من الطلاب المستقلين ووصول إثنين منهم إلى "اتّحاد طلاب مصر"، رغم القيود الشديدة التي

31 انظر قضية العنف والأمن في الجامعات.

وضعت على شروط الترشح، رفضت وزارة التعليم العالي إقرار النتيجة. وقد أحيل الأمر للقضاء للفصل فيه، ولم يصدر أي حكم حتى الآن.

ملحق 3: ملخص ورقة كتبها شريف شحاتة لهذا المشروع بعنوان "اللوائح الطلابية في مصر: مقارنة حول المحتوى"

تهدف هذه الورقة إلى عرض تطوُّر الإطار القانوني الحاكم للتنظيمات والأنشطة الطلابية. بعد تعريف المصطلحات الأساسية (اللائحة الطلابية - اللائحة المالية والإدارية) وتقديم اللوائح الثلاث (لائحة 79 ولائحة 2012 ولائحة 2014)، يبدأ الكاتب في عقد مقارنة مفصلة بين اللوائح. سنعرض أهم نقاط المقارنة في جدول مختصر.

(حرصًا على التلخيص، استبعدنا بعض النقاط من الجدول، رغم أنها لا تقل أهمية عما سنعرضه، إلا أننا هنا نقدّم الصورة العامة. للحصول على صورة أكثر تفصيلاً، يجب الرجوع إلى الورقة الكاملة)

الموضوع	لائحة 79	لائحة 2012	اللائحة المالية والإدارية 2014
الانتخابات الطلابية			
شروط الترشح	شروط فضفاضة: سمعة حسنة ونشاط ملحوظ - لم يتعرّض لجزاء تأديبية - نشاط فعال	إزالة الشروط ذات التعبيرات الفضفاضة	عودة بعض الشروط الفضفاضة - برنامج انتخابي ومناظرة بين المرشحين
شروط الانتخاب	دفع المصاريف الدراسية - رئيس الجامعة يحدّد موعد الانتخابات - اكتمال النصاب وإتمام التعيين	يحق لأي طالب الإلقاء بصوته - وزير التعليم العالي يحدّد الموعد بناءً على اقتراح من اتحاد طلاب مصر ويضع مجلس الاتحاد المواعيد التفصيلية - لا يوجد نصاب محدد	انتخاب مباشر لمجلس اتحاد الكلية - اتحاد طلاب مصر يُنتخب من الجامعات الحكومية فقط
الدعاية الانتخابية والإشراف	رئيس الجامعة يضع الضوابط، مع عدم استخدام الشعارات الدينية والحزبية والفتوية - لجان الإشراف تشكّل بقرار من عميد الكلية	استبدال الشعارات الدينية بالطائفية، مع لجنة إشراف تُعيّن بقرار من عميد الكلية أو رئيس الجامعة بناءً على اقتراح من مجلس الاتحاد المنتهي	لا يجوز استخدام الشعارات الدينية والحزبية في الدعاية - إلغاء أن يقترح مجلس الاتحاد لجان الإشراف
إذا تعذر تشكيل الاتحاد	عميد الكلية يعيّن مجلس الاتحاد كاملاً	اتحاد الجامعة يعيّن مجلساً طلابياً بصلاحيات محدودة	غير مذكور
نقاط أخرى		استحداث: عدم ازدواج المناصب - عضوية شرفية للخريجين - مؤتمر عام الجامعة - اتحاد طلاب مصر	انتخاب أعضاء اتحاد الجامعة من قبل مجالس اتحاد الكليات، وليس فقط الرئيس ونائبه
صلاحيات الاتحاد			

صراع الطلبة والسلطة بين 2011 و2016

تمثيل الطلاب: التنظيمات الشرعية الممثلة	لا توجد آليات تنص على مجالات وكيفية تحقيق التمثيل	تمثيل الطلاب في القرارات والسياسيات المتعلقة بهم والدفاع عن مصالحهم وحقوقهم وتوصيل آرائهم إلى إدارة الكلية أو الجامعة، وآلية ذلك هي: حضور أمين الاتحاد أو من ينوب عنه كافة المجالس الجامعية (وإن لم يطبق ذلك فعلياً) - حضور رئيس الاتحاد اجتماعات مجالس إدارات صناديق التكافل الاجتماعي وجميع الوحدات الخدمية	دعوة ممثل عن الاتحاد في المجالس التي تناقش أموراً خاصة بالطلاب للاشتراك في المناقشات وإبداء الرأي
قوة قرارات الاتحاد	يعتمد وكيل الكلية قرارات الاتحاد ويجوز له رفضها، وفي هذه الحالة يمكن التظلم لدي عميد الكلية، وتكون قراراته نهائية	قرارات مجلس الاتحاد سارية فور صدورها - صدورها - ضرورة الحصول على موافقات من الإدارة لاستخدام موارد الكلية والحصول على تصاريح بدخول المشاركين في الأنشطة	القرارات سارية فور صدورها، ويقوم وكيل الكلية باعتمادها
ميراثية الاتحاد	اشتراك سنوي من مصاريف الطلاب يوزع بين اتحاد الكلية واتحاد الجامعة + هبات بموافقة مجلس الجامعة	اشتراك سنوي + نسبة من دخل الكلية أو الجامعة + نسبة من إيرادات الوحدات ذات الطابع الخاص + التوصية بقبول الهبات والإعانات دون توضيح من الذي يوافق على هذه التوصية	اشتراك سنوي + نسبة من دخل الكلية أو الجامعة + هبات يتم قبولها بموافقة مجلس الجامعة بناءً على اقتراح من مجلس الاتحاد
بعض النقاط الخاصة بالاستقلال المالي (التفاصيل في الورقة الكاملة)	يُعتبر مدير رعاية الشباب أمين صندوق الاتحاد - تحدد الاعتمادات المالية للاتحاد خلال "جلسة المالية" - الشيكات يوقع عليها وكيل الكلية وممثل وزارة المالية	استبدال منصب أمين الصندوق بمدير مالي - إلغاء الجلسة المالية ويتم الصرف بمذكرات صادرة عن رئيس الاتحاد - الشيكات يوقع عليها المدير المالي وممثل وزارة المالية، ويكون الصرف بقرار من مجلس الاتحاد	منصب "مسؤول مالي" - يتم الصرف بناءً على مذكرات من رئيس الاتحاد بناءً على ما تم إقراره في جلسات مجلس الاتحاد، ويتم اعتمادها من إدارة الكلية - الشيكات يتم التوقيع عليها وفقاً لما جاء في لائحة 79
محاسبة أعضاء الاتحاد	عميد الكلية	مجلس الاتحاد - آلية لسحب الثقة من رئيس الاتحاد	
تعديل اللائحة			
	لا تذكر اللائحة إجراءات تعديلها بشكل مستقل، وإنما ينطبق عليها نفس إجراءات تعديل قانون تنظيم الجامعات	المؤتمر العام لاتحاد طلاب مصر بناءً على مقترح ثلث الأعضاء، ويجب إقراره من ثلثي الأعضاء	
الأسر والأنشطة الطلابية			

<p>لم يذكر جديد</p>	<p>استحداث مفهوم الأنشطة الطلابية - تتولى لجنة الأسر تنظيم العمل داخل الأسر، وتقدم الدعم الفني للأنشطة. ولإجراء نشاط طلابي لابد من إخطار مجلس الآحاد، ويحق لهذا الأخير رفض عقد النشاط بأغلبية الثلثين</p>	<p>من مهام لجنة الأسر تشجيع تكوين الأسر ودعم نشاطها. ولعقد نشاط يجب الحصول على موافقة وكيل الكلية قبل النشاط بوقت كافي.</p>	
---------------------	---	---	--

نحو استراتيجية لمكافحة الفساد في مصر

أحمد خير

مقدمة

تسعى هذه الورقة لتقديم تصوّر عن استراتيجية لمكافحة الفساد في مصر، بناء على لقاءات مع عدد من الخبراء والمعنيين بملف مكافحة الفساد، من مسؤولين حكوميين، وعاملين في منظمات مجتمع مدني تعمل من أجل مكافحة الفساد، وباحثين، وأكاديميين. وتهدف الورقة إلى تقريب وجهات نظر الأطراف ذات المصلحة، والتركيز على نقاط الالتقاء والتوافق بين الأطراف المختلفة من أجل تقديم رؤية واقعية قابلة للتطبيق تضع في اعتبارها معطيات الوضع القائم وتوزانات القوى القائمة في مصر في اللحظة الراهنة. وقد قام الباحث بإجراء ثمان¹ مقابلات معمّقة مع مشاركات ومشاركين يمثلون وجهات نظر مختلف الأطراف ذات المصلحة، واستندت الورقة إلى ما ورد في هذه المقابلات من معلومات ووجهات نظر مختلفة. ولم تستند الورقة للأطر النموذجية التقليدية التي تقترح تطبيق أفضل الممارسات بشكل نموذجي، ولكنها بدلاً من ذلك، وتحقيقاً لهدفها في اقتراح تصوّر لاستراتيجية واقعية؛ استندت في بناء تصوّر للاستراتيجية على نقاط الاتفاق الرئيسية للمشاركين في المقابلات والذين مثلوا مختلف الأطراف ذات المصلحة المعنيين بجهود مكافحة الفساد.

تعريف الفساد

تختلف تعريفات الفساد بين المواثيق والاتفاقات الدولية التي وقعت عليها مصر وصدقتها، وبين القوانين المحلية التي تحتوي على عقوبات مشددة تعاقب على جرائم الفساد المختلفة. وأكثر التعريفات شيوعاً هو تعريف اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الصادرة في عام 2003، وتعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد.

لكن وفقاً للمقابلات التي تمت في إطار الإعداد لهذه الورقة؛ فإن إطار تعريف الفساد يجب أن يتسع ليتجاوز التعريف الجنائي الضيق المرتبط بمخالفة القوانين واللوائح الإدارية القائمة، ليتضمن عدم المساواة في الحصول على المعلومات بين الأطراف المختلفة في المنافسات الاقتصادية، وتطوير إطار قانوني للمحاسبة على الفساد في إعداد السياسات يستند إلى استبعاد أي من الأطراف ذات المصلحة أثناء إعداد السياسات. ووفقاً لهذه الرؤية فإن اتفاقية الأمم المتحدة تمثل إطاراً عاماً، راعى عند صياغته وعند إقراره، التوازن الدولي عند إقرار الاتفاقية، وحسب أكثر من رأي للمشاركين في المقابلات فإن اتفاقية الأمم المتحدة تمثل حدّاً أدنى للتوافق الدولي بشأن مكافحة الفساد، وفيما لا يتعدى ضرورات ضمان المنافسة الاقتصادية الحرة، وضمان تكافؤ الفرص في الأسواق². ولكنه

1 لتتعرف على قائمة المشاركات والمشاركين يرجى مراجعة الملحق رقم 1.

2 الأجزاء المائلة في الورقة تشير إلى مقولات مستقاة بصورة مباشرة من المقابلات وتمت إعادة تحريرها.

ليس إطاراً كافياً لمكافحة النمط السائد للفساد الذي تشهده مصر. ولذلك يجب أن يتضمن تعريف الفساد في أية استراتيجية حكومية لمكافحته "فساد السياسات"، التي تسمح باستمرار ممارسات تتحلّى بالشكل القانوني لكنها في الوقت ذاته ممارسات فاسدة، وتأتي هذه الفكرة استناداً إلى ما تم خلال سنوات حكم الرئيس الأسبق محمد حسني مبارك من إصدار قوانين ولوائح تترك مجالاً للترجّح، والاستيلاء على المال العام، وتجاهل تضارب المصالح، وتسمح بممارسات الفساد المقننة.

الأجهزة المسؤولة عن كشف الفساد ومكافحته

توجد في مصر عدة أجهزة رقابية، تتقاطع في عدد غير قليل من المهام، وإن كانت أهم الجهات المنوط بها الكشف عن الفساد ومواجهته هي هيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وجهاز الكسب غير المشروع، والنيابة الإدارية. وهي هيئات وإن تعددت، وارتفع عدد موظفيها؛ فإنها لا تتمتع باستقلالية كافية عن السلطة التنفيذية، أو لا تتمتع باستقلالية مطلقاً وبصورة عملية عن السلطة التنفيذية. ويؤثر ضعف الاستقلالية أو غيابها على أدوار هذه الهيئات في الكشف عن الفساد ومكافحته.

وفي إطار السعي لتطبيق بنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لم تنتهز الإدارة المصرية الفرصة لتأسيس هيئة مستقلة لمكافحة الفساد؛ بل شكّلت "اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد"، وهي لجنة يرأسها رئيس الوزراء وتضم بالإضافة له خمسة ممثلين عن أجهزة السلطة التنفيذية هم وزير التنمية المحلية والإدارية، ووزير العدل، وممثلين عن كلٍ من وزارة الداخلية، ووزارة الخارجية، والمخابرات العامة. وذلك بالإضافة إلى ممثلين عن خمس من الهيئات الرقابية التي لا تتمتع بالاستقلالية الكاملة عن السلطة التنفيذية، هم رئيس هيئة النيابة الإدارية، ورئيس هيئة الرقابة الإدارية، وممثلون عن الجهاز المركزي للمحاسبات، ووحدة مكافحة غسل الأموال ومكافحة الإرهاب (تتبع إدارياً للبنك المركزي ويُعين مجلس أمنائها من قبل رئيس مجلس الوزراء)، والنيابة العامة. وقد انبثق عن هذه اللجنة لجنة أخرى فرعية اسمها "اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد".

تنص المادة 216 من الدستور المصري على أن "يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال. يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يُعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويُحظر عليهم ما يُحظر على الوزراء؛" ورغم ذلك تمّ الالتفاف على هذه المادة، وتحديدًا على عبارة "الإعفاء من المنصب بالقانون" بإصدار القانون رقم 89 لسنة 2015 بشأن حالات إعفاء رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وأعضائها من مناصبهم، وهو القانون الوحيد ذو الصلة الذي صدر لتطبيق المادة الدستورية، فيما لم يتم تعديل أي من القوانين المنظمة لعمل الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية الأخرى، والتي كان من المفترض بحكم الدستور أن يتم إصدارها خلال أول دورة للبرلمان بعد تطبيق الدستور، وهي الدورة التي انتهت في تشرين الأول/أكتوبر 2016.

هيئات رقابية متعددة دون استقلالية

توجد في مصر 33 هيئة رقابية، تختلف نطاقات عملها كما تختلف أيضاً آليات اختيار القائمين عليها وتعيينهم. ورغم اختلاف نطاقات عمل هذه الهيئات، وتنوّع أهداف إنشائها؛ فإن الرابط المشترك الرئيسي بينها كلها دون استثناء هو سرية التقارير الصادرة عنها، واقتصار المعلومات المنشورة للجمهور عن أعمالها على التصريحات والبيانات الصحفية، أما التقارير الصادرة فيتم إرسالها إلى القائمين على الهيئات التنفيذية أو التشريعية التابعة لها كل هيئة على حدة.

الهيئات الرقابية الأهم في مكافحة الفساد، والرقابة المسبقة تنقسم إلى قسمين؛ الأول يضم هيئات رقابية بالتعريف، وهيئات شعبية للرقابة المسبقة والتالية، مثل الجهاز المركزي للمحاسبات، والرقابة الإدارية، والنيابة الإدارية، وجهاز الكسب غير المشروع. والقسم الثاني يضم كلاً من البرلمان والمجالس الشعبية المحلية.

هيئة الرقابة الإدارية نموذجاً

تعدّ هيئة الرقابة الإدارية والمنشأة بالقانون رقم 54 لسنة 1964 أحد أهم الهيئات المنوط بها مكافحة الفساد داخل الجهاز التنفيذي والإداري للدولة. وللهيئة صلاحيات واسعة في التحري والمراقبة والتفتيش والضبط والاطلاع على ملفات الهيئات الحكومية المختلفة. ألغيت الهيئة تماماً عام 1980، ثم تمت إعادتها مجدداً بالقانون رقم 112 لسنة 1983 بإعادة العمل بالقانون المنشىء للهيئة. وأهم أدوار الهيئة المتعلقة بمواجهة الفساد هي الكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من الموظفين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم، والعمل على منع وقوعها، وضبط ما يقع منها.

والهيئة مسؤولة بصورة أساسية عن مكافحة الفساد في الجهاز الإداري/السلطة التنفيذية للدولة، كما يُنَاط بها الكشف عن أوجه القصور في عمل الهيئات الحكومية المختلفة سواء كانت بسبب سوء إدارة أو عدم تطبيق كامل للقوانين واللوائح، أو تحري العيوب الفنية والإدارية التي تعرقل عمل الهيئات، أي تقوم، بحكم القانون، بدور رقابي على الجهاز الإداري للدولة بكل أجهزتها، وعلى رأسها السلطة التنفيذية. المشكلة الرئيسية في عمل الهيئة هي عدم استقلاليتها عن السلطة التنفيذية، حيث يحوّلها القانون إلى ما يشبه الذراع الرقابية للسلطة التنفيذية لمراقبة عمل الجهاز الإداري للدولة والهيئات الحكومية.

لا يقتصر الأمر على التبعية الإدارية والقانونية، بل تمتد سلطة رئيس مجلس الوزراء إلى تفاصيل العمل داخل الجهاز فيما يتعلق بندب أعضاء الرقابة الإدارية والعاملين بها وإعارتهم ونقلهم وتعيينهم وإيقافهم وإبعادهم. فتنص مثلاً المادة 23 على جواز "إعارة أعضاء الرقابة الإدارية للعمل بوزارات الحكومة ومصالحها والهيئات العامة والمؤسسات العامة أو إلى الحكومات الأجنبية أو الهيئات الدولية وذلك بقرار من رئيس المجلس التنفيذي"، والمادة 12 التي تنص على "تعيين رئيس الرقابة الإدارية ونائبه بقرار من رئيس الجمهورية بناء على ترشيح رئيس المجلس التنفيذي (رئيس الوزراء)، ويكون تعيين سائر أعضاء الرقابة الإدارية وترقياتهم وعلاواتهم ونقلهم بقرار من رئيس المجلس التنفيذي بناء على عرض رئيس الرقابة بعد أخذ رأي لجنة شؤون الأفراد بالرقابة الإدارية"³. حسب المواد القانونية المذكورة أعلاه، وغيرها من مواد القانون المنظم للهيئة؛ فإنها تخضع بصورة تامة للسلطة التنفيذية التي يفترض أن تمارس الرقابة عليها، الأمر الذي يحد من فاعلية عملها بوصفها هيئة رقابية.

تطور فلسفة الحكومة في مكافحة الفساد خلال عشرة أعوام (2007-2017)

"1- تفعيل الإنفاذ الفعلي لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والاتفاقيات الدولية والإقليمية الأخرى.
2- صياغة رؤية مصرية موحدة يتم التعبير عنها في المحافل الدولية. 3- متابعة تنفيذ مصر لالتزاماتها الدولية الناشئة عن هذه الاتفاقية وغيرها من الاتفاقيات الدولية الأخرى وكذا تنسيق المشاركة في أعمال المؤتمرات ذات الصلة والفرق والمجموعات المنبثقة عنها. 4- إجراء تقييم دوري للتشريعات واللوائح والقرارات الوطنية ذات

3 لقراءة تفصيلية عن المشكلات الهيكلية في استقلالية هيئة الرقابة الإدارية، ومقترحات لتعديل القانون المنظم لها ليتماشى مع الدستور المصري الحالي لسنة 2014؛ يمكن مراجعة الدراسة الصادرة عن "المبادرة المصرية للحقوق الشخصية" في آذار/مارس 2016 بعنوان "الرقابة الإدارية بين التبعية القانونية والاستقلال الدستوري"، التي أعدتها وحدة العدالة الاقتصادية والاجتماعية بالمبادرة. متاحة على الرابط التالي:

الصلة بمنع ومكافحة الفساد والوقاية منه وتقرير مدى كفايتها وتوافقها مع نصوص الاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها مصر".

من تعريف اللجنة الوطنية التنسيقية لأهم أدوارها على موقعها الإلكتروني⁴

نظراً لتدني ترتيب مصر في عدد من المؤشرات الدولية لتصنيف الفساد، وما يترتب عليه من انخفاض ترتيب مصر في المؤشرات المالية ومؤشرات الأعمال العالمية؛ انتهجت الإدارات المصرية المتعاقبة منذ مطلع القرن الواحد والعشرين عدداً من الآليات تهدف إلى تحسين ترتيب مصر في هذه المؤشرات فقط، بغض النظر عن تغيير الأسباب المؤدية لتدني الترتيب. وبعبارة أخرى، كان الهدف من السياسات المعلن عنها بوصفها سياسات لمكافحة الفساد هو "تحسين" ترتيب مصر في مؤشرات محددة بغرض جذب الاستثمارات الأجنبية، ومنح صورة عامة موجّهة للخارج⁵ عن تحسّن بيئة الاستثمار في مصر بصورة عامة، وفي نطاق مكافحة الفساد بصورة خاصة، وذلك في حدود تحسين "الترتيب" في المؤشرات الدولية، وارتبط ذلك بتأسيس أطر وكيانات حكومية الغرض الأساسي منها هو "تحسين" ترتيب مصر في المؤشرات الدولية.

ومن بين الأدوار المذكورة في قرار تأسيس اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، والتي تعتبرها الحكومة المصرية بمثابة الآلية الوطنية التي تنص عليها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ اختارت اللجنة في تعريفها لنفسها على موقعها أدواراً (المبينة أعلاه) تؤكد على أن دورها الأساسي هو توحيد صورة مصر وتحسينها في الخارج، بغض النظر عن الواقع في الداخل، وذلك رغم أنها تعد من أهم الأطر الحكومية المسؤولة عن مكافحة الفساد.

وفي مقابل ذلك انتهجت الإدارات المصرية المتعاقبة سياسات تتعارض مع الممارسات الفضلى لمكافحة الفساد، تاركة للكيانات المسؤولة عن "تحسين" الترتيب الوطني في مؤشرات الفساد مجالين رئيسيين للعمل أولهما ضمان أن تتحلى القوانين والتنظيمات الإدارية القائمة بـ "صورة" مقبولة (تغيير الشكل العام دون المضمون). وثانيهما ضمان أن تكون القوانين والقرارات الصادرة عن الحكومة ذات صيغ شكلية توحى بوجود إطار عام لمكافحة الفساد. وفي هذا السياق تأسست خلال السنوات العشر السابقة لجان حكومية متعاقبة للقيام بهذا الدور، وأُعلن عن إجراءات حكومية لمكافحة الفساد أشهرها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018.

الآليات الوطنية: من الشفافية والنزاهة إلى اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد

تأسست اللجنة الوطنية للشفافية والنزاهة عام 2007 كلجنة وزارية داخلية دائمة تابعة لوزارة التنمية الإدارية آنذاك (تم ضم الوزارة إلى وزارة التخطيط تحت مسمى وزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري في حزيران/ يونيو 2016) ولم يكن أعضاء اللجنة ممثلين عن هيئات ووزارات أخرى، حتى وإن كانوا عاملين بأية هيئات حكومية أخرى. كما ضمت ممثلين من مؤسسات صحافية قومية مثل مؤسسة الأهرام، وسكرتير عام حزب الوفد آنذاك، وعدداً من الشخصيات العامة التي تشغل مناصب حكومية أو كانت تشغل مناصب حكومية سابقة. أنشئت اللجنة بالأساس بهدف تحسين مناخ الاستثمار (كان من بين أعضائها الرئيس الأسبق لهيئة الاستثمار

4 يمكن الاطلاع على النص من خلال زيارة الرابط التالي:

<http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/NationalCoordinatingCommittee.aspx>

5 على الرغم من انخفاض كم المعلومات التي تنشرها الحكومة المصرية على مواقعها الإلكترونية، وفقر المعلومات المتاحة على تلك المواقع؛ فإن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد منشورة على موقع هيئة الرقابة الإدارية بثلاث لغات، هي العربية، والإنجليزية، والفرنسية. وهذا مثال على التوجه الحكومي المعني بمخاطبة المجتمع الدولي باستراتيجية الحكومة لمكافحة الفساد. مثلما كان تأسيس اللجان المختلفة المعنية بالموضوع نفسه منذ تأسيس لجنة الشفافية والنزاهة موجهاً بالأساس لتحسين الصورة العامة للقوانين والممارسات بغض النظر عن الواقع العملي.

نحو استراتيجية لمكافحة الفساد في مصر

أذناك الدكتور زياد بهاء الدين، وأصبح لاحقاً رئيس هيئة الرقابة المالية أثناء عضويته باللجنة) أو بالأحرى بهدف الاستجابة لتقارير صادرة عن مؤسسات دولية مختلفة صنفت مصر في ترتيب متأخر في مؤشرات بيئة الأعمال وتقاريرها ومؤشرات مكافحة الفساد وتقاريرها، وعلى وجه الخصوص تقرير ممارسة أنشطة الأعمال (Doing Business)، وتقرير المنتدى الاقتصادي العالمي (World Economic Forum)، وتقارير مؤسسة الشفافية الدولية (Transparency International)، ومؤشر مدركات الفساد (CPI Corruption Perceptions Index)، والتقرير العالمي الشامل عن الفساد (GCR Global Corruption Report)، ومؤشر دفع الرشوة (BPI Bribe Payers index).

وأصدرت اللجنة ثلاثة تقارير في الأعوام 2007 و2008 و2010. لم يكن الهدف المعلن للجنة هو مكافحة الفساد، الذي لم يكن ضمن اسمها، ولم تتناول تقارير اللجنة قضية مكافحة الفساد، لكن يمكن استقراء سعي التقارير لتناول موضوع الفساد من خلال تركيز التقارير على قضايا الشفافية وغياب النزاهة، وعرض نماذج لتجارب دولية مختلفة نجحت في تحقيق تقدم في ملف مكافحة الفساد. وطرح توصيات بقوانين وقرارات واجبة لتحسين أوضاع الشفافية في مصر.

بعد إصدار التقرير الثالث في آذار/مارس 2010، والذي تناول بصورة صريحة موضوعات تتعلق بالفساد، ومناقشة ترتيب مصر في عدد من المؤشرات الدولية، وتوصية التقرير بضرورة اتخاذ عدد من التدابير من جانب الحكومة لمكافحة الفساد؛ تم تجميد عمل اللجنة، وفي الثالث من تشرين الثاني/نوفمبر 2010 استُبدلت لجنة الشفافية والنزاهة بلجنة جديدة يترأسها وزير العدل هي "اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد"⁶، وهي اللجنة التي اختلف تشكيلها بصورة تامة عن اللجنة السابقة (انظر جدول رقم 1 تشكيل لجنة الشفافية والنزاهة سنة 2010).

م	الاسم	الوظيفة (الوظيفة التي كانوا يشغلونها وقت إصدار التقرير الثالث للجنة الشفافية والنزاهة سنة 2010)
أولاً: الأعضاء		
1	د. زياد بهاء الدين	رئيس هيئة الرقابة المالية
2	د. ماجد محمد عثمان	مدير مركز المعلومات بمجلس الوزراء
3	د. جورجيت القليني	عضو مجلس الشعب وعضو المجلس القومي لحقوق الإنسان
4	د. شوقي السيد	عضو مجلس الشورى
5	أ. منير فخري عبد النور	سكرتير عام حزب الوفد وعضو المجلس القومي لحقوق الإنسان
6	أ. عبد الفتاح الجبالي	نائب رئيس مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية
7	أ. أحمد زايد	مدير مركز الدراسات المستقبلية بجامعة القاهرة
8	أ. أنيسة حسونة	أمين عام المجلس المصري للشؤون الخارجية
9	د. محسن يوسف	مستشار مدير مكتبة الإسكندرية للمشروعات الخاصة
10	أ. سعيد هجرس	مدير تحرير جريدة العالم اليوم (جريدة خاصة)
11	أ. سليمان جودة	نائب رئيس تحرير جريدة الوفد
ثانياً: ممثلون من الجهات		
12	السفير: هشام الزميتي	مساعد وزير الخارجية للمنظمات الدولية
13	المستشار: أحمد عطوة	عضو المكتب الفني لرئيس هيئة النيابة الإدارية
14	د. فاطمة قنديل	رئيس شعبة العلاقات للأجهزة الرقابية بالجهاز المركزي للمحاسبات
ثالثاً: مقررة اللجنة		
15	د. غادة موسى	مدير مركز الحوكمة بالمعهد القومي للإدارة

جدول رقم (1): تشكيل لجنة الشفافية والنزاهة عند إصدار تقريرها الثالث والأخير (المصدر: ملحق 8 من التقرير الثالث للجنة)

6 قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2890 لسنة 2010 بإنشاء اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد.

تشكلت اللجنة الجديدة، المسماة باللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد، برئاسة وزير العدل، وعضوية وزير الشؤون القانونية والمجالس النيابية، والنائب العام، وممثلين عن وزارات الداخلية، والخارجية، والتنمية الإدارية، والعدل، وممثلين عن النيابة العامة، والمخابرات العامة، وهيئة الرقابة الإدارية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة النيابة الإدارية، ووحدة مكافحة غسل الأموال بالبنك المركزي. وبذلك اختلف التشكيل من لجنة يشكل ممثلي الهيئات 20% من تشكيلها (3 من 15 عضواً) وتتنوع طبيعة عضويتها لتضم في عضويتها إعلاميين وأكاديميين على سبيل المثال لا الحصر؛ إلى لجنة قائمة على تمثيل الهيئات الحكومية بنسبة 100%.

لم تبدأ اللجنة الجديدة أعمالها إلا بعد كانون الثاني/يناير 2011، في مرحلة سيولة سياسية كبيرة، وبدأت الاعتراضات على تشكيلها تتوالى من بقية الوزارات والهيئات الحكومية من منطلق عدم ملاءمة أن تتولى وزارة (وزارة العدل) القيام بأعمال مراقبة وزارات أخرى، ما عرقل عمل اللجنة واللجان الفرعية المنبثقة عنها. ناهيك عن أن اختلاف توازنات القوى بين الهيئات والوزارات المختلفة في مرحلة عدم الاستقرار السياسي بين 2011 و2013 جعل من عمل اللجنة شبه مجمد، ولم تقم خلال تلك الفترة بإصدار أي من الاستراتيجيات أو التوصيات التي نص عليها قرار إنشائها في 2010. وتنتج عن تأسيس اللجنة بذلك التشكيل، وبدون تحديد صلاحيات واضحة لها سوى القيام بإصدار توصيات ودراسات وبناء قواعد بيانات؛ بروز التشابك الكثيف بين أدوار الجهات الممثلة بها، والتي كان العمل على التنسيق بينها وفض التشابك بين أدوارها أحد الأدوار المذكورة في قرار تأسيس اللجنة سنة 2010.

ولم يتم تجاوز ذلك الجمود سوى بإعادة تشكيل اللجنة لتصبح برئاسة رئيس مجلس الوزراء في آذار/مارس 2014، وذلك لتلافي الحساسيات التي أثارها رئاسة أحد الوزراء في الحكومة للجنة وما يعنيه ذلك أن لوزارته سلطة على غيرها من الوزارات، وانبثقت عنها "اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد" والتي عملت خلال الأشهر التالية على صياغة "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2014-2018" والتي تم الإعلان عنها في 9 كانون الأول/ديسمبر 2014. وفي العام التالي، 2015، تم تغيير مسمى اللجنة إلى "اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد والوقاية منه". وقد تم الاستمرار في الممارسة بعد العام 2011 على اعتبار هذه اللجنة، بكل تحولاتها منذ 2010 وحتى 2015، بمثابة الآلية الوطنية لمكافحة الفساد المنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

أعلنت الحكومة المصرية في اليوم العالمي لمكافحة الفساد في 9 كانون الأول/ديسمبر 2014 عن خطة وطنية لمكافحة الفساد⁷ تستمر أربع سنوات حتى كانون الأول/ديسمبر عام 2018، وذلك تنفيذاً للمادة 218 من الدستور المصري لسنة 2014. تضمنت الاستراتيجية المعلنة عشرة أهداف رئيسية، يقابلها سياسات تنفيذية عامة، ومؤشرات عامة لقياس الأداء، ومدى زمني لإتمام كافة الأهداف المعلنة في الاستراتيجية يتراوح بين عام للأهداف القصيرة المدى (2015)، وعامين إلى ثلاثة أعوام للأهداف المتوسطة المدى (2016-2017). وفي النص الذي تم إعلانه تشير ملحوظة إلى أنه "سيتم تكليف اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد والفرعية المنبثقة عنها بإعداد آليات تفصيلية لتنفيذ الأهداف الاستراتيجية سنوياً وفقاً للأولويات والموارد المالية المتاحة خلال مدة تنفيذ الخطة".

بعد مرور 30 شهراً على إعلان الاستراتيجية والبدء في تطبيقها؛ لم يتم الإعلان عن النجاح في تطبيق أي من أهدافها، التي غلب عليها طابع العمومية. وقد أشارت الاستراتيجية على استحياء لدور المجتمع المدني في تنفيذ الاستراتيجية باعتباره مسؤولاً عن متابعة تنفيذها، دون تحديد أية آليات أو تعريف للمجتمع المدني، ولكن على

7 الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد منشورة باللغات العربية والإنجليزية والفرنسية على موقع هيئة الرقابة الإدارية على الرابط التالي:

<http://www.aca.gov.eg/arabic/AntiCorruption/Pages/nationalstrategy.aspx>

أرض الواقع تم اعتبار الجامعات ممثلة للمجتمع المدني.

وتعمل الاستراتيجية بشكل هرمي، حيث تأسست ثلاث لجان فنية؛ الأولى للوزارات ولكل وزارة منسق. والثانية للمحافظات ولكل محافظة منسق. والثالثة للجامعات ولكل جامعة منسق. وعند الإعداد للاستراتيجية كان التصور العام عند أعضاء اللجنة الفرعية التنسيقية لمكافحة الفساد أن النموذج الملائم هو تنظيم "تدريبات مدرّبين" (TOT) لمسؤولي الاتصال في مختلف الهيئات الحكومية، ليتولوا بدورهم تدريب غيرهم من العاملين على مكافحة الفساد، ولكن لم تكن هناك رؤية واضحة للدور المنوط بـ "مسؤولي الاتصال" بعد ذلك. هل يكون بمثابة مسؤول عن الإبلاغ عن الممارسات الفاسدة؟ أم يكون مسؤول مكافحة الفساد في المؤسسة التي يعمل بها؟ ولم يكن من الممكن إقرار أي من هذه الأدوار لأسباب مختلفة أبرزها عدم وجود قانون لحماية الشهود والمبلغين. ولم يتم الاستقرار على دور محدد حتى إطلاق الاستراتيجية، ومع البدء في تطبيق الاستراتيجية عملياً تحوّل هذا الدور، بالممارسة ودون اتفاق، إلى دور توعوي قائم على أن يقوم مسؤولو الاتصال الذين تم تدريبهم بتنفيذ دورات توعية، وبدأت الرقابة الإدارية في تنظيم دورات توعية لموظفي الإدارة العليا على مستوى الجهاز الإداري للدولة.

قوانين تشجع على الفساد بعد 2011 وتحّد من استقلالية الهيئات الرقابية

من الطبيعي أن تشهد فترات التغيرات السياسية العنيفة والكبيرة وجود مقاومة من الجماعات ذات النفوذ التي يتم تهديد نفوذها نتيجة للتغيرات الجديدة. وفي هذا الإطار فإن التغيير السياسي الذي أعقب ثورة 25 كانون الثاني/يناير قد غير من ترتيبات القوة التي استفاد منها الفساد خلال العقد السابق عليها. وقد صدرت العديد من القرارات والتعديلات القانونية والقوانين ودستورين خلال الفترة من 2011 وحتى 2017 (تاريخ كتابة هذه الورقة) غيّرت من طبيعة البنية التشريعية المبني عليها توازن علاقات القوة السابق على 2011. وإن كانت ضغوط شعبية وسياسية مختلفة قد سمحت بسجن متورطين في قضايا فساد وملاحقتهم، وإصدار دساتير تُذكر فيها صراحة ضمانات لاستقلالية الهيئات الرقابية عن السلطة التنفيذية بما قد يسمح بتوزيع مختلف للأوزان النسبية للأطراف المرتبطة بملف مكافحة الفساد. لكن النصوص الدستورية والملاحقات القانونية لم تتمكن من تغيير بناء القوى القائم منذ ما قبل 2011 بصورة كبيرة، وقد تمكّنت هذه القوى من الالتفاف على التغييرات الدستورية والقانونية لاستصدار العديد من القرارات والقوانين التي تقلل من أثر التغييرات الكبرى التي حدثت في الترتيبات المستقرة لتوازن قوى ما قبل 2011. وقد أجمع غالبية المشاركين في المقابلات على اختلاف مواقعهم أن أهم تعديلات قانونيين في هذا الإطار هما قانون التصالح، وقانون إعفاء رؤساء الهيئات المستقلة والرقابية.

تعديلات قانون الإجراءات الجنائية (قانون التصالح)

في مقابل الخطاب الرسمي بشأن مكافحة الفساد، وعقب أسابيع قليلة من إطلاق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد؛ تم إجراء تعديلات على قانون الإجراءات الجنائية عرفت باسم "قانون التصالح"⁸. وينص على أحقية المتهمين، والمدانين في قضايا فساد واستيلاء على المال العام أن يتصالحوا مع الدولة خلال أية مرحلة من مراحل التحقيقات أو التقاضي. على أن يتم تشكيل لجان فنية للمصالحة بواسطة السلطة التنفيذية لتقدر القيمة المادية للتصالح. وقد اقترن تمرير القانون بخطاب رسمي، وحملة إعلامية شبه رسمية مؤداها أن الهدف من التصالح هو تشجيع المستثمرين على العودة للسوق المحلية التي شهد خروج رؤوس أموال كثيرة في أعقاب ثورة 25 كانون الثاني/يناير، وطمأنة المستثمرين الأجانب بهدف جذب رؤوس الأموال الأجنبية للسوق المحلية. وعلى أرض الواقع استفاد من القانون عدد من رجال الأعمال المقربين من نظام مبارك الذي أطاحت به ثورة كانون الثاني/يناير.

8 قانون رقم 16 لسنة 2015 القاضي بتعديل بعض أحكام قانون الإجراءات الجنائية، الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950.

قانون إعفاء رؤساء الهيئات الرقابية والمستقلة

نص دستور مصر لسنة 2014 في مادته رقم 216 على أن "يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال. يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يُعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويُحظر عليهم ما يُحظر على الوزراء". ولكن في العام التالي تم إصدار القانون رقم 89 لسنة 2015 بشأن حالات إعفاء رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وأعضائها من مناصبهم، والذي يسمح لرئيس الجمهورية، بوصفه رأس السلطة التنفيذية، بإقالة رؤساء الهيئات المستقلة والهيئات الرقابية وأعضائها من مناصبهم بالاستناد إلى مواد فضفاضة، في خطوة استباقية للقوانين المكملة للدستور المنتظر إصدارها تطبيقاً للمادة 216، الأمر الذي يُفترغ المادة الدستورية من مضمونها، ويجمع المواد التي تحدّ من استقلالية تلك الهيئات، والمنتشرة في القوانين المنظمة لعملها، والمُنتظر تغييرها أو تعديلها للتوافق مع الدستور لتصبح موجودة كلها في قانون واحد آخر، ما يضمن أن تكون القوانين الجديدة في حدّ ذاتها خالية ظاهرياً من المواد التي تحدّ من استقلاليته وتعزز تبعيتها للسلطة التنفيذية، ولكنها في الوقت نفسه خاضعة للسلطة التنفيذية بموجب قانون الإعفاء.

أصحاب المصلحة وعلاقات القوة

تختلف الأوزان النسبية لأصحاب المصلحة (stakeholders) المعنيين بقضايا الفساد، والذين يمكن تحديدهم في الأجهزة الرقابية المسؤولة عن مكافحة الفساد، والأجهزة القضائية، والسلطة التنفيذية والتي تنقسم إلى الجهاز البيروقراطي، وسلطات إنفاذ القانون، إلى جانب الهيئات المنتخبة التي تنقسم إلى البرلمان صاحب الدور الرقابي على السلطة التنفيذية، والمجالس المحلية التي تمثل الرقابة على الإدارة المحلية أحد أهم أدوارها المعطلة، والمجتمع المدني الذي يشتمل على المنظمات المعنية بمكافحة الفساد، ووسائل الإعلام التي يفترض أن تلعب دوراً بارزاً كمُطلقة لصافرات الإنذار تجاه الممارسات الفاسدة. ويتطلب الشكل النموذجي لمكافحة الفساد وجود أوزان نسبية متقاربة لكل طرف، أو أن يكون من المسموح لكل طرف أن يمتلك صوتاً معدوداً ومسموعاً عند بناء استراتيجية لمكافحة الفساد، وعند تطبيقها، وعند تقييم نتائجها.

على أرض الواقع، في مصر، تخضع غالبية الأطراف إلى سلطة طرف واحد هو السلطة التنفيذية، التي تتمتع بسلطات واسعة على الأجهزة الرقابية، والقضائية، والهيئات الإعلامية حيث تملك السلطة التنفيذية سلطات واسعة في اختيار القائمين على الأجهزة الرقابية والقضائية والهيئات الإعلامية وتعيينهم، وإقالتهم. إلى جانب ذلك فإن القوانين المُنظمة لعمل المجتمع المدني تقيد قدرة الجمعيات والمؤسسات الأهلية عن المشاركة في جهود ملاحقة الفساد إلا في أضيق نطاق، وعند إضافة ذلك إلى الصلاحيات الواسعة للسلطة التنفيذية في الحل الإداري للجمعيات والمؤسسات الأهلية، والتدخل بالموافقة أو الرفض لأنشطتها؛ تُصبح حدود حركة المجتمع المدني في مكافحة الفساد شبه منعدمة.

يتمسك المسؤولون الحكوميون بأن مكافحة الفساد هي الأساس شأن حكومي، وفقاً للمقابلات، ويدللون على ذلك بأن المراجعة الدورية لتنفيذ بنود اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد تتم فقط بواسطة حكومات الدول الموقعة على الاتفاقية، وأن الاتفاقية لا تشير إلى أية "تقارير ظل" مثل تقارير الظل التي تعدها منظمات المجتمع المدني بخصوص أي من اتفاقات الأمم المتحدة الأخرى. ويرى المسؤولون الحكوميون أن دور المجتمع المدني والإعلام ينحصر في التوعية بمخاطر الفساد ومساوئه، أو بشكل عملي، على الدعاية للخطط والمشروعات الحكومية المعلنة بشأن الفساد. ويرفض المسؤولون الحكوميون أية آلية رقابية، أو أية آلية تقييمية لجهود مكافحة الفساد تتضمن مشاركة أي طرف غير حكومي.

تجعل علاقات القوة القائمة من الأطراف غير الحكومية أطرافاً "مدعوة" أحياناً على طاولة الحوار بشأن مناقشة الفساد، لكنها مدعوة بشروط السلطة التنفيذية صاحبة السلطة شبه المطلقة في هذا الملف. والأطراف الحكومية فيما بينها تتمتع فيها السلطة التنفيذية دون غيرها بالسلطة الأكبر على الأجهزة الرقابية والقضائية، حيث تتولى السلطة التنفيذية تعيين العاملين بها وإقالتهم، وتحديد الموازنات والمخصصات المخصصة لهم، كما تتمتع السلطة التنفيذية بسلطة شبه مطلقة على المجالس المحلية المنتخبة، تشمل سلطات تعطيل المجالس المحلية، وحلها، وهي سلطة يتمتع بها المسؤولون الحكوميون في درجات وظيفية متدنية على المسؤولين المحليين المنتخبين.

من أجل بناء استراتيجية لمكافحة الفساد

كان أحد الأهداف الرئيسية للمقابلات التي أُجريت من أجل صياغة هذه الورقة هو التعرف على كيفية بناء سياسة واقعية لمكافحة الفساد في مصر، تراعي السياق العام القائم، وتضع في اعتباراتها تصورات الأطراف المختلفة المعنية بمكافحة الفساد، وأوزانها النسبية. وقد اختلفت استجابات المشاركين في ترتيب أهمية العناصر الرئيسية المطلوبة لبناء استراتيجية لمكافحة الفساد، وإن كانت العناصر نفسها مشتركة بصورة كبيرة. ويمكن البدء بأي من تلك العناصر أو بأكثر من عنصر، وفي كلا الحالتين ستكون ذات أثر على المدى القريب والمتوسط والبعيد.

إصدار قانون "جيد" لحرية تداول المعلومات

على المدى القصير قد يكون من الصعب تعديل الأوزان النسبية للهيئات المختلفة المرتبطة بشؤون مكافحة الفساد في مصر، وإعادة توزيع علاقات القوة بين الهيئات الحكومية ومؤسسات الدولة المحتكرة لكل السلطات في هذا المضمار من جانب، وغيرها من أصحاب المصلحة (stakeholders) الآخرين مثل المجتمع المدني وأعضاء المجالس المحلية ووسائل الإعلام من جانب آخر. لكن إصدار قانون جيد لحرية الحصول على المعلومات وتداولها قد يكون له تأثير سريع ومباشر في زيادة الأوزان النسبية للأطراف الأضعف، دون التأثير المباشر والفوري على السلطات الممنوحة للهيئات القائمة، الأمر الذي قد يدفعها لمقاومة التغيير في حال استشعارها بأي انتقاص من سلطاتها في إطار بناء القوى القائم، ولكنه سيوسع من مجال السلطة/القوة الموجودة في نطاق مكافحة الفساد. أو بعبارة أخرى سيزيد من مساحة الكعكة، بصورة تمنح الأطراف المستبعدة قدرًا من القوة في مجال مكافحة الفساد، وسيسمح بإدخال أطراف جديدة في معادلة مكافحة الفساد بالاستناد إلى إمكانية الوصول للمعلومات. والتي ستمنح، على سبيل المثال لا الحصر، كل مجموعة معنية بشفافية قطاع ما؛ القدرة على الدفاع عن مصالحها المتضررة من الفساد أو سوء الإدارة أو سوء استغلال الموارد، وخصوصاً في قطاعات مثل تلك المرتبطة بقوانين المزايدات والمناقصات وإجراءاتها، والقطاعات المالية، وضمان نزاهة المنافسة في السوق.

إن إصدار قانون مُنظّم لتداول المعلومات أمر مُنتظر باعتباره أحد القوانين المنصوص عليها في دستور مصر لسنة 2014، حيث ينص الدستور في مادته رقم 68 على أن "المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن. وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها. كما يحدد عقوبة حجب المعلومات وإعطاء معلومات مغلوطة عمدًا. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقًا للقانون". والمادة التي أتت صياغتها ضامنة لإصدار قانون لا يمكنها أن تضمن إصدار قانون جيد، ينعكس بصورة مباشرة على تغيير الوضع القائم في مكافحة الفساد. ولكن إصدار قانون جيد يمكن النظر إليه بوصفه يفيد كل الأطراف ذات المصلحة، كلّ فيما يهمله بصورة مباشرة. فمن جانب الهيئات الحكومية، وبناءً على فلسفتها في التعاطي مع قضايا الفساد في حدود ما يتعلق بصورة أساسية بتحسين ترتيب مصر في المؤشرات الدولية لمكافحة الفساد؛ فإن إصدار قانون جيد للوصول

للمعلومات يسهم بصورة مباشرة في تحسين هذا الترتيب، وضمان موقع أفضل في مؤشرات قياس الشفافية، وذلك بما يتناسب مع مقدار جودة القانون وإنفاذه عملياً على أرض الواقع، وكلما زادت جودة القانون فإنها تعزز، بأقل مجهود، من الجهود الحكومية لتحسين الصورة العامة لمناخ ممارسة الأعمال في الاقتصاد المصري.

وقد خاضت الإدارات الحكومية المتعاقبة منذ 2011 وحتى 2014 جولات مختلفة من التفاوض والمناقشة مع أطراف مجتمعية مختلفة لصياغة قانون مُنظم لتداول المعلومات، ضمت منظمات مجتمع مدني، وباحثين، وأكاديميين، ونشطاء في مجال مكافحة الفساد، وسياسيين حزبيين، وبرلمانيين. وتم الإعلان عن أكثر من مشروع قانون تفاوتت من حيث الكفاءة، كل تلك الجهود يمكن البناء عليها من أجل إقرار قانون ملائم لحرية تداول المعلومات، يضمن تحقيق ركن الشفافية في أعمال الهيئات العامة، بأقل مقدار ممكن من المقاومة المحتملة من قبل الجهاز البيروقراطي للدولة لتغيير الوضع القائم.

عفو بدلاً من التصالح

لجأت بلدان كثيرة في لحظات التحوّل السياسي الكبيرة، كتلك التي مرت بها مصر في 2011؛ إلى التصالح مع جرائم فساد حدثت قبل التحوّل في إطار فلسفة أوسع تهدف إلى تقليل مقاومة جيوب النخب القديمة للتغيير. وتم ذلك في إطار العفو مقابل الحقيقة. ويستند العفو إلى عدم تطبيق عقوبة سالبة للحرية مقابل استرداد ما تم الاستيلاء عليه في جريمة الفساد مع تطبيق غرامة عادلة ترتبط بحساب تكلفة الجريمة على الاقتصاد الكلي.

ويجب أن يرتبط التصالح/العفو بمدى زمني محدد في إطار خطة أوسع للعدالة الانتقالية، ضمن شروط قاسية تضمن الإدانة المجتمعية لمرتكبي الجرائم مقابل عدم تقييد حريتهم. إن وجود إرادة سياسية داعمة لهذا المسار يقدم فائدة قصيرة المدى متمثلة في تفكيك الكيانات القائمة، وفائدة بعيدة المدى متمثلة في منع تشكيل كيانات مماثلة في المستقبل، خصوصاً بعد التعرف على أنماط السرقة التي مارستها تلك التشكيلات. لذلك يجب أن يكون التصالح جزءاً من ظرف استثنائي محدد المدة لتلافي خلق أعداء جدد لجهود مكافحة الفساد. ويتم تفكيك أجهزة العدالة الانتقالية بعد انتهاء مهمتها، والعودة للاعتماد على القانون العادي. ويجب أن يترافق ذلك بإلغاء قانون التصالح.

توفير مساحة لتبادل الآراء وبناء الحوار المجتمعي

أحد أكثر النقاط المثيرة للجدل هي "الحوار المجتمعي"، كيف يمكن ضمان تمثيل كافة الأطراف ذات الصلة عند بناء سياسة أو صياغة مشروع قانون؟ كيف يمكن تجاوز الاستبعاد الذي تنفذه الأطراف الحكومية عند صياغتها لمشروعات قوانين أو بناء سياسات؟ والتي تؤكد الحكومة على أنها قد أخضعتها للحوار المجتمعي، مقابل احتجاج الأطراف الأخرى ذات المصلحة بأنه قد تم تجاهلها عند إجراء حوار مجتمعي، أو الاحتجاج بعدم إخضاع السياسات أو صياغة القوانين للحوار المجتمعي. يُقترح أن توكل الحكومة طرفاً من خارجها بمسؤولية تنظيم الدعوة للحوار المجتمعي، حتى ولو لم يضمن ذلك التمثيل الكافي لكل الأطراف، لكنه كبدية قد يضمن زيادة دائرة الأصوات المسموعة عند صياغة السياسات. ويمكن للحكومة البناء على تجربة "مركز العقد الاجتماعي" الذي تأسس سنة 2007 كمبادرة مشتركة بين مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار بمجلس الوزراء المصري من جانب؛ وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي من جانب آخر. وقد لعب المركز دوراً رئيسياً في توفير مساحة مشتركة للنقاش ضمت أطرافاً مختلفة في العديد من القضايا، وعلى وجه الخصوص في مرحلة ما بعد ثورة 25 من كانون الثاني/يناير، وذلك حتى توقفه عن العمل مطلع سنة 2015.

اتخاذ خطوات نحو الشفافية

إن الإعلان عن تقارير الأجهزة الرقابية وجعلها منشورة ومتاحة لعموم المواطنين؛ من الخطوات المهمة التي يمكن اتخاذها على المدى القصير. ورغم سهولة اتخاذ الخطوة؛ فإنها ستلعب دوراً رئيسياً في إخراج ملف مكافحة الفساد من هيمنة السلطة التنفيذية على ما عداها من السلطات. فالقوانين الحالية المنظمة للهيئات الرقابية، لا تنص صراحة على نشر تقارير الهيئات على الرأي العام، وتقتصر نشرها وتبادلها واتخاذ القرارات بشأنها على رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والبرلمان، ولكن المادة رقم 217 من الدستور الحالي تنص صراحة على وجوب نشر تقارير الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية على الرأي العام، ولا يتطلب اتخاذ هذه الخطوة سوى إصدار قرار حكومي بالإجراءات التنفيذية اللازمة لتطبيق المادة الدستورية.

تعديل الأوزان النسبية القائمة حالياً لأصحاب المصلحة

منذ سنة 2010 ورغم التغييرات السياسية التي مرت بها مصر، فإن اللجنة الوطنية التنسيقية لمكافحة الفساد قد مثلت الواجهة الحكومية الرئيسية المسؤولة عن مكافحة الفساد، وتشكيل اللجنة، كما يتبين أعلاه، يعكس علاقات القوة القائمة، والتي لم تؤثر التغييرات السياسية بعد ثورة كانون الثاني/يناير فيها. ولتعديل الأوزان النسبية يُقترح استمرار عمل اللجنة الوطنية التنسيقية باعتبارها مسؤولة عن التنسيق بين الجهات التنفيذية في جهود مكافحة الفساد، ولكن مع تأسيس هيئة مستقلة لمكافحة الفساد، تُطبّق عليها شروط الاستقلالية اللازمة للهيئات المستقلة الواردة في الدستور الحالي، وتُأسس وفقاً لمعايير الجهة المستقلة المسؤولة عن مكافحة الفساد والمنصوص عليها في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ويمكن الاسترشاد مبدئياً في تشكيلها بنموذج لجنة الشفافية والنزاهة (المذكورة أعلاه) التي أسستها وزارة التنمية الإدارية وعملت خلال الفترة من 2007 إلى 2010. مع التوسع في عدد أعضائها وصلاحيات عمل اللجنة. وبذلك يمكن تعديل الأوزان النسبية لأصحاب المصلحة في ملف مكافحة الفساد من جانب، مع ضمان التخفيف من مقاومة اللجنة/الكيان القائم حالياً والمسؤول عن مكافحة الفساد من جانب آخر.

إلى جانب ذلك، من الضروري إلغاء قانون إعفاء رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية من مناصبهم، ما قد يعيد بعضاً من التوازن في علاقات القوة التي أُخِلَّ بها القانون، ويضمن مساحة أكبر من الاستقلالية للأجهزة والهيئات المسؤولة عن مكافحة الفساد.

إصدار قانون حماية الشهود والمبلغين

رغم سعي الإدارات الحكومية المتعاقبة لضمان أن تتوافق الصورة العامة لقوانين مكافحة الفساد مع المعايير المطلوبة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ فإن إصدار قانون لحماية الشهود والمبلغين، والذي يعد مركزياً في تطبيق الاتفاقية، لم يتم. وتم التراجع عن إصداره رغم نشر مسودات مختلفة للقانون من قبل الحكومة على فترات متباعدة. يمكن إصدار القانون أن يلعب دوراً محورياً في التشجيع على الإبلاغ عن جرائم الفساد، وليس من المتوقع أن يواجه إصدار مثل هذا القانون مقاومة من البنية الحكومية القائمة لمكافحة الفساد حالياً، فهو، مثله مثل المقترحات المذكورة أعلاه، يضيف مساحة جديدة لجهود مكافحة الفساد لا تنتقص من السلطات المباشرة لأي من الجهات المسؤولة عن مكافحته في اللحظة الراهنة.

إنفاذ قانون تضارب المصالح

ينص قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم 106 لسنة 2013، في مادته الرابعة على تشكيل لجنة تسمى "لجنة الوقاية من الفساد"، يُعهد إليها بتطبيق هذا القانون. ورغم صدور القانون في تشرين الثاني/نوفمبر

2013؛ فإن لائحته التنفيذية لم تصدر بعد. ورغم هيمنة السلطة التنفيذية على تشكيل اللجنة التي ينص عليها القانون؛ فإن بنوده قاطعة وواضحة فيما يتعلق بالذمم المالية للمسؤولين في المناصب العامة، وتنظيم كل ما يتعلق بتضارب المصالح. ولا ينقص تفعيل هذا القانون سوى إصدار لائحته التنفيذية.

الملاحق

ملحق رقم 1: المشاركون في المقابلات

- أسامة دياب، باحث في شؤون مكافحة الفساد والشفافية، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية.
- أيمن هدهود، باحث اقتصادي ومالي، مستشار اقتصادي لحزب الإصلاح والتنمية.
- عمرو مغيث، باحث، المدير السابق لبرنامج نوادي مناظرات الشفافية والنزاهة بمؤسسة "عالم واحد" بالتعاون مع مؤسسة الشفافية الدولية.
- غادة موسى، دكتورة، أستاذة مساعدة زائرة بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، مديرة مركز الحوكمة بوزارة التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، المقررة السابقة للجنة الشفافية والنزاهة التي كانت تتبع وزارة التنمية الإدارية السابقة.
- محمود عبد الفتاح، محامٍ وخبير حقوقي، خبير بناء قدرات وتأهيل مؤسسي للكيانات العاملة من أجل محاربة الفساد وإقرار الشفافية والنزاهة.
- ولاء جاد الكريم، دكتور، باحث وكاتب في قضايا التنمية وحقوق الإنسان، مدير مؤسسة شركاء من أجل الشفافية.
- ياسر عبد الجواد، محامٍ بالنقض، مدير المركز العربي للقانون، خبير ومدرب وباحث في موضوعات مكافحة الفساد.
- ياسمين فؤاد، دكتورة، أستاذة الاقتصاد بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، منسق الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد بجامعة القاهرة.

ملحق رقم 2

أهم التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد وتنظيم عمل الهيئات المنوط بها مكافحته

1 قانون العقوبات الصادر بالقانون رقم 58 لسنة 1937 وتعديلاته: يتضمن مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم أنواع الجرائم والعقوبات المقررة لها، وقد أفرد المشرع البابين الأول والثاني من الكتاب الثاني بالقانون للجنايات والجنح المضرة بأمن البلاد من الخارج والداخل، والباب الثالث لجرائم الرشوة، والباب الرابع لجرائم اختلاس المال العام والعدوان عليه والغدر، والباب السادس لجرائم التزوير.

2 قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم 150 لسنة 1950 وتعديلاته (خاصة التعديل المصدر بقانون رقم 16 لسنة 2015 والمعروف بقانون التصالح): هو مجموعة القواعد القانونية التي تنظم مباشرة الدعوى الجنائية وانقضاءها واختصاصات سلطات التحقيق وأمور الضبط القضائي وواجباتهم، وكذا حالات القبض والتفتيش وإجراءاتها والتصرف في الأشياء المضبوطة، كما يحدد القانون اختصاصات المحاكم وترتيب الإجراءات أمامها وطرق الطعن على الأحكام.

3 قانون إعادة تنظيم النيابة الإدارية والمحاكم التأديبية رقم 117 لسنة 1958 وتعديلاته: هو القانون المنظم لاختصاصات النيابة الإدارية من حيث رقابة التحقيقات مع الموظفين العموميين وفحصها ومباشرتها، وكذا تحديد

اختصاصات المحاكم التأديبية وأنواعها وكيفية مباشرة الدعاوى أمامها وطرق الطعن على الأحكام الصادرة منها.

4- قانون إعادة تنظيم هيئة الرقابة الإدارية رقم 54 لسنة 1964 وتعديلاته: هو القانون المنظم لعمل هيئة الرقابة الإدارية واختصاصاتها، والمتمثلة في بحث أسباب القصور في العمل وتحريها والكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية واقتراح وسائل تلافيتها، وكذا متابعة تنفيذ القوانين بوحدة الجهاز الإداري للدولة والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية والجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها إلى جانب الاختصاص بكشف الجرائم وضبطها، التي تقع من غير العاملين وتستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمات العامة.

5 قانون الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة رقم 118 لسنة 1964 وتعديلاته: هو القانون المعني بالعاملين في الوحدات التي يتألف منها الجهاز الإداري للدولة والهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها من حيث تطوير مستوى الخدمة المدنية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسؤولياتها في ميدان الإنتاج والخدمات.

6 قانون الكسب غير المشروع رقم 11 لسنة 1968 المعدل بالقانون رقم 62 لسنة 1975: هو القانون المعني بمفهوم الإثراء غير المشروع وتكييفه والعقوبات المقررة له والطوائف التي تخضع لأحكامه من شاغلي الوظائف العامة أو المتعاملين مع المال العام والإجراءات الكفيلة بتعقب ثروتهم لبيان مدى مشروعيتها.

7 قانون هيئة الشرطة رقم 109 لسنة 1971 وتعديلاته: أنشئت الإدارة العامة لمباحث الأموال العامة بموجب القرار الجمهوري رقم 10 لسنة 1984 وتم تنظيم أعمالها وتحديد اختصاصاتها بموجب قرار وزير الداخلية رقم 167 لسنة 1985، حيث تختص الإدارة المذكورة بجمع الاستدلالات في شأن جرائم التزوير والتزوير وجرائم الرشوة واستغلال النفوذ والكسب غير المشروع وجرائم الاختلاس وغيرها من جرائم العدوان على المال العام والإضرار به وجرائم التلاعب في أموال الشركات المساهمة وجرائم النقد والتهرب وجرائم توظيف الأموال وغسلها.

8 قانون السلطة القضائية رقم 46 لسنة 1972 وتعديلاته: هو القانون المعني بتنظيم المحاكم وتعيين القضاة وأعضاء النيابة العامة وترقيتهم ونقلهم وندبهم وإعارتهم وواجباتهم ومسئولياتهم تأديبياً، وكذا تعيين العاملين في المحاكم المختلفة وترقيتهم وتأديبهم.

9 قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972: هو القانون الذي ينظم تشكيل الوظائف بمجلس الدولة وترتيبها، وتحديد اختصاصاته وأنواع محاكمه (قضاء إداري/تأديبية/إدارية عليا) وطرق الطعن أمامها، وكذا تنظيم أعمال قسمي الفتوى والتشريع وكافة الأمور المتعلقة بترقيات أعضائه ونقلهم وتأديبهم.

10 قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم 47 لسنة 1978 وتعديلاته: هو القانون المعني بالعاملين بالجهاز الإداري للدولة من حيث تنظيم طرق التعيين وترتيب الوظائف وتوصيفها وتقييمها، ونقل العاملين وترقياتهم وتحديد طرق قياس كفاية أدائهم وأسلوب تأديبهم والجزاءات الموقعة عليهم.

11 قانون الجهاز المركزي للمحاسبات رقم 144 لسنة 1988 وتعديلاته: هو القانون الذي ينظم القواعد القانونية التي تهدف إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة الأخرى، كما يحدد اختصاصات الجهاز والتي من أهمها معاونة البرلمان في مباشرة الرقابة المالية على الجهات المتعاملة مع المال العام، وكذا فحص أعمال أية جهة وحساباتها، يُعهد إليه بمراجعتها أو فحصها من رئيس الجمهورية أو البرلمان أو رئيس مجلس الوزراء.

12 قانون الوظائف القيادية رقم 5 لسنة 1991 وتعديلاته: هو القانون المعني بتنظيم قواعد شغل الوظائف القيادية في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة والأجهزة الحكومية التي لها موازنات خاصة وهيئات القطاع العام وشركاته والمؤسسات العامة وبنوك القطاع العام والبنوك ذات الشخصية الاعتبارية العامة.

13 قانون المناقصات والمزايدات رقم 89 لسنة 1998 وتعديلاته: هو القانون المنظم لعمليات شراء العقارات والمنقولات والمشروعات وبيعها وتأجيرها، وكذا أعمال تنفيذ عقود التوريدات والمقاولات، والتي تقوم بها وحدات الجهاز الإداري للدولة من وزارات ومصالح وأجهزة لها موازنات خاصة، ووحدات الإدارة المحلية والهيئات العامة الخدمية أو الاقتصادية.

14 قانون غسل الأموال رقم 80 لسنة 2002 وتعديلاته بالقانون رقم 36 لسنة 2014: هو القانون المعني بقواعد مكافحة غسل الأموال وطرقها، عن كل فعل يشكل جناية أو جنحة بموجب القانون المعدل، سواء ارتكب داخل البلاد أو خارجها، حتى لو كان معاقباً عليه في كلتا الدولتين، وينص على أن مرتكب جريمة غسل الأموال كل من علم أن الأموال متحصلة من جريمة أصلية.

15 قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي رقم 88 لسنة 2003 وتعديلاته: هو القانون المعني بتنفيذ السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية من خلال إصدار أوراق النقد وتحديد فئاتها ومواصفاتها وإدارة السيولة النقدية في الاقتصاد القومي، والرقابة على وحدات الجهاز المصرفي وتنظيم سوق الصرف الأجنبي وإدارتها.

16 قانون تنظيم المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية رقم 3 لسنة 2005: هو القانون المعني بإرساء قواعد المنافسة بين مختلف الوحدات الاقتصادية وتثبيتها، بما يضمن دخول الأشخاص إلى السوق والخروج منها وفقاً للقواعد التي تحكم السوق، ويتولى جهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية مراقبة الأسواق وفحص الحالات الضارة بالمنافسة بناءً على شكاوى المواطنين أو دراسات يقوم بها الجهاز تشير إلى وجود مخالفة للأحكام الواردة في القانون.

17 قانون إنشاء هيئة الرقابة المالية رقم 10 لسنة 2009: هو القانون الذي ينظم حماية حقوق المتعاملين في الأسواق المالية غير المصرفية واتخاذ مايلزم من إجراءات للحد من التلاعب والغش في الأسواق المالية والترخيص بمزاولة الأنشطة المالية غير المصرفية، وكذا المساهمة في نشر الثقافة والتوعية المالية والاستثمارية.

18 قانون حظر تعارض مصالح المسؤولين في الدولة رقم 106 لسنة 2013 (غير مطبق لعدم صدور لائحته التنفيذية): هو القانون المعني بحظر/تجريم تعارض مصالح المسؤول الحكومي مع المصلحة العامة للدولة، ويلزمه إما بالتنازل عن المصلحة أو ترك المنصب أو الوظيفة العامة. وقد عهد المشرع بتطبيق ذلك القانون وإنفاذ أحكامه من خلال لجنة الوقاية من الفساد، والتي تنظم تشكيلها المادة الرابعة من القانون (حتى ربيع 2017 القانون، فإن هذا القانون معطل نظراً لعدم صدور لائحته التنفيذية بعد قرابة أربع سنوات على إصداره).

19 القانون رقم 75 لسنة 1963 في شأن تنظيم هيئة قضايا الدولة المعدل بالقانون رقم 10 لسنة 1986: وهو القانون الذي ينظم شؤون أعضاء هيئة قضايا الدولة باعتبارها هيئة قضائية تنوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى، وتدافع بأعضائها عن المال العام في الداخل والخارج.

20 القانون رقم 47 لسنة 1973 بشأن الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة والوحدات التابعة لها: وهو القانون الذي ينظم شؤون أعضاء الإدارات القانونية بالمؤسسات العامة والهيئات العامة وشركات قطاع الأعمال العام، والذين يقومون بأداء الأعمال القانونية اللازمة لحسن سير العمل والإنتاج والخدمات

والمحافظة على الملكية العامة للشعب والدفاع عن المال العام للجهات المنشأة بها الإدارات القانونية.

21 قانون رقم 89 لسنة 2015 بشأن حالات إعفاء رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية وأعضائها من مناصبهم: وهو القانون الذي ينظم إجراءات إقالة رؤساء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية المنصوص عليها في الدستور، ويمثل التفاضلاً على الغرض من تضمين شروط استقلالية الهيئات المستقلة والرقابية في المواد الدستورية المنظمة لاستقلالية هذه الهيئات.

ملحق رقم 3

المواد الدستورية ذات الصلة بمكافحة الفساد واستقلالية الهيئات المستقلة، وتنظيم تداول المعلومات

(دستور 2014)

مادة 68: المعلومات والبيانات والإحصاءات والوثائق الرسمية ملك للشعب، والإفصاح عنها من مصادرها المختلفة، حق تكفله الدولة لكل مواطن، وتلتزم الدولة بتوفيرها وإتاحتها للمواطنين بشفافية، وينظم القانون ضوابط الحصول عليها وإتاحتها وسريتها، وقواعد إيداعها وحفظها، والتظلم من رفض إعطائها، كما يحدد عقوبة حجب المعلومات وإعطاء معلومات مغلوبة عمداً. وتلتزم مؤسسات الدولة بإيداع الوثائق الرسمية بعد الانتهاء من فترة العمل بها بدار الوثائق القومية، وحمايتها وتأمينها من الضياع أو التلف، وترميمها ورقمنتها، بجميع الوسائل والأدوات الحديثة، وفقاً للقانون.

مادة 215: يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية. وتتمتع تلك الهيئات والأجهزة بالشخصية الاعتبارية، والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها. ومن تلك الهيئات والأجهزة: البنك المركزي، والهيئة العامة للرقابة المالية، والجهاز المركزي للمحاسبات، وهيئة الرقابة الإدارية.

مادة 216: يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال. يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة، ولا يعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويحظر عليهم ما يحظر على الوزراء.

مادة 217: تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها. وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنشر هذه التقارير على الرأي العام. وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة، وذلك كله وفقاً لأحكام القانون.

مادة 218: تلتزم الدولة بمكافحة الفساد، ويحدد القانون الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بذلك. وتلتزم الهيئات والأجهزة الرقابية المختصة بالتنسيق فيما بينها في مكافحة الفساد، وتعزيز قيم النزاهة والشفافية، ضماناً لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومتابعة تنفيذها بالمشاركة مع غيرها من الهيئات والأجهزة المعنية، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

مادة 219: يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة، والأشخاص الاعتبارية العامة، والجهات الأخرى التي يحددها القانون، ومراقبة تنفيذ الموازنة العامة للدولة والموازنات المستقلة، ومراجعة حساباتها الختامية.

مادة 220: يختص البنك المركزي بوضع السياسات النقدية والائتمانية والمصرفية، ويشرف على تنفيذها، ومراقبة أداء الجهاز المصرفي، وله وحده حق إصدار النقد، ويعمل على سلامة النظام النقدي والمصرفي واستقرار الأسعار في إطار السياسة الاقتصادية العامة للدولة، على النحو الذي ينظمه القانون.

مادة 221: تختص الهيئة العامة للرقابة المالية بالرقابة والإشراف على الأسواق والأدوات المالية غير المصرفية، بما في ذلك أسواق رأس المال وبورصات العقود الآجلة وأنشطة التأمين، والتمويل العقاري، والتأجير التمويلي، والتخصيم والتوريق، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

المحليّات في مصر: تحديات بناء نظامٍ محليّ فعّال بعد ثورة يناير 2011

حبيبة محسن و نوران سيد أحمد

مقدمة

على الرغم من أنّ مصر تعدّ من أقدم الدول أخذًا بنظام الإدارة المحليّة منذ عهد محمّد علي في أوائل القرن التاسع عشر - وهي التجربة التي مرّت بالكثير من التطوّر بطبيعة الحال منذ ذلك التاريخ - إلا أنّ نظام الإدارة المحليّة في مصر كان يعاني من مشكلاتٍ ضخمة، انعكست آثارها في تدهور مستوى الخدمات العامّة المقدّمة للمواطن، إلى جانب فسادٍ كبير بدأ ملحوظًا خلال حقبة مبارك بالتحديد، إلى حدّ دفع زكريّا عزمي، رئيس ديوان رئيس الجمهوريّة تحت حكم مبارك، إلى القول بأنّ "الفساد في المحليّات وصل للرّكب"، قبل أن تندلع ثورة يناير 2011 ويتمّ محاكمته هو نفسه بتهم ذات صلةٍ بالفساد.¹

ويعزو العديد من الخبراء في مجال الإدارة العامّة والإدارة المحليّة هذه المشكلات بشكلٍ كبير إلى المركزيّة المفرطة، وغياب تطبيق اللامركزيّة عن نظام الإدارة المحليّة المصريّ. فعلى الرغم من أنّ التعديلات التي تمّ إدخالها عام 2007 على دستور 1971 كانت تنصّ على تشجيع اللامركزيّة،² إلا أنّ الهيكل الموضوع لمؤسّسات الدولة كان هيكلاً شديد المركزيّة. كما أنّ الفلسفة التي اعتمدها المُشرّع في القانون المُنظّم للمحليّات، وهو القانون 43 لسنة 1979، كانت قائمةً بالأساس على مبدأ "تفويض" السلطات للوحدات المحليّة، وليس "نقل السلطات". وعلى الرغم من وجود مبادراتٍ متعدّدة لتعديل هذا القانون وإعادة هيكلة بعض مؤسّسات الدولة، حتّى في ظلّ نظام مبارك، إلا أنّ ذلك لم يثمر عن الكثير، وظلّت معظم هذه المبادرات حبيسة الأدرج حتّى اندلاع ثورة يناير 2011. وفي الوقت الذي أدّت فيه ثورة يناير إلى حلّ المجالس الشعبيّة المحليّة (وهي المجالس المنتخبة المنوط بها الرقابة على الأجهزة المحليّة التنفيذية)، تم إرجاء ملفّ المحليّات وتفعيل اللامركزيّة عدّة مرّات، باعتبار أنّ ملفّ المحليّات ليست له الأولويّة لدى القوى السياسيّة المختلفة في مقابل ملفّاتٍ أخرى، مثل الانتخابات البرلمانيّة أو الرئاسيّة أو كتابة دستورٍ جديدٍ للبلاد. وقد أثّرت مسألة الانتخابات المحليّة وضرورة صياغة قانونٍ للإدارة المحليّة مرّةً أخرى في الفترة القصيرة التي تولّى فيها الرئيس المعزول محمد مرسي الحكم عام 2012، ولكن نظرًا لقصر الفترة التي تمّت فيها دراسة الموضوع، بالإضافة إلى الاضطرابات الشديدة التي صاحبت وأعقبت موجة الحراك في 30 يونيو 2013، لم يحدث أيّ تقدّم يُذكر في هذا الملفّ. وأخيرًا، ومع انعقاد البرلمان الجديد للبلاد في يناير 2016، بدأ ملفّ المحليّات يعود مجدّدًا للنقاش؛ حيث حدّد دستور 2014 مدّة خمس سنوات كفترةٍ انتقاليّةٍ للتحوّل إلى

1 "النيابة في قضية زكريّا عزمي: صاحب مقولة "الفساد للرّكب" وصل فساده للرأس"، المصري اليوم، 10 أبريل 2012، <https://goo.gl/fz7Ndk>

2 المادّة رقم 161 من دستور 1971، بعد تعديلات عام 2007.

اللامركزية، إلى جانب إحساس مجلس النواب والحكومة معًا بضرورة فتح ملف المحليات واللامركزية لرفع كفاءة الخدمات المقدّمة للمواطنين.

من الجدير بالذكر أنّه منذ منتصف الثمانينيات تقريبًا، خاضت أكثر من ستين دولةً على مستوى العالم غمار تجربة التحوّل إلى اللامركزية، خاصّةً الدول النامية. على الرغم من ذلك، تطلّ مصر من الدول التي لم تفعل كثيرًا الأخذ باللامركزية، بينما تعرف معظم دول العالم حاليًا شكلاً من أشكال اللامركزية في الحكم. ونذكر أيضًا بأنّه، وفقًا للأدبيات، يعدّ التحوّل إلى اللامركزية عمليةً معقّدةً تؤثّر على المستويين المحليّ والوطنيّ، ولها أثر مباشرٌ على المؤسّسات والجماعات المحليّة والمواطنين الأفراد كذلك. إلى جانب ذلك، تهتمُّ العديد من المنظّمات الدوليّة، مثل الأمم المتّحدة أو البنك الدوليّ، بتدعيم اللامركزية، خاصّةً في الدول النامية، لما لها من تأثيرٍ مباشرٍ على عددٍ من القضايا المرتبطة بالتنمية الإنسانيّة، وتحديدًا تلك المرتبطة بالأهداف الإنمائية للألفية Millennium Development Goals؛ إذ ترتبط اللامركزية بتحقيق عددٍ منها.³

ولكن من المهم لنا التوقّف قليلًا عند مفهوم اللامركزية. تخبرنا أدبيّات العلوم السياسيّة والإداريّة أن ذلك المفهوم يعدّ مظالمًا وغير واضح. ومن ثمّ استندنا في هذه الورقة إلى تقرير البنك الدوليّ لعام 2000، والذي يعرّف اللامركزية باعتبارها: "نقل السلطة والموارد من مستوى أعلى إلى مستوى أقلّ في النظام السياسيّ". ويوضّح التقرير، كما يوضّح عددٌ كبير من أدبيّات العلوم السياسيّة والإداريّة، أنّ للامركزية ثلاثة أشكالٍ رئيسية، يمكن أن تتواجد وحدها أو أن تعمل معًا في وقتٍ واحد، هي:

اللامركزية الإداريّة: وهي التي تحدث عندما ينتقل عددٌ من المهام الإداريّة من المستوى الأعلى في الحكومة إلى مستوى أدنى.

اللامركزية الماليّة: وهي التي تحدث عندما تتنازل المستويات الأعلى في الحكومة عن سلطتها في الميزانيات المحليّة أو القرارات الماليّة إلى المستويات الأدنى.

اللامركزية الديمقراطيّة أو السياسيّة، هي التي تحدث عند انتقال السلطات والموارد (لامركزية إداريّة وماليّة)، إلى جانب مساحةٍ ما من الاستقلال في صنع القرار عن الحكومة المركزية. ومن أجل تحقيق هذا الشكل المتقدّم من اللامركزية، من المهمّ أيضًا تفعيل آليات مراقبةٍ ومحاسبةٍ قويّةٍ للأجهزة التنفيذية المحليّة، وأن يتمّ ذلك من خلال ممثّلين محليّين منتخّبين.

ورغم تركيز المنظّمات الدوليّة المذكورة على أنّ اللامركزية ترتبط بتحقيق أهداف التنمية الإنسانيّة المنشودة، إلا أنّها كانت أيضًا واعيةً بأنّ اللامركزية عمليةً معقّدة، تتطلّب وضع شروطٍ وحلولٍ لمواجهة تحدياتٍ وصعوباتٍ خاصّة مرتبطة بسياق كلّ دولةٍ على حدة. لكن يطلّ هناك عددٌ من الدروس المستفادة والمقاربات المتنوّعة التي قد تساعد مختلف الدول على إتمام عمليّة التحوّل نحو اللامركزية بنجاح. فاللامركزية ليست هدفًا في حدّ ذاتها، وإنما مجرد وسيلةٍ لتحقيق عددٍ آخر من الأهداف والغايات؛ منها إدارة جهاز الدولة بشكلٍ أكثر كفاءة، وتقليص مستويات الفقر وتحقيق التنمية المحليّة، وغيرها. فاللامركزية تنطوي على إشراكٍ أكبر للمجتمعات المحليّة في عمليّة صنع القرار، ومحاسبة المسؤولين المحليّين من أجل أن تكون عمليّة صنع القرار أكثر استجابةً للاحتياجات المحليّة، وهو ما قد يتطلّب إعادة هيكلة المؤسّسات المحليّة والوطنية القائمة.⁴

3 Tim Scott, UNDP 2006.

4 Tulia G. Falleti, "A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective", in *The American Political Science Review*, Vol. 99, No. 3 (Aug., 2005), pp. 327-346, available on the link: <https://goo.gl/C1sYr4>

تساهم اللامركزية أيضًا في مكافحة الفقر، حيث أنّ المشاركة الأوسع للمواطنين في صياغة برامج التنمية المحلية المناسبة لنشاطهم واحتياجاتهم قد تضمن تحسين الخدمات المحلية المقدّمة إليهم، كالصحة والمواصلات والتعليم على سبيل المثال. ولكن إذا لم يتمّ الانتقال إلى اللامركزية على نحو جيد، قد تتعثر مسألة تحقيق التنمية المنشودة. ففي حالاتٍ عديدة، لم تكن الحكومات المحلية جاهزةً بالكفاءات أو الموارد المطلوبة لتحقيق أهدافٍ تنمويّة ضخمة قد تعجز الحكومات الوطنية ذاتها - بكلّ إمكانيّاتها ومواردها- عن تحقيقها. فمن أجل تحقيق هدفٍ مثل مكافحة الفقر على سبيل المثال، يجب أن تكون الحكومات المحلية جاهزةً بالكفاءات والقدرات التي تمكّنها من إدارة مشروعاتٍ وميزانياتٍ محليةٍ للقضاء على الفقر، كما يجب أن تكون قادرةً أيضًا على التخطيط وإدماج المجتمع المحليّ في هذه العملية بكفاءة، وإلاّ تأثرت الإدارة الماليّة وإدارة الموارد والخدمات العامّة المقدّمة للمواطنين محليًا بالسلب.⁵

وفي مصر، يُعتبر إصلاح نظام الحكم المحليّ أحد الركائز الأساسيّة لتحسين حالة الخدمات العامّة المقدّمة للمواطنين. ويرى العديد من الباحثين المتخصّصين في هذا المجال أن قانون الإدارة المحلية المنتظر إصداره قريبًا من مجلس النواب طال انتظاره شعبيًا منذ فترة طويلة. وقد اجتهدت العديد من الأطراف، سواء من الحكومة أو البرلمان أو الأحزاب السياسيّة وبعض المبادرات المجتمعيّة، في تقديم مقترحاتٍ لصياغة مشروع القانون الجديد. في هذه الورقة، نحاول تسليط الضوء على أهمّ تلك الأطراف، إلى جانب طرح المسائل الخلافية أو الإشكالية المحيطة بملفّ المحليات والإدارة المحليّة في مصر حاليًا.

خريطة الفاعلين الأساسيين فيما يخصّ ملفّ المحليات

يعدّ ملفّ المحليات، كما أسلفنا، من أعقد الملفّات المطروحة على أجندة الحكومة ومجلس النواب الحاليين في مصر، وذلك لعدّة أسباب: أولاً: الارتباط المباشر بين ملفّ المحليات والخدمات المقدّمة للمواطنين. ثانيًا: مرور ثلاثة أعوامٍ تقريبًا على المدّة التي تمّ تحديدها في دستور 2014 من أجل التحوّل إلى اللامركزية، دون أن تقدّم الأطراف المعنيّة أيّ تصورٍ عن كيفية إجراء هذا التحوّل أو أن تتخذ أيّة إجراءاتٍ عمليّةٍ بصدد التحوّل نحو اللامركزية أو اختيار القيادات المحليّة الجديدة. ثالثًا: تعقيد هذا الملفّ الشّديد، وطبيعته التقنيّة التي تشمل الجوانب القانونيّة والإجرائيّة والعمليّة والاقتصاديّة والسياسيّة والاجتماعيّة، إضافةً إلى تعدّد الأطراف المعنيّة به.

يعتمد نظام الإدارة المحليّة في مصر -حتى يومنا هذا- على القانون رقم 43 لسنة 1979، والذي أدخلت عليه جملةً من التعديلات على مدار العقود الماضية من خلال قوانين أخرى في أعوامٍ لاحقة، كان آخرها القانون 84 لسنة 1996، إلى جانب القرارات الوزاريّة أو الجمهوريّة الأخرى التي تناولت المسألة بالتعديل.⁶ وهو ما كان يشي، وفقًا لعددٍ من الخبراء، بضرورة تعديل القانون. وتماشياً مع ذلك، اتّخذت الحكومات المتعاقبة منذ عام 2006 عدّة خطواتٍ عمليّةٍ في سبيل إعادة صياغة القانون وإصلاح منظومة الحكم المحليّ بشكلٍ عام من أجل تطبيق المزيد من اللامركزية، لا سيّما فيما يخصّ عمليتي التخطيط والتمويل المحليين. وفي سبيل ذلك، وبالتعاون مع عددٍ من الهيئات التنمويّة الدوليّة (منها USAID على سبيل المثال)، تبنت مصر العديد من برامج بناء القدرات على المستويين المحليّ والمركزيّ، وقامت بصياغة نسخٍ مختلفةٍ من مشروعات القوانين المقترحة من أجل تحقيق تلك الأهداف.⁷

ومن اللافت للانتباه أنّ اندلاع ثورة يناير 2011 وما تلاها من أحداثٍ لم يكن له أيّ أثرٍ يُذكر على الفلسفة الحكوميّة

5 Tim Scott, *Ibid.*

6 د. صالح عبد الرحمن أحمد الشيخ، "ملاحظات أولية حول مشروع قانون الإدارة المحلية"، مجلة قضايا برلمانية، مركز الأهرام للدراسات السياسيّة والاستراتيجيّة، العدد 52، (سبتمبر 2016)، ص. 14-25.

7 د. صالح عبد الرحمن أحمد الشيخ، "تجربة تطبيق اللامركزية في مصر: دراسة رصدية توثيقية"، مجلة أحوال مصرية، مركز الأهرام للدراسات السياسيّة والاستراتيجيّة، العدد 61 (صيف 2016)، ص 85-97.

في إدارة ملف إصلاح نظام الإدارة المحليّة في مصر. ربّما يكون قد عطلّ بعض الأنشطة، أو جعل الحكومة (وزارة التنمية المحليّة على وجه التحديد) تصيغ عددًا من مشروعات القوانين لكي تصح أكثر تماشيًا مع الدساتير المتواليّة (دستور 2012 ثمّ دستور 2014)، ولكن ظلّت الفلسفة الحاكمة لعملية التغيير واحدةً تقريبًا، وهي فلسفة تقديم الخدمات. وفقا لتعبير د. خالد زكريا، أستاذ الإدارة المحليّة بجامعة القاهرة، "لم تتغيّر [الفلسفة] قبل الثورة أو بعدها، وهي فلسفة الخدمات. يمكن أن نقول أنّ ثورة يناير أعطتها زخمًا سياسيًا. لكن في النهاية، نتيجة الانهيار الذي حدث بعد يناير وتغيّر النظام والحكومات بعد يونيو 2013، عادت فكرة اللامركزية إلى الظهور باعتبارها أحد أهمّ الأدوات لتحسين جودة الخدمات المحليّة وزيادة رضا المواطنين. فهذا هو الإطار الحاكم لعملية اللامركزية في مصر، وليست الجوانب السياسية بأي شكل من الأشكال".⁸ هذا في الوقت الذي ظهر فيه أيضًا (بالتحديد في أعقاب ثورة يناير) عددٌ من المبادرات الشبابية التي استهدفت تسليط الضوء على ملفّ المحليّات بطرقٍ مختلفة، بالضغط على المسؤولين المحليّين لتحسين الخدمات وإشراك المواطنين في التخطيط المحليّ، أو بتقديم التوصيات إلى الوزارات المعنية، أو بعمل توعيةٍ شعبيةٍ بدور المجالس المحليّة... إلخ؛ منها على سبيل المثال لا الحصر مبادرات "محليّات" و"اللجان الشعبية". وهو ما نعرض له بالتفصيل في السطور التالية.

فيما يخصّ المشهد الحاليّ، يجب أن نذكر أنّ دستور 2014 أشار إلى العديد من المسائل العالقة ذات الصلة بنظام الإدارة المحليّة بغموضٍ أو دون تفصيلٍ كافٍ في مواده، على أمل أن يتولّى قانون الإدارة المحليّة الجديد تنظيمها بشكلٍ واضحٍ ومفصّلٍ فور إقراره من مجلس نوابٍ منتخب، في مقابل نقاطٍ أخرى فصلها بشكلٍ دقيق، يكاد يكون مقيّدًا في بعض الأحيان. بعد انتخاب مجلس نوابٍ جديدٍ للبلاد في يناير 2016، يمكن لنا تحديد عددٍ من الفاعلين الأساسيين في قضية المحليّات، والذين تستهدف هذه الورقة التعريف بهم والتوقف مطوّلًا عند مواقفهم وتفاعلاتهم مع بعضهم البعض، وهم بالأساس: مجلس النواب المنتخب الجديد والحكومة والأحزاب السياسيّة، إلى جانب المجتمع الأوسع من الخبراء والأكاديميين المتخصّصين في موضوع الإدارة المحليّة، والمجتمع المدنيّ والمبادرات الشبابية.

وقد قامت الباحثتان بحوالي سبع مقابلاتٍ شخصيّةٍ مع ممثّلين عن أحزابٍ سياسيّةٍ مختلفة، إلى جانب ممثّلين عن الحكومة (معهد التخطيط ووزارة التنمية المحليّة)، وبعض الخبراء في المجال الذين ساهموا في صياغة مشروعات القوانين المختلفة باعتبارهم مستشارين للحكومة أو لمجلس النواب. وقد تعدّرت مقابلة أعضاء مجلس النواب بسبب صعوبة التواصل الهاتفيّ أو تحديد موعدٍ لإجراء مقابلاتٍ معهم، ولكن تمّت متابعة مواقفهم بالتفصيل من خلال التغطيات الصحفية لأخبار البرلمان.

مجلس النواب

في أعقاب انعقاد مجلس النواب الجديد في يناير 2016، وإقرار لائحته الداخليّة الجديدة وانتخاب لجانه الداخليّة في أبريل 2016، بدأ الاهتمام النسبيّ بقضايا المحليّات، وبدأت مسألة ضرورة انتخاب مجالس محليّة تطفو على السطح، باعتبار أنّ قانون الإدارة المحليّة أحد القوانين الأساسية التي يتعيّن على البرلمان إقرارها بعد انتخابه. وهنا تنبغي لنا الإشارة إلى أنّ لجنة الإدارة المحليّة بمجلس النواب هي لجنة استثنائية من حيث طبيعة تكوينها، حيث رأسها لفصلين تشريعيين المهندس أحمد السجيني، وهو منتمٍ إلى حزبٍ معارضٍ هو حزب الوفد. وقد بادر ثلاثة من أعضاء هذه اللجنة، بمن فيهم السجيني نفسه، بإعداد ثلاثة اقتراحاتٍ بقوانين حول قضية الإدارة المحليّة؛ وهم: النائب أحمد السجيني عن حزب الوفد، رئيس لجنة الإدارة المحليّة بالمجلس، والذي تقدّم باقتراح بقانون للجنة في فبراير 2016، والنائبان عبد الحميد كمال عن حزب التجمّع ومحمد الفيومي، والذان تقدّما باقتراحين بقانون للجنة في مايو 2016. وعلى الرغم من تشابه المقترحات الثلاث في كثيرٍ من بنودها، إلّا أنّ هذه الورقة البحثية لا

8 مقابلة مع د. خالد زكريا أمين، أستاذ بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة والخبير في مجال الإدارة المحليّة، القاهرة، 15 فبراير 2017، مقابلة بواسطة الباحثين.

تُعنى بتوضيح الفوارق بينها وتقييمها⁹ بقدر ما تُعنى بالتفاعلات المصاحبة لإخراج هذا القانون والتفاوض حوله، والمشكلات الأخرى التي يثيرها ملفّ المحليّات وتطبيق اللامركزية. وإلى جانب الاقتراحات الثلاث المشار إليها، كان هناك أيضًا مشروع القانون المقدم من الحكومة (والذي نتعرّض له بالتفصيل لاحقًا)، الذي تأخّر تقديمه رسميًا إلى مجلس النواب لعدّة أشهر، بسبب تأخّر مجلس الدولة في مراجعته. وبسبب هذا التأخير، ناقشت اللجنة أولًا الاقتراحات بقوانين المقدّمة من جانب الأعضاء. ثم اختصارًا للوقت، اضطرتّ الحكومة إلى إرسال نسخةٍ منه إلى لجنة الإدارة المحليّة بالبرلمان بشكلٍ ودّيٍّ في أغسطس 2016، حتى تتمكّن اللجنة من مراجعته لحين إرساله بشكلٍ رسميٍّ.¹⁰

وفور وصول مشروع القانون الحكوميّ إلى اللجنة، شرعت تلك الأخيرة في صياغة مشروع قانونٍ جديدٍ متبنيٍّ الجوانب الإيجابية في كل من مشروعات القوانين المقدّمة إليها. وأعلن رئيس اللجنة أحمد السجيني في وقتٍ آخر عن انتهاء اللجنة من صياغة مشروع قانونٍ جديدٍ مكوّنٍ من 157 مادة، أقرب إلى مزيج من المقترحات الأربعة المقدّمة للجنة، بالتوافق مع باقي الأطراف، وتحديدًا الحكومة، وأنّه تم إرسال هذا المشروع إلى مكتب رئيس المجلس الدكتور علي عبد العال، من أجل عرضه ومناقشته في الجلسات العامّة.¹¹ ومن خلال المقابلات التي قمنا بها، يتوقّع عددٌ من الأطراف المعنيّة على اختلاف توجّهاتها (سواء من الأحزاب السياسيّة أو الخبراء أو حتّى من الحكومة) أن يقوم النواب بتعديلاتٍ على مشروع القانون المقدم خلال المناقشات في الجلسات العامّة؛ خاصّة وأنّ به بعض النقاط الخلافية.

ولعلّ أولى هذه النقاط الخلافية هي فلسفة صياغة القانون ذاتها. ويتساءل د. هشام الهلباوي من وزارة التنمية المحلية قائلاً: "هل يُعقل أن تكون هناك مسودة قانون بدون فلسفة واضحة؟ هذا غير منطقيّ... لذلك أنا مصابٌ بأزمةٍ من لجنة الإدارة المحليّة بالبرلمان، وتصريحها بأنّها ستراجع قوانين الإدارة المحليّة وستختار منها بعض المواد. هذا غير منطقيّ... القانون مثل المنزل، لا يمكن بناء أعمدته بطرقٍ مختلفة. إنه هيكلٌ متكاملٌ ومتناسقٌ من البداية. هذا ما تقوله الفلسفة... لا يمكن التعامل معه بمنطق التجزئة".¹² وبنفس المنطق، يرى د. صالح الشيخ أنّه "بعد الثورة سُكّلت عدّة لجانٍ لإعداد مشروع قانون المحليّات. وقد لجأت كلّ الحكومات بلا استثناءٍ إلى مشروع القانون الذي تمّ قبل الثورة؛ حيث أخذوا النصوص دون النظر إلى الفلسفة التي أعدّها فقهاء القانون".¹³ ولكن ربما حُسيّمت هذه النقطة وتم الانتهاء منها بالفعل؛ إذ يرى د. خالد زكريا من ناحيةٍ أخرى أنّه "يمكننا القول أنّ لجنة الإدارة المحليّة بمجلس النواب قد أصبح لديها في نهاية المطاف نسخةٌ جديدة، وبالتالي لا يمكن القول بأنّ النسخة التي ستخضع للمناقشة العامّة في المجلس هي مسودة الحكومة، كما أنّها ليست أيًا من المشروعات المقدّمة. نحن في انتظار المسودة الأخيرة والتي ستكون مختلفةً بالفعل، لها ما لها وعليها ما عليها".¹⁴

إلى جانب ذلك، كان من الواضح بالنسبة للخبراء المتابعين لمشروع القانون أنّ من صاغ مشروعات القوانين المختلفة، سواء المقدّمة من النواب أو من الحكومة، قد بدأ بمحاولة معالجة المشكلات الموجودة بالفعل في النظام المحليّ الحاليّ أكثر من محاولته صياغة نظامٍ جديدٍ بالكامل للإدارة المحليّة. "والنتيجة أنّ كلّ المسودات

9 للإطلاع على مقارنةٍ دقيقة بين مشروعات القوانين المختلفة، يرجى مراجعة: د. صالح الشيخ، قضايا برلمانية، سبق ذكره.

10 "الوفد يُشكل لجنة المحليّات" وينتظر قانون الحكومة، موقع مصر العربية، 16 أغسطس 2016، <https://goo.gl/geqgS2>

11 "انتهاء محلية البرلمان من مناقشة قانون الإدارة المحلية وعرضه على النواب قريبًا"، موقع مصر العربية، 3 فبراير 2017، <https://goo.gl/xfqGzS>

12 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، المنسق الوطنيّ للإدارة المحليّة ومستشار وزير التنمية المحليّة، القاهرة، 5 فبراير 2017، عُقدت المقابلة بواسطة الباحثين.

13 مقابلة مع د. صالح الشيخ، أستاذ بكلية الاقتصاد والعلوم السياسيّة بجامعة القاهرة، وحاليًا يشغل منصب نائب وزير التخطيط، القاهرة، 26 يناير 2017، مقابلة عُقدت بواسطة الباحثة نوران سيد أحمد.

14 مقابلة مع د. خالد زكريا، سبق ذكره

المقترحة تنطوي بنسبة 70% على مواد القانون 43 لسنة 1979 [...]]. لكنّ الفكرة هي البدء من جديد في إطار النصّ الدستوريّ الجديد، وكيفية تحويله بشكلٍ إجرائيٍّ في القانون بما يخدم النظام المحليّ".¹⁵ ظلّت تلك العقليّة مسيطرةً نوعاً ما على لجنة الإدارة المحليّة في البرلمان، إلى أن بدأ تدريجيّاً الانفتاح على الآراء الأخرى مع بدء جلسات الاستماع، والتعرّف على وجهات نظر مختلف الأطراف المعنيّة. "اللطيف في الأمر أنّ مسوّد الحكومة تعرّضت للهجوم من المحافظين أنفسهم، حينها بدأت لجنة الإدارة المحليّة تعي أنّ هناك فجوةً بين الدستور ومطالب الناس من جهة، وبين المسوّدات كلّها من جهةٍ أخرى، بما فيها مسوّد الحكومة؛ ومن ثمّ شرعت في إدخال عناصر أخرى. فأخذت تنظّم لجان استماع مستعينةً بأراء الخبراء وأعضاء لجانٍ أخرى، كاللجنة الاقتصادية ولجنة الخطة والموازنة، وأساتذة الجامعات. إجمالاً، يمكن القول بأنّ المراحل الأولى لصياغة هذا القانون كانت مغلقة. ولكن المراحل النهائية شهدت نوعاً من أنواع الانفتاح نتيجةً استشعارهم وضوح المشاكل التي تشوب القانون، والتي لن يتمّ تقبلها من جانب الناس والخبراء على حدٍ سواء، وهو ما اضطرّهم للانفتاح على الآراء الأخرى".¹⁶

تتابع اللجنة، إلى جانب مشروع القانون، عددًا من القضايا الأخرى المتّصلة بمسألة الإدارة والحكم المحليين؛ منها على سبيل المثال ملفّ المحافظين وتعييناتهم الجديدة. ففي يناير 2017، تابعت لجنة الإدارة المحليّة في مجلس النواب ملفّ حركة المحافظين، والذي تسبّب في خلافٍ كبير بين المجلس والحكومة، ممثّلةً في شخص وزير التنمية المحليّة السابق، أحمد زكي بدر. ويرجّح عددٌ من المحلّلين الصحفيين أن يكون ذلك الخلاف وراء الإطاحة ببدر واستبداله بوزير آخر بعدها بعدة أيّام في التعديل الوزاريّ الأخير، وهو هشام الشريف. حيث اعتقد النواب بلجنة الإدارة المحليّة أن الوزير أحمد زكي بدر لم يكن يقوم بدوره على الوجه الأكمل، مستندين في ذلك على قائمة الأسماء المقترحة التي قدّمها الوزير إلى المجلس لاعتمادها للتعيين كمحافظين جدد. فيرى الدكتور محمّد الفيومي مثلاً أن غالبية المرشّحين لم يكونوا من أبناء المحافظة التي سيتولّون العمل بها، باعتبار أنّ النسخة الأخيرة من مشروع قانون الإدارة المحليّة الذي انتهت اللجنة من إعداده قد نصّ صراحةً على وجوب توفّر الخبرة والدراية لدى المحافظين بمشكلات المحافظة التي يعملون بها.¹⁷ وفي السياق نفسه، يرى بدوى النويشي، عضو لجنة الإدارة المحليّة بالمجلس، أن حركة المحليّات الأخيرة اشتملت على الكثير من الأخطاء، على رأسها صدور قرارٍ لاثنتين بنفس المركز، وقرارٍ بتعيين لشخصٍ متوفّي، وأن الوزير السابق كان يحاول مجاملة الكثير من رؤساء المدن والأحياء، أملًا بالبقاء في منصبه.¹⁸

وهنا يمكن ملاحظة أنّ مجلس النواب يمارس نوعاً من التأثير على قرارات الحكومة، وليس تابعاً لها بالكامل، كما يذهب عددٌ من المحلّلين السياسيّين. وفي السياق ذاته، يعزو د. هشام الهلباوي من وزارة التنمية المحليّة هذا التأثير إلى الصلاحيّات الجديدة الممنوحة للبرلمان في دستور 2014. ويرى أن المجلس في حالة نزاع مع الحكومة على تلك الصلاحيّات الجديدة: "يشعر نواب البرلمان بقلة الحيلة، وهم في حالة غضبٍ من الحكومة التي تمضي الاتفاقيّات وتصرف القروض وتتفق على قروضٍ جديدة دون علمهم، فلا تتوافر لديهم أيّ بياناتٍ عنها، كما حدث مع قرض صندوق النقد الدوليّ. وعمامة هناك داخل المجلس من له كلمة وتأثيرٌ وقدرةٌ على تدوير دفة الحديث والكلام. إشكاليّات المجلس كبيرة بالفعل".¹⁹

15 المقابلة السابقة

16 مقابلة مع د. خالد زكريا، سبق ذكره.

17 "محمد الفيومي عن حركة المحليّات الأخيرة: "المبدأ غلط.. مرتب رئيس المدينة لا يكفى إنه يفتح بيتين؟"، برلماني، 1 فبراير 2017، <https://is.gd/tOAFIB>18 "النائب بدوى النويشي عن حركة المحليّات الأخيرة: "باريت التعديل الوزاريّ يشمل زكى بدر"، برلماني، 2 فبراير 2017، <https://is.gd/JVU19C>

19 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، سبق ذكره.

الحكومة

كما أشرنا آنفًا، بدأت الحكومة جهودها من أجل إصلاح نظام الإدارة المحليّة في مصر بالدفع نحو تطبيق اللامركزيّة منذ عام 2006. ولم يتغيّر ذلك التوجّه كثيرًا باندلاع ثورة يناير وما تلاها من أحداث. يرى د. صالح الشيخ - وهو أحد الخبراء المهمّين في هذا المجال، وعمل طويلًا مع وزارتيّ التنمية المحليّة والتخطيط على ملفّ الإدارة المحليّة ثم عُيّن مؤخرًا نائبًا لوزير التخطيط - أنّ الحكومة، ممثّلةً في وزارة التنمية المحليّة، بدأت جهودها بإنشاء وحدةٍ داخلها عرّفت باسم "المكتب الفنيّ للامركزيّة Decentralization Technical Office". وقد بدأت الوحدة عملها بمجموعة صغيرةٍ من الخبراء، الذين قاموا بإجراء العديد من الدراسات ومراجعة مشكلات النظام المحليّ في مصر والخبرات الدوليّة في هذا الشأن، إلى جانب تقديم تصوّراتٍ عن المنظومة الجديدة المقترحة لتطوير النظام المحليّ في مصر، ومقترحاتٍ بتعديل الدستور المصريّ لعام 1972 (خلال موجة التعديلات التي تمّ تمريرها عام 2007). وفي عام 2008، قدّم المكتب الفنيّ عددًا من التوصيات المتعلّقة بإنشاء مكاتب فنيّة مماثلة في الوزارات القطاعيّة (التي يتعلّق عملها مباشرةً بتقديم خدماتٍ على المستوى المحليّ للمواطنين)؛ وهي: وزارات التعليم والإسكان والتضامن الاجتماعي والمالية والتخطيط. وفي هذه المرحلة، كُثفت هذه المكاتب الفنيّة حديثة العهد جهودها للتواصل مع كافّة الأطراف داخل النظام السياسيّ، من أجل الدّفع بقضيّة اللامركزيّة وإصلاح النظام المحليّ على رأس أولويّات أجندة النظام السياسيّ آنذاك. ويرى د. الشيخ أنّ تلك المساعي قد نجحت إلى حدٍ ما، بالنظر إلى أنّ الحديث عن اللامركزيّة قد تمّ تضمينه في مناسباتٍ عديدة في خطابات مبارك. وقد تمّ كلُّ ذلك بالتشاور مع المجالس والوحدات المحليّة التي كانت قائمةً في تلك الفترة (بين 2007 و2010)، وبالاستعانة بالدعم الفنيّ والماليّ المقدّم من المؤسّسات التنمويّة الدوليّة، على غرار البنك الدوليّ والبرنامج الإنمائيّ للأمم المتّحدة UNDP والمعونة الأمريكيّة USAID، وغيرها. ويضاف إلى ما سبق التواصل والتنسيق مع سائر الأطراف الحكوميّة المعنيّة من أجل بناء قدرات المسؤولين المحليّين الفنيّة والبشريّة، بالإضافة إلى التعاون بين وزارتيّ التنمية المحليّة والتخطيط من أجل إعادة النظر في منظومتيّ التخطيط والتمويل المحليّين.²⁰

وبناءً على ذلك، قام المكتب الفنيّ للامركزيّة بتشكيل لجنةٍ موسّعةٍ من الخبراء من أجل إعادة النظر في قانون الإدارة المحليّة رقم 43 لسنة 1979. وقد بذلت اللجنة مجهوداتٍ ضخمةٍ لإنتاج مجموعة توصياتٍ سياسيّة وأوراقٍ بيضاء، مبنيةً على جلسات استماع ومشاوراتٍ مطوّلةٍ مع كافّة الأطراف المعنيّة. وتوجّبت اللجنة إنتاجها بتقديم مسوّدّة مشروع قانونٍ عام 2009، كان من المنتظر أن يجري عرضها على البرلمان في عام 2011، ولكن اندلاع الثورة حال دون ذلك.²¹

بعد اندلاع ثورة يناير 2011، تغيّر اسم المكتب الفنيّ بوزارة التنمية المحليّة من "المكتب الفنيّ للامركزيّة" Decentralization Technical Office إلى "وحدة تطوير الإدارة المحليّة" Local Administration Reform Unit، وتوقّفت هذه الخطة الطموحة للتحوّل نحو اللامركزيّة. إلّا أنّ وزارة التنمية المحليّة استمرّت بنفس الأهداف تقريبًا، وقامت في عام 2012 بتطوير مشروع قانونٍ آخر ليتماشى بصورة أكبر مع الدستور الصادر في هذا العام. ولكن مع حلّ البرلمان، ثم أحداث 30 يونيو والإطاحة بحكم الإخوان المسلمين وما تلاها من أحداثٍ ساخنةٍ في مصر، لم يُعرض مشروع القانون على البرلمان. ومع انتخاب البرلمان الجديد، بات من الواضح ضرورة صياغة مشروع قانونٍ جديدٍ يتماشى مع دستور 2014. "أكاد أجزم أنّ مسوّدّة 2012 هي الأفضل. لقد قمنا بعقد مقارنةٍ بين ثماني مسوّدات، من حيث فلسفتها وموادها وتوزيع الصلاحيّات بها، وقدّمناها إلى الوزيرين والبرلمان. بناءً على ذلك، أكاد أجزم بأن مشروع القانون الذي أعدّ في 2012 كان أفضلهم من حيث منهجيّة عمله والفكر الذي وُضع به، وهو ما لمستّه أيضًا من خلال حضوري عمليّة الإعداد والتحضير، والتي تمّت بواسطة لجانٍ شارك فيها

20 د. صالح الشيخ، أحوال مصرية، سبق ذكره

21 مقابلة مع هشام الهلباوي، سبق ذكره.

22 المقابلة السابقة.

الخبراء والعديد من الأطراف. كانت "قصة كبيرة جدًا". يليه في الجودة المشروع المُعدّ عام 2009. [...] لقد أعطى مشروع قانون 2012 المجالس المحليّة حقوقًا وحرّياتٍ وصلاحيّاتٍ أكبر، وكان الجهد المبذول فيه من أجل تطبيق اللامركزيّة ودفع الإدارة المحليّة للأمام كبيرًا للغاية".²³

من خلال البحث المكتبيّ والميدانيّ، تجدر الإشارة إلى أنّنا ليس لدينا أيُّ شكٍّ بأنّ الحكومة ليست كلاً واحداً مصمّناً، وأن بداخلها العديد من المؤسّسات المختلفة التي قد لا تتشارك بالضرورة وجهات النظر ذاتها حول القضايا ذات الصلة بالحكم المحليّ، وبالتحديد قضية اللامركزيّة وكيفية تطبيقها في مصر. فعلى الرغم من أنّ دستور 2014 قد نصّ بشكلٍ صريحٍ في مواده على اعتماد اللامركزيّة، إلّا أنّه من الواضح أنّ هناك تياراً مقاوماً بشدّة لفكرة اللامركزيّة داخل مؤسّسات الدولة، لا سيّما من المنتمين للمؤسّسات الأمنيّة (العسكريّة أو الشرطيّة) أو من لهم خلفيّة من هاتين المؤسّستين. ويشغل هؤلاء مناصب حسّاسة سواء في الحكومة أو البرلمان، ويؤثّرون بشدّة على عمليّة صنع القرار: "حضرنا جلسات عملٍ مع شخصيّاتٍ مهمّةٍ في الدولة [...]، وهم يحملون رؤيةً خاطئةً للإدارة المحليّة واللامركزيّة، ويعتقدون أن تقوية النظام المحليّ يدخلنا مثل السودان في مسارٍ من تقسيم الدولة. فكان دورنا في المقابل هو أن نقنعهم بأنّ دولاً مثل ألمانيا وفرنسا وأمريكا وبولندا لم تُقسّم، رغم أنّها تتمتع بدرجةٍ عاليةٍ من اللامركزيّة، ليس الإداريّة فحسب، بل والسياسيّة. لم نطالب باللامركزيّة السياسيّة، ولكنهم يرون مع هذا أنّ الناس إن أدركوا اللامركزيّة سيطالبون بمواردهم بشكلٍ منفصل، وبالتالي نفتح الباب أمام التفكير في الانفصال".²⁴ ولكن د. الهلباوي لا يرى أنّ هذه المسألة مستعزّبة، سواء بالنسبة لطبيعة وتنشئة هؤلاء الأشخاص، أو بالنسبة لنظرتهم للسياق السياسيّ في مصر بعد 2011. "إنّ الدول بعد الثورات تغلب عليها الصبغة الأمنيّة، والأمنيّون بطبعهم قادمون من نظامٍ مركزيّ، ولم يعرفوا اللامركزيّة يوماً. وقد قامت دولتنا على النيل وراث الدولة المركزيّة، وتخضع حالياً لسلطةٍ حاكميةٍ مركزيّة. يأتي العديد من المحافظين على سبيل المثال من خلفيّة عسكريّة، أي أنّهم نشأوا على فكرة المركزيّة، أو كما يقولون في الجيش "نفذ ثم تظلم".²⁵

على الرغم من ذلك، يرى د. الهلباوي أنّ هناك مساحةً لتطوير فكر هذه القيادات الأمنيّة أو العسكريّة، وإقناعها بالموافقة على اعتماد مستويات ما من اللامركزيّة، الإداريّة والماليّة على الأقلّ، لأنّه هو ذاته على قناعةٍ بأنّ الشعب المصريّ قد لا يتقبّل اللامركزيّة السياسيّة أيضاً، وأنّ تلك العمليّة تأخذ وقتاً وجهداً مضنيّين من أفرادٍ مؤمنين بالتغيير داخل مؤسّسات الدولة. "نحاول دائماً أن نكتب أوراقٍ أو مذكّرات تعرض لفكرة اللامركزيّة أو مفهومها، دون أن نسمّيها صراحةً باسم اللامركزيّة... فمثلاً نوضّح أنّ المطلوب هو اعتماد نظامٍ يسمح للمجالس المحليّة أن تخطّط بنفسها، وأن تكون هناك نسبةٌ من الموارد المخصّصة لتنفيذ تخطيطاتها [...] وأن تكون هناك سلطةٌ للناس على مختلف مستويات اتّخاذ القرار. فمثلاً إن طالب الناس في منطقةٍ ما رئيس الوحدة المحليّة بإقامة ملعبٍ لكرة القدم في محيط الوحدة المحليّة، يجب أن يُمنح هذا الأخير السلطة اللازمة لتنفيذ ذلك المطلب على المستوى المحليّ. حتّى لو لم يُمنح صلاحية شراء الأراضي، يمكن أن يستأجرها لمُدّةٍ مُتَّفَقٍ عليها، ولتكن سنة مثلاً. هذا المستوى من الصلاحيّات السياسيّة [...] الذي يتيح إنجاز العمل هو ما نريده. هذا لا ينفى صلاحية المركز في "الرقابة" على الوحدات المحليّة في النهاية".²⁶

ويعكس ما يذهب إليه د. هشام الهلباوي حالةً من الانفصام بين توجّه الوزراء الرسميّ وبين المكاتب أو الوحدات الفنيّة داخل الوزارات، وكيف أنّ هذه المكاتب في حالة lobbying مستمرةٍ للضغط على رأس مؤسّساتها من أجل تبني فكرٍ أكثر انفتاحاً، وأنّ تلك العمليّة، على الرغم من كونها مستمرةً وتراكميّةً، تتعطلّ بسبب تغيير الوزراء المستمرّ واستبدالهم بأشخاصٍ لديهم نفس الخلفيّة التي تغلب الطابع الأمنيّ على سواه؛ وهو ما يجعل

23 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، سبق ذكره

24 المرجع السابق

25 المرجع السابق

26 المرجع السابق

المسؤولين عن المكاتب الفنيّة يبدؤون من الصفر في كلّ مرّة. على سبيل المثال، يرى د. هشام الهلباوي أنّه كان ثمة تدخل كبير من جانب وزير التنمية المحليّة السابقين، عادل لبيب وأحمد زكي بدر، في صياغة مشروع قانون الحكومة الذي تقدّمت به إلى مجلس النواب من أجل تحجيم نزعة تطبيق اللامركزية، بسبب تخوّفاتهما ذات الطابع الأمني... كان عادل لبيب لواءً سابقاً، ويتمنّع بحسّ أمنيّ عالٍ كمحافظ. وقد استغرق الكثير من الوقت لاستيعاب اللامركزية والقبول بها. "في البداية، قمنا بتوصيل الفكرة له بشكل غير مباشر. ورغم أنّه كان قابلاً لفكرة مشاركة الناس ومشجّعاً لها، إلا أنّه كانت لديه حساسية من كلمة "اللامركزية"، وكان يعتقد أنّها شيء سيء. وقد اعترف في النهاية بأنّه طبّق اللامركزية بمفرده في قنا²⁷ دون أن يعي ذلك. وبعد أن أخذ وقته لاستيعاب الموضوع بشكل جيّد إلى جانب خبرته العمليّة، رحل إثر التغيير الوزاري. وجاء أحمد زكي بدر، وأتى بقانونيين لا يعرفون شيئاً عن الإدارة المحليّة..."²⁸ ومن المرجّح أن يتكرّر السيناريو ذاته مع الوزير الجديد، هشام الشريف، الذي تولّى منصبه أثناء كتابة هذه السطور، في فبراير 2017. وهو خبيرٌ في تكنولوجيا المعلومات، تولّى رئاسة مركز معلومات مجلس الوزراء لفترة تقارب العشر سنوات، ولكن ليس له خبرة كافية بقضايا التنمية المحليّة.²⁹

وبالعودة إلى مشروع القانون، صاغت وزارة التنمية المحليّة نسخةً أوليّةً منه استناداً إلى مجهوداتها السابقة، ثم عرضته على مجلس الوزراء. وهنا أبدى عددٌ من الوزراء اعتراضه على نصّ المشروع؛ ومن ثمّ تقرّر تكوين لجنةٍ سباعيّةٍ في الفترة بين أبريل ومايو 2016، من ممثلي سبع وزاراتٍ معنيّة، وهي: وزارة التخطيط، وزارة الماليّة، وزارة الشباب والرياضة، وزارة الإسكان، وزارة التضامن الاجتماعيّ، ووزارة التنمية المحليّة. كان من الملحوظ أيضاً أنّ هذه الوزارات بدورها تواجه أيضاً نفس مشكلة الانفصال بين المكاتب أو الوحدات الفنيّة وبين القيادات العليا داخلها، وأنّ وضع مشروع القانون الحالي كان مرتبطاً أكثر بأشخاص بعينهم داخل الوزارات أكثر من ارتباطه بالتوجّهات العامّة للدولة. "كان هناك بعض الأشخاص الجيدين الذين كانوا يعملون على اللامركزية في وزاراتٍ مختلفة، وبعض من مستشاري الرئيس. وقد اجتمع هؤلاء عدّة مرّات للنقاش حول القانون، وكيف يمكن لكلّ منهم إقناع وزيره بفكره، أو مطالبته بإجراء بعض التعديلات على نصوص مشروع القانون. وبالتالي، كان يتمّ إضافتهم للجنة المسؤولة عن التعديل [...]". لذلك لم يكن تغيير مشروع القانون بسبب تغيير توجّهات الوزارات، وإنّما بفضل هذه المجموعة.³⁰

تجدد الإشارة أيضاً إلى أنّ التعاون مع المؤسّسات التنمويّة الدوليّة له أثرٌ بالغ على تغيير التوجّهات العامّة للوزارات المعنيّة، والدفع، ولو بشكلٍ جزئيّ، بأجندةٍ تطمح إلى تطبيق اللامركزية وتحسين نظام الإدارة المحليّة في مصر. فقد عقدت وزارة التنمية المحليّة ورشة عملٍ مع المعونة الأمريكيّة USAID والبنك الدوليّ عن الإطار العام للامركزية، وضرورة التوعية بها شعبيّاً؛ وهو ما أثر إيجاباً على الصورة النهائيّة التي خرج بها مشروع القانون من الوزارة. فبفضل تلك الاجتماعات والإصلاحات التي دفعت بها المكاتب الفنيّة في الوزارات، تمّ ضبط النسخة الأوليّة من مشروع القانون وتحسينها، ومنع المجموعة ذات الفكر الأمنيّ من التعديل فيها. يقول د. هشام الهلباوي: "حضرت لجنة الإدارة المحليّة بالكامل الورشة، وحضر وزير التخطيط والمتابعة والإصلاح الإداري، ووزير الماليّة، ووزيرنا أحمد زكي بدر، ورئيس الجهاز المركزيّ للمحاسبات، بالإضافة إلى خالد زكريا وأنا ومجموعةٍ من الخبراء الأمريكيّين. وقد دار الحديث عن مفهوم اللامركزية وكيفية تنفيذها، وأهدافها ونتائجها المتوقّعة. كان هذا في أواخر يونيو 2016. ومن يوليو إلى سبتمبر عُقدت عدّة اجتماعات، حدث خلالها تحوّلٌ في نسبة الرضا عن القانون، لتصبح 75 – 80 % بعد أن كانت 60 %. تُعدّ تلك النسبة منطقيّة في ضوء عدم القدرة على تحقيق كافّة المكاسب. كما كان للوزارات الأخرى دورٌ رائدٌ في هذا الموضوع. الميزة في الأمر أنّ الوزير لم يعترض على فكرة اللامركزية [...]، لذا سارت الأمور

27 شغل اللواء عادل لبيب منصب محافظ قنا في الفترة من 2011 إلى 2013.

28 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، سبق ذكره.

29 "الدكتور هشام الشريف وزير التنمية المحليّة الجديد... خبير معلوماتي بدرجة وزير"، جريدة اليوم السابع، 14 فبراير 2017، <https://goo.gl/wc716B>

30 مقابلة مع هشام الهلباوي، سبق ذكره

إلى جانب مشروع القانون، تعمل بعض الوزارات، مثل وزارة التنمية المحليّة ووزارة الشباب والرياضة، بجانب بعض المجالس القوميّة التابعة مباشرةً لمؤسّسة الرئاسة، على برامج تدريبيّة من أجل تشجيع الشباب و/أو النساء على الترشّح للانتخابات المحليّة فور إقرار القانون وفتح الباب للترشّح، والتوعية بأهميّة المشاركة في هذه الانتخابات بشكلٍ عام. كما تعمل أيضًا على تدريب موظّفيها على التعامل مع متطلّبات النظام الجديد المنتظر إقراره في أعقاب إقرار القانون الجديد للإدارة المحليّة. وفي هذا الصدد، تتعاون الوزارة مع عددٍ من الهيئات التنمويّة الدوليّة السابق ذكرها، إلى جانب هيئاتٍ أخرى دوليّة تقدّم لها الدعم الفنيّ والخبرات الدوليّة من أجل تطوير استراتيجيّة التنمية المحليّة القائمة (والتي وضعت في ظلّ دستور 2012)، لتتماشى مع دستور 2014 والقانون الجديد. علاوةً على ذلك، تهتمُّ بعض المجالس القوميّة، مثل المجلس القومي للمرأة، وهو مجلسٌ تابعٌ مباشرةً لرئاسة الجمهوريّة، بتمثيل النساء في الانتخابات المحليّة. حيث يقوم المجلس، بالتعاون مع منظّمة الأمم المتّحدة للنساء UN Women، بتقديم برامج توعيةٍ لعموم الجمهور - خاصّةً النساء - بالمجالس المحليّة ودورها، والانتخابات في المحافظات المختلفة، وتشجيع النساء على ترشيح أنفسهنّ لخوض الانتخابات المحليّة، وتدريب المهتمّات منهنّ على كفيّة إدارة الحملات الانتخابيّة وما إلى ذلك.

الأحزاب السياسيّة

تعدُّ الأحزاب السياسيّة أحد الأطراف الأساسيّة المعنيّة بملفّ المحليات، على اعتبار أنّها من المنتظر أن تلعب دورًا محوريًّا فور الإعلان عن انتخابات المحليات، بالدفع بمرشّحيها في الانتخابات على مختلف المستويات المحليّة (المحافظة - المدن - المراكز - الأحياء - القرى). ومن ناحيةٍ أخرى، سبق لنا الإشارة إلى أنّ بعضًا من ممثلي الأحزاب في البرلمان قد تقدّموا باقتراحاتٍ بقوانين للإدارة المحليّة، وأنّ أعضاء لجنة الإدارة المحليّة بالمجلس من ممثلي الأحزاب لعبوا دورًا رئيسًا في مناقشة وصياغة مشروع القانون الأخير الذي فرغت اللجنة منه مؤخرًا. وهنا نشير إلى أنّ الأحزاب الموجودة على الساحة المصريّة حاليًا تنوّع بين الأحزاب التاريخيّة القديمة، مثل حزبيّ الوفد والتجمّع، والأحزاب الجديدة التي تأسّست بعد ثورة يناير 2011، منها المصريّين الأحرار والمصريّ الديمقراطيّ الاجتماعيّ ومصر القويّة، وغيرها الكثير. ويمكن أيضًا تقسيم الأحزاب بحسب موقفها من الانتخابات البرلمانيّة الأخيرة، إلى أحزابٍ دفعت بمرشّحيها في الانتخابات، مثل الوفد ومستقبل وطن والمصريّين الأحرار والمصريّ الديمقراطيّ والتجمّع وغيرها، وأحزابٍ فضّلت - لأسبابٍ لا مجال لتفصيلها هنا - عدم المشاركة في الانتخابات البرلمانيّة الأخيرة، ومنها مصر القويّة والتحالف الشعبيّ الاشتراكيّ.

وقد لاحظنا من خلال البحث الميدانيّ أنّ اهتمام الأحزاب بملفّ المحليات يتدرّج بحسب مواقفها السياسيّة من الانتخابات البرلمانيّة. بعبارةٍ أخرى، بدت الأحزاب التي شاركت بكثافةٍ في الانتخابات البرلمانيّة الأخيرة الأكثر حماسًا للمشاركة في الانتخابات المحليّة، وقد بدأت في العمل على تجهيز قوائم مبدئيّة أو على تشجيع كوادرها وتدريبهم على الترشّح لانتخابات المحليات. والعكس أيضًا صحيح. فعلى سبيل المثال، بدت الأحزاب التي قاطعت الانتخابات البرلمانيّة متردّدةً في المشاركة في الانتخابات المحليّة. وعلى الرغم من ذلك، أبدى جميع الناشطين الحزبيين الذين أجرينا معهم مقابلاتٍ تردّدًا أو تخوفًا من الانتخابات المحليّة القادمة. وهي أمورٌ تتعرّض لها بشيءٍ من التفصيل في الجزء التالي من هذه الورقة البحثيّة.

المجتمع المدنيّ والخبراء

يعتمد البرلمان والحكومة في بعض المسائل على عددٍ من الأكاديميين والخبراء في المجال، الذين شغلوا لفترا

وظائف حكوميّة أو كانوا على اتّصالٍ وثيقٍ مع الحكومة في فترةٍ ما قبل ثورة يناير 2011. فعلى سبيل المثال، استعانت الحكومة أثناء صياغة مشروع القانون الذي تقدّمت به إلى مجلس النّواب ببعض الخبراء والأكاديميين، لصياغة الأجزاء الخاصّة بمعايير تمويل الوحدات المحليّة funding formula، وإعداد برامج تدريبية لموظّفي المحلّيات وصياغة استراتيجية التنمية المحليّة، وغيرها من الأمور الفنيّة. وكان هؤلاء الخبراء أيضًا متواجدين في جلسات الاستماع التي قامت بها لجنة الإدارة المحليّة في البرلمان خلال صياغة مشروع القانون النهائي. وقد حصل بعضٌ من هؤلاء الخبراء، منهم مثلاً د. صالح الشيخ، على مناصب حكوميّة رفيعة المستوى في حركة التعديل الوزاريّ الأخيرة.

أما منظمات المجتمع المدنيّ وبعض الحركات والمبادرات الشبائبة، فهي تحاول من جانبها العمل على ملقّات ذات صلةٍ بالانتخابات المحليّة، أو إجراء دراساتٍ ذات صلةٍ بالقانون، أو التوعية بدور المحلّيات عمومًا وأهمّيّتها في تقديم الخدمات العامّة للمواطنين. كما عملت بعض المبادرات الشبائبة على تحديد احتياجات بعض المناطق العشوائيّة والمساهمة في رفع مقترحاتٍ بالتطوير للجهات الحكوميّة. وقد حاولت منذ اندلاع الثورة إعداد اقتراحاتٍ بقوانين للإدارة المحليّة، أو تجهيز بعض التوصيات في هذا الصدد، ولكن لم يكن لأيٍّ من تلك المحاولات نصيبٌ في الانتشار أو الخضوع للمناقشة. وقد سعى من طوّروها إلى تقديمها مباشرةً إلى المسؤولين التنفيذيين أو إلى نواب البرلمان.³²

من أهم أمثلة هذه الحركات حركة "محلّيات الدقي والعجوزة"، والتي نرّكز عليها في هذه الورقة باعتبارها أكثر الحركات أو المجموعات نشاطًا في هذا المجال، وأكثرها تأثيرًا في دوائر صنع القرار أيضًا. على سبيل المثال، يروى هاني الشرقاوي، الناشط بحركة محلّيات الدقي والعجوزة، وهي جزءٌ من حركةٍ أوسع تُعرف باسم "جبهة محلّيات مصر"، أنّهم كانوا قد عملوا مطوّلاً على تمرير مقترحاتٍ خاصّةً بالدستورين 2012 و2014. فقد عرضت المجموعة مسوّدَةً لاقتراح بقانون في 2012، ثمّ مع تغيّر الإطار الدستوريّ في 2014، حاولت المجموعة العمل مرّةً أخرى في إطار الدستور الجديد، وبدأت في نسج شبكة علاقاتٍ جديدة، خاصّةً مع الأحزاب. وقد استغلّ أعضاؤها الروابط التي تجمعهم بأحد الأعضاء المنضمّين حديثًا إلى حزب الوفد للعمل مع الحزب على مشروع قانون تبناه نوابه، بعد مناقشاتٍ استمرّت لعشر جلساتٍ كاملةٍ ومفاوضاتٍ حول العديد من النقاط الخلافية في مشروع القانون.

حاولت المجموعة أيضًا التواصل مع أحزابٍ أخرى، مثل "المصريّ الديمقراطيّ الاجتماعيّ" و "المصريين الأحرار" و "مستقبل وطن"، لتبني مشروع القانون، لكنّها ووجهت بردود أفعالٍ مختلفة. فقد عمل حزب المصريّين الأحرار مع المجموعة على الملفّ لفترةٍ قصيرةٍ ثمّ تراجع، ولم يبدِ حزب مستقبل وطن اهتمامًا يُذكر، أمّا الحزب المصريّ الديمقراطيّ الاجتماعيّ فقد تراجع بسبب مشاكلٍ داخليةٍ بالحزب. لذلك كلّ فضّلت المجموعة العمل مع حزب الوفد، الذي تبني مبادرتها. "نظّم حزب الوفد مؤتمراً في فندق سميراميس، دعى إليه عدّة وزراء، على رأسهم وزيريّ الشباب والتنمية المحليّة، وبعض نواب البرلمان (حوالي 100 عضو). كان المؤتمر كبيرًا. وقد طُلِبَ من المجموعة وقتها عرض مسوّدّة القانون على الحاضرين. لم يبدِ نواب البرلمان اهتمامًا بالمشروع، ولكنّ الوزراء أبدوا اهتمامًا أكبر. [...] وكان من المفترض أن نلتقي أعضاء البرلمان بعدها بشهر، ولكن للأسف الأمور ليست واضحةً حتى الآن."³³

وقد أصبح هذا النوع من الفاعلين ذا تأثيرٍ محدودٍ في فترةٍ ما بعد 2014، بسبب صدور العديد من القوانين المقيدة للحريات (مثل قانون الجمعيات الأهلية على سبيل المثال)، إلى جانب موجة الارتياح الشديد التي اجتاحت أجهزة الدولة في تلك الفترة من المنظمات الأهلية أو المبادرات الشبائبة. إلّا أنّ نجاح المجموعة في الضغط من أجل

32 د. صالح الشيخ، قضايا برلمانية، سبق ذكره

33 مقابلة مع هاني الشرقاوي، مهندس اتصالات وعضو مجموعة محليات الدقي والعجوزة، القاهرة، 8 يناير 2017، مقابلة بواسطة الباحثة نوران سيد أحمد.

التواصل، سواء مع البرلمان من خلال الأحزاب أو مباشرةً مع الحكومة، يجعلها جزءًا من خريطة الفاعلين. ولعلَّ أحد المسائل التي دفعت المجموعة إلى التواصل مع الأحزاب أو الدولة، هو تخوُّف أعضائها من هذا الانغلاق الشديد في المجال السياسي؛ إذ إنَّها باتت مهَّددةً بطريقةٍ أو بأخرى. "فنحن لدينا أعضاءً من مناطق شعبية، مستواهم الاقتصادي أقلَّ كثيرًا ويعانون في كسب عيشهم؛ وبالتالي لا مجال لزيادة المخاطر المحيطة بهم بأن يتعرَّضوا للتهديد من الحكومة في حال غضبت عليهم. الأفضل أن يكون هناك إطارًا قانونيًّا يتحرَّكون فيه لتسهيل مهمَّتهم..."³⁴

أهم المسائل المرتبطة بملفِّ المحليّات في مصر

إذا ما أخذنا في الاعتبار تفاعلات الفاعلين التي تعرَّضنا لها في القسم السابق، والسياق السياسي الذي تمرُّ به مصر في المرحلة الراهنة، إلى جانب الاطلاع على الأدبيّات المرتبطة بموضوع البحث من ناحية، والمقابلات التي قمنا بها من ناحيةٍ أخرى، يمكن لنا الحديث عن عددٍ من المشكلات الأساسيَّة التي تواجه نظام الحكم المحليّ المصري. وفي حين أنَّ أغلبها يرتبط بمشروع القانون الذي يُنتظر إقراره من مجلس النّواب خلال الفترة القادمة، ثمَّة مشكلاتٍ أخرى هيكلية ترتبط بالأوضاع والصلاحيّات الممنوحة للمستوى المحليّ في مقابل المستوى المركزيّ. ونعرض لهذه المسائل بالتفصيل في الفقرات التالية، محاولين قدر الإمكان الكشف عن مواقف الأطراف المختلفة منها.

المسألة الأولى: هاجس تفكُّك الدولة

"كان موضوع اللامركزية، أو إصلاح الإدارة المحليّة بشكلٍ عام، من القضايا المتَّفَق عليها بين أعضاء اللجنة التأسيسية للدستور، والمعروفة بـ "لجنة الخمسين". كان هناك اتفاقٌ شديدٌ عليها، لكنّ القضايا الخلافية "المشروعة" كانت حول مدى تطبيق اللامركزية، وكيفية إيجاد التوازن بين اللامركزية والحفاظ على وحدة الدولة وعدم التوجُّه نحو الفيدرالية والتفكيك. كان هناك نوعٌ من الهواجس حول إلى أيّ مدى يمكن الأخذ باللامركزية. لكنّ الفكرة الخاصّة بضرورة التحوُّل نحو اللامركزية في مصر، ووجود سلطاتٍ محليةّة تتمتّع بقدراتٍ ماليّة وإدارية وبصلاحيّات اتّخاذ القرار، كانت من القضايا المتَّفَق عليها بالفعل [...] لكنّ الهواجس لم تُكن قاصرةً على فصيلٍ دون آخر. فكان هناك عدم وعي عام بمفهوم اللامركزية وتطبيقاتها على المستوى العالميّ، وبالتالي كان هناك خوفٌ من أن تؤدّي اللامركزية إلى تفكُّك الدولة. وقد كان هذا جليًّا في المرحلة التي كان يصاغ فيها الدستور على وجه الخصوص، وانعكس في الصياغة. فنجد مثلاً أنّ المادة الخاصّة بالتحوُّل نحو اللامركزية تتحدث عن اللامركزية الإدارية والمالية فحسب، ولم تذكر اللامركزية السياسيّة، وهو دليلٌ على أنّ تلك الأخيرة كانت تشكّل هاجسًا للجنة التأسيسية في ذلك الوقت. في النهاية، وضعت موادّ الدستور القواعد الرئيسيّة لكافة النظم اللامركزية، بما فيها اللامركزية السياسيّة..."³⁵ هكذا أخبرنا د. خالد زكريّا، أستاذ الإدارة العامّة بجامعة القاهرة، والذي عمل لفتراتٍ طويلةٍ كمستشارٍ لعدّة وزاراتٍ في مسائل مرتبطة بإصلاح نظام الحكم المحليّ في مصر، كوزارة التنمية المحليّة ووزارة الماليّة.

كما سبق وأشرنا، لا يمكن الحديث عن تطبيق اللامركزية في مصر دون أن تبدي بعض الأطراف تخوُّفها من سيناريوهات تقسيم البلاد، أو المؤامرة التي تُحاك ضدّ مصر للمساس بوحدها وتماسك ترابها الوطني، كما حدث مع بعض دول الجوار مثل السودان أو العراق على سبيل المثال. ويزداد هذا الهاجس بالتحديد لدى الأفراد أو المؤسسات التي لها طابعٌ أو خلفيّةٌ أمنيّة، والتي تلعب دورًا كبيرًا في النظام السياسيّ الجديد بعد 30 يونيو 2013، خاصّةً مع الحديث عن إمكانيّة أن تتولّى المجالس المحليّة المنتخبة مسؤوليّة إدارة ميزاتياتها.

في الوقت ذاته، تطالب بعض المكاتب الفنيّة داخل الوزارات بتطبيق قدرٍ من اللامركزية. فترتيب ذلك سيحتاج إلى

34 مقابلة مع هاني الشرقاوي، سبق ذكره.

35 مقابلة مع د. خالد زكريّا، سبق ذكره

الكثير من العمل والابتكار على عدّة مستويات؛ منها رسم الخرائط الوظيفيّة، وتحديد مستويات العمل المختلفة، والفصل بين ما يقوم به المستوى المركزيّ والمستويات المحليّة المختلفة. كما سيتمُّ أيضًا تطوير خرائط للموارد المحليّة ووضع خططٍ لتنميتها. وهذا الأمر، كما يرى د. هشام الهلباوي، "سيُشعر الناس بقيمتها وبأنّها تعمل".³⁶

من جهةٍ أخرى، ونظرًا لتعدُّر تواصل الباحثين مع البرلمان، اعتمدنا على رواية الأطراف الأخرى إلى جانب ما تداولته الصحف عن الموضوع. وبحسب تقييم د. هشام الهلباوي على سبيل المثال لموقف نواب البرلمان من خلال ما حضره من اجتماعات، فإنّ هناك من داخل البرلمان من يؤيّد الفكرة ولكنه يتحسّس من التصريح بذلك؛ لأنّ الأغليبيّة داخل البرلمان إمّا لديها ذات الفهم الخاطيء عن اللامركزيّة، أو ترفض الفكرة من الأساس تماشيًا مع توجه المؤسّسات الأمنيّة. أو بعبارةٍ أخرى: "نحن نتحدّث عن قانونٍ كان يُصاغ في ضوء عمليّاتٍ إرهابيّةٍ وخوفٍ أمنيّ. وكان السعي لمحاولة تمرير أيّ شيءٍ يواجهه بالمقاومة. ربما لو كان وُضِع الآن لكان الوضع أفضل، لأنّ الأجواء أهدأ. كلّما كان هناك استقرار، كلّما زادت فرص التفكير بهدوء؛ إذ يتراجع التفكير الهادئ في وقت العمليّات الإرهابيّة ويحلُّ محلّه الحذر والخوف من أن يصل إلى الوحدة المحليّة من هو إخواني أو إرهابي. فأنيّ صوتٍ مختلفٍ يُحسب على طرفٍ ما".³⁷

المسألة الثانية: التحوُّف من تدخُّل الأمن في تسيير الانتخابات، وانغلاق المجال السياسيّ بشكلٍ عام

"إنّ انتخابات المحليّات ستكون الأسوأ في تاريخ الانتخابات في مصر، لأنّها ستشهد على الأرجح صفقاتٍ من خلال التحالفات الحزبية أو من خلال الاتّفاق مع رجال الأمن كما حدث في البرلمان". هكذا صرّح عضو الهيئة العليا لحزب الوفد عبد العليم داود للصحف المصريّة، مضيفًا أنّه يتخوّف من تكرار سيناريو الانتخابات المحليّة الأخيرة التي أُجريت في 2008، قبل ثورة يناير. "ما كان يحدث في 2008 هو صفقةٌ بين النظام والأحزاب السياسيّة، بأن يحصل كلّ حزبٍ على عدد قواعد معيّن، وتدير هذه العمليّة الأجهزة الأمنيّة".³⁸ ولعلّ التحوُّف من تدخُّل الأجهزة الأمنيّة في إدارة العمليّة الانتخابيّة في المحليّات هو الأكبر بالنسبة للأحزاب السياسيّة – سواء تلك التي شاركت في خوض الانتخابات البرلمانيّة أو تلك التي قرّرت المقاطعة – تحديدًا في ظلّ الدور الكبير الذي لعبته هذه الأجهزة (بحسب بعض التقارير الصحفيّة) في الانتخابات البرلمانيّة الأخيرة، وبشكلٍ خاصّ تدخُّلها في تشكيل القائمة التي تمثّل الأغلبية البرلمانيّة حاليًا، وهي تكثّل "في حبّ مصر".³⁹ ولعلّ أكثر ما يثير الشكوك لدى الأحزاب السياسيّة، لا سيّما تلك التي كانت منخرطةً بشكلٍ أو بآخر في عمليّة صياغة مشروع قانون الإدارة المحليّة، هو النظام الانتخابيّ المعقّد، والكوّات (أي الحصص) المختلفة التي يفرضها الدستور، والتي تتناولها بالتفصيل في الفقرات التالية. على سبيل المثال، يرى راضي شامخ من حزب الوفد: "إنّ حيّ الزمالك مثلاً ليس به فلاحٌ واحد، ولا عاملٌ واحد! لذا لن نستطيع أن نشكّل قائمةً هناك، ناهيك عن مسألة القوائم الاحتياطيّة التي تشترط نفس المواصفات. الأمر شديد التعقيد في الحقيقة، وبكلّ صراحةٍ لن تقدر عليه سوى الأجهزة الأمنيّة. إلّا لو كان هدفها (أي الأجهزة الأمنيّة) من البداية السيطرة على المحليّات، في هذه الحالة ستكون مخطئةً، لأنّ المحليّات لا تُدار بتلك الطريقة. هناك طرفٌ يخزّب في التركيبة كلّها، سواء في الدستور أو القانون. هناك طرفٌ لا يدرك ما هي المحليّات، لم يسبق له العمل معها أو الاحتكاك بها، وهو يخزّب الأمر. النظام السابق رغم مساوئه كان لديه خبراءٌ في مسألة "التركيبة"."⁴⁰

36 مقابلة مع هشام الهلباوي، سبق ذكره

37 المقابلة السابقة.

38 "عبد العليم داود: انتخابات المحليّات ستكون الأسوأ في تاريخ مصر"، موقع مصر العربية، 5 أغسطس 2016، <https://goo.gl/xnCX4U>

39 "هكذا انتخب السيسي برلماناً"، موقع مدى مصر، 8 مارس 2016، <https://goo.gl/kf3Tq6>

40 مقابلة مع راضي شامخ، مسؤول ملفّ المحليّات في اتّحاد شباب الوفد وعضو مجلس محليّ سابق، القاهرة، 15 فبراير 2017، مقابلةً بواسطة الباحثين.

يطلُّ هذا التحوُّف حاضراً بشدّة لدى الأحزاب التي قرّرت مقاطعة الانتخابات البرلمانيّة من الأساس. ولكنه ليس تخوّفاً من تدخُّل الجهات الأمنيّة فحسب، بل أيضاً بسبب السياق السياسي والاجتماعي برمّته. فيرى ممثلو حزب مصر القوميّة مثلاً "أنّ الأجواء السياسيّة أيضاً تحكّم موقف الحزب من المشاركة في الانتخابات، والتي يجب أن تُجرى في حياديّة تامّة، بعيداً عن سيطرة المال السياسي، وألا يكون هناك تضيقٌ أمنيّ على العمليّة الانتخابيّة، وتدخُّلٌ من أجهزة الدولة [...] إنّ الأهمّ من الحديث عن المشاركة في الانتخابات هو: هل نحن أمام أجواءٍ مناسبةٍ لإجراء انتخاباتٍ نزيهة؟"⁴¹

ولتفصيل مسألة الأجواء المناسبة تلك، ترى أسماء نور، مقرّرة لجنة المحليّات في الحزب المصريّ الديمقراطيّ الاجتماعيّ، أنّه في أعقاب ثورة يناير، وفيما يخضُّ حزبا، "كنا نسير على خطّ العدالة الاجتماعيّة، كنا حريصين على وجوده طوال الوقت [...] حاولنا أكثر من مرّة الوقوف ضدّ الإخوان، رغبتنا في إقناعهم بالمشاركة بدلاً من المغالبة [...] حتى وصلنا إلى 30 يونيو و 3 يوليو 2013، وكنا في جبهة الإنقاذ بشكلٍ أساسيّ. اختلف شكل القضايا. أوّل حكومةٍ ظهرت بعد 30 يونيو كان يرأسها حازم الببلاوي من حزبا، وكان نائب رئيس الوزراء د. زياد بهاء الدين، من حزبا كذلك. كانوا يقفون في في وجه النار، وسعوا إلى إدخال إصلاحاتٍ اقتصاديّةٍ قدر الإمكان. وقد استقال د. زياد بعدها، وأقيل حازم الببلاوي أو استقال بشكلٍ أو بآخر [...] بعد ذلك أصبحت الملقّات المطروحة حقوقيّة أكثر منها سياسيّة واقتصاديّة؛ حيث اختلف الوضع العام، وأصبح لدينا معتقلين ومحتجزين، وبالتالي صار كلُّ همّنا إطلاق سراحهم. كان لدينا من قبل هامشٌ لرفض قراراتٍ أو قوانينٍ بعينها، من خلال التظاهرات والوقفات، لكن بعد صدور قانون التظاهر لم يعد ذلك ممكناً"⁴². وفقاً لأسماء ولأحزابٍ أخرى ترى أنها تمثّل ثورة يناير 2011، لم تعد أولويّة الأحزاب الآن خوض الانتخابات المحليّة أو غيرها، إذ إنّ طاقتها استنزفت تماماً في الضّغط من أجل إطلاق سراح المعتقلين، أو في تأمين إعاشتهم أو تقديم الدعم القانونيّ لهم. هذا المناخ الذي يضيق بشدّة على العمل السياسيّ لا يتيح للأحزاب المعارضة مساحةً للعمل والحركة من أجل خوض الانتخابات.

على الرغم من انغلاق المجال السياسيّ بعد 3 يوليو 2013، بدأ أنّ بعض الأحزاب التي كانت قد اختارت البقاء على هامش النظام السياسيّ الجديد من خلال مقاطعة الانتخابات البرلمانيّة قد أعادت تقييم مسألة جدوى المشاركة، وإن كان بشكلٍ متردّد أو لا يزال قيد الدراسة أثناء كتابة هذه السطور. هذه الأحزاب، بحسب المقابلات التي أجريّت، بدأت بالفعل في التحضير - ولو بشكلٍ مبدئيّ - لهذه الانتخابات، من خلال تشكيل قوائم انتخابيّة مبدئيّة، أو القيام بجولاتٍ لتدريب وتوعية الشباب في المحافظات المختلفة من أجل حثّهم على المشاركة. ولكن ما كان واضحاً أيضاً من خلال المقابلات أنّ هذه التحضيرات لم تصبح جدّيّة بعد؛ أوّلاً لأنّها لا زالت في انتظار صدور القانون، وثانياً بسبب التحوُّفات والهواجس سالفة الذكر. فبحسب محمد مدحت مندور من حزب مصر القوميّة، "أغلب أعضائنا من الشباب الصغير الذين يستطيعون خوض معركة المحليّات". وستكون المشاركة في الانتخابات المحليّة، وفقاً لمندور، بمثابة تأهيلٍ وتحضيرٍ جيّدٍ لكوادر الحزب في المرحلة الحاليّة. وقد بدأ الحزب في التحضير بشكلٍ مبدئيّ لبرنامج تدريبيّ لكوادره في المحافظات، ولكنه مازال في انتظار صدور القانون للبدء في العمل بشكلٍ جدّيّ وحشد الموارد للمشاركة.⁴³

ويؤثّر المناخ السياسيّ الذي يضيق على العمل العامّ بشكلٍ مباشرٍ على أداء الأحزاب السياسيّة فيما يخصّ التحضيرات لانتخابات المحليّات، وخاصّةً مع تأجيل إصدار قانون الإدارة المحليّة وتأجيل موعد الانتخابات أكثر من مرّة. حيث يفقد بعض الناشطين في الأحزاب حماسهم للانخراط عندما يتأجّل حصولهم على مكاسب أو تحقيق مردودٍ من نشاطهم السياسيّ، ومن ثمّ يفصّلون الاستقالة، وهي نقطة لفتت انتباهنا لها أسماء نور:

41 "أحزاب المقاطعة البرلمانية: هذه شروطنا للمشاركة بالمحليات"، موقع مصر العربية، 26 يوليو 2016، <https://goo.gl/Y5oX15>

42 مقابلة مع أسماء نور، مقرّرة لجنة المحليّات بالحزب المصريّ الديمقراطيّ الاجتماعيّ، القاهرة، 16 يناير 2017، قامت بها نوران سيد أحمد.

43 مقابلة تليفونيّة مع محمد مدحت مندور، عضو الهيئة العليا لحزب مصر القوميّة،

"هناك إشكاليّةٌ أخرى لها علاقةٌ بعضويّة الأحزاب غير الثابتة. فمثلاً قد يكون لدينا 1000 عضو، ندرب منهم 200-300 عضو، بعدها يتقدّمون باستقالتهم، وهكذا ينتهي الموضوع. أو قد يكون لدينا أعضاء من محافظةٍ ما، نقوم بتدريبهم جميعاً وتشكيل قائمةٍ منهم لخوض الانتخابات، وإذ فجأة يتقدّمون باستقالتهم. هذا حال الأحزاب، ليست هناك وتيرةٌ واحدةٌ"⁴⁴ وهذه المسألة لها علاقةٌ مباشرةً بقدرة الأحزاب على تدريب كوادرها وحشدّها للمشاركة في الانتخابات، خاصّةً الانتخابات المحليّة التي تتطلّب بناء قواعد جيّدة في المحافظات والأقاليم المختلفة، بل وفي القرى والمدن الصغيرة أيضاً. على العكس من ذلك، يرى منتصر العمدة، القائم بأعمال أمين اللجان النوعيّة بحزب المصريين الأحرار، أنّ حزبهما جاهزٌ بشكلٍ كبيرٍ للانتخابات، وأنّ لديهم ما يكفي من الكوادر لخوض الانتخابات المحليّة. "نحن لا نجهّز للانتخاباتٍ وقتيّة. فتحّى بعد انتهاء الانتخابات، سنستمرُّ في تجهيز كوادرنا والتعامل مع مساعدي أعضاء المجالس المحليّة. في الدورة القادمة سيكون الشباب فوق سنّ الـ 30 قد تخطوا السن، سنجهّز شباباً آخرين مكانهم، لمساعدتهم، ويكونوا على علمٍ بأنهم لن ينافسوه، لأنّ شروط المحليات ليست مؤقتة دائماً كمجلس النواب لكنّها تستمرّ لحين تعديل الدستور. فنحن نجهّز أنفسنا من الآن. هناك أمانات للمصريين الأحرار في المحافظات تعمل من الآن، ولجانٌ نوعيّة تعمل مع مجلس النواب وأعضاءه. هذا الفريق سيكون جاهزاً"⁴⁵.

قد تتفاوت الأحزاب في قدراتها التنظيميّة وقدرتها على الحشد واستقطاب الكوادر المؤهّلة أو الأعضاء الراغبين في الترشّح، خاصّةً في ظلّ انغلاق المجال العام. ويرجع هذا التفاوت إلى التباين الواضح في مواردها، ما بين أحزابٍ تعتمد فقط على تبرّعات أو مساهمات أعضائها وأحزابٍ ترتبط أسماؤها بأسماء رجال أعمال كبار - كالمصريين الأحرار على سبيل المثال-، أو إلى تاريخ تأسيسها، ما بين أحزابٍ تاريخيّة مثل الوفد أو التجمّع، وأحزابٍ نشأت بعد ثورة يناير 2011. إلا أنّه من الصعب افتراض أنّ أيّاً من تلك الأحزاب جاهزةٌ لخوض الانتخابات المحليّة بالكامل. فمن الصعب أن تتصوّر أنّ حزباً واحداً - مهما بلغت إمكانياته الماديّة والبشريّة - سيكون قادراً على تغطية عدد المقاعد الضخم المطروح للمنافسة على مستوى الجمهوريّة، خاصّةً مع تعقيدات "الكوتا" التي يفرضها الدستور ومشروع القانون الجديد. ومن المتوقّع في هذه الحالة أن تلجأ معظم الأحزاب إلى عقد تحالفاتٍ انتخابيّة مع أحزابٍ أو كتلٍ أخرى من أجل أن تضمن الفوز في الانتخابات، خاصّةً إذا تمّ الاتّفاق على إقرار نظام القوائم المغلقة المطلقة (وهو ما سنناقشه بمزيدٍ من التفصيل في الفقرات التالية). ومن أجل تمكين الأحزاب من المشاركة في الانتخابات، فهي بحاجةٌ إلى معرفة تقسيم الدوائر ونظام الانتخاب وعدد المقاعد قبل الخوض جدّياً في تدريب كوادرها أو في تشكيل القوائم أو التنسيق مع غيرها من الأحزاب. ولكن من الواضح أنّ بناء تحالفاتٍ انتخابيّة لن يكون سهلاً في ظلّ تأجيل موعد الانتخابات عدّة مراتٍ، وتأخّر عرض مشروع القانون على الجلسة العامّة لمجلس النواب، وأيضاً عدم طرحه للنقاش المجتمعيّ في صورته شبه النهائيّة. فعلى سبيل المثال، أفّر راضي شامخ مسؤول لجنة المحليّات بحزب الوفد، أنّه قد بدأ بالفعل في التنسيق مع الأحزاب القريبة منه أيديولوجياً مثل المحافظين والمؤتمر ومستقبل وطن، في إطار المبادرة التي أطلقها رئيس الحزب السيد البدوي بعنوان "تشكيل قوائم للمحليّات من القوى الوطنيّة التي شاركت في ثورتنا 25 يناير و30 يونيو"⁴⁶. ولكنّ هذا التنسيق توقّف فعليّاً، وإن كان بشكلٍ غير متعمّد، في انتظار أن يصدر البرلمان بشكلٍ نهائيّ قانون الإدارة المحليّة الجديد.⁴⁷ وفي الوقت نفسه، عاد رئيس الحزب وتراجع عن مبادرته تلك، مبرّراً ما حدث بأنّه كان سوء فهمٍ من بعض وسائل الإعلام، وأنّه لم يطرح مبادرةً لتشكيل قائمةٍ قوميّةٍ وطنيّةٍ لخوض انتخابات المحليّات ولكنّه كان يبدي رأيه بشأن الوضع الأمثل لانتخابات المجالس المحليّة القادمة، وأنّ حزبه يستعدُّ لتجهيز مرشّحين على المقاعد الفردية انتظاراً لصدور قانون الإدارة المحليّة من البرلمان.⁴⁸

44 مقابلة مع أسماء نور، سبق ذكره

45 مقابلة مع منتصر العمدة، القائم بأعمال أمين اللجان النوعيّة بحزب المصريين الأحرار، ورئيس لجنة الإدارة المحليّة بالحزب، القاهرة، 19 فبراير 2017، مقابلة بواسطة الباحثين.

46 محمد فؤاد: مبادرة الوفد بشأن المحليات لمحاصرة الفساد، موقع مصر العربية، 3 أغسطس 2016، <https://goo.gl/ohhG4H>

47 مقابلة مع راضي شامخ، سبق ذكره.

48 "الوفد: لن نشكل مبادرة المحليات ونستعد للانتخابات بمرشّحين على القائمة والفردية"، موقع مصر العربية، 4 أغسطس 2016، <https://>

المسألة الثالثة: الإشكاليات التي يثيرها النظام الانتخابي المنتظر إقراره

"هناك مشكلة كبيرة في النظام الانتخابي المختار في الحالة المصرية، لكونه شديد التعقيد والتشابك. حيث أنه لا يوجد في العالم نص دستوري يمنح حصصاً (كوتا) لسنة فئات سوى النص المصري: كوتا للعمر (25% شباب) وكوتا للنوع (25% امرأة) وكوتا للمهنة (50% عمال وفلاحين)، وكوتا للديانة وكوتا لذوي الإعاقة (حيث ينص الدستور على ضرورة أن تتضمن القائمة مسيحياً وذا إعاقة على الأقل). وفقاً للمعايير التي وضعها الدستور، يجب أن تكون نسبة التمثيل في كل مجلس شعبي محلي من 10-14% من كل مركز وحي؛ وبالتالي فإننا أمام إشكالية شديدة التعقيد والتركيب". هكذا يرى د. صالح الشيخ، أستاذ الإدارة العامة بجامعة القاهرة - والذي تم اختياره أخيراً كنائب لوزير التخطيط - ما يثيره نظام الكوتا الموضوع في الدستور من إشكاليات في صياغة نظام الانتخابات المحلية: "تكمن الإشكالية في البحث عن نسب قابلة للقسم على 4 كحل لهذه الأزمة المعقدة في الكوتا. وفي رأيي أنه كان من الأفضل ألا يتحدث الدستور عن النسب بهذا الشكل، وأن يتركها للقانون لسهولة تحليلها"⁴⁹ وتثير كل من هذه النسب الدستورية - والتي تضمنها مشروع القانون الجديد للإدارة المحلية الذي انتهت منه مؤخراً لجنة الإدارة المحلية بالبرلمان - جدلاً واسعاً، سواء داخل مجلس النواب أو بين الأحزاب التي تنوي المشاركة في الانتخابات.

ولعل أولى هذه الإشكاليات هي مسألة المقاعد المخصصة للعمال والفلاحين. فعلى الرغم من التزام لجنة الإدارة المحلية بالتعريف الضيق لكل من العمال والفلاحين لدى صياغة مشروع القانون، إلا أن عدداً كبيراً من النواب والخبراء وممثلي الأحزاب اعترضوا على ذلك، لأنه يعني أن نصف أعضاء المجالس المحلية تقريباً لن يكونوا من حملة المؤهلات العليا. حيث ينص التعريف الخاص بالعمال، وهو التعريف الذي اعتمده مشروع القانون الجديد، أن العامل "هو من يعتمد بصفة رئيسة على دخله من عمله اليدوي، وألا يكون منضماً إلى نقابة مهنية أو مقيماً في السجل التجاري، ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العليا" (أي من بدأ حياته عاملاً ثم حصل على مؤهل عالٍ). وفي الحالتين، يجب لاعتبار الشخص عاملاً أن يكون مقيماً بنقابة عمالية. أما الفلاحين، فهم وفقاً لتعريف اللجنة "من تكون الزراعة عملهم الوحيد ومصدر رزقهم الرئيس، لمدة عشر سنوات على الأقل سابقة على ترشحه لعضوية المجالس المحلية، وأن يكون مقيماً في الريف. إلى جانب ذلك، يشترط ألا تتجاوز حيازته الزراعية هو وزوجه وأولاده القصر ملكاً أو إيجاراً أكثر من عشرة أفدنة". وخلال المناقشات التي دارت داخل لجنة الإدارة المحلية بالبرلمان، طالب العديد من أعضائها بتوسيع تعريف العامل ليشمل "من يعمل لدى الغير" ومن ثم حملة المؤهلات العليا، وهو ما يضمن مشاركتهم بصورة أكبر في انتخابات المحليات. ولكن مع تحوّل رئيس اللجنة من تحذيرات خبراء القانون بإمكانية الطعن بعدم دستورية هذا القانون عقب الانتخابات، فضلت اللجنة اعتماد التعريف ذاته الوارد بقانون مجلس النواب الأخير. وأقرّت اللجنة أيضاً تعريفات الفئات المختلفة مثل الشباب، وهم "من بلغ سنهم 21 سنة ميلادية يوم فتح باب الترشح ولم يبلغ سنهم الخامسة والثلاثين في التاريخ ذاته، وإن تجاوز هذا السن خلال مدة العضوية". أما ذوي الإعاقة، فيعريفهم القانون باعتبارهم "من يعانون من إعاقة لا تمنعهم من مباشرة حقوقهم المدنية والسياسية، على نحو ما تحدده تقرير طبي يصدر وفقاً للشروط والضوابط التي تحددها الهيئة الوطنية للانتخابات، بعد أخذ رأي المجلس القومي للأشخاص ذوي الإعاقة"⁵⁰ ويصف راضي شامخ، ممثل حزب الوفد، موقف لجنة الإدارة المحلية بالبرلمان بقوله: "لقد قيدهم (أي أعضاء اللجنة) الدستور نفسه بالأربع نسب أو فئات، وأنا شخصياً ضدّه جملة وتفصيلاً. قد يخرج القانون للنور، لكن لن تكون هناك انتخابات إدارة محلية [...] فنحن بحاجة إلى نظام يقبل القسمة على أربعة [...]".⁵¹

goo.gl/xPGJmW

49 مقابلة مع د. صالح الشيخ، سبق ذكره

50 "هل تكون نصف مقاعد المحليات بدون مؤهلات؟"، موقع برلماني، 13 فبراير 2017، <https://goo.gl/rUxMJo>

51 مقابلة مع راضي شامخ، سبق ذكره

من بين الإشكاليّات الأخرى التي يثيرها مشروع قانون الإدارة المحليّة الجديد النظام الانتخابيّ الذي ستجري على أساسه الانتخابات. فقد وافقت اللجنة على أن يكون النظام الانتخابيّ مختلطًا بين نظام القائمة المغلقة المطلقة بنسبة 75% من المقاعد، والنظام الفرديّ بنسبة 25% من المقاعد؛ وهو بالضبط النظام الذي اقترحتة الحكومة في مشروع القانون الذي تقدّمت به. ويقرُّ أيضًا مشروعًا القانون المقدمان من اللجنة ومن الحكومة إمكانيّة ترشّح الأحزاب أو الائتلافات أو المستقلين على كلّ من مقاعد القائمة والمقاعد الفرديّة. ويضاف إلى ذلك أيضًا أنّ مشروع القانون يقرُّ أن تتضمّن كلّ قائمةٍ انتخابيّةٍ عددًا من المترشّحين يساوي ثلاثة أرباع المقاعد المخصّصة للدائرة، وعددًا من المرشّحين الاحتياطيّين مساويًا له. كما يشترط أن تتوافر في المرشّحين الاحتياطيّين ذات النسب والصفات المشار إليها.⁵²

ويرى راضي شامخ من حزب الوفد أنّ مساوئ نظام الكوتا تظهر الآن، وأنها كانت موضوعة كمشكلةٍ مؤجّلةٍ على أجندة القوى السياسية وقت صياغة الدستور، بسبب اللحظة الاستثنائية التي تمّت كتابته فيها. فبحسب شامخ، فرضت اللحظة الاستثنائية على كافّة القوى السياسيّة المشاركة في صياغة الدستور التغاضي عن العديد من المشكلات أو القضايا الخلافية فيه، والمساهمة في تمريره والترويج له باعتباره من أفضل الدساتير التي كتبت في التاريخ المصريّ، فقط من أجل تجاوز الأزمة التي كانت تمرُّ بها البلاد. ثم بدأت هذه القضايا الخلافية تطفو على السطح مع المشكلات العمليّة، مثل انتخابات مجلس النواب والانتخابات المحليّة. "وضعت الكوتا بشكلٍ سيء؛ فقد كنّا نمزج بظروفٍ استثنائيةٍ وقت وضع الدستور وتعرّض لضغوط معيّنةٍ من الخارج والإخوان، لذا كنّا بحاجةٍ إلى أن يتم إصدار الدستور سريعًا، فوافقنا وصوّتنا على الدستور رغم أنّه كانت لنا عليه بعض الملاحظات التي نخشى الاقتراب منها الآن، على رأسها المواد الخاصة بالإدارة المحليّة، لأنها في مأزق حتى الآن، في المحافظة الذي تم الاتفاق عليه في اللجنة، أنه سيكون هناك 16 حي، في كلّ منطقة يخرج 8 أفراد. الـ 8 منهم 2 فردي، يطلع منهم 6 كيف سنقسم هؤلاء الستة (2 شباب، 2 مرأة، 2 أقباط، 2 ذوي أعاقة) فالقائمة بهذا الشكل سنغلق، ماذا عن الفئات الأخرى، فوق السن، والكفاءات، إلا إذا زاد الأعداد، وهناك توجه لعدم زيادة الأعداد. نفس الأمر في المركز أعضاء المركز سيواجهون نفس المشكلة."⁵³ ويضيف شامخ أيضًا أنّ حزبه يجد أنّه من الصعب بمكان القبول بهذه الفئات، بسبب عدم تمثّعها بالخبرة، ويتفق معه في الرأي أيضا منتصر العمدة من حزب المصريّين الأحرار، الذي يبدي تشكُّكًا كبيرًا في قدرات المرشّحين للمجالس المحليّة على مقاعد الكوتا، خاصّةً في الريف: "المجالس المحليّة في الصعيد تعني جبالًا وقفار، يجب ألا ننسى أنّ المجالس المحليّة ليست القاهرة والجيزة. 98% من المجالس المحليّة قرى وأرياف، سواء في الدلتا أو الصعيد (قرية، مركز، محافظة)، وتتطلّب عملاً شاقًا نظرًا لطبيعة الخدمات والمشاكل هناك، والتي تتعلّق بالزراعة أو المياه أو الجبال أو تخصيص أراضٍ لمدرسة أو مناطق متنازع عليها بين المواطنين. هذا العمل يجب أن تقوم به فئاتٌ معيّنة، ولكن الكوتا المحدّدة في الدستور أصبحت قيدًا دائمًا. سنحاول أن نجعل الناس تعمل في الإدارة المحليّة القادمة، لكنّ الصورة ليست وريديّة."⁵⁴

ويلفت شامخ نظرنا أيضًا إلى نقطة هامة، وهي صعوبة تطبيق الكوتا على أرض الواقع، ليس فقط لأنّها قلّلت من فرص "ذوي الخبرة" في الترشّح، ولكن أيضًا بسبب تعدُّر إيجاد مرشّحين عمليًا، خاصّةً وأنّ هناك قرى بأكملها في ريف مصر وصعيدها ليس بها مسيحيّين، وأنّ هناك قرى بأكملها أغلبها من المسيحيّين. وبالمثل، يرى أنّه من الصعب قبول فكرة مشاركة النساء في بعض المناطق النائية في الصعيد أو الأرياف، بسبب العوامل الثقافيّة "كيف سنتمكن من تحقيق نسبة المرأة في كلّ قريةٍ/وحدةٍ محليّةٍ؟ ماذا سنفعل لنأتي بخمس سيّدات؟ سيحتالون على الأمر بوضع أسماءٍ لسيدات، في حين لن تخرج أيّة سيّدةٍ من بيتها. سيحدث ذلك في صعيد مصر كلّه وبعض

52 "محلية النواب توافق على إجراء انتخابات المحليات بالنظام المختلط 75% قائمة مغلقة و25% فردي"، برلماني، <https://is.gd/tSxGfu>

53 مقابلة مع راضي شامخ، سبق ذكره

54 مقابلة مع منتصر العمدة، سبق ذكره.

مناطق وجه بحري. ربما تترشح سيّدة أو اثنتان فعلياً، ولكن ليس أكثر من ذلك⁵⁵. ويرى أنّه رغم تفهّم مجلس النواب صعوبة تطبيق هذه الكوتا، يظلّ المجلس مغلول اليد، عاجزاً عن تغيير هذه المسائل أو حتى توسيع التعريفات المتفق عليها للعمال والفلاحين، بحيث يُدرج تحتها ذوي الكفاءات من حملة الشهادات العليا: "حاول نواب الحزب في لجنة الإدارة المحليّة أن يعرّفوا العامل في مشروع القانون بأنّه كلّ من يتلقّى أجرًا، سواء طبيب أو مهندس أو غيرهما. إلا أنّ القانون لم يخرج بهذا الشكل، وإذا اختلف سيكون هناك طعنٌ بعدم دستوريّته. ما فائدة تلك الفئات المنصوص عليها في القانون؟ هل يُعقل بعد ثورتين أن نأتي بأشخاص لا يفقهون أيّ شيء، وأن تُفرض علينا نسبة العمال والفلاحين في المحليّات؟!"⁵⁶

علاوةً على ذلك، من المنتظر أن يختلف أعضاء مجلس النواب على مسألةٍ مهمّة أثناء مناقشة مشروع القانون في الجلسات العامّة، وهي أعداد أعضاء المجالس المحليّة في المستويات المختلفة. حيث وافقت اللجنة على إدراج الأعداد التالية في مشروع القانون: 16 عضوًا في المجالس المحليّة للأحياء والقرى والمدن، على أن يمثّل المجلس المحليّ للمحافظة بثمانية أعضاء عن كل مدينةٍ ومركزٍ بالمحافظة. ويتوقّع أحمد السجيني، رئيس لجنة الإدارة المحليّة بمجلس النواب، أن يقوم النواب خلال الجلسة العامّة بتعديل هذه الأعداد من أجل زيادتها. وأبدى السجيني عدم معارضته لزيادة أعداد الأعضاء في المجالس المحليّة في القرى والمراكز والمدن، ولكن ليس على مستوى المجلس المحليّ للمحافظة. ويستند السجيني في موقفه على أن تقييم التجارب السابقة يؤكّد أنّ قلّة عدد أعضاء المجلس المحليّ للمحافظة يساهم في إنجاح منظومة الرقابة على مستوى المحافظة، وأن زيادة عدد الأعضاء غالبًا ما يعكس قلّة كفاءة في أداء المجلس المحليّ.⁵⁷ لا تؤيّد الأحزاب، وعلى رأسها حزب الوفد ذاته، بالضرورة هذا التوجّه. فمن ناحيته، يرى القياديّ في حزب الوفد وعضو المجلس المحليّ السابق راضي شامخ، باعتباره كان حاضرًا لأغلب جلسات الاستماع والمناقشات الخاصّة بمشروع القانون في لجنة الإدارة المحليّة، أنّه كان هناك تخبطٌ في تقرير أعداد المقاعد لدى صياغة مشروع القانون، لا سيّما فيما يخصّ محافظة القاهرة. فمع اعتقاده بصعوبة قبول وجود مجلسٍ محليّ به تمثيلٌ لكافة الأحياء والأقسام لقلّة موارد الدولة، إلا أنّ الحلّ لا يكمن وفقًا له في تقليل الأعداد، وإنّما ربّما سيكون من الأفضل تقسيم المحافظة إلى محافظتين أو أكثر. ولكن أن نعتمد عددًا ثابتًا من الأعضاء المنتخبين دون الأخذ في الاعتبار عوامل مثل الكثافة السكّانية، هو أمرٌ كارثيّ في نظره. ويعتقد شامخ أنّه سيصعب على النواب قبول تلك الأعداد المنخفضة، بسبب اعتباراتٍ تتصل بثقافة "نائب الخدمات" التي مازالت تغلب على أداء معظم نواب البرلمان المصريّ: "كل واحد من النواب الناس في دايرته ماسكين في رقبته، وهو عايز يجاملهم بدعمهم في الانتخابات المحلية، فمع الأعداد القليلة المطروحة في مشروع القانون، النائب هيجامل مين ولا مين؟"⁵⁸

من بين النقاط الخلافية الأخرى في مشروع القانون مسألة اختيار المحافظين. حيث اختلفت الآراء حول اعتماد آلية الانتخاب الشعبيّ للمحافظ، أو تعيينه من جانب رئيس الجمهورية وفقًا للنمط القديم، أو محاولة إيجاد حلّ تدجّجٍ لهذه المسألة، يبدأ من الوضع الراهن ويتطلّع إلى مزيدٍ من التمكين في اختيار شخص المحافظ. وهو ما عبّر عنه بعض ممّن أُتيحت لهم فرصة حضور جلسات النقاش في اللجان البرلمانيّة، والتي كشفت عن عمق الخلاف حول هذه النقطة، وكونها ضمن أبرز النقاط التي استغرقت وقتًا طويلًا في المناقشات وتأخّر حسمها لوقتٍ غير قليل. يقول راضي شامخ، والذي أُتيحت له هذه الفرصة: "مثلًا كان هناك من يرى أنّ المحافظ يجب أن يأتي بالنظام المختلط. فالיום، لا يستقيم أن يأتي محافظٌ بالتعيين. ولّى عهد التعيينات، النظام المختلط (والذي يجمع بين الاختيار الشعبيّ والتعيين) هو الأفضل، لأننا لا نقدر أن نأتي به عن طريق الانتخاب بسبب العصبيّات وسيطرة

55 مقابلة مع راضي شامخ، سبق ذكره

56 المقابلة السابقة

57 "رئيس "محلية البرلمان": تسليم مسودة قانون المحليات الجديد لرئيس البرلمان الأسبوع الجارى"، برلماني، 4 فبراير 2017، <https://is.gd/xarihf>

58 مقابلة مع راضي شامخ، سبق ذكره

القبائل على بعض المحافظات والمال السياسيّ وضرورة فحص الجهات الرقابية لاسمه وتاريخه. فكانت رؤيتنا أن يتمّ طرح ثلاثة أسماء من أبناء المحافظة، وأن تطرح الوزارة ثلاثة أسماء من أبناء المحافظة، وتُعرض على المجلس الشعب المحلي، بدلاً من انتخابه بشكلٍ كامل. وقدم تمّ رفض ذلك".⁵⁹

في المجمل، يبدو لنا من خلال المقابلات التي قمنا بها أنّ الأحزاب السياسيّة غير راضية عن مشروع القانون المقدم إلى رئيس مجلس النواب، لكنّها لا تملك سوى المشاركة في الانتخابات على أيّ حال، من أجل إرضاء قواعد التي تنتظر الحصول على مردودٍ ما من مشاركتها في العمل الحزبيّ. وتنصّب اعتراضات الأحزاب على البنود المتصلة بالنظام الانتخابي، التي يرونها غير واقعيّة وغير مرضيّة على الإطلاق. ويلخصّ راضي شامخ هذا الاتجاه بقوله "لا أريد اتهام المجلس بأنّه كان منبسطاً للغاية... ولكنّ التاريخ يعيد نفسه: مجموعة من النواب تسير خلف الحكومة. نحن قاتلنا من أجل أن يخرج القانون بشكلٍ لائق... ولكن تمّ تشويبه".⁶⁰

المسألة الرابعة: تعديل الهياكل المؤسّسيّة والتعامل مع الميراث المؤسّسيّ المركزيّ

كانت مصر، على مدار تاريخها الحديث، أسيرة نظامٍ شديد المركزيّة في إدارة الدولة، ربّما أحياناً بالمخالفة لبعض النصوص الدستوريّة والقانونيّة. فعلى سبيل المثال، نذكر أن دستور 1971 مثلاً قد نصّ (خاصّةً في تعديلاته التي أُقرّت عام 2007) على "دعم اللامركزيّة"، إلّا أنّ الممارسة العمليّة لم تعكس أيّ محاولة لتطبيق أيّ شكلٍ من أشكال اللامركزيّة التي سبقت لنا الإشارة إليها في الهياكل أو نظم إدارة العمل في الدولة. تاريخياً، منذ ثورة يوليو 1952، اعتمد النظام على النخبة العسكريّة في مواقع الحكم المحليّ الأساسيّة، مثل مواقع المحافظين أو رؤساء الأحياء والمدن، غافلاً إلى حدّ كبير احتياجات المواطنين المحليّة وأهمية مشاركتهم في عمليّة صنع القرار. فكانت معظم القرارات تُتخذ على المستوى الوطنيّ (من الوزارات)، ثم تتولّى المحافظات أو الأجهزة التنفيذيّة المحليّة التنفيذ دون فتح مساحةٍ للنقاش أو الحوار المحليّ. وعلى الرغم من قرار حلّ المجالس المحليّة في فبراير 2011، إلّا أنّه في الفترة الانتقاليّة التي تلتها، والتي كانت مليئةً بالتوتّرات السياسيّة، لم تكن المحليّات في صدارة الاهتمام. ولذلك يرى عددٌ من الخبراء، كما أسلفنا، أن ثورة يناير 2011 لم تُغيّر في فلسفة أو توجّهات الحكومة في مشروع إصلاح النظام المحليّ المصريّ. فيرى مثلاً د. خالد زكريّا، أستاذ الإدارة المحليّة بجامعة القاهرة، أنّ الحافز لتطبيق اللامركزيّة يختلف من دولةٍ إلى أخرى. فبعض الدول يأتي التحوّل فيها نحو اللامركزيّة في أعقاب الثورات، فيكون الدافع في هذه الحالة سياسياً بالأساس، وقد يحدث التحوّل بعد أزمةٍ اقتصاديّة، وبهذا يصير مكوّناً أساسياً من مكوّنات الإصلاح. أمّا الحالة المصريّة، فيرى د. زكريّا أنّها مختلفة عن غيرها: "مصر دولةٌ مختلفة؛ حيث جرى التفكير في اللامركزيّة من منطلق تحسين الخدمات، لذلك جاء بشكلٍ متدرّج، وهو بحاجةٍ إلى ضغطٍ دائم لتفعيله. فالدافع ليس سياسياً ولم يأت بعد أزمةٍ كبيرة. إنّ من قاموا بثورة عام 1952 هم من تولّوا الحكم بعدها، ونفّذوا كل أفكارها، كالتأميم والإصلاح الزراعيّ. قد تتفق أو تختلف معهم، إلّا أنّهم امتلكوا الأدوات اللازمة لتنفيذ عمليّة الإصلاح والتحوّل. أمّا ثورة يناير 2011 فهي لم تكتمل بشكلٍ أو بآخر. ما حدث أنّها أعطت زخماً سياسياً، لكن لم يكن هناك نوعٌ من الاستمراريّة لضمان تنفيذ أفكار الثورة. كما أنّ ما مرّت به مصر من صراعاتٍ سياسيّةٍ وعدم استقرار، جعل في النهاية عمليّة اللامركزيّة مستقطعة، وتعود لما قبل 2011، بحيث تكون عمليّة طويلة الأمد وتدرجيّة، تهتمّ بتقديم الخدمات أكثر من تقديم الأفكار المرتبطة بأبعاد الحكم المحليّ وأبعاده السياسيّة والديمقراطيّة، والاستعانة بالأدبيّات والخبرات الدوليّة المختلفة".⁶¹

ويرى المسؤولون الحكوميّون، ومنهم خبراء في مجال الإدارة المحليّة، أنّ اللامركزيّة ليست مهمّةً في حدّ ذاتها، لكنّ

59 المقابلة السابقة.

60 المقابلة السابقة.

61 مقابلة مع د. خالد زكريّا، سبق ذكره

الأهم هو تحقيق الهدف منها؛ وهو تحقيق كفاءة أكبر في أداء أجهزة الدولة، بما يرفع بدوره من مستوى الخدمات العامة المقدّمة للمواطنين كما سبقت الإشارة. ونلاحظ في الطرح الذي تقدّمه الحكومة دائماً فيما يخص تطبيق اللامركزية التحسّس من مسألة المساس بوحدة الدولة وتماسكها. ويرى د. الهلباوي أنّ "اللامركزية ليست غاية في ذاتها، وإنما وسيلة إيجابية ومرحباً بها إذا ما حققت تماسك الدولة وكفاءتها وكفلت رضا المواطن العادي، وتكون مرفوضة إذا ما أثرت بالسلب على الدولة [...] لم يثبت حتى الآن أنّ اللامركزية سبب في تقدّم أو تخلف البلاد. هذا افتراض تتعامل معه. علينا أن نجد طريقة للتخطيط والتنفيذ وتوفير الموارد والمتابعة والتقييم على المستوى المحلي، بما يناسب إشباع احتياجات الشعب وفي ضوء الموارد المتوفرة، أي ما يتناسب مع إمكانيات الدولة ويجعل الشعب راضٍ في الوقت نفسه."⁶²

وفي النهاية، يرى خبراء آخرون أنّ مواد الدستور، على الرغم من هواجس تقسيم الدولة والانفلات الأمني التي كانت تفرض نفسها أثناء كتابتها، أرسّت القواعد الرئيسية لنظام لامركزي، متضمناً اللامركزية السياسية، والتي تتطلب إجراء انتخابات محلية لمجلس محلي يتولّى المساهمة في عملية صنع القرار، إلى جانب مهمة الرقابة على السلطات المحلية. ويتحدّث الدستور عن نقل السلطات من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي، بخلاف ما كان سائداً في ظلّ دستور 1971 والقانون السابق، الذي يعتمد على تفويض السلطات وليس نقلها. كذلك، منحت المادة 180 من الدستور المجالس المحلية حقّ تقديم طلبات إحاطة، واستجواب، بل وسحب الثقة من رؤساء الوحدات المحلية. وكما يرى د. خالد زكريا، "وضع الدستور اللبنة الأساسية أو النظام الأساسي للإدارة المحلية بما يسمح بتطبيق برامج لا مركزية متطورة ومتقدمة. السؤال الأساسي هو: إلى أيّ مدى يترجم القانون المواد الدستورية إلى واقع على الأرض؟ يتمثل التحدي الأول في أن يأخذ القانون بروح الدستور، ويخلق بيئة مهيئة لعملية اللامركزية. ويتمثل التحدي الثاني في وجود إرادة سياسية لتطبيق القانون بعد صدوره". وفي الإطار ذاته، يضيف د. زكريا أنّ اعتماد نظام لا مركزي لا يقتصر فقط على صياغة مشروع قانون جيد للإدارة المحلية، وإنما يتضمن التطبيق العملي على الأرض، خاصة فيما يتعلّق بإعادة هيكلة المؤسسات العامة. وهنا تكمن الميزة الأساسية في مشروع القانون الذي أخرجته لجنة الإدارة المحلية بالبرلمان؛ حيث انطوى على مراحل للتحوّل نحو اللامركزية وفقاً لجدول زمني واضح. وقد تمّت المرحلة الأولى - وفقاً لوزارة التنمية المحلية - بالفعل، ويبقى تطبيق المرحلة الثانية على مدار السنوات الثلاثة القادمة، والتي ستقوم فيها الوزارات الخدمية بنقل سلطاتها إلى المستوى المحلي. على الرغم من ذلك، يصرّ بعض الخبراء على أنّ الإطار الدستوري والقانوني وحدهما ليسا كافيين لإحداث تغيير حقيقي في الدّفع نحو تطبيق اللامركزية وإصلاح نظام الإدارة المحلية. حيث يرون أنّه من الضروريّ أولاً إقرار لائحة تنفيذية جيدة تتماشى مع روح القانون والدستور، ومن ناحية أخرى، وهو الأهم، توافر الإرادة السياسية التي تضمن تطبيق مثل هذه الإصلاحات بصورة رشيدة ومستدامة. فتنفيذ مثل هذا القانون يحتاج إلى إمكانيات مادية لتحقيقه على مدار ما لا يقلّ عن 15 عاماً، إلى جانب مجهود سياسي ضخم داخل الوزارات والوحدات المحلية من أجل إكماله، كبناء القدرات والتصميم والرقابة وما إلى ذلك. فالعبرة، كما يرى د. خالد زكريا، "ليست في إصدار القانون، ولكن في مدى تطبيقه."⁶³

يبدو من المهم لنا أيضاً الحديث عن استراتيجية الحكومة في تطبيق اللامركزية على مستوى هيكلة المؤسسات العامة، وعلى المستوى العملي، بحيث يتمّ تحقيق الهدف المنشود منها. حيث يوضّح د. هشام الهلباوي من وزارة التنمية المحلية، أن الوزارة طوّرت في فترة سابقة (تحديداً في الفترة بين 2006 و2010) استراتيجية للتحوّل نحو اللامركزية "هادفة، وقائمة على التفكير في كيفية ومسار إصلاح النظام المحلي. وبناءً على هذا المسار المستقبلي، تمّ تطوير مواد القانون لتستجيب لهذا الوضع. وكان السؤال المحرّك هو: ماذا نريد من الدولة، وبأيّ صورة، ولماذا؟ ومن هنا كان الإصرار على تسميتها "استراتيجية التنمية المحلية المعتمدة على اللامركزية"، لأنّ

62 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، سبق ذكره

63 مقابلة مع خالد زكريا، سبق ذكره

الغرض هو التنمية المحليّة، وليس اللامركزيّة في ذاتها.⁶⁴ وهنا من المهم الإشارة إلى أنّ وحدة دعم اللامركزيّة بوزارة التنمية المحليّة ترى أنّ كافّة مشروعات القوانين التي تمّ تطويرها، بما فيها مشروع القانون المطروح على البرلمان الآن لمناقشته، لم تلتفت كثيرًا إلى الفلسفة الكامنة وراء هذه الاستراتيجية أثناء عمليّة الصياغة. فقد حاولت كلّها الاقتباس من مسوّدة مشروع القانون لعام 2009 والاستراتيجية المشار إليها، والاستفادة منهما، إلّا أنّها - كما يرى د. الهلباوي - تجاهلت الفلسفة التي بُنيت عليها. "هذا انعكس بالتالي في غياب خطّ ناظمٍ للقانون ومواده. حيث أنّ كل مادة في القانون القديم كانت متكاملةً مع التالية عليها والسابقة لها، وهو ما لم يتمّ مراعاته أثناء صياغة القانون الجديد. فقد انتقى نواب المجلس المواد القانونية التي يريدونها وتجاهلوا الأخرى."⁶⁵ والنتيجة أنّ تطبيق النظام اللامركزي لن يتمّ بالصورة التي تراها وزارة التنمية المحليّة مناسبة ووفقًا للاستراتيجية التي كانت قد عملت على تطويرها منذ عام 2006.

هناك على سبيل المثال قضية اللامركزيّة الماليّة، التي يرى د. الهلباوي أنّه لم يتمّ استيعابها بشكلٍ كاملٍ من أعضاء لجنة الإدارة المحليّة بالبرلمان أثناء صياغة القانون. "مثلًا اللامركزيّة الماليّة يتحدّثون عنها، لكنّهم لا يوضّحون كيف سيتمّ تطبيقها، كأنّهم يتصورون أنّها تتمثّل في توزيع الأموال على الناس فقط. نحن نقدّر جهودهم، لكنّه جهدٌ ناقص. سيتمّ إجراء تعديلاتٍ على قانون الحكومة، وأرجو أن تكون للأفضل. أنا متفائلٌ في هذا الصدد"⁶⁶ يرى د. الهلباوي أنّه من الأفضل التريث قبل إقرار قانون الإدارة المحليّة الجديد. فكلمًا أخذ القانون وقته في المناقشة، كلما قلّت القوى الراغبة في تعديل مشروع القانون. كما يرى أنّه ربما كان من الأفضل أيضًا إصدار حزمةٍ من القوانين في مشروع قانونٍ موحدٍ للإدارة المحليّة، يتضمّن أيضًا حزمةً من التعديلات التي تعزّز من اللامركزيّة في الوزارات الخدميّة المختلفة؛ مثل وزارة التعليم، والإسكان وغيره. هذا من شأنه تسهيل مكافحة الفساد فيما بعد، بما أنّ قانون الإدارة المحليّة قد تأخّر إصداره في كلّ الأحوال.

هناك قضيةٌ خلافيّةٌ أخرى يلفت انتباهنا لها حزب الوفد، وهي مسألة غياب أيّ هيئةٍ منضّمة للعلاقة بين الوحدات المحليّة المختلفة، ممّا يفتح الباب أمام تدخّل الحكومة المركزيّة مرّةً أخرى في شؤون الوحدات المحليّة. ففي ظلّ القانون القديم، قانون 43 لسنة 1979، كانت هناك إشارةٌ إلى ما يُعرف باسم "المجلس الأعلى للإدارة المحليّة"، والذي كان يرأسه رئيس الوزراء أو من ينوب عنه، ووزير التنمية المحليّة والمحافظين، ورؤساء المجالس الشعبيّة المحليّة في المحافظات. وكان هو الفيصل في المسائل الخلافيّة بين الوحدات المحليّة. أمّا في القانون الجديد، فقد غاب تمامًا أيّ ذكرٍ لهذا المجلس. ويرى كلٌّ من راضي شامخ ود. هشام الهلباوي أنّ مجلس النواب إنّما يحاول الاحتفاظ بدورٍ للجنة الإدارة المحليّة بعد انتهائها من صياغة مشروع القانون، من خلال قيامها بفصّ المنازعات بدلًا من المجلس الأعلى للإدارة المحليّة. إلّا أنّ شامخ يرى أنّ هذه الطريقة في إدارة الأمور خاطئة؛ فمن الضروري أن تكون هناك هيئةٌ تجمع بين الحكومة المركزيّة والحكومات المحليّة للفصل في القضايا الخلافيّة. ويبدو أنّ عدم الاستقرار السياسيّ الذي مرّت به مصر في المرحلة الأخيرة قد ترك لديه تخوّفاتٍ حقيقيّة: "إذا ما تمّ حلّ مجلس الشعب اليوم، ونشبت خلافاتٌ بين قريبتين، من سيفصل فيها في هذه الحالة؟"⁶⁷

أمّا بخصوص تطبيق اللامركزيّة على مستوى هياكل المؤسّسات العامة، فمن المهمّ أولًا معالجة مسألة التداخل وعدم الوضوح في الصلاحيّات بين المستوى المركزيّ والمستويات المحليّة المختلفة. فهناك على سبيل المثال المنهج الأمريكيّ، الذي يفصل فيه الدستور بين صلاحيّات كلٍّ من الحكومة المركزيّة الفيدراليّة وحكومات الولايات المحليّة على سبيل الحصر. وفي حالة الخلاف بين هذه المستويات، يمكن اللجوء إلى المحكمة الدستوريّة للفصل بينها. وهناك منهجٌ آخر أقلّ تحديدًا، وهو ما يعتمد على ذكر صلاحيّات الحكومة المركزيّة أولًا، ثمّ يكون المسكوت

64 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، سبق ذكره

65 السابق

66 السابق

67 مقابلة مع راضي شامخ، سبق ذكره

عنه هو ما يندرج تحت صلاحيّات الوحدات المحليّة. في الحالة المصريّة، لم تكن صلاحيّات الحكومة والمجالس المحليّة تُضمّن في النّص الدستوريّ أو القانون، وإنّما كانت تُضمّن دومًا في اللوائح التنفيذية للقوانين، وهو ما يجعل الصلاحيّات متغيّرةً بشدّة، ويعوق المجالس المحليّة عن القيام بدورها الرقابيّ أو المساهمة في التخطيط ورسم السياسات المحليّة بشكلٍ فعّال.⁶⁸

فيرى د. الهلباوي أنّه لإجراء إعادة هيكلةٍ سليمة للمؤسّسات، من المهمّ أولًا دراسة مسألة الخرائط الوظيفيّة، وكيفية نقل الوظائف، وماهية الوظائف التي يجب الإبقاء عليها أو التخلّي عنها. هذا إلى جانب وضع خطةٍ وافيةٍ لعملية التنمية، وإشراك الجمهور الأوسع في عمليّة التخطيط ومتابعة التنفيذ. وبالتوازي مع ذلك، من المهمّ أيضًا إعداد كوادرات داخل الوزارة وخارجها من الأشخاص المهتمّين بخوض الانتخابات المحليّة. ومن أجل تحقيق الشقّ الأول الخاص بالتخطيط وإعادة الهيكلة، يؤكّد د. الهلباوي أنّ هناك جهودًا من جانب الوزارة، بناءً على توجيهات رئيس الوزراء المهندس شريف إسماعيل، لإعادة هيكلة الوزارة والمحافظات، ولكن هذه الجهود تواجه أيضًا بنوع من المقاومة من داخل الحكومة أو البرلمان. كما تتلقّى الوزارة الدعم الفنيّ والماليّ عبر مشروعاتٍ مشتركةٍ مع الاتحاد الأوروبيّ والوكالة الألمانيّة GIZ، وغيرها، وهي تدير مركزًا لتدريب موظفي الإدارة المحليّة هو "مركز سقارة للتدريب". كما قامت الوزارة بتأسيس ثلاثة مراكز تدريبيّة لموظفي الإدارة المحليّة من خارج القاهرة، في الإسماعيليّة (لمنطقة القناة وسيناء) والمنيا (لمحافظات صعيد مصر)، والمنوفيّة (لمحافظات الدلتا)، بدلًا من تدريبهم مركزيًا في القاهرة.⁶⁹

أما عن تدريب الراغبين في الترشّح للانتخابات المحليّة وزيادة الوعي المجتمعيّ بدور المحليّات الجديد، تعمل وزارة التنمية المحليّة حاليًا، بالتعاون مع وزارة التضامن الاجتماعيّ ووزارة الشباب والرياضة، على حملةٍ بعنوان "مستقبلنا في أيدينا" للشباب الراغبين في دخول المحليّات في كلّ محافظات الجمهوريّة.⁷⁰ تتعاون الوزارة أيضًا مع بعض الجمعيات النسائيّة لتدريب النساء، بالشراكة مع المجلس القومي للمرأة ومنظمة الأمم المتّحدة للمرأة UN Women. كما تتعاون مع برامج تابعةٍ للمعونة الأمريكيّة USAID، بهدف وضع خطةٍ للتعريف باللامركزيّة في المحافظات لعموم الجمهور والقيادات المحليّة والجمعيات الأهليّة ومن ينوون الترشّح للانتخابات المحليّة، من خلال محاضراتٍ وورشٍ تدريبيّة.⁷¹ وعلى الرغم من هذه الجهود الحكوميّة المبذولة في مجال التدريب، هناك تساؤلاتٌ عديدة حول مدى فاعليّة هذه البرامج التدريبيّة وقدرتها على تغطية المحافظات كلّها، أو قدرتها على إحداث تغييرٍ حقيقيّ مستدام في سلوك العاملين بالمؤسّسات العامة بعد تطبيق النظام اللامركزيّ الجديد، واعتماد قانونيّ الخدمة المدنيّة والإدارة المحليّة. من ناحيةٍ أخرى، تثار تساؤلاتٌ أخرى عن جدوى برامج التوعية، التي تستهدف إعداد كوادرات لخوض الانتخابات البرلمانيّة، خاصّة من النساء والشباب. ففي حقيقة الأمر، وبخلاف التساؤلات حول قدرة هذه التدريبات على تغطية المحافظات المختلفة، لم يتمّ التنسيق مع الأحزاب على سبيل المثال لإرسال كوادرها إلى هذه التدريبات. وبالتالي، فشباب الأحزاب يعتمدون، بصورةٍ شبه كاملة، على موارد الحزب والتدريبات التي يقدّمها لهم، وهي في الغالب ليست بالتدريبات الشاملة أو القادرة على تأهيلهم بشكلٍ كافٍ لخوض الانتخابات.

المسألة الخامسة: مدى قدرة المجالس المحليّة على المشاركة في صنع السياسات العامّة المحليّة والرقابة على المسؤولين التنفيذيين

يمنح دستور 2014 المجالس المحليّة صلاحيّاتٍ واسعة؛ منها الصلاحيّات الرقابيّة، مثل حقّ توجيه الأسئلة وطلبات

68 مقابلة مع د. صالح الشيخ، سبق ذكره

69 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، سبق ذكره

70 لتفاصيل أكثر حول حملة "مستقبلنا في أيدينا"، برجاء مراجعة: <https://goo.gl/fVgYJQ>

71 مقابلة مع هشام الهلباوي، سبق ذكره

الإحاطة والاستجابات للمسؤولين التنفيذيين المحليين، بل وأيضًا حقّ سحب الثقة (المادة رقم 180). ومنها صلاحيّات التخطيط؛ مثل الموافقة على الموازنة المحليّة وخطة التنمية المحليّة. إلّا أنّ تطبيق هذه الصلاحيّات على أرض الواقع يبدو أنّه أثار جدلاً لدى إعداد مشروع القانون الجديد للإدارة المحليّة. ولوضع المسألة في سياقها، لا بدّ لنا من الإشارة إلى أنّ الأوضاع قبل ثورة يناير 2011 كانت مختلفةً تمامًا، حيث كانت قدرة المجالس المحليّة على ممارسة صلاحيّاتها الرقابية شبه معدومة، بحيث تحوّلت إلى كياناتٍ كرتوتيةٍ مفرّغة من مضمونها، غير قادرةٍ على المشاركة في صنع السياسات المحليّة أو محاسبة التنفيذيين بشكلٍ حقيقيّ. وقد أدّى ذلك إلى تعطيل العمل في المحليّات، إلى جانب التدهور الشديد في مستوى الخدمات المقدّمة للمواطن. فلم تكن المجالس المنتخبة تستطيع مخاطبة الأجهزة التنفيذية المقابلة لها ولا محاسبتها إلّا من خلال المحافظ. كما لم تكن تملك صلاحيّاتٍ لممارسة دورٍ رقابيّ حقيقيّ، وكان أقصى ما يمكن أن تفعله هو تقديم توصيات إلى الأجهزة التنفيذية، ولم تكن قراراتها ملزمة بالنسبة لتلك الأجهزة وفقًا للمادتين 12 و13 من قانون 43 لسنة 1979.⁷² وقد تغيّر ذلك بشكلٍ كبير مع دستور 2014 الذي اعتمد مبدأ "نقل السلطات"، وليس "تفويضها" كما كان الحال في ظلّ دستور 1971. وبالتالي، لا يترك ذلك المجال لتدخل الحكومة المركزيّة مرّةً أخرى. فمن ناحية، ينبغي أن يتمّ نقل الصلاحيّات أو سحبها من المجالس المحليّة مرّةً أخرى من خلال قوانين وليس من خلال قراراتٍ وزارية،⁷³ ومن ناحيةٍ أخرى، جعل الدستور القرارات الصادرة عن المجالس المحليّة في حدود اختصاصاتها نهائيةً، ولا يجوز تدخل الحكومة المركزيّة فيها إلّا في حالاتٍ معيّنة حددها الدستور بدقّة، ولم يتركها للقانون.⁷⁴

وعلى الرغم من أنّ الدستور كان محدّدًا في المسائل المرتبطة بنقل الصلاحيّات إلى المستويات المحليّة كما كان واضحًا ومفصّلًا في مسألة النظام الانتخابي، إلّا أنّه قد شابه الغموض في مسألة اختيار القيادات المحليّة، ومنها المحافظ. حيث فتح الباب أمام إمكانيّة "انتخاب أو تعيين" المحافظين وباقي رؤساء الوحدات المحليّة في المادة 179، ولكنّه أبقى في الوقت ذاته على تعريف السلطات المحليّة باعتبارها أحد فروع السلطة التنفيذية، وهي بالتبعية خاضعةٌ لها. ويؤثر ذلك على الصلاحيّات التي يتمتّع بها المحافظون ورؤساء الأجهزة التنفيذية المحليّة في مقابل الحكومة المركزيّة. ويعكس ذلك الخلاف الذي وقع بين أعضاء لجنة الخمسين أثناء صياغة الدستور؛ إذ حاول حاول البعض تغيير الوضع الذي كان قائمًا في ظلّ النظام السابق، بينما حاول آخرون الإبقاء عليه بسبب التخوّف من تفكك الدولة كما سبق وأن ذكرنا. فقد كان دستور عام 1971 ينصّ على تعيين المحافظين من جانب رئيس الجمهورية، ويعتبر المحافظ ممثلًا عن السلطة التنفيذية المركزيّة بالمحافظة. إلّا أنّه من الناحية الواقعيّة لم يكن هذا الأخير يمتلك أيّ سلطاتٍ فيما يخصّ الأمور الماليّة وتوزيع الموارد، والتي تتطلب موافقة وزارة الماليّة ومجلس النواب. ولكن ثار الجدل حول مدى إمكانيّة انتخاب المحافظين مرّةً أخرى لدى صياغة مشروع قانون الإدارة المحليّة بالبرلمان؛ حيث كان مشروع القانون المقدم من الحكومة يكرّس لاختيار المحافظين وباقي المسؤولين التنفيذيين المحليّين بالتعيين، وهو ما يجعل المحافظ مغلول اليدين في اختيار الفريق المعاون له،⁷⁵ ويجعله محدود الصلاحيّات في مقابل السلطة التنفيذية المركزيّة. ويروى راضي شامخ، الذي كان حاضرًا للجلسة التي تناولت طريقة اختيار المحافظ داخل لجنة الإدارة المحليّة بالبرلمان، أنّ الجلسة طالت لمدة 12 ساعةً وشهدت انقسامًا شديدًا، حتّى أنّه تمّ تأجيل المناقشة.⁷⁶ وقد ظلّ التيّار الغالب داخل لجنة الإدارة المحليّة بالبرلمان مؤيّدًا لفكرة اختيار المحافظين بالتعيين، ولو لفترةٍ مؤقتة، أيضًا بحجّة عدم الاستقرار الأمنيّ والسياسي، وعدم جاهزيّة المواطنين لاختيار قياداتٍ محليّةٍ ذات كفاءة.⁷⁷ ولكن كان هناك تيارٌ ذو وزنٍ داخل اللجنة يرى تأجيل

72 قانون رقم 43 لسنة 1979 بشأن نظام الحكم المحلي، <https://is.gd/cd4els>

73 مقابلة مع د. خالد زكريا، سبق ذكره

74 د. نهلة محمود، "الإدارة المحليّة في مصر: أثر الفجوة بين التشريع والممارسة على الحكم الرشيد في مصر"، في المجالس المحليّة وتمكين المشاركة المجتمعية: نماذج عربية، القاهرة، 2016، منتدى البعث العربي للدراسات، ص 53-69.

75 مقابلة مع د. محمد عبد العال، المدرس المساعد بمعهد التخطيط القومي، القاهرة، 26 يناير 2017، قامت بها نوران سيد أحمد

76 مقابلة مع راضي شامخ، سبق ذكره

77 المقابلة السابقة

خطوة انتخاب المحافظين لفترة لاحقة،⁷⁸ يتم بعدها اختيارهم بالانتخاب الحرّ المباشر أو غير المباشر (بأن يختار أعضاء المجالس المحليّة المنتخبّة القيادات المحليّة التنفيذيّة، على رأسها المحافظين).⁷⁹

ولعلّ أحد المشكلات الأخرى التي تثيرها مسألة تداخل الصلاحيّات هي مسألة التطبيق العمليّ، خاصّةً في الوزارات الخدميّة. فعلى سبيل المثال في مجال التعليم، يفترض أن يتبع العاملون المحافظ مالياً وإدارياً، ولكنهم في الوقت ذاته يتبعون فنيّاً وزارة التربية والتعليم. وهنا تظهر فكرة تقسيم الصلاحيّات بين المستوى المحليّ والمستوى المركزيّ. "الفكرة أنّ كلّ القرارات المتعلّقة بكثافة الفصول وبنية المدارس التحتيّة تعود للوزارة. وفي حال حدوث مشكلة بين المدرّسين والنظار أو بينهم وبين الطّلاب والأهالي، يتمّ اللجوء إلى مدير الإدارة أو المحافظ [...] هذه هي الطريقة التي يعمل بها النظام. يفترض أن يتمّ في المستقبل رسم خريطة لتوزيع الوظائف والمهام بين الوزارات والإدارات والمديريّات. ووفقاً لهذا التوزيع يتمّ نقل كل الصلاحيّات والمسؤوليّات، ويكون كلّ طرفٍ مسؤولاً عن صلاحيّاته في نطاق اختصاصه".⁸⁰ يرى د. خالد زكريّا أنّ هذه الخرائط الوظيفيّة يجب أن يتمّ تطويرها على كافّة المستويات والقطاعات، وخاصّةً في قطاعات التعليم والصحة والشؤون الاجتماعيّة والإسكان كمرحلة أولى. يليها مرحلة ثانية من تطوير خريطة تنظيميّة مفصّلة للخدمات البلديّة، من نظافة وإنارة ووصف طرقٍ وخلافه؛ وهي مهمّة أساسيّة في سبيل التحوّل بفاعليّة نحو اللامركزية. ويؤكّد د. زكريّا أنه قد عمل سابقاً على تلك الخطة مع وزارة التنمية المحليّة، ولكنّها لم تر النور من قبل.

ويشير غياب مثل هذه الخرائط الوظيفيّة مشكلاتٍ عديدة، منها غياب التنسيق بين هذين المستويين. فعلى سبيل المثال، في مجال الخدمات العامّة مثل الكهرباء أو الغاز الطبيعي للمنازل، لا تعرف الوحدات المحليّة أيّ شيءٍ عن خطط الشركات القابضة للكهرباء والغاز على المستوى المحليّ؛ والعكس أيضاً صحيح. فينجم عن ذلك مشكلاتٍ كبرى مثل قيام الشركات القابضة بحفر طرقٍ والقيام بأعمال تركيبٍ أو صيانة في شوارع حيّ أو قرية كانت الوحدة المحليّة قد انتهت للتو من رصفها.⁸¹ وهذه المشكلة بالتحديد كانت مادةً ثريّة للعديد من الأفلام الكوميديّة المصريّة في الأعوام الأخيرة. وبالمثل، يرى د. صالح الشيخ أيضاً ضرورة إجراء مناقشاتٍ مجتمعيّة موسّعة حول القوانين والقواعد المنظّمة للعمل في الوحدات المحليّة، مثل الكود المصريّ للطرق، والذي ينصّ على عدم إمكانيّة رصف أيّ طريقٍ عرضه أقلّ من ثلاثة أمتار، ممّا يؤدي إلى شكاوى مستمرة من المواطنين بسبب عدم معرفتهم بهذه القواعد. وبالتالي هناك حاجةٌ حقيقيّة إلى مراجعة هذه القواعد لتحقيق رضا أكبر للمواطنين على المستوى المحليّ.⁸²

ويرتبط بمسألة وضع الخرائط الوظيفيّة وتوزيع الصلاحيّات بين المستويين المحليّ والمركزيّ نقطةٌ أخرى، هي: الاستقلاليّة الماليّة للوحدات المحليّة. وهي أبرز وأهمّ الأمور التي تمكّن الوحدة المحليّة من ممارسة صلاحيّاتها بشكلٍ فعّال، سواء في التخطيط أو في صنع السياسات المحليّة أو حتى في الرقابة والمتابعة. ويعمل عددٌ من الخبراء المتعاونين مع وزارة المالية، أهمّهم د. خالد زكريّا، على تطوير معادلةٍ تمويليّة funding formula يتمّ تضمينها في استراتيجيّة الحكومة، لضمان تقديم تمويلٍ متوازن لكافّة المحافظات والوحدات المحليّة. "لا يجب أن يكون التفكير في الاستقلاليّة التامة للوحدات المحليّة في تدبير مواردها هدفاً في حدّ ذاته، لكنّ السؤال هو: كيف تتعاقد الوحدات المحليّة لضمان تحقيق الاحتياجات المحليّة لكلّ منها على نحو عادل؟ أرى أنه إذا كان الاتفاق على أنّ الوحدة المحليّة هي وحدة التنمية المستحقّة بالتركيز، فهذا يعني ضمناً أن تكون متضمّنة كافّة الشروط التي تجعلها قابلةً للحياة، وقابلةً لأن يكون لها مواردها الذاتيّة والتمميّزة، بحيث تكون قادرةً على التنافس مع

78 <https://goo.gl/WWj2kp>

79 د. أحمد الدسوقي وإسماعيل، "القيادات التنفيذية المحلية المصرية بين الانتخاب والتعيين"، أحوال مصريّة، صيف 2016

80 مقابلة مع خالد زكريّا، سبق ذكره

81 مقابلة مع د. صالح الشيخ، سبق ذكره

82 السابق

مثيلاتها، على أنّ يظلّ هناك شيءٌ من الاعتماد المتبادل بين الوحدات المحليّة".⁸³

ومن اللافت للانتباه أنّ وزارة التنمية المحليّة ترى أنّه، من أجل تطوير خطط العمل والخرائط الوظيفيّة وإدارة عمليّة التحوّل إلى اللامركزيّة كما هو منتظر، من الضروري الاستعانة، ليس فقط بخبراء مصريّين من العاملين في مجال الإدارة والتنمية المحليّة، بل بدائرةٍ أوسع من الفاعلين، سواء أكانوا من البرلمان أو الحكومة أو المجتمع المدنيّ أو منظماتٍ أو مشروعاتٍ مثل الـ UNDP والـ USAID.⁸⁴

ربما تجدر بنا الإشارة أخيراً إلى أنّه قد ثارت مسألة إعادة النظر في التقسيم الإداريِّ لمحاافظات الجمهوريّة وفقاً لرؤى أو معايير مختلفة عن تلك السائدة حالياً، وإن كان ذلك في نطاقٍ محدودٍ للغاية. حيث تزخر الأدبيّات الأكاديميّة بالعديد من الرؤى حول مسألة إعادة التقسيم، ولعلّ الرؤية الوحيدة التي خرجت من نطاق النقاش الأكاديميّ إلى النقاش حول السياسات العامّة هي تلك التي طرحها حزب الوفد في مشروع القانون المقدمّ منه، والذي يقترح إعادة تقسيم الأقاليم المصرية عرّضاً، بحيث يصبح لكلّ محافظةٍ منفذاً بحريّاً، وأن يكون لها سماتها الاقتصاديّة ومميّزاتها النسبيّة. ولكن لم يحظ هذا الاقتراح بالكثير من القبول سواء من جانب الحكومة أو لجنة الإدارة المحليّة بمجلس النواب. ويرى الخبراء أنّ مثل هذا القرار يحتاج إلى تجهيزاتٍ معقّدة ونقاشاتٍ مجتمعيّةٍ موسّعة قبل إجرائه، إلى جانب وجود هدفٍ واضح ومحدّد من هذا التقسيم المعقّد. وقبل كلّ شيء، "يجب أن يكون للمحليّات والوحدات المحليّة صلاحيّاتٍ واضحةٍ وحقيقيّة، وإلا لن يكون هناك قيمةٌ لمثل هذا التقسيم في حدّ ذاته".⁸⁵

ويجدر بنا الحديث أيضاً عن مسألةٍ أخرى مرتبطة بصلاحيّات المجالس المحليّة الرقابيّة، وأيضاً بطريقة اختيار القيادات التنفيذيّة المحليّة؛ وهي كفيّة تفعيل حقّ هذه المجالس في سحب الثقة من المسؤولين التنفيذيين، وعلى رأسهم المحافظين. وقد ثار خلافٌ داخل لجنة الإدارة المحليّة حول تلك القضية. بموجب النصّ الدستوري، يمكن للمجلس المحليّ، عقب استجواب المسؤولين المحليّين، سحب الثقة من المسؤول التنفيذي. وكانت مجموعةٌ من النواب التابعين لحزب الوفد ترى أنّه يمكن سحب الثقة بالأغلبية البسيطة، ولكن كان رئيس محليّة البرلمان السيد أحمد السجيني، على الرغم من كونه من حزب الوفد، يرى أنّ ذلك قد يؤدي إلى تغييرٍ مستمرٍّ وغير منتجٍ للمسؤولين المحليّين. في النهاية، اتفقت اللجنة على سحب الثقة بأغليّة الثلثين. من ناحيةٍ أخرى، ثار خلافٌ بين اللجنة والحكومة حول الإجراءات التالية على سحب الثقة والاستجواب. فقد نصّ قانون الحكومة على إرسال القرار إلى المحافظ ورئيس الوزراء ورئيس الجمهوريّة على النحو المتدرّج السالف بيانه، إلا أنّ اللجنة اعترضت لكون النصّ الدستوريّ لم يضع أيّة شروطٍ لتفعيل سحب الثقة والاستجواب.⁸⁶ وخلال التفاوض، حاول أيضاً نواب حزب الوفد الضغط من أجل منح المجالس المحليّة الحقّ في تسمية ثلاثة أو أربعة مرشّحين لتولّي المناصب التنفيذيّة المحليّة، وإرسالها إلى جهة التعيين في السلطة التنفيذيّة (سواء المحافظة أو رئاسة الوزراء أو رئاسة الجمهوريّة) من أجل المفاضلة بينها. ولكن ذلك أيضاً لم ينجح، بسبب الهواجس الأمنيّة.⁸⁷

المسألة السادسة: مكافحة الفساد

تروي أسماء نور، من الحزب المصريّ الديمقراطيّ الاجتماعيّ، أنّ قضية الفساد تحكم بشكلٍ كبير علاقة المواطن بالمسؤولين المحليّين في منطقتهم: "إنّ ثقة الناس في الإدارة المحليّة منعدمة. فهم يرون أنّ من له ظهرٌ وسند لا

83 السابق

84 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، سبق ذكره

85 مقابلة مع د. محمد عبد العال، سبق ذكره.

86 خلاف بين الحكومة والنواب حول إجراءات سحب الثقة من المسؤولين بقانون المحليات الجديد، اليوم السابع، 18 نوفمبر 2016، <https://goo.gl/a6L2cH>

87 مقابلة مع راضي شامخ، سبق ذكره

يمكن المساس به، ويعلمون أن السرقة وتقااضي الرشاوي مرضًا متفشياً في المحليّات.⁸⁸

هكذا نلاحظ أنّ أحد الملفات المهمّة المرتبطة بمسألة الإدارة المحليّة وتفعيل اللامركزية في مصر هي مكافحة الفساد. ففي حقيقة الأمر، رصدت تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات حجمًا كبيرًا من المخالفات في التعاملات الماليّة التي تدخل في اختصاصات المجالس المحليّة؛ وتتضمّن اختلاساتٍ وتلاعباتٍ في أعمال التوريدات وسرقة الموارد الماليّة من الصناديق الخاصّة، والاستيلاء على محتويات المخازن والممتلكات الحكوميّة، وتعدّياتٍ على أراضي الدولة، وغيرها من المخالفات التي يدخل في نطاقها أيضًا تردّي الخدمات الأساسيّة المقدّمة للمواطنين، وتدهور المرافق العامّة. ينعكس هذا بالسلب على قضيّتي مكافحة الفقر والقدرة على القيام بمشروعاتٍ فعّالة للتنمية المحليّة، خاصّةً في ضوء المؤشّرات التنمويّة التي تكشف عن تعاطفٍ منسوب الفقر وانخفاض مستويات المعيشة بين المواطنين، لا سيّما في محافظات الدلتا والصعيد، والتي تصل في بعض التقديرات إلى 27 % من السكّان.⁸⁹ ومن النواذر أن الأنظمة السياسيّة المتعاقبة بدت عاجزةً عن التعامل مع حجم الفساد المتضخّم في المحليّات. وقد اعترف الرئيس عبد الفتاح السيسي عام 2016 بعدم قدرته على التعامل مع ذلك الفساد عندما قال: "أنت تكلمت عن المحليّات، وقلت إن فيها شوية فساد، المحليّات مليئة بالفساد. طيب هأعمل إيه طيب؟"⁹⁰ قبل أن يوجّه الحكومة إلى ضرورة إجراء الانتخابات المحليّة قبل نهاية عام 2016؛ وهو ما لم يحدث حتى تاريخ كتابة هذه السطور. وقد سبقه في الإشارة إلى فساد المحليّات نظام مبارك، بتصريح زكريا عزمي الشهير الذي أشرنا إليه آنفًا.

ويرجع العديد من الخبراء، إلى جانب بعض النواب وممثلي الأحزاب السياسيّة، لا سيّما المنتمين إلى المعارضة، هذا الفساد في المحليّات إلى غياب قدرة المجالس المحليّة السابقة في ظلّ نظام مبارك على الرقابة على ممثلي الأجهزة التنفيذيّة المحليّة. فبحسب راضي شامخ "كان لدينا في المجالس المحليّة سلطة المتابعة فقط، وليس الرقابة."⁹¹

وفي هذا السياق، نرى على سبيل المثال أنّ حزب الوفد نفسه، في محاولةٍ للضغط لتمرير عددٍ أكبر من بنود مشروع القانون الذي تقدّم به نوابه في المجلس، قام بطرح مبادرةٍ على الأحزاب الوطنيّة لخوض الانتخابات المحليّة القادمة، تتضمّن بنودها أيضًا تطبيق أجندةٍ رقابيّةٍ شبه موحّدة تتمكّن من التعامل بشكلٍ صارمٍ مع الفساد في المحليّات.⁹²

في المقابل، يرى د. هشام الهلباوي أنّه من الخطأ قصر المسألة على مكافحة الفساد، فهناك أيضًا عوامل أخرى تشجّع على انتشار الفساد وتفشّيه، "أنا ضدّ استراتيجيّة مكافحة الفساد، لأنّي أرى أن اسمها يعني اعتراف المسؤولين الفاسدين بأنّ هناك استراتيجيّة متاحة أمامهم يقومون بدراساتها والبحث عن ثغراتٍ فيها. لكن في رأيي، لو كانت الاستراتيجية باسم "حوكمة الإدارة والتنمية في مصر"، كان يمكن أن نقول لهم كونوا شفافين، شاركوا الناس، حدّدوا المسؤوليات، هناك محاسبة، ومن لا يلتزم يكون فاسدًا وسيعاقب بكذا. [...] في المادة 39 من الدستور مثلاً، دُكرت الشفافية والحوكمة في عملية التنمية، وليس مكافحة الفساد، لأنّ واضعي الدستور يعرفون أنّ مكافحة الفساد جزءٌ من الشفافية والحوكمة."⁹³

في الوقت ذاته، يرى د. خالد زكريا أنّ مكافحة الفساد لا يجب أن تندرج تحت قانون الإدارة المحليّة الجديد، ولا يجب

88 مقابلة مع أسماء نور، سبق ذكره

89 "الجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء: 27 % من سكان مصر لا يستطيعون الوفاء باحتياجاتهم الأساسية"، اليوم السابع، 26 يوليو 2016، <https://is.gd/3X267I>

90 "هل تقضي انتخابات المحليّات على الفساد؟"، موقع مصر العربية، 4 أغسطس 2016، <https://goo.gl/g4rj6V>

91 مقابلة مع راضي شامخ، سبق ذكره

92 محمد فؤاد: "مبادرة الوفد بشأن المحليّات لمحاصرة الفساد"، موقع مصر العربية، 3 أغسطس 2016، <https://goo.gl/PpD2BK>

93 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، سبق ذكره

أن تكون جزءًا منه، لأنّها ببساطة ليست واحدةً من أهدافه. فقانون الإدارة المحليّة يتمّ صياغته من أجل تحديد سلطات وصلاحيّات المجالس المحليّة، وضوابط وقواعد عمليّة إنفاق الميزانيّة المحليّة، وكيفيّة انتخاب القيادات المحليّة وغيرها من الأمور، وكلّها قواعد تنظيميّة. وبالتالي هو ليس قانونًا يضع عقوباتٍ رادعة على الفاسدين من المسؤولين المحليّين. ولكنه يرى في الوقت نفسه أنّ قانون الإدارة المحليّة بلائحته التنفيذية يُفترض أن يضع مجموعةً من الضوابط المحكّمة، التي تحول دون إمكانيّة الاستفادة من المنصب لتحقيق أهدافٍ شخصيّة، أو تقلّص منها على الأقل. هكذا يمكن تقليل الحيز الذي يتواجد فيه الفساد ويستمرّ، وتعظيم دور المجالس المحليّة في الرقابة والمساءلة. ولكن قضية مكافحة الفساد في حد ذاتها هي أكبر وأوسع من قانون الإدارة المحليّة وحده. ويؤكّد د. زكريا أنّ هناك قوانين أخرى، مثل قانون الخدمة المدنيّة، يمكن أن تلعب دورًا في تقليص حجم الفساد. ولكن تظلّ هذه القضية أكبر من قدرة هذه القوانين منفردة.

ومن أجل مكافحة الفساد، يشير الخبراء إلى أنه في معظم التجارب الدولية يتمّ تفعيل دور الأجهزة الرقابيّة، على غرار الجهاز المركزيّ للمحاسبات، على المستوى المحليّ من أجل مكافحة الفساد بصورةٍ أكفأ في المحلّيات. وبالتالي، "المطلوب أن يُعاد النظر في دور الجهاز المركزيّ للمحاسبات وأن يتمّ إعادة هيكلته ليقوم بأدوار الرقابة الماليّة ومكافحة الفساد على المستوى المحليّ. إنّ فكرة نقل السلطات والمسؤوليات دون وجود نظامٍ جيّدٍ للمساءلة والمحاسبة أو الرقابة والمتابعة، هي فكرةٌ غير سليمة."⁹⁴ كذلك، يشير د. خالد زكريا إلى أهميّة وجود بنيةٍ تحتيةٍ رقابيةٍ تشارك فيها وزارة الماليّة من خلال تفعيل نظامٍ للرقابة الماليّة، بالتوازي مع بناء قدرات العاملين في المحلّيات. كذلك، من المهمّ تفعيل دور هيئاتٍ رقابيةٍ أخرى، مثل هيئة الرقابة الإداريّة. فمن الطبيعي عند نقل السلطات إلى المستويات الأدنى، أن تنتقل معها الرقابة أيضًا إلى أدنى مستوى قادر على أداء هذه المهمة. "التحوّل عمليّةٌ وليس قرار، وبالتالي فإنّ القانون في حدّ ذاته، حتى وإن خرج بشكلٍ أفضل من القانون الفيدرالي الأمريكي، سيكون مآله مثل القانون الرقم 43؛ أي سيظلّ حبرًا على ورق ما لم تتوافر الإرادة والقدرة على فهم هذه العملية وآثارها وسبل تنفيذها، ووجود خرائط للوظائف والصلاحيّات وكيفية نقلها ومتطلّبات ذلك."⁹⁵

ومن جانبه، يرى د. هشام الهلباوي من وزارة التنمية المحليّة أنّ التضييق على الفساد يستلزم أيضًا إصدار قانونٍ موحدٍ للإدارة المحليّة كما أشرنا من قبل، يشمل كافّة جوانب الإدارة المحليّة (إسكان- تعليم- صحّة- إدارة الخدمات والمرافق العامّة... إلخ). "فالمسؤول عن الإدارة الهندسيّة بالحّي على سبيل المثال يكون أمامه قانون البناء الموحد وقانون الإدارة المحليّة وقانون التخطيط وقانون الموازنة العامّة للدولة، ويبدأ في إيجاد تخريجاتٍ فريدةٍ لما يُعرض عليه باللعب على ثغرات القوانين [...] وهو ما يساهم في التهرّب من العقوبات القانونيّة [...] لا بدّ أن يتمّ توحيد جميع القوانين ذات الصلة في قانونٍ واحد."⁹⁶

المسألة السابعة: التواصل المجتمعيّ، خاصّةً مع المجتمع المدنيّ

أكد العديد من الفاعلين الحكوميين والخبراء أنّه من المهمّ، بل ومن الضروريّ، التواصل مع المجتمع عمومًا ومع المجتمع المدني بشكلٍ خاصّ. وقد تمّ ذلك بالفعل في مراحل سابقة من صياغة مسودّات مشروعات القوانين في 2009 أو في 2012 من جانب وزارة التنمية المحليّة. ويذكر د. صالح الشيخ، باعتباره من الخبراء الذين عملوا على تطوير هذه المسودّات ووضع استراتيجيّةٍ للتحوّل إلى اللامركزيّة مع وزارة التنمية المحليّة، أن الوزارة عقدت جلسات استماعٍ مطوّلة مع القيادات المحليّة ومع ممثّلين عن المجتمع المدنيّ المحليّ أثناء إعداد مسودّات مشروعات القوانين. أيضًا عملت الوزارة على تطوير جملةٍ من الأدلّة التدريبيّة "لمساعدة الموظّفين المحليّين وأعضاء المجالس الشعبيّة المحليّة على النقاش حول القضايا المحليّة وتحقيق التوافق الشعبيّ في الوحدة حولها،

94 مقابلة مع د. خالد زكريا، سبق ذكره

95 المرجع السابق

96 مقابلة مع د. هشام الهلباوي، سبق ذكره

وكيفية إدارة العلاقات بينهم على نحو يحقق الرضا للمواطنين ويراعي ترتيب الاحتياجات والأولويات".⁹⁷

ويروى لنا بعض الناشطين في المجموعات الشبابية والمجتمع المدني، ومنهم هاني الشرقاوي عضو مجموعة "محلّيات الدقي والعجوزة"، أنه بعد ثورة يناير كان هناك زخم كبير في المبادرات الشبابية على المستوى المحلي، وكانت مجموعته، من بين مجموعاتٍ أخرى، تعمل على حلّ مشكلاتٍ محليةٍ بالتعاون مع الأجهزة التنفيذية في الوحدات المحلية أحياناً، وبالضغط عليها أحياناً أخرى. كما قامت أكثر من مرّة برفع مقترحاتٍ لتطوير المناطق الشعبية والعشوائية في محافظة الجيزة، من خلال دراسةٍ قامت بها المجموعة لتلك المناطق. وكانت تلك المبادرات تلقى إلى حدٍ كبير استجابةً من الوزارة في الفترة التي تلت ثورة يناير، وحتى منتصف 2013 تقريباً.⁹⁸ كما كانت الأحزاب السياسية تعمل في مناطق مختلفة من القاهرة والمحافظات على خلق قواعد شعبية لها عبر الحملات الدعائية، ومع الوقت بدأ المواطنون ينقلون للحزب مشكلاتهم المحلية اليومية (الخبز- المواصلات- القمامة- الإنارة- رصف الطرق....). وقد قام ممثلو عددٍ من الأحزاب بوقفاتٍ احتجاجيةٍ أمام مقرّ حيّ عين شمس في القاهرة في 2012، ونجحوا في انتزاع مكسبٍ مهمّ، وهو عقد لقاءٍ شهري مع رئيس الحي من أجل حلّ المشكلات المحلية العالقة، إلى جانب حضور اجتماع كلّ ثلاثة أشهرٍ مع محافظ القاهرة. ولكن كلّ تلك الجهود توقفت تماماً في عام 2013، نظراً لانغلاق المجال السياسي أمام الأحزاب بسبب صدور قوانين مثل قانون التظاهر من ناحية، وتوجّه الأحزاب عموماً نحو العمل على ملفّاتٍ مرتبطة بحقوق المعتقلين من ناحيةٍ أخرى.⁹⁹

تجدد الإشارة كذلك إلى أنّ بعض الأحزاب والمجموعات الشبابية قد حاولت، من خلال تفاعلاتها اليومية مع المواطنين في المناطق الشعبية الفقيرة، إقناعهم بأهمية التنظيم الذاتي والانتظام في روابط أو مجموعاتٍ تدافع عن حقوقهم وتضغط على المسؤولين - المحليين أو المركزيين - من أجل حلّ مشكلاتهم اليومية ومنحهم حقوقهم، وإشراكهم بصورةٍ أكبر في عملية صنع القرارات على المستوى المحلي. فمثلاً تروي أسماء نور أنّ الحزب المصري الديمقراطي الاجتماعي قد نجح عام 2012 في تأسيس رابطةٍ لسائقي التوك توك في منطقة عزبة الهجانة،¹⁰⁰ وأنّ المشاركين فيها كانوا متحمسين للعمل والتنسيق والضغط على المسؤولين المحليين من أجل الدفاع عن حقوقهم. ولكن في 2013، فقد الأهالي تماماً حماسهم للعمل، مبررين ذلك بالصعوبات الاقتصادية الجسيمة التي يواجهونها.¹⁰¹ وهي تقريباً نفس الرواية التي قدّمها هاني الشرقاوي عن مجموعته التي كانت تستهدف القضايا المحلية من خلال منظورٍ تشاركي، وتعمل على مساعدة الأهالي على التنظيم الذاتي ثم التواصل مع المسؤولين المحليين والضغط عليهم لحلّ المشكلات المحلية. ورغم النتائج الإيجابية والتجاوب النسبي الذي نجحت المجموعة في تحقيقه في الفترة التي تلت الثورة وحتى عام 2013، بدأت هذه المكتسبات تختفي تدريجياً: "كانت المؤشرات تقول أنّه لا يوجد أملٌ في الموضوع. في النهاية كلّ شيءٍ عاد لما كان عليه، الأهالي أصبحوا منشغلين في حياتهم وبدأ الحماس يخبو داخل المبادرة (مجموعة الدقي والعجوزة)... فقد بدأ الأهالي يرون أنّهم غير مستفيدين، وأنّ أيّ محاولةٍ للحديث مع الحكومة ستواجه بالتضييق عليهم، وأنّ المسؤولين الحكوميين بدأوا يتغيرون تجاههم بعد أن كانوا يرحّبون بهم ويقيمون لهم وزناً".¹⁰²

من ناحيةٍ أخرى، يمكن أن نلاحظ بسهولة أنّ بعض المسؤولين الحكوميين أو الخبراء القريبين من الحكومة لديهم تخوّفاتٌ حقيقية من هذا النوع من المبادرات الذي يستهدف خلق مجموعاتٍ من الأهالي للضغط على المسؤولين المحليين، ويرون أنّ مثل هذه المبادرات الشعبية أو الشبابية قد تمثّل إشكاليةً إذا استمرّت على المدى الطويل.

97 مقابلة مع د. صالح الشيخ، سبق ذكره

98 مقابلة مع هاني الشرقاوي، سبق ذكره

99 مقابلة مع أسماء نور، سبق ذكره

100 منطقة عشوائية في القاهرة

101 مقابلة مع أسماء نور، سبق ذكره

102 مقابلة مع هاني الشرقاوي، سبق ذكره.

وهم يرحّبون بأنواع محدّدة من المبادرات الشبائبة، ذات الطابع الأقرب للعمل الخيريّ أو التنمويّ. ويبرّر د. صالح الشيخ ذلك بعدّة أسباب: أولاً، لأن المبادرات التي يتخوّفون منها قد تخلق "مساراتٍ موازية" للمسارات المؤسّسيّة التي حدّدها الدستور والقانون، ولا يفترض بها أن تستمر. وثانياً، لكونها لم تتواجد على نطاقاتٍ جغرافيّةٍ أوسع، فهي لم تتواجد خارج بعض أحياء القاهرة الكبرى، ولم تخلق لها أيّ تواجدٍ في المحافظات. "بشكلٍ عام، تطلّ عمليّة التكامل بين القطاع العام (الدولة) والقطاع الأهليّ نقطةً أساسيّة. فالقطاع الأهليّ يمكن أن يُفيد بأفكارٍ ومبادراتٍ وتجاربٍ صغيرة على المستوى المحليّ، مثل محو الأميّة. كما يمكنه ممارسة الرقابة الشعبيّة ومن ثمّ التقليل من معدّلات إهدار المال العام. ولكن من المهمّ ترتيب الأدوار والتنسيق، بحيث يقوم كلّ طرفٍ بدوره، وألاً يقوم المشاركون في المبادرات بدور الدولة. إلى جانب أنّ فكرة منح صلاحيّاتٍ وسلطاتٍ لهذه المبادرات يطرح إشكاليّاتٍ لها علاقةٌ بتخوّف الناس من إمكانيّة ارتكاب المبادرة بعض التجاوزات. ويبقى السؤال الأكثر صعوبة هو: كيف نحقق الرقابة والتوازن بين القطاع الأهليّ والدولة، لأنّ الدولة هي الأصل، بحيث لا ينتهي الأمر بخلق مساراتٍ موازية، بل خلق حيزٍ من الشراكة والتعاون [...] من المهمّ كذلك الإشارة إلى أنّ عامل السن والخبرة لم يتوافر في هذه التجارب، إلى جانب أنّ كلّها كانت قائمةً على العمل التطوعيّ، وهنا تكمن الإشكاليّة، فإن لم يكن العمل مؤسّسيّاً يفقد استمراريّته."¹⁰³

خلاصاتٌ وتوصيات

مما سبق، نلاحظ مدى تعقيد ملفّ المحليّات في مصر، وتعدّد الأبعاد التي يجب أخذها في الاعتبار عند الحديث عن أولويّات الإصلاح، سواء من ناحية صياغة مشروع قانونٍ جديدٍ للإدارة المحليّة، أو إدارة عمليّة إعادة هيكلة الوزارات الخدميّة بما يتّفق مع استراتيجيّة التحوّل نحو اللامركزيّة، أو بناء قدرات المسؤولين التنفيذيين المحليّين، أو تدريب وتأهيل الكوادر المقبلة على الانتخابات المحليّة القادمة، أو مكافحة الفساد في المحليّات، وغيرها من الأمور. وفي السطور التالية، نحاول تقديم بعض التوصيات التي قد تساعد على تسهيل عملية الانتقال نحو نظامٍ لامركزيّ كفاء بشكلٍ أكثر سلاسة:

• يبدو ممّا تقدّم أنّ مشروع القانون الذي فرغت منه لجنة الإدارة المحليّة بالبرلمان قد حاول إنتاج صيغةٍ توافقيةٍ ترضي جميع الأطراف المعنيّة، ولكن دون أن يصل أيّ منها إلى رضا كامل عن مشروع القانون المقدم، حتّى الحكومة. وقد تجنّب مشروع القانون الخوض في عددٍ من القضايا الخلافية شديدة الأهميّة، مثل طريقة اختيار القيادات المحليّة (بالانتخاب أم التعيين)، والصلاحيّات الممنوحة للمجالس المحليّة، وعدد أعضائها، وما إلى ذلك. ويُعدّ تجنّب الخوض في هذه الموضوعات بمثابة قنابل موقوتة، لأنها تؤثر مستقبلاً على سير المنظومة المحليّة ككلّ. فالأهم من الخروج بقانونٍ للإدارة المحليّة بشكلٍ سريع هو مناقشة هذا القانون بشكلٍ حقيقيّ وعميق، والتوصّل إلى توافقٍ مجتمعيّ حقيقيّ حوله.

• ربّما كان من المهمّ أيضاً النظر في إمكانيّة تعديل مشروع قانون الإدارة المحليّة المعروف حالياً على مكتب مجلس النواب، بحيث يتمّ الفصل بين المواد المرتبطة بالقانون الانتخابي، وتلك المتعلقة بالحكم المحليّ؛ حتّى يتسنى تعديل بنود الأولى بشكلٍ أسلس في المستقبل إذا استدعت الضرورة ذلك، دون المساس بالبنود الأخرى الخاصّة بصلاحيّات وأدوار المجالس المحليّة، والتي يفترض فيها قدرٌ من الثبات. وفي السياق ذاته، ربما كان من الأفضل كذلك تطوير مشروع القانون المتعلّق بالحكم المحليّ ليصبح أكثر شمولاً، بحيث يأخذ الأبعاد المتّصلة بالخدمات والمرافق العامّة المحليّة في الاعتبار ككلّ.

• لم تتمّ مشاركة مشروع القانون الذي انتهت منه اللجنة مع أيّ من الأطراف خارج البرلمان حتّى تاريخ كتابة هذه السطور. وهي مسألة تعوق مناقشة مشروع القانون بشكلٍ جاد من جانب الأطراف المعنيّة غير الممثّلة في البرلمان (منظّمات المجتمع المدنيّ أو الأحزاب السياسيّة مثلاً)، وهو ما يتعارض بدوره مع مبادئ الشفافية والمشاركة المجتمعيّة التي يسعى النظام المحليّ الكفاء إلى تطبيقها، ويعوق الأحزاب عن البدء بالتحضير للانتخابات المحليّة. كما يثير أيضاً الشكوك حول مدى تدخل الأجهزة الأمنيّة في الانتخابات المحليّة القادمة.

103 مقابلة مع صالح الشيخ، سبق ذكره.

• من الصعوبة بمكان تخيّل البدء بإجراء الانتخابات المحليّة القادمة قبل إقرار حزمة من القوانين الأخرى ذات الصلة، مثل قانون تشكيل الهيئة العليا للانتخابات التي نصّ عليها الدستور، وبدون أن تُمنح هذه الهيئة الوقت الكافي للتجهيز لإجراءات انتخاباتٍ عادلةٍ ونزيهةٍ وشفافةٍ، خاصّةً مع اقتراب انقضاء الفترة الأولى للرئيس السيسي، ووجوب البدء في التحضير للانتخابات رئاسيةً جديدةً.

• أحد الأسباب الرئيسيّة للخلل والتخبط في صياغة مشروع القانون الجديد للإدارة المحليّة، وفي عمليّة التحوّل نحو اللامركزيّة بشكلٍ أعمّ، هي الإشكاليّات التي تثيرها مسألة "التنمية بسرعتين". بعبارةٍ أخرى، يعدّ وجود المكاتب الفنيّة في الوزارات المختلفة المعنيّة باللامركزيّة (التنمية المحليّة- الإسكان- المالية... إلخ) سلاحًا ذا حدّين. فمن ناحية، أغلب العاملين في هذه المكاتب من الأشخاص ذوي الكفاءة العالية، القادرين على إدارة عمليّة التحوّل نحو اللامركزيّة بكفاءةٍ بالاستعانة بخبراءٍ من داخل وخارج مصر. ولكن في الوقت ذاته، يجب الإشارة إلى أنّ تأثير هذه المكاتب على عمليّة صنع القرار داخل الوزارات المختلفة مازال محدودًا إلى حدٍّ بعيد. وعلى حدّ تعبير د. هشام الهلباوي، " في النهاية أنا وفريقي نقوم بمهمّتنا، لكن يتمّ تحجيمنا واستبعادنا لبعض الوقت فقط، وليس طردنا نهائيًّا، وفي وقتٍ لاحقٍ يتمّ استدعاؤنا. أنا وفريقي نتقبّل ذلك".¹⁰⁴ ففي نهاية الأمر، يحاول العاملون في المكاتب الفنيّة في الوزارات العمل على صياغة وتمير بعض الإصلاحات، لكنّ المقاومة التي يلاقونها من داخل هذه المؤسّسات شديدة (خاصّةً عندما يتولّى أشخاص من خلفيّة أمنيّة أو عسكريّة مسؤوليّة الوزارة). ومع التغييرات الوزاريّة المستمرّة، تكون قدرة هذه المكاتب على تحقيق تغيير تراكميّ في فكر وطريقة عمل المؤسّسة ككلّ محدودة جدًّا. وبالتالي، فمن المهمّ إعادة هيكلة المؤسّسات الحكوميّة - بالشراكة مع الهيئات والمؤسّسات الدولية - بشكلٍ يلغي تلك "التنمية ذات السرعتين"، والمساهمة في "مأسسة" الهيئات الحكوميّة، بحيث يصبح التغيير مرتبّطًا برؤيةٍ كاملةٍ للحكومة، وليس فقط بأفرادٍ أو مجموعة أفرادٍ داخل وزارةٍ أو هيئةٍ حكوميّة. أو على أقلّ تقدير، منح هذه المكاتب الفنيّة صلاحيّاتٍ أوسع بحيث تتمكّن من إدارة عمليّة التغيير نحو اللامركزيّة بشكلٍ أكفأ.

• غياب التواصل بين الحكومة والبرلمان والمسؤولين المحليّين من ناحية، والمبادرات الشبائيّة ومنظّمات المجتمع المدنيّ من ناحيةٍ أخرى، وضعف الاستجابة لمطالبهم وللمطالب المواطنين عمومًا، يجعل من الصعوبة بمكان تجسير الثقة بين المواطنين والمسؤولين. وفي ظلّ تدهور الخدمات العامّة الحاليّ، فإنّ غياب تلك الثقة وضعف القدرة على الاستجابة لمطالب المواطنين على المستوى المحليّ - خاصّةً فيما يخصّ الخدمات الأساسيّة - يترك مساحةً واسعةً للعنف بين المواطنين، ولانتشار النشاطات الوسيطة أو غير الرسميّة، كما يؤدي إلى مزيدٍ من التهميش للقطاعات المجتمعيّة الأضعف. فمن المهمّ إذاً محاولة تشجيع مبادرات التنظيم الذاتيّ لدى المواطنين في روابط أو جمعياتٍ أو مجموعات، حيث أنّ ذلك هو ما يزيد من حيويّة المجتمع ومن قدرته على الانخراط في عمليات التخطيط التشاركيّ؛ وليس النظر لها باعتبارها مساراتٍ موازية تهدّد المسار التمثيليّ القانونيّ لمؤسّسات الدولة.

• كما أشرنا سلفًا، يغلب على الانطباع العام لدى المواطنين، بل وحتى نواب البرلمان ورؤساء الجمهوريّة أنفسهم، أنّ المحليّات كياناتٌ يشيع فيها الفساد والرشوة بشكلٍ كبير، بما يفقد المواطنين الثقة فيها، وفي النظام السياسيّ ككلّ. وبالتالي، من المهمّ أن تتواكب مع عمليّة التحوّل نحو اللامركزيّة إعادة هيكلة المؤسّسات الرقابيّة، مثل الجهاز المركزيّ للمحاسبات وهيئة الرقابة الإداريّة، وربّما تمرير حزمة من القوانين لتفعيل منظومة الرقابة على المؤسّسات العامّة ككلّ، ترتبط باستراتيجيّة وطنيّة لمكافحة الفساد. وأيضًا هنا من المهمّ الاستعانة بالخبرات الدوليّة الناجحة في هذا الصدد.

• أخيرًا، تبدي الأحزاب السياسيّة، بما فيها تلك التي تدّعي انتماءها للليبراليّة، تشكُّكًا في قدرة الفئات التي تمّ تضمينها في الكوتا (ومنهم النساء والشباب والمسيحيّين وذوي الإعاقة) على الانخراط بشكلٍ فعّالٍ في المحليّات، خاصّةً بسبب افتقارهم إلى ما أطلق عليه "عنصر الخبرة". وبالتالي فمن المهمّ، سواء من جانب الوزارات المعنيّة أو من جانب منظّمات المجتمع المدنيّ، المشاركة في تقديم تدريباتٍ نوعيّةٍ للأحزاب، سواء لبناء قدرات المرشّحين للانتخابات المحليّة، أو لجعل المؤسّسات الحزبيّة أكثر استجابةً لاعتبارات النوع أو الجندر gender sensitive.

الدولة ومنظمات المجتمع المدني في مصر عقب الثورة

شريف محي الدين

شهدت الشهور التالية لاندلاع ثورة الخامس والعشرين من يناير في مصر طفرةً في عدد منظمات المجتمع المدني، وفي مجالات وأدوات عملها أيضًا. فعلى الرغم من التضييقات والمشاكل المتعلقة بالإطار القانوني الحاكم لها، ورغبة العديد من المنظمات في تغييره ليتها مجالاً ومساحاتٍ للعمل بحريةٍ أكبر، إلا أن عدد منظمات المجتمع المدني قد تزايد بنسبةٍ كبيرة اقتربت من الضعف، وفقاً لآخر التقديرات الرسمية في نوفمبر 2014. إذ بلغ عدد المنظمات المسجلة في مصر 47 ألف منظمة، مقارنةً بعدد 26 ألف منظمة خلال العام 2010.¹

وبالرغم من تلك الزيادة الموهولة، تأثرت قدرة منظمات المجتمع المدني في مصر من حيث التنظيم والفاعلية وحرية مساحات الحركة والتشبيك خلال السنوات الأخيرة تأثراً كبيراً. إذ شهدت مراوحةً بين فتراتٍ من الانفتاح والزيادة الكبيرة في عدد المنظمات العاملة - سواء المسجلة قانونياً أو غير ذلك - وفتراتٍ أخرى من الانحسار والانكماش، بل ووقوع العديد منها تحت خطر الإغلاق والمداهمة الأمنية لمقراتها، ومحاكمة بعض العاملين فيها.

تأتي هذه الورقة كنتاج لمشروعٍ بحثيٍّ استمرَّ 16 شهراً، منذ يناير 2015 وحتى أبريل 2016، تمَّ فيها عقد 24 مقابلةً مع عاملين ومؤسسين لمبادرات ومنظمات مجتمع مدنيٍّ في مصر - مسجلة وغير مسجلة - كما تمَّ تيسير حلقات نقاشٍ جماعيةٍ بين مهتمين وعاملين في ملفٍ منظمات المجتمع المدني في قطاعاتٍ وجهاتٍ ومبادراتٍ مختلفة، على مدار سبع جلساتٍ من مايو وحتى يوليو 2015. هذا بالإضافة إلى استكتاب أربع أوراقٍ خلفيةٍ وبعض المسودات الأخرى القصيرة، للمساهمة في توثيق التطورات السريعة في الملف، وفتح آفاق النقاش للفاعلين في جلسات الحوار.

وجاءت الأوراق الخلفية بالأساس اعتماداً على المقابلات البورية التي تمت قبل البدء في الحلقات النقاشية، فكانت أول ورقةٍ ترصد النقاط الزمنية والأحداث المختلفة الهامة في علاقة الدولة بالمجتمع المدني في مصر منذ اندلاع

1 وفقاً لتقرير جمهورية مصر العربية الرسمي، المقدم لجلسات المراجعة الدورية العالمية لحالة حقوق الإنسان، جنيف، الأمم المتحدة، ص 30. يمكن الاطلاع على التقرير في الرابط الآتي:

[http://www.egypt.gov.eg/hrc/a/2014/october-20/session/egypt/document/files/default/sites/org.info-upr.www/://http.pdf](http://www.egypt.gov.eg/hrc/a/2014/october-20/session/egypt/document/files/default/sites/org.info-upr/www/://http.pdf)

الثورة، وذلك مع بروز الحاجة للإمام بأكبر قدر مما حدث، والإحاطة به والبناء عليه، في ظلّ تركيز كلّ فاعلٍ على الأحداث المتعلقة بالمجال أو القطاع الذي ينشط فيه ويهتم به من المجتمع المدني، سواء تنمويّ أو خيريّ أو حقوقيّ أو غير ذلك. ثمّ كانت الورقة الثانية تشمل مقارنةً بين التشريعات المنظّمة للمجتمع المدني والجمعيات في مصر على مدار نصف قرن. وبعدها ورقة أخرى تسلّط الضوء على المبادرات الشبابية حديثة التكوين، والمرتبطة بحالة الحرية التي خلقتها ثورة يناير في أيامها الأولى. وهي تحاول فهم، من خلال عقد العديد من المقابلات مع مؤسسي تلك المبادرات والمشاركين فيها، أسباب عدم لجوئهم إلى التسجيل التقليديّ بشكل جمعيّة، وتفضيلهم أشكالاً أخرى. وأخيراً، ورقة عن الصراعات الداخليّة في المنظّمات، وكيف لها أن تؤثر في فاعليّتها، مع قلة الخبرة بثقافة العمل الجماعيّ وتوزيع المهام والمشاركة الديمقراطية في اتّخاذ القرارات.

وتركّز ورقة السياسات المطوّلة هذه على تتبّع أهمّ المحطّات في علاقة الدولة بالمجتمع المدنيّ خلال ستة أعوامٍ تالية على الثورة، وترصد وتحلّل أهمّ الأنماط في تعامل الدولة مع منظّمات المجتمع المدنيّ، وخصوصاً مع تشكّل نظام 3 يوليو 2013. وهي تطرح في هذا الصّدد التساؤلين التاليين: كيف كانت ردود أفعال واستجابة منظّمات المجتمع المدنيّ لسياسات وقرارات الدولة؟ ما هي الأزمات الحقيقية في علاقة كلّ طرفٍ بالآخر، والتصوّرات المختلفة السائدة؟ وتنتهي الورقة بطرح مجموعةٍ من التوصيات اعتمدت على خلاصة ما جرى في الحلقات النقاشية، أو تمّ توثيقها في المقابلات ومساهمات المشاركين.

المقصود بمنظّمات المجتمع المدنيّ في مصر

ينظّم القانون 84 لعام 2002 وضع منظّمات المجتمع المدنيّ في مصر. وفقاً لهذا القانون، لا يتعدّى المقصود بمنظّمات المجتمع المدنيّ ثلاثة أشكال فقط (يوضّحها الشكل البياني رقم (1) من وزارة التضامن الاجتماعيّ):

- الجمعيات والمؤسّسات الأهلية.
- الاتّحادات العامّة للجمعيات.
- المنظّمات الأجنبية.

هناك إشكالية حقيقية في هذا المفهوم الضيق للمنظّمات، والتي تفضّل العديد من كيانات المجتمع المدنيّ ألا تنضمّ إليها بشكلها الحاليّ. مؤخّراً عبّر العديد من المسؤولين والوزراء المصريّين عن رغبتهم في طرح مشروع قانون جديد لتنظيم أوضاع منظّمات المجتمع المدنيّ في مصر؛ وهو ما أضحى لزاماً بعد إقرار الدستور الجاري العمل به في يناير 2014، والذي نصّ للمرة الأولى في المادة 75 منه على أنّه "للمواطنين حقّ تكوين الجمعيات والمؤسّسات الأهلية على أساس ديمقراطيّ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار. وتمارس نشاطها بحرية، ولا يجوز للجهات الإدارية التّدخل في شؤونها، أو حلّها أو حلّ مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلاّ بحكم قضائيّ. ويحظر إنشاء أو استمرار جمعياتٍ أو مؤسّساتٍ أهليةٍ يكون نظامها أو نشاطها سريّاً أو ذا طابع عسكريّ أو شبه عسكريّ، وذلك كلّه على النحو الذي ينظّمه القانون". لكن رغم اتّفاق الدولة والعديد من العاملين بمنظّمات المجتمع المدنيّ على الرغبة الملحة في تغيير الإطار القانونيّ الجاري العمل به حالياً، إلاّ أنهم يختلفون حول مسار وأهداف التغيير المطلوب (وهو ما سنقوم باستعراضه بالتفصيل في المحاور التالية).

وبالرغم من العقبة الكبيرة التي كان ولا يزال يمثلها هذا القانون في وجه حرية التنظيم واستقلالية أنشطة منظّمات المجتمع المدنيّ في مصر، إلاّ أنّ العديد من تلك المنظّمات لم يستسلم للأمر الواقع، وتحايل على هذا القانون بصور مختلفة؛ منها التسجيل القانونيّ بوصف المنظمة "شركة استثمارية ذات مسؤولية محدودة". بهذا تُصنّف على الورق على أنّها جزء من القطاع الخاص، بينما تضطلع على أرض الواقع بمهام وأنشطة تجعلها جزءاً من المجتمع المدنيّ. ومن صور التحايل على قانون الجمعيات الأهلية لسنة 2002 أيضاً، ما لجأت إليه الكثير من

المبادرات الشبابية من استغلال الفضاءات الافتراضية على شبكة الإنترنت ومواقع التواصل الاجتماعي لتأسيس كيانات وجمعيات، وتفعيل أنشطتها المختلفة بوصفها شخصية اعتبارية لها تواجد واقعي وافتراضي، من دون الإقدام على التسجيل القانوني بكافة تعقيده، والتي يرون فيها تحجيمًا وتقييدًا كبيرًا هم في غنى عنه.²

يترتب على ذلك صعوبة التوصل إلى العدد الحقيقي لمنظمات المجتمع المدني في مصر. لكن يمكن القول بأنها لا تقل عن 47 ألف منظمة مسجلة وفقًا للتقرير الرسمي للسلطات المصرية، والمقدم في جلسات مجلس الأمم المتحدة للمراجعة الدورية العالمية لحالة حقوق الإنسان في جنيف، في أكتوبر 2014. ويضاف إلى ذلك الصعوبة الكبيرة في التعرف بتعمق على خريطة تلك المنظمات، وتصنيفات أوجه نشاطها الرئيسية (خيرية، تنموية، حقوقية، بيئية...؛) إذ لا يوجد دليل شامل بتلك المنظمات وأنشطتها. هناك فقط بعض المبادرات القليلة المستقلة التي تعمل على إنشاء دليل لمنظمات المجتمع المدني، والتعريف بأنشطة كل منظمة.³

الإطار التشريعي لمنظمات المجتمع المدني في مصر

من الناحية التشريعية والقانونية، نجد أن القانون المنوط به تنظيم كافة مسائل منظمات المجتمع المدني هو القانون رقم 84 لسنة 2002. وهو قانونٌ مثيرٌ للجدل بالنسبة إلى العديد من العاملين في مجال المجتمع المدني؛ إذ يعتبرونه مكرسًا لعدم استقلالية المنظمات، محاولاً إخضاعها لتبعية الدولة.

وقد جرى الحديث مرارًا خلال السنوات الخمس الأخيرة بشأن إصلاح هذا القانون، أو تقديم مشروع قانونٍ آخر يضطلع بمهام تنظيم شؤون منظمات المجتمع المدني بشكلٍ يفتح لها المجال لمزيد من حرية التنظيم والاستقلالية في عملها. إلا أن تلك النسخة من القانون ظلت دون تعديل حتى الآن، ورغم المحاولات والمشاريع العديدة التي تم طرحها، والتي اعترضت عليها بعض المنظمات أحيانًا، واصفةً إياها بأنها تزيد من السلطوية والتبعية بدلًا من القضاء عليها.

يجري حاليًا النقاش حول مسودة قانونٍ جديدٍ منظمٍ للجمعيات، ولكن من دون شراكة حقيقية مع منظمات المجتمع المدني المعنية حتى الآن. ومن المنتظر أن يتم طرحها على البرلمان خلال الأسابيع القادمة. ويتضمن الملحق رقم (2) بالورقة، والذي يعرض خلاصة الورقة الخلفية التي تم استكتابها ضمن المشروع، إطارًا مقارنًا بين المواثيق القانونية الحالية وتلك التي تم طرحها كمشاريع قوانين بديلة، وأهم نقاط الاتفاق والاختلاف بينها.

2011 - 2012 ذروة الحرية ثم بداية الانحسار

شهد عام 2011 ذروة انفتاح المجال العام، في أعقاب نجاح الثورة الشعبية في الثمانية عشر يومًا الأولى لها (25 يناير - 11 فبراير 2011) في الإطاحة برئيس الجمهورية حسني مبارك. وقد انعكست تلك الأجواء من الحرية على وضع منظمات المجتمع المدني، من حيث حرية الحركة والاستقلالية، وظهور أنماطٍ جديدة من مساحات العمل المشترك. كما لجأت بعض المنظمات لأول مرة إلى لعب أدوارٍ سياسية بشكلٍ شديد الوضوح، كان من أبرز أمثلتها

2 لمزيد من التفاصيل حول طبيعة عمل المبادرات الشبابية ولماذا ينأى أغلبها عن التسجيل القانوني، يمكن الإطلاع على الورقة الخلفية التي تم إعدادها من خلال المشروع، بعنوان "المبادرات الشبابية ومساحات العمل المشترك في مصر. مجال قيد الاكتشاف"

3 من أمثلة هذه المبادرات، موقع بوابة منظمات المجتمع المدني، وفيه دليلٌ تفصيليٌ بـ 136 منظمة مجتمعٍ مدنيٍّ مصريٍّ، وانتشارها في المحافظات. <https://goo.gl/M4FRJg>

البيان الذي أطلقته مجموعة من أقدم وأهم منظمات المجتمع المدني العاملة في المجال الحقوقي عقب ساعات من إعلان تحيي مبارك عن السلطة، تطرح فيه خارطة طريق لدولة القانون، بالإضافة إلى إطلاقها بياناتٍ مشتركة مع ائتلافاتٍ وحركاتٍ ثورية، مثل ما كان يعرف بـ"ائتلاف شباب الثورة"⁴.

ووفقاً لدراسةٍ نشرتها الهيئة العامة للاستعلامات الحكومية المصرية بعنوان (مستقبل المجتمع المدني بعد ثورة 25 يناير) فإنَّ "الثورات لا تحدث فجأة، وكذلك الثورة المصرية في 25 يناير. فقد جاءت كنتاجٍ لحركةٍ مستمرةٍ للمجتمع المدني سواء من خلال منظماته ومؤسساته، أو من خلال المواقع الاجتماعية على الشبكة الإلكترونية مثل الفيسبوك وتويتر، والتي كانت بمثابة الخلية التي تجتمع فيها آلاف المنادين بالإصلاح والتغيير"⁵.

وصرّحت وزيرة التخطيط والتعاون الدوليّ فايزة أبو النجا آنذاك في اجتماع لجنة حقوق الانسان بمجلس الشعب، أنّه في خلال 4 أشهر فقط - في الفترة من مارس إلى يونيو 2011 - تمَّ "صرف نحو 175 مليون دولار أمريكيّ على منظماتٍ مجتمعٍ مدنيّ غير مسجّلةٍ ولا مشهورةٍ من جانب الحكوم الأمريكيّة"⁶. يشير هذا التصريح، بافتراض صحته، إلى حدوث طفرةٍ كبيرةٍ تزيد قرابة الثلاثة أضعاف عمّا تمَّ إنفاقه خلال السنوات الأربعة السابقة، وفقاً لأبو النجا؛ إذ لم تتجاوز قيمة هذا التمويل في 4 سنواتٍ (من 2006 حتى 2010) 60 مليون دولار.⁷

إلا أنّ نهاية عام 2011 شهدت حادثةً غير مسبوقةٍ من قيام قوّات الأمن المصريّة باقتحام مكاتب خمس منظماتٍ مجتمعٍ مدنيّ، وتقديم بعض الناشطين المصريين والأجانب العاملين بها إلى المحاكمة. تلت هذه الحادثة ردود أفعالٍ محليّةٍ ودوليّةٍ اعتراضاً على هذا التصعيد، باعتباره غير مبرّر. كما أدّت مدهامة منظمّتين أمريكيّتين غير حكوميّتين ضمن الحملة الأمميّة، هما المعهد الجمهوريّي والمعهد الديمقراطيّ، إلى تدخّل السلطات الأمريكيّة. عقب ساعاتٍ من واقعة المدهامة، أطلقت المتحدّثة باسم وزارة الخارجية الأمريكيّة بياناً طالبت فيه الحكومة المصريّة "بحلّ الموقف فوراً، وإنهاء التحرش بطواقم منظمات المجتمع المدني، وإعادة كلّ الممتلكات المصادرة"⁸.

وكما بدأ الموقف بتصعيدٍ غير مفهوم، انتهى في مارس 2012 بطريقةٍ مثيرةٍ للاستغراب. فقد تمَّ رفع حظر السفر عن العاملين الأجانب بالمنظمات بواسطة أمرٍ قضائيّ، وخلال ساعاتٍ قامت طائرةٌ أمريكيّةٌ عسكريّةٌ بالهبوط في مطار القاهرة ونقل تسعة أمريكيّين وثمانيةٍ من جنسياتٍ أخرى. ووفقاً للمحامي الحقوقيّ حافظ أبو سعدة، رئيس المنظمة المصريّة لحقوق الإنسان ومحامي الدفاع عن بعض المتهمّين في القضية، تمَّ رفع حظر السفر عن المتهمّين الأجانب بكفالةٍ قدرها مليونيّ جنيهِ لكل فردٍ منهم⁹.

شكّلت هذه الحادثة علامةً فارقةً في علاقة الدولة بمنظمات المجتمع المدنيّ في مصر، ومنحتها مزيداً من الأبعاد الدوليّة نظراً لأنّ بعض المنظمات الأجنبية كانت ضمن المنظمات التي شنت الدولة حملةً ضدّها. وبالرغم من أنّه كان من الممكن التعامل مع الموقف بالعديد من الطرق الدبلوماسية وقيام السلطات المصريّة باستدعاء

4 يمكن مراجعة بيان: "من منظمات المجتمع المدنيّ | المجلس الأعلى للقوّات المسلحة مطالبٌ بإجراءاتٍ تفتح أبواب التحوّل الديمقراطيّ وتؤمّن محاسبة نظام مبارك"، الصادر من 21 منظمةٍ حقوقيّةٍ مصريّة، إضافةً إلى ائتلاف شباب الثورة في 1 مارس 2011

<http://eipr.org/pressrelease2011/03/01/1109/>

5 الهيئة العامة للاستعلامات، إعداد سحر إبراهيم الدسوقي، "مستقبل المجتمع المدنيّ بعد ثورة 25 يناير"، صفحة 5.

6 جريدة الأهرام القوميّة، "أبو النجا: 175 مليون دولار صرفت خلال 4 أشهر على منظماتٍ مدنيّة غير مسجّلة"، 7 فبراير 2012.

<http://www.ahram.org.eg/Archive/801/2012/2/6/25/129720.aspx>

7 قناة الغد، "الحكومة المصريّة ومنظمات المجتمع المدنيّ .. من يترصّب بمن؟"، 21 مارس 2016. <https://goo.gl/5ceAeI>

8 مقتطف من مؤتمر صحفيّ إحاطة من للمتحدّثة باسم وزارة الخارجية الامريكية فيكتوريا نولاند حول الهجوم على المنظمات غير الحكومية في مصر، 29 ديسمبر / كانون الأول. <http://egypt.usembassy.gov/pr122911.html>

9 بي بي سي، "مصر، مغادرة الأجانب المتهمّين في قضية تمويل الجمعيات الأهليّة"، 1 مارس 2012.

http://www.bbc.com/arabic/middleeast/2012/03/120301_egypt_left_travel_ban_reactions.shtml

مسؤولي المنظمات للاستفسار منهم عن أي مخالفة يزمع ارتكابهم لها، إلا أنّ طريقة مدهمة المنظمات من قبل قواتٍ عسكريّةٍ وشرطيّةٍ حملت العديد من الدلالات السلبية، بحسب أعضاء المنظمات. كما أنّ التركيز على مدهمة المنظمات الحقوقية أوحى للبعض بأنّ النظام المصريّ يحاول التضييق على المجال العام الذي كان متحكّمًا فيه طيلة عقود، وشهد انفراجةً غير مسبوقه في أعقاب الثورة الشعبيّة.

لكنّ الخطاب الإعلاميّ وتصريحات المسؤولين في ذلك الوقت كانت تركّز على مفاهيم مثل استعادة "هيبة الدولة" وحظر التمويل السياسيّ، وبالتالي على من يخالفه أن يتحمّل العواقب.

بروفایل: فايذة أبو النجا

تولّت فايذة أبو النجا وزارة التعاون الدوليّ لأكثر من ثماني سنواتٍ متّصلة (13 يوليو 2004 – 1 أغسطس 2012)، وتُعتبَر بذلك صاحبة أطول فترةٍ زمنيّةٍ كوزيرةٍ في تاريخ الوزارة حتى الآن.

حصلت أبو النجا، والتي تخّطت سنّ السّتين (من مواليد نوفمبر 1951)، على بكالوريوس التجارة من جامعة القاهرة عام 1973، ودبلوم الإدارة العامّة من باريس عام 1977، وماجستير العلوم السياسيّة من جامعة جنيف عام 1989. وقد بدأت مشوارها المهنيّ بالانضمام إلى السّلك الدبلوماسيّ كعضو البعثة الدائمة للأمم المتّحدة في نيويورك عام 1975، كما شغلت منصب نائب مساعد وزير الخارجيّة للعلاقات الإفريقيّة الثنائيّة حتى عام 1999. بعدها عملت أبو النجا كمندوب مصر الدائم لدى الأمم المتّحدة في جنيف حتى 2001، ومندوب مصر الدائم لدى منطّمة التجارة العالميّة، ثم عيّنت وزيرة الدولة للشؤون الخارجيّة المسؤولة عن التعاون الدوليّ في 2001، ثم وزيرةً للتعاون الدوليّ في عام 2004 حتى أغسطس 2012. استمرّت فايذة أبو النجا في عهد كلّ من مبارك قبل الثورة والمجلس العسكريّ عقب اندلاع الثورة، لتستمرّ رغم تغيير رؤساء الوزارة والوزراء. حيث عملت في حكومتيّ عاطف عبيد وأحمد نظيف في عهد مبارك، ثم حكومات أحمد شفيق وعصام شرف وكمال الجنزوري بعد اندلاع الثورة.

تُعتبر أبو النجا، في نظر الكثيرين، المدبّر الرئيسيّ للحملات التي استهدفت منطّمتي المجتمع المدنيّ، والتي تصاعدت وتيرتها منذ عام 2011. وقد اتّهمها مدير مكتب القاهرة لجريدة النيويورك تايمز الأمريكيّة في إحدى مقالاته بأنّها القوّة المحرّكة وراء توجيه تهمة جنائيّة لستة عشر مواطنًا أمريكيًا في فبراير 2012، على خلفيّة الحملة ضدّ بعض المنظمات في مصر. وأضاف أنّها بذلك تهدّد علاقات شراكةٍ راسخةٍ بين الحليفيين المصريّ والأمريكيّ.¹⁰

وقد أصدر الرئيس الحاليّ عبد الفتاح السيسي قرارًا جمهوريًّا بتعيين فايذة أبو النجا مستشارًا لرئيس الجمهورية لشؤون الأمن القوميّ في نوفمبر 2014، وهو ما شكّل خطوةً سلبيةً بالنسبة للعديد من العاملين في المجتمع المدنيّ.

وبالتنظر إلى المؤشّرات الثماني الرئيسيّة التي تعتمدها الوكالة الأمريكيّة للتنمية الدّولية في تقريرها عن المجتمع

10 David D. Kirkpatrick, "Egyptian Official Vexes Ruling Generals and U.S. by Pressing Investigation", *The New York Times*, 14 February 2012. <http://www.nytimes.com/2012/02/15/world/middleeast/fayza-abul-naga-presses-inquiry-against-us-in-egypt.html>

المدنيّ في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، نجد أن وضع مصر في عام 2012 كان الأسوأ بين السبع دولٍ العربيّة الأخرى التي تناولها التقرير (العراق، الأردن، لبنان، المغرب، فلسطين، اليمن)، وأنها الدولة الوحيدة التي اعتبرت البيئية القانونية لمنظمات المجتمع المدنيّ فيها معاقبة. كما اعتبر التقرير كلاً من مؤشرات القدرة التنظيميّة والسلامة الماليّة والصورة العامّة واستدامة منظمات المجتمع المدنيّ معاقاً في مصر. بينما اعتبر ثلاثة مؤشرات رئيسيّة فقط متطوّرة في مصر فيما يتعلّق بمنظمات المجتمع المدنيّ، وهي: المناصرة وتقديم الخدمات والبنية التحتيّة.¹¹ ويتّضح أنّ هذه المؤشرات الثلاثة تعتمد على عمل المنظمات وأدائها نفسه، أما المؤشرات التي يحتلّ تصنيفها مرتبةً سيئة، فهي تلك التي تقع مسؤوليّتها في الغالب على عاتق الدولة، من توفير بيئة قانونيّة ملائمة تساعد على الاستدامة، وضمان السلامة الماليّة.

وجديرٌ بالذكر غياب تلك المؤشرات عن التقارير المحليّة لمنظمات المجتمع المدنيّ في مصر لقياس حالة المجتمع المدنيّ ومدى التقدّم فيه بشكلٍ دوريّ. فرغم عراقية المجتمع المدنيّ في مصر، والتي يعود تأسيس أولى أشكال الجمعيات فيها لنهاية القرن التاسع عشر، إلا أن الطابع الفردي هو الظاهرة المسيطرة عليه. ذلك أن حالات التشبيك والتنسيق بين قطاعاتٍ بعينها من المنظمات يظلّ هو الاستثناء، وليس القاعدة الأصليّة.

ما هو منطق الدولة الحقيقيّ وأجندة مصالحها في ملفّ منظمات المجتمع المدنيّ؟

تحركّ الدولة المصريّة العديد من الدوافع والمصالح في تعاملاتها مع منظمات المجتمع المدنيّ العاملة على أرضها. وبالرغم من نصّ الدستور، وفقاً لآخر تعديلاته في يناير 2014، على حقوقٍ متقدّمة فيما يخصّ حرية التنظيم ووضع منظمات المجتمع المدنيّ، إلا أنّ الفجوة تظلّ كبيرةً بين ما هو معلنٌ بشكلٍ خطائيّ وما تتمّ ممارسته فعلياً على أرض الواقع. وبناءً على ما أجريناه من مقابلاتٍ ورصدٍ خلال فترة المشروع، توصلنا إلى تحديد بعض الدوافع الحقيقيّة، والاستشهاد بممارساتٍ واقعيّةٍ أو تصريحاتٍ تؤكدها؛ وذلك كالآتي:

- **الصراع السياسيّ الخارجيّ:** مع الولايات المتّحدة الأمريكيّة وبعض الدول الأوروبيّة من أجل تكريس فكرة السيادة. فوفقاً لوثيقة حكوميّة غير منشورة، تكرّرت الإشارة إلى أنّ "جهاتٍ حكوميّةٍ أمريكيّةٍ درجت على استخدام برنامج المعونة الأمريكيّة للتّفاذ داخل مصر واختراقها أمنياً، تحت ستار برامج إغاناتٍ تقدّم إلى الجمعيات الأهليّة - المرخص منها وغير المرخص - بل وأيضاً إلى بعض المنظمات الأجنبية التي توجد لها فروعٌ ومكاتب تعمل في مصر بدون ترخيصٍ من الحكومة المصريّة على الأراضي الوطنيّة". كما أشارت الوثيقة إلى أنّ الجهات الأمريكيّة الموجودة على الأراضي المصريّة لم تعد تحترم في الآونة الأخيرة قواعد اتفاقيّة فيينا، التي تنظّم العلاقات الدبلوماسية الدوليّة الملزمة للسفارات الأجنبية ومن يعملون بها باحترام قوانين الدول المضيفة.
- **الصراع السياسيّ الداخليّ:** من أجل تثبيت دعائم النظام السياسيّ بشكله الحاليّ، وعدم السماح لقوى المعارضة بالعمل في المجال العام بحريّة، والقضاء على أيّ فرصةٍ قد تمكّنها من تنظيم صفوفها وتعبئة الجماهير، سواء بغرض إصلاح النظام ومعارضة معالجته لبعض القضايا، أو إسقاطه بثورةٍ شعبيّةٍ كما حدث في يناير 2011. وتنعكس هذه الهواجس في الوثيقة المشار إليها آنفاً، والتي ترصد محاولة الجمعيات "ربط شكاوى الناس برغباتها السياسيّة".

11 تقرير الوكالة الأمريكيّة للتنمية الدوليّة، "استدامة منظمات المجتمع المدنيّ لعام 2012 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا"

https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents1866/2012/MENA_CSOSI20%Arabic.pdf

- **صراع حول الموارد الاقتصادية:** وهو يرتبط أيضًا بالأبعاد الأخرى للصراع، لا سيّما السياسيّة منها، على الصعيدين الداخلي والخارجي. إذ تخلّص مذكرة معلوماتٍ مقدّمة من وزارة التخطيط والتعاون الدوليّ في 2011 إلى أنّ "الحكومة الأمريكيّة قد استقطعت من برنامج المعونة الأمريكيّة لمصر مبلغ 40 مليون دولار في الفترة الأخيرة، وقدّمتها لمنظمات المجتمع المدنيّ المصريّ - بما في ذلك منظمتيّ IRI, NDI غير المسجّلتين وغير المصرّح لهما بالعمل في مصر لدعم الديمقراطية - دون التشاور مع الحكومة المصريّة، بما يتعارض مع ما هو متّفق عليه في هذا الشأن بين الجانبين المصريّ والأمريكيّ".
- **صراع أيديولوجي:** إذ تحاول الدولة باستمرارٍ أن تكون لها الهيمنة الأيديولوجيّة والمرجعيّة العليا؛ وهو ما يتّضح بجلاءٍ في قرار وزيرة التضامن الاجتماعيّ غادة والي، في 22 مارس 2016، بغلق جميع المعاهد الخاصّة بإعداد الدعاة أو القرآن الكريم أو القراءات، أو مراكز الثقافة الإسلاميّة التابعة لأيّ من الجمعيات الأهليّة الخاضعة لأحكام قانون الجمعيات والمؤسّسات الأهليّة رقم 84 لسنة 2002.

تغيّر في سياسات الدولة تجاه منظمات المجتمع المدنيّ عقب 3 يوليو 2013

عقب مظاهرات 30 يونيو 2013 وتدخل وزير الدفاع آنذاك عبد الفتاح السيسي لعزل رئيس الجمهورية محمّد مرسي في 3 يوليو 2013، شهد النظام الحاكم في مصر تغيّرًا كبيرًا للمرة الثالثة على التوالي منذ اندلاع الثورة (الأولى مع الإطاحة بمبارك في فبراير 2011، والثانية مع تولّي مرسي رئاسة الجمهورية في يونيو 2012). كان لهذا التغيّر الأخير العديد من التأثيرات على علاقة الدولة بمنظمات المجتمع المدنيّ، كانت إيجابيّة في بدايتها، مع تشكيل أحمد البرعي، وزير التضامن الاجتماعيّ آنذاك (وهي الوزارة المنوط بها وفقًا للقانون المصريّ إدارة شؤون الجمعيات الأهليّة ومنظمات المجتمع المدنيّ) لجنةً من خمسة عشر عضوًا من أعضاء منظمات المجتمع المدنيّ، على ألاّ تتدخل الوزارة مطلقًا في أعمالها، وأن تكتفي بتوليّ أمانتها الفنيّة. وأيًا كان ما ستتوصّل إليه اللجنة ستكون مسؤوليّة عن طرحه للحوار المجتمعيّ، على أن تنتهي من ذلك كلّ خلال ثلاثة أشهر، ثم تقوم بتسليم الوزارة مشروع القانون بعد الانتهاء من أيّة تعديلاتٍ ناتجة عن عمليّة الحوار المجتمعيّ. وفي النهاية تقوم الوزارة بعرضه على رئاسة الوزارة لإقراره، ثم على رئيس الجمهورية ليُدخل حيّز التنفيذ.¹²

ورغم تفاؤل المنظمات الكبير بهذه الخطوة غير المسبوقة من قِبَل الدولة، إلا أن هذا التفاؤل لم يدم طويلًا. فسرعان ما قامت الدولة باتّخاذ إجراءاتٍ تصعيديّة غير مسبوقةٍ ضدّ العديد من منظمات المجتمع المدنيّ، ضمن سياساتٍ وتحركاتٍ جديدة اتّسمت بمحاولة تشديد القبضة الأمنيّة، وإحكام الدولة سيطرتها على المجال العام. تعدّدت تلك الإجراءات، وكان أحد أهداف مشروعنا البحثيّ هو الرصد المستمرُّ لها، ومحاولة استخلاص أنماطها الرئيسيّة. وبناءً عليه، توصلنا إلى ثمانية أنماطٍ رئيسيّة لتدخل الدولة خلال ما يزيد عن ثلاث سنوات عقب يوليو 2013. بعض تلك الأنماط كانت الدولة تمارسه من قبل، لكنّه شهد طفرةً كبيرةً في تلك الفترة على وجه التحديد، والبعض الآخر كانت تستخدمه للمرة الأولى ضدّ منظمات المجتمع المدنيّ والعاملين فيها. فيما يلي نتناول هذه الأنماط الثمانية، وكيفية استجابة منظمات المجتمع المدنيّ لها.

تشريعاتٌ تغلّظ العقوبات

أصدر الرئيس عبد الفتاح السيسي في 23 سبتمبر 2014 تشريعًا جديدًا بتعديل المادة 76 من قانون العقوبات المصريّ، وذلك في ظلّ غياب مجلسيّ الشعب والشورى. كان الهدف من هذا التعديل هو زيادة تجريم وتغليظ

12 مؤتمّر صحفيّ ل. د. أحمد البرعي وزير التضامن الاجتماعيّ، 23 يوليو 2013. <https://www.youtube.com/watch?v=W-JO0vkuIOE>

عقوبة من طلب "لنفسه أو لغيره أو قبل أو أخذ ولو بالواسطة من دولة أجنبية أو ممن يعملون لمصلحتها أو من شخص طبيعي أو اعتباري أو من منظمة محلية أو أجنبية أو أية جهة أخرى لا تتبع دولة أجنبية ولا تعمل لصالحها، أموالاً سائلة أو منقولة أو عتاداً أو آلات أو أسلحة أو ذخائر أو ما في حكمها أو أشياء أخرى، أو وعد بشيء من ذلك بقصد ارتكاب عمل ضار بمصلحة قومية أو المساس باستقلال البلاد أو وحدتها أو سلامة أراضيها، أو القيام بأعمال عداوية ضد مصر، أو الإخلال بالأمن والسلام العام".

بناءً على هذا التعديل، يمكن أن يواجه مؤسسو العديد من منظمات المجتمع المدني والمسؤولون فيها أحكاماً بالسجن قد تصل إلى 10 عامًا، أو السجن مدى الحياة إذا كان أحدهم موظفًا عامًا.

وقد صار هذا الخطر وشيكًا مع تبني وزارة العدل إجراءات تصعيدية، بإعادة قضاة التحقيق فتح ملفات القضية رقم 173 لعام 2011 في مطلع عام 2016؛ وهي تلك القضية التي أثبتت عام 2011 في عهد المجلس العسكري إثر مدهمة قوات الأمن مقرات خمس منظمات أهلية.

وبالرغم من كلّ الجدل المُثار حول التمويل الأجنبي ومشروعيتها، فإنّ بعض المنظمات قد نجحت مؤخرًا في الحصول على حكم من محكمة القضاء الإداري بـ"أحقية الجمعيات الأهلية في الحصول على مساعدات دولية، ما دامت الجهة الإدارية لم تقدّم الدليل على أنّ أنشطتها تُضّر بالنظام العام أو الأمن العام أو تمسّ الآداب العامة".

وقال الحكم إنّه "على جهة الإدارة الردّ على طلب الجمعية بالموافقة على قبول المنحة في أقرب فرصة، مؤكّدًا أنّ عدم ردّ الإدارة على هذا الطلب يصم قرارها بمخالفة القانون، حيث أنّ سلطة وزارة التضامن على الجمعيات ليست سلطةً حكمية بل هي سلطةٌ تنفيذية، تجدها العادل والمنطقي في البحث عن الأسباب التي تبني عليه قرارها"¹³.

وأكد الحكم، الذي يُعتبر امتدادًا لأحكام قضائية سابقة ترسّخ حقّ الجمعيات في تلقي المساعدات الدولية، أنّ العمل الاجتماعي لم يعد قاصرًا على الدولة، ولا تستطيع بمواردها أن ترسّخ نشاطها في كافة مناحي الحياة الاجتماعية والسياسية، وأن دور الجمعيات يكمل رسالة الدولة ولا يتقاطع معها.¹⁴

يظلّ السياق التشريعيّ يحتمل الكثير من التأويلات، ويخضع للتسييس الذي ينعكس في فتح القضايا في أوقاتٍ بعينها وتركها في أوقاتٍ أخرى. لكنّه يسمح إجمالاً بتطبيق عقوباتٍ كبيرةٍ ومغلّظةٍ على العاملين في المجتمع المدني. فحتّى وإن ثبت ارتكاب بعضهم مخالفاتٍ بالفعل في بعض الحالات، لا تتناسب تلك العقوبات إطلاقًا مع المخالفات المرتكبة.

مدهمة واقتحام مكاتب منظمات مجتمع مدنيّ منذ 2011

بدأت وقائع مدهمة قوات الأمن لمكاتب بعض منظمات المجتمع المدنيّ تتزايد تزامنًا مع اندلاع ثورة يناير. حيث قامت قوات الأمن المصريّ، خلال الثمانية عشر يومًا الأولى من الثورة، باقتحام مركز "هشام مبارك للقانون" واعتقال عددٍ من المتواجدين فيه، على رأسهم مدير المركز أحمد سيف الإسلام حمد، وخالد علي مدير المركز

13 موقع جريدة البداية، "حكم هام: يحقّ للجمعيات الأهلية تلقي المساعدات الأجنبية.. وسلطة الجهة الإدارية عليها ليست تحكّمية"، 19 أبريل 2016 <http://albedayah.com/news/2016/04/19/111458#sthash.a2IGICQi.dpuf>

14 كانت المجموعة المتّحدة للاستشارات القانونية قد أقامت هذه الدعوى بصفتها وكالة عن الدكتورة آمال عبد الهادي، رئيس مجلس أمناء مؤسسة المرأة الجديدة، ضدّ وزير الشؤون الاجتماعية وآخرين، لإلغاء قرار الوزارة بعدم السماح للمؤسسة بالحصول على منحة من مؤسسة "ركفلور"، وقيدت تلك الدعوى برقم 0810 لسنة 2016 قضائية. وانتهت المحكمة إلى إلغاء قرار الجهة الإدارية، وأعطت الحق لمؤسسة المرأة الجديدة في تلقي منحة من مؤسسة "ركفلور" لتنفيذ مشروع عن "الشباب المصريّ والتغيير السياسي والاجتماعي"، كما ألزمت وزارة التضامن بالمصروفات.

المصريّ للحقوق الاجتماعيّة والاقتصاديّة، ونحو ٣ آخرين.

ثمّ عادت الظاهرة للتكرار بعد انقطاع دام لأكثر من 11 شهرًا. ففي 29 ديسمبر 2011، داهمت قوّات أمنٍ بزيّ رسميٍّ ومدنيٍّ، مع مُمثليّ النيابة العامّة، مكاتب خمس منظماتٍ حقوقيّة هي: "المركز العربيّ لاستقلال القضاء والمهن القانونيّة" و "مرصد الموازنة العامّة وحقوق الإنسان" (منظماتٌ مصريّة)، و "المعهد الوطنيّ الديمقراطيّ" و "المعهد الجمهوريّ الدوليّ" و "مؤسّسة بيت الحرّيّة" (منظماتٌ دوليّة).

بعد ساعاتٍ من الواقعة، أصدر ملتقى منظمات حقوق الإنسان المستقلّة بيانًا مذيلاً بتوقيع 31 منظمة، شدّد فيه على أنّ "هذه الحملة غير المسبوقة تستهدف التغطية على الإخفاقات الكبرى من جانب المجلس العسكريّ في إدارة المرحلة الانتقاليّة، والتنكيل بالكيانات السياسيّة والنشطاء السياسيّين والحقوقيّين الذين تجاسروا على انتقاد سياسات المجلس العسكريّ، أو فضحوا الانتهاكات المزرية التي جرت في ظلّ إدارته، ونجحوا في بعض الحالات في إحالة انتهاكات العسكر إلى القضاء". وأضاف أنّ "المنظمات الحقوقيّة تأسف لأن تؤكّد أنّ المجلس العسكريّ يبرهن - يومًا بعد آخر - ليس فقط على تنكّره للأهداف الكبرى للثورة المصريّة ولتضحيات شهدائها، بل يظهر أيضًا دوافعه العميقة لتصفية الحساب أو الثأر من الكيانات السياسيّة والمنظمات الحقوقيّة التي لعبت دورًا بارزًا، سواء في التهيئة للثورة أو الانخراط في نضالاتها وبلورة رؤى وبرامج لإنجاز أهدافها في بناء نظامٍ جديد على أنقاض نظام مبارك وأدواته الاستبداديّة والتسلطيّة، التي يعيد المجلس العسكريّ تفعيلها بصورةٍ أخطر وأقبح".

عقب يوليو 2013، عاود النظام لجوءه إلى سياسة المدهامات. حيث [داهمت قوّات الأمن](#) في 18 ديسمبر 2013 مقرّ [المركز المصريّ للحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة بوسط القاهرة](#)، واعتدت بالضرب على ستّة من العاملين والمتطوّعين بالمركز، هم: مسؤول وحدة الأفلام الوثائقيّة مصطفى عيسى، والمحامي بوحدة العدالة الجنائيّة محمود بلال، والمتطوّعون بالوحدة الإعلاميّة حسام محمّد نصر ومحمود السيّد ومحمّد عادل وشريف عاشور، ثم قامت باعتقالهم دون مسوّغ قانونيٍّ واقتيادهم إلى مكانٍ مجهول. كما قام أفراد الشرطة بتخريب بعض معدّات وأثاث الوحدة الإعلاميّة، والاستيلاء على عددٍ من أجهزة الكمبيوتر المملوكة للمركز.¹⁵

هذا بالإضافة إلى اقتحام الشرطة مقرّ "مؤسّسة مدى للتنمية" في ضواحي القاهرة في 21 أكتوبر 2015.

المنع من السفر

في 12 أغسطس 2014، احتجزت السلطات المصريّة كلًّا من المدير التنفيذيّ ومديرة قسم الشرق الأوسط لمنظمة [هيومان رايتس ووتش](#) لمدة 12 ساعةً في مطار القاهرة، قبل أن تقوم بمنعهما من دخول أراضيها وترحيلهما.¹⁶ وكانت المنظمة الحقوقيّة الدوليّة تعتزم إصدار تقريرٍ من القاهرة عن مقتل متظاهرين إسلاميّين مناصرين للرئيس المعزول محمد مرسي أثناء فضّ اعتصامهم.

وتزايد لجوء السلطات للمنوع من السفر تجاه المدافعين عن حقوق الإنسان على وجه الخصوص، والعاملين في المنظمات الحقوقيّة على وجه العموم. إذ تمّ منع كلّ من حسام الدين علي، رئيس المعهد المصريّ الديمقراطيّ، ونائبه أحمد غنيم من السفر خارج البلاد لوجود أسمائهم على قوائم الممنوعين من السفر، أثناء توجّههم لحضور فعالياتٍ عربيّةٍ ودوليّةٍ متعلّقة بحقوق الإنسان والتحوّل الديمقراطيّ في 5 ديسمبر 2014.

ومع بداية عام 2016، مُنع الناشط جمال عيد رئيس الشبكة العربيّة لحقوق الإنسان من السفر، تلاه الصحفيّ

15 المركز المصريّ للحقوق الاقتصاديّة والاجتماعيّة، بيانٌ بتاريخ 19 ديسمبر 2013. <https://goo.gl/YYe5Dh>

16 فرانس 24، "السلطات المصريّة تمنع مديرين في "هيومان رايتس ووتش" من دخول البلاد"، 12 أغسطس 2014 <https://goo.gl/vJnwYC>

حسام بهجت في فبراير 2016، وأعيد فتح القضية رقم 173 مرّة أخرى، والتي قام قضاة التحقيق فيها، بإجراء احترازيّ، بتجميد الأموال الخاصّة بجمال عيد وحسام بهجت وذويهم، وبعدها منظمات وشخصيات أخرى.

ووفقاً لأحد المواقع الإخبارية المحليّة، أفاد مصدرٌ أمنيّ في إبريل 2016، أنّه "تقرّر تشديد فحص جميع المسافرين عبر المنافذ الحدوديّة والمطارات المصريّة، منعاً لهروب 60 شخصاً من المتّهمين في قضية التمويل الأجنبي".¹⁷

حملة من الوصم والتخوين

لا تقتصر حملات الوصم والتخوين ضدّ العاملين في المنظمات المستقلّة على مصر فقط، وإنّما تشمل العديد من البلدان في العالم العربيّ وخارجه. لكنّ الفارق كبير بين البلدان التي يمكن لمن يشاء فيها أن يعبر عن رأيه في المنظمات، حتّى وإن كانت سلبية، وبين البلدان السلطويّة التي تسمح لمثل هذه الحملات بأن تصل إلى مستوى هستيريّ من اتهامات بالعمالة وطعن في الدّمة الماليّة، وربما تهديدات بالقتل على الهواء مباشرة، دون أن تقوم بتفعيل القانون ومحاسبة المتورّطين في ذلك.¹⁸

ويُتضح استخدام هذه الأداة في مصر من خلال متابعة تغطية الصحف اليوميّة، لا سيّما القومية أو المحسوبة على شخصيات ورجال أعمال مؤيدين للنظام ومتحالفين معه، وكذلك القنوات الفضائيّة. إذ ينحصر تأطير الأزمة بالنسبة لهم في نظريّة المؤامرة. فعلى سبيل المثال، يؤكّد مقالٌ منشورٌ في إحدى أشهر الصحف اليوميّة الخاصّة أن "الأزمة في الحقيقة جزءٌ من خطة استهدافٍ جماعيّ للدولة المصريّة، في توقيتات متزامنة، لإسقاط نظامها السياسي".¹⁹ كما تسلّط بعض المواقع الإعلاميّة أيضاً الضوء على حملات الكتروتية هدفها الوصم والتخوين، وتغطّيها بشكلٍ منحازٍ مسبقاً.²⁰

القبض والاعتقال

في يوم 21 أكتوبر 2015، اقتحمت قوّات الشرطة مقرّ مؤسّسة "مدى للتنمية الاجتماعيّة"، واحتجزت العاملين فيها لساعاتٍ ثمّ سمحت لهم بالرحيل، عدا رئيس مجلس أمناء المؤسّسة وعضو نقابة الصحفيين الباحث هشام جعفر؛ إذ قامت باقتياده إلى منزله وتفتيشه وتحطيم العديد من محتوياته. ثم قامت بإخفائه في مكانٍ غير معلوم ليومين دون عرضه على النيابة العامّة وإبلاغه بالتّهم الموجّهة إليه في خلال 24 ساعة كما ينصّ الدستور المصريّ، ليكتشف محاميه بعد يومين بالصدفة أنه عرّض على نيابة أمن الدولة العليا ووجهت إليه تهمة "تلقي رشوةٍ دوليّة"، وهي تهمة جديدة من نوعها، وفقاً لمحاميّه.

ومن حينها وحتى تاريخ كتابة التقرير، أكمل هشام جعفر ما يزيد عن عامين في السجن دون محاكمةٍ في ظلّ تجديد فترات الحبس الاحتياطيّ له، ويعاني من تدهورٍ كبير في حالته الصحيّة، وتعتّ في إدخال الأدوية الخاصّة بعلاجه والنظارة الطبيّة التي تمكّنه من الرؤية.

17 البوابة نيوز، "استنفاً أمنيّ بالموانئ والمطارات لمنع هروب المتّهمين في "التمويل الأجنبي"، 20 أبريل 2016. <http://www.albawabhnews.com/1892788>

18 "روسيا تصنّف مئة منظمة غير حكوميّة "عميلة للخارج"، 9 نوفمبر 2015. <https://goo.gl/ZGo6tC>

19 جمال طه، جريدة الوطن، أزمة منظمات المجتمع المدنيّ.. دعوة للتعلّل، العدد 1426، 25 مارس 2016.

<http://www.elwatannews.com/news/details/1046011>

20 حملاتٌ على مواقع التواصل الاجتماعيّ تسلّط المواقع والصحف الأضواء عليها مثل هاشتاغ #افضح_ولاد_أمريكا.

اليوم السابع، "بعد تصريحات جون كيري حول المجتمع المدنيّ.. رواد "تويتز" يعلنون الحرب على منظمات حقوق الإنسان بهاشتاغ "افضح عملاء أمريكا".. ويشنّون هجوماً عاصفاً ضدّ جمال عيد والبرادعي وأسماء محفوظ ودومة وماهر"، 19 مارس 2016. <https://goo.gl/fZax5G>

الاستدعاء للتحقيق القضائي، والاتهام القانوني

تلجأ الدولة أحياناً للاستدعاء للتحقيق القضائي وتوجيه الاتهام القانوني في بعض الأنشطة والفاعليات التي تقوم بها منظمات المجتمع المدني، رغم كونها أنشطة مشروعة وغير مجرمة. ويتضح ذلك في واقعة استدعاء المحامي نجاد البرعي مدير منظمة "المجموعة المتحدة" من قبل محكمة شمال الجيزة لسماع أقواله يوم 16 مايو 2015 ضمن التحقيقات مع القاضيين هشام رؤوف وعاصم عبد الجبار، والمتهمين بالتعامل مع منظمة غير شرعية - في إشارة إلى المجموعة المتحدة - التي يديرها نجاد البرعي. [ويأتي ذلك على خلفية عقد المجموعة المتحدة ورشة خبراء في 11 مارس 2015](#)، تهدف إلى عرض ومناقشة مشروع قانون تم إعداده بمشاركة مستشارين وخبراء قانونيين، من بينهم القاضيين هشام رؤوف وعاصم عبد الجبار، لمكافحة التعذيب في القانون المصري بما يتفق مع نصوص الدستور ويتمشى مع المعايير الدولية، ويتوافق مع التوصيات التي أقرت مصر بقبولها أثناء جلسة الاستعراض الدوري الشامل لمفها الحقوقي أمام مجلس حقوق الإنسان بالأمم المتحدة في نوفمبر 2014.²¹ وبعد أن أرسلت المجموعة المتحدة نص مشروع القانون إلى الجهات المعنية بالدولة للتظفر في إصداره، منها وزارة العدل ورئاسة الجمهورية، فوجئ القاضيان عاصم عبد الجبار وهشام رؤوف المشاركون في إعداد القانون بأخبار صحفية تؤكد -نقلاً عن مصادر قضائية - ندب قاضٍ للتحقيق معهما على خلفية مشاركتها في إعداد مشروع القانون وفي ورشة الخبراء التي نظمتها المجموعة المتحدة.

تجميد الأموال

لم تلجأ الدولة المصرية إلى هذه الأداة من قبل طيلة ثلاثين عاماً من حكم الرئيس المخلوع حسني مبارك وما تلاها، بالشكل المكثف الذي أعقب الثالث من يوليو 2013. ففي 23 ديسمبر 2013، أخطرت الحكومة المصرية البنك المركزي بتجميد أموال 1055 جمعية لاتهامها بالارتباط بجماعة الإخوان المسلمين أو التعاطف معها. صدر ذلك القرار من لجنة مُشكلة من وزارة العدل، يرأسها مساعد الوزير. وكان من أبرز الجمعيات التي طالها القرار: الجمعية الشرعية وجمعية أنصار السنة وبنك الطعام المصري. وأصدرت الجمعية الشرعية على إثره بياناً استنكرت فيه القرار لما له من تأثير على 9.5 مليون مواطن ممن يستفيدون من خدمات الجمعية، والتي تتنوع ما بين صحية وتعليمية وخيرية. وأكدت في البيان أنها ستواصل التزامها بعلاج الأطفال المبتسرين المتواجدين في حضانات الجمعية، وعددها 1090 حضانة، وتحمل نفقات الأيتام والفقراء ["حتى آخر مليم لديها"](#).²²

لكن سرعان ما استثنى الرئيس الانتقالي عدلي منصور مؤسسه "بنك الطعام المصري" من قرار تجميد أرصده بالبنوك. ومع تصاعد الاستياء العام من هذه القرارات التي تمس حياة الملايين من المواطنين، قرّرت اللجنة المشكلة من وزير التضامن لمتابعة ما يسمّى بجمعيات "الإخوان" المجمدة أموالها، [رفع 13 جمعية إخوانية من قائمة التجميد التي تضم 1079 جمعية في 9 أبريل 2014](#)، ليصبح عدد الجمعيات التي لا تزال قيد التحفظ [1066 جمعية](#).²³ وأوضح رئيس اتحاد الجمعيات الأهلية طلعت عبد القوي أنّ الجمعيات الـ 13 التي تم رفعها من القائمة استوفت شروط الرفع من الحظر، وعدلت من أوضاعها القانونية، وذلك بعد مراقبة جدول أعمالها خلال الفترة الماضية والتأكد من ذلك. وقد قرّرت اللجنة مخاطبة وكلاء الوزارات لتقديم تقرير عن كلّ جمعية على حدة

21 المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، "منظمات حقوقية: استجواب نجاد البرعي لتقديمه مشروع قانون للوقاية من التعذيب يؤكد أنّ حرية العمل متاحة فقط للقانونيين والقضاة الذين يغضون النظر عن التعذيب"، 3 يونيو 2015

<http://eipr.org/pressrelease/2015/06/03/2395>

22 بي بي سي، "تجميد أموال الجمعيات الأهلية في مصر.. من يدفع الثمن؟"، 27 ديسمبر 2013.

http://www.bbc.com/arabic/middleeast/2013/12/131227_egypt_ngo_freeze

23 المصري اليوم، "لجنة التضامن ترفع 13 جمعية من قرار تجميد أموال الإخوان، 10 أبريل 2014..

<http://today.almasryalyoum.com/article2.aspx?ArticleID=420593>

في وقتٍ أقصاه ١٠ أيام لمعرفة موقفها الحالي، وإمكانية رفع عددٍ منها من القائمة حال ثبوت تقنين أوضاعها خلال الفترة الماضية.

الإنذار بالتعرُّض للمساءلة والإرغام على التسجيل، ثم إعاقة والتصييق على محاولات المنظمات التسجيل

شدّدت وزيرة التضامن الاجتماعيّ الحالية غادة والي - وهي الوزارة المنوط بها قبول أو رفض طلبات تسجيل منظمات المجتمع المدنيّ وفقاً لقانون الجمعيات الأهلية لسنة 2002 - أكثر من مرّة على ضرورة قيام كافة المنظمات بالتسجيل وفقاً لهذا القانون، رغم تأكيدها على إمكانية إصدار قانون جديد بعد انعقاد البرلمان، الذي لم تكن قد أجريت انتخاباته بعد آنذاك. وفي 18 يوليو 2014، نشرت وزارة التضامن الاجتماعيّ إعلاناً في جريدة "الأهرام" القوميّة بمنح جميع المنظمات غير الحكوميّة المصريّة والدوليّة مهلةً 45 يوماً للتسجيل.

واعتبرت العديد من المنظمات الحقوقية هذه الدعوة، فضلاً عن الضغوط التي تمارسها الدولة، بمثابة عائقٍ وحملةٍ ممنهجةٍ ضدّ أنشطتها على وجه الخصوص. صاحب ذلك حملةٌ تهدف إلى تشويه وتخوين المنظمات الحقوقية ووصمها بالعمالة عبر العديد من الوسائط الإعلامية.

انحسار نشاط بعض منظمات المجتمع المدنيّ في مصر عقب يوليو 2013

أدى كلُّ ما سبق إلى انحسار نشاط العديد من منظمات المجتمع المدنيّ في مصر، المحليّة والدوليّة، وإغلاق بعضها أو نقل مقرّات البعض الآخر خارج مصر. ويُعتبر إغلاق مكتب منظمة كارتر الدوليّة للسلام مؤشراً على أنّه حتى المنظمات الدوليّة لم يعد يتوفّر لها مناخٌ آمنٌ للعمل. جاء قرار الإغلاق في 15 أكتوبر 2014، ودعا المركز في بيان الإغلاق السلطات المصريّة إلى اتّخاذ مزيدٍ من الخطوات في سبيل حماية الحقوق والحريّات الديمقراطيّة. كما أعلن أنّه لن يرسل بعثة متابعيّة لتقييم الانتخابات البرلمانيّة المقبلة. وجاء ذلك انعكاساً لتقييم المركز بأنّ "الفناء السياسيّ في مصر قد ضاق بالنسبة للأحزاب السياسيّة والمجتمع المدنيّ والإعلام".²⁴

لم يقتصر ذلك فحسب على المنظمات التي تهتمُّ بمتابعة الشأن السياسيّ والمساهمة في دعم التحوّل الديمقراطي، بل امتدّ إلى بعض المؤسسات العاملة في القطاع الثقافيّ التي اضطرت إلى وقف أنشطتها. من أبرز تلك المؤسسات "المورد الثقافي"، التي أعلنت [وقف نشاطها في مصر في 3 نوفمبر 2014](#)، على أن تواصل برامجها الإقليمية خارج مصر.²⁵

وإضافةً إلى التصييق الكبير على عمل المنظمات الحقوقية كما سبق وأوضحنا، فإنّ أنشطتها قد انحسرت أيضاً، ومن ذلك ما قرّره 7 منظماتٍ حقوقيّةٍ في نوفمبر 2014 من عدم المشاركة في فعاليات استعراض ملفّ حقوق الإنسان في مصر أمام الأمم المتّحدة، بسبب التهديدات التي تتعرّض لها.²⁶

24 بيان مؤسسة كارتر الدوليّة <https://www.cartercenter.org/news/pr/egypt-101514.html>

25 بيان على الصفحة الرسميّة لمؤسسة المورد الثقافيّ على موقع الفيس بوك بعنوان: "المورد الثقافيّ يعلن وقف نشاطه في مصر"، 5 نوفمبر 2014. <https://www.facebook.com/CultureResource/posts/797585036970189>

26 المبادرة المصريّة للحقوق الشخصيّة، "بسبب تهديدات موجهة لمنظمات حقوق الإنسان 7 منظماتٍ حقوقيّةٍ تقرّر عدم مشاركتها في فعاليات استعراض ملفّ حقوق الإنسان في مصر أمام الأمم المتّحدة، 4 نوفمبر 2014. <http://eipr.org/pressrelease/2014/11/04/2267>

تقييم لحالة منظمات المجتمع المدني خلال 6 سنوات منذ اندلاع الثورة

يأتي ذلك في سياق يتسم فيه مجال المجتمع المدني في مصر بالتفتت والتشردم. فلا يوجد كيانٌ مستقلٌ يعبر عن قطاعاتٍ نوعيّةٍ لا بأس بها من منظمات المجتمع المدني، وتحكّر الدولة الاتّحادات المختلفة المعنّية بتنظيم وتنسيق العمل بين الجمعيات. ولا يوجد سوى حالاتٍ نادرة للتنسيق والتشبيك، مثل "الملتقى المستقل" للمنظمات العاملة من أجل حقوق الإنسان في مصر" الذي تمّ تأسيسه في 2008، ويضمّ قرابة ثلاثين منمنظمةً حقوقيةً مصريّة. ولعب الملتقى أدوارًا مهمّةً في التوصل إلى قراراتٍ ومواقف من الحكومة في أوقاتٍ مختلفة، والتعبير عن مطالبٍ موحّدة، خاصةً في فترة ما بعد يوليو 2013. لكن هذه الكيانات وغيرها مثل "جبهة الدفاع عن متظاهري مصر" و "الاتّحاد النوعي للمبادرات الشبابية"، رغم أهميتها والحاجة إلى وجودها، كانت في الأغلب نتاج مبادرة، أو ردّ فعلٍ واستجابةً لوضع ما، أكثر من كونها عمليةً واعيةً لتأسيس نمطٍ من التنظيم والتنسيق والتشبيك المستمرّ والمستدام بين المنظمات. وبالتالي سواء استمرت هذه النماذج لشهور أو بضعة سنوات، فإن أغلبها سرعان ما سيتوقّف العمل والنشاط فيه. ويرجع ذلك إلى تركيز العديد من العاملين الجدد في المجال على خوض مواجهاتٍ قصيرة دون الاهتمام بتقنين الأوضاع، لهم وللقادمين من بعدهم. وقد أسهم السياق الثوريّ السائد في مصر منذ 2011 في إعطاء زخمٍ لهذا النوع من المواجهات القصيرة، والتي لم تفض إلى تأسيس تشبيكٍ قويّ واتحاداتٍ نوعيّةٍ مستقلة تقوم بتمثيل قطاعات المجتمع المدني والتعبير عنه بشكلٍ احترافيّ مؤسسيّ.

أما من الناحية السياسية، يغلب على منظمات المجتمع المدني في مصر البعد عن الاشتباك في الحياة السياسيّة بمفهومها الواسع، وليس بالمعنى الضيق الذي يتضمّن تسييس أنشطة المجتمع المدني بشكلٍ قد لا يرغب فيه الكثيرون. فكان الحرص على الحياد السلبيّ، والحساسيّة في التعبير عن أيّ تفضيلٍ سياسيّ أو في الإقدام على التشبيك من أجل تغيير سياسةٍ ما من منطلق كون عملية صنع السياسات العامّة ينبغي أن تستوعب الجميع. وتلعب منظمات المجتمع المدني في العديد من البلدان الديمقراطية، أو التي تمر بمرحلة تحوّل ديمقراطيّ، أدوارًا فاعلةً في هذه العملية. فأغلب منظمات المجتمع المدني لا يتضح ذلك في أجنّدت عملها. وفي حين نجد أنّ هناك فئةً قليلةً جدًا تقوم بذلك الدور، خاصّةً في المجال الحقوقيّ، نجد في المجالات الأخرى من يقوم به بالفعل، ولكن من دون أن يكون واعيًا بكون هذه الممارسات تندرج تحت المفهوم الواسع للسياسة.

وتميّزت الأدوار السياسيّة لبعض منظمات المجتمع المدني المصريّ بالالتباس والتغيّر من وقتٍ لآخر، بحيث يصبح من الصعب القطع بنظرتها لنفسها من ناحية ما هو سياسيّ وتفاعلها معه. فهل تنظر إلى نفسها باعتبارها كياناتٍ سياسيّةٍ بامتياز، لا يجب أن تنأى بنفسها عن السياسة؟ أم أنّها قد تلعب بعض الأدوار السياسيّة بناءً على ماهية وظروف اللحظة الراهنة، بينما تتركها في أوقاتٍ أخرى؟ ولعلّ أبرز مثال على ذلك هو قيام "ملتقى المنظمات المستقلة لحقوق الإنسان" بإصدار خارطة طريقٍ في اليوم التالي على الإطاحة بالرئيس المخلوع محمد حسني مبارك، تحمل عنوانًا سياسيًا لأقصى حدّ، وهو: "سقط الديكتاتور.. المطلوب إسقاط نظام الدولة البوليسيّة".²⁷

لقد تعيّر السياق السياسيّ المصريّ منذ 3 يوليو 2013، وانحسر الحراك الثوريّ والشعبيّ، وزادت قبضة الدولة السلطويّة بعد عودة الجيش إلى الصدارة بإعلان وزير الدفاع عبد الفتاح السيسي خارطة طريقٍ تتضمّن الإطاحة بمحمّد مرسي - الرئيس المنتخب وعضو جماعة الإخوان المسلمين الذي أثار سياساته احتقانًا وغضبًا شعبيًا - وتولية رئيس المحكمة الدستوريّة العليا عدلي منصور رئيسًا انتقاليًا للبلاد. وفي عهد منصور الذي استمرّ في الحكم عامًا كاملًا، ثم في عهد السيسي نفسه الذي رشّح نفسه للرئاسة وفاز بها لاحقًا، دأبت الدولة على اقتحام بعض المراكز الحقوقيّة، وأعلنت تجميد أموال ما يزيد عن ألف جمعيةٍ خيريّةٍ بدعوى انتمائها لجماعة الإخوان

27 بيان من ملتقى منظمات حقوق الإنسان المستقلة، "عاشت الثورة الشعبيّة المصريّة... مشروع خارطة طريق نحو دولة الحقّ والقانون"، 12 فبراير 2011

pdf.ar.egyptrevolution.statement.humanrightsforum/pdf/pressreleases/files/default/sites/org.eipr//:http

المسلمين. ساهم ذلك كله في تغير خطاب ومطالبات العديد من منظمات المجتمع المدني، لتعود مرةً أخرى للنأي الاضطراري عن الاشتباك مع ما هو سياسي، وتبني موقفٍ دفاعي كمحاولةٍ للحفاظ على نشاطها وحماية وجودها، في لحظاتٍ اعتبرها أغلب من أجربنا معهم مقابلاتٍ متعمقة هي الأسوأ على الإطلاق؛ فهي مهددةٌ بالإغلاق وتجميد ومصادرة أموالها في أية لحظة.

خاتمةٌ وتوصيات

يمكن تقسيم ما توصل إليه المشروع من خلال المقابلات والأوراق الخلفية والجهد البحثي، والنقاشات والأطروحات التي قدّمها المشاركون في الحلقات النقاشية إلى ثلاثة أجزاء. الأول يتعلّق بالأمر الضروري التي تمّ التوافق على أنّه لا غنى عنها قبل البدء في أيّ شيء، والثاني يختصّ بالنقاط والأفكار التي تمّ الاتفاق عليها بشكلٍ كبير، والثالث يتعلّق بالنقاط التي كان هناك خلافٌ كبيرٌ عليها.

الجزء الأول: التوصيات الضرورية

- فتح نقاشٍ مجتمعيّ، وإشراك منظمات المجتمع المدني وغيرها من الفواعل التي تقوم بأدوار في المجتمع المدني دون أن تكون مسجّلةً وفقاً للقانون المثير للجدل، في عملية صياغة مشروع القانون الجديد الذي من المتوقع صدوره قريباً. إذ تحتكر الدولة عملية إعداده بمعزلٍ عن الفواعل الرئيسية.
- فتح الباب لتسجيل المنظمات بحسب المادة 75 من الدستور، وأن يكون التسجيل عن طريق الإخطار لتفادي التعقيدات البيروقراطية وهيمنة القرار الأمني على تلك العملية.
- تجنّب سياسات التهيب والاعتقال التعسفيّ مثلما حدث في حالة الباحث والصحفيّ هشام جعفر، رئيس مؤسّسة مدى للتنمية، وكذلك محاولات تجميد أموال رؤوساء بعض المنظمات، والمنظمات نفسها، مثلما حدث في حالة حسام بهجت وجمال عيد.

الجزء الثاني: محاور ونقاط الاتفاق خلال حلقات النقاش

- الحاجة إلى تغيير سياسات منظمات المجتمع المدني في التعامل مع تطوّرات الفترة الراهنة. ففي حين ذهب بعض المشاركين للقول بأنّ تحرّكات منظمات المجتمع المدني كانت تنحصر بالأساس في الاكتفاء بردود الأفعال، رأى آخرون أنها تسببت في تأزم الموقف. وأتفق الجميع أنّه لا بدّ من تغيير الأجندات والخطط في التعامل مع الوضع الحاليّ.
- تفضّل الدولة انتشار وتوسّع منظمات المجتمع المدني ذات الطابع الخيريّ والإغاثي على ما عداها من المنظمات. وتحتلّ المنظمات ذات الطابع الحقوقيّ، أو من تقوم بتسييس أعمالها لصالح تياراتٍ سياسيةٍ معارضة، المكانة الأسوأ من حيث تعامل الدولة معها.
- يعتبر الوضع الحاليّ الأسوأ على الإطلاق في تاريخ المجتمع المدني في مصر، من حيث سيادة الشعور بالخطر والاستهداف من قبل الدولة، وزيادة احتماليّات الإغلاق التعسفيّ أو التضييق المتزايد.
- معضلة تمويل الأنشطة وضمان استمرارية عمل منظمات المجتمع المدني هي معضلةٌ حقيقية. وسواء اختلف السياق أو استمرّ في حالة التردّي التي هو عليها، ستظلّ إشكاليّة التمويل من الإشكاليّات الهامة، لكنّ الخلاف حول طرق تناولها.
- ينبغي على منظمات المجتمع المدني أن تقوم بتطوير أنماط علاقتها بفئات المجتمع المختلفة التي تستهدف العمل معها، واعتبارها شريكة لها وليس منتفعةً فحسب.
- هناك حاجةٌ لإرساء نماذج في التنظيم الداخليّ أكثر ديمقراطيةً وشفافيةً لمختلف قطاعات المجتمع المدني في مصر.

الجزء الثالث: نقاط الاختلاف

• كان هناك خلافٌ كبير حول تحديد مساحة الحركة، وحرية التنظيم المتاحة للمجتمع المدني في ظلّ النظام الجديد القائم. ففي حين أكدّ الباحثون المشاركون على أنّ هذه الفترة هي الأسوأ، كان للبعض، مثل الناشطة ومؤسسة العديد من المبادرات الشبابية ياسمين مدكور، رأيٌ آخر أخذ يتبلور في النقاشات وبدأ البعض يؤيِّده. حيث رأت أنّ هناك مساحةً كبيرة غير مستغلّة بالفعل، وأنّ توهم العديد من المنظمات أنّ المجال العام بات مغلقاً تماماً جعلها تتعامل من هذا المنطلق، ولا تحاول تطوير قدراتها التنظيمية، في حين تمكّنت العديد من المبادرات من كسر هذا الاعتقاد السائد واستغلال الحق في التنظيم.

• ساد خلافٌ آخر حول تقدير الآتي: هل الدولة تقوم بتضييق منهجيّ على المنظمات الحقوقية فقط؟ أم أنّ حملتها تمتدّ لتشمل المنظمات الخيرية والتنمية أيضاً؟ وهل دوافعها سياسية فقط، نظراً لأنّ المنظمات الحقوقية على سبيل المثال تقوم بفضح الانتهاكات التي قد يرتكبها النظام ضدّ المواطنين؟ أم أنّ دوافعها متضمّنة في الفلسفة الحاكمة للدولة بالأساس، ورغبتها في احتكار أداء كلّ الخدمات، وألا ينافسها أيّ كيانٍ مستقلّ في هذه الأدوار؟

• هل من الضروريّ أن يتمّ خلق نوع من أنواع التنسيق والتشبيك المستمرّ بين مختلف أنواع المنظمات حول القضايا والتطوّرات المختلفة في شكل تنظيم مستقلّ؟ وهل هناك إمكانيّة لذلك أصلاً أم لا؟ في حين أكدّ أغلب المشاركين على أنّ الفكرة لم تكن مطروحةً من قبل، وأنّ القصور يعود بالأساس للمنظمات نفسها، عبّر آخرون عن عدم ارتياحهم للفكرة، خصوصاً في اللحظة الراهنة. حيث اعتبروا أنّها قد تشكّل عاملاً محفّزاً للدولة في أن تلجأ لإحكام قبضتها والتضييق بصورة أكبر على المنظمات، بدلاً من أن تساعد على تشكيل كيانٍ تنسيقيّ مستقلّ من شأنه تيسير التواصل والحوار الداخليّ والتمثيل أمام الدولة.

ملحق (1) خارطة الفاعلين في ملفّ منظمات المجتمع المدني في مصر

في حين أنّ الكيانات والمنظمات العاملة في المجتمع المدني في مصر تُعتبر واضحة، إلا أنّ طبيعة الأدوار المختلفة المنوط بها الوزارات وأجهزة الدولة في التعامل مع هذا الملفّ تبدو ضبابيةً إلى حدٍ كبير. يركّز هذا الجزء على استعراض بعض أهمّ الأجهزة الرئيسية أو الوزارات التابعة للدولة، والمعنية بإدارة ملفّاتٍ أو محاور مختلفة في مجال المجتمع المدني، وهي كالآتي:

وزارة التضامن الاجتماعيّ: هي جهاز الدولة الرئيسيّ والوزارة المعنية بمختلف أمور الجمعيات الأهلية ومنظمات المجتمع المدني من الناحية الرسمية. وبالرغم من ذلك، فإنّ هيكل الوزارة ونطاق أنشطتها لا يتضمّن التعامل مع منظمات المجتمع المدني ومنحها تراخيص الإشهار فحسب - إذ وفقاً لقانون عام 2002 يجب الحصول على تصريح من الدولة لتأسيس منظمات المجتمع المدني - بل تضطلع إلى جانب ذلك بأدوار اجتماعية هائلة. فهي الوزارة المنوط بها إدارة كافة مسائل التأمينات والمعاشات الاجتماعية. وتتبعها ثلاث هيئات كبيرة، هي: بنك ناصر الاجتماعيّ، والمركز القومي للبحوث الاجتماعية والجنائية، والهيئة القومية للتأمين الاجتماعيّ. ويوضّح الشكل التالي الهيكل التنظيمي الأساسي للوزارة.

وزارة الداخلية: بالرغم من عدم اضطلاعها من الناحية الرسمية بتنظيم مسائل منظمات المجتمع المدني، إلا أنّها من الناحية الفعلية تلعب دوراً كبيراً في هذا الشأن؛ إذ لا يمكن فعلياً الموافقة على إشهار أية جمعية من دون المراجعة التعسفية من قبل أجهزة الأمن. وبناءً على إحدى المقابلات المتعمّقة التي أجريناها في إطار الإعداد للمشروع، يتمّ حذف بعض الكلمات المتضمّنة في أهداف الجمعية ونطاق الأنشطة الذي تعمل فيه من أوراق التسجيل والاعتماد الرسميّ المقدّمة إلى وزارة التضامن الاجتماعيّ. ويتمّ تبرير ذلك بأنّه عائدٌ لأسباب أمنية، وأنّه من الأفضل القيام بتلك التعديلات وإلا سيكون طلب التسجيل مهدّداً بالرفض التام.

وزارة التعاون الدولي: وقد اشتهرت بشخصية وزيرتها السابقة فايزة أبو النجا، التي عينها الرئيس عبد الفتاح السيسي في 5 نوفمبر 2014 مستشارةً رئاسيةً للأمن القومي. كان هذا التعيين بمثابة إشارةً سلبيةً لمنظمات المجتمع المدني، لما عُرف عن الوزيرة من محاربة كافة أشكال التمويل الأجنبي للمنظمات الحقوقية.

وزارة الخارجية: تتضمن الوزارة إدارة خاصة بشؤون المنظمات غير الحكومية. وتُعنى تلك الإدارة على وجه الخصوص بالتنسيق مع المنظمات غير الحكومية الأجنبية العاملة في مصر. وقد غاب هذا الدور بشكلٍ فعالٍ ومؤثراً خلال الأزمات الأخيرة من اقتحام مقرات بعض المنظمات الأجنبية والمحلية والقبض على العاملين فيها في ديسمبر 2011، وكذلك الظروف الطارئة التي أدت بمنظماتٍ دولية وإقليميةٍ لانسحاب وإغلاق مقراتها في مصر. ولا تقوم الوزارة بأي دور يذكر، فيما عدا بعض الاجتماعات القليلة التي يُعلن عنها؛ منها اجتماع المستشارية نزمين عفيفي، مدير شؤون المنظمات غير الحكومية بالوزارة، مع وفدٍ من المنظمات غير الحكومية الأجنبية العاملة في مصر في 26 أكتوبر 2014. وكان أبرز ما تضمنه الاجتماع بناءً على بيان الوزارة الرسمي، هو "تطرق المستشارية إلى التحديات التي تواجه الدولة، علي رأسها الأعمال الإرهابية التي تسعى إلى تقويض عملية التقدم التي تشهدها مصر علي كافة الأصعدة الاقتصادية والاجتماعية، وإرساء أركان الدولة الديمقراطية من خلال تنفيذ خارطة الطريق. كما حثت ممثلي المنظمات غير الحكومية - بصفتهم سفراء بلادهم - على نقل حقيقة الأوضاع في مصر وما تواجهه من إرهابٍ إلى بلادهم، مع التأكيد على أهمية تضافر جهود المجتمع الدولي، على المستويين الحكومي وغير الحكومي، من أجل مواجهة الإرهاب الدولي"²⁸.

كما يُشار باستمرارٍ إلى أنّ وزارة الخارجية ليس لها دورٌ في القضايا والأزمات التي تتعرض لها المنظمات. فعلى سبيل المثال، ذكر عمرو رشدي، المتحدث باسم الخارجية المصرية، أنّ "قضية التمويل الأجنبي للمنظمات المدنية في مصر مثلها مثل أي قضية أخرى مطروحة أمام القضاء المصري، وليس من صلاحية وزارة الخارجية، باعتبارها تنتمي إلى السلطة التنفيذية، التدخل بأي صورة، ولو بالتعليق على قضية مطروحة أمام السلطة القضائية للبلاد"²⁹.

مركز دعم واتخاذ القرار بمجلس الوزراء: وهو عبارة عن معهدٍ وخزانة أفكارٍ وأبحاثٍ من المفترض أن تلعب دوراً في إرشاد صنّاع القرار. وهناك أيضاً وحدة خاصة بالمجتمع المدني في هذا المركز.

الصندوق الاجتماعي للتنمية: أنشئ الصندوق بموجب القرار الجمهوري رقم 40 لعام 1991 كـ "شبكة أمان اجتماعي واقتصادي، تسهم في محاربة البطالة والتخفيف من حدة الفقر، وتعمل على تحسين مستويات المعيشة والإسراع في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة". وكُلف الصندوق الاجتماعي بمساندة المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر وإمدادها بحزمة متكاملة من الخدمات المالية وغير المالية، والتنسيق مع كل الأطراف المعنية بهذه المشروعات، بهدف تبني السياسات والتشريعات اللازمة لتطويرها بموجب قانون تنمية المشروعات الصغيرة رقم 141 لعام 2004". ويتعامل الصندوق مع العديد من المنظمات، ويتشارك معها في بعض الأجنات والمشاريع في محافظاتٍ مختلفة من الجمهورية.

28 الأهرام العربي، "الخارجية" تجتمع مع ممثلي المنظمات الأجنبية غير الحكومية المسجلة والعاملة على الأراضي المصرية"، 30 أكتوبر 2014.

<http://www.ahram.org.eg/NewsQ/56529.aspx>

29 بي بي سي، "مصر: مغادرة الأجانب المتهمين في قضية تمويل الجمعيات الأهلية، 1 مارس 2012.

http://www.bbc.com/middleeast/arabic/2012/03/120301/middleeast/arabic/com.bbc.www/html.reactions_ban_travel_left_egypt

ملحق (2) المجتمع المدني خارج نطاق التسجيل في مصر، دراسة حالة مساحات العمل المشترك والمبادرات الشبابية

يقتصر تعريف الدولة المصرية للمجتمع المدني على المنظمات فقط. فوفقاً لتعريف الهيئة العامة للاستعلامات، يشير مصطلح المجتمع المدني إلى "مجموعة كبيرة من المنظمات غير الحكومية والمنظمات التي لا تهدف إلى الربح ولها وجود في الحياة العامة، وتنهض بعبء التعبير عن اهتمامات وقيم أعضائها، استناداً إلى اعتبارات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية أو خيرية"³⁰. لكن في حقيقة الأمر، هناك المئات من الكيانات التي تعمل بشكل غير هادف للربح ومستقل عن الدولة في نطاق المجتمع المدني المصري. ومن أبرز أشكال التنظيم غير الرسمية المبادرات الشبابية ومساحات العمل المشترك.

وفي حين أنّ المبادرات الشبابية انتشرت كظاهرة في المجال العام المصري قبل الثورة، إلا أنّ مساحات العمل المشترك لم تشهد هذه الطفرة إلا بعد اندلاع الثورة في يناير 2011.

تختلف المبادرات الشبابية عن المؤسسات التنموية في شكلها وآليات عملها في المجتمع، وفي التحديات التي تواجهها. فهي متحررة قانونياً من الالتزام بقانون الجمعيات الأهلية المصري، ومتقيّدة بتحديات مجتمعية وإدارية واقتصادية، إلا أنّها تشترك معها في كونها من الفواعل الأساسية في المجتمع المدني.

ركّزت بعض المبادرات الشبابية والجمعيات الأهلية على الجانب الخيري. فتنوّعت نشاطاتها ما بين بناء الأسقف وإدخال المياه إلى بعض القرى، والإطعام وتوزيع شنت رمضان وتوزيع الفتيات لسدّ الديون، والتبرّع بالدمّ وزيارات دور الأيتام والمستنّين وغيرها. بعض هذه المبادرات لم تكن تعدو مجرد تجمع شبابي في مجتمع معيّن كالجامعة أو النادي، مثل جمعية "رسالة" للأعمال الخيرية التي بدأت نشاطها في كلية الهندسة بجامعة القاهرة عام 1999، ثم ما لبثت أن تحوّلت إلى جمعية أهلية مشهورة عام 2000، وأسست أول فروعها إثر تبرّع أحد الأشخاص بقطعة أرض لهذا الغرض. وتعمل جمعية رسالة في أنشطة متنوّعة، منها تنظيم القوافل الطبية ورعاية الأطفال خارج الأسرة، وهو ما يسمّى نشاط "رسالة قدّ الحياة"؛ حيث توفر إقامة دائمة للأطفال بلا مأوى.

وقد ركّزت مؤسسات ومبادرات أخرى على الجانب التنموي، ومحاولة "تمكين" الفئة المستهدفة التي ينصبّ عليها اهتمامها.

بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير، ظهرت حاجة الشباب إلى إيجاد أماكن يستطيعون التجمّع فيها للعمل على مشاريعهم أو القيام بأنشطة ترفيهية وتعليمية، كما ظهرت عدم رغبتهم في التجمّع في المقاهي العامة؛ فبرزت فكرة مساحات العمل المشتركة. وهي فكرة تقوم على تأجير حجرات للشباب والمبادرات بسعر رمزي. وتُستغلّ تلك المساحات لإقامة معارض شبابية وندوات ونقاشات ودورات تدريبية في مجالات مختلفة، كما تفتح المجال لتسويق أيّ منتجات جديدة لا تستطيع المنافسة في السوق، مثل المنتجات اليدوية المختلفة.

هناك على سبيل المثال من يعتبر المكتبات العامة التي توفر للشباب مكاناً للمذاكرة أو تصوير الأوراق مساحات عمل مشتركة، لكنّ الاختلاف هنا هو الشكل الجديد واضح المعالم الذي تتّخذة تلك المساحة، والمتمثّل في وجود مقرّ يديره أفراد أغلبهم من الشباب. ويأخذ المكان طابعاً شبابياً في كلّ شيء: الديكورات واختيار أساليب العرض والشرائح التي يستهدفها، وهي الشباب من مختلف الفئات.

تُعَدُّ فكرة مساحات العمل المشتركة فكرةً مركزيّة؛ إذ انطلقت من القاهرة إلى بقية المحافظات. ويذكر جمال زكي، مؤسس العديد من مساحات العمل المشتركة، أنه لم يكن هناك سوى مساحة عمل واحدة قبل الثورة، ولكن عددها تضاعف بعد الثورة. هذا ما تؤكّده أيضًا إحدى مؤسّسي "مكعب"، مساحة العمل المشتركة الوحيدة في الإسماعيلية، والتي تأسّست في مايو 2015. حيث تشرح كيف أنّهم استلهموا الفكرة من القاهرة ومن حاجة المجتمع والشباب لوجود مثل هذه الكيانات، وهو ما ينطبق كذلك على مساحة العمل الوحيدة في السويس "شمسيّة"، التي تأسّست العام الجاري.

وتتعدّد أشكال وأنواع مساحات العمل المشتركة من حيث طريقة تمويلها والخدمات التي تقدّمها، لكن ما يجمعها هو أنّها توفّر "مساحة" للتجمّع والنقاش والمذاكرة والتعلّم والتشبيك والدعم الذي لا يتوافر في أماكن أخرى، وهي تمثّل بصورة أو بأخرى شكلاً من أشكال التنظيم داخل المجتمع المدنيّ.

تسعى أغلب مؤسّسات المجتمع المدنيّ إلى الحصول على التمويل من خلال التقديم على منح للمبادرات الناشئة من جهاتٍ مصريّة وأجنبيّة، أو من بعض رجال الأعمال الذين يعرضون تبني المشروع. وتقوم فكرة مساحة العمل المشتركة على تأجير القاعات بأسعارٍ رمزيّة، وفي أغلب الأوقات غير رمزيّة، كما تعتمد أغلب المبادرات على تغطية التكلفة وتحقيق الربح من خلال الدورات التدريبية التي تقيمها؛ فأغلب الشباب يعملون في هذه المبادرات بأجرٍ ثابت وليس بشكلٍ تطوّعيّ.

وتقدّم مبادرة "مساحة لتنمية المجتمع" نموذجًا مختلفًا لمساحات العمل المشتركة؛ فهي مساحة العمل المشتركة التعاونية الوحيدة في مصر، والوحيدة المسجّلة كمؤسّسة أهليّة غير هادفة للربح. تأسّست "مساحة" في نوفمبر 2011 على يد ثمانية أفرادٍ استقطعوا من أموالهم الشخصية لدعم المبادرة، حتى وصلوا إلى 28 فردًا. ويذكر أصحاب المبادرة أنّ الهدف من جعلها تعاونية هو الفكرة القائلة بأنّه "طالما نستطيع أنّ نقيم مبادرة بأقلّ تكلفة، فلم لا؟"، كما أنّها قائمة في الواقع على الاستجابة إلى احتياج ما. فإذا اختفى هذا الاحتياج، لا داعي لوجود المساحة؛ فالهدف منها ليس إقامة مساحة عملٍ مشتركةٍ فحسب. ولا تقبل "مساحة" التبرّع الماليّ، وإنما يمكن أن تقبل الدعم في شكل موظّف يتم دفع راتبه من جهةٍ معينة، وهي تغطّي تكلفة المكان من خلال عوائدها من الدورات التدريبية وورش العمل المختلفة.

وتعرّف مبادرة مساحة نفسها على أنّها: "مؤسّسة أهليّة غير ربحية، تعمل بشكلٍ تعاونيّ بهدف توفير بيئة داعمةٍ للأشخاص والأفكار والمبادرات التي تساهم في تنمية الناس والمجتمع. هي مساحةٌ مشتركةٌ تدعم المبادرات والمجموعات الشبابية التي طوّرت أفكارًا أو أحلامًا لتنمية مجتمعاتها من خلال تزويدها بخبرات التعلّم والمشورة والتشبيك ومساحةٍ مكاتبية للقاء، بسيطةٍ ملهمة سهلة الاستخدام من قبل الشباب. مساحة هي العزوة والسند، وتقدّم كلّ ما تستطيع من دعمٍ لترجمة هذه الأحلام على أرض الواقع بهدف تنمية المجتمع وتعزيز وجودنا كمواطنين فاعلين. استلهمت مساحة فكرتها من الحراك الواسع المتنامي بعد ثورة 25 يناير، عندما تحفّزت العديد من المجموعات الشبابية للمساهمة بشكلٍ فاعلٍ في تنمية وطنهم".

تأخذ كلّ مساحة عملٍ مشتركة طابعًا أو اتجاهًا معيّنًا. فهناك مساحاتٌ تركّز اهتمامها على الفنّ وتقديم خدماتٍ مختلفة للمهتمين به، مثل room art space الذي يقع في وسط البلد بالقاهرة، ويستضيف دوراتٍ لتعليم الرقص واليوجا، ودوراتٍ تدريبيّة وورش عملٍ عن السينما والمسرح، ومعارض فنيّة وعروض أفلامٍ وندواتٍ وورشٍ للكُتاب والفنّانين، وعروض موسيقى ومسرح.

وهناك مساحاتٌ تركّز اهتمامها على العلوم والتكنولوجيا، مثل Ice Cairo و Cairo Hacker Space. تقع كلا المساحتين أيضًا في وسط البلد بالقاهرة، وإلى جانب توفير أماكن للمذاكرة مزوّدة بالانترنت وتقديم المشروبات

لرؤاها مثلها مثل باقي المساحات، فهما تنظمان دوراتٍ تدريبيّةٍ وورش عملٍ ونقاشاتٍ تتمحور حول التنمية والتكنولوجيا الجديدة. حيث تعرّف cairo hacker space نفسها على موقعها الرسميّ بأنّها "مساحةٌ للإبداع والتعلّم وصنع وعمل الأشياء، وعرض المشاريع ومشاركتها مع الآخرين". فهي مساحةٌ يجتمع فيها الأشخاص، خصوصًا ممّن يهتمون بالحاسوب والإلكترونيات والعلوم والتقنيّات الرقميّة والفنون وفروع أخرى من المعرفة، للقاء وتبادل المعرفة والخبرات ومشاركة الأدوات والأفكار والتعاون في المشروعات. وبالإضافة إلى توفير المكان والأدوات الأساسيّة لبناء المشاريع، تحتوي المساحة أيضًا على فاب لاب (Fabrication Lab)، والذي يمكن للأشخاص من خلاله بناء مشاريع والحصول على منتج نهائيّ (prototype). وهو مجهّز حتى الآن بطابعةٍ للأشكال ثلاثيّة الأبعاد (MakerBot 3D ABS printer) وبمكوّناتٍ وأجزاء الكترونيّة، وخاماتٍ لصنع وبناء الأشياء. كما يتمّ تنظيم فعاليّاتٍ دوريّة، كورش عمل الإلكترونيات والبرمجة والفنون ومبادئ صناعة وعمل الأشياء، بجانب الأنشطة الاجتماعيّة كإيالي ألعاب الكمبيوتر. وتستمدّ المساحة مصدر دخلها الرئيسيّ من اشتراكات الأعضاء.

ومن أشهر مساحات العمل المشتركة التي تركّز على زيادة الأعمال وتُعتبر حصّانات للمشاريع هي "المقرّ"، وتقع في مصر الجديدة بالقاهرة.

هناك تنوعٌ كبيرٌ في الخدمات التي تقدّمها مساحات العمل المشتركة في القاهرة، أمّا في المحافظات الأخرى فنجد مساحة عملٍ واحدةٍ أو اثنتين على الأكثر في كلّ محافظة. وبالتالي قد نجد نوعًا من المنافسة بين المساحات في القاهرة ولا نجده في المحافظات الأخرى، لكون مساحات العمل فيها قائمةً على سدّ الحاجة، كما تذكر إسرائ عطية مؤسّسة "مكعب" بالإسماعيلية.

تأتي الإسكندريّة في المقام الثاني من حيث تعدّد المساحات وتنوعها بعد القاهرة. فقد تأسّست مساحة "بلوتو" على سبيل المثال لدعم الأنشطة الطلّابيّة، لكنّها أغلقت منذ عامٍ بسبب مشاكل مادّيّة. بعدها بدأت مساحة "معمل" نشاطها، وهي من المساحات الكبيرة في الإسكندرية، وقد افتتحت فرعًا آخر لها العام الماضي. كما توجد مساحات عملٍ مشتركة مهتمّة بالفنون في محيط كليّة الفنون الجميلة.

تواجه مساحات العمل المشتركة تحدي وجود غطاءٍ قانونيّ؛ فأغلبها ليس مسجّلًا قانونيًا، أو مسجّل كمشركة. والمساحة الوحيدة المسجّلة كمؤسّسة أهليّة تعمل وفقًا لقانون الجمعيات الأهليّة في مصر، هي "مساحة لتنمية المجتمع"، كما ذكرنا أنفًا.

وتواجه مساحات العمل أزمة تمويلٍ واستدامة. إذ تعمل جميع المبادرات على توفير مصدر دخلٍ دائمٍ يضمن لها الاستمراريّة وتغطية تكاليف المقرّات؛ حيث يتغيّر الدخل من موسمٍ لآخر (موسم الامتحانات الذي يقلّ فيه عدد الشباب بشدّة بسبب انشغالهم بالذاكرة، أو الأحداث السياسيّة التي تقلّل من الحضور).

وفيما يتعلّق بالوضع الأمنيّ، ذكر أغلب أصحاب هذه المساحات أنّهم يخضعون للمتابعة الأمنيّة، من خلال أفراد يرتدون زيًا مدنيًا يحضرون لطرح بعض الأسئلة والرحيل. وقد يصل الأمر إلى قيام أصحاب المبادرة بغلق المساحة في ظلّ الأوضاع الأمنيّة المُقلّقة خشية أن يُقبض عليهم؛ لكونها مساحةً لتجمّع الشباب، وبالتالي تكون مستهدفةً من الدولة في تلك الأوقات.

وينظّم عمل الجمعيات الخيريّة في مصر القانون رقم 84 لسنة 2002، وهو القانون الذي تخضع له المؤسّسات التنمويّة والحقوقيّة مؤخرًا. ويعرّف القانون الجمعيات بأنّها "كلّ جماعة ذات تنظيمٍ مستمرٍّ لمُدّةٍ معيّنةٍ أو غير معيّنة، تتألّف من أشخاص طبيعيين أو أشخاص اعتباريّة أو منهما معًا، لا يقلّ عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرضٍ غير الحصول على ربحٍ مادّيّ".

التمويل والاستدامة، الغطاء القانوني، قانون الجمعيات الأهلية في مصر، التقبل المجتمعي: هي عناوين رئيسية لما تمرُّ به أغلب المبادرات في مصر في مرحلة من المراحل، وتتفق أغلب المبادرات على أنها تحديات رئيسية تواجهها. وتختلف استجابة كل مبادرة للواقع المحيط، ولاحتياجاتها وأهدافها المرجوة.

المساهمون

أحمد خير باحث مصري.

حبيبة محسن باحثة سياسية في منتدى البدائل العربي. وهي منسقة برنامج في مركز الأصفرى للمجتمع المدني والمواطنة ببيروت.

شريف محي الدين باحث متخصص في الدراسات الأمنية وعلم الاجتماع السياسي.

فرح رمزي طالبة دكتوراه في جامعة نانثير / فرنسا وهي تعمل على تعبئة الطلاب في مصر ما بعد 2011.

نروان سيد أحمد باحثة مصرية.

عن الكتاب

تقدّم هذه المجموعة الواسعة من الدراسات وأوراق السياسات صورة حيّة وغنيّة ومميّزة للمجتمع المدنيّ المصريّ في الفترة من 2011 إلى أوائل 2014. كما تُوفّر إضاءة واسعة عن لحظة مرّت لكنها تميّزت بتعميم التعبئة الذاتيّة والتجريب التنظيميّ والمطالبة بالحقوق والمساواة في المجال العامّ الموسّع. ومع ذلك، وفي مواجهة القمع المتجدّد والمتعمّق، وإغلاق الفرص السياسيّة للحركات الاجتماعيّة وانقراض الأصوات المعارضة، فإنّ لحظة الانفتاح والتعبير هذه قد تلاشت - على الأقلّ في الوقت الحاضر.

كما يوفّر هذين المجلدَين إضافات قيّمة حول القضايا المتعلّقة بالتعبئة في مصر اليوم، وكيف يمكن للمجتمع المدنيّ أن يقاوم بفعاليّة ويردّ على التعديّ على الحقوق والتنظيم الذاتي. ومن هذا المنطلق، فإنّ هذين المجلدَين يوفّران رؤية - في الوقت المناسب - للفاعلين الاجتماعيّين والسياسيّين في مصر وخارجها، مع انعكاساتٍ على ما نجح وما لم ينجح، فضلاً عن استراتيجيّات جديدة لتفعيل الحقوق، بما في ذلك قضيّة المحاماة والتقاضي الاستراتيجيّ. فإنّ الانعطاف في العلاقات بين الدولة والمجتمع التي تمثّلها مجموعة الأوراق هذه، فضلاً عن الدروس المستفادة والأفكار المستقبلية للتعبئة الاجتماعيّة وجهود التنظيم السياسي، هما مصدرٌ للتفاؤل والإلهام لدى المصريّين في بلد يدخل عاماً انتخابياً حرجاً.

بيان المهمة

"مبادرة الإصلاح العربي" مؤسسة بحثية رائدة للبحوث الفكرية المستقلة، تقوم، وبشراكة مع خبراء من المنطقة العربية وخارجها، باقتراح برامج واقعية ومنبثقة عن المنطقة من أجل السعي إلى تحقيق تغيير ديمقراطي. تلتزم المبادرة في عملها بمبادئ الحرية والتعددية والعدالة الاجتماعيّة. وهي تقوم بالأبحاث السياسيّة، وتحليل السياسات، وتقديم منبراً للأصوات المتميّزة.

- **نتج** بحوث أصيلة يقدمها خبراء محليون، ونشارك مع مؤسسات عربية ودولية لنشرها.
- **نشج** الأفراد والمؤسسات على القيام بتطوير رؤيتهم الخاصة للحلول السياسيّة.
- **نعبي** الأطراف المعنية لبناء تحالفات من أجل إنجاز التغيير.

هدفنا أن تشهد المنطقة العربية صعود وتنمية مجتمعات ديمقراطية عصرية.

تأسست "مبادرة الإصلاح العربي" عام 2005 ويشرف على عملها مجلس الأعضاء وهيئة تنفيذية.