

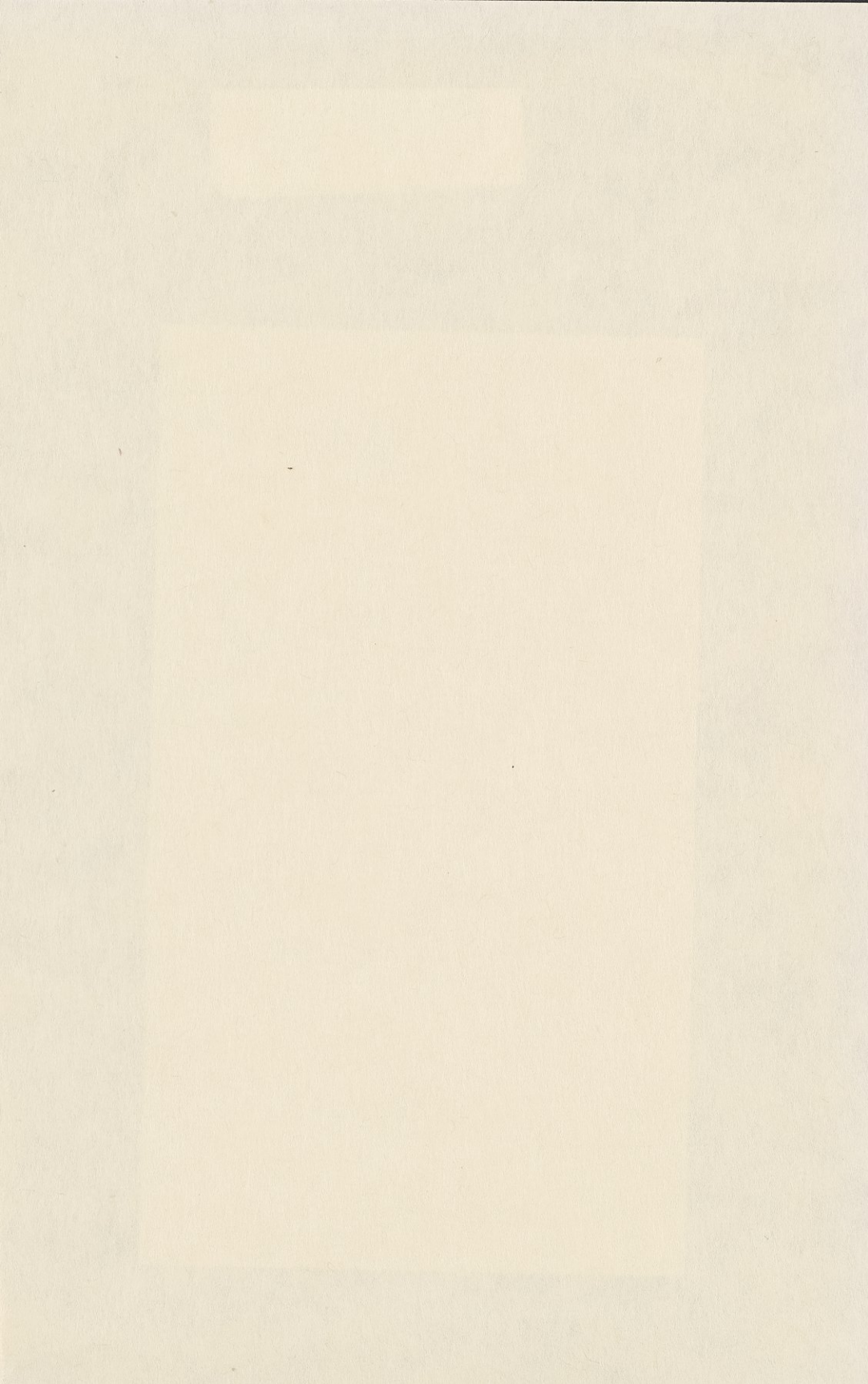
Princeton University Library



32101 077952867

PRINCETON UNIVERSITY LIBRARY

*This book is due on the latest date
stamped below. Please return or renew
by this date.*



PC 1-0

Barnāmaj

وزارة الشؤون الاجتماعية

لجنة السنوات الخمس

البرنامج الاجتماعي

الجزء الأول

المطبعة الأميرية بالقاهرة

١٩٥٤

~~(A11)~~

HN 786

A8 B37

juz' 1

(RECAP)



البرنامج الاجتماعي

فهرس الجزء الأول

صفحة

٥	تمهيد
١	المبادئ العامة
١٣	الأسرة والسكان
٢٥	نهضة القرية
٤٨	العمل والعمال
٧٢	الجهاز المنفذ
٩٧	توصيات المجلس الدائم للخدمات العامة

١٢-٨٥١٩٦٦-١

تمهيد

ألفت الحكومة في أوائل سنة ١٩٥٣ سبع لجان وزارية: للتخطيط ، والتنسيق (نظام القضاء ، تعليم ، صحة ، مواصلات ، شؤون اجتماعية ، شؤون بلدية وقروية ، أمن داخلي) إلى جانب المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي (الذي يقوم بالتخطيط والتنسيق لوزارات الإنتاج ، وهي المالية والاقتصاد ، والأشغال ، والزراعة ، والتجارة والصناعة) . وعهد إليها بالمهام الآتية :

(١) استعراض أوجه النشاط في الوزارة ، والمشروعات والخدمات القائمة وخطوات تنفيذها ، واقترح وسائل الإصلاح ، ونال في التقص في أساليب العمل ، ونوع المشروعات والخدمات ، وطريقة تنفيذها .

(٢) متابعة عمل الوزارة بصفة مستمرة ، وجمع البيانات والإحصاءات اللازمة لتقدير مدى تقدم العمل ودرجة نجاحه ، مع العناية بالترابط بين أنواع العمل في الوزارة ، وبينها وبين نشاط الوزارات الأخرى . وكذلك متابعة دراسة مشروع الميزانية مع تقدير أولوية المشروعات المختلفة في ضوء تقديرات الإيرادات .

(٣) دراسة مشروعات السنوات الخمس ، وتفصيلها على مراحل محدودة ، ومتابعة التقدم في تنفيذ برامج السنوات الخمس ، بصفة مستمرة ، في ضوء التجربة والواقع .

وتألفت لجنة الشؤون الاجتماعية من السادة : محمد عبد الخالق حسونه ، دكتور أحمد حسين ، راضي أبو سيف راضي ، صريت غالى ، دكتور عبد المنعم ناصر الشافعي ، دكتور أحمد محمد كمال ، دكتور عبد الفتاح صبحي وحيد ، دكتور محمد يوسف موسى ، ابراهيم شكرى ، فتحى كامل .

واجتمعت اللجنة عدة اجتماعات بكامل هيئتها ، وضعت فيها أسس البحث وقسمت العمل بين أربع لجان فرعية (لشؤون الأسرة والشباب والمتخلفين ، وشؤون القرية والفلاح ، وشؤون العمل والعمال ، والبحوث والإحصاء والتدريب) . وعقدت هذه اللجان جلسات متوالية ، حتى أتمت دراستها في صورة توصيات محددة ،

توضحها محاضرها وكذلك تقارير مفصلة عن أهم الموضوعات . وعاونتها لجان أخرى انتدبها السيد الوزير لوضع مشروعات معينة ، كتنفيذ اللامركزية : وتوجيه الشباب ، وتنظيم البحوث ، ومعاهد الخدمة الاجتماعية .

ولم تكن مهمة اللجنة سهلة ، نظرا للشعب المشاكل الاجتماعية وتعقدتها من جهة ، ولاتساع اختصاص وزارة الاجتماعية من جهة أخرى . وكان عليها أن تراعى العوامل الاقتصادية المتصلة اتصالا أساسيا بالمشاكل الاجتماعية ، كما كان عليها أن تحسب الحساب اللازم للاعتبارات النفسية ومجموعة العادات والتقاليد ، التي تؤثر تأثيرا مباشرا في المشاكل الاجتماعية وطريقة معالجتها .

هذا إلى أن تلك المشاكل لا تعالج كلها بوساطة مشروعات واعتمادات تدرج لها في ميزانية الدولة ، ففى برنامج النهوض الاجتماعى جانب آخر أكثر خطورة ، هو المتصل بالتشريع والتوجيه والإرشاد . وقد وضعت اللجنة نصب أعينها ، إلى جانب إعداد " مشروع السنوات الخمس " أن تصوغ " دستور اجتماعيا " يرمس للمجتمع المصرى سبيله لمعالجة أدوائه الاجتماعية ، ويكفل حسن التوجيه والتنسيق اللازمين لتحقيق الإصلاح والتقدم الاجتماعى .

ولم يفت اللجنة واللجان الفرعية أن تعنى عناية خاصة بوسائل التنفيذ — وخاصة الإدارية منها — وفى تجاربنا السابقة ما يبرز أهمية هذه الناحية . وفى هذا السبيل تعاونت تعاوننا وثيقا مع لجنة النظم الحكومية ولجنة اللامركزية المتفرعة عنها . ولم يفتها كذلك — نظرا لارتباط المشاكل الاجتماعية بأعمال وزارات أخرى (أخصها الشؤون البلدية والقروية ، والصحة ، والمعارف ، والزراعة) — أن تتصل باللجان الوزارية فيها ، وتعقد معها اجتماعات مشتركة كلما دعت الحال ، منعا للتكرار ، وتوضيحا للاختصاص ، وتيسيرا للعمل . وبهذا حاولت أن تحل بعض مشاكل التنسيق فى مرحلة الدراسة الأولى ، لتخفف قدر الامكان من العبء الذى يلقى حتما على عاتق الهيئة المنوط بها جمع برامج السنوات الخمس المختلفة (فى نواحي السيادة ، والإنتاج ، والخدمات) فى برنامج موحد للدولة .

وتلقت اللجنة ملاحظات ومقترحات كثيرة ، بعضها من الجمهور والهيئات والبعض الآخر من موظفي الوزارة ، تناولت موضوعات مختلفة ، وفي مقدمتها مشا كل الأسرة والنهوض بالقرية وتنظيم الإدارات المنفذة ، وكانت كلها محل نظر ومناقشة . وقد اغتبطت اللجنة بهذا الاهتمام بدراساتها ومهمتها ، الذي يدل على مدى تعلق الجمهور بأهداف التقدم الاجتماعي ، واحساسه بالمشاكل التي تعترض سبيله ، وتفكيره في وسائل معالجتها . واللجنة تشكر من تقدموا بهذه المقترحات شكرا جزيلا .

ويطيب للجنة ان تذكر المعاونة القيمة التي حظيت بها من الموظفين الفنيين ، وبخاصة المكلف منهم بسكرتارية اللجان ، والروح الطيبة التي سادت اشتراكهم معها في دراسة مختلف المشاكل ورسم وسائل علاجها . ويطيب لها بوجه خاص أن تشيد بالرغبة الصادقة في الإصلاح والتقدم ، التي يظهرها الموظفون التابعون لهذه الوزارة ، سواء في ذلك الرؤساء والموجهون في الإدارات المركزية ، أو المنفذون المحليون في الفروع .

ويطيب للجنة أخيرا أن تذكر التعضيد والمساعدة اللتين رأتهما من السيد وزير الشؤون الاجتماعية ، فلم يسعه — رغم أعبائه الكثيرة — الا أن يقف على جميع أعمال اللجان ، ويتبعها تتبعاً متصلاً ، ويشترك معها في الرأي والتوجيه . ولم يدخر وسعاً في تسهيل مهمتها ، فكان اهتمامه وعنايته أكبر عون لها في أداء عملها .

المقرر

القاهرة في ٢٦ أكتوبر سنة ١٩٥٣

مریت غالی

الفصل الأول

المبادئ العامة

من بين الأعمال والعلوم المتصلة بقيادة المجتمعات الإنسانية ورعايتها ، ظهرت الاجتماعية منها متأخرة في تاريخ العالم ، وتكاد تكون وليدة المائة والخمسين سنة الأخيرة في الأمم المتقدمة . فقد سبقتها الناحية السياسية التي تفنن فيها الإغريق نظريا وعمليا فغرسوا في الدنيا ولوعا بالسياسة غرسا عميقا ، كما سبقتها العلوم الاقتصادية التي بدأ الإغريق ثم العرب في رسم قواعدها الأولى ، وانتشرت وازدهرت بعد ذلك في أوروبا الغربية .

وأصبحت في العالم الحديث هذه النواحي الثلاث السياسية والاقتصادية والاجتماعية أجزاء ضرورية من فن الحكم ولا يمكن لحكومة الآن — أيا كان نظامها — أن تهمل ناحية منها بل لابد لها أن تراعيها كلها وتوفق بينها ، وبقدر نجاحها في تلك المراعاة وهذا التوفيق يكون نجاحها في إسعاد الشعب الذي تتعهد مصيره . وقد أدركت حكومة العهد الجديد هذه الحقيقة ، فهي تحرص كل الحرص على أن تتوازن في حكمها الجديدمقتضيات : السياسة ، والاقتصاد ، والاجتماع .

وإذا كانت أمم أخرى قد سبقتنا في ميدان الخدمات الاجتماعية بمعناها الحديث ووسائلها العصرية فإنه يجدر بالذكر أن مصر لم تهمل في أى وقت الرعاية الاجتماعية بمعناها التقليدى في التعليم والعلاج والاحسان . ويكفى دلالة على ذلك تلك الأبنية الأثرية المتناثرة في أنحاء القطر التي كانت موقوفة — إلى جانب العبادة — على رعاية المعوزين والمتخلفين في العصور الماضية ، كما تدل عليه الأوقاف الخيرية الضخمة في مجموعها ، التي صدرت عن ميل المصرى لتحقيق تعاليم الدين والانسانية في خدمة أخيه .

ويجدر بالذكر - بعد هذا - أن الخدمة الاجتماعية الحديثة قامت - أول ما قامت - على أكثاف الأفراد والجماعات وقد تعددت الجمعيات وانتشرت مؤسساتها التعليمية والصحية والخيرية انتشارا يجب أن يذكر فضله ونفخه لهذا الشعب ونخبته العاملة وتحملت هذه الجمعيات ولا تزال تتحمل نصيبا كبيرا من عبء الخدمات الاجتماعية

ولم يعن حكم الاحتلال العناية اللازمة بالرعاية والخدمة الاجتماعية وما أطلقت يد مصر في تدبير شؤونها الداخلية بعد الحرب العالمية الأولى حتى كان أول مهمها أن تعوض ركود الاحتلال وتتدارك الوقت الضائع فتسرع الخطى في التعليم ومحو الأمية والصحة وعلاج الأمراض ، ونشر المرافق والخدمات الاجتماعية ، وبرزت هذه الأمور في مقدمة مهام الدولة ، وصرف في سبيلها كثير من الجهد والمال .

ويهم اللجنة - وقد مضى ربع قرن أو يزيد على هذه الحركة - أن تقدر نتائجها ، وتستوضح العوامل والأسباب ، التي حالت دون أن تثمر كل الثمرة المرجوة وأدت إلى أن المشاكل الاجتماعية تبدو الآن أكثر خطورة وتعقدا عما كانت عليه وفي هذا التحليل ما يعين على وضع البرنامج الأمثل الذي يفيد من تجارب الماضي ويتجنب أخطاءه ويلتزم حدود الواقع والممكن في كل ما يرسم من حلول :

١ - العامل السياسي والإداري : افتقر الموجهون والمنفذون إلى برنامج مدروس يثبت المبادئ والخطط العامة ، ويرسم وسائل التنفيذ ومراحله ، مما أفقد السياسة الاجتماعية استقرارا وتنسيقا لازمين لتكون منتجة ومثمرة ، وبعثر كثيرا من الجهود والأموال في مشروعات غير منسقة ، قلل من نفعها أنها كانت جزئية أحيانا وسطحية أحيانا أخرى ، لم تقدم الأهم على المهم ولم تعالج أساس المشاكل .

ولو وجد برنامج مدروس ويتفق عليه ، لحقق قدرا كبيرا من الاستقرار في السياسة الاجتماعية ، وجنب البلاد كثيرا من مساوئ التقلبات الحكومية وسرعة تعاقب الوزراء والوكلاء في وزارات تفتضى طبيعة رسالتها الثبات في التوجيه والاتصال في التنفيذ . فعدم وجوده أدى إلى أن تبقى السياسة الاجتماعية ومشروعات الإصلاح في تغير مستمر ، تنشط فترة ، وتتعثر وتركد فترة أخرى ، حسب استعداد المسؤولين أو نفوذهم ، ثم تنشط من جديد في اتجاهات أخرى حسب حاجات الساعة أو دواعي السياسة أو الدعاية .

وصاحب هذا النقص في التوجيه نقص آخر في التنفيذ ، يرجع أولا الى توسيع اختصاصات الدولة - وخاصة في الخدمات - وزيادة الأعمال والمشروعات والتشريعات ، الملحق بعبء تنفيذها وتطبيقها على الأداة المنفذة ، مما اقتضى توميعا سريعا في هذه الأداة ، لم يكن ميسورا أن يتم دون أن تصاب بشيء من الضعف والارتباك .

هذا الى أنه لم يحاول اجراء الاصلاح والتجديد اللازمين في الأداة المنفذة ، بل نمت واتسعت على أسسها البالية وقواعدها القديمة ، التي ترجع الى بدء عهد الاحتلال . وهذا ما جعل الجهاز الادارى يزداد ضعفا كلما ازداد حجما ، ويزداد نقصا كلما كثرت وتضاعفت أعباؤه ، حتى انتهى الى أن يكون مضرب المثل في البطء ، والتعقد ، وكثرة الكلفة ، مع قلة الإنتاج .

وأخيرا جاءت المؤثرات السياسية المعروفة لزيد من ارتباك الجهاز الادارى ، فضخمته بالاسراف في التعيينات وخلق الوظائف ، وأفسدته بالتدخل في مسائل الموظفين ، وبالرشوة ، والمحسوبية ، وخلقت فيه جوا من الاهمال وعدم الاعتداد بالواجب ، والاستهتار بمصالح الجمهور ، مما كان له أثر محقق في إضعاف الإنتاج ، وتأخير النروض .

ودون أن ينتقص من قيمة التقدم الوطنى في الجيلان الأخيرين - وهو بلاشك حقيقة ملموسة - ولا من فضل الذين جاهدوا في سبيله ، فالثابت أنه كان بطيئا وغير متوازن ، وأن ما أنفق فيه من وقت وجهد وبال ، كان يغل للأمة ثلثة أكثر ويأتى بثمرة أطيب لو كانت الاداة الحكومية أكثر دقة واستقرارا في التوجيه ، والتنفيذ ، وأكثر اقتصادا في الوقت والمال .

٢ - العامل الاقتصادى والديموغرافى : زادت حاجات الأمة زيادة مطردة عاما بعد عام ، تبعا لزيادة عدد أفرادها وتقدم وهما ، بينما بقي إيرادها شبه راكد أوفى نمو بطيء ومتردد . وظلت مسافة الخلف بين الإنتاج والاستهلاك تتسع طوال ثلث القرن الأخير ، وظل متوسط الإيراد الفردى الحقيقى يهبط أثناء هذه المدة ويهبط معه مستوى المعيشة العام . ولم تعد المشكلة الاقتصادية الملحة تتمثل في رفع مستوى المعيشة عما هو عليه . بقدر ما هى تنصب الآن على وقف تيار الهبوط ،

لمجرد الاحتفاظ بالمستوى الحالي : ودون التعرض للأسباب العارضة والثانوية التي زادت اختلال التوازن بين حاجات الأمة ومواردها في السنوات الأخيرة — كتخطيط السياسة المالية والاقتصادية ، وإهمال الانتاج ومقتضياته ، والانزلاق في المصروفات غير الضرورية لدى الدولة والأفراد على السواء ، وكلها الآن بسبيل المعالجة وليس هنا محل درسها — يجب إبراز السبب الاساسي والطبيعي الذي يجعل من أزمنا الاقتصادية والاجتماعية أزمة عميقة الأصل ، عامة الأثر ، طويلة الأجل : ألا وهو سرعة نمو السكان .

فقد تضاعف عددهم منذ أوائل هذا القرن ، وزاد بنسبة ٧٠٪ منذ بدء النهضة النومية ، بعد الحرب العالمية الأولى ، وذلك بالنمو الطبيعي فقط ، الناتج عن زيادة المواليد على الوفيات ، دون أثر الهجرة ، وفي أثناء ذلك لم ينم الانتاج الا بنسبة صغيرة ، وغير متناسبة على الإطلاق مع زيادة السكان .

وقد عجز إيراد الأمة تبعاً لهذا عن أن يسد حاجاتها المتزايدة من ضرورات المعيشة ، ومن خدمات ومرافق عامة ، ومن ادخار لازم للتوسع في الإنتاج . ولم تتمكن الدولة تبعاً لنقص الإيراد — بصرف النظر عن النقص في التوجيه والتنفيذ — من نشر المرافق العامة لتحسين أحوال السكان والبيئة التي يعيشون فيها وتنفيذ المشروعات الإنتاجية التي تزيد من إيرادهم ومن إيراد الدولة معاً .

ويبدو نقص الاقتصاد القومي واضحاً في عجز الميزان التجاري وميزان المدفوعات وفي مصاعب ميزانية الدولة ونفاذ الاحتياطات . ولا يمكن تحقيق الموازنة التي لا مفر منها بين الإيراد والمنصرف إلا : بزيادة الإنتاج ، وهو الهدف الوطني الأول الذي أخذ في أسبابه أخيراً في صراحة وحزم ، أو بخفض الاستهلاك ، وهو الاسعاف العاجل والمحمى الذي اضطرت إليه الدولة بضغط مصروفاتها ، كما اضطرت إليه الأفراد .

على أن ما يهم اللجنة أن توضحه بوجه خاص هو أن تكاثر السكان دون أن تصاحبه زيادة متناسبة في الإنتاج والإيراد قد شل حركة الإصلاح والتقدم ، وزاد المشاكلة الاجتماعية خطورة وتعقيداً . فقد حالت ضخامة التكاثر دون معالجة هذه

المشاكل رغم جميع الجهود الحكومية والأهلية ، وازداد الفقر وطأة وانتشارا ولم ينقص نفشى الأمراض كثيرا ، ولم تراجع الأمية إلا تراجعا صغيرا . وتفاقت أدواء اجتماعية أخرى : كالتعطل الظاهر والخفى ، والتراحم العنيف على الوظائف وسبل الارتزاق ، والبلجوة إلى طرق : الاجرام ، والتسول ، والتشرد .

فلم تقو المصالح الحكومية والمؤسسات الأهلية على مواجهة الزيادة المطردة في السكان ، ولم يكن في الاستطاعة تعميم الخدمات اللازمة لهم جميعا والحال انه ينضم الى عددهم أكثر من ثلث مليون نسمة جديدة في كل عام . وكما أن زيادة السكان سبقت نمو الإنتاج ، كذلك هي سبقت نمو الخدمات والمرافق الاجتماعية ، ولم يلحقها الاكثر من : إنشاء المدارس والمستشفيات والمصحات ، والمعاهد التي تأوى المتخلفين والمشردين منهم ، والاعتمادات لمساعدة العاجزين والعاطلين ؛ فضلا عن المحاكم التي تفصل في منازعاتهم وجرائمهم ؛ والادارات التي تحفظ النظام والأمن بينهم ، وإذا كانت الخدمات والمرافق لم تلحق زيادة السكان في الماضي فلفتا كد أنها لن تلحق بها في المستقبل إذا استمرت هذه الزيادة في سرعتها واندفاعها .

٣ — العوامل الفكرية والنفسية : تطور الفكر الإجتماعى تطورا كبيرا أثناء ثلث القرن الأخير: نتيجة لمؤثرات خارجية وداخلية ، ولا تنشر الصحافة والإذاعة (والسينما) ولئن كانت هذه الحركة أكثر وضوحا وقوة — بطبيعة الحال — لدى أهل المدن ؛ فإن نصيب الريفيين منها لم يكن صغيرا ، والشوط بعيد بين ظروفهم الحالية وما كانوا عليه في الماضي ، حيث كان اهتمامهم وإدراكهم لا يكاد يتعدى قراهم أو أقرب مركز أو بندر إليهم ، وقد أصبح الشعب متصلا بما يجري في العالم ، وسريع التفاعل بما ينقل إليه من أحداث ونظريات ومعلومات .

وقد زادت الأحداث الداخلية — بوجه خاص — من سرعة هذا التطور الفكرى وأدخلت عليه ناحية عاطفية ملحوظة ، فكان في مظاهر فساد الحكم وغلو الحزبية والافراط في الوعود ودعوات الإصلاح ذاتها ما أفقد النخبة الحاكمة هيبتها واحترامها وزاد

الناس احساسا بمتاعهم وتطلعا إلى تغيير الأوضاع، فمما الوعي الاجتماعي نموا واضحا أضعف قناعة الشعب في صورتها المعهودة وزاد من مطالبه في الحياة، وإحساسه بحقه على المجتمع في الحصول عليها .

ولو اقترن هذا التطور بزيادة الإنتاج الاقتصادي، واتساع ميدان العمل المستمر للجميع لكان تقدما كله خيرا ولا يصبح أساسا صالحا للنهضة الاجتماعية المشهودة . أما وقد اقترن باختلال التوازن بين كثرة السكان وقلة مواردهم وتفاقم الأزمة الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليه وانتشار الفقر والبطالة فهذا ما أثار القلق الاجتماعي في السنوات الأخيرة وزاد من تعقد المشاكل الاجتماعية وخطورتها وضاعف الصعاب التي تعترض الدولة في تطبيق التشريعات التقدمية وأداء الخدمات الاجتماعية، وحال دون أن يرضى الناس بما يعمل — ولو كان جهد الطاقة — بل حملهم على المطالبة بالمزيد دائما من غير أن يدركوا الأوضاع الاقتصادية القاسية التي تباعد بينهم وبين تحقيق آمالهم ومطالبهم .

تلك هي في اختصار العوامل الهامة التي حالت دون أن تجنى الأمة كل ثمرات نهضتها الاجتماعية. وعقد مشاكلها وزادها حدة وخطورة : نقص في التوجيه، والتنفيذ، وتضخم في السكان، وركود في الانتاج، وهبوط مستوى المعيشة مع زيادة المطالب والآمال . وهي عوامل يجب أن يقام لها وزن دقيق في البرنامج الاجتماعي وان تعالج بتعبئة كل ما لدى الأمة من وسائل وامكانيات ، والا تعرضت النهضة للإبطاء والتعثر من جديد، وتعقدت المشاكل الاجتماعية فوق تعقدها الحالي .

ولست هذه التعبئة بالأمر العسير في مصر، التي ثبتت حدودها ووحدها الطبيعية منذ فجر التاريخ، واتسم أهلها منذ أقدم الزمان بصفات ومقومات جعلت منهم أمة ذات شخصية ممتازة وحيوية قوية، لها تقاليد قديمة في التماسك القومي والرابطة الجماعية في اطار الأسرة والقرية والاقليم . وان بدا في هذه المميزات الكريمة شئ من الوهن والقصور من جراء تاريخنا القريب، فهي لا تزال أساسا صالحا للأمة تريد أن تعمل وتجده، لتبلغ هدفها من الرقي والرفاهية .

وقبل أن تأخذ اللجنة في عرض البرنامج الاجتماعى الذى انتهت اليه، ترى لزاما عليها أن تعرض فى ايجاز المبادئ العامة التى أخذت بها فى رسم الحلول ووضع الخطط ووسائل التنفيذ .

١ - الاعتراف بكرامة الفرد، وبأن القصد من الحكم هو الارتقاء بالأفراد فى أشخاصهم وأسرهم ومختلف الجماعات المهنية والاجتماعية التى ينتمون اليها فى قالب المجتمع القومى . وتؤمن اللجنة بأن للإنسان حقوقا أساسية - مقابل قيامه بواجبه كمواطن - لا يجوز أن تهمل فى التنظيم الوطنى ؛ لأن هذا التنظيم إنما وحده لاسعاد الأفراد أولا وبالذات ؛ لا لتحقيق نظرية سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية . فهى حدود القانون العادل والصالح المشترك يجب أن يحظى كل فرد بقدر من الحرية ومن الرفاهية لا يمكن ان يحرم منه مادام يقوم بواجباته ازاء أسرته وازاء المجتمع ، ولا تؤمن اللجنة بنظام يهمل الفرد بقصد الرفع من شأن المجتمع ؛ لأن كرامة الوطن ورفيه بكرامة المواطنين ورفيهم .

وفى هذا المجال تطورت الأفكار تطورا محمودا فى الأجيال الأخيرة ، وأصبحت للفرد كرامة فى نظر القانون وحقوق لم يكن يحظى بها من قبل . ولئن كان التطور المادى لم يساير التقدم الفكرى ، ولم يسعد الفرد برفاهية تتناسب مع كرامته وحقوقه ، فمرد ذلك إلى تلك العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والنفسية التى أدت إلى انخفاض مستوى المعيشة فى مادياتها ومعنوياتها . ويرمى التخطيط - الذى أقره العهد الجديد مبدأ ورائدا لسياسة الدولة - إلى التغلب على هذه العوامل، وإحداث تقدم مادى ومعنوى فى المواطنين، هو أساس تقدم الوطن وإعلاء شأنه .

٢ - الاعتماد على النشاط الأهلى إلى أبعد حد مستطاع فى تنفيذ برنامج النهوض الاجتماعى . وقد أقام الأفراد والجماعات الدليل واضحا ملموسا على استعدادهم للخدمة الاجتماعية، وقدرتهم على أدائها ، ويجب أن تنفيذ الدولة من ذلك الاستعداد وهذه القدرة ، فيزيد اعتمادها على النشاط الأهلى فى تنفيذ

برنامجها الاجتماعي ، وتعمل كل التعويل على اشتراكه في أداء الخدمات ، ونشر الارشاد الاجتماعي في صوره المختلفة ، وتستهدف من هذا أن يقتصر دورها مع مر الزمن على المراقبة والمعونة الفنية والمالية . وذلك :

(أ) لأن الإيرادات الحكومية لن تقوى على أن تؤدي جميع الخدمات لجميع المواطنين، وليس مستحيا أن تؤديها مباشرة ولو كان ذلك في استطاعتها فهذا يتطلب تضخما في الوظائف والاعتمادات يزيد على طاقة الدولة ويحرمها من اشتراك المواطنين في تحقيق رسالتها وما من وسيلة أجدى انجاح هذه الرسالة من هذا الاشتراك .

(ب) لأن النشاط الأهلي أقدر من الادارات الحكومية على أداء كثير من الخدمات إذ أنه غير مقيد بالروتين الحكومي ، فضلا عن أنه — عادة — أقرب إلى نفوس الناس من الادارات الحكومية .

(ج) لأن النشاط الأهلي يستطيع أن يؤدي الخدمات بتكاليف أقل من الادارات الحكومية وفي هذا كسب للجمع كلة وخزانة الدولة إذ أن ثمن المعونة الفنية والإعانات المالية أقل بطبيعة الحال مما كانت تتكلفه الدولة في أداء هذه الخدمات مباشرة

(د) لأن تشجيع النشاط الأهلي على أداء الخدمات إنما هو توسيع المجال للتربية الاجتماعية وجاب عدد متزايد من الناس للعمل في هذا الحقل الخصب والمثمر .

ويمثل النشاط الأهلي — أولا — في الجمعيات الخيرية التي كان لها شرف السبق في خلق كثير من الخدمات الاجتماعية وإدخالها في المجتمع المصري والتي لا تزال تظهر حيوية واقداما في مختلف ميادين الخدمة الاجتماعية، و — ثانيا — في الجمعيات التعاونية التي تختلف عن الجمعيات الخيرية في فلسفتها وأنظمتها لكنها أيضا منظمات أهلية تستطيع أن ترفع عبئا كبيرا عن كاهل الدولة وتشترك مع إدارتها في توصيل كثير من الخدمات الاقتصادية والاجتماعية إلى الأفراد . و — ثالثا — في جمعيات المراكز الاجتماعية ، وجمعيات الإصلاح الريفي في القرى .

وهناك منظمات أخرى ينبغي اعتبارها من النشاط الأهلي لا الحكومي، وإن اتسمت بطابع حكومي من حيث السلطة التي تتمتع بها ألا وهي الهيئات المحلية المنتخبة، وفي البلاد المتقدمة في تنظيمها السياسي والاجتماعي تكاد هذه الهيئات تضطلع بأداء الخدمات الاجتماعية كلها، فلا يبقى للحكومة المركزية وفروعها الإقليمية سوى الخدمات التي تتعدى حدود هذه الهيئات أو مقدرتها الفنية . ولئن كان الحكم المحلي لم يخط في مصر سوى خطوة أولى وضعيفة فلا بد أن يأتي اليوم — ولو كان بعيدا — الذي يرفع فيه عن كاهل الإدارات الحكومية القدر الأكبر من الخدمات .

وستعود اللجنة إلى هذه المنظمات المختلفة في سياق هذا التقرير .

٣ — مراعاة الضرورات الاقتصادية في السياسة الاجتماعية : يبدو أن هذا المبدأ ليس بحاجة إلى تأكيد بعد أن أصبحت تلك الضرورات واضحة للجميع بدرجة لا تترك مجالا للشك أو التردد لكن الواقع أنها تفقد كثيرا من وضوحها لدى الموجهين والمنفذين عندما يتناولون المشاكل التي يعالجونها ، لاسيما أن التخصص يطغى أحيانا فيحول دون النظرة الشاملة اللازمة لحفظ التوازن بين الاعتبارات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولتنسيق سياسة الدولة في نواحيها المتعددة بحيث تسلم من التعارض والتناقض .

فمن التناقض — مثلا — أن تعنى الدولة بتوفير أسباب الصحة للمواطنين ومكافحة المرض بالوقاية والعلاج ، دون أن تعنى في نفس الوقت بحركة الزيادة في السكان وضرورة معالجتها وتنظيمها . فتقدم وسائل الصحة وجعلها في متناول الناس يقللان من الوفيات (أخذت نسبتها في الهبوط في الجبل الأخير وخاصة لدى الأمهات والأطفال) ويساعدان على إطراد الزيادة في السكان . وإذا كان واجب الإنسانية ومصلحة المجتمع يدعو إلى بذل كل جهد ومال في سبيل نشر أسباب الصحة ومعالجة الأمراض ، فانهما يدعوان أيضا إلى رعاية حركة السكان وتنظيمها لكي لا تزداد مصاعب المجتمع من حيث أريد نفعه . ومن التناقض أيضا أن يخفف العبء عن كاهل الأسر الكبيرة — وهو واجب

اجتماعي لا يمكن إنكاره — بدرجة تشجع على النسل والزيادة في السكان ، لأن هذا إذا تم إنما يضر بالمجتمع وبتلك الأسر في نفس الغاية التي يراد فيها نفعه ونفعها .

وكذلك عند وضع برنامج التنمية الاقتصادية وتشجيع الناس على استثمار مواهبهم ومخدراتهم في مشروعات إنتاجية يجب أن يراعى حصول العامل على نصيبه العادل منها في صورة أجور وخدمات وحماية حقوقه إزاء المؤسسات ، لكنه يجب في نفس الوقت ألا تنهى هذه الرماية إلى أن تحمل الاقتصاد القومي عبئا اجتماعيا زائدا على طاقته في المرحلة الحالية ، وإلا قلت فائدة التدابير التي اتخذت لتنمية الانتاج وتلاشت معها الفوائد الاجتماعية التي كانت معتمدة على هذه التنمية .

وكل ما في الأمر أن تقدر مختلف الاعتبارات تقديرا حكيما ، ويحفظ التوازن بينها بحيث يتحقق الخير الأكبر للعدد الأكبر . ولم يفك اللجنة في دراستها أن تعنى بذلك التقدير وتحاول تحقيق التوازن اللازم في مقترحاتها وتوصياتها ، كي لا تعارض السياسة الاجتماعية بالضرورات الاقتصادية ، فالجانبان متكاملان ، وكثيرا ما تعالج مشاكل اقتصادية بوسائل اجتماعية كما تعالج مشاكل اجتماعية بوسائل اقتصادية .

وإذا كان تقسيم أعمال الدولة وتوزيع الاختصاصات التنفيذية يقتضيان تمييزا وفهلا بين المشاكل الاقتصادية والاجتماعية ، وبين برامج وزارات والخدمات ، فإن ذلك لا يمس وحدة المشاكل القومية وضرورة النظرة الشاملة في رسم وسائل علاجها . وكما سبقت الإشارة ، يرجع القدر الأكبر في فشل السياسة الاقتصادية والاجتماعية في الماضي إلى انعدام النظرة الشاملة ، التي تحول دون التعارض والتناقض في التوجيه ، وتحقيق التنسيق اللازم في الأعمال التنفيذية الموزعة على الوزارات والمصالح .

٤ — التعويل على الأساليب العلمية ودراسة الواقع : أصبحت الخدمات الاجتماعية علما وفنا ، تعتمد على بعض المبادئ العامة المشتركة بين جميع الدول ، والأساليب العلمية في الدراسة والتففيذ ، التي لا تختلف كثيرا بين بلد وآخر .

على أن تطبق هذه الأساليب يجب أن يتكيف بالبيئة الخاصة بكل أمة وبمشاكلها المحلية التي قد تختلف اختلافا كبيرا بين أمة وأخرى . وليس ميسورا في أغلب الأحوال أن تطبق في بلد الحلول التي جربت بنجاح في بلاد أخرى بغير تعديل أو تغيير ، فإن كان الوقوف على ما يجري في البلاد الأخرى — وخاصة المتقدمة منها أو التي تتشابه ظروفها وظروف مصر — أمرا مفيدا بلا شك بل ضروريا كل الضرورة ، فلازم مع هذا أن تصدر الحلول للشا كل المعمرية عن المميزات والامكانيات الخاصة بالبيئة المصرية .

ولازم إذن أن يتعد برنامج النهوض الاجتماعي عن الطابع النظري ، ويعول فيه قبل أى شيء آخر على دراسة الواقع والممكن (اجتماعيا واقتصاديا وإداريا ، بل سياسيا أيضا) والا كان نصيبه من التنفيذ الفعل قليلًا ، مهما يكن البرنامج كاملا ودقيقا من الناحية النظرية . وكثيرا ما أخفقت مشروعات في الماضي لأن واضعيها أهملوا الجانب العملي في دراسة أسباب المشاكل وحلولها ، ولم يعنوا العناية الكاملة برسم وسائل التنفيذ ، والمشروعات التي أصابت بعض النجاح إنما هي التي روعي فيها هذا الجانب العملي المنطبق على البيئة المصرية ، وعنى فيها بإيجاد وسائل التنفيذ اللازمة .

ويجب أن يرمى كل مشروع اجتماعي إلى تحسين النوع ورفع مستوى الخدمات قبل أن يقصد إلى العدد والحشد ، وإن بدت هذه الطريقة بطيئة إلا أنها الطريقة السليمة للوصول إلى تقدم وطيد الأركان . لكن تطبيقها ليس ميسورا دائما وذلك لأسباب عدة : من بينها أن المستوى العالي في الخدمات يتطلب ، خبرة ومراعاة ومالا قد لا تتوافر لدى البلد ، وأن هذا المستوى قد يكون بعيدا عن الظروف العامة وأكثر مما تقتضيه الحاجة الملحة السريعة . هذا إلى أن كثرة الناس وسرعة تكاثرهم يدفعون إلى أن يحظى القدر الأكبر منهم ببعض الخدمات ولو في صورة ناقصة إلى حد ما بدلا من أن ينعم فريق منهم بخدمات كاملة ، ويهمل الفريق الآخر لضيق الموارد والوسائل ، وقد تمثل التعارض بين هذا وذاك في شئون التعلم بوجه خاص طوال الجيل الأخير ، وهو قائم دون شك في الشئون الاجتماعية بوجه عام ، وحاولت اللجنة في حلولها ومقترحاتها أن تحفظ التوازن بين الغرضين ، فتحقق النفع الأكبر للعدد الأكبر .

وكثيرا ما تناقش مسؤولية الدولة عن الأفراد : الى أى مدى تتكفل حاجاتهم فى : المعيشة، والصحة، والتعليم، وفى افساح ميدان العمل ووسائل كسب العيش لجميع المواطنين ؟ وهو موضوع أقرب الى الميدان السياسى منه الى برنامج السنوات الخمس : ومجرد سرد واجبات الدولة وحقوق الأفراد على المجتمع لا يقدم ولا يؤخر فى ظروف مصر الحالية ، ولا يوصل الى نتيجة عملية ما دامت البلاد تعاني كثرة فى السكان ونقصا فى الانتاج ، وكل ما فى الأمر أن الدولة مسئولة عن أن تبذل فى تعهد حاجات الأفراد أقصى ما يمكن من موارد المجتمع ، وأن تبذله فى النواحي التى تعود بأكبر فائدة على الأمة بأسرها، فلا تبعثره فى مشروعات غير مدروسة أو غير ضرورية ، بل تركزه فى برنامج اجتماعى واضح المعالم ومنسق الأطراف، يقوم على دراسة الواقع وتقدير الممكن ولا يثير آمالا لن يمكن تحقيقها، ثم يتابع تنفيذه بكل ما فى وسعها من جهد ومال .

الفصل الثانى

الأسرة والسكان

الأسرة هى البيئة الطبيعية التى يخلق فيها الإنسان ، ثم يحى ويربى إلى أن ينمو ويستطيع شق طريقه فى الحياة . وهى فى جميع المصور والأقطار الحلقة الأولى التى تجمع بين الأفراد ، والحلية الأساسية فى كيان المجتمعات الإنسانية ، رابطة يباركها الدين وينظمها ، وتسهر الدولة على حمايتها وتقويتها . وكان دائما إضعاف تلك الرابطة والتحلل منها فى مجتمع ما نذيرا بانحلال هذا المجتمع ومقوماته الخلقية والمعنوية ، واقترابه من الانهيار والزوال . والبلاد التى حاولت أن تستغنى عن الأسرة فى أنظمتها وتحوها من الوجود مردان ما اضطرت لأن تراجع عن خطتها وتسلم بأن للأسرة وجودا بحكم طبيعة الأشياء ، وقدسية لا سبيل إلى انكارها أو إغفالها ، وما تجربة روسيا السوفيتية فى هذا المجال عنا ببعيدة .

ومن أهم أهداف الخدمات الاجتماعية بمعناها الحديث العناية بترقية الأسرة وحل مشاكلها وتحقيق ما يلزمها من ثبات واستقرار . والجانب الأدبى من هذه الرعاية لا يقل أهمية عن الجانب المادى ، ولأست رناية الأسرة مقصورة على توفير أصحاب الصحة والكفاية فى المعيشة ، بل تشمل التنظيم والتوجيه بهدى من المثل العليا التى تدعوا إليها تعاليم الدين وقواعد الإنسانية . وكثيرا ما يتطلب ذلك ددولا عن تقاليد أو عادات قديمة لم تعد تناسب مقتضيات التقدم السلم ، وتغيرا فى أنظمة لم تتطور مع تطور الأمة بل تخلفت عن ركب نهضتها .

على أن للناحية الاقتصادية أثرا مباشرا فى حسن تكوين الأسرة واستقرارها وسعادتها ، وهذه ملاحظة يتفق عليها الباحث الاجتماعى والمحامى والقاضى وكل من له اتصال بمشاكل الأسرة فى حياته الخاصة أو العامة . والفقر بوجه خاص يضعف كيان الأسرة من نواحى متعددة ، كعدم توفر أسباب معيشة صحيحة

في السكن والتغذية وعلاج الأمراض ، وكصعوبة حصول المتزوجين على مساكن بما يضطرهم لمشاركة أقاربهم في بيت مزدحم لا يسمح بحياة زوجية سليمة ، وكنقص الرعاية والتوجيه اللازمين للأطفال بسبب انشغال الأبوين بمجرد الحصول على لوازم الحياة . ولذلك يجب أن يحسب للعامل الاقتصادي حسابه في علاج شئون الأسرة ، وإلا كان علاجاً غير عملي وغير مطابق للواقع والحقيقة .

وللأسرة مقوماتها الخاصة ، التي تعتبر من أهم دعائم المجتمع القومي ، والتي تكفل لها ثباتاً وتماسكاً وتكافؤاً بين أعضائها . ويبدو أن المغالاة في تماسك الأسرة بمدلولها الأوسع المعروف من قديم قد أحدث رد فعل وثررة على الأوضاع المألوفة من قبل ، مما أدى إلى تفكك وتحلل في الأسرة حتى بمدلولها الضيق الحديث (الأبوان وأطفالهما) . ويلحظ هذا التحلل في المدن بوجه خاص ، وفيه خطر محقق على كيان المجتمع . ويرى إصلاح شئون الأسرة وتنظيمها إلى صيانة مقوماتها والمحافظة على التقاليد السليمة ، الاجتماعية والدينية ، التي تضمن ثباتها وتماسكها .

وقد أولت اللجنة موضوع الأسرة كثيراً من وقتها وعنايتها ، لأنها آمنت بأن النهضة الاجتماعية المنشودة تتوقف أولاً على إصلاح الأسرة وانهاوض بها في مقوماتها الشرعية والاجتماعية والاقتصادية . ووجدت في هذا الصدد مجموعة كبيرة من الأبحاث السابقة والآراء المدونة ، استعانت بها في دراستها وتوصياتها . وفي كثرة المقترحات التي تلقتها من المختصين ومن الجمهور في علاج مشاكل الأسرة دليل ملموس على اهتمام الرأي العام بهذا الموضوع الحيوى ، وإجماعه على أنه في ميسر الحاجة إلى تعهد ورعاية . وينقسم الموضوع قسمين ، يتصل الأول بتكوين الأسرة تكويناً سليماً وحمايتها وترقيتها معنوياً ومادياً ، والثانى بالذرية والنسل في إطار الأسرة الواحدة ثم المجتمع بأكمله .

١ - اصلاح الأسرة

يمكن حصر مشا كل الأسرة في نواحي أربع رئيسية، هي عدم صلاحية كثير ممن يقدمون على الزواج لمباشرة الحياة الزوجية وتفهم مسئولياتها ، وإساءة تطبيق أحكام الشريعة ، والحاجة الى رعاية خاصة لتخفيف أعباء الأسرة الكبيرة ، ومشكلات الطفولة والأحداث .

أولاً - عدم صلاحية كثير من الشبان والشابات للحياة الزوجية : وذلك بسبب صغر السن وسوء الحالة الصحية ، وقلة الاستعداد الفكري والنفسي .

١ - فأما صغر السن فعيب ملحوظ في المدن وفي الريف على السواء ، ولا تكاد تسلم منه سوى الزيجات بين من بلغوا - بحكم أسرهم أو بيئتهم أو تعليمهم - قدراً من الثقافة الاجتماعية والادراك السليم . فكثيراً ما يتم زواج الفتاة في سن الثالثة عشرة بل أقل من ذلك ، وكثيراً ما يتم زواج الشاب وخاصة في الريف في سن الخامسة عشرة ، وغنى عن البيان ما لهذه العادة السيئة من آثار خطيرة في الحياة الزوجية :

(أ) لا يمكن أن يدرك أطفال (مهما تكن درجة نموهم الجسماني) معنى الزواج ومسئولياته ، مما يحول دون التفاهم الصحيح بين الزوجين ، كما يحول دون تربية ما يرزقان به من أطفال .

(ب) يؤدي الحمل في سن مبكرة الى الضرر بصحة الأم وإلى انجاب أطفال ضعاف في بنيتهم ، ومعرضين للمرض أكثر من غيرهم ، وهذا يزيد من متاعب الأم ومسئولياتها التي هي غير قادرة على تفهمها أو تحملها .

(ج) كما يزيد من أعباء المجتمع ومسئوليته في رعاية الأمهات والأطفال ، ويزيد في الضغط على العيادات والمستشفيات ومختلف وسائل المساعدة الاجتماعية .

(د) يؤدي التبكير في سن الزواج الى زيادة النسل ، لأنه يطيل فترة الخصوبة للأبوين ، ويضاعف من سرعة تتابع الأجيال .

ويقضى القانون الحالى بالأتقل سن الزواج عن ١٦ سنة للمرأة و ١٨ سنة للرجل ، الا أنه قانون غير محترم ، لأنه فى حالة عدم قيد طالب الزواج فى سجل المواليد بكتفى بشهادة أى طبيب لتقدير السن ، وما أسهل الحصول على اقرار بعدم النيد وعلى شهادة ببلوغ السن المقررة .

وترى اللجنة أن الخطوة الأولى والضرورية لمعالجة مشكلة صغر السن أن يطبق القانون تطبيقاً دقيقاً وكاملاً ، وذلك بقصر الكشف وإعطاء الشهادة بالسن على مفقش الصحة بعد تقديم إقرار رسمى من المديرية أو المحافظة بسقوط القيد ، مع التشدد فى تقدير السن والأخذ بالسن الصغرى فى حالة الشك ، ومع فرض رقابة ومسئولية جنائية على الطبيب وعلى المكلف بعقد الزواج أو تسجيله فى حالة الإهمال فى تطبيق القانون . ولا تغنى العناية بتطبيق القانون عن ضرورة التفكير فى رفع سن الزواج عما هى عليه ، ويتطلب هذا الأمر دراسة مطولة فى نواحى متعددة يجب البدء فيها الآن .

٢ - أما سوء الحالة الصحية لدى الراغبين فى الزواج - وخاصة إصابتهم بأمراض معدية أو وراثية - فعيب منتشر أيضاً فى المدن والريف على السواء ، وضرره واضح فى :

(أ) تعرض الزوج الآخر للعدوى وفى انتقال المرض إلى النسل .

(ب) أنه يزيد متاعب الأسرة زيادة لا طاقة لها على تحملها .

(ج) ويزيد أعباء المجتمع من جراء معالجة المرضى وكفالة الأطفال .

(د) فضلاً عن الضرر البالغ الذى يصيب كيان الأمة بانتشار المصابين بالأمراض العقلية والجنسية والمشوهين وذوى العاهات .

ولذلك ترى اللجنة ضرورة إصدار تشريع بتحريم الزواج على المصاب بمرض معد أو وراثى طالما لم يشف منه شفاء تاماً . وبإلزام الكشف الطبى على الراغبين فى الزواج ، على ألا يتم الزواج بغير تقديم شهادة بسلامة الزوجين صحياً ،

وذلك على مسؤولية المكلف بعقد الزواج أو تسجيله ، مع تنظيم الوسائل الاداوية اللازمة لتسهيل أمر الكشف على الجميع . وجدير بالذكر في هذا المقام أن الفحص الاختياري الذي نظمت وزارة الصحة للراغبين في الزواج قد لاقى قبولا مشجعا لدى الجمهور ، مما ينبئ بأن الفحص الإجباري لن يصادف صعوبة بل تأييدا من جميع العناصر السليمة في المجتمع . وإذا قدر أن يكون نصيب هذا التشريع من التنفيذ الفعلي ضعيفا أول الأمر ، فإن يلبث أن يصبح محترما لدى الجميع ، مع إحكام وسائل التنفيذ شيئا فشيئا ، وتقدم الوعي الاجتماعي ، والثقة العامة في شؤون الأسرة والأطفال .

٣ - وأما قلة الاستعداد الفكري والنفسي لدى الزوجين لمباشرة الحياة الزوجية ومسئولياتها فمتشرة أيضا ، لأهما في الغالب لم يتلقيا من أويهما ولا من بيئةهما التربية العائلية والمثال الطيب ، والاتزان . والادراك السليم ، مما يجعلهما غير قادرين على تحمل أعباء الزواج والمثابرة على متابعة وتربية أطفالها لتربية صحيحة وليست هذه المشكلة مما يحل بالتشريع ، بل يتوقف حلها على رفع المستوى الثقافي والاجتماعي العام . وفي هذا محال واسع للإرشاد والتوجيه بالتعليم والوعظ والاذاعة والصحافة و (السينما) .

(ثانيا) إساءة فهم أحكام الشريعة : وتتمثل في كثرة الطلاق وتعدد الزوجات ، وما يجره هذا وذاك من آثار عدة في تفكك الأسرة وشقاء الأولاد وقد كثرت الدرس والبحث في هذا الموضوع ، ونتمفق الآراء على :

(أ) أن إباحة الطلاق وتعدد الزوجات بغير رقابة (تضرب مصر الرقم القياسي العالمي في الطلاق) ، تضعف كيان الأسرة وتماسك أعضائها ، لأن كثيرين يقدمون على الزواج وفي أذهانهم أنه أمر بسيط يمكن الرجوع فيه في أي وقت ، فلا يفهمون للرابطة الزوجية قدسيته ومسئولياتها ، وهذا الوضع أدعى الى تشجيع المنازعات في داخل الأسرة ، وإلى أن يكبر سوء التفاهم المعادي ، ويصل الى مرتبة النزاع المستحكم لأنفقه الأسباب ، وليس في هذا ما يساعد على استقرار الأسرة وثبات أركانها .

(ب) أن المبالغة في الطلاق وفي تعدد الزوجات تؤدي الى شقاء الأم والأطفال والى ايجاد مآسى عائلية ترجع بأسوأ النتائج على المجتمع . والأطفال بالأخص - سواء أحرموا من أحد الأبوين أم كانوا محل نزاع بينهما - يضارون أبلغ الضرر في تربيتهم ونظرتهم الى الحياة .

(ج) كما أن لها نصيبا واضعا في هبوط المستوى الأخلاقي، وفي نشر التسول والتشرد والاجرام، وأمثلة هذا كثيرة مع الأسف ، يمكن لكل أن يرى ضحاياها من حوله في الشوارع أو أقسام البوليس أو محاكم الأحداث^(١)

(د) أنها أيضا مصدر لزيادة النسل وتفاقم المشكلة الأساسية التي تشكو منها البلاد ، لأن تعدد الزوجات يؤدي إلى الإختار من النسل ، وفترة الطلاق تؤدي إلى نفس النتيجة ، إذ أنها في الواقع تعدد في الزوجات عن طريق آخر .

ويهم اللجنة - وهي تتناول هذا الموضوع الدقيق - أن توضح أن استعمال كل حق حلال للإنسان ، وليس المقصود حرمان أحد من حق مشروع ، لكن المحرم هو إساءة استعمال هذا الحق والغلو فيه إلى درجة تسيء إلى المجتمع ، فضلا عن الإساءة بالأفراد ، وترى منعا لهذه الإساءة وعلاجاً لتلك المساوئ .

١ - ألا يوقع الطلاق إلا أمام القاضي المختص بالأحوال الشخصية ، وذلك بعد استنفاد كل وسائل التوفيق ، ومن بينها الاستعانة بمحكم من أهله وحكم من أهلها حسب نص القرآن .

٢ - أن يحكم بالتعويض للطرف المعتدى عليه بالطلاق علاوة على الحقوق الشرعية الأخرى .

٣ - ألا يسمح بالجمع بين أكثر من زوجة إلا بعد أن يأذن القاضي ، على أن يكون ذلك لأسباب معينة مثل العقم والمرض الذي يمنع من الحياة الزوجية .

(١) يدل ما يوجد من احصاءات على أن أغلب أحوال الأحداث المنخرين يرجع الى أسباب عائلية .

٤ — أن ترفع سن الحضانة بمعرفة القاضى إلى السن التى يتبين فيها أن الطفل لم يعد بحاجة إلى رعاية أمه .

واللجنة — إذ توصى بهذا التنظيم — مقتنعة بعد كثير درس وتأمل بأنه متفق مع التشريع الإسلامى ^(١) ، وبأنه كفيل بدرء بعض المساوئ والأضرار المترتبة على الغلو والمبالغة ، بل والفوضى التى تنتاب تطبيق أحكام الشريعة ، و برفع مستوى الأسرة وزيادة الاستقرار والتبعات فى الرابطة الزوجية ، مما يعود بأكبر فائدة على الأجيال الناشئة ، ويحول دون مآسى كثيرة ، وما تجره وراءها من مصائب لا يقتصر ضررها على الأفراد ، بل يتعداهم إلى المجتمع بأسره .

(ثالثا) حاجة الأمرة إلى مساعدة خاصة : تخفض بقدر الإمكان من الأعباء اللازمة لامنشئة الأولاد وتربيتهم . وقد روى هذا فى تمييز أصحاب الأولاد فى إعانة غلاء المعيشة ، وفى المصروفات المدرسية قبل أن تقرر مجانية التعليم . وهناك مجال أوسع للأخذ بهذه الرعاية : كتخفيف مصاريف العلاج ، ونفقات المواصلات ، وتيسير وسائل الترفيه ، وإقرار الأولوية فى المسكن ، فضلا عن الرعاية اللازمة للام العاملة فى حالتى الحمل والولادة .

وواضح أن الرعاية والمساعدة يجب أن تقف عند حد الضرورة للأسرة فلا تتعدى هذه الضرورة بحيث تشجعان الإنكار من النسل ، ويجب — إذن — أن نكون بحسب ومقدار معين ، وإلا جاءنا بعكس النتيجة المرجوة ، وأدنا إلى زيادة مصاعب الأسرة بدل تخفيفها .

(رابعا) للأطفال والأحداث حاجاتهم ومشاكلهم الخاصة ، من بينها إملاد الطفل بالغذاء الصحى — وخاصة اللبن — وتوفير الملاعب ودور الحضانة ، وهناك مشكلات الأولاد غير الشرعيين والمشردين والشواذ والأحداث المنحرفين بوجه عام ، وليس ثمة ما يدعو إلى التوسع فى استعراضها ورسم وسائل معالجتها ،

لأن الوسائل معروفة ، وسبق درمها عمليا فى المؤسسات الأهلية والحكومية ، وتلخص صعوبتها فى إيجاد العدد الضرورى من الاختصاصيين المدربين ، والقدر اللازم من الاعتمادات المالية (١) .

على أن ما يهم اللجنة أن تبرزه هو ضخامة هذه المشاكل — وخاصة فيما يتعلق بالنسول والتعدد لدى الأطفال — وضرورة توجيه أكبر قسط ممكن من الجهد والمال للنضاء على هذه الأنواء الاجتماعية الخطيرة ، ويسر اللجنة أن تسجل اهتمام الحكومة بهذه المشكلة الخطيرة وعزمها على أن توفر لمعالجتها ما يلزمها من مال . لكن المعالجة الكاملة تتعدى حدود رعاية الأمومة والأحداث ، فليست تلك الأدوية فى أساسها سوى عرض من أعراض مشكلة السكان الكبرى ، وانتشار الفقر وما يجره وراءه من علل ومساوئ .

٢ — تنظيم النسل وحركة السكان

لهذا الموضوع الخطير جانبان ، يتصل أحدهما بالأسرة لتنظيم نسلها . بقصد تخفيف المتاعب الصحية والاقتصادية التى تنوء بحملها ، ويتعلق الآخر بالأمة فى مجوعها لى يدرأ عنها خطر التدهور الصحى والاقتصادى الذى يهدد مستقبلها . وقد أصبح تنظيم حركة السكان من أهم مستلزمات السياسة الرشيدة ، لأنه يستهدف صيانة الثروة البشرية ، وتحسين خصائص الأمة الطبيعية وقدرتها على البناء والارتقاء فى سلم الحضارة الانسانية .

والقول بترك حركة النسل والسكان للطبيعة وحدها دون محاولة لتنظيمها وضبطها كالقول بترك النيل فى حركته الطبيعية ، دون عمل على ضبطه وزيادة الانتفاع بمياهه الخصبة ، أو بعدم معالجة أسباب المرض لتفعل الطبيعة ما تشاء . وإذا كان النيل يضبط ويقهر والأمراض تحارب وتعالج لصالح الإنسان وزيادة مقدراته ورفاهيته وسعادته . فكذلك ينظم النسل ويوجه لصالح الإنسان وزيادة مقدراته ورفاهيته وسعادته .

(١) أنظر التقرير المفصل فى الملاحق رقم ٥ من مشكلة الأحداث المنعرجين .

وتكاد مصر تضرب الرقم القمصى العالمى فى كثرة المواليد والوفيات بها ، كما تضربه فى نمو السكان المترتب على زيادة المواليد على الوفيات . والاحصاءات تبين ذلك النمو ، وتوضح نسب الزيادة ، كما توضح النتائج الخطيرة المترتبة على ازدحام السكان فى رقعة محدودة وقليلة الموارد والانتاج ، ولكنها لا تصور مقدار المتاعب المادية والشقاء الذى يقاسيه الفرد ويقاسيه المجتمع من هذه المواليد الكثيرة التى مآلها إلى موت سريع أو إلى حياة قصيرة الأجل ^(١) ، وكما كان يتوفر من هذه المتاعب وذلك الشقاء لو قلت المواليد وقلت معها الوفيات .

ومن هنا أتت ضرورة تنظيم النسل (أو الأبوة المنظمة كما يقال أحيانا) فى الأسرة بتوسيع فترات الراحة بين الحمل والحمل ، بحيث يتاح للأم أن تستعيد قوتها بعد مجهود الحمل والولادة قبل أن تقدم على حمل جديد ، ويتاح للأبوين أن يتدبرا نماء الأسرة فى شىء من التأنى والتخطيط لكي يتمشى مع قدرتها ومواردها . أما الحمل المتصل — وهو العادة فى غالبية الأسر — فيسبى إلى الأم ويضعف صحتها وقوتها ويعجل بشيخوختها قبل الأوان ، ويسبى إلى النسل لأنه يأتى بأطفال غير مكتملى القوة والمناعة ، ويسبب متاعب اقتصادية وغيرها للأسرة من جراء تضخم أعباء لاقبل لها بتحملها ، مما يسبى أيضا إلى النشء الجديد الذى لا يحظى بحاجته من الرعاية والتغذية .

وثمة اعتبار آخر متصل بما سبق ولا يقل عنه خطورة ، وهو أن سوء تنظيم النسل (أو بعبارة أصح عدم تنظيمه على الإطلاق) يؤدى إلى إضعاف السلالة المصرية ، لأنه يفرض على المجتمع عددا فوق النسبة المعقولة من ضعاف البنية الذين يجب عليه أن يرعاهم ويتحمل عبئهم ، وقبل التقدم العلمى الحديث كانت الطبيعة فى قسوتها تبقى على سلبى البنية ومكتملى الصحة وتقضى على الضعاف ، أما الآن فأصبح الطب يحمى كثيرا من هؤلاء من الموت (وقد أخذت وفيات الأطفال بالأخص تهبط شيئا فشيئا ، والحمد لله ، وتهبط معها نسبة الوفيات العامة) ، لكن

(١) لا يزال احتمال الحياة للواطن المصرى أقل منه فى أغلب البلاد الأخرى ، رغم تحسنه فى الجيل الأخير .

هذه النتيجة الصارة ان لم يصاحبها التنظيم اللازم ، تؤدي الى مضاعفة متاعب المجتمع من جراء زيادة عدد السكان من جهة ، وهبوط مستواهم الجسمانى والصحى من جهة أخرى ، تبعا لعدم حصولهم ١٠ كل ما يلزمهم من تغذية وخدمات .

وقد أثار تنظيم النسل فى الماضى اعتراضات ومناقشات عنيفة ، وحروب باسم الدين نارة والطبيعية تارة أخرى ، كما حارب — من قبل — استعمال مخدر فى الولادات واعرّض عليه باسم الدين والطبيعية . على أن هذا الصراع أضخى مطويا فى صحائف التاريخ ، ولم يعد تنظيم النسل محل مناقشة أو اختلاف لدى رجال العلم والاقتصاد والسياسة والمعنين بالخدمات الصحية والاجتماعية ، وصار أمرا مقبولا للجميع (فيا هذا الكنيسة الكاثوليكية) تسمح به بعض الدول ، وتساعده وتشجعه الدول الأخرى ، وقد اتخذته الهند أخيرا سياسة رسمية للدولة .

ولحسن الحظ أن الاسلام لا يعترض على تنظيم النسل فى شىء ، بل يطلق للأفراد والمجتمع حرية كاملة فى تنظيم النسل أو ضبطه وفقا لنصالح الأسرة المادى والأدبى ، وتوجيهه حسب الدواعى الاجتماعية والاقتصادية المختلفة ، وبذلك يقيم دليلا آخر على أنه يسير دائما التقدم العالمى ، ويساعد على تحقيق أسباب النهوض الاجتماعى والاقتصادى . وقد أخذ فريق من الخاصة يعنى بتنظيم النسل فى مصر منذ ربع قرن تقريبا ، ويدعو اليه فى أبحاث ودراسات متعددة^(١) ، إلا أن هذه الدعوة لم تجد — مع الأسف — لدى الرأى العام ولدى المسؤولين عن مصير الأمة ما تستحقه من اهتمام وتشجيع ، وبهذا ضاع وقت كثير ، ولا بد الآن من تدارك ما فات والأخذ بأسبابه ووسائله فى غير ما إبطاء أو تردد .

ولم تحاول اللجنة أن تضع برنامج تنظيم النسل وترسم وسائل تنفيذه ، فهذا أمر يحسن أن يعهد به إلى الفنيين وذوى الخبرة والاختصاص . وحسبها أن تشير فى هذا الصدد إلى أنه يجب نشر دعوته ووسائله وتفهم الناس مزاياه وفوائده ، وذلك بواسطة المستشفيات والعيادات ومراكز رعاية الأم والطفل فى المدن والريف ،

(١) يرجع تكوين الجمعية المصرية لتنظيم النسل الى سنة ١٩٣٦ .

بحيث يتاح لكل أسرة أن تأخذ به وتطبقه حسب ظروفها الخاصة، ولن يتم ذلك بين يوم وليلة بطبيعة الحال، لكن المهم أن يبدأ في تحقيقه دون ضياع وقت أكثر مما ضاع في الماضي^(١).

على أن هذا الموضوع الخطير يتعدى حدود الفرد والأسرة الواحدة — كما قلنا — ويشمل المجتمع بأسره. والمطلوب رسم سياسة واضحة للسكان في ضوء العوامل الاقتصادية والاجتماعية والنفسية، التي تؤثر في حاضر الأمة ومستقبلها، وعلى هدى الأهداف القومية الأساسية من رفع مستوى المعيشة وضمان حد أدنى من الرفاهية لكل فرد، وتحقيق نهضة سليمة في الماديات والمعنويات على السواء. ويتطلب رسم هذه السياسة دراسات تفصيلية دقيقة للأسباب والمؤثرات التي تكيف حركة السكان في مختلف الطوائف (وهي كثيرة ومتعلقة بالبيئة، والعقيلة، والارباد، والصحة، والخدمات، والترفيه ... الخ) ومن معرفة هذه المؤثرات يمكن الوقوف على نواحي النقص ووسائل معالجتها.

وقد سبقت الإشارة إلى أن نسبة الوفيات آخذة في التناقص فبعد أن كانت ٢٨,٥ في الألف سنة ١٩٣٢ هبطت إلى ٢٨,٣ في ١٩٤٢، ثم إلى ١٩,١ في ١٩٥٠. وهذه نتيجة مشجعة تجب الاغتراب والتفاخر بها، وتبشر بأن نسبة الوفيات يمكن خفضها أكثر من ذلك في المستقبل (مما يؤدي إلى تحسين احتمال الحياة للصيرى) وذلك بمضاعفة جهود وزارة الصحة وحسن تنظيمها وتنسيقها في الناحيتين الوقائية والعلاجية ونشر الارشاد الصحي بطرق أجدى وأشمل بواسطة وزارة المعارف (المدارس والجامعات ومحو الأمية والجامعة الشعبية) ووزارة الارشاد القومي (الاذاعة والنشر) ووزارة الشؤون الاجتماعية ومختلف الهيئات الأهلية) كالحلال الأحمر

(١) ولا نرضى لمصر أن تنتهي الى ما انتهت إليه بلاد اخرى من تفشى الاجهاض، فهناك بلاد يكثر فيها رغم تحريمه فانونيا، وأخرى تسمح به بل وتشجع عليه وذلك لشدة ضغط السكان وتراجعهم على وسائل التمشيش والتقدم. وإذا كان منع الحمل جائزا شرعا فان الاجهاض جريمة لا يمكن أن تبرر بوجه عام، وتدعو الحكمة وبعد النظم إلى نزع الناس ينزلقون إلى هذه الرسيمة المنكرة تحت ضغط الأحوال القاهرة. وجدير بالذكر أن الاجهاض يزداد في مصر وخاصة لدى الطبقات العاملة في المدن ولنا في حاجة الى توكلد خطره من الناحية الصحية والناحية الأدبية، والاجتماعية.

وغيره) على أن هذه السياسة اللازمة إن لم تقارن بمعالجة حركة السكان تؤدي إلى مضاعفة الصعوبات التى تلاقيها الأسر فى تربية الأطفال، وبالتالى إلى مضاعفة الصعوبات التى تواجهها الدولة فى التعليم والصحة والخدمات وفتح أبواب العمل أمام الجيل الجديد، تلك الصعوبات التى تنوء الآن بحملها.

وهنى عن البيان أن التنظيم المقصود لا يأتى عن طريق التشريع، ولا يعقل إلزام الناس فى هذا بخطة لا يكونون مستعدين لها، بل يأتى عن طريق التوجيه المبني على مواجهة الناس بالحقائق، ثم ارشادهم إلى الخطة السليمة التى تتفق وصحة الأسرة وكيانها الاجتماعى والاقتصادى، وملاحظ فى جميع الأمم أن التقدم الثقافى يؤدي إلى تنظيم حركة السكان، وأن الأفراد عندما يرتفع مستواهم الاقتصادى والاجتماعى يراعون من تلقاء أنفسهم الاعتبارات المتصلة بتنظيم النسل، فالمطلوب إذن فى سياسة الدولة هو الاسراع قدر الامكان بهذا التطور والأخذ بيد من يبحثون عن التوجيه والمساعدة فى هذا المجال، وما أكثرهم الآن فى جميع الهيئات والطوائف.

ولم تحاول اللجنة أن ترسم سياسة للسكان ولم تتوافر لديها البحوث والبيانات اللازمة لذلك. وتوصى — بخطوة أولى عاجلة — بإنشاء هيئة قومية تتعهد هذه المهمة الكبرى وتزود بالفنيين (حكوميين وغير حكوميين) والوسائل اللازمة لها، لإنجاز عملها فى دقة وكمال وعلى هذه الهيئة أن تخرج من دراستها فى أقرب وقت ممكن بالخطط الكفيلة بتوجيه حركة السكان توجيهاً سليماً، يؤدي إلى تقوية الأمة اجتماعياً واقتصادياً، ويدراً عنها بعض ما يهددها من أخطار. وليس أمام الحكومة من عمل أهم من هذا. ومستقبل الأمة رهن بمعالجة مشكلة السكان بتبصر وشجاعة^(١).

(١) أنظر الملاحق رقم ٤

الفصل الثالث

البيئة الريفية والنهوض بالقرية

يمثل المشتغلون بالزراعة ثلاثة أرباع جملة المشتغلين في مصر ، وهم وأسرهم يؤلفون حوالى ١٥ مليوناً ، موزعين على نحو ٤٠٠٠ قرية و ٢٥٠٠٠٠ عزبة ونجع وكفر ، فضلاً عن يقيم منهم في ضواحي المدن الكبرى وعواصم المديرية والمراكز ، ولا يزال المزارعون اليوم كما كانوا بالأمس هم سواد الأمة ، ولا تكون نهضة قوية وسليمة وثابتة الأركان ما لم تشملهم وما لم يشتركوا فيها . وفي تعهد مشا كل البيئة الريفية ومعالجتها رفع لشأن الأمة جمعاء ، وفي أهملها أو العجز عن معالجتها قضاء على النهضة المنشودة .

ولأهل الريف مشاكلهم الخاصة الى جانب المشاكل العامة التى يشاركون فيها بقية الأمة . فأما هذه الأخيرة ، فهى — قبل أى شئ آخر — ضيق ميدان العمل ، وقلة سبل الارتزاق ، وما يترتب على ذلك من طل كثيرة ، ربما كان التعطل فى صوره الظاهرة والمستترة أخطرها أثراً وأشدّها وطأة . ففى الوقت الذى تزداد فيه مشا كل المدن من جراء رحيل أهل الريف اليها طلباً للعمل والعيش ، يزداد ازدحام الريف بأهله زيادة مزعجة وملحوسة يوماً بعد يوم فى كل قرية وعزبة . وأثر التفاوت بين السكان والانتاج انما يبرز فى البيئة الريفية بوجه خاص ، فقد هبط متوسط مساحة الزراعات التى يفلحها المزارع الواحد — السكا كان أو مستأجراً أو عاملاً — (من ٣,٨ فدان فى ١٩٠٧ الى ٢,٤ فدان فى ١٩٤٧) كما هبط متوسط أيام العمل فى السنة للمزارع الواحد من ٢٣٠ يوماً فى ١٩٠٧ الى ١٤٥ يوماً فى ١٩٤٧ ، وبما أن غلة الأرض لم تتحسن بوجه عام ، فقد هبط بالتبعية متوسط انتاج المشتغل بالزراعة ، وازداد فقره .

وأما مشاكلهم الخاصة، فهي بعد يثبتهم عن أسباب الصحة والحياة السليمة ، وتفشى الامراض الطفيلية بحيث تكاد تصيب جميع المشتغلين بالزراعة ، وانتشار الجهل وبعض الحرفات والعادات التي تسمى اليهم وتعطل نهضتهم . وقد تكون هذه الناحية الأخيرة، المتصلة بالنشاط العقلي والقيم الروحية ، أخطر هذه المشاكل وأحوجها الى الرعاية والعناية لأن في تعهدها ما يسهل نشر المرافق وأداء الخدمات ، وفي أهمالها ما يضعف القدر الأكبر من فائدة تلك المرافق والخدمات . وخطأ أن يعزى تأخر أهل الريف الى الفقر وحده ، فإذا كانت المساكن قذرة ومهملة ومحرومة من الضوء والشمس المطهرة ، وماء الترعب والمصرف مفضلا على ماء الطالبة ، والجلباب لا يرقى ولا يرفع ، فانما يرجع هذا كله الى الجهل قبل أى شىء آخر .

لذلك لا يعتمد اصلاح القرية على مساكن تجدد، وشوارع توسع، ومرافق تعمم ، بقدر ما يعتمد على تجديد للاذهان ، وتربية على العناية الصحية والتدبير المنزلى ، وتوجيه العقول الى فوائد العمل الجماعى وأساليبه . وفيما عدا قدر أدنى من المرافق العامة التي لا بد من ادخالها بالقرية ، كتوفير الماء النقي وتصريف الفضلات وتسهيل المواصلات، يمكن القول مع شىء من المبالغة في الاقتصاد — وما أحوجنا اليه — بأن الأهالى أنفسهم كفيلون باصلاح حالهم إذا ما غرست فيهم مبادئ أولية كحب النظافة والنظام ، والاستعداد للتعاون على رعاية مصالحهم ، وحسن تدبير مواردهم على قوتها ، بحيث يحصلون منها على أكبر نفع ممكن .

فالخطوة الأساسية في اصلاح القرية هي أن يساعد أهلها على أن يساعدوا أنفسهم، وذلك بأن يقتنعوا بضرورة تغيير كثير من طرائقهم وعاداتهم، ويشعروا بحاجتهم الى الخدمات الصحية والثقافية والاقتصادية ، ومحسوسا بأنهم يؤلفون جماعة لها شخصيتها ومميزاتها وحاجاتها ، ويدركوا أن التعاون بينهم والعمل الجماعى هما الوسيلتان الأوليان للحصول على حاجاتهم المختلفة . وواجب الدولة الأساسية أن توظف القرية وتنظمها ، كي يمكنها خدمة نفسها ، ثم تكمل الخدمات التي يقوم بها الأهالى ، بأن تساعد وتعينهم فيما يزيد على طاقتهم ماليا أو فنيا .

هذه هي الخطة التي تتفق مع صالح أهل القرية ، كما تتفق مع مقدرة الدولة المالية والادارية . وهي تتفق - فوق ذلك - مع فلسفة الحكم المحلي ، الذي تدعو مقتضيات النهوض السيامي والاجتماعي الى نشره ودعمه ، اذ ليس ثمة وسيلة أجدى لغرس مبادئة في أذهان القرويين وتدريبهم على أنظمتة وطرائقه من أن يدركوا مصالحهم وحاجاتهم المشتركة ، ويتلمسوا فوائد التعاون والعمل الجماعي في الحصول عليها . لذلك عينت اللجنة بتحقيق التنسيق بين الارشاد والخدمات اللازمة للقرية بكفاءة قائمة لها كيائها الخاص وبين نشر الحكم المحلي ودعمه ، وعقدت اجتماعات متتالية لهذا الغرض مع المختصين بالحكم المحلي في وزارة الشؤون البلدية والقروية . وتعرض صورة التنسيق المقترح في سياق هذا الفصل .

ولا تدعى اللجنة - بطبيعة الحال - أنها ابتكرت نظاما جديدا لمعالجة مشا كل البيئة الريفية والنهوض بالقرية ، بل سارت في دراستها وتوصياتها على هدى التجارب السابقة وما أسفرت عنه من نجاح أو فشل ، وما أظهرته من نواحي نقص أو ضعف توجب الحرص والحيطه ومن أركان يمكن الاعتماد عليها . ورغم أن العناية بأهل الريف لم تأخذ شكلا جديدا إلا منذ عهد قريب نسبيا (بينما حظيت المدن بقسط أوفر من الخدمات الاجتماعية) فقد تجمعت لدينا مجموعة كبيرة من الدراسات والتجارب العملية ^(١) ، تسمح الآن بوضع برنامج كامل يحقق أكبر قسط ممكن من النهوض بالريف في حدود الامكانيات الفنية والادارية والمالية .

وتؤدي عدة وزارات خدمات مباشرة لأهل القرية ، وهي وزارات : الصحة ، والشئون البلدية والقروية ، والأوقاف ، والمعارف ، والزراعة . وليس لهذه الوزارات أثر واضح في التوجيه الأساسي والارشاد الاجتماعي ، بل يكاد دورها يقتصر على أداء الخدمات المنوطة بها ، دون أن يتسع وقت المنفذين المحليين

(١) لا بد من الاشارة في هذا المقام إلى مشروعين مهمين قاما إلى التعاون بين الحكومة وبعض الهيئات الدولية ، أحدهما مركز التعليم الأسامي بـسرس الـليان ، والآخر مركز التنظيم والتدريب بـقليوب . وما من شك في أن الأنظمة والأساليب التي تجرب في هذين المشروعين ستلقى ضوئا جديدا على مشا كل القرية وطريقة معالجتها .

أو استعدادهم وتدريبهم لناحية الارشاد والتوجيه الاجتماعى . ولبعض هذه الوزارات أيضا - إلى جانب خدماتها ومنشأتها فى القرية - موظفون محليون لمراقبة تنفيذ القوانين ، كمفتشى ومعاونى الصحة ، ومهندسى ومعاونى الزراعة وغيرهم ، ول هؤلاء الموظفين اتصال مباشر بالأهالى فى أداء عملهم ، لكن طبيعة هذا العمل تتنافى إلى حد ما مع الارشاد والتوجيه ، لأنه يقتصر فى نظر الأهالى على ضبط المخالفات وتحرير المحاضر ، وبذلك لا يستطيعون كسب ثقتهم وصدقاتهم ، وهما شرطان ضروريان لنجاح الارشاد الاجتماعى .

(١) وزارة الصحة : وضع قانون تحسين الصحة القروية الصادر سنة ١٩٤٢ ، مشروع المجموعات الصحية ، ويبلغ عددها الآن حوالى ١٧٠ مجموعة كاملة فى أنحاء القطر (فضلا عن حوالى ٤٠ مستشفى قرويا) . وكل مجموعة معدة للخدمة حوالى ١٥ ألفا من السكان ، وتشتمل على الأماكن اللازمة للعيادة الخارجية والمعمل ومخزن الأدوية والحسابات والإدارة ، وفيها قسم داخلى للرجال والنساء يتسع اعداد محدود من الأسرة لمعالجة حالات مختلفة ، عدا العمليات والجراحات والأمراض المزمنة . وفى كل مجموعة عملية مياه ميكانيكية وحمامات ومغاسل ، ومسكن للطبيب والحكيمة والمرضات .

وأجراءات انشاء هذه المجموعات شبيهة بإجراءات انشاء المراكز الاجتماعية . فى أن الدولة تعطى الأولوية للجهاات التى قام أهلها بتقديم الأرض اللازمة ومبلغ من المال يبلغ حوالى ١٠٪ أو ٢٠٪ من قيمة المبنى . وقد انتقدت هذه الطريقة بحجة أنها تترك نشر المرافق الصحية للصدف أو الوساطة ، ولا تضمن إقامة المجموعات الجديدة فى أحوج الجهاات إليها ، فضلا عن أن المبالغ المقدمة من أهل الجهة تمثل نسبة صغيرة من المصروفات الإنشائية ولا تشترك بشئ فى مصروفات التشغيل المتكررة فى كل سنة . والمصلحة المختصة فى صدد إعادة النظر فى هذه الطريقة ، وسنلاحظ انتقادا شبيها بهذا عند عرض نظام المراكز الاجتماعية .

(٢) وزارة الشؤون البلدية والقروية : تقوم مصالحة الشؤون القروية بإقامة المجموعات الصحية ، على أن لهذه المصالحة اختصاصا أوسع بكثير، لأنها المختصة بالبناء عمليات المياه في الريف ودورات المياه والحمامات والمغاسل وردم البرك وغير هذا من الأعمال المتصلة بتحسين البيئة الصحية وتقديم العمران. وقد قامت بنشاط ملحوظ ، فالى جانب عمليات المياه الكبرى (كالفيوم وبساط وغيرها) أنشئت عمليات صغيرة منها ٩١٣ ميكانيكية و ٦٨٩ يدوية و ١٧٠٠ دورة مياه و ٢٥٠ حماما ومغسلا ، و ردمت من البرك ما مساحته ٤٣٠ فداناً (توازى نحو ٤٠٪ من مجموع مساحة البرك وقت البدء فى عمليات الردم) .

وتشرف وزارة الشؤون البلدية والقروية على المجالس القروية وقد وضع نظامها فى سنة ١٩٤٥ بمعرفة وزارة الصحة ، ويوجد الآن نحو ١٣٨ مجلسا قرويا. وهو مجلس منتخب يرأسه مأمور المركز ويشترك فيه بعض أعضاء بحكم وظائفهم ، ومهمته العناية بالشؤون الصحية وتحسين البيئة وإنشاء بعض المرافق الصحية والاجتماعية والثقافية حسب حاجات القرية ومواردها ، وتمول مشروعاته برسوم اضافية على عوائد المباني ورسوم يقررها المجلس مقابل الانتفاع بالمرافق ، وقد حدث عند تطبيق هذا النظام بعض اللبس بين طبيعة المجلس القروى وطبيعة المجلس البلدى ، كان منشأه عدم تحديد الخصائص التى تميز القرية عن المدينة ، كما صادف بعض الصعوبات الناشئة عن نقص الموارد ، وعدم استعداد الأهالى لتفهم نظام المجالس وإدراك فوائدها وتحمل أعبائها .

(٣) وزارة الأوقاف : تشترك فى إنشاء المساجد ودورات المياه بالمساجد ، على أنه لم يمكن الحصول على احصائية بما تم من هذه المنشآت فى القرى .

(٤) وزارة المعارف : أخذت وزارة المعارف ومجالس المديرية منذ سنة ١٩٢٥ فى إحلال مدارسها فى القرى محل الكتاتيب المعروفة من قديم ، وذلك على أساس مشروع التعليم الإلزامى . وقد زادت مدارس المرحلة الأولى من التعليم من أقل من مائة مدرسة فى أوائل هذا القرن إلى ما يقرب من ٥٠٠٠ مدرسة الآن ،

هذا عدا المدارس الحرة التي تبلغ حوالى ١١٠٠ مدرسة ، على أن احصاءات وزارة المعارف لا تمكن من معرفة نصيب الريف فى هذا التوسع الكبير ، وان كان مرجحا أن بكل قرية أو ناحية مدرسة .

وقد لوحظ أن ضخامة المجهود الذى قامت به هذه الوزارة فى الريف لم تتناسب مع نتائجها فى محاربة الأمية وتثقيف أهل القرية ، وكان الكل يتفق على أن هذا راجع إلى بعد التعليم عن البيئة الريفية من جهة (مما أدى إلى تجربة المدارس الريفية) ومن جهة أخرى إلى أن أغلب الأولاد والبنات ينسون القراءة والكتابة بعد تركهم المدرسة ، وذلك لخلو القرية من مادة القراءة ووسائل التثقيف وعدم وجود فرصة لاستخدام ما تعلموه فى حياتهم العملية . وفى اتجاه وزارة المعارف الجديد ومشروع التعليم العام الذى أسفرت عنه دراسة اللجنة الوزارية المختصة واللجان الأخرى المؤلفة لهذا الغرض ما يعالج كثيرا من نواحي النقص القديمة .

(٥) وزارة الزراعة : فطنت وزارة الزراعة إلى أن مشكلتها الكبرى هى نقل المعلومات من أقسامها الفنية ومعامليها وتجاربها إلى المزارع فى حقله ، وأنشأت فى سنة ١٩٤٤ نظام المجموعات الزراعية لتدخل فى الريف إرشادا محليا وأمثلة عملية ، وقد بلغ عددها ٤٠ مجموعة سنة ١٩٥٢

ويصعب تقدير نتائج هذه الوحدات بشئ من الدقة ، وهل أدت للإرشاد الزراعى الخدمات المتعادلة مع تكاليفها ، ولكن الثابت أنها لم تحل — بعد — مشكلة توصيل المعلومات والإرشادات إلى الحقل ، ولم تحقق الرابطة اللازمة ، والاتصال المباشر بين رجال الزراعة والفلاح .

(٦) وزارة الشؤون الاجتماعية : كان طبعيا أن تعنى وزارة الشؤون الاجتماعية عناية خاصة بالإرشاد والتوجيه والاتصال المباشر بالريفين لإيجاد رابطة من الثقة والصداقة بين موظفيها المحليين وبين أهل القرية ، وقد اتبعت منذ البداية خطتين واختين لمعالجة مشكل البيئة الريفية : أولاها أن تقوم على الإرشاد والتوجيه

السليم أكثر من تأدية الخدمات مباشرة ، وثانيتهما أن تسعى دائما لاشراك الأهالى فى أداء الخدمات :تدريباً لهم واستعداداً لليوم الذى يمكن فيه أن يستقلوا بها ، مع قدر أدنى من الرعاية والتوجيه الفنى

وقد قام مشروع المراكز الاجتماعية سنة ١٩٤٠ على هذا الأساس ، فلا ينشأ المركز إلا بعد أن يقدم أهل القرية على طلبه ويجمعوا مبلغاً من المال ويقدموا الأرض اللازمة لإقامة المباني ، ثم تكمل مصلحة الفلاح المال اللازم لإنشاء المركز، وتتعهد إدارته وتشغيله فيما بعد، على أن يستمر أعضاء جمعية المركز الاجتماعى فى تمديد اشتراكات سنوية وحجر الزاوية فى نظامه هو الاختصاصى الاجتماعى ، الزراعى ، الذى يشرف على جميع أعماله بالاشتراك مع جمعياته ومجلسه والمجان الفرعية التابعة له ، وتتسع دائرة أعمال المركز لجميع أوجه النشاط الاجتماعى والثقافى والصحى والاقتصادى بالقرية ، ويشتمل كل مركز بوجه خاص على عيادة طبية ودار لرعاية الأم والطفل، يعمل بهما طبيب بعض الوقت ، تعاونه زائرة صحية مقيمة وبلغ عدد المراكز الاجتماعية ١٥٢ مركزاً فى نهاية سنة ١٩٥٢

وقد أحرزت نجاحاً لا شك فيه وأسفرت عن نتائج مشجعة فى توجيه الأهالى نحو العمل الجماعى ، وإرشادهم الاجتماعى والثقافى ، فضلاً عن تحقيق الخدمة العلاجية ، وتوصيل خدمات الوزارات الأخرى إلى المتفاعلين بها فى القرية . وقد أثار نظامها اهتماماً كبيراً فى الأوساط الدولية ، ووفد إلى مصر عدد من الخبراء والبعثات التابعة لمنظمات دولية لدراسة نظمها وطرائقها ، وتقدير فوائدها وقيمتها . وان دلت التجربة على سلامة الأساس الذى قامت عليه هذه المراكز فإنها أسفرت فى نفس الوقت عن نواحى نقص مختلفة من بينها :بطء انتشارها ، وقلة اشتراك الأهالى الفعلى فى نشاطها ، وانخفاض نسبة المتفاعلين بخدماتها ، فضلاً عن الملاحظة السابقة الخاصة بأن اعطاء الأولوية للقرية التى تقدم أرضاً ومالاً لا يضمن إنشاء هذه المراكز فى أحوج المناطق إليها .

وفى الواقع تثير هذه الانتقادات نقطة جوهرية فى الإصلاح الاجتماعى ، ملخصها أنه لا بد من المفاضلة بين : نظام يرمى — أولاً وقبل أى شىء آخر — إلى تربية

الناس ومساعدتهم على أن يخدموا أنفسهم (وهذه طريقة تؤدي بطبيعتها إلى ذلك البطء الملحوظ وقلة اشتراك الأهالي في العمل وانتقادهم به أول الأمر) ، وبين نظام يقصد به أن تنشر الدولة الخدمات المختلفة ، وتعمم الانتفاع بها ، دون اشتراك الأهالي في المطالبة بها والحصول عليها ، ودون تدريبهم على أن يتحملوا أعباءها شيئاً فشيئاً . ولا تتردد اللجنة في أن تفضل النظام الأول ، وتوصي توصية حارة بالأخذ به في كل خدمات الدولة (اللهم إلا في الأعمال التي يؤدي بطئها أو إهمالها إلى تعريض المجتمع بأسره للخطر) ، وذلك لأن الدولة لا تستطيع أن تقوم إلى الأبد مقام المروضة للوطنيين ، وتوصل ابن الخدمات إلى أفواههم ، بل يجب أن تفتحهم بعد تربيتهم على الاعتماد على أنفسهم ، في الحصول على الخدمات اللازمة . ولا يضر أمة في تطورها أن يكون نهوضها أبطأ مما يرجى ، إذا كان مبنيًا على دعائم وطيدة من التربية الجماعية ، وإدراك الشعب لمعاني التعاون والتضامن على تحقيق المصالح العامة . أما أن تسعى الدولة إلى نشر الخدمات بين جميع أفراد الشعب وتفرضها عليهم دون أن يعاونوها في أدائها ويشاركوا معها في تحمل عبئها ، فليس هذا في مقدورها مالياً ولا إدارياً ، ولن يؤدي إلى نهضة سليمة ولن يضمن لهذه النهضة بقاء واستمراراً .

وهذه الصعوبات في التوسع السريع في المراكز الاجتماعية هي التي وجهت مصلحة الفلاح إلى أن تجرب في القرية منظمة اجتماعية أبسط ، سميت "جمعية الإصلاح الريفي" ، لتؤدي بعض الخدمات التي يؤديها المركز الاجتماعي ولا تقل عنه أثراً في إيقاظ وعي القرية وتدريب أهلها على العمل الجماعي . ولهذا المنظمة مجلسها ولجانها أسوة بالمركز الاجتماعي ، إلا أنه ليس لها مبنى ينشأ خصيصاً لها ، ولا إخصائي مقيم ولا موظفون دائمون ، وبقية تصرفات الدولة لها على إعانة سنوية صغيرة . وقد بلغ عدد جمعيات الإصلاح الريفي ٤٨ جمعية منذ وضع نظامها سنة ١٩٤٣ ، وقد أظهرت في مجموعها نشاطاً مشجعاً ، مما يشير إلى فائدة التوسع فيها في مرحلة السنوات الخمس الآتية ، إذا ما زاد عون الدولة لها ، وربط بينها وبين المراكز الاجتماعية في توزيع منسق على مختلف الأقاليم . وقد أخذ - فعلاً - في تنفيذ هذه الخطة ، فأدرجت في ميزانية العام الحالي (١٩٥٣ - ١٩٥٤) الاعتمادات اللازمة لإعانة مائة جمعية إصلاح ريفي جديدة .

وتشرف وزارة الشؤون الاجتماعية على الحركة التعاونية ، وهى — فوق أهميتها فى المدن — ركن أساسى فى النهضة الريفية ، وخاصة بعد الإصلاح الزراعى . ويرجع القانون الأول المنظم للتعاون إلى سنة ١٩٢٣ ، وبدأت الحركة فى المدن بالتعاون المنزلى ثم أخذت تنتشر فى الريف بالجمعيات التعاونية الزراعية المتعددة الأغراض . ويبلغ عدد الجمعيات التعاونية فى القطر ٢١٢٨ جمعية فى الوقت الحاضر من بينها ١٧٥٥ جمعية تعاونية زراعية ، تؤدى أغراضا مختلفة : كالاستهلاك المنزلى وتوزيع السماد والتقاوى ، وأخذ عدد منها أخيرا فى تصريف محصول القطن ، ولبعض هذه الجمعيات نشاط فى تأدية خدمات أخرى : كالعلاج الطبى ، والتعليم والتثقيف .

ولا يسهل تقدير قيمة الحركة التعاونية فى الريف ، على أنه يمكن القول بأن انتشارها كان قليلا إذا قيس بطول المدة منذ بدء الحركة التعاونية ، وأن تقدمها كان بطيئا إذا قيس بشدة الحاجة إلى رسالتها وخدماتها فى البيئة الريفية ، وقد حاولت مصلحة التعاون أخيرا أن تقدر مستوى الجمعيات التعاونية الزراعية ، وانتهت إلى نتائج مبدئية مخصصة : أن نحو ٤٤٪ من هذه الجمعيات بلغ مستوى مقبولا فى نظامه ونشاطه وخدماته للأعضاء ، وأن الباقي لم يبلغ هذا المستوى وبعضه ضعيف جدا أو مشلول النشاط^(١) . ويلاحظ بوجه عام على الجمعيات التعاونية فى القرى نقص فى الإدارة وتوجيه النشاط ، وفى الأعمال الكتابية والحسابية ، وفى نسبة المشتركين فيها والمتعاملين معها . ويرجع ضعف التعاون فى البيئة الريفية إلى أن الأهالى لا يدركون بسهولة معانيه السامية وأنظمته الرشيدة وفوائده الشاملة ، وهنا أيضا تبرز ضرورة الارشاد لحمل الفلاح على أن يتفهم حقيقة النظام التعاونى الذى يتمثل فيه العمل الجماعى فى صورة واضحة ومجدية .

ويبدو أن سر النجاح النسبى الذى أحرزه المركز الاجتماعى هو وجود الإخصائى الاجتماعى الزراعى الذى يشرف عليه ، بينما لا تحظى الجمعيات التعاونية بمثل هذا الإشراف ، إذ أن مصلحة التعاون — حسب التنظيم الإدارى الحالى — تعجز

(١) قسمتها مصلحة التعاون إلى أربعة أقسام جمعيات ممتازة ١٨٦ ، جيدة : ٢٥٩١ ، وسطة :

٧٥٣ ، ضعيفة : ٢٢٥ . ويجرى البحث الآن لزيادة التوضيح والتحديد فى تقدير قيمة هذه الجمعيات وأثرها فى البيئة الريفية .

عن أن تخص كل جمعية بما يلزمها من مراقبة وتوجيه . فإذا أمكن تحقيق الإرشاد والإشراف اللازمين نهض التعاون في الريف ، إلى المستوى الذى يؤدى معه الخدمات المنتظرة منه . وقد نص قانون الإصلاح الزراعى — بحق — على ضرورة جمع صغار الملاك الزراعيين الجدد فى جمعيات تعاونية للإنتاج والتصرف ، لضمان حسن فلاحه الأرض والمحافظة على غلتها ، وإفادة الزراعيين بثمرة جهودهم ، مما يزيد من خطورة الدور المفروض على التعاون فى المرحلة القادمة .

ويمكن تلخيص النتائج التى أسفرت عنها مجهودات وزارات الخدمات المختلفة فى البيئة الريفية فى النقاط الآتية :

(١) أن المشروعات والمؤسسات والمنظمات التى تخدم القرى لم تشمل بعد سوى نسبة محدودة منها (إلا فيما يتعلق بالمدارس المنتشرة فى جميع القرى تقريباً) ، لكنها تكون — دون شك — مجموعة ضخمة من التجارب فى مختلف النواحى ، مما يجعلها أساساً صالحاً للرسم سياسة ثابتة للنهوض بالقرية ، وجمع وسائل تنفيذها فى برنامج عملى شامل .

(٢) أنها أدت خدمات فعلية فى القرى التى حظيت بها ، وإن لم تكن نتائجها ظاهرة للزائر العابر ، ولم تحدث ذلك التجديد السريع الذى ينتظره مصلح متعجل ، لا يدرك طبيعة التطور فى الريف وأهله . على أن هذه الخدمات كانت — ولا شك — تكون أكثر إنتاجاً وأعم فائدة لو لم تتأثر بالنقص والبطء الملحوظين فى الجهاز الإدارى عامة .

(٣) أنها أبرزت — بصورة واضحة — أن أهم أداة فى انماض القرية فى المرحلة الحالية هى ذلك المشرف المحلى الذى يقيم بها ، ويكسب ثقة أهلها ، ومحبتهم وينقل إليهم بعض ما اكتسبه من تعليم وخبرة ، كما يوقظهم إلى حاجاتهم ومصالحهم المشتركة ، ويهيئ لهم سبل التعاون والعمل الجماعى . فهذه القرية تتوقف إلى أبعد حد على شخصية اخصائى المركز الاجتماعى ، كما أن المجموعة الصحية تنشط أو تترك حسب استعداد الطبيب ونشاطه وضميره .

(٤) ان انعدام التناسق والتعاون الملحوظ في الأداة الحكومية عامة يوضح بوجه خاص في البيئة الريفية ، ولئن كان ضرر ذلك محدودا نسبيا إلى الآن لقلة منشآت الوزارات المختلفة ، فان ضرره يزداد إلى حد العجز والتوقف كلما انتشرت الخدمات المختلفة وشملت عددا أكبر من القرى .

(٥) أنه رغم اهتمام الدولة بالحكم المحلي واقتناع المسؤولين بضرورة نشره في البيئة الريفية ، فان الأفكار لم تكن واضحة فيما يتعلق بمبادئه وأساسه ، ولم يتفق على نظامه ووسائله بل ترك هذا الجهات متعددة (الداخلية ، الصحة ، الشؤون البلدية والقروية ، الشؤون الاجتماعية) أن تجربته حسب اجتهداها ووجهة نظرها الخاصة ، ولا بد الآن من رسم سياسة موحدة لنشر الحكم المحلي وتدريب أهل القرية عليه .

*
* *

وتعرض اللجنة الخطوط الرئيسية لبرنامج النهوض بالقرية والريف ، دون الدخول في جميع التفاصيل التي يتضمنها هذا الموضوع المتشعب ، والدراسات والتقارير والمحاضر التي بذت عليها توصياتها . أما التنظيم الإداري - ارى اللازم لتنفيذ هذا البرنامج في دقة وسرعة واقتصاد فتعرضه في الفصل الخاص بالجهاز المنفذ ، وهو مرتبط بتحقيق اللامركزية الإدارية (اللاوزارية) التي تساعد كثيرا على حسن أداء الخدمات في البيئة الريفية . ويعتمد برنامج النهضة الريفية في السنوات القادمة على الخطط الآتية :

١ - توجه الدولة عناية خاصة نحو نشر المراكز الاجتماعية وجمعيات الإصلاح الريفى . فأما الأولى - بما أنه لا يمكن عمليا الاسراع في نشرها - فيقصد البرنامج إلى إنشاء مركز واحد أو اثنين سنويا في كل مديرية ، وأما الثانية - بما أن اجراءاتها وتكاليفها تسمح بالاسراع إلى حد ما في نشرها - فيقصد البرنامج إلى إنشاء ما بين خمس وعشر منها سنويا في كل مديرية . ولا يمكن بطبيعة الحال تحديد عدد الانشاءات أكثر من هذا القدر ، لأنها تتوقف على استعداد الأهالى أنفسهم إلى جانب استعداد الحكومة في التوجيه والاعانة ، على أن يعتبر العدد المقترح حدا أدنى ، ترجو اللجنة أن تتعداه النهضة الريفية في السنوات القادمة .

والخطة العامة أن يسعى الى أن تقوم جمعيات الاصلاح الريفي أول الأمر في القرى والنواحي المجاورة للمراكز الاجتماعية ، حيث يتيسر للأهالي أن يقفوا على مزاياها والمركز أن يُمون الجمعيات المحيطة به بالارشاد والمساعدة ، وذلك مع مراعاة الملاحظتين الآتيتين :

(١) أن البلاد التي تحظى بجمعية تعاونية نشطة وناجحة ليس بلازم أن يسعى الى قيام جمعية اصلاح ريفي فيها .

(٢) أن التنفيذ المحليين أن يسترشدوا بميل الأهالي وحاجاتهم في حثهم على تأليف جمعية إصلاح ريفي ، أو جمعية تعاونية في البلاد الحالية من أية منظمة اجتماعية . وهدف هذه الخطة أن تحظى جميع القرى والنواحي ، في أقرب وقت ، بواحدة على الأقل من تلك المنظمات التي تربي الأهالي على العمل الجماعي ، وتحقق لهم بعض الخدمات الاجتماعية والاقتصادية .

٢ - تكون جمعيات المركز الاجتماعي والاصلاح الريفي خطوة أولى وضرورية في سبيل إقامة الحكم المحلي في صورة المجالس القروية ، بحيث يصبح اشتراك أهل القرى في هذه الجمعيات أشبه بفترة تجربة وتمرين - قد تطول وقد تقصر حسب استعداد مختلف القرى - ثم تتحول هذه الجمعيات إلى مجالس قروية عندما ينضج وعي الأهالي ومرانهم على العمل الجماعي ، مع الاحتفاظ بالمشرفين عليها ضمانا لحسن توجيهها . وبهذا نضمن تطورا سليما للقرية ونحول دون أسباب الضعف والنقص التي نجعل من أغلب المجالس القروية القائمة هيئات غير عاملة أو غير حائزة لرضاء أهل القرية

ويستتبع هذا ألا يقوم مجلس قروي إلى جانب جمعية مركز اجتماعي أو إصلاح ريفي في القرية الواحدة (وقد تم الاتفاق على ذلك مبدئيا مع وزارة الشؤون البلدية والقروية) ، فأما أن يبقى المجالس القروية وحده إذا بلغ المستوى اللازم ، أو يبطل هذا المجالس إلى أن ينضج وعي أهل القرية بواسطة جمعية المركز الاجتماعي أو الإصلاح الريفي ويصبحوا مستعدين لتحمل أعباء الحكم المحلي ، على أن يمدل

قانون المجالس القروية بما يتشئ مع هذه الخطة ، ويضمن لها تكويناً ونظاماً يحقن أهداف الحكم المحلي ، والبحث — جار الآن — في هذا التعديل بالاشتراك بين الإخصائيين في وزارتي الشؤون الاجتماعية والشؤون البلدية والقروية .

هذا وقد تلقت اللجنة اقتراحات متعددة من الإخصائيين الاجتماعيين الزراعيين المشرفين على المراكز الاجتماعية وجمعياتها : ترى إلى سد نواحي النقص ، التي أسفرت عنها تجاربهم الخاصة من حيث قلة اشتراك أهل القرية في الجمعية ، وإعراضهم عن تسديد الاشتراكات ، أو إهمال أعضاء المجلس والمجان وطغيان بعض الأفراد عليها ، إلا أنها فضلت ألا توصي الآن بتعديل نظام المراكز الاجتماعية حتى يتم تنفيذ النظام الإداري الجديد للراقيات الإقليمية والوحدات الاجتماعية ، الذي سوف يسهل مهمة الإخصائيين والمنفذين المحليين . على أن هناك إصلاحاً يكاد الكل يتفق عليه ، وهو تطعيم مجالس جمعيات المركز الاجتماعي والإصلاح الريفي — وأيضا المجالس القروية — بأعضاء بحكم الوظيفة ، هم الموظفون المحليون في القرى (مخاظر المدرسة ، والصراف وغيرهما) ، وذلك أسوة بالمتبع في مجالس المديريات بالنسبة إلى عضوية القائمين على أعمال وزارات الخدمات في الاقليم .

٣ — أشير إلى الأساس الذي يجب أن يقوم به التعاون في النهوض بالبيئة الريفية اقتصادياً واجتماعياً ، ولابد أن تعنى الدولة عناية فائقة بنشره ورفع مستواه دون أن يتعارض الإشراف اللازم مع اشتغال التعاون وطبيعة تكوينه من أفراد يستهدفون خدمة مصالحهم المختلفة — وبخاصة الاقتصادية منها — على أن تنصب هذه العناية بوجه خاص على :

(أ) زيادة نصيب الجمعيات التعاونية بالقرى من التوجيه والإشراف بواسطة المنفذين المحليين التابعين للوحدات الاجتماعية والمراقبات ، وفي النظام الإداري الجديد في ظل اللامركزية الإدارية ما يسهل أمر الإشراف كثيراً .

(ب) توفير كتبة حسابيين ، يتفرغون لإمسك دفاتر جمعية أو جمعيتين أو أكثر حسب الحاجة ، على أن يعينوا بمعرفة الاتحادات بالأقاليم . ويمكن

للحكومة أن تعين الاتحاد بجزء من مرتبات هؤلاء الكتبة ، إلى أن تنمو مواردها ويتقدم نظامها ، بحيث تصبح فى غنى عن مساعدة الدولة فى هذه الناحية .

(ج) تشجيع الجمعيات التعاونية — بوصفها منظمات قائمة فى القرى يجب الانتفاع بها فى حالة عدم توافر الخدمات اللازمة — على أداء بعض الخدمات الاجتماعية لأهل القرية ، وأخصها الخدمات الطبية . ويقتضى ذلك أن تقدم الدولة بعض المعونة الفنية والمالية ، وفى الاتفاق الذى تم أخيرا بين مصلحة التعاون ووزارة الصحة مثل طيب لما يمكن أن يعمل فى هذا الميدان .

(د) استعراض النشاط التعاونى وبحث حالة الجمعيات القائمة لتقدير قيمة هذا النشاط ، ولمعرفة الجمعيات الجديرة بأن تشجع والتى يمكن التعويل عليها ، والأخرى الراكدة أو الفاشلة لمعرفة أسباب ضعفها والعمل على إصلاحها وتنشيطها . وقد بدأت مصلحة التعاون فى إجراء هذا البحث بما سبقت الإشارة إليه .

(هـ) توسيع نشاط الجمعيات التعاونية وتنويعه فى ميدان الاقتصاد الزراعى لتسهيل أمر الاقتراض الزراعى ، وتوزيع السماد والنقاوى ، وتربية الحيوان وإنهاض الصناعات الريفية ، ويقتضى هذا إعادة النظر فى علاقة الجمعيات التعاونية ببنك التسليف الزراعى والتعاونى ، وتعديل بعض نصوص قانون التعاون بما يتفق والأعمال المنتظرة منه ، ويجرى البحث الآن فى هذا الموضوع بالاشتراك بين وزارة الشؤون الاجتماعية والمجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومى .

٤ — يكاد التنسيق الإدارى يكون أهم عامل فى نهضة الريف ، لأنه يحقق انسجام الأعمال والخدمات وعدم تكرارها أو تعارضها ، كما يحقق اقتصادا فى المال والوقت والجهد . وقد كان انعدام التعاون بين مختلف الجهات

الإدارية التي تعمل في القرية أكبر معطل لنهوضها ، سواء أكان ذلك في الخدمات الطبية (وقد تمثل فيها التنازع وعدم التعاون في أوضح صوره) ، أو في الخدمات الأخرى ، التي لم تؤثر كل تماررها لعدم التنسيق بينها وبين رسالة رجال الشؤون الاجتماعية ، ورجال التعليم أيضا في بعض النواحي ، في إرشاد أهل الريف وتوجيههم إلى الاستفادة من تلك الخدمات وقد أولت اللجنة هذا الموضوع كثيرا من عنايتها ، وتعددت الاجتماعات مع الوزراء القائمين على وزارات الخدمات وكبار الإخصائيين فيها ، وتم الاتفاق مبدئيا على الخطط الآتية :

(١) الخدمات الطبية :

تكون المجموعة الصحية بمثابة مستشفى للمركز الاجتماعي فتخدم مركزين علاوة على المركز الموجود في مقرها . وتحتص المجموعة الواحدة بخدمة نحو ثلاثين ألفا من السكان والمركز بنحو عشرة آلاف ، وترسم على هذا الأساس خريطة جديدة مشتركة بين وزارتي الصحة والشؤون الاجتماعية بتوزيع المجموعات والمراكز المزمع إنشاؤها على بلاد القطر .

ويستمر المركز الاجتماعي في أداء الخدمة الطبية (عيادة خارجية ورعاية الأم والطفل) وذلك بوساطة أطباء يتعاقدون معها نظير أجر ثابت وحصص فيما يسدده المترددون على عيادة المركز حسب (تعريفة) محددة ، وقد تم الاتفاق بين مصلحة الفلاح ووزارة الصحة على نموذج العقد وما يتضمنه من اشتراطات ، وتعهد وزارة الصحة إلى هذا الطبيب ببعض أعمالها الصحية في القرية (كالتطعيم وقيود الموايد) ، على أن يقوم مفتش صحة المديرية ومعاونوه بالتفتيش على عمل المركز الاجتماعي في الناحية العلاجية والصحية .

وفي الجهات الخالية من مجموعة صحية ومركز اجتماعي ، وبها جمعية تعاونية أو جمعية لإصلاح ريفي نشطة ، يمكن أن يعهد إليها بتقديم خدمات صحية لأهل القرية ، تحت إشراف الفني لوزارة الصحة ، كما اتفق عليه فيما يتعلق بالمركز الاجتماعي .

(ب) الخدمات الثقافية :

تصبح مدرسة القرية — إلى جانب مهمتها الأصلية فى تعليم التلاميذ — أداة اجتماعية تتعاون مع المركز الاجتماعى حيث وجد، أو جمعية الإصلاح الريفى ويستخدم حسب الحاجة مبنى المدرسة (فى غير أوقات التدريس) لمختلف أوجه النشاط الاجتماعى والثقافى بالاشتراك بين هيئة التدريس ورجال الشؤون الاجتماعية، ويؤخذ شيئاً فشيئاً فى تدريب المدرسين على مبادئ الخدمة الاجتماعية . وفى عضوية ناظر المدرسة فى مجلس المركز الاجتماعى (أو المجلس القروى) تؤكد وتسهل لهذا التعاون اللازم فى نشر الثقافة الاجتماعية على أهل القرية .

وقد دلت التجربة على أن محاولة محو الأمية عند الكبار بواسطة التدريس فى فصول لا يجدى كثيراً ويحسن أن يتخذ محو الأمية صورة الإرشاد والتثقيف الاجتماعى ، وذلك بالتعاون بين رجال التعليم ورجال الشؤون الاجتماعية . ويعنى بوجه خاص بزيادة معلومات الكبار وثقافتهم العامة كما يعنى بخلق بيئة ثقافية تساعد الصغار على الاحتفاظ بما يتعلمونه فى المدرسة مع تنميته والتنويع فيه . وذلك بإيجاد الوسائل اللازمة قدر الإمكان (من كتب ومجلات ومحاضرات وندوات وإذاعة وسينما أو فانوس سحرى) ، على أن تشترك إدارة المعارف والشؤون الاجتماعية فى الإقليم لتوفير ما يتيسر من كتب ومعدات .

وجدير بالملاحظة والتأمل أن فى كل قرية تقريباً مدرسة وعدداً من المدرسين ، ولا يعقل أن يقتصر نشاط هذا الجهاز الضخم التابع لوزارة المعارف — والمتشرة أجزاؤه فى أنحاء الريف — على مجرد تعليم التلاميذ فى الفصول ، بل يجب أن يشترك اشتراكاً فعلياً فى نشر الثقافة الاجتماعية والوعى الجماعى السليم وتوفير الإرشاد اللازم لأهل القرية فى مختلف النواحي الأدبية والصحية والاقتصادية .

فمن حيث المنشآت تستخدم المدارس وأبنيتها فى غير أوقات التدريس (الحجر للاجتماعات والندوات والأفنية للألعاب الرياضية) ما لم يوجد فى القرية مكان أنسب لتنظيمها . صحيح أن هذه الأبنية والأفنية صغيرة وقديمة فى غالبيتها ، لا تتوافر فيها وسائل الراحة والنظافة ولا تكاد تميز عن مستوى

المنازل العادى فى القرية ، لكنها الى كل حال أحسن من لا شئ ، انتظارا لليوم الذى تستطيع فيه مؤسسة أبنية التعليم أن تعمم القطر بالمدارس الحديثة . وبهذه المناسبة توصى اللجنة بأن يسرع فى الاتفاق مع هذه المؤسسة على أن يشمل تصميم المدارس حجرة أو حجرتين (أو أكثر حسب الحاجة) يمكن تخصيصها للإرشاد الاجتماعى والصحى والزراعى وبعض الخدمات التى تؤدها الوزارات الأخرى ، علاوة على القاعة أو الفصل الكبير الذى يمكن استخدامه للاجتماعات الكبيرة فى غير مواعيد الدراسة .

أما من حيث النظار والمدرسون الذين يخدمون تلك المدارس المنتشرة فى أنحاء القطر ، فيجب أن يوجهوا توجيها صريحا وحازما (بوساطة تعليمات واضحة وبرامج دورية للتدريب النظرى والعمل) نحو تفهم رسالتهم الاجتماعية وطريقة أدائها ، كما يجب أن يوضع النظام الذى يكفل اشتراكهم الفعلى فى الارشاد الاجتماعى والصحى والاقتصادى مع ممثلى مختلف وزارات الخدمات . وما يقال عن رجال التعليم فى هذا الشأن يقال أيضا عن رجال الدين فى القرى الذين لا يزالون بعيدين عن ميدان الارشاد الاجتماعى وأساليبه الحديثة ، وهم تكون الفائدة عظيمة لو اشترك هؤلاء جميعا فى الخدمة الاجتماعية ، ولا بد أن يعمل جديا على اشتراكهم فيها . ولن يمكن تحقيق ذلك فى مدة قصيرة ، لكنه يجب البدء فى تحقيقه فى بعض بلاد مختارة ، ثم نشره شيئا فشيئا فى البلاد الأخرى .

(ج) الخدمات الزراعية :

سبقت الإشارة إلى أن الوحدات الزراعية التابعة لوزارة الزراعة لم تسد الفراغ بين الأقسام الفنية وبين المزارعين الذين يطبقون نتائج بحوثها وتجاربها ولا يزال الارشاد الزراعى يفتقر إلى أداة توصل المعلومات الفنية والعملية إلى الفلاح فى حقله ، ذلك أن الوحدة الزراعية فى عاصمة المديرية أو المركز لا تستطيع أن تتصل اتصالا مباشرا بجميع المزارعين فى دائرة عملها ، وأنه لن يتيسر إنشاء وحدات أصغر فى كل قرية أو مجموعة من القرى تكفل الارشاد الزراعى المباشر لجميع المزارعين . ولئن فكرت وزارة الزراعة فى شئ من هذا واتجهت إلى تعميم

وحدات زراعية صغيرة تتبع الوحدة المركزية فان ذلك لا يعدو أن يكون ضربا آخر من التكرار والازدواج فى خدمة القرية ، فضلا عن تكاليفه الباهظة من حيث زيادة المنشآت والموظفين .

هذا إلى أن الارشاد الزراعى جزء من ذلك الارشاد الاجتماعى والاقتصادى العام الذى يجب أن يحاط به أهل القرية ، وليس من المصلحة تجزئة ذلك الإرشاد إلى أقسام ، يتولى كلا منها أشخاص مختلفون داخل القرية . ورجال الخدمة الاجتماعية المشرفون على الهيئات الجماعية فى القرى (مراكز اجتماعية ، جمعيات اصلاح ريفى ، جمعيات تعاونية زراعية) هم اداة الاتصال المجدية التى توصل ارشادات الأقسام الفنية والوحدات المركزية إلى أهل القرية ، وفى هذا ما يحقق عدة فوائد :

(١) يخاطب المزارعين شخص تقتضى طبيعة رسالته أن يكتسب صداقتهم وثقتهم .

(٢) يشرف على نواحى الإرشاد المختلفة فى القرية شخص ملم بأحوالها وأهلها .

(٣) يتحقق الاقتصاد فى المال والجهد اللازمين لتوصيل المعلومات الفنية والادارية إلى المزارعين .

وليس معنى هذا — طبعاً — أن يقوم رجل الشؤون الاجتماعية مقام الإخصائى الزراعى فى كل شئ (كما أن ليس معناه أن يقوم مقام الطبيب أو المدرس أو المهندس القروى) بل يصبح همزة الوصل التى تربط بين هؤلاء وبين الأهالى ، فينقل إلى أهل القرية شيئا من المعلومات والارشادات اللازمة لهم ، ويطلب من الاخصائيين فى مختلف الفروع معاونته على الإرشاد والتوجيه ، ويوضح لهم نواحى النقص وأماكن الضعف فى كل قرية وناحية . فهو الذى يبحث أهل القرية على اتباع الأساليب السليمة فى الزراعة ، كما يحثهم على اتباع الأساليب السليمة فى الصحة وغيرها من أسباب النهوض الاجتماعى والاقتصادى .

والطريقة العملية لتحقيق ذلك الربط بين الأقسام الفنية والوحدات الزراعية وبين المزارعين هي أن يصبح الاختصاصي الاجتماعي أداة محلية لتنفيذ برنامج الإرشاد الزراعي ، وأن يكون المركز الاجتماعي (أو جمعية الإصلاح الريفي وبعض الجمعيات التعاونية) أشبه بالفرع المحلي للوحدة الزراعية في المديرية أو المركز ، ويستخدم حقل المركز الاجتماعي كحقل إرشادي تنفذ فيه تعليمات وتوجيهات وزارة الزراعة ، وبهذا يتحقق إرشاد قريب من الأهالي يتيح لهم أن يفيدوا منه ، أكبر فائدة ممكنة ، ولا يزال البحث جارياً بين اللجنة وبين المختصين في وزارة الزراعة لتحديد طريقة هذا الربط والتعاون في سبيل الإرشاد الزراعي .

(د) خدمات تحسين البيئة :

يتكرر الازدواج المعيب وانعدام التنسيق في تعدد الجهات الادارية التي تقيم الأبنية والمنشآت في القرى ، حيث تتعهد الهندسة القروية ببناء المجموعات الصحية وعمليات المياه والدورات والحمامات (الى جانب ردم البرك وتخطيط القرى) ، وتشرف هندسة مصلحة الفلاح على بناء المراكز الاجتماعية ، وتقيم هندسة وزارة المعارف المدارس الريفية ، وتصلح هندسة الأوقاف بعض المساجد وتنشئ فيها دورات مياه ، وكثيراً ما نلاحظ مهندسين تابعين لاثنتين أو ثلاث من هذه الجهات يعملون في وقت واحد في القرية الواحدة ، وغنى عن البيان ما في ذلك من سوء التنظيم وقلة الاقتصاد ، وفيما يخص وزارة الشؤون الاجتماعية تم الاتفاق على أن تلغى الادارة الهندسية بمصلحة الفلاح ويعهد بأعمالها الى الهندسة القروية ، وترجو اللجنة أن تنحى الوزارات الأخرى هذا النحو ، وبذلك يتحقق الحل العملي السليم : وهو أن تشرف الهندسة القروية في كل اقليم على اقامه جميع منشآت الخدمات (١)

(١) وفي هذا التوحيد الضروري ما يسمل دراسة ما يمكن أن يسمى (مركز القرية) يشتمل في مبنى واحد أو مجموعة واحدة من المباني على الأماكن اللازمة للخدمات الصحية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية ، مما يساعد على حسن أداء تلك الخدمات وتنسيقها ، ويوفر كثيراً من التكاليف حيث يمكن استخدام بعض الأماكن في أغراض متعددة . وتوصى اللجنة بدراسة هذا الاقتراح وتجربة تنفيذه في بعض القرى .

وهناك ملاحظات تود اللجنة أن توضحها التوضيح اللازم: نظرا لأهميتها في تحقيق النهضة الريفية، التي بدونها لن تكون نهضة الأمة حقيقية وسليمة وثابتة. وإن تعدت هذه الملاحظات اختصاص اللجنة في معناه الضيق المحصور في الخدمات التي تؤديها وزارة الشؤون الاجتماعية فإنها ترتبط ارتباطا وثيقا بالنهضة الريفية في نواحيها الاجتماعية والثقافية والصحية والاقتصادية، وهي نواح لا يمكن بطبيعة الحال فصل بعضها عن بعض أو تعهد ناحية منها دون أخرى:

(١) كانت دائما أكبر عقبة في توصيل الخدمات الى أهل الريف هي تلك المتاعب التي يلاقها الموظفون الذين توكل اليهم هذه المهمة، وفي الحقيقة أن عدم توافر أسباب الراحة في المسكن والانتقال والتسليية يقلل من فائدة ذلك المنفذ أو المرشد الذي توفده الدولة الى أهل القرية، كما يضع على المجتمع كثيرا مما أنفق في اعداد هذا الموظف وارساله الى القرية. وغنى عن البيان أن هذا اذا انطبق على جميع الموظفين في الريف فإنه ينطبق بوجه خاص على موظفي الخدمات وبالأولى على المختص منهم بالارشاد الاجتماعى في صوره المختلفة، وهم الذين تقتضى طبيعة عملهم أن يعاشروا الأهالى في حياتهم، في ساعات عملهم في ضوء النهار وفي ساعات راحتهم وسهرهم بعد أن يسدل الليل ستاره.

وتتلخص أهم تلك المتاعب في المسكن (الذى يكاد يحرم على موظف متزوج أن يعمل في القرية الا اذا أنشأت له الدولة مسكنا مناسباً، كالإخصائى في المركز الاجتماعى أو الطبيب في المجموعة الصحية)، وفي وسائل الانتقال وهى مشكلة مزمنة في الدولة وخاصة في الريف، وتوصى اللجنة بأن تكون مشكلتنا المسكن والانتقال محل دراسة جدية، بالاشتراك بين الهيئات الحكومية المختلفة، تحت اشراف المجلس الدائم للخدمات العامة.

(٢) وماحوظ أن الموظف الذى يبقى مدة طويلة في القرية، دون أن تتوافر له أسباب الراحة في معيشته والاتصال بالعالم الخارجى يصيبه شئ من الركود أو القبلد يتنقص من فائدته كمرشد أو منفذ للخطط الاجتماعية، ويضعف من قدرته على الإنتاج والعمل المستمر. لذلك يجب أن تنظم له سبل الاتصال المستمر بما يجرى خارج القرية ودائرة عمله الخاصة، وذلك بوساطة برامج

تدريب دورية، تمكنه من لقاء زملائه وتبادل الأفكار معهم (وهذا ما يعمل الآن في وزارتي الصحة والشؤون الاجتماعية، ولكن في نطاق ضيق وبوسائل محدودة)، وبوساطة: مكاتب وسينما متنقلة وغير هذا مما يخفف على الموظف شعوره بالعزلة ويربطه مع عجلة الحياة خارج القرية التي يعمل بها.

وكل ما يصرف في سبيل تحبيب الإقامة في القرية إلى الموظف (من: إعانات خاصة، مسكن، وسائل انتقال، ترفيه، برامج دورية)، إنما يعود بأكبر الفائدة على المجتمع الصغير الذي يخدمه كما يفيد الدولة، لأنه يضاعف من إنتاج الموظف ويجعله أقدر على تأدية رسالته، وفي هذا مكسب لا ينكر ووفر في المال والجهد والوقت.

(٣) يجب ألا يهمل العنصر النسوي في تأدية الخدمات وفي النهوض بالريف. ذلك من جهة: أن المرأة — فضلاً عن أنها تمثل نصف مجموعة المواطنين — هي التي تكيف الأسرة، وتربي الأطفال، وفي تعهدها وزيادة ثقافتها الاجتماعية وادراكها السليم ما يحقق تقدم الأجيال المقبلة، وفي اهتمامها ما يكاد يقضى على الفائدة المنشودة من تعهد الرجال وتنمية وعيهم الاجتماعي. هذا إلى أن المرأة هي التي تضطلع بالأعمال المنزلية المتكررة في كل يوم، والتي يترتب على طريقة أدائها رفع شأن الأسرة أو هبوطه، فسواء أكان من ناحية رعاية الأطفال أو النظافة في المسكن والمأكل أو صيانة الملابس أو غير هذا من التفاصيل التي تتكون منها حياة الأسرة، لا يمكن إصلاح هذه النواحي — وهي على بساطتها وتواضعها جوهرية وأساسية — إلا عن طريق المرأة، ولن يجدي في شيء الاتصال بالرجال لإرشادهم واقناعهم وتوجيههم في كل هذا. وواضح إذن أنه لا بد من أن تقوم المرأة بدور مهم وأساسي في إرشاد أختها في القرية وتوجيهها إلى ما يرفع مستوى أسرتها.

ومن جهة أخرى فإن المرأة أقدر على الخدمة والإرشاد في ميادين كثيرة، وذلك لعدة خصائص فيها يجب تمييزها واستخدامها: كالصبر على التفاصيل والحزنيات، وعدم النفور من أعمال قد تبدو نافهة في عين أرجل، والتعجب إلى الناس والتقرب إليهم، ولهذه الخصائص أهميتها في الرعاية الصحية والإرشاد الاجتماعي على السواء. ولا يقل — مثلاً — دور الزائرة الصحية أهمية عن دور الاختصاصي في المركز الاجتماعي، ولا دور الحكيمة عن الطبيب في حسن سير المجموعة

الصحية ، وثمة حاجة إلى إيجاد "اخصائية اجتماعية" تعمل بجانب الاخصائى فى القرى . ولنا - لحسن الحظ - بعض تجارب ناجحة فى هذا المضمار ، يجب العمل على تعميمها - قدر الامكان - فى مختلف الخدمات : الاجتماعية منها ، والتعليمية ، والصحية على السواء .

(٤) إذا كان لا بد للاخصائى الاجتماعى من أن يزود بالعلوم الاجتماعية والأساليب الفنية والعملية فى الارشاد والتوجيه الاجتماعى ، فلا بد من قدر من هذه العلوم والأساليب لجميع من يتصل عملهم بالتوجيه والارشاد (كرجال الدين والتعليم والصحة والزراعة وغيرهم) ، بل يمكن القول فى شئ من التوسع بأن هذا القدر لازم للجميع من يقتضى عملهم اتصالا مباشرا ومستمرا بالجمهور . ولذلك يجب ألا يقتصر تكوين الطبيب أو المعلم أو الزراعى أو المهندس على الناحية الفنية التى يتخصص فيها ، بل يجب أن يشتركوا جميعا فى شئ من مبادئ الخدمة الاجتماعية وأساليبها ، مما يوسع أفقهم ويحسن استعدادهم ، ويعينهم على حسن القيام بعملهم ، وخدمة المستفيعين به . وتوصى اللجنة بأن يؤخذ بهذا المبدأ ، وبأن تشمل برامج التدريس فى كليات الجامعات وفى المعاهد العليا والمتوسطة دراسة مختصرة فى أسس الخدمة الاجتماعية وطرائقها .

(٥) نشكو - ونشكو بحق - من قلة وسائلنا فى النهوض بالريف ، من حيث : عدد المرشدين والمنفذين ، وعدم توافر الأبنية والمنشآت ، ونقص الاعتمادات المالية ، لكن الحقيقة أننا لا نستخدم هذه الوسائل - على قلتها - الاستخدام الأمثل ، ولا ينتفع بها أهل القرية الانتفاع الكامل ، وذلك قبل أى شئ آخر لعدم التناسق والتعاون بين مختلف أجزاء الجهاز الادارى . ويمكننا دون شك أن نحصل على فائدة مضاعفة من خدماتنا الاجتماعية والثقافية والصحية والاقتصادية لو نظمت ونسقت . وهذا بغير زيادة فى التكاليف ولا فى الجهود المبذولة . وإذا كان نقص الإنتاج الاقتصادى وضيق موارد الميزانية لا يسمح بأن نرصد للخدمات ما يسد حاجات السكان وعددهم المتزايد ، فلا أقل من أن نحول دون بعثرة الجهود وضيااع المال ، بل نستخدم وسائلنا ومنشآتنا وإمكاناتنا - قلت أو كثرت - الاستخدام الكامل الذى يحقق أكبر نفع ممكن للواطنين .

ولا يسع اللجنة، قبل الفراغ من موضوع النهوض بالريف، إلا أن تؤكد مرة أخرى أن اللامركزية الادارية تذلل كثيرا من صعوباته، وأن حصر التعميمات الادارية الخاصة بأداء الخدمات في الاقليم - بدل الرجوع بها إلى الادارات المركزية في العاصمة - هو العلاج الأول لمختلف صور التنازع والازدواج التي عرقلت أداء الخدمات، وقللت من نفعها، وشبكت حماس المنفذين المحليين وأضاعت كثيرا من جهودهم. ولن يمكن تنفيذ برنامج النهضة الريفية ما لم يتيسر للمنفذين في دائرة الاقليم ودائرة القرية أن يستقلوا في تصرفاتهم الادارية، ويحققوا فيما بينهم ذلك التعاون والتنسيق اللذين يضمنان أداء الخدمات من أسرع طريق وأنجحها.

الفصل الرابع

العمل والعمال

أدت عدة عوامل الى وضع مشاكل العمل والعمال في مقدمة مهام الحكومات في الدول المتقدمة أو الناهضة ، فقد زادت أهمية تلك المشاكل زيادة مطردة ، تبعا لزيادة نصيب الصناعة من اقتصاد تلك الدول ، ولنمو أوجه النشاط الأخرى المترتبة — الى حد كبير — على الإنتاج الصناعي ، كالتجارة والنقل والخدمات ، وقضى التوسع الصناعي على كثير من أصحاب الحرف والمؤسسات الفردية أو العائلية ، وزاد عدد العمال باجر في مؤسسات كبيرة ومتوسطة ، حتى أصبح هؤلاء العمال أكبر الطوائف الاقتصادية والاجتماعية في تلك البلاد . ويحكم تركيزهم في مناطق محددة ، وتجمعهم في مؤسسات كبيرة ، وقدرتهم على التعبير عن مطالبهم والدفاع عنها ، اكتسبوا قوة سياسية ذات أثر فعال في توجيه الشؤون العامة .

وبدأ هذا التطور في مصر منذ ربع قرن أو يزيد ، ولو أن الطابع الزراعي مازال يسيطر على كياننا الاقتصادي والاجتماعي ، فإن عدد العمال في زيادة مطردة^(١) ، كما زادت مشاكلهم وضوحا وخطورة ، وسوف يستمر هذا الاتجاه أثناء السنوات القادمة ، ولسلامة معالجة هذه المشاكل أكبر شأن في مستقبل الأمة . مما يجعل لها مكانا هاما في برنامج السنوات الخمس ، سواء أكان من الناحية الاقتصادية أم الإجتماعية ، ولا تختلف المشاكل العالمية في مصر كثيرا عنها في أغلب الدول

(١) بلغ عدد العمال من الرجال في الصناعة والتجارة والأعمال غير الزراعية بوجه عام حسب تعداد سنة ١٩٣٧ نحو مليون ومائتي ألف ، وصعد الى أكثر من مليون وستة وخمسين ألفا حسب تعداد ١٩٤٧ .

الأخرى ، وإن تميزت ببعض الخصائص المتصلة بالظروف المحلية ، من بينها انخفاض المستوى الثقافي والصحي ، الذي يهبط بكفاية العمال الانتاجية ، ويزيد من تكاليف الإنتاج ، وضيق ميدان العمل عن أن يستوعب نمو السكان المطرد وما يترتب عليه من انتشار البطالة الظاهرة والمستترة في الريف والمدن ، وضغط المازحين من سكان الريف طلبا للعيش .

ولم تهمل الحكومات المصرية مشاكل العمل والعمال ، وعالجتها باصدار التشريعات المنظمة لظروف العمل وشروطه ونقض المنازعات ، وبالتدخل في مشاكل خاصة ، بالتوجيه والإقاع تارة ، وبالأمر والضغط تارة أخرى ، وامتازت الفترة الأخيرة بوجه خاص بنشاط تشريعي وإداري ملحوظ في هذا المجال . وهناك مجموعة كبيرة من التشريعات والقرارات والأحكام والهيئات المتصلة بها والإدارات المنفذة لها في شئون العمل والعمال لا بد من استعراضها الآن في ضوء التجربة : لتنسيق مايجب تنسيقه ، وتكبل ماينبغي تكميله ، وتعديل مايتعين تعديله . فالمطلوب في الوقت الحاضر هو تقدير دقيق لقيمة الأوضاع والأنظمة الحالية وللنتائج التي انتهت إليها ، وعلى هدى هذا التقدير يمكن أن ترسم للمستقبل سياسة سليمة ومستقرة لحل مشاكل العمل ورفع مستوى العمال .

وبوجه عام وقبل الدخول في التفاصيل يبدو واضحاً أن التشريعات الحالية القائمة انتهت إلى مرحلة يجب ألا تتعداها إلى حين . فيصرف النظر عن مستلزمات تنمية الإنتاج لا بد من فترة (قد تمتد إلى السنوات الخمس المقبلة) للوصول إلى تنفيذ هذه التشريعات التنفيذ الكامل ، واستيعاب الجهاز الاقتصادي لها . وفي إعداد العدة اللازمة لذلك ما يشغل الاداة الحكومية والمنظمات الاهلية شغلا متصلا ، ويتطلب أن تبذل فيه جهد طاقتها . ولئن بدت التشريعات الصادرة في المدة الاخيرة طفرة في نظر البعض فإن الجهاز الإنتاجي يمكنه أن يتحملها بشرط أن يدرك العمال قيمة ماظفروا به ، وأن يعنى أصحاب الأعمال بتطبيقها في دفعو أمانة ، مع اطمئنانهم إلى أن الدولة لن تقدم على زيادة أعبائهم في المرحلة القادمة .

وقد حرصت اللجنة في معالجتها لمشاكل العمل ورسم السياسة العمالية على أن تحقق بين العمال وأصحاب الاعمال توازنا مبنيا على الحقائق الاقتصادية وتفهم مقتضيات الانتاج، فتصون حقوق العمال، وتكفل لهم الحصول على ما هم في حاجة اليه من أجور ومزايا وخدمات، وتعمل على أن يقوموا مقابل ذلك بواجبهم إزاء المصنع وإزاء المجتمع، وتضمن التوفيق والتعاون بينهم وبين أصحاب الاعمال بما يساعد على حسن سير الإنتاج، وتنمية الاقتصاد القومي .

وتنقسم أهداف سياسة العمل والعمال إلى أربعة رئيسية .

(أ) تنظيم العلاقات الصناعية، وتجنب المنازعات قبل وقوعها، وتسهيل حلها إن وقعت .

(ب) توجيه المنظمات العمالية إلى تفهم رسالتها ومساعدتها على أداء الخدمات المنوطة بها .

(ج) ضمان شروط العمل العادلة والمناسبة ، مع حماية العمال ، وتأمينهم ضد طوارئ العمل والحياة .

(د) تحقيق الاستغلال الأمثل للقوى العاملة، بأن يرفع مستوى العمال الثقافي والمهني، وبأن تنظم سوق العمل بما يكفل استقرار الأيدي العاملة وحصر البطالة في أضيق حد ممكن .

تلك أهداف مشتركة بين جميع الأمم ، ولا تقل حاجة مصر إليها عن حاجة البلاد الأخرى، بيد أن الفوارق بين البلاد تبدو واضحة عند رسم الوسائل العملية لبلوغ هذه الاهداف فظروف كل تختلف عن الأخرى ، اقتصاديا ، وماليا ، واجتماعيا ، وسياسيا ، ولا بد أن تتكيف بها خطط السياسة العمالية، وتنسجم وسائلها معها تمام الانسجام .

١ - العلاقات الصناعية

من المسلم به أن التقدم الاقتصادى والاجتماعى مرهون بالتعاون بين العمال وأصحاب الأعمال، ويعتمد برنامج التنمية الاقتصادية على استقرار السلام الاجتماعى وحسن تفهم طرفى الإنتاج لحقوقهما وواجباتهما وصالحهما المشترك، والمنازعات العمالية تعود على الطرفين بالضرر، كما تضر المجتمع، لأنها تسبب توقفا فى الإنتاج أو تراخيا فى إنمائه، وتثير اضطرابا اجتماعيا وسياسيا، من شأنه أن يؤدى إلى حلول مرتجلة وعرجاء. ومسلم به فوق ذلك أن الجانب الأكبر من المنازعات يمكن تفاديها، فلا بد من توجيه عناية خاصة لتجنب أسباب المنازعات قبل وقوعها، والوقاية خير من العلاج دائما. على أن وسائل هذا العلاج يجب أن تنظم بحيث تحل المنازعات بطريقة ميسورة وسريعة وحاسمة.

ويجب أن تهدف سياسة الدولة إلى التقليل من التدخل قدر الإمكان فى العلاقات الصناعية، وتشجيع تنظيمها عن طريق التفاهم المباشر بين أصحاب الأعمال والعمال (ويمكن أن تستخدم طريقة اللجان المشتركة فى تسهيل هذا التفاهم). وبطبيعة الحال ثمة ظروف تقتضى تدخل الدولة ولكنه يجب أن يقتصر فى أضيق حد ممكن. فإذا أكرثت الدولة من التدخل، وعودت طرفى الإنتاج أن يبقيا دائما موقف المتخاصمين أمام إدارتها والمتقاضين أمام محاكمها، لامفر من أن يضعف التعاون بينهما وعلاقة التفاهم المتبادل التى هى أقوى دعامة للسلام الصناعى. والحكومة التى تبالغ فى التدخل إنما تأخذ على ذاتها أعباءها فى غنى عنها. وتتحمل أمام رأى العام مسئولية عدم التفاهم بين الطرفين، وهى مسئوليتهم قبل أى شئ آخر ويجب أن تترك لها قدر الامكان.

وتتفق اللجنة مع الإخصائيين المختصين على أن التشريعات الحالية كافية لتنظيم العلاقات الصناعية لو أحكم تنفيذها، وتوصى بعدم إصدار تشريعات جديدة فى السنوات المقبلة، اللهم إلا فيما تسفر التجربة عن ضرورة إيضاحه أو تفسيره أو تعديله. ولا يفوت اللجنة أن العامل المصرى فى حاجة إلى رعاية خاصة وحماية أكثر من زميله فى بلد آخر، الذى بلغ مستوى أعلى من التعليم والثقافة،

ومرحلة أبعد في التآكل والمران على الشئون النقابية، ولكن هذه الحماية الضرورية لا يجوز أن تؤدي إلى إفساد النظام، وإضعاف الإنتاج، ولا أن تزيد أسباب الخلاف بين أصحاب الأعمال والعمال، وتحول دون تحقيق ولو قدرا من التعاون بينهم. لاسيما أن العمال لا يزالون قليلي المران على استخدام حقوقهم الجديدة، ولم تقو نقاباتهم بعد على توجيه جهودهم وتعريفهم صالحهم الحقيقي، مما يجعلهم في كثير من الحالات الفردية أو الجماعية يسيئون التصرف في غير ما جدوى لهم ولا فائدة للإنتاج.

ولا أدل على ذلك من تجربتنا في تطبيق المادة ٣٩ مكررة من قانون عقد العمل الفردي، المعدلة بقانون صادر في مارس سنة ١٩٥٣، والتي ترمي إلى حماية العامل من الفصل التعسفي، وينص التعديل على أن للقاضي أن يأمر باستمرار صرف أجر العامل المفصول إلى حين النظر في الموضوع، ثم أن يحكم بتعويض إذا تبين أن الفصل كان بغير وجه حق. وله أن يحكم بإعادة العامل إلى عمله إذا كان سبب فصله راجعا إلى نشاط نقابي مشروع. أما التطبيق فقد أدى هذا النص إلى أن يدعى كل عامل مفصول أن فصله كان تعسفا مهما يكن سببه، وفتح بابا للقضاء للحكم بإعادته إلى عمله ولو لم يتصل هذا السبب بنشاط نقابي، ما أفسد النظام في كثير من المؤسسات، وشل سيطرة القائمين عليها في تنظيم عمليات الإنتاج، وأدخل في جو الأعمال اضطرابا ما كان أغناه عنه.

على أن العلاج في هذا المثل أيسر منه في غيره، لأن النقص راجع إلى تطبيق المحاكم لهذه المادة المعدلة أكثر منه إلى نصها، ويمكن أن يصدر تفسير واضح أو تعليمات صريحة لإعادة الأمور إلى الوضع الطبيعي، وهذا ما توصى به اللجنة وهناك حالات أخرى لن يسهل علاجها قبل أن تتقدم الثقافة العمالية، وتصبح النقابات قادرة على أن تؤدي رسالتها الحقيقية، فتكسب ثقة العمال، ويحسب لها أصحاب الأعمال حسابها، في تنظيم العلاقات الصناعية، وفض المنازعات العمالية.

وكانت تود اللجنة أن تتقدم بخطوة واضحة في مشكلة الأجور، ترشد أصحاب الأعمال والنقابات إلى تحقيق الاستقرار في العلاقات الصناعية، لأن الأجور محور غالبة المنازعات العمالية، وهي وثيقة الاتصال بتكاليف الإنتاج، وقدرة المستهلكين

ومزاجحة المنتجات الواردة من الخارج، ولا يمكن أن يدلى فيها برأى واضح إلا على أساس دراسة دقيقة كاملة . ولا تتوافر الآن المعلومات والاحصاءات اللازمة لهذه الدراسة، سواء أكان ذلك من حيث تقدير كفاية العامل الإنتاجية في مختلف الصناعات ونسبة الأجور إلى تكاليف الإنتاج ونصيب العامل من قيمة هذا الإنتاج أم من حيث تقدير الحاجيات الأساسية التي يبنى عليها حد أدنى للأجر (فكرة الأجر المعاشي) وإلى أى مدى تتفق الأجور الحالية مع الحد الأدنى اللازم للعيشة^(١) ونكتفى بالملاحظات الآتيتين لتكونا محل بحث بعد الحصول على البيانات اللازمة :

(١) يجب التفكير في تخطيط أحوال العمل وشروطه في الصناعات الواحدة أو المماثلة، مما يساعد على استقرار العلاقات الصناعية، ويسهل نشر عقود العمل المشتركة^(٢) ولكن بتدرج يتمشى مع التفاوت في تقدم الصناعات والمؤسسات ، وضعف مستوى النقابات .

(٢) مع التسليم بأنه يصعب نشر الأجر بالإنتاج أو بالقطعة بدل الأجر اليومي وبأنه غير ممكن وغير مستحب في كثير من الأحوال يحسن العمل على تحقيق امتياز خاص للعمال المجددين في مهملهم : تشجيعهم على زيادة الإنتاج، ورفع الكفاية الإنتاجية . ويمكن أن يتم هذا بأن يحصلوا - أفرادا أو جماعات حسب طبيعة الأعمال والآلات - على أجر إضافي، فوق الأجر الأساسي، في حالة الإجابة والالتقان في العمل ، سواء أتمثل ذلك في زيادة كمية الإنتاج أم في المحافظة على الآلات وتطويل فترات تشغيلها، دون حاجة إلى تصحيح .

(١) يحدد الأمر العسكري رقم ٩٩ لسنة ١٩٥٠ - حدا أدنى لأجر العامل الصناعي قدره ١٢٥٠ قرشا يوميا، ويلاحظ أن الأجور الحالية تزيد على هذا القدر في أغلب الصناعات أما أجر العامل الزراعي فقد حدد له تطبيقا لقانون الإصلاح الزراعي سنة ١٩٥٢ - حدا أدنى قدره ١٨ قرشا يوميا، ويلاحظ أن الأجور الفعلية تقل عن هذا القدر حتى في المزارع الحكومية أو شبه الحكومية دائما .

(٢) لم ينتشر بعد العمل بالقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٠ الخاص بعقد العمل المشترك فقتصر حتى الآن على خمسة عقود (أبرمتها شركة قناة السويس وشركات استخراج وتوزيع البترول) تشمل حوالي ١٤٠٠٠ عامل .

أما عن فض المنازعات فترجع المحاولات الأولى فى رسم وسائله الى سنة ١٩١٩، وتدرج المشروع الى أن انتهى الى القانون ٣١٨ لسنة ١٩٥٢ بشأن التوفيق والتحكيم ، ويمر النزاع حسب التشريع القائم بثلاثة أدوار :

- (١) مكتب العمل لمحاولة التسوية الودية ، فان لم تتم يحيله المكتب الى :
- (٢) لجنة التوفيق التى تحيله بدورها فى حالة عدم نجاحها فى تسويته الى :
- (٣) هيئة التحكيم ، وهى هيئة قضائية ملحقة بالمحاكم ، ويحرم التشريع القائم الاضراب من جانب العمال كما يحرم الإغلاق من جانب أصحاب الأعمال .

وقد أسفر تطبيق هذا النظام عن بعض نواحى نقص ، من بينها شغل موظفى مكاتب العمل بالمنازعات الفردية العادية بدرجة لا تسمح لهم بأداء مهمتهم الاصلية من مراقبة تنفيذ قوانين العمل ، والتفتيش على المصانع ومختلف المؤسسات الصناعية والتجارية الخاضعة للقانون وخاصة الصغيرة منها . وقد زادت المنازعات الفردية الى درجة لم تعرف من قبل ، فتضاعفت تقريبا فى العامين الأخيرين ، وأغلب الظن أن هذا راجع الى ظروف خاصة كالتعديلات فى قوانين العمل والاستعداد العام لسماع الشكاوى والنظر فى التظاهرات ، وينتظر أن يخف عدد هذه المنازعات مع تهدئة الأذهان وتحسن الحالة الاقتصادية ، وفى تقدم النقابات ما يمكن من إزالة كثير من أسباب الخلاف مباشرة بينها وبين القائمين على إدارة المصانع .

ويلاحظ أيضا أن المنازعات قل أن تفض فى أدوارها الأولى بل تصل كلها فى الغالب هيئات التحكيم ، بينما كان اللازم أن يحسم القدر الأكبر منها فى مرحلة التسوية الودية ثم التوفيق ، فلا يصل الى التحكيم سوى المنازعات الطائفية الهامة ، وواضح أنه إذا كتب على جميع المنازعات — الطائفية والفردية والكبيرة والصغيرة ، والعادية وغير العادية — أن تمر بالمراحل الثلاث ، ففى هذا إسراف وتكرار ، وضياح للعمل ، وضياح للوقت والجهد ، وفى ضوء ما سبق توصى اللجنة :

- (أ) بتشجيع أصحاب الأعمال على التفاهم مع مندوبى العمال لإقلال أسباب المنازعات ، وعلى الرجوع الى النقابات — ما أمكن — فى تسويتها .
- (ب) بجعل محاولات التسوية الودية والتوفيق محاولات جدية ، حتى يمكن حل القدر الأكبر منها ، دون أن تنتهى الى مرحلة التحكيم .

(ج) بتخصيص العدد اللازم من موظفي مصلحة العمل لأعمال التوفيق والتحكيم وحدها ، لكي يكسبوا خبرة خاصة في حل المنازعات ، ولكي لا يشغل بها الموظفون المختصون بالتفتيش .

(د) بتخصيص العدد اللازم من القضاة في المنازعات العالية ، ليكونوا ملمين بمختلف الاعتبارات والظروف المحيطة بهذه المنازعات .

(هـ) بإنشاء نظام قضائي مبسط للفصل في المنازعات الفردية ، لكي لا تشغل وقت موظفي مصلحة العمل ، وهيئات التوفيق ، والتحكيم .

(و) بتفسير أو توضيح الغامض من أحكام القوانين العالية ، ومراقبة القضاة في تطبيقها ، لكي لا يخرج التطبيق عن الغرض المنشود من تلك الأحكام .

وبذلك تتفرغ مكاتب العمل لواجباتها الأصلية من : مراقبة تنفيذ قوانين العمل ، والتفتيش على المؤسسات ، وإرشاد النقابات ، والعناية بشئون الترخيم والتدريب المهني ، كما يتفرع المختصون لأعمال التوفيق والتحكيم . وواضح أن التعاون يجب أن يكون وثيقا بين وزارة العدل ومصلحة العمل ، وخاصة في المرحلة الحاضرة ، إلى أن تستقر وسائل فض المنازعات ، ويكون القضاة المختصون بالمسائل العالية : ويتوحد تطبيق التشريعات العالية في مجموعة السوابق القضائية .

٢ - النقابات والإرشاد النقابي

للنقابات العالية دور أساسي بحيث لا يمكن أن تحمل مشاكل العمل والعمال بمعزل عنها ، فيجب أن يتحسن تنظيمها ، ويرتفع مستواها ، لكي تستطيع أن تنهض رسالتها : وتتلخص هذه الرسالة في أمور ثلاثة رئيسية :

(١) تحقيق الاستقرار في العلاقات الصناعية ، فالتعاون بين النقابات ومديري المصانع يزيل كثيرا من أسباب الخلاف ، ويساعد على فض المنازعات البسيطة أو الفردية دون اللجوء إلى وسائل التوفيق ، والتحكيم

(ب) المساهمة فى التنمية الاقتصادية من خدمات اجتماعية وتثقيف وتدريب مهنى ، لأن النقابات عنصر هام فى نظام الإنتاج الحديث ، وينبغى تعريف النقابيين بمشروعات الإنتاج ، وإثارة اهتمامهم بها ، وكسب معاوتهم فى تنفيذها .

(ج) توفير خدمات مختلفة لأعضائها ، مما يحسن أحوال العمال المعيشية ويدربهم على العمل الجماعى ، لخدمة أنفسهم ، فضلا عن تخفيف العبء الملقى الآن على الإدارات الحكومية .

وللحركة النقابية تاريخ طويل فى مصر، يرجع الى أوائل القرن الحالى، حيث أخذ بعض المثقفين يدعون العمال الى الانتظام فى نقابات، تدافع عن مصالحهم وتعمل على رفع مستواهم المادى والأدبى ، ويساعدونهم على ذلك بالاتصال والاشتراك فى النقابات بصفة مستشارين أو أعضاء شرف . على أنه كثيرا ما نظر الى فضال العمال فى سبيل الاعتراف لهم بحق تكوين النقابات بعين الريبة والخشية ، التى ربما كان مرجعها انزلاق بعض النقابات إلى الخلافات الحزبية والسياسية ، ولم يعترف رسميا بالنقابات إلا فى سنة ١٩٤٢ ، حيث صدر القانون الذى يعطى العمال حق الاشتراك فى نقابات ، وينظم طريقة تكوينها ، ويحدد حقوقها وواجباتها .

ويحكم الحركة النقابية الآن القانون رقم ٣١٩ لسنة ١٩٥٢ الذى عدل التشريع السابق ، ووسع دائرته فى ضوء التجربة ، وتلبية لدعوة التقدم الاجتماعى . وزاد انتماش الحركة النقابية فى ظل هذا القانون الأخير ، وبلغ عددها الآن ٩٩٢ أى لغاية مايو سنة ١٩٥٣^(١)

وقد ظفر العمال الزراعيون — بدورهم — بحق تأليف النقابات ، فى قانون الإصلاح الزراعى ، الصادر فى ١٩٥٢ ، وقد قدمت مستندات لتسجيل نقابات للعمال الزراعيين بلغ عددها ٤٠ ، لغاية أكتوبر سنة ١٩٥٣

(١) لا يوجد إحصاء لعدد العمال المنتمين إلى هذه النقابات .

ويلاحظ في الحركة النقابية بوجه عام :

(١) انه رغم كثرة عدد النقابات يبدو أن عدد المتتمين إليها لا يزال صغيرا بالنسبة الى جملة عمال الصناعة والتجارة والنقل ؛ كما أن المشتركين في النقابة الواحدة قليلون بالنسبة لغير المشتركين .

(ب) أن النقابات لم تتعد في أغلب الأحوال دائرة المؤسسة الواحدة، ولم تصل الى دائرة الصناعة أو المهنة .

(ج) أن الوعي النقابي لا يكاد يسموعن فكرة إرغام أصحاب العمل على إعطاء أكثر مما يمكن من أجور ومزايا للعالم ، فلا تزال الثقافة الاقتصادية والاجتماعية تنقص القائمين عليها، فضلا من جمهرة المتتمين إليها ، مما يحول دون التعاون اللازم بين طرفي الإنتاج . ولا بد من وقت وجهد لتهيئة النقابات لأن تفهم رسالتها وتنهض بها، ويجب أن تستخدم في هذا السبيل كل وسائل الإرشاد والتوجيه والمساعدة .

فللإرشاد النقابي — اذن — خطورة خاصة في المرحلة الحالية ؛ ويجب أن توجه له عناية فائقة في السنوات المقبلة ، وتتلخص وسائل هذا الإرشاد فيما يلي :

(١) نشر الثقافة النقابية والاجتماعية والاقتصادية في أوساط العمال بمختلف وسائل النشر والدعاية ، كالإذاعة والنشرات والاجتماعات ، ليقف العمال على حقيقة رسالة النقابة وعلاقتها بصاحب العمل .

(ب) إيفاد النقابيين الى الخارج، للوقوف على أحدث النظم النقابية والوسائل الإنتاجية في الصناعات المختلفة، وتعزيز نواة مركز التدريب النقابي الموجود بالقاهرة، وإنشاء مراكز أخرى لتدريب أعضاء مجالس النقابات على النواض بمهمتهم .

(ج) تشجيع النشاط الاجتماعي للنقابات ، ومساعدتها على تنفيذ مشروعات تعود بالنفع على المشتركين فيها ، مما يساعد على زيادة نسبة الانتماء إليها، ويجعلها تمثل العمال تمثيلا أسلم وأعم .

(د) إنشاء دراسات نظرية وعملية لإعداد المشرفين على الشؤون العمالية في المصانع والمؤسسات ، وتدريبهم على حل المشاكل العمالية وكسب ثقة النقابات والعمال ، وإيجاد روح التفاهم بينهم وبين إدارة المؤسسة .

(هـ) تشجيع النقابيين على أن يتخذوا من نظام الجمعيات التعاونية وسيلتهم لتحقيق الفوائد الاقتصادية والخدمات الاجتماعية التي ينتظرها أعضاء النقابات .

ولا يقع عبء هذا الإرشاد على الدولة وحدها ، بل يجب أن يساهم فيه أصحاب الأعمال ، وذلك بأن يوجدوا في مؤسساتهم الإدارة اللازمة للإشراف على العلاقات العمالية والخدمات التي تقدم للعمال ، وبأن يشتركوا بوساطة اتحاد الصناعات أو هيئات أخرى في إعداد برامج الإرشاد النقابي وفي تمويلها . وإن كانت مؤسسات كثيرة قد عنت منذ زمن بهذه النواحي ووفقت في تنظيمها وفي خدمة عمالها إلى حد كبير فلا يزال المجال متسعاً للزيد من العناية ^(١) ، ولا شك أن الأزمة الاقتصادية والاجتماعية التي تمر بها الأمة تتطلب من طرفي الإنتاج - أصحاب العمل والعمال على السواء - فهما صحيحاً لمقتضيات الإنتاج ، وحاجات العمال ، وطبيعة التعاون اللازم بين النقابة وإدارة المؤسسة .

٣ - حماية العمال وتأمينهم

تتفق غالبية البلاد على الاشتراطات والإجراءات اللازمة لحماية العامل داخل المصنع أو أثناء عمله ، كتنظيم تشغيل النساء والأحداث ، وتحديد ساعات العمل ، وإيجاد بيئة صحية للعمل : من حيث التهوية والإضاءة ... الخ ، وتوفير وسائل الوقاية من الإصابات والأمراض أثناء العمل أو بسببه ، وكان الاعتراف بضرورة هذه الحماية انتصاراً عظيماً للعمال في القرن الماضي ، أما الآن فأصبحت

(١) من الجهود المفيدة في هذا الميدان تلك التي تقوم بها (مؤسسة إدارة شئون العمال) وهي هيئة أهلية تهدف إلى تحسين الأساليب المتبعة في إدارة شئون العمال ، وإيجاد التعاون وحسن التفاهم بينهم وبين أصحاب الأعمال والمشرفين عليها .

من المبادئ الأولية والطبيعية ، ويكاد الاختلاف في هذا المجال يمحصر في ساعات العمل ، التي تنقص في بعض البلاد المتقدمة صناعيا ، تبعا لانتشار (الميكنة) وارتفاع كفاية العمال الانتاجية ، وتزيد في بلاد أخرى تبعا لقلة الكفاية الانتاجية لدى عمالها ، أو لحاجتها الملحة إلى زيادة الانتاج .

وقد حذت مصر حذو البلاد الأخرى في حماية العمال ، فبدأت فيها منذ نصف قرن تقريبا وانتهت إلى إقرار الأنظمة والاشتراطات اللازمة لتحقيق هذه الحماية وليس هناك ما يدعو إلى إعادة النظر فيها اللهم إلا في ناحيتين : أولاها أن قواعدا مشتقة في عدة تشريعات بعضها قديم والبعض الآخر حديث ، مما يستوجب تعديل البعض وتجميع الكل في مجموعة قانونية منسقة (وأهم ما يذكر في هذا الباب قانون المصنع الذي يجب إخراجه دون إبطاء) وثانيتهما أن هناك نقصا كبيرا في تنفيذها لدى المؤسسات الصغيرة في أنحاء القطر، تبعا لعجز الإدارة المختصة عن أن تنظم وتعمم التفتيش اللازم .

أما تأمين العمال في نواحيه المتعددة : (مرض ، إصابات ، عجز ، شيخوخة ، ترميل ، بطالة الخ) فالتفاوت كبير بين مختلف البلاد في دائرة تطبيقه ، وإن اتفقت كلها على ضرورته ، وعلى اعتباره هدفا يجب الوصول إليه . ويرجع تأخر بعض البلاد في مجال التأمين الاجتماعي إلى ضعفها المالى والاقتصادى ، وعجزها عن تحمل أعبائه ، وإلى عدم بلوغها المستوى اللازم في الطاقة الإدارية والتنظيم الاجتماعي والثقافة الشعبية .

وخطت مصر خطوات يعتد بها في هذا السبيل ، وذلك في التعويض عن إصابات العمل وفي الرعاية الصحية والإجازات العادية والمرضية والمسكافات عن مدة العمل . لكنها لم تتمكن - بعد - من إنشاء نظام تأمين عام ، فالتجهت إلى أن تكلف المؤسسات الكبرى بتحقيق بعض أغراض التأمين ، وقد وسع قانون عقد العمل الفردى الأخير (الصادر في ١٩٥٢) دائرة الخدمات الطبية التي تكلف

هذه المؤسسات بإدائها للعمال بدون مقابل وواضح أن هذه الطريقة — فوق ما فيها من تفرقة في معاملة المؤسسات — ^(١) لا يمكن أن تكون أساسا لتحقيق أغراض التأمين الاجتماعي وتعميم فوائده على جميع من يعملون بأجر .

والأحسن دون شك أن تحقق أغراض التأمين بوساطة نظام تأميني عام ، يشترك في تمويله أصحاب الأعمال والعمال ، بحيث تتساوى المؤسسات في الأعباء ويتساوى العمال في المزايا بصرف النظر عن حجم المؤسسة التي يعملون بها . واللجنة إذ تضع هذا المبدأ ، تدرك أن تطبيقه يصادف صعوبات كبيرة اقتصادية ومالية وإدارية . فغالبية المؤسسات الصناعية والتجارية (وهي الصغيرة منها والمتوسطة) تعجز عن أن تتحمل أعباء التأمين ، ولن تتسع مالية الدولة في السنوات القادمة للمساهمة في تمويله ، فضلا عن أن تنظيمه يتطلب إدارة في غاية الدقة .

غير أن هذه الاعتبارات — وأن دعت إلى منتهى الحيلة — يجب ألا تحول دون البدء في تحقيق التأمين للعمال . وسبق أن قامت مصلحة العمل بدراسات في هذا السبيل استعانت فيها بخبير من مكتب العمل الدولي ، وانتهت في سنة ١٩٤٧ إلى مشروع تمهيدي كان محل نظر اللجنة . إلا أن الظروف تغيرت كثيرا منذ ذلك الحين ، ولم تعد الأسس التي انبنى عليها هذا المشروع — على افتراض سلامتها وقتئذ — صالحة لوضع مشروع جديد يناسب الظروف الحالية وقد استؤنف بحث هذا الموضوع منذ ديسمبر سنة ١٩٥٢ بصورة جديدة (بمنااسبة إنشاء صندوق الادخار والتأمين لموظفي الحكومة والتفكير في إنشاء مثلها لمستخدمى الحكومة من الخارجين عن الهيئة والعمال الدائمين) اشترك فيه ممثلون لوزارة المالية والاقتصاد ووزارة الشؤون الاجتماعية واتحاد الصناعات ، ومندوبون عن النقابات العمالية وشركات التأمين على الحياة وتكوين الأموال ، وأحد الخبراء في رياضيات التأمين على الحياة .

(١) ينص القانون على أن الخدمات مفروضة على المؤسسات التي يعمل بها أكثر من ٥٠٠ عامل ويلاحظ من جهة : أن عدد العمال ليس أدق عنصر يعتمد عليه في تقدير حجم المؤسسة أو قدرتها على تحمل هذه الأعباء ، ومن جهة أخرى أنه يحمل أصحاب العمل على إنشاء عمالهم دون الحد حتى لا تقع مؤسساتهم في دائرة تطبيق القانون .

ولم ينته البحث بعد الى مشروع كامل ، وان قطعت مرحلة كبيرة في دراسة الصعوبات المختلفة وإيجاد الحلول العملية. وقد وقفت اللجنة على سير هذا البحث وما أسفر عنه من أسس عامة ، وهى توافق عليها مبدئيا ، وتبجلها فيما يلى :

١ — يؤخذ بنظام الصندوقين ، فيرمى صندوق الادخار الى أداء المكافآت عن مدة العمل ، ويوازى اشتراك أصحاب الأعمال ما يستحق عليهم فعلا لهذه المكافآت ، ويسدد العمال اشتراكات تدخر لهم وتصرف عند ترك العمل مع المكافآت المستحقة . ويحسب اشتراك كل من رب العمل والعامل بنسبة مئوية متعادلة من الأجر مع علاوة الغلاء (فى حدود ٤ ٪ تقريبا لكل منهما) . أما صندوق التأمين ، فيسدد الاشتراكات فيه أصحاب الأعمال دون العمال (رضى مبدئيا أن يكون الاشتراك بنسبة ٢ ٪ من الأجر مع علاوة الغلاء ، وذلك لتغطية بعض الطوارئ فقط) ، وهذا الاشتراك يمثل فى الواقع السبب الجديد الذى يفرضه المشروع على أصحاب الأعمال .

٢ — يجب أن يكون التطبيق تدريجيا ، بحيث لا يحاول تنفيذ مشروع كامل فى أول الأمر ، فيبدأ فى صورة محدودة ، ويوسع شيئا فشيئا ، أثناء السنوات الخمس الآتية حسب تقدم الخبرة والمران ، وجمع الإحصاءات اللازمة عن مختلف الطوارئ ، وتعود العمال وأصحاب الأعمال على هذا النظام ، ويمكن أن يكون التدرج فى التطبيق منصبا على :

(أ) حجم المؤسسات الصناعية والتجارية : فيشمل المشروع الكبيرة منها فى المرحلة الأولى ، ثم يتسع تدريجيا للمؤسسات المتوسطة ، ثم الصغيرة .

(ب) وعدد المؤسسات : بحيث يبدأ تطبيق المشروع فى منطقة أو مناطق معينة ثم يتسع للمناطق الأخرى ، أو يبدأ فى صناعات معينة فى أنحاء القطر ثم يتسع للصناعات الأخرى . ويبدو أن الحل الثانى أقل صعوبة من الأول .

(ج) والطوارئ التى يقابلها التأمين : فيكتفى بالوفاء والعجز الكامل فى المرحلة الأولى ، ثم يمكن فى مراحل لاحقة مقابلة طوارئ أخرى تدريجيا فى ضوء ما تسفر عنه التجربة ، وإعداد البيانات الإحصائية اللازمة .

٣ - أما عن الجهة التي تضطلع بالمشروع فيجب أن تكون جهة واحدة ،
ويمكن أن تكون هيئة مشتركة من حيث الإدارة ومن حيث رأس المال
(وغير لازم أن يكون كبيراً) بين الحكومة والمؤسسات المالية والتأمينية
الأهلية ، مع تمثيل أصحاب الأعمال والنقابات العمالية قدر الإمكان .

٤ - تنظيم القوى العاملة

يشمل تنظيم القوى العاملة ناحيتين رئيسيتين : أولاهما توفير العمل لكل
قادر عليه ، وثانيهما رفع الكفاية الإنتاجية للعامل ، ويرى هذا وذلك إلى
حسن استغلال الثروة البشرية بما يعود بأكبر نفع ممكن على المجتمع . وواضح
أن هذا التنظيم لا يقتصر على الصناعة والتجارة بل يمتد إلى الميدان الزراعي ،
ولو أن لعمال الزراعة مشاكلهم الخاصة ، التي تختلف كثيراً عن مشاكل عمال
الصناعة ، اللهم إلا فيما يتعلق بالبطالة المنتشرة في جميع الهيئات .

(١) البطالة :

هدف كل بلد أن يحقق العمالة الكاملة بأفصاح ميدان العمل المنتج لكل قادر
عليه ومحتاج إليه . وتتفاوت البلاد في درجة العمالة والبطالة بحسب تفاوتها
في الموارد الطبيعية وحسن استغلالها ، وفي رموس الأموال المدخرة واستعداد
الناس للعمل والإنتاج . وتختلف درجة العمالة والبطالة من وقت لآخر
في البلد الواحد تبعاً للتغيرات الموسمية ، والأزمات الاقتصادية ، والتطور
في نظم الإنتاج .

ومصر أبعد ما تكون عن هدف العمالة الكاملة ، ويبدو أنها تباعد عنه
مع مرور الزمن بدل أن تقترب منه . وزاد انتشار البطالة في الريف والمدن
بصورها المختلفة : كالبطالة الظاهرة لدى من لم يجدوا عملاً أو من فقدوا عملهم ،
والبطالة الخفية أو المستترة لدى من يعملون دون طاقتهم ، سواء أكان
ذلك لأنهم يعملون بعض الوقت فقط (كعمال الزراعة) أم يعملون في أعمال
أقل مما استعدادوا له (أصحاب الشهادات الجامعية وغيرها) . وإذا كان

قدر صغير من هذه البطالة راجعا إلى عوامل موسمية أو وقتية ، فإنما يرجع معظمها إلى تضخم السكان — كما سبقت الإشارة إليه — وضيق ميدان العمل عن أن يستوعب الزيادة السنوية المطردة في عددهم .

ومما يزيد من ضيق ميدان العمل أمام كثرة المحتاجين إليه ، أن التقدم العلمى والفنى فى وسائل الإنتاج يتجه نحو التقليل من اليد العاملة (مع تحسين كفاءتها الإنتاجية وأجورها معا) ، فلا تتعادل الزيادة فى اليد العاملة مع الزيادة فى وسائل الإنتاج ، وقد أخذت الزراعة تنمو هذا النمو ، وإن كانت (الميكنة) والترشيد فى الإنتاج الزراعى فى مرحلتها الأولى فلقد بدأ أثرهما يتضح شيئا فشيئا فى تقليل اليد العاملة اللازمة لفلاحة الأرض فى بعض المزارع ، على أن هذا التطور أوضح ما يكون فى الصناعة ، فلم تأت الزيادة الملحوظة فى الإنتاج الصناعى بزيادة متعادلة فى الأيدى العاملة ، لأن الصناعة الكبيرة الحديثة تقضى على أصحاب الحرف والمنتجين الفرديين ، وتنتج إنتاجا وفيرا بأيد قليلة نسبيا .

وواضح أن العلاج الوحيد للبطالة المنتشرة فى الأمة هو زيادة كبيرة فى وسائل الإنتاج ، وهذا هو هدف برنامج التنمية الاقتصادية ، وليس هنا محل عرض طوائف الانعاش الاقتصادى ، وتشجيع أصحاب المال المذخر — قليلا كان أو كثيرا — وذوى الخبرة والاستعداد على إنشاء مشروعات إنتاجية . بيد أن هناك ناحية متصلة بهذا الإنعاش اتصالا وثيقا ولا بد من التعرض لها فى هذا المقام ، وهى أثر قوانين العمل فى حركة الاستثمار وخلق وسائل الإنتاج . ويضطر المسئولون أحيانا إلى المفاضلة بين الإسراع فى التقدم الاجتماعى بوساطة تحسين أجور العمال وزيادة حقوقهم وضماناتهم إزاء أصحاب الأعمال من جهة ، وبين مقتضيات التنشيط الاقتصادى من جهة أخرى . الذى يتطلب تخفيف الأعباء المادية والأدبية عن عاتق الإنتاج قدر الإمكان . وهو تعارض نظرى أكثر منه عملى ، ويمكن فى أغلب الظروف حفظ التوازن بين الجانبين بحيث لا يطغى أحدهما على الآخر . على أنه إذا كان التعارض قائما بالفعل ولا مفر منه ، فلا يجوز أن تهمل مقتضيات الإنتاج ، وألا أسيء إلى الغد فى سبيل إفادة اليوم ، وأثقل العبء كثيرا على الجيل القادم الذى يخفف تخفيفا صوريا مؤقتا عن الجيل الحاضر .

وأمام انتشار البطالة ظهر اتجاه نحو تحييد التوسع في استخدام العمال، ولو لم تدع إليه حاجة الإنتاج، أو الاحتفاظ بالعمال الموجودين رغم الهبوط في التصريف والإنتاج، وذلك بقصد توزيع العمل في البلد على أكبر عدد ممكن (كأن العمل سلعة تموينية؛ وكأئنا يمكن تحسين العمالة بهذه الطريقة). وقد صدر القانون رقم ١٠٢ سنة ١٩٤٥، بعدم السماح لأصحاب الأعمال بالاستغناء عن عمالهم الزائدين عن الحاجة دون إذن خاص وبشروط معينة، ولا شك أن الانكماش الاقتصادي يدعو إلى هذه الرقابة لأن الاطلاق قد يؤدي إلى تفاعلات ومضاعفات تزيد من حدة الأزمة وآثارها الاجتماعية والسياسية. وجدير بالذكر أن معظم أصحاب الأعمال استجابوا لدعوة الظروف بغير ارغام، فتحملوا - كلما أمكن - عبء الاحتفاظ بعمال زائدين عن حاجة الإنتاج.

لكن هذه الرقابة - التي يتمثل فيها تدخل الحكومة في أوضح صوره - لابد أن تلتزم حدود الهدف التي فرضت من أجله، وهو تجنب الآثار السيئة المترتبة على التسرع في تسريح العمال، مع منع الاستغناء غير الضروري وإيجاد مهلة في حالة الضرورة لتدبير الأمر قدر الامكان. وعلى ذلك يجب أولاً: ألا تشدد الحكومة في منع الاستغناء عن العمال إلى الحد الذي يجعل المؤسسة في خطر، لأن هذا يضر مجموعة أكبر بكثير ممن يراد حمايتهم، وثانياً: أن تجاب الطلبات المبنية على إدخال تحسينات فنية لرفع إنتاجية المؤسسة وخفض تكاليف الإنتاج، لأن رفضها أو تعطيلها - مهما تكن مبرراته - يتعارض مع لوازم التقدم الاقتصادي ويعرقل تنمية الإنتاج.

والى جانب تنمية الإنتاج وخلق وسائل إنتاجية جديدة (وهو العلاج الوحيد للبطالة كما تقدم) هناك عدة وسائل لازمة لتنظيم مكافحة البطالة، أخصها إنشاء مكاتب للتخديم، توجه العاطلين إلى الأعمال الحالية التي تناسبهم، وتجمع بيانات صحيحة عن عدد العاطلين وتوزيع البطالة في المهن المختلفة. وقد أنشئت هذه المكاتب أخيراً في القاهرة وضواحيها، ولم يمض على تشغيلها الوقت الكافي لتقدير نتائجها وفوائدها، ويمكن فيما بعد - في ضوء هذه التجربة - تعميمها في أنحاء القطر على أيسر وأنجع نظام. وعلى أساس الإحصاءات عن عدد

العاطلين وتوزيع التعطل بين مختلف الحرف والمهن (وهي غير موجودة في الوقت الحاضر) سوف يتيسر البت في إعداد مشروعات لتشغيل اليد العاملة العاطلة ، كتعبيد الطرق وإنشاء الترع والمصارف ، واستصلاح الأراضي ، وردم البرك والمستنقعات... إلخ. وسوف يتيسر أيضا النظر في تأهيل العمال العاطلين ، إذا ما تبين أن هناك نقصا في اليد العاملة في بعض الصناعات أو الأعمال بحيث يجدى تأهيل بعض العاطلين للعمل فيها .

(٢) الكفاية الإنتاجية :

إن التقدم الاقتصادي والاجتماعي في كل أمة مرهون بحسن استغلال مواردها الطبيعية ، والقوى العاملة إنما هي أهم تلك الموارد ، فتنهض أمة بسواعد أبنائها وعقولهم ، ولو نقصت مواردها الزراعية والمدنية ، وتركز أخرى فوق أرض خصبة وكنوز مدفونة ، لأن أبنائها يعرضون عن العمل والإنتاج ، أو يجهلون نظمته ووسائله . فالمعول عليه الأول هو العنصر البشري دائما لا المادى ، ولا يجدى العدد في شئ إذا انخفض المستوى العام ، بل يزيد الأمر خطرا والأمة ضعفا ، لأن العبرة ليست بالكم ولكن بالنوع ، ولا يجدى سوى حسن نماء الأجسام واكتمال قواها ، وحسن تفتح العقول لاطلاق والثقافة والاستعداد للمجد والمناورة في العمل .

فيتطلب الاستغلال الأمثل للقوى العاملة — فوق إفساح ميدان العمل وإتاحة فرصة للجميع — أن يتحسن نوع هذا العمل أى أن تتحسن الكفاية الإنتاجية لدى من يعملون ، فيحصلون هم ويحصل المجتمع أيضا على أكبر فائدة ممكنة . ولا يقوم صرح الاقتصاد القومى — في الزراعة والصناعة على السواء — على تقدم الوسائل الفنية وزيادة رءوس الأموال المستثمرة وحدها ، بل يعتمد أيضا على طاقة العاملين وكفايتهم في تشغيل هذه الآلات وتطبيق الوسائل الفنية . ولا تصدر هذه الكفاية عن الخبرة والمران وحدهما . بل تصدر أيضا عن استعداد العمال المعنوى ، ورغبتهم في العمل ، واعتزازهم بالدقة والكمال في أدائه .

ولا تزال الكفاية الانتاجية لدى العامل المصري ناقصة ، في الزراعة والصناعة على السواء . ويرجع ذلك إلى انخفاض مستوى التعليم والثقافة العام ، وانتشار الأمراض وسوء التغذية ، وقلة الراحة في المسكن والظروف العائلية . ويرجع أيضا إلى كثرة العدد ، مما لم يشجع القائمين على إدارة الأعمال في الماضي على العناية بتحسين الكفاية الإنتاجية لدى العاملين ، ما دامت سوق العمل مكتظة والأجور منخفضة تبعا لزيادة العرض على الطلب . وإن كان أثر العدد لا يزال واضحا من هذه الناحية في الزراعة فقد تضاعف في الصناعة ، لأن العمل الجماعي على آلات دقيقة وقيمة يستلزم العناية بالكفاية الإنتاجية لدى العمال بصرف النظر عن عددهم أو أجورهم .

على أن "ثمن" العمل قد زاء كثيرا في السنوات الأخيرة تبعا لزيادة تكاليف المعيشة وتقدم الوعي العمالي وفرض خدمات مختلفة على عاتق أصحاب الأعمال ، مما وجههم إلى تحسين الكفاية الإنتاجية لدى عمالهم والتوسع في (الميكنة) كلما وجدوا إلياسبيلا . ويترب على هذا التطور إذا لم يصحبه نمو الإنتاج وتوسع كبير في المشروعات الإنتاجية الجديدة ، أن ينقص عدد العاملين وإن تحسنت أجورهم وأحوالهم . هذه صعوبات مرت بها بلاد وتمر بها أخرى ، وأثارت في الماضي البعيد مناقشات ومنازعات عنيفة ، وهي صعوبات لا مفر منها ، وكل ما في الأمر أنها أكثر خطورة في مصر وأثقل وطأة من جراء تضخم السكان ، وركود حركة التوسع في وسائل الإنتاج . ولكن هذا لا يبرر إهمال الكفاية الإنتاجية ، وعدم التعبير بضرورتها وفائدتها ، بل لابد أن تكون محل اهتمام كبير في برنامج السنوات الخمس .

فستدعى العناية بكفاية إنتاج العامل مجهودا إيجابيا من الدولة ومن الهيئات والمؤسسات التي يهمها الأمر ، لأن هذه العناية ضرورية للتنمية الاقتصادية فضلا عن أنها تساعد على تخطيط ظروف العمل ومن ثم على تقليل المنازعات ، وهي في الحقيقة جزء من العناية العامة يرفع مستوى العمال ثقافيا وصحيا واجتماعيا واقتصاديا ، ويرفع مستوى النقابات العالية كما سبقت الإشارة إليه . والمهم أن يحظى العامل بمدرس كفء (إذا أتبع له أن يذهب إلى مدرسة صناعية) ثم أن

يحظى بمقدم كفاء، أى رئيس عمال (في ورشة أو عنصر أو ودية) يتقن عمله تمام الإتقان. ويعرف كيف ينقل خبرته ومراحله إلى العامل، وكيف يوجه النشاط والذكى أو الخامل والبطئ.

ويتصل التعليم بالكفاية الإنتاجية إتصالا وثيقا ومتعدد النواحي، لأنه الأساس اللازم الذى يبنى عليه التدريب المهنى، ويمكن العامل من أن يرقى، فى شخصيته وفى عمله. وفى نظام المراحل التعليمية الجديدة، والتوسع فى التعليم الفنى والمتوسط، والتضييق على التعليم النظرى والعالى ما يمتشى تماما مع مقتضيات التنمية الاقتصادية، ورفع الكفاية الإنتاجية. وتجب بوجه خاص العناية بالتوجيه المهنى فى مرحلة التعليم الأولى، كما تجب العناية بالدراسات الجامعية المتصلة بالترشيد وتنظيم العمل وبقياس الكفاية الإنتاجية ودراسة عواملها المختلفة.

والحاجة ملحة الى حسن إعداد مدرسى المدارس الفنية والصناعية، وهى ملحة أكثر من هذا الأعداد إلى المقدمين ورؤساء العمل فى الورش والعنابر والورديات، لأن هناك نقصا كبيرا فى الطائفة التى عليها المعول الأول فى حسن تنظيم العمل وتدريب العمال عليه. ومن دواعى الإغتراب أن يقدم مكتب العمل الدولى على أن يشئ فى مصر مركزا إقليميا للتدريب المهنى، ويستفيد البلاد كثيرا من وجود هذا المركز الذى يزودها بالتوجيه العلمى والعمل لرفع مستوى الانتاج وتنظيم التدريب المهنى وتكوين المدرسين والمقدمين. على أنه يحسن مع ذلك الاستمرار فى إيفاد بعثات عمالية إلى الخارج، مؤلفة ممن يؤمل أن يصبحوا موجهين صالحين فى النشاط النقابى أو مقدمين قديرين فى تنظيم العمل ومعاملة العمال.

وجمهرة العمال أنفسهم يجب أن يعنى بمحو الأمية لديهم وتزويدهم بالثقافة العامة وزيادة خبرتهم الفنية ومراحلهما العلمى. ولا ينبغي — بل لا يمكن — أن يلقى هذا العبء على عاتق الدولة وحدها. وعلى النشاط الأهلى أن يأخذ فى تعهده شيئا فشيئا بواسطة أصحاب الأعمال والنقابات. وإن بطؤ هذه الحركة أول الأمر فستتحسن فى المستقبل تبعاً لزيادة التعاون على تحقيق أهدافها ورفع مستوى المقدمين والنقابين. وهناك مجال لتنظيم التلمذة فى بعض الصناعات، لتكوين عمال يمكن الاعتماد عليهم فى بعض المهن المتخصصة.

وأقوى دعامة للتعاون والتناسق بين النشاط الأهلي والحكومي في مشا كل العمل والعمال أن يكون هناك اتصال دائم بين الجانبين ، وأن يؤخذ رأى الجانب الأهلي في التشريعات والتدبيرات ، فيعرف بأسبابها والدواعي إليها ، ويسأل عن ملاحظاته واقتراحاته . وكانت هذه هي الخطوة المتبعة ، إلا أنه عدل عنها في الفترة الأخيرة . ولم يكن النشاط التشريعي والإداري الملحوظ في هذه الفترة محل تشاور مع ذوى الخبرة أو المصلحة ، مما كان له أثر غير محمود . على أن الحكومة أظهرت رغبتها في العودة لخطوة التشاور وتبادل الرأى ، فسميت أخيرا توصية اللجنة ، وأعدت تنظيم المجلس الأعلى للعمل ، بما يحقق حسن تشكيكه وتمثيله لوجهات النظر المختلفة ويضمن استشارته في التشريعات والمشا كل العمالية .

وهناك حاجة إلى منظمة أو معهد للعمل ، يشمل معرضا لظروف العمل في مختلف الصناعات ، ووسائل رقابة العمال من الإصابات والأمراض المهنية ، والنشاط النقابى وتطوره والخدمات التى تستطيع النقابات أن تؤديها لأعضائها وللتنمية الاقتصادية ، ويزود بمكتبة تحفظ فيها المراجع عن جميع البلاد والمسائل المتعلقة بالعمل ، ومكتب استعلامات لمد السائل بالمعلومات القانونية أو العملية اللازمة له ، وقاعات للاجتماعات والمحاضرات . ويمكن أن تلحق نواة هذا المعهد بمجلس العمل الأعلى ، ويشترك في إحيائها اتحاد الصناعات والهيئات النقابية .

وأخيرا لا بد من ذكر موضوع هام في تنظيم القوى العاملة ، لم يحظ مع الأسف بما يستحق من عناية وهو تحديد المناطق الصناعية وتوزيع الصناعات في مختلف أنحاء القطر . ويتصل هذا الموضوع بـ اعتبارات اقتصادية (إيجاد القوة المحركة ، تسهيل وسائل النقل ، توفير المواد التموينية ...) وأخرى متعلقة بالأمن (الوقاية من أخطار الحرب ومن الاضطرابات الداخلية) . ومن الخير ألا تتركز الصناعة في مناطق قليلة ، بل يحسن أن تتوزع على مناطق متعددة ، لتتنفع هذه المناطق من الانتعاش المترتب على إنشاء مؤسسة إنتاجية جديدة ، ومن استيعاب لبعض اليد العاملة الزائدة عن حاجة الزراعة بدل أن تهجر إلى العاصمة طلبا للعمل . ولم يكن ثمة مثل أوضح لنتيجة إهمال هذا الموضوع الهام من المنطقة الصناعية الممتدة شمالى القاهرة بين شبرا وبهيم ، بعد أن صرف النظر عن إنشاء منطقة صناعية

خاصة بين المعادى وحلوان منذ نحو ربع قرن ، فقد انتشرت فيها المصانع بغير تخطيط ولا رسم مفهوم لطرق المواصلات ، وأصبحت خليطا من الزراعة والصناعة في منطقة خصبة ، كان اللازم أن تبقى زراعية لتمهيل تموين القاهرة ، وركزت عددا ضخما من العمال على أبواب العاصمة ، وزادت متاعبهم في المسكن والتموين .

٥ - العمال الزراعيون

لم تهمل الدولة العمال الزراعيين ، وحاولت أن تنظم شئونهم بعدة تشريعات ، من بينها: العامة التي يفيدون بها مع غيرهم من طوائف الزراعيين (كالقانون ١١٨ لسنة ١٩٥٠ بفرض خدمات اجتماعية وصحية على بعض ملاك الأرض) ، والخاصة التي قصدوا بها دون غيرهم (كقواد الاصلاح الزراعى المتصلة بوضع حد أدنى لأجورهم والسماح لهم بتكوين نقابات) . وهناك دون شك مجال للتوسع في هذا التنظيم ، وبالأخص فيما يتعلق بعمال التراحيل وضمائهم ما يلزمهم من مسكن وتغذية ، ورعاية صحية . وإفادة العمال الزراعيين ببعض مزايا عقد العمل الفردى ، وعقد العمل الجماعى والتعويض عن الإصابات مما لا ييسر تطبيقه على ظروفهم الخاصة .

فتختلف هذه الظروف كثيرا عن ظروف عمال الصناعة ، وذلك من جهة أن العمال الزراعيين غير مجمعين فى مؤسسات كبيرة وغير تابعين فى الغالب لمؤسسة أو صاحب عمل معين ، بل يعملون فى مزارع مختلفة فى قراهم وفى النواحي المجاورة ، ومن جهة أخرى أنهم لا يعملون عملا مستمرا ، بل فى أيام أو فترات متقطعة حسب الطلب وحسب الموسم . هذا إلى أن صفة العامل غير واضحة لديهم فى كثير من الأحيان ، إذ أن من يعمل بأجر فى مزارع غيره كثيرا ما يكون فى نفس الوقت مالكا أو مستأجرا لقطعة أرض ، وأحيانا يجمع الشخص الواحد بين الصفات الثلاث ، فيمتلك بضعة قراريط ، ويستأجر أخرى ، ويعمل بعض الوقت بأجر عند غيره ، ولا يكاد يستثنى من هذا الوضع سوى عمال التراحيل والمستخدمين استخداما مستمرا (بأجر يومى أو أبحر شهري) " كالحولة " و " الكلافين " ، والخفراء .

وجدير بالذكر أن الاصلاح الزراعى يؤدى إلى خفض عدد العمال الزراعيين ، لأن الأرض الموزعة فى ملكيات صغيرة تشغل فى الغالب مددا من الأيدي العاملة

أقل مما لو كانت تزرع لحساب مالك أو مستأجر كبير ، إذ أن المالك الصغير يجد فى فلاحه أرضه بمعاونة أسرته فى حين أن نفس الأرض تحتاج إلى عمال كثيرين إذا زرعت على الذمة فى مساحات كبيرة . وفى تحديد الملكية ما يقلل من عدد "الخولة" و"الكلافيين" والخفراء ومن إليهم ، فضلا عن المستخدمين فى الأعمال الكتابية والحسابية . وقد بدأ هذا التطور بالفعل ، ولذلك كان اصلاح الارض البور جزءا لا يتجزأ من الاصلاح الزراعى . انكى تزيد المساحة المزروعة فيفسح فى ميدان العمل (كمالك أو مستأجرين أو عمال) أمام من يضيق عنهم الزمام المزروع حاليا .

وإذن : فبينما نرى عمال الصناعة فى زيادة مستمرة وطبيعية تبعا لنمو الإنتاج ، نجد التطور الاقتصادى والاجتماعى لدى عمال الزراعة يتجه نحو خفض عددهم تبعا لتحول بعضهم إلى ملاك ، ولتضييق المساحات الكبيرة التى تزرع لحساب حائزها ، وإلى حد ما لنشر الترشيد و(الميكنة) فى العمليات الزراعية . ولا يعارض هذا التطور سوى تكاثروزيادة الأيدى الطالبة للعمل . ولهذه الأسباب المختلفة (أن صفة العامل الزراعى غير واضحة لدى كثيرين ، وأن البيئة الريفية تمر الآن بمرحلة انتقال) لا يسهل رسم سياسة كاملة للعمال الزراعيين .

على أنه من الميسور — واللازم — أن يعامل العمال الزراعيون الدائمون أو شبه الدائمين معاملة عمال الصناعة قدر الإمكان من حيث إفادتهم بمختلف التشريعات العمالية ، وهذا ما توصى به اللجنة . أما الذين لم تبرز فيهم صفة العامل أو يعملون عملا متقطعا وموزعا على جهات مختلفة ، فمن العسير تنظيمهم ، سواء أكان ذلك من حيث إفادتهم بتشريعات العمل ، أم انضمامهم إلى نقابات عمالية . ويحتاج الأمر إلى مراقبة مستمرة لتطورهم ودراسة متصلة لمشكلاتهم لاستيضاح أوجه النقص التى يمكن معالجتها ومجال التنظيم الذى تستطيع الدولة أن تدير فيه .

٦ - أداة الاشراف والتنفيذ

تتخصص في مصلحة العمل وفروعها في الأقاليم والمناطق الصناعية ، وقد تمت هذه المصلحة مع زيادة مشا كل العمل وانتشريات المنظمة لها ، لكنها لم تعد في حالتها الراهنة قادرة على أن تنهض بالأعباء الكثيرة الملقاة على عاتقها . فسواء أكان في ناحية مراقبة تنفيذ قوانين العمل والتفتيش على المصانع ومحلات العمل ، أم تجنب المنازعات العمالية وفضها ، أم إرشاد النقابيين وتوجيه النقابات ، أم مكافحة البطالة وتحسين الكفاية الإنتاجية ، أم جمع الإحصاءات والبيانات اللازمة للبحث والدراسة ورسم الخطط . في كل ذلك تعجز المصلحة عن أن تؤدي العمل المنتظر منها .

وقد زادت أعباء مصلحة العمل كثيرا في السنوات الأخيرة ، تبعا للصعوبات الاقتصادية والتقلبات السياسية ، وصدور تشريعات متعددة كلها تتطلب تنفيذا وإشرافا ومراقبة ، وتعقد بعض المشاكل العمالية والإفراط في الشكاوى والمنازعات . ويبدو واضحا أن مشا كل العمل والعمال ستطرد أهميتها في سياسة الدولة أثناء السنوات المقبلة ، شأن مصر في هذا شأن البلاد الأخرى التي سبقتها إلى النهوض الاقتصادي والاجتماعي . هذا إلى أن لتضخم السكان بوجه خاص أثرا كبيرا في مسائل العمل ، لا بد أن يحسب له حسابا دقيقا . ولمصلحة العمل إذن دور خطير في المرحلة الحاضرة ، ويجب أن يعاد تنظيمها بما يجعلها أقدر على أداء رسالتها ، وأن تعزز بالعناصر الفنية في مختلف شؤون العمل . وتتناول اللجنة هذا الموضوع في الجزء الأخير من هذا التقرير الخاص بالوسائل الإدارية اللازمة لتنفيذ برنامج الشؤون الاجتماعية .

الفصل الخامس

الجهاز المنفذ

سبق للجنة أن أوضحت في مقدمة هذا التقرير أثر النقص الإدارى فى تعطيل حركة النهوض الاجتماعى ، وفى ضياع الوقت والجهد والمال بغير جدوى فالإدارات الحكومية أبداً من المنظمات الأهلية فى إنجاز الأعمال والمشروعات ، لأن ظروف العمل الحكومى تتطلب قيوداً خاصة فى مراقبة الأعمال وصرف الأموال وأن الموظف الحكومى لا يجد فى الغالب التشجيع والدافع الشخصى الذى يحفزه إلى العمل والإنتاج ، بصرف النظر عن وازع ضميره وشعوره بالمسؤولية ، هذا إلى أن نقص التنظيم الإدارى ، وعدم توضيح عمل كل إدارة وكل موظف التوضيح اللازم ، يؤدى إلى ازدواج وتكرار فى العمل ، وتنازع على الاختصاص وضياع المسؤولية بين مختلف درجات السلم الإدارى ، وإذا كان قدر كبير من اعتمادات الأعمال الجديده لا يصرف فى المواعيد المقررة ، فيضم إلى وفرة الميزانية ويحول إلى الاحتياطى فى نهاية السنة المالية ، فلا يرجع ذلك إلى خطأ فى التصميم فحسب ، بل يرجع أيضاً إلى عجز الأداة المنفذة وبطء إجراءاتها وأعمالها . وهذا البطء أمر خطير دائماً ، وبالأخص فى مصر المحتاجة إلى الإسراع فى تحقيق أسباب النهوض والتقدم لتعويض الوقت الضائع فى الماضى .

وينتج عن نقص الجهاز الإدارى أن يتطلب العمل الحكومى جهداً غير متناسب مع ثمرته ، لأن كثيراً من هذا الجهد يبعثر فى تعقد الإجراءات وكثرة الأيدى التى تتناول العمل الواحد ، وليست العناصر الطيبة فى الأداة الحكومية فى أى بلد - ولا فى مصر - بالكثرة التى تسمح بعدم الإفادة بها الفائدة الكاملة دون أن يلحق بالصالح العام ضرر محقق ، والمشروعات الحكومية فى إنشائها وتشغيلها تكلف الدولة أموالاً أكثر مما يجب من جراء الأخطاء فى التصميم ، والاسراف فى عدد المنفذين والباطء فى إنجازها وفى إفادة المجتمع بها .

وبالاختصار ليس الجهاز الادارى جهازا اقتصاديا ، وما كانت المؤسسات والشركات الأهلية تستطيع البقاء لو أديرت مثل ماتدار المصالح الحكومية . وقد فطنت دول كثيرة منذ ثلث قرن إلى ضرورة معالجة النقص الادارى ، لكن لا تبطلع موارد الأمة في جهاز غير اقتصادى ، ولكى تؤدى للجمهور الأعمال والخدمات اللازمة له فى يسر ودقة واقتصاد ، وليس هناك أمر أهم وأجدر بعناية الدولة من أن تنظم جهازها التنفيذى ، وإلابقى برنامج الإصلاح حبرا على ورق ، وجاءت الخدمات صرجاء وناقصة . لذلك كان تأليف هيئة خاصة لمعالجة هذه المشكلة — هى لجنة دراسة النظم الحكومية — فاتحة مرحلة جديدة ترجو اللجنة أن يعالج فيها النقص الادارى بما يحقق المقصود فى الوقت والجهد والمال ، ويضمن تطبيق القوانين وإنجاز المشروعات .

والقدر الأكبر من أوجه النقص الادارى مشترك بطبيعة الحال بين جميع أجزاء الأداة الحكومية ، فهى عامة فى وزارات السيادة ، ووزارات الإنتاج ، ووزارات الخدمات على السواء ، مما يقتضى وضع المبادئ والخطط العامة لاصلاحها ثم تطبيقها فى مختلف الجهات الادارية . لكن طبيعة الخدمات الاجتماعية تختلف بعض الاختلاف عن أعمال الدولة الأخرى ، وتختلف بالتبعية طريقة أدائها . والبرنامج الذى رسمت خططه العامة فى هذا التقرير إنما يقتضى تنفيذه مراعاة ظروف واعتبارات خاصة بالخدمات الاجتماعية . وقد تعرضت اللجنة لبعضها فى الأجزاء السابقة ، لكنه يهمها أن تجمعها وتوضحها فى هذا المكان قبل الأخذ فى وصف الجهاز المنفذ لبرنامج الشؤون الاجتماعية ، ويمكن فيما يلى تلخيصها :

(١) تعتمد الخدمات الاجتماعية على الارشاد والتوجيه أكثر من اعتمادها على منشآت عادية (كأبنية المراكز والملاجئ والأندية والمسكن فضلا عن المدارس والمستشفيات) أو مساعدات عينية (مثل المعاشات والأغذية والملابس) . وبعبارة أخرى مشروعات وزارة الشؤون الاجتماعية هى فى أساسها مشروعات ارشاد وتوجيه أكثر منها أداء خدمات أداء مباشرا ، وليس معنى هذا أن تهمل الناحية المادية ، لكن معناه أن يعنى أولا بالارشاد والتوجيه ، وأن تكون

الخدمات المسادية وسيلة من وسائل هذا الارشاد والتوجيه ، والمهم في النهوض الاجتماعي — كما سبقت الاشارة اليه مرارا — أن يربى الناس على تفهم حاجاتهم وطرائق قضائها ، وأن يساعدوا على أن يعرفوا كيف يساعدون أنفسهم . فاذا ما تحسن وعيهم ، وزاد ادراكهم لحاجاتهم الحقيقية وقدرتهم على الحصول عليها ، استطاعت الدولة أن تضيق شيئا فشيئا دائرة الخدمات المباشرة وتقصرها على النواحي التي لا يمكن للنشاط الأهلي — الفردي أو الجماعي — أن يتعهدها لأسباب مالية أو فنية .

ويقضى ذلك من المنفذين صفات ومميزات خاصة ، ليست مطلوبة بنفس القدر في موظفي الدولة الآخرين . وأولى هذه الصفات قدرة العاملين في ميدان الخدمات الاجتماعية على أن يكسبوا ثقة الجمهور وصدقة الأفراد حتى تنفذ ارشاداتهم وتوجيهاتهم الى نفوس الناس وأذهانهم . فليس المشتغل بالشئون الاجتماعية كالموظف الإداري أو البوليس المنوط به تطبيق القانون وضبط المخالفات ، أو تنفيذ مشروع مادي (كأنشاء مبنى أو ترعة أو تشغيل محطة كهربائية أو طلبات صرف الخ) ، بل هو أقرب الى المرشد الذي يعرف كيف يقدم النصيحة والمشورة ، ويمثل الناس على السماع والاقناع . صحيح أن نجاح الموظفين الآخرين مرهون الى حد ما بقدرتهم على كسب ثقة الجمهور وتعاونهم ، لكن هذا ليس وسيلة الأولى في أداء مهمتهم لأنهم يمثلون سلطة الدولة قبل أي شيء آخر ، وليس قدرتهم على كسب ثقة الناس سوى تسهيل لهم في القيام بعملهم .

ويجب إذن أن يفصل بين مراقبة تنفيذ القوانين وبين الارشاد الاجتماعي بحيث لا يعهد بهما — قدر الامكان — الى شخص واحد ، وإلا تعرض لإضعاف هيئته وسلطانه في سبيل الإقناع والإرشاد ، وفقد ثقة الناس وصدقتهم في سبيل السهر على تطبيق القانون ، فعاونوا الصحة والزراعة مثلا لا يمكن أن يطالبوا بالارشاد والتوجيه ، ولا بد الى جانبهم من موظفين اجتماعيين يؤدون هذه الرسالة بالتعاون معهم . وهذا واضح أيضا في شئون العمل والعمال ، حيث يجب أن يكون المفتش شخصا والموجه شخصا آخر ، فلا يطلب من المختصين بمراقبة تنفيذ

القوانين والتعليمات أن يقوموا بالإرشاد النقابي أو يتدخلوا في فض المنازعات .
(سبق لمكتب العمل الدولي أن وص ، باحترام هـذا الفصل ضمانا لحسن سير
التفتيش والتوجيه معا) .

ولابد أن يتوافر لدى المرشد الاجتماعي قدر من الصبر وإنكار الذات والرغبة
في خدمة الناس . واللجنة تقدر التضحية التي يتحملها هذا المرشد اذا كان حقيقة
شاعرا باسم ورسالته وراغباً في اداؤها الأداء الكامل ، لكنها تعلم أن كثيرين مستعدون
لها لحسن الحظ ، من بين موظفي الحكومة ومن بين القائمين على المؤسسات
الأهلية ، واللازم أن يساعدوا على المضي في طريق الخدمة التي اختاروها ،
فلا تثبط هماتهم بصعوبات إدارية أو مضايقات نفسية يمكن تلافيها ،
بل يشجعوا ماديا وأديبا كلما أحرزوا نجاحا في أداء رسالتهم . وليس تقدير
هذا النجاح بالأمر العسير حتى في ميدان الخدمة الاجتماعية ، ولا بد له من متابعة
الجهود وتقويم النتائج ، ونعود إلى هذا الأمر الهام فيما بعد .

(٢) ما دامت الخدمة الاجتماعية تقوم في أساسها على الإرشاد والتوجيه ،
فلا بد من تمرين وتدريب على طرائقها وسماثلها . ومن ثم يتضح خطأ التخصص
الزائد الذي بايت به وزارة الشؤون الاجتماعية في تنفيذها المحليين ، ففي الريف مثلاً
متخصصون في أعمال المراكز الاجتماعية وجمعيات الإصلاح الريفي وآخرون
في التعاون وغيرهم في الضمان ، وكلهم يؤدون عملاً من طبيعة واحدة ، وليس
في قانون التعاون أو الضمان أو المراكز الاجتماعية ولا في دقة الأعمال المترتبة عليها
ما يدعو إلى هذا التخصص . والوضع السليم أن يلم المنفذ المحلي بهذه الأعمال
في جملتها ، مما يسهل عليه أداءها ، ويزيد في قدرته على الإرشاد والتوجيه ، ويكفل
نجاحه في كسب ثقة الناس وحسن القيام برسالته (١) .

(١) على أن التدريب على الإرشاد الاجتماعي يجب ألا يقتصر على موظفي وزارة الشؤون الاجتماعية ،
بل يشمل جميع الذين يتصلون بالجمهور اتصالاً مباشراً ، بحكم عملهم دون أن يختصوا بتطبيق القوانين وضبط
الخالفات ، وأخص هؤلاء هم المدرسون الذين يجب تجهيزهم للخدمة الاجتماعية إلى جانب عملهم الأصلي
في التدريس .

وجدير بالذكر أن تحقيق اللامركزية الإدارية يتطلب العدول عن التخصص الزائد في مستوى المنفذين المحليين . ولم ينشأ هذا التخصص عن طبيعة الأعمال بل جاء نتيجة : لفصل المصالح بعضها عن بعض فصلا تاما ، من المشرفين عليها في العاصمة إلى المنفذين في القرى وأحياء المدن ، وخلق إدارات ومصالح منفصلة كلما أقدمت الدولة على خدمة جديدة ، بدل ربط العمل الجديد بما كان موجودا من قبل . وربما كان أوضح مثل لذلك تلك الإدارة الضخمة المستقلة التي خلقت لتنفيذ قانون الضمان الاجتماعي .

(٣) وأخيرا تميز الخدمات الاجتماعية عن أعمال الدولة الأخرى باعتمادها إلى أبعد حد على النشاط غير الحكومي . ذلك أولا : أن الارشاد والتوجيه لا قيمة لها إن لم يجدا صدى وتجاوبا لدى الجمهور وتعاوننا منه ، مبعثه الاقتناع لا الاكراه والإرغام . وثانيا : أن الإدارات الحكومية لا تستطيع أن تقوم بكل الخدمات الاجتماعية اللازمة : لا من حيث عددها واتساع ميدانها ، ولا من حيث وقتها وحسن أدائها ، فلا بد أن يقوم النشاط الأهلي بنصيب وافر من تلك الخدمات . وبغير هذا لا يمكن أن تنتشر لدى جميع المحتاجين إليها ولا أن تشمل كل نواحي النقص والضعف في المجتمع .

ويجب إذن أن يعنى برنامج الخدمات الاجتماعية بالعلاقة بين الدولة والمؤسسات الأهلية ، وإقامة هذه العلاقة على أساس من التعاون التام ، فيعتبر عمل كل من الطرفين مكملًا لبعضه بعضا ، فتلتزم الدولة — قدر الامكان — دور المرشد والمنسق ، بمد المؤسسات الأهلية بالعون الفني والمالي لتتابع نشاطها وتوسعها ، وتحسنه ، وتنوعه ولا تقدم على أداء خدمة مباشرة أو إنشاء مؤسسة تديرها لنفسها إلا في الحالات التي يعجز النشاط الأهلي عن أن يتعهد بها ويعالجها ، وهذا هو التقسيم المنطقي والعملية بين النشاط الحكومي والأهلي في أداء الخدمات الاجتماعية ، الذي يضمن للجمع أن يجني أطيبة ثمره وأوفرها من تلك الخدمات ، (وكان تسليم مؤسسة أبناء السبيل بالقاهرة إلى مؤسسة أهلية أخيرا خطوة في الطريق الصحيح) .

ولو كان الأمر مفاضلة بين إشراف لا يقيد النشاط الأهلي في حرية ولا يثبطه عن الإقدام والإنشاء ، ولكنه يتيح لبعض المؤسسات أن تخالف الأساليب الفنية والادارية السليمة ، وبين مراقبة دقيقة متصلة تضمن مستوى عاليا في المؤسسات التي تقوى على تحملها لكنها تثبط همة الناس وتضيق دائرة النشاط الأهلي ، لوجب دون شك تفضيل الخطة الأولى ، لما فيها من تشجيع النشاط الحر وتنويع لمؤسساته وتوسيع لميدان عمله ، ويمكن فيما بعد أن ترقى شيئاً فشيئاً المؤسسات التي لم تبلغ المستوى المنشود . فالحاجة كبيرة والوسائل قليلة ، وخير أن تؤدي بعض الخدمات أداء ناقصا الى حد ما من ألا تؤدي على الاطلاق ، على أن الأمر في أغلب الاحيان ليس أمر مفاضلة صريحة بين طريقة أو أخرى . وتختصر المشكلة غالبا في المضايقات المترتبة على تعدد المنشآت والمفتشين وعلى ضياع الوقت والجهد من جراء بطء الاجراءات وتعدددها ، ومن يصعب علاج هذا النقص دون أن يضعف الاشراف الحكومي اللازم .

وفي العون الفني والمالى الذى يتعين على الدولة أن تقدمه للنشاط الأهلي ما يسهل أمر المراقبة والتوجيه ، فتزاد الإعانات للمؤسسات التي تبلغ مستوى مناسباً من الدقة والكمال في عملها وتنقص أو تقطع عن المؤسسات الأخرى التي لم تبلغ هذا المستوى مع تركها حرة — في حدود معقولة ، في أن تتابع نشاطها — فلا بد من تنظيم دقيق للإدارة المشرفة على النشاط الأهلي ومن تدريب موظفيها على توجيهه بالمراقبة والإشراف تارة والإعانات تارة أخرى ، لكي يتحقق التنسيق اللازم في أداء الخدمات الاجتماعية ، وينتفع المجتمع أكبر نفع ممكن من وسائله المحدودة في النهوض الاجتماعي ، حكومية كانت هذه الوسائل أو غير حكومية .

* * *

تلك هي الاعتبارات الخاصة بأداء الخدمات الاجتماعية التي تختلف — الى حد ما — عن الاعتبارات العامة المنطبقة على أعمال الدولة في حملتها والتي يجب أن تراعى في تنظيم الادارات المشرفة على تلك الخدمات . وقبل الأخذ في عرض النظام الادارى الذى يتفق مع رسالة وزارة الشؤون الاجتماعية وطبيعة عملها لا بد من استعراض النظام الحاضر في شئء من الاختصار :

١ — أنشئت وزارة الشؤون الاجتماعية سنة ١٩٣٩ وقصد بها هدفان رئيسيان : أولهما زيادة العناية بالمشاكل الاجتماعية لدراستها وعلاجها وفقا للمقتضيات السياسية

والإنسانية معا ، وثانيتها جمع مختلف الخدمات الاجتماعية تحت إشراف موحد لتنسيق وحسن التوجيه . وضمت إليها مصالح وإدارات قائمة ، وأنشئت بها مصالح وإدارات أخرى (١) .

٢ - ضمت إليها مصلحة السجون التي كانت تابعة لوزارة الداخلية ، ثم نقلت في سنة ١٩٤٧ الى وزارة الدفاع لأسباب لا تمت الى طبيعة عملها في شيء . ويبدو أنه الأنسب أن تلحق بوزارة العدل ، ليكون الإشراف على تأديب الاجرام في نفس الجهة التي تشرف على الحكم بالعقوبة . على أن يعنى عناية خاصة بالناحية الاجتماعية في السجون وفي معاملة المسجونين (بالاشتراك مع وزارة الشؤون الاجتماعية) وأن تصلح بيئة السجون قدر الامكان ، بحيث تعالج نفسية من يمكن علاجه ، ويسلم من الانسداد من لم يكن مجرما مزمننا ، ويتبع من أتم فترة عقوبته بعد خروجه من السجن ، ويساعد على الانسجام في حياة المجتمع من جديد . فللسجون وظيفة اجتماعية ظاهرة ، ويحسن أن تنشأ للإشراف عليها هيئة أو مجلس خاص يعمل على تحقيق هذه الوظيفة .

٣ - وضم إليها التعاون (٢) الذي أنشئت إدارته في ١٩٢٣ لتنفيذ قانون التعاون الأول الصادر في تلك السنة وكانت قد ألحقت بوزارة الزراعة أول الأمر

(١) يشمل الديوان العام للوزارة حاليا : (١) الادارة العامة (أقسام : المستخدمين ، السكرتارية ، المساءات ، المحفوظات ، الخ (٢) ادارة المشروعات (أقسام : التشريع والرأى ، البحوث والأحشاء ، العلاقات العامة (٣) ادارة المساكن الشعبية (أقسام : الاعمال الادارية ، الهندسة ، الاحصائين والمحاسبين ، مدينة العمال بامباية) . (٤) ادارة التحقيقات (قسمي التحقيقات ، السكرتارية والشكاوى) . وليست له فروع في الاقاليم

(٢) تنقسم مصلحة التعاون حاليا الى : (١) مراقبة المناطق والتعاون الاستهلاكي (إدارة المناطق التعاونية ، التعاون الاستهلاكي) ، (٢) مراقبة التعاون الإنتاجي والاجتماعي والتعليم التعاوني : إدارات التعاون الإنتاجي ، الخدمات الاجتماعية ، التعليم التعاوني ، (٣) مراقبة المراجعة والتسجيل والإدارة والإحصاء ، البحوث القانونية والتسجيل ، الادارة العامة) . وللصلاحيات فروع تابعة هي ١٧ تفتيشا ، موزعة على ٤ مناطق تعاونية ، تشرف على أكثر من ألفين من الجمعيات ، من بين آخر ١٦٨٤ للتوريد والاقتراض الزراعي و٣١٧ منزلية .

ثم نقلت إلى وزارة المالية بعد أن تعدى النشاط التعاوني حدود القرى وأخذ التعاون الاستهلاكي ينتشر في المدن . وسبق للجنة أن أشارت مرارا إلى أهمية التعاون وخطورة رسالته الاجتماعية إلى جانب فوائده الاقتصادية ، ويمكن أن يشترك بنصيب وافر في تحقيق النهوض الاجتماعي إذا ما تحسن مستواه وزاد انتشاره .

وتختلف حركة التعاون اختلافا ملحوظا في البيئة الريفية عنها في البيئة الحضرية ففي المدن تتجه غالبا إلى التعاون الاستهلاكي أو المنزلي ، بينما تتناول في القرى بعض نواحي الإنتاج (توريد الأسمدة والتقاوى ، اقتراض زراعى) والتصرف (تسويق القطن أخيرا) إلى جانب الناحية الاستهلاكية . وعلى النشاط التعاوني في الإنتاج والتصرف المعول الأكبر في تحقيق النهضة الزراعية المنشودة لتحسين غلة الأرض من جهة (وهو الأمر الضروري للاقتصاد القومى) ولزيادة إيرادات المزارعين من جهة أخرى بتسهيل حصولهم على لوازم الزراعة وعلى أحسن مخرج (محصولاتهم) . وفى إلغاء الملكيات الزراعية الكبيرة ونشر الملكيات الصغيرة (على أثر تطبيق قانون الإصلاح الزراعى) ، وفى زيادة توزيع الأرض وتحقيقها فى قطع ضئيلة لا تقاس بالفدان بل بالقيراط والسهم (بفعل قواعد الإرث وزيادة السكان) ، ما يستلزم انتشار التعاون فى الإنتاج والتصرف ويحتم العمل على تشجيعه بجميع الوسائل تفاديا لهبوط غلة الأرض ونقص إيرادات الفلاح .

ثم أن رسالة التعاون فى البيئة الريفية لا تقتصر على الناحية الاقتصادية ، بل تشمل ناحية اجتماعية فى غاية الأهمية . ذلك أولا : أن التعاون وسيلة فعالة لا يقاط الوعى الاجتماعى فى القرية ، ومدرسة عملية لتدريب الأهالى على العمل الجماعى لقضاء مصالحهم وتحسين أحوالهم . والجمعيات التعاونية تشترك مع جمعيات المراكز الاجتماعية والإصلاح الريفى فى أعداد أهل القرية مباشرة مسئوليات الحكم المحلى ، وهو الهدف الذى يجب أن تصوب إليه نهضة القرى . وثانيا : أن الجمعيات التعاونية تستطيع أن تؤدى خدمات اجتماعية مختلفة — كما سبقت الإشارة إليه عند استعراض وسائل النهوض بالقرية — فيجب أن نرجع فى عداد الأدوات المحلية ، التى توصل بعض الخدمات لأهل الريف .

ويترب على الفارق بين الحركة التعاونية في بيئة المدن وبيئة الريف أن تختلف أساليب الإشراف الإداري في البيئتين ، ففي المدن يقتصر على المراقبة (تكوين الجمعيات وتسجيلها وتطبيق قانون التعاون) وتصبح الإدارة المشرفة أشبه بإدارة الشركات التي تراقب تنفيذ قانون الشركات ، دون أن تعنى بتوجيهها أو مساعدتها ، أما في القرى تقوم الإدارة المشرفة مقام المرشد والمعين ، فتتشر دعوة التعاون وتوجهه إلى نواحي الإنتاج والتصرف اللازمة ، وتساعد على أن يؤدي رسالته الاقتصادية والاجتماعية ، فتعينه بالاختصاصيين (الذين كانوا العامل الاول في النجاح النسبي الذي احرزته المراكز الاجتماعية) وبالإعانات المالية (لنشاطها الاجتماعي أسوة بالمراكز الاجتماعية) . ونصيب الريف من الأدوات المحلية (جمعيات التعاون والمراكز الخ) ومن الموظفين الاجتماعيين لا يزال صغيرا اذا ما قورن بحاجته ، واذن يجب أن يستفاد إلى أبعد حد ممكن بتلك الأدوات وهؤلاء الموظفين .

٤ - وضم إليها مصلحة العمل ^(١) التي كانت تابعة لوزارة الداخلية منذ إنشاء مكتب العمل سنة ١٩٣٠ وأصبح لهذه المصاحبة - كما لوحظ من قبل - دور خطير ، وعليها عبء لا بد أن يزيد مع انتشار الصناعة وزيادة العاملين بها ، شأن مصر في ذلك شأن أغلب الدول الأخرى . وإلى عهد قريب قبل الإصلاح الزراعي لم تمتد رسالة مصلحة العمل وفروعها إلى القرى والبيئة الريفية ، بل اقتصر على المدن والمناطق الصناعية ، فهي بذلك تختلف كثيرا عن الإدارات الأخرى التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية في تكوينها الحالي التي إما أن تنصب على البيئة الريفية وحدها (مصلحة الفلاح وفروعها) أو على البيئة الريفية بوجه خاص (مصلحة التعاون وفروعها) أو على البيئة الريفية والحضرية معا (مصطلحات الخدمات والضمان) .

(١) تنقسم مصلحة العمل حاليا : (عدا الإدارة العامة) إلى : (١) مراقبة الأبحاث والتشريع (إدارات التشريع ، العلاقات الدولية ، البحوث الفنية والإحصاء) . (٢) مراقبة النقابات ، والعلاقات الصناعية (إدارات النقابات ، الإرشاد والتوجيه العالي ، التوفيق والتحكيم ، التعويض والتأمين ، المسائل الاجتماعية) ، (٣) مراقبة القوى العاملة (إدارات التعديم ، التدريب المهني ، الهجرة ، البطاقات الشخصية) ، مراقبة التفتيش (إدارات التفتيش ، المسائل الصحية ، الوقاية من الإصابات . ولها فروع ثابتة في ١٥ مكتبا للعمل في المحافظات والمناطق الصناعية .

ويزيد عمل هذه المصلحة عن طاقتها الآن ، وذلك للأسباب الآتية :

(١) زادت مشاكل العمل والعمال ، وتعقدت كثيرا في السنوات الأخيرة ، تبعا لعوامل اقتصادية لم يكن من السهل تفادى نتائجها ، ومؤثرات سياسية كان اللازم أن تبقى شئون العمل بآمن منها ، وبالأخص لدى المسؤولين عن معالجتها .

(ب) بالغت الدولة في التدخل في المشاكل العمالية ، دون أن يحاول المسؤولون أن يعرفوا كيف يميزون بين مايجب تعهده للملافة انتشاره أو تفاقمه ، وبين مايمكن تركه للزمن وتفاعل الظروف ، فزادت الأعباء زيادة ناءت المصلحة بحملها دون أن تحظى بتقدير أو امتنان أصحاب العمل والعمال على السواء .

(ج) تنظيم المصلحة وتقسيمها في حاجة إلى تعديل وإصلاح ، لكي لا تطغى معالجة المنازعات على الأعمال الأخرى ، فتتوافر العناية اللازمة بالفتيش والإرشاد النقابي ومختلف المسائل المتعلقة بمراقبة القوى العاملة ، كما أن الموظفين لم يبلغوا بعد من العدد أو الكفاية والمران ما يتناسب وخطورة رسالة هذه المصلحة .

(٥) وأنشئت إدارة الفلاح^(١) سنة ١٩٣٩ وهى تؤدي رسالتها عن طريق المراكز الاجتماعية وجمعيات الإصلاح الريفي ، التى تشرف عليها بوساطة فروعها

(١) تنقسم مصلحة الفلاح حاليا (عدا الإدارة العامة) إلى : (١) الإدارة الاقتصادية (أقسام الإنتاج الزراعى ، الإنتاج الحيوانى ، الصناعات) ونقلت إليها أخيرا إدارة الصناعات الصغرى من وزارة التجارة والصناعة . (٢) الإدارة الاجتماعية (أقسام البر والخدمة الاجتماعية الثقافية ، الرياضة) . (٣) إدارة البحوث الفنية والإحصاء . (أقسام للبحوث الفنية والمكتبة ، الإحصاء ، العلاقات الخارجية والدعاية) ، (٤) الإدارة الطبية (أقسام الصحة الريفية ، رعاية الأم والطفل ، الصيدلة) . (٥) الإدارة الهندسية (أقسام التصميمات والمعاينات ، التنفيذ والمراجعة ، المقاييس والصيانة ، تخطيط القرى والمنازل الريفية) ، (٦) إدارة العمير (سابقا إدارة الإقطاعيات الزراعية والملكيات الصغيرة) . (٧) إدارة التفتيش (أقسام التفتيش الفنى ، التفتيش المالى ، التسجيل والتحقق) . وللصحة فروع ثابتة هى ١٥ تفتيشا واحد فى عاصمة كل مديرية تشرف على نحو ١٥١ مركزا اجتماعيا و٤٧ جمعية لإصلاح ريفي ، ولإدارة التعمير وكالة عامة فى كفر سعد و٥ تفتيش .

في الأقاليم . وجدير بالذكر أن إدارتي الفلاح والتعاون كانتا تابعتين لمدير واحد بين ١٩٤٧ و ١٩٥١ اعترافا بأن طبيعة عملهما واحدة (هى العمل على النهوض الاجتماعى بواسطة تدريب الأهالى على العمل الجماعى) وأن ميدان عملهما يكاد يكون واحدا أيضا ألا وهو البيئة الريفية (بصرف النظر عن التعاون فى المدن الذى لوحظ أنه ليس فى حاجة كبيرة إلى توجيه ومساعدة) . إلا أن هذه التجربة لم تسفر عن نتيجة لأن الجمع بين الإدارتين اقتصر على المدير العام ، وبقى الانفصال تاما فيما دونه من وكيل المصلحة إلى مختلف الأقسام والمنفذين وبهذا لم تحقق التنسيق المقصود ولم تقض على ازدواج العمل وتكراره ، لكن هذا لا يضعف من حقيقة التشابه الكبير فى طبيعة عمل المصاحتين مما يؤذن بفائدة إدماجهما ضمن جهودهما فى سبيل تحقيق رسالتهما فى البيئة الريفية .

(٦) أما مصلحة الخدمات الاجتماعية ^(١) فقد أنشئت سنة ١٩٤٦ من أقسام كانت تابعة للوزارة وهى المنوط بها الاشراف على النشاط الأهلى الحر (جمعيات خيرية ، مؤسسات مختلفة ، ملاجئ ، أندية) وتضم أيضا الادارة المختصة بتعهد شئون الأحداث من حيث : معالجة مشاكلهم ، وتبعية اصلاحهم ، وتدير مباشرة بعض المؤسسات ، كمؤسسة العباسية لايواء المتسولين والمتشردين والمساحات أو الوحدات الرياضية ، (عددها نحو ١٨ فى مدن مختلفة) . هذه المصلحة فى حاجة الى اعادة تنظيم شامل ، يحقق التنسيق والتعاون اللازمين بين النشاط الأهلى والحكومة ، ويمكنها من أداء رسالتها بطريقة أكثر يسرا وإنتاجا ، وأقل كلفة وتعقيدا .

^(١) تنقسم مصلحة الخدمات الاجتماعية حاليا عددا للادارة العامة الى ادارات : (١) المؤسسات والملاجئ . (٢) الادارة الطبية . (٣) الجمعيات الخيرية . (٤) شئون الاحداث . (٥) التفتيش المالى والاندية . (٦) الرياضة العامة . ولها ٣ فروع فى الاسكندرية ، وطنطا ، والزقازيق .

(٧) وأنشئت مصلحة الضمان الاجتماعي^(١) في سنة ١٩٥٠ لتنفيذ قانون الضمان الاجتماعي ، الصادر في تلك السنة ، وضمت إليها إدارة الاغاثة التي كانت تابعة لمصلحة الخدمات الاجتماعية . ورغم أنه لم تمض ثلاث سنوات منذ انشاء هذا الجهاز فان التجربة قد أثبتت ضرورة تعديله تعديلا جوهريا ، وذلك للأسباب الآتية :

(١) أنه لا بد من إعادة النظر في مدى تطبيق الضمان الاجتماعي (بالحق المقصود في القانون وهو المساعدة الاجتماعية) - لاعتبارات مالية أكثر من أى شئ آخر ، فقد صدر هذا القانون قبل أن يتضح الانكماش الاقتصادي الحالى ، ويظهر أثره في موارد الخزنة ، وأعلنت الدولة على تنفيذ مشروع يتطاب نحو ستة ملايين من الجنيهات سنويا دون أن تحسب حساب المستقبل ، وكيفية تدبير المال اللازم في السنوات اللاحقة .

(ب) أنه قد قصرت من استحداث مصلحة قائمة بذاتها وشبكة ادارية مستقلة في أنحاء القطر إيجاد جهاز مثالى ، يسلم من عيوب المصالح الأخرى بدقة نظامه وحسن اختيار موظفيه ، وبذلت في هذا السبيل جهود ملحوظة لكنها لم تأت بكل النتيجة المرجوة ، وكان الأجدى والأوفر أن يسعى لتحقيق هذا القصد عن طريق استخدام الأجهزة الادارية الموجودة مع اصلاحها وتوسيعها وتنسيقها .

(ج) إن الاضطرار الى خفض اعتمادات الضمان الى أقل حد يتفق مع الواقع

(١) تقسم مصلحة الضمان الاجتماعي حاليا الى : (١) مراقبة المعاشات والمساعدات العامة وتشمل مكتب التنظيمات الادارية ، ادارة المعاشات ، القسم الفنى ، وقسم الاستئنافات ، ادارة المساعدات وتشمل أقسام التأهيل والمساعدات والاغاثة والتنسيق ، الادارة الطبية ، ادارة البحوث (أقسام التوجيه والعلاقات الخارجية والاحصاء والبحوث الفنية) ادارة التفقيس ، (٢) ومراقبة التشريع والتحقيقات ، ادارة التشريع (أقسام الرأى والقضايا والقسم الشرعى) ، ادارة التحقيقات (٣) مراقبة الادارة العامة بالأقسام العادية) ولها فروع ثابتة حتى ١٨ تفتيشا ونحو ٣٣٠ مكتب ضمان .

بالارتباطات القائمة ورعاية النشء الجديد ، ترتب عليه أن أصبحت الأداة المنفذة للضمان أكبر بكثير مما يقتضيه صرف الاعتمادات وفي هذا إسراف لا بد من معالجته عن طريق الافادة من موظفي هذه المصلحة — ومن بينهم عناصر طبية ومنتجة — في أداء الخدمات الاجتماعية الأخرى . وقد نقل نحو مائة من هؤلاء إلى وزارات أخرى في سنة ١٩٥٢ . وتدعو الحاجة إلى الاحتفاظ بالباقيين في التنظيم الإداري الجديد .

(د) أن طبيعة عمل الضمان لا تختلف عن أعمال مصلحة الخدمات الاجتماعية التي ترمى إلى نشر المساعدات الاجتماعية في صورها المتعددة . إما مباشرة وإما بواسطة المؤسسات الأهلية .

(٨) وأنشئت سنة ١٩٥٠ إدارة المساكن الشعبية لتتعهد مشا كل السكنى في الريف والمدن : من حيث البحث والدراسة والتصميم ، ومن حيث التنفيذ العملي ، سواء أكان مباشراً أم بواسطة النشاط الأهلي (كمشروعات المساكن التعاونية وشركات البناء) وإن تكن هذه الإدارة لم تؤد رسالتها بعد فلائ طبيعة عملها لم تتضح كما أنه لم يتفق على وسائلها في الإنتاج وفي المشروعات الجديدة التي سبقت الإشارة إليها ، والتي تصدر عن مبدأ الاعتماد على النشاط الأهلي مع توجيهه ومساعدته ما يرسم برنامج عمل هذه الإدارة وطريقة تنظيمه .

(٩) وأنشئت سنة ١٩٣٩ إدارة الدعاية والارشاد الاجتماعي التي تضم إدارة المسرح الشعبي ، ولئن كانت مهمة هذه الإدارة لم تحدد التحديد الكامل فقد كانت على كل حال محاولة لازمة ومفيدة ، مكنت من تجربة وسائل جديدة في الارشاد الاجتماعي ، لم تكن محل تجربة من قبل . وقد فصلت عن وزارة الشؤون الاجتماعية سنة ١٩٥٢ ، وضمت إلى وزارة الارشاد القومي منذ إنشائها ، ولم تبد مبررات هذا النقل واضحة ، اللهم إلا إذا قصد به إيجاد عدد مناسب من الإدارات لتكوين الوزارة الجديدة . ولو صح أن إدارات الارشاد يجب أن تضم كلها إلى وزارة الارشاد لكان لازماً أن تنقل إليها أيضاً إدارة الدعاية الصحية التابعة لوزارة الصحة ، والارشاد الزراعي التابع لوزارة الزراعة ، والدعاية الدينية التابعة للأزهر ... الخ .

ويلاحظ بوجه عام على التنظيم الإداري لوزارة الشؤون الاجتماعية أنه تبع تكوين الوزارة، فنمت مصاحلها وتعددت اداراتها وفروعها تبعاً لتوسيع خدماتها، ولكن بغير محاولة لتنسيقها مع المصالح والادارات الموجودة من قبل . وبصرف النظر عن العيوب المشتركة بين جميع أجزاء الأداة الحكومية يمكن تصور نواحي الضعف والنقص التي تعوق أداء الخدمات الاجتماعية، والتي يهتم اللجنة أن تبرزها بوجه خاص فيما يلي :

(١) تركيز العمل مع تجزئته بين إدارات وأقسام متعددة :

يضاعف من أضرار التركيز أن هناك تقسيماً يزيد على الحاجة في مختلف الخدمات الاجتماعية فيعطل الأعمال أكثر مما يساعد على إتقانها ، ويخلق شيئاً من المبالغة في "تخصص" المنفذين لا يتفق وطبيعة الخدمات التي يؤدونها، فيزيد عدد الموظفين عما كان يتطلبه العمل الذي يؤدي بالفعل، أو ينقص هذا العمل عما كان يؤديه هؤلاء الموظفون لو نظم ونسق على أساس سليم . وأمثلة هذا التخصص الزائد كثيرة في البيئة الريفية والحضرية ، كمنفذى : الفلاح، والتعاون، والضمان، أو المفتشين الإداريين والمسالمين ، والفنيين والرياضيين ، للهيئات والمؤسسات الأهلية .

(٢) تكرار العمل وازدواجه في كثير من الخدمات :

للادارات والجماعات المحلية التي تعمل في البيئة الريفية أهداف مماثلة في كثير من النواحي الاجتماعية والطبية والاقتصادية لو نسق بينها لأتت بانتاج أكثر وفائدة أعم . كما أن الإدارات والأقسام ذات الاختصاص المتشابه تتكرر في المصالح، مما يؤدي الى ازدواج يبعثر الجهود ، ويزيد في التكاليف (ولا تشترك مصالحة العمل في هذا التكرار لاختلاف رسالتها ودائرة اختصاصها عن المصالح الأخرى) .

(٣) انعدام التنسيق وضعف التعاون بين الوحدات الإدارية :

تؤدي كل مصلحة عملها بواسطة فروعها الإقليمية، ولا علاقة منظمة بين هذه الفروع وبين الإدارات المحلية التابعة لها إلا عن طريق الإدارات المركزية بالعاصمة ، وتنظم كل مصلحة تقسيمها الإداري والجغرافي بمعزل عن المصالح الأخرى ،

ففى جميع عواصم المديرىات مثلا : تفتيش للفلاح ، وآخر للتعاون ، وثالث للضمان يستأجر كل منهما مكانا مستقلا - اللهم إلا فى حالة أو حالتين - به "طقم" كامل من المكتبة الاداريين والحسابيين والفراشين ، وأخذت مصاحبة الخدمات الاجتماعية بدورها طالب أخيرا بتعميم فروعها فى الأقاليم بنفس الوضع .

(٤) انعدام التنسيق أو قلته بين أعمال وزارة الشؤون الاجتماعية

والوزارات الأخرى :

تتعدى هذه المشكلة حدود التنظيم الادارى لوزارة الشؤون الاجتماعية لكن بحثها لازم فى تنظيم الجهاز المنفذ لبرنامج الشؤون الاجتماعية فى نواحيه المتعددة ، وقد عرضت اللجنة لهذا الموضوع فيما يتعلق بالقرى والبيئة الريفية ، وتوصى فيما يلى ببعض التعديلات فى تبعية إدارات وأقسام لوزارات معينة ، منعا للتكرار والازدواج بين وزارة الشؤون الاجتماعية والوزارات الأخرى ، وضمانا للتنسيق والتعاون بينها .

وقد درس الجهاز الادارى اللازم لتنفيذ برنامج الشؤون الاجتماعية درسا دقيقا وشاملا - كما أشير اليه فى التمهيد لهذا التقرير - مع لجنة النظم الحكومية ولجنة اللامركزية المتفرعة منها ، ولجنة خاصة بالتنظيم الادارى واللامركزية فى وزارة الشؤون الاجتماعية . وكان الرائد فى الدراسة - إلى جانب معالجة العيوب العامة المشتركة بين جميع أجزاء الأداة الحكومية - أن يتفق التقسيم الإدارى مع مختلف نواحي ذلك البرنامج ، وتناسب أساليب التنفيذ مع طبيعة الأعمال والخدمات الاجتماعية .

وتدعو الدواعى المنطقية والعمالية إلى أن يبدأ التنظيم بالأدوات والموظفين المحليين وهم المتصلون رأسا بالجمهور والمنفذون الحقيقيون لبرنامج الشؤون الاجتماعية ، ثم تكيف طريقة الإشراف عليهم فى المستوى الإقليمى والمستوى المركزى ، وبذلك تعكس وجهة النظر المألوفة (ألا وهى البدء بالإدارة المركزية والاهتمام بتنظيمها واختيار الرؤساء والموجهين أكثر من العناية بتنظيم التنفيذ - إذ المحلى وتيسير أسرته على المسئولين عنه) التى كانت أثرا لعقولة التركيز السائدة وسببا هاما من أسباب النقص والضعف فى أداة الحكم .

وقد 'تضح جليا في دراسة الجهاز الادارى اللازم لأداء الخدمات الاجتماعية — وخاصة في البيئة الريفية — أنه لا يمكن وضعه على أساس سليم ومتيج ، ما لم يدخل فيه قدر مناسب من (اللاوزارية)^(١) ولئن كانت هذه الخطوة لازمة بوجه عام في جميع الأعمال الحكومية (مما أدى إلى أن يؤخذ بها في تنظيم الوزارات الأخرى) فهي بالأولى ضرورية في الأعمال والخدمات المتصلة بالشئون الاجتماعية لاعتمادها على الاتصال الشخصى المباشر وعلى نشاط الأفراد والجماعات أكثر من أعمال الدولة الأخرى .

ولا تتناول اللجنة هنا تفصيل التنظيم الادارى المقترح للمصالح والادارات التى تكون وزارة الشئون الاجتماعية ، وتوزيع الموظفين على مختلف الأقسام والفروع ، وتدريبهم على تأدية أعمالهم في إطار ذلك التنظيم ، بل تكتفى في هذا التقرير بأن ترسم الخطوط العريضة للجهاز المنفذ لبرنامج الشئون الاجتماعية ، تاركة تفاصيل التطبيق لتقارير اللجان الفنية المختصة .

١ — التنفيذ المحلى

يتم التنفيذ المحلى في الريف في نطاق القرية أو مجموعة من القرى ، وفي الحضر في نطاق الحى أو مجموعة من المؤسسات :

١ — تنسق الخدمات ، والأدوات الحكومية والأهلية التى تؤديها المجالس واللجان التى تشرف عليها أو تلحق بها ، بما يحول دون تكرار العمل ويكفل حسن أدائه وكمال الانتفاع بالموظفين الموجودين ومن يستجد منهم في المستقبل . وطريقة ذلك أن تجمع الأعمال التابعة الآن لمختلف المصالح (فيما عدا مصاحبة العمل مؤقتا) في وحدات إدارية جديدة حسب التقسيم الجغرافى الأنسب في دائرة المديرية أو المحافظة .. وفي الأمكنة المخصصة الآن لمكاتب الضمان والمراكز الاجتماعية

(١) اتفق على أن تطلق تسمية (اللاوزارية) على زيادة المسئولية وحرية التصرف لدى الموظفين المحليين والإقليميين التابعين لوزارات ومصالح مركزية ، وأن تخصص تسمية (اللامركزية) لزيادة اختصاصات المجالس المنتخبة الاقليمية والمحلية ، واستئصالها عن الحكومة المركزية .

مايسهل أمر إنشاء هذه الوحدات فى أنحاء الريف ، دون أن يتطلب ذلك تكاليف إنشائية جديدة .

(٢) ويستتبع ذلك أن يعدل عن تخصص المنفذين المحليين فى مختلف أنواع الخدمات والارشاد : (فلاح ، ضمان ، تعاون ، خدمات) لأنها ترمى كلها إلى هدف واحد وتستخدم كلها أساليب متشابهة ، وبهذا ينتفع أكبر انتفاع ممكن بالموظفين المحليين ، سواء أكان ذلك بتوسيع أفقهم وثقافتهم الاجتماعية أم بزيادة مقدرتهم وإنتاجهم الفعلى .

(٣) ويقتضى هذا تدريب كل فريق على مختلف أنواع الخدمات والارشاد وليست أنظمة التعاون أو أساليب المراكز الاجتماعية أو تعليمات الضمان بالصعوبة والدقة التى تحول دون أن يلم بها المنفذ المحلى الإمام الكافى ، لى يقوم بدور المشرف عليها ، والمنفذ لها ، والمرشد إلى فوائدها وطرائقها .

وليست قواعد التفتيش الادارى والفنى والمالى والرياضى على الجمعيات والمؤسسات الأهلية بالتعقيد الذى يمنع الشخص الواحد من أن يقوم بها .

(٤) ويعطى هذا المنفذ والمشرف الذى يعمل فى الوحدات المحلية قسطا مناسباً من الاختصاص الادارى وحرية التصرف لى يستطيع أن يؤدى عمله ويتدبر مشاكله ، دون أن يرجع الى رئيسه فى كل كبيرة وصغيرة ولكى يشعر بالمسئولية الملقاة عليه ، وتتضح ثمار جهده وعنايته ، فى كافأ عليها ، أو نتائج إهماله وتراخيه فىسأل عنها .

٢ - الإدارة الإقليمية

وتستقل فى دائرة المديرية أو المحافظة الواحدة بالكيفية الآتية :

١ - تجمع الفروع والتفتيش التابعة للمصالح المختلفة تحت إدارة واحدة للخدمات الاجتماعية فى المديرية أو المحافظة يطلق عليها تسمية "مراقبة الشؤون الاجتماعية" مع توحيد المكان والإعمال الكتابية والحسابية والفراشين ووسائل الانتقال قدر الامكان .

والخطوة التالية — التي تتم في ضوء التجربة العملية وبعد تمرين المنفذين الحاليين والإقليميين — أن تتلاشى تلك الفروع والتفاتيح بالاندماج في المراقبة الإقليمية ويندمج كذلك الموظفون التابعون لها في هيئة واحدة تابعة لهذه المراقبة.

على أن مكاتب العمل وضعا خاصا ، فديحول دون أن تتبع المراقبة الإقليمية تبعية كاملة مثل الفروع التابعة للصالح الأخرى . ولا يمكن الجزم في هذا مقدما وأغلب الظن أنه سوف يمكن جعل أعمال التفتيش من اختصاص مكاتب المحلة تحت سلطة مراقبة الشؤون الاجتماعية في المديرية أو المحافظة ، وإبقاء أعمال أخرى (كالتوفيق والتحكيم) على اتصال أوثق بالإدارة المركزية . والتجربة وحدها — في شيء من الحذر والتأني — تهدي إلى التنظيم العملي الأنسب للإشراف على شؤون العمل والعمال ومدى إخضاعه لسلطة المراقب الإقليمي .

(٢) يكون مراقب الشؤون الاجتماعية في الإقليم المرجع الإداري الأخير في دائرة اختصاصه بحيث لا يحتاج إلى استئذان أو تصديق من الإدارات المركزية لتصرف جميع الأعمال العادية ، وحسب نظام (اللاوزارية واللامركزية) الذي تم الاتفاق عليه في اللجان المختصة ، يكون لوزارات أخرى (هي في الغالب وزارات الخدمات أو التي يمكن تحديد أعمالها في دائرة المديرية أو المحافظة الواحدة كاشؤون البلدية والقروية والصحة والمعارف والزراعة) رئيس إقليمي شبيه بمراقب الشؤون الاجتماعية في اختصاصه وسلطته ويصبح هؤلاء الرؤساء أعضاء بحكم وظائفهم في مجالس المديريات ، أما علاقتهم بالمجالس البلدية في المحافظات فلم يلبت فيها بعد .

غير أن حداثة عهد وزارة الشؤون الاجتماعية وتفرع وسائلها وأساليبها في أداء رسالتها ، لن تمكن من إنشاء المراقبات الإقليمية جميعها واختيار رؤسائها دفعة واحدة في حين أن هذا ميسور للوزارات الأخرى التي أنشئت منذ زمن فروعها الإقليمية موحدة . وأن يبدأ بإنشاء بعض مراقبات الشؤون الاجتماعية كخطوة أولى (رئي أن تكون في مديرتي البحيرة والقليوبية ، ومحافظة القاهرة والاسكندرية) إلى أن يتيسر نشرها في باقي المديريات ، في ضوء التجربة ، وبعد إعداد الموظفين

القادرين على أن يتولوا رياستها . وفى الأقاليم التى يرجأ إنشاء المراقبة فيها يعطى المفتشون التابعون للمصالح حرية تصرف واختصاصا إداريا أوسع تحقيقا لقدرة من (اللاوزارية) المشودة . وقد تم وضع المشروعات المفصلة لكل ذلك ، وأخذت الوزارة فى تنفيذها بالفعل .

(٣) وبما أن المراقب لا يمكن أن يتبع مصلحة من المصالح لأنه يمثل الوزارة فى مجموعها فلذلك يتبع وكيل الوزارة الدائم رأسا . ويعاون وكيل الوزارة فى الإشراف على المراقبين مكتب مؤلف من عدد محدود من ذوى الكفاءة والمران والمنزلة (مفتش عام وبعض المفتشين المساعدين مثلا) يطعون الوكيل على سير العمل فى المراقبات ويجمعون منها ومن المصالح البيانات والتقارير اللازمة ويحلون عند الحاجة مشا كل التنسيق والتعاون بين المراقبين ورؤساء المصالح والإدارات .

(٤) ينظم التفتيش الإدارى والمالى فى داخل كل مراقبة ويخضع هذا التفتيش للمراقب . أما النواحي الفنية المتصلة بتوجيه الخدمات وأساليبها فتبقى تبعيتها والتفتيش عليها من اختصاص المصالح والإدارات المركزية .

٣ - الإشراف المركزى

يتولاه الديوان العام والمصالح والإدارات المركزية ويشمل :

١ - التوجيه العام : وأهم ما فيه وضع المشروعات والتعليمات اللازمة لتنفيذ برنامج الشؤون الاجتماعية ، والبت فى المشا كل التى تتعدى حدود المديرية أو المحافظة الواحدة ، أو تتعلق بمبدأ عام أو حادث ذى خطورة خاصة . أما الإدارة الفعلية فتصبح من اختصاص المراقب الاقليمى (وأعوانه) الذى تنتهى عنده التصرفات والقرارات الإدارية فى داخل الاقليم . ولا يستثنى من ذلك سوى بعض الأعمال التى يحسن - لاعتبارات عملية أو فنية - أن تتم فى الإدارة المركزية كتوريدات الادوية ووسائل الانتقال .

أما القرارات الخاصة بالموظفين فى تعيينهم وترقيتهم وتأديبهم ونقلهم فتبقى بوجه عام من اختصاص الإدارات المركزية فى المرحلة الأولى مع مراعاة الآتى :

(١) يؤخذ رأى المراقب الاقليمى فى هذه القرارات وبالأخص فى نقل الموظفين من مراقبته واليها ، ولا يخالف هذا رأى الا لاعتبارات وظروف خاصة

(٢) يكون للمراقب الاقليمي سلطة المدير العام في تأديب جميع الموظفين .

(٣) للمراقب (مع أعوانه) كامل الاختصاص وحرية التصرف في تعيين الخدمة السائرة) وتأديبهم وفصلهم في حدود القوانين واللوائح دون الرجوع الى الادارات المركزية .

وجدير بالذكر أن تقدم المراقبات الاقليمية وثيق الصلة بتقديم مجالس المديرات وعينت لجنة النظم الحكومية عناية بالغة بتنظيم هذه الصلة ، وبالأخص في مدى نظر المجالس في ميزانيات الخدمات وفي سير الأعمال في المراقبات ، ووضعت هذا التقسيم في مشروع قانون مجالس المديرات الذي تم وضعه والذي يرمى الى رفع مستوى هذه المجالس يجعل المراقبين الاقليميين أعضاء فيها بحكم وظيفتهم ، وبتوسيع اختصاص المجالس في توزيع اعتمادات الأعمال الجديدة وتتبع الأعمال والخدمات في داخل المديرية مع عدم الاخلال بحسن سير الادارات المنفذة .

٢ - الرقابة العامة للتحقق من أن المراقبات تسيير وفقاً لبرنامج الشؤون الاجتماعية وتخدم المبادئ والمخطط العامة التي رسمت له ، وتطبق التشريعات والتعليمات والقواعد الفنية في عملها . ولا تتم هذه الرقابة بالتفتيش الكامل على أعمال المراقبات لمراجعتها والتصديق عليها (والاعدا من باب آخر الى التركيز المعيب) بل بزيارات تفتيشية متقطعة للوقوف على نشاط المراقبات وطريقة أداء الخدمات والأعمال فيها وذلك بوساطة المفتشين التابعين للوكيل الدائم . وتعرض التقارير عن هذه الزيارات مع التقارير الفنية التي تضع بوساطة الادارات المركزية في اجتماعات دورية بين وكيل الوزارة والمفتشين التابعين له ومديرى المصالح والادارات المركزية لكي تكون الرئاسة المركزية على اتصال والمهام دائمين بسير مختلف الخدمات في أنحاء القطر . والمأمول أن في رفع الأعمال الادارية العادية عن كاهل الرؤساء في العاصمة ما يتيح لهم أن يتعهدوا بتوجيه العام ، ويحافظوا على النظرة الشاملة التي تحول دون التعارض والتناقض وتحقيق التنسيق والانسجام .

وثمة وسيلة ذات أهمية قصوى في توجيه الاداة الحكومية لم تكن في الماضى محل رعاية وعناية ، ولا بد من الأخذ بها في جميع الاعمال الحكومية ، وبالأخص في الخدمات ، ألا وهى تتبع تنفيذ البرامج والمشروعات في خطواتها المرسومة ،

ومراحلها المحددة ، وتقويم الاعمال التي تمت والخدمات التي أدت لمعرفة درجة نجاحها في بلوغ الاهداف المنشودة ومدى افادة المجتمع بها . وقد عهد الى لجنة خاصة برسم الطريقة العملية لتحقيق التبع والتقويم وجدير بالذكر أن هذا التقويم أصعب تحقيقا في الخدمات الاجتماعية (التي تعتمد الى حد بعيد على التوجيه والارشاد) منه في الخدمات الأخرى (التي تغلب عليها الناحية المادية أو العينية) وهي من باب أولى الأزم لها ، لكي يمكن التأكد من صلاحية الأنظمة والوسائل وقدرة المنفذين على أداء رسالتهم .

٣ - إجراء الدراسات والأبحاث اللازمة للوقوف على طبيعة المشاكل الاجتماعية القائمة وعناصرها وأسبابها ولتقدير تطورها في المستقبل تبعا لمختلف العوامل الاقتصادية والاجتماعية والمؤثرات السياسية والنفسية ورسم سبل معالجتها ووسائلها ، وترجمة كل ذلك في لغة التشريع والارشاد بطريقة عملية تحسب حساب الواقع والممكن . وإذا كانت مبادئ النهوض الاجتماعي ثابتة ومستقرة فإن برنامج تحقيقه - الذي رسمت اللجنة خطوطه العريضة - أبعد ما يكون عن تصميم نهائي لا يمكن تعديله متى بدئ في تنفيذه بل هو أشبه بكائن حي يتطور بتطور الظروف فلا بد من أن يراقب سيره مراقبة مستمرة ويتابع البحث والدراسة في وسائله دراسة ، متصلة لكي يتفق دائما مع المبادئ الثابتة والخطط السليمة .

والأساس الأول للبحث والدراسة هو توفير بيانات دقيقة واحصاءات كاملة عن مختلف المشاكل الاجتماعية . ولوحظ مرارا في هذا التقرير أن تلك البيانات والاحصاءات ناقصة لدينا ، ويحول هذا النقص في كثير من المشاكل دون إيجاد العلاج الجدي والعمل ، لأن العلاج الحقيقي يعتمد قبل أي شيء آخر على تشخيص الداء ومعرفة نواحيه المتعددة ومدى انتشاره في مختلف الطوائف والبيئات ، وقد طالبت اللجنة من الاختصاصيين دراسة هذا الموضوع الهام ليحددوا البيانات والاحصاءات اللازمة ، ويرسموا طريقة الحصول عليها .

(٤) ويستتبع نقل اختصاصات ادارية من الادارات المركزية إلى المراقبات الاقليمية والمنفذين المحليين أن ينقل موظفون من هذه الادارات ويوزعون على المراقبات والوحدات المحلية ويتم هذا التوزيع على مراحل تبعا للراحل المرسومة لانشاء المراقبات، وتنظيم أعمالها ، وتوسيع اختصاصاتها . وقد تم وضع مشروع هذا التوزيع في المرحلة الأولى ، قدر فيه مدد الموظفين من مختلف الدرجات اللازمين للادارات المركزية في وضعها الجديد، ووزع ما زاد عليهم على المراقبات والوحدات المحلية . وان يحتاج الأمر في الوقت الحاضر إلى زيادة في مدد الموظفين الإجمالي .

(٥) أما عن تقسيم الادارات المركزية فلا بد من إجراء تعديل فيه : تفاديا للتكرار والازدواج في العمل ، ومنع التعارض وتنازع الاختصاص ، وتحقيقا للتنسيق المنشود ، بجمع الأعمال المتشابهة في طبيعتها أو المتقاربة في وسائلها تحت إشراف واحد ، فضلا عن أن تطبيق (اللوزارية) يضيق مجال هذه الادارات المركزية في الأعمال الادارية ، ويوسع في الاشراف والتوجيه العام ، وفي البحث والدراسة مما يقتضى تعديلا في تنظيمها . وتكتفى اللجنة بأن تعرض هذه الخطوط العامة للتقسيم المقترح ، تاركة تفاصيل الأقسام والموظفين اللازمين لها لتقرير خاص :

(١) ادماج مصلحتي الخدمات الاجتماعية والضمان الاجتماعي في هيئة واحدة يمكن تسميتها " إدارة الضمان والخدمات الاجتماعية " (اذا كان لابد من الاحتفاظ بما يذكر بالتقسيم الحالي) « بعنوان الضمان » أو " مصلحة المساعدات الاجتماعية " (اذا ما استحسن أن تنطبق تسميتها على رسالتها الحقيقية) . وتشمل خمس إدارات : (١) إدارة الهيئات الأهلية (التفتيش بأنواعه - التسجيل - جمع المال - الخ) ، (٢) إدارة المعاشات والمساعدات (أعمال مصلحة الضمان الحالية تقريبا) (٣) إدارة الأحداث (وهذا فرع هام يجب تهذيبه والعناية به) (٤) إدارة البحوث (احصاء - متابعة وتقييم - تشريع - تدريب - تنظيم اداري) (٥) الادارة العامة (الأقسام العادية) .

(ب) ادماج مصلحة الفلاح والتعاون في هيئة واحدة يمكن أن يحتفظ في تسميتها بعنوان المصاحتين الحاليين ، أو أن تسمى " إدارة الخدمة الريفية " (وهي تسمية تتفق ودائرة عملها) . وتنقسم الى :

(١) الادارة الاجتماعية (ارشاد اجتماعي — خدمات طبية — ثقافية — رياضية) (٢) الادارة الاقتصادية (صناعات — انتاج — تسويق) (٣) ادارة البحوث (احصاء — متابعة وتقويم ... الخ) (٤) ادارة التعاون بالمدن (التعاون الاستهلاكي بالمدن والمساكن الشعبية) (٥) الادارة العامة (الأقسام العادية — التسجيل) .

(ج) إعادة تقسيم مصلحة العمل ، ويقصدها - أولاً - فصل التفتيش عن الأعمال الأخرى (وخاصة المنازعات) في الادارة المركزية وفي الفروع على النحو الآتي : (١) ادارة العلاقات المهنية والنقابات (تسجيل النقابات ومراقبتها — الارشاد النقابي — التوفيق والتحكيم) (٢) ادارة التفتيش (التفتيش العام — الوقاية — المسائل الاجتماعية) (٣) إدارة القوى العاملة^(١) (توظيف — هجرة — تأهيل — تدريب) (٤) البحوث والعلاقات الدولية (الإحصاء — والدراسات الموضوعية — الأوضاع التشريعية والإدارية — مكتب العمل الدولي) — ويلاحظ أنه لا بد من العودة إلى الاتصال المباشر بين مصلحة العمل ومكتب العمل الدولي — (٥) الإدارة العامة (الأقسام العادية) .

(١) هناك بعض اللبس في مشروع البطاقات الشخصية أدى إلى المتاعب التي عرقلت تنفيذه ، فقد أريد بها أغراض متعددة ليس في الامكان الجمع بينها ، ويجب أن يميز بين فرض إثبات الشخصية وغرض إثبات حالة العامل ، فأما الأول فهو عام لجميع المواطنين ولوزارة الداخلية أن تتولاه إذا كان لازماً ، وأما الثاني فهو خاص بطائفة العمال ويشمل بيانات ليست مطلوبة في البطاقة الشخصية ولمصلحة العمل أن تنظم إصدارها .

(د) يشمل الديوان العام عدا مكاتب الوزير والوكيل : (١) إدارة المشروعات : إحصاء - بحوث - تدريب - تنظيم إدارى - علاقات خارجية ، (٢) إدارة المساكن الشعبية (٣) الإدارة العامة والتحقيقات . والجديد المقترح فى الديوان العام - إلى جانب الإصلاحات بالإدارة العامة - هو إنشاء مكتب الاشراف على المراقبات التابع للوكيل الدائم وقد سبق التحدث عنه .

ويقدر المنفذون بوزارة الشؤون الاجتماعية أن تنفيذ هذا الإصلاح الإدارى وتعميم اللامركزية الإدارية لخدمات الشؤون الاجتماعية بالأقاليم والمحافظات يستغرق سنتين تقريبا ، وقد بدأ هذا التنفيذ بالفعل بإنشاء المراقبات الأربع المشار إليها ، وتنظيم برنامج التدريب العملى اللازم للوظفين الذين اختيروا للعمل بها لكي يقفوا على خطط النظام الإدارى الجديد ، ومختلف الأعمال المطلوبة منهم ، وستواصل الوزارة الانشاء والتدريب تباعا . أما المدة اللازمة لاعادة التقسيم الإدارى فى داخل كل مراقبة حسب طبيعة الأعمال ^(١) ، فتقدر بنحو ستة أشهر بعد إنشاء المراقبة . وبعد أن يتم تعميم المراقبات وتقسيمها الداخلى الجديد تصبح المصالح المركزية أشبه بإدارات فنية للدراسة والتوجيه ، ومتابعة تنفيذ البرنامج الاجتماعى بواسطة مفتشىها الأخصائيين .

* *

وأخيرا لابد من العودة إلى موضوع العلاقة المتشعبة بين الخدمات التى تؤديها وزارة الشؤون الاجتماعية وبين الأعمال والخدمات التى تؤديها وزارات أخرى : (الشؤون البلدية والقروية ، والصحة ، والمعارف ، والزراعة ، بوجه خاص - فضلا عن وزارة الارشاد القومى المنشأة حديثا - ووزارات الإنتاج بوجه عام) . وثمة اعتبارات هامة فى هذا الصدد يجب أن يحسب لها حسابا فى برنامج السنوات الخمس :

(١) أن الأعمال والاختصاصات الإدارية فى هذه الوزارات المختلفة مرتبط بعضها ببعض ، بحيث لا يمكن أن تؤدى رسالتها ويعم نفعها بغير تنسيق دقيق بينها ، وتعاون وثيق بين القائمين عليها . وقد بينت اللجنة الأسس العملية للتنسيق والتعاون

(١) أنظر الملحق رقم ١٣ المهيئة فيه التفاصيل والمراحل الخاصة بتحديد الاختصاصات والوظائف لمراقبات الشؤون الاجتماعية فى الأقاليم والمحافظات والوحدات الاجتماعية المحلية .

فما يتعلق بالقرية والبيئة الريفية ، كما عرضت لها باختصار فيما يتصل بشئون :
الأمرة ، والعمل ، والنشاط الأهلي ، وتوجيه الشباب . وتتطلب هذه المسألة
عناية متصلة ومعالجة مستمرة ، لكي يسلم أداء الخدمات الاجتماعية في المستقبل
من التنازع على الاختصاص ، والتناقض في الخطط ، والتعارض في وسائل التنفيذ .

(٢) يعتمد النهوض الاجتماعي على الإرشاد والتوجيه بقدر اعتماده على أداء
الخدمات العينية والمادية ، مما يحتم العناية بتنسيق خطط الارشاد ووسائله ،
وتحقيق تعاون تام بين الجهات المختلفة التي تستطيع أن تستترك فيه . وقد بينت
اللجنة بعض نواحي هذا الموضوع .

(٣) قد توجب مقتضيات التنسيق مع حسن توزيع الاختصاصات إعادة
النظر في اختصاص بعض الوزارات القائمة وتكوينها ، ولا تنوى اللجنة أن توصي
بتعديلات معينة في هذه المرحلة ، لأن في الإصلاحات الادارية التي ترسم ما يكفي
لشغل عناية المسؤولين والمنفذين ، ولأن تنفيذ هذه الإصلاحات وتحقيق الالزامية
في وزارات الخدمات سيوضح التعديلات اللازمة في الوزارات توضحها عمليا .

*
* *

توصيات المجلس الدائم للخدمات العامة

تقارير لجنة الشؤون التعليمية والاجتماعية بالمجلس الدائم للخدمات العامة

التقرير الاول

أحيل الى اللجنة بتاريخ أول نوفمبر سنة ١٩٥٣ تقرير اللجنة الوزارية للشؤون الاجتماعية، فبحثت القسم الاول منه في جلسات ثلاث في ١٤ و ٢١ و ٢٦ نوفمبر، ويشمل :

المبادئ العامة، والاسرة والسكان، والبيئة الريفية والنهوض بالقرية ..

ويبدو واضحاً أن اللجنة الوزارية بذلت فيه جهداً مشكوراً ، وتناولت المشاكل الاجتماعية التي تواجه البلاد بالدراسة والتحليل ، وأملت بأطرافها ألساما واسعا، مما يعين المجلس على ان يقترح على الحكومة ما يراه من حلول ملائمة، تتششى مع السياسة العليا للدولة ، وتحقيق الاهداف التي ترمى اليها من : رفع مستوى المواطنين، وتيسير سبل المعيشة لهم ، ونشر التعليم والعمران ، وتوفير وسائل العلاج ... الى غير ذلك .

وفما يلي توصيات اللجنة التي وافقت عليها، في ضوء المسائل التي نظرتها، ويلاحظ على هذه التوصيات أنها من أنواع ثلاثة : فالأولى : عبارة عن مبادئ عامة لتوجيه النهضة الاجتماعية المنشودة في نواحيها المختلفة . والثانية : مقترحات محددة، يمكن — اذا ما ووفق عليها — أن يؤخذ في اعداد التشريعات، ووضع التعليمات اللازمة لتنفيذها . والثالثة : اثاره لمشاكل أداء الخدمات ، يتصل أكثرها بتحقيق التعاون بين الجهات الحكومية وبينها وبين المنظمات الأهلية ، وان كانت اللجنة الوزارية قد انتهت في بعضها الى حلول عملية فانها تركت البعض الآخر للمجلس ليتناوله بالدراسة، بما له من نظرة شاملة للخدمات ، واتصال بختلف الوزارات التي تؤديها .

(١) المبادئ العامة

استعرضت اللجنة الفصل الأول الخاص بالمبادئ العامة ، وهى متفقة مع ما جاء به من تحليل مختلف العوامل السياسية والادارية والاقتصادية والديموغرافية والفكرية التى أثرت فى المشاكل الاجتماعية وفى سير الخدمات فى الماضى ، كما تقر المبادئ التى اهتمت بها اللجنة الوزارية فى وضع البرنامج الاجتماعى ، والتى تتلخص فى الاعتراف بكرامة الفرد والمواطن ، وضرورة المحافظة عليها ، والاعتماد على النشاط الأهلى وتشجيعه ، ومراعاة الضرورات الاقتصادية فى السياسة الاجتماعية ، والتعويل على الأساليب العلمية ، ودراسة الواقع .

(٢) الأسرة والسكان

بما أن الأسرة دعامة المجتمع الأولى ، لأنها المشتل الذى يتربى فيه أبناء الوطن ، فمن أهم واجبات الدولة أن تراعها رعاية ، تحقق تنظيمها واصلاح شئونها ، وتحمي مقوماتها الدينية والاجتماعية والاقتصادية ، وتحافظ على التقاليد الصالحة ، التى تهيئ لها الثبات والتماسك والتكافل .

اصلاح الأسرة :

ترجع مشاكل الأسرة الى أسباب ثلاثة رئيسية هى : أولا : عدم صلاحية كثير ممن يقدمون على الزواج لمباشرة الحياة الزوجية وتفهم مسؤولياتها ، بسبب صغر السن ، وسوء الحالة الصحية ، وضعف الاستعداد الفكرى والنفسى . ثانيا : إساءة فهم أحكام الشريعة وتترتب عليها كثرة الطلاق ، وتعدد الزوجات ، وما يجره هذا وذاك من مضار عدة فى تفكك الأسرة وشقاء الأبناء . ثالثا : الصعوبات الاقتصادية وانتشار الفقر ، وأثر ذلك فى زيادة متاعب الأسرة . وهذه المشاكل يعالج بعضها بالتشريع والبعض الآخر بالتعليم والارشاد (فضلا عن التنمية الاقتصادية ورفع مستوى المعيشة العام) .

وتوصى اللجنة بما يلي :

١ - تطبيق القانون الخاص بفسن الزواج تطبيقا دقيقا ، وذلك بقصر الكشف واعطاء الشهادة بالفسن على مفقش الصفة، بعد تقديم إقرار رسمي من المديرية أو المحافظة بسقوط القيد، مع التفسد في تقدير السن، والأخذ بالفسن الصغرى في حالة الشك ، وفرض رقابة ومسئولية جنائية على الطيب وعلى المكلف بعقد الزواج أو تسجيله في حالة الإهمال في تطبيق القانون . ولا بد من التفكير في رفع سن الزواج عما هي عليه الآن ، على أن تتولى دراسة هذا الموضوع اللجنة الأهلية لدراسة مشاكل السكان .

٢ - إصدار تشريع بتفريم الزواج على المصاب بمرض معد أو وراثي ما دام لم يشف منه شفاء تاما ، بالزام الكشف الطبي على الراغبين في الزواج ، على ألا يتم الزواج بغير تقديم شهادة طبية بسلامة الزوجين صحيا، وذلك على مسؤولية المكلف بعقد الزواج أو تسجيله ، مع تنظيم الوسائل الإدارية اللازمة لتسهيل أمر الكشف على الجميع .

٣ - وحماية للأسرة ينبغي :

(أ) عدم إيقاع الطلاق إلا أمام القاضي المختص بالأحوال الشخصية ، وذلك بعد استنفاد كل وسائل التفريق ، ومن بينها الاستعانة بحكم من أهله وحكم من أهلها حسب نص القرآن .

(ب) الحكم بالتعويض للطرف المعتدى عليه بالطلاق ، علاوة على الحقوق الشرعية الأخرى .

(ج) عدم السماح بالجمع بين أكثر من زوجة إلا بعد أن يأذن القاضي ، على أن يكون ذلك لأسباب معينة مثل العقم أو المرض الذي يمنع من الحياة الزوجية .

(د) رفع سن الحضانة بمعرفة القاضي إلى السن التي يتبين فيها أن الطفل لم يعد بحاجة إلى رعاية أمه .

مشاكل الأحداث :

قدمت عن هذه المسألة مذكرة مستقلة ، هى الآن محل نظر اللجنة .

تنظيم النسل وحركة السكان :

قدمت عن هذه المسألة مذكرة مستقلة ، أعدت اللجنة تقريرها وتوصياتها عنها ، بالنص التالى :

أحيلت إلى اللجنة فى ١١ نوفمبر سنة ١٩٥٣ مذكرة السيد وزير الشؤون الاجتماعية المرافقة عن الموقف السكانى فى مصر ، فبحثتها بجلستها المعقودة فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٥٣ ، وتورد تقريرها عنها فيما يلى :

١ - تناول السيد الوزير دراسة حالة السكان فى مصر ، على ضوء احصائيات وبيانات ، خلص منها إلى أن نسبة المواليد آخذة فى الزيادة سنة بعد أخرى ، على حين أن نسبة الوفيات تنبجه نحو التناقص .

وأشارت المذكرة الى أنه قد ترتب على هذا النمو السريع فى زيادة السكان فى مصر ، دون أن يصاحبه نمو معادل فى موارد البلاد ، عدد من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية : منها انخفاض مستوى المعيشة ، وانتشار التطفل ، وسوء السكن فى المدن ، بسبب زيادة كثافة السكان ، وانخفاض مستوى التعليم وتفشى الأمية ، مما تتعين معه المبادرة الى علاج هذه المشكلة ورسم سياسة سكانية ، على الأسس العملية والبيانات الصحيحة .

٢ - تضمنت المذكرة بعض مقترحات انتهت فيها اللجنة الى الموافقة عليها بالصيغة الآتية :

(١) تكوين هيئة يطلق عليها " اللجنة الأهلية لمسائل السكان " ، تكون تابعة للجلس الدائم للخدمات العامة ، وتمثل فيها وزارات الصحة ، والشؤون الاجتماعية ، والارشاد القومى ، وعدد من رجال الاقتصاد والاجتماع والصحة ، ومن المختصين فى علم النفس والاحصاء .

(٢) تعنى هذه اللجنة بالمسائل التالية بصفة عامة :

(١) دراسة جميع الحقائق المتصلة بالاتجاهات السكانية في مصر، مع الاهتمام ببحث العوامل النفسية والاجتماعية والتقليدية، التي تؤثر في هذه الاتجاهات في البيئات المختلفة وفي طبقات الشعب في المستويات الاقتصادية والثقافية المتباينة، ومع تقصى أسباب هذه الاتجاهات، وتقدير ما ينتظرها من نتائج.

(ب) دراسة العلاقة بين نمو السكان في مصر وبين نموها الاقتصادي على ضوء مواردها الحالية وإمكانياتها الفعلية، وتصوير الموقف تصوريا واقعيا، بعيد عن التحيز ويعتمد على الأرقام مع تقديم توصيات بشأن استكمال ما قد تكشف عنه الدراسة، من نقص في إحصاءاتنا السكانية .

(ج) دراسة الإجراءات والوسائل التي يمكن الاستعانة بها للتأثير في الاتجاهات السكانية على النحو الذي يحقق مصالحة الفرد والأسرة والمجتمع، وفي ضوء تجارب البلاد التي سبقتنا في هذا الميدان، وبخاصة تلك البلاد التي تشابه معنا في ظروفها الاقتصادية والاجتماعية .

(د) دراسة ما يحيله عليها المجلس الدائم للخدمات العامة من موضوعات واقتراحات .

(هـ) التقدم باقتراحات وتوصيات يمكن اتخاذها أساسا لرسم سياسة سكانية تتفق وأهدافنا القومية، وتحقيق للبلاد ما نرجوه لها من مكانة دولية عظيمة، على أن تتضمن هذه التوصيات البرنامج العمل الذي ترى اللجنة الأخذ به في مراحل التنفيذ المختلفة .

٣ - تتقدم اللجنة إلى المجلس الدائم للخدمات بتقارير دورية عن نتائج دراستها وتجاربها وتحاول أن تضع أمام المجلس في موعد لا يتجاوز ستة أشهر تقريرا مبدئيا يتضمن التوصيات التي أشرنا إليها في الفقرة السابقة، على أن يظل عمل اللجنة مستمرا بعد ذلك، لتتبع ما يؤخذ به من اقتراحاتها، ولتكون هي بمثابة الأداة الفنية التي يعتمد عليها في تنفيذ ما تستقر عليه سياسة الدولة في مسائل السكان .

٤ - تستعين اللجنة بمن تشاء من الخبراء والأخصائيين، ويتعين على المصالح الحكومية والهيئات الأهلية أن تقدم لها كل ما تحتاج إليه من مساعدات، وأن تيسر لها مهمة الإفادة من مؤسساتها فيما قد يتطلبه عملها من الاستعانة بهذه المؤسسات فى البحوث والتجارب، على أن ينظم هذا الاتصال بالاتفاق بين اللجنة وبين الوزراء والرؤساء المختصين .

٥ - تخصص لهذه اللجنة ميزانية كافية تكون جزءا من ميزانية المجلس الدائم للخدمات العامة، ويحول إليها الاعتماد الذى رصد هذا العام فى ميزانية وزارة الشؤون الاجتماعية للبحوث السكانية، لتستطيع القيام بتجارها وبحوثها، دون أن تتقيد اللجنة فى التصرف فى ميزانيتها إلا بما تقتيد به الهيئات التى تعينها وزارة الشؤون، ويكون للجنة كذلك أن تتقبل الهبات والتبرعات التى قد ترد إليها من الأفراد أو الهيئات التى يعينها تشجيع بحث هذه المسألة الحيوية الخطيرة .

(وافق المجلس فى جلسته المنعقدة فى ١٢/١/١٩٥٣ على إنشاء اللجنة الأهلية لمسائل السكان) .

(٣) البيئة الريفية والهوض بالقرية

إن الخطة الأساسية فى إصلاح القرية هى مساعدته أهلها على أن يساعدوا أنفسهم، وذلك بأن يقتنعوا بضرورة تغيير كثير من طرائقهم وعاداتهم، ويشعروا بحاجتهم الى الخدمات الصحية والثقافية والاقتصادية، ويحسوا بأنهم يؤلفون جماعة لها شخصيتها وميزاتها ومصالحها المشتركة، ويدركوا أن التعاون بينهم والعمل الجماعى وسيلتهم الأولى للحصول على حاجاتهم المختلفة. وواجب الدولة فى هذا أن توفى الوعى الاجتماعى فى القرية، وتنظمها، كي يمكنها خدمة نفسها، ثم تكل الخدمات التى يقوم بها الأهالى، بأن تساعدكم وتعينهم فيما يزيد على طاقتهم ماليا أو فنيا .

وتوصى اللجنة بما يلى :

١ - تأييد ما ذهب إليه اللجنة الوزارية من ضرورة العمل على نشر المراكز الاجتماعية وجميعات الإصلاح الريفى، وجعلها مصدرا للإرشاد الاجتماعى والتعاونى والزراعى فى القرية، وذلك فى إطار نظام اللامركزية الإدارية لوزارات الخدمات .

٢ - تنسيق الخدمات في الريف، بما يحول دون تكرارها أو تعارضها ويحقق الاقتصاد في المال والوقت والجهد :

(أ) الخدمات الطبية : تكون المجموعة الصحية بمثابة مستشفى للمركز الاجتماعي (أو جمعية الإصلاح الريفي أو الجمعية التعاونية في حالة قيام هذه أو تلك بخدمات طبية)، فتختص بخدمة نحو ثلاثين ألفاً من السكان، ويختص المركز الاجتماعي بنحو عشرة آلاف، وترسم على هذا الأساس خريطة جديدة مشتركة بين وزارتي الصحة والشؤون الاجتماعية لتوزيع المجموعات والمرافق المزمع إنشاؤها على بلاد القطر .

(ب) الخدمات الثقافية تصبح مدرسة القرية - إلى جانب مهمتها الأصلية في تعليم التلاميذ - أداة اجتماعية تتعاون مع المركز الاجتماعي - حيث وجد - أو جمعية الإصلاح الريفي في إيقاظ الوعي الاجتماعي . ويستخدم قدر الامكان مبنى المدرسة (في غير أوقات التدريس) لمختلف أوجه النشاط الاجتماعي والثقافي، بالاشتراك بين هيئة التدريس، ورجال الشؤون الاجتماعية على أن يراعى ذلك في تصميم المدارس الجديدة التي تنشأ مؤسسة أبنية التعليم .

(ج) الارشاد الزراعي : يصبح الاختصاصي الزراعي الاجتماعي أداة محلية لتنفيذ برنامج الارشاد الزراعي ، فيكون المركز الاجتماعي (أو جمعية الإصلاح الريفي وبعض الجمعيات التعاونية) أشبه بالفرع المحلي للوحدة الزراعية في المديرية أو المركز، وبهذا يضمن توصيل الارشادات الزراعية إلى الفلاح في حقله .

(د) تحسين البيئة : تقوم الهندسة القروية في كل إقليم على إقامة جميع منشآت الخدمات وفي هذا ما يحقق الوفرة في التكاليف والتنسيق في التنفيذ ، ويسهل دراسة ما يمكن أن يسمى "مركز القرية" أي بناء واحد أو مجموعة من المباني، تشتمل على الأماكن اللازمة لكافة الخدمات، مما يساعد كثيراً على القصد في النفقات، وتيسير أداء الخدمات .

٣ - اعتبار جمعيات المراكز الاجتماعية والاصلاح الريفي خطوة أولى وضرورية في سبيل اقامة الحكم المحلى في صورة المجلس القروى، بحيث يصبح اشتراك أهل القرية في هذه الجمعيات أشبه بفترة تمرين وتجربة، تؤهلهم لفهم أسس الحكم المحلى وتحمل أعبائه . على أن موضوع الحكم المحلى في القرى يتطلب دراسة مستفيضة مع مختلف الجهات الحكومية، التى تشرف عليه أو تتصل به (وزارات : الشؤون البلدية والقروية ، والشؤون الاجتماعية، والداخلية) ومع لجنة النظم الحكومية... وترى اللجنة أنه يجب الانتهاء من هذه الدراسة في أقرب فرصة، وقد تجمع الآن من المعلومات والبيانات والتجارب ما يسمح بوضع خطة سليمة لنشر الحكم المحلى فى القرى .

٤ - دعم النظام التعاونى والتعويل عليه - الى أبعد حد - فى نهضة الريف، على أن تنصب العناية بوجه خاص على :

(أ) زيادة نصيب الجمعيات التعاونية بالقرى من التوجيه والامراف بوساطة المنفذين المحليين التابعين للوحدات الاجتماعية، والمراقبات الاقليمية، التى ستنشأ تنفيذا لنظام الامر كزية فى وزارة الشؤون الاجتماعية .

(ب) توفير كتبة حسابين يتفرغون لامساك دفاتر الجمعيات التعاونية، على أن يعينوا بمعرفة الاتحادات التعاونية بالاقاليم، ويمكن أن تحصل الاتحادات على إعانة خاصة لهذا الغرض .

(ج) تشجيع الجمعيات التعاونية على أداء بعض الخدمات الاجتماعية لأهل القرية (أخصها الخدمات الطبية) وذلك فى حالة عدم توافرها عن طريق آخر .

(د) توسيع نشاط الجمعيات التعاونية وتنويعه فى ميدان الاقتصاد الزراعى لتسهيل أمر الاقتراض الزراعى، وتوزيع السماد والتقاوى ، وتسويق المحصولات وتربية الحيوان ، والنهوض بالصناعات الريفية . وهذا الموضوع - الآن - محل دراسة دقيقة فى مجلس تنمية الاقتصاد القومى وبنك التسليف الزراعى والتعاونى .

٥ — العناية بالموظفين الذين يؤدون الخدمات في الريف وتوفير أسباب الراحة لهم — قدر الامكان — في : المسكن ، ووسائل الانتقال ، والترفيه ، والتنظيف . وهذا موضوع آخر يتطلب دراسة دقيقة ، بالاشتراك بين وزارات الخدمات ووزارة المالية .

٦ — زيادة الاستعانة بالعنصر النسوى في الخدمات الريفية لأن المرأة أقدر على الارشاد والتوجيه والخدمة في ميادين كثيرة ، أخصها الاتصال بالنساء في البيوت وتوجيههن الى ما يرفع مستوى الأمرة .

وتتشرف اللجنة بعرض هذه التوصيات على المجلس رجاء الموافقة عليها ما

رئيس اللجنة

٧ ديسمبر ١٩٥٣

(دكتور ابراهيم مذكور)

(وافق على هذا التقرير المجلس الدائم للخدمات العامة في جلسته المنعقدة

في ٥-١-١٩٥٤)

التقرير الثانى

سبق أن أحيل على اللجنة تقرير اللجنة الوزارية للشئون الاجتماعية لدراسته وقد انتهت من رفع تقريرها عن القسم الأول منه ويشمل :

المبادئ العامة — الأسرة والسكان — البيئة الريفية والنهوض بالقرية .

وتورد فيما يلى تقريرها عن القسم الخاص بشئون العمل والعمال .

أضحت شئون العمل والعمال فى مقدمة مهام الحكومات فى الوقت الحاضر ، تبعا لزيادة نصيب الصناعة من اقتصاد البلاد ، والنمو فى أوجه النشاط الاخرى (كالتجارة ، والنقل ، والخدمات) التى تعتمد الى حد كبير على نمو الإنتاج الصناعى . هذا الى أن التقدم الصناعى قد قضى على كثير من أصحاب الحرف والمؤسسات الفردية والعائلية ، بينما زاد من عدد العمال الأجراء فى مؤسسات كبيرة ومتوسطة ، وبذلك أصبح العمال فى بلاد كثيرة أكبر الطوائف الاقتصادية والاجتماعية ، واكتسبوا قوة سياسية ذات أثر فعال فى توجيه شئونها العامة .

ومصير سائرة فى هذا الاتجاه منذ زمن ، وإن كان الطابع الزراعى لا يزال يسيطر على كياننا الاقتصادى والاجتماعى . فعدد العمال أخذ فى زيادة مطردة ، كما تزداد مشاكلهم وضوحا وخطورة ، ولسلامة معالجة هذه المشاكل كل أكبر شأن فى مستقبل الأمة : اقتصاديا ، واجتماعيا ، وسياسيا .

ولا تختلف المشاكل العالمية المصرية — فى أساسها — عنها فى أغلب البلاد ، غير أنها تتميز ببعض الخصائص المتصلة بالظروف المحلية ، كانهخفاض المستوى الثقافى والصحى الذى يهبط بكفاية العامل الإنتاجية ويزيد من تكاليف الإنتاج ، وضيق ميدان العمل عن أن يستوعب زيادة السكان ، وما يترتب على ذلك من انتشار البطالة الظاهرة والمستترة فى المدن والقرى ، وضغط النازحين من سكان الريف طلبا للعيش .

ولم تهمل الحكومات المصرية شئون العمل والعمال ، وعالجتها بالتشريعات المنظمة لشروط العمل وظروفه وفرض المنازعات ، وبالتدخل المباشر : بالتوجيه والاقناع تارة ، وبالأمر والضغط تارة أخرى . وقد امتازت الفترة الأخيرة — بوجه خاص — بنشاط تشريعي وإداري ملحوظ في هذا المجال .

ويبدو واضحاً أن التشريعات العمالية قد بلغت مرحلة يجب أن ننف عنها إلى حين ، حتى نتدبر وسائل التنفيذ الكاملة وكيفية استيعاب الجهاز الإنتاجي لها، ولئن بدت هذه التشريعات طفرة — في نظر البعض — فإن الاقتصاد القومي يمكنه أن يتحملها بشرط أن يدرك العمال قيمة ما ظفروا به . وأن يعنى أصحاب الأعمال بتطبيقها في دقة وأمانة ، وأن يتعاون طرفا الإنتاج تعاوناً مبنيًا على تفهم الحقائق ومقتضيات الإنتاج الاقتصادي . على أن الواقع أن هذه التشريعات أو طريقة تطبيقها كان لها أثرها في أوساط الأعمال ، مما قد يؤدي إلى تنبيط حركة الإنشاء والإنتاج الاقتصادي ، أو يعوق ما ننشده من تشجيع رؤوس الأموال على التوظيف في مشروعات جديدة . وجدير بنا أن نتذكر أن معالجة المشاكل العمالية — وأخطرها البطالة وما يترتب عليها من نتائج تسيء إلى المجتمع بأسره — لن تأتي إلا عن طريق زيادة الإنتاج الاقتصادي وإنشاء مشروعات إنتاجية جديدة .

وهناك مجموعة كبيرة من التشريعات والقرارات والأحكام ، والادارات المنفذة والهيئات العمالية ، لا بد من استعراضها الآن في ضوء التجربة : لتنسيق ما يجب تنسيقه ، وتكميل ما ينبغي تكميله ، وتعديل ما يتعين تعديله ، لكي يمكن أن ترمم الدولة سياسة سليمة ومستقرة لحل مشاكل العمل ورفع مستوى العمال ، مع الحرص على دعم الاقتصاد القومي .

وتتلخص هذه السياسة في أربعة أهداف رئيسية :

(١) تنظيم العلاقات الصناعية وتجنب المنازعات قبل وقوعها ، وتسهيل فضها إن وقعت .

(ب) ضمان شروط العمل العادلة والمناسبة مع حماية العمال وتأمينهم ضد طوارئ العمل والحياة .

(ج) توجيه المنظمات العالمية إلى تفهم رسالتها ، ومساعدتها على أداء الخدمات المنوطة بها .

(د) تحقيق الاستقلال الأمثل للقوى العاملة ، بأن يرفع مستوى العمال الثقافى والمهنى ، وبأن تنظم سوق العمل ، بما يكفل استقرار الأيدى العاملة ، وحصر البطالة فى أضيق حد ممكن .

وقد فصل تقرير اللجنة الوزارية بجعل لكل من هذه الأهداف جزءا خاصا ، وقد عكفت اللجنة على دراسته فى جلسات متعددة ، وتورد هنا نتيجة بحثها :

١ - العلاقات الصناعية :

إن التقدم الاقتصادى والاجتماعى مرهون بالتعاون بين العمال أصحاب الأعمال ، ويعتمد برنامج التنمية الاقتصادية على استقرار السلام الاجتماعى ، وحسن تفهم طرفى الإنتاج لحقوقهما وواجباتهما وصالحهما المشترك .

ولا بد أن توجه عناية خاصة لتجنب أسباب المنازعات قبل وقوعها ، لأنها تعود بالضرر على طرفى النزاع وعلى المجتمع ، على أن تنظم وسائل العلاج بحيث تحل المنازعات بطريقة ميسورة وسريعة وحاسمة .

وتوصى اللجنة بما يأتى :

(١) تشجيع أصحاب الأعمال على التفاهم مع مندوبى العمال لإقلاال أسباب المنازعات ، وعلى الرجوع إلى النقابات - ما أمكن - فى تسويتها .

(ب) جعل محاولات التسوية الودية والتوفيق محاولات جدية لى يمكن حل القدر الأكبر من المنازعات ، دون أن تنتهى إلى مرحلة التحكيم .

(ج) تخصيص العدد اللازم من موظفي مصلحة العمل لأعمال التوفيق والتحكيم وحدها ، لكي يكسبوا خبرة خاصة في فض المنازعات ولكي لا يشغل بها الموظفون المختصون بالتفتيش .

(د) تخصيص العدد الكافي من القضاة لنظر المنازعات العالية ، ليلموا بمختلف الاعتبارات ، والظروف المحيطة بالعلاقات الصناعية .

(هـ) إيجاد نظام قضائي مبسط للفصل في المنازعات الفردية لكي لا تشغل وقت موظفي مصلحة العمل وهيات التوفيق والتحكيم .

(و) الوقوف بإبطال الفصل التعسفي عند أضيق الحدود الممكنة ، وقصره على الغرض الذي وضع من أجله ، فيربط فيه قضاء الشكل بقضاء الموضوع ، ويوكل أمره كله إلى القضاء العادي ليتولاه بإجراءات سريعة . وتوضع لأئحة جزاءات خاصة بكل مؤسسة ومعتمدة من مكتب العمل لتكون أساسا للحساب والمسئولية ، ويبحث مكتب العمل الموقف ويبذل جهده في التوفيق ، فإن تعذر رفع استمارة خاصة تشمل بيانات وافية عن حال العامل وسبب الفصل .

(ز) تنظيم مؤتمرات لمناقشة المشاكل التي تقابل المشتغلين بقضايا العمال (من قضاة ، ومحامين ، وموظفي مصلحة العمل) ..

٢ - النقابات والإرشاد النقابي :

للنقابات العمالية رسالة هامة في تحقيق الاستقرار في العلاقات الصناعية والمساهمة في التنمية الاقتصادية عن طريق التثقيف والتدريب المهني . وتوفير الخدمات المختلفة لأعضائها ، ولا بد لكي تنهض النقابات برسالتها من أن يتحسن تنظيمها ويرتفع مستواها .. ولتحقيق ذلك توصي اللجنة بما يأتي :

(١) نشر الثقافة النقابية والاجتماعية والاقتصادية في أوساط العمال ، وتعليمهم وظائف النقابات وحقيقة رسالتها ، وواجبات النقابيين وحقوقهم ، وعلاقات النقابات بأصحاب الأعمال .

ويكون ذلك بمختلف وسائل النشر والدعاية : كالكتب والنشرات الدورية ، والإذاعة والاجتماعات ، ويهتم — خاصة — بركن العمال في الإذاعة ، على أن تشرف عليه مصلحة العمل ، بالاشتراك مع رجال الإذاعة .

(ب) العناية بتربية القادة من أعضاء مجالس النقابات ، بتنظيم اجتماعات خاصة بهم ، وبإيفادهم إلى الخارج للوقوف على النظم النقابية والوسائل الإنتاجية في الصناعات المختلفة ، وبإنشاء ثلاث مراكز للتدريب النقابي (بالقاهرة والاسكندرية وبور سعيد) .

(ج) تشجيع النشاط الاجتماعى للنقابات ، ومساعدتها على تنفيذ مشروعات تعود بالنفع على أعضائها ، مما يساعد على زيادة نسبة المشتركين فيها ، ويجعلها تمثل الهال تمثيلا أسلم وأعم .

(د) توجيه أصحاب الأعمال إلى العناية باختيار المشرفين على شئون العمال من بين المختصين ، على أن تنشأ دراسات نظرية وعملية لإعداد هؤلاء المشرفين .

(هـ) ولا يقع عبء الإرشاد النقابى على الدولة وحدها ، بل يجب أن يساهم فيه أصحاب الأعمال وذلك بأن يوجدوا في مؤسساتهم الإدارة الكفيلة بالإشراف على العلاقات المالية والخدمات التى تقدم للعمال . وبأن يشتركوا مع النقابات المالية ومع مصلحة العمل لإعداد برامج الإرشاد النقابى .

٣ — حماية العمال وتأمينهم :

يقصد بحماية العامل : مجموعة الاشتراطات الواجب توافرها داخل المصنع وأثناء العمل ، للحفاظ على صحة العامل بايجاد بيئة صحية للعمل (من حيث التهوية والإضاءة .. الخ) وبوقايته من الإصابات والأمراض المهنية ، وتنظيم العمل من حيث : ساعاته ، وتشغيل النساء والأحداث .

وقد صدرت في مصر حملة تشريعات تشمل الأنظمة والاشتراطات اللازمة لتحقيق هذه الحماية، وهي كافية بوجه عام وليست هناك حاجة عاجلة لتعديلها، اللهم الا فيما يتعلق بتشغيل النساء والأحداث .

وتوصى اللجنة بأن تعاد صياغة هذه الأنظمة والاشتراطات في تشريع موحد (قانون المصنع) وبأن ينظم التفتيش على المصانع والمؤسسات لمراقبة تنفيذها اذ أن هذه المراقبة ناقصة نقصا واضحا .

وتوصى اللجنة أيضا أن ينظم الاتصال بين ادارة المسائل الصحية بمصلحة العمل وبين الجامعات ومعامل الصحة لاجراء البحوث اللازمة لتتبع تطور الأمراض المهنية ووسائل الوقاية منها ومعالجتها ، أما مهمة التفتيش الصحي على المصانع والمؤسسات فتوكل الى رجال الصحة .

ويقصد بتأمين العامل : ضمان مساعدة العمال لمواجهة الاخطار التي يتعرضون لها - هم وأسرهم - خارج المصنع : كالمرض ، والاصابات ، والعجز ، والشيخوخة ، والتمل ، والبطالة .

وقد خطت مصر خطوات في سبيل مواجهة : اصابات العمل ، وفي الرعاية الصحية ، والاجازات المرضية ، والعادية ، والمكافآت عن مدة العمل . على أن النظام التأميني لم يطبق في كل ذلك الا فيما يتصل باصابات العمل ونظمت الضمانات الأخرى على أساس الزام أصحاب الأعمال بها بنسب متفاوتة ، ولم يمكن بعد انشاء نظام تأميني عام .

والموضوع قيد الدرس بواسطة لجنة مشتركة من وزارتي المالية والشئون الاجتماعية وبعض الاخصائيين ، وستعرض على المجلس نتيجة الدرس عند الفراغ منه .

٤ - تنظيم القوى العاملة :

يشمل تنظيم القوى العاملة ناحيتين هامتين : احدهما توفير العمل المثل لكل فرد ، والأخرى رفع كفاية العمال الانتاجية ، ويرمى هذا وذلك الى حسن استغلال الثروة البشرية بما يعود بأكبر نفع ممكن على الفرد وعلى المجتمع .

(١) توفير العمل :

هدف كل بلد أن يحقق العمالة الكاملة ، بإيجاد فرصة العمل لكل قادر عليه أو محتاج اليه . ولم تبحث اللجنة الوزارية مشكلة في تقريرها الا من ناحيتها التنظيمية والادارية . أما أساسها الاقتصادى فقد رأت أنه يخرج عن دائرة اختصاصها فلم تتناوله اللهم الا بالإشارة الى خطورة المشكلة وتوقع تفاقمها على أثر الزيادة المطردة في عدد السكان .

ولا يسع اللجنة الا أن تؤيد هذا الرأى وتكرر أن علاج البطالة لا يقوم الا على زيادة الطاقه الانتاجية في القطر، وافساح ميدان العمل الاقتصادى ، وتنمية الزراعة والصناعة معا . أما من الناحية التنظيمية فقد وقفت اللجنة عند النقطة الآتية ، وتوصى بالأخذ بها :

١ - يجب أن تستمر مصاحبة العمل في زيادة مكاتب الترخيم وتحسين نظامها وقيمة البيانات التى تجمعها، اذ أنها الصبيل الوحيد لمعرفة مدى انتشار البطالة الحقيقي في مختلف المهن والطوائف والبيئات .

٢ - أن تقيم اتصالا أوثق مع الاوساط الاقتصادية والمالية والمصالح الحكومية والمؤسسات الاهلية، لكي تشجع على تشغيل المتعطلين المقيدين في مكاتب الترخيم .

٣ - أن يعنى المجلس بوضع الأسس الكفيلة بإيجاد ربط وتنسيق بين مياسة التعليم في جميع مراحل - وخاصة في التعليم الصناعى والتعليم الجامعى - وبين الظروف الاقتصادية وسياسة تنمية الإنتاج ، سواء أكان ذلك من حيث عدد المتخرجين المطلوبين في السنوات القادمة في مختلف الحرف والمهن أم من حيث ما يلزمهم من معلومات نظرية ولغوية وعملية، تناسب طلبات السوق وامكانيات التشغيل .

(ب) الكفاية لإنتاجية :

يتطلب حسن استغلال القوى العاملة أن يتحسن نوع العمل الذى تؤديه وترتفع قيمة الانتاجية والاقتصادية، ولئن كان هذا الموضوع مرتبطا أيضا بالحال الاقتصادية

والمال ومدى التقدم الفنى (درجة الملكية وقيمة رأس المال الموظف بالنسبة الى عدد العمال ... الخ) فان مجال التقدم لا يزال واسعا لدينا فى مرحلتنا الاقتصادية الحالية .. وتوصى اللجنة بالعمل على تحقيق ما يلى :

(أ) العناية بالتعليم الصناعى بحيث يتفق والاحتياجات الاقتصادية (هذه التوصية مرتبطة بالتوصية السابقة) .

(ب) تشجيع المصانع والمؤسسات على انشاء مراكز خاصة للتدريب المهنى الى جانب المراكز العامة فى المناطق الصناعية .

(ج) سد النقص الملحوظ فى الرؤساء والملاحظين (المقدمين) .

(د) دراسة نظام التلمذة ووضع مشروع له ، يناسب الظروف المصرية .

ولايسع اللجنة فى نهاية هذا التقرير الا أن تنوه - بارتياح - بمشروع انشاء مركز اقليمى للتدريب المهنى والكفاية الانتاجية فى مصر بالاشتراك مع مكتب العمل الدولى . كما يسرها أن تسجل - بارتياح - تأليف المجلس الاستشارى الأعلى للعمل فى إصويرته ونظامه الجديد، ولا تشك فى أنه سيتاح له أن يساعد كثيرا على حل كثير من المشاكل العالية، وعلى تحقيق كثير من التوصيات الواردة فى هذا التقرير .

وتتشرف اللجنة برفع تقريرها هذا الى المجلس برجاء الموافقة .

رئيس اللجنة

٦ فبراير ١٩٥٤

دكتور ابراهيم مذكور

(وافق على هذا التقرير المجلس الدائم لخدمات العامة فى جلسته المنعقدة

فى ٩ - ٢ - ١٩٥٤)

التقرير الثالث

استعرضت اللجنة الجزء الخامس والأخير من التقرير المقدم من اللجنة الوزارية لوزارة الشؤون الاجتماعية ، وهو الخاص بالجهاز المنفذ لبرنامج الشؤون الاجتماعية وقد انتهت اللجنة الوزارية بالاشتراك مع لجنة دراسة النظم الحكومية الى الخطط الآتية في مشروع لتنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية على أساس اللامركزية الادارية :

١ - التنفيذ المحلي :

يتم التنفيذ في دائرة الوحدة المحلية التي تؤدي فيها الخدمات بالاتصال المباشر مع المتفعين ، ويتطلب ذلك :

(أ) التقليل من التخصص الزائد الذي يعوق الارشاد الاجتماعي وأداء الخدمات في محيط القرية ، وإزالة التفرقة التامة التي كانت قائمة في مستوى التنفيذ المحلي بين أعمال : الفلاح ، والتعاون ، والضمان ، والخدمات .

(ب) تحقيق الانسجام والتنسيق بين أعمال الشؤون الاجتماعية وأعمال وزارت الخدمات الأخرى في الدائرة المحلية (كالوقاية والعلاج الصحي ، والارشاد الزراعي ، والمرافق والمباني اللازمة لمختلف الخدمات الصحية والثقافية والاقتصادية)

(ج) زيادة سلطة المنفذ المحلي بالقدر اللازم لتيسير الأعمال وحسن أداء الخدمات والارشاد محليا .

٢ - الإدارة الاقليمية :

ينتهي البت في التصرفات الإدارية في دائرة المراقبة الاقليمية دون الرجوع فيها الى الإدارات المركزية وديوان الوزارة بالعاصمة . ويستتبع ذلك :

(١) أن تتولى المراقبة في دائرة المديرية أو المحافظة سلطة شبيهة بسلطة مديري المصالح الحالية .

(ب) أن تنظم المراقبة داخليا بما يتفق وطبيعة الأعمال والخدمات التي تؤديها، وتوحد الإدارة العامة فيها (تفتيش، حسابات، مخازن، مكاتب.. الخ) التي كانت موزعة على فروع المصالح في الأقاليم .

(ج) أن يضمن التنسيق اللازم بين مختلف الخدمات في المحافظة أو المديرية، سواء أتم ذلك بالاتصال المباشر بين مراقبي الشؤون الاجتماعية والمراقبين (أو المفتشين) القائمين على أعمال وزارات الخدمات الأخرى، أم باتصالهم بصفتهم أعضاء بحكم الوظيفة في مجلس المديرية (أو البلدية) عند ما ينفذ مشروع قانون مجالس المديريات الجديد .

٣ - الاشراف المركزي :

تقتصر أعمال الإدارات المركزية على التوجيه (تعليمات عامة ، وتفتيش عام) والنواحي الفنية (إحصاءات، بحوث، تدريب، مشروعات... الخ) ويستتبع ذلك :
(١) أن تصبح المصالح الحالية إدارات فنية عليا، لا يتبعها إداريا مراقبون وموظفو المراقبة .

(ب) أن يعاد تنظيم المصالح الحالية بما يتفق ووضعها الجديد في السلطات والاختصاصات .

(ج) أن تعزز المراقبة بالموظفين الفنيين والكتابيين الذين يصبحون زائدين على الحاجة في الإدارات المركزية .

(د) أن تنشأ إلى جانب الوكيل الدائم أداة للإشراف والتفتيش على المراقبين .

واللجنة توافق على هذه الخطط التي روعى فيها أن تكون متمشية مع المبادئ التي وضعتها لجنة دراسة النظم الحكومية لتنسيق أعمال وزارات الخدمات في الأقاليم وربطها بمجالس المديريات والنظام المقترح لها .

وكانت قد حددت فترة انتقال تمتد إلى سنتين أو ثلاث لتنفيذ هذه الخطط في وزارة الشؤون الاجتماعية ، بحيث يبدأ بإنشاء عدد من المراقبة مع تدريب الموظفين نظريا وعمليا على النظام اللامركزي الجديد، ثم عدد آخر منها . وهلم جرا، إلى أن يتم إنشاء المراقبة الثماني عشرة اللازمة .

وأنشئت فعلا منذ بضعة أشهر أربع مراقبات (فى محافظتى القاهرة والاسكندرية ومديرتى الجيزة والقليوبية) وأخذت تبشر عمالها وتنظم شئونها بعد نقل الاختصاصات إليها حسب الأسس الميينة آنفا .

ولكن رأت أخيرا — بعد تتبع هذا العمل عن قرب وفى ضوء هذه التجربة — التعجيل بإنشاء المراقبات كلها وتنفيذ اللامركزية بالكامل قبل بدء السنة المالية القادمة ، وتعديل تقسيم ميزانية الوزارة على الأساس الجديد فى مشروعات الميزانية القادمة ، وذلك للأسباب الآتية :

١ — أن إطالة فترة الانتقال تثير صعوبات كثيرة، وتفتح بابا لاستمرار الخلاف بين المصالح والمراقبات مما قد يمرقلى تحقيق النظام الجديد أو يفسد معالمه .. ومن أهم هذه الصعوبات :

(أ) ضرورة إبقاء المصالح المركزية باختصاصاتها الحالية إلى أن يتم إنشاء آخر مراقبة ، مما يوجد نظاما مزدوجا للعمل فى هذه المصالح ، إذ تعامل بعض الأقاليم على أساس اللامركزية ونقل الاختصاصات ، والبعض الآخر على الوضع المركزى الحالى لغاية نهاية فترة الانتقال ، ولا شك أن هذا الوضع لا يحقق النظام والاستقرار فى العمل .

(ب) تعذر تعزيز المراقبات بما يلزمها من الموظفين الذين ينقلون من المصالح ، لأن هذه المصالح تحتفظ بسلطاتها كاملة بالنسبة إلى بعض الأقاليم حتى نهاية فترة الانتقال ، مما يتعذر معه العمل على تحقيق التوزيع الأمثل لهؤلاء الموظفين على المراقبات حسب حاجة العمل فى كل منها .

٢ — أن تجربة المراقبات الأربع الأولى (التى أشير إليها) كانت مشجعة بوجه عام ، رغم قصر المدة منذ إنشائها ، ورغم الصعوبات المشار إليها فى الفقرة السابقة .

٣ - أنه يحسن أن يبذل المجهود اللازم لإنشاء النظام الجديد في مرحلة واحدة وبطريقة موحدة - وهو مجهود جد كبير - بدل إضاعة الجهود في حل المشاكل المستمرة التي لا بد أن تحدث طوال فترة الانتقال . هذا إلى أن الظروف مواتية والأذهان مهيأة الآن بالوزارة للقيام بهذا المجهود الكبير ، والأجدر أن تتم هذه الفرصة ليم تنفيذ النظام اللامركزي الجديد في أقرب ما يمكن وفي صورة موحدة ومنسقة .

واقترح أيضا - حل وسط - لتفادي الصعوبة في اختيار ثمانية عشر مراقبا صالحا، لتحمل الأعباء الملقاة على عاتقهم دفعة واحدة ، وذلك بأن يبدأ بإنشاء ست "مناطق" في القطر ، تقوم مقام المصالح الحالية لعدد من المراقبات ، ثم تقسم هذه المناطق - بعد سنة أو أكثر - في المراقبات التابعة لها ، فتنتقل إليها اختصاصات المناطق وتأخذ صورتها النهائية كمراقبات مستقلة . أى أن تنفيذ اللامركزية دفعة واحدة فيما يتعلق بتزج الاختصاصات الإدارية من المصالح ، ولكن على دفعتين فيما يتعلق بتوزيع هذه الاختصاصات : الأولى بنقلها من المصالح إلى المناطق ، والثانية : بنقلها من المناطق إلى المراقبات .

والجنة تشجع وزارة الشؤون الاجتماعية على التعجيل بتنفيذ نظام اللامركزية وتفضل الحل الأول تفاديا لزيادة الصعوبات والمشاكل التي قد تنشأ من تلك المناطق المؤقتة وقد وقفت اللجنة على بعض المسائل الهامة الأخرى التي يثيرها التنفيذ الكامل لنظام اللامركزية الإدارية في وزارة الشؤون الاجتماعية ، وتشير بوجه خاص إلى الحلين الآتين في موضوعي كادر الموظفين ومكاتب العمل .

(١) يصبح جميع موظفي الوزارة وحدة واحدة من حيث : الترتيبات ، والتنقلات ، على أن تحدث حركتها مرة واحدة في السنة بوساطة إدارة الشؤون العامة بالوزارة بعد الاتصال والتفاهم مع المراقبين ومديرى الإدارات بالوزارة ، وعلى أن تكون سلطة المراقبين كاملة على الموظفين التابعين لمراقبتهم فيما عدا الترقية ، والنقل (من مراقبة إلى أخرى ، أو من الديوان العام إلى مراقبة أو بالعكس) وبالأخص في التأديب والأجازات والنقل والانتداب داخل المراقبة .

(ب) تتبع مكاتب العمل المراقبات الإقديمة كباقي الفروع الحالية للصالح ،
على أن يفصل — من حيث التنفيذ في دائرة المراقبة — بين المنازعات
والإرشاد النقابي وبين الشؤون العمالية الأخرى (تفتيش ، تخديم ،
تدريب .. إلخ) ، وعلى أن يتم الإشراف المباشر على المنازعات والإرشاد
النقابي بواسطة الإدارة العامة المركزية للعمل .

واللجنة إذ توافق من حيث المبدأ على تنظيم وزارة الشؤون الاجتماعية بالكيفية
المبينة تلاحظ أن هناك عدة مشا كل هامة (بعضها معروض على المجلس أو لجانه)
لا بد من الوصول إلى حلها في أقرب وقت ممكن .. وهي :

١ — الحكم المحلي في القرية وربطه بالخدمات التي تؤدي فيها ، وموضوعه
محل درس الآن في المجلس . على أن لتعديل قانون العهد — إذا ما فكر فيه —
أوثق اتصال بهذه المشكلة .

٢ — التنسيق : تحقيقا للتعاون ومنعا للازدواج بين أعمال الشؤون الاجتماعية
وأعمال وزارات الخدمات الأخرى ، وبالأخص الصحة ، والزراعة ، والمعارف ،
وموضوعه محل درس الآن بواسطة لجنة خاصة بالمجلس .

٣ — الأخذ جديا في بحث موضوع أبنية المرافق والخدمات في القرى وربطه
بتوفير المسكن للموظفين المحليين .

٤ — التوصية بتعديل اللوائح المالية والمخزنية وقوانين الموظفين في الدولة
بما يمتشى مع اللامركزية الإدارية ، وإلا كانت عقبة في سبيل تنفيذ النظام
الإداري الجديد تنفيذا سليما ومثمرا . وسبق للجنة النظم الحكومية أن وافقت
على بعض التعديلات التي تساعد في تسهيل اللامركزية ، إلا أن الحكومة لم توافق
عليها بعد .

وتتشرف اللجنة برفع تقريرها هذا إلى المجلس برجاء الموافقة ما

٢٢ فبراير ١٩٥٤

رئيس اللجنة
دكتور ابراهيم مذكور

(وافق على هذا التقرير المجلس الدائم للخدمات العامة في جلسته المنعقدة
في ٢-٣-١٩٥٤) .

*
* *

وقد ألف المجلس الدائم للخدمات العامة لجنة خاصة بتنسيق الخدمات الحكومية
في الريف والقرى ، رأى أن يطبع في هذا المجلد تقريرها الأول ، نظرا لارتباطه
الوثيق بالبرنامج الاجتماعي .

التقرير الرابع

تقديرًا لما للخدمات العامة الحكومية من أهمية ، ورغبة في تنسيقها ، شكلت لجنة من السادة رئيس المجلس ووزراء : المعارف ، والصحة ، والزراعة ، والشئون الاجتماعية ، والشئون البلدية والقروية ، والسكتر العام ، والاستاذ مريت غالى .

وقد عقدت اللجنة عدة جلسات استعرضت فيها الخدمات العامة الحكومية ، وكيفية أدائها ، وطرق الاشراف عليها ومدى التعاون بينها .

ولاحظت أن هذه الخدمات قد نمت في ربع القرن الماضى نموا لا بأس به ، الا أنها لم تحقق الغرض المنشود منها ، ولا تزال دون الحاجة ، وخاصة في الريف ، ولعل ذلك راجع الى :

١ - انعدام السياسة الثابتة : فلم يكن للاصلاح الريفي سياسة مرسومة تلامس بينه وبين امكانيات الدولة وحاجات البلاد ، وان كانت فهي وقتية تظهر حيناً ثم لا تلبث أن تختفى ، وربما كان لكل حكومة وبل ولكل وزير منحاه الخاص في الاصلاح .

٢ - ضعف التناسق والانسجام : فلم يكن ثمة تناسق ولا انسجام لا بين المشروعات التى تقوم بها وزارات مختلفة ، ولا بين مشروعات الوزارة الواحدة . وبذا قدم غير المهم على المهم ، وتكررت خدمات في مناطق ، بينما حرمت منها أخرى بتاتا . وأضحى الأمر وكأنه مجرد منافسة بين بعض الإدارات والمصالح ، وكم ضاع في هذه المنافسة من جهد ومال !!!

٣ - البعد عن البساطة : فامتازت مشروعاتنا - في أغلبها - بالغلو والاسراف فجاءت ضخمة متكلفة بعيدة عن حياة الريف وعاداته ، الأمر الذى باعد بينها وبينه ، فضلا عن أنها أضحت باهظة التكاليف بحيث عزز تعميمها ونشرها .

٤ - إهمال الوعي القومي : فكثير من المشروعات أريد به أن يفرض فرضا لأن ينبعث من نفوس الناس ويحى متفقا مع ميولهم ورغباتهم . لذا لم تصادف بعض المشروعات الاستجابة اللازمة والمساهمة الفعلية من جانب الجماهير، وتخبط في سيرها بدل أن تقطع للطريق مسرعة حثيثة .

٥ - مركزية طاغية : فكانت المشروعات تدار كلها تقريبا من القاهرة ، مما عقد الأمور، وقضى على شخصية الهيئات المحلية والمنفذين الاقليميين، وأضعف روح الابتكار والاستعداد لتحمل المسؤولية، وفي هذا ما فيه من البطء والتعطيل .

٦ - لوائح بالية : وزاد هذه المركزية طغيانا بعض اللوائح والتعليقات القديمة التي تحد من سلطة المرءوسين المالية والادارية ، فتشل يدهم ، وتحملهم على أن يستأذنوا في الصغيرة والكبيرة ، ويقضوا معظم وقتهم في تبادل المكاتبات .

إزاء هذا كله رأت اللجنة أن الأمر يحتاج الى قسط كبير من التنسيق ، وأن هذه المركزية في حاجة الى التخفيف .. ولهذا توصى بما يلي :

١ - أن تتبع وزارات الخدمات نظام اللامركزية الإدارية ، بحيث يكون لها في عاصمة المديرية أو الاقليم ادارات يشرف رئيسها على جميع أعمال الوزارة وموظفيها بالإقليم ، وتكون له سلطات رئيس المصلحة .

٢ - أن ينشأ في كل مديرية أو اقليم مجلس تنسيق - أو مجلس خدمات اقليمي - يشترك فيه رؤساء الادارات الاقليمية وممثلون للاهالي ، وتكون وظيفته اقتراح برامج الخدمات ، والاشراف على تنفيذها وتنسيقها في الاقليم . وبهذا نخطو خطوة نحو الحكم المحلي . ويوم أن تتكون مجالس المديريات مستقوم هي بوظيفة هذا المجلس .

٣ - أن تؤدي الخدمات بواسطة وحدات محلية تخدم الوحدة حوالى ١٥٠٠٠ من السكان وتشمل كل الخدمات : الصحية، والاجتماعية، والزراعية ، والتعليمية، والعمرائية دون مغالة في التخصص ، وتكون لها هيئة من الموظفين والاهالي لتنسيق خدمات الوحدة وتتبع تنفيذها .

٤ - في القرى الأخرى الداخلة في نطاق الوحدة ، تنشأ في كل قرية (ناحية إدارية) هيئة محلية تكون خطوة نحو الحكم المحلي . وفي القرى التي لا تكون مقر الوحدة تعتبر المدرسة فرعا للوحدة ومركزا لبعض الخدمات التي تؤدي في القرية ، وتشتمل على قاعة للاجتماعات والارشاد الاجتماعي ، وحجرة للخدمة الطبية .

٥ - الأخصائي الاجتماعي هو حلقة الاتصال بين الأهالي والخدمات المختلفة ويعتبر الواسطة في توصيل مختلف الخدمات في دائرة الوحدة، ويؤدي كل ما يمكن من الخدمات العمرانية والارشادات الزراعية، الى جانب عمله كمنظم اجتماعي ويسمعين في كل ذلك بالمختصين التابعين للوزارات المختلفة ويتلقى تعليماتها ، على أن تحدد مهمته تحديدا واضحا ، وترتبط بالجهات المختصة التي تساعد على تلبية خدمات المنطقة .

٦ - تستكمل المجموعات الزراعية ، بحيث تنشأ مجموعة في كل مركز إداري ثم ينظر بعد ذلك في انشاء فروع لبعض هذه المجموعات اذا دعت اليها الضرورة أو صعوبات العمل . ووزارة الزراعة - وان تكن هي المسؤولة عن الارشاد الزراعي - تستخدم موظف الوحدة كمندوب لها في منطقته وتزوده بكل ما يحتاج اليه من ثقافة زراعية، أو خدمات ريفية .

وتنفذا لذلك رأت اللجنة أيضا :

(١) تشكيل لجنة من السادة : الأستاذ مريت غالي، وكلاء وزارات : المعارف، والصحة، والزراعة، والشئون الاجتماعية، والشئون البلدية والقروية، والداخلية، لتحقيق التنسيق بين الخدمات، ولدراسة السلطات المالية والإدارية واللوائح المختلفة اللازم اصدارها أو تعديلها لتحقيق (اللامركزية) بالأقاليم .

(ب) تشكيل لجنة من ، السيد السكرتير العام للمجلس ، وممثلين ، لوزارت ، الزراعة والشئون الاجتماعية ، والصحة ، والهيئة التنفيذية ، بالمجلس لدراسة مواقع الخدمات الصحية والاجتماعية والزراعية الموجودة الآن ، وكيفية التنسيق بينها في الوحدات المحلية المقترحة ، مع اعداد خريطة عامة شاملة لجميع الخدمات ، ووضع برنامج للتوسع في السنوات الخمس القادمة .

(ج) تشكيل لجنة من السادة : وزير المعارف ، والسكرتير العام للمجلس ، والاستاذ اسماعيل القباني ، استاذ محمد فريد أبو حديد ، لدراسة موضوع مدرسة القرية ومدى الاستفادة منها في الخدمات الاجتماعية والثقافية ، على أن تستعين بمن ترى الاستعانة به .

وترجو اللجنة أن يوافق المجلس على هذه التوصيات بحيث تأخذ سبلها الى التنفيذ .

٩ مارس ١٩٥٤

رئيس اللجنة

دكتور إبراهيم مدكور

المقرر

مريت فالى

فهرس الجزء الثانى

(تحت الإعداد)

الضمان الاجتماعى .

توجيه الشباب .

النشاط الأهلى .

الإرشاد الاجتماعى .

ملاحق التقرير :

(١) وسائل توجيه الشباب وشغل أوقات الفراغ .

(٢) تنظيم التعاون بين النشاط الأهلى والنشاط الحكومى فى توفير الخدمات الاجتماعية .

(٣) الوجهة الشرعية فى اصلاح مشا كل الأسرة .

(٤) الموقف السكانى فى مصر .

(٥) معالجة مشكلة الأحداث المنحرفين .

(٦) تنظيم القرية المصرية على أساس اللامركزية الإقليمية .

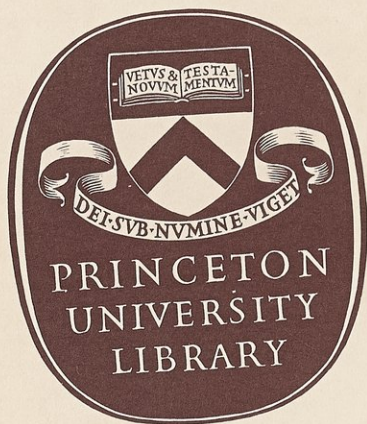
(٧) برنامج الارشاد النقابى ووسائله .

(٨) معالجة البطالة بالوسائل الاجتماعية والاقتصادية .

(٩) تنظيم الضمان الاجتماعى .

- (١٠) تفصيل التعاون والتنسيق بين وزارات الخدمات .
- (١١) خريطة التقسيم والتوزيع المنسق لوحداث وزارات الخدمات في القطر.
- (١٢) توزيع الاختصاصات بين المنفذين المحليين والمراقبات والادارات المركزية.
- (١٣) تحديد الاختصاصات والوظائف لمراقبة الشؤون الاجتماعية الاقليمية والوحدات الاجتماعية .
- (١٤) النظام الادارى لديوان الوزارة ، وإداراته .
- (١٥) برنامج تدريب موظفى الشؤون الاجتماعية على تنفيذ الالامركزية الاقليمية.
- (١٦) تنظيم الاحصاءات والبحوث الاجتماعية .
- (١٧) متابعة المشروعات الاجتماعية وتقويم الخدمات .
- (١٨) مشروعات وزارة الشؤون الاجتماعية في خمس سنوات وتكاليفها .
- (١٩) مجموعة القوانين واللوائح التي تنفذها وزارة الشؤون الاجتماعية .

2356 . 4



Princeton University Library



32101 077952867

P