رؤية مقترحة

"لإعادة تصنيف وترتيب منظمات العمل الأهلي في مصر"

ورقة سياسات

تصدرها

"وحدة تحليل السياسة العامة وحقوق الإنسان"

التابعة لمؤسسة

ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان

في إطار مشروع

"الاستعراض الدوري الشامل كأداة لتحسين السياسات العامة خلال المرحلة الانتقالية" (الممول من الاتحاد الأوروبي)

٥ يونيو ٢٠١٦

" هذا الإصدار تم تنفيذه بمساعدة الاتحاد الأوروبي. مضمون هذا الإصدار هو مسؤولية مؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان ولا يمكن بأي حال أن يعتبر انعكاسا لرؤي الاتحاد الأوروبي"

المنظمة حاصلة على المركز الاستشاري الخاص في المجلس الاقتصادي والاجتماعي منذ ٢٠١٦

Organization in special consultative status with the Economic and Social Council since 2016

Address: 148 MisrHelwan El-Zyrae Road , El Matbaa Sq, Hadayek El Maadi, 4th Floor, No 41 , Cairo, Egypt

PO Box : 490 El Maadi | **ص.ب : ٤٩٠ المعادي** | **١٤٨ طريق مصر حلوان الزراعي - المطبعة – ح المعادي - الدور الرابع - شقة ٤١ - القاهرة**

Website: www.maatpeace.org | E-mail : maat@maatpeace.org

Tel. 00(20) (2) 25344706 | Telefax. 00 (20) (2) 25344707 | Mob. +201226521170

تمهيد:

تكتسب مؤسسات العمل الأهلي أهميتها من الدور الذي تلعبه كإطار تنظيمي يستوعب مشاركة الناس في تحقيق التنمية بمفهومها الشامل، وبالتالي مساعدة الدولة على الوفاء بالتزاماتها التنموية ، ونظرا لتعدد وتشعب جوانب التنمية ، فمن الطبيعي والمنطقي أن تتعدد وتتشعب اهتمامات ميادين عمل وأنواع المنظمات الأهلية .

وحيث أن هناك توجه حاليا لتغيير قانون المنظمات الأهلية بمصر بما يتوافق مع جوهر ونص الدستور المصري من جانب والالتزامات الدولية من جانب آخر ، فقد توجهت **"وحدة تحليل السياسة العامة"** بمؤسسة ماعت للسلام والتنمية وحقوق الإنسان إلى إصدار مجموعة من أوراق السياسات تعالج جوانب مختلفة للعمل الأهلى بما يساعد المؤسسة التشريعية إلى تلمس أفضل الممارسات في تعديل القانون .

وهذه الورقة تعالج قضية تصنيف مؤسسات العمل الأهلي في مصر ، وضرورة ان يتضمن القانون الجديد قواعد عادلة ومناسبة في التعامل مع المنظمات الأهلية وفقا لوزنها النوعي وقدراتها المؤسسية ودرجة نموها .

وتتناول الورقة عدة نقاط أساسية: في البداية تأتي المنظمات الأهلية في مصر، من حيث الدور التاريخي، ومفهوم منظمات العمل الأهلي في مصر، إضافة إلى نظرة على تطورات أعداد مؤسسات العمل الأهلي في مصر. كما تتناول الورقة أيضا تصنيف مؤسسات العمل الأهلي في مصر من حيث طبيعة نشاط منظمات العمل الأهلي، وحجم وقدرات المؤسسات الأهلية، وتعامل القانون مع منظمات العمل الأهلي، وأخيرا، تتناول الورقة أهمية تصنيف مؤسسات العمل الأهلي في مصر، والمعايير المقترحة للتصنيف.

المحور الأول: المنظمات الأهلية في مصر:

أولا: نظرة تاريخية على العمل الأهلي في مصر:

تعود بدايات ظهور الجمعيات الأهلية في مصر إلي القرن التاسع عشر، حيث نشأت أول جمعية أهلية في مصر عام ١٨٢١ باسم الجمعية اليونانية بالإسكندرية ثم بعد ذلك توالي تأسيس الجمعيات مثل (جمعية مصر للبحث في تاريخ الحضارة المصرية عام ١٨٥٩، وجمعية المعارف عام ١٨٦٨، والجمعية الجغرافية عام ١٨٧٥، والجمعية الخيرية الإسلامية عام ١٨٧٨، وجمعية المساعي الخيرية القبطية عام ١٨٨١)، وفي بداية القرن العشرين نجحت حركة التنظيمات الأهلية في إنشاء أول جامعة مصرية حديثة في عام ١٩١٢ باسم جامعة فؤاد الأول، وهي جامعة القاهرة حالياً.

ومع اعتراف دستور ١٩٢٣ في مادته رقم ٢٠ بحق المصريين في التجمع وتكوين جمعيات، ازداد عدد الجمعيات الأهلية بشكل كبير، حيث زاد عددها من ١٥٩ جمعية أهلية في الفترة ما بين عامي ١٩٠٠ و ١٩٢٤ إلي ٦٣٣ جمعية أهلية في الفترة من عام ١٩٢٥ حتي ١٩٤٤[١].

ولقد صدر أول قانون ينظم عمل الجمعيات في أربعينيات القرن الماضي (القانون رقم ٤٩ لعام ١٩٤٥) والذي قضى بتسجيل الجمعيات وجعلها تحت إشراف وزارة الشئون الاجتماعية وأنظمتها الإدارية وتشجيعها على المضي في جهودها الاجتماعية، وبعد قيام ثورة يوليو صدر القانون رقم (٣٨٤ لسنة ١٩٥٦)، بهدف تنسيق الخدمات الاجتماعية، وقد نص على إنشاء الاتحادات الإقليمية للقيام بتنظيم العمل مع الجمعيات وتنسيق خدماتها بعضها مع البعض، وبعد ذلك صدر قانون الجمعيات الاهلية رقم ٣٢ لسنة ١٩٦٤ الذي استمر العمل به لفترة طويلة حتى صدور القانون رقم ١٥٣ لسنة ١٩٩٩ ، وفي عام ٢٠٠٢ صدر القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ ، وهو القانون الحاكم حاليا لعمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر.

[١]: الهيئة العامة للاستعلامات، الجمعيات الأهلية في مصر، لمزيد من المعلومات يرجي زيارة الرابط التالي:
http://www.sis.gov.eg/Ar/Templates/Articles/tmpArticles.aspx?ArtID=2486#.VzsbzPl97IU

ومع صدور القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، ارتفعت أعداد الجمعيات الأهلية بشكل كبير، وتنامي دورها خلال السنوات الماضية، وتم تصنيف تلك الجمعيات الأهلية إلى عدة فئات منها المنظمات الحقوقية والتي تعمل في إطار حقوقي، وأخرى تعمل في مجالات التنمية والرعاية الاجتماعية والأنشطة الخيرية، هذا إلى جانب عدد من الجمعيات الأهلية المشهرة كشركات مدنية غير هادفة للربح وتقوم بعمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

ثانيا: مفهوم المنظمات الأهلية وإحصائية المنظمات الاهلية

يتعامل القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشكل مختلف مع الجمعيات والمؤسسات الأهلية، حيث يقصد بالجمعية الاهلية وفقا للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، بأنها[٢] "كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين، أو أشخاص اعتبارية، أو منهما معاً. لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي".

ورغم أن القانون الذي يحكم عمل المنظمات الأهلية في مصر هو القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ ، وتقوم على تطبيقه وزارة التضامن الاجتماعي، فإنه في حالات قليلة تتخذ المنظمات الأهلية شكل الشركات المدنية غير الهادفة للربح، وفي هذه الحالة فإنها لا تخضع لرقابة وزارة التضامن الاجتماعي، وفي نفس الوقت لا تخضع لأحكام القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ ، ولكنها تؤدي نفس الوظائف التي تؤديها المنظمات الأهلية الأخرى الخاضعة لهذه الآليات.

ويشترط القانون في إنشاء الجمعية بأن يكون لها نظام أساسي مكتوب وموقع عليه من المؤسسين وأن تتخذ لمركز إدارتها مقراً ملائماً في جمهورية مصر العربية. كما أنه لا يجوز أن يشترك في تأسيس الجمعية من صدر ضده حكم نهائي بعقوبة جناية، أو بعقوبة مقيدة للحرية في جنحة مخلة بالشرف أو الأمانة، ما لم يكن قد رد إليه اعتباره. ويجوز لغير المصريين الاشتراك في عضوية الجمعية وفقاً للقواعد الواردة باللائحة التنفيذية لهذا القانون.

بينما نص القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢[٣]، على انه تنشأ المؤسسة الأهلية بتخصيص مال لمدة معينة أو غير معينة لتحقيق غرض غير الربح المادي، وتسري في هذا الخصوص أحكام المادة (١١) من هذا القانون، كما يكون إنشاء المؤسسة الأهلية بواسطة مؤسس واحد أو مجموعة من المؤسسين من الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص الاعتبارية أو منهما معاً. ويضع المؤسسون نظاماً أساسياً يشمل على الأخص البيانات. كما يمكن أن يكون إنشاء المؤسسة الأهلية بواسطة مؤسس واحد أو مجموعة من المؤسسين من الأشخاص الطبيعيين أو الأشخاص الاعتبارية أو منهما معاً.

وقد شهدت أعداد المنظمات الأهلية زيادة كبيرة خلال السنوات الماضية ، ورغم وجود تضارب في الإحصائيات الخاصة بالمنظمات الأهلية ، إلا أن التقديرات الحكومية تشير إلى وجود ما يزيد على ٤٦ ألف جمعية ومؤسسة أهلية منها ٩٣ منظمة أجنبية تعمل بتصريح[٤]، منها ما يصنف على إنها منظمات حقوقية، ومنها ما يعمل في مجالات التنمية والرعاية الاجتماعية والأنشطة الخيرية، هذا إلى جانب عدد محدود من المنظمات المشهرة كشركات مدنية غير هادفة للربح وتقوم بعمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

---

[٢]: القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية،الباب الأول، الجمعيات، الفصل الأول: تأسيس الجمعيات، المادة ١، تنص على "تعتبر جمعية في تطبيق أحكام هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم مستمر لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعيين، أو أشخاص اعتبارية، أو منهما معاً. لا يقل عددهم في جميع الأحوال عن عشرة، وذلك لغرض غير الحصول على ربح مادي".

[٣]: القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية، الباب الثاني: المؤسسات الأهلية، مادة ٥٥، مادة ٥٦، مادة ٥٧،

[٤]: تصريح وزيرة التضامن الاجتماعي: غادة والي: ٤٦,٨٤٥ ألف جمعية أهلية في مصر منها ٩٣ منظمة أجنبية، بوابة أخبار اليوم، بتاريخ الخميس ٣١ مارس ٢٠١٦، لمزيد من التفاصيل يرجي زيارة الرابط التالي: http://goo.gl/5Tx29y

المحور الثاني: تصنيف مؤسسات العمل الأهلي في مصر:

أولا: التصنيف حسب طبيعة النشاط الرئيسي:

وفقا للمادة ١١ من القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، يلزم القانون المنظمات الأهلية بتحديد ميادين محددة للعمل التنموي قبل حصولها على الإشهار القانوني، ووفقا لميادين العمل الرئيسية والنشاط الفعلي الشائع لمنظمات المجتمع المدني في مصر، يمكن تصنيف هذه المنظمات إلى عدة فئات[٥]، كالتالي:

١- *المنظمات الخيرية:* تضم مجمل المنظمات الأهلية التي تعمل في مجال العمل الخيري بشكله التقليدي(مساعدات اجتماعية وإعانات مباشرة)، كما تضم *منظمات الخدمة والرعاية الاجتماعية:* وهي تلك التي تنشط في مجالات اجتماعية عديدة وتقدم خدمات صحية وخدمات اقتصادية واجتماعية متنوعة كالأطفال والمرأة والمسنين والأسرة وغيرها، وتعد هذه الجمعيات الشكل الأساسي لعمل المنظمات الأهلية المصرية، ومن امثلة تلك المنظمات الخيرية (جمعية رسالة، جمعية مصر الخير....الخ).

٢- *منظمات التنمية :* هي تلك المنظمات التي تهتم بشكل أساسي بجهود التنمية في المجتمع، وتهدف إلى تحقيق التنمية في إطار مجتمع محلي محدد (كجمعيات تنمية المجتمع المحلي المنتشرة في معظم القرى)، حيث تعتمد على استنفار طاقات المجتمع بهدف إنشاء المرافق، كما تعتمد على بناء قدرات الأفراد للاستفادة من الفرص التنموية، ومن امثلة تلك المنظمات، (مؤسسة ساويرس للتنمية الاجتماعية).

٣- منظمات دفاعية: هي تلك المنظمات التي تهتم بالدفاع عن الحقوق والحريات العامة، ومن أمثلتها منظمات حقوق الإنسان، والدفاع عن المرأة وحقوقها، ومنظمات حقوق المعاقين، ومنظمات الدفاع عن حقوق الأطفال بلا مأوى، إضافة إلى منظمات الدفاع عن البيئة ومنظمات حماية المستهلك، ومن امثلة تلك المنظمات ما يلي: (مؤسسة حرية الفكر والتعبير، مركز القاهرة لحقوق الانسان، الشبكة العربية لمعلومات حقوق الانسان، المركز المصرية للدراسات الاقتصادية والاجتماعية، مركز النديم لتأهيل ضحايا العنف والتعذيب، المركز المصري لحقوق المرأة، مركز نظرة للدراسات التسوية، مركز حابي للحقوق البيئية، .....الخ).

ثانيا: التصنيف حسب الحجم

يمكن تصنيف مؤسسات المجتمع الأهلي التي تعمل في مصر من حيث الحجم سواء فيما يتعلق بالقدرات المؤسسية أو القدرات التمويلية، أو فيما يتعلق بقدرة المؤسسة على حصولها على عضوية في المؤسسات الدولية والإقليمية:

فمن حيث القدرات المؤسسية، تختلف مؤسسات العمل الأهلي في مصر، من حيث القدرات المؤسسية، فهناك بعض المؤسسات الاهلية التي لا تمتلك أي قدرات مؤسسية سوى امتلاكها مقرا صغير فقط يسمح لها بممارسة نشاط في نطاقها المحلي، حيث اشترط القانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، وفقا للمادة ٣ من القانون، بأنه يجب أن يشتمل النظام الأساسي للجمعية على نوع وميدان ونشاط الجمعية ونطاق عملها الجغرافي، وعنوان المقر المتخذ مركزاً لإدارة الجمعية.

وفيما يتعلق بالقدرات التمويلية، تختلف قدرة مؤسسات العمل الأهلي على الحصول على منح تمويلية مختلفة لممارسة أنشطتها وقدرتها على القيام بما حدده نظامها الأساسي من حيث موارد الجمعية وطريقة استغلالها والتصرف فيها، وذلك وفقا للمادة ٣ من قانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، حيث توجد جمعيات أهلية تستطيع الحصول على قدرات مالية هائلة، تمكنها من أدائها لنشاطها، وهناك جمعيات أهلية أخرى لديها قدرات مالية

٥: ولاء جاد الكريم، نحو دور فاعل لمنظمات المجتمع المدني في تصحيح صورة الدولة المصرية أمام العالم،المؤتمر السنوي الاول لشباب الباحثين – وزارة الشباب المصرية بالتعاون مع المركز العربي للبحوث والدراسات – ديسمبر ٢٠١٤.

بسيطة تمكنها من أداء دور محدود داخل المجتمع، وجمعيات أهلية أخرى ليس لديها أي موارد مالية، ولا تمارس أي نشاط داخل المجتمع بسبب عدم قدرتها على الحصول على موارد مالية للجمعية.

أما فيما يتعلق بالحصول على عضوية المؤسسات الدولية والإقليمية، تختلف قدرة الجمعيات الاهلية التي تعمل في مصر من حيث القدرة في الحصول على عضوية المؤسسات الدولية أو الإقليمية، فهناك منظمات اهلية كبيرة تعمل في مصر منذ فترات كبيرة وفي مجالات عمل مختلفة، استطاعت الحصول على عضوية المنظمات الدولية او الإقليمية (من خلال حصولها على المركز الاستشاري بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي بالأمم المتحدة) ، كما أن هناك مؤسسات أخرى ليس لديها أي قدرة في الحصول على عضوية المنظمات الدولية والإقليمية ولكنها تكتفي بالعمل داخل النطاق المحلي في مصر فقط، وذلك بسبب ضعف قدراتها المؤسسية.

ثالثا: تصنيف المنظمات الأهلية وفقا للتعامل القانوني:

لم يفرق القانون المصري في التعامل مع الجمعيات أو المؤسسات الأهلية التي تعمل في مصر سواء من حيث التعامل القانوني أوالإداري مع الجمعيات والمؤسسات الأهلية المختلفة حسب تصنيفها سواء من حيث نشاطها او من حيث قدراتها التمويلية والمؤسسية ويتعامل معهم بنفس القواعد والاجراءات الإدارية، ومن ثم تخضع كل الجمعيات والمؤسسات الأهلية التي تعمل في مصر للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٤،كما تتعامل كل الجمعيات والمؤسسات الاهلية التي تعمل في مصر مع الجهات الإدارية المختلفة المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٨٤ لسنة ٢٠٠٢، مثل وزارة التضامن الاجتماعي ممثلة في الوزير، والإدارة المركزية للجمعيات والاتحادات، ومديرية الشئون الاجتماعية، و الإدارة المركزية للرعاية الاجتماعية أو الإدارة المركزية للتنمية الاجتماعية، وبالتالي لا يوجد فارق في التعامل القانوني أو الإداري بالنسبة لمختلف الجمعيات والمؤسسات الأهلية التي تعمل في مصر.

المحور الثالث: الرؤية المقترحة لتصنيف مؤسسات العمل الأهلي

أولا: أهمية تصنيف مؤسسات العمل الأهلي:

يجب أن يتضمن القانون الجديد تمييزا ايجابيا في المعاملات القانونية المفصلة (وليس العامة) بين المنظمات الأهلية وفقا لقدراتها المؤسسية ودرجة نموها ، وطبيعة تواجدها على الساحتين الإقليمية والدولية ، وتأتي أهمية ذلك من :-

١- خلق حافز للمنظمات الأهلية يجعلها تنمو وتعزز من قدراتها .
٢- الاستفادة من جهود المنظمات الأهلية كبيرة الحجم ، ذات التواجد الإقليمي والدولي المؤثر بما يخدم أهداف الدولة المصرية ويلبي طموحاتها داخليا وخارجيا .
٣- تيسير سبل التواصل والإشراف والرقابة بين المنظمات الأهلية من جانب والجهات الإدارية من جانب آخر .
٤- إتاحة الفرصة للتعاون وتبادل الخبرات وتقديم الدعم من المنظمات في تصنيف أعلى للمنظمات في تصنيفات أقل .
٥- إعلاء قيمة التخصص لدي المنظمات الأهلية ، وفي نفس الوقت فتح الباب للتكامل فيما بين المنظمات وبعضها البعض .

ثانيا : الرؤية المقترحة للتصنيف

من المقترح أن يتم تصنيف المنظمات الأهلية من الناحية القانونية وفقا لمعيارين ، المعيار الأول هو طبيعة النشاط الرئيسي ، والثاني هو المستوى التنظيمي ، وفيما يلي شرح لكل معيار :-

- **التصنيف حسب النشاط الرئيسي**

١- **منظمات إغاثية** : التى تعمل بشكل أساسي في مجال تقديم المساعدات المباشرة للفئات الفقيرة والمعرضة للخطر أو التى تتعرض لكوارث طارئة ، ومن امثلتها المنظمات الخيرية الموجودة حاليا ، ومنظمات الرعاية الإجتماعية .

٢- **منظمات تدعيمية** : التى تعمل بشكل أساسي في مجال بناء القدرات البشرية والمؤسسية ، بما يمكن المستفيدين من انشطتها للوصول للفرص التنموية المختلفة ، ومن امثلتها المنظمات التى تعمل في مجال التدريب من أجل التوظيف ، المشاركة في توفير المرافق والخدمات العامة ، المنظمات العاملة في مجال التنمية الإقتصادية ، جمعيات المستثمرين ..الخ .

٣- **منظمات دفاعية** : التى تعمل بشكل أساسي في مجال التوعية بالحقوق القانونية والدستورية ، الرصد والتوثيق ومجابهة انتهاكات حقوق الإنسان وتقديم الدعم للضحايا ، متابعة الانتخابات العامة والتوعية السياسية وتعزيز الديمقراطية .

٤- **منظمات بحثية** : التى تعمل بشكل رئيسي في مجال البحوث والدراسات وتقديم بدائل السياسات العامة ، ومن أمثلتها مراكز التفكير .

٥- **منظمات ثقافية** : التي تعمل في مجال تعزيز التنوع الثقافي ، وحفظ التراث الثقافي ، وإنتاج المواد الإعلامية والمنتجات الثقافية لغير غرض ربحي .

٦- **منظمات الخدمات الاجتماعية والدينية** : ومن امثلتها جمعيات الخدمات المنتشرة في معظم الهيئات والمصالح ، والتي تقدم حزمة الخدمات الاجتماعية والترفيهية والدينية لأعضائها ، وكذلك الجمعيات العاملة في مجال تيسير زيارة المزارات المقدسة (كالحج والعمرة)

- **التصنيف حسب المستوى التنظيمي**

يقترح أن تصنف المنظمة الأهلية أيا كان نشاطها الرئيسي إلى ثلاث فئات ، يترتب على وجود المنظمة في فئة معينة تعامل قانوني مختلف عن الآخر كالتالي :-

١- منظمات التصنيف "أ" : تتعامل مباشرة مع إدارة خاصة بوزارة التضامن الإجتماعي .
٢- منظمات التصنيف " ب" : تتعامل مباشرة مع إدارة خاصة بمديرية التضامن الإجتماعي المعنية .
٣- منظمات التصنيف "ج" : تتعامل مباشرة مع إدارة خاصة بإدارة التضامن الإجتماعي المعنية

ويجب أن تحدد اللائحة التنفيذية للقانون المعايير المحددة التي يترتب عليها وجود المنظمة في تصنيف معين ، ويقترح أن تتضمن المعايير ما يلي :-

١- نمط الحكم الداخلي بالمنظمة .
٢- حجم الموازنة السنوية
٣- الحصول على المركز الاستشاري أو عضوية المنظمات الدولية والإقليمية .
٤- الانتشار الجغرافي لأنشطة المنظمة .
٥- القدرات البشرية
٦- القدرات التنظيمية
٧- التجهيزات المؤسسية
٨- أعداد المستفيدين من أنشطة المنظمة
٩- نتائج عمل المنظمة وتأثيرها