



مركز هي للسياسات العامة

HEYA CENTER FOR PUBLIC POLICY

ورقة سياسات

الجمعيات الأهلية ومشكلة التمويل
جمهورية مصر العربية - الأسكندرية ٢٠١٤



مقترح ورقة سياسات حول الجمعيات الأهلية ومشكلة التمويل

عزيزة سعدون – رباب سعيد على صفاء فوزى السيد- عزة محمد على حسن شيماء وحيد رمضان – ريهام محمد على دعاء خميس	فريق العمل
أحمد حسن سها سمير سهيلة عبد العزيز	فريق التنسيق والإدارة والدعم
أ/ منال سمره	إشراف
أ/ احمد عبد الواحد أ/ احمد العسال	المراجعة النهائية

نفذت هذه الورقة بدعم فني من أكاديمية التنمية الدولية و الشركاء
المحليين، والآراء الواردة هنا تمثل آراء فريق البحث.

جميع الحقوق محفوظة @ برنامج هي ٢٠١٤



قائمة المحتويات

٣	قائمة المحتويات
٤	ملخص تنفيذي
٥	خلفية تاريخية
٧	خلفية قانونية
٩	المشكلة وتأثيرها على المجتمع المحلي
١٤	الخيارات والبدائل
١٥	الجهات والهيئات الحكومية والخاصة ذات الصلة



الملخص التنفيذي:

تعد منظمات المجتمع المدني عناصر فاعلة و قنوات هامة في تقديم الخدمات الإجتماعية وتنفيذ برامج التنمية حيث تلعب خبرات المجتمع المدني وتجاربه دوراً متمماً للعمل الحكومي. يشير مصطلح المجتمع المدني إلى مجموعة كبيرة من المنظمات غير الحكومية والمنظمات التي لا تهدف إلى الربح ولها وجود في الحياة العامة، وتنهض بعبئ التعبير عن إهتمامات وقيم أعضائها، إستناداً إلى إعتبرات أخلاقية أو ثقافية أو سياسية أو علمية أو دينية، أو خيرية. ترجع أهمية المجتمع المدني في مصر لما يمكن أن تقوم به مؤسساته من دور في تفعيل مشاركة عدد أكبر من المواطنين في تقرير مصائرهم والتفاعل مع السياسات التي يمكن أن تؤثر إيجاباً على حياتهم ، لذا تسعى مؤسسات المجتمع المدني في مصر إلى خلق دور مؤثر و فعال في المجتمع يهدف إلى التنمية مع وجود علاقة متوازنة بينها و بين الحكومة أساسها الإحترام المتبادل.

وتتكون مؤسسات المجتمع المدني في مصر من:

- الأحزاب السياسية.
- النقابات المهنية .
- الجمعيات الأهلية .
- المنظمات غير الحكومية

الخلفية التاريخية:

عرفت مصر العمل التطوعي منذ تاريخ طويل ناتج عن تراث تراكمي يعتمد على مفهوم "الخير" ، وتضم شبكة الجمعيات الأهلية في مصر أكثر من ١٦.٨٠٠ ألف جمعية تمارس أنشطة متباينة في التعليم والثقافة والأعمال الخيرية والخدمية وغيرها من مناحي الحياة . تُعد الجمعيات الأهلية شريك هام لا يمكن إغفاله في طريق التنمية والتقدم .

تلعب الجمعيات الأهلية دور وسيط بين الفرد والدولة فهي كفيلة بالإرتقاء بشخصية الفرد عن طريق نشر المعرفة والوعي وثقافة الديمقراطية، وتعبئة الجهود الفردية والجماعية لمزيد من التنمية الإجتماعية والإقتصادية والتأثير في السياسات العامة وتعميق مفهوم التضامن الإجتماعي .

وتعود بدايات ظهور المنظمات الأهلية في مصر إلى القرن التاسع عشر، حيث نشأت أول جمعية أهلية في مصر عام ١٨٢١ باسم الجمعية اليونانية بالإسكندرية.. وبعدها توالي تأسيس الجمعيات. فهناك جمعيات ذات طابع ثقافي مثل جمعية مصر للبحث في تاريخ الحضارة المصرية عام ١٨٥٩، وجمعية المعارف عام ١٨٦٨ والجمعية الجغرافية عام ١٨٧٥، وهناك جمعيات ذات طابع ديني مثل الجمعية الخيرية الإسلامية عام ١٨٧٨ وجمعية المساعي الخيرية القبطية عام ١٨٨١ .

– ازدهرت الجمعيات الأهلية في مصر وزاد عددها مع اعتراف دستور ١٩٢٣ في مادته رقم (٣٠) بحق المصريين في التجمع وتكوين جمعيات، حيث زاد عددها من ١٥٩ جمعية في الفترة ما بين عامي ١٩٠٠ و ١٩٢٤ إلى ٦٣٣ جمعية في الفترة ما بين ١٩٢٥ و ١٩٤٤ .

– منذ منتصف السبعينيات بدأت حركة إنتعاش جديدة في المجتمع المدني عموماً والجمعيات الأهلية خصوصاً، حيث بلغ عددها حالياً ما يقارب ١٦.٨٠٠ ألف جمعية وتضم نحو ٣ ملايين عضواً تعمل في مختلف المجالات الإجتماعية .

– قامت الجمعيات الأهلية في مصر منذ نشأتها بأدوار عديدة في تقديم الخدمات وقد بلغ عدد ميادين العمل التي تعمل بها الجمعيات الأهلية في مصر ١٧ ميدان عمل وفقاً للتالي :

١. رعاية الطفولة والأمومة .
٢. رعاية الأسرة.
٣. المساعدات الإجتماعية.
٤. رعاية الشيخوخة .
٥. رعاية الفئات الخاصة والمعاقين .
٦. الخدمات الثقافية والعلمية والدينية .
٧. تنمية المجتمعات المحلية .

٨. التنظيم والإدارة .
٩. رعاية المسجونين .
١٠. تنظيم الأسرة .
١١. الصداقة بين جمهورية مصر العربية والشعوب الصديقة .
١٢. النشاط الأدبي .
١٣. الدفاع الإجتماعي .
١٤. أرباب المعاشات .
١٥. حماية البيئة والحفاظ عليها .
١٦. التنمية الاقتصادية للأسرة وتنمية الدخل .
١٧. حماية المستهلك .

الخلفية القانونية:

- طبقاً لما ورد في نص المادة ٧٥ من دستور ٢٠١٣ⁱⁱⁱ الفقرة الأولى فإن للمواطنين حق تكوين الجمعيات والمؤسسات الأهلية على أساس ديمقراطي ، وتكون لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار .
- الفقرة الثانية : وتمارس أنشطتها بحرية ولا يجوز للجهات الإدارية التدخل في شؤونها ، أو حلها أو حل مجالس إدارتها أو مجالس أمنائها إلا بحكم قضائي .
- يعتبر القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢^{iv} هو المنظم لعمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية .

ومن هنا نرى :

- الجمعيات والمؤسسات الأهلية أصبحت أهم شريك في مثلث التنمية وتسهم بشكل فعال في خطة التنمية ويتمثل دورها في تنمية الوطن والمواطن .
- تمثل مشكلة التمويل التحدي الأكبر الذي يواجه الجمعيات والمؤسسات الأهلية فعليه يتوقف حجم الجمعية ومستوى أدائها وأثرها على المجتمع الذي تخدمه .

- عدم التوافق بين القانون الحالى للجمعيات والمؤسسات الأهلية رقم ٨٤ لعام ٢٠٠٢ والدستور الجديد لعام ٢٠١٤ حيث تنص المادة رقم ٦ من القانون أنه يتوجب لإشهار وتأسيس الجمعيات إعداد لائحة للنظام الأساسى ومقر إدارة وأسماء مؤسسين لا يقل عددهم عن عشرة أشخاص وتقديم ذلك كله مع طلب الإنشاء للجهة الإدارية التابعة لوزارة التضامن الإجتماعى لإبداء الرأى بالقبول أو الرفض فى مدة لاتزيد على ستين يوماً ..
- وهذا يتناقض مع الفقرة الأولى من المادة خمسة وسبعين من الدستور الجديد التى تعطى للمواطنين الحق فى تكوين الجمعيات والمؤسسات على أساس ديمقراطى وتصبح لها الشخصية الاعتبارية بمجرد الإخطار فقط وتعتبر الموافقة على الإشهار وجوبية.
- وثانياً.. إن المادة إثنين وأربعين من قانون الجمعيات تمنح وزارة التضامن الاجتماعى الحق فى إصدار قرار مسبب بحل أى جمعية أو مؤسسة أهلية وعزل مجلس الإدارة أو الأمناء بعد الحصول على رأى الاتحاد العام للجمعيات خاصة بسؤال الجمعية عما ارتكبته من مخالفات بينما الفقرة الثانية من المادة الخامسة والسبعين فى الدستور الجديد تنص على أنه لايجوز حل الجمعيات أو عزل مجالس اداراتها وأمنائها أو التدخل فى شئونها إلا بحكم قضائى .

البدائل المقترحة :

- إقرار القانون الجديد للجمعيات والمؤسسات الأهلية الذى تم تقديم مسودة به فى ٢٤/١٠/٢٠١٥ لإقراره من قبل السلطة التشريعية .
- التأكيد على المادة ١٩ الخاصة بمشكلة التمويل كما ورد فى مسودة القانون الجديد للجمعيات والمؤسسات الأهلية التى تنص على أنه يجوز للجمعية أو المؤسسة تقبل وتلقى الأموال والمنح والهبات من الشخصيات الطبيعية والإعتبارية أو الأجانب خارج مصر على أن تخطر الجهة المختصة خلال ٣٠ يوماً .

المشكلة وتأثيرها على المجتمع المحلي:

أ - تعريف وتحديد المشكلة والسياسات التي تحكمها :

تعد مشكلة التمويل هي واحدة من أكبر معوقات عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية في مصر .

ب - التعرف على المعلومات المتاحة المتعلقة بالمشكلة وكيفية التعامل معها :

- تأتي الإجراءات والقوانين المعقدة في الحصول على التمويل والمنح سواء من الداخل أو الخارج على رأس التحديات التي تواجه الجمعيات الأهلية .
- قلة الثقة بين المتبرع والجمعيات الأهلية بسبب عدم صرف الأموال في البنود المعلن عنها من قبل الجمعيات .
- التشويه الإعلامي لبعض الجمعيات في قضية التمويل الأجنبي .

ت : التعرف على مدى الوعي والمعرفة لدى المجتمع المحلي بأبعاد المشكلة وتأثيراتها :

إن قيمة تمويل الجمعيات الأهلية تتوقف على عدد من الإعتبارات منها مدى قدرة الجمعيات على تعبئة الموارد المحلية سواء الدعم الحكومي أو تبرعات المواطنين ، كما تتوقف قيمة التمويل على طبيعة وسمة عمل الجمعية حيث تتوافر لدى الجمعيات ذات السمة الدينية مزايا في تعبئة التمويل الذاتي وخاصة من المتبرعين وذلك لأن الخطاب الذي تعتمد عليه هو خطاب ديني.

صعوبة وتعقيد الإجراءات أدت إلى إتجاه بعض الجمعيات والمؤسسات الأهلية إلى مخالفة المادة (١٧) من القانون ٨٤ لسنة ٢٠٠٢ بشأن الإفصاح عن مصادر التمويل مما أدى بدوره إلى الإضرار

بالأمن القومي نتيجة لعدم معرفة مصادر التمويل وأين تصرف؟ .

ث- الحدود الجغرافية والديموغرافية للمشكلة :

جمهورية مصر العربية .

ج- تأثير المشكلة على المرأة ودورها في التعامل مع المشكلة :

لا شك أن للمرأة دور في التغييرات التي طرأت على المجتمع، إذ تشكل المرأة نصف المجتمع أي نصف ثروته البشرية تقريبا وتأخرها في مجال النشاط الإجتماعي يحرم المجتمع من نصف هذه الثروة. ويشمل النشاط الإجتماعي تكوين الجمعيات الأهلية التي تلعب دورا كبيرا في تقديم الخدمات الخيرية والإجتماعية ولكن تكوين هذه الجمعيات تخضع للسياسات التي تحددها الدولة في المراحل المختلفة. ولذلك فإن تعاضم الدور الذي تلعبه المرأة في مجال العمل التطوعي والجمعيات الأهلية يخدم جميع مجالات التنمية.

ويضاف إلي ذلك أن دور الجمعيات الأهلية ليس دوراً محدوداً بل له فروع متعددة خاصة فيما يتعلق بالصحة والتعليم وتقديم الخدمات لصغار السن والمسنين.

كما أن قضية مشاركة المرأة في قضية التنمية أضحت عاملاً ملحاً من عوامل الإسراع بتحقيق الأهداف الوطنية والقومية.

فقد أصبحت المرأة تشارك في الحياة الإجتماعية السائدة مشاركة فعالة، وهي تهدف في ذلك خدمة أفراد مجتمعها فهذا الدور الريادي التطوعي تهدف منه تقديم عمل إنساني بالدرجة الأولى قائماً على العمل المشترك بينها وبين أفراد مجتمعها ومن خلاله تستطيع حل المشكلات المتعددة التي تواجه أفراد المجتمع، ونجاح الأعمال التطوعية في المجتمع يتوقف على عدة عوامل من بينها اقتناع الأفراد بالتطوعين وإقبالهم على التعامل معهم من أجل تحسين مستوى المعيشة الإجتماعي والصحي والإقتصادي .

كما أن دور الجمعيات النسائية في العمل التطوعي وهو دور هام لأنه يبرز مدى التطور الذي حدث على إشتراك المرأة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وهذا التطور قد حدث نتيجة لعدة عوامل منها التعليم وإرتفاع مستوى إدراكها لقضايا مجتمعها وكذلك لمشاركتها في الحياة الإجتماعية والإقتصادية والسياسية، أو بقول آخر أصبح وجود نوع من الوعي والرغبة في تحقيق الذات من خلال ممارسة أعمال ذات خدمة عامة كالأعمال التطوعية من خلال اشتراكها في بعض الجمعيات التطوعية أو المحلية.

ومن هنا فإن دور المرأة في الجمعيات الأهلية بات أمراً ملحا يستوجب الوعي به و تفصيل ملامحه حتى يكون دور المرأة في المجال الاجتماعي دورا إيجابيا يسهم في تأسيس بنية المجتمع وذلك أن نشاط المرأة في مجال الجمعيات الأهلية يمثل مساهمة إيجابية في عملية التنمية الاجتماعية والإقتصادية الشاملة.

ح - تحديد الإجراءات المجتمعية المحلية للتكيف مع المشكلة :

الفقر والبطالة :

طبقاً للتوزيع الجغرافي للفقر والبطالة من ناحية والتوزيع الجغرافي للجمعيات الأهلية من ناحية أخرى نجد أن أكثر المحافظات التي تعاني الفقر هي الأقل حظاً في عدد الجمعيات الأهلية. وهو أن الجمعيات الأهلية التي تعمل في مجال تنمية المجتمع المحلي لا تزيد نسبتها على ٢٣.٥% من إجمالي عدد الجمعيات، بينما ينبغي أن تؤدي هذه الجمعيات دورها في مواجهة مشكلتي الفقر والبطالة من منظور تنموي، على اعتبار أن الجمعيات تركز أساساً على مدخل الرعاية وتقديم المساعدات، ولتفعيل دورها في هذا المجال ينبغي التركيز في المرحلة المقبلة على تطوير أساليب العمل بها والانتقال من مدخل الرعاية إلى المدخل الإنمائي حتى تكون جهودها مؤثرة وفاعلة في هذا المجال. وإذا قارنا بين الدعم المطلوب وما تتفقه الدولة فعليا على الدعم لوجدنا أن الدولة تقدم دعماً يفوق بكثير ما تستهدفه الحكومة للفقراء من دعم نقدي، ولكن هناك نسبة كبيرة من هذا الدعم تذهب لغير المستحقين، الأمر الذي يتطلب ترشيد الدعم وتوجيهه لمستحقيه من الفقراء والعاطلين فضلاً عن تخصيص جزء منه لدعم أنشطة الجمعيات الأهلية المهمة بهم مع ضرورة تحرير العمل الأهلي من القيود المحيطة به من حيث جمع التبرعات حتى يتمكن من توجيه نشاطه لمكافحة الفقر والبطالة.

الخدمة التعليمية

حاليا يستطيع القطاع الأهلي المساهمة في مجال التعليم وهو ما يحدث بشكل محدود في مشروعين مهمين هما: مدرسة الفصل الواحد ومدرسة المجتمع.. والهدف من هذه المدارس هو سد مصادر الأمية المتمثلة في الفشل أو عدم القيد بالمدرسة وانتشار ظاهرة التسرب.

ولتحقيق هذا الهدف يتعين تحرير تلك المدارس من ظروف المدرسة التقليدية، لأن هذه المدارس أنشئت لتقليل الفجوة النوعية السائدة في مجال التعليم حيث يتم قبول البنات في سن تتراوح بين (٨ و ١٤) سنة وفيها يتلقين لتعليم الأساسي نفسه الذي توفره المدارس الابتدائية المنتظمة، بالإضافة إلي تدريب مهني وعملي في المشروعات الإنتاجية مما يهييء لهن مهنة تساعدن علي تحسين مستوياتهن . وتستطيع الجمعيات الأهلية إلي جانب مساهمتها في الخدمة التعليمية بشكل مباشر أن تسهم في دعم السياسة التعليمية من خلال التعاون مع الأجهزة المحلية ومجالس الآباء للتغلب علي مشكلات التسرب وعدم الانتظام في الدراسة خاصة في حالة البنات.

خ- الخيارات والبدائل المتاحة للمجتمع للتعامل مع المشكلة :

إن الجمعيات الأهلية يقع علي عاتقها دور كبير في مواجهة المشكلات والأزمات التي يمر بها المجتمع وبين ما تتطلع إليه من آمال لخدمة المجتمعات التي تنتمي إليها.

ولكن يجب أن نعترف بأن العمل الأهلي في مصر يواجه العديد من العقبات التي تحد من تحقيق أغراضه وتحول بينه وبين الإبداع والإبتكار. وعليه يتوجب ما يلي :

- زيادة الإعانات الدورية التي تمنح للجمعيات حتى تفي بالأغراض المنشود تحقيقها، لتتناسب قيمتها مع الإرتفاع الكبير في الأسعار وانخفاض قيمة العملة، فضلا عما تعانيه هذه الجمعيات من قلة الموارد المتاحة لها .

- السماح للجمعيات باقامة مشروعات تهدف إلي تحقيق الربح الذي يعد المصدر الرئيسي للتمويل لدي الجمعيات الناجحة.

- زيادة التمويل المخصص للجمعيات مع السماح لها بإنشاء مشروعات تنموية تدر عائدا مناسباً لإستغلاله في تحقيق أغراضها.
- بالإضافة إلي تسهيل وتنشيط إجراءات القيد والإشهار وعدم تدخل جهة الإدارة في أمور الجمعيات .
- إقامة المسابقات لتشجيع العمل التطوعي إلي جانب تكثيف الدورات والندوات التي تهدف إلي زيادة الوعي بمدى الأهمية الكبيرة للتطوع حتي يتحقق الهدف من دور الجمعيات الأهلية في تحديث مصر .
- ضرورة تحديث الجمعيات لدورها عن طريق تدريب كوادرها وتشجيع المواطنين علي الإنضمام لها
- فضلا عن تجديد دمائها وتدريب العاملين بها إضافة إلى ضرورة التنسيق بين إحتياجات هذه الجمعيات ورغبات المتطوعين للعمل بها.
- تفعيل قانون الخدمة العامة لشباب الخريجين حتي يمكن الإستفادة بهم من خلال قضاء سنة التكليف بعد تخرجهم داخل الجمعيات الأهلية عن طريق التطوع من خلال الإتحاد العام للجمعيات والإتحادات الإقليمية في المحافظات ومكاتب التضامن الإجتماعي .

الخيارات والبدائل:

فيما يتعلق بدور المرأة في السياسات العامة ودورها في مواجهة أزمة تمويل الجمعيات الأهلية :

أ. البدائل القانونية والسياسات :

تفعيل القانون ١٤١ لسنة ٢٠١٤

الخاص بتحديد شروط منح تراخيص للجمعيات والمؤسسات الأهلية لتمويل المشروعات المتناهية الصغر وتنظيم سوق الإقراض خارج القطاع المصرفي ويعد هذا القانون هو أول قانون ينظم نشاط التمويل متناهي الصغر في مصر .

ب. البدائل المالية :

- إقامة معارض لتمويل المشاريع الخيرية .
- إقامة دورات وورش عمل مدفوعة الثمن .
- إخراج ألبومات أو حقائب تعالج قضية معينة .
- إقامة الحفلات والمباريات .
- تشجيع الناس على المشاركة في مشروع الصدقة الجارية .
- إنتاج مواد مطبوعة أو سمعية أو مرئية .

ت. البدائل الإدارية والتأهيل :

١. تفعيل مشروع إعداد قواعد بيانات الجمعيات الأهلية في مصر .
٢. تفعيل مشروع وضع الجمعيات على شبكة معلومات موحدة لتحقيق الإتصال والتكامل بينه .
٣. مشروع بناء قدرات أعضاء مجالس إدارات الجمعيات والعاملين بها من خلال برنامج تأهيلي شامل .
٤. تفعيل زيادة مشاركة المرأة في العمل التطوعي وتحفيز الشباب على التطوع وإنشاء مراكز تطوعية لنضمن بذلك إعداد جيل ثانی من أعضاء مجالس إدارات الإتحاد والجمعيات .
٥. تفعيل دور الإدارة العامة لشئون المجتمع المدني بوزارة التضامن الإجتماعی .



الجهات والهيئات الحكومية والخاصة ذات الصلة:

- الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة .
- الإتحاد الإقليمية للجمعيات والمؤسسات.
- المجتمع المدني .
- وزارة التضامن الإجتماعي.
- صندوق إعانات الجمعيات والمؤسسات الأهلية.
- وزارة المالية .
- وزارة التربية والتعليم.
- وزارة الخارجية .
- وزارة الصحة .
- وزارة البيئة .
- رجال الدين.
- الإعلام .
- الجهات المانحة.



نبذة عن المركز:

مركز هي للسياسات العامة هو مركز بحثي يعمل في عدة دول عربية على مستوى الشرق الاوسط وشمال افريقيا وهي (مصر، الاردن، تونس، لبنان واليمن)، حيث يعمل المركز على تعزيز قدرات المرأة في مجال تحليل ورسم السياسات العامة وتنمية قدراتها في الحوكمة الرشيدة من خلال إجراء البحوث والدراسات والبرامج التي تخدم غاية المركز. ويهدف مركز هي للسياسات العامة الى ان يكون بيت خبرة ومرجع للسياسات. ويرتكز المركز في عمله على مجموعة من القيم المجتمعية وخاصة المشاركة، الشفافية، احترام التنوع والنزاهة بالاضافة الى الابتكار والإبداع.

الاهداف الفرعية للمركز:

- المساهمة في تحليل ورسم السياسات العامة في شتى المجالات بإتباع منهجيات تشاركية
- العمل على تعزيز مشاركة المرأة في مجال الانتخابات وتفعيل إدماجها في ادارة الشأن العام
- نشر مفاهيم وقيم وممارسات الحوكمة الرشيدة وحقوق المرأة
- تعزيز دور المرأة في ترسيخ ودعم مبادئ الديمقراطية
- اقامة علاقات تعاون وشراكة مع مختلف المؤسسات العامة والخاصة ومنظمات المجتمع المدني على المستوى الوطني والدولي فيما يتوافق مع رؤية المركز

