معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تقييم أثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية على أداء الجمعيات

2016

تقييم أثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000
ولائحته التنفيذية على أداء الجمعيات

ملخص تنفيذي

هدفت الدراسة إلى تقييم قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية لجهة استكشاف أثره على كفاءة عمل هذه الجمعيات والهيئات، ودورها في المجتمع، بدءا من مرحلة تسجيلها، ومرورا بمزاولتها لأنشطتها، ووصولا إلى حلها، من خلال بيان مواطن القصور والضعف فيه، بما يخدم جهود إصلاح وتطوير البيئة التشريعية الناظمة لقطاع الجمعيات الأهلية.

لتحقيق هدف الدراسة، تم استخدام المنهجين الوصفي والتحليلي بشكل رئيس. تم توظيف المنهج الوصفي في عرض واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الفلسطينية من حيث العدد، والتوزيع الجغرافي، وتصنيف ميادين عملها، والجهات الرقابية عليها، بالرجوع إلى بيانات مستقاة من مصادر أساسية رسمية، بالإضافة إلى التشريعات ذات الصلة. واعتمدت الدراسة على المقابلات والاستمارة، والأدبيات السابقة، كأدوات أساسية في منهجها التحليلي. تم توظيف هذا المنهج في تحليل النصوص القانونية ذات العلاقة في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني ولائحته التنفيذية في ضوء الواقع والممارسة، ومقاربتها بالممارسات الفضلى. اعتمدت الدراسة على مؤشرات محددة لعملية تقييم فعالية القانون ولائحته التنفيذية، منها: فحص ملاءمة نظام تسجيل الجمعيات، وفعالية وزارة الاختصاص في رقابة وتوجيه عمل الجمعيات، ومدى استقلالية الجمعية عن السلطة التنفيذية، وحالة توفر خطط واستراتيجيات للجمعيات، ودرجة الالتزام بها، وطبيعية مخرجاتها، وربطها بالخطط الوطنية للتنمية، ومدى وجود أدوات لقياس الأثر داخل الجمعية، ودرجة الاستدامة المالية للجمعية، ومأسسة واستدامة مخرجات أنشطة الجمعية، ووفرة نظم الشفافية والمساءلة داخل الجمعية.

خلصت الدراسة إلى عدة استنتاجات أبرزها، محدودية عدد الجمعيات الخيرية العاملة في المجالات التنموية مقارنة مع العدد الإجمالي للجمعيات والهيئات الأهلية البالغ 2845 حتى منتصف عام 2015. وضعف سياسة القانون التشريعية إزاء بناء علاقة متوازنة بين الحرية في تشكيل الجمعيات ومسؤوليتها، وعدم وضوح مسار القانون ولائحته التنفيذية تجاه رسم ماهية وطبيعة العلاقة بين الجمعيات وأجهزة الدولة الرسمية؛ إذ غلب على نصوصه طابع ترسيخ الرقابة الرسمية على عمل الجمعيات والهيئات الأهلية على حساب تقنين قواعد المساءلة داخل هذه الجمعيات، وتغييب رقابة المجتمع، لضعف محتوى التقارير وعدم إلزامية إتاحتها للجمهور، وعدم ملاءمة نظم الوصول إلى المعلومات في الجمعيات، وعدم وضع حد أعلى لإشغال المناصب العليا في الجمعيات، وعدم تحديد فترة معينة لعضو مجلس الإدارة. الأمر الذي لا يساعد على تعزيز مفهوم وقيم العمل الأهلي، والمشاركة المجتمعية.

أظهرت الدراسة تأثير فرص التمويل المتاحة على خطط عمل الجمعيات وأولوياتها، لعدم وجود استدامة مالية لدى معظمها، ما انعكس سلبا على واقع التنمية بمفهومها الشامل. وتبين عدم كفاية نصوص القانون الباحثة في حق الجمعيات والهيئات الأهلية تأسيس مشاريع إنتاجية واستثمارية مدرة للدخل، وعدم بيان دور الدولة في هذا المجال، على الرغم من وجود ما

DRAFT

نسبته 83% من الجمعيات الخيرية غير قادرة على العمل دون تلقي مساعدات مالية. وهذا بدوره ترك آثارا سلبية على تميز الجمعيات في توفير أنواع جديدة من الخدمات التي ليس بمقدور السلطة الفلسطينية توفيرها.

ومن المعيقات التي اعترضت تطبيق القانون والحد من فعاليته، مساواته التامة بين جميع أنواع الجمعيات والهيئات الأهلية من حيث الحقوق والالتزامات، و ضعف التنسيق بين الجمعيات في تنفيذ برامجها، وفي مواءمة هذه البرامج مع أولويات المجتمع وخطط التنمية الوطنية بشكل دائم؛ لعدم إشراك جهات الاختصاص في السلطة الفلسطينية ممثلي القطاع الأهلي، بشكل جدي، في إعداد هذه الخطط، ما أدى إلى اختلاف المواقف تجاه أولويات قضايا الشأن العام، بالإضافة إلى انسياق غالبية الجمعيات وراء المشاريع الممولة، وإن كانت لا تتماشى بشكل واضح مع استراتيجياتها. ناهيك عن محدودية فعالية وزارة الاختصاص في متابعة الجمعيات والهيئات الأهلية والإشراف عليها؛ لمحدودية إمكانياتها البشرية والمالية، ولهيمنة وزارة الداخلية على هذا الدور، نتيجة مخالفة اللائحة التنفيذية لأحكام القانون في مواطن عدة.

بناء عليه، خرجت الدراسة بجملة من المقترحات أبرزها، إنشاء مجلس أو هيئة، بقانون، مستقلة ماليا وإداريا، لإدارة المنظمات غير الحكومية من جميع جوانبها، كجهة مركزية وحيدة تعنى بالقطاع صاحبة سلطة تنظيمية وإشرافية على هذه المنظمات، ومستقلة عن السلطة التنفيذية، تحل محل الجهات الرسمية القائمة كافة ذات الصلة بالجمعيات والهيئات الأهلية، مع إبقاء نوع من العلاقة التنسيقية بين هذه الهيئة ووزارات الاختصاص. وأن يتضمن القانون الجديد المقترح قواعد إجرائية بسيطة، وغير مكلفة تحدد إجراءات تسجيل بعض أنواع المنظمات غير الحكومية، وعلاقة هذه المنظمات بالهيئة المقترحة، وتنظيم مجالس إدارتها، وهيئاتها العامة، بما يضمن فعالية المشاركة المجتمعية فيها، ووجود انتخابات ديمقراطية وشفافة ودورية لمجالس الإدارة، وحوكمتها، ورسم قواعد للمساءلة والشفافية داخل المنظمة. ما يستتبع العمل على تقسيم المنظمات الأهلية إلى فئات وفقا للقطاع (منظمات شعبية وأخرى تنموية) ومن ثم صياغة قواعد موضوعية خاصة بكل فئة من هذه الفئات، بشكل يراعي خصوصية المنظمات العاملة في مجالات حيوية، متصلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية؛ كالصحة، والتعليم، والزراعة، والصناعة، والسياحة، والشأن الاجتماعي ونحوها، ومن ذلك منحها أولوية في تلقي الدعم المالي، والتقدم بتنفيذ عطاءات ومشاريع حكومية. ويفضل، بناء عليه، عدم اشتراط تسجيل الجمعيات أو المنظمات الشعبية قبل مزاولة عملها، والاكتفاء بنظام الإشعار، واشتراط تسجيل المنظمات التنموية المتخصصة وفق معايير ميسرة، وواضحة، وضمن فترة زمنية قصيرة.

ينبغي على القانون المقترح أن يكفل بشكل ملزم معايير الحد الأدنى من قواعد الشفافية، والنزاهة، والمساءلة في المنظمات الأهلية، منها منع توظيف أقرباء الإدارة العليا في هذه المنظمات حتى الدرجة الثانية كحد أدنى، وحظر تعاقد المنظمات مع شركة ربحية لأعضاء مجلس الإدارة مصلحة فيها، ونشر تفاصيل المنح والتبرعات التي تتلقاها المنظمة للجمهور، بالإضافة إلى نشر موازناتها وتقارير المالية الدورية المدققة وفقا لمعايير المحاسبة الدولية، متضمنة كذلك الفوائد المصرفية على إيداعاتها، وفروق سعر صرف العملات المتحصلة من موارد هذه المنظمة. وكذلك نشر التقارير الإدارية، وملخص عن قواعد الحكومة والشفافية المعتمدة في الجمعية، مع بيان رأي مجلس الإدارة فيها.

ويُقترح تشجيع تأسيس الاتحادات القطاعية التخصصية للمنظمات غير الحكومية، للمساهمة في تأهيل المنظمات الأعضاء فيها فنيا وماليا من جهة، ولكفالة جدية تمثيلها لدى المجلس أو الهيئة المقترحة من جهة ثانية. بالإضافة إلى أهمية سعي

DRAFT

القانون المقترح إلى بناء شراكة حقيقية بين القطاع الأهلي والقطاع العام، تضمن انخراط منظمات المجتمع المدني في عملية التخطيط الوطني والقطاعي بشكل فعال، وفق آلية تنفيذية واضحة المعالم. وينبغي على القانون ضمان تخصيص جزء من المال العام لدعم العمل الأهلي، وتشجيع المنظمات غير الحكومية، بشكل صريح، في تأسيس المشاريع الاستثمارية شريطة إنفاق عوائدها في خدمة الصالح العام، ضمن قواعد تنظيمية محددة، وكذلك تنظيم عملية جمع التبرعات لصالح هذه المنظمات.

وتقترح الدراسة، في سبيل التغلب على نقص الموارد المالية للمنظمات الأهلية، تأسيس صندوق وطني لدعم تمويل المنظمات غير الحكومية، في إطار الهيئة أو المجلس المقترح، على أن يتم تنظيم أحكامه بشكل دقيق، وبما يكفل للعمل الأهلي استقلاليته وحريته، وضمان عدم تحكم الحكومة بإدارته أو بقرارا ت منح المساعدات. ويمكن في هذا الصدد، وضع معايير لسقوف المساعدات وفقا للأولويات المجتمعية، ونمط الخدمات التي تقدمها المنظمة غير الحكومية. ويمكن كذلك رصد وقفيات لدعم العمل الأهلي، على أن يتم تنظيم أحكامها بقواعد خاصة. وفي جميع الأحوال، لا ينبغي لهذا الصندوق، أو الوقف أن يكون بديلا عن حق المنظمات الأهلية في تلقي المساعدات والتبرعات، شريطة الإعلان عن تفاصيلها للجمهور، وللسلطة المشرفة.

بالإضافة لما سبق، ولتعزيز قيم ومبادئ الحكم الرشيد في عمل المنظمات الأهلية، يحسن بالقانون المقترح تشجيع هذه المنظمات على انتهاج أسلوب التنظيم الذاتي في مجال الحوكمة، والمساءلة الداخلية، والإفصاح عن الأمور الجوهرية وغير الجوهرية عبر قنوات كفؤة، والانفتاح على العامة، وتفعيل قنوات تواصلها مع جمهورها، وتصميم نظم عادلة للشكاوى، وأدوات لتقييم الفئات المستفيدة لها، وتبني مدونات سلوك مرموقة، وصياغة أخلاقيات للعمل المهني الذي تمارسه.

DRAFT