



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

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

محمود دولين

2016



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

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

محمود دودين

2016

## معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

تأسس في القدس عام 1994 كمؤسسة مستقلة، غير ربحية متخصصة في أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية. يوجه عمل ماس من قبل مجلس أمناء يضم شخصيات مرموقة من أكاديميين ورجال أعمال من فلسطين والدول العربية.

### رسالة المعهد

معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، ملتزم بعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية وفق أولويات التنمية في فلسطين بهدف المساعدة في صناعة السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز المشاركة العامة في مناقشتها وصياغتها.

### الأهداف الاستراتيجية

- ✧ عمل أبحاث ودراسات وفق أولويات واحتياجات صانعي القرار للمساعدة في اتخاذ قرارات ورسم سياسات مستندة للمعرفة.
- ✧ تقييم السياسات الاقتصادية والاجتماعية وتبيان تأثيرها على مختلف المستويات، وذلك لمراجعة وتصحيح السياسات المطبقة.
- ✧ توفير منبر حر للنقاش العام والديمقراطي حول قضايا السياسات الاقتصادية والاجتماعية للمهتمين وأصحاب الشأن.
- ✧ تقديم ونشر معلومات ونتائج الأبحاث الحديثة عن القضايا الاقتصادية والاجتماعية.
- ✧ تقديم الدعم الفني والمشورة المتخصصة لمؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية، والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية لدعم مشاركتهم وانخراطهم في عملية صياغة السياسات.
- ✧ تقوية القدرات والمصادر لعمل أبحاث السياسات الاقتصادية والاجتماعية في فلسطين.

### مجلس الأمناء

سمير حليلة (رئيس المجلس)، غسان الخطيب (نائب الرئيس)، لؤي شبانة (أمين السر)، ماجدة سالم-زهر (أمين الصندوق)، صبري صيدم، اسماعيل الزبري، جواد ناجي، نافذ الحسيني، جهاد الوزير، لنا ابو حجلة، محمد نصر، خالد عسيلي، باسم خوري، نبيل قسيس، (مدير عام المعهد - عضو بحكم المنصب).

حقوق الطبع والنشر محفوظة © 2016 معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

ص.ب. 19111، القدس وص.ب. 2426، رام الله

تلفون: 2987053/4، فاكس: 2987055، بريد إلكتروني: [info@mas.ps](mailto:info@mas.ps)

الصفحة الإلكترونية: [www.mas.ps](http://www.mas.ps)



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

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

محمود دودين

2016

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

الباحث الرئيسي: محمود دودين

مساعدو البحث: إيمان سعادة

علي جبارين

سلام صلاح

تم إنجاز هذه الدراسة بدعم مشكور من قبل البنك الإسلامي للتنمية- صندوق الأقصى



معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)

القدس ورام الله

2016

حقوق الطبع والنشر محفوظة © (ماس)

ISBN 978-9950-374-57-7

## تقديم

يقوم معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس) قبل إعداد خطته السنوية للبحوث بالتشاور مع جهات صنع القرار في المؤسسات الفلسطينية الرسمية، وبخاصة الوزارات، للاطلاع على احتياجاتهم من البحوث في الفترة القادمة. وقد اعد المعهد للعام 2015-2016 برنامجاً للأبحاث موجهاً نحو أولويات السلطة الوطنية الفلسطينية للتنمية، وهو الثاني من نوعه في السنين الأخيرة، وحصل على تمويل من صندوق النقد العربي من خلال صندوق الأقصى الذي يديره البنك الإسلامي للتنمية، مما مكن المعهد من تنفيذ دراسات تتفق مع أولويات الوزارات، ومنها هذه الدراسة التي طلبتها وزارة الشؤون الاجتماعية الفلسطينية، والتي قام الباحث وطاقم البحث فيها بتقييم اثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الساري على أداء الجمعيات التي يحكم عملها.

لقد نشر هذا القانون عام 2000 والافتراض هنا هو أن الجمعيات التي تعمل بموجبه قد تأثرت بما يحدده وما يمنحه من ميزات، وهو اثر تجدر دراسته وتقييمه، بعد ما مضت فترة تزيد على 15 سنة على تطبيقه. الهدف من هذا التقييم هو خدمة جهود إصلاح وتطوير البيئة التشريعية لقطاع الجمعيات الأهلية، والتي تلعب دوراً هاماً في حياة الفلسطينيين كتعبير عن قدرتهم على التنظيم الذاتي من اجل خدمة غرض يصب في الصالح العام.

لقد تم إعداد هذه الدراسة بدعم مشكور من البنك الإسلامي للتنمية -صندوق الأقصى، شاكراً له دعمه المستمر للمعهد ومتمنياً له دوام التوفيق في خدمة أهدافه النبيلة.

د. نبيل قسيس

المدير العام



## المحتويات

1	1- مقدمة
2	1-1 هدف الدراسة
2	2-1 تساؤلات الدراسة
2	3-1 منهجية وعينة الدراسة
4	4-1 أدبيات الدراسة
13	2- واقع الجمعيات الخيرية في الأراضي الفلسطينية المحتلة والإشراف عليها: إطار نظري
13	1-2 توزيع الجمعيات من حيث العدد على المحافظات الفلسطينية
14	2-2 توزيع الجمعيات حسب ميدان العمل
15	3-2 الجمعيات المنحلة والملغى تسجيلها
17	4-2 الجمعيات المنذرة
18	5-2 المؤسسات المظلتية والاتحادات
20	6-2 الجهات الرسمية المختصة بتسجيل الجمعيات والرقابة والإشراف عليها
20	1-6-2 وزارة الداخلية
22	2-6-2 الوزارة المختصة
25	3-6-2 هيئة شؤون المنظمات الأهلية
32	4-6-2 ديوان الرقابة المالية والإدارية
33	5-6-2 هيئة مكافحة الفساد
34	6-6-2 اللجنة الرئاسية العليا للعمل الأهلي
37	3- الإطار القانوني الناظم لتشكيل وعمل الجمعيات
37	1-3 نبذة عن المعايير الدولية للحق في تشكيل الجمعيات
39	2-3 التطور التاريخي للإطار القانوني للجمعيات الخيرية في الأراضي الفلسطينية المحتلة
45	3-3 سياق سن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000
47	4-3 تسجيل الجمعيات

52	5-3 إدارة الجمعيات: الحوكمة والمساءلة والشفافية
63	6-3 الأنشطة المرخص بها
67	7-3 المشاركة المجتمعية
70	8-3 الموارد المالية
74	9-3 متابعة ورقابة السلطة العامة
79	10-3 اندماج وحل الجمعيات
<b>83</b>	<b>4- مدى ضمان القانون تأدية الجمعيات لأغراضها</b>
83	1-4 تمكين الجمعيات وحرية أنشطتها
85	2-4 الاستدامة المالية والاستثمار الكفؤ للموارد
89	3-4 تحسين الوصول إلى الخدمات
91	4-4 خطط الجمعيات وآليات المراجعة: الأولويات وقضايا المجتمع
96	5-4 التنسيق والتشبيك مع الجمعيات المماثلة
97	6-4 طبيعة العلاقة الوظيفية مع السلطة العامة
<b>101</b>	<b>5- ملخص النتائج والتوصيات</b>
<b>109</b>	<b>المصادر والمراجع</b>
<b>115</b>	<b>الملاحق</b>
117	ملحق 1: الاستبانة
122	ملحق 2: قائمة بعينة الدراسة من الجمعيات المبحوثة
123	ملحق 3: قائمة بأسماء المقابليين (مع حفظ الألقاب) أبجدياً

## قائمة الجداول والأشكال البيانية

13	جدول 1	عدد الجمعيات الخيرية في المحافظات
14	جدول 2	التصنيف القطاعي للجمعيات
72	جدول 3	مصادر تمويل الجمعيات الخيرية
51	شكل 1	ملاءمة اشتراط تسجيل الجمعية قبل ممارسة النشاط
52	شكل 2	ملائمة وزارة الداخلية كجهة لتسجيل الجمعيات
52	شكل 3	ملائمة إجراءات تسجيل الجمعية
57	شكل 4	توفر موقع الكتروني للجمعية
58	شكل 5	نشر التقارير على الموقع الإلكتروني للجمعية
58	شكل 6	إتاحة النظام الأساسي لاطلاع العموم
59	شكل 7	آلية الاطلاع على النظام الأساسي للجمعية
59	شكل 8	عدد أعضاء مجلس الإدارة
60	شكل 9	عدد أعضاء الهيئة العامة
60	شكل 10	تدوير المواقع العليا في الجمعية
61	شكل 11	دورية انتخابات مجلس الإدارة
61	شكل 12	نشر التقارير المالية للجمهور
62	شكل 13	إتاحة الاطلاع على مكافآت الإدارة العليا
62	شكل 14	توظيف أقارب أعضاء مجلس الإدارة حتى الدرجة الثانية
65	شكل 15	ملائمة قانون الجمعيات لتنظيم جميع أنواع الجمعيات والهيئات الأهلية
68	شكل 16	حرية الانضمام للجمعية
69	شكل 17	رفض طلب العضوية
70	شكل 18	تمكين الجمعية مشاركة المتطوعين
75	شكل 19	تدخل السلطة التنفيذية في توجيه عمل الجمعية
84	شكل 20	فصل القانون بين المهام الإدارية والتنفيذية للجمعية

85	شكل 21	تشجيع القانون على خلق استدامة مالية للجمعيات
88	شكل 22	العمل على مأسسة واستدامة مخرجات أنشطة الجمعية
89	شكل 23	حرص الجمعية على تطوير كوادرها البشرية
90	شكل 24	علاقة الموارد المالية للجمعية باستقطاب متخصصين
91	شكل 25	تأثير حظر القانون تلقي أعضاء مجلس الإدارة أجر على أداء الجمعية
91	شكل 26	التوزيع الجغرافي لخدمات الجمعية
92	شكل 27	توفر إستراتيجية مكتوبة وخطط عمل لدى الجمعية
93	شكل 28	ربط الجمعية أنشطتها بالأهداف الوطنية والقطاعية للتنمية
94	شكل 29	عمل الجمعية ضمن أولويات مجتمعية محددة
95	شكل 30	درجة التزام الجمعية بخططها
95	شكل 31	علاقة فرص التمويل المتاحة في توجيه أنشطة الجمعية
96	شكل 32	صلة مخرجات أنشطة الجمعية بأهدافها وخططها
97	شكل 33	التنسيق والتشبيك بين الجمعيات المماثلة في مرحلة تنفيذ البرامج
98	شكل 34	دور وزارة الاختصاص الرقابي والتوجيهي على الجمعية
99	شكل 35	تعاون الجمعية مع الحكومة في تنفيذ مشاريعها

## المخلص التنفيذي

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، بدءاً من مرحلة تسجيلها، ومروراً بمزاولةها لأنشطتها، ووصولاً 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 المنهج 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، ومقارنتها 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 الزامية 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 سلباً 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 نسبته 83% من الجمعيات الخيرية غير قادرة على العمل دون تلقي مساعدات مالية. وهذا بدوره ترك أثراً سلبية على تميز الجمعيات في توفير أنواع جديدة من الخدمات التي ليس بمقدور السلطة الفلسطينية توفيرها.

ومن المعوقات التي اعترضت تطبيق القانون والحد من فعاليته، مساواته التامة بين جميع أنواع الجمعيات والهيئات الأهلية من حيث الحقوق والالتزامات، وضعف التنسيق بين الجمعيات في تنفيذ برامجها، وفي موازنة 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 مالياً وإدارياً، 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 ابقاء 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 وفقاً 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 الاشعار، 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 موازنتها وتقارير المالية الدورية المدققة وفقاً لمعايير المحاسبة الدولية، متضمنة كذلك الفوائد المصرفية على ايداعاتها، 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 فنياً ومالياً من جهة، ولكفالة جدية تمثيلها لدى المجلس أو

الهيئة المقترحة من جهة ثانية. بالإضافة إلى أهمية سعي 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 استقلاليتة وحرية، وضمان عدم تحكم الحكومة بإدارته أو بقرارات منح المساعدات. ويمكن في هذا الصدد، وضع معايير لسقوف المساعدات وفقا للأولويات المجتمعية، ونمط الخدمات التي تقدمها المنظمة غير الحكومية. ويمكن كذلك رصد وقياس دعم 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 الاعلان 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، والافصاح 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.

## 1- مقدمة

تعتبر منظمات العمل الأهلي مكونا أساسيا في أي مجتمع، بوصفها قنوات منظمة للمشاركة المجتمعية بصنوفها المختلفة. تختلف نظرة الدولة إلى هذه المنظمات من حيث المفهوم، ودرجة الأهمية، ونطاق العمل، وطبيعة ونمط العلاقة بينهما، تبعا لمستوى التقدم الديمقراطي والحضاري في الدولة، وحوكمة أنظمة الحكم وسيادة القانون فيها من جهة، ومدى تطور مفاهيم العمل الأهلي وقيمه لدى هذه المنظمات، وأنماط عمله، وطبيعة ونوعية حوكمته من جهة ثانية. وبالتالي، يتفاوت التدخل التنظيمي والتشريعي للدولة تجاه منظمات العمل الخيري والأهلي من حيث مستواه، ونوعه، وفلسفته، وفقا لهذه النظرة مقرونة بمعيار المصلحة العامة، وعدد هذه المنظمات، وحجم تأثيرها، الايجابي أو السلبي، في المجتمع بمناحيه المختلفة.

في فلسطين، ونظرا للظروف التاريخية والسياسية التي أدت إلى تغييب الدولة الوطنية وأجهزتها عن إدارة المجتمع، وفرض الاحتلال الاسرائيلي هيمنته على مناحي الحياة المختلفة، ظهرت مؤسسات المجتمع المدني لتؤدي وظائف أساسية في المجتمع، توازي، في كثير من الأحيان، وظائف الدولة الوطنية في المجتمعات المستقرة، كجزء من مضامين العمل الوطني الهادف إلى تعزيز صمود المواطن وبقائه. بعد تأسيس السلطة الفلسطينية، أصدرت عام 2000 قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، ليوحد القواعد القانونية الناضجة لعمل هذه الجمعيات في الأراضي الفلسطينية المحتلة، وليؤكد على ترسيخ تشريع ممارسة النشاط الأهلي في المجالات المختلفة؛ الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، والتنمية، التي من شأنها تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعيا، وصحياً، ومهنياً، ومادياً، وروحياً، وفنياً، ورياضياً، وثقافياً، وتربوياً.

يمكن القول أن هذا القانون مهّد السبيل لانتقال منظمات العمل الأهلي من موقع المقاوم إلى مرحلة البناء والتطوير، وتنويع مستوى الخدمات التي يمكن تقديمها إلى المواطنين. وبعد مرور عقد ونصف على إصدار القانون، بات من الضروري دراسة الآثار التي تركها على قطاع الجمعيات الخيرية، وقياس مدى مساهمته في قيادة هذه الجمعيات باتجاه التحول إلى الدور التنموي في المجتمع.

## 1-1 هدف الدراسة

تهدف الدراسة، بشكل أساسي، إلى قياس وتحليل الأثر التنظيمي لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية على واقع عمل هذه الجمعيات والهيئات، ودورها في تنمية المجتمع، بدءاً من تسجيلها ومتابعتها، ومروراً بمزاومتها لأنشطتها، ووصولاً إلى حلها، من خلال استكشاف مواطن القصور والضعف فيه، بما يخدم جهود إصلاح وتطوير المنظومة القانونية الناضجة لقطاع الجمعيات الأهلية، والبيئة التي تعمل في إطارها.

## 2-1 تساؤلات الدراسة

لتحقيق هدفها، تسعى الدراسة إلى الإجابة على التساؤلات التالية:

- ✧ إلى أي مدى نجح القانون، ولائحته التنفيذية، في تعزيز مفهوم، وقيم العمل الأهلي، والمشاركة المجتمعية؟ وهل استطاع القانون تحقيق الغايات التي أقر من أجلها؟
- ✧ هل حقق القانون علاقة متوازنة بين الحرية في تشكيل الجمعيات ومسؤوليتها؟ وهل أبدع في رسم نوع وطبيعة العلاقة المفترضة بينها وأجهزة الدولة؟
- ✧ هل يلزم إعادة تعريف دور هذه الجمعيات في المجتمع، ونطاق عملها ومهامها؟ وإلى أي مدى ساهم القانون في ترسيخ الأدوار التنموية للجمعيات؟
- ✧ ما هي المعوقات، إن وجدت، التي اعترضت تطبيق القانون والحد من فعاليته؟
- ✧ ما هي العوامل والمحددات الذاتية والموضوعية التي أسهمت في التأثير على نجاعة القانون؟
- ✧ بالنسبة، ما هي التعديلات المقترحة لتعزيز دور القانون وزيادة فعاليته للنهوض بقطاع الجمعيات الخيرية والعمل الأهلي؟

## 3-1 منهجية وعينة الدراسة

للإجابة على أسئلة الدراسة وتحقيق هدفها، تم استخدام المنهج الوصفي، والتحليلي بشكل رئيس، بالإضافة إلى المنهج المقارن في بعض المواطن، وبالقدر الذي يخدم غايات البحث.

وقد اتخذت الدراسة من الاستمارات والمقابلات، والأدبيات السابقة، أدوات أساسية في التحليل، مع توظيف أسلوب الملاحظة والحس السليم، المرتبط بهذه الأدوات، كلما كان ذلك ملائماً، من وجهة نظرنا، وفقاً للمعطيات القائمة، في التوصل إلى مخرجات محددة. اهتم المنهج الوصفي في عرض واقع الجمعيات الخيرية في مناطق السلطة الفلسطينية من حيث العدد، وتوزيعها الجغرافي، وتصنيف ميادين عملها، والجهات الرقابية عليها، من خلال الرجوع إلى المؤشرات والبيانات التي تعكس التطورات الحاصلة عليها، والمستقاة من مصادر أساسية رسمية.

واستخدم المنهج التحليلي في تحليل النصوص القانونية ذات الصلة في قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني ولائحته التنفيذية في ضوء الواقع والممارسة، ومقاربتها بالممارسات الفضلى، ونماذج مقارنة عند الاقتضى. لإجراء عملية التقييم هذه، تم اعتماد مؤشرات لقياس الأثر، من أبرزها، 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 الاستفادة المالية للجمعية، ومأسسة واستدامة مخرجات أنشطة الجمعية، ووفرة نظم الشفافية والمساءلة داخل الجمعية.

وبشأن استكشاف الواقع وممارساته، تم تصميم استمارة شاملة لمختلف جوانب الدراسة ومؤشراتها (الملحق 1) وتوزيعها على عينة من الجمعيات الخيرية العاملة في الضفة الغربية وقطاع غزة. تمثلت العينة في 44 جمعية موزعة بشكل عادل على المحافظات الفلسطينية الكبرى، بواقع 11 جمعية في كل من محافظات رام الله والبيرة، ونابلس، والخليل، وغزة. روعي في اختيار هذه الجمعيات تمثيلها لقطاعات عمل مختلفة مثل: الاقتصاد والتنمية، والشؤون الاجتماعية، والمرأة، والشباب، والقانون وحقوق الإنسان. وتم التواصل مع دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية/رام الله للتأكد من تسجيل هذه الجمعيات وفعاليتها.

قامت 37 جمعية بالإجابة على الاستمارة، بواقع 9 جمعيات في كل من محافظات نابلس، والخليل، وغزة، و10 جمعيات في محافظة رام الله والبيرة. وبننتيجة الفرز والتدقيق في صحة ملئ الاستمارات، تم استبعاد واحدة منها؛ لعدم صحتها، لجهة التغيير في نمط الأسئلة، وتداخل الإجابات بشكل غير صالح لترتيب أثر علمي. بناء عليه انحصرت العينة في 36 جمعية (الملحق 2).

بالتوازي، تم اجراء مقابلات ولقاءات شخصية مع أصحاب العلاقة في كل من وزارة الداخلية، وعدد من وزارات الاختصاص وهي وزارة الاقتصاد، ووزارة الشؤون الاجتماعية، ووزارة العدل، بالإضافة إلى مقابلة ذوي العلاقة في كل من هيئة شؤون المنظمات الأهلية، ومجلس الوزراء، وعدد من الجمعيات العاملة في مجال سيادة القانون وحقوق الانسان (الملحق 3) للتعرف على آرائهم، وتوجهاتهم إزاء القانون وتطبيق أحكامه، وملامح التغيير المأمول.

#### 1-4 أدبيات الدراسة

حظيت الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة بدراسات وتقارير عدة، منها ما عالج التطور التاريخي للجمعيات وسير عملها، ومنها ما تناول الرقابة على عملها، وبعضها تطرق إلى عرض الإشكاليات التي تعترض نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، بالإضافة إلى وجود تقارير ترصد الانتهاكات التي تتعرض لها الجمعيات الخيرية؛ سواء من قبل الاحتلال أو الأجهزة الرسمية للسلطة الفلسطينية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة. وما يميز دراستنا هذه عما سبقها من دراسات، انفرادها بقياس أثر نصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية على دور وأداء هذه الجمعيات والهيئات من الناحية العملية من خلال مؤشرات قياس محددة، بالإضافة إلى بحث البيئة القانونية لعمل هذه الجمعيات من الناحية النظرية ونقدها بأسلوب تحليلي فاحص في إطار مخرجات دراسة واقع عمل الجمعيات.

يعرض هذا الجزء من الدراسة لمخلص عن نتائج أبرز هذه الدراسات والتقارير (من الأقدم فالأحدث)، بالقدر الذي يتصل بدراستنا هذه؛ للاستفادة من النتائج التي خلصت إليها،

وتوظيفها في خدمة هذه الدراسة، وتجنبنا لتكرار الجوانب المبحوثة بطريقة غير مبررة، كلما كان ذلك ممكنا.

1. الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (2002). "تشكيل الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية بين القانون والممارسة". سلسلة تقارير خاصة، عدد 15.

أشار التقرير إلى جملة من الاشكالات القانونية المرتبطة بتسجيل الجمعيات وفروعها، وعملها في كل من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000 ولائحته التنفيذية، من أبرزها: منح وزير الداخلية صلاحية حل الجمعية في أحوال معينة دون ترك ذلك للقضاء، وخلو القانون من ضوابط تحول دون انضمام منتسبي الأجهزة الأمنية للجمعيات، وعدم تطرق القانون لإلغاء قوانين متعلقة ببعض أنواع الجمعيات؛ كجمعيات التعاون، وعدم انسجام اللائحة التنفيذية مع القانون في عدة مواضع.

2. فاطمة المؤقت، جبريل محمد، وحسن لدادوه (2007). مساعلة العمل الأهلي الفلسطيني، دراسة تقييمية، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان.

بيّنت الدراسة أن نصوص قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية، وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وضعت أسسا أولية يمكن الارتكاز عليها في قيام نظم شفافية ومساءلة داخل الهيئة الأهلية، إلا أن غياب النصوص التفصيلية التي تعزز الشفافية يؤثر سلبا في الحكم الداخلي للهيئة لغياب القواعد الحاكمة؛ كوجوب نشر الموازنة والتقارير، ومنح دور لمتلقي الخدمات لتقييم عمل الهيئة الأهلية، وعدم وجود جسم مستقل يتابع عمل الهيئة الأهلية بعيدا عن الرقابة الرسمية، وعدم وجود عقوبات متناسبة إزاء المخالفات التي ترتكب داخل الهيئات الأهلية. وعليه، فقد عززت نصوص القوانين المذكورة الرقابة الرسمية على عمل المنظمات الأهلية على حساب المساعلة داخل هذه المنظمات، كما غيبت رقابة المجتمع، ما يجعل الهيئات الأهلية تتعامل مع مسائل الشفافية والمسائلة بوصفها أدوات للرقابة الحكومة وليست وسيلة للحكم الصالح داخلها. ولاحظت الدراسة ضعف التنسيق بين الجمعيات في تنفيذ برامجها، وضعف مواعاة هذه البرامج مع أولويات المجتمع. ومن جملة ما اقترحتة الدراسة، الحرص على تنوع الهيئات الأهلية،

وتحسين مضمون التقارير وإتاحتها للعامة، ووضع سقف زمني لإشغال المناصب القيادية في الجمعيات، وإعداد مدونة سلوك كمعيار لتقييم النزاهة في عمل الجمعية، وتشكيل هيئة وطنية مستقلة تعنى بالمنظمات الأهلية، والنص على حق إطلاع الجمهور على سجلات وعمل الهيئات الأهلية، والنص في قانون الجمعيات على عدم إشغال عضوية مجالس إدارة الهيئات الأهلية لأكثر من دورتين متتاليتين.

3. محمد البردويل (2009). مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، رام الله، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان.

عرض التقرير لنصوص قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ومدى مواءمته مع المعايير الدولية فيما يتصل بحرية تشكيل الجمعيات، وخلص إلى أن هذا القانون يمنح وزارة الداخلية سلطة واسعة في تسجيل الجمعية، أو رفضها بشكل يقيد من حرية تشكيل الجمعيات وممارسة عملها بحرية، ورصد التقرير تجاوزات من قبل السلطة التنفيذية في إعداد نماذج تتضمن أسئلة تخالف أحكام قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية. واقترح التقرير إلغاء شرط التسجيل واستبداله بالإعلام والإخطار، دون شروط أخرى من شأنها الحد من حرية تشكيل الجمعيات، وكذلك عدم ربط الموافقة على تسجيل الجمعية على توصيات الجهات الأمنية.

4. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (2009). تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية.

تناول التقرير التطور التاريخي للتشريعات الناظمة للجمعيات في الأراضي الفلسطينية المحتلة بدءاً من الحقبة العثمانية وحتى عام 2009، كما اهتم برصد الانتهاكات التي نفذتها الأجهزة الأمنية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، وبشكل خاص فيما يتصل بإغلاق وحل لجمعيات معينة. وخلص التقرير إلى تعرض الحق في تكوين الجمعيات للانتهاكات واسعة النطاق منذ تأسيس السلطة الفلسطينية عام 1994، التي سعت إلى الهيمنة على الجمعيات واحتوائها وتحديد دورها، على الرغم من ضمان القانون الأساسي

المعدل لسنة 2003 لحق الأفراد في تكوين الجمعيات وحمايته من تعسف السلطة العامة.

5. موسى صلاح الدين، آية عمران، ديانا بشير. (2009). واقع الجمعيات في السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام 2009. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، سلسلة تقارير خاصة (68).

عرض التقرير لأثر حالة الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة على الجمعيات الخيرية وعملها، وخلص إلى أن الانقسام السياسي زاد من تدخل طرفي الانقسام في تقييد الحق في تشكيل الجمعيات، والتدخل في الأمور الإدارية والمالية للجمعيات، ووثق التقرير سلسلة من الانتهاكات والاعتداءات التي تقوم بها السلطة الفلسطينية في الضفة الغربية والحكومة المقالة في قطاع غزة، والتي كان من أبرزها: حل بعض الجمعيات، إصدار سلطة النقد قرار بعدم السماح لفتح حسابات بنكية للجمعيات التي لم تسجل بعد، واقتحام بعض المقرات واعتقال رؤسائها من قبل الأجهزة الأمنية. وأوصى التقرير بضرورة التزام السلطة الفلسطينية والحكومة المقالة بنصوص القانون، وعدم مخالفتها تحت ذريعة تحقيق أهدافها السياسية، وضرورة قيام وزارة الداخلية بالسماح للجمعيات التي وافقت على تسجيلها بممارسة أعمالها ونشاطاتها.

6. مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان (2010). وضع الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية في غزة". التقرير السنوي 2010.

رصد التقرير جملة من الانتهاكات التي تعرضت لها جمعيات خيرية في قطاع غزة لعام 2010 من قبل أجهزة الحكومة هناك. وبيّن التقرير أنه على الرغم من أن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية قد ساهم في تعزيز دور الجمعيات في نواح عديدة، إلا أنه ترك نطاقاً واسعاً لتدخل السلطة التنفيذية من خلال اعتبار وزارة الداخلية الجهة المسؤولة عن شؤون تسجيل الجمعيات. ومن صور هذه الانتهاكات التي وثقها التقرير: رفض وزارة الداخلية تسجيل عدد من الجمعيات، التدخل في إدارة الجمعيات، وكذلك التدخل في عمل وأنشطة الجمعيات، وإغلاق واقتحام مقرات بعض منها.

7. وليد الدحنون (2010). علاقة الوزارة المختصة مع الجمعيات الأهلية وفقا لأحكام قانون الجمعيات الفلسطينية، غزة، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان.

أظهرت الدراسة غياب دور الوزارة المختصة في الرقابة والتنسيق والتعاون في علاقتها مع الجمعيات، وعدم قيام هذه الوزارة بدورها المناط بها وفقا لأحكام قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية. وخلصت الدراسة إلى هيمنة وزارة الداخلية على صلاحيات وزارة الاختصاص، وتقوم بإلزام الجمعيات بمطالب خارجة عن سلطة اختصاصها مثل تقديم التقارير المالية والإدارية إليها، والرقابة المالية على أنشطة الجمعيات. ورأت الدراسة أن العلاقة بين الجمعيات ووزارة الداخلية قائمة على الشك وعدم الثقة. واقتрحت الدراسة ضرورة الالتزام بنصوص القانون من ناحية ممارسة الصلاحيات، واحترام مبدأ سيادة القانون، واستبدال نظام ترخيص الجمعيات بنظام الإيداع، على أن تكون وزارة العدل هي جهة إيداع مستندات الجمعيات، والحاجة لوقف تدخلات الأجهزة الأمنية في عمل الجمعيات.

8. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (2011). تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية.

عرض التقرير للإطار الدولي الناظم لحق تشكيل الجمعيات والانضمام إليها، وللتسلسل التشريعي الناظم لعمل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في مناطق السلطة الفلسطينية، راصدا جملة من الانتهاكات للحق في تكوين الجمعيات من قبل الحكومتين في الضفة الغربية وقطاع غزة في الفترة ما بين 2009-2011، مبينا أن الدافع وراء هذه الانتهاك هو سياسي، مع الإشارة إلى عدم صحة الاجراءات المتخذة من قبل الأجهزة الأمنية ووزارة الداخلية المتعلقة بإغلاق الجمعيات أو حلها، أو تعيين مجالس إدارة بديلة عن المجالس المنتخبة. واقترح التقرير مواءمة قانون الجمعيات والهيئات المحلية ولائحته التنفيذية مع المعايير الدولية للحق في تشكيل الجمعيات، ونقل المسؤولية عن إدارة العمل الأهلي من وزارة الداخلية إلى وزارة العدل، وإلغاء التشريعات التي صدرت في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بعد عام 2007 والمقيدة لعمل الجمعيات.

9. تيسير نشوان، وخليل مقداد (2011). دور الشبكات في الدفاع عن الحق في حرية تشكيل الجمعيات وحرية عملها، غزة، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان.

كشفت الدراسة عن وجود تعديات على الحق في تشكيل الجمعيات وحرية عملها في قطاع غزة، ذات طابع سياسي وأمني، موثقة لدى قاعدة معلومات الشبكات بالنسبة للجمعيات الأعضاء فيها. وأظهرت الدراسة رضا غالبية الجمعيات الأعضاء عن دور الشبكات، وأن هذه الأخيرة تتدخل في الدفاع عن الجمعيات الأهلية المنتسبة إليها، في حين لا تدافع عن الجمعيات غير الأعضاء إلا في حالة التدخل الجسيم في عملها، مثل التدخل في إدارة الجمعية. وبينت الدراسة أن صور هذا التدخل تتلخص في إصدار بيانات صحفية، وإعداد مذكرات قانونية، والقيام بتجمعات سلمية، والاجتماع مع مسؤولين وصناع القرار من وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية. ما يؤدي إلى التقليل من حالات التعديات على الحق في تشكيل الجمعيات وحرية عملها. واقترحت الدراسة تعديل قانون الجمعيات لاستبدال نظام ترخيص الجمعيات بنظام الإيداع، على أن تكون وزارة العدل هي الجهة المختصة في هذا الشأن وليس وزارة الداخلية، وكذلك إنشاء دائرة في كل وزارة تحت مسمى "دائرة شؤون الجمعيات" لضمان متابعة أنشطة الجمعيات بشكل مهني سليم، وتطوير آليات التواصل بين القائمين على الشبكات وإدارات الجمعيات المنتسبة لها.

10. ناهض أبو حماد (2011). التمويل الدولي للمؤسسات الأهلية الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية في قطاع غزة 2000-2010م. غزة، جامعة الأزهر، رسالة ماجستير .

أظهرت الدراسة أن التمويل الدولي لا يحقق أولويات التنمية في فلسطين، وأن المؤسسات الأهلية الفلسطينية ليس لديها أجندة وطنية واضحة تجاه أولويات التمويل، وهي تستجيب بشكل مباشر لسياسات المانحين، مما انعكس بشكل سلبي على واقع التنمية السياسية. واقترحت الدراسة العمل على مساعدة المؤسسات الأهلية على تنويع وتعزيز مصادر التمويل الذاتي من خلال تأسيس وقف خاص بالعمل الأهلي، وتأسيس مشاريع إنتاجية تملكها المؤسسات كي تقلل من الاعتماد على التمويل الخارجي. وتعزيز مشاركة هذه المؤسسات في إعداد الخطط التنموية القطاعية والوطنية، وضرورة تبنيها لبرامج تمويل تتسجم مع أولويات الخطة الوطنية واحتياجات المجتمع الفلسطيني.

11. أحمد دبالح (2013). دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، رام الله.

تناول الباحث قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية ولائحته التنفيذية لبيان أوجه الخلل والقصور التشريعي الذي من شأنه تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. عرضت الدراسة للحق في تشكيل الجمعيات، وللقواعد الناظمة لحقوق الجمعيات وواجباتها، بالإضافة إلى النصوص المتعلقة بالشؤون الإدارية والمالية للجمعيات. وخلصت الدراسة إلى جملة من المقترحات لتعديل نصوص معينة؛ سواء فيما يتصل بتسجيل الجمعية المحلية، أو نظم إدارتها ماليا وإداريا، كضرورة عكس الفوائد الناجمة عن ايداع أموالها النقدية في البنوك، وفروق تحويل العملة في تقاريرها المالية، وعدم تقييد القانون تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة بالقدر الكافي لتحقيق أهداف الجمعية، مما سمح لبعض الجمعيات بتملك عقارات وسيارات من أجل تحقيق منافع شخصية، وكذلك الحال بالنسبة لحق إقامة المشاريع والأنشطة المدرة للدخل، حيث لم يقيد القانون في إطار أهداف الجمعية. وأيضا، لاحظت الدراسة عدم بيان القانون لأنواع السجلات المالية التي ينبغي على الجمعية الاحتفاظ بها، ما أدى إلى مخالفة ما نسبته 90% تقريبا من الجمعيات لنص القانون فلم تحتفظ بالسجلات المالية المفصلة، و30% منها لم يكن لديها سجلات مالية. ولم يحدد القانون مدة مجلس الإدارة، ولم يضع حدا أعلى لتلك المدة. ولم يحظر استمرارية تقلد العضو لمناصب في مجلس الإدارة لدورتين متتاليتين، ما يؤدي لاحتكار بعض الأعضاء لمناصب مجالس الإدارة. وبيّنت الدراسة أنه على الرغم من أن القانون حظر الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل في الجمعية بأجر، إلا إن القانون لم يحدد صلة القرابة للتوظيف في الجمعية، ما سمح لبعض أعضاء الإدارة العليا في بعض الجمعيات بتوظيف أقارب لهم من الدرجة الأولى أو الثانية، وبرواتب مرتفعة، وفي بعض الحالات، كان هؤلاء الأقارب موظفين وهميين؛ أي أن يتم ذكر أسماء بعض الأقارب في سجل الموظفين دون تواجدهم الفعلي.

12. ديوان الرقابة المالية والإدارية (2013). المخالفات الأكثر شيوعاً في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية، رام الله، التقرير الثالث ربع السنوي.

هدف التقرير إلى التأكد من مدى تطبيق الجمعيات والهيئات الأهلية للقانون رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية، ورصد المخالفات الأكثر ممارسة من قبل الجمعيات في مجالي الشؤون الإدارية والمالية. تم إجراء التدقيق على 27 جمعية أهلية للعامين 2012 و2013. خلص التقرير إلى رصد جملة من المخالفات من أبرزها: عدم إظهار البيانات المالية بشكل عادل وفقاً للمعايير الدولية، وقيام بعض الجمعيات بتزوير بعض المعززات والأدلة من أجل إثبات عمليات الصرف، وعدم وجود رقابة كافية على عمليات إرجاع المبالغ لحساب الجمعية في المصارف، وعدم وجود ضوابط كافية تحكم عملية قبض التبرعات النقدية، أو تثبيت من هو الشخص المخول بجمع التبرعات أو القيمة المقبوضة، وعدم إتباع الأحكام والقواعد العامة المنظمة لعمليات الشراء، مثل إحضار شهادات خصم مصدر، وعدم إعداد موازنة تقديرية خاصة بالإيرادات والمصروفات المتوقعة للعام، وتلقي موظفين مبالغ مالية بدل تقديم خدمات، على الرغم من وقوع هذه الخدمات ضمن اختصاصاتهم ووصفهم الوظيفي، وعلى الرغم من تلقيهم رواتبهم بالكامل، وعدم إرفاق الفواتير الضريبية والمستندات المعززة لعمليات الشراء مع سند الصرف. وقد لاحظ التقرير أيضاً، عدم قيام مجالس الإدارة بالمهام المناطة بهم بالشكل الصحيح، ومنها غياب دورها الرقابي والإشرافي، وعدم انتظام اجتماعات مجالس الإدارة، وعدم التزام بعض أعضاء الهيئة العامة للجمعية بدفع رسوم الاشتراك السنوي، وتخلف عديد من الجمعيات عن إجراء انتخابات دورية لأعضاء مجالس الإدارة، وعدم عقد اجتماعات الهيئة العامة السنوية لعدة جمعيات، وضعف إشراف وزارة الاختصاص على عمل بعض الجمعيات. وكذلك، عدم وجود نظام للرواتب، مع عدم تحديد سقف أعلى لرواتب بعض المسميات، وعدم الالتزام بإجراءات الرقابة على عملية احتسابها، وارتفاع نسبة الصرف على الرواتب والأجور من إجمالي مصروفات الجمعية.

13. مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان. (2013). حرية تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والعمل التطوعي في إدارتها. رام الله.

تناولت الدراسة الحق في تشكيل الجمعيات في المواثيق الدولية والتشريعات الفلسطينية. وبيّنت عدم جواز تقييد هذا الحق إلا في حالات الضرورة اللازمة لحماية الأمن والسلامة العامة، وأن تصرف السلطات الحكومية في تقييد حرية الجمعيات تمس الحق في تشكيل الجمعيات. وأشارت الدراسة للانتهاكات التي تعرضت لها الجمعيات في قطاع غزة من قبل السلطة الرسمية، وكشفت عن وجود حالة من التصادم بين الجمعيات الخيرية والوزارة المختصة بالإشراف عليها. وبننتيجة البحث الميداني التي أجرتها الدراسة على 31 جمعية خيرية، أختيرت بشكل عشوائي، تبين أن نسبة كبيرة من المبحوثين تؤمن بأن وزارة الداخلية تضع معيقات لمنع المواطنين من حقهم في الانضمام إلى الجمعيات الخيرية، وأن الانقسام السياسي أثر سلباً على العمل التطوعي في الانضمام للجمعيات، وأن إسناد تسجيل الجمعيات إلى وزارة العدل يخدم العمل الأهلي بشكل أفضل من وزارة الداخلية، وأن غالبية المبحوثين، كذلك، يتقيدون بالتعليمات والنشرات التي ترد إليهم من وزارة الداخلية، خوفاً من الوقوع في خلافات مع الوزارة تفقد لهم إلى حل أو إغلاق الجمعية.

14. المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان. (2013). تأثير انقسام السلطة الفلسطينية على دور الجمعيات وتنظيمها القانوني. رام الله، تقارير ودراسات خاصة.

تناول التقرير التنظيم القانوني للحق في تشكيل الجمعيات، وكيفية استخدام القوانين من قبل طرفي الانقسام السياسي للتضييق على الحق في تشكيل الجمعيات. وخلص التقرير إلى نتيجة مفادها إخفاق التشريعات الفلسطينية في توفير حماية للحق في تشكيل الجمعيات تبعاً للمعايير الدولية، حيث تحول هذا الحق إلى منحة من السلطة العامة. ما يقلل من غاية وجود الجمعيات في مجتمع ديمقراطي، وبالتالي يخل بالأسس التي تقوم عليها الديمقراطية والمتمثلة في: حماية حقوق الإنسان، وتعزيز التعددية والوعي الديمقراطي، ومنع انحراف السلطات عن المسار الديمقراطي، وتعزيز الرقابة والمحاسبة، والسلم الأهلي.

## 2- واقع الجمعيات الخيرية في الأراضي الفلسطينية المحتلة والإشراف عليها: إطار نظري

يعرض هذا الفصل، بشكل موجز، لعدد الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية المسجلة رسمياً لدى وزارة الداخلية، وتوزيعها الجغرافي على مديريات المحافظات المختلفة، وميدان عملها، وللمؤسسات المظلاتية التي تضم هذه الجمعيات وطبيعة عملها، والجهات الرسمية المختصة بالرقابة والإشراف على هذه الجمعيات. تم استخدام المنهج الوصفي، بشكل أساسي، في تناول موضوعات هذا الفصل؛ لغايات رصد الواقع من الناحية النظرية كما هو، ليصار إلى تحليل واستقراء النصوص والممارسة العملية في الفصلين التاليين، بالقدر الذي يخدم هدف الدراسة.

### 1-2 توزيع الجمعيات من حيث العدد على المحافظات الفلسطينية

وفقاً لإحصائيات وزارة الداخلية، الجهة المخولة بتسجيل الجمعيات، فقد بلغ العدد الإجمالي للجمعيات الخيرية 2845 حتى تاريخ 2015/6/10، موزعة على كل المحافظات الفلسطينية، كما هو مبين في الجدول (1) أدناه.

جدول 1: عدد الجمعيات الخيرية في المحافظات

العدد	المديرية
197	جنين
185	نابلس
109	طولكرم
765	رام الله والبيرة
47	أريحا
243	بيت لحم
129	الخليل
58	قلقيلية
158	الرام/القدس
196	أبو ديس/القدس
54	دورا/جنوب الخليل
38	حلحول/شمال الخليل

العدد	المديرية
57	سلفيت
31	طوباس
25	مقر وزارة الداخلية
45	رفح
319	غزة
106	خانيونس
38	جباليا
45	دير البلح
2845	المجموع

المصدر: وزارة الداخلية، الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة، رام الله، تاريخ 2015/6/10.

## 2-2 توزيع الجمعيات حسب ميدان العمل

يلاحظ من الجدول (2) أدناه، وفترة في عدد الجمعيات العاملة في مجال الشؤون الاجتماعية، والشباب والمرأة والثقافة، في مقابل محدودية حجم الجمعيات العاملة في مجال الاقتصاد والتنمية، والانتاج والعمل، وتكنولوجيا المعلومات. في المقابل، يمكن القول بمعقولية عدد الجمعيات العاملة في مجالي الصحة والتعليم.

### جدول 2: التصنيف القطاعي للجمعيات

العدد	القطاع
143	زراعة
8	أوقاف
357	ثقافة
67	اقتصاد
201	تربية وتعليم عالي
46	حماية البيئة
121	صحة
185	عدل
39	اعلام
12	أسرى ومحررين
1023	شؤون اجتماعية

العدد	القطاع
340	شباب ورياضة
7	اتصالات وتكنولوجيا المعلومات
26	سياحة وآثار
239	شؤون المرأة
4	شؤون خارجية
1	المالية
4	العمل
1	حكم محلي
1	مواصلات
20	غير محدد
المجموع 2845	

المصدر: وزارة الداخلية، الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة، رام الله، تاريخ 2015/6/10.

## 2-3 الجمعيات المنحلة والملغى تسجيلها

تحيز المادة (37) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000 حل الجمعية في ثلاث حالات: (1) صدور قرار من الجمعية العمومية للجمعية بحلها (2) مضي عام على تسجيل الجمعية أو الهيئة الأهلية دون مباشرة أعمالها، خلا وجود ظروف قاهرة، وإنذارها خطيا من وزارة الداخلية دون استجابة (3) ثبوت مخالفة الجمعية لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية، ومرور ثلاثة أشهر على إنذارها من وزارة الداخلية دون تصحيح أوضاعها.<sup>1</sup>

وفقا لبيانات الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية في وزارة الداخلية، فقد بلغ عدد الجمعيات المنحلة والملغاة 713 حتى تاريخ 2015/6/10.<sup>2</sup> وأسباب الحل والإلغاء جاءت موزعة على الحالات الثلاث المذكورة أعلاه، مع توسع وزارة الداخلية في تقدير جسامه المخالفة المشار

<sup>1</sup> وفقا للمادة (5) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الصادرة بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003، فإن دائرة تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في وزارة الداخلية هي الجهة المختصة بتوجيه الإنذارات.

<sup>2</sup> وزارة الداخلية، الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة، المصدر نفسه. تجدر الإشارة إلى أن العدد المشار إليه بخصوص الجمعيات المنحلة والملغاة والمنذرة أعلاه، لا يدخل في حساب عدد الجمعيات الإجمالي المشار إليه في بداية هذا الفصل؛ حيث أن 2845 جمعية ما زالت عاملة ومقيدة في سجل الجمعيات حتى تاريخ 2015/6/10.

إليها في البند الثالث من المادة (37) من القانون محل الدراسة في الوقت الذي لم يضع القانون معايير محددة لقياس جوهرية المخالفة، ما ترك هامشا من التقدير لوزارة الداخلية خرج في كثير من الحالات عن روح النص القانوني وفلسفة التشريع وغايات المشرع. فوفقا للإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة في وزارة الداخلية، فإن أي مخالفة للنظام الأساسي تعتبر مخالفة جوهرية؛ كعدم الالتزام بإجراء انتخابات مجلس الإدارة أو عقد الهيئة العامة للجمعية في الموعد المحدد، أو عدم التزام الجمعية بتزويد وزارة الداخلية بتقاريرها السنوية.<sup>3</sup>

وعلى الرغم من عدم تمييز القانون بين مفهومي الحل والإلغاء، إلا أنه يمكننا وبقرأة المادة (38) من القانون المذكور، استخلاص نتيجة مفادها أنه يترتب على تحقق الحالة الثانية أعلاه إلغاء تسجيل الجمعية أو الهيئة، في حين تحل الجمعية حال تحقق أي من الحالتين الأولى والثالثة أعلاه.<sup>4</sup> وفي جميع الأحوال، يصدر قرار الحل أو الإلغاء من وزير الداخلية بشكل خطي ومسبب.<sup>5</sup> في المقابل، خلطت اللائحة التنفيذية للقانون بين المفهومين المذكورين (الحل والإلغاء) عندما أشارت إلى أن الأثر المترتب على تحقق الحالتين الثانية والثالثة المنصوص عليهما في المادة (37) المذكور هو الإلغاء.<sup>6</sup> وأن الجمعية تعتبر منحلة حكما عند تقويت مدة الطعن بقرار وزير الداخلية.<sup>7</sup> وعلى الرغم من عدم ملاءمة منح وزير الداخلية سلطة الحل ابتداء، للأسباب المشار إليها في الفصل الثاني من هذه الدراسة، فإن مثل هذا الخلط في المفاهيم يؤدي إلى نزاع بشأن الأثر القانوني المترتب على كل منها. ومن ذلك، أن كلا من القانون ولائحته التنفيذية يعالجان آثار الحل وحده دون الإلغاء. وفي هذا، تقضي

<sup>3</sup> عبد الناصر الصيرفي، مدير عام الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة في وزارة الداخلية، مقابلة أجريت معه بمكتبه في مقر الوزارة بتاريخ 2015/11/1، رام الله.

<sup>4</sup> يتضمن الإنذار شرح طبيعة المخالفات الجوهرية التي ارتكبتها الجمعية، والمواد التي تمت مخالفتها من النظام الأساسي. وفي حال مرور فترة الإمهال دون إشعار من الجمعية بتصويب مواطن المخالفة، ترفع دائرة تسجيل الجمعيات توصياتها إلى الوزير بإلغاء تسجيل الجمعية الذي له إصدار قرار بذلك. أنظر المادتين (64، 65) من اللائحة التنفيذية للقانون.

<sup>5</sup> وفقا للمادة (38) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، يحق للجمعية أو الهيئة الطعن في قرار وزير الداخلية أمام المحكمة المختصة (محكمة العدل العليا)، وعند تسجيل الطعن لدى هذه المحكمة، يجوز للجمعية أو الهيئة مواصلة عملها لحين صدور حكم قضائي مؤقت أو نهائي بتوقيفها عن عملها أو حلها.

<sup>6</sup> راجع المواد (64، 65، 66) من اللائحة التنفيذية للقانون.

<sup>7</sup> المادة (67) من اللائحة التنفيذية.

المادة (39) من القانون المعدلة بموجب القرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2000، بقيام دائرة تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في وزارة الداخلية بتعيين مصفي للجمعية المنحلة، دون الإشارة إلى الحكم ذاته بشأن الجمعية الملغاة. فهل يعني ذلك عدم اخضاع الجمعية الملغى تسجيلها للتصفية؟ وما مصير أصولها وموجوداتها في الوقت الذي انتهت فيه شخصيتها المعنوية؟ قد يذهب البعض إلى القول بأنه لا يمكن اللجوء إلى اجراءات التصفية إلا بعد صيرورة قرار الوزير قطعيا بمضي مدة الطعن به أو بتأييده من المرجع القضائي المختص، وبالتالي يعتبر البحث في الأثر المترتب على اختلاف المفهوم ضربا من العبث. لكن في المقابل، تبقى حالة صدور قرار الحل من الجمعية العامة وفقا للأغلبية المنصوص عليها في نظامها الأساسي؛ حيث تكون الدائرة المختصة بتسجيل الجمعيات مجبرة على تنفيذه وشطب الجمعية من السجل بعد صدور قرار الوزير الكاشف عن الحالة وليس المنشئ لها، وفقا لصريح المادة (63) من اللائحة التنفيذية. إزاء ذلك، تكون الجمعية منحلة حكما من تاريخ صدور قرار الجمعية العامة المنشئ للحالة، وليس من تاريخ صدور قرار الوزير باعتباره اجراء شكليا، الذي لا يمكنه البتة الخروج عن مقتضى قرار الجمعية العامة المتسم بالقطعية. لهذا، لا تتحقق الصفة أو المصلحة لأي عضو في الجمعية للطعن في هذا القرار أمام القضاء حتى يأخذ مفهوم الحل الوارد في المادة (67) من اللائحة التنفيذية. وسنعود لاستكمال مناقشة حالة عدم الانسجام التشريعي بين القانون ولائحته التنفيذية بشأن آثار حل الجمعيات في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

## 2-4 الجمعيات المنذرة

وفقا لبيانات الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية في وزارة الداخلية كما في تاريخ 2015/6/10 (المصدر السابق)، فقد بلغ عدد الجمعيات الموجه لها إنذارات استنادا للحالات الواردة في المادة (37) من القانون والمشار إليها سابقا، 299 جمعية.<sup>8</sup> ومن أبرز هذه المخالفات؛ عدم مباشرة الجمعية للعمل خلال السنة الأولى من تأسيسها، أو عدم التزامها

<sup>8</sup> راجع بشأن إجراءات الإنذار المواد (62-65) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات.

بالمواعيد المحددة قانوناً لتقديم التقارير السنوية والمالية. وفقاً للإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية المذكورة فإن وزارة الداخلية تقوم من تلقاء ذاتها، وبعد دراسة ملف الجمعية المعنية من قبل لجنة التسجيل والحل في الإدارة العامة، بتوجيه الإنذار إلى الجمعية المخالفة، فإن لم تلتزم بتصويب أوضاعها يصار إلى حلها، دون الرجوع إلى وزارة الاختصاص. في المقابل، ترى بعض دوائر شؤون الجمعيات في الوزارات المختصة أنها تقوم هي الأخرى برفع طلباتها إلى وزارة الداخلية لحل الجمعيات غير الفاعلة التابعة لها إلا أن وزارة الداخلية لا تستجيب لطلب الحل،<sup>9</sup> في حين ترى دوائر أخرى أنه عندما يثبت لديها وجود مخالفات في جمعية ما، فإنها تطلب من وزارة الداخلية التدقيق على هذه الجمعية مالياً وإدارياً، وعند تحقق ثبوت المخالفة تقوم وزارة الداخلية بإنذارها أو حلها حسب الأصول.<sup>10</sup> وسنقوم بنقاش طبيعة العلاقة بين وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص في الفصل الثاني من هذه الدراسة.

## 2-5 المؤسسات المظلتية والاتحادات

تعتبر شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، التي تأسست عام 1993، كتجمع وإطار مرجعي أهلي، بهدف التعاون والتنسيق بين مختلف الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وتمكينها، مؤسسة ظل تضم في عضويتها 133 مؤسسة أهلية فلسطينية، تعمل في حقول خدماتية واجتماعية وتنموية.<sup>11</sup> تعتبر الجمعيات الأعضاء في هذه الشبكة من الجمعيات الأكثر فعالية وحيوية في مناطق السلطة الفلسطينية، وتتمتع الشبكة بإمكانيات فنية جيدة في مجال بناء قدرات مؤسسات العمل الأهلي ورؤيتها، إلا أن نظم الحوكمة فيها، في المقابل، بحاجة إلى تنظيم وتطوير.<sup>12</sup>

ويمكننا وصف مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، الذي أنشئ عام 2006 وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية لسنة 2000، بمؤسسة ظل متخصصة في تعزيز بناء قدرات

<sup>9</sup> ميساء حمارشة، مدير عام الإدارة العامة للوسائل البديلة لحل المنازعات، وزارة العدل، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/1. معتمد أبو عون، مدير دائرة الجمعيات، وزارة العدل، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/1.

<sup>10</sup> خالد طمزي، مدير عام الجمعيات وتنمية المجتمع المحلي، وزارة الشؤون الاجتماعية، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/1.

<sup>11</sup> لمزيد من المعلومات أنظر الموقع الإلكتروني للشبكة <http://pngoportal.org/ar>، وأنظر البوابة الإعلامية للمنظمات الأهلية الفلسطينية على الرابط [http://pngoportal.org/pngo/?page\\_id=102&lang=ar](http://pngoportal.org/pngo/?page_id=102&lang=ar)

<sup>12</sup> داود جراب، مدير دائرة تنمية الموارد، هيئة شؤون المنظمات الأهلية، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/10/14.

الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وتطوير وحوكمة عملها.<sup>13</sup> يهدف المركز إلى خلق آلية مستدامة لتوفير الدعم لقطاع المؤسسات الأهلية، وتطوير قدرات مؤسسات العمل الأهلي في مجال تقديم الخدمات، وبشكل خاص، للفئات الفقيرة والمهمشة، وتعزيز اعتمادها على ذاتها. يعمل المركز أيضا على المساهمة في تطوير القطاع الأهلي ككل من خلال تشجيع تبادل الخبرات والمعلومات، ومن خلال دعم الأبحاث وتطوير السياسات وتقوية العلاقة مع شركات التنمية.<sup>14</sup>

وبخصوص الاتحادات، فقد أنشئت بضعة اتحادات، منها ما تم تأسيسه وفقا لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية رقم (33) لسنة 1966 (الملغي) ومنها ما تم تسجيله وفقا لقانون الجمعيات الخيرية الفلسطيني ولائحته التنفيذية. ومن أبرزها: الاتحاد العام الفلسطيني للجمعيات الخيرية،<sup>15</sup> والاتحاد العام الفلسطيني للمنظمات غير الحكومية-غزة، والهيئة الوطنية للمؤسسات الأهلية الفلسطينية، والهيئة الاستشارية الفلسطينية لتطوير المؤسسات غير الحكومية.<sup>16</sup> بشكل عام، يمكن القول بأن فعالية هذه الاتحادات دون المستوى المأمول، وتحتاج لبناء قدراتها الفنية، وتوطيد علاقاتها وفلسفة عملها بما يؤهلها لتجديد الدعم اللازم لأعضائها.<sup>17</sup>

تجدر الإشارة إلى أن المادة (29) من قانون الجمعيات الخيرية لسنة 2000 أخضعت الاتحادات من حيث التسجيل والاجراءات، والأنظمة الأساسية، ونظام العمل وغيرها إلى أحكام الجمعية أو الهيئة الأهلية ذاتها، دونما تفرقة. وقد جاءت المادة (44) من اللائحة التنفيذية لهذا القانون لتجيز تشكيل الاتحادات، والاتحادات العامة شريطة سبق تسجيل

<sup>13</sup> داود جراب، المصدر نفسه.

<sup>14</sup> أنظر المركز على: <http://www.ndc.ps/ar/mission-vision#sthash.n3cA014o.dpuf>. يهدف المركز إلى أن يكون مظلة لدعم وتطوير القطاع الأهلي ومؤسساته، ومساعدة هذه المؤسسات على تقديم خدمات متصلة بأولويات المجتمع، والتأثير في قدرة العمل الأهلي تجاه بلورة السياسات والخطط التنموية. أنظر،

<http://www.ndc.ps/sites/default/files/NDC-Capability-Statement-Arabic.pdf>

<sup>15</sup> يمثل هذا الاتحاد ثلاثة اتحادات رئيسية (الشمال والوسط والجنوب) والتي تمثل حوالي 500 جمعية خيرية. تأسس في مدينة القدس عام 1990. يقوم بالتنسيق بين الاتحادات الثلاث والتخطيط فيما بينها، وتوفير فرص تمويل لها. للمزيد أنظر [/http://www.pgucs.org/](http://www.pgucs.org/)

<sup>16</sup> تم تسجيل الهيئة لدى وزارة الداخلية عام 2005، وتضم في عضويتها عدد من الجمعيات الخيرية في محافظات شمال الضفة الغربية؛ كحلقة وصل وإطار مرجعي لتعزيز التعاون والتنسيق فيما بينها. للمزيد أنظر <http://pcs-palestine.org/>

<sup>17</sup> داود جراب، المصدر السابق.

الجمعيات الأعضاء فيها، وأن يكون الانضمام إليها طوعياً، مؤكدة على معاملتها معاملة الجمعية الخيرية من حيث الأحكام القانونية واجبة التطبيق.

## 2-6- الجهات الرسمية المختصة بتسجيل الجمعيات والرقابة والاشراف عليها

يعرض هذا القسم لدور كل من وزارة الداخلية، ووزارات الاختصاص تجاه الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية ولائحته التنفيذية من جهة، ويشير كذلك إلى الجهات الرسمية التي منحتها قوانينها الخاصة صلاحية الرقابة على أنشطة الجمعيات من النواحي المالية والإدارية؛ وهي ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، إلى جانب بيان ما طرأ على المنظومة القانونية النازمة للجمعيات وعملها من تطورات في الفترة الأخيرة، وبشكل خاص إعادة انشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية، وتشكيل لجنة رئاسية عليا للعمل الأهلي.

### 2-6-1 وزارة الداخلية

يقضي قانون الجمعيات الخيرية بلزوم تسجيل الجمعية لدى وزارة الداخلية قبل مباشرة أعمالها. وكذلك اشعار دائرة شؤون الجمعيات بالوزارة بكل تعديل أو تغيير يطرأ على نظامها الأساسي، أو أنشطتها أو مركزها، أو البيانات الخاصة بفروع الجمعية، أو في مجلس إدارتها خلال شهر واحد من حصول التغيير.<sup>18</sup> وألزمت المادة (18) من القانون مجلس إدارة الجمعية بمتابعة أية ملاحظات ترده من وزارة الداخلية أو الجهات الرسمية المختصة فيما يتعلق بنشاط الجمعية أو الهيئة والرد عليها.

لم يرد نص صريح في قانون الجمعيات الخيرية الفلسطينية يلزم الأخيرة بتقديم تقارير مالية وإدارية لوزارة الداخلية، إلا أن المادة (36) من القانون قضت بمسؤولية فرع الجمعية أو الهيئة الأجنبية فقط بتزويد الوزارة بتقرير سنوي عن أعماله بما في ذلك المبالغ التي أنفقتها في تنفيذ

<sup>18</sup> المادتان 12، 35، من القانون، والمادة (48) من لائحته التنفيذية. لا يجوز للجمعية ممارسة أي نشاط قبل تسجيلها لدى الوزارة، إلا إذا مر على تقديمها لطلب التسجيل شهران دون تلقيها إشعاراً بالرفض. المادة (3) من اللائحة التنفيذية.

أعماله.<sup>19</sup> وعلى الرغم من ذلك، تنص المادة (3/49) من اللائحة التنفيذية للقانون على: "تقوم الدائرة [دائرة تسجيل الجمعيات بوزارة الداخلية] بإرسال إشعار إلى الجمعية باستلام التقريرين المالي والسنوي". ما يعني إلزام الجمعية الفلسطينية بتقديم هذه التقارير لوزارة الداخلية. بناء عليه، يعتبر هذا النص غير دستوري؛ لمخالفة اللائحة للقانون، إذ من المعلوم بأنه لا يجوز للتشريع الأدنى درجة مخالفة التشريع الأعلى منه، تحت طائلة وصم التشريع المخالف بعدم الدستورية. وطالما كان الحال كذلك، فإن أي إجراء أو قرار قد تتخذه وزارة الداخلية بشأن الجمعيات المخالفة للفقرة (3) أعلاه، بما في ذلك الإنذار، أو لاحقاً الحل، يكون غير مشروع، ومشوباً بعيب عدم الاختصاص، ومخالفة القانون. ومن ناحية ثانية، وعلى فرض صحة هذه الفقرة، فإن الجهة المخولة بمتابعة عمل الجمعيات، والتثبت من دقة هذه التقارير هي وزارة الاختصاص وحدها استناداً للمادة (6) من القانون، والمادة (49) من اللائحة التنفيذية. كما تمارس وزارة الداخلية سلطة إنذار الجمعيات، ومن ثم حلها، على النحو التي سبقت الإشارة إليه.

تحظر المادة (3/46) من اللائحة التنفيذية التدخل في عملية تسيير اجتماعات الجمعيات، أو انتخاباتها، أو نشاطاتها، أو التأثير عليها من أية جهة رسمية كانت. وتكفل المادة (45) من اللائحة ذاتها حرية مؤسسي الجمعية بوضع نظامها الأساسي وتعديله دون تدخل حكومي، شريطة ضمان عدم تعارض المصالح بين الجمعية وأعضائها. إزاء ذلك، فهل من الملائم إسناد مهمة تسجيل الجمعيات جميعاً، بصرف النظر عن غياباتها، إلى وزارة الداخلية في الوقت الذي عادة ما يُنظر فيه إلى وزارة الداخلية على أنها جهة لحفظ الأمن والنظام، وتتمتع بتدابير بوليسية بعيدة عن مفاهيم حرية العمل الأهلي؟ فعادة ما تمارس وزارة الداخلية إجراءات وقائية قد تخالف القانون، وفق المجرى العادي للأمر، في حالة إعلان حالة الطوارئ، ما قد يربك عمل الجمعيات. وهذا ما تم فعلاً في مناطق السلطة الفلسطينية عندما منح المرسوم الرئاسي رقم (16) لسنة 2007 وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات على الرغم من تسجيلها حسب الأصول. فبموجب هذا المرسوم تم إلزام جميع الجمعيات والهيئات الأهلية القائمة التقدم بطلبات جديدة لإعادة ترخيصها خلال أسبوع من تاريخ صدور المرسوم

<sup>19</sup> في المقابل، فإن المادة (31) من اللائحة التنفيذية للقانون تعامل الجمعية الأجنبية معاملة الجمعية الوطنية بشأن صلاحيات وزارة الاختصاص.

تحت طائلة المسؤولية باتخاذ الإجراءات القانونية بحق المخالف. إذ حوّل المرسوم وزير الداخلية أو من يفوضه اتخاذ الإجراءات التي يراها ملائمة إزاء الجمعيات والمؤسسات والهيئات من إغلاق أو تصويب أوضاع أو غير ذلك من الإجراءات.<sup>20</sup> هذا ما سيتم تقييمه في الفصول اللاحقة من الدراسة.

لا تعتبر وزارة الداخلية الجهة المختصة بتسجيل المنظمات غير الحكومية والإشراف عليها في معظم النظم المقارنة، ومنها الأردن،<sup>21</sup> ومصر،<sup>22</sup> والإمارات العربية،<sup>23</sup> وجنوب أفريقيا،<sup>24</sup> وبريطانيا،<sup>25</sup> وغيرها، حيث عادة ما توكل هذه المهمة لوزارة التنمية الاجتماعية، أو العدل، أو الاقتصاد والتجارة، أو لهيئة خاصة مستقلة عن السلطة التنفيذية.

## 2-6-2 الوزارة المختصة

يقصد بوزارة الاختصاص الوزارة التي يندرج النشاط الأساسي للجمعية ضمن اختصاصها. تعتبر هذه الوزارة الجهة المسؤولة، بشكل حصري، بمتابعة عمل وأنشطة الجمعية على أساس من التنسيق، والتعاون، والتكامل لما فيه الصالح العام. ولهذه الوزارة، حق التحقق من قيام الجمعية بصرف أموالها في سبيل إنفاذ غاياتها المحددة في نظامها الأساسي، بموجب قرار خطي مسبب يصدر عن الوزير المختص.<sup>26</sup> لم تحدد اللائحة التنفيذية مفهوم، وطبيعة، ومعايير، وآليات علاقة التعاون والتكامل هذه، وقصرت المادة (60) منها آلية المتابعة من الوزارة المختصة على التقارير السنوية والمالية، مع تأكيد هذه المادة على مبدأ حظر الإخلال

<sup>20</sup> مرسوم رقم 16 لسنة 2007 بشأن منح وزير الداخلية سلطة مراجعة جميع تراخيص الجمعيات، الوقائع الفلسطينية، عدد 71، تاريخ 2007/8/9، ص 15. محمود دودين، قطاع التمويل الصغير في فلسطين: الإطار القانوني وتنفيذ عقود القرض، معهد ماس، رام الله، 2013، ص 22.

<sup>21</sup> قانون الجمعيات الأردني رقم (51) لسنة 2008.

<sup>22</sup> قانون رقم 48 لسنة 2002 بإصدار قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

<sup>23</sup> مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1989 بإصدار قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة. وقرار وزير العمل والشؤون الاجتماعية رقم (2) لسنة 1992 بشأن تنظيم سجل قيد الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية الخاضعة لإشراف وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.

<sup>24</sup> See Yvonne Morgan(2005). The Potential for an Independent Regulatory Authority for NGOs in South Africa, The International Journal of Not-for-Profit Law Volume 7, Issue 3.

<sup>25</sup> See The Charity Commission homepage at <https://www.gov.uk/government/organisations/charity-commission/about>.

<sup>26</sup> المادتان (6، 10) من القانون.

بحقوق الجمعيات المحددة في القوانين والنظام الأساسي أثناء متابعة عملها، دون مزيد من التفصيل، ودون الكشف عن فلسفة ومضمون المتابعة.

تلتزم الجمعية بتقديم تقرير سنوي وآخر مالي إلى وزارة الاختصاص، بعد إقرارها من الجمعية العامة خلال أربعة شهور من انتهاء السنة المالية للجمعية.<sup>27</sup> كما تلتزم الجمعية بإخطار الوزارة المختصة بالمصرف أو المصارف المعتمدة من قبلها؛ أي من قبل الجمعية، المودعة فيه أموالها، وجهة الإيداع، مع الترخيص للجمعية بالاحتفاظ بمقرها برصيد نقدي لا يزيد عن مصروف شهر واحد.<sup>28</sup> في المقابل، لم يشترط القانون أو لائحته التنفيذية أن يكون المصرف محليا، أو معتمدا من سلطة النقد الفلسطينية، ولم يحدد مهلة زمنية للإخطار بالإيداع من تاريخ حصوله، كما لم يحدد نوع وطبيعة الأصول المالية والمحاسبية المتبعة، حيث اكتفى بإعداد التقارير وفق الأصول المحاسبية المعتمدة، ولم ينص على استقلالية مدقق الحسابات عن الجمعية، وبشكل خاص الإدارة العليا فيها، أو حتى إتاحة التقارير علنا لاطلاع الجمهور.

بناء على ما سبق، وبقراءة المادتين (9، 10) من اللائحة التنفيذية،<sup>29</sup> يمكن القول بأن وزارة الاختصاص لا تعدو أن تكون جهة إيداع وأرشفة للوثائق والتقارير الصادرة عن الجمعيات،

<sup>27</sup> يحتوي التقرير السنوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم، ويتضمن التقرير المالي المصدق من مدقق حسابات قانوني بشكل تفصيلي كامل إيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة. المادة (13) من القانون.

<sup>28</sup> المادة (31) من القانون.

<sup>29</sup> تنص المادة (9) على: " تختص الوزارة المختصة بما يلي:

1. متابعة عمل الجمعيات وفقا لأحكام القانون.
  2. متابعة نشاط أية جمعية بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للتحقق من أن أموال الجمعية صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله وفقا لأحكام القانون ونظام الجمعية الأساسي.
  3. التنسيب بشأن تملك الجمعيات الأجنبية الأموال غير المنقولة.
  4. تلقي التقارير المالية والسنوية من الجمعيات، وفقا لأحكام قانون الجمعيات وهذه اللائحة، وإعطاء إشعار باستلام هذه التقارير للجمعيات التي قدمتها.
  5. تلقي الاخطارات من الجمعيات التابعة لها حول إيداع أموالها النقدية، وفقا للمادة 31 من قانون الجمعيات.
  6. تلقي الإشعارات من الجمعيات التابعة لها حول جمع التبرعات، وفقا للمادة 33 من قانون الجمعيات".
- تنص المادة (10) على: "1. تحتفظ الوزارة المختصة بجميع السجلات اللازمة لمتابعة شؤون الجمعيات التابعة لها. 2. تحتفظ الوزارة المختصة بملف لكل جمعية تابعة لها تضع فيه نسخة من نظام الجمعية الأساسي، وقرار تسجيل الجمعية، والتقارير السنوية والمالية للجمعية، وأية مراسلات بين الجمعية والوزارة المختصة، وأية تقارير أو إخطارات أو قرارات تتعلق بالجمعية".

في ظل قصور هذه اللائحة عن معالجة المسائل الموضوعية المحددة لطبيعة العلاقة بين الوزارة المختصة والجمعيات، واكتفائها بسرد اجراءات المخاطبات بين الوزارة والجمعية.

تجدر الإشارة إلى أن المادة (7) من اللائحة التنفيذية للقانون، اعتبرت وزارة العدل الوزارة المختصة للجمعيات التي لا يندرج نشاطها الأساسي ضمن اختصاص أية وزارة قائمة. وكذلك في حال وقوع النشاط الأساسي للجمعية ضمن اختصاص أكثر من وزارة، تكون الوزارة المختصة هي الوزارة الأكثر ارتباطا بنشاط الجمعية الأساسي من غيرها. ويلاحظ على هذه المادة أمران: الأول، خروج اللائحة التنفيذية عن مقتضى الإحالة التشريعية المقرر في القانون؛ حيث ابتدعت حكما جديدا لا أصل له في المرجع الأساسي، وهو القانون، على اعتبار أن الأخير حصر تحديد وزارة الاختصاص بناء على النشاط الرئيس للجمعية، ما يستلزم الاحتكام لهذا المعيار في تحديد جهة الاختصاص. والأمر الثاني، من غير الممكن، عمليا، خروج أي نشاط رئيس لجمعية ما عن تخوم اختصاص أية وزارة قائمة في السلطة الفلسطينية، والقول بخلاف ذلك يعني قصور هياكل نظام الحكم والإدارة في البلاد، لجهة اغفال قطاع حيوي ورئيس، وما يتركه ذلك من أثر على عملية التخطيط والتنمية.

لذلك، يمكن للمرء استخلاص نتيجة مفادها قصور فلسفة التشريع تجاه رسم أسس، ومحددات لطبيعة العلاقة القائمة أو المفترضة بين الجمعية والوزارة المختصة بالإشراف عليها، وإيضاح معالمها. فكيف سيكون دور وزارة العدل تجاه الجمعيات غير المدرجة ضمن اختصاص وزارة قائمة؟ وما الذي يمكن لوزارة العدل تقديمه لها؟ وماذا سيكون ضابط الإشراف والمتابعة؟ وكيف يمكن تحقيق مبادئ التكامل والتشارك ومساندة العمل الأهلي، في الوقت الذي لا تقدم فيه وزارة العدل ابتداء أي مساهمة تجاه هذا النمط من الجمعيات بالنظر إلى طبيعتها ولايتها أو اختصاصها؟ لذلك، لا يمكن لهذا التوجه التشريعي أن يشير إلا إلى ما سبق ذكره، وهو تقييد صلاحيات جهات الاختصاص الرسمية، وتحجيم وظائفها، واعتبارها أماكن ايداع لمراسلات الجمعيات والهيئات الأهلية. فهل هذه المدخلات التشريعية أدت حتما إلى مخرجات عملية تؤيد ما تم استخلاصه نظريا أعلاه؟ هذا ما سيتم التحقق منه في الفصول التالية من الدراسة.

## 2-6-3 هيئة شؤون المنظمات الأهلية

لقد أنشئت هذه الهيئة لأول مرة بموجب المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2002 بإنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية،<sup>30</sup> لتخلف وزارة شؤون المنظمات الأهلية، التي تم الغائها بموجب هذا المرسوم، بجميع صلاحيات واختصاصاتها.<sup>31</sup> وقد أتبع المرسوم الهيئة لمجلس الوزراء، وقضى بتخصيص ميزانية مستقلة لها ضمن الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية (المادة 1). ويكون للهيئة رئيس يصدر بتعيينه وتحديد درجته قرار من رئيس السلطة الفلسطينية (المادة 3).

في بدايات عام 2004، شكل مجلس الوزراء لجنة لدراسة تغيير اسم هيئة شؤون المنظمات الأهلية، وأوصت اللجنة بتغيير الاسم إلى "هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية"، وقد صادق مجلس الوزراء على هذه التسمية بموجب قراره رقم (149) لسنة 2004.<sup>32</sup> بناء عليه، وبتاريخ 2004/6/28، أصدر مجلس الوزراء قرارا باختصاصات هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية،<sup>33</sup> حيث تم تحديد جملة من الاختصاصات المتصلة بحقوق الإنسان فقط،<sup>34</sup> دون الإشارة إلى صلاحياتها تجاه الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، ما يعني الإبقاء

<sup>30</sup> الوقائع الفلسطينية (السلطة الوطنية الفلسطينية) العدد 42، بتاريخ 2002/6/29، ص 18. صدر هذا المرسوم بتاريخ 2002/6/5، ودخل حيز النفاذ فور صدوره.

<sup>31</sup> أنظر المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 1999 بشأن تحديد اختصاصات وزارة شؤون المنظمات الأهلية، الوقائع الفلسطينية، العدد 31، بتاريخ 1999/12/13، ص 5.

<sup>32</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (149) لسنة 2004 بتغيير اسم هيئة شؤون المنظمات الأهلية، الصادر بتاريخ 2004/5/31، الوقائع الفلسطينية، العدد 53، بتاريخ 2005/2/28، ص 258.

<sup>33</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (159) لسنة 2004 باختصاصات هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية، الوقائع الفلسطينية، العدد 53، بتاريخ 2005/2/28، ص 268.

<sup>34</sup> وفقا للمادة الأولى من القرار، تحددت اختصاصات الهيئة بما يلي:

- تمثيل فلسطين في المؤتمرات والمنظمات الإقليمية والدولية.
- متابعة أنشطة وأعمال منظمات حقوق الإنسان المحلية والدولية العامة في فلسطين.
- إعداد تقرير دوري حول أوضاع حقوق الإنسان ورفعها إلى مجلس الوزراء والمجلس التشريعي.
- متابعة قضايا حقوق الإنسان المتعلقة بالوضع الفلسطيني.
- الإشراف على برامج تعليم ونشر ثقافة حقوق الإنسان في فلسطين.
- إعداد التقارير الدورية عن أوضاع حقوق الإنسان وتقديمها إلى المنظمات الإقليمية والدولية.
- استقبال المقررين الخاصين من الأمم المتحدة بمجالات حقوق الإنسان.
- إعداد ما يلزم للاجتماعات الدورية للجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.
- إنشاء موقع متخصص على شبكة الإنترنت.

على اختصاصاتها السابقة المرتبطة بالمنظمات الأهلية والتي آلت إليها من وزارة شؤون المنظمات الأهلية دون تعديل.

بتاريخ 2006/1/8، أصدر مجلس الوزراء قراراً بإلغاء هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية،<sup>35</sup> وأعاد صلاحية الإشراف على منظمات المجتمع المدني لوزارات الاختصاص وفقاً للقانون. وأنشأ وحدة خاصة في رئاسة مجلس الوزراء لمتابعة الوزارات ذات الاختصاص بالإشراف على المنظمات الأهلية في أداء مهامها. لم يبدأ العمل في هذه الوحدة إلا عام 2008، حيث تتلخص ولايتها في توعية وتعزيز قدرات وزارات الاختصاص في متابعة الجمعيات، والإشراف والرقابة عليها، للحد من سلطات وتدخلات وزارة الداخلية تجاه هذه الجمعيات. فعلى الرغم من أن قانون الجمعيات لا يجعل من وزارة الداخلية إلا جهة تسجيل، هيمنت هذه الوزارة على اختصاصات الوزارة المختصة؛ لضعف الدوائر المعنية بالجمعيات داخل الوزارات، أو لعدم وجود موظفين فيها في السابق، أو ربما لطبيعة النظرة التي يراها الناس في وزارة الداخلية،<sup>36</sup> فأخذت تطلب من الجمعيات تزويدها بالتقارير السنوية، ومتابعتها ورقابتها، وهي التي أضحت تمنح التفويض المالي بفتح حسابات مصرفية للجمعيات، في الوقت الذي لم تكن فيه عديد من وزارة الاختصاص تمنع من سلب اختصاصاتها هذه، فارتأت الوحدة المذكورة في مجلس الوزراء ضرورة بناء قدرات وزارة الاختصاص لإعادة استعادة دورها المفقود، من خلال تدريب طواقمها على آلية مراجعة التقارير المالية والإدارية، والاحتفاظ بالسجلات والملفات بشكل مطابق لما تحتفظ به الجمعيات، والاجتماع بهذه الوزارات، لمناقشة معيقات العمل.<sup>37</sup>

- 
- الترشيد والإشراف على برامج تدريب حقوق الإنسان للأجهزة الأمنية.
  - تنظيم وترسيخ العلاقة مع المؤسسات الدولية والإقليمية العاملة في مجال حقوق الإنسان.
  - تقديم المشورة والمساعدة في مجالات حقوق الإنسان للجهات الرسمية.
  - تنظيم العمل لجمع وأرشفة المعلومات الخاصة بالانتهاكات الإسرائيلية وإعداد التقارير المختصة وتوزيعها ونشرها.
  - تنظيم وعقد المؤتمرات الخاصة بحقوق الإنسان المحلية والدولية.
- <sup>35</sup> قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2006 بشأن إلغاء هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية، الوقائع الفلسطينية، العدد 65، بتاريخ 2006/6/14، ص 534.
- <sup>36</sup> معن فريجات، مدير عام وحدة المنظمات الأهلية وحقوق الإنسان، مقابلة أجريت معه بمكتبه بمقر مجلس الوزراء، رام الله، تاريخ 2015/10/19. وداود جراب، مدير تنمية الموارد في هيئة شؤون المنظمات الأهلية، مقابلة أجريت معه بمكتبه في رام الله، تاريخ 2015/10/14.
- <sup>37</sup> معن فريجات، المصدر السابق.

بتاريخ 2012/12/25، وعودا على بدئ، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية مرسوم رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.<sup>38</sup> منح المرسوم هذه الهيئة خاصية الاستقلال المالي والإداري، وأتبعها لرئيس السلطة الفلسطينية. حدد المرسوم هدف الهيئة في تنسيق وتنظيم العمل بين المنظمات الأهلية الفلسطينية والأجنبية والجهات الحكومية المختلفة، انطلاقاً من مبدأ التكامل، والمشاركة، والشفافية في التخطيط والتنفيذ؛ لإنجاز الخطة الوطنية الشاملة لخدمة المجتمع الفلسطيني.<sup>39</sup> وأخضعت المادة (5) من المرسوم الهيئة لأنظمة الرقابة المالية والإدارية السارية في مؤسسات السلطة الوطنية. وأعاد المرسوم الحكم الذي جاء في المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2002 بشأن تعيين رئيس الهيئة وتحديد درجته.

علاوة على ما سبق، قضى المرسوم بأيلولة جميع الصلاحيات والاختصاصات المنوطة بمكتب المؤسسات الوطنية،<sup>40</sup> وكل موجوداته وحقوق المالية والعينية إلى الهيئة، وكذلك نقل جميع موظفي هذا المكتب إلى الهيئة كل حسب درجته الوظيفية والمالية (المادة 8).

بتاريخ 2013/7/31، أصدر رئيس دولة فلسطين مرسوما رئاسيا بتعديل المرسوم الرئاسي رقم (11) لسنة 2012 أعلاه.<sup>41</sup> ومن جملة ما جاء فيه، إلغاء صفة الاستقلال المالي والإداري للهيئة، واستبدالها بمخصص مالي ضمن الموازنة العامة لدولة فلسطين باعتبارها مؤسسة عامة، والتأكيد على أيلولة حقوق وصلاحيات مكتب المؤسسات الوطنية، ونقل موظفيه، إلى هيئة شؤون المنظمات الأهلية.

<sup>38</sup> الوقائع الفلسطينية، العدد 99، بتاريخ 2013/2/27، ص 12.

<sup>39</sup> لتحقيق هذا الهدف، تنص المادة (4) من المرسوم على ما يلي: "تقوم الهيئة في سبيل تحقيق أهدافها بالآتي: 1. المساهمة في وضع وتحديد الأولويات الوطنية في القطاعات المختلفة بالمشاركة بين المنظمات الأهلية وكافة الجهات الحكومية لصياغة توجهات وطنية مشتركة خصوصاً في مجالات التنمية. 2. ضمان حرية واستقلالية العمل الأهلي ليتكامل مع العمل الحكومي في خدمة قطاعات العمل المختلفة. 3. العمل على تشجيع العمل التطوعي وتطوير مفاهيمه وأأسسه".

<sup>40</sup> تجدر الإشارة إلى أنه تم إلحاق مكتب المؤسسات الوطنية في رئاسة السلطة الفلسطينية بموجب القرار الرئاسي رقم (15) لسنة 1994، اعتباراً من تاريخ صدوره في 1994/8/28. الوقائع الفلسطينية، العدد 1، بتاريخ 1994/11/20، ص 30.

<sup>41</sup> مرسوم رقم (12) لسنة 2013 بتعديل المرسوم الرئاسي رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية، الوقائع الفلسطينية، العدد 102، بتاريخ 2013/10/22، ص 21.

وفقا للهيئة، فإنها تهتم بتطوير قدرات الجمعيات الخيرية ووزارات الاختصاص، وتعزيز آليات التعاون ما بين هذه الوزارات والجهات الرسمية، لمتابعة أنشطة الهيئات الأهلية.<sup>42</sup> ويرى رئيس الهيئة أن قطاع العمل الأهلي بحاجة إلى رؤية شمولية لما يعتره من عشوائية وعدم التنظيم؛ حيث توجد وفرة في بعض ميادين عمل معينة، وندرة أو غياب في مجالات أخرى. ويرى ضرورة مساندة العمل الأهلي للعمل الحكومي في مجال التنمية بشكل متكامل، وعدم الاكتفاء بالعمل الإغاثي.<sup>43</sup> في المقابل، يرى بعض العاملين في هذه الهيئة،<sup>44</sup> أن عمل هذه الأخيرة ما زال غير ممنهج أو منظم؛ فهي من المفترض أن تعمل ضمن ثلاثة محددات رئيسية: تكامل العمل الأهلي، وضمان استقلاليته، والتنسيق بين المنظمات العاملة فيه. وإلى الآن لم تضع الهيئة أنظمة وآليات لضبط عملها في إطار هذه المحددات، وكل ما تم عمله على الأرض هو تنفيذ مشروع بناء قدرات الجمعيات الخيرية بتكلفة تقارب ثمانمائة ألف شيفل، من أصل الموازنة السنوية للهيئة، والتي تصرف غالبيتها على الرواتب، والنفقات التشغيلية.<sup>45</sup>

وقبل بيان حقيقة الدور الذي تؤديه الهيئة تجاه المنظمات الأهلية، وتقييمه وقياس أثره، وتحليل قدرتها على تحقيق الأهداف التي أنشئت من أجلها، وهو ما سنتناوله في الفصول اللاحقة، يجدر بنا، انطلاقاً من هدف هذا الفصل، الإشارة إلى مسألتين: شرعية إنشاء هذه الهيئة، وحدود صلاحياتها.

### 2-6-3-1 الأساس القانوني لإنشاء الهيئة

بتدقيق التسلسل التاريخي لتأسيس هيئة المنظمات الأهلية، والمشار إليه أعلاه، يتبين حالة من التخبط التشريعي، وقصور في أدوات صنع القرار السياساتي والإداري، نتج عنهما مخالفة جوهرية للقانون، أدت بالنتيجة إلى خلق حالة من عدم الانسجام التشريعي بشأن التعامل مع الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. ما سيؤدي حتماً إلى تشتيت جهود الجهات المكلفة بإنفاذ

<sup>42</sup> لمزيد من المعلومات حول أنشطة الهيئة، أنظر موقعها الإلكتروني <http://www.coc.ps/ar/index.php?p=home>.

<sup>43</sup> سلطان أبو العينين، هيئة شؤون المنظمات الأهلية، متوفر على الرابط

، تمت الزيارة بتاريخ 8/8/2015. <http://www.coc.ps/ar/index.php?p=main&id=235>.

<sup>44</sup> داود جراب، مصدر سابق.

<sup>45</sup> داود جراب، نفسه. وهو يرى أنه ليس من اختصاص الهيئة تنظيم مثل هذا المشروع المذكور، أو حتى التدخل في الشؤون الرقابية والإشرافية على الجمعيات، التي تبقى صلاحية مطلقة لوزارة الاختصاص، وإنما يجب قصر الصلاحية على التنسيق بين الجمعيات المختلفة من خلال الاجتماع بممثليها بما يحقق تكاملية العمل الأهلي.

القانون، وخلق نوع من التنازع على السلطات والصلاحيات داخل هذه الجهات من جهة، وبينها والجمعيات الخيرية من جهة ثانية، لتتسأ بالنتيجة بنية قانونية مشوهة، متممة بعدم اليقين التشريعي لا يمكن أن تؤدي، من الناحية العملية، إلا إلى أحد مسارين: اخراج الجمعيات الخيرية من دائرة المتابعة، وإفراغ النصوص من مضمونها كنتيجة طبيعية لحالة الصراع على الصلاحيات على حساب تنفيذ المسؤوليات، أو تمسك كل جهة بحقها القانوني، بل وبأفضليتها عن الأخرى، في ممارسة اختصاصاتها تجاه هذه الجمعيات، ما من شأنه فرض أعباء ثقيلة على الجمعيات؛ لتعدد أنماط التدخل تبعا لاختلاف المرجع ورؤيته، الأمر الذي قد يترك آثارا سلبية على رسالة الجمعية وطريقة عملها.

بالرجوع إلى القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، وتحديدًا الباب الباحث في السلطة التنفيذية، نجد أن لهذه الأخيرة رأسان: رئيس السلطة، ومجلس الوزراء. حدد الباب الثالث من هذا القانون صلاحيات رئيس السلطة بشكل حصري، في حين نظم الباب الخامس صلاحيات مجلس الوزراء ورئيسه دون تقييد. تتلخص صلاحيات رئيس السلطة في الشؤون السيادية غير المتصلة بإدارة أمور البلاد الاعتيادية، ويساعده في أدائها مجلس الوزراء وفقا للقانون. استنادا للمادة (63) من القانون الأساسي، مجلس الوزراء (الحكومة) هو الأداة التنفيذية والإدارية العليا في البلاد، وفيما عدا ما لرئيس السلطة من اختصاصات تنفيذية وفقا للقانون الأساسي، تكون الصلاحيات التنفيذية والإدارية من اختصاص مجلس الوزراء. ومن بين هذه الاختصاصات، ذات الصلة بموضوع هذه الدراسة (المادة 69):

- ✧ إعداد الجهاز الإداري، ووضع هيكله، وتزويده بكافة الوسائل اللازمة، والإشراف عليه ومتابعته.
- ✧ الإشراف على أداء الوزارات وسائر وحدات الجهاز الإداري، والتنسيق فيما بينها.
- ✧ إنشاء أو إلغاء الهيئات والمؤسسات والسلطات، أو ما في حكمها من وحدات الجهاز الإداري التي يشملها الجهاز التنفيذي التابع للحكومة، على أن ينظم كل منها بقانون، وتعيين رؤساء الهيئات والمؤسسات هذه والإشراف عليها وفقا لأحكام القانون.
- ✧ تحديد اختصاصات الوزارات والهيئات والسلطات والمؤسسات التابعة للجهاز التنفيذي كافة، وما في حكمها.

بناء عليه، فإن صلاحية إنشاء الهيئات تكون لمجلس الوزراء، وبقانون، ويجب أن تكون تابعة له من الناحية الإدارية والإشرافية. وهذا أمر مبرر من النواحي القانونية، والتنموية والمنطقية؛ كون مجلس الوزراء هو السلطة الإدارية العليا في البلاد وفقا لصريح القانون الأساسي (الدستور المؤقت) وهو أيضا من يقر خطط التنمية واستراتيجياتها، وهو الأقرب إلى الجمهور واحتياجاته. ومن ناحية أخرى، وطالما أن صلاحيات رئيس السلطة مبينة حصرا، فلا يمكن ابتداع أية صلاحية جديدة له، وإلا كانت من قبيل اغتصاب السلطة. وبالنظر إلى أحكام المرسوم الرئاسي المنشئ للهيئة محل البحث، نجدها تشكل محتوى تشريعا، يتعين صدورها بموجب قانون وليس بمرسوم. وقد حدد القانون الأساسي السلطة المختصة بالتشريع، ولم يمنح رئيس السلطة إلا حق إصدار قرار بقانون وفقا لمحددات المادة (43) منه. وعادة ما يتم اقتراح القانون في مثل هذه الحالة من الجهة المعنية بالقانون كالوزارات أو المؤسسات العامة، وبشكل خاص أجهزة السلطة التنفيذية باعتبارها الأقرب إلى تلمس احتياجات المواطنين والمجتمع، ليصار فيما بعد إلى مناقشته في مجلس الوزراء، ومن ثم رفعه إلى رئيس السلطة الفلسطينية لإصداره.

وعليه، وحيث لم يتم إنشاء الهيئة بقانون، أو حتى بقرار بقانون، فإنها والحالة هذه تكون قد أنشئت على خلاف صحيح القانون؛ لعدم صلاحية رئيس السلطة بإصدار المرسوم من جهة، ولمخالفة هذا المرسوم ضمنا قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، الذي يحدد الجهات المسؤولة عن متابعة الجمعيات، والتنسيق بينها والإشراف عليها، إذ يحظر تعديل القانون، صراحة أو ضمنا، إلا بقانون أو دستور، وفقا لمبدأ هرمية التشريعات، تحت طائلة عدم الدستورية.

#### **2-3-6-2 نطاق صلاحيات الهيئة**

قام قانون الجمعيات الخيرية ولائحته التنفيذية بمنح وزارة الاختصاص صلاحية متابعة عمل الجمعيات، على أساس من التنسيق، والتعاون، والتكامل، على الوجه المشار إليه آنفا. في المقابل، جاء المرسوم الرئاسي المنشئ للهيئة، ليمنح الأخيرة، ضمن أمور أخرى، سلطة تنسيق وتنظيم العمل بين المنظمات الأهلية والجهات الحكومية وفقا لمبادئ التكامل والمشاركة، لتحقيق الخطة الوطنية الشاملة. وعلى الرغم من امكانية فهم هذه الصلاحيات

بطريقة منسجمة، إلا أن المرسوم الرئاسي افتقر إلى آليات صالحة لرسم خريطة هندسية متكاملة لضمان تأدية الهيئة مهامها على أحسن وجه. بمعنى، أن وزارات الاختصاص هي التي يفترض تواصلها مع الجمعيات المنضوية تحت اختصاصها في إطار تنفيذ خطط التنمية الوطنية، كل وزارة ضمن اختصاصها وفقا لقانون الجمعيات، لضمان تكامل الأدوار وعدم ازدواجيتها أو تشتيتها، في حين تقتصر مهمة الهيئة على تولي مهام الوساطة بين المنظمات الأهلية مجتمعة من جهة، ووزارات الاختصاص ووزارة الداخلية من جهة ثانية، وفقا للمرسوم، بما يتوج صياغة توجهات وطنية مشتركة بين الجهتين، سيما في مجالات التنمية، بما يحقق تكامل العمل الأهلي مع العمل الحكومي في المجالات المختلفة. وعلى الرغم من ذلك، خلا المرسوم من أحكام ناظمة لهذه العلاقات، ما يترك الباب مشرعا أمام اجتهادات الجهات المختلفة المعنية بالمنظمات الأهلية فيما يتصل بإدارة العمل الأهلي وتنميته.

من جانب آخر، يمكن للمرء أن يتساءل عن جدوى هذا المرسوم، ومقدرة الهيئة على تحقيق أهدافها، في الوقت الذي أسند فيه المرسوم، كذلك، إلى الهيئة صلاحيات مكتب المؤسسات الوطنية التابع لرئاسة السلطة، ونقل موظفيه إلى الهيئة. فمهام تنسيق وتنظيم العمل الأهلي مع الجهات الحكومية يتطلب معرفة ودراية خاصة بفلسفة العمل الطوعي والأهلي، ومقومات نجاحه، وسبل تطويره، فكيف يمكن تحقيق ذلك دون ضمان استقلالية الهيئة من جهة، ورفدها بالكوادر الفنية المتخصصة من جهة ثانية. فمعلوم أن أي هيكل تنسيقي أو إداري يتطلب بنية مؤسساتية كفؤة، ومصممة بطريقة فعالة، تتمتع بإمكانيات كافية، وصلاحيات واضحة ومحددة، تكفل تحقيق غاياتها بأسلوب سلس. ولما كانت عملية تنظيم وإدارة العمل الأهلي متشعبة المراحل، فإن مسألة توزيع الأدوار وتقاسم الصلاحيات والمسؤوليات بين أصحاب العلاقة كافة من دوائر حكومية مختصة، ومؤسسات مجتمع مدني، ومجتمع المانحين، يجب أن تصمم بمنهجية علمية تراعي مبدأ التكامل، والتخصص، والبعيد عن التعقيد الإداري والبيروقراطي بما ينسجم مع مبدأ تكامل الأدوار في التخطيط والتنفيذ في إطار خطة التنمية الشاملة.

ونتيجة لتبعية الهيئة لرئيس السلطة، منح المرسوم رئيس الهيئة صلاحية اعداد نظام لعملها، ورفع لرئيس السلطة للمصادقة عليه، وألزمه أيضا برفع تقارير سنوية عن عمل الهيئة لرئيس السلطة (المادة 7). في المقابل، اعتبر المرسوم أن ضمان حرية واستقلالية العمل الأهلي،

وتشجيعه وتطوير مفاهيمه وأسس، من الآليات التي تعمل الهيئة بموجبها لتحقيق أهدافها. بهذا، يتبين وجود حالة من التناقض التشريعي؛ فكيف ستحقق استقلالية العمل الأهلي في الوقت الذي يعين فيه رئيس الهيئة بقرار رئاسي، وتتبع فيه الهيئة برمتها إلى رئيس السلطة؟ وهل يمكن للهيئة، من الناحية الواقعية، تطوير مفهوم العمل الأهلي والطوعي وصياغة قيمه وأسسها في ظل هذه التبعية والبنية الإدارية؟ وهل يصح أصلاً إيكال هذه المهمة إلى الهيئة في إطار المبادئ الدستورية المقررة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني، وقانون الجمعيات ولائحته التنفيذية، والتزامات فلسطين الدولية بصفتها طرفاً في عديد من اتفاقيات ومعاهدات حقوق الإنسان؟

بناء على ما سبق، ينبغي على التشريعات النازمة للعمل الأهلي والطوعي تنظيم هذه العملية من مراحلها المختلفة دون المساس بحق تشكيل الجمعيات والاتحادات والأندية، والانتساب إليها، أو فرض قيود على عمل المنظمات الأهلية سوى ما يكون بنص القانون ضرورياً في مجتمع ديمقراطي لحماية حقوق الآخرين أو الصالح العام.

## 2-6-4 ديوان الرقابة المالية والإدارية

أخضعت المادة (7/31) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004 الجمعيات والاتحادات والهيئات الأهلية لولاية الديوان الرقابية. وقد حددت هذا القانون المقصود بالرقابة،<sup>46</sup> ومفهوم المخالفات المالية والإدارية محل الرقابة.<sup>47</sup> وللديوان، في سبيل قيامه بمهامه، صلاحية التدقيق في الوثائق والمستندات العائدة للجمعيات، التي عليها تسهيل

<sup>46</sup> وفقاً للمادة (3) من القانون، يُقصد بالرقابة، الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

1. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.
2. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
3. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
4. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

<sup>47</sup> راجع المادتين (40، 41) من القانون. من أبرز هذه المخالفات ذات الصلة بموضوع البحث: مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة أو اللوائح النافذة، ومنها الأصول المحاسبية، وصرف أموال دون وجه حق، وعدم موافاة الديوان بالحسابات والمستندات المالية التي يطلبها، وكذلك سوء الأداء أو الإهمال في أداء الوظيفة، والتقصير في العمل الإداري.

مهمته، وتقديم ما يطلبه من معلومات. وله الاطلاع والتحفظ على الملفات، والمستندات، والمعلومات بما فيها المصنفة سرية منها.<sup>48</sup>

## 2-6-5 هيئة مكافحة الفساد

أخضع قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، بصيغته المعدلة بالقرار بقانون رقم (7) لسنة 2010، رؤساء، وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، لأحكام هذا القانون، بما في ذلك موظفي المنظمة الأهلية التابعة لبلد أجنبي، وطنيين كانوا أم أجانب.<sup>49</sup> وفقا للمادة (8) من هذا القانون، تختص الهيئة، ضمن أمور أخرى، بفحص الذمة المالية للخاصين لأحكام هذا القانون،<sup>50</sup> والتحقق من شبهات الفساد التي تقترف منهم. ولها في سبيل ذلك، تلقي البلاغات والشكاوى بخصوص جرائم الفساد ومتابعتها، والقيام بأعمال التحري وجمع الاستدلالات بشأنها، ولو من تلقاء ذاتها دون شكوى، والكشف عن المخالفات والتجاوزات، وجمع الأدلة والمعلومات الخاصة بذلك، وأيضا طلب أي مستندات أو معلومات أو الاطلاع عليها، وإن كانت سرية (المادة 9).

وبشكل خاص، عند ارتكاب مديري الجمعية أو الهيئة الأهلية، أو أعضاء إدارتها، أو ممثلها، أو عمالها، باسمها أو بإحدى وسائلها، جريمة من الجرائم المحددة في هذا القانون، يحق لهيئة مكافحة الفساد الطلب من محكمة جرائم الفساد وقف الجمعية أو الهيئة الأهلية عن العمل، أو حلها وتصفية أموالها، وحرمان كل من له علاقة بالجريمة المرتكبة من تأسيس أية جمعية أو هيئة مماثلة أو أن يكون عضواً في مجلس إدارتها أو مديراً لها لمدة لا تقل عن سنة ولا تزيد على خمس سنوات (المادة 7/9).

<sup>48</sup> المادتان (24، 29) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

<sup>49</sup> الفقرتان (11، 14) من المادة (2) من القانون.

<sup>50</sup> وفقا للمادة (16) من القانون ذاته، يلتزم رؤساء، وأعضاء مجالس إدارة الجمعيات الخيرية بتقديم إقرار عن ذمهم المالية، وذمة أولادهم القصر، إلى هيئة مكافحة الفساد، ليظهر فيه الأموال المنقولة وغير المنقولة التي يمتلكونها، بما في ذلك الأسهم والسندات، والحصص في الشركات، والحسابات في البنوك والنقود، والحلي والمعادن والأحجار الثمينة، ومصادر دخلهم وقيمة هذا الدخل، وذلك خلال شهرين من تاريخ خضوعهم لأحكام هذا القانون. ولاحقا لذلك، يلتزمون بتقديم إقرار ذمة مالية كل ثلاث سنوات، أو عند طلب الهيئة، على أن يتضمن، علاوة على ما ذكر، مصدر أي زيادة في الذمة المالية. وعند انتهاء خضوع هؤلاء للقانون (كالاستقالة، أو انتهاء مدة ولايتهم) يكون عليهم، وخلال شهر من ذلك، تقديم إقرار عن الذمة المالية.

وتبقى الجمعيات ملزمة، بموجب المادة (10) من القانون المذكور، بتقديم بيان بأسماء المكلفين التابعين لها الخاضعين لأحكام هذا القانون إلى هيئة مكافحة الفساد في بداية كل سنة مالية.

لغايات تقييم الإطار القانوني السائد في مناطق السلطة الفلسطينية؛ لجهة بيان مدى إدراكه لمفهوم ومتطلبات العمل الأهلي في إطار الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، سنقوم في الفصلين التاليين من هذه الدراسة بتناول الأحكام القانونية الرئيسية ذات الصلة بالتحليل، ليتسنى لنا تبيان مواطن القوة والضعف فيها من جهة، ومواطن القصور التي يتعين على أي تشريع مستقبلي تلافيها.

## 2-6-6 اللجنة الرئاسية العليا للعمل الأهلي

في شهر أيار من عام 2015، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية قراراً بتشكيل لجنة رئاسية عليا للعمل الأهلي برئاسة رئيس ديوان الرئاسة وعضوية كل من: وزير الداخلية، ورئيس هيئة شؤون المنظمات الأهلية، ورئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، وأمين عام مجلس الوزراء. تعتبر هذه اللجنة بمثابة لجنة سياسات، تعمل وتشخص واقع عمل الجمعيات بناء على ما تقدمه لها اللجنة الفنية المنبثقة عنها من مذكرات وتقارير،<sup>51</sup> فتدرسها اللجنة العليا، ومن ثم ترفع تقاريرها إلى رئاسة السلطة ومجلس الوزراء.<sup>52</sup> شرعت هذه اللجنة بممارسة عملها في بداية شهر آب من عام 2015، وعقدت 6 اجتماعات حتى أواخر شهر تشرين الأول، ومن أبرز ما توصلت إليه ضعف قدرات وزارات الاختصاص البشرية والمادية للمتابعة مع الجمعيات، فتمت التوصية إلى مجلس الوزراء بتعيين موظفين في هذه الدوائر، وبناء قدراتها، كما تم تكليف وزارات الاختصاص بتقديم تقارير عن الجمعيات التابعة لها

<sup>51</sup> تم تشكيل هذه اللجنة الفنية بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (17/59/2) م.و.ر. ح لعام 2015، لمتابعة عمل الجمعيات الخيرية والهيئات غير الحكومية لدى وزارات الاختصاص.

<sup>52</sup> معن فريجات، مدير عام وحدة المنظمات الأهلية وحقوق الإنسان، مقابلة أجريت معه بمكتبه بمقر مجلس الوزراء، رام الله، تاريخ 2015/10/19. وداود جراب، مدير تنمية الموارد في هيئة شؤون المنظمات الأهلية، مقابلة أجريت معه بمكتبه في رام الله، تاريخ 2015/10/14.

لمناقشتها في مجلس الوزراء.<sup>53</sup> تجدر الإشارة إلى أنه ورد في قرار تشكيل اللجنة انها مكلفة بعمل تقرير شامل ومفصل عن الجمعيات الخيرية، ورفع له لرئيس السلطة، بالإضافة إلى أية مهام أخرى تكلف بها من الرئيس. ودونما البحث في مسألة صلاحية الرئيس الدستورية في تشكيل هذه اللجنة، إلا أنه يمكننا القول بأن محتوى هذا القرار يشكل اعتداء على صلاحيات وزارات الاختصاص المكفولة قانوناً، لا سيما في الوقت الذي ترك فيه القرار لرئيس السلطة الفلسطينية حق تكليف اللجنة بأية مهام أخرى، وهو أمر، بلا شك، ينطوي على مفردات عامة، وواسعة من شأنها الخروج على أحكام القانون سالف الذكر، وتسهيل هيمنة السلطة التنفيذية ورئيسها على العمل الأهلي في فلسطين.

---

<sup>53</sup> ميساء حمارشة، ومعتصم أبو عون، مصدر سابق. عبد الله دراغمة، مدير دائرة الجمعيات والاتحادات التخصصية، وزارة الاقتصاد الوطني، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/1.



### 3- الإطار القانوني الناظم لتشكيل وعمل الجمعيات

يتناول ها الفصل ملخصا عن المعايير الدولية الضامنة للحق في تشكيل الجمعيات، والتطور التاريخي لقوانين الجمعيات الخيرية في فلسطين المحتلة، وتحليل نصوص قانون الجمعيات والهيئات الأهلية لسنة 2000 ولأئحته التنفيذية النازمة للموضوعات التالية: تسجيل الجمعيات وإدارتها، والأنشطة المرخص للجمعيات مزاولتها، والمشاركة المجتمعية، وموارد الجمعيات المالية، والمساءلة والشفافية، ورقابة وإشراف السلطة العامة على عمل الجمعيات. يستند التحليل بشكل أساسي على نتائج الاستمارة، وآراء أصحاب العلاقة الذين تمت مقابلتهم، أخذا في الاعتبار الأدبيات الباحثة في المسائل المبحوثة، وبعض التجارب المقارنة عندما يكون ذلك ملائما.

#### 3-1 نبذة عن المعايير الدولية للحق في تشكيل الجمعيات

يعتبر تأسيس الجمعيات، والانضمام إليها، حق من الحقوق الأساسية للإنسان، تكفله المعايير والمواثيق الدولية كافة، من ذلك المادة (20) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والمادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة (8) من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.<sup>54</sup>

وفقا للمقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، يتسع مفهوم الحق في تكوين الجمعيات "Right to Association" ليشمل الانضمام للمجموعات المنظمة وغير المنظمة لاتخاذ عمل جماعي، ومن صور ذلك الجمعيات الخيرية، والهيئات الأهلية،

<sup>54</sup> وهناك أيضا عدة اتفاقيات ومواثيق قارية وإقليمية كفلت الحق في تشكيل الجمعيات منها: الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المادتان 4 و5)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري ضد المرأة (المادة 7)، والإعلان الخاص بالمدافعين عن حقوق الإنسان (الإعلان المتعلق بحق ومسؤولية الأفراد والجماعات وهيئات المجتمع في تعزيز وحماية حقوق الإنسان المعترف بها عالميا والحريات الأساسية) الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم A/RES/53/144 (المادة 5)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (المادتان 10 و11)، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان (المادتان 15 و16)، والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المادة 11)، وميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي (المادة 12).

ومنظمات المجتمع المدني، والاتحادات والنقابات، والأندية، والنقابات، والأحزاب السياسية، والشركات غير الربحية، والمجموعات المشكلة من خلال الإنترنت.<sup>55</sup>

تلتزم المواثيق الدولية هذه الدول الأطراف بتهيئة بيئة مناسبة لتمكين الأفراد من ممارسة هذا الحق دون تمييز، أو قيود باستثناء تلك التي ينص عليها القانون عندما تشكل فقط تدابير ضرورية في مجتمع ديمقراطي لحماية الأمن القومي، أو النظام العام، والسلامة والصحة العامة، أو حقوق الآخرين وحررياتهم. ما يعني كفالتها لحرية العمل الأهلي واستقلالته وحظرها تدخل حكومات الدول في ممارسة هذا الحق دون مسوغ قانوني ضمن التدابير أعلاه.

بناء عليه، فإن القيود المقبولة على حق تكوين الجمعيات يجب ألا تمس، في أي حال، جوهر هذا الحق، وألا تشذ عن قيم ومبادئ الديمقراطية، وأن تكون لحاجة ملحة بموجب نص دقيق في القانون، تبعاً لحماية المصالح المذكورة أعلاه دون سواها، وأن تفسر بشكل ضيق جداً، مع ضمان بقاء العلاقة بين الحق والقيود غير معكوسة.<sup>56</sup> عند تحقق هذه الشروط مجتمعة، وظهور حاجة اجتماعية ملحة (pressing social need) يكون تدخل الدولة بفرض القيد مقبولاً عندما تتأكد الدولة أن هذا الحد من التقييد يدخل ضمن القيود والتدابير المقبولة في مجتمع ديمقراطي تتجذر في قيم التسامح، والتعددية، وسعة الأفق، ويقدر متناسباً ومتكافئاً مع حماية المصلحة المنشودة دون إفراط، وليس مجتمع الحكومة المعنية بفرض القيد.<sup>57</sup>

وقد بيّن المقرر الخاص المذكور أن الدول ليست بحاجة إلى فرض تدابير تنتقص من حرية تكوين الجمعيات لدواعٍ أمنية؛ كإعلان حالة الطوارئ ومحاربة الإرهاب، كون التدابير المحددة في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان كافية بحد ذاتها للمجابهة الفعالة للإرهاب.<sup>58</sup> ما يعني،

<sup>55</sup> United Nations Special Rapporteur On the rights to freedom of peaceful assembly and of association, retrieved from <http://freemasssembly.net/about/freedoms/>, accessed on 3/10/2015.

<sup>56</sup> UN, General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, Twentieth session, 21/5/2012, p. 6. Available at [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf)

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> See UN, General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism, Martin Scheinin, Sixty-first session, available at <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/477/03/PDF/N0647703.pdf?OpenElement>

سلب أي سلطة تقديرية للدول في فرض قيود إضافية على عمل الجمعيات، كي لا يرقى الحال إلى مصادرة الحق أو الحرمان من ممارسته. علاوة على ذلك، يجب أن تنص القوانين الوطنية، صراحة، على التزامين يقعان على عاتق الدولة تجاه حماية الحق في تكوين الجمعيات من أي تدخل غير مبرر أو ملائم، سواء من الدولة ذاتها، أو من أي فرد أو مجموعة؛ التزام إيجابي يفرض على الدولة القيام بالأعمال التي من شأنها تكمين الأفراد من ممارسة هذا الحق بشكل سلمي وطوعي، والتزام سلبي يملي عليها الامتناع عن اتخاذ أي إجراء من شأنه الانتقاص من هذا الحق، أو مضايقة الجمعية في مزاولتها<sup>59</sup>.

يعتبر الحق في حرية تكوين الجمعيات وسيلة لممارسة حقوق أخرى؛ كالحقوق الثقافية، والاقتصادية، والسياسية والاجتماعية. وهذه الحقوق مكونات أساسية للديمقراطية من شأنها تقوية واسناد الفرد في التعبير عن آرائه في المجالات والقطاعات كافة. إن ترابط وتشابك هذا الحق مع الحقوق الأخرى يجعله مؤشراً قيماً على احترام الدولة لتمتع الفرد بالحقوق والحريات. لهذا، استقر العمل على ممارسات فضلى في العلاقة بين الجمعيات والحكومة، منها؛ اعتبار الجمعية كياناً قانونياً بمجرد إخطار السلطات المعنية بوجودها، والإذن للجمعيات غير المسجلة بالعمل، وتجنب التدخل في عمل الجمعيات، بما في ذلك التمويل والاجتماعات الخاصة، والعمل على ابقاء أي شراكة بين الحكومة والمجتمع المدني قائمة على أساس طوعي.<sup>60</sup>

### 3-2 التطور التاريخي للإطار القانوني للجمعيات الخيرية في الأراضي الفلسطينية المحتلة

بدأت مرحلة تقنين عمل الجمعيات الخيرية بصدر قانون الجمعيات العثماني لسنة 1327 هـ (1907 م). كان هذا القانون يجيز لعدة أشخاص تأسيس جمعية، بشكل دائم دون قصد اقتسام الأرباح، دونما حاجة إلى تسجيل مسبق من السلطة الرسمية، وإنما كان يقع على عاتق

<sup>59</sup> UN, General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, 21/5/2012, Ibid, pp. 10-11.

<sup>60</sup> أنظر تقارير زيارة الدول التي يعدها المقرر الخاص المعني بالحق في حرية التجمع السلمي وتكوين الجمعيات، المفوضية السامية لحقوق الإنسان، الأمم المتحدة، متوفرة على الرابط التالي (تمت الزيارة بتاريخ 2015/10/2):  
<http://www.ohchr.org/EN/Issues/AssemblyAssociation/Pages/CountryVisits.aspx>

الجمعية المشكلة إعلام الحكومة بنشأتها بعد التأسيس، من خلال إرسال بيان بعنوان وبيانات الجمعية؛ من مؤسسين وأعضاء الهيئة الإدارية والنظام الأساسي، وكل تغيير يطرأ عليها.

كان القانون يلزم الهيئة الإدارية للجمعية بمسك ثلاثة دفاتر: دفتر خاص بالعضوية، وآخر لتوثيق قرارات الهيئة ومراسلاتها، وأخير تقيد فيه الإيرادات والمصروفات، مع تأكيد التزام الجمعية ابرازها للحكومة حال طلبها. يحظر القانون قبول الجمعيات للهبات والوصايا إلا بترخيص من الحكومة، ويفرض عقوبات من نوع الغرامات على مخالفة أحكامه، ويسمح القانون لمأموري الضبط القضائي تفتيش مقر الجمعيات بمذكرة رسمية.

لقد تميز القانون المذكور بعدم اشتراط التسجيل قبل تأسيس الجمعية ومزاولة أنشطتها، وبمبدأ فرض عقوبات مالية على مخالفات الجمعية، إلا أنه في المقابل، حظر تشكيل الجمعيات السرية، والجمعيات السياسية القائمة على القومية والجنسية، ولم يمنح تسهيلات وامتيازات خاصة بالجمعيات مثل الاعفاء الضريبي والجمركي، كما أنه لم ينظم الأبعاد التنموية لأنشطة الجمعيات، ولم يعالج مسألة حوكمة العمل الأهلي.

وعلى الرغم من بقاء قانون الجمعيات العثماني ساريا فترة الانتداب البريطاني، إلا أن سلطات الانتداب ابتدعت نسا في قانون الشركات لسنة 1929 صادرت بموجبه الضمانات المقررة بموجب القانون العثماني، إذ منحت المادة (23) من هذا القانون المندوب السامي سلطة ترخيص الجمعيات على شكل شركات ذات مسؤولية محدودة، دون إضافة كلمة "محدودة" إلى اسمها، وفقا للشروط والأنظمة التي يراها، والتي تكون ملزمة للجمعية، وتدرج في عقد تأسيسها ونظامها، أو في أحدهما وفقا لما يقرره المندوب السامي، مع الاحتفاظ بحقه في إلغاء هذا الترخيص في أي وقت يشاء، بعد اشعار الجمعية بنيه هذه.<sup>61</sup> وقد أمعنت حكومة الانتداب، من ناحية أخرى، في السيطرة على الجمعيات من خلال قانون العقوبات لسنة 1936، وبشكل خاص القواعد الخاصة بـ "الجمعيات غير المشروعة" وأنظمة الطوارئ لسنة 1945.

<sup>61</sup> تجدر الإشارة إلى أن القرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات، الساري في الضفة الغربية، أجاز تأسيس شركات غير ربحية في فلسطين، وقد أصدر مجلس الوزراء قرارا رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية. جاءت غايات الشركة غير الربحية مشابهة لغايات الجمعيات الخيرية، وكلاهما لا يهدفان إلى اقتسام الأرباح بين الأعضاء. ليس من هدف هذه الدراسة تحليل النظام القانوني للشركات غير الربحية، كونها مقنصرة على قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، إلا أننا سنشير لاحقا إلى بعض المسائل المشتركة بين النظامين بالقدر الذي يخدم هدف هذه الدراسة.

أما فترة الحكم الأردني للضفة الغربية، فقد شهدت تغييرات تشريعية دراماتيكية؛ حيث تم إصدار أربعة قوانين خلال فترة ثلاثة عشر عاما. فقد ألغي القانون العثماني في الضفة الغربية، وحل محله قانون الجمعيات رقم (36) لسنة 1953،<sup>62</sup> والذي تم استبداله بقانون الجمعيات الخيرية رقم (12) لسنة 1956،<sup>63</sup> والملغى بموجب قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (7) لسنة 1965،<sup>64</sup> ليستقر الحال بالعمل وفقا لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية رقم (33) لسنة 1966.<sup>65</sup>

بالمجمل، كانت هذه القوانين مقيدة للعمل الأهلي، ولم تعالج جوانب تنظيمية عديدة، وقد اتسم كل قانون لاحق للقانون السابق عليه بشيء من التطوير التدريجي في بعض الجوانب، ورجعية بعض الأحكام في جوانب أخرى. فمثلا، كان قانون عام 1936 يشترط ترخيص الجمعية من مجلس الوزراء بناء على توصية وزير الشؤون الاجتماعية، واعتبر جميع الجمعيات منحلة حكما من تاريخ نفاذه، وألزم من يرغب من الجمعيات القائمة مواصلة العمل التقدم بطلب ترخيص جديد. في المقابل، نقل قانون عام 1956 صلاحية التسجيل إلى وزير الشؤون الاجتماعية، وألزم الجمعيات بإعداد نظام أساسي قائم على قواعد انتخابية ديمقراطية، وأبقى صلاحية مجلس الوزراء بحل الجمعيات حال توفر سبب من الأسباب المبينة فيه، بناء على تنسيب وزير الشؤون الاجتماعية، إلا أنه في المقابل حظر على الجمعيات جمع التبرعات إلا بترخيص مسبق من الوزير، ومنح الأخير سلطة إلغاء أو تعديل أي تسجيل سابق للجمعيات بموجب قانون 1936 حتى يتفق وأحكام قانون 1956، وأبقى على العقوبات المحددة بموجب القانون السابق، وهي الغرامة بما لا يزيد على 50 دينار، أو الحبس مدة لا تزيد على 3 شهور، أو هاتين العقوبتين معا.

استحدث القانون رقم (7) لسنة 1965 الهيئات الاجتماعية إلى جانب الجمعيات الخيرية، مع عدم وضوح التفرقة التشريعية والتنظيمية بينهما، وحدد طبيعة العلاقة بين وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، والجمعيات والهيئات الاجتماعية من كونها قائمة على أساس التعاون

<sup>62</sup> الجريدة الرسمية الأردنية (الحكم الأردني) عدد 1134، تاريخ 1953/2/16، ص 550. ألغى هذا القانون قانون الجمعيات لسنة 1936 (تشريعات شرق الأردن).

<sup>63</sup> الجريدة الرسمية (الحكم الأردني) عدد 1265، تاريخ 1956/3/17، ص 1358.

<sup>64</sup> الجريدة الرسمية (الحكم الأردني) عدد 1828، تاريخ 1965/3/16، ص 253.

<sup>65</sup> الجريدة الرسمية (الحكم الأردني) عدد 1927، تاريخ 1966/6/11، ص 1019.

والمشاركة في تأمين الخدمات الاجتماعية ورفع مستواها. وألزم الجمعيات بالحصول على شهادة من مدقق حسابات مرخص مرة كل سنة على الأقل. في المقابل، منح القانون وزير الشؤون الاجتماعية صلاحية حل الجمعية أو الهيئة الاجتماعية مباشرة حال تحقق أي من المخالفات المبينة في هذا القانون. وأبقى مسألة جمع الجمعيات للتبرعات والإعانات وإقامة الحفلات الخيرية مرهونة بموافقة الوزير، وحال عدم الحصول المسبق على ترخيص الوزير، يمنح القانون الأخير سلطة مصادرة الأموال وإيداعه في حساب وزارة الشؤون الاجتماعية لإنفاقه على وجوه الخير التي تراها مناسبة. نقل القانون صلاحية ترخيص الجمعيات والهيئات الأجنبية من مجلس الوزراء إلى وزير الشؤون الاجتماعية، ضمن الشروط التي يراها مناسبة، إلى جانب تقديمها معلومات وبيانات التسجيل. وعلى الرغم من ذلك، منح القانون الوزير صلاحية منع الجمعيات والهيئات الأجنبية ممارسة أعمالها داخل المملكة، أو فرض شروط إضافية عليها، أو إلغاء ترخيصها، بموافقة مجلس الوزراء، دون منحها حق الطعن في هذه الإجراءات لدى القضاء.

علاوة على ما سبق، اعتبر هذا القانون (رقم 1965/7) جميع الجمعيات المسجلة وفقاً للقوانين السابقة منحلة وملغاة حال عدم قيامها بالتقدم بطلب تسجيل جديد خلال ثلاثة شهور من سريانه.

وبشأن القانون رقم (33) لسنة 1966، فجاءت أحكامه متشابهة مع قانون عام 1965، إلا أنه تميز باستحداثه إنشاء الاتحادات اللوائية،<sup>66</sup> والعامية،<sup>67</sup> والنوعية للجمعيات الخيرية،<sup>68</sup> وأصبح

<sup>66</sup> يقصد بالاتحاد اللوائي للجمعيات الخيرية: أية جمعية خيرية ألفت عن طريق اتحاد ثلاث جمعيات خيرية أو أكثر المسجلة بمقتضى أحكام هذا القانون ضمن لواء واحد على أن تحتفظ الجمعيات الخيرية المنضمة للاتحاد بشخصيتها القانونية ويكون هدف الاتحاد الأساسي تنسيق العمل التطوعي بين الجمعيات الخيرية المنضمة إليه وتقويتها وتنشيطها وتنمية الوعي الاجتماعي بقصد إنشاء جمعيات خيرية أخرى في اللواء (المادة 2 من القانون).

<sup>67</sup> يقصد بالاتحاد العام للجمعيات الخيرية: الهيئة الأهلية التي تمثل مجموعة الاتحادات اللوائية في المملكة ويكون هدفها الأساسي تنسيق جهود الاتحادات اللوائية المنضمة لعضويتها ورفع مستوى الخدمة الاجتماعية في المملكة والمساهمة في التخطيط الاجتماعي على المستوى القومي (المصدر نفسه).

<sup>68</sup> يقصد بالاتحاد النوعي: أية ثلاث جمعيات خيرية أو هيئات اجتماعية أو أكثر من الجمعيات الخيرية أو الهيئات الاجتماعية المحلية تكون فيما بينها اتحاداً نوعياً، بشرط أن تكون الخدمات التي تقدمها مشابهة ويقصد أن يكون الهدف الأساسي من الاتحاد النوعي تنسيق الجهود وتوحيد الخدمات وتنمية الوعي الاجتماعي (المصدر نفسه).

حق الوزير بحل الجمعية أو الهيئة الاجتماعية أو الاتحاد مرهونا بالاستئناس برأي الاتحاد المختص.<sup>69</sup>

في قطاع غزة، بقي القانون العثماني لسنة 1907 ساري المفعول، مع أحداث تعديلات جوهرية عليه بموجب أوامر عسكرية اسرائيلية، تمحورت حول تحقيق مكاسب أمنية للاحتلال على حساب حرية العمل الأهلي. فوفقاً للأمر بشأن تعديل قانون الجمعيات العثماني (منطقة غزة وشمال سيناء) (رقم 686) لسنة 1981،<sup>70</sup> لم تعد مزاولة الجمعيات لأنشطتها مشروعاً إلا بعد ترخيص الجمعية ممن يعينه قائد المنطقة العسكرية، وفق النموذج المعد سلفاً من جهة الترخيص، وتم حظر تسجيل الجمعيات المخلة بـ "أمن المنطقة" أو التي يكون تسجيلها ستاراً لممارسة "أعمال غير مشروعة" حسبما يراه المفوض من القائد العسكري. ومنح الأمر العسكري المذكور قائد المنطقة، حسب مطلق تقديره، صلاحية حل الجمعية بعد إنذارها خطياً بتصويب المخالفات المدرجة فيه، ومنها التصرف خلافاً لتشريعات الأمن، أو تلقي أموال أو مساعدات، أو حتى تقديم خدمات للجمهور دون موافقة الجهة المختصة، تحت طائلة توقيع عقوبة الحبس مدة سنة، أو الغرامة بقيمة عشرة آلاف شيكل، أو بكلتا العقوبتين.

وقد جاء الأمر العسكري رقم (832) لسنة 1983 بتعديل قانون الجمعيات العثماني (منطقة قطاع غزة) (تعديل رقم 2)، ليؤكد حظر تقديم الجمعيات الخدمات للجمهور بدون ترخيص من السلطة المختصة.<sup>71</sup> وتكريساً لتحكم الاحتلال بعمل الجمعيات، وبسط هيمنته عليها، حظر الأمر رقم (843) لسنة 1984 بتعديل قانون الجمعيات العثماني (منطقة قطاع غزة) (تعديل رقم 3) على الجمعيات عقد اجتماعاتها إلا بعد إشعار السلطة المختصة خطياً بمكان، ويوم، وساعة عقده، وجدول أعماله قبل 30 يوماً من تاريخ انعقاده.<sup>72</sup>

<sup>69</sup> تجدر الإشارة إلى أن هذا القانون ألغى بشكل صريح جميع القوانين السابقة عليه، بخلاف القوانين التي سبقته والتي كانت تلغي كل ما يتعارض معها من أحكام في التشريعات السابقة. فقد ألغى هذا القانون كل من: قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية رقم (7) لسنة 1965، وقانون الجمعيات الخيرية رقم (12) لسنة 1956، وقانون الجمعيات لسنة 1936.

<sup>70</sup> المنشور في العدد 46 من المناشير والأوامر والإعلانات (الاحتلال الإسرائيلي - قطاع غزة) بتاريخ 1982/4/1، ص 4487.

<sup>71</sup> المنشور في العدد 60 من المناشير والأوامر والإعلانات (الاحتلال الإسرائيلي - قطاع غزة) بتاريخ 1984/11/28، ص 6545.

<sup>72</sup> المنشور في العدد 61 من المناشير والأوامر والإعلانات (الاحتلال الإسرائيلي - قطاع غزة) بتاريخ 1984/12/20، ص 6579.

بتاريخ 2000/1/16، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، وأصبح ساري المفعول اعتباراً من 2000/3/31.<sup>73</sup> وقد أصدر مجلس الوزراء اللائحة التنفيذية لهذا القانون بتاريخ 2003/11/29، بموجب قراره رقم (9) لسنة 2003. وقد تم تعديل المادة (39) من هذا القانون بموجب قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011. وبعد حصول الانقسام السياسي بين الضفة الغربية وقطاع غزة، أصدرت السلطة التنفيذية في المنطقتين قرارات مقيدة للحق في تكوين الجمعيات، خالفت في مواطن عديدة أحكام القانون، سنشير إليها لاحقاً.

تجدر الإشارة إلى أن المادة (10) من القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، قضت بأن "حقوق الإنسان وحرياته الأساسية ملزمة وواجبة الاحترام". وكفلت قيام السلطة الفلسطينية دون إبطاء بالانضمام إلى الإعلانات والمواثيق الإقليمية والدولية التي تحمي حقوق الإنسان. وأكدت المادة (26) من القانون المذكور على حق الفلسطينيين، ضمن أمور أخرى، في تشكيل الجمعيات والاتحادات وفقاً للقانون. وعلى الرغم من أهمية ظاهر هذه النصوص، إلا أن المتفحص لمضمونها يجدها متناقضة؛ فطالما أن صيغة المادة (10) جاءت بشكل مطلق لجهة إلزامية الحقوق الأساسية والحرية العامة، فلا يصح تقييد الحق في تكوين الجمعيات وفقاً لنصوص القانون الخاص، كما قضت المادة (26)، إلا ضمن استثناءات ضيقة وفقاً لما سبق بيانه. ما يعني والحالة هذه، وفي ظل عدم حظر المادة (26) خروج أحكام القانون الخاص بالجمعيات عن المعايير الدولية للحق في تكوين الجمعيات، إمكانية استحداث القانون قيود إضافية على هذا الحق. وحال وجودها، يتعطل مفعول المادة (10). من جهة ثانية، فإن المادة (26) ناقضت المادة (10) عندما قصرت الحق في تشكيل الجمعيات على "الفلسطينيين"؛ فلم تكفله للأفراد أو الأشخاص كافة بما فيهم الأجانب المقيمين على الإقليم الفلسطيني، في الوقت الذي ألزمت فيه المادة (10) الدولة بكفالة هذه الحقوق لكل إنسان دون قيد. على أية حال، سنقوم بمراجعة وتحليل قانون الجمعيات الخيرية ولائحته التنفيذية تبعاً.

<sup>73</sup> أي أصبح نافذاً بعد 30 يوماً من نشره في الجريدة الرسمية بموجب المادة (45) منه، حيث نُشر بتاريخ 2000/2/29، الوقائع الفلسطينية، عدد 32، ص 71.

### 3-3 سياق سن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000

بعد قيام السلطة الفلسطينية، جرت جهود حثيثة لتغيير البيئة القانونية الناظمة لعمل الجمعيات في الأراضي الفلسطينية، والسعي نحو إصدار قانون فلسطيني موحد بين الضفة الغربية وقطاع غزة، وللتخلص من القيود التي فرضتها الأنظمة السياسية التي تعاقبت على حكم البلاد. في بداية هذه الجهود، حاولت السلطة الفلسطينية، وبشكل خاص السلطة التنفيذية منها، اقتراح قانون يمنح هذه الأخيرة هيمنة على الجمعيات من خلال فرض قيود قانونية على تسجيلها وعملها. تكللت محاولات السلطة هذه في إصدار ديوان الفتوى والتشريع لمشروع قانون بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية والمؤسسات الخاصة بتاريخ 10/9/1995.<sup>74</sup> اعترضت منظمات المجتمع المدني على هذا المشروع على سند من القول بأنه يشكل أداة للهيمنة عليها، ومن أنه لا يلبي احتياجات المجتمع الفلسطيني ومتطلبات مرحلة بناء مؤسسات الدولة.<sup>75</sup> بناء عليه، وتحت هذا الضغط، استجاب رئيس السلطة الفلسطينية الراحل لدعوات تجميد مشروع القانون هذا حتى يتسنى لهذه المنظمات فرصة المشاركة في إعداد وصياغة نصوصه.<sup>76</sup> بعد تشكيل المجلس التشريعي عام 1996، أصبح للجمعيات الخيرية دورا بارزا في التأثير على محتوى المشروع، حيث سعت إلى تطوير نصوصه بما يحفظ لها الحماية والاستقلالية. في المقابل، كانت السلطة التنفيذية تنتسب بموافقها. بالنتيجة، نجحت منظمات المجتمع المدني في إحداث تغيير جوهري على القانون، وأزاحت وزارة الداخلية عن شؤون العمل الأهلي عندما اقترحت منح سلطة التسجيل لوزارة العدل؛ لتخوفها من هيمنة قوى ورجال الأمن على المجتمع المدني.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> يعتبر هذا المشروع نسخة ثانية معدلة من نسخة أولى سبقها، حيث أثار اعتراضات جمة من المجتمع المدني. وقد قام المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان/غزة في حينه بإعداد قراءة نقدية لهذا لمشروع، كانون أول 1995، للاطلاع على هذه الدراسة، أنظر الرابط التالي: [http://www.pchrgaza.org/arabic/studies/Ngos\\_3\\_.pdf](http://www.pchrgaza.org/arabic/studies/Ngos_3_.pdf)

<sup>75</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية، غزة، 2011، ص 5-6. متوفر على الرابط التالي، تمت الزيارة بتاريخ 2015/11/2. [http://www.pchrgaza.org/files/REPORTS/arabic/pdf\\_spi/ngo2.pdf](http://www.pchrgaza.org/files/REPORTS/arabic/pdf_spi/ngo2.pdf)

<sup>76</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، 2011، نفسه.

<sup>77</sup> المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، المرجع السابق. محمد البردويل، مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان، 2009، ص 4. متوفر على الرابط: <http://www.icnl.org/research/library/files/Palestine/Legal%20Review.pdf>

بتاريخ 1998/12/21، أقر المجلس التشريعي مسودة القانون المقترح بالقراءة الثالثة، وأحالته، بتاريخ 1998/12/27، إلى رئيس السلطة الفلسطينية لإصداره. لم يقر الرئيس بإصداره، وإنما أعاده إلى المجلس التشريعي بتاريخ 1999/4/10 مشفوعة بملاحظاته عليه، وكان من أبرزها استبدال وزارة العدل بوزارة الداخلية.<sup>78</sup> وعلى الرغم من لزوم اعتبار هذا القانون مصدراً ونشره في الوقائع الفلسطينية، لعدم رد الرئيس مسودته للمجلس التشريعي خلال شهر من إحالته إليه، كما نقضي بذلك المادة (71) من النظام الداخلي للمجلس التشريعي، إلا أن هذا المجلس كان قد دعا، بتاريخ 1999/5/25 إلى جلسة للتصويت على مقترحات الرئيس، فثار جدل بين النواب حول تفسير "الأغلبية المطلقة" اللازمة للتصويت على هذه المقترحات؛ هل هي أغلبية أعضاء المجلس أم أغلبية الأعضاء الحاضرين، فتم إحالة المسألة إلى اللجنة القانونية في المجلس، وبجلسة 1999/8/12 أعلن رئيس المجلس أن اللجنة رأت بأن التصويت لم يكن كافاً للتغلب على مقترحات الرئيس، حيث كان يجب لعدم الأخذ بها تصويت أغلبية أعضاء المجلس ضدها، وبالتالي يعتبر القانون نافذاً بما اقترحه الرئيس من تعديلات.<sup>79</sup>

بناءً عليه، يمكن القول بأن عملية إعداد قانون الجمعيات الخيرية لسنة 2000 اتسمت بسمتين أساسيتين: الأولى مشاركة منظمات المجتمع المدني ذاتها في اقتراح نصوص القانون الناظم لكيونيتها وعملها لأول مرة في تاريخ العمل الأهلي الفلسطيني نتيجة للتغيرات في الحالة السياسية، ونشوء سلطة وطنية فلسطينية ذات اختصاص في الشأن التشريعي، الأمر الذي ساهم في تطوير بعض المسائل التنظيمية المتصلة بحرية العمل الأهلي، وتفكيك بنى قانونية كولونيالية فرضها الاحتلال الإسرائيلي على الجمعيات العاملة في البلاد، ومن قبله الانتداب البريطاني، والحكم العثماني كما سبقت الإشارة. والسمة الثانية تمثلت في حالة التفاعل والتصادم في آن معاً ما بين ممثلي وناشطي المجتمع المدني والسلطة التنفيذية، وبشكل خاص على مسألة تحديد الجهة الرسمية المسؤولة عن تسجيل الجمعيات والإشراف عليها. يمكن لحالة الصراع والصدام هذه أن تنبئ عن ضعف رؤية وفلسفة السلطة الفلسطينية تجاه الدور التنموي والمجتمعي لمنظمات العمل الأهلي في الدولة المنشودة، على حساب وضوح

78 نفسه.

79 نفسه.

وصلاية مسارها تجاه السيطرة والتحكم بهذه المنظمات، عبر التمسك بوزارة الداخلية كمرجعية تسجيل للجمعيات، وما تفرزه هذه المرجعية من صلاحيات وغايات أخرى.

وربما كان لطبيعة المرحلة الانتقالية التي عاصرت عملية سن القانون؛ من مجتمع مدني نشط، بوجه عام، ساهم ايجابا في إدارة مجتمع في غياب سلطة وطنية رسمية، ويحظى بخبرة في مجالات عمله المختلفة، إلى سلطة سياسية ناشئة تسعى إلى تمكين ذاتها ونفوذها السياسي، دور في بلورة مدخلات هذا المنطلق من العمل التشريعي. فمعلوم أن السلطة السياسية في البيئات المتوترة والمحتقنة سياسيا عادة ما تنظر إلى منظمات العمل الأهلي على أنها مراكز قوى بديلة لها، لما تملكه من أدوات مؤثرة في معالجة قضايا الشأن العام، سواء من خلال البحوث والمنشورات، أو المناصرة وابداء الرأي حول مسألة محددة، أو نقد الحكومة وسياساتها من جهة؛ ولإدراك السلطة السياسية بأن حرية التجمع والتعبير متداخلان على نحو غير قابل للانفصام من جهة ثانية.<sup>80</sup> لهذا، تحرص السلطة التنفيذية، وبشكل خاص في الأنظمة الاستبدادية، أو غير الديمقراطية، على حماية مصالحها من خلال حكم القانون، باعتباره أداة للسلطة والتحكم، وليس أداة للتغيير الاجتماعي.

### 3-4 تسجيل الجمعيات

كما سبقت الإشارة في الفصل السابق، تستقل وزارة الداخلية بمهمة تسجيل الجمعيات الخيرية، وتقوم الأخيرة بـ "إيداع" بيان بالتغييرات الحاصلة على نظامها الأساسي، أو مجلس إدارتها وفقا للمادة (12) من قانون الجمعيات الخيرية. وترى الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية في وزارة الداخلية بأن هذه المادة تمنحها صلاحيات واسعة تجاه الجمعيات،<sup>81</sup> منها الإشراف على الانتخابات، ودراسة التقارير المالية والإدارية، وربطها بأهداف الجمعية، حيث، وفقا للإدارة العامة، لم يقصد المشرع بكلمة "الإيداع" مجرد احاطة الوزارة علما بهذه التغييرات،

<sup>80</sup> See David M. Moore, Civil Society under threat: common legal barriers and potential responses, European Parliament, September 2006, p. 12. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/civil\\_society\\_under\\_threat/\\_civil\\_society\\_under\\_threat\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/civil_society_under_threat/_civil_society_under_threat_en.pdf)

<sup>81</sup> عبد الناصر الصيرفي، مدير عام الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة، وزارة الداخلية، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/1.

وإنما تخويل الوزارة سلطة التحقق من تنفيذ الجمعية لأشطتها في ضوء غاياتها التي أنشئت من أجلها، ومن انفاق الأموال على الأنشطة المعلنة.<sup>82</sup>

تفيد وزارة الداخلية أنه لم يحصل أن رفضت طلبات تسجيل جمعيات خيرية وفقا لاعتبارات الانتماء السياسي لمؤسسيها، مع تأكيدها على قيامها بمخاطبة الأجهزة الأمنية (المخابرات العامة، والأمن الوقائي) بخصوص الاستعلام عن المؤسسين للتحقق من حسن سيرهم الذاتية، كعدم تعاونهم مع الاحتلال، دون البحث في الانتماءات الحزبية.<sup>83</sup>

من ناحية أخرى، ترى بعض وزارات الاختصاص عدم وجود آلية للتسيق بينها ووزارة الداخلية عند تسجيل الجمعيات.<sup>84</sup> بمعنى، تقوم دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية بالانفراد في قرار التسجيل وتحديد وزارة الاختصاص وفقا للغايات المحددة في نظام الجمعية الأساسي، ومن ثم تقوم بإرسال قوائم بالجمعيات المسجلة لكل وزارة على حده، وعند استلام هذه القوائم وتدقيقها، تجد الوزارة المستقبلية بأنها ليست بجهة اختصاص من الناحية الفعلية. ما يفقد الوزارة "المختصة" سلطة متابعة عمل الجمعيات والإشراف عليها. وترى وزارة العدل بأن وزارة الداخلية ترسل لها قوائم بالجمعيات التي لا يوجد لها وزارات اختصاص قائمة من وجهة نظرها، بوصفها وزارة اختصاص بحكم القانون، كما سبقت الإشارة في الفصل السابق، في حين تكون لهذه الجمعيات وزارة اختصاص في الحكومة.<sup>85</sup> وتعزو الوزارات المذكورة هذا الخلل في تصنيف الجمعيات وجهات الاختصاص إلى افتقار موظفي دائرة الجمعيات في وزارة الداخلية إلى تنوع التخصص والدراية الكافية بشؤون العمل الأهلي من النواحي التقنية، ما يستلزم تشكيل لجنة من وزارات الاختصاص الرئيسية لدراسة الطلبات مع الدائرة المعنية في وزارة الداخلية لمعالجة هذا الخلل.

<sup>82</sup> عبد الناصر الصيرفي، نفسه.

<sup>83</sup> عبد الناصر الصيرفي، نفسه.

<sup>84</sup> عبد الله دراغمة، مدير دائرة الجمعيات والاتحادات التخصصية، وزارة الاقتصاد الوطني، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/1. ميساء حمارشه، مدير عام الإدارة العامة للوسائل البديلة لحل المنازعات، ومعتصم أبو عون، مدير دائرة الجمعيات، وزارة العدل، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/1.

<sup>85</sup> ميساء حمارشه، مصدر سابق، ومعتصم أبو عون، مصدر سابق.

ولوحظ من خلال المقابلات قيام وزارة الداخلية بإعداد نموذج بالنظام الأساسي للجمعيات متضمنا صيغة تلزم الجمعية بتقديم تقاريرها إلى كل من وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص. ولعل الغاية من ذلك الالتفاف على حكم القانون الذي لا يلزم الجمعيات بتزويد وزارة الداخلية بهذه التقارير، ولبسطة سلطة هذه الوزارة الرقابية على عمل الجمعيات، من خلال القول بأن عدم التزام الجمعية بهذه الصيغة يعتبر مخالفة للنظام الأساسي بموجب القانون ما يترتب على ذلك صلاحية للوزارة في ممارسة سلطة حل الجمعية. في الواقع، يعتبر هذا البند المضاف في نموذج النظام الأساسي تدخلا في حرية العمل الأهلي، وفي حرية مؤسسي الجمعية في وضع هذا النظام دون تدخل حكومي، الأمر الذي يشكل مخالفة صريحة للمادة (45) من اللائحة التنفيذية للقانون.

تقضي حرية التجمع، وفقا للممارسات الفضلى، السماح للأفراد بالتصرف بشكل جماعي من خلال جماعات غير رسمية، أو من خلال الجمعيات والشبكات، والنوادي وغيرها، وأن تسعى لتحقيق أهدافها على أساس غير رسمي، دون الإخلال بحقها في الحماية القانونية. في المقابل، تشترط بعض الدول تسجيل كل المنظمات، وتمنع، صراحة أو ضمنا النشاط غير الرسمي للمجموعات/الجماعات؛ بهدف الحصول على سيطرة ورقابة أكثر. تتبنى معظم دول أوروبا الغربية والوسطى، والدول المستقلة حديثا، نظام التسجيل الاختياري مما يؤكد حق المجموعات غير الرسمية في الوجود. وتتطلب بعض الدول مثل هولندا، والسويد، وسويسرا تسليم اشعار بالتأسيس، أو موافقة توثيقية حتى يتم الاعتراف بها ككيان قانوني.<sup>86</sup> ويعتبر نظام اخطار السلطة العامة بتأسيس الجمعيات، دون تسجيلها رسميا، الاتجاه المفضل دوليا؛ على اعتبار أن اشتراط التسجيل لممارسة العمل الأهلي قد يشكل قيда على حرية التجمع، فمن مقتضيات هذه الحرية الحق في الحصول على الكينونة القانونية، والحماية القانونية دون تسجيل.

وعلى أية حال، لا يعتبر اشتراط نمط التسجيل الرسمي للجمعية أو الهيئة الأهلية بحد ذاته أمرا مرفوضا وفقا للمعايير الدولية، وإنما يجب أن تكون آليته واضحة، وسريعة، وغير مكلفة، مع تقرير ضمانات اجرائية ملائمة لمقدم الطلب؛ كالتنظيم، والطعن لدى قضاء مستقل وعادل،

<sup>86</sup> David M. Moore, Ibid, p. 16.

حيث الأصل الموافقة التلقائية على هذه الطلبات إلا حال توفر حالة من الحالات المنوه بها سابقاً، المقبولة دولياً، بموجب نص قانوني صريح في مجتمع ديمقراطي.<sup>87</sup>

ويلاحظ على قانون الجمعيات الخيرية الفلسطيني كفالة حق تشكيل الجمعيين للفلسطينيين، ولم يشر إلى كفالة الحق ذاته بالنسبة للأجانب المقيمين على أرض فلسطين، مع العلم أن حظر تشكيل الأجانب للجمعيات أو الانضمام إليها يخالف المعايير الدولية المتصلة بحرية التجمع، القاضية بمد هذه الحرية لكل شخص وليس فقط المواطنين. ولا يمكن التسليم بأن حق تشكيل الجمعيات ورد في باب الحقوق السياسية في القانون الأساسي، وأن هذه الحقوق تكون لصيقة بالمواطنة؛ إذ أن هذا الحق، كما سبق القول، مدني بطبيعته، وممارسته تدعم الحقوق الأخرى الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية، كما هو مألوف دولياً، الأمر الذي يستتبع منحه لكل إنسان في الاقليم دون تمييز.

ونرى أنه ليس من الملائم اسناد مهمة تسجيل الجمعيات لوزارة الداخلية؛ نظراً لارتباطها بالأجهزة الأمنية، واعتبارها الذراع الأقوى في السلطة التنفيذية، ما يسهل عملية تدخل هذه السلطة في العمل الأهلي، لا سيما في أوقات الاحتقان السياسي، أو الصراع مع المعارضة، ولعدم تمتعها بخبرات فنية تؤهلها للتعامل مع العمل الأهلي. وقد وثقت دراسات وتقارير حقوقية، كما سبقت الإشارة في أدبيات الدراسة، تدخل السلطة التنفيذية من خلال وزارة الداخلية وأجهزتها، سواء في الضفة أو القطاع، في عمل بعض الجمعيات، وإدارتها، وتعيين أعضاء مجالس إدارة لجمعيات بقرارات منها، وإغلاق مقار بعض الجمعيات، وحل بعضها منها، وغير ذلك من الممارسات التي تنتهك سيادة القانون.<sup>88</sup>

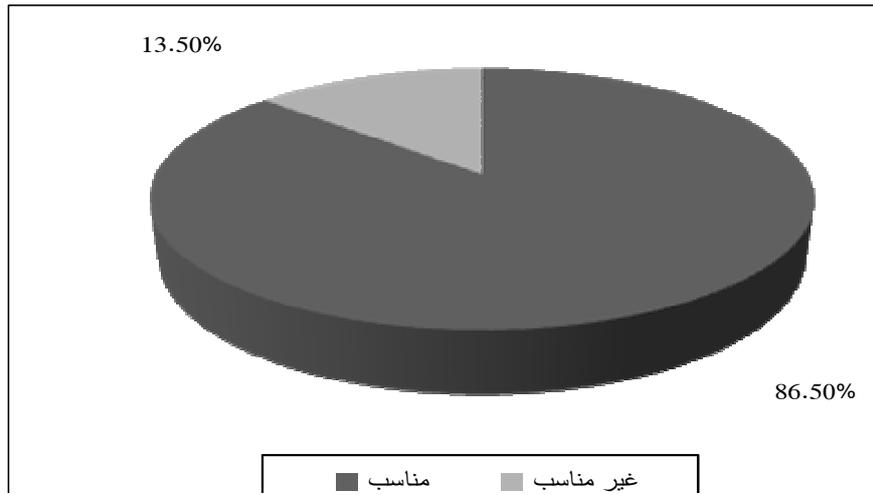
وقد أظهرت نتائج الاستمارة الموزعة على الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، أن الغالبية العظمى من الجمعيات لا تمنع اشتراط التسجيل قبل ممارسة أنشطتها، كما يشير الشكل (1)

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> للمزيد أنظر، على سبيل المثال، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (2009). تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية. موسى صلاح الدين، آية عمران، ديانا بشير. (2009). واقع الجمعيات في السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام 2009. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، سلسلة تقارير خاصة (68). المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (2011). تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية.

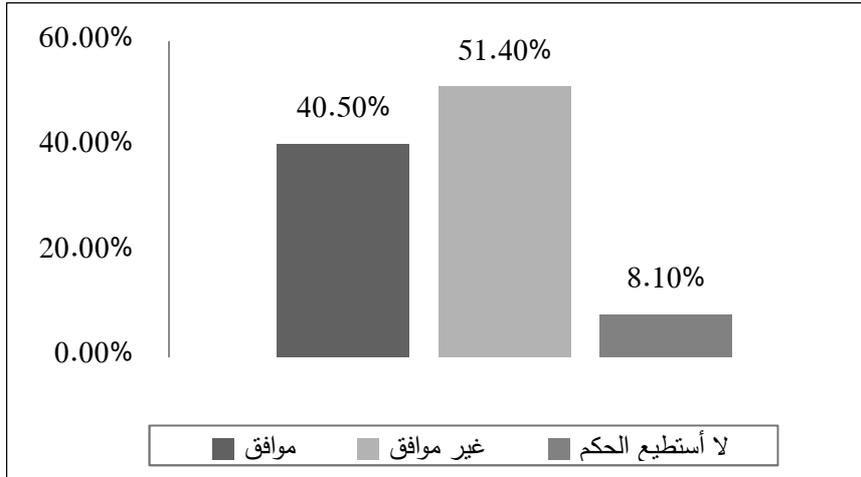
أدناه. في المقابل، ترى ما نسبته 40.5% من الجمعيات أن وزارة الداخلية لا تعتبر جهة مناسبة لتسجيل الجمعيات والهيئات الأهلية، كما يشير الشكل (2). ما يشير إلى أنه يمكن اعتبار اشتراط التسجيل ملائماً للجمعيات شريطة أن تكون جهة أخرى غير وزارة الداخلية. وقد كانت وزارة العدل من أبرز المرجعيات التي رأى غالبية من تمت مقابلتهم من ممثلي الجمعيات أنها جهة مناسبة، في حين رأى البعض أنه لا يهيمه من تكون الجهة طالما أنها لا تتدخل في العمل الأهلي، وتسعى إلى تطويره، ودعمه.

شكل 1: ملاءمة اشتراط تسجيل الجمعية قبل ممارسة النشاط



وبخصوص سلسلة إجراءات تسجيل الجمعيات، فقط رأت ما نسبته 16% تقريبا من عينة الدراسة أنها ميسرة وسلسلة، في حين رأت ما نسبته 40% أنها معقدة وغير مبررة، في مقابل 45% ترى بأنها عادلة ومعقولة (الشكل 3). وقد لوحظ من المقابلات عدم ارتياح كثيرين من إجراءات السلامة الأمنية، وبراءة الذمة المالية التي تطلبها دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية. وهما في الحقيقة، مخالفان لصحيح القانون؛ حيث من الممكن استبدال حسن السلوك والسلامة الأمنية بشهادة عدم المحكومية، في حين لا يمكن ربط الحق في تكون جمعية مع واجب الفرد في الوفاء بالتزاماته المالية تجاه الدولة أو الغير؛ إذ رسم القانون إجراءات، وأصول خاصة بإجراءات تحصيل الديون والأموال الأميرية.

شكل 2: ملاءمة وزارة الداخلية كجهة لتسجيل الجمعيات



شكل 3: ملاءمة إجراءات تسجيل الجمعية



### 5-3 إدارة الجمعيات: الحوكمة والمساءلة والشفافية

وفقا لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، يدير الجمعية أو الهيئة الأهلية مجلس إدارة لا يقل عن سبعة أعضاء ولا يزيد على ثلاثة عشر (المادة 16) تنتخبهم الهيئة العامة وفقا لنظام

الجمعية الأساسية. يحظر القانون وجود عضوين فأكثر في المجلس بينهما صلة قرابة حتى الدرجة الثانية، ويحظر أيضا الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل في الجمعية أو الهيئة بأجر (المادة 20). واعتبر القانون هذا المجلس مسؤولاً عن أعمال وأنشطة الجمعية (المادة 17)، وحدد اختصاصات هذا المجلس.<sup>89</sup> وترك القانون للهيئة العامة صلاحية وضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية.

فيما يتصل بإدارة الجمعيات، لم يتضمن القانون الإشارة إلى المستويات الإدارية، كالإدارة التنفيذية والمالية، وعلاقتها بمجلس الإدارة، وعلاقة الأخير بها، وحدود المسؤولية ونحو ذلك. ولم يتناول القانون تحديد لجان مجلس الإدارة، كلجنة الحوكمة، والتدقيق المالي، والعضوية ونحوها، وإنما ترك ذلك لسلطة مجلس الإدارة التقديرية وفقاً لاختصاصاته المحددة بموجب المادة (18). كذلك، لم ينص القانون على مدة عضوية مجلس الإدارة، ولم يحظر، أو يقيد توظيف أقارب أعضاء مجلس الإدارة في الجمعية، ولم ينص على آليات للشكاوى والتظلم بالنسبة للجمهور، أو حتى لطالب العضوية في الهيئة العامة عندما يتم رفض طلبه، على الرغم من كون مسألة المساءلة والشرعية متأصلة في طبيعة المجتمع الأهلي؛ نظراً لأدواره الرقابية والتنموية في المجتمع. ما يفسح المجال للمؤسسين أو الهيئة العامة "المصغرة" برفض طلبات العضوية وفقاً للشروط الخاصة التي تضعها في أنظمتها الأساسية، والتي قد تخرج عن مبدأ حرية الانضمام إلى الجمعيات، ما يقلل من عدد أعضاء الهيئة العامة، وبالتالي يؤدي إلى استئثار هؤلاء بالإدارة، وجعل الجمعية مغلقة على ذاتها وأعضائها، بطريقة لا تسمح بتدوير العضوية والمواقع القيادية في الجمعية، ومن ثم الحد من التجديد والابتكار، وفعالية العمل الأهلي ودوره في خدمة المجتمع.

<sup>89</sup> حددت المادة (18) هذه الاختصاصات في:

- إدارة شؤون الجمعية أو الهيئة وإعداد اللوائح أو الأنظمة والتعليمات اللازمة.
- تعيين الموظفين اللازمين للجمعية أو الهيئة وتحديد اختصاصاتهم أو إنهاء خدماتهم وفقاً لأحكام القانون.
- تكوين اللجان التي يراها لازمة لتحسين العمل وتحديد اختصاص كل منها.
- إعداد الحساب الختامي عن السنة المالية المنتهية ومشروع الموازنة للسنة الجديدة.
- تقديم التقارير السنوية الإدارية والمالية وأية خطط ومشاريع مستقبلية للجمعية العمومية.
- دعوة الجمعية العمومية لجلسة عادية أو غير عادية للاجتماع وتنفيذ قراراتها طبقاً لأحكام القانون.
- متابعة أية ملاحظات وارده من الدائرة أو الوزارة أو الجهات الرسمية المختصة فيما يتعلق بنشاط الجمعية أو الهيئة والرد عليها".

خلا القانون ولائحته التنفيذية من بيان آليات المساءلة داخل الجمعية؛ فما المقصود بمسؤولية مجلس الإدارة عن أعمال وأنشطة الجمعية؟ وكيف ستتم المساءلة إن كان لها مقتضى؟ وما هي معاييرها؟ وما مخرجات المساءلة؟ وما علاقة مسؤولية مجلس الإدارة بمسؤولي الدوائر المالية في الجمعية؟ وما علاقة هذه المسؤولية بمسؤولية الإدارة التنفيذية في الجمعية؟ فمثلا، حال حصول مخالفات مالية، من يكون مسؤولا؛ مجلس الإدارة أم رئيسه؟ أم المحاسب؟ أم مدقق الحسابات الخارجي؟ أم جميعهم؟ وهل هذه المسؤولية تكون بالتضامن؟ وماذا لو ثبتت مسؤولية الجمعية كشخص معنوي تجاه الغير مدنيا نتيجة خطأ أو إهمال من مجلس الإدارة، فهل يحق للجمعية تضمين المتسبب بالضرر؟ وماذا لو حصل نزاعات بين أعضاء الجمعية ذاتها؟ أليس من المستحسن النص على لجان للتوفيق وتسوية المنازعات الداخلية، للحفاظ على كيان الجمعية، وضمان استمراريتها في تأدية رسالتها؟

يستخلص من المادة (23) من القانون أنه يمكن للهيئة العامة عزل أعضاء مجلس الإدارة، دون الاسترسال في معالجة أية جزاءات أخرى حال ثبوت وقوع مخالفات من قبل مجلس الإدارة. في الوقت الذي خلا فيه القانون من ذكر العقوبات المترتبة على مخالفة أحكامه، عدا إنذار وحل الجمعية وتصفيته، كما ستتم معالجته لاحقا.

في المقابل، لم يتضمن القانون قواعد مناسبة بشفافية عمل الجمعيات، فمثلا لم يلزم القانون الجمعية بنشر تقاريرها الإدارية والمالية للجمهور، ومصادر تمويلها، والتبرعات والمنح التي حصلت عليها، ما لم يصرح المتبرع بعدم رغبته بالإفصاح عن اسمه، ومكافآت أعضاء مجلس الإدارة، وآليات تنظيم وتدقيق السجلات المالية، والشكاوى المتعلقة بالجمعية، ولزوم نشر القرارات الجوهرية الصادرة عن الهيئة العامة حال حصولها، وغير ذلك. وأيضا، لم يلزم القانون الجمعية أو الهيئة الأهلية، عند التسجيل، تعيين قواعد الحاكمية الرشيدة والشفافية التي سوف تتبعها في العمل في نظامها الأساسي.

فيما يتصل بمستوى تقنين قواعد المساءلة والشفافية، فإنه ويشكل عام، ما زال الجدل قائما حول ما يجب على التشريعات الوطنية تبنيه statutory regulation، وما يجب تركه للأنظمة

والمعايير الخاصة بالجمعية الخيرية self-regulation<sup>90</sup>. بمعنى، هناك قبول دولي بلزوم تهيئة بيئة قانونية تمكن منظمات العمل الأهلي من ممارسة نشاطاتها، كما سبق القول، وفق اجراءات ميسرة، وغير مكلفة أو فضولية، لكن دون اتفاق على معايير ومتطلبات الحوكمة التي يجب أن تتضمنها التشريعات بصيغة الزامية؛ لسببين أساسيين من وجهة نظرنا: لتشابك وتعقيد أصحاب العلاقة التي يفترض بالجمعية أن تكون مسؤولة أمامهم؛ مثل الدولة بما تفرضه من تشريعات، ومجتمع المانحين لما يقدمه من مال، والداعمين أو المتطوعين، والمستفيدين باعتبارهم من يمنحون الشرعية الاخلاقية للجمعية. بالإضافة إلى محتوى قواعد هذه المساءلة، بمعنى، يخشى أن تشكل المغالاة التشريعية الصارمة، دون مبرر سليم وفقاً لميزان الربح والخسارة، قيدياً على حرية تكوين الجمعيات. لهذا، عادة ما تلجأ الدول الديمقراطية إلى فرض ضوابط تشريعية بالحد الأدنى تكفل حماية المال العام، وفعالية الجمعية، ومنح الجمهور حق المعرفة والوصول إلى المعلومات. بناء عليه، غالباً ما تكتفي هذه الدول بالزام الجمعيات بإعداد تقارير مالية وإدارية دورية نصف سنوية، أو سنوية، أو الاثنيتين معاً، مع ضمان صحتها، ودقتها، وتعبيرها بشكل عادل وسليم عن المركز المالي والإداري للجمعية، متضمنة تقييم أداء الجمعية، ونشر هذه التقارير بوسيلة أو وسائل عامة مناسبة يسهل الوصول إليها، مع الإشارة إلى قواعد الحوكمة، ومدونات السلوك التي تلتزم بها الجمعية في هذه التقارير وأنظمتها الداخلية. بالإضافة إلى تحديد طبيعة منظومة المساءلة بين الإدارة العليا والهيئة العامة، وتحديد الأشخاص المسؤولين مدنياً عن الجمعية تجاه الغير، بالاسم والصفة، في التقارير المنشورة. وعليه، لا يكون من المناسب النص على عقوبات سلبية للحرية بشكل خاص في قوانين الجمعيات الخيرية، لأن هذه الأخيرة وأعضائها، يخضعون بشكل تلقائي للقوانين العقابية المطبقة بشكل عام على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في الدولة؛ كقوانين غسل الأموال، والاحتيال، والرقابة المالية والإدارية، وغيرها.

<sup>90</sup> For analysis see Ian Bartle and Peter Vass, Self-regulation and the Regulatory State, a Survey of Policy and Practice, the University of Bath, UK, available at [http://www.bath.ac.uk/management/crj/pubpdf/Research\\_Reports/17\\_Bartle\\_Vass.pdf](http://www.bath.ac.uk/management/crj/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf), accessed on 7/11/2015. See also, Michael Hammer, Charlotte Rooney, and Shana Warren, Addressing Accountability in NGO advocacy: Practice, principles and prospects of self-regulation, Briefing paper number 125, March 2010, One World Trust, [http://www.oneworldtrust.org/csproject/images/documents/Self\\_regulation\\_of\\_advocacy\\_among\\_NGOs\\_OWT\\_125\\_March\\_2010\\_-\\_final.pdf](http://www.oneworldtrust.org/csproject/images/documents/Self_regulation_of_advocacy_among_NGOs_OWT_125_March_2010_-_final.pdf), accessed on 8/11/2015.

بناء عليه، نجد أن مبادرات التنظيم الذاتي للجمعيات self-regulation أو القانون الناعم soft law، تتلخص في ثلاثة اتجاهات: مدونات بمبادئ وأخلاقيات طموحة aspirational codes of principles of conduct يوقع عليها ممثلو الجمعيات ويسعون لتحقيقها، ومدونات سلوك codes of conduct أكثر تفصيلاً تضعها الجمعية ذاتها أو اتحادات معينة أو منظمات معينة بحقل معين، والشهادات certification schemes التي يمنحها طرف ثالث محايد للجمعية عند امتثالها لمعايير محددة وواضحة يضعها هذا الطرف.<sup>91</sup> لما كان هذا النمط من التنظيم غير ملزم قانونياً للجمعية، بمعنى لا يترتب على مخالفته جزاء قانوني تفرضه سلطات إنفاذ القانون في الدولة، فإن، الدول التي تتبع هذا النمط، عادة ما ترهن حصول الجمعية على تمويل من الحكومة، أو إعفائها من الضرائب، أو منحها أولوية في تنفيذ مشاريع عامة ممولة من الحكومة، بتبنيها لواحد من هذه الاتجاهات، كما أن المانحين الرئيسيين لا يقدمون تمويلاً للجمعيات إلا حال تقديمها شهادة من طرف محايد تفيد باتباع الجمعية لنظم نزاهة ومساءلة معينة.<sup>92</sup> وأيضاً، عندما لا تشير الجمعية في تقاريرها إلى هذه المدونات، فإنها تضع نفسها في معرض الشك لدى العامة، ما يضعف ثقة الجمهور بها. لهذا كله، يكون لهذا النمط من التنظيم مفعول ملزم، بطريقة غير مباشرة، قد يفوق ما تحققه التشريعات من أثر.<sup>93</sup>

وقد أظهرت نتائج الاستمارة ضعف آليات الشفافية والافصاح، والمساءلة داخل الجمعيات؛ فمثلاً لا يوجد لدى 89% من الجمعيات مواقع الكترونية خاصة بها (شكل 4)، وأن نسبة 46% تقريباً فقط من الجمعيات التي لديها مواقع الكترونية خاصة تقوم بنشر تقاريرها المالية والإدارية عليها بعد المصادقة عليها من إدارة الجمعية والهيئة العامة (شكل 5). و84% من الجمعيات لا تفصح عن نظامها الأساسي، ولا تتيح له لاطلاع العامة (شكل 6). وأن الوسيلة المتاحة للاطلاع عليه هي زيارة مقر الجمعية 88% (شكل 7). وأن نسبة 36% منها ليس

<sup>91</sup> Robert Lloyd and Lucy de las Casas, NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability, one world trust, retrieved from <http://www.oecd.org/dev/devcom/44251309.pdf>, accessed on 5/11/2015. For more analysis see European Center for Not-for-Profit Law, and the European Commission (2009). Recent Public and Self-regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-profit Organisations in the European Union, at [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/terrorism/docs/initiatives\\_improving\\_transparency\\_accountability\\_npos\\_avr09.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/terrorism/docs/initiatives_improving_transparency_accountability_npos_avr09.pdf).

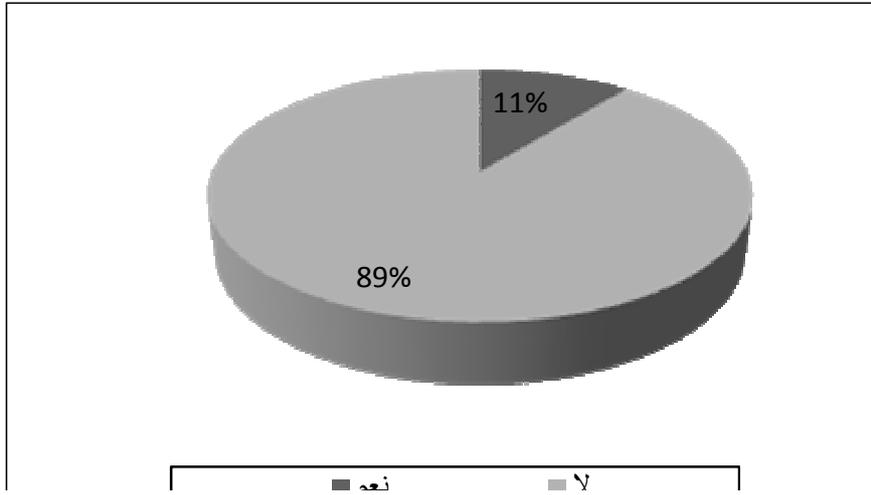
<sup>92</sup> For more information see Robert Lloyd and Lucy de las Casas, Ibid.

<sup>93</sup> For detailed information see, Asif Ehsan, Self-Regulatory Mechanisms for Non-Governmental Organisations, 2003, <http://www.counterpart-afg.org/Portals/0/NGO%20Self-Regulation%20Reference%20Guide.pdf>. Accessed on 5/11/2015. See also, Robert Lloyd, Virginia Calvo, Christina Laybourn, Ensuring credibility and effectiveness, Designing compliance systems in CSO self-regulation, Briefing paper number 127, July 2010, at [http://www.oneworldtrust.org/csoproject/images/documents/SRI\\_Compliance\\_Mechanisms.pdf](http://www.oneworldtrust.org/csoproject/images/documents/SRI_Compliance_Mechanisms.pdf).

لديها مدونة سلوك أو ميثاق أخلاقي، ولا تلتزم بأية مدونات. وأيضا فقط نسبة 64.9% من الجمعيات تُخضع الشواغر، عند حاجتها للتوظيف أو التعاقد مع الغير، للمنافسة العادلة بشكل علني دائما.

وتبين أيضا أن غالبية مجالس إدارة الجمعيات تتكون من سبعة أو تسعة أعضاء (شكل 8) بمعنى الحد الأدنى المقرر قانونا أو ما يجاوزه، مع انخفاض ملحوظ في أعداد الهيئات العامة (شكل 9) ما يشير إلى ضعف المشاركة المجتمعية، ومحدودية احتمالية تداول السلطة في الجمعية بشكل حقيقي (الشكل 10)، وإن جرت انتخابات دورية لأعضاء المجلس، وهي كما يظهر من الشكل (11) الحالة القائمة في 94% من الجمعيات، إلا أن الأعضاء أو معظمهم يبقون محافظين على مقاعدهم، أو أنهم سيحلون مرة أخرى في المجلس في الدورات القادمة؛ نظرا لمحدودية الهيئة العامة.

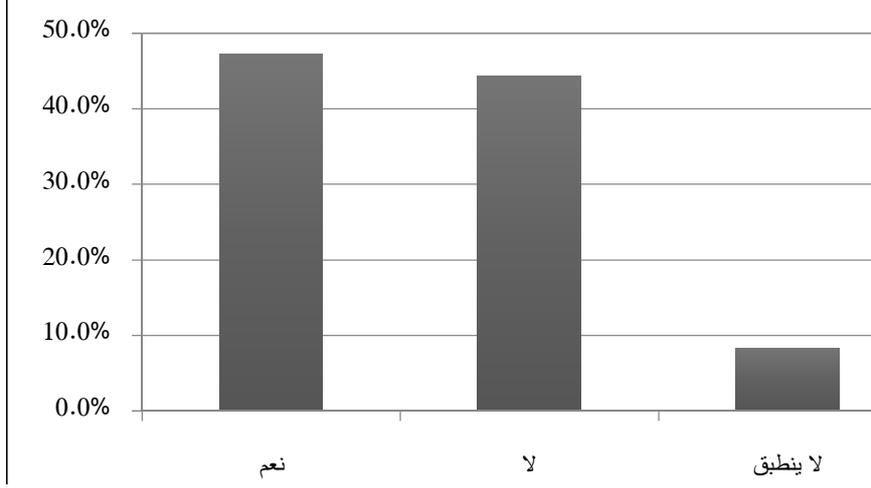
شكل 4: توفر موقع الكتروني للجمعية



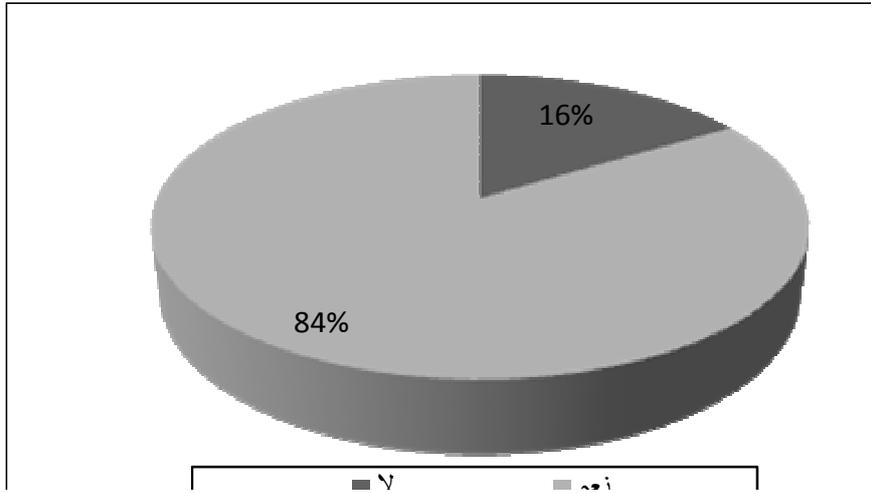
في المقابل، تبين التزام كل الجمعيات المبحوثة بتدقيق حساباتها من مدقق حسابات قانوني خارجي، وأن 89% منها لديها أنظمة مكتوبة للمساءلة. إلا أنه لوحظ ارتفاع في نسبة الجمعيات التي لا تنشر تقاريرها المالية للجمهور (الشكل 12)، ولا تتيج الاطلاع على مكافآت الإدارة العليا (الشكل 13)، وتلك التي تقوم بتوظيف أو التعاقد مع أقارب رئيس أو

أعضاء مجلس الإدارة حتى الدرجة الثانية (الشكل 14). ما قد يعني عدم تفعيل أنظمة المساءلة داخل الجمعية، ربما لتعلق هذه الممارسات بأعضاء مجلس الإدارة ذاته، ولعدم حظر القانون هذه الممارسات.

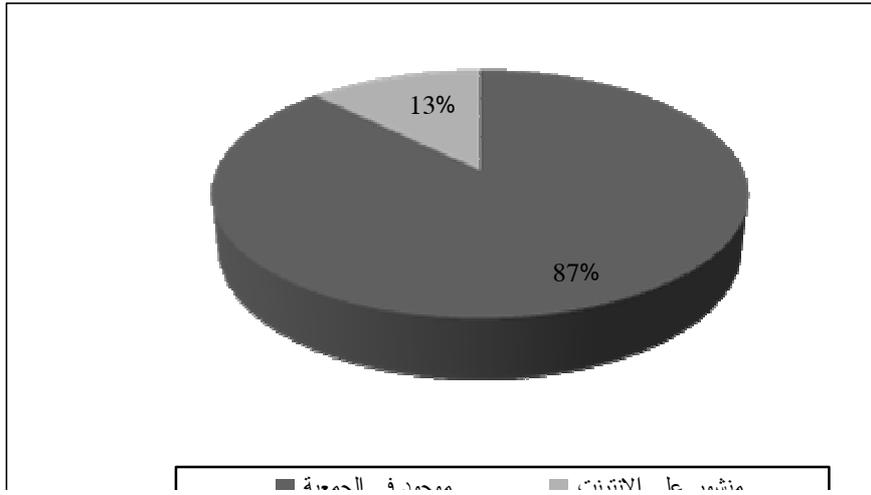
شكل 5: نشر التقارير على الموقع الإلكتروني للجمعية



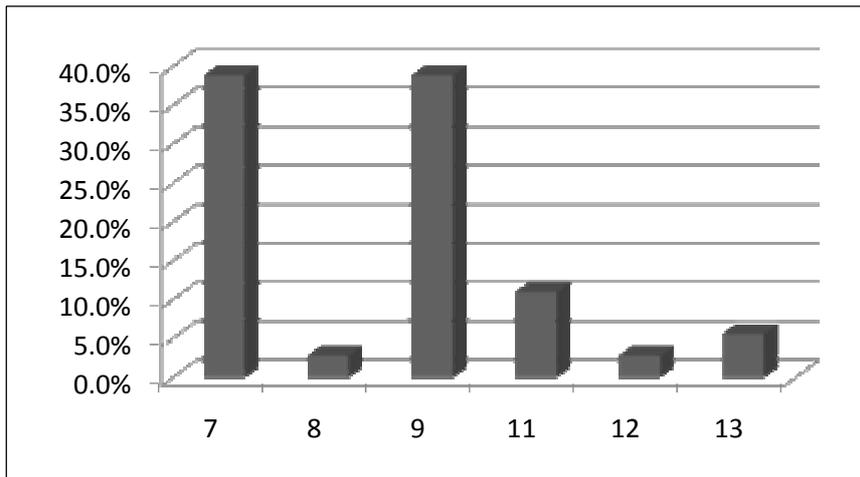
شكل 6: إتاحة النظام الأساسي لاطلاع العموم



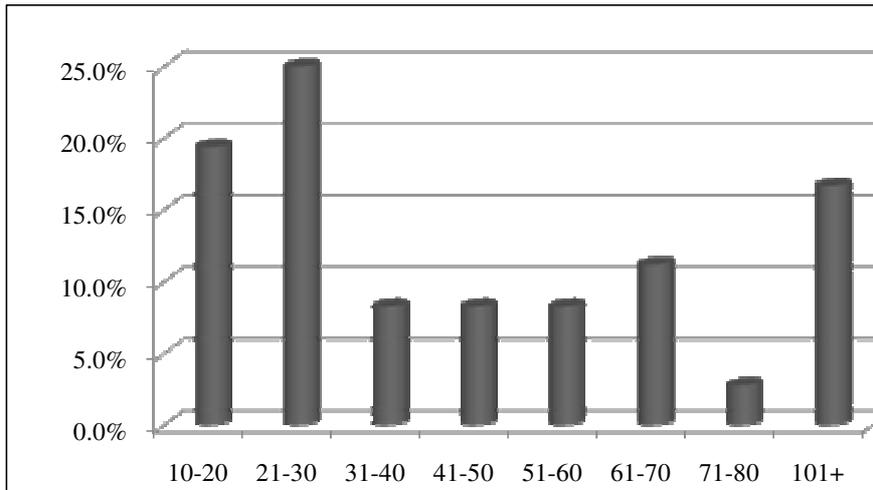
شكل 7: آلية الاطلاع على النظام الأساسي للجمعية



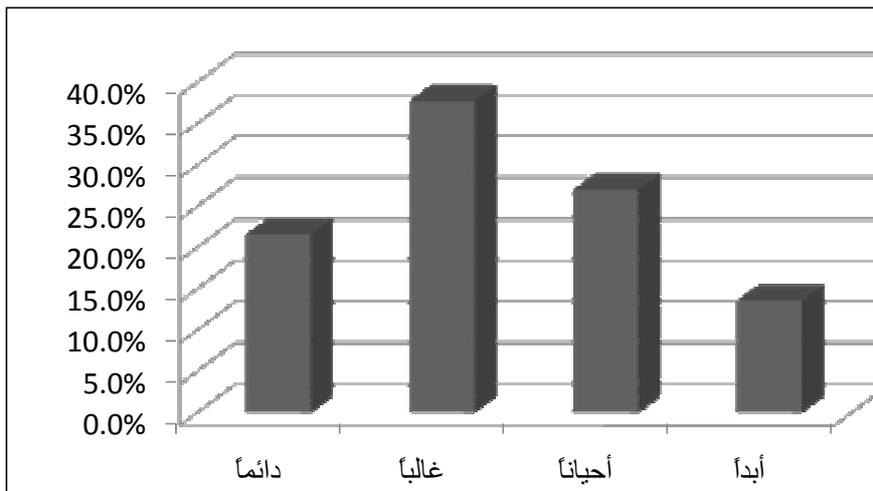
شكل 8: عدد أعضاء مجلس الإدارة



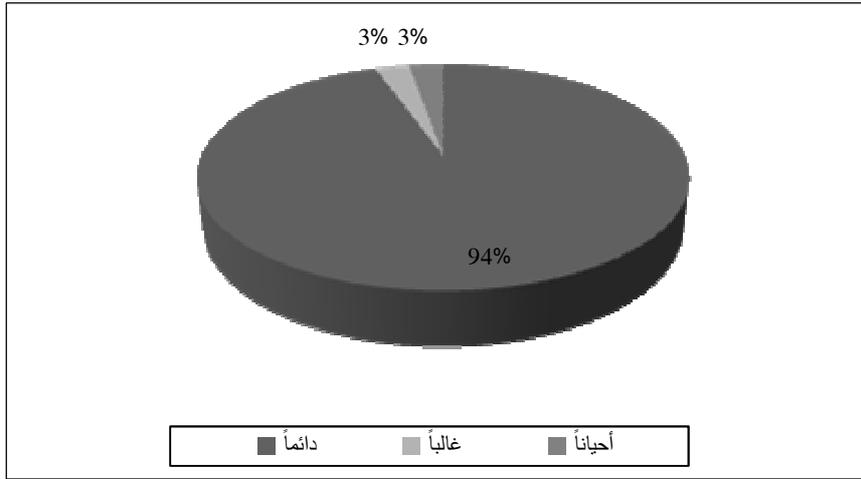
شكل 9: عدد أعضاء الهيئة العامة



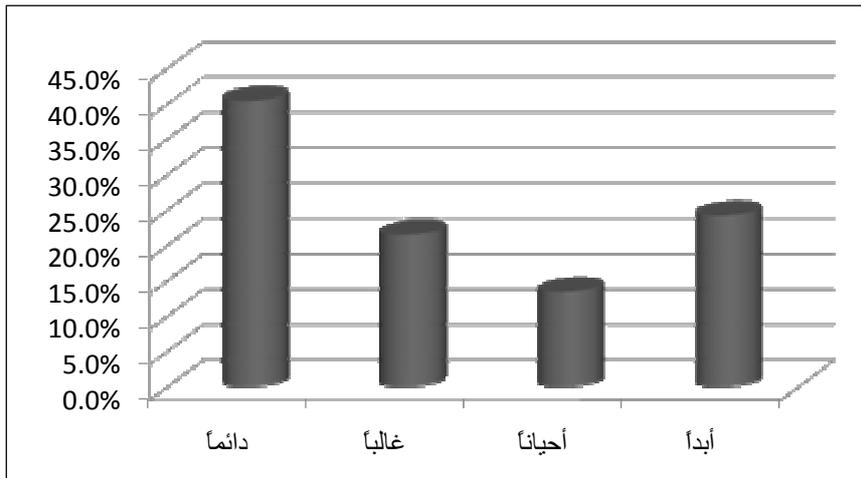
شكل 10: تدوير المواقع العليا في الجمعية



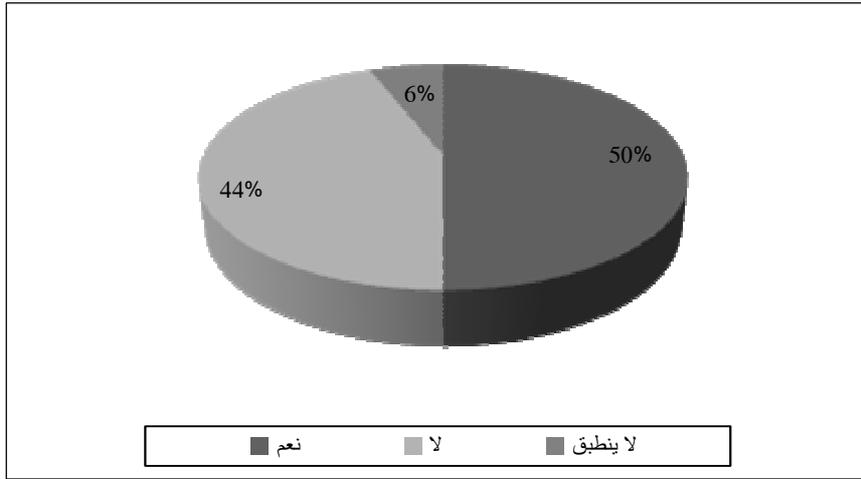
شكل 11: دورية انتخابات مجلس الإدارة



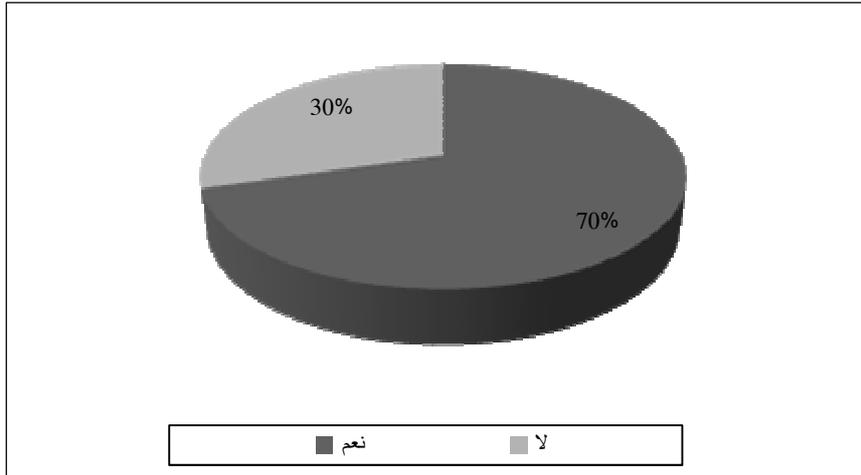
شكل 12: نشر التقارير المالية للجمهور



شكل 13: إتاحة الاطلاع على مكافآت الإدارة العليا



شكل 14: توظيف أقارب أعضاء مجلس الإدارة حتى الدرجة الثانية



### 3-6 الأنشطة المرخص بها

بالرجوع إلى مفهوم ونطاق "النشاط الأهلي" في قانون الجمعيات،<sup>94</sup> نجد أنه تضمن كل صنوف وميادين العمل الطوعي المألوفة في النماذج المقارنة، باستثناء اغفال النص على العمل السياسي، على الرغم من أن حق تكوين الجمعيات قد ورد في باب الحقوق السياسية في القانون الأساسي المعدل لسنة 2003. ويلاحظ على هذا المفهوم أمران: الأول، وحدة المرجعية القانونية للجمعيات والهيئات الأهلية بقطع النظر عن خصوصية النشاط الذي تمارسه، والثاني، تشابهه، وتداخل الأنشطة المصرح للجمعيات والهيئات الأهلية ممارستها مع تلك المقررة للشركات غير الربحية. فيما يتصل بوحدة المرجعية القانونية، فقد ساوى المشرع بين مفهوم الجمعية ومفهوم الهيئة الأهلية،<sup>95</sup> على الرغم مما قد يبدو من تفريق بين المفهومين كما هو واضح من اسم القانون. فالأخير اعتبر "النشاط الأهلي"، هو محل عمل الجمعية أو الهيئة الأهلية. ما يعني حقيقة، عدم التمييز بين المفهومين في الأحكام القانونية؛ أي أن كل الجمعيات والهيئات الأهلية تخضع لقواعد قانونية موحدة دون تقرير خصوصية تنظيمية لجمعية على أخرى، أو هيئة على هيئة تبعا لاختلاف النشاط والغايات، أو حتى عدد الأعضاء. بناء عليه، لا نرى في سلوك هذا النهج التشريعي عدالة منجزة، كما لا يمكن استخلاص أية فلسفة تشريعية حسيمة من عدم التمييز على أساس طبيعة العمل، فلا يمكن مثلا مساواة هيئة أهلية تعمل في مجال التعليم، أو الصحة، أو التنمية الاقتصادية، أو الإغاثة الإنسانية، مع جمعية شعبية محدودة الموارد والأنشطة، لا تهدف سوى إلى تنفيذ بضعة أنشطة أو لقاءات محددة سنويا مع أعضائها. فغالبا ما تمنح الجمعيات أو الهيئات الفاعلة التي تقوم بأدوار اجتماعية واقتصادية مؤثرة في المجتمع مزايا خاصة من الدولة، بالإضافة إلى المزايا الأخرى التي تتمتع بها عموم الجمعيات الخيرية؛ لقيامها بمسندة سلطات الدولة في تقديم خدماتها، أو لتكامل أدوارها مع الدور الذي تؤديه الحكومة، ولتشجيع روح المنافسة بين

<sup>94</sup> تعرف المادة (2) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000 النشاط الأهلي بأنه: "أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو أهلي أو تنموي أو غيره يقدم تطوعاً أو اختيارياً ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً".

<sup>95</sup> "الجمعية أو الهيئة: هي شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية" (المادة 2).

الجمعيات القطاعية لحملها على تنمية قدراتها، وحثها على الانخراط في خدمة الصالح العام بطريقة أفضل.

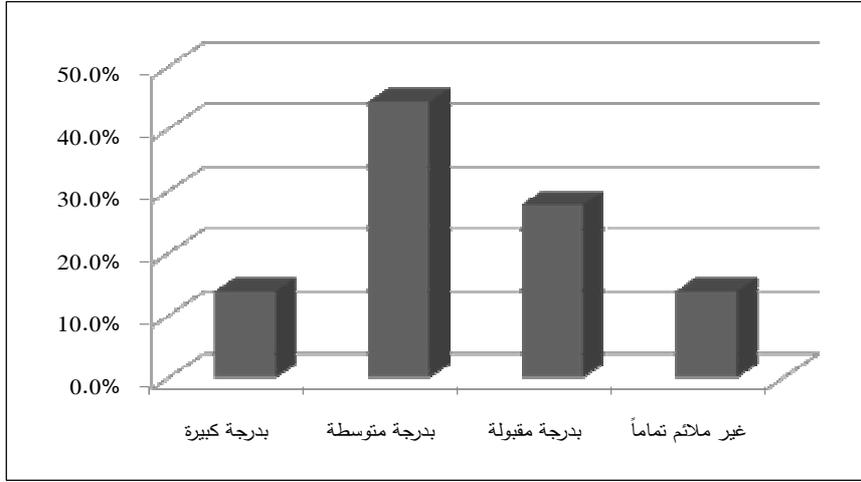
وعليه، يكون من المناسب تصنيف الجمعيات إلى فئات مختلفة بحسب القطاع، أو عدد الأعضاء، أو الاثنين معاً، بشكل يحافظ على الحق الدستوري للفرد في تشكيل الجمعيات أو الانضمام إليها، وفي الوقت ذاته، خلق منظمات وهيئات أهلية تخصصية بمعايير مهنية أكثر تفصيلاً من النواحي التنظيمية، مع تقرير مزايا تشجيعية لها في إطار خطط التنمية الوطنية، باعتبار هذه الهيئات أذرع مساندة لوظائف الدولة، ومكملة لها. بمعنى، يتعين على المشرع إعادة تعريف الدور التنموي للجمعيات أو الهيئات من خلال الانطلاق من فكرة إيلاء جمعيات قطاعية بعينها عناية خاصة، مع إعادة النظر في تحديد الحد الأدنى لمؤسسي أي جمعية أو هيئة أهلية (وهو 7 أعضاء) تبعاً لفئات محددة. وهنا، لا يوجد ما يمنع الإذن لشخص واحد بتأسيس جمعية خيرية إن كان هو ممولها، مع تحديد هذا النمط من الجمعيات بقواعد قانونية خاصة، تختلف عن غيرها من الأشكال.<sup>96</sup>

وترى نسبة كبيرة من الجمعيات أن القانون الحالي غير ملائم لتنظيم جميع أنواع الجمعيات والهيئات الأهلية (شكل 15). فمصطلح "الجمعيات" في أصله يشير إلى أنه ذو مدلول خدماتي، فغالباً ما تقدم الجمعية خدمات تعود بالنفع على أعضائها، لكن الهيئات أو المؤسسات غير الحكومية هي ما يطلق عليه مسمى منظمات المجتمع المدني، وغاياتها أعم وأشمل من الجمعيات، لاستهدافها الصالح العام، من خلال التأثير في السياسات والنظم، والسعي نحو التغيير والتطوير في المجالات المختلفة، بطريقة أوسع من عمل الجمعية. لهذا، يرى معظم من تمت مقابلتهم ضرورة التفريق بين المصطلحين في الأحكام القانونية، والمزايا والرعاية التي توليها السلطة العامة في الدولة لهذا القطاع، ومنها الموارد المالية.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> هناك بعض النماذج تصنف الجمعيات إلى فئات، ومنها قانون الجمعيات لسنة 2008، الذي استحدث مسمى الجمعية الخاصة، والجمعية المغلقة، بالإضافة إلى الجمعية الخيرية. وفقاً للمادة (3) من هذا القانون فإن الجمعية الخاصة هي "التي تنحصر العضوية فيها بمجموعة من الأشخاص لا يقل عددهم عن ثلاثة ولا يزيد على عشرين"، والجمعية المغلقة هي "الجمعية التي تنحصر العضوية فيها بشخص أو أكثر، وتقتصر مواردها المالية على ما يقدمه لها أي عضو مؤسس لغايات تمكينها من تحقيق غاياتها".

<sup>97</sup> إبراهيم البرغوثي، مركز مساواة، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/9/3. حنان طه، مركز التجارة الفلسطيني/بال توريد، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/9/16. رندة سنيرة، مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/9/15. عصام عابدين،

شكل 15: ملاءمة قانون الجمعيات لتنظيم جميع أنواع الجمعيات والهيئات الأهلية



أما بخصوص تشابه أنشطة الجمعيات الخيرية مع الشركات غير الربحية، فمعلوم أن قانون الشركات لسنة 1964 الساري في الضفة الغربية لم يكن يجيز إنشاء هذا النوع من الشركات، بخلاف الحال في قطاع غزة، حيث كان قانون الشركات لسنة 1929 يجيز تأسيسها، كما سبقت الإشارة. بتاريخ 2008/5/20، أصدر رئيس السلطة الفلسطينية قرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات لسنة 1964، واستحدث الشركات غير الربحية، وأحال بشأن تنظيم أحكامها إلى قرار يصدر من مجلس الوزراء. أصدر الأخير قرار رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية.<sup>98</sup> حددت المادة (3) من هذا النظام غايات

وحدة المناصرة المحلية والإقليمية، مؤسسة الحق، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/9/22. إياد العلمي، المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، غزة، مقابلة عبر الهاتف بتاريخ 2015/10/13.

<sup>98</sup> أقر مجلس الوزراء تعديلاً على هذا النظام بموجب قراره رقم (8) لسنة 2015 بتاريخ 2015/7/7، بموجبه اشترط موافقة مجلس الوزراء المسبق على تلقي الشركة غير الربحية للتمويل الأجنبي أو التبرعات. ويعد هذا التعديل مخالف لقانون الشركات 1964 المعدل بموجب القرار بقانون لسنة 2008 الذي لم يتضمن هذا البند، حيث خرج مجلس الوزراء عن حدود صلاحياته، وأيضاً يعتبر مخالفاً للمعايير الدولية التي لا تقر الموافقات الرسمية المسبقة على حصول المنظمة غير الحكومية على التمويل. للمزيد أنظر عصام عابدين، قراءة في تعديلات نظام الشركات غير الربحية وعلاقتها بالمنظمات الأهلية، مؤسسة الحق، رام الله، آب 2015. تجدر الإشارة إلى أن وزير الاقتصاد في الحكومة المقالة بغزة كان قد أصدر قرار رقم (8) لسنة 2009 بشأن نظام الشركات غير الربحية، تم بموجبه إلزام أعضاء مجلس الإدارة بتقديم إقرارات بالذمة المالية لدى سجل الشركات، وكذلك حظر على هؤلاء تلقي مكافآت عن عملهم في الشركة.

الشركة غير الربحية بذات غايات الجمعية الخيرية،<sup>99</sup> كما أن كل الموارد المالية لكل من الجمعية والشركة غير الربحية موحدة.<sup>100</sup> ويثور التساؤل عنها عن جدوى هذا التشابه بين أحكام النظامين، في الوقت الذي قد يضر أحدهما بمصالح ومقاصد النظام الآخر؟ فمثلاً، يشترط قانون الجمعيات لتأسيس الجمعية وجود سبعة أعضاء، في حين يمكن تأسيس شركة غير ربحية بشخصين، كما لا يجيز قانون الشركات زيادة عدد المساهمين في الشركة غير الربحية عن 50 مساهماً، في حين يُفترض في قانون الجمعيات تشجيعه للمشاركة المجتمعية، ودعمه لتوسيع باب العضوية.<sup>101</sup> كما تختص وزارة الاقتصاد الوطني، وبشكل خاص مراقب الشركات، بمتابعة الشركة غير الربحية، في حين تختص وزارة الداخلية بتسجيل الجمعيات وتتابع عملها وزارة الاختصاص. لهذه الاختلافات، يكون من الأفضل للأفراد تأسيس شركات غير ربحية عوضاً عن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية. ما يعني أن نظام الشركات غير الربحية قد يكون بديلاً عادلاً للجمعيات الخيرية، بل محبباً لدى الكثيرين، لا سيما في ظل وجود جهة رقابية رسمية مدنية (وزارة الاقتصاد) مسؤولة عن متابعة الشركات، ما قد يعتبره البعض ميزة كافية لحثه على اختيار شكل الشركة غير الربحية. وهذا ما حصل بالفعل، إذ يوجد "منظمات غير حكومية" مسجلة كشركة غير ربحية، مثل المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان/غزة، وفلسطين الغد/رام الله. لكن في المقابل، قد يشكل التعديل الذي أجراه مجلس الوزراء مؤخراً على نظام الشركات غير الربحية، والذي ألزم فيه هذه الشركات بالحصول المسبق على إذن مجلس الوزراء قبل تلقي التمويل أو التبرعات، عائقاً أمام هذا النمط من المنظمات غير الحكومية.

<sup>99</sup> تنص هذه المادة على أنه: " يشترط لتأسيس أية شركة غير ربحية أن تكون غاياتها تقديم خدمة أو نشاط اقتصادي أو اجتماعي أو ثقافي أو أهلي أو ترمي أو غيره، ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو ترويجياً، دون أن تهدف إلى تحقق الربح وإن حققت عوائد، فلا يجوز توزيعها على المساهمين فيها".

<sup>100</sup> تنص المادة (11) من نظام الشركات غير الربحية على أنه: " 1. للشركة الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل شريطة أن تستخدم عوائدها في خدمة غاياتها. 2. للشركة حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق غاياتها وأهدافها. 3. الهبات والمعونات والتبرعات أو التمويل لمشاريعها من جهات أجنبية على أن تكون هذه الهبات أو التبرعات أو المعونات أو التمويل غير مشروطة".

<sup>101</sup> وفقاً للمادة (2) من نظام الشركات غير الربحية، فإن هذه الأخيرة تتخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية، وتسري على تسجيلها، ورأسمالها، والرسوم المستوفاة عن تسجيلها، أحكام الشركة المساهمة الخصوصية، فيما لم يرد عليه نص في هذا النظام. في المقابل، تقضي المادة (44) من قانون الشركات لسنة 1964 الساري في الضفة الغربية بلزوم أن يتضمن عقد تأسيس الشركة المساهمة الخصوصية ونظامها تحديد عدد أعضائها من شخصين إلى خمسين شخصاً فقط. ووفقاً للمادة (6) من القرار بقانون لسنة 2008، يكون الحد الأدنى لرأس مال الشركة المساهمة الخصوصية عشرة آلاف دينار أردني.

### 3-7 المشاركة المجتمعية

لم يتضمن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية قواعد خاصة بضمان توسيع قاعدة العضوية في الهيئات العامة للجمعيات. وطغى على النصوص الباحثة في الهيئة العامة الطابع التنظيمي الاجرائي من حيث تحديد مفهوم الجمعية العمومية،<sup>102</sup> واشتراط بيان العضوية وأنواعها، وأسباب انتهائها، واشتراكات الأعضاء في النظام الأساسي للجمعية، وكذلك الهيكل التنظيمي للجمعية أو الهيئة، وكيفية انعقادها (المادة 5).<sup>103</sup>

وعليه، لم يلزم القانون الجمعية أو الهيئة الأهلية فتح باب العضوية لكل من تتوفر فيه شروط اكتساب العضوية وفقا لنظامها الأساسي، ولم يكفل عدم فرض قيود تمييزية لأي سبب كان، أو قيود غير مبررة بالنظر إلى غايات الجمعية، على انتساب أعضاء جدد للهيئة العامة بموجب النظام الأساسي، وكذلك، لا يضمن القانون للأشخاص الذين رفضت عضويتهم التظلم من القرار لدى أي مرجع مختص؛ ولم يتناول نظم للشكاوى داخل الجمعية الخاصة بالأعضاء القائمين أو المحتملين.

بناء عليه، تبقى مسألة المشاركة المجتمعية في العمل الأهلي متروكة للجمعيات والهيئات الأهلية ذاتها. ولما اكتفى المشرع بسبعة أعضاء لتأسيس الجمعية، دون ترسيخ قواعد ضامنة لتوسيع عضوية الهيئات العامة، فمن الممكن أن يكون مجلس الإدارة هو نفسه الهيئة العامة، أو قد يتجاوز عدد أعضاء الهيئة العامة عدد أعضاء مجلس الإدارة بقليل، ما يعني من الناحية الواقعية، والحالة هذه، إمكانية قيام مجلس الإدارة ذاته، أو بالتشارك مع من تبقى من الهيئة العامة المحدودة، مهام الهيئة العامة المحددة قانونا. ومنها، الدعوة إلى اجتماع عادي، وغير عادي للهيئة العامة، في الوقت الذي يجيز فيه القانون لثلث أعضاء الهيئة العامة الدعوة لاجتماع غير عادي، وما يترتب على ذلك من صلاحيات تعديل النظام الأساسي، وعزل بعض أعضاء مجلس الإدارة الذين لا يروقون للأعضاء الآخرين. مع العلم أن القانون لا ينص على استقلالية أعضاء مجلس الإدارة، أو بعضهم عن الهيئة العامة للجمعية.

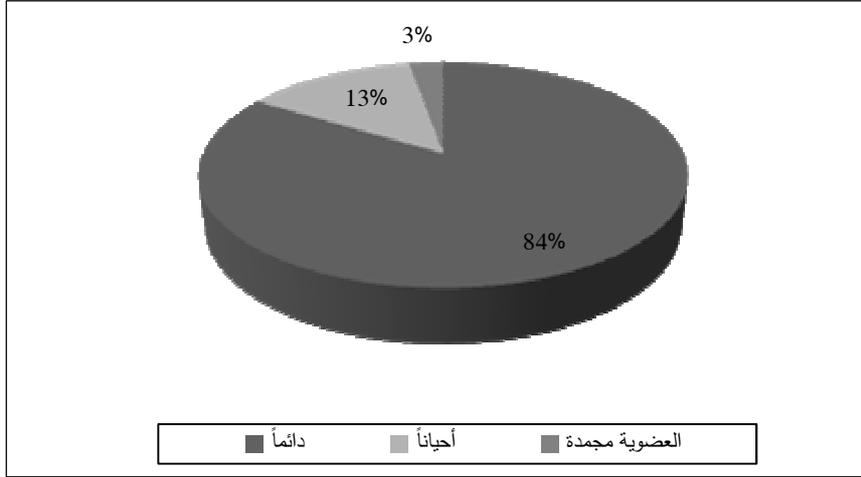
<sup>102</sup> وفقا للمادة (2) من القانون، الجمعية العمومية: هي الهيئة العامة المكونة من مجموع أعضاء الجمعية وهي السلطة العليا في الجمعية أو الهيئة.

<sup>103</sup> كذلك تقضي المادة (23) من القانون بان الهيئة العمومية للجمعية تتكون من جميع الأعضاء الذين أوفوا التزاماتهم وفقا للنظام الأساسي.

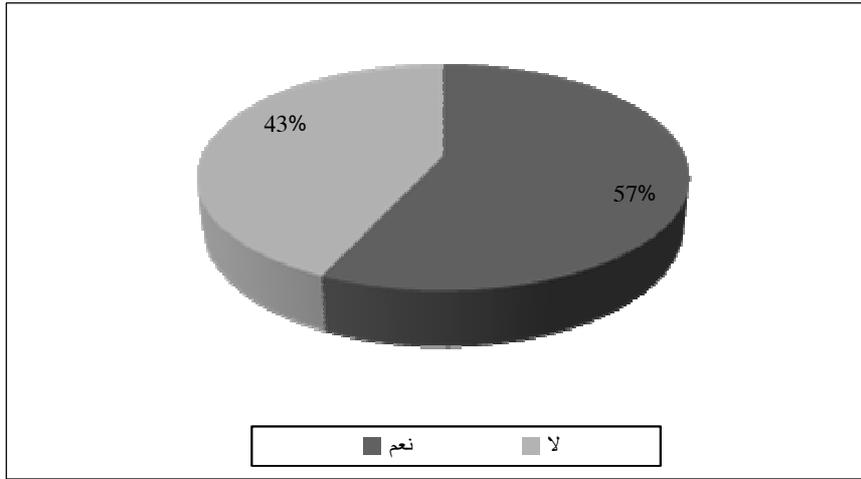
ومن ناحية إشراك الجمعية الخيرية الجمهور بمشاريعها وأنشطتها منذ مرحلة إعداد مقترحها إلى حين دخولها حيز التنفيذ، ومروراً بالدورة العادية للمشروع، فإننا لا نجد في القانون أو لائحته التنفيذية ما يشير إلى ذلك، على الرغم من أهمية هذا النمط من المشاركة، لما يتضمنه من جلسات استماع، واستشارات عامة ومسوحات، وتبادل الآراء، بما يسمح بانخراط أكبر عدد ممكن من العامة في أنشطة المشروع، وبالتالي المساهمة في صنع القرار. وكذلك لا ينص القانون على حق الأفراد في مخاطبة السلطات العامة من خلال الجمعيات، ولا على حق الأخيرة في المشاركة في صناعة القرارات الوطنية في المجالات المختلفة.

وقد أظهرت نتائج الاستمارة أن ما نسبته 84% من الجمعيات تتيح لأي شخص تطبيق عليه شروط العضوية تقديم طلب انتساب إليها (الشكل 16). في المقابل، يظهر الشكل (17) أن 43% من الجمعيات ترفض طلبات العضوية. ما قد يشير إلى تحكم بعض الجمعيات في معالجة طلبات العضوية، في الوقت الذي يخلو فيه القانون وأنظمة الجمعيات، من حق الطعن في قرار رفض العضوية إلى جهة مستقلة.

شكل 16: حرية الانضمام للجمعية

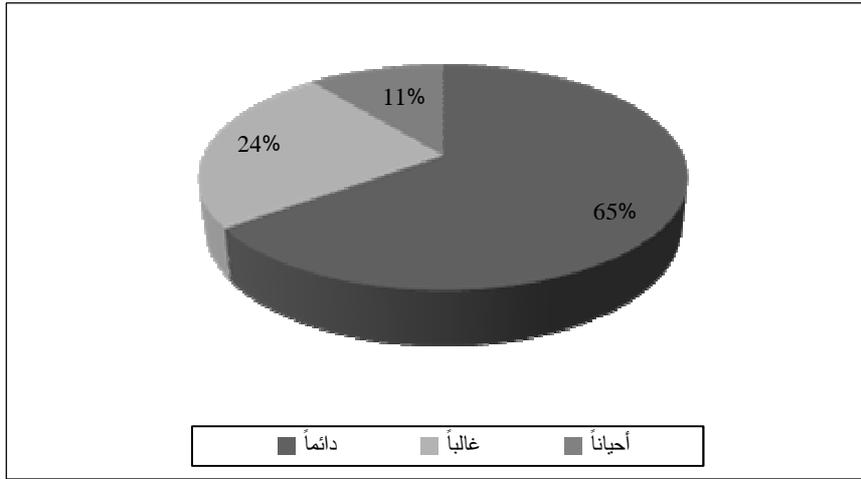


شكل 17: رفض طلب العضوية



في المقابل، أظهرت نتائج الاستمارة أن الأنظمة الأساسية للجمعيات الخيرية تضمن المشاركة المجتمعية للجميع دون تمييز، ما يشير، بناء على ما تم ذكره أعلاه، إلى ضعف سياسات وأنشطة الجمعيات الهادفة إلى حشد الجماهير، وتوعيتها بحق الانضمام إلى الجمعيات، والمشاركة الطوعية من جهة، وتركز قسم كبير من الجمعيات في مراكز المدن، وضعف عدالة توزيعها جغرافياً بشكل عادل، كما تبين في الفصل السابق، من جهة ثانية. بالإضافة إلى عدم كفاءة نظم نشر المعلومات للجمهور، كما سبقت الإشارة. ويمكن اعتبار الشكل (18) أدناه مؤشراً على تفاوت نسبة تمكين الجمعيات للمتطوعين بالمشاركة في أنشطتها، وتقديم المعلومات لمن يطلبها، دون اغفال ما تمت الإشارة إليه في السابق فيما يتصل بقنوات إيصال المعلومة للعامة، وبشكل خاص نزوع معظم الجمعيات تجاه توفير أنظمتها الأساسية للغير في موار عملها.

شكل 18: تمكين الجمعية مشاركة المتطوعين



### 8-3 الموارد المالية

وفقاً للقانون ولإئحته التنفيذية، تتلخص موارد الجمعيات والهيئات الأهلية في المساعدات غير المشروطة (المادة 32)، وتبرعات الجمهور، وعوائد إقامة الحفلات، والأسواق الخيرية، والمباريات الرياضية، وغير ذلك من وسائل جمع الأموال للأغراض الاجتماعية التي أنشئت من أجلها، بعد إشعار الوزارة المختصة (المادة 33)، بالإضافة إلى اشتراكات الأعضاء.<sup>104</sup> ويكون من وظيفة النظام الأساسي تحديد موارد الجمعية، وكيفية استغلالها أو التصرف بها، بما لا يتعارض من القانون (المادة 5).

ألزم القانون الجمعية أو الهيئة بإيداع أموالها النقدية باسمها لدى مصرف أو مصارف معتمدة من قبلها، وإشعار الوزارة المختصة عن جهة الإيداع هذه، مع حظر قيام الجمعية بالاحتفاظ لديها برصيد نقدي يزيد عن مصروف شهر واحد (المادة 31).

<sup>104</sup> تعتبر القيود على التمويل مثل الموافقة المسبقة من السلطات الرسمية، ومتطلبات تسجيل المنح، وإعداد قوائم بالمانحين بشكل مسبق، وفرض قيود مصرفية غير مبررة، أو ضرائب فاحشة، مخالفة للممارسات الفضلى. فالسلطة العامة لها حق الإشراف اللاحق على الجمعية، فإن وجدت مخالفة ضمن التدابير القانونية، كثبوت تعامل الجمعية بأنشطة غسل الأموال بموجب حكم قضائي، حق لها إنفاذ حكم القانون.

يلاحظ على المواد السابقة جملة من الأمور: (1) لم يبين المشرع معايير المساعدات "غير المشروطة"، ما يترك هامشا من الاجتهاد والتفسير لدى الجهات الرسمية المنوط بها مهمة متابعة عمل الجمعيات والاشراف عليها. ما يستلزم تقييد "الشروط" بشكل حصري، في إطار القيود المقبولة دوليا على حرية العمل الأهلي، والتي سبقت الإشارة إليها. (2) لم يكفل المشرع آلية تنظيمية شفافة، وواضحة لجمع التبرعات وعوائد أنشطة الجمعيات الخيرية، فكان على اللائحة التنفيذية تفصيل ذلك بطريقة تكفل الشفافية، ولا تحد من حق الجمعيات في الحصول على المال لتوظيفه في تنفيذ غاياتها. لم يصرح المشرع بحق الجمعيات والهيئات الأهلية بتأسيس مشاريع إنتاجية مدرة للدخل بما يحقق لها نوعا من الاستدامة المالية، مع فرض قيود على آليات إدارة هذه المشاريع، وسبل انفاق تدفقاتها المالية، بطريقة لا تخرج عمل الجمعية عن سياقها الخيري والطوعي الهادف إلى خدمة الصالح العام. ونرى أن سلطة الجمعيات في إقامة مثل هذه المشاريع لا يدخل في روح المواد المذكورة؛ كونها تعالج آليات جمع التبرعات والعوائد المالية، وليس السعي إلى الإنتاج لتحقيق وفر أو سيولة مالية، ما يستلزم انتهاج تعديل تشريعي لتبني ما تم ذكره صراحة. (3) لم يُوفق المشرع حينما أذن للجمعية أو الهيئة الأهلية ايداع أموالها في مصرف معتمد من قبلها، حيث كان يلزم اشتراط ايداع هذه الأموال في مصرف عامل في فلسطين، ومرخص من سلطة النقد، حتى لا يصار إلى تهريب هذه الأموال إلى الخارج بإيداعها في مصارف أجنبية لما يتركه ذلك من أثر سلبي على قدرة الهيئات الرقابية من مراقبة أوجه الصرف بما يخدم أهداف الجمعية، وفي ايداعها محليا مساهمة في الاقتصاد الوطني وخدمة الجمعية من ناحية اعتبارها ودائع مصرفية يستثمرها المصرف، ويمنح الجمعية فوائد على هذا الاستثمار ما يسهم، ولو جزئيا، في مداخل الجمعية. من جانب آخر، لم ينظم المشرع مصير الفوائد المستحقة على الايداعات النقدية، ورواتب ومكافآت العاملين بالجمعية، وكذلك فرق صرف العملات، عندما تتلقى الجمعية دعما بعملة أجنبية، وتصرفه على تنفيذ أنشطتها بعملة أخرى متداولة قانونا. وحتى لا يترك مجال لإساءة استغلال ذلك، فيجب النص صراحة على اعتبارها أموالا عامة، يجب على الجمعية ايضاحها في تقاريرها المالية.

أظهرت نتائج الاستمارة أن نسبة 83% من الجمعيات الخيرية لا يمكنها الاستمرار في العمل دون تلقي مساعدات مالية، محلية أو أجنبية. وأن الجمعية تعتمد في تمويلها على مصادر

مختلفة، وفقا لما يسمح به القانون، وأن نسبة الاعتماد على هذه المصادر أو بعضها يتفاوت من جمعية إلى أخرى، كما هو موضح في الجدول أدناه.

### جدول 3: مصادر تمويل الجمعيات الخيرية

نسبة الجمعيات المعتمدة عليه %	مصدر التمويل
40.5%	ربع الأنشطة والمشاريع التي تنفذها الجمعية
56.8%	اشتراكات الأعضاء
10.8%	مساعداات الأعضاء
45.9%	تمويل محلي
56.8%	تمويل أجنبي

يقصد بالاعتماد هنا مدى اعتبار هذا المصدر موردا ماليا للجمعية، وليس المورد المالي الوحيد

وعليه، يمكن لـ 17% فقط من الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الاستمرار في العمل، دونما قياس لدرجته ومستواه، من غير تلقي مساعدات أجنبية أو محلية. ويمكن توجيه عدة ملاحظات على الجدول أعلاه: الانخفاض الملحوظ لنسبة تقديم أعضاء الهيئة العامة مساعدات نقدية أو عينية للجمعية، وارتفاع نسبة عدم اعتماد الجمعيات على اشتراكات الأعضاء في تنفيذ أنشطتها 43.2%، ما قد يشير إلى ضعف ثقافة وفلسفة العمل الأهلي الطوعي لدى الأعضاء من جهة، ورمزية الاشتراكات السنوية أو عدم التزام بعض الأعضاء بدفعها من جهة ثانية. بالإضافة إلى تأثير انخفاض عدد أعضاء الهيئة العامة في غالبية الجمعيات، كما سبق بيانه، سلبا على مجموع الاشتراكات والمساعدات كمورد مالي للجمعية. من جانب آخر، يلاحظ ضعف استثمار عدد كبير من الجمعيات 59.5% لنصوص القانون التي تجيز لها جني عوائد مالية من المشاريع الخيرية التي تقيمها. ولعل السبب وراء ذلك يكمن في عدم وضوح نص القانون تجاه هذه المسألة، كما سبق القول، والتزام الجمعيات بالتصرف في المنح والمساعدات ضمن محددات أنشطتها ومشاريعها المقدمة للمانح، إذ عادة ما لا يرغب المانحون في قبول اتفاق المنح أو جزءا منها في هكذا أنشطة خيرية. يبحث الفصل التالي في آليات خلق استدامة مالية للجمعيات والهيئات الأهلية.

في المقابل، تشير الدراسات المقارنة حول الآليات والنظم التي ظهرت في دول أوروبا الشرقية والوسطى، والدول المستقلة حديثاً، والتي ساهمت في تحقيق نوع من التقدم في تعزيز الاستدامة المالية للمنظمات غير الحكومية، إلى ثلاثة مصادر أساسية لتمويل المنظمات غير الحكومية:<sup>105</sup>

- ✧ التمويل الحكومي، سواء بدعم مباشر أو غير مباشر مثل المساعدات والمنح، ودعم الموازنات، والتعاقدات لتنفيذ مشاريع أو لتقديم خدمات معينة، والاعفاءات الضريبية، أو من خلال تخصيص نسبة من عائدات خصخصة المرافق والمشاريع العامة. وفي بعض الدول، مثل بلجيكا، وألمانيا، وهولندا، وفرنسا، والنمسا، والمملكة المتحدة، يمثل دعم الحكومة المصدر الأكبر لموارد المنظمات غير الحكومية من خلال الاعتماد على هذه المنظمات في تقديم الخدمات الاجتماعية والصحية للجمهور.
- ✧ التمويل الخاص؛ من خلال تبرعات ومساهمات الجمهور والقطاع الخاص. ومن ذلك، منح حق لدافعي الضرائب بتخصيص جزء من الضرائب لهذه المنظمات، و تخصيص نسبة من عائدات اليانصيب للعمل الخيري. وكذلك، من خلال تمكين المتطوعين من العمل في الجمعيات بما يساهم في خفض النفقات التشغيلية.
- ✧ الدخل المتحصل ذاتياً؛ من خلال استثمارات المنظمات غير الحكومية، وبيع أنشطتها، واستحقاقات الأعضاء. وبشكل خاص، منح هذه المنظمات حق الانخراط المباشر في ممارسة الأنشطة التجارية، لكن بقيود، واعفاء الدخل المتحصل من هذه الاستثمارات، كلياً أو جزئياً، من الضرائب.

وفقاً لهذه الدراسات، يشكل الدخل الذاتي للمنظمات غير الحكومية المصدر الأول للتمويل، يليه الدعم الحكومي، ومن ثم منح الأفراد والقطاع الخاص. كما تلجأ بعض الدول إلى إنشاء صناديق وطنية لتمويل المنظمات غير الحكومية، وتأسيس مؤسسات اجتماعية خيرية؛ وهي

---

<sup>105</sup> Lester Salamon et. al. (2003). Global Civil Society: An Overview," the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Available at <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>, accessed on 20/10/2015; and David Moore (2005). Laws and Other Mechanisms for Promoting NGO Financial Stability, retrieved from International Center for Not-for-Profit Law <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/lawsmech.pdf>, on 22/10/2015.

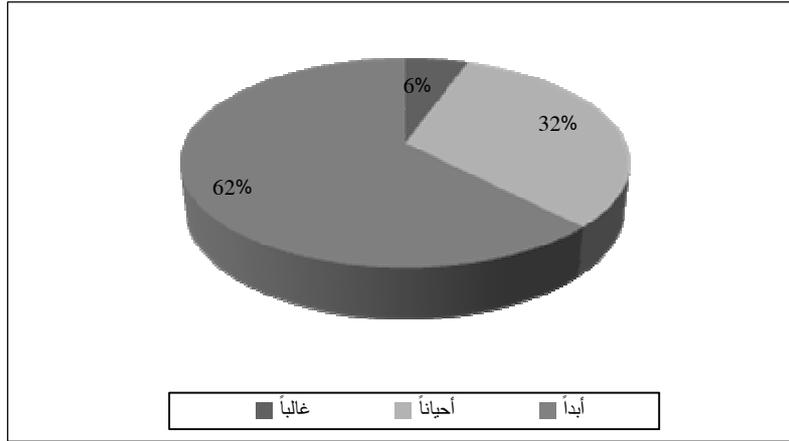
مشاريع هادفة للربح، وذات أهداف اجتماعية في الوقت ذاته، كالجمعيات الاستهلاكية، ودور الأيواء، والسينما، مقابل تلقي رسوم معينة على خدماتها.

بناء عليه، نلاحظ نزوع التوجه الدولي باتجاه تكريس مصادر الدخل الذاتية للمنظمات غير الحكومية، وهو منحى ملائم لجهة ضمان استدامة خدمات هذه المنظمات، ما يمكنها من حسن رسم خططها وسياساتها الهادفة إلى دعم الصالح العام، وخدمة قضايا المجتمع.

### 3-9 متابعة ورقابة السلطة العامة

كما سبقت الإشارة في الفصل الأول من هذه الدراسة، تتقاسم عدة جهات رسمية في السلطة الفلسطينية مهام متابعة الجمعيات والهيئات الأهلية، والرقابة على أعمالها. وقد كشف البحث الميداني غلو وزارة الداخلية تجاه تسجيل الجمعيات ومتابعتها من خلال اعتمادها للمفوضين بالتوقيع عن الجمعية لدى المصارف، وحضور انتخابات مجالس إدارتها، واستلام التقارير المالية والإدارية للجمعية، وقراءتها في ضوء أنشطة الجمعية ومدى انعكاسها في أهدافها، وتوجيه انذارات للجمعيات المخالفة من وجهة نظرها، وممارسة سلطة حلها دون الرجوع إلى وزارة الاختصاص في كثير من الأحيان. وعزا من تمت مقابلتهم ذلك إلى استغلال وزارة الداخلية لمحدودية موظفي الدوائر المختصة في الوزارات، وضعف خبراتهم الفنية للمتابعة مع الجمعيات، بالإضافة إلى نظر البعض، بما فيهم الجمعيات ذاتها، إلى وزارة الداخلية على أنها وزارة سيادية تحظى من تدابير القوة ما يمكنها من فرض نفوذها تجاه الغير، ما أثر هذا الشعور سلبا على قدرة وزارات الاختصاص في الدفاع عن اختصاصها الأصيل في المتابعة والتنسيق مع الجمعيات المرتبطة بها فنيا. كشفت نتائج الاستمارة إلى أن 38% من الجمعيات الخيرية ترى أن السلطة التنفيذية وأجهزتها الأمنية تتدخل، في أغلب أو بعض الأحيان، في توجيه سياسة وعمل الجمعيات، (الشكل 19).

شكل 19: تدخل السلطة التنفيذية في توجيه عمل الجمعية



في المقابل، ترى وحدة المنظمات الأهلية وحقوق الانسان في مجلس الوزراء،<sup>106</sup> أن ما تقوم به وزارة الداخلية مخالف لصلاحياتها كما جاءت في القانون، وهي لا تقرأ سوى التقارير التي تعنيها، فيجب ألا تكون مختصة سوى بالتسجيل، ومنح الجمعية شهادة الميلاد لا غير. ومن ثم يجب أن يفسح المجال لوزارة الاختصاص للمتابعة والاشراف على عمل الجمعيات. فوزارة الداخلية تفنقر إلى المعرفة التقنية المتخصصة للمتابعة مع الجمعيات، حيث يوجد 17 وزارة مختصة تجاه جمعيات متنوعة الغايات والمجالات، ما يستلزم الأمر توزيع العبء على هذه الوزارات كل فيما يخصه، بما يحقق معنى للمتابعة والاشراف. لهذه الأسباب، ترى الوحدة المذكورة أن دورها يتمحور حول تعريف وتوعية وزارات الاختصاص بأدوارها تجاه الجمعيات، حيث تقوم بتدريب موظفي الوزارات على تقنيات تحليل التقارير المالية والإدارية، وعقد اجتماعات شهرية لدراسة معيقات وتحديات العمل التي تواجهه الدوائر المختصة في هذه الوزارات، وتحاول هذه الوحدة التنسيق مع الجمعيات الخيرية لإشراكها في إعداد خطط الحكومة، بما يؤدي إلى تكامل الأدوار لا التنافس عليها، إلا إن ذلك لم يحقق نتائج عملية بعد. كما تقوم الوحدة بتقديم توصياتها إلى مجلس الوزراء، بعد استشارة وزارة الاختصاص، لمنح مساعدات مالية للجمعيات التي ترى مناسبة لمساعدتها، من البند المخصص سنويا

<sup>106</sup> معن فريجات، مصدر سابق. تجدر الإشارة إلى أن هذه الوحدة تضم 4 موظفين موزعين على دائرتي المنظمات غير الحكومية، والديمقراطية وحقوق الإنسان.

للعمل الأهلي، وهو محدود جدا. وفي بعض الحالات، يقوم مجلس الوزراء بتخصيص مساعدات لجمعيات أو هيئات أهلية مباشرة دون الرجوع إلى هذه الوحدة أو الوزارة المختصة.

وعليه، ترى وحدة المنظمات الأهلية أن لا تكامل حقيقي بين المجتمع الأهلي والحكومة في اعداد وتنفيذ الخطط الوطنية للتنمية، وما زالت الحكومة تشعر بولوج كثير من الجمعيات إلى طلب التمويل تبعا لاحتياجات وشروط الممول، وليس استجابة لمتطلبات المجتمع، في المقابل، تشكك بعض مؤسسات المجتمع المدني في تدخل الحكومة وتفسره في إطار الصراع على المال، وليس على العمل وتكامل الأدوار بما يخدم المجتمع.<sup>107</sup> لهذا، تدعم الوحدة فكرة انشاء صندوق وطني مركزي لدعم منظمات المجتمع المدني، على أن تحدد أوجه الصرف وفقا للأولويات المجتمعية؛ لضعف الأثر الناشئ على أنشطة الجمعيات، ولعدم وجود مرجعية محددة للتنسيق والتكامل فيما بينها.

من جانب آخر، لا ترى هيئة شؤون المنظمات الأهلية أنها قدمت خدمات مقبولة لمنظمات المجتمع المدني في الفترة الماضية، بل إنها مارست صلاحيات ليست من ضمن مهمتها، كتففيذ مشروع بناء قدرات الجمعيات.<sup>108</sup> إلا أن الهيئة شرعت في وضع خطة إعادة هيكلة لها واستراتيجية لعملها بدءا من عام 2016 ولمدة خمس سنوات بمشاركة أطراف متعددة، بما يحقق الغايات التي أنشئت من أجلها (التنسيق، والتشبيك، والتعاون مع الجمعيات والهيئات الأهلية)، مع التأكيد على ضرورة استقطاب كوادر متخصصة في المرحلة المقبلة.<sup>109</sup> وترى الهيئة أنها تسعى لسد الفجوة بين القطاعين العام والأهلي، من خلال التشارك في الرؤية، والمهام والأهداف في إطار الخطط الوطنية للتنمية. وترى أنه لما كان معدل الدعم السنوي للمنظمات غير الحكومية يفوق في المتوسط الدعم الموجه للحكومة، فإنه يتعين على الجمعيات التحول من النمطية إلى الانتاج، وتوظيف خبراتها في مجال دعم المشاريع التنموية مثل الصحة، والتعليم، والزراعة، وغيرها.<sup>110</sup>

<sup>107</sup> حسن لدادوه، جبريل محمد، وجابر عزام (2001). علاقة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية فيما بينها ومع السلطة الوطنية

الفلسطينية والممولين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله، ص 94.

<sup>108</sup> محمد عياد، نائب رئيس الهيئة، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/4. داود جراب، مصدر سابق.

<sup>109</sup> محمد عياد، المصدر نفسه.

<sup>110</sup> محمد عياد، نفسه.

من جانب آخر، تُجمع وزارات الاختصاص التي تمت مقابلتها على محدودية مواردها المالية والبشرية، وافتقارها إلى القدرة على تحليل التقارير المالية والإدارية بطريقة علمية ومهنية تمكنها من تحقيق فلسفة المتابعة مع الجمعيات، لجهة تحقيق غاية تكامل الأدوار، وتوجيه الجمعيات للعمل ضمن مجالات وقطاعات محددة وفقا للخطط الوطنية للتنمية. فمثلا، لا يوجد في دائرة الجمعيات والاتحادات التخصصية في وزارة الاقتصاد الوطني سوى مدير الدائرة،<sup>111</sup> وهو مسؤول عن متابعة كل من الجمعيات والاتحادات التخصصية، لهذا، ترى هذه الدائرة أن لا آلية للمتابعة والتنسيق من الجمعيات التي تخصها، ولا تقوم بتوجيه ملاحظات لها على تقاريرها، ولا تطلب خططها السنوية، ولا تضطلع سوى على الملحق الخاص بالإيرادات والنفقات. وفقا لإحصائيات هذه الدائرة، فإنها حسب القائمة المستلمة من وزارة الداخلية، مسؤولة عن متابعة عمل 68 جمعية خيرية، منها 9 غير فاعلة، و12 أخرى مصنفة جمعيات لحماية المستهلك تابعة لدائرة حماية المستهلك، وليس لدائرة الجمعيات، في حين يوجد 16 جمعية لا علاقة لها بالاقتصاد، كجمعيات المعلمين المتقاعدين، لا تقوم الدائرة بأي دور تجاه هذه الأخيرة، لعدم اختصاصها؛ لوجود عقبات في التنسيق مع وزارة الداخلية وعدم التوافق المشترك على قائمة موحدة. وترى الدائرة أن السبب وراء عدم المتابعة مع الجمعيات غير الفاعلة لتسوية أوضاعها، يكمن في عدم تحمس الوزراء لذلك، إما لعدم الاهتمام كونها، بالنسبة لهم لا تشكل أولوية، أو ربما تجنباً لإثارة الرأي العام والمجتمع الأهلي. تلخص هذه الدائرة دورها الرقابي في استلام التقارير، ومحاضر الاجتماعات، وقوائم أعضاء مجلس الإدارة، دون أن يكون للتخطيط والمتابعة، والتشارك في تنفيذ الأنشطة بين الجمعية وهذه الدائرة أي نصيب.

بالنسبة لوزارة العدل، فيفترض أنها مسؤولة عن متابعة حوالي 180 جمعية، وفقا للقائمة المستلمة من وزارة الداخلية، 80 منها تقوم بتزويد الوزارة بالتقارير المالية والسنوية، في حين قامت دائرة الجمعيات في الوزارة برفع كتاب إلى وزارة الداخلية، مرفق به قائمة بالجمعيات غير الفاعلة، كتلك التي لا مقر لها (عنوانها وهمي نتيجة عدم الاشتراط حصولها على مقر عند التأسيس) أو أنها لا تمارس أنشطتها المحددة في نظامها الأساسي، لاتخاذ قرار بحلها.

<sup>111</sup> عبد الله دراغمة، مدير دائرة الجمعيات والاتحادات التخصصية، وزارة الاقتصاد الوطني، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/1.

وترى هذه الدائرة وجود اشكاليات في التنسيق مع وزارة الداخلية، وهيئة شؤون المنظمات الأهلية، واللجنة الرئاسية العليا، نتيجة تداخل الاختصاصات وعدم وضوح الأدوار. في الوقت الذي ليس بمقدور دوائر الاختصاص في الوزارات القيام بصلاحياتها المحددة قانونا لقلّة الكادر (موظف واحد وهو مسؤول الدائرة) ومحدودية قدراته على قراءة التقارير المالية.

وفيما يتصل بوزارة الشؤون الاجتماعية، فإنها مسؤولة عن متابعة 1227 جمعية في الضفة وغزة، منها 533 جمعية فاعلة فقط (تمارس أنشطة خلال السنة) في حين ما تبقى لا يمارس أنشطة، أو يمارس نشاط واحد في السنة.<sup>112</sup> تقوم دائرة شؤون الجمعيات في هذه الوزارة بمخاطبة وزارة الداخلية لحل ما معدلة 25 جمعية سنويا؛ لعدم ممارسة الأنشطة، وتستجيب الداخلية لطلبها. وترى هذه الدائرة بأن علاقتها مع وزارة الداخلية جيدة بعد أن تم توقيع مذكرة تفاهم بين الوزارتين عام 2005، لتوضيح الصلاحيات والمسؤوليات، بحيث لم تعد وزارة الداخلية ذات هيمنة على الجمعيات العاملة في الشأن الاجتماعي، كما كان في السابق، وأصبح قرار تسجيل الجمعيات الجديدة يكون بالتشارك بين الطرفين. ولوزارة الشؤون الاجتماعية، بخلاف وزارات الاختصاص الأخرى، مديريات في كل محافظة،<sup>113</sup> ما يمكنها من التواصل مع الجمعيات بشكل أفضل، حيث تقوم المديريات بعقد اجتماعات مع الجمعيات المتشابهة في الغايات، كلما كان هناك حاجة، لتنسيق العمل، وضمان عدم تداخله، مثل توزيع المساعدات في موسم الأضاحي وشهر رمضان. كما تقوم هذه المديريات بالاجتماع مع الجمعيات الفاعلة في المحافظة للتداول بشأن خطط الوزارة. في المقابل، ترى وزارة الشؤون الاجتماعية أن حقيقة دورها في الاشراف والرقابة على الجمعيات الخيرية يتلخص في مجال الشفافية المالية والإدارية؛ من خلال مراجعة التقارير، والاشراف على انتخابات مجالس الإدارة، ومن ثم تزكية هذه الجمعيات لدى مجتمع المانحين. لا تقوم الوزارة بربط خططها التنفيذية أو الخطط الوطنية بمجالات عمل الجمعيات، ولا تنسيق أو متابعة في هذا المجال. كما لا تقوم الوزارة بالعمل في المناطق الجغرافية التي لا تستطيع الوصول إليها من خلال

<sup>112</sup> خالد الطميري، مدير عام الجمعيات وتنمية المجتمع المحلي، وإياد الديك، مدير دائرة الترخيص والمتابعة، وزارة الشؤون الاجتماعية، رام الله، مقابلة بتاريخ 2015/11/1.

<sup>113</sup> لا يعمل بها سوى رئيس القسم، وهو يعمل أيضا في قطاعات أخرى. خالد الطميري، وإياد الديك، مصدر سابق.

الجمعيات العاملة هناك. إلا أن الوزارة تقوم بشراء خدمات بعض الجمعيات فيما يتصل بذوي الإعاقة، أو النساء ضحايا العنف الأسري، ومراكز الإيواء، والترفيه.

ترى دائرة شؤون الجمعيات هذه أن هناك فجوة كبيرة بين العرض والطلب على الخدمات الاجتماعية، ليس بمقدورها، والجمعيات الفاعلة في المجال، سدها، لمحدودية الموارد المالية المخصصة للوزارة للإتفاق المباشر، أو تلك المعدة لدعم الجمعيات والتي تقدر بنصف مليون شيقل سنويا (للجمعيات).

وعليه، ترى وزارات الاختصاص المذكورة أهمية تخصيص موارد مالية وبشرية لوزارات الاختصاص، وتوضيح آليات التعاون والتنسيق مع الجهات الرسمية القائمة على عمل الجمعيات (هيئة شؤون المنظمات الأهلية، وزارة الداخلية، ووحدة المنظمات الأهلية في مجلس الوزراء)، حيث لا ترى دورا ملموسا لكل من الهيئة ووحدة المنظمات الأهلية من الناحية الواقعية، والحاجة إلى معالجة المصطلحات الفضفاضة في القانون، واعداد دليل اجراءات لوزارات الاختصاص، حتى يصار إلى ممارسة أدورها بالمتابعة والإشراف على الجمعيات، وتوفير قاعدة بيانات محوسبة ومحدثة باستمرار عن بيانات الجمعيات، وأنشطتها، وتقاريرها، وحالتها، وربطه مع وزارات الاختصاص، بما يخدم جهود التنسيق وتكامل الأدوار.

### 10-3 اندماج وحل الجمعيات

يوفر القانون ولائحته التنفيذية خيار اندماج الجمعيات بطريق الضم،<sup>114</sup> لكنهما لم يتطرقا لخيار الاندماج بطريق المزج.<sup>115</sup> لم يعالج المشرع أيضا أحكام الاندماج من جوانبه الموضوعية المختلفة،<sup>116</sup> ولم يقرر مزايا تشجيعية للجوء إلى هذا الخيار؛ كوسيلة للتخلص من الجمعيات غير الفاعلة. على أية حال، لم نلمس تحمسا واضحا من غالبية الجمعيات الخيرية التي تمت

<sup>114</sup> وهو انحلال الشخصية المعنوية لجمعية أو أكثر ونقل ذمتها المالية إلى جمعية أخرى قائمة.

<sup>115</sup> والذي يعني انتهاء الشخصية المعنوية لكلا الجمعيتين أو لمجموعة من الجمعيات لينشأ عنها جمعية جديدة، تنتقل إليها الذمم المالية لمجموع الجمعيات المندمجة. لقد وقع المشرع في خلط بين تعريف الاندماج الوارد في المادة 2 من القانون، والأحكام التي جاء بها في المادة (26). جاء تعريف الإدماج كما يلي: "توحيد جمعيتين أو هيئتين أو أكثر في جمعية أو هيئة واحدة ذات شخصية معنوية جديدة".

<sup>116</sup> تناولت اللائحة التنفيذية للقانون قواعد إجرائية خاصة بالاندماج بطريق الضم في المواد (39-42) منها.

مقابلتها تجاه الاندماج، وإنما كانت تفضل تعزيز سبل التعاون، والتنسيق، والائتلاف، بدلا من الاندماج، للمحافظة على الكينونة القانونية للجمعية.

أما بخصوص حل الجمعيات، فقد تبين من البحث الميداني أن بعض وزارات الاختصاص هي التي تطلب من وزارة الداخلية حل الجمعيات التي ترى أنها مخالفة، فتستجيب الوزارة لبعض الطلبات، كما في حالة الجمعيات التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية، ولا تستجيب لأخرى، وبشكل خاص عندما يتصل الأمر بجمعيات تعمل في حقل سيادة القانون وحقوق الانسان، كما في حالة الجمعيات التابعة لوزارة العدل. وترى وزارة الداخلية أنها ليست بحاجة إلى توصية من وزارة الاختصاص لممارسة سلطة الحل، وإنما يكون بناء على توصية لجنة التسجيل والحل في وزارة الداخلية. وتعتبر هذه الأخيرة أن أي مخالفة للنظام الأساسي تعتبر جوهرية مستوجبة للحل؛ كعدم عقد الهيئة العامة، وعدم مباشرة العمل خلال السنة الأولى من التأسيس.<sup>117</sup>

وبمراجعة الأحكام الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية، نجد أن المحكمة ألغت قرارات برفض تسجيل بعض الجمعيات،<sup>118</sup> وقرارات أخرى بحل جمعيات، لتجاوز وزارة الداخلية الصلاحيات المنصوص عليها قانونا.<sup>119</sup> وكذلك إلغاء قرارات سلطة النقد بشأن تجميد أموال

<sup>117</sup> عبد الناصر الصيرفي، مصدر سابق.

<sup>118</sup> حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى الإدارية رقم 27 لسنة 2005، بتاريخ 2007/11/26 (لحصول رفض التسجيل من الوكيل المساعد وليس من وزير الداخلية). حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى الإدارية رقم 75 لسنة 2004، بتاريخ 2006/4/16 (مضى مدة تزيد على شهرين على تقديم طلب التسجيل دون أن يصدر قرار من وزير الداخلية بشأن استيفاء الطلب شروط التسجيل من عدمها، فإن الجمعية المستدعية تكون مسجلة بحكم القانون ويتعين على وزارة الداخلية منحها مستنداً بغير ذلك)، في المعنى ذاته، الحكم الصادر عن محكمة العدل العليا/رام الله في الدعوى رقم 2004/42، بتاريخ 2005/12/14.

<sup>119</sup> حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في رام الله في الدعوى رقم 98/85، حيث جاء فيه: "...على الرغم من أن ترخيص الجمعية المستدعية لم يصدر وفقاً لأحكام قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية الواجب التطبيق، بل صدر ترخيصها وفقاً لأحكام القانون العثماني لسنة 1909، إلا أن وقوع هذه المخالفة لا ينعض سبباً لتبرير قيام المستدعي ضدّها قائد المنطقة العسكري وقائد الشرطة بإغلاقها ما دام أنهما لا يملكان الحق في ذلك... إذا أنيطت صلاحية قانونية بمرجع معين فيجب أن يمارسها هذا المرجع بنفسه ولا يحق لآخر أن يمارسها بدلاً عنه مهما تدرج بأي ذرائع، ولما كانت صلاحية حل الجمعيات وفقاً لنص المادة 16 من قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية لسنة 1966 تعود للوزير المختص فإن حل الجمعية المستدعية من القائد العسكري للمنطقة وقائد شرطة المنطقة يكون منعماً لصدوره عن جهة غير مختصة بإصداره".

بعض الجمعيات،<sup>120</sup> حيث لا صلاحية لها تجاه الجمعيات، إذ أن المادة (6) من قانون الجمعيات حولت وزارة الاختصاص وحدها مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات، ومتابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للثبوت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله وفقاً لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية.

بناءً عليه، ووفقاً للممارسات الدولية الفضلى، فإن أسباب تعليق أو حل الجمعية أو الهيئة الأهلية يجب أن تذكر صراحة وبشكل واضح في القانون، وأن تكون موضوعية، وحصريّة ومفصلة exhaustive. وأن القوانين التي تحتوي على كلمات غامضة وفضفاضة vague and overbroad language تشترع الباب لممارسة التسلط والتحكم، والتقدير الشخصي لدوائر الحكومة، لإنهاء هذه المنظمات وسحق المعارضة.<sup>121</sup> ذلك أن التعليق أو الحل بشكل تحكيمي مساوٍ لرفض التسجيل، وهو بمثابة التدخل المباشر في حرية التجمع.

لهذا، يتعين تحديد أوجه تدخل السلطة العامة في ميدان عمل الجمعيات بشكل واضح ومحدد، إن كان هناك أصلاً مبرراً له؛ حيث لا يكفي وجود نص في التشريع لتقوم الدولة بالتدخل في شؤون الجمعيات، وإنما يجب أن يكون له غاية مشروعة، وأن يكون ضرورياً في مجتمع

<sup>120</sup> وعلت المحكمة مذهبها بأنه لم يثبت أن الجمعيات المستدعية خالفت قانون الجمعيات، أو شروط الترخيص التي أنشئت بناءً عليه أو أنها حصلت على أموالها بطريق غير مشروع، ولم يثبت أنه نسب إليها أي فساد، أو سوء في التوزيع أو خروج عن قانون الجمعيات، أو إخلال بمصلحة المواطنين، أو إضرار بالمصلحة الوطنية، وحيث أن قانون الجمعيات أضفى على هذه الجمعيات حماية خاصة حتى تتمكن من أداء واجبها على الوجه الأكمل إذ نصت المادة 41 من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات العامة على أنه (لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة)، الأمر الذي لم تطبقه المستدعي ضدها سلطة النقد فإن القرار الصادر عنها بتجميد أموال الجمعيات المستدعية مخالفاً للقانون وفيه تعسفاً باستخدام السلطة، مما يتعين إلغاؤه وإجابة الجمعيات المستدعية إلى طلبها في إطلاق يدها في أموالها. حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى رقم 163 لسنة 2003، بتاريخ 2004/3/21. منشور على الموقع، منظومة القضاء والتشريع في فلسطين، <http://muqtafi.birzeit.edu/courtjudgments/ViewCJCard.aspx?CJID=43348>. وفي المعنى ذاته، أنظر حكم محكمة العدل العليا المنعقدة في غزة في الدعوى رقم 2003/175، الصادر بتاريخ 2004/3/21.

<sup>121</sup> Catherine Shea and David Moore (2006). Civil Society Under Threat: Common Legal Barriers and Potential Responses, IN: United States Agency for International Development and Bureau for Europe and Eurasia, The 2005 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia, p. 23. [http://csogeorgia.org/uploads/developmentTrends/8/sustainability\\_index-2005.pdf](http://csogeorgia.org/uploads/developmentTrends/8/sustainability_index-2005.pdf). Accessed on 8/11/2015.

ديمقراطي، لجهة صيانة الأمن الوطني والسلامة العامة، ولمنع الجريمة أو الفوضى المخلة بالنظام العام، ولحماية الصحة والأخلاق العامة، وحقوق الآخرين.<sup>122</sup> كما أن هذا التدخل، عند تحقق مسوغه على النحو المذكور، يجب أن يتناسب مع حجم المخالفة التي ارتكبتها الجمعية، كالإنذار، وطلب تصويب الأوضاع، وفرض غرامات مالية معقولة بطريقة لا تحد من حرية التجمع، ونحوها، على أن تبقى سلطة حل الجمعية حكرا على القضاء دون سواه.<sup>123</sup> ولما كانت المادة (41) من قانون الجمعيات الخيرية تنص على أنه "لا يجوز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة"، فإننا نرى من باب أولى عدم منح وزير الداخلية صلاحية حل الجمعية، وتركها للقضاء المختص؛ فطالما أنه محظور على غير السلطة القضائية إغلاق وتفتيش الجمعية، وهما أمران أقل ضررا من الحل، فيجب أن يكون هذا الأخير داخلا في نطاق الحظر بشكل ضمني، ما يعني أولوية هذه المادة في التطبيق على المادتين (37، و38) من القانون ذاته التي تمنح وزير الداخلية سلطة حل الجمعية عند تحقق حالة من الحالات المذكورة فيهما.

---

<sup>122</sup> Leon E. Irish and Karla W. Simon (2000). Freedom of Association: Recent Developments Regarding the "Neglected Right", The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 3, Issue 2.

<sup>123</sup> Nilda Bullain (2009). European Models for NGO Regulation and Supervision, Basic Principles of Civil Society Law, European Center for Not-for-Profit Law, Cairo, at <http://maktabatmepi.org/sites/default/files/resources/english/6%20-%20Government%20Supervision%20-%20English.pdf>.

#### 4- مدى ضمان القانون تأدية الجمعيات لأغراضها

يعرض هذا الفصل لمدى حماية قانون الجمعيات الخيرية ولائحته التنفيذية لحق الجمعية أو الهيئة الأهلية في البقاء، وممارستها لأنشطتها. ويتناول نتائج تحليل الاستمارة فيما يتعلق بحالة الاستدامة المالية للجمعيات، وكفاءة استثمارها للموارد، ولخطط الجمعيات وعلاقتها بأولويات المجتمع، وحالة التنسيق بين الجمعيات المتماثلة في الأغراض، وطبيعة علاقتها الوظيفية مع السلطة العامة.

#### 4-1 تمكين الجمعيات وحرية أنشطتها

لم يقيد القانون حرية الجمعيات في اختيار ميدان العمل، وإنما كفل حقها في ممارسة الأنشطة المختلفة في إطار خدمة الصالح العام. لكن يؤخذ على القانون، من جانب، عدم نصه صراحة على حق الجمعيات والهيئات الأهلية في ممارسة الأنشطة السياسية، وإن ظل حق المواطنين في تأسيس أحزاب سياسية أمراً قائماً وفقاً للقانون الأساسي. ومن جانب آخر، لم يكفل حق الأجانب المقيمين في فلسطين بتأسيس جمعيات أو هيئات، ولم يحظر على قوى وأفراد الأمن تأسيس مثل هذه الجمعيات، على الرغم من أن هذا الحظر مألوف دولياً.

وعلى الرغم من أهمية الحكم الذي جاءت به المادة (41) من القانون، والذي بموجبه تم حظر وضع اليد على أموال الجمعيات أو الهيئات الأهلية، أو إغلاق أو تفتيش مقارها، أو أي من مراكزها وفروعها، إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة،<sup>124</sup> إلا أن هذه الأهمية تتضاءل في الوقت الذي منح فيه القانون وزارة الداخلية سلطة حل الجمعية أو الهيئة عند مخالفتها لنظامها الأساسي مخالفة جوهرية، وعدم تصحيح أوضاعها خلال مدة ثلاثة أشهر من تاريخ إنذارها خطياً بذلك، لا سيما في ظل توسع وزارة الداخلية في تفسير حالات "المخالفة الجوهرية" كما سبق القول، وإفراطها في تقييد عمل بعض الجمعيات في أوقات توتر الأوضاع السياسية بين الحزب الحاكم والمعارضة، كما رصدت ذلك أدبيات الدراسة. بالإضافة

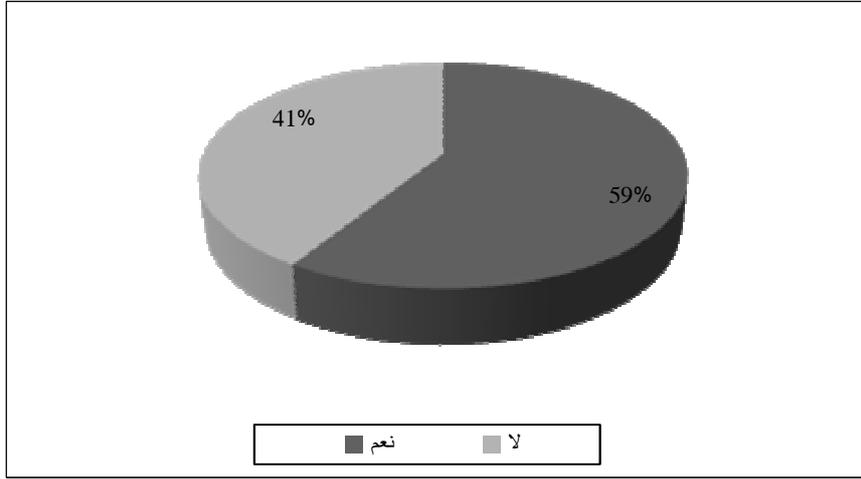
<sup>124</sup> وكذلك كفلت المادة 2/38 من قانون الجمعيات الخيرية للجمعية أو الهيئة مواصلة عملها إذا ما تم الطعن في قرار حلها أمام المحكمة المختصة إلى حين صدور قرار قضائي مؤقت أو نهائي بتوقيفها عن العمل أو حلها.

إلى عدم انسجام اللائحة التنفيذية للقانون مع القانون عندما تم إضافة مادة فيها تلزم الجمعيات بتقديم تقاريرها إلى وزارة الداخلية، وتجاوز الأخيرة لصلاحياتها في إعداد نماذج تنفيذ القانون، ومنها التدخل في بنود النظام الأساسي للجمعيات.

من جانب آخر، شاب القانون قصور فيما يتصل برسم حدود الصلاحيات الإدارية، والمهام التنفيذية داخل الجمعيات،<sup>125</sup> في الوقت الذي لم يلزم فيه مجلس الإدارة عقد اجتماعاته إلا كل ثلاثة أشهر (المادة 21)، ما يترك هامشا للجمعية بعدم عقد هذه الاجتماعات قبل مرور هذه المدة على الاجتماع السابق.

وقد تبين من نتائج الاستمارة أن 41% من الجمعيات ترى أن القانون لا يفصل بين المهام الإدارية والتنفيذية في الجمعية (الشكل 20).

شكل 20: فصل القانون بين المهام الإدارية والتنفيذية للجمعية

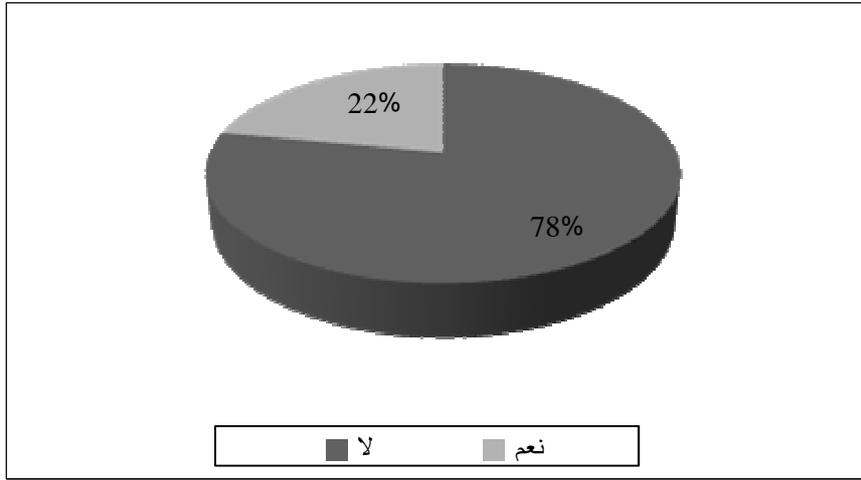


<sup>125</sup> لم تتناول المادة (19) من القانون الإدارة التنفيذية للجمعية حيث اكتفت بالنص على: "يجري تحديد اختصاصات الرئيس ونائبه وأمين السر وأمين الصندوق وباقي أعضاء مجلس الإدارة لأية جمعية أو هيئة وفقاً لنظامها الأساسي ولائحتها الداخلية بما لا يتعارض مع أحكام هذا القانون". ليبقى التساؤل قائماً حول المركز القانوني لمدراء الجمعيات، طالما قُيدت هذه المادة صلاحيات الجمعية في إعداد النظام الأساسي في حدود منطوقها، وليس فيها حكم عن هؤلاء المدراء. وهل يمكن اعتبار المدير عضواً في مجلس الإدارة؟ فوفقاً لقواعد الحكم الرشيد لا يتعين أن يكون المدير التنفيذي للجمعية عضواً في هذا المجلس تكريساً للشفافية وتوطيداً لقواعد المساءلة، وأعمالاً للمبدأ القاضي بعدم جواز الجمع بين عضوية المجلس والعمل في الجمعية بأجر، الذي قرره القانون ذاته، حيث غالباً ما يعمل هذا المدير براتب.

#### 2-4 الاستدامة المالية والاستثمار الكفؤ للموارد

كما سبقت الإشارة في الفصل السابق، لا يوجد لدى الغالبية العظمى من الجمعيات الخيرية (83%) استدامة مالية تمكنها من مواصلة أعمالها دون طرق باب التمويل، أجنبيا كان أو محليا. في المقابل، ترى غالبية الجمعيات أن قانون الجمعيات يشجع على خلق حالة من هذه الاستدامة (الشكل 21).

شكل 21: تشجيع القانون على خلق استدامة مالية للجمعيات



وعزت الجمعيات التي ترى أن القانون لا يخدم غاية خلق استدامة مالية ذلك إلى ثلاثة أسباب: (1) تسهيل القانون الاستيلاء على الجمعية وتسليمها لجهات معينة (2) التدخل والرقابة بالمعنى السياسي من قبل السلطة التنفيذية (3) طبيعة الجمعية من كونها تطوعية غير ربحية. يقصد بالسببين الأول والثاني ما تمت الإشارة إليه في السابق من تدخلات وزارة الداخلية، والأجهزة الأمنية، وتجلي ذلك بشكل واضح من ممارسات هذه الوزارة وأجهزتها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة بعد حدوث الانقسام السياسي بين المنطقتين، وما نجم عن ذلك من قرارات من السلطة التنفيذية في المنطقتين وصلت في بعض الأحيان إلى حد إغلاق

جمعيات، وتجميد أرصدها، وتغيير مجالس إدارة البعض الآخر، وتصفية موجودات أخرى.<sup>126</sup> ونشير هنا إلى القرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2000، الذي عدل المادة (39) من القانون ليمنح وزارة الداخلية عند حل الجمعية سلطة تعيين مصفي بأجر لها، يقوم بجرد أموالها ومحتوياتها، وتحويل أموالها المنقولة وغير المنقولة إلى الخزينة العامة للسلطة الفلسطينية، أو لجمعية فلسطينية مشابهة لها في الأهداف، دون المساس برواتب ومكافآت وحقوق موظفي الجمعية، أو الهيئة المنحلة.

وعليه، يكون من المفيد تأسيس صندوق وطني يحظى باستقلال مالي وإداري لدعم العمل الأهلي، تساهم به الحكومة، ومجتمع المانحين، على أن يصدر بتنظيمه قانون خاص، يبين موارده المالية، وآليات إدارته، واستثمار أمواله، ومعايير منح المخصصات للجمعيات، ومنها تقرير أولوية للجمعيات التي تعمل بكفاءة في مجالات تخدم أولويات التنمية المجتمعية، وتلك التي تساند وظائف الحكومة، أو التي تقوم بخدمات تعجز عن القيام بها الحكومة لأسباب فنية أو سياسية، أو مدى صلة عمل الجمعية بخدمة الفئات المهمشة والأقل حظاً في المجتمع، وغير ذلك من الأمور. وهناك عديد من دول العالم تنشئ مثل هذا الصندوق، أو تخصص موازنات لمنظمات العمل الأهلي، ومنها الأردن التي أنشأت صندوق دعم الجمعيات بموجب القانون رقم (51) لسنة 2008،<sup>127</sup> كما يمكن دراسة فكرة إيجاد وقياسات لدعم العمل الأهلي،

<sup>126</sup> للاطلاع على قوائم هذه الجمعيات، والممارسات الحاصلة بشأنها في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة أنظر: المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تشكيل الجمعيات في السلطة الوطنية، غزة، تشرين ثاني 2009. متوفر على الرابط <http://www.pchrgaza.org/files/REPORTS/arabic/16-11-09.html>.

<sup>127</sup> في هذا الصدد، تنص المادة (22) من القانون على ما يلي: "أ- ينشأ في الوزارة [وزارة التنمية الاجتماعية] صندوق يسمى (صندوق دعم الجمعيات) يهدف إلى دعم الجمعيات ويتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري، وله تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها بالطريقة التي يراها مناسبة، وينوب عنه في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني. ب- تتكون الموارد المالية للصندوق مما يلي: 1. ما يرصد له في الموازنة العامة. 2. أي هبات أو تبرعات أو منح شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كانت من مصدر غير أردني. 3. ريع أي يانصيب خيري يتم تنظيمه لغايات هذا الصندوق وفق أحكام نظام خاص يصدر لهذه الغاية. 4. أي مبالغ يقرر مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس تخصيصها للصندوق من صافي إيرادات أي صندوق آخر يهدف إلى دعم الجمعيات. 5. أموال الجمعيات والاتحادات التي تتقضي شخصيتها الاعتبارية دون وجود جهة تؤول إليها أموالها وفق أحكام هذا القانون. 6. أي مبالغ أو تبرعات جرى تحصيلها من الجمعيات والاتحادات لقيامها بجمعها أو قبضها خلافاً لأحكام هذا القانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه. 7. ريع استثمار المجلس. 8. أي مصادر أخرى يوافق عليها مجلس الوزراء بناءً على تنسيب المجلس. 9. تحدد أوجه الإنفاق ودعم الجمعيات من أموال الصندوق بناء على أسس وشروط يحددها مجلس الوزراء وفقاً لتعليمات يصدرها لهذه الغاية ويتولى المجلس الصرف بموجب تلك التعليمات. ج- تخضع أموال الصندوق وحساباته لرقابة ديوان المحاسبة".

والنص صراحة على حق الجمعيات والهيئات الأهلية في تأسيس مشاريع إنتاجية لخدمة أهدافها، وإنشاء شركات ربحية، على أن يتم تنظيم ذلك بنصوص متوازنة تشجع الانتاج، وتضبط آلياته ومخرجاته بشفافية عالية، وتحفظ في الوقت ذاته بقاء العمل الأهلي تطوعياً والنأي به عن تقاليد الاستثمار والتجارة؛ من خلال تحديد نوع ونمط العلاقة بين المستويات الإدارية والمالية في كل من المنظمة الأهلية وهذه المشاريع أو الشركات الربحية بنصوص تشريعية واضحة، ودقيقة، وشاملة. ولا يمنع هذا الأمر من دراسة مسألة فرض ضرائب معقولة على أرباح المشاريع الإنتاجية، والأنشطة الاقتصادية التي تمارسها الأذرع الإنتاجية التابعة للجمعيات والهيئات الأهلية، في مقابل منح تسهيلات أو إعفاءات على مدخلات الانتاج، مع ابقاء الإعفاء الضريبي والجمركي قائماً بشأن موارد الجمعية الأخرى غير المتحصلة من هذه الأنشطة الإنتاجية.

وفيما يتصل باستثمار موارد الجمعية بشكل كفو، من حيث ترشيد الاستهلاك، وتقليل النفقات التشغيلية والإدارية،<sup>128</sup> والتحكم في مستوى رواتب الموظفين، وبشكل خاص الإدارة العليا، والمشتريات العامة، فيفضل تركها لقواعد التنظيم الذاتي للجمعية، وفي مدونات السلوك والحوكمة، في إطار كفالة القانون لنظم شفافية ومساءلة عادلة، والزام الجمعيات بالإفصاح عن مستوى قواعد الحوكمة فيها، وتبرير عدم اتباعها لمثل هذه القواعد في تقاريرها الدورية التي يجب أن يتم نشرها للعامة عبر قنوات فعالة، انطلاقاً من مبدأ "الامتثال أو تبرير عدم الامتثال" *comply or explain*.

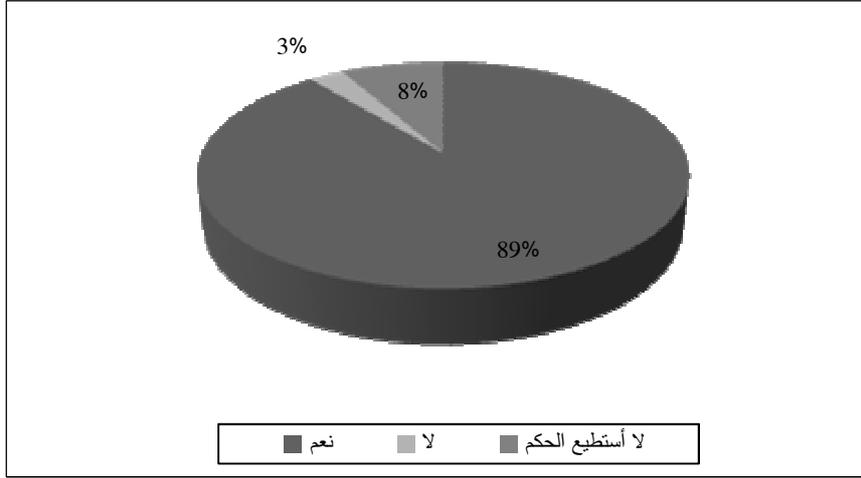
ولوحظ من نتائج الاستمارة أن معظم الجمعيات تعمل باستمرار على مؤسسة واستدامة مخرجات أنشطتها بما يترك أثراً ملموساً على المجتمع (الشكل 22). في المقابل، لا يوجد أدوات محددة لقياس هذا الأثر سوى لدى ما نسبته 67.6% من الجمعيات. ما يعني أن ما

<sup>128</sup> فيما يتصل بهيكلية النفقات في المنظمات الأهلية الفلسطينية، فقد وجد أن نسبة 30% من إجمالي نفقات هذه المنظمات يتم صرفها على مصروفات متكررة (نفقات إدارية). ما يستلزم ترشيد هذه النفقات، وتخفيضها إلى مستويات أدنى على حساب زيادة النسبة المخصصة للإنتاج والتطوير. أنظر:

Abdelkarim, Naser (2002). The Long-Term Financial Sustainability of the Palestinian NGO Sector-An Assessment, Welfare Association Consortium. Retrieved from <http://www.icnl.org/research/library/files/Palestine/financialsustainability.pdf>, accessed on 10/9/2015.

تسعى إليه هذه الجمعيات ليس بالضرورة أن يتحقق بالنتيجة،<sup>129</sup> وأن نسبة 32.4% منها ليس لديها مؤشرات أو أدوات لقياس مثل هذا الأثر. ونرى أن مجرد تخلف هذه الأدوات قد يعني غلبة تحمس الجمعية على تنفيذ النشاط أو المشرع، على حساب نية تحقيق أثره الاجتماعي بشكل مسبق. من هذه الناحية، قد تشذ مثل هذه الجمعيات عن أصول ومبادئ العمل الأهلي الهادف إلى التغيير.

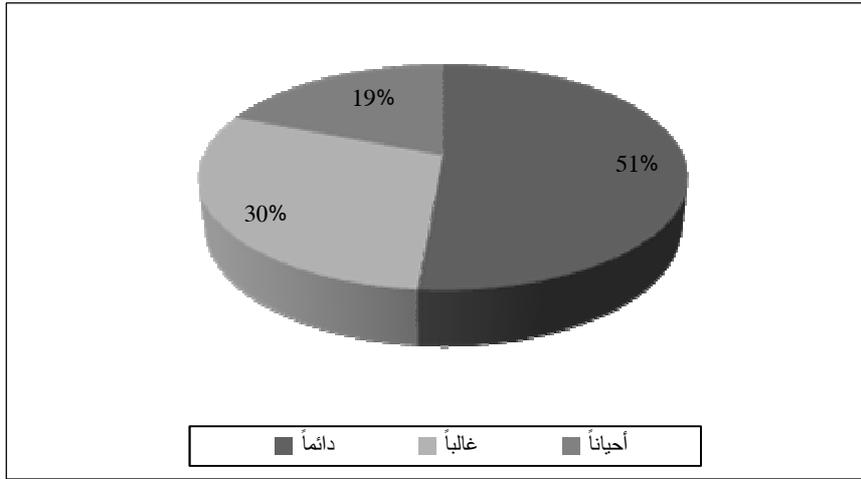
شكل 22: العمل على مأسسة واستدامة مخرجات أنشطة الجمعية



من ناحية أخرى، لوحظ تفاوت حرص الجمعيات على بناء قدرات كوادرها، وتطوير معارفهم بشكل مستمر (الشكل 23)، فقد أكد نصف عدد الجمعيات تقريبا على اهتمامهم الدائم نحو تطوير موظفيهم، ما يشكل ضعفا عند النصف الآخر من شأنه أن يترك أثرا سلبيا على مسألة التطوير واستثمار الموارد بشكل فعال. وقد يفسر هذا بضعف دور المؤسسات المظلتية والاتحادات القطاعية، التي يقع على عاتقها مهمة بناء قدرات الجمعيات من النواحي الفنية.

<sup>129</sup> أثبتت بعض الدراسات غياب عنصر الاستدامة والاستمرارية في عمل الجمعيات الخيرية؛ لاعتمادها بشكل أساسي على التمويل الأجنبي، وغياب استراتيجيات شاملة تعتبر عن الاحتياجات الفعلية للمجتمع. أنظر قدرتي كسيه (2013). منظمات المجتمع المدني ودورها في تعزيز مفهوم المواطنة في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.

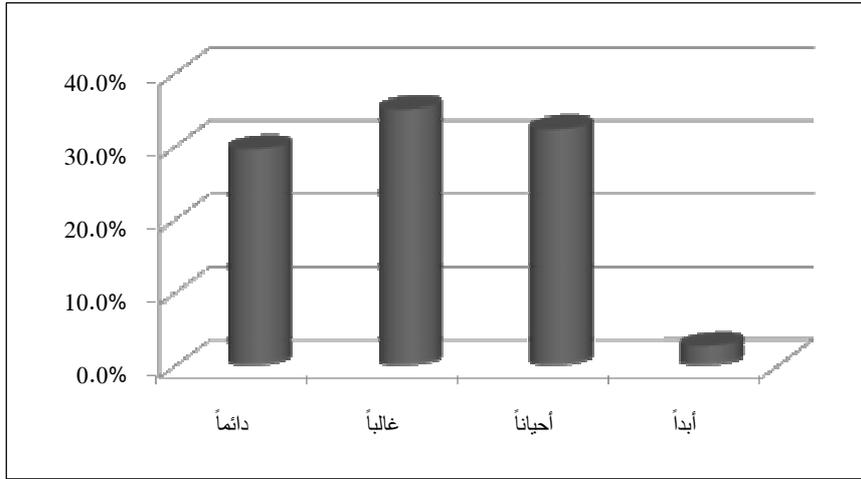
شكل 23: حرص الجمعية على تطوير كوادرها البشرية



#### 3-4 تحسين الوصول إلى الخدمات

يفترض في منظمات العمل الأهلي السعي نحو تحسين جودة خدماتها من جهة، وتوسيع النطاق الجغرافي لمشاريعها من خلال الوصول إلى فئاتها المستهدفة أينما وجدوا لا وصول هذه الفئات إليها لتلقي الخدمة. وبشكل خاص، عندما لا تقوم الدولة بإنشاء مراكز تطوع قطاعية في المحافظات المختلفة، أو عندما تعجز عن توفير الخدمات لفئات معينة من المجتمع بصرف النظر عن الأسباب. لوحظ من خلال المقابلات التي أجريت مع وزارات الاختصاص وهيئة شؤون المنظمات الأهلية ضعف الجمعيات في التميز في عرض أنماط جديدة من الخدمات التي لا توفرها الدولة، أو حتى الجمعيات المشابهة التي تعمل في الحقل ذاته. في حين تعزو الجمعيات السبب وراء عدم الانفراد بتقديم خدمات أساسية جديدة متميزة إلى عدم ايلاء المانحين، بشكل عام، أهمية خاصة لذلك، وإلى ضعف قدراتها المالية التي تمكنها من استقطاب كفاءات مميزة للعمل داخل الجمعيات لتحسين نوعية الخدمة، أو التعاقد مع مهنيين من خارج الجمعية لتقديمها (الشكل 24).

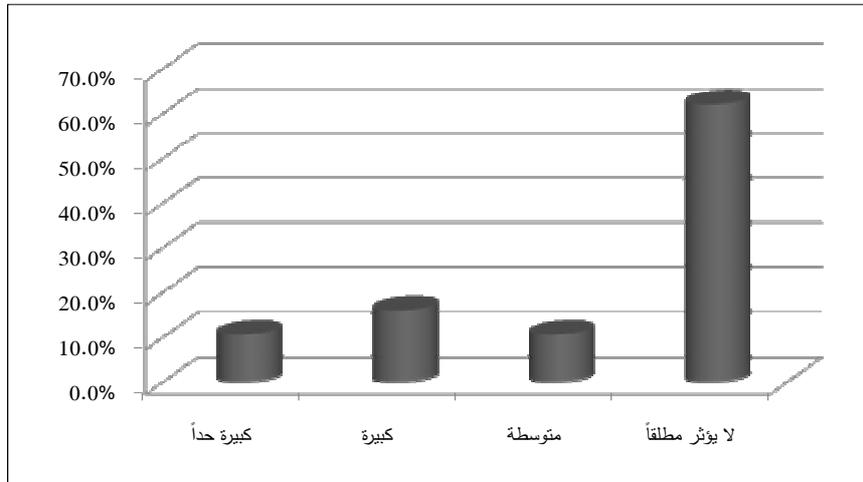
شكل 24: علاقة الموارد المالية للجمعية باستقطاب متخصصين



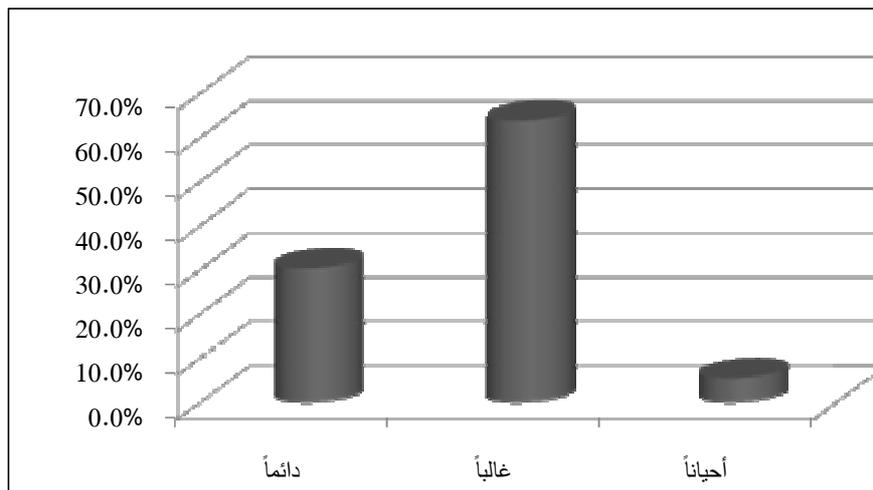
في المقابل، ذهبت الغالبية العظمى من الجمعيات أن تبرع أعضاء مجلس الإدارة للعمل في الجمعية لا يؤثر سلباً على خدمات الجمعية وأدائها (الشكل 25). ما يعني ضرورة العمل على تطوير المستويين الثاني والثالث من الإدارة من النواحي الفنية، والإدارية، والتنقيفية لجهة تعزيز مفهوم وقيم العمل الأهلي لديهما، لقرئهما من احتياجات المجتمع، وبيئة العمل داخل الجمعية، وعلاقتها المباشرة مع المانحين.

وبخصوص عدالة التوزيع الجغرافي لخدمات الجمعية، وعدم تركزها في منطقة أو مناطق محددة بعينها، رأت غالبية الجمعيات أنها تقوم بإيصال خدماتها لمناطق جغرافية متنوعة بشكل عادل غالباً (الشكل 26). ولعل السبب في عدم ديمومة توزيعها في مناطق مختلفة بشكل مضطرب وممنهج إلى اعتماد معظم الجمعيات في تنفيذ أهدافها على المشاريع الممولة، والتي غالباً ما تكون مقيدة بضوابط زمنية ومكانية تبعا لطبيعة المشروع وموازنته. بالإضافة إلى عدم وجود فروع لكثير من الجمعيات خارج المنطقة الجغرافية للمقر، وخصوصية النشاط التي تعمل في إطاره، والذي قد يكون مقتصرًا على جانب معين من الخدمات ويستهدف منطقة بحد ذاتها.

شكل 25: تأثير حظر القانون تلقي أعضاء مجلس الإدارة أجر على أداء الجمعية



شكل 26: التوزيع الجغرافي لخدمات الجمعية



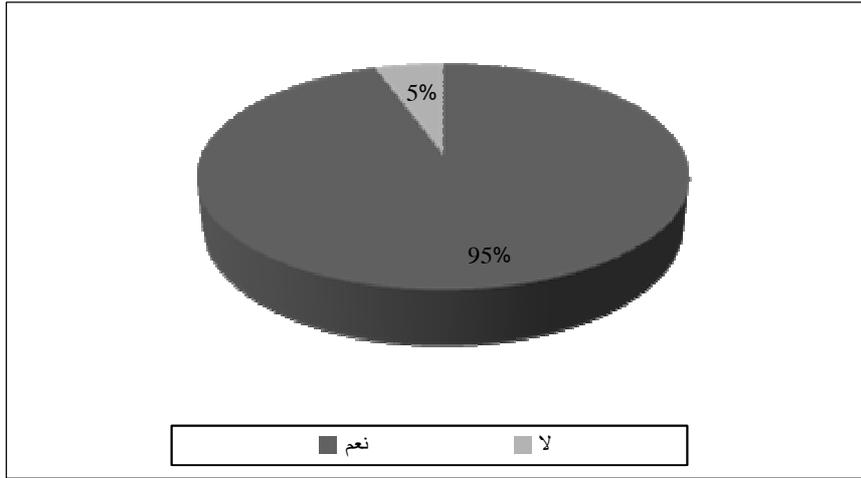
#### 4-4 خطط الجمعيات وآليات المراجعة: الأولويات وقضايا المجتمع

لم يتدخل القانون في توجيه عمل الجمعيات والهيئات الأهلية، فلم يشر إلى نسق التخطيط الوظيفي الداخلي فيها، ولا إلى آليات مراجعة استراتيجياتها وخططها، أو موازنة أنشطتها مع

أولويات المجتمع والتنمية الوطنية. وهذا ليس عيباً أو نقصاً في التشريع؛ إذ ليس من مهمة المشرع فرض نمط معين من آليات العمل على الجمعيات الأهلية، كي لا يشكل ذلك قيوداً على حريتها في الاختيار والعمل، أو انتهاكاً لاستقلالية العمل الأهلي. وإنما ينبغي على الدولة أن تسعى لخلق بيئة تشريعية مُمكنة للعمل الأهلي في التخطيط، والتنفيذ، والتقييم، سواء داخل الجمعية أو الهيئة الأهلية ذاتها، أو ضمان حق هذه الأخيرة في التشارك والتشاور مع السلطات العامة بشأن إدارة الشأن العام، والتخطيط الوطني، والقطاعي له، بما يساهم في تكامل الأدوار، وحسن التخطيط الوظيفي داخل مؤسسات العمل الأهلي في إطار تركيز مشاريعها وجهودها تجاه خدمة قضايا المجتمع بمناحيها المختلفة.

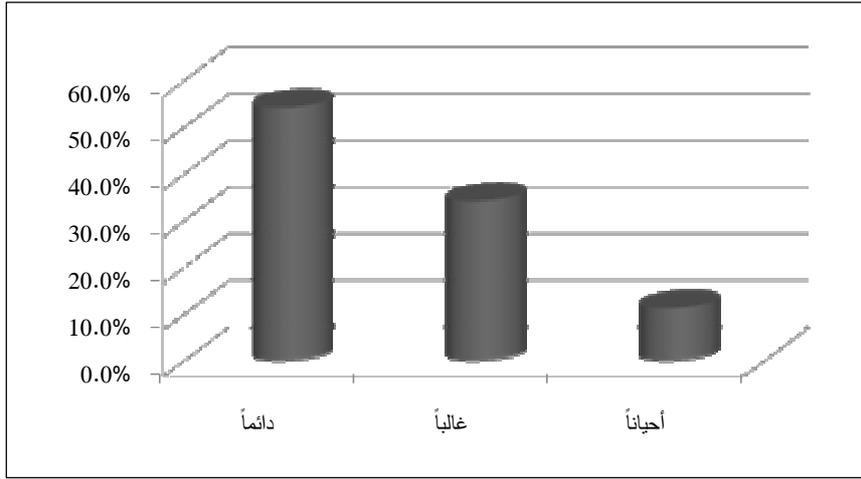
لهذا، ولما كان العمل الأهلي هو طوعي بطبيعته، يستهدف الصالح والخير العام من خلال توظيف طاقات وجهود الأفراد والمجموعات، فإنه يفترض بالمؤسسات القائمة عليه تلمس احتياجات المجتمع، وأولوياته التنموية، وتوجيه خططها صوب النفع العام. ما يعني، إن غاية سعي الجمعية الخيرية نحو التغيير والتطوير أمر مفترض حكماً، ينبغي عليها تكريسه ضمن سياساتها المتعلقة بحوكمة العمل والأداء.

شكل 27: توفر استراتيجية مكتوبة وخطط عمل لدى الجمعية



أظهرت نتائج تحليل الاستمارة أن معظم الجمعيات والهيئات الأهلية لديها استراتيجيات مكتوبة، وخطط عمل قابلة للقياس (الشكل 27). يربط نصف عدد الجمعيات والهيئات الأهلية تقريباً عملها بالأهداف الوطنية والقطاعية للتنمية بشكل دائم، في حين يربط النصف الآخر، في أغلب الأحيان أو بعضها، عمله بهذه الأهداف (الشكل 28).

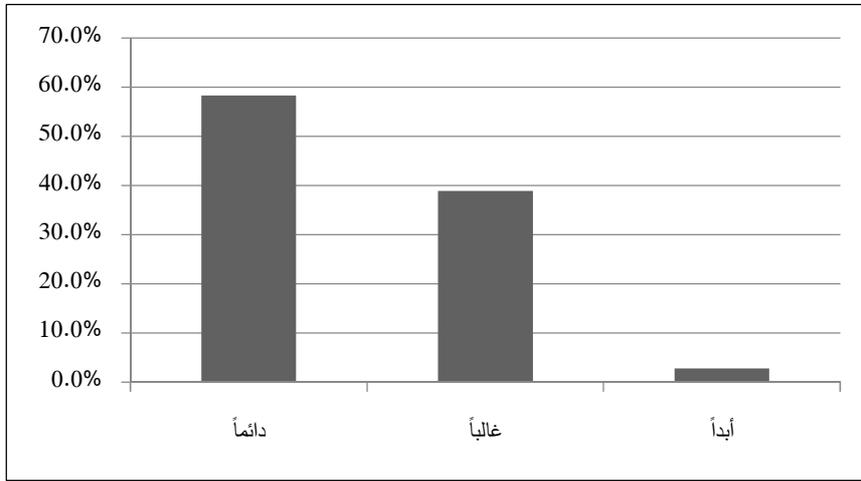
شكل 28: ربط الجمعية أنشطتها بالأهداف الوطنية والقطاعية للتنمية



ومما يثير الاهتمام، تقارب نسبة وتيرة عمل الجمعيات ضمن أولويات مجتمعية محددة (الشكل 29) مع نسبة وتيرة ربط عملها بأهداف التنمية الوطنية والقطاعية (الشكل 28). ما يمكن معه استخلاص مؤشر حيوي وهو طالما أن معظم الجمعيات لديها استراتيجيات وخطط عمل، كحال الدولة ومؤسساتها القطاعية، فإن هذه الاستراتيجيات والخطط في القطاعين الأهلي والعام غير متناغمة في الغالب، بدليل تفاوت موقف الجمعيات من مسألة موازنة عملها وأنشطتها مع الأهداف الوطنية والقطاعية للتنمية من جهة، واختلاف وجهة نظرها تجاه ما يعتبر أولوية مجتمعية. فلو كانت استراتيجيات ورؤية القطاعين المذكورين موحدة أو مشتركة لما ظهر هذا التفاوت، بنسبته المبينة أعلاه. ونرى أن السبب في ذلك يعود إلى ضعف الشراكة بين القطاعين العام والخاص في عمليات التخطيط الوطني والقطاعي، ما ينتج عنه بالضرورة اختلاف الرؤى.

في هذا الصدد، تشير الدراسات إلى غياب مشاركة المنظمات غير الحكومية في عملية التخطيط الوطني منذ نشأة السلطة الفلسطينية إلى عام 2009، مع حصول تحسن ايجابي لمشاركة هذه المنظمات في عام 2010 مع بدء العمل على خطة التنمية الوطنية للأعوام 2011-2013، إلا أن ذلك بقي دون المستوى المأمول، لأسباب تتعلق بهذه المنظمات والحكومة، وأخرى تتصل بجوهر وبنية عملية التخطيط، ما أثر، بالنتيجة، سلباً على مستوى ونوعية مشاركة مؤسسات العمل الأهلي (مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، 2013).<sup>130</sup> وترى وحدة شؤون المنظمات الأهلية في مجلس الوزراء ضعف الشراكة بين القطاع الأهلي والعام في مجال التخطيط، حيث كانت هناك محاولات لتعزيز هذه المشاركة إلا أنها لم تتجح، ما يعكس أثراً سلبياً على توحيد جهود تنفيذ الخطط الوطنية للتنمية.<sup>131</sup>

شكل 29: عمل الجمعيات ضمن أولويات مجتمعية محددة



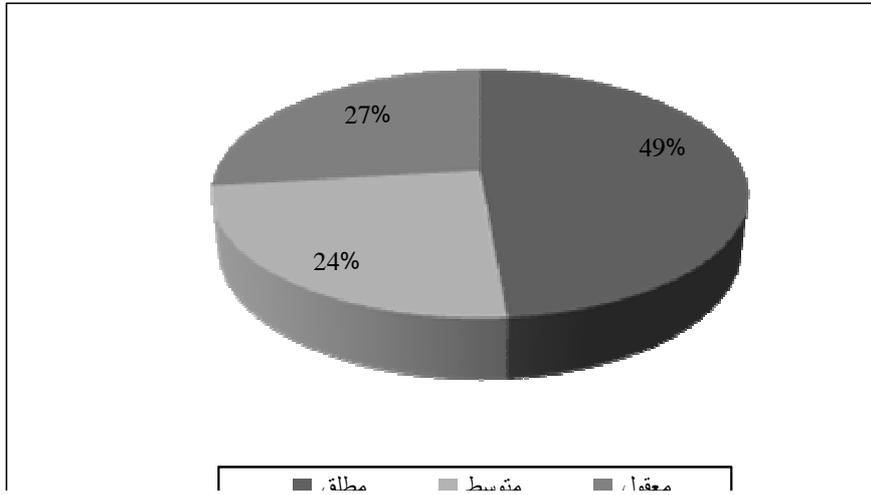
في المقابل، تتفاوت الجمعيات بدرجة التزامها بتنفيذ خططها وأولويات عملها؛ فلا يلتزم بها بشكل مطلق إلا ما نسبته 49% منها (الشكل 30). ولعل فرص التمويل المتاحة هي السبب الأبرز وراء ذلك. فقد أبدت نسبة كبيرة من الجمعيات أن التمويل عامل حاسم في توجيه

<sup>130</sup> لمزيد من التفصيل أنظر: مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية، مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط القطاعي والوطني، رام الله، كانون الأول 2013، الصفحات 8-13.

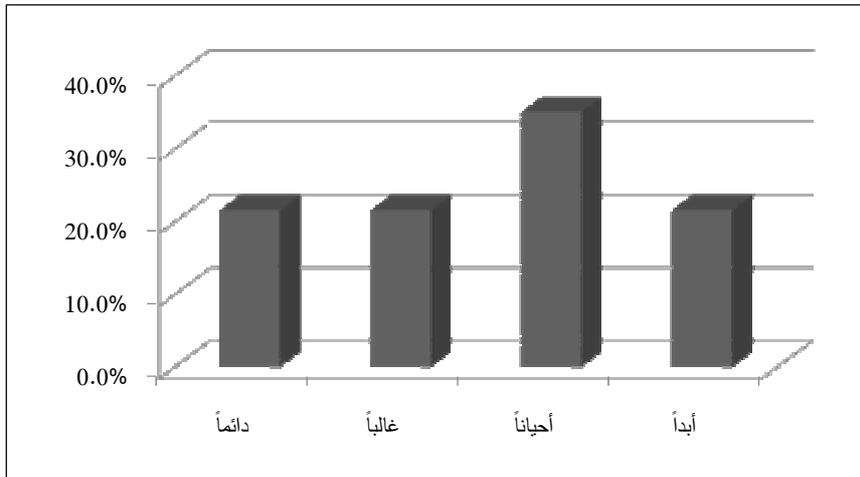
<sup>131</sup> معن فريجات، مصدر سابق.

أنشطتها بصرف النظر عن الأولويات (الشكل 31). وهذا مؤشر يضاف إلى المبررات سابقة الذكر بشأن أهمية العمل على خلق نوع من الاستدامة المالية لمنظمات المجتمع المدني.

شكل 30: درجة التزام الجمعية بخطتها

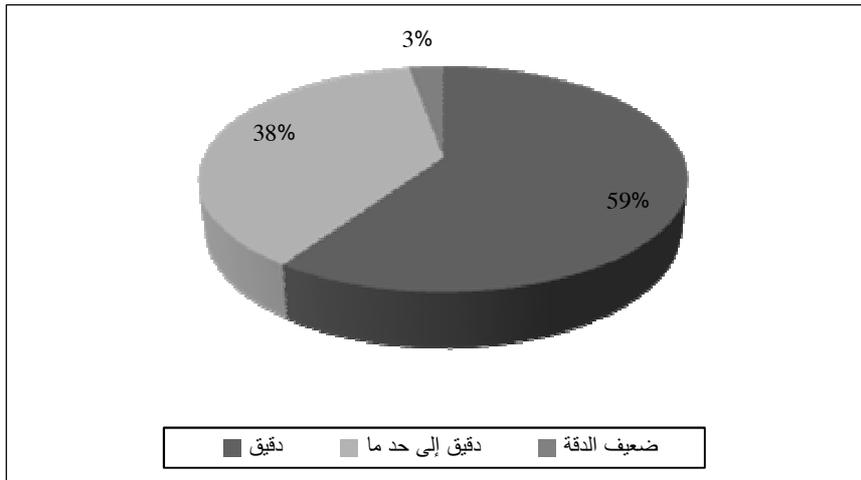


شكل 31: علاقة فرص التمويل المتاحة في توجيه أنشطة الجمعية



من جانب آخر، لوحظ حالة من عدم التطابق التام بين أهداف الجمعية وخططها، ومخرجات مشاريعها وأنشطتها تقدر بنسبة 40% (الشكل 32). ولعل هذا يشير إلى ضعف آليات ومؤشرات قياس الأثر لدى هذه الجمعيات، وبشكل خاص قياس الأثر المسبق (المتوقع بناء على الحاجة) والمعاصر لمرحلة تنفيذ المشروع (آليات متابعة لتصحيح مواطن الخلل، أو الحد منها) من جهة، ولتأثر أنشطة الجمعيات، في الغالب، بفرص التمويل المتاحة، كما سبق بيانه، من جهة ثانية.

شكل 32: صلة مخرجات أنشطة الجمعية بأهدافها وخططها

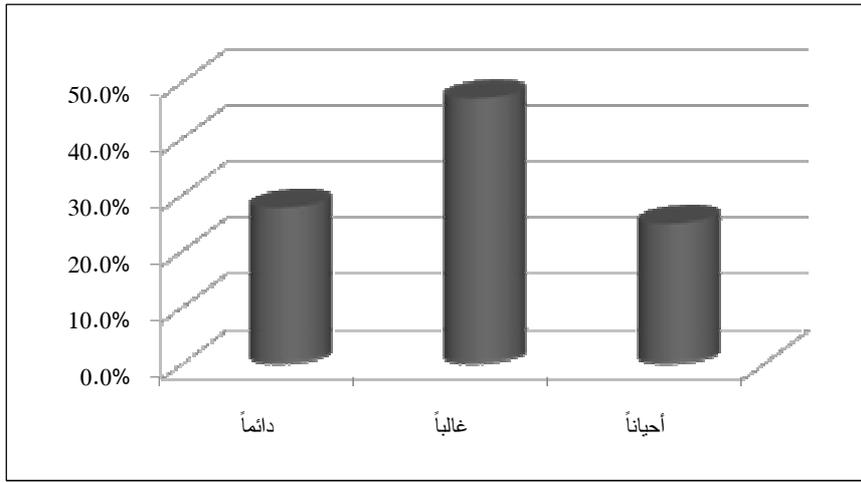


#### 4-5 التنسيق والتشبيك مع الجمعيات المماثلة

من عوامل نجاح غاية تحقيق التنمية المجتمعية ليس فقط حسن التخطيط، وتكامل أدوار التنفيذ بين القطاعين العام والأهلي، وإنما لزوم التنسيق بين مختلف الأطراف المؤثرة والمتأثرة بمجمل العملية، بما يضمن وحدة العمل في الميدان. ويعكس ذلك سنتكون حالة من تبعثر الجهود، وتكرار تقديم الخدمات للفئات المستهدفة، ما يحد من جدارة المخرجات. أظهرت نتائج الاستبانة أن نسبة 23% تقريبا من الجمعيات تقوم دائما بالتنسيق مع نظيراتها في مجالات العمل في مرحلة تنفيذ المشاريع (الشكل 33). إن مسألة التشبيك بين الجمعيات متشابهة أو

متمثلة الأغراض أمر حيوي لما يتيح من فرص الاستفادة من خبرات وتجارب النظراء، وبالتالي تعضيد أواصر التعاون الكفيلة بتيسير سبل الاندماج بين الجمعيات الناشئة أو الضعيفة مستقبلا، عدا عن خدمته للقطاع المستهدف ذاته. ينبغي على شبكات المنظمات الأهلية، والاتحادات القطاعية، والعامه العمل على تفعيل آليات التنسيق والتشبيك والمتابعة بين هذه الجمعيات، لما له من أثر، كذلك، على ترسيخ التخصص والمهنية في مجالات العمل المختلفة.

شكل 33: التنسيق والتشبيك بين الجمعيات المماثلة في مرحلة تنفيذ البرامج

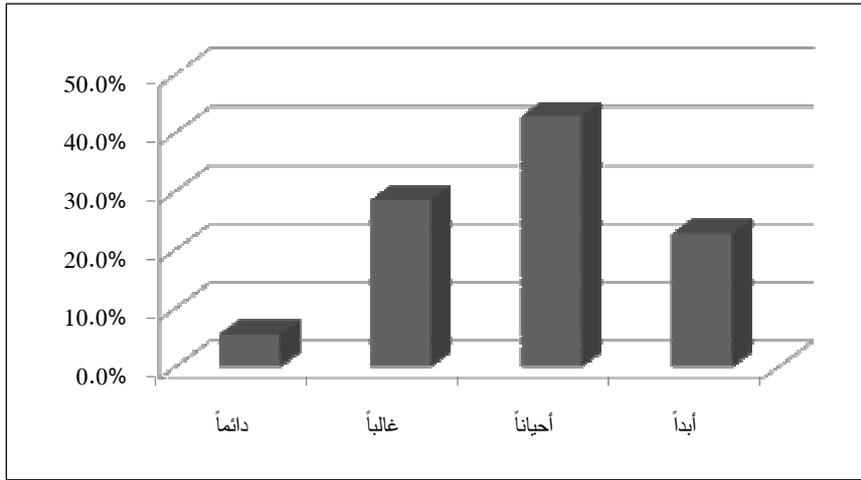


#### 6-4 طبيعة العلاقة الوظيفية مع السلطة العامة

لقد سبق وأن بينا موقف الجمعيات والهيئات الأهلية من وزارة الداخلية. أما بخصوص العلاقة مع هيئة شؤون المنظمات الأهلية، فقد تبين عدم وجود أي نمط من هذه العلاقة، وقد كشفت المقابلات التي أجريت مع بعض الجمعيات أن هذه الهيئة لا تمارس أي اختصاص مفيد تجاه الجمعيات، وهي برأي معظمهم جاءت لتكرس هيمنة السلطة التنفيذية على مؤسسات العمل الأهلي.

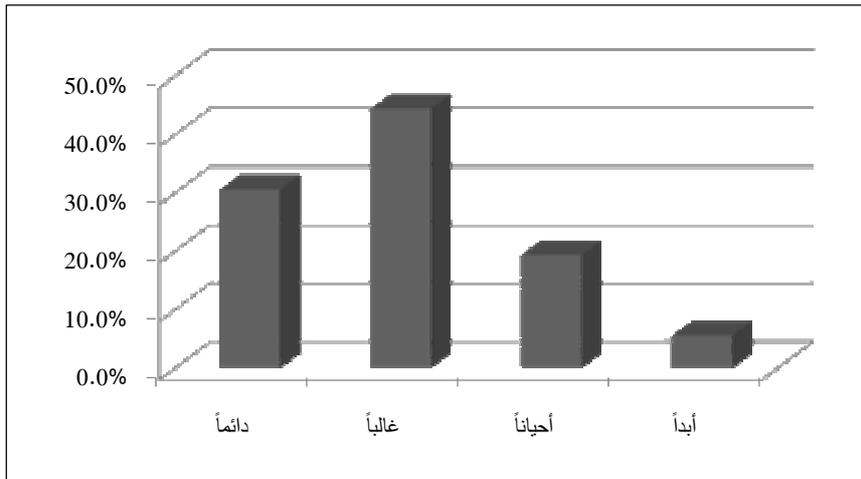
في المقابل، أظهرت نتائج الاستبانة ضعف دور وزارة الاختصاص في المتابعة والاشراف على الجمعيات (الشكل 34) ما يؤكد الاستنتاج الذي تم التوصل إليه في السابق، وأيضاً يدعم ما تم استخلاصه بشأن استحواد وزارة الداخلية على الأدوار الأصيلة لوزارات الاختصاص للاعتبارات المنوه بها آنفاً.

شكل 34: دور وزارة الاختصاص الرقابي والتوجيهي على الجمعية



في المقابل، لوحظ ارتفاع في نسبة تعاون الجمعيات مع شركائها من الدوائر الحكومية عند تنفيذ أنشطتها (الشكل 35). ويمكن تفسير ذلك في إطار حرص الجمعيات على اتمام متطلبات المشروع، سواء أمام المانح أو الفئات المستهدفة، ولحصول الجمعيات على المزايا التي يقررها القانون، ومنها الإعفاءات الضريبية والجمركية، والتي عادة ما يكون للدائرة الحكومية دور في تيسيرها، ولاستمرار حصولها على ترخيص وزارة الاختصاص، وتنسيبها للمانحين بشأن تنفيذ مشاريع معينة، كما تفعل مثلاً وزارة الشؤون الاجتماعية، وفقاً لما أظهرته المقابلات مع بعض وزارات الاختصاص. ويمكن لهذه الاعتبارات، أو لأخرى مثلها، أن تؤخذ في الاعتبار عند بحث سبل تعزيز التعاون بين الجمعيات والدوائر الحكومية، خدمة لجهود تحقيق التنمية الوطنية.

شكل 35: تعاون الجمعية مع الحكومة في تنفيذ مشاريعها





## 5- ملخص النتائج والتوصيات

نخلص من دراستنا هذه إلى مجموعة من النتائج الرئيسية، نورد إزاءها مقترحات من شأنها تطوير البيئة القانونية لعمل الجمعيات الخيرية، وتحسين أدائها.

تبين من خلال الدراسة تواضع حجم الجمعيات العاملة في مجال الاقتصاد والتنمية، ووسائل الانتاج، وتكنولوجيا المعلومات مقارنة بالمجالات الأخرى. يؤخذ على قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000 مساوياته التامة في الأحكام القانونية، الإجرائية والموضوعية، بين جميع صنوف الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية من جهة، وعدم التفرقة بين مفهوم الجمعية الخيرية والهيئة الأهلية من جهة ثانية. ويعاب على القانون عدم ترك سلطة الرقابة والإشراف على هذه الجمعيات والهيئات لجهة مستقلة عن السلطة التنفيذية، ما ترك مجالاً للتدخل في حرية العمل الأهلي لاعتبارات غير مهنية في كثير من الأحيان. وقد منح القانون وزارة الداخلية سلطة حل الجمعية أو الهيئة في حالات معينة، منها ثبوت وقوع مخالفة جوهرية للنظام الأساسي للجمعية دون وضع معايير لقياس جوهرية المخالفة، ما ترك هامشاً من التقدير لوزارة الداخلية خرج في كثير من الحالات عن روح النص القانوني وفلسفة التشريع.

وتبين أيضاً تعدد الجهات الرسمية التي منحتها تشريعاتها الخاصة صلاحية متابعة الجمعيات والرقابة على أنشطتها، وهي وزارة الداخلية، ووزارة الاختصاص، وديوان الرقابة المالية والإدارية، وهيئة مكافحة الفساد، وهيئة شؤون المنظمات الأهلية، بالإضافة إلى اللجنة الرئاسية العليا للعمل الأهلي المشكلتة بقرار رئاسي في شهر أيار 2015. وعلى الرغم من ذلك، بدأ جليا محدودية دور وزارة الاختصاص، وضعف متابعتها مع الجمعيات والهيئات الأهلية؛ لتواضع امكانياتها البشرية والمالية، ولهيمنة وزارة الداخلية على هذا الدور، نتيجة مخالفة اللاتحة التنفيذية لأحكام القانون من خلال إلزام الجمعيات بتزويد وزارة الداخلية بالتقارير المالية والإدارية، وقصور هذه اللاتحة عن معالجة المسائل الموضوعية المحددة لطبيعة العلاقة بين الوزارة المختصة والجمعيات. وعدم وجود آلية للتنسيق بين وزارة الداخلية وهذه الوزارة عند تسجيل الجمعيات، حيث تقوم الداخلية بتحديد وزارة الاختصاص من تلقاء ذاتها، في الوقت الذي رأت فيه هذه الوزارة أنها غير مختصة تجاه عديد منها.

وتبين أيضا أن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية مخالف لصحيح القانون، ويمثل اعتداء على صلاحيات وزارات الاختصاص المكفولة قانونا. وعلى الرغم من ذلك، أظهرت نتائج البحث الميداني عدم فعالية هذه الهيئة، وانعدام دورها تجاه منظمات المجتمع المدني في الغالب، بل واختلاف رؤية القائمين على هذه الهيئة تجاه التعامل مع هذه المنظمات. وكشفت الدراسة عن أن الغالبية العظمى من الجمعيات لا تمانع اشتراط التسجيل قبل ممارسة الجمعية أنشطتها. في حين تعتبر ما نسبته 40.5% من الجمعيات أن وزارة الداخلية لا تعتبر جهة مناسبة لتسجيل الجمعيات والهيئات الأهلية.

خلا القانون ولائحته التنفيذية من قواعد تلزم الجمعيات بنشر موازنتها وتقاريرها للجمهور، وبدا أن القانون قد اهتم بسرد إجراءات تنظيمية على حساب المساءلة داخل هذه الجمعيات، فلم يحدد مدة مجلس الإدارة، أو صلة القرابة للتوظيف في الجمعية، ما سمح لبعض أعضاء الإدارة العليا في بعض الجمعيات بتوظيف أقارب لهم من الدرجتين الأولى والثانية. وكذلك لم يكرس القانون حق مشاركة هيئات المجتمع المدني في إعداد الخطط التنموية الوطنية والقطاعية، ما نتج عنه اختلاف الرؤى بين القطاعين العام والأهلي تجاه أولويات التنمية والمجتمع، وضعف جهود التنسيق بينهما، وانحسار تكامل الأدوار، بالإضافة إلى محدودية التنسيق بين الجمعيات ذاتها عند اعداد وتنفيذ مشاريعها.

لم يتضمن القانون الإشارة إلى المستويات الإدارية داخل الجمعيات والهيئات الأهلية، كالإدارة التنفيذية والمالية، وعلاقتها بمجلس الإدارة، وعلاقة الأخير بها، وحدود المسؤولية وغير ذلك. ولم يتناول القانون تحديد لجان مجلس الإدارة، كلجنة الحوكمة، والتدقيق المالي، والعضوية ونحوها، وإنما ترك ذلك لسلطة مجلس الإدارة التقديرية في إطار النظام الأساسي للجمعية. لم ينص القانون على آليات للشكاوى والنظم بالنسبة للجمهور أو المستفيدين من الجمعية، أو حتى لطالب العضوية في الهيئة العامة عندما يتم رفض طلبه، ولم يوجب فيه فتح باب العضوية لكل من تتوفر فيه شروط اكتسابها وفقا لنظامها الأساسي، ما يفسح المجال للمؤسسين أو الهيئة العامة، محدودة العضوية، بالحد من توسيع قاعدة العضوية، وبالتالي الاستئثار بالإدارة، وجعل الجمعية مغلقة على ذاتها، بطريقة لا تسمح بتدوير المواقع القيادية في الجمعية، ومن ثم الحد من التجديد والابتكار، وفعالية العمل الأهلي ودوره في خدمة

المجتمع. وقد أثبت البحث الميداني هذه الآثار؛ ومن ذلك انخفاض عدد الهيئات العامة، ومحدودية أعضاء مجلس الإدارة، وضعف الالتزام بتدوير المواقع القيادية بشكل حقيقي في عديد من الجمعيات.

خلا القانون ولائحته التنفيذية من بيان آليات المساءلة داخل الجمعية؛ كعلاقة مسؤولية مجلس الإدارة بمسؤولي الدوائر المالية والإدارة التنفيذية في الجمعية. وقد أظهرت نتائج البحث الميداني ضعف آليات الشفافية والافصاح، والمساءلة داخل الجمعيات. لم يكفل المشرع آلية تنظيمية شفافة، وواضحة لجمع التبرعات وعوائد أنشطة الجمعيات الخيرية، في ظل عدم كفاءة نظم نشر المعلومات للجمهور لدى الجمعيات.

لم يبين المشرع معايير المساعدات "غير المشروطة" كمورد مالي للجمعية، ما يترك هامشا من الاجتهاد والتفسير لدى الجهات الرسمية المنوط بها مهمة الاشراف على عمل الجمعيات. ولم ينظم المشرع بشكل دقيق حق الجمعيات والهيئات الأهلية في تأسيس مشاريع إنتاجية واستثمارية مدرة للدخل بما يحقق لها نوعا من الاستدامة المالية، ما انعكس سلبا، وفقا للوضع القائم، على لجوء معظم الجمعيات نحو جني عوائد مالية من المشاريع الخيرية التي تنفذها، في الوقت الذي لا يمكن فيه لما نسبته 83% من الجمعيات الخيرية البقاء دون تلقي مساعدات مالية.

من جانب أخرى، لم يتطرق القانون لخيار اندماج الجمعيات بطريق المرح، ولم يعالج أحكام الاندماج بطريق الضم من جوانبه الموضوعية المختلفة، ولم يقرر مزايا تشجيعية للجوء الجمعيات إلى هذا الخيار، كوسيلة للتخلص من الجمعيات غير الفاعلة، بطريقة لا تشكل انتهاكا للحق في حرية التجمع.

وأظهرت نتائج البحث الميداني ضعف آليات ومؤشرات قياس أثر الخدمات والمشاريع لدى نسبة معتبرة من الجمعيات، وعدم تميزها في عرض أنماط جديدة من الخدمات لا توفرها الدولة، وتفاوت الجمعيات بدرجة التزامها بتنفيذ خططها وأولويات عملها، لضعف آليات التخطيط والتنسيق بينها والقطاع العام من جهة، وبين بعضها البعض من جهة ثانية،

بالإضافة إلى محدودية مصادر دخلها الذاتي، إذ تبين أن التمويل عامل حاسم في توجيه أنشطة الجمعيات بصرف النظر عن الأولويات.

إزاء ما سبق، يمكن للدراسة أن تقدم المقترحات التالية:

✧ سن قانون جديد للمنظمات غير الحكومية، بمشاركة القطاع الأهلي وأصحاب العلاقة الآخرين، ليحل محل التشريعات والمراسيم المختلفة المنظمة للجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، بما يستجيب للالتزامات فلسطين الدولية عقب توقيعها على عدة اتفاقيات دولية ذات صلة مباشرة بالعمل الأهلي، ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وبما يحفظ للعمل الأهلي استقلاليته عن السلطة التنفيذية، ويمنحه حرية مسؤولية، ويعيد الدور التنموي لمنظمات المجتمع المدني في المجالات المختلفة، وتمكينها من المشاركة الفاعلة في التخطيط الوطني والقطاعي، ومساندة الحكومة والجمهور في تحقيق التنمية المستدامة. لتحقيق ذلك، ينبغي على القانون المقترح الانطلاق من المسائل الجوهرية التالية:

- إنشاء مجلس أو هيئة مستقلة ماليا وإداريا، لإدارة المنظمات غير الحكومية من جوانبها كافة، كجهة مركزية وحيدة تعنى بالقطاع صاحبة سلطة تنظيمية وإشرافية على هذه المنظمات. يقدم تقاريره للمجلس التشريعي ومجلس الوزراء. ما يستتبع إلغاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية القائمة حاليا؛ لعدم شرعيتها من الناحية الدستورية والقانونية، ولعدم فاعليتها، كما تبين من الدراسة. وإلغاء دور وزارة الداخلية، والوحدة الخاصة في مجلس الوزراء، وأية لجان أخرى قائمة، وتقييد دور وزارات الاختصاص، من خلال الإبقاء على موظف أو بضعة موظفين، وفقا للحاجة، باعتبارهم ضباط اتصال مع الهيئة المقترحة؛ لتلخص مهمتهم في التواصل والتنسيق مع الهيئة بشأن آليات ربط خطط وعمل الجمعيات بالاستراتيجية القطاعية لوزارة الاختصاص، وما يستتبع ذلك من الحرص على تكامل الأدوار وتوحيد الجهود. مع إبقاء المنظمات غير الحكومية والمجلس أو الهيئة المقترحة خاضعة لرقابة كل من ديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد حسب التنظيم القانوني القائم حاليا.

لضمان عمل المجلس أو الهيئة المقترحة بكفاءة عالية، يتعين ردها بكوادر متخصصة ومستقلة، وتوسيع مشاركة أصحاب العلاقة في مجلسها ولجانها، وتخصيص موازنة كافية لها من المال العام للدولة، بما لا يخل باستقلاليتها، واستقلالية منظمات المجتمع المدني عن الحكومة.

- تركيز محتوى القانون المقترح على ثلاث مستويات رئيسية من الأحكام: (1) أحكام عامة تكرر حرية التجمع، وتحميها، ضمن ضوابط وقيود محددة حصرا وهي تلك المقبولة دوليا في مجتمع ديمقراطي، وكفالة عدم انخراط أفراد الأمن في هذه المنظمات، وترسيخ قيم وفلسفة العمل الأهلي، وحظر حل المنظمة غير الحكومية، أو اغلاقها، أو تفتيش مقارها، أو تعقب أعضائها إلا بموجب حكم قضائي قطعي صادر في محاكمة عادلة تتاح فيها ضمانات الدفاع كافة. (2) قواعد اجرائية بسيطة، وغير مكلفة تحدد اجراءات تسجيل بعض أنواع المنظمات غير الحكومية، وطرق الطعن، وعلاقة هذه المنظمات بالهيئة المقترحة، ومجالس إدارتها، وهيئاتها العامة، بما يضمن فعالية المشاركة المجتمعية فيها، ووجود انتخابات ديمقراطية وشفافة ودورية لمجالس الإدارة، وحوكمتها، ورسم قواعد للمساءلة والشفافية داخل المنظمة، بما يعالج النقد الموجه للقانون الحالي، كما تمت الإشارة إليه. (3) قواعد موضوعية خاصة بكل فئة من فئات المنظمات غير الحكومية، بحيث يتم العمل على تقسيم هذه المنظمات إلى فئات وفقا للقطاع (يمكن الاكتفاء بتصنيفين: منظمات شعبية وأخرى تنموية)، بشكل يراعي عدم المساس بالحق في تشكيل الجمعيات والانضمام إليها، وفي نفس الوقت يقرر خصوصية للمنظمات 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 ذات طابع عام.

- لضمان عدم المساس بالحق في حرية التجمع، يمكن للقواعد الموضوعية والاجرائية أعلاه أن تتخذ شكلين؛ قواعد صارمة وملزمة، بوصفها متصلة بحماية المال العام، مقرونة بجزاءات متدرجة وفقا لمبدأ التناسبية، باستثناء العقوبات السالبة للحرية، وقواعد توجيهية ناعمة لا يترتب على عدم الانصياع لها جزاء قانوني، وإنما جزاء

- مجتمعي أو ذاتي وفقا للقاعدة المألوفة "امتثل أو برر عدم امتثالك" مع ضمان آلية مناسبة للشفافية والافصاح موجهة للجمهور كافة، وللهيئة المقترحة كسلطة تنظيمية.
- يمكن أيضا عدم اشتراط تسجيل الجمعيات أو المنظمات الشعبية قبل مزاوله عملها، والاكتفاء بنظام الاشعار، واشتراط تسجيل المنظمات التنموية المتخصصة وفق معايير ميسرة، وواضحة، وضمن فترة زمنية قصيرة، مع تقرير حقها في الطعن بقرار الرفض.
- ينبغي على القانون المقترح أن ينص على منع توظيف أقرباء الإدارة العليا في المنظمات غير الحكومية حتى الدرجة الثانية كحد أدنى، وعدم التعاقد مع شركة ربحية لأعضاء مجلس الإدارة مصلحة فيها، ونشر تفاصيل المنح والتبرعات التي تتلقاها المنظمة للجمهور، بالإضافة إلى نشر موازنتها وتقاريرها المالية الدورية المدققة وفقا لمعايير المحاسبة الدولية، متضمنة كذلك الفوائد المصرفية على ايداعاتها، وفروق سعر صرف العملات المتحصلة من موارد الجمعية، وفي حال كانت امكانيات المنظمة المالية لا تسمح بذلك، فيقع على عاتق الهيئة المقترحة التعاقد، على نفقتها، مع شركة تدقيق حسابات مرخصة. وكذلك نشر التقارير الإدارية، وملخص عن قواعد الحوكمة والشفافية المعتمدة في الجمعية.
- يمكن للقانون تشجيع تأسيس الاتحادات القطاعية التخصصية للمنظمات غير الحكومية، بما يدعم تأهيل وتقوية المنظمات المنضوية تحته فنيا وماليا من جهة، وحسن تمثيلها لدى المجلس أو الهيئة المقترحة من جهة ثانية.
- لزوم ضمان القانون المقترح بناء شراكة حقيقية بين القطاع الأهلي والقطاع العام، تضمن حق منظمات المجتمع المدني بالمشاركة في عملية التخطيط الوطني والقطاعي بشكل فعال، مع توضيح آلية تنفيذية لذلك، وحق هذه المنظمات في نقد السياسات العامة، والرقابة على المؤسسات العامة، وواجب السلطة العامة في الرد على مطالبات القطاع الأهلي. لما لذلك من أثر واضح على مجمل عملية التنمية المستدامة.
- ينبغي على القانون المقترح ضمان تخصيص جزء من المال العام لدعم العمل الأهلي، وأن يشجع بشكل صريح حق المنظمات غير الحكومية في تأسيس المشاريع

الاستثمارية شريطة إنفاق عوائدها في خدمة الصالح العام، ضمن قواعد تنظيمية محددة، وكذلك تنظيم عملية جمع التبرعات لصالح هذه المنظمات.

✧ إنشاء صندوق وطني لتمويل المنظمات غير الحكومية، في إطار الهيئة أو المجلس المقترح، على أن يتم تنظيم أحكامه بشكل دقيق، وبما يكفل للعمل الأهلي استقلاليته وحرية، وضمان عدم تحكم الحكومة بإدارته أو بقرارات منح المساعدات. ويمكن في هذا الصدد، وضع معايير لسقوف المساعدات وفقا للأولويات المجتمعية، ونمط الخدمات التي تقدمها المنظمة غير الحكومية. ويمكن كذلك عمل وقياس لدعم العمل الأهلي، على أن يتم تنظيم أحكامها بتشريع خاص. على ألا يكون هذا الصندوق بديلا عن منح المنظمات غير الحكومية حق تلقي المساعدات والتبرعات، شريطة الاعلان عن تفاصيلها للجمهور، وللسلطة المشرفة، ذلك أن القيود غير المبررة على جباية المال مخالفة للمعايير الدولية، وإنما الغاية من كل ذلك ضمان الاستدامة المالية لهذه المنظمات، بطريقة تخدمها في تنفيذ غاياتها وخططها في إطار خطط التنمية الوطنية، حتى لا تتساق وراء أي مال بهدف البقاء على قيد الحياة، دون حساب لأثر ذلك على التنمية المجتمعية، كما هو حاصل حاليا لدى عديد من الجمعيات، كما سبق بيانه.

✧ تشجيع المنظمات غير الحكومية على انتهاج أسلوب التنظيم الذاتي في مجال الحكم الرشيد، والمساءلة الداخلية، والافصاح عن الأمور الجوهرية وغير الجوهرية عبر قنوات كفؤة، والانفتاح على العامة، وتفعيل قنوات تواصلها مع جمهورها، وتصميم نظم للشكاوى، وتقييم الفئات المستفيدة لها، وتبني مدونة سلوك عالمية، ووضع معايير مهنية لأخلاقيات العمل، ونحو ذلك. ويمكن تحقيق ذلك من خلال منح الهيئة المقترحة حق إصدار شهادات جودة وموامة مع الممارسات الفضلى للمنظمات الملتزمة بذلك، ومنحها ميزة عند نظر طلبها الحصول على مساعدات من الصندوق المقترح، أو توصيتها من قبل السلطة المشرفة إلى مجتمع المانحين.

والى حين الوصول إلى المقترحات أعلاه، وكمرحلة انتقالية، ينبغي رفد وزارات الاختصاص بموارد مالية وبشرية مناسبة ومؤهلة، وتوضيح آليات تنسيقها مع الجهات الرسمية ذات العلاقة مثل وزارة الداخلية، ووحدة المنظمات الأهلية في مجلس الوزراء، وضرورة مشاركة وزارة

الداخلية هذه الوزارات في مرحلة ما قبل تسجيل الجمعيات. ووقف تدخلات السلطة التنفيذية في عمل الجمعيات الخيرية، وعدم توسعها في تفسير المصطلحات الفضفاضة في القانون. واعداد دليل اجراءات مختصر يساعد في توضيح كيفية ممارسة وزارات الاختصاص لأدوارها بالمتابعة على الجمعيات، ويمكن لهذه الوزارات، انطلاقا من سلطاتها الاشرافية على الجمعيات، توجيه الأخيرة تجاه تحسين نظم الشفافية والمساءلة فيها، ولتوجيه أنشطتها وخدماتها بما يتفق وخطط هذه الوزارات. وكذلك توفير قاعدة بيانات محوسبة ومحدثة باستمرار عن بيانات الجمعيات، وأنشطتها، وتقاريرها، وسجلاتها، وحالتها، وربطها مع وزارات الاختصاص، بما يخدم جهود التنسيق وتكامل الأدوار. ولاحقا لبناء قدرات وزارات الاختصاص، خلال الفترة الانتقالية، يمكن نقل كوادرها التي أصبحت مؤهلة للعمل في الهيئة المقترحة، مع الإبقاء على ضابط الاتصال مع الهيئة على النحو المذكور، وذلك من منطلق توطيد سياسات التهيئة الهادفة إلى انتقال سلس لصلاحيات الجهات الرسمية القائمة حاليا، إلى الهيئة المستقلة المقترحة، مع ضمان بناء قاعدة البيانات المذكورة خلال المرحلة الانتقالية، وتوريثها للهيئة الناشئة بشكل سلس.

## المصادر والمراجع

### المصادر

- القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003.
- قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.
- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2011 بشأن تعديل قانون الجمعيات الخيرية والهيئات المحلية رقم (1) لسنة 2000.
- قانون الجمعيات العثمانية لسنة 1327 هـ (1907 م).
- قانون الشركات لسنة 1929.
- قانون الجمعيات الأردني رقم (36) لسنة 1953.
- قانون الجمعيات الخيرية الأردني رقم (12) لسنة 1956.
- قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية الأردني رقم (7) لسنة 1965.
- قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاجتماعية الأردني رقم (33) لسنة 1966.
- قرار بقانون رقم (6) لسنة 2008 بشأن تعديل قانون الشركات لسنة 1964.
- قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.
- قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005.
- قرار بقانون رقم (7) لسنة 2010 بشأن تعديل قانون الكسب غير المشروع رقم (1) لسنة 2005.
- قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003 باللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000.
- قرارا مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية.
- المرسوم الرئاسي رقم (8) لسنة 2002 بإنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.
- المرسوم الرئاسي رقم (4) لسنة 1999 بشأن تحديد اختصاصات وزارة شؤون المنظمات الأهلية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (149) لسنة 2004 بتغيير اسم هيئة شؤون المنظمات الأهلية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (159) لسنة 2004 باختصاصات هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (13) لسنة 2006 بشأن إلغاء هيئة حقوق الإنسان وشؤون المنظمات الأهلية.
- مرسوم رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.

- مرسوم رقم (12) لسنة 2013 بتعديل المرسوم الرئاسي رقم (11) لسنة 2012 بشأن إنشاء هيئة شؤون المنظمات الأهلية.
- قانون الجمعيات الأردني رقم (51) لسنة 2008.
- قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري رقم 48 لسنة 2002.
- مرسوم بقانون رقم (21) لسنة 1989 بإصدار قانون الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية والهيئات الخاصة العاملة في ميدان الشباب والرياضة والمؤسسات الخاصة (الإمارات).
- قرار وزير العمل والشؤون الاجتماعية الإماراتي رقم (2) لسنة 1992 بشأن تنظيم سجل قيد الجمعيات والأندية الاجتماعية والثقافية الخاضعة لإشراف وزارة العمل والشؤون الاجتماعية.
- أمر بشأن تعديل قانون الجمعيات العثماني (منطقة غزة وشمالى سيناء) (رقم 686) لسنة 1981.
- الأمر العسكري رقم (832) لسنة 1983 بتعديل قانون الجمعيات العثماني (منطقة قطاع غزة) (تعديل رقم 2).
- الأمر رقم (843) لسنة 1984 بتعديل قانون الجمعيات العثماني (منطقة قطاع غزة) (تعديل رقم 3).
- الاعلان العالمي لحقوق الانسان 1948.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية 1966.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966.

## المراجع

- أبو حماد، ناهض (2011). التمويل الدولي للمؤسسات الأهلية الفلسطينية وأثره على التنمية السياسية في قطاع غزة 2000-2010م. غزة، جامعة الأزهر، رسالة ماجستير .
- البردويل، محمد (2009). مراجعة قانونية بشأن تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وفق قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000، رام الله، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان.
- دبالح، أحمد. (2013). دور الخلل التشريعي في تسهيل الفساد في الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية، المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء، رام الله.
- الدحنون، وليد (2010). علاقة الوزارة المختصة مع الجمعيات الأهلية وفقا لأحكام قانون الجمعيات الفلسطيني، غزة، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان.

- دودين، محمود. (2013). قطاع التمويل الصغير في فلسطين: الإطار القانوني وتنفيذ عقود القرض، رام الله، معهد ماس.
- ديوان الرقابة المالية والإدارية (2013). المخالفات الأكثر شيوعاً في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية، رام الله، التقرير الثالث ربع السنوي.
- صلاح الدين، موسى، عمران، آية، وبشير، ديانا. (2009). واقع الجمعيات في السلطة الوطنية الفلسطينية خلال عام 2009. الهيئة المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، سلسلة تقارير خاصة (68).
- عابدين، عصام. (2015). قراءة في تعديلات نظام الشركات غير الربحية وعلاقتها بالمنظمات الأهلية، مؤسسة الحق، رام الله.
- كسبه، قديري (2013). منظمات المجتمع المدني ودورها في تعزيز مفهوم المواطنة في فلسطين، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، نابلس.
- لدادوه، حسن، جبريل محمد، وجابر عزام (2001). علاقة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية فيما بينها ومع السلطة الوطنية الفلسطينية والممولين، معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، رام الله.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (2009). تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية، غزة.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (2011). تقرير حول الانتهاكات الفلسطينية للحق في تكوين الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية.
- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان (2013). تأثير انقسام السلطة الفلسطينية على دور الجمعيات وتنظيمها القانوني. رام الله، تقارير ودراسات خاصة.
- مركز تطوير المؤسسات الأهلية الفلسطينية. (2013). مشاركة المنظمات غير الحكومية الفلسطينية في عمليات التخطيط القطاعي والوطني، رام الله.
- مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان (2010). وضع الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية في غزة". التقرير السنوي 2010.
- مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان. (2013). حرية تشكيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية والعمل التطوعي في إدارتها، رام الله.
- المؤقت، فاطمة، محمد، جبريل، ولدادوه، حسن (2007). مساعلة العمل الأهلي الفلسطيني، دراسة تقييمية، رام الله، الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان.

- نشوان، تيسير، ومقداد، خليل (2011). دور الشبكات في الدفاع عن الحق في حرية تشكيل الجمعيات وحرية عملها، غزة، مؤسسة الضمير لحقوق الإنسان.
- الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان (2002). "تشكيل الجمعيات في أراضي السلطة الفلسطينية بين القانون والممارسة"، رام الله، سلسلة تقارير خاصة، عدد 15.

- Abdelkarim, Naser (2002). The Long-Term Financial Sustainability of the Palestinian NGO Sector-An Assessment, Welfare Association Consortium. Retrieved from <http://www.icnl.org/research/library/files/Palestine/financialsustainability.pdf>.
- Bartle, Ian and Vass, Peter, Self-regulation and the Regulatory State, a Survey of Policy and Practice, the University of Bath, UK, available at [http://www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Research\\_Reports/17\\_Bartle\\_Vass.pdf](http://www.bath.ac.uk/management/cri/pubpdf/Research_Reports/17_Bartle_Vass.pdf).
- Ehsan, Asif (2003). Self-Regulatory Mechanisms for Non-Governmental Organisations, <http://www.counterpart-afg.org/Portals/0/NGO%20Self-Regulation%20Reference%20Guide.pdf>.
- European Center for Not-for-Profit Law, and the European Commission (2009). Recent Public and Self-regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-profit Organisations in the European Union, at [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc\\_centre/terrorism/docs/initiatives\\_improving\\_transparency\\_accountability\\_npos\\_avr09.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/doc_centre/terrorism/docs/initiatives_improving_transparency_accountability_npos_avr09.pdf).
- Hammer, Michael, Rooney, Charlotte, and Warren, Shana (2010). Addressing Accountability in NGO advocacy: Practice, principles and prospects of self-regulation, Briefing paper number 125, One World Trust, [http://www.oneworldtrust.org/csoproject/images/documents/Self\\_regulation\\_of\\_advocacy\\_among\\_NGOs\\_OWT\\_125\\_March\\_2010\\_-\\_final.pdf](http://www.oneworldtrust.org/csoproject/images/documents/Self_regulation_of_advocacy_among_NGOs_OWT_125_March_2010_-_final.pdf).
- Hariss-Curtis, E. (2002) 'NGO codes of conduct: and exploration of the current debate', in INTRAC Informed , Bulletin 5, November, <http://www.intrac.org/Intrac/docs/5Informed.pdf>.
- <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/477/03/PDF/N0647703.pdf?OpenElement>
- Irish, Leon and Simon, Karla (2000). Freedom of Association: Recent Developments Regarding the "Neglected Right", The International Journal of Not-for-Profit Law, Volume 3, Issue 2.
- Lloyd, Robert and de las Casas, Lucy, NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability, one world trust, retrieved from <http://www.oecd.org/dev/devcom/44251309.pdf>.
- Lloyd, Robert, Calvo, Virginia and Laybourn (2010). Christina, Ensuring credibility and effectiveness, Designing compliance systems in CSO self-regulation, Briefing paper number 127, at

- [http://www.oneworldtrust.org/csoproject/images/documents/SRI\\_Compliance\\_Mechanisms.pdf](http://www.oneworldtrust.org/csoproject/images/documents/SRI_Compliance_Mechanisms.pdf).
- Moore, David (2005). Laws and Other Mechanisms for Promoting NGO Financial Stability, retrieved from International Center for Not-for-Profit Law <http://www.icnl.org/research/library/files/Transnational/lawsmech.pdf>.
  - Moore, David (2006). Civil Society under threat: common legal barriers and potential responses, European Parliament, September. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/civil\\_society\\_under\\_threat/civil\\_society\\_under\\_threat\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/civil_society_under_threat/civil_society_under_threat_en.pdf)
  - Nilda Bullain (2009). European Models for NGO Regulation and Supervision, Basic Principles of Civil Society Law, European Center for Not-for-Profit Law, Cairo, at <http://maktabatmepi.org/sites/default/files/resources/english/6%20-%20Government%20Supervision%20-%20English.pdf>.
  - Salamon, Lester et. al. (2003). Global Civil Society: An Overview,” the John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Available at <http://ccss.jhu.edu/wp-content/uploads/downloads/2011/08/Global-Civil-Society-I.pdf>.
  - Shea, Catherine and Moore, David (2006). Civil Society Under Threat: Common Legal Barriers and Potential Responses, IN: United States Agency for International Development and Bureau for Europe and Eurasia, The 2005 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia. [http://csogeorgia.org/uploads/developmentTrends/8/sustainability\\_index-2005.pdf](http://csogeorgia.org/uploads/developmentTrends/8/sustainability_index-2005.pdf).
  - UN, General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights while countering terrorism, Martin Scheinin, Sixty-first session, available at
  - UN, General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of association, Maina Kiai, Human Rights Council, Twentieth session, 21/5/2012. Available at [http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27\\_en.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session20/A-HRC-20-27_en.pdf)
  - United Nations Special Rapporteur On the rights to freedom of peaceful assembly and of association, retrieved from <http://freeassembly.net/about/freedoms/>.
  - Yvonne Morgan(2005). The Potential for an Independent Regulatory Authority for NGOs in South Africa, The International Journal of Not-for-Profit Law Volume 7, Issue 3.



## الملاحق

- ملحق 1: استمارة الدراسة  
ملحق 2: قائمة بعينة الدراسة من الجمعيات المبحوثة  
ملحق 3: قائمة بأسماء المقابَلين (مع حفظ الألقاب) أبجدياً



## ملحق 1: الاستبانة

استبانة قياس أثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية لسنة 2000 على تطوير العمل الأهلي  
اسم وعنوان الجمعية/الهيئة الأهلية:  
اسم وصفة المجيب على الاستبانة:

ملاحظات:

- ✧ تأتي هذه الاستبانة كجزء من متطلبات إعداد دراسة لصالح معهد أبحاث السياسات الاقتصادية (ماس) الهادفة إلى تقييم أثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية على أداء هذه الجمعيات وقدرتها على الاستمرار في أداء رسالتها.
- ✧ المعلومات والبيانات المتحصلة من نتيجة هذه الاستبانة تبقى ضمن غايات البحث العلمي الأصيل والموضوعي. وفي حال رغبت الجهة المفصحة عن المعلومات بعدم ذكر مرجعها في الدراسة فإننا نلتزم بسرية مصدر المعلومة حفاظا على الخصوصية.
- ✧ إيماننا منا بجدية الدراسة ورغبتنا في استقصاء الواقع بعناية دقيقة لما لذلك من أثر بالغ على صدق ودقة نتائج الدراسة، فإننا سنشير في الدراسة إلى الجمعيات التي تعاونت في جمع البيانات والاحصاءات في مرحلة البحث الميداني. أملين التعامل بإيجابية عالية خدمة للصالح العام.
- ✧ تحقيقا للغاية المتوخاة من الدراسة، نأمل أن يتم الإجابة على الأسئلة المرفقة من مرجع مسؤول له سلطة إدارية وإشرافية، أو قانونية معتبرة في الجمعية.
- ✧ في الوقت الذي نشجع فيه الجمعيات الإجابة على كامل بنود الاستبانة، إلا أنه يظل من حق الجمعية/الهيئة الاعتذار عن ملئ الاستبانة بشكل كامل، أو اختيار ما تراه مناسباً منها من بنود.

تتكون الاستبانة من 45 بندا. يُرجى قراءة البند المعني بعناية؛ حيث أن بعض البنود مصاغة بطريقة ايجابية، وبعضها الآخر بطريقة سلبية، ما يتطلب تغيير نمط الإجابة وفقا للصيغة.

1. يعتبر اشتراط تسجيل الجمعية قبل مزاوله أعمالها:  
(أ) مناسب (ب) غير مناسب
2. لا تعتبر وزارة الداخلية جهة مناسبة لتسجيل الجمعيات:  
(أ) موافق (2) غير موافق (3) لا أستطيع الحكم
3. يعتبر الحد الأدنى من الأشخاص اللازم لتكوين الجمعية (وهو 7 وفقاً للقانون الحالي):  
(أ) مناسب (2) يفضل تحفيضه (ج) يفضل زيادته (د) لا أستطيع الحكم
4. تعتبر إجراءات تسجيل الجمعية وفقاً للقانون والممارسة:  
(أ) ميسرة وسلسة (ب) معقدة وغير مبررة (ج) عادلة
5. للجمعية صفحة الكترونية خاصة بها:  
(أ) لا (ب) نعم
6. يتم نشر التقارير المالية والإدارية الخاصة بالجمعية على الصفحة الالكترونية حال المصادقة عليها:  
(أ) نعم (ب) لا (ج) لا ينطبق
7. النظام الداخلي للجمعية متاح لاطلاع العموم:  
(أ) لا (ب) نعم...حدد الآلية
8. عدد أعضاء مجلس إدارة الجمعية هو....
9. عدد أعضاء الجمعية العامة هو...
10. تجري انتخابات دورية وفق القانون لأعضاء مجلس الإدارة:  
(أ) دائماً (ب) غالباً (ج) أحياناً (د) أبداً
11. يتاح لكل من تطبق عليه الشروط الانضمام للجمعية:  
(أ) دائماً (ب) أحياناً (ج) العضوية مجمدة
12. لم يسبق للجمعية أن رفضت طلبات التحاق لهيئتها العامة:  
(أ) نعم (ب) لا...حدد سبب الرفض
13. تتدخل السلطة التنفيذية في الدولة أو أجهزتها الأمنية في توجيه عمل وسياسة الجمعية:  
(أ) دائماً (ب) غالباً (ج) أحياناً (د) أبداً
14. للجمعية استراتيجية مكتوبة وخطط عمل قابلة للقياس:  
(أ) نعم (ب) لا
15. تعمل الجمعية ضمن أولويات مجتمعية محددة:  
(أ) دائماً (ب) غالباً (ج) أحياناً (د) أبداً

16. تلتزم الجمعية بخططها وأولويات عملها بشكل:
- (أ) مطلق (ب) متوسط (ج) معقول (د) عشوائي
17. فرص التمويل المتاحة عامل حاسم في توجيه أنشطة الجمعية بصرف النظر عن الأولويات:
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
18. مخرجات أنشطة الجمعية تتفق مع أهدافها وغاياتها وخططها بشكل:
- (أ) دقيق (ب) دقيق الى حد ما (ج) ضعيف الدقة (د) غير دقيق
19. يوجد داخل الجمعية أدوات محددة لقياس أثر أنشطتها على المجتمع:
- (أ) نعم... مثل (ب) لا...السبب (ج) لا أستطيع الحكم
20. تعمل الجمعية باستمرار على مأسسة واستدامة مخرجات أنشطتها:
- (أ) نعم (ب) لا (ج) لا أستطيع الحكم
21. لدى الجمعية موارد مالية مستدامة، ويمكن لها الاستمرار دون تلقي مساعدات مالية:
- (أ) نعم (ب) لا
22. تتكون الموارد المالية للجمعية من:
- (أ) التمويل الأجنبي (ب) التمويل المحلي (ج) اشتراكات الأعضاء (د) المساعدات الحكومية هـ)
- ربع أنشطة الجمعيات وفقا للقانون و) أخرى حدد/ي.....
23. لا يشجع قانون الجمعيات على خلق حالة من الاستدامة المالية للجمعية:
- (أ) لا (ب) نعم...السبب
24. عند حاجة الجمعية للتوظيف أو التعاقد مع الغير فإنها تُخضع الشواغر للمنافسة العادلة بشكل علني:
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
25. لدى الجمعية أنظمة مكتوبة للمساعدة:
- (أ) نعم (ب) لا
26. تقوم الجمعية بالتعاقد مع مدقق حسابات قانوني خارجي للتدقيق على مشاريعها ومالياتها:
- (أ) نعم (ب) لا
27. تنشر الجمعية تقاريرها المالية كافة للجمهور:
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
28. تتيح الجمعية للجمهور الاطلاع على مكافآت الإدارة العليا من الموظفين:
- (أ) نعم (ب) لا

29. لم يسبق للجمعية وأن قامت بتوظيف أو التعاقد مع أقارب رئيس أو أعضاء مجلس الإدارة حتى الدرجة الثانية:
- (أ) نعم (ب) لا
30. لدى الجمعية قنوات فعالة للتواصل مع الجمهور ونظام لاستقبال ومعالجة الشكاوى بشكل عادل:
- (أ) نعم (ب) لا
31. لا تمارس وزارة الاختصاص أية سلطة رقابية أو توجيهية على الجمعية:
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) مطلقا
32. تقوم الجمعية بالتنسيق والتشبيك مع الجمعيات المماثلة عند تنفيذ برامجها وأنشطتها:
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
33. تربط الجمعية عملها بالأهداف الوطنية للتنمية، وبالأهداف القطاعية للمؤسسات المعنية بالتنمية.
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
34. تقوم الجمعية بتنفيذ مشاريعها بالتعاون مع شركائها من الجهات والدوائر الحكومية.
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
35. تحرص الجمعية على تدريب موظفيها وتطوير معارفهم، ومهارتهم، بشكل متواصل.
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
36. تقوم الجمعية بتمكين المتطوعين والطلبة من المشاركة في تنفيذ نشاطاتها ، وتقديم ما لديها من معلومات لكل من يطلبها:
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
37. للجمعية مدونة سلوك/ميثاق أخلاقي مكتوب :
- (أ) نعم (ب) لا
38. يضمن نظام الجمعية المشاركة المجتمعية للجميع دون تمييز:
- (أ) نعم (ب) لا
39. خدمات الجمعية موزعة جغرافيا بشكل عادل:
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
40. تراجع الجمعية أجندتها باستمرار بما يتوافق مع متطلبات التغيير المجتمعي المنشود وقضايا المجتمع العامة
- (أ) دائما (ب) غالبا (ج) أحيانا (د) أبدا
41. من وجهة نظركم، يفصل قانون الجمعيات بين المهام الإدارية والمهام التنفيذية للجمعية:
- (أ) نعم (ب) لا

42. يعتبر قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية ملائما لتنظيم جميع أنواع الجمعيات:
- (أ) بدرجة كبيرة ب) بدرجة متوسطة ج) بدرجة مقبولة د) غير ملائم تماما
43. حظر القانون منح أعضاء مجلس الإدارة أجور أو مكافآت يؤثر سلبا على عمل وأداء الجمعية بدرجة:
- (أ) كبيرة جدا ب) كبيرة ج) متوسطة د) لا يؤثر مطلقا
44. محدودية موارد الجمعية المالية تحرمها من تعيين مهنيين ومختصين بشكل مناسب:
- (أ) دائما ب) غالبا ج) أحيانا د) أبدا
45. يتم تدوير المناصب العليا في الجمعية (عضوية ورئاسة مجلس الإدارة، ومدير الجمعية) بشكل دوري وسلس:
- (أ) دائما ب) غالبا ج) أحيانا د) أبدا

انتهت،

ملحق 2: قائمة بعينة الدراسة من الجمعيات المبحوثة

رام الله	نابلس
مركز الديمقراطية وحقوق العاملين	الجمعية الثقافية الاجتماعية الخيرية
مركز المرأة للإرشاد القانون والاجتماعي	جمعية الرعاية الاجتماعية
المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة)	جمعية اللد الخيرية
المبادرة الفلسطينية لتعميق الحوار العالمي (مفتاح)	جمعية المركز الاجتماعية الخيرية
الإغاثة الزراعية	جمعية رعاية الأطفال وذوي الاحتياجات الخاصة
جمعية تنمية المرأة الريفية	مركز دار الفنون والتراث
مركز معاً	الجمعية الخيرية لتنظيم وحماية الأسرة الفلسطينية
جمعية إنعاش الأسرة	مركز واصل لتنمية الشباب
مؤسسة الضمير	-
منتدى شارك الشبابي	-
غزة	الخليل
الهيئة الأهلية لرعاية الأسرة	جمعية العودة لإحياء التراث الفلسطيني
جمعية أجيال للإبداع والتطوير	جمعية المرابي الفاضل
جمعية أصدقاء الطالب	جمعية المريض المحتاج الخيرية
جمعية السهول الخضراء	جمعية المكتبة المتنقلة من أجل اللا عنف والسلام
جمعية الفضيلة والديمقراطية	جمعية رابطة الجامعيين
جمعية طموح لتنمية المهارات	جمعية سيدات الخليل
جمعية الإيثار للإغاثة والتنمية	جمعية نهضة بنت الريف الخيرية
جمعية الاتحاد النسائي الفلسطيني	ملتقى رجال الأعمال
جمعية فلسطين الغد للتنمية المجتمعية	جمعية التنمية الأسرية
-	جمعية البيوت السعيدة للثقافة والتنمية

ملحق 3: قائمة بأسماء المقابلين (مع حفظ الألقاب) أبجدياً

المؤسسة	الاسم
المركز الفلسطيني لاستقلال القضاء والمحاماة (مساواة)	إبراهيم البرغوثي
وزارة الشؤون الاجتماعية	إياد الديك
المركز الفلسطيني لحقوق الانسان	إياد العلمي
مركز التجارة الفلسطيني (بال تريد)	حنان طه
وزارة الشؤون الاجتماعية	خالد الطمیزی
هيئة شؤون المنظمات الأهلية	داود جراب
مركز المرأة للإرشاد القانوني والاجتماعي	رندة سنيورة
وزارة الاقتصاد	عبد الله دراغمة
وزارة الداخلية	عبد الناصر الصيرفي
مؤسسة الحق	عصام عابدين
الهيئة الأهلية لاستقلال القضاء	عيسى أبو شرار
هيئة شؤون المنظمات الأهلية	محمد عياد
وزارة العدل	معتصم أبو عون
مجلس الوزراء	معن فريحات
وزارة العدل	ميساء حمارشة