2022

انعكاسات العلاقة بين الدولة والمجتمع على التطور التشريعي للعمل الأهلي في مصر

"دراسة حالة القانون 149 لسنة 2019"

مروة محمد عبد المنعم بكر

مدرس العلوم السياسية

كلية التجارة – جامعة أسيوط

الملخص

استهدفت الدراسة تحديد انعكاسات العلاقة بين الدولة والمجتمع على التطور التشريعي الحاكم للمجتمع المدني بالتركيز على دراسة حالة القانون رقم 149 لسنة 2019.

وقد توصلت الدراسة إلى عدة نتائج، من أهمها: في الفترات السابقة التي شهدتها مصر، اتسمت العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني بالتوتر وعدم الثقة. وبعد حدوث ثورتي يناير 2011 ويونيه 2013 تزايد الطلب على تأسيس الجمعيات وممارسة العمل الأهلي. كما يعتبر القانون 149 لسنة 2019 خطوة مهمة وإيجابية تبنى عليها جسور الثقة بين الدولة والمجتمع المدني، وتظهر رغبة الدولة في تعزيز مبدأ المشاركة في التنمية.

كلمات مفتاحية: العلاقة بين الدولة والمجتمع، الجمعيات الأهلية.

Abstract

The study sought to determine the repercussions of the relationship between the state and society on the legislative development governing civil society by focusing on the case study of Law No. 149 of 2019.

The study reached several results, the most important of which are: In the previous periods that Egypt witnessed, the relationship between the state and civil society was characterized by tension and mistrust. After the January 2011 and June 2013 revolutions, the demand for the establishment of associations and the practice of civil work increased. Law 149 of 2019 is also an important and positive step on which to build bridges of trust between the state and civil society, and it shows the state's desire to enhance the principle of participation in development.

Keywords: The Relationship between the State and Society, NGOs.

مقدمة

يلعب المجتمع المدني دوراً هاماً في ترسيخ المبادئ الديمقراطية وتأكيد قيمها الأساسية، وينبع ذلك من طبيعة المجتمع المدني وما تقوم به منظماته من أدوار ووظائف في المجتمع لتصبح بذلك من أهم قنوات المشاركة العامة والتنشئة الاجتماعية وغرس القيم الديمقراطية ورفع درجة الوعي لدى المواطن بما له من حقوق وما عليه من واجبات تجاه الدولة.

تنعكس طبيعة العلاقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني على حجم دور المجتمع المدني ومدى استقلاليته عن الحكومة. وقد برز دور هذه المنظمات في مناطق عديدة من العالم، وازداد الدور الذي تلعبه هذه المنظمات في كل من عملية التطور الديمقراطي وصنع السياسات العامة لبرامج ومشروعات التنمية المستدامة في الدولة.

ويظهر دور منظمات المجتمع المدني بصورة واضحة في الدول الديمقراطية، حيث تجد البيئة السياسية والمساحة التشريعية التي تعمل من خلالهما مناسبة وكافية لكفالة المشاركة المجتمعية لمنظمات المجتمع المدني كمنظمات وسيطة بين المواطن والدولة. ولا يمكن اعتبار الإطار القانوني الحاكم للعمل الأهلي مجرد عبارات تصاغ وتنقل من مصادر أخرى، ولكنه تعبير عن مصلحة مجتمعية بين النظام السياسي والمجتمع، ووسيلة أكيدة لرقي الشعوب ورفاهيتها، وتكريس لحرياتها المسئولة تجاه الدولة.

صدر القانون رقم 149 لسنة 2019 في ظل دستور 2014 وتعديلاته ليواكب تطور توجهات القيادة السياسية والحكومة تجاه توسيع مشاركة المجتمع المدني في خطط وبرامج التنمية، ومُنهيًا فترة من الجدل والسجال الحاد التي صاحبت القانون السابق عنه رقم 70 لسنة 2017 الذي واجه العديد من الاعتراضات والرفض على المستويين الداخلي والخارجي، وخرجت الدعوات إلى ضرورة مراجعته.

وقد عبر العديد من الجهات المانحة والهيئات الدولية العاملة في مصر، والجمعيات الأهلية والأحزاب السياسية عن ارتياحها ورضائها عن القانون رقم 149 لسنة 2019، وترى معظم هذه الآراء أن القانون الجديد يحل فعلياً العديد من إشكاليات عمل المجتمع المدني، وقد أدخل تعديلات جذرية تتوافق مع الدستور المصري. مما يقرب إلى حد كبير من الثقة بين الدولة والمجتمع المدني في ظل تطورات التنمية الاجتماعية والاقتصادية التي تشهدها مصر.

مشكلة الدراسة وتساؤلاتها

رغم أن القانون الجديد رقم 149 لسنة 2019 قد خفف من القيود المفروضة على العمل الأهلي بموجب التشريعات السابقة عليه وخاصة القانون رقم 70 لسنة 2017 الذي ثار من قبل العديد من منظمات وأعضاء المجتمع المدني بشأن صدوره جدل واسع حول مساوئه وعيوبه. ولم يستطع أحد تأييده والتمسك به طويلاً، وتبنى رئيس الجمهورية الدعوة لتعديله، وهي الدعوة التي تحولت لإلغائه وإعداد قانون جديد للجمعيات الأهلية. إلا أن هناك آراء في المجتمع المدني ترى أن القانون 149 لسنة 2019 يتضمن قيوداً على حرية المجتمع المدني ويؤدي إلى تعويق استقلالية منظمات المجتمع المدني، إذ أن الصياغة السياسية لتشريعات العمل الأهلي تعكس توازنات القوى بين الدولة والمجتمع المدني.

تماشياً مع هذه المشكلة البحثية تطرح الدراسة التساؤل الرئيسي التالي: ما انعكاسات العلاقة بين الدولة والمجتمع على التطور التشريعي للمجتمع المدني بالتركيز على دراسة حالة القانون رقم 149 لسنة 2019؟ ويتفرع عن هذا التساؤل عدة تساؤلات فرعية كما يلي:

1. ما طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني؟ وما واقع هذه العلاقة في مصر؟
2. كيف تطورت أدوار ووظائف المجتمع المدني المصري؟
3. ما أهم تعديلات القانون 149 لسنة 2019 بالمقارنة بقانون 70 لسنة 2017؟
4. ما أوجه القبول والاعتراض بشأن القانون رقم 149 لسنة 2019؟

فرضية الدراسة

تنطلق الدراسة من فرضية أساسية مفادها: "إن القانون الجديد للمؤسسات والجمعيات الأهلية يعكس طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني من حيث زيادة إسهام هذه المؤسسات والجمعيات في عملية التنمية المستدامة في الدولة. إذ أن مشاركة المجتمع المدني تتوقف إلى حد كبير على الإطار القانوني الناظم الذي تعمل من خلاله".

منهج الدراسة

تعتمد الدراسة على مدخل العلاقة بين الدولة والمجتمع. والاقتراب القانوني–المؤسسي بما يعنيه من دور الدولة في سن وإصدار التشريعات لضبط حركة المجتمع المدني.

وتنقسم الدراسة إلى عدة محاور على النحو التالي

1. الإطار النظري للعلاقة بين الدولة والمجتمع المدني.
2. محددات العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني في مصر.
3. واقع منظمات المجتمع المدني في مصر.
4. التطور التشريعي للمجتمع المدني وقانون 149 لسنة 2019.

أولاً: الإطار النظري للعلاقة بين الدولة والمجتمع المدني (The Relationship between the State and Civil Society)

بادئ ذي بدء سيتم استعراض أبعاد العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني، وتحديد طبيعة أدوار المجتمع المدني على أساس الشراكة الكاملة مع الدولة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والانخراط في عمليات التغيير أو الإصلاح الديمقراطي.

يعد المجتمع المدني مكسباً للمجتمعات البشرية، وهو مفهوم عالمي، إذ يساهم في تحقيق منفعة عامة للمجتمع في إطار من الاستقلال النسبي عن الدولة والالتزام بالعمل التطوعي والقيم الديمقراطية (الحاشدي، 2016: 12).

ينعكس السياق المجتمعي والتشريعي على إضفاء الطابع المحلي أو الوطني على المجتمع المدني، لذا تتباين طبيعة منظمات المجتمع المدني وأدوارها من دولة لأخري (Gstach and others, 2015: 14). فالمجتمع المدني ما هو إلا إحدى تجليات الدولة الوطنية الحديثة التي توفر شرط قيامه عن طريق تقنين نظام للحقوق ينظم ممارسات كافة الفاعلين والجماعات داخل المجتمع. وطبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني قد تكون تعاونية، أو صراعية، وقد تضم الوجهين معاً في آن واحد وفقاً للظروف (مفتي، 2015: 13).

فلم ينشأ المجتمع المدني في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية لتقويض الدولة، بل كانت الدولة القوية والمجتمع المدني القوي حصيلة التطور المتوازي في العلاقة الديمقراطية بينهما (العجاتى، 2015: 4-5). إذ أن منظمات المجتمع المدني تصبح أكثر فعالية في المشاركة في عملية صنع السياسة، إذا كانت الدولة ديمقراطية تتمتع بسلطات متماسكة قادرة على وضع السياسات وتنفيذها (Nuscheler, 2003: 9).

يرتب إعلان الحق في التنمية التزامات على الحكومات لتشجيع وتعزيز مشاركة منظمات المجتمع المدني وتوفير الحقوق الأساسية من أجل المزيد من المشاركة الشعبية في عملية التنمية (النجار، 2020: 209). وباتت تلك المنظمات قاسماً مشتركاً في النقاشات والفعاليات حول التنمية، نظراً لأن المجتمع المدني أصبح فاعلاً له دوره في قضايا وطنية ودولية هامة، وقد ساعد هذا من على نمو تلك منظمات المجتمع المدني سواء كان ذلك على مستوى العدد أو البنية التنظيمية أو القدرة على التأثير والانتشار، لدرجة أنها أصبحت تتولى مهام كثيرة في التنمية والإغاثة لتعضد من شرعية الحكومة (عدلي، 2000: 116). مما شجع معظم دول الجنوب لإفساح الطريق للمجتمع المدني لكي يلعب دوراً هاماً كشريك في عملية التنمية وتقوم بدور بالغ الأهمية في المشاركة المجتمعية (الأمم المتحدة، 2020).

ومن الأمور الهامة التي تؤثر على المجتمع المدني في القيام بالدور المنوط به هي طبيعة العلاقة مع الحكومة –كممثل للدولة– التي تمارس السلطة التنفيذية ومباشرة وظائف الدولة. ومدى ما تكفله لمنظمات المجتمع المدني من مساحة ودور في المشاركة المجتمعية (آرمن وآخرون، 2004). فمنظمات المجتمع المدني يمكن أن تقوم بدور مكمل لدور الحكومات في القيام ببعض المهام التي توكلها لها، كما يمكن تقوم بدور الرقابة والمساءلة الاجتماعية على أداء الحكومة، أو أن يكون لها المبادرة في علاج مشكلات مجتمعاتها كالبطالة والفقر ونقص الخدمات العامة والآثار السلبية لسياسات التكييف الهيكلي (Marconi,2015: 13).

يمكن توضيح ذلك على النحو التالي:

1. **التكامل مع دور الحكومة**

تعمل منظمات المجتمع المدني بمثابة آلية للإنذار المبكر للحكومة نظراً لقربها من الجمهور ومشكلاتهم. وقد تصاعد وزن هذه المنظمات في عملية التنمية، في ظل إخفاق غالبية تجارب وخبرات التنمية التي استندت على بناء فوقي تمثل في أيدلوجية للتنمية تفرض من أعلى وغاب عنها –إلى حد كبير– المشاركة الشعبية. وفي إطار هذا التوجه الجديد لتفعيل دور "التنمية بالمشاركة" من جانب المواطنين، برز اهتمام عالمي من جانب المؤسسات العالمية، ومن جانب الخطاب السياسي للحكومات للتأكيد على أهمية دور المجتمع المدني، وبرزت منظمات المجتمع المدني كآلية لإحداث التوازن في

مراحل التحول الاقتصادي، والتعامل مع الفئات المهمشة، وتوصيل الخدمات للمجتمعات المحلية (Brown, and Moreit 2001: 112).

كما كان لنتيجة ضعف قدرة الدولة على تنمية الموارد العامة انعكاس على تدعيم هذه المنظمات، حيث دفع ذلك الحكومة للبحث عن بديل لتقديم الخدمات العامة التقليدية والمساهمة في برامج التنمية، وقد كانت منظمات المجتمع المدني والمبادرات المجتمعية هي البديل الممكن وخاصة أن عدداً منها قد استطاع أن يحقق وينجز برامج تنموية على المستوى القومي مثل برامج الرعاية الصحية والتعليم، وتمكنت من التخفيف من الأعباء الملقاة على كاهل الدولة، وكذلك العمل الخيري وتقديم المساعدات الإنسانية (Clarck, 1994: 18) .

من هنا يتضح أن هذه المنظمات لديها القدرة ليس فقط على تعبئة الموارد المادية، بل أيضاً القيم المعنوية، بما لديها من ميزة القرب من المجتمعات المحلية والقدرة على حشد موارد المجتمع والرأسمال البشري من أجل تحقيق التنمية المستدامة.

2. تفعيل المساءلة الاجتماعية

كما يمكن لمنظمات المجتمع المدني أن تطبق أدوات المساءلة الاجتماعية على أداء الحكومة والمحليات، ولا سيما فيما يتعلق بصنع القرارات وإدارة الموارد العامة والخدمات الأساسية للمواطنين. بهذا المعنى تجعل آليات المساءلة الاجتماعية من السياسات العامة أكثر اتصالاً باحتياجات المواطنين. كما أن أداة المساءلة هي طريقة لزيادة الفعالية والكفاءة في أداء الحكومات عن طريق تمكين المواطن من توضيح احتياجاته، وزيادة اهتمامه بأنشطة الحكومة مثل إدارة مخصصات الموازنة العامة وتقديم الخدمات، كذلك تتابع هذه المنظمات أداء الحكومة وتراقبها، وتتناقش مع الحكومة حول تقييم الأداء العام وسبل تطويره (Draimin, 23).

تجدر الإشارة إلى أن المشاركة والتشاور والحوار بشأن صنع السياسات يمكن أن يساعد على الحد من مخاطر عدم الاستقرار السياسي. وكذلك تمكين المواطن من المطالبة بخدمات أفضل، وبالرقابة على استخدام الموارد العامة، وهو ما يضعه في موقف يجعل منه فاعلاً في محاربة الفساد والمحاباة والمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة (رشماوى، 2018: 28).

يتضح مما سبق من خلال مراجعة الإطار الحاكم للعلاقة بين الدولة والمجتمع المدني خاصة في جانبها القانوني، أن الدولة والمجتمع المدني متلازمان، فلا دولة من دون مجتمع ولا مجتمع من

دون دولة، بل إن المجتمع المدني هو وليد قوة الدولة ومن أجل تدعيم قوتها وموازنة سلطاتها. كما أن الأصل في العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني إنها علاقة تكامل واعتماد متبادل وتوزيع للأدوار، وليست علاقة تناقض أو خصومة.

ثانياً: محددات العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني في مصر

تتحدد العلاقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني في مصر، من خلال أربعة أبعاد، هي:

- إن الدولة من خلال الحكومة والبرلمان هي مصدر التشريعات التي تنظم قواعد العمل والنشاط في هذا القطاع وتتضمن هذه التشريعات كيفية تأسيس أو تكوين الجمعيات الأهلية، وقواعد إشراف ورقابة الأجهزة الحكومية عليها. كما تتضمن سلطة حل هذه الجمعيات.
- قد تنحاز الحكومة إلى منظمات بعينها من خلال تفضيل اختيار البعض منها لتنفيذ مشروعاتها وخططها في مجال الرعاية الاجتماعية.
- تمثل الحكومة أحد مصادر التمويل للجمعيات الأهلية، وغالباً ما توضع قواعد تحدد أولويات التمويل وفقاً للاحتياجات الاجتماعية وأهمية المشروعات التي تتبناها هذه المنظمات. كذلك فإن الحكومة في كثير من الحالات تقدم دعماً فنياً للمنظمات، من خلال إعارة بعض موظفيها وخبراتها للعمل في هذه المنظمات.
- إن الحكومة تقوم بتحديد الجهات والأجهزة الإدارية التي تشرف على نشاط هذه المنظمات، كما تخول لها سلطات واختصاصات تسمح لها بذلك وفي أغلب الأحوال يتحقق هذا الإشراف من خلال دائرة أو إدارة خاصة بوزارة الشئون الاجتماعية، بالإضافة إلى اختصاصات أخرى للأجهزة الحكومية المعنية بالإدارة المحلية والصحة والتعليم والعمل، وذلك وفقاً لطبيعة نشاط هذه المنظمات (عدلي، 2006: 19-20).

تطورت العلاقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني في اتجاه الشراكة والتعاون انطلاقاً من اهتمام وتوجيهات القيادة السياسية لتفعيل مشاركة الجمعيات والمؤسسات الأهلية في استراتيجية التنمية المستدامة 2030. وذلك كما يلي:

1. استراتيجية التنمية المستدامة (رؤية 2030)

تمثل استراتيجية التنمية المستدامة "رؤية مصر 2030" إعادة النظر في الرؤية التنموية للدولة لمواكبة التطورات العالمية وتشمل البعد الاقتصادي والبعد الاجتماعي والبعد البيئي، وتتوافق مع أهداف الأمم

المتحدة للتنمية المستدامة (2015 – 2030)، وتراعى الاستراتيجية مبدأ تكافؤ الفرص وسد الفجوات التنموية والاستخدام الأمثل للموارد ودعم عدالة استخدامها، مما جعل الرؤية الاستراتيجية هذه تتضمن أهدافاً شاملة لكافة مرتكزات وقطاعات الدولة المصرية (رؤية مصر 2030، 2015: 2).

وحيث إن المجتمع المدني يمارس عدة وظائف وأغراض متعلقة بالتنمية في جميع مجالاتها (الأمانة العامة لجامعة الدول العربية، 2017: 5). نظرًا لذلك، يصبح من المهم تطوير وتعزيز دور الجمعيات الأهلية لكي تتمكن من تحقيق الاستغلال الأكفأ والفعال للموارد المحلية وتعيين مقومات التنمية المستدامة.

2. توجيهات القيادة السياسية لمشاركة المجتمع المدني في جهود التنمية

أعلن الرئيس عبد الفتاح السيسي أن 2022 عام للمجتمع المدني. داعياً الجمعيات والمؤسسات الأهلية إلى مواصلة العمل بجد واجتهاد جنبًا إلى جنب مع مؤسسات الدولة المصرية، لتحقيق التنمية المستدامة في جميع المجالات، وتحقيق التكامل في عملية الارتقاء بالمجتمع وتنميته، ونشر الوعي بثقافة حقوق الإنسان، والمساهمة في تحقيق آمال وطموحات الشعب المصري (جريدة اليوم السابع، 2021).

ودائما ما يؤكد الرئيس عبد الفتاح السيسي، منذ توليه مقاليد الحكم، دعمه للمجتمع المدني وترجم ذلك إلى قوانين واستراتيجيات ومبادرات تقوم بها الجهات الحكومية بالتعاون مع المؤسسات والجمعيات الأهلية، مما يعكس توجهات القيادة السياسية وحرصها على الحياة الكريمة لجميع المصريين بجميع الفئات (جريدة الأهرام اليومي، 2021: 12).

وهكذا يتبين من تطور اتجاهات العلاقة بين الدولة والجمعيات الأهلية منذ تولي الرئيس عبد الفتاح السيسي رئاسة الجمهورية في 2014، إلى توجيه القيادة السياسية للحكومة على تحقيق الشراكة الاستراتيجية مع المجتمع المدني لتحقيق التنمية المستدامة في مصر.

ثالثاً: واقع منظمات المجتمع المدني في مصر

إن دراسة واقع منظمات المجتمع المدني في مصر في مرحلة ما بعد ثورة 25 يناير 2011 وحتى العام 2021 وفي إطار علاقتها بالدولة لا بد وأن يتطرق إلى التطورات في بنية ووظائف المجتمع المدني بعد الثورات المصرية، ويناقش هذا الجزء من الدراسة هذه التحولات والتطورات ما بعد ثورتي 2011 و2013.

1. واقع منظمات المجتمع المدني ما بعد ثورتي 2011 و2013

شهد المجتمع المدني مشكلة توجيه بعض القائمين على الجمعيات الأهلية لمنظماتهم للقيام بأغراض سياسية أو دينية فيما يعرف بظاهرتي "التسييس" و"التديين". إذ أن الآلاف من الجمعيات الأهلية ذات الجذور الجماهيرية Grass Roots Organizations قد وظفت العمل الأهلي لصالح تعبئة الموالين لهم، وهذه الجمعيات تتبع بشكل مباشر أو غير مباشر تيارات دينية وسلفية، وبعضها صنع لنفسه قواعد شعبية من الفقراء، من خلال تقديم مساعدات خيرية أو من خلال خدمات صحية. وقد يكون من الجدير الإشارة إلى أن آلاف المنظمات الأهلية التي تم تسجيلها بعد ثورة يناير 2011، كانت جمعيات خيرية دينية، تركزت في الوجه القبلي، وفي أكثر المحافظات فقرًا. كما أن منح القطاع الخاص – التي تدخل ضمن ممارسات المسئولية الاجتماعية Social Responsibility – قد اتخذ أخيرا أبعادًا دعائية وإعلامية، بالإضافة إلى ميل هذه المؤسسات الخاصة إلى تأسيس منظمات اجتماعية لها، ووفقا لرؤيتها لتنشط مؤسساتها الأهلية في مجالات بعينها مثل تدريب وتأهيل الشباب (قنديل، 2014).

هذا فضلا عن تراجع العمل التطوعي في المجتمع المدني، إلا أن هذا التراجع الحاد حاليا مصدره الضغوط الاقتصادية المتزايدة، وتعقد وتشابك المتغيرات الاجتماعية والثقافية، وانسحاب "الشباب" إلى الفضاء الافتراضي، والشعور العام بعدم جدية كثير من المنظمات الأهلية. إذن يصعب القول إن إشكالية التمويل وحدها هي المسئولة عن تراجع العمل العام في منظمات المجتمع المدني (العجاتى، د.ت: 4-5).

يتضح مما سبق وجود معوقات وتحديات واجهت عمل منظمات المجتمع المدني في الفترة التي تلت ثورة يناير 2011، وترجع بعض هذه التحديات لأسباب داخلية تتعلق بالمنظمات نفسها، وتحديات أخرى تنبع من السياق المجتمعي الذي تعمل فيه هذه المنظمات.

2. التوزيع الجغرافي وزيادة أعداد منظمات المجتمع المدني

في أعقاب ثورة 25 يناير، وتسجيل ما يقترب من خمسة آلاف جمعية أهلية جديدة (ووفقاً للقانون السابق 84 لسنة 2002 وذلك في عام ونصف العام فقط) فإن البيانات الرسمية لوزارة التضامن الاجتماعي تكشف عن مسألتين مهمتين، أولهما؛ أنه للمرة الأولى في تاريخ الجمعيات الأهلية في مصر تأتي محافظة القاهرة في المرتبة الرابعة في إجمالي عدد الجمعيات الأهلية، الجديدة، التي تم إشهارها بعد ثورة 25 يناير، يعنى هذا انتشار ثقافة العمل الأهلي وتأسيس الجمعيات عبر محافظات عدة. وثانيهما؛ وإن كانت قد استأثرت بعض محافظات الوجه القبلي بالعدد الأكبر من هذه "الجمعيات

الجديدة"، إلا أنها في غالبيتها العظمى هي جمعيات خيرية – دينية، إذا أضفنا إلى ذلك تضاعف المنظمات الحقوقية فيما بين ثورة يناير وثورة يونيو، لنرصد 360 منظمة حقوقية، بعضها مسجل عبر القانون السابق 84 لسنة 2002، وبعضها الآخر شركات مدنية، فإن ذلك يبرز تنامى وخطورة "ظاهرة التمويل الأجنبي" بعد الثورتين المصريتين لقطاع حقوقي كامل من المنظمات، وأخرى نسوية وتثقيفية تعمل في برامج التربية المدنية. وهذه المنظمات أغلبها أيضا تم تسجيله وإشهاره في نطاق القاهرة الكبرى، ثم بعض المحافظات في الوجه القبلي (قنديل، 2014).

يتبين مما سبق التغير في الحجم الإجمالي والتوزيع الجغرافي لهذه المنظمات في ضوء الثورات التي شهدتها مصر في 2011 و2013. وذلك ما يمكن تفسيره على النحو التالي:

- إن تفسير تزايد أو تناقص الجمعيات الأهلية من جهة، ووظائفها من جهة أخرى، يتعلق بارتباطها باحتياجات الناس في مجتمع محلي محدد، ودورها لتلبية احتياجات المواطنين في ظل ضعف أداء السياسات الاجتماعية للدولة. فمن ناحية تسجل الدراسات السابقة أن محافظات القاهرة الكبرى وحدها تستأثر بعدد كبير من الجمعيات الأهلية ثم الإسكندرية.
- على الجانب الآخر فإن المحافظات الأكثر فقرا والتي ترتفع فيها نسبة الأسر الفقيرة مثل سوهاج (52.2%) من الأسر، والمنيا (56.1%)، وأسيوط (52.2%)، يتجه عدد الجمعيات الأهلية إلى الانخفاض مقارنة بالمحافظات الحضرية. كذلك فأن المحافظات الحدودية تعاني من انخفاض عدد المبادرات الأهلية.
- إن عدم التوازن في التوزيع الجغرافي لمنظمات المجتمع المدني أو الجمعيات الأهلية في مصر، لصالح القاهرة والمحافظات الحضرية، قد يفسر بعدة أمور من بينها مستويات التعليم، ودرجة الوعي، والمركزية، والاقتراب من وسائل الإعلام، والاقتراب من مراكز السلطة وصنع القرار، وغير ذلك من قضايا مهمة في دراسة المجتمع المدني ومن ناحية أخرى فإن المنظمات التنموية والخدمية التي تستهدف تمكين المواطن تتركز بصفة أساسية في القاهرة والمحافظات الحضرية، وتتجه إلى الانخفاض النسبي في محافظات الوجه البحري، وتقل إلى درجة كبيرة في محافظات الوجه القبلي (الريف والحضر)، على الرغم من حدة مخاطر الفقر، وغياب فرص العمل، وعدم جودة الخدمات الصحية، وأحياناً غياب الخدمات الصحية عن بعض القرى والمراكز.

- إن إحدى الملامح الجديدة بعد الثورات، تتضح في مجموعة من الملاحظات حول التطور النوعي في أغراض الجمعيات والمؤسسات الأهلية، ومنها زيادة الجمعيات النسوية، والتنمية بالفنون أو الاهتمام بفنون المسرح والغناء والسينما والتصوير الفوتوغرافي، وتسجيل المنظمات الأهلية القائمة على الائتلافات الثورية التي تضم مجموعات من الشباب في مختلف المحافظات، وظهور منظمات حقوقية جديدة معنية بحقوق الملكية الفكرية، وأخرى تجمع الشبكات الإلكترونية للمواقع الإخبارية، والمدونين، وغير ذلك من مجالات اهتمام ترتبط بالفضاء الإلكتروني، هذا إلى جانب بعض المنظمات الحقوقية التي تنشط في مجالات الحقوق الثقافية والاقتصادية والاجتماعية (عبدالوهاب، 2021: 4).

تجدر الإشارة إلى أن السنوات الأخيرة ما بعد إقرار دستور 2014 واستقرار النظام السياسي المصري قد شهدت تزايداً ملحوظاً في أعداد الجمعيات والمؤسسات الأهلية المسجلة، حيث منذ العام 2018 وحتى العام 2021 تم إشهار نحو 10020جمعية جديدة. وهذه الزيادة تشير بدورها إلى استمرار غلبة الطابع الأهلي والأنشطة الخيرية والرعاية والمساعدات الاجتماعية، وإلى أن القيد التشريعي والقانون لم يمنع هذا النمو في الأعداد، وهو ما تؤكده عملية رصد التطور الكمي لأعداد الجمعيات الأهلية والقفزات الكبرى في أعدادها خلال العقد الماضي، فزادت من 30.214 جمعية في العام 2010 إلى 47.580 في العام 2017 إلى أن أصبحت 75.600 جمعية في العام 2021. أي أن الزيادة العددية تقترب من الضعف (المرجع السابق، 6).

يتضح مما سبق وجود اختلالات جغرافية في انتشار منظمات المجتمع المدني وزيادة أعدادها في المحافظات المحتفلة، وهذا لا يتفق مع متطلبات المساواة وفق مؤشرات التنمية البشرية. إلا أن هناك تحولات في طبيعة منظمات المجتمع المدني من حيث التنوع في الوظائف والمجالات والأنشطة، وصار المجتمع المدني المصري يمتلك من الرؤية والقيم ما يمكنه من أن يكون بوتقة صهر تساعد على إعادة تشكيل إدراك الأفراد بأهمية المشاركة المجتمعية من جانب، وكونه إطاراً يمكن من خلاله الأفراد المشاركة بفاعلية في صياغة السياسات التنموية من جانب ثان، فضلاً عما تطرحه المنظمات الأهلية من كونها حلقة وصل بين القاعدة الشعبية والجهات الرسمية من جانب ثالث.

رابعاً: التطور التشريعي للمجتمع المدني وقانون 149 لسنة 2019

اهتم الدستور المصري الصادر في يناير 2014 بصون الحق في تكوين الجمعيات الأهلية على أساس ديمقراطي، وأن تكون لها الشخصية الاعتبارية. وتمارس نشاطها بحرية واستقلالية. مع حظر إنشاء أو استمرار جمعيات، ومؤسسات أهلية يكون نظامها، أو نشاطها سرياً أو ذا طابع عسكري أو شبه عسكري أو تكون واجهة لأنشطة إرهابية تهدد أمن وسلامة البلاد (الدستور المصري، المادة 75). وهذا يوضح ما يمثله المجتمع المدني من أهمية في منظومة حقوق الإنسان والتنمية الاجتماعية والاقتصادية في مصر.

إلا أن إحدى المخاطر متوسطة وطويلة الأجل، يتمثل في تهديد "استدامة" نشاطات المجتمع المدني، الحقوقية، والتنموية، والخدمية، والخيرية، والتي اعتادت أن تسد الثغرات في أداء الحكومة، ومن ثم يصبح من المهم لكل الأطراف – ولمصلحة المجتمع المصري– إدراك قيمة التوافق بينها حول المصلحة العامة، ومن جانب آخر بناء شراكات قوية في المجالات ذات الأولوية. ومن المهم وجود قانون عادل يضبط حركة المجتمع المدني المصري ويسهم في بناء علاقة متوازنة بين الدولة والمجتمع المدني (سيجان وآخرون، 2016: 9–10).

تستعرض الباحثة في هذا المحور من الدراسة برؤية نقدية مقارنة أبرز ما جاء في القانون 70 لسنة 2017 بشكل موجز للوقوف على الإشكاليات التي أثيرت بشأنه واستدعت تغييره بالقانون 149 لسنة 2019، وذلك في ضوء علاقة الدولة بالمجتمع في فترة صدور كل من القانونيين. ومن ثم يمكن تحديد أوجه القبول والاعتراض بشأن القانون الجديد ولائحته التنفيذية. وسبل صياغة العلاقة السليمة بين الدولة والمجتمع التي تجعل الجمعيات الأهلية شريكة للحكومة مع الحفاظ على استقلالية المجتمع المدني، بما يتماشى مع مبادئ الديمقراطية والتعددية. يمكن توضيح ذلك على النحو التالي:

1. القانون 70 لسنة 2017 لتنظيم عمل الجمعيات وغيرها من المؤسسات العاملة في مجال العمل الأهلي

صدر القانون رقم 70 لسنة 2017 في ظل دستور 2014 الذي أقر حرية تأسيس الجمعيات الأهلية. وبعد موافقة البرلمان على هذا القانون تعرضت وضعية المجتمع المدني في مصر للخطر. إذ أن وجود حالة من التخوف وعدم الثقة هي التي أدت إلى خروج القانون 70 لسنة 2017 بشكل معيب، هذا بالرغم مما كانت تشهده الحياة السياسية في مصر من تطورات تنموية اجتماعية واقتصادية

وسياسية هامة (العجاتى، 2017: 103–104). ليقر ويلخص حقيقة –طالما أنكرتها السلطة التنفيذية وأقرتها الكثير من الجمعيات الأهلية– وهي وجود حالة من التشكك والريبة لدى مؤسسات الدولة تجاه عمل بعض الجمعيات الأهلية.

تشير عدد من التحليلات إلى أن الهدف من هذا القانون، والمحتوى والشكل الذي خرج به، ومن الحملة التي صاحبت صدوره، يتركز أساسا على منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان، وتوجيه الاتهام لها بتنفيذ "أجندات خارجية" وشيوع الفساد في العاملين فيها، ومن ثم إخضاعها في مشروع القانون الجديد للتدخل الإداري والأمني. وهذا ما يفسر لجوء الدولة إلى أسلوب إحكام سيطرة الجهة الإدارية على أعمال تلك الجمعيات عبر مجموعة من النصوص القانونية والإجراءات الإدارية المتشددة وخاصة تلك الجمعيات التي تحصل على تمويل خارجي من جهات أجنبية، وكذلك تقنين أوضاع الكيانات التي تمارس العمل الحقوقي لكن بتراخيص مكاتب محاماة أو تلك التي تؤسس بعقود شركات خاصة ولا تخضع لوزارة التضامن الاجتماعي (خالد، د.ت: 6–8).

ونتج عن ذلك علاقة متوترة وشائكة ومتدهورة بين الدولة وبعض الجمعيات الأهلية، يتحمل الطرفان فيها المسئولية عن استمرار تدهورها بسب ممارساتهما على مر العقود السابقة وفرض علاقة يغلب عليها منطق الوصاية بدلًا من الشراكة (عبد الوهاب، 2020: 28).

هكذا يمكن القول إن صدور هذا القانون قد ساهم في تباعد الثقة إلى حد ما بين الدولة، ومنظمات المجتمع المدني. هذا ما أوجب تدخل القيادة السياسية متمثلة في الرئيس عبد الفتاح السيسي لفض الاشتباك وإنهاء حالة الجدل حول قانون العمل الأهلي "المعيب"، ودعوته إلى تعديل القانون بما يشجع على خلق بيئة مواتية لعمل المجتمع المدني (عاشور، 2020: 41).

يتضح مما سبق أن صدور القانون 70 لسنة 2017 قد عمق الخلل في العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني، وقد عبر صدور القانون في العام 2017 على عدم ثقة الحكومة في بعض أنواع وأغراض العمل الأهلي وسعي الدولة لإضعاف هذه المؤسسات والأنشطة أو السيطرة على الجمعيات الأهلية، ولكن مع الضغوط والاعتراضات والمراجعة تم تعديل موقف الحكومة. حيث جاءت دعوة القيادة السياسية لاتخاذ الأطراف المعنية (البرلمان والحكومة والمجتمع المدني والخبراء) الخطوات الإصلاحية والتشاركية بهدف التوصل إلى صيغة توافقية –إلى حد كبير– حول مشروع قانون جديد ينظم ممارسة العمل الأهلي، وتقوم فلسفته على تأكيد الدور الرائد والملموس لمنظمات المجتمع المدني

المختلفة كشريك للدولة في تحقيق خطط وأهداف التنمية المستدامة، وهذه الدعوة لاقت ترحيب نسبة كبيرة من الجمعيات والمؤسسات الأهلية. كما يمكن التأكيد أن هذا القانون قد مثل انعكاسا وتطورا للواقع الاجتماعي والسياسي والاقتصادي والتشريعي في الفترة التي صدر خلالها.

2. تعديلات القانون 149 لسنة 2019

عند النظر إلى البيئة المصاحبة لتغيير القانون رقم 149 لسنة 2019 نجد أنها بدأت مع دور القيادة السياسية ورؤيتها لأهمية تفعيل دور المجتمع المدني. إذ أبدى الرئيس السيسي خلال أعمال منتدى شباب العالم في نوفمبر 2018 بشرم الشيخ موافقته على تشكيل لجنة تضم ممثلين عن وزارتي التضامن الاجتماعي والخارجية والجهات المعنية مهمتها إعداد تصورًا شاملًا لتعديل القانون وإجراء حوار مجتمعي حول قانون الجمعيات الأهلية وأن تُعيد الجهات المعنية في الدولة تقديم القانون مرة أخرى إلى مجلس النواب. جاء ذلك خلال إجابة الرئيس السيسي على سؤال لفتاة من المشاركين في منتدى شباب العالم الذي استضافته مدينة شرم الشيخ في شهر نوفمبر 2018 (نظير، 2020: 84). وقد مثلت موافقة الرئيس نقطة البداية نحو مسار التصحيح للعلاقة بين الدولة وهذا القطاع المهم وعكست إدراكًا وفهمًا عميقًا لدور هذا القطاع وأهميته في عملية التنمية من ناحية، كما عكست رؤية وإلمامًا بالمستجدات العالمية التي تفتح باب الحريات خاصة حرية التنظيم دون قيود إلا فيما يتعلق بتحقيق التوزان المطلوب بين هذه الحريات وتنظيم ممارستها وحماية الأمن القومي (نبيه، 2019).

في يناير 2019 أعلنت وزيرة التضامن الاجتماعي غادة والي عن مجمل التحركات لتعديل قانون الجمعيات الأهلية عبر سلسلة من الحوارات المجتمعية التي تشارك فيها الجمعيات على اختلاف توزيعها الجغرافي وتنوع أنشطتها. ولعل فكرة الحوار المجتمعي مع المخاطبين بأحكام القانون تعكس –هي الأخرى– أمرين أساسيين، وهما:

- إدراك الدولة بأن المستهدفين من القانون –وهم الجمعيات والمؤسسات الأهلية– ليسوا كيانًا مهملًا تُملى عليهم القوانين دون استشارتهم وإنما هم فاعل مهم لا ينبغي تجاوزه عند صياغة قانون ينظم عملهم.
- أن التطبيق الفعال للقانون يأتي عبر قناعة المخاطبين بأحكامه بأنه منظم لبيئة عملهم ويحقق مصلحة مشتركة لهم وللمجتمع فيحرصون على الالتزام به وعدم الخروج عليه. ولعل الحرص من جانب الدولة على إشراك أصحاب المصلحة في هذه الحوارات المجتمعية يقدم صورة إيجابية

حول درجة الديمقراطية في التفاعل بين الدولة من جانب والمنتمين إلى القطاع الأهلي من جانب آخر (عاشور، مرجع سابق: 45).

وقد وافق مجلس النواب (2015–2020) في جلسته العامة في 15 يوليو 2019 خلال دور الانعقاد الرابع على القانون رقم 149 لسنة 2019 لتنظيم العمل الأهلي، ونُشر في الجريدة الرسمية بتاريخ 19 أغسطس 2019. وبذلك انتهى القانون رقم 70 لسنة 2017 الذي واجه موجة من الرفض على المستويين الداخلي والخارجي وأثار العديد من الاعتراضات من جانب قطاع عريض من منظمات وأعضاء العمل الأهلي الذين دعوا إلى ضرورة مراجعته (الشاهد، 2020: 72).

هكذا؛ بصدور القانون رقم 149 لسنة 2019 نكون أمام التدخل التشريعي السابع لتنظيم العمل الأهلي منذ أن صدر القانون رقم 49 لسنة 1945 بشأن تنظيم الجمعيات الخيرية والمؤسسات الاجتماعية والتبرع للوجوه الخيرية، والنصوص الواردة بالقانون المدني الصادر برقم 131 لسنة 1948 والقوانين أرقام 384 لسنة 1956 و32 لسنة 1964 والقانون 84 لسنة 2002 والقانون 70 لسنة 2017 انتهاءً بالقانون الحالي.

وقد انتظم القانون الجديد الخاص بتنظيم ممارسة العمل الأهلي رقم 149 لسنة 2019 في تسع مواد إصدار وقانون مرافق تضمن عشرة أبواب منفصلة احتوت على 97 مادة (قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي 149 لسنة 2019). وصدرت اللائحة التنفيذية في 11 يناير 2021.

وتتمثل أهم تعديلات القانون 149 لسنة 2019 فيما يلي:

- ضبط ممارسة العمل الأهلي: يستهدف القانون الجديد تنظيم ممارسة العمل الأهلي من خلال وضع إطار عام لكل الكيانات والمؤسسات والهيئات الراغبة في العمل تحت مظلة قانون واحد وقواعد واحدة تضمن حسن الأداء من ناحية وإمكانية المحاسبة من ناحية أخرى فلا يمكن تصور حرية مطلقة دون ضوابط.
- تنظيم العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني: من خلال تحقيق التوازن في دور الدولة –وحقها– في الحفاظ على كيان المجتمع ككل الذي يُمثل القطاع الأهلي أحد مكوناته الأساسية عبر ضوابط يلتزم بها الجميع فالقطاع الأهلي لا يعمل في فراغ وإنما يعمل في إطار بيئة ينبغي أن تكون محفزة وميسرة لعمله وينبغي أن تكون أيضًا حامية لنشاطه دون المساس بالمصلحة الوطنية، مما يشجع على خلق ثقة متبادلة يكرسها أداء مجتمعي كفء وفعال.

- تشجيع تأسيس كافة أنواع مؤسسات العمل الأهلي: شجع القانون على تأسيس المؤسسات والجمعيات الأهلية والاتحادات والمنظمات الإقليمية والمنظمات الأجنبية غير الحكومية المصرح لها بالعمل في مصر وتعزيز دورها في خدمة الصالح العام مما هدأ من هواجس كثير من تلك المنظمات الأجنبية ويفتح الباب أمام الاستفادة من دورها التنموي.
- إلغاء عقوبة الحبس مع الاكتفاء بالغرامات المالية: وذلك في حال ارتكاب مخالفات، وهو ما يفتح الباب للتشجيع على القيام بالمبادرات الأهلية وإنشاء الجمعيات والمؤسسات، حيث كان الاعتراض الأساسي هو كيفية توقيع عقوبة الحبس على عمل تطوعي بالأساس وهو ما يُمثل تطورًا وتقدمًا على سائر القوانين السابقة التي نظمت العمل الأهلي.
- حوكمة الجمعيات الأهلية: تعزيز الديمقراطية الداخلية وحوكمة العمل داخل القطاع الأهلي والجهة الإدارية معًا والاستفادة من معطيات المعرفة وتكنولوجيا المعلومات، وهو ما يُشير إلى نقلة نوعية في ممارسة النشاط الأهلي باعتباره مكونًا أصيلاً في عملية التنمية المستدامة يتكامل مع جهود الحكومة والقطاع الخاص وهو ما يستلزم التناغم بين الأطراف الثلاثة من خلال تطبيق مبادئ الحوكمة وما تتضمنه من النزاهة والشفافية وإرساء دعائم القانون وكلها تفضي إلى صورة إيجابية للتعاون بين الأطراف المذكورة (سلامة، 2020: 51).

صدرت اللائحة التنفيذية لقانون 149 لسنة 2019 في 11 يناير 2021، وتناولت النواحي المنظمة للمسائل الإدارية والمالية. ومن التطورات التي اشتملت عليها اللائحة وبما يمثل حافزاً للعاملين بالجمعية لتحسين الأداء والنهوض بالجمعية، هو استصدار شهادة جودة، وأيضا ستُستخدم هذه الشهادة كوثيقة ثقة للجهات المانحة وتُعلن الوزارة بصفة دورية عن الجمعيات الحاصلة على هذه الشهادة وأوجه القوة والضعف بها لتسهيل المهمة الشاقة على الجمعيات في إيجاد تمويل سواء من منظمات محلية أو أجنبية أو شركات لديها إدارات المسؤولية المجتمعية (راغب، 2021).

يتضح مما سبق أن صدور القانون رقم (149) لسنة 2019 عبر نشره في الجريدة الرسمية يُعد نقطة انطلاق لإعادة صياغة العلاقة بين الدولة والجمعيات الأهلية على أساس من الشراكة الحقيقة والثقة المتبادلة بين الطرفين في فترة تشهد خلالها مصر العديد من المشروعات والبرامج التنموية المدعومة من المؤسسات الدولية وهناك حاجة لمشاركة الجمعيات الأهلية لدعم خطط التنمية المستدامة في الدولة، وخطوة جيدة –حتى وأن رأى البعض أنها لا تلبي كل الطموحات والتوقعات–

يمكن اعتبارها بداية لنقلة نوعية في طريقة تعامل السلطة التنفيذية في مصر مع منظمات المجتمع المدني عمومًا والجمعيات الأهلية خصوصًا، يجب البناء عليها من خلال الدفع نحو تشجيع صدور لائحة تنفيذية للقانون رقم (149) تتضمن قواعد ميسرة، وإجراءات منظمة للمواد التي يوجد شك حول إمكانية تفسيرها وتنفيذها بطريقة متشددة.

تجدر الإشارة إلى أن القانون الجديد ولائحته التنفيذية قد حددا على كل جمعية أهلية أن تقوم بتوفيق أوضاعها، وذلك بحسب مهلة حتى يناير 2022 (فهمي، 2021). وللتيسير على الجمعيات قد وفرت وزارة التضامن الاجتماعي التسجيل وتقديم الطلبات من خلال المنظومة الإلكترونية، التي تتيح أيضا خدمة الإشهار الإلكتروني كخدمة تطبق لأول مرة لتأسيس الجمعيات والمؤسسات الأهلية والخيرية على مستوى العالم. وبذلك تكون الحكومة المصرية قد هيأت منظومة إلكترونية متكاملة للمجتمع المدني تشتمل على 36 خدمة متاحة على المنظومة منهم 14 خدمة لها إطار زمني محدد. وذلك في إطار حصر لكل جهود العمل الأهلي، والتحول الرقمي والميكنة لتقديم خدمات للعمل الأهلي في مصر (جريدة اليوم السابع، 2021).

يتضح مما سبق أن هذا القانون يمثل انعكاسا وتطورا للسياق المجتمعي والتنموي الراهن في مصر، لتصبح الجمعيات الأهلية المصرية في التحليل الأخير شريك استراتيجي للحكومة في رؤية 2030 للتنمية المستدامة. حيث تضمن القانون الجديد عدة أسس ومبادئ لحوكمة الجمعيات الأهلية والارتقاء بإدائها وتحفيز قيامها بأنشطتها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية، مما ينعكس على محاولة فعلية لمعالجة الفجوة بين التشريع والتطور، بين القانون الجديد للجمعيات الأهلية وطبيعة دور المجتمع المدني.

3. قانون 149 لسنة 2019 بين القبول والاعتراض

إن القانون 149 لسنة 2019 يتعلق بتنظيم العمل الأهلي وهو قطاع واسع ومتنوع فضلاً عن تداخله مع مؤسسات أخرى تمارس أدواراً مشابهة، هذا بخلاف أن العمل الأهلي يرتبط بالأساس بالمجتمع والأفراد (جريدة الوطن، 2019). فمن الطبيعي أن توجد ايجابيات وسلبيات أو آراء تقبل القانون الجديد وآراء وجهات نظر أخرى لديها اعتراضات أو تحفظات على أغلب أو بعض مواد القانون الجديد ولائحته التنفيذية، لأنه لا توافق تام على قانون أو سياسة محددة.

أ. وجهات النظر المؤيدة للقانون الجديد

يوجد وجهات نظر مؤيدة للقانون الجديد ولائحته التنفيذية، بعضها ما يدور حول ما يلي:

- من الإيجابيات البارزة أن القانون الجديد أنه قد خلا من العقوبات السالبة للحرية واكتفي بالغرامات المالية وهو ما مثل تطورًا عن القانون السابق له رقم 70 لسنة 2017. كما تم إعادة اختصاص الرقابة على الجمعيات إلى أجهزة الوزارة بعد استحداث وحدة الجمعيات والعمل الأهلي بديلًا عن لجنة حكومية رفضها كل نشطاء العمل الأهلي في القانون السابق وهو ما يمثل استجابة برلمانية وحكومية لنداءات هذا القطاع. كما تم العودة إلى القضاء حكمًا في المنازعات بين جهة الإدارة والجمعيات الأهلية.
- كما يهيئ القانون أجواء ملائمة في المجال العام لتعزيز ثقافة التطوع وصور التكافل والتعاضد من ناحية، واعتبار القطاع الأهلي مكونًا أساسيًا في عملية التنمية المستدامة من ناحية أخرى.
- كذلك من التطورات الإيجابية التي اشتملت عليها اللائحة التنفيذية وبما يمثل حافزاً للعاملين بالجمعية لتحسين الأداء والنهوض بالجمعية، هو استصدار شهادة جودة، وأيضاً ستُستخدم هذه الشهادة كوثيقة ثقة للجهات المانحة وتُعلن الوزارة بصفة دورية عن الجمعيات الحاصلة على هذه الشهادة وأوجه القوة والضعف بها لتسهيل المهمة الشاقة على الجمعيات في إيجاد تمويل سواء من منظمات محلية أو أجنبية أو شركات لديها إدارات المسؤولية المجتمعية (فهمي، مرجع سابق).

ب. وجهات النظر المتحفظة على القانون الجديد

يوجد وجهات نظر تعترض على بعض مواد القانون ولائحته، بعضها ما يدور حول ما يلي:

- التحفظ على غموض بعض التعريفات: فمثلا ليس واضحاً الفرق بين الجمعية العادية والمنظمة الإقليمية. فتعريف القانون 149 (مادة 1) للمنظمة الاقليمية إنها "جمعية أو مؤسسة أهلية مصرح لها بفتح فروع في دولة أو أكثر لممارسة العمل الأهلي"، في حين نصت اللائحة (مادة 33) على أن من حق الجمعية العادية فتح فروع لها خارج مصر. وأيضاً ليس واضحاً الفرق بين الجمعية والمنظمة ذات النفع العام لتشابه أهدافهما المتمثلة في "تحقيق مصلحة عامة وعدم الاقتصار على خدمة أعضائها".
- المدد الطويلة لمنح الموافقات: حددت اللائحة مدداً مختلفة لمنح موافقة أو ترخيص الوحدة المركزية للجمعيات الأهلية التابعة لوزارة التضامن الاجتماعي. وقد حددت اللائحة المدة بأنها

خلال ستين يوم عمل في حالة الموافقات الخاصة بالمبادرات وقبول وتلقي الأموال العينية ودمج مؤسسة أهلية بأخرى، وخلال ستين يوم ميلادي بالنسبة للتعاون مع منظمة أجنبية وللاستعانة بأجنبي، وخلال تسعين يوم عمل من تاريخ تقديم الطلب في حالة دمج مؤسسة غير حاصلة على صفة النفع العام مع مؤسسة ذات نفع عام. ولا يوجد ذكر في النصوص إلى وجوب الإسراع بمنح هذه الموافقات لما لها من تأثير مباشر في تيسير العمل للجمعيات.

- مجالات عمل الجمعيات: هي مجالات تنمية المجتمع التي تتوافق مع خطط الدولة التنموية واحتياجات المجتمع (مادة 14 من القانون و27 من اللائحة) وقد أصدرت وزارة التضامن نموذجا استرشادياً بهذه المجالات في وقت لاحق على إصدار اللائحة وكان الأحرى أن يُرفق كملحق لها حين صدورها. أما عن حظر القانون على الجمعيات ممارسة أنشطة من شأنها الإخلال بالنظام العام، أو الآداب العامة أو الوحدة الوطنية أو الأمن القومي (فقرة د، مادة 15) فهذه العبارات عبارات فضفاضة وغير محددة ويُخشى أن يُترك تفسيرها لتقدير موظفي الجهة الإدارية أو سلطات الدولة وتجد الجمعية نفسها واقعة تحت طائلة القانون وعُرضة لتوقيع العقوبات عليها (راغب، مرجع سابق).

يتضح مما سبق أن صدور القانون رقم 149 لسنة 2019 عبر نشره في الجريدة الرسمية يُعد نقطة انطلاق لإعادة صياغة العلاقة بين الدولة والجمعيات الأهلية على أساس من الشراكة الحقيقة والثقة المتبادلة بين الطرفين؛ لدعم خطط التنمية المستقبلية، وخطوة جيدة –حتى وأن رأى البعض أنها لا تلبي كل الطموحات والتوقعات– يمكن اعتبارها بداية لنقلة نوعية في طريقة تعامل السلطة التنفيذية في مصر مع الجمعيات الأهلية وذلك في إطار تطور العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني وتوجه الدولة نحو تنفيذ مشروعات التنمية المستدامة والارتقاء بالخدمات والمرافق الأساسية خاصة مشروع تطوير الريف المصري من خلال المبادرة الرئاسية "حياة كريمة" وبرامج تنمية الأسرة المصرية صحيا وتعليميا واقتصاديا.

وبالرغم من أن صدور القانون الجديد لتنظيم ممارسة العمل الأهلي تفادى العديد من المعوقات أمام العمل الأهلي التي شابت القانون رقم 70 لسنة 2017 الذي عكس علاقة اختلال وعدم ثقة بين الحكومة والمجتمع المدني، وكان ينتظر أن يتم في لائحته التنفيذية معالجة اختلالات هذا القانون وتيسير الإجراءات الإدارية والمالية وتوضيح مسائل تنظيم وأغراض وعمل المجتمع المدني وعلاقته

بالحكومة بشكل أكثر تفصيلا لا يترك مساحة للجدل والتفسيرات المتغيرة. وذلك لتشجيع كيانات العمل الأهلي التي لا تهدف للربح، وتذليل التحديات التي تواجه الكثير منها.

وعلى أي حال، عند النظر إلى السياق المجتمعي لإصدار القانون الجديد في العام 2019 وأبرز ملامحه، واهتمام القيادة السياسية والحكومة المصرية بتطوير وتيسير خدمات العمل الأهلي. يتضح أن هذا القانون يساهم في تهيئة المناخ المناسب لتدعيم الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني في تحقيق التنمية المستدامة وربط المجتمع المدني بالرؤية الاستراتيجية مصر 2030، وتفعيل دور منظمات المجتمع المدني حاضرًا ومستقبلًا.

الخاتمة

يتبلور المجتمع المدني كمكون أساسي من مكونات الحوكمة عبر مساهماته في التنمية والتدريب والمساءلة والدفاع عن حقوق الإنسان، وكذلك ممارسة الأعمال الخيرية.

وقد سعت الدراسة الحالية إلى بحث تطورات التشريعات الحاكمة لعمل منظمات المجتمع المدني في مصر في الفترة التي أعقبت ثورتي 25 يناير و30 يونيو بالتركيز على القانون رقم 149 لسنة 2019.

فيما يتعلق بالفرضية الأساسية التي انطلقت منها الدراسة، وهي: "إن القانون الجديد للمؤسسات والجمعيات الأهلية يعكس طبيعة العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني من حيث زيادة إسهام هذه المؤسسات والجمعيات في عملية التنمية المستدامة في الدولة. إذ أن مشاركة المجتمع المدني تتوقف إلى حد كبير على الإطار القانوني الناظم الذي تعمل من خلاله". فقد ثبت صحة هذه الفرضية، حيث نجد أنه مع تطور العلاقة بين الدولة ممثلة في الحكومة والمجتمع المدني نحو التكامل وتوزيع للأدوار، كان لذلك انعكاسات إيجابية على تطور تشريعات العمل الأهلي في مصر. وهو ما تبين من تغيير القانون 70 لسنة 2017 الذي أثار القلق والتوتر لدى العديد من منظمات المجتمع المدني والخبراء وأعضاء الجمعيات الأهلية والجهات المانحة، ومن ثم تم استبدال هذا القانون بإصدار القانون 149 لسنة 2019 والذي عبر عن علاقة التعاون والمشاركة بين الدولة والمجتمع المدني على جميع الأصعدة والأغراض التي تمارسها مختلف منظمات المجتمع المدني. خاصة في محاور التنمية المستدامة وتنفيذ استراتيجية رؤية مصر 2030. إلا أن تفعيل دور هذه المنظمات يحتاج إلى مزيد من الحرية لها وعدم التقييد من جانب الحكومة مع الإدراك لأهمية الدور ومزيد من المساندة المالية

لزيادة قدرات المجتمع المدني –وهو غير ربحي بالأساس– على القيام بواجباته تجاه المجتمع والدولة هذه من ناحية، ومن ناحية أخرى تحتاج هذه المنظمات أن تعمل وفقا لاتباع مبادئ الحوكمة وأساليب الإدارة الفعالة البعيدة عن صور الفساد، وتعزيز قيم الاستخدام الأمثل لموارد المجتمع.

استنتاجات الدراسة

توصلت الدراسة إلى عدة نتائج، من أهمها:

1. واجهت العلاقة بين الدولة والمجتمع المدني في الفترات السابقة عن ثورتي 2011 و2013 نوعاً من التوتر وعدم الثقة، حيث كانت الدولة تسعى إلى تقييد منظمات المجتمع المدني من خلال سن تشريعات تفرض قيوداً على تكوينها وأنشطتها وعلى حصولها على تمويل من الخارج وتمنح السلطة الإدارية للحكومة الحق في التدخل لحلها. كما أن منظمات المجتمع المدني خاصة منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان عملت على التحايل على القوانين وعدم الخضوع لها من خلال ممارسة أنشطتها من خلال أشكال تنظيمية لشركات أو مكاتب محاماة دون الترخيص والإشهار في وزارة التضامن الاجتماعي.
2. عقب ثورتي يناير 2011 ويونيه 2013 تزايد الطلب على تأسيس الجمعيات وممارسة العمل الأهلي وظهور الكثير من الجمعيات الجديدة سواء التي تقوم بالأنشطة التقليدية أو الأنشطة المستحدثة، وسعت منظمات المجتمع المدني إلى إيجاد إطار تشريعي يمنحها مزيد من الحرية ويخفف من القيود التي تعيق عملها ويتماشى مع التطور الديمقراطي؛ إلا أن قانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية في العام 2017 جاء مخيباً للآمال حيث استمر في فرض قيودا على منظمات المجتمع المدني كما نص على إنشاء الجهاز القومي لتنظيم عمل المنظمات الأجنبية غير الحكومية الذي يضم في عضويته ممثلين عن جهات أمنية، كما يفرض عقوبات مغلظة على مجالس إدارات والعاملين في العمل الأهلي تصل للحبس والغرامة.
3. يعتبر القانون 149 لسنة 2019 خطوة مهمة وإيجابية تبنى عليها جسور الثقة بين الدولة والمجتمع المدني، وتظهر رغبة الدولة في تعزيز مبدأ المشاركة في التنمية، حيث استجاب القانون الجديد لمطالب أساسية لطالما نادى بها هذا القطاع ونشطاؤه ومن أهمها: العودة لنظام تأسيس الجمعيات بالإخطار، واعتبار طلب الحصول على التمويل الأجنبي مقبولًا إذا لم ترفضه

وزارة التضامن، وإعادة الاختصاص بالرقابة على الجمعيات إلى أجهزة الوزارة بعد استحداث وحدة الجمعيات والعمل الأهلي بديلًا عن اللجنة التي نص عليها قانون 70 لسنة 2017.

4. دفعت توجيهات القيادة السياسية إلى توثيق العلاقة بين الدولة والجمعيات الأهلية في إطار الشراكة الاستراتيجية لتحقيق التنمية المستدامة. مما يجعل الجمعيات الأهلية تقوم بدور وطني في تحسين صورة الدولة أمام الخارج، وإشراك شرائح عديدة من أبناء المجتمعات المحلية في عمليات التنمية وبث قيم الانتماء لديهم وزيادة تأييد السياسات ومساندة الدولة.

توصيات الدراسة

في إطار أهمية المجتمع المدني في إحداث التنمية المستدامة والتطور الديمقراطي، يجب تقوية العلاقة بين الدولة ومنظمات المجتمع المدني. وتقترح الباحثة عدة توصيات تتمثل في:

1. أن تعيد الحكومة النظر في صياغة التشريعات واللوائح التنفيذية للعمل الأهلي بمختلف قطاعاته (الخيرية – التنموية – الحقوقية) بحيث يتم توسيع وتنمية نطاق عمل الجمعيات والمؤسسات الأهلية بشكل متعاون ومشارك مع الحكومة. مما يساهم في الحد من أوجه ومبررات اعتراض منظمات المجتمع المدني على القانون أو بعض مواده.
2. أن تساهم الحكومة في زيادة موارد المجتمع المدني لجعل دور الجمعيات الأهلية أكثر كفاءة، ويكون ذلك مقنن في التشريعات المنظمة للعمل الأهلي. كما يمكن للجمعيات الأهلية البحث عن أنشطة متكاملة مع الجهود الحكومية ودعمها للمساهمة الفعالة في التنمية والاستغلال الأمثل لموارد المجتمع المحلي بدلا من التداخل والتكرار بين أنشطة الحكومة ومنظمات المجتمع المدني.
3. تقوم الحكومة بتفعيل دور صندوق دعم الجمعيات والمؤسسات الأهلية وضخ المزيد من الأموال من أجل دعم عمل منظمات المجتمع المدني، الأمر الذي يساهم في معالجة مشكلات التمويل.
4. أن تلتزم منظمات المجتمع المدني بالشفافية والحوكمة، وتقوم بعرض بيانات عن أموالها وكيفية انفاقها، والإفصاح عن مصادر تمويلها طالما أنها لا تخالف القانون وتمارس أعمال مشروعة.
5. تشجيع المبادرات الاجتماعية والشبابية كرافد مهم للعمل الأهلي والتطوعي في مصر وخاصة أن القانون الجديد قد اعترف بعمل المبادرات والحملات المجتمعية تحت مظلة الجمعيات والمؤسسات الأهلية.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية

1. آرمن، مالينا (وآخرون) (2004)؛ المساءلة الاجتماعية: مقدمة إلى الفكرة والممارسات المستحدثة، أبحاث التنمية الاجتماعية المشاركة والعمل المدني، **منشورات البنك الدولي**، رقم 76، ديسمبر.
2. إستراتيجية حقوق الإنسان.. نحو مجتمع مدني قوى داعم لمقومات الدولة الحديثة، **جريدة الأهرام اليومي**، السنة 146، العدد 49231، 20 سبتمبر 2021.
3. الأمين العام يشدد على أهمية الشراكة مع المجتمع المدني من أجل التعافي بشكل أفضل من كورونا، **الأمم المتحدة**، 2 نوفمبر 2020، في: https://news.un.org/ar/story/2020/11/1064952
4. التضامن: 18 ألف جمعية أهلية سجلت على المنظومة الإلكترونية من أصل 52 ألف، **جريدة اليوم السابع**، 12 سبتمبر 2021، في: https://www.youm7.com/story/2021/9/12
5. الحاشدى، أمين عبد الله على (2016)، **المجتمع المدني والتنمية: قراءة تأصيلية**، الرياض: مؤسسة أروقة للدراسات والترجمة والنشر.
6. خالد، خلود (د.ت)، رقابة المجتمع المدني على الانتخابات المصرية بين الواقع والتحديات، منتدى البدائل العربي للدراسات، **سلسلة أوراق البدائل**.
7. دستور 2014، المادة (75) بشأن الجمعيات والمؤسسات الأهلية في الباب الثالث "الحقوق والحريات والواجبات العامة".
8. دور منظمات المجتمع المدني في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة (2017)، القاهرة: **الامانة العامة لجامعة الدول العربية**، يوليو.
9. راغب، أحمد (2021)، المطلوب والمنتظر من اللائحة التنفيذية لقانون العمل الأهلي، **منشورات قانونية**، 11 يناير، في: https://manshurat.org/node/68902#_ftn1
10. رشماوى، مرفت (2018)، دور المجتمع المدني في خطة التنمية المستدامة لعام 2030، **شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية وصندوق الأمم المتحدة للديمقراطية**، مايو.
11. رؤية مصر 2030، في:http://www.sdsegypt2030.com/ sds2030_summary_arabic.pdf
12. سلامة، حسن سلامة (2020)، قراءة في نصوص قانون تنظيم العمل الأهلي الجديد، الهيئة العامة للاستعلامات، **مجلة دراسات في حقوق الإنسان**، العدد 6، ص 51-60.
13. سيجان، وآدم وآخرون (2016)، **البرلمان المصري وعلاقته مع منظمات المجتمع المدني: تحديات وحلول بديلة**، منتدى البدائل العربي للدراسات ومؤسسة الشركاء الدوليين.
14. الشاهد، هدى (2020)، قانون الجمعيات الأهلية لعام 2019: خطوة على طريق تحرير العمل الأهلي، الهيئة العامة للاستعلامات، **مجلة دراسات في حقوق الإنسان**، العدد 6، 2020، ص 71-82.
15. عاشور، سالي محمود (2020)، قانون الجمعيات الأهلية الجديد رقم (149) لسنة 2019 ومعالجة إشكاليات القانون (70) لعام 2017، الهيئة العامة للاستعلامات، **مجلة دراسات في حقوق الإنسان**، العدد 6، 2020، ص 40-50.
16. عام المجتمع المدني وشراكة مؤسسات الدولة في مسيرة التنمية، **جريدة اليوم السابع**، 27 سبتمبر 2021، في : https://www.youm7.com-12
17. عبد الوهاب، أيمن السيد (2020)، قانون تنظيم العمل الأهلي 149 لسنة 2019 والمعايير الدولية وخصوصية التطبيق، الهيئة العامة للاستعلامات، **مجلة دراسات في حقوق الإنسان**، العدد 6، ص 25-34.
18. عبد الوهاب، أيمن السيد 2021)، نحو مجتمع مدني جديد، مجلس الوزراء، مركز المعلومات ودعم اتخاذ القرار، **مجلة آفاق استراتيجية**، العدد 3، يونيو 2021، ص 1-10.
19. العجاتى، محمد (2015)، العدالة الاجتماعية والمجتمع المدني بين استراتيجيات الدفاع ومهام التطوير، منتدى البدائل العربي للدراسات، **سلسلة أوراق البدائل**، يناير.
20. العجاتى، محمد (2017)، قانون الجمعيات الأهلية: إجهاض جديد للإصلاح، **مجلة الديمقراطية**، العدد 65، يناير، ص 103-109.
21. العجاتى، محمد (د.ت)، تعديل قانون الجمعيات الأهلية: توصيات التحول الديمقراطي في مصر، منتدى البدائل العربي للدراسات، **سلسلة أوراق البدائل**.

22. عدلي، هويدا (2000)، العمل الأهلي العربي بين ضغوط المتغيرات العالمية واحتمالات التحول الديمقراطي في؛ صابر نايل، (محرر)، **حول مستقبل العمل الأهلي في مصر**، البرنامج العربي لنشطاء حقوق الإنسان، 2000، ص 112-127.
23. عدلي، هويدا (2020)، واقع العمل الأهلي في مصر: الفرص والتحديات، الهيئة العامة للاستعلامات، **مجلة دراسات في حقوق الإنسان**، العدد 6، 2020، ص 14-23.
24. فهمي، رانية (2021)، اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات: ميسرة أم معيقة للعمل الأهلي؟، منشورات قانونية، 8 أغسطس، في: https://manshurat.org/node/70551
25. قانون الجمعيات الأهلية وطد الثقة بين الدولة والمجتمع المدني، **جريدة الوطن**، 25 يوليو 2019، في: https://www.elwatannews.com/subsection/110
26. قانون تنظيم ممارسة العمل الأهلي 149 لسنة 2019 الصادر بتاريخ 19 أغسطس 2019
27. قنديل أماني (2014)، التحولات في البنية والوظيفة: المجتمع المدني بعد الثورات في مصر (2-1)، المركز العربي للبحوث والدراسات، 27 ديسمبر، في: http://www.acrseg.org/30498
28. قنديل، أماني (2014)، التحولات في البنية والوظيفة: المجتمع المدني بعد الثورتين (2-2)، المركز العربي للبحوث والدراسات، 30 ديسمبر، في: http://www.acrseg.org/32498
29. مفتي، محمد أحمد على (2015)، **مفهوم المجتمع المدني والدولة المدنية: دراسة تحليلية نقدية**، الرياض: مركز البحوث والدراسات بمجلة البيان.
30. نبيه، سمر (2019)، فايق يشيد بإلغاء القانون رقم 70 لسنة 2017 بملتقى منظمات المجتمع المدني، **جريدة الوطن**، 4 سبتمبر، في: https://www.elwatannews.com/subsection/113
31. النجار، جيهان طلعت (2020)، الحق في التنمية القرار رقم (23) الدورة (42) مجلس حقوق الإنسان، الهيئة العامة للاستعلامات، الهيئة العامة للاستعلامات، **مجلة دراسات في حقوق الإنسان**، العدد 6، ص 207-213.
32. نظير، مروة أحمد (2020)، القانون الجديد لتنظيم ممارسة العمل الأهلي في مصر: قراءة في ضوء بعض قوانين الدول الأخرى، الهيئة العامة للاستعلامات، **مجلة دراسات في حقوق الإنسان**، العدد 6، ص 83-91.

ثانياً: المراجع باللغة الإنجليزية

1. Brown, L. David and Moreit, Mark, Accountability Strategy and International Nongovernmental Organization, Houser Center for Nonprofit Organizations, the Kennedy School of Government, Hacvard University, **Working Paper**, No.7, April 2001. Pp. 107-121.
2. Clarck, John, Democratizing Development, London, 1994.
3. Gstach, Doris (and others), **The Role of Civic Society for Urban Qualities in the Sense of the European City Thuringia**, Germany, University of Applied Sciences Erfurt, Institute of Urban Research, Planning and Communication (ISP), January 2015.
4. Marconi**,** Giovanna, Local **impacts of Global North's blackmailing on transit migration**, Italy: SSIIM UNESCO Chair, University Iuav of Venice, 2015.
5. Nuscheler, Franz, **Civil Society Actors: A Democratic Corrective for International Organizations?** Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, March 2003, pp 5-13.
6. Tin Draimin, Potential for Partnership, CIID-LacRo, **Dislussion Series**, No.1. pp. 20-32.