

نحو دور فاعل للمنظمات غير الحكومية في دعم الحماية الاجتماعية

أ. منى عزت

مدير برنامج النساء والعمل بمؤسسة المرأة الجديدة

يواجه الاقتصاد صعوبات واختلالات بنيوية تعيق تحقيق النموذج التنموي الذي يحقق العدالة الاجتماعية، ويفرض هذا الواقع أعباء جديدة على الدولة على المستويين الاقتصادي والاجتماعي وخاصة بمنظومة الحماية الاجتماعية، والاستجابة إلى احتياجات المواطنين وخاصة الفقراء.

وتؤكد جميع الأدبيات التنموية أن تحقيق التنمية يتطلب تضافر جهود أطراف ثلاثة للدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني، ومنذ عشرينيات القرن الماضي يقوم المجتمع المدني بدور فاعل في مجال العمل التنموي والخيري ومنذ منتصف التسعينيات أضيف رافد جديد يتمثل في المنظمات غير الحكومية الحقوقية.

يقتضي الوضع الراهن ضرورة استمرار هذا الدور للمجتمع المدني وأن يتم التنسيق بين الأطراف الأخرى الأساسية في عملية التنمية وهما الدولة والقطاع الخاص، فقدمت المنظمات غير الحكومية أدوار متعددة بشأن الحماية الاجتماعية منها تقديم الخدمات المباشرة للمجموعات المستفيدة من الجمعيات الخيرية والتنمية في جميع المحافظات وأيضاً إعداد وتقديم برامج التأهيل والتدريب ومن بينها التأهيل المهني الذي يسهم في إتاحة الفرص لدخول سوق العمل، أيضاً العمل على طرح السياسات والتشريعات الخاصة بالحماية الاجتماعية ومساءلة وتقييم دور الدولة في هذا الشأن، فجميع هذه الأدوار في حالة تكاملها سوف يكون لها مردود ايجابي في تحسين منظومة الحماية الاجتماعية وتغطي الشرائح المختلفة من المواطنين خاصة في القري والاحياء الفقيرة.

و تركز هذه الورقة على دور المنظمات غير الحكومية في الحماية الاجتماعية ونظرا لتعدد المفاهيم والتعريفات للحماية الاجتماعية، فسوف تركز الورقة على التعريف الذي قدمته

وزارة التضامن الاجتماعي¹ في تقرير صادر عن الوزارة بعنوان " إنجازات وزارة التضامن الاجتماعي، خلال الفترة من سبتمبر 2015 حتى ديسمبر 2016"².

لم يقتصر تناول الورقة على دور الجمعيات والمؤسسات الأهلية المشهورة بموجب قانون الجمعيات رقم 84 لسنة 2002³ فحسب بل أيضا المنظمات غير الحكومية التي اتخذت أشكال قانونية أخرى (شركات مدنية - شركات محاماه)⁴

رغم أن قانون الجمعيات الأهلية رقم 84 لسنة 2002 كان محل انتقاد من العاملين في مجال العمل الأهلي، فإن هذا لم يمنع من زيادة أعداد المنخرطين في العمل الأهلي فوصل في العام 2011 عدد الجمعيات الأهلية المشهورة وفقا لقانون الجمعيات (31,000) ألف جمعية وتزايد هذا العدد في العام 2017 فبلغ عدد الجمعيات والمؤسسات الأهلية المشهورة (47.580) جمعية و تشير الإحصائيات ان (88,9)% من الجمعيات تعمل في مجالات التنمية المحلية والمساعدات الاجتماعية ومجال الخدمات الثقافية والعلمية والدينية⁵.

يعكس ذلك أن العمل الأهلي لا يزال - وخاصة التنموي والخيري- نشاطا جاذبا لقطاع من المواطنين والمواطنات مع الوضع في الاعتبار اختلاف نسبة النشاط والفاعلية بين هذه الجمعيات، وان هناك جمعيات تم انشاؤها من قبل تيارات دينية لخدمة اغراضهم السياسية

¹ مفهوم الحماية الاجتماعية بأنه يشمل مجموعة التدابير الحماية التي تتبناها الوزارة للوفاء بالإحتياجات الأساسية للأسر التي تعاني من الفقر والبطالة ومحدودية الدخل والظروف الاقتصادية غير المتوقعة والكوارث الطبيعية أو الحوادث ، وذلك لضمان الحد الأدنى لمستوى المعيشة وتعزيز القدرة على إدارة المخاطر الاقتصادية وتحقيق الاستقرار المجتمعي.

هذا بالإضافة إلى التدابير التأمينية التي تتبناها الوزارة لتحسين وضع أصحاب التأمينات الاجتماعية والمعاشات والتي يستفيد منها شريحة المتقاعدين مقابل الاشتراكات التي تم سدادها أثناء فترة خدمتهم، وذلك لحمايتهم وتأمينهم اجتماعياً وإقتصادياً ولدعم النمو الاقتصادي بوجه عام

² الموقع الرسمي لوزارة التضامن الاجتماعي : <http://www.moss.gov.eg/misa/ar-eg/%D8%A7%D9%84%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B1.aspx>

³ وبموجب هذا القانون تم تحديد ميدان أو أكثر من ميادين التنمية الانسانية وتنمية المجتمعات المحلية وتنص المادة 48 من اللائحة التنفيذية لهذا القانون على الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات الخاضعة لهذا القانون ، كما قسم القانون الجمعيات إلى جمعيات محلية تهدف العمل في مناطق محددة جغرافية مثل حي أو منطقة أو مركز ادارى ومحافظه وهناك الجمعيات المركزية التي تعمل في انحاء الجمهورية ، صدر في مايو الماضي قانون جديد للجمعيات الأهلية رقم 70 لسنة 2017

⁴ الشركات المدنية هي شركات غير تجارية يمارس اعضائها عمل فنى او ذهنى، وتخضع للقانون المدني (المادة 505) وهى تقوم بتسديد ضرائبها

⁵ الدكتور ايمن عبد الوهاب رئيس وحدة الدراسات المصرية - مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية،

الجمعيات الأهلية في مصر اختلالات الدور، الملف المصري من اصدارات مركز الأهرام للدراسات السياسية

والاستراتيجية، <http://acpss.ahram.org.eg/News/16307.aspx>

والدعوية ، أو يستخدمها البعض من أصحاب النفوذ العائلي كنوع من الوجاهة الاجتماعية أو لمصالح انتخابية.

ومن الملاحظ أيضا من خريطة الجمعيات الأهلية المشهورة بموجب قانون الجمعيات أنها تعتمد على تصنيف غير دقيق للجمعيات، وأن هناك تداخل في الأنشطة يصعب من خلاله تحديد طبيعة الجمعية وأدوارها ، كما تتداخل الأدوار في الجمعية الواحدة بين ما هو حقوقي وتنموي- وما هو تنموي وخيري ، وفيما يتعلق بموضوع الحماية الاجتماعية لاتجد داخل الجمعيات برنامجا أو وحدة تحت عنوان " الحماية الاجتماعية" تدرج تحتها الأنشطة أو المشروعات الخاصة بهذه القضية لكن تعمل المنظمات غير الحكومية بجميع روافدها الثلاثة (تنموي وحقوقي وخيري) على قضية الحماية الاجتماعية بروي مختلفة ومجالات عمل متعددة منها : محاربة الفقر – التمكين الاقتصادي والاجتماعي – العدالة الاجتماعية – المساعدات الاجتماعية - الرعاية الاجتماعية

وفي هذا السياق يتم التركيز على طبيعة وإشكالية دور تلك المنظمات في مجال الحماية الاجتماعية، وذلك على النحو التالي :

أولا- الجمعيات الخيرية والخدمية :

سوف نتاول هنا دور الجمعيات التي تقدم مساعدات اجتماعية أو تقديم خدمات تعليمية وصحية أو أدوار الرعاية من خلال أنشطة اجتماعية وثقافية ، ومن حيث التوزيع الجغرافي يوجد جمعيات التنمية المحلية في في القرى والاحياء تعمل في نشاط أو اثنين وهناك جمعيات لها امتداد جغرافي واسع وهي جمعيات كبيرة وقادرة على حشد الأموال من مصادر متعددة وتقدم خدمات مباشرة للمجموعات المستهدفة مثل : انشاء فصول محو الأمية ودور الحضانات والمستشفيات و كفالة اليتيم والمساعدات الإنسانية ومن بين هذه الجمعيات "الجمعية الشرعية" بالإضافة إلى دورها في تقديم الخدمات الاجتماعية تقوم أيضا بأنشطة دعوية "تحفيظ القرآن- رحلات الحج والعمرة – دفن الموتى " ، ينتشر هذا النموذج من الجمعيات في المحافظات خاصة وجه قبلي، لكن حجم أنشطتها اصغر ومن بينهم جمعيات مرتبطة بتيارات دينية سلفية .

ورغم أن هذا الدور الخيري والخدمي هو محل انتقادات داخل العمل الأهلي ذاته من الحقوقيين وبعض الجمعيات التنموية والباحثين والأكاديميين، فإن هؤلاء يرون أن هذا الدور مجرد "مسكن" وله أغراض أخرى غير التنموية والحقوقية ، لا يؤثر على تحسين حياة الفرد وتمكينه من الحصول على حقوقه ، لكن هذا لا يمنع هذه الجمعيات من الاستمرار في عملها ورضا الدولة عن هذا الدور ما عدا الجمعيات التي كان لها أغراض سياسية وقامت الدولة خلال الثلاثة السنوات الماضية بحل هذه الجمعيات.

إن هذا الدور الخيري وتقديم الخدمات المباشرة مما يلبي احتياجات ضرورية وأنية لآلاف الأسر الفقيرة خاصة مع تدهور الخدمات الاجتماعية وأصبحت الدولة غير قادرة او رغبة في القيام بنفس الدور التقليدي الذي اعتدنا عليه منذ الستينيات من القرن العشرين، و تتعرض الأسر الفقيرة لمعاناة مضاعفة ومركبة ، فترتفع نسبة الأمية بين أفراد هذه الأسر و زيادة أعداد الأبناء وعدم القدرة على توفير أى من الاحتياجات الأساسية وهناك اسر معرضة لخطر انعدام الأمن الغذائي ، فتشير البيانات الصادرة عن بحث اجراه الجهاز المركزي للتعبئة

العامة والإحصاء على عينة من الأسر ممن هم معرضون لخطر الأمن الغذائي إلى أن 75,1% من أفراد هذه الأسر بلا عمل وأن النسبة القليلة التي تعمل أغلبها يكون في عمل متقطع أو موسمي أو مؤقت ومن هم في عمل دائم أجورهم ضعيفة بما لا يوفر الحد الأدنى لسد الاحتياجات الأساسية للأسرة، كما تبين أيضا أن (7,3) % من هذه الأسر مصدر دخلها هو مساعدات من جمعيات غير حكومية⁶

كما تقدم الجمعيات الأهلية مساعدات وخدمات اجتماعية أخرى للأسر الفقيرة فمن خلال الإحصائيات الصادرة عن الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء عن عام 2015 من (3206) جمعية أهلية موزعة على 27 محافظة تقدم الخدمات الاجتماعية الآتية:⁷

- عدد (79171) مستفدا من المساعدات النقدية لأسر المسجونين .
- عدد (141290) مستفدا من المساعدات النقدية لرعاية الشيوخوخة .
- عدد (285296) مستفدا من رعاية وتنظيم الاسرة .
- عدد (169043) مستفدا من رعاية طفولة والامومة .
- عدد (67013) مستفدا من دار إيواء الأيتام .
- عدد (163764) مستفدا ن من دار إيواء المسنين .
- عدد (99845) مستفدا من ذوى الإعاقة .

تتنوع الخدمات التي تقدمها هذه الجمعيات ما بين مساعدات مالية شهرية منها المؤقتة وأدائمة ، وأنشطة ثقافية وتوفير مستلزمات علاجية واجهزة طبية، وتوفير إقامة للأيتام والمسنيين، هذا الدور الخدمي والرعايى يلبي احتياجات الفئات الأكثر احتياجا وليس لديها المعرفة اللازمة بحقوقها أو سبل التوجة إلى الجهات الحكومية بينما تستطيع هذه الجمعيات الوصول إلى الشرائح من الفقراء الذين يعانون من التهميش والاستبعاد الاجتماعى، وتمتلك الجمعيات خاصة المحلية القدرة على التأكد من صحة البيانات المقدمة لها وتمتلك أيضا القدرة على معرفة الاحتياجات الحقيقية للفئات المستفيدة نظرا لارتباطها بالجمهور المستفيد وتستطيع أن تقدم له الرعاية اللازمة بدون تعقيدات بيروقراطية كما هو الحال في بعض الجهات الحكومية .

وتعتمد هذه الجمعيات على مصادر متنوعة للتمويل :

⁶ السكان بحوث ودراسات (مجلة نصف شهرية) الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، العدد 92 إصدار يوليو 2016

⁷ - النشرة السنوية لإحصاءات الخدمات الاجتماعية، عام 2015، الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء، اصدار سبتمبر 2016، ص70 - 79.

- (113597) إعانات حكومية

- (18750) إعانات من جهات اجنبية

- (239213) تبرعات

وهناك مصادر أخرى للتمويل لكن ذكرنا تفصيليا هذه المصادر الثلاثة لأنها ذات العائد الأكبر والتي يتبين منها تعدد مصادر التمويل وأن المصدر الأكبر هو التبرعات التي تأتي للجمعية من أفراد وهذا يظهر اتجاه المواطنين لدعم هذا النوع من الأنشطة و يكون في الأغلب الدافع تحكمه قيم دينية أو أخلاقية ولا يتابع المتبرع بعد ذلك أوجه الإنفاق والمردود والتأثير الناتج عن تبرعه وإنما يترك الأمر كامل للجمعية بناء على الثقة والمعرفة بالقائمين على الجمعية.

ثانيا- الجمعيات التنموية:

تتنوع مجالات عمل الجمعيات التنموية ما بين التعليم والصحة والإقراض و المشروعات الصغيرة ومنتاهية الصغر والأنشطة الثقافية والرعاية وتعدد أيضا الرؤي التنموية لهذه الجمعيات كما تتنوع مجالات العمل والنطاق الجغرافي، فثمة جمعيات تعمل في نطاق جغرافي محدود على مستوى المحافظة أو مجتمع محلي و جمعيات مركزية تعمل على نطاق الجمهورية ولها مقرات في المحافظات وتجمع بين التنموي والحقوقى - التنموي والخيري، وهناك جمعيات تركز على نشاط أو أكثر وتربط الفئة المستهدفة بهذا النشاط بأنشطة توعية وتثقيفية أخرى مثل "هيئة كير" التي تعمل في مجال الإقراض والمشروعات منتاهية الصغر فهي لا تكتفى بذلك بل تقوم بتنفيذ برامج تدريبية مع النساء لأكسابهن معارف ومهارات وبناء قدرات، وتعمل جمعيات أخرى على نطاق جغرافي واسع ومجالات عمل متعددة وقادرة على جذب وحشد التمويلات و شبكات واسعة من المستفيدين والمتطوعين ومجموعات من الأكاديميين والباحثين والإعلاميين يتم إشراكهم في الأنشطة الثقافية والبحثية والكتابة في وسائل إعلام هذه الجمعيات كما تمتلك علاقات جيدة مع مؤسسات الدولة المختلفة وتتعاون معها، تعمل بعض هذه الجمعيات منذ عقود الخمسينيات والستينيات من القرن العشرين (جمعية الصعيد - كارياتاس - الهيئة القبطية الانجيلية)، كما تأسست جمعيات منذ عشر سنوات تقدم نموذجا غير تقليدي في العمل التنموي منها (بنك الطعام - أهل الخير)، سوف نعرض بعض هذه النماذج من الجمعيات التنموية بتصنيفاتها المختلفة .

إن أغلب الأسر الفقيرة عائلها بلا عمل مما يحرم هذه الأسر من مصادر دخل دائمة وثابتة، وأفراد هذه الأسر تكون في الأغلب أمية ولا تمتلك فرصة دخول العمل المنظم ، وهذه الأسر كانت محل اهتمام جمعيات لتي تعمل على برامج الإقراض و المشروعات الصغيرة ومنتاهية الصغر و برامج التأهيل والتدريب المهني من أجل مساعدة هذه الأسر على توفير فرصة عمل تضر دخلا ثابتا ووفقا لبيانات الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء التي تستند إلى بيانات (3206) جمعية يبلغ عدد المستفيدين من خدمات التأهيل المهني (107260) مستفيدا (رجالا ونساء) موزعين على 27 محافظة لعام 2015، وتشمل برامج التأهيل المهني التي تقدمها الجمعيات حرف مختلفة (صناعة السجاد والجلود - تفصيل وحياكة - خبز ومنتجات نخيل وأدوات نظافة - تكوين مهني سمكره وخرطة

ونجارة) وثمة جمعيات تتيح الفرصة لأكثر من فرد داخل الأسرة في الحصول على هذه البرامج ، وثمة جمعيات تكتفى بتقديم برامج التدريب فحسب وتقوم جمعيات أخرى بتقديم دعم فنى ومالي للمتدربين والمتدربات بشأن عمليات الإنتاج وشراء المواد الخام والتسويق ⁸ .

تقدم جمعيات أخرى نموذجا جيدا في مجال العمل الأهلي التنموي تجمع في عملها بين المجالين الرعائي والتنموي ، وبعض الأنشطة الخيرية، يتسع نطاق عملها الجغرافى لعدد من المحافظات وتتنوع المجموعات المستهدفة (رجالا - نساء) وأعمار مختلفة وتعتمد تعدد مصادر التمويل منها الحصول على تبرعات من هيئات دولية وشركات وبنوك عربية والدخول معهم في مشروعات مشتركة تقوم الجمعية بتنفيذها، والتوجه إلى الأفراد للتبرع بأموال زكاتهم .

من بين هذه الجمعيات " مصر الخير" تمزج في خطابها وعملها بين النهج التنموي والخيري، تتمتع بعلاقات وثيقة بمؤسسات الدولة، والقطاع الخاص، كما أنها تقوم بأنشطة اقتصادية من أجل تعظيم مواردها المالية تقدم من خلالها خدمات مباشرة للمجموعات المستفدية منها لسد فجوة الاحتياجات بأفضل استخدام للموارد المتاحة ⁹:

هذا الجدول يوضح مجالات عمل "مصر الخير" وحجم المستفدين على مدى عشرة سنوات منذ إنشائها وهذه الأرقام بتاريخ 28 /7 /2017، ويتم تحديث هذه الأرقام على موقعها الرسمي يوميا .

عدد المستفدين	الخدمات المباشرة
14,931,092	التكافل الاجتماعي: تنمية الإنسان عن طريق مشروعات تحميه من الفقر والامية والمرض والبطالة.
4,618,027	الصحة: تعزيز صحة المواطن المصري للسلامة والعافية، والعمل على توعيته ضد الأمراض والأوبئة.
149,138	التعليم: دعم التعليم فى مصر والعمل على سد منابع الأمية

⁸ النشرة السنوية لإحصاءات الخدمات الاجتماعية، عام 2015، الجهاز المركز للتعبئة العامة والإحصاء، اصدار سبتمبر 2016، ص

	من خلال الإتاحة وجودة العملية التعليمية.
31,835	البحث العلمي: تحفيز ودعم وتطوير النظام البيئي للعلوم والتكنولوجيا والابتكار، والعمل على تطوير الأبحاث العلمية.
861,631	مناحي الحياة: بناء وتنمية الإنسان من خلال الأنشطة الثقافية والفنية والرياضية والمهارات المختلفة.
20,591,723	الإجمالي

تقوم "مصر الخير" بإشراك المواطنين والمواطنات ومحاولة بناء جسور ثقة معهم من خلال موقعها فبمجرد الاطلاع عليه يمكنك التعرف على عدد المستفيدين وتحديث البيانات يوميا ومجالات العمل والأنشطة وطرق التبرعات والهيكل التنظيمي الذي يوضح طريقة عمل المؤسسة، ومن بينها لجنة للحكومة تدرج تحتها وحدة ضمان الاستمرارية يندرج تحتها تلقى الشكاوى والمقترحات للتقييم والمتابعة وضمان الاستمرارية.

ثالثا - المنظمات الحقوقية :

تركز دور المنظمات الحقوقية على طرح السياسات والتشريعات المتعلقة بمنظومة الحماية الاجتماعية، ومساندة الدولة بشأن ما تصدره من قوانين وسياسات بهذا الشأن تستند هذه المنظمات إلى مبادئ ومعايير الاتفاقيات الدولية، وأيضا تتابع وتشارك في الآليات الدولية ومدى التزام الحكومة بتنفيذ ما تعهد به من استحقاقات من خلال هذه الآليات الدولية

رغم أهمية الدور الحقوقي في مساعدة الدول على تطبيق سياسات وتشريعات تضمن منظومة حماية اجتماعية عادلة تحقق العدالة الاجتماعية الا ان هذا الدور غير مرغوب فيه ليس داخل مؤسسات الدولة فحسب بل أيضا الكثير من المنظمات الخيرية والتنمية تعتبر الدور الحقوقي متعارضا مع الأدوار التي تقوم بها ولا تجد أهمية له .

على الجانب الأخر تسعى المنظمات الحقوقية إلى تطبيق منظومة حماية اجتماعية تحقق تنمية عادلة تستفيد من عواندها جميع المواطنين والمواطنات وخاصة الشرائح الفقيرة والشرائح الدنيا من الطبقة الوسطى إلا أن المنظمات غير الحكومية لا تصل إلى هذه الشرائح الاجتماعية وتقدم رؤيتها لهم لأسباب عدة منها البيئة السياسية والتشريعية التي تفرض قيود على حركة هذه المنظمات، الجدير بالذكر أن منذ 2005 وقضيتى التأمين الصحي والأجتماعى كانت محل اهتمام كبير من المنظمات الحقوقية واستخدمت هذه المنظمات آليات

متعددة في التصدي لتمرير مشروعات قوانين و صفتها بأنها تتجه لخصخصة هذه الخدمات وأيضاً تم رفع قضية لرفض ضم أموال التأمينات للخزانة العامة للدول، كما استخدمت المنظمات آليات التقاضي واطلاق الحملات بالتنسيق مع نقابات وأحزاب سياسية.

بينما اقتصر العديد من المنظمات الحقوقية على القيام بدور نخبوى والاكتفاء بطرح مواقفها عبر اصدارات وندوات والنشر على مواقعها وصفحات التواصل الاجتماعي والإرسال إلى وسائل الإعلام ، ربما هذا الدور تغير قليلا بعد ثورة يناير 2011 واتجه عدد من المنظمات الحقوقية والنسوية للعمل مع مجموعات منظمة (نقابات – جمعيات أهلية – مبادرات مجتمعية)

استخلاصات :

● لا تزال قضايا التنمية تحتاج إلى دور المنظمات غير الحكومية بروافدها الثلاثة لكن تحتاج إلى مزيد من التكامل وصياغة علاقة جديدة بين المنظمات بروافدها المختلفة هذا من جانب ومن جانب آخر صياغة علاقة أكثر ثقة وتعاوناً بين المنظمات غير الحكومية والدولة وهذا يتطلب الآتي :

- توفير بيئة سياسية وتشريعية من أجل بناء شراكة جادة وحقيقية مع الأطراف الثلاثة الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني بأدواره المتعددة الخيرية والتنموية والحقوقية.

- إعادة النظر في عملية تصنيف مجالات عمل المنظمات غير الحكومية وقيام المنظمات مع الوزارات المعنية بإعداد برامج للتقييم والمتابعة تضمن عدم تعارض أو تكرار الأنشطة أو التوجه لنفس الفئات المستهدفة وقياس أثر البرامج لكلا من الحكومة والمنظمات غير الحكومية بطرق تتسم بالشفافية .