مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (39) العدد (2) 2017
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (39) No. (2) 2017

النظام القانوني لجمع التبرعات الخاص بالجمعيات الأهلية
دراسة تحليلية لقرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 1347 لعام 1971 في الجمهورية العربية السورية

الدكتورة كندة الشماط*

(تاريخ الإيداع 14 / 8 / 2016. قُبِل للنشر في 30 / 3 / 2017)

□ ملخّص □

تقوم فكرة الجمعيات الأهلية على أساس المشاركة في تحمل المسؤولية الاجتماعية، ولتتمكن الجمعيات من القيام بدورها لابد من توفر الدعم المالي، والذي يتوفر بمجمله من التبرعات، وهو الأسلوب الأكثر شيوعاً للجمعيات الأهلية في الجمهورية العربية السورية.

وقد نظمت أحكام جمع التبرعات في سورية بنظام خاص هو نظام جمع التبرعات والصادر بقرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 1347 لعام 1971، وستعرض هذه الدراسة لنظام جمع التبرعات وآليات جمع المال والرقابة عليها، وذلك وفق ما نص عليه نظام جمع التبرعات في سورية واستناداً لقانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة رقم 93 لعام 1958.

* مدرسة – قسم قانون خاص–كلية الحقوق – جامعة دمشق– دمشق– سورية.

مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية _ سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية المجلد (39) العدد (2) 2017
Tishreen University Journal for Research and Scientific Studies -Economic and Legal Sciences Series Vol. (39) No. (2) 2017

The Legal Regime To Collect Donations, Which Concern The NGOS Analytical Study Of The Resolution Of Ministry Of Social Affairs And Labor NO.1347 Of 1971 In Syrian Arab Republic

Dr. Kinda Alshammat*

(Received 14 / 8 / 2016. Accepted 30 / 3 / 2017)

□ ABSTRACT □

The idea of civic associations (NGOS) based on participation to assume social responsibility, these association so that they can play their role it must provide financial support, most of which are available from the donations, which is the most common way to finance the associations in the Syrian Arab republic.

The provisions of donations in Syria have organized in a special regime to collect donations, which issued by the resolution of the minister of social affairs and labor NO.1347 of 1971.

This study will present the collects regime of donations, fundraising mechanisms and control it, according to the text of donations collect regime in Syria and law of associations and private establishments, NO.93 of 1958.

*Assistant Professor- Faculty Of Law- Damascus University -Damascus- Syria.

مقدمة:

يعتبر المجتمع الأهلي (المنظمات غير الحكومية) شريك وطني ثالث إلى جانب القطاع العام والقطاع الخاص، وتقوم فكرة المنظمات غير الحكومية على أساس المسؤولية المجتمعية التي تتولاها الجمعيات الأهلية، حيث ينص دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012 في المادة /10/ منه على أن " المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجمعيات، هيئات تضم المواطنين من أجل تطوير المجتمع وتحقيق مصالح أعضائها، وتضمن الدولة استقلالها وممارسة رقابتها الشعبية ومشاركتها في مختلف القطاعات والمجالس المحددة في القوانين، وذلك في المجالات التي تحقق أهدافها، ووفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون".

وينص الدستور في المادة /45/ منه على الآتي:" حرية تكوين الجمعيات والنقابات على أسس وطنية ولأهداف مشروعة وبوسائل سلمية مكفولة وفقاً للشروط والأوضاع التي يبينها القانون".

وينظم عمل الجمعيات الأهلية بالقانون رقم 93 لعام 1958 وهو قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة، والذي يحدد آلية تأسيسها وإشهارها ومهامها، وإشراف وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل على عملها[1].

وهو ما يوضح الاهتمام بعمل القطاع الثالث، وعمومية الرؤية والتوجه الواضح الذي يوازي أهمية عمله في تشكيل شبكة حماية اجتماعية للفئات الهشة في المجتمع السوري.

ولقيام القطاع الثالث بأداء الدور المنوط به لابد من توفر التمويل اللازم، وبخاصة وأن الخدمات المقدمة خدمات مجانية، وتطبيقاً لأحكام قانون الجمعيات السابق ذكره فقد صدر النظام الخاص بجمع التبرعات الصادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم /1347/ بتاريخ 1971/12/30 والذي يبين الآلية التي تمكن المنظمات من جمع المال على سبيل التبرع للقيام بتنفيذ برامجها وأنشطتها، وهو ما سيكون محل الدراسة المقدمة، مع الإشارة الى ندرة المراجع المقدمة في هذا المجال.

المبحث الأول: مفهوم جمع المال على سبيل التبرع

تعتبر التبرعات واحدة من أهم موارد الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة حيث يفترض أن قيام المجتمع الأهلي بالدور المنوط به كشريك وطني ثالث وتحمل مسؤوليته المجتمعية يتطلب التمويل اللازم للبرامج والأنشطة التي تقدم للجمهور.

وفيما يلي سنعرض لمفهوم جمع التبرعات، والجهة التي يحق لها طلب الترخيص، و أنواع الإيرادات القانونية للمنظمات غير الحكومية وفق ما يلي:

المطلب الأول: تعريف جمع التبرعات

المطلب الثاني: الإيرادات القانونية للمنظمات غير الحكومية

المطلب الثالث: القواعد العامة الناظمة لجمع التبرعات

---

[1]- يوجد خلاف في تفسير بعض المواد القانونية بين وزارة الشؤون الاجتماعية مع المحافظات بسبب لبس في قانون الإدارة المحلية رقم /107/ لعام 2011، ويوجد نظام خاص بعقود الجمعيات والمؤسسات الخاصة صادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالقرار خ/2435/2 تاريخ 1977/8/6 ، يوضح بدقة الأحكام الناظمة للمشتريات وطرق تأمين احتياجات الجمعية عبر عمليات الشراء المباشر والمناقصة وطلب عروض الأسعار والمسابقة والعقد بالتراضي والأشغال بالأمانة والتأمينات والسلف ومؤيدات التنفيذ والأحكام الناظمة للمبيعات وطرق البيع والطريقة المباشرة والعقد بالتراضي والمزايدة.

وهناك النظام المالي والمحاسبي للجمعيات الصادر عن وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالقرار رقم 748 عام 1996 الذي يفصل في ميزانية الجمعية وتحضيرها وفي استيفاء الإيرادات وعقد النفقات والسلف والأمانات وكيفية بيع الموجودات ومنتجات الجمعية والقروض وكذلك يوضح منهاج المحاسبة والجرد السنوي وقيود التسوية وكيفية حفظ الوثائق الثبوتية.

المطلب الأول: تعريف جمع التبرعات

بدايةً لا بد من التعريف بجمع المال على سبيل التبرع، ويقصد بالتبرعات لغةً " جمع تبرع، وأصل الكلمة: برع، وتقول العرب تبرع بالعطاء، أي أعطى من غير سؤال أو تفضل بما لا يجب عليه. وفعله متبرعاً، أي متطوعاً[2]، فالتبرعات وهو أن تفعل الشيء من غير أن يُطلب إليك فعله، أو تفعله بدون أن تطلب عليه عوض[3].

أما اصطلاحاً: يُعرف جمع التبرعات على أنه:" نشاط استراتيجي منظم يعنى بتوفير الأموال التي تحتاجها المنظمات الخيرية في سبيل تحقيق أهدافها[4].

وقد عرض نظام جمع التبرعات الصادر بقرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم /1347/ تاريخ 1971/12/30 المقصود بجمع المال على سبيل التبرع في المادة 2 حيث عرفه على أنه:" يعتبر جمع المال على سبيل التبرع كل تصدٍ للجمهور للتبرع بأي وسيلة كانت وذلك كإقامة الأسواق الخيرية– الحفلات بأنواعها– جمع التبرعات بواسطة الايصالات– جمع التبرعات عن طريق الصناديق المغلقة–بيع التقاويم من قبل المنظمة– جمع التبرعات العينية". وقد ورد هذا التعريف بناءً على نص المادة/17/ من قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة رقم 93 لعام 1958[5].

ومن الواضح أن النظام قد عرف جمع المال على سبيل التبرع من خلال تعداد أمثلة عن وسائل جمع الأموال (الأسواق الخيرية– الحفلات..) وكان من الأجدى أن يرد التعريف بصورة أوضح بحيث يمكن أن يُعرف جمع المال على سبيل التبرع من خلال الهدف الذي على أساسه يتم جمع المال فيمكن تعريفه على أنه:" كل وسيلة مشروعة لجمع المال من الجمهور بغرض تقديم خدمات مجانية للفئة المستهدفة وفق القوانين والأنظمة".

وهو ما يفتح الباب أمام الجمعيات الأهلية لجمع التبرعات وسائل شتى، إذ إن التعريف الوارد في نظام جمع التبرعات أدى إلى خلق مشكلة عملية تتلخص : بأن الجمعيات مُنعت من جمع التبرعات بغير الحالات الواردة في التعريف بالرغم من ورود الحالات على سبيل المثال لا الحصر حيث إن النظام استخدم قبل تعداد الحالات عبارة "أي وسيلة كانت".

وبالتالي فإن جمع المال على سبيل التبرع يجب أن ينطوي على العناصر التالية:

-التوجه للجمهور بأي وسيلة كانت: طلب جمع المال يمكن أن يتم بأي وسيلة، فقد يكون بالطرق التقليدية، كالإيصالات– الحفلات، وقد يكون عبر الرسائل النصية التي تُرسل من خلال الهاتف الخليوي، أو عبر مواقع التواصل الاجتماعي، وهو ما يعني التيسير على الجمعيات الأهلية باللجوء لأي وسيلة متاحة، وباعتبار أن جمع التبرعات يتم بناءً على ترخيص مسبق من وزارة الشؤون الاجتماعية فإن وسيلة جمع التبرع ستذكر في طلب الترخيص وهو ما يوفر المصداقية والشفافية، ويحول دون جمع المال لأي غايةٍ كانت تحت مسمى جمع التبرعات لصالح العمل الأهلي.

-أن يكون جمع المال على سبيل التبرع: طالما أن الهدف من جمع المال يكمن في تقديم خدمة مجانية للجمهور أو الفئة المستهدفة بخدمات الجمعية، فإن جمع المال يجب أن يكون على سبيل التبرع بحيث يكون مقدم المال

2- محمد بن يعقوب الفيروز أبادي الشيرازي- القاموس المحيط- ط2- 1987- مؤسسة الرسالة- بيروت- ص907.
3- أحمد إبراهيم- التزام التبرعات-مجلة القانون والاقتصاد-جامعة القاهرة-السنة الثانية – 1932- العدد5- ص605.
4- إبراهيم سليمان الحيدري- " العوامل الداخلية المؤثرة في عملية جمع التبرعات في المنظمات الخيرية العالمية" رسالة ماجستير- عام 2004- جامعة الملك سعود- كلية العلوم الإدارية- ص 41.
5- حيث تنص المادة/17/ من قانون الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة رقم 93 لعام 1958 على أنه :" يعتبر جمعاً للمال من الجمهور كل تصدٍ للجمهور للتبرع بأي وسيلة كانت ولا يجوز جمع المال من الجمهور إلا عن طريق الجمعيات والاتحادات المشهرة وبعد الحصول على ترخيص مسبق من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل".

متبرعاً، وبالتحديد ألا يكون دفع المال مقابل تحقيق مصلحة ما، مادية كانت أم معنوية، وهو ما يأتلف كما سبق وأسلفنا مع مفهوم التبرع.

-أن يكون جمع المال بغرض تقديم الخدمة المجانية: إن إيراد الهدف من جمع المال والمتمثل بتقديم الخدمات المجانية يوضح أن الغاية الأساس من منح الجمعيات والمؤسسات الخاصة الحق بجمع التبرعات يكمن في توفير موارد مالية لها لتتمكن من استخدام الأموال في تحقيق أهدافها والمتمثلة بالخدمات اتي تقدمها للفئة المستهدفة(معاقين– متسولين– وأحداث جانحين وبرامج تعليمية) مع الإشارة إلى ضرورة ضبط النفقات المستخدمة في عملية الجمع، وهو ما أشارت إليه المادة 19 من نظام جمع التبرعات حيث تنص المادة على أنه:" لا يجوز أن تتجاوز المصروفات الإدارية بما في ذلك التكلفة 25% من حصيلة التبرعات".

ومن الواضح أن هذا النص يهدف للمحافظة على المبالغ التي تم جمعها بحيث لا يتم انفاقها كمصروفات إدارية (تعويضات لجمع التبرعات– نفقات وتكاليف إقامة الحفلات).

ومع ذلك فإن النص لم يضبط هذه المسألة إذ أن الواقع العملي أثبت أن تكاليف بعض وسائل جمع التبرعات تكاد أن تتجاوز النسب المسموح بها.

-وفي كل الأحوال فإن التبرع وجمع المال، كما سبق و أسلفنا هو الوسيلة الأكثر شيوعاً التي تلجأ إليها الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة لتوفير التمويل اللازم لتقديم خدماتها والبرامج والأنشطة التي تدخل ضمن أهدافها[6]، وهو ما يشير بوضوح إلى أن التبرع و حق حصري للجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة والاتحاد النسائي.

1 -الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة: تُعرف الجمعية الأهلية في المادة/1/ من قانون الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة رقم 93 لعام 1958 بأنها:" تعتبر جمعية في معرض تطبيق هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم لمدة معينة أو غير معينة تتألف من أشخاص طبيعية أو اعتبارية لغرض غير الحصول على ربح مادي".

كما تعرف المؤسسات الخاصة وفق المادة /57/ من القانون 93 لعام 1958 على أنها:" تنشأ المؤسسة بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذي صفة إنسانية أو دينية أو علمية أو فنية أو لأي عمل أخر من أعمال البر والرعاية الاجتماعية أو النفع العام دون قصد إلى ربح مادي".

وبالتالي فإن جمع المال عن طريق التبرعات حُصر بالجمعيات والمؤسسات الخاصة وفق التعريف الوارد لها في القانون.

وهو ما ورد كذلك في نص المادة (3) من نظام جمع التبرعات– بالرغم من عدم الإشارة إلى ذلك في التعريف الوارد بالمادة (2) من النظام– وهو ما يغلق الباب أمام عمليات جمع الأموال على سبيل التبرع من قبل أشخاص أو جهات غير مرخصة قانوناً (المبادرات الأهلية– المجموعات التطوعية) حيث إن المادة المذكورة قد منحت حصرية الحق بجمع التبرعات للجمعيات والاتحادات المشهرة وفق أحكام قانون الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة.

2 -الاتحاد العام النسائي ومنظماته[7]: وقد عُرف بالمادة 2/د من المرسوم التشريعي رقم 3 تاريخ 1984/2/5 على أنه :" المنظمة الشعبية لنساء الجمهورية العربية السورية وتضم جميع الفروع في المحافظات".

6- بالمقابل نجد بعض أنظمة التبرعات تشترط وبشكل واضح أن يكون جمع التبرعات لتحقيق الأهداف الواردة في النظام الأساسي للمنظمة وهو ما ورد في نظام جمع التبرعات للوجوه الخيرية وتعديلاته في الأردن والصادر بالقرار رقم 1 لسنة 1957 المنشور في الصفحة 2 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1311 بتاريخ 1957/1/1 حيث تنص المادة 10 منه على أنه:" لا يجوز الترخيص بجمع التبرعات للهيئات المسجلة إلا في حدود الأغراض الواردة في لائحة نظامها الأساسي ولا يجوز منح الترخيص للهيئات المسجلة أو الجماعات غير المسجلة أو الأفراد إلا إذا كان الغرض من الجمع من أغراض البر أوالنفع العام.ولا تمنح تراخيص للأغراض المقصود منها نفع أفراد معينين أو طائفة معينة".

7- تأسس هذا الاتحاد بالمرسوم التشريعي رقم 121 تاريخ 1967/8/26 ثم ألغي هذا المرسوم وحل محله القانون رقم 33 لسنة 1975 المعدل بالمرسوم التشريعي رقم 3 تاريخ 1984/2/5. ويُعدّ الاتحاد أول تنظيم جماهيري في الجمهورية العربية السّورية يوحد جهود المرأة في مؤسسة تخصها ويعبر عن إرادتها الواعية وتستطيع المرأة فيه أن تمارس دورها الفعال في مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والثقافية

3 ومن جهة أخرى فإن نظام جمع التبرعات منح دور العبادة حقاً مقيداً بجمع التبرعات حيث سمح لهذه الدور بجمع التبرعات بإحدى الوسيلتين: الصناديق أو الأطباق، وبالتالي فإنه لا يجوز لهذه الدور أن تلجأ لأي وسيلة أخرى لجمع التبرعات (كالحفلات والأسواق الخيرية).

كما اشترط النظام أن يكون ذلك في المناسبات الدينية (الأعياد الدينية) بحيث لا يجوز أن يتم جمع التبرعات بأي مكان، حيث أن نص المادة السابقة يوضح أن جمع التبرعات التي تقوم بها دور العبادة يجب أن يكون داخل هذه الدور حصراً، وهو ما ينسجم مع الوسيلتين المحددتين لجمع المال من قبل هذه الدور، كما أن النظام يشترط أن يكون جمع المال من قبل دور العبادة للإنفاق حصراً على نفس الدور(صيانة دار العبادة– شراء كتب– بناء مسجد أو لصيانة دار عبادة أخرى)، إلا أنه ومن الناحية العملية فإن دور العبادة تقوم بجمع التبرعات لغايات أكثر من تلك الواردة في النظام المذكور بالرغم من أن الحق بجمع التبرعات لصالح دور العبادة قد ورد على سبيل الاستثناء وبشروط محددة وهو ما يحول دون التوسع في التفسير8.

وخلاصة الأمر: فإن النظام أوضح المقصود بجمع المال على سبيل التبرع والجهات التي يحق لها جمع التبرعات وبصورة واضحة.

أهمية جمع التبرعات: المال عصب المنظمات باختلاف طبيعتها، وتكمن أهمية جمع التبرعات في المنظمات الخيرية في عدم اعتمادها في توفير المال على الدعم الحكومي أو الأرباح المالية من المنتجات التي تقدمها للناس، واعتمادها في توفير مزانياتها وتكاليف المشاريع التي تنفذها على التبرعات والهبات التي تتلقاها من أفراد المجتمع المحبين للخير والعطاء، و إن نجاح المنظمة الخيرية يتوقف على توفر الموارد المالية اللازمة لتحقيق أهدافها، والاستقرار المالي أمر جوهري لكل منظمة خيرية بصرف النظر عن حجمها وأغراضها.

و إن قلة الموارد المالية قد تؤدي إلى نتائج غير مرغوبة، كإغلاق بعض فروع المنظمة الخيرية، والاستغناء عن بعض العاملين فيها، والحد من نشاطها.

كما وأن زيادة الطلب على الخدمات وانخفاض مستويات الدعم الحكومي، وازدياد المنافسة للحصول على التبرعات للأعمال الخيرية جعل هذا الموضوع من المواضيع المهمة في عالم المنظمات الخيرية، ولذا نلاحظ اهتمام الدول المتقدمة بعملية جمع التّبرعات في المنظمات الخيرية والتي هي شكل من أشكال تنمية الموارد الماليّة، حيث أصبح لجمع التّبرعات وتسويق المشروعات الخيرية وكالات متخصصة،تقوم بالإعداد لحملات جمع التّبرعات.

وإنَّ مستوى الأداء في المنظمة الخيرية يتوقف على الطريقة التي تتعامل بها المنظمة مع عملية جمع التّبرعات.

ويوجد عدد من العوامل المؤثرة في جمع التّبرعات9 يمكن اعتبارها بشكل عام على أنها:

1. التخطيط
2. المحافظة على المتبرعين
3. مشاركة المتطوعين
4. العناية بالموظفين

والاقتصادية والسياسية. وقد صدر النّظام الداخلي للاتحاد العام النسائي بقرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 694 وتاريخ 1986/9/16.

8- وتعتبر هذه الفقرة ملغاة بعد صدور المرسوم التشريعي رقم 51 لعام 2013 القاضي بإحداث صندوق الزكاة والصدقات في وزارة الأوقاف ويتمتع بالاستقلال المالي و الاداري.

9- إبراهيم سليمان الحيدري - "العوامل الداخليّة المؤثرة في عملية جمع التّبرعات في المنظمات الخيرية العالمية" - رسالة ماجستير - عام 2004- جامعة الملك سعود – كلية العلوم الإدارية- ص90.

5. الاتصال القوي بالجمهور
6. سمعة المنظمة
7. دراسة سلوك المتبرعين

المطلب الثاني: الايرادات القانونية للمنظمات الأهلية

أورد النظام الداخلي النموذجي للجمعيات الأهلية الصادر بقرار رئيس الجمهورية رقم /1330/ لسنة 1958 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة المطبق بالقرار رقم /93/ لعام 1958 أشكال الايرادات القانونية للمنظمات الأهلية وذلك في المادة رقم (38) منه والتي تنص على أن:

" تتألف ايرادات الجمعيات من:

أ.رسوم الانتساب.

ب.رسوم الاشتركات.

ج. التبرعات والهبات.

د. الإعانات.

هـ. الوصايا والأوقاف.

و. الموارد الأخرى التي يوافق عليها مجلس الإدارة وذلك حسب الأنظمة النافذة.

ز. التبرعات الخارجية بعد موافقة وزارة الشؤون الاجتماعية.

ومن الملاحظ أن الإيراد الوارد في البند (و) من المادة السابقة قد فتح المجال لمجلس الإدارة لإقرار أي شكل من أشكال جمع التبرعات يوافق عليها، أما استخدامه لعبارة– حسب الأنظمة النافذة– فإنها تعيد هذا النص إلى الأشكال القانونية الستة السابقة التي حددها نظام جمع التبرعات10، وهو ما يطرح إشكال قانوني من خلال نصوص قانونية يمكن تفسيرها بشكلين متناقضين.

ومن الناحية التنفيذية يعتبر هذا البند مخرجاً قانونياً لأعضاء مجلس الإدارة بحيث يمكن أن يدرج أي مورد مالي (على سبيل المثال: موارد مشاريع انتاجية..) على أنه تبرع، ومن جهة أخرى يمكن اعتباره نصاً يتيح لمجالس الإدارة إدخال موارد مالية للجمعية دون رقابة فعلية.

وبالمقابل فقد نُظم جمع التبرعات في الجمعيات الأهلية بالنظام الصادر عم وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل بالقرار رقم /1347/ تاريخ 1971/12/30 الذي أنهى العمل بالنظام المعتمد بالقرار رقم 707 تاريخ 1968/4/15 والقرارات المعدلة له.

وقد عرف النظام عملية جمع التبرعات على أنه:"11 كل تصدٍ للجمهور للتبرع بأية وسيلة كانت وذلك كإقامة الأسواق الخيرية– الحفلات بأنواعها– جمع التبرعات بواسطة الإيصالات– جمع التبرعات عن طيق الصناديق المقفلة– بيع التقاويم من قبل المنظمة– جمع التبرعات العينية".

وهو ما يوضح أن نظام جمع التبرعات وفق القرار السابق ينص على ستة أشكال فقط من جمع التبرعات وهي12:

10 - وفي الواقع فإن أغلب أنظمة جمع التبرعات تنص على تحديد أوجه جمع التبرعات نذكر على سبيل المثال: لائحة التبرعات للوجوه الخيرية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 547 لعام 2014في السعودية.

11 - بحسب المادة2 من نظام جمع التبرعات الصادر بالقرارقم /1347/ تاريخ 1971/12/30.

12 - وبالعموم فإنَّ مصادر التمويل في المنظمات الخيرية تأتي عبر التَبرعات بأشكال متنوعة وكثيرة أبرزها يأتي عبرالاتصالات الشخصية المباشرة، والحملات التي تطرق من باب لباب، والحملات في الشوارع والأسواق، والخطابات الشخصية، والاتصالات التليفونية المباشرة، والمناسبات الخاصة كالأعياد، والإعلان بوسائل الإعلام المختلفة، وقد تكون عبر الدعوة للإسهام في تغطية نفقات خدمة مثل كفالة اليتيم، وحفلات السنوية للمنظمات التّطوعية، أو مقترحات لمشاريع تنموية مثل تشغيل مشروع طبي، وتأتي أيضاً عبر اشتراكات ورسوم عضوية،

1. إقامة الأسواق الخيرية
2. الحفلات بأنواعها
3. جمع التّبرعات بواسطة الإيصالات
4. جمع التّبرعات عن طريق الصّناديق المقفلة
5. بيع التقاويم
6. جمع التّبرعات العينية

وقد وردت هذه التبرعات على سبيل المثال، ولكن الواقع العملي أثبت بأن هذه الأشكال هي الأشكال التي تقدمها المنظمات للحصول على التبرعات، في حين أغفل قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة ونظام جمع التبرعات أنواعاً من الموارد المالية التي يمكن للمنظمات أن تستفيد منها، والتي قد تشكل مورداً هاماً في ظل التطورات التي طرأت على عملها[13]، ولم تكن الاحتياجات لدى المجتمع السوري بهذا الضغط، ولم يمتلك واضعو نظام جمع التبرعات رؤية مستقبلية لتطور دور القطاع الأهلي، مع الإشارة إلى أن هذا النظام السابق امتلك مرونة مقبولة جعلته يبقى قابلاً للتطبيق بعد مرور أكثر من 45 عاماً على صدوره، ومع ذلك فإن الحاجة باتت ماسة لنظام جمع تبرعات أكثر تطوراً وقادر على دعم سبل التنمية المستدامة لدى القطاع الأهلي، وبالتالي السماح للمنظمات أن تبحث عن سبل موارد دائمة.

وعلى سبيل المثال لقد أغفل النّظام عدد من أشكال التمويل أو التّبرع أبرزها:

▪ التحويلات النقدية من خارج القطر :بحسب المادة رقم (36) من نظام جمع التّبرعات14حددت شروط الجمع من خارج القطر إلا أن التحويلات مغفلة،وعادةً ما يتم إدراجها تحت مسمى التّبرعات الخارجية، وعندما تطلب الجمعية الموافقة على هذه التحويلات، تحيلها وزارة الشّؤون إلى وزارة الخارجية للحصول على الموافقة، التي تحيلها بدورها إلى المصرف المركزي15.

ولا بد من الإشارة إلى أن الواقع يشير إلى قيام الجمعية بالطلب من المتبرع تحويل الأموال مباشرة، على اعتبار أنها لا تعرف هويته وبشكلٍ دوري ودون أي رقابة، وفي هذه الحال لا تستفيد الجمعية من الإعفاءات الممنوحة16 لها في التحويلات ويتم اقتطاع أجزاء من هذه المبالغ و كأنها أموال محولة لأشخاص ، ودون أخذ المصلحة العامة بعين الاعتبار.

▪ المزادات الخيرية: كأن يعرض متبرع بضاعة مقابل رأسمالها أو مع حسم، ويتم المزايدة عليها علناً في حفل لإحدى الجمعيات، وبالتّالي يعود ريعها بالكامل لصالح الجمعية.

▪ اليانصيب الخيري: اليانصيب في سورية حكر على القطاع العام (يانصيب معرض دمشق الدولي17)، بالرغم من أن جميع الدول العربية تقريباً تطبق اليانصيب الخيري .

الأسواق الخيرية والبازارات، المعارض الفنية، بطاقات المناسبات، دكاكين وأسواق الخير، الاستقطاعات الشّهرية، الحملات البريدية، المزادات الخيرية، وحصالة الخير التي توضع في الأسواق أو المدارس، طابع وكوبونات الخير والمسيرات والمسابقات الرياضية على جميع المستويات أو أي نشاطات أخرى مشابهة.

13- وهو ما تنص عليه المادة 19 من قرار رئيس الجمهورية رقم / 1330/ لسنة 1958 الخاص باللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة رقم 93 لعام 1958:" لوزير الشؤون الاجتماعية والعمل أن يقصر الترخيص بجمع المال على إحدى الجمعيات المستوفية للشروط اللازمة، على أن توزع حصيلة المال المجموع على الجمعيات المبينة في الترخيص ويكون منح هذا الترخيص وفقاً للقواعد التي يصدر بها قرار من وزير الشؤون الاجتماعية والعمل بحسب جهود كلٍ منها مع مراعاة النشاط الاجتماعي الذي تقوم به".

14- تنص المادة على أنه :"لا يجوز الجمع من خارج البلاد إلا بترخيص مسبق من وزارة الشّؤون الاجتماعيّة والعمل وعلى الوزارة أن تستمزج رأي وزارة الخارجية قبل الترخيص بذلك. وتعطى المنظمة التي يرخص لها بالجمع من خارج الجمهورية العربية السّورية وثيقة تشعر بشهرها قانوناً وتبين أهدافها."

15- بالنسبة للمصرف المركزي فهناك مشكلة لأن القوانين والأنظمة لم تنص على إجراءات خاصة للقطاع الثالث، فإجراءته تختص بالقطاع العام والخاص فقط، مما يستدعي تعميم إجراءات للتعامل مع القطاع الثالث.

16- المرسوم (55) لعام 1974الذي نص على إعفاءات للمنظمات ذات النفع العام، والمرسوم رقم (22) لعام 1974 الذي نص على إعفاءات عامة لكافة المنظمات غير الحكوميّة.

مع العلم بأنَّ اليانصيب هو مورد دخل هام جداً في سورية18 وقد يشكل فرصة كبيرة للقطاع الأهلي السّوري، لأن المواطن السّوري يغلب عليه طابع الالتزام المعتدل عموماً، ويميل لليانصيب الخيري، كما أنَّ المواطن يمتلك ثقة ضعيفة بمؤسسات الدّولة رغم كافة الإجراءات الرقابة المطبقة على سحب اليانصيب19، لكن اليانصيب الخيري يعتبر أكثر ثقة لدى المواطن السّوري بسبب ثقته بأسماء القائمين على الجمعيات الأهلية20.

▪ إيرادات إيجارات العقارات: تمتلك بعض المنظمات عقارات هامة وخاصة العريقة منها حيث أنها تتوسط الساحات ومراكز المدن مما يجعلها مبانٍ وعقارات قيمة21.

وقد أغفل النّظام آليات جمع المال من هذه العقارات ولكن وزارة الشّؤون الاجتماعيّة فيما بعد انتبهت لهذا الخلل وأصدرت قرار رقم 809 لعام 1973الذي يوجب على المنظمات أن تمسك سجلات ودفاتر ماليّة هي (سجل الصندوق والمصارف– سجل الاشتراكات– سجل اليومية الأستاذ– سجل الأثاث والأدوات– سجل المستودع– سجل أوامر الصرف) وأن تضيف الدفاتر التّالية (سجل الإعانات– سجل التّبرعات– سجل العقارات– سجل السيارات– إيرادات المشاريع الإنتاجية– الإيرادات العينية غير المقدرة القيمة) ولكن ذكر وجوب إمساك دفتر للعقارات لا يظهر مقدار إيرادات تأجير أو استثمار تلك العقارات، وبالتّالي بقيت هذه المسألة دون رقابة، إضافةً لعدم التزام الجمعيات بإمساك مثل هذه الدفاتر أصلاً.

▪ إيرادات المشاريع الإنتاجية: يمكن أن ينطبق ما أوردناه سابقاً على إيرادات المشاريع الإنتاجية، مع إضافة صعوبة أخرى نظراً لتفاوت الإيرادات من مشروع لآخر، بمعنى يوجد ورشة خياطة تبلغ إيراداتها مليون وأخرى تبلغ إيراداتها عشرات الملايين مع تماثل شروط العمل وعدد العمال وعدد الآلات، مما يسبب صعوبة كبيرة في تقدير أو رقابة هذه الإيرادات من قبل الجهة الإدارية وهي مديرية الشّؤون الاجتماعيّة المختصة، وفي حال كان المشروع يتطلب تقنيات خاصة مثلاً كأن يكون مركز لغسيل الكلى22 فإن الرقابة عليها تتطلب مختص خبير نظراً لتفاوت أسعار العلاج مع تغيير المميزات الطبية، وبالتّالي يصعب إيجاد رقابة حتى من قبل الهيئة العامة و لو أردت ذلك.

▪ الإيرادات العينية غير المقدرة القيمة: ويطبق عليها ما ورد سابقاً من اشكاليات، مع إضافة نقطة تتمثل في ضعف قدرة الأشخاص في الجمعية على تقييم المواد العينية، فحتى و إن امتلكوا القدرة في مجال تقييم الملابس مثلاً لن يمتلكوا نفس الخبرة في المواد الغذائية أو الأثاث على سبيل المثال.

---

17 - راجع نص المرسوم التشريعي رقم 40 لعام1975 والذي نظم أحكام اليانصيب في الجمهورية العربية السورية.

18- بلغت مبيعات المؤسسة العامة للمعارض (100 ألف) بطاقة يانصيب أسبوعياً في عام 2015 وفق سجلات المؤسسة.

19- لجنة الرقابة على سحب اليانصيب تضم ممثلين عن عدد من الوزارات (الداخليّة – الشّؤون الاجتماعيّة – الماليّة – المؤسسة العامة للمعارض – المحافظة – الإدارة المحلية – الاقتصاد -.....)

20- في حين نجد أن اليانصيب الخيري يخضع لإشراف وزارة التنمية الاجتماعية بالأردن حيث يمكن لاتحاد الجمعيات الخيرية اصدار يانصيب خيري وفق القانون الناظم لعمل وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 14 لعام 1965 في مادته الرابعة وبناءً عليها فقد صدر النظام رقم (17) لسنة 1972 الناظم لأحكام اليانصيب الخيري وعُدل لأكثر من مرة وكان أخر تعديل بالنظام رقم 22 لعام 1981.

21- وفق دراسة أجرتها وزارة الشؤون الاجتماعية بعام 2014 : تمتلك جمعية حلبون الخيرية في مدحت باشا مول تجاري مكون من ست طبقات في شارع أبو رمانة إضافة لما يتجاوز 28 منزل عربي تراثي، تمتلك جمعية خريجي المعاهد التجارية صالة للمناسبات في منطقة أوتستراد المزة، وتمتلك جمعية الخيرية للرعاية الاجتماعيّة في حماة ما يفوق 53 شقة سكنية في مركز المدينة، وتمتلك مؤسسة جورج وماتيلد سالم في حلب أراضي وملاعب وكنسية ودير ومعمل وورش في مركز مدينة حلب، وتمتلك جمعية المبرات النسائية في دمشق صالة للأفراح ومسبح في منطقة مزة فيلات غربية، و تمتلك جمعية النهضة في حمص مشفى مكون من 3 طبقات، وجمعية البر والخدمات تمتلك اثنان أيضاً.

22- وفق دراسة وزارة الشؤون الاجتماعية لعام 2014فإن : جمعية لمسة شفا في دمشق تمتلك 6 مراكز لغسيل الكلى تعتبر ذات أعلى كفاءة في سورية.

▪ الجهود التّدريبية وبناء القدرات: أغفل النّظام بند مهم من الموارد، ولا يلحظ في موازنة المنظمات رغم أهميته، فهناك الجمعيات التّدريبية وجمعيات بناء القدرات23،وتبني مثل هذه الجمعيات قدرات الشباب وتفتح لهم فرصاً للعمل والإبداع، كجمعية الموارد البشرية24، والتي تعتبر من أهم الجمعيات التّدريبية ، وكذلك جمعية المحاسبين القانونيين والتي تمنح شهادة المحاسب القانوني25.

وبالنظر إلى موازنة مثل هذا النوع من الجمعيات سوف نجد أنها لا تتجاوز أرقام بسيطة باستثناء جمعية المحاسبين القانونين نظراً للعدد الهائل للمشتركين والمنتسبين فيها26، وبالتّالي ستبدو مساهمتها بسيطة مقارنة مع الجمعيات الخيرية، رغم أهمية عملها الإستراتيجي.

▪ جمع التّبرعات عبر وسائل الاتصالات الحديثة27: كأن تُختص جمعية بحصة من كل اتصال يتم إجراؤه لأحد البرامج أو المسابقات، أو اقتطاع من حساب بنكي أو نسبة من أسهم شركة ما، رغم أن عدد من الجمعيات قد حصل فعلاً على رقم للاتصال من خلاله وتحصيل مبالغ، دون أي رقابة تذكر.

المطلب الثالث: القواعد الناظمة لجمع التبرعات

في ظل النظام الحالي لجمع التبرعات يتوجب على مجلس إدارة الجمعية أن يجتمع، ويثبت في محضر الاجتماع قرار الموافقة على جمع التبرعات، وبالتالي التقدم إلى وزارة الشؤون الاجتماعية لطلب الترخيص، عبر مديرية الشؤون الاجتماعية في المحافظة المختصة، والتي يتوجب عليها منح موافقتها بعد التأكد من:

▪ قيام الجمعية بتصفية سابقة لطلب جمع التبرعات.

▪ تسليم التقرير المالي عن العام السابق.

وينص نظام جمع التبرعات على الإجراءات الواجب اتباعها لطلب الترخيص، بحيث تضمن هذه الإجراءات امكانية الإطلاع والرقابة على جمع الأموال على سبيل التبرع، وقد نظمت المواد /4-13/ القواعد العامة الناظمة لجمع التبرعات وفق الأتي:

أ -ضرورة الحصول على موافقة وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، وذلك انسجاماً مع أحكام المادة /17/ من قانون الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة رقم 93 لعام 1958، حيث تشترط المادة المذكورة ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من الوزارة، وقد مكن نظام جمع التبرعات في المادة 5 منه على الحصول على الترخيص من قبل مديريات الشؤون في المحافظات في حال تفويضها بهذه الصلاحية من قبل الوزارة.

و أما في حالة جمع التبرعات من خارج البلاد فإن نظام جمع التبرعات اشترط الترخيص المسبق من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، والتي يتوجب عليها قبل منح الترخيص أن تستمزج رأي وزارة الخارجية.

23يبلغ عدد هذا النوع من الجمعيات 36 جمعية يتركز معظمها في دمشق، وفق بيانات وزارة الشؤون الاجتماعية لعام 2014.

24- جمعية الموارد البشرية منظمة غير ربحية وغير سياسية و أشهرت بقرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم 78 تاريخ 2007/2/14.

25- جمعية المحاسبين القانونيين في سورية، جمعية مهنية أُسست في مدينة دمشق بموجب قرار السيد رئيس الجمهورية العربية المتحدة رقم 1109 لعام 1958، وتم إشهارها بموجب القرار رقم 601 بتاريخ 1961/6/8 وعملاً بأحكام المادة 9 من قرار السيد رئيس الجمهورية رقم 1330 لعام 1958 المتضمن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة تم اصدار النظام الداخلي للجمعية، وبتاريخ 2009/12/1 صدر القانون رقم / 33/ القاضي بتنظيم مهنة المحاسبة والتدقيق، وبتاريخ 2010/2/16 صدر قرار السيد رئيس مجلس الوزراء رقم / 885/ القاضي بتشكيل مجلس المحاسبة والتدقيق برئاسة السيد وزير المالية، مما دعا الجمعية لئن تقوم بتسوية أوضاعها وأوضاع المحاسبين القانونيين بضوء القانون المشار إليه أعلاه.

26- خلال عام 2014 تجاوز العدد سبعة آلاف في كافة المحافظات السّورية وفق بيانات جمعية المحاسبين القانونيين.

27- نُظمت هذه المسألة في مصر وفق أحكام المادة /2/ من قرار وزير التضامن الاجتماعي رقم (2004/41).

ب –تحديد الفترة الزمنية التي يشترط فيها تقديم الطلب للحصول على ترخيص جمع التبرعات، فقد اشترط النظام المذكور في المادة (5) منه تقديم الطلب قبل أسبوع على الأقل من تاريخ بدء جمع التبرعات في حال كان جمع التبرعات ضمن المحافظة الواحدة، في حين اشترط أن تكون المدة لا تقل عن شهر في حال كان جمع المال على سبيل التبرع يشمل أكثر من محافظة، وذلك ليتسنى للوزارة أن تستمزج رأي المحافظين، وفي الواقع فإن المدد السابقة مدد قصيرة نسبياً مقارنةً بالروتين الإداري الذي تحتاج فيه الموافقة على جمع التبرعات لمدة زمنية أطول.

بالمقابل لم يحدد نظام جمع التبرعات المدة الزمنية الواجب تقديم الطلب خلالها قبل البدء بجمع التبرعات للحصول على ترخيص مسبق، وذلك في حال كان جمع التبرعات من خارج البلاد.

ت –الوثائق المرفقة بطلب الترخيص بالجمع:

يجب أن يشتمل طلب جمع التبرعات على المعلومات التالية:

1 –اسم المنظمة التي ترغب بجمع التبرعات.

2 –مدة الجمع.

3 –تاريخ البدء بالجمع وانتهاؤه.

4 –المنطقة الجغرافية التي سيتم بها جمع التبرعات.

5 –وسيلة الجمع.

6 –في حال كانت وسيلة الجمع بواسطة الايصالات أو البطاقات فلا بد من تحديد عدد الايصالات والبطاقات المطبوعة.

7 –اللجنة التي ستتولى عملية الإشراف على جمع التبرعات، شريطة ألا يقل عدد أعضائها عن ثلاثة أعضاء من مجلس الإدارة.

8 –أية بيانات ترى الجهة الإدارية ضرورة ارفاقها بالطلب لتنظيم جمع التبرعات.

ث –أن يكون الغرض من جمع التبرعات تحقيق أهداف المنظمة، وقد استثنى النظام المذكور المنظمات التي يكون نشاطها مقتصراً على أعضائها.

بعد أن عرضنا لمفهوم جمع التبرع وقواعده العامة، فإننا سنعرض لآلية جمع التبرعات والرقابة عليها في المبحث الثاني.

المبحث الثاني: آلية جمع التبرعات والرقابة عليه في ظل النظام الحالي

سبق وأشرنا إلى أن نظام جمع التبرعات في الجمهورية العربية السورية حدد أشكال جمع التبرعات، حيث حصرها بستة أشكال، يمكن إجمالها بنوعين من التبرعات:

أولاً– التبرعات النقدية.

ثانياً– التبرعات العينية.

في حين أن النظام القانوني لجمع التبرعات أغفل بعض صور جمع التبرعات، والتي يمكن أن تكون رديف هام لتأمين الدعم المالي والعيني للمجتمع الأهلي.

وسنعرض في هذا المبحث لشكلي جمع التبرعات التي تلجأ لها الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة لتأمين الموارد المالية اللازمة لتحقيق أهدافها، والإجراءات الواجب اتباعها، ومن ثم لآليات الرقابة على جمع التبرعات وذلك فيما يلي:

المطلب الأول: التبرعات النقدية.

المطلب الثاني: جمع التبرعات العينية.

المطلب الثالث: الرقابة على التبرعات.

المطلب الأول : التبرعات النقدية

حدد نظام جمع التبرعات أشكالاً خمس لجمع التبرعات ،حيث ينص في المادة /14/ منه على :

1 -إقامة الأسواق الخيرية

2 -الحفلات بأنواعها

3 -جمع التبرعات بواسطة الإيصالات

4 -جمع التبرعات عن طريق الصناديق المغلقة

5 -بيع التقاويم

-إقامة الأسواق الخيرية :

وأما بالنسبة لجمع التبرعات عن طريق الأسواق الخيرية : فقد حددت المادة /15/ من نظام جمع التبرعات طريقة جمع التبرعات عن طريق الأسواق الخيرية ، فاعتبرت أن الأسواق الخيرية ومهما كان نوعها من وسائل جمع التبرعات ، والتي يجب الحصول على ترخيص بإقامتها،ويجب أن يتضمن طلب الترخيص:

-مكان البيع

-مواعيده

-أصناف المبيعات وقيمتها

-وسائل اللهو التي تتخلل عملية البيع

-عدد البطاقات المجانية وذات القيمة مع تحديد قيمتها

وفيما يتعلق بالمدة التي يتوجب تقديم الطلب للترخيص لإقامة الأسواق الخيرية ،فينطبق عليها نص المادة /5/ من نظام جمع التبرعات ، ولا بد من الإشارة إلى أن هذا النوع من وسائل الجمع تترتب عليه نفقات إدارية ،وقد تُرك للجهة الإدارية المختصة أمر تحديد نسبة هذه المصروفات إلا أن نظام جمع التبرعات اشترط ألا تتجاوز نسبة النفقات 75% من أصل الأموال التي تم جمعها28.

2- الحفلات :

تعتبر الحفلات كما سبق وأسلفنا ،من وسائل جمع التبرعات التي نص عليها نظام جمع التبرعات ،حيث تقدم الجمعية أو المؤسسة طلب الترخيص لمديرية الشؤون بالمحافظة وفق أحكام المادة /5/ من نظام جمع التبرعات، ويبين طلب الترخيص :

-نوع الحفلة

-مكانها وموعدها

-عدد البطاقات وقيمتها

وقد اشترط نظام التبرعات أخذ موافقة مديرية الشؤون على قيمة البطاقات وفئاتها قبل اعدادها للبيع ، وهو ما لم يشترطه في البطاقات المعدة للأسواق الخيرية ،كما وأن المنظمة المرخص لها بإقامة الحفلة يجب أن تقدم بياناً بالنفقات

28- بالمقابل نجد أن أحكام المادة (12) من قرار وزير التضامن الاجتماعي (2003/117) في مصر ،قد أوردت أحكام تفصيلية تتعلق بجمع التبرعات بالأسواق الخيرية والمعارض ، وتضمنت كذلك أحكام الأسواق الخيرية والمعارض التي تقوم بها أكثر من جمعية وحكم البضائع غير المباعة وهو ما لم يشر اليه نظام جمع التبرعات السوري.

المتوقعة قبل الترخيص لها ،حيث يمكن من خلال هذه المعلومة تحديد الفائض الذي سيرد على صندوق المنظمة وبالتالي سيكون المعيار المعتمد للبت في طلب الترخيص29.

وتجد الإشارة إلى أن نسبة النفقات الإدارية وتكلفة الحفلة يجب ألا تتجاوز 75%من مجموع الواردات.

ويجب أن يُنظم محضر بحصيلة جمع التبرعات من قبل لجنة تضم ممثلاً عن المديرية وذلك خلال ثلاثين يوماً من انتهاء مدة الترخيص ويبين في هذا المحضر عدد البطاقات المطبوعة والمباعة والفائضة ،وقيمة كل منها ، ومقدار النفقات، وريع التبرعات ،ثم تتلف البطاقات الفائضة بحضور اللجنة ،ولا تُمنح المنظمة ترخيص جديد من نفس النوع مالم تتم تصفية حصيلة الترخيص السابق .

3- جمع التبرعات عن طريق الايصالات :

حددت المادة (18) من نظام جمع التبرعات آلية جمع التبرعات عن طريق الايصالات ،وهي الوسيلة الأكثر شيوعاً في جمع التبرعات ،نظراً للتكاليف المنخفضة المترتبة على طبع الايصالات مقارنةً بسواها من أشكال جمع التبرعات الأخرى .

فقد مُنع جمع التبرعات بالقوائم وفق أحكام المادة السابقة ، وقصرته على الجمع بالإيصالات، وتكون الإيصالات في دفاتر وبأرقام متسلسلة ذات أرومة ومختومة بخاتم المنظمة ، وذلك في الحالة التي تكون فيها الإيصالات محدودة القيمة ، وأما في الحالة التي تكون فيها الإيصالات غير محدودة القيمة فقد اشترط نظام جمع التبرعات في المادة (18)أن تكون الايصالات مرقمة ومكونة من أصل وصورة بينهما ورقة كربون،وذلك ليتسنى تحديد المبالغ المحصلة ،وعادةً تحتفظ المنظمة بنسخة من الإيصال والصورة تُعطى للمتبرع .

بالنسبة لجمع التبرعات عن طريق الإيصالات يكون بأحد شكلين ،محدود القيمة أو مفتوح القيمة وقد حدد نظام جمع التبرعات مدة الجمع بثلاثة أشهر قابلة للتمديد لمدة ثلاثة أشهر أخرى بشروط ،وهو ما انطوى على مشكلة عملية ،حيث تواجه الجمعيات حالتين :

- الإيصالات المحدودة القيمة أو المفتوحة القيمة والتي ترخص لها لمدة ثلاثة أشهر أو ستة أشهر.
- والإيصالات الخاصة "بالتبرعات والهبات " غير المحدودة القيمة لمدة عام كامل التي تحتفظ بها الجمعية في مقرها اعتماداً على المادة رقم (38) من النظام الداخلي لأي جمعية ،والتي تحدد إيرادات الجمعية ،والتي تُستعمل أيضاً كبدل إيصال لرسوم الانتساب والاشتراكات .

وبالتالي فإنه يمكن للجمعية التقدم بطلبين للإيصالات ،داخل المقر (يُصفى في نهاية العام المالي)،والثاني :خارج المقر (يُصفى بعد ثلاثة أشهر في حال عدم التمديد).

ومن الناحية العملية فإن الإيصالات داخل المقر مدتها عام ،وبالتالي فانها تُغني بشكل كامل عن إيصالات مدتها ثلاثة أشهر ،وخاصةً وأن الوزارة لا يمكنها معرفة مكان البيع إن كان داخل المقر أو خارجه.

ولابد لنا من الاشارة الى أن النظام قد اشترط في جمع التبرعات عن طريق الإيصالات الشروط ذاتها التي وردت في المواد 6-7-10 من نظام جمع التبرعات من حيث المعلومات الواجب توفرها في الطلب المقدم لجمع التبرع ، بالإضافة إلى تنظيم محضر تصفية عند الانتهاء من جمع التبرعات من قبل لجنة تضم ممثلاً عن المنظمة وممثلاً

29-بالمقارنة مع نظام جمع التبرعات المصري فقد ميز الأخير بين الحفلات المعفاة من الضريبة والحفلات غير المعفاة، كما وأنه نص على منح الجمعية الحق بإقامة حفلة واحدة معفاة من الضرائب في العام - راجع أحكام المادة رقم (60) من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصري رقم (2002/84)وكذلك أحكام المادة 13 من نظام جمع التبرعات للوجوه الخيرية وتعديلاته رقم 1 لسنة 1957 المنشور على الصفحة 2 من عدد الجريدة الرسمية رقم 1311 بتاريخ 1957/1/1 وتنفيذاً لأحكام المادة 4 من قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وتعديلاته رقم 14 لعام 1956 .

عن الجهة التي أصدرت الترخيص وذلك ثلاثين يوماً من انتهاء مدة الترخيص ويُبين في هذا المخصر عدد الإيصالات المطبوعة والمباعة والفائضة وقيمة كل منها ،ومقدار النفقات والريع ،ثم يتم إتلاف البطاقات الفائضة بمعرفة هذه اللجنة ،ولا يجوز منح المنظمة ترخيص جديد من نفس النوع ما لم تتم تصفية حصيلة الترخيص السابق .

ويُلاحظ بأن النظام قد حدد النسبة المسموح بها للتكاليف لجمع التبرعات عن طريق الإيصالات بـ 25%في حين كانت هذه النسبة بحدود 75% في حالات جمع التبرعات عن طريق الأسواق الخيرية والحفلات ،ويعود ذلك كما وأسلفنا إلى أن طباعة الإيصالات لا تحتاج إلى تكاليف كبيرة ،كما وأن جمع التبرعات عن طريق الإيصالات قد يتم من داخل مقر المنظمة أو خارجها 30.

4- الجمع بالصناديق المقفلة :

حددت المواد 20- 24 من نظام جمع التبرعات آلية جمع التبرعات بالصناديق المقفلة ،بحيث يُمكن للمنظمة توزيع صناديق على المحلات التجارية أو الصيدليات أو سواها من الأمكنة التي تشهد حركة بيع يومية ،أو في المدارس والجامعات في بداية العام الدراسي .

ويخضع الجمع بالصناديق المقفلة لأحكام المادة (4) من نظام جمع التبرعات ،من حيث وجوب الحصول على موافقة مسبقة من وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل أو المديريات في حالة تفويضها بذلك .

وبالإضافة الى المعلومات الواجب ايرادها في طلب الترخيص والمنصوص عليها في المادة (6)من نظام جمع التبرعات لا بد من ذكر البيانات التالية والتي أوردتها المادة (21) من نظام جمع التبرعات :

-عدد الصناديق

-اماكن وضعها

-مدة الترخيص

-كما اشترطت المادة (24) من نظام جمع التبرعات ضرورة كتابة اسم المنظمة ورقم شهرها في مكان بارز من الصندوق منعاً لأي عمليات تحايل وجمع أموال باسم العمل الخيري على خلاف الواقع .

وتشكل لجنة إشراف على الصناديق مكلفة من قبل مجلس الادارة ولها أن تفتح الصناديق كلما دعت الحاجة وتقوم بحصر الأموال ويتوجب عليها أن تودع نسخة من محضر حصر الأموال المحصلة لدى مديرية الشؤون الاجتماعية ،ويكون إغلاق الصناديق بإشراف ومعرفة اللجنة المذكورة ويمكن لمديرية الشؤون الاجتماعية والعمل تكليف أحد موظفيها بالإشراف على عملية فتح الصناديق 31.

ولابد لنا من الإشارة إلى أن منح التراخيص لجمع التبرعات بالصناديق المقفلة قد توقف بموجب قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم (خ /1991/2) لعام (2007).

6 -بيع التقاويم :

كما ويمكن للمنظمات جمع الأموال من خلال بيع التقاويم .وذلك من خلال طرحها للبيع في مناسبات متعددة :بداية العام الميلادي – تقويم المناسبات الدينية.

30-وقد نظمت هذه الطريقة بشكل أكثر تفصيل في مصر،راجع نص المادة (10) من قرار التضامن الاجتماعي رقم (2003/117)وبموجب أحكام هذه المادة لا يجوز أن تتجاوز نسبة النفقات الادارية 20%.

31- ميزت بعض الأنظمة بين صناديق مقفلة وصناديق دائمة على خلاف نظام جمع التبرعات السوري ، كما وأنها أعطت لوزارة الشؤون الحق بوضع المواصفات الخاصة بالصناديق ،لمزيد من الاطلاع راجع نص المادة (13)من قرار وزير التضامن الاجتماعي المصري رقم (2003/117) .

وقد نظمت المواد 25–29 جمع التبرعات بهذه الطريقة.ونشير إلى أن جمع التبرعات من خلال بيع التقاويم يخضع للشروط الواردة في المادة (4) والمادة (6)من نظام جمع التبرعات ،بالإضافة إلى ماورد في المادة (28) من نظام جمع التبرعات والتي اشترطت إيراد البيانات التالية :أنواع التقاويم – العدد المرخص به من كل نوع.

وتنص المادة (26)من النظام على أن البيع يجري بموجب ايصالات محددة القيمة ومختومة بختم المنظمة .

وقد أحالت المادة (27) تنظيم محضر الاتلاف إلى المادة (10) من نظام جمع التبرعات ،كما وأنها نصت على إتلاف الإيصالات المتبقية ،وأما بالنسبة للتقاويم المتبقية فيمكن بيعها لأغراض تجارية إن أمكن ،وإلا فيجري إتلافها بمحضر لاحق.

وقد حددت المادة (29) من نظام جمع التبرعات نسبة المصروفات الإدارية المسموح بها وبحدها الأعلى بـ 75%من مجموع الواردات.

المطلب الثاني: التبرعات العينية

تعتبر التبرعات العينية شكل مهم من أشكال التبرعات، ومن المعلوم بأن العديد من المنتجين يمكنهم التبرع بجزء من انتاجهم بشكل عيني لصالح المنظمات الأهلية، كما ويمكن للأفراد والأسر أن تقدم التبرعات العينية لصالح هذه المنظمات بهدف توزيعها على الفئة المستهدفة بالخدمة، ومن المألوف إطلاق حملات التبرع قبل بداية العام الدراسي للتبرع بالمستلزمات الدراسية، كما ويمكن أن تُطلق حملات مماثلة لجمع المواد الغذائية في مواسم رمضان، أو حملات جمع الألبسة لفترات الأعياد.

وتنتشر هذه الحملات لجمع التبرعات العينية كذلك، في فترات الأزمات والطوارئ التي تمر بها الدول، إلا أن تقدير قيمة التبرع العيني وحصره ومراقبة عمليات الجمع ومحاضر التصفية عملية معقدة، وذلك لصعوبة تقدير قيمة التبرع بالمال.

وفيما يتعلق بالتبرعات العينية لجهة الاجراءات القانونية المطلوبة، فقد أحالت المادة(30) من نظام جمع التبرعات آلية الحصول على الترخيص لأحكام المادة (4) من نظام جمع التبرعات بحيث يكون الترخيص سابقاً لجمع التبرعات وهنا تكمن مشكلة التبرعات العينية التي ترد للمنظمة بشكل مفاجئ، بحيث لا يكون أمام المنظمة وسيلة إلا الحصول على ترخيص وهو ما يستلزم وقت قد يتجاوز الشهر، أو قبول التبرع وبالتالي تكون أمام مخالفة قانونية، وحبذا لو منح النظام المنظمة إمكانية قبول التبرعات العينية ابتداً ومن ثم إعلام الجهة المعنية بالتبرع.

وقد حددت المادة 31 من نظام جمع التبرعات آلية الجمع كالتالي:

-يتم الجمع بواسطة ايصالات مختومة بختم المنظمة.

-تنظيم الايصالات على نسختين بينهما ورق كربون.

-يذكر في الايصال نوع التبرعات التي تم جمعها.

-كمية التبرع.

-القيمة التقديرية.

-اسم المتبرع إن أمكن.

وبالمقابل فإن المادة (32) من نظام جمع التبرعات قد نصت على ضرورة تنظيم محضر تصفية وفق أحكام المادة (10) من النظام ويذكر فيه الكمية المجموعة والقيمة التقديرية لها، وعند بيعها يُذكر القيمة الحقيقة التي تُباع فيها.

حيث قد تقوم المنظمة بإقامة بازار خيري يعود ريعه للخدمات التي تقدمها، ويمكن لها أن تقوم بتوزيع التبرعات العينية ابتداً إلا أن واقع الحال يوضح أن هذه التبرعات في الكثير من الأحيان قد لا تكفي لتغطية الاحتياجات كافةً فتلجأ المنظمة لبيعها لتأمين السيولة اللازمة لتقوم بتقديم خدماتها على أفضل وجه، وقد تشكل عملية البيع نشاطاً تجارياً تحت غطاء العمل الخيري إن لم يتم ضبطه.

وقد نصت المادة (32) من النظام على تحديد الحد الأعلى المسموح به كنفقات إدارية ومصروفات بنسبة لا تتجاوز 35%، وذلك بخلاف النسب التي اشترطها نظام جمع التبرعات في أشكال التبرعات النقدية والتي تتراوح بين 25% بالنسبة للجمع بالايصالات، و75% بالنسبة للأشكال الأخرى.

المطلب الثالث: الرقابة على جمع التبرعات

أوجب نظام جمع التبرعات ضرورة تقيد المنظمات بالإجراءات المنصوص عنها في القانون أو في نظام جمع التبرعات، وقد نص قانون الجمعيات والمؤسسات الخاصة رقم (93) لعام 1958 في المادة 20 منه على إخضاع جمع المال من الجمهور لرقابة وزراة الشؤون الاجتماعية والعمل، وأعطى للوزارة الحق في تنظيم جمع المال ومطابقته للأغراض التي منح الترخيص من أجلها.

كما وأن المادة المذكورة من القانون أعلاه قد منحت الوزارة الحق في التفتيش على حساب التبرعات، وتحديد نسبة المصروفات الادارية التي تنفق في جمع المال.

وتطبيقاً لأحكام هذه المادة فقد نص نظام جمع التبرعات على أنه:

-لا يجوز انفاق المبالغ المجموعة إلا في الغرض الذي جُمعت لأجله32.

-تقدم المنظمة التي تقوم الجمع بيان بنفقات الجمع مع المستندات التي تثبت جهة صرفها تحت طائلة مساءلة لجنة الإشراف33.

وبالمقابل فإن للوزراة القيام بعملية مراقبة جمع التبرعات والتأكد من أنها تجري وفق التراخيص الممنوحة لها وفق التعليمات والبلاغات الصادرة عن الوزارة والجهات المختصة الأخرى وخاصة فيما يتعلق بالمحافظة على طوعية التبرع وعدم ازعاج المواطنين والتعرض لهم بصورة تجبرهم على التبرع، وعلى المنظمة تدقيق حصيلة الجمع وإعداد المحضر اللازم ورفعه للوزارة وخلال المدة المحددة لذلك مع ضرورة اتخاذ الخطوات الكفيلة بتصفية التراخيص وتنفيذ نظام جمع التبرعات على الوجه الأكمل ولو أدى ذلك إلى حرمان الجمعية المخالفة من الحصول على تراخيص جديدة بجمع التبرعات34.

كما وأن القرار السابق يُلزم الجمعيات بمسك سجل للتبرعات ليتسنى الاطلاع عليه والتدقيق بالمبالغ المجموعة وآليات صرفها35.

وفي حال مخالفة المنظمة للقواعد الناظمة لجمع المال بالتبرع فتخضع للعقوبات الواردة في نص المادة 7/71 من قانون الجمعيات والمنظمات الخاصة رقم 93 لعام 1958 والتي تنص على أنه:" يُعاقب بالحبس مدة لاتزيد عن ثلاثة أشهر وبغرامة لا تزيد عن ألف ليرة سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين: 7- كل من جمع تبرعات لحساب جمعية

32- نصت المادة 33من نظام جمع التبرعات على أنه:" لا يجوز انفاق المبالغ المجموعة إلا في سبيل الغرض الذي جُمعت من أجله".
33- نصت المادة34 من نظام جمع التبرعات على أنه:" تقدم المنظمة التي تقوم بالجمع بياناً بنفقات الجمع مؤيداً بالمستندات اللازمة وكل نفقة لا يرفق بها مستند صرفها تُسأل عنها لجنة الإشراف على الجمع إلا إذا كانت النفقة ثابتة وتعرفتها محددة من قبل السلطات الإدارية".
34- قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل رقم (خ/5157/2) لعام 1973.
35- المرجع السابق.

أو مؤسسة على خلاف أحكام هذا القانون ويجوز الحكم بمصادرة ما جمع منها لحساب وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل لتخصيصه في وجوه البر36.

إذاً يُمكن إجمال أحكام الرقابة على جمع التبرعات كالتالي:

أولاً– الرقابة السابقة وغالباً هي رقابة إدارية تفرضها وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل وذلك:

-من خلال الزام المنظمة بطلب الترخيص أصولاً والحصول على موافقة الوزارة.

-مسك سجل للتبرعات.

-تشكيل لجنة للإشراف على جمع التبرعات ويتوجب عليها تنظيم محضر ورفع للوزارة.

-تكليف أحد موظفي الوزارة بالإشراف على جمع التبرعات.

ثانياً– الرقابة اللاحقة وقد تكون إداريو أو قضائية:

-إدارية: في حال مخالفة أحكام جمع التبرعات يُمكن للوزارة حرمان الجمعية من الحصول على أي تراخيص جديدة، ويمكن للوزارة مصادرة التبرعات لحساب الوزارة وتخصيصه في وجوه البر، ويمكن حرمان المنظمة من الترخيص لجمع التبرعات لمدة أقصاها سنة إذا خالفت الشروط التي تُحدد في الترخيص الممنوح لها أو أو أحد أحكام نظام جمع التبرعات.

-قضائية: تفرض العقوبات بالحبس بثلاثة أشهر أو بغرامة ألف ليرة سورية أو بإحدى هاتين العقوبتين.

ومع التأكيد على ضرورة ضبط موضوع جمع التبرعات وضرورة الالتزام بالإجراءات التي فرضها القانون أو نظام جمع التبرعات، إلا أنه وفي ما يخص الرقابة الإدارية يفترض في حالة المخالفة اتخاذ اجراءات بحق المخالفين، ودون اللجوء إلى حرمان المنظمة من جمع التبرعات أو مصادرتها لأننا في هذه الحالة نعاقب الشخص الاعتباري وهو المنظمة.

الخاتمة:

مما سبق يمكن القول بأن نظام جمع التبرعات احتوى على عدد من العيوب رغم قدرته على الاستمرار وتلبية الاحتياجات نسبياً، وأضحت الحاجة ملحة لإدخال تعديلات على هذا النظام ليكون أكثر ملائمة للتطورات التي يشهدها المجتمع الأهلي وتطور وسائل الاتصال التي تُمكن من جمع التبرعات بصورة أبسط، إلا أن ذلك يجب ألا يكون على حساب الشفافية المطلوبة عند جمع التبرعات.

بحيث تُراعى المسائل التالية:

-تعديل المدد الزمنية الواردة في النظام إلى جانب تبسيط الإجراءات لمنح الجمعيات المرونة اللازمة لتتمكن من جمع المال على سبيل التبرع وبما يمكنها من تنفيذ البرامج والأنشطة التي تتوافق مع أهدافها37.

-السماح بوسائل أكثر لجمع المال على سبيل التبرع، وهو ما سيمكن الجمعيات من استخدام وسائل الاتصال الحديثة، وبما يوفر الوقت والجهد المبذول لجمع التبرعات.

-الزام الجمعيات بفتح حساب خاص بالتبرعات بحيث يمكن للوزارة والهيئة العامة وكذلك المانحين الاطلاع عليه، بالإضافة إلى ضرورة إحداث جهاز رقابة متخصص ضمن المنظمة وعدم الاقتصار فقط على تشكيل لجنة إشراف.

-وضع أسس مرنة لجمع التبرعات الخارجية.

36- وقد أحالت المادة 35 من نظام جمع التبرعات لأحكام المادة 71 من قانون الجمعيات في حال مخالفة أحكام جمع التبرعات.

37- راجع ص22-27 حيث أوردنا مقترح لتبسيط إجراءات الحصول على الموافقة لجمع التبرعات.

إن تطوير نظام جمع التبرعات سيمكن من تقديم دعم للمجتمع الأهلي ليتسنى له القيام بالدور المنوط به، بما يحقق هدفين: المشاركة بالمسؤولية المجتمعية من جهة، ومن جهة ثانية الالتزام بالشفافية والمصداقية المطلوبة لجهة المبالغ المتبرع بها و أوجه انفاقها.

إن البحث المقدم بحث متواضع حاولنا من خلاله عرض مسألة هامة تتصل بعمل المجتمع الأهلي،والذي لا يزال للأسف قطاع لم تتوفر حوله الدراسات اللازمة.

المراجع:

-دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012.
-قانون الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة السوري رقم 93 لعام 1958.
-قانون وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل الأردني وتعديلاته رقم 14 لعام 1956.
-المرسوم التشريعي الناظم لأحكام اليانصيب في الجمهورية العربية السورية رقم 40 لعام 1975.
-المرسوم التشريعي الناظم لأحكام الإعفاءات الممنوحة للمنظمات ذات النفع العام رقم 55 لعام 1974.
-المرسوم التشريعي الناظم لأحكام الإعفاءات العامة الممنوحة للجمعيات والمؤسسات الخاصة رقم 22 لعام 1974.
-المرسوم التشريعي القاضي بإحداث منظمة الاتحاد العام النسائي رقم 3 تاريخ 1984/2/5.
-اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات والمؤسسات الأهلية المصرية رقم 84 لعام 2002.
-نظام جمع التبرعات رقم 1347 لعام 1971 في الجمهورية العربية السورية.
-نظام جمع التبرعات الصادر بقرار وزير التضامن الاجتماعي رقم 241 لعام 2004 في جمهورية مصر العربية.
-نظام جمع التبرعات للوجوه الخيرية الأردني وتعديلاته رقم 1لعام 1957.
-قرار وزير الشؤون الاجتماعية والعمل السوري رقم (خ/5157/2) لعام 1973.
-قرار وزير التضامن الإجتماعي رقم 117 لعام 2003 في جمهورية مصر العربية.
-نظام اليانصيب الخيري الأردني رقم 22 لعام 1981.
-لائحة جمع التبرعات للوجوه الخيرية السعودية الصادرة بقرار مجلس الوزراء رقم 547 لعام 2014.
-التزام التبرعات– أحمد ابراهيم– مجلة القانون والاقتصاد– جامعة القاهرة– السنة الثانية–1932– العدد5.
-العوامل الداخلية المؤثرة في عملية جمع التبرعات في المنظمات الخيرية العالمية– ابراهيم سليمان الحيدري– رسالة ماجستير– 2004– جامعة الملك سعود– كلية العلوم الإدارية.
-القاموس المحيط– محمد بن يعقوب الفيروز آبادي الشيرازي– مؤسسة الرسالة– بيروت– ط2– 1987.
-دراسة حول واقع الجمعيات الأهلية والمؤسسات الخاصة– وزارة الشؤون الاجتماعية– 2014.
-قرارات وزارية.