تطور التشريعات التعاونية في فلسطين

اعداد : المستشار القانوني / جهاد الشروف

قانون التعاون زمن الإنتداب البريطاني:

- في بدايات الإنتداب البريطاني على فلسطين صدر قانون التعاون رقم (53) لسنة 1920 كأول قانون منظم لعمل الجمعيات التعاونية المسجلة في حينه .
- نتيجة لزيادة عدد الجمعيات التعاونية والتي بلغت في العام 1946 (244) جمعية تم تعديل القانون المذكور وصدر قانون رقم (50) لسنة 1933 ونظام التعاون لسنة 1934.

قانون التعاون إبان الحكم المصري لقطاع غزة:

- بعد نكبة 1948 ظل قانون التعاون رقم (50) لسنة 1933 ساري المفعول إبان الحكم المصري وقد أجريت عليه التعديلات الض رورية في حينه وصدرت عدة قرارات في الشأن التعاوني على النحو التالي :

- قرار المجلس التنفيذي الغزي رقم (9) لسنة 1964 بإنشاء دائرة التعاون كجهة إدارية مشرفة على الجمعيات التعاونية المسجلة في حينه.
- قرار الحاكم العام رقم (6) لسنة 1965 بشأن نظام انتخاب أعضاء مجالس إدارة الجمعيات التعاونية.
- قرار الحاكم العام رقم (15) لسنة 1966 بشأن تعيين كل أو بعض أعضاء مجالس إدارة الجمعيات التعاونية.
- قرار الحاكم العام رقم (35) لسنة 1965 بإعفاء دخل الجمعيات التعاونية من تعامل غير الأعضاء من ضريبة الدخل.

فترة الإحتلال الإسرائيلي لقطاع غزة:

- بلغ عدد الجمعيات المسجلة في قطاع غزة وحده (60) جمعية أهمها الجمعية المركزية للتموين والتي ضمت في عضويتها (32) جمعية استهلاكية حيث عمدت سلطات الإحتلال إلى وضع كافة العراقيل والمعيقات أمام تطور الحركة التعاونية وذلك بإصدار أوامر عسكرية تحد من حرية الجمعيات لعقد إجتماعاتها وممارسة نشاطاتها الأمر الذي أدى إلى وقف تسجيل جمعيات جديدة لمدة تزيد عن عشرة أعوام، إلا أنه بدعم ومساندة بعض الهيئات التنموية الدولية أمكن تنشيط ،

وإحياء بعض التعاونيات ويمكن تلخيص أهم هذه الأوامر العسكرية على النحو التالي:

- الأمر رقم (686) لسنة 1982 بشأن تعديل قانون الجمعيات العثماني للحصول على إذن مسبق بالأنشطة المختلفة للجمعيات.
- الأمر رقم (766) لسنة 1982 بشأن المخصصات المالية وضرورة الحصول على إذن مسبق.
- الأمر رقم (832) لسنة 1983 بشأن حظر تقديم الجمعيات خدمات للجمهور دون إذن مسبق.
- الأمر رقم (843) لسنة 1984 بشأن الإشعار عن جدول الأعمال وموعد وساعة إنعقاد إجتماعات الهيئات العمومية للجمعيات.
- الأمر رقم (875) لسنة 1985بشأن مراقبة الهيئات العمومية.

قانون التعاون في الضفة الغربية بعد العام 1967 :

- بقيت الجمعيات التعاونية المسجلة في الضفة الغربية زمن الإنتداب البريطاني تعمل بموجب القانون رقم (50) لسنة 1933 إلى أن صدر أول قانون تعاوني إردني يحمل الرقم (39) لسنة 1952 ليصبح القانون النافذ والذي بموجبه تم تسجيل جمعيات جديدة.
- في العام 1953 صدر نظام تعاوني بموجب القانون رقم (39) بشأن إنشاء دائرة الإنشاء التعاوني في الأردن لرعاية الحركة التعاونية وتسجيل الجمعيات ومراقبتها في الضفتين فضلاً عن إقامة المؤسسات التعاونية اللازمة.
- نتيجة للتطور والتوسع في البنيان الهرمي التعاوني تم تعديل القانون رقم (39) لسنة 1953 وصدر القانون رقم (17) لسنة 1956 .
- صدر النظام رقم(1) لسنة 1957 كلائحة تنفيذية وتفسيرية للقانون رقم (17) لسنة 1956.

- صدر النظام رقم(1) لسنة 1957 كلائحة تنفيذية وتفسيرية للقانون رقم (17) لسنة 1956.
- في العام 1959 صدر نظام جمعيات الإسكان رقم (59/42) ليحل محل نظام جمعيات الإسكان رقم (1) لسنة 1958 .
- في العام 1963 صدر نظام المعهد التعاوني رقم (47) لسنة 1963 كإطار تنظيمي لإقامة أول مؤسسة تعاونية للتدريب والبحوث والدراسات في المجالات التعاونية فضلاً عن بناء قدرات موظفي دائرة الإنشاء التعاوني وقد أمكن نشاطات المعهد ليقدم برامج تعاونية بمستوى سنتين جامعيتين ومنح المدربين درجة الدبلوم في التعاون.

- يشار إلى أن قانون التعاون رقم (17) لسنة 1956 تم تعديله عدة مرات في الأردن كان آخرها في العام 1997 لمواكبة التطورات العالمية على العمل التعاوني إلا أن هذه التعديلات لم تسري على التعاونيات في الضفة الغربية بسبب وجود الاحتلال الذي أبقى على القوانين السارية وأضاف إليها بعض الأوامر العسكرية والإجراءات المجحفة والتي كان الهدف منها عرقلة تطور الجمعيات التعاونية خاصة فيما يتعلق بتشديد إجراءات التسجيل وتمويل المشاريع الإنتاجية والتسويق والتدخل في إدارة الجمعيات والتضييق عليها بشتى الوسائل مبررة ذلك بالدواعي الأمنية ولذلك اشترط (الاحتلال) ضرورة حصول أعضاء الجمعيات على إذن مسبق لممارسة أي نشاط تعاوني .

قانون التعاون في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية :

- منذ اللحظة الأولى لتولي السلطة الوطنية الفلسطينية لمهامها في العام 1995 صدرت عدة قرارات رئاسية بخصوص المنظومة القانونية السارية حيث نصت هذه القرارات على ضرورة الاستمرار في تطبيق القوانين الصادرة ما قبل العام 1967 حيث أتبعت هذه القرارات مهمة الإشراف على الحركة التعاونية إدارياً ومالياً لوزارة العمل ضمن الإدارة العامة للتعاون والبقاء على سريان قانون جمعيات التعاون رقم (50) لسنة 1933 في قطاع غزة والقانون رقم (17) لسنة 1956 في الضفة الغربية المستمر العمل بهما حتى هذه اللحظة، ونتيجة للجهد المتواصل للقائمين على إدارة الحركة التعاونـــية وذوي الاختصاص ولقناعة السلطة الوطنية بضرورة سن قانون تعاوني حديث يواكب التطورات المتسارعة للحركة التعاونية العالمية وبالتعاون مع المؤسسات الشريكة المحلية والدولية وعلى رأسها منظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية بدأ العمل على إعداد وصياغة مشروع قانون جمعيات تعاوني فلسطيني موحد يلبي رغبات واحتياجات أعضاء التعاونيات مرتكزاً في ذلك على المبادئ التعاونية الدولية وقرارات وتوصيات الأمم المتحدة والحلف التعاوني الدولي ومنظمة العمل الدولية.

حيث نظمت العديد من الحلقات الدراسية وورش العمل التي كان أهمها الورشة المنعقدة في العام 2008 والتي خضرها أكثر من 120 شخص من قانونيين وتعاونيين ومؤسسات المجتمع المدني وبمشاركة خبراء من منظمة العمل الدولية أعقبها عقد عدة ورش متخصصة لصياغة مسودة مشروع القانون وبحضور ومشاركة الخبير التعاوني الدولي د . حسين بولات حيث أمكن في العام الحالي (2010) الانتهاء من إعداد مسودة القانون بصياغته النهائية حيث تمت مصادقته من قبل مجلس الوزراء الفلسطيني في 2010/6/4 وإحالته لسيادة الرئيس لتوقيعه وإصداره بمرسوم رئاسي ليصبح ساري المفعول .

فيما يلي عرض مختصر للنصوص الجديدة التي تضمنها مشروع القانون أذكر منها:

- م . (2–12) إنشاء الهيئة العامة لتنظيم العمل التعاوني، (أهداف الهيئة، صلاحيات مجلس الإدارة، الموارد المالية) .
- م (13 – 15) وحدات البنيان التعاوني (الجمعية التعاونية، الإتحاد القطاعي،الإتحاد العام).
- م (2/16) تمتع العضو الجديد بكامل الحقوق والإلتزامات مع إجازة الطلب منه بدفع بدل فارق أسهم.
- م (1/20) إعتبار الجمعية مسجلة حكماً إذا انقضت مدة الشهر دون اتخاذ قرار بالتسجيل.
- م (3/20) عدم تحصين القرار الصادر برفض طلب التسجيل وإمكانية الطعن لدى المحكمة المختصة.
- م (2/27) اعتبار الإجتماع الطارئ لاغياً في حال عدم توفر النصاب القانوني
- م (3/30) من شروط عضوية لجنة الإدارة مرور مدة ستة أشهر على العضوية تسبق موعد الإنتخابات.

7/30) عدم جواز تواجد عضوين تجمع بينهما صلة قرابة حتى الدرجة الثانية في لجنة الإدارة.
م (3/31) الحد الأقصى للبقاء في عضوية لجنة الإدارة ست سنوات.
م (33) الجواز للمدير العام بتكليف لجنة مؤقتة لمدة أقصاها ستة أشهر للإدارة أعمال الجمعية في حالات معينة.
م (35) وجوب إرسال وقائع إجتماعات الهيئة العمومية ولجان الإدارة للمدير العام لمصادقتها.
مادة (1/38) إجازة تحويل أسهم العضو لشخص آخر ضمن شروط العضوية.
م (3/28) عدم إجازة إلقاء الحجز على الأسهم إلى تنفيذاً لحكم قضائي.
م (40) إجازة حلول أحد ورثة العضو المتوفى في الجمعية.
م (41) إعداد الميزانيات فور انتهاء السنة المالية وبمدة أقصاها شهرين.

م (43) توزيع الفائض :

- تخصيص ما لا يقل عن (20%) للاحتياطي القانوني.
  - تخصيص ما لا يزيد عن (20%) عائد على الأسهم.
  - تخصيص (5%) لتنمية المجتمع المحلي.
  - تخصيص (5%) لصندوق التنمية.
  - تخصيص بما لا يزيد عن (10%) من صافي الأرباح مكافأة لجنة الإدارة.
  - نسبة من الأرباح على التعامل.

- م. (2/44) إلزام الأعضاء بتوزيع العجز بالتساوي بينهم.
- م (3/44) عدم إجازة تدوير العجز لأكثر من سنتين متتاليتين.
- م (47) إجازة إعادة تقييم الموجودات كل خمس سنوات.
- م (48) إعفاء الجمعيات من الضرائب والرسوم الجمركية ورسوم التسجيل على الأموال المنقولة وغير المنقولة.
- م (49) إخضاع الجمعية للتحقيق في حالة تراكم العجز المالي لأكثر من ضعفي رأس المال الأسهمي.

م (2/51) إعطاء المدير العام الحق بحل الجمعية من تلقاء نفسه في حالات محددة منها:

- انخفاض عدد الأعضاء عن الحد الأدنى.
- استنفاذ أغراض الجمعية.
- زيادة العجز المتراكم لأكثر من خمسة أضعاف رأس المال.
- خروج الجمعية عن أهدافها.
- عدم مباشرة الجمعية لأعمالها خلال سنة من تاريخ تسجيلها.

3/54) إجازة الطعن بقرار الحل أمام المحكمة المختصة.

- م (55) تشديد العقوبات حال ارتكاب العضو لأي من الأفعال التالية:
  - استغلال المركز في الاستيلاء على أموال وموجودات الجمعية.
- الإمتناع عن تسليم العضو للعهدة التي بحوزته.
  - تقديم بيانات أو معلومات غير صحيحة.
  - الإحتفاظ دون وجه حق بأموال الجمعية.
  - منافسة الجمعية في أعمالها.
  - توزيع موجودات الجمعية عند التصفية خلافاً لأحكام القانون.
  - التخلف عن إرسال أي كشف أو مستند.
  - ممارسة أنشطة باسم الجمعية بعد حلها.
  - ممارسة أنشطة باسم الجمعية قبل تسجيلها.

- 57) إلغاء العضو المسمى وانتقال الحقوق والالتزامات لورثة العضو المتوفي حسب قانون المواريث.
- م (58) الجواز للإتحادات التعاونية بالانتساب للهيئات التعاونية العربية والدولية.
- م (60) الحصانة على أموال الجمعيات واعتبارها بمثابة الأموال العامة.

الخاتمـــــة :

- إيجابيات مشروع القانون الفلسطيني:
- يمكن تلخيص ابرز العناصر الإيجابية العامة لمشروع القانون على النحو التالي :
  - أهلية الحركة التعاونية الفلسطينية بإنشاء الهيئة واعتبارها المظلة الرئيسية لكافة أنواع وتشكيلات الجمعيات التعاونية والاتحادات.
  - الاستناد إلى المبادئ التعاونية والأخذ بعين الاعتبار مسايرة هذا التشريع للتطور الحديث لهذه المبادئ وبما يتفق والتوصية رقم (193) الصادرة عن المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية عام2002.
  - النص في هذا التشريع على الدوائر الأساسية للتنظيم والإشراف والمراقبة والتمويل والإعداد والتدريب، فأوجد المعهد التعاوني صندوق التنمية التعاوني (البنك التعاوني) ومراقبة الحسابات على أن يتم تنظيم هذه الأجهزة بأنظمة خاصة تصدر عن مجلس الوزراء لتعزيز قدرات الحركة التعاونية الفلسطينية.
  - توفر الخصائص العامة الواجب توافرها في التشريع التعاوني من حيث التخصص والاستقلال والوحدة التشريعية والبساطة والمرونة.
  - الإحالة إلى اللوائح التنفيذية والأنظمة والقرارات الإدارية للاستعاضة عن أي نقص في هذا التشريع في بعض الجوانب.

- عدم تحصين القرارات الإدارية الصادرة عن الجهات المختصة وإمكانية الطعن بها أمام المحكمة المختصة لضمان الشفافية وحسن الأداء.
- احتواء التشريع على نصوص معالجة ونصوص وقائية لما هو موجود في الجمعيات وما قد يستجد لاحقاً.
- ترك المجال والحرية للجمعيات بالتوسع وتنظيم نفسها أفقياً وعمودياً عن طريق توسيع العضوية وتأسيس الجمعيات المختلفة الأنواع وكذلك الانتساب للاتحادات والهيئات التي قد تساعدها على تحقيق أهدافها.
- توحيد المنظومة القانونية وإلغاء ازدواج التشريعات بين الضفة وغزة .
- انسجام مشروع القانون مع القانون الأساسي الفلسطيني وإزالة التعارض في بعض الإحكام .

- انتهـــــــــــــــی
- وشـــــــکراً