

مالية منظمات المجتمع المدني (سؤال النجاعة والفعالية)

The finances of Civil Society Organizations (Question of Efficiency and Effectiveness)

الدكتورة/ جميلة دليمي

أستاذة مؤهلة، شعبة القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - سلا، جامعة محمد الخامس، الرباط، المملكة المغربية

E-mail: j_dalimi@yahoo.fr

ملخص الدراسة:

منذ تسعينيات القرن الماضي سُجل ارتفاع هام في عدد الجمعيات ومنظمات المجتمع المدني، وتطور في أدائها وقدراتها، وتنوع في أدوارها، وتعدد في مجالات تأثيرها. وبات من الصعب تجاهل مكانة منظمات المجتمع المدني باعتبارها فاعل وشريك أساسي في قضايا الشأن العام من خلال الأدوار التي أصبحت تضطلع بها للمساهمة في إعداد وتفعيل وتقييم السياسات العمومية.

امتد الاهتمام بمنظمات المجتمع المدني وانتشر على المستوى المحلي والإقليمي والدولي. ويعزى ذلك لتطور الرؤى فيما يتعلق بهذا الفاعل، الذي أصبح مطلباً أساسياً لتحقيق الرفاه والتنمية ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية.

ليس خاف على أحد مكانة العمل المدني في عصرنا، كونه يكرس الممارسات الديمقراطية، ويشجع مشاركة المواطنين، ويخلق مناخاً يقوي مسألة ربط المسؤولية بالمحاسبة، ويعزز لمساءلة أكبر للحكومة سواء داخليا أو خارجيا، حيث استطاعت منظمات المجتمع المدني إيصال صوتها على الساحة الدولية في كثير من المؤتمرات الدولية.

يقتضي نضج أدوار منظمات المجتمع المدني، توفرها على الموارد المالية حتى يتسنى لها الاضطلاع وتحقيق سياسة القرب، الرامية إلى محاربة الفقر وتحسين ظروف عيش المواطنين في وضعية هشة أو صعبة، وتشجيع الأنشطة المدرة للدخل، وتطوير البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية، وكذا إسهامها في تطوير البيئة القانونية الداعمة للنهوض بالأدوار المنوطة بها، ولصد والحد من انتهاكات حقوق المنظمات، ولامتلاك بيئة قانونية قوية، وضامنة لحقوقها العالمية والدستورية.

تعاني معظم منظمات المجتمع المدني من إشكالية التمويل حيث يسجل نقص في الموارد المالية المتاحة لهذه المنظمات الأمر الذي يحد من إمكانياتها ويجعلها غير قادرة على القيام بالدور المناط بها. لا يمكننا الحديث عن نجاعة وفعالية أدوار منظمات المجتمع المدني، ومدى إسهامها في تجويد السياسات العمومية دون موارد مالية لتغطية تكاليف قيامها بأدوارها ووظائفها. يسعى هذا البحث إلى تسليط الضوء على موقع مالية منظمات المجتمع المدني في التشريع المغربي ومقارنته ببعض التشريعات العربية. للتعرف على طبيعة ومصدر التمويل المالي لهذه المنظمات، ومدى قدرته وإسهامه للقيام بأدوارها. **الكلمات المفتاحية:** منظمات المجتمع المدني، السياسات العمومية، التمويل الذاتي، النجاعة والفعالية، التمويل الأجنبي، صفة المنفعة العامة، الإحسان العمومي.

The finances of Civil Society Organizations (Question of Efficiency and Effectiveness)

Dr. Jamila Dalimi

Professor at Mohamed V University Rabat, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences – Salé, Morocco

E-mail: j_dalimi@yahoo.fr

Abstract:

Since the nineties of the last century, there has been a significant increase in the number of associations and civil society organizations, whose performances and capacities have developed, roles have been diversified, and fields of influence have multiplied. It has become hard to ignore the status of civil society organizations since they are considered as a key actor and partner in the public affairs through their roles in the contribution to the preparation, activation and evaluation of public policies.

The interest in civil society organizations extended and spread at the local, regional and international levels. This is due to the development of visions regarding this actor, whose presence has become an essential requirement for achieving wealth and development at economic, social, political and cultural levels.

The status of civil work, in our era, is obvious as it perpetuates democratic practices, encourages citizen participation, creates an atmosphere that strengthens linking responsibility to accountability, and promotes greater accountability of the government, whether internally or externally, as civil society organizations have been able to convey their voice on the international scene in many international conferences.

The maturity of the roles of civil society organizations requires the availability of financial resources that enables them to carry out and achieve a policy of proximity, which aims to combat poverty, improve the living conditions of citizens in precarious situation, encourage income-generating activities, develop infrastructure and basic social services, as well as contribute to the development of the legal environment that supports the advancement of their roles, and to prevent and limit violations of the rights of organizations, and to have a strong legal environment that guarantees their universal and constitutional rights...

Most civil society organizations suffer from a funding problem, as there is a shortage of financial resources available to them, which limits their capabilities and makes them unable to perform their roles.

We cannot talk about the efficiency and effectiveness of the roles of civil society organizations, and the extent of their contribution to the improvement of public policies without financial resources that cover the costs of carrying out their roles and functions.

This paper seeks to shed light on the position of civil society organizations' finances in Moroccan legislation, and compare it with other Arab legislations in order to know more the nature and source of financial funding of these organizations, and the extent of its contribution to enable these organizations carry out their roles.

Keywords: Civil society organizations, public policies, self-financing, efficiency and effectiveness, foreign funding, character of the public benefit, public charity.

مقدمة

ترك جان بودان عبارة منقوشة في الفكر المالي الكلاسيكي "المالية هي عصب الجمهورية"¹. وفي الأدب السلطاني ارتبط المال بالجند والجند بالمال واعتبر من مقومات الملك. أشار معظم الأدباء إلى العلاقة الوطيدة التي تجمع الطرفين، بتأكيدهم على ضرورة تفقد الملك لجنده وإكرامه لهم، وتخصيص أرزاق وجرايات يعيشون بها زمن السلم². فارتباط أدوات المالية العمومية بشكل وثيق بتنفيذ السياسات العمومية ليس حديث العهد بل تم التوصل إليه منذ العصور القديمة. فهل يمكننا افتراض علاقة بين مالية منظمات المجتمع المدني المغربي وصناعة السياسات العمومية؟ فما مسار هذه العلاقة؟ وهل أدوات مالية منظمات المجتمع المدني قادرة على التأثير في صنع السياسات العمومية؟

شكل تاريخ 15 نونبر 1958 منعطفا مهما في تاريخ المغرب الحديث، حيث تم إصدار ثلاثة نصوص قانونية تنظم ممارسة الحريات العامة المتعلقة بالصحافة والنشر. والتجمعات العمومية، وتأسيس الجمعيات، ليتم بعد ذلك تكريس هذه الحقوق والتنصيب عليها في أول وثيقة دستورية عرفها المغرب منذ سنة 1962. انخرط المغرب منذ الاستقلال في تكريس الحق في تأسيس الجمعيات والانضمام إليها، وتنظيم شروط وكيفيات ممارسة هذا الحق.

أولى الملك محمد السادس منذ اعتلائه العرش سنة 1999، اهتماما خاصا للمجتمع المدني الذي أضحي فاعلا أساسيا في تحقيق التضامن الاجتماعي، حيث أشار في خطابه يوم 30 يوليوز 2000 إلى ضرورة تفعيل دور المجتمع المدني وإعادة الاعتبار للتضامن الاجتماعي والمجالي. كما أكد جلالاته في الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في الأيام الدراسية حول التدبير الجمعي يوم 14 فبراير 2002 على كون الجمعيات ثروة وطنية هائلة وقوة اقتراحية فاعلة لتحقيق التقدم والتحديث ومدرسة نموذجية للديمقراطية والتضامن. كما شكلت المبادرة الوطنية للتنمية البشرية التي أعلن عنها الملك يوم 18 مايو 2005، ورشا تنمويًا واقتصاديًا واجتماعيًا ضخما، يهدف إلى تقليص الفقر والهشاشة والاقصاء الاجتماعي، وخطابا مؤسسا لمنظور جديد لدور المجتمع المدني، باعتباره فاعل محوري في تحقيق تنمية مستدامة، كما جعلت من الجمعيات المجتمع المدني شريكا في بناء التنمية على المستوى المحلي³.

نص الدستور المغربي لسنة 2011 على الديمقراطية التشاركية باعتبارها آلية مكملة للديمقراطية التمثيلية. إذ مكن الدستور جمعيات المجتمع المدني من أدوار جديدة، جعلته يتبوؤ مكانة متميزة باعتبارها رافعة للتنمية المجتمعية، حيث نص الفصل 12 من الدستور على أنه "من حق الجمعيات المهمة بالشأن العام والمنظمات غير الوزارية في إطار الديمقراطية التشاركية المساهمة في إعداد قرارات ومشاريع لدى المؤسسات المنتخبة والسلطات العمومية وكذا في تفعيلها وتقييمها". على هذا الأساس، اكتسبت الديمقراطية التشاركية قيمة دستورية، أضحت حقا مكتسبا يقوم على الإشراف الفعلي لكل مكونات المجتمع في تدبير الشأن العام، كشكل من أشكال التعبير الديمقراطي المتطور،

1 - السيد عطية عبد الواحد. دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية والتوزيع العادل للدخول: التنمية الاجتماعية وضبط التضخم. دار النهضة العربية. القاهرة. الطبعة الأولى. 1993. ص 144.

2 - عز الدين العلام. السلطة والسياسة في الأدب السلطاني. أفريقيا الشرق. الدار البيضاء. 1991. ص 133.

3 - التقرير السنوي الأول للشراكة بين الدولة والجمعيات برسم سنة 2015.

والوساطة المجتمعية للفاعل المدني في إعداد السياسات العمومية وتتبعها وتقييمها، وكذا قيمة مضافة تغني النقاش العمومي وتساعد في تطور هذه السياسات وتوفر شروط تقبلها وجدواها.

إن جمعيات المجتمع المدني مدعوة إلى تحمل مسؤوليات كبرى في تفعيل الديمقراطية التشاركية، ويمر تحقيق هذا الهدف عبر تعبئة مواردها المالية. فهل مكن ارتقاء المغرب نحو ديمقراطية تشاركية إلى تزويد منظمات المجتمع المدني بمالية ناجعة وفعالة تدعمها في صنع السياسات العمومية؟

تهدف هذه الدراسة إلى:

- تبسيط الإطار القانوني المنظم لمالية منظمات المجتمع المدني؛
- التعرف على بنية مصادر تمويل منظمات المجتمع المدني؛
- إبراز مجهودات صناع القرار في تعزيز موارد منظمات المجتمع المدني لتمكينها من الاضطلاع بأدوارها في تعزيز الديمقراطية التشاركية وتكريس خدمات القرب لرفاه المواطن وضمان عيشه الكريم؛
- تحديد الأدوار والمسؤوليات للمؤسسات المعنية في مراقبة التمويل العمومي المخصص لمنظمات المجتمع المدني.

نعرف مالية منظمات المجتمع المدني خلال هذه الدراسة، بالأفعال التي تقوم بها المنظمات، سعياً للحصول على موارد لتمويل نفقات تسييرها وتغطية تكاليف أنشطتها، وتحدد وتنظم وفقاً للتشريعات المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني. هناك مبدأ عام يوظف مالية المنظمات، يسمى بحظر النفع الخاص. يكرس هذا المبدأ مجموعة من القواعد والضوابط التي تتوخى عدم توزيع الأرباح فيما بين أعضاء المنظمة، فيسري تطبيقه خلال فترة قيام المنظمة بأنشطتها القانونية أو عند حلها أو تصفيتها، ويشكل الخاصية الوحيدة التي تميز منظمات المجتمع المدني عن غيرها من الكيانات القانونية الأخرى. ضمنت معظم التشريعات⁴ المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني في العالم العربي في نصوصها بنوداً تلزم باحترام هذا المبدأ.

4- ندرج أمثلة للمقتضيات المتعلقة بحظر النفع الخاص. كما يلي:

المادة 31 من القانون الجزائري " ... يعتبر استعمال موارد الجمعية وأموالها لأغراض شخصية أو أخرى غير تلك المنصوص عليها في قانونها الأساسي، تعسفاً في استغلال الأملاك الجماعية ويعاقب عليه، بهذه الصفة، طبقاً للتشريع المعمول به."

المادة 5 من القانون الليبي "يحظر على الجمعية القيام بما يلي: ... ممارسة الأعمال التجارية بغرض توزيع الأموال والأرباح على أعضائها أو استغلال الجمعية بغرض التهرب الضريبي".

المادة 8 من القانون العراقي "يحظر على المنظمة غير الحكومية ما يأتي: ... ممارسة الأعمال التجارية لغرض توزيع الأموال على أعضائها للمنفعة الشخصية أو استغلال المنظمة لغرض التهرب من دفع الضرائب...".

الفصل 1 من القانون المغربي "الجمعية هي اتفاق لتحقيق تعاون مستمر بين شخصين أو عدة أشخاص لاستخدام معلوماتهم أو نشاطهم لغاية غير توزيع الأرباح فيما بينهم".

ليس خاف على أحد مكانة العمل المدني في عصرنا، كونه يكرس الممارسات الديمقراطية، ويشجع مشاركة المواطنين، ويخلق مناخاً يقوي مسألة ربط المسؤولية بالمحاسبة، ويعزز لمساءلة أكبر للحكومة سواء داخليا أو خارجيا، حيث استطاعت منظمات المجتمع المدني إيصال صوتها على الساحة الدولية في كثير من المؤتمرات الدولية.

يقتضي نضج أدوار منظمات المجتمع المدني، توفرها على الموارد المالية حتى يتسنى لها الاضطلاع وتحقيق سياسة القرب، الرامية إلى محاربة الفقر وتحسين ظروف عيش المواطنين في وضعية هشة أو صعبة، وتشجيع الأنشطة المدرة للدخل، وتطوير البنيات التحتية والخدمات الاجتماعية الأساسية، وكذا إسهامها في تطوير البيئة القانونية الداعمة للنهوض بالأدوار المنوطة بها، ولصد والحد من انتهاكات حقوق المنظمات، ولامتلاك بيئة قانونية قوية، وضامنة لحقوقها العالمية والدستورية.

تعاني معظم منظمات المجتمع المدني من إشكالية التمويل حيث يسجل نقص في الموارد المالية المتاحة لهذه المنظمات الأمر الذي يحد من إمكانياتها ويجعلها غير قادرة على القيام بالدور المناط بها.

لا يمكننا الحديث عن نجاعة وفعالية أدوار منظمات المجتمع المدني، ومدى إسهامها في تجويد السياسات العمومية دون موارد مالية لتغطية تكاليف قيامها بأدوارها ووظائفها.

تسعى هذه الدراسة إلى تسليط الضوء على موقع مالية منظمات المجتمع المدني في التشريع المغربي ومقارنته ببعض التشريعات العربية. للتعرف على طبيعة ومصدر التمويل المالي لهذه المنظمات، ومدى قدرته وإسهامه للقيام بأدوارها، ودور المؤسسات الدستورية في مراقبة التمويل العمومي الموجه إلى منظمات المجتمع المدني.

المحور الأول: التمويل الذاتي

تعتمد المنظمة على تمويلها الذاتي بتحصيل مبالغ الانخراط والاشتراكات، وتوظيف العوائد المترتبة عن مزاولتها للأنشطة التجارية والاقتصادية.

أولاً- مبالغ الانخراط والاشتراكات، هي مبالغ مالية يحدد قدرها بمقتضى الأنظمة الداخلية للمنظمات، وتؤدي وجوبا من قبل أعضائها بصفة دورية. سمحت جل التشريعات⁵ للمنظمات بفرض واجبات الانخراط والاشتراكات على أعضائها بهدف الحصول على موارد مالية لتغطية مصاريف تسييرها، وتكاليف أنشطتها.

المادة 2 من القانون الفلسطيني "لكل فلسطيني الحق في المشاركة في تأسيس وإدارة الجمعيات والانتساب إليها والانسحاب منها بحرية، وذلك من أجل تحقيق هدف أو أهداف لا ينبغي منها اقتسام الربح".

⁵- نذكر المقتضيات كالآتي:

المادة 29 من القانون الجزائري: "تتكون موارد الجمعيات وأملكها مما يأتي: ... اشتراكات أعضائها؛"

المادة 10 من القانون الليبي "تمول الجمعية ذاتيا من اشتراكات أعضائها، ..."

الفصل 6 من القانون المغربي " واجبات انخراط أعضائها؛ واجبات اشتراك أعضائها السنوي".

ثانياً- عوائد الأنشطة التجارية والاقتصادية ، هي مبالغ مالية تُحَقَّقُ نتيجة مزاولة المنظمات للأنشطة المدرة للدخل والمحقة للربح. وتفاوتت التشريعات العربية في منح المنظمات الحق في مزاولة هذه الأنشطة، والتي يمكن تصنيفها حسب ما يلي:

- تشريعات منحت مزاولة هذا الحق دون قيد، ونجد كل من التشريع الليبي⁶ والفلسطيني⁷ والمصري⁸ والعماني⁹؛
- وأخرى فرضت شروطاً على ممارسة المنظمة نشاطاً يحقق لها دخلاً أو يدر عليها ربحاً، ونذكر تشريع كل من قطر¹⁰ واليمن¹¹.

المحور الثالث: التمويل المحلي

تسمح معظم النصوص القانونية للمنظمات بالاستفادة واللجوء إلى التمويل الحكومي والممنوح من لدن الخواص، باعتبارهما مكونين أساسيين للتمويل المحلي.

- المادة 50 من القانون الفلسطيني: "للجمعيات الحق في تنمية مواردها المالية من خلال: رسوم وتبرعات الأعضاء؛ ...".
- المادة 39 من القانون اليمني: " تتكون إيرادات الجمعية أو المؤسسة من التالي: ... رسوم واشتراكات ومساهمات الأعضاء".
- المادة 37 من القانون العماني " تتكون الموارد المالية للجمعية من: ... اشتراكات الأعضاء".
- المادة 10 من القانون الليبي "كما يجوز أن يكون للجمعية عوائد من ممتلكاتها أو مشاريعها أو نشاطاتها".
- المادة 50 من القانون الفلسطيني: "القيام بنشاطات ربحية من شأنها أن تحقق لها دخلاً وتدر عليها ربحاً شرط ألا توزع هذه الأرباح على الأعضاء".
- المادة 8 - حسب القانون المصري نجد:
- المادة 11 "استهداف تحقيق ربح أو ممارسة نشاط ينصرف إلى ذلك، ولا يعد إتباع الصواب التجارية لتحقيق ناتج يساهم في تحقيق أغراض الجمعية نشاطاً مخالفاً".
- المادة 18 "يجوز للجمعية، في سبيل تحقيق أغراضها ودعم مواردها المالية. أن تقيم المشروعات والخدمات والإنتاجية والحفلات والأسواق الخيرية والمعارض والمباريات الرياضية".
- المادة 37 من القانون العماني " تتكون الموارد المالية للجمعية من: ... إيرادات الأنشطة".
- المادة 27 من القانون القطري "يجوز للجمعية بعد موافقة الوزارة وبما لا يتعارض مع أغراضها استثمار الفائض من أموالها داخل الدولة بما يساعدها على تمويل أنشطتها".
- المادة 39 من القانون اليمني " تتكون إيرادات الجمعية أو المؤسسة من التالي: ... ثالثاً: العائدات المكتسبة من موجودات الجمعية أو المؤسسة أو من نشاطاتها الاقتصادية. قد تدخل الجمعيات أو المؤسسات في نشاطات اقتصادية وتجارية يسمح بها القانون في الحالات التالية:

- أولاً: إذا كان الهدف هو تحقيق ربح يتمشى مع أهداف وغايات الجمعية أو المؤسسة؛
- ثانياً: ما لم يكن هناك توزيع مباشر أو غير مباشر للأرباح المحققة من هذه النشاطات الاقتصادية سواء كان التوزيع للمؤسسين أو الأعضاء أو كبار المسؤولين أو أعضاء مجلس الإدارة أو الموظفين أو مقدمي المساعدات والإعانات المالية؛
- ثالثاً: ما لم تشكل هذه النشاطات أية مضاربة أو خطورة مالية غير مضمونة للجمعية أو المؤسسة".

أولاً- التمويل الحكومي

تتنوع الموارد المالية التي تمنحها الحكومات إلى موارد مالية مباشرة (امتيازات النفع العام، والإعانات)، وموارد مالية غير مباشرة (الإعفاءات الضريبية).

أ- صفة المنفعة العامة

المنفعة العامة هي صفة تُحوّل للمنظمة الحصول على منافع وامتيازات حكومية، وتكتسب بناء على طلب يوجه إلى السلطات الإدارية المختصة من قبل المنظمة المتوفرة على كافة الشروط القانونية.

تجيز القوانين العربية للمنظمات طلب صفة المنفعة العامة، وتذهب في اتجاه عام يربط الاعتراف بهذه الصفة على توفر المنظمة المعنية على شروط متعددة ومتنوعة حسب كل تشريع¹²، ويظل شرط إقرار المنظمة ممارستها لهدف له طابع المصلحة العامة موحدا ضمن كافة التشريعات.

أتاح القانون المغربي إمكانية اكتساب صفة المنفعة العامة، التي تخول للجمعيات من امتيازات في علاقتها بالقطاع الخاص مثل الاستفادة من الامتيازات الضريبية والجمركية، واستغلال القاعات العمومية لتنظيم أنشطتها.

تمنح صفة المنفعة العامة بموجب القانون المغربي بواسطة مرسوم لفائدة الجمعيات التي طلبتها، وتخول لها عددا من الامتيازات والحقوق زيادة عما تتمتع به باقي الجمعيات، حيث يمكن للجمعية المعترف لها بصفة المنفعة العامة أن تقوم مرة كل سنة بالتماس الاحسان العمومي دون إذن مسبق. شريطة تقديم تصريح إلى الأمانة العامة للحكومة خمس عشرة يوما قبل موعد التظاهرة. كما يجوز لها أن تمتلك ضمن الحدود المبين لها في مرسوم الاعتراف بصفة المنفعة العامة

¹²- ندرج بعض هذه الشروط حسب التشريعات التالية:

المادة 12 من القانون العراقي: " يشترط في المنظمة غير الحكومية التي تسعى للحصول على صفة النفع العام ما يأتي:

أولاً: أن يتضمن نظامها الداخلي أهدافا وبرامج تحقق مصلحة عامة وواضحة؛

ثانياً: أن تتسم بوحدة وانسجام الأهداف مع البرامج التي تنفذها المنظمة واستمراريتها؛

ثالثاً: أن تقدم تأييد من الجهة القطاعية الحكومية ذات العلاقة يؤكد أن المنظمة تنفذ برامجها وفقا للقانون؛

رابعا: وجود الأبنية اللازمة لإدارة المرفق المخصص للمنفعة العامة وعنوان واضح لمحل إقامة المنظمة؛

خامسا: أن يكون قد مضى على ممارسة نشاطها ثلاث سنوات فعلية دون انقطاع بعد تسجيلها وفقا للقانون وأن يرتبط نشاطها بالمنفعة العامة التي تهدف لها؛

سادسا: أن يكون سجل المنظمة خاليا من المخالفات والتجاوزات؛

سابعا: أن يكون القائمون على هذه المنظمة من الكفاءات ومن ذوي الخبرة لإدارة المنظمة وفقا لأغراضها".

المادة 49 من القانون المصري "كل جمعية تهدف إلى تحقيق مصلحة عامة عند تأسيسها أو بعد تأسيسها يجوز إضفاء صفة النفع العام عليها بقرار من رئيس الجمهورية، وذلك بناء على طلب الجمعية أو بناء على طلب الجهة الإدارية أو الاتحاد العام للجمعيات والمؤسسات الأهلية وموافقة الجمعية في الحالتين. ويكون إلغاء صفة النفع العام بقرار من رئيس الجمهورية"

الأموال والمنقولات أو العقارات اللازمة لهدفها أو لإقامة المشروع الذي ترمي إلى إنجازه. وقد بلغ مجموع الجمعيات المعترف لها بصفة المنفعة العامة 217 جمعية¹³.

تستفيد المنظمة المعترف لها بصفة المنفعة العامة بموجب القانون من دعم ومنافع وامتيازات حكومية، حددت بدقة ووضوح ضمن بعض التشريعات¹⁴، في حين أحالت أخرى تعدادها إلى نصوص تنظيمية¹⁵.

ب- الإعفاءات الضريبية

الإعفاء هو إجراء تشريعي ضريبي، يمنح في شكل إعانة تعود إلى ترك مورد ضريبي بشكل مقصود بنية التحفيز والتشجيع على تحقيق هدف معين ذي طبيعة اقتصادية واجتماعية¹⁶، وهو إما دائم أو مؤقت، كلي أو جزئي. وتعتبر الإعفاءات الضريبية الممنوحة لمنظمات المجتمع المدني دعماً مالياً عمومياً غير مباشر، باعتبارها تضحياً بأموال عمومية¹⁷ كان من المفروض أن تجبي لفائدة خزينة الدولة.

تظل مسألة توظيف الأداة الضريبية لتشجيع العمل الجمعي في العالم العربي محدودة، وبروزها في النصوص التشريعية باهتاً ومحتشماً، إضافة إلى اقتصرها على تضمين الامتيازات الضريبية لفائدة المنظمات في علاقتها مع الدول، دون الانتباه إلى فرض امتيازات ضريبية لصالح المنظمات باعتبارها متبرع.

¹³ - التقرير السنوي الأول للشراكة بين الدولة والجمعيات برسم سنة 2015.

¹⁴ - من بين هذه التشريعات نجد:

- القانون الجزائري وفقاً للمادة 34 "يمكن جمعية معنية تعترف لها السلطة العمومية أن نشاطها ذو صالح عام و/أو منفعة عمومية أن تستفيد من إعانات ومساعدات مادية من الدولة أو الولاية أو البلدية وكل مساهمة أخرى سواء كانت مقيدة أو غير مقيدة بشروط.

وإذا كانت الإعانات والمساعدات والمساهمات الممنوحة مقيدة بشروط، فإن منحها يتوقف على التزام الجمعية المستفيدة بدقت شروط يحدد برامج النشاط وكيفية مراقبته طبقاً للتشريع المعمول به. تحدد شروط وكيفية الاعتراف بالصالح العام أو المنفعة العمومية عن طريق التنظيم."

- القانون المغربي بمقتضى الفصل 10 "يسوغ لكل جمعية معترف لها بصفة المنفعة أن تمتلك ضمن الحدود المبينة في مرسوم الاعتراف بصفة المنفعة العامة للأموال والمنقولات أو العقارات اللازمة لهدفها أو للمشروع الذي ترمي إلى بلوغه"

¹⁵ - ونوردها كما يلي:

المادة 50 من القانون المصري: "تحدد بقرار من رئيس الجمهورية امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الجمعيات التي تضيف عليها صفة النفع العام، وعلى وجه الخصوص عدم جواز الحجز على أموالها كلها أو بعضها، وعدم جواز اكتساب تلك الأموال بالتقادم، وإمكانية نزع الملكية للمنفعة العامة لصالحها تحقيقاً للأغراض التي تقوم عليها الجمعية."

المادة 52 من القانون العماني: "يصدر قرار من مجلس الوزراء بتحديد ما تتمتع به الجمعيات ذات النفع العام من امتيازات السلطة العامة."

¹⁶-Stanley (S.S). Rapport au congrès sur : les dépenses fiscales et réformes fiscales et budgétaires dans les P V D. 1976. P 66.

¹⁷ - كما يصطلح عليها بالنفقات الجبائية.

انحصر تناول مسألة الإعفاءات الضريبية ضمن تشريع كل من: قطر، وفلسطين، ومصر، واليمن، في حين لم تتم معالجتها ضمن باقي التشريعات. وضمن الأربعة نصوص التي تضمنت إعفاءات ضريبية لمنظمات المجتمع المدني في العالم العربي، نجد من بينها نصا "أجاز" إعفاء المنظمات من أداء الضرائب والرسوم ولم "يلزم" السلطات بإقرار هذا الإعفاء، ونقصد بذلك المشرع القطري¹⁸، أما باقي التشريعات فنجد بعضها تطرق إلى إقرار الإعفاءات الضريبية بتفاصيل دقيقة¹⁹،

18- المادة 30 من القانون القطري " لمجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير منح الجمعية إعانة مالية أو قرضا كما يجوز إعفاؤها من أي ضرائب أو رسوم وذلك لمعاونتها على تحقيق أغراضها"

19- نذكرها كما يلي:

المادة 13 من القانون المصري " مع عدم الإخلال بأية مزايا منصوص عليها في قانون آخر، تتمتع الجمعيات الخاضعة لأحكام هذا القانون بالمزايا الآتية:

- أ- الإعفاء من رسوم التسجيل والقيود التي يقع عبء أدائها على الجمعية في جميع أنواع العقود التي تكون طرفا فيها كعقود الملكية أو الرهن أو الحقوق العينية الأخرى، كذلك من رسوم التصديق على التوقيعات؛
- ب- الإعفاء من ضرائب ورسوم الدمغة المفروضة حاليا والتي تفرض مستقبلا على جميع العقود التوكيلات والمحركات والأوراق المطبوعة والسجلات وغيرها؛
- ج- الإعفاء من الضرائب الجمركية والرسوم الأخرى المفروضة على ما تستورده من عدد والآلات وأجهزة وأدوات ولوازم إنتاج وكذا على ما تتلقاه من هدايا وهبات ومعونات من الخارج، وذلك بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الشؤون الاجتماعية وعرض وزير المالية، ويشترط أن تكون هذه الأشياء لازمة لنشاطها الأساسي. ويحظر التصرف في الأشياء المعمرة منها التي تحدد بقرار من وزير الشؤون الاجتماعية بالاتفاق مع وزير المالية، وذلك قبل مرور خمس سنوات ما لم تدفع عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة.
- د- إعفاء العقارات المبنية المملوكة للجمعية من جميع الضرائب العقارية؛
- هـ- تمنح تخفيضا مقداره 25% من أجور نقل المعدات والآلات على السكك الحديدية؛
- و- سريان تعريفه الاشتراكات والمكالمات التليفونية الخاصة المقررة للمنازل، ويصدر بتحديد الجمعيات التي تسري عليها هذه التعريفه قرار من الجهة الإدارية؛
- ي- تمنح تخفيضا مقداره 50% من استهلاك المياه والكهرباء والغاز الطبيعي التي يقوم بإنتاجها الهيئات العامة وشركات القطاع العام وأية جهة حكومية؛

ح- اعتبار التبرعات التي تقدم للجمعيات تكليفا على دخل المتبرع بما لا يزيد على 10% منه."

المادة 40 من القانون اليمني "تتمتع الجمعيات والمؤسسات التي تخضع لهذه الشروط بالمميزات التالية:

- تعفى من جميع أشكال الضرائب المترتبة على العائدات التي تحققها والمترتبة على مصادر دخلها؛
- تعفى من الضرائب الجمركية والرسوم المترتبة على استيراد السلع والمعدات والأدوات وقطع الغيار والمواد الخام الأساسية، سواء كانت مصنعة أو غير مصنعة، لضرورة لتحقيق أهداف الجمعية أو المؤسسة؛
- تعفى من الرسوم الجمركية على الهبات والمنح والمساعدات التي تتلقاها من الخارج والتي تحتاجها في مهمتها وذلك بناء على طلب وزير المعاشات والشؤون الاجتماعية ومصادقة وزير المالية؛
- تطبق تعرفه الماء والكهرباء المعتمدة للمستخدمين المحليين على المكاتب الرئيسية للجمعيات والمؤسسات كما تخضع لخصم مقداره 50% من قيمة الاستهلاك."

وأخرى تناولتها على وجه العموم²⁰.

أحصت وزارة الاقتصاد والمالية أزيد من 51 و52 امتياز ضريبياً على التوالي عن سنتي 2011 و2012. كما قامت بتقدير النفقات الضريبية الناجمة عن ذلك بحوالي 186 مليون درهم في قطاعات الصحة المجالات الاجتماعية عامة²¹. يعرف النظام الضريبي للجمعيات عدد من الاكراهات المرتبطة بالتحفيز الضريبية لفائدة الجمعيات، سواء ما تعلق بالضريبة على الشركات أو الضريبة على الدخل حيث "يبرز غياب الانسجام في مسعى التحفيز الضريبية لفائدة الهبات الممنوحة للجمعيات وهو مسعى يخضع لمنطق انتقائي". كما تعاني الجمعيات من "بطء استرجاع الضريبة على القيمة المضافة"²².

ج- عقد الشراكة بين الدولة والجمعيات

يمكننا الحديث عن الإعانات وعقد الشراكة بين الدولة والجمعيات. الإعانات هي مبالغ مالية تخصص من ميزانية الدولة والبلديات والمؤسسات العمومية لصالح منظمات المجتمع المدني، بهدف مساعدتها على تمويل أنشطتها وبرامجها وتغطية نفقاتها الإدارية. استحداث المشرع الأردني هيئة عمومية مستقلة لتقديم إعانات للمنظمات ومساعدتها على تنمية مواردها ويسمى بـ "صندوق دعم الجمعيات"²³. باقي التشريعات معظمها اهتمت بإقرار إعانات حكومية لفائدة منظمات المجتمع المدني²⁴.

20- المادة 52 من القانون الفلسطيني "تعفى الجمعيات من الضرائب والرسوم الجمركية على الأموال المنقولة اللازمة لتنفيذ أهدافها الواردة في نظامها الأساسي، شريطة عدم التصرف بها خلال مدة تقل عن خمس سنوات لأغراض تخالف أهدافها ما لم تسدد عنها الضرائب والرسوم الجمركية المستحقة".

21- عرض السيد وزير الاقتصاد والمالية حول التمويل العمومي للجمعيات أمام لجنة مراقبة المالية العمومية (26 يناير 2015).
22- المجلس الوطني لحقوق الانسان، مذكرة وجهت لرئيس الحكومة حول موضوع "حرية الجمعيات بالمغرب"، نونبر 2015.
23- المادة 22 القانون الأردني "أ- ينشأ في الوزارة صندوق يسمى (صندوق دعم الجمعيات) يهدف إلى دعم الجمعيات ويتمتع بشخصية اعتبارية واستقلال مالي وإداري، وله تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة واستثمارها بالطريقة التي يراها مناسبة، وينوب عنه في الإجراءات القضائية المحامي العام المدني.

ب- تتكون الموارد المالية للصندوق مما يلي:

- 1- ما يرصد له من الموازنة العامة؛
- 2- أي هبات أو تبرعات أو منح شريطة موافقة مجلس الوزراء عليها إذا كانت من مصدر غير أردني؛
- 3- ريع أي يانصيب خيري يتم تنظيمه لغايات هذا الصندوق وفق أحكام نظام خاص يصدر لهذه الغاية؛
- 4- أي مبالغ يقرر مجلس الوزراء بناء على تنسيب المجلس تخصيصها للصندوق من صافي إيرادات أي صندوق آخر يهدف إلى دعم الجمعيات؛
- 5- أموال الجمعيات والاتحادات التي تنقضي شخصيتها الاعتبارية دون وجود جهة تؤول إليها أموالها وفق أحكام هذا القانون؛"

24- ونذكر من بينها:

أما الشراكة بين الدولة والجمعيات فهي تشكل آلية لتأطير مجالات التعاون وتقوية مساهمة وانخراط المجتمع المدني، وكذا دعم مبادرته، كما تمثل دعامة لتعزيز مساهمته في تحقيق التنمية الشاملة. ويمكن تعريف الشراكة بين الدولة والجمعيات في مفهومها الواسع بمجموع المساهمات التي تقدمها القطاعات الوزارية والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية. بغرض إنجاز مشاريع وبرامج وأنشطة محددة. سواء أكانت تلك المساهمات مالية أو غير مالية، تتم في إطار الشراكات والتعاون، أو المواكبة والتأطير، أو الدعم التقني واللوجيستيكي، أو المساهمة بالمقولات والعقارات.

1- الإطار المنظم لعقد الشراكة بين الدولة والجمعيات

شكل منشور السيد الوزير الأول رقم 7/2003 المتعلق بالشراكة والتعاقد المبنيين على النتائج، والاستهداف الأمل للفئات ومجالات التدخل ذات الأولوية. والمرونة المبنية على مبادئ الحكامة الجيدة وتبسيط مساطر تلقي الدعم العمومي. وتحسين التنسيق والمراقبة وتكريس البعد المجالي للشركات.

يرتكز هذا المنشور على المبادئ التالية:

- إقامة إطار شراكة يتسم بمرونة أكثر و باحترام لمبادئ الحكامة الجيدة؛
- تحسين التنسيق والمراقبة من خلال إطار تعاقدية يحكمه منطق النتائج؛
- تعزيز البعد المجالي للشركات في إطار تعزيز اللامركزية.

وهي مبادئ عامة فرضت مقتضيات المنشور احترامها في كل مراحل تدبير مسطرة الشركات والتمويل العمومي.

حدد المنشور رقم 7/2003 مجموعة من الإجراءات المسطرية المتعلقة بالتمويل العمومي للجمعيات. وذلك وفق المراحل التالية:

- 1- مرحلة الإعلان عن طلب عروض مشاريع الجمعيات؛
- 2- مرحلة تلقي ملفات المشاريع وعملية الانتقاء؛
- 3- مرحلة التعاقد؛
- 4- مرحلة تنفيذ أخطر المشروع وتتبع الإنجاز والتقييم المرحلي؛

المادة 35 من القانون الجزائري "يخضع منح الإعانات العمومية لكل جمعية إلى إبرام عقد برنامج يتلاءم مع الأهداف المسطرة من طرف الجمعية ومطابق لقواعد الصالح العام.

ولا تمنح إعانات الدولة والجماعات المحلية إلا بعد تقديم حالة صرف الإعانات الممنوحة سابقا، ويجب أن تعكس مطابقة المصاريف التي منحت من أجلها ذات الإعانات."

المادة 10 من القانون الليبي " وعلى الدولة تخصيص المبالغ اللازمة ضمن ميزانيتها لمساعدة ودعم الجمعيات على أساس الكفاءة وجدوى المشاريع والنشاطات، وتبين اللائحة التنفيذية معايير وضوابط التمويل العام. وتلتزم الجمعية التي يخصص لها أموال عامة بتقديم تقرير سنوي مالي يبين مصادر تمويلها وأوجه صرف ما خصص لها من المال العام لديوان المحاسبة."

5- مرحلة التقييم النهائي.

تبرز قراءة المساطر المنصوص عليها بمقتضى المنشور المذكور أعلاه، وتتبع تنزيله من طرف القطاعات الحكومية احترام معظم القطاعات الحكومية سواء على مستوى اختيار مجالات الشراكة أو على مستوى تبسيط المساطر وإحداث لجان انتقاء مختلطة أو على مستوى الأمر بالصرف وتنفيذ مشاريع الشراكة والتمويل. على الرغم من ذلك تسجل بعض التفاوت بين القطاعات الحكومية بشأن تفعيل مقتضيات المنشور المتصلة بالتتبع وإحداث لجنة للإشراف والتقييم والمحاسبة والاقتصاص.

2- استحداث البوابة الإلكترونية للتمويل العمومي للجمعيات

لتعزيز وتقوية شفافية وحكامة التمويل العمومي، استحدثت الحكومة بموجب المنشور رقم 04/2016 بوابة إلكترونية للتمويل العمومي الموجه للجمعيات، خاصة بالمعطيات المتعلقة بالتمويل العمومي الموجه للجمعيات www.charaka-association.ma بما يساهم في تعزيز مبادئ الحكامة الجيدة، وتكافؤ الفرص، والمساواة، وتسهيل الولوج إلى المعلومات المتعلقة بالتمويل العمومي لمشاريع وبرامج وأنشطة الجمعيات.

ألزمت مقتضيات المنشور المذكور أعلاه جميع القطاعات الوزارية والإدارية والمؤسسات والمقاولات العمومية الإعلان والنشر عبر هذه البوابة الإلكترونية للمعطيات المتعلقة بتمويل مشاريع وبرامج وأنشطة جمعيات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية، وذلك وفق الشكل والكيفيات المطلوبة خاصة ما يلي:

- نشر إعلان طلب مشاريع الجمعيات ونتائج عملية الانتقاء بالمكان والشكل المخصص لها بالبوابة الإلكترونية بالنسبة للتمويل المقدم للجمعيات باعتماد آلية طلب المشاريع؛
- نشر لائحة الجمعيات التي تقرر تمويلها باعتماد آليات أخرى غير آلية طلب المشاريع، بالمكان والشكل المخصص لها بالبوابة الإلكترونية.

ثانيا- التماس الاحسان العمومي

يقصد بالتماس الاحسان العمومي كل طلب يوجه إلى العموم قصد الحصول بوسيلة ما (ولا سيما الالتماسات وجمع الأموال والاكنتابات وبيع الشارات والحفلات والسهرات الراقصة والأسواق الخيرية والحفلات الموسيقية) على أموال أو أشياء أو منتجات تقدم كلا أو بعضا لفائدة مشروع خيري أو هيئة أو أفراد آخرين بصرف النظر على ألعاب اليانصيب الجارية عليها نصوص خاصة بها²⁵.

تنظم عملية التماس الاحسان العمومي بمقتضى القانون رقم 004.71 المتعلق بالتماس الاحسان العمومي. يهدف هذا القانون لتيسير حصول الجمعيات على الأموال والممتلكات بوسائل مختلفة وخلال حملات تستهدف العموم، وفق ضوابط وشروط تتعلق أساسا بمسطرة تقديم الطلب وطبيعة التظاهرات المزمع تنظيمها لأجل التماس الاحسان العمومي.

²⁵ - الفصل 1، قانون رقم 004.71 المؤرخ في 12 أكتوبر 1971 يتعلق بالتماس الاحسان العمومي.

ثالثا- دعم الخواص

دعم الخواص هو عبارة عن منح مالية تتلقاها منظمات المجتمع المدني في شكل مساعدات أو تبرعات أو هبات أو وصايا من جهات محلية غير حكومية. فجل التشريعات العربية²⁶ سمحت للمنظمات بتلقي المساعدات أو التبرعات أو الهبات أو الوصايا، لكن بعضها اشترط قبول هذا النوع من الدعم بالموافقة المسبقة للجهة الإدارية المعنية²⁷.

المحور الثالث: التمويل الأجنبي

يقدم التمويل الأجنبي من قبل منظمات غير حكومية أجنبية في شكل منح مالية أو مساعدات أو تبرعات لفائدة منظمات المجتمع المدني في العالم العربي.

أشارت جل التشريعات العربية إلى هذا النوع من مصادر التمويل، وفقا لقواعد مختلفة وضوابط متفاوتة وإجراءات متعددة من تشريع إلى آخر. اتجه مضمون هذه التشريعات صوب ثلاث أصناف:

- الصنف الأول: يبيح تلقي الموارد الأجنبية: ونقصد كل من التشريع اللبناني والمغربي والموريتاني.

²⁶- نذكر من بينها:

المادة 10 من القانون الليبي " ولها أن تقبل الهبات أو التبرعات أو الوصايا غير المشروطة صراحة أو ضمنا إلا ما تعلق منها بحسن أداء عملها وبغرض تحقيق أهدافها"

الفصل 6 من القانون المغربي "كل جمعية صرح بتأسيسها بصفة قانونية يحق لها أن تترافع أمام المحاكم وأن تقتني بعوض وأن تمتلك وتتصرف فيما يلي: ... إعانات القطاع الخاص؛"

المادة 50 من القانون الفلسطيني "للجمعيات الحق في تنمية مواردها المالية من خلال: قبول الهبات والمنح والمساعدات غير المشروطة من أي شخص طبيعي أو معنوي؛"

²⁷- من بينها نجد:

المادة 29 من القانون القطري "لا يجوز للجمعية أن تقوم بجمع التبرعات إلا بتصريح من الوزير لغرض محدد ولفترة محدودة وبما لا يتعارض مع القوانين والقرارات المعمول بها"

المادة 17 من القانون المصري " للجمعية الحق في تلقي التبرعات، ويجوز لها جمع التبرعات من الأشخاص الطبيعيين ومن الأشخاص الاعتبارية بموافقة الجهة على النحو الذي تحدده اللائحة التنفيذية لهذا القانون."

- الصنف الثاني: يشترط الموافقة المسبقة على تلقي الموارد الأجنبية: فيسمح تشريع كل من الأردن²⁸ ومصر²⁹ وقطر³⁰ وعمان³¹ بتسليم منظمات المجتمع المدني موارد أجنبية، إلا أنها تشترط أن تحصل هذه المنظمات على الموافقة الحكومية قبل استلام تلك الأموال. الأمر الذي سيكلف المنظمة المستفيدة وقتا طويلا، في انتظار رد السلطات المعنية، بالإضافة إلى أن عدد من النصوص لم تحدد مدة زمنية للبت في طلب تلقي الموارد الأجنبية. وينبغي الإشارة إلى أن الانتظار ينطوي على إمكانية رفض هذا الطلب.

خول المشرع المغربي للجمعيات تلقي مساعدات من جهات أجنبية، شريطة أن تصرح بذلك لدى الأمانة العامة للحكومة مع تحديد المبالغ المحصل عليها ومصدرها والأغراض المخصصة لها داخل 30 يوما كاملة من تاريخ التوصل بالمساعدة.

المحور الرابع: ربط المسؤولية بالمحاسبة

اتفقت مختلف القوانين المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني في العالم العربي على تضمين مبدأ "ربط المسؤولية بالمحاسبة"، بإقرارها مقتضيات لمساءلة ومحاسبة المنظمات، وبتحديد المخالفات المترتب عن ارتكابها عقوبات وجزاءات.

أولا: نوعية المخالفات

المخالفات هي الأفعال التي تصدر عن المنظمة، ويترتب عليها الإخلال بالواجبات التي تفرضها النصوص التشريعية أو مقتضيات نظامها الداخلي.

فوضحت جل التشريعات العربية نوعية الأفعال التي تعتبر مخالفة يترتب عليها توقيع جزاءات وعقوبات على المنظمة، ومن بين هذه الأفعال نذكر:

28- المادة 17 من القانون الأردني: "تبرع أو تمويل من شخص غير أردني، فعليها إشعار مجلس الوزراء بذلك وعلى أن يبين الإشعار مصدر هذا التبرع أو التمويل ومقداره وطريقة استلامه والغاية التي سينفق عليها وأي شروط خاصة به، وفي حال عدم صدور قرار بالرفض عن مجلس الوزراء خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ استلامه الإشعار، فيعتبر التبرع أو التمويل موافقا عليه حكما".

29- المادة 17: القانون المصري " وفي جميع الأحوال لا يجوز لأية جمعية أن تحصل على أموال من الخارج سواء من شخص مصري أو شخص أجنبي أو جهة أجنبية أو من يمثلها في الداخل، ولا أن ترسل شيئا مما ذكر إلى أشخاص أو منظمات في الخارج إلا بإذن من وزير الشؤون الاجتماعية. وذلك كله فيما عدا الكتب والنشرات والمجلات العلمية والفنية".

30- المادة 31: القانون القطري "لا يجوز للجمعية الانتساب أو الاشتراك أو الانضمام إلى أي جمعية أو هيئة أو ناد مقره خارج الدولة كما لا يجوز لها إرسال أو تلقي أي قروض أو هبات أو تبرعات أو وصايا أو أوقاف أو غيرها من أموال من شخص أو جمعية أو هيئة أو ناد مقره خارج الدولة إلا بعد الحصول على موافقة كتابية من الوزارة وعلى الجمعية إرسال صورة من قسائم الإرسال والتسليم للوزارة موضحا بها اسم وعنوان الجهة المرسلة واسم وعنوان المتسلم".

31- المادة 42 من القانون العماني: " لا يجوز لأية جمعية أن تحصل على أموال من شخص أجنبي أو جهة أجنبية ولا أن ترسل شيئا مما ذكر إلى أشخاص أو جهات أجنبية إلا بإذن من الوزير وذلك فيما عدا المبالغ الخاصة بثمن المعدات والأدوات اللازمة لنشاطها وكذلك ثمن الكتب والمطبوعات فيما لا يتعارض مع قانون المطبوعات والنشر".

- 1- تحرير وثائق وبيانات كاذبة مع العلم بذلك؛
- 2- مباشرة نشاطا للمنظمة قبل تسجيلها وشهرها طبقا لأحكام القانون؛
- 3- مباشرة نشاطا محظورا على المنظمة أو نشاطا يخالف الغرض الذي انشئت من أجله؛
- 4- مواصلة نشاطا لمنظمة صدر قرار بحلها مع العلم بذلك؛
- 5- السماح لغير أعضاء المنظمة بالاشتراك في إدارتها أو في مداوات جمعيتها العمومية؛
- 6- عدم تجديد انتخاب الهيئة التنفيذية للمنظمة في الأجل المحددة في نظامها الداخلي؛
- 7- التحريض في الاجتماعات التي تعقدها المنظمة على ارتكاب جنائيات أو جنح بواسطة خطب أو تحريضات أو نداءات بأية لغة كانت أو بقراءة مكتوبات وتعليقها على الجدران ونشرها وتوزيعها وعرضها وتقديمها؛
- 8- إدارة أموال المنظمة وإنفاقها خلافا لأهدافها وغاياتها؛
- 9- توظيف أموال المنظمة في مضاربات مالية؛
- 10- توزيع موجودات وأموال المنظمة على الأعضاء وغير الأعضاء؛
- 11- قبول أي تبرع أو دعم أو تمويل دون احترام الإجراءات المنصوص عليها في التشريع الوطني؛
- 12- جمع تبرعات لحساب المنظمة على خلاف أحكام القانون؛
- 13- الحصول على أموال ترد إلى المنظمة من تنظيمات أجنبية ومنظمات غير حكومية أجنبية.

تتكون هذه القائمة من جرد لأهم الأفعال المدرجة في النصوص التشريعية العربية المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني، والتي تعتبر مخلة بهذه النصوص، وخارقة للأنظمة الداخلية للمنظمات. وينبغي الإشارة إلى خصوصية مضمون كل قائمة حسب اختلاف التشريعات، فتتقاطع فيما بينها في بعض العناصر، وتختلف في أخرى.

ثانيا- طبيعة العقوبات

يمكن تصنيف العقوبات إلى عقوبات مالية، وكذا سالبة للحرية، وأخرى إدارية.

1- **العقوبات المالية**: وتسمى بالغرامات وهي مبالغ مالية تؤديها وجوبا المنظمة بسبب مخالفتها للنصوص القانونية أو مقتضيات نظامها الداخلي، فحسب المادة 26 من القانون الأردني يعاقب "كل من وافق على قبول أي تبرع أو دعم أو تمويل من أشخاص أردنيين وبدون الإفصاح عنه وقيده في سجلات الجمعية وفق الأصول بغرامة لا تقل عن 500 دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار" ويعاقب وفق نفس المادة "كل من احتفظ أو استخدم التبرع أو التمويل المقدم للجمعية من أشخاص غير أردنيين في حال عدم الإفصاح عنه وقيده في سجلات الجمعية وفق الأصول أو في حال الاحتفاظ به أو استخدامه على الرغم من رفضه من قبل الوزير المختص بغرامة لا تقل عن 500 دينار ولا تزيد على خمسة آلاف دينار مع إعادة المبالغ التي احتفظ بها أو تم استخدامها".

2- **عقوبات سالبة للحرية**: نصت عدد من التشريعات العربية على عقوبة السجن أي سلب حرية العضو المخالف لمقتضياتها وللنظام الداخلي للمنظمة التي ينتمي إليها، واقترن هذا النوع من العقوبات في معظم هذه التشريعات بفرض غرامات مالية،

فحسب الفصل 35 من القانون المغربي "يعاقب مسير أو مسيرو إحدى الجمعيات الثابتة مسؤوليتهم بعده بحبس لمدة تتراوح بين ثلاثة أشهر وستين وغرامة يتراوح قدرها بين 1200 درهم و50.000 درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط إذا وقع التحريض في الاجتماعات التي تعقدها هذه الجمعية على ارتكاب جنایات أو جنح بواسطة خطب أو تحريضات أو نداءات بأية لغة كانت أو بقراءة مكتوبات وتعليقها على الجدران ونشرها وتوزيعها وعرضها وتقديمها في أفلام وذلك بصرف النظر عن العقوبات الأكثر شدة المقرر تطبيقها على الأفراد المسيرين الثابتة مسؤوليتهم." وسلك نفس النهج المشرع الجزائري بمقتضى المادة 46 حيث ربط بين العقوبتين المالية والسالبة للحرية فبمقتضاه يتعرض "كل عضو أو عضو مسير في جمعية لم يتم تسجيلها أو اعتمادها، معلقة أو محلة ويستمر في النشاط باسمها، إلى عقوبة الحبس من ثلاثة أشهر إلى ستة أشهر وغرامة من مائة ألف دينار (100.000 دج) إلى ثلاثمائة ألف دينار (300.000 دج)".

3- عقوبات إدارية: وهي العقوبات التي تمس المنظمة باعتبارها شخصا معنويا في مسارها، إما بالوقف المؤقت أو النهائي. سنحيل معالجة هذا الموضوع إلى المحطة الموالية من هذا الفصل والمعونة ب "حل المنظمات".

ثالثا: مراقبة المجلس الأعلى للحسابات لاستخدام الأموال العمومية

يقوم المجلس الأعلى للحسابات، بموجب المادة 86 من القانون رقم 99-62 المتعلق بمدونة الأحكام المالية، بمراقبة استخدام الأموال العمومية التي تتلقاها الجمعيات، التي تستفيد من مساعدة كيما كان شكلها من طرف الدولة أو مؤسسة عمومية أو من أحد الأجهزة الأخرى الخاضعة لرقابة المجلس، مع مراعاة مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.58.376 المؤرخ في 15 نونبر 1958 بتنظيم الحق في تأسيس الجمعيات، كما وقع تغييره وتتميمه.

احتراما لمبدأ الحكامة الجيدة، واعمالا لمبدأ الربط بين المسؤولية والمحاسبة، أصدر رئيس الحكومة منشورا تحت رقم 2014.2 متعلق بمراقبة المجلس الأعلى للحسابات لاستخدام الأموال العمومية. الذي دعا من خلاله القطاعات الحكومية والمؤسسات والهيئات العمومية الخاضعة لوصايتها بموافقة المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- قوائم الجمعيات المستفيدة من الإعانات التي تمنح لها؛
- مبالغ الإعانات الممنوحة للجمعيات؛
- الاتفاقيات المبرمة في هذا الشأن مع الجمعيات المعنية.

ذكر المنشور بوجوب إدلاء الجمعيات المعنية بحساباتها المتعلقة باستخدام الأموال والمساعدات العمومية التي استفادت منها.

في إطار قيام المجلس الأعلى للحسابات بالمهام المسندة إليه، أصدر تقريره السنوي برسم سنة 2017، والذي تضمن مراقبة مالية الجمعيات التي تلقت أموالا عمومية، سواء من القطاعات الوزارية، أو المؤسسات العمومية، أو الجماعات الترابية، بهدف التأكد من مطابقة استخدامها للأهداف المتوخاة من المساهمة العمومية.

ومن أهم التوصيات التي أصدرها المجلس في هذا الشأن نذكر ما يلي:

- ضرورة مضاعفة الدعم المقدم لصالح الجمعيات، في إطار الشفافية وتكافؤ الفرص، ونهج سياسة القرب؛
- اعتماد معايير وآليات محددة للتتبع والتقييم ومراقبة صرف الدعم العمومي لتمويل برامج الجمعيات؛
- ضبط الإطار القانوني المتعلق بتمويل الجمعيات وفق مستجدات الواقع الراهن بما في ذلك العلاقة المالية بين الجمعيات والجماعات الترابية؛
- اعتماد البرمجة متعددة السنوات في إطار المقاربة الجديدة للبرنامج الحكومي لانتقاء المشاريع من خلال تفعيل مبادئ الشفافية ومساواة الجمعيات أمام الولوج إلى الدعم العمومي واشتراط توفر الكفاءة والخبرة؛
- الحرص على نشر معايير منح الدعم العمومي، وتوفير المعلومات عن حجم الدعم وطرق صرفه؛
- اعتماد طرق التدبير والمراقبة الحديثة؛
- اعتماد معايير الأمم المتحدة المتعلقة بتنظيم عمل الجمعيات لتفادي الاستفادة من التمويل المعد للجهات؛
- اعتماد أسلوب التنسيق والشراكة بين القطاعات الوزارية وكافة المتدخلين في منح الدعم العمومي للجمعيات وإعداد التقارير ونشر الأرقام والمعطيات؛
- المحافظة على التوازن بين المرونة والضبط في مجال منح الدعم العمومي؛
- إنشاء سجل خاص بالمجتمع المدني وهيئاته على غرار سجل المقاولات في إطار التعاون بين جميع المتدخلين والقطاعات؛
- تعليل الجمعيات للمصاريف والمداخيل (الأوراق المحاسبية)؛
- تعليل الجمعيات للعمليات المالية ضمن المؤشرات الأساسية للمصداقية والشفافية في المعاملات؛
- استشراف التوقعات؛
- مراسلة الجهات المعنية حول أهم القضايا المرتبطة بالموضوع المشار إليه أعلاه.

خاتمة

تمكن البيئة التشريعية لمنظمات المجتمع المدني بالمغرب، من الارتقاء بأدوار هذه المنظمات إلى مستوى الشراكة والإسهام في صناعة وتنفيذ وتقييم السياسات العمومية. لأجل تيسير إسهامات جمعيات المجتمع المدني في تنزيل تلك السياسات في مختلف مظهراتها، تعمل الدولة أمام محدودية موارد الجمعيات الذاتية، على دعم جزء مهم من مشاريع وبرامج تلك الجمعيات وأنشطتها، من خلال تخصيص جزء من اعتماداتها المالية السنوية لفائدة تمويل تلك المشاريع والبرامج، سواء من خلال الميزانيات المرصدة للقطاعات الوزارية، أو المؤسسات والمقاولات العمومية، أو الجماعات الترابية، فضلا عن الحسابات المرصدة لأموال خصوصية والتكاليف المشتركة والمؤسسات المسيرة بصورة مستقلة.

يشكل التمويل العمومي أكبر مصدر لتمويل برامج ومشاريع الجمعيات، مما يتطلب معه تطوير وتنويع مصادر التمويل الأخرى، سواء ما تعلق منها بالموارد المتأتية من الإحسان العمومي أو الدعم الأجنبي أو هبات ومنح الخواص من أشخاص ومؤسسات.

احتل موضوع تمويل منظمات المجتمع المدني مساحة واسعة من النقاش العمومي المغربي، وكان محل تقييم من العديد من الهيئات والمؤسسات الدستورية المغربية، لنجاعة تدبير الأموال العمومية الممنوحة إلى الجمعيات. ويمكن إجمال أهم التوصيات والمقترحات التي نزيهاها وتقدمت بها بعض القطاعات الوزارية والمؤسسات والمقاولات العمومية ومجالس الجهات وكذا مجلس النواب من خلال توصيات تقرير لجنة مراقبة المالية العامة لسنة 2016:

- تطوير مؤشرات نجاعة الشراكة بين الدولة والجمعيات ولا سيما من خلال اعتماد مقاربة التدبير المرتكز على النتائج؛
- تعزيز مصادر التمويل الذاتية؛
- تحديد معايير منح الدعم العمومي والولوج إلى الشراكات والتمويلات؛
- توحيد معايير دعم مشاريع وأنشطة الجمعيات؛
- تعزيز آليات التواصل بين الجمعيات والقطاعات الحكومية والمؤسسات والمقاولات العمومية والجماعات الترابية؛
- إحداث سجل وطني خاص بالجمعيات؛
- إجراء تعديلات قانونية لترسيخ آلية الشراكة باتفاق مكتوب متعدد السنوات؛
- ترتيب الجزاءات الملزمة عن كل إخلال بالمبدأ الدستوري القاضي بربط المسؤولية بالمحاسبة؛
- مراجعة شرط منح صفة المنفعة العامة؛
- إعداد قائمة تتضمن الجمعيات التي لم تلتزم بتنفيذ بنود عقود الشراكة؛
- تعزيز رقابة الدولة على التمويلات الأجنبية الممنوحة للجمعيات.

المصادر والمراجع

- عبد الواحد، عطية، (1993)، دور السياسة المالية في تحقيق التنمية الاقتصادية والتوزيع العادل للدخل: التنمية الاجتماعية وضبط التضخم. الطبعة الأولى، دار النهضة العربية. القاهرة.
- العلام، عز الدين (1991). السلطة والسياسة في الأدب السلطاني. أفريقيا الشرق. الدار البيضاء.
- التقرير السنوي الأول للشراكة بين الدولة والجمعيات برسم سنة 2015.
- المجلس الوطني لحقوق الانسان، مذكرة وجهت لرئيس الحكومة حول موضوع "حرية الجمعيات بالمغرب"، نونبر 2015.
- "الوثيقة الخضراء لجنوب إفريقيا حول تحويلات قديم الخدمات العمومية". 17 ديسمبر/كانون الأول 1996.
- و"الشراكة في الخدمات العمومية: خطة عمل لإشراك القطاع الثالث"، مكتب الحكومة البريطانية للقطاع الثالث (2006).

- عرض السيد وزير الاقتصاد والمالية حول التمويل العمومي للجمعيات أمام لجنة مراقبة المالية العمومية (26 يناير 2015).
- جل التشريعات المتعلقة بمنظمات المجتمع المدني في العالم العربي، الواردة في الدراسة توجد بالموقع المشار إليه أسفله:

<http://www.icnl.org/research/library/index.php>

- Stanley (S.S) (1976), Rapport au congrès sur : les dépenses fiscales et réformes fiscales et budgétaires dans les P V ..
- Maltoni, Andrea (2002). The Principle of Subsidiarity in Italy: Its Meaning as a “Horizontal” Principle and Its Recent Constitutional Recognition, 4 Int’l J. Not-For-Profit L. 4.

Doi: doi.org/10.52133/ijrsp.v3.23.2