



## This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at  
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>  
for further resources and research from countries all over the world.

### Disclaimers

**Content.** The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

**Translations.** Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

**Warranty and Limitation of Liability.** Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

## تقرير مقارنة حول نصوص قانون المنفعة العامة

أيلول 2004

المركز الدولي للقانون غير الربحي

مؤسسة القطاع الثالث التركية

## ملخص مشروع التقرير المقارن

تمت كتابة هذا التقرير كجزء من مشروع التقرير المقارن لمؤسسة القطاع الثالث التركية، وهذا المشروع هو مبادرة ضمن برنامج المؤسسة لإصلاح قوانين الجمعيات غير الحكومية. تم تنفيذ هذا المشروع من خلال المساعدة الفنية التي قدمها المركز الدولي للقانون غير الربحي ([www.icnl.org](http://www.icnl.org)). وكان الهدف من هذا المشروع:

- إجراء أبحاث موسعة لتحديد قضايا معينة في التشريعات التي تحكم المنظمات غير الحكومية (بما في ذلك الجمعيات والمؤسسات) التي تستوجب الإصلاح؛
- فحص كل قضية من منظور قانوني مقارن؛ و
- اقتراح حلول محددة ومجدية.

الأثر المطلوب هو تطوير مجموعة وافية من التقارير التي تعدد القضايا التي تستوجب الإصلاح، وتقديم معلومات ووجهات نظر مقارنة لصانعي القرار الرئيسيين حول الممارسات الدولية الفضلى.

تم تطوير ثلاث تقارير مقارنة منفصلة ضمن هذه المبادرة: تقرير مقارن حول قانون الجمعيات، تقرير مقارن حول قانون المؤسسات، وقانون مقارن حول قانون المنفعة العامة. ولقد اعتمد اختيار المواضيع التي تمت دراستها في كل تقرير على مدخلات تجريبية من المنظمات غير الحكومية (تتلقى مؤسسة القطاع الثالث التركية عشرات الاتصالات أسبوعياً من المنظمات غير الحكومية التي تواجه عدداً من المشاكل القانونية والمالية)، ملاحظات من منظمات غير حكومية أخرى وتحليلات للتشريعات والتنظيمات. من المواضيع التي تغطيها التقارير:

- التنظيمات التي تشكل عبئاً، والتدخلات الحكومية المفرطة في شؤون المنظمات غير الحكومية الداخلية؛
- متطلبات الإذن المسبق للعمل مع المنظمات الدولية؛
- القيود المفروضة على حرية التجمع؛
- نقاط الضعف في تعريف المنفعة العامة وتطبيقاتها على هذه الوضعية.

تمت كتابة التقارير باللغتين الإنجليزية والتركية، وتوزيعها على الناس وصناع القرار الرئيسيين والهيئات البرلمانية، ولقد عبرت مؤسسة القطاع الثالث عن تقديرها للمركز الدولي للقانون غير الربحي<sup>1</sup> لجهوده في البحث ومدخلاته القيمة في تحضير هذا التقرير حول قانون المنفعة العامة.

## نظرة عامة على الإطار القانوني والوضع التنظيمي لمنظمات المنفعة العامة في تركيا

ترتبط البنود الحالية المحددة والخاصة بوضع المنفعة العامة في القانون التركي بقوانين الجمعيات والمؤسسات. ووفقاً لهذه البنود تصبح الجمعية أو المؤسسة مؤهلة<sup>2</sup> بعد عام واحد من تأسيسها للتقدم للسلطة التنظيمية (دائرة الجمعيات أو المديرية العامة للمؤسسات) والبدء بعملية تطبيق وضع المنفعة العامة.

إلا أن السياسات والإجراءات التي تعرف إطار المنفعة العامة مبهمة، حيث يوضح عدد الجمعيات والمؤسسات التي تم قبولها لهذه الوضعية. يجب أن يقوم مجلس الوزراء بالموافقة على الطلبات المقدمة إلى السلطات بعد الحصول على المدخلات من قبل وزارة المالية. وحتى هذا التاريخ تملك 700 من 80000 جمعية و170 من 4500 مؤسسة صفة منظمات المنفعة العامة.

وللأسف وحتى بعد الحصول على هذه الصفة لا يتم كسب الكثير. والفرق الوحيد الملحوظ بعد حصول المؤسسات والجمعيات على هذه الصفة هو استقطاع التبرعات الممنوحة لمنظمات المنفعة العامة.

<sup>1</sup> دوغلاس روتزن مكتب واشنطن، مكتب ديفي مور في بودابست

<sup>2</sup> شروط الحد الأدنى الأساسية هي أن تعمل الجمعيات والمؤسسات في أحد الميادين التالية: التعليم، الفن/ الثقافة، الصحة والبحث العلمي. وبالمقارنة مع الممارسات الدولية الفضلى (أنظر الجزء 2 من تعريف المنفعة العامة والنشاطات المؤهلة لها) فهذا أمر محدود جداً

وبالمقارنة مع المعايير الدولية لا تعتبر الأنظمة التركيبية المالية للجمعيات والمؤسسات مجزية بشكل عام (هذا بغض النظر عن منظمات المنفعة العامة). وبسبب الضعف في الرقابة والتنظيمات والفجوات المتعددة قامت بعض منظمات المنفعة العامة باستغلال هذه الصفة، مما أدى إلى فقدان الثقة بين السلطات الضريبية والمنظمات التي تملك هذه الصفة والحد بشكل ثابت من عدد هذه المنظمات ومميزات الإعفاء الضريبي المرتبطة بها.

وبقولنا هذا، يكمن التحدي هنا في المجال الفعلي وتعريف الأشياء التي تعتبر منفعة عامة والسياسات والإجراءات التي تخول السلطات التركيبية من خلالها وتقوم بتنظيم المؤسسات والجمعيات التي حصلت على هذه الصفة وليس فقط في القواعد الضريبية والتنظيمات المالية. وإذا نظرنا إلى الأمام فإننا نوصي أن تعمل الوزارات والمسؤولون عن التنظيم لتحديد نظام أكثر تقدماً وفاعلية لحكم منظمات المنفعة العامة في تركيا.

### محتويات التقرير وهيكلته

نظراً لعدم وجود قوانين وتنظيمات مكتوبة كافية فيما يخص قانون المنفعة العامة تحديداً، طلبت مؤسسة القطاع الثالث التركيبية من المركز الدولي للقانون غير الربحي أن يوفر مدخلات مقارنة مدعمة بالأبحاث، وتوثيق للممارسات في الدول المجاورة. يتصدى هذا التقرير إلى المسائل الرئيسية التالية التي اعتبرت عناصراً رئيسية تتطلب اهتماماً خاصاً من المسؤولين الحكوميين لإصلاح قانون المنفعة العامة في تركيا:

1. السياق التنظيمي
2. تعريف المنفعة العامة والنشاطات المؤهلة لها
3. الجهة التي تتخذ القرارات
4. إجراءات التسجيل والاعتماد
5. مميزات منظمات المنفعة الحكومية
6. المساواة في منظمات المنفعة العامة
7. أسئلة محددة

يقدم كل جزء من هذا التقرير نظرة عامة على الممارسات الفضلى وإشارات إلى وجهات نظر مقارنة من الدول الأخرى في المنطقة.

### نظرة عامة:

يسمح الإطار القانوني بشكل عام للمنظمات غير الحكومية وغير الربحية أن تشكل منظمات متعددة لتحقيق أي هدف شرعي بما في ذلك المنفعة المتبادلة ومصالح المنفعة العامة. إلا أن الحكومات في معظم الدول لا ترغب بمنح هذه المميزات لجميع المنظمات غير الحكومية بشكل عشوائي، ولكنها تفضل منح هذه المميزات لجزء من هذه المنظمات بناء على غاياتها ونشاطاتها. ومن خلال توفير المميزات تسعى الدولة لتشر نشاطات محددة تتعلق بالعادة بالصالح العام. توجد العديد من المسميات التي تستخدم لوصف المنظمات غير الحكومية التي تقوم بهذه النشاطات - مثل "الجمعيات الخيرية" و"منظمات المنفعة العامة". إضافة إلى ذلك قد لا يكون هناك في بعض الدول وضعية واضحة بشكل مباشر في القانون، ولكن وبغض النظر ترتبط غايات ونشاطات معينة بالمنفعة العامة. ولأغراض هذه الورقة سنستخدم مصطلح "المنفعة العامة" للإشارة إلى هذا الوضع الخاص - والمشروح في السياق الوطني - ومصطلح "منظمات المنفعة العامة" للإشارة للمنظمات المعترف بها قانونياً على أنها حاصلة على هذه الصفة.

تتجذر الحاجة إلى تمييز نشاطات منظمة المنفعة العامة وتيسيرها في المجتمع الأوروبي. وبالتأكيد يعود وضع قواعد الأنظمة القانونية لعام 1601 وبيان الأوضاع الإنجليزي للاستخدامات الخيرية التي تهدف إلى تعديد القضايا الخيرية والقضاء على الاستغلال. ولقد تمت توسيع فكرة منظمات المنفعة العامة لتتعدى محاربة الفقر وتشمل الرعاية الصحية وتدريب متدربي القانون وبناء الجسور وصيانة الشوارع وغايات المنفعة الأخرى ذات العلاقة. ويمكن أن يشير تقليد المجتمع المدني إلى وجود مؤسسات - ملتزمة بغايات المنفعة العامة - في أوروبا منذ القرن الخامس قبل الميلاد،

تسعى هذه الورقة إلى تقديم نظرة عامة على الممارسات التنظيمية الأوروبية فيما يخص وضع منظمات المنفعة العامة بهدف تقديم سياق مقارن لمعالجة منظمات المنفعة العامة في تركيا. ستركز في هذه الورقة على (1) الأطر التنظيمية لوضع المنفعة العامة؛ (2) تعريف المنفعة العامة والنشاطات المؤهلة لها؛ (3) سلطة اتخاذ القرار المناسبة؛ (4) إجراءات التسجيل/ الاعتماد؛ (5) المميزات التي تمنحها الدولة لمنظمات المنفعة العامة؛ (6) المساءلة في منظمات المنفعة العامة.

## 1. السياق التنظيمي

لا يوجد هناك توجه واحد صحيح لتنظيم المنفعة العامة. فبالرغم من وجود اعتراف ثابت بالحاجة إلى تنظيم المنفعة العامة، في أوروبا على الأقل، هناك عدد من الأطر التنظيمية المستخدمة لتحقيق هذا الهدف. يسعى هذا الجزء إلى تحديد الأنماط التنظيمية الأساسية.

بالأساس يعتبر وضع المنفعة العامة مسألة تنظيم مالي. حيث يجب على الإطار القانوني ليتمكن من نشر نشاطات المنفعة العامة أن يربطها مع مميزات الدولة بشكل مباشر، بما في ذلك المعاملة الضريبية التفضيلية، أخرى من الدعم الحكومي في بعض الحالات. وفي مقابل هذه المميزات يعرض الإطار القانوني منظمات المنفعة العامة لرقابة أكثر حزمًا لضمان استخدام مواردها للصالح العام.

ويمكن أن تمنح صفة المنفعة العامة للمنظمات غير الحكومة بشكل مباشر أو - من خلال البنود الموجودة في التشريعات أو التشريعات الخاصة بالمنفعة العامة - أو بشكل غير مباشر - من خلال بنود القوانين المختلفة التي تعتبر مرادفات عاملة للبنود التشغيلية لتشريعات المنفعة العامة. وفي العديد من الدول مثل ألمانيا وهولندا تكون هذه التشريعات ضريبية يتم فيها تعداد نشاطات المنفعة العامة والمميزات المالية وتحديد المنظمات غير الحكومية التي تقيم هذه النشاطات. يتميز هذا التوجه بالبساطة الإدارية، فحيث أن وضع المنفعة العامة هو مسألة تنظيم مالي فمن الطبيعي أن يتم تنظيم مسائل المنفعة العامة من خلال القواعد الضريبية. أما سيناته فهي أنه من غير المناسب في بعض التقاليد القانونية التصدي لبنود الكيان القانوني (المتعلق بالحاكمية الداخلية ومتطلبات التقارير على سبيل المثال) في القوانين الضريبية.

وفي بلدان أخرى توجد بعض البنود التي تحدد وضع المنفعة العامة في الإطار التشريعي للمنظمات غير الحكومية، كما هي الحال في البوسنة وبلغاريا ورومانيا على سبيل المثال. تنشأ المشكلة الأساسية في هذا التوجه في الدول التي توجد فيها قوانين منفصلة لكل شكل تنظيمي، قانون للجمعيات وقانون للمؤسسات وغيرها. ويزيد تنظيم مسائل وضع المنفعة العامة في كل قانون من احتمالية عدم الثبات في المعالجة التنظيمية؛ حيث يجب أن تخضع منظمات المنفعة العامة بغض النظر عن الشكل التنظيمي الضمني لعدد من الشروط المشابهة. والمهم هنا هو طبيعة المنفعة العامة للمنظمات لا قيام المنظمة على العضوية أو غير العضوية.

إضافة إلى ذلك عندما تدخل البنود الخاصة بوضع المنفعة العامة في إطار قوانين المنظمات غير الحكومية فإن إصلاح البنود الضريبية ذات العلاقة كثيراً ما يتأخر. ولذا لا يعود هناك ما يحفز المنظمات على التقدم للحصول على وضع المنفعة العامة، إذ لا توجد هناك أي ميزات مالية ترتبط بالمنظمات الأهلية للمنفعة العامة. فعلى سبيل المثال تمت مراجعة قانون الضرائب في بلغاريا ليقدّم بعض المميزات لمنظمات المنفعة العامة بعد عامين من طرح مفهوم المنفعة العامة من خلال قانون جديد للمنظمات غير الحكومية في البوسنة، ولا تزال الإصلاحات الضريبية معلقة. تتبنى الدول بشكل متزايد تشريعات محددة للمنفعة العامة، باذلة الجهد للتعامل بشكل ثابت وشامل مع جميع المسائل المتعلقة بها. تبنت هنغاريا تشريعات المنفعة العامة عام 1997، وتبنت ليتوانيا قانوناً حول الأعمال الخيرية والرعاية عام 2002، وفعلت بولندا قانوناً خاصاً بنشاطات المنفعة العامة والتطوع مؤخراً في عام 2003. وتشريعات المنفعة العامة عالقاً حالياً أمام البرلمان في لاتفيا. وتتصدى هذه القوانين المحددة بالعادة إلى جميع المسائل التنظيمية المتعلقة

## 2. تعريف المنفعة العامة والنشاطات المؤهلة لها

يسعى هذا الجزء لتقديم الإرشادات والمعلومات المقارنة حول تعريف المنفعة العامة والنشاطات المناسبة التي تؤهل لهذه الصفة، فبالرغم من عدم وجود توجه واحد لتعريف المنفعة العامة إلا أن هناك أنماطاً متنامية للممارسات الدولية الفضلى.

أولاً: من المتعارف عليه أن يتم تعداد غايات محددة ينظر إليها على أنها تخدم الصالح العام. ولذا فإن نشاطاً للمنفعة العامة هو أي يعمل قانوني يدعم أو ينشر غرضاً أو أكثر من الأغراض التي يعدها القانون. تحتوي القائمة المدرجة أدناه جميع نشاطات المجتمع المدني المعترف بها في عدد من الدول في أوروبا:

- أ. رياضة الهواة
- ب. الفنون
- ت. مساعدة وحماية المعاقين جسدياً وعقلياً
- ث. مساعدة اللاجئين
- ج. الأعمال الخيرية
- ح. حقوق الإنسان والحقوق المدنية
- خ. حماية المستهلك
- د. الثقافة
- ذ. الديمقراطية
- ر. البيئة وحماية البيئة
- ز. التعليم والتدريب والتنوير
- س. القضاء على التمييز المبني على أساس العرق والإثنية والدين أو أي شكل آخر من التمييز المحظور قانونياً
- ش. القضاء على الفقر
- ص. الصحة وسلامة الجسد
- ض. الحفاظ على التاريخ
- ط. الأعمال الإنسانية أو الإغاثة في الكوارث
- ظ. الرعاية الصحية
- ع. حماية الأطفال والشباب والأفراد الأقل حظاً
- غ. حماية ورعاية الحيوانات الضعيفة والمصابة
- ف. رفع الأعباء عن الحكومة
- ق. الدين
- ك. العلوم
- ل. التضامن الاجتماعي
- م. التنمية الاجتماعية والاقتصادية
- ن. الرفاه الاجتماعي
- ه. أي نشاط آخر يدعم نشر المنفعة العامة.

وبالتأكيد قد تكون هذه القائمة شاملة أكثر من اللازم لبعض. والمهم هنا أن يتم اختيار هذه النشاطات المحددة لنشر تعريف المنفعة العامة. وبالتأكيد ستختلف هذه القائمة من دولة لأخرى لتعكس احتياجات وقيم وتقاليد دولة بعينها. ففي هولندا على سبيل المثال تتم تنمية غايات المنفعة العامة ضمن نطاق القانون المالي لتشمل أموراً كنسبية وأموراً تعتمد على فلسفة الحياة وأعمالاً خيرية وثقافية وعلمية وذات نفع عام. ويتضمن قانون الضرائب الألماني الرعاية الصحية والرفاه العام وحماية البيئة والتعليم والثقافة ورياضة الهواة والأغراض العلمية ودعم الأشخاص غير القادرين على رعاية أنفسهم والكنيسة والأغراض الدينية. أما في فرنسا يعرف قانون الضرائب المنفعة العامة بأنها تشمل من ضمن

تستثني العديد من الدول نشاطات وغايات معينة من نشاطات المنفعة العامة. فهناك العديد من القيود المفروضة على النشاطات السياسية والتشريعية مثل تنظيم الحملات والحشد (مثال: تحظر هنغاريا المشاركة في النشاطات السياسية المباشرة وتوفير الدعم المالي للأحزاب السياسية). وتخضع الغايات المتعلقة بالرياضة والدين لممارسات مختلفة، حيث تستثني بعض الدول هذه الغايات من تعريف المنفعة العامة.

ثانياً تعتمد العديد من الدول "فئة الإلمام بالجميع" التي تقوم ببساطة باحتضان النشاطات الأخرى التي تخدم الصالح العام. وهذه طريقة فاعلة لضمان ألا يتم تأويل الأغراض التي تم تعديدها بطريقة قمعية، وأن يبقى مفهوم المنفعة العامة مرناً وأن تكون هناك مواكبة الظروف الاجتماعية المتغيرة. وقد تعطلت تعريفات المنفعة العامة التي لا تحتوي على "فئة الإلمام بالجميع" إدماج النشاطات الناشئة التي تخدم المنفعة العامة. فقد يحتوي القانون ببساطة على بند يشبه ما يلي: "أي نشاط آخر محدد لدعم ونشر المنفعة العامة". تعتمد المملكة المتحدة، كبلاد تتبنى القانون العام، على الأسبقيات لتعريف الغايات الخيرية. ومع مرور الوقت صنفت المملكة المتحدة الغايات الخيرية إلى أربع فئات واسعة: (1 محاربة الفقر؛ 2 تعزيز التعليم؛ 3 تعزيز الدين؛ 4 غايات أخرى تفيد المجتمع، وتقر بأن تعريف الغايات الخيرية يجب أن يتغير ليشمل الظروف الاجتماعية الحالية<sup>3</sup>.

ثالثاً ليس من غير المتعارف عليه أن يشترط تشكيل وتشغيل المنظمة بالأساس للعمل في نشاطات المنفعة العامة بحسب تعريفها من ضمن معايير أخرى للتأهيل. وتعتبر المنظمة مشكلة بالأساس للمنفعة العامة عندما تكون الغايات والأهداف المذكورة في الوثائق التي تحكم عملها محصورة بالعمل بشكل أساسي في نشاطات المنفعة العامة. تعتبر المنظمة أنها تعمل بهدف المنفعة العامة إذا كانت نشاطاتها الفعلية بالأساس للمنفعة العامة. و"بالأساس" تعني أكثر من 50% من جميع النشاطات بحسب الدولة. وهناك طرق مختلفة لقياس فيما إذا كان قد تم استكمال اختبار "بالأساس" – مثلاً؛ قياس حصة النفقات وحصة وقت الموظفين أو دائرة المستفيدين.

في هولندا تعتبر دائرة المستفيدين المحتملين العامل الحاسم في تحديد فيما إذا كانت المنظمة تسعى لتحقيق غايات المنفعة العامة. وإذا استهدفت النشاطات خدمة الجماعات المقموعة – أفراد العائلة على سبيل المثال – لا تعتبر عندها المنظمة مؤهلة للحصول على صفة المنفعة العامة، ولكنها تكون مؤهلة لذلك إذا شكلت نشاطات المنفعة العامة التي تقوم بها أكثر من 50% من نشاطاتها الكلية. وفي فرنسا أيضاً يجب على المنظمات لتتأهل لصفة المنفعة العامة أن تكون عاملة بشكل أساسي في أحد نشاطات المنفعة العامة وأن تقدم الخدمات لمجموعة كبيرة غير محددة من الأفراد في فرنسا<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> اعترافاً منها بالحاجة إلى تحديث قانون الأعمال الخيرية البريطاني تقوم الحكومة البريطانية بدعم إصلاح قانوني لأنظمة المتعلقة بالأعمال الخيرية. لن يتضمن مشروع القانون تعريفاً قانونياً للمنفعة العامة، لأن الحكومة تؤمن بأن التوجه الحالي يوفر المرونة وقدرة على استيعاب التعددية في القطاع. إلا أن المشروع يحدد الغايات الخيرية تحت مجموعة من العناوين العريضة مثل:

- مكافحة الفقر
- تعزيز التعليم
- تعزيز الدين
- تعزيز الصحة
- تعزيز المواطنة أو تنمية المجتمع
- تعزيز رياضة الهواة
- تعزيز حقوق الإنسان وحل النزاعات والتصالح
- تعزيز حماية وتحسين البيئة
- إغاثة المحتاجين بسبب الشباب والسن والاعتلال والإعاقة والضيق المالي وغيرها
- تعزيز رفاه الحيوان
- غايات خيرية معاصرة أخرى

<sup>4</sup> هناك شكلان من صفة المنفعة العامة في فرنسا: (1 صفة المصالح العامة؛ و 2 صفة المنفعة العامة. ويتم التأهل لصفة المصالح العامة بحسب النص عندما تزاو المنظمة بشكل أساسي نشاطات المنفعة العامة وتقدم الخدمات لمجموعة مناسبة من المستفيدين. أما التأهل لصفة

تتشرط هيئة الأعمال الخيرية في إنجلترا وويلز التزاماً أكبر بالمنفعة العامة لتعتبر منظمة خيرية. وليتم التعامل مع منظمة على أنها منظمة خيرية يجب أن تمتلك غايات خيرية بشكل حصري وأن تكون قد أنشئت للمنفعة العامة. وتطبق الهيئة الخيرية ثلاثة معايير:

1. يجب أن تكون المنظمة قادرة على إحداث منفعة واضحة للشعب؛
2. يجب أن تجمع المنظمة المؤهلة للاستفادة من المميزات مجموعة كبيرة كافية لتعتبر أنها من الشعب وجزء كاف من المجتمع ويجب عدم استخدام العلاقات الشخصية للحد من أولئك الذين يستفيدون من هذه الخدمات.
3. يجب أن تكون أي منفعة خاصة للأفراد عرضية ولا توازي منفعة العامة.

(ديبرا موريس، "كيف يقوم القانون العام بالمنفعة العامة بتحديد الأعمال الخيرية؟" نيسان 1999، المجلة الدولية للقانون غير الربحي، المجلد 2، العدد 1)

ويجب أن نركز – فيما يتعلق بالمعيار الثاني – بأنه بحسب الممارسات البريطانية يمكن للمستفيدين من نشاطات جمعية أن ينتموا إلى جمعية عرقية أو إثنية أو دينية معينة، ولا يمكن الاعتراض على هذا طالما لا يتم تحديد المزايا لأفراد من هذه الجماعات.

وبشكل مشابه تشترط ألمانيا على المنظمات التي تستفيد من المزايا الضريبية أن تقوم بنشاطاتها النفعية بشكل حصري ومباشر وغير أناني (أو دون مصالح). تشترط هولندا أيضاً أن تعمل منظمة المنفعة العامة في هذه النشاطات بشكل رئيسي. ويجب على المنظمة أن تلبى المتطلبات التالية من بين أشياء أخرى:

- تقوم بإجراء نشاطاتها الشرعية لصالح المجتمع ككل أو لصالح جماعة من الأفراد الذين يعيشون في ظروف مالية ومعيشية صعبة بشكل خاص يتعلق ببقية المجتمع؛
- نشاطات المنفعة العامة هي النشاطات الوحيدة التي تزاو لها المنظمة (ولكن في حالة المنظمات المبنية على العضوية يسمح بالنشاطات التي تخدم الأعضاء)؛
- لا تقوم بنشاطات اقتصادية، أو أن نشاطات المنظمة الاقتصادية محصورة في استكمال النشاطات الشرعية؛
- يتم تخصيص كامل الدخل لنشاطات المنفعة العامة.

قانون نشاطات المنفعة العامة والتطوع، البند 20

لقد علمنا أنه يجب على المنظمات غير الحكومية في تركيا أن تعمل في نشاطات المنفعة العامة عبر البلاد لتحصل على وضع المنفعة العامة، ولا نعلم عن وجود أي دولة أوروبية تشترط أمراً مشابهاً في هولندا لا يمكن لدائرة المستفيدين أن تكون حصرية بالحد الذي قد تعتبر فيه أنها تحقق فائدة خاصة أو فائدة للأعضاء فقط. أما في بريطانيا يجب أن يشمل المؤهلون للاستفادة من المزايا مجموعة كبيرة كافية يمكن أن تعتبر عامة أو جزء كاف من المجتمع. أما في هولندا فيجب أن تستهدف نشاطات المنفعة العامة "المجتمع بأكمله أو مجموعة من الأفراد التي تعيش ضمن ظروف مالية ومعيشية صعبة بالمقارنة مع باقي المجتمع". لكن اشتراط أن تقوم المنظمة بنشاطات عبر البلاد بأكملها هو أمر صعب وغير قابل للتطبيق خاصة في بلاد كبيرة كتركيا.

بالإضافة إلى ذلك قد يمنع هذا الشرط نشاطات مهمة في المجتمعات التي تعاني من حاجة ماسة. فمثلاً قد يبدو من المنطقي أن تمنع منظمة غير حكومية أسست بهدف الإغاثة الإنسانية بعد زلزال في مدينة أو إقليم معين أو منظمة بيئية تركز على تنظيف نهر ملوث بالتحديد من الحصول على وضع المنفعة العامة، وبهذا قد قلصنا من حوافز تشكيل هذه الجماعات الهامة.



## 3. هيئة اتخاذ القرارات

يركز هذا الجزء على سلطة اتخاذ القرار لوضع المنفعة العامة – المسؤولة عن منح وسحب وضع المنفعة العامة.

تملك مسألة من يقرر في شأن المنظمات المؤهلة لوضع المنفعة العامة تأثيرات هامة على منظمات المنفعة العامة والقطاع غير الربحي بأكمله. ينوط اتخاذ القرار بسلطة تمنح صفة المنفعة العامة والتي كثيراً ما يكون لها سلطة سحب هذه الصفة، والمسؤولة في بعض البلدان عن الإشراف على عمل منظمات المنفعة العامة والإشراف عليها. وبمنح صفة المنفعة العامة يمهّد متخذو القرار لأسس تعامل تنظيمي مميز لهذه المنظمات بشكل ميزات الدولة (الإعفاء الضريبي بالعادة) ومتطلبات مساواة أكثر حزمًا.

لا يوجد هناك جواب صحيح للسؤال حول من يجب أن يحدد المنفعة العامة. وبدلاً من ذلك تبنت الحكومات عدداً من التوجهات المختلفة. وفي دول أخرى تقوم المحاكم والكيانات الحكومية مثل وزارة العدل بمنح صفة المنفعة العامة. وهناك إيجابيات وسلبيات لكل توجه ندرجها أدناه.

في العديد من الدول تقوم السلطات الضريبية بتحديد المنفعة العامة. وفي هذه الحالة قد لا يكون هناك شكل أو وضع قانوني معترف به للمنفعة العامة، وكثيراً ما تحدد السلطات المالية المنظمات المخولة للحصول على المزايا المالية اعتماداً على غاياتها ونشاطاتها. وتتضمن الدول التي تتبنى هذا التوجه في بعض فئات المنفعة العامة على الأقل الدنمارك وفنلندا وألمانيا واليونان وأيرلندا وهولندا والبرتغال والسويد. ففي الدنمارك مثلاً تمنح السلطات الضريبية وضع المنفعة العامة من خلال قائمة سنوية بالمنظمات المؤهلة، وفي فنلندا يتم منح هذه الصفة لمدة خمس سنوات من قبل مجلس الضريبة الوطني. أما في ألمانيا تتحمل سلطات الضريبة المحلية مسؤولية منح وضع المنفعة العامة والتأكد كل ثلاث سنوات من استيفاء شروط وضع المنفعة العامة. وفي هولندا يجب على المنظمات غير الحكومية أن تطالب بالاعتراف بها كمنظمات للمنفعة العامة بالرغم من عدم وجود شروط للاعتراف الرسمي بهذه الصفة. ومن خلال هذا الاعتراف يمكن تجنب النزاعات المحتملة والتي تصبح مهمة بشكل خاص عندما يتعلق الأمر بالتبرعات الكبيرة. ولقد تبنت السلطات المالية في هولندا معايير محددة لهذه المتطلبات تسعى لضمان أن المنظمات غير الحكومية تملك المعايير المناسبة للمساواة والشفافية.

يتصف إعطاء السلطات الضريبية سلطة اتخاذ هذه القرارات بميزة الملاءمة الإدارية حيث تقوم جهة واحدة باتخاذ القرار. وتعتمد درجة الخبرة المتوقع منهم أن يستخدموها في مسألة وضع المنفعة العامة على فيما إذا كانت هناك دائرة متخصصة داخل دائرة الضريبة لتركز على هذه المسألة أم لا. بالإضافة إلى ذلك تشترط السلطات الضريبية في بعض الدول أن تكون لها هذه السلطة لأن هذا القرار يؤثر على القاعدة الضريبية. ولكن قد يكون هناك ناحية سلبية ترتبط بتضارب المصالح الذي قد ينشأ بين الواجب في زيادة القاعدة الضريبية ومسؤولية منح وضع المنفعة العامة الذي يؤدي إلى إعفاءات من الضريبة.

في بلغاريا تتحمل وزارة العدل – وبالتحديد السجل المركزي داخل الوزارة مسؤولية تنظيم المنفعة العامة (الإشراف والاعتماد). ويجب على المنظمات غير الحكومية المسجلة في المحكمة والتي تنظم نشاطات المنفعة العامة أن تقدم طلباً إلى الوزارة مرفقاً بالوثائق اللازمة. وفي حالة رفض التسجيل يحق للمنظمة أن تستأنف خلال 14 يوماً لدى المحكمة الإدارية العليا. والميزة الأهم لوضع السلطة في وزارة واحدة هي اتخاذ قرارات متناغمة<sup>5</sup> في الأغلب. إن إيجاد دائرة متخصصة داخل الوزارة (كما هي الحال في بلغاريا) قد يرعى تنمية الخبرات المتخصصة المتعلقة بمسائل المنفعة العامة. وفي نفس الوقت قد تفتقر وزارة واحدة مكلفة بتنظيم المنفعة العامة لموارد يتم تخصيصها لهذه

<sup>5</sup> تعطى سلطة اتخاذ القرار للوزارات بحسب اختصاصاتها في عدد محدود جداً من الدول، وتعتبر رومانيا أحد الاستثناءات. وبينما قد يبدو هذا التوجه مفيداً في ضمان أن تقوم وزارات تمتلك الخبرة المناسبة بتقييم نشاطات المنفعة العامة (مثل أن تقوم وزارة الصحة بمراجعة طلب المنفعة العامة لمنظمة أهلية تزاول النشاطات المتعلقة بالصحة) إلا أن هناك العديد من السلبيات؛ حيث يكون هناك خطر تسييس عملية اتخاذ القرار؛ فمثلاً فكر في منظمة بيئية تسعى لمزاولة الحشد والتقاضى لصالح البيئة تتقدم بطلب لوزارة البيئة للتسجيل/ الاعتماد. فمشكلة عدم التناغم في عملية صنع القرار بين الوزارات خطيرة. كذلك من المحتم أن تظهر فجوات في الاختصاص القضائي حيث لن تعرف المنظمة المتقدمة أي الوزارات مؤهلة لاستلام الطلب. في رومانيا مثلاً ترك القانون تشكيل معايير التأهيل لكل وزارة مما تسبب في حالة من عدم الوضوح للوزارات التي كانت قد أصدرت هذه المعايير وبالتالي تسببت في عدم التناغم حيث قد تختلف هذه المعايير من وزارة إلى أخرى.

وبالتأكيد فإن الهدف من وراء اختيار بعض الدول لمنح المحاكم سلطة الاعتراف بالمنظمات واعتمادها كمنظمات منفعة عامة هو تجنب القرارات المسيئة، كما هي الحال في اليونان وهنغاريا وبولندا. وفي فرنسا يملك مجلس الدولة – وهو المحكمة الإدارية العليا – سلطة اتخاذ القرار فيما إذا كانت المنظمات مؤهلة لوضع "المنفعة العامة". بالإضافة إلى ذلك يقدم التسجيل في المحاكم ميزة سهولة الوصول – أي أن المنظمات غير الحكومية تقدر على الوصول إلى المحاكم عبر البلاد. كذلك يمكن للمحاكم أن تسرع من عملية الاعتراف بالمنفعة العامة، حيث يصبح من الممكن للمنظمات غير الحكومية أن تتقدم بطلب للتسجيل ككيان قانوني والاعتراف بها ككيان نفع عام في نفس الوقت، وهذه هي الحال في اليونان وهنغاريا على سبيل المثال. وفي نفس الوقت وحيث أن المحاكم مثقلة بالأعمال فمن المتوقع أن تكون عملية التسجيل بطيئة، كذلك قد تفتقر المحاكم إلى الخبرات المتخصصة في قضايا المنفعة العامة لأنها تتعامل مع عدد كبير من القضايا. كذلك فإن عملية اتخاذ القرار اللامركزية قد تتسبب في قرارات أقل تناغماً.

وقد يكون التوجه الأكثر ابتكارية هو توجه الهيئة الخيرية لإنجلترا وويلز. فينما تشكل الهيئة جزءاً من الحكومة إلا أنها تبقى مستقلة عن العملية السياسية وتملك صلاحيات يمنحها إياها قانون برلماني، وتمارس هذه الصلاحيات تحت إشراف خمسة مفوضين مستقلين عن العملية السياسية والقطاع التطوعي. الميزات الرئيسية لهذه الهيئة هي (1) استقلاليتها عن التدخل السياسي و(2) جودة وثبات عملية اتخاذ القرار التي أصبحت ممكنة من خلال تركيز الخبراء في الهيئة. أما الجوانب السلبية الرئيسية فهي تكلفة إنشاء هذه الهيئة والحفاظ عليها وحقيقة أنها هيئة مركزية.

ومن المثير للاهتمام أن قانون الجمعيات المالدوفي قد أنشأ جسماً مناسباً يعرف بالهيئة المالدوفية. تتألف هذه الهيئة من تسعة أشخاص، يعين الرئيس ثلاثة منهم ويعين البرلمان ثلاثة أعضاء، بينما تعين الحكومة الثلاثة الباقين. ويجب أن يكون أحد الأعضاء في المجموعات الثلاث ممثلاً عن منظمات المنفعة العامة ويجب أن لا يكون في نفس الوقت موظفاً في القطاع العام أو الحكومة أو عضواً في البرلمان. والهدف من ضمان المساحة اللازمة لممثلي منظمات المنفعة العامة في الهيئة هو حمايتها من القرارات القمعية والعنصرية وزيادة الثقة العامة. ويعتبر وضع آلية مناسبة لاختيار ممثلي المجتمع المدني تحدياً خطراً<sup>6</sup>.

ويجب أن يتم التركيز على أن هيئة المنفعة العامة ستكون فاعلة فقط إذا تم الحفاظ على استقلاليتها عن التدخل الحكومي. وبحسب الحالتين في إنجلترا ومالدوفا يجب أن يتضمن أعضاء الهيئة ممثلين عن المجتمع المدني وليس الحكومة فقط. وتعتبر الهيئة الخيرية "الاستقلالية" أحد مبادئها الرئيسية:

"نحن نعمل لتحقيق المصلحة العامة من خلال القيام بأدوارنا المستقلة. نحن نعمل بالشراكة مع الجمعيات الخيرية ومنظمات المظلة والهيئات الحكومية المركزية والمحلية والآخرين الذين مساهمين أمامهم. وبالرغم من أننا سنتلقى ونتجاوب مع وجهات نظر هذه المصالح إلا أننا سنتخذ قراراتنا دون خوف أو تفضيل".

"تنظيم وهيئة الجمعيات الخيرية" بحسب ما هو منشور على الموقع الإلكتروني للهيئة  
(<http://www.charity.gov.uk/spr/regstance.asp>)

وبعكس توجه الهيئة تمنح بعض الدول وضع المنفعة العامة من خلال إصدار مراسيم حكومية. فمثلاً في بلجيكا تمنح المنظمات العاملة في النشاطات الثقافية صفة المنفعة العامة من خلال مرسوم ملكي. وفي فرنسا يتم اعتماد الجمعيات والمؤسسات كمنظمات منفعة عامة من خلال مرسوم يصدره مجلس الدولة. وفي لوكسمبورغ يتم منح صفة المنفعة

<sup>6</sup> لا يزال مشروع لقانون منظمات المنفعة العامة يتضمن إنشاء هيئة للمنفعة العامة عالقاً لدى البرلمان في لاتفيا. وتتألف هيئة المنفعة العامة في لاتفيا من مسؤولين وممثلين عن الجمعيات والمؤسسات بأعداد متساوية. لا يحدد القانون طريقة اختيار ممثلي الجمعيات والمؤسسات، حيث سيقوم مجلس الوزراء بتحديد هذا

نجد في البرتغال أيضاً توجهاً غير عادي، فالجمعيات والمؤسسات التي تنظم النشاطات التي تؤهلها لوضع المنفعة العامة هناك تمنح هذه الصفة من خلال المجلس الرئاسي أو مجلس الوزراء. ومن غير الواضح كيف سيتم ذلك عند الممارسة، إلا أن السليبيات المحتملة واضحة جداً. وكما هي الحال في الوزارة الواحدة يفتح اتخاذ القرار داخل مجلس الوزراء الباب أمام تسييس عملية اتخاذ القرار.

تتضمن سلطة منح صفة المنفعة العامة بشكل عام السلطة على التقويم وسحب الصفة عندما تتطلب الظروف ذلك. إلا أنه يجب أن يكون هناك افتراض مسبق لصالح استمرارية المنظمة بمجرد حصولها على صفة المنفعة العامة، إلا إذا توجب سحب هذه الصفة على أساس شروط الرقابة والتقارير. وبينما تشترط معظم الدول تقاريراً سنوية فإنها قد تبقى سارية لفترة إضافية في بعض البلدان<sup>7</sup>. فبلجيكا وألمانيا على سبيل المثال تسمحان بمدة ثلاثة سنوات قبل أن يكون التجديد أو إعادة التأهيل ضرورياً. وفي فنلندا يمنح مجلس الضريبة الأعلى صفة المنفعة العامة لمدة خمس سنوات. وإذا سحبت السلطات هذه الصفة على أساس تقويم معاكس فيجب أن يكون هناك إجراءات للحماية بما في ذلك الحق في الاستئناف لدى محكم مستقل.

#### 4. إجراءات التسجيل/ الاعتماد

يسعى هذا الجزء لتقديم معلومات مقارنة حول إجراءات التسجيل المتعلقة بصفة المنفعة العامة المستخدمة في أوروبا ويركز على قوانين هنغاريا وبولندا حول منظمات المنفعة العامة.

وبغض النظر عن الهيئة التي تقوم باتخاذ القرارات يجب أن تكون عملية التسجيل والاعتماد واضحة وسريعة ومباشرة. وبالطبع ستختلف هذه الإجراءات بحسب المخطط التنظيمي في الدولة كما ستختلف الوثائق المطلوبة.

وبشكل عام يجب على المنظمات غير الحكومية المتقدمة للحصول على صفة المنفعة العامة أن تقدم وثائق تبين (1) النشاطات التي تؤهلها للمنفعة العامة؛ (2) الالتزام بالحاكمة الداخلية والمتطلبات بما في ذلك الحماية من التضارب في المصالح والتعامل مع الذات؛ (3) الالتزام بشروط النشاطات (مدى نشاطات المنفعة العامة) والحدود المفروضة على هذه النشاطات. فالإطار الضريبي الألماني مثلاً يمنح مميزات ضريبية للمنظمات التي تقر وثائقها التأسيسية بغاية المنفعة العامة والتي تبين أن نشاطات المنفعة العامة ستقام بشكل حصري ومباشر وغير أناني؛ إضافة إلى ذلك يجب أن تتبع حاكمة المنظمة القواعد المحددة في الوثائق التي تحكم عملها (لمزيد من المعلومات عن فرنسا أنظر الهامش رقم 2 أعلاه).

توجد تفاصيل إجراءات تسجيل المنفعة العامة في تشريعات منفصلة للمنفعة العامة كما نرى في بولندا وهنغاريا حيث تعتبر المحاكم الجهة المسؤولة عن تشريعات المنفعة العامة. والغاية من هذه الشروط هي ضمان أن تركز المنظمة بشكل رئيسي على نشاطات المنفعة العامة وأنها لا تزال أي نشاطات أخرى تضر برسالتها في خدمة المنفعة العامة وأنها تحافظ على المعايير الملزمة للشفافية.

يحدد قانون المنفعة العامة لعام 1997 في هنغاريا بنوداً محددة يجب أن تكون موجودة في الوثيقة التأسيسية للمنظمة مثل:

- قائمة بنشاطات المنفعة العامة
- فقرة تبين أن المنظمة التي تزال نشاطات تجارية تقوم بذلك لصالح نشاطات المنفعة العامة التي تنظمها بشكل حصري ودون تعريضها للخطر.

<sup>7</sup> بينما تحتاج المنظمات بشكل عام أن تثبت التزامها بمعايير المنفعة العامة من خلال التقارير، لا توجد حاجة في الممارسات الأوروبية لاعتماد المنظمات على أساس المشاريع. فلمثل هذا التوجه أن ينقل على إدارياً على المنظمات غير الحكومية والسلطات التنظيمية.

- فقرة تبين أن المنظمة لا توزع أرباح أعمالها بل تستخدم هذه الأرباح في نشاطاتها الشرعية
- فقرة تبين أن المنظمة لا تعمل بشكل مباشر في أي نشاطات سياسية ولا تقدم المساعدة المالية لأي حزب سياسي
- فقرات تتعلق بالحاكمية الداخلية وتضارب المصالح وشروط التقارير.

(الجزء 4 من قانون نشاطات المنفعة العامة والتطوع لعام 1997)

يحدد قانون نشاطات المنفعة العامة والتطوع لعام 2003 في بولندا أيضاً شروطاً محددة لتسجيل المنظمات التي تسعى للحصول على صفة المنفعة العامة، بما في ذلك:

- تقييم المنظمة نشاطاتها الشرعية لصالح المجتمع ككل أو جماعة من الأفراد الذين يعيشون ضمن ظروف معيشية ومالية صعبة؛
- نشاطات المنفعة العامة هي نشاطات مشروعة للمؤسسة؛
- لا تقوم المنظمة بأي نشاطات اقتصادية أو أن تكون نشاطات المنظمة الاقتصادية محصورة في استكمال نشاطاتها الشرعية؛
- يتم تخصيص دخل الشركة بالكامل لنشاطات المنفعة العامة؛
- تملك مؤسسة شرعية مستقلة ومنفصلة عن المجلس الإداري تقوم بالمراقبة والإشراف؛
- يمنع التشريع المنظمة من أنواع معينة من التعامل الذاتي والتضارب في المصالح الموصوفة في القانون.

(البند 20 من قانون نشاطات المنفعة العامة)

بالإضافة إلى ذلك وحيث يقر الإطار القانوني الاعتراف بصفة المنفعة العامة يكون إدخال إجراءات الحماية لحماية المتقدمين أمراً متناغماً مع الممارسات الأوروبية الجيدة. وتشمل هذه تحديد الوقت لاتخاذ القرارات الخاصة بالتسجيل والحق في استئناف قرار معاكس لدى محكم مستقل. يجب أن تقرر المحاكم الهنغارية في طلبات المنفعة العامة خلال 30 – 45 يوماً إذا كانت هناك حاجة لمعلومات أخرى، ويمكن الاستئناف ضد قرار معاكس أمام المحاكم العليا خلال 15 يوماً. أما المحاكم البولندية فهي مطالبة قانونياً باتخاذ قرار بشأن الطلبات المقدمة خلال 3 أشهر لكنها تستغرق في الواقع ستة أسابيع. حدثت بلغاريا أوقاتاً أكثر صرامة لعمل الحكومة، فيجب على وزارة العدل أن تتخذ قراراً في طلبات المنفعة العامة فوراً. ويعتبر عدم منح التسجيل خلال 14 يوماً رفضاً ضمنياً للتسجيل، وفي حالة الرفض يحق لمقدم الطلب استئنافاً خلال 14 يوماً للمحكمة الإدارية العليا.

تسمح كذلك الدول التي تمنح صفة المنفعة العامة بشكل منفصل التسجيل المتزامن كمنظمة غير حكومية (سواء كانت جمعية أو مؤسسة أو أي شكل آخر من المنظمات) ومنظمة منفعة عامة. وهذه هي الحال في اليونان وهنغاريا والكوسوفو. أما بلغاريا فهي استثناء حيث تعتبر المحاكم مسؤولة عن تسجيل المنظمات غير الحكومية وبالتالي تقوم وزارة العدل بمعالجة طلبات المنفعة العامة.

ويكون تيسير الاعتراف بمنظمات المنفعة العامة في صالح دولتهم. فمتطلبات التسجيل التي تؤخر هذا الاعتراف ستدخل فقط في منظمات المنفعة العامة ومن الضروري أن يتضمن الإطار القانوني سواء كان ذلك في القانون أو الأنظمة المرافقة له شروطاً إجرائية لتيسير عملية التسجيل وتضع حداً أدنى لمعايير المساءلة والشفافية لمنظمات المنفعة العامة.

5. ميزات منظمة المنفعة العامة

يركز هذا الجزء على أهمية الربط بين صفة المنفعة العامة بمزايا الدولة عن طريق توفير نظرة عامة على الأشكال المتعارف عليها من دعم الدولة

لن يكون للاعتراف بالمنفعة العامة معنى إذا لم تكن هناك مميزات تيسر عمل واستقلالية منظمات المنفعة العامة. وتكون ميزات الدولة عادة بشكل إعفاء ضريبي على دخل المنظمة وحوافز ضريبية للمتبرعين لمنظمات المنفعة العامة وإعفاء من ضريبة القيمة المضافة. كما قد توفر الدولة للمنظمة المعونات والمنح ومعاملة تفضيلية في التوريد لعقود حكومية معينة. كذلك يعتبر ربط تنظيمات منظمات المنفعة العامة بالمميزات التي يتم تقديمها حجراً أساسياً في هذه العملية.

ومن المتعارف عليه أن تمنح الدولة مميزات لمنظمات المنفعة العامة<sup>8</sup>. ويمكن أن تأخذ الإعفاءات الضريبية أشكالاً متعددة وهي تكون متوفرة بالعادة إذا تم استخدام دخل المنظمة لدعم غايات المنفعة العامة. فعلى سبيل المثال يمكن أن يتم إعفاء الفئات التالية من الدخل من الضريبة:

- الدخل من المنح والتبرعات ورسوم العضوية؛
- الدخل من النشاطات الاقتصادية؛
- دخل الاستثمار؛
- ضريبة العقارات؛
- ضريبة الهبات والميراث
- ضريبة القيمة المضافة.

تعتبر الحوافز الضريبية للأفراد والشركات التي تتبرع لمنظمات المنفعة العامة أمراً في غاية الأهمية لتشجيع الأعمال الخيرية الخاصة لدعم نشاطات المنفعة العامة. وقد تكون هذه الحوافز الضريبية بشكل حسابات ضريبية أو اقتطاعات ضريبية. وبنفس الأسلوب تقريباً ترتبط الحوافز الضريبية بصفة المنفعة العامة التي يتمتع بها المنتفع أو نشاطات المنفعة العامة المحددة من قبل الدولة والتي يزاولها المنتفع. تسمح فرنسا وألمانيا لمنظمات المنفعة العامة بتلقي تبرعات تقطع من الضريبة فقط<sup>9</sup> (أنظر أيضاً مسوحات الضريبة للمركز الدولي للقانون غير الربحي/ لفكرة كاملة عن المعاملة الضريبية للمنظمات غير الحكومية وحوافز المتحدين في 16 ولاية قضائية في أوروبا الوسطى والشرقية).

بالإضافة إلى ذلك قد تقدم الدولة أشكالاً أخرى من الدعم لمنظمة المنفعة العامة مثل:

- تصبح العديد من مصادر المنح بما في ذلك اليانصيب الوطني متوفرة أو سهلة أو حصرية للأعمال الخيرية (المملكة المتحدة)؛
- يمكن لمنظمة المنفعة العامة أن تشتري "حق الانتفاع الدائم بالعقارات التي يملكها صندوق الدولة أو وحدات الحكم الذاتي المحلية (بولندا)؛

<sup>8</sup> للحصول على نظرة شاملة على المميزات الضريبية المتعلقة بالمنظمات غير الحكومية ومنظمات المنفعة العامة الرجاء الرجوع إلى مسوحات المركز الدولي للقانون غير الربحي حول القوانين الضريبية التي تؤثر على المنظمات غير الحكومية في أوروبا الوسطى والشرقية ومسوحات القوانين الضريبية التي تؤثر على المنظمات غير الحكومية في الدول حديثة الاستقلال.

<sup>9</sup> في فرنسا يحق فقط لجمعيات المصالح العامة وجمعيات المنفعة العامة ومؤسسات المنفعة العامة (وهي جميعاً فئات من منظمات المنفعة العامة) أن تحصل على تبرعات مقطوعة من الضريبة. أما في ألمانيا فيحق لمنظمات معينة من قطاع المنفعة العامة (تلك التي تعمل على تحقيق غايات المنفعة العامة والغايات المتعلقة بالكنيسة أو غايات مساعدة المحتاجين للدعم) الحصول على تبرعات مقطوعة من الضريبة.

- يحق لمستخدمي خدمات منظمات المنفعة العامة إعفاء ضريبي خاص على قيمة الخدمات التي تلقوها (هنغاريا)؛
- يحق لمنظمة المنفعة العامة أن توظف شخصاً استكمل التزامات واجب الخدمة المدنية (هنغاريا).

## 6. مساءلة منظمات المنفعة العامة

يحدد هذا الجزء التوجهات الأوروبية المتعارف عليها لضمان مساءلة وشفافية منظمات المنفعة العامة.

منظمات المنفعة العامة – من الطبيعي أن يتعرض المنتفعون من المعونات الحكومية المباشرة وغير المباشرة – إلى تدقيق أكبر من الحكومة. والغاية من هذا التدقيق هو حماية الشعب من الاحتيال المحتمل والاستغلال من قبل المنظمات غير الحكومية ولضمان أن يتم ربط الدعم العام بالمنفعة العامة. ومن منظور إيجابي نستطيع أن نقول أن الغاية من الإشراف هي دعم الإدارة الجيدة والمناسبة لحجم المنظمة ولضمان أن تكون منظمة المنفعة العامة تحت طائلة المساءلة أمام أعضائها والمستفيدين والمستخدمين والشعب. ولكن يجب ألا تكون درجة الإشراف مبالغاً بها بحيث تؤثر على استقلالية المؤسسات كما ويجب أن تتناسب مع المزايا المقدمة.

التقارير. ضمان الشفافية والمساءلة في منظمات المنفعة العامة، فلدولة مصلحة في تلقي المعلومات لتقويم كيف يتم صرف المعونات الحكومية. وتشمل هذه المعلومات (1) معلومات مالية (مثل البيانات المالية السنوية والمحاسبة للموارد التي تم الحصول عليها من مصادر عامة ويفترض أن استخدامها تم للمنفعة العامة) و (2) معلومات البرامج (مثل تقرير حول النشاطات التي تم تنظيمها للمنفعة العامة).

وفي العادة تقدم منظمات المنفعة العامة تقاريرها للسلطات الضريبية بما في ذلك عائدات الضريبة السنوية (حتى لو كانت المنظمة معفاة) و/ أو نماذج طلبات فائدة الضرائب (تقدم بشكل طوعي)، إضافة إلى تقارير سنوية حول النشاطات للوكالة أو الوزارة المشرفة. تتبع بولندا توجهاً مختلفاً بعض الشيء حيث تطلب من منظمات المنفعة العامة أن تحضر وتقدم تقرير النشاطات السنوي والبيانات المالية السنوية إلى وزارة الضمان الاجتماعي. وتبني هنغاريا توجهاً ثالثاً حيث يجب أن تحضر منظمة المنفعة العامة تقريراً عن المنفعة العامة (يتضمن تقرير المحاسبة وملخصاً عن نشاطات المنفعة المدنية ومعلومات متعلقة باستخدام الدعم العام واستخدام الموارد المملوكة ومبالغ المعونات التي تم استلامها في الميزانية ومبالغ رواتب كبار الموظفين). ويسمح الإفصاح المناسب عن هذه المعلومات للشعب بممارسة مسؤولياته الرقابية<sup>10</sup>.

وفي إنجلترا يتم تحديد إطار المساءلة بحسب حجم العمل الخيري، حيث يبدأ مت تقديم التقارير البسيطة عن النشاطات والوصولات وحسابات الدفع في الجمعيات الخيرية الصغيرة وتصل إلى تقارير مفصلة وتقارير محاسبية متقدمة للجمعيات الكبيرة. وتحدد هذه العتبة بحسب مستوى دخل سنوي يصل إلى 10000 جنيه إسترليني. فالجمعيات التي لا تتخطى هذه العتبة عليها فقط أن تقدم المعلومات الأساسية للحفاظ على دقة السجل، أم الجمعيات التي لا تتخطاها فعلياً أن تقدم معلومات أكثر تفصيلاً في تقاريرها.

الرقابة والمعاينة. بالإضافة إلى التزامات التقارير توظف السلطات أدوات أخرى مثل المعاينة الحكومية والرقابة. ففي ألمانيا على سبيل المثال تجرى المعاينات الضريبية بشكل منتظم بعد إرسال إشعار إلى المنظمة غير الحكومية وإعطائها الوقت الكافي للتحضير، ويمكن فقط أن تجرى المعاينات المتعلقة بضريبة القيمة المضافة دون إنذار مسبق. وفي بلغاريا تخضع منظمات المنفعة العامة للرقابة المالية على استخدامها للمنح أو المعونات الحكومية والبلدية تحت البرامج الأوروبية. ويجب أن يكون لدى الجهة المسؤولة عن الرقابة سبب لتبريرها ولكن لا يشترط تبليغ المنظمة مسبقاً. كما تخضع منظمات المنفعة العامة الهنغارية من للإشراف من مكتب رقابة الدولة على استخدامها لمعونات الحكومة في الموازنة. تملك وزارة الضمان الاجتماعي في بولندا الحق في الاطلاع على ممتلكات المنظمة والوثائق والطرق الأخرى لحفظ المعلومات، كما أن لها الحق في الطالبة بالتفسيرات الشفوية والخطية. ويجب أن يؤدي هذا

<sup>10</sup> تتضمن الأساليب المفضلة في الإفصاح الإعلان في الصحف (جمهورية التشيك)، والإعلان على الموقع الإلكتروني (هنغاريا) أو توفير المعلومات للعامة عن مقر المنظمة (هنغاريا).

لا تملك الحكومة في إنجلترا السلطة للكشف على المنظمات غير الحكومية بهذه الطريقة. تملك السلطات هناك بالطبع صلاحيات واسعة – متعلقة بالإجرام والإرهاب (الشرطة)، سوء الممارسة المالية من قبل البنوك والشركات الرعاية بالطفل (منظمات الكشف على رعاية الطفل) – إلا أن هذه السلطات عامة وغير محددة لقطاع الخيري. تملك الهيئة الخيرية بشكل مستقل عن الحكومة سلطة الإشراف والتحقق. وتسعى الهيئة من خلال استيفاء واجباتها الإشرافية أن تشجع الممارسة الفضلى (من خلال العمل كهيئة استشارية تقدم الدعم) والتصدي للاستغلال (من قبل التحقيق).

يتحمل قسم الدعم في الهيئة مسؤولية تقديم النصح والإرشاد للمنظمات في القضايا التي تتعلق بالقانون والحاكمية والإدارة والشؤون المالية. ولتتمكن من تقديم هذه الخدمة يقوم القسم بزيارات للتواصل مع الجمعيات الخيرية الفردية وعروض الشوارع المفتوحة للجمعيات الخيرية والمشاركة في المؤتمرات. أما قسم التحقيق في الهيئة فهو مسؤول عن التدخل لمكافحة الاستغلال، وتشمل سلطة القسم في التدخل الحق إيقاف الأمانء وتجميد الحسابات البنكية وتعيين مدير ومستلم للعمل في مكان الأمانء. وبالرغم من أن القسم لا يملك صلاحية سحب التسجيل إلا أنه يستطيع أن يعمل لحل الجمعية من خلال نقل جميع مواردها إلى جمعية مشابهة ويتم دعم هذين القسمين إضافة إلى قسم التسجيل من خلال فريق من المحامين الذين يوفرهم الخبرة المهنية.

تعتبر النسبية مفتاح عمل الهيئة، ويتم التعامل مع الجمعيات الصغيرة التي يقل دخلها عن 10000 جنيه إسترليني بطريقة مختلفة. ولا تستخدم الهيئة كلمة "الرقابة" ولكنها تقوم بزيارات يتم التبليغ عنها مسبقاً لمعاينة إدارة الجمعية. وتركز الهيئة على الجمعيات الأكبر (اعتماداً على سبب معين) بغرض نشر الممارسات الفضلى. ويتعرض إجراء تحقيق دون سبب مع فلسفة الهيئة.

إلغاء صفة المنفعة العامة. كثيراً ما تخول سلطات الإشراف بإلغاء صفة المنفعة العامة، ولكن يجب أن يتم هذا ضمن ظروف استثنائية. ففي هنغاريا مثلاً يحق للمحكمة أن تلغي صفة المنفعة العامة لمنظمة بناء على طلب المدعي العام إذا قامت المنظمة بانتهاك القانون أو ميثاق تأسيسها. ولا يتم هذا إلا بعد إعلام المنظمة وإعطائها الفرصة لإصلاح الوضع. وفي بولندا يحق لوزير الضمان الاجتماعي أن يطالب بإلغاء اسم المنظمة من سجل محكمة الدولة إذا أخفقت في حل المشاكل المحددة خلال عملية الكشف خلال فترة زمنية معينة. ويجب أن نلاحظ هنا أن (1) على الدولة أن تعلم المنظمة بالانتهاك وتعطيها الفرصة لحل المشكلة، و (2) تقوم المحكمة بإصدار قرار الإلغاء<sup>11</sup> في كلتا الحالتين.

<sup>11</sup> في بلغاريا أيضاً يخول وزير العدل بإلغاء صفة المنفعة العامة – بلب من المدعي العام لهيئات الدولة للمراقبة المالية – حيث تفشل منظمة المنفعة العامة بشكل روتيني في تسليم المعلومات المطلوبة للسجل، أو قامت المنظمة بمزاولة أعمال تتعارض مع أحكام القانون؛ أو تفشل بشكل روتيني من دفع المبالغ العامة المستحقة، أو عندما يكون عدد أعضائها أقل من العدد الذي يشترطه القانون لأكثر من ستة شهور. ويمكن الاستئناف ضد قرارات الإلغاء خلال 14 يوماً من استلام الإشعار.

## 7. أسئلة محددة

سننصدي هنا إلى قضايا متفرقة لنجيب على بعض المخاوف المحددة.

هل تستطيع منظمات المنفعة العامة أن تغير أهدافها بسهولة؟ يستوجب تعديل غايات المنظمة غير الحكومية وثائق لإعادة التسجيل في بعض الدول، وفي دول أخرى يكفي أن تقوم المنظمة بالتبليغ عن هذه التعديلات. ولكن هناك قيود في معظم الدول على قدرة منظمات المنفعة العامة على تغيير الغايات التي قد تغير طبيعة المنظمة من منظمة للنفع العام إلى شكل آخر من المنظمات (المنفعة المتبادلة أو منظمة ربحية على سبيل المثال). ويتم تصميم القيود المفروضة على تغيير غايات منظمات المنفعة العامة لحماية الأموال والموجودات الآتية من مساهمات الشعب أو دعم الدولة.

هل تخضع منظمات المنفعة العامة لقوانين النافسة؟ نعم، بشكل عام تخضع النشاطات الاقتصادية التي تزاولها المنظمات غير الحكومية بما في ذلك منظمات المنفعة العامة لقوانين منع تجميع رأس المال. وبالرغم من وجود بعض الاستثناءات لأنواع معينة من المنظمات كالنقابات العمالية إلا أننا لا علم بوجود أي دولة تعفي منظمات المنفعة العامة كقئة مستقلة من هذه القوانين.