



## ملاحظات على القرار التونسي رقم ٥١٨٣ لعام ٢٠١٣ بخصوص معايير الضبط والإجراءات والبنود المعنية بالتمويل العام للجمعيات

أصدرت الحكومة التونسية في الثامن عشرة ١٨ من شهر نوفمبر عام ٢٠١٣ قراراً يُفصي إلى تنظيم تخصيص الأموال من المصادر العامة لصالح الجمعيات.<sup>١</sup> وقد صُمم القرار ليحكم المعايير والإجراءات والبنود النازمة لحصول أي جمعية على أي أموال من أي مؤسسة عامة، بالإضافة إلى المراقبة اللاحقة للجمعيات التي تتلقى ذلك التمويل.

ويبدو أن القرار قد صيغ لدعم الجمعيات في إطار عملها بغية خلق آلية تتسجم مع عملية الشراء العامة. وعليه فإنه يرمي إلى هدفين أساسيين للتمويل العام؛

- أولاً: يجوز لأي جمعية تقديم طلب مباشر إلى الكيان العام لغرض الحصول على تمويل عام "لدعم نشاطاتها وتطوير طرق عملها" (المادة ٣).
- ثانياً، يجوز تخصيص التمويل العام من أجل "تطبيق المشاريع التي تقع ضمن نطاق نشاطات المؤسسات العامة، والتي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة" (المادة ٣). وفي الحالة الأخيرة، يجب تخصيص التمويل من خلال دعوة عامة للمناقصة تصدر عن المؤسسة العامة ذات الصلة، أو من خلال اتفاقية شراكة منجزة بناءً على مبادرة من أي جمعية.

<sup>١</sup> أصدر القرار بموجب المادة ٣٦ من المرسوم التونسي رقم ٨٨ لعام ٢٠١١ بخصوص تنظيم الجمعيات (يُشار إليه فيما يلي بلفظ المرسوم رقم ٨٨ المعني بالجمعيات). وتنص المادة ٣٦ أنه يجب على "الدولة تخصيص المبالغ اللازمة من ميزانيتها لمساعدة ودعم الجمعيات بناءً على معايير الكفاءة والمشاريع والنشاطات، ويجب عليها تنظيم الدعم المالي العام من خلال قرار مستقل".

ويتمتع القرار بالعديد من الميزات الإيجابية التي قد تساهم في دعم الجمعيات في تونس على إنجاز مشاريع الأعمال العامة من خلال التمويل العام، وفي نفس الوقت تعزيز مبدأ الشفافية والمساءلة أثناء عملية التمويل. وينص القرار على إجراءات التمويل الموحدة لدى كافة موارد التمويل العام المختلفة، وعلى سبيل المثال، الإجراءات التي تُعزز من مفهوم العدل والفعالية. فضلاً عن أنه يدعم الحوكمة الجيدة في قطاع المجتمع المدني من خلال سلسلة من المتطلبات التي يجب على الجمعيات تلبيةها من أجل أن تكون مخولة بالحصول على التمويل العام. مثال: يتطلب القرار من أي مؤسسة تسعى للحصول على تمويل عام أن تلتزم بالقانون التونسي المطبق حالياً والمعني بعمل الجمعيات، وترسيخ مبادئ الشفافية والديمقراطية في المسائل المالية والإدارية، وأن تكون في وضع مالي سليم (المادة ٦). ويضمن تلبية هذه المتطلبات من خلال معاملة تقديم طلب الحصول على التمويل العام، والتي تُلزم الجمعيات بتقديم معلومات مفصلة عن مؤسستهم ونشاطاتها وتمويلها والحوكمة الديمقراطية لها.

كما أن القرار يُحافظ على منهج لا مركزي بخصوص تمويل الجمعيات عوضاً عن تسيير كافة التمويلات العامة ضمن قنوات تمر عبر مصدر مركزي واحد. ويحكم القرار التمويل المُخصص من قبل الكيانات الحكومية المختلفة على المستوى المحلي والإقليمي، بالإضافة إلى الشركات والمؤسسات العامة. وقد يُمكن المنهج اللامركزي من تحقيق عدالة ومساواة أكبر في عملية التمويل، حيث سيحصل عدد أكبر من المعنيين على دور في عملية صناعة القرار. كما أنه قد يُفضي إلى فعالية أكبر وجودة أعلى، حيث ستتحمل الكيانات العامة المسؤولية الأساسية عن التمويل والتعاون مع هذه الجمعيات التي تعمل ضمن مجال اختصاصها.

وعلى الرغم من ذلك، ثمة عدد من أحكام القرار التي قد تثير بعض المشاكل والصعوبات أثناء التطبيق، أو المطبقة على نقيض الغرض الصريح من القرار الرامي إلى مساعدة ودعم الجمعيات في تونس. وفي الواقع دعت عدة من جمعيات المجتمع المدني (CSOs) في تونس إلى تعديل القرار. ومن ضمن الأمور التي أكدوا عليها ما يُفيد بأن القرار لا يساعد منظماتهم على تطبيق نشاطاتها، وبأن متطلبات وعمليات التمويل الخاصة به صعبة للغاية بالنسبة للجمعيات التي تنفذها.<sup>٢</sup>

<sup>٢</sup> انظر على سبيل المثال الوطنية، ١٨ أبريل ٢٠١٤، "دعوة المؤسسات لتعديل القرار الخاص بخصوص التمويل العام للجمعيات"، انبع الرابط التالي <http://bit.ly/1A6laOU> (نسخة عربية)

وبناءً عليه تُقدم ICNL الملاحظات التالية فيما يتعلق بأغلب النواحي الإشكالية للقرار. وتأمل ICNL أن تكون هذه الملاحظات مفيدة في دعم أي جهود مبدولة في سبيل تعديل أو إعادة صياغة القرار. وبسبب التقصير في تنقيح القرار ومراجعته، فقد تساعد هذه الملاحظات في اعتماد اللوائح والقوانين اللاحقة ذات الصلة، وفي جميع الحالات مساعدة الجمعيات والمسؤولين الحكوميين على توقع التحديات المحتملة ومعالجتها خلال تطبيق القرار.

## ١. آلية تمويل الطلب المباشر

القضية: إن الغرض والتصميم لآلية الطلب المباشر للتمويل العام غير واضحة.

المنافشة: حسب المذكور أعلاه، يتمثل الغرض من أحد أنواع التمويل العام المُنظمة بموجب القرار التمويل رداً على "الطلبات المباشرة" الصادرة عن الجمعيات، بيد أن الهدف الأوسع لآلية التمويل تلك غير واضح بالمجمل. من ناحية يبدو أن أحكام "الطلب المباشر" قد صيغت في سبيل تمكين الجمعيات من تقديم طلبات بدون دعوة لها في سبيل "دعم نشاطاتها وتطوير آليات عملها" (المادة ٣)، ومن ناحية أخرى، يبدو أن القرار يؤسس لنظام يُمكن الجمعيات من خلاله بأن تطلب الحصول على شيء مماثل للتمويل العام، بحيث يكون مشابهاً لآليات التمويل العام للجمعيات المستخدمة في الدول الأخرى.

وإن كانت آلية التمويل العام مُخصصة لغرض معين فعلياً إلا أنه ليس من الواضح كيف ستجري طريقة التمويل. ولا يقتضي القرار أو المرسوم أن تقوم الحكومة بتخصيص موارد لدعم الجمعيات. ويُشير القرار إلى الموارد المالية "المخصصة ضمن ميزانية الدولة، أو ميزانيات المجتمع المحلي"، ويُخصصها من خلال كيانات عامة أخرى بدون أن يطلب فعلياً تخصيص هذه الموارد. وليس هناك أي مبلغ معلوم أو نسبة مطلوب تخصيصها لغرض تدفق هذا التمويل فحسب، بل يطلب القرار جداراً أن تقوم كافة الكيانات العامة بتخصيص سقف على أي طلب تمويل مباشر (المادة ٨).

إن عدم الوضوح في الأحكام من شأنه أن يثير بعض الصعوبات أثناء التطبيق. وتفرض المادة الأخيرة من القرار على "الوزراء ورؤساء المجموعات المحلية ورؤساء المعاهد والمؤسسات العامة

والشركات المساهمة العامة تطبيق القرار كلُّ حسب مجال تخصصه" (المادة ٢٨). وفي خضم غياب التوجيهات والتفاصيل الأشمل في القانون فيما يتعلق بالسياسة الأوسع والتصميم الكامن خلف آلية تمويل "الطلب المباشر"، فهذا من شأنه أن يجعل مطبقي القرار يعانون في سبيل تنفيذ هذه التوجيهات.

التوصية: نوصي باستعمال فقرات إضافية في القرار لغرض توضيح المقصد الأوسع الكامن خلف آلية تمويل "الطلب المباشر". ويجب أن يكون القرار أكثر وضوحاً، وعلى سبيل المثال، فيما إذا كان مصمم خصيصاً للسماح للجمعيات بتقديم عروض يدون الدعوة لها لغرض الحصول على التمويل. ومن ناحية أخرى إن كانت آلية التمويل العامة مخصصة لغرض معين، عندئذ يجب أن يتضمن القرار أحكام تُعنى بتطبيق الآليات بما ذلك أحكام تخصيص الأموال لهذا الغرض.

## ٢. الدعم المؤسسي للجمعيات

القضية: إن القرار ليس واضحاً فيما إذا سيكون قرار طلب التمويل المباشر مقتصرًا على دعم مشروع معين أو متاح للتطوير المؤسسي الأشمل ولكل القطاعات.

المناقشة: في حين أن القرار ينشئ آلية عامة للجمعيات للحصول على التمويل المباشر ، إلا أنه لا يفصل تفصيلاً صريحاً ما هو المقصود من آلية التمويل تلك. وينص القرار على أن التمويل العام مخصص عموماً "لغرض دعم الجمعيات ومساعدتها في إنجاز المشاريع وتطوير نشاطاتها" (المادة ٢) و أن أموال الطلب المباشر مخصصة "لدعم نشاطات [الجمعيات] وتطوير طرق عملها" (المادة ٣). وعليه فإنه من غير الواضح لأي حد ستُكرس الأموال للدعم المؤسسي وبناء الإمكانيات للجمعيات من خلال السعي لتطوير القطاع ككل أو أنها مخصصة لتمويل طلبات المشاريع الخاصة.

وفي حين أن دعم المشاريع بإمكانه أن يصب في مصالح الدولة في قطاع المشتريات والخدمات، بالإضافة إلى تعزيز خبرة مؤسسات المجتمع المدني وقدرتها على تقديم الخدمات العامة، إلا أن الدعم المؤسسي لمؤسسات المجتمع المدني ضروري أيضاً. وهناك عددٌ من صناديق المجتمع

المدني التي تقدم على سبيل المثال منح مؤسساتية عوضاً عن منح قائمة على المشاريع. مثال: يتضمن قانون التمويل العام في هنغاريا نصاً صريحاً مفاده أنه سيقدم الأموال لدعم تطوير المؤسسات والنفقات التشغيلية للمؤسسات المدنية، ويلزم القانون الهنغاري توجيه نسبة ٦٠% بالمائة على الأقل من الموارد المتوافرة لغرض تمويل المجتمع المدني لغرض النفقات التشغيلية.<sup>٣</sup> وعلى النقيض، فإن القرار التونسي لا يحدد قيمة التمويل، إن وجد، المخصص للدعم المؤسسي للجمعيات.

ويشمل الدعم المؤسسي عموماً استثمارات في التطوير التنظيمي للمؤسسات الفردية، بالإضافة إلى المبادرات في ذلك القطاع. وقد يتضمن على سبيل المثال منح لدعم التكاليف النثرية وتطوير المشاريع وتطوير الإدارة والمجالس أو التخطيط الاستراتيجي أو تحسين أنظمة الإدارة المالية. وقد يكون ذلك التمويل طريقة جيدة أيضاً للحكومة من أجل الاستثمار في تمويل مؤسسات المجتمع المدني، والتي يمكنها العمل فيما بعد على شكل شركاء فاعلين في تطبيق المشاريع والسياسات الحكومية.

إن تمويل الدعم المؤسسي يتمتع بالعديد من الميزات الأخرى لبقاء مؤسسات المجتمع المدني الفردية. وفي حين أن منح النشاطات قد تكون الدخل الرئيسي لمعظم مؤسسات المجتمع المدني، إلا أنها مقيدة بعدة طرق، بما أنها لا تمنح مؤسسات المجتمع المدني فرصة الاستثمار باستطاعة وديمومة طويلة الأجل. وقد تكون مؤسسة المجتمع المدني تتمتع بوضع جيد من الناحية المالية أثناء تطبيق منحة أي مشروع، لكن يجب أن تتركز طاقتها على نشاطات المنح عوضاً عن تطوير استراتيجية طويلة الأمد، أو الاستثمار في التطوير التنظيمي أو قيادة المبادرات على مستوى القطاع. ويمنح التمويل المؤسسي مؤسسات المجتمع المدني حرية "التفكير الأوسع" خارج نطاق التزاماتها الحالية بالنسبة لمنح النشاطات قصيرة الأجل. وهذا من شأنه خلق مؤسسات مجتمع مدني أكثر قوة وفعالية قادرة على العثور على موارد تمويل متنوعة، وتطبيق أهدافها بفعالية أكبر، بحيث تكون أكثر استدامة في حال انخفاض موارد التمويل الأخرى.

<sup>٣</sup> هنغاريا، القانون رقم ١٧٥ بخصوص حريات الجمعيات، حالة المصلحة العامة، وتشغيل ودعم مؤسسات المجتمع المدني (٢٠١١) المادة ٥٦ (٢) - أ

ومن الممكن توجيه الدعم المؤسساتي توجيهاً صريحاً لغرض دعم نواحي قطاع المجتمع المدني ككل متكامل، وذلك في سبيل تمويل النشاطات التي من شأنها على سبيل المثال معالجة نقص الإمكانيات أو زيادة المعرفة حول القطاع. وقد يتضمن هذا تمكين دعم قانون مؤسسات المجتمع المدني. وفي ألبانيا على سبيل المثال، ينص قانون التمويل العام على التمويل المخصص "لزيادة وتقوية ديمومة المؤسسات غير الربحية والتعاون القطاعي الداخلي والتعاون الدولي والمبادرات المدنية والمبادرات الخيرية والطوعية والمؤسسات الديمقراطية في المجتمع".<sup>٤</sup> وقد خصصت استونيا كذلك الأمر نسبة ١٠ بالمائة من ميزانية صندوقها المدني لغرض مبادرات تطوير المجتمع المدني بما في ذلك مقررات التدريب على إدارة المشاريع والمحاماة ومقررات التدريب المتمحورة حول تعزيز روح المبادرة والندوات العلمية وبحوث المجتمع المدني ومناسبات المجتمع المدني الدائمة. وبهذه الطريقة يمكن للتمويل العام أن يجري عبر قنوات إلى البرامج التي تساهم بشكل مباشر أم غير مباشر في تعزيز مؤسسات المجتمع المدني المتعددة ومساعدتها على تطوير القطاع بشكل كلي.

ومن ناحية أخرى، إن كان تمويل الطلب المباشر الفعلي بموجب القرار محصوراً على تمويل لأي مشروع محدد، حينئذ يجب صياغة بند خاص لدعم التطوير المؤسساتي للجمعيات. ويمكن إنجاز ذلك على سبيل المثال من خلال الإشارة الصريحة إلى أن الجمعيات يمكن أن تُعد ميزانية بخصوص التكاليف غير المباشرة ضمن عروض مشاريعها الخاصة. وهذا سيساعد على ضمان قدرة الجمعيات على تمويل نواحي التنمية المؤسسانية لديها وديمومة التمويل العام لأي مشروع محدد.

التوصية: إضافة توضيحات حول غرض التمويل المباشر بحيث يتضمن التمويل المؤسساتي والتنظيمي غير القائم على المشاريع والمقدم لصالح الجمعيات. وفي سبيل تحقيق مصلحة تطوير القطاع، ينبغي النظر في تقديم التمويل الذي سيساعد قطاع المجتمع المدني ككل. وفي حال توافر تمويل مشروع محدد فقط، فيجب تقديم طريقة للمنظمات لكي توجه بعض من التمويل باتجاه التطوير المؤسساتي، وعلى سبيل المثال، السماح لهم بإعداد ميزانية بالتكاليف غير المباشرة في عروض المشاريع الخاصة بهم.

---

<sup>٤</sup> ألبانيا، قانون تنظيم وتشغيل وكالة دعم المجتمع المدني، الفصل ٢.

### ٣. لجان صياغة القرار

القضية: لا تحظى مؤسسات المجتمع المدني بأي دور في مداوات صياغة القرار فيما يتعلق بالتمويل العام .

المناقشة: ينص القرار على أن كافة قرارات التمويل سواء عن طريق طلب مباشر أو رداً على عروض الدخول في مناقصة أو اتفاقية شراكة يجب اتخاذها بواسطة لجنة فنية "على مستوى كل كيان عام" (المادة ١٠). وتتولى اللجان الفنية مسؤولية التعامل مع جميع طلبات التمويل العام، والإقرار بخصوص تمويلها من عدمه وقيمة التمويل المراد عرضه. وسيحتل رئيس كل هيكل عام (أو مندوبه) منصب رئيس اللجنة ويعين أعضاء اللجان الأخرى، والذين يتضمنون مندوبين على "المشرفين ذي الصلة" ضمن الهيكل، وممثل عن "الهيئة الرقابية"، ومراقبة للبنوك العامة. ويجوز للرئيس أن يُعين "أي شخص حسبما يراه مناسباً" لغرض حضور اجتماعات الجمعية لكن يتمتع ذلك الشخص بحق إبداء الرأي الاستشاري وحسب (المادة ١٠).

من الملاحظ أنه لا يوجد أي دور مخصص لممثلي مؤسسات المجتمع المدني في اللجان الفنية. وعلى النقيض تماماً فإن دولة هنغاريا تطلب من ممثلي مؤسسات المجتمع المدني المختارين أن يكونوا أعضاء على جميع المستويات للمساهمة في إصدار القرارات المتعلقة بتوزيع الأموال إلى مؤسسات المجتمع المدني. وبالمثل ترى كرواتيا أن تلك اللجان المسؤولة عن إصدار قرارات التمويل يجب أن يكون لديها ممثلين من المجتمع المدني ومن المؤسسات العلمية والمتخصصة.<sup>٥</sup>

إن إعطاء المجتمع المدني صوت في قرارات التمويل من شأنه أن يحقق العديد من الفوائد، وعلى سبيل المثال قد يُزود ممثلو مؤسسات المجتمع المدني عملية صياغة القرار بالخبرة التقنية والإجرائية ذات الصلة، ومن المرجح أنهم يتمتعون بفهم جيد لاحتياجات المستفيدين من المشاريع بسبب الخبرة على كافة مستويات المجتمع بدءاً من جذوره. كما أن تمثيل مؤسسات المجتمع المدني قد يُعزز من عملية تضمن مستوى أعلى من الديمقراطية والعدل، قد يتمتع فيها عدد أكبر من المساهمين بحق التعبير عن آرائهم. وفي حين أن هذا النظام قد انتُقد من قبل بعض الناس على اعتبار أنه مصدر

<sup>٥</sup> كرواتيا، قانون الممارسات والمعايير والنماذج القياسية لمنح المساعدة المالية إلى برامج ومشاريع الجمعيات (٢٠٠٦) المادة ١- (٣)

محتمل لتعارض المصالح، إلا أنه من الممكن معالجة هذه المخاوف من خلال سياسات إجرائية أكثر صرامة وقوانين تمنع صياغة القرارات المتحيزة أو الرامية لأي مصلحة خاصة (هذه الفكرة مناقشة بالتفصيل أدناه).

التوصية: النظر في منح دور لممثل أو ممثلي المجتمع المدني في اللجان الفنية التي تقوم بإصدار قرارات التمويل العام.

#### ٤. متطلبات الطلبات المخلة بالخصوصية والمثقلة بالأعباء

القضية: يفرض القرار متطلبات على الجمعيات التي تقدم طلبات بخصوص التمويل العام، والتي قد تُخل بحقوق سرية الجمعيات الأخرى، والتي تكون زائدة عن حدها أو من المرهق تنفيذها بالنسبة لأنواع معينة من الجمعيات.

المناقشة: يتطلب القرار من أي جمعية تسعى للحصول على تمويل من أي كيان عام أن تقدم طلب يحتوي على كافة المعلومات التفصيلية حول الجمعية ومؤسساتها ومصادر تمويلها. وفي حين أن معظم نواحي الطلب معقولة ومباشرة، إلا أن هناك بعضاً منها غير واضحة على الإطلاق، وقد تسبب بعض الصعوبات لجمعيات معينة من ناحية الالتزام بها، وذلك مرده إلى آلية تطبيقها. وعلى سبيل المثال يقتضي القرار أن تقدم الجمعيات وثائق تثبت سلامة وضع الجمعية فيما يتعلق بإدارة التحصيل وأموال المجتمع" (المادة ٧). إن هذا البند غير واضح ويسمح للهيئات العامة بأن تتمتع بحرية أوسع في الإقرار بما يُشكل "دليلاً" كافياً حسب زعمها. كما أن هذا البند غير واضح أيضاً بالنسبة إلى معنى "التحصيل وأموال المجتمع"، وهي مصطلحات غير معرفة أيضاً. وفي الختام قد يحمل هذا المطلب تأثيراً كلياً على عدم اعتماد الجمعيات الأصغر والأحدث التي تقدم طلب للمرة الأولى، والتي لا تملك أي خبرة سابقة في مجال إدارة تلك الأموال.

كما يقتضي الطلب سجلات مالية شاملة أيضاً، وبالتحديد تلك التي تبرهن تلقي الجمعية سابقاً لأي تبرعات أو منح أو هدايا؛ سيما وأن الجمعية يجب عليها تقديم الوثائق التي تثبت التزامها بالمادة ٤٠ من المرسوم التونسي رقم ٨٨ المعني بالجمعيات. وتقتضي المادة رقم ٤٠ أن تحافظ الجمعيات على سجلات لـ:

أ. أفرادها (بما في ذلك الأسماء والعناوين والجنسيات والأعمار والمهن)،

ب. محاضر اجتماعات مجلس إدارة الجمعية،

ج. نشاطاتها ومشاريعها،

د. سجل بكافة المساعدات والتبرعات والمنح، مع التفريق بين أنواع ومصادر المساعدة. وفي الوقت عينه، تُلزم المادة ٤١ الجمعيات بنشر المعلومات حول "المساعدات والتبرعات والمنح الأجنبية" المستلمة والمسجلة في مصادرها وقيمتها والغرض منها على شكل وسائل خطية وعلى موقع الجمعية الإلكتروني خلال شهر واحد من تاريخ طلب أو قبول الأموال.

إن طلب نشر معلومات مالية مفصلة تتعلق بالمنح والتبرعات الأجنبية يفرض عدد من التساؤلات حول سرية الجمعيات. وفي حين أنها قد تكون ملائمة لإعداد تقارير دورية لاحقة لتسلم التبرعات وتوجيهها إلى الحكومة، إلا أن الطلب من أي مؤسسة نشر تفاصيل مصادر التمويل يُحتمل أنه يؤذي الجمعيات، وينتهك حقوق الخصوصية الخاصة بها.

وتحمي المعاهدة الدولية المعنية بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) المادة ١٧ حق الخصوصية كما يلي:

١. لا يخضع أي شخص إلى التدخل التعسفي أو غير الشرعي فيما يتعلق بخصوصيته أو خصوصية عائلته أو مسكنه أو مراسلاته، ولا يجوز التعدي غير الشرعي على شرفه أو سمعته.

٢. يتمتع كل شخص بحق الاستفادة من حماية القانون ضد أي تدخل أو اعتداء.

وقد فسرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان نطاق حق الخصوصية في العديد من القرارات<sup>٦</sup>، وأكدت على أنه يحمي "حق التنمية الشخصي والذاتي، وحق تأسيس وتطوير علاقات مع الآخرين

<sup>٦</sup> تُقدس الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR) في المادة الثامنة ٨ منها حق الخصوصية:

١. يتمتع كل شخص بحق حماية حياته وحياة عائلته ومسكنه ومراسلاته.  
٢. لا يجوز تدخل أي هيئة عامة بما يتعلق بممارسة هذا الحق إلا في الحالات التي يجيزها القانون، وحسبما هو ضروري في أي مجتمع ديمقراطي لأي مصالح مرتبطة بالأمن القومي أو السلامة العامة أو سلامة اقتصاد الدولة، وذلك لمنع الجريمة أو الإخلال بالنظام، ولحماية الصحة أو الأخلاق أو حماية حقوق أو حريات الآخرين.

والعالم الخارجي، وقد تتضمن نشاطات ذات طبيعة مهنية أو اقتصادية".<sup>٧</sup> وقد ناقش العلماء الرائدون في أوروبا مطالبات الخصوصية كما يلي:

يُمكن أن تنشأ ضد التزامات تزويد الهيئات الحكومية (إن أمكن) بالمعلومات السرية مثل أسماء وعناوين المتبرعين للمؤسسة ... وقد تكون الالتزامات ذات هذه الطبيعة خطيرة - سيما ضمن أي مناخ يعج باضطراب سياسي - وبالتحديد للمنظمات ذات الأغراض الحقوقية (غير المشهورة).<sup>٨</sup>

إن طلب أي مؤسسة من مؤسسات المجتمع المدني أن تنشر قيمة التمويل من أي مصدر خارجي والغرض من التمويل سيقنضي بالضرورة كشف استراتيجيات وبرامج جمع أموالها؛ سيما المسائل السرية بالنسبة لأي منظمة. ومن ناحية عملية فإن الكشف للعامة عن الداعمين الماليين لأي مؤسسة مجتمع مدني قد يخيف مصادر التمويل المحتملة من المساهمة؛ حيث أن المتبرع الذي يريد تمويل عمل مؤسسة المجتمع المدني بخصوص أي مسألة حساسة أو جدلية مثل إدمان الكحول أو المخدرات أو أي قضايا صحية حساسة قد يتردد في التبرع نتيجة لأي تجربة شخصية قد عاشها. وفي حالات نادرة وبالتحديد بالنسبة لفرع المنظمات الأجنبية المقيمة في تونس والتي تساهم في مؤسسات المجتمع المدني المحلية، فإن ذلك سيعرض سلامة المتبرع إلى الخطر من خلال نشر هويته أو هويتها وماهية التبرع.

وقد تكون متطلبات تطبيق القرار مرهقة للغاية، ويُرد ذلك جزئياً إلى كيفية تطبيق القرار. وعلى سبيل المثال، إن طُلب من المؤسسات أن تقدم سجلاتها المالية الفعلية وسجلات مشاريعها ومحاضر اجتماعاتها وهلم جرا، فإن ذلك سيؤدي إلى نشوء عوائق إدارية إضافية وغير لازمة خلال عملية التطبيق وبالتحديد بالنسبة إلى المؤسسات الحديثة التي لا تملك خبرة إدارية كافية. ويمكن استعمال

---

وتتظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في النزاعات التي ترفع ضد الحكومات الأفراد في الاتحاد الأوروبي المشتركة في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (ECHR)، كما أن قرارات المحكمة هامة لأن أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان حول الخصوصية متشابهة إلى حد كبير مع تلك الخاصة بالمعاهدة الدولية المعنية بالحقوق المدنية والسياسية (ICCPR) والمعاهدات الأخرى، وعليه فهي تقدم توجيهات حول تفسيرها. ويستعمل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (UDHR) لغاية شبيهة متطابقة لهذا في المادة ١٢ منه.

<sup>٧</sup> بيك في Peck V، المملكة المتحدة ٤٦٤٧/٩٨ [٢٠٠٣] المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ٤٤ (٢٨ سبتمبر ٢٠٠٣) (مع إضافة التأكيد).

انظر أيضاً، نايميتز في Niemietz V، ألمانيا، ٨٧/١٣٧١٠ [١٩٩٢] المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ٨٠ (١٦ ديسمبر ١٩٩٢) <sup>٨</sup> إريك دينترز أند فينو فان فيين، "المنظمات الطوعية في أوروبا: الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان"، 1 IJNL 2 (ديسمبر ١٩٩٨) (مع إضافة التأكيد).

وسائل بديلة لضمان تجنب أن تكون متطلبات التطبيق غير مرهقة للغاية، وذلك من خلال تقليل الوثائق المطلوبة. وعلى سبيل المثال يمكن للقرار عوضاً عن ذلك أن يطلب من المؤسسة المقدمة للطلب نسخة عن تقريرها السنوي أو تقرير التدقيق لديها أو إقرار موقع يحتوي فعلياً السجلات المتنوعة المطلوبة بموجب المادة رقم ٤٠.

التوصية: تتفح متطلبات الجمعيات التي تسعى للحصول على أموال عامة في سبيل ضمان عدم تعرض تلك المؤسسات إلى أي أعباء إدارية مرهقة، مثال: عبر طلب تقرير تدقيق واحد أو إقرار موقع، وفي سبيل ضمان أن العملية لا تُخل بحقوق الخصوصية الخاصة بالمؤسسات أو تثبط الحصول على أموال من أي موارد غير تونسية.

## ٥. الإطار الزمني للتمويل

القضية: قد يؤدي غياب إطار زمني محدد للنظر في طلب التمويل إلى وقوع تأخيرات إضافية في معاملة التمويل، وقد يفضي بدوره إلى نشوب الفساد والتمييز، إن كان بمقدور الحكومة تقييد نافذة فرص التمويل إلى فترة زمنية ضيقة.

المناقشة: ينص القرار على معاملة يجوز للجمعيات من خلالها الرد على أي دعوة لأية مناقصات يصدرها أي كيان عام من أجل إنجاز أي مشروع محدد. بيد أنه ثمة بعض العناصر في المعاملة حسب المبين في القرار التي تثير بعض المشاكل، القرار ينص أولاً على أنه يتوجب على الكيان العام أن يدعو إلى المناقصة خلال عشرين يوماً على الأقل قبل تاريخ قبول المناقصات، وذلك من خلال وسائل خطية بالإضافة إلى موقعه الإلكتروني أيضاً إن كان لديه أي موقع (المادة ١٤)، غير أن القرار لم يُحدد أي أجل أدنى للنظر في المناقصات؛ أي أنه لم يُحدد بأن مدة النظر يجب أن تظل مفتوحة لمدة معينة من الوقت. ويقتضي القانون في كرواتيا على سبيل المثال أن تظل مدة النظر - بعد نشر فرصة التمويل، وقبل الموعد النهائي لتقديم الطلبات - مفتوحة على الأقل لمدة ٣٠ يوماً على الأقل. وهذا سيضمن معاملة أكثر عدلاً تحظى فيها جمعيات أكثر بفرصة أكبر لتبلغ دعوى المناقصة والتقدم بطلب فيها بناءً عليه.

كما أن احكام القرار بخصوص التمويل من خلال الدعوة إلى أي مناقصة تفتقد إلى العناصر المعينة التي من المرجح أن تزيد الفعالية والاستقرار للمعاملة. وقد يحدد القرار على سبيل المثال موعد نهائي يجب على الكيان العام بحلوله أن يبرم عقداً مع الجمعية الفائزة. ويقتضي القانون الكرواتي أن يقوم الكيان بذلك خلال ٦٠ يوماً. وفي حين أنه يمكن صياغة بند كذلك في لوائح التطبيق؛ بحيث يُدرج ضمن نص القرار، وذلك من شأنه المساعدة في ضمان تقليص فترات التأخير من جانب الكيان العام ومن جانب الجمعية أيضاً، وضمان الفعالية في معاملة التمويل العام من خلال الدعوة إلى أي مناقصة.

التوصية: تعديل القرار بحيث يطلب من الهياكل العامة أن تترك فرص التمويل مفتوحة لمدة ٣٠ يوماً على الأقل. والعمل على إضافة نص يقتضي من الهيئات العامة إبرام عقود مع الجمعية الفائزة خلال شهرين من تاريخ صياغة قرار التمويل.

## ٦. الاستئناف/ الطعن

القضية: لا ينص القرار على معاملة يجوز للجمعية من خلالها الاستئناف أو الاعتراض على أي قرار مجحف من خلال اللجنة الفنية.

المناقشة: ينبغي أن تتمتع الجمعيات بحق الاعتراض أو استئناف القرارات التي تصدرها اللجان المسؤولة عن التمويل العام. وهذا سيسمح بتعويض أي جمعية متضررة على سبيل المثال من أي عيب إجرائي خلال عملية النظر في الطلب. كما أنه سيقدم الوسائل الإضافية لضمان تنفيذ قرارات التمويل تنفيذاً صحيحاً وفقاً للإجراءات المقررة. وتنص كرواتيا على سبيل المثال على أن أي مؤسسة تسعى للحصول على منحة من الاتحاد الوطني (كيان عام يتولى مسؤولية تمويل مؤسسات المجتمع المدني في كرواتيا) لديها ثمانية أيام من تاريخ نشر النتائج لرفع أي استئناف، إن وجدت أي عيب إجرائي أو تقصير في تقييم طلبها.

وبالإمكان تقديم معاملة الاستئناف الإداري للجمعيات في تونس التي تسعى لمعالجة أي مشاكل إجرائية رئيسية ظهرت أثناء معاملة طلبات التمويل الخاصة بها. ويجب أن تتضمن معاملة الاستئناف الإرشادات الواضحة التي تحدد أنواع الاستئناف المحددة المسموح بها، فعلى سبيل المثال

تقديم المعايير الواضحة لرفع أي طعون على أي عيوب إجرائية تقوض عدالة معاملة منح التمويل، والتي تؤدي إلى اقتصار رفع احتجاجات على نتائج عملية صياغة القرار إلى ظروف تُعنى فقط فيما إذا كانت القرارات مرتبطة بشكل صريح بالوقائع أم لا. ويجب أن يُحدد القرار أيضاً الجهة المسؤولة عن استلام الاستئناف؛ ويُفضل أن يمنح ذلك إلى هيئات إدارية أو قضائية مستقلة ومنفصلة. لكن وبغض النظر عن الجهة التي سوف تنتظر الاستئناف بدايةً، إلا أن هذه المعاملة يجب أن تتطوي على دور للمحاكم، لكي يصير من الممكن النظر في الاستئناف واتخاذ القرار فيه بصورة نهائية من خلال محكم قضائي مستقل. وفي الختام يجب أن ينص القرار على إطار زمني معقول بخصوص اجراءات الاستئناف، وموعد نهائي يجب على الهيئات الالتزام به للرد على الاستئناف.

ومن اجل تسهيل معاملة الاستئناف يجب أن ينص القرار أن تقوم المؤسسات العامة، عند إنهاء عملية صياغة قرار التمويل، بعرض وتبيان الأسباب أو التوضيحات المتعلقة برفض أي طلبات تمويل. ويلزم القرار اللجنة الفنية للكيان فقط بنشر "نتائج عملها" في مقراتها الرئيسية. وهذا سيمكن المؤسسات العامة من إصدار قرارات التمويل الخاصة بها بناءً على مبدأ الأفضلية عوضاً عن الالتزام بمعايير الاختيار والتي قد تؤدي إلى الفساد. كما أنه اغفل منح الجمعيات فرصة لتحسين طلباتها؛ الأمر الذي من شأنه تحقيق نتائج فعالة وممتازة. كما أن ارفاق الطلب بأسباب رفضه يمنح الجمعيات أسس لإسناد استئنافها عليه في حال وجود أي عيب إجرائي أو أي خطأ آخر. فعلى سبيل المثال تتطلب كرواتيا أن تقوم الدولة بتزويد كافة الجمعيات برد خطي على الطلبات، وفي حال الرفض، تقديم الأسباب الكامنة خلف ذلك.

التوصية: البحث في تعديل القرار لكي يقدم حق الاستئناف الإداري، والذي بموجبه يحق للمؤسسات التي رُفض طلب تمويلها العام أن تقدم اعتراضها على أي عيوب إجرائية في عملية صياغة القرار. والزام المعاهد العامة بتزويد الجمعيات بتوضيح خطي يُبرر قرارها بالرفض.

## ٧. تضارب المصالح

القضية: يفتقر القرار إلى أي بنود تساعد على الحماية من تضارب المصالح من التأثير على معاملة التمويل العام.

المناقشة: إن قواعد منع تضارب المصالح المحتمل هامة للحفاظ على قانونية وعدل عملية التمويل ولمنع الفساد أو ظهور الفساد في مجال التمويل والمشتريات العامة. ويتضمن تضارب المصالح أي فائدة قد تؤثر على أي نتيجة أو قرار معين، بما في ذلك مصالح أقارب صانع القرار، فضلاً عن المصالح الشخصية المالية والسياسية والمصالح الكبيرة الأخرى. وعلى سبيل المثال في هنغاريا لم يحتوي الإصدار الأولي للقانون الذي يحكم التمويل العام للمجتمع المدني أي قوانين شديدة معنية بتضارب المصالح، ونتيجة لذلك كان لدى المؤسسات المقدمة للطلبات لعلاقات ثانوية مع أفراد هياكل صناعة القرار والتي نجحت بشكل غير منصف بالحصول على منح وتلقي أموال أكثر. وعند إعادة صياغة القرار في العام ٢٠١١، فُرضت قوانين أشد لمنع ذلك التضارب، انطوت على استثناء الأفراد الذين لديهم أي مصلحة شخصية أو سياسية من المشاركة في مجالس صناعة القرار، أو الأفراد الذين يعملون في المجالس لفترتين سابقتين.<sup>٩</sup>

ومن الملاحظ أن القرار لا يحتوي أي أحكام مخصصة لمعالجة هذه القضية المحتملة. كما أن المادة رقم ٤٠ التي توضح تركيب اللجان الفنية لا تحتوي أي منع لأفراد اللجنة من المناقشة أو التصويت لصالح الجمعيات التي يكون لهم فيها أي مصالح، وهذا إجراء يجب إدراجه بصرف النظر عن تركيب اللجان. وبالمثل اتخذت إجراءات مشابهة في هنغاريا وغيرها فيما يتعلق بقوانين تضارب المصالح، والتي من شأنها تقوية القرار من خلال ضمان معاملة أكثر عدالة وقانونية وشفافية.

التوصية: تعديل القرار بحيث يتضمن قوانين معنية بتضارب المصالح، وذلك من خلال إلزام أفراد اللجان الفنية بعدم المناقشة أو التصويت على الجمعيات التي يكون للأفراد فيها مصلحة شخصية أو مالية.

## ٨. المراقبة وخصوصية مؤسسة المجتمع المدني

القضية: يحتوي القرار على أحكام مبهمة بخصوص المراقبة التي تسمح للسلطات بالتدخل غير الجائز في الشؤون الداخلية وإملاك الجمعيات التي تستفيد من التمويل العام.

<sup>٩</sup> هنغاريا، القانون رقم ١٧٥ المعني بحرية الجمعيات، حالة الفوائد العامة وتشغيل ودعم مؤسسات المجتمع المدني (٢٠١١).

المناقشة: ينص القرار على أن الجمعيات التي تتلقى تمويلاً عاماً ستخضع إلى متطلبات إعداد تقارير معينة وإلى المراقبة. إلا أن متطلبات إعداد التقارير غير واضحة، حيث أن القرار يقتضي أن تقدم الجمعيات الممولة فقط تقارير سنوية حول استعمال الأموال العامة والتطور المتحقق خلال إنجاز المشاريع التي تمولها. ويجب تقديم المذكور إلى وزارة المالية أو الهيئة العامة المعنية.

غير أن القرار يحتوي لغة مبهمّة فيما يتصل بالمراقبة الحكومية؛ وهو الأمر الذي يساء استعماله عند تطبيق القرار لفرض تدخل إضافي في شؤون الجمعيات وزيادة انتهاكات خصوصيتها. وينص القرار على سبيل المثال على أن تلك الجمعيات التي لديها مصلحة من التمويل العام "ستخضع إلى مراقبة ميدانية عبر مساعدة طواقم تفتيش، وبأن الفوائد الفنية ستعود على الوزارة المعنية بالمراقبة". كما أنهم "سيخضعون إلى المراقبة والتفتيش من قبل مؤسسات الرقابة العامة وفقاً لتسلسلها الهرمي الموجود فيما يتعلق بحق التصرف بالتمويل العام". إن هذه الأحكام مبهمّة بدون أي مبرر، ويبدو أنها تمكن السلطات على سبيل المثال من إجراء حملات تفتيش غير معنونة عنها لأي جمعية ممولة. فضلاً عن أنها لا تحدد ماهية الأمور الخاضعة للمعاينة سواءً أكانت أملاكاً أو وثائق. ومن غير الواضح من يتمتع بحق إجراء المعاينات، وعضواً عن ترك الموضوع متاحاً لفئة واسعة من الكيانات والأفراد التي يُمكن اعتبارها على أنها "مساعدة لطواقم التفتيش" أو أنها "فوائد فنية".

وهناك حاجة أيضاً إلى فرض قيود على الهيئة الحكومية في سبيل ضمان تطبيق هذه الأحكام تطبيقاً مناسباً. وعلى سبيل المثال يجب على الحكومة قبل إجراء جولات التفتيش أن تمنح المؤسسة إشعار مسبق مناسب. ويجب السماح بالتفتيش غير المعنونة عنه فقط في حالات معينة تكون فيها أي جهة قانونية أنجزت ذلك العمل خاضعة إلى ذلك التفتيش؛ أي في الحالات التي يكون فيها العمل خاضعاً إلى إصدار التراخيص، أو يتضمن العناية بالجماهير غير المحمية (مثال: المستشفيات، نزل المسافرين، دور الأيتام). ويجب أن يجري التفتيش الحكومي فقط خلال ساعات الدوام الرسمي. ويجب أن يكون الأفراد أو الموظفين حاضرين لغرض التفتيش. ويجب إدراج هذه الإجراءات الوقائية ضمن القرار بغية ضمان صحة إجراءات التفتيش وتطبيق عمليات التدقيق المالية تطبيقاً صحيحاً وتجنب الإخلال بحقوق الخصوصية والملكية الخاصة بالمؤسسات.

التوصية: يجب تعديل القرار بحيث ينص على أن المراقبة أو التفتيش من قبل السلطات يجب أن يكون مقتصرًا على تقديم وثائق معينة من قبل الجمعية، ويجب أن يكون مسبقاً وعموماً بإشعار موجه إلى الجمعية، وأن يجري خلال ساعات الدوام الاعتيادية، وأنه يجوز تنفيذه من خلال اعتماداً على فئة أقل من الصلاحيات. ويجب تقديم استثناء لهذه الإجراءات الوقائية فقط في حالات لأنواع معينة من المنظمات التي تكون جولات التفتيش غير المعلن عنها غير مناسبة لها.

### خلاصة

على الرغم من أن تونس قد أصدرت مؤخراً القرار رقم ٥١٨٣، وهي خطوة فعّالة في برنامج التمويل العام للجمعيات، إلا أن هناك عدداً من أحكامه التي قد تثير المشاكل أثناء التطبيق، والتي لا تخدم إلى حد كبير تطور وتنوع المجتمع المدني. كما أن ICNL شاكرة لإتاحة الفرصة لها لتقديم هذه الملاحظات، وستظل ملتزمة ومستعدة لتقديم أي دعم إضافي.