

# واقع النزاهة والمساءلة والشفافية في القطاع الاهلي الفلسطيني



٢.....	مقدمة
٤.....	واقع النزاهة في عمل القطاع الاهلي الفلسطيني
٩.....	واقع المساءلة في القطاع الاهلي الفلسطيني
١١.....	واقع الشفافية في عمل القطاع الاهلي الفلسطيني
١٣.....	النتائج والتوصيات
١٥.....	المراجع

وعلى الرغم من ان بعض منظمات العمل الاهلي أنشأت بالاساس لتعزيز البناء الديمقراطي في الدولة والمجتمع والذي يقوم أساسا على مفاهيم الحكم الصالح، وخصوصا ما يتعلق منها باحترام حقوق الانسان وسيادة القانون والتشاركية والفصل بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة وتعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة في ادارة الشأن العام، الا ان هذه المنظمات أنفسها لم تخلو من النقد بأنها لا تلتزم داخليا بما تدعوا اليه، ويخرق بعضها في كثير من الاحيان المبادئ الرئيسية التي يقوم عليها مفهوم الحكم الصالح. وبشكل خاص ما تم نشره في تقارير وإدعاءات كل من تقارير ديوان الرقابة المالية والادارية، او من خلال بعض التقارير التي اعدتها وزارة الداخلية او بعض التقارير المدة من وزارات الاختصاص، وقد تم الاستناد الى بعض التجاوزات (قصدا او بدون قصد) لإتهام العمل الاهلي في فلسطين برمته بالسوء والفساد. كما اشارت بعض استطلاعات الرأي التي اجرتها امان الى وجود إنطباع لدى المواطنين بتفشي الفساد في بعض منظمات العمل الاهلي في فلسطين. واخيرا فإن الاحصاءات التي اجراها مركز المناصرة والارشاد القانوني في أمان أكدت وجود بعض حالات الفساد في بعض منظمات المجتمع المدني.

لقد عملت امان ومؤسسات اهلية أخرى تعمل في إطار الائتلاف الاهلي للعمل الاهلي في رفع الوعي بنزاهة العاملين في هذا القطاع وعملت امان بشكل خاص في تعزيز الشفافية والمساءلة وتجنب تضارب المصالح والتي جرى تضمينها في مدونات الحكم الصالح للعمل الاهلي. حيث اكدت امان حين توقيع ميثاق المنظمات الاهلية عليها ان عملية فحص دورية سوف تتم للتعرف على مدى التطور الذي أحدثته هذه القيم والمبادئ. كل ذلك دفعنا الى مراجعة وتحديث معلوماتنا حول مدى استجابة العمل في

يطلق مصطلح "العمل الاهلي" في فلسطين على قطاع عريض من المنظمات أو المؤسسات الأهلية التي لا تستهدف الربح وتعمل طوعاً في مجالات خدمة إنسانية واجتماعية، أو تنمية أو تربية. حيث عرفت المادة الاولى من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الاهلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ النشاط الاهلي بأنه: "النشاط الأهلي: أية خدمة أو نشاط اجتماعي أو اقتصادي أو ثقافي أو أهلي أو تمويي أو غيره يقدم تطوعاً أو اختيارياً ومن شأنه تحسين مستوى المواطنين في المجتمع اجتماعياً أو صحياً أو مهنياً أو مادياً أو روحياً أو فنياً أو رياضياً أو ثقافياً أو تربوياً".

وقد لعب القطاع الاهلي في فلسطين دورا كبيرا على صعيد التنمية الاجتماعية والاقتصادية وموضوعات ومسائل التحول الديمقراطي. وقد اتسم هذا الدور بالتغيير وفقا للمتغيرات السياسية التي مرت بها فلسطين. حيث اعتبر هذا الدور ما قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية دورا محوريا اساسيا ساهم في تعزيز صمود الشعب الفلسطيني من خلال الخدمات المتنوعة التي اداها وبرزها المرتبط في مجالات التوعية والحقوق والتنمية الاجتماعية. ومع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية اصبح العمل الاهلي يمثل شريكا رئيسيا لأجهزة ومؤسسات السلطة الوطنية سواء فيما يتعلق بالبناء الديمقراطي او ما يتعلق بالمجال الخدماتي والتوعية للمواطنين.

بلغ حتى العام ٢٠١٢ عدد الجمعيات الخيرية المسجلة في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة ٣٥٥٠ جمعية، منها ٢٣٠٠ جمعية تقريبا في الضفة الغربية، و١٢٥٠ جمعية في قطاع غزة<sup>١</sup>.

١. معلومات مقدمة من المستشار القانوني لوزارة الداخلية أحمد ذبالح بتاريخ ٢٠١٢/٣/١٧.

وانظر موقع شبكة المنظمات الاهلية pngo على الانترنت: <http://pngoportal.org/arab/article٩٨٤.html>

- القطاع الاهلي في فلسطين لقيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة بغية تعزيز التزام العمل الاهلي بها وتقديم التوصيات لمعالجة ما يمكن ان نجده من اشكالات في هذا الخصوص. آخذين بعين الاعتبار ان الاموال التي تتحكم بها تلك المؤسسات هي اموال مقدمة للشعب الفلسطيني ويجب ان تخضع لجميع الضمانات التي تحمي المال العام وتكفل ادارته على النحو السليم بشكل يؤدي الغاية التي خصصت من أجلها.
٧. المركز الفلسطيني للاتصال الجماهيري.
٨. جمعية ياسمين الخيرية لرعاية الاطفال ذوي العلاقة.
٩. جمعية الصداقة.
- ومن ثم تحليل النتائج على ضوء الاطار النظري المتمثل في الاطار التشريعي والممارسات الفضلى في هذا المجال.

إتمدت عملية المراجعة على فحص عينة محددة من منظمات العمل الاهلي كعينة عشوائية مكونة من تسع جمعيات خيرية مسجلة قانونا وشملت المؤسسات المختارة مجالات العمل المختلفة للقطاع الاهلي: (خدماتي، دور رقابي، دور توعوي، ديمقراطية وحقوق انسان)، كما شملت العينة التمثيلية كافة الاطياف السياسية وروعي توزيعها الجغرافي في الضفة الغربية وقطاع غزة.

واستنادا الى تلك المعايير فقد تم اختيار الجمعيات التالية:

١. مركز الديمقراطية وحقوق العاملين.
٢. جمعية اللد الخيرية.
٣. معهد دراسات التنمية في غزة
٤. الهيئة الأهلية لرعاية الأسرة في غزة
٥. مركز حقوق الانسان والمشاركة الديمقراطية "شمس".
٦. مؤسسة الحق.

## واقع النزاهة في عمل القطاع الاهلي الفلسطيني

تعرف النزاهة في العمل الاهلي بانها مجموعة القيم التي تحكم عمل المسؤولين والعاملين فيها المتعلقة بالصدق والأمانة والإخلاص في العمل. والاهتمام بالمصلحة العامة والالتزام بمبدأ تجنب تضارب المصالح ، حيث يحرص الذين يتولون المناصب العليا في المؤسسات الاهلية على الكشف أو الإفصاح عن ممتلكاتهم قبل تولي المنصب والإعلان عن أي نوع من تضارب المصالح قد ينشأ بين مصالحهم الخاصة والمصالح العامة التي تقع في إطار مناصبهم، وتشمل هذه المجموعة من القيم أيضاً منع تلقي القائمين والعاملين في المؤسسات الخيرية أي مقابل مالي ( الرشوة) من مصدر خارجي للقيام بأي عمل يؤثر في المصلحة العامة أو يؤدي إلى هدر المال العام. بالإضافة الى وجود أنظمة داخلية مالية وادارية مقرر ومفعلة وملتزم بها، ووجود مدونات سلوك تضع الأحكام التي تتعلق بسلوك العاملين في تعاملهم مع المواطنين وزملائهم والمسؤولين وبالمعايير الأخلاقية المقررة في المجتمع كقيم ايجابية مثل المحافظة على الأموال والممتلكات العامة وتجنب ممارسة السلوك والقيم السلبية مثل الوساطة والمحسوبية.

وضع قانون الجمعيات الخيرية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ الفلسطيني عدداً من الاحكام ذات العلاقة بضمانات النزاهة في العمل الاهلي كمسألة منع بعض حالات تضارب المصالح حيث نصت المادة ٢٠ من هذا القانون على أنه: «لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل في الجمعية أو الهيئة بأجر». وكذلك التقليل من فرص تكوين مراكز قوى حيث نصت الفقرة الثانية من المادة ١٦ من هذا القانون على أنه: «لا يجوز أن يضم مجلس الإدارة عضوين أو أكثر يجمع بينهما صلة قرابة من الدرجتين الأولى والثانية». وكذلك مسألة التأكيد على ضرورة وجود الانظمة المالية للجمعيات الخيرية، حيث نصت المادة ٥ من هذا القانون على أنه: «مع مراعاة أحكام القانون يجب أن يشمل النظام الأساسي على البيانات التالية:

١. اسم الجمعية أو الهيئة وعنوانها والغرض منها ومقرها الرئيسي.
٢. موارد الجمعية أو الهيئة وكيفية استغلالها أو

التصرف بها.

٣. شروط العضوية وأنواعها وأسباب انتهائها واشتراكات الأعضاء.
  ٤. الهيكل التنظيمي للجمعية أو الهيئة وكيفية تعديل النظام الأساسي وكيفية اندماجها أو اتحادها.
  ٥. كيفية انعقاد الجمعية العمومية.
  ٦. طرق المراقبة المالية.
  ٧. قواعد حل الجمعية أو الهيئة وكيفية التصرف بأموال وأمالك الجمعية أو الهيئة عند حلها.
- وبتحليلنا لبيئة النزاهة في الجمعيات محل الدراسة يتبين لنا الاتي:**

### ١. مدونة سلوك المنظمات الأهلية

بتعاون ما بين مؤسسة امان وعدد من المؤسسات الاهلية اعدت أمان مدونة للسلوك خاصة بالمنظمات الاهلية وقد تضمنت هذه الوثيقة مجموعة مبادئ ومعايير إرشادية، وتهدف هذه المدونة بموادها وبنودها إلى مساعدة المؤسسة الأهلية وموظفيها على القيام بأعمالهم اليومية ومسؤولياتهم وصولاً إلى ذلك المستوى الرفيع الذي يتوقعه المواطن، كما وتهدف إلى بناء جسور الثقة بينها وبين المواطنين إضافة إلى تضمينها الخصائص المشتركة مع القطاعات الأخرى، يتميز القطاع الأهلي بالخصائص التالية التي تبرزها مدونة سلوك المنظمات الأهلية الفلسطينية:

- الالتزام بالشفافية والأمانة فيما يتعلق بالمؤسسة ورسالتها وسياستها ونشاطها على مستويات الإدارة، وبشكل يسمح بمساءلة ومحاسبة المؤسسة والعاملين فيها بشكل جاد وفي المعاملات كافة ومع الأطراف ذات العلاقة كافة وتحديداً:

١. المستفيدون من أفراد المجتمع،
٢. الشركاء والمؤسسات الأخرى التي تقوم بالعمل نفسه،
٣. الجمهور العام،
٤. المانحون والمتعاقدون مع المؤسسة وفق شروط التعاقد وبما لا يخل بمبادئ القانون.

- الالتزام بإجراء تقييمات منتظمة للمؤسسة بمشاركة المستفيدين، والمانحين، والشركاء والعاملين تتضمن مراجعة مهام المؤسسة ونشاطاتها بصفة دورية للتأكد من فعاليتها وكفاءتها وعلاقتها بمهمة

المؤسسة وجدوى الاستمرار في البرامج أو تعديلها ومدى الحاجة إلى برامج جديدة، على أن تكون عمليات التقييم مفتوحة وأن تجري بأمانة وتتضمن مشاركات من كافة الأطراف ذات الصلة بعمل المؤسسة،

• الالتزام بقواعد العمل المالي والإداري السليم: يتحمل أعضاء مجلس الإدارة المسؤولية الكاملة عن القضايا المتعلقة بالأداء المالي والإداري للمؤسسة من خلال وضع سياسة واضحة تبين نماذج ومتطلبات تقديم التقارير ودوريتها وأسس إعدادها.

• تعزيز وتشجيع المساءلة الخارجية مع الأخذ بعين الاعتبار التزام الشركاء بمعايير الاستقامة والمساءلة عند التشبيك والتعامل وتكوين العلاقات.

وعند سؤالنا حول مدى وجود مدونة سلوك في المؤسسة أفادت جميع الجمعيات محل البحث بوجود مدونة للسلوك في الجمعية. وعند السؤال حول مدى شمول هذه المدونة لأعضاء مجلس الإدارة أفادت ست من الجمعيات بأن المدونة تشمل أعضاء مجلس الإدارة فيها، بينما أفاد ثلاث منها بالنفي.

وحول تعميم المدونة على الموظفين وتوقيعهم عليها أفاد أربع من الجمعيات بأنه تجري عملية اطلاع الموظفين على المدونة وتوقيعهم عليها، فيما أفاد ثلاث من تلك الجمعيات بالنفي، وأفادت إثنان بأنه يجري ذلك إلى حد ما ولكن ليس مع جميع الموظفين وأحيانا يطلع الموظفين على المدونة ولكن لا يوقعون عليها.

وحول مدى وجود آليات تنفيذية لمتابعة الالتزام بمدونة السلوك، أفادت ست من الجمعيات بوجود متابعة ورقابة على مدى الالتزام بمدونة السلوك، بينما أفاد ثلاث من الجمعيات بالنفي.

ونشير هنا إلى أن الدراسة التي أجرتها مؤسسة أمان حول واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك بينت فيما يتعلق بتطبيق مدونة السلوك للعمل الأهلي وجود عدد من الأشكالات والمعوقات، كان من أبرزها على صعيد الجمعيات نفسها ما يأتي<sup>٣</sup>:

١. المستويات العليا داخل المؤسسات قد تتحسس أو لا تتسجم مع تطبيق المدونة كون مبادئ المدونة قد تقيد من هامش عمل تلك المستويات. بالإضافة لضعف الإرادة لدى معظم مجالس الإدارة.
٢. تفاوت في نظرة المؤسسات لأهمية ودور المدونة، وأن بعض المؤسسات الكبيرة والقديمة تنظر بفوقية للمدونة، وتعتبر أن لا حاجة للمدونة بالنسبة لها كونها تعمل منذ عشرات السنوات.
٣. عدم تنظيم ورشات توعوية وتدريبية حول المدونة.
٤. اعتبار بعض المؤسسات أن المدونة تأتي في نهاية سلم الأولويات، خصوصا وأن بعض المؤسسات تحتاج لبناء هيكلها وأنظمتها وتوفير موارد مالية للعمل.
٥. نمطية العمل داخل المؤسسات، وأن تقبل أي وضع جديد يحتاج إلى وقت.
٦. عدم توفر التمويل اللازم للمساعدة في تطبيق المدونة، خصوصا وأن تدريب الموظفين ومراجعة الأنظمة وإجراءات العمل يحتاج للتمويل وأحيانا موظفين إضافيين.
٧. ضعف في الوعي بأهمية وضرورة المدونة ونشر مبادئها ومنظومة القيم التي تشتملها. خصوصا أن بنية المؤسسات الصغيرة (من حيث عدد الموظفين) قد لا تستوعب التطبيق الشامل لكل مبادئ المدونة وقد لا ترى حاجة لتطبيق كل المبادئ، كون المدونة ومبادئها قد تصلح للمؤسسات التي يتوفر فيها عدد معقول من الموظفين.
٨. ضعف المبادرات الذاتية من المؤسسات لتطبيق المدونة واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك في القطاع الأهلي وتخصيص موارد مالية وبشرية لذلك.
٩. تعارض مبادئ المدونة أحيانا مع مصالح بعض الأطراف داخل المؤسسة.
١٠. عدم وجود كوادر مدربة لدى المؤسسات للتوعية والتدريب على تطبيق المدونة.

٣. معين البرغوثي، واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١١، ص ٨.

## ٢. الحفاظ على المال العام للجمعية من التبيد والاعتداء:

تعتبر الاموال الخاصة بالجمعيات الخيرية شكلا من أشكال المال العام كون الغالبية منها يأتي كتبرعات داخلية او خارجية للشعب الفلسطيني وتحسب عليه، لذلك فإن أعمال الاصول والمبادئ المالية والمحاسبية التي تطبق على الاموال العامة هي مسألة مهمة وضرورية للحفاظ على اموال تلك الجمعيات من التبيد او الاعتداءات. خصوصا وان هنالك العديد من التقارير التي تشير الى وجود اعتداءات على اموال الجمعيات تصل الى حد جرم الاختلاس وكذلك هدر المال العام.

وهنا وعند سؤالنا حول مدى وجود نظام مالي محدد تسيير عليه المؤسسة. أفادت جميع الجمعيات محل البحث بوجود مثل هذا النظام. وكذلك عند سؤالنا حول مدى وجود نظام خاص بعملية شراء اللوازم والخدمات في المؤسسة وعند السؤال أيضا حول مدى وجود نظام او تعليمات او قرارات واضحة ومعلنة فيما يتعلق بكيفية المحافظة على موارد الجمعية وعدم هدرها او الانتفاع منها لغير غايات العمل. أفادت جميع الجمعيات محل البحث بوجود مثل هذه الانظمة.

في عدد من الحالات التي تابعتها مؤسسة أمان مع وزارة الداخلية نتيجة لمعلومات وصلت الى مركز المناصرة والارشاد القانوني في أمان، تبين ومن خلال عمليات التدقيق التي أجرتها الوزارة ان هنالك العديد من المخالفات المالية في تلك الجمعيات تمثلت بالآتي:

١. قامت احدى الجمعيات بإهداء المديرية السابقة فيها وزوجها الذي كان أيضا موظفا في الجمعية إحدى سيارات الجمعية وجهاز كمبيوتر لابتوب.
  ٢. لا تقوم احدى الجمعيات بإيداع إيراداتها في البنك بل يتم ايداع الفائض منها بعد خصم مبلغ ٢٠٠٠ شيقل للمصاريف النثرية.
  ٣. الهيئة الادارية في احدى الجمعيات لا تقوم بالمصادقة على سندات الصرف والقبض ولا تصادق على الميزانية العمومية.
  ٤. سندات الصرف لا تحمل توقيع المستلم.
  ٥. يتم دفع فواتير لا تحمل اسم الجمعية.
  ٦. في المعرض يتم تسجيل المبيعات على نموذج معد من قبل الجمعية مما يترك مجالاً للتلاعب.
  ٧. لا يتم اتباع التسلسل الرقمي والتاريخي أحيانا عند استخدام يندات الصرف والقبض حيث تركت سندات فارغة وغير ملغية.
  ٨. في سند صرف رقم .... تم الصرف على أصل وصورة نفس الفاتورة بمبالغ مختلفة في محاولة لتضخيم مصاريف الجمعية.
  ٩. في سند صرف رقم .... تبين عدم تطابق اسم صاحب الشك مع سند القبض المرفق.
  ١٠. احيانا يتم الصرف بدون فواتير.
  ١١. مصاريف البنزين الخاصة بالسيارات والباصات عالية جدا ولم يرد ذكر السيارة التي استفادت من قيم الفواتير.
- ويشير الملخص التنفيذي لتقرير ديوان الرقابة المالية والادارية السنوي للعام ٢٠١٠ الصادر في العام ٢٠١١، ان من أبرز المخالفات الجوهرية التي ظهرت خلال العام ٢٠١٠ فيما يتعلق بقطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية ما يأتي<sup>٤</sup>:
١. يتم تنفيذ الصرف لبعض المشتريات والاعمال دون الالتزام بإحضار المعززات المطلوبة (فاتورة ضريبية، شهادة خصم مصدر، فاتورة مقاصة...).
  ٢. وجود مخاطرة عالية في إدارة وضبط الإيرادات ووجود خلل وضعف في إدارة الحسابات البنكية.

٤. الملخص التنفيذي لتقرير ديوان الرقابة المالية والادارية السنوي للعام ٢٠١٠، الصادر في العام ٢٠١١، ص ١١.

وقد ورد في تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي للعام ٢٠١٠ الصادر في العام ٢٠١١ ذكر للعديد من المخالفات الجوهرية المقترفة من بعض الجمعيات في هذا الجانب. من بينها:

١. عدم وجود أنظمة أو تعليمات مالية معتمدة.
  ٢. عدم الالتزام بالشراء من خلال عطاءات عامة.
  ٣. ضعف نظام الرقابة الداخلي فيما يتعلق بصلاحيات الصرف وحدود التصرف، حيث أعطي مدير الجمعية في بعض الجمعيات صلاحيات مطلقة بالتوقيع على كافة الشيكات والحوالات البنكية الصادرة دون الحصول على مصادقة مجلس الإدارة على تلك الصكوك.
  ٤. الإيرادات والنفقات في الجمعية لم تحصر بسبب عدم التسجيل وفق المبادئ المحاسبية المتعارف عليها.
- وأخيراً يؤكد المستشار القانوني في وزارة الداخلية أحمد ذبالح في مقابلة أجراها معه الباحث أنه تم تحويل بعض الحالات في بعض الجمعيات الخيرية إلى هيئة مكافحة الفساد لوجود شبهة فساد باختلاس مال عام. وأنه تم تحويل بعض المخالفات المالية إلى ديوان الرقابة المالية والإدارية للتحقق منها ومدى وجود شبهة فساد فيها.

### ٣. تضارب المصالح؛

تتعدد الحالات التي تدخل ضمن مفهوم تضارب المصالح في العمل الأهلي، ومن أبرز الأمثلة على هذا المفهوم قيام أعضاء مجلس الإدارة بالعمل داخل المؤسسة مقابل أجر، وكذلك إشغال وظائف رقابية أو إشرافية من أقارب الدرجتين الأولى والثانية أو علاقات مصاهرة.

ولدى استفسارنا حول مدى وجود إجراءات واضحة ومعلنة لمنع تضارب المصالح فقد كانت اجابة خمس من الجمعيات بوجود تلك الإجراءات، فيما أقرت ثلاثة بعدم وجود تلك الإجراءات وأفادت واحدة بأنه والى حد ما توجد تلك الإجراءات. ولدى سؤالنا حول مدى قيام المؤسسة بدفع مكافآت لأعضاء مجلس الإدارة أو للمدير أو للموظفين المثبتين مقابل أعمال استشارية أو أية أعمال أخرى غير الرواتب المستحقة لهم. أكدت جميع الجمعيات بعدم الدفع لأعضاء مجلس الإدارة فيما أفاد ثلاثة منهم انه يتم الدفع للموظفين المثبتين والمدير العام.

وعند السؤال حول مدى وجود تعليمات تمنع إشغال وظائف رقابية أو إشرافية من أقارب الدرجتين الأولى والثانية أو علاقات مصاهرة، ويشمل ذلك المدير/ة العام/ة والمدير/ة المالي/ة والوظائف الرقابية، وأن يكون أحد المدراء مديراً على أو تحت إدارة أحد الأقارب أو الأصهار من الدرجتين الأولى والثانية. أفادت سبع جمعيات بعدم وجود تلك التعليمات، بينما أكدت جمعية واحدة بوجودها، وأفادت الجمعية الأخيرة بأنها موجودة ولكن بشكل شفهي وغير مكتوب.<sup>٥</sup>

٥. أجريت هذه المقابلة بتاريخ ٢٠١١/١١/٢.

- في إحدى الحالات التي تابعتها مؤسسة أمان مع وزارة الداخلية نتيجة لمعلومات وصلت الى مركز المناصرة والارشاد القانوني في أمان، تبين ومن خلال عملية التدقيق التي أجرتها الوزارة في تلك الجمعية أن هنالك استفادة شخصية للمديرة السابقة للجمعية وقد كانت تصرف إبنتها مكافآت مالية نتيجة تقديم الأخيرة خدمات للجمعية.
- ونذكر هنا الحكم الذي أصدرته محكمة الصلح في رام الله بحق الموكل بتصفية جمعية القانون والذي كان يشرف على الجمعيات غير الحكومية، والذي انشأ جمعية عين فيها زوجته رئيسة للجمعية وابنه امينا للصندوق واختلس معهم اموال الجمعية التي آلت اليها من جمعية القانون.
- وكذلك فإن بعض التقارير الصادرة عن يوان الرقابة المالية والادارية اكدت وجود حالات من تضارب المصالح في بعض الجمعيات. فقد جاء في تقرير ديوان الرقابة السنوي للعام ٢٠١٠ الصادر في العام ٢٠١١:
- انه في إحدى الجمعيات يتقاضى اعضاء مجلس الادارة مبلغ ٧٥ دولار لكل عضو بدل مواصلات عن كل اجتماع بغض النظر عن القيمة الحقيقية لبدل المواصلات.
- وفي إحدى الجمعيات فإن هنالك موظفون منتدبون من وزارات السلطة الوطنية الفلسطينية ويتقاضون رواتب اضافية من الجمعية دون وجود مرجع قانون.
- احتفاظ بعض اعضاء مجلس الادارة بالتحصيلات النقدية خلال السنوات السابقة في حساباتهم الشخصية، وعند تسوية حساباتهم قاموا بتسديد هذه المبالغ عن طريق شيكات شخصية وتسيطها لسنوات قادمة.
- من خلال عملية التدقيق في احدى الجمعيات تبين ان هنالك انفاق مبالغ مالية على المركبات على الرغم من عدم امتلاك هذه الجمعية لأية مركبة مسجلة باسمها.

#### ٤. الالتزام بالمساواة وعدم التمييز:

سواء في علميات التوظيف والحقوق الوظيفية للعاملين في تلك الجمعيات او في مجال تقديم الخدمات للجمهور. وعند سؤالنا حول مدى وجود نظام واضح ومعلن فيما يتعلق بتقديم الخدمات للجمهور على اساس المساواة وتكافؤ الفرص ومنع الوساطة والمحاباة والمحسوبية والتمييز لاية اعتبارات غير موضوعية. اكدت ثمان جمعيات وجود هذا النظام، فيما نفت واحدة وجوده بسبب عدم تعاملها المباشر مع الجمهور.

وعند سؤالنا حول مدى وجود نظام او تعليمات مكتوبة بشأن الية واجراءات التوظيف في المؤسسة وما يضمن عدم التمييز في التعيين والحقوق الوظيفية واستخدام الوساطة والمحسوبية والمحاباة. اكدت الجمعيات كافة وجود مثل هذا النظام.

في عدد من الحالات التي تابعتها مؤسسة أمان مع وزارة الداخلية نتيجة لمعلومات وصلت الى مركز المناصرة والارشاد القانوني في أمان، تبين ومن خلال عملية التدقيق التي أجرتها الوزارة ان هنالك عدد من المخالفات اقترفت في هذا الجانب تمثلت بالآتي:

- ان المديرة السابقة للجمعية هي والدة المديرة الحالية للجمعية وكانت المديرة السابقة تدفع لإبنتها مكافآت مالية نتيجة خدمات كانت تقدمها المديرة الحالية للجمعية قبل تعيينها.
- وقد جاء في التقرير السنوي للعام ٢٠١٠ وفيما يتعلق بالتوظيف والحقوق الوظيفية:
- انه وفي العديد من الجمعيات الخيرية وجد ان جميع ملفات الموظفين لا تشمل على مسوغات التعيين وقرار لجنة المقابلة.
- انه وفي العديد من الجمعيات الخيرية وجد ان جميع ملفات الموظفين لا تشمل على اعلان توظيف.
- تبين في بعض الجمعيات انه لا يوجد سلم رواتب يمكن الاعتماد عليه في احتساب قيمة رواتب الموظفين حيث يتقاضى الموظفون رواتبهم دون اسس ومعايير واضحة ويحصل بعض الموظفين على علاوة او زيادة في الراتب دون اساس او معيار لذلك.

وأخيراً وفيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية، والتي تعزز من الثقة بنزاهة العاملين والقائمين على الجمعيات الخيرية تبين ولدى السؤال حول هذا الموضوع أن خمس من الجمعيات محل البحث لا يوجد فيها اقرار للذمة المالية بينما أفاد اربعة من الجمعيات بوجود اقرارات ذمة مالية فيها.

## واقع المساءلة في القطاع الأهلي الفلسطيني

تعرف نظم المساءلة في العمل الاهلي على أنها واجب القائمين والعاملين في المؤسسات الاهلية في تقديم تقارير دورية حول سير العمل في المؤسسة وبشكل يتم فيه توضيح وتفسير قراراتهم وسياساتهم والاستعداد لتحمل المسؤوليات المترتبة على هذه القرارات والالتزام بتقديم تقارير عن سير العمل في مؤسستهم يوضح الإيجابيات والسلبيات ومدى النجاح أو الإخفاق في تنفيذ سياساتهم في العمل. كذلك يعني المبدأ حق المواطنين العاديين في الحصول على هذه التقارير والمعلومات اللازمة عن أعمال جميع المسؤولين. ويهدف ذلك إلى التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم القائمة على العدل والوضوح والمساواة، والتأكد من مدى توافق أعمالهم مع القانون. وتفترض أنظمة المساءلة الفعالة وضوح الالتزامات والأطر وقنوات الاتصال وتحديد المسؤوليات. فالمساءلة بمفهومها العام تفرض على كل من حصل على تفويض من جهة معينة، بصلاحيات وأدوات عمل، أن يجيب بوضوح عن كيفية التصرف واستخدام الموارد والصلاحيات التي وضعت تحت تصرفه. ويفترض هذا المفهوم وجود علاقة تدرج هرمي للمسؤولية أي «سلم تراتبي» يقدم فيه كل من يشغل درجة أدنى تقريراً عن سير عمله إلى الدرجة الأعلى التي فوضته.

ولا شك ان للمساءلة في العمل الاهلي خصوصية محددة تنطلق من الموازنة ما بين الاستقلالية التي يجب ان تتمتع بها المؤسسات الاهلية، وما بين انواع المساءلة والرقابة الخارجية التي يمكن ايقاعها عليها بما لا يتعارض مع هذه الاستقلالية. اذ يجب ان لا تعني الاستقلالية بأي حال غياب المساءلة والرقابة، فعلى الجمعيات أن تكون مسؤولة تجاه كل ذي مصلحة وفي حدود تلك المصلحة التي تبرر الرقابة، وذلك وفقاً للآتي:

- أ. مسؤولية المستويات الدنيا من الادارة في الجمعية امام المستويات الاعلى.
- ب. مسؤولية الادارة التنفيذية أمام مجلس الادارة.
- ج. مسؤولية رئيس مجلس الادارة امام اعضاء مجلس الادارة.
- د. مسؤولية مجلس الادارة امام الهيئة العامة.
- هـ. مسؤولية الجمعية امام وزارة الاختصاص.<sup>٦</sup>
- و. مسؤولية الجمعية امام وزارة الداخلية. حول احترامها والتزامها بشروط التسجيل والاهداف.
- ز. مسؤولية الجمعية امام الجهات الرقابية الخارجية كديوان الرقابة المالية والادارية وهيئة مكافحة الفساد.
- ح. مسؤولية الجمعية امام الرأي العام والمجتمع في حال وجود مصلحة عامة مشروعة تتعلق بنشاط الجمعية.
- ط. مسؤولية الجمعية أمام من يمنحها اموال عن كيفية صرفها.

### وبتحليلنا لبيئة المساءلة في الجمعيات محل الدراسة يتبين لنا الاتي:

وفيما يتعلق بدورية الوظائف القيادية والانتخابات: ولدى السؤال حول الانتخابات لمجلس الادارة ورئيسه كاداة من ادوات المساءلة: أفادت جميع الجمعيات بالالتزامها بإجراء انتخابات دورية لمجلس الادارة ورئيسه. وعند السؤال حول الفترة الزمنية للمدير العام في المؤسسة تبين انه وفي ست من الجمعيات لم تزد هذه الفترة عن اربع سنوات، وفي واحدة أخرى ست سنوات واخرى سبع سنوات. ولكنها زادت في واحدة فقط من الجمعيات عن ١٧ عاماً.

٦. نصت المادة ٦ من القانون على أنه: «تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقاً لأحكام هذا القانون وللوزارة متابعة نشاط أية جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للتثبت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقاً لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للتثبت من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي.

جاء في تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية للعام ٢٠١٠ أنه وفي إحدى الجمعيات أجريت الانتخابات لاختيار مجلس الإدارة في سنة ١٩٩١ ولم يتم منذ ذلك التاريخ إجراء انتخابات جديدة على الرغم من النظام الأساسي يحدد المدة القانونية لعمل مجلس الإدارة لمدة سنتين. كما أن أعضاء مجلس الإدارة لم يقوموا بدعوة الجمعية العمومية لجلسة عادية أو غير عادية منذ العام ١٩٩١، وأن عدد قليل جداً من أعضاء الجمعية العمومية ملتزمون بدفع قيمة الاشتراك السنوي.

**وفيما يتعلق برفع وتقديم التقارير للجهات المختصة:** ولدى السؤال حول رفع تقارير دورية مفصلة من المدير العام إلى مجلس الإدارة أفادت جميع الجمعيات محل البحث بقيام المدير العام برفع تلك التقارير إلى مجلس الإدارة. وعند السؤال حول رفع مجلس الإدارة تقارير دورية للهيئة العامة ومناقشتها لديهم أفاد أربع من الجمعيات بقيام مجلس الإدارة في ذلك، بينما أفاد خمس منهم إلى أن مجلس الإدارة لا يلتزم برفع تلك التقارير دائماً. وعند السؤال حول رفع تقارير دورية لوزارة الداخلية وإعلامها بما يجري من تعديلات في الجمعية، أفادت جميع الجمعيات بالتزامها برفع تلك التقارير. وعند السؤال حول رفع تقارير دورية لوزارة الاختصاص<sup>٧</sup> وإعلامها بما يجري من تعديلات في الجمعية أفادت ثمانية من الجمعيات برفع تلك التقارير، فيما أفادت واحدة من الجمعيات بأنها لا تفعل ذلك دائماً.<sup>٨</sup>

في عدد من الحالات التي تابعتها مؤسسة أمان مع وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص نتيجة لمعلومات وصلت إلى مركز المناصرة والإرشاد القانوني في أمان، تبين ومن خلال عملية التدقيق التي أجريت أن هنالك عدد من المخالفات اقترفت في هذا الجانب تمثلت بالآتي:

- من خلال فحص السندات لإحدى الجمعيات تبين أن إدارة الجمعية مغيبة عن عمليات الصرف التي تتم حيث وجد عدة تعليقات من قبلها تتساءل فيه عن أسباب الصرف.
  - عدم مصادقة مجلس الإدارة على الميزانية العمومية.
  - عدم عقد اجتماع لمجلس الإدارة منذ أكثر من سنة ونصف.
- ويؤكد المستشار القانوني في وزارة الداخلية أحمد ذبالح في مقابلة أجراها معه الباحث<sup>٩</sup> أن هنالك عدد من الإشكالات التي لاحظتها وزارة الداخلية في هذا المجال من خلال مراجعاتها والتقارير التي أجرتها في بعض الجمعيات، تمثل أهمها بالآتي:
- غياب دور مجلس الإدارة في الرقابة والمحاسبة تجاه رئيس مجلس الإدارة نتيجة الجهل أحياناً.
  - ضعف رقابة الهيئة العامة تجاه مجلس الإدارة.
  - الموارد غير المستقرة وبعض مصادر التمويل في بعض الجمعيات (كجمع التبرعات) يصعب على الوزارة ووزارة الاختصاص عملية الرقابة والتدقيق.
  - عيوب القانون الفلسطيني خصوصاً فيما يتعلق بعدم تأكيده على حصر غايات الجمعيات عند تأسيسها مما يصعب أيضاً في عملية الرقابة والتدقيق عليها.
  - ويشير الملخص التنفيذي لتقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي للعام ٢٠١٠ الصادر في العام ٢٠١١، إلى غياب دور الهيئات العمومية ومجالس الإدارة في ممارسة صلاحياتهم ومهامهم الرقابية والتوجيهية على أعمال ونشاطات المؤسسات الأهلية. كما يؤكد على وجود تقصير من وزارات الاختصاص في متابعة أعمال المؤسسات الأهلية النظرية وأنشطتها المالية والإدارية<sup>٩</sup>.

٧. نصت المادة ١٢ من القانون على أنه: «تقدم الجمعية أو الهيئة للوزارة المختصة في موعد لا يتعدى أربعة أشهر من نهاية السنة المالية تقريرين مقرر من الجمعية العمومية:

١- سنوي يحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم.

٢- مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني ويتضمن بشكل تفصيلي كامل إيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة حسب الأصول المحاسبية المعمول بها.

٨. أجريت هذه المقابلة بتاريخ ٢٠١١/١١/٢.

٩. الملخص التنفيذي لتقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية السنوي للعام ٢٠١٠، الصادر في العام ٢٠١١، ص ١٠-١١.

وفيما يتعلق بالشكاوى: وعند السؤال حول مدى وجود نظام شكاوى في الجمعية (سواء خاص بالموظفين او خاص بجمهور المتعاملين مع المؤسسة). أفاد ست من الجمعيات بوجود مثل هذا النظام، فيما أفاد ثلاث منها بعدم وجوده.

وفيما يتعلق بالرقابة والتدقيق: وعند السؤال حول مدى وجود وحدات تدقيق ورقابة داخلية، أفاد سبع من الجمعيات بوجود مثل هذه الوحدات، فيما أفادت إثنين منها بعدم وجود تلك الوحدات.

وعند السؤال عن مدى تعيين مدقق حسابات قانوني خارجي، أفادت جميع الجمعيات بتعيينها لمدقق حسابات قانوني خارجي.

وعند السؤال عن مدى تحديد صلاحيات الصرف وفق المستويات الإدارية ومراعاة فصل المسؤوليات، أفاد ثمان من الجمعيات بوجود مثل هذا التحديد، فيما لم تجب واحدة منها على هذا السؤال.

وعند السؤال عن مدى استخدام وسائل محاسبية وتدقيقية مقبولة ومعتمدة وضمن ذلك وسائل تحقيق مناسبة. أفاد ثمان من الجمعيات بوجود مثل هذا التحديد، فيما أفادت واحدة منها ان هذا يتم ولكن ليس بصورة تامة.

وعند السؤال عن مدى قيام الجمعية بمحاسبة المدير العام او موظفين اقترفوا افعال فساد في الجمعية، افادت الجمعية بأنه لم يتم ذلك بسبب عدم اقرار المدير او الموظفين افعال فساد. بإستثناء واحدة من الجمعيات التي أكدت انها فصلت احد الموظفين بسبب قيامه بتلاعب في البيانات المالية.

- في إحدى الحالات التي تابعتها مؤسسة أمان مع وزارة الداخلية نتيجة لمعلومات وصلت الى مركز المناصرة والارشاد القانوني في أمان، تبين ومن خلال عملية التدقيق التي أجريت ان هنالك بعض الاخطاء في الميزانية العمومية حيث ان المحاسب القانوني اعتبر الشيكات المعلقة شيكات آجلة وكذلك لم يتم بمعالجة مبلغ الذمم المدينة لعام ٢٠٠٦-٢٠٠٧.
- ورد في تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية السنوي للعام ٢٠١٠ الصادر في العام ٢٠١١ ذكر للعديد من الجمعيات الخيرية لا يوجد فيها وحدات رقابة داخلية، وقد ورد فيه أيضا ان بعض الجمعيات لم تقم الهيئات العامة فيها بتعيين مدقق حسابات خارجي، كما تبين في هذا التقرير أن البيانات المالية والحسابات الختامية المدققة عام ٢٠٠٩ لبعض المؤسسات غير الحكومية لا تظهر بصورة عادلة من جميع النواحي الجوهرية المركز المالي الحقيقي لهذه المؤسسات، حيث لوحظ تقادي شركات التدقيق عن بعض الملاحظات الجوهرية والتغاضي عن الحذف والتعديل الجوهرية في البيانات المالية لإبداء رأي نظيف. وفي إحدى الجمعيات تبين ان المبالغ النقدية يتم استلامها من قبل المحاسبة دون المصادقة على الاستلام من قبل امين الصندوق.

## واقع الشفافية في عمل القطاع الاهلي الفلسطيني

تعني الشفافية في المفهوم العام ضرورة وضوح العلاقة مع الجمهور فيما يخص إجراءات تقديم الخدمات، والإفصاح للجمهور عن السياسات العامة المتبعة. واما في العمل الاهلي فهي تعني الوضوح فيما يتعلق بالسياسات المالية العامة وحسابات المؤسسة وكيفية إدارة المؤسسة من قبل القائمين عليها بمختلف مستوياتهم. كذلك تعني الشفافية الحد من السياسات والإجراءات غير المعلنة أو السرية التي تتسم بالغموض وعدم مساهمة الجمهور فيها بشكل واضح. بكلمات أخرى فإن الشفافية عكس السرية، فالسرية تعني إخفاء الأفعال عمداً بينما تعني الشفافية الإفصاح عن هذه الأفعال.

### مؤشرات الشفافية :

- بشكل عام يمكن رصد عدد من المؤشرات الضرورية لضمان شفافية المؤسسة الاهلية ويمكن تبيانها بالآتي:
- توفر وثائق واضحة حول أهداف المؤسسة، وفلسفة عملها، وبرامجها، وإتاحتها للجمهور.
- توفير معلومات للجمهور حول النظام الأساسي والهيكل التنظيمي للمؤسسة، وكذلك نظام الموظفين، وميزانية

المؤسسة وتمويلها وعلاقتها.

- إتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على خطط المؤسسة، وإشراك الجمهور في صياغة هذه الخطط والتعليق عليها.
  - معرفة المواطنين بأنشطة وبرامج المؤسسة وكيفية الحصول على خدماتها، وكيفية تأدية هذه الخدمة.
  - وجود سياسة عامة للنشر والإفصاح عن المعلومات للجمهور المعني
- من هنا نستطيع القول أن جوهر الشفافية يستند إلى التدفق الحر للمعلومات، وأنها تتيح للمعنيين بمصالح ما أن يطلعوا مباشرة على العمليات والإجراءات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفر لهم معلومات كافية تساعد على فهمها ومراقبتها. وتتناسب درجة الشفافية طردياً مع درجة سهولة الوصول إلى المعلومات. ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجات الناس ولشغالهم منصفة فإن عليها أن تكون شفافة وأن تعمل وفقاً لسيادة القانون.

### وبتحليلنا لبيئة الشفافية في الجمعيات محل الدراسة يتبين لنا الآتي:

وبمراجعة الجمعيات محل الدراسة أفادت جميعها بوجود سياسات وتعليمات واضحة في المؤسسة تستلزم نشر المعلومة وتمكين الجمهور من الاطلاع عليها. وخصوصاً فيما يتعلق بالآتي:

- مبادئ المؤسسة، رسالتها، أهدافها وقيمها.
  - الهيكل التنظيمي والإداري للمؤسسة موضعاً به الأدوار والمسؤوليات المختلفة.
  - الشراكات والاتلافات والتعاقدات مع الجهات المختلفة.
  - الأنشطة الحالية والمستقبلية التي تعمل أو ستعمل عليها المؤسسة.
  - نشر التقارير المالية للمؤسسة بطريقة مفهومة ويمكن الوصول إليها.
  - نظم المشتريات التي تجريها المؤسسة.
- كما أفادت جميعها بوجود مواقع نت خاصة بها، وقيامها بنشر تقارير دورية وسنوية حول برامجها وأنشطتها ووضعها المالي والإداري، وكذلك أفادت جميعها بأنها تقدم لأي شخص يتقدم إليها بطلب الايضاح حول المؤسسة أو برامجها أو انشطتها وسياساتها وقراراتها أو تمويلها معلومات حول طلبه.

**بفحصنا لمدى وجود مواقع انترنت خاصة بالجمعيات الخيرية الفلسطينية وجدنا ان بعضها لا يمتلك حتى الآن مواقع انترنت خاصة بها، وبولوجنا الى بعض مواقع النت لبعض الجمعيات ومن ضمنها بعض الجمعيات محل البحث وجدنا انها تفتقد للعديد من المعلومات المهمة كما هو الحال في التقارير الدورية المالية والموازنات السنوية والهيكل التنظيمي والإداري للمؤسسة موضعاً به الأدوار والمسؤوليات المختلفة، وكذلك نظم المشتريات في الجمعية.**

## النتائج والتوصيات:

يتبين لنا من هذا البحث وتحليلنا لبيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في العمل الاهلي في فلسطين من خلال استمارة البحث ومن خلال الشكاوى المقدمة لمؤسسة امان وكذلك تقارير ديوان الرقابة المالية والادارية، او من خلال بعض التقارير التي اعدتها وزارة الداخلية او بعض التقارير المعدة من وزارات الاختصاص، ما يلي:

### أولاً: وتحليلنا لبيئة النزاهة في الجمعيات محل الدراسة يتبين لنا الاتي:

1. وفيما يتعلق بمدونة سلوك المنظمات الأهلية، وعلى الرغم من ان جميع الجمعيات محل الدراسة افادت بأنه يوجد لديها مدونة سلوك الا ان بعضها افاد بأنه لا يجري تعميم هذه المدونة على الموظفين لديها كما ان بعضها افاد بأنه لا يوجد متابعة ورقابة على مدى الالتزام بمدونة السلوك وبعضها افاد بأن هذه المدونة لا تشمل أعضاء مجلس الادارة. ومن جانب آخر فإن الدراسة التي اجرتها مؤسسة امان حول واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك بينت فيما يتعلق بتطبيق مدونة السلوك للعمل الاهلي وجود عدد من الاشكالات والمعوقات في هذا الجانب.
2. وفيما يتعلق بالحفاظ على المال العام للجمعية من التبيد والاعتداء: وعلى الرغم من ان جميع الجمعيات محل الدراسة افادت بوجود نظام مالي محدد تسيير عليه المؤسسة، ووجود نظام خاص بعملية شراء اللوازم والخدمات في المؤسسة، ووجود نظام او تعليمات او قرارات واضحة ومعلنة فيما يتعلق بكيفية المحافظة على موارد الجمعية وعدم هدرها او الانتفاع منها لغير غايات العمل. الا ان التقارير الصادرة عن وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص نتيجة لمتابعة مؤسسة امان لبعض الشكاوى وكذلك التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والادارية والاقوال التي افاد بها المستشار القانوني في وزارة الداخلية تفيد ان هنالك العديد من المخالفات المالية في بعض الجمعيات الخيرية عموماً والتي وصل بعضها الى شبهات فساد تم احالتها الى هيئة مكافحة الفساد.
3. وفيما يتعلق تضارب المصالح: فقد افاد عدد من الجمعيات محل البحث بوجود إجراءات واضحة ومعلنة لمنع تضارب المصالح بينما افاد اربع جمعيات منها بعدم وجود هكذا نظام، بدفع مكافآت لأعضاء مجلس الادارة او للمدير او للموظفين المثبتين مقابل اعمال استشارية او اية اعمال اخرى غير الرواتب المستحقة لهم. أكدت جميع الجمعيات بعدم الدفع لأعضاء مجلس الادارة فيما أفاد ثلاثة منهم انه يتم الدفع للموظفين المثبتين والمدير العام. وحول مدى وجود تعليمات تمنع إشغال وظائف رقابية أو إشرافية من أقارب الدرجتين الأولى والثانية أو علاقات مصاهرة فقد أفادت سبع جمعيات بعدم وجود تلك التعليمات، بينما أكدت جمعية واحدة بوجودها. وهنا فان التقارير الصادرة عن وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص نتيجة لمتابعة مؤسسة امان لبعض الشكاوى وكذلك التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والادارية تفيد ان هنالك صور من مظاهر تضارب المصالح في بعض الجمعيات الخيرية.
4. وفيما يتعلق بالالتزام بالمساواة وعدم التمييز: وعلى الرغم من ان جميع الجمعيات محل الدراسة افادت بوجود وجود نظام واضح ومعلن فيما يتعلق بتقديم الخدمات للجماهير على اساس المساواة وتكافؤ الفرص ومنع الوساطة والمحابة والمحسوبية والتمييز لاية اعتبارات غير موضوعية. وكذلك وجود نظام او تعليمات مكتوبة بشأن الية واجراءات التوظيف في المؤسسة وما يضمن عدم التمييز في التعيين والحقوق الوظيفية واستخدام الوساطة والمحسوبية والمحابة. الا ان التقارير الصادرة عن وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص نتيجة لمتابعة مؤسسة امان لبعض الشكاوى وكذلك التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والادارية تفيد ان هنالك العديد من المخالفات المقترفة من قبل بعض الجمعيات الخيرية عموماً في هذا الجانب.
5. وفيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية، والتي تعزز من الثقة بنزاهة العاملين والقائمين على الجمعيات الخيرية تبين ولدى السؤال حول هذا الموضوع أن خمس من الجمعيات محل البحث لا يوجد فيها اقرار للذمة المالية بينما أفاد اربعة من الجمعيات بوجود اقرارات ذمة مالية فيها.

## ثانياً: وتحليلنا بيئة المساءلة في الجمعيات محل الدراسة يتبين لنا الاتي:

1. وفيما يتعلق بدورية الوظائف القيادية والانتخابات: وعلى الرغم من ان جميع الجمعيات محل البحث أفادت بالالتزامها بإجراء انتخابات دورية لمجلس الادارة ورئيسه. الا ان تقارير ديوان الرقابة المالية والادارية تفيد بان احد الجمعيات لم تجري فيها انتخابات لمجلس الادارة منذ أكثر من ١٩ سنة.
2. وفيما يتعلق برفع وتقديم التقارير للجهات المختصة: وعلى الرغم من ان جميع الجمعيات محل البحث أفادت بقيام المدير العام برفع رفع تقارير دورية مفصلة الى مجلس الادارة وكذلك قيامها برفع تقارير دورية لوزارة الداخلية واعلامها بما يجري من تعديلات في الجمعية وافادت غالبيتها برفع تقارير دورية لوزارة الاختصاص. الا ان التقارير الصادرة عن وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص نتيجة لمتابعة مؤسسة امان لبعض الشكاوى وكذلك التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والادارية والاقوال التي أفاد بها المستشار القانوني في وزارة الداخلية تفيد ان هنالك العديد من الجمعيات من لا تلتزم برفع وتقديم التقارير للجهات المختصة.
3. وفيما يتعلق بالشكاوى: وعند السؤال حول مدى نظام شكاوى في الجمعية (سواء خاص بالموظفين او خاص بجمهور المتعاملين مع المؤسسة). أفاد ست من الجمعيات بوجود مثل هذا النظام، فيما أفاد ثلاث منها بعدم وجوده.
4. وفيما يتعلق بالرقابة والتدقيق: وعلى الرغم من ان جميع الجمعيات محل البحث أفادت بتعيين مدقق حسابات قانوني خارجي، وأفاد غالبيتها (باستثناء اثنتين) بوجود وحدات تدقيق ورقابة داخلية، كما أفاد غالبيتها ( باستثناء واحدة) بتحديد صلاحيات الصرف وفق المستويات الإدارية ومراعاة فصل المسؤوليات واستخدام وسائل محاسبية وتدقيقية مقبولة ومعتمدة وضمن ذلك وسائل تحقيق مناسبة الا ان التقارير الصادرة عن وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص نتيجة لمتابعة مؤسسة امان لبعض الشكاوى وكذلك التقارير الصادرة عن ديوان الرقابة

المالية والادارية والاقوال التي أفاد بها المستشار القانوني في وزارة الداخلية تفيد ان هنالك العديد من التجاوزات لدى بعض الجمعيات في هذا الجانب.

## ثالثاً: وتحليلنا بيئة الشفافية في الجمعيات محل الدراسة يتبين لنا الاتي:

- انه وعلى الرغم من أن جميع الجمعيات محل البحث أفادت بوجود مواقع إلكترونية خاصة بها، وقيامها بنشر تقارير دورية وسنوية حول برامجها وانشطتها ووضعها المالي والاداري، وكذلك أفادت جميعها بانها تقدم لأي شخص يتقدم اليها بطلب الايضاح حول المؤسسة او برامجها او انشطتها وسياساتها وقراراتها او تمويلها معلومات حول طلبه. الا انه وبفحصنا مدى وجود مواقع انترنت خاصة بالجمعيات الخيرية الفلسطينية وجدنا ان بعضها لا يمتلك حتى الآن مواقع الكترونية خاصة بها، وبولوجنا الى بعض مواقع النت لبعض الجمعيات ومن ضمنها بعض الجمعيات محل البحث وجدنا انها تفتقد للعديد من المعلومات المهمة واجبة النشر، كما هو الحال في عدم نشرها التقارير الدورية المالية والموازنات السنوية والهيكلة التنظيمي والإداري للمؤسسة موضحاً به الأدوار والمسؤوليات المختلفة، وكذلك نظم المشتريات في الجمعية. وعليه، ولمعالجة الاشكالات المذكورة وتعزيز بيئة النزاهة والشفافية والمساءلة في العمل الاهلي نوصي بالاتي:
1. انشاء جسم تنسيقي او إئتلاف او مبادرة أهلية تختص بارساء قواعد الحوكمة في العمل الاهلي في فلسطين تتولى المتابعة والتوعية والتنسيق في مجال تعزيز بيئة النزاهة والمساءلة والشفافية في الجمعيات الخيرية.
  2. حث الجمعيات الخيرية على تعميم مدونة سلوك المنظمات الاهلية على الموظفين لديها على أعضاء مجلس الادارة فيها ايضاً. والتأكيد على ضرورة اعتماد آليات تنفيذية لمتابعة الالتزام بمدونة السلوك ويشمل ذلك تنظيم ورشات توعوية وتدريبية حول المدونة وتوفير التمويل اللازم للمساعدة في تطبيق المدونة ورفع الوعي بأهمية وضرورة المدونة ونشر مبادئها ومنظومة القيم التي تشتملها وتوفير كوادر مدربة لدى المؤسسات للتوعية والتدريب على تطبيق المدونة.

وتقديم التقارير للجهات المختصة والمتمثلة برفع تقارير دورية مفصلة من المدير العام الى مجلس الادارة، ورفع مجلس الادارة تقارير دورية للهيئة العامة ومناقشتها لديهم، رفع تقارير دورية لوزارة الداخلية واعلامها بما يجري من تعديلات في الجمعية، رفع تقارير دورية لوزارة الاختصاص واعلامها بما يجري من تعديلات في الجمعية.

٩. التأكيد على ضرورة وجود نظام شكاوى في الجمعية كاداة من ادوات المساءلة (سواء خاص بالموظفين او خاص بجمهور المتعاملين مع المؤسسة).

١٠. تعزيز أدوات الرقابة والتدقيق الداخلي في الجمعيات الخيرية، ويشمل ذلك ضرورة وجود وحدات تدقيق ورقابة داخلية فيها، وتعيين مدقق حسابات قانوني خارجي لها، وتحديد صلاحيات الصرف وفق المستويات الإدارية ومراعاة فصل المسؤوليات، وضرورة استخدام وسائل محاسبية وتدقيقية مقبولة ومعتمدة وضمن ذلك وسائل تحقيق مناسبة.

١١. تبني سياسة الانفتاح والشفافية في العمل الاهلي والتدفق الحر للمعلومات وما يتطلبه ذلك من ضرورة استخدام وسائل التكنولوجيا الحديثة في نشر المعلومات وخصوصا المتعلقة منها بالتقارير الدورية المالية والموازنات السنوية والهيكل التنظيمي والإداري للمؤسسة موضحاً به الأدوار والمسؤوليات المختلفة، وكذلك نظم المشتريات في الجمعية.

## قائمة المصادر والمراجع

- معين البرغوثي، واقع الالتزام بتطبيق مدونات السلوك، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان، ٢٠١١.
- تقرير ديوان الرقابة المالية والادارية السنوي للعام ٢٠١٠ الصادر في العام ٢٠١١.
- مقابلة أجراها الباحث مع المستشار القانوني في وزارة الداخلية أحمد ذبالح بتاريخ ٢٠١١/١١/٢.
- بتاريخ ٢٠١٢/٣/١٧.
- موقع شبكة المنظمات الاهلية pngo على الانترنت: <http://pngoportal.org/arab/article984.html>.

٣. التأكيد على ضرورة اعتبار الاموال الخاصة بالجمعيات الخيرية شكلا من أشكال المال العام، كون الغالبية منها يأتي كتبرعات داخلية او خارجية للشعب الفلسطيني وتحسب عليه، لذلك فإن أعمال الاصول والمبادئ المالية والمحاسبية التي تطبق على الاموال العامة هي مسألة مهمة وضرورية للمحافظة على اموال تلك الجمعيات من التبيد او الاعتداءات. كضرورة وجود نظام او تعليمات او قرارات واضحة ومعلنة في كل جمعية خيرية تتعلق بكيفية المحافظة على موارد الجمعية وعدم هدرها او الانتفاع منها لغير غايات العمل.

٤. ضرورة وجود إجراءات واضحة ومعلنة لمنع تضارب المصالح في الجمعيات الخيرية، والتأكيد على عدم قيام الجمعيات الخيرية بدفع مكافآت لأعضاء مجلس الادارة او للمدير او للموظفين المثبتين مقابل اعمال استشارية او اية اعمال اخرى غير الرواتب المستحقة لهم. وضرورة وجود تعليمات تمنع إشغال وظائف رقابية أو إشرافية من أقارب الدرجتين الأولى والثانية أو علاقات مصاهرة في الجمعية.

٥. ضرورة وجود نظام واضح ومعلن فيما يتعلق بتقديم الخدمات للجمهور على اساس المساواة وتكافؤ الفرص ومنع الوساطة والمحابة والمحسوبية والتمييز لاية اعتبارات غير موضوعية. ووجود نظام او تعليمات مكتوبة بشأن الية واجراءات التوظيف في المؤسسة وما يضمن عدم التمييز في التعيين والحقوق الوظيفية واستخدام الوساطة والمحسوبية والمحابة في ذلك.

٦. التأكيد على ضرورة تقديم إقرارات الذمة المالية، والتي تعزز من الثقة بنزاهة العاملين والقائمين على الجمعيات الخيرية.

٧. التأكيد على دورية الوظائف القيادية والانتخابات في الجمعيات الخيرية من خلال الانتخابات لمجلس الادارة ورئيسه كاداة من ادوات المساءلة، واجراء تعديل على قانون الجمعيات الخيرية الفلسطيني يتضمن ضرورة تحديد الفترة الزمنية للمدير العام في الجمعية وان لا تزيد عن فترتين او ثلاث فترات متتالية على الأكثر.

٨. الالتزام التام من قبل الجمعيات الخيرية برفع



اعداد المستشار القانوني بلال البرغوثي  
إشراف الدكتور عزمي الشعبي، مفوض أمان لمكافحة الفساد

### الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة (أمان)

رام الله: عمارة الريماوي ط ١، شارع الإرسال، هاتف: ٢٢٩٧٤٩٤٩/٢٩٨٩٥٠٦

فاكس: ٢٢٩٧٤٩٤٨، ص.ب: ٦٩٦٤٧، القدس: ٩٥٩٠٨

غزة: عمارة الحشام، شارع الحلبي- متفرع من شارع ديفول

هاتف: ٢٨٨٤٧٦٧ / فاكس: ٢٨٨٤٧٦٦

[info@aman-palestine.org](mailto:info@aman-palestine.org) / [www.aman-palestine.org](http://www.aman-palestine.org)

برنامج أمان بتمويل مشكور من حكومات النرويج وهولندا ولوكسمبورغ