



---

تقرير حول:  
«مساءلة المؤسسات الأهلية الأجنبية  
العاملة في فلسطين»

---

نيسان، ٢٠١٦



شهد نهاية القرن المنصرم ظهور فواعل غير الدول أصبح لها تأثير على الساحة الدولية والمحلية. وتعتبر المؤسسات الأهلية الأجنبية واحدة من أبرز هذه الفواعل. فظاهرة المنظمات ليست بالجديدة وإن كانت قد شهدت تطورات في القرن العشرين. ففي ثمانينات القرن الماضي كانت الدراسات تركز بشكل كبير على تطور المؤسسات الأهلية ضمن حدود الدولة ولكن مع نهايات القرن الماضي تحول الاهتمام إلى دراسة المجتمع المدني العالمي "Global Civil Society"<sup>١</sup>. ولذا إن ظاهرة تنامي المنظمات الأهلية الأجنبية في فلسطين لا يمكن أن تفهم بمعزل عن هذه التطورات العالمية التي فسحت المجال لتنامي دور الفواعل غير الدولاتية. إضافة إلى وضع فلسطين كدولة تحت الاحتلال والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على ذلك مما زاد في عدد المؤسسات الأجنبية العاملة في مجال الاغاثة.

هناك نوعان من المؤسسات الأهلية الأجنبية أولها الدولية الحكومية وثانيها غير الحكومية. ولذا جرى التفرقة بينهما. فعلى الرغم من أن الاثنتين تحملان صفة الدولية ولكن تتميز المنظمات الحكومية أنها تابعة لدولة وبالتالي تصبح أداة من الأدوات التي تستخدمها الدولة لتنفيذ سياستها الخارجية. أما المؤسسات غير الحكومية فإن صفة الدولية تأخذها من أن يتواجد مقرها الرئيس خارج الدولة. واستناداً إلى ذلك يمكن تعريف المؤسسات الدولية غير الحكومية بأنها عبارة عن تنظيمات عبر قومية يتعدى نشاطها نطاق الدولة الواحدة. ومن الجدير ذكره هنا أن المؤسسات الأهلية الأجنبية أصبحت قوة لا يمكن أن يستهان بها سواءً على المستوى المحلي او الدولي. ومن هنا كانت أهمية فهم الاطار العام الذي تعمل فيه هذه المؤسسات في فلسطين ونظراً لمجال عمل مؤسسة امان كبيت خبرة فلسطيني يستهدف تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في المجتمع الفلسطيني وفي سياق مراجعة أعمال المؤسسات الاهلية الاجنبية العاملة في فلسطين من خلال التركيز على عملية فحص فاعلية المساءلة في المؤسسات و اعمالها.

سبق وان قامت امان عام ٢٠١٠ بعمل دراسة قانونية لواقع المؤسسات الأهلية الاجنبية العاملة في فلسطين وتم تقديم توصيات كان أبرزها: "ضرورة نشر وزارة الداخلية لإنذار قانوني في الصحف المحلية ووسائل النشر المتاحة يقضي بدعوة جميع الجمعيات الأجنبية العاملة في فلسطين الى تصويب أوضاعها وتسجيل فروعها خلال فترة زمنية محددة، والنص على الملاحقة الجزائية والمدنية لكافة الجمعيات التي تتجاهل هذا الإنذار، إلزام مؤسسات السلطة الوطنية الفلسطينية والجمعيات الفلسطينية المحلية ومؤسسات القطاع العام والخاص الفلسطيني بعدم التعامل مع أي جمعية أجنبية غير مسجلة، وجوب تشكيل لجنة مختلطة من وزارة الداخلية وديوان الرقابة ومؤسسات المجتمع المدني لدراسة واقع عمل الجمعيات الأجنبية ووضع الحلول والآليات لتصويب أوضاعها، ممارسة ديوان الرقابة لدوره الفعلي في الرقابة على الجمعيات الأجنبية العاملة، لحملها على احترام التزاماتها القانونية، رفض وزارة الاقتصاد الوطني تسجيل أي جمعية كشركة غير ربحية، إلزام هذه الشركات بواجب ضرورة تصويب أوضاعها من خلال التسجيل كجمعيات اجنبية لدى وزارة الداخلية، تفعيل الجهات الفلسطينية المختصة لإجراءات المساءلة للجمعيات غير المتزامنة بمقتضيات القانون الفلسطيني وشروطه المتعلقة بوجوب التسجيل وحظر ممارسة أي جمعية لنشاطها قبل ذلك" تأتي هذه الدراسة كمتابعة ضرورية لملف عمل المؤسسات الأجنبية من خلال تجميع وتحليل المعلومات الخاصة بذلك.

<sup>١</sup> Ishkanian, Armine (2005) *Diaspora and global civil society: the impact of transnational diasporic activism on Armenia's post-Soviet transition* In: .  
Atabaki, Touraj and Mehendale, Sanjyot, (eds.) *Central Asia and the Caucasus: Transnationalism and Diaspora*. Routledge research in transnationalism.  
.Routledge, London, 113-139. P115

## حدود الدراسة

تتمثل الحدود المكانية للدراسة بالضفة الغربية بشكل اساس، أما الحدود الموضوعية فتتركز على المؤسسات الأهلية الأجنبية. والقانون الفلسطيني نظم عمل المؤسسات الأهلية من خلال قانون الجمعيات رقم ١ لسنة ٢٠٠٠. لذا مؤسسات مثل USAID لا تقع ضمن اطار هذه الدراسة كونها مخصصة لدراسة المؤسسات الأهلية بينما هي مؤسسة دولية تابعة للحكومة الأمريكية وليست اهلية وسيتم الاحتكام إلى القانون الناظم لعمل الجمعيات الأهلية في فلسطين "قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم ١ لسنة ٢٠٠٠ واللائحة التنفيذية له لسنة ٢٠٠٣" فقد نظم القانون المذكور عمل المؤسسات الأهلية الأجنبية في الفصل الثامن/المواد ٢٤-٣٦ ووضح الجهات المناط بها القيام بعملية الرقابة والتسيق والمتابعة. وعلى هذا الأساس تم طرح الإشكالية التالية: من هي المؤسسات التي تقوم بالرقابة؟ وما هي آليات الرقابة والمساءلة التي تخضع لها المؤسسات الأهلية الأجنبية العاملة في فلسطين؟ وهل هي فاعلة؟

### لمعالجة هذه الإشكالية يمكن طرح الأسئلة الفرعية التالية:

١. من هي الجهات التي تكون المؤسسات الأجنبية مسؤولة أمامها في فلسطين نظريا وعمليا؟
٢. ما مدى فعالية المساءلة على هذه المؤسسات وأعمالها والعاملين فيها؟
٣. ما مدى التزام المؤسسات الأهلية الأجنبية العاملة في فلسطين شكلا وواقعا بالضوابط الخاصة بمبادئ الشفافية وقيم نزاهة العاملين؟
٤. ما هي الاجراءات الداخلية المتبعة من قبل المؤسسات الأهلية الأجنبية في الرقابة المساءلة؟
٥. ما هي اهم المعوقات في المساءلة عمليا؟
٦. كيف يمكن تطوير آليات الرقابة والمساءلة في المؤسسات الأهلية الأجنبية؟

وللإجابة عن هذه الاسئلة تم تقسيم الدراسة إلى محاور اساسية أولا: الاطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات الأهلية الأجنبية لتحديد اهم الاشكاليات الموجودة في القانون. ثانيا: المؤسسات الفلسطينية الرسمية ذات العلاقة بعمل المنظمات الأهلية الأجنبية ما بين القانون والواقع، حيث سيتم التعرف على الاجراءات المتبعة على ارض الواقع ومقارنتها بما هو منصوص عليه في القانون. ثالثا: مبادئ الشفافية وقيم النزاهة المتبعة من قبل المؤسسات الأهلية الأجنبية داخليا. رابعا: تحليل الواقع وتحديد الاستخلاصات والنتائج، خامسا: التوصيات، فبعد الحصول على النتائج والاستخلاصات سيتم رسم تصور لمعالجة الاشكاليات المتعلقة بذلك.

## منهجية الدراسة

إن المنهج الذي تم استخدامه في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي التحليلي. وقد تم الاعتماد على أدوات مختلفة لتجميع المعلومات النظرية والميدانية الضرورية للإجابة على اشكالية الدراسة. وقد تم ذلك بإتباع الخطوات التالية:

### جمع المادة العلمية النظرية من مصادرها:

حيث تم الاعتماد في جمع المادة العلمية النظرية على عدة مراجع منها الكتب والقوانين والقرارات والتعليمات الخاصة بالموضوع وجمع المعلومات العملية من مصادرها واستخدام المقابلات المباشرة لجمع البيانات. وقد تم تحديد العينة بطريقة عشوائية باستخدام القرعة.

## مجتمع الدراسة

يتشكل مجتمع الدراسة من المؤسسات الأهلية الأجنبية المسجلة في فلسطين وعددها ٢٤٥ مؤسسة حيث تم الحصول على قائمة هذه المؤسسات من وزارة الداخلية. واستنادا إلى وزارة الداخلية هناك ما يقرب من ٤٥ مؤسسة غير فاعلة وبالتالي يصبح الرقم الفعلي ٢٠٠ مؤسسة (مرفق في نهاية الدراسة). كما تبين أن هناك عدد قليل من المؤسسات الأهلية الأجنبية التي بقيت غير مسجلة والتي لها مكاتب في الضفة الغربية غير محددة بشكل دقيق. وقد تم الرجوع إلى اجنדה باسيا التي تصدرها الجمعية الفلسطينية للأكاديمية الدولية، للمقارنة بين قائمة المؤسسات المسجلة في وزارة الداخلية وبين قائمة المؤسسات الواردة في اجنדה باسيا على أنها مؤسسات أهلية اجنبية. وقد تم الرجوع أيضا الى الصفحة الالكترونية لهذه المؤسسات للتأكد من ذلك.

## عينة الدراسة

تم اختيار العينة بطريقة العينة العشوائية البسيطة Simple Random Sample . وهذا يعني تكافؤ الفرص لجميع الجمعيات لتكون أحد مفردات العينة، وقد تم ذلك باستخدام القرعة. فقد تم تحديد نسبة ١٠٪ من المؤسسات. وبعد أن تم اختيار عينة من ٢٠ مؤسسة تم الاتصال بها، إلا أن هناك بعض الجمعيات الأجنبية التي لم تستجب لطلب المقابلة، لذا تم اختيار عينة أخرى بالقرعة أيضا حتى تم الوصول إلى العينة المطلوبة. والمؤسسات التي كانت قبلت ان تكون جزء من العينة هي:

اسم المؤسسة
الوف بالما الدولي
المجتمعات العالمية CHF
يهميمة
بيت لحم للكتاب المقدس
هانديكاب انترناشونال
كارتر
انقاذ الطفل الدولية
الانوف الحمراء الدولية
الإغاثة الاسلامية عبر العالم
الاغاثة الكاثوليكية

اسم المؤسسة
منظمة كير الدولية
المؤسسة السويدية للإغاثة الفردية
مركز الابحاث الفلسطيني الامريكي
شبكة اعمال السلام (صوتنا فلسطين)
مؤسسة الاراضي المقدسة المسيحية المسكونية
اغاثة اطفال بيت لحم
عبد المحسن القطان
مؤسسة التعليم العالي
قرية الاطفال العالمية SOS بيت لحم
الحق في اللعب
روز للتحليل

أما فيما يتعلق بالمؤسسات الحكومية التي تتولى الرقابة والمتابعة للمؤسسات الأهلية الأجنبية. فقد تم إجراء مقابلات مع وزارة الداخلية وديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد ووحدة المنظمات الأهلية وحقوق الإنسان في مجلس الوزراء ووزارة الخارجية. أما بالنسبة لوزارات الاختصاص فقد تم إجراء مقابلة مع وزارة العدل ووزارة الشؤون الاجتماعية ووزارة الصحة كعينة من وزارات الاختصاص. على اعتبار أن هذه الوزارات تعد من أكبر الوزارات التي تنضوي تحتها أكبر عدد من الجمعيات الأهلية الأجنبية.

## الأسئلة التي طرحت في المقابلات

لقد تم تحديد عدد من الأسئلة لمعرفة مستوى الرقابة والشفافية في المؤسسات الأهلية الأجنبية. والأسئلة حاولت فحص مستوى الرقابة والمتابعة والتنسيق مع المؤسسات الأهلية الأجنبية على مستويين: المستوى الأول من قبل وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص. المستوى الثاني من قبل المؤسسة الأم والمؤسسات التي تقوم بالرقابة عليها. لذا ولفحص ذلك تم طرح عدد من الأسئلة على المؤسسات الأهلية الأجنبية:

١. ما طبيعة العلاقة مع وزارة الداخلية؟ وما هي اليات المتابعة من قبل وزارة الداخلية؟
  - التقارير التي تسلّم لوزارة الداخلية؟ وهل تسلّم بشكل دوري؟
  - هل هناك تأخير في تسليم التقارير؟ وإذا كان هناك تأخير ماذا كانت العواقب؟
  - هل وردت لكم تعليقات من قبل وزارة الداخلية على تقاريركم المالية والإدارية؟
٢. العلاقة مع وزارة الاختصاص التي تتبع لها المؤسسة؟
  - هل تعرفون وزارة الاختصاص التي تتبعونها؟
٣. علاقة المؤسسة مع وزارات غير وزارة الداخلية؟
٤. ما طبيعة العلاقة مع ديوان الرقابة في حال طلب ديوان الرقابة أن يقوم بالتدقيق على مؤسستكم؟ ماذا سيكون ردكم؟ هل لديكم تحفظات على قيامه بعملية الرقابة .
٥. آليات الرقابة الداخلية؟ وما هي معايير الشفافية والنزاهة التي تتبعونها؟
  - هل تنشرون كل نشاطاتكم على صفحاتكم؟ وهل تنشرون الموازنة السنوية على الانترنت مثلاً؟

## الاطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات الأهلية الأجنبية

قانون الجمعيات والهيئات الأهلية الفلسطيني لسنة ٢٠٠٠ هو اول قانون فلسطيني ينظم إنشاء وتسجيل ومتابعة عمل المنظمات الأهلية. وقد تبع اصدار هذا القانون في العام ٢٠٠٣ صدور اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات وذلك استنادا إلى قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣.

وقد نظم عمل الجمعيات والهيئات الأجنبية في الفصل الثامن بخمسة مواد فقط من المادة ٣٤-٣٩. أم في اللائحة التنفيذية فقط خصص لها الباب الرابع من المادة ٢٤ إلى ٣٥.

### ١-١ التناقض بين القانون واللائحة التنفيذية

لا بد في البداية من عمل مقارنة بين قانون الجمعيات واللائحة التنفيذية لرؤية إلى أي مدى تتطابق اللائحة التنفيذية التي جاءت تنفيذا للقانون معه. ويمكن تلخيص ما ورد في القانون واللائحة وفق الجدول التالي:

مجال المقارنة	قانون الجمعيات	اللائحة التنفيذية
المواد التي تم تخصيصها للجمعيات الأجنبية	الفصل الثامن (٣٤-٣٩)	الباب الرابع (٢٤-٣٥) الباب الثاني - الفصل الثاني (٧-١٠)
الوزارات المذكورة	وزارة الداخلية (في جميع المواد ٣٤-٣٩). وزارة التخطيط والتعاون الدولي (المادة ٣٤)	وزارة الداخلية (٢٤ و ٢٥ و ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣٢ و ٣٣) ووزارة الاختصاص الباب الثاني
صلاحياتها الوزارات	وزارة الداخلية (التسجيل والمتابعة): ١. تسجيل الجمعيات والاستئناس برأي وزارة التخطيط والتعاون الدولي حول تسجيل هذه الجمعية ( المادة ٣٤). ٢. تلقي مراسلات الجمعيات بخصوص أي تعديلات على بيانات الفرع. ٣. استلام التقارير المالية والإدارية (المادة ٣٦) ٤. انذار الجمعيات اذا ثبت مخالفتها للنظام الاساسي (٣٧) ٥. الغاء تسجيل الجمعية (المادة ٣٧). ٦. في حالة حل الجمعية ولم يذكر نظام الجمعية لمن تؤول اموال الجمعية تقوم وزارة الداخلية بتحويل اموالها إلى الجمعيات والهيئات المحلية المشابهة (المادة ٣٩)	وزارة الداخلية (التسجيل): ١. القيام باجراءات تسجيل الجمعية(المواد ٢٥ و ٢٨ و ٢٩ و ٣٠ و ٣٢ و ٣٣) ٢. ارسال نسخة من تسجيل الجمعية إلى وزارة الشؤون الخارجية ووزارة التخطيط للاستئناس برأيهما بخصوص تسجيل الجمعية. ٣. تبلغ دائرة الجمعيات الأجنبية في وزارة الداخلية الوزارة المختصة ووزارة الشؤون الخارجية ووزارة التخطيط بقرار تسجيل الجمعية. ٤. تحديد الوزارة المختصة لكل جمعية بعد التشاور مع مؤسسي الجمعية. ٥. الاحتفاظ بسجل عام للجمعيات الأهلية والأجنبية التي تم رفضها أو قبولها. ٦. وزارة الاختصاص (متابعة ورقابة الجمعيات) ٧. متابعة عمل الجمعيات (المادة ٩) ٨. الرقابة على عمل الجمعيات للتأكد من ان اموال الجمعية صرفت بشكلها الصحيح. (المادة ٩) ٩. استلام التقارير المالية الادارية (المادة ٩) ١٠. تلقي الاشعارات من الجمعيات حول جمع التبرعات (المادة ٩). ١١. الاحتفاظ بجميع السجلات اللازمة لمتابعة الجمعيات.
	وزارة التخطيط والتعاون الدولي مهمتها ان تقدم رأيها إلى وزارة الداخلية حول تسجيل الجمعية او الهيئة الأجنبية (المادة ٣٤)	وزارة الشؤون الخارجية ووزارة التخطيط تقومان بإبداء رأيهما في تسجيل الجمعية ورفع التوصية إلى وزارة الداخلية ( المادة ٣٣)

يتضح من الجدول السابق وجود تناقض بين القانون واللائحة التنفيذية في المواد المخصصة للجمعيات الأهلية الأجنبية يمكن اختصاره بالتالي:

١. وزارة الاختصاص في اللائحة التنفيذية هي صاحبة الاختصاص بشكل كامل عن الجمعيات باستثناء اجراءات تسجيلها فهي في الداخلية.
٢. التقارير المالية والإدارية في اللائحة التنفيذية انيطت هذه المهمة بوزارة الاختصاص حيث تم ذكر احتفاظ وزارة الداخلية بسجلات تسجيل الجمعيات فقط.
٣. متابعة ورقابة الجمعيات تتم من خلال وزارة الداخلية بينما انيطت هذه المهمة بوزارة الاختصاص في اللائحة التنفيذية مهام المتابعة التفصيلية.

لم يفصل قانون الجمعيات مهام وزارة الاختصاص في المادة (٣١) في فصل الجمعيات الأجنبية وإنما ذكر أنه «تطبق الاحكام الخاصة بالوزارة المختصة الواردة في الباب الثاني (الذي يتحدث عن الجمعيات الفلسطينية) من هذه اللائحة على الجمعيات الأجنبية»

#### تعريف الجمعيات الأجنبية

يعرف قانون الجمعيات في الفصل الأول المادة (٢) الجمعية او الهيئة الأجنبية على أنها «أية جمعية أو هيئة غير حكومية أجنبية يقع مقرها أو نشاطها الرئيسي خارج الأراضي الفلسطينية أو إذا كانت أغلبية أعضائها من الأجانب» ونفس هذا التعريف ورد في نص المادة (١) في الفصل الأول من اللائحة التنفيذية. ولكن نصوص القانون وبالتحديد (المادة ٢٤، والمادة ٣٥، والمادة ٣٦) حصرت امكانية تشكيل الجمعيات في حالة واحدة فقط وهي أن تكون فرعاً لمؤسسة أجنبية، فتحول تعريف الجمعية الأجنبية إلى «أية جمعية غير حكومية أجنبية يقع مقرها أو نشاطها الرئيسي خارج أراضي السلطة التنفيذية». نافياً امكانية تأسيس جمعية يكون فقط أعضاؤها اجانب. واستناداً إلى ذلك لا يمكن تأسيس جمعية أجنبية إذا كانت أغلبية أعضائها اجانب بدون ان تكون فرعاً. ونفس التناقض موجود في اللائحة التنفيذية وخاصة في المادة ٢٥ بين البند رقم ١ والبند رقم ٢. فالبند رقم ١ فتح المجال لإقامة جمعيات أجنبية في فلسطين إذا كان أغلبية أعضائها اجانب حيث نص على أن «الجمعيات الأجنبية هي التي يقع مركزها الرئيس خارج الأراضي الفلسطينية أو أغلبية عدد أعضائها من الأجانب» ولكن في البند الثاني استثنى امكانية ذلك وحددها بقوله ان تكون فرعاً لمؤسسة اجنبية فنص قائلاً على الجمعية التي «تقوم بأية خدمات اجتماعية داخل الأراضي الفلسطينية التسجيل لدى الوزارة لفتح فروع لها داخل هذه الأراضي» وقد تأكد حصر التعريف في المادة ٢٥ والمادة ٢٦ من اللائحة التنفيذية. فقد حددت المادة ٢٦ على ضرورة أن يحتوي طلب تسجيل الجمعية على «اثبات تسجيل الجمعية الأجنبية خارج الأراضي الفلسطينية». من غير الواضح لماذا هذا التعارض. ومن خلال المقابلات مع وزارة الداخلية وديوان الرقابة يتضح انهم يعرفون الجمعية الأهلية الأجنبية من منطلق الحصر أيضاً. وهذا واضح من دليل المستخدمين الذي اصدرته وزارة الداخلية حيث تم عنونة الدليل «دليل المستخدمين لفروع الجمعيات الأجنبية».



## الواقع المؤسسي للإشراف على المؤسسات الأهلية الأجنبية

دورها حسب قانون الجمعيات	المؤسسة الرسمية الفلسطينية
التسجيل واستلام التقارير وابلغها بأية تغييرات في المؤسسة، على كل جمعية ابلاغ وزارة الداخلية بأي تغيير للبيانات المتعلقة بالمؤسسة في غضون شهر.	وزارة الداخلية
متابعة ورقابة واستلام التقارير المالية والإدارية	وزارة الاختصاص
اخذ رأيها عند تسجيل جمعية	وزارة الخارجية
اخذ رأيها عند تسجيل جمعية	وزارة التخطيط
قرار مجلس الوزراء (٢٠٠٦/٠٩/٤٥/م.و.أ.ت) لسنة ٢٠٠٦ مهمتها متابعة وزارات الاختصاص بالإشراف على المنظمات الأهلية	وحدة المنظمات الأهلية في رئاسة الوزراء
اخضاع المؤسسات الأهلية بكافة مستوياتها وأشكالها للرقابة، (قانون ديوان الرقابة الفصل السابع المادة ٣١)	ديوان الرقابة
تخضع المؤسسات الأجنبية لهيئة مكافحة الفساد مادة ١٤/٢ من قانون مكافحة الفساد ٢٠١٠.	هيئة مكافحة الفساد
الالتزام بدفع الضرائب وتسليم التقرير المالي مدقق لوزارة المالية مادة ١ من القرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١١ بشأن ضريبة الدخل.	وزارة المالية

سيتم مناقشة دور كل مؤسسة فلسطينية رسمية من هذه المؤسسات من حيث دورها في الميدان وليس حسب القانون فقط. لتحديد الفجوة بين القانون والواقع العملي.

### وزارة الداخلية

لقد اعطى قانون الجمعيات لسنة ٢٠٠٠ لوزارة الداخلية دورا هاما في رقابة المؤسسات الأهلية الأجنبية. ويمكن تقسيم مراحل عملية الرقابة إلى رقابة قبل التسجيل ورقابة بعد التسجيل.

#### أولا : التسجيل

يعطي القانون واللائحة التنفيذية وزارة الداخلية سلطة منفردة في عملية تسجيل الجمعيات الأهلية الأجنبية. حيث يفرض ذلك التحقق من توافر شروط التسجيل. حيث يتضمن طلب التسجيل المعلومات التالية:

١. اسم الجمعية أو الهيئة الأجنبية ومركزها الرئيسي
٢. عنوان وأسماء مؤسسيها وأعضاء مجلس إدارتها
٣. أغراضها الأساسية
٤. أسماء المسؤولين عن الفرع المنوي إنشاؤه وجنسياتهم
٥. كيفية التصرف بالأموال الخاصة بالفرع عند حله أو تصفية أعماله أو انسحابه.

كما طالب قانون الجمعيات في المادة (٣٤) من المؤسسات الأهلية الأجنبية التي ترغب في فتح فروع لها أن تكون خدماتها متوافقة ومنسجمة مع مصالح الشعب الفلسطيني. عند مراجعة دليل المستخدمين لفروع الجمعيات الأجنبية والتي أصدرته الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة في وزارة الداخلية.

يتضح أن الاجراءات العملية التي تطلبها وزارة الداخلية من الجمعيات الأهلية الأجنبية تتفق مع ما ورد في القانون وهي بهذه المتطلبات تضمن تقييد المؤسسات بقانون الجمعيات والذي تحدث بشكل عام عن عملية التسجيل فجاءت الاجراءات لتترجم ما قاله القانون. وتتلخص الاجراءات التي تطلب من وزارة الداخلية توفيرها لكي يتم النظر في طلب تقديم تسجيل الجمعية الأجنبية بما يلي:

- تعبئة نموذج طلب التسجيل المعتمد من الوزارة، موقع من ممثلها أو ممثلها في فلسطين مرفقا بالتالي.
- نسخة من النظام الأساسي للجمعية الأم مترجم إلى اللغة العربية
- صورة عن شهادة تسجيل الجمعية الأم مترجمة الى اللغة العربية ومصدقة من السفارة الفلسطينية في بلد الجمعية الأم ووزارتي الخارجية والعدل في فلسطين.
- كتاب رسمي من الجمعية الأم يفيد برغبتها بفتح فرع لها في فلسطين ويبين اسم ممثلها أو ممثلها في فلسطين مترجم الى اللغة العربية
- إثبات جنسية لممثل أو ممثلي الجمعية.
- شرح موجز يوضح مدى انسجام الخدمات والمشاريع التي تقدمها الجمعية مع احتياجات الشعب الفلسطيني.
- نسخة من النظام المالي والإداري الخاص بالجمعية الأجنبية مترجم الى اللغة للعربية ومصدقة.
- رسوم تسجيل (طابع) بقيمة عشرين ديناراً يقدم مع طلب التسجيل.
- براءة ذمة للممثل الذي يحمل الجنسية الفلسطينية من ضريبة الدخل.
- رسالة تعهد من قبل ممثل الجمعية باحترام والالتزام بكافة القوانين الفلسطينية (قانون الجمعيات، قانون الضريبة، قانون السلامة والأمن، قانون العمل والعمال الفلسطيني).

كما يتم اجراء مقابلة مع مقدمي الطلب، وهو ما يصب في تعزيز دورها كجهة مسؤولة عن التسجيل.

#### ثانياً: "الرقابة اللاحقة" بعد التسجيل:

تقوم وزارة الداخلية بعمل الرقابة على المؤسسات الأجنبية بعد عملية التسجيل. وتتم عملية الرقابة على الاعمال التي تقوم بها المؤسسات الأهلية الأجنبية بطرق مختلفة يمكن تلخيصها بالآتي:

#### النظام المالي والإداري:

لا يسمح لأي مؤسسة بالاستمرار في عملها بدون تسليم وزارة الداخلية هذا النظام. حيث يتم ربط اعطاء الاعتماد المالي المطلوب من البنوك بتسليم النظام المالي والإداري. وقد أكدت المؤسسات الأجنبية المبحوثة على أنها سلمت نظامها المالي والإداري لوزارة الداخلية.

#### تقديم التقرير المالي والإداري:

يجب على كل مؤسسة تسليم التقرير المالي والإداري مع نهاية شهر أيار (٥) من كل عام. في حالة تعثر مؤسسة تسليم تقريرها المالي والإداري وفي حال تقديمها تبرير لذلك يتم اعطاءها اعتماد مالي مؤقت حتى تُسَلَّم التقارير المطلوبة. وبحسب وزارة الداخلية فإنه فقط ١٣ مؤسسة لم تسلّم تقريرها المالي والإداري لسنة ٢٠١٤.

ومن خلال المقابلات اجابت كل المؤسسات عن التزامها بتسليم التقارير المالية والإدارية، وإنها لا تتأخر في تسليم تقريرها المالي والإداري. فنسبة التسليم عند المؤسسات المبحوثة ١٠٠٪ ونسبة المؤسسات التي سبق أن تأخرت في تسليم التقرير لا تتجاوز ٢٪. مؤسسة واحدة فقط اشارت إلى تأخرها المستمر في تسليم التقارير ولكنها في النهاية تسلمه لأنه مرتبط بالحصول على الاعتماد المالي وغيره من الامور.

هناك ربط بين تسليم التقارير والاعتماد المالي، فعند سؤال المبحوثين عن معرفتهم بالعواقب المترتبة على عدم تسليم التقارير فكما أكدت النسبة الأكبر من المبحوثين على أنه لم تصلهم أي استفسارات من قبل وزارة الداخلية حول هذه التقارير. بينما اشار عدد قليل من المبحوثين أنهم تلقوا استفسارات من قبل وزارة الداخلية حيث قاموا بتقديم ايضاحات حول تقريرهم. فما تقوم به وزارة الداخلية هي مراجعة التقرير ويتم النظر إلى عدد من القضايا مثل حجم النفقات الادارية مقارنة مع النفقات الاخرى، أو اذا كانت هناك امور تثير الانتباه. كما تقوم وزارة الداخلية بمقارنة التقريرين المالي والإداري للتأكد من عدة امور مثل صحة اتخاذ قرارات الصرف وصحة السندات المالية في التقرير المالي.

كما يتضح مما سبق أن وزارة الداخلية استفادت من تعليمات سلطة النقد بخصوص فتح حسابات للجمعيات الأهلية والأجنبية في البنوك العاملة في فلسطين في فرض الرقابة على المؤسسات الأجنبية. حيث نصت تعليمات سلطة النقد على ضرورة توفير وثائق ومستندات تصدرها أو تصادق وزارة الداخلية أو جهة الاختصاص عليها كشرط لفتح الحسابات للمؤسسات الأهلية. ولكن على ضوء ضعف دور وزارة الاختصاص أصبح من يمارس هذه المهام هي وزارة الداخلية. فقد اشترطت سلطة النقد ضرورة توفر شهادة تسجيل للجمعية بالإضافة الى نظامها الاساسي مُصادق عليه. ومساءلة تحديث المعلومات من بيانات وزارة الداخلية.

وعلى الرغم من أن تعليمات سلطة النقد مرتبطة فقط بفتح الحسابات ولكن الأمر لم يعد مرتبط بذلك فقط وإنما في كل عام على المؤسسات الأجنبية أن تجدد اعتمادها المالي وذلك من خلال كتاب من وزارة الداخلية مرتبط بالحصول عليه بتقديم المؤسسات التقارير المطلوبة لها. كما يستخدم الاعتماد المالي كوسيلة للضغط على المؤسسات الأجنبية لترتيب اوضاعها. فهناك ما نسبته ١٪ من المؤسسات الأجنبية المبحوثة قد اشارت إلى أنه تم اعطاءها اعتماد مالي مؤقت لشهرين أو ثلاثة اشهر بدل عام بسبب عدم تسليم النظام المالي باللغة العربية أو عدم الابلاغ عن تغييرات ادخلت على المؤسسة.

#### ابلاغ وزارة الداخلية عن التعديلات:

اشارت المؤسسات الأجنبية المبحوثة أنها تقوم دائماً بإبلاغ وزارة الداخلية بالتعديلات أو التغييرات التي تقوم بها داخليا.

#### دور وزارة الاختصاص

إن دور وزارة الاختصاص مهم جدا في عملية الرقابة والمتابعة للمؤسسات الأهلية الأجنبية. فوزارة الاختصاص هي الجهة التي تعرف احتياجات القطاع الذي تشرف عليه. وبالتالي إن دورها مهم جدا للتسيق ومتابعة عمل هذه المؤسسات التي تعمل في القطاع الذي تشرف عليه وزارة الاختصاص.

عند سؤال المبحوثين عن وزارة الاختصاص التي يتبعون لها كانت اجابتهم: أنه ليس هناك وزارة اختصاص و أن وزارة الاختصاص هي وزارة الداخلية. وبالتالي فإن المؤسسات لا تعرف حتى من هي وزارة الاختصاص التابعة لها فهي لا تعرف بوجودها. وهذا يعود لسببين: الأول أن هذه المؤسسات لم تطلع على قانون الجمعيات الأهلية الذي ينظم عملها مع وزارة الداخلية. وهذا خلل كبير فعدم الاطلاع على القانون الناظم قد يؤدي إلى اشكاليات كبيرة. فأصبحت هذه المؤسسات

مرتبطة ارتباطاً عضوياً بوزارة الداخلية ويطلب منها الالتزام به. أما الأمر الآخر أن الدائرة المختصة في وزارة الداخلية لا لم تقم بحسب المادة ٧ بتحديد من هي الوزارة المختصة خلال اسبوعين من تاريخ استلام طلب التسجيل. وعند سؤال وزارة الداخلية عن ذلك اكدت أنها لم تقم بإبلاغ المؤسسات الأهلية الأجنبية من هي الوزارة المختصة. وأنه ضمن خطتها أن تقوم بذلك على المدى القريب. وبالتالي أصبحت وزارة الداخلية هي وزارة الاختصاص على ارض الواقع.

إن التواصل مع الوزارات المختصة لا يتم بشكل دوري وممنهج، ان الوزارات المختصة ليس لديها كشوف بأسماء المؤسسات الأهلية الأجنبية العاملة في الاراضي الفلسطينية، وبالتالي فهي لا تعرف عن هذه المؤسسات وهذا ما أكدته المقابلات مع وزارة الاختصاص حيث أكد معظم من تم مقابلتهم بأن الوزارات لا تملك معلومات كاملة عن المؤسسات الأهلية الأجنبية وليس لديها كامل الوثائق عن هذه الجمعيات.

ومن خلال المقابلات التي اجريت مع وزارة العدل ووزارة الصحة ووزارة الشؤون الاجتماعية كان هناك اجماع على عدد من القضايا وهي: أن العديد من الوزارات تفتقر إلى وجود دائرة خاصة تتابع الجمعيات الأهلية الأجنبية أو أنها وإن وجدت فلا يوجد الطاقم الكافي لمتابعة عمل الجمعيات الأجنبية، وخاصة أن هذا الطاقم يجب أن يتشكل من موظفين ميدانيين ومهنيين لزيارة المؤسسات الأجنبية.

وقد طرح المبحوثين عدد من التساؤلات حول وزارة الاختصاص، منها :

١. أن تقوم وزارة الداخلية بتحديد الوزارات المختصة لكل جمعية أجنبية.
٢. أن وحدة مجلس الوزراء لا تقوم بدورها بالتنسيق المطلوب، حيث أكد من تم مقابلتهم أن هذه الوحدة لم تعقد لهم اجتماعات او لقاءات أو تدريبات على الأقل منذ سنتين. ولذا فإن هذه الدائرة لا تقوم بعملية التنسيق المطلوب منها. رغم الحاجة إلى هذا التنسيق والمتابعة مع وزارات الاختصاص.

## ديوان الرقابة المالية والإدارية

من خلال مراجعة التقارير السنوية الصادرة عن ديوان الرقابة ومن خلال المقابلة مع الديوان اتضح أن ديوان الرقابة لا يقوم بأي اعمال تتعلق بالرقابة على الجمعيات الأجنبية. وإنما اكتفى بعمل الرقابة على الجمعيات الفلسطينية حيث يخصص جانب من التقرير السنوي الذي يُصدره لقطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية. كما قام الديوان بإصدار تقرير عام ٢٠١٣ عن «المخالفات الأكثر شيوعاً في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية»، وذلك للتأكد من ممارستها للشفافية والنزاهة في اعمالها. وقد جاءت الرقابة على المؤسسات المحلية غير الحكومية لأنها تقع ضمن خطتها السنوية أو لمتابعة شكاوى تقدم إليها أو تم تحويل الملفات لها من قبل المؤسسات الرسمية. فالعينة التي يختارها ديوان الرقابة تتعلق فقط بالمؤسسات الفلسطينية. على الرغم من أن قانون ديوان الرقابة يتيح له القيام بعملية الرقابة على جميع أنواع المؤسسات الاهلية، فبحسب المادة (٣١) من القانون والتي تحدد الجهات الخاضعة للرقابة البند رقم ٧ تنص على انه تخضع للرقابة «الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والانتقابات والجمعيات والاتحادات بجميع انواعها ومستوياتها ومن في حكمها».

لقد حاول ديوان الرقابة القيام بعملية التدقيق لمؤسستين أجنبيتين. وقد تمت احدى المحاولات في عام ٢٠١١ ولكن المؤسسة الأجنبية ردت بسلبية على رسالة الديوان. وكان تبريرها للرفض يقوم على أن قانون ديوان الرقابة لا ينطبق عليها لأنها مؤسسة أجنبية وليست فلسطينية تحت ذريعة أن قانون ديوان الرقابة لم يذكر فروع المؤسسات الأجنبية ومحاولة ديوان الرقابة مع المؤسسة الثانية لم تكن افضل، حيث رفضت هي الاخرى قيام الديوان بالرقابة.

عندما تم سؤال المبحوثين عن ما هو ردهم على امكانية قيام ديوان الرقابة بالتدقيق عليهم. لم يكن لدى هذه المؤسسات اعتراض على المبدأ. ولكن اشاروا إلى أنه لديهم اجراءات يجب أن يقوموا بها، أولاً: اخذ الموافقة من المؤسسة الأم. ثانياً: التأكد من انطباق القانون على المؤسسات الأهلية الأجنبية. ثالثاً: كان لدى قلة من المؤسسات تخوفات من استعمال ديوان الرقابة كأداة سياسية ضد المؤسسات الأهلية الأجنبية. برغم ان قانون ديوان الرقابة في المادة ٣١ منه اشار الى خضوع جميع المؤسسات الأهلية والجمعيات بجميع انواعها ومستوياتها لرقابة الديوان، وهو ما يعني ضرورة قيام ديوان الرقابة المالية والادارية بدوره في هذا المجال.

### وحدة المنظمات الأهلية في رئاسة الوزراء

تم إنشاء هذه الوحدة بقرار مجلس الوزراء (٢٠٠٣/٤٥/٠٩/م.و.أ.ت) لسنة ٢٠٠٦. ومهمة هذه الوحدة العمل على التنسيق بين وزارات الاختصاص والعمل مع المنظمات الاهلية. وتقوم الوحدة بمساع لإصلاح الوضع القائم بإعطاء دور اكبر لوزارات الاختصاص، حيث قامت برفع مذكرة لامين عام مجلس الوزراء بتاريخ ١٣-٩-٢٠١٥ أكدت فيه على عدد من النقاط المهمة وهي:

١. توجيه اهتمام لبناء القدرات وتطوير مهارات وخبرات العاملين في هذه المؤسسات.
٢. بناء قاعدة بيانات شاملة لكافة المؤسسات الاهلية<sup>٢</sup>.

### هيئة مكافحة الفساد

تخضع المؤسسات الأهلية الأجنبية لهيئة مكافحة الفساد وفقاً لقانون مكافحة الفساد لسنة ٢٠١٠. وينعقد اختصاص الهيئة في حال توفر شرطين الأول هو الشرط الموضوعي بمعنى وجود شبهة فساد أما الثاني فهو شرط أن يخضع الشخص لقانون مكافحة الفساد (حسب المادة الثانية). مما يعني أن لهيئة صلاحية التحقيق في الشبهة والإحالة لنياية الفساد أو محكمة الفساد فيما بعد<sup>٣</sup>. وقد اكدت وزارة الداخلية أنه تم تحويل ملف مؤسسة أجنبية واحدة إلى هيئة مكافحة الفساد<sup>٤</sup>.

### وزارة المالية

بالنسبة لوزارة المالية اشارت بعض الجمعيات إلى دور وزارة المالية، حيث تم الطلب منها تسليم تقاريرها المالية والإدارية للوزارة. وذلك استناداً إلى قرار بقانون رقم (٨) لسنة ٢٠١١م بشأن ضريبة الدخل. ولكن معظم المؤسسات الأجنبية لم تشر إلى ذلك. وإنما اشاروا إلى أن التعامل مع وزارة المالية يتم من اجل الاعفاء الجمركي أو من اجل اخذ كتاب يفيد بالالتزام بدفعهم الضرائب عن موظفيهم.

### وزارة الخارجية

تقوم وزارة الداخلية بالاستئناس برأي بوزارة الخارجية فيما يتعلق بتسجيل جمعيات أجنبية جديدة. فتقوم وزارة الخارجية بإرسال المعلومات إلى السفارة الفلسطينية في الدولة الأم. وتحصل السفارة على المعلومات عن طريق الاتصال بالجهات الرسمية في البلد المعني. وبناء على هذه المعلومات ترسل وزارة الخارجية الرد لوزارة الداخلية<sup>٥</sup>. وربما هناك دور يجب أن تلعبه وزارة الخارجية على الرغم من أنه غير مذكور في القانون، وهو المساهمة في مجال اشعار المؤسسات الأجنبية (المؤسسة الأم) التي لم تعد تعمل في فلسطين لكي يتم حل فروعها القائمة في فلسطين. فهناك بحسب وزارة الداخلية

٢. وحدة المنظمات الاهلية وحقوق الانسان. " واقع العمل الأهلي الفلسطيني وأهمية تنظيم العلاقة بين مؤسسات السلطة الوطنية ومؤسسات المجتمع المدني". رسالة

مرفوعة إلى امين عام مجلس الوزراء-علي أبو دياك، ١٣-٩-٢٠١٥. ص ٢-١.

٣. مقابلة مع هيئة مكافحة الفساد.

٤. مقابلة مع الادارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة. - وزارة الداخلية.

٥. مقابلة مع وزارة الخارجية.

حوالي ٤٥ مؤسسة أجنبية غير فاعلة<sup>٦</sup>. وهناك اشكالية تتمثل في صعوبة الوصول إليها وهنا يمكن ان تلعب وزارة الخارجية دورا في هذا المجال لتسليم الاخطارات والإنذارات لهم لإغلاق فروعهم في فلسطين التي توقفت عن العمل<sup>٧</sup>.

## الرقابة الداخلية المالية والادارية

من خلال المقابلات التي اجريت مع المبحوثين أتضح ان هناك عدة مستويات من الرقابة على المؤسسات الأهلية الأجنبية بالآتي:

لكل مؤسسة نظام مالي يحدد الاجراءات التي يجب اتباعها في العمل. إن مخالفة النظام المالي يترتب عليه مسؤوليات أمام المؤسسة الأم. وهو ما أكده المبحوثين حيث اشاروا إلى أن هناك تعليمات للصرف والتوظيف والمشتريات... الخ كما يظهر في تقرير مدقق الحسابات. وفي بعض المؤسسات بإمكان الموظف أن يقدم شكوى للمؤسسة الأم حول التجاوزات بشكل مباشر وبدون أن يعلم مديره المسؤول، حيث تقوم المؤسسة الأم بالتحقيق في هذه الشكوى.

كما أن هناك بعض المؤسسات التي تقوم بتمويل مشاريع للمؤسسات الأهلية الفلسطينية المحلية. وبالتالي تكون هناك رقابة على هذه المؤسسات التي حصلت على التمويل من حيث كونها مسجلة أم لا<sup>٨</sup>. وهل لدى هذه المؤسسات نظام مالي وإداري وآليات للرقابة. ثم يتم متابعة هذه المؤسسات وعملية تنفيذ المشاريع. وبعدها يتم تسليمها التقارير المالية والإدارية الخاصة بالمشاريع حيث يتم التدقيق عليها ايضا.

### « رقابة اقليمية :

يتم الرقابة على المؤسسات التي لديها مكتب اقليمي من خلال المكتب الاقليمي الذي يقوم بمتابعة عدد من الفروع على المستوى الاقليمي. حيث يتم تقديم تقارير مالية وادارية من قبل الفرع الى المكتب الاقليمي ويتم عقد لقاءات وورشات عمل وتدريبات على المستوى الاقليمي. ويتم المتابعة من المكتب الاقليمي على الامور المالية والإدارية. فبعض المؤسسات لا يمكن للمدير التنفيذي فيها التوقيع على صرف مبلغ مالي يزيد على ٥٠٠٠ دولار دون التدقيق والموافقة من المكتب الاقليمي.

### « رقابة على مستوى المقر الرئيسي:

تأخذ الرقابة من المقر الرئيسي عدة اشكال:

أولا: بعض المؤسسات تخضع لرقابة ومتابعة يومية حيث أن عملية الصرف تكون مرتبطة ببرنامج متصل مع المقر الرئيسي. بالتالي البيانات تراقب وتدقق أول بأول. وعملية الموافقة على الصرف تأتي من قبل المؤسسة الأم. وبعض المؤسسات الاخرى لا تكفي فقط بعملية ادخال المعلومات المتعلقة بالصرف على برنامج متصل مع المؤسسة الأم وإنما ايضا الحساب البنكي المفتوح في فلسطين يُمكنهم من الاطلاع عليه ومقارنة ما يتم ادخاله على النظام المحاسبي بما يصرف في البنوك. بالإضافة إلى ذلك اكدت بعض المؤسسات وجود اتصالات شبه يومية مع المقر الرئيسي.

ثانيا: كل المؤسسات تقوم بتسليم تقارير بشكل دوري إلى المؤسسة الأم. كما انه لا بد من تسليم تقارير عند تنفيذ المشاريع. ومعظم المؤسسات المبحوثة اشارت إلى أن التقارير المرسله إلى المؤسسة الأم تكون اكثر تفصيلية. وبعض المؤسسات ترسل المستندات المالية والفواتير الاصلية أو نسخة عنها إلى المؤسسة الأم .

٦. مقابلة مع الادارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة. - وزارة الداخلية.

٧. اكدت وزارة الخارجية انه لم يتم مخاطبة وزارة الخارجية بخصوص اشعار المؤسسة الأم لاغلاق الفرع لها.

٨. لقد رفضت احدى المؤسسات الأجنبية طلب احدى المؤسسات الفلسطينية الحصول على تمويل لانها لم تكن مسجلة.

ثالثاً: تخضع هذه المؤسسات الى تدقيق مالي من قبل المؤسسة الام في نهاية كل عام. بالإضافة إلى التدقيق الخارجي الذي تقوم به شركة خارجية على المؤسسة الأم وفيه يتم التدقيق على بعض الفروع بشكل عشوائي.

#### « رقابة الممولين على المنظمات الاهلية الاجنبية

يجب تزويد الممول بتقرير مالي مدقق واداري تفصيلي حول الدعم الذي قُدّم للفرع من قبل الممول لكن بعض الممولين لا يكتفون بالتدقيق الذي تقوم به المؤسسة وإنما يرسلون مدققهم المالي للتدقيق على الفرع. بالإضافة إلى ذلك هناك تدقيق مالي من قبل الممول على المقر الرئيسي ايضاً وكل أنشطة الفروع. وفي هذا التدقيق يتم اختيار بعض الفروع كعينة عشوائية لاجراء التدقيق عليها.

#### « دور السلطات الرسمية في الدولة الأم

بعض المؤسسات التي تأتي اموالها من دافعي الضرائب في الدول الام تخضع لرقابة من حكوماتها حيث ترفع المشاريع التي يراد تمويلها الى المؤسسة الام التي تقوم برفعها الى الحكومة او السلطة التشريعية والتي توافق على المشاريع. وبعد تنفيذ المشاريع ترفع التقارير ايضاً الى الحكومة او السلطة التشريعية.

من خلال ما سبق يتضح أن كل مؤسسة من المؤسسات الأجنبية يُمارَس عليها رقابة على الأقل على ثلاثة مستويات: رقابة داخلية حيث عليها أن تتقيد بالنظام المالي والإداري الخاص بالمؤسسة. ورقابة من المؤسسة الأم ورقابة من الممول. فهذه المؤسسات تحصل على اموالها من قبل المانحين والذي يقوم كل منهم بدوره بالرقابة على المؤسسة. والرسم التالي يوضح مستويات الرقابة على هذه المؤسسات.

وكما يتضح أنه لا يُسلّم إلا تقرير مالي واداري إلى وزارة الداخلية فلا تتم الرقابة اصلاً من قبل جميع الجهات الفلسطينية التي وردت في قانون الجمعيات، ولا وجود لتقديم تقارير خاصة للمستفيدين (المستهدفين) الفلسطينيين ولا يتم خضوعهم للمساءلة المجتمعية او الرسمية الفلسطينية.



مستويات الرقابة على المؤسسات الأجنبية





التشادات- الموزانة	الموقع الالكتروني	لغة الموقع الالكتروني	اسم المؤسسة
النشاطات موجودة	نفس موقع المؤسسة الأم	عربية، انجليزية	الدراسات الفلسطينية
التقارير السنوية المالية والادارية موجودة، الأخبار والبرامج موجودة ولكن للمؤسسة ككل .	موقع المؤسسة الأم، ليس هناك موقع للمؤسسة بفلسطين(لا يمكن الوصول للصفحة الخاصة بفلسطين).	انجليزية	مؤسسة انقاذ الطفل
النشاطات موجودة، ولكن الميزانية غير موجودة.	مرتبط بموقع المؤسسة الأم	عربية، إنجليزية	الإغاثة الإسلامية
النشاطات والبرامج موجودة، تقرير مالي للعام ٢٠١٤ فقط، بالإضافة إلى طلب تسجيل المؤسسة لدى وزارة الداخلية.	غير مرتبط بموقع المؤسسة الأم	الإنجليزية، العربية	مجتمعات عالمية
المشورات والبرامج موجودة، الفعاليات والنشاطات غير موجودة. الميزانية غير موجودة.	غير مرتبط بالمؤسسة الأم.	الإنجليزية، العربية	روزا لوكسمبورغ
اخبار عن نشاطات المؤسسة موجودة، الميزانية غير موجودة.		الإنجليزية، العربية، الإسبانية، البرتغالية.	الكتاب المقدس
			الانوف الحمر (الموقع غير موجود) <a href="http://www.rednosedspalestine.com">http://www.rednosedspalestine.com</a>
أخبار النشاطات، بيانات صحفية موجودة. الميزانية موجودة		الإنجليزية	The Holy Land Christian Ecumenical Foundation
النشاطات والتقرير السنوي موجودة لكل المؤسسة	موقع المؤسسة الأم.	لا وجود للعربية، انجليزية	Soir <a href="http://global.ma-niskohjalp.se">http://global.ma-niskohjalp.se</a>
يوجد تقرير عن العام ٢٠١٣، يتناول النشاطات في فلسطين.	موقع المؤسسة الام		The Olof Palme International Center <a href="http://www.palmecenter.se/en/about-palmecentret">http://www.palmecenter.se/en/about-palmecentret</a>
النشاطات، الأخبار، بيانات صحفية، التقارير المالية موجودة للمؤسسة ككل	موقع المؤسسة الأم	انجليزية	Hadicape <a href="http://www.handicap-international.org">http://www.handicap-international.org</a>

الانشاطات- الموزانة	الموقع الالكتروني	لغة الموقع الالكتروني	اسم المؤسسة
هنالك تقارير سنوي، وبيانات صحفية حول نشاطات المؤسسة ولكن للمؤسسة ككل مع المعلومات المالية.	موقع المؤسسة الأم	انجليزية	مؤسسة كارتر
البرامج، النشاطات، تقارير سنوية، ومالية.	موقع المؤسسة الأم	انجليزية، اسبانية	الاجاثة الكاثوليكية /http://www.crs.org
		الموقع لا يعمل	Universal education http://www.uef- eba.org
تقارير ادارية ومالية باللغة العربية، البرامج موجودة.	موقع المؤسسة الأم	انجليزية	Care http://www. /carewbg.org

من خلال الجدول السابق، وبناء على مراجعة المواقع الإلكترونية للمؤسسات المبحوثة، يتضح أن هناك ما يقارب نصف مؤسسات هذه العينة لا تحوي اللغة العربية. كما أن هذه النسبة تتكرر بالنسبة للمؤسسات التي تعتمد بالأساس على موقع المؤسسة الأم في الخارج والتي لا تدرج اللغة العربية كلغة اطلاع داخل الموقع ، وهذا ما يترك عائقاً لدى المواطن الفلسطيني في تتبع نشاطات وبرامج أو تقارير هذه المؤسسات. أما بالنسبة لبرامج المؤسسة ونشاطاتها وتقاريرها الإدارية والمالية فالملاحظ أن ربع مؤسسات العينة المبحوثة فقط هي من تنشر بشكل كامل النشاطات والبرامج والتقارير السنوية بما تحوي من معلومات إدارية ومالية.

وزارات الاختصاص ليس لديها كوادر كافية كما أن الكوادر الموجودة ليس مدربة بشكل مناسب. إن اصلاح أي جزء يجب أن يكون ضمن خطة واضحة لآلية التعامل مع المؤسسات الأهلية الأجنبية وقد تم تشكيل لجنة فنية بقرار من مجلس الوزراء بتاريخ ٧-٧-٢٠١٥ لمتابعة عمل الجمعيات الخيرية والهيئات غير الحكومية لدى وزارات الاختصاص وغير واضح انها مهتمة بالمؤسسات الاجنبية.

## النتائج

١. من خلال كل ما سبق توصلت الدراسة إلى النتائج التالية :
  - عدم توفر الكوادر البشرية والتجهيزات اللوجستية لمتابعة ملف الجمعيات الأهلية الأجنبية في وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص. ويمكن تلخيص الاستنتاجات بخصوص هذه المسألة في الآتي:
  - بالنسبة لوزارة الداخلية على الرغم من وجود كادر صغير لمتابعة هذا الملف إلا أنه يقوم بمهامه بفعالية عالية . ولكن يجب زيادة الكادر في وزارة الداخلية لمساعدتها في تطوير عملها على هذا الملف. فهناك مثلاً مدقق مالي لكل الجمعيات الأهلية والمحلية. فحجم العمل يتطلب توفير مدقق مالي خاص ومستشار قانون لدائرة الجمعيات الأجنبية في وزارة الداخلية.
  - بالنسبة لوزارات الاختصاص الإشكالية أوضح فالهيكل لبعض الوزارات يدل على عدم إمكانية هذه الوزارات لقيام بذلك وذلك لعدة أسباب :
  - أولاً: عدم وجود وحدة خاصة بالمنظمات الأهلية الأجنبية في كل الوزارات. ولذا في كثير من الأحيان يلحق هذا الملف بدوائر مختلفة . ويتم الاهتمام به حسب الأولويات الموجود في داخل الوزارة. وهذا يعني عدم وجود متابعة دائمة ومستمرة.
  - ثانياً: في بعض الوزارات حتى لو وجدت هذه الدائرة ليس لديها الطاقات البشرية واللوجستية للقيام بذلك.
٢. إن وزارة الاختصاص التي من المفترض أن تراقب على عمل الجمعيات بحسب اللائحة التنفيذية غائبة، إن وزارة الاختصاص المعنية في القانون والحاضرة بقوة في اللائحة التنفيذية هي مغيبة بالكامل على أرض الواقع. فعلى الرغم من صحة القول أن القانون أعلى من اللائحة التنفيذية وبالتالي القانون لم يعطِ الصلاحية لوزارة الاختصاص. ولكن وزارة الاختصاص لم تحاول الاستفادة من اللائحة التنفيذية التي اعطتها الصلاحيات. وذلك يعود ربما إلى النقطة الأولى من الاستنتاجات ضعف الإمكانيات البشرية واللوجستية. وفي ظل هذا الغياب تقوم وزارة الداخلية بمتابعة كل ما يتعلق بالمؤسسات الأهلية. ولذا المؤسسات الأهلية الأجنبية لا تعرف من هي وزارة الاختصاص كون وزارة الداخلية لم تقم بتحديد من هي وزارة الاختصاص حسب ما طلب منها في القانون. مما أدى لتغييب وزارة الاختصاص أكثر وأكثر. وربما هذا سيزيد من صعوبة إجراء تغيير على طريقة تعامل المنظمات الأهلية الأجنبية. فواضح من المقابلات أن المؤسسات الأجنبية تفضل تقليل عدد المؤسسات الرسمية الفلسطينية للتعامل معها. فهي ترى أن العلاقة مع وزارة الداخلية جيدة.
٣. التنسيق بين المؤسسات الفلسطينية الرسمية بخصوص رقابة ومتابعة الجمعيات الأجنبية في حده الأدنى. فكل جهة تقوم بعملها بمعزل عن الأخرى. فعلى الرغم من ذكر وجود تنسيق ولكن من أهم التنسيق المطلوبة هي بين وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص وديوان الرقابة. وهذا غير موجود على أرض الواقع.
٤. إن هناك تطوراً في عمل وزارة الداخلية التي شددت من عملية الرقابة على المؤسسات الأهلية الأجنبية. والدليل على ذلك ارتفاع عدد الجمعيات الأهلية الأجنبية المسجلة من ١٤٥ في عام ٢٠١٠ إلى ٢٤٥ في ٢٠١٥. طبعاً ليس ارتفاع أرقام المسجلين يعود إلى عمل وزارة الداخلية. فهناك عدد المؤسسات اضطر للتسجيل لكي يحصل على التمويل من جهات مختلفة والتي تشترط وجوب أن تكون المؤسسة مسجلة.
٥. من خلال المقارنة ما بين قائمة وزارة الداخلية والمؤسسات الأجنبية المذكورة في اجندة باسيا بقي هناك عدد قليل من المؤسسات الأهلية الأجنبية غير المسجلة طبعاً باستثناء التي تعمل في القدس. وفيما يلي تحديد المؤسسات التي بقيت بدون تسجيل. مع وجود وعود من قبل وزارة الداخلية بمتابعة ملفات جميع الجمعيات التي لم تسجل.

- ١ . DAAD- Ramallah
- ٢ . Hagar center- Nablus
- ٣ . Hanna Seidel Stiftung –Jenin
- ٤ . Konrad Adenauer stiftung –rammalah
- ٥ . Les enfants , le jeu et l’education- bethlehem
- ٦ . Medical aid for Palestinian –Rammallah
- ٧ . Amideast–American Mideast educational and training
- ٨ . Christian Peacemaker team- Hebron
- ٩ . Human appeal international- Jenin
- ١٠ . International solidarity movement.
- ١١ . International women’s peace service- salfit.
- ١٢ . Arab student aid international.

- ٦ . ان المؤسسات المسجلة في القدس والتي تقدم الدعم لمؤسسات في الاراضي الفلسطينية لا يتم العمل على دفعها للقيام بعملية التسجيل . فوزارة الداخلية تعتبر انه لا يمكن الرقابة على هذه المؤسسات . فلا بد من ايجاد طرق غير مباشرة لإجبار هذه المؤسسات على التسجيل . وخاصة أن العديد من هذه المؤسسات تعمل فقط في الاراضي الفلسطينية . اضع إلى ذلك أنه لا توجد عملية رقابة ومتابعة لهذه المؤسسات في القدس فكل ما يطلب منها هو دفع الضرائب والرسوم الاخرى التي تفرض عليها .
- ٧ . اتباع وزارة الداخلية آليات جديدة في الرقابة وفق ما يسمح به القانون والاستفادة مما تفرضه المؤسسات الرسمية الأخرى ساعدها في ضمان تجاوب المؤسسات الأجنبية بما تطلبه الوزارة منها .
- ٨ . غياب كامل لدور ديوان الرقابة على الجمعيات الأهلية الأجنبية على الرغم من وجود مرجعية قانونية تخوله الرقابة على هذه الجمعيات . فالتدقيق يتم على المؤسسات الأهلية الفلسطينية فمن غير الانصاف ان لا يتم الرقابة على المؤسسات الأجنبية . وخاصة أن بعض المؤسسات الأجنبية تصلح لان تكون عينة للدراسة من قبل ديوان الرقابة لان مخاطر اهدار الاموال تكون اكبر في هذه المؤسسات الاجنبية لارتفاع ميزانيتها . فالاهمية النسبية لبعض هذه المؤسسات كبير جدا . وهذان المعياران التي يعتمد عليهم ديوان الرقابة في اختيار العينة التي سيقوم بعمل رقابة عليها .
- ٩ . معظم المؤسسات الأجنبية المبحوثة لا يوجد لديها صفحة الكترونية منفصلة . كما أن ميزانيتها لا تشر .

## التوصيات

١. العمل على حل التناقضات القانونية القائمة ولكن هذا غير كافي كون الاشكالية ليست قانونية فقط.
٢. مطلوب من وزارات الاختصاص القيام بدورها المنوط بها حسب اللائحة التنفيذية. ولكن للقيام بذلك يتطلب وجود وحدة على هيكلية كل وزارة تكون مهمتها فقط متابعة الجمعيات الأهلية الأجنبية. بالإضافة إلى رصد هذه الوحدة بالكوادر البشرية. فيجب في كل دائرة للمنظمات الأجنبية ان يتوافر لها بحسب عدد الجمعيات التي تقع ضمن اختصاصها عدد من الكوادر. فمثلا وزارة الشؤون الاجتماعية والتي يقع ضمن اختصاصها عدد كبير من الجمعيات الأجنبية لا بد من توافر موظفين في الدائرة يتناسب وحجم الجمعيات المناط متابعتها. كما أنه لا بد من توفر موظف قانوني ومدقق حسابات بالإضافة الى موظفين للمتابعة والتنسيق مع هذه الجمعيات في كل وزارة.
٣. على ديوان الرقابة أن يدخل ضمن استراتيجيته الرقابة على المؤسسات الأهلية الأجنبية.
٤. تفعيل التنسيق بين مؤسسات السلطة الوطنية. ويمكن ان يكون هناك قاعدة بيانات موحدة لدى الوزارات والمؤسسات الحكومية التي من مهامها رقابة عمل هذه المؤسسات. فهذه فكرة موجودة وتم الحديث عنها ولكن لم يتم تفعيلها لغاية الآن.
٥. قيام وزارة الداخلية بمتابعة المؤسسات الأجنبية غير المسجلة حتى لا تكون هناك مؤسسات أجنبية غير مسجلة وان يتم رصد دائرة المؤسسات الأهلية الأجنبية في وزارة الداخلية بكادر، وتوفير مدقق مالي ومستشار قانوني خاص بالدائرة.
٦. العمل بطرق مباشرة وغير مباشرة للضغط على المؤسسات الأجنبية والتي تخدم الفلسطينيين والمسجلة في القدس بأن تدفعها للقيام بعملية التسجيل. فمع انعدام التسجيل تتعدم اي امكانية لعملية الرقابة. فمثلا يمكن العمل مع شبكة AIDA بدفع اعضاءها للتسجيل. فيمكن العمل مع هذه الشبكة لكي يتم الدفع بتسجيل هذه المؤسسات.
٧. النص على إلزام الهيئات الأهلية الأجنبية بوجود صفحة الكترونية منفصلة عن موقع المؤسسة الأم وأن تكون باللغة العربية. وأن تقوم المؤسسة بنشر موازاناتها وتقاريرها الإدارية.
٨. على ديوان الرقابة اعداد الكوادر والخبرات للقيام بالتدقيق على المؤسسات الأجنبية. وهذا يتطلب مستوى عالي من الخبرات في التدقيق.

يجب أن يرافق ذلك رفع كفاءات وزارات الاختصاص بتوفير الدعم والطاقت البشرية واللوجستيات. كذلك يجب ان يرافقه تنسيق واسع وتبادل معلومات بين المؤسسات الرسمية المناط بها عملية الرقابة والمتابعة للمؤسسات الأجنبية. وخاصة أن عدد كبير من المؤسسات أشار إلى عدم وجود تنسيق وتبادل المعلومات والتقارير التي تعطيها المؤسسات الأجنبية للمؤسسات الرسمية الفلسطينية. فقد تكرر ذكر تساؤل مهم من قبل المؤسسات الأجنبية لماذا يجب أن اعيد تسليم نفس الوثائق إلى وزارات اخرى ألا يفترض ان يكون هناك تبادل للمعلومات بين هذه المؤسسات؟ وهنا تظهر الحاجة إلى ضرورة وجود قاعدة بيانات موحدة بين جميع المؤسسات الحكومية. وهو ما يعفي المؤسسات الأجنبية من تسليم التقارير الى جهات مختلفة ويقي الجهات الحكومية المعنية على علم بكل المستجدات الحاصلة على هذا الملف<sup>١٠</sup>.

١٠. جلسة عقدها امان لنقاش مسودة التقرير مع الاطراف ذات العلاقة بتاريخ ٢٠١٦-٣-٣٠



