



دولة فلسطين

ديوان الرقابة المالية و الإدارية

التقرير ربع السنوي الثالث

المخالفات الأكثر شيوعا في المؤسسات الأهلية
و المنظمات غير الحكومية



رام الله-فلسطين

2013

رقابة و تدقيق من أجل البناء و التنمية و تعزيز الحكم الرشيد



دولة فلسطين

ديوان الرقابة المالية والإدارية

التقرير ربع السنوي الثالث للعام 2013

المخالفات الأكثر شيوعاً في المؤسسات الأهلية والمنظمات
غير الحكومية

رام الله - فلسطين

تشرين ثاني 2013

رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الرشيد

3	تقديم
4	المقدمة
5	الملخص التنفيذي
7	الفصل الأول: واقع المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية
8	لمحة عن المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية
9	الإطار القانوني:
11	أولاً: الهيئات الإدارية والعمومية
13	ثانياً: الأنظمة والتعليمات الداخلية
14	ثالثاً: إدارة الشؤون المالية
16	الفصل الثاني: المخالفات الجوهرية
19	1. المخالفات المالية والإدارية الجوهرية
19	أولاً: المخالفات المالية:
27	ثانياً: المخالفات الادارية:
29	2. المشاكل التي تواجه طواقم الديوان في التدقيق على المؤسسات والمنظمات غير الحكومية
29	3. شبهات الفساد وإجراءات الديوان
30	4. الأثر المالي المباشر والردود على التقارير الرقابية للعامين 2012 و 2013
32	النتائج الجوهرية:
33	الاستنتاجات الجوهرية:
35	التوصيات الجوهرية:
35	توصيات لوزارة الداخلية ووزارات الاختصاص
35	توصيات لهيئة مكافحة الفساد والجهات المختصة
36	توصيات للمؤسسات والمنظمات غير الحكومية



يأتي إصدار هذا التقرير الربعي الثالث للعام 2013 حول المخالفات الأكثر شيوعاً لدى المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية في المحافظات الشمالية، تطبيقاً للقانون الناظم لأعمال الديوان من خلال نشر التقارير الربعية والسنوية تعزيزاً لمبادئ الشفافية وقيم النزاهة في الأداء العام بمؤسسات دولة فلسطين.

لقد واصل الديوان ممارسته لأعماله واختصاصاته القانونية والرقابية بكافة أنواعها بخطى وثيقة ورؤية واضحة نابعة من إيمانه المطلق بأن بناء نظام النزاهة الوطني هو أحد مقومات الحكم الرشيد، وما لمسّه الديوان من دعم وردود فعل مؤيدة ومشجعة وداعمة لممارسة مهامه وواجباته من قبل فخامة الرئيس محمود عباس "حفظه الله" ودولة رئيس مجلس الوزراء الدكتور رامي الحمدالله، لما عكسته هذه التقارير من أهمية أبرزت دور الديوان في منظومة حماية المال العام، من خلال التأكد من مدى تطبيق الأنظمة والقوانين والتعليمات النافذة في الجهات الخاضعة والاستخدام الأمثل لمواردها المالية والبشرية.

يسعى ديوان الرقابة عبر تنفيذه للمنهجية الجديدة في التدقيق وإعداد التقارير الرقابية وما يمتلكه من كوادر مهنية متخصصة ساهمت في تحقيق جودة الأداء الرقابي في متابعة ما يصدر عنه من توصيات، والتحقق من إنفاذها والالتزام بفحواها واتخاذ التدابير اللازمة لتصويب المخالفات والانحرافات بما يفضي الى تحسين الأداء العام خدمةً للوطن والمواطن.

ونظراً لغياب المجلس التشريعي في متابعة تنفيذ توصيات ديوان الرقابة، فإن الديوان يسعى من هذا التقرير الى التأكيد على ضرورة تنفيذ الجهات الخاضعة لتوصياته وإلزامهم بها وفق القانون والنظام كما ونتطلع بأن يكون هذا التقرير بمثابة دليل إجراءات لمجالس إدارات المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية والطواقم التنفيذية.

واستكمالاً لمسيرة الديوان الجادة في تحسين أداء مؤسسات الدولة، أقدم لكم هذا التقرير بما يحتويه من ملاحظات وتوصيات مهمة كفيلاً بمساعدة أصحاب القرار على اتخاذ القرارات والإجراءات التعديلية اللازمة، بما يفضي الى تعديل السياسات وتصويب العمل المؤسسي في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية وصولاً الى مؤسسات فاعلة تقدم أجود الخدمات بكفاية وفاعلية واقتصاد.

والله الموفق ،،،

د.سمير أبو زيد

رئيس ديوان الرقابة المالية والإدارية

المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية في فلسطين هي مؤسسات غير ربحية تعمل على تعزيز مبدأ المشاركة في العمل الاجتماعي التطوعي، حيث تقوم بدور هام وحيوي في المجتمع الفلسطيني من خلال تقديم الخدمات الاجتماعية والصحية والاعاثية والاقتصادية والثقافية، ويعتمد قطاع المؤسسات الأهلية الفلسطيني في تمويل نشاطاته على التمويل والدعم الخارجي المقدم باسم الشعب الفلسطيني، ويلقى هذا القطاع اهتماماً متزايداً لدى المجتمع الفلسطيني وقيادته نظراً لاستهدافه الفئات المهمشة والفقيرة بشكل أساسي ومن ناحية أخرى نظراً لحجم العمل والإنفاق في هذا القطاع الذي يوظف عشرات الآلاف من أبناء الشعب الفلسطيني.

يهدف هذا التقرير إلى التأكد من مدى التزام المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية بتطبيق مبادئ الشفافية والنزاهة، وتنفيذ نشاطاتها وأعمالها وفقاً للقوانين الفلسطينية التي تحكم عمل هذه المؤسسات وخاصة قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، ولائحته التنفيذية والأنظمة الداخلية التي تحكم عمل تلك المؤسسات، والتأكد من أن بياناتها المالية تعبر بصورة عادلة عن مركزها المالي، وكشف أوجه الانحراف وشبهات الفساد إن وجدت.

تكمن أهمية التقرير كونه يسلط الضوء على واقع المؤسسات الأهلية الفلسطينية، والتجاوزات والمخالفات المالية والإدارية وسبل معالجتها وفقاً للقوانين والنظم الفلسطينية والمعايير الدولية الخاصة بإعداد التقارير والبيانات المالية.

انطلاقاً من الخطة السنوية لديوان الرقابة المالية والإدارية ونظراً لبعض الشكاوي والإبلاغات التي يتلقاها الديوان من المواطنين، والملفات المحولة إلى الديوان من الجهات الرسمية، فقد تم التدقيق على (27) مؤسسة خلال العامين 2012 و2013، وقد تناول الفصل الأول من هذا التقرير واقع المؤسسات والمنظمات الأهلية في فلسطين والإطار القانوني لها، في حين اشتمل الفصل الثاني منه على أهم المخالفات المالية والإدارية في المؤسسات التي تم تدقيقها، وبعض شبهات الفساد في هذا القطاع بشكل عام وإجراءات الديوان بالخصوص.

تناول هذا التقرير موضوع الرقابة المالية والإدارية وتقييم نظام الرقابة الداخلية في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية بالإضافة إلى الفحص والتدقيق في بنود الشكاوى والملفات المحولة للديوان بخصوصها سواء من المؤسسات الرسمية أو المواطنين، وقد تناول التقرير أهم المخالفات المالية والإدارية الجوهرية في قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية وملخصات التقارير الرقابية الصادرة، بالإضافة إلى أهم المخالفات في التقارير التي تم تحويلها لهيئة مكافحة الفساد لاستكمال التحقيق والبت فيها.

في إطار الجهود التي يبذلها الديوان للقيام بأعمال الرقابة والتدقيق على قطاع المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية باعتباره من أهم القطاعات التي يهتم بها الديوان لمعالجة جوانب القصور والضعف والحد من المخالفات الجوهرية المالية والإدارية ومحاربة الفساد وتحسين الأداء.

حيث يبين هذا التقرير أهم المخالفات والقضايا الجوهرية الأكثر شيوعاً وتكراراً في المؤسسات والمنظمات الأهلية بالإضافة إلى دراسة الوضع القانوني والتنظيمي لها ، وقسم التقرير إلى فصلين: الفصل الأول ويشمل الإطار القانوني والتنظيمي لهذه المؤسسات حيث تم التطرق إلى عددها وانتشارها وحجم التمويل فيها، بالإضافة إلى دراسة لنصوص قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000 وتحديد مدى امتثال الجمعيات له، وتبسيط الضوء على أهم مواطن الخلل في امتثال الجمعيات والمنظمات الأهلية له وللأنظمة والتعليمات المنظمة لعملها.

ويتضمن الفصل الثاني أهم المخالفات والقضايا الجوهرية الأكثر شيوعاً وتكراراً لدى هذا القطاع بما فيها المخالفات المالية والمخالفات الإدارية ومن دقة وعدالة البيانات المالية إلى الالتزام بإجراءات وقواعد الشراء والصرف والقبض وعملية صرف الرواتب والأجور واحتساب مخصصات نهاية الخدمة، بالإضافة لشبهات الفساد من مصاريف وهمية وتزوير بيانات ومستندات وتواقيع، وتزويد الديوان ببيانات مضللة وغير صحيحة، كما وتم تناول الأثر المالي الذي ضاع على خزينة دولة فلسطين وخزينة الجمعيات نفسها نتيجة عدم التزامها بالقوانين والأنظمة، بالإضافة إلى تبيان المعوقات والتحديات التي تواجه طواقم الديوان في التدقيق على الأهلية والمنظمات غير الحكومية، والردود على التقارير الرقابية ومدى التزام الجمعيات بالرد حسب متطلبات قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004.

اعتمد هذا التقرير على البيانات والمعلومات الواردة في تقارير الرقابة والتدقيق التي تم إنجازها خلال العام 2012 وحتى نهاية الربع الثالث من العام 2013 على قطاع المؤسسات والمنظمات الأهلية، حيث قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بإجراء تدقيق مالي وإداري على 27 مؤسسة، وتابع بعض الملفات المحولة للديوان من جهات الاختصاص.

بلغ مجموع الأثر المالي الذي ذهب هدراً على خزينة الدولة نتيجة عدم الالتزام في تطبيق أحكام القوانين والأنظمة التي تنظم عملها مبلغ (21906406 شيكل و10343 دولار)، كما بلغت قيمة المبالغ التي ذهبت هدراً على خزينة المنظمات غير الحكومية مبلغ (437552 شيكل و719151 دولار).

هذا ونتيجة لأعمال الرقابة والتدقيق على قطاع المؤسسات والمنظمات الأهلية، وتأكيدا على دور الديوان في معالجة المخالفات المالية والإدارية لدى هذه الجهات، فقد خلص التقرير إلى أهم التوصيات الجوهرية الواجبة تطبيقها وهي على النحو الآتي:

- ضرورة أن لا يقتصر دور الوزارات المختصة في المتابعة الشكلية لأداء هذه المؤسسات كالإهتمام ببعض المستندات والتقارير الدورية أكثر من اهتمامها بالأنشطة ومتابعتها، وعليه يتوجب على جهات الاختصاص القيام بالتقييم والمتابعة لبرامج وأنشطة هذه المؤسسات، والتأكيد على وضع معايير ومؤشرات الشفافية والمساءلة فيها.
- ضرورة وجود مرجع وطني لضبط ومتابعة أعمال المؤسسات والمنظمات غير الحكومية والتأكد من تماشيها مع الأهداف الوطنية.
- استكمال التحقيق في الملفات المحولة من الديوان لهيئة مكافحة الفساد بناءً على التجاوزات المثبتة بعملية التدقيق ومحاسبة المسؤولين عن هدر المال العام.
- العمل على استرداد كافة المبالغ التي تم الحصول عليها بطرق غير مشروعة وفق المادة رقم (42) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة (2004) من قبل الجهات المختصة.
- ضرورة قيام الجهات الحكومية والجهات ذات العلاقة العمل على تصويب الوضع الخاص بالموظفين العموميين الذين يعملون في المنظمات الأهلية بأجر، بما يتلاءم مع أحكام قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة (2005).
- ضرورة بناء أنظمة رقابة داخلية فاعلة لحماية أصول المؤسسة من الاختلاس والسرقة والتحايل، وتصميم إجراءات تنظيمية داخلية لتقليل مخاطر التلاعب بالبيانات المالية، ومخاطر استغلال المنصب الوظيفي.
- ضرورة المتابعة لسير عمل هذه المؤسسات من حيث التأكد من حوكمة العمل الإداري في هذه المؤسسات والتأكد من الالتزام بعقد الاجتماعات ورفع التقارير المالية والإدارية حسب الأصول.
- ضرورة تعديل قانون الجمعيات والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 بحيث يتضمن النص على العقوبات بخصوص المخالفات المرتكبة من قبل إدارة هذه المؤسسات ، النص على نشر البيانات المالية والإدارية والموازنات والتقارير المالية وحجم التمويل والمنح المقدمة لها بالإضافة إلى نص يحدد فترة مجلس الإدارة والحد الأقصى للدورات التي يحق له الترشح فيها.

الفصل الأول

واقع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية

- لمحة عن المؤسسات والمنظمات غير الحكومية
- الإطار القانوني
- الميئات الإدارية والعمومية
- الأنظمة الداخلية
- إدارة الشؤون المالية

يعتبر قطاع العمل الأهلي في فلسطين من أهم القطاعات الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع الفلسطيني، وشريكا فاعلاً للمؤسسات الحكومية والرسمية في تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، وعنصراً أساسياً في البنية الأساسية المكونة للوطن، حيث يضم هذا القطاع في نشاط عمله كافة المجالات والتخصصات الهامة المكملة لمؤسسات الدولة، إضافة إلى كونه قطاعاً يستقطب تمويلاً مالياً ضخماً مقدماً باسم الشعب الفلسطيني يصل إلى ملايين الدولارات، حيث بلغ متوسط نسبة تقديرات المساعدات الخارجية للمنظمات الفلسطينية غير الحكومية وفقاً لتقديرات البنك الدولي للأعوام (2000-2008)، ما يقارب 10% من إجمالي المساعدات الخارجية للضفة الغربية وقطاع غزة، كما تأثر سلباً حجم التمويل المقدم لمؤسسات الدولة بحجم التمويل المقدم لقطاع العمل الأهلي خلال الفترة (2000-2008) وازدادت حدته مع تدهور الظروف السياسية والأمنية في الأراضي الفلسطينية، مما جعل القطاع الأهلي في فلسطين قطاعاً هاماً مكملاً ومنافساً للقطاع الحكومي في ذات الوقت.

وينطوي هذا القطاع على عدد كبير من المؤسسات والجمعيات المنتشرة في كافة أرجاء الوطن وفي مناطق جغرافية لم يستطع القطاع الحكومي الوصول إليها وخدمتها بالشكل المطلوب، والعدد في ازدياد مستمر حيث بلغ عدد المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية المسجلة بموجب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 دون غيرها من المؤسسات الأخرى المشكلة لقطاع العمل الأهلي والمنظمة بموجب قوانين أخرى كالنقابات والأندية والجمعيات التعاونية في أواخر عام 2000 (930) مؤسسة وقد ازداد العدد خلال الفترة (2000-2007) ليصل إلى نحو (1500) مؤسسة، فيما تشير الإحصائيات الأخيرة لوزارة الداخلية لعام 2013 إلى أن عدد الجمعيات والمؤسسات المسجلة لديها يصل إلى (2895) مؤسسة.

وانطلاقاً من المقومات الرئيسية التي يقوم عليها قطاع العمل الأهلي والمرتكزة على العمل الحر الطوعي وغير الهادف للربح، كان لزاماً على مؤسسات هذا القطاع السعي للحصول على التمويل الكافي لضمان استمراريتها وقدرتها على تنفيذ رسالتها التنظيمية وأهدافها الاستراتيجية، غير أن هذا القطاع ارتكز بشكل كبير في تمويل مشاريعه وأنشطته المختلفة على الدعم الخارجي والدولي، فقد أشارت دراسة معهد (ماس) حول مصادر إيرادات المؤسسات الأهلية، إلى أن نسبة اعتماد هذا القطاع على الدعم الخارجي كمصدر للتمويل خلال عام 2008 قد بلغت 78.3% من مجموع الدعم المقدم في حين لم تتجاوز نسبة الدعم الداخلي (الإيرادات الذاتية) في ذات العام 12.4%⁽¹⁾، وقد بلغ حجم الدعم الدولي لهذا القطاع مبلغ (257 مليون دولار) في العام 2008.⁽²⁾

(1) دراسة صادرة عن معهد ماس للدراسات الاقتصادية والاجتماعية.

(2) دراسة صادرة عن مركز تطوير المؤسسات الأهلية (NDC).

لقد خضعت المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية في الأراضي الفلسطينية التي تم إنشاؤها وتسجيلها قبل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية عام 1994 للقوانين السارية في تلك الآونة في كل من مناطق الضفة وقطاع غزة، وهي قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية الأردني رقم (33) لسنة 1966 المعمول به في محافظات الضفة وقانون الجمعيات العثماني لعام 1907 المعمول به في محافظات غزة، واستمر العمل بهما حتى العام 2000 حين صدر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الأهلية ولائحته التنفيذية التي صدرت في العام 2003، وتم على أثرهما مطالبة الجمعيات والمؤسسات العاملة بتصويب أوضاعها القانونية بما يتلاءم وأحكام قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 واللائحة التنفيذية المنظمة له، وقد نظمت العديد من القوانين والتشريعات الفلسطينية الأخرى هذا القطاع.

فمن النص الدستوري المادة رقم (26) من القانون الأساسي الفلسطيني والتي تنص على "1- للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفرادا وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية:2- تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقا للقانون" إلى المادة رقم (1) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 والتي تستند لأحكام القانون الأساسي وتنص على "للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك تشكيل وتسيير الجمعيات الأهلية وفقا لأحكام القانون" وعليه فقد منح القانون الحرية الكاملة للمنظمات الأهلية في إدارة شؤونها والتصرف بأموالها وأنشطتها وإقامة المشاريع الخاصة بها، غير أنه في ذات الوقت أوجد المشرع النصوص القانونية المنظمة لعملها والمراقبة لأدائها المالي والإداري، حيث تضمن قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم 1 لسنة 2000 العديد من الأحكام النازمة لهذا القطاع على المستوى الإداري والمالي والإشرافي، فمن منح صلاحيات التسجيل لوزارة الداخلية وكل ما يرتبط بهذه العملية من مستندات وأوراق ثبوتية وخاصة النظام الأساسي للجمعية وما يجب أن يحتويه من بيانات، إلى إعطاء وزارة الاختصاص صلاحيات متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقا لأحكام القانون وإعطاء وزارة الداخلية أيضا صلاحيات المتابعة باشتراط وجود قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص، وتكون صلاحيات المتابعة في كل حالة لأغراض التثبت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقا لأحكام القانون ونظام الجمعية أو الهيئة الأساسي إضافة إلى إلزام الجهات المسجلة بموجب هذا القانون على وجوب تقديمها تقريرا سنويا محتويا على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة وآخر مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني يشمل و بشكل تفصيلي كامل إيرادات ومصروفات الجمعية.

كما خول المشرع لديوان الرقابة المالية والإدارية صلاحيات الرقابة اللاحقة على عمل هذا القطاع حيث نصت المادة (31) بند (7) من قانونه على " وفقاً لأحكام هذا القانون تخضع لرقابة الديوان الجهات التالية (الهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والنقابات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها)".

ولدى النظر إلى سلة التشريعات المنظمة لعمل هذا القطاع يسجل الديوان العديد من الملاحظات ومنها:

- قدم وقصور القوانين المنظمة لعدد من المؤسسات المشكلة لهذا القطاع، كقدم القانون المنظم لعمل الجمعيات التعاونية، وغياب الإطار القانوني الواضح المنظم لعمل النقابات.
- وجود عدد من الجمعيات التابعة لمنظمة التحرير الفلسطينية والتي أقرت من قبل المجلس الوطني الفلسطيني والعاملة بموجب أنظمتها الأساسية، حيث تتشابه مع بقية مؤسسات قطاع العمل الأهلي بغايات إنشائها وبقدرتها على استقطاب المنح الخارجية والمشاريع بل وتتفوق عليها أيضا بموازاناتها الضخمة نسبيا بالمقارنة مع جمعيات أخرى وبإشغالها لعدد كبير من الأيدي العاملة، وتختلف عن مؤسسات هذا القطاع بعدم خضوعها لأحكام ديوان الرقابة المالية والإدارية الخاصة بإجراء أعمال الرقابة والتدقيق عليها.
- استحداث شكل قانوني جديد خاص بإنشاء مؤسسات لغايات غير ربحية تتيح الفرصة لإنشاء أعداد أكبر من مؤسسات العمل الأهلي وضمن أحكام قانونية وتنظيمية أيسر إضافة الى عدم وضوح صلاحيات ديوان الرقابة المالية والإدارية بالرقابة عليها، ومثال ذلك قرار مجلس الوزراء رقم (3) لسنة 2010 بشأن نظام الشركات غير الربحية.
- إن المطلع على أحكام قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ومن واقع الرقابة التي يجريها الديوان على المؤسسات والمنظمات الأهلية، يرصد بعض الأمور الهامة التي لم يتطرق لها القانون ومنها:
- عدم نص القانون على العقوبات التي تفرض على المكلفين بإدارة الجمعيات في المخالفات التي حددها القانون في المادة رقم (17).
- عدم الزام هذه المؤسسات بنشر بياناتها المالية والإدارية وحجم التمويل والمنح المقدمة لها وإطلاع الجمهور عليها

وبالنظر الى مجالات قصور قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ومن خلال التقارير التي أعدها ديوان الرقابة المالية والإدارية على عمل المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية تم رصد الملاحظات التالية:

أولاً: الهيئات الإدارية والعمومية

لقد أوكل المشرع مهام إدارة الجمعيات وتسيير أمورها إضافة إلى مهام الرقابة والتوجيه إلى هيئات مرجعية مشكلة بموجب القانون وهي الهيئة العامة ومجلس الإدارة، فقد نصت المادة رقم (16) من القانون على وجود مجلس إدارة لكل جمعية واعتبرت المادة (17) المجلس مسؤولاً عن جميع أعمالها ونشاطاتها ويمثلها أمام الغير، وقد حددت المادة رقم (18) اختصاصات المجلس من إدارة شؤون الجمعية، وتعيين الموظفين، وإعداد البيانات المالية وتقديم التقارير السنوية والخطط والمشاريع للجمعية العمومية.

فيما حددت المادة رقم (20) أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل في الجمعية بأجر، وقد تناولت المادة رقم (21) مسألة انعقاد المجلس، في حين حددت المادة رقم (23) طبيعة تشكيل الجمعية العمومية بحيث تتكون من جميع الأعضاء الذين أوفوا التزاماتهم وفقاً للنظام الأساسي، وتناولت مسألة انعقاد الجمعية واختصاصاتها بوضع السياسات والتوجهات العامة للجمعية أو الهيئة وانتخاب أعضاء مجلس الإدارة، وعقد الاجتماعات العادية مرة واحدة كل سنة على الأقل للنظر في تقرير مجلس الإدارة عن نشاطات الجمعية أو الهيئة وتقرير مدقق الحسابات عن مركزها المالي والمصادقة عليه، وتعيين مدقق الحسابات.

كما تناولت المواد (6، 12، 13، 31، 33) من القانون صلاحيات الوزارة المختصة بمتابعة أعمال الجمعيات وصلاحيات حصولها على تقرير سنوي وآخر مالي في نهاية كل سنة مالية، كما حددت الأمور التي لا بد من إشعار الوزارة المختصة مسبقاً لتنفيذها، كجمع التبرعات من الجمهور وأمور أخرى لا بد من إخطار الوزارة المختصة عنها كإيداع بيان بكل تعديل أو تغيير يطرأ على مركزها أو نظامها أو أهدافها أو أغراضها أو أي تغيير في مجلس إدارتها، إضافة إلى إخطار الوزارة عن جهة إيداع الجمعية لأرصدها النقدية.

وقد تم تسجيل ما يأتي من ملاحظات خاصة على قصور القانون وعدم التزام الجهات بأحكامه:

1. لم ينظم قانون الجمعيات موضوع فتح باب العضوية للهيئة العامة للجمعية، كما لم يلزم النظام الأساسي للجمعية على تحديده، وذلك للحفاظ على حقوق المواطنين بالانضمام والمشاركة في الهيئات العامة للجمعيات القائمة، وقد لوحظ من خلال عمليات التدقيق على الجمعيات والهيئات الأهلية عدم التحديث على سجل أعضاء الهيئة العامة للعديد من الجمعيات نتيجة لعدم وجود نص قانوني يلزم بذلك.

2. قصور القانون الحالي في تحديد الفترة الزمنية للدورة الانتخابية الخاصة بمجالس الإدارة وعدم الزام الجمعيات في نظامها الأساسي على تحديدها، وقد لوحظ من خلال عمليات التدقيق احتفاظ مجالس إدارة بعض الجمعيات بصلاحيات رئاسة وإدارة الجمعية لفترات زمنية كبيرة تتجاوز في بعض الأحيان (15 عاماً).

3. لم يحدد القانون الحالي الحد الأدنى لعدد أعضاء الهيئة العامة كما ولم يلزم الجمعيات في نظامها الأساسي للجمعية على تحديده، حيث أعطى القانون حقا للهيئة العامة بموجب المادة (23) على عزل مجلس إدارة الجمعية وحجب الثقة عنه بموافقة ثلثي أعضاء الهيئة العامة على ذلك مع وجوب توفر هذا النصاب في الوقت الذي لا يحق لمجلس الإدارة نفسه التصويت في حالة حجب الثقة، وعليه وبشكل آخر اتفاق ضعفي عدد مجلس الإدارة على حجب الثقة، وقد أهملت هذه الصلاحيات في الحالات التي يكون فيها عدد الهيئة العامة مساويا لعدد مجلس الإدارة أو أقل من ضعفه، مع التركيز بأن القانون قد حدد عدد مجلس الإدارة بالمادة (16) بأن لا يقل عدد الأعضاء عن (7) ولا يزيد عن (13)، مما أفقد العديد من الهيئات العامة لبعض الجمعيات القدرة الفعلية على اتخاذ القرار وصلاحيات المساءلة الداخلية وينطبق الحديث على صلاحيات الهيئة في إقرار إدخال تعديل في نظامها يتعلق بغرض الجمعية أو اتحادها أو إدماجها، وقد لوحظ من خلال عمليات التدقيق على الجمعيات والهيئات الأهلية تهميش الدور الإشرافي للهيئة العامة وصلاحياتها الخاصة بالمساءلة الداخلية وأصبح دورها مغيبا وشكليا في أحسن ظروفه.

4. لقد سجل ديوان الرقابة المالية والإدارية بعض الملاحظات والمخالفات على مجالس إدارة الجمعيات والهيئات العامة فيها، ووزارة الاختصاص تمثلت بما يلي:

- تقصير مجالس إدارة بعض المؤسسات في ممارسة صلاحياتها ومهامها في متابعة الأمور المالية والإدارية الخاصة بتلك المؤسسات، ووضع الأنظمة والإجراءات الكفيلة لمعالجة الحالات المشتبه فيها بتجاوز النظام ومحاسبة مرتكبي التجاوزات.
- غياب الدور الرقابي والإشرافي الخاص بمجلس الإدارة المنوط بها وفقا للنظام الأساسي، حيث لا يتم مراجعة واعتماد المعاملات المالية (سندات الصرف ومعززاتها، وسندات القبض)، ويتم الاكتفاء بالتوقيع على الشيكات والحوالات البنكية دون وجود مراجعة مستندية سابقة.
- عدم انتظام اجتماعات مجالس الإدارة لبعض الجمعيات خلافاً للمادة رقم (21) الفقرة (1) من قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000.
- عدم قيام إدارة المؤسسة بدورها ومسؤوليتها في إعداد البيانات المالية وأوكلت المهمة لمدقق الحسابات من حيث اعداد البيانات وإيداء الراي فيها.
- عدم التزام أعضاء الهيئة العامة بدفع رسوم الاشتراك السنوية.

- عدم إجراء انتخابات دورية ومنتظمة لاختيار أعضاء مجالس الإدارة.
- لم تلتزم الهيئات العمومية لبعض الجمعيات بعقد اجتماعاتها السنوية وما يترتب عليه من عدم مراجعتها ومصادقتها على البيانات المالية والتقرير السنوي .
- تدخل مجلس الإدارة في الأعمال التنفيذية للجمعيات في ظل وجود مدير عام أو مدير تنفيذي للجمعية.
- عدم قيام الهيئة العامة لبعض الجمعيات بدورها في اختيار مدقق الحسابات القانوني للجمعية مما أدى إلى احتفاظ العديد من الجمعيات على مدقق بياناتها وحساباتها لفترات زمنية طويلة.
- ضعف متابعة أعمال بعض المؤسسات من قبل الوزارة المختصة اعمالاً لأحكام القانون، وانحصر دورها في متابعة الشكاوى وفي تلقي التقارير المالية والإدارية دون إجراء عمليات مراجعة أو تأكيد من مدى صحة البيانات المالية المقدمة في حين تولت وزارة الداخلية مهام المتابعة الدورية لهذه الجمعيات بديلاً عن الوزارة المختصة نتيجة لقصورها في تأدية المهام المناطة بها وفق القانون.

ثانياً: الأنظمة والتعليمات الداخلية

يعتبر قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية الإطار القانوني الناظم لعمل الجمعيات والمنظمات الأهلية، وقد نصت المادة رقم (4) والمادة رقم (5) على ضرورة وجود نظام أساسي خاص بالجمعية كشرط للتسجيل على أن يتضمن بيانات معينة عن الجمعية، ولعل من أهمها توضيح موارد الجمعية وكيفية استغلالها أو التصرف بها إضافة إلى تحديد طرق المراقبة المالية المتبعة.

ومن خلال التدقيق رصد الديوان الملاحظات التالية:

- عدم وجود أنظمة مالية أو تعليمات معتمدة ومتبعة لتنظيم الإجراءات والعمليات المالية في بعض المؤسسات.
- قصور الدورة المستندية لعمليات الشراء، حيث لا يتم تحرير سندات إدخال معتمدة، كما لا يتم التوقيع على استلام الطلبية (كحد أدنى) خلافاً للأنظمة المالية المعمول بها.
- قصور الإجراءات الرقابية على الإيرادات لعدم الفصل في صلاحيات تحصيل الإيرادات وصرفها وإيداعها، مما قد يؤدي إلى تضارب المصالح وتعريض الإيرادات للتصرف غير السليم، بالإضافة إلى عدم الدقة في رصد الإيرادات المصرح عنه.
- عدم وجود فصل في الواجبات والصلاحيات في إعداد واعتماد التسويات البنكية في بعض المؤسسات حيث تبين قيام المحاسب بإعداد التسويات البنكية، خلافاً لمقومات نظام الرقابة الداخلية والذي قد يؤدي إلى وجود بعض الأخطاء والفروقات وعدم اكتشافها وتصحيحها في الوقت المناسب.

- عدم الفصل بين صلاحيات تسجيل القيود المحاسبية وترحيلها، حيث يقوم المسؤول المالي "المحاسب" بكافة العمليات المحاسبية (تسجيل وترحيل واعتماد للقيود) ودون وجود مراجعة ومصادقة على القيود من قبل مستوى إداري ليس له علاقة بأعمال المحاسبة.
- افتقار بعض الجمعيات لوجود أنظمة إدارية داخلية وهيكل تنظيمي وسلم رواتب معتمد، في ظل عد تحديد القانون للحد الأدنى والحد الأعلى للأجور الخاصة بموظفي هذا القطاع، مما أدى لوجود تفاوت في الرواتب التي يتقاضاها موظفون في بعض الجمعيات بالمقارنة مع رواتب موظفي الإدارة التنفيذية في الجمعية ذاتها، هذا ويصل راتب المير العام أو المدير التنفيذي في بعض الجمعيات لأكثر من 6000 دولار.

ثالثاً: إدارة الشؤون المالية

أوجبت المادة رقم (30) من القانون انه لكل جمعية أو هيئة موازنة سنوية يشرف عليها أحد المحاسبين القانونيين ما لم تقل عن 1000 دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، وفي كلتا الحالتين يقدم مدقق الحسابات تقريراً عن المركز المالي للجمعية عن السنة المالية المنصرمة للجمعية العمومية لإقراره والمصادقة عليه.

ومن خلال التدقيق تم تسجيل الملاحظات التالية:

- البيانات المالية لبعض المؤسسات لا تظهر بعدالة من كافة النواحي الجوهرية مركزها المالي ونتائج أعمالها وتدقيقاتها النقدية وفقاً للمعايير الدولية لإعداد التقارير المالية.
- وجود شبهات تلاعب وفساد من قبل إدارة بعض المؤسسات نتيجة لقيامها بتزوير بعض المعززات والأدلة لإثبات بعض عمليات الصرف، حيث تولد لدينا شك مهني كبير بمدى عدالة وصحة البيانات المالية لتلك المؤسسات وخلوها من أخطاء الاحتيال والغش.
- اتباع بعض المؤسسات لسياسة إرجاع مبالغ نقدية من قبل بعض الموظفين وإيداعها في حساب الجمعية البنكي مع التأكيد بأن سياسة الإرجاع شفوية، ولا يوجد ضوابط رقابية كافية على عملية إرجاع المبالغ لحساب المؤسسة (قرار مجلس الإدارة، نسبة أو مبلغ الإرجاع) ولا يعطي تأكيداً حول عدم وجود مبالغ إضافية كارجاعات.
- غياب الشفافية من قبل إدارة بعض المؤسسات وامين الصندوق بما يتعلق بالمقبوضات النقدية، حيث لا يوجد ضوابط كافية تحكم عملية قبض التبرعات النقدية ولا تثبت قيمة المبالغ المقبوضة او تحدد الشخص المسؤول عن استلام المقبوضات، مما كان له تأثير مباشر على صحة البيانات المالية وعدالتها.

- عدم وجود أو اكتمال المعززات المرفقة بسندات الصرف لإتمام عمليات الشراء، إضافة إلى عدم الالتزام بالأحكام والقواعد العامة المنظمة لعمليات الشراء المتبعة من (إحضار شهادات خصم مصدر، خصم نسبة الضريبة على الدخل، استدراج عروض أسعار، طرح عطاءات) مما أدى إلى ضياع مبالغ على خزينة الدولة وعدم وجود شفافية في الأداء العام للمصاريف.
- عدم إعداد موازنة تقديرية خاصة بالإيرادات والمصروفات المتوقعة للعام، مما يفقد إدارة الجمعية أو المؤسسة أداة هامة من أدوات الرقابة والتوجيه لعملياتها المالية.
- قيام بعض مدققي الحسابات بإعداد البيانات المالية للجمعية والتدقيق عليها وإبداء الرأي فيها، خلافا للمعايير الدولية للتدقيق والتي تحدد مسؤولية الإدارة عن إعداد وعدالة عرض البيانات المالية الخاصة بالجمعية، ومسؤولية المدقق بإبداء الرأي في هذه البيانات المالية.
- حصول عدد من موظفي بعض الجمعيات على مبالغ مالية بدل تقديم خدمات مختلفة للجمعية تدخل ضمن اختصاصاتهم ومهامهم الوظيفية بموجب اتفاقيات مبرمة ومعتمدة من قبل الإدارة، بالإضافة إلى حصولهم على راتبهم الشهري كاملا.
- لوحظ عدم قيام بعض المؤسسات الأهلية بإرفاق الفواتير الضريبية والمعززات الأخرى الأصلية لبعض عمليات الشراء مع سندات الصرف.

الفصل الثاني

المخالفات المالية والإدارية الجوهرية في قطاع المؤسسات والمنظمات الأهلية

- المخالفات المالية والإدارية الأكثر شيوعاً
- المشاكل التي تواجه طواقم الديوان في التدقيق على المؤسسات والمنظمات غير الحكومية
- إجراءات الديوان المتعلقة بشبهات الفساد
- الأثر المالي المباشر على خزينة الدولة و خزينة المؤسسات والمنظمات غير الحكومية والردود على التقارير الرقابية

المخالفات المالية والإدارية الجوهرية في قطاع المؤسسات والمنظمات الأهلية

▪ أنجزت الإدارة العامة للرقابة على قطاع المؤسسات والمنظمات الأهلية (27) تقريراً خلال الأعوام 2012 و 2013 ، ومن واقع هذه التقارير فقد سجل الديوان العديد من الملاحظات والمخالفات المالية والإدارية الجوهرية، كما تم احتساب الأثر المالي الذي ذهب هدرًا على خزينة الدولة وخزينة هذه المؤسسات، بالإضافة إلى بعض شبهات الفساد وإجراءات الديوان بخصوصها، ومدى التزام هذه المؤسسات في الرد خطياً على تقارير الديوان.

هذا ويبين الجدول التالي المؤسسات التي تم تدقيقها:

المؤسسات والمنظمات الأهلية التي تم تدقيقها خلال الأعوام 2012 و 2013

الرقم	التقارير الرقابية	نوع التدقيق
1.	تحالف السلام الفلسطيني	مالي وإداري
2.	مركز التجارة الفلسطيني / بالتريد	مالي
3.	الهيئة الإسلامية المسيحية لنصرة القدس والمقدسات/	نشاطات أمين عام الهيئة السابق
4.	جمعية مخيم قلنديا التعاونية	مالي وإداري
5.	تقرير جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني/ فرع بني نعيم	مالي وإداري
6.	تقرير جمعية بيت أمر لرعاية الأيتام	مالي وإداري
7.	الجمعية الأهلية للمعاقين بصريا (مدرسة الشروق) / بيت لحم	مالي وإداري
8.	تقرير جمعية أصدقاء المريض الخيرية / يعبد	مالي وإداري
9.	تقرير جمعية بدو للتنمية والتطوير/ القدس	مالي وإداري
10.	تقرير جمعية العمل النسوي لرعاية وتأهيل المرأة / رام الله	مالي وإداري
11.	تقرير جمعية ياسمين الخيرية / رام الله	مالي وإداري
12.	جمعية مركز حواء الثقافي	مالي وإداري
13.	تقرير جمعية الزيتون للتنمية الشبابية	مالي وإداري
14.	تقرير جمعية المرابطات الخيرية	مالي وإداري

15.	منتدى شارك الشبابي	مالي
16.	جمعية مركز الديمقراطية وحقوق العاملين	مالي
17.	مؤسسة قيادات LEADERS	مالي
18.	جمعية الجنوب لتأهيل ورعاية المعاقين/ يطا	مالي وإداري
19.	جمعية أبو ديس التعاونية للمياه	مالي وإداري
20.	جمعية "الإحسان العربية الأرثوذكسية/ بيت جالا	مالي وإداري
21.	جمعية التطوير والنهضة الأسرية الخيرية/ دير سامت/ الخليل:	مالي وإداري
22.	الهيئة الفلسطينية للإعلام وتفعيل دور الشباب "بيالارا":	مالي وإداري
23.	مؤسسة تامر للتعليم الجامعي	مالي وإداري
24.	جمعية بيت دقو للتنمية والتطوير	مالي وإداري
25.	جمعية نشامى للتنمية الشبابية	مالي وإداري
26.	مركز أوتار للإبداع الفني والثقافي	مالي وإداري
27.	جمعية البنوك في فلسطين	مالي وإداري

تتطرق هذا الفصل إلى أهم المخالفات المالية والإدارية في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية للأعوام 2012 و2013.

أولاً: المخالفات المالية

❖ البيانات المالية لا تعبر بعدالة عن الوضع المالي لبعض الجمعيات وعن تدفقاتها النقدية للسنة المالية المنتهية بذلك التاريخ.

لقد اعتمد ديوان الرقابة المالية والإدارية مع بداية العام 2012 منهجية التدقيق المالي المستندة إلى إبداء الرأي المهني حول مدى دقة وعدالة البيانات المالية من خلال تقييم الأخطاء الجوهرية المكتشفة سواء الناتجة عن الخطأ أو الاحتيال، ومدى تأثيرها على عدالة ومصداقية البيانات المالية ولدى إجراء عمليات التدقيق سجلت الملاحظات التالية:

1. إبقاء المؤسسات على مدقق حساباتها القانوني لسنوات طويلة، وتقصير الهيئات العامة في ممارسة صلاحياتها في انتخاب مدقق الحسابات القانوني بشكل سنوي خلافاً للمادة رقم (23) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة (2000) مما يقوض مبدأ الشفافية ويعزز تضارب المصالح.
2. قيام المدقق الخارجي بإعداد القوائم المالية لبعض المؤسسات والتدقيق عليها في آن واحد، خلافاً للمعايير الدولية للتدقيق فيما يخص تحديد المسؤولية (مسؤولية الإدارة عن إعداد وعدالة عرض البيانات المالية الخاصة بالجمعية، ومسؤولية المدقق بإبداء الرأي في هذه البيانات المالية).
3. عدم التزام بعض الجمعيات بإقفال وإعداد الحسابات الختامية للجمعية بشكل دوري ومنتظم مع نهاية كل سنة مالية.
4. إبداء رأي متحفظ أو رأي سلبي في البيانات المالية ناتجة عن الخطأ في بعضها وعن الاحتيال في بعضها الآخر والتي تمس بعدالة ومصداقية هذه البيانات وهي كما يلي:
 - تبين وجود ازدواجية في التسجيل من خلال قيام المركز بتحميل نفس المصروف على مشروعين أو أكثر.
 - عدم الدقة في احتساب وعرض بعض الحسابات كمخصصات نهاية الخدمة للموظفين، استثمارات الجمعية، حساب فرق العملة، مما يؤدي إلى تضخيم هذه الحسابات أو تقليصها ما ينعكس سلباً على دقة البيانات المالية وصحتها.
 - وجود فرق بين رصيد الكشف التجميعي التفصيلي للمصاريف المدفوعة خلال السنوات محل التدقيق المعد من قبل طاقم الديوان والرصيد المثبت في تقرير مدقق الحسابات.

- عدم إفصاح القوائم المالية لبعض الجمعيات عن حسابات خاصة باستثمارات الجمعية ولم يتم الاعتراف بقيمتها وأرباحها خلال السنوات السابقة، كما لم يتم الاعتراف ببعض أصول الجمعية غير المنقولة (الأرض).
- الحصول على كتب تأييد سلبية لبعض حالات التدقيق الخاصة برصيد الذمم المدينة ، وكتب التأييد الخاصة بإثبات حدوث عمليات الصرف "المتطوعين".
- وجود أكثر من اسم (حساب) على النظام المحاسبي لنفس الشخصية الاعتبارية، مما يؤدي إلى الازدواجية في عملية التحميل والازدواجية في الصرف.
- لا يتم تسجيل وإثبات الذمم الدائنة والمدينة المستحقة، مع وجود عمليات شطب للذمة الدائنة دون وجود جدول تعمير للذمم واعتماد سياسة لشطب الديون.
- وجود فروق ما بين مجموع المصاريف المحملة على حساب بعض الموردين ومجموع الدفعات الصادرة لصالح الموردين بالنقص والزيادة، مع عدم التصريح عنها في الذمم الدائنة.
- اعتماد بعض المؤسسات على سياسة الإرجاع (إصدار معاملة الصرف والمعززات بقيمة مالية معينة ثم الاتفاق بشكل شفوي مع المستفيد لاستعادة جزء من المبالغ بهدف استنفاد موازنة المشروع واستخدام الإرجاعات في تمويل المصاريف الإدارية للجمعية)، مما لا يمكن طواقم التدقيق من الحصول تأكيد معقول حول عدم وجود مبالغ إضافية كإرجاعات لم يتم التصريح بها.
- التلاعب في القيود المحاسبية عبر تسجيل مصاريف عدة وإغلاقها في الجانب الآخر من القيد على حسابات التسويات (مصاريف غير نقدية) لهدف تسجيل مصاريف وهمية.
- عدم صحة وعدالة رصيد الموجودات المتداولة المصرح عنها في القوائم المالية، حيث لا يحتوي تقرير مدقق الحسابات الخارجي على المخزون النهائي للمواد التموينية المتوفرة في المؤسسة الاستهلاكية.
- من خلال المطابقة بين قيمة الأصول الثابتة في القوائم المالية المدققة وقيمتها في كل من ميزان المراجعة المعدل وسجل الأصول الثابتة، كما تبين وجود خلل في رصيد الاهتلاك المتراكم بين سجل الأصول وميزان المراجعة المعدل.

❖ ضعف التنظيم المالي والإداري وضعف إجراءات الرقابة والضبط الداخلي

تتناول الاجراءات الرقابة والضبط الداخلي كافة العمليات المالية والإدارية في المؤسسات، ومن خلال التدقيق تم تسجيل الملاحظات التالية:

1. افتقار العديد من الجمعيات لوحدة الرقابة الداخلية، وعدم وجود إجراءات رقابية بديلة، إضافة إلى غياب دور مجلس الإدارة في الرقابة على أعمال وأنشطة الجمعيات.
2. إن درجة الاعتماد على مقومات نظام الرقابة الداخلي والوثوق به "متوسط" لمعظم المؤسسات المدقق عليها خلال عام 2013، مع وجود عدد محدود من الجمعيات التي تمتاز بوجود مقومات رقابية سليمة، وتعاني العديد من الجمعيات الأخرى وخاصة الجمعيات الصغيرة والمتوسطة منها من قصور في تنظيمها المالي والإداري مما أثر سلباً على سلامة نظام الرقابة الداخلية لديها.
3. عدم وجود نظام مالي خاص لبعض المؤسسات والجمعيات وعدم انسجام أنظمة بعضها مع القوانين والأنظمة والقرارات والتعليمات النافذة المعمول بها في مؤسسات الدولة الفلسطينية، كما يؤخذ على أنظمة أخرى قصورها وعدم تلبينها لاحتياجات وتطور العمل في المؤسسة في ظل اتساع حجمها وزيادة عدد المؤسسات التابعة لها.
4. قصور بعض الأنظمة في معالجة بنود مهمة في التنظيم المالي وخاصة فيما يتعلق بموضوع الحسابات البنكية وإجراءات المتابعة الخاصة بها ومنها التسويات البنكية وإجراءات الرقابة عليها، إضافة إلى إجراءات القبض النقدي والإيداع في البنك وإدارة السلف والقروض.
5. حصول المدير التنفيذي على صلاحيات واسعة في إدارة شؤون بعض الجمعيات ماليا وإداريا إضافة إلى إعطائه صلاحيات التوقيع على اتفاقيات المشاريع والمفوض بالتوقيع على الشيكات.
6. الافتقار إلى وجود نظام محاسبي يشمل عمليات تسجيل وتبويب وترحيل للعمليات المالية، وعدم وجود دورة مستندية محكمة وواضحة لضبطها.
7. إن النظام المحاسبي المحوسب في بعض الجمعيات لا تتناسب واحتياجات الجمعية، حيث لا يمكن استخراج تقارير بمراكز التكلفة لكل مشروع بالإضافة إلى عدم إعطائه معلومات دقيقة وكاملة لتوفير أساس كافٍ لاتخاذ القرارات الإدارية بخصوص المشاريع المختلفة.
8. الافتقار لأداة هامة من أدوات الرقابة والتوجيه في عملياته المالية نتيجة لعدم الالتزام بإعداد الموازنات التقديرية السنوية.
9. لا تقوم بعض الجمعيات بتسجيل القيود المحاسبية بشكل يومي، حيث لوحظ أثناء التدقيق عدم وجود تسجيل منتظم للقيود المحاسبية.
10. عدم وجود فصل واضح في الواجبات والصلاحيات في إعداد واعتماد التسويات البنكية حيث تبين قيام المحاسب بإعداد التسويات البنكية، وتحرير سندات القبض اليدوية الالكترونية والقبض الفعلي للإيراد،

كذلك فإن المسؤول المالي "المحاسب" يقوم بكافة العمليات المحاسبية (تسجيل وترحيل واعتماد للقيد) ودون وجود مراجعة ومصادقة على القيد من قبل مستوى إداري ليس له علاقة بأعمال المحاسبة.

❖ عدم الالتزام بالقوانين والأنظمة والتعليمات النافذة

تعمل الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية ضمن منظومة التشريعات الفلسطينية النافذة، ومن أهمها قرار بقانون رقم (8) لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل، قانون ضريبة القيمة المضافة والتعليمات المنظمة لفواتير المقاصة وغيرها، ومن خلال التدقيق تم تسجيل ما يلي:

1. من خلال عمليات التدقيق تبين وجود عمليات شراء تقوم بها بعض الجمعيات دون الالتزام بارفاق شهادات خصم مصدر خلافا للمادة رقم (16) من قرار بقانون رقم 8 لسنة 2011 بشأن ضريبة الدخل.
2. لوحظ عدم التزام بعض الجمعيات للموردين بتقديم شهادات خصم مصدر، إضافة إلى عدم التزام بعضها باقتطاع ما نسبته (16%) على موردي السلع و(10%) على مقدمي الخدمات من قيمة الدفعات المستحقة لهم وتوريدها لدائرة ضريبة الدخل.
3. عدم التزام بعض الجمعيات بتطبيق قانون ضريبة الدخل فيما يخص الشرائح الضريبية.
4. لوحظ من خلال أعمال المراجعة توجه بعض الجمعيات إلى عدم الحصول على مخالصات ضريبية تخص ضريبة الدخل للموظفين في نهاية كل شهر خلافا للقانون.
5. تبين عدم التزام بعض الجمعيات بالحصول على فواتير مقاصة تخص كافة الخدمات والسلع الموردة من الجانب الإسرائيلي.
6. الجمع بين الوظيفة العمومية والعمل في الجمعية بذات الوقت، خلافا لمتطلبات قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 2005.
7. تقاضي أعضاء مجالس إدارة بعض الجمعيات رواتب شهرية خلافا للمادة رقم (20) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

◆ عدم الالتزام بإجراءات الشراء وإجراءات الرقابة الداخلية عليها حسب الأصول، وعدم إرفاق كافة المعززات المؤيدة لعمليات الصرف.

ومن خلال التدقيق لوحظ ما يلي:

1. عدم قيام الدائرة المالية في العديد من الجمعيات والمنظمات غير الحكومية بختم بعض الفواتير المدفوعة بختم "مدفوع" إضافة إلى عدم ختم بعض الشيكات بعبارة "يصرف للمستفيد الأول".

2. عدم وجود الإثباتات الكافية من إقرار استلام أو سند قبض أو صورة هوية فيما يتعلق بصرف المساعدات المالية سواء بشكل نقدي أو عن طريق شيكات.
3. عدم التزام بعض الجمعيات بإرفاق المعززات المستندية الكافية لإثبات عمليات الصرف، واللجوء إلى إرفاق صور للفواتير بدلاً عن الأصل.
4. لا تقوم بعض الجمعيات بالاحتفاظ بجميع الوثائق والمستندات والمعاملات المالية التي تخص السنوات السابقة.
5. عدم قيام بعض الجمعيات بإعداد نماذج استلام بالمواد المشتراة خلافاً للأنظمة المتبعة مما يؤدي إلى مخاطر إبرام صفقات من الباطن مع الموردين ومن التلاعب بالكمية والمواصفات.
6. قصور الدورة المستندية لعملية الشراء حيث لا يتم تنظيم سندات إدخال بالمواد التي يتم شراؤها، كما لا يوجد لجنة استلام لتحرير محاضر ضبط واستلام للمشتريات.
7. تبين قيام بعض المؤسسات باعتماد موردين ومقدمي خدمات للمؤسسة دون الالتزام بطرح عطاءات أو استدراج عروض أسعار خلافاً للنظام والتعليمات المالية الخاصة بالجمعية.
8. وجود قصور في عمليات شراء الخدمات في الجمعية حيث لا يتم تنظيم اتفاقيات، ودون وجود معززات تثبت عمليات الصرف.
9. استرداد لمصاريف وهمية غير حقيقية يتم استعادتها من الموردين وتسجيلها كإيرادات أخرى، حيث أن معظم تلك الإيرادات (التبرعات) تمت بالتزامن مع استلام الموردين لمبالغ مالية من الجمعية نتيجة عمليات مالية طبيعية (عمليات شراء).
10. تبين وجود ازدواجية في التسجيل من خلال قيام بعض الجمعيات بتحميل نفس المصروف على مشروعين أو أكثر.
11. عدم وجود آلية واضحة في اختيار الدورات وورشات العمل، حيث تبين أن الاختيار يتم بشكل شفوي دون توثيق، كما وأن صلاحيات اعتماد الاتفاقيات المبرمة قد فوضت للمدير التنفيذي منفرداً إضافة إلى كونه المفوض بالتوقيع على الشيكات، مما يدل على عدم وجود فصل في الصلاحيات وإمكانية وجود تضارب في المصالح واستغلال للمنصب الوظيفي.
12. عدم التزام بعض الجمعيات بالأحكام والقواعد العامة المنظمة لعمليات الشراء المتبعة من (إحضار شهادات خصم مصدر، خصم نسبة الضريبة على الدخل، استدراج عروض أسعار، طرح عطاءات) مما أدى إلى ضياع مبالغ على خزينة الدولة وعدم وجود شفافية في الأداء العام للمصاريف.

❖ ارتفاع نسبة الصرف على الرواتب والأجور من إجمالي مصروفات الجمعية وعدم الدقة في احتسابها

تستحوذ حسابات الرواتب والأجور إضافة إلى المنافع الأخرى (بدل نهاية الخدمة، صندوق التوفير، المكافآت المالية) على نسبة كبيرة من المصاريف الإجمالية للجمعيات وعليه كان لزاما على الديوان تدقيق هذا الحساب بشكل مفصل قائم على تدقيق المخاطر، ولدى إجراء عمليات التدقيق على حساب الرواتب ومنافعه سجلت الملاحظات التالية:

1. ازدواجية في صرف بعض رواتب الموظفين عبر حصولهم على رواتبهم كاملة إضافة إلى حصولهم على بدل تقديم استشارات ودراسات وخدمات أخرى أثناء أوقات العمل الرسمية.
2. من خلال التدقيق على حسابات الرواتب تبين وجود إيداعات بنكية بدل إرجاع مبالغ نقدية من قبل بعض الموظفين وإيداعها في حساب الجمعية البنكي ولا يوجد ضوابط رقابية كافية على عملية إرجاع المبالغ لحساب الجمعية، حيث إن وجود هذه المبالغ لا يعطي تأكيدا حول دقة حساب الرواتب وحساب التبرعات.
3. تحميل مصروف الرواتب والأجور بمبالغ ليست من مكونات الراتب، ودون وجود قرار مجلس إدارة يفيد بذلك مما أدى إلى تضخيم مصروف الرواتب.
4. عدم الدقة في احتساب مخصصات نهاية الخدمة للموظفين، إضافة إلى عدم وجود رصيد نقدي مكافئ للمخصص لدى البنوك.
5. نتيجة لوجود عجز مالي لدى بعض الجمعيات فقد تم استخدام المبالغ المالية من الحساب البنكي الخاص بصندوق توفير الموظفين.
6. دفع رواتب لبعض أعضاء الهيئات الإدارية تحت مسمى إكراميات ومخصصات وأتعاب دون وجه حق خلافا للمادة (20) من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.

❖ عدم الالتزام بالأنظمة والتعليمات وإجراءات الرقابية الداخلية في تسجيل الإيرادات والتصرف بها

تعتمد الجمعيات في تمويل أنشطتها على المنح الخارجية والداخلية المرتبطة بتنفيذ المشاريع، وعلى جزء بسيط من المشاريع المدرة للدخل، ويستأثر حساب الإيرادات بأهمية عالية عند التدقيق على البيانات المالية، بسبب ما يرتبط بهذا الحساب من مخاطر ضمنية متأصلة، ولدى إجراء عمليات التدقيق على حساب الإيرادات سجلت الملاحظات التالية:

1. قيام الإدارة المالية لبعض الجمعيات بالصرف المباشر من إيراداتها الداخلية قبل التسجيل والاعتراف بهذه الإيرادات في السجلات المحاسبية.

2. لا يوجد فصل بين سندات القبض الرئيسية وبين سندات القبض الفرعية، حيث يتم استخدام نموذج واحد لجميع الفروع دون تنفيذ باسم الفرع المستخدم لسند القبض. بالإضافة إلى عدم الالتزام باستخدام سندات القبض وفق التسلسل الرقمي الصحيح لها، حيث يتم استخدام أكثر من دفتر سند قبض في آن واحد.
3. لا يوجد رقابة كافية على وصولات القبض المستعملة في بعض الجمعيات، حيث لوحظ عدم الاحتفاظ بجميع النسخ النهائية لدفاتر وصولات القبض.
4. لا يتم ضبط عملية التبرعات النقدية بشكل سليم، حيث لا يتم الفصل بين مهام معد سند القبض ومهام أمين الصندوق خلافاً للمادة رقم (29) من النظام المالي الفلسطيني.
5. لا يتم الالتزام بإعطاء النسخة الأصلية من سند القبض للدافع خلافاً للمادة (31) فقرة (2) من النظام المالي الفلسطيني.
6. عدم الالتزام بفتح حسابات بنكية خاصة بكل مشروع بحيث يودع به حوالات المنح الواردة، ويغطي منه كافة المصاريف تنفيذاً لموازنات المشاريع.
7. تبين عدم الالتزام بتحصيل بدل رسوم اشتراكات الهيئة العامة خلافاً لقانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000.

❖ شبهات الفساد والتزوير وإساءة الائتمان

يولي ديوان الرقابة المالية والإدارية أهمية كبرى في التدقيق على الشكاوى والإبلاغات، ويركز في مهام التدقيق على تدقيق المخاطر وربطها بإجراءات التدقيق وأوراق الفحص، فقد نتج عن أعمال الرقابة والتدقيق التي أجراها الديوان اكتشافه لعدد من الحالات تدرج تحت تعريف جرائم الفساد حسب أحكام المادة رقم (1) من قانون مكافحة الفساد رقم (1) لسنة 2005، حيث بلغ عدد التقارير الرقابية على قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية في الأعوام (2012-2013)، والتي تم تحويلها إلى هيئة مكافحة الفساد لاستكمال الإجراءات (13) تقريراً رقابياً، مع العلم أن بعض هذه التقارير قد تمت من قبل الديوان بناءً على طلب من هيئة مكافحة الفساد بإجراء التدقيق المالي والإداري عليها من قبل الديوان، ومن أهم شبهات الفساد المكتشفة الحالات التالية:

1. قيام بعض الجمعيات بعقد صفقات من الباطن من خلال الاتفاق مع المورد على زيادة مبلغ بعض الفواتير لإظهارها للمانح وتنفيذ مستند الصرف ومن ثم استعادة الفرق عبر التبرعات، مما يعتبر احتيالياً كما ظهر في تعريف الاحتيال في معايير التدقيق الدولية وهو " فعل مقصود من قبل فرد أو أكثر من الإدارة المكلفة بالحوكمة أو الموظفين أو الأطراف الخارجية ينطوي على استخدام الخداع للحصول على منفعة غير عادلة أو غير قانونية.
2. تزوير المستندات الرسمية وتلفيق المعززات من خلال معاملات صرف لمستفيدين معينين ولدى تتبع المستفيد الأخير من عملية الصرف تبين أن المستفيدين هم أشخاص في الجمعيات.

3. تم صرف شيكات للمستفيدين مختومة بعبارة "يصرف للمستفيد الأول" من واقع سجلات الجمعية، ولدى تتبع النسخة الواردة من البنك من خلال كتب التأييد تبين أن المستفيد الأخير هم أشخاص آخريين خلافا لما هو مثبت في السجلات.
4. قيام بعض الجمعيات بتزويد الديوان بصور عن الشيكات الصادرة كمعزز أساسي لعمليات الصرف، مع تواجد ختم يصرف للمستفيد الأول عليها، غير أنه ولدى مقارنة الصور مع أصل الشيك لدى البنك، تبين عدم وجود هذا الختم، حيث تبين الختم على صورة الشيك وليس الأصل.
5. فقدان عدد من دفاتر سندات الصرف المستخدمة (التي تم تحريرها وفق التسلسل الرقمي) في بعض الجمعيات.
6. وجود شبهة بتزوير تقرير مدققي الحسابات الخاصة ببعض المشاريع، بغرض استيفاء شروط المؤسسة في الحصول على المنحة وقيام الدائرة المالية بتقديم سندات صرف ومعززات وهمية لإغلاقها.
7. خلط في الذمة المالية ما بين حسابات رئيس الجمعية وحسابات الجمعية نفسها، على الرغم من استقلالية كل من الذمتين.
8. وجود شبهات اختلاس والتعدي على أموال بعض الجمعيات من قبل إدارتها.
9. وجود تطابق ملحوظ في الخط المستخدم في الإعداد والمصادقة والاستلام النقدي (المستفيد) على مستندات الصرف اليدوية يدل على وجود مخاطر في صحة التصرفات المالية داخل الجمعية وابتعادها عن مبدأ الفصل في المهام والصلاحيات كأحد إجراءات الضبط الداخلي، بالرغم من أن مسألة إثبات تطابق الخطوط من عدمه هي مسألة قانونية تحتاج المضاهاة فيها للخبرة القانونية.
10. وجود إقرارات من قبل بعض الأشخاص ممن تم إدراج أسمائهم ضمن كشوف الصرف الخاصة بالمساعدات، بعدم استلامهم للمبالغ وعدم قيامهم بالتوقيع على سندات الاستلام التي زود بها الديوان.
11. تبين قيام الجمعيات بصرف المبلغ أكثر من مرة، وتحميله على نفس المشروع وبمسميات مختلفة.
12. وجود شبهات شراء فواتير ومعززات لإثبات عمليات صرف وهمية.
13. وجود شبهات حول وهمية ورش العمل والدورات التدريبية وتلفيق بعض المعززات وتزوير بعض المستندات الخاصة بها.

من خلال تدقيق الديوان على الجمعيات المذكورة فقد تبين ما يلي:

❖ عدم وجود نظام للرواتب مع عدم تحديد سقف لرواتب بعض المسميات، وعدم الالتزام بإجراءات الرقابة على عملية احتسابها، هذا وقد لوحظ ما يلي:

1. نظام الرواتب المستخدم في بعض الجمعيات لا يراعي المسميات الوظيفية المختلفة وعدد سنوات الخدمة للموظفين، ولا يوضح آلية احتساب الراتب والعلاوات الأخرى وأحياناً يكون غير معتمد من مجلس إدارة الجمعية.

2. ارتفاع في راتب المدير التنفيذي في عدد من الجمعيات، ووجود تفاوت كبير بين راتب المدير التنفيذي والإدارة العليا بشكل عام وبين رواتب باقي الموظفين، حيث يفوق راتبه في بعضها على مبلغ 6000 دولار.

3. لا يوجد رقابة كافية على تسجيل الدوام، وعدم اكتمال وشمولية سجل الحضور والغياب الخاص بضبط دوام الموظفين.

4. يتم احتساب مخصص نهاية الخدمة للموظفين، وقد لا يوجد مقابل نقدي لهذا المخصص، مما أدى إلى تقسيط مستحقات بعض الموظفين عند استقالتهم.

5. حصول العديد من موظفي الجمعيات على مبالغ مالية بدل تقديم خدمات مختلفة للجمعية تدخل ضمن اختصاصاتهم ومهامهم الوظيفية بالإضافة إلى حصولهم على راتبهم الشهري كاملاً دون وجود أي إثبات (نموذج عمل إضافي معتمد) يدل على تقديم الموظف لهذه الخدمات خارج أوقات العمل الرسمية.

6. يتم إبرام عقود عمل مع الموظفين في الجمعية في ظل عدم وجود وصف وظيفي وتوصيف للوظائف، وعدم تحديد المهام والواجبات.

❖ عدم قيام مجالس الإدارة بالمهام والواجبات المنوطة بها حسب القانون

من خلال التدقيق تبين ما يلي:

1. غياب الدور الرقابي والإشرافي الخاص بمجلس الإدارة، وقيام رئيس مجلس الإدارة بممارسة الأعمال التنفيذية (مدير تنفيذي) وتفرد بصلاحيات إدارة الشؤون المالية والإدارية.

2. عدم انتظام اجتماعات الهيئة الإدارية، إضافة إلى عدم دعوة الهيئة العامة لعقد اجتماعها السنوي، بموجب دعوات مكتوبة أو النشر في الصحف المحلية خلافاً للمادة (21) الفقرة (1) من قانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000.

3. عدم قيام الهيئة الإدارية بإعداد وإقرار الموازنة التقديرية السنوية خلافاً لنظامها الأساسي.
4. تقصير مجلس الإدارة بتأدية واجباته ومسؤولياته المنوطة به، من إدارة شؤون الجمعية المالية والإدارية والحفاظ على أصولها، إضافة إلى عدم اتخاذ إجراءات تنظيمية ورقابية.

❖ عدم قيام الهيئة العامة بدورها ومهامها حسب القانون

فيما يتعلق بأعمال الهيئة العامة فقد لوحظ ما يلي:

1. لم تلتزم الهيئة العمومية لبعض الجمعيات بعقد اجتماعها السنوي خلافاً لقانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000.
2. لم تقم الهيئة العامة بدورها في تعيين مدقق حسابات قانوني، للقيام بتدقيق البيانات المالية للجمعية، مع احتفاظ الجمعية بمدقق الحسابات لسنوات عدة.
3. عدم التزام أعضاء الهيئة العامة بدفع اشتراكاتهم السنوية في بعض الجمعيات.

❖ وجود بعض الملاحظات والمخالفات بخصوص الإجراءات التنظيمية في بعض الجمعيات.

فيما يتعلق بالإجراءات التنظيمية فقد لاحظ الديوان ما يلي:

1. حصول بعض الجمعيات على إنذار خطي من وزارة الداخلية بموجب المادة (37) من قانون الجمعيات والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000، نتيجة لعدم التزامها بتقديم التقرير المالي وانتهاء المدة القانونية لمجلس إدارة الجمعية، خلافاً للمادة (23) من القانون والمادتين (14,24) من النظام الأساسي.
2. أهداف وبرامج الجمعية المتشعبة وعدم وجود خطط مستقبلية ومحدودية التمويل، مما لا يعطي ضماناً لاستمرارية عمل الجمعيات في تقديم الخدمات وتحقيق الأهداف والغايات.
3. دفاتر سندات الصرف لبعض الجمعيات غير مصادق عليها من وزارة الاختصاص خلافاً للإجراءات الرقابية المتبعة.
4. صرف أموال الجمعية لغير الأغراض التي خصصت من أجلها ودون وجود أساس للصرف.

2. المعوقات والتحديات التي تواجه طواقم الديوان خلال التدقيق على المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية

يواجه طواقم الديوان العديد من المعوقات والتحديات في التدقيق على المؤسسات والمنظمات الأهلية وهي ما يلي:

- 1- ماطلة بعض المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية في تقديم المستندات والأوراق الرسمية للطواقم الرقابية في الأوقات المحددة والمطلوبة.
- 2- عدم توفر البيانات والمستندات المطلوبة لإتمام المهمة الرقابية كما هو مخطط لها.
- 3- نقص التأهيل المهني والعلمي لبعض الموظفين في الجمعيات مما يعيق عملية التواصل بين الطواقم الرقابية والمؤسسات والمنظمات الأهلية في الحصول على المعلومات.
- 4- عدم احتفاظ بعض الجمعيات بالمستندات والملفات والبيانات، مما يستدعي وقتاً أطول للحصول على المعلومات المطلوبة.
- 5- عدم وجود أنظمة مالية وداخلية تنظم أعمال بعض المنظمات الأهلية والجمعيات الخيرية.
- 6- قيام بعض الجمعيات بتعيين متطوعين للعمل لديها، دون وجود معايير للعمل التطوعي، ما يؤثر على فاعلية العمل في الجمعيات، وعدم التعاون الكافي مع طواقم التدقيق في العمل الميداني.
- 7- عدم وجود فصل في الصلاحيات والمسؤوليات في وظائف العاملين في بعض الجمعيات، ما يؤثر سلباً على آلية التعامل ما بين طواقم التدقيق والجهات الخاضعة.
- 8- عدم القدرة على ممارسة أعمال التدقيق على الجمعيات الموجودة في قطاع غزة وفي منطقة القدس، أو تلك الجمعيات التي لها فروع في تلك المناطق.

3. شبهات الفساد المكتشفة وإجراءات الديوان في التعامل معها

فيما يتعلق بشبهات الفساد المكتشفة وإجراءات الديوان في التعامل معها، فقد سجل الديوان الملاحظات التالية:

1. تلقي موظفي بعض الجمعيات مبالغ مالية لحساباتهم الشخصية، مستخدمين اسم المؤسسة التي يعملون فيها وهذا يدل على وجود تضارب مصالح وسوء استخدام السلطة.
2. عقد صفقات من الباطن من خلال الاتفاق مع المورد على زيادة بعض الفواتير لإظهارها للمناح ومن ثم إعادة جزء من المبلغ عن طريق تبرعات والذي يدل على وجود عملية احتيال وذلك كما ورد في تعريف الاحتيال حسب معايير التدقيق الدولية، كما يثير الشكوك حول الحصول على منفعة وريح شخصي للقائمين على هذه الصفقات دون علم ادارة الجمعية حيث لا يوجد ضمانات بأن المبلغ المسترد تم تسجيله بشكل كامل كإيرادات تبرعات.
3. صرف بعض الجمعيات لمبالغ مالية بانتحال أسماء أشخاص لم يتعاملوا أبداً مع تلك الجمعية.

4. قيام إحدى الجمعيات بتزويد ديوان الرقابة بصور شيكات يظهر عليها "يُصرف للمستفيد الأول" - تبين لاحقاً أن ختم تلك الشيكات تم على صور الشيكات وليس على الشيكات الأصلية، وذلك من أجل تجبيرها وتحقيق منافع شخصية للمدير المالي ومدير المشاريع بالجمعية.
5. وجود استغلال للمنصب الوظيفي من خلال أنه يتم تفويض المدير المالي منفرداً باعتماد الاتفاقيات المبرمة مع منسقي الدورات والورشات، وتفويضه بالتوقيع على الشيكات الصادرة - علماً بأن معظم الاتفاقيات تتم بشكل شفوي.
6. امتلاك بعض الجمعيات لأراضي وعقارات دون الإفصاح عنها في البيانات المالية، ودون احتفاظ الجمعية بنسخ عن سندات الملكية - وذلك يدل على شبهة تسجيل الأراضي والعقارات بأسماء شخصية.
7. تحميل نفس المصروف على مشروعين مختلفين أو أكثر، بهدف استنزاف موازنات المشاريع، وصرف الأموال في غير الأوجه المخصصة لها.
8. استخدام موظفي الجمعيات كمدرّبين ومستشارين وميسري ورشات عمل، وهذا انحراف عن مبادئ الشفافية والنزاهة في استخدام الموارد البشرية.
9. الإزدواج في صرف رواتب بعض الموظفين بطرق غير قانونية.

4. الأثر المالي المباشر على الجمعية وخزينة الدولة والردود على التقارير الرقابية للعامين 2012 و 2013

- بلغ مجموع الأثر المالي الذي ضاع على خزينة دولة فلسطين نتيجة الممارسات الخاطئة والمخالفات المرتكبة في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية التي تم تدقيقها خلال الأعوام 2012 و 2013 مبلغ 21906406 شيكل ومبلغ 10343 دولار.
- بلغ مجموع الأثر المالي الذي ضاع على خزينة المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية التي تم تدقيقها خلال العامين 2012 و 2013 مبلغ 437552 شيكل ومبلغ 719151 دولار.
- بلغ عدد التقارير الصادرة والمعدة من قبل الإدارة العامة للرقابة على المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية خلال العامين 2012 و 2013 (27) تقريراً، في حين التزمت (14) مؤسسة في الرد خطياً على تقارير الديوان، أي ما نسبته 52% من إجمالي عدد التقارير، في حين لم ترد خمس مؤسسات على تقارير الديوان وذلك إقراراً منها لما جاء في التقرير ومما يشكل مخالفة إدارية حسب المادة رقم (36) فقرة (ب) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة 2004، وأن الجزء المتبقي من المؤسسات لم يرد على تقارير الديوان كون التقارير تم تحويلها لجهات رسمية وجهات اختصاص.

هذا ويوضح الجدول التالي المؤسسات التي ردت على ملاحظات الديوان ونوع الرد لكل منها:

مدى التزام الجهات الخاضعة في الرد على تقارير الديوان ونوع الرد

الرقم	المؤسسة	نوع الرد	
		ايجابي	عادي
1.	جمعية ياسمين الخيرية / رام الله	✓	
2.	جمعية العمل النسوي لرعاية وتأهيل المرأة / رام الله	✓	
3.	الجمعية الأهلية للمعاقين بصريا (مدرسة الشروق) / بيت لحم	✓	
4.	جمعية أصدقاء المريض الخيرية / يعبد	✓	
5.	جمعية الزيتونة للتنمية الشبابية / رام الله	✓	
6.	جمعية أبو ديس التعاونية للمياه / منطقة القدس	✓	
7.	جمعية مركز الديمقراطية وحقوق العاملين/ رام الله		✓
8.	جمعية الإحسان العربية الأرثوذكسية - بيت جالا		✓
9.	مؤسسة تامر للتعليم المجتمعي/ رام الله		✓
10.	الهيئة الفلسطينية للإعلام وتفعيل دور الشباب "بيالارا"/ رام الله		✓
11.	جمعية الجنوب لرعاية وتأهيل المعاقين / يطا - الخليل		✓
12.	جمعية البنوك في فلسطين / رام الله	✓	
13.	مؤسسة قيادات (LEADERS) / رام الله	✓	
14.	جمعية مخيم قلنديا التعاونية		✓

- رد إيجابي: موافقة الجهة للديوان في المخالفات الواردة بالتقرير مع التأكيد على التزام الجهة بتوصيات الديوان.
- رد عادي: موافقة الجهة للديوان في المخالفات الواردة في التقرير مع تبرير لبعض الأخطاء والمخالفات غير الجوهرية مع الالتزام بمعظم التوصيات.
- رد مع تحفظ: موافقة الجهة للديوان في العديد من المخالفات والملاحظات، ومخالفته والتحفظ على بعض المخالفات والملاحظات غير الجوهرية.

على ضوء ما تقدم فقد خلص التقرير الى النتائج التالية:

1. عدم الالتزام بإعداد وعرض البيانات والتقارير المالية الختامية وفق الأصول والمعايير المحاسبية الدولية.
2. عدم إقفال وإعداد الحسابات الختامية من قبل إدارة بعض الجمعيات.
3. تسجيل مصاريف ورواتب وهمية وازدواج في صرف رواتب بعض الموظفين.
4. هنالك خلط في الذمة المالية ما بين حسابات رئيس الجمعية وحسابات الجمعية نفسها، على الرغم من استقلالية كل من الذمتين.
5. وجود شبهات حول وهمية ورشات العمل والدورات التدريبية وتلفيق المعززات وتزوير المستندات.
6. عدم الفصل بين صلاحيات تسجيل القيد المحاسبي وترحيله، حيث يقوم المسؤول المالي "المحاسب" بكافة العمليات المحاسبية (تسجيل وترحيل واعتماد للقيد) ودون وجود مراجعة ومصادقة على القيد من قبل مستوى إداري ليس له علاقة بأعمال المحاسبة.
7. صرف شيكات دون ختمها بعبارة " يصرف للمستفيد الأول " الأمر الذي لا يعطي تأكيداً بخصوص المستفيد الفعلي من الشيكات، وقد يؤدي الى إمكانية تجبير الشيكات لمصالح ومنافع شخصية.
8. حصول المدير التنفيذي على صلاحيات واسعة في إدارة شؤون بعض الجمعيات ماليا وإداريا إضافة إلى إعطائه صلاحيات التوقيع على اتفاقيات المشاريع والمفوض بالتوقيع على الشيكات.
9. عدم وجود الإثباتات الكافية من إقرار استلام أو سند قبض أو صورة هوية فيما يتعلق بصرف المساعدات المالية سواء بشكل نقدي أو عن طريق شيكات
10. عدم الزام بعض الجمعيات للموردين بتقديم شهادات خصم مصدر، إضافة إلى عدم التزام بعضها بالاقطاع على مقدمي الخدمات من قيمة الدفعات المستحقة لهم وتوريدها لدائرة ضريبة الدخل.
11. عدم التزام بعض الجمعيات بالأحكام والقواعد العامة المنظمة لعمليات الشراء المتبعة من (إحضار شهادات خصم مصدر، خصم نسبة الضريبة على الدخل، استدراج عروض أسعار، طرح عطاءات) مما أدى إلى ضياع مبالغ على خزينة الدولة وعدم وجود شفافية في الأداء العام للمصاريف.
12. عدم وجود وحدة رقابة داخلية، بالإضافة إلى غياب دور مجلس الإدارة في الرقابة على أعمال وأنشطة الجمعية.
13. لا يتم تسجيل وإثبات الذمم الدائنة والمدينة المستحقة، وعدم التزام الجمعية بتحصيل بدل رسوم اشتراكات الهيئة العامة خلافا لقانون الجمعيات رقم (1) لسنة 2000.
14. قيام الإدارة المالية بالصرف المباشر من إيراداتها الداخلية قبل التسجيل والاعتراف بهذه الإيرادات في السجلات المحاسبية.

على ضوء النتائج فقد خلص الديوان الى الاستنتاجات التالية:

1. ضياع مبالغ مالية على خزينة دولة فلسطين بقيمة 21906406 شيكل و 10343 دولار، نتيجة لعدم التزام قطاع المؤسسات والمنظمات الأهلية بالقوانين والأنظمة المعمول بها في فلسطين.
2. ضياع مبالغ مالية على خزينة الجمعيات نتيجة سوء الاستخدام وإساءة الائتمان الممارسة من قبل الإدارة العليا في قطاع المؤسسات والمنظمات غير الحكومية بقيمة 437552 شيكل و 719151 دولار.
3. تهاون العديد من مجالس إدارة الجمعيات والمؤسسات في تحصيل بدل رسوم العضوية (الاشتراكات السنوية) لأعضاء الجمعية العمومية.
4. عدم إقفال حسابات بعض الجمعيات وعدم إعداد الحسابات الختامية لبعضها، والبيانات المالية لا تُعطي صورة صادقة وعادلة عن الوضع المالي للجمعية وعن أدائها المالي في البعض الآخر.
5. وجود تزوير لبعض تقارير مدققي الحسابات وبعض السندات الرسمية وتقديمها للجهة المانحة لاستيفاء شروط المؤسسة في الحصول على المنحة، وقيام الدائرة المالية بتقديم سندات صرف ومعززات وهمية لإغلاق قيمتها.
6. عدم وجود نظام مالي ونظام محاسبي وتعليمات وإجراءات مالية محددة لبعض لجمعيات يحدد فيه جميع الإجراءات والصلاحيات المالية الخاصة بتسجيل وحفظ البيانات المالية والحصول على التقارير المالية.
7. وجود خلط في الذمة المالية ما بين حسابات بعض الجمعيات والحسابات الشخصية لرئيس مجلس الإدارة، على الرغم من استقلالية كل من الذمتين.
8. تحويل 13 ملف من بين الجمعيات المذكورة لهيئة مكافحة الفساد خلال العامين 2012 و 2013 لاستكمال التحقيق فيها بسبب تسجيل الديوان اختلاس مبالغ مالية في بعضها، واستغلال المركز الوظيفي لمنافع شخصية في البعض الآخر، مع وجود مصاريف ورواتب وهمية.
9. عدم التزام عدد من الجمعيات بالقوانين والتعليمات المنظمة لعمليات الصرف والشراء فيما يتعلق بطرح العطاءات واستدراج عروض الأسعار، وعدم الالتزام بإحضار خصم المصدر، وفواتير ضريبية، بموجب أوامر شراء وسندات إدخال.
10. عدم إتباع الطرق السليمة في تحصيل الإيرادات النقدية والعينية وعدم وجود إجراءات رقابية أو إجراءات تنظيمية تساعد في التحقق من مصداقية المبالغ المحصلة.
11. الصرف المباشر من الإيرادات التي تجبى قبل تسجيلها رسمياً في السجلات المالية للجمعية، وصرف بعض أموال الجمعية لغير الأغراض التي خصصت من أجلها.

12. قصور في الدورة المستندية لعملية التبرعات العينية حيث لا يتم إثبات كميات المواد العينية المستلمة بموجب كشوفات معتمدة ومصادق عليها، ولا يتم تنظيم سندات إدخال بالمواد المستلمة نهائياً، بالإضافة إلى عدم وجود لجنة استلام لتحرير محاضر ضبط واستلام للتبرعات العينية.
13. قصور في مقومات أنظمة الرقابة والضبط الداخلي المطبقة في بعض الجمعيات إضافة إلى غياب الدور الرقابي والإشرافي الخاص بمجلس الإدارة.
14. ندب موظفين من بعض الوزارات للعمل في بعض الجمعيات خلافاً للمادة رقم (61) من قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة 2005.
15. الصلاحيات الواسعة لكل من رئيس مجلس الإدارة والمدير التنفيذي ، مما قد ينشأ عنه استغلال للمنصب الوظيفي.
16. أهداف وبرامج بعض الجمعيات متشعبة ولا يوجد خطط مستقبلية، مما لا يضمن تحقيق الأهداف والغايات التي أنشأت من أجلها الجمعيات.
17. عدم التزام الهيئة الإدارية في بعض الجمعيات بالاجتماعات الدورية والأعمال المنوطة بها حسب قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية وتهميش دور الهيئة العامة الرقابية على أعمال الجمعية وتفرد مجلس الإدارة ومديرها بالتنفيذي بكافة القرارات المالية والإدارية الخاصة بالجمعية.
18. احتفاظ أعضاء مجالس إدارة بعض الجمعيات بمناصبهم لفترات زمنية تتجاوز عشر سنوات، في بيئة عمل تتزايد فيها فرص استغلال المنصب الوظيفي.
19. تقصير وزارات الاختصاص في متابعة أعمال ونشاطات هذه المؤسسات، بالإضافة إلى عدم إلزام وزارات الاختصاص للمؤسسات المدرجة ضمن اختصاصها بتقديم التقارير الدورية عن نتائج الأعمال والأنشطة بهدف المتابعة وتقييم الأداء.

من أجل تحقيق الشفافية والمساءلة والمحاسبة والنزاهة والوصول إلى نظام رقابة فعال ولتحقيق درجة وثوق عالية بسير العمل في المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية يوصي الديوان بما يلي:

توصيات لوزارة الداخلية ووزارات الاختصاص

1. ضرورة قيام كل من وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص بمتابعة عمل الجمعيات وفقا للمهام والواجبات الموكلة اليها بموجب أحكام قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.
2. ضرورة أن لا يتوقف دور الوزارات المختصة عند المتابعة الشكلية لأداء هذه المؤسسات والتي في الغالب تهتم ببعض المستندات والتقارير الدورية أكثر من اهتمامها بالأنشطة ومتابعتها، بل تجاوز ذلك بتنفيذ تقييم ومتابعة لبرامج وأنشطة هذه المؤسسات، ووضع معايير ومؤشرات للشفافية والمساءلة فيها.
3. ضرورة الزام هذه المؤسسات بنشر موازاناتها وتقاريرها مالية والإدارية للجمهور تحقيقا لمبادئ الشفافية والنزاهة.
4. ضرورة التأكد من وجود أنظمة داخلية ومالية وإدارية معتمدة لمؤسسات المسجلة والمرخصة والتي سيتم ترخيصها مستقبلاً.
5. ضرورة وجود مرجع وطني لضبط ومتابعة أعمال هذه المؤسسات والتأكد من تماشيها مع الاهداف الوطنية.

توصيات لهيئة مكافحة الفساد والجهات المختصة

1. يوصي ديوان الرقابة المالية والإدارية باستكمال التحقيق في الملفات المحولة لهيئة مكافحة الفساد بناءً على التجاوزات المثبتة بعملية التدقيق ومحاسبة المسؤولين عن هدر المال العام.
2. ضرورة العمل على استرداد كافة المبالغ التي تم الحصول عليها بطرق غير مشروعة وفق المادة رقم (42) من قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم (15) لسنة (2004).
3. ضرورة قيام الجهات الحكومية والجهات ذات العلاقة العمل على تصويب الوضع الخاص بالموظفين العموميين الذين يعملون في المنظمات الأهلية بأجر، بما يتلاءم مع أحكام قانون الخدمة المدنية المعدل رقم (4) لسنة (2005).
4. ضرورة بناء قاعدة بيانات لتتبع تدفق المساعدات للمنظمات غير الحكومية لتكوين صورة شاملة للموارد المالية والمنح المقدمة باسم الشعب الفلسطيني.
5. ضرورة تعديل قانون الجمعيات والهيئات الأهلية رقم لسنة 2000 بحيث يتضمن ما يلي:
 - النص على العقوبات بخصوص المخالفات المرتكبة من إدارة هذه المؤسسات.

- النص على نشر البيانات المالية والإدارية والموازنات والتقارير المالية وحجم التمويل والمنح المقدمة لها.
- النص على تحديد فترة مجلس الإدارة والحد الأقصى للدورات التي يحق له الترشح فيها.

توصيات للمؤسسات والمنظمات غير الحكومية

1. على إدارة الجمعيات إبلاغ الديوان بأية مخالفات أو وقائع اختلاس أو سرقة أو تبديد للأموال العامة فيها فور اكتشافها عملاً بأحكام قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم 15 لسنة 2004.
2. على مؤسسات هذا القطاع العمل على إيجاد مصادر تمويل بديلة داخلية، وتنمية مواردها المالية الذاتية.
3. التنسيق بين هذه المؤسسات للتخطيط لمشروعات وبرامج أكثر فاعلية لتلبية احتياجات المواطنين.
4. ضرورة قيام مجالس الإدارة والهيئة العامة للجمعيات بممارسة صلاحياتها الموكلة لها وفقاً للمادة (18) من قانون الجمعيات رقم 1 لسنة 2000.
5. ضرورة إيجاد نظام رقابة فعال لإدارة الصندوق النقدي وصندوق التبرعات وتوزيع المساعدات في الجمعيات.
6. ضرورة ختم جميع الشيكات الصادرة من الجمعية بعبارة "يصرف للمستفيد الأول"، تفادياً لتجييرها لمنافع شخصية.
7. ضرورة وجود وإعداد سجل للأصول الثابتة واحتساب جميع الأصول ضمن القوائم المالية.
8. ضرورة التزام كافة أعضاء الهيئة العامة في الجمعية بتسديد اشتراكاتهم السنوية، وضرورة إتباع الإجراءات السليمة في عمليات التعيين والتوظيف.
9. ضرورة تنظيم استخدام دفاتر سندات القبض حسب الأصول، وضرورة وجود آليات ضبط وحماية كافية للأموال المستلمة وتحديد واعتماد شخص معين لهذه العملية.
10. ضرورة إعداد واعتماد أنظمة مالية خاصة بالجمعيات يحدد فيه جميع الإجراءات والصلاحيات المالية وفقاً للتسلسل والاختصاصات، ومرجعاً واضحاً لآليات العمل فيها.
11. ضرورة قيام الدوائر المالية في الجمعيات بإعداد تسويات بنكية شهرية لكافة الحسابات البنكية، ومعالجة كافة الفروق والعيوب.
12. ضرورة وجود أنظمة محاسبية متكاملة تلبي احتياجات الجمعيات من تسجيل وحفظ البيانات المالية، والحصول على التقارير المالية الدورية والوقوف على وضع الجمعية ومركزها المالي.
13. ضرورة إعداد واعتماد تعليمات مالية وإجراءات تنظيمية كفيلة بتنظيم وضبط عمليات الصرف المنفذة من الصندوق النقدي، إضافة إلى الفصل ما بين الصندوق النقدي وصندوق الإيرادات وعدم الصرف المباشر من الإيرادات.

14. ضرورة التزام المؤسسات الأهلية والمنظمات غير الحكومية بإتباع الأنظمة والقوانين والتعليمات المنظمة لعمليات شراء السلع والخدمات من الموردين، وإخضاع المعاملات المالية للقوانين والتعليمات بخصوص الضريبة.
15. ضرورة بناء أنظمة رقابة داخلية فاعلة لحماية أصول المؤسسة من الاختلاس والسرقة وتصميم إجراءات تنظيمية داخلية لتقليل مخاطر التلاعب بالبيانات المالية، ومخاطر استغلال المنصب الوظيفي.
16. تصويب الوضع القائم في بعض الجمعيات وتعديل نظامها الأساسي وتحديد نشاطها سواء كانت خيرية أو تعاونية وتحديد الوزارات المختصة
17. ضرورة تنظيم الصناديق بالجمعيات بشكل يضمن سلامة المال العام، وإيجاد صندوق خاص لإيرادات الجمعية يتم من خلاله إدارة وتسجيل كافة الإيرادات حسب الأصول.

،،، انتهى،،،



دولة فلسطين

ديوان الرقابة المالية والإدارية

رام الله-الماصيون-ص.ب: 755

تلفون: 02-2972293-2972290

فاكس: 02-2967716

الموقع الإلكتروني: www.saacb.ps

البريد الإلكتروني: facb@facb.gov.ps