



ديوان الرقابة المالية والإدارية

State Audit & Administrative Control Bureau

التقرير الأولي حول

فاعلية دور وزارة التنمية الاجتماعية في

الإشراف على

الجمعيات الخيرية



السلام والعدل
والمؤسسات
القوية



6.16 إنشاء مؤسسات فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة على جميع المستويات

إحداث فرق في حياة المواطن

نوفمبر/2019



16 PEACE, JUSTICE
AND STRONG
INSTITUTIONS



بسم الله الرحمن الرحيم

State of Palestine

State Audit & Administrative Control
Bureau
General Directorate of Performance
Audit



دولة فلسطين

ديوان الرقابة المالية والإدارية
الإدارة العامة للرقابة على الأداء

فاعلية الإجراءات المتخذة من قبل وزارة التنمية الاجتماعية في الإشراف على الجمعيات الخيرية

الإدارة العامة للرقابة على الأداء

2019

رقابة وتدقيق من أجل البناء والتنمية وتعزيز الحكم الرشيد

أولاً: الملخص التنفيذي..... 3

ثانياً: المقدمة..... 7

دوافع التدقيق..... 10

هدف التدقيق..... 11

نطاق التدقيق..... 11

اسئلة التدقيق..... 11

ثالثاً: إجراءات وزارة التنمية الاجتماعية في متابعة عمل الجمعيات الخيرية..... 19

رابعاً: النتائج..... 25

خامساً: الاستنتاجات..... 54

سادساً: التوصيات..... 55

قام ديوان الرقابة المالية والإدارية بإجراء مهمة تدقيق أداء حول مدى فاعلية إجراءات وزارة التنمية الاجتماعية في الإشراف على الجمعيات الخيرية والمتمثلة بدور الإدارة العامة للجمعيات والتطرق على السياسات والإجراءات والنهج الذي تتبناه الإدارة لمتابعة أعمال وأنشطة الجمعيات الخيرية.

حيث تخضع الجمعيات الخيرية المحلية والتي تهدف إلى تقديم خدمات مجتمعية للفئات المهمشة في المجتمع لإشراف وزارة التنمية الاجتماعية والتي تمثل الوزارة الجهة ذات الاختصاص بالنسبة لتلك الجمعيات، لتقاطع أنشطتها وأهدافها مع أهداف وزارة التنمية الاجتماعية، بهدف ضبط وتنظيم عمل الجمعيات وزيادة فعالية دورها في ترميم النسيج المجتمعي.

ويتمثل الهدف الرئيس من مهمة التدقيق في التحقق من فعالية الإجراءات المتبعة من قبل وزارة التنمية الاجتماعية في الإشراف على الجمعيات الخيرية التي تقع ضمن اختصاصها ومتابعة أعمالها.

ومن أهم دوافع ديوان الرقابة للتدقيق على الموضوع هو أهمية دور الجمعيات الخيرية في المجتمع من خلال طبيعة الخدمة التي تقدمها للمواطنين خاصة الفئات المهمشة وذوي الدخل المحدود والتي تتمثل في الأيتام والأشخاص ذوي الإعاقة والمرأة وغيرها، وتأثير فرص التمويل المتاحة على خطط عمل الجمعيات وأولوياتها، لعدم وجود استدامة مالية لدى معظمها، ما انعكس سلباً على واقع التنمية بمفهومها الشامل، حيث تبين وجود ما نسبته 83% من الجمعيات الخيرية غير قادرة على العمل دون تلقي مساعدات مالية، وتماشياً مع الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة 1 والنشاط الفرعي منه 16.6 وهو إنشاء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشفافة على جميع المستويات.

حيث قام فريق التدقيق بالتحليل والدراسة لتسليط الضوء على نقاط الضعف وأسبابها حتى يتمكن الديوان من رفع توصيات يتم من خلالها معالجة نقاط الضعف وزيادة فاعلية دور الوزارة في الإشراف على الجمعيات وضمان تقديم الخدمات بشكل أفضل من جهة، وضمان وصول تلك الخدمات إلى الفئات التي من المفترض أن تكون هي المستفيدة من جهة أخرى. وتوصل الديوان إلى النتائج التالية:-

1. ضعف فاعلية السياسات المتبعة في الوزارة لتحقيق أهدافها فيما يتعلق بالجمعيات

حيث تبين لنا أن الوزارة لا تقوم بوضع معايير للتأكد من تغطية الجمعيات للاحتياجات المختلفة للفئات المهمشة، كما لم يتبين للديوان السياسات التي تتبعها الوزارة لتقليص المعوقات التي أشارت إليها في خطتها الاستراتيجية، وعدم وجود سياسة في الوزارة لتحديد الاختصاصات للجمعيات التي تقع ضمن صلاحياتها، بالإضافة إلى أنه لم يتبين للديوان وجود سياسة موثقة بين وزارة التنمية ووزارة الداخلية لتوضيح المسؤوليات.

¹ الهدف 16. تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة من أجل التنمية المستدامة، وإتاحة الوصول إلى العدالة للجميع وبناء مؤسسات فعالة ومسؤولة وشاملة على جميع المستويات

2. ضعف فاعلية خطط العمل المعتمدة بين أنشطة الجمعيات وأهداف الوزارة

تبين للديوان وجود ضعف في الخطط المعدة 2018 من قبل الوزارة على مستوى الإدارة العامة للجمعيات من جهة، وعلى مستوى مديريات وزارة التنمية في مختلف المحافظات من جهة أخرى، حيث لا تحدد الخطة مؤشرات قياس للأنشطة الموجودة فيها، حيث لم يتبين للديوان مخرجات الأنشطة ونسبة الإنجاز منها، وهناك اختلاف بين المخرجات والنشاطات التابعة لها، حيث ورد في الخطة متابعة التقارير المالية والإدارية كنشاط، بينما أشارت المخرجات إلى عدد الجمعيات التي ستقوم بتسليم تقاريرها، حيث أن هناك فرق بين المتابعة والاستلام، كما لم يتوضح للديوان آلية تحديد عدد الجمعيات التي سيتم زيارتها، فقد ورد في الخطة أنه سيتم زيارة (150) جمعية خيرية للتحقق من مدى التزامها بالقانون، إضافة إلى زيارة (36) جمعية خيرية كمتابعة وتدقيق الملفات والتوجيه والإرشاد، إلا أنه لم يتم إدراج تفاصيل حول ذلك، كأسماء الجمعيات والمديريات التي ستقوم بالزيارة وجدولاً زمنياً لتنظيم تلك الزيارات. علماً أن عدد الجمعيات التي يجب أن يتم متابعتها هو (648) جمعية، كما تم في الخطة إدراج وزارة الداخلية كجهة مسؤولة عن التنفيذ فيما يتعلق بتصويب وضع الجمعيات، علماً أن الخطة داخلية ولم يتم عرضها على وزارة الداخلية لإبداء الراي حولها.

3. ضعف فعالية إجراءات وزارة التنمية الاجتماعية في الإشراف على الجمعيات الخيرية

حيث لا تلزم الوزارة الجمعيات بتقديم الوثائق اللازمة لغرض حصولها على شهادة تسجيل مهني، ونقص في عدد الزيارات الميدانية التي تقوم بها الوزارة للجمعيات، وضعف فاعلية إجراءات الوزارة في التحقق من مدى توافق وانسجام الأنشطة الفعلية للجمعيات مع الأهداف التي تعد السبب الرئيسي لتأسيس تلك الجمعيات، وضعف فعالية إجراءات الوزارة المتعلقة بجمع وصراف التبرعات التي تتلقاها الجمعيات الخيرية، بالإضافة إلى قصور دور الوزارة بدفع مستحقاتها من خلال عملية شراء الخدمات من الجمعيات الخيرية.

4. قصور دور الوزارة في تعزيز مبادئ الحوكمة في الجمعيات الخيرية.

عدم قيام الوزارة بالتحقق من وجود أنظمة للرقابة الداخلية فيما يتعلق بالإشراف على الجمعيات الخيرية، وعدم قيام الوزارة بالتحقق من وجود آليات للمساءلة بين مجلس الإدارة والمستويات الإدارية الأخرى، وعدم قيام الوزارة بالتحقق من تطوير أنظمة إدارية ومالية ولوائح داخلية واضحة ومصادق عليها من قبل مجلس الإدارة، وعدم قيام الوزارة بالتحقق من أنظمة التعيينات في الجمعيات الخيرية.

5. ضعف أنظمة التوثيق المعمول بها في الوزارة ذات العلاقة بالجمعيات الخيرية.

عدم إدراج جميع الجمعيات في سجل الجمعيات الخيرية على النظام المحوسب، وبعض الجمعيات ملفها الإلكتروني خالي تماماً من أية وثائق، وعدم أرشفة التقارير المالية والإدارية للعديد من الجمعيات الخيرية، وعدم وجود إجراءات توثيق لتقارير الزيارات الميدانية، وعشوائية الأرشفة للمرفقات والوثائق للجمعيات، وعدم توثيق رقم الحساب البنكي المعتمد لبعض الجمعيات على النظام بالرغم من وجود رقم حساب لها.

توصل الديوان من خلال مهمة التدقيق إلى الاستنتاج بوجود ضعف في دور وزارة التنمية الاجتماعية بالأشراف ومتابعة الجمعيات الخيرية التي تقع ضمن اختصاصها، وقد تم التوصل إلى هذا الاستنتاج من خلال ما يلي:

1. ضعف السياسات التي تتبعها الوزارة لغرض العمل على تحقيق أهدافها التي تسعى إلى تحقيقها في استراتيجية قطاع التنمية 2017-2022، حيث تبين ذلك من خلال وجود ضعف في فعالية إجراءات الوزارة لتطوير أنشطة الجمعيات الهادفة إلى تغطية الاحتياجات المختلفة للفئات المهمشة، وعدم قيام الوزارة بالعمل على تقليص المعوقات التي تواجهها في عمل الجمعيات، بالإضافة إلى قصور في إعداد اتفاقيات التنسيق بينها وبين الجهات المختصة لغرض توضيح المسؤوليات وإزالة المعوقات.
2. قصور في دور الوزارة الإشرافي في متابعة أعمال الجمعيات ابتداءً من مرحلة تبعية الجمعية للوزارة وتوثيق ملفاتها وصولاً إلى متابعة تقارير الجمعيات المالية والإدارية وتحليلها والتحقق من توافقها مع الأنشطة التي تم تأسيس هذه الجمعيات من أجلها، بالإضافة إلى عدم فعالية الزيارات الميدانية من حيث عددها ومحتوى الأنشطة التي يقوم المفتش بفحصها خلال هذه الزيارات وعدم تطرق تقارير الزيارات الميدانية إلى الأمور المتعلقة بأنشطة الجمعيات.
3. لا تأخذ الوزارة بالاعتبار التطرق إلى تعزيز مفهوم ومبادئ الحوكمة في الجمعيات التابعة لها، حيث أن تعزيز المبادئ الرئيسية للحوكمة له دور أساسي في التحقق من أن إجراءات العمل في الجمعيات تتم ضمن أطر النزاهة والشفافية والمساءلة.
4. لا تساهم إجراءات التوثيق المتبعة في الوزارة في اتخاذ القرارات المناسبة بخصوص أنشطة الجمعيات، حيث يجب على الوزارة توثيق كافة إجراءات أعمال الجمعيات من حيث التقارير الميدانية والأنشطة التي تمت فيها ومقارنتها مع الأنشطة التي تم ترخيص الجمعية على أساسها وغيره من الأمور التي تخص الجمعيات.

ويوصي الديوان وزارة التنمية الاجتماعية بالعمل على تفعيل دورها الإشرافي على الجمعيات التي تقع ضمن اختصاصها وذلك من خلال الآتي:

1. ضرورة العمل على وضع سياسات وآليات عمل واضحة لغرض الوصول إلى جمعيات تساهم في تحقيق أهداف الوزارة وتحقيق الأنشطة التي تسعى الوزارة لإنجازها لغرض الوصول إلى أهدافها، حيث يجب على الوزارة ما يلي:
 - تحديد معايير واضحة لتصنيف أنشطة الجمعيات ومدى تناسبها مع اختصاص الوزارة.
 - الوصول إلى إجراءات فعالة تربط بين أنشطة الجمعيات وأهداف الوزارة.
 - تحديد طرق تنسيق فعالة مع وزارة الداخلية لغرض تحديد المهام وتوزيع المسؤوليات.
 - العمل على إيجاد سياسة فعالة لمعالجة المعوقات والتحديات الموجودة ومحاولة تقليصها.

2. ضرورة القيام بإعداد خطة سنوية للإدارة العامة للجمعيات تتناسب مع أنشطة الوزارة وتعمم على المديرية لغرض إعداد خطط تنفيذها.

3. ضرورة القيام بمتابعة أعمال الجمعيات من حيث:

- إلزام الجمعيات بتقديم تقاريرها المالية والإدارية.
- إعداد نموذج موحد لتقارير الزيارات الميدانية يحتوي على كافة المجالات التي يجب متابعتها في الجمعيات بما فيها متابعة الأنشطة والدعم المالي لها.
- العمل على إعداد برنامج زمني للزيارات الميدانية يشمل تغطية أكبر عدد ممكن من الجمعيات الخيرية ويمكن من تتبع أنشطة الجمعيات.
- وضع المعايير لتحديد الدعم الحكومي للجمعيات والعمل على وضع أولويات للدعم المالي تتناسب مع توافق الأنشطة في الجمعية مع أهداف الوزارة.
- متابعة أعمال جمع وصرف التبرعات في الجمعيات والتحقق من ملاءمتها للأنظمة السارية، والعمل على توجيه صرف التبرعات بما يتناسب مع الأنشطة الأكثر أهمية.

4. تعميم مبادئ الحوكمة على الجمعيات لغرض تعزيز مفاهيم الحوكمة والعمل وفق مبادئها الأساسية مما يزيد من مصداقية عمل الجمعيات خاصة أمام الدول المانحة.

5. ضرورة العمل على توثيق كافة البيانات ذات العلاقة بالجمعيات للتمكن من الحصول عليها في الوقت المناسب ولأغراض التخطيط والتغذية الراجعة، حيث يجب أن يتم توثيق ما يلي:

- اجتماعات الجمعيات.
- التقارير المالية.
- تقرير الزيارات الميدانية.
- أنشطة الجمعيات.
- حجم التبرعات وطرق صرفها.
- الدعم الحكومي للجمعية وغيرها من الأمور التي تضمن تغطية كافة مجالات عمل الجمعيات.

6. ضرورة تعزيز نظم الرقابة الداخلية في الوزارة بما يضمن متابعة أعمال الإدارات المختصة بالجمعيات ويضمن وجود خطط مدروسة للقيام بأعمالها.

ثانياً: المقدمة

يعتبر حقّ الأفراد في تشكيل الجمعيات والانتماء إليها أحد الحقوق المدنية المهمة التي كفلتها المواثيق الدولية، وبينت الضمانات التي يتوجب على كافة الدول توفيرها وتضمينها في تشريعاتها الداخلية، بهدف ضمان حرية الأفراد في ممارسة هذا الحق دون معيقات أو قيود فقد نصت المادة (20) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1948، على أنه " لكل شخص حق في حرية الاشتراك في الاجتماعات والجمعيات السلمية، ولا يجوز إرغام أحد على الانتماء إلى جمعية، كما نصت المادة (22) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 1966 على أن:

1. لكل فرد حقّ في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حقّ إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه".

2. لا يجوز أن يوضع من القيود على ممارسة هذا الحق إلا تلك التي ينص عليها القانون وتشكّل تدابير ضرورية، في مجتمع ديمقراطي، لصون الأمن القومي، أو السلامة العامة، أو النظام العام أو حماية الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حماية حقوق الآخرين وحياتهم، ولا تحول هذه المادة دون إخضاع أفراد القوات المسلّحة ورجال الشرطة إلى قيود قانونية على ممارسة هذا الحقّ.

3. ليس في هذه المادة أي حكم يجيز للدول الأطراف في اتفاقية منظمة العمل الدولية المعقودة عام 1948 بشأن الحرية النقابية وحماية حق التنظيم النقابي اتخاذ تدابير تشريعية من شأنها، أو تطبيق القانون بطريقة من شأنها أن تخل بالضمانات المنصوص عليها في تلك الاتفاقية.

كما نصت الفقرة الثانية من المادة (26) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، وتعديلاته لعام 2005 على أن للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص حق تشكيل النقابات والجمعيات والاتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون.

لقد جاء قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2000 متضمناً الآلية التي تمكّن المواطنين من ممارسة هذا الحق، ويتضمن القانون تعريفاً لمفهوم الجمعية الخيرية على أنها " شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية".

تخضع الجمعيات الخيرية المحلية والتي تهدف إلى تقديم خدمات مجتمعية للفئات المهمشة في المجتمع لإشراف وزارة التنمية الاجتماعية والتي تمثل الوزارة الجهة ذات الاختصاص بالنسبة لتلك الجمعيات، لتقاطع أنشطتها

وأهدافها مع أهداف وزارة التنمية الاجتماعية، كما أن الجمعيات الخيرية يجب أن تكون تحت إشراف ومتابعة من قبل الحكومة بهدف ضبط وتنظيم عمل الجمعيات وزيادة فعالية دورها في ترميم النسيج المجتمعي.

ويتكرس هذا الدور من خلال ما ورد في الخطة الاستراتيجية لقطاع التنمية الاجتماعية باعتبار مؤسسات المجتمع المدني المتمثل بالجمعيات الخيرية، وتكمن علاقتها في التنمية الاجتماعية بما يلي: -

- تقديم خدمات اجتماعية واقتصادية متنوعة.
- رفع الوعي والتثقيف الصحي والاجتماعي والحقوق.
- التدريب وبناء القدرات للفئات المهمشة.
- تقديم خدمات إغاثية/ ورعائية/ وحماية/ وتمكينيه/ اجتماعية وصحية وتعليمية ورياضية.
- إعداد دراسات حول قضايا الفئات المهمشة.

وتركز الجمعيات الخيرية في خدماتها على الفئات المهمشة في المجتمع الفلسطيني والتي تتمثل بما يلي: -

- الأسر التي تعيش تحت خط الفقر الوطني.
- الأطفال الأيتام.
- الأشخاص ذوي الإعاقة.
- النساء والأطفال المعرضون للعنف.
- فئة الشباب والشابات غير القادرين على التعلم أو العمل.

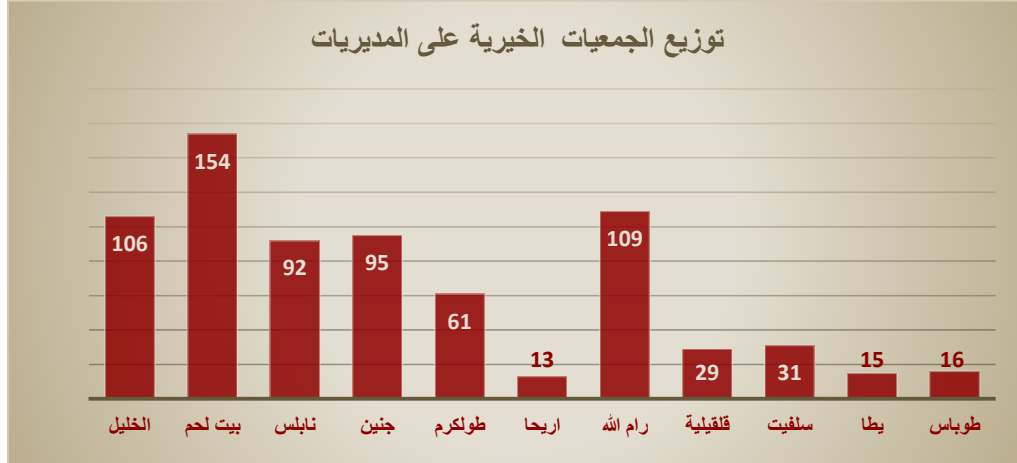
ويبلغ عدد الجمعيات الخيرية (721)¹ جمعية خيرية موزعة على مختلف المحافظات الشمالية باستثناء محافظة القدس وفقاً لبيانات وزارة التنمية الاجتماعية (بالإدارة العامة للجمعيات)، والجدول التالي يوضح توزيع الجمعيات الخيرية حسب المديرية: -

الجدول رقم (1) عدد الجمعيات الخيرية المسجلة في المديرية

ت	المديرية	جمعية	نسبة عدد الجمعيات
1	الخليل	106	15%
2	بيت لحم	154	21%
3	نابلس	92	13%
4	جنين	95	13%
5	طولكرم	61	8%
6	اريجا	13	2%
7	رام الله	109	15%
8	قلقيلية	29	4%
9	سلفيت	31	4%
10	يطا	15	2%
11	طوباس	16	2%

¹ من التقارير الإحصائية لوزارة التنمية الاجتماعية 2019

ويوضح الرسم البياني التالي توزيع الجمعيات على المحافظات



ومن خلال الرسم البياني والجدول أعلاه نجد أن أعلى نسبة لعدد الجمعيات موجودة في محافظة بيت لحم حيث بلغ عددها (154) جمعية أي ما نسبته (21%) من إجمالي عدد الجمعيات البالغ (721) جمعية، في حين كانت أقل نسبة لعدد الجمعيات موجودة في محافظة أريحا حيث بلغ عددها (13) جمعية أي ما نسبته (2%) من إجمالي عدد الجمعيات.¹

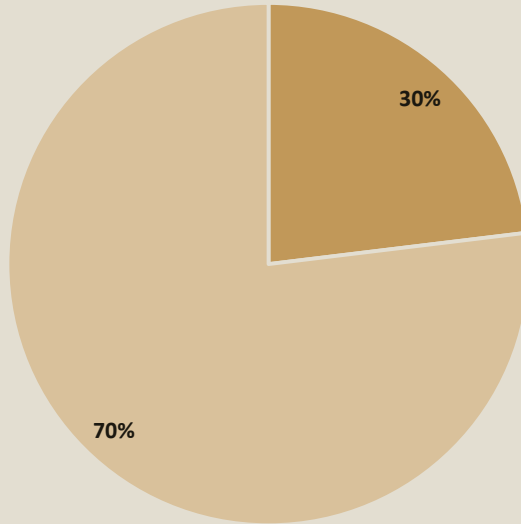
هذا وتبين للديوان أن عدد الجمعيات المسجلة لدى وزارة الداخلية بلغ (648) جمعية خيرية، حيث أن قطاع الجمعيات الخيرية والتي تختص بالخدمات الاجتماعية تشكل ما نسبته 30% من إجمالي عدد الجمعيات المسجلة والبالغ عددها (2,160) جمعية في مختلف القطاعات،² ومن هنا نلاحظ ارتفاع عدد الجمعيات الخيرية التابع لقطاع التنمية الاجتماعية لما له من دور في تشكيل النسيج المجتمعي الفلسطيني.

والرسم البياني التالي يوضح نسبة الجمعيات التابعة لوزارة التنمية مقارنة بعدد الجمعيات المسجلة في وزارة الداخلية:

¹ عدد الجمعيات الخيرية الموضح أعلاه يعبر عن عدد الجمعيات حتى تاريخ 2019/09/30، حيث أن النظام لا يمكن من خلاله تحديد عدد الجمعيات لكل عام على حده.

² بيانات وزارة الداخلية

نسبة الجمعيات التابعة لوزارة التنمية من إجمالي الجمعيات المسجلة في وزارة الداخلية



■ إجمالي الجمعيات المسجلة في وزارة الداخلية (2160) ■ عدد الجمعيات التابعة لوزارة التنمية (648)

1. دوافع التدقيق:

قام ديوان الرقابة المالية والإدارية باختيار موضوع دور وزارة التنمية الاجتماعية بالإشراف على الجمعيات الخيرية، نظراً لعدة أسباب ومنها:

- تقارير الديوان السابقة والتي تشير إلى وجود ضعف في دور وزارة التنمية الاجتماعية في المتابعة والإشراف على عمل الجمعيات الخيرية التي تقع ضمن اختصاصها.1
- نسبة الجمعيات التي تخضع لإشراف وزارة التنمية الاجتماعية مقارنة بعدد الجمعيات الإجمالي المرخصة في الضفة الغربية، حيث بلغت 832 من أصل 2558 بما نسبته 32.5%.
- أهمية دور الجمعيات الخيرية في المجتمع من خلال طبيعة الخدمة التي تقدمها للمواطنين خاصة الفئات المهمشة وذوي الدخل المحدود والتي تتمثل في الأيتام والأشخاص ذوي الإعاقة والمرأة وغيرها.
- تأثير فرص التمويل المتاحة على خطط عمل الجمعيات وأولوياتها، لعدم وجود استدامة مالية لدى معظمها، ما انعكس سلباً على واقع التنمية بمفهومها الشامل، حيث تبين وجود ما نسبته 83% من الجمعيات الخيرية غير قادرة على العمل دون تلقي مساعدات مالية.3
- تماشياً مع الهدف 16 من أهداف التنمية المستدامة4 والنشاط الفرعي منه 16.6 وهو إنشاء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشفافة على جميع المستويات.
- القيمة المضافة المتوقعة لمهمة التدقيق: حيث يتوقع الفريق من خلال مهمة التدقيق المساهمة في تعزيز الدور الإشرافي لوزارة التنمية لتكون أكثر فعالية، والذي قد ينعكس على أداء ونشاط الجمعيات الخيرية للوصول إلى أكبر منفعة ممكنة للمواطنين المستفيدين من هذه الجمعيات.

2. تقرير الديوان حول دورة وزارة التنمية الاجتماعية في متابعة الجمعيات الصادر في العام 2018

3. تقرير الجمعيات المحلية المسجلة الصادر عن وزارة الداخلية بتاريخ 2019/3/30

4. تقرير ماس حول "تقييم أثر قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000 ولائحته التنفيذية

الهدف 16. تعزيز المجتمعات السلمية والشاملة من أجل التنمية المستدامة، وإتاحة الوصول إلى العدالة للجميع وبناء مؤسسات فعالة ومسؤولة وشاملة على جميع المستويات

• مخاطر تأثير ضعف فاعلية متابعة وإشراف الوزارة على الجمعيات:

1. هدر المال العام.

2. عدم تحقيق الجمعيات لأهدافها (تقديم الخدمة لمواطن)

2. هدف مهمة التدقيق:

يتمثل الهدف الرئيس من مهمة التدقيق في التحقق من فعالية الإجراءات المتبعة من قبل وزارة التنمية الاجتماعية في الإشراف على الجمعيات الخيرية التي تقع ضمن اختصاصها ومتابعة أعمالها.

وتعرف الفعالية في التقرير على أنها:

• تحقق الوزارة من توافق الأنشطة المعتمدة في الجمعيات مع الأهداف المسجلة في ترخيص هذه الجمعيات ضمن إجراءات واضحة وموثقة.

• التحقق من توفير مقاييس واضحة لمراجعة أداء الجمعيات الخيرية ضمن إطار الحوكمة.

ويقصد بالحوكمة في عمل الجمعيات الخيرية: وجود مجموعة من القوانين والأنظمة والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف الجمعية.

3. نطاق التدقيق:

سيتم التدقيق على دور وزارة التنمية الاجتماعية في الإشراف على الجمعيات الخيرية من خلال التحقق من مدى قيام الوزارة بدورها في الإشراف على عمل الجمعيات ومتابعة أنشطتها ومدى التكامل بين هذه النشاطات والأهداف المرسومة في وزارة التنمية الاجتماعية، خلال العامين (2018,2019)، وسيتم المباشرة بأعمال التدقيق في الربعين الأخيرين من العام 2019.

جهات التدقيق:

وزارة التنمية الاجتماعية: تعتبر هي الجهة الرئيسية المسؤولة عن موضوع التدقيق بصفتها صاحبة الدور الإشرافي على الجمعيات التي تقع ضمن اختصاصها، حيث سيتم توجيه التوصيات لها.

وزارة الداخلية: تم الحصول على بعض البيانات من كونها الجهة التي تقوم بتسجيل الجمعيات والتي تحدد الوزارات ذات الاختصاص لكل جمعية وفق نشاطها.

4. محددات التدقيق:

تم استثناء مديرية محافظة القدس من نطاق التدقيق بسبب وقوع مقرات الجمعيات فيها داخل حدود مدينة القدس، بالإضافة إلى المحافظات الجنوبية من الوطن.

5. أسئلة التدقيق

يتبع فريق التدقيق في هذه الدراسة نموذج أسئلة التدقيق الفرعية المشكّلة في مجموعها للسؤال الرئيسي، وسيتم تدقيق الموضوع أعلاه من خلال الإجابة على السؤال الرئيسي التالي:

ما مدى فعالية الإجراءات المعمول بها في وزارة التنمية الاجتماعية في متابعة أعمال الجمعيات الخيرية الواقعة ضمن اختصاصها والإشراف عليها؟

ولتسهيل الإجابة على السؤال الرئيسي فقد تم تجزئته إلى الأسئلة الفرعية التالية:

السؤال الأول: هل تتوافق أهداف وزارة التنمية الاجتماعية مع طبيعة أعمال وأهداف الجمعيات الخيرية؟

السؤال الثاني: هل إجراءات وزارة التنمية الاجتماعية تضمن قيام الجمعيات الخيرية بتقديم خدماتها للفئات المستهدفة الحقيقية والمستحقة لتلك الخدمات؟

السؤال الثالث: هل تتأكد الوزارة من أن العمل في الجمعيات الخيرية يخضع لنظام وشروط الحوكمة؟

السؤال الرابع: هل تضمن أنظمة التوثيق الوصول إلى البيانات الضرورية التي تمكن الوزارة من متابعة أعمال الجمعيات؟

6. مصادر معايير التقييم

سيتم الاستناد إلى المصادر التالية لمعايير التقييم في النتائج التي سترد في التقرير الرقابي:

- مرسوم رئاسي رقم 16 لسنة 2007 حول منح وزير الداخلية سلطة مراجعة ترخيص الجمعيات على الرغم من تسجيلها.
- دليل إجراءات الإدارة العامة للجمعيات.
- قانون رقم (1) لسنة 2000 بشأن الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية.
- قرار مجلس الوزراء رقم (9) لسنة 2003م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.
- قرار مجلس الوزراء رقم (129) لسنة 2004م بشأن اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية رقم (1) لسنة 2000.
- نظام جمع التبرعات رقم 1 لسنة 1957.
- تعليمات داخلية نافذة في وزارة التنمية الاجتماعية ذات علاقة.
- معايير دولية ذات علاقة بالجمعيات الخيرية مثل معيار عمل الجمعيات الخاصة بالاستجابة الإنسانية لأعمال الكوارث.¹
- الأبحاث والدراسات ذات العلاقة: مثل رسالة ماجستير حول درجة تطبيق مبادئ الحوكمة (المساءلة والشفافية) بالجمعيات الخيرية بمحافظة نابلس 2013-2015.

¹ <https://corehumanitarianstandard.org/the-standard>

7. معايير التدقيق

للقيام بعملية التدقيق تم اختيار المعايير المنطقية المستندة إلى الأنظمة والتشريعات المعمول بها، حيث سيتم تقييم أداء الجهة ذات العلاقة على أساسها وكانت المعايير المنطقية الرئيسية على النحو الآتي:

- وجود إجراءات عمل واضحة في الجمعيات تمكن وزارة التنمية الاجتماعية من القيام بمتابعة أعمالها بسهولة وشفافية.
 - أن تتم المتابعة بطريقة تضمن التحقق من قيام الجمعيات بالعمل على تحقيق أهدافها المرسومة بطريقة تتماشى مع أولويات وزارة التنمية الاجتماعية وتضمن تحسين الخدمة المقدمة للمستفيدين.
 - أن يتم توثيق البيانات الضرورية التي تمكن وزارة التنمية الاجتماعية من متابعة أعمال الجمعيات ومدى تحقيق هذه الجمعيات لأهدافها وتحديد أوجه القصور والمخالفات فيها.
- بما يخص الأنظمة والتشريعات ذات العلاقة، يوضح الجدول التالي المعايير المرتبطة بالأنظمة والتشريعات ومصدر هذه المعايير:

الجدول رقم (2) المعايير المعتمدة ومصادرها

ت	مصادر المعيار	رقم المادة	نص المادة	المعيار	السؤال الرئيسي
1	الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية الاجتماعية	الهدف الاستراتيجي الثالث، الهدف الخامس (الإشراف المنتظم على أداء المؤسسات ومتابعة أنشطتها)	الإشراف المنتظم على أداء المؤسسات ومتابعة أنشطتها	على وزارة التنمية القيام بالمتابعة والإشراف لأنشطة الجمعيات الخيرية	السؤال الثاني
2		نشاط رقم (1) / مهام العمل	زيارات ميدانية واتصالات	أن تقوم وزارة التنمية الاجتماعية بزيارات ميدانية للجمعيات	السؤال الثاني
3	خطة الإدارة العامة للجمعيات الخيرية/ قسم المتابعة والتراخيص	نشاط رقم (6) / المخرجات	150 زيارة ميدانية إشرافية	وجود معيار لاختيار تلك الجمعيات وآلية فعالة للتنفيذ	السؤال الثاني
4		نشاط رقم (7) / المخرجات	36 زيارة ميدانية إشرافية	وجود معيار لاختيار تلك الجمعيات وآلية فعالة للتنفيذ	السؤال الثاني
5		نشاط رقم (10) / مخرجات	150 جمعية حصلت على المساعدة العينية والمادية	وجود معيار لاختيار تلك الجمعيات وآلية فعالة للتنفيذ	السؤال الثاني

السؤال الأول	تقييم فعالية تلك الإجراءات وتحليل أسباب عدم فعاليتها	جميع المراحل المنصوص عليها ضمن الإجراءات	إجراءات إصدار شهادة تسجيل مهني للجمعيات ومتابعة أولية	دليل الإجراءات المعيارية /موقع مجلس الوزراء	6
السؤال الثاني	تقييم فعالية تلك الإجراءات وتحليل أسباب عدم فعاليتها	جميع المراحل المنصوص عليها ضمن الإجراءات	إجراءات تقديم خدمة المتابعة والإشراف على الجمعيات الخيرية	مجلس الوزراء	7
السؤال الأول والثاني والثالث والرابع	التحقق من التزام الجمعيات في صرف الأموال على الأنشطة ولتحقيق أهداف الجمعية.	تتولى الوزارة المختصة مسؤولية متابعة عمل الجمعيات والهيئات وفقا لأحكام هذا القانون وللوزارة متابعة نشاط أي جمعية أو هيئة بموجب قرار خطي مسبب صادر عن الوزير المختص في كل حالة، للتحقق من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله ووفقا لأحكام هذا القانون ونظام الجمعية أو الهيئة وعلى الجمعية أو الهيئة تمكين الوزارة من تنفيذ هذا القرار للتحقق من أنها تقوم بأعمالها وفق أحكام هذا القانون ونظامها الأساسي	مادة (6)	قانون الجمعيات الخيرية	8
السؤال الثاني	قيام الوزارة بمتابعة آلية جمع التبرعات والتحقق منها ووضع إجراءات لضمان أن ما يتم جمعه من خلال تلك التبرعات يتم صرفه للأغراض التي تم جمع التبرعات لأجلها.	للجمعيات والهيئات جمع التبرعات من الجمهور أو من خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية أو غير ذلك من وسائل جمع الأموال للأغراض الاجتماعية التي أنشئت من أجلها وذلك بعد إشعار الوزارة المختصة بذلك	مادة (33)	قانون الجمعيات الخيرية	9
السؤال الرابع	فعالية الأنظمة المالية والإدارية في تحقيق الحوكمة / الشفافية	مكونات النظام الأساسي للجمعية من أنظمة مالية وصلاحيات اختصاصات مجلس الإدارة	المادة (14)	اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات	10
السؤال الأول والثاني	ضرورة وجود إجراءات فعالة لمتابعة الجمعيات الخيرية الأجنبية وتقييمها	يقدم كل فرع من فروع الجمعيات أو الهيئات الأجنبية للوزارة تقريراً سنوياً عن أعماله بما في ذلك المبالغ التي أنفقتها	المادة (36)	قانون الجمعيات الخيرية	11
السؤال الثالث والرابع	فعالية إجراءات الوزارة في دراسة ومتابعة التقارير المالية والإدارية المستلمة من الجمعيات	المادة حول تسليم التقرير الإداري والتقرير المالي السنوي	المادة (49)	اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات	12

السؤال الرابع	وجود إجراءات للتحقق فعالية التوثيق / وسهولة الوصول للمعلومات	السجلات التي يجب على الجمعية الاحتفاظ بها	المادة (61)	13
السؤال الأول والثاني	وجود معايير حول المخالفات التي يتم توجيها إنذار في حال حدوثها وفعالية المتابعة فيما يتعلق بالجمعيات التي اقترفت مخالفة	إجراءات الوزارة اتجاه الجمعيات المخالفة والتي لم تباشر عملها بعد	المادة (64) و(65)	14
السؤال الثاني	اعتماد معايير حول توجيه الدعم الحكومي عند رفع التوصيات	ضمان مواءمة مشاريع الشركات غير الربحية المقدمة للحصول على تمويل لها، مع برامج وخطط الدوائر الحكومية ذات الاختصاص	تمويل الشركات غير الربحية	قرار صادر عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء 15
السؤال الأول	دراسة وتقييم النظام الداخلي ووضع معايير لتقييم أهداف الجمعية وقياسها للتحقق من مدى موائمتها مع أهداف الوزارة	فتح ملف للجمعية وإعطائها رقم تسلسلي وتحفظ بالنظام الداخلي وشهادة التسجيل من الداخلية ورفع التوصيات حول مدى مواءمة النظام وأهداف الجمعية مع اختصاص الوزارة	إجراءات العمل (مرحلة إعداد ملف الجمعية)	16
السؤال الرابع	معرفة السياسات المالية والادارية المعمول بها في الجمعية ومدى وجود الشفافية والمساءلة فيها	استلام التقارير المالية والادارية والعمل على تحليلها وتدقيقها	إجراءات العمل لمدير دائرة الترخيص والمتابعة	17
السؤال الثاني	التحقق من الاستدامة والقدرة على استمرار الجمعية في ممارسة أنشطتها	استلام التقارير المالية والادارية والعمل على تحليلها وتدقيقها	إجراءات العمل لمدير دائرة الترخيص والمتابعة	دليل إجراءات الإدارة العامة للجمعيات 18
السؤال الرابع	ضرورة قيام الوزارة بالتأكد من وجود السجلات التي يجب الاحتفاظ بها في مقر الجمعية	متابعة الجمعيات الخيرية ومدى التزامها بالقوانين	إجراءات العمل في قسم الترخيص المهني والمتابعة	19
السؤال الأول	ضرورة قيام الوزارة بالتحقق من أن الأنشطة التي تقوم بها الجمعية ملائمة لأهدافها	متابعة الجمعيات الخيرية ومدى التزامها بالقوانين	إجراءات العمل في قسم الترخيص المهني والمتابعة	20

السؤال الثالث والرابع	ضرورة التحقق من النظام المالي وتقييمه والقرارات الإدارية	الاطلاع على التقارير المالية والإدارية وتدقيقها	قسم الإشراف المالي والإداري	21
السؤال الثالث والرابع	وجود دفاتر سندات قبض وصراف وكشف بنكي وحساب يتم إيداع المبالغ التي تم جمعها لضبط عملية جمع التبرعات وصرافها والتحقق من أن التبرعات قد صرفت للغاية التي تم جمعها لأجلها	يجب على الجمعية أو المؤسسة أو الجماعات المرخص لها بالجمع مع موافاة الوزارة ببيان بحصيلة الجمع ومفردات إيراداته ومصروفاته التي يجب أن تكون جميعها مؤيدة بالمستندات الدالة على صحتها وذلك خلال أسبوعين من تاريخ انتهاء مدة الجمع	المادة رقم 12	نظام جمع التبرعات للوجه الخيرية وتعديلاته رقم 1 لسنة 1957

8. منهجية التدقيق

سيقوم الفريق بالتدقيق من خلال جمع المعلومات ضمن المنهج الوصفي والتحليلي الاستناد إلى الطرق التالية:

1. البيانات التوثيقية

- الاطلاع على الوثائق ذات العلاقة (المعايير وأدلة العمل، الأنظمة والسياسات المعتمدة، الخطط).
- الاطلاع على التقارير الصادرة عن وحدة الرقابة الداخلية في وزارة التنمية الاجتماعية.
- الاطلاع على تقارير وحدة الشكاوى في وزارة الاجتماعية.

2. البيانات التحليلية

- الفحص والمقارنة التحليلية للبيانات والمعلومات التي يتم الحصول عليها من قاعدة البيانات للجمعيات.
- تحليل البيانات الكمي من المعلومات التي يتم الحصول عليها من قاعدة البيانات للجمعيات.

3. المقابلات الشخصية

سيقوم الفريق بإجراء مقابلات مع الأشخاص ذوي العلاقة بموضوع التدقيق في وزارة التنمية سواء من الإدارة العليا أو الموظفين وفقاً لمتطلبات العمل، كما أنه سيتم اختيار بعض المديرين لزيارتها وإجراء المقابلات مع العاملين فيها.

4. البيانات المادية

الزيارات الميدانية: سيتم إجراء زيارات ميدانية لوزارة التنمية الاجتماعية وجزء من المديرين التابعة لها إضافة إلى احتمالية التنسيق مع الوزارة لغرض زيارة عينة ممثلة من الجمعيات والتي سيتم اختيارها بناء على عدة معايير للقياس وهي: -

- تقييم الجمعية لدى وزارة التنمية الاجتماعية.

• حجم التمويل التي تحصل عليه الجمعية.

• عدد الشكاوى ضد الجمعية.

• عدد الإنذارات أو التنبيهات التي حصلت عليها الجمعية.

ولتوضيح المنهجية المذكورة أعلاه بطريقة مفصلة نوضح ما يلي:

جمعنا خلال هذه الرقابة أنواعاً متعددة من المواد والمستندات للإجابة على المسائل التي تم طرحها في التقرير، وأجرينا دراسات مكثفة على الوثائق ومراجعة القوانين والأنظمة وقرارات مجلس الوزراء وقرارات الوزير والتعاميم الصادرة والخطط السنوية والخطط الاستراتيجية والتقارير السابقة و تقارير وحدة الرقابة الداخلية ومراجعة ملفات بعض الجمعيات ونحو 12 مقابلة شخصية مع الوزارات والمديريات التابعة لها، وأجرينا إضافة لذلك زيارة ميدانية إلى وزارة التنمية الاجتماعية والمديريات التابعة لها، كذلك تم القيام بزيارات ميدانية لوزارة الداخلية بما يقارب 5 زيارات.

المقابلات

أجرينا خلال مهمة الرقابة مقابلات مع ممثلين من كافة الإدارة العامة للجمعيات في وزارة الشؤون المدنية ومع مدير دائرة الترخيص والمتابعة في الوزارة ومع مدير عام الجمعيات في وزارة الداخلية ومدير دائرة التسجيل في الوزارة كذلك بالإضافة إلى مدراء المديريات التابعين لوزارة التنمية وأيضاً مقابلات مع رؤساء الأقسام للجمعيات كما تم مقابلة مدير عام وحدة الرقابة الداخلية في وزارة التنمية الاجتماعية وموظفيها. حيث كانت الغاية من المقابلات هي تعزيز استيعابنا لمختلف الإجراءات والمنهجيات من ناحية والحصول على معلومات حول أي من التدابير التي تم تخطيطها في مختلف المجالات من الناحية الأخرى. وكانت جميع المقابلات من خلال التنسيق المسبق مع الوزارات والمديريات وعقد الاجتماعات واللقاءات في مقر الوزارات والمديريات. استندت الأسئلة التي طرحت خلال هذه المقابلات إلى ما ظهر في مراجعة الوثائق السابقة، حيث هدفت هذه المقابلات إلى زيادة استيعاب أكثر عمق لطبيعة الأعمال والمهام التي تقوم بها الجهات والتحقق من تفاصيل حول إجراءات العمل.

منهجيات كل سؤال

فيما يلي وصف للمنهجيات التي استخدمناها للإجابة على كل سؤال:

السؤال الأول: هل تتوافق أهداف وزارة التنمية الاجتماعية مع طبيعة أعمال وأهداف الجمعيات الخيرية؟

للإجابة على السؤال فقد قمنا بمراجعة الخطة السنوية لوزارة التنمية الاجتماعية بالإضافة إلى الخطة الاستراتيجية كما تم مراجعة الخطة السنوية للإدارة العامة للجمعيات بالإضافة إلى خطط عمل المديريات حيث كانت الغاية من مراجعة الخطط المعدة سواء على مستوى الوزارة والمديريات والإدارة العامة للجمعيات هي معرفة مدى توافق الخطط التي تم إعدادها مع أهداف وزارة التنمية الاجتماعية والتي من شأنها أن تساعدنا على التحقق من مدى مواءمة أهداف الجمعيات مع أهداف الوزارة حيث أنه من المفترض أن تلعب الجمعيات دور تكاملي مع وزارة التنمية في تحقيق الأهداف المرجوة للوزارة.

السؤال الثاني: هل إجراءات وزارة التنمية الاجتماعية تضمن قيام الجمعيات الخيرية بتقديم خدماتها للفئات المستهدفة الحقيقية والمستحقة لتلك الخدمات؟

وذلك من خلال مراجعة تقارير الزيارات والجولات الميدانية التي يتم إعدادها وآلية قيام الوزارة بمتابعة أنشطة الجمعيات كما تم إجراء مقابلات مع رؤساء أقسام الجمعيات في المديرية وأخذ عينة من تقارير الجولات الميدانية على الجمعيات للاطلاع على طبيعة هذه التقارير وما تطرقت لها أثناء زيارتها للجمعيات والخدمات التي يمكن أن تقدمها الجمعيات للمنتفعين وهل هذه الخدمات كانت ضمن أنشطة الجمعية.

السؤال الثالث: هل تتأكد الوزارة من أن العمل في الجمعيات الخيرية يخضع لنظام وشروط الحوكمة؟

للإجابة على السؤال فقد تم مراجعة القوانين والأنظمة والتعليمات والإجراءات والقرارات الإدارية والخطط السنوية والاستراتيجية ومراجعة دليل الإجراءات الخاص بالوزارة للتحقق من وجود سياسات وإجراءات لدى وزارة التنمية الاجتماعية لتعزيز نظام الحوكمة في الجمعيات الخيرية والتحقق من مدى فعالية هذه الإجراءات ومدى تحقيقها لضبط آليات العمل.

كما تم الاستناد إلى دراسات وابحاث معدة مسبقا حول موضوع الحوكمة بالجمعيات الخيرية، بالإضافة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي أشار إلى مبادئ الحوكمة.

السؤال الرابع: هل تضمن أنظمة التوثيق الوصول إلى البيانات الضرورية التي تمكن الوزارة من متابعة أعمال الجمعيات؟

للإجابة على السؤال فقد تم الاطلاع على نظام البوابة الموحدة لوزارة التنمية الاجتماعية حيث تم الدخول على أيقونة الجمعيات الخيرية وفحص جميع مكوناته من تقارير إحصائية وسجل الجمعيات لحصر عدد الجمعيات وأنواع الخدمات والأنشطة التي تقوم بها وتوزيعها الجغرافي في محافظات الوطن، كما تم الاطلاع على آلية الأرشفة على النظام والتعرف على تفاصيل الوثائق التي يتم تحميلها وأرشفتها مثل التقارير المالية والإدارية للجمعيات والنظام الداخلي وتقارير الزيارات والجولات الميدانية التي يتم إعدادها من قبل المديرية، كما تم التطرق إلى معلومات تفصيلية حول الجمعية كأسماء أعضاء الهيئة العامة والهيئة الإدارية وأسماء المفوضين بالتوقيع عن الجمعية في المعاملات الرسمية وتفاصيل الحساب البنكي للجمعيات، إضافة إلى الاطلاع على محاضر اجتماعات الهيئة العامة والهيئة الإدارية كما تم فحص عينة من ملفات لجمعيات وتحديد الوثائق الموجودة في الملف كالنظام الداخلي وشهادة تسجيل الجمعية وطلب التسجيل وأسماء الهيئة الإدارية وقرار وزير الداخلية في الموافقة على تشكيل الجمعيات بالإضافة إلى المراسلات والتعليمات وسجل الصادر والوارد.

ثالثاً: إجراءات وزارة التنمية الاجتماعية في متابعة عمل الجمعيات الخيرية

حيث سنظهر في هذا الفصل الإجراءات التي قامت بها وزارة التنمية الاجتماعية للإشراف على الجمعيات التي تقع ضمن نطاق اختصاصها، ودور تلك الجمعيات:

1. الإجراءات المتبعة لإدراج الجمعيات الخيرية ضمن خطط الوزارة

عملت وزارة التنمية الاجتماعية ضمن استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية للعام 2017-2022 المنبثقة عن أجندة السياسات الوطنية¹ على وضع أهداف ومؤشرات قياس لأعمالها تتماشى مع ما تبنته الحكومة من أهداف التنمية المستدامة، وقامت الوزارة ضمن الخطة القطاعية لها بتحديد الأطراف المسؤولة الرئيسية المشاركة لها بتنفيذ الخطة ومن ضمنها مؤسسات المجتمع المدني، حيث عرفت هذه المؤسسات على أنها المؤسسات العاملة في مجالات التنمية المختلفة ومنها الجمعيات الخيرية².

2. دور الجمعيات الخيرية ضمن استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2017-2022

وضحت الوزارة ضمن هدفها الاستراتيجي الثاني دورها في ترخيص الجمعيات والإشراف عليها ومتابعة أعماله. كذلك إشارات ضمن الهدف الاستراتيجي الثالث إلى هدفها في الوصول إلى جمعيات ومؤسسات مجتمع مدني كفاءة وفعالة ومستجيبة لاحتياج المجتمع من خلال مراجعة التشريعات ذات العلاقة بالجمعيات وتحديد دور جهات الاختصاص بعمل الجمعيات وترخيصها، بالإضافة إلى المستويات الإدارية في الجمعيات وآليات المساءلة والشفافية وقضايا الحوكمة في أعمالها³.

وقد وضعت الوزارة على عاتقها المسؤوليات التالية المتعلقة بالجمعيات الخيرية⁴:

- توضيح عملية تسجيل الجمعيات ودور وصلاحيات وزارة الداخلية ودور جهة الاختصاص، والفترة الزمنية لإعطاء الترخيص.
- فعالية الجمعية بعد الترخيص، بالإضافة إلى الإشارة إلى المستويات الإدارية ومدة عضوية مجلس الإدارة وآليات الشفافية والمساءلة.
- إجراء مسح وطني للجمعيات الخيرية لتصنيفها وتحديد واقع الجمعيات، الحوكمة، الاستراتيجيات والنهج، البرامج والخدمات، التغطية والانتشار، المصادر المالية والبشرية.
- ضمان التزام الجمعيات الخيرية بإجراء انتخابات في موعدها.
- تفعيل مدونات السلوك في الجمعيات الخيرية.

¹ تم اعتماد أجندة السياسات الوطنية في العام 2016 من قبل مجلس الوزراء ليتم تنفيذها خلال الأعوام 2017-2022.

² تم الإشارة في الخطة القطاعية ص 15 إلى خصائص مؤسسات المجتمع المدني وقانون الجمعيات رقم 1 لسنة 2000 لذي يحكم عملها والى علاقة هذه المؤسسات مع وزارة التنمية الاجتماعية.

³ الخطة القطاعية للتنمية ص 39

⁴ الخطة القطاعية للتنمية ص 88

- توعية وتدريب أعضاء مجالس الإدارة والهيئات العامة حول الحياة الديمقراطية والإدارة الرشيدة وقضايا الحوكمة والفساد والمساءلة والشفافية.
- تفعيل المساءلة المجتمعية لعمل الجمعيات، من خلال عقد اجتماعات دورية مع المواطنين، جلسات استماع ومناقشة مع المواطنين.
- الإشراف المنتظم على أداء المؤسسات ومتابعة أنشطتها من قبل وزارة الاختصاص.
- دعم الجمعيات في تطوير ومراجعة استراتيجياتها بمشاركة مجتمعية فاعلة، لیتضمن ذلك مراجعة الرؤية والرسالة والأهداف الاستراتيجية بناء على تقييم سنوي للبرامج واحتياجات الفئات المستهدفة والموارد المتوفرة لدى الجمعيات.
- تصميم البرامج بالاعتماد على تحليل للاحتياجات المجتمعية للفئات المستهدفة، وتضمن دمج الفئات المستهدفة وأولويات المناطق المهمشة والقدس وغزة.
- تطوير أنظمة وخدمات تحويل بين الأطراف الفاعلة الرسمية والأهلية لتغطية الاحتياجات المختلفة (للفئات المهمشة) الفتيات والنساء وضحايا العنف، الفقراء، الأشخاص ذوي الإعاقة.
- تطوير أنظمة الإجراءات والبرامج في الجمعيات.
- تطوير أنظمة إدارية ومالية ولوائح داخلية واضحة ومصادق عليها من قبل مجلس الإدارة ومعممة بين الموظفين.
- تطوير الهيكليات التنظيمية للجمعيات لتتلاءم مع عمل الجمعية والمصادر المالية والبشرية المتوفرة لديها.
- الرقابة المالية على عمل الجمعيات.

3. دور الإدارة العامة للجمعيات في الوزارة

ينبثق عمل الإدارة العامة للجمعيات الخيرية عن الأهداف المدرجة في استراتيجية قطاع التنمية، حيث يتمثل دورها في تفعيل تلك الشراكة مع المجتمع المدني المتمثل بالجمعيات الخيرية وذلك من خلال متابعة أنشطة تلك الجمعيات والإشراف عليها، ونوضح فيما يلي هيكلية وزارة التنمية الاجتماعية موضح فيها الإدارات العامة الرئيسية المكونة لجسم الوزارة بما فيها الإدارة العامة للجمعيات:

- حضور اجتماعات مجلس الإدارة وانتخابات الهيئة الإدارية لبعض الجمعيات عند المصادقة على البيانات والقوائم المالية للتأكد من تحقق النصاب القانوني.
- المتابعة فيما يتعلق بالتقارير المالية والإدارية للجمعيات والحصول عن نسخة من تلك التقارير في نهاية شهر نيسان من كل عام والتواصل مع الجمعيات المتأخرة لمحاولة إلزامها بتسليم التقارير.
- تحميل التقارير المالية والإدارية المستلمة على البوابة الخاصة بوزارة التنمية.
- تنظيم جولات وزيارات ميدانية لبعض الجمعيات الخيرية بهدف متابعة أعمالها وأنشطتها وتوثيق تقرير حول تلك الزيارات وتحميلها على الموقع الإلكتروني للوزارة.
- رفع توصيات حول منح الدعم الحكومي للجمعيات التي تقدم طلب دعم مالي لمجلس الوزراء من خلال اللجنة الاجتماعية التي بدورها تقوم بدراسة الطلب وتحويل تلك الطلبات للوزارة المختصة لإبداء الرأي.
- في حال تم اكتشاف مخالفة في أحد الجمعيات تقوم المديرية بمراسلة وزارة الداخلية لمتابعة تلك المخالفات وتوجيه إنذار أو تنبيه لها معتبرة أن هذا الإجراء ليس من صلاحياتها.

4. موظفو الإدارة العامة للجمعيات

دائرة الترخيص والمتابعة الموجودة في الإدارة العامة للجمعيات في وزارة التنمية الاجتماعية هي الدائرة المختصة بمتابعة جميع الأمور المهنية والإدارية والمالية الخاصة للجمعيات الخيرية.

ويتوزع موظفي الإدارة على المركز الرئيسي والمديريات التابعة للوزارة، حيث يوجد موظف واحد في كل مديرية بدرجة رئيس قسم في دائرة الترخيص والمتابعة، والجدول التالي يوضح عدد الموظفين وتوزيعهم على المديرية:

الجدول رقم (3) عدد الموظفين المشرفين على الجمعيات لدى وزارة التنمية ومديرياتها

ت	المديرية	عدد الموظفين
1	الإدارة العامة للجمعيات	2
2	رئيس قسم الجمعيات في مديرية رام الله	1
3	رئيس قسم الجمعيات في مديرية أريحا	1
4	رئيس قسم الجمعيات في مديرية نابلس	1
5	رئيس قسم الجمعيات في مديرية سلفيت	1
6	رئيس قسم الجمعيات مديرية قلقيلية	1
7	رئيس قسم الجمعيات في مديرية جنين	1
8	رئيس قسم الجمعيات في مديرية طوباس	1
9	رئيس قسم الجمعيات في مديرية طولكرم	1
10	رئيس قسم الجمعيات في مديرية الخليل	1
11	رئيس قسم الجمعيات في مديرية بيت لحم	1
12	رئيس قسم الجمعيات في مديرية القدس	1
	المجموع	13

5. مسؤولية الإدارة العامة للجمعيات

ينظم عمل الإدارة العامة للجمعيات في وزارة التنمية الاجتماعية المهام الموكلة لها في الوصف الوظيفي وكذلك من خلال دليل إجراءات معمول به في الإدارة، حيث تتولى دائرة الترخيص والمتابعة مسؤولية الجمعيات الخيرية من خلال الأقسام التابعة لها ويقع ضمن مسؤوليتها من خلال هذه الأقسام المتابعة العملية لترخيص وأعمال الجمعيات الخيرية والإشراف المالي والإداري على هذه الجمعيات، ونوضح فيما يلي بعض النقاط التي توضح مسؤولية الإدارة العامة للجمعيات:

5.1. تسجيل ومتابعة الجمعيات الخيرية.

حيث تقوم الإدارة من خلال دائرة الترخيص والمتابعة باستقبال ودراسة طلبات إنشاء الجمعيات الخيرية وإبداء الرأي تمهيدا لإعداد ملف للجمعية والذي يحتوي على مجموعة من الوثائق كما يلي: -

- شهادة التسجيل للجمعية من وزارة الداخلية.
- إعطاء الملف رقم تسلسلي.
- النظام الأساسي.
- أسماء الهيئة التأسيسية.

ويتم تحويل نسخة من الملف بكافة محتوياته إلى المديرية المختصة خلال فترة لا تتجاوز الأسبوع، حيث تقوم المديرية برفع تقرير حول الجمعية يتضمن مدى ملاءمة أهداف الجمعية لأهداف العمل الاجتماعي، وبدوره يقوم مدير دائرة الترخيص والمتابعة برفع توصيته إلى المدير العام من أجل إصدار شهادة الترخيص المهني.

5.2. متابعة أعمال الجمعيات والإشراف عليها

ويتم ذلك من خلال تنظيم زيارات وجولات ميدانية للجمعيات الجديدة خلال الستة أشهر الأولى للتأكد من ممارستها واستئنافها للنشاط والتأكد من التزامها بالأهداف التي أنشئت الجمعية لأجلها، كما يتم زيارة باقي الجمعيات الخيرية المحلية والأجنبية على السواء، لمتابعة أعمالها والتأكد من سلامة توجيه مواردها وتحقيق أهدافها، حيث يتم إعداد تقارير حول تلك الزيارات ونتائجها، كما تقوم الإدارة العامة باستلام التقارير المالية والإدارية السنوية من الجمعيات، والعمل على تحليلها وتدقيقها.

5.3. تقديم المقترحات وسبل الدعم لكل ما من شأنه تحسين وتحديث أنظمة الجمعيات.

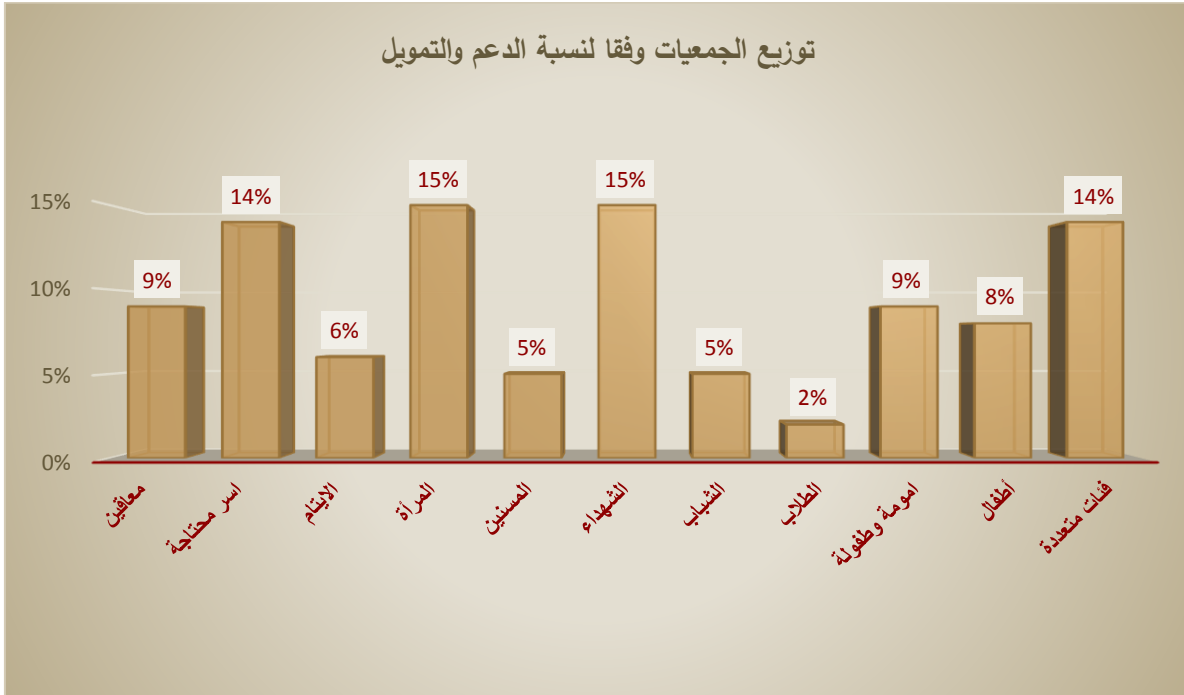
ويتم ذلك من خلال عقد جلسات واجتماعات مع الهيئات الإدارية للجمعيات لمعرفة احتياجاتها، وطرح أفكار جديدة لتطوير العمل فيها، كما يتم مناقشة مشاريع الجمعيات وبحث سبل تطويرها.

5.4. متابعة الجمعيات المخالفة لغرض تصويب أوضاعها.

تقوم الإدارة العامة بالمتابعة للجمعيات التي تم اكتشاف مخالفات فيها سواء كانت مخالفة مالية أو إدارية أو قانونية، وتوجيه إنذار لتلك الجمعيات ومنحها فرصة لتصويب أوضاعها خلال فترة محددة، ويتم التحقق والتأكد من ذلك بإجراء زيارة للجمعيات وتوثيق النتائج، وفي حال ثبوت مخالفة الجمعية لنظامها الداخلي مخالفة جوهريّة قد يتم اتخاذ قرار في حل الجمعية حيث يتم تعيين مصف لها، ويتم التصرف بممتلكاتها وفقا لما ورد في نظامها الداخلي.

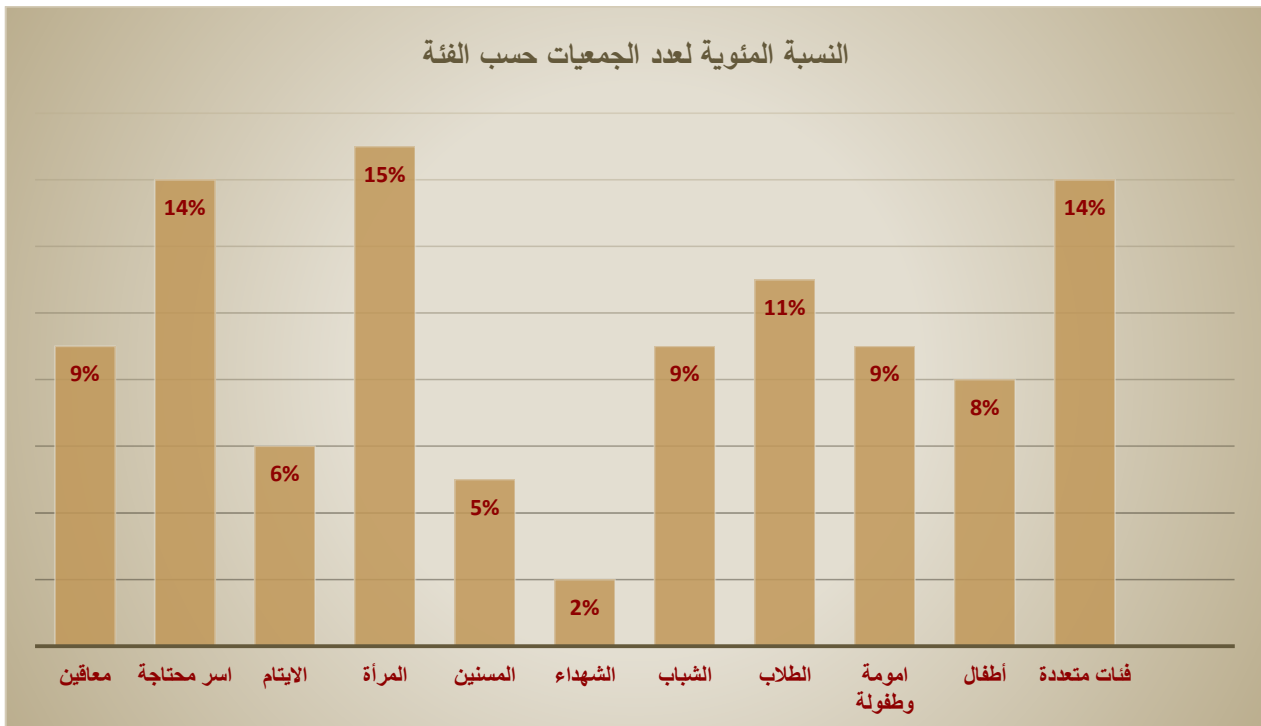
6. توزيع الجمعيات التابعة لوزارة التنمية حسب نوع ومصدر التمويل

توزع الجمعيات التابعة للوزارة حسب مصدر تمويلها، حيث أن معظم الجمعيات تعتمد في تمويلها على الدعم الذاتي:



7. توزيع الجمعيات التابعة لوزارة التنمية حسب الفئة المجتمعية

توزع الجمعيات التابعة للوزارة والبالغ عددها 648 جمعية على عدة فئات في المجتمع ضمن الأنشطة التي تقوم بها، وتركز على الأنشطة ذات العلاقة بالمرأة والأسر المحتاجة بالدرجة الأولى، والرسم البياني التالي يوضح توزيع الجمعيات حسب الأنشطة التي تقوم بها:



رابعاً: النتائج

من خلال التدقيق توصل الديوان إلى النتائج التالية موزعة وفق تسلسل العمل بالوزارة وبما يتناسب مع توزيع الأسئلة الرقابية، والنتائج هي:

1. ضعف فاعلية السياسات المتبعة في الوزارة لتحقيق أهدافها فيما يتعلق بالجمعيات

يعتبر دور الجمعيات الخيرية مكمل لدور وزارة التنمية خاصة في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية القائمة، حيث أن دور الجمعيات يعتبر داعم أساسي للوزارة لغرض تحقيق أهدافها التي تسعى للوصول إليها، وأشارت الوزارة في خطتها الاستراتيجية إلى ضرورة تعزيز الشراكة والتكامل بينها وبين الجمعيات الخيرية من خلال وضع تدابير مؤسساتية وتنظيمية تساعد الجمعيات في تقديم الخدمة للفئات المستهدفة لتصب كل تلك الجهود في تحقيق الأهداف الاستراتيجية للوزارة، وخاصة الهدف الاستراتيجي المتعلق بتطوير الخدمات الاجتماعية للفئات المهمشة، والهدف المتعلق بتعزيز التماسك الاجتماعي، وقد تبين من خلال إجراءات التدقيق التي قام بها الديوان ما يلي:

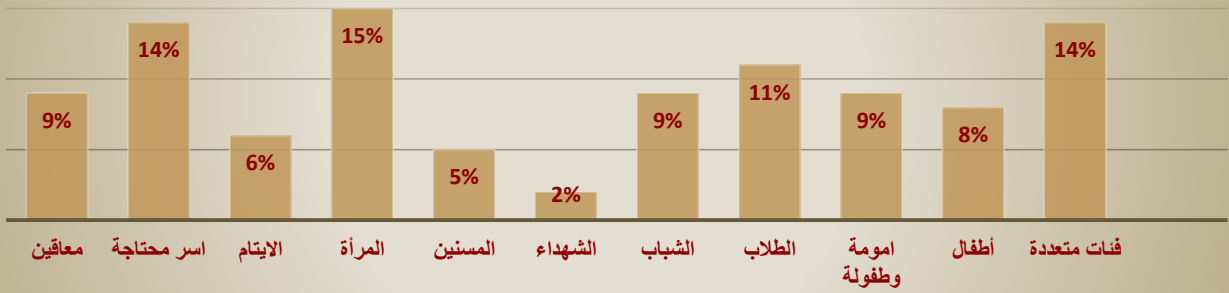
1.1 لا تقوم الوزارة بوضع معايير للتأكد من تغطية الجمعيات للاحتياجات المختلفة للفئات المهمشة.

إن توزيع أنشطة الجمعيات وفق الاحتياج الفعلي للمجتمع وبما يتناسب مع حاجة الفئات المهمشة من الأمور الأساسية التي يجب أن تكون محور عمل وزارة التنمية خاصة في ظل الأوضاع الاقتصادية الحالية، حيث وضعت الوزارة على مسؤوليتها العمل على تطوير أنشطة الجمعيات، حيث أن العمل بهذه المسؤولية يتطلب القيام بتحديد الأنشطة الموجودة وتحديد المجالات التي بحاجة إلى دعم أكثر من غير من الفئات المهمشة بالمجتمع. إلا أنه ومن خلال أعمال التدقيق لم يتبين للديوان قيام الوزارة بتحديد الاحتياج الفعلي من الجمعيات وفق هذه الفئات في المجتمع والتوزيع العادل بين تلك الفئات، بغرض توجيه إنشاء جمعيات جديدة، وذلك من خلال مراجعتها للاستراتيجيات والبرامج التي تعمل الجمعيات على أساسها وملاءمتها مع احتياج الفئات المهمشة وفق ما ورد في خطتها الاستراتيجية¹.

ويعتبر عدم قيام الوزارة بتحديد معايير جديدة لتصنيف الجمعيات وربط ذلك مع الفئات المهمشة من الأسباب التي لها دور مباشر في عدم إنشاء جمعيات تتماشى مع احتياجات الفئات المهمشة، ويوضح الجدول التالي توزيع الجمعيات وفق الفئة التي تخدمها:

¹ لخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية 2017-2022، ص 88

نسبة عدد الجمعيات حسب الفئة



وقد يؤدي ذلك إلى عدم توزيع أنشطة الجمعيات بعدالة بين الفئات المهمشة، ويزيد من احتمالية التركيز على فئة أكثر من الفئة الأخرى، ويعيق الوزارة في الوصول إلى الأهداف المرسومة.

1.2 لم تقم الوزارة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتقليص المعوقات التي أشارت إليها في خطتها الاستراتيجية. وضحت الخطة الاستراتيجية للوزارة وجود معوقات مرتبطة بالوزارة ومعوقات أخرى خارجية مرتبطة بالحكومة ومعوقات مرتبطة بإدارة الجمعيات، حيث أشارت الخطة بوضوح إلى:

- ضعف آليات التنسيق ما بين وزارة الداخلية ووزارة الاختصاص عند تسجيل الجمعيات.
- ضعف آليات متابعة الوزارات لأعمال الجمعيات بسبب محدودية مواردها.
- تداخل صلاحيات الهيئات والمؤسسات الرسمية المختلفة.
- تدخل الجهات التنفيذية بالعمل الأهلي.

فعلى سبيل المثال وكما ورد في الخطة القطاعية لوزارة التنمية تواجه الوزارة بعض التحديات المتعلقة بالتنسيق مع وزارة الداخلية عند تسجيل الجمعيات وتحديد تبعيتها لوزارة التنمية، وقيام وزارة الداخلية بالتدخل في توجيه عمل الجمعيات.¹

إلا أنه لم يتبين للديوان الإجراءات التي قامت بها وزارة التنمية لتقليص المعوقات المذكورة، حيث أن وتيرة العمل بالوزارة لم يتم تعديلها بناء على مخاطر العمل والمعوقات القائمة بغرض تجاوزها أو تقليصها.

ومن الأسباب التي قد تشكل عائق أمام الوزارة في مواجهة التحديات المذكورة هو:

- عدم اعتماد مسودة القانون المعدل للجمعيات الخيرية من قبل مجلس الوزراء لغاية إعداد التقرير.
- عدم ربط أهداف الوزارة مع أنشطة الجمعيات بطريقة واضحة وقابلة للقياس.

وقد يؤدي ذلك إلى وجود قيود على تحقيق الوزارة للأهداف الموجودة في خطتها مما يؤثر على نوع الخدمات التي تقدمها وخاصة من خلال الجمعيات.

¹ تم مقابلة الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية والشؤون العامة في وزارة الداخلية، ووضح أن دور الوزارة يقتصر على التسجيل ووفق صلاحياتها القانونية فقط، مع إصرار من قبل بعض الجمعيات على تقديم التقارير المالية والإدارية لوزارة الداخلية دون الرجوع إلى وزارة الاختصاص وهذا ما أجازته القانون رقم 1 لسنة 2000 المتعلق بالجمعيات الخيرية، كما أشار إلى أن الوزارة المختصة بإمكانها الاعتراض على تابعة جمعية معينة لها.

1.3 لم يتبين للديوان وجود سياسة موثقة بين وزارة التنمية ووزارة الداخلية لتوضيح المسؤوليات.

تعتبر وزارة الداخلية هي الجهة التي من الممكن أن تتداخل أعمالها مع وزارة التنمية الاجتماعية بما يتعلق بموضوع الجمعيات، ويعتبر ضعف التنسيق بين الوزارتين من التحديات التي تواجه الوزارة في تحقيق أهدافها، ولتوضيح الأعمال التي يتداخل فيها دور الوزارة مع وزارة الداخلية نوضح بعض الأمثلة عليها:

- ❖ فيما يتعلق بتسجيل الجمعيات: حيث تقوم وزارة الداخلية بتسجيل جمعيات ضمن اختصاص وزارة التنمية الاجتماعية على الرغم من عدم توافق أنشطتها (من وجهة نظر وزارة التنمية) مع أنشطة الوزارة ومن الأمثلة على ذلك: جمعية حياة للعمل التنموي والتطوعي وجمعية مساءلة العنف ضد الأطفال، كما لا يوجد ما يشير إلى قيام وزارة التنمية بمراسلة وزارة الداخلية حول تلك الجمعيات لاتخاذ القرار المناسب بخصوصها.
- ❖ فيما يتعلق بالتقارير المالية للجمعيات: حيث يتم تسليم جزء من التقارير المالية والإدارية إلى وزارة الداخلية، ولا تقوم الأخيرة بتسليم هذه التقارير إلى وزارة التنمية، حيث بلغ عدد الجمعيات المسجلة ضمن اختصاص وزارة التنمية ولم يتم تسليم تقاريرها ما يقارب 265 جمعية من أصل 648 جمعية¹.
- ❖ فيما يتعلق بوجود مخالفات في الجمعيات: يجب على وزارة التنمية رفع توصياتها لوزارة الداخلية في حال وجود مخالفة في أحد الجمعيات لغرض توجيه إنذار لها، ولم يتبين للديوان وجود آليات للمتابعة مع وزارة الداخلية حول الإجراءات التي قامت بها بخصوص المخالفة وذلك حتى تتمكن وزارة التنمية من العمل وفق المقتضى القانوني في حال لم تقم بتصويب أوضاعها خلال ثلاثة شهور من توجيه الإنذار لها حول المخالفة.
- ❖ كما تبين لنا قيام وزارة الداخلية بتوجيه إنذار لجمعيات تقع ضمن اختصاص وزارة التنمية والعمل على حلها دون إعلام وزارة التنمية كونها جهة اختصاص²، حيث لم تقم وزارة الداخلية بإرسال نسخة من الكتاب الموجه إلى الجمعية إلى وزارة التنمية لغرض إبلاغها. والجدول التالي يوضح بعض الأمثلة:

الجدول رقم (5) عينة من الجمعيات المنذرة من قبل الداخلية دون إشعار وزارة التنمية بها

ت	رقم الجمعية وفق تسلسل وزارة الداخلية	تاريخ الإنذار الموجه من الداخلية	الملاحظة
1	SQT-9219-C	07/08/2017	لم يتم إبلاغ وزارة التنمية بالإنذار
2	SQT-9228-C	07/08/2017	لم يتم إبلاغ وزارة التنمية بالإنذار
3	SQT-9373-C	02/07/2018	لم يتم إبلاغ وزارة التنمية بالإنذار
4	SQT-9353-C	JAN-2018	لم يتم إبلاغ وزارة التنمية بالإنذار
5	SQT-965-C	02/07/2018	لم يتم إبلاغ وزارة التنمية بالإنذار
6	SQT-1022-C	07/08/2017	لم يتم إبلاغ وزارة التنمية بالإنذار

ومن الأسباب التي تحول دون توضيح المسؤوليات بين الوزارتين:

- عدم اعتماد مسودة القانون المعدل للجمعيات الخيرية من قبل مجلس الوزراء لغاية إعداد التقرير، حيث أن التعديل لم يتطرق إلى تحديد المسؤوليات والفصل فيما بين وزارة الداخلية ووزارات الاختصاص.

¹ عدد الجمعيات التي لم تسلم تقارير إلى وزارة التنمية تم الحصول عليه من الإدارة العامة للجمعيات في وزارة التنمية.
² مهام الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية وفق قرار مجلس الوزراء رقم (11/65/12 م.و/س.ف)

- وجود صلاحيات للداخلية في التدقيق على الجمعيات من خلال الإدارة العامة للمنظمات غير الحكومية بشكل مستقل دون التزامها بالتنسيق مع الوزارات ذات الاختصاص.

وقد يؤدي ذلك إلى:

- عدم تسليم بعض الجمعيات للتقارير المالية الخاصة بها للوزارة ذات الاختصاص والاكتفاء بتقديمها لوزارة الداخلية.
- بالإضافة إلى إمكانية وجود جمعيات تابعة لوزارة التنمية الاجتماعية ولا تقع ضمن اختصاصها مما يهدر الجهود للعاملين في الوزارة ويعيق تحقيق الجمعية لأهدافها.
- عدم القدرة على حل الجمعيات المخالفة نتيجة عدم وجود آلية موثقة للتأكد من قيام وزارة الداخلية بتوجيه الإنذار لها، أو المضي قدما في إجراءات حل الجمعية من قبل وزارة الداخلية.

1.4 عدم وجود سياسة في الوزارة لتحديد الاختصاصات للجمعيات التي تقع ضمن صلاحياتها.

يقع على عاتق وزارة التنمية الاجتماعية تحديد تبعية الجمعيات لها بناء على دراسة لكل جمعية على حدا، ووفق معايير مرجعية واضحة، حيث يجب أن يتم الموازنة بين أنشطة الجمعيات والفئات المهمشة التي من الممكن أن تخدمها أنشطة الجمعية، كذلك يجب أن تتماشى مسميات الفئات المهمشة في الخطة القطاعية للوزارة مع التقارير الإحصائية الصادرة عنها.

إلا أنه يتبين للديوان عدم وجود أسس واضحة لتحديد الجمعيات التي يجب أن تقع ضمن اختصاص وزارة التنمية، ويؤدي إلى تبعية جمعيات للوزارة خارج نطاق إشرافها، وبما يحول دون تسجيل جمعيات يجب أن تكون تابعة لوزارة أخرى.

ومن الأسباب المحتملة لعدم وجود معايير لتحديد تابعة الجمعيات للوزارة هو عدم وجود تعريف واضح للفئات المهمشة ومسمياتها في وزارة التنمية مما يخلق فجوة في تابعيتها للوزارة، والجدول التالي يوضح بعض الأمثلة:

ت	الفئات المهمة كما هي في الخطة الإقطاعية	الفئات المهمشة كما هي في تقارير الوزارة الإحصائية
1	الأطفال العاملون	أطفال
2	الأطفال الأحداث والأيتام والأطفال الذين بحاجة إلى حضانات	الأيتام
3	الأسر التي تعاني من انعدام الأمن الغذائي	أسر محتاجة
4	النساء المعرضات للعنف المبني على النوع الاجتماعي	المرأة
5	الأشخاص ذوو الإعاقة	معاقين
6	كبار السن	المسنين

ومما سبق فإن عدم اتساق وتوحيد مسميات الفئات ووضع مواصفات محددة لكل فئة له انعكاسات حول قدرة الوزارة على تحديد الفئات المستهدفة والتي ستستفيد من الخدمات التي تقدمها، ونلخص أثر ذلك فيما يلي:-

- خضوع جمعيات لوزارة التنمية على الرغم من أنها ليست من اختصاصها، أو تحويل جمعيات لوزارات أخرى على الرغم من تابعيتها لوزارة التنمية
- عدم القدرة على قياس النتائج والإنجازات التي تم تحقيقها على مستوى الفئات المستفيدة والمنتفعة من الخدمات التي تقدمها الوزارة، وبالتالي لا يمكن تحديد مؤشرات لقياس النتائج استناداً على الخطة الاستراتيجية.
- عدم القدرة على تحديد الفئات التي من المفترض أن تستفيد من خدمات الوزارة، وقد يؤدي ذلك إلى تقديم خدمات لغير مستحقيها وضياع فرصة الحصول لأناس يستحقون تلك الخدمة عليهم.
- عدم القدرة على تقييم أعمال الجمعيات فيما يتعلق بالفئات المستهدفة، وقياس نتائج أنشطتها بناء على الفئات المستفيدة، حيث ان غياب معايير ومواصفات لكل فئة قد يؤدي إلى قيام الجمعيات بتقديم خدمات لغير مستحقيها والاستناد إلى المنظور الشخصي في تحديد من هم المستحقون لخدمات الجمعية.
- عدم القدرة على تحديد أولويات الاحتياجات المجتمعية استناداً إلى الفئات، ومعرفة أي تلك الفئات التي تعاني من وجود نقص في الخدمات المقدمة لها بغرض التركيز عليها وتحقيق التوازن بين الفئات المختلفة.
- ازدواجية الخدمات المقدمة لبعض الفئات، حيث أنه يوجد بعض الفئات قد تحصل على خدمات من أكثر من جمعية قد تكون أحدها تحت إشراف وزارة التنمية إلى أن الجمعية الأخرى تخضع لوزارة أخرى، فمثلاً فئات الشباب حيث أن تلك الفئة تخدمها جمعيات خيرية تحت إشراف وزارة التنمية وجمعيات أخرى خاضعة لإشراف وزارة الشباب، كذلك الأمر فيما يتعلق بفئة المرأة، فهناك جمعيات خيرية تستهدفها إضافة إلى جمعيات تابعة لوزارة المرأة، فغياب المعايير في تحديد الفئات المستهدفة من قبل الجمعيات الخيرية قد يؤدي إلى انتفاع فئة من أكثر من جهة وحرمان فئات أخرى من أي خدمة.

2. ضعف فاعلية خطط العمل المعتمدة بين أنشطة الجمعيات وأهداف الوزارة

إن العمل على وضع الأسس التي تضمن موائمة أهداف وأنشطة الجمعيات مع أهداف الوزارة تدعم أهمية عمل هذه الجمعيات ونجاحها واستمرارها وتساهم في تعزيز عمل الوزارة خاصة في ظل زيادة مسؤولياتها المنبثقة عن تحويلها من وزارة تقدم الخدمة للمستفيدين إلى وزارة تعمل على ضمان استمرار تقديم الخدمة، وتساهم في تقديم خدمات أفضل للمواطنين المستفيدين من خدمات الوزارة.¹

ويعتبر التخطيط السليم من أساسيات العمل الناجح، حيث يجب أن يستند التخطيط إلى الربط بين الأهداف العامة والأنشطة المعمول بها، وتحديد الأهداف بطريقة تضمن تحديد مسؤوليات التنفيذ وتمكن من القياس وبطريقة يمكن تحقيقها.² وتعمل الوزارة على تحقيق أهدافها المتعلقة بالجمعيات الخيرية من خلال الإدارة العامة للجمعيات الموجودة على الهيكل التنظيمي التابع لوزارة التنمية، وقد لاحظ الديوان خلال أعمال التدقيق ما يلي:

2.1. ضعف في إعداد الخطط السنوية للإدارة العامة للجمعيات.

حدد الهيكل التنظيمي للإدارة والدليل المعتمد فيها آلية العمل والمهام الموكلة لها³، حيث أشار بوضوح إلى الدور الإشرافي على الجمعيات ومتابعة أعمالها وأنشطتها، كذلك استلام تقاريرها المالية والإدارية ومتابعة ما ورد فيها وغير ذلك من الأمور الموضحة في مهام الإدارة.

حيث انه وعلى الرغم من وجود خطة تم إعدادها في العام 2018 من قبل قسم المتابعة والتراخيص في الإدارة العامة للجمعية لغايات تنظيم العمل وتقييم مدى تحقيق الأهداف للوزارة فيما يتعلق بالجمعيات الخيرية والمرتبطة بالهدف الاستراتيجي المتمثل بتعزيز التماسك الاجتماعي والذي يتطلب الإشراف المنتظم على أداء الجمعيات الخيرية ومتابعة أنشطتها⁴، إلا أن الخطة لا تشمل على بعض الأمور ومنها على سبيل المثال:

- لا تحدد الخطة مؤشرات قياس للأنشطة الموجودة فيها، حيث لم يتبين للديوان مخرجات الأنشطة ونسبة الإنجاز منها.

¹ الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية 2017-2022

² يجب أن يكون الهدف حسب التعريف العالمي smart

³ الرجوع إلى الفصل الثالث من التقرير، حيث تم توضيح مهام ومسؤولية الإدارة العامة للجمعيات في الوزارة.

⁴ صفحة 87 من الخطة الاستراتيجية 2017-2022

- هناك اختلاف بين المخرجات والنشاطات التابعة لها، حيث ورد في الخطة متابعة التقارير المالية والإدارية كنشاط، بينما أشارت المخرجات إلى عدد الجمعيات التي ستقوم بتسليم تقاريرها، حيث أن هناك فرق بين المتابعة والاستلام.
- لم يتوضح للديوان آلية تحديد عدد الجمعيات التي سيتم زيارتها، فقد ورد في الخطة أنه سيتم زيارة (150) جمعية خيرية للتحقق من مدى التزامها بالقانون، إضافة إلى زيارة (36) جمعية خيرية كمتابعة وتدقيق الملفات والتوجيه والإرشاد، إلا أنه لم يتم إدراج تفاصيل حول ذلك، كأسماء الجمعيات والمديريات التي ستقوم بالزيارة وجدولاً زمنياً لتنظيم تلك الزيارات. علماً أن عدد الجمعيات التي يجب أن يتم متابعتها هو (648)¹ جمعية.
- تم في الخطة إدراج وزارة الداخلية كجهة مسؤولة عن التنفيذ فيما يتعلق بتصويب وضع الجمعيات، علماً أن الخطة داخلية ولم يتم عرضها على وزارة الداخلية لإبداء الرأي حولها.

2.2. عدم قيام جميع أقسام الإدارة العامة للجمعيات الموجودة في المديرية بإعداد خطة عمل تنفيذية تستند إلى خطة الإدارة العامة.

حيث تبين للديوان وجود خطط تنفيذية للعام 2018 في كل من مديرية طولكرم وسلفيت والخليل، بينما لم يتبين وجود خطط في المديرية المتبقية والبالغ عدد 8 من أصل 11 مديرية.

ومن الأسباب التي تؤدي إلى ضعف الخطط في الإدارة:

- عدم تعميم خطة الإدارة العامة على المديرية وإلزامهم بإعداد خطط تشغيلية تندمج مع الأنشطة الموجودة فيها، ولغرض التغذية الراجعة منهم حول مدى قابليتها للتطبيق.
- ضعف التواصل والتنسيق بين الإدارة العامة للجمعيات والمديريات في المحافظات.
- لا يوجد تعاميم الزامية على المديرية لغرض إعداد خطة عمل سنوية يتم من خلالها تحديد الأعمال التي تمت في المديرية وتمكن من قياس نسبة الإنجاز لهذه الأعمال.

وقد يؤدي ضعف الخطط إلى:

- هدر الجهود وعدم تحديد مسؤوليات كل طرف من الأطراف في الوزارة سواء كان في الإدارة العامة أو في المديرية التابعة لها، بالإضافة إلى عدم المقدرة على تحديد أي المديرية أكثر كفاءة في العمل وتقييم أعمالها.
- عدم القدرة على قياس مدى تحقيق الإدارة العامة للجمعيات مع أهداف الوزارة فيما يتعلق بالإشراف والمتابعة للجمعيات الخيرية تقييم مدى فاعليتها في المتابعة لأعمال الجمعيات.
- عدم القدرة على التخطيط السليم للمرحلة المقبلة، حيث أنه لا يوجد إجراءات واضحة ومعتمدة للعمل وتوضيح للأهداف المرجوة على مستوى الإدارة العامة للجمعيات والمديريات على السواء.

¹ المصدر هو نظام بوابة المساعدات الموحدة في وزارة التنمية الاجتماعية بتاريخ 2019/11/3. علماً أنه تم استثناء الجمعيات المسجلة في محافظة القدس.

- عدم وجود مؤشرات واضحة لقياس وتقييم إنجازات الإدارة العامة للجمعيات، فلا يمكن تقييم نشاط الجمعيات دون مقارنتها مع أهدافها ومعرفة مدى توافق تلك الأهداف مع أهداف الإدارة العامة للجمعيات.
- عدم القدرة على قياس نسبة الإنجاز من الخطة الاستراتيجية على مستوى الإدارة العامة للجمعيات.

3. ضعف فعالية إجراءات وزارة التنمية الاجتماعية في الإشراف على الجمعيات الخيرية

تعتبر وزارة التنمية الاجتماعية هي الجهة المشرفة على عمل الجمعيات الخيرية التي يتم تسجيلها ضمن اختصاصها، وهذا ما أشارت إليه الوزارة في خطتها القطاعية من خلال الهدف الذي يسعى للوصول إلى مؤسسات ذات علاقة بوزارة التنمية تعمل بكفاءة وفعالية ومستجيبة لاحتياجات المجتمع المدني.¹ وحددت المهام الموكلة للإدارة العامة للجمعيات ودليل الإجراءات المعتمد فيها الدور الإشرافي للوزارة، ووضحت المهام التي يجب أن تقوم بها لغرض الوصول إلى الأهداف التي وضعتها، حيث يقع على عاتق وزارة التنمية تقييم أهداف الجمعيات ومدى انسجامها مع أهداف الوزارة والذي يزيد من فعالية دورة المجتمع المدني التكاملي مع الوزارة في مجال الخدمات المجتمعية.

ويعرف الدور الإشرافي: بالإشراف على الجمعيات الخيرية التي تقع ضمن اختصاص الوزارة وترخيصها ومتابعة أنشطتها الاجتماعية ومراقبة تنفيذ الخطط والبرامج للتأكد من مدى مطابقتها للخطط الموضوعية لغرض تحقيق الأهداف ويمكن أن يكون الإشراف مهني أو إداري أو مالي.²

وقام الديوان من خلال الزيارات الميدانية والمقابلات الشخصية وتحليل البيانات التي تم الحصول عليها بتسجيل الملاحظات التالية:

3.1. لا تلتزم الوزارة الجمعيات بتقديم الوثائق اللازمة لغرض حصولها على شهادة تسجيل مهني

¹ الخطة الاستراتيجية لوزارة التنمية 2017-2022، ص 87
² دليل إجراءات الإدارة العامة للجمعيات

يشير دليل الإجراءات المعمول به في الوزارة إلى أنها تقوم بمنح شهادة ترخيص مهني للجمعيات ضمن شروط معينة تم توضيحها في الدليل، ومن ضمنها خطط العمل للجمعية والموازنات المقدرة وفترة ترخيص الجمعية وغيرها والمحددة بين سنتين إلى ثلاث سنوات.

عملت الوزارة قبل العام 2017 على إصدار شهادات ترخيص مهني لبعض الجمعيات، ولم يتبين للديوان التزام الوزارة بتطبيقه خلال العامين الأخيرين 2018,2019، حيث لم يتم تزويدنا بشهادات ترخيص مهني للجمعيات خلال العامين المذكورين.

وتعتبر الوزارة أن نقص الكادر الذي يعمل في الإدارة العامة للجمعيات من الأسباب التي أدت إلى عدم العمل بإصدار شهادة الترخيص المهني، إلا أن الديوان يعتبر أن ضعف متابعة الوزارة للجمعيات خاصة عند مرحلة التأسيس هو من الأسباب الرئيسية لذلك.

وقد يؤدي هذا الإجراء إلى ضعف التزام الجمعيات في تقديم التقارير والوثائق المطلوبة منها إلى الوزارة مما يجعل الجمعية لا تطلع إلى علاقتها مع الوزارة بالجدية المطلوبة، ويزيد من الفجوة بين عمل الجمعيات وعمل الوزارة.

3.2. ضعف إجراءات المتابعة المتعلقة بالتقارير المالية والإدارية للجمعيات.

تلتزم أدلة العمل المعتمدة في الوزارة الجمعيات بتقديم تقارير مالية وإدارية حول أعمالها بشكل سنوي، حيث يجب أن تقوم الجمعيات بتسليم تقاريرها قبل نهاية شهر نيسان من كل عام، إلا أنه تبين للديوان من خلال التدقيق ما يلي:

❖ عدم التزام نسبة كبيرة من الجمعيات بتسليم تقاريرها المالية المتمثلة بالبيانات المالية المدققة، والتقارير الإدارية التي تحتوي على وصف كامل لنشاطات الجمعية أو الهيئة خلال العام المنصرم. حيث بلغ عدد الجمعيات الخيرية التي لم تسلم التقارير المالية والإدارية للعام 2018 ما يقارب 265 جمعية خيرية من أصل 587¹ جمعية خيرية أي ما نسبته 55%.

❖ لا تقوم الوزارة بمراجعة أو قراءة أو تحليل للتقارير المالية والإدارية المقدمة من الجمعيات، فلا يتم طلب أية معززات مرتبطة بالتقرير الإداري الذي من شأنه أن يعزز ويثبت حقيقة حدوث تلك الأنشطة، ومن الأمثلة على الجمعيات التي قدمت التقرير الإداري دون أية معززات هي: -

الجدول رقم (6) عينة من الجمعيات التي لم تقدم معززات مع التقرير الإداري

ت	رقم الجمعية	اسم الجمعية	الملاحظة
1	759	جمعية "س. ر. أ" الخيرية	لا يوجد معززات
2	160	جمعية "ع" الخيرية	لا يوجد معززات
3	3	جمعية "ك. ز" الخيرية	لا يوجد معززات
4	700	جمعية "ه. ذ"	لا يوجد معززات
5	172	جمعية "ع"	لا يوجد معززات

¹ عدد الجمعيات خلال العام 2018 من الإدارة العامة للجمعيات.

6	186	جمعية "س. د. ج. ت"	لا يوجد معززات
7	257	جمعية "ب. ر. ز. ج"	لا يوجد معززات

كذلك يوضح الجدول التالي أمثلة على بعض المعززات التي لم يتم تقديمها مع التقرير وطبيعة النشاط الذي يجب أن توثقه هذه المعززات:

الجدول رقم (7) المعززات غير المرفقة مع التقارير الإدارية للجمعيات المذكورة في الجدول رقم (6)

رقم	طبيعة النشاط ¹	من المعززات المناسبة للنشاط
1	اجتماعات مجلس الإدارة / الهيئة العامة	صورة من محضر الاجتماع
2	توزيع بروتوكولات	عينة من تلك البروتوكولات
3	عمل اتفاقيات مع جهات أخرى	صورة من تلك الاتفاقيات
4	تقديم دورات مختلفة المجالات	برنامج الدورة
5	القيام بحملات توعية، تطوعية، توزيع ملابس، طعام ... إلخ	تقرير حول الحملات يوضح تاريخ القيام بها والقائمين عليها والفئات المستهدفة على سبيل المثال لا الحصر.

ومن الأسباب في عدم تقديم الجمعيات للتقارير المالية والإدارية للوزارة هي:

- ضعف الإجراءات المتبعة من قبل الوزارة في إلزام الجمعيات بتقديم تقاريرها خلال المدة المحددة لذلك، حيث أن الإجراءات المتبعة لا تتجاوز الاتصال الهاتفي أو مراسلة للتأكيد على ضرورة تسليم التقارير دون متابعة حثيثة لذلك.
- ضعف التنسيق مع وزارة الداخلية لأخذ الإجراءات اللازمة بحق الجمعيات غير الملتزمة بتسليم التقارير.

إن عدم الحصول على التقارير المالية والإدارية والقيام بدراستها وتحليلها يحد من قدرة الوزارة على ما يلي:

- عدم قدرة الوزارة على متابعة أعمال الجمعيات لغرض التحقق من صحة تقاريرها المالية والإدارية ولغرض التحقق من الأنشطة التي تقوم بها ومدى ملاءمتها للأهداف التي تم ترخيصها على أساسها والتحقق من أوجه الإنفاق.
- عدم قيام الوزارة بإجراء مراجعة وتحليل للبيانات المالية للجمعيات الخيرية من شأنه أن يؤدي إلى عدم الاستفادة من تلك التقارير المالية وتحليلها لتقييم الوضع المالي وقياسه.
- عدم القدرة على حصر ومتابعة أنشطة الجمعيات الخيرية المحلية والأجنبية غير الملتزمة بتسليم تقاريرها والتحقق من ممارستها لأنشطتها بفاعلية ومعرفة الوضع المالي لها.
- إن عدم تحليل البيانات المالية وقراءتها للجمعيات الخيرية التي تسلم تقاريرها، يحد من قدرة معرفة مصادر التمويل للجمعيات، وأوجه الإنفاق لتلك الأموال، كما أنه لا يمكن معرفة حجم الإنفاق على الأنشطة، فقد تبين لنا من خلال مراجعة لبعض القوائم المالية لعدد من الجمعيات بتحليل أولي وبسيط فقد خرجنا ببعض المؤشرات التي تتطلب التحقق منها والاستفسار حولها من قبل الوزارة وتوجيه تلك الاستفسارات

¹ من التقارير الإدارية للجمعيات

للجمعيات الخيرية للحصول على إجابة واضحة وشفافية ونلخص تلك الملاحظات حول البيانات المالية لبعض الجمعيات بما يلي 1:

- بلغت المصاريف الإدارية لجمعية "ي" الخيرية أكثر من نصف إجمالي الإيرادات العينية والنقدية، وإذا ما قورنت تلك المصاريف بالإيرادات النقدية فإن نسبتها ترتفع لتصل إلى 76%. ومن هنا نجد أن المصاريف الإدارية تستنزف إيرادات الجمعية وتشكل الرواتب الجزء الأكبر من تلك المصاريف. ومن هنا يتبين لنا أن أقل من 24% فقط من الإيرادات النقدية يتم صرفها على أنشطة الجمعية.
- بلغت نسبة المصاريف المتمثلة بالهدايا والتبرعات لجمعية "أ" الوطنية ما نسبته 59% من إجمالي المصاريف على الأنشطة وهي نسبة مرتفعة وغير مبررة وبجاجة إلى تفسير وتوضيح.
- وجود عجز مالي في جمعية "م" بقيمة (26,479) شيكل حيث بلغت قيمة الإيرادات الكلية (74,261) شيكل في حين بلغت المصاريف (100,740) شيكل ولا يوجد فصل بين المصاريف التشغيلية والإدارية.
- إن القوائم المالية المستلمة من قبل بعض الجمعيات لا يمكن من خلالها معرف وتقدير قيمة النفقات على الأنشطة للجمعية، بسبب عدم الفصل بين نفقات الإدارة والنفقات على الأنشطة في عرض القوائم المالية ومثال على جمعية "ع" وجمعية "م".

3.3. قلة عدد الزيارات الميدانية التي تقوم بها الوزارة للجمعيات.

تعمل الوزارة على متابعة أعمال الجمعيات من خلال الزيارات الميدانية التي تقوم بها سواء من خلال الإدارة العامة للجمعيات أو من خلال رؤساء الأقسام في المديريات، ولتحقيق الغاية القصوى من الزيارة الميدانية خاصة في ظل الموارد المحدودة لذلك في الوزارة فيجب أن يغطي تقرير الزيارة الميدانية أكبر قدر ممكن من المعلومات المطلوبة، وكذلك يجب أن تضمن تغطية أكبر عدد من الجمعيات الخيرية. وتعتبر تقارير الزيارات الميدانية هو المصدر الموثوق للبيانات التي تخص الجمعيات والتي يجب أن تكون الأساس للتغذية الراجعة والتخطيط المستقبلي، حيث لاحظ الديوان خلال أعمال التدقيق والبيانات التي حصل عليها والزيارات الميدانية للمديريات والوزارة ما يلي:

3.3.1. لا تعمل الوزارة على إعداد خطط زمنية للزيارات الميدانية تضمن من خلالها تغطية أكبر عدد من الجمعيات وتحقق الهدف الذي وضعته الإدارة في خطتها السنوية وهو زيارة 150 جمعية خيرية.

حيث تبين عدم وجود خطة عمل تفصيلية تتضمن الجمعيات التي سيتم زيارتها ومتابعتها ميدانياً وجدولاً زمنياً لتلك الزيارات، كما لم يتبين للديوان الأسس التي تم أخذها بالاعتبار عند القيام بزيارات ميدانية لجمعيات دون غيرها، ويوضح الجدول التالي أمثلة على نسبة الزيارات الميدانية في المديريات:

الجدول رقم (8) حول عدد الزيارات لمديرية بيت لحم وأريحا للجمعيات الخيرية التابعة لها

ت	المديرية	عدد الجمعيات التابعة لها ²	عدد الزيارات الميدانية الموثقة ³	نسبة تغطية الزيارات للجمعيات
1	مديرية بيت لحم	154	39	25%
2	مديرية أريحا	13	9	69%

1 ورقة عمل تحليل النفقات للجمعيات

2 سجل الجمعيات على بوابة الوزارة

33 كشف الزيارات الميدانية في المديريات

وعلى الرغم من أن الجدول أعلاه يوضح نسبة الزيارات في محافظتين فقط وذلك لعدم تمكن الديوان من الحصول على بيانات باقي المديریات، بسبب عدم قيام المديریات الأخرى بتوثيق الزيارة الميدانية التي تقوم بها، إلا أنه يتبين من الجدول السابق الفارق الكبير في نسبة تغطية الزيارات الميدانية للجمعيات والتي تختلف من 25% إلى 69%.

ومن الأسباب التي تؤدي إلى ضعف المتابعة للتقارير الميدانية هو غياب المتابعة من قبل الإدارة العامة للجمعيات لقسم الجمعيات الخيرية فيما يتعلق بالزيارات للجمعيات، حيث تبين من خلال التدقيق وجود ضعف شديد في المتابعة لقسم الجمعيات في مختلف المديریات فيما يتعلق بالزيارات الميدانية وهذا الضعف يظهر في عدة أوجه تتمثل بما يلي:-

- عدم إلزام الإدارة العامة للجمعيات للمديریات بتزويدها بجدول زمني والجمعيات المراد زيارتها وأهداف الزيارات.
- عدم مطالبة الإدارة العامة للجمعيات بتقرير حول الزيارات الميدانية التي تم القيام بها والزيارات المتبقية.
- عدم قيام الإدارة العامة بإجراءات من شأنها إزالة المعوقات التي قد تواجه المشرفين للقيام بالزيارات، فقد كان من الملاحظ غياب التنسيق المسبق مع مدراء المديریات حول ترتيب الزيارات الميدانية لرفع كفاءة استخدام الموارد المتاحة قدر المستطاع.
- قصور في الاجتماعات الدورية التي تقوم بها الإدارة العامة مع المديریات.

3.3.2. البيانات والمعلومات الواردة في تقرير الزيارات الميدانية لا تغطي كافة المجالات وفقا للأصول.

لغرض الاستفادة القصوى من الزيارات الميدانية يجب على الوزارة أن تقوم بإعداد نموذج موحد لقوائم الفحص التي يجب أن يجيب عنها المفتش خلال الزيارات الميدانية، حيث يجب أن يتم إعداد هذه النماذج بما يتناسب مع المهام المطلوب تغطيتها من الوزارة بما يخص مهام الجمعيات وأنشطتها، وكذلك يجب أن يتم توثيق أعمال الزيارة ضمن تقارير يتم رفعها للإدارة العليا في الوزارة بما يضمن توثيق عمل المفتش ويمكن الوزارة من الاطلاع على كافة جوانب عمل الجمعية وأنشطتها، ويجب أن تكون الزيارات الميدانية على ثلاثة أنواع وهي¹:

- زيارة متابعة وإشراف مهني.
- زيارة مراقبة انتخابات مجلس الإدارة.
- زيارة طارئة.

وتبين للديوان من خلال التدقيق أن المعلومات الواردة في العديد من تقارير الزيارة الميدانية تفتقر إلى الحد الأدنى من البيانات ولا يمكن الاستفادة منها أو استخدامها، حيث تبين لنا أن هناك عدد من التقارير للزيارات الميدانية تم وثيقها على ورق بخط اليد، أو نموذج استخدام برنامج (Word)، كما اتضح لنا أن بعض تقارير الزيارات الميدانية تم استخدام نموذج يسمى (السجل المتتالي) وهو عبارة عن سجل لتوثيق أعمال الموظف اليومية فقط تم إعداده من قبل الوزارة لكافة موظفيها وذلك بهدف تنظيم العمل اليومي وتوثيقه والجدول التالي يوضح ذلك:-

الجدول رقم (9) حول مدى التزام المديریات باستخدام نموذج الزيارات الميدانية المعتمد

ت	المديرية	ملاحظات
1	رام الله	لا تقوم بإعداد تقارير للزيارات الميدانية وبذلك فإنه لا يتم استخدام النموذج.

¹ إجراءات المتابعة والإشراف على الجمعيات من الموقع الرسمي لمجلس الوزراء

2	جنين	لا يتم استخدام النموذج المعتمد حيث يتم استخدام نموذج سجل متتالي، ولا يوضح سوى تاريخ الزيارة.
3	طوباس	تم اعتماد نموذج للزيارات الميدانية بالتعاون مع الوزارة
4	الخليل	يتم توثيق الزيارات الميدانية بالتسجيل على ورق بخط اليد، أو استخدام برنامج (Word)
5	سلفيت	تم استخدام نموذج بالتعاون مع الوزارة حتى نهاية 2016.
6	طولكرم	تم اعتماد نموذج للزيارات الميدانية بالتعاون مع الوزارة بالإضافة الى اعداد تقارير خاصة وطباعتها

ومن الأسباب التي تؤدي إلى عدم تغطية التقارير الميدانية لكافة المجالات ما يلي:

- عدم وجود نموذج يتضمن الأمور التي يجب أن يقوم المفتش بفحصها خلال الزيارة الميدانية وبما يتناسب مع أنشطة الجمعية ويضمن تغطية لكافة أنواع الزيارات أعلاه وذات العلاقة بعملها ويحقق الإشراف الفعلي عليها.
- الهدف من الزيارات الميدانية غير موضح بطريقة مفصلة.
- ضعف المتابعة من قبل الإدارة العامة للجمعيات للزيارات الميدانية، وعدم قيام الوزارة بالاعتماد على التقارير الميدانية كمصدر للبيانات وللتغذية الراجعة لغرض تحسين وتطوير العمل والحصول على بيانات كافية حول الجمعيات. والجدول التالي يوضح أمثلة على نقص البيانات حول الجمعيات، فكان من الملاحظ أن العديد من التقارير تفتقر إلى مجموعة من المعلومات حول الجمعيات الخيرية حيث تم أخذ عينة من تلك التقارير وكانت نتائج المراجعة لها على النحو التالي:

الجدول رقم (10) حول طبيعة البيانات الواردة في عينة من التقارير للزيارات الميدانية

ت	تاريخ الجولة	اسم الجمعية	المديرية	ملاحظة على التقارير
1	2017/08/13	"و. ا"	طوباس	<ul style="list-style-type: none"> • عدم توضيح أنشطة الجمعية بشكل مفصل والاكتفاء بذكر وجود نشاط فقط • عدم وجود مصادقة على التقرير من قبل المدير والمدير العام للجمعيات. • عدم تسجيل رقم الملف ومدة الزيارة.
2	2017/08/13	الجمعية الخيرية "ق. خ. ج"	طوباس	<ul style="list-style-type: none"> • تناقض في البيانات الواردة حيث تم ذكر أنه لا يوجد أي نشاط للجمعية إلا أن توصية الباحث الاجتماعي الذي قام بالزيارة بأن الجمعية نشيطة. • عدم وجود مصادقة على التقرير من قبل المدير والمدير العام للجمعيات.
4	2018/02/22	الجمعية "ت. م"	طوباس	<ul style="list-style-type: none"> • عدم تسجيل رقم الملف • عند السؤال عن وصف مستوى تنفيذ وإنجاز البرامج والأنشطة والخدمات يتم الاكتفاء بذكر جيد فقط دون توضيح ما هي المعايير والأسس التي يتم الاستناد إليها ووضع مؤشرات توضح نسبة التنفيذ بصورة دقيقة

ومن الجدول أعلاه نجد ما يلي:-

- بعض المعلومات المهمة غير مدرجة في التقارير.

- يتم تسجيل الملاحظات دون توضيح النشاط وأهميته وتحديد أوجه القصور فيه.
- يتم تصنيف بعض الإجابات بالجيدة أو نشيطة ولم يتم تحديد أسس التصنيف.
- لا يوجد أية معلومات حول مصادر التمويل للجمعية وكيف يتم الحصول عليها واستخدامها.
- لا يوجد مصادقة من قبل مدير المديرية، والمدير العام للإدارة العامة للجمعيات.
- لا يوجد التزام في استخدام نموذج موحد لتقارير الزيارات الميدانية.

ومن الممكن أن يؤدي عدم وجود نموذج موحد للزيارات الميدانية إلى:

- هدر جهود العاملين في الوزارة بسبب عدم تحقيق الفائدة القصوى خلال زيارتهم الميدانية.
- عدم تغطية الوزارة لكافة الأنشطة في الجمعيات واقتصار الزيارات لحضور انتخابات مجلس إدارة تهدف إلى التحقق من قانونية تلك الزيارات واكتمال النصاب القانوني.
- عدم القدرة على إجراء مقارنات بين الجمعيات من حيث نوع النشاط والفئات المستهدفة وطبيعة الخدمات بهدف تقييم أوضاع الجمعيات من حيث الأنشطة التي تقوم بها.

3.3.3. لا تتحقق الوزارة خلال الزيارات الميدانية من السجلات التي يجب أن تكون موجودة في مقر الجمعية وتتمثل

هذه السجلات بما يلي 1:

- المراسلات الصادرة والواردة.
- النظام الأساسي وأسماء أعضاء مجلس إدارتها في كل دورة انتخابية وتاريخ انتخابهم.
- أسماء جميع أعضاء الجمعية، مع ذكر أرقام هوياتهم وأعمارهم وتاريخ انتسابهم.
- محاضر اجتماعات مجلس الإدارة بصورة متسلسلة.
- محاضر اجتماعات الجمعية العمومية.
- سجل الواردات والمصروفات على وجه مفصل وفقاً للأصول المالية.

ويعتبر السبب في عدم تغطية الجوانب المذكورة أعلاه في الزيارات الميدانية أو عدم وجود بعضها في سجلات الوزارة هو عدم وجود بند في نموذج تقرير الزيارات الميدانية متعلق بالتحقق والتأكد من وجود تلك السجلات وهل يتم استخدامها، وكيف يتم الاحتفاظ بها وأرشفتها بحيث يمكن من الرجوع إلى البيانات المطلوبة بسهولة.

إن عدم تحقق الوزارة من ملفات بعض الجمعيات من خلال الزيارات الميدانية قد يؤدي إلى:

- غياب دور الوزارة في متابعة الجمعيات في المراحل الأولية قد يؤدي وجود جمعيات وهمية لا وجود لها سوى في السجلات الرسمية، فقد تبين وجود جمعيات لم يتم التمكن من معرفة مقرها نذكر منها: -

- جمعية "ف. غ"

- جمعية "ت"

- ممارسة بعض الجمعيات لأعمالها دون استكمال إجراءات التسجيل والترخيص حيث تبين لنا وجود جمعيات تمارس نشاطاتها على الرغم من عدم حصولها على اعتماد لحسابها من وزارة الداخلية ونذكر منها:

الجدول رقم(11) حول عينة من جمعيات فعالة وليس لها حساب بنكي معتمد

ت	رقم الجمعية	اسم الجمعية	تاريخ تسجيل الجمعية
1	759	جمعية "س. ر. أ" الخيرية	2016/03/14
2	785	جمعية "ط. ل. م" الخيري	2017/01/09

3.4. ضعف فاعلية إجراءات الوزارة في التحقق من مدى توافق وانسجام الأنشطة الفعلية للجمعيات مع الأهداف التي تعد السبب الرئيسي لتأسيس تلك الجمعيات.

يتولى قسم الترخيص والمتابعة في الإدارة العامة للجمعيات المتابعة لأنشطة الجمعيات للتحقق من انسجامها وتوافقها مع الأهداف المرجوة، وذلك من خلال التأكد من قيام الجمعية بالنشاط بفعالية، والتأكد من تحقيق النشاط لأهدافه المرسومة وتقديم خدمات النشاط للمستحقين من الفئات التي يجب أن تخدمها الجمعية. إن التحقق من فاعلية الأنشطة في الجمعيات يساهم في تحقيق الوزارة لأهدافها، حيث أن الوزارة تعتبر الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات استكمالاً لأنشطتها وتدعمها في تحقيق أهدافها الاستراتيجية، وعلى الوزارة التحقق من تنفيذ الجمعيات لأنشطتها من خلال الإشراف على تنفيذها والطرق المتبعة للتنفيذ والعمل على تطوير الأنشطة في حال وجود قصور معين،

إلا أنه تبين للديوان خلال التدقيق ضعف دور الوزارة الإشرافي على أنشطة الجمعيات، من خلال عدم وجود معايير واضحة لقياس فاعلية الأنشطة التي تقوم بها الجمعية وتوافقها مع أهدافها المسجلة حيث يعتبر تحديد معايير أو مؤشر القياس لأي نشاط من الطرق التي لها دور أساسي في التحقق من تنفيذ هذا النشاط، حيث أن وجود مؤشر قياس يمكن من تتبع تنفيذ النشاط ويساهم بتحديد الفجوات بين ما يجب أن يكون وما تم تنفيذه فعلياً، وعند قيام الوزارة بتحديد معايير قياس تنفيذ الأنشطة في الجمعيات فإن هذا يساهم بتفعيل دور الوزارة في تطوير أنشطة الجمعيات من خلال تحديد نقاط القوة والضعف في نشاط الجمعيات ويؤدي إلى قيام الوزارة بتقديم توصيات من شأنها أن تزيد من فعالية نشاط الجمعيات وبالتالي تحقق الأهداف التي تتجلى بتحسين الخدمات المقدمة والفئات المستحقة لها.

ومن خلال التدقيق على الإجراءات التي تقوم بها الوزارة في هذا المجال تبين أنه لم يتطرق نموذج التقرير السنوي إلى معايير قياس الأنشطة في الجمعيات بطريقة تمكن الوزارة من تطوير أنشطة الجمعيات لغرض مسانبتها في تحقيق أهداف الوزارة.

وللتمكن من قياس أنشطة الجمعيات يجب على الوزارة التمكن من خلال الإشراف على الجمعيات الإجابة على سؤال يتعلق ب هل تحقق الأنشطة التي تقوم بها الجمعية الأهداف الموضوعة؟، حيث تبين للديوان نقص في معايير قياس الأنشطة ومن الأمثلة على ذلك:

- عدم وجود معايير واضحة لتصنيف طبيعة ونوع الأنشطة التي تقوم بها مختلف الجمعيات.
- عدم وجود معايير واضحة تساعد الموظف على قياس مدى توافق تلك الأنشطة والبرامج مع أهداف الجمعية.
- عدم وجود معايير واضحة تساعد الموظف على قياس مستوى تنفيذ تلك الأنشطة والبرامج والخدمات.
- عدم وجود معايير تساعد الموظف على وصف وتحديد نوعية المنتفعين من الخدمات التي تقدمها الجمعية.
- عدم وجود معايير وأدوات قياس تساعد الموظف على تقييم إجراءات الجمعية حول اختيار المنتفعين.
- لا يوجد معايير تساعد الموظف على تحديد نوعية الصعوبات التي قد تواجهها الجمعية وتمكنه من تصنيفها، وهل هي صعوبات يجب أخذها في عين الاعتبار أم لا.
- لا يوجد معايير تساعد الموظف على تصنيف مصادر التمويل وتقييم الإجراءات التي تقوم بها الجمعيات في الحصول عليها وكيفية التصرف بها.

ويعتبر السبب في عدم وجود معايير لقياس الأنشطة هو عدم قيام الوزارة بوضع مؤشرات لقياس انعكاس أنشطة الجمعيات على تنفيذ خطتها، بالإضافة الى عدم تدريب الطواقم الموجودة على التمكن من قياس فعالية الأنشطة في الجمعيات.

وقد يؤدي هذا إلى عدم الاستفادة من الأنشطة المعمول بها في الجمعيات لتحقيق أهداف الوزارة وبالتالي قد ينعكس على كفاءة العمل المقدم من قبل الجمعيات للفئات التي تخدمها، حيث من الممكن أن يؤدي إلى:

- إن عدم وجود مقاييس تساعد وتوضح للموظفين كيفية استخدامه قد يؤدي ضعف كفاءة الموظفين في استخدامه مما يؤثر سلبا على جودة البيانات وعدم اتساقها.
- لا يمكن بناء قاعدة بيانات فاعلة حول أنشطة الجمعيات الخيرية من خلال تلك البيانات الواردة في تقارير الزيارات الميدانية تلي احتياجات مختلف مستويات الإدارات في اتخاذ قرارات تتعلق بمهام وأعمال الوزارة في الإشراف المهني على الجمعيات الخيرية، والقدرة على تطوير العمل حول المتابعة لأنشطة الجمعيات المختلفة.
- إن عدم تغطية تقرير الزيارة فيما يتعلق بالسجلات التي يجب أن تكون موجود في مقر الإدارة بشكل كامل وبطريقة منظمة، قد يؤدي إلى ضياع وتلف تلك السجلات أو التلاعب بمحتوياتها إضافة إلى عدم القدرة على الرجوع لبيانات قد يتم طلبها أثناء الزيارة.
- إن غياب الإشراف على كفاءة العاملين في الجمعيات الخيرية قد يؤدي إلى تفاقم بعض الحالات وسوء حالتها دون التمكن من الحد من ذلك التدهور في تلك الحالات، الناتج عن عجز الموظف العامل لدى

الجمعية على معالجة تلك الحالة، خاصة تلك الحالات التي تتطلب ذوي اختصاص مما ينعكس سلبا على الفئات التي من المفترض أن تلقى الدعم والمساندة في تلك الجمعيات.

- عدم القدرة على التأكد من فعالية الأنشطة التي تقوم بها الجمعية في تحقيق الأهداف المرجوة، حيث أن غياب المعايير والتي يتم الاستناد اليها لتقييم نشاط الجمعية لن تتمكن الوزارة من تقييم وضع الجمعيات من حيث نشاطها والتعرف على المشاكل والتحديات التي تواجه الجمعيات في ممارستها لأعمالها.
- عدم القدرة على رفع التوصيات حول أنشطة الجمعيات ونقاط الضعف فيها بغرض زيادة فعالية تلك الأنشطة في تحقيق الأهداف، وإن عدم القدرة على تقييم النشاطات وقياسها لن تتمكن الوزارة من تقديم التوصيات بشكل سليم والتي من شأنها أن تزيد من فعالية أنشطة الجمعيات والقيام بها بكفاءة، وبذلك لا ينحصر دور وزارة التنمية على رصد المخالفات المالية والإدارية للجمعيات وإنما رفع مستوى الأداء والعمل فيها بما يضمن تقديم خدمات تنسجم مع الأهداف المرجوة.
- لا يمكن التحقق من أن الخدمات التي تقدمها الجمعية تصل إلى الفئة المستهدفة والمستحقة لتلك الجمعيات، حيث أنه لا يوجد متابعة حثيثة فيما يتعلق بالشريحة المستفيدة من نشاط الجمعيات الخيرية.

3.5. ضعف فعالية إجراءات الوزارة المتعلقة بتوجيه الدعم الحكومي للجمعيات الخيرية.

إن الدعم الحكومي هو عبارة عن مساعدات نقدية مقدمة من خزينة الدولة إلى الجمعيات الخيرية التي تقوم بتقديم طلب إلى مجلس الوزراء، وبدوره يقوم بدراسة تلك الطلبات من خلال اللجنة الاجتماعية¹، والتي انبثق منها لجنة فنية تقوم بتحويل الطلبات إلى الوزارة ذات الاختصاص لإبداء الرأي حول الموافقة على طلب الجمعية وتقديم الدعم لها، وقد تبين لنا من خلال التدقيق وجود قصور في دور الإدارة المختصة في وزارة التنمية بما يخص إبداء الرأي حول الدعم المادي للجمعيات الخيرية، حيث تبين لنا ما يلي:

3.5.1. عدم وجود معايير لتحديد الجمعيات التي تستحق الدعم الحكومي.

يعتبر وجود معايير تحدد الأولوية في الدعم الحكومي للجمعيات لضمان الشفافية في العمل والعدالة في توجيه الدعم الحكومي، وقد تبين لنا من خلال التدقيق عدم وجود معايير واضحة ومدروسة تضمن توجيه الدعم الحكومي للجمعيات الخيرية المستحقة فعلا لذلك، وتساهم في اتخاذ القرار حول الموافقة أو الرفض لمنح الدعم للجمعية الخيرية، والجدول التالي يوضح جزء من الجمعيات التي تم دعمها وأسباب الدعم التي تم الاستناد عليها في توجيه الدعم لبعض الجمعيات ذلك²:

الجدول رقم (12) حول عينة من التوصيات المرفوعة من الوزارة لجمعيات طلبت دعم مالي من الحكومة

ت	التوصية المرفوعة	سبب التوصية	اسم الجمعية
1	الموافقة	إن الجمعية فعالة وتقدم خدمات	جمعية "د.س"
2	تأجيل	إن الجمعية جديدة ولم تباشر بعملها	"ت. م. أ. ذ. إ"
3	الموافقة	أن الجمعية جديدة	جمعية "ر.ت"

¹ قرار مجلس الوزراء رقم (20) لسنة 2003 بشأن تشكيل اللجان الوزارية الدائمة

² ورقة عمل حول توصيات الدعم الحكومي

ومن الجدول أعلاه يتبين لنا تناقض وتضارب المقاييس لتوجيه الدعم الحكومي حيث تم الموافقة على منح الدعم لجمعية "ر.ت"، وتأجيل منح الدعم "ت.م.أ.ذ.إ" على الرغم من أن الجمعيتين جديديتين.

3.5.2. قيام الوزارة برفع توصيات بالموافقة على منح الدعم الحكومي لجمعيات ليست من ضمن اختصاصها.

يجب أن تكون الوزارة المختصة هي المسؤولة عن رفع التوصية حول استحقاق الجمعية للدعم المالي، وقد تبين من خلال التدقيق أن وزارة التنمية قامت بالتوصية لجمعيات ليست من ضمن اختصاصها على الرغم قيام الوزارة بذكر ذلك، إلا أنها رفعت التوصية بالموافقة على منح تلك الجمعيات مساعدة حكومية، كجمعية حياة وجمعية مساءلة ومن المفترض عدم رفع أي توصية والاكتفاء بذكر أن تلك الجمعية ليست من اختصاص الوزارة، والجدول التالي يوضح ذلك:

الجدول رقم (13) عينة من الجمعيات التي تم رفع توصيه بالموافقة على منحها دعم بالرغم من أنها غير تابعة لوزارة التنمية

ت	رقم الجمعية	اسم الجمعية	نص التوصية المرفوعة من قبل وزارة التنمية
1	لا يوجد	"ح.ل.ت.ت"	ليست من اختصاص وزارة التنمية وتم الموافقة على اساس استمرار الجمعية وكونها تخدم فئة الشباب في المجتمع
2	لا يوجد	"م.ع.ض.أ"	ليست من اختصاص وزارة التنمية وتم الموافقة كونها تتعامل مع اسر الشهداء

3.5.3. رفع التوصية بالموافقة على الدعم المالي للجمعية دون تحديد الغرض الذي سيتم صرف الدعم لأجله.

يجب أن يتم تحديد الهدف من صرف المبلغ المطلوب من قبل الحكومة، حيث أن صرف مبلغ للجمعية دون تحديد قيمته يترك المجال لعدم الشفافية سواء في صرف المبلغ أو استحقاق الجمعية للمبلغ الذي تم صرفه. تبين للديوان أن توصية الوزارة بالموافقة على تقديم الدعم المادي لبعض الجمعيات لا يرتبط بالهدف والغاية التي سيتم استخدام الأموال لأجلها، ومن خلال المراجعة لبعض التوصيات ذات العلاقة بالدعم الحكومي، تم تسجيل الموافقة على صرف مبالغ لبعض الجمعيات دون أن يتم ربط ذلك بالنشاط الذي يجب أن يتم المبلغ عليه، وفيما يلي أمثلة على بعض الجمعيات التي تم الموافقة على دعمها:

- جمعية "ح.ل.ت.ت"
- جمعية "م.ع"
- جمعية "ر.ت"

3.5.4. رفع التوصية بالموافقة على منح الدعم الحكومي لبعض الجمعيات دون ذكر المبلغ الموصى به.

يجب أن تتوافق قيمة المبلغ الموصى بصرفه للجمعيات مع الأنشطة المخصص لها، حيث أن عدم تحديد المبلغ يعبر عن عدم وضوح الهدف المرسوم لصرفه، فمن خلال الاطلاع على بعض التوصيات التي قدمتها الوزارة تبين أنها لم تقم بتحديد المبلغ الموصى بصرفه للجمعية المتقدمة لطلب الدعم، ويعتبر هذا الإجراء غير موحد في الوزارة حيث تبين وجود توصيات أخرى تم تحديد المبلغ الموصى بصرفه، والجدول التالي يوضح عينة من ذلك: -

الجدول رقم(14) يوضح قيمة المبالغ الموصى بها لعينة من الجمعيات الطالبة لدعم مالي من الحكومة

ت	رقم الجمعية	اسم الجمعية	المبلغ الموصى به من قبل الوزارة
1	لا يوجد	جمعية "د.س"	37,000 شيكل

2	812	"ت. م. أ. ذ. إ"	10,765 دولار
3	لا يوجد	"ح. ع. ت. ت"	لم يتم تحديد المبلغ
4	لا يوجد	"م. ع"	لم يتم تحديد المبلغ
5	791	جمعية "ر. ر. ا. ت"	لم يتم تحديد المبلغ

ومن الأسباب في وجود الضعف لدى الوزارة بمتابعة موضوع الدعم المالي:

- عدم وجود معايير واضحة لتحديد الأنشطة التي بحاجة إلى دعم مالي أكثر من غيرها وفق أولوية يتم تحديدها في الوزارة.
- غياب الرقابة في الوزارة المتعلق بمتابعة التوصيات المرتبطة بالدعم المالي للجمعيات.
- إن ضعف دور الوزارة في متابعة الدعم المالي للجمعيات قد يؤدي إلى:
- احتمالية صرف أموال لجمعيات غير مستحقة لها مما يؤدي إلى ضياع حقوق جمعيات أخرى خاصة في ظل الوضع الاقتصادي القائم.
- احتمالية دعم أنشطة للجمعيات التي لا تساهم في تحقيق أهداف الوزارة.
- احتمالية استخدام الأموال المقدمة من الحكومة للجمعيات في أغراض لا تخص نشاط الجمعية. واستغلال الأموال في تحقيق أغراض شخصية.

3.6. ضعف فعالية إجراءات الوزارة المتعلقة بجمع وصرف التبرعات التي تتلقاها الجمعيات الخيرية.

تعد التبرعات من المصادر الرئيسية للتمويل في الجمعيات الخيرية، حيث تعتمد الكثير من الجمعيات الخيرية على المساعدات التي تتلقاها سواء من المواطنين أو مؤسسات مجتمعية أخرى أو من مصادر تمويل خارجية وذلك لغرض تمويل أنشطتها وتمكنها من تقديم الخدمات التي أنشأت لأجلها، ويعتبر الإفصاح عن التبرعات مهما كان مصدرها من الأمور التي تدعم مصداقية الجمعية وشفافية عملها.

ويعتبر وجود إجراءات واضحة في الوزارة للاطلاع على التبرعات التي تتلقاها الجمعيات من الأمور التي تساعد الوزارة في تطوير أنشطة هذه الجمعيات بما يتناسب مع الدعم المالي المتوفر لديها، ويجب على الجمعية أو المؤسسة أو الجماعات المرخص لها بالجمع موافاة الوزارة ببيان بحصيلة الجمع ومفردات الإيرادات التي يجب أن تكون جميعها مؤيدة بالمستندات الدالة على صحتها، وذلك خلال أسبوعين من تاريخ انتهاء مدة الجمع¹.

لاحظ الديوان خلال التدقيق وجود ضعف في دور وزارة التنمية في تتبع موضوع التبرعات في الجمعيات الخيرية، حيث لم يتبين للديوان وجود آليات لضبط عملية جمع وصرف التبرعات وتوثيقها

حيث يجب أن يتم جمع وصرف التبرعات بطريقة واضحة تضمن الشفافية والمساءلة في العمل، سواء ممن خلال وجود دفاتر أو سندات للقبض والصرف أو من خلال إعداد تقارير خاصة حول المبالغ التي تم جمعها وأوجه صرفها.

وعلى الرغم من اختلاف طرق جمع التبرعات التي أشار إليها النظام رقم 1 لسنة 1957، إلا أن الوزارة لا تعمل على متابعة هذه الطرق بجميع أنواعها ونذكر منها:

¹ نظام التبرعات رقم 1 لسنة 1957 الساري العمل به

الصناديق المغفلة: لا تقوم الوزارة بالإجراءات المذكورة بالنظام بما يخص الصناديق المغفلة، والإجراءات هي:

1. تحديد أجل الجمع ومكانه وموعد البدء به.
2. تحدد الوزارة عدد الصناديق طبقاً لنشاط الجمعية والأغراض التي يجمع المال من أجلها.
3. تجمع الاموال في الصناديق المعدة بمعرفة الوزارة أو بمعرفة الهيئة طبقاً للنموذج الذي تقره الوزارة.
4. يوضع على الصناديق البيانات التي تراها الوزارة وعلى الأخص اسم الجمعية ورقم الترخيص ورقم الصندوق وموعد بدء الجمع ونهايته وتختم بخاتم الجمعية.
5. تشكل لجنة من أعضاء مجلس إدارة الجمعية أو المؤسسة للإشراف على عملية الجمع وتخطر الوزارة بهذا التشكيل.
6. تسلم الصناديق للجمعية مغلقة بعد ختمها بخاتم الوزارة بموجب محضر استلام يوقع عليه مندوب الجمعية ومندوب الوزارة.
7. تعتبر الجمعية مسؤولة عن صيانة الصناديق لحين فتحها.
8. يتم فتح الصناديق بمعرفة لجنة تمثل فيها الوزارة والجمعية ويعد محضر يوقع عليه أعضاء اللجنة المشرفة على عملية الجمع ومندوب الوزارة.

وكذلك الحال بالنسبة لعمليات الجمع الأخرى وهي الصناديق الدائمة بالمحلات العامة والطابع والإيصالات والأسواق الخيرية والحفلات، حيث لا تعمل الوزارة وفق ما ورد في النظام لمتابعة إجراءات الجمع أعلاه، كما لم تعمل الوزارة على إيجاد آليات متابعة خاصة بها لضمان الإشراف على عمليات الجمع، حيث تبين لنا من خلال التدقيق أن الوزارة تقوم فقط بختم الدفاتر للجمعيات قبل عملية الجمع، ولم يتبين وجود إجراءات لاحقة للوزارة بعد عملية الختم، حيث لم يتبين الآتي:

- لا تعمل الوزارة على توثيق الدفاتر التي قامت بختمها من حيث العدد والرقم التسلسلي لهذه الدفاتر.
- لا تقوم الوزارة بالتحقق من استخدام الجمعية للدفاتر التي تم ختمها لغرض توثيق تبرعاتها.
- عدم وجود إجراءات فيما يتعلق بالمخالفات المتعلقة بعملية جمع التبرعات.
- عدم وجود إجراءات للتحقق من أن التبرعات قد تم صرفها للأغراض التي جمعها لها.

ويعتبر عدم تطرق دليل الإجراءات في الوزارة إلى هذه الجزئية بطريقة مفصلة من الأسباب التي تحول دون عملية المتابعة، وعدم قيام الوزارة بالمطالبة بتقارير وكشوفات تفصيلية حول التبرعات التي جمعها من قبل الجمعيات

وقد يؤدي عدم وجود آلية لمتابعة جمع وصرف التبرعات إلى:

- عدم التحقق من انعكاس تلك التبرعات بشكل واضح وصريح في التقارير المالية والإدارية.
- احتمالية قيام الجمعية بجمع التبرعات دون الإفصاح عنها مما يعزز من حدوث مخاطر في عملية الجمع والصرف.
- صرف التبرعات في غير الأغراض المخصصة لها.

3.7. قصور دور الوزارة بدفع مستحقاتها من خلال عملية شراء الخدمات من الجمعيات الخيرية.

تقوم بعض الجمعيات الخيرية بالتعاقد مع الوزارة لغرض تقديم بعض الخدمات لصالح فئات معينة، حيث إن عملية " شراء الخدمة" هي أحد الأنشطة تقوم بها الوزارة والتي تتمثل بشراء خدمات من الجمعيات بموجب اتفاقيات، وهي خدمات لم تستطيع الوزارة توفيرها للمتفعين من خلال مراكزها فقامت بتوفيرها من خلال شرائها من الجمعيات الخيرية.

وتبين لنا من خلال التدقيق تراكم الديون المستحقة للجمعيات الخيرية على الوزارة لقاء الخدمات التي تم شراؤها من تلك الجمعيات ولأكثر من عام، إلا أنه خلال العام 2018 لم يتم اتخاذ أية إجراءات حول معالجة تلك الديون أو العمل على تسديدها مما أدى إلى تفاقم المبالغ على الوزارة.

فقد وصل إجمالي تلك الديون إلى (10,563,314) شيكل لصالح أربعون جمعية خيرية، في حين بلغ عدد المنتفعون من تلك الخدمات التي لم يتم تسديد قيمتها للجمعيات (1,045) منتفع من مختلف الفئات المستهدفة.

وقد يؤدي عدم تسديد الوزارة للديون المستحقة عليه للجمعيات الخيرية إلى:

- التأثير على جودة الخدمة المقدمة من قبل الجمعيات للفئات المهمشة.
- الحد من قدرة الجمعية على القيام بالأنشطة المطلوبة منها.
- إضعاف سيطرة الوزارة على الجمعية في ظل وجود مستحقات مالية عليها.

4. قصور دور الوزارة في تعزيز مبادئ الحوكمة في الجمعيات الخيرية.

يعتبر تطبيق مبادئ الحوكمة في الجمعيات الخيرية متطلب أساسي للدول المانحة التي تقوم بدعم الجمعيات، حيث تعتمد الدول المانحة على شرط تطبيق مبادئ الحوكمة كمتطلب أساسي للدعم، بالإضافة إلى أن تطبيق مبادئ الحوكمة ومعاييرها له دور في تطوير أداء الجمعيات بكافة أشكالها، حيث يعتمد مفهوم الحوكمة على أساس تغيير الأوضاع بهدف الوصول إلى وضع أفضل، وحدد برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) معايير الحوكمة وهي:

- المشاركة.
- الشفافية.
- العدالة والمساواة.
- المساءلة.
- تعزيز سلطة القانون.
- الكفاءة والفعالية في استخدام الموارد.
- التوجه نحو بناء وتوافق الآراء.
- الاستجابة.
- الرؤيا الاستراتيجية.

ويعتبر الديوان أن قيام وزارة التنمية الاجتماعية بتعزيز العمل ضمن نظام الحوكمة في الجمعيات الخيرية من الأسس التي تعمل على زيادة ثقة الناس بشفافية العمل في هذه الجمعيات وتساهم في تحقيق أنشطة الجمعيات بما يتوافق مع أهداف الوزارة ويوفر معلومات سهلة الحصول عليها وموثوقة للوزارة خلال عملية المتابعة والإشراف على الجمعيات الخيرية، ويهدف العمل ضمن نظام الحوكمة في الجمعيات إلى عدد من الأمور الهامة ومنها:

- الفصل بين الأدوار الإدارية والتنفيذية بالوزارة لغرض تحقيق الشفافية في عمل الجمعيات.
- التناسق بين أنشطة الجمعيات وبين الرؤية التي أنشئت من أجلها.
- استدامة أنشطة الجمعية وفق خطط ذات علاقة بأهداف الجمعية طويلة وقصيرة المدى.
- منع تضارب المصالح في الجمعيات.

وقد وضحت الوزارة في استراتيجيتها للأعوام 2017-2022 المبادئ ذات العلاقة بإدارة الجمعيات وهي الحوكمة والمساءلة والشفافية، حيث أشارت الخطة إلى الأمور التي لم يتطرق إليها القانون الخاص بالجمعيات بما يخص المستويات الإدارية ومدة العضوية لمجلس الإدارة وآليات المساءلة داخل الجمعيات ومعايير المساءلة ومخرجاتها وغيرها من الأمور التي تعزز نظم الحوكمة¹.

وقد أشارت الوزارة في الخطة إلى دراسة من إعداد مركز ماس لعام 2016 وتوضح وجود ضعف في آليات الشفافية والإفصاح والمساءلة وأشارت الدراسة إلى ذلك فيما على النحو التالي: -

- معظم الجمعيات لا يوجد لها موقع الكتروني للتمكن من خلاله بنشر تقاريرها المالية والادارية المصادق عليها للجمهور.
- عدم إفصاح العديد من الجمعيات عن نظامها الأساسي ولا تتيح الاطلاع عليه.
- عدم وجود مدونة سلوك أو ميثاق أخلاقي تلتزم به الجمعية.

تبين للديوان عدم قيام الوزارة بوضع الأسس التي تشجع الجمعيات على الالتزام بمبادئ الحوكمة والفائدة التي من الممكن الحصول عليها في تطبيق هذه المبادئ، حيث يعتبر وجود قرار أو سياسة في الوزارة تتعلق بتحفيز استخدام الحوكمة في الجمعيات من الأمور التي تساهم في تحقيق أهداف الوزارة ضمن الاستراتيجية القطاعية، ويضمن إلزام الجمعيات بالعمل وفق مبادئ الشفافية والمساءلة والمبادئ الأخرى، إلا أنه تبين من خلال التدقيق ما يلي:

- عدم وجود قرارات في الوزارة تلزم موظفيها بإدراج مبادئ الحوكمة ضمن خطتهم المتعلقة بالجمعيات الخيرية والإشراف عليها، بحيث يتم مباشرة إلزام الجمعيات بهذه المبادئ بطريقة مدروسة تضمن إلزامهم بذلك.
- لا تعمل الوزارة على الربط بين الاستراتيجية الوطنية وخططها التنفيذية لغرض البدء بتعزيز مبادئ الحوكمة في الجمعيات والعمل على إرساء هذه المبادئ من خلال الزيارات الميدانية أو من خلال وضع آليات تلزم الجمعيات بذلك.

- لم يتبين للديوان وجود تواصل بين الوزارة والجمعيات لغرض توضيح مبادئ الحوكمة المذكور في خطة الوزارة وتحديد آليات التعاون مع الجمعيات لغرض تطبيقها، حيث لم يتبين قيام الوزارة باجتماعات أو ورش عمل ذات علاقة بموضوع الحوكمة.

- بالرغم من أن خطة الوزارة أشارت إلى العمل بمبادئ الحوكمة إلا أن الوزارة لم تقم بما يعكس خطتها على أرض الواقع وبما يتماشى مع متطلبات الحوكمة مثل الشفافية والمساءلة وغيرها من المبادئ التي من المنطقي

¹ استراتيجية قطاع التنمية الاجتماعية 2017-2022/ ص 39، كذلك أشارت الخطة إلى استنادها إلى دراسة قام بها معهد ما في العام 2016 حول الجمعيات الخيرية

العمل على أساسها، حيث لم تعمل الوزارة على التحقق من قيام الجمعيات ببعض الأمور ذات العلاقة بالحوكمة مثل:

4.1. عدم قيام الوزارة بالتحقق من وجود أنظمة للرقابة الداخلية فيما يتعلق بالجمعيات الخيرية:

فمن خلال التدقيق تبين لنا غياب دور الوزارة في المراجعة والتقييم لأنظمة الرقابة الداخلية في الجمعيات وتقديم توصيات حولها سواء على مستوى تصحيح بعض الإجراءات فيها أو تطويرها، فقد تبين غياب المعايير والبرامج والإجراءات المتعلقة بتقييم أنظمة الرقابة المعمول بها لدى الجمعيات، كذلك لم يتم التطرق إلى التحقق من وجود نظام رقابة داخلي من خلال الزيارات الميدانية التي يقوم بها موظفي الوزارة.

حيث أن وجود أنظمة رقابة داخلية توفر من الجهد والوقت الذي يمكن أن تنفقه الوزارة في الإشراف على تلك الجمعية التي تتمتع بأنظمة رقابة داخلية، ويقلل من المخاطر الموجودة في عمل الجمعيات ويعزز ثقة المواطنين والممولين بأعمال الجمعية.

4.2. عدم قيام الوزارة بالتحقق من وجود آليات للمساءلة بين مجلس الإدارة والمستويات الإدارية الأخرى:

فمن خلال التدقيق تبين لنا أن الوزارة تقوم بالتركيز على قانونية الانتخابات للهيئة العامة للجمعيات واكتمال النصاب القانوني فقط، دون وجود أي إجراءات أو نشاط من شأنه أن يعزز العلاقة بين مجالس الإدارة والهيئات العامة للجمعيات، ومعايير حول تلك تقييم تلك العلاقة ونقاط الضعف ونقاط القوة بها.

4.3. عدم قيام الوزارة بالتحقق من تطوير أنظمة إدارية ومالية ولوائح داخلية واضحة ومصادق عليها من قبل مجلس الإدارة:

لاحظنا من خلال التدقيق عدم قيام الوزارة بإعداد أي برامج حول تطوير الأنظمة المالية والإدارية واللوائح الإدارية للجمعيات تهدف إلى دراستها وتقييمها وتطويرها، حيث أنه لا يتم الاطلاع والمراجعة وتقييم العديد من الجوانب التي من شأنها أن تساعد على تقييم الأنظمة المعمول بها في الوزارة، مثل التحقق من ملائمة نظام المحاسبة المعتمد في الجمعية مع أنشطة الجمعية والصلاحيات الممنوحة للإدارة فيها.

إن التحقق من تطوير الأنظمة له دور أساسي في شفافية عمل الجمعيات ويساهم في توضيح آليات الصرف على الأنشطة بشكل تفصيلي بما يضمن الشفافية في العمل.

4.4. عدم قيام الوزارة بالتحقق من أنظمة التعيينات في الجمعيات الخيرية:

فمن خلال التدقيق لاحظنا أنه لا يتم التطرق إلى مراجعة وتقييم نظام التعيينات والسياسات المعتمدة له أو إلى تطوير الهيكليات لتناسب مع عمل الجمعية وأنشطتها، حيث إن وجود أنظمة واضحة للتعين من شأنه أن يعزز مصداقية العمل في الجمعية ويضمن عدم وجود تضارب مصالح فيها.

إن غياب الدور الفاعل للوزارة فيما يتعلق بالتحقق من تطبيق الجمعيات لمبادئ الحوكمة الجمعية والتي من شأنها أن تعزز مبدأ المساءلة والشفافية قد يؤدي إلى ما يلي:-

- تعرض الجمعيات الخيرية لعجز مالي قد يحد من قدراتها على الاستمرار في العمل.
- غياب الرؤيا الاستراتيجية للجمعيات وبالتالي عدم انسجام أنشطتها وأهدافها مع أهداف الخدمات المجتمعية.
- استغلال الجمعية في إنجاز مصالح شخصية على حساب الجمعية واستخدام أموالها خارج نطاق نشاطها.
- إجراء التعيينات في الجمعية بطريقة غير مهنية وتخدم مصالح خاصة وشخصية لأحد العاملين في الجمعية.
- اضعاف الفرص في الحصول على التمويل من المانحين سواء المحليين أو الخارجيين، والناج عن قدرة تلك الجهات الحصول على معلومات واضحة على استفساراتهم تتعلق بالمسؤوليات المالية والادارية والقانونية لدى الجمعيات الخيرية.
- زعزعة الثقة بالجمعيات الخيرية وأعماله والأنشطة التي تقوم بها والتشكيك بها سواء كان ذلك على مستوى المؤسسات أو الجمهور.

5. ضعف أنظمة التوثيق المعمول بها في الوزارة والمتعلقة بالجمعيات الخيرية.

يعتبر التوثيق هو المصدر الأساسي للمعلومات الصحيحة والتي يمكن من خلالها الوصول إلى المعلومة الموثوقة، كما تعتبر البيانات الموثوقة هي الأساس للتغذية الراجعة التي يتم الاستناد عليها في أعمال التخطيط للمستقبل. ويتمثل التوثيق بحفظ المعلومات وتنسيقها وتبويبها وترتيبها وإعدادها لتمثل بذلك قاعدة معلومات يمكن الاستناد عليها في اتخاذ العديد من القرارات لمستخدميها.

وتعمل الوزارة على توثيق بيانات الجمعيات على البوابة الإلكترونية الخاصة بالوزارة، ومن خلل الأرشيف الورقي المتبع، ويجب أن يتم العمل على توثيق كافة البيانات المتعلقة بالجمعيات الخيرية التابعة للوزارة، مثل التقارير المالية والإدارية والنظام الأساسي ومحاضر اجتماعات مجالس الإدارة وكذلك التبرعات وطرق الصرف وغيرها، حيث يتضمن النظام المعمول به في الوزارة توثيق البيانات التالية:

➤ شهادة التسجيل الصادرة من الداخلية ومراسلة وزارة الداخلية حول ذلك.

➤ شهادة التسجيل الصادرة من وزارة التنمية الاجتماعية.

➤ النظام الأساسي للجمعية الخيرية

➤ تقارير اجتماعات الهيئة العامة

➤ تقارير الزيارات الميدانية

➤ التقارير المالية والادارية المستلمة من الجمعيات الخيرية.

إلا أنه ومن خلال التدقيق تبين لنا وجود ضعف كبير في عملية التوثيق، وتم تسجيل الملاحظات التالية:

5.1. عدم إدراج جميع الجمعيات في سجل الجمعيات الخيرية على النظام المحوسب.

من المفترض أن يشمل سجل الجمعيات كافة الجمعيات الخيرية التي تقع ضمن اختصاص وزارة التنمية الاجتماعية ويمثل النظام الإلكتروني المعتمد في الوزارة قاعدة البيانات الرئيسية للجمعيات الخيرية، حيث تبين للديوان عدم إدراج بعض الجمعيات على النظام ولم يتم الحصول على معلومات او وثائق بخصوصها، على سبيل المثال تبين أن جمعية "د. س" التابعة لمديرية رام الله لم يتم إدراجها في السجل ولا يوجد أية بيانات حولها، علماً بأنه تم رفع توصية بالموافقة على منح الجمعية مساعدة مالية من الحكومة وأن الجمعية فاعلة ونشطة.

5.2. بعض الجمعيات ملفها الإلكتروني خالي تماماً من أية وثائق

تبين من التدقيق والمراجعة لنظام الوزارة خلو ملفات بعض الجمعيات من أي وثائق، حيث تبين أن الملفات الإلكترونية لتلك الجمعيات خالية تماماً من أي وثائق كالنظام الأساسي وشهادة التسجيل والنظام الداخلي وأسماء أعضاء الهيئة العمومية والجدول التالي يوضح أمثلة على بعض الجمعيات غير المسجلة على نظام الوزارة:

الجدول رقم (15) عينة من الجمعيات التي لا يوجد في ملفها أي وثائق

ت	رقم الجمعية	اسم الجمعية الخيرية	المديرية
1	156	جمعية "خ.ج"	رام الله
2	144	جمعية "أ"	طوباس
3	125	جمعية "غ"	رام الله
4	132	جمعية "م"	الخليل
5	694	جمعية "ك. ق. ن"	قلقيلية
6	419	جمعية "أ. أ"	بيت لحم
7	432	مؤسسة "أ"	بيت لحم
8	334	مؤسسة "ه. ل. ت"	بيت لحم
9	852	جمعية "ق"	جنين
10	492	جمعية "ن. ح"	الخليل

5.3. عدم أرشفة التقارير المالية والإدارية للعديد من الجمعيات الخيرية

وجود جمعيات قامت بتسليم للتقارير المالية والإدارية للعام 2018 كما ورد في كشف الإدارة العامة للجمعيات، إلا أنه ومن خلال فحص وجود تلك التقارير على النظام، تبين لنا عدم وجودها على النظام، والجدول التالي يوضح عينة من ذلك:

الجدول رقم (16) يوضح عينة من الجمعيات التي سلمت تقاريرها المالية والإدارية ولم يتم أرشفتها

ت	رقم الجمعية	اسم الجمعية	المديرية
1	465	"م. ص. م. أ. أ"	بيت لحم
2	257	جمعية "ي"	بيت لحم
3	31	جمعية "س"	يطا
4	138	جمعية "ا"	الخليل
5	137	جمعية "أ. ص. ب"	الخليل

الخليل	جمعية "ش"	352	6
الخليل	جمعية "ت"	842	7
اريجا	جمعية "ق"	273	8
اريجا	جمعية "أ. ش"	771	9
رام الله	جمعية "ر"	762	10
نابلس	جمعية "ن. ب"	391	11
طولكرم	جمعية "ع"	190	12
قلقيلية	جمعية "ف"	205	13

5.4. عدم وجود إجراءات توثيق لتقارير الزيارات الميدانية

لم يتبين قيام الوزارة بتوثيق تقارير الزيارات الميدانية للتمكن من الحصول عليها بسهولة والقدرة على حصر عدد تلك الزيارات ونوعها (متابعة وإشراف مهني / حضور انتخابات/ طارئة) حيث أنه لا يوجد نظام توثيق معتمد من قبل الإدارة للجمعيات سوى الأرشفة على النظام المحوسب ووضعها في ملف تحت مسمى (الزيارات الميدانية)، ولا يوجد إجراء يساعد على التحقق من أنه تم أرشفة جميع الزيارات التي تقم القيام بها.

5.5. عشوائية الأرشفة للمرفقات والوثائق للجمعيات.

لوحظ أثناء مراجعة وفحص التوثيق على النظام المحوسب، وجود خلط بالوثائق المحملة عليه، حيث تبين لنا ما يلي:

- وجود وثائق متعلقة بجمعية "ش" وجمعية "أ. م" محملة على ملف جمعية "س. ب. ن" الخيرية
- تحميل تقرير "ب. أ" على ملف جمعية "أ. أ."
- تحميل صور هويات لأعضاء الجمعية بدلا من التقارير المالية والادارية كما هو وارد في ملف جمعية "ك" الخيرية.

فلا يمكن حصر ومعرفة الوثائق المحملة إلا بعد دخول جميع الملفات وفحص كل ورقة لمعرفة ما هي الوثائق المحملة.

5.6. عدم توثيق رقم الحساب البنكي المعتمد لبعض الجمعيات على النظام بالرغم من وجود رقم حساب لها.

إن معظم الجمعيات لها رقم حساب بنكي عند تسجيلها، وعلى الرغم من وجود أيقونة خاصة برقم الحساب توضح رقم الحساب واسم البنك والفرع، إلا أنه تبين لنا عدم إدراج رقم الحساب البنكي لعدد من الجمعيات على الرغم من وجود حساب بنكي لها والجدول التالي يوضح عينة من ذلك: -

الجدول رقم (17) يوضح عينة من الجمعيات الغير مدرج حسابها البنكي على شاشة الاعتماد البنكي في النظام

ت	رقم الجمعية	اسم الجمعية	اسم البنك لحساب الجمعية
1	172	جمعية "ع"	بنك القاهرة عمان
2	186	جمعية "س. د. ج"	البنك العربي

3	185	جمعية "أ. م"	البنك التجاري
4	700	جمعية "ه. ح"	بنك القدس
5	160	جمعية "ع"	بنك القاهرة عمان

ومن الأسباب التي تؤدي إلى قصور في التوثيق:

- عدم وجود دليل إجراءات لتوضيح المعلومات التي يجب توثيقها وماهي الوثائق اللازمة.
- ضعف نظم الرقابة والمتابعة لعملية التوثيق.
- عدم الربط بين أعمال التوثيق والتخطيط المستقبلي.

إن ضعف التوثيق قد يؤدي إلى:

- قصور في عملية التخطيط.
- ضعف الرقابة والإشراف على عمل الجمعيات.
- عدم القدرة على تتبع الأعمال التي يقوم بها مفتشي وموظفي الوزارة.
- عدم القدرة على الحصول على المعلومة الصحيحة وفي الوقت المناسب.
- غياب بعض الجمعيات عن المتابعة والإشراف حول الجمعيات الخيرية لعدم إدراجها في السجل، واحتمالية ممارستها لأنشطة قد لا تتوافق مع أهداف الوزارة، واستغلال الجمعية لتحقيق أهداف وأغراض شخصية بعيدة تماما عن الخدمات الاجتماعية.
- ضعف التخطيط لعملية التخطيط على مختلف المستويات لعملية الإشراف والمتابعة للجمعيات.
- ضياع أو فقدان بعض التقارير دون التمكن من القدرة على كشف ذلك.
- عدم القدرة على تزويد أي جهة بمعلومات كافية وسليمة وصحيحة ومكتملة حول الجمعيات.
- عدم القدرة على إجراء أي دراسات أو إصدار تقارير إحصائية دقيقة وصحيحة ومكتملة حول الجمعيات الخيرية والتي من شأنها أن تساعد على اتخاذ القرارات من قبل الوزارة.

خامساً: الاستنتاجات

توصل الديوان من خلال مهمة التدقيق إلى الاستنتاج بوجود ضعف في دور وزارة التنمية الاجتماعية بالأشراف ومتابعة الجمعيات الخيرية التي تقع ضمن اختصاصها، وقد تم التوصل إلى هذا الاستنتاج من خلال ما يلي:

5. ضعف السياسات التي تتبعها الوزارة لغرض العمل على تحقيق أهدافها التي تسعى إلى تحقيقها في استراتيجية قطاع التنمية 2017-2022، حيث تبين ذلك من خلال وجود ضعف في فعالية إجراءات الوزارة لتطوير أنشطة الجمعيات الهادفة إلى تغطية الاحتياجات المختلفة للفئات المهمشة، وعدم قيام الوزارة بالعمل على تقليص المعوقات التي تواجهها في عمل الجمعيات، بالإضافة إلى قصور في إعداد اتفاقيات التنسيق بينها وبين الجهات المختصة لغرض توضيح المسؤوليات وإزالة المعوقات.

وينعكس هذا القصور سلباً على نوع الخدمات التي تقدمها الوزارة من خلال الجمعيات ويزيد من احتمالية التوزيع غير العادل للخدمات بين الفئات المستهدفة، ويعيق الوزارة من الوصول إلى الأهداف المرسومة، ويحد من القدرة على قياس النتائج والإنجازات التي تم تحقيقها على مستوى الفئات المستفيدة من الخدمات التي تقدمها الوزارة.

6. قصور في دور الوزارة الإشرافي في متابعة أعمال الجمعيات ابتداءً من مرحلة تبعية الجمعية للوزارة وتوثيق ملفاتها وصولاً إلى متابعة تقارير الجمعيات المالية والإدارية وتحليلها والتحقق من توافقها مع الأنشطة التي تم تأسيس هذه الجمعيات من أجلها، بالإضافة إلى عدم فعالية الزيارات الميدانية من حيث عددها ومحتوى الأنشطة التي يقوم المفتش بفحصها خلال هذه الزيارات وعدم تطرق تقارير الزيارات الميدانية إلى الأمور المتعلقة بأنشطة الجمعيات.

ومن الممكن أن يؤثر هذا الضعف على قدرة الوزارة على متابعة أعمال الجمعيات لغرض التحقق من صحة تقاريرها المالية والإدارية ولغرض التحقق من ملاءمة أنشطتها للأهداف التي تم ترخيصها على أساسها والتحقق من أوجه الإنفاق، لغرض

تطويرها وزيادة فعالية تلك الأنشطة بالإضافة إلى أنه لا يمكن التحقق من أن الخدمات التي تقدمها الجمعية تصل إلى الفئة المستهدفة والمستحقة.

7. لا تأخذ الوزارة بالاعتبار التطرق إلى تعزيز مفهوم ومبادئ الحوكمة في الجمعيات التابعة لها، حيث أن تعزيز المبادئ الرئيسية للحوكمة له دور أساسي في التحقق من أن إجراءات العمل في الجمعيات تتم ضمن أطر النزاهة والشفافية والمساءلة.

ويعتبر غياب الحوكمة عن السياسات وآليات العمل التي تتبعها الوزارة من الأمور التي قد تؤثر على الوضع المالي للجمعيات ويحد من قدرتها على الاستمرار في العمل.

8. لا تساهم إجراءات التوثيق المتبعة في الوزارة في اتخاذ القرارات المناسبة بخصوص أنشطة الجمعيات، حيث يجب على الوزارة توثيق كافة إجراءات أعمال الجمعيات من حيث التقارير الميدانية والأنشطة التي تمت فيها ومقارنتها مع الأنشطة التي تم ترخيص الجمعية على أساسها وغيره من الأمور التي تخص الجمعيات. حيث أن توثيق كافة الأنشطة يساهم بالحصول على المعلومة الصحيحة وفي الوقت المناسب ويمكن من الحصول على تغذية راجعة تمكن من الوصول إلى القرارات السليمة.

سادساً: التوصيات

يوصي الديوان وزارة التنمية الاجتماعية بالعمل على تفعيل دورها الإشرافي على الجمعيات التي تقع ضمن اختصاصها وذلك من خلال الآتي:

7. ضرورة العمل على وضع سياسات وآليات عمل واضحة لغرض الوصول إلى جمعيات تساهم في تحقيق أهداف الوزارة وتحقيق الأنشطة التي تسعى الوزارة لإنجازها لغرض الوصول إلى أهدافها، حيث يجب على الوزارة ما يلي:

- تحديد معايير واضحة لتصنيف أنشطة الجمعيات ومدى تناسبها مع اختصاص الوزارة.
- الوصول إلى إجراءات فعالة تربط بين أنشطة الجمعيات وأهداف الوزارة.
- تحديد طرق تنسيق فعالة مع وزارة الداخلية لغرض تحديد المهام وتوزيع المسؤوليات.
- العمل على إيجاد سياسة فعالة لمعالجة المعوقات والتحديات الموجودة ومحاولة تقليصها.

8. ضرورة القيام بإعداد خطة سنوية للإدارة العامة للجمعيات تتناسب مع أنشطة الوزارة وتعمم على المديرية لغرض إعداد خطط تنفيذها.

9. ضرورة القيام بمتابعة أعمال الجمعيات من حيث:

- إلزام الجمعيات بتقديم تقاريرها المالية والإدارية.
- إعداد نموذج موحد لتقارير الزيارات الميدانية يحتوي على كافة المجالات التي يجب متابعتها في الجمعيات بما فيها متابعة الأنشطة والدعم المالي لها.

- العمل على إعداد برنامج زمني للزيارات الميدانية يشمل تغطية أكبر عدد ممكن من الجمعيات الخيرية ويمكن من تتبع أنشطة الجمعيات.
- وضع المعايير لتحديد الدعم الحكومي للجمعيات والعمل على وضع أولويات للدعم المالي تتناسب مع توافق الأنشطة في الجمعية مع أهداف الوزارة.
- متابعة أعمال جمع وصرف التبرعات في الجمعيات والتحقق من ملاءمتها للأنظمة السارية، والعمل على توجيه صرف التبرعات بما يتناسب مع الأنشطة الأكثر أهمية.

10. تعميم مبادئ الحوكمة على الجمعيات لغرض تعزيز مفاهيم الحوكمة والعمل وفق مبادئها الأساسية بما يزيد من مصداقية عمل الجمعيات خاصة أمام الدول المانحة.

11. ضرورة العمل على توثيق كافة البيانات ذات العلاقة بالجمعيات للتمكن من الحصول عليها في الوقت المناسب ولأغراض التخطيط والتغذية الراجعة، حيث يجب أن يتم توثيق ما يلي:

- اجتماعات الجمعيات.
- التقارير المالية.
- تقرير الزيارات الميدانية.
- أنشطة الجمعيات.
- حجم التبرعات وطرق صرفها.
- الدعم الحكومي للجمعية وغيرها من الأمور التي تضمن تغطية كافة مجالات عمل الجمعيات.

12. ضرورة تعزيز نظم الرقابة الداخلية في الوزارة بما يضمن متابعة أعمال الإدارات المختصة بالجمعيات ويضمن وجود خطط مدروسة للقيام بأعمالها.