أفضل الممارسات العملية الصادرة عن مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا
من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب
حول موضوع

" **الجمعيات الخيرية**"

سبتمبر ٢٠٠٥م

الفهرس:

مقدمة: ٣

مخاطر استغلال الجمعيات الخيرية: ٤

الإجراءات المقترحة لتنظيم عمل الجمعيات الخيرية: ٥

أولاً: الجوانب القانونية: ٥

ثانياً: الجوانب الإشرافية والرقابية: ٦

ثالثاً: الجوانب المالية: ٧

العمليات الخيرية الخارجية للمشاريع: ٨

مقدمة:

أصبح إنشاء وانتشار المؤسسات والجمعيات والمنشآت الخيرية (غير الهادفة للربح) في الوقت الحاضر من ابرز الظواهر الايجابية في المجتمعات المعاصرة، وذلك للدور الإنساني الايجابي الكبير والمميز الذي تقوم به في مجتمعاتها وتعزيزها للوحدة والروابط الاجتماعية بين مختلف فئات المجتمع بكافة مستوياته، ومساهمتها في إيجاد مجتمعات صالحة ومترابطة قادرة على توفير سبل الحياة الشريفة والكريمة لأفرادها وتنميتها والعناية بذوي العوز والحاجة من فقراء ومحتاجين وأيتام، وكذلك دعمها وتأصيلها للروح التطوعية التي تعد احد ركائز بناء الذات الاجتماعية ومكوناً حيوياً للاقتصاد الوطني.

ويعد الانتشار الكبير لهذه المؤسسات والدور الذي تلعبه من السمات الخاصة للدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا نظراً للاعتبارات الدينية والاجتماعية والاقتصادية الخاصة التي تتسم بها هذه المنطقة من العالم. حيث يتطلب أن تقوم الدول الأعضاء في المنطقة بمراجعة وتطوير إجراءاتها وتشريعاتها ولوائحها المنظمة لعمل هذه الجمعيات والمؤسسات وأساليب ومعايير مراقبتها بشكل يكفل التحقق من سلامة عمليات ومصادر أموال هذه المنشآت ومن وصول هذه التبرعات للمستفيدين الحقيقيين منها، وعدم إساءة استغلال هذه المؤسسات في أنشطة أو عمليات إجرامية غير شرعية.

ومما لا شك فيه أن الهدف من تشجيع دول المجموعة على تطوير إجراءاتها ولوائحها وتشريعاتها المنظمة لعمل مثل تلك المؤسسات هو ليس تقليص أو تحجيم لأعمالها أو وضع العقبات في طريقها، وإنما على العكس من ذلك تماماً فإن الهدف هو أن تساهم في الحفاظ على حيوية ونزاهة قطاع العمل الخيري وتعزيز ثقة المجتمع في هذه المؤسسات واستمرارية أعمالها وعطاءاتها من خلال الشفافية المالية والمعلومات الصحيحة الموثقة وبالتالي زيادة أنشطتها السامية على نحو قوي ومتنوع.

وقد تم إعداد هذه الورقة كدليل استرشادي ومساعدة فنية لبلدان المجموعة بهدف تعريف الدول الأعضاء في مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بأفضل الممارسات التي يمكن تطبيقها والعمل بها لتحقيق الجمعيات الخيرية أهدافها وأغراضها بشكل يتوافق مع معايير مكافحة عمليات غسل الأموال وتمويل الإرهاب، حيث توفر هذه الورقة إطاراً عاماً يمكن تكييفها وتطبيقها من قبل الدول وفقاً لتشريعاتها وأنظمتها المحلية والظروف الخاصة بكل دولة والطرق المناسبة لها.

يعنى بمفهوم المؤسسات والجمعيات الخيرية المشمولة في هذه الورقة جميع مؤسسات وجمعيات ولجان النفع الخاص والنفع العام غير الهادفة للربح والتي هي عبارة عن كيانات ذات شخصيات

اعتبارية تقوم على مساهمات المحسنين. وتهدف إلى تقديم خدمات خيرية اجتماعية أو دينية أو تعليمية أو ثقافية أو صحية ممن له علاقة بالخدمات الإنسانية سواء بصفة نقدية (مالية) أو عينية لأفراد أو جهات معينة.

مخاطر استغلال الجمعيات الخيرية:

نظراً للسمات والمميزات الخاصة والفريدة المتاحة للأنشطة ذات العلاقة بالأعمال الخيرية، وطبيعة الأنشطة التي تقوم بها الجمعيات والمؤسسات الخيرية في الوقت الحاضر والتي تقوم على جمع الأموال من مصادر متعددة ومن ثم استخدام هذه الأموال أو إعادة نقلها وتوزيعها على جهات مستفيدة أخرى، ولما تتمتع به هذه الجمعيات والمؤسسات والعاملين بها من مرونة عالية في التنقل وجمع وتحويل الأموال وتنفيذ عمليات عبر العالم نتيجة للانتشار الكبير لأنشطتها وفروعها سواء على مستوى القطر الواحد أو على المستوى الدولي، فقد أصبحت جميع هذه المميزات الايجابية لهذا النوع من الأنشطة خلال السنوات الأخيرة موضع جذب لأنظار واهتمام الأفراد والمنظمات الإجرامية والإرهابية حول العالم بهدف اختراقها والاستفادة من المميزات التي تتمتع بها، وخصوصاً طابعها الاجتماعي والإنساني الذي توفره أنشطتها ومن ثم قد يتم إساءة استغلالها خلافاً للأهداف الأساسية السامية المنشأة من اجله هذه الكيانات. كما قد يتم إساءة استغلال مثل هذه المؤسسات الخيرية بدون علم المتبرعين لهذه الجمعيات أو القائمين عليها، وهذا قد يترتب عليه زعزعة ثقة أفراد المجتمع بهذا القطاع الخيري وإحجامه عن المساهمة به وبالتالي القضاء أو الحد من أحد الركائز الأساسية والحيوية للتكافل والتعاون الاجتماعي القائمة عليها المجتمعات ومكونات اقتصادياتها المحلية والعالمية.

ونتيجة للوعي بالمخاطر الكبيرة المترتبة على ذلك، فقد عمدت كثير من الدول والهيئات الدولية خلال السنوات الأخيرة على اتخاذ عدد من الإجراءات المتعلقة بإعادة النظر في تنظيم هذه الأنشطة وآليات عملها بشكل يكفل سد الثغرات الممكن إساءة استغلالها من قبل الأفراد أو المنظمات الإجرامية أو الإرهابية، وبما يكفل أيضاً زيادة ثقة أفراد المجتمع بأعمال هذه المؤسسات والجمعيات والقائمين عليها.

وتضع التوصية الثامنة من التوصيات التسع الخاصة بمكافحة تمويل الإرهاب الصادرة من قبل فريق العمل المالي (FATF) أطراً عامة تهدف لمساعدة الدول في حماية مؤسساتها غير الهادفة للربح من إساءة استخدامها، وتطالب الدول بالتأكد من عدم استغلال هذه المؤسسات بالآتي:

١. تظاهر منظمات إرهابية بأنها مؤسسات شرعية.
٢. إستغلال الهيئات المشروعة كقنوات لتمويل الإرهاب، بما في ذلك تفادي إجراءات تجميد الأصول.

٣. إخفاء أو تمويه الغرض السري من وراء تحويل الأموال لمنظمات إرهابية تحت ستار أغراض شرعية.

كما توفر الورقة المعدة من قبل فريق العمل المالي (FATF) بشأن أفضل الممارسات الدولية[1] المتعلقة بمكافحة استغلال المؤسسات غير الهادفة للربح وتعتبر مرجعاً قيماً لمساعدة الدول في تطوير آليات عمل هذه المؤسسات ومراقبتها وحمايتها من إساءة الاستخدام في أغراض أو أنشطة غير شرعية.

الإجراءات المقترحة لتنظيم عمل الجمعيات الخيرية:

لتحقق هذه الكيانات أهدافها وأغراضها بشكل أكثر شفافية وثقة، فإنه يتطلب لذلك تطوير آليات تدعم التشريعات واللوائح التنظيمية كناحية إشرافية تنظيمية تساهم في منع إساءة استخدام هذه الكيانات بحيث يتم تطبيقها بشكل متزامن من قبل الأعضاء وفقاً لإجراءاتها الداخلية المطبقة ، وهذه الآليات ينبغي أن تطبق وفق عدد من المحاور الرئيسية وهي:

أولاً: الجوانب القانونية:

يعد تطوير التشريعات والأنظمة المتعلقة بتحديد مسؤولية الإشراف والرقابة على القطاع الخيري في الدول وتحديد صلاحيات منح الترخيص الخاص بإنشاء المؤسسات والجمعيات الخيرية ووضع آليات عملها من أبرز الجوانب المهمة في هذا الخصوص. ومن بين أهم ما يلزم مراعاته بهذا الشأن إصدار أنظمة خاصة تنظم عمليات إنشاء وعمل الجمعيات والمؤسسات الخيرية وآليات الإشراف عليها، على أن تتضمن هذه التشريعات ما يلي:

١- تحديد الجهة المخولة بالإشراف على هذا القطاع ومراقبته (حكومية أو أهلية) وتحديد المهام والمسؤوليات والصلاحيات الموكلة لهذه الجهة.

٢- الآليات والشروط اللازم التحقق منها قبل منح التراخيص لإنشاء المؤسسات أو الجمعيات الخيرية، والتي من بينها:

أ- التحقق من أهداف ونشاطات كل جمعية قبل منح الترخيص.

ب- مراجعة الأسماء المرشحة لعضوية مجلس إدارة الجمعية الخيرية، ومدى توافق الأسماء المرشحة مع المعايير الموضوعة المتعلقة بالتأهيل والسمعة الحسنة.

1- http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/39/19/34033761.pdf

ج- الموارد المتاحة للجمعية الخيرية والاستخدامات وطرق المراجعة المالية.
د- منح الجهة الإشرافية صلاحيات اتخاذ العقوبات المناسبة بحق الجمعيات والمؤسسات المخالفة للتعليمات الموضوعة، وصلاحيات عزل المسئولين أو العاملين في هذه الجهات الذين يثبت عدم مناسبتهم لهذا العمل.

ثانياً: الجوانب الإشرافية والرقابية:

يعتبر تحديد سلطة مختصة (حكومية أو أهلية) تتولى مسؤولية الإشراف والرقابة على القطاع الخيري في الدولة، واحد من أهم المتطلبات الضرورية التي يتم من خلالها التحقق من التزام المؤسسات والجمعيات الخيرية العاملة بالضوابط الموضوعة من قبل الجهات الإشرافية وعملها وفقاً للأهداف المصرح بها بعيداً عن إساءة الاستغلال. ويمكن لهذه الجهات الإشرافية القيام بتحقيق المهام والأهداف المرسومة لها من خلال وضع معايير وقواعد ومتطلبات محددة يلزم التقيد بها وتطبيقها من قبل المؤسسات والجمعيات الخيرية العاملة ضمن نطاق سلطاتها، ومن بين أهم المعايير والإجراءات الإشرافية ما يلي:

١- تعزيز معايير الشفافية والإفصاح: يعد العمل الخيري عملاً تطوعياً لا يهدف إلى تحقيق الربح وبالتالي يقوم بشكل أساسي على مدى الثقة المكتسبة بالجمعيات والمؤسسات الخيرية والقائمين عليها لدى المجتمع، حيث تعمل هذه الجمعيات على جمع الأموال من المتبرعين والمحسنين واستخدامها في أغراض خيرية محددة أو إيصالها إلى مستفيدين معينين مستحقين لها. لذلك فإن معايير الشفافية والإفصاح تعد وبشكل خاص في مثل هذا النشاط من المعايير المهمة جداً حيث لا تقتصر على مساعدة الجهات الإشرافية في تحقيق مهامها الرقابية فقط، وإنما تساعد أيضاً في تعزيز وزيادة ثقة أفراد المجتمع والمتبرعين بهذه الجمعيات والمؤسسات الخيرية من أن الأموال المتبرع بها يتم صرفها فقط وفقاً لأغراضها الأساسية ولا يساء استخدامها من قبل القائمين على هذه الجمعيات أو صرفها لمستفيدين أو أنشطة غير تلك المعلن عنها عند جمع هذه الأموال.

٢- تطبيق معايير محددة لاختيار القائمين على العمل في المؤسسات والجمعيات الخيرية: يعد حسن اختيار القائمين على الجمعيات والمؤسسات الخيرية احد أهم عوامل نجاح وسلامة العمل الخيري. حيث يساهم بشكل أساسي في سلامة وزيادة النشاط الخيري نتيجة لثقة أفراد المجتمع بالقائمين عليه. ويمكن للجهات الإشرافية المسئولة عن منح التراخيص ومراقبة العمل الخيري في الدول أن تقوم بوضع معايير ملائمة محددة يلزم تطبيقها عند اختيار القائمين على المؤسسات والجمعيات الخيرية

بشكل يضمن اختيار الأشخاص المناسبين وحسني السمعة للعمل في هذه الجهات، وكذلك وضع القواعد التنفيذية لسير أعمال هؤلاء الأشخاص.

٣- تعزيز الدور الرقابي للجهات الإشرافية على المؤسسات والجمعيات الخيرية: لمتابعة أعمال هذه الجهات والتحقق من مدى التزامها بالأنظمة والتعليمات ذات العلاقة، ينبغي إتباع العديد من الآليات المتاحة من بينها القيام بالزيارات التفتيشية الميدانية والإشراف المكتبي، وإلزام هذه المنشآت بإعداد قوائم مالية محاسبية سنوية يتم نشرها للعموم بعد تدقيقها ومراجعتها من قبل مراجعي حسابات خارجيين معتمدين يتم تعيينهم لهذا الغرض. كما يمكن كذلك إلزام المؤسسات الخيرية ذات الأنشطة الكبيرة بإنشاء إدارات رقابة داخلية لديها تعنى بمتابعة أعمال هذه المؤسسات والرفع عنها بتقارير دورية للجهات الإشرافية، ومساعدة هذه المنشآت في وضع نموذجاً لأنظمتها الأساسية وكذلك قواعد استرشادية محاسبية تشمل السجلات والمستندات وإعداد الميزانيات. وقد تتبنى الجهة الإشرافية دعم هذه الكيانات من خلال تحمل تكاليف المراجعين الخارجيين أو نسبة منها، وعدم السماح باستثمار الأموال إلا بموافقة منها وإشراف مباشر على هذه الاستثمارات.

ثالثاً: الجوانب المالية:

يعتبر جمع وصرف الأموال النشاط الأساسي الذي تقوم عليه معظم الجمعيات والمؤسسات الخيرية، لذا فإن ضبط هذا الجانب يعد من الأمور الأساسية الكفيلة بمنع إساءة استغلال هذا القطاع. ويمكن للجهات الإشرافية المعنية في الدولة القيام بذلك من خلال وضع ضوابط إلزامية تنظم هذه العمليات عن طريق الإيقاف الكلي لعمليات جمع الأموال وصرفها بشكل نقدي والاستعاضة عن ذلك باستخدام الحسابات المصرفية التي يمكن من خلالها ضبط آليات الصرف من حسابات الجمعيات الخيرية وتوثيق العمليات المنفذة وتتبعها مستندياً عند الحاجة، ويمكن وضع ضوابط خاصة بتنظيم عمليات جمع الأموال وصرفها وآليات فتح وإدارة الحسابات المصرفية الخاصة بهذه الجمعيات عن طريق التنسيق بين الجهات الإشرافية المعنية بالقطاع الخيري و الجهات الإشرافية المسئولة عن القطاع المصرفي في الدولة. ومن بين أهم الضوابط اللازم مراعاتها بهذا الشأن ما يلي:

١. أن لا يتم فتح حسابات مصرفية لأي من الجمعيات أو المؤسسات الخيرية غير الهادفة للربح إلا بعد حصولها على ترخيص رسمي من الجهة الإشرافية المعنية عن هذا القطاع وبعد استيفاء كافة المتطلبات النظامية اللازمة والتي من بينها الحصول على موافقة الجهة المسئولة عن الإشراف على القطاع المصرفي. على أن يتم فتح مثل هذه الحسابات باسم الجمعية أو المؤسسة الخيرية وليس بالاسم الشخصي لأي من رؤسائها أو مدرائها أو أعضاء مجلس إدارتها.

٢. إيقاف عمليات جمع الأموال وصرفها بشكل نقدي من قبل الجمعيات والمؤسسات الخيرية وإلزامها باستخدام الحسابات المصرفية في كافة عملياتها ونشاطاتها. وقصر عمليات الصرف على شيكات لا يتم صرفها إلا للمستفيد الأول عن طريق الإيداع في حسابه بالبنك.
٣. توحيد الحسابات المصرفية الخاصة بكل جمعية أو مؤسسة خيرية بحساب تجميعي رئيسي واحد فقط تتم عملية الصرف من خلاله بغرض تسهيل عملية متابعتها ومراقبتها. مع إمكانية فتح حسابات فرعية من الحساب الرئيسي عند الحاجة لأغراض التبرع وليس لأغراض الصرف.
٤. منع عمليات التحويل الخارجي من حسابات الجمعيات والمؤسسات الخيرية إلا بعد الحصول على موافقة من الجهات الإشرافية المعنية في الدولة.
٥. عدم السماح بإدارة الحسابات المصرفية الخاصة بالجمعيات أو المؤسسات الخيرية إلا بتوقيع مشترك من قبل شخصين مخولين من قبل مجلس إدارة المؤسسة أو الجمعية بعد استيفاء هوياتهم وبياناتهم الشخصية والبيانات الشخصية لأعضاء مجلس الإدارة.
٦. استيفاء بيانات الهوية الخاصة بالمتبرعين أو المستفيدين من الأموال المودعة أو المسحوبة من حساب هذه الجهات.
٧. توجيه البنوك بتطبيق متطلبات سياسة مبدأ "اعرف عميلك"، واتخاذ سياسات وإجراءات رقابية معتمدة للتقيد بالشروط الموضوعة من الجهات الإشرافية للتعامل مع الحسابات والعمليات الخاصة بالحسابات العائدة للجمعيات والمؤسسات الخيرية وحسابات جمع التبرعات، وتطبيق السياسات والإجراءات الخاصة بمراقبة العمليات والإبلاغ عن العمليات المشبوهة وتطبيق معايير الحسابات عالية المخاطر على هذه الحسابات.

العمليات الخيرية الخارجية للمشاريع:

بالإضافة إلى الأنشطة التي يتم تنفيذها على النطاق المحلي، تقوم بعض الجمعيات والمؤسسات الخيرية بممارسة بعض أنشطتها الخيرية في مناطق وأقاليم أخرى خارج الدولة المتواجدة بها تلك الجمعيات والمؤسسات. وتعد مثل هذه العمليات من الأنشطة الخطرة التي يلزم وضع تنظيمات خاصة بشأنها، وذلك لصعوبة متابعة مثل هذه العمليات والتحقق من وصول التبرعات إلى مستحقيها المحددين المعلن عنهم من قبل الجمعية. ومن بين أهم الإجراءات التي يمكن من خلالها ضبط مثل هذه العمليات ما يلي:

١. منع عمليات التحويل الخارجي من حسابات الجمعيات والمؤسسات الخيرية إلا بعد الحصول على موافقة من الجهات الإشرافية المعنية في الدولة.

٢. قصر المساعدات الموجهة للخارج على الجمعيات والمراكز المرخص لها رسمياً من قبل الحكومات أو الجهات المعنية في دولها، وبعد التنسيق مع حكومات تلك الدول، وعدم تقديمها بشكل مباشر للأفراد أو المؤسسات أو الجمعيات الأجنبية الصغيرة التي لا تخضع إلى تنظيم وإشراف من قبل بلدانها لصعوبة متابعتها والمخاطر التي قد تترتب عليها.

٣. التأكد قبل السماح بتقديم المساعدات لجهات خارجية من أن جميع التراخيص الممنوحة للجهات المستفيدة سارية المفعول بما فيها تراخيص مزولة النشاط، وتراخيص تنفيذ المشاريع المقدم من اجلها المساعدة، وترخيص إذن بجمع التبرعات أو المساعدات من الخارج صادرة من الجهات المعنية في هذه الدول.

٤. التركيز على تقديم المساعدات لتنفيذ مشاريع وبرامج وأنشطة محددة ومعروفة وخاضعة لإشراف ومراقبة الجهات المعنية في الدول المستفيدة أو لإشراف إحدى الجهات أو المؤسسات الدولية.

٥. التوقف بشكل تام عن صرف أية مساعدات بصورة نقدية، واقتصار عملية الصرف لتتم على شيكات لا يتم صرفها إلا للمستفيد الأول منها عن طريق الإيداع في حساب المستفيد لدى بنكه في بلده عن طريق بنك مراسل.

،،،،،،،،،،،،،،،،،،،،،،،،