

الشركات غير الربحية
مابين القانون والواقع
(رؤية للتغيير)



2020-2019

شكر وتقدير

تشكر الهيئة الاستشارية والباحث مراقب الشركات وطاقم الإدارة العامة للشركات خاصة الطاقم العامل في قسم الشركات غير الربحية على تفهمهم وتسهيلهم لعمل الباحث لإتمام الدراسة واستكمالها على الوجه الأكمل.



الشركات غير الربحية ... ما بين القانون والواقع

رؤية للتغيير

المنفذون والجهة المانحة

تنفذ الهيئة الاستشارية الفلسطينية لتطوير المؤسسات غير الحكومية (PCS) مشروع "تعزيز التبادل والتعاون الاقتصادي ودعم شراكات الأعمال عبر الحدود" بدعم وتمويل من الاتحاد الأوروبي- المبادرة الأوروبية لبناء السلام-(اتفاقية رقم (ENI/2018/395-341))، وذلك بالشراكة مع مؤسسة الرياديين المقدسيين للتكنولوجيا والخدمات المجتمعية (جيسست JEST) في القدس الشرقية.

هذا المشروع بدعم من



الاتحاد الأوروبي



ما ورد في هذه الدراسة لا يعبر بالضرورة عن رأي وموقف الاتحاد الأوروبي

فريق العمل

إعداد

الأستاذ صلاح الدين موسى

تدقيق لغوي

بيسان الشامي

ترجمة

زهراء عدنان عابد

تصميم

شركة رمان للحلول الرقمية

محتوى الدراسة

- المقدمة
- الإطار القانوني الناظم لعمل الشركات غير الربحية.
- القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨م
- النظام الصادر بموجب القرار بقانون بشأن الشركات غير الربحية
- قرار وقف تسجيل الشركات غير ربحية
- قرار مجلس الوزراء بالتعديل على النظام الخاص بالشركات غير الربحية
- قرار مجلس الوزراء المتعلق بالحصول على منح للشركات غير الربحية
- التمويلات والشركاء في الشركات غير الربحية
- قرارات الأمين العام لمجلس الوزراء
- الإجراءات المتبعة داخل وزارة الاقتصاد في التعامل مع الشركات غير الربحية
- الإجراءات المتبعة داخل مجلس الوزراء في التعامل مع طلبات الحصول على تمويل للشركات غير الربحية
- دور الجهات الرسمية في الرقابة على الشركات غير الربحية
- الاستنتاجات
- التوصيات
- الشركات غير الربحية رؤية للتغيير
- الخاتمة

ملخص تنفيذي لدراسة الشركات غير الربحية.

مما لا شك فيه أن دراستنا استندت الى الإطار القانوني الناظم لعمل الشركات غير الربحية، ابتداء بالقرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨م، ومن ثم تم الوقوف على النظام الصادر بموجب القرار بقانون بشأن الشركات غير الربحية في العام ٢٠١٠، ولقد قمنا بالتطرق لعدم قانونية قرار وقف تسجيل الشركات غير ربحية من قبل مجلس الوزراء والذي ما زال سارياً لغاية إصدار هذه الدراسة، على اثر كل ذلك تمت مراجعة قرار مجلس الوزراء بالتعديل على النظام الخاص بالشركات غير الربحية، وتم التوقف عند قرار مجلس الوزراء المتعلق بالحصول على المنح والتمويلات في الشركات غير الربحية، ولقد نقدنا قانونياً عدم صدقية قرارات الأمين العام لمجلس الوزراء بخصوص الشركات غير الربحية وكيف انه أصبح مشرعاً وبشكل مخالف لكافة القوانين والأنظمة السارية، واثار قرارات الأمين العام على الإجراءات المتبعة داخل وزارة الاقتصاد في التعامل مع الشركات غير الربحية والإجراءات المتبعة داخل مجلس الوزراء في التعامل مع طلبات الحصول على تمويل للشركات غير الربحية، وفي الختام تم استعراض دور الجهات الرسمية في الرقابة على الشركات غير الربحية، لنخرج بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات كمسار ورؤية للتغيير.

في الحقيقة، أثار عمل الشركات غير الربحية لغاية نشر هذا التقرير جدلاً واسعاً حول جدوى تأسيسها ومدى أهميتها وما الحاجة إلى الإبقاء عليها خاصة لدى الأوساط الرسمية، لدرجة أن رئيس الوزراء د. محمد اشتية تساءل خلال اجتماعه مع مؤسسات المجتمع المدني بتاريخ ٢٠١٩|٩|٤م عن الأسباب التي تدفع المواطنين إلى تأسيس شركات غير ربحية بدلاً من البحث عن نماذج عمل أخرى. إن السبب الرئيسي في فلسطين لتأسيس الشركات غير

الربحية هي رغبة من يقوم بتأسيسها بتملك المنتج والجهد دون مشاركة احد و/أو تتدخل أي جهة أخرى وهذا الأمر يعطيه شعور بالقدرة على مرونة التصرف بها، فهي من جانب يتم وضع جزء من رأسماله الشخصي في هذه الشركات، وفي ذلك الوقت يقوم بالبحث عن فرص تمويلية أخرى.

تتجه بعض الشخصيات العامة في فلسطين والشركات الكبيرة نحو تأسيس شركات غير ربحية، تهدف من خلالها إلى ماسسة أعمالها الخيرية والتنموية وتمكنها من معرفة أين تتوزع تبرعاتها، ولمن تدفع، وكيف تدفع، وبذات الوقت سعت بعض الشخصيات الفلسطينية إلى تخليد ذكراهم أسوة بباقي رؤوس الأموال في العديد من المناطق في العالم. ناهيك عن أن عدداً ملحوظاً من المانحين بدأ يفضل تمويل الشركات غير الربحية، لأنها تمثل أداة لتقويض الفقر وتشجيع الإبداع وإيجاد فرص عمل، حيث إن أهداف الجمعيات تتعلق في الغالب بخدمة المجتمع دون ضمان جودة الخدمة وأثرها المباشر على المجتمع، وقد تكون ذات طبيعة إغائية و/أو محدودة في المنطقة أو في الأهداف، على خلاف الشركات غير الربحية التي تقوم على روح الابتكار والإبداع في زمن الرقمنة والسوشال ميديا.

إن دراستنا هذه هدفت في الحقيقة إلى الوقوف على الإشكاليات القانونية والعملية في التعامل مع ملف الشركات غير الربحية، وإن من تابع عمل هذه الشركات وتأسيسها، أدرك أن أسباب التشدد جاءت لأسباب غير قانونية، وغير عملية بل لأسباب تبدو وكأنها سياسية. في الحقيقة إننا أمام معركة على الرواية حول الشركات غير الربحية، فإن جئنا وقمنا بتوزيع الشركات على المناطق وطبيعة العمل والشركاء، سنجد أن هناك شركات غير ربحية وتعمل في مجالات إعادة الإعمار وحقوق الإنسان والعدالة والطاقة البديلة والتمويل، بينما نجد أكثر من عشر شركات فاعلة أسسها شخصيات عامة وازنة، وشركات مؤثرة. ناهيك عن عدد من لا بأس به تعمل في مدينة القدس وضواحيها.

عليه فإن أفضل الوسائل للتعامل معها هو عرض الحقائق كما هي للمستوى السياسي، حتى لا يأتي البعض ويقول لرئيس الوزراء أنّ هناك شركة مسجلة باسم عائلة كاملة، وهذا صحيح وطبيعي لأنّ القانون يتيح ذلك. لماذا لم يقل لرئيس الوزراء من نقل له المعلومة أن هذا الأمر مسموح في القانون!!

الدراسة أوضحت أن الأمين العام قام بوضع عدد من التعليمات بشكل مخالف للقانون والنظام الصادر عن مجلس الوزراء حيث انشأ بقراراته ما أسماه (وزارة الاختصاص)، على ما يبدو أنه التبس على الأمين العام ما ورد في الجمعيات والهيئات الأهلية بخصوص وزارات الاختصاص مع القرار بقانون بخصوص التعديل على الشركات، ومن علامات الالتباس استخدام عبارة في التحقق من انسجام أعمال الشركة مع أهدافها وغاياتها الوارد في النظام الأساسي للشركة، الشركة غير الربحية لها عقد تأسيس ونظام داخلي، الجمعيات هي من تملك نظام أساسي تحدد فيه الأهداف والغايات، فكيف يطلق الأمين العام رقابة وزارات اختصاص وهي لا وجود قانوني لها، وبالتالي لا تملك أية صلاحية قانونية، كما أن الوزارات التي أطلق عليها وزارات اختصاص فإنها لا تملك القدرة ولا الكفاءة ولا القوى البشرية لمتابعة ما تم الإشارة إليه.

بالمجمل يمكن القول أن الأمين العام لمجلس الوزراء مع الاحترام مارس دور المشرع بدل الجهات المختصة، وعدل وعطل وأضاف قواعد لعمل الشركات بصورة تدل على عدم فهم للمنظومة التشريعية في فلسطين، لذا على الجهات الرسمية وعلى رأسها وزير الاقتصاد ومراقب الشركات، وقف العمل بهذه الكتب والتعليمات حتى صدور نظام من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام القانون.

وتجدر الإشارة إلى أن وزير الاقتصاد لديه الصلاحية بالموافقة على المنح التي لا تزيد عن مائة ألف دولار في السنة، دون الحاجة إلى قرار من مجلس الوزراء بما فيها المصاريف

التشغيلية، حسب ما هو وارد في قرار مجلس الوزراء الخاص بآلية حصول الشركات غير الربحية على المنح والهبات والتبرعات، لا سيما المادة (٣) الفقرة الأولى والثانية منه. ظهر دور سلطة النقد والبنوك بعد صدور النظام المعدل عن مجلس الوزراء بخصوص الحصول على منح وتبرعات، حيث رفض مراقب الشركات إدخال أية حوالة تتعلق بالشركات غير الربحية دون موافقته، وذلك بناءً على قرار مجلس الوزراء الصادر في العام ٢٠١٦م.

كما اشرنا في دراستنا ان سلطة النقد ووزارة الاقتصاد والبنوك رفضت إدخال أية أموال إلى حساب الشركات غير الربحية، دون الحصول على موافقة خطية من وزير الاقتصاد، إن كان المبلغ لا يزيد عن مائة ألف دولار سنوياً، أو بقرار صادر عن مجلس الوزراء إن كان يزيد عن مائة الف دولا سنوياً.

بالرغم أن قرار مجلس الوزراء لم يتعرض لا من قريب ولا من بعيد لرأسمال الشركة وكيفية إيداعه، وكذلك لم يتطرق القرار للأموال التي حصلت عليها الشركة غير الربحية بموجب أنشطة وفعاليات مدرة للربح، وفقاً لأحكام المادة (١/١١) من النظام، إلا أن البنوك وبتعليمات من سلطة النقد لا تسمح بإيداع أية أموال، وهذا الأمر فيه توسع في التفسير، حيث إن قرار مجلس الوزراء جاء تحت عنوان آلية الحصول على المنح والهبات والتبرعات، دون الإشارة إلى مسألة الأنشطة المدرة للربح، ورأسمال الشركة، وكيفية إيداعه.

لقد تطرقت الدراسة لعدد واسع من الجهات الرقابية ونعتقد ان هذه التعقيدات الرقابية إن جاز لنا التعبير أصبحت تمثل عبء على وزارة الاقتصاد، وعلى الشركات غير الربحية، وعلى ثقة الجمهور بالمنظومة، فمن غير المنطق ولا المعقول أن يتم تعقيد الإجراءات القبلية، في الوقت الذي من الممكن أن تكون هناك إجراءات رقابية بعدية على أنشطة وعمل الشركات غير الربحية، حيث إن الأموال التي تدخل إلى البنوك واضحة، وكيفية سحبها محددة، وإن كانت الشيكات تسحب من شخص واحد، طالما أن الشركات غير الربحية

تخضع لقانون مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية، ولطالما أن مراقب الشركات لديه الحق في إرسال من يشاء للتدقيق على هذه الشركات، فإنه من باب أولى تفعيل الأدوار الرقابية للجهات المختصة، كما هو الحال مع الجمعيات والنقابات والاتحادات والأحزاب السياسية.

ولقد توصلت الدراسة لجملة الاستنتاجات يمكن لنا تلخيصها في النقاط التالية..

١- هناك خلط في التعامل مع الشركات غير الربحية من قبل الجهات الحكومية والمؤسسات شبه الرسمية، حيث يتعاملون معها تعامل الجمعيات، وهذا برز في تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية وفي تقرير بعض المؤسسات الحقوقية وفي التعاميم الصادرة عن الأمين العام لمجلس الوزراء.

٢- إن التعامل مع الشركات كجمعيات والخلط بينها وبين الجمعيات لم يمثل إضافة لها، فهي لم تعامل معاملة الجمعيات من الناحية الفنية الدقيقة، ولم تعامل معاملة الشركات، فالجمعيات تقدم تقارير لوزارة الداخلية وتحصل على اعتماد مالي، وتخضع لرقابة عادية ولا تخضع مشاريعها لموافقة أية جهات رسمية.

٣- ارتكبت الحكومة السابقة، والحكومة الحالية من خلال الأمين العام سلسلة من المخالفات القانونية في التعامل مع الشركات غير الربحية، منها قرار الحكومة السابقة بوقف تسجيل الشركات غير الربحية، حيث إن هذا القرار مخالف للقانون، كما أن قرار الأمين العام والموجه لمعالي وزير الاقتصاد بتاريخ ٢٠١٩/٨/٥م، والمتعلق بالمعايير الخاصة بعمل الشركات غير الربحية مثل مخالفة جسيمة للقرار بقانون الصادر عن فخامة الرئيس، وعلى النظام الصادر عن مجلس الوزراء، حيث إن القرار بقانون نص على عمل الشركات غير الربحية من خلال نظام يصدر عن مجلس الوزراء ولم يقلل أن الأمين العام مع الاحترام له هذه الصفة.

٤- يظهر من الدراسة أن عدد الشركات الفاعلة تزيد عن ١٢٠ شركة بقليل وفقا لمراقب الشركات، منها ١٥ شركة في غزة، وبالتالي إشغال الحكومة وإرهاق المؤسسة الرسمية والعاملين فيها لا يستدعي كل هذه التعقيدات، لذا من الواضح أن المستوى السياسي ليس على علم بالعدد الفاعل من هذه الشركات.

٥- من الواضح أن عدد من المؤسسين للشركات غير الربحية المسجلة سعى إلى استثمار أمواله الخاصة في مشاريع خيرية تتعلق بدوره المجتمعي والوطني، مثل شركة الاتصالات وشركة حمودة وشركة منيب المصري وشركة الشامي وغيرها، وشركات أخرى تعمل في مجال الحقوق والحريات، وأخرى في التنمية، وفي الابتكار والتمكين الاقتصادي.

٦- عدد الشركات المسجلة لأهلنا في القدس كانت وسيلة للهروب والتخلص من الإجراءات الإسرائيلية، لذا وجب التعامل مع الشركات غير الربحية العاملة في القدس في سياقات موضوعية وخاصة.

٧- يبدو للمتتبع أن ملف الشركات غير الربحية لدى الأجهزة الأمنية تم معالجتها بصورة مهنية ودون أي تعقيدات، حيث حصلت على الموافقات في فترة زمنية معقولة، على خلاف ما هو قائم لدى مجلس الوزراء ووزارة الاقتصاد، حيث إن العديد من الشركات منذ أشهر لم تحصل على التمويل المطلوب، رغم أنها استوفت كافة معايير العمل المتبع.

٨- هناك لبس في قرارات مجلس الوزراء والأميين العام بخصوص الشركات غير الربحية فيما يتعلق بوزارة الاقتصاد، حيث إن قانون الشركات والقرار بقانون المعدل لقانون الشركات والنظام الصادر عن مجلس الوزراء بموجبه القرار بقانون، وحتى قرار مجلس الوزراء الخاص بآلية الحصول على تمويلات لم يتطرق إلى وزارة الاختصاص، وعبرة وزارة الاختصاص وردت في قانون الجمعيات فقط، وليس لها أي صلة بقانون الشركات، حيث إن القانون أنط متابعة عمل الشركات بمراقب الشركات في وزارة الاقتصاد، والقرار الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ

٢١|٤|٢٠١٦م، تحدث في الفقرة الثانية من المادة الأولى منه على أن للمراقب الاستعانة.....
٩- الوزارات ذات الصلة بعمل الشركات غير الربحية ليس لديها المعرفة ولا القدرة التشغيلية في التعامل مع ملفات الشركات غير الربحية الأخرى، الذي أدى إلى تعطيل عمل ودور الشركات غير الربحية.

قمنا في ختام الدراسة باستعراض رؤية للتغيير لعمل الشركات غير الربحية يمكن تلخيصها في المسارات التالية..

- ١- إن النظام المقترح والذي تعمل عليه اللجنة كما يمكن لنا استشفافه لم يعالج مسألة الشركات غير الربحية العاملة في القدس.
- ٢- إن النظام المقترح لم يعالج موضوع الشركات غير الربحية التي تم تأسيسها من أشخاص أو شركات كبرى، والتي تسعى من خلالها إلى توزيع أموالها بالطريقة التي تراها مناسبة.
- ٣- إن النظام المقترح وكما تنهى إلى علمنا لم يعالج مشاكل الحصول على قروض وتمويلات على شكل قروض ميسرة و/أو بلا فائدة.
- ٤- إن النظام وكما يبدو لم يعالج مسألة تصنيف الشركات غير الربحية، خاصة تلك العاملة في مجال الدفاع عن الحقوق والحريات، وهي شركات قانونية قبل صدور القرار بقانون الخاص بإنشاء الشركات غير الربحية.
- ٥- إن النظام يعطي دورا لوزارات جديدة تسمى وزارات الاختصاص بشكل مخالف للقانون، حيث إن إنشاء أي اجسام جديدة ومرجعيات قانونية يجب أن تستند إلى القانون، فقانون الجمعيات نص على دور وزارات الاختصاص، بالرغم من ذلك فإن وزارات الاختصاص في قانون الجمعيات لم تستطع أن تقوم بدورها، ولا زالت لا تملك الخبرة ولا المعرفة في التعامل مع الجمعيات، فكيف يكون لها دور في التعامل مع الشركات غير الربحية، إلا إذا كان الهدف هو تعقيد الإجراءات وإفشال عمل الشركات غير الربحية.

٦- النظام المقترح لم يعالج الخصوصية للشركات غير الربحية العاملة في غزة، والتي تواجه أكثر من تحدي وتعمل في ظروف بالغة التعقيد، حيث من اللازم أخذ الخصوصية في قطاع غزة على المحمل العملي وليس فقط النظري.

٧- النظام لم يشمل على زيادة المبالغ الواجب الحصول عليها دون إذن من مجلس الوزراء، بحيث تكون أكثر من مائة ألف دولار سنوياً.

نرى أن إصدار هذا النظام يعطي الإطار الأكثر سلامةً من حيث الشكل القانوني، إلا أننا نرى حاجتنا لرؤية التغيير الذي يقوم تقوم على المسارات التالية..

إعادة تشكيل لجنة التعديل على النظام، وتمثيل مؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة وممثل عن الشركات غير الربحية وممثلين عن القطاع الخاص وعن وزارة الريادة والتمكين ومكتب رئيس الوزراء، حتى تتمكن اللجنة من الأخذ بمصالح جميع الأطراف، وهذا يعني وقف العمل بهذه اللجنة و/أو وقف عملها لحين انضمام مؤسسات من المجتمع المدني وممثلين عن القطاع الخاص وعن الشركات غير الربحية.

من الأهمية بمكان عقد ورشات ولقاءات تعريفية للجهات الرسمية ابتداءً من أعضاء الحكومة وانتهاءً بالموظفين المختصين لشرح أهمية ودور الشركات غير الربحية، لتعديل المفهوم حول عملها والغايات المجتمعية والتنموية من إنشائها وكيفية تحصيلها وجعلها أداة من أدوات الانفكاك الاقتصادي والاجتماعي من الاحتلال.

من الضروري رفع القيود التي فرضت على الشركات غير الربحية من قبل سلطة النقد وجعل دور سلطة النقد يتوقف عند اختصاصاتها القانونية، دون المغالاة عبر تشكيل ممثل عن الجهات غير الحكومية لمتابعة وحل أية إشكالية تتعلق بعمل هذه الشركات من خلال مراقب

الشركات وسلطة النقد.

من الأهمية بمكان إصدار دليل إرشادي، ودليل خدمات خاص بالشركات غير الربحية من حيث المدة القانونية، لإنجاز المعاملات والامتطلبات الواجب توفرها دون ربطها وتكرارها في كل منحة.

ضرورة معالجة مسائل المنح والتبرعات، وفقاً لآلية عمل أكثر مرونة وعملية، بحيث يتاح للشركة التي تحصل على نصف مليون دولار امريكي في العام تقديم إشعار بذلك لمراقب الشركات فقط، دون الحاجة إلى أية موافقات على هذه المنح طالما أنها ملتزمة بتقديم تقاريرها الربعية كما نص عليها النظام الساري بخصوص الشركات غير الربحية، والذي يحمل الرقم (٣) لسنة ٢٠١٠م.

وضع نصوص خاصة للشركات العاملة في القدس وغزة والمناطق المصنفة (س)، وإعطائها حوافز ودعم فني وتقني يمكنها من تسويق أعمالها الريادية في العالم.

تشكيل لجنة وطنية لتحديد معايير ربط الأنشطة والمشاريع المنفذة من قبل الشركات غير الربحية مع الخطة الوطنية (المواطن أولاً)، وعدم تركها لتقدير كل وزارة وكل موظف، بل أن يكون هناك معايير متفق عليها وواضحة من قبل جميع الاطراف.

إنشاء إدارة مستقلة داخل وزارة الاقتصاد مع عدد كافي ومهني، لمعالجة الطلبات بشكل سريع ودون تأخير.

السماح عادةً بتسجيل الشركات غير الربحية ووقف قرار مجلس الوزراء السابق، وفقاً لجملة الضوابط المتفق عليها من خلال الجهات المختصة.

في ختام الدراسة نعتقد اكدنا على إن قراراً سياسياً من قبل دولة رئيس الوزراء يتعلق بعمل الشركات غير الربحية سيسهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويترجم مفهوم ومضمون الريادة والتمكين من خلال أفعال حقيقية.

علينا أن نغلق ملف القلق لهذه الشركات والخلط ما بينها وبين الجمعيات وتحويلها إلى أداة عمل فعالة ضمن خطة الحكومة بالانفكاك عن الاحتلال ورعاية الرياديين في المجتمع الفلسطيني، دون إهمال كل مقومات الرقابة المالية والإدارية والقانونية على هذه الشركات، وذلك في حدود الحاجة والواقع.

Executive Summary of the Study on Nonprofit Companies

This study was based on the legal framework that regulates the work of non-profit companies, starting with the decree law number (6) of 2008, and then using the regulation issued according to the decree-law regarding non-profit companies in 2010. We have also discussed the illegality of the decision taken by the Palestinian Council of Ministers to stop the registration of nonprofit companies, which is still in effect until the issuance of this study. As a result, the Council's decision to amend the regulation for non-profit companies was reviewed, as well as the decision regarding obtaining grants and financing nonprofit companies. In addition, we legally criticized the lack of credibility of the decisions of the Secretary-General of the Cabinet Ministries regarding nonprofit companies and how he has become a legislator in contravention of all applicable laws and regulations, and the effect of the decisions on the procedures followed within the Council of Ministers in dealing with financing requests for non-profit companies. In conclusion, the role of official authorities in monitoring non-profit companies was reviewed to come up with a set of deductions and recommendations as a path and vision for change.

Until the publication of this report, the work of nonprofit companies sparked a wide debate, especially among official circles, about the feasibility of establishing them, the extent of their importance, and the need to maintain them. Prime Minister, Dr. Muhammad Shtayyeh asked during his meeting with civil society organizations on 4/9/2019 about the reasons that lead individuals to establish non-profit companies instead of other business models. The main reason for establishing nonprofit companies in Palestine is the desire of those who establish them to own the product and effort without the infiltration or the participation of anyone else. This allows the flexibility and freedom of decision, especially considering that those founders place their capital into these companies while looking for other financing opportunities.

Large companies and some public figures are becoming interested in nonprofit companies to establish their charitable and developmental activities, enabling them to know where and how their donations are distributed. At the same time, some Palestinian personalities sought to immortalize their memory, just like the rest of the rich personas around the world. Moreover, many donors currently prefer financing nonprofit companies due to their significant contribution to reducing poverty, encouraging creativity, and creating job opportunities. They are also based on the spirit of innovation and creativity in the era of digitalization and social media. On the contrary, the goals of associations are mostly related to providing community services without ensuring their quality and the direct impact on society. It may also be of a relief nature and limited in a certain region or goals. Our study aimed to address the legal and practical issues in dealing with nonprofit companies. Those who followed the work and establishment of these companies realize that the reason for this militancy doesn't come from legal or practical reasons but rather for reasons that appear to be political.

We are facing a battle over the idea of non-profit companies. If we try to categorize those companies based on their geographical distribution, nature of work, and partners, we will find that there are some who work in the fields of reconstruction, human rights, justice, alternative energy, and financing. Besides, more than ten active, influential companies were founded by public personalities, influential personalities. They also work in Jerusalem and its environs.

Accordingly, the best way to deal with them is to represent the facts on a political level to avoid confusion and ambiguity. Some companies are registered in the name of a full family and this is correct and natural because the law allows that.

The study showed that the Secretary-General had developed instructions in contravention to law and regulations issued by the Council of Ministers. He also established the so-called Ministry of Competence. It seems

posit money in the accounts of nonproPt companies. The main argument was that they should submit written approval from the Minister of Economy stating that the total amount did not exceed one hundred thousand dollars annually; if the amount mentioned above is exceeded, an approval decision by the Council of Ministers is needed,

The decision did not address the non-proPt company's capital, how it was deposited, the funds obtained by it through the activities that generate proPts, in accordance to the provisions of article (11/1) of the regulation. However, the banks, abiding by the instructions of the Monetary Authority, do not allow depositing of any money. This has an expansion of interpretation, as the decision of the council of ministers came to address the mechanism for obtaining grants, gifts, and donations without reference to the issue of proPt-generating activities, the company's capital, or how to deposit it.

The study dealt with a wide range of regulators who have become a burden on the Ministry of Economy, non-proPt companies, and the public's confidence in the system. It is unjustified to complicate pre-procedures when post-control procedures over the activities and work of non-proPt companies can be taken. Moreover, money deposited and withdrawn could be easily specified. As long as nonproPt companies are subject to the Anti-Corruption Law and the Office of Financial and Administrative Supervision, and as long as Companies' Controller has the right to send their financial information to audit these companies, it is a priority to activate the competent supervisory authorities, as is the case with associations, unions, federations, and political parties.

The study reached a set of conclusions, which can be summarized in the following points:

1. NonproPt companies are confused with Associations by government agencies and semi-official institutions. This was highlighted in the reports of the Office of Financial and Administrative Supervision and several human rights institutions as well as in the circulars issued by the Secretary-General of the Council of Ministers.
2. Confusing companies with associations does not represent an addition to them as they are not dealt with

from a precise technical point of view as associations, and they are not dealt with as companies either. In this context, it should be noted that associations submit reports to the Ministry of Interior and obtain financial approval, and they are subject to regular supervision. Moreover, their projects are not subject to the approval of any formal bodies.

3. The previous and current governments committed, through the Secretary-General, a series of legal violations in dealing with nonprofit companies, for instance, the decision of the previous government to stop the registration of nonprofit companies. Another violation is the Secretary-General's decision addressed to the Minister of Economy on 5/8/2019, related to standards for the work of non-profit companies. The decision is a violation of the decree-law issued by the President and the regulation issued by the cabinet. The decree-law states that the work of non-profit companies is regulated by a regulation issued by the Council of Ministers and not by the Secretary General of the cabinet.

4. The study shows that the number of active companies is more than 120 companies, according to the Companies Controller, 15 of which are in Gaza. Consequently, the extreme complicated involvement of the government serves no practical purpose, and it is clear that the political level is unaware of the number of these companies.

5. Several founders of registered nonprofit companies dedicated their money to charitable projects fulfilling their social responsibility, such as the Telecom Company, Hammouda Company, Munib Al-Masry Company, Al-Shami Company, companies working in the fields of rights and freedoms, and others working in development, innovation, and economic empowerment.

6. The companies registered by Jerusalemites was a way to escape and get rid of the Israeli procedures. Therefore, it is necessary to deal with nonprofit companies operating in Jerusalem within appropriate and realistic contexts.

7. The Palestinian Security Services deal smoothly and professionally with nonprofit companies, as they gave

that the secretary-general confused what was mentioned in the regulations on associations and civil bodies regarding Ministries of Competence with the decision related to the amendment on the regulations related to non-profit companies. Among the signs of confusion is the use of the phrase «to verify the consistency of the company's business with its goals and objectives stated in the company's bylaw». However, the bylaw of a non-profit doesn't require defining the goals and objectives. Associations have bylaws defining the goals and objectives. Therefore, Ministries of Competence can't monitor the work of other ministries because they do not have a legal existence or any legal authority. Besides, they do not have the ability, competence, or authority to follow up on what has been stated.

In general, the Secretary-General of the Council of Ministers exercised the role of legislator replacing the competent authorities. He amended, disrupted, and added rules for the work of companies in a way that indicates a lack of understanding of the legislative system in Palestine. Thus, the official authorities, headed by the Minister of Economy and Companies Controller, must stop working with these instructions until a regulation is issued by the council of ministers according to the provisions of law.

It should be noted that the Minister of Economy has the authority to approve grants that do not exceed one hundred thousand dollars per year, including operating expenses without the need for a decision from the cabinet of ministers according to the Council's decision regarding the mechanism for non-profit companies to obtain grants, gifts, and donations, stated in the first and second paragraph of the article (3). The role of the Monetary Authority and the banks emerged after the issuance of the amended regulation by the Council of Ministers regarding obtaining grants and donations, as the Companies Controller refused to agree on any transfer to non-profit companies without the approval of the Secretary-general, based on the Council's decision in 2016.

We also indicated in our study that the Monetary Authority, the Ministry of Economy, and Banks refused to de-

approvals within a reasonable time. However, due to the complications imposed by the Council of Ministers and the Minister of Economy, many companies haven't obtained the funding required for months yet, although it Plied all applicable business criteria.

8. There is ambiguity in the decision of the Council of Ministers and the Secretary-General regarding non-proPt companies concerning the Ministry of Economy. The corporate Law, the law amending the Corporate Law, and the regulation issued by the Council of Ministers regarding the decree law, and the Cabinet's decision regarding the mechanism for obtaining funds did not mention the Ministry of Competence. The term «Ministry of Competence» was mentioned in the Associations Law but has nothing to do with the Corporate Law. The law mandates the follow-up of companies by the Companies Controller, in the Ministry of Economy; the decision issued by the Council of Ministers on 4/21/2016 states that the Controller may seek assistance, according the second paragraph of Article 1.

9. The ministries related to the work of nonproPt companies do not have the knowledge nor the operational capacity to deal with the Ples of nonproPt companies. This has led to the disruption of the role and work of nonproPt companies.

The study is concluded with a vision of change of the work of nonproPt companies that can be summarized in the following tracks:

1. The proposed regulation, which the committee is working on, did not address the issue of nonproPt companies operating in Jerusalem.
2. The proposed regulation did not address the issue of nonproPt companies that were established by persons or large companies, through which they seek to distribute their funds in the way they deem appropriate.
3. The proposed regulation, as far as we know, did not address the problems of obtaining loans and Pnancing in the form of soft and/or zero interest loans.

4. The regulation did not address the issue of classifying non-profit companies, especially those working in the fields of human rights, which were legal before the issuance of the decree law of the establishment of non-profit companies.

5. The regulation gives a role to new ministries called Ministries of Competence in contravention of the law, as the creation of new bodies and legal references must be based on the law. Though, the Associations Law stipulated the role of the ministries of competence, those ministries were unable to fulfill their role. So, how can it have a role in dealing with non-profit companies? Otherwise, the goal is to complicate the procedure and thwart the work of non-profit companies.

6. The proposed regulation did not respond to the challenges and circumstances faced by non-profit companies operating in Gaza, as it is necessary to study and address the situation practically.

7. The regulation did not include increasing the sums to be obtained without permission from the Council of Ministers so that they would be more than one hundred thousand dollars annually.

We believe that the issuance of this regulation provides the soundest framework in terms of legal form, but we need to see the change that is based on the following tracks:

1. Restructuring the regulation amendment committee to include relevant civil society institutions, a representative of non-profit companies, representatives of the private sector, the Ministry of Entrepreneurship and Empowerment, and the Office of the Prime Minister. Therefore, the committee will take into account the interests of all parties. This means that the work of this committee must be suspended until all representatives join in.

2. It is important to hold workshops and awareness sessions for official bodies, including government members and specialized employees, to explain the importance and role of non-profit companies. This would contribute to the better understanding of the concept of their work, their social and development goals, how to enhance their role as a tool for economic and social disengagement from the occupation.

3. It is important to lift the restrictions imposed on nonproft companies by the Monetary Authority and limit its role to its legal competencies, by forming a representative of non-governmental bodies to follow up and solve any problem related to the work of these companies through the Companies Controller and the Monetary Authority.
4. Issuing a guideline and a service guide for nonproft companies in terms of the legal period to complete the transactions and requirements that must be met without linking and repeating them in every grant.
5. Addressing the issue of grants and donations and using a more flexible and practical mechanism of work. For instance, a company that receives half a million dollars annually should be allowed to submit a notification to the Companies Controller only, without any external approval on these donations as long as it is committed to submitting quarterly reports, as mentioned in the current regulation of nonproft companies in article number (3) of the year 2010.
6. Preparing special legal texts for companies operating in Jerusalem, Gaza, and Areas (C), and provide them with technical and technological support to enable them to market their entrepreneurial work.
7. Establishing a national committee to determine the criteria to link activities and projects implemented by non-proft companies with the national plan. The criteria should be agreed upon and clear to all parties.
8. Establishing an independent department within the Ministry of Economy with a sufficient number of professional workers able to process requests without delay.
9. Permitting the registration of nonproft companies and suspending the previous Council's decision, according to the set of regulations agreed upon by the competent authorities.

At the end of the study, we emphasized that a political decision by the Prime minister related to the work of nonproft companies will contribute to economic and social development. Moreover, the concept of entrepreneurship and empowerment can only be translated through real actions.

We must put an end to the confusion and concerns surrounding the nonprofit companies. We also should use them as an effective tool within the government's plan to break away from the occupation and support entrepreneurs in the Palestinian. **All the elements of financial, administrative, and legal control over these companies should not be neglected, within the limits of needs and reality.**

أثار عمل الشركات غير الربحية لغاية إعداد هذا التقرير جدلاً واسعاً حول جدوى تأسيسها ومدى أهميتها وما الحاجة إلى الإبقاء عليها خاصة لدى الأوساط الرسمية، لدرجة أن رئيس الوزراء د. محمد اشتية تساءل خلال اجتماعه مع مؤسسات المجتمع المدني بتاريخ ٢٠١٩|٩|٤م عن الأسباب التي تدفع المواطنين إلى تأسيس شركات غير ربحية بدلاً من البحث عن نماذج عمل أخرى.

من الواضح أننا في فلسطين ما زلنا نعاني من إرهاصات تتعلق بالتشكيك والتقييد من العمل في أطر قانونية، أكثر ديناميكية وقد نقول أكثر فاعلية.

الشركات غير الربحية موجودة في أكثر الدول، إن لم نقل في جملها، بل أنها لعبت دوراً تنموياً، وعززت من قيم الإبداع والريادة، خاصة في مجتمعات العالم الثالث.

أما في المجتمعات الأكثر تقدماً وثراءً، فقد تم استخدام الشركات غير الربحية كأداة للمساهمة في محاربة الفقر، وبناء الجامعات، وإثراء البحث العلمي، وتخليد أسماء بعض العظماء والمبدعين، وتعزيز التعليم وقيم المواطنة.

الولايات المتحدة الأمريكية لديها نظام متكامل ومنظم لعمل الشركات غير الربحية منذ العام ١٩٦٩م، حيث بادر العديد من الشخصيات الوازنة مثل مؤسس فيس بوك وبيل جيتس بتأسيس شركات غير ربحية هدفها استثمار جزء كبير من أرباحهم في تنمية المجتمع، ومحاربة الفقر، والقضاء على بعض الأمراض المستعصية في العالم، ورعاية المبدعين، وكذا الحال في بريطانيا وأستراليا وغيرها من الدول، حيث أن المملكة المتحدة أنشأت نوعان من الشركات غير الربحية، الأول يتعلق باستثمارات شخصية، ورعاية المبدعين، وإعطاء كل أصحاب المبادرات الفرص لمشاركتها في المجتمع، أما النوع الثاني فتمثل في إنشاء شركات غير ربحية ذات النفع العام، والتي تخص المبادرين الشباب والرياديين في مجال الهايتك والموسيقى

والتنمية وما إلى ذلك.

أما في الخليج العربي فإن الأمراء ومن خلال تأسيس الشركات غير الربحية هدفوا إلى تعزيز ثقافة المساهمة المجتمعية، وتخليد ذكرى أمرائهم، ناهيك عن الشركات غير الربحية في الخليج العربي تلعب دوراً محورياً بدلاً من الجمعيات الخيرية، ونشير أن الشركات غير الربحية في الكويت والسعودية تلعب دوراً هاماً في استثمار أموال الوقف، والتي تعد بمئات الملايين من الدولارات، حيث إن هذا الإطار القانوني يتيح العمل بمرونة كبيرة.

إن السبب الرئيسي في فلسطين لتأسيس الشركات غير الربحية هي رغبة من يقوم بتأسيسها بتملك المنتج والجهد دون مشاركة احد و/أو تتدخل أي جهة أخرى وهذا الأمر يعطيه شعور بالقدرة على مرونة التصرف بها، فهي من جانب يتم وضع جزء من رأسماله الشخصي في هذه الشركات، وفي ذلك الوقت يقوم بالبحث عن فرص تمويلية أخرى.

تتجه بعض الشخصيات العامة في فلسطين والشركات الكبيرة نحو تأسيس شركات غير ربحية، تهدف من خلالها إلى مأسسة أعمالها الخيرية والتنموية وتمكنها من معرفة أين تتوزع تبرعاتها، ولمن تدفع، وكيف تدفع، وبذات الوقت سعت بعض الشخصيات الفلسطينية إلى تخليد ذكراهم أسوة بباقي رؤوس الأموال في العديد من المناطق في العالم.

قانون الجمعيات الفلسطينية الساري المفعول يمنع استفادة المؤسس و/أو المؤسسين من عمل الجمعية، مما يدفع البعض في أحيان كثيرة لمن يملك فكرة جمعية رائدة للبحث عن سبعة أشخاص على الأقل لتأسيس جمعية كي يصبح مديراً، حتى يتمكن من الاستفادة من أفكاره وحضوره الإبداعي. في العديد من الحالات وبعد تأسيس الجمعية ونجاحها، يجد من أسس الجمعية وبادر لتطويرها وتسويقها، قد أصبح خارج المنظومة بعد أن تكون الجمعية قد حصلت على تمويل من جهات عدة، لذا فإن العديد من المبادرين وأصحاب الأفكار الريادية يفضلون اللجوء إلى تأسيس الشركات غير الربحية.

ناهيك عن أن عدداً ملحوظاً من المانحين بدأ يفضل تمويل الشركات غير الربحية، لأنها تمثل أداة لتفويض الفقر وتشجيع الإبداع وإيجاد فرص عمل، حيث إن أهداف الجمعيات تتعلق في الغالب بخدمة المجتمع دون ضمان جودة الخدمة وأثرها المباشر على المجتمع، وقد تكون ذات طبيعة إغائية و/أو محدودة في المنطقة أو في الأهداف، على خلاف الشركات غير الربحية التي تقوم على روح الابتكار والإبداع في زمن الرقمنة والسوشال ميديا.

إن دراستنا هذه هدفت في الحقيقة إلى الوقوف على الإشكاليات القانونية والعملية في التعامل مع ملف الشركات غير الربحية، وإن من تابع عمل هذه الشركات وتأسيسها، أدرك أن أسباب التشدد جاءت لأسباب غير قانونية، وغير عملية بل لأسباب تبدو وكأنها سياسية. دراستنا هذه تسعى إلى توضيح المسار القانوني الذي واكب عمل الشركات غير الربحية، وسلسلة الأخطاء التي تم ارتكابها من قبل الجهات الرسمية في التعامل مع الشركات غير الربحية.

قمنا باستعراض الإطار القانوني الناظم لها وسبل الرقابة المحددة في القانون، والقوانين ذات الصلة، والأنظمة، والقرارات المتعلقة بعملها، وبالتالي خرجنا بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات بناءً على مقدمات موضوعية استندت إلى تحليل قانوني.

نأمل بأن نكون بهذه الدراسة قد أجبنا ووضعنا سياقاً موضوعياً، للتعامل مع ملف الشركات غير الربحية، يخرج عن حالة العداء لها، وبذات الوقت وضعها في إطار تنظيمي يتفق مع قانون الشركات، ووقف حالة الخلط ما بينها وبين الجمعيات، لا سيما وأن حكومة د. اشتية أنشأت وزارة الريادة والتمكين، والتي تمثل و/أو من المفروض أن تمثل الشركات غير الربحية، أحد أهم مكونات عملها ونجاحها وتطورها.

ثانياً: الإطار القانوني الناظم لعمل الشركات غير الربحية

نشأ الإطار القانوني للشركات غير الربحية في فلسطين في العام ٢٠٠٨م، من خلال القرار بقانون الذي حمل الرقم (٦)، والذي بموجبه تم تعديل قانون الشركات الأردني الساري المفعول في الضفة الغربية، والذي يحمل الرقم ١٢ لسنة ١٩٦٤م، حيث نصت المادة (٤/ب) من القرار بقانون على إنشاء الشركات غير الربحية، وترك تنظيم عملها من خلال نظام يصدر عن مجلس الوزراء.

في العام ٢٠١٠م، صدر أول نظام عن مجلس الوزراء ينظم عمل الشركات غير الربحية، وبدأت الشركات غير الربحية تمارس وتؤسس أنشطتها بموجب هذا النظام، الذي انسجم من حيث الإطار الناظم لها من قانون الشركات الساري المفعول في الأراضي الفلسطينية المحتلة.

بعد مضي خمس سنوات من عمل الشركات غير الربحية، ودون وجود مسوغ و/أو سبب قانوني، و/أو عملي، عدل مجلس الوزراء النظام السابق، مضيفاً عليه نص يقيد الحصول على المنح والهبات والتبرعات والمعونات والتمويل، حيث حمل القرار الرقم (٨) لسنة ٢٠١٥م، معدلاً بذلك الفقرة الرابعة من المادة (١١) من النظام.

مع العلم أن قراراً سابقاً كان قد صدر في ذات العام عن مجلس الوزراء، اعتبر الشركات غير الربحية خاضعة لقانون مكافحة الفساد على اعتبار أن المال هو مال عام يخضع للمساءلة والمحاسبة القانونية.

يحمل النظام الرقم (٣) لسنة ٢٠١٠م والخاص بعمل الشركات غير الربحية

في العام ٢٠١٧م، صدر قرار بقانون معدل لقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية، أدخل الشركات غير الربحية ضمن صلاحيات الديوان. حيث نصت المادة (٩/ز) من القرار بقانون على أن «الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة والمنشأة أو المنظمة وفق أحكام التشريعات النافذة، والجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية والنقابات والأحزاب والشركات غير الربحية، والاتحادات والأندية ومؤسسات التعليم العالي الحكومية والعامة».

في العام ٢٠١٨م، صدر قرار بقانون معدّل لقانون مكافحة الفساد، حمل الرقم (٣٧) لسنة ٢٠١٨م أدخل بحكم النص الشركات غير الربحية والمساهمين والعاملين فيها، ضمن الأشخاص والجهات الخاضعة لقانون مكافحة الفساد، ولا سيما المادة (٩/ع) منه.

ثالثاً: القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨م بشأن تعديل قانون الشركات

القرار بقانون رقم (٦) لسنة ٢٠٠٨م، نص في المادة (٤) منه على إنشاء أنواع أخرى من الشركات، منها ما نصت عليه الفقرة «ب- الشركات غير الربحية: يجوز تسجيل شركات لا تهدف إلى تحقيق الربح، تتخذ شكل الشركة المساهمة الخصوصية في سجل خاص يسمى (سجل الشركات التي لا تهدف إلى تحقيق الربح، وتحدد أحكامها وشروطها وغاياتها والأعمال التي يحق لها ممارستها والرقابة عليها وأسلوب وطريقة حصولها على المساعدات والتبرعات ومصادر تمويلها وأسلوب انفاقها وتصنيفها بـ وأيلولة أموالها عند التصفية والوفاء والبيانات التي يجب أن تقدم للمراقب وسائر الأمور المتعلقة بها بموجب نظام خاص يصدر لهذه الغاية».

القرار بقانون أحال المسائل التنظيمية إلى نظام خاص يصدر بهذا الخصوص ولم ينص القانون على أنظمة و/أو قرارات مجلس وزراء، حيث إن هذا الأمر جاء منسجماً مع ما ورد في القانون الأساسي الفلسطيني لا سيما المادة (٧٠) منه.

بالتدقيق في القرار بقانون نجده نص على العناصر الواجب تنظيمها في النظام الخاص بالشركات غير الربحية، وترك ما دون ذلك إلى قانون الشركات الأردني والمسائل التي ذكرها القرار بقانون جاءت على سبيل الحصر وفقاً للمادة (٤/ب) منه وهي على التوالي:

١- شروط وأحكام عملها (عمل الشركات غير الربحية حيث عالجت المادة (٤) من النظام الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٥/٠٢/٢٠م والذي حمل الرقم (٣) لسنة ٢٠١٠.

٢- غايات الشركات غير الربحية، بالفعل تناول النظام غايات الشركة غير الربحية وحصرها في الغايات التنموية في المجالات المذكورة في المادة (٣) منه، من النظام الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٥/٠٢/٢٠م، والذي حمل الرقم (٣) لسنة ٢٠١٠.

٣- الأعمال (الأنشطة) المتاحة لها ممارستها، حيث أتاح النظام للشركات غير الربحية ممارسة أنشطة مدرة للدخل، وعقد الورشات والندوات داخل فلسطين وخارجها، وفقاً لما ورد في المواد (٣) و(١١) من النظام. أي أن النظام أعطى الحق للشركات غير الربحية بفتح فروع لها خارج فلسطين لممارسة أنشطتها التنموية والصحية والاجتماعية والاقتصادية.

٤- الرقابة عليها وسبلها، حددت المادة (١٠) من النظام الجهة المختصة في الرقابة على الشركات غير الربحية، وبالتالي فإن أي جهة أخرى تم اعتمادها، و/أو تحويل الشركات غير الربحية لها، للحصول على موافقتها يعد تجاوزاً للقانون والنظام.

٥- طريقة حصولها على المساعدات والتبرعات، في الحقيقة فإن النظام الصادر عن مجلس الوزراء لم ينظم هذه المسائل، وقد استدرك ذلك مجلس الوزراء من خلال قراره الصادر في العام ٢٠١٦، إلا أن القرار الأخير قيد الحصول على التمويل بدلاً من تنظيمها.

٦- مصادر تمويلها لم ينظمه النظام، ولا القرار الصادر عن مجلس الوزراء، حيث ترك الأمر كما نصت عليه المادة (٣/١١) بأن تكون المعونات أو الهبات أو التبرعات مشروطة، إلا أن مجلس الوزراء لم يقيد بعد أن كان مسموحاً أو محظوراً للحصول على تبرعات من خلال الإنترنت.

٧- أسلوب إنفاقها، لم يتطرق النظام والقرار لطبيعة الإنفاق، مع أن قرارات الأمين العام ركزت على ذلك، مع العلم أن مسألة الإنفاق تظهر من خلال التقرير المالي للشركة ومن خلال الصلاحيات لمراقب الشركات، وفقاً لما ورد في المادة (١٠) من نظام الشركات غير الربحية.

٨- تصفية الشركة غير الربحية، نص النظام في المادة (١٤) على سبل الحل من قبل الوزير، من خلال التنسيب لمراقب الشركات.

٩- أين تذهب أموال الشركات غير الربحية بعد تصفيتها، حيث حددت المادة (٣/١٤) فقرة (أ) و(ب) منه، بحيث توزع أموال الشركة على المساهمين بمقدار مساهمتهم، وفي حال زادت أموال الشركة توزع على شركة أو جمعية مشابهة في الأهداف.

١٠- الوفاة عند المساهمين، لم يتناول النظام ولا قرار مجلس الوزراء هذه المسألة، وتركها لقانون الشركات الساري المفعول.

١١- البيانات الواجب تقديمها للمراقب، حيث إن النظام في المادة (٥) حدد البيانات الواجب تقديمها للمراقب.

١٢- سائر الأمور المتعلقة بها، هذا النص جاء مطلقاً حتى يتمكن مجلس الوزراء ومن خلال النظام وعبر التعليمات الصادرة من الوزير بمقتضى النظام معالجة أية مسألة تبرز خلال عملية التنظيم والرقابة على الشركات غير الربحية.

وفي حال زادت أموال الشركة توزع على شركة أو جمعية مشابهة في الأهداف.

عالج النظام أكثر المسائل التي تطرق لها القانون، وحددها لتنظيم عمل الشركات غير الربحية، حيث أنه أغفل مسألة وفاة أحد المساهمين، ونعتقد أنه أحالها حكماً إلى قانون الشركات، كما أن النظام لم يتطرق إلى الآلية الواجب إتباعها للحصول على التمويلات والمساعدات والهبات والتبرعات، بالإضافة إلى عدم تناوله أسلوب إنفاق التمويلات وكيفية الرقابة عليها.

للأسف فإن مجلس الوزراء وعندما رغب في عام ٢٠١٦م التعديل على النظام، أخطأ في مسألة قانونية جوهرية تتعلق بمفهوم التدرج في التشريع، حيث إن مجلس الوزراء بدلاً من التعديل على النظام الصادر عنه بموجب القرار بقانون، قام بإصدار قرار من مجلس الوزراء، حاول القرار المذكور استدراك ما تم إغفاله في النظام الذي صدر بموجب القرار بقانون، حيث يعتبر هذا القرار من الناحية القانونية مخالف للقانون، والذي أوجب أن يتم تنظيم الحصول على التحويلات والتبرعات بموجب نظام كما تم الإشارة إليه في المادة (٤) من القرار بقانون المعدل للشركات.

القرار الصادر عن مجلس الوزراء في العام ٢٠١٦م، المخالف للقرار بقانون أدخل سلطة النقد بصورة تخالف النظام الصادر لعام ٢٠١٠م، وجعل لها دوراً يخرج عن حدود التحويلات والتبرعات، حيث إن سلطة النقد ومن ورائها مراقب الشركات تحول دون السماح للشركات غير الربحية ايداع أي أموال تحصل عليها وفقاً لما ورد في (١١١) من النظام، والمتعلق في الأنشطة المدرة للدخل، وهذا القرار مخالف حتى للنظام الصادر لعام ٢٠١٠م، ولقرار مجلس الوزراء المتعلق بآلية الحصول على منح وهبات وتمويلات للشركات غير الربحية.

كما أن سلطة النقد لا تسمح للمبنوك بأن يقوم أي مساهم من المساهمين بإيداع

رأسمال الشركة دون كتاب من مراقب الشركات، وهذا القرار أيضاً مخالف للنظام ولقرار مجلس الوزراء، وفي تعليق مراقب الشركات على هذه النقطة أشار في مقابلة معه بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢م، أن الهدف من هذه الخطوة هو ضمان إيداع رأسمال الشركة، وإن هذا الأمر جاء بطلب من سلطة النقد حتى يتم التمييز بين التبرعات والهبات ورأسمال الشركة.

نشير هنا إلى أننا وأثناء إجراء دراستنا هذه لم يتوفر لدينا معلومات تتعلق بإصدار الوزير أي تعليمات تتعلق بتنظيم عمل الشركات غير الربحية، وفقاً لما نص عليه النظام الصادر لعام ٢٠١٠م لاسيما المادة ١٥ منه.

ننوه في هذا المقام إلى أن القرار الصادر عن مجلس الوزراء لم يعالج مسألة الاقتراض من البنوك، أو من المؤسسات الخيرية، حيث أنه خلط بينهما وبين المنح. كما أن عقد التأسيس والنظام الداخلي للشركات غير الربحية يتيح لها الحصول على قروض من البنوك، و/أو من مؤسسات الإقراض الصغير والمتوسط، فهل للشركات غير الربحية الحق والقدرة والإمكانية الفعلية للحصول على قروض؟ وهل إذا ما حصلت على قروض تستطيع إدخال قيمة القرض إلى حسابها، أم تحتاج إلى موافقة الوزير و/أو مجلس الوزراء حسب قرار مجلس الوزراء.

خامساً: قرار وقف تسجيل الشركات غير ربحية

الإحصائيات الصادرة عن ديوان الرقابة المالية والإدارية تشير الى عدد الشركات غير الربحية المسجلة في فلسطين حتى العام ٢٠١٦م بلغ ٢٦٩ شركة غير ربحية .
مع العلم ان مراقب الشركات اشار الى ان الشركات غير الربحية المسجلة لديه وحتى تاريخه هي ٢٩٧ شركة غير ربحية في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس .
لقد أصدر مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٧/٥/١٦م قراراً بعدم تسجيل أي شركة غير ربحية لدى مراقب الشركات، حيث إننا سألنا مراقب الشركات عن مضمون هذا القرار بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢م في مكتبه، وأشار إلى أن وقفها جاء لإعادة تنظيم عمل الشركات، وإن المرجع بهذا الشأن لمجلس الوزراء، حيث أنه شكل لجنة لدراسة وضع الشركات غير الربحية من خلال تعديل النظام الساري المفعول والقرارات اللاحقة لذلك .

يظهر جلياً أن مراقب الشركات ومنذ ثلاثة سنوات لم يقم بتسجيل أي شركة غير ربحية دون وجود مسوغ قانوني لذلك، مستنداً على قرار من مجلس الوزراء، مما يمثل انتهاكاً لما ورد في قانون الشركات، وحتى في النظام الصادر عن مجلس الوزراء الخاص في الشركات غير الربحية في العام ٢٠١٠م، ولا سيما المادة (٢/٥) والفقرة (٣/٥)، حيث إن مراقب الشركات يرفض ومن تاريخ القرار المشار إليه اعلاه لمجلس الوزراء عن استقبال أي طلب .

إن التقرير الذي أعده الديوان، وللأسف الشديد لم يتطرق إلى قرار مجلس الوزراء المتعلق بوقف تسجيل الشركات غير الربحية، والذي يمثل مخالفة لأدنى قواعد العمل القانوني، حيث من المفروض والواجب على الديوان أن يراقب قرارات الحكومة بهذا المجال، ومدى اتصالها وعلاقتها مع القوانين .

بالمراجعة لواقع الشركات غير الربحية، فإننا نجد أن ٩٢ شركة غير ربحية فقط من أصل (٢٩٧) شركة تمارس أنشطة ملحوظة، وبالتالي فإن وقف تسجيل الشركات غير الربحية لا يتفق مع واقع العمل والهدف من إنشاء وتأسيس الشركات غير الربحية، وأصبحت هذه الشركات تمثل معضلة في العمل الحكومي والأهلي، بدلاً من أن تكون رافداً من روافد الاقتصاد الوطني، وأداة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. ب خاصة وإن الحكومة أنشأت وزارة جديدة وأطلقت عليها اسم وزارة الريادة والتمكين، ويعد تقييد الحق في تأسيس الشركات غير الربحية مؤشر على غياب الرؤية لدى الحكومة الجديدة في التعامل مع هذا الملف.

نشير هنا الى ان مراقب الشركات اشار في مقابله معه بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢ ان عدد اخر من الشركات غير الربحية قام بتصويب اوضاعه بعد ان قام مراقب الشركات باعلان لجميع الشركات غير الربحية بضرورة تصويب اوضاعها.

نوه مراقب الشركات ان عدد الشركات الفاعلة والتي سلمت تقاريرها وفقاً للنظام الساري تزيد عن ١٢٠ شركة وبالتالي فان هناك عدد متزايد من الشركات غير الربحية التي تعمل على تفعيل دورها واستثمار الأموال في القطاعات المختلفة.

^٣ انظر التقرير الصادر عن ديوان الرقابة الادارية والمالية في العام ٢٠١٧ بهذا الخصوص
^٤ مقابلة مع مراقب الشركات في مقر الوزارة بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢ لغايات اعداد هذه الدراسة
^٥ مقابلة مع مراقب الشركات يوم الاربعاء ٢٠١٩/٨/٧ في مقر وزارة الاقتصاد الوطني
بحسب ما افاد به مراقب الشركات خلال مراحل اعداد هذا التقرير

صدر بتاريخ ٢٠١٥/٧/٧ م قراراً من مجلس الوزراء عدل به نظام الشركات غير الربحية، لا سيما المادة (١١) من النظام الصادر في العام ٢٠١٠م، والذي يحمل الرقم (٣) بخصوص الشركات غير الربحية بحيث أضاف فقرة جديدة على المادة (١١) لتصبح المادة (٤/١١)، حيث نص التعديل على «يشترط الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء لقبول الهيئات والتبرعات والمعونات والتمويل وبيان الغاية منها» .

التعديل على نظام الشركات غير الربحية من خلال قرار مجلس الوزراء يقود إلى النتائج القانونية التالية من وجهة نظرنا.

١. إن مضمون هذا النص يلغى الصفة القانونية للاستقلالية المالية والإدارية للشركة، حيث ينص قانون الشركات أن الشركة تتمتع بالشخصية القانونية، ولها ذمة مالية مستقلة ومنفصلة عن ذمة الشركاء، خاصة الشركات المساهمة الخصوصية المحدودة، والتي تعتبر الشركات غير الربحية أنها شركات مساهمة خصوصية محدودة، ولها الحق في التعاقد وإبرام التصرفات القانونية كافة كجزء أصيل من مقومات عملها ونجاحها.

٢. إن هذا النص والتعديل المشار إليه أعلاه يعني أن الشركة/الشركات غير الربحية محجور عليها لذاتها، بل إنها مقيدة الأهلية القانونية، حيث إن الأهلية القانونية تنقسم إلى قسمين، قسم نطلق عليه أهلية الأداء والآخر نطلق عليه أهلية الوجود، في كل القوانين الوضعية يحجر و/أو يمنع على ناقص الأهلية بسبب المرض و/أو العته و/أو الجنون من التصرف في أمواله، لأنه يهدرها ولا يجوز منع عنه الهبات والتبرعات، وما يرثه من الآخرين، هذا القرار يعني إن الشركات أصبحت لا تملك أهلية الوجود، وبالتالي لا تستطيع أن تمارس أهلية الأداء (أي أداء التصرفات القانونية).

٣. بالتناوب ينفي القرار الشخصية القانونية عن الشركات غير الربحية، ويجردها من كينونتها وأصل وجودها، ويغدو مبرر وجودها منعدماً، وينزع عنها الصفة القانونية، التي أسست على أساسها، وبالتالي فإن هذا القرار يشوبه العيب، ومخالف لكل القواعد القانونية وأصول عمل الشركات، ويتعارض مع قانون الشركات الأردني الساري المفعول في الضفة الغربية.

٤. التعديل المشار إليه أعلاه يقوض الشخصية القانونية عن الشركات غير الربحية، ويجعل الاستقلال الإداري والمالي مقيداً، وكذلك ينزع عنها القدرة على التصرف القانوني بالمفهوم المتكامل لمضمون الأهلية القانونية.

٥. القرار لم يوضح كيفية الحصول على إذن مجلس الوزراء، فلو فرضنا جدلاً أن (س) من الناس يود أن يتبرع بمائة دينار لهذه الشركة غير الربحية، فكيف للشركة غير الربحية أن تحصل على قرار من مجلس الوزراء؟ وهل على الشركة أن تنتظر حتى يوافق مجلس الوزراء على هذا التبرع، ومن ثم يتم الاتصال بالمتبرع وإبلاغه بصلاحيته التبرع!!!!!! وماذا عن حصوله على إذن من وزير الاقتصاد وكيف سيحصل على إذن الإيداع!!!.

لا نريد أن نتوسع في التطرق لهذا القرار، فيكفي أن نقول بأن القرار مخالف لقانون الشركات، والذي يقوم على أساس أن للشركات الشخصية القانونية المستقلة، ولها ذمة مالية منفصلة، وتملك الأهلية القانونية في القيام بكافة التصرفات، وإن الحجز على أموالها لا يتم إلا بأمر من المحكمة و/أو الجهات القضائية ذات الصلة.

سابعاً: قرار مجلس الوزراء رقم (١٥/٩٩/١٧ م.و.ر.ج) للعام ٢٠١٦م، بشأن آلية منح الشركات غير الربحية الموافقة للحصول على الهبات والتبرعات والمنح والتمويل

بتاريخ ٢١/٤/٢٠١٦م صدر قراراً من مجلس الوزراء الفلسطيني ينظم آلية الحصول على المنح والأذونات المطلوبة، أي بعد أقل من عام من التعديل على النظام الخاص بالشركات غير الربحية.

إن قرار مجلس الوزراء المتعلق بالحصول على المنح والهبات والتبرعات لم يتحدث أو ينظم مسألة إيداع الأرباح من أنشطة الشركة، حسب ما ورد في المادة (١١) من النظام الخاص في عمل الشركات غير الربحية.

رغم اقتصار قرار مجلس الوزراء ومن قبله النظام الخاص بتنظيم عمل الشركات غير الربحية على الجوانب المتعلقة بالحصول على التمويلات وتنظيمها، إلا أن سلطة النقد ترفض إدخال أي حوالة على حساب الشركة غير الربحية، أو بدل أرباح عن أنشطة قامت بها انسجاماً مع المادة (١١) من النظام.

إن هذا القرار ألغى عملياً وجود هذه الشركات، وجعلها غير قادره حتى على استقبال المنافع والفوائد، فكيف لها إذناً أن تمارس الدور التنموي الذي من أجله تم إنشاء هذه الشركات؟ نشير إلى أن هذا القرار مثلاً مخالفة إضافية للتعامل مع الشركات غير الربحية، حيث إن القانون كان قد أشار إلى المسائل الواجب تنظيمها من خلال النظام، ومنها آلية التمويل وحصولها على المنح والتبرعات، حيث إن القرار بقانون لم يتيح تنظيم هذه المسألة إلا من خلال نظام خاص، لذا يعتبر هذا القرار وعلى أهميته مخالفة لأبسط قواعد العمل القانوني والتشريعي، وجاء مخالفاً لنص المادة (٧٠) من القانون الاساسي.

ثامناً: التمويلات والشركاء في الشركات غير الربحية

مما لا شك فيه أن أحد الأسباب التي أدت إلى إثارة حفيظة الجهات الرسمية، أو لنقل تفاعل حذر من عمل الشركات غير الربحية، هو طبيعة المؤسسين وعلاقاتهم ودرجات القرابة بينهم، والمبالغ التمويلية التي حصلت عليها عدد من هذه الشركات، وتوزيع الرواتب والمصاريف التشغيلية الأخرى.

إن التقرير الذي أصدره ديوان الرقابة المالية والإدارية في العام ٢٠١٧م أشار إلى هذه التحديات، إلا أن التقرير تجاهل حقيقة المكون الرئيس لعمل الشركات غير الربحية، من حيث أنها إطار قانوني مختلف تماماً عن عمل الجمعيات.

إن الصورة النمطية عن الشركات غير الربحية لدى ديوان الرقابة المالية والإدارية والحكومة، ولدى العاملين في بعض مؤسسات المجتمع المدني تندفع نحو اعتبارها إطار آخر للجمعيات.

هذا الإطار النمطي في الحقيقة مخالف للواقع وللسياق القانوني الناظم لعمل الشركات غير الربحية، القانون أتاح لأبناء الأسرة الواحدة من تأسيس شركة غير ربحية، لأن القانون يتعامل معها في الأساس على أنها شركة صفتها فقط غير ربحية، أي أنها تقوم على أساس التمويل الذاتي عند التأسيس، من حيث المصاريف التأسيسية، مثل الرسوم وأتعاب المحاماة واستئجار المقرات والأثاث وما إلى ذلك.

على خلاف الجمعيات التي تقوم على اشتراكات رمزية، كما أن الشركات غير الربحية تمكن أصحابها من القيام بالأنشطة بمرونة عالية، دون الخضوع إلى التعقيدات المتعلقة بعمل الجمعيات.

الربط بين الشركات غير الربحية والجمعيات هو الذي أوقع الجميع بفخ طبيعة الشركاء، وبالتالي أثار تساؤلاً عن حجم التمويلات، ودفع البعض بالتفكير باستحضار ما يعرف بوزارات الاختصاص التي هي بالأصل غير قادرة على القيام بمهامها، حتى في قانون الجمعيات التي نص القانون على إنشائها.

المنهج الذي بُني عليه تقرير ديوان الرقابة الإدارية والمالية، وعدد من الوزارات، وحتى مؤسسات المجتمع المدني، أدى إلى حالة من اللاتباس، وغاب عن وعينا أننا أمام شكل مختلف ومتقدم وعصري للتعامل مع عالم الرقمنة، ورعاية المبدعين وتحفيز الرياديين. كما نعتقد أن الحكومة الحالية، وعند إنشائها لوزارة الريادة والتمكين ستسعى لرعاية أشكال جديدة ومتطورة من الشركات، ومنها الشركات غير الربحية وأنواع أخرى من الشركات والشراكات.

إن مراجعة سريعة لحجم المبالغ التي وصلت الشركات غير الربحية منذ إنشائها إلى تاريخنا الحالي، تتراوح بين ٢٠٠ إلى ٢٥٠ مليون دولار حسب ما افاد به مراقب الشركات بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢

قد يقول البعض إن هذه الشركات ليست جميعها فاعلة، حتى وإن سلمنا بذلك فعلىنا أن نعرف أن هناك شركات غير ربحية تعمل منذ مدة طويلة، ولها باع طويل في مقارعة المحتل كالشركات العاملة في قطاع غزة.

نعتقد جازمين أن هناك مغالاة في التعامل مع الشركات غير الربحية، خاصة ب وأن هناك عدد لا بأس به من الشركات غير الربحية سجلت من قبل شركات محلية، لغاية المساهمة المنظمة في المسؤولية المجتمعية، وأخرى تشكلت من قبل شخصيات فلسطينية وازنة، تسعى لتوزيع أموالها وفقاً لمسارات منهجية موثوقة. كما أن هناك شركات غير ربحية تأسست في مدينة القدس للالتفاف على إجراءات المحتل، ومباشرة العمل في

القدس. ناهيك عن عدد من الشركات غير الربحية الأجنبية التي سجلت كفروع في فلسطين، يملكها إما فلسطيني أو أجنبي، بالإضافة إلى كل ذلك هناك شركات غير ربحية تعمل في مجال الإقراض والتمويل، وتخضع بشكل مباشر لتعليمات سلطة النقد ومراقب الشركات. في الحقيقة إننا أمام معركة على الرواية حول الشركات غير الربحية، فإن جئنا وقمنا بتوزيع الشركات على المناطق وطبيعة العمل والشركاء، سنجد أن هناك شركات غير ربحية وتعمل في مجالات إعادة الإعمار وحقوق الانسان والعدالة والطاقة البديلة والتمويل، بينما نجد أكثر من عشر شركات فاعلة أسسها شخصيات عامة وازنة، وشركات مؤثرة. ناهيك عن عدد من لا بأس به تعمل في مدينة القدس وضواحيها.

أما الشركات الأخرى فإن منها أكثر من ١٤٠ شركة غير فاعلة، أي أن الحديث يدور فقط عن تنظيم عمل حوالي ١٥٧ شركة فاعلة، أي أن الجهد والحملة المركزة حول الشركات غير الربحية مُبالغ فيها.

عليه فإن أفضل الوسائل للتعامل معها هو عرض الحقائق كما هي للمستوى السياسي، حتى لا يأتي البعض ويقول لرئيس الوزراء أنّ هناك شركة مسجلة باسم عائلة كاملة، هذا صحيح وطبيعي لأنّ القانون يتيح ذلك. لماذا لم يقل لرئيس الوزراء من نقل له المعلومة أن هذا الأمر مسموح في القانون.

١ الكتاب الصادر إلى وزير الاقتصاد بخصوص الشركات الربحية.

أصدر الأمين العام بتاريخ ٢٤|٤|٢٠١٩م كتاباً موجهاً إلى وزير الاقتصاد الوطني، تحت عنوان متابعة تنفيذ مشاريع الشركات غير الربحية، حيث جاء في مضمون الكتاب أنه تقرر تكليف وزارة الاقتصاد الوطني بالتنسيق مع الدوائر الحكومية المختصة، والتي ينطوي نشاط الشركات غير الربحية في إطار عملها بتزويد الوزارة بتقرير بشأن تنفيذ الشركات غير الربحية للمشاريع التي حصلت على تمويل لها.

مضمون هذا الكتاب جاء مخالفاً للفقرة الثالثة من المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء الصادر في العام ٢٠١٦م، والمتعلق بآلية الحصول على التمويلات والتبرعات والهبات، حيث تنص الفقرة الثالثة على أنه يجب على الشركات غير الربحية تزويد مراقب الشركات بأبي ووثائق أو بيانات يطلبها، للتأكد من أن أوجه إنفاق الهبات والتبرعات والمنح والتمويل تنسجم مع أهداف وغايات الشركة التي أنشأت من أجلها، كما أن كتاب الأمين العام يتعارض مع ما ورد في الفقرة الثانية من المادة الأولى من قرار مجلس الوزراء المذكور أعلاه، حيث ينص على (يتولى مراقب الشركات وله في سبيل ذلك الاستعانة بأي جهة يراها مناسبة من الجهات الحكومية الأخرى، للتحقق من أعمال الشركة وبياناتها)، بالإضافة إلى أنه يخالف مضمون ونص المادة (٦) من النظام الصادر بشأن الشركات غير الربحية في عام ٢٠١٠م.

نؤكد هنا أن مضمون كتاب الأمين العام يشير إلى المداولات في مجلس الوزراء، أي أنها لم ترق إلى مستوى القرار، فكيف لوزير الاقتصاد ولمراقب الشركات تنفيذ مضمون الكتاب واعتباره ملزماً، والطلب من الشركات غير الربحية الحصول على موافقة وزارات الاختصاص على مشاريعها المقدمة لغرض التحويل، مع العلم أن هذا القرار مخالف للنظام

الصادر عن مجلس الوزراء بخصوص الشركات غير الربحية لعام ٢٠١٦م.
لذا فإننا نوصي بضرورة سحب الكتاب وعدم العمل لمخالفته للمقرر بقانون والنظام
وقرار مجلس الوزراء بخصوص الشركات غير الربحية.

٢ كتاب بخصوص المعايير الخاصة بالشركات غير الربحية.

الكتاب يتضمن الطلب من وزير الاقتصاد اعتماد ٦ معايير قبل الموافقة على طلبات
التمويل للشركات غير الربحية، وللأسف الشديد فإن كتابه الصادر بتاريخ ١٥/٨/٢٠١٩م، إلى وزير
الاقتصاد جله مخالف للمقرر بقانون الصادر عن فخامة الرئيس، وللنظام الصادر بمقتضى
القانون، ولقرار مجلس الوزراء المتعلق بآلية الحصول على الهبات والتحويلات والتبرعات،
وبالتدقيق في المعايير الستة ونستعرضها على النحو التالي.

١- قيام الشركات غير الربحية بفتح ملفات ضريبية للعاملين فيها سندا «لقانون ضريبة
الدخل وتزويد بما يفيد ذلك قبل الاصدار النهائي لشهادة التسجيل»
نجد أن هذا المعيار يفترض أن هناك شركة غير ربحية تحت التسجيل وقبل منحها
شهادة الأصل أن تذهب وتفتح ملف ضريبي للعاملين فيها هذا أمر افتراضي حيث أنه لا يوجد
أي شركة عند تأسيسها تكون قد عينت موظفين فلماذا هذا المعيار طالما أن مجلس الوزراء
قد أوقف تسجيل الشركات غير الربحية.

٢- أن لا يقل عدد المفوضين بالتوقيع على أعمال وحسابات الشركة عن اثنين.
هذا المعيار مخالف لقانون الشركات الأردني الساري المفعول، والقرار بقانون بشأن
تعديل قانون الشركات الصادر عن فخامة الرئيس في العام ٢٠٠٨م، وكذلك مخالف للنظام
الصادر عن مجلس الوزراء بشأن نظام الشركات غير الربحية، لاسيما المادة (٥) فقرة (هـ) منه
والتي تنص على (المفوض أو المفوضون بالتوقيع عن الشركة).
الشركات غير الربحية تعامل معاملة الشركات المساهمة الخصوصية المحدودة،

وهذا ما أكدت عليه المادة (1) من النظام بشأن الشركات غير الربحية.

٣- عدم جواز مساهمة الشخص بأكثر من شركة غير ربحية واحدة.

هذا قيد لا مكان له ولا يوجد له أي سند قانوني ومخالف لقانون الشركات والقرار بقانون

والأنظمة ذات الصلة ، فكيف لوزير الاقتصاد أن يلتزم بهذا المعيار !!!

٤- الحصول على موافقة مسبقة من وزارة الاختصاص قبل تسجيل الشركة، وقبل منحها

الموافقة على التحويل، وذلك لدور وزارة الاختصاص في التحقق من انسجام أعمال الشركة

مع أهدافها وغاياتها الواردة في النظام الأساسي للشركة، بالإضافة إلى دور وزارة الاختصاص في

متابعة تنفيذ الشركة للمشاريع والأنشطة التي حصلت

على تحويل سابق لها، بما ينسجم مع خطة واستراتيجية وزارة الاختصاص.

من الواضح أن الأمين العام مع الاحترام يخفق مرة أخرى بوضع هذا المعيار، حيث

إن القانون والنظام الصادر بشأن القانون والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء لم تذكر بتاتاً

أي دور لما أسماه (وزارة الاختصاص)، على ما يبدو أنه التبس على الأمين العام ما ورد في

الجمعيات والهيئات الأهلية بخصوص وزارات الاختصاص مع القرار بقانون بخصوص التعديل

على الشركات، ومن علامات الالتباس استخدام عبارة في التحقق من انسجام أعمال الشركة

مع أهدافها وغاياتها الوارد في النظام الأساسي للشركة، الشركة غير الربحية لها عقد تأسيس

ونظام داخلي، الجمعيات هي من تملك نظام أساسي تحدد فيه الأهداف والغايات، فكيف يطلق

الأمين العام رقابة وزارات اختصاص وهي لا وجود قانوني لها، وبالتالي لا تملك أية صلاحية

قانونية، كما أن الوزارات التي أطلق عليها وزارات اختصاص فإنها لا تملك القدرة ولا الكفاءة ولا

القوى البشرية لمتابعة ما تم الإشارة إليه.

٥- عدم جواز تعدد مجالات العمل للشركة غير الربحية الواحدة، وضرورة تخصصها في مجال

معين، وعدم قيامها بأعمال تجارية صرفة.

طلب الأمين العام مع الاحترام يخالف ما ورد في قانون ضريبة الدخل المعدل، والذي يحمل الرقم (٨) لعام ٢٠٠٨م، لاسيما المادة ١٩٧، حيث تنص فيما يتعلق باعمال الشركات غير الربحية» أن لا يكون الدخل ناتجاً عن أعمال تجارية أو استثمارية ذات طبيعة تؤثر على القدرة التنافسية للمقطاع الخاص». أي ان الشركات غير الربحية قد تمارس أنشطة تجارية واذا ما مارست أنشطة تجارية تصبح خاضعة لضريبة الدخل، أي ان القانون يتيح لها ذلك فكيف لتعميم أن يوقف و/او يزيل عنها هذه الصفة.

كما أن هذا المعيار مخالف لما ورد في نظام الشركات غير الربحية الصادر بموجب هذا القرار بقانون لاسيما المدة (١١١) منه.

٦- لا يتجاوز مجموع الرواتب والنفقات التشغيلية للمشركة نسبة محددة من موازنتها، تحددها الوزارة سنوياً على أن لا تزيد على (٢٥٪).

قد نتفهم هذا البند إذا كان يتعلق بالمصاريف التشغيلية أو الرواتب، أما الجمع بينهما فهذا أمر مبالغ فيه، كما أنه يدخل في عمل الشركات ومخالفة للنظام السائد. بالمجمل يمكن القول أن الأمين العام لمجلس الوزراء مع الاحترام مارس دور المشرع بدل الجهات المختصة، وعدل وعطل وأضاف قواعد لعمل الشركات بصورة تدل على عدم فهم للمنظومة التشريعية في فلسطين، لذا على الجهات الرسمية وعلى رأسها وزير الاقتصاد ومراقب الشركات، وقف العمل بهذه الكتب والتعليمات حتى صدور نظام من مجلس الوزراء وفقاً لأحكام القانون.

عاشراً: الإجراءات المتبعة داخل وزارة الاقتصاد في التعامل مع الشركات غير الربحية،

تعاملت وزارة الاقتصاد مع الشركات غير الربحية وفقاً لأحكام القرار بقانون الذي أنشأ هذه الشركات، ومن ثم اتبع مراقب الشركات الإجراءات التي تم إقرارها من قبل مجلس الوزراء منذ العام ٢٠١٠ م، حيث كان مراقب الشركات يفحص استكمال الإجراءات القانونية للتسجيل، كما يتم التعامل مع تسجيل الشركات المساهمة الخصوصية المحلية و/أو الأجنبية، حتى أنه في بداية تسجيل الشركات غير الربحية لم يتم مراقبة الشركات بعرض ملف المساهمين على الجهات الأمنية، إلا إذا كان الأمر يتعلق بتسجيل فرع لشركة غير ربحية أجنبية، حيث يتطلب للشركة الأجنبية ولممثلها الحصول على إذن عمل.

في بداية الأمر شدد مراقب الشركات على ضرورة إيداع رأسمال الشركة المساهمة الخصوصية غير الربحية بالكامل، قبل إصدار شهادة أصلية للمساهمين، وبعد نقاش قانوني مع مراقب الشركات عدل المراقب عن قراره، وعاود العمل بما يتفق مع الإجراءات المتبعة في تسديد رأسمال الشركة المساهمة الخصوصية خلال السنوات الأربع لتسجيلها.

بما أن الشركات غير الربحية لم تكن تخضع لرقابة ديوان الرقابة المالية والإدارية، ولا لهيئة مكافحة الفساد، ولا لأي جهة رقابية أخرى كمجلس الوزراء لغاية العام ٢٠١٥ م، باشرف مراقب الشركات بتسجيل هذه الشركات، والتعامل معها بذات الإيقاع الذي تم التعامل بها مع الشركات المساهمة الخصوصية، بغض النظر عن أنها ربحية أو غير ربحية، إلا وفقاً لطبيعة المتطلبات التي نص عليها النظام الصادر عن مجلس الوزراء.

استمر الحال على هذا المسار حتى صدور قرار مجلس الوزراء في العام ٢٠١٥ م، والذي ألزم الشركات غير الربحية الحصول على موافقة مجلس الوزراء على أية منحة أو تبرع أو هبة،

وفقاً لما تم الإشارة إليه أعلاه.

منذ صدور قرار مجلس الوزراء بهذا الخصوص وما تبعه من قرار بوقف تسجيل الشركات غير الربحية، ومن ثم القرار الخاص بالوزارات المختصة من حيث أهداف كل شركة، دخلت الإجراءات الخاصة في الشركات غير الربحية لدى وزارة الاقتصاد في مرحلة مليئة بالتعقيدات والملتطلبات، حيث لا تستطيع اليوم أي شركة غير ربحية تقديم طلب الحصول على منحة أو إيداع رأسمال الشركة، و/أو إيداع أي مال تحصل عليه من أنشطة مدرة للدخل، من إدخال أية أموال إلا بموافقة وزير الاقتصاد، من خلال توصية من مراقب الشركات و/أو مجلس الوزراء، وفقاً لإجراءات طويلة ومعقدة.

وزارة الاقتصاد تطلب في هذه الأيام جملة من المسائل، وآخرها ما أعلنه مراقب الشركات بضرورة قيام كل شركة غير ربحية بتصويب أوضاعها خلال شهر، أو سيضطر مراقب الشركات إلى اتخاذ المقتضى القانوني بحققها.

أما عن الإجراءات المتخذة من قبل وزارة الاقتصاد، فإنها توسعت فيما يتعلق بإيداع رأسمال الشركة، حيث إن الأصل بحرية الإيداع ولا يتطلب موافقة مراقب الشركات، حيث كانت البنوك وما زالت تطلب موافقة مراقب الشركات على إيداع رأسمال الشركة.

كما أن مراقب الشركات قد توسع في الطلبات المتعلقة بالشركات غير الربحية، حيث شدد من إجراءاته في الحصول على المنح والهبات، وقد يعود هذا التشدد إلى قرارات مجلس الوزراء حيث بدأ مراقب الشركات **وبعد استلام طلب المنحة من أي شركة غير ربحية بالقيام بالخطوات التالية**..

- التأكد من أن الشركة غير الربحية المقدمة لطلب الحصول على منحة قد استوفت كافة الأوراق المطلوبة لديها من تقرير مالي مدقق.
- التأكد من وجود تقرير إداري يبين أنشطة الشركة منذ تأسيسها إلى تاريخ تقديم طلب الحصول

على المنحة، وفقاً للنموذج المعد من قبل وزارة الاقتصاد.

● التأكد من وجود نظام إداري وسلم رواتب للعاملين في الشركة.

● أن يشمل طلب المنحة شرح موجز، بالإضافة إلى الشرح المبين في الطلب، وأيضاً أن يشمل قيمتها، والجهة المقدمة للمنحة والمبلغ المحدد لها.

بعد التأكد من قبل الموظف المختص من أن هذه الأوراق والوثائق والتقارير متوفرة تقوم وزارة الاقتصاد بجملة من الخطوات..

● ترسل وزارة الاقتصاد الوزارة المختصة التي تنسجم مع أهداف عمل الشركة!! وتطلب توصيتها بخصوص المشروع محل التمويل، وهل يتفق مع سياسة الوزارة المختصة والخطة الوطنية، المواطن أولاً، كما تطلب من الوزارة المختصة فحص قيام الشركة غير الربحية بتنفيذ المنح السابقة التي حصلت عليها.

● تقوم وزارة الاقتصاد بإرسال كافة الوثائق المتعلقة بالشركة المقدمة للمنحة إلى كل من جهاز الأمن الوقائي والمخابرات العامة «دائرة الامن الاقتصادي»، والذي بدوره يقوم بمتابعة ملف الشركة، وقد يتطلب ذلك إجراء مقابلات شخصية مع المساهمين في هذه الشركة و/أو تلك حول هذه المشاريع.

● تقوم وزارة الاقتصاد أيضاً بإرسال ومعالجة الطلبات التي تستقبلها من الشركات غير الربحية والمسجلة في قطاع غزة.

أما الشركات غير الربحية العاملة في مجال التمويل والاقراض، فإنها تتبع معها إجراءات تتفق مع إجراءات سلطة النقد، وحسب ما ورد في النظام الصادر عن مجلس الوزراء فيما يتعلق بالشركات غير الربحية، وبما يتفق مع قانون المصارف ومؤسسات الإقراض والتمويل.

بعد أن تحصل وزارة الاقتصاد على كافة الموافقات من الجهات المذكورة أعلاه، يقوم

مراقب الشركات بالتنسيق إلى وزير الاقتصاد، كي يحولها لمجلس الوزراء حتى يتم عرضها من خلال الأمين العام على مجلس الوزراء.

وتجدر الإشارة إلى أن وزير الاقتصاد لديه الصلاحية بالموافقة على المنح التي لا تزيد عن مائة ألف دولار في السنة، دون الحاجة إلى قرار من مجلس الوزراء بما فيها المصاريف التشغيلية، حسب ما هو وارد في قرار مجلس الوزراء الخاص بآلية حصول الشركات غير الربحية على المنح والهبات والتبرعات، لا سيما المادة (٣) الفقرة الأولى والثانية منه.

في الختام لا بد من التنويه إلى التعميم الذي اصدره مراقب الشركات بتاريخ ٢٠١٩/٨/١٩م تبعاً للتعميم الصادر عن الأمين العام لمجلس الوزراء بخصوص المعايير الخاصة في الشركات غير الربحية والتي جاءت على النحو التالي.

١.فتح ملفات ضريبية للمعاملين فيها، سنداً لأحكام قانون ضريبة الدخل وتزويد مراقب الشركات بما يفيد ذلك.

٢.أن لا يقل عدد المفوضين بالتوقيع على أعمال الشركة وحسابات الشركة عن اثنين.

٣.عدم جواز مساهمة الشخص بأكثر من شركة ربحية واحدة.

٤.عدم جواز تعدد مجالات العمل للشركة غير الربحية الواحدة، وضرورة تخصصها في مجال معين، وعدم قيامها بأعمال تجارية صرفه.

٥.أن لا يتجاوز مجموع الرواتب والنفقات التشغيلية للشركة نسبة محددة من موازنتها تحددها الوزارة سنوياً على أن لا تزيد عن ٢٥٪.

نلاحظ أن التعميم الصادر من مراقب الشركات عدل هو الآخر ما صدر عن الأمين العام بخصوص المعايير، حيث أن المراقب عدل البند الأول فيما يخص فتح ملفات ضريبية، وكذلك الحال فيما يتعلق بوزارات الاختصاص، كما أن مراقب الشركات وفي مقابلتنا معه بتاريخ

٢٠١٩/٩/٢م قد وضع مفهوم عدم مساهمة الشخص في أكثر من شركة واحدة حيث قال إن المقصود هو في شركة تحمل ذات الغايات .
كما أن مراقب الشركات في ذات المقابلة أشار إلى أن وضع الشركات المقدسية سيتم دراستها خاصة وأنها شركات لا تعمل إلا في القدس، ولا تستطيع فتح ملفات ضريبية في الضفة حيث إن العاملين لديها يعملون في القدس فقط .

أحد عشر: الاجراءات المتبعة داخل مجلس الوزراء في التعامل مع طلبات الحصول على تمويل للشركات غير الربحية

بعد أن يتم تحويل الملف كاملاً إلى الأمين العام لمجلس الوزراء، يقوم الأمين العام بتحويله إلى اللجنة المختصة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء، للتحقق من الوثائق والأوراق المرفقة مع المنحة والطلب المرفق مع تنسيب الوزير، وبعد أن يتم التحقق من كل ذلك يتم تحويله إلى الأمين العام مرة أخرى، لوضعه على جلسة مجلس الوزراء .
مراجعة الطلبات والتدقيق عليها من قبل الأمانة العامة قد يستغرق شهر و/أو أكثر، حسب رؤية وتقدير الأمانة العامة، مما أدى إلى كثير من الإشكاليات مع عدد من الشركات .
في تاريخ ٢٠١٩/٨/٨م تم عقد اجتماع مع المستشار القانوني للأمانة العامة لمجلس الوزراء، والمستشارة المكلفة بملف الشركات غير الربحية في الأمانة العامة، حول مسألة طول الإجراءات لدى الأمانة العامة في معالجة طلبات التمويل، فلقد أفادوا أنه بمجرد وصول الطلب مكتمل إلى الامانة العامة تقوم اللجنة المختصة والمكلفة بمتابعة عمل الشركات غير الربحية بالتدقيق في الملف، وفي حال كان مستوفياً للشروط التي حددها مجلس الوزراء، فإنهم يقومون بتحويل الملف و/أو الملفات إلى الأمين العام لغايات وضعه على جدول أعمال مجلس الوزراء، أما بخصوص التأخير الذي حصل في الآونة الأخيرة، فإنه يعود إلى إجراءات

تتعلق بتنظيم عمل الشركات غير الربحية، حيث شكل مجلس الوزراء لجنة مكونة من عدد من الأعضاء للتعديل على النظام الصادر عن مجلس الوزراء بخصوص الشركات غير الربحية ومقررها مراقب الشركات، حيث إن هذه اللجنة لا تضم أي عضو من المجتمع المدني، ولا من القطاع الخاص، ولا أي من ممثلي الشركات غير الربحية.

إثنا عشر: دور الجهات الرسمية في الرقابة على الشركات غير الربحية

وزارة الاقتصاد الوطني

1

حدد النظام الصادر عن مجلس الوزراء والذي صدر في العام ٢٠١٠م حدود وصلاحيات وزارة الاقتصاد ومراقب الشركات، حيث أعطى النظام لمراقب الشركات الحق في الرقابة على الشركات غير الربحية، من حيث إلزامية تقديمها للتقارير المالية والإدارية، ومصادر تمويلها، وكافة الأنشطة التي قامت بها، وقيّد النظام عملية نقل الأسهم فيما يتعلق بحقوق المساهمين كما ورد في المادة (٣/٦) من النظام.

كما منح النظام مراقب الشركات التنسيب للوزير بإنذار أي شركة غير ربحية لتصويب أوضاعها قبل إحالتها للتصفية، ونص النظام بشكل واضح على الحالات التي تسمح لمراقب الشركات أن يوجه إنذار للشركات غير الربحية، وهي كما جاءت في المادة (١٤) أ- إذا خالفت أحكام القانون والنظام الصادر عن مجلس الوزراء ب- إذا مارست أعمال ونشاطات لا تدخل ضمن غاياتها ج- إذا نجم عن أي نشاط قامت به مخالفة للنظام العام أو الآداب العامة بموجب قرار قضائي د- إذا لم تمارس أعمالها مدة عام أو أوقفت أعمالها مدة عام، ولم تقم بتصويب أوضاعها خلال مدة لا تزيد عن شهرين من تاريخ تسلمها طلب المراقب بتصويب أوضاعها.

عند صدور قرار مجلس الوزراء المعدل للنظام في العام ٢٠١٥م، جعل صلاحيات مراقب

الشركات تنتقل من الرقابة الروتينية المنصوص عليها في قانون الشركات والنظام الخاص بالشركات غير الربحية، إلى مرحلة التدخل في كافة التفاصيل المتعلقة بعملها، حيث قامت وزارة الاقتصاد بإعداد نماذج خاصة في الحصول على منح للشركات غير الربحية وفقاً لمتطلبات معقدة وطويلة، أصبح العمل عليها أشبه بتعبئة طلب تمويل للجهات المانحة. نظراً لقلّة الموارد البشرية في وزارة الاقتصاد، واجهت الشركات غير الربحية صعوبات حقيقية في التعامل مع هذه النماذج والمتطلبات، إلا أن هذا الأمر يتم تجاوزه بسبب التعامل السلس من قبل مراقب الشركات والطاقم العامل معه بهذا الخصوص.

٢ ديوان الرقابة المالية والإدارية

المادة (٩/ز) من القرار بقانون المعدل لديوان الرقابة المالية والإدارية لسنة ٢٠١٧م، نصت على خضوع الشركات غير الربحية لرقابة الديوان «الهيئات والمؤسسات العامة المستقلة والمنشأة أو المنظمة وفق أحكام التشريعات النافذة، والجمعيات الخيرية والتعاونية والهيئات الأهلية والنقابات والأحزاب والشركات غير الربحية، والاتحادات والأندية ومؤسسات التعليم العالي الحكومية والعامة».

صنف ديوان الرقابة المالية والإدارية في تقريره السنوي للعام ٢٠١٨م الشركات غير الربحية ضمن مؤسسات المجتمع المدني غير الحكومية، ووضعها في الباب المتعلق به. كما أن ديوان الرقابة أصدر تقريراً شاملاً عن عمل الشركات غير الربحية لعام ٢٠١٨م، وأوضح ملاحظات كثيرة حول ضعف الرقابة من وزارة الاقتصاد على الشركات غير الربحية، من أجل تحميل وزارة الاقتصاد المسؤولية عن التقصير في عمليات جباية الضريبة، بالإضافة إلى أن التقرير أشار إلى إخفاقات كبيرة في الحاكمة، وطريقة عمل عدد من هذه الشركات ومن خلال

ممارساتها، لدرجة إلى أن عدد من هذه الممارسات تستدعي الوقوف امامها^{٧٠}.
من الواضح أن ديوان الرقابة المالية والإدارية يصنف هذه الشركات على أنها مؤسسات
مجتمع مدني وضمن المنظمات غير الحكومية، وعلى ما يبدو أن هذا التصنيف قاد إلى هذه
الاستنتاجات.

إن الدور الرقابي للديوان ينحصر على الأموال العامة ومن في حكمها، حيث أن أموال
المساهمين في الشركات هي أموال خاصة، فكيف للديوان أن يدقق على الأموال الخاصة وكيفية
صرفها، فمثلاً شركة منيب المصري هي شركة غير ربحية تمارس عملها وفقاً لمؤسستها،
وتحصل على الأموال من صاحبها ومالكها، فكيف سيتم الرقابة على هذا النوع من الشركات؟!!!
كذلك الحال شركة حمودة للتنمية وشركة الشامي غير الربحية!!!!.

٣ هيئة مكافحة الفساد

صدر قرار معدل لقانون مكافحة الفساد في العام ٢٠١٨م، أدخل الشركات غير الربحية
ضمن رقابة هيئة مكافحة الفساد، وجاء هذا التعديل مكملاً لقرار مجلس الوزراء الصادر في
العام ٢٠١٥م والذي اعتبر الشركات غير الربحية تخضع لقانون مكافحة الفساد.
النص في المادة (٤) من القرار بقانون عدل نص المادة (٢) من القانون الأصلي، لا
سيما الفقرة (٩) من القرار بقانون والتي نصت على «المساهمون في الشركات غير الربحية
والعاملون فيها».

هذا النص يستلزم من هيئة مكافحة الفساد ومراقب الشركات إعلام المساهمين
بضرورة تعبئة إقرار الذمة المالية وفقاً لشروطها.
إن حدود الرقابة تتعلق بما يكتب ديوان الرقابة المالية والإدارية من تقارير بعمل

^{٧٠} انظر تقرير الديوان الصادر تحت عنوان «واقع الشركات غير الربحية في فلسطين» حزيران من العام ٢٠١٨

بالشركات غير الربحية، وتحويل أية مخالقات إلى هيئة مكافحة الفساد لمباشرة التحقيق فيها، كما أنه يحق لأي مواطن متضرر من أي سلوك يعتقد أنه يأخذ طابع الفساد أن يتوجه للهيئة، ومن خلال وحدة الشكاوي والبلاغات أن يقدمها لهيئة مكافحة الفساد. وفي مقابلتنا مع مراقب الشركات بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢ حول تحويل أي من الشركات غير الربحية لهيئة مكافحة الفساد أشار إلى أنه وحسب علمه ومعرفته انه لم يتم تحويل أي شركة غير ربحية لهيئة مكافحة الفساد.

٤ الأجهزة الأمنية

بالرجوع إلى النظام الصادر عن مجلس الوزراء بخصوص الشركات غير الربحية، وما صدر عليه من تعديلات لاحقاً، فإنه لا يوجد نص لا من قريب أو بعيد يتعلق بأي دور للأجهزة الأمنية في الرقابة على الشركات غير الربحية.

ظهر الدور الفعلي للأجهزة الأمنية بعد أن عدل مجلس الوزراء النظام الخاص بالشركات غير الربحية في العام ٢٠١٥م، حيث اشترط على كل شركة غير ربحية الحصول على موافقة مجلس الوزراء «يشترط الحصول على موافقة مسبقة من مجلس الوزراء لقبول الهبات والتبرعات والمعونات والتمويل وبيان الغاية منها».

عند وضع الآلية لتنفيذ هذا القرار برز دور الأجهزة الأمنية، وأصبح على كل شركة ترغب في الحصول على تمويل أو تبرع و/أو معونات أن تقابل الأمن الوقائي والمخابرات في الدائرة الاقتصادية، لاستكمال المعلومات حول الجهة المانحة، وطبيعة عمل الشركة ومصادر تمويلها السابقة ومقرها، وبعد أن يتم إجراء المسح الأمني وإجراء المقابلة الشخصية مع المفوض في التوقيع و/أو رئيس مجلس الإدارة في الشركة غير الربحية، يتم إصدار كتاب إلى مراقب الشركات حول المنحة و/أو التمويل التي حصلت عليه الشركة غير الربحية.

لا يوجد في القرار بقانون ولا بالنظام الصادر عن مجلس الوزراء وتعديلاته بخصوص الشركات غير الربحية، ما يشير إلى أي وزارة أخرى غير وزارة الاقتصاد كوزارة اختصاص، وقد أرسل مجلس الوزراء في جلسته الأسبوعية التي تحمل الرقم (٢/١٨) بتاريخ ٢٢/٤/٢٠١٩م كتاباً إلى وزير الاقتصاد الوطني يطلب منه التواصل مع الوزارات والدوائر الحكومية المتعلقة أنشطتها بالوزارات ذات الصلة، للتأكد من أن المشاريع التي حصلت عليها الشركات غير الربحية قامت بتنفيذها.

هذا القرار يعني أن على الوزارات المختلفة كالثقافة والتعليم، والتعليم العالي، والصحة، والمواصلات، أن تنشأ لديها وحدات متخصصة لمتابعة عمل الشركات غير الربحية، وهذا الأمر غير عملي، ولا تتوفر فيه المصادر المالية ولا الخبرات، كما أنه يتعارض مع النظام الصادر عن مجلس الوزراء ذاته.

هذا الإجراء ألزم وزارة الاقتصاد بالحصول على عدم الممانعة من وزارة الثقافة للشركة غير الربحية التي تعمل في مجال الثقافة، للمضي قدماً في تحضير ملف هذه الشركة و/أو تلك لعرضه على مجلس الوزراء. وكنا قد ناقشنا هذا الأمر عند تناول القرارات الخاصة الصادرة عن الأمين العام، وعليه فإن لا أساس لما يسمى لوزارة الاختصاص في عمل الشركات غير الربحية واستحداثها يتطلب التعديل على القرار بقانون الصادر عن فخامة الرئيس والذي يحمل الرقم (٦) لسنة ٢٠٠٨م.

ظهر دور سلطة النقد والبنوك بعد صدور النظام المعدل عن مجلس الوزراء بخصوص الحصول على منح وتبرعات، حيث رفض مراقب الشركات إدخال أية حوالة تتعلق بالشركات

غير الربحية دون موافقته، وذلك بناءً على قرار مجلس الوزراء الصادر في العام ٢٠١٦م. هذا الإجراء أدى إلى تجميد عمل الشركات غير الربحية، ودفع العديد من البنوك إلى وقف الحسابات للشركات غير الربحية، كما دفع بعض البنوك إلى رفض فتح حسابات للشركات غير الربحية.

إن التعميم الصادر عن مراقب الشركات ومن خلال وزير الاقتصاد أدى إلى عدم قدرة المساهمين في الشركات غير الربحية على إيداع رأسمال الشركة إلا بموافقة من وزير الاقتصاد، ومن خلال كتاب يوجه منه إلى سلطة النقد، والتي بدورها تقوم بتحويله للبنوك ذات الصلة. سلطة النقد ووزارة الاقتصاد والبنوك رفضت إدخال أية أموال إلى حساب الشركات غير الربحية، دون الحصول على موافقة خطية من وزير الاقتصاد، إن كان المبلغ لا يزيد عن مائة ألف دولار سنوياً، أو بقرار صادر عن مجلس الوزراء إن كان يزيد عن مائة الف دولار سنوياً. بالرغم أن قرار مجلس الوزراء لم يتعرض لا من قريب ولا من بعيد لرأسمال الشركة وكيفية إيداعه، وكذلك لم يتطرق القرار للأموال التي حصلت عليها الشركة غير الربحية بموجب أنشطة وفعاليات مدرة للربح، وفقاً لأحكام المادة (١/١١) من النظام، إلا أن البنوك وبتعليمات من سلطة النقد لا تسمح بإيداع أية أموال، وهذا الأمر فيه توسع في التفسير، حيث إن قرار مجلس الوزراء جاء تحت عنوان آلية الحصول على المنح والهبات والتبرعات، دون الإشارة إلى مسألة الأنشطة المدرة للربح، ورأسمال الشركة، وكيفية إيداعه.

بسؤال مراقب الشركات في المقابلة التي أجريت معه بتاريخ ٢٠١٩/٩/٢ عن هذه المسائل أشار إلى أن هذه الخطوات جاءت لتنظيم عملية إدخال رأسمال الشركة، وحتى نتأكد لاحقاً من أن المساهمين قد أودعوا رأسمال الشركة غير الربحية.

نستخلص من ذلك أن هناك تخبط في المفهوم الرقابي على الشركات غير الربحية، وأن تعدد المرجعيات يؤدي إلى تعقيد الإجراءات، والذي بدوره لا يخدم الهدف من إنشاء هذه

الشركات غير الربحية في فلسطين، خاصة أولئك الذين يرغبون بأن تذهب أموالهم الخاصة
لغايات اجتماعية واقتصادية وتنموية.

هذه التعقيدات الرقابية إن جاز لنا التعبير أصبحت تمثل عبء على وزارة الاقتصاد،
وعلى الشركات غير الربحية، وعلى ثقة الجمهور بالمنظومة، فمن غير المنطق ولا المعقول
أن يتم تعقيد الإجراءات القبليّة، في الوقت الذي من الممكن أن تكون هناك إجراءات رقابية
بعديّة على أنشطة وعمل الشركات غير الربحية، حيث إن الأموال التي تدخل إلى البنوك واضحة،
وكيفية سحبها محددة، وإن كانت الشيكات تسحب من شخص واحد، طالما أن الشركات غير
الربحية تخضع لقانون مكافحة الفساد وديوان الرقابة المالية والإدارية، ولطالما أن مراقب
الشركات لديه الحق في إرسال من يشاء للمتدقيق على هذه الشركات، فإنه من باب أولى تفعيل
الأدوار الرقابية للجهات المختصة، كما هو الحال مع الجمعيات والبنقابات والاتحادات والأحزاب
السياسية.

اتضح لنا أن مجلس الوزراء قد شكل لجنة للتعديل على النظام الخاص بالشركات غير الربحية، دون المشاورة و/أو المشاركة مع المجتمع المدني والقطاع الخاص وممثلي عن الشركات غير الربحية.

١- هناك خلط في التعامل مع الشركات غير الربحية من قبل الجهات الحكومية والمؤسسات شبه الرسمية، حيث يتعاملون معها تعامل الجمعيات، وهذا برز في تقرير ديوان الرقابة المالية والإدارية وفي تقرير بعض المؤسسات الحقوقية وفي التعاميم الصادرة عن الأمين العام لمجلس الوزراء.

٢- إن التعامل مع الشركات كجمعيات والخلط بينها وبين الجمعيات لم يمثل إضافة لها، فهي لم تعامل معاملة الجمعيات من الناحية الفنية الدقيقة، ولم تعامل معاملة الشركات، فالجمعيات تقدم تقارير لوزارة الداخلية وتحصل على اعتماد مالي، وتخضع لرقابة عادية ولا تخضع مشاريعها لموافقة أية جهات رسمية.

٣- ارتكبت الحكومة السابقة، والحكومة الحالية من خلال الأمين العام سلسلة من المخالفات القانونية في التعامل مع الشركات غير الربحية، منها قرار الحكومة السابقة بوقف تسجيل الشركات غير الربحية، حيث إن هذا القرار مخالف للقانون، كما أن قرار الأمين العام والموجه لمعالي وزير الاقتصاد بتاريخ ٢٠١٩/٨/٥م، والمتعلق بالمعايير الخاصة بعمل الشركات غير الربحية مثل مخالفة جسيمة للقرار بقانون الصادر عن فخامة الرئيس، وعلى النظام الصادر عن مجلس الوزراء، حيث إن القرار بقانون نص على عمل الشركات غير الربحية من خلال نظام يصدر عن مجلس الوزراء ولم يقل أن الأمين العام مع الاحترام له هذه الصفة.

٤- يظهر من الدراسة أن عدد الشركات الفاعلة تزيد عن ١٢٠ شركة بقليل وفقا لمراقب الشركات،

منها ١٥ شركة في غزة، وبالتالي إشغال الحكومة وإرهاق المؤسسة الرسمية والعاملين فيها لا يستدعي كل هذه التعقييدات، لذا من الواضح أن المستوى السياسي ليس على علم بالعدد الفاعل من هذه الشركات.

٥- من الواضح أن عدد من المؤسسين للشركات غير الربحية المسجلة سعى إلى استثمار أمواله الخاصة في مشاريع خيرية تتعلق بدوره المجتمعي والوطني، مثل شركة الاتصالات وشركة حمودة وشركة منيب المصري وشركة الشامي وغيرها، وشركات أخرى تعمل في مجال الحقوق والحريات، وأخرى في التنمية، وفي الابتكار والتمكين الاقتصادي.

٦- عدد الشركات المسجلة لأهلنا في القدس كانت وسيلة للهروب والتخلص من الإجراءات الإسرائيلية، لذا يجب التعامل مع الشركات غير الربحية العاملة في القدس في سياقات موضوعية وخاصة.

٧- يبدو للمتتبع أن ملف الشركات غير الربحية لدى الأجهزة الأمنية تم معالجتها بصورة مهنية ودون أي تعقييدات، حيث حصلت على الموافقات في فترة زمنية معقولة، على خلاف ما هو قائم لدى مجلس الوزراء ووزارة الاقتصاد، حيث إن العديد من الشركات منذ أشهر لم تحصل على التمويل المطلوب، رغم أنها استوفت كافة معايير العمل المتبع.

٨- هناك لبس في قرارات مجلس الوزراء والأمين العام بخصوص الشركات غير الربحية فيما يتعلق بوزارة الاقتصاد، حيث إن قانون الشركات والقرار بقانون المعدل لقانون الشركات والنظام الصادر عن مجلس الوزراء بموجبه القرار بقانون، وحتى قرار مجلس الوزراء الخاص بآلية الحصول على تمويلات لم يتطرق إلى وزارة الاختصاص، وعبارة وزارة الاختصاص وردت في قانون الجمعيات فقط، وليس لها أي صلة بقانون الشركات، حيث إن القانون أنط متابعة عمل الشركات بمراقب الشركات في وزارة الاقتصاد، والقرار الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢١/٤/٢٠١٦م، تحدث في الفقرة الثانية من المادة الأولى منه على أن للمراقب الاستعانة....

٩- الوزارات ذات الصلة بعمل الشركات غير الربحية ليس لديها المعرفة ولا القدرة التشغيلية في التعامل مع ملفات الشركات غير الربحية الأخرى، الذي أدى إلى تعطيل عمل ودور الشركات غير الربحية.

أربعة عشر: التوصيات

- نوصي بتشكيل لجنة وطنية للتعديل على نظام للشركات غير الربحية، بالإضافة إلى الحكومة ممثلين عن المجتمع المدني وممثلي عن الشركات غير الربحية وعن القطاع الخاص، مع تمثيل عادل للقدس نظراً لخصوصية القدس وعمل الشركات غير الربحية فيها، لضمان عدم التفرد في التعديل وهدم كل مقومات عمل الشركات غير الربحية في فلسطين كأداة من أدوات التمكين الاقتصادي والتنموية.
- نوصي بإصدار نظام معدل للشركات غير الربحية وبما يتفق مع قانون الشركات الساري المفعول والقرار بقانون الصادر عن فخامة الرئيس، بحيث تحافظ هذه الشركات على طبيعتها كشركات دون الخلط مع الجمعيات، مع إبقاء الصلاحيات وحسب القانون بيد مراقب الشركات ووزارة الاقتصاد.
- نوصي بوقف العمل وسحب وبشكل فوري كافة القرارات الصادرة عن الأمين العام لمجلس الوزراء والخاصة بالشركات غير الربحية ودون تأخير، لأنها جاءت مخالفة وبشكل لا يرقى إليه شك لكل أسس العمل القانوني ومجرباته ومعاييره ومرجعياته في فلسطين، خاصة وأن وظيفة الأمين العام مع الاحترام تنظيمية وليست تشريعية.
- نوصي بعدم إصدار أي قرار من مجلس الوزراء يتعلق بالشركات غير الربحية، لأن القانون والقرار بقانون رسم وحدد مسار وتنظيم عمل الشركات غير الربحية من خلال نظام وليس من خلال قرارات، وبما ينسجم مع نص القانون الأساسي الفلسطيني.

- نوصي بالحفاظ على دور وزارة الاقتصاد ومراقب الشركات كمرجع ومنظم لعمل الشركات غير الربحية، وعدم الدخول في تسميات لا أساس قانوني لها فيما بات يعرف بوزارات الاختصاص، حيث إن وزارات الاختصاص نظم عملها قانون الجمعيات والهيئات الأهلية، ولا مكان لها في عمل الشركات.
- نوصي بتفعيل الدور الرقابي لديوان الرقابة المالية والإدارية، ولهيئة مكافحة الفساد بمتابعة عمل الشركات غير الربحية المباشرة في التدقيق على عمل هذه الشركات وفقاً للأصول والقانون.
- نوصي بمنح الشركات غير الربحية المسجلة لجهات تعمل في القدس أفضلية وخصوصية على طريق تعزيز صمود المقدسيين.
- نوصي باتخاذ عقوبات بحق البنوك العاملة في فلسطين والتي ترفض فتح حسابات بنكية للشركات غير الربحية، طالما أن عمل هذه الشركات يتفق مع أحكام القانون والنظام.
- نوصي بإصدار تعميم واضح من سلطة النقد بالتعاون مع وزارة الاقتصاد ومراقب الشركات لتنظيم وتسيير عمل الشركات غير الربحية دون أي تعقيد، مع وقف العمل بالتعليمات التي تحول دون إيداع أموال من مشاريع ربحية أو نتاج أنشطة تدر على الشركات ربح، والسماح بإيداع رأسمال الشركات غير الربحية دون الحاجة لكتب من مراقب الشركات.
- نوصي وزارة المالية بالتنسيق مع وزارة الاقتصاد بإرسال إشعارات بضرورة فتح ملفات ضريبية للشركات غير الربحية، ممن تمارس الشركة دون ربط الحصول على المنح والتمويلات والمعونات بفتح ملفات ضريبية، حيث إن هناك محكمة الجمارك ويجوز ملاحقة أي مخالف حسب ذلك.
- نوصي بتفعيل ما ورد في القرار بقانون رقم (٨) لعام ٢٠١١م، بشأن قانون ضريبة الدخل والمتعلق الشركات غير الربحية.

- نوصي بوقف العمل بقرار مجلس الوزراء في الحكومة السابقة والمتعلق بوقف تسجيل الشركات غير الربحية لمخالفته نص قانون الشركات الساري المفعول والقرار بقانون المتعلق بتأسيس الشركات غير الربحية.

خمسة عشر: الشركات غير الربحية رؤية للتغيير

إن قيام الحكومة الفلسطينية بتشكيل لجنة للتعديل على نظام الشركات غير الربحية دون مشاركة القطاع الخاص والمجتمع المدني في ظل عدم فهم واضح مع الاحترام لمفهوم الشركات غير الربحية، قد يؤدي إلى وضع قيود غير مفهومه لعملها، **ويمكن لنا تلخيصها بما يلي..**

- 1- إن النظام المقترح والذي تعمل عليه اللجنة كما يمكن لنا استشفافه لم يعالج مسألة الشركات غير الربحية العاملة في القدس.
- 2- إن النظام المقترح لم يعالج موضوع الشركات غير الربحية التي تم تأسيسها من أشخاص أو شركات كبرى، والتي تسعى من خلالها إلى توزيع أموالها بالطريقة التي تراها مناسبة.
- 3- إن النظام المقترح وكما تنهى إلى علمنا لم يعالج مشاكل الحصول على قروض وتمويلات على شكل قروض ميسرة و/أو بلا فائدة.
- 4- إن النظام وكما يبدو لم يعالج مسألة تصنيف الشركات غير الربحية، خاصة تلك العاملة في مجال الدفاع عن الحقوق والحريات، وهي شركات قانونية قبل صدور القرار بقانون الخاص بإنشاء الشركات غير الربحية.
- 5- إن النظام يعطي دورا لوزارات جديدة تسمى وزارات الاختصاص بشكل مخالف للقانون، حيث إن إنشاء أي اجسام جديدة ومرجعيات قانونية يجب أن تستند إلى القانون، فقانون الجمعيات نص على دور وزارات الاختصاص، بالرغم من ذلك فإن وزارات الاختصاص في قانون الجمعيات

لم تستطع أن تقوم بدورها، ولا زالت لا تملك الخبرة ولا المعرفة في التعامل مع الجمعيات، فكيف يكون لها دور في التعامل مع الشركات غير الربحية، إلا إذا كان الهدف هو تعقيد الإجراء وإفشال عمل الشركات غير الربحية.

6- النظام المقترح لم يعالج الخصوصية للشركات غير الربحية العاملة في غزة، والتي تواجه أكثر من تحدي وتعمل في ظروف بالغة التعقيد، حيث من اللازم أخذ الخصوصية في قطاع غزة على المحمل العملي وليس فقط النظري.

7- النظام لم يشمل على زيادة المبالغ الواجب الحصول عليها دون إذن من مجلس الوزراء، بحيث تكون أكثر من مائة ألف دولار سنوياً.

نرى أن إصدار هذا النظام يعطي الإطار الأكثر سلامةً من حيث الشكل القانوني، إلا أننا

نرى حاجتنا لرؤية التغيير الذي يقوم تقوم على المسارات التالية...

● إعادة تشكيل لجنة التعديل على النظام، وتمثيل مؤسسات المجتمع المدني ذات الصلة وممثل عن الشركات غير الربحية وممثلين عن القطاع الخاص وعن وزارة الريادة والتمكين ومكتب رئيس الوزراء، حتى تتمكن اللجنة من الأخذ بمصالح جميع الأطراف، وهذا يعني وقف العمل بهذه اللجنة و/أو وقف عملها لحين انضمام مؤسسات من المجتمع المدني وممثلين عن القطاع الخاص وعن الشركات غير الربحية.

● من الأهمية بمكان عقد ورشات ولقاءات تعريفية للجهات الرسمية ابتداءً من أعضاء الحكومة وانتهاءً بالموظفين المختصين لشرح أهمية ودور الشركات غير الربحية، لتعديل المفهوم حول عملها والغايات المجتمعية والتنموية من إنشائها وكيفية تحصيلها وجعلها أداة من أدوات الانفكاك الاقتصادي والاجتماعي من الاحتلال.

● من الضروري رفع القيود التي فرضت على الشركات غير الربحية من قبل سلطة النقد وجعل دور سلطة النقد يتوقف عند اختصاصاتها القانونية، دون المغالاة عبر تشكيل ممثل عن

الجهات غير الحكومية لمتابعة وحل أية إشكالية تتعلق بعمل هذه الشركات من خلال مراقب الشركات وسلطة النقد.

● من الأهمية بمكان إصدار دليل إرشادي، ودليل خدمات خاص بالشركات غير الربحية من حيث المدة القانونية، لإنجاز المعاملات والامتطلبات الواجب توفرها دون ربطها وتكرارها في كل منحة.

● ضرورة معالجة مسائل المنح والتبرعات، وفقاً لآلية عمل أكثر مرونة وعملية، بحيث يتاح للشركة التي تحصل على نصف مليون دولار امريكي في العام تقديم إشعار بذلك لمراقب الشركات فقط، دون الحاجة إلى أية موافقات على هذه المنح طالما أنها ملتزمة بتقديم تقاريرها الربعية كما نص عليها النظام الساري بخصوص الشركات غير الربحية، والذي يحمل الرقم (٣) لسنة ٢٠١٠م.

● وضع نصوص خاصة للشركات العاملة في القدس وغزة والمناطق المصنفة (س)، وإعطائها حوافز ودعم فني وتقني يمكنها من تسويق أعمالها الريادية في العالم.

● تشكيل لجنة وطنية لتحديد معايير ربط الأنشطة والمشاريع المنفذة من قبل الشركات غير الربحية مع الخطة الوطنية (المواطن أولاً)، وعدم تركها لتقدير كل وزارة وكل موظف، بل أن يكون هناك معايير متفق عليها وواضحة من قبل جميع الاطراف.

● إنشاء إدارة مستقلة داخل وزارة الاقتصاد مع عدد كافي ومهني، لمعالجة الطلبات بشكل سريع ودون تأخير.

● السماح عادةً بتسجيل الشركات غير الربحية ووقف قرار مجلس الوزراء السابق، وفقاً لجملة الضوابط المتفق عليها من خلال الجهات المختصة.

نأمل أننا نجحنا في تقديم قراءه ناقدة وموضوعية ونوعية لوضع الشركات غير الربحية، حيث بذلنا جهد لتقديم رؤية من خلال الاستنتاجات والتوصيات التي خرجنا بها من خلال هذه الدراسة المتواضعة.

إن قراراً سياسياً من قبل دولة رئيس الوزراء يتعلق بعمل الشركات غير الربحية سيسهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويطرح مفهوم ومضمون الريادة والتمكين من خلال أفعال حقيقية.

علينا أن نغلق ملف القلق لهذه الشركات والخلط ما بينها وبين الجمعيات وتحويلها إلى أداة عمل فعالة ضمن خطة الحكومة بالانفكاك عن الاحتلال ورعاية الرياديين في المجتمع الفلسطيني، دون إهمال كل مقومات الرقابة المالية والإدارية والقانونية على هذه الشركات، وذلك في حدود الحاجة والواقع.

