

الفهرس

3	المقدمة
3	الغرض
3	النطاق
4	التعريفات
5	المراجع - الإطار القانوني والتنظيمي
5	مفهوم الرقابة الاستباقية
6	مجالات الرقابة الاستباقية
6	كيفية تطبيق الرقابة الاستباقية
7	متطلبات الرقابة الاستباقية لمكافحة تمويل الإرهاب
8	إطار COSO وتطبيقه
10	المراجعة

المقدمة

تعد الرقابة الاستباقية إحدى الركائز الأساسية لتعزيز نزاهة المنظمات غير الهادفة للربح، حيث تمكن من تحديد المخاطر المحتملة قبل وقوعها واتخاذ التدابير اللازمة للحد منها. وفي ظل التحديات المرتبطة بجرائم تمويل الإرهاب تبرز أهمية تبني نهج رقابي متكامل قائم على المخاطر، يضمن استمرارية العمل الإنساني والتنموي دون تعريضه لمخاطر الاستغلال.

الغرض

يهدف هذا الدليل الى وضع إطار متكامل لتطبيق الرقابة الاستباقية وتعزيز قدرة المنظمات على منع استغلالها في تمويل الإرهاب، كما يهدف الى دعم الامتثال للتشريعات السارية وأفضل الممارسات الدولية والتي تمكن المنظمات من اتخاذ قرارات مبنية على تحليل المخاطر.

النطاق

يسري هذا الدليل على المنظمات غير الهادفة للربح الخاضعة للتشريعات، وجميع العمليات والأنشطة متضمنة جمع التبرعات وإدارة الاموال.



التعريفات

أدناه تعريف بالمصطلحات الرئيسية المستخدمة في هذا الدليل لتسهيل فهم المحتوى وضمان الاستخدام الموحد:

المصطلح	التعريف
الوزارة	وزارة تمكين المجتمع.
الجهة الرقابية	السلطة الاتحادية والمحلية التي تعد إليها التشريعات بالرقابة على المنظمات غير الهادفة للربح او السلطة المختصة بالموافقة على مزاولة النشاط إذا لم تُحدد التشريعات جهة الرقابة
المنظمات غير الهادفة للربح	كل جماعة ذات تنظيم لها صفة الاستمرار لمدة محددة أو غير محددة تؤلف من أشخاص طبيعيين أو اعتباريين أو ترتيب قانوني غير هادفة للربح تقوم بجمع أو تلقي أو صرف أموال لأغراض خيرية، أو دينية، أو ثقافية، أو تعليمية، أو اجتماعية أو تضامنية أو أيًا من الأغراض التي تدخل ضمن الأعمال الصالحة .
تمويل الإرهاب	جمع، أو توفير، أو نقل، أو تقديم أموال/أصول (سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة) بقصد استخدامها كلياً أو جزئياً لارتكاب جرائم إرهابية، أو لدعم أشخاص أو تنظيمات إرهابية، حتى دون وقوع عمل إرهابي فعلي.
النهج القائم على المخاطر	هو منهجية تعتمد على تحديد المخاطر المحتملة وتقييم مستوى المخاطر وتطبيق تدابير رقابية متناسبة مع مستوى الخطر.
الجهة المستفيدة	أي شخص طبيعي او اعتباري تقدم له التبرعات والمساعدات داخل أو خارج الدولة.
مناطق نزاع / مناطق عالية المخاطر	مناطق يتم تحديدها وفق القرارات التي تصدر من اللجنة الوطنية لمواجهة غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وتمويل انتشار السلاح.
التبرعات	ما يجمع من أموال أيًا كان نوعها نقدية أو عينية، منقولة أو ثابتة، بما فيها العملة الوطنية والعملات الأجنبية والسندات والصكوك والأسهم، وأياً كان شكلها بما في ذلك الإلكتروني أو الرقمي، وذلك للإنفاق منها على أوجه البر أو تقديم الخدمات والمساعدات الخيرية أو الإنسانية.
جمع التبرعات	الحصول على التبرعات بأي وسيلة من الوسائل لتوضيح القانون - وفقاً لأحكام القانون الاتحادي رقم 3 لسنة 2021 في شأن تنظيم التبرعات

المراجع

- إطار القانوني والتنظيمي المعتمد، بما يشمل القوانين واللوائح والقرارات والسياسات ذات الصلة كما موضح أدناه:
- المرسوم بقانون اتحادي رقم (10) لسنة 2025 في شأن مواجهة جرائم غسل الأموال ومكافحة تمويل الإرهاب وتمويل انتشار السلاح ولائحته التنفيذية.
 - المرسوم بقانون اتحادي رقم (50) لسنة 2023 في شأن تنظيم مؤسسات النفع العام ولائحته التنفيذية.
 - القانون اتحادي رقم (3) لسنة 2021 في شأن تنظيم التبرعات ولائحته التنفيذية.
 - قرار مجلس الوزراء رقم (5/4) لسنة 2022 بشأن تعزيز التنسيق بين الجهات المانحة للمساعدات الخارجية.
 - قرار مجلس الوزراء رقم (78) لسنة 2025 في شأن لائحة المخالفات والجزاءات الإدارية عن الأفعال التي تقع بالمخالفة لأحكام المرسوم بقانون اتحادي رقم (50) لسنة 2023 في شأن تنظيم مؤسسات النفع العام.
 - قرار مجلس الوزراء رقم (160) لسنة 2025 في شأن لائحة المخالفات والجزاءات الإدارية عن الأفعال التي تقع بالمخالفة لأحكام القانون الاتحادي رقم (3) لسنة 2021 في شأن تنظيم التبرعات ولائحته التنفيذية.
 - مرسوم بقانون اتحادي رقم (27) لسنة 2024 بشأن إنشاء وكالة الإمارات للمساعدات الدولية.

مفهوم الرقابة الاستباقية

مجموعة من الإجراءات والضوابط التي تهدف إلى تحديد وتقييم المخاطر من حيث: نوع النشاط، الجهات المستفيدة، آليات صرف التبرعات ومدى تعرضها لاستغلال إرهابي، والعمل على منع المخاطر قبل وقوعها من خلال استخدام أدوات رقابية قائمة على التحليل المستمر للمخاطر والبيانات بما يحد من احتمالية استغلال المنظمات في تمويل الارهاب وبما يعزز نزاهة القطاع الخيري الغير ربحي وضمان ان النظم الرقابية لا تثني وتعرقل الأنشطة الخيرية المشروعة وانما تحمي من إساءة استغلالها وتساهم في التنبؤ المبكر بالمخاطر.



مجالات الرقابة الاستباقية

تشمل الرقابة الاستباقية مجموعة من المجالات الرئيسية التي تتطلب تطبيق ضوابط وإجراءات رقابية قائمة على المخاطر بما يضمن الحد من فرص الاستغلال وتعزيز كفاءة إدارة المخاطر وتشمل:

الموردون والمتعاقدون معهم.	المتبرعون والمانحون.
العمليات المالية والتحويلات.	الجهة المستفيدة.
الانشطة الدولية في مناطق نزاع / مناطق عالية المخاطر.	أنشطة المنظمة وحملات جمع التبرعات.

كيفية تطبيق الرقابة الاستباقية

تطبق الرقابة الاستباقية بمنهجية متكاملة وتشتمل التالي:

تنفيذ الإجراءات من خلال وضع سياسات وإجراءات واضحة، وضمان تطبيقها في جميع العمليات.	تحديد المخاطر وتحليل مصدرها سواء كانت جغرافية أو تشغيلية أو مالية.
المتابعة والرقابة المستمرة باستخدام مؤشرات الأداء ذات الصلة.	تقييم المخاطر وتصنيفها إلى مستويات: منخفضة، ومتوسطة، ومرتفعة.
التحديث والتحسين عبر المراجعة الدورية للإجراءات، استناداً إلى المتغيرات والتحديات المستجدة.	تصميم الضوابط الرقابية الوقائية والكاشفة بما يتناسب مع مستوى المخاطر.

متطلبات الرقابة الاستباقية لمكافحة تمويل الإرهاب

تعتمد فعالية الرقابة الاستباقية على توفر متطلبات تنظيمية وتشغيلية تدعم تطبيقها بشكل منهجي ومستدام وهي كالتالي:

الشفافية والحوكمة:

- وضع لوائح داخلية شاملة ومعتمدة للمشتريات والشؤون المالية والموارد البشرية والجزاءات، بالإضافة إلى وثيقة السلوك المهني.
- وضع هيكل تنظيمي واضح مع تحديد / تفويض الصلاحيات.
- إجراء العمليات المالية وجمع التبرعات من خلال القنوات الرسمية وفقاً للتشريعات.
- الالتزام بمعالجة جوانب الضعف، لحماية المنظمة من إساءة استخدامها في تمويل الإرهاب.
- الالتزام بالإفصاح عن أسماء الأعضاء، والميزانية السنوية، والأنشطة واخذ الموافقات اللازمة قبل القيام بها.

إعداد وحفظ السجلات:

- إعداد الميزانية السنوية واعتماد البيانات المالية المدققة وتقديمها للجهة الرقابية.
- تحديد موارد المنظمة ووجهة إنفاقها بما يتناسب مع طبيعتها وأنشطتها.
- حفظ جميع السجلات والوثائق المتعلقة بالأنشطة والعمليات المالية لمدة عشر سنوات، والسجلات الإدارية لمدة خمس سنوات وفقاً للتشريعات.

إجراء تقييم مخاطر شامل وموثق:

- على المنظمة إجراء تقييمات مخاطر تمويل إرهاب شاملة وموثقة بشكل دوري، واستخدام مخرجات هذا التقييم لتوجيه الموارد وتصميم الضوابط الداخلية.
- اتخاذ التدابير المطلوبة متناسبة مع المخاطر.

تطبيق ضوابط العناية الواجبة:

- تطبيق إجراءات العناية الواجبة على المانحين والجهات المستفيدة من البرامج وحمولات التبرعات والأنشطة، بما يضمن الحد من مخاطر استغلالها في تمويل الإرهاب.
- تطبيق إجراءات العناية الواجبة المعززة عند إجراء التحويلات الخارجية أو تنفيذ الأنشطة في مناطق نزاع / مناطق عالية المخاطر، بما يشمل التحقق من توافق الأنشطة مع أهداف المنظمة، وذلك نظراً لارتفاع مخاطر تمويل الإرهاب.
- الالتزام بتزويد الجهات الرقابية بالتقارير والبيانات المطلوبة.

الكفاءة والتأهيل المهني:

- تلتزم المؤسسة بتنفيذ برامج تدريبية مستمرة تستهدف الموظفين وأعضاءها، لتعزيز الوعي بمخاطر تمويل الإرهاب وآليات التعرف على مؤشراتته.
- تعزيز ثقافة الامتثال المؤسسي داخل المنظمة.
- ضمان تقديم الاستشارات الدورية وتعزيز قنوات التواصل الفعال مع الجهات الرقابية.

التعاون المستمر مع الجهات الرقابية وتفعيل آلية للإبلاغ:

- التعاون مع الجهات الرقابية وتزويدهم بالمستندات المطلوبة بشكل فوري.
- تفعيل قنوات للإبلاغ عن المعاملات والأنشطة غير الاعتيادية.
- إبلاغ الجهة الرقابية على الفور وتزويدها بكافة المعلومات ذات الصلة.

إطار COSO وتطبيقه

أولاً: تعريف إطار Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission:

هو إطار دولي معتمد يهدف إلى تعزيز الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر والحوكمة داخل المؤسسات. تكمن أهمية تطبيق هذا الإطار في المنظمات غير الهادفة للربح في ضوء طبيعة أعمالها وتعدد مصادر تمويلها، وما قد يترتب على ذلك من مخاطر محتملة، بما في ذلك مخاطر إساءة استخدام الموارد أو استغلالها في أنشطة غير مشروعة. وعليه، يتيح إطار COSO للمؤسسة تبني منهج قائم على المخاطر، ويعزز من القدرة على التنبؤ بالمخاطر والتعامل معها بفعالية، ويدعم مبادئ الشفافية والمساءلة.

ويهدف هذا القسم إلى بيان مكونات إطار COSO وآليات تطبيقه داخل المؤسسة، بما يضمن تطوير نظام رقابة داخلية متكامل ومتوافق مع أفضل الممارسات الدولية، ويسهم في تعزيز فعالية الرقابة الاستباقية وإدارة المخاطر.

ثانياً: آلية ومراحل تطبيق الإطار:

أمثلة للإجراءات المقترحة	التطبيق في المنظمات غير الهادفة للربح	مرحلة COSO
<ul style="list-style-type: none"> • الالتزام الإداري: التزام الإدارة العليا والعاملين في المنظمة بالنزاهة والرقابة • الهيكل التنظيمي: وضع هيكل واضح للمسؤوليات وفصل المهام. • الموارد البشرية: توظيف وتدريب موظفين يمتلكون الكفاءة ويتمتعون بحسن السيرة والسلوك. 	بناء ثقافة النزاهة وتحديد الأدوار والمسؤوليات ودعم الحوكمة الفعالة.	.1 بيئة الرقابة Control Environment
<ul style="list-style-type: none"> • تحديد المخاطر: تقييم المخاطر المرتبطة بتمويل الإرهاب من خلال تحويل الأموال أو استخدام المنظمة كواجهة وتصنيفها. • تحليل الأنشطة: تقييم مخاطر الأنشطة الخارجية والجهات المستفيدة والمناطق التي تعمل بها المنظمة وتصنيفها. 	تحديد المخاطر وتقييم مخاطر أنشطتها.	.2 تقييم المخاطر Risk Assessment
<ul style="list-style-type: none"> • العناية الواجبة: بذل العناية الواجبة للتحقق من الجهات المستفيدة من التبرعات. • تفويض الصلاحيات: الفصل بين المهام في عملية جمع ومنح التبرعات. 	وضع إجراءات لمعالجة المخاطر.	.3 أنشطة الرقابة Control Activities
<ul style="list-style-type: none"> • الإفصاح المالي: إعداد تقارير مالية دقيقة وشفافة. • التواصل الخارجي: تزويد الجهات الرقابية بالمعلومات المطلوبة في الوقت المناسب. • التوعية الداخلية: نشر سياسات مكافحة تمويل الإرهاب بين جميع الموظفين والمتطوعين وتدريبهم عليها. 	ضمان الشفافية وتوفير المعلومات وتعزيز قنوات التواصل.	.4 المعلومات والتواصل Information & Communication
<ul style="list-style-type: none"> • التدقيق الداخلي: قيام المدققين الداخليين بإجراء تقييمات دورية لضمان امتثال المنظمة للتشريعات السارية. • المراجعات الخارجية: مراجعة البيانات المالية والرقابة من قبل مدقق خارجي مستقل. • المراقبة المستمرة: إخطار الجهات الرقابية عن المعاملات غير الاعتيادية أو المشبوهة والتحقق منها. 	التأكد من أن نظام الرقابة الداخلية يعمل بفعالية في مكافحة إساءة الاستخدام.	.5 أنشطة المراقبة Monitoring Activities

يستند هذا الدليل إلى إطار (COSO) من إطار (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission)، وبشكل خاص إلى وثيقة (2013) Internal Control – Integrated Framework، ووثيقة (Enterprise Risk Management: Integrating with Strategy and Performance) (2017)، باعتبارهما من أبرز المراجع الدولية في مجال الرقابة الداخلية وإدارة المخاطر المؤسسية. COSO | Home

المراجعة

يعد هذا الدليل مرجعاً استرشادياً للمنظمات غير الهادفة للربح ويخضع للمراجعة بشكل دوري بالتنسيق مع الجهات الرقابية وفق ما يستجد من تشريعات وسياسات مرتبطة به، وبما يسهم في حماية القطاع وتعزيز الثقة وضمان استدامة العمل الخيري والإنساني في دولة الإمارات العربية المتحدة.

كما تتم مراجعة هذا الدليل بشكل دوري من قبل إدارة الرقابة والامتثال المالي، بالتنسيق مع إدارة الاستراتيجية والمستقبل، وذلك وفقاً لما يستجد من سياسات وأدلة مرتبطة، وبلاستناد إلى نتائج التطبيق والتغذية الراجعة من الأطراف ذات العلاقة، بما يضمن استمرار فعاليته وتوافقه مع متطلبات نظام إدارة الجودة.



UNITED ARAB EMIRATES
MINISTRY OF COMMUNITY EMPOWERMENT



الإمارات العربية المتحدة
وزارة تمك
بين المجتم



800 623



www.moce.gov.ae



[moceuae](https://www.facebook.com/moceuae)