****

**إشكالية المركزية الإدارية في المنظمات غير الحكومية**

**إعداد:**

**روجيه الخوري**

**المدير التنفيذي - المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة**

التصميم

[تمهيد 3](#_Toc419204484)

1. [الأسباب أو العوامل التي تؤدي إلى مركزية القرار في المنظمات غير الحكومية 5](#_Toc419204485)
2. [الأثار السلبية لمركزية القرار في المنظمات غير الحكومية 7](#_Toc419204486)
3. [بعض التوصيات للحد من الأثار السلبية لمركزية القرار في المنظمات غير الحكومية 9](#_Toc419204487)
4. [الخاتمة 11](#_Toc419204488)
5. [المراجع 12](#_Toc419204489)

## تمهيد

اتخذت المنظمات غير الحكومية، منذ تاريخ نشوئها، أشكالاً متعددة بغية تحقيق اهدفها ورؤيتها. هذا وقد تطورت تدريجياً، بدءاً بالمجموعة غير المنظمة والتي تدور حول قائد ذو شخصية جذابة عادة ما يكون المؤسس، مروراً بالمجموعة المنظمة ذات الرسالة المحددة والمنظمة المسجلة، والمنظمة المهنية، ووصولاً إلى المنظمات ذات التوزيع المتوازن للقوة والمنظمات ذات الهيكلية العامودية والأفقية.

كما ساهمت المنظمات غير الحكومية، وما زالت تساهم، في خلق حراك اجتماعي، حي وفاعل، يُنظَم شؤون المجتمع، يدفع المؤسسات في الدولة على تفعيل أدائها وتصويبه، بما يخدم تطلعات مختلف فئات المجتمع، ويستجيب لمطالبهم.

ورد حق حرية تأسيس الجمعيات في القانون اللبناني في المادة 13 من الدستور حيث جاء فيها "حرية إبداء الرأي قولاً وكتابة وحرية الطباعة وحرية الاجتماع وحرية تأليف الجمعيات كلها مكفولة ضمن دائرة القانون"، كما نص قانون الجمعيات الصادر عام 1909 في مادته الأولى على مفهوم الجمعية مشيراً إلى أنها مجموع مؤلف من عدة أشخاص لتوحيد معلوماتهم أو مساعيهم بصورة دائمة ولغرض لا يقصد به اقتسام الربح". ومن الجدير بالذكر، ان هذا المصطلح الأخير "لغرض لا يقصد به اقتسام الربح"، لا يعني منع الجمعية من جني الأرباح التي يمكن توظيفها في خدمة الأهداف المرسومة وإنما منعها من توزيع الأرباح واقتسامها بين الأعضاء.

كما نصت المادة 7 من القانون نفسه، قانون الجمعيات الذي يعتبر التشريع الوحيد الذي يُعنى بحق تأسيس الجمعيات في لبنان، على التالي: "يشترط ان يوجد في مركز كل جمعية هيئة إدارية تؤلف من شخصين على الأقل وان كان لها شعب فيكون أيضا لكل شعبية هيئة إدارية مربوطة بالهيئة المركزية ويشترط على هذه الهيئات أولا ان تمسك ثلاثة دفاتر تسطر في الأول منها هوية أعضاء الجمعية وتاريخ دخولهم وفي الثاني مقررات الهيئة الإدارية ومخابراتها وتبليغاتها وفي الثالث ما يعود للجمعية من الواردات ومفردات المصارفات ونوعها ومقدارها وان تبرز هذه الدفاتر إلى الحكومة العدلية والملكية في أي وقت تطلبها."

يتبين من نص المادة السالف ذكرها ان المشرع قد غيًب ذكر صلاحيات هذه الهيئة أو الهيئات الإدارية، بحيث فسح المجال واسعاً أمام الجمعيات بوضع نظامها الأساسي وأنظمتها الداخلية بما يتماشى مع العرف وابرز المبادئ والقواعد الديمقراطية، لجهة انتخاب الهيئات التي تتولى إدارة الجمعية، على مختلف المستويات، دورياً، واعتماد آليات تساعد على تحقيق أهداف المؤسسة وعلى تداول المسؤوليات، والمشاركة في اتخاذ القرار، وحفظ حقوق الأعضاء، وتفعيل آدائهم.

من جهة أخرى، لم يرد في نص قانون الجمعيات ما يحدد عدد المؤسسين. الا ان العرف اللبناني، وعلى غرار قانون الجمعيات الفرنسي، قد اعتبر أن الحد الأدنى لعدد المؤسسين هو اثنان.

وهنا تجدر الإشارة إلى انه عادة ما تدار المنظمة بإحدى الوسيلتين: إما بشكل سلطوي، بيروقراطي، مركزي، وإما بطريقة يكون مبدأ المشاركة الفعلية احد سماتها الأساسية، بمعنى ان اتخاذ القرار يكون نتاج عصف فكري نخبوي يضم أعضاء الجمعية العمومية و/أو مركزية السلطات الإدارية.

عطفا على ما تقدم سوف أتطرق إلى بعض الأسباب أو العوامل التي تؤدي إلى مركزية القرار في المنظمات غير الحكومية، والى الآثار السلبية لهذه المركزية في عرقلة سير عمل المنظمات وتحقيق أهدافها المرجوة.

## الأسباب أو العوامل التي تؤدي إلى مركزية القرار في المنظمات غير الحكومية

على الرغم من التطور الملحوظ في تركيبة المنظمات غير الحكومية، تبرز في بعض الدول العربية، كما في العديد من البلدان النامية الأخرى، بعض العوامل كمسببات لمركزية القرار فيها . بعض هذه العوامل هي التالية:

1. **تدني مستوى التطور في الثقافة الديمقراطية للمؤسسات السياسية والدستورية في الدولة**، الذي ينعكس على تأسيس منظمات المجتمع المدني، وعلى إدارتها وممارستها لدورها الاجتماعي بشكل حضاري وفق تقاليد ديمقراطية.
2. **القصور التشريعي** الذيمازال يشكَل احد النوافذ التي استطاعت من خلالها مركزية السلطات الإدارية داخل بعض منظمات المجتمع المدني، إعاقة وعرقلة سير عمل المنظمة، بحيث أصبحت هذه الأخيرة عاجزة عن تحقيق أهدافها المرسومة. والسبب في ذلك يعود إلى امرين:

* غموض الصياغة القانونية، بمعنى ان المشرع، عند وضعه لمواد قانون الجمعيات، اهتم بالمستوى الكلي (macro level) دون المستوى الجزئي (micro level)، ولم يتبع القانون أية مراسيم تنظيمية تحدد تفاصيل ودقائق تطبيقه، مما ترك مجال التفسير والاجتهاد واسعاً عند التطبيق.
* عدم تضمين قانون الجمعيات ما يجب ان يتضمنه نظام الجمعية، وبالتالي ترك للمؤسسين حرية تكييف علاقاتهم وأصول إدارة جمعيتهم.

1. **تأليف المنظمات من قبل شخصين أو عدد قليل من الأشخاص**: غالباً ما يتم تأليف المنظمات من جانب واحد أو في أحسن الأحوال من جانب عدد قليل من الأفراد، مما يدفعهم، ارادياً أو غير ارادياً، إلى السيطرة على جميع الجوانب الرئيسية في المنظمة بما في ذلك الحكم واتخاذ القرار، والإدارة، ووضع الهياكل التنظيمية والتمويلية.
2. **تقسيم الأدوار والمسؤوليات:** ان عدم تقسيم الأدوار والمسؤوليات وتداخل الأدوار بين الجمعية العمومية ومجلس الإدارة، وغياب الرؤية التنظيمية والهياكل الشاملة ومفاهيم الإدارة الرشيدة وبخاصة مفهوم المشاركة، ولكيفية إدارة المشاريع التنموية تؤدي إلى حصر القرار في يد من لديه الشخصية القوية والإرادة والعزم.
3. **دور الجمعية العمومية:** يعتقد اغلب المنتسبين الى المنظمات غير الربحية ان دور الجمعية العمومية، وهي هيئة أساسية في المنظمة، يقتصر فقط على المشاركة في النشاطات واللجان الفرعية والمساهمة مادياً، سواء بواسطة رسوم عضوية او تمويل. وفي المقابل يسقط عنهم سهواً، ما لهم من دور فاعل وفعال في مساءلة الإدارة و/او مجلس الإدارة عن أعماله، وفي تقديم الإرشادات والتوجيهات لطاقم العاملين في المنظمة.
4. **الفساد المالي وانعدام الشفافية وآليات المسآلة** ان الفساد داخل المنظمات غير الحكومية يعد تهديداً خطيراً يعيق تحقيق أهداف المنظمات وتنفيذ مشروعاتها التنموية، وتتجسد أبرز مظاهره في استغلال موازنات المشاريع التنموية للانتفاع الشخصي. مما يدفع القيمين على إدارة منظمات المجتمع المدني، إلى التفرد والتسلط في إدارتها لإخفاء أعمالهم التي تحكمها مصالحهم الشخصية ومنفعتهم المالية.
5. **تضارب المصالح** قد يدفع تضارب المصالح الشخصية أو الخاصة لأحد أعضاء مجلس الإدارة مع مصالح المنظمة غير الحكومية إلى نشوء حالة مركزية إدارية متسلطة في اتخاذ القرار داخل المنظمة.

## الأثار السلبية لمركزية القرار في المنظمات غير الحكومية

ان المنظمة غير الحكومية ليست ملكًا لأي فرد، فهي تخدم الصالح العام عبر تحقيق أهداف المنظمة وسياساتها الإصلاحية، ويجب أن تضم مجموعة من الناس الذين يعملون كمشرفين أمناء على تلبية حاجات المصلحة العامة. ويتولى هذه المسؤولية عادة "مجلس الإدارة"، وبالتالي فلا يمكن أن تعتبر هذه المنظمة شرعية، دون ان تكون خاضعة للمساءلة والمحاسبة أمام الجمعية العمومية للاعضاء. ولا يمكن ان تحصل على الدعم والتمويل المطلوبين لاستدامة المنظمة من دون اعتماد مبدأي الشفافية والمصداقية اللذان يشكلان حجر الأساس لبناء ثقة الجمهور والمانحين.

وتتميز عمليات اتخاذ القرارات، في المنظمات المحترفة، بالشفافية والمصداقية، بحيث يتم توزيع الصلاحيات داخل المنظمة وداخل كل قسم من أقسام المنظمة. فتوزع بين رئيس مجلس الإدارة، أعضاء مجلس الإدارة، الخ، دون ان تكون مرتبطة ومركزة بيد شخص واحد بمفرده.

وعليه فان الأثار السلبية لمركزية السلطات الإدارية داخل منظمات المجتمع المدني يمكن إيجازها بالتالي:

1. ضعف البناء المؤسسي بشكل عام وسيطرة بعض الأفراد على الأنشطة والتمويل بشكل خاص.
2. عدم وضوح المهام والصلاحيات الإدارية لأفراد المنظمة وتغيب مبدأ تفويض الصلاحيات.
3. ارتفاع نسبة الفساد: نتيجة غياب المساءلة والتفرد في القرار واستغلال بعض أعضاء مجلس إدارة المنظمات للسلطات المتاحة لهم في تحقيق مكاسب غير مشروعة أو تبديد أموال المنظمة.
4. عدم ملاءمة القرارات مع رؤية وأهداف المنظمة: ان مركزية السلطات الإدارية أو التنفيذية عند بعض المنظمات، تعرقل العملية السليمة لاختيار وتنفيذ المشاريع والانشطة التي تتلاءم مع رؤية وأهداف المنظمة.
5. تسييس عمل المنظمة وانحرافها عن مسارها الحقيقي.
6. ضعف الرقابة والتقويم المستمر لأعمال المنظمة المرتبطة برسالة وأهداف المنظمة.
7. ظهور المحاباة في تنفيذ أنشطة المنظمة مثلا تقديم مساعدات قانونية للمناصرين فقط وليس للمحتاجين الفعليين.
8. ضعف نتائج التنفيذ وفق معايير جودة الأداء وكثرة الشكاوى ضد المنظمة.
9. انعدام التنسيق مع المنظمات الأخرى.
10. المحاباة في التوظيف الذي يؤدي إلى توظيف كادر غير مؤهل وغير متخصص .
11. عدم اعتماد نظام للأجور والمكافئات والترقيات مبني على كفاءة الأداء والجدارة الوظيفية.
12. عدم حماسة المتطوعين للعمل الخيري، وضعف الاهتمام للتطوع في المنظمة.
13. ضعف الرقابة المالية وعدم اتباع مبدأ الشفافية في التعاملات المالية.
14. عدم تطوير أنظمة العمل واللوائح الداخلية.
15. عدم وضع أدلة مكتوبة توضح إجراءات العمل سواء على صعيد التخطيط أو تنفيذ المشاريع.
16. - غموض قيم وأهداف المنظمة بالنسبة لباقي أعضاء مجلس الإدارة والمنتسبين للمنظمة.
17. تبني أهداف قد تعجز المنظمة عن تحقيقها.
18. ضعف التخطيط لأنشطة وموارد المنظمة.
19. ضعف ثقة المانحين (من جهات حكومية وقطاع خاص ومنظمات دولية مانحة) في المنظمة وبالتالي ضعف أو انعدام موارد التمويل.
20. عدم التزام الأعضاء بدفع الاشتراكات.
21. فقدان المنظمة لمصداقيتها مما يؤدي إلى ضعف تأييد المجتمع لها.

## بعض التوصيات للحد من الأثار السلبية لمركزية القرار في المنظمات غير الحكومية

على الرغم من التحديات المشار إليها أعلاه، هنالك عدد من الخطوات التي يمكن اتخاذها للمساهمة في للحد من مركزية السلطات الإدارية أو التنفيذية في المنظمات غير الحكومية، والتي تصب معظمها في إرساء قواعد الحوكمة في إدارة منظمات المجتمع المدني والتي قد لا تحتاج في بعض الأحيان إلى تعديل التشريعات القانونيّة، وإنّما إلى تفعيل ما هو موجود وتطبيقها بشفافية، وتوسيع أبواب المساءلة ومراقبة الأداء في إدارة المنظمات غير الحكومية. كما إنّ تبنّي الحوكمة في عمل المنظمات غير الحكومية يتطلّب مشاركة فعالة من قبل أعضاء المنظمة، سواء على مستوى اتخاذ القرارات الاستراتيجية وتخصيص الموارد، ووجود آليات رقابية بين أعضاء المنظمة تمكّنهم من التعامل مع الإدارة التنفيذيّة وتوجيه سلوكها، ام لجهة ممارسة رقابة داخليّة لمدى الالتزام بالأنظمة والتعليمات، ومدى كفاية وكفاءة نظام الرقابة الداخلي بالمنظمة.

من هنا يمكن ذكر بعض التوصيات التي يمكنها الحد من مساوئ مركزية السلطات الإدارية أو التنفيذية في المنظمات غير الحكومية، ابرزها:

1. تعديل قانون الجمعيات اللبناني لجهة:
   1. النص على الهيئات المتعددة التي تحكم وتدير المنظمة.
   2. تحديد مسؤوليات كل هيئة من هيئات المنظمة (مجلس الإدارة، الجمعية العمومية، الخ).
   3. وضع أسس واضحة لضمان الإشراف المالي والرقابة المالية من قبل مفوض الرقابة معيًن من قبل طرف حيادي مثلا المحكمة أو وزارة الداخلية…
   4. وضع سياسات تعالج مسألة تعارض المصالح (مثلاً إعفاء الشخص الذي يوجد لديه تعارض مصالح من اتخاذ القرار).
   5. وضع هيكل تنظيمي موحَد يتفق مع المعايير الدولية لإنشاء وتنظيم المنظمات.
   6. تحديد اعلى جهة حاكمة في كل هيكل تنظيمي، مع قواعد اختيارها ومدتها ومدى قدرتها على تفويض بعض صلاحياتها للأخرين .
   7. تحديد القواعد المرتبطة بمحتويات النظام الأساسي للمنظمة لجهة النصاب القانوني وقواعد التصويت وقواعد تعديل النظام الأساسي وقواعد العضوية والحل والاندماج وتغيير الشكل التنظيمي وغيره.
2. تطوير طرق للتنظيم الذاتي عن طريق:
   1. وضع اسس ومنهجيات صياغة سياسة المؤسسة سواء الدائمة او المرحلية.
   2. وضع مدونات السلوك الوظيفي.
   3. وضع سياسات تُعنى بالموارد البشرية.
   4. وضع أنظمة لإدارة الجودة وتقييم الأداء والنتائج.
   5. وضع مخططات مالية واضحة لأساليب صرفها.
   6. رسم سياسات دقيقة للرقابة والتدقيق بهدف مكافحة الفساد داخل المنظمة.
   7. وضع نماذج واضحة وسهلة الاستعمال من قبل طاقم العاملين في المنظمة.
   8. المشاركة في تطوير السياسات والقوانين المنظمة لعملهم.
   9. تنوع أساليب بناء القدرات عبر وضع كتيبات وأدوات عمل وأجراء تدريبات مستمرة للعاملين في المنظمة.
   10. ترسيخ الفكر المؤسساتي والبعد عن الفردية في إدارة المنظمة مع الاستفادة الكبيرة من الطاقات الفردية.

## الخاتمة

شجعت التطورات الإيجابية و المتلاحقة، في البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافة التنموية، على طرح وتفعيل مفاهيم وآليات[[1]](#footnote-1) لم تكن مطروحة في السابق ، سواء من قبل الجهات الحكومية وبعض ممثلي منظمات المجتمع المدني.

من ضمن هذه المفاهيم، أهمية ممارسة الإدارة الرشيدة (الحوكمة) في المنظمات غير الحكومية والتي تساهم في مكافحة أوجه الفساد الإداري والمالي عبر توفير معايير الشفافية والمحاسبة، بحيث يمكن لأي منتسب أو مواطن أن يتأكد بأن المنظمة تترجم الموارد التي تتوفر لها إلى برامج تحقق التنمية، وذلك عن طريق معرفة آليات صنع القرار، وتكلفة تقديم الخدمة، وجودة الخدمة المقدمة.

## المراجع

1. الدستور اللبناني.
2. قانون الجمعيات اللبناني.
3. المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة – المبادئ الإرشادية للحق بالتجمع والتنظيم في العالم العربي
4. طوير أداء القطاع العام في المنطقة العربية من منظور حكم القانون والإدارة الرشيدة (التجربة العراقية)- الدكتور وسيم حرب.
5. التقرير الصادر عن مبادرة الشراكة الأمريكية الشرق أوسطية، حوكمة المنظمات غير الحكومية.
6. التقرير الصادر عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حول تقييم حاجات المنظمات غير الحكومية لبناء قدراتهم في لبنان.
7. الحوكمة الداخلية ومسائلة منظمات المجتمع المدني الصادر عن European Center for Not-for-Profit Law.
8. البناء المؤسسي في المنظمات الخيرية الواقع وآفاق التطوير- محمد ناجي بن عطية.
9. منظمات المجتمع المدني النشأة الآليات وأدوات العمل وتحقيق الأهداف - [محمد الفاتح عبد الوهاب العتيبي](http://www.ahewar.org/search/search.asp?U=1&Q=%E3%CD%E3%CF+%C7%E1%DD%C7%CA%CD+%DA%C8%CF+%C7%E1%E6%E5%C7%C8+%C7%E1%DA%CA%ED%C8%ED)
10. "الحوكمة" والهدف منها ومحددتها الداخلية والخارجية ومعايير تطبيقها- الدكتور محمد ياسين غادر.

1. مثل: التخطيط بالمشاركة بناء على دراسة احتياجات وأولويات المجتمع، ديمقراطية الانتخابات والتصويت وصنع/اتخاذ القرار، تداول الأدوار/السلطة، الشفافية، المساءلة، التشبيك، كسب التأييد وتفعيل القاعدة الشعبية. [↑](#footnote-ref-1)