

مساءلة العمل الأهلي الفلسطيني

دراسة تقييمية

الباحثون:

أ. فاطمة المؤقت

أ. جبريل محمد

أ. حسن لدادوة

إشراف

د.عزمي الشعيبي- المنسق العام للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة -أمان
بالتعاون مع فريق عمل مشروع نزاهة

الطبعة الأولى أيار ٢٠٠٧

منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان ٢٠٠٧

حقوق الطبع والنشر محفوظة للائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة-أمان
ص.ب ٦٩٦٤٧ القدس ٩٥٩٠٨

هاتف: ٢٩٨٩٥٠٦ ٢ ٩٧٢ +٩٧٢ ٢ ٢٩٧٤٩٤٩١

فاكس: ٢٩٧٤٩٤٨ ٢ ٩٧٢ +

البريد الإلكتروني: aman@aman-palestine.org

الصفحة الإلكترونية: www.aman-palestine.org

المحتويات

القسم الأول: الإطار القانوني لتنظيم عمل الهيئات الأهلية الفلسطينية ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة فيها

المبحث الأول:

مبدأ حرية تشكيل الهيئات الأهلية ومصادره ١٠

المبحث الثاني:

المساءلة والشفافية في عمل الهيئات الأهلية ١٦

الشفافية والمساءلة في القوانين والأنظمة ذات العلاقة ٢٠

القسم الثاني: مصادر شرعية المنظمات الأهلية الفلسطينية

الشرعية التاريخية: ٤٠

مؤسسات العمل الأهلي الفلسطيني ومصادر الشرعية ٤٩

القسم الثالث: النزاهة والشفافية في المنظمات غير الحكومية الفلسطينية (تقييم أولي)

الشفافية ٦٨

المساءلة ٨٢

المقدمة

يأتي نشر هذا الكتاب في إطار الجهود المستمرة لائتلاف أمان- من أجل النزاهة والشفافية، بأهمية الدور المناط بالمجتمع المدني في مكافحة الفساد، من خلال التوعية والتأثير في السياسات العامة، للوصول إلى مجتمع تسوده الديمقراطية والمواطنة الصالحة، وفق مبادئ الحكم الرشيد.

تنفذ أمان مشروع نزاهة لتعزيز الشفافية المساءلة في العمل الأهلي، ضمن اتفاقية شراكة مع مؤسسة كونراد اديناور، وبدعم من الاتحاد الأوروبي، اشتمل محاور، كان أبرزها ما نضجه بين أيدي المؤسسات الأهلية ونشطاتها والعاملين فيها من دراسات، تتعلق بالمراجعة القانونية لقانون العمل الأهلي الفلسطيني وشرعية العمل الأهلي ومدى انسجامه مع متطلبات ومعايير الشفافية ومدى تطبيق الجمعيات ومؤسسات العمل الأهلي لمبادئ الشفافية ونظم المساءلة.

الدور الفعال للمنظمات الأهلية، في المجتمع الفلسطيني يتطلب توعية العاملين فيها ونشرها والتبشير فيها، في عملها، وفي علاقاتها مع الآخرين.

القسم الأول

الإطار القانوني لتنظيم
عمل الهيئات الأهلية
الفلسطينية
ودوره في تعزيز
الشفافية والمساءلة فيها

1

الإطار القانوني لتنظيم عمل الهيئات الأهلية ال فلسطينية ودوره في تعزيز الشفافية والمساءلة فيها

إعداد المحامية: فاطمة المؤقت

مقدمة:

لعبت المنظمات الأهلية الفلسطينية دوراً أساسياً في تعزيز صمود المواطن الفلسطيني في مواجهة سياسات المحتل المتعاقبة قبل إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية من خلال خدماتها الإغاثية والحقوقية. وفي المقابل عانت هذه المنظمات من القيود والعراقيل التي أوجدها الإحتلال للحد من وجودها ونشاطها المقاوم إلا أنها إستطاعت وبكثير من الجهود القيام برسالتها في تعزيز الصمود وفضح ممارسات المحتل وانتهاكاته اليومية لحقوق الشعب الفلسطيني.

خلال هذه الفترة خضعت المنظمات الأهلية الفلسطينية لنظامين قانونيين مختلفين: الأول طبق على المنظمات العاملة في الضفة الغربية من خلال قانون الجمعيات والهيئات الاجتماعية الأردني رقم ٣٣ لسنة ١٩٦٦، والذي يستند إلى سياسة محافظة تقوم على حق الوزارة المطلق في منح أو عدم الترخيص قبل مباشرة العمل والرقابة المسبقة من الجهات الإدارية على أعمال ونشاطات المنظمات الأهلية. هذا الأمر سهل على المحتل لاحقاً محاصرة هذه المنظمات في الضفة الغربية، أما النظام القانوني الثاني فهو النظام الذي كان مطبقاً على المنظمات الأهلية العاملة في قطاع غزة من خلال قانون الجمعيات العثماني لعام ١٩٠٧، والذي بالرغم من قدمه إلا أنه يقوم على فلسفة حرية العمل الأهلي من خلال الإشعار للجهات الإدارية بإنشاء المنظمة الأهلية، الأمر الذي دعا المحتل لتعديل مواد قانون الجمعيات العثماني لاحقاً بما يسهل عليه إخضاع المنظمات الأهلية في قطاع غزة فأصدر الأمر العسكري رقم ٦٨٦ لعام ١٩٨١ والذي ألغى بموجب الإشعار لإنشاء المنظمات واستبدله بالترخيص والملاءمة الأمنية.

بعد إنشاء السلطة الوطنية الفلسطينية في العام ١٩٩٤ تضاعف عدد المنظمات الأهلية الفلسطينية وتنوعت أدوارها وأهدافها وأخضعت للمرة الأولى للرقابة الفلسطينية الرسمية بموجب القوانين التي كانت

سارية بالإضافة إلى رقابة هيئة الرقابة العامة التي أنشأت بموجب المرسوم الرئاسي رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٤.

القانون رقم (١٧) لسنة ١٩٩٥ . ومنذ قدوم السلطة ثار جدل واسع بين السلطة الفلسطينية والمجتمع المدني الفلسطيني حول تنظيم وحرية عمل المنظمات الأهلية ومدى إستقلاليتها . أعدت الحكومة في شهر أيلول من العام ١٩٩٥ مسودة «مشروع قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الإجتماعية والمؤسسات الخاصة» وقد جوبه هذا المشروع بالرفض والاحتجاج من قبل المجتمع المدني الفلسطيني إلا أن تم العدول عنه وإصدار نسخة جديدة ومعدلة. وصفت من قبل نشطاء المجتمع المدني بأنها محافظة وانتقل هذا الجدل بعد الإنتخابات التشريعية في العام ١٩٩٦ داخل أروقة المجلس التشريعي. حيث أعدت شبكة المنظمات الأهلية مسودة مشروع لقانون الجمعيات وقادت حملة للضغط والمناصرة لتبني المشروع حيث جرى تبنيه من قبل عدد من أعضاء المجلس وقدموه باسمهم وهم د.حيدر عبد الشافي ،د.عزمي الشعيبي ومروان البرغوثي ورفيق النتشة وفي المقابل تقدمت الحكومة بمسودتها الجديدة للمجلس التشريعي.

في العام ٢٠٠٠ صدر قانون الجمعيات والهيئات الأهلية الفلسطينية لسنة ٢٠٠٠. كأول قانون فلسطيني ينظم إنشاء وتسجيل ومتابعة عمل المنظمات الأهلية. أخذ بشكل عام بمعظم ما ورد في مشروع المنظمات الأهلية وبعض الأحكام في مشروع الحكومة وبشكل خاص مكان التسجيل لدى وزارة الداخلية وليس وزارة العدل كما كان يطالب المجتمع المدني وأرسل للسيد الرئيس للمصادقة عليه قبل نشره حيث جرى ضغط من الأجهزة الأمنية لتعطيله إلى أن حصلت فترة الإصلاحات التي قادها المجلس التشريعي والمجتمع الدولي وفي العام ٢٠٠٣ صدرت اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات بموجب قرار مجلس الوزراء رقم (٩) لسنة ٢٠٠٣. كما صدر في العام ٢٠٠٤ قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية رقم(١٥) لسنة ٢٠٠٤ والذي عزز الرقابة الإدارية والمالية على عمل المنظمات الأهلية.

مبدأ حرية تشكيل الهيئات الأهلية ومصادره في القانون الفلسطيني:

تعتبر الجمعيات والهيئات الأهلية من أهم المؤسسات القانونية التي ينتظم من خلالها عمل جماعة من الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين؛ وقد عرفها القانون كالاتي: «الجمعية أو الهيئة هي شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة شخصية» المادة الثانية من قانون الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية الفلسطيني رقم ١ لسنة ٢٠٠٠. ومن هذا التعريف وضع المشرع الفلسطيني الأساس والمعيار الذي يتم بموجبه وصف سلوك الأعضاء في الهيئة الأهلية والذي بموجبه لا يجوز أن يستهدف الأعضاء من تشكيل الهيئة الأهلية الربح أو المنفعة الشخصية مهما كان شأنها.

ولا يمكن للهيئات الأهلية أن تؤدي وظائفها المهمة ولا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا توفرت لها أجواء من الحرية في إدارة نشاطاتها والرقابة عليها بما يضمن تعزيز الشفافية والمساءلة داخلها. سواء في إطار تأسيسها أو في إطار إدارتها. خاصة وأن حرية الهيئات الأهلية من الحريات الأساسية التي ترعاها المواثيق الدولية والقانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية. وينظم إطارها العام قانون الجمعيات الفلسطيني سابق الذكر. والمبدأ القانوني الأساسي الذي تركز عليه حرية ممارسة العمل الأهلي في القانون الفلسطيني هو التأسيس دون اشتراط الحصول على ترخيص. ويستند إلى تقدير مطلق من جهة الإدارة كما هو الحال في القانون المصري والأردني والعُماني وغيرها من قوانين الجمعيات العربية. حيث أن شرط الترخيص يبقى سلطة إعطاء الشخصية القانونية للجمعيات أو الهيئات الأهلية حكراً على السلطة التقديرية للجهات الإدارية. وهذا ما يتنافى مع حق تشكيل الهيئات الأهلية. ومن هذا المنطلق نص المشرع الفلسطيني. في المادة الأولى من قانون الجمعيات على: «للفلسطينيين الحق في ممارسة النشاط الاجتماعي والثقافي والمهني والعلمي بحرية بما في ذلك الحق في تشكيل وتسيير الجمعيات والهيئات الأهلية. وفقاً لأحكام هذا القانون».

جد المادة السابقة من قانون الجمعيات أساسها من النص الدستوري الوارد في

المادة ٢٦ من القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية والتي نصت على: **«للفلسطينيين حق المشاركة في الحياة السياسية أفراداً وجماعات ولهم على وجه الخصوص الحقوق الآتية: ٢. تشكيل النقابات والجمعيات والإتحادات والروابط والأندية والمؤسسات الشعبية وفقاً للقانون».**

وغير هذا النص الأساسي من الناحية النظرية مناخاً كافياً للمجتمع المدني الفلسطيني ليكون ناشطاً بحرية، حيث أولى المشرع الفلسطيني إهتماماً خاصاً بدور المجتمع المدني، وخاصة الهيئات الأهلية التي لعبت دوراً كبيراً في تعزيز صمود المجتمع الفلسطيني، في مواجهة الإحتلال الإسرائيلي، قبل إنشاء السلطة الفلسطينية، حيث ألقى المشرع الفلسطيني، بعض العقوبات القانونية التي تضمنتها القوانين التي كانت مطبقة في الضفة الغربية وقطاع غزة قبل إصدار قانون الجمعيات (قانون الجمعيات العثماني المعمول به في محافظات غزة لسنة ١٩٠٧، و قانون الجمعيات الخيرية الأردني لسنة ١٩٦٦م المعمول به في محافظات الضفة).

بإيراده للنص السابق، وضع المشرع الفلسطيني حرية إنشاء الجمعيات على قدم المساواة مع الحريات العامة الأساسية الأخرى، المتعلقة مباشرة بحق التعبير عن الرأي والأفكار، ولكن تبقى العضلة في كيفية تصرف السلطات الحكومية، في تقييد الحقوق والحريات العامة لدرجة شلها في بعض الأحيان، بتبريرات الصالح العام والنظام العام، والحفاظ على الأمن القومي وغيرها.

ويترتب على اعتبار حق تشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية، من الحقوق الأساسية الدستورية، انه لا يحق لأي سلطة سوى السلطة التشريعية وبموجب قوانين الحد من تلك الحرية، ضمن إطار ضيق نسبياً حددته المادة (٢٢) من «العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية» فبعد أن أكدت الفقرة الأولى من هذه المادة على مبدأ حرية الجمعيات ١، لكل فرد حق في حرية تكوين الجمعيات مع آخرين، بما في ذلك حق إنشاء النقابات والانضمام إليها من أجل حماية مصالحه، نصت الفقرة ٢ على ما يلي **«لا يجوز تقييد استعمال هذا الحق بأية قيود غير التي يقرها القانون، وتمتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لصيانة الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام، أو لحماية الصحة العامة أو الآداب العامة، أو لحماية حقوق الغير وحرياتهم، ولا تتضمن هذه المادة أي حكم يحول دون فرض القيود القانونية اللازمة على أفراد القوات المسلحة والشرطة في استعمالهم لهذا الحق».**

يمكن القول أن قانون الجمعيات والهيئات الأهلية الفلسطيني، جاء منسجماً إلى حد كبير مع نص القانون الأساسي للسلطة الوطنية الفلسطينية في المادة (٢٦) ومع نص المادة (٢٢) من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وفيما يلي أبرز أوجه الإنسجام من الناحية العملية:

أولاً: إجراءات التسجيل بدل طلب الترخيص :

● أُلغى المشرع الفلسطيني في قانون الجمعيات الفلسطينية من حيث المبدأ شرط الترخيص لإنشاء الهيئات الأهلية كما كان وارداً بصريح نص المادة 5-أ من قانون الجمعيات الأردني الملغى بموجب قانون الجمعيات الفلسطينية: «لا يجوز تأليف الجمعيات الخيرية أو الهيئات الاجتماعية إلا بترخيص خطي من الوزير وفقاً لأحكام هذا القانون». وكما كان وارداً في الأمر العسكري رقم (181) لسنة (1981) المعدل لقانون الجمعيات العثمانية. واستعاض عنه المشرع بما يطلق عليه «إجراءات التسجيل» التي يمكن تأويلها من حيث المحتوى على أنها إجراءات ترخيص خاصة أن المادة (7) من قانون الجمعيات حظرت على الهيئات الأهلية ممارسة نشاطاتها قبل التسجيل. عدا عن أن المادة (8) من هذا القانون إشتراط إشهار تسجيل الهيئة الأهلية في الجريدة الرسمية.

واعتبر المشرع أن الهيئة الأهلية شخصية معنوية مستقلة تنشأ بموجب اتفاق بين عدد لا يقل عن سبعة أشخاص لتحقيق أهداف مشروعة... (المادة 2 من قانون الجمعيات). واشترط فقط تقديم طلب خطي يتضمن تشكيل الهيئة الأهلية على أن يكون مستوفياً للشكليات التي إشتراطها القانون. ولا يتوقف قبول الجهة المختصة للطلب على سلطتها التقديرية وإنما على مسألة إستيفاء أو عدم إستيفاء الطلب للشكليات القانونية.. ومتى إستوفى الطلب للشكليات المطلوبة يتم إشهار وتسجيل المنظمة حسب الأصول وإن مر شهران على طلب التسجيل دون رد من جهة الإدارة تعتبر المنظمة مسجلة بحكم القانون (المواد 15, 16). وتخضع الجهة المختصة في ذلك لرقابة القضاء الإداري.

ونلاحظ أن المنحى الذي إتخذه المشرع في تأسيس الهيئات الأهلية متقدم نوعاً ما عن كثير من النظم العربية التي ربطت التأسيس بالترخيص المستند للسلطة التقديرية لجهة الإدارة الرسمية.

وعليه فإن المشرع الفلسطيني، قد أخذ بحل وسط من خلال إجراءات التسجيل بين قانون الجمعيات الأردني، الذي أخذ بمبدأ الرخصة المسبقة وبين قانون الجمعيات العثمانية، الذي لا يشترط الترخيص ويكتفي بالإعلام فقط. على أن هذا الموقف الوسطي قد يساء استغلاله من قبل المسؤولين في وزارة الداخلية، بإعاقه حرية العمل الأهلي في فلسطين. حيث يفهم بعض العاملين في الإدارة الرسمية أن الموافقة على تسجيل الجمعية كمنحة منها وليس حقاً أساسياً للمواطنين

وإستيفاءاً لمتطلبات القانون. وبرزت قبل هذه الإشكالات أثناء التطبيق للقانون حيث تم منع تسجيل عدد الجمعيات. أو جرى تأخيرها بمسوغات غير قانونية مثال ما كما صدر عن رئيس مجلس الوزراء السيد إسماعيل هنية من قرار^(١) إداري تضمن *إيقاف ترخيص جمعيات جديدة إبتداءً من تاريخ (٢٠٠٦/٥/١١). حيث يوضح هذا القرار سوء فهم البعض لضمون قانون الجمعيات ولضمون القانون الأساسي. إذ أن تقييد الحريات وفقاً للقانون لا يعني بحال من الأحوال شل أو إلغاء هذه الحريات. وعليه فإن قراره المذكور من الناحية القانونية، يمثل قرار إداري منعدم بثير مساءلة رئيس الوزراء أمام القضاء الإداري. وأمام المجلس التشريعي لما يمثله هذا القرار من مخالقات دستورية وقانونية.

لمواجهة هذه التجاوزات يتطلب الأمر من المنظمات الأهلية. أن تعي أن دور الحكومة وفقاً لقانون الجمعيات ويجب أن لا يخرج عن مفهوم التسجيل بغرض تنظيم العمل الأهلي. وليس تقييداً أو منعا له. وبالتالي عليها التعامل من هذا المنطلق ومساءلة الحكومة أمام القضاء وكافة هيئات الرقابة. عن أي خروج عن هذا المفهوم.

ثانياً: الرقابة الرسمية لاحقة أم سابقة لنشاط العمل الأهلي؟

إن العمل بمبدأ الرقابة اللاحقة للإدارة. وليس الرقابة المسبقة هو من المبادئ الأساسية التي استقر عليها الفقه والاجتهاد. لتوفر حسن احترام حرية الجمعيات^(٢). وقد أخذ القانون الفلسطيني بهذا المبدأ. ولم يتضمن أية أحكام جيز الرقابة. أو التدخل المسبقين لأي جهاز من أجهزة الإدارة العامة. إن هذا المبدأ الذي يعني عدم إخضاع أي من أعمال الهيئات الأهلية ونشاطاتها. إلى موافقة مسبقة من أي جهاز من أجهزة الدولة. ويجيز فقط إلزام الهيئة بتقديم أو توفير مجموعة من المستندات والمعلومات. إلى الإدارات المختصة. لكي تتمكن هذه الأخيرة من إجراء الرقابة اللاحقة اللازمة عليها. وفقاً لما ورد في نصوص قانونية صريحة سنتناولها لاحقاً في إطار الحديث عن الشفافية والمساءلة. ومن النتائج القانونية المترتبة على عدم أخذ المشرع الفلسطيني بمبدأ الرقابة المسبقة على عمل الهيئات الأهلية مايلي:

- أ. يعود للهيئة الأهلية وحدها أن تختار الأنشطة التي ترغب في ممارستها لتحقيق أهداف مشروعة تهم الصالح العام دون استهداف جني الربح المالي بهدف اقتسامه بين الأعضاء أو لتحقيق منفعة

١ أنظر قرار رئيس مجلس الوزراء إسماعيل هنية رقم (٢٠٠٦/١٢٠٠) بتاريخ ٢٠٠٦/٤/٢٢

٢ مخيب غسان: تنظيم الجمعيات في لبنان بين الحرية والقانون والممارسة. مقالة منشورة على الشبكة الإلكترونية، عام ٢٠٠٥ موقع: شبكة الشمال للخدمات والمعلومات (www.poli.net)*

- شخصية^(٧) (المادة ٢ من قانون الجمعيات) .
- ب. لأية جمعية أو هيئة أهلية حق تملك الأموال المنقولة وغير المنقولة لتحقيق أهدافها (المادة ٩ من قانون الجمعيات).
- ت. تقوم علاقة الجمعيات والهيئات بالوزارات المختصة على أساس من التنسيق والتعاون والتكامل لما فيه الصالح العام (المادة ١٠ من قانون الجمعيات).
- ث. للجمعيات والهيئات الحق في إقامة الأنشطة وتأسيس المشاريع المدرة للدخل شريطة أن يستخدم الدخل المتحصل لتغطية أنشطتها لمنفعة الصالح العام. (المادة ١٥ من قانون الجمعيات).
- ج. يجوز لأية جمعية أو هيئة أن تشترك أو تنتسب إلى أية منظمة أو اتحاد عربي أو إقليمي أو دولي خارج الأراضي الفلسطينية، على أن يتم إعلام الجهة ذات الاختصاص بذلك. (المادة ٢٨ من قانون الجمعيات).
- ح. يحق للجمعيات والهيئات تلقي مساعدات غير مشروطة لخدمة عملها بما لا يتعارض مع أحكام قانون الجمعيات. (المادة ٣٢ من قانون الجمعيات).
- خ. للجمعيات والهيئات جمع التبرعات من الجمهور، أو من خلال إقامة الحفلات والأسواق الخيرية والمباريات الرياضية، أو غير ذلك من وسائل جمع الأموال للأغراض الاجتماعية، التي أنشئت من أجلها وذلك بعد إشعار الوزارة المختصة. (المادة ٣٣ من قانون الجمعيات).
- د. يحق للجمعيات المسجلة فتح الفروع في مختلف أنحاء الوطن على أن تقوم بذكر عدد وعناوين الفروع التي افتتحتها. في تقريرها السنوي المرفوع إلى الوزارة المختصة. (المادة ٥ من قانون الجمعيات) .

* ثالثاً: مساءلة السلطة التنفيذية عن قراراتها الإدارية.

عزز قانون الجمعيات الفلسطيني من رقابة القضاء الإداري على أعمال الجهات الإدارية فيما يتعلق بالهيئات الأهلية، حيث أن محكمة العدل العليا الفلسطينية هي المحكمة الخاصة بالنظر بالطعن في القرارات الصادرة عن جهات الإدارة بخصوص الهيئات الأهلية أو القرارات الإدارية أو امتناع الإدارة. عن إتخاذ إجراء هي مكلفة باتخاذها بحكم القانون حيث نصت المادة (٣٣) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٥) لسنة ٢٠٠١ على : تختص محكمة العدل العليا بالنظر فيما يلي:«البند (أ) الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بإلغاء اللوائح أو الأنظمة أو القرارات الإدارية النهائية الماسة بالأشخاص أو الأموال الصادرة عن أشخاص القانون العام بما في ذلك النقابات المهنية. البند (٥) رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار كان يجب اتخاذه

٣ نصت المادة ٤ من قانون الجمعيات الأهلية لسلطنة عمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٤ (٢٠٠١) على «حدد المجالات التي تعمل فيها الجمعية بما يأتي ١. رعاية الأيتام. ٢. رعاية الطفولة والأمومة ٣. الخدمات النسائية ٤. رعاية المسنين ٥. رعاية المعوقين والفئات الخاصة ٦. أية مجالات أو أنشطة أخرى يرى الوزير اضافتها بعد موافقة مجلس الوزراء . ولايجوز بغير موافقة الوزير أن تعمل الجمعية في أكثر من مجال واحد .

وفقاً لأحكام القوانين أو الأنظمة المعمول بها».

بالرغم أن قانون الجمعيات الفلسطينية أورد رقابة القضاء الإداري في بعض النصوص إلا أن ذلك لا يعني بحال من الأحوال عدم اللجوء للقضاء الإداري في كل ما يصدر عن جهات الإدارة الرسمية من قرارات كما ذكرنا سابقاً.

ومن النصوص التي عززت ما سبق، ما ورد في نص المادة (٤) من قانون الجمعيات ذلك «في حال صدور قرار من الوزير المختص برفض تسجيل الجمعية أو الهيئة، يحق لمقدمي الطلب الطعن فيه أمام المحكمة المختصة خلال مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ تبليغهم بقرار الرفض خطياً» (المادة ٤) مع الملاحظة أن فترة الطعن المذكورة هي أقل بمقدار النصف من فترة الطعن العادية بالقرارات الإدارية وهي ٦٠ يوماً وهذا ما نراه تحسباً لقرار رفض تسجيل الجمعيات في فترة قصيرة نسبياً.

تطرقنا المادة (٣٨) من قانون الجمعيات إلى أنه يحق للجمعية أو الهيئة الطعن في قرار حل الجمعية الصادر من الوزير المختص أمام المحاكم المختصة (القضاء الإداري) ويجوز للجمعية أو الهيئة مواصلة عملها من تاريخ الطعن بقرار الحل إلى حين صدور قرار قضائي مؤقت أو نهائي بوقفها عن العمل. ونلاحظ أن هذا النص لم يحدد مدة للطعن وبالتالي وفقاً للقواعد العامة تكون ٦٠ يوماً.

والنص الأخير الذي ورد في قانون الجمعيات لتعزيز سلطة القضاء على أعمال الإدارة هو ما ورد في الأحكام العامة المادة ٤١ والتي نصت على عدم جواز وضع اليد على أموال أية جمعية أو هيئة أو إغلاق أو تفتيش مقرها أو أي من مراكزها وفروعها إلا بعد صدور قرار من جهة قضائية مختصة.

يمكن القول ما سبق أن قانون الجمعيات الفلسطيني يشكل ضماناً حقيقياً لحرية تشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية في فلسطين من الناحية النظرية كبنية وكنصوص تكاد تنفرد في مدى ليبراليتها عن باقي قوانين الجمعيات في الدول العربية التي قيدت بشكل كبير حرية تشكيل الهيئات الأهلية وأطلقت يد الإدارة الحكومية في محاصرة الهيئات الأهلية القائمة فمثلاً قانون الجمعيات السوري لا يسمح بالمرجعة القضائية للقرارات الإدارية بحل الجمعيات أو تعليق نشاطها^(٤). ويمكن هنا استثناء قانون الجمعيات اللبناني لسنة ١٩٠٩ وقانون الجمعيات المغربي الذي يتقارب معهما القانون الفلسطيني كثيراً خاصة في مجال إجراءات التسجيل لتشكيل الجمعيات والهيئات الأهلية.

إلا أن هذه الضمانة قد لا تعني شيئاً إذا لم تقترن بإرادة سياسية لمراكز اتخاذ القرار للمحافظة عليها وتعزيزها في الممارسة العملية التي قد تثير الكثير من الإشكاليات لدى بعض الجهات الإدارية المحافظة، فالجهات الإدارية بطبعها تنزع باتجاه التعسف في استخدام السلطة، وتتجاوز بذلك حدود القانون. إذا لم تجد من يتصدى لها بسلاح القانون. وهناك كثير من المفارقات بين ما هو وارد في النصوص والضمانات الحامية للحقوق الأساسية، والواقع العملي من ناحية تصرف بعض الجهات الإدارية في فلسطين بشأن تسجيل ومتابعة عمل الجمعيات والمنظمات الأهلية.

٤ أنظر تقرير التنمية الإنسانية العربية لسنة ٢٠٠٤ ص ١٣ و ٨٢

المساءلة والشفافية في عمل المنظمات الأهلية في القانون الفلسطيني

سنتناول في هذا المبحث مفهوم الشفافية والمساءلة بشكل عام، ومدى أخذ القوانين الفلسطينية ذات العلاقة بالهيئات الأهلية بهذا المفهوم خاصة قانون الجمعيات ولائحته التنفيذية وقانون ديوان الرقابة المالية والإدارية.

مفهوم الشفافية والمساءلة

● تعتبر الشفافية والمساءلة ركائز أساسية من ركائز الحكم الصالح داخل الهيئات الأهلية بالإضافة لعناصر التمكين والتفويض والمشاركة، حيث يعرف الحكم الصالح داخل المؤسسات المختلفة بأنها «تنطوي في جوهرها على تفويض الجماعة سلطات القيادة لهيئات تمثيلية أصغر مع خضوع هذه الهيئات للمحاسبة، كما تنطوي على تحقيق المشاركة الفعالة للجماعة بالتأثير في هذه القرارات، وتمكين القطاعات الأوسع والأكثر تهميشاً في سبيل المشاركة، بما في ذلك إتاحة المعلومات، والأدوات، والطرق الكفيلة بتحقيق ذلك»^(٥).

١- مفهوم الشفافية : وفقاً لتعريف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي/ برنامج إدارة الحكم في الدول العربية (POGAR) فإن الشفافية هي ظاهرة تشير إلى تقاسم المعلومات والتصرف بطريقة مكشوفة، فهي تتيح لمن لهم مصلحة في شأن ما، أن يجمعوا معلومات حول هذا الشأن، قد يكون لها دور حاسم في الكشف عن المساوئ، وفي حماية مصالحهم، وتمتلك الأنظمة ذات الشفافية إجراءات واضحة لكيفية صنع القرار على الصعيد العام، كما تمتلك قنوات اتصال مفتوحة بين أصحاب المصلحة والمسؤولين، وتضع سلسلة واسعة من المعلومات في متناول الجمهور.

● تقوم الشفافية على التدفق الحر للمعلومات، وهي تتيح للمعنيين بمصالح ما أن يطلعوا مباشرة على العمليات والمؤسسات والمعلومات المرتبطة بهذه المصالح، وتوفر لهم معلومات كافية، تساعد على فهمها ومراقبتها، وتزيد من سهولة الوصول إلى المعلومات درجة الشفافية حيث تنص المادة (١٩) من العهد الدولي

٥ العجاتي، محمد: قانون الجمعيات في مصر وتأثيره على قدرات المجتمع المصري، المركز الدولي لقوانين المنظمات غير الهادفة للربح، لبنان، ٢٠٠٦.

لحقوق المدنية والسياسية على أنه : ٢. «لكل إنسان حق في حرية التعبير. ويشمل هذا الحق حرية في التماس مختلف ضروب المعلومات والأفكار وتلقيها ونقلها إلى آخرين دونما اعتبار للحدود، سواء على شكل مكتوب أو مطبوع أو في قالب فني أو بأية وسيلة أخرى يختارها».٣. تستتبع ممارسة الحقوق المنصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة واجبات ومسئوليات خاصة. وعلى ذلك يجوز إخضاعها لبعض القيود ولكن شريطة أن تكون محددة بنص القانون وأن تكون ضرورية: (أ) لاحترام حقوق الآخرين أو سمعتهم، (ب) لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة».

ولكي تكون المؤسسات المستجيبة لحاجات الناس، ولمشاغلهم منصفة، عليها أن تكون شفافة وأن تعمل وفقاً لسيادة القانون. فإصلاح مؤسسات المجتمع المدني وجعلها أكثر كفاءة ومساءلة وشفافية، ركن أساسي من أركان الحكم الصالح. تعتمد شفافية الأجسام الحاكمة في مؤسسات المجتمع المدني، اعتماداً كبيراً على توفر المعلومات وصحتها. والشفافية عنصر رئيس من عناصر المساءلة يترتب عليه جعل جميع الحسابات العامة وتقارير مدققي الحسابات متاحة للفحص العمومي الدقيق. فالشفافية تقي من الأخطاء الوظيفية. ومن ارتكاب خطأ في تقدير الموارد، ومن الفساد.^(١)

وقد تم تطوير مجموعة من المؤشرات لمتطلبات الشفافية والنشر، في الهيئات الأهلية، ضمن ميثاق الشرف المعد من قبل خالف مؤسسة التعاون- النسخة المعدلة في ١١ تموز ٢٠٠٦ يمكن الاستفادة من هذه المؤشرات في إعادة صياغة اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الفلسطينية. تنقسم هذه المؤشرات إلى أربعة محاور تتعلق بـ:

أ: معلومات عامة عن المؤسسة:

وتشمل هذه المؤشرات بعض المعلومات ذات العلاقة بالهيكل الأساسي للمؤسسة، والإجراءات الإدارية والمالية، لتمكين الجمهور من الإطلاع على قواعد العمل في المنظمة الأهلية، الإجراءات، الهيكل الإداري، الكادر العامل، الحسابات التفصيلية للمصروفات، وكذلك موازنات الإدارات المختلفة.

ب: معلومات عن الأجسام الحاكمة في المؤسسة (الهيئة العامة، ومجلس الإدارة) وتشمل هذه المؤشرات عناصر الشفافية عند الأجسام الحاكمة (الهيئة العامة ومجلس الإدارة) والتي تمكن المواطنين من الوصول إلى المعلومات

١ الفساد: يعني إساءة استخدام السلطة لتحقيق منافع خاصة بطريقة غير مشروعة ودون وجه حق. ويعرف افساد أيضاً كما حدده «منظمة الشفافية الدولية» بأنه « كل عمل يتضمن سوء استخدام المنصب العام لتحقيق مصلحة خاصة ذاتية لنفسه أو جماعته ».

التفصيلية حول كيفية تمثيلهم في الأجسام الحاكمة للمؤسسات. وكذلك أنشطة هذه المجالس يجب أن تكون في موضع يطلع عليه الجمهور.

* ج: السياسات العريضة للمؤسسة وتطوير إستراتيجيتها

وتشمل هذه المجموعة الخطط العريضة للمؤسسة. والتي تحتوي الأهداف والوظائف والإجراءات الخاصة بالمؤسسة، التي تقرها الأجسام الحاكمة، والتي تركز على الأهداف المحددة والأولويات. بمدى يمكن الجمهور من معرفة كيفية إعداد السياسات العامة للمنظمة ومحتواها بطريقة تيسر هذه المعرفة.

د: التقييم والتدقيق الواسع لعمل المؤسسة

وتتناول هذه المؤشرات جميع أعمال وحدة التقييم في المؤسسة. والتي تشمل دراسات التقييم التي تختص في أثر الأعمال التي تقوم بها المؤسسة، ومؤشرات الأداء التي تمت دراستها. وكذلك يبحث هذا البند في تقارير الأبحاث التي قامت بها أطراف خارجية بما يمكن الجمهور من معرفة التقييمات والتدقيق الذي تم على المؤسسة من خلال تعميم هذه التقييمات وتقارير التدقيق.

٢. مفهوم المساءلة: يعرف برنامج الأمم المتحدة الإنمائي المساءلة على أنها الطلب من المسؤولين تقديم التوضيحات اللازمة لأصحاب المصلحة حول كيفية استخدام صلاحياتهم وتصريف واجباتهم. والأخذ بالانتقادات التي توجه لهم وتلبية المتطلبات المطلوبة منهم وقبول (بعض) المسؤولية عن الفشل وعدم الكفاءة أو عن الخداع والغش.

وتكون المساءلة فيما بين الهيئات الأهلية، والحكومة (وزارة الداخلية، الوزارات المختصة، ديوان الرقابة العامة) أو القضاء، أو داخل هذه الهيئات بين الهيئة العامة ومجلس الإدارة، أو بين مجلس الإدارة والجهاز التنفيذي للهيئة الأهلية، أو أن تتعدى الهيئات الأهلية، مثلا عندما يتوجب على الهيئة الأهلية وموظفيها الإجابة مباشرة على أسئلة المنتفعين، أو كل من لهم مصلحة في الهيئة الأهلية. ويمكن لآليات المساءلة أن تتناول قضايا تبحث في من يحتلون مواقع المسؤولية في الهيئات الأهلية وفي طبيعة القرارات التي يتخذونها. تتطلب المساءلة وجود حرية الوصول إلى المعلومات.

تشكل المساءلة خصوصا من حيث علاقتها بإدارة الأموال العامة، معيارا آخر من معايير الإدارة العامة السليمة. وتتطلب المساءلة وجود نظام لمراقبة وضبط أداء

الأجسام الحاكمة، وخصوصا من حيث النوعية وعدم الكفاءة أو العجز وإساءة استعمال الموارد. ومن الضروري أيضا وجود نظم صارمة للإدارة، والوكالة المالية، والمحاسبة والتدقيق، وجباية الإيرادات جنبا إلى جنب مع عقوبات تطبق بحق مرتكبي المخالفات المالية والإدارية.

يجب أن يكون صناع القرار في المجتمع المدني عرضة للمساءلة من قبل الجمهور، فضلا عن مسؤوليتهم أمام أصحاب المصلحة. وتتفاوت العمليات التي تضمن حصول المساءلة تبعا لنوع الهيئة وآليات صنع القرار فيها.

٣. **معوقات الشفافية والمساءلة:** يواجه مفهوم الحكم الصالح بعناصره المختلفة سابقة الذكر عدة معوقات* داخل الهيئات الأهلية من غياب للشفافية والمساءلة، مما يؤدي إلى وجود بيئة عمل تزداد فيها فرص استخدام المسؤولين في الهيئات الأهلية للمقدرات العامة، لمصالح شخصية (فساد) كما يؤدي إلى شخصنة هذه الهيئات، حيث تعرف باسم مؤسسها أو مديرها أو رئيس مجلس إدارتها، أو إحتكار إدارتها في يد واحدة. بالإضافة لغياب عمليات التوثيق المنهجية، داخل الهيئات الأهلية مما يعوق الشفافية، إذا ما رغبت الهيئة في تطبيقها. فقد رصد تقرير التنمية البشرية للعام ٢٠٠٢ الصادر عن البرنامج الإيماني للأمم المتحدة، بشكل واضح أوجه متعددة للقصور الداخلي للهيئات الأهلية العربية، من خلال نقص الديمقراطية الداخلية المنعكسة في البطء في تداول الإدارة، إنخفاض التمثيل النسائي والشبابي في مجالس إدارتها، شخصنة إدارتها في يد واحدة، ويرصد على مستوى الشفافية تدني مؤشراتهما فيما يختص باتخاذ القرار تصل لحد أن بعضها يجد صعوبة في إحترام قواعد واضحة للإدارة والمحاسبية^(٧).

بالإضافة للمعوقات السابقة فإن بعض القيود القانونية، التي تفرضها التشريعات المتعلقة بالمنظمات الأهلية * تعوق الحكم الرشيد وتحد من توافر الشفافية والمساءلة، خشية تدخلات السلطات الرسمية، والتي تطلق بعض القوانين (كقانون الجمعيات المصري لسنة ٢٠٠٢، العماني لسنة ٢٠٠٠، الأردني لسنة ١٩٦٦) يد السلطة التنفيذية، في السيطرة على مسار منظمات المجتمع المدني من حيث الترخيص بدل الإخطار، أو من حيث سلطات حل الهيئات الأهلية والتدخل في شؤونها.

٧ برنامج الأمم المتحدة الإيماني، تقرير التنمية الإنسانية العربية ٢٠٠٢، ص ١٠٥. هذا وقد صدر عن البرنامج ثلاثة تقارير أخرى وهي التقرير الثاني لسنة ٢٠٠٣ بعنوان «نحو إقامة مجتمع المعرفة» والتقرير الثالث لسنة ٢٠٠٤ بعنوان «دعوة للحرية والحكم الصالح في العالم العربي» والتقرير الرابع لسنة ٢٠٠٥ بعنوان «نحو نهوض المرأة في الوطن العربي». ويعتبر التقرير الأول أهم مرجعية حول العمل الأهلي في الوطن العربي.

• عناصر الشفافية والمساءلة في القوانين والأنظمة الفلسطينية ذات العلاقة بالهيئات الأهلية:

يعتبر قانون الجمعيات الفلسطينية الإطار القانوني الناظم لعمل الهيئات الأهلية الفلسطينية وقد تضمن العديد من الأحكام التي تتطلب من الهيئات الأهلية تطبيق عناصر الشفافية والمساءلة. كما جاءت اللائحة التنفيذية لهذا القانون مكملة ومفسرة له وأوردت العديد من النصوص التي تضمن حرية عمل الهيئات الأهلية. كما تناول المشرع الفلسطيني مسألة الرقابة المالية والإدارية الرسمية على عمل الهيئات الأهلية ضمن قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية وستتناول هذه المسائل بالتفصيل فيما يلي:

• أولاً: المواد التي تعزز الشفافية والمساءلة داخل المنظمات الأهلية وفقاً لقانون الجمعيات الفلسطينية:

١. بيانات النظام الأساسي:

- تناولت المادة (٥) من القانون مجموعة من البيانات التي يجب أن يشتمل عليها النظام الأساسي في أية جمعية أو هيئة بما يعزز الشفافية فيها كما يلي:
١. اسم الجمعية أو الهيئة وعنوانها والغرض منها ومقرها الرئيسي.
 ٢. موارد الجمعية أو الهيئة وكيفية استغلالها أو التصرف بها.
 ٣. شروط العضوية وأنواعها وأسباب انتهائها واشتراكات الأعضاء.
 ٤. الهيكل التنظيمي للجمعية أو الهيئة وكيفية تعديل النظام الأساسي وكيفية ادماجها أو إلحاقها.
 ٥. كيفية انعقاد الجمعية العمومية.
 ٦. طرق المراقبة المالية.
 ٧. قواعد حل الجمعية أو الهيئة وكيفية التصرف بأموال وأموال الجمعية أو الهيئة عند حلها.

٢. صلاحية السلطة التنفيذية في متابعة عمل المنظمات الأهلية:

أعطت المادة (٦) من القانون صلاحيات للوزارة المختصة لمتابعة عمل الجمعيات والهيئات ومتابعة نشاط أية جمعية أو هيئة. للثبوت من أن أموالها صرفت في سبيل الغرض الذي خصصت من أجله. ومارست أعمالها وفقاً لأحكام قانون الجمعيات ونظامها الأساسي. هذه الصلاحيات يمكن أن تؤدي إلى إعاقة عمل الهيئات الأهلية. إذا ما استخدمت بشكل تعسفي من خلال جنيد هذا النص

كآلية تفتيش لا كآلية رقابة، كما أنها تتعارض وصلاحيات ديوان الرقابة المالية والإدارية وصلاحيات دائرة تسجيل الجمعيات * وفقا لما سيأتي لاحقاً.

٣. إشهار قرار تسجيل المنظمة الأهلية:

نصت المادة (٨) من القانون على وجوب أن تقوم السلطات الرسمية بنشر قرار تسجيل الجمعية أو الهيئة في الجريدة الرسمية، بما يمكن الجمهور من المعرفة بوجود المنظمة الأهلية، لكن يؤخذ على هذا النص أن الجريدة الرسمية ليست المكان الأمثل لتمكين الجمهور من الإطلاع على تسجيل الهيئة الأهلية، فالجريدة الرسمية غير متاحة أصلاً للجمهور وتستخدم لغايات الإشهار المرتبط بنفاذ القوانين بحق المخاطبين بها، وعليه نوصي بضرورة إشهار تسجيل الهيئة الأهلية وغاياتها في الصحف اليومية، وفي وسائل الإعلام الأكثر وصولاً للجمهور العادي، وإلغاء مسألة الإشهار القانوني في الجريدة الرسمية لأنها تتنافى مع حرية العمل الأهلي، خاصة أن الإشهار القانوني لازم لنفاذ أعمال الهيئة الأهلية من الناحية القانونية، وهذا ما يتعارض واكتساب الهيئة للشخصية المعنوية بمرور شهرين على تقديم طلب تسجيلها دون رد من وزارة الداخلية.

٤. العلاقة بين المنظمات الأهلية والجهات الرسمية:

نصت المادة (١٠) من القانون على أن العلاقة بين المنظمات الأهلية بالوزارات المختصة تكون على أساس من التنسيق والتعاون والتكامل، لما فيه الصالح العام، أي اعتماد مبدأ الشراكة ولا يمكن النجاح في إستراتيجية الشراكة بدون تناول المعلومات والمعطيات بشكل شفاف، وعلى ضوء تقسيم العمل وتحديد الأدوار يمكن الكلام عن مضمون المسألة.

٥. الاحتفاظ بالسجلات:

أوجبت المادة (١١) من القانون على المنظمة الأهلية الإحتفاظ بمجموعة من السجلات التي تعزز الشفافية داخل المنظمة بما يشمل جميع المعاملات المالية والقرارات الإدارية والبيانات التالية:-

١. المراسلات الصادرة عنها والواردة إليها في ملفات خاصة وسجلات منظمة.
٢. النظام الأساسي لها وأسماء أعضاء مجلس إدارتها في كل دورة انتخابية وتاريخ انتخابهم.
٣. أسماء جميع أعضاء الجمعية أو الهيئة أو المؤسسة مع ذكر هوياتهم وأعمارهم وتاريخ انتسابهم.

٤. محاضر اجتماعات مجلس الإدارة بصورة متسلسلة.
٥. محاضر اجتماعات الجمعية العمومية.
٦. سجل الإيرادات والمصروفات على وجه مفصل وفقاً للأصول المالية.

نلاحظ أن النص السابق لم يربط بين توفر المعلومات السابقة وحق الجمهور في الإطلاع عليها، وعليه نوصي بضرورة هذا الربط من خلال النص صراحة في متن هذه المادة على حق الجمهور بالإطلاع عليها دون أية قيود وأن تلتزم الهيئة الأهلية بتمكين الجمهور من هذا الحق.

٦. تبليغ الجهات المختصة بالتعديلات والتغييرات على مركز المنظمة القانوني:

ألزمت المادة (١٢) من القانون المنظمة الأهلية تبليغ الدائرة المختصة في وزارة الداخلية خلال شهر من تاريخ أي تعديل أو تغيير يطرأ على مركزها أو نظامها أو أهدافها أو أغراضها أو أي تغيير في مجلس إدارتها كله أو بعضه. يعتبر هذا النص متقدماً في مجال حرية العمل الأهلي مقارنة بنص المادة (١٥) من قانون الجمعيات الأردني الملقى والتي إشتراطت لنفاذ أي تعديل يطرأ على الهيئة الأهلية من حيث نظامها أو إدارتها موافقة وزير الداخلية الذي له حق رفض هذا التعديل. لزيادة الشفافية نوصي بتعديل هذا النص بإضافة تبليغ ذوي المصلحة في الهيئة العامة بأي تغيير قانوني يطرأ عليها أسوة بالملاحظة التي أوردناها على النص السابق.

٧. تقديم التقارير المالية والإدارية للوزارة المختصة:

ألزمت المادة (١٣) من القانون المنظمة الأهلية بتقديم سنوي يحتوي على وصف كامل لنشاطاتها خلال العام المنصرم بالإضافة لتقرير مالي مصدق من قبل مدقق حسابات قانوني. ويتضمن بشكل تفصيلي كامل لإيرادات ومصروفات الجمعية أو الهيئة، حسب الأصول المحاسبية المعمول بها وذلك خلال أربعة شهور من نهاية السنة المالية وتكون هذه التقارير مقررّة من الجمعية العمومية في المنظمة. نلاحظ أن هذا النص يعزز الشفافية والمساءلة من الناحية النظرية، لكن من الناحية العملية لا يشكل تقديم التقارير لوزارة الداخلية إلا إجراء شكلي ولا يتم التعامل مع مضامين هذه التقارير. وعليه من الأفضل النص لا يتيح للجمهور الإطلاع على فحوى هذه التقارير. وعليه من الأفضل النص في القانون على ضرورة إحتفاظ الهيئة الأهلية بالتقارير المذكورة وتمكين الجمهور والجهات الرسمية من الإطلاع عليها في أي وقت.

٨. تضارب المصالح داخل مجلس الإدارة:

نصت المادة (١٦) من القانون على عدم جواز أن يضم مجلس الإدارة عضوين أو أكثر يجمع بينهما صلة قرابة من الدرجتين الأولى والثانية. كما نصت المادة (٢٠) على عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الإدارة والعمل في المنظمة بأجر. وهذه النصوص تعزز الشفافية داخل المنظمة وتحد من تضارب المصالح في الأمثلة المطروحة إلا أن تضارب المصالح لا يقتصر فقط على علاقة القرابة. أو عمل عضو مجلس الإدارة داخل الهيئة فقد يظال تضارب المصالح تنفيذ أحد أقرباء. أو من يربطهم علاقات تجارية بأحد أعضاء مجلس الإدارة لأحد العطاءات أو الأعمال الخاصة بالهيئة بحيث يسهل وجود عضو مجلس الإدارة حصول من يريد على العطاء أو المنفعة.

وعليه نقترح نصا عاما يلزم عضو مجلس الإدارة بالإفصاح عن وجود أية منفعة شخصية أو مصلحة ذاتية في أعمال الهيئة الأهلية وتطرح المسائل السابقة على سبيل المثال لا الحصر بحيث يتم تجنب وجود شبهة أو تضارب المصالح في الهيئة الأهلية.

٩. مسؤولية مجلس الإدارة عن نشاطات وأعمال المنظمة:

اعتبرت المادة (١٧) من القانون مجلس الإدارة في المنظمة مسؤولاً عن جميع أعمالها ونشاطاتها وتكون هذه المسؤولية في مواجهة الجمعية العمومية وفي مواجهة الجهات الرسمية ذات الاختصاص وذوي المصلحة في الهيئة الأهلية وهذا ما يعزز المساءلة العمودية داخل المنظمات الأهلية ويلزم مجلس الإدارة تحديدا تفسير قراراته أو تحمل مسؤولية أعماله باعتباره السلطة التنفيذية.

١٠. انعقاد مجلس الإدارة:

نظمت المادة (٢١) من القانون مسألة إنعقاد مجلس الإدارة باعتباره السلطة التنفيذية بصورة عادية بدعوة من الرئيس أو نائبه. وبصورة استثنائية كلما دعت الضرورة لذلك بدعوة من الرئيس أو نائبه أو بطلب من ثلث أعضائه. بحيث تكون اجتماعات المجلس صحيحة بحضور ثلثي أعضائه. كما نظمت طريقة التصويت داخل المجلس بالأغلبية المطلقة في جميع الحالات. كما نظمت المادة ٢٢ مسألة تعذر إنعقاد مجلس الإدارة. وأعطت صلاحية لوزير الداخلية بتعيين لجنة مؤقتة من بين أعضاء الجمعية العمومية لتقوم بمهام مجلس الإدارة لمدة أقصاها شهر ولدعوة الجمعية العمومية للانعقاد خلال ذات الأجل لاختيار مجلس إدارة جديد.

ويؤخذ على المادة (٢٢) من قانون الجمعيات أنها أعطت للوزير صلاحيات التدخل في العمل الأهلي ألا وهي تعيين مجلس إدارة مؤقت وإن كان لمدة أقصاها شهر لما يمثله ذلك من إعتداء على صلاحيات أصيلة للجمعية العمومية للهيئة الأهلية. وكان الأخرى بالمشرع صياغة هذا النص على أساس الطلب من الوزير حق دعوة الجمعية العمومية للانعقاد لتعيين مجلس إدارة جديد أو لجنة مؤقتة في الحالة التي يتعذر فيها إنعقاد مجلس الإدارة.

١.١. تشكيل الجمعية العمومية وإختصاصاتها:

تناولت المادة (٢٣) من القانون كيفية تشكيل الجمعية العمومية للمنظمة باعتبارها الجسم التشريعي من خلال نظامها التأسيسي بحيث تتكون من جميع الأعضاء الذين أوفوا التزاماتهم وفقا للنظام الأساسي. وتعد الجمعية العمومية اجتماعا عاديا مرة واحدة كل سنة على الأقل. للنظر في تقرير مجلس الإدارة عن نشاطات الجمعية العمومية أو الهيئة وتقرير مدقق الحسابات عن مركزها المالي والمصادقة عليه وتعيين مدقق الحسابات وغير ذلك من المسائل التي يرى المجلس إدراجها في جدول الأعمال.

و تختص الجمعية العمومية بوضع السياسات والتوجيهات العامة للجمعية أو الهيئة وانتخاب أعضاء مجلس الإدارة وفقا لنظامها الأساسي. وتصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأعضاء الجمعية العمومية فيما يختص بتعديل النظام الأساسي وبأغلبية ثلثي أعضاء الجمعية فيما يختص بحل الجمعية أو الهيئة أو بإدخال تعديل في نظامها يتعلق بغرض الجمعية أو عزل أعضاء مجلس الإدارة أو إلحاقها أو إدماجها ما لم يرد في النظام نص يشترط أغلبية أكثر من ذلك. كما نصت المادة ٢٤ من القانون على حق الجمعية العمومية في الإنعقاد غير العادي. وهذا النص يعزز المساءلة الداخلية للمنظمة بما أعطاه للجمعية العمومية من صلاحيات تقريرية وتشريعية على مستوى المنظمة الأهلية تصل إلى حجب الثقة عن مجلس الإدارة إذا ما تجاوز أو تقاعس عن تنفيذ التزاماته.

ويمكن هنا تسجيل ملاحظة على مسألة حق الجمعية العمومية في عزل مجلس الإدارة. أي حجب الثقة عنه بأغلبية الثلثين. إذ يجب لتوافر هذه الأغلبية في الوقت الذي لا يحق لمجلس الإدارة نفسه المشاركة في التصويت في حالة حجب الثقة عنه أن يكون عدد أعضاء الجمعية العمومية ضعفي عدد أعضاء مجلس الإدارة المنوي حجب الثقة عنه على الأقل حتى تتحقق هذه الأغلبية لتعزيز المساءلة الداخلية. وبالتالي لا يمكن إهمال هذه الصلاحية في الحالات التي يكون عدد أعضاء مجلس الإدارة يشكل نصف أو أكثر من عدد أعضاء الجمعية العمومية الذين يحق لهم التصويت.

وعليه يجب أن يرد نص في قانون الجمعيات يلزم بأن يكون عدد أعضاء الجمعية العمومية في الهيئة الأهلية ثلاثة أضعاف الحد الأقصى لعدد أعضاء مجلس إدارتها في إجتماعها التأسيسي الأول بعد تسجيلها.

١٢. الشؤون المالية للجمعيات والهيئات

أوجبت المادة (٣٠) من القانون على الهيئة الأهلية التي تزيد مصروفاتها السنوية عن ألف دينار بأن يكون لها موازنة سنوية يشرف عليها أحد المحاسبين القانونيين وفي كلتا الحالتين يقدم مدقق الحسابات تقريراً عن المركز المالي للهيئة للسنة المالية المنصرمة للجمعية العمومية في إجتماعها السنوي لإقراره والمصادقة عليه. كما ألزمت المادة (٣١) من القانون الهيئة الأهلية بأن تودع أموالها باسمها لدى مصرف أو مصارف معتمدة من قبلها. وعليها أن تخطر الوزارة المختصة عن جهة الإيداع ولا يجوز للجمعية أو الهيئة الاحتفاظ لديها برصيد نقدي يزيد عن مصروف شهر واحد. وهذا ما يعزز الشفافية المالية والمحاسبية داخل المنظمات الأهلية.

وهنا نورد توصية بخصوص الجمعيات التي لا تزيد مصروفاتها السنوية عن ألف دينار بأن تعين الوزارة المختصة مدققاً للحسابات من قبلها لتابعة وتدقيق موازنة هذه الجمعيات ضماناً للمساءلة والشفافية.

١٣: حل الهيئة الأهلية :

• عززت المادة (٣٢) المساءلة الداخلية والرسمية داخل الهيئة الأهلية من خلال صلاحية حل الهيئة إذا خالفت بشكل جوهري نظامها الأساسي أو في حالة تقاعسها عن مباشرة أعمالها. وضمت المادة (٣٨) من القانون حق الإلتجاء للقضاء لذوي المصلحة في بقاء الهيئة سواء من الأعضاء فيها أو المنتفعين من خدماتها. وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل مع حق المنظمة في الإستمرار في أداء عملها خلال إجراءات الطعن. كما نظمت المادة (٣٩) إجراءات حل الهيئة الأهلية وجرّد أموالها من خلال مصفي. ووجود رقابة للقضاء على هذه المسألة الخطيرة يعزز من المساءلة والشفافية داخل المنظمات الأهلية. ومع ذلك فإن صلاحية حل الهيئة الأهلية يجب أن تقتصر على جهتين لا ثالث لهما وفقاً لمبدأ حرية تشكيل الجمعيات. الأولى: الحل بقرار إرادي صادر عن جمعيتها العمومية. أما الثانية فتكون بقرار قطعي غير قابل للطعن صادر عن القضاء المختص. وبذلك فقط ينسجم النص مع مبدأ حرية الجمعيات

الوارد في القانون الأساسي والعهد الدولي لحقوق المدنية والسياسية. وفي الحالات التي تثبت للجهات الرسمية من خلال أعمال الرقابة أن الهيئة الأهلية قد خالفت نظامها الأساسي أو لم تباشر أعمالها. يجب على الجهات الرسمية الإلتجاء إلى القضاء والطلب إليه إصدار قرار بحل الهيئة الأهلية بعد تمكينها من حق الدفاع أمام المحاكم المختصة.

خلاصة:

• ما سبق يمكن الإستنتاج أن قانون الجمعيات تضمن نصوص تعزز الشفافية والمساءلة في عمل المنظمات الأهلية. ويمكن لهذه النصوص أن تمهد لقيام حكم صالح داخلها. لكن! هناك نقص لبعض النصوص التفصيلية أو لمعايير الشفافية والمساءلة الأفقية. كالنص على حق الجمهور في الإطلاع على سجلات وسير عمل الهيئات الأهلية. أو النص على ضرورة نشر الموازنات والتقارير الإدارية. أو إشراك متلقي الخدمات في تقييم عمل الهيئات الأهلية. أو التشاور معهم في عملية التخطيط لنشاطاتها المستقبلية.

بالإضافة لذلك نلاحظ أن القانون عزز الرقابة الخارجية العمودية على عمل الهيئات الأهلية. من قبل وزارة الداخلية أو من قبل وزارات الإختصاص. التي تتبع لها الهيئات الأهلية في نشاطاتها. وذلك على حساب الرقابة الداخلية في هذه الهيئات. وبالتالي يمكن تفسير هذه النصوص في غير مكانها واستخدامها من قبل هذه الوزارات كأدوات لتقييد العمل الأهلي تبعاً للمناخ السياسي الذي يحكم تشكيل الحكومات. وهذا يدفع للتفكير بضرورة وجود جهة عامة مستقلة عن الجهاز الحكومي تضم ممثلين عن القطاع الرسمي صاحب العلاقة والهيئات الأهلية. ومثلي حقوق المواطن لمتابعة الهيئات الأهلية من حيث احترامها لشروط تسجيلها. والرقابة عليها وتطوير قدراتها. وتصويب مسارها بما يخدم المجتمع. وتتولى هذه الجهة وضع وتطبيق المعايير المهنية إضافة إلى مبادئ الشفافية ونظم المساءلة وضمن الحكم الصالح داخل الهيئات الأهلية.

ثانياً: اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الفلسطينية بحاجة إلى تطوير:

جاءت نصوص اللائحة التنفيذية مكتملة ومفسرة لقانون الجمعيات الفلسطينية من حيث ضمان حرية العمل الأهلي وحمايته من تعسف الجهات الإدارية. بما يضمن قيام حكم صالح داخل منظمات العمل الأهلي. ولم تنطرق اللائحة بشكل معمق لمعايير الشفافية والمساءلة أو بشكل مباشر وأشارت إلى بعض

الاشتراطات المتعلقة بالبيانات الواجب توافرها في هذه الأنظمة كحد أدنى. وذلك بشكل لا يختلف عما أوردناه عن نصوص قانون الجمعيات ذات العلاقة باستثناء نص المادة (٣٧)^٨ من اللائحة والتي نصت على حق الإطلاع للجمهور والمؤسسات على سجلات المنظمات الأهلية الموجودة لدى دائرة تسجيل الجمعيات الخيرية والهيئات الأهلية في وزارة الداخلية. ومجد أن هذا النص يعزز الشفافية في عمل دائرة تسجيل الجمعيات أكثر مما يعززها داخل الهيئات نفسها بالرغم من أن قابلية هذا النص للتطبيق محفوفة بمصاعب التعامل مع المؤسسات الحكومية ومعايير الأمن والسلامة لديها، ويتطلب إقرار قانون حق المواطن في الاطلاع على المعلومات

وفيما يلي نستعرض أهم نصوص اللائحة التي تعزز حرية العمل الأهلي والذي يؤدي بدوره لتعزيز الشفافية والمساءلة بطريقة غير مباشرة تستند لمبدأ الرقابة اللاحقة الذي ذكرناه سابقا .

أ. لا يجوز أن تكون أهداف الهيئات الأهلية المشروعة، أو أنظمتها، أو شخصية مؤسسيتها، أو انتماءاتهم، أو عددهم، أيا كانت مجالات عملها، سببا لفرض أي قيود أو عراقيل على تأسيسها (المادة ٢/٢ من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات).

ب. لا يجوز أن يكون الباعث وراء رفض طلب تسجيل الجمعية أو الهيئة الأهلية انتماء المؤسسين السياسي، أو أهداف الجمعية المشروعة. (المادة ٤ /٢١ من اللائحة التنفيذية).

ت. لا يحق لأية جهة رسمية التدخل في عملية تسيير اجتماعات الجمعيات، أو انتخاباتها، أو نشاطاتها أو التأثير عليها (المادة ٣ /٤٦ من اللائحة التنفيذية).

ث. يحق للجمعيات المسجلة فتح الفروع في مختلف أنحاء الوطن. على أن تقوم بذكر عدد وعناوين الفروع التي افتتحتها في تقريرها السنوي المرفوع إلى الوزارة المختصة. (المادة ١٥ من قانون الجمعيات والمادة ٤٧ من اللائحة التنفيذية).

٨ تنص المادة ٣٧ من اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات على :

١. يحق للأشخاص الطبيعيين والمعنويين الإطلاع على السجلات المنصوص عليها في المادة ٣٦.
٢. يتم الإطلاع على السجلات وفق طلب يقدم على النموذج المعد لذلك.
٣. يجب ألا تؤدي الإجراءات الإدارية التي تضعها الدائرة لتنظيم الإطلاع على السجلات إلى إعاقة أو تعطيل هذا الحق.
٤. يمنح حق الإطلاع بشكل تلقائي عند تقديم الطلب المذكور.
٥. يمكن للوزير تقرير رسوم رمزية مقابل الإطلاع على السجلات.

ج. يتمتع مؤسسو الجمعية بحق وضع أنظمتها الأساسية بحرية ودون أي تدخل من أية جهة حكومية (المادة ١/٤٥ من اللائحة التنفيذية).
ح. يحق للجمعيات تعديل أنظمتها بحرية. بما في ذلك الأهداف ومجالات النشاط. في أي وقت طبقاً لأنظمتها. شريطة إعلام الدائرة والوزارة المختصة خلال شهر من تاريخ إجراء التعديل^(٩). (المادة ٢/٤٥ من اللائحة التنفيذية).

خ. لا يجوز لدائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية، فرض الأنظمة الأساسية التي تضعها أو بعض أحكامها على المؤسسين، وتكون الأنظمة النموذجية إختيارية للمؤسسين. (المادة ٤/٤٥ من اللائحة التنفيذية).

د. تقوم الوزارة المختصة بمتابعة عمل الجمعية المسجلة عبر التقارير السنوية والمالية، ولا يجوز الإخلال بحقوق الجمعيات الأهلية المحددة في القوانين والنظام الأساسي أثناء متابعة عملها. (المادة ٦٠ من اللائحة التنفيذية).

حل الهيئات الأهلية :

حدد قانون الجمعيات في المادة (٣٢) الحالات التي تحل فيها الهيئات الأهلية وهي: إما بقرار من جمعيتها العمومية وبأغلبية ثلثي أعضائها، وإما بقرار من وزير الداخلية في حالة عدم مباشرة أعمالها خلال السنة الأولى من تسجيلها، أو في حالة مخالفتها لنظامها الأساسي بشكل جوهري، ولا يكون قرار الحل إلا بعد إنذارها من وزير الداخلية أو دائرة تسجيل الجمعيات، ولما يشكله قرار الحل غير الصادر عن الهيئة الأهلية ذاتها من خطر على حرية العمل الأهلي، وضعت اللائحة الداخلية لقانون الجمعيات عدة معايير وضمانات للحيلولة دون تعسف وزارة الداخلية وإعطاء فرصة للهيئات لمباشرة نشاطاتها، أو تصويب أوضاعها، مثل وجوب توجيه إنذار خطي عند عدم مزاولة النشاط المادة (٦٤) وعند مخالفة النظام الأساسي المادة (٦٥)، بالإضافة إلى تسبب قرار إلغاء تسجيل الهيئة المادة (٦٦).

٩ نصت المادة ١/٥ من قانون الجمعيات الأردني الملغى بقانون الجمعيات الفلسطيني « على هيئة إدارة أية جمعية خيرية أو هيئة اجتماعية أو اتحاد ما إشعار الوزير بواسطة مكتب الشئون الاجتماعية والعمل في منطقة أعمالها بكل تعديل يطرأ على مركزها أو نظامها أو تغيير الهيئة الإدارية كلها أو بعضها، ويشترط في ذلك ما يلي: ١. أن لا يكون تعديل أو تغيير النظام نافذاً إلا بعد موافقة الوزير الخطية بعد الاستئناس برأي الاتحاد المختص. ٢. أن لا يكون تغيير هيئة الإدارة كلها أو بعضها نافذاً إلا بعد موافقة الوزير الخطية بعد الاستئناس برأي المحافظ أو المنصرف»

نلاحظ أن فكرة الأذكار والمدة الزمنية تعزز المساءلة الداخلية في الهيئات الأهلية، في الحالات التي تتعاقس فيها عن مزاولة نشاطها، أو تصويب مخالفتها لنظامها الأساسي، لكن تثير هذه القضايا السؤال حول صلاحيات ديوان الرقابة المالية والإدارية، إذ أن هذه القضايا هي من صلب عمل الديوان وفقاً لما سنتناوله لاحقاً. وبالتالي ينشأ التضارب بين هذه الصلاحيات خاصة فيما يتعلق بالمخالفات المالية والإدارية، التي ترتكب داخل الهيئات الأهلية، كما نؤكد على ملاحظتنا السابقة بخصوص حل الهيئة الأهلية إما من جمعيتها العمومية أو بقرار صادر عن القضاء المختص.

ثالثاً: ديوان الرقابة المالية والإدارية والرقابة على أعمال المنظمات الأهلية.

يعتبر ديوان الرقابة المالية والإدارية مؤسسة عامة فلسطينية، تتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة، وبالأهلية القانونية الكاملة لمباشرة كافة الأعمال والنشاطات، التي تكفل تحقيق المهام التي قام من أجلها الديوان، وله موازنة خاصة ضمن الموازنة العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية (المادة ٢ من قانون ديوان الرقابة)، ويتولى

الديوان حسب المادة (٣) من قانون ديوان الرقابة كافة الإجراءات والأعمال الرقابية التي تستهدف:

١. ضمان سلامة النشاط المالي وحسن استخدام المال العام في الأغراض التي خصص من أجلها.
٢. التفتيش الإداري لضمان كفاءة الأداء، وحسن استخدام السلطة والكشف عن الانحراف أينما وجد.
٣. مدى انسجام ومطابقة النشاط المالي والإداري للقوانين والأنظمة واللوائح والقرارات النافذة.
٤. ضمان الشفافية والنزاهة والوضوح في الأداء العام وتعزيز المصداقية والثقة بالسياسات المالية والإدارية والاقتصادية للسلطة الوطنية الفلسطينية.

وقد بينت المادة (٣١) من قانون ديوان الرقابة الجهات الخاضعة لرقابة الديوان الإدارية والمالية بما يشمل السلطات الثلاث في السلطة الوطنية الفلسطينية (التنفيذية، التشريعية، القضائية) بالإضافة للهيئات والمؤسسات العامة والأهلية والناقبات والجمعيات والاتحادات بجميع أنواعها ومستوياتها ومن في حكمها.

ويعتمد الديوان في رقابته على الهيئات الأهلية على مبدأ الرقابة اللاحقة التي تلي تأسيس الهيئات الأهلية، وقد أنيطت به مهام كبيرة تقتضي وجود عدد كبير من الموظفين، وموازنة تناسب ودوره الرقابي بوصفه جهاز مستقل عن السلطة التنفيذية، مما يسهل علاقته بالمجتمع المدني من الناحية المهنية، وفيما يلي سنعرض بعض المهام والاختصاصات المناطة بالديوان والتي يؤدي العمل بها بالضرورة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في الهيئات الأهلية:

١. تنفيذ السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن تعزيز الشفافية والمصداقية والوضوح في أعمال الحكومة والمؤسسات والهيئات العامة ومن في حكمها (مادة ٧/٢٣).

٢. كشف وضبط المخالفات التي تقع من غير الموظفين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء واجبات الوظيفة أو الخدمة العامة. (مادة ١٠/٢٣)

٣. بحث الشكاوي التي يقدمها المواطنون عن المخالفات أو الإهمال في أداء الواجبات الوظيفية ودراسة ما تنشره وسائل الإعلام المختلفة من شكاوي أو تحقيقات صحفية تتناول نواحي الإهمال أو الاستهتار أو سوء الإدارة أو الاستغلال. (مادة ١١/٢٣)

٤. التدقيق في النفقات للثبوت من صرفها للأغراض التي خصصت من أجلها ومن أن الصرف قد تم وفقاً للقوانين والأنظمة المعمول بها. (مادة ١١/٣/٢٣)

٥. التدقيق في المستندات والوثائق المقدمة تأييداً للصرف للثبوت من صحتها ومن مطابقتها قيمتها لما هو مثبت في القيود. (مادة ١٣/٢٣/ب)

٦. التثبت من أن إصدار أوامر الصرف قد تم حسب الأصول ومن قبل الجهات المختصة. (مادة ١٣/٢٣/ت)

٧. العمل على مراجعة المنح والهبات والتبرعات المقدمة للجهات الإدارية، وآلية صرفها والتأكد من مدى اتفاقها مع القوانين والأنظمة المعمول بها. (مادة ١٦/٢٣)

٨. دراسة أية قضية أو حالة أو تقرير حال أو يحال إلى الديوان من رئيس السلطة الوطنية، أو المجلس التشريعي ولجانه المختصة أو مجلس الوزراء أو الوزير المختص، حسب مقتضى الحال، مما يدخل في نطاق مهام وصلاحيات الديوان، بما في ذلك التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية التي يرتكبها الموظفون في الجهات الإدارية المختلفة. (مادة ١٧/٢٣)

٩. للديوان التدقيق في الحسابات والوثائق والمستندات واللوازم في أية دائرة، وعلى موظفي هذه الدائرة أن يسهلوا مهمته ويقدموا له كافة المعلومات التي يطلبها وله أن يلفت نظرهم إلى ما يبدو له من

ملاحظات وأن يستوضح منهم عن سبب ما يظهر له من تأخر في إنجاز المعاملات.

(مادة ٢٤)

١٠. للديوان الإطلاع على كافة التقارير والمعلومات والبيانات الواردة من الموظفين، وعلى تقارير التحقيق في المخالفات التي لها مساس بالأمر المالي والإدارية، وله أن يطلب تزويده بكل ما يريد الإطلاع عليه من معلومات وإيضاحات من جميع الدوائر الحكومية بما له علاقة بأعمالها.

(مادة ٢٥)

١١. وفقاً لأحكام القانون للديوان في سبيل مباشرة اختصاصاته حق طلب أو الإطلاع أو التحفظ على أية ملفات، أو بيانات، أو أوراق، أو مستندات، أو معلومات، أو الحصول على صور منها، وذلك من الجهة الموجودة فيها هذه الملفات أو البيانات أو الأوراق أو المستندات أو المعلومات بما في ذلك الجهات التي تعتبر كل ذلك سري التداول، وكذلك استدعاء من يرى سماع أقوالهم. (مادة ٢٩)

١٢. وفقاً لأحكام القانون للديوان أن يطلب من جهة الاختصاص وقف الموظف عن أعمال وظيفته، أو إبعاده عنها مؤقتاً إذا تبين أن وجوده على رأس عمله يضر بإجراءات التحقيق. (مادة ٣٠)

١٣. على مفوضي الإنفاق في المراكز المالية كافة وجميع الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغه بما يقع في هذه الجهات من وقائع الاختلاس، أو السرقة، أو التبيد، أو الإتلاف، أو الحريق، أو الإهمال، وما في حكمها، يوم اكتشافها، وعليهم أيضاً أن يوافقوا الديوان بالقرارات الصادرة بشأنها فور صدورها وكذلك

أ. موافاة الديوان بالبيانات والمؤشرات اللازمة لمتابعة تنفيذ خطة تقويم الأداء، طبقاً للنظم والنماذج التي يعدها الديوان.

ب. الرد على ملاحظات الديوان خلال شهر من تاريخ إبلاغ هذه الجهات بها.
ت. تزويد الديوان بجميع القوانين والأنظمة واللوائح والقرارات والتعليمات التي تصدرها هذه الجهات. (مادة ٣٦)

١٤. على الهيئات الأهلية ومن في حكمها عرض ملاحظات الديوان على مجالس إدارتها خلال شهر على الأكثر من تاريخ إبلاغها بها وعلى الجمعيات العمومية حال انعقادها. مادة (٣٩)

المخالفات الإدارية والمالية

عرف قانون ديوان الرقابة المخالفات المالية والإدارية في المادتين (٤٠ و ٤١)، ونظم العقوبات التأديبية على هذه المخالفات في المواد (٤٢-٤٤) كما يلي:

أولاً: المخالفات المالية: وفقاً لنص المادة (٤٠) من قانون الرقابة يعد مخالفة مالية ما يلي:

١. مخالفة القواعد والإجراءات المالية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة أو اللوائح النافذة ذات العلاقة.
٢. مخالفة القواعد والإجراءات والأحكام الخاصة بتنفيذ قانون الموازنة العامة للسلطة الوطنية.
٣. مخالفة القواعد والإجراءات الخاصة بالمشتريات والمبيعات وإدارة المستودعات، بما فيها تلك المتعلقة بالنظم والأحكام المالية والمحاسبية السارية بهذا الشأن.
٤. كل تصرف يترتب عليه صرف مبلغ من أموال السلطة الوطنية بغير حق أو ضياع حق من الحقوق المالية للسلطة الوطنية، أو أي من الجهات الخاضعة لرقابة الديوان.
٥. عدم موافاة الديوان بصورة من العقود أو الاتفاقيات أو المناقصات التي توجبها أحكام هذا القانون.
٦. عدم موافاة الديوان بالحسابات والمستندات المؤيدة لها في المواعيد المقررة أو بما يطلبه من أوراق أو بيانات أو قرارات أو محاضر جلسات أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق في فحصها أو مراجعتها أو الإطلاع عليها وفقاً لأحكام القانون.

ثانياً: المخالفات الإدارية: وفقاً لنص المادة (٤١) من قانون الرقابة يعد مخالفة إدارية ما يلي:

١. عدم الرد على ملاحظات الديوان، أو مراسلاته، أو التأخر في الرد عليها دون عذر مقبول عن المواعيد المقررة في هذا القانون، ويعتبر في حكم عدم الرد الإجابة بطريقة الغرض منها المماثلة أو التسوية.
٢. إخفاء بيانات يطلبها الديوان، أو الامتناع عن تقديمها إليه، أو رفض إطلاعها عليها، مهما كانت طبيعتها وكذلك الامتناع عن تنفيذ طلب الاستدعاء.
٣. التأخير دون مبرر، في إبلاغ الديوان خلال الموعد المحدد في هذا القانون، بما تتخذه الجهة المختصة في شأن المخالفة التي تبلغ إليها.
٤. التقصير في العمل الإداري، أو في إدارة المرفق العام.
٥. سوء الأداء أو الإهمال في أداء الوظيفة.
٦. مخالفة التعليمات أو القرارات ذات العلاقة الصادرة عن الديوان.

ثالثاً: العقوبات التأديبية وفقاً لنص المادة (٤٢) من قانون الرقابة :

١. كل موظف يرتكب أيّاً من المخالفات المالية أو الإدارية، أو يساهم في ارتكابها، أو يسهل وقوعها، أو يتستر على مرتكبيها، أو يقصر في الإبلاغ عنها، يعاقب تأديبياً مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى الجزائية أو المدنية وفقاً لأحكام القانون.
٢. تتخذ الجهات المختصة ما يلزم من إجراءات لاسترداد المبالغ التي تم صرفها دون وجه حق.
٣. إلزام المخالف برد المبالغ المحتلثة، أو التي تسبب في ضياعها على خزينة السلطة الوطنية، أو أي من الجهات الأخرى الخاضعة لرقابة الديوان.

نلاحظ هنا أن العقوبات التأديبية تتعلق بالموظفين، وهذا ما يمكن تصوره في المؤسسات الحكومية بوصف نطاق المسؤولية يمتد لكافة المسؤولين بالوظائف العمومية، بوصفهم الوظيفي لكن هذا النص لا يمكن تصوره في الهيئات الأهلية، إذ لا يمكن الفصل بين الموظف في الهيئة ومسؤولية أعضاء مجلس الإدارة عن المخالفات الإدارية والمالية داخلها، إذ أنه ووفقاً لقانون الجمعيات فإن مجلس الإدارة هو المسؤول قانوناً عن كافة أعمال الهيئة الأهلية، وعليه يتطلب الأمر فرض عقوبات مالية من خلال القضاء المختص على أعضاء مجالس الإدارة في حالة ارتكاب المخالفات السابقة، بعلمهم، أو بتسهيلات منهم دون الإخلال بإقامة الدعوى الجزائية والمدنية عليهم، فيما لو أن جرائم قد ارتكبت تحت مسؤوليتهم.

رابعاً: عدم الإحتجاج بالأوامر لإرتكاب المخالفات المالية والإدارية: نصت المادة (٤٣) من قانون ديوان الرقابة على:

لا يعفى الموظف من العقوبة التأديبية، استناداً إلى أمر رئيسه، إلا إذا ثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذاً لأمر كتابي صادر إليه من رئيسه، وعلى الرغم من قيامه بتنبيه هذا الرئيس كتابته إلى المخالفة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على من أصدر الأمر.

خامساً: التبليغ عن المخالفات المالية والإدارية: أوجبت المادة (٤٤) من قانون ديوان الرقابة على جميع الجهات الخاضعة لرقابة الديوان، إبلاغ الديوان فور اكتشافها لأية مخالفة مالية أو إدارية لديها، أو أي حادث من شأنه أن تترتب عليه خسارة مالية للسلطة الوطنية، أو ضياع حق من حقوقها، أو يعرض أصولها الثابتة أو المنقولة للضياع أو التلف على أي وجه، وذلك لاتخاذ الإجراءات الواجبة طبقاً لهذا القانون، ودون إخلال بما يجب أن تتخذه تلك الجهات من إجراءات أخرى.

خلاصة:

نلاحظ من المواد السابقة أن قانون ديوان الرقابة قد وضع مجموعة من الأحكام التي تعزز سلطة الديوان في الرقابة على عمل الجهات الخاضعة له بما فيها الهيئات الأهلية. ويمكن القول أن هذا الدور يتخذ شكلين:
الأول- هو دور تطوير مساند في مجالات تطوير القدرات وتقويم الأداء المالي والإداري كما ورد في المواد (١٨ و ١٩ و ٢٠ و ٣٦).

أما الثاني- فهو الدور الرقابي للتأكد من تطبيق السياسات الخاصة بالرقابة والتفتيش بما يضمن الالتزام بمعايير وقواعد العمل المالي والإداري السليم وفقا للقوانين السارية ذات الشأن. وبالتالي فإن تكامل هذين الدورين يؤدي بالضرورة إلى تعزيز معايير الشفافية والمساءلة في عمل الهيئات الأهلية. إلا أنه هناك بعض المعوقات الهامة بالنسبة للمنظمات الأهلية منها :

١. وجود تعارض أحيانا بين متطلبات ديوان الرقابة. وصلاحيات وزير الداخلية. وصلاحيات دائرة تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية. وصلاحيات الوزير المختص. الذي تتبع لوزارته الهيئة الأهلية من حيث نشاطها. ويظهر هذا التعارض فيما يتعلق بالمخالفات المالية والإدارية وتلقي التقارير المالية والإدارية وتحديد أي الجهات السابقة هي الأكثر صلاحية للمتابعة والتدخل بالرغم من أن هذه الصلاحيات معطاة لجميع هذه الجهات.
٢. تعدد الجهات التي لها صلاحيات في متابعة الهيئات الأهلية قد يؤدي إلى عدم قيام أي من هذه الجهات بما فيها ديوان الرقابة بمهامه في متابعة الهيئات الأهلية نتيجة الركون من كل منها على الأخرى. أو قد يؤدي إلى كبت وإعاقة عمل الهيئات الأهلية نتيجة تدخل هذه الجهات مع متابعة عمل ونشاط هذه الهيئات.
٣. حجم المهام الرقابية الملقة على عاتق الديوان. تؤدي إلى صعوبة الجمع ما بين آليات الرقابة على القطاع الرسمي. وآليات الرقابة على القطاع الأهلي (الهيئات الأهلية). ذلك لإختلاف معايير الرقابة بين القطاعين خاصة فيما يتعلق بفوارق الموازنات والكادر البشري بينهما.
٤. تشكيل الديوان وخاصة الوظائف العليا. تخضع لمعايير سياسية تتعلق بالأغلبية البرلمانية وتشكيله مجلس الوزراء والرئاسة الفلسطينية. مما يجعل هذا الديوان خاضع للمعايير السياسية بعيدا عن توجهات وضوابط العمل الأهلي. الأمر الذي سيلقي بظلاله على طبيعة العلاقة التي ستجمع الديوان بالهيئات الأهلية خاصة أن قطاع الهيئات الأهلية غير ممثل في هذا الديوان.

استنتاجات وتوصيات:

الاستنتاجات :

١. المنحى الذي إتخذه المشرع الفلسطيني في تأسيس الهيئات الأهلية، متقدم نوعا ما عن كثير من النظم العربية التي ربطت التأسيس بالترخيص المستند للسلطة التقديرية لجهة الإدارة الرسمية، ولكن مع ذلك فإن المشرع الفلسطيني لم يبلغ في تعزيز وإطلاق حرية العمل الأهلي ما بلغه المشرع العثماني في مطلع القرن الماضي.
٢. إتخذ المشرع الفلسطيني حلا وسطاً بالنسبة لتأسيس الهيئات الأهلية من خلال مبدأ التنفيذ بمتطلبات التسجيل وليس مبدأ الرخصة المسبقة الذي يشترط الترخيص المستند لسلطة تقديرية للمسؤول الحكومي.
٣. وفرت نصوص قانون الجمعيات ولائحته الداخلية و قانون ديوان الرقابة مبادئ أولية يمكن الإرتكاز والبناء عليها من خلال إجراءات شفافة في عمل الهيئة الأهلية، وبناء نظام مساءلة فيها. لكن ما زال هناك غياب النصوص التفصيلية التي تلزم الشفافية، مثل إلزامها في علنية الموازنة، وإعطاء دور لمتلقي الخدمات للمشاركة في تقييم عمل الهيئة، وعدم وجود عقوبات تتناسب والمخالفات التي ترتكب داخل الهيئات الأهلية من قبل الأفراد، وغيرها من مؤشرات الشفافية والمساءلة بما يؤثر سلبا في مدى رشادة الحكم للهيئة، ويبقى عملية إصلاحها تستند إلى مبادرات فردية تتوقف على مدى شفافية الأشخاص المؤثرين في الهيئة و رغباتهم.
٤. ركزت وضمنت نصوص القوانين المذكورة الرقابة الرسمية على عمل المنظمات الأهلية، وجاهلت المساءلة داخل هذه المنظمات، مما يجعل الهيئات الأهلية تتعامل مع المسائل الإدارية والمالية بوصفها تخضع للرقابة الحكومية، وليست وسيلة للحكم الصالح داخلها.

التوصيات :

- النص على حق إطلاع الجمهور على سجلات وعمل الهيئات الأهلية:**
١. كما ذكرنا سابقا فإن حق الإطلاع هو من الحقوق الأساسية التي كفلتها المواثيق الدولية، كما أن هذه الحق يعتبر ركيزة أساسية من ركائز الشفافية في العمل الأهلي، وبالتالي يجب النص عليه بشكل صريح في قانون الجمعيات وإلزام الهيئات الأهلية بتمكين الجمهور من

هذا الحق دون أية قيود، ومن المؤكد أن توفر الهيئات المسؤولة الأدوات لذلك وفقا لامكاناتها وظروفها.

٢. النص بشكل واضح على إلغاء شرط الترخيص واستبداله بالإعلام فقط؛

لتجاوز حالة اللبس التي تخلقها إجراءات التسجيل المنصوص عليها في قانون الجمعيات، يجب النص في قانون الجمعيات بشكل لا يقبل التأويل، أن لا حاجة للترخيص لإنشاء الهيئات الأهلية وإنما يكتفى بإعلام الجهات المختصة بالتأسيس كما هو الحال بالنسبة لنص المادة الثانية من قانون الجمعيات العثماني لسنة ١٩٠٧.

٣. تشكيل هيئة وطنية مستقلة تعنى بتطوير عمل المنظمات الأهلية ومساعدتها للوصول لحالة الحكم الرشيد؛

إن ربط تسجيل المنظمات الأهلية بوزارة الداخلية وربط الرقابة على أعمالها من جهة الحكومة، وديوان الرقابة المالية والإدارية بالطريق الشكلية لا يضمن الالتزام بمبادئ الشفافية في العمل أو يوفر ظروف مساءلة فعالة في المنظمات الأهلية، وتبقى العلاقة بين الحكومة والمجتمع المدني مرتبطة بالظروف والتوجهات السياسية لكل منهما. كما أن أعباء الحكومة قد تحول أصلا دون ممارسة الصلاحيات المنصوص عليها في قانون الجمعيات، أو في قانون ديوان الرقابة المالية والإدارية أو في اللائحة الداخلية لقانون الجمعيات خاصة في مجال المتابعة، وعليه نقتراح تعديل قانون الجمعيات بحيث ينص على وجود هيئة وطنية مستقلة عن الجهاز الحكومي تتولى متابعة وتطوير وتقييم عمل هذه الهيئات ومساعدتها في إعداد التقارير المالية والإدارية، وفق قواعد العمل السليم ومساعدتها في تطوير آليات مشاركة مع متلقي الخدمات وتشجيعها لتبني مبادئ الشفافية ونظم المساءلة التي تتناسب مع الهيئات الأهلية، كما وتتولى مساعدتها في مسألة التخطيط وفي مجال تطوير قدراتها إضافة لمساعدة العاملين في هذه المنظمات لتبني مدونات سلوك لتحقيق التكامل والتعاون بين الجهات الرسمية والمنظمات الأهلية.

٤. النص على إلزام الهيئات الأهلية بنشر موازاناتها وتقاريرها الإدارية؛

تقوم الشفافية على حرية تدفق المعلومات وحق الاطلاع وهذا يأتي من خلال إلزام الهيئات الأهلية بنشر موازاناتها وتقاريرها الإدارية بطريقة تمكن الجمهور من الإطلاع عليها وإبداء الرأي فيها سواء بنشرها في الصحف إن أمكن أو على مواقع هذه الهيئات الإلكترونية أو توزيعها

على الهيئة العامة.

5. تطوير مجموعة من مؤشرات الشفافية والمساءلة ضمن الأنظمة الأساسية النموذجية:

إن الأنظمة النموذجية التي تعدها الجهات المختصة وجدت لمساعدة الأفراد في تأسيس الهيئات الأهلية، وفقا لقواعد قانونية تمكن الهيئة من مزاوله نشاطها على أكمل وجه، ويمكن تضمين هذه الأنظمة النموذجية مجموعة من المؤشرات كتلك التي أعدتها مؤسسة التعاون، أو مؤسسة أمان لضمان الشفافية والمساءلة داخل الهيئات الأهلية، إضافة لتبني مدونات سلوك للعاملين في المنظمات والجمعيات الأهلية

6. النص على انتخاب أعضاء مجالس الإدارة وتداول الإدارة داخل الهيئات الأهلية:

لضمان الآليات الديمقراطية داخل الهيئات المحلية بما يضمن المشاركة لأكبر عدد ممكن من أعضاء الجمعيات العمومية للهيئات الأهلية، ولضمان توسيع عضوية الجمعيات العمومية، نرى بضرورة النص في قانون الجمعيات على أهمية عدم إشغال عضوية نفس جميع أعضاء مجالس إدارة الهيئات الأهلية لأكثر من دورتين متتاليتين. حيث يمكن النص على أن يتم استبدال ٢٠٪ في كل دورة، وبهذا يمكن ضخ دماء جديدة لإدارة الهيئات الأهلية وللحيلولة دون تكلس إدارتها والفساد داخلها.

7. النص على حد أدنى من عدد أعضاء الجمعية العمومية في الهيئة الأهلية في إجتماعها التأسيسي الأول وزيادة عدد أعضائها سنويا، إرتباطا بتوسيع المشاركة في عضوية الهيئات الأهلية، وارتباطا بما سبق ذكره حول حق الجمعية العمومية بعزل مجلس الإدارة كأداة من أدوات المساءلة الداخلية للهيئات الأهلية نرى بضرورة النص في قانون الجمعيات على حد أدنى لأعضاء الجمعية العمومية في الإجتماع التأسيسي الأول لا يقل عن ثلاثة أضعاف عدد مجلس الإدارة المنصوص عليه في النظام الأساسي للهيئة الأهلية.

8- حصر سلطة حل الهيئة الأهلية بجمعيتها العمومية أو بالقضاء. لغايات تعزيز مساءلة الهيئات الأهلية أمام القضاء وللحيلولة دون تعسف الحكومة في حالات مخالفة الهيئة لنظامها الأساسي أو في حالة عدم مباشرتها لأعمالها، نقتراح حصر سلطة حل الهيئة الأهلية بيد جمعيتها العمومية أو بيد القضاء المختص على أن يتم ذلك بعد إنذار

الهيئة الأهلية بضرورة تصويب أوضاعها المخالفة للقانون. وفي حالة عدم إلتزامها بالإبذار ترفع الجهات الرسمية الأمر للمحكمة المختصة لإتخاذ قرار الحل بعد محاكمة عادلة وضمان حقوقها في الدفاع.

٩. تعيين مدققي حسابات من قبل وزارة الإختصاص للهيئات الأهلية التي تقل موازنتها السنوية عن ألف دينار؛

وحيث ألزمت المادة (٣٠) من قانون الجمعيات الهيئات الأهلية التي تزيد موازنتها عن ألف دينار بتعيين مدقق حسابات أخرجت من نطاق هذه المادة الهيئات التي تقل موازنتها عن المبلغ المذكور وبالتالي ولضعف الإمكانات المادية لهذه الهيئات، نوصي المشرع بضرورة أن تقوم وزارة الإختصاص بتعيين مدققي حسابات من قبلها، لمتابعة هذه الهيئات والإشراف على موازنتها العامة ضمانا للمساءلة والشفافية فيها.

١٠. إضافة نص عام بخصوص تضارب المصالح في مجالس الإدارة:

أورد قانون الجمعيات نصين على سبيل الحصر بخصوص تضارب المصالح في مجلس الإدارة يقومان على عدم جواز عنصر القرابة في عضوية المجلس أو الجمع بين العضوية في مجلس والعمل بأجر في الهيئة بينما حالات تضارب المصالح هي أكثر من ذلك بكثير وتنشأ بمجرد وجود أية منفعة شخصية أو فئوية لعضو مجلس الإدارة داخل الهيئة الأهلية وعليه نقترح نصا عاما يحظر أن يكون لعضو مجلس الإدارة أية منفعة شخصية في الهيئة الأهلية وتطرح المسائل السابقة على سبيل المثال لا الحصر بحيث يتم إهمال النص في كل حالة تثار فيها شبهة إساءة تضارب المصالح في الهيئة الأهلية.

القسم الثاني

مصادر شرعية
المنظمات الأهلية
الفلسطينية

مصادر شرعية المنظمات الأهلية الفلسطينية

إعداد: جبريل محمد

الشرعية التاريخية

يعود تاريخ العمل الأهلي في فلسطين إلى أواخر العهد العثماني، حيث سنت السلطنة العثمانية قانوناً أصبح يعرف في فلسطين بقانون الجمعيات العثمانية، والذي بموجبه لا زالت تسجل كثير من الجمعيات في مدينة القدس. وفي مناطق ١٩٤٨. كما شكل مدخلا لتسجيل غالبية المنظمات الأهلية الفلسطينية الحديثة، والتي بدأت عملها في الثمانينات في الضفة الغربية. حيث كان تسجيل الجمعيات في القدس أسهل منه في الضفة، في ظل الأوامر العسكرية الإسرائيلية. وقد برزت مع بدايات الانتداب البريطاني مبادرات شعبية وأهلية في المدن الفلسطينية حيث تم تشكيل الجمعيات الإسلامية/ المسيحية كنشاط أهلي منظم، في مواجهة الجمعيات واللجان الصهيونية^(١). ونشطت هذه الجمعيات في عمليات التوعية من أخطار الهجرة اليهودية إلى فلسطين، وعمليات الاستيلاء على الأراضي، إضافة إلى إحياء مناسبات وطنية ودينية، ونشر التعليم وبناء المدارس، وإنشاء الأندية الشبابية... الخ.

وأثرت النكبة وما نتج عنها في ولادة العديد من الجمعيات، استجابة للحاجة الاجتماعية والسياسية التي أفرزتها عملية تشريد الشعب الفلسطيني من أرضه، وفقدانه لمصادر دخله، وما نتج عن ذلك من مأس اجتماعية وصحية... الخ. حيث بادرت نساء متعلمات، أو ينتمين إلى طبقات ميسورة في المدن الفلسطينية إلى بناء جمعيات تطوعية نسائية لمساعدة اللاجئين، كما نشطت مؤسسات إغاثة دولية في هذا المجال. وظل طابع العمل الخيري في فلسطين مرتبطاً بالحالة السياسية الناجمة عن النكبة ربما حتى يومنا هذا.

نما العمل الأهلي التطوعي الفلسطيني، في حاضنة سياسية موضوعية ناجمة عن غياب دولة نابعة من إرادة المجتمع، الذي يعيش حالة صراع مصيري يهدد وجوده، عدا عن وضعية التخلف الاقتصادي الاجتماعي، الذي يتسم بمظاهر حياته كأحد أقطار العالم الثالث، وغياب تشكيل اجتماعي فلسطيني متكامل ومتواصل جغرافياً، حيث نتج هذا عن ظروف التشرّد ووجود جماعات فلسطينية في أقطار مختلفة، وهذا أدى إلى بروز تباينات بين مؤسسات العمل الأهلي وأشكال تنظيمها وعملها، وفقاً للعرف والقانون الذي كان سائداً في كل تجمع فلسطيني. هنا يمكن

١ الموسوعة الفلسطينية القسم العام، م٢، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ص٦٤.

القول أيضا أن أحد أهم مصادر شرعية وجود المنظمات الأهلية الفلسطينية تاريخياً هو غياب سلطة الدولة، أو ضعف قدرة الدول التي حكمت ما تبقى من فلسطين بعد النكبة. الأمر الذي جعل بعض المؤسسات تدفع باتجاه تبني وظائف للدولة في ظل غيابها.

عمل الاحتلال الإسرائيلي على إضعاف المنظمات الأهلية الفلسطينية، التي كانت قائمة قبل عام ١٩٦٧، والتي كانت في أغلبها منظمات خيرية تقدم مساعدات للفئات الفقيرة. حيث أصدر العديد من الأوامر العسكرية، التي حُدد تشكيلها وأوجه نشاطها، وقلص إلى أقصى مدى علاقتها بالمجتمع ليقصرها على تقديم المعونات المادية التي تخفف من مسؤوليات السلطة المحتلة.

على هذه الخلفية وفي ظل المنع الإسرائيلي لأي نشاط مدني قانوني، والتضييق على مؤسسات العمل الأهلي الفلسطيني، جرى التحدي لمُحددات الاحتلال عبر بناء منظمات جماهيرية واسعة العضوية وغير مرخصة من الاحتلال، من قبل القوى الفلسطينية المختلفة حيث نشطت في المجال الطلابي والنسوي والعمالي والعمل التطوعي ومجالات العمل في الخدمات الصحية والزراعية وغيرها من المجالات، وبدأت تبني لها علاقات دولية وعربية، لتفرض نفسها رغما عن سياسة الاحتلال، والذي من جانب آخر رأى في الخدمات التي تقدمها هذه المؤسسات تخفيفا غير مباشر من مسؤوليته كسلطة محتلة.

وقد لعبت هذه المنظمات الجماهيرية دورا بارزا حيث نشرت لها فروعا مختلفة في المدن والقرى والحجيمات وأسهمت في بناء حالة تنظيم جماهيري حولها. يشكل داعما لها، باعتبارها منظمات تطوعية مناضلة ومنتجة نحو القاعدة الاجتماعية بخدمات تحتاجها هذه القاعدة، الأمر الذي أعطاها شرعية جماهيرية وأعطى الفرص لبعض قياداتها في التحول إلى قيادات سياسية على قاعدة الشرعية المستقاة من دورها الاجتماعي وتقديم خدمات للمجتمع. وقد أهملها الاحتلال منعمدا.

الانتفاضة الأولى ونواة العمل الأهلي المنظم

بدا ذلك واضحا في الانتفاضة الشعبية عام ١٩٨٧، وما فرضه طابعها الشعبي من ضرورات لتنظيم المجتمع المنخرط كليا في النشاط الانتفاضي الذي اكتسب بعده الشعبي والديمقراطي العميق من خلال انطلاق هذه الانتفاضة كمبادرة شعبية احتضنتها في البداية المنظمات الجماهيرية، وقادتها الفصائل فيما بعد. يمكن القول هنا أن المنظمات الأهلية الرئيسية التي تعمل في مجال الخدمات في المجتمع الفلسطيني حاليا كان لها جذورها الشعبية التي ولدتها انتفاضة عام

١٩٨٧. وأن الزخم الحقيقي للنضال الأهلي الفلسطيني. قد ولدته الانتفاضة الأولى. ليجري التحول بعدها إلى مأسسة هذه المنظمات الجماهيرية، سواء كان نتيجة لتطور موضوعي في عملها من جهة، أو استجابة للظروف الجديدة التي نشأت بعد انهيار سور برلين ١٩٨٩. وحرب الخليج الثانية عام ١٩٩١. وما تولد عنهما من تحولات سياسية في الساحة الفلسطينية، خاصة بعد مؤتمر مدريد. وبدء المفاوضات الفلسطينية الإسرائيلية وتوقيع اتفاق أوسلو عام ١٩٩٣.

ما بعد أوسلو

أثر ما ولده مؤتمر مدريد من حراك سياسي جديد، نشطت بعض الأطر الجماهيرية الواسعة في إيفاد ممثلين عنها للعمل في الطواقم الفنية المرافقة للعمل التفاوضي الجاري في واشنطن. كما نشطت مؤسسات دولية في عرض التمويل لمشاريع تركزت على موضوع البناء، وحقوق الإنسان والديمقراطية... الخ. وأمام هذا التدفق التمويلي الهائل، وجد المجتمع الفلسطيني نفسه أمام ظواهر أهمها:

- * التكاثر غير الطبيعي للمنظمات الأهلية والتي جاءت استجابة لتدفق التمويل في مجالات محددة تتعلق بالتناغم مع المفاوضات الجارية، وحث شعار التحول الديمقراطي من أجل السلام.
- * تحول عدد من المنظمات الجماهيرية من العضوية الواسعة إلى كيان المؤسسة الصغير. والمدار بشكل حديث، ومواءمة هذه المنظمات مع متطلبات وشروط الممولين، أو من أجل الحصول على التمويل.
- * تراجع عمل المؤسسات الخيرية التقليدية لصالح المنظمة الأهلية الحديثة.

وقد علق ريكس برينان على هذا الموضوع بوصفه (صناعة السلام من خلال التمويل)^(١)، ورأى أن كل التدفق المالي الهائل الذي وصل إلى المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، قد جاء على خلفية تعزيز فرص التوصل إلى حل بناءً على اتفاق أوسلو. وأن الحاجة الفلسطينية إلى التنمية كانت ملحة قبل التفاوض وأثناء حكم الاحتلال بالسلطة والمصادر وإدارتها، وتوجيهها.

غير أن الأهم في هذه الفترة هو وجود سلطة باتت تثبت أقدامها في المجتمع بعد انتخابات المجلس التشريعي، والذي باشر في سن قوانين متعددة، ومن بين هذه القوانين، كان الحوار والمساومة شديداً على القانون المتعلق بالجمعيات الأهلية، حتى تم إقراره، ليؤسس بذلك للشرعية الإجرائية لهذه المنظمات. كانت المبادرة من أجل سن القانون المتعلق بالجمعيات الأهلية، من قبل المنظمات

الأهلية نفسها حيث طرحت مشروعها المفصل. فيما طرح ديوان الفتوى والتشريع مشروعاً آخر، وتركز الاختلاف في المفهومين على مرجعية التسجيل، ودرجة استقلال المؤسسة، ففي حين حاولت السلطة احتواء العمل الأهلي من خلال مواد في القانون اشترطت تسجيل الجمعيات في وزارة الداخلية وخضوعها لإجراءات هذه الوزارة. وأصررت المنظمات على التسجيل لدى وزارة العدل باعتبار ذلك احتكاماً للقضاء وليس للأمن الذي يسم بشكل عام وزارة الداخلية. وجرت عملية حوار ونقاش واسع حتى تم إصدار القانون، والذي لم يأت كما أرادت الجمعيات الأهلية، كما أنه لم يطلق يد السلطة في التحكم بهذه الجمعيات. حيث جاء حلاً وسطاً قام على احترام استقلالية المؤسسات من جانب، وتسجيلها في وزارة الداخلية من جانب آخر. مع خضوع المؤسسات رقابياً لهيئة الرقابة العامة وليس لوزارة الداخلية التي تؤمن تسجيل المؤسسة، وتطبيق لائحة داخلية تنظم العلاقة بين وزارة الداخلية ووزارة شؤون المنظمات الأهلية والوزارة المتعلقة بمجال نشاط المؤسسة، حيث تم هنا تأسيس الشرعية الإجرائية القائمة على قانون مقر باعتباره اعترافاً بمصادر الشرعية الأخرى.

وفي حين تم التشريع لعمل المنظمات الأهلية وفق القانون، جرى تشكيل لجنة ثلاثية عرفت بهيئة المحافظين، والتي تضم السلطة عبر وزارة التخطيط والتعاون الدولي آنذاك، والممولين مثلاً في الغالب بالبنك الدولي، والجمعيات الأهلية عبر شبكات ممثلة لها أهمها شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، والاتحاد العام للجمعيات الخيرية، وهيئة المؤسسات الوطنية والأهلية، لقد كانت هيئة المحافظين إطاراً تنسيقياً بين الأطراف الثلاثة. لكنها كانت دون أجندة واضحة تنفق على الأولويات، ويرى البعض أنها كانت مجرد إطار لتنسيق وتوزيع التمويل^(١٧).

لعبت المنظمات الأهلية في كل مرحلة من مراحل الحركة الوطنية الفلسطينية وتطورها دوراً يتلاءم مع طبيعة تلك المرحلة، وفي كل مرحلة كانت تنشأ منظمات تستجيب للظروف الجديدة، فمن الإغاثة والعمل الخيري، إلى العمل التطوعي المستند إلى قاعدة واسعة وهيئات عامة نشطة في مقاومة الاحتلال، إلى منظمات حديثة تعمل في إطار وجود سلطة تتصرف كمنصب دولة، فيما لا تعتمد الهيئات العامة الواسعة من جهة، وتقتصر على مجالس أمناء، أو مجالس إدارة من ناحية عملية صنع القرار العام للمنظمة، وجسم إداري يومي صغير يعتمد على إدارة المشروعات ونظم إدارية مرنة وغير مكلفة نظرياً.

هذا التوسع في نشاط المنظمات الأهلية في ظل السلطة الوطنية الفلسطينية، اتخذ مسارات نوعية جديدة تختلف عن المسارات السابقة، فقد تكيّفت منظمات

٣ حسن لدادوة، علاقات المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، بين بعضها وع السلطة الوطنية والممولين، ماس، رام الله، ٢٠٠١

سابقة مع الوضع الجديد فيما نشأت أخرى على خلفية هذا الوضع ومستندة إليه. واختلفت أشكال عملها عن الإغاثة أو التطوع والتعبئة من أجل مواجهة سياسات الاحتلال. لتتخذ استراتيجيات جديدة قوامها الأساس التعبئة والتأثير (advocacy). والضغط من أجل سن قوانين وتشريعات واقتراح سياسات عامة للسلطة أو التأثير في العامل الدولي والإقليمي من جهة. ومن جهة ثانية بناء وتطوير وعي مجتمعي في مجالات مختلفة كالديمقراطية وقضايا الحكم الصالح المختلفة. ومن جهة ثالثة ظلت هناك حاجة إلى استمرار تقديم الخدمات الطارئة والتنمية. عدا عن التطوير المؤسسي والتنظيمي وتنمية الموارد البشرية.^(٤)

المنظمات الأهلية في الانتفاضة الثانية

اندلعت الانتفاضة الثانية وحالة النزاع بين المنظمات الأهلية الفلسطينية والسلطة قائمة. كان الصراع على اللائحة التنفيذية لقانون الجمعيات الأهلية وطريقة تطبيقه. فيما كانت وزارة الداخلية تحضر لإنفاذ اللائحة ومواءمة أوضاع المنظمات الأهلية وفق القانون ولوائحه وفقا لمفهوم السلطة. ورغم ذلك نشطت المنظمات الأهلية في أعمال تعبئة وضغط من أجل مسودة الدستور الفلسطيني. ومن أجل قانون الانتخابات. وغيرها من القضايا الأخرى المتعلقة بعلاقة هذه المنظمات مع الحكم. وقد استطاعت المنظمات بضغطها تعديل قانون الانتخابات. فيما أثرت في صياغة الدستور الفلسطيني. أما بالنسبة لعلاقة هذه المنظمات مع المجتمع في إطار الانتفاضة. فقد قدمت خدمات صحية وأعمال إسعاف للجرحى. فيما عجزت عن الانخراط الفعلي في الانتفاضة وإعطائها الطابع الشعبي. وذلك لأنها فقدت الاتصال بالقواعد التي عملت معها من جانب. ومن جانب آخر لاتخاذ الانتفاضة مناحي عسكرية قلصت من الدور المباشر للفعل الشعبي.

لقد طرحت الانتفاضة والانتخابات التشريعية الأخيرة سؤالاً كبيراً عن دور المنظمات الأهلية في المجتمع. حيث أظهرت حالة الاستقطاب الثنائي في المجتمع الفلسطيني عجز هذه المنظمات عن لعب دور في تكوين قوة مجتمعية وسيطة بين التيارين الرئيسيين. أو أن هناك منظمات أهلية أخرى خارج النمط الحديث للمنظمات الأهلية. والذي يمارس أنشطة اغاثية تقليدية قد أثرت في المجتمع أكثر من المنظمات الحديثة وكان ذلك لصالح الاتجاه الإسلامي الذي يتميز بدقة التنظيم والأداء. ودرجة ارتباط عالية بالجمهور.

٤ عزت عبد الهادي. «رؤية أوسع لدور المنظمات الأهلية الفلسطينية في عملية التنمية. مركز بيسان للبحوث والإفتاء رام الله، ٢٠٠٤

كل ما تقدم يبين أن العمل الأهلي ومؤسساته في فلسطين هو عمل عريق له تراثه وجذوره وامتداداته. كما أن له سماته التي اكتسبها عبر تاريخ طويل من الصراع لا زال قائماً. هذه السمات جعلت من العمل الأهلي شريكاً أساسياً في بنية القوى المشاركة في المشروع الوطني موضوعياً وذاتياً. وأن هذه المشاركة قد حددت لمؤسسات العمل الأهلي دوراً وأهدافاً وبرامج حكمتها ظروف الوضع الفلسطيني في مراحل تطور الحركة الوطنية عبر عقود. وما أصاب المجتمع والسياسة الفلسطينيين. من تغيرات وتطورات فرضت ضرورة تطوير أشكال العمل المجتمعي ومؤسساته.

وبالتالي فإن شرعية مؤسسات العمل الأهلي الفلسطيني لها مصادر متعددة منها هذا البعد التاريخي من العمل الأهلي.

شرعية المنظمات الأهلية الفلسطينية

ربما يسأل سائل لماذا تشكل شرعية المؤسسة الأهلية محل جدال؟ أليست مؤسسة (لا دولانية) بمعنى أنها مؤسسة خاصة، مستقلة عن الدولة نسبياً وهي تشبه في دورها دور أي مؤسسة من مؤسسات القطاع الخاص. وبالتالي فهي لا تحتاج إلى تبرير شرعيتها؟

هنا يتفق كثير من الخبراء على أن تنظير شرعية العمل الأهلي ومؤسساته لا زال يعاني فقراً. وأن هذا الفقر ناتج عن عدم الاهتمام بمصادر الشرعية لمؤسسات العمل الأهلي. إلا من خلال الجانب الإجرائي المتعلق بوجود قانون ينظم العمل الأهلي ومؤسساته أو عدمه. هذا من جهة. فيما يكتفي آخرون بأن الحريات التي تفرضها المواطنة والدولة الديمقراطية التي تقتضي حرية التعبير والتنظيم الاجتماعي تكفي وحدها لتبرير شرعية وجود المؤسسة الأهلية^(٥).

ويرى فيدر أن تخليف الدولة لفرغات ناجمة عن التطور السريع تكنولوجيا والتدفق الهائل للمعلومات. وتوسع الحاجات الإنسانية. دفع الجمهور إلى المبادرة للمنها من خلال التعبئة والتنظيم للمجالات المختلفة لتحقيق وعي عام بضرورة ملء الفراغ. وبالتالي أصبحت المؤسسات الأهلية تقوم بأدوار عامة وتتدخل في حياة البشر. باعتبارها مؤسسات ضرورية. وهي بالتالي تختلف عن الدولة. كما أنها تختلف عن الشركة. فيما يشكل التطوع السمة الأساسية لعملها. بمعنى أن قيام المؤسسة الأهلية نابع من دافع أخلاقي/اجتماعي مستند إلى وعي بحاجة اجتماعية يجب تلبيتها في المجتمع. هنا يرى ديفيد بيتهم أن البعد الأخلاقي القائم على المثل

العليا هو البعد التبريري الأبرز بضرورة وشرعية العمل الأهلي. وقد صنف بيتهام ثلاث مستويات من شرعية مؤسسات العمل الأهلي هي:

- أ- المستوى الأخلاقي القيمي القائم على مثل عليا تدفع أفراداً يحملون قناعات وقيم نحو التطوع في الخدمة العامة وتلبية احتياجات ذاتية لهم. عبر تلبية متطلبات عامة.
- ب- المستوى الاجتماعي القائم على وعي الحاجة الاجتماعية للنشاط العام.
- ت- المستوى القانوني^(١)

أما ميشيل ادوارز من البنك الدولي فيرى في الحرية والحقوق الأساسية المصدر الأهم من مصادر شرعية المؤسسات الأهلية. ويرى أن شرعية أي مؤسسة أهلية مبنية على:

- ١- الحق في عمل ما تعمله أو تقول ما تقوله (الحرية).
- ٢- الشرعية القائمة على التمثيل القطاعي.
- ٣- الشرعية القائمة على نتائج وتأثير العمل في المجتمع.

ويعتبر ادوارد أن المصدر الثالث من مصادر الشرعية هو الأهم لأنه يقيس العمل بالنتائج بمعنى أنه يفحص «تقديم المؤسسة لما تدعي من خدمة أو نشاط»^٧. ويضيف هوجو سليم مصدراً أساسياً من مصادر شرعية المؤسسة الأهلية وهو الدعم المباشر من الجمهور المستهدف. ومن أعضاء المؤسسة. ويشترط استمرار الشرعية بالأداء الجيد والتأثير في المجتمع وبالنتائج التي يحرزها نشاط المؤسسة معتمداً أربعة عوامل تبرز هذه الشرعية هي:

- ١- المصداقية
- ٢- السمعة
- ٣- الثقة
- ٤- الانخراط في المجتمع^(٨).

ibd ٦

«Michael Edwards ,Are NGOs Overrated? Why and How to Say «No

[١] The World Bank, Washington DC

ibd ٧

ما سلف يمكن الاتفاق مع سارة لستر أن شرعية المنظمات الأهلية ليست قضية تقنية، بل أنها متعلقة بالبناء المجتمعي الذي يقوم على^(٨)

- أ- الأفراد الذين يشكلون المؤسسة الأهلية، طبيعتهم ومواقفهم وأهدافهم.
- ب- الأهداف التي تسعى المؤسسة إلى تحقيقها.
- ج- الآلية التي تبنى وتدار بها المؤسسة.

وهنا يمكن إضافة ثلاث نقاط أخرى للأسس التي تقوم عليها الشرعية وهما:

- ١- الجمهور المستهدف للمؤسسة.
- ٢- البرنامج والحاجة الاجتماعية له.
- ٣- درجة مشاركة الجمهور المستهدف في البرنامج والحاجة الاجتماعية له.

بعد هذا الاستعراض النظري يمكن بناء معايير حدد شرعية المؤسسة الأهلية بشكل عام كالتالي:

أولاً: البعد الأخلاقي/القيمي:

يتعلق البعد الأخلاقي بوجود أفراد في مجتمع معين تكونت لديهم مواقف وأفكار يسعون لتطبيقها وهي مواقف وأفكار لا تلزم مؤسسة رسمية كالدولة، ولا يهتم بها القطاع الربحي الخاص. وبالتالي يتطوع هؤلاء الأفراد من أجل تحقيق أهداف معينة مبنية على منطلقات وقناعات يتفقون عليها وتضمنها الحقوق الأساسية للأفراد والجماعات من خلال المواطنة.

ثانياً: البعد الاجتماعي:

وهو يقوم على الحاجة الاجتماعية لتلبية شروط حياة أفضل أو له نظرات أغفلتها الدولة أو أنها لا تستطيع تلبيتها. وهذا البعد يتضمن:

- أ- شرعية التمثيل القطاعي (عمال، معلمين، أطفال..الخ).
- ب- شرعية الأهداف والبرامج.
- ث- شرعية مستمدة من التأثير الاجتماعي للنشاط ونتائجه في تحسين شروط الحياة.

Sarah Lister, NGO Legitimacy, Technical Issue or Social Construct?, Institute of Development Studies, UK

ثالثا: البعد العملياتي:

ويشتمل هذا البعد على:

- أ- الآلية التي تبنى وتدار بها المؤسسة.
- ب- طريقة إشراك الجمهور المستهدف في قرار المؤسسة.
- ج- تقييم نشاط المؤسسة وأثره الاجتماعي.

رابعا: البعد الإجرائي القانوني:

وهو بعد يشكل نتاجا لوجود العمل الأهلي أكثر من كونه سببا لولادته. وبالتالي فهو بعد إجرائي ينظم ما هو قائم، ويحدد الشروط والعوامل التي تضع المؤسسة في إطار يمكن من خلاله مساءلتها ومحاسبتها. كما يوفر للمؤسسة لائحة حقوق وواجبات تعمل في إطارها. وينظم العلاقة بين الدولة ومؤسسات العمل الأهلي، بما يضمن تنسيقا وتفاعلا بين هذه المؤسسات وجهاز الحكم الرسمي. أن البعد التشريعي في شرعية المؤسسات الأهلية يجعل من هذه المؤسسات كيانات قابلة للرقابة والمساءلة، إلى جانب ضمان الحفاظ على استقلاليتها وإدارتها الذاتية. وبهذا فإن القانون هنا يشكل ترجمة لرؤية المجتمع حول دور مؤسسات العمل الأهلي، ومكانتها في المجتمع وفي نظام الحكم ككل. أنه ليس أداة لعقاب هذه المؤسسات ولكنه أداة لضبط وتنظيم عملها. ومجالاته ومراقبة نشاطاتها. إضافة إلى فحص آليات عملها وإدارتها جزء من المال العام الذي تحصل عليه سواء من الخزينة أن تم ذلك، أم من التبرعات العامة والتمويل الخارجي. في الختام فإن شرعية المؤسسة الأهلية على المستوى النظري. تنبع أساسا من موقف قيمى يؤمن بالحرية وحقوق المواطنة. وتبنى على حاجة اجتماعية مشتركة في التطوع وسد ثغرات ناجمة عن تطور المجتمع. وينتج عنها آليات لبناء هذه المؤسسة وأساليب لإدارتها. وللتفاعل مع المجتمع. وفي النهاية يأتي القانون لينظم ذلك في إطار حقوق وواجبات وشروط تجعل من المؤسسة الأهلية كيانا يخضع للمحاسبة والمساءلة، بما يوفر لها إمكانية الاستدامة أو التحلل. وهنا يمكن القول أن التطورات السريعة التي حدثت اثر العولمة، وسيادة اقتصاد السوق. وتدفق المعلومات الهائلة... الخ من هذه المظاهر. التي صاحبها دعوات عالية نحو الديمقراطية وتقليص دور الدولة. وعولمة التمويل الدولي قد وسع من مجالات عمل المؤسسات الأهلية وزاد من نشاطها. لكن يبقى السؤال الأهم وهو من يحرك المؤسسات الأهلية؟ ومن يمولها ومن يسألها؟

مؤسسات العمل الأهلي الفلسطيني ومصادر الشرعية

أسهم غياب مؤسسات الدولة، والصراع من أجل الاستقلال الوطني الفلسطيني في أنشاء العديد من المؤسسات الأهلية، وسبب حظر الاحتلال العسكري الإسرائيلي لنشاط الأحزاب السياسية في بناء منظمات مجتمع مدني مختلفة الأهداف، جهدت في تعبئة المجتمع الفلسطيني في منظمات جماهيرية، وجمعيات ونقابات، قادت معظم النشاطات في سبعينيات وثمانينات القرن المنصرم، وتحولت بعض هذه المنظمات إلى مؤسسات أهلية وجمعيات متخصصة، خاصة في ظل قيام السلطة الوطنية الفلسطينية اثر اتفاق أوسلو حيث تم بروز عدد متزايد من المؤسسات الأهلية الحديثة والمتخصصة وذات الطابع المهني. ترافق هذا التكاثر مع تدفق التمويل الخارجي لنشاط هذه المؤسسات، لتحل محل المنظمات الجماهيرية، لكن هذه الظاهرة حملت معها أوجهاً سلبية أحياناً، كانت سببا في توجيه نقد عال لها مثل «الرواتب العالية» نمط الحياة، العلاقة مع المانحين، العلاقة مع المجتمع» لدرجة باتت هذه المؤسسات تواجه أزمة جدية في شرعيتها^(٩).

أن سؤال شرعية المؤسسة الفلسطينية له خصوصيته النابعة من خصوصية الحالة الفلسطينية، ومن هنا ربما يكون من الايجابي للمؤسسة الأهلية في الزمن السابق غياب سلطة دولة أعطتها مزيدا من الحرية في العمل، كما جعلتها أحيانا أكثر ديمقراطية، وأكثر تمتعا بالشرعية الشعبية الناشئة عن الانخراط في مواجهة الاحتلال، وتقديم الخدمات للجمهور في ظل احتلال قلص إلى ابعد حد من خدماته للمواطنين، رغم نهبه لأموال الضرائب والموارد الوطنية. هنا لا بد من التطرق في ضوء المقدمة النظرية السابقة إلى شرعية المؤسسة الأهلية الفلسطينية ومصادرها:

أولا: البعد التاريخي الوطني:

يشكل تأسيس المنظمات الأهلية الفلسطينية، قبل تشكل الدولة وانخراطها في العمل الوطني الفلسطيني، أو أن بعضها قد بني بمبادرة قوى سياسية مناضلة، مصدرا من مصادر شرعية هذه المنظمات، فهي شرعية تاريخية لأنها

(٩) Roland dittel، تقييم عن اداء منظمة نسوية فلسطينية، مشروع مشترك بين مؤسسة كيرفي واسترو الاممائية واتحاد لجان المرأة الفلسطينية، ٢٠٠٥.

بادرت إلى القيام بنشاط مجتمعي وسياسي حافظ على الهوية، ونشط الوعي الوطني. ونظم بنى اجتماعية في خضم الصراع. وفي خدمة القضية الوطنية في ظل غياب دولة تعبر عن السيادة الوطنية، وتحمل أعباء قامت ببعضها هذه المنظمات. من جانب. ومن جانب آخر فإن انبثاق بعضها عن ائتلاف وطني، أو عن فصل محدد أعطهاها شرعية العمل والوجود. مستقبة ذلك من الدور الوطني للفصيل نفسه ومن مكانته في الحركة الوطنية الفلسطينية.

أن كثيرا من مؤسسي المنظمات الأهلية الفلسطينية، يستندون إلى هذه الشرعية كمبرر للدور الاجتماعي والسياسي الذي يلعبونه، كما أن هذه المنظمات استخدمت أحيانا واجهة لممارسة بعض قياداتها لدور سياسي معلن. حتى أن بعضها حديثا أعاد الكرة وأنتقل من تشكيل المنظمة خارج الحزب وبناء إطار سياسي جديد من خلال المنظمة الأهلية وربما بالاستناد إلى مقدراتها.

أن محددات الشرعية في هذا البعد تبقى رجراجة وغير واضحة المعالم، حيث أن الشرعية الوطنية في ظل التعدد السياسي الفلسطيني، مضافا إليها الشرعية التاريخية، يمكن أن تسمح لبعض المنظمات الأهلية أن تبرر نفسها بها، فيما تكون بعض أجنداتها مخبأة، أو تهدف إلى تخريب وطني، كما يمكن القول أن السمعة الوطنية لبعض المؤسسات يمكن أن تغطي على حالات فساد معيشة فيها أو غياب ديمقراطية في بنائها.

فالشرعية الوطنية والتاريخية، تحمل في طياتها محاذير الاستقواء بها على شرعية القانون. أو جعل من دورها التاريخي مبررا لقيامها بنشاطات أو ممارسة إدارية غير صالحة. ولهذا فإن هناك ضرورة لفحص هذه الشرعية وإعادة مواءمتها بالقانون، وبما ينظم المؤسسة وفق هذا القانون، ويجعلها في إطار رقابي سليم.

ثانيا: البعد الأخلاقي القيمي:

ينطلق البعد القيمي كمصدر من مصادر شرعية المؤسسة الأهلية الفلسطينية من مستويين:

1- مستوى قيم الحرية والاستقلال الوطني وبناء مجتمع ودولة فلسطينية ديمقراطية، مقاومة الاحتلال والنضال ضد خطيم الشخصية الوطنية، وأشكال القمع الاحتلالي على مختلف الصعد النفسية والاجتماعية والاقتصادية والخدماتية...الخ. وقد عاجناه سابقا في البعد الوطني كمصدر من مصادر الشرعية.

2- مستوى القيم المجتمعية الراسخة في المجتمع مثل التعاون كحالة ايجابية والذي أبرز في سبعينات وثمانينات القرن المنصرم ظاهرة

لجان العمل التطوعي على مختلف أجهاتها، تماما كما افرز جمعيات خيرية بعد العام ١٩٤٨ ونكبته والتي تصدت لعمليات إغاثة ومساعدة للاجئين. والانتماء الطائفي أو القبلي والدفاع عنه كحالة سلبية، حيث برزت جمعيات وأطر أهلية ذات بعد طائفي أو قبلي أو جهوي في فترات محددة. إلا أن بعض هذه الجمعيات قد تحولت إلى مؤسسات عامة بعيدا عن الطائفة أو القبيلة أو الجهة أو أنها اندثرت وتحللت مع التطور في المجتمع ومع التحولات السياسية التي فرضت الولاء الوطني. وفي إطار تطور المجتمع برزت حاجات أخرى ذات بعد أخلاقي، فمثلا لا زال القانون يعاقب عقوبات مختلفة للقتل على خلفية الثأر أو على خلفية شرف العائلة، فيما كان الوقوف ضد هذه الأمور معيبة أخلاقية. أصبح الآن أمرا يمكن الحديث عنه وبصوت عال. عدا عن جمعيات تصدت لموضوع العنف الأسري..

إذن هنا فالمنطلق القيمي الأخلاقي لتأسيس منظمة أهلية هو منطلق نسبي محكوم بمستوى تطور الثقافة المجتمعية ومستوى الحراك في القيم والاتجاهات، فيما بات من الثابت وعلى مر العقود الماضية ترسخ قيمة الكرامة الوطنية والدفاع عنها.

لقد شكل وجود احتلال مع غياب مؤسسات دولة دافعا لبروز قيم واتجاهات مجتمعية عامة رافضة لهذا الاحتلال، ومستعدة لمقاومته بأشكال مختلفة، وتعدى الأمر الرفض القيمي الفردي والمبعثر إلى عمل منظم ناتج عن هذه القيم عبر قيام مؤسسات أهلية متعددة الأغراض، ثقافية أو اجتماعية أو رياضية، أو خيرية إغاثية.

ومع قيام السلطة الوطنية الفلسطينية، مترافقا مع عملية تغيير في النظام الدولي، أعطى الأولوية للبناء الديمقراطي ومفاهيم الحكم الصالح والإدارة الرشيدة، والمواطنة وحقوق الإنسان، والتثقيف المدني، أصبحت الديمقراطية قيمة ملموسة ومعيارا من معايير الحكم على مستقبل السلطة الوليدة، من هنا نشطت مؤسسات استندت في شرعية عملها إلى قيم العمل الديمقراطي والمساواة وغيرها من القيم لتعمل في وسط جديد عليها مؤسسيا، وباتت تبرر وجودها بأنها تدافع عن حقوق إنسانية أساسية.

ثالثا: البعد الاجتماعي:

هنا يظهر دور غياب الدولة، كما تظهر الحاجة الاجتماعية كمصدر من مصادر شرعية المؤسسة الأهلية الفلسطينية، ففي ظل مجتمع يعيش تحت احتلال

إجلائى، واستيطانى، دمر كل مقومات بناء دولة، وفى ظل سلطة وطنية محدودة الصلاحيات مترافقة مع عدم وجود سيادة على بعض المناطق برزت الحاجة للمنظمة الأهلية، ويظهر البعد الاجتماعى لشرعية المؤسسة الأهلية من خلال الأدوار التالية:

- ١- سياسى وطنى متعلق بالاحتلال الإسرائيلى ومقاومة التأثيرات الاجتماعية له.
- ٢- عدم قدرة السلطة الوليدة على تلبية كافة الاحتياجات الاجتماعية.
- ٣- ضرورة وجود مشاركة اجتماعية فى صنع القرار، والتأثير على السياسات العامة.
- وذلك من خلال الوصول للقطاعات الاجتماعية المعنية والنجاح فى بناء الحركات الاجتماعية.
- ٤- المراقبة والمساءلة والمحاسبة والتعبئة والضغط.
- ٥- وجود قطاع اجتماعى، أو كل المجتمع كفئة مستهدفة تحتاج إلى خدمات هذه المؤسسات فى ظل ضعف السلطة أو قمع الاحتلال.

وتعمل المؤسسات الأهلية الفلسطينية فى إطار سياسى حكمه تعددية هشة، تعمل فى إطار حالة استقطاب ثنائى تزيد من تهميش المجتمع المدنى، وفيما يخص إطارها الاجتماعى فهو بنية انتقالية بين التقليدية (العائلية/الجهوية) والحديثة، تتعايش فيها قيم مختلفة بين السلفية وتقليد الغرب، بين الجماعية والفردية، بين تحرير المرأة والحفاظ على وضعها، وفى هذه البيئة تنوعت المؤسسات الأهلية بتنوع المجتمع^(١).

هنا يمكن تصنيف المؤسسات الأهلية الفلسطينية على ضوء الأهداف إلى:

- أ- مؤسسات اغاثية خيرية «جمعيات خيرية» وهي أقدم المؤسسات فى فلسطين واتخذت من مساعدات الأسر الفقيرة ومنهج «الإحسان» وسيلة لعملها وقد لبت حاجات اجتماعية ولا زالت تلبى ذلك.
- ب- منظمات دعاوية وتعبئة ودفاع وهي منظمات حديثة نشأت بعد الانتفاضة الأولى أو إبانها، وتشمل مراكز بحث، ومؤسسات حقوق إنسان، ومراكز توعية بالديمقراطية... الخ وعبرت عن ضرورة بناء وعي ديمقراطى وطنى.
- ج- مؤسسات تنهوية، وأغلبها مؤسسات تحولت من المنظمات الجماهيرية

١٠ حسن لدادوة، مصدر سبق ذكره ٢٠٠١

بإتجاه المؤسسة وهدفت إلى تقديم خدمات تنموية في مجال الصحة والزراعة والتعليم... الخ ومارست دورها في ظل غياب خطة تنموية متكاملة للسلطة الوطنية.

رابعاً: البعد العملياتي:

كيف نشأت المؤسسة الأهلية في فلسطين؟ إذا نظرنا لذلك نجد أنها تمت على مراحل في البداية نشأت من خلال تطوع أفراد للعمل الخيري، وتجنيد التمويل لصالح مساعدة أسر فقيرة. أو طلبة يدرسون في الخارج... الخ. وكان جل الاعتماد في هذا المجال على هيئة عامة عضويتها مسجلة ويمكن توسيعها. فيما كان تمويلها يعتمد على تبرعات محلية أو عربية، أو دولية بحيث تعددت مصادر تمويلها. وكانت الهيئات الإدارية لهذه المؤسسات تنتخب من الهيئة العامة دورياً إلى حد كبير.

ثم نشأت لدينا بعد ذلك مؤسسات حديثة تقوم على أساس عضوية عامة محدودة جداً. ومجالس إدارات، أو أمناء محدودون. وطاقم إداري صغير. يقوم بتسيير أمور المؤسسة حسب حجمها ونشاطها وامتدادها وأغلب الجمعيات الخيرية تجدها مناطقية أو محلية ضيقة. فيما تتركز المؤسسات الحديثة في المدن المركزية وغالباً إما في رام الله أو غزة. بعضها له فروع في المدن وبعضها يقتصر وجوده على المركز.

وحتى الآن لا يمكن إيجاد آلية واحدة لتشكيل مؤسسة حديثة. بمعنى كيفية تحول الفكرة إلى واقع مؤسسي. فهناك آلية اجتماع لأفراد كهيئة تأسيسية، وتعيين مدير عام. وهناك مؤسس فرد حصل على التمويل وكون هيئة إدارة، وسار بالمؤسسة. فيما يندر أن تجد مؤسسة تشكلت نتيجة التفاعل بين جمهور المستفيدين والمبادرين.

أما على صعيد طريقة إشراك الجمهور المستهدف في قرارات المؤسسة، فإن ذلك غير واضح حتى الآن. فقيادة هذه المؤسسات تخلو من عضوية جمهور المستفيدين. كذلك فإن المؤسسات تطرح على الجمهور المستفيد برامج تكون قد أعدت سلفاً. ووافق عليها الممول الأجنبي. فيما يجري بعدها إجراء ورشات العمل وتحديد الاحتياجات في مرحلة التنفيذ والذي غالباً ما يكون فيه الجمهور المستفيد موضوعياً أكثر منه ذات فاعلية في هذه العملية.

أن آلية تخطيط البرامج. وتنفيذها في المؤسسات الأهلية تخضع أولاً لاستشعار اتجاهات الممول الأجنبي والسعي لتحصيل الموافقة على المقترحات التمويلية. فيما تأتي الخطوات التنفيذية بعدها. ويصبح الجمهور المستفيد متلقياً لبرامج

ربما تعبر عن حاجاته وذلك لكثرة الحاجات التي ينوء بها المجتمع الفلسطيني، لكنها ربما لا تكون من ضمن أولوياته.

وبالنسبة للعائد الاجتماعي لنشاط المؤسسة الأهلية وبرامجها، فهو العامل الحاسم في تحديد الشرعية غير الإجرائية للمؤسسة. فالأمور تقاس بنتائجها العملية الملموسة والقابلة للقياس كتحسين في ظروف حياة الجمهور المستفيد، فالنظرة العامة السائدة في المجتمع الفلسطيني تجاه المؤسسات الأهلية لا زالت نظرة سلبية، حيث ينظر إليها كمجرد مزود للخدمات ووسيط للممول الأجنبي في تزويد هذه الخدمة، أو أنها ناقلة لثقافة غريبة عن نسيج المجتمع وثقافته أو أنها شكلت فئة خاصة من فئات المجتمع الفلسطيني لها نمط حياتها الخاص وعلاقاتها الخاصة غير المتفاعلة مع المجتمع نفسه. وهذا ما أظهرته نتائج الانتخابات التشريعية الفلسطينية الأخيرة، حيث فشلت العديد من رؤوس وقادة المؤسسات الأهلية من رشحوا أنفسهم في الوصول إلى مقاعد المجلس، فيما لم تحظى قوائم قادها رؤساء منظمات أهلية ذات سمعة واسعة بأكثر من مقعدين. هذا رغم كم الأموال الهائل الذي استثمر في قضايا تعليم الديمقراطية والمجتمع المدني ... الخ. فقد أثبتت نتائج الانتخابات الأخيرة أن العائد الاجتماعي من الاستثمار الهائل في هذا المجال لم يؤت أكله في المجال السياسي أو حتى التأثير الاجتماعي. وهذا دليل على أن المجتمع لم يزل غير معني بشرعية هذه المؤسسات بقدر ما هو معني بالخدمات الملموسة التي تلامس أولوياته والتي تقدمها هذه المؤسسات.

أن ما قاله ريكس برينان عام ١٩٩٧ في مقالة له حول دور التمويل الأجنبي في فلسطين يثبت باللموس حقيقة ضعف تأثير هذه المنظمات، فقد شكك ريكس برتيان في أن "تمويل السلام" عبر المؤسسات الأهلية لا زال يتنافى مع أولويات المجتمع الفلسطيني.

العلاقة مع الجمهور المستهدف ومع الممولين

يتعلق أداء المؤسسات الأهلية الفلسطينية أساساً ليس فقط في إدارتها للمؤسسة، وإنما في علاقتها بجمهور المستفيدين وبالممولين، إضافة إلى درجة التعاون والتنسيق فيما بينها والتقاطعات المختلفة بين برامجها. تحكم علاقة المؤسسة الأهلية بجمهور التمويل علاقة أخرى غير مباشرة، وهي العلاقة بين المؤسسة والممول. فالتمويل عادة هو تمويل أجنبي، إما حكومي، أو أهلي، وبالتالي فإن تحديد الاحتياجات لا يتم وفق آلية عادية ينطلق من جمهور المستفيدين بل أنه يأتي أولاً من قراءة «ذكية» لتوجهات الممول. هذه القراءة هي التي تحدد عرض المشروع على الممول شكله وجوهره وبما يتطابق مع التوجه العام للممول.

ينتج عن ذلك أعراف مختلفة، حيث يكون هناك أكثر من «ذكي واحد» يقدمون عروضاً لمشاريع متشابهة إلى مولين إما متشابهين أو نفس الممول. الأمر الذي ينتج عنه تشابه في البرامج وتشابه في الجمهور المستهدف، فيما لا يحكم العلاقة بين المؤسستين الحاصلتين على التمويل علاقة تنسيق أو تعاون في تنفيذ البرامج المتشابهة، بل يحكمها التنافس فإذا كان توجه الممولين نحو الشباب وفي زاوية محددة من حاجات الشباب، نجد أن هذه الزاوية تطرق من أكثر من مؤسسة من خلال برامج إما التدريب أو التطوير المؤسسي مثلاً ويتركز الجهد في هذا المجال فيما هناك أكثر من زاوية يمكن التطرق لها لكن الممول هنا يفرض أجندته وتصبح المؤسسة مجرد وكيل ومستجيب سلبي لتوجهاته، حيث لا يجري نقاش معمق مع الممولين حول تعدد الاحتياجات المحلية والتنسيق لأجل تنوع المشاريع. وإذا تم تفريع التوجهات وتعددتها لدى الممول وتمكنت أكثر من مؤسسة من الحصول على تمويل في جانب معين، فإن التنسيق وتبادل المعلومات بين المؤسسات الحاصلة على التمويل يكون شبه معدوم، وهذا يؤدي إلى تشتيت الجهد، وفوضى في التوجه لنفس المجموعة المستهدفة.

أما الجمهور فيصبح متلق للمشاريع وفق خطط وبرامج مرسومة مسبقاً، ويكتفي هذا الجمهور بما يقدم له باعتبارها مساعدات تسد حاجات معينة عنده وإن كانت لا تقع ضمن أولوياته المباشرة. وقد أشار استطلاعاً أجراه ائتلاف أمان أن ٣٨,٣٪ من الباحثين، وأن مشاريع وبرامج المؤسسات الأهلية الفلسطينية، لا تلبي احتياجات وأولويات المجتمع، بينما رأى ٤٣,٣٪ أنها تلبية بشكل قليل هذه

الاحتياجات والأولويات^(١١). بمعنى أن أكثر من ٧٠٪ من المبحوثين غير راضين عن أداء هذه المؤسسات. وهو ما يثير تساؤلاً مشروعاً حول دور هذه المؤسسات في المجتمع. فيما يرى ٣٦,٣٪ أن الممولين هم الجهة الرئيسة التي تحدد أولويات وبرامج عمل المؤسسات الأهلية. بينما حددت المؤسسات الأهلية كجهة رابعة من بين جهات تحديد الأولويات وبلغت نسبة المبحوثين في هذا الجانب ١٦,٢٪^(١٢)

تجري عادة ورشات عمل، وأشكال مختلفة من العصف الذهني لتحديد الاحتياجات مع فئات مستهدفة لكنها تكون عادة للبحث في تعديل البرنامج الموضوع سلفاً وضمن تفاصيل صغيرة لا تؤثر كثيراً في جوهر المشروع نفسه. بعد ذلك لا يتم إشراك الجمهور في متابعة وإدارة المشروع. وبعد أن يتم تنفيذ المشروع وتقييمه تنتهي علاقة المؤسسة بالجمهور نفسه. حيث لا يتم إحداث عملية تراكمية ومتابعة دائمة لما تم تنفيذه. بل ربما يتم التوجه لنفس الجمهور ببرنامج آخر مختلف لا يرتبط مباشرة بالبرنامج السابق أي أن ما يجري ليس تراكماً وإنما تكديس يشتت الفائدة، ولا يبني تنمية مستدامة وقدرة على تطوير مبادرة الجمهور.

أن سؤال الشرعية هنا هو إذا كان الجمهور هو موضوع تنفيذ البرامج فلماذا لا يتم إشراكه في التخطيط والإدارة والتنفيذ والمتابعة؟ وهو ما لا يتم في غالبية البرامج حيث تنقطع العلاقة بمجرد انتهاء المشروع.

تعددية تنافسية وتشابه البرامج:

ليس العيب في التعددية للمؤسسات في نفس مجال العمل. لكننا نجد تعددية بمستويين فمؤسسة تعنى بالديمقراطية تعمل في مجال الشباب. وتعمل في مجال الصحة النفسية وغيرها من المجالات. فيما نجد مؤسسة للتنمية المجتمعية تتنافس مع مؤسسة أخرى شبيهة في برنامج متشابه يحكم ذلك في العادة اختلاف الممول. وليس اختلاف زاوية الدخول إلى البرنامج. ويحكم هذا الموضوع اتجاهات التمويل من جهة، وما يعرف بـ «الموضة» فإدراك اتجاه التمويل يدفع المؤسسات إلى طرح برامج لأكثر من مصدر تمويلي ولكن في نفس الاتجاه فيما لا يجري التفاوض مع الممولين على تنسيق الجهد والتمويل في مشاريع متكاملة. الأمر الذي لا يخلق تنوعاً كما لا يخلق تراكماً في مجال من المجالات يؤدي إلى تغيير في الأوضاع أو الاتجاهات أو القيم التي يمكن أن تخلق حالة مجتمعية جديدة.

لقد تم صرف ملايين الدولارات على مشاريع الديمقراطية والتثقيف المدني لكن ذلك لم ينتج حركة اجتماعية واضحة ناجمة عن تنفيذ مثل هذه البرامج كما لم تنتج

١١ أمات، استطلاع. حزيران ٢٠٠٦
١٢ نفس المصدر

تأثيرات في أوساط الأحزاب أو المنظمات المجتمعية الواسعة، يمكن لسهه في تغير في اتجاهات العمل أو اتجاهات النشاط.

أن التنافس وعدم التنسيق يدفع هنا نحو إشكالية التأثير في المجتمع، فالتدفق الهائل للمشاريع المتشابهة لا يعني تركيزا للطاقة التمويلية وما ينتج عنها من برامج في اتجاه مرسوم سلفا وبناءا على خطة بقدر ما هو إدارة لموارد تم الحصول عليها ويجب أنفاقها بأي وسيلة وهذا ما يعني أن شرعية المنظمة الأهلية تصبح موضع تساؤل إذ هي لم تبرر ضرورة وجودها من خلال تأثير برامجها أو من خلال تعاونها وتنسيقها مع مؤسسات أخرى.

حجم الصرف على المشروع مقابل إدارته:

نظريا تتميز المؤسسات الأهلية عن القطاع العام، بصغر حجم الجهاز الإداري والمصروفات التشغيلية، بالنسبة لتنفيذ نفس المشروع. هذه الميزة تعطيها أفضلية في تنفيذ مشاريع صغيرة ومتوسطة ومحدودة الزمن، وبالتالي يلجأ إليها في هذا المجال أكثر من المؤسسة الحكومية . وفي فلسطين، نجد أن الوضع يختلف فكثيرا ما تآكل المصاريف والنفقات التشغيلية الجزء الأكبر من موازنة المشروع، فيما يحصل التنفيذ على نسبة صغيرة منه، وتذهب النفقات الإدارية والتشغيلية عادة على شكل رواتب ومكافآت الخبراء، وأجور قاعات ومواصلات، وإذا تم استقدام خبير أجنبي أو مقيم للمشروع فان ذلك يعني زيادة هائلة في المصروفات الأمر الذي يسود في غالبية المؤسسات الأهلية الفلسطينية ويترك أثره على جدوى المشروع وعدد المستفيدين منه.

أن النجاعة المطلوبة في الإدارة والتي تعتمد على مبدأ تقليص النفقات إلى اقل قدر ممكن مع تعظيم المردود، لا تزال موضع شك في المؤسسات الأهلية الفلسطينية، وهذا يجعل من شرعيتها محل سؤال، وأمرا يخضع لجدال ونقاش من اجل التصحيح.

شكل العلاقة مع الممول:

يحكم شكل العلاقة مع الممول متغيرات مثل نوعية الدعم والجهة الممولة، وبالنظر إلى المؤسسات الأهلية الفلسطينية، نجد أن غالبية مموليها هم أجانب بمعنى غير عرب وغير فلسطينيين، وتبين أن الدعم المحلي قليل وهو يعتمد على تبرعات مقطوعة أو هبات ووصايا . أما الدعم العربي فيندر أيضا وهو منقطع

كما أن سمات الدعم المحلي والعربي هو عدم وجود رقابة أو مشاركة في تحديد البرامج أو تقديم خبراء واستشارات. ويقتصر على تقديم الهبة أو المنحة أو الوصية للمؤسسة فيما تكون الرقابة على صرف هذه الهبة معنوية وضعيفة، بحكم عدم ديمومتها، وغياب ثقافة التبرع لمؤسسات أهلية أو تبني مثل هذه المؤسسات من القطاع الخاص المحلي. حيث تحبذ مؤسسات القطاع الخاص المحلي رعاية أنشطة واسعة وعمامة تخلق لها رواجاً وانتشاراً.

أما على صعيد التمويل الأجنبي، فيظهر أن غالبية المؤسسات الأهلية الفلسطينية تتلقى تمويلاً أجنبياً إما حكومياً أو غير حكومياً أو دولياً. هذا التمويل يخضع لشروط تترجم في آليات مثل المشاركة في تحديد البرامج وتقديم خبراء ومستشارين وتأهيل وتدريب، فيما أغلبية التمويل لا تقدم لبرامج محددة أو نوع من المشاركة على قدم المساواة في تبني قضية إستراتيجية.

هذه الأشكال التمويلية تضع علامة استفهام على نشاط المؤسسة، وتراكم إنجازاتها، وحتى تخصصها، حيث تتبع المؤسسة الجهات التمويل، ولا تحدد البرامج الإستراتيجية التي يمكن جلب التمويل لها، وهو ما يشكل سيرا عكسياً وبإجاه رغبة الممول. كما يضع شرعية المؤسسة في الميزان، فهي هنا مقاول مشاريع، أكثر منها دارس للاحتياجات ومشارك للجمهور، ولها نظرة إستراتيجية لدور متخصص تقوم به.

حالة التشبيك بين المؤسسات الأهلية:

يمكن هنا تقسيم العلاقة فيما بين المؤسسات الأهلية الفلسطينية، إلى التشبيك بمعنى التواجد ضمن اتحاد محدد العضوية والحقوق والواجبات، والتعاون بمعنى القيام بأعمال مشتركة، والتنسيق القائم على تبادل المعلومات والتشاور والذي يشكل أدنى مستوى للعلاقة. هنا نجد أن التشاور هو العلاقة السائدة بين هذه المؤسسات فيما يعتبر التنسيق أو التعاون أدنى من التشاور في الانتشار بين المنظمات الأهلية. أما التشبيك فهو حالة كمية بمعنى أن هذه المؤسسات هي أعضاء في اتحادات مثل شبكة المنظمات الأهلية الفلسطينية، أو الاتحاد الوطني للمؤسسات الأهلية، أو اتحاد الجمعيات الخيرية، ولكن هذه العضوية لا تزال حتى الآن غير منشطة بحكم محاولات كل مؤسسة التكتم على طريقة أدائها من جهة، وعلى ما يمتلكه من معلومات من جهة أخرى. عدا عن أن شروط التمويل أحيانا لا تسمح بالتشبيك، أو أن العضوية في شبكة أو اتحاد لا تساعد على الوصول إلى

مصادر تمويل. وهذا يعني أن وضع المؤسسات الأهلية على صعيد العلاقات فيما بينها لا زال في أدنى حدوده وأنه غير قائم على فهم لدور مجتمعي و وطني عام لهذه المؤسسات ويتم التعبير عنه من خلال هذه التجمعات الأهلية^(١٣).

وعلى الصعيد الوطني نجد أن اغلب العلاقات بين المنظمات الأهلية، هي علاقات محلية مناطقية فيما بندر التعاون القطاعي أو التنسيق على مستوى وطني، وهذا يكشف جهد هذه المؤسسات مع الاحتفاظ بسرية علاقاتها التمويلية، والحرص على بقاء المؤسسة أكثر من النشاط الوطني العام، وهو ما يضرب شرعيتها في مبدأ مهم وهو التأثير في المجتمع.

حالة العلاقة مع السلطة:

كل مؤسسات العمل الأهلي الفلسطيني تعتبر علاقتها المباشرة مع السلطة هي علاقة محكومة بالقانون، والعلاقة القانونية هي السائدة بين أماط العلاقات بين المؤسسات الأهلية والسلطة. فالتشبيك ضمن هيئات مؤسسة مع السلطة غير منتشر بين المنظمات الأهلية كعلاقة. كذلك علاقة التعاون ضمن أعمال مشتركة فيما تلي العلاقة القانونية علاقة التنسيق والتشاور والتي تشكل أدنى مستوى العلاقات.

وتظهر السلطة كشريك تنفيذي في مشاريع، فيما بندر وجودها كشريك في التخطيط ويكاد يتقدم في التمويل، ويتركز نطاق علاقة المؤسسات الأهلية مع السلطة في التنسيق القطاعي، والتأثير في السياسات العامة، بينما لا زالت تشكل علاقة المؤسسات الأهلية مع المجلس التشريعي العلاقة الأقوى.

ومنذ قيام السلطة الوطنية ساد جو من الشك والتشد المتبادل بين المؤسسات الأهلية، التي حرصت على استقلاليتها عن السلطة ودفعها هذا الحرص إلى التطرق أحيانا في النزعة الاستقلالية وبين السلطة التي رأت أن من حقها مراقبة أعمال وبرامج هذه المؤسسات.

وكان دافع الطرفين أساسا تنازعا على مصادر التمويل التي هي بالأساس مصادر خارجية حاولت السلطة أن تستحوذ بالجزء الأكبر منه فيما سعت المؤسسات الأهلية إلى تعظيم حصتها من هذا التمويل حتى تم إقرار قانون الجمعيات الخيرية والمؤسسات الأهلية، وتشكيل هيئة المحافظين، والتي كانت مؤسسة تسوية لتوزيع التمويل بين السلطة والمؤسسات الأهلية.

١٣ حسن لداودة، مصدر سبق ذكره

فيما يندر. وجود تخطيط أو تنسيق أو تعاون مشترك في إطار هذه الهيئة لصياغة أولويات وحاجات المجتمع الفلسطيني وحدود نشاط المؤسسات الأهلية في ذلك وحدود تدخل السلطة أو مشاركتها في هذا المجال.

هذا التنافس الواضح. والذي تأخذ فيه بيروقراطية السلطة على المؤسسات الأهلية أنها نخبة منعمة وأنها تخضع لشروط التمويل الأجنبي. يقابله مآخذ أخرى من المؤسسات الأهلية على السلطة. التي تتعامل مع هذه المؤسسات بطريقة أمنية من جهة. وأنها سلطة فساد ومحسوبيات ولا تتمتع بأداء إداري ناجح يلبي حاجات المجتمع الفلسطيني.

لكن لم تستطع السلطة نفي الحاجة إلى مؤسسات العمل الأهلي. فذلك يؤثر على سمعتها. وعلى تمويلها أيضاً الأمر الذي جعل من المؤسسات الأهلية رديفاً للسلطة من جهة التمويل. ومتنافساً معها في نفس الوقت.

يبقى الأساس القانوني كمصدر لشرعية عمل المؤسسات الأهلية. وهو لا يعتبر مصدراً أساسياً. بقدر ما هو نتيجة للحاجة لوجود ناظم. يحدد الضرورة في تطوير التشريع ليس بما يعطي حقوقاً وواجبات. بل بما يرسى فلسفة رسمية محددة للعمل الأهلي ومؤسسات في فلسطين. هذه الفلسفة التي يجب أن تنطلق من حاجات المجتمع المحلي المختلفة. والتصورات حول سبل إشراكه في تحديد أولوياته.

لقد صدر قانون الجمعيات الأهلية في فلسطين. بعد جدل ونقاش طويل بين ممثلي المؤسسات الأهلية والسلطة بما فيها المجلس التشريعي وتم الوصول إلى أداة لتنظيم العمل الأهلي ووضع شروطاً لبناء المؤسسات الأهلية لكن الحصول على رخصة مزاولة المهنة لا تكفي لإثبات جدارة صاحب الرخصة. وتطابق هذه الممارسة مع الأهداف التي وضعتها. وتطابق الأهداف مع أولويات المجتمع ودرجة إشراكه في تنفيذ المشاريع هي الامتحان لشرعية المؤسسات.

المراجع والمصادر:

١ - الموسوعة الفلسطينية القسم العام، م٢، بيروت، المؤسسة العربية للدراسات والنشر ص١٤٦.

٢ <http://www.powells.com>

٣ - حسن لداودة، جبريل محمد، جابر عزام، علاقات المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، بين بعضها ومع السلطة الوطنية والممولين، ماس، رام الله، ٢٠٠١.

٤ - عزت عبد الهادي، «رؤية أوسع لدور المنظمات الأهلية الفلسطينية في عملية التنمية، مركز بيسان للبحوث والإفتاء رام الله، ٢٠٠٤

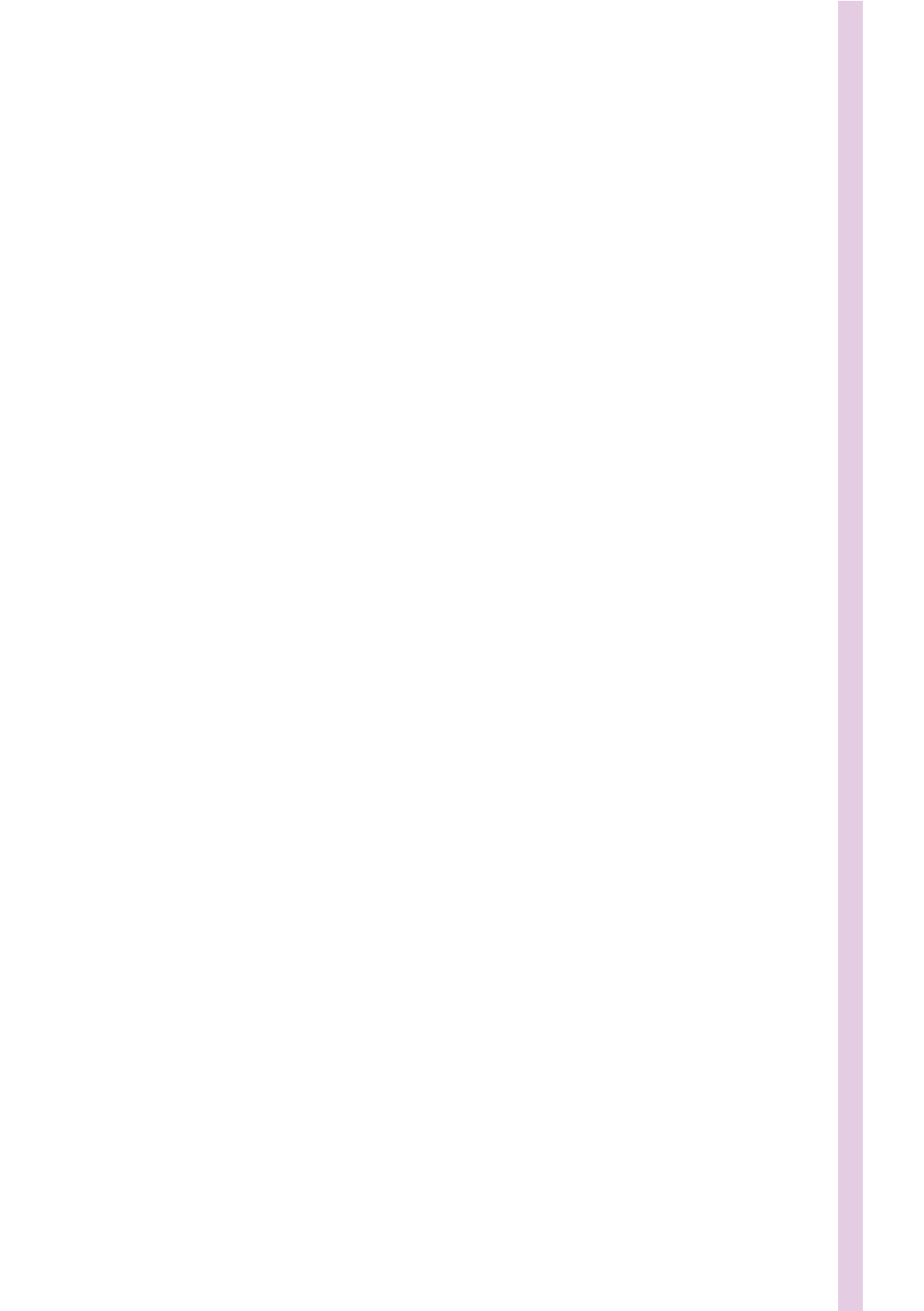
NGOs Global Policy Forum NGO Credibility Crisis . Anton vederø

Michael Edwards ,Are NGOs Overrated? Why and How to Say «No.» The 1 [١] World Bank, Washington DC

٧ Roland ditti، تقييم عن أداء منظمة نسويه فلسطينية، مشروع مشترك بين مؤسسة كيرفي واسترو الألمانية واتحاد لجان المرأة الفلسطينية، ٢٠٠٥.

٨ Sarah Lister، NGO Legitimacy, Technical Issue or Social Construct?, Institute of Development Studies, UK

- أمان، استطلاع، حزيران ٢٠٠٦٩



القسم الثالث

النزاهة والشفافية
في المنظمات
غير الحكومية
الفلسطينية

النزاهة والشفافية في المنظمات غير الحكومية الفلسطينية

تقييم أولي

إعداد: حسن لدادوة

مقدمة

حظيت المنظمات غير الحكومية باهتمام كبير على المستوى الدولي، اعترافاً بدورها التنموي، ودورها في مجال العلاقات بين الدول والشعوب. ويعد هذا الاهتمام ترجمته في المؤتمرات الدولية والإقليمية التي تشارك فيها هذه المنظمات، وفي أفراد بنود خاصة بها في البرامج الدولية والإقليمية المختلفة. مثل مؤتمر القمة العالمي للتنمية الاجتماعية، ومؤتمر بكين المعني بالمرأة، ومؤتمر الأمم المتحدة للسكان. وكذلك تظهر الدراسات والتقارير الدولية هذا الاهتمام مثل تقارير التنمية البشرية⁽¹⁾.

وعلى المستوى الفلسطيني فإن هذه المنظمات تشكل جزءاً مهماً من النسيج المجتمعي الفلسطيني، ومكوناً رئيسياً من مكونات البنية التنظيمية له، وهي طرف مهم في العملية التنموية الفلسطينية. وقد تجاوزت هذه المنظمات النقاش حول شرعية عملها بإقرار قانون المنظمات الأهلية والجمعيات الخيرية الذي ينظم عملها. وانتقل النقاش في الساحة الفلسطينية إلى البحث في تطوير هذه المنظمات وتعزيز دورها في المجالات المختلفة. ومن هذه الأدوار قيامها بدور نشط في مجال تعزيز الشفافية وإشاعة روح المساءلة في المجتمع الفلسطيني. وحتى تستطيع تأدية دورها بكفاءة يفترض أن تتحلّى بدرجة كبيرة من النزاهة والشفافية في بنائها وعملها. وهذا يعزز دورها في تقديم خدماتها للمواطنين، وفي تأدية رسالتها، وكذلك في مجال مساءلة الحكومة، وتشكيل رقابة فعالة على القطاع الخاص.

وانسجاماً مع الإقرار بأهمية دورها المجتمعي التنموي، فقد أجريت العديد من الدراسات حولها، وتأتي هذه الدراسات في مجال التعريف بالأدوار التي تؤديها في

١ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا- الاسكوا، ٢٠٠٣، مجموعة دراسات عن دور المنظمات غير الحكومية في تنفيذ توصيات المؤتمرات العالمية وفي متابعتها خلال عقد التسعينات من القرن العشرين: نحو مدونة سلوك، نيويورك: الأمم المتحدة.

المجالات المختلفة: الاغاثية، التنموية والتثقيفية، وحشد الدعم والتأييد وغيرها. كذلك تناولت دراسات مختلفة كبناء هذه المنظمات وشبكة علاقاتها وتمويلها^(١). ورغم هذا الاهتمام البحثي الكبير الذي حظيت به المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، لم تجر دراسة هذه المنظمات من زاوية النزاهة في عملها وسلوك العاملين فيها. وتعرز الانطباعات العامة التي تشيع حول نزاهة هذه المنظمات من الحاجة إلى قياس النزاهة في عملها. خاصة وأن هذه الانطباعات تأتي في مجال المساجلة بين الفرقاء المختلفين حول هذه المنظمات. وستقوم هذه الدراسة بفحص أولي للنزاهة والشفافية في عمل المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، بالاعتماد على مقياس موضوعي. وكذلك فحص آليات المساءلة للقائمين عليها. باعتبار قيم النزاهة ومبادئ الشفافية ونظم المساءلة بيئة مناهضة للفساد.

وتشكل مؤسسات المجتمع المدني، ومنها المنظمات الأهلية، صمام أمان أخلاقي في مجال محاربة الفساد، أو هكذا يجب أن تكون. فهي تتوسط العلاقة بين الأفراد والدولة، فإذا افتقدت هذه المؤسسات للنزاهة والشفافية فإن الأفراد والمجتمع يفتقدون أداة يعول عليها في مجال محاربة الفساد في مؤسسات المجتمع الأخرى، وفي مساءلتها ومحاسبتها، فإذا فسدت هذه المؤسسات أصبحنا في دائرة شيطانية من الفساد تغذي حلقاتها بعضها البعض. لذا يكتسب موضوع تعزيز مبادئ الشفافية ونظم المساءلة في العمل الأهلي حساسية خاصة، وتحتاج إلى تعزيزها باستمرار.

وقد بينت الدراسات التي عاجت هذا الموضوع أن الفساد ثقافة وسلوك، وفي الوقت الذي لا يمكن فيه اجتثاث الفساد كلياً، يمكن محاصرته، وجعل ممارسته صعبة أمام الفاسدين، وتضييق الفرص أمام الذين يميلون لممارسة الفساد. ويتحقق ذلك من خلال المثلث التالي:

- ممارسة تقوم على الشفافية.
- تعزيز روح المساءلة.
- إشاعة ثقافة مهنية تحارب الفساد.

٢ ومن هذه الدراسات:

مركز بيسان للبحوث والإعلام، ٢٠٠٢، دور المنظمات الأهلية في بناء المجتمع المدني، رام الله- فلسطين.
لداودة، حسن وآخرون، ٢٠٠١، علاقات المنظمات غير الحكومية الفلسطينية فيما بينها ومع السلطة الوطنية الفلسطينية والموولين، رام الله: ماس.
شليبي، ياسر، ٢٠٠١، تعداد المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

الأهداف

انسجاماً مع هذه الرؤيا تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق الأهداف التالية:
أولاً: تقييم أولي للنزاهة والشفافية في بناء وعمل هذه المنظمات من خلال رصد إنجازاتها في هذا المجال، والتعرف على مواطن قصورها. وسيتم ذلك من خلال:

١- رصد درجة الشفافية في بنائها وعملها: أي وجود نظام للمؤسسة، واضح ومعروف لأعضائها، وجمهورها، ومدى معرفة المواطنين بأنشطة وبرامج هذه المؤسسة وكيفية الحصول على خدماتها، وكيفية تأدية هذه الخدمة، وهل هناك نظام يوفر المعلومات عنها، لا سيما من حيث كيفية الحصول عليها ومكان توفرها وشروط الحصول عليها. وهل تقوم هذه المنظمة بتنسيق أنشطتها وبرامجها مع شركاء محلين، أو مع الجمهور المستهدف؟ بالإضافة إلى مدى الكشف عن حجم وأنواع إيراداتها ونفقاتها.

٢- التعرف على نظام المساءلة: هل توجد آلية تضمن مساءلة مقدم الخدمة (المنظمة الأهلية أو إحدى دوائرها أو العاملين فيها) من قبل الأطراف ذات العلاقة؟ هل توجد تقارير دورية عن عمل المؤسسة ترفع للجهات ذات العلاقة ويسمح للجمهور بالاطلاع عليها؟ هل هناك نظام للشكاوي؟ وهل هناك جهة مختصة باستقبال الشكاوي والبحث فيها وتقديم إجابات عنها؟ وهل الجهات المسؤولة مستعدة لتحمل المسؤولية عن أعمالها أمام مرجعياتها الشرعية؟.

وفي هذا الإطار سيجري فحص علاقة المساءلة بمصادر شرعية هذه المنظمات^(٣)، وبالتالي من يحق له أن يسائل هذه المنظمات، وربط ذلك بالإطار القانوني الذي تعمل في ظله هذه المنظمات، أي ما هي الجهات التي تسائلها؟ وكذلك مقارنة علاقة المساءلة بحرية تدفق المعلومات، وحدود ذلك، وتحديد ما هي الجوانب التي يمكن أن تساءل حولها هذه المنظمات بما فيها تفسير قراراتها وتبريرها؟ وما هي ضوابط هذه العملية؟ أي عن ماذا تساءل؟ وما هي الطرق والوسائل التي يتم بواسطتها المساءلة؟ أي ما هي آليات المساءلة؟

٣- التعرف على مدى الالتزام بالأخلاقيات والمعايير المهنية: أي هل يتوفر دليل للعمل يرشد موظفي هذه المؤسسات في عملهم ويحدد

٣ سيعالج موضوع الشرعية في باب خاص في الدراسة.

سلوكهم تجاه زملائهم وجاه المواطنين والأطراف المستفيدة من عمل منظماتهم؟ وهل يقوم هذا الدليل في حال توفره على بلورة وتشجيع ثقافة محاربة الفساد والمحسوبية؛ وتسعى إلى تقديم الخدمة للمواطن على قاعدة المساواة بين المواطنين وبطريقة مهنية؟ وهل تتوفر أنظمة مكتوبة يتم العمل بموجبها؟ وهل يتم الالتزام بالنظام المكتوب عند توفره أم أن هناك تجاوزات؟ وإذا حصلت التجاوزات فما هي آليات الرقابة والمحاسبة على هذه التجاوزات؟ وهل يقوم الموظفون بتقديم الخدمة للمواطن بوصفها التزام وواجب أساسه الالتزام بقيم المواطنة؟.

ثانياً: تقديم توصيات تعالج مواطن القصور والخلل في المنظومة وبيئة العمل التي تضعف مقاومة الفساد. وتعزز من نزاهة العاملين في هذه المنظمات. بهدف تعزيز دور هذه المنظمات المجتمعي.

منهجية الدراسة

سيجري تحقيق الأهداف السابقة من خلال:

- ١- مراجعة الأدبيات ذات العلاقة بهذا الموضوع. خاصة كتاب «نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد: كتاب المرجعية» الذي اعتمدنا عليه في بلورة مؤشرات قياس الشفافية والمساءلة في هذه المنظمات.
- ٢- الاعتماد على دراسات ومسوح واستطلاعات رأي حول الفساد في المنظمات غير الحكومية. وحول بناء هذه المنظمات.
- ٣- مراجعة وثائق منظمات رئيسية، وشبكات فاعلة، للتعرف على بناء هذه المنظمات وآلية عملها.
- ٤- مراجعة الصفحات الالكترونية للمنظمات لعدد من المنظمات الكبيرة.

وسيتم رصد عمل هذه المنظمات من خلال تصنيف هذه المنظمات في إطار مجموعات حسب الأبعاد التالية:

- ١- طبيعة العضوية في هذه المنظمات: منظمات ذات عضوية مفتوحة، مثل الجمعيات الخيرية، ومنظمات ذات عضوية ضيقة.
- ٢- حجم المنظمة: منظمات كبيرة، وأخرى صغيرة.
- ٣- مجال عملها: منظمات نمووية، ومنظمات إغاثية، ومنظمات دعوية وهدافة لحشد الدعم.

الشفافية

يعرف كتاب نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد الشفافية بأنها «تتعلق بوضوح الأنظمة والإجراءات داخل المؤسسة وفي العلاقة بينها وبين المواطنين المنتفعين من خدماتها، وعلنية الإجراءات والغايات والأهداف في عمل المؤسسة العامة». وكذلك ربط الشفافية بوجود سياسة عامة «للإفصاح عن المعلومات، وضمان حق المواطن في الحصول على المعلومات اللازمة عن أعمال الإدارات العامة».

تقدم المادة التدريبية المعدة من قبل مشروع «نزاهة- تعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الأهلي»، الذي أعدته أمان تعريفاً يشتمل على مؤشرات الشفافية، وتمثل في: التزام قيادة وإدارة المؤسسة، على جميع المستويات، بنشر وتعميم أو إتاحة المعلومات المطلوبة للجمهور حول مجمل الأمور التي تخص جميع الإجراءات والقرارات والخدمات، ومجمل الأعمال التي تقدم من المؤسسة، وتوفيرها بشكل دوري دون طلب، أو أثناء الطلب، من أي شخص أو مهمتهم، وكذلك معلومات حول الأشخاص المسؤولين في المؤسسة.

وبالتأكيد فإن المسؤول أو الإداري في المنظمة غير الحكومية، يحرص على تقديم نشاطه في إطار النزاهة ما دام يؤدي مهامه تحت أعين المجتمع. أما حق المواطن في الحصول على المعلومات حول بناء ونشاط الهيئات العامة فيأتي من «أن المؤسسات العامة تحتفظ بمعلومات لا تخصها بل بالنيابة عن العامة، وبناءً على هذا المبدأ يحق للأفراد الحصول على هذه المعلومات إلا في حالة ضرورة إبقائها سرية للمصلحة العامة وهذه حالة نادرة»^(٤)، أو إذا كانت تتعلق بخصوصية الأفراد.

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا، هل يوجد ضوابط وحدود للنشر وإتاحة الفرصة للإطلاع على البيانات المتعلقة بالمنظمة وأنشطتها؟ وإذا كانت هناك حدود وضوابط فما هي؟ وهل يحق للجميع الاطلاع على بيانات المنظمة؟ في جميع الحالات على الهيئة المسؤولة بحث ذلك والتقرير بشأنه بشكل مكتوب ويعلم به العاملون مع ضرورة تحديد جهة بعينها في المؤسسة توضع المعلومات لديها.

٤ مندل، توبي، ٢٠٠٣، حرية المعلومات: مسح قانوني مقارن، نيودلهي: اليونيسكو.

مؤشرات الشفافية

- تستند هذه المؤشرات على الدمج بين التعريفين الواردين أعلاه للشفافية، وتشمل:
- توفر وثائق واضحة حول أهداف المنظمة، وفلسفة عملها، وبرامجها، وإتاحتها للجمهور.
 - توفير معلومات للجمهور حول النظام الأساسي والهيكل التنظيمي للمنظمة، وكذلك نظام الموظفين، وميزانية المؤسسة.
 - إتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على خطط المنظمة، وإشراك الجمهور في صياغة هذه الخطط والتعليق عليها.
 - قيام المنظمة بتنسيق أنشطتها وبرامجها مع شركاء محليين، أو مع الجمهور المستهدف.
 - تعريف المواطنين بأنشطة وبرامج المنظمة وكيفية الحصول على خدماتها، وكيفية تأدية هذه الخدمة.
 - نشر تقارير دورية حول نشاطات المنظمة وتمويلها وعلاقاتها.
 - وجود سياسة عامة للنشر والإفصاح عن المعلومات للجمهور المعني.
- أي أن التركيز في هذا المجال يتم من خلال توفر البيانات والمعلومات والوثائق، ووجود سياسة عامة تحدد أسس الحصول عليها من قبل الجمهور.

وتتعلق المؤشرات السابقة بأبعاد الشفافية، وهي:

- * **المضمون:** ما هي البيانات التي يمكن نشرها، ووضعها أمام الجمهور؟
- * **نطاق النشر ومكانه:** أين تنشر المنظمة بياناتها، وهذا يرتبط بالبعد الثالث للشفافية، وهو الجمهور المستهدف من النشر: هل هم أعضاء وموظفي المنظمة؟ أم المستفيدين؟ أم الجمهور بشكل عام؟ أم الجميع؟

وتباين قابلية تطبيق هذه المؤشرات حسب حجم المنظمة، وتحديدًا حجم أنشطتها، ونطاق عملها (النطاق الجغرافي الذي تمارس فيه نشاطها)، فالمنظمات الصغيرة، والتي تعمل على مستوى المجتمع المحلي (قرية، حي)، لا تحتاج إلى تتبع المؤشرات السابقة بتفاصيلها، فألية بنائها وتمويلها ونشاطها تكون ظاهرة للمجتمع المحلي، ولأعضائها، فعلى سبيل المثال ٣٥٪ من المنظمات غير الحكومية الفلسطينية لم يكن فيها أي موظف بأجر، وتسير أعمالها بواسطة متطوعين حسب تعداد المنظمات غير الحكومية للعام ٢٠٠٠ (شليبي، ٢٠٠١)^(٥)، ومعظم هذه

٥ رغم أن البيانات قديمة نسبيًا، لكنها تقدم مؤشر عام على واقع المنظمات الأهلية الفلسطينية.

المنظمات جمعيات خيرية وأندية ومراكز ثقافية ريفية. وما دام الأمر كذلك فما داعي وجود نظام للموظفين العاملين في المنظمات الأهلية. أو الاهتمام بآليات التوظيف. وبالنسبة لهذه المنظمات يمكن اعتماد مؤشرات أبسط. تركز على انتظام اجتماعات الهيئات القيادية (الإدارة والهيئة العامة واللجان). وإتاحة الفرصة أمام أعضاء المنظمة والمواطنين في المجتمع المحلي (أو المستهدفين من عمل المنظمة) للاطلاع على التقارير وملخصات محاضر الاجتماعات.

الشفافية في المنظمات الأهلية

من التحديات المهمة التي تواجه تعزيز الشفافية في المنظمات الصغيرة في فلسطين. والتي تعمل على نطاق محلي. عاملي الاستقطاب السياسي والعشائري. والمقصود بهذا الاستقطاب سيطرة جماعة عشائرية أو سياسية فصائلية على المنظمة الأهلية. وبالتالي استئثارها بأنشطة المنظمة. وتوظيف سيطرتها على المعلومات لإقصاء الآخرين. أي غياب معيار التعامل مع المواطنين على أساس احترام مبدأ المساواة. بعيداً عن حسابات المحسوبية والمحاباة في مجال التوظيف أو حتى مجال توزيع المساعدات.

يميل الجدل حول تقييم عمل المنظمات الأهلية الفلسطينية. حيث تسود ثقافة الجمهور في إطلاق التقييمات العامة. أي يضعونها كلها في سلة واحدة: إما اللجوء إلى تعميم إيجابي مطلق أو تعميم سلبي مطلق. وهذا لا يفيد في تشخيص واقع هذه المنظمات. كما أنه لا يفيد في مجال تعزيز دورها. فالمنظمات الأهلية الفلسطينية متنوعة. ومتدرجة حسب مراعاتها لمعايير الشفافية في بنائها وعملها. لكن لا تتوفر معلومات ميدانية (مسح ميداني) تسمح بتقديم تقييم دقيق لممارسة الشفافية في هذه المنظمات. والبيانات المتوفرة مصدرها استطلاعات رأي الجمهور حول انطباعه عن سلوك العمل الأهلي. إضافة إلى استطلاعات الرأي التي أعدتها أمان حول رأي العاملين في المؤسسات الأهلية. ولكن المراجعة الأهم هي التي تمت في هذه الدراسة بالاطلاع على وثائق عدد من المؤسسات الأهلية المعروفة والتي وافقت على تزويد أمان بها وشملت نظامها وموازنتها السنوية وبرامج عملها وتقييمات نفذت بشأن عملها. ورغم أهمية نتائج هذه الاستطلاعات لكنها تعبر عن انطباعات الجمهور حول واقع هذه المنظمات. وليست. بالضرورة. مطابقة لواقع هذه المنظمات. بالإضافة إلى بيانات متفرقة تتعلق ببعض مؤشرات الشفافية. جرى جمعها في إطار أبحاث ركزت على دراسة جوانب أخرى من عمل هذه المنظمات. وسنعرض فيما يلي أهم هذه البيانات.

سنعتمد في هذا المجال على «استطلاع الرأي العام حول أوضاع المنظمات الأهلية الفلسطينية ومدى مراعاتها لقيم ومبادئ الشفافية والمساءلة» الذي نفذته الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة أمان في الفترة من ١٥-١٨ حزيران ٢٠٠٦. حيث أشارت نتائج هذا الاستطلاع إلى أن نسبة كبيرة من الجمهور الفلسطيني يعتقدون بوجود فساد في المنظمات الأهلية الفلسطينية (٥٧٪). مع ذلك ترى نسبة قليلة من الجمهور أن الفساد في هذه المنظمات يفوق الفساد في المؤسسات الأخرى (٣٪). وأفاد نصف المبحوثين أنهم اطلعوا على حالات فساد في هذه المنظمات. أي أن انطباعاتهم مبنية على تجارب شخصية. أو بناءً على معلومات من أشخاص مقربين لهم.

أما بالنسبة للمؤشرات المتعلقة بالشفافية. فقد أشارت النتائج إلى أن حوالي ٢٢٪ من المبحوثين اطلعوا على بيانات متعلقة بهذه المنظمات. وهذا مؤشر يعني أن هناك منظمات أهلية تنشر بياناتها. أو تسمح للجمهور بالاطلاع عليها. بينما تدني هذه النسبة لا يعني مؤشر على غياب أو ضعف الشفافية في هذه المنظمات. لأن عدم اطلاع ٧٨٪ من المبحوثين على بيانات تخص هذه المنظمات قد يعود إلى أسباب عديدة. منها ما هو شخصي. ومنها ما يتعلق بالمنظمات الأهلية نفسها. وفي نفس السياق يسود انطباع لدى معظم المبحوثين (٧٠٪) أن هذه المنظمات لا توفر بيانات حول برامجها وأنشطتها. وهيكلتها.

وهذه الانطباعات حول المنظمات غير الحكومية مهمة. حيث تترجم هذه الانطباعات موقف الجمهور تجاه هذه المنظمات فيما يتعلق ببرامجها ونشاطها. لكنها تبقى انطباعات لا تعكس بالضرورة واقع هذه المنظمات. والأدق بناء الحكم على درجة شفافية هذه المنظمات بالاعتماد على بيانات مقياس موضوعي.

ويقدم استطلاع الرأي الثاني الذي نفذته أمان بيانات مهمة حول واقع الشفافية والنزاهة في المنظمات الأهلية الفلسطينية من وجهة نظر العاملين فيها^٦. فقد أفاد ٨٦,٥٪ من أفراد العينة أن المنظمات الأهلية تعاني من الفساد. لكنه فساد بدرجات متوسطة أو منخفضة. حيث بلغت نسبة الذين أفادوا أن هذه المنظمات تعاني من فساد كبير ١٦,٥٪. بينما ذكر ٤٨,٨٪ أنها تعاني من فساد

٦ يكتب هذا المسح صورة أوضح من المسح الأول. فهو يقيس رأي العاملين في هذه المنظمات. أي تصدر آراؤهم عن تجربة عملية. فقد بلغت نسبة أعضاء الإدارة في العينة ٤٩,٥٪. والموظفين ٤٨,٤٪ والبقية مستفيدين.

متوسط. و٢١,٣٪ ذكروا أنها تعاني من فساد متوسط. ويتركز الفساد من وجهة نظر الباحثين في أوساط أعضاء مجالس الإدارة. فقد أفاد ٤٦,٣٪ من الباحثين أن أعضاء مجالس الإدارة أكثر ممارسة للفساد. يليهم الموظفون الإداريون. خاصة المدير (٣١,٢٪). بينما أفاد ٥,٦٪ أن الموظف العادي أكثر ممارسة للفساد. وقال ١٦,٦٪ أن جهات أخرى غير المذكورة سابقا هي الأكثر فسادا.

وتراجع مصداقية الأحكام السابقة حول الفساد التي أطلقها الباحثين. فمعظمهم أصدر أحكامه اعتمادا على ما يسمعه. فقد أفاد ٣٠٪ من الباحثين أنهم اطلعوا على حالات فساد في المنظمات الأهلية. وهذه النسبة أقل بكثير من الذين أكدوا في إجاباتهم أن المنظمات الأهلية الفلسطينية تعاني من الفساد. وكما يبدو فإن أعضاء هذه المنظمات والعاملين فيها يتأثرون بأجواء التقييم السلبي لنزاهتها. وكذلك أن أحكام نسبة كبيرة منهم هي انطباعات غير مدعومة بمعطيات ملموسة.

وأظهرت نتائج المسح أن استخدام موارد المؤسسة لأغراض واحتياجات المسؤولين. والواسطة والمحسوبية في التوظيف. والحماية في تقديم المساعدات والخدمات للأقارب والمعارف هي الأشكال الأكثر انتشارا في المنظمات الأهلية الفلسطينية كما يظهر من الجدول التالي. بينما نسبة أقل بكثير قالت أنها شاهدت حالات رشوة. ومن الواضح أن الحالات التي تمت مشاهدتها من قبل الباحثين تتعلق بممارسات المسؤولين. وامتيازاتهم بصورة عامة.

أشكال ومظاهر الفساد التي اطلع عليها الباحثين

أشكال الفساد	%
الواسطة والمحسوبية في التوظيف	84.10%
استخدام موارد وممتلكات المؤسسة لأغراض واحتياجات المسؤولين عن المؤسسات	83.30%
الحماية في تقديم المساعدات والخدمات للأقارب والمعارف	82.40%
اكتساب القائمين على المؤسسات لامتيازات مالية مخالفة للقانون	57.6
تحديد رواتب مالية عالية لكبار الموظفين على نحو لا يتناسب مع الوصف الوظيفي وما يتطلبه من جهد	60.80%
الحصول على رشوة لتقديم الخدمة	20.80%

واقع الشفافية في المنظمات غير الحكومية على ضوء مراجعة بياناتها

تعتمد بيانات هذا القسم على دراسات سابقة تناولت بعض المؤشرات المتعلقة بالشفافية في المنظمات غير الحكومية الفلسطينية، أو بالاعتماد على مراجعة الصفحات الالكترونية لبعض المنظمات غير الحكومية الكبيرة، أو الاطلاع على بيانات بعض المنظمات والشبكات المحلية. لذا فإن ما يتوفر يعطي مؤشرات عامة حول واقع الشفافية في هذه المنظمات.

- * في دراسة بيسان (٢٠٠٢)^(٧) جرى قياس الشفافية من خلال المؤشرات التالية:
 - * وجود تقارير سنوية منتظمة، ٦٢,٣٪ من المنظمات في العينة أفادت أنها تعد تقارير سنوية.
 - * وجود تقارير مالية سنوية مدققة، ٦١,٨٪ أجابت أنها تعد تقارير مالية مدققة.
 - * توضيح كافة الإجراءات والنظم المعمول بها في المنظمة للعاملين والمستفيدين من نشاطاتها، وأجابت ٧٩,٢٪ من العينة أنها تقوم بذلك.
 - * وجود وثيقة برنامجية، حيث فادت ٥٦,٤٪ لديها أفادت ٥٦,٤٪ أنه يتوفر لديها وثيقة برنامجية.

تفيد هذه البيانات أن غالبية المنظمات تمارس نشاطاتها في أجواء من الشفافية حسب المؤشرات المذكورة. لكن هذه المؤشرات ليست كافية لقياس مدى ممارسة الشفافية في هذه المنظمات. فوجود التقرير السنوي أو المالي مهم بحد ذاته، لكن الأهم مضمون هذه التقارير، وحدود البيانات المضمنة في هذه التقارير، خاصة وأن القانون يلزم هذه المنظمات تقديم تقارير سنوية لوزارة الاختصاص. لكن التجربة العملية تقول أن التقرير بحد ذاته ليس مؤشرا كافيا على الشفافية، أو على نزاهة المنظمة. فعلى سبيل المثال كانت إحدى المنظمات العاملة في مجال حقوق الإنسان تنشر تقاريرها المالية المدققة والإدارية، لكن لاحقا تبين فيها وجود فساد مالي واسع.

وفي دراسة لمرکز معلومات وإعلام المرأة (٢٠٠٥) حول فاعلية المنظمات النسوية في قطاع غزة برزت مشكلة مهمة، تكمن في غياب المعلومات الدقيقة حول أوضاع المنظمات الأهلية النسوية، وهذا بحد ذاته مؤشر على درجة الشفافية في

٧ شملت العينة ٢٠٧ منظمات جرى سحبها بشكل عشوائي.

هذه المنظمات. وبينت الدراسة أن أهداف هذه المنظمات أقرب للشعارات العامة، وتفتقر إلى أهداف محددة قابلة للقياس. كما أنها تفتقر إلى أرشفة ملائمة لأنشطتها. ما يعني عدم دقة بياناتها^(٨). ورغم أهمية النتائج التي خلصت إليها هذه الدراسة، لكنها تبقى تخص عدد محدود من المنظمات الأهلية (٣٩ منظمة فقط) وفي منطقة جغرافية محددة (قطاع غزة).

أما مسح النزاهة والشفافية في المنظمات الأهلية الفلسطينية الذي نفذه أمان (شباط ٢٠٠٧) على عينة من العاملين في هذه المنظمات فقد تبين أن معظم الباحثين اطلعوا على تقارير مالية وإدارية لمنظمتهم أو لمنظمة أخرى (٥٣,٨٪). فيما أفاد ٢,٣٪ من الباحثين أنهم لم يطلعوا على تقارير مالية لمنظمة أهلية فلسطينية، و٩,٨٪ لم يطلعوا على تقارير إدارية.

وقبل نقاش الشفافية في المنظمات الأهلية حسب أبعاد حجمها، ووضعها القانوني، ونشاطها، من المفيد التمييز بين مستويين من الشفافية:

- * الشفافية الداخلية، وهي توفير البيانات لأعضاء المنظمة والعاملين فيها، أو وجود سياسة عامة تقوم على توفير الحد الأقصى من المعلومات حول هيكل المنظمة والقواعد الناظمة لعملها ونشاطها، وآليات التوظيف فيها.
- * الشفافية الخارجية، وهي توفير البيانات للجمهور، خاصة المستهدفين والمنتفعين من نشاط المنظمة والباحثين، إضافة إلى الممولين.

الشفافية حسب حجم المنظمة

تمارس معظم المنظمات الصغيرة (حسب نشاطها) أنشطتها على نطاق المجتمع المحلي. وفي العادة يكون لدى هذا المجتمع معرفة جيدة بالمنظمة وأنشطتها. لكن هذه المعرفة غير الرسمية تبقى قاصرة عن وضع المنظمة المحلية تحت مجهر المجتمع المحلي بشكل منصف للمنظمة ولجمهورها في الوقت نفسه. أي بعيداً عن الإشاعات والمبالغات الايجابية والسلبية. وفي الوقت نفسه لا تغني عن وجود سياسة نشر تتسم بالشفافية، وتقوم على توفير البيانات لجمهورها.

والطريقة الشائعة لنشر البيانات المتعلقة بأنشطة هذه المنظمات هي مجلات الحائط في مقر المؤسسة، أو نشرات قصيرة (بيانات ومطويات) توزع على نطاق

المجتمع المحلي. وفي العادة ميزانيات هذه المنظمات قليلة. وغالبا ترفع تقارير بالواردات والمصروفات للجهات المختصة (الوزارة المختصة، والهيئة العامة).

ويؤثر عاملي المتابعة الحكومية^(٩)، والدعم الخارجي على درجة الشفافية في هذه المنظمات. وبدون شك تؤثر متابعة الوزارة المختصة، في حال ممارسة هذا الدور، إيجابا على درجة الشفافية في هذه المنظمات. فطالما تضطلع الوزارة المختصة بدورها في متابعة عمل المنظمة، تجد المنظمة نفسها أمام استحقاق تطبيق القانون، ونظامها الداخلي، بما فيه توفير ملخصات بمحاضر اجتماعات الهيئات القيادية المختلفة، وتوفير التقارير المختلفة المتعلقة بنشاط المنظمة، وكذلك ضمان دورية الاجتماعات والانتخابات. وكان هذا واضحا عندما قامت بعض مديرات الشؤون الاجتماعية بمتابعة موضوع تسوية الجمعيات الخيرية أوضاعها وفق القانون، وتقديم التقارير في مواعيدها. وعقد اجتماعات مرجعياتها، وإجراء الانتخابات. لكن تراجع دور الوزارة في هذا المجال نتيجة عوامل مختلفة أدى إلى تراجع هذه العملية، وسمح ببقاء هيئات إدارية في بعض الجمعيات على رأس الجمعية منذ سنوات طويلة، وتهميش دور الهيئة العامة.

وفي هذا السياق علينا أن ننطلق من فرضية أن الحكومة الفلسطينية تفتقر لسياسة رسمية واضحة تجاه العمل الأهلي حتى إعداد هذه الدراسة، وهذا يقود إلى مواقف انتقائية متعددة من قبل الهيئات الرسمية تجاه هذه المنظمات حسب موقف المسؤول المعني. وفي العادة يقوم تعامل السلطة مع هذه المنظمات على أساس سياسي وظيفي، فيجري دعم منظمات بعينها (تابعة للاحكام الحاكم) وإعاقه منظمات أخرى تصنف على أنها تابعة لقوى معارضة، ويشمل ذلك معايير مزدوجة (وذاتية، أي بعيدة عن نص وروح القانون) في شروط وإجراءات الترخيص، أو المتابعة، ومن المؤشرات المهمة في هذا المجال منح الترخيص لعدد كبير من المنظمات من لون سياسي معين دون متابعة لمباشرة هذه المنظمات لعملها، أو متابعة التزام هذه المنظمات بالقانون وأعراف العمل الصحيحة، وسمح هذا الوضع بوجود أعداد كبيرة من المنظمات الوهمية، والتي تساهم في إرباك العمل الأهلي، خاصة أنها مهياة لتوظيفها في صراع الحكومة مع من تصنفهم خصومها أو منافسيها.

٩ للأسف لا تقوم الوزارة المختصة بمتابعة عمل المنظمات الأهلية حتى العام ٢٠٠٧ بشكل منهجي، ولو بالحد الأدنى. ويلاحظ قيام بعض المنظمات برفع تقاريرها لوزارة الداخلية رغم أن قانون المنظمات الأهلية يخول وزارة الاختصاص متابعة المنظمات المعنية، وتلقي منها التقارير الدورية (الإدارية والمالية).

تأثير الدعم الخارجي

يترافق الدعم عادة، باشتراطات من الجهة الممولة للترويج للمشروع الممول، والنشر حول نشاطاته (حملة لترويج النشاط، وتقارير بالفعاليات، شكر للجهة المانحة). إن التمويل الخارجي يضعف من اعتماد الإدارة على قاعدة المنظمة المحلية، مقابل تقوية روابطها مع الممول، وتحديدًا تحقيق متطلبات اتفاقية التمويل. وكذلك يؤدي التمويل الخارجي، في العادة، إلى الاعتماد على طاقم نخبوي غير جماهيري، وبالتالي يؤدي إلى تراجع دور قاعدة المنظمة. ومن الضروري التنويه إلى أن الآثار السلبية للتمويل ليست حتمية، بل هي إمكانية يرتبط تحقيقها بإرادة إدارة المؤسسة. ويزيد من احتمالات الآثار السلبية للدعم الخارجي المقدم للعمل الأهلي غياب سياسة رسمية للتعامل مع هذا الدعم، فغياب سياسة رسمية يقود إلى وجود سياسات متعددة من قبل كل منظمة، حيث تقوم كل منها بتحديد موقفها من هذا الدعم واشتراطاته وأولوياته على إنفراد، وهذا يضعف دور كل منها، ويقوي دور الأطراف الدولية المانحة، وتحصيل حاصل يضعف من تأثير المجتمع المحلي.

العصبية الفئوية تؤدي للانغلاق

ساهم الاستقطاب السياسي والعشائري في بعض المنظمات المحلية في تدني درجة الشفافية في عمل هذه المنظمات، خاصة وأن الهيئة العامة في هذه المنظمات يجري توسيعها على أساس حشد أنصار الجهة المسيطرة دون أن يكون لهم أي دور سوى الحضور يوم الانتخابات لدعم الفصيل أو الحزب أو ممثل العائلة، وهذا يضعف من دورها في متابعة الهيئات القيادية، وتعطي الأولوية إلى استمرار سيطرة الجهة السياسية والعشائرية المعنية عليها، وفي المقابل يتشكل تصور نمطي لدى الجمهور أن هذه المنظمة تابعة للجهة الفلانية، والموقف منها هو موقف من الجهة المسيطرة عليها، بمعنى تتولد ثقافة مجتمعية تصنف المنظمات حسب الجهة السياسية والعشائرية المهيمنة عليها، وتحدد موقفها من هذه المنظمات تبعًا لهذا التصنيف، دون إيلاء اهتمام جدي لتقييم عمل هذه المنظمات، أو تقييم مدى التزامها بالمسؤوليات التي أنشئت من أجلها، أو حتى المطالبة أو الرغبة بالمشاركة في عضويتها أو هياتها.

أما المنظمات الكبيرة فتمارس نشاطها على نطاق مكاني واسع، ولديها حجم نشاط كبير نسبيًا، وبرامج متعددة، وتدخل في علاقات واسعة مع جهات مولة مختلفة، وهي تتفاعل مع التغيرات الدولية والإقليمية ذات العلاقة بعمل

المنظمات الأهلية (التأثر بمقولات الحكم الصالح والشفافية والمساءلة وغيرها). وبغض النظر عن النسبة العددية لهذه المنظمات من إجمالي المنظمات الأهلية الفلسطينية، فإن نشاطها وصورتها العامة هي التي تعطي المنظمات الأهلية صورتها العامة. وربما كانت انطباعات الجمهور حول المنظمات الأهلية موجهة بالأساس إلى هذه المنظمات^(١٠).

لا توفر بيانات ميدانية وموضوعية كافية حول شفافية عمل هذه المؤسسات، لكن بالاعتماد على مصادر متباينة ولتقديم صورة عامة حول واقع شفافية هذه المنظمات، فيما يلي عرض لمؤشرات الشفافية فيها على ضوء مراجعة وثائقها:

● عادة تتوفر وثائق حول أهداف المنظمة، وفلسفة عملها، وبرامجها. ويرتبط توفير هذه الوثائق بشروط عملها، خاصة متطلبات التمويل الخارجي. وهذه الوثائق جزء من آلية الترويج للمنظمة وتجديد التمويل. لكن عدد كبير من هذه المنظمات تلجأ إلى صياغة واعتماد وثائق تتسم بالعمومية، مثل التأكيد على دورها التنموي، وتحت هذا العنوان تتواجد مناطق نشاط عديدة ومختلفة، ما يجعل من هوية نشاط المنظمة غير واضحة، ويسمح لها بالعمل في ميادين مختلفة لا رابط بينها.

● وفي نفس السياق تلجأ بعض المنظمات إلى إعداد وثائقها باللغة الإنجليزية، وتستهدف الممول وليس الجمهور المحلي للاطلاع على هذه الوثائق. وبشكل خاص البرنامجية. وتكون وظيفة النشر في هذه الحالة، الترويج للمنظمة بين الممولين. وبصورة عامة فإن حضور مؤشر إتاحة هذه الوثائق للجمهور أضعف من حضور مؤشر وجود هذه الوثائق. ويشير الاتجاه العام إلى تحسن في هذا المؤشر ويعود هذا التحسن إلى العوامل التالية: الترويج لمشاريع المنظمة جزء من اتفاقيات التمويل، والحاجة الموضوعية إلى استقطاب المشاركين في أنشطة المؤسسة.

● أما مؤشر توفير معلومات للجمهور حول النظام الأساسي والهيكل التنظيمي للمنظمة، وكذلك نظام الموظفين، وميزانية المؤسسة فهي ضعيفة الحضور في المنظمات الأهلية الكبيرة بشكل عام، ففي الوقت الذي تعمل فيه بعض

١٠ أظهر تعداد المنظمات غير الحكومية العام ٢٠٠٠ أن النسبة الأكبر من المنظمات تمارس نشاطها على نطاق التجمع السكاني (٣٧,٤٪)، و٢٥,٣٪ تمارس نشاطها على مستوى المحافظة، و١٩,٣٪ تمارس نشاطها على مستوى الأراضي الفلسطينية، والبقية (١٧,٩٪) تمارس نشاطها على مستوى الضفة الغربية أو قطاع غزة. ومعظم المؤسسات التي تمارس نشاطها على مستوى التجمع السكاني أو المحافظة إما جمعيات خيرية صغيرة، أو نوادي، أو مراكز ثقافية محلية (شلبي، ٢٠٠١). تعداد المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله: ماس.

المنظمات على توفير هذه النظم. ونشرها للجمهور المعني. فإن منظمات أخرى لا توفر مثل هذه البيانات لموظفيها. ويفترض في هذه المنظمات إعداد ميزانية سنوية، فهذا استحقاق قانوني. بالرغم من أن العديد من هذه المنظمات توفر صورة أو نسخة أصلية من ميزانيات لوزارة الداخلية^(١١) وللممول. بينما لا تعلنها للجمهور. إن مضمون ما تحتويه هذه الميزانيات من معلومات لا يسمح بمساءلة هذه المنظمة أو محاسبتها. خاصة في مجال مصادر التمويل وأوجه الصرف وآلياته. أو في مجال استخدام مواردها بكفاءة. خاصة إذا ما كانت معدة بلغة أجنبية. أما بخصوص باقي النظم. مثل المالية والإدارية. فقليلة المنظمات التي تعرّف جمهورها. أو موظفيها بها بشكل فعلي. هذا إذا وجدت هذه النظم أولاً. إضافة إلى استسهال بعض القائمين على المنظمة بمخالفة هذه الأنظمة في حال وجودها. فعلى سبيل المثال. يتسم التوظيف في كثير من المنظمات الأهلية بالواسطة والمحاباة والمحسوبية رغم وجود آليات ومعايير مكتوبة بخصوص التعيين أو تقديم الخدمة على أساس المساواة وتكافؤ الفرص. وحتى عندما تنشر إعلانات التوظيف في الصحف. وتجري مقابلات لاختيار موظفيها. يواجه سلوكها هذا بتشكيك من قبل الجمهور بوصفه سلوك شكلي.

● وبالنسبة لمؤشر إتاحة الفرصة للجمهور للاطلاع على خطط المنظمة. وإشراك الجمهور في صياغة هذه الخطط والتعليق عليها. فإن التفاوت كبير بين هذه المنظمات. فعدد قليل من المنظمات الأهلية الفلسطينية الكبيرة يشرك الجمهور بذلك. فقد أشارت دراسة مركز بيسان (٢٠٠٢) إلى أن ربع المنظمات المبحوثة ترى أن المجتمع المحلي والفئات المستهدفة شريك في عملية التخطيط. ومن المفيد التأكيد أن ربع المنظمات يرى ذلك. أي ليس بالضرورة أنها تقوم بهذه الممارسة. بينما ٤٧٪ من المنظمات الأهلية ترى في الفئة المستهدفة متلقية للخدمة فقط^(١٢).

● ويفترض مؤشر قيام المنظمة بتنسيق أنشطتها وبرامجها مع شركاء محليين. أو مع الجمهور المستهدف. توفير البيانات اللازمة لهؤلاء الشركاء. وتقوم بهذه الممارسة المنظمات الخدمتية الكبيرة. وبعض المنظمات العاملة في مجال تعزيز الديمقراطية والتثقيف المدني. لكنها تتراجع في أوساط المنظمات الإغاثية. بالرغم من أن دراسة بيسان سابقة الذكر تشير إلى أن معظم المنظمات الأهلية (أكثر من ثلاثة أرباع المنظمات المبحوثة) تؤكد على أهمية التنسيق والتشبيك فيما بين المنظمات الأهلية في المجالات المختلفة. لكن دراسة ماس (٢٠٠١) كشفت عن

١١ رغم أن القانون يخول وزارة الداخلية تسجيل هذه المنظمات فقط. أما متابعتها. وتلقي تقاريرها المالية والإدارية فهي من مسؤولية وزارة الاختصاص وفقاً لقانون الجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية الفلسطينية. ١٢ مركز بيسان للبحوث والإعلام. ٢٠٠٢. دور المنظمات الأهلية في بناء المجتمع المدني. رام الله - فلسطين. ص ٨٧.

ضعف التعاون بين المنظمات الأهلية الفلسطينية على مستوى التخطيط أو بناء البرامج. بينما تحسّن صورة التعاون في مجال التنفيذ^(١٣). وأهمية التشبيك والعلاقات بين المنظمات.

● وبالنسبة لمؤشرات معرفة المواطنين بأنشطة وبرامج المنظمة وآلية الحصول على خدماتها. وكيفية تأدية هذه الخدمة، فإن الفرق كبير بين هذه المنظمات حسب نشاطها. فالمنظمات الاغاثية (التي تقدم مساعدات خيرية) لا تروج، عادة، أسس استحقاق المساعدة. وفي حال توفرها لا توجد ضمانات للالتزام بها. أما المنظمات الخدمية (زراعية وصحية، وحقوقية). فهي عادة تحدد معايير للاستفادة من خدماتها. ولكن مستوى تعميمها على الجمهور المستهدف ما زال ضعيفا.

● ومن أكثر مؤشرات الشفافية شيوعا هو مؤشر نشر تقارير دورية حول نشاطات المنظمة. وبصورة أقل حول مصادر وحجم تمويلها وشبكة علاقاتها^(١٤). ورغم أن التقرير السنوي استحقاق قانوني، لكن ضعف فاعلية الجهة الحكومية المختصة يشجع على التخلي عن هذا التقليد. كذلك يحتاج مضمون هذه التقارير إلى مراجعة حتى تصبح مفيدة من حيث وضعها جمهورها في صورة أنشطتها. من حيث عمل وفاعلية هيئات المنظمة المختلفة، ومن حيث المستفيدين من أنشطتها. وتوزيع هذه الأنشطة، والتزامها بالنظم والتعليمات الخاصة بالمنظمة. وحالات تجاوز هذه الأنظمة، إذا حصلت. ومبررات هذا التجاوز. وكذلك وضع الجمهور في صورة علاقات المنظمة المختلفة، والتي تغيب في العادة عن تقارير المنظمات. في المقابل حرص منظمات أخرى على إبرازها (راجع تقارير الإغاثة الزراعية مثلا). فهي تفرد حيزا لعلاقات المنظمة المختلفة. ويأتي في الأخير، من حيث استعداد المنظمات الكبيرة لتوفير المعلومات، بيانات التمويل، سواء مصدرها، أو حجمها. ومن التجربة التي قامت بها أمان للحصول على وثائق المنظمات المالية واجهت صعوبة حيث تشكل هذه البيانات حساسية خاصة لدى مسؤولي عدد كبير من هذه المنظمات. وربما يعود ذلك إلى غياب ضوابط للتمويل الخارجي. ودخول هذه المنظمات في شبكة علاقات ثنائية مع الممولين. وفي أحيان كثيرة تتنافس هذه المنظمات على نفس التمويل، لذا فهي حريصة على إخفاء بيانات التمويل أو جزء منها.

● أما المؤشر الأخير وهو وجود سياسة عامة للنشر والإفصاح عن المعلومات للجمهور المعني، فهو غائب عن الغالبية العظمى من هذه المنظمات. بما فيها

١٣ لداودة، حسن وآخرون، ٢٠٠١. علاقات المنظمات غير الحكومية الفلسطينية فيما بينها ومع السلطة الوطنية الفلسطينية والتمويل. رام الله: ماس.ن ص ١٢-١١.

١٤ أفاد ٨٣,٣٪ من المبحوثين في مسح أعضاء المنظمات الأهلية الفلسطينية والعاملين فيها (آذار ٢٠٠٧) أن المنظمات الأهلية تنشر تقارير مالية.

منظمات عاملة في مجال تعزيز الديمقراطية وحقوق الإنسان. والمقصود غياب سياسة رسمية مكتوبة تضع قواعد لنشر البيانات، تحدد مواصفات البيانات التي يجري التحفظ عليها. ومبررات هذا التحفظ. ومن التجربة التي تحققت لعدد من الباحثين الذين عملوا مع مؤسسة أمان لجمع معلومات حول حق المواطن في الحصول على المعلومات فإنهم وجدوا أن تدفق البيانات يخضع لإرادة واعتبارات المسؤول. إذ يمكن أن يحصل شخص على بيانات جرى حجبها عن آخر. حتى لو كان لهما نفس الصفة الرسمية (باحثان مثلا). كذلك فإن العبارة الدارجة عند طلب معلومات من المنظمات المختلفة. «أن المسؤول هو الخول بذلك. فعليك أن تنتظر حضوره. أو تحدد موعدا معه»⁽¹⁰⁾.

ويرتبط بحرية تدفق المعلومات في المنظمات الأهلية آلية التوثيق فيها. فقد أشارت دراسات سابقة⁽¹¹⁾ إلى ضعف في هذا المجال. ينعكس في ضعف قدرة المسؤول على تقديم المعلومة الدقيقة.

وبالإجمال فإن المنظمات الكبيرة تتباين من حيث درجة شفافتها. وتشير البيانات المتوفرة (الوثائق التي جمعتها أمان ومن خلال الصفحات الالكترونية لهذه المنظمات، إعلاناتها في الصحف، نشرات الشبكات) إلى تحسن مضطرد في العديد من مؤشرات الشفافية. لكن يختلف مستوى اعتماد وعمل هذه المنظمات بمبادئ الشفافية، حيث يشيع الأخذ ببعض هذه المبادئ (خاصة إعداد بعض الوثائق، ونشر تقرير نشاطات)، بينما يقل عدد المنظمات التي تأخذ بمبادئ أخرى خاصة تلك المتعلقة ببناء المنظمة الداخلي. وفاعلية هيئاتها. وأسس التوظيف. وآلية اختيار المستفيدين. وشبكة علاقاتها. وتتندى أكثر نسبة المنظمات التي تمارس الشفافية في الجانب المالي. رغم أنه الجانب الذي يدور حوله الجدل أكثر من غيره من جوانب عمل هذه المنظمات. وهو الجانب الذي تنتشر حوله التقولات والشائعات.

نماذج من عناوين المواد التي تتضمنها الصفحات الالكترونية لمنظمات أهلية كبيرة.

تعريف بالمنظمة: ويشمل جميع الصفحات، والطابع العام لهذه النبذة في معظم الصفحات عام ويغلب عليه طابع الشعارات الإعلامية. بينما توفر بعض الصفحات بيانات ملموسة حول نشأة وتطور المؤسسة.

10 في دراسة مركز إعلام ومعلومات المرأة (٢٠٠٥) المشار إليها سابقا. أفادت ثلاثة أرباع المنظمات النسوية الباحثة في قطاع غزة أن المديرية هي صاحبة الكلمة النهائية في المؤسسة.

11 هلال والمالكي، ١٩٧٧. مؤسسات الدعم الاجتماعي. رام الله: ماس.

ورسالتها وأهداف محددة وملموسة. لكن عدد هذه المنظمات قليل. هيكلية المنظمة: وتتفاوت درجة تفصيلية البيانات بين هذه المنظمات، فغالبيتها تنشر هيكلية عامة، بينما تضع مؤسسات أخرى بيانات أكثر تفصيلاً حول هيكلية المنظمة وموظفيها.

دوائر المنظمة: تنشر معظم المنظمات تعريفاً بدوائرها الرئيسية. البرامج والأنشطة، وتقارير حول أنشطتها؛ وهذا شائع في الصفحات الإلكترونية للمنظمات الأهلية. لكن لا توجد في الغالبية العظمى من هذه الصفحات أية بيانات حول آلية الحصول على الخدمة المقدمة من هذه المنظمة.

التقارير السنوية (الإدارية والمالية): نسبة كبيرة من المنظمات تنشر تقاريرها المالية على صفحاتها الإلكترونية، وهي في العادة إما تقوم بنشر تقاريرها السنوية كاملة، أو ملخصات عنها. وفي العادة فإن الشفافية تراجع فيما يتعلق بالبيانات المالية، وعدد قليل من المنظمات تضع قائمة بالجهات الداعمة، وتذكر المبالغ التي تلقتها، وتلك التي صرفتها. تقارير وبيانات إعلامية، وهذه موجودة في جميع الصفحات الإلكترونية للمنظمات الأهلية.

أما بالنسبة للغة التي يجري النشر الإلكتروني بها فإن عدد من هذه المنظمات تكتفي بالنشر باللغة الإنجليزية، وبعضها لديه صفحة بالعربي لكنها تحت الإنشاء؛ ومنذ فترة طويلة، بينما كل المنظمات التي لديها صفحات الكترونية تنشر بياناتها على صفحاتها باللغة الإنجليزية.

ويذكر أن ٥٩% من الباحثين في مسح العاملين في المنظمات الأهلية أفادوا أن لمنظماتهم صفحة الكترونية، وأجاب ٣٠% فقط أن هذه الصفحات تتضمن النظم الإدارية والمالية والموازنة.

وتتأثر درجة شفافية المنظمات الأهلية الفلسطينية بالجو العام السائد الناتج عن ظروف الحصار الخارجي. وحملة التحريض الغربية، والتي تطال منظمات أهلية عديدة، ما يعني حذراً من قبل هذه المنظمات في نشر بياناتها. خاصة تلك البيانات التي ترى أنها قد تشكل خطراً على المنظمة. وتدفعها للحذر في التعامل مع طالبي البيانات. وتظهر هذه النزعة بشكل واضح في درجة الاستعداد للتعاطي مع الباحثين حالياً (عام ٢٠٠٦) مقارنة بفترات سابقة، فقد كانت بعض المنظمات ترحب بنشر بياناتها، بما فيه مصروفاتها ومصادر تمويلها، ومشاريعها، والمستفيدين من هذه المشاريع، وما إلى ذلك من البيانات. لكنها الآن حذرة، وتخشى أن تستخدم هذه البيانات للإضرار بها.

المساءلة

عرف كتاب «نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد» المساءلة بأنها «واجب الموظفين العامين. سواء كانوا منتخبين أو معينين. تقديم تقارير دورية عن نتائج أعمالهم، وتفسيرهم لقراراتهم. ومدى نجاعتهم في تنفيذها. حتى يتم التأكد من أن عملهم يتفق مع القيم الديمقراطية وأحكام القانون. وأصول وقواعد العمل السليم». ويرتبط بمفهوم المساءلة، وينتج عنه مفهوم المحاسبة، والذي يعني «خضوع الذين يتولون المناصب العامة للمساءلة القانونية والإدارية والأخلاقية إزاء قراراتهم وأعمالهم، ويتمثل ذلك بمسؤولية من يشغلون الوظائف العامة أمام مسؤوليهم، وهكذا حتى قمة الهرم في المؤسسة»^(١٧) ويميز الكتاب بين نوعين من المساءلة: المساءلة العمودية والمساءلة الأفقية. ويشير مفهوم المساءلة العمودية إلى قدرة جمهور الناخبين على مساءلة مثليهم عبر إعادة انتخابهم، أو عدم انتخابهم. أما المساءلة الأفقية فتشير إلى خضوع كل هيئة أو مسؤول للرقابة والمساءلة من قبل هيئة أخرى. بحيث لا يوجد أحد خارج المساءلة^(١٨).

وفي نفس السياق أفادت مسودة ميثاق الشرف للجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية الفلسطينية أن «هدف المساءلة الحصول على التفسيرات المطلوبة من أي موظف أو مسؤول ذو علاقة عن أي موضوع أو نشاط للجمعية. وهذه التفسيرات يجب أن تقدم مع أكبر قدر من التفصيل والانفتاح»^(١٩)

أما المادة التدريبية في مشروع «نزاهة لتعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الأهلي» فقد عرفت المساءلة كما يلي: «التعريف المختصر والبسيط للمساءلة يمكن عرضه من خلال سؤالين محددتين وهما:

(١) من هي المرجعيات حسب الهيكل التنظيمي، المسؤولية عن المؤسسات الرسمية أو الأهلية؟

(٢) ما هي الأهداف والمعايير والأنشطة التي على المؤسسة الالتزام بتحقيقها ؟

١٧ منظمة الشفافية الدولية، ٢٠٠٦، نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد، بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ص ٣٦.

١٨ نفس المصدر، ص ٣٨-٣٩.

١٩ مسودة الشرف للجمعيات الخيرية والمنظمات الأهلية الفلسطينية، حزيران ٢٠٠٦: المسودة الأولى.

يعالج السؤال الأول طبيعة الأطر التي تقوم بالإشراف والمتابعة والرقابة، وكذلك آليات الالتزام والخضوع من قبل الهيئات المسؤولة لهذه المرجعيات، وذلك من خلال كتابة التقارير للسلطات والمرجعيات العليا حسب القوانين، والإجابة عن أية استفسارات وتقديم توضيحات وتبريرات للنتائج، والاستعداد لتحمل المسؤولية عن هذه النتائج. ويعالج السؤال الثاني المحتوى العام للمساءلة.^(٢٠)

وفي هذا المجال تثار الأسئلة التالية:

- لماذا المساءلة في المنظمات الأهلية (أسس المساءلة)؟
- ما هي اشتراطات المساءلة؟ أي ما هي الظواهر المرتبطة بالمساءلة
- (ما الذي يجب أن يتوفر حتى نستطيع القيام بالمساءلة)؟
- من هي الجهات الخولة بالمساءلة؟
- ما هي آليات المساءلة؟
- على ماذا تتم المساءلة (مضمون المساءلة)؟

أسس ومبررات المساءلة

المنظمات الأهلية منظمات عامة، ملوكة قانونا لأعضائها (الهيئة العامة)، والمسؤولين فيها يمارسون نشاطهم بالوكالة عن المجتمع المعني، وتتصرف بمقدرات عامة، وفي الوقت ذاته تجد هذه المنظمات مبرر وجودها في تقديمها خدمات مختلفة للجمهور، وإشباعها احتياجات مجتمعية معينة، بمعنى تستمد شرعيتها من جمهورها، كذلك من القانون الذي ينظم عملها، ويفرض عليها استحقاقات معينة.

ويتضمن هذا القول إشكالية تنبع من تنوع المجتمع، وتنوع المشارب الفكرية والسياسية فيه، وبالتالي تنوع مصالح الفئات المختلفة، وأحيانا تعارضها، علما بأن العديد من المنظمات الأهلية ترتبط بمصالح اجتماعية، أو بتيارات اجتماعية وفكرية وسياسية، وبالتالي تجد نفسها هذه المنظمات في إطار هذه التجاذبات، وبالملموس ما يعتبر مفيدا من وجهة نظر فئة معينة قد يعتبر ضارا من وجهة نظر فئة أخرى، مثل المنظمات العاملة في مجال التثقيف المدني، أو في قضايا الجندر، فهي تلاقي رفضا من جمهور واسع في المجتمع بوصفها تغريب، وينسحب هذا القول على المنظمات التي تحاول تقديم حلول وأشياء مبتكرة في المجتمع، فهي

٢٠ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. مشروع نزاهة لتعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الأهلي - برنامج تدريب حول تعزيز الشفافية والمساءلة في المنظمات الأهلية الفلسطينية: المادة التدريبية.

مؤهلة لأن تواجه رفضا من قبل جمهور معين. وحتى نشاطات منظمة خدمية ما قد يجري التشهير بها على قاعدة أنها تعزز النفوذ السياسي لفئة ما على حساب الفئات الأخرى. لذا فإن شعبية المنظمة ليست شرطا لشرعيتها. رغم أهمية قبول المجتمع المحلي بها والتفافه حولها. ومحك شرعيتها هو توافقها مع القانون. والذي يترجم من خلال ترخيصها.

وتشكل المنظمات الأهلية أحد أشكال التوسط ما بين الفرد والدولة. والتي تقوم على العضوية الطوعية. ولكي تضطلع بدورها بكفاءة في مجال حماية الفرد من طغيان الدولة. وفي مجال تنظيم جهود وطاقات الأفراد. عليها أن تقدم شكل جديد من التنظيم والعمل. يقوم على تعزيز روح المساءلة فيها. حتى تكون جهة مساءلة فاعلة للأطراف الأخرى: القطاع الحكومي وكذلك القطاع الخاص.

شروط المساءلة

إذا كانت المساءلة ضرورية للمنظمات غير الحكومية. وتنبع هذه الضرورة من طبيعة هذه المنظمات ومهامها وأدوارها. فما هي الشروط التي تجعل منها فاعلة؟

أولا: وجود وثائق منشورة وواضحة تتعلق برسالة وفلسفة عمل المنظمة. وأهدافها. وإستراتيجيتها وخططها وموازناتها وإيراداتها ونفقاتها. وهذا مهم لأن هذه الوثائق تشكل. منطقيًا وعمليًا. المرجعية التي يتم مساءلة قيادات المنظمة والعاملين فيها وفقا لمدى التزامهم بها. فعلى سبيل المثال هل يمكن أن تجري مساءلة قيادة منظمة تعمل في مجال تعزيز الديمقراطية وفق عدد الحالات التي تلقت مساعدات عينية ونقدية؟ أو مساءلتها وفق انسجامها مع البنية العشائرية في المجتمع؟ لذلك يجري مساءلة القائمين على المؤسسة حسب مؤشرات تركز على مقدار تحقيق هؤلاء لأهداف المنظمة. وإيصال رسالتها. بحيث تكون برامج وأنشطة المنظمة ونشاطات أعضائها منسجمة مع أهدافها ورسالتها.

ثانيا: تدفق للمعلومات. فالمساءلة والمحاسبة تتم وفق البيانات المتوفرة. لذلك لا مجال للمساءلة بدون الشفافية. وأيضا تكتمل وظيفة الشفافية عند ربطها بالمساءلة والمحاسبة. أي جعل الموظف أو المسؤول في المنظمة الأهلية يعمل تحت مجهر أعضاء المنظمة وجمهورها بحيث تتوفر المعلومات التي تمكنهم من استخدامها لقياس مدى التزام المسؤولين والعاملين برسالة وفلسفة وأهداف المنظمة.

ثالثاً؛ وجود هيكلية تتوفر فيها خاصية خضوع جميع الهيئات الأدنى لمساءلة ومتابعة الهيئات الأعلى. وتوفر أنظمة تحدد آليات وأشكال العلاقة بين هذه الهيئات. وهذا يعني توفير نظام يحدد طبيعة وشكل المساءلة. باعتباره الإطار القانوني لها. بما فيها الأحكام التي تحدد حقوق وواجبات ومسؤوليات الهيئات والأعضاء.

من يسائل؟

وفي نفس السياق من هم الذين يحق لهم مساءلة العاملين في المنظمة؟ الجواب المنطقي هو أن من يمنح الشرعية للمنظمة أو لهيئاتها هو الخول بمساءلتها ومحاسبتها. ويمكن تنمية قائمة المؤهلين لممارسة المساءلة للمنظمات غير الحكومية إلى:

المساءلة الداخلية: وهي تشمل الجهات التي تحاسب المنظمة من داخلها. وتشمل الهيئات الرقابية، الهيئة العامة (سواء الهيئات المفتوحة أو المغلقة أو مجلس الأمناء).

المساءلة الخارجية: وتشمل مؤسسات الدولة ذات الصلاحية مثل وزارة الاختصاص وديوان الرقابة المالية والإدارية وهيئة مكافحة الفساد^(٢١)، والمستفيدين، والمجتمع المحلي، والجمهور الممولين.

ويمارس هؤلاء حقهم وواجبهم في المساءلة وفق الأسس الواردة في قسم ٥-٢. أي أن المسطرة التي يجري اعتمادها لمساءلة ومحاسبة المسؤولين والعاملين في هذه المنظمات مبنية على فلسفة وأهداف وإستراتيجية المنظمة. وعلى التزامها بالقانون الذي ينظم عملها.

من جانب آخر كيف تتم المساءلة؟ ما هي أدواتها؟

- تشمل المساءلة آليات المتابعة والمراقبة التي تعتمدها الهيئات القيادية لعمل الهيئات الأدنى/ ويشمل ذلك التقارير الدورية المختلفة، التفتيش الميداني والاجتماعات الدورية.

- التقارير الدورية المقدمة إلى الهيئة العامة، أو مرجعية المنظمة، ولجانها الوظيفية. وهذا يفترض انتظام اجتماعات الهيئات المختلفة. وتوفير الوثائق اللازمة لهذه الاجتماعات أولاً، وقيام الأعضاء والهيئات بدورها (مضمون هذه الاجتماعات) ثانياً.

- رفع التقارير الدورية لوزارة الاختصاص، وفقاً لما ينص عليه القانون، وقيام الهيئات

٢١ صدر قانون هيئة مكافحة الفساد قبل سنتين لكن لم تنشأ المؤسسة حتى الآن.

الحكومية ذات العلاقة بدورها في متابعة التزام هذه المنظمات بالقانون. - وبالنسبة للمستفيدين والمجتمع المحلي، ما هي الأشكال التي يتم من خلالها تقييم مشاريع وبرامج المؤسسة؟ مثل استخدام استمارة تقييم، أو عقد اجتماعات دورية، أو صندوق اقتراحات وشكاوي.

مضمون المساءلة

والآن عن ماذا تجري المساءلة؟

يفترض في المساءلة أن تؤدي وظائف تقديم الخدمة في المنظمة الأهلية بنزاهة، وفعالية وكفاءة. أي التأكد من أن الموظف لا يقوم باستغلال موقعه في المنظمة لمصلحته الخاصة. ويقدم خدماته بدون تمييز. وضمان أن برامج وأنشطة المنظمة تتوافق وأهدافها. وكذلك يجري استخدام فعال لموارد المنظمة. وبالتحديد، ما هي مؤشرات المساءلة في المنظمات الأهلية؟ على ضوء ما ورد أعلاه حول المساءلة، فإن مؤشرات المساءلة تشمل:

- وجود هيكلية تتضمن مساءلة المستويات الإدارية المختلفة.
- التقارير (مالية وإدارية). وتحديد انتظام في التقارير التي ترفعها الهيئات المختلفة إلى من هم أعلى منها.
- انتظام اجتماعات الهيئات المختلفة: الإدارة، الهيئة العامة، لجان الاختصاص.
- أشكال التواصل مع الموظفين: اجتماعات الموظفين الدورية، صندوق اقتراحات.
- أشكال التواصل مع المستفيدين: اجتماعات، استمارة تقييم، لجان دائمة.
- تقارير مالية وإدارية دورية للجهة الحكومية المختصة.
- تقييم البرامج والمشاريع، والخطط.

المساءلة في المنظمات الأهلية الفلسطينية

وفق استطلاع الرأي الذي أجراه الائتلاف من أجل النزاهة و المساءلة - أمان في حزيران ٢٠٠٦ فإن الانطباع العام لدى الجمهور أن المنظمات الأهلية تحترم القانون في عملها أحيانا. فقد أفاد ٥٨٪ من المبحوثين أن المنظمات الأهلية تراعي القانون والأنظمة المالية والإدارية في عملها أحيانا. فيما رأى ٢٢٪ من المبحوثين أنها لا تراعي على الإطلاق القانون والأنظمة في عملها. و فقط قال ١٩٪ أنها تراعي دائما

القانون والأنظمة المالية والإدارية في عملها. لكن انطباع الجمهور أفضل فيما يتعلق بفاعلية مجالس الإدارة. فحسب بيانات الاستطلاع فإن ٥٦٪ يعتقدون أن مجالس الإدارة والهيئات العامة فاعلة كمرجعية للمدراء التنفيذيين. وتضمنت النتائج تقييماً سلبياً لقيام السلطة الوطنية الفلسطينية بدورها في مساءلة المنظمات الأهلية. حيث أفاد بذلك ٦١٪ من المبحوثين. وتبقى هذه النتائج انطباعات عامة للجمهور. لا تعكس. بالضرورة. واقع المساءلة في المنظمات الأهلية الفلسطينية.

أما مسح أعضاء المنظمات الأهلية الفلسطينية والعاملين فيها (شباط ٢٠٠٧) فقد أظهر نتائج أكثر إيجابية في هذا المجال. فإن الغالبية العظمى من المبحوثين ترى أن المنظمات الأهلية الفلسطينية تراعي القوانين في عملها (٨٢٪). وتراعي الأنظمة المالية والإدارية (٨٥,١٪). ومع ذلك فإن نحو ثلاثة أرباع المبحوثين يرون وجود تمييز في المنظمات الأهلية بين الموظفين فيما يتعلق بالرواتب والترقيات. ويبدو أن هذه التقييمات انطباعية واعتباطية. بحيث يظهر التباين فيما بينها. فكيف تلتزم هذه المنظمات بالقوانين والأنظمة وفي نفس الوقت تخالفها من خلال التمييز بين الموظفين. وينسجم مع هذا الإرباك في التقييم تقييم المبحوثين لأسس التوظيف في المنظمات الأهلية الفلسطينية. حيث يرى ٤٥,٨٪ أن الكفاءة هي معيار التوظيف. بينما يرى ٣١,٤٪ أن الواسطة هي المعيار. ويرى ٢٠,٣٪ أن الكفاءة والواسطة مطلبان للعمل في المنظمات الأهلية. بينما ترى النسبة الباقية (حوالي ٢٪) أن هناك أسس أخرى للتوظيف في هذه المنظمات. وفي نفس السياق أفاد ٣٠٪ من المبحوثين العاملين في المنظمات الأهلية الفلسطينية أنه لا يوجد لديهم عقود. وأن ٦٧,٨٪ لا يوجد لديهم تأمين صحي. وهذه مؤشرات أكثر دقة حول التزام هذه المنظمات بالقوانين. من الانطباع الأول الذي يظهر من الإجابة عن السؤال المباشر عن التزامها بالقوانين والأنظمة.

وسنحاول رسم صورة عامة لواقع المساءلة في المنظمات الأهلية الفلسطينية بالاعتماد على البيانات التي جمعتها أمان إضافة إلى دراسات سابقة. وبناء على متابعة الصفحات الالكترونية لبعض المنظمات.

مؤشرات المساءلة:

وجود هيكلية تقوم على خضوع المستويات المختلفة للمساءلة

● بالنسبة لمؤشر وجود هيكلية تقوم على خضوع المستويات المختلفة للمساءلة

من هيئات عليا فإنه من الطبيعي أن توجد اختلافات بين المنظمات الأهلية في هذا المجال حسب حجم المنظمة، فالمنظمات الصغيرة من حيث عدد الأعضاء، أو النشاط والتي لا تملك تعقيدات في بنائها الإداري، عادة ما تكون الإدارة قريبة من أعضاء الهيئة العامة، لكن الهيئة العامة لا تقوم بدورها في مساءلة الهيئات المسؤولة إلا إذا كانت الهيئة العامة متنوعة عشائريا وسياسيا، حينها تصبح خاضعة لتجاوزات سياسية وعائلية تؤثر على موضوعية المساءلة. أما المؤسسات التي يسيطر عليها لون عائلي أو سياسي واحد فالمساءلة فيها شكلية، هذا إذا مورست.

التقارير (مالية وإدارية)

● مؤشر التقارير (مالية وإدارية)، وتحديدًا انتظام في التقارير التي ترفعها الهيئات المختلفة إلى من هم أعلى منها، بينت دراسة بيسان (٢٠٠٢) إضافة إلى ما تبين من جلسات الحوار مع مسؤولي عدد من المنظمات الأهلية التي عقدت في أمان أن عدد كبير من المنظمات الأهلية الفلسطينية تستخدم تقارير مختلفة في عملها^{٢٢}، وهذه نسبة كبيرة، إذا أخذنا بعين الاعتبار نسب المنظمات الصغيرة التي لا يوجد فيها مستويات إدارية، ونشاطاتها محدودة. لكن يبقى السؤال حول مضمون هذه التقارير وفعاليتها في ضبط العمل، ويفيد التوقف قليلاً أمام التقارير المالية، فهي في العادة لا تتضمن تفاصيل تسمح بقياس كفاءة المنظمة، بمعنى الاستخدام الأفضل للموارد المالية للمنظمة.

وحتى يكون معنى لهذا المؤشر، من المهم توفير بيانات حول التقارير المختلفة للمنظمة: تقارير النشاط للعضو أو الموظف (أسبوعي أو شهري)، تقارير حول مراحل تطور المشروع أو البرنامج، تقارير اللجان المختصة ودوريتها.

تقدم المنظمات الخدمية أشكال مختلفة من الرقابة عبر التقارير، مثل المنظمات الصحية والزراعية، أو المنظمات الكبيرة العاملة في القانون وحقوق الإنسان، أو تأهيل المعوقين، وإجمالاً فإن حضور هذه الأشكال من الرقابة أكثر حضوراً في المنظمات التنموية والحديثة (التي تعتمد على مجالس أمناء وهيئات عامة مغلقة) مقارنة بالمنظمات التقليدية (الجمعيات الخيرية، والنوادي)، كما تراجع في المنظمات الاغاثية، وتغيب هذه الأشكال عن عمل المنظمات الصغيرة، وربما لا يوجد حجم نشاط، أو هيكلية تبرر وجودها.

٢٢ مركز بيسان للبحوث والإفتاء، ٢٠٠٢، دور المنظمات الأهلية في بناء المجتمع المدني، رام الله - فلسطين.

انتظام اجتماعات الهيئات المختلفة

● مؤشر انتظام اجتماعات الهيئات المختلفة (الإدارة، الهيئة العامة، لجان الاختصاص): عدد قليل من المنظمات الأهلية لم تعقد مرجعياتها اجتماع طوال العام، بينما معظم المنظمات عقدت مرجعياتها العليا اجتماعاً واحداً فقط حسب بيانات تعداد المنظمات غير الحكومية العام ٢٠٠٠^(٢٣). لكن ضعف السلطة الوطنية الفلسطينية خلال السنوات ٢٠٠٠-٢٠٠٦، والأوضاع السياسية والاقتصادية العامة، أثرت سلباً على انتظام اجتماعات الهيئات العامة في المنظمات التقليدية (الجمعيات الخيرية، والنوادي). أما المنظمات الأخرى التي لديها هيئات عامة مغلقة، أو مجالس أمناء فهي تعقد اجتماعاتها حسب نظامها الداخلي عادة، لكن يبقى السؤال حول فاعلية هذه الاجتماعات مشروعا، فلا تتوفر بيانات حول ذلك. لكن يوجد عدد من المنظمات التي لديها مجلس أمناء شكلياً يقوم بالدور المناط به، ويقتصر دوره على الاستجابة لرغبات المدير العام والإدارة، أو إضفاء الشرعية الشكلية على قراراتهم ونتائج أعمالهم. وبعضها لا يلتزم بدورية الاجتماعات، وقد كان تقييم العاملين في المنظمات الأهلية الفلسطينية إيجابياً في هذا المجال حسب بيانات مسح أعضاء المنظمات الأهلية الفلسطينية والعاملين فيها (آذار ٢٠٠٧)، فقد أفاد ٦٥٪ من المبحوثين أن الهيئات العامة فعالة، وأفاد ٧٨,٦٪ أن مجالس الإدارة فاعلة.

التواصل مع الموظفين

● مؤشر أشكال التواصل مع الموظفين: اجتماعات الموظفين الدورية، صندوق اقتراحات. في العادة تعقد المنظمات الأهلية اجتماعات لموظفيها، وقد بلغت نسبة المنظمات التي تعقد اجتماعات دورية نحو نصف المنظمات حسب دراسة بيسان، فيما تعقد منظمات أخرى اجتماعات غير دورية، ونسبة قليلة لا تعقد اجتماعات (حوالي ٧٪)^(٢٤). وتتيح منظمات أخرى المجال أمام الموظفين والأعضاء لتقديم اقتراحات بهدف تطوير العمل، أو تقديم تساؤلات وتظلمات. لكن لا توجد بيانات كمية حول ذلك. وتزداد فاعلية هذا الشكل في المنظمات التي هي أقرب إلى المراكز المهنية المختصة (المنظمات الحديثة) التي فيها عدد معقول من الموظفين، بينما المنظمات التقليدية والصغيرة لا تلجأ إلى هذه الوسائل، وربما لا تحتاجها.

٢٣ شلبي، ياسر، ٢٠٠١، تعداد المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة، رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).

٢٤ مركز بيسان للبحوث والإنماء، ٢٠٠٢، دور المنظمات الأهلية في بناء المجتمع المدني، رام الله - فلسطين.

التواصل مع المستفيدين

● مؤشر أشكال التواصل مع المستفيدين: مثل عقد اجتماعات، أو اعتماد استمارة تقييم. وهذا مؤشر يخص المنظمات الكبيرة التي تنفذ برامج وأنشطة ممولة مع المجتمع المحلي. حيث تسعى هذه المنظمات إلى قياس رضا المبحوثين عن النشاط. كآلية لقياس فاعليته. وهذا الإجراء جزءاً من استحقاقات التمويل في كثير من الأحيان. وقد أفاد ١٦٪ من المبحوثين في مسح أعضاء المنظمات الأهلية الفلسطينية والعاملين فيها (أذار ٢٠٠٧) أن منظماتهم تشرك الجمهور في تحديد أولويات برنامج عمل المؤسسة أو تقييم مشروعاتها. وذكر ٥٣٪ أنه توجد آليات لاستقبال شكاوي الجمهور. وأنه يجري الرد على هذه الشكاوي إما كتابة أو شفاهة.

رفع تقارير مالية وإدارية دورية للجهة الحكومية المختصة

● مؤشر رفع تقارير مالية وإدارية دورية للجهة الحكومية المختصة. وهذا استحقاق قانوني. أي يفترض أن تقوم به كل منظمة أهلية، لكن الأزمة العامة التي تمر فيها الأراضي الفلسطينية بعد الانتفاضة عام ٢٠٠٥-٢٠٠٥ أثرت على انتظام رفع هذه التقارير. وقد ذكر ٩٤٪ من المبحوثين في مسح أعضاء المنظمات الأهلية الفلسطينية والعاملين فيها (أذار ٢٠٠٧) أن منظماتهم ترفع تقاريرها الدورية إلى وزارة الاختصاص.

تقييم البرامج والمشاريع والخطط

● مؤشر تقييم البرامج والمشاريع. والخطط. قالت حوالي ٨٠٪ من المنظمات الأهلية الفلسطينية أنها تمارس عملها وفق خطة. وأكد ربع هذه المنظمات أن الخطة تحقق أهدافها وفق بيانات تعداد ماس للمنظمات غير الحكومية العام ٢٠٠٠^(٥). ويشير ذلك بوضوح إلى لجوء المنظمات الأهلية إلى تقييم خططها. كما تقوم المنظمات الكبيرة عادة بتقييم برامجها بشكل دوري. وأحياناً تقوم بتقييم المنظمة ككل.

لكن النقص الأهم في هذا المجال يتعلق بجانب المحاسبة، خاصة تقييم كفاءة المنظمة. بمعنى التوظيف الفعال لموارد المنظمة.

٢٥ شلبي، ياسر. ٢٠٠١. تعداد المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس).

الأخلاقيات والمعايير المهنية

تشكل الأخلاقيات المهنية الركيزة الثالثة في إستراتيجية محاربة الفساد ومحاصرته، لكنها ضعيفة الحضور في المنظمات الأهلية الفلسطينية. فحتى الآن لا توجد مدونة سلوك تشكل مرجعا لموظفي المنظمات الأهلية بروحها من جهة، وتشكل مرجعية لمحاسبة العاملين وفقها من جهة ثانية. وتسعى بعض المنظمات الأهلية إلى بلورة مدونة سلوك تكون جزءا من ميثاق شرف يساهم في تعزيز تنظيم هذا القطاع وتعزيز روح النزاهة والشفافية فيه. وقد أظهرت نتائج مسح أعضاء المنظمات الأهلية الفلسطينية والعاملين فيها (شباط ٢٠٠٦) وجود مدونة سلوك أو دليل موظفين في عدد من هذه المنظمات، حيث أفاد ٥٤,٥٪ من الباحثين بوجود مثل هذه الوثائق. وهذه النتيجة تحتاج إلى تدقيق، فلم يوفق الباحث في الحصول على مدونة سلوك بالمعنى الوارد أعلاه في المنظمات الأهلية. وما هو موجود يتعلق بإرشادات للموظف في بعض البرامج. توضح آلية التعامل مع المستفيدين، وكيفية التعامل مع الصعوبات المتوقعة في الميدان.

هذا القول لا يعني غياب قيم النزاهة في عمل هذه المنظمات، أو افتقاد العاملين فيها إلى مثل هذه القيم. فالحديث يجري هنا عن معايير مكتوبة. لكن انطباعات الجمهور حول المنظمات الأهلية سلبية في هذا المجال وفقا لبيانات استطلاع الرأي الذي نفذه أمان. فقد أظهرت النتائج أن ٩٥٪ يعتقدون بوجود الوساطة والمحسوبية في التوظيف دون أخذ معيار الكفاءة والفرص المتساوية بالحسبان. و٩٤٪ يعتقدون بوجود محاباة في تقديم المساعدات والخدمات للأقارب والمعارف. و٨٩٪ يعتقدون بأن القائمين على المؤسسات يستخدمون موارد وممتلكات المؤسسة لأغراضهم واحتياجاتهم. و٨٦٪ يعتقدون بأن كبار الموظفين في المنظمات الأهلية يتقاضون رواتب مالية عالية لا تتناسب مع الوصف الوظيفي وما يتطلبه من جهد^(١).

ويذكر أن من أهداف مشروع نزاهة الذي تنفذه أمان الوصول إلى مدونة سلوك للعمل الأهلي. تتضمن قواعد ومعايير تؤكد على مهنية هذه المنظمات ومهنية العاملين فيها. وكذلك سلوكيات العاملين تجاه زملائهم.

٢٦ الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - أمان. استطلاع الرأي العام حول أوضاع المنظمات الأهلية الفلسطينية، حزيران، ٢٠٠٦، رام الله.

اقتراحات

● تعتمد هذه المقترحات على المؤشرات السابقة لقياس الشفافية والمساءلة في المنظمات الأهلية الفلسطينية. وتنطلق من الانحياز إلى خيار تطوير عمل وفاعلية هذه المنظمات من خلال تطوير جوانب الشفافية والمساءلة في هيكلتها ونشاطها.

● من جانب آخر تميز هذه المقترحات بين المنظمات الصغيرة والكبيرة. فما ينطبق على المنظمات الكبيرة لا ينطبق بالضرورة. على المنظمات الصغيرة. وهي مقترحات موجهة إلى القطاع الأهلي نفسه، ولا تتضمن أية مقترحات للأطراف الأخرى. فتعزيز الشفافية وروح المساءلة مسؤولية هذا القطاع أولاً.

● ولا يفيد في هذا المجال الحديث عن مجموع القطاع الأهلي، أو تقييم درجة الشفافية فيه، والأجدى التوجه نحو استخدام مؤشرات الشفافية والمساءلة كأداة لقياس مدى اقتراب المنظمة من الحالة النموذجية من جهة، وأداة للدفع باتجاه تعزيز روح الشفافية والمساءلة في هذه المنظمات من جهة ثانية، وذلك من خلال مساعدتها وتمكينها من تحقيق ذلك.

● وربما الأجدى القيام بذلك من فوق، أي من خلال الشبكات والاتحادات العامة والقطاعية، بحيث تصبح هذه المعايير جزءاً من شروط عضوية هذه المنظمات في الشبكة أو الاتحاد، أو شرطاً لاستمرار هذه العضوية. وأن تكون معايير معتمدة في عمل الشبكة نفسها. في هذه الحالة يشكل ذلك حالة ضاغطة على المنظمات التي تبقى خارج التوجه العام نحو تعزيز الشفافية والمساءلة.

● وانسجاماً مع هذا التوجه، تدعو هذه الورقة إلى إنشاء هيئة مختصة في كل شبكة أو إتحاد تكون مسؤوليتها متابعة التزام المنظمات الأعضاء بمعايير الشفافية والمساءلة، ويمكن أن تتمتع هذه الهيئة بدور استشاري في البداية. يتضافر مع مهام تحسين درجة شفافية هذه المنظمات. ويكون من أنشطة هذه الهيئة إصدار تقرير دوري (سنوي أو كل سنتين) حول مراعاة المنظمات الأعضاء لمعايير الشفافية والمساءلة. ويمكن أن تكون هذه الهيئات بداية لبلورة هيئة وطنية عامة من المنظمات الأهلية نفسها ذات صلاحيات في مراقبة شفافية هذه المنظمات.

● واستكمالاً للاقتراح السابق، أو ربما يكون بديلاً عنه، العمل على بلورة جهة محايدة من المجتمع الأهلي تمنح شهادة للمنظمة الأهلية التي تطلبها بعد استكمال كل المتطلبات ذات العلاقة بالحكم الصالح، ومبادئ الشفافية وأنظمة المساءلة وقيم النزاهة في عمل المنظمة وسلوكيات العاملين فيها. وتجمع مثل هذه الهيئة بين دور الرقابة والمتابعة للالتزام بالمنظمات المعنية بمبادئ الشفافية وأنظمة المساءلة وقيم النزاهة من جهة، وبين دورها كوكالة تقوم بتأهيل وتمكين المنظمة المعنية في هذا المجال^(٢٧).

● وبالنسبة للمنظمات الصغيرة التي تعمل على نطاق المجتمع المحلي (قرية، حي)، فهي تحتاج إلى نشر ما لديها من وثائق على مستوى محلي، ويمكنها القيام بذلك من خلال مجلة الخائط، أو النشرات القصيرة. أما قيام الهيئات العامة بدورها فهو يحتاج إلى قيام الإدارة أو العناصر النشطة في هذه المنظمات بتفعيل العضو من خلال أنشطة معينة، وعدم الاكتفاء بعضويته التي لا تظهر إلا يوم الاقتراع، وتضافر ذلك مع تدفق للمعلومات.

● وفي مجال مؤشرات الشفافية فإن وضع سياسة عامة للإفصاح عن البيانات تحتاج إلى تركيز خاص، ويمكن تحديد الحد الأدنى من البيانات التي يجب أن تقوم المنظمة بتوفيرها للجمهور العام، وما يضمن عمل مسؤولي وعاملي المنظمة الأهلية تحت مجهر المجتمع المحلي أولاً، وتحت مجهر الجهات ذات العلاقة في الدرجة الثانية، وتحقيق المعايير الموجودة في ميثاق الشرف لهذا الغرض. ومن الطبيعي أن تحافظ المنظمة على سرية بعض البيانات، خاصة تلك المتعلقة بخصوصية الأفراد المستفيدين من عملها.

● وفي نفس السياق تحسين مضمون التقارير التي تعدها هذه المنظمات، بحيث تتضمن البيانات الضرورية للحكم على فاعلية المنظمة وعلى كفاءتها من جهة، وعلى نزاهتها من جهة ثانية.

● وتوفير هذه البيانات للمعنيين (الأعضاء، الجمهور المستهدف، الجمهور بشكل عام) وبشكل مناسب، وتحديد أن تكون تقارير هذه المنظمات أولاً باللغة العربية، سواء كانت تقارير على الصفحة الالكترونية، أو المطبوعات

٢٧ دعمت غالبية الباحثين في استطلاع أعضاء المنظمات الأهلية الفلسطينية والعاملين فيها (آذار ٢٠٠٧) تشكيل ائتلاف لمحاربة الفساد من المنظمات الأهلية الفلسطينية، فقد أفاد ٩٧٪ من الباحثين أن هذا الجسم ضروري.

العادية. فلا يعقل أن تكتفي منظمة محلية بصفحة الكترونية باللغة الإنجليزية. فهذا يضر موقفا سلبيا يقوم على حجب البيانات عن المجتمع المحلي وإتاحتها للممولين.

● وبالنسبة لمؤشرات المساءلة، إضافة مقاييس تسمح بالحكم على فاعلية المنظمة، خاصة الاستغلال الأفضل لموارد المنظمة المالية، مثل نسبة المصروفات الإدارية من إجمالي ميزانية المنظمة، وتقديم تقدير لتكاليف الخدمة المقدمة.

● والحرص في هذا المجال على المحافظة على تنوع المنظمات غير الحكومية، من حيث نمط عضويتها، أي الحفاظ على المنظمات ذات العضوية المفتوحة وتلك ذات العضوية المغلقة. والحذر من الدعوات التي تهدف إلى فتح عضوية الهيئات العامة لجميع المنظمات.

● وبفيد في هذا المجال تضمين أنظمة هذه المنظمات سقف زمني لإشغال المناصب القيادية فيها، مثل عضوية الإدارة، أو المدير العام، فمثل هذا الإجراء يحد من ميل البعض للبقاء في مسؤولية المنظمة طوال عمره أو طوال عمر المنظمة. خاصة وأنه توجد منظمات تتوحد فيها مع مديرها العام، وكذلك تضمينها أنظمة تضمن عدم تعارض المصالح لدى مسؤولي هذه المنظمات أو العاملين فيها.

● أما في مجال أخلاقيات المهنة، فإن اعتماد مدونة السلوك تصبح مسألة ضرورية، ليس فقط كمرشد اختياري للعمل، بل معيارا لتقييم النزاهة في عمل المنظمة، على قاعدة أن المنظمة الأهلية تستخدم موارد عامة نيابة عن المجتمع، ومن حق أفراد المجتمع التمتع بخدماتها دون محسوبية ومحاباة.

المراجع

- الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. ٢٠٠٦. استطلاع الرأي العام حول أوضاع المنظمات الأهلية الفلسطينية. رام الله.
- الانتلاف من أجل النزاهة والمساءلة- أمان. مشروع نزاهة لتعزيز الشفافية والمساءلة في العمل الأهلي- برنامج تدريب حول تعزيز الشفافية والمساءلة في المنظمات الأهلية الفلسطينية: المادة التدريبية. رام الله.
- شلبلي، ياسر. ٢٠٠١. تعداد المنظمات غير الحكومية في الضفة الغربية وقطاع غزة. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية (ماس).
- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا- الاسكوا. ٢٠٠٣. مجموعة دراسات عن دور المنظمات غير الحكومية في تنفيذ توصيات المؤتمرات العالمية وفي متابعتها خلال عقد التسعينات من القرن العشرين: نحو مدونة سلوك. نيويورك: الأمم المتحدة.
- لدادوة، حسن وآخرون. ٢٠٠١. علاقات المنظمات غير الحكومية الفلسطينية فيما بينها ومع السلطة الوطنية الفلسطينية والممولين. رام الله: ماس.
- مركز بيسان للبحوث والإفتاء. ٢٠٠٢. دور المنظمات الأهلية في بناء المجتمع المدني. رام الله- فلسطين.
- مندل، توبي. ٢٠٠٣. حرية المعلومات: مسح قانوني مقارن. نيودلهي: اليونسكو.
- منظمة الشفافية الدولية. ٢٠٠٦. نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد. بيروت: المركز اللبناني للدراسات.
- هلال، جميل ومجدي المالكي. ١٩٧٧. مؤسسات الدعم الاجتماعي. رام الله: ماس.

