

دور الحوكمة في مكافحة الفساد الإداري في لبنان

رانيا عضاضة

دكتوراه في الحقوق، قانون دولي، الجامعة اللبنانية، لبنان
rnadada@yahoo.com

ملخص البحث

تلعب الحوكمة دوراً أساسياً في مكافحة الفساد الإداري في لبنان من خلال تعزيز مبادئ الشفافية، والمساءلة، والنزاهة، وسيادة القانون. كما توفر أطراً مؤسسية تدعم اتخاذ القرارات بفعالية، وتقييم الأداء، وتعزيز الرقابة العامة، بما يساهم في ترسيخ ثقة المواطنين وتحسين كفاءة الإدارة العامة. ومع ذلك، لا يزال تطبيق مبادئ الحوكمة يواجه تحديات كبيرة نتيجة التعقيدات السياسية والإدارية التي يشهدها لبنان.

تهدف هذه الدراسة إلى بحث دور الحوكمة في مكافحة الفساد الإداري في لبنان، وتحديد الآليات اللازمة لتعزيز النزاهة والشفافية داخل المؤسسات العامة. وقد أظهرت نتائج الدراسة أن الحوكمة الفعالة تساهم في تحسين الأداء المؤسسي من خلال إرساء هياكل تنظيمية واضحة، وتعزيز المساءلة، وضمان شفافية الإجراءات الإدارية، بما يمكن المؤسسات من تحقيق أهدافها بكفاءة وفعالية أكبر.

وتخلص الدراسة إلى أن تعزيز الحوكمة يعد عنصراً أساسياً للحد من الفساد الإداري ودعم الإصلاح المؤسسي المستدام. كما توصي بتعزيز الإطار القانوني لمكافحة الفساد، وتمكين هيئات الرقابة المستقلة. وتطوير أنظمة فعالة لتقييم الأداء، وزيادة الوعي المجتمعي، وتجيع المشاركة المجتمعية لدعم مبادئ الشفافية والمساءلة والحوكمة الرشيدة.

الكلمات المفتاحية: الحوكمة، مكافحة الفساد الإداري، لبنان.

The Role of Governance in Combating Administrative Corruption in Lebanon

Rania Adada

PhD in Law, International Law, Lebanese University, Lebanon
rnadada@yahoo.com

Abstract

Governance plays a vital role in combating administrative corruption in Lebanon by promoting transparency, accountability, integrity, and the rule of law. It provides institutional frameworks that support effective decision-making, performance evaluation, and public oversight, thereby strengthening public trust and improving the efficiency of public administration. Nevertheless, the implementation of governance principles continues to face significant challenges due to Lebanon's complex political and administrative environment.

This study examines the role of governance in combating administrative corruption in Lebanon and identifies the mechanisms required to enhance integrity and transparency within public institutions. The findings reveal that effective governance improves institutional performance by establishing clear organizational structures, reinforcing accountability, and ensuring transparent administrative processes, enabling institutions to achieve their objectives more efficiently.

The study concludes that strengthening governance is essential for reducing administrative corruption and promoting sustainable institutional reform. It recommends reinforcing the legal framework, empowering independent oversight bodies, developing effective performance evaluation systems, and increasing public awareness and community participation to support transparency, accountability, and good governance.

Keywords: Governance, Combating Administrative Corruption, Lebanon.

المقدمة

تقوم الحكومات بمبادرات من أجل الإصلاح الإداري ورفع مستوى النزاهة والشفافية من خلال الوسائل التقليدية التي اعتادت الدول على اعتمادها مثل استقلال القضاء، والاعتماد على الأجهزة الرقابية المشرفة على الأداء الحكومي، والقيام بمراجعة أنظمة إدارة الموارد البشرية في الإدارة الحكومية، واعتماد نظام اللامركزية الإدارية. وتحديث وتعديل أنظمة الرقابة المالية. إلا أن الإصلاح الإداري الفعال والحقيقي في إدارة الدول الحديثة لا بد أن يركز على عدد من الحلول البديلة، مثل الحوكمة، والمشاركة في صنع القرار، والشفافية والمحاسبة في قضايا الفساد. حيث يقع على عاتق الدولة أن تتفاعل على الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والإدارية مع القطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والأفراد من خلال السماح لهم بالتعاون مع الحكومة من أجل تحقيق تنمية مستدامة.

ولا سيما أن الحكم التقليدي، بالسلطة المنفردة، لا يتسم بالشفافية، ولم يعد بلانم الإدارة الحديثة للدولة والتي تتطلب تفاعل شرائح المجتمع خارج إطار مؤسسات الدولة لصنع القرار ومكافحة الفساد بحيث يصبح تحقيق التنمية هم ومسؤولية عامة.

إلا أن ذلك لا يعني غياب الدور المؤسسي في محاربة الفساد ورفع مستوى النزاهة والشفافية، بل لابد من قيام المؤسسات الرقابية بدورها وفق إطار قانوني يضمن المشاركة، ولا يتجاوز عن مساءلة كائن من كان. حيث يجب تعزيز ودعم الأجهزة الرقابية لتلبي متطلبات المرحلة، وضمان تفاعلها مع مؤسسات المجتمع المدني والأفراد.

فالأجهزة الرقابية دأبت على أعراف وتقاليدها، حان الوقت لتعزيزها بما يتناسب مع متطلبات المرحلة. كما يجب الاهتمام بتقييم مستوى خدمات القطاع العام ومساءلة المقصرين من قيادات وأفراد.

بالإضافة إلى الدور الهام الذي يجب أن تضطلع به منظمات المجتمع المدني ودورها الفعال في النهوض بمستوى النزاهة والشفافية في الأجهزة الحكومية، حيث تقوم بمتابعة وتقييم الأداء العام للأجهزة الحكومية بحيادية وذلك بمساعدة وسائل الإعلام.

وقد شهد القطاع العام تغييرات جذرية في العقود الأخيرة جراء التقدم العلمي والتكنولوجي، وارتفاع توقعات المواطنين فيما يتعلق بجودة الخدمات الحكومية. ولم تعد الأساليب التقليدية في الإدارة العامة التي تعتمد المركزية والبيروقراطية تستطيع مواكبة هذه التغييرات، مما أدى إلى ظهور مفهوم الإدارة الحديثة "Modern Management"، الذي يقوم على الكفاءة والاستجابة السريعة، والاعتماد على التكنولوجيا. وبالتالي برزت الحوكمة كعنصر أساسي يضمن تحقيق هذه المبادئ، من خلال تعزيز الشفافية، والمساءلة، والمشاركة الفعالة في اتخاذ القرار⁽¹⁾.

ويعتبر اعتماد الحوكمة في القطاع العام في لبنان، الوسيلة لمعالجة آفات النظام التقليدي المعتمد في الإدارة والحد من انتشار الفساد، واستعادة ثقة المواطنين بدولتهم وإدارتها ومؤسساتها العامة والبلديات ولكل من يمثل القطاع العام، وذلك يمكن من خلال وضع خطوط واضحة وفاعلة للمساءلة ولضمان محاسبة الجهات المعنية فيه لأن الإصلاح الإداري في لبنان يبدأ من حوكمة القطاع العام بعد الأزمات والظروف الصعبة التي مر ويمر بها لبنان نتيجة العجز الذي أصاب جزء منها الإدارة العامة بالإضافة طبعا إلى انتشار الفساد والخلل الضريبي وسوء الإدارة وغيرها من المشاكل والأزمات المتلاحقة، وذلك بسبب غياب الشفافية وتجاوز القوانين وعدم تفعيل مبادئ الحوكمة⁽²⁾.

⁽¹⁾ فياض حمزة رملي، الحوكمة في القطاع العام، رؤية معاصرة حول: التحول الرقمي والإدارة الحديثة وتحقيق الكفاءة المستدامة، ط1، منشورات كاي، السودان، 2025، ص 73.

⁽²⁾ يشير تقرير صادر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، إلى أن مؤسسات الدولة تعمل في ظل غياب إطار قانوني موحد يحدد صلاحياتها وآليات الرقابة عليها. وأن المؤسسات التي يفترض أن تقوم بدورها كسلطة تنفيذية للدولة تشمل قطاعات هامة وحيوية كالمياه والكهرباء والاتصالات

وإنّ الحوكمة في القطاع العام تفترض التزام الحوكمة بالقوانين والأنظمة والتعليمات وأخلاقيات العمل، والمشاركة مع الجهات المختلفة لسن التشريعات ووضع الاستراتيجيات والقرارات الحكومية، وذلك لتقديم الخدمات الحكومية بأعلى جودة ممكنة، والعمل على النهوض الاقتصادي، وكسب ثقة الجمهور ورضاهم، وبالتالي فإنّ الحوكمة هي الترتيبات التي تقوم بها الإدارة من أجل ضمان تحقيق النتائج المطلوبة من قبل جميع الأطراف ذات العلاقة والحفاظ على حقوق الجميع في جو من العدالة والشفافية والمساءلة. وهي تشكل نهج الإدارة الذي يزود المؤسسة بالإجراءات والسياسات التي تحدد الأسلوب الذي من خلاله تدار العمليات بكفاءة. وتضع الإطار لاتخاذ القرار الأخلاقي والإجراءات الأخلاقية للإدارة داخل المؤسسة على أساس من الشفافية، والمحاسبة، والأدوار الواضحة المحددة للعاملين، وتؤكد على ضرورة اعتماد الرقابة والمحاسبة، والتطوير وتحسين العمليات وإجراءات العمل.

وتكمن أهمية الدراسة في كون القطاع العام من أهم القطاعات في الدولة، وتلعب حوكمتها دوراً حيوياً في تعزيز الاستقرار والتنمية في المجتمعات. والحد من ظاهرة الفساد الإداري. كما تُعد حوكمة القطاع العام أحد أهداف رؤية 2030، التي تسعى إلى تحقيق النزاهة في القطاع العام، وتطبيق مبادئ الكفاءة والمساءلة على جميع المستويات من أجل تحقيق الرؤية. بما في ذلك بناء حكومة فعالة وشفافة وخاضعة للمساءلة وعالية الأداء تضمن التمكين الاجتماعي.

والإشكالية التي سنعالجها في هذا البحث هي مدى فعالية الحوكمة في مكافحة الفساد الإداري في لبنان. انطلاقاً من تطلع المجتمع اللبناني إلى رقابة فاعلة على أعمال القطاع الحكومي والآخر بدوره يلبي هذه التطلعات من خلال الإصلاح الإداري، والاقتصادي والقانوني. فالإصلاح الإداري وتحقيق التنمية المستدامة يسهم في الحفاظ على ثقة المجتمع في الحكومة.

فمن خلال الحوكمة لا تقع مسؤولية الرقابة على الدولة فقط ولكن يعاونها جميع أطراف المجتمع، وبالتالي يجب على الدولة ممارسة وظائفها بشفافية وتمكين المجتمع من المعلومات ونشرها، وتفعيل المساءلة والمحاسبة حتى يمارس المجتمع دوره في المشاركة في اتخاذ القرار والرقابة. كما يهدف البحث لاستقراء أهم المبادئ الدولية المنبثقة من تطبيق مؤشرات الحوكمة الرقابية.

المبحث الأول: ماهية الحوكمة ومؤشراتها

تعتبر الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري من الركائز الأساسية لضمان النزاهة والشفافية في إدارة الشأن العام ومؤسسات الدولة. فالحوكمة الجيدة تعني بوضع السياسات التي تنظم عملية اتخاذ القرار، وتسهم في تعزيز مبادئ المساءلة، والكفاءة، والعدالة في استخدام الموارد. أما الفساد الإداري فيمثل انحرافاً عن هذه المبادئ، ويؤدي إلى تقويض الثقة بالمؤسسات، وهدر المال العام، وتعطيل التنمية. ويكتسب موضوع الحوكمة ومكافحة الفساد أهمية متزايدة في ظل تطلع المجتمعات نحو الإدارة الرشيدة، حيث يتطلب ذلك تفعيل آليات الرقابة، وتعزيز الشفافية، وتطبيق القوانين الرادعة للفساد الإداري، بما يضمن سلامة الأداء المؤسسي وخدمة المصلحة العامة بعيداً عن المحسوبيات والانحرافات الإدارية. والعمل على النهوض الاقتصادي وكسب ثقة المواطنين ورضاهم⁽¹⁾.

وتعرف الحوكمة بأنها أسلوب ممارسة سلطات الإدارة الرشيدة.

ويعرّفها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بأنها: "نظام القيم والسياسات والمؤسسات التي يدير المجتمع شؤونه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على أساسها، من خلال التفاعلات داخل الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاص وفيما بينها"⁽²⁾.

والإنترنت، تعمل وفق أنظمة داخلية لا تخضع لمعايير الحوكمة الحديثة. وبالتالي نجد أن المؤسسات العامة، تعاني من ضعف الشفافية في الإنفاق، وتداخل الصلاحيات بين الوزارات والجهات المعنية، وغياب المساءلة الفعلية عن القرارات الإدارية والمالية، الأمر الذي أدى إلى تفشي الهدر في المال العام والفساد الإداري وبدلاً من أن تقوم هذه المؤسسات بدورها وتأمين الأرباح للدولة أصبحت تشكل عبء على الموازنة العامة. وقد أشار التقرير إلى أنه لتحقيق فعالية أكبر لعمل هذه المؤسسات وتحقيق شفافية مالية فعلية. يجب أن يكون هناك إصلاحات بنوعية شاملة تبدأ بإقرار قانون واضح يحدد طبيعة المؤسسات العامة ودور الدولة مساهماتها فيها. إنديرة الشوفي، قوانين بلا تطبيق ودراسات بلا رقابة: الحوكمة الغائبة في لبنان، <https://www.alaraby.co.uk/economy/>, 2025/11/9

(1) حسن فواز عمرو، حوكمة القطاع العام في لبنان، رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، 2022، ص 22

(2) United Nation, Governance for sustainable human development on the website of United Nation Development Program, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b,12/8/2022>

ويعرف البنك الدولي الحوكمة بأنها: "الحكم المعتمد على تقاليد مؤسسات يتم من خلالها ممارسة السلطة في الدول بهدف خدمة الصالح العام، ويشكل هذا التعريف، عملية اختيار القائمين على السلطة ورصدهم واستبدالهم وقدرة الحوكمة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات السليمة بفاعلية واحترام لكل من المواطنين والدولة للمؤسسات التي تحكم التفاعلات الاقتصادية والاجتماعية فيما بينها.

وتعرّف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الحوكمة بأنها: "مجموعة من العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين".

وهناك من يعرفها بأنها مجموعة "قواعد إدارية" تستخدم لإدارة الشركة من الداخل، ولقيام مجلس الإدارة بالإشراف عليها لحماية المصالح والحقوق المالية للمساهمين⁽³⁾.

وعليه، يمكن تعريف الحوكمة: بأنها النظام العام الذي يؤثر في الأداء ويشمل مقومات تقوية المؤسسة على المدى البعيد وتحديد المسؤول عن التصرفات الإدارية والمالية غير الصحيحة وغير المشروعة، مع تحميل المسؤولية لكل من الحق ضرر بالمصلحة العامة. وتحقيق الجودة والتميز في الأداء الإداري عن طريق اختيار الأساليب الفاعلة لتحقيق خطط وأهداف أي عمل مهم سواء في وحدات القطاع الخاص أو العام.

المطلب الأول: مؤشرات الحوكمة:

تشمل مؤشرات الحوكمة مجموعة من المعايير التي تستخدم لقياس مدى جودة الإدارة والشفافية والمساءلة في المؤسسات العامة والخاصة وتستخدم هذه المؤشرات من قبل منظمات دولية مثل البنك الدولي لمقارنة أداء الدول وتشجيع إصلاحات الحوكمة. ومن أبرز هذه المؤشرات.

أولاً: المشاركة:

تقيس مدى انخراط المواطنين في اختيار حكوماتهم، وحرية التعبير، وحرية الإعلام، ومدى خضوع المسؤولين للمساءلة.

ثانياً: الشفافية:

تُعد من أهم الأدوات التي تستخدم لتعزيز الحوكمة. وتقيس مدى وضوح المعلومات والبيانات المتعلقة بإدارة الموارد. وتعتبر عنصر هام في مكافحة مختلف أشكال الفساد الإداري لأنها تحقق التواصل وتعزز الثقة بين المواطنين والمسؤولين مما يسهم في تخفيف ومحاصرة الفساد من جذوره، وهو يقلل من حدوث الأزمات الاقتصادية⁽⁴⁾.

وقد جرى استبيان ضمن مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي: تعزيز الشفافية والحوكمة المحلية الذي يتم تنفيذه بالشراكة مع معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي التابع لوزارة المالية بهدف تعزيز الحوكمة المحلية في منطقتي بشري والبحيرة حيث يتم مواكبة الاتحادين والبلديات المعنية لتحقيق إدارة فعالة وشفافة في ظل الأزمات القائمة.

وقد كان هدف هذا الاستبيان تقييم الوضع الراهن للبلديات في ظل الأزمات المستجدة، وتبيان نقاط القوة والضعف، وخاصة في مجال قدرتها على تطبيق القوانين والأنظمة والصلاحيات الممنوحة لها أثناء القيام بمهامها، وفي إدارة مواردها المالية من موازنة ومحاسبة وشراء. وفي تسيير شؤونها الإدارية والتنظيمية لمواردها البشرية. وذلك وفق مبادئ الحكم الرشيد، ومدى اعتمادها على تكنولوجيا المعلومات في إدارة نشاطها⁽¹⁾.

وهي تعني الإفصاح الواضح والدقيق عن المعلومات والعمليات. مما يعزز الثقة بين المؤسسة والمساهمين والجمهور، ويسهل اتخاذ قرارات مستنيرة، ويساهم في بناء بيئة عمل أخلاقية ومسؤولة، ويساعد في مكافحة الفساد وتحقيق المساءلة والنزاهة.

وقد تبين من خلال هذا التقرير أن عدد كبير من البلديات يواجه تحديات عديدة بسبب التدهور الحاصل في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وقد عبرت 100 % من البلديات ولا سيما ما يتعلق بخدمات الصيانة على اختلافها 83 % وجمع النفايات 75 %.

(3) محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، المؤتمر العلمي الدولي عولمة الإدارة في عصر المعرفة، 15-17/12/2012، جامعة الجنان – طرابلس لبنان، ص 12 و 13.

(4) محمد إبراهيم عبد الله الزبيدي، الفساد الإداري واستراتيجية مكافحة الإعلانية، ط2، المنهل، العراق، 2017، ص96.

(1) الجمهورية اللبنانية، وزارة المالية، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، UNDP، تعزيز الشفافية والحوكمة المحلية، ص 2 و 3.

كذلك شكل غموض النصوص القانونية 50 % والنقص في الخبرات 42% وعدم وجود أرشيف منظم 50%، والنقص في اللوازم والتجهيزات 42% وجميعها عناصر ضاغطة على عمل البلديات في المجالين القانوني والمؤسساتي. والأمر اللافت كان ارتفاع نسبة البلديات التي عبرت عن معاناتها مع المواطنين بسبب عدم التزامهم بالقوانين وانتشار ثقافة عدم احترام القانون في البيئة البلدية 67%.(2)

ثالثاً: الرقابة والمساءلة والمحاسبة:

تُعد من أهم مؤشرات الحوكمة، حيث أنه لا قيمة للشفافية إذا لم تتم محاسبة المقصرين.

رابعاً: العدالة الاجتماعية والمساواة:

وهي تعني تكافؤ الفرص والمساواة بين الجميع وفقاً للنظام.

خامساً: دور سيادة القانون:

يقيم مدى احترام القوانين وتطبيقها بعدالة على الجميع، بما يشمل استقلال القضاء وكفاءة النظام القانوني. حيث يفترض في نظام الحوكمة وجود نظام قانوني فعال وحيوي وواضح ويجب أن يكون النظام عادلاً يضمن المساواة بين الأفراد.

سادساً: الرؤية الاستراتيجية:

تعني أن يكون هناك خطط واقعية طويلة الأجل تهدف إلى تطوير مختلف مناحي الحياة في الدولة. وتهدف هذه الرؤية إلى تحقيق تنمية مستدامة في القطاع العام والخاص وتحقيق الرفاهية.

سابعاً: كفاءة وفاعلية الأداء:

وتعني الاستغلال الأفضل للموارد المتاحة، وتوظيف الإمكانيات لتحقيق أقصى منفعة بأقل كلفة.(3)

المطلب الثاني: إدارة المساهمين في عملية الحوكمة:

في إطار الحوكمة هناك ثلاثة شركاء، هم الحكومة والقطاع الخاص، والمجتمع المدني، بحيث لا تقتصر إدارة الشأن العام على الحكومة فقط. مع التأكيد على أهمية باقي الأطراف، حيث أن كل طرف من الأطراف يمتلك امتيازات كبيرة يمكن الاستعانة بها في عملية التنمية. فالقطاع الخاص يمكن أن يتولى الريادة الاقتصادية، والحكومة يمكن أن تركز على حماية الحريات، وتعزيز كفاءة الجهاز الإداري، وفي المقابل يتم دفع منظمات المجتمع المدني نحو مشاركة أكبر في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية برسم السياسات العامة. وتوزع هذه الأدوار على الشكل التالي:

أولاً: دور الدولة:

يتطلب تطبيق الحوكمة عدة تغييرات أساسية في دور الدولة. بحيث تركز الدولة على المجالات الرئيسية لإدارة وضبط السياسات العامة. ويتم تقليص مشاركتها في الأنشطة الاقتصادية. فالحوكمة تقتضي تركيز الدولة على الأدوار السيادية مثل (الأمن، الدفاع والقضاء) وعلى الدولة أن تشارك القطاع الخاص في بناء وتشغيل مرافق البنية التحتية مثل (الماء والكهرباء، الصرف الصحي، التعليم، الصحة، المواصلات). أما الأدوار الاقتصادية فعلى الدولة الأخذ بتحرير التجارة وتشجيع الاستثمار، وحماية المنافسة ومنع الاحتكار وتنظيم سوق المال.

ثانياً: دور القطاع الخاص في عملية الحوكمة:

تلعب حوكمة الموارد البشرية دوراً محورياً في ضمان الإدارة الفعالة للقوى العاملة داخل المؤسسات، حيث تُعد إطاراً شاملاً للسياسات والإجراءات التي تهدف إلى تحقيق التوافق بين أهداف العمل والمتطلبات القانونية.

(2) المرجع أعلاه، ص 5.

(3) محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية لمؤشر الشفافية ومؤشر المساءلة والمحاسبة، مجلة جامعة أم القرى لعلوم الشريعة والدراسات الإسلامية، (77) شوال، 1440هـ/يونيو 2019، ص 560.

وتتضمن هذه الحوكمة مجالات عدة مثل التوظيف، وإدارة الأداء والتعويضات، وتطوير الموظفين، مع التركيز على الشفافية والإنصاف والمساءلة من خلال تبني مبادئ توجيهية واضحة، يمكن للمؤسسات تعزيز بيئة عمل منتجة وأخلاقية، مما يساهم في الحد من المخاطر وزيادة رضا الموظفين وضمان نجاح الأعمال على المدى الطويل.

وتتمثل أهمية حوكمة الموارد البشرية في القطاع الخاص في قدرتها على توجيه إدارة الموارد البشرية بشكل استراتيجي مما يتجاوز العمليات اليومية ليشمل تقليل المخاطر وضمان الممارسات الأخلاقية فتشمل هذه الحوكمة عناصر رئيسية مثل التوظيف والتدريب وإدارة الأداء وعلاقات الموظفين، مع التركيز على الامتثال للقوانين وتعزيز ثقافة عمل إيجابية. كما تساهم الحوكمة الفعالة في تعزيز مشاركة الموظفين وإنتاجيتهم مما ينعكس إيجاباً على الميزة الإنتاجية للمؤسسة.

المبحث الثاني: مؤشرات الحوكمة ودورها في مكافحة الفساد الإداري في لبنان

لا يوجد تعريف محدد للفساد بالمعنى الذي يستخدم به اليوم، حيث تتعدد الاتجاهات والتعريفات التي تحاول تحديد مفهوم الفساد بسبب تنوع أشكاله ومظاهره في المجتمعات المختلفة. وقد اختلف الكتاب والمنظمات المعنية بمكافحة الفساد في تعريفه، مما أدى إلى عدم وجود إجماع على تعريف شامل يغطي جميع أبعاد الفساد ويوافق عليه جميع الباحثين في هذا المجال.

وهذا الاختلاف في التعريفات يعكس التعقيد الذي يحيط بمفهوم الفساد. ويعكس أيضاً الاختلافات الثقافية والسياسية والاقتصادية بين المجتمعات، مما يجعل من الصعب وضع إطار موحد يمكن أن يطبق على جميع السياسات⁽¹⁾.

المطلب الأول: ماهية الفساد الإداري:

أولاً: تعريف الفساد الإداري:

يمثل الفساد إساءة في استعمال السلطة من قبل شخص لديه نفوذ في اتخاذ القرارات المرتبطة بالشؤون العامة. بينما عرفه آخرون أنه تصرف يقوم به الموظف العام بطرق غير مشروعة يؤدي إلى إهدار المال العام أو الموجودات العامة. ويعتبر سلوكاً يتعارض مع الواجبات الرسمية للمنصب العام. ويعكس تطلع الشخص لتحقيق مكاسب خاصة، سواء كانت مادية أو معنوية. كما يعتبر البعض الفساد صورة لا أخلاقية وعملاً غير قانوني يمارسه الفرد بغية الحصول على منفعة شخصية. مما يعبر عن عدم استقامة ذاتية لهذا الشخص. وبالتالي، يعد الفساد انتهاكاً للقيم الفردية والمجتمعية ويؤثر سلباً على المجتمع الذي يمارس فيه هذا السلوك.

وعرّف العديد من فقهاء القانون الفساد الإداري من منظور قانوني بأنه سلوك ينطوي على انتهاك القواعد القانونية الرسمية التي يفرضها النظام على المواطنين. ويشير هذا التعريف إلى أن الفساد يتجسد في الأفعال التي تتعارض مع القوانين والأنظمة المعمول بها. كما قيل أنّ الفساد الإداري هو سلوك فردي أو جماعي ينحرف بالوظيفة العامة عن واجباتها وأهدافها المرسومة. حيث يتم تفضيل المصالح الشخصية على المصلحة العامة دون وجه حق. ويتضمن هذا النوع من الفساد مخالفة القوانين والمعايير الأخلاقية السليمة للمجتمع، مما يؤثر سلباً على فعالية الإدارة العامة ويعزز انعدام الثقة بين المواطنين والسلطات.

وقد عرّفت المادة الأولى من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم 175 تاريخ 2020/5/8 الفساد بأنه: "استغلال السلطة أو الوظيفة أو العمل المتصل بالمال العام بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير مشروعة لنفسه أو لغيره، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة.

وتعتبر من أعمال الفساد الجرائم الواقعة على الإدارة العامة والمنصوص عليها في الفصل الأول من الباب الثالث من الكتاب الثاني من قانون العقوبات ما خلا النّبذة الرابعة منه، والإثراء غير المشروع، وأفعال الفساد التي ترد في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي انضم إليها لبنان والتي تعني بمكافحة الفساد⁽¹⁾.

ثانياً: خصائص الفساد الإداري:

1. السرية: حيث تتصف ممارساته وإجراءاته بالسرية والتخفي. كونه يتضمن نشاطات غير مشروعة.

(1) هديل وائل أبو الهيثل، الجوانب القانونية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام ودورها في مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 72، 2024/10/2، ص506.

(1) المادة 1 من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم 175 تاريخ 2020/5/8.

2. تعدد الأفراد المشاركة: بسبب العلاقات التبادلية والمصالح المشتركة بين الأطراف الفاعلة في عمليات الفساد.

3. سرعة الانتشار: ينمو الفساد وينتشر أكثر كلما وجد البيئة المناسبة (2).

4. التنظيم المحكم: وهو ما يجعله كنسق معين يعتمد بالدرجة الأولى على التحايل، وخرق القوانين، واستغلال الثغرات.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن جريمة الفساد من الجرائم العمومية. حيث يفترض أن الفاعل لديه نية واضحة في ارتكاب الفعل الفاسد مما يجعل فكرة الخطأ غير واردة في هذا السياق. فالموظف الذي يتسبب في هدر الأموال العامة نتيجة تصرفاته. يمكن أن يحاكم بتهمة الفساد وبحاسب إدارياً أو جنائياً. كما يعتبر الفساد من الجرائم الخطرة على المجتمعات، حيث يؤدي إلى تحقيق نتائج مادية سلبية تؤثر على الاقتصاد والمصلحة العامة، ويتجاوز تأثيره الأبعاد المالية ليشمل أيضاً تآكل الثقة في المؤسسات الحكومية مما يعيق التنمية ويزيد من معاناة المواطنين.

والفساد الإداري يرتبط بالموظفين العاملين في القطاع العام، ويدخل ضمن الفساد المؤسسي، كالاختلالات في بنية أجهزة الدولة من سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية، وهو ظاهرة توجد نتيجة غياب المعايير والأسس التنظيمية والقانونية وسيادة مبدأ الفردية، مما يؤدي إلى استغلال الوظيفة العامة وموارد الدولة من أجل تحقيق مصالح فردية أو حزبية أو فئوية، على حساب الدور الأساسي للجهاز الحكومي، مما يؤثر على مبدأ العدالة والمساواة وتكافؤ الفرص لدى المواطنين وطالبي الخدمة العامة.

والفساد الإداري ظاهرة مركبة تعود لعدة أسباب تتداخل مع بعضها البعض ويصعب فصلها. ويعتبر تحديد الأسباب نقطة هامة لنتمكن من مكافحته. وتتلخص أبرز أسباب الفساد الإداري بالآتي:

- غياب الإرادة السياسية لمكافحة الفساد والتراخي، والتلكؤ في محاسبة المفسدين والفاستدين.
- التساهل في تطبيق القوانين والأنظمة، وعدم قيام السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية والجهات الأمنية المختصة بدورها كاملاً في الرقابة ومنع الجرائم وضبط المخالفات، وملاحقة المجرمين والفاستدين وإنزال العقوبات اللازمة بهم.
- عدم خضوع التعيينات في الوظائف العامة ولاسيما القيادية منها للشفافية، وتفشي التلاعب بمعايير الكفاءة والجدارة والاستحقاق. ما يضعف فاعلية الأداء الإداري العام.
- تدني رواتب وأجور العاملين في القطاع العام.
- عدم إقرار الموازنة العامة وقطع حسابها في المهل المحددة قانونياً والإنفاق من خارجها.
- وفرة الموارد الطبيعية والثروات في الدولة مما يغري العديد من المسؤولين لاستغلال مناصبهم، وتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة.
- عدم الاستقرار السياسي والأمني (1).

ثالثاً: مظاهر الفساد الإداري:

تتنوع مظاهر الفساد الإداري وتختلف في درجة خطورتها وآثارها السلبية والعقوبات التي تفرض على مرتكبيها أو على الأطراف المتورطة فيها. وهي على الشكل التالي:

1. الانحرافات التنظيمية:

تتناول المخالفات غير السليمة التي يقوم بها الموظف أثناء تأديته لمهامه الوظيفية وترتبط بشكل أساسي بالعمل وتتضمن أي سلوك يقوم به الموظف وينحرف عن القواعد الواجب الالتزام بها في المؤسسة. كما تعتبر تهديد لفعالية الأداء

(2) هديل وائل أبو الهيثل، الجوانب القانونية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام ودورها في مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 72، 2024/10/2، ص 505 و506.

(1) إيليان يونس، الفساد الإداري وسبل مكافحته، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجيش اللبناني، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية، 2017-2018، ص 20 و21.

المؤسسي. كونها يمكن أن تؤدي إلى تدهور بيئة العمل وفعاليتها، وزيادة الفساد وتراجع الثقة بين المواطنين والإدارة.

وتتمثل في مخالفة القوانين النظامية واللوائح. بالإضافة إلى عدم الالتزام بضوابط العمل. عندما يتخلى العاملون عن أداء واجباتهم سواء بشكل كلي أو جزئي ولا يبذلون الجهود المتوقعة منهم، ما يؤدي إلى عدم انتظام العمل وتدهور الكفاءة الأمر الذي يؤثر بشكل سلبي على إنتاجية العمل، وتدهور الإنتاجية وجودة الخدمات المقدمة مما ينعكس سلباً على نجاح المؤسسة في تحقيق أهدافها.

2. الإهمال الجسيم بأداء الوظيفة:

يعني تراخي الموظف في أداء الوظيفة المنوطة به وفق أحكام القانون أو التعليمات، أو الأنظمة، أو الأوامر، أو التقاعس عن أعمال كلفه به رؤسائه أو عدم الاكتراث بتنفيذها.

3. الإخلال الجسيم بواجبات الوظيفة:

ويعني الإخلال بواجبات الوظيفة الإخلال بالأعباء التي يجب أن يقوم بها الموظف لحسن سير العمل فيها. مثل المحافظة على المعلومات التي تتعلق بالعمل.

4. إساءة استعمال السلطة:

يمنح المشرع السلطة التقديرية للموظف في أداء بعض أعمال وظيفته. وقد يحدث انحراف عن استخدام هذه السلطة بشكل لا يتماشى مع الصالح العام. حيث أنه في بعض الحالات يسعى الموظف إلى تحقيق مصلحة شخصية له أو لغيره، الأمر الذي ينعكس سلباً على العدالة والكفاءة في العمل.

5. الانحرافات السلوكية:

تتضمن التصرفات التي يرتكبها الموظف وتتعلق بشخصيته وسلوكياته الشخصية⁽²⁾، والتي قد تؤثر على أدائه الوظيفي وبيئة العمل بشكل عام ومنها استغلال النفوذ والمحابة والواسطة.

6. الانحرافات المالية:

أي المخالفات الإدارية والمالية التي تتصل بسير العمل المنوط بالموظف مثل مخالفة القواعد والأحكام المالية وتبديد الأموال العامة والانتفاع بها. وأغلب حالات الفساد الإداري ترتكب من خلال مخالفة القواعد المالية. وهي تتمثل في اختلاس المال العام⁽³⁾، إهدار المال العام.

المطلب الثاني: الآليات الرقابية والتشريعية لمكافحة الفساد:

توجد العديد من الآليات لمكافحة الفساد الإداري تنوزع بين آليات رقابية وآليات قضائية وآليات تشريعية.

أولاً: الآليات الرقابية:

يعتبر الفساد من أخطر الآفات التي تصيب النشاط الإداري، الأمر الذي يوجب على المسؤولين في الدولة العمل على التصدي له ومكافحته لتفادي آثاره السلبية على المجتمع ومستقبله. وذلك عبر تفعيل دور أجهزة الرقابة الإدارية والقضائية والمالية وإعطائها القدر الكافي من الاستقلال عن السلطات العامة ومنه التدخل في عملها أو التأثير عليها في إصدار قراراتها ومنحها صلاحيات واسعة لإنجاز مهامها في الحد من المخاطر التي تهدد الإدارة العاملة وتعيق تفعيل عملها، والسهر على الأموال العمومية لضمان حسن استخدامها وفق الغايات المخصصة لها من دون هدرها لمصالح شخصية.

وتوجد في لبنان عدة أجهزة رقابية تتولى الرقابة على الإدارات والمؤسسات العامة ومن أهم هذه الأجهزة:

(2) إيليان يونس، الفساد الإداري وسبل مكافحته، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجيش اللبناني، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية، 2017-2018، ص 18.

(3) صادق محمد، الفساد الإداري في العالم العربي، مفهومه وأبعاده المختلفة، ط1، دار الكتب المصرية، 2014.

1. رقابة إدارة التفتيش المركزي:

تشمل رقابة التفتيش المركزي الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات إلا ما استثنى منها بنص قانوني. وتشمل جميع المعاملات أيّاً كان طبيعتها أو قيمتها المالية في جميع مراحلها بدءاً من مرحلة إعدادها إلى التوقيع عليها إلى حين قيدها في السجلات⁽¹⁾.

2. رقابة ديوان المحاسبة:

إنّ ديوان المحاسبة هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة، وذلك من خلال مراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباقه على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها. بالإضافة إلى محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها. وتقسم وظائف ديوان المحاسبة إلى وظيفتين:

- **وظيفة إدارية:** يمارسها ديوان المحاسبة برقبته المسبقة على تنفيذ الموازنة، وبتقارير ينظمها عن نتائج رقبته المسبقة والمؤخرة.
- **وظيفة قضائية:** يمارسها ديوان المحاسبة برقبته على الحسابات وعلى كل ما يتولى استعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة.

ثانياً: الآليات التشريعية:

شهد لبنان العديد من الأزمات المتتالية التي أدت إلى إفلاس المالية العامة حيث بلغ حجم الدين حوالي 95 مليار دولار أميركي. وذلك بسبب الكثير من الثغرات التي تعترى النصوص التشريعية التي أدت بدورها إلى تفشي الفساد وهدر في الأموال العمومية.

لذلك، كان لا بد من تطوير التشريعات المتعلقة بتأمين الشفافية والحوكمة الرشيدة ووقف الفساد في المؤسسات والإدارات العامة. فإجراء الإصلاحات التشريعية يعتبر الخطوة الأولى في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وهي من البنود الأساسية التي طرحها المجتمع الدولي والجهات المانحة (البنك الدولي – مؤتمر سيدر) لمساعدة لبنان في النهوض والازدهار من جديد ليحظى بدعم المجتمع الدولي وبعيد الثقة به⁽²⁾.

كما أن المادة 10 من القانون رقم 33 تاريخ 2008/10/16 (قانون الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) ألزمت الدول الأطراف، وفقاً للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد أن تعتمد التدابير التي تعزز الشفافية في إداراتها العمومية⁽¹⁾.

وعليه، سوف نتناول أبرز التدابير التشريعية التي أقرّها المشرع اللبناني لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد الإداري:

1. القانون رقم 28 تاريخ 2017/2/10 وتعديلاته (قانون الحق في الوصول إلى المعلومات):

يشكل هذا القانون خطوة هامة في تعزيز الشفافية في القطاع العام. ويدعم دور المواطن والمجتمع ووسائل الإعلام في مكافحة الفساد كونه يؤمن مشاركته في صنع القرار وتقييم أداء هذه الإدارات من خلال الرقابة الفاعلة والشفافية بهدف تصويب سير العمل الإداري.

وحق الوصول إلى المعلومات من حقوق الإنسان الأساسية التي كرّستها المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 1948/12/10 والمادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي أقرّته الأمم المتحدة عام 1966 والذي التزم لبنان بتطبيقها في مقدمة الدستور وذلك بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21.

(1) برنامج الأمم المتحدة الانمائي، تقرير حول أبرز مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، نيويورك، 2013، ص 12.

(2) الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، <http://www.omsar.gov.lb>

(1) المادة 10 من القانون رقم 33 تاريخ 2008/10/16 (قانون الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد) الجريدة الرسمية، العدد 44 تاريخ 2008/10/23، ص 4344.

وقد نصت المادة الأولى من هذا القانون على حق كل شخص طبيعي أو معنوي، بالوصول إلى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الإدارة والإطلاع عليها. مع مراعاة عدم الإساءة في استعمال الحق. وحددت المادة الثانية المقصود بالإدارة العامة وحددت المادة الثالثة ماهية المعلومات التي يمكن طلبها من الإدارة العامة (العقود، الملفات والتقارير والمستندات الإلكترونية والتسجيلات الصوتية والمرئية والبصرية.... الخ) وذلك باستثناء المعلومات الخاصة بأسرار الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام).

وقد صدر المرسوم رقم 6940 تاريخ 2020/9/8 الذي حدد دقائق تطبيق قانون الحق في الحصول على المعلومات لجهة المعلومات الواجبة النشر حكماً، وماهية المستندات التي يقدم بشأنها طلب الحصول على المعلومات.

ولعل أهم ما تناوله هذا القانون أنه في حال رفضت الإدارة طلب الحصول على المعلومة، يحق لمقدم الطلب أن يقدم شكوى بحق الإدارة. وذلك خلال مهلة شهرين وذلك أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على أن تتضمن الشكوى بشكل أساسي إضافة إلى اسم المستدعي وموضوع الاستدعاء والنقاط القانونية المثارة، نسخة مصدقة طبق الأصل عن القرار المطعون فيه أو عن إشعار بالاستلام في حالة الرفض الضمني سنداً لأحكام المادة 19 من قانون حق الوصول إلى المعلومات.

كما ألزم هذا القانون الإدارات العامة بأن تنشر حكماً على المواقع الإلكترونية العائدة لها كافة القرارات والتعاميم الصادرة عنها مع أسبابها الموجبة والنشاطات السنوية التي تقوم بها والعمليات التي يتم بموجبها دفع أموال عمومية تزيد عن خمسة ملايين.

وقد جرى تعديل هذا القانون بموجب القانون رقم 233 تاريخ 2021/7/16 فيما يتعلق بعدد من الأمور أبرزها تحديد المستفيدين منه، وتحديد الإدارة العامة بما فيها المديرية العامة لرئاسة الجمهورية، والمديرية العامة لرئاسة مجلس النواب والمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء، المؤسسات العامة، الهيئات الإدارية المستقلة.... الخ.

أما فيما يتعلق بتطبيق هذا القانون، فقد تبين أن نتائجه لم تكن على قدر الهدف المرجو منه، لعدة أسباب أبرزها التزام عدد قليل من الإدارات العامة بتطبيقه والتأخر في تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والتي تشكلت أول مرة في 2022/1/24 بموجب قرار مجلس الوزراء رقم 15⁽²⁾.

2. القانون رقم 189 تاريخ 2020/10/16 (قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع):

صدر القانون رقم 189 بتاريخ 2020/10/16 قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع، حيث عمد المشرع إلى إدخال عدة تعديلات على قانون الإثراء غير المشروع رقم 1999/154 المرسوم الاشتراعي رقم 1953/38 حتى أصبح أكثر شفافية وأكثر فعالية في كشف صفقات الرشاوى ومكافحة الإثراء غير المشروع. فالقانون القديم كانت تشوبه عدة عيوب جوهرية أدت إلى استحالة تطبيقه بفاعلية.

وقد وسّع هذا القانون نطاق الأشخاص الملزمين بتقديم التصريح عن الذمة المالية وتضارب المصالح، فقد تضمن أحكامه كبار الموظفين وأي شخص يؤدي عملاً لصالح الملك العام وتترتب على أعماله نتائج مالية سواء تولاه بصورة قانونية أو واقعية، حتى ولو كان موظف خلافاً للقانون فهو ملزم بتقديم التصريح إلى حين البت بوضعه دون أن يعني ذلك أن ينشأ أي حق مكتسب⁽¹⁾.

وقد وسّع هذا القانون موجب التصريح ليشمل ليس فقط الأموال التي بحوزة الموظف بل أيضاً المصالح في لبنان والخارج أي النشاطات والاستثمارات والمناصب والأدوار في القطاعين العام والخاص سواء كانت تنتج مداخيل أو لا تنتج، إلا أنها قد تكون مصدر التضارب المصالح أو الظهور بمظهر تضارب المصالح مما يؤدي إلى الإخلال بمبادئ الشفافية والنزاهة والحياد في أداء الوظيفة العمومية.

(2) تتألف الهيئة من القاضي المتقاعد في منصب الشرف كلود كرم (رئيساً) والمحامي فواز سالم كباره (نائباً للرئيس) ومن الأعضاء: القاضية بمنصب الشرف تريز علاوي، د. علي بدران، د. جو معلوف، سيد كليب كليب، وذلك لمدة ست سنوات.

(1) المادة الأولى الفقرة أ من القانون رقم 2020/189.

كما وسع القانون رقم 2020/189 المعلومات التي يجب أن يتضمنها التصريح بشكل مفصل عن الذمة المالية العائدة للزوج أو الزوجة والأولاد القاصرين إلى جانب جردة بكامل الذمة المالية والمصالح في لبنان والخارج الأموال المنقولة وغير المنقولة وأي دخل من أي مصدر والإيرادات الناتجة عنه⁽²⁾.

أما فيما يتعلق بتطبيق هذا القانون، فقد قام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية بالتعاون مع خبراء في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومجلس الخدمة المدنية بنشر وثيقة إيضاحية "سؤالات وجوابات" في سياق تسهيل عملية التصريح. كما أصدر رئيس مجلس الوزراء العديد من التعاميم إلى الجهات المعنية لإبلاغ الموظفين المرتبطين بها بالواجبات الخاصة بالتصريح ضمن المهل المحددة، كما بابلاغهم بالعقوبات التي تترتب على مخالفتها.

إلا أنه يوجد تأخر في تطبيق هذا القانون من خلال المماطلة في تنفيذه بالرغم من صدور المراسيم التطبيقية. وبالتالي يجب تحقيق سيادة القانون في لبنان كونه غني بالقوانين الإصلاحية إلا أن المشكلة الأساس تكمن في عدم تطبيقها.

وعليه، نستنتج أن إقرار قانون الإثراء غير المشروع وتطبيقه يشكل خطوة هامة من أجل تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد. إذ أنه أسقط الحصانات التي كان يتمتع بها النواب والوزراء ورئيس مجلس الوزراء وبموجب قانون رقم 1999/158.

كما أن هذا القانون أخرج جرم الإثراء غير المشروع من دائرة الإخلال بالواجبات الوظيفية واعتبره جرم جزائياً عادياً خاضعاً لاختصاص القضاء العدلي وليس للمجلس الأعلى لمحاكمة الوزراء والرؤساء⁽³⁾.

وفي حال جرى تنفيذ هذا القانون بشكل سليم وتم تفعيل المراقبة الفعالة، فإن ذلك من شأنه أن يحقق الشفافية وبالتالي يعزز الحوكمة في لبنان. فهو قانون فعال يهدف إلى مكافحة الفساد ومنه الإثراء على حساب الدولة.

3. القانون رقم 244 تاريخ 2021/7/29 (قانون الشراء العام):

يعتبر صدور قانون الشراء العام رقم 244 تاريخ 2021/7/29 نقطة هامة باتجاه حوكمة إدارة صرف المال العام. حيث جرى تحديث المعايير والإجراءات والنصوص وتطويرها وهو يعتمد على نظام لامركزي يتضمن طرق إلكترونية حديثة أي نقل صلاحيات إجراء الصفقات من إدارة المناقصات إلى الوزارات. على أن يتم اعتماد رقابة مركزية مستقلة تتمثل بهيئة عمومية مستقلة.

ويتضمن قانون الشراء العام فصلاً مخصصاً للشراء الإلكتروني ويعطي إدارة الشراء العام حق إدارة منصة إلكترونية مركزية للشراء العام وتشغيلها عبر استخدام وسائل وتقنيات معلوماتية رقمية لتأمين حاجات الجهات الشارية من لوازم وأشغال وخدمات تخضع إجراء الشراء الإلكتروني لأعلى درجات الشفافية والمساواة بين المتعاملين كما وتجري تقديم العروض وفضها وتقييمها إلكترونياً أيضاً.

ويعتبر هذا القانون خطوة متطورة في مجال توحيد أنظمة الشراء العام التي كانت موزعة مسبقاً على كثير من المراسيم الاشتراعية والقرارات وهو يتميز أيضاً بالشمولية، فقد وسع نطاق الصلاحيات لهيئة الشراء العام لتشمل كافة القطاعات والمؤسسات والإدارات العامة إضافة إلى البلديات والمجالس وبذلك تكون غاية المشرع إعادة الصفقات العمومية تحت رقابة إدارة مستقلة وشفافة قادرة على حماية المال العام.

4. القانون رقم 83 تاريخ 2018/10/10 وتعديلاته (قانون حماية كاشفي الفساد):

أقر هذا القانون عدة ضمانات وحوافز لكاشفي الفساد ومنها أن تبقى هوية كاشف الفساد سرية تحت طائلة معاقبة من يقوم بإفشائها. كذلك توفر الدولة له ولأفراد عائلته الحماية اللازمة بحيث يمنع التعرض له أمنياً أو أذيتاً. كما يمنح كاشف الفساد مكافآت مالية كنسبة مثلاً من الأموال التي يوفرها للخزينة وذلك شرط إثبات عدم تورطه في حالة الفساد. أما في حال تورطه فلا يعطى أي مكافأة ولكن بالمقابل يتم إعفاءه أو تخفيض العقوبة بحسب كل حالة.

⁽²⁾ يراجع نص المادة 4 من قانون الإثراء غير المشروع.

⁽³⁾ عصام سليمان، مقال بعنوان، الإثراء غير المشروع قانون ينتظر التطبيق، 2020/10/6، منشور على الموقع الإلكتروني لمهارات نيوز الإخبارية،

https://www.maharat_news.com

5. القانون رقم 2020/175 تاريخ 2020/5/8 (قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد):

يعتبر هذا القانون قانوناً رئيسياً إذ لا يمكن للمنظومة القانونية أن تمارس مهامها بفعالية دون إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وذلك لتطبيق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC كونها لحظت وجوب إنشاء هيئة أو هيئات لها استقلالها المادي والإداري تتولى مهام مكافحة الفساد. وتتألف هذه الهيئة من ستة أعضاء يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد.

تقوم الهيئة بدراسة الكشوفات والتصاريج ودراساتها وإحالتها عند الاقتضاء إلى الهيئات الرقابية والقضائية والتأديبية المختصة. والفصل في الشكاوى المتعلقة بعدم تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد، ورصد الفساد ووضع التقارير الخاصة والدورية ونشرها في الجريدة الرسمية وعلى موقعها الإلكتروني.

وقد كشف التقرير السنوي الأول بشأن حسن تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، الذي أعدته الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد أن 40 % فقط من الإدارات تنشر المعلومات حكماً، وأقل من 50 % من الإدارات الوطنية و 25 % فقط من الإدارات المحلية قامت بتعيين موظف معلومات. وقد تم إطلاق هذا التقرير في المؤتمر الذي عقد في قصر الاونيسكو في بيروت، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبتمويل مشترك من الاتحاد الأوروبي وحكومة مملكة الدنمارك.

وشكل هذا التقرير أول تقييم من نوعه، حيث شمل أكثر من 1400 إدارة على المستويين الوطني والمحلي. كما يؤكد على الحاجة إلى وضع إجراءات واضحة وسهلة للوصول إلى المعلومات لضمان الالتزام الفعال.⁽¹⁾

ويعتبر الدعم التنظيمي الدولي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بما في ذلك الاتحاد الأوروبي ووكالات الأمم المتحدة والحكومات الأجنبية والمجتمع المدني المحلي أمراً مهماً لتعزيز الشفافية والمساءلة وإعادة بناء الثقة بين مختلف الجهات المعنية وبينهم من جهة وبين الحكومة من جهة أخرى. وتوجد حاجة ملحة إلى الإصلاحات ومنح الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد شرعيتها. مع الإشارة إلى أنه في حال استمرت الهيئة في الاعتماد على الدعم العيني من الجهات الفاعلة الدولية بسبب شح الموارد، فسوف يكون هناك شك في استقلاليتها خصوصاً إذا لم تتمكن من تأمين التمويل الكافي. وبالتالي تستطيع منظمات المجتمع المدني في لبنان دعم الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من خلال زيادة الوعي العام حول دور الهيئة وعملها ودعم جهودها لمكافحة الفساد.⁽²⁾

الخاتمة

وأخيراً، تعتبر الحوكمة من الركائز الأساسية لتعزيز الأداء المؤسسي وتحقيق التنمية المستدامة. ومن خلال هذا البحث تم تسليط الضوء على مفاهيم حوكمة القطاع العام. وأهم أهدافها وأبرز مبادئها مثل الرقابة والمساءلة، والشفافية، وسيادة القانون التي تساهم جميعها في تحسين جودة الخدمات، وتعزيز الثقة بين المواطنين والجهات العامة ويسهم في الحد من ظاهرة الفساد والكفاءة في استخدام الموارد المالية.

ومن خلال ذلك نستنتج ما يلي:

1. تطبيق مبادئ الحوكمة وتعزيزها يؤدي لانضباط العمل الحكومي ضد الفساد. حيث أنّ محاربة الفساد هي الهدف الأول لحوكمة القطاع العام. وذلك من أجل حماية المال العام، وحفظ المكتسبات.
2. تطبيق مبادئ الحوكمة تساهم في تحقيق التنمية المستدامة للميزانية حيث أنّ الهدف من تنظيم الإدارة الحكومية هو الوصول إلى ميزانية تنمو بشكل مضطرد، بما يدعم الناتج المحلي الإجمالي.
3. تطبيق مبادئ الحوكمة تساهم في تعزيز ثقة المواطنين في مؤسسات الدولة.

(1) الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد عقدت نقاشات رفيعة المستوى حول تعزيز قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والشفافية في لبنان بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، <https://www.undp.org>

(2) كريستل بركات، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والحد من الفساد المستشري في لبنان، 2023/6/22، المركز اللبناني للدراسات، Icps- <https://www.lcps-lebanon.org>، [lebanon.org](https://www.lcps-lebanon.org)

التوصيات

1. نوصي الجهات العامة بتبني مبادئ الحوكمة بما يتماشى مع السياسات والأنظمة ذات العلاقة بنشاطها.
 2. نوصي الجهات العامة بالعمل على تشكيل فرق لمراقبة الامتثال لمبادئ الحوكمة، وتطوير السياسات والإجراءات بما يكفل سير عمل المنشأة، وتحقيق أهدافها واستراتيجياتها، والحد من التعسف باستخدام السلطة.
 3. نهيب بالجهات العامة بالعمل على توضيح الأدوار والمسؤوليات لأصحاب الصلاحيات، بما يضمن صحة اتخاذ القرارات وعدم تداخل المسؤوليات بما يؤثر على غياب عنصر المساءلة.
- وإنّ أفضل استثمار في الإدارة والموارد البشرية التابعة لها هو تطبيق مبادئ الحوكمة أو الإدارة الرشيدة كونها تعزز الضمانات الإدارية والفنية والقضائية. وتؤدي إلى الحد من الفساد المستشري في القطاع العام في لبنان. وذلك من خلال الرقابة الفاعلة والانتقال في معالجة المعاملات الإدارية من الأسلوب التقليدي البيروقراطي المتهالك إلى الأسلوب الحديث الذي يواكب التطور التقني والتكنولوجي ويؤمن السرعة والعدالة في إنجاز المعاملات.

لائحة المراجع

الكتب باللغة العربية:

1. صادق محمد، الفساد الإداري في العالم العربي، مفهومه وأبعاده المختلفة، ط1، دار الكتب المصرية، 2014.
2. فياض حمزة رملي، الحوكمة في القطاع العام، رؤية معاصرة حول: التحول الرقمي والإدارة الحديثة وتحقيق الكفاءة المستدامة، ط1، منشورات كاي، السودان، 2025.
3. محمد إبراهيم عبد الله الزبيدي، الفساد الإداري واستراتيجية مكافحة الإعلامية، ط2، المنهل، العراق، 2017.

الدراسات:

1. محمد ناصر باصم، دور الحوكمة في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد في المملكة العربية السعودية، دراسة تحليلية لمؤشر الشفافية ومؤشر المساءلة والمحاسبة، مجلة جامعة أم القرى لعلوم الشريعة والدراسات الإسلامية، يونيو 2019.
2. إيليان يونس، الفساد الإداري وسبل مكافحته، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجيش اللبناني، مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية، 2017-2018.
3. كريستل بركات، الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد والحد من الفساد المستشري في لبنان، 2023/6/22، المركز اللبناني للدراسات، <https://www.lcps-lcps-lebanon.org>

الدوريات:

1. هديل وائل أبو الهيثل، الجوانب القانونية لتطبيق الحوكمة في القطاع العام ودورها في مكافحة الفساد الإداري، المجلة العربية للنشر العلمي، العدد 72، 2024/10/2.

المقالات:

1. عصام سليمان، الثراء غير المشروع قانون ينتظر التطبيق، 2020/10/6، منشور على الموقع الإلكتروني لمهارات نيوز الإخبارية، https://www.maharat_news.com

القوانين:

1. القانون رقم 28 تاريخ 2017/2/10 وتعديلاته (قانون الحق في الوصول إلى المعلومات).
2. القانون رقم 189 تاريخ 2020/10/16 (قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع).
3. القانون رقم 244 تاريخ 2021/7/29 (قانون الشراء العام).

4. القانون رقم 83 تاريخ 2018/10/10 وتعديلاته (قانون حماية كاشفي الفساد).
5. القانون رقم 2020/175 تاريخ 2020/5/8 (قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد).
6. القانون رقم 33 تاريخ 2008/10/16 (قانون الإجازة للحكومة الانضمام إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد).

التقارير:

1. برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير حول أبرز مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، نيويورك، 2013.

المؤتمرات:

1. محمد ياسين غادر، محددات الحوكمة ومعاييرها، المؤتمر العلمي الدولي عولمة الإدارة في عصر المعرفة، 15-12/17/2012، جامعة الجنان، طرابلس – لبنان.
2. الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد عقدت نقاشات رفيعة المستوى حول تعزيز قانون الحق في الوصول إلى المعلومات والشفافية في لبنان بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، <https://www.undp.org>

الرسائل والأطاريح:

1. حسن فواز عمرو، حوكمة القطاع العام في لبنان، رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، 2022.

المواقع الإلكترونية:

1. إنديرة الشوفي، قوانين بلا تطبيق ودراسات بلا رقابة: الحوكمة الغائبة في لبنان، 2025/11/9، <https://www.alaraby.co.uk/economy/>
2. United Nation, Governance for sustainable human development on the website of United Nation Development Program, <http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b,12/8/2022>