

الجيش اللبناني

الجامعة اللبنانية

مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية

كلية الحقوق والعلوم السياسية



الفساد الاداري وسبل مكافحته .

إعداد

ايليان يونس

إشراف

د. عصام اسماعيل

السنة

2018-2017

الاهداء

الى اساتذتي في مركز البحوث والدراسات الاستراتيجية
الذين تعلمت منهم بأن الحياة استراتيجية ودراسات لا انفعالات وتعقيدات،
الى مؤسسة الجيش اللبناني التي شكّلت تحوّلاً في حياتي،
الى مدير عام ادارة حصر التبغ والتنباك اللبنانية الاستاذ ناصيف سقلاوي، الذي
فتح الباب واسعاً في وجهي لتحصيل العلم ايماناً منه بالقدرة والكفاءة.
اهدي هذا البحث

مقدمة

إن الفساد هو ظاهرة قديمة عرفت البشرية على مرّ كلّ الأزمنة؛ وقد كانت العامل الأساسي في انهيار وسقوط أغلب الحضارات والإمبراطوريات وأنظمة الحكم، ومحرك الثورات والانتفاضات قديماً وحديثاً؛ هذه الظاهرة قد ازدادت تشعباً وتضخّماً مع تطوّر المجتمعات البشرية؛ كما ان الاهتمام بها ازداد بشكل ملحوظ في الآونة الأخيرة؛ ولعلّ الثورات التي عرفها العالم العربي أو ما يسمى "بالربيع العربي" إتخذت من مكافحة الفساد شعاراً لها.

والفساد ظاهرة لا تعترف بالحدود الزمنية ولا بالحدود الجغرافية، حيث وجودها لا يقتصر على مجتمع ما أو دولة دون أخرى، فالفساد متفشٍ في الدول المتقدمة كما في الدول النامية، وان كان استشرؤه في هذه الأخيرة أكثر خطورة وتأثيره ابعده مدى.

ومعلوم ان الفساد الإداري هو أخطر أنواع الفساد على الإطلاق، لأنه يصيب الإدارة بالشلل ويجعلها غير قادرة على النهوض بالمهام المطلوبة منها؛ وهو على هذا النحو، مشكلة تتسم بالخطورة، نظراً لآثار السلبية الضارة الهدامة المترتبة عليه؛ فهو وباء ينخر كيان المجتمع، ويقوّض قيمه الأخلاقية، ويعيق برامج التنمية؛ كما يخلّ بمبادئ العدالة والنزاهة والمساواة بين ابناءه.

كما ان الفساد الإداري هو ظاهرة متعددة الجوانب، بالنظر لتعدّد صورته وحالاته واشكاله؛ فهو يتجاوز حدود الدولة الواحدة، ويشكّل ظاهرة دولية معولمة، حيث لم يعد من الممكن التعامل معها من خلال الإجراءات الوطنية فقط، خاصة في ظل التقدم العلمي والتكنولوجي الهائل، الذي كان من انعكاساته السلبية تطوّر وسائل وأساليب ارتكاب الفساد الإداري؛ الذي ادى الى اتخاذ اشكال جديدة ومتطوّرة يصعب التعرف عليها أحياناً.

كما تفنن مرتكبوها في كيفية زيادة ثرواتهم بصورة غير مشروعة؛ ولم تعد الوظيفة العامة لديهم أداة لخدمة المجتمع، وإنما أصبحت سلعة يتاجرون بها ويستثمرونها لتحقيق أغراضهم الشخصية ومصالحهم الخاصة، اضافةً الى مصالح أقاربهم وأصدقائهم.

وبالنظر للاعتبارات السابقة، فقد حظي موضوع مكافحة الفساد الإداري باهتمام كبير على جميع المستويات المحلية والإقليمية والدولية، فلا تكاد تخلو برامج الحكومات المختلفة من التركيز على الإصلاح الإداري، بغية مكافحة الفساد والحدّ منه؛ فهو من أهم القضايا والمشكلات التي أجمعت تقارير الخبراء على ضرورة معالجته في الدول النامية، إذا ما أريد للتنمية أن تتحقق في هذه الدول.

هذا وقد شهد موضوع الفساد اهتماماً متزايداً وخصوصاً في الآونة الأخيرة من قبل الباحثين في مختلف العلوم، وخاصة العلوم الاجتماعية والإنسانية، وذلك لما لهذه الظاهرة من انعكاسات وتداعيات سلبية تطل جميع المجالات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، بفعل تعدد أسباب الفساد واختلاف حدّتها بين مجتمع وآخر ومن دولة إلى أخرى، تبعاً لطبيعة كل منها والقيم السائدة فيها والنظم والعادات والتقاليد التي تحكمها، والعوامل السياسية والفكرية المتأثرة بها، بالإضافة إلى كفاءة الجهاز الإداري العام فيها.

أما في لبنان، فقد تفتت ظاهرة الفساد مع نشوء الكيان اللبناني؛ وأخذت أشكالاً عدة تختلف بين مرحلة وأخرى؛ فظهرت أزمات سياسية واجتماعية، منها انقسامات سياسية حادة تظهر فرضيتين الأولى سياسية تدعم الزبائنية، تعتمد عليها الزعامات السياسية وتعزز المنطق الطائفي والمذهبي؛ والثانية مالية بحثة تهدف الى تحقيق مكاسب مادية، توطئة لتوظيفها في مجالات اخرى.

وبالطبع ان الفساد في لبنان، يكاد يصيب جميع مجالات الحياة العامة والخاصة؛ ويصل الى اعلى درجاته في المجالات التي تعني وتهتم بالأموال والخدمات العامة، كصفقات الاشغال واللوازم والخدمات التي تجريها الادارات والمؤسسات العامة والبلديات، بالإضافة الى مجالات الضرائب والرسوم الجمركية والعقارية، وقطاعات الكهرباء والمياه والنفط والغاز والاتصالات والصحة والبيئة والنفائات.

إن مواجهة الفساد الإداري والحدّ منه؛ لا تتمّ من خلال الشعارات والدعايات الإعلامية، بل إن الأمر يحتاج إلى العديد من الإجراءات الشاملة والمتعدّدة؛ والتي تعتمد على دراسات وأبحاث تشخّص المشكلة أولاً بشكل متكامل؛ ثم تقترح الحلول المناسبة ثانياً، لأن تشخيص الداء هو أول خطوات العلاج، ذلك لأن ضبط مفهوم الفساد الإداري هو مسألة شائكة وصعبة، الأمر الذي قد ينعكس سلباً على مكافحته؛ فمواجهة الفساد الاداري تكون أقلّ صعوبة عندما تتضح معالم الظاهرة التي يراد مكافحتها.

وبهذا، فإن التدابير والآليات العادية لمكافحة الجريمة، أضحت اليوم غير كافية لمكافحة الفساد الإداري، لأنه يختلف عن الجرائم التقليدية كما رأينا؛ ومن ثم فلا بد من استراتيجيات مدروسة بدقة وموضوعية، تأخذ بعين الاعتبار جميع جوانب هذه المشكلة؛ وتشير الوقائع الاستقصائية، الى ان الدول المتقدمة كانت سباقة مقارنة مع الدول النامية في مكافحة الفساد الإداري، ذلك من خلال التركيز على علاج مسبباته تطبيقاً لمبدأ الوقاية خير من العلاج.

ولهذا، فإن وجود استراتيجية متكاملة لمواجهة الفساد الإداري أصبحت ضرورة حتمية، وذلك بهدف الحدّ من الفساد الإداري ومكافحته؛ علماً بأن القضاء التام عليه، قد يكون مطلباً مستحيل التحقيق.

والواقع ان المشرع اعطى اهمية كبيرة لمكافحة الفساد الاداري في سياسته التشريعية الجنائية والادارية؛ كما استحدث عدّة هيئات متخصصة في هذا المجال؛ كما قام بتنفيذ دور الكثير من اجهزة الرقابة، لمحاصرة هذه الظاهرة ومقاومة تمددها وتضخمها، وضخّ الثقة في مؤسسات الدولة، والمساعدة على حسن استعمال الموارد العمومية، ودعم تدابير الحكم الرشيد، وتعزيز الشفافية والمساءلة. وهذا ما دفعه الى الاجازة للحكومة بالانضمام الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (قانون رقم 33 صادر في 2008/10/16)، الأمر الذي يسمح بصياغة نظرية قانونية متكاملة في هذا الشأن.

أهمية الموضوع:

يمكن النظر إلى أهمية موضوع من خلال "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في لبنان"، انطلاقاً من جانبيين: الأول نظري علمي، والثاني عملي تطبيقي.

1. الأهمية العلمية (النظرية)

تأتي أهمية هذا الموضوع العلمية، في كونه يهدف إلى تحليل وتشخيص ظاهرة الفساد الإداري، من خلال التعرف على ماهيته ومظاهره وأسبابه وآثاره، ذلك لأن تشخيص المشكلة هي أول مرحلة من مراحل مكافحة؛ كما تبرز أهمية الدراسة الأساسية لكونها تسعى إلى الكشف عن الإجراءات والآليات القانونية التي رصدها قانون العقوبات اللبناني لمكافحة الفساد الإداري، وكما باقي القوانين الأخرى ذات الصلة خصوصاً المتعلقة بالوظيفة العمومية والصفقات العمومية؛ ولا ننسى أيضاً الدور الفاعل للهيئات الرقابية في الحدّ من الفساد.

2. الأهمية العملية (التطبيقية)

تتمثل الأهمية العملية لهذه الدراسة بالنظر لخطورة ظاهرة الفساد الإداري وتأثيراتها السلبية على جميع الميادين والمجالات، بحيث أصبح الفساد الإداري من أهم المعوقات أمام الإصلاح الإداري والتنمية الشاملة وإقامة الحكم الرشيد، الأمر الذي يتطلب إيلاء أهمية خاصة لهذه الظاهرة، مما يستدعي مزيداً من الدراسة والبحث.

أهداف الدراسة:

تسعى الدراسة إلى تحقيق عدّة أهداف يمكن حصرها فيما يلي:

1. التشخيص الدقيق لظاهرة الفساد الإداري.
2. استعراض وتقييم التدابير التشريعية الحكومية المتخذة لمكافحة الفساد الإداري على وجه الخصوص.
3. الوقوف على دور الهيئات الرقابية في مكافحة الفساد الإداري (دور التفقيش المركزي وديوان المحاسبة؛ والهيئة العليا للتأديب).

4. تحديد المعوقات والعقبات التي تقف حائلاً دون نجاح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الإداري.

5. الوقوف على الوسائل والطرق التي يمكن من خلالها تلافى الصعوبات التي تعترض مكافحة الفساد

الإداري في لبنان.

إشكالية الدراسة.

انطلاقاً مما سبق، تتمحور إشكالية الدراسة حول: ما مدى فعالية الآليات القانونية التي رصدها المشرع اللبناني لمواجهة الفساد الإداري والحد منه؟ ومعلوم، أنه بالرغم من وجود بعض القوانين التي تحدد الجرائم المصنفة أخلاقياً بالواجبات الوظيفية، ووجود هيئات رقابية مختصة ترعى شؤون الوظيفة العامة، وتسهر على حسن تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، وتتخذ التدابير المسلكية الآيلة إلى زجر المخلين بأعباء واجباتهم الوظيفية، إلا أن المشكلة تبقى قائمة؛ فهناك فجوة كبيرة بين النظري والتطبيق؛ فلا تزال وسائل الإعلام المختلفة والهيئات الدولية المتخصصة في مكافحة الفساد، على غرار منظمة الشفافية الدولية تعتبر لبنان من أكثر الدول فساداً، وتضعه في ذيل الترتيب في هذا المجال؛ هذا بالإضافة إلى التقارير والتوصيات التي تصدر عن الهيئات القضائية والتأديبية والتي تشير بوضوح إلى تزايد قضايا الفساد الإداري في لبنان.

منهج الدراسة:

نظراً لطبيعة الإشكالية المطروحة، وتحقيقاً للأهداف المتوخاة، فقد رأينا أنه من الأنسب في هذه الدراسة، أن نعتمد على المنهج الوصفي التحليلي بشكل أساسي، والمنهج المقارن والتاريخي بصورة ثانوية.

1. المنهج الوصفي التحليلي: أرى أنه من المناسب الاستعانة بهذا المنهج في هذا الموضوع؛ من أجل

تحليل ظاهرة الفساد الإداري وبيان أسبابها وآثارها المختلفة؛ وكذلك تحليل السياسة الجنائية لمواجهة

الفساد الإداري في هذا الشأن، من خلال استعراض قانون الإثراء غير المشروع، والقوانين الأخرى ذات

الصلة بالدراسة والتحليل. كما لن ننس دراسة الآليات الإدارية لمكافحة الفساد الإداري، وكذلك

المؤسسات والأجهزة المعنية بالمكافحة بالتحليل الدقيق والعميق. وقد اعتمدنا في هذا المجال على ما

هو موجود في الكتب والمنشورات الدورية والبحوث العلمية المتخصصة حول الفساد الإداري؛ وكذلك

على فحص وتحليل مختلف التشريعات الوطنية والدولية في بعض الأحيان، ذات الصلة بمسألة مكافحة الفساد وخاصة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

2. المنهج التاريخي والمقارن: ان استعانتنا بهذين المنهجين هي عارضة وليست أساسية؛ فكلما تطلبت الدراسة ذلك كنا نلجأ إليهما؛ وإن كان استعمالنا لها استثنائياً، بحكم أن دراستنا لم تكن مقارنة وإنما كانت خاصة بالتشريع اللبناني فقط، غير أن ذلك لم يمنع من الأخذ به كلما تطلب الأمر ذلك للمقارنة بين التشريع اللبناني واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، للوقوف على مواطن القوة والضعف في التشريع الوطني.

حدود الدراسة:

تتمحور الدراسة حول الحدود الثلاثة التالية:

1. الحدود الموضوعية: تتمثل الحدود الموضوعية لهذه الدراسة في تحديد الآليات القانونية التي رصدها المشرع اللبناني لمواجهة الفساد الإداري وتقييمها والوقوف على مدى فعاليتها.
2. الحدود المكانية: تنحصر هذه الدراسة في تحديد السياسة التشريعية لمكافحة الفساد الإداري في لبنان، وذلك من خلال دراسة الأجهزة المتخصصة في مواجهة الفساد الإداري، وكذلك أجهزة الرقابة الأخرى التي نص عليها المشرع اللبناني، وأخصّ بالذكر التفتيش المركزي وديوان المحاسبة، ولا ننسى كذلك الدور الفاعل للهيئات القضائية الجزائية والإدارية.
3. الحدود الزمنية: تولى هذه الدراسة أهمية خاصة بالبحث وتتبع الآليات القانونية التي استحدثها المشرع اللبناني لمواجهة الفساد والحد منه، وذلك بعد المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2008.

خطة البحث:

ارتأيت تقسيم البحث الى فصلين مع مقدمة وخاتمة.

- الفصل الأول: يعرض الاطار النظري للفساد الاداري ومدى انتشاره في الادارة اللبنانية، وقد قسم الى مبحثين:

- المبحث الاول، وهو مدخل نظري الى الفساد، بحيث تتناول الفقرة الاولى منه تعريف الفساد وانواعه، اما الفقرة الثانية فتتناول ماهية الفساد الاداري.

- المبحث الثاني، نتطرق الى الفساد الاداري في لبنان، ومدى فعالية النظام الرقابي في مكافحته، اذ نسلط الضوء على اسباب الفساد في لبنان وآثاره على مختلف المستويات في الفقرة الاولى منه، وتتناول في الفقرة الثانية، مدى فعالية النظام الرقابي والقضائي في مكافحة الفساد في لبنان.

- الفصل الثاني: خصص للحديث عن الاطر القانونية لتفعيل دور الهيئات الرقابية الادارية والقضائية، بهدف احراز تقدم في مكافحة الفساد، وقد قسم هذا الفصل الى مبحثين:

- المبحث الاول، تفعيل النظام القانوني اللبناني، بحيث تتناول الفقرة الأولى الالتزام بتطبيق القوانين كمدخل لمكافحة الفساد الاداري؛ اما الفقرة الثانية، فتتناول تحديث القوانين من خلال تفعيل دور السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية في مكافحة الفساد المستشري في الدولة.

- المبحث الثاني، بعنوان تفعيل دور الرقابة القضائية والادارية والمالية ينقسم بدوره الى فقرة اولى تتناول تفعيل دور القضاء في مكافحة الفساد من خلال تفعيل دور المجلس الاعلى لمحكمة الرؤساء والوزراء، فضلاً عن اهمية تفعيل دور القضاء العدلي والاداري؛ اما الفقرة الثانية فقد خصصت للحديث عن التدابير والاجراءات الواجب اتخاذها من اجل تفعيل دور الاجهزة الرقابية وادارة المناقصات من اجل مكافحة الفساد.

الفصل الأول

الفساد الاداري ومدى انتشاره في الادارة اللبنانية

لا يمكن الخوض والبحث في الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري من دون المرور والتطرق الى الإطار النظري لهذه الظاهرة الخطيرة، انطلاقاً من تعريف الفساد وأنواعه، مروراً ببيان ماهية الفساد الاداري، وصولاً الى الاضاعة على اسباب الفساد الاداري في لبنان وآثاره، ومدى فعالية النظام الرقابي في مكافحته.

سنناقش في هذا الفصل المدخل النظري الى الفساد ، في مبحث اول يشمل فقرتين:

الفقرة الاولى: تعريف الفساد وأنواعه.

- أولاً: تعريف الفساد.

- ثانياً: انواع الفساد.

الفقرة الثانية: ماهية الفساد الاداري.

- أولاً: مفهوم الفساد الاداري واسبابه.

- ثانياً: اشكال الفساد الاداري.

كما سيتم مناقشة الفساد الاداري في لبنان، ومدى فعالية النظام الرقابي في مكافحة في المبحث الثاني، الذي سينقسم بدوره الى فقرتين.

الفقرة الاولى: اسباب الفساد في لبنان وآثاره على مختلف المستويات.

- أولاً: اسباب الفساد الاداري في لبنان.

- ثانياً: آثار الفساد الاداري على مختلف المجالات.

الفقرة الثانية: مدى فعالية النظام الرقابي والقضائي في مكافحة الفساد في لبنان.

- أولاً: مهام الاجهزة الرقابية في لبنان.

- ثانياً: القوانين الرادعة للفساد.

المبحث الأول: مدخل نظري الى الفساد

لا يمكن الخوض والبحث في الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري التي رصدها المشرع اللبناني دون المرور والتطرق إلى الإطار المفاهيمي لهذه الظاهرة الخطيرة، بداية من تعريف الفساد وأنواعه، مروراً بتحديد اسباب الفساد بدقة لإيجاد الحلول لمعالجة هذه الآفة، هذا لان اعتماد إستراتيجية للقضاء على الفساد الإداري لا بد لها لكي تكفل بالنجاح، من تركيز الجهود على إيجاد الحلول المناسبة لجميع عوامل وأسباب الفساد دون استثناء، وتختلف الأسباب المؤدية إلى تفشي الفساد الإداري وانتشاره في البلدان النامية ومنها لبنان عنها في الدول المتقدمة، رغم أن طرق ممارسة الفساد الإداري متشابهة إلى حد كبير، وقديماً كتب في هذا المجال العلامة ابن خلدون في القرن 14 ميلادي وكأنه يحل عصرنا الحالي قائلاً: "إن أسباب الفساد هو الولوج بالحياة المترفة بين أفراد الجماعة الحاكمة، وقد لجأ أفراد الجماعة الحاكمة إلى الممارسات الفاسدة لتغطية النفقات التي يتطلبها الترف".¹

وترجع الأسباب الأساسية للفساد الإداري إلى شبكة معقدة من العوامل الإدارية والاقتصادية والقانونية والاجتماعية والسياسية، والتي توحد هذه العوامل معا في مركب واحد تتداخل عناصره وأبعاده، بحيث يصعب التمييز بينها تمييزاً واضحاً من الناحية العملية.

تتعدد اشكال الفساد وصوره وهي غير قاصرة على الرشوة التي يتقاضاها بعض الموظفين الفاسدين او العمولة التي يحصل عليها المسؤولين عن الصفقات العامة، وانما تمتد لتشمل كل صورة من شأنها هدر المال العام وحرمان المواطنين من الحصول على حقوقهم .

سنتناول في هذا القسم مفهوم الفساد واسبابه، كما سنبيين اشكاله المستشرية في القطاع العام بصورة خاصة.

¹ عبد الرحمان بن محمد بن خلدون، مقدمة ابن خلدون، مكتبة القرآن، القاهرة، 2006 ، ص 181.

الفقرة الأولى: تعريف الفساد وأنواعه

أولاً: تعريف الفساد

تتردد كلمة الفساد كثيراً في معاجم اللغة العربية، وفي مؤلفات الفقهاء على اختلاف اختصاصاتهم، وفي نصوص آيات القرآن الكريم؛ غير أن مدلولاتها تتقارب أحياناً وتتباعد أحياناً أخرى؛ لذا ارتأينا، أنه من المناسب التمهيد لهذه الدراسة، باستعراض المعنى اللغوي والاصطلاحي للفساد.

أ- التعريفات الفقهية للفساد

تتعدد تعريفات الفساد التي ساقها الفقهاء على اختلاف مشاربهم، سواءً أكانوا فقهاء في علم القانون، أو العلوم الإدارية، أو علم الاجتماع، وفقاً لما يلي:

1. تعريف الفساد من زاوية قانونية

اهتم فقهاء علم القانون بظاهرة الفساد، وأولوه أهمية خاصة، برزت من خلال العدد الكبير من التعريفات التي رصدت في هذا المجال؛ ولعل أبرزها، التعريف الذي يعرّف الفساد، بأنه " تصرف وسلوك وظيفي سيء، فاسد خلاف الإصلاح، هدفه الانحراف والكسب الحرام، والخروج على النظام لمصلحة شخصية"².

كما عرّف الفساد بأنه: "نية استعمال الوظيفة العامة بكّل ما تتمتع به من هبة ونفوذ وسلطة لتحقيق منافع شخصية، مالية أو غير مالية، وبشكل مناف للقوانين والتعليمات الرسمية"³.

2. تعريف الفساد من زاوية إدارية

يُعرّف الفساد، بأنه "النشاطات التي تتم داخل الجهاز الإداري الحكومي، والتي تؤدي الى انحراف ذلك الجهاز عن هدفه الرسمي لصالح أهداف خاصة، سواءً أكان ذلك بصفة عابرة أم مستمرة، وسواءً أكان بأسلوب فردي أم بأسلوب جماعي منظم"⁴.

² عبد الكريم بن سعد ابراهيم الخثران، واقع الإجراءات الامنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في أجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، قسم العلوم الشرطية، الرياض، 2003، ص21.

³ المرجع نفسه

⁴ مرتضى نوري محمود الشديدي، الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق، مجلة المفتش العام، السنة الاولى، العدد/صفر، ايار 2010، ص 150.

كما يعرف صموئيل هنتجتون (Huntington) الفساد، بأنه "سلوك الموظف العام الذي ينحرف عن المعايير المتفق عليها، لتحقيق أهداف وغايات خاصة"⁵.

ويرى إكرام بدرالدين في هذا المجال، أنه لا يجب أن ننظر الى الفساد على أنه مجرد الخروج على القواعد القانونية السائدة في المجتمع، لأن هذا النظام القانوني نفسه يمكن أن يكون فاسداً، ويسمح بممارسات تقفن الفساد، لأن هذه القواعد هي من ابتكار الطبقة المسيطرة والتي قد تكون فاسدة؛ ومعلوم، ان المؤسسة الفاسدة قد تعري باقي المؤسسات الأخرى على الالتحاق بالركب؛ وانه من الممكن حصول تحالفات بين العناصر الفاسدة والتي تنتمي الى مؤسسات مختلفة داخل النظام، كأعضاء السلطة القضائية والتشريعية والتنفيذية، وهو ما يؤدي الى نشوء الفساد المؤسسي أو النظامي⁶.

3. تعريف الفساد من زاوية اجتماعية

يعتبر علماء الاجتماع ان الفساد ظاهرة اجتماعية؛ ويستخدمونه للدلالة بصورة عامة على مجموع الأعمال المخالفة للقانون والعرف، بهدف تحقيق منافع شخصية على حساب المصلحة العامة.

وفي هذا الإطار، يعرف حجازي الفساد بأنه: "السلوك الذي ينحرف على المعايير والقواعد التي تنظم ممارسة وظيفة عامة، أو أداء دور جماعي للحصول على نفع شخصي أو جماعي غير مستحق، أو التهاون في الالتزام بمعايير الأداء السليم للواجبات، أو تسهيل ذلك للآخرين"⁷.

ويرى جورج مودي شاورت؛ أن أصدق تعريف للفساد هو الذي ورد في موسوعة العلوم الاجتماعية الأمريكية؛ "الفساد هو سوء استخدام النفوذ العام لتحقيق أرباح خاصة"⁸.

ويشتمل بذلك بوضوح على جميع أنواع الرشاوى للمسؤولين المحليين الوطنيين أو السياسيين، ولكنه يستبعد الرشاوى التي تحدث داخل القطاع الخاص⁹.

⁵ Gopal J. Yadav, "Corruption in developing countries: causes and solutions", global blues and sustainable development: the emerging challengers for bureaucracy, technology and governance, international political science association, university of south Florida, September 2005,p.01.

⁶ أحمد أنور، الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر، القاهرة، 2000 ، ص140.

⁷ عبد الكريم بن سعد ابراهيم الخثران، مرجع سابق، ص 22.

⁸ Parwez Farsan, " **Administrative Corruption in India**", corruption and Governance in south asia, south asia institute, university of Heidelberg, 2007, p 3

⁹ سامي الطوخي، الإدارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص162

اما التعريفات التي اعتمدها المنظمات والهيئات الدولية، لا تتباين كثيراً في تعريف الفساد؛ نورد بعضها فيما يلي:

1. تعريف البنك الدولي للفساد

وضع البنك الدولي عدة تعريفات للفساد؛ آخرها التعريف الآتي: "الفساد هو إساءة استعمال الوظيفة العامة، لتحقيق مكاسب خاصة"¹⁰؛ فالفساد يحدث عادة:

- عندما يقوم موظف بقبول أو طلب أو ابتزاز رشوة، لتسهيل عقد وإجراءات مناقصة عامة.
- عندما يعرض وكلاء أو وسطاء الشركات أو أعمال خاصة، بتقديم رشوة للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة، للتغلب على منافسين، وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين النافذة.
- عندما يحصل استغلال الوظيفة العامة دون اللجوء الى الرشوة، عن طريق تعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة.¹¹

2. تعريف منظمة الأمم المتحدة للفساد

عرف مشروع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة 2003 الفساد بأنه: "القيام بأعمال تمثل أداء غير سليم للواجب، أو إساءة استغلال لموقع أو سلطة بما في ذلك أفعال الإغفال، توقعاً لمزية أو سعياً للحصول على مزية، يوعد بها أو تعرض أو تطلب بشكل مباشر أو غير مباشر؛ أو إثر قبول مزية ممنوحة بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء للشخص ذاته أو لصالح شخص آخر".¹²

¹⁰ Sam vaknin , "Crime and corruption", united press international, Skopje, Macedonia, 2003, p.18

¹¹ عبد القادر الشخيلي، دور القانون في مكافحة الفساد الإداري والمالي، دراسة مقدمة الى مؤتمر القيادة الابداعية والتجدد في ظل النزاهة والشفافية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 2006، ص 349.

¹² لقد اقترح هذا التعريف من نائب الرئيس (المنظمة) الذي يتولى مسؤولية هذا الفصل للتشاور مع وفود أذربيجان وأوكرانيا وسلوفينيا والصين، ورأت أنه إذا تعذر الاتفاق على تعريف واسع بما فيه الكفاية فلا ينبغي للاتفاقية أن تتضمن تعريف للفساد، وبدلاً من ذلك ينبغي للاتفاقية أن تحدد وتجرّم أفعال الفساد في اطار الفصل المتعلق بالتجريم، وهو الذي اعتمد في المشروع النهائي.

انظر: محمود محمد معابرة، الفساد الإداري وعلاجه في الشريعة الإسلامية، دراسة مقارنة مع بالقانون الإداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، الاردن، 2011، ص73.

3. تعريف منظمة الشفافية الدولية للفساد

عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد، بأنه: "سوء استخدام السلطة العامة لربح منفعة خاصة"؛ كما انه: "عمل ضدّ الوظيفة العامة التي هي ثقة عامة"¹³؛ وتفرّق منظمة الشفافية الدولية بين نوعين من الفساد، هما¹⁴:

- **الفساد بالقانون (according to rule corruption)**، وهو ما يعرف بمدفوعات التسهيلات التي تدفع فيها الرشاوى، للحصول على الأفضلية في خدمة، يقدمها مستلم الرشوة وفقاً للقانون.
- **الفساد ضد القانون (against the rule corruption)**، وهو دفع رشوة للحصول من مستلم الرشوة على خدمة ممنوع تقديمها.

بالخلاصة، إن الفساد الإداري يكون متعلقاً بالموظفين العاملين في القطاع العام؛ ولعلّ من اهم تجلّياته الفساد المؤسسي، كالاختلالات في بنية اجهزة الدولة من سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية؛ وهو ظاهرة توجد نتيجة غياب المعايير والاسس التنظيمية والقانونية وسيادة مبدأ الفردية، مما يؤدي الى استغلال الوظيفة العامة وموارد الدولة من اجل تحقيق مصالح فردية او حزبية او فئوية على حساب الدور الاساس للجهاز الحكومي، مما يخلّ بمبدأ العدالة وتكافؤ الفرص لدى المواطنين وطالبي الخدمة العامة.

¹³ Parvez Farsan, « **Administrative Corruption in India** », corruption and Governance in south asia, south asia institue , university of Heidelberg , 2007, p.03.

¹⁴ عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، **الفساد والإصلاح**، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003، ص 22 .

ثانياً: أنواع الفساد

يعتبر عدم التوصل الى تعريف شامل ومتفق عليه للفساد، من المعضلات التي تواجه الباحثين؛ وهذا عائد لعدة اسباب، اهمها: وجود صور وانواع مختلفة ومتنوعة للفساد؛ وهذه الصور تتنوع بتنوع المؤسسات والقطاعات التي ينتشر فيها الفساد وتعدّد المتورطين بها؛ اضافةً الى اختلاف ما يعتبر فاسداً بالنسبة للنصوص القانونية والقيم الاخلاقية.... والملاحظ، ان أنواع الفساد تتغير وتتطور باستمرار؛ لتواكب ما يحدث في العالم من تغيير وتطور في جميع المجالات؛ ومن أهم أنواع الفساد:

أ- الفساد حسب درجة التنظيم: يوجد ثلاثة أنواع رئيسية للفساد حسب هذا المعيار، وهي:

1. الفساد الصغير: ويعبر عن سلوك شخصي أكثر مما يعبر عن نظام عام بالإدارة؛ وهذا يشبه الاختلاس والمحسوبية والمحاباة¹⁵.

2. الفساد المنظم: وينتشر في الهيئات والمنظمات والإدارات المختلفة، من خلال إجراءات وترتيبات مسبقة ومحددة، تعرف من خلالها مقدار الرشوة وآلية دفعها وكيفية انهاء المعاملة.

3. الفساد الشامل: ويحصل من خلال الصفقات الوهمية، أو تسديد أثمان سلع صورية، وتحويل الممتلكات العامة إلى مصالح خاصة¹⁶، وهذا النوع من الفساد هو الاخطر.

ب- الفساد حسب انتماء الأفراد المنخرطين فيه.

1. فساد القطاع العام: هو الفساد المستشري في الإدارة الحكومية وجميع الهيئات العمومية التي تتبعها؛ ويعتبر من اكبر معوقات التنمية وفيه يتم استغلال المنصب العام لأجل الأغراض والمصالح الشخصية¹⁷.

¹⁵ عطا الله خليل، مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي، جمعية الشفافية الكويتية، متوفر على الموقع <http://www.transparency.org.kw> ، تاريخ الدخول 2018/9/30.

¹⁶ احمد محمود حبيب البوتي، أخلاقيات الأعمال وأثرها في تقليل الفساد الاداري، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي لهيئة النزاهة، العراق، ديسمبر 2008، ص10.

¹⁷ عطا الله خليل، مرجع سابق، ص340.

2. فساد القطاع الخاص: ويعني استغلال نفوذ القطاع الخاص للتأثير على مجريات السياسة العامة للدولة، باستعمال مختلف الوسائل من الرشوة والهدايا لأجل تحقيق مصلحة شخصية، كالإعفاء من الضريبة.¹⁸

ت- الفساد من حيث الحجم (من حيث المستوى او النطاق)، ينقسم الفساد الى قسمين هما:

1. الفساد الكبير: وهو فساد ينتشر في الفئات والدرجات الوظيفية العليا للإدارة؛ ويقوم به كبار المسؤولين والموظفين لتحقيق أهداف مادية أو اجتماعية كبيرة؛ ويعتبر من اخطر أنواع الفساد لتحمله الدولة بمبالغ ضخمة غير مستحقة¹⁹؛ ويرتكبه رؤساء الدول والوزراء والمسؤولون الكبار في الدولة، حيث يكون حجم العمليات التي تقع ضمنه كبيرة، تخرج عن سلطة الموظفين الصغار، مثل عمليات توريد السلع والمعدات ذات الاثمان المرتفعة، كالمعدات العسكرية.
2. الفساد الصغير: يتعلق بممارسات الفساد التي تستهدف منافع وعائدات محدودة في قيمتها؛ وعادة ما ينتشر في المستويات الوظيفية الدنيا والمنخفضة؛ حيث يكون المقابل المالي فيه بسيطاً الى حد ما، فتندرج تحته الرشاوى الطوعية، مثل تلك التي تقدم مقابل التعجيل في الحصول على تراخيص البناء مثلاً، أو ترخيص مزاولة نشاط مهنة معينة ؛ ومعلوم، ان هذا التقسيم هو الذي تبناه دليل الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الجسيم grand corruption والفساد البسيط petit corruption.²⁰

ث- الفساد من ناحية الانتشار (المدى والنطاق الجغرافي)، ويقسم على الشكل التالي:

1. الفساد الدولي: هذا النوع من الفساد يأخذ مدى واسعاً وعالمياً يتجاوز بذلك الحدود الإقليمية للدولة وحتى القارات؛ هذا في إطار العولمة، التي أصبحت لا تعترف بالحدود؛ ومعلوم، ان الفساد الدولي له أدوات متعددة، منها: الشركات المتعددة الجنسية، والمنظمات الدولية، كمنظمة التجارة الدولية، وصندوق النقد الدولي...

¹⁸ عطا الله خليل، مرجع سابق، ص340.

¹⁹ حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية، الطبعة الاولى، دار مصر المحروسة، القاهرة، 2003، ص: 59-60

²⁰ حنان سالم، مرجع سابق، ص: 59-60

2. الفساد المحلي: وهو ذلك الفساد الذي ينتشر داخل الدولة، ولا يتجاوز حدودها الإقليمية، وهو لا يعدو كونه فساد صغار الموظفين والأفراد، ممن لا يرتبطون في مخالفتهم وجرائمهم بشركات اجنبية.²¹

ج- الفساد طبقاً للمجال الذي نشأ فيه (المجال الذي ينتشر فيه أو نشاطه):

يعتبر هذا المعيار من أهم المعايير التي تم الاستناد عليها، لتحديد أنواع الفساد على الإطلاق؛ ويقسم الفساد تبعاً لهذا المعيار إلى ما يلي:

1. الفساد السياسي: عرفت منظمة الشفافية الدولية الفساد السياسي بأنه: "إساءة استخدام سلطة مؤتمنة من قبل مسؤولين من أجل مكاسب خاصة بهدف زيادة السلطة أو الثروة؛ ولا يشترط أن يشمل تبادلاً للمال؛ فقد يتخذ شكل تبادل النفوذ"، ويعتبر الفساد السياسي هو إساءة استخدام السلطة العامة من قبل الجماعة الحاكمة لأهداف غير مشروعة.

2. الفساد الاقتصادي: هو استخدام الوظيفة العامة لتحقيق منافع خاصة تتخذ أشكالاً متعددة؛ منها الحصول على الرشوة أو العمولات، من خلال تقديم خدمة أو عرض عقود للمشتريات والخدمة الحكومية أو إنشاء معلومات عن تلك العقود، أو المساعدة على التهريب من دفع الضرائب والرسوم الجمركية؛ وغيرها من الممارسات.²²

3. الفساد الاجتماعي: هو مجموعة من السلوكيات التي تحطم أو تكسر مجموعة القواعد والتقاليد المعروفة أو المقبولة؛ أو المتوقعة من النظام الاجتماعي القائم؛ بمعنى تلك الأفعال الخارجة عن قيم الجماعة الإنسانية البشرية؛ ومن صور الفساد الاجتماعي: التفكك الأسري، انتشار المخدرات، الإخلال بالأمن؛ بمعنى ان الفساد الاجتماعي يشمل جميع الممارسات التي تخالف الآداب العامة.²³

²¹ عبد القادر جبرائيل فرح جبرائيل، الفساد الإداري عائق الإدارة والتنمية الديمقراطية، رسالة ماجستير، الأكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010، ص112.

²² حمدي عبد العظيم، عولمة الفساد وفساد العولمة، الطبعة الأولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الإسكندرية، 2008، ص 74.

²³ عماد صلاح عبد الرزاق الشيخ داود، الشفافية ومراقبة الفساد، الطبعة الأولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006، ص136.

4. الفساد الثقافي: هو كل ما يخرج بالأمة عن ثوابتها، ويعمل على تفكيك هويتها ويمس بقيمها، أي انه استغلال ما أمكن من الوسائل للعبث بقيم الأمة وصرفها عن وجهتها الأصلية. ويتمتع الفساد الثقافي بحصانة ما يسمى حرية الرأي تارةً وحرية الإبداع تارةً أخرى²⁴.

5. الفساد القضائي: وهو الانحراف الذي يصيب الهيئات القضائية، مما يؤدي إلى ضياع الحقوق وتفشي الظلم، ومن أبرز صورته: المحسوبية والوساطة، وشهادة الزور، وقبول الهدايا والرشاوى؛ والفساد القضائي بهذا الشكل هو من أخطر ما يهلك الحكومات والشعوب، لأن القضاء هو السلطة التي يعوّل عليها الناس لاعادة حقوقهم المهذورة.²⁵

6. الفساد المالي: ويتمثل في مجمل الانحرافات المالية، ومخالفة القواعد والاحكام المالية، التي تنظم سير العمل المالي في الدولة ومؤسساتها، ومخالفة التعليمات الخاصة بأجهزة الرقابة المالية²⁶، وتتنوع مظاهر الفساد المالي لتشمل: غسل الأموال، والتهرب الضريبي، تزييف العملة النقدية ...

7. الفساد الإداري: ويقصد به مجموع الانحرافات الإدارية والوظيفية والتنظيمية؛ وكذلك المخالفات التي تصدر عن الموظف العام اثناء تأديته لمهام وظيفته.

نستنتج من هذه التعاريف، أن الفساد هو سوء استخدام المنصب لغايات شخصية؛ وهو يشمل الرشوة والابتزاز والمحسوبية والاحتيال والاختلاس؛ ويكون من قبل شخص او اكثر، كما قد يكون فردياً؛ أو بعبارة أخرى هو انحراف عن الواجبات الرسمية لمنصب عام بالتعيين أو الانتخاب لأجل الحصول على مكاسب تتعلق بالثروة أو المكانة.

²⁴ سعيد بن محمد بن فهد الزهيري القحطاني، إجراءات الوقاية من الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005، ص68.

²⁵ محمد الأمين البشري، الفساد والجريمة المنظمة، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2007، ص48.

²⁶ محمد خالد المهاني، آليات حماية المال العام والحد من الفساد الاداري، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، 2008، ص26.

الفقرة الثانية: ماهية الفساد الإداري

إن ظاهرة الفساد الإداري هي ظاهرة عالمية، لا تخلوا منها أي دولة في الكرة الأرضية؛ وهي ظاهرة مدمرة للمجتمع أولاً وللتنمية ثانياً؛ وعليه، اننا سنتطرق أولاً الى مفهوم الفساد الإداري؛ ثم انواعه ثانياً، والى اسباب الفساد الإداري ثالثاً.

أولاً: مفهوم الفساد الإداري واسبابه

إن ظاهرة الفساد تتجلى في القطاعين العام والخاص على حدّ سواء؛ ومعلوم، ان وجودها في القطاع العام يشمل الادارات الرسمية والمؤسسات العامة، وسائر اشخاص القانون العام؛ وهذا ما يُعرّف بالفساد الإداري. عرف الفساد الإداري بحسب جورج فيدل بأنه: "الانحراف بالسلطة الى اهداف مغايرة للهدف الذي يجب ان تعمل به هذه السلطة".²⁷

اما سليمان الطماوي فيعرف الفساد الإداري بأنه: "انحراف في السلطة؛ يستعمله رجل الإدارة عبر سلطة تقديرية، لتحقيق غرض غير معترف به".²⁸

إن الفساد يُعدّ وسيلة لتحقيق النفع لفئة معينة من الفاعلين الذين يشتركون بإتمام صفقات فاسدة للحصول على مكاسب مخالفة للقوانين؛ ومنها على سبيل المثال:

- الدفع للحصول على منفعة حكومية: ويندرج هذا الموضوع تحت إطار المناقصات، حيث تدفع الرشى كي تحصل الشركة على الحق بتنفيذ المشاريع الحكومية مثل البنى التحتية...؛ بحيث يضع المسؤولون شروطاً تسمح لشركة فاسدة أن تصبح المولجة الوحيدة لتنفيذ المشروع؛ والوحيدة التي تستوفي الشروط المطلوبة، وهنا يتحقق النفع للشركة وللمسؤول في الدولة في الوقت نفسه.
- الدفع لتخفيض الضرائب: عندما تكون الضرائب مرتفعة جداً، يسعى اصحاب العمل لدفع رشى لمحصلي الضرائب لتخفيض المبالغ الواجب تحصيلها، بحيث يرتفع مستوى الرشى بمقدار ارتفاع معدلات الرسوم الجمركية والضرائب.

²⁷ Georges Vedel, **Droit administratif** – 2eme edition– PUF–Paris–1961–P.431

²⁸ سليمان الطماوي، نظرية التعسف في استعمال السلطة؛ الانحراف الإداري، ترجمة عبد الناصر عبد الله ابو سمهدانة وحسين ابراهيم خليل، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014، ص80.

- الدفع للحصول على المنصب: عندما يكون الفساد متفشياً يسعى المواطن للحصول على الوظيفة العامة مقابل تأدية مبالغ مالية.

بالخلاصة، إن الفساد الإداري يكون متعلقاً بالموظفين العاملين في القطاع العام؛ ومنه الفساد المؤسسي، كالاختلالات في بنية أجهزة الدولة من سلطة تنفيذية وتشريعية وقضائية؛ وهو ظاهرة توجد نتيجة غياب المعايير والاسس التنظيمية والقانونية وسيادة مبدأ الفردية، مما يؤدي الى استغلال الوظيفة العامة وموارد الدولة؛ من اجل تحقيق مصالح فردية او حزبية او فئوية؛ على حساب الدور الاساس للجهاز الحكومي؛ مما يؤثر في مبدأ العدالة وتكافؤ الفرص لدى المواطنين وطالبي الخدمة العامة

فالفساد الإداري ظاهرة مركبة؛ وترجع عوامل انتشارها إلى مجموعة من الأسباب والدوافع المتداخلة، والتي يصعب عملياً فصلها عن بعضها البعض؛ إن تحديد أسباب الفساد يشكّل نقطة الانطلاق في الطريق إلى مكافحته، لأن التشخيص الصحيح للآفة والمرض يسمح بوضف العلاج الناجع والدواء الشافي له؛ غير أن أسباب الفساد تبدو متعددة للغاية، وتختلف حدتها بين مجتمع وآخر ومن دولة إلى أخرى، تبعاً لطبيعة كل منها والقيم السائدة فيها والنظم والعادات والتقاليد التي تحكمها، والعوامل السياسية والفكرية المتأثرة بها، بالإضافة إلى كفاءة الجهاز الإداري العام فيها.

تتلخّص أبرز أسباب الفساد ، بالآتي²⁹:

1. غياب الإرادة السياسية لمكافحة الفساد، والتراخي والتلكؤ في محاسبة المفسدين والفاستدين.
2. التساهل في تطبيق القوانين والأنظمة، وعدم قيام السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية، والجهات الأمنية المختصة بدورها كاملاً في الرقابة وقمع الجرائم وضبط المخالفات، وملاحقة المجرمين والفاستدين وإنزال العقوبات اللازمة بهم.
3. عدم خضوع التعيينات في الوظائف العامة ولا سيما القيادية منها؛ لجهة التلاعب بمعايير الكفاءة والجدارة والاستحقاق؛ وعدم تطبيق قاعدة الثواب والعقاب، الأمر الذي يُضعف من فاعلية الأداء الإداري العام.

²⁹ الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023، بيروت، 2018، ص10.

4. تدني رواتب وأجور العاملين في القطاع العام؛ هذا مع العلم بأن السلطة التشريعية أقرت سلسلة رتب ورواتب جديدة منصفة لموظفي القطاع العام³⁰.
5. عدم إقرار الموازنة العامة وقطع حسابها في المهل المحددة قانونياً، والانفاق من خارجها.
6. وفرة الموارد الطبيعية والثروات في الدولة مما يُغري العديد من المسؤولين لاستغلال مناصبهم، وتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة.
7. تدخل الحكومات في العديد من الأنشطة الاقتصادية مما فتح باباً يلج منه بعض الموظفين العموميين؛ لتحقيق مكاسب شخصية ومنافع مالية خاصة، عبر تقديم خدمات غير مشروعة للشركات أو الأفراد.
8. عدم الاستقرار السياسي والأمني، إذ يُلاحظ استئراء حالات الفساد أثناء التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الدول.
9. غياب الشفافية والمحاسبة والمشاركة في أي نظام حكم تجعله مرتعاً لتفشي حالات الفساد وأرضاً خصبة له.
10. عزوف هيئات المجتمع المدني والرأي العام ووسائل الإعلام عن القيام بدورها الفعّال، في مراقبة السلطة السياسية وأداء الجهاز الإداري العام؛ عن طريق كشف حالات الفساد وفضح المفسدين.
11. أسباب تربوية وسلوكية ناجمة عن تقصير الأهل والمؤسسات التربوية، من مدارس وجامعات، في تعميم مبادئ الأخلاق والقيم الإنسانية والرُوحية السّامية في نفوس الأطفال والأجيال الصاعدة، ما يؤدي إلى انحراف في السلوك العام والقيام بتصرفات فاسدة وغير حميدة.
12. جهل فئة من المواطنين لحقوقهم ما يُؤدّي إلى تفشي حالات الفساد والتشجيع عليه.
13. الاستتبابية والانتقائية في تطبيق القوانين والأنظمة، وبالتالي تناقض الاجتهادات حول تفسير النصوص القانونية على أنواعها.

³⁰ الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023، مرجع سابق، ص10.

ثانياً: اشكال الفساد الإداري.

إن اشكال الفساد الاداري متعدّدة؛ ومن ابرزها ما يلي:

أ- الرشوة:

تتمثل الرشوة عادة بإكرامية او هدية او عطية او بذل غير شرعي؛ ويمكن توصيف الرشوة، بأنها بدل أتعاب غير قانونية، كأجرة ملاحقة معاملات، استفادة لقاء اعمال خاصة؛ فالرشوة كانت في المفهوم التقليدي المحافظ، مكسباً حراماً يُعدّ من المحرمات، لأنه يُعطى بغير وجه حق. والرشوة، بحسب **فايزة ميموني**، هي أحد أشكال الفساد؛ وتعني " أن يُجبر شخص ام مؤسسة ما على دفع مال لقاء خدمة من اجل الاستفادة من حق ليس له، او ان يُعفى من واجب عليه". وهنا تفسر الرشوة بأنها حصول على اموال او اية منافع اخرى من اجل تنفيذ عمل او الامتناع عن تنفيذه، مخالفة لمضامين النصوص القانونية.³¹

يُعرّف قانون العقوبات اللبناني في المادتين 316 و 315 ، الرشوة بالنص الآتي " تقوم فكرة الرشوة سواء في صورتها الاصلية ام في صورها الخاصة على فكرة الاتجار بالوظيفة، وتتمثل في قيام الموظف العام او من في حكمه، بأداء عمل او الامتناع عن عمل من اعمال الوظيفة او الإخلال بأحد واجباتها، وذلك مقابل منفعة خاصة له او لغيره".³²

أشكال مختلفة للرشوة:³³

ان الرشوة تعتبر من أكثر أنواع الفساد انتشاراً؛ وهذا عائد لأسباب عدة تطل المسؤولين الحكوميين في القطاع العام، وتتجلى كما يلي:

- يمكن للراشي ان يدفع من اجل شمولها في لائحة الشركات المؤهلة للدخول في المناقصة العامة.

³¹ فايزة ميموني، السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، 2009، ص235.

³² سليمان عبد المنعم ومحمد ابو عامر، قانون العقوبات اللبنانية القسم الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996، ص340.

³³ مجموعة من الباحثين، مؤشر الفساد في الاقطار العربية - اشكالية القياس والمنهجية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2009، ص 43-48

- يمكن للراشي ان يدفع من اجل الحصول على معلومات من الداخل اي من المؤسسات العامة او من المرافق العامة.
- يمكن للراشي ان يدفع للمسؤولين مقابل صياغة شروط ومواصفات المناقصة بشكل يجعل الشركة الفاسدة هي الوحيدة المؤهلة لكسب العطاء.
- يمكن للراشي متى تأكد من رسوا الالتزام عليه، ان يدفع للحصول على مكاسب من خلال تضخيم الاسعار.

ب-الزبائنية Clientelisme

الزبائنية تعني القيام بأعمال او اعطاء الافضلية لمصلحة فرد او جماعة ما، مثلاً حزب، او عائلة، الخ...ينتمي لها الشخص من دون وجه حق؛ فالدافع وراء هذا الفساد وجود بيئة فاسدة تواكب الاعمال الحكومية، اضافةً الى ترسخ نظام بيروقراطي يحتوي على سوء التنظيم الإداري وبيروقراطية القيادات الإدارية، المتمثلة في تعدد القادة الإداريين وتضارب اختصاصاتهم؛ وتضخم الجهاز الوظيفي، ونقص المهارات الوظيفية لدى الإداريين، فضلاً عن إشغال المناصب العامة من قبل عناصر غير كفوءة أوصلتها السبل غير الشرعية، فكانت المناصب تشغل من قبل موظفين فاسدين ادارياً.

وتظهر الزبائنية على أشكال عدة:

- محاباة الأقارب: اي تفضيل الاقارب في التوظيف والترفيه من دون ان يكونوا مستحقين ذلك(Nepotism).
- المحاباة التي تتم بناءً على علاقات الصداقة او الانتماء الى الحزب او مجموعة سياسية او اجتماعية محددة.
- وفي البلدان العربية تنتشر أنواع من الزبائنية الطائفية، حيث تسعى كل طائفة دينية فيها لتعزيز نفوذها في الجهاز الحكومي؛ وهذا الامر يخلق توزيعاً لمناطق النفوذ والسيطرة في الجهاز التنفيذي.³⁴

³⁴ محمد علي الشهاري، كتاب الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد: التطبيق الفعلي للبرنامج الانتخابي، كتاب مرجعية، المركز اللبناني للدراسات ومنظمة الشفافية الدولية، بيروت، 2010، ص30.

ت - محاباة الأصحاب³⁵ Favoritism

تعني محاباة الاصحاب تفضيل جهة على اخرى في الخدمة من اجل مصالح معينة؛ وتظهر المحاباة في ممارسات باتت تمثل أحد مظاهر الفساد الإداري، وتعود الى الاسباب التالية:

- تأثير القيم الاجتماعية السائدة مثل الولاء العائلي والعشائري.
- انتشار الفقر والظروف الاجتماعية والاقتصادية الصعبة؛ كالتى يمرّ بها لبنان كما اغلب الدول العربية، والتي تؤدي الى إعاقة المبادرات اللازمة لخلق فرص عمل، او لأداء الخدمات الموكلة الى الدولة، والتي تترافق مع ارتفاع معدلات الخصوبة، مما ترفع معدلات الإعالة، وتضيف اعباء على الدولة في توفير خدمات اساسية للمواطنين؛ هذا الامر يزيد من التنافس على الخدمات، وبالتالي يسهم في وجود وساطة للفوز بالخدمات.
- عجز المؤسسات الحكومية عن تقديم الخدمات المنوطة بها بسبب البيروقراطية والترهل الوظيفي وقلة الكفاءة، الأمر الذي يدفع المواطنين الى البحث عن وساطة لتسهيل الحصول على بعض هذه الخدمات.
- انتشار البطالة وبخاصة بين فئة الشباب، مما يولد بيئة ضاغطة تفرض استخدام الوساطة والمحسوبية لشغل الوظائف المحدودة على حساب المنافسة والفرص المتكافئة.
- تكاسل وتباطؤ بعض الموظفين من الرؤساء والمرؤوسين، وإهمالهم وتقصيرهم في أداء المهمات الوظيفية الموكلة إليهم، مما يلزم المواطنين بطلب الوساطة لاستعجال معاملاتهم.
- غياب الأنظمة والتعليمات الواضحة للجمهور وعدم وعيهم بها وعدم وجود جهات موثوق فيها يمكنهم اللجوء إليها، لتقديم شكاوى في حال عدم تقيّد الموظفين بهذه الأنظمة والإجراءات.
- غياب الثقة بنزاهة القضاء، إضافة الى تعقيدات وتكلفة التقاضي وعدم الثقة بأجهزة الضبط الاجتماعي. ومعروف، أن المخاطر التي يتسبب بها استخدام المحاباة والزبائنية تتجلى بما يلي:
- فقدان الثقة في النظام الاجتماعي السياسي، وبالتالي فقدان شعور المواطن والانتماء القائم على علاقة تعاقدية بين الفرد والدولة، تنطوي على مسؤوليات وواجبات، وتنتج منها حقوق وموجبات متبادلة.

³⁵ مجموعة من الباحثين، مؤشر الفساد في الاقطار العربية - اشكالية القياس والمنهجية، مرجع سابق، ص43.

- بطالة النخب الشابة التي تدفعها الى الب حث عن فرص عمل ونجاح في الخارج، ما يساهم في إفراغ البلد من الأدمغة، وفي استمرار تخلف البلدان العربية عن ركب الحضارة والتقدم.
- تركيز ثروات البلاد في أيدي فئة قليلة من الناس من شأنه ان يؤول الى زيادة الفقر وهروب الاستثمارات الوطنية.

ث- **الواسطة او الرعاية:** تعني التدخل لمصلحة شخص وجماعة من دون الأخذ بمبدأ الجدارة؛ وتعتبر الوساطة نوعاً من أنواع الفساد الإداري؛ وهي اكثر أنواع الفساد انتشاراً في الدول العربية، لان استمراريتها تكمن في ان الثقافة الاجتماعية تتقبلها ولا تعتبرها فساداً كالرشوة.³⁶

ج- **غسيل الاموال:** وهو إيداع او تحويل أموال او عائدات تتعلّق بأنشطة غير قانونية، لإضفاء طابع الشرعية عليها؛ كما يشمل كلّ فعل يقصد به تمويه او اخفاء مصدر الاموال او المداخل الناتجة بصورة مباشرة او غير مباشرة عن ارتكاب احدي الجرائم³⁷.

ح- **الاحتيال المعروف بالنصب:** تستخدم جريمة الاحتيال للحصول على منافع شخصية تدرّ على مرتكبها كسباً مالياً او معنوياً، فالمرتكب أي الفاعل يقوم بفعل احتيال بعد أن يتأكد أنه يمكن النفاذ بفعلته.

خ- **الابتزاز:** وهو الحصول على معلومات حساسة او اموال بطريقة غير مشروعة، كاستخدام القوة او التهديد، ومجرد الطلب يعد ابتزازاً. والمثال التقليدي هو طلب رجال الامن معلومات او اموال من الناس.

د- **العمولة:** تتمثل في مبلغ من المال يدفع سراً لصاحب وظيفة او منصب، لتسهيل عقد صفقة او اتفاق مع الادارة. وغالباً ما تكون في الاتفاقات المباشرة التي لا تستند الى مناقصة عامة.

ذ- **استغلال النفوذ³⁸:** تتجلى في استغلال صاحب منصب مركزه، من اجل تعجيل او تسهيل مصالحه الخاصة لدى جهات اخرى أو مصالح اشخاص مقربين منه، بخلاف القوانين والانظمة ومبادئ العدالة والمساواة.

³⁶ مجموعة من الباحثين، مؤشر الفساد في الاقطار العربية - اشكالية القياس والمنهجية، مرجع سابق، ص43.

³⁷ نادر عبد العزيز شافي، تبيض الاموال (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001، ص28.

³⁸ ياسر كمال، جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، مطبعة منشأة المعارف، 2008، ص:20.

ر- استثمار الوظيفة: وهي استخدام الموظف معلومات اطلع عليها، او مهارات اكتسبها من خلال الوظيفة من اجل تحقيق مكاسب شخصية.

ز- الاكراميات: وهي مبلغ من المال او هدية عينية، تدفع الى موظف يتولى تقديم خدمات عامة، بهدف تسهيل الحصول على الخدمة أو تسريع الاجراءات. تحدث عادةً في الدوائر الرسمية التي تعطي التراخيص والتصاريح.

س- الاختلاس: وهي اخذ الاموال العامة من قبل الموظف القيم عليها، ويشكل هذا الفعل سرقة وفقاً لمفهوم قانون العقوبات.

ش- اساءة استعمال المال العام³⁹: وهي تسخير الاموال العامة للمنفعة الخاصة، كاستخدام سيارة العمل لأغراض شخصية، ويدخل فيها تسخير الايدي العاملة في الادارة للاستعمال الشخصي، كما يدخل فيها استخدام المال العام بطريقة تؤدي الى اتلافه او الاضرار به.

والخلاصة، ان الفساد الإداري في القطاع العام يتمثل في تشابك الاختصاصات التنظيمية للوحدات الإدارية، وغياب الأدلة الإجرائية المنظمة للعمل وعدم وضوح السلطات والاختصاصات والمسؤوليات الوظيفية، والاعتماد على الفردية والشخصية في العمل، مما يؤدي الى استغلال الوظيفة العامة؛ كما يتجلى في ضعف الدور الرقابي على الاعمال وعدم وجود معايير واضحة للتعيين بالوظائف العامة او القيادية، مما يؤدي الى سوء اختيار القيادات والأفراد، اضافةً لعدم تطبيق مبدأ الثواب والعقاب، وتطبيق القانون على المخالفين، ومكافأة المبدعين في تأدية مهامهم الوظيفية؛ فالفساد الإداري يزداد بزيادة هيمنة القطاع العام على الأنشطة الاقتصادية ووضع القيود على حرية النقد والتجارة وتضخم الجهاز الحكومي.

³⁹ بلال امين زين الدين، ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، القاهرة،

المبحث الثاني: الفساد الاداري في لبنان، ومدى فعالية النظام الرقابي والقضائي في مكافحته

في لبنان، تبنّت لجنة الإدارة والعدل النيابية مفهوماً للفساد، بأنه: "استغلال السلطة أو الوظيفة أو العمل المتصل بالمال العام، بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير مشروعة، سواءً بصورة مباشرة أو غير مباشرة."

كما ينص القانون اللبناني على جرائم وأفعال ذات صلة، ومنها على سبيل المثال لا الحصر⁴⁰: الجرائم الواقعة على الإدارة العامة، المنصوص عليها في الفصل الأول من الباب الثالث من قانون العقوبات، وهي التالية: الرشوة، صرف النفوذ، الاختلاس واستثمار الوظيفة، إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، كذلك جرائم الإثراء غير المشروع وجرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب... يتبيّن مما سبق، أن الفساد يأخذ أشكالاً متعدّدة، ويتداخل مع جرائم مختلفة كالاختيال أو المناورات الاحتيالية، والغش، والاختلاس، والرشوة، والسرقعة، وإساءة استعمال السلطة، وتحويل السلطة، والتهرب الضريبي، وتبييض الأموال؛ كما أنه ينتشر في القطاع العام والقطاع الخاص على السواء، وفي مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية، بدون استثناء.

ومن هنا، فإن استئراء الفساد وتعدّد أشكاله هما العنصران الأساسيان المساهمان في تحديد الأهداف الرئيسية لوضع استراتيجية وطنية لمكافحة هذه الآفة .

⁴⁰ المرسوم الاشتراعي رقم 340 تاريخ 1943/3/1، المتعلق بقانون العقوبات اللبناني، الجريدة الرسمية، العدد 4104، تاريخ 1943/10/27، ص 1-78.

الفقرة الاولى: أسباب الفساد في لبنان وآثاره على مختلف المستويات

يشكل الفساد ظاهرة تدل على الخلل في ادارة شؤون الدولة، فالدولة انشئت لاشباع الحاجات العامة للمواطنين وليست وسيلة لتحقيق الاثراء غير المشروع للمسؤولين وكبار الموظفين، كما انها ليست أداة لتمكين الفاسدين من السيطرة على الاقتصاد الوطني ونهب ثروات البلاد⁴¹.

وتشكل مكافحة الفساد جزءا لا يتجزأ من الطريق الى اقامة الحكم الرشيد خصوصا في الدول النامية التي مازالت في مرحلة انتقالية.

ويؤثر الفساد على مختلف قطاعات الدولة، ويؤدي الى تفاقم الفقر وتراجع النمو الاقتصادي، كما أن له آثارا اجتماعية وخيمة في توسيع الفجوة بين الطبقات الغنية والفقيرة.

ويسبب الآثار الاقتصادية والاجتماعية السيئة عملت منظمات دولية على مكافحته سواء على المستوى العالمي او على المستوى الاقليمي، وذلك من خلال نشر الوعي حول اضرار الفساد وضرورة الحد منه من اجل حياة كريمة لجميع طبقات المجتمع .

تهدف هذه الفقرة الى إلقاء الضوء على اسباب الفساد المستشرية في لبنان، وآثاره المتعددة على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والادارية.

أولاً: اسباب الفساد الاداري في لبنان⁴²

أما في لبنان، فتنوّع أسباب الفساد لتأخذ أشكالاً مختلفة، حيث يمكن تقسيمها إلى أسباب سياسية وإدارية واجتماعية، وأخرى متعلقة بنقص تشريعات مكافحة الفساد.

أ- الأسباب السياسية

لا يخفى على عاقل، أنه ولئن كان النظام اللبناني نظاماً برلمانياً ديمقراطياً، وفقاً لنصّ الدستور، إلا أن طرح السياسات الوطنية الكبيرة وإقرارها وتنفيذها، تتركز بأيادي الفئة الحاكمة المؤلفة من الطبقة السياسية، قادة أو أحزاباً سياسية أو رؤساء لبيّن أو سواهم من المرجعيّات الأخرى؛ وهي تؤلّف العامل الأهم، إن لم نقل الوحيد الذي يؤثر على السياسات الوطنية العامة.

⁴¹ برنامج الانمائي للامم المتحدة، تقرير حول الفساد والحكم الرشيد، نيويورك، 1997، ص9.

⁴² الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023، مرجع سابق،

وتأتي الطائفية السياسية بدورها لتغذي عدم المساواة، وتضاعف عوامل الفساد في المجتمع اللبناني؛ فالسلطة السياسية في لبنان موزعة بالتساوي النسبي بين مختلف الطوائف اللبنانية، خلافاً للمادة السابعة من الدستور، التي نصّت على أن «كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالتساوي بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم»؛ فالمناصب العامة محجوزة مسبقاً للطبقة السياسية المكوّنة للسلطة، وفقاً للتوزيع الطائفي وأرجحية النفوذ، وهي تالياً متحكمة بالقرار السياسي، ولو كان هذا القرار يتخذ ظاهرياً من السلطة العامة، سواءً أكان مجلس الوزراء أم الهيئة الصالحة للتعين.

وجدير بالذكر، أنه ليس لهذا الفساد السياسي مثيلاً له في أيّامنا الحاضرة، سوى في بعض الدول النامية؛ إذ أن غالبية هذه الدول أضحت تحارب الفساد السياسي، وتسعى إلى تجريد تلك الفئة القليلة من سيطرتها على غالبية أفراد الشعب. وما يدعو للاستغراب والدهشة، أنه منذ تاريخ إنشاء دولة لبنان الكبير في سنة 1920 ولغاية يومنا هذا، لم تتم معاقبة أيّ من السياسيين النافذين، على جرائم الفساد واستغلالهم السلطة لتحقيق غايات محض شخصية!

ب- الأسباب الإدارية⁴³

المقصود بالأسباب الإدارية للفساد في لبنان، هو تلك التي تتعلق بسير عمل الإدارات العامة على اختلاف أنواعها؛ إن الخلل في انتظام الإدارة العامة هو من العوامل الأساسية لانتشار الفساد في أكثرية المرافق العامة إن لم نقل جميعها، وتتمحور أسبابه حول عدّة عوامل ومن أهمّها العوامل التالية:

1. الهيكل التنظيمي للإدارة العامة

إن تنظيم الإدارات العامة يعود في التشريع اللبناني إلى سنة 1959؛ إنه يتصف بالقدم، وإن عدم تحديث هذه الهيكلية بصورة دورية ينزع عن الخدمة العامة الصفة الأساسية، ألا وهي تلبية حاجات المواطنين بصورة كاملة ومنتظمة؛ فالهيكلية الإدارية قد شاخت وترهلت، في حين أن القطاع الخاص يزداد تطوراً وسرعة وسهولة بتلبية الخدمات الخاصة؛ وهذا ما يحمل المواطنين وغيرهم على اللجوء إلى شتّى الوسائل المشروعة وغير المشروعة لتسهيل معاملاتهم في الإدارة العامة؛ وهنا تكمن البيئة الحاضنة

⁴³ فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، 1991، ص 30

للفساد؛ إذ أن الاحتكاك المباشر بين المواطن والموظف العام بهدف التسريع في انجاز المعاملات؛ يزيد من فرص انتشار الفساد؛ سيّما وأن المعاملة الواحدة، قد تتطلب لإنجازها المرور بأكثر من دائرة أو قسم أو مصلحة، نتيجة لوجود تداخل كبير في الاختصاصات بين الهيئات الإدارية؛ بحيث يسعى الموظف إلى تحقيق مكسب مالي عن طريق استغلال المواطن لتسريع إنجاز معاملاته.

2. أجهزة الرقابة والتأديب على العاملين في القطاع العام⁴⁴

ينص القانون اللبناني على وجود أجهزة رقابية وتأديبية لمراقبة الأداء الإداري والمالي، وهي: مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة، والهيئة العليا للتأديب؛ لقد سعت هذه الأجهزة منذ إنشائها إلى القيام بما عهد إليها من مهام رقابية؛ لكن الظروف السياسية والمستجدات الأمنية والاجتماعية والوقائع الفوضوية، حالت دون قدرتها على تحقيق رقابة كافية، ومساعدة شاملة للأداء الإداري في المرافق العامة.

هذه المشكلة، وإن كانت في جزء منها متصلة بنظام كل هيئة، إلا أن الجزء الأكبر منها يعود، إما لعدم تجاوب السلطات العامة مع توصيات وقرارات هذه الهيئات نزولاً عند مداخلات الجهات السياسية والحزبية والطائفية والرأسمالية النافذة في الدولة، وإما إلى ضعف في أداء بعض الأشخاص القيمين عليها، والذين يفتقدون إلى القدرة والجرأة على اتخاذ القرارات الصارمة عند ممارسة الرقابة والمحاسبة. وتجدر الإشارة، إلى ما تعرضت إليه هيئة التفتيش المركزي وسواها من الهيئات الأخرى من تأثيرات سياسية حالت دون قدرتها على المحاسبة؛ علماً أن وجود أصحاب قرار على رأس هذه الأجهزة، قد يحد من هذه التدخلات، ويضع عجلة المساءلة على سكة محاربة الفساد داخل الإدارة العامة.

3. الرواتب والأجور

لعلّ أبرز الأسباب الإدارية لتفشي الفساد على الإطلاق، عدم ربط الراتب أو الأجر بالأداء الفعلي للموظف أو العامل (أي ما يسمى بالتوصيف الوظيفي)، وهذا الأمر وإن كان يتوافق مع القواعد التي تحكم

⁴⁴ برهان الدين الخطيب، الانحراف الإداري في لبنان أسبابه ووسائل علاجه، المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر، بيروت، 2000، ص 10.

الوظيفة العامة في لبنان، إلا أنه وكما أشرنا، فإن هذه القواعد أصبحت قديمة ولا تتلاءم مع التطور الحاصل حالياً على الصعيد العالمي وعلى صعيد المؤسسات الخاصة؛ حيث يُكافأ العامل سناً لأدائه واندفاعه وانتاجه؛ فالطابع المجرد للراتب أضحي غير صالح في يومنا هذا، إذ يقتضي للحدّ من فرص الفساد ومحاربتة من جذوره؛ تطبيق نظام استحقاق الراتب ولواقفه؛ بما يتناسب مع تقييم الأداء الفعلي للموظف في الإدارة التي ينتمي إليها.

4. نظام التعيين والترقية في الوظائف العامة⁴⁵

إذا كانت القوانين المرعية الإجراء ترعى كيفية تعيين الموظفين في المراكز الشاغرة، إلا أن الواقع العملي مغاير تماماً لهذه النصوص؛ حيث يتعدّر حصول أي تعيين، مهما كانت الفئة المطلوب التعيين فيها (فئة رابعة - ثالثة - ثانية - أولى) دون اللجوء إلى المحاصصة والتدخلات السياسية أو الطائفية أو الإدارية؛ وهذا ما أدى إلى نشوء التكاليف الإداري (وهي حالة غير موجودة قانوناً)، حيث يُكلّف أي موظف في المكان الشاغر، وفي بعض الأحيان مهما كان السلك الذي ينتمي إليه، بهدف ملء هذا المركز ووفقاً للمحسوبيات؛ وهذه الظاهرة تعدّ من أخطر الأمور على مستوى الفساد الإداري؛ بحيث أضحت أغلبية المراكز الشاغرة في الإدارة تدار بالتكليف؛ أما بالنسبة إلى الترقية والترقية؛ فهما مرتبطتان ارتباطاً كاملاً بقدم التنظيم الإداري؛ وكما أشرنا سابقاً؛ أضحت مترهّلة وبحاجة إلى إعادة نظر جذرية، لأنها لا تأخذ بمعايير كفاءة الموظف وجدارته؛ كما ترتبط أيضاً بالمحسوبيات والمحاباة والطائفية.

وعلاوة على ذلك، ان عدم إجراء تشكيلات دورية داخل الإدارات العامة والمؤسسات العامة من شأنه ان يعزّز الفساد، بحيث يصبح الموظف مالكا لمنصبه، بحيث يشغله لمدة طويلة نسبياً، ويديره وفق ما يراه مناسباً، ويستغلّه كما يشاء؛ خاصةً وأنه على احتكاك يومي مع المواطنين وغيرهم من أصحاب العلاقة.

⁴⁵ رياض سلوم، رقابة مجلس الخدمة المدنية على معاملات الموظفين، مجلة الادارة الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية، العدد 4، بيروت، 1999، ص 10.

ت- الأسباب الاجتماعية⁴⁶

إن غالبية المواطنين والمقيمين في لبنان، لديها مواقف سلبية تجاه إدارات الدولة وطريقة عملها، بحيث تعتبر أن الدولة فاسدة بمجمل مكوناتها، مما يشجع المواطنين على عدم التردد في انتهاك القوانين والأنظمة؛ ناهيك عن انتشار البطالة وغلاء المعيشة وعبء الضرائب والرؤوس؛ وكلها أعباء يتحملها المواطن دون أن يُقابلها خدمات اجتماعية كافية أو إنماء متوازن؛ لذلك فإن العيش في بيئة فاسدة يُشجع على المشاركة في الفساد؛ أمام هذا الواقع المؤلم، يُسَلِّم المواطن بصعوبة استئصال الفساد، ويتقبل ما يقوم به بعض موظفي الإدارة من ممارسات شاذة وفسادة، لا بل في بعض الأحيان، يصبح شريكاً فيه، عن طريق دفع الرشاوى وتقديم الإكراميات بهدف تسهيل معاملاته وتحقيقاً لمآرب ملتوية.

ث- الأسباب الناتجة عن نقص في التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد

على مستوى التشريع، تتضمن القوانين اللبنانية الحالية بعض النصوص والأحكام التي من شأنها، في حال تطبيقها، أن تحدّ من انتشار الفساد؛ إلا أن التطبيق العملي يأتي مغايراً لهذه النصوص في حالات كثيرة؛ عدا عن أن النصوص الحالية غير كافية؛ وهي تحتاج إلى تعديل أو تطوير، بالإضافة إلى إقرار باقة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد من قبل المجلس النيابي (بحيث كان يوجد على جدول أعمال المجلس النيابي في جلسته يومي الاثنين والثلاثاء الواقعين في 24 و 25 تشرين الأول اقتراحات قوانين تتعلق بمكافحة الفساد قد اقرّت).

وعلى هذا الصّعيد، وبالإضافة إلى قانون «حق الوصول إلى المعلومات»، الذي تمّ إقراره وإصداره بالرقم 28 تاريخ 2017 / 2 / 10 ، هناك مجموعة لا بأس بها من مشاريع واقتراحات القوانين، التي تتضمن أحكاماً من شأنها أن تخفّف بصورة كبيرة من الفساد على اختلاف أنواعه، وأهمّها: إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، حماية كاشفي الفساد أو المبلغين، والحكومة الإلكترونية (E-government).

⁴⁶ الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023، مرجع سابق،

ثانياً: آثار الفساد الإداري على مختلف المجالات

للفساد آثار متعددة على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والادارية، ومن اهمها :

أ- الحد من التنمية

يعمق الفساد من الفقر، ويزيد من الفجوة بين الطبقات الفقيرة والغنية. كما يؤدي الى عدم المساواة بسبب ارتفاع كلفة الخدمات العامة، ويجعلها ذات جودة رديئة. واكد البنك الدولي ان حصة الاسر الفقيرة من دفع الرشوة لانجاز المعاملات اكبر من حصة الاسر الغنية، كما ان المؤسسات المتوسطة والصغيرة تتكبد اعباء اكبر في دفع الرشوة من الشركات الكبيرة⁴⁷.

ب- تراجع الاستثمارات الاجنبية

ان الفساد يؤدي الى زيادة كلفة الحصول على التراخيص والتصاريح اللازمة من الدولة، كما يزيد من كلفة انجاز المعاملات المتعلقة بالضرائب، مما يؤدي حتما الى زيادة كلفة انشاء استثمارات جديدة خصوصاً الاستثمارات الاجنبية. وعليه، ان الفساد يشكل عاملاً أساسياً في هروب رؤوس الاموال الاجنبية التي لها تأثير ايجابي على النمو الاقتصادي، عدا عن ان الفساد يؤدي طبعاً الى الاستتسايبية في القرار الحكومي، مما يهدد الثقة بالمؤسسات الحكومية من قبل المستثمر الاجنبي⁴⁸.

ت- الاضرار بالمالية العامة

ان الفساد في تنفيذ النفقات العامة يؤدي الى تضخمها؛ فالفساد في المشتريات الحكومية يؤدي الى زيادة كلفتها؛ والفساد في تأدية الخدمات العامة يؤدي الى الارتفاع في اعباء انجازها. اضافة الى ذلك، فان الفساد في الادارة الضريبية يؤدي الى تراجع الايرادات العامة من الضرائب والرسوم؛ كما تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي وانتشارها بصورة واسعة في الدولة من اهم مظاهر الفساد المالي⁴⁹.

⁴⁷ Sophie Harman and David Williams: **Governing the World? Cases in Global Governance**, Routledge, USA, 2003, P64.

⁴⁸ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، دراسة حول نظام النزاهة في لبنان، لبنان، 2011، ص33.

⁴⁹ Godfrey Harris: **How to Deal with Its Impact on Business & Society**, the Americas Group, 2005, P77.

ث- اهتزاز الثقة بالاسواق

من اهم عيوب الفساد على المستوى الاقتصادي، انها تؤدي الى الاستنسابية في اتخاذ القرار من قبل الجهات الحكومية؛ وهذا الامر يساهم حتماً في تغيير القواعد المعتمدة في السوق، وهو لا يشجع المستثمر في الاسواق المالية على الاقبال على شراء اسهم وسندات من الشركات العاملة في الدولة، خشيةً من تغيير القواعد في المستقبل والاضرار بمصالحها. فمثلاً في العديد من الدول النامية تم فسخ امتيازات ممنوحة الى شركات عاملة مما سبب توقفها عن العمل وتكبدها خسائر كبيرة.

ج- عرقلة جهود مواجهة الظروف الطارئة

قد يعيق الفساد عملية اعادة اعمار البلاد بعد حدوث حروب مدمرة فيها فمثلاً، إن كلفة اعادة اعمار لبنان بعد الحرب الاهلية كانت مضاعفة؛ كما ان بعض القطاعات لم تستطع الحكومة تأهيلها بعد الحرب بسبب الفساد، ومن اهمها قطاع الكهرباء؛ كما يساهم الفساد في زيادة كلفة مواجهة الكوارث الطبيعية، فمثلاً اندونيسيا التي تعرضت لكارثة التسونامي، تلقت تبرعات بـ 7 مليارات دولار، تحدثت التقارير الدولية ان 30% منها قد سرق، كما ان الفساد يزيد من كلفة مساعدة النازحين واللاجئين بسبب الحروب، فمثلاً مساعدة النازحين من سوريا تعرضت لاشكال متعددة من الفساد⁵⁰.

ح- تراجع القدرة على مواجهة الجريمة⁵¹

ان استثناء الفساد يؤدي حتماً الى زيادة معدل الجريمة؛ لان الفساد يقلص قدرة السلطات الامنية على الحد منها؛ ويرجع ذلك الى الرشاوى التي تعرض على رجال الشرطة لدفعهم الى التقاعس عن القيام بواجباتهم، او الى سلطات التحقيق لحملهم على منع تظهير وثائق الضبط والاحضار، عدا عن المداخلات لدى القضاء من اجل تأجيل المحاكمات او اصدار احكام مخففة بحق المجرمين.

⁵⁰ برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير حول الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر، نيويورك، 2008، ص10.

⁵¹ نادر عبد العزيز شافي، مرجع سابق، ص28.

خ- تباطؤ النمو⁵²

يقاس النمو الاقتصادي بزيادة الناتج المحلي الاجمالي من سنة الى اخرى؛ ويتكون الناتج المحلي من مجموع القيم المضافة المحققة داخل الاقتصاد؛ وكلما زادت الاعباء غير المجدية ادى ذلك الى تقلص القيمة المضافة لاي مشروع، مما يعني تراجع النمو الاقتصادي. كما ان للفساد تأثير سلبي على السياسات الاقتصادية القطاعية التي تدخل فيها المحسوبة وتحقيق المصالح الشخصية للسلطات المهيمنة.

د- انتهاك مبادئ حقوق الانسان

من اهم مبادئ حقوق الانسان تحقيق المساواة بين المواطنين في مختلف المجالات؛ وتشكل الواسطة عائقاً حيال المساواة امام الوظيفة العامة؛ وتعد الرشوة خرقاً للمساواة امام المرفق العام؛ وتمنع المحسوبية من تحقيق المساواة امام القانون. ومن الثابت، ان مظاهر الفساد تشكل خرقاً واضحاً لمبادئ حقوق الانسان .

عدا عن ان الفساد يحول دون قدرة المواطنين الوصول الى المعلومات العامة، وعدم استفادتهم من الخدمات العامة؛ اصف الى ذلك، فان الفساد يؤدي الى وجود بيئة غير ديمقراطية يغلب عليها طابع عدم الثقة وغياب القيم.

⁵² برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير حول الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر، مرجع سابق،

الفقرة الثانية: مدى فعالية النظام الرقابي والقضائي في مكافحة الفساد في لبنان

يُشكل الفساد أحد أخطر الآفات التي تصيب النشاط الإداري العام، بحيث يتحتم على المسؤولين في الدولة التصدي له والحدّ قدر المستطاع من آثاره السلبية على المجتمع والاقتصاد، وذلك عبر تعزيز دور أجهزة الرقابة الإدارية والمالية وإعطائها قدرًا كافيًا من الاستقلال عن السلطات العامة، ومنحها صلاحيات واسعة لإنجاز مهامها في تقويم الاعوجاج وكبح المخاطر التي تهدد الإدارة، والسهر على الأموال العمومية، وضمان حسن استخدامها وفقاً للأصول.

أولاً: مهام الاجهزة الرقابية في لبنان

كما سبقت الإشارة، توجد اجهزة متعددة تتولى الرقابة على الادارات والمؤسسات العامة في لبنان؛ سنتناول اهم هذه الاجهزة المختصة بالرقابة؛ وسنعالج الخطوط العريضة لمهامها وطريقة عملها دون ان نسهب في التفصيل.

أ- رقابة ادارة التفتيش المركزي

تتألف ادارة التفتيش المركزي من ادارة المناقصات ومجموعة من المفتشيات العامة، التي يرأس كل منها مفتش عام برتبة مدير عام، ومنها التفتيش الاداري والتفتيش المالي، وتشمل رقابة التفتيش المركزي الادارات والمؤسسات العامة والبلديات الا ما استثنى منها بنص قانوني، وتتناول جميع المعاملات أيًا كانت طبيعتها او قيمتها المالية في جميع مراحلها، اي من مرحلة اعدادها الى التوقيع عليها الى حين قيدها في السجلات⁵³، وتجدر الإشارة ان ملاك ادارة التفتيش يعاني في الوقت الراهن من شغور كبير، مما يحول دون القدرة على التدقيق الفاعل لدى جميع الادارات والمؤسسات العامة، وتجدر الإشارة انه يوجد في ادراج مجلس النواب اللبناني مشروع قانون يرمي الى تعديل قانون تنظيم ادارة التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12⁵⁴.

⁵³ عصام اسماعيل، دراسة حول واقع الهيئات الرقابية والاستشارية، جريدة النهار، تاريخ 2002/8/5.

⁵⁴ برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير حول ابرز مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، نيويورك، 2013، ص12.

ب- رقابة ديوان المحاسبة⁵⁵

نصت المادة الاولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 لعام 1983، على ان ديوان المحاسبة محكمة ادارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة، وذلك من خلال مراقبة استعمال هذه الاموال ومدى انطباقه على القوانين والانظمة المرعية الاجراء، والفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها، فضلاً عن محاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها، ولديوان المحاسبة وظيفتان:

1. وظيفة ادارية: يمارسها برقبته المسبقة على تنفيذ الموازنة، وبتقارير ينظّمها عن نتائج رقبته المسبقة والمؤخرة.

2. وظيفة قضائية: يمارسها ديوان المحاسبة برقبته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال او ادارة الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة.

وتجدر الاشارة الى انه تم احالة مشروع قانون الى مجلس النواب اللبناني، يرمي الى تعديل قانون تنظيم هيئة ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 وتعديلاته، بهدف تطوير فعالية هذه الهيئة⁵⁶.

ت- رقابة مجلس الخدمة المدنية⁵⁷

تشمل رقابة مجلس الخدمة المدنية الشؤون الذاتية للعاملين في الادارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابته، وذلك من خلال ثلاث انواع من الرقابات هي:

⁵⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، تاريخ 1983/9/29، ص: 4-18.

⁵⁶ برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير حول ابرز مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، مرجع سابق، ص: 17.

⁵⁷ المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12، المتعلق بانشاء مجلس الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 1، تاريخ 1959/6/12.

1. موافقة المجلس او عدم الموافقة على اعمال ادارية: قد يشترط القانون الحصول على موافقة مجلس الخدمة المدنية على بعض القرارات الادارية، ومنها: تعيين الموظفين من جميع الفئات، باستثناء موظفي الفئة الاولى عندما يكون التعيين من خارج الملاك، كذلك النقل من سلك الى سلك، ومن ادارة الى ادارة ضمن السلك الواحد، فضلاً عن التعيين بالوكالة، الانتداب، الوضع خارج الملاك، الوضع في الاستيداع، واخيراً الاستقالة والانهاء الاختياري للخدمة.

2. استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية: اي ابداء رأي المجلس بموافقته او بعدم موافقته على العمل الاداري المعروف عليه، ومن الاعمال التي تحتاج الى استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، تعيين موظفي الفئة الاولى من خارج الملاك؛ وتأخير تدرج الموظف من قبل الوزير، والنقل ضمن السلك الواحد والادارة الواحدة، واخيراً تعيين مدير عام او مدير المؤسسة العامة.

3. ابداء رأي المجلس: يتخذ ابداء الرأي في هذا المجال طابع الاستشارة او تفسير نصوص ادارية، تتعلق بشؤون الوظيفة العامة والموظفين، فيبدي رأيه في الامور التي تدخل في اختصاصه، ويعرب عن عدم صلاحيته في الامور الاخرى⁵⁸.

ث- رقابة الهيئة العليا للتأديب⁵⁹

انشئت الهيئة العليا للتأديب، بموجب المرسوم الاشتراعي رقم 152 تاريخ 1983/9/16، الذي صدر في الجريدة الرسمية في العدد 45 تاريخ 1983/11/10؛ وتشمل سلطة هذه الهيئة جميع العاملين في الادارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة والبلديات، من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على انواعهم واجراء ومتعاملين؛ ويحق للهيئة ان تنزل بهم العقوبات كافة الواردة في سلاسل العقوبات الخاصة بهم.

تتفرغ الهيئة العليا للتأديب للنظر في المخالفات المسلكية التي بسببها يحال عليها الاشخاص المشمولون بصلاحياتها والمذكورون في المادة 2 من هذا المرسوم الاشتراعي؛ كما للهيئة العليا للتأديب ان

⁵⁸ رياض سلوم، رقابة مجلس الخدمة المدنية على معاملات الموظفين، مرجع سابق، ص 37-38.

⁵⁹ المرسوم الاشتراعي رقم 152 تاريخ 1983/9/16، المتعلق بانشاء هيئة عليا للتأديب، الجريدة الرسمية، العدد 45، تاريخ النشر 1983/11/10، ص: 1550-1552.

تفرض على المحال عليها، أيّاً من العقوبات التأديبية المنصوص عليها في القوانين والانظمة التي يخضع لها، ولا يجوز ان يعاد الى الخدمة او ان يعين مجدداً، او ان يستخدم بأيّ صفة كانت ولو بصورة مؤقتة او تعاقد في اي من دوائر الدولة او البلديات او المؤسسات العامة، او شركات الاقتصاد المختلط اللبنانية او المرافق او المنشآت المستزدة، الموظف او المستخدم الذي تنهي خدماته بقرار من الهيئة العليا للتأديب.

ج- رقابة ادارة المناقصات⁶⁰

تعتبر إدارة المناقصات إدارة موازية لإدارة التفتيش المركزي، وهي ضمن هيكلية التفتيش المركزي؛ فبناء على المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم 59/115، تتكون هيكلية التفتيش المركزي المنشأ لدى رئاسة مجلس الوزراء، من ادارتين منفصلتين متوازيتين هما: إدارة التفتيش المركزي، وإدارة المناقصات.

تعنى ادارة المناقصات بعقود الصفقات العمومية لناحية التدقيق في مستنداتها، واعداد برنامجها السنوي بناء على حاجات الإدارات العامة، والإعلان عن مواعيدها وعن نتائجها، وتشكيل لجان اجرائها، والرقابة على عملها؛ وهذا العمل يتطلب مهارات وكفاءات مهنية متخصصة، ومحايدة بعيدة عن كل التأثيرات⁶¹.

ولادارة المناقصات دور اساسي في مكافحة الفساد، اذ يعود حصراً لرئيس إدارة المناقصات، صلاحية اختيار أعضاء لجان المناقصات وتنظيم لوائح بها (يختار رئيس إدارة المناقصات، من هذه الجداول، الموظفين اللازمين لتنظيم ثلاث لوائح، الأولى بأسماء رؤساء هيئات اللجان، والثانية بأسماء ممثلي وزارة المالية، والثالثة بأسماء الأعضاء الآخرين)، من بعدها تعرض اللوائح على هيئة التفتيش المركزي لتصديقها (قبل 15 كانون الاول)، بحيث لا توجد صلاحية لرئيس التفتيش المركزي في اختيار الأعضاء، ولا يحق له حتى إضافة اسم واحد او حذف اسم واحد، والصلاحية هي لهيئة التفتيش المركزي وللتصديق

⁶⁰ جان عليية، اشكالية العلاقة بين رئيس هيئة التفتيش المركزي ورئيس ادارة المناقصات، مجلة الحياة النيابية، العدد 12. الرقم

⁶¹ Transparency International, **Curbing Corruption in Public Procurement, A Practical Guide**, 2014, P 17.

فقط، وفي حال تبين للهيئة ان بعض الأسماء توجد بحقها ملاحظات مسلكية، او ما يحول دون ممارستها لعضوية اللجان، تعيد اللوائح الى إدارة المناقصات لتنظيمها من جديد.⁶²

ثانياً: القوانين الرادعة للفساد

أ- الجرائم الواردة في قانون العقوبات والمصنفة تحت عنوان "إخلال بالواجبات الوظيفية"⁶³

يدخل في عداد الجرائم، التي يمكن ان ترتكب في معرض الوظيفة الوزارية، تلك المنصوص عنها الفصل الأول من الباب الثالث، المسمى "الجرائم المخلة بالواجبات الوظيفية"، فقد حدّد هذه الجرائم ب: الرشوة، صرف النفوذ، الاختلاس واستثمار الوظيفة، التعدي على الحرية، وإساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة.

1. **في الرشوة:** ويقصد بها، كل موظف وكل شخص ندب إلى خدمة عامة سواء بالانتخاب أو بالتعيين...، التمس أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أي منفعة أخرى ليقوم بعملٍ شرعي من أعمال وظيفته عوقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى ثلاث سنوات، وبغرامة أقلها ضعفاً قيمة ما أخذ أو قبل به؛ وأما إذا التمس شخص من الأشخاص السابق ذكرهم أو قبل لنفسه أو لغيره هدية أو وعداً أو أي منفعة أخرى، ليعمل عملاً منافياً لوظيفته، وإذا قبل الموظف أو الشخص المكلف بالخدمة العامة، بأجر غير واجب، عن عمل سبق إجراؤه من أعمال وظيفته أو مهمته، يعاقب بالحبس من شهر إلى سنة وبغرامة أقلها ضعفاً قيمة ما قبل به⁶⁴.

2. **في صرف النفوذ:** يعاقب من أخذ أو التمس أجراً غير واجب أو قبل الوعد به، سواء كان لنفسه أو لغيره، بقصد إنالة آخرين أو السعي لأنالتهم وظيفة أو عملاً أو مقامات أو مشاريع أو أرباحاً غيرها، أو

⁶² المرسوم الاشتراعي رقم 2866 تاريخ 1959/12/16، المتعلق بنظام المناقصات، المادة 10، الجريدة الرسمية، العدد 71، تاريخ 1959/12/31، ص: 2365 - 2371.

⁶³ كميل حبيب وعصام اسماعيل، **إضاءات فكرية في القانون والسياسة**، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2018، ص 1015.

⁶⁴ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1983/9/16، المتعلق بتعديل بعض احكام قانون العقوبات، المادة 351-356، الجريدة الرسمية، العدد 45، تاريخ 1983/11/10، ص: 1364-1378.

منحاً من الدولة أو من إحدى الإدارات العامة، أو بقصد التأثير في مسلك السلطات بأية طريقة كانت، عوقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة أقلها ضعفا قيمة ما أخذ أو قبل به.

3. **في الاختلاس واستثمار الوظيفة:** يعاقب كل موظف اختلس ما أوكل إليه أمر إدارته أو جبايته أو صيانته بحكم الوظيفة من نقود أو أشياء أخرى للدولة أو لأحد الناس، وإذا وقع الاختلاس بدس كتابات غير صحيحة في الفواتير أو الدفاتر أو بتحريف أو إتلاف الحسابات والأوراق أو غيرها من الصكوك بصورة عامة بأية حيلة ترمي إلى منع اكتشاف الاختلاس؛ ويعاقب بالعقوبة نفسها كل موظف يمنح إعفاء من الضرائب والرسوم والغرامات وسواها من العوائد من غير أن يجيز القانون ذلك⁶⁵.

4. **اختلاس الأموال العامة ممن يوكل إليه أمر إدارتها:** يعاقب كل من أوكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة أو مؤسسة عامة أو بلدية أو هيئة عامة أو مؤسسة ذات منفعة عامة أو تملك الدولة قسماً من أسهمها، فاقتترف الغش في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها، إما لجر مغنم ذاتي، أو مراعاة لفريق أضراراً بالفريق الآخر، أو أضراراً بالمصلحة العامة أو الأموال العمومية.⁽⁶⁶⁾

5. **إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة،** عوقب كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة وجباية الرسوم أو الضرائب أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية، وإذا ارتكب الموظف في الإدارات أو المؤسسات العامة أو البلديات دون سبب مشروع إهمالاً في القيام بوظيفته، وأما إذا نجم عن هذا الفعل ضرر بمصالح الإدارات والمؤسسات والبلديات المعنية⁽⁶⁷⁾.

⁶⁶ القانون رقم 239 تاريخ 1993/5/27، المتعلق بتعديل بعض احكام قانون العقوبات، المادة 363، الجريدة الرسمية،

العدد 23، تاريخ 1993/6/10، ص: 488-489.

⁶⁷ القانون رقم 239 تاريخ 1993/5/27، مرجع سابق.

ب- قانون الإثراء غير المشروع⁶⁸

بعد صدور قانون الإثراء غير المشروع، بموجب القانون رقم 154 تاريخ 1999/11/27، أخضع لأحكامه، وذلك سناً للمادة الثانية منه التي تعتبر كلّ قائم بخدمة عامة، كل من أسند إليه بالانتخاب أو بالتعيين، رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس النواب أو رئاسة مجلس الوزراء، أو الوزارة أو النيابة خاضعاً لأحكام هذا القانون.

وأما الإثراء الذي يلاحق بموجبه القائم بالخدمة العامة فهو، الذي يحصل عليه الموظف والقائم بخدمة عامة ... أو كل شريك لهم في الإثراء، أو من يعبرونه اسمهم، بالرشوة أو صرف النفوذ أو استثمار الوظيفة، أو العمل الموكول إليهم (المواد 351 إلى 366 من قانون العقوبات)، أو بأي وسيلة من الوسائل غير المشروعة، وإن لم تشكل جرماً جزائياً، أو عن طريق الاستملاك أو نيل رخص التصدير والاستيراد أو المنافع الأخرى على اختلاف أنواعها، إذا حصل خلافاً للقانون، أو نيل أو سوء تنفيذ المقاولات والامتيازات والرخص الممنوحة من أحد أشخاص القانون العام جلباً للمنفعة إذا حصلت خلافاً للقانون.

وإذا كان تحريك أنواع معينة من الدعاوى يتطلب إذن مسبق (موظفين- قضاة - عناصر القوى الأمنية..)، إلا أن قانون الإثراء غير المشروع قد ألغى الإذن المسبق، عندما نصّ على أنه في دعاوى الإثراء غير المشروع، وخلافاً لكل نص، لا تحول دون الملاحقة الجزائية الأذونات أو التراخيص المسبقة الملحوظة في القوانين مع مراعاة أحكام الدستور، بما معناه، أن الإذن المسبق المفروض دستورياً لا يمكن تجاوزه، أي بتعبير آخر، فإن الحصانة النيابية المقررة في المادة 40 من الدستور تمنع من ملاحقة النائب بجرم الإثراء غير المشروع قبل رفع الحصانة النيابية عنه⁶⁹.

⁶⁸ القانون رقم 154 تاريخ 1999/12/27، المتعلق بالإثراء غير المشروع، الجريدة الرسمية، العدد 63، تاريخ النشر 1999/12/31، ص: 3989-3993.

⁶⁹ الدستور اللبناني، المادة 40 منه.

ت-اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)⁷⁰

اجيز للحكومة اللبنانية ابرام "اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد"، التي اقرت من قبل الجمعية العمومية بقرارها رقم 4/58 تاريخ 2003/10/31، على ان تتضمن وثيقة الابرام، سنداً لاحكام المادة 66 من الاتفاقية، عدم التزام لبنان بالفقرة الثانية من المادة المذكورة، واصبحت هذه الاتفاقية قيد التنفيذ بعد اصدار القانون رقم 33 تاريخ 2008/10/16.

تكمن اهمية "اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد"، كونها تشكّل اداة رئيسية في مكافحة الفساد داخلياً، وتساعد على تعزيز موقع الدولة اللبنانية على الساحة الدولية، ولكنها تطرح امام الدولة اللبنانية تحديات كبرى، بخاصةً ان الاتفاقية اكدت على قيام كل دولة طرف فيها وفقاً لقانونها الداخلي، ان تضع تدابير ونظم تلزم جميع الموظفين العموميين، بأن يفصحوا للسلطات المعنية، عن أشياء منها ما لهم من أنشطة خارجية وعمل وظيفي، وأستثمارات وموجودات وهبات أو منافع كبيرة، قد تقضي الى تضارب في المصالح لدى قيامهم بمهامهم كموظفين عموميين؛ لذا وجب على الدولة اللبنانية اتخاذ بعض الاجراءات مثل تعديل القوانين النافذة وسن تشريعات جديدة تتلاءم ومواد الاتفاقية، والسعي لتعزيز دور الاجهزة الرقابية المعنية بمكافحة جرائم الفساد، وتعقب مرتكبي هذه الجرائم على اختلافها وتكثيف التعاون الدولي والعربي، وتبادل المجرمين في هذا المجال، فضلاً عن العمل على تطبيق المواد الجديدة وايجاد الاطر المناسبة، والمساعدة للاجهزة الرقابية لكي تقوم بدورها على اكمل وجه.

خلاصة القول، ان "اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد"، لا تعدّ مجرد اتفاقية دولية يتطلب تطبيقها اتخاذ اجراءات تقنية بحتة، بل اصبحت ركناً اساسياً وجزءاً لا يتجزأ من عملية الاصلاح السياسي والاقتصادي والاجتماعي؛ وهي ايضاً اداة مهمة لتعزيز التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية ومشاريع الاصلاح في المنطقة العربية؛ فهذه الاتفاقية تشكّل اطاراً شاملاً لمكافحة الفساد؛ وهي تدعم منظومة الاصلاح، وترسي اسس نظام النزاهة على كافة المستويات المحلي والعربي والدولي.

⁷⁰ القانون رقم 33 تاريخ 2008/10/16، المتعلق بالاجازة للحكومة الانضمام الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العمومية بقرارها رقم 58/4 بتاريخ 2003/10/31، الجريدة الرسمية، العدد 44، تاريخ 2008/10/31، ص:4389-4344.

الفصل الثاني

تفعيل دور الهيئات الرقابية الادارية والقضائية

بهدف احراز تقدم في مكافحة الفساد

سنناقش في هذا الفصل تفعيل النظام الرقابي، في مبحث اول يشمل فقرتين:

الفقرة الاولى: الالتزام بتطبيق القوانين

- أولاً: مبدأ المشروعية،
- ثانياً: لحظ ادماج تدابير وقائية للحد من الفساد في مختلف القطاعات

الفقرة الثانية: تحديث القوانين

- أولاً: دور مجلس الوزراء في مكافحة الفساد
- ثانياً: دور مجلس النواب في مكافحة الفساد

كما سيتم مناقشة تفعيل دور الرقابة القضائية والادارية والمالية مبحث ثاني، الذي سينقسم بدوره الى فقرتين.

الفقرة الاولى: تفعيل دور القضاء في مكافحة الفساد

- أولاً: تفعيل دور المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء
- ثانياً: تفعيل دور القضاء العدلي والاداري

الفقرة الثانية: تفعيل دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد

- أولاً: تفعيل دور الاجهزة الرقابية بشكل عام
- ثانياً: تفعيل دور ادارة المناقصات.

المبحث الأول: تفعيل النظام الرقابي

سنتناول في هذا المبحث الالتزام بتطبيق وتحديث القوانين الرامية الى الحد من الفساد الاداري، فالنظام الرقابي يحتاج لتفعيله الى عناصر عدّة، تبدأ بالالتزام بتطبيق النصوص على اختلاف درجاتها بحيث تتدرج من النصوص الدستورية والمعاهدات والمواثيق، مروراً بالقوانين التشريعية وصولاً الى المبادئ الادارية العامة والانظمة الادارية والمراسيم التطبيقية والتنظيمية .

اما العناصر الاخرى فهي تتجاوز النصوص النظرية والمكتوبة والجامدة، لتتعداها الى ترجمة هذا الالتزام في المجالات العلمية والتطبيقية، كما الى تطوير وتحديث السبل الادارية والبشرية عبر تأهيل الفرد والادارة، لتمكينها من توفير حاجة المواطنين ومصلحة الوطن الى حدّ سواء، وفي هذا المجال يأتي العمل على بناء المواطن الفرد وتأهيله ليكون موظفاً منتجاً لادارته ومواطناً صالحاً لوطنه، بحيث تصبح المعادلة مبنية على شرطين متكاملين ومتلازمين لبناء نظام رقابي شفاف ومحترم ومتطور .

فالشرط الاول يتعلّق باحترام مبدأ المشروعية، وهو شرط اساسي (condition necessaire)، والشرط الثاني والمكمل للشرط الاول والمتلازم معه، هو بناء الموظف الفرد وتأهيله وتطويره على احترام القوانين واحترام المصلحة العامة في ادائه الوظيفي.

الفقرة الأولى: الالتزام بتطبيق القوانين

ان الدول تمارس سلطتها من خلال المنظومة القانونية المعتمدة، التي تبين الحد الفاصل ما بين الحقوق والواجبات؛ فالقوانين توضع كي تطبق على الجميع دون استثناء؛ فمن جهة، يتيح القانون للسلطة القائمة ان تمارس صلاحياتها وتتفقد المهام المنوطة بها من اجل تحقيق الصالح العام، وحسن ادارة المرافق العامة؛ ومن جهة ثانية، تؤمن للمواطن الحماية من تعسف السلطة، وتتيح له مقاضاة الإدارة، ان هي مسّت بحقوقه بالقدر الذي يتيحها القانون.

فمسألة الالتزام بتطبيق القانون، اصبحت بمثابة القاعدة الواجبة التطبيق؛ اذ تمثل قيمة مضافة في الدول الحديثة، كونها تطال السلطات والافراد على حد سواء؛ فقد ولى الزمن التي كانت فيه الدولة فوق القانون ولا تلزم نفسها بموجباته، حيث كانت الدول في العصور القديمة او الوسطى او الدولة البوليسية في العصر الحديث أعلى من القانون⁷¹.

ومسألة تطبيق القوانين باتت في حى القضاء والمؤسسات الرقابية، فلا يمكن للافراد ولا المؤسسات، ان يتجاوزوا القوانين، والا أخلوا بمبدأ الشرعية الذي يكرس مبدأ سيادة القانون في دولة القانون؛ وكل تراخي في مسألة تطبيق القوانين يؤدي بالضرورة الى الآفات التي ترافق تراخي الرقابة وترهل الإدارة، حيث يكثر الفساد الإداري والمالي، وتضيع المصلحة العامة ومصالح المواطنين في غياهب الفلتان والمحسوبيات. فمن الأهمية بمكان خصوصاً في ظل دولة القانون، الالتزام بتطبيق الأنظمة والقوانين في الحدود المتاحة، كمدخل رئيسي لمكافحة الفساد وغيره من الآفات الإدارية الأخرى.

⁷¹ عصام نعمة إسماعيل، النظام السياسي والدستور اللبناني، الطبعة الاولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2018،

- أولاً: مبدأ المشروعية

مبدأ المشروعية يعني احترام القانون بمعناه الواسع، من قبل صنّاع القرار؛ وهو من المبادئ المستقرّة والسائدة في الدول الديمقراطية. ولا ينبغي للجهاز الإداري ان يتجاهل القوانين، او ان يتخذ قرارات تتعارض مع مبدأ الشرعية عند ممارسته لإختصاصاته المتنوعة.

ان مبدأ المشروعية "يشتمل على مجموعة القواعد القانونية على اختلاف مراتبها وتنوع مضامينها، ويطل هذا المبدأ نشاطات السلطات الإدارية في ممارستها لوظائفها في اتخاذ القرارات النافذة، سواء اكانت قرارات فردية (تطال الافراد)، او قرارات تنظيمية (تطال المجتمع ككل)، وحتى في اجرائها العقود مع الغير، فلا ينبغي، من حيث المبدأ، ان تخرج الإدارة في مختلف تصرفاتها على مبدأ الشرعية، سواء تصرفت بإرادتها المنفردة او بتعاقدتها مع الغير".⁷²

فالادارة ليست مطلقة اليدين في معرض قيامها بمسؤولياتها، حتى في اثناء ممارستها لصلاحياتها الاستثنائية؛ انها ملزمة بمراعاة مبدأ الشرعية؛ ونشير أيضاً الى ان التزام الإدارة بالرضوخ للقانون لا يعني فقط احترامها للقواعد القانونية في تصرفاتها الإيجابية فقط، بل يعني كذلك واجب قيامها بالاعمال التي ينبغي تنفيذها والقيام بها، بحيث يعتبر سكوت الإدارة عن القيام بها تصرفاً سلبياً غير مشروع. فإلتزام الإدارة بتنفيذ القانون يشمل تصرفاتها الإيجابية والسلبية؛ واذا تجاوزت حدود القانون في الحالتين، أصبحت معرضة مبدئياً لجزاء قانوني عليها، بسبب خروجها على مبدأ الشرعية.

⁷² عبداللطيف قطيش، الإدارة العامة من النظرية الى التطبيق، دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية،

ولمبدأ الشرعية او المشروعية مصادر عدّة، وهي مجموعة النصوص والاحكام والمبادئ التي يجب ان يراعيها ويخضع لها العمل الإداري؛ وهي تتمثل بحسب الترتيب التسلسلي للقواعد القانونية على الشكل الآتي⁷³:

أ- المصادر ذات القيمة الدستورية

تتمثل هذه المصادر في الدستور والمواثيق الحقوقية والمبادئ ذات القيمة الدستورية؛ وتعتبر النصوص والاحكام الدستورية التي تتضمّن نصوص الدستور اعلى القواعد القانونية الموجودة في الدولة، إذ تعلق على ما عداها من نصوص نافذة.

وتبعاً لذلك، فإنه يقع على عاتق سائر سلطات الدولة، واجب الالتزام بالنص الدستوري والتصرف ضمن الإطار الذي يحدده تحت طائلة اعتبار هذه التصرفات غير مشروعة وغير دستورية وبالتالي قابلة للإبطال.

ب- المعاهدات

تشكّل المعاهدات الدولية مصدراً من مصادر المشروعية، حيث تكون القرارات الادارية المخالفة غير مشروعة، وتتمتع المعاهدات المصادق عليها، ومنذ تاريخ نشرها بقوة القانون؛ لا بل تسمو عليه في بعض الأحيان، حيث جاء في المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية على أنه "عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع احكام القانون العادي تتقدم في مجال التطبيق الاولى على الثانية"⁷⁴.

ت- القوانين

يعتبر القانون مصدراً من مصادر المشروعية التي لا يجوز للإدارة الخروج على أحكامها؛ ونعني بالقوانين مجموعة القواعد التي تضعها السلطة المختصة لدى ممارسة وظيفة التشريع (مجلس النواب)؛

⁷³ عصام إسماعيل، محاضرات موجزة في القانون الإداري، عن الموقع الرسمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، droit.ul.edu.lb تاريخ الدخول 15-9-2018.

⁷⁴ عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الاداري اللبناني مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية الاقليمية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2001، ص29.

فكّل عمل يدخل في اطار التشريع، يصوّت عليه البرلمان ويقرّه يعتبر قانوناً؛ اذ ان القانون لا يتميّز بمضمونه بل بشكله، وهكذا، تعتبر المراسيم الاشتراعية التي تصدرها الحكومة بمنزلة القوانين⁷⁵.

ث- المبادئ العامة للقانون

تعتبر المبادئ القانونية العامة مصدراً من مصادر المشروعية؛ وهي لا تستند الى نص مكتوب، وانما استخلصها القضاء الإداري من خلال الاتجاهات العامة للتشريع في الدولة، ومن خلال ضمير الجماعة والاسس السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي يقوم عليها المجتمع، بحيث يصبح لها بعد استقرار القضاء الإداري على اعتمادها، قوّة القانون المكتوب؛ فعندها تلتزم الإدارة بهذه المبادئ، سواءً عند اصدار القرارات الفردية او الأنظمة الإدارية؛ ومن جملة هذه المبادئ⁷⁶:

- مبدأ عدم رجعية القرارات الادارية وخاصةً الأنظمة الإدارية.
- مبدأ حق الدفاع.
- مبدأ جواز مراجعة الابطال لتجاوز حدّ السلطة لا تحتاج الى نص تشريعي لاجازتها.
- مبدأ عدم امكانية محاكمة الشخص مرتين لنفس الخطأ الذي ارتكبه.
- مبدأ وجاهية المحاكمة التي تقتضيها الإجراءات القضائية.
- حق أي سلطة بممارسة سلطاتها التسلسلية على مرؤوسيه.
- مبدأ عدم جواز حجز المال العام.

ج- الأنظمة

الأنظمة هي اعمال إدارية لها صفة عامة مجردة وغير شخصية؛ وهذه الانظمة لها طابع قانوني، وتكون واجبة التطبيق؛ ولكنها تمسّ مبدأ فصل السلطات الذي ينص على اختصاص السلطة التشريعية بصورة اساسية بالوظيفة التشريعية؛ فاذا كان القانون هو القاعدة الملزمة للعموم التي تصدر عن السلطة

⁷⁵ رجب محمود احمد، القضاء الاداري ومبدأ المشروعي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005، ص259.

⁷⁶ محمد رفعت عبد الوهاب، المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية، الدار الجامعية، بيروت، 1992، ص58

التشريعية في موضوع او موضوعات مقررة بقانون؛ فان التنظيم هو ايضاً القاعدة العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية تنفيذاً لاحكام القانون او اتماماً لاحكامه بناءً على تفويض وارد فيه⁷⁷.

كما تعتبر المادة 65 من الدستور، المرجع واساس السلطة التنظيمية الخاضعة للقانون، التي خولت مجلس الوزراء وضع السياسات العامة واعداد مشاريع القوانين، واصدار المراسيم التنظيمية واتخاذ الإجراءات اللازمة لتطبيقها⁷⁸؛ فالقانون الذي يصدر عن مجلس النواب يضع الاحكام العامة، ويترك دقائق تنظيم هذه القوانين بمراسيم تنظيمية او تطبيقية تصدر عن مجلس الوزراء.

ح- المصادر الأخرى للمشروعية: قرارات القضاء

تبعاً لمبدأ المشروعية الذي يفرض نفسه على الإدارة، تخضع هذه الاخيرة لقوة القضية المقضية التي تتمتع بها القرارات القضائية النهائية، والتي لم يعد بالإمكان القيام بمراجعة ضدها لانقضاء المهل أو لاستنفاد طرق المراجعة بشأنها؛ وقد تكون قوة القضية المحكمة نسبية، أي أن مفعولها لا يطال إلا الفرقاء في الدعوى التي فصل فيها القضاء، أو تكون مطلقة بحيث تتخطى الفرقاء في الدعوى لتسري على الجميع⁷⁹.

بعد التعريف بمبدأ المشروعية وتبيان مضمونه ومصادره، يصبح من السهولة بمكان تلمس أهميته وضرورته لقيام دولة المؤسسات، التي تقوم على التوازن بين مسؤوليات الدولة وحقوق وواجبات المواطنين؛ كذلك يمكن بسهولة القول ان عدم مراعاة ذلك المبدأ يفقد الدولة هيبتها، ويصبح السائد فيها الشواذ والفلتان على غير صعيد. فالأولى بالدولة ان تكون القدوة لمواطنيها في احترام سيادة القانون والخضوع له؛ فالفساد يعيش ويشندّ عوده في ظلّ غياب القانون الذي يرسم الحدود بين الممنوع والمسموح؛ فبقدر ما يتم تطبيق القانون بعدالة ونزاهة ودون تمييز، كلما تمّ التضيق على الفساد والمفسدين، وكلما حصل العكس، نجد ان نتائجه وخيمة على المجتمع والدولة؛ فانهيار سيادة القانون يقابلها سيطرة اللاقانون واللامشروعية.

⁷⁷ نادية قادري، دور القضاء الاداري في حماية مبدأ المشروعية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015، ص52.

⁷⁸ الدستور اللبناني، مرجع سابق، الفقرة 65.

⁷⁹ جورج سعد، القانون الاداري العام والمنازعات الادارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011، ص12

فاذا اخذنا تطبيق الدستور كمثال، والذي هو احد المصادر الأساسية والمتفوقة لمبدأ المشروعية، يمكن معرفة من اين يبدأ الفساد وتنتامي سطوته؛ فالدستور ينصّ على ان لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة، لا ميزة لاحد على الاخر، الا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها الدستور⁸⁰، فكلّ تجاوز لهذا المبدأ المنصوص عنه في الدستور، يفقد القرارات والسياسات مشروعيتها، وتصبح الإدارة العامة مرتعاً للمحسوبيات والتجاوزات التي تتيح للفاستدين الحماية، وتأمين المناصب بعيداً عن العدالة والكفاءة.

من هنا يمكن القول ان الالتزام الواضح والصريح بمبدأ المشروعية وياحترام مصادره، نكون قد بنينا السدّ الأول في مواجهة السلوك الفاسد والوسيلة الانجع لمكافحته.

- ثانياً: لحظ ادماج تدابير وقائية للحدّ من الفساد في مختلف القطاعات.

بدايةً لا بد من القول ان الدول الحديثة تتسم بتوسّع الحجم وبتوسّع المسؤوليات الملقاة على كاهل الإدارة المنوط بها تنظيم العلاقة مع المواطنين؛ وهذا واقع غالبية الدول التي تعيش استقراراً ونظاماً، فكيف هو الوضع اذن في دولة مثل لبنان، لا تزال تعاني من آثار الحرب التي طالت الإدارة اللبنانية بكثير من المجالات؛ كما انها تعاني من غياب الاستراتيجية الجادة والرصينة لتطوير عمل الإدارة؛ وتلافي السلبيات والآفات التي أصبحت كمرض مزمن، تعاني منه مختلف القطاعات في لبنان.

وغني عن القول ان التدابير الوقائية، انما تأتي بفعل عاملين اثنين⁸¹: الأول يفرضه واقع التطوّر على مختلف الصعد، حيث يصبح وضع آلية متابعة ومواكبة في الفكر الاداري والوسائل المطلوبة في العمل العام، امراً ملحاً كي لا تصبح الإدارة خارج الزمن والحدثة. فلا بد حينها من تطوير الأنظمة والقوانين، وبناء البنية التحتية، وتزويد الكادر البشري بالمعرفة اللازمة، اي العمل على الاهتمام بالموارد البشرية كثروة مهمة من الخبرة والتفاعل مع التقدم والتطور.

⁸⁰ الدستور اللبناني، مرجع سابق، المادة 12.

⁸¹ تقرير صادر عن البنك الدولي حول جبهات مكافحة الفساد: تعزيز الوقاية، التصدي للحصانة وتغيير المفاهيم، نيسان

اما الثاني ينشأ نتيجة عمليات الرقابة التي تقوم بها الإدارة، للتأكد من حسن سير العمل وحفظ المال العام؛ فكلما ضعفت تلك الرقابة او فقدت تأثيرها، كلما تكشفت الثغرات التي ينفذ منها الفساد المالي والإداري؛ وهذا النوع من التدابير له الأهمية القصوى في متابعته وفرضه من خلال الأنظمة المرعية الاجراء، كي تظل هيبة القانون هي سيدة الموقف؛ وهي الرادع العملي للفلتان والتسيّب.

والمهم في هذا السياق، ان الدولة اللبنانية تملك الأنظمة والقوانين التي تعالج الفساد وتكافحه؛ انما المشكلة تكمن في القدرة والنيّة على تطبيقها؛ فهناك الكثير من التدابير التي يمكن اتخاذها لتقوية المناعة الإدارية في وجه ذلك السلوك المنحرف، الذي ينتج عنه الكثير من الآثار السلبية ويضعف ركنا النزاهة والاستقامة المفروض انهما في حماية وصيانة القانون والأعراف الإدارية.

من اهم ما يمكن اعتماده من تدابير في مختلف القطاعات ما يأتي على سبيل المثال لا الحصر:

1. مبدأ الثواب والعقاب، الذي من خلاله يتعزّز مفهوم العدالة الوظيفية، حيث ينال كل شخص بحسب ما قدم لعمله وادارته⁸².
2. تعزيز مبدأ الرقابة الإدارية، كأداة رئيسة في تقييم النشاط والإنتاجية في كل قطاع من القطاعات المستهدفة⁸³.
3. العمل على تنمية قدرات العاملين العلمية والمهنية والاحترافية.
4. تطبيق القوانين المالية خصوصاً لناحية مراقبة الاثراء غير المشروع، كي يدرك المسؤول ان سؤال من اين لك هذا لا يأتي من فراغ وهو قابل للتطبيق.
5. تعزيز الشفافية في العلاقة مع المواطن، وتسهيل الطريق امامه لينال الخدمة دون مساومة او ضغوطات⁸⁴.

⁸² برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير حول مكافحة الفساد: اطر دستورية لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا، 2014، ص49.

⁸³ عادل عامر، دور الرقابة الادارية في مكافحة الفساد، مجلة دنيا الوطن الالكترونية ، تاريخ النشر 25-9-2017.

⁸⁴ حمد فواز الدليمي واحمد يوسف دودين، ادارة الازمات الدولية والاقتصادية، دار al manhal ، 2011، ص150.

6. إزالة التعقيدات في الأنظمة التي تتيح للبعض استغلالها في تحقيق المآرب الشخصية والنفعية.

7. تعزيز الشعور بالانتماء والولاء للعاملين في الإدارة، وتأمين الحماية للوظيفة العامة⁸⁵.

هذه عينة عن تلك التدابير التي يمكن اتخاذها، فضلاً الى تطبيق المبادئ العامة التي جاءت في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في سبيل مكافحته⁸⁶:

1. تعزيز مشاركة المجتمع وتجسيد مبادئ سيادة القانون وحسن ادارة الممتلكات العمومية والنزاهة

والشفافية والمساءلة.

2. إرساء وترويج ممارسات فعالة تستهدف منع الفساد.

3. اجراء تقييم دوري للقوانين والتدابير الادارية لمعرفة مدى كفايتها لمنع الفساد.

4. المشاركة مع الدول الأطراف في البرامج والمشاريع الرامية الى منع الفساد.

⁸⁵ دراسة حول الانتماء التنظيمي والرضا الوظيفي للعاملين، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد10، العدد3، 2008، ص101.

⁸⁶ الامم المتحدة- الجمعية العامة، اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، الدورة الثامنة والخمسون، البند 108 من جدول الاعمال.

الفقرة الثانية: تحديث القوانين

من الأجدى أن تبدأ مكافحة الفساد من خلال المؤسسات الدستورية القائمة في الدولة، وذلك عن طريق قيام كل من السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، بالتوازن والتعاون في ما بينها، وبالاستقلال عن بعضها بعضاً، بما انيط بها من صلاحيات وسلطات؛ بحيث ينصرف مجلس النواب إلى القيام بدوره التشريعي ومراقبة عمل الحكومة، وتعمل الحكومة على تسيير شؤون البلاد وتوفير الخدمات اللازمة للمواطنين، وتأمين حسن سير المرافق العامة؛ وتمكين السلطة القضائية من مراقبة تطبيق القوانين والأنظمة المرعية للإجراء، واحقاق العدالة بين المواطنين في ما بينهم، وبين الدولة وبين المواطنين.

أولاً: دور مجلس الوزراء في مكافحة الفساد

يعتمد لبنان النظام البرلماني الديمقراطي، حسب ما ورد في مقدمة الدستور، ومسؤولية الحكومة امام البرلمان هي من ابرز مميزات هذا النظام.

فقد جاء في مقدمة الدستور، خصوصاً في الفقرة "ج"، ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز او تفضيل.

اما السياسة العامة للبلاد فهي من صلب اختصاص مجلس الوزراء بعد دستور 1990، حيث انيط بمجلس الوزراء وفقاً للمادة 65 من الدستور، الصلاحيات التالية⁸⁷:

1. وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية، واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.
2. السهر على تنفيذ القوانين والانظمة والاشراف على اعمال كل اجهزة الدولة من ادارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وامنية بلا استثناء.
3. تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.

⁸⁷ الدستور اللبناني، مرجع سابق، المادة 65.

4. حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية، اذا امتنع مجلس النواب، لغير اسباب قاهرة، عن الاجتماع طوال عقد عادي او طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر او في حال رده الموازنة برمتها، بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للاسباب نفسها التي دعت الى حل المجلس في المرة الاولى.

5. يجتمع مجلس الوزراء دورياً في مقر خاص، ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر، ويكون النصاب القانوني لانعقاده اكثرية ثلثي اعضائه، ويتخذ قراراته توافقياً، فاذا تعذر ذلك فبالصويت، على ان تكون قراراته باكثرية الحضور. اما المواضيع الاساسية فانها تحتاج الى موافقة ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها. وتعتبر مواضيع اساسية ما يأتي: تعديل الدستور، اعلان حالة طوارئ والغاؤها، الحرب والسلم، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الانمائية الشاملة والطويلة المدى، تعيين موظفي الفئة الاولى او ما يعادلها، اعادة النظر في التقسيم الاداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الاحوال الشخصية، اقالة الوزراء⁸⁸.

وبناءً على ما تقدم، على مجلس الوزراء ان يضع مشاريع القوانين التي تتناول الحد من الفساد، ومعاينة الفاسدين، وتعزيز دور السلطات الرقابية لاسيما الادارية منها، والحد من التدخل في السلطة القضائية، لابعاد القضاء عن السياسة، بحيث تمارس الوزارات ادارة شؤون الادارات العامة والوصاية على اعمال المؤسسات العامة والمصالح المستقلة، مما يجعل كل وزارة وصية بالادارة الواقعة تحت وصايتها، ومسؤولة امام المواطنين عن حسن سير الاعمال في كل الادارات والمؤسسات المذكورة، بعيداً عن التلوث والفساد الاداري والوظيفي؛ وهذا ما يفتح الباب امام مجلس النواب لممارسة سلطة الرقابة، ليس فقط على الوزارات بل ايضاً على كل ادارات ومؤسسات الدولة، مما يدفع الوزارات الى التيقظ اثناء اداء عملها الوزاري، خوفاً من الرقابة النيابية عليها؛ ولعل ابرز الخطوات العملية التي على مجلس الوزراء القيام بها:

⁸⁸ الدستور اللبناني، مرجع سابق، المادة 65.

- وضع مشاريع القوانين التي تلزم كل من يتعاطى الشأن العام⁸⁹، سواءً كان موظفاً (في الفئات الثلاث العليا)، ام يشغل وظيفة تمثيلية (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، رئيس مجلس النواب، النواب والوزراء)، بأن يتخلوا عن السرية المصرفية عن حساباتهم وحسابات ازواجهم واصولهم وفروعهم، طوال مدة إشغالهم لوظائفهم العامة او لمهام التمثيلية، او اثناء إشغالهم الوظائف لدى اشخاص القانون العام (الدولة، البلديات، المؤسسات العامة والمصالح المستقلة)، بحيث يسهل تطبيق قانون الاثراء غير المشروع على كل من تعاطى وظيفة عامة او مسؤولية عامة، طيلة فترة اشغاله لمنصبه او لوظيفته العامة، ما يضمن عدم قيام اي من الاشخاص المذكورين اعلاه بأي عمل مخل بالوظيفة العامة او بالمسؤولية العامة، ويندرج تحت عنوان الفساد.

- تعزيز دور الهيئات الرقابية المعنية بمراقبة أداء الموظفين في القطاع العام، وابعادهم عن التدخلات السياسية والطائفية والمناطقية والحزبية، عن طريق اعطاء هذه الهيئات المزيد من الصلاحيات (اتخاذ قرارات رادعة، حسم راتب، تأخير تدرّج، الايقاف عن العمل مؤقتاً، الطرد من الوظيفة، التعويض عن الخسائر اللاحقة بالدولة...)، فضلاً عن رفع تدخل السلطة التنفيذية في شؤون هذه الهيئات الرقابية، لا سيما منها القضائية عملاً بمبدأ استقلالية القضاء (جعل هذه الهيئات الرقابية مستقلة تماماً على صعيد ادخال الموظفين الى هياكلها، ونقل وترقية وترفيح الموظفين من قبل رؤساء هذه الوحدات)، بحيث تكون الوزارات قد وضعت السياسات العامة للدولة وتركت للجهاز الرقابي المستقل مراقبة حسن تنفيذ هذه السياسات.

- تعديل بعض النصوص القانونية في قانون المحاسبة القانونية لا سيما المادة 69 منه⁹⁰، لجهة جعل تأشير مراقب عقد النفقات او ديوان المحاسبة على مشاريع العقود التي ترتب اعباءً مالية على الدولة غير قابل للتعديل من قبل مجلس الوزراء، بما يتيح لاجهزة الرقابة المالية في وزارة المالية وديوان المحاسبة من ضبط عمليات الصرف بما يحافظ على خزينة الدولة ويحميها من البزارات السياسية والتسويات.

⁸⁹ قانون رقم 154 تاريخ 1999/12/27، مرجع سابق.

⁹⁰ قانون رقم 14969، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 104، تاريخ النشر 1963/12/30، ص: 5631-5668.

- إعداد وإقرار برامج التوعية العامة باستخدام كل الوسائل المتاحة لدى الوزارات المعنية بهذا الأمر؛ فعلى سبيل المثال يمكن لوزارة الإعلام اطلاق حملات توعية ضد الفساد، بغية تثقيف الشباب والمواطنين حول خصائص الفساد واثره على التنمية، من خلال استخدام كل الوسائل المتاحة لدى الوزارة (وسائل الاعلام المرئية والمسموعة، وسائل التواصل الاجتماعي)؛ كما يمكن لوزارة الاعلام اجراء دورات تدريبية للصحافيين حول تقنيات الصحافة الاستقصائية، بهدف تسليط الضوء على قضايا الفساد لاجل تحويل مسألة مكافحة الفساد الى قضية وطنية تستنهض كل شرائح المجتمع لمواجهة مشكلة الفساد المزمنة التي شارفت ان تتحول الى مصيبة وطنية، وتشارك وزارة التربية والتعليم العالي مع وزارة الاعلام، في رفع مستوى الوعي حيال الفساد لدى الاجيال المستقبلية، من خلال ادخال بعض المواد المتعلقة بثقافة النزاهة ومكافحة الفساد ضمن البرامج والمناهج التعليمية، بالاضافة الى التوعية على ضرورة الحفاظ على الاموال العامة وممتلكات الدولة وضرورة الحفاظ عليها.

- الالتزام بتطبيق أحكام قانون الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 وتعديلاته⁹¹، في ما خصّ أصول تعيين الموظفين وتدرّجهم وترقيتهم وترفيعهم ونقلهم وانتدابهم وإحالتهم على التقاعد، بحيث يتم ابعاد السياسة وتدخلاتها عن الادارة العامة ما يضمن سير العمل الاداري والوظيفي وفقاً للمعايير الوظيفية المحترمة لدى البلدان المتطورة (كمعيار الكفاءة والخبرة والشفافية والالتزام بالقوانين...).

- التعجيل بانشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، بالاضافة الى مرصد وطني يؤشر الى مكامن تواجد ظاهرة الفساد، وفق المعايير العالمية والمنهجيات ذات الصلة، وربط هذه الهيئة وهذا المرصد بمختلف المنظمات الدولية، لا سيما منها التابعة لهيئة الامم المتحدة، لاجل تبادل الخبرات والمعلومات حول مسألة الفساد لايجاد الحلول بمساعدة دولية.

- اعتماد مفهوم البيانات المفتوحة Open Data ، وصولاً الى انشاء الحكومة الالكترونية، وذلك يبدأ بدعوة الوزارات الى تعيين موظف مسؤول عن المعلوماتية في كل ادارة، وربط كل ادارة بالموقع الالكتروني المخصص لكل وزارة، بحيث يتسنى لكل مواطن التواصل مع الادارة المختصة بقضاياها

⁹¹ المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، المتعلق بنظام الموظفين، الجريدة الرسمية، العدد 27، تاريخ النشر 1959/6/16، ص: 508-550.

الحياتية عبر الانترنت (البريد الالكتروني) مما يؤدي الى تسهيل الخدمات وتسريعها، ومما يمنع استدراج الموظفين والمواطنين بعضهم البعض الى لعبة الرشاوى؛ وكل ذلك، لا يمكن ان يحصل الا باقرار القوانين والمراسيم التطبيقية المتعلقة بانشاء الحكومة الالكترونية، واعداد الموظفين الكفوئين المؤهلين للقيام بهذه النقلة النوعية التحديثية في النظام الاداري اللبناني.

- يبقى تفعيل وزارة مكافحة الفساد، الاقتراح العملي والقابل للتطبيق اليوم، وبدون تكبيد الدولة اللبنانية نفقات جديدة، ريثما تنشأ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، حيث يجب ربط هذه الوزارة بالمنظمات الدولية الكبرى المعنية بمكافحة الفساد ولا سيما التابعة منها لهيئة الامم المتحدة كمنظمة الشفافية الدولية؛ وعلى وزارة مكافحة الفساد اعداد التقارير الدورية حول الوضع الاداري والوقوف على واقع الحال في كل ادارة؛ كما عليها اجابة المواطنين على الشكاوى المقدمة منهم، واحالة هذه الشكاوى الى المراجع القضائية او الادارية المختصة، تلبية لحاجات المواطنين، وذلك بوضع خط ساخن لتلقي شكاوى المواطنين، او بتخصيص صندوق او بريد الكتروني لاستقبال شكاوى المواطنين المحقة ومتابعتها توصلها الى حلها...

ثانياً: دور مجلس النواب في مكافحة الفساد

اعطى الدستور اللبناني لمجلس النواب صلاحيتين اساسيتين هما الرقابة على اعمال الحكومة وتشريع القوانين؛ وان اي مقارنة لدور مجلس النواب في مكافحة الفساد يجب ان تنطلق من هاتين الصلاحيتين.

1- دور مجلس النواب في ممارسة الرقابة على اعمال الحكومة والوزارات التابعة لها:

تنص المادة 66 من الدستور في فقرتها الأخيرة على ما يلي: "يتحمل الوزراء اجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة، ويتحملون إفرادياً تبعة افعالهم الشخصية"⁹²؛ وهذا المبدأ يكرّس المسؤولية السياسية للحكومة امام البرلمان، حيث يستطيع ان يحجب الثقة عن الحكومة، بناء لآليات دستورية تبدأ من السؤال وتمر بالاستجواب وتنتهي في جلسة مناقشة عامة.

⁹² الدستور اللبناني، مرجع سابق، المادة 66.

بناء على ما تقدم، فإن الرقابة التشريعية تتبلور من خلال ما يلي⁹³:

- الرقابة المسبقة، بحيث تتجلى بالتصديق على مشروع قانون الموازنة العامة، وذلك بعد التأكد من صحة الأرقام ودقتها، والموافقة على السياسة الحكومية المعتمدة، حيث لا تتمتع الحكومة بصلاحياتها كاملة اثر صدور مرسوم تشكيلها واعداد بيانها الوزاري المتضمن تحديد السياسة المنتهجة من قبلها؛ فالصلاحية مرتبطة بالحصول على ثقة مجلس النواب.

- الرقابة المتزامنة مع التنفيذ، بحيث يعمد مجلس النواب الى اعتماد التدابير التالية:

- توجيه اسئلة الى الحكومة بشأن بعض المواقف والتدابير الصادرة عنها، وتحويل بعض الاسئلة الى استجوابات، وطرح ائقة بالحكومة مجتمعة او احد او بعض الوزراء.

- استدعاء الوزراء المعنيين من قبل اللجان النيابية المختصة، واعطائهم توصيات بشأن المواقف والتدابير الواجب اتخاذها حيال مواضيع محددة.

- الرقابة اللاحقة، بحيث تظهر من خلال موافقة مجلس النواب على قطع حساب موازنة السنة السابقة للسنة الحالية على ان يقر في هذه الدورة مشروع الموازنة العامة لسنة المقبلة.

بناء عليه، ان الرقابة التي يمارسها مجلس النواب على الحكومة، تأخذ تسمية الرقابة السياسية⁹⁴، وهي رقابة لا تصل إلى درجة إبطال أو إلغاء الأعمال أو التصرفات التي تتخذها الحكومة، بل هي رقابة تتوقف عند حدود عدم المسّ بمبدأ فصل السلطات، واستئثار الحكومة بالسلطة التنفيذية، الا ان امتلاك مجلس النواب الحق في طرح الثقة بالحكومة او باحد الوزراء قد سلّط سيف هذا المجلس على رأس الحكومة او احد وزرائها، وهو سيف ذو حدين، حيث يؤدي الى اخضاع الحكومة او احد وزرائها الى سلطة مجلس النواب الذي تحكمه كتل سياسية كبرى تحتكر وحدها مسألة تقاسم الوزارات، فاذا اتفقت تسير العجلة الحكومية وفقاً للاتفاقات، واذا اختلفت توقفت العجلة الحكومية وتوقفت معها شؤون العباد والبلاد، وهذا ما نشهده في السياسة اللبنانية اليوم، بحيث اصبحت الرقابة رقابة سياسية للكتل والاحزاب على

⁹³ الجمهورية اللبنانية - مجلس النواب، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، سلسلة الدراسات والمعلومات، الملف الحادي عشر، آب 2006، ص: 34-35.

⁹⁴ الجمهورية اللبنانية - مجلس النواب، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص: 25-30.

بعضها البعض، وليست رقابة تقنية قانونية على شفافية عمل الوزارات اسوة بالدول الديمقراطية البرلمانية المتحضرة.

هذه هي باختصار شديد خلاصة الوسائل الرقابية التي باستطاعة النواب اللجوء إليها عند اخلال الحكومة بواجباتها، أو عند تقصيرها في المهام المناط بها تنفيذها؛ وإذا ارتكبت الحكومة عملاً يخلّ بالأمن الاجتماعي والاقتصادي للدولة بكامل مناطقها ومواطنيها ومرافقها، يوجب على المجلس النيابي مساعلة الحكومة؛ وهذا من واجبات النائب، فيما لو اعطى النائب للمصلحة الوطنية الاولوية على باقي الاولويات الحزبية والطائفية والمناطقية.

فالدور الرقابي الذي يملكه النائب، اعطاه المشرع له من أجل إعطاء الرقابة البرلمانية الفعالية الكاملة، لكي تكون الحكومة حذرة دائماً في نشاطها من سطوة نائب يقف لها بالمرصاد. وإذا ما تخلى النائب عن ممارسة هذا الدور الرقابي، فإنه يكون قد أساء للشعب الذي منحه ثقته وائتمنه على مصيره.

ولعل من اهم الاجراءات التي يمكن للسلطة التشريعية اتخاذها، والتي ستساعد في الحد من الفساد، هي التالية:

- الاسراع في دراسة وقرار اقتراحات القوانين، سواءً كان مصدرها بعض اعضائه، او مشاريع القوانين التي مصدرها الحكومة، وتحديد مهلة زمنية لمناقشة واتخاذ القرار الملائم بشأن هذه الاقتراحات والمشاريع، اعتباراً من تاريخ ايداعها قلم رئاسة المجلس⁹⁵.
- تفاعل مجلس النواب مع الهيئات الاهلية في المجتمع المدني، وتبني اقتراحات ومشاريع القوانين التي تدعو الى الالتزام بقواعد الشفافية في ممارسة الشأن العام.
- الوقوف على آراء وابحاث ودراسات اهل العلم والاختصاص، وخصوصاً هيئات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية المتخصصة في المسائل الحياتية التي تهم المواطنين وتصيبهم في حياتهم

⁹⁵ سامر مؤيد عبد اللطيف، دور البرلمان في مكافحة الفساد الاداري، دراسة مقدمة الى المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر، جامعة اهل البيت العراق، 2017، ص:10-12.

اليومية، كمسألة النفايات الصلبة او مسألة الكهرباء، وغيرها من المشاكل التي تحتاج الى الاستعانة بمتخصصين في مجالاتهم ليجاد الحلول بعيداً عن الاستثمار السياسي⁹⁶.

- اقرار تعديل الدستور دستورية لجهة حظر الجمع بين النيابة والوزارة في آن واحد، منعاً لحصول التناقض بين المسؤوليتين، بحيث لا يجوز ان تجمع في شخصية واحدة دور الخصم والحكم، او دور التنفيذ والرقابة على التنفيذ في آن.

- اقرار قانون حماية كاشفي الفساد، سواء كانوا افراد تابعين للهيئات الرقابية والقضائية ام كانوا موظفين تابعين لاحدى الوزارات او لوزارة مكافحة الفساد، او ممن سوف يشكلون اعضاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مستقبلاً، او حتى من المواطنين او الجمعيات الاهلية، لتمكين كل من ذكرت من كشف كل جرائم الفساد، بما فيها جرائم الفساد في التلزيقات والصفقات العمومية، وذلك بتوفير الغطاء الامني والسياسي والاداري لكاشفي الفساد ممن يعملون في الهيئات القضائية والرقابية وغيرها.

ان مشاريع القوانين المذكورة اعلاه، فيما لو اقّرت، سوف تخلق دينامية اساسية في مكافحة الفساد المستشري في الدولة اللبنانية؛ ولكن هذه المشاريع تحتاج الى كتل نيابية لاقرارها، والكتل النيابية تحتاج الى ارادة حزبية لوضع حد للفساد، والارادة الحزبية لعلها تحتاج الى اجيال مستقبلية كفوءة ونظيفة الكف تصلح ما افسدته الاجيال السابقة نتيجة انعدام المسؤولية الوطنية، ونتيجة ضعف القيم الاخلاقية والحضارية لدى شريحة كبرى من الموظفين.

⁹⁶ اعادة التفكير في الطريقة التي نكافح بها الفساد، مجلة NATO REVIEW، المجلد 22، الاصدار 3، ص: 415-

المبحث الثاني: تفعيل دور الرقابة القضائية والادارية والمالية

إن الفساد يعني انحراف النشاط الاداري عن الخطط المرسومة، وعجزه عن تحقيق الاهداف المنشودة، حيث يؤدي الى اهدار المال العام، وعدم المحافظة على الموجودات والتجهيزات، وعدم تقديم الخدمات العامة الى المواطنين، فنتراجع التنمية على مستوى الدولة، ويتعمق الفقر، وينتشر التخلف في ارجاء الوطن، لذلك لا بد من البحث الجدي عن الانظمة والطرق التي من شأنها الحدّ والقضاء على الفساد الاداري، ووضع الانظمة التي تقي الادارة والعاملين من الوقوع فيه.

يشكل النظام الرقابي في الدولة، الضمانة الاساسية للوقاية من الفساد ومنع مظاهره، كما يقوم بدور اساسي يهدف الى ازالة آثار المخالفات الادارية والمالية ومنع تكررها في المستقبل، سنتناول في هذا المبحث اهمية دور القضاء في مكافحة الفساد، من خلال تفعيل دور المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، ولا يمكن ان نغفل دور مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ الموازنة سواء من خلال التصديق على مشروع موازنة السنة اللاحقة، والتصديق على قطع حساب الموازنة السنة السابقة المنفذة⁹⁷، وترتبط فعالية هذا الدور بمدى قدرة مجلس النواب على الاجتماع بصورة دورية، والعمل بصورة سليمة دون تعطيل.

وسنتناول ايضاً في هذا المبحث تفعيل دور القضاء العدلي والاداري، حيث تلعب الاجهزة الرقابية دوراً اساسياً في مكافحة الفساد والحد منه، فكما ذكرنا سابقاً توجد اجهزة متعددة تتولى الرقابة المالية والادارية على الادارات والمؤسسات العامة، لكن هذا النظام الرقابي يعاني من ثغر كثيرة سواء على مستوى البنية التشغيلية او التنظيمية، او على مستوى التدخلات السياسية في شؤونها، سنحاول في هذا المبحث ان نقدم مجموعة من المقترحات ما اجل تطوير بنية النظام الرقابي وتفعيله.

⁹⁷ خطار شبلي، علوم مالية وتشريع مالي، منشورات صادر الحقوقية، بيروت، 2002، ص 141.

الفقرة الاولى: تفعيل دور القضاء في مكافحة الفساد.

يلعب القضاء دوراً محورياً في الحد من الفساد؛ وهو يشكل ركيزة ضرورية وراعية لتعزيز القانون وفعاليته في مواجهة الفساد؛ لذلك يقتضي حمايته وصونه، لأنه إذا لحق الفساد بالنظام القضائي نفسه، يكون هذا دليلاً قاطعاً على تسربه الى جميع قطاعات الدولة وسبباً لانتشاره في جميع مرافقها الحيوية. فالفساد الذي يلحق بالقضاء، يسبب إنهياراً في بنية العدالة وتحطيماً لقيمتها؛ فأبي نقاش يتناول دور القضاء في محاربة الفساد، يجب أن يأخذ بعين الاعتبار، الاحتياطات اللازمة للوقاية من هذا الفساد داخل النظام القضائي⁽⁹⁸⁾، ولا يستوي إصلاح النظام القضائي من أجل وضع استراتيجية لمكافحة الفساد، الا بتأمين إستقلال القضاء وإستقلال القاضي وتوفير الحماية القانونية والمجتمعية للقضاء.

أولاً: استقلالية القضاء مدخل لمكافحة الفساد

ان استقلال القضاء هو شرط أساسي لأي إصلاح مهما كان نوعه؛ لأن القضاء يشكل صمام الأمان الذي يفرض احترام القانون على الجميع من خلال إجراء رقابته على كل أعمال الدولة، بدءاً من القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، إذ يراقب المجلس الدستوري مدى تطابق هذه القوانين مع أحكام الدستور؛ ومروراً بأعمال السلطة التنفيذية والادارية، حيث يتولى مجلس شورى الدولة الرقابة لمعرفة مدى تقيد السلطة التنفيذية وأجهزتها بأحكام القانون واحترام مبادئه؛ فيما يتولى القضاء العدلي إحقاق الحق والفصل في النزاعات بين الأفراد، بما يؤمن السلم الاهلي في المجتمع، بحيث يكون القضاء دار أمان للمجتمع ولإستقرار الأوضاع في البلاد؛ كما يشكل القضاء حماية حقيقية لحقوق الأفراد وحررياتهم، كلما كان القضاء ينعم بالاستقلالية، إذ ذلك يكون قادراً على اتخاذ قرارات عادلة وفعالة⁽⁹⁹⁾.

من الواضح، ان القضاء يضع يده على الفضائح، إما عفواً، أو بناء على طلبات صادرة عن الجهات المختصة؛ ولكن اذا كان اللجوء إلى القضاء يستسيغه الرأي العام المتعطش إلى دولة القانون والعدالة، إلا

⁹⁸ خالد قباني، الإصلاح القانوني والنظام القضائي، مجلة أبحاث في القانون العام، منشورات مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، العدد الأول، 2004، ص29.

أن القضاء بمفرده لا يستطيع منفرداً أن يحلّ هذه المعضلة الاجتماعية-السياسية؛ لذلك وصوناً للعدالة وحفظاً لهيبة القضاء ومصداقيته، من المتوجب على الدولة ان تعتمد بموازاة الملاحقات الجزائية، الى اتخاذ إجراءات في الحقلين السياسي والوطني، تحول دون تحوّل الدولة إلى مؤسسة تغضّ النظر عن المخالفات أو تعتمد الى السكوت عن القيم الأخلاقية¹⁰⁰.

فإذا اتهم الوزراء بالفساد وارتكاب التجاوزات، فمن المفترض أن يمارس المجلس النيابي صلاحياته كاملة، حيث يمكنه ان يلعب دوراً في محاسبة الوزراء أو أقله التحقيق والتحقق من صحة ذلك. ففي إمكان مجلس النواب ان يشكل لجان برلمانية خاصة، تنظر في الاتهامات الموجهة إلى الوزير، على ان تستمتع إليه وتجري تحقيقاً في الموضوع؛ فإما تبرئ ساحة الوزير المتهم أو تثبت التهمة عليه؛ وعندئذٍ ينبغي ان تأخذ إجراءات محاكمته مجراها القانوني¹⁰¹، على ان تتولى عملية محاكمة أو محاسبة الوزراء هيئة قضائية، سواء أكانت هذه الهيئة القضاء العدلي بقسمه الجنائي، أم القضاء السياسي الذي يحمل تسمية المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء؛ ففي الحالة الأولى، فإن القضاة العدليين بمفردهم هم من يتولى مساءلة الوزير؛ وأما في الحالة الثانية فيشارك في المساءلة أعضاء من السلطة التشريعية.

ولكي تتجح هذه المساءلة ويستطيع القضاء تطبيق القانون بتجرد وأمانة، فيبرئوا الوزير الذي تثبت براءته ويحموه من التجني والافتراء، ويعاقبوا الوزير الذي تثبت إدانته، يتطلب أن يتمتع هؤلاء القضاة باستقلالية حقيقية وفاعلة تجاه السلطة التنفيذية والتشريعية؛ فلا يكون تحريك ملفات المحاسبة متوقفاً على إجازة ضمنية أو صريحة من السلطة التنفيذية؛ إذ من غير المقبول، أن تنتظر السلطة القضائية تصريحاً من جهة صاحبة الاختصاص، لكي تباشر بوضع يدها على الملفات الموجودة بين يديها واتخاذ ما يلزم بشأنها، فالمطلوب هو أن يتحرك القضاء تلقائياً فور وصول إخبارٍ إليه بارتكاب جرم أو وقوع ما يوجب الملاحقة، لا أن ينتظر الإذن من سلطةٍ أخرى في الدولة.

¹⁰⁰ فؤاد بطرس، العدالة في مواجهة الفساد، جريدة نهار، تاريخ 1994/12/14.

¹⁰¹ اميل خوري، لنلا تبقى الحقيقة ضائعة .. ، جريدة نهار، تاريخ 1999/1/27.

فنجاح مساءلة الوزراء جزائياً، يتوقف على استقلالية السلطة القضائية؛ ولكن في الحقيقة كما يقول الدكتور عصام نعمان، ثمة تابع وهو القضاء وثمة متبوع هو السلطة الإجرائية التي تتصرف في غالب الأحيان وكأنها صاحبة القضاء ومدبرة شؤونه، وربما أيضاً مالكة زمام أمره؛ ويتابع، لدينا قضاة منذهون عن الشبهة والمحاباة، ويتصفون بالكرامة والنزاهة والكفاية ويمارسون واجباتهم بقدر عالٍ من الاستقلال والترفع والفاعلية، ومع ذلك فإن لدينا قضاة غير منزهين وليس سلطة قضائية¹⁰²؛ أما مرد ذلك فيعود إلى سببين، الأول سيطرة طاغية عبر التاريخ للسلطة التنفيذية على ما عداها؛ ولعل التاريخ السياسي شهد صراعاً حاداً وطويلاً بين كلٍّ من السلطتين التشريعية والقضائية من جهة، مقابل السلطة التنفيذية، إذ حاولتا توكيد استقلالهما في مواجهة السلطة التنفيذية التي تريد أن تقود المجتمع بمفردها أو أن تحتفظ لنفسها، على الأقل بالكلمة الأخيرة في كل شأن من شؤون الحياة العامة .

لذا فإن خروج القضاء من حالة التبعية يتطلب أمرين:

الأول، قيام قضاة أفاضل من طراز الأبطال الرسولين الذين يتوخون تغيير قواعد اللعبة، وبناء تقاليد تاريخية جديدة ومتقدمة لسلطات ومؤسسات¹⁰³؛ ومعلوم، ان الدستور اللبناني ينص على أن القضاء سلطة مستقلة في المادة 20 منه؛ لذلك ينبغي على القاضي أن يكرس هذه الحقيقة، وأن يعتبر نفسه مستقلاً عن الجميع وغير مدين لأحد؛ فهو ينفذ القانون باسم الشعب اللبناني، وليس باسم أي سلطةٍ أخرى؛ يحكم بين الناس ويطبق القانون عليهم وباسمهم؛ فلا يجوز أن ينظر إلى نفسه كموظفٍ رفيعٍ في جهاز الدولة؛ بل أن يبقى في ممارسته مهامه متيقظاً دوماً إلى أنه مستقل؛ وقد أعطي سلطة مراقبة تنفيذ القوانين بين الناس والمحافظة على حقوقهم وحرّياتهم؛ وأن هذه السلطة تتبع من إرادة المجتمع في المحافظة على دولة القانون.

¹⁰² عصام نعمان، القضاء اللبناني من وظيفة إلى سلطة، جريدة النهار، تاريخ 1995/10/7.

¹⁰³ عصام نعمان، مرجع سابق.

والأمر الثاني هو اعادة تنظيم للسلطة القضائية بما يضمن استقلاليتها؛ لأن من شأن فقدان هذه الاستقلالية، أن يبقى وضع السلطة القضائي المالي والمعنوي عائداً للسلطة التنفيذية، وتستمر محاولة التأثير عليها قائمة¹⁰⁴.

فإعطاء الدور الحقيقي لسلطة قضائية مستقلة فعلاً، هو عبر إقرار تشريع عصري يقضي بإيلاء السلطة القضائية ممثلة بمؤسساتها الذاتية، صلاحية تقرير أمورها من كافة جوانبها بصورة مستقلة عن سائر المؤسسات الدستورية الأخرى¹⁰⁵. فإذا كنا نريد في لبنان دولة قانون حقيقية، يحاكم في ظلها كل فاسدٍ ومرتبسٍ ومسيءٍ لمسيرة الدولة وحقوق الشعب، فلا بد من استقلال السلطة القضائية، بحيث يتمّ تكوين مجلس القضاء الأعلى بصورة لا تجعل للسلطة التنفيذية اليد العليا فيه؛ وهذا لا يتم الا من خلال تطوير النظام الديمقراطي؛ وفي انتظار ذلك، لا يبقى للقضاة اللبنانيين إلا التسلح بالشجاعة الادبية وبصلابة الموقف وبالتشبث باستقلال كل منهم.

ومبدأ استقلال القضاء، كأحد السلطات العامة الدستورية الثلاث في الدولة الحديثة وفي النظام الديمقراطي هو الأكثر أهمية في وقتنا الحاضر، حيث نلحظ إما استقلال تام للسلطتين التشريعية والتنفيذية، أو وجود تعاون وثيق بين السلطة القضائية وهاتين السلطتين؛ علماً انه من الاجدى، ابقاء جانب مهم من اعمال السلطتين خاضعاً للرقابة القضائية. وفي ظل هذا الوضع، كان القضاء ضرورة من أجل تأكيد شرعية المؤسسات الدستورية ومراقبة النشاط الإداري ومحاسبة أعضاء السلطتين التشريعية والتنفيذية عند مخالفتهم لأحكام القانون أو ارتكابهم ما يوجب المحاسبة.

وجدير بالذكر، أنه في المجتمعات الديمقراطية الحقيقية، يقلُّ الكلام عن دور القضاء وأهميته في تنظيم المجتمع، إذ يمارس القضاء دوره في شكلٍ طبيعي، ومن دون ضجيج، لأنه يدخل في مسلمات الحياة اليومية، ويقدر ما تقل الممارسة الديمقراطية يكثر الكلام عن دور القضاء وأهميته حيث يخف دوره

¹⁰⁴ عصام نعمان، مرجع سابق.

¹⁰⁵ سليمان تقي الدين، استقلال القضاء ببعديه الوظيفي والعضوي، جريدة النهار تاريخ 1999/6/9

الفعلي في حماية المجتمع¹⁰⁶. وهذا الاستقلال، وفقاً للمعنى الذي نطرحه، لا يمكن حصوله الا بتغيير أساسي يحققه التطور الديمقراطي العام؛ ولعله من الواضح ان استقلال القضاء في المجتمعات السياسية المتطورة، هو علامة من علامات انتماء المجتمع الى الديمقراطية والى دولة القانون التي تخضع لها جميع السلطات؛ لأنه لا يمكن بحالٍ من الأحوال، فصل مسألة استقلال القضاء عن مسألة التطور الديمقراطي في بلد من البلدان. وإذا كان المطلوب من القاضي أن يتحلى بالشجاعة لمواجهة تدخلات القوى السياسية النافذة، فإن هذه الشجاعة تتحقق باعلان القاضي للحق دون خوف او وجل، لأنه وان كان عمل القاضي هو في صميم الشأن العام، الا انه ليس عملاً سياسياً بمعنى اتخاذ موقف سياسي حتى يدخل في مواجهة سياسية مباشرة، وإلا اصبح فريقاً في معركة سياسية، وعندها يفقد دوره في تطبيق القانون وترسيخ العدالة، ويتحول الى متعاطٍ بالشأن السياسي. وبالطبع، ان هذه الشجاعة لا تعوز القضاة اللبنانيين عموماً، ولا سيما قضاة الحكم المولجين باصدار الاحكام النهائية؛ وقد تجلّى ذلك، رغم حماة الظروف السياسية وتجاوزاتها الشديدة في السنوات الاخيرة، باصدار العديد من احكام البراءة ووقف التعقبات في قضايا عامة، اتسمت بالطابع السياسي.

¹⁰⁶ شكيب قرطباوي، من يحمي القضاء في لبنان، جريدة النهار، تاريخ 1997/7/2.

ثانياً: تفعيل دور المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء

نصت المادة 80 من الدستور اللبناني،¹⁰⁷ على ان يتألف المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء من سبعة نواب ينتخبهم المجلس النيابي في بدء كل ولاية وفي اول جلسة يعقدها كاعضاء اصليين، وينتخب ثلاثة نواب آخرين احتياطيين، وذلك لمدة ولاية مجلس النواب، ومن ثمانية من اعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي، او بالنظر الى الاقدمية، اذا تساوت درجاتهم، ويجتمعون تحت رئاسة اعلى هؤلاء القضاة رتبةً.

تسمى محكمة التمييز بجميع غرفها، هؤلاء القضاة العدليين الثمانية بمن فيهم الرئيس، وتسمى ايضاً ثلاثة قضاة عدليين اعضاء احتياطيين، ويقوم بمهام النيابة العامة لدى المجلس الاعلى، قاض تسميه محكمة التمييز في هيئتها العامة، اضافة الى قاضيين معاونين له¹⁰⁸.

تناولت المادتان 60 و 71 من الدستور¹⁰⁹، محاكمة رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء بالمجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، فيما لو ارتكب رئيس الجمهورية، الخيانة العظمى او خرق الدستور، او فيما لو ارتكب رئيس الوزراء والوزراء الخيانة العظمى او الاخلال بالواجبات المترتبة عليهم.

وتطبيقاً لمواد الدستور المذكورة اعلاه، اعطى القانون رقم 1990/13¹¹⁰، حق اتهام رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء، بجرائم الخيانة العظمى وخرق الدستور او باخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم(الوزراء)، لمجلس النواب، وباكثرية الثلثين عند اصدار قرار الاتهام وباكثرية الثلثين ايضاً عند اصدار قرار التجريم؛ وهنا تبرز المعضلة، حيث ان مجلس النواب اللبناني المكوّن من كتل سياسية كبرى تهيمن على معظم المقاعد النيابية، بحيث انه لو توافقت كتلتين او ثلاث كتل، تحتكران او تحتكر تمثيل

¹⁰⁷ الدستور اللبناني، مرجع سابق، المادة 80.

¹⁰⁸ القانون رقم 13 تاريخ 1990/8/18، المتعلق باصول المحاكمات امام المجلس الاعلى المنصوص عنه في المادة

80 من الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 35، تاريخ النشر 1990/8/30، ص: 364-369.

¹⁰⁹ الدستور اللبناني، مرجع سابق، المادة 60 و 71 .

¹¹⁰ القانون رقم 13 تاريخ 1990/8/18، مرجع سابق.

تثلي مجلس النواب، يمكنها ان تسقط رئيس الجمهورية او رئيس الحكومة او اي من الوزراء، هذا في المجال النظري؛ اما في المجال العملي، فان المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، لم ينظر الا نادراً في القضايا المناطة به؛ ولعلها من المرات النادرة كانت عام 1999، عندما اتخذ المجلس الاعلى قراره بشأن ما اتهم به الوزير شاهي برسوميان.

وبالاستناد الى ما اسبق ان اوردناه، يجب اعادة النظر في دور وتكوين المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء:

1. اعادة النظر في تكوين المجلس الاعلى: اذ يتبين من تكوين المجلس الاعلى، بان ما يقارب نصف اعضائه (سبعة من اصل خمسة عشر) هم من النواب الذين يلعبون دوراً اساسياً في اعداد مضبطة الاتهام بحق الرؤساء والوزراء؛ كما ان الكتل النيابية التي تشكل تثلي مجلس النواب، تمتلك القدرة على اصدار قرار التجريم بحق الرؤساء والوزراء، وفقاً لمواد القانون رقم 13/1990 المتعلق باصول المحاكمات امام المجلس الاعلى¹¹¹، لذلك ارى تعديل النصوص دستورية كانت ام قانونية، لجهة استبعاد مشاركة النواب في تكوين المجلس، عملاً بمبدأ فصل السلطات، وتحديداً بين السلطة القضائية والسلطة التشريعية حرصاً على ابعاد التسييس عن اعماله، بحيث يقتصر تكوين المجلس على كبار القضاة في محاكم التمييز والمعنيين من قبل مجلس القضاء الاعلى بعيداً على اي تدخل سياسي.

2. اعادة النظر في تفعيل دور المجلس الاعلى: اذ يقتضي تكثيف المراجعات المتعلقة بالقضايا المنوطة بالمجلس الاعلى ولا سيما القضايا المرتكبة من قبل الوزراء اثناء تأديتهم لمهامهم الوزارية، مما يتطلب ايضاً تعديل القانون رقم 13/1990 المتعلق باصول المحاكمات امام المجلس

¹¹¹ القانون رقم 13 تاريخ 18/8/1990، مرجع سابق.

الاعلى¹¹²، بحيث توضع اصول اجرائية تسهل على المواطنين المتضررين من اخلال الوزراء بواجباتهم من مراجعة المجلس الاعلى دون انتظار مجلس النواب او الكتل النيابية للوقوف الى جانب قضاياهم المحقة في حال كانت المخالفة ظاهرة للعيان بشكل واضح، بالاضافة الى تحديد الحالات التي تجوز للمجلس الاعلى فيها بدء اجراءات المحاكمة فوراً ودون مراجعة اي جهة مختصة. ولعلّ ندرة القضايا التي اثرت امام المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء يعود سببه الى اطلاق يد الكتل السياسية بالتدخل في المحاكمات الواقعة تحت اختصاص المجلس.

¹¹² القانون رقم 13 تاريخ 18/8/1990، مرجع سابق.

الفقرة الثانية: تفعيل دور الاجهزة الرقابية في مكافحة الفساد

لم تكن الإدارة اللبنانية خارج اطار الرقابة؛ ومن الواضح، ان النجاح في إدارة الشؤون العامة بكل تفرعاتها، يتطلب وجود هيئات إدارية متخصصة، تزود الهيئات التي تتولى هذه الادارة بالدراسات اللازمة التي تتطلبها طبيعة بعض النشاطات، والتي تحتاج إلى خبرات خاصة؛ ومعلوم، ان القانون نصّ على وجود هذه الهيئات، التي تمارس بصورة أساسية وظيفة رقابية أو قضائية إضافةً الى وظيفة استشارية؛ كما حدّد أنظمتها ومهامها وصلاحيات القيمين عليها.

فوجود هذه الأجهزة الرقابية، من شأنه ان يكبح ما يخالف القانون، ويحول دون تحويل الوحدة الادارية الى مزرعة تابعة للموظف المخالف؛ فهذا يعني بصورة مباشرة، ان الرقابة تؤدي مبدئياً الى تقليص المخالفات (الرقابة الوقائية)، وتعرض المسؤول عن ارتكاب المخالفة الى المعاقبة (الرقابة الزاجرة). ولكن هذه الرقابة على اهميتها، لا تحول دون حصول ارتكابات متعددة، بفعل عدم قدرتها على معاقبة كلّ مخالف، استناداً الى طبيعة النظام اللبناني، وما يحيط به من تجاوزات وخزعات. وعليه، ان عملية الإصلاح، يجب ان تتخذ طابعاً شاملاً، تشمل كافة البنى الادارية والسياسية والقضائية والعسكرية على اختلاف درجاتها، اضافةً الى التشدد في مساءلة المعنيين بالسهر على الرقابة، وليس فقط مرتكبي المخالفة؛ فلو كان الموظفون مجموعة من اللصوص، وكانت هناك هيئات رقابية من أصحاب المناقبية، وتحظى بكل ما تحتاجه للقيام بما لقي على عاتقها، وبالحصانة اللازمة والمطلقة، لما استطاع هؤلاء ارتكاب أي مخالفة.

أولاً: تفعيل دور الاجهزة الرقابية

تلعب اجهزة الرقابة دوراً اساسياً في مكافحة الفساد والمنع من الافلات من العقاب، حيث يشكل منع الافلات من العقاب ركيزة جوهرية لتفعيل عملية مكافحة الفساد، لأنه لا مكافحة ناجعة للفساد دون مساءلة جدية تطال المسؤولين عن المخالفات المرتكبة على جميع الصعد والمستويات، ثواباً وعقاباً، ودون تمييز بين المناصب والأشخاص، وفي هذا الإطار؛ يكون على أجهزة الرقابة الحرص الشديد على تطبيق القوانين والأنظمة، واتخاذ التدابير الرادعة بحق الموظفين العموميين المخالفين، بحيادية تامة، لتصل إلى حدّ فرض

العقوبات المناسبة عليهم، وبالمقابل، مكافأة الجديرين منهم لتحفيزهم، وذلك لاعطاء المثل الصالح لغيرهم من الأنداد. يركز تفعيل دور اجهزة الرقابة في هذا المضمار على التالي:

أ- التفتيش المركزي، من خلال:

1. اقرار مشروع القانون الرامي الى تعديل مهام وملاك وصلاحيات التفتيش المركزي؛ فكما سبق وذكرنا سابقاً، يوجد في ادراج مجلس النواب اللبناني، مشروع قانون يرمي الى تعديل قانون تنظيم ادارة التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 12/6/1959¹¹³؛ ومن هنا، يجب البدء باقرار مشروع تعديل قانون التفتيش المركزي والعمل على تعزيز دوره واستقلاليته، بغية تمكينه من اداء المهام الموكلة اليه، لجهة محاسبة الاشخاص الذين يتولون المناصب العامة ومساءلتهم عما يرتكبونه من مخالفات مسلكية وادارية، وذلك من خلال عدّة احكام ابرزها: تعزيز التواصل والتعاون مع الهيئة العليا للتأديب، وزيادة عدد المفتشين، واعتماد مفهوم تقييم الاداء المؤسسي للادارات والمؤسسات العامة والبلديات، واخضاع جميع الادارات والمؤسسات العامة والبلديات الى رقابته دون استثناء.
2. تطوير برامج عمليات التفتيش والتدقيق الداخلي ومكنتها، اذ لا يجوز مع تضخم عمل الادارة وتشعبه، ان يقتصر مضمون البرنامج السنوي على تحديد الادارات التي يتولى الرقابة عليها كل مفتش، وانما لا بد من الاستفادة من برامج التدقيق في القطاع الخاص واعتماد تقنياتها في القطاع العام.
3. تعزيز التعاون والتنسيق وتبادل المعلومات بين التفتيش المركزي وباقي الاجهزة الرقابية الاخرى، لما له من اهمية في الكشف على المفسدين في الادارات العامة.
4. اعتماد نظام متطور وحديث لتقييم اداء الموظفين العموميين، مما يؤدي الى اعطاء كل ذي حق حقه، وبالتالي الى تفعيل عمل الادارات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة.

¹¹³ المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 12/6/1959، المتعلق ببعض احكام شروط التعيين في ملاك التفتيش المركزي، الجريدة الرسمية، العدد67، تاريخ النشر 20/8/1964، ص: 2407-2409.

ب- ديوان المحاسبة، من خلال:

1. تعديل قانون تنظيم هيئة ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16 وتعديلاته¹¹⁴، بهدف تطوير فعالية هذه الهيئة؛ فالعقوبات المنصوص عليها في قانون تنظيم الديوان قاصرة على الغرامات المالية وليس لها تأثير مالي واداري على الاوضاع الوظيفية للموظف المدان؛ من هنا يجب رفع قيمة الغرامات التي يفرضها ديوان المحاسبة على المسؤولين عن المخالفات المرتكبة، بما يتناسب مع جسامه الاضرار والخسائر اللاحقة بالاموال العمومية.
2. توسيع صلاحيات ديوان المحاسبة، ومنحه صلاحية الرقابة على الاداء وارساء نظم لتقييم جودة الاشغال واللوازم والخدمات المنفذة والمقدمة لصالح الادارة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها.
3. وجوب إبلاغ التقارير الخاصة التي يضعها الديوان إلى كل من رئيس الجمهورية، رئيس مجلس النواب، رئيس الحكومة، ونشرها على موقعه الإلكتروني وفي وسائل الإعلام، تمهيداً لاطلاع غالبية المهتمين بالشأن العام على اوضاع تسيير شؤون اشخاص القانون العام.
4. تحديث طرق الرقابة وتطوير أساليبها واعتماد معايير التدقيق الدولية، بحيث تصبح رقابة سريعة وناجعة.

ت- مجلس الخدمة المدنية، من خلال:

1. إعادة هيكلة الإدارة اللبنانية على أسس جديدة، وتطوير وتحديث الملاكات الوظيفية القديمة العهد.
2. وضع نظام للحوافز في القطاع العام، يكون مرتبطاً بإنتاجية الموظف وأدائه، تلتزم بموجبه الإدارة بتزويد الأجهزة المعنية بتقييم لكل موظف وبالعطاءات التي ينالها.
3. اقرار التوصيف الوظيفي، لتوضيح واجبات الموظفين ومسؤولياتهم، مما يسمح بتقييم ادائهم بحسب المهام الموكلة اليهم، وتفعيل قاعدة الثواب والعقاب.

¹¹⁴ المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، مرجع سابق.

4. اعتماد نظام لتقييم اداء الموظفين العموميين، واعداد تقارير دورية عن مدى كفاءتهم في العمل، ما يسمح بوضع اقتراحات موضوعية تتعلق بنقلهم وترقيتهم وترفيعهم واعطائهم حوافز مالية ومعنوية.
5. العمل على ملء المراكز الشاغرة في الادارات والمؤسسات العامة، وذلك وفق مراعاة الاختصاص لدى التعيين، ووفق الأوضاع القانونية المقررة، ومنع اللجوء إلى التكاليف.
6. تطبيق خدمة الشباك الموحد في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات (Guichet unique).

ث- الهيئة العليا للتأديب، من خلال:

1. تعديل ملاك الهيئة العليا للتأديب¹¹⁵، من اجل تفعيل دورها وتعزيز صلاحياتها لتمكينها من اداء المهام الموكلة اليها.
2. استحداث خط ساخن للمواطنين بالتنسيق مع الوزارة المختصة، بهدف حثهم على التبليغ عن الفاسدين في حال تعرضوا لحالات متعلقة بالفساد.
3. التعاون مع وزارة الاعلام ووزارة الاقتصاد وكافة الوزارات المعنية، من اجل بث برامج توعية مرئية ومسموعة، واصدار منشورات متخصصة، تلقي الضوء على قضايا الفساد وطرق مكافحته.

خلاصة الحديث، لا بد من الاشارة، ان على اجهزة الرقابة ان تعمل من خلال منظومة قانونية كافية ومتكاملة لضمان وجود رقابة فعّالة، لأن النقص في القوانين والأنظمة النافذة، أو غموضها، من شأنه إتاحة الفرصة لبعض كبار الموظفين العموميين للخروج منها باجتهاادات شخصية، تؤمّن لهم الغطاء لارتكاب أعمال فاسدة، وتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة.

لذلك، فإنه ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة إبراز هذه النواقص والثغرات القانونية وتنسيق الجهود مع الجهات المختصة في الدولة (مجلس النواب ومجلس الوزراء)، للعمل على معالجتها جذرياً عبر وضع نصوص جديدة وتعديل النصوص القائمة وتطويرها، بما يؤدي بالنتيجة إلى سدّ النواقص وإزالة الغموض الذي يشوبها، تماشيًا مع المفاهيم العلمية الحديثة للعمل القانوني والإداري السليم، على أن تراعى في ذلك مبادئ العدالة والتجرد والإنصاف.

¹¹⁵ المرسوم الاشتراعي رقم 152 تاريخ 1983/9/16، مرجع سابق.

كما يتوجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تعمل على إرساء البيئة الرقابية المؤاتية بالتعاون مع القوى الحيّة في المجتمع من قادة الفكر والرأي الذين يشكلون فئة النخبة في المجتمع، بالإضافة إلى هيئات المجتمع المدني المهمة بمكافحة الفساد، عاملين يداً واحدة على خلق الوعي المطلوب لدى الجهاز الإداري العام والمؤسسات الخاصة ومختلف قطاعات المجتمع وشرائحه، بغية التحذير من المخاطر الناجمة عن انتشار الفساد الإداري والمالي ومدى تأثيره السلبي المدمر على الحياة العامة وخطط النهوض الاقتصادية وتحقيق البرامج الاجتماعية وبلوغ النتائج المرجوة.

ثانياً: تفعيل دور ادارة المناقصات¹¹⁶

تعتبر الصفقات العمومية مجالاً هاماً يستجلب اهتمام الفاسدين، والطامحين الى نهب المال العام والاثراء غير المشروع، وإقامة امارات النفوذ على حساب المصلحة العامة، سيما ان مجال الصفقات العمومية يعد مجالاً حيويًا لاحتلال حصول الفساد، لان الصفقات العمومية تشكل الحجم الأكبر من الانفاق العمومي، فهناك فرضية تقول أن الصفقات ذات القيمة المرتفعة هي أكثر عرضة للفساد من الصفقات ذات القيمة المنخفضة؛ وهناك فرضية اخرى تقول، أن الصفقات غير التنافسية ولا سيما الرضائية والمحصورة استثنائياً، هي اكثر عرضه للفساد من الصفقات التنافسية؛ وأن الصفقات المنفذة على عدة مراحل أو الصفقات المتتابعة التنفيذ على مدة طويلة، أكثر عرضه للفساد من الصفقات التي تنفذ في وقت قصير أو دفعه واحدة؛ ويدخل ضمن الفئة الأولى صفقات الأشغال والتي تتبعها عادة ملاحق تثار حولها علامات استفهام كثيرة.

لكن ذلك لا يعني أن الفساد يمكن أن يواكب كل أنواع الصفقات حتى الصفقات ذات القيمة الصغيرة؛ فقد تخضع هذه الاخيرة لمنطق العمولات للحصول عليها، ولا تتجو صفقات الخدمات التقنية والفكرية والاستشارية من وحش الفساد، سيما في غياب الدراسات التقديرية لتكلفة الصفقة، وعند عدم وضع معايير مفاضلة موضوعية وذات صلة، وحدها البيئة الشفافة التي تحترم فيها القواعد القانونية، وتطبق على كافة الإداريين من رأس الهرم إلى القاعدة، الذين يخضعون لقواعد المساءلة والمحاسبة هي التي تواجه الفساد.

¹¹⁶ مقابلة مع جان علي، مدير عام ادارة المناقصات العامة، مبنى التفتيش المركزي، شهر ايلول 2018.

هذا ما يدفعنا الى التعويل على تفعيل دور ادارة المناقصات بهدف معالجة حالات الفساد في مجال الصفقات العمومية، وذلك من خلال:

أ- اعتماد اجراءات موحدة، دلت التجربة على ان تشتت الأنظمة والقواعد المتعلقة بالصفقات العمومية عامل مناسب لحصول الهدر والفساد، ونظام الصفقات العمومية في لبنان يخلو من المعايير الموحدة، كما انه لا توجد نصوص تفصيلية مكتوبة لآليات استقبال العروض وفرز مستنداتها وتقييمها، ما يوجب اعتماد اجراءات موحدة للصفقات العمومية.

ب- تحديث آليات المراجعة والاعلان عنها، لم يتم لغاية تاريخه تطوير نظام المراجعة في الصفقات العمومية؛ علماً ان تفعيل هذا النظام هو من عوامل تشجيع الاستثمارات؛ ورغم تلقي إدارة المناقصات المراجعات والشكاوى، الا ان هذه المراجعات لا توقف مسار عملية التلزم؛ وجل ما تفعله إدارة المناقصات، هو تحويل هذه المراجعات الى لجان التلزم المختصة للبت بها؛ وغالباً ما تصر هذه اللجان على موافقتها، فترفق إدارة المناقصات بالاعتراضات بملف التلزم وتبدي رأيها عند الاقتضاء، لذلك من الاجدى اعطاء صلاحية البت بالاعتراضات من قبل لجان تابعة لادارة المناقصات، غير تلك التي تولت عملية التلزم، واعطائها كامل الصلاحيات لاتخاذ الإجراءات التصحيحية، والزامها انجاز عملها ضمن مهل محددة تتوقف خلالها عملية التلزم؛ من هنا تأتي ضرورة تعديل النصوص القانونية.

ت- ارساء مبدأ المساواة والشفافية في الصفقات العمومية، ان مبدأ المساواة يفرض على الإدارة أن تكون على مسافة متساوية من جميع العارضين¹¹⁷، في كافة مراحل دورة الشراء العام (صفقات الانشاء، اللوازم والخدمات)، دون تمييز أو مفاضلة أو محاباة، إن على مستوى نشر المعلومات، وإن على مستوى التعامل مع المستندات في مراحل الفحص الإداري أو التقني أو المالي، وإن على مستوى صياغة المعايير والشروط، التي يجب أن تنطلق من موقع الحاجات، وأن تتناسب معها، اما مبدأ الشفافية في مجال الصفقات العمومية، فيلزم باعتماد قواعد واجراءات تمكن من الحصول على

¹¹⁷ Lajoye Christophe, Droit des marchés publics, 3eme Edition, Galino L'extenso, Paris 2008, P61.

المعلومات المتعلقة بها، سيما لناحية تنظيمها وسيرها وكيفية اتخاذ القرارات بشأنها، وتبيان طرق المراجعة بشأنها، والرد على الاعتراضات والشكاوى، إذاً حان الوقت للانتقال إلى ثقافة الوعي، والتخلي عن ثقافة التعقيم؛ إن على الدولة موجبات إدارة المرافق العامة بأفضل أداء وبأقل تكلفة؛ فالأموال العمومية هي أموال المواطنين، والمجتمع بكامله؛ ويقع واجب الحفاظ عليها على كل فرد من أفراد هذا المجتمع.

ث- الحد من التواطؤ، من خلال¹¹⁸:

1. تقليص فرص مقدمي العروض في معرفة بقية المشاركين المحتملين في المناقصة، من خلال إتاحة الفرصة لأكثر عدد ممكن من مقدمي العروض المحتملين، وعدم وضع شروط تنطوي على قيود لا لزوم لها.
2. تأمين المتابعة الدقيقة للأسواق التي يربح حدوث التواطؤ فيها.
3. حفظ المعلومات الخاصة بخصائص وتفاصيل المناقصات السابقة، مثل المعلومات الخاصة بالمنتج والعروض المقدمة من كل شركة، وأسعار العرض وهوية كل منشأة وكل فائز بالمناقصة.
4. الاحتفاظ بقوائم رسمية للمنشآت العاملة في مجال المناقصة، والمراجعة الدورية لقائمة الفائزين بالمناقصات المطروحة لمنتجات، أو خدمات معينة أو مشابهة لموضوع المناقصة محل الاهتمام، ومحاولة الوقوف عند السلوكيات المثيرة للشك.

ج- زيادة الكادر البشري المؤهل في إدارة المناقصات، من المهم جداً أن تكون لكل بلد انظمته الخاصة بالصفقات العمومية، التي تضمن احترام قواعد المنافسة والمساواة والعلنية، وتتضمن معايير واضحة لحلول إدارية وقضائية للمنازعات الناشئة عن هذه الصفقات، ما يعطي الثقة للمؤسسات الخاصة المحلية أو الأجنبية، والجهات المقرضة أو المانحة، مما يشجع على الاستثمارات، إلا أن التشريعات ليست وحدها كافية، وإنما يفترض وجود أطر مؤسسية مؤهلة تقنياً وبشرياً، تشرف على تطبيق هذه

¹¹⁸ مقابلة مع جان علي، مدير عام إدارة المناقصات العامة، مبنى التفيتش المركزي، شهر ايلول 2018.

التشريعات وتفرض الالتزام بها¹¹⁹، وتقوم بدراسة تحليل مخاطر تبني عليها؛ كما أنه من المهم جدا النظر الى وظيفة الشراء العمومية، كوظيفة تتطلب مؤهلات متخصصة وتدريباً مستمراً، وليس كوظيفة عادية ضمن الإدارة العامة، فلا بد من التطلع الى الشراء العام (شراء الاموال والخدمات) كمهنة قائمة بذاتها، ووضع شروط خاصة للتوظيف في الشراء العمومي تقوم على اعتبارات الكفاءة والنزاهة، والزام هؤلاء الموظفين بموجبات تتعلق بهذه المهنة، وتضمن محاسبتهم عند الاخلال بها؛ كما لا بد من حمايتهم من تدخلات أصحاب السلطة والنفوذ في عملهم، واعطائهم مرتبات مميزة تكفل تفرغهم لإنجاز مهماتهم بحيادية وموضوعية؛ بالإضافة الى تأهيلهم وتدريبهم على الممارسات الفضلى، لتمكينهم من الأداء الصحيح والنزيه والمتجرد، وتوعيتهم الى مخاطر الفساد.

خلاصة القول، ان إيلاء إدارة الصفقات العمومية كهيئة متخصصة في مجال الصفقات العمومية، صلاحية ابداء الرأي، لا يتعارض مع مهام اية مؤسسة رقابية أخرى، طالما ان ابداء الرأي غير ملزم لا بطلبه ولا بمضمونه، لا بل يساعد المؤسسات الرقابية في عملها، لناحية تقليص احتمالات الأخطاء والمخالفات في الملفات التي تعرض عليها، وان يكون لقراراتها دون سواها صفة النفاذ والالتزام في هذه الملفات.

كما يجب ان تنشأ مؤسسات وطنية قضائية ورقابية، تفرض احترام القواعد القانونية، ويجب تزويد إدارة الصفقات العمومية بالموارد البشرية والتقنية اللازمة لتمكينها من القيام بمهامها ورفع اليد عن عملها.

كما انه يقتضي تبسيط الإجراءات المتعلقة بالصفقات العمومية، وفرض نشر المعلومات المتعلقة بها، ووضع النصوص التطبيقية في هذا المجال لقانون حق الوصول الى المعلومات، فضلاً عن ضرورة تقادي الوقوع في تضارب المصالح لأعضاء لجان التلزم، أو الموظفين المعنيين خلال العملية الاجرائية للصفقة العمومية.

¹¹⁹Indicateurs de références des CPARs pour évaluer les systèmes nationaux de passation des marchés publics, Washington , Banque mondiale, 2005, P5.

الخاتمة

لقد حاولنا في هذه الدراسة معالجة اشكالية في غاية الأهمية وهي: مدى فعالية الآليات القانونية التي رصدها المشرع اللبناني في مكافحة الفساد الإداري، والحد منه؟

وتوصلنا الى ان الإجابة على الإشكالية ليست سهلة ولا بسيطة كما يظهر للبعض، بل تحتاج أولاً إلى تحليل وتشخيص دقيقين لظاهرة الفساد الإداري من حيث تعريفها وأسبابها وآثارها، ذلك لانه بدون تشخيص دقيق لا يمكن وصف العلاج المناسب. كما تحتاج ثانياً إلى البحث في الآليات القانونية والجزائية لمكافحة الفساد الإداري بنوعها الموضوعية والإجرائية.

كما تتطلب ايضاً استعراض الآليات الادارية والرقابية لمكافحة الفساد الاداري بشقيها الموضوعي والاجرائي بالنسبة للآليات الادارية، وبنوع الاجهزة المتخصصة في مكافحة الفساد الاداري بالنسبة للآليات الرقابية.

هذا وقد توصلنا أثناء هذه الدراسة الى نتائج كثيرة ومتنوعة نرجو ان تسهم في تنوير الخبراء والمتخصصين من رجال القانون والقضاء، وكذلك المشرع اللبناني اثناء اعداده لاستراتيجية مكافحة الفساد الاداري في هذا المجال، نذكرها كما وردت في الدراسة وفقاً للترتيب التالي:

فبالنسبة للفصل التمهيدي خلصنا الى النتائج الآتية:

1. إن الفساد جاء في اللغة مقابلاً للصلاح وإنه يفيد الخروج عن الاعتدال وأن المفسدة ضد المصلحة، ونفس المعنى وجدناه للفساد في اللغات الأخرى كالفرنسية والانجليزية.
2. أما التعريف الاصطلاحي فقد اختلف حوله الفقهاء نظراً لاختلاف مشاربهم الفكرية، فظهرت في هذا المجال التعريفات القانونية والإدارية والاجتماعية، وسبب عدم وجود إجماع حول تعريفه راجع إلى عمومية وسعة استخدام هذا المصطلح في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والإدارية.
3. اما بالنسبة الى المشرع اللبناني، فقد تبنت لجنة الادارة والعدل النيابية مفهوماً للفساد بانه: " استغلال السلطة او الوظيفة او العمل المتصل بالمال العام، بهدف تحقيق مكاسب او منافع غير مشروعة، سواءً بصورة مباشرة او غير مباشرة".

4. ان للفساد أنواع وصور كثيرة وهي متداخلة ومتشابكة ومتغيرة ومتطورة باستمرار، وقد اعتمد الفقه على عدة معايير لتحديد هذه الأنواع منها تقسيم الفساد حسب الأفراد المنخرطين فيه، وكذلك من حيث الحجم والانتشار وبالإضافة إلى المجال الذي ينتشر فيه.
5. عدم وجود تعريف موحد للفساد الإداري، مما يعني وجود إشكالية حقيقية في تصور وضبط هذا المصطلح، والذي يختلف معناه باختلاف الزاوية التي ينظر إليه منها.
6. إنه رغم تعدد تعريفات الفساد الإداري فإن هذا لا يعني أن معانيه لا تزال غامضة ومبهمه، ومن ثم فإن عملية مكافحته لن تكون ممكنة أو يسيرة، بل على العكس فإن التنظير العلمي وتشخيص هذه الظاهرة يساهم لا محالة في توجيه جهود القائمين بالإصلاح الإداري في تبني إستراتيجية وقائية شاملة كبديل للجهود القضائية والقانونية التي تهتم بالمكافحة والقمع.
7. إن للفساد الإداري المتفشي في الادارة اللبنانية عدة أسباب ودوافع متداخلة ومتشابكة يصعب فصلها عن بعضها عملياً، غير انه يمكن ردها إلى أسباب سياسية، او اسباب ادارية تتعلق بالهيكل التنظيمي للادارة العامة ونظام الترقيّة والترفيّع والرواتب والاجور وفعالية اجهزة الرقابة والتأديب في القطاع العام، أو يعود الى اسباب اجتماعية او اسباب ناتجة عن نقص في التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد.
8. للفساد الإداري آثاراً سلبية مدمرة في مختلف القطاعات، منها الحد من التنمية، وتراجع الاستثمارات الاجنبية، والاضرار بالمالية العامة، واهتزاز الثقة بالاسواق، وتراجع القدرة على مواجهة الجريمة، فضلاً الى تباطؤ النمو وانتهاك مبادئ حقوق الانسان.
- هذا وقد استعرضنا في هذا الفصل، اهم الاجهزة الرقابية المختصة في لبنان، من خلال مهامها وطريقة عملها، وابرزها: وزارة المالية، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة، مجلس الخدمة المدنية، الهيئة العليا للتأديب، واخيراً ادارة المناقصات.
- وقد ارتأيت انه من الاجدى لنا ان نبدأ بمكافحة الفساد الاداري من خلال المؤسسات الدستورية القائمة في الدولة، فخصص الفصل الثاني لتفعيل النظام الرقابي، عن طريق قيام كل من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، كلّ في ما خصّها، وبالتفاعل والتعاون في ما بينها، وبالاستقلال عن بعضها البعض، وبما انيط لها من صلاحيات وسلطات.

بعد الدراسة المستفيضة لهذا الموضوع، وبعد الاطلاع على النتائج فان التوصيات التي خلصنا إليها، اتاحت لنا رسم معالم وحدود " الإستراتيجية المقترحة لمكافحة الفساد الإداري "، والتي نطمح أن تسهم في تنوير المتخصصين من رجال القانون والقضاء والهيئات الرقابية وكل من تعنيه مسألة مكافحة الفساد الإداري في لبنان.

ويجدر التذكير أن إستراتيجية مواجهة الفساد الإداري عملية صعبة وتتطلب تضافر كافة الجهود سواء من قبل القطاع العام أو القطاع الخاص أو المجتمع المدني، كما تتطلب إجراءات وخطط طويلة المدى، والأمر سيكون أكثر فعالية من حيث التكلفة والفائدة لو تركز الاهتمام على ردع الفساد الإداري من خلال دعم وسائل كشفه والتحري حوله ومعاينة مرتكبيه بالموازاة مع الوقاية منه، وبهذا فان الإستراتيجية المقترحة لمواجهة الفساد الإداري تتضمن أساليب متنوعة تقوم على الشمولية والتكامل لأجل تجفيف منابع هذه الآفة، والتي تشمل الأساليب الردعية أو العلاجية والتي يجب أن تتعامل مع الأسباب الكامنة وراء ظهور الفساد الإداري وليس مع الأعراض فقط، على أن يسبق ذلك كله تحديد وتشخيص دقيق لما يعد فساد إداريا وكذا أسبابه وصوره.

وعليه فإن أي إستراتيجية وطنية حتى تتجح في كبح جماح الفساد الإداري عليها أن تقوم على المرتكزات التالية:

1. الجانب السياسي، وذلك من خلال اتخاذ التدابير والاجراءات التالية:

1. ضرورة توافر الإرادة السياسية القوية المؤمنة بضرورة مكافحة الفساد الإداري حتى يتوفر الدعم والتأييد لمن يباشر هذه المهمة.
2. تبني مبدأ الفصل بين السلطات.
3. الأخذ بنظام ديمقراطي يقوم على مبادئ الحكم الرشيد.
4. الالتزام بمبدأ سيادة القانون.
5. التصريح بممتلكات جميع المسؤولين في الدولة بما فيهم أزواجهم واصولهم وفروعهم.

II. الجانب الإداري، وذلك من خلال الأخذ بالمبادئ والإجراءات التالية:

1. الأخذ بالمعايير الموضوعية وخاصة مبادئ الجدارة والكفاءة والنزاهة للتوظيف في المناصب الادارية على مختلف الفئات، وكذلك في الوظائف العليا والسامية كالوزراء والمدراء العاميين واعضاء مجالس الادارات والمدراء التنفيذيين، وهذا بغض النظر على الانتماء السياسي او الطائفي او المذهبي او المناطقي...

2. ضرورة ارساء مبدأ الشفافية في العمل الإداري وخاصة في مجال إبرام الصفقات العمومية.

3. التدريب والتطوير في مجال الوظيفة العامة، أي الاهتمام بتدوير وتطوير الكفاءات الإدارية، وتفعيل البرامج التدريبية لكي تلعب دورها في توجيه الموظف وتحسين أدائه.

4. تبسيط وتسريع إجراءات المعاملة الإدارية، حيث أن الفساد الإداري في جانب منه يرتبط بالبيروقراطية الإدارية.

5. تدعيم اللامركزية وتفويض بعض السلطات وانشاء نظام الحكومة الالكترونية.

6. التشديد بتطبيق الاجراءات التأديبية خاصة بمخالفات الفساد الإداري وجزاءات رادعة لها.

7. وضع نظام للحوافز في القطاع العام، يكون مرتبطاً بانتاجية الموظف وادائه.

III. الجانب التشريعي والقضائي:

1. ضرورة سن قانون واضح وصريح ومستقل للوقاية من الفساد الإداري ومكافحته مستقل عن القوانين الحالية المعمول بها، ليكون هذا القانون شاملاً لجميع جرائم الفساد بمختلف صورها، ويجب أن يتضمن هذا القانون الجديد الخاص بالفساد الإداري تجريم مختلف مظاهره وخاصة تلك غير المجرمة في وقتنا الحالي كالواسطة والمحاباة وكذلك ضرورة تطبيقه بحزم.

2. تطوير القوانين والتنظيمات الأخرى المعنية بمكافحة الفساد الإداري والوقاية منه لمواكبة تطور هذه الظاهرة في الزمان والمكان.

3. تشديد العقوبات وضرورة تناسبها مع قيمة المبالغ المستولى عليها، مع إلزام الفاسدين بضرورة إرجاع الأموال التي استولوا عليها فضلاً عن مصادرة أموالهم وممتلكاتهم.

4. إصدار مدونة أخلاقيات للوظيفة العامة، تتضمن مجموع المبادئ والتوجيهات الأخلاقية ذات العلاقة بما يجب وما لا يجب عمله في الوظيفة العامة لتكون مرشد لسلوك الموظفين ومساعدًا وموجهًا جيدًا في مواجهة الفساد الإداري.
5. ضمان استقلالية القضاء وتحليه بالحياد والنزاهة عند الفصل في جرائم الفساد الإداري.
6. منح القضاء بنوعيه الإداري والجنائي الإمكانيات والحصانات اللازمة لأعضائه حتى يتمكنوا من القيام بعملهم في مكافحة الفساد الإداري على أحسن وجه.
7. ضرورة إنشاء نيابة عامة متخصصة بالتحقيق بمسائل الفساد الإداري سواء كانت إدارية أو جنائية ومنحها سلطة تحريك الدعوى التأديبية أو الجنائية، حسب الحالة على غرار النيابة العامة المالية.
8. تعزيز التعاون الدولي والإقليمي بين الأجهزة الأمنية والقضائية لمحاصرة ظاهرة الفساد الإداري ومرتكبيه وفقاً لحدث المعايير.

IV. الجانب الاقتصادي

1. توفير فرص العمل والحد من ظاهرة البطالة والفقر والتضخم.
2. ترشيد الإنفاق العام لتجفيف منابع الفساد الإداري.
3. تحسين ظروف ومزايا الوظيفة العامة ووضع نظام حوافز متميز.

V. الجانب المؤسسي:

1. الإسراع في إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.
2. إيجاد آليات فعالة للرقابة والمحاسبة الداخلية من خلال إنشاء وحدات رقابية في كل مؤسسة وإدارة عمومية.
3. تفعيل دور البرلمان في مكافحة الفساد الإداري عن طريق مراقبة ومساءلة الحكومة على تقصيرها في إدارة وتسيير الأموال العمومية.
4. ضمان استقلالية أجهزة الرقابة في مواجهة السلطة التنفيذية وباقي السلطات.
5. التأكيد على ضرورة نشر هيئات الرقابة لتقاريرها وخاصة ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي.

6. تعزيز آليات المساءلة الخارجية من خلال تفعيل الرقابة الشعبية وتشجيع وسائل الإعلام على فضح الممارسات الفاسدة.

7. رفع كفاءة الأجهزة المعنية بمكافحة الفساد سواء كانت إدارية أو مالية أو قضائية أو أمنية وذلك بتدعيمها بعناصر بشرية ذات كفاءة وكذلك بالوسائل المادية المناسبة واستفادتها من الأساليب التكنولوجية في هذا المجال.

8. دعم وتشجيع جهود المنظمات والمؤسسات غير الحكومية في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته.

9. إعادة الاعتبار لجهاز الوسيط الإداري الملغى من جديد، ليلعب دوره في مكافحة الفساد الإداري وذلك باستقبال شكاوى وتظلمات المواطنين الذين غالبا ما يعزفون عن تبليغ السلطات العامة خوفا من المتابعة.

VI. الجانب الاجتماعي والقيمي، لا تقل أهمية هذا الجانب عن باقي الجوانب الأخرى فالمجتمع يعتبر فاعلا أساسيا في معركة مكافحة الفساد الإداري ويمكن ذكر أهم العوامل التي يجب مراعاتها في هذا المجال كما يلي:

1. اعتبار المجتمع المدني كشريك أساسي في مواجهة الفساد الإداري وذلك لا يقتصر على عملية التبليغ والرقابة فقط، بل يجب إشراكه في وضع الخطط والتصور المناسبين لمكافحة هذه الظاهرة.
2. تنمية المنظومة القيمية لدى المواطنين والموظفين على السواء المستمدة أساسا من الشرائع السماوية.
3. بث روح الولاء للمنظمة والانتماء للوطن والحرص على المصلحة العامة.
4. التركيز على التنشئة الأسرية الصالحة المبنية على القيم والمبادئ والأخلاق الفاضلة.
5. التوعية بمخاطر الفساد من خلال عقد اللقاءات التحسيسية والندوات والملتقيات.
6. إيجاد اتفاق جماعي حول معيار القيم.

يبقى في نهاية هذا البحث، التأكيد على ان بناء الانسان وترسيخ منظومة القيم والمثل العليا في مجتمعنا اللبناني قضية توازي بفعاليتها، قضية بناء نظام اداري حديث ومتطور، حيث لا قيمة للقانون او للنظام او للتكنولوجيا اذا تعذر وجود الانسان المواطن المؤهل والمسؤول والملتزم اخلاقياً وثقافياً بتطبيق الانظمة والقوانين، وهنا يكمن الفارق بين شعب حضاري وشعب متخلف، ومسألة بناء الانسان تبدأ في المناهج التربوية التي تعدّ انساناً يألف تطبيق القوانين، فهل المنهج التربوي اللبناني يكفي لاعداد هذا المواطن الاخلاقي المسؤول؟

الملاحق

ملحق رقم 1: احصاءات التفتيش المركزي حول العقوبات التي فرضها على الموظفين بين عامي 2012 و2014¹²⁰

2014	2013	2012	
3	-	-	فئة أولى
4	1	1	فئة ثانية
23	24	24	فئة ثالثة
51	39	48	فئة رابعة
1	2	4	فئة خامسة
3	8	4	متعاقدون واجراء

¹²⁰ السيدة سنا العتر، منسقة مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مكتب وزير التنمية الادارية، مقابلات اجريت خلال شهر حزيران 2018.

ملحق رقم 2: الإحصاءات المتعلقة بالقضايا المحالة أمام الهيئة العليا للتأديب، والتي تم النظر فيها خلال الفترة الممتدة بين عامي 2013 و 2016 .

1. عدد الموظفين الذين صدرت بحقهم أحكام

لقد أصدرت الهيئة العليا للتأديب أحكاماً بحق 102 موظف ومستخدم خلال هذه الفترة.
أنواع العقوبات:

عقوبات أخرى: -كسر درجة (من درجة حتى 12 درجة) -تأخير تدرّج -توقيف مؤقت عن العمل -تنبيه تأنيب	صرف وعزل 17 : موظف ومستخدم
موظف ومستخدم	

2. جدول في القضايا الواردة للهيئة خلال فترة (2013-2016) حسب مصدر الاحالة وفئة الموظف
المحال.¹²¹

فئات	مصدرها	عدد الملفات	السنة
فئة رابعة وما دون (9)	التفتيش المركزي (4)	9 ملفات	2013
	مراجع اخرى (5)		
فئة اولى (1) فئة ثالثة (3) فئة رابعة (7)	التفتيش المركزي (5)	11 ملف	2014
	مراجع اخرى (6)		
كاتب عدل (1) فئة رابعة وما دون (8)	لم ترد اية احالة من التفتيش المركزي	9 ملفات	2015
	مراجع اخرى (9)		
كاتب عدل (1) فئة رابعة وما دون (9)	لم ترد اية احالة من التفتيش المركزي	10 ملفات	2016
	مراجع اخرى (10)		

¹²¹ الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023، بيروت،
2018، ص 49.

3. جدول بالقرارات الصادرة عن الهيئة العليا للتأديب وفئات الموظفين¹²²

أ- فئات الموظفين الصادرة بحقهم قرارات عن الهيئة العليا للتأديب عام 2013

رقم القرار	الفئة
2013/1	شرطي بلدي في بلدية الرابية
2013/2	أجير في المديرية العامة للشؤون السياسية و اللاجئين
2013/3	مستخدم في مؤسسة لبنان الجنوبي -فئة رابعة
2013/4	ناطوري الأحرار في بلدية جزين -عين مجدلين
2013/5	شرطي بلدي في بلدية الميناء
2013/6	كاتب عدل بيروت
2013/7	محرر في وزارة الداخلية و البلديات - فئة رابعة
2013/8	د.متعاقد في وزارة الصحة العامة
2013/9	كاتب في ملاك وزارة المالية - فئة رابعة
2013/10	سكرتيرة في بلدية عين سعادة

¹²² الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023، بيروت،

ب- فئات الموظفين الصادرة بحقهم قرارات عن الهيئة العليا للتأديب عام 2014¹²³

رقم القرار	الفئة
2014/1	كاتب بالعدل في دائرة الغبيري
2014/2	محاسب محافظة لبنان الشمالي -فئة رابعة
2014/3 و 2014/4	جابي في بلدية بوارج -فئة خامسة
2014/5	مدير عام التعاونيات في وزارة الزراعة -فئة أولى
2014/6	معلم في مصلحة التعليم الخاص في وزارة التربية والتعليم العالي.
	معلم ملحق في المنطقة التربوية في جبل لبنان.
2014/7	شرطي بلدي في بحنين الريحانية و مزرعة أروطوسة

¹²³ الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023، بيروت،

ت - فئات الموظفين الصادرة بحقهم قرارات عن الهيئة العليا للتأديب عام 2015¹²⁴

رقم القرار	الفئة
2015/1	مسّاح في دائرة المساحة في قضاء المتن - فئة رابعة
2015/2	مدرسة في ملاك وزارة التربية و التعليم العالي - فئة رابعة
2015/3	أجير في بلدية صيدا
2015/4	مراقبين مساعدين وكتبة في ملاك إدارة الجمارك وعناصر من الضابطة الجمركية
2015/5	أمين صندوق في بلدية الفرزل - فئة رابعة
2015/6	طبيب في وزارة الصحة العامة
	رئيس مصلحة الصحة العامة - فئة ثانية
2015/7	أمين صندوق بلدية مكسه - فئة رابعة
2015/8	أمين صندوق في بلدية تكريت - فئة رابعة
2015/9	مستخدمين في مؤسسة مياه بيروت - فئة رابعة

¹²⁴ الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023، بيروت

ث- فئات الموظفين الصادرة بحقهم قرارات عن الهيئة العليا للتأديب عام 2016

رقم القرار	الفئة
2016/1	مستخدم في مؤسسة مياه بيروت وجبل لبنان
2016/2	مراقب في ملاك ادارة الجمارك - فئة ثالثة
2016/3	اجير وعناصر فوج الأطفاء بيروت
2016/4	مدرس في ملاك وزارة التربية و التعليم
2016/5	مراقبين في إدارة الجمارك - فئة ثالثة
2016/6	مدرسين في وزارة التربية و التعليم
2016/7	حارسين في بلدية بيروت
2016/8	مدرّسين في وزارة التربية و التعليم
2016/9	حارس بلدي
2016/10	متعاقد على مهام رئيس الدائرة الإدارية في مصلحة المسالخ في بلدية بيروت
2016/11	كاتب في بلدية عيناب
2016/12	عريف أطفائي
2016/13	أمين سجل عقاري معاون - فئة ثالثة

لائحة المراجع والمصادر

أولاً: المراجع باللغة العربية

1. الكتب

1. البشري، محمد الامين: الفساد والجريمة المنظمة، منشورات جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، الرياض، 2007.
2. الشيخ داود، عماد صلاح عبد الرزاق: الفساد والاصلاح، منشورات اتحاد الكتاب العرب، دمشق، 2003.
3. اسماعيل، عصام: النظام السياسي والدستور اللبناني، الطبعة الاولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2018.
4. انور، احمد: الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2000.
5. الطوخي، سامي: الادارة بالشفافية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
6. احمد، رجب محمود: القضاء الاداري ومبدأ المشروعية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2005.
7. الشيخ داود، عماد صلاح عبد الرزاق: الشفافية ومراقبة الفساد، الطبعة الاولى، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2006.
8. الطماوي، سليمان: نظرية التعسف في استعمال السلطة؛ الانحراف بالسلطة، ترجمة عبد الناصر عبد الله ابو سمهدانة وحسين ابراهيم خليل، دار الفكر العربي، القاهرة، 2014.
9. الشهاري، محمد علي: كتاب الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد: التطبيق الفعلي للبرنامج الانتخابي، كتاب مرجعية، المركز اللبناني للدراسات ومنظمة الشفافية الدولية، بيروت، 2010.
10. المهابني، محمد خالد: آليات حماية المال العام والحد من الفساد الاداري، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة، 2008.
11. الخطيب، برهان الدين: الانحراف الاداري في لبنان اسبابه ووسائل علاجه، المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر، بيروت، 2000.
12. الدليمي حمد فوزي، ودودين احمد يوسف: ادارة الازمات الدولية والاقتصادية، دار al manhal، 2011.

13. امين زين الدين، بلال: ظاهرة الفساد الاداري في الدول العربية والتشريع المقارن، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2009.
14. بن محمد بن خلدون، عبد الرحمان: مقدمة ابن خلدون، مكتبة القرآن، القاهرة، 2006.
15. حبيش، فوزي: الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1991.
16. حبيب كميل واسماعيل عصام: اضاءات فكرية في القانون والسياسة، منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، 2018، ص1015.
17. سالم، حنان: ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية، الطبعة الاولى، دار مصر المحروسة، القاهرة، 2003.
18. سعد، جورج: القانون الاداري العام والمنازعات الادارية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2011.
19. شبلي، خطار: علوم مالية وتشريع مالي، مكتبة صادر دار المنشورات الحقوقية، بيروت، 2002.
20. شافي، نادر عبد العزيز: تبيض الاموال (دراسة مقارنة)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2001.
21. عبد العظيم، حمدي: عولمة الفساد وفساد العولمة، الطبعة الاولى، الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع، الاسكندرية، 2008.
22. عبد المنعم سليمان، ابو عامر محمد زكي: قانون العقوبات اللبنانية القسم الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، 1996.
23. عبد الله، عبد الغني بسيوني: القضاء الاداري اللبناني مجلس شورى الدولة والمحاكم الادارية الاقليمية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2001.
24. عبد الوهاب، محمد رفعت: المبادئ العامة للقانون كمصدر للمشروعية، الدار الجامعية، بيروت، 1992.
25. قطيش، عبد اللطيف: الادارة العامة من النظرية الى التطبيق دراسة مقارنة، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013.
26. قادري، نادية: دور القضاء الاداري في حماية مبدأ المشروعية، منشورات الحلبي الحقوقية، 2015.

27. معايرة، محمود محمد: الفساد الاداري وعلاجه في الشريعة الاسلامية دراسة مقارنة بالقانون الاداري، الطبعة الاولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الاردن، 2011.
28. مجموعة من الباحثين: مؤشر الفساد في الاقطار العربية-اشكالية القياس والمنهجية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 2009.
29. كمال، ياسر: جرائم الرشوة واستغلال النفوذ، مطبعة منشأة المعارف، 2008.

II. الرسائل العلمية

أ- رسائل الماجستير

1. القحطاني، سعيد بن محمد بن فهد الزهيري: اجراءات الوقاية من الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة الماجستير، كلية الدراسات العليا، جامعة نايف، الرياض، 2005.
2. الخثران، عبدالكريم بن سعد ابراهيم: واقع الاجراءات الامنية المتخذة للحد من جرائم الفساد من وجهة نظر العاملين في اجهزة مكافحة الرشوة في المملكة العربية السعودية، رسالة ماجستير، جامعة نايف العربية للعلوم الامنية، قسم العلوم الشرطية، الرياض، 2003.
3. جبريل، عبد القادر جبريل فرج: الفساد الاداري عائق الادارة والتنمية الديمقراطية، رسالة ماجستير، الاكاديمية العربية البريطانية للتعليم العالي، 2010.

III. التقارير والدراسات والابحاث

1. البنك الدولي، تقرير حول جبهات مكافحة الفساد: تعزيز الوقاية، التصدي للحصانة وتغيير المفاهيم، نيسان، 2008.
2. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، دراسة حول نظام النزاهة في لبنان، لبنان، 2011.
3. الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023، بيروت 2018.
4. الجمهورية اللبنانية- مجلس النواب، الرقابة البرلمانية على اعمال السلطة التنفيذية، بيروت 2006.
5. البوتي، أحمد محمود حبيب، بحث بعنوان أخلاقيات الاعمال وأثرها في تقليل الفساد الاداري، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي لهيئة النزاهة، جمهورية العراق، 2008.

6. الشبخلي، عبد القادر: دور القانون في مكافحة الفساد الاداري والمالي، دراسة مقدمة الى مؤتمر القيادة الابداعية والتجديد في ظل النزاهة والشفافية، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة والشارقة، 2006.
7. عبد اللطيف، سامر مؤيد: دور البرلمان في مكافحة الفساد الاداري، دراسة مقدمة الى المؤتمر العلمي السنوي الثالث عشر، جامعة اهل البيت، العراق، 2017.
8. برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير حول الفساد والحكم الرشيد، نيويورك، 1997.
9. برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير حول الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر، نيويورك، 2008.
10. برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير حول ابرز المشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد، نيويورك، كانون الاول 2013.
11. برنامج الامم المتحدة الانمائي، تقرير حول مكافحة الفساد: اطر دستورية لمنطقة الشرق الاوسط وشمال افريقيا، نيويورك، 2014.

IV. الجرائد والمجلات

1. اسماعيل، عصام: واقع الهيئات الرقابية والاستشارية، جريدة النهار، 2002/8/5.
2. الشديدي، مرتضى نوري محمود: الاستراتيجية العامة لمكافحة الفساد الاداري والمالي في العراق، مجلة المفتش العام، السنة الاولى، العدد/صفر، 2010.
3. بطرس، فؤاد: العدالة في مواجهة الفساد، جريدة نهار، تاريخ 1994/12/14.
4. خوري، اميل: لئلا تبقى الحقيقة ضائعة...، جريدة النهار، تاريخ 1999/1/27.
5. سلوم، رياض: رقابة مجلس الخدمة المدنية على معاملات الموظفين، مجلة الادارة الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية، العدد 4، بيروت، 1999.
6. عليية، جان: اشكالية العلاقة بين رئيس هيئة التفتيش المركزي ورئيس ادارة المناقصات، مجلة الحياة النيابية، 2018، العدد 5.
7. قباني، خالد: الاصلاح القانوني والنظام القضائي، مجلة ابحاث في القانون العام، مركز بيروت للابحاث والمعلومات، العدد الاول، 2004.

8. ميموني، فايزة: السياسة الجنائية للمشرع الجزائري في مواجهة ظاهرة الفساد، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 5، 2009.
9. نعمان، عصام: القضاء اللبناني من وظيفة الى سلطة، جريدة النهار، تاريخ 1995/10/7.
10. تقي الدين، سليمان، استقلال القضاء ببعديه الوظيفي والعضوي، جريدة النهار، تاريخ 1999/6/9.
11. اعادة التفكير في الطريقة التي تكافح بها الفساد، مجلة nato review، المجلد 22، الاصدار 3.
12. قرطباوي، شكيب: من يحمي القضاء في لبنان، جريدة النهار، تاريخ 1997/7/2.
13. دراسة حول الانتماء التنظيمي والرضا الوظيفي للعاملين، مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد 10، العدد 3، 2008.

V. المقابلات الخاصة

1. عليية، جان، مدير عام ادارة المناقصات العامة، مبنى التفتيش المركزي، شهر ايلول 2018.
2. عقل، وديع، المستشار القانوني لوزارة الدولة لمكافحة الفساد
3. العتر، سناء، منسقة مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، مبنى وزارة التنمية الادارية، شهر حزيران 2018.

VI. النصوص القانونية والتشريعات والقرارات والاتفاقيات

1. الدستور اللبناني.
2. المرسوم الاشتراعي رقم 2866 تاريخ 1959/12/16، المتعلق بنظام المناقصات، الجريدة الرسمية، العدد 71، تاريخ 1959/12/31.
3. المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1983/9/16، المتعلق بتعديل بعض احكام قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 45، تاريخ 1983/11/10.
4. القانون رقم 239 تاريخ 1993/5/27، المتعلق بتعديل بعض احكام قانون العقوبات، الجريدة الرسمية، العدد 23، تاريخ 1993/6/10.

5. القانون رقم 33 تاريخ 2008/10/16، المتعلق بالاجازة للحكومة الانضمام الى اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة من قبل الجمعية العمومية بقرارها رقم 58/4 بتاريخ 2003/10/31، الجريدة الرسمية، العدد 44، تاريخ 2008/10/31.
6. المرسوم الاشتراعي رقم 340 تاريخ 1943/3/1، المتعلق بقانون العقوبات اللبناني، الجريدة الرسمية، العدد 4104، تاريخ 1943/10/27.
7. المرسوم الاشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/9/16، المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة، الجريدة الرسمية، العدد 39، تاريخ 1983/9/29.
8. المرسوم الاشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/6/12، المتعلق بانشاء مجلس الخدمة المدنية، الجريدة الرسمية، العدد 1، تاريخ 1959/6/12.
9. المرسوم الاشتراعي رقم 152 تاريخ 1983/9/16، المتعلق بانشاء هيئة عليا للتأديب، الجريدة الرسمية، العدد 45، تاريخ النشر 1983/11/10.
10. القانون رقم 154 تاريخ 1999/12/27، المتعلق بالاثراء غير المشروع، الجريدة الرسمية، العدد 63، تاريخ النشر 1999/12/31.
11. القانون رقم 14969، المتعلق بقانون المحاسبة العمومية، الجريدة الرسمية، العدد 104، تاريخ النشر 1963/12/30.
12. المرسوم الاشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/6/12، المتعلق بنظام الموظفين، الجريدة الرسمية، العدد 27، تاريخ النشر 1959/6/16.
13. القانون رقم 13 تاريخ 1990/8/18، المتعلق باصول المحاكمات امام المجلس الاعلى المنصوص عنه في المادة 80/ من الدستور، الجريدة الرسمية، العدد 35، تاريخ النشر 1990/8/30.
14. المرسوم الاشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/6/12، المتعلق ببعض احكام شروط التعيين في ملاك التفتيش المركزي، الجريدة الرسمية، العدد 67، تاريخ النشر 1964/8/20.

VII. الاتفاقيات الدولية

1. الامم المتحدة- الجمعية العامة: اتفاقية الامم المتحدة لمكافحة الفساد، الدورة الثامنة والخمسون، البند 108 من جدول الاعمال.

VIII. مواقع الكترونية

1. اسماعيل، عصام، محاضرات موجزة في القانون الاداري، الموقع الرسمي لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، droit.ul.edu.lb، تاريخ الدخول 2018-9-15.
2. خليل، عطا الله: مدخل مقترح لمكافحة الفساد في العالم العربي، جمعية الشفافية الكويتية، على الموقع <http://www.transparency.org.kw>، تاريخ الدخول 2018-9-30.
3. عامر، عادل: دور الرقابة الادارية في مكافحة الفساد، مجلة دنيا الوطن الالكترونية، تاريخ النشر 2017-9-25.

ثانياً: المراجع باللغة الاجنبية:

1. Sam vaknin, **Crime and corruption**, united press international, Skopje, Macedonia, 2003.
2. Gopal J. Yadav, "**Corruption in developing countries: causes and solutions**", global blues and sustainable development: the emerging challengers for bureaucracy, technology and governance, international political science association, university of south Florida, September, 2005.
3. Parwez Farsan, "**Administrative Corruption in India**", corruption and Governance in south asia, south asia institute, university of Heidelberg, 2007.
4. Sophie Harman and David Williams: **Governing the World? Cases in Global Governance**, Routledge, USA, 2003.
5. Godfrey Harris: **How to Deal with Its Impact on Business & Society**, the Americas Group, 2005.
6. Georges Vedel, droit administratif, PUF–Paris, 2^{eme} edition, 1961.
7. Transparency International, Curbing Corruption in Public Procurement, A Practical Guide, 2014.
8. Lajoie Christophe, Droit des marchés publics, 3eme Edition, Galino L'extenso, Paris, 2008.
9. Indicateurs de références des CPARs pour évaluer les systèmes nationaux de passation des marchés publics, Washington , Banque mondiale, 2005.

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع:
1	الاهداء
2	المقدمة
5	أهمية الموضوع
5	اهداف الدراسة
6	اشكالية البحث
6	منهج الدراسة
7	حدود الدراسة
8	خطة البحث
9	الفصل الأول: الفساد الاداري ومدى انتشاره في الادارة اللبنانية
10	المبحث الاول: مدخل نظري الى الفساد
11	الفقرة الأولى: تعريف الفساد وانواعه
19	الفقرة الثانية: ماهية الفساد الاداري
27	المبحث الثاني: الفساد الاداري في لبنان، ومدى فعالية النظام الرقابي والقضائي في مكافحته
28	الفقرة الأولى: اسباب الفساد في لبنان، وآثاره على مختلف المستويات
36	الفقرة الثانية: مدى فعالية النظام الرقابي والقضائي في مكافحة الفساد في لبنان.
44	الفصل الثاني: تفعيل دور الهيئات الرقابية الادارية والقضائية بهدف احراز تقدم في مكافحة الفساد
45	المبحث الأول: تفعيل النظام الرقابي

46	الفقرة الأولى: الالتزام بتطبيق القوانين
54	الفقرة الثانية: تحديث القوانين
62	المبحث الثاني: تفعيل دور الرقابة القضائية والادارية والمالية
63	الفقرة الأولى: تفعيل دور القضاء في مكافحة الفساد
71	الفقرة الثانية: تفعيل دور الاجهزة الرقابة في مكافحة الفساد
79	الخاتمة
86	الملاحق
93	لائحة المراجع والمصادر
101	الفهرس