



الجامعة اللبنانية  
كلية الحقوق  
والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الأول  
قسم الدراسات العليا

الشفافية وأثرها في مكافحة الفساد الإداري  
رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام

اعداد

جان مخايل الخولي

اشراف

الأستاذ الدكتور فوزت فرحات

٢٠٢٢-٢٠٢١



الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة وهي تعبر عن رأي صاحبها فقط

## اهداء

الى الله عز وجل، الضابط الكل الذي ينير ظلمتنا ويضيء سراجنا بنور حكمته ..الى من يحنو على المتوكلين عليه ويظهر فيهم قوته ..

الى من تعلمت منهما أن الحياة مسيرة نضال مستمر لا ينجو فيها الا المتمسك بالحق والعدالة والاستقامة..الى والدي الحنونين .

الى من كان لي السند والمحب والداعم قولاً وفعلاً في كل استحقاق ..الى زوجي الحبيب .

الى أخٍ أهدته لي الحياة فشكرت الله على نعمة معرفته ..الى سعادة مدير عام المعهد الوطني للإدارة الدكتور جمال الزعيم منجد.

الى من حملتني في قلبها وصلواتها أينما كانت ..الى أختي البكر ميشا.

الى من كانت لي الأم الثانية والأخت الحنونة والعطوفة ..الى أختي الحبيبة رينيه.

الى ولدي الحبيبين وفلذتي كبدي ريتا وجوني..

الى زميلة تشاركت معها شغف المناقشات القانونية فنقلت لي عشقها للقانون الإداري العام ..الى الغالية ندى حسن الحسيني عربون وفاء وشكر..

الى كل موظف شريف أبى أن ينجرف في منظومة الفساد دفاعاً عن مبادئه وقيمه ولم يقبل أن يأكل خبزه الا بعرق جبينه ..

## كلمة شكر

أتقدم بشكري الصادق من حضرة الأستاذ الدكتور فوزت فرحات الذي أغنانني من بحر علمه ومعرفته والذي كان لي شرف أن يكون مشرفا على رسالتي والذي زرع في نفسي حب المثابرة و حثني لمتابعة مسيرتي الاكاديمية ،فكان لي القدوة بالعطاء والمحبة والتواضع...

كما أتوجه بالشكر الى جامعتي الوطنية ،الجامعة اللبنانية :هذا الصرح التعليمي الشامخ الذي جمع في كنفه كل محب للعلم، والذي ما بذل بالمعرفة والعطاء لكل طالب والذي سيبقى شرفنا الأكبر أننا من خريجيه .

والشكر موصول أيضا الى حضرة عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية الدكتور كميل حبيب والى حضرة مدير الفرع الأول للكلية الدكتور جهاد النبوت على الجهد الكبير الذي بذلوه للحفاظ على مستوى الرسالة التعليمية ،خاصة في ظل التحديّات الصحية والاقتصادية الكبيرة التي يعيشها الوطن ..

كما أعرب عن امتناني الكبير للدكتور عصام اسماعيل الذي كان لي شرف أن أكون طالبة لديه في المعهد الوطني للإدارة والذي لقيت منه كل الدعم والمحبة والمساندة لإكمال المسيرة..

ولا أنسى التوجه بالشكر الى أعضاء لجنة المناقشة الموقرة الذي يشرفني ان أقدم رسالتي بين أيديهم وأن أغتني من ملاحظاتهم القيمة النابعة من معرفتهم المعمّقة بموضوع الرسالة .

**جان مخايل الخولي**



## المقدمة

قد يكون الكلام عن الفساد أصبح طبقا يوميا يتجرع المواطن اللبناني سمّه الذي يدسّ له عند كل مفترق في الحياة، لدرجة أنه بات يحاول التأقلم معه وكأنه واقع لا يمكن التهرب منه أو ضريبة عليه تسديدها مقابل إقامته على أرض الوطن وسط الأقارب والأتراب..

إزاء هذه الظاهرة المتشعبة والمعقدة وما لها من تداعياتٍ سلبيةٍ ضربت عميقا في مفاصل الدولة ونخرت جسمها الإداري، تعالت أصوات المجتمع الدولي مطالبةً الدول بكبح جماح الفساد واتخاذ الإجراءات الكفيلة بتفعيل الرقابة الإدارية والمحاسبية ، توصلا إلى بناء إدارة كفوءة تواكب متطلبات الحضارة وتؤمن لمواطنيها الخدمات العامّة والعيش الكريم بعيدا عن المحسوبيات والوسائط.

ولما كان تشخيص الداء هو أولى خطوات العلاج، كان لا بدّ لنا من تناول ظاهرة الفساد بشكلٍ دقيقٍ ومفصلٍ لاستعراض أسبابه، صورته، انواعه وتداعياته الخطيرة على البنية الإجتماعية، الاقتصادية والسياسية للمجتمعات وكيف أدّت في نهاية المطاف إلى تقويض قيمها الأخلاقية وتعزيز سياسة الإفلات من العقاب وحرمان المجتمعات من الخدمات الحيويّة وتبديد ثقة المواطنين بالدولة كحامية لأمنهم وحقوقهم.

ولأنّ الإستمرار بالتعاضّي عن هذه الآفة العابرة للحدود يؤدّي حتماً إلى هلاك الدولة ويجعلها غير قادرة على القيام بالمهام الأساسية المطلوبة منها، إضافة طبعا إلى أنه يؤدّي إلى زعزعة الاستقرار وزيادة معدّل الجريمة نتيجة غياب العدالة وازدياد الفجوة بين طبقات المجتمع الواحد، لذلك كان لا بدّ من رسم الإستراتيجيات المتكاملة والممنهجة بدقّة وموضوعيّة لفرملة مكابح الفساد قبل فوات الأوان.

من هنا، كان لا بد من تفعيل الشفافية، موضوع بحثنا الحالي، ليس لأنّها الأداة الوحيدة لمكافحة الفساد، ولكن لأنّ هذا الأخير يتغذّى من الظلمة وبنمو ويكبر بغياب الشفافية. كيف لا وكلّنا نعلم أن الصفقات المشبوهة لا ترتكب الا تحت أجنحة الظلام ووسط التعتيم الكامل، لتدفن بعدها في غياهب النسيان ولا يبقى من أثرها شيء سوى فاتورة يسدّد الوطن والشعب ثمنها لحساب الفاسدين ليتعاضم شأنهم أكثر فأكثر ويزداد نفوذهم الاجتماعي وقدرة تحكمهم بمفاصل الأمور أكثر فأكثر.

هذا وترتدي الشفافية أهميّة كبرى كونها تمثّل نظاما إداريا يقوم على النزاهة والوضوح في التعامل مع المواطنين، واعتماد إجراءات وقواعد تمكّنهم من معرفة منهج السياسات العامّة وكيفية إدارة الدولة من قبل المسؤولين، كما واطلاعهم أيضا على كيفية اتّخاذ القرارات وأسبابها الموجبة، إضافة إلى خضوع كافّة

الممارسات الإدارية للمحاسبة والمراقبة المستمرة من قبل الجهات المعنية بمراقبة أداء الإدارات والمؤسسات العامة.

وبذلك تظهر الشفافية الإدارية كمفهوم معاكس للأسرار الادارية والوظيفية وتمنع الإدارة بالتالي من احتكار المعلومات والانغلاق على نفسها والتعتميم على السياسات والمقررات التي تتخذها مما يقلص بالتالي حالات الفساد ويفضح ملبساته.

هذا وقد كثر في العقدين الأخيرين الكلام عن أهمية الشفافية كوسيلة حاسمة لمناهضة الفساد واجتثاثه من جذوره على الصعيدين الإقليمي والدولي، مما دفع أغلبية الدول، المتقدمة والنامية، الى البحث عن أفضل الطرق والإجراءات لمكافحة والتقليل من آثاره المتعددة .

فاستحدثت عدة هيئات ونشأت منظمات دولية ومحلية متخصصة في مجال تعزيز الشفافية وتفعيل الحوكمة والمساءلة، كما وأبرمت عدة اتفاقيات في هذا المجال كان أهمها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد عام ٢٠٠٣، هذا وقد سعت مختلف الدول المنضمة إلى هذه الاتفاقية وتنفيذا لالتزاماتها تجاه المجتمع الدولي لاتخاذ التدابير التشريعية والداخلية لوضعها موضع التنفيذ.

وهذا ما ترجم فعليا بتطور تشريعي ملحوظ بدأت طلائعه في فرنسا التي أقرت عدة تشريعات أرسيت من خلالها مبدأ الشفافية كأحد المبادئ المركزية في الفقه والاجتهاد الإداري والمالي، ثم ما لبث أن سلك **المشرع** اللبناني حديثا هذا النهج الذي **تظهر** باصدار رزمة قوانين ركزت في مضمونها على تعزيز الشفافية والوضوح في العمل الاداري، وذلك من خلال إقرار الحق للمواطنين بالوصول إلى كافة المعلومات والمستندات الادارية، كذلك من خلال إلزام موظفي القطاع العام بالتصريح عن ثروتهم ودممهم المالية بغية نقصي أي إثراء غير مبرر قد يخفي في حقيقته صفقات مشبوهة أبرمت داخل المكاتب المغلقة في الإدارات العامة.

كذلك أيضا تناول **المشرع** موضوع الصفقات العمومية التي يمكن من خلالها اكتشاف كيفية إدارة الأموال العمومية وابرام العقود الإدارية، والتي قد تكون بابا واسعا من أبواب الفساد إذ قد تخفي في طياتها تواطؤ المسؤولين الاداريين مع العارضين، وذلك لتحقيق منافع ومصالح شخصية بعيدة عن البعد عن المصلحة العامة ومقتضياتها.



ولم يغيب عن بال المشرع أيضا موضوع حماية كاشفي الفساد الذين غالبا ما يترددون عن الإبلاغ أو عن كشف ممارسات الفساد في الإدارات والمؤسسات العامة خوفا من أي انتقام أو أذية قد تترتب عليهم أو على أحد أفراد عائلاتهم.

الا أنه وبرغم الضغوطات الدولية وكافة الجهود الإقليمية والمحلية التي تنادي بأهمية تطبيق وتعزيز الشفافية الإدارية، الا أن مشكلة الفساد في لبنان مازالت تنفّس وتنفّس وتتفاقم يوما بعد يوم، وتأخذ أشكالا متجددة ومتنوعة تؤدي إلى انحراف الجهاز الإداري عن غاياته الأساسية لتحقيق أهداف خاصة وضيقة لصالح أفراد ارتضوا بيع ضمائرهم وحسهم الوطني غير مكثرئين بنتائج الفساد وتبعاته الوخيمة على كاهل الوطن.

**وما** زالت حتى يومنا هذا كافة التقارير الصادرة عن المنظمات والجهات الدولية المتخصصة في مجال مكافحة الفساد تشير بشكل جلي إلى تراجع مستوى الشفافية وتزايد مستوى الفساد في لبنان، ما يجعل تصنيفه في ذيل الترتيب وهذا ما قد يكشف في طياته الفجوة الكبيرة الموجودة بين النصوص النظرية والتطبيقات العملية .

من هنا فإن اشكاليات طرحت نفسها على بساط البحث ألا وهي:

- ماهي الأسباب المحتملة التي تؤدي الى الوقوع في الفساد الإداري وما هي الآثار المترتبة على هذه الظاهرة ؟
- ما هو أثر تطبيق أسس الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري وما هي المتطلبات اللازمة لتفعيلها ؟
- إلى أي مدى تمثل الجهود الدولية لمكافحة الفساد وسيلة فعالة للقضاء على هذه الظاهرة أو الحد منه؟
- ما مدى فعالية الآليات القانونية التي اعتمدها **المشرع** اللبناني لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد؟
- وماهي المعوقات التي تحول دون تطبيق مبادئ الشفافية والمساءلة في الوزارات و الإدارات العامة؟ وكيف يمكن تفعيلها ؟

تقتضي الإشارة أنه تم اتباع المنهج الوصفي التحليلي، الذي يعتمد على جمع البيانات المتعلقة بموضوع الفساد، صورته، أسبابه وآثاره لننتقل بعدها الى تحليل هذه البيانات لإظهار وتحديد أثر تطبيق مبادئ الشفافية في الحد من هذه الظاهرة، إضافة طبعا الى جمع المعلومات عن الجهود والتجارب الدولية

والمحلية في هذا الصدد،لننتقل بعدها الى استخلاص النتائج اللازمة والتوصيات المقترحة للقضاء على هذه الجائحة.

تكتسب هذه الإشكاليات أهميتها كونها تضع الإصبع على جرح لبنان النازف وتحاول التصدي لكافة التحديات التي تعيق عملية الإصلاح الإداري وذلك من خلال الإضاءة أولا على عمل السلطة التشريعية ودورها الرقابي على أداء الحكومة والوسائل التي أتاحتها لها القانون لتصويب إنحرافاتهما ومحاسبتها عند الاقتضاء، كما تفنّد أيضا الدور المناط بالأجهزة الرقابية والقضائية في تطبيق الشفافية الادارية واستقصاء ممارسات الفساد ومعاقبة مرتكبيها منعا لتكرارها.

كما تحاول هذه الدراسة استعراض **المعوقات** التي تعترض عمل هذه الأجهزة فتسلط بادئ ذي بدء الضوء على واقع الادارة المترهل والمشاكل الادارية التي تعاني منها لا سيما تلك المتعلقة بالعنصر البشري داخلها وعدم المامه بالوسائل التكنولوجية الحديثة وانتشار التوظيف العشوائي واهمال الرقابة التسلسلية وتغليب دور المستشارين على دور موظفي الادارات العامة وعدم تحديد المهام والصلاحيات إضافة إلى ضعف التنسيق بين الجهات الرقابية والقضائية المعنية بمكافحة الفساد.

كذلك تتطرق هذه الدراسة أيضا إلى المعوقات القانونية التي تغطي الفساد أحيانا **وتقوننه** وتمنع ملاحقة مرتكبيه لا سيما في ظل واقع النصوص القانونية المقتضبة والغامضة أحيانا والثغرات الكثيرة التي تشوبها وكثرة الاستثناءات التي تتضمنها والتي تعفي بعض الادارات من الخضوع للرقابة، كذلك الحال بالنسبة لآلية محاكمة الرؤساء والوزراء أمام المجلس الأعلى والتي يمكن وصفها بأنها آلية شبه مستحيلة تشل عملية الملاحقة وتشجع على ممارسات الفساد من قبل المسؤولين. هذا وتشكل الحصانات أيضا عائقا أمام تفعيل الشفافية إذ أنها تمنع ملاحقة الموظفين العموميين قبل رفعها أو أخذ الأدونات اللازمة والتي غالبا ما تتأخر أو تقابل بالرفض مما يعيق بالنتيجة الوصول إلى الحقائق المطلوبة والمضي قدما في مسألة مكافحة الفساد. هذا ولا يغيب عن بالنا طبعا غياب الدعم أو القرار السياسي الحاسم بمكافحة الفساد وتفعيل الشفافية الذي يتجلى بشكل لا يرقى اليه الشك من خلال عدة ممارسات تنتهجها السلطة السياسية تجاه الأجهزة الادارية، الرقابية والقضائية في البلاد فتشل عملها وتعرقل كل محاولة نهوض أو اصلاح تذكر.إضافة طبعا الى محاولة تقييد الحريات العامة في المجتمع وعدم إفساح المجال للإعلام بالوصول الى المعلومات المتعلقة بقضايا الفساد وإظهارها أمام الرأي العام .

إزاء هذه المعوّقات يقنّضي اتخاذ كافة التدابير اللازمة التي تأخذ بعين الاعتبار كافة جوانب هذه المشكلة فتطرح الحلول المتكاملة والدقيقة التي تعالج كافة هذه الثغرات والتحديات على كافة الصعد الإدارية والتشريعية والسياسية والاجتماعية باعتبار أن "القضاء على الأسباب يؤدي إلى القضاء على النتائج. أما الإمساك بالنتائج كلياً أو جزئياً فلا يعني إلا الإفساح بالمجال لتفريخ الفساد من جديد".

وعليه، تم معالجة هذا البحث في قسمين أساسيين ،

تم البحث في القسم الأول عن الإطار المفاهيمي لحالتي الفساد والشفافية الإدارية انطلاقاً من معالجة ظاهرة الفساد الإداري وعلاقتها بالشفافية الإدارية في فصل أول ، لنستعرض بعدها في فصل ثاني محاولات تعزيز مفهوم الشفافية ومكافحة الفساد سواء من خلال الجهود الدولية أو التدابير التشريعية المتخذة في هذا المضمار .

أما في القسم الثاني تم إلقاء الضوء على الإطار العملي لحالتي الفساد والشفافية الإدارية وذلك من خلال البحث في فصل أول عن الإطار المؤسسي أو الآليات القانونية التي أوجدها المشرع لمكافحة هذه الظاهرة ثم الانتقال بعدها إلى تبيان العوائق التي تعترض تفعيل الشفافية وسبل مكافحتها في الفصل الثاني والأخير .

## القسم الأول: الإطار المفاهيمي لحالتي الفساد والشفافية الادارية.

عرف الانسان، منذ وجوده على هذه البسيطة، بجنوحه إلى الكسب السريع وجمع الثروات. ومع مرور الوقت والسنين، تعاظمت هذه الرغبة لديه فبات يسعى إلى ايجاد مصادر وأساليب جديدة تؤمن له استمرارية الربح السريع وتأمين المكاسب المادية والمعنوية. ومع بروز سياسة الانفتاح الاقتصادي وازدياد دور العولمة والتحول نحو اقتصاد السوق، شهدت الدول، المتقدمة والنامية على حد سواء، ظواهر اجتماعية تغلغت داخل النفوس البشرية لتغير مفاهيم الأخلاق السامية وتحل مكانها آفات اجتماعية دنيئة تسعى لتحقيق الرفاهية بأية طريقة، مشروعة كانت أو غيرمشروعة، ضاربة بعرض الحائط القوانين والمبادئ القانونية ومتسلحة بالنفوذ والقوة للوصول إلى مبتغاها. فكانت النتيجة أن انتشر الفساد داخل أروقة الادارات العامة ودهاليزها، وبدأ ينمو ويتعاظم ككرة الثلج حتى اجتاح معظمها ويات يشكل خطرا داهما يهدد هيكل الادارة ويعيق نموها، لا بل يخشى زوالها بسببه.

انطلاقا مما تقدم، برزت الشفافية الادارية **كإحدى** الوسائل الأكثر فعالية لمواجهة التداعيات الخطيرة الناجمة عن هذه الظاهرة العالمية وللتغلب على آثارها، **ولا** لا سيما في ظل التعقيدات الادارية وعدم الوضوح في تحديد الصلاحيات والتعتميم على البيانات والمعلومات، وغيرها من المعوقات التي تلحق ضررا في فعالية وكفاءة الجهاز الاداري<sup>1</sup>. وعليه، بدأت الدول تضافر جهودها من خلال المنظمات الدولية أو الاقليمية لتعزيز مفهوم الشفافية وضمان تطبيقها، **لا** سيما في ظل الثورة التكنولوجية في العالم، وما رافقها من تطورات في مجال النظم المعلوماتية ونظم دعم القرارات. فبات توافر هذا المفهوم مطلبا أساسيا لكل دولة تسعى إلى بناء ادارة متطورة وكفوءة قادرة على تلبية احتياجات المواطنين ووقف عملية استنزاف ونهب الثروات والاموال العامة.

وقد سعت مختلف الدول ونتيجة لابرارم عدة اتفاقيات دولية لمكافحة الفساد إلى ترجمة هذه الرغبات عبر اقرارها رزمة قوانين اصلاحية تتمحور جميعها حول ضرورة تعزيز الشفافية وتفعيل المساءلة في النظام الاداري للدولة.

---

<sup>1</sup> مشرف بن علي عبدالله العمري، رسالة دكتوراه بعنوان "درجة ممارسة الشفافية الإدارية في الجامعات السعودية ومعيقاتها وطرق تحسينها"، كلية التربية في جامعة أم القرى، ٢٠١٣، ص ٧٦.

من هذا المنطلق، سنحاول أن نستعرض في القسم الأول من هذا البحث ظاهرة الفساد الإداري وعلاقتها بمفهوم الشفافية، لننتقل بعدها إلى استعراض الجهود الدولية والمحلية الرامية إلى تعزيز مفهوم الشفافية ومكافحة الفساد في الفصل الثاني وكما يلي:

## الفصل الأول: ظاهرة الفساد الإداري وعلاقتها بالشفافية الإدارية.

تعاني الكثير من القطاعات الحكومية من انتشار جائحة الفساد الإداري وما ينتج عنها من رشوى واختلاسات وصفقات مشبوهة، مما أدى إلى تراجع مستوى الكفاءة الإدارية وانخفاض مستوى جودة الخدمة التي تقدم للمواطنين، إضافة إلى تبديد ثروات الدولة ونهب أموالها .

ويلاحظ في هذا الصدد أن مظاهر الفساد تشعبت وتوعدت صورته وذلك بسبب تفنن الفاسدين في تغطية أنشطة فسادهم، بحيث بات من الضروري تطوير أنظمة المساءلة والرقابة لكبح جماحه ووقف تمدده، وهذا كله لا يمكن أن يحصل دون وجود معايير شفافة يحتكم إليها داخل الإدارة عند تقييم الأداء وضبط الإنحرافات وتصويبها.

فالشفافية الإدارية هي من أهم المبادئ التي تركز عليها أنظمة الدول المتقدمة في سبيل تحقيق الحكم الرشيد ونهج الحوكمة، لما لهما من أهمية في انتظام العمل الإداري واكتشاف مكامن الخلل والانحرافات داخل الجهاز الحكومي.

انطلاقاً مما تقدم، يشير ارتفاع مؤشر الفساد في أي دولة على تراجع النمو وعدم فعالية الرقابة وتدني مستوى الشفافية فيها، وبالعكس يعتبر "انخفاض مؤشر الفساد كدليل على تقدم البلاد، ووجود رقابة فاعلة ومؤثرة فيه".<sup>1</sup>

نظراً لأهمية هذا الموضوع، ولعدم امكانية الخوض في ماهية الشفافية الإدارية من دون المرور والتطرق إلى الاطار النظري لهذه الآفة الخطيرة التي تضع الاصبع على جرح الإدارة النازف، سنعمد إلى

---

<sup>1</sup> سامر مؤيد عبد اللطيف، "تحواستراتيجية فاعلة لمكافحة الفساد الإداري في العراق"، مجلة رسالة الحقوق الصادرة عن كلية

القانون، كربلاء، العدد ١، السنة ٢٠١٤، ص ٦١٦.

تعريف دقيق لظاهرة الفساد الاداري في مبحث أول ثم نستعرض في المبحث الثاني مفهوم الشفافية الادارية وعلاقتها بتحقيق الاصلاح الاداري لمكافحة الفساد.

### المبحث الأول: مفهوم الفساد الاداري.

يعرّف الفساد على أنه "استغلال أو اساءة استعمال الوظيفة العامة من أجل مصالح شخصية"<sup>١</sup>. وهويتمثل في سلوك بعض الموظفين في القطاع العام من أجل تحقيق الأرباح الخاصة المادية أو المعنوية لأنفسهم أو للمقربين اليهم، مما يؤدي إلى إضرارهم بطريقة غير مشروعة، اضافة إلى حرمان خزائن الدولة من الأرباح والرسوم والضرائب وذلك عن طريق إرساء المناقصات العمومية مثلا على بعض المحاسبين أو المتوطنين دون غيرهم، مقابل مبالغ ضخمة تجرّ لحساب الفاسدين دون أي حسيب أو رقيب.

كذلك يعرّف الفساد بأنه محاولة الموظف اعلاء مصالحه الخاصة غير المشروعة وتغليبها على المصلحة العامة، فهو "مؤسسة فوق القانون تدار من قبل الأفراد والجماعات لممارسة تأثيرها على عمليات الجهاز الاداري أو هوالناتج غير المشروع للقرارات العامة"<sup>٢</sup>.

وقدعرّفه المشرّع الفرنسي أيضا بأنه اساءة استعمال الوظيفة العامة لخدمة مصالح خاصة.

كما وعرّفه الفقيه الفرنسي جورج فيدل بأنه "الانحراف بالسلطة إلى أهداف مغايرة للهدف الذي يجب أن تعمل به هذه السلطة"<sup>٣</sup>.

كذلك فقد أوضح القانون الجنائي الفرنسي مفهوم الفساد بطريقة أكثر دقة، فاعتبر أنه يشكل خيانة للواجبات الملقاة على عاتق الموظف واغتصابها وهويعرّف عن سوء استغلال حقيقي للثقة التي وضعتها الدولة والاجهزة الحكومية تجاه هذا الشخص.<sup>٤</sup>

---

<sup>١</sup> كميل حبيب، مقالة بعنوان "الفساد وسبل مواجهته في الادارة اللبنانية"، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية <https://droit.ul.edu.lb>

<sup>٢</sup> د.عاصم الأعرجي، "نظريات التطوير والتنمية الادارية"، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد العراق، ١٩٨٧-

١٩٨٨، ص ٥١-٥٧

<sup>٣</sup> Georges Vedel, Droit Administratif, 2<sup>eme</sup> edition, PUF-Paris, 1961, p.431.

<sup>٤</sup> Ibid p.09

وهو يتحقق عندما يقبل الموظف الرسمي رشوة بقصد التحايل على القانون، كما يمكن أيضا أن يتحقق دون تقديم رشوة فقد يكون "عن طريق محاباة الاقارب أو التوصية بهم أو سرقة موارد وأملاك الدولة وتبديدها"<sup>١</sup>

وتكشف ممارسات الفساد على أنه حصيلة النقاء عوامل ثلاثة، يأتي في طليعتها القوة الاحتكارية أي التفرد في اتخاذ القرار وتجاوز حد السلطة أي الاستبداد وإساءة استعمال المنصب لتحقيق الأهداف المخطط لها إلى جانب غياب المساءلة والمحاسبة وتدني مستوى الشفافية. فتكون بالتالي المعادلة كالتالي:

"الفساد = الاحتكار + الاستبداد + غياب الشفافية."

$Corruption = monopoly + authoritarianism + lack of transparency$ <sup>٢</sup>

استنادا إلى ما تم بيانه، يظهر بشكل جلي عدم وجود تعريف موحد لمفهوم الفساد وذلك بسبب اختلاف نظرة وتخصص الباحثين في هذا المجال، الا أنه يمكن الاجماع على أن الفساد الاداري هو إخلال الموظف بواجبات الوظيفة الملقاة على عاتقه واستغلالها من أجل تحقيق مصالح خاصة وضيقة بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة وعن الأهداف التي ائتمن على تأديتها.

انطلاقا من هذا التعريف، سنعمد إلى شرح صور الفساد الاداري وأنواعه في مطلب أول ثم نتطرق إلى أسبابه والآثار الناتجة عنه في مطلب ثانٍ.

### المطلب الأول: صور الفساد وأنواعه.

ان محاولة معالجة أي آفة أو ظاهرة اجتماعية تتطلب بادئ ذي بدء دراستها من كافة جوانبها، وهذا ما يستتبع بالتالي الغوص في غمارها لمعرفة كافة الأشكال والأنواع والصور التي يمكن ان تخرج بها، فيسهل بالتالي ضبطها وتمييزها بسرعة أكبر تمهيدا لمعالجتها وإيجاد الحلول الكفيلة بإجتنائها. هذا وقد يأخذ الفساد الاداري صورا متعددة لا يمكن حصرها وذلك بسبب تنوع الأنماط السلوكية للفساديين وتفننهم في ابتكار

<sup>١</sup> حسن الشامي، ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر (آفاق جديدة في تقديم النزاهة والشفافية والمساءلة الادارية ) بعنوان "التحول

الاقتصادي والفساد الاداري"، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة ١٩٩٩، ص ٢

<sup>٢</sup> أسماء محمد عزت محمد كمال، رسالة ماجستير بعنوان "اشكالية الفساد والنمو الاقتصادي (دراسة تطبيقية على الدول

النامية)"، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص ١٢.

أساليب احتيالية لاختفاء معالم فسادهم، أضف إلى ذلك أن التقدم والتطور التكنولوجي أوجد مخارج جديدة للفسادين يصعب اكتشافها أحيانا، لذلك، ومن أجل التصدي لهذه الظاهرة الاجتماعية الخطيرة، سنعمد إلى تعداد بعض الصور التي تدخل ضمن دائرة الفساد والتي تسهل بالتالي اكتشاف ملامحاته لننتقل بعدها إلى دراسة أنواع الفساد أي المظاهر التي يتجسد فيها والتي قد تتدرج من حيث الخطورة بحسب درجة التنظيم أو من حيث المستوى أو بالنظر إلى مدى الاتساع أو الانتشار.

## أ- صور الفساد الإداري:

يتمثل الفساد الإداري بانحرافات سلوكية مشينة تحط من قدر الوظيفة العامة وكرامتها، وهي ظاهرة إجرامية يقتضي مكافحتها والتصدي لها وهذا ما يستلزم كخطوة أولى التشخيص الدقيق لصورها. هذا وقد أشارت الجمعية العامة للأمم المتحدة في اتفاقية الأمم المتحدة ضد الفساد، التي وقعت في المكسيك في ديسمبر ٢٠٠٢، إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع وهي تتمثل بالصور التالية: الرشوة، الاختلاس، المتاجرة بالنفوذ وإساءة الوظيفة وغيرها من أوجه الفساد الإداري.<sup>١</sup>

انطلاقاً من ذلك ستم دراسة صورتَي الرشوة وصرف النفوذ كنبذة أولى وبعدها سنبين دراسة صورتَي اختلاس الأموال العامة وتبيدها في النبذة الثانية .

## - الرشوة :

يعد تقاضي الرشوة من أكثر الصور شيوعاً في الإدارات والمؤسسات العامة بحيث يعتمد الموظف، مباشرة أو بواسطة أحد الأشخاص المستعارين، بنقاضي منافع مادية أو عينية مقابل قيامه بواجباته الوظيفية أو الامتناع عن القيام بها أو تأخير تنفيذها وذلك خلافاً لما تقتضيه المصلحة العامة وأخلاقيات الوظيفة.

وبالتالي تعتبر الرشوة "جريمة مستكينة خبيثة"، تنخر في صلب الجهاز الإداري للدولة، وهي من قبيل أعمال المتاجرة بالوظيفة من أجل التماس منفعة للموظف أو وعد بالمنفعة له أو لغيره مقابل قيامه بعمل شرعي من أعمال الوظيفة أو بعمل مناف لها أو ليهمل أو يؤخر واجبا عليه".<sup>٢</sup>

---

١ عبد اللطيف عادل، "الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها"، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، بيروت ٢٠٠٤، ص ١٦  
٢ سحر أحمد أبوغنيمة، رسالة دبلوم بعنوان "مدى مسؤولية الموظف العام في ضوء قانون الإثراء غير المشروع في لبنان"، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، سنة ٢٠١٧، ص ٥٣.



هذا وتظهر ممارسات الفساد أن الرشاوى غالبا ما ترتدي الاشكال التالية:

- تقاضي الموظف مبالغ مالية مقابل قيامه بعمل يوجب عليه القانون القيام به ضمن حدود صلاحياته.
- تقاضي الموظف مبالغ مالية مقابل الحصول على خدمات أو استصدار قرارات تحظر القوانين والأنظمة على الموظف اتخاذها لعدم استيفائها الشروط اللازمة أصولا.
- تقاضي عمولات (مبلغ مقطوع أو نسبة مئوية من قيمة العقد) لإفساد عملية التلزم وارساء الصفقة على أحد العارضين دون غيره.
- قبول الهدايا والاكراميات (مجوهرات ولبيرات ذهبية...): تتدرج هذه الهدايا بحسب مركز الموظف ودرجة أهمية الخدمة وقد تمتد لتشمل أفراد أسرته وبعض أقاربه.
- فرض كبار موظفي الخدمة العامة خوة أو ريعاً على مرؤوسيه ومطالبتهم بتحصيل مبلغ معين كل أسبوع أو كل شهر وتحويله إلى الرؤساء.<sup>١</sup>

يذكر أن هذه الافعال، إضافة إلى أنها انتهاك لواجبات الوظيفة، فهي أيضا أفعال مجرمة وقد تناولت أحكامها المواد ٣٥١ إلى ٣٥٦ من قانون العقوبات اللبناني.<sup>٢</sup>

هذه الأفعال تصب جميعها نحو هدف واحد، وهو تحقيق المنفعة الخاصة للموظف. وقد تحولت مع الوقت إلى ظاهرة منتشرة لا سيما في القطاعات العامة الخدماتية بحيث أصبحت عادة وتعرف بالاكرامية أو الهدية، ويات الموظف العام يعتبرها **حقا** له أو من مخصصات الوظيفة فلا يشعر بالحرج في طلبها أو الاعتراف بها، "ونذكر حيثيات من حكمٍ حديثٍ أقرّ بموجبه الراشي أنه يقوم بما يقوم به رفاقه: "حيث لا يسع .. أن يدلي، أي المدعى عليه، تبريراً لفعلة أنه فعل ما دأب على فعله غيره من المباشرين الملحقين بأقلام المحاكم والهيئات القضائية الأخرى من قبض المبالغ المالية لقاء أدائهم لمهامهم الوظيفية، إذ لا ينفي نهج الغير في ارتكاب الجرائم المماثلة الصفة الجرمية عن فعل المدعى عليه مهما عظم مقدار هذا النهج (محكمة استئناف الجنج في النبطية قرار رقم ٢٠١٦/٢٢٠ تاريخ ٢٠١٦/١٠/١٣).<sup>٣</sup>

<sup>١</sup> نشرة مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية "omsar" عدد حزيران ٢٠٠٢، ص ٢،

<sup>٢</sup> علي محمد جعفر، قانون العقوبات الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط ١، ٢٠٠٦ ص ٢١

<sup>٣</sup> كميل حبيب، مرجع سابق.

## ـ صرف النفوذ :

يُعرف صرف النفوذ على أنه استغلال للسلطة أو للمنصب، "يمارسه موظف عام أو من في حكمه بأن يستغل نفوذه الحقيقي أو المزعوم، لدى السلطات العامة لخدمة مصالح بعض الأفراد أو لتحقيق منافع شخصية لهم مقابل فائدة أو عطية يتقاضاها"<sup>١</sup>.

أضف إلى ذلك، أن الموظف الفاسد غالباً ما يحقق أرباحاً جانبية غير مشروعة مستخدماً سلطته لفرض عقود تُوقَّع مع أصحاب المعاملات والمواطنين الذين يخشون غضب المسؤول وسخطه، فيحاولون الاستحصال على رضاه خوفاً من أذيته أو لتغطية معاملاتهم وعدم تأخيرها داخل الإدارات الحكومية.<sup>٢</sup> كما قد يلجأ الموظف الفاسد أحياناً إلى استغلال مركزه الاجتماعي من أجل محاباة الأقارب والمحازبين والاصدقاء، لتعيينهم في وظائف حكومية خلافاً للنصوص القانونية أو لتسميتهم في لجان أو وظائف وهمية، غير ملحوظة في الهيكلية الإدارية للادارة التي ينتمي إليها، تحت مسميات عديدة (خبير أو مستشار) أوجدها خدمة لهم أو لمساعدته لتغطية فساده، مقابل نسبة مئوية من الصفقات التي يبرمها. ويؤدي هذا التصرف بالطبع إلى اهمال عنصري الكفاءة والجدارة واستبدال الموظفين الأكفاء والمستقيمين بالأتباع والأزلام، الذين يفاخرون بولائهم للموظف الزعيم يغطون فساده بدل أن يكون **ولاؤهم** للوظيفة وللقانون فقط لا غير.

## ـ اختلاس الأموال العامة:

ويتمثل في مخالفة القوانين والموجبات التي تنظم سير العمل الإداري والمالي في الإدارات العامة كظاهرة تبديد الاموال العامة أو الاسراف في استخدامها والتفريط بها، تحقيقاً لمصالح خاصة مما يؤدي إلى هدر المال العام والاثراء غير المشروع على حسابها.

فقد يعمد الموظف، بحكم السلطة الممنوحة له، إلى الإستيلاء على المال العام بنية تملكه، والتصرف به محوياً إياه إلى ملكه الخاص. ويتسع مفهوم المال العام ليشمل ليس فقط الأموال النقدية والعينية داخل الإدارات كالأدوات والمعدات المخصصة للمنفعة العامة، ولكن أيضاً المساعدات **والممنح** المقدمة من جهات أجنبية أو وطنية بهدف مساعدة الإدارة أو تحقيقاً للمصالح العام، كإعادة تدوير المعونات الأجنبية للجيوب

<sup>٢</sup>أميسون خلف الحمد، رسالة ماجستير بعنوان "جرائم استغلال النفوذ"، كلية الحقوق في جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٤  
<sup>٣</sup>محمد سليم وهبة، مقال بعنوان "المعايير والشفافية في مواجهة الفساد"، منشور على الموقع الإلكتروني لكلية الحقوق والعلوم

السياسية والإدارية-الجامعة اللبنانية ص ١

الخاصة فلا تدخل خزينة الدولة ولا يستفيد منها المواطنون<sup>١</sup>، وفي هذا الصدد يشير تقرير خاص لصندوق النقد الدولي أن ما بين ٨٠%-١٠٠% من الأموال التي **أقرضتها** البنوك الأميركية للدول النامية تعود مرة أخرى إلى الولايات المتحدة وسويسرا وتودع في بنوكها بحسابات شخصية لمسؤولين في تلك الدول بالإضافة إلى مظاهر الإسراف في استخدام هذه الأموال واستغلالها<sup>٢</sup>.

كما وتقتضي الإشارة إلى أن عددا كبيرا من الإدارات العامة يعاني من نقص في جرد الأدوات والتجهيزات المكتبية، ما قد يعرضها للاختلاس وسوء الإستعمال.

### - تبديد المال العام:

**ونعني** به التبذير في استخدام الأموال العمومية، عدم ترشيد النفقات، سوء استخدام الأدوات **والأجهزة والسيارات والآليات** المخصصة للإدارة العامة واستخدام هذه المركبات لغايات شخصية أو للتنقلات العائلية، **وبيع الممتلكات** أو الأموال العامة مقابل مبالغ زهيدة أو أقل من سعر السوق، **وإعارة السيارات** الخاصة بالإدارة للأصدقاء والأقارب، **وصرف فواتير وهمية** كتمن للمشتريات الخاصة بالإدارة خدمة للمعارف والأتباع والمحازبين، مما يؤدي بالنتيجة إلى تحميل الدولة نفقات غير ضرورية وخلافا للغاية التي من أجلها رصدت الاعتمادات.

### ب - أنواع الفساد الإداري:

تختلف أنواع الفساد باختلاف العوامل الاجتماعية المؤثرة فيه وطرق ممارسته وتنظيمه، كما أنه يتأثر بعدد المتورطين فيه ودرجة احتيالهم في إخفاء معالم فسادهم، فكلما زاد دهاء الفاسدين كلما تجذر الفساد أكثر **وبات من الصعب اكتشافه.**

من هنا سنعمد على دراسة أنواع الفساد من حيث الإنتشار والحجم والتنظيم كما يلي:

- أنواع الفساد من حيث الإنتشار.
- أنواع الفساد من حيث النطاق.

<sup>١</sup> عمر جبار أحمد، ظاهرة الفساد الاداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان، ص ٩٥-

<sup>٢</sup> أحمد محمد علام، جرائم الفساد وآليات مكافحته في نطاق الوظيفة العامة في ضوء التشريع الجنائي المصري والإتفاقيات

الدولية، ط ١، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٥١

. أنواع الفساد من حيث التنظيم.

## - أنواع الفساد من حيث الانتشار:

يستند هذا التنظيم إلى النطاق الجغرافي الذي يمارس فيه الفساد ويمكن بالتالي تقسيمه وفقا للتالي:

### . الفساد المحلي:

يمارس هذا النوع ضمن الحدود الإقليمية للدولة أي أنه "ينتشر داخل البلد الواحد وضمن المناصب الصغيرة ومن الذين لا ارتباط لهم خارج الحدود"<sup>١</sup>. وهو قد ينشأ غالبا بين المواطنين والموظفين العموميين الذين هم على احتكاك مباشر مع الجمهور، إذ قد يعتمد أصحاب العلاقة على رشوة الموظفين مقابل انجازهم المعاملات بسرعة دون تكبد عناء الانتظار، كما يتصور أن يتم أيضا في معرض تنفيذ المناقصات العمومية إذ قد يتم التواطؤ لاستبعاد أحد العارضين وذلك لصالح بعض الشركات المحسوبة أو المقربة من بعض النافذين أو المسؤولين السياسيين.

بالرغم من اقتصره على أطراف محلية، لا يمكن التهاون بهذا النوع من الفساد نظرا لما يمثله من خطورة على المجتمع وإخلال للقوانين المالية المنظمة للإدارة العامة.

### . الفساد الدولي:

يتميز هذا النوع من الفساد بانتشاره الواسع والعاور للحدود والذي غالبا ما يحصل تحت راية النظام الرأسمالي الحر مستفيدا من ميزات تميز الصفقات وتحقيق المشاريع الخاصة .

ويعتبر هذا النوع من الفساد من أخطر الأنواع نظرا لتعدد التشريعات الدولية واختلافها ولصعوبة السيطرة عليه لا سيما في ظل التطور والتقدم التكنولوجي الحاصل. "لهذا يكون هذا الفساد أخطبوطا يلغي كيانات واقتصادات على مدى واسع ويعتبر الأخطر نوعا"<sup>٢</sup>.

---

<sup>١</sup> طارق محمود عبد السلام السالوس، التحليل الاقتصادي للفساد: مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ١٤

<sup>٢</sup> أمير فرج يوسف، الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية مكافحة الفساد، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ط ٢٠٠٧، ص ١٩٦

## - أنواع الفساد من حيث النطاق:

يرتبط هذا التقسيم بالمركز الوظيفي الذي يشغله الموظف الفاسد ويمكننا بهذا الصدد التمييز بين نوعين من الفساد:

### . الفساد الصغير:

ويرتكبه الموظفون في المستويات الدنيا مقابل الحصول على منافع معينة محدودة ويتميز بعدم انتظامه بحيث يمكن ضبطه واكتشافه بسهولة أكبر من الفساد الكبير إلا أنه يجب عدم التهاون بهذا النوع من الفساد لأنه يتحوّل مع الوقت إلى فساد كبير يصعب السيطرة عليه.

### . الفساد الكبير:

ينتشر هذا النوع من الفساد لدى كبار المسؤولين من مدراء عامين ووزراء وغالبا ما يرتبط بصفقات كبرى بحيث أنه يكلف خزينة الدولة مبالغ ضخمة<sup>١</sup>. لذلك يعتبر هذا النوع الأكثر خطرا إذ أنه من المعروف أنه إذا كان رأس الإدارة فاسدا فإن عدوى الفساد سوف تنتقل حتما إلى كافة الموظفين العاملين معه، فيشكلون سويا منظومة قوية تعمل بسرية وتكتم **تامين** بحيث يصعب اختراقها أو تسريب أي معلومات عن طبيعة عملها أو القرارات التي تتخذها.

كما ينتشر في الدول التي يتمتع فيها الحكام والمسؤولين بصلاحيات واسعة تجيز لهم استتسابية اتخاذ القرارات وذلك "في إطار غياب الرقابة الحقيقية على صرف المبالغ والقروض التي يتم الحصول عليها"<sup>٢</sup>.

## - أنواع الفساد من حيث التنظيم:

يرتدي موضوع التنظيم أهمية كبرى إذ أنه يشير في أغلب الأحيان إلى عدد الأشخاص والجهات المرتبطة به، درجة تجذره وامتداده جغرافيا وزمنيا، إضافة إلى الآثار الناجمة عنه والتي قد تتعاضد أكثر فأكثر كلما ازداد الفساد تنظيما.

<sup>٢</sup> حنان سالم، ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية، ط١، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٥٩-٦٠.

<sup>٣</sup> أسماء محمد عزت محمد كمال، رسالة ماجستير بعنوان "إشكالية الفساد والنموالاقتصادي"، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص ١٦.

## · الفساد غير المنظم:

يعتبر هذا النوع من الفساد عرضياً بحيث أنه يعبر عن سلوك شخصي أكثر مما يعبر عن منهج عام معتمد داخل الهيكل الإداري كإختلاس أموال صغيرة أو سرقة أصول أو أدوات مكتبية ..

يتميز هذا النوع من الفساد بطرقه البدائية وأسلوبه العشوائي بحيث لا تكون النتيجة التي يسعى إليها طالب الخدمة مؤكدة، كما أن المبالغ المطلوبة غير محددة سلفاً، ولكنها وليدة الموقف أو اللحظة.

ويسهل اكتشاف هذا النوع من الفساد لأنه غالباً ما يرتكب من قبل موظفي الفئات الدنيا أو المتوسطة، التي تفتقر إلى التنظيم والمعرفة في المخارج القانونية، إلا أنها تسعى إلى تحقيق الربح السريع واستغلال وظيفتها واحتكاكها المباشر مع المواطنين لاستفزازهم وفرض الرشاوى عليهم مقابل تأديتهم لبعض الخدمات الصغيرة التي يمكنهم إنجازها بحكم وظيفتهم أو علاقتهم بالموظفين الأعلى رتبة<sup>1</sup>.

## · الفساد المنظم:

كما يستدلّ من العنوان، يتّصف هذا الفساد بالتنظيم واتباع أصول وقواعد معينة تجعله متجذراً ومن الصعب اكتشافه أو اقتلاعه، فهو عمل جماعي يدار من قبل مجموعة من الفاسدين المحترفين، تجمعهم صلة وثيقة ببعضهم، يتقاسمون الأدوار والمنافع بموجب اتفاقيات مسبقة مع إعطاء الحصة الأكبر للمسؤول الأعلى الذي غالباً ما يكون من النافذين، يغطي الفساد ويجعله حصناً منيعاً لا يمكن لأي هيئة رقابية اختراقه. يحاط هذا التنظيم بمجموعة من الصحافيين والإعلاميين ممن يمكن شراء ذمتهم فيعمدون إلى تلميع صورتهم أمام الرأي العام، وتصويرهم كشرفاء يحاربون الفساد داخل الإدارة كذلك يتشاركون أيضاً الفساد مع مجموعة من القانونيين الذين يجدون المخارج القانونية لكل معضلة ويستفيدون من الثغرات القانونية لتفسيرها لصالحهم كما يبرعون في وضع الخطط لإخفاء أدلة الفساد (غالباً ما تكون الرشاوى والمنافع محددة سلفاً كذلك تكون النتيجة مؤكدة مسبقاً).

يستعين هذا النوع في أغلب الأوقات بفريق تنفيذي من موظفي الفئات الدنيا والمتوسطة يقدون عليهم الهدايا أو الوعود بالمنافع أو السلطة ويستدرجونه لتنفيذ مخططهم وهم لا يعلمون غالباً بحقيقة التنظيم الأكبر ولكنهم ينفذون الأوامر بصمت وأمانة وإخلاص. يخشى هذا التنظيم دوماً من الشفافية والوضوح

<sup>1</sup> علاء فرحان طالب وعلي الحسين حميدي العامري، استراتيجية ممارسة الفساد الإداري والمالي مدخل تكاملي، دار الإيام

للنشر والتوزيع، عمان، ط ١، ٢٠١٤، ص ٢٩.

وهو يعمل دوماً على نشر الفوضى والتعتيم ومحاربة الموظفين الشرفاء داخل الإدارة فلا يوفر وسيلة لتفريقهم وعزلهم وإهائهم بمشاكل سخيفة لجعلهم بمواجهة بعضهم بعضاً معتمدين سياسة فرق تسد خوفاً من تشكيل أي جبهة تكشف فسادهم وتطيح بهم. يشكل هذا النوع من الفساد النوع الأخطر .

## المطلب الثاني: أسباب الفساد والآثار الناتجة عنه

الفساد آفة إجتماعية وأخلاقية تغلغت داخل الهيكل الإداري وأعاقت نموه وتطوره، كما أنها زعزعت استقرار المجتمع ومست في العمق العلاقة بين المواطن والدولة، مما دفع بالنظم إلى دراسة الأسباب التي أدت إلى انتشار هذه الظاهرة وتفاقمها، وصولاً إلى دراسة الآثار المترتبة عليه ووضع الخطط والإستراتيجية اللازمة لمكافحته. وللوقوف على أسباب الفساد والآثار الناتجة عنه سنعمد إلى تفصيل ذلك في الفقرتين التاليتين كما يلي:

### أ- أسباب الفساد:

تتعدّد الأسباب التي أدت إلى انتشار الفساد وهي تختلف من دولة إلى أخرى بحسب الظروف السياسية والإجتماعية والقانونية القائمة. وتشكل دراسة الأسباب المؤدية إلى انتشار الفساد نقطة انطلاق "إذ إن أي خطة لمواجهة الفساد تتطلب بالضرورة البدء في استئصال أسبابه" <sup>١</sup> وتحليلها لمعرفة الدوافع الكامنة وراءها والحلول اللازمة لها.

وعليه يمكن تلخيص أسباب الفساد بالنقاط التالية<sup>٢</sup>:

### البيروقراطية والروتين الإداري:

أدت الخلافات السياسية والحروب الأهلية التي عرفتها المنطقة العربية، خاصة لبنان، إلى تعثر تطبيق العديد من الخطط الإصلاحية، وبالتالي أحجمت السلطات المعنية عن تطبيق المشاريع المتعلقة

<sup>١</sup> كميل حبيب، المرجع السابق .

<sup>٢</sup> الجمهورية اللبنانية، مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي ٢٠١٨-٢٠٢٣، بيروت ٢٠١٨، ص ١٠.

بالحوكمة والتنمية الإدارية، وهذا ما ساهم بدوره إلى خلق واقع هش يحكمه الفساد والأهواء السياسية المتقلبة والرافضة لأي إصلاح إداري.<sup>١</sup>

هذا وتؤدي البيروقراطية المسيطرة في الإدارات العامة الى **تعقيد** الإجراءات الإدارية ووجوب مراجعة عدة أقسام ودوائر لإنجاز المعاملة الواحدة، مما يستغرق **وقتا** أطول وعناء أكبر. أضف إلى ذلك أن الهيكلية التنظيمية الإدارية شاخت وترهلت وقد طغى عليها الروتين والجمود الإداري مما يدفع المواطن إلى البحث عن أسهل الطرق ولو كانت غير مشروعة لإنجاز معاملته.<sup>٢</sup>

### غياب أنظمة الضبط الإداري وضعف المراقبة:

بالرغم من انتشار عدة هيئات رقابية لمراقبة أداء الموظف وضبط مخالفته، إلا أنه وبسبب عدّة أحداث سياسية وأمنية لم تتمكن هذه الهيئات من تحقيق رقابة كافية وفعالة<sup>٣</sup>. أضف إلى ذلك أن غياب أنظمة الضبط الداخلي وعدم ممارسة الرقابة التسلسلية الداخلية **دفعاً** الموظف أحياناً إلى التساهل في تطبيق القوانين والأنظمة **والانحراف** في موجة الفساد في غياب أي رادع قانوني أو أخلاقي.

و تتجلى مظاهر ضعف الرقابة التسلسلية في التجاوزات القانونية التي يمكن رصدها داخل الإدارات ومنها:

- استثمار واستغلال موارد الإدارة وتجهيزاتها وآلياتها واعتماداتها لخدمات شخصية خاصة<sup>٤</sup>، كمسألة استعمال السيارات الرسمية التابعة للإدارة لمنافع شخصية أو عائلية، في حين أنها وجدت لتسيير أعمالها أو لاجراء كشوفات ميدانية محددة.<sup>٥</sup> والمضحك المبكي في ذلك أن الموظف المذكور يعود ويستحصل على بدلات نقل لتغطية مصاريف انتقاله إلى عمله في السيارة الرسمية التابعة للدولة في حين أنه لم يتكبد أي مصروف لذلك .

---

<sup>١</sup> محمد علي جعفر، "تطوير الإدارة العامة في لبنان: واقع ورؤية استراتيجية"، الأخبار، العدد ٢٠١٧، ٣١٣٥، منشور على الموقع الإلكتروني /<http://www.al-akhbar.com/node/274604>

<sup>٣</sup> فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٩، ص ٣٠.

<sup>٤</sup> براهيم الخطيب، الانحراف الإداري في لبنان ووسائل علاجه، المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠، ص ١٠.

<sup>٥</sup> طارق المجذوب، الإدارة العامة العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٧٦٢.

<sup>٥</sup> طارق المجذوب، الإدارة العامة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٧٦٢



- توزيع المكافآت السنوية أو الأعمال الاضافية سوريا وبصورة استثنائية لبعض الموظفين المطيعين دون غيرهم وأحيانا كثيرة دون الاستناد إلى تقرير الرئيس المباشر الذي يمنحه القانون حق اعداد الجداول واقتراح أسماء الموظفين الذين قاموا بأعمال تستدعي التقدير وبالتالي يستحقون المكافأة<sup>1</sup>.
- تأخير اجراءات النشر والتبليغ للقرارات الإدارية، وذلك انفاذا لأمر سياسي أو تحقيقا لمصالح شخصية بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة، كأن يصار مثلا إلى تأخير إبلاغ بعض المخالفين بوجوب وقف أعمال البناء أو الحفر المخالفة للقانون، ريثما تنتهي الأعمال وينتهي الحفر فلا يعود من طائل لابلاغه، عدم احالة محاضر مخالفات البناء إلى الدوائر العقارية لوضع اشارات المخالفة على الصحائف العينية العقارية، أو التستر على التعديلات الحاصلة على الأملاك العامة وعدم الإيعاز إلى الجهات المختصة بازالتها أو عدم تسليم أصحاب العلاقة وثائق العلم والخبر مصدقة وفقا للأصول قبل الاستحصال منهم على مبالغ مادية محددة أو ما اصطلح على تسميته بالاكراميات.
- عدم احترام التسلسل الاداري بهدف تمرير أو إخفاء ملفات معينة عن بعض الموظفين فقد يعتمد الرئيس الأعلى أحيانا الى طلب عدد من الملفات التي تحوم حولها الشبهات دون السماح للرئيس المباشر بالاطلاع عليها أو متابعة مجريات تنفيذها مما يضعف الرقابة التسلسلية على هذه الملفات .
- تسجل المعاملة الواحدة تحت عدة أرقام في السنة الواحدة فيتم معالجتها وفقا للأصول القانونية تحت رقم معين ثم تستكمل خلافا للقانون تحت رقم آخر وبذلك يصعب اكتشاف كافة القرارات الصادرة في الموضوع الواحد ويتم بالتالي تشويه الحقيقة وتضليل هيئات الرقابة. والمثل على ذلك يعطى عندما يصدر قرار اقفال احد المحال أو المؤسسات انفاذا للقانون (اقفال مستوصف طبي مثلا استنادا إلى قرار صادر من وزير الصحة) ثم يتم فتحه مجددا ويسترد قرار الاقفال في معاملة جديدة تحمل رقما مختلفا عن الأولى بحيث يصعب اجراء الرقابة عليها أو ضبط المخالفات التي تشوبها.

هذا ولا يغيب عن بالنا أيضا أن التأخر في إعداد الموازنة وإقرارها وعدم التدقيق في قطع الحساب ضمن المهلة المحددة وإهمال التقارير الصادرة عن ديوان المحاسبة. كلُّها أسباب جعلت الإدارة أرضا خصبة لتفشي حالات الفساد وتمدده دون أي حسيب أو رقيب.

#### . ضعف الحوافز المادية والمعنوية:

نتيجة التدخلات السياسية في عمل الإدارة شلّت عمليات الترقية أو الترفيع، كما أضحت أغلبية المراكز الإدارية شاغرة تدار بالتكليف، أي بقرارات صادرة عن الوزراء لم يتردّد مجلس الخدمة المدنية يوما

<sup>1</sup>المرسوم رقم ٣٣٧٩ تاريخ ١١/٧/٢٠٠٠ وتعديلاته(نظام العمل الاضافي والمكافآت النقدية في الادارات العامة)

عن وصفها بالحالات غير القانونية وأنها من أخطر الأمور على مستوى الفساد الإداري<sup>١</sup>. كما أنها لا تأخذ بمعايير كفاءة الموظف والجدارة وإنما ترتبط بالمحسوبيات والطائفية مما يشعر باقي الموظفين بالغبن والإحباط وانعدام الحوافز. كما أن غياب معايير الشفافية في تقييم الأداء يفتح المجال للإستتاسية والتعسف ويحبط عزيمة الموظف المرؤوس ويضعف حماسه وقدرته على الإنتاجية والعطاء.

هذا ويؤدي أيضا انخفاض العملة الوطنية إلى ضعف القدرة الشرائية وانخفاض المستوى المعيشي لدى الموظف مما قد يؤدي أحيانا إلى ضعف المناعة الأخلاقية لديه وبالتالي "امتداد اليد إلى ما هو محظور شرعا وقانونا بهدف سد الحاجات وتأمين ضرورات الإستمرارية"<sup>٢</sup>.

### . غياب الشفافية وغموض التشريعات:

تعبّر الشفافية الإدارية عن منهج إداري يقوم على الوضوح والمصادقية داخل القطاعات الحكومية، فمن خلالها يمكن للمواطنين الاطلاع على كافة التشريعات والقوانين الصادرة عن السلطات العامة، كما يتاح لهم معرفة مراحل سير المعاملات الادارية والمستندات المطلوبة لإنجازها.

فهي بالتالي تعتبر مرآة صادقة تعكس حقيقة ما يجري داخل أروقة الادارات العامة وتضع الجميع تحت مجهر الرقابة والمساءلة، فتشكل بذلك حصنا منيعاً يمنع التقلت الاداري ويضع الجميع أمام المسؤوليات الملقاة على عاتقهم بموجب القوانين والأنظمة.

أضف إلى ذلك أن غموض النصوص والقوانين الناظمة للعمل الإداري قد يشكل فرصة مناسبة ينتهزهاالفسادون لتغطية فسادهم<sup>٣</sup>، فيتذرعون بالثغرات القانونية التي قد تعثرها ويحاولون بالتالي تفسيرها لصالحهم، بما يؤمن استمرار مسلسل نهب المال العام واحكام السيطرة على الإدارات العامة تحت ستار النص القانوني، فقد يمنح القانون مثلا الجهة الادارية سلطة استتسابية لمنح ترخيص أو رفضه أو لتحديد مطرح الضريبة أو قيمتها وذلك دون وجود أية معايير موضوعية أو قانونية موحدة تضبط عملها وتصوب أي انحراف قد يشوبها كذلك، وقد يعمد بعض الموظفين إلى التعسف باستعمال هذه السلطة مما يزيد من احتمال

---

<sup>١</sup>رياض سلوم، "رقابة مجلس الخدمة المدنية على معاملات الموظفين"، مجلة الإدارة الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية، العدد ٤، بيروت ١٩٩٩، ص ١٠.

<sup>٢</sup>محمد رياض دغمان، دراسة بعنوان "أسباب الفساد والسبل المجدية لمكافحته"، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية-الجامعة اللبنانية <https://droit.ul.edu.lb>

<sup>٣</sup>مروان القطب، دراسة قانونية بعنوان "الفساد الإداري والمالي ومدى قدرة النظام الرقابي في لبنان على الحد منه"، مجلة الحياة النيابية، العدد التاسع والتسعون، ٢٠١٨، ص ١٠٩

تعرضها لاغراءات ورشاوى متعددة لتحويل القرارات لمصلحة بعض المتعاملين مع الادارة بغض النظر عن قواعد العدالة والانصاف<sup>١</sup>، وهذا ما يدفع هؤلاء الموظفين إلى العمل بتكتم تام وغموض كبير بعيدا عن النزاهة والشفافية.

وهنا لا يغيب عن بالنا أن هذه القوانين تحديدا هي من ابتكار السلطة السياسية التي قد تسعى جاهدة إلى تغطية أتباعها في الادارات من خلال تضمين النصوص القانونية عقبات أو ثغرات يمكن للفساد التسلل عبرها.<sup>٢</sup>

استنادا إلى ما تقدّم، يتّضح جلياً أن تدني مستوى الشفافية الإدارية يفتح المجال للإنتقائية والاستنسابية في معالجة المعاملات واصدار القرارات التعسفية، مما يشجع على عقد صفقات مشبوهة خلف الأبواب المغلقة ويجعل الإدارة بيئة حاضنة ومرتعا للفساد الذي يتعاظم ويزداد انتشارا مع الوقت، مما يقوض بالنتيجة أي عملية إصلاح أو تطور في المجتمع.

## ب- آثار الفساد الإداري.

يشكلّ الفساد أخطر معوّق لعملية التنمية الإقتصادية والإجتماعية، فهو يؤدي إلى استنفاد ثروات الدّول ومواردها وتدني مستوى جودة الخدمات التي تقدم للمواطنين إضافة إلى تراجع الإستثمارات الأجنبيّة وزعزعة الإستقرار مما قد يؤدي في نهاية المطاف إلى تآكل سيادة القانون، فقدان المصدقية للدولة والجهاز الإداري، انتشار الفوضى وارتفاع معدّل الجرائم.

انطلاقا من ذلك، يرى دعاة الإصلاح أن الواجب الوطني يقضي بتوعية المواطنين على الثمن الفادح والخسارة الكبيرة التي تتجم عن الفساد وتمنعه من اللّحاق بركب النّطور الإقتصادي والتّتموي وعليه سنحاول في دراسة بحثنا هذا استعراض الآثار الناتجة عن الفساد والتي يمكن تلخيصها بالنقاط التالية:

---

<sup>١</sup> مروان القطب، الفساد الاداري والمالي ومدى قدرة النظام الرقابي في لبنان على الحد منه، دراسة قانونية، مجلة الحياة النيابية، العدد التاسع والتسعون ٢٠١٨، ص ١١٠.

<sup>٢</sup> أحمد أنور، الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤٠

## . ضعف الهيكل الإداري

يضعف الفساد قدرة الإدارة التنظيمية والإنتاجية بحيث تصبح عاجزة عن تحقيق أهدافها وتأمين الخدمات للمواطنين، فهوينزع سلطة القانون والنظام ليحلّ مكانه الفوضى والتعطيل. وهذا من شأنه أن يشلّ عملها ويلحق أضراراً فادحة بالمصلحة العامة. كما أن التراجع المستمر في أداء الإدارات العامة يؤدي إلى استبعاد القيادات وأصحاب الكفاءات أو عزلهم وهذا ما يؤدي إلى خلق أجواء سلبية بين الموظفين في الإدارة الواحدة.

## . الحد من التنمية وزيادة التفاوت الطبقي بين أفراد المجتمع:

يؤدي اتساع دائرة الفساد إلى خلق فجوة كبيرة بين طبقتي المجتمع، فالأغنياء وأصحاب النفوذ ينجحون من خلال نفوذهم وعلاقاتهم مع المسؤولين في استصدار قرارات تحمي مصالحهم وتزيد من ثروتهم بينما يحرم الفقراء من الحصول على أبسط حقوقهم وتتكدّ المؤسسات المتوسطة والصغيرة أعباء أكبر من دفع الرّشوة وهذا ما أكدّه البنك الدولي<sup>١</sup>، "الفساد لا يؤدي فقط إلى تمكين البيروقراطية والموظفين من أن يصبحوا من أصحاب الملايين فحسب بل يقود أيضاً إلى تدهور ملايين الأفراد"<sup>٢</sup>.

## . الإضرار بالمالية العامة وتراجع الاستثمارات :

تشير العديد من الدراسات أن للفساد آثاراً سلبية يؤدي إلى زيادة النفقات العامة نتيجة اختلاس وتبديد الأموال العامة وإبرام عقود مشتريات صورية بأكثر من كلفتها الحقيقية، أضف إلى ذلك أنه يؤدي إلى ارتفاع حجم التهرب من الضرائب الجمركية وغيرها مما يوقع الدولة في عجز نتيجة ارتفاع معدّل النفقات على الإيرادات.<sup>٣</sup>

هذا ويعمل الفساد على إضعاف الدولة وزعزعة ثقة أفراد المجتمع المحلي والدولي بها، فزيادة كلفة الحصول على تراخيص وصعوبة التنبؤ بكيفية صدور القرارات وماهيتها وانتشار الفوضى والرشاوى يجعل الدولة أكثر انكشافاً أمام المجتمع الدولي<sup>٤</sup>، وهذا ما يؤدي إلى خلق سمعة سيئة لدى المنظمات الدولية

<sup>١</sup> Sophie Harmanand David Williams:Governing the world?cases in global Governance  
roulledge.USA.2003.p.64

<sup>٢</sup>منفذ عمر داغر، دراسة بعنوان "علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد ٦٠، ط ١، ٢٠٠١، نص ١٥،

<sup>٣</sup> Godfrey Harris.How to deal with its impact on Business and society.The Americas  
Group.2005.p.77

<sup>٤</sup>الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية،دراسة حول النزاهة في لبنان، ٢٠١١، ص٣٣.

والجهات المانحة كما وضعف الثقة من قبل المستثمر بالمؤسسات الحكومية وتراجع الاستثمارات الأجنبية وزيادة الفقر والبطالة نتيجة تراجع الناتج المحلي وتقليص مجموع القيم المضافة المحققة داخل الاقتصاد.

وعليه فإن ازدياد ممارسات الفساد تؤدي إلى شلل عملية البناء الديمقراطي للمؤسسات الحكومية واحداث تشوهات في الاقتصاد الوطني وظهور احتجاجات واعتصامات واسعة من قبل الطبقة الفقيرة المهمشة في المجتمع والتي قد لا تجد وسيلة لمواجهة هذا الحرمان سوى احداث العنف واستعماله مما يعني انعدام الاستقرار الأمني والسياسي وارتفاع معدلات الجرائم.

### . الآثار المعنوية التي تصيب الموظف الشريف داخل الإدارة :

قد يكون للفساد آثار عديدة تصيب المالية العامة وتؤدي إلى تدهور مستوى الخدمات التي تقدمها الإدارة للموظفين وغيرها من الآثار المادية المتعددة. ولكن من الضروري بمكان الإضاءة على الآلام المعنوية التي تصيب الموظف الشريف والمستقيم داخل الإدارة الفاسدة: هذا الموظف الذي يجد نفسه مضطهدا ومحاربا وأحيانا كثيرة معزولا ليس لسبب إلا لأنه رفض الإنجراف بموجة الفساد المسيطر ،والذي غالبا ما يتمتع بنفوذ كبير يسمح له باتخاذ ما يشاء من القرارات التعسفية دون الرجوع إلى الأنظمة الضابطة للعمل الإداري أو إلى أي قانون أو ضمير. ولأنه غير مرغوب فيه في الإدارة، يمضي هذا الموظف دوامه وحيدا ومهمشا" وكأنه أسير حرب إذ لا يمكنه بمفرده مواجهة هذه المنظومة القوية ومن ناحية أخرى لا يمكنه الإستسلام أو الإنخراط في الصفقات المشبوهة لأنه يملك من القيم والأخلاق ما يمنعه أن يندس نفسه بالفساد.

هذا وتسعى الإدارة الفاسدة أيضا وبشتى الطرق إلى اختلاق الأكاذيب وتلفيقها لإحباط الموظف الشريف وإظهاره بمظهر سلبي وانزال العقوبات المقنعة به لدفعه إلى ترك وظيفته أو الإنتقال إلى إدارة أخرى وذلك لأنه بات يشكل عليها عبئا ثقيلًا يمنعها من التمدد بفسادها أو يقلق راحتها، ما يسبب له بالنتيجة آلاما معنوية كبيرة تضاهي الأضرار والآثار المادية الأخرى المترتبة على الفساد.

وقد تنبّه المشرع الفرنسي على هذا الأمر فأضفى على هذه الأفعال الصفة الجرمية ضمن إطار ما يسمى Harcelement moral وقد سمح للموظفين والعاملين في القطاع العام المدعاة بشأنه وذلك أمام القضاء الإداري للمطالبة بوقفه والتعويض عن الأضرار المعنوية اللاحقة بهم.

## المبحث الثاني: واقع الشفافية الادارية .

يتحمل المجتمع المحلي والدولي كلفة باهظة جراء انتشار الفساد واستفحاله، ولعل أولى نتائجه المباشرة هي تغييب القوانين والأنظمة التي ترعى العمل في الادارات والمؤسسات الحكومية ليحل مكانها منطق الانتقائية والقوة والنفوذ والمصالح الخاصة، ولتغلب بالتالي المنافع الاقتصادية على المصلحة العامة التي يقتضي أن تكون المحرك الأساسي لأي عمل إداري.

ولإحكام السيطرة على الجهاز الاداري، تتبع المنظومة الفاسدة خطة عمل تقضي بادئ ذي بدء بفرض طوق من السرية على أعمالها فيسيطر الغموض على كافة تصرفاتها وتمتنع بالتالي عن تسريب أي معلومة تتعلق بطبيعة عملها أو بكيفية انجاز أي معاملة.

وبذلك تتحول الادارات العامة إلى مكاتب خاصة مغلقة لا يدخلها النور بل تسيطر عليها العتمة الدائمة ويمنع على أي كان اختراقها أو تسليط الضوء عليها، وهي قد تعمد أحيانا وخوفا من اكتشاف فسادها إلى إتلاف السجلات والبيانات أو تشويهها لتدفن معها كافة الأدلة وتغرق في بحر الابهمال والفضوى.

من هنا وجدت الدول نفسها أمام جائحة خطيرة تستلزم جهوزية كافة الأجهزة الرقابية الإدارية لرصد أي انحراف في مستوإداء الإدارة العامة وهذا ما يستتبع حتما تفعيل وتطوير آليات المساءلة وجعلها على درجة كبيرة من الكفاءة والفعالية لإكتشاف أي خلل والتدخل السريع لتصويب الإنحراف ومساءلة المخلئين.

وحيث أن قدرة نظم المراقبة والمساءلة على اكتشاف التجاوز تتوقف على مدى إمكانية الوصول إلى المعلومات ومدى دقتها وشفافيتها، من هذا المنطلق اعتبرت الشفافية مدخلا ومطالبة أساسية لمعالجة المشكلات التي تواجه الأجهزة الحكومية كالفساد والبيروقراطية الإدارية وغيرها.

ولإلقاء الضوء على مبدأ الشفافية سنعمد إلى التعرف على واقع الشفافية وعناصرها في مطلب أول ثم ننتقل لنستعرض بعدها انعكاس مبدأ الشفافية على سير العمل الاداري ودورها في مكافحة الفساد الإداري في مطلب ثانٍ.

## المطلب الأول: مفهوم الشفافية الإدارية ومقوماتها.

لما كان الفساد يشكل ظاهرة إجتماعية خطيرة ومعقدة ينجم عنها آثار سلبية على كافة الصعد السياسية الإجتماعية، الإقتصادية والإدارية، وهي تتعاظم وتزداد انتشارا كلما وجدت البيئة ملائمة والفرصة مناسبة فتعيد إنتاج نفسها بأساليب متطورة عابرة للحدود.

من هذا المنطلق، ومع العلم بأن سياسة مواجهة الفساد لن تكون بسيطة نظرا لتشعبه وتجدده، سعت الدول إلى وضع استراتيجيات لمواجهة ومكافحة الفساد، وقد تعددت الخطط والحلول التي اعتمدها الدول إلا أنها كلها أجمعت على خلاصة واحدة مفادها ضرورة تعزيز الشفافية وتطوير نظم المساءلة داخل الأجهزة الحكومية.

فبقدر ما تتبنى الإدارة العامة وتتبع مفهوم الشفافية بقدر ما تزداد فعالية نظم المساءلة على مواجهة التحديات وتطوير مستوى تقديم الخدمات.

بناء على ما تقدّم، سنعمد في داسة بحثنا إلى تعريف الشفافية ومؤشرات قياسها وبعدها سنستعرض عناصرها أو مقوماتها في وكما يلي:

### أ- تعريف الشفافية ومؤشرات قياسها.

ظهر مصطلح الشفافية في ثمانينات القرن الماضي وقد ارتبط بمفهوم الحوكمة والإدارة الرشيدة إضافة إلى النزاهة والعدالة. وقد تطوّر مع الوقت ليصبح مطلباً أساسياً لدى العديد من الدول والحكومات التي بدأت اليوم تطالب أكثر فأكثر بتوسيع نطاق الشفافية وحرية المعلومات وقد باتت اليوم أكثر من مئة دولة في العالم تطبق قوانين لتنظيم إجراءات إتاحة المعلومات.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> التصنيف العالمي للحق في المعلومات (RIT) متوفر على الموقع الإلكتروني <http://www.rti-rating.org/country->

data./

ويمكن تعريف الشفافية على أنها منهج إداري يركز على عدّة مقومات يأتي في طليعتها العدالة والصدق والأمانة وهي مفهوم معاكس تماما للفوضى والسريّة. ومن الناحية الإداريّة تعني إتاحة المعلومات الصّحيحة والكاملة عن كافة النشاطات والأعمال **وتوفيرها**، على أن تكون موثّقة ويسهل الحصول عليها.<sup>١</sup>

**وتُعرّف** أيضا بأنّها "الوضوح التّام في اتخاذ القرارات ورسم الخطط والسياسات وعرضها على الجهات المعنيّة لمراقبة أداء الحكومة نيابة عن الشّعب وخضوع المؤسّسات الإداريّة والساسيّة للمحاسبة والمراقبة المستمرة".<sup>٢</sup>

أضف إلى ذلك أنها تشير أيضا إلى ضرورة مشاركة المعلومات والبيانات بين كافة المستويات الإداريّة أي بين الإدارة العليا وموظّفي الفئات الأخرى، كلّ بحسب صلاحيّته واختصاصاته وذلك كي يتمكّنوا من أداء المهام المنوطة بهم على أكمل وجه وعلى ضوء البيانات المشار إليها أعلاه.

بمعنى آخر يقصد بالشفافية وضوح التشريعات ودقّة الأعمال المنجزة داخل التنظيمات "وأنتباع التعليمات وممارسات إداريّة واضحة وسهلة للوصول لإتخاذ قرارات على درجة عالية من الموضوعيّة والدقّة والوضوح".<sup>٣</sup> كما أن هناك من يعتبر أن الشفافية الإداريّة تعني أن تكون الحكومة والأجهزة الإداريّة العامّة في صندوق من زجاج بحيث يرى الجميع بوضوح ما تقوم به من أعمال وما تباشره من مهام وما تديره من برامج وترتبط به من علاقات والكيفيّة التي تمارس فيها كل ذلك.

وفي حين ركّز صندوق النقد الدولي في معرض تقريره للعام ٢٠١٨ على تعريف الشفافية من الناحية الماليّة معتبرا أن الشفافية الماليّة العامّة هي إبلاغ الجمهور بحالة الموارد العامّة في الماضي والحاضر والمستقبل عل نحو شامل، شفاف، دقيق، فعّال وفي الوقت المناسب. وهي من المرتكزات الاساسية لضمان فعاليّة إدارة الماليّة العامّة والمساءلة، إذ" إنها نتيج للحكومات صورة دقيقة عن مواردها العامّة عند اتّخاذ القرارات الإقتصاديّة، بما في ذلك تكاليف **السياسات** **ومنافع تغييرها** والمخاطر التي قد تهدّد آفاق الماليّة

---

<sup>١</sup>رشاد عبده، مقال بعنوان "الشفافية وإتاحة المعلومات وسائل مثلى للمساءلة ومكافحة الفساد"، مجلة الدراسات الماليّة والمصرفية، المعهد العربي للدراسات الماليّة والمصرفية، المجلد ٢٠، العدد ٣، الأردن، ٢٠١٢، ص ٦٥.

<sup>٢</sup>علي الشيخ، مقال بعنوان "الشفافية في الخدمة المدنية: تجربة وزارة التنمية الادارية" الأسبوع العلمي الأردني الخامس: تطوير القدرة التنافسية في الاردن"، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الأردن، ١٩٩٧، ص ٣٥٧.

<sup>٣</sup>موسى اللويزي، التنمية الادارية، المفاهيم، الأسس، التطبيقات، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٠، ص



العامّة، كذلك تسهم شفافية الماليّة العامة في توفير المعلومات للأجهزة التشريعيّة والأسواق والمواطنين لمساءلة الحكومات.<sup>١</sup>

فهي إذن فلسفة أو ممارسة إداريّة ترمي إلى جعل الأمور شفافة واضحة وغير معقّدة بحيث يمكن تفسيرها وفهمها بسهولة ،

وهي تعنى ليس فقط بالتشريعات والقوانين التي يقتضي، تبعا لذلك أن تكون واضحة غير متناقضة وخالية من الثغرات، ولكنها أيضا تهدف إلى أمرين: الأول يتعلّق بتبسيط الإجراءات ووضوحها ونشر المعلومات الخاصّة بكل إدارة عامّة أما الهدف الثاني من الشفافية فيتركز بإتاحة الوصول إلى المعلومات الدّقيقة والأكيدة في الوقت الملائم.

هذا من الناحية القانونية أما من الناحية الاجتماعية فقد نظر إليها بعض الباحثين والفقهاء على أنها الوجه الآخر لحرية الرأي والتعبير فهما صنوان لا ينفصلان ويرتبطان ببعضهما ارتباطا وجوديا إذ لا يمكن لأي فرد تكوين رأيه أو فكره دون الإستناد إلى المعلومات والبيانات وبالتالي لا معنى لحرية الرأي دون إقرار حق الوصول إلى المعلومات.<sup>٢</sup>

كذلك أيضا لا معنى لحرية التعبير عن الرأي إذا لم تترافق مع حق نشر وتعميم هذا الرأي والإفصاح أمام المجتمع لتلقي هذه الآراء المعبر عنها بحريّة.<sup>٣</sup>

هذا بالنسبة لتعريف مفهوم الشفافية أما بالنسبة لمؤشرات قياسها فيتضح أنها تتحقق على عدّة مستويات أو محاور يمكن من خلالها قياس مدى تقيد الجهاز الاداري بمقتضيات الشفافية وأهم هذه المحاور:

- الشفافية في أنظمة المعلومات ومن خلالها يتاح للمواطن الحصول على المعلومات التي يحتاجها وفي الوقت المناسب ويشترط أن تكون هذه الأنظمة واضحة ،دقيقة ،فعالة ومفيدة في آن معا.
- كما ويقتضي أن تطبق على جميع الموظفين دون أي استثناء وأن تدعم نشر ثقافة النزاهة والمساءلة وبالتالي تشكل شرعة أو مدونة سلوك أخلاقي بين العاملين.<sup>١</sup>

<sup>١</sup> صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي للعام ٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني، ٢٠١٨، ص ٤٤.

<sup>٢</sup> يسرى حسن القصاص، الضوابط الجنائية لحرية الرأي والتعبير دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٤،

ص ١٤٣

<sup>٣</sup> مروان القطب، المرجع السابق ص ١٠٩-١١٠

• الشفافية في الأنظمة والقوانين ونعني بها خلو التشريعات النازمة للعمل الإداري من أي إلتباس أو ثغرة يمكن لفئة معينة استغلالها وتفسيرها لخدمة مصالحها الخاصة، كما ويعني أيضا أن تكون الآليات المتبعة في المسؤولية الإدارية واضحة ومتاحة لكافة الموظفين أي أن يكون هناك رقابة فعّالة وشفافة لضبط سير العمل الإداري وتصويب أي انحراف أو إساءة في استعمال السلطة.

وهذا ما يستتبع حكما وجود معايير واضحة للواجبات الوظيفية يمكن الاستناد عليها لتبيان وتحديد الانحرافات ووجود إجراءات محددة أيضا ومسبقا لإبعاد الموظف عن السلوكات التي قد تشجع على الفساد، كما ويقتضي أخيرا أن يكون لدى الموظفين معلومات كافية عن العقوبة التي يمكن انزالها بحق من يخالف هذه الأنظمة.<sup>٣</sup>

• الشفافية في إجراءات العمل ويعني ذلك :

أولا : وضوح وبساطة الإجراءات ومراحل سير المعاملات وهذا ما يستتبع إزالة كافة التعقيدات وتطبيق هذه التعليمات على الجميع بنفس الطريقة أي أن تلتزم الإدارة بتطبيق هذه الأنظمة بشكل صارم وموضوعي كما تلتزم بمراجعة هذه الأنظمة وتحديثها وتعديلها كلما دعت الحاجة .

ثانيا : مشاركة كافة الموظفين في الخطط والسياسات المعتمدة ، كل بحسب اختصاصه وهذا يعني أن تتقبل الإدارة آراء كافة الموظفين دون تمييز وأن تستطلع رأيهم قبل اتخاذ القرار فتحثهم على تقديم المقترحات التي تساعد في حل المشاكل التي قد يواجهونها أثناء العمل، وهذا ما يشجع الموظفين على العمل بروح الفريق ويضمن بالتالي تطبيق القرارات المتخذة بفعالية أكبر .

• الشفافية في تقييم الأداء المؤسسي أو الفردي للتنظيمات الإدارية أي وجود أنظمة واضحة شفافة يحتمك إليها لتقييم الإدارة للموظف لإثبات كفاءته و**جدارته** في الترقية أو في تبوء المسؤولية. وهذا يعني ربط التقييم بمعايير موضوعية ورقمية يمكن الركون إليها لاحتساب العلامة التي يستحقها كل

---

<sup>٣</sup> فلاح بن فرح السبيعي، دراسة بعنوان "أثر تطبيق الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري في الشركات المالية السعودية، المجلة العربية للإدارة، مج ٣٧، ع ٢٠١٧، ص ١٩٤.

<sup>٤</sup> فلاح بن فرح السبيعي، المرجع السابق، ص ١٩٦  
<sup>٤</sup> موسى اللوزي، التنمية الإدارية، ط ٢، دار وائل، الأردن، ٢٠٠٢، ص ١٥٩-١٦٠

موظف كأن تربط علامة التقييم بجودة العمل وعدد المعاملات التي يعالجها الموظف خلال السنة أو عدد الدورات التدريبية التي يخضع لها ..

الشفافية في نظم الإتصالات الإدارية وهذا يعني وجود نظام اتصال واضح بين الإدارات في المستويات المختلفة وأن تستخدم الإدارة التقنيات الحديثة في هذا النظام وأن توفر أيضا قنوات اتصال يمكن من خلالها للمراجعين الإبلاغ عن أي حالات فساد أو انحراف داخلها كأن تنشئ مثلا منصة الكترونية لتلقي الشكاوى، وأن تستفيد أخيرا من التغذية الراجعة لتطوير هذا النظام وزيادة فعاليته .

انطلاقا مما تقدم، يمكن التعرف على مدى تقيد الأجهزة الحكومية بمعايير الشفافية والوضوح على كافة المستويات الادارية والتنظيمية كما يمكن ببساطة متابعة انعكاسات هذه المعايير على سير العمل وذلك من خلال النتائج المحققة على كافة الصعد.

## ب- عناصر الشفافية ومتطلباتها .

تطور مفهوم الشفافية الإدارية من مجرد تبسيط للإجراءات إلى ممارسة ونهج إداري له مقوماته وعناصره الخاصة التي تساعد على تعزيزه كأحد المرتكزات الأساسية لتنمية وتطوير الإدارة وللوصول إلى مستوى حضاري ومتقدم في تأدية الخدمات للمواطنين.

وبالرغم من اختلاف وجهة نظر الباحثين حول المعايير التي يمكن أن يتجسد من خلالها مبدأ الشفافية إلا أنهم أجمعوا على وجود عناصر رئيسية لا يمكن تطبيق مبدأ الشفافية بدونها.

هذه العناصر يمكن تلخيصها كالتالي:

أولاً: العلانية

ثانياً: الوضوح

ثالثاً: الإطار القانوني أو القانونية

- **العنصر الأول: العلانية:**

**العلانية** هي العنصر الأول والأهم في قاعدة الشفافية إذ إنها المنطلق الأساسي لتفعيل الرقابة الإدارية. وتعدّ من المهام الداخلة في صلب عمل الإدارة العامة. وبموجب هذا المبدأ تلتزم الإدارة بالإعلان

عن كافة نشاطاتها وطبيعة أعمالها كما تلتزم بنشر المعلومات والبيانات على أوسع نطاق كي يتمكن **المواطنون** من الإطلاع عليها ومراقبة عمل الإدارة وبالتالي مساءلتها عندما تخطئ أو تتحرف عن مسارها.

وهذا ما يفترض ضمنيا وجود منافذ وسبل تتدفق من خلالها هذه الأفكار والمعلومات بحيث يتاح لكل مواطن تلقيها مجانا ودون أي تحفظات أو استثناءات،<sup>١</sup>

وتتعدد وسائل الإعلان بحسب طبيعة المعلومات المراد إعلانها فقد تنشر عبر الجريدة الرسمية أو المجلات المتخصصة أو قد يعلن عنها عبر وسائل الإعلام المرئية أو المسموعة.

وقد درج مؤخرا استحداث مواقع إلكترونية على شبكات التواصل الاجتماعي بحيث تنشر الإدارة على صفحاتها كافة البيانات والمعلومات والنشاطات بشكل يومي أو أسبوعي على أن يتم تحديثها بشكل مستمر لتعكس الصورة الشفافة الصادقة عن حقيقة ما يجري داخل الأجهزة الحكومية، فتشكل تبعا لذلك دليلا للمواطن تساعده على الإضطلاع على كل ما له علاقة بطبيعة عمل الإدارة.

وتأتي أهمية العلانية في أنها أولا تربط الجهة الحكومية بالمجتمع الخارجي ونعني به جمهور المواطنين والشركات والمؤسسات العامة والخاصة إذ يمكنهم من خلالها الإطلاع على كيفية إدارة الأموال **العمومية واستثمارها** وطريقة إبرام الصفقات كما تمكنهم من التعرف على كافة الخدمات التي تقدمها الإدارة، الأهداف التي تعمل لأجلها، المشاكل التي تعاني منها والتقدم الذي أنجزته .

كما تتيح أيضا للمواطنين الإطلاع على القرارات المهمة الصادرة عنها وتعليقاتها والأسباب التي دفعت الإدارة على اتّخاذها.

وهنا تقتضي الإشارة ان العديد من الحكومات طبقت مبادئ العلانية وانضمت إلى "شراكة الحكومة المفتوحة" وهو تحالف تأسس عام ٢٠١١ ويضم عشرات الدول حول العالم ويعمل على تعزيز الشفافية واتاحة حق الوصول إلى المعلومات.<sup>٢</sup>

بدورها تستطيع الإدارة، من خلال تطبيق قواعد العلانية، استكشاف نبض الرأي العام وآرائهم حول مشاريع القوانين أو المراسيم المنوي إقرارها وإبداء ملاحظاتهم بشأنها، مما يتيح لها مراجعة أعمالها وتعديل

---

<sup>١</sup> أحمد عزت وآخرون، حرية تداول المعلومات دراسة مقارنة، مؤسسة حرية الرأي والتعبير afte، ط٣، ٢٠١٤، ص ٨ التقرير

منشور على شبكة الإنترنت على الموقع الإلكتروني <https://afteegypt.org>

<sup>٢</sup> موقع الشراكة الحكومية المفتوحة: <https://www.opengovpartnership.org/>

مشاريع القوانين والأنظمة التي يشوبها بعض الأخطاء أو الثغرات. وهذا ما يساهم بالنتيجة في تنقية هذه القوانين وتطويرها وضمان تنفيذها وفعاليتها ويساعد من ناحية أخرى في تعزيز ثقة المواطن بإدارته وحصوله على الخدمات وفقا للقوانين العادلة والفعالة.

من الناحية الداخلية، تمثل العلنية ركيزة أساسية لبناء إدارة متينة متماسكة الأعضاء ومنسجمة فيما بينها وبالتالي خلق بيئة عمل صحية يشارك فيها جميع الموظفين، كل بحسب اختصاصه، المعلومات المتوفرة بأمانة وصدق. كما يشارك، كل من موقعه، في صنع القرار ورسم الإستراتيجيات من خلال التدفق الحر للمعلومات بين جميع المستويات الإدارية بنزاهة.<sup>١</sup>

#### - العنصر الثاني: الوضوح والمصداقية :

يعكس هذا العنصر بساطة الاجراءات المتبعة داخل الادارة، وضوح الرؤية والاسراتيجية التي تهدف الجهة الحكومية إلى تحقيقها وآلية العمل، أي الكيفية التي يتم من خلالها انجاز الأعمال أو استغلال الموارد وعقد النفقات.<sup>٢</sup>

ويأتي هذا العنصر كمتعمد للعنصر الأول إذ لا يكفي الإعلان عن المعلومات والبيانات ما لم يقترن هذا الاعلان بالوضوح والمصداقية.

ويقصد بالوضوح والمصداقية أن تكون المعلومات خالية من المغالطات والتحيز لمصلحة أي طرف من الأطراف، وبالتالي "فإن الجوانب الرئيسية في المصداقية هي: العرض الصادق وأولوية المضمون على الشكل، الحيادية، الحيطة والحذر والإكتمال."<sup>٣</sup> فالشفافية الإدارية لا تعني فقط حق الوصول إلى أكبر قدر ممكن من المعلومات المحايدة، إنما أيضا تنطبق على جودة الإستجابة المقدّمة من الإدارة ووضوح المعلومات المصرح بها.<sup>٤</sup>

وينعكس هذا الوضوح أيضا على مستوى الاجراءات، اذ من خلاله يمكن معرفة كيفية سير المعاملات ومراحل انجازها بدقة ووضوح. كما يظهر أيضا من خلال تحديد الصلاحيات والواجبات الملقاة

<sup>١</sup> احمد فتحي ابوكريم، الشفافية والقيادة في الإدارة Transparency & leadership in Administration، دار حامد للنشر والتوزيع، ط ٢، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٧٦

<sup>٢</sup> غازي أبوقعود، دراسة تقييمية بعنوان "إطار مقترح لقياس أثر ممارسة أبعاد الشفافية الإدارية في محاور تطوير الأعمال"، مجلة النهضة، مجلد رقم ١٢، عدد ٢، ص ١٦٩.

<sup>٣</sup> بنك الاسكندرية، دعم الحوكمة، الجهاز المصرفي، النشرة الاقتصادية، المجلد ٢٠٠٣، ٣٥، ص ١١.

على عاتق كل موظف بشكل خال من أي التباس، توثيق المعلومات وأرشفتها في مكان آمن ووفق خطة واضحة لحفظها، بحيث يسهل العودة إليها لاستخراج المعلومات المطلوبة واستخدامها في صنع القرار أو رسم الاستراتيجيات أو حتى لاجراء الرقابة اللازمة من قبل الرؤساء التسلسليين أو من قبل هيئات الرقابة المختصة.

كما ينعكس هذا العنصر أيضا على مستوى القوانين والأنظمة المعتمدة والمطبقة داخل الادارات العامة ويترجم من خلال اعتماد قوانين واضحة، خالية من الثغرات القانونية ولا تثير الشك أو الالتباس بذهن القارئ بحيث أنها لا تحتتمل التأويل أو التفسيرات أو الاجتهادات المتناقضة التي يمكن استخدامها لتحقيق مصالح خاصة أو للتهرب من تطبيق موجبات معينة.

ويظهر أهمية هذا العنصر أيضا من خلال اعتماد نظام شفاف وواضح لتقييم أداء الموظفين وفق معايير دقيقة وواضحة وإقرار نظام ترقية تكون فيه الآلية مفصلة ودقيقة كما تكون المعايير موضوعية وشفافة بحيث أنها تعتمد على الخبرة والكفاءة وتراعى فيها المصلحة العامة فقط وليس المحسوبيات والوسائط.<sup>1</sup>

#### - العنصر الثالث: القانونية :

ونعني بها المستند القانوني الذي يقنن ويعزز الشفافية في قوانين وتشريعات تقرها السلطة التشريعية وفقا للأصول وتلحقها بمراسيم تطبيقية تحدد دقائق تطبيقها، فتلتزم الجهات الحكومية بمراعاتها في كافة القرارات الصادرة عنها وتجاز بموجبها المساءلة والمحاسبة.

وفي هذا الصدد يقتضي أن يكون النص القانوني عام، ثابت وجازم لناحية إلزام الجهات الادارية كافة بتطبيق مبدأ الشفافية<sup>2</sup>، فالمبدأ يفترض أن تخضع كافة الهيئات للنصوص القانونية الراحية لمبدأ الشفافية وهذا يستتبع أن تكون كافة المعلومات والمستندات التي بحوزتها، كما كافة الصفقات التي تعقدتها، موضوع كشف وإعلان بصورة مطلقة باستثناء حالات محددة نص عليها القانون بصورة حصرية وضيقة وذلك كي لا يتم تقويض مبدأ الشفافية وإفراغه من محتوياته.

وبالتالي يقتضي أن تكون الغاية من الاستثناء واضحة ومبررة بشكل كاف وأن تهدف إلى حماية المصلحة العليا للبلاد أو الأمن العام، بمعنى أن تكون الفائدة المتوخاة من الاستثناء تفوق المصلحة التي أرادها المشتري من خلال إقراره النص القانوني المذكور.

<sup>1</sup> الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - امان النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط4، فلسطين، ٢٠١٦، ص ٦٣.

<sup>2</sup> ندى فلاح العتيبي، رسالة ماجستير بعنوان "الشفافية في الأجهزة الحكومية"، جامعة الملك سعود -الرياض، ٢٠٠٩.

وتطبيقا لما تقدم يمكن القول، وعلى سبيل المثال، إن الكشف عن حالات فساد ارتكبت في ثكنات الجيش قد يعطي انطباعا أو ليا بأنه يضعف الدفاع الوطني ولكنه في الواقع قد يشكل رادعا لصفقات فساد أكبر ويعزز مبدأ الشفافية وثقة المواطنين بدور الأجهزة الأمنية بكشف مكامن الفساد وعدم التهاون مع مرتكبيه **أيًا** كانت الجهة التي تقف وراءه.<sup>١</sup>

هذا وتقتضي الإشارة أيضا أنه، ولضمان حسن تطبيق القانون وللوصول إلى الشفافية المبتغاة يقتضي انشاء هيئة مستقلة مسؤولة عن تطبيق هذه القوانين، وهذا ما يستتبع بالطبع أن تكون قوانين الدولة **وتشريعاتها** تسمح بانشاء مثل هذه الهيئات وان تمنحها الصلاحيات التي تسمح لها بمكافحة الفساد أي بمعنى آخر أن تتمكن من اجراء كافة الاستقصاءات والتحريات اللازمة للحصول على المعلومات واتهام المسؤولين عن الفساد **وملاحقتهم** ومحاكمتهم. فالشفافية الإدارية لا تفرض نفسها بنفسها، ومن هذا المنطلق فقد أو جد المشرع الفرنسي عام ١٩٨٠ عددا من السلطات الإدارية *Autorités Administratives Indépendantes (AAI)* التي تتمثل وظيفتها الأساسية بضمان احترام الشفافية وتنظيمها. هذا ويلاحظ أن القرارات التي صدرت عن هذه السلطات الإدارية المستقلة في ثمانينيات القرن الماضي، كفلت دستورياً الشفافية الإدارية، كما سلك الاجتهاد القضائي للمجلس الدستوري ذات الاتجاه معتبرا "أن إنشاء مثل هذه السلطات الإدارية يمثل عنصرا من عناصر الحماية الدستورية لحقوق من يوجه إليهم قرار إداري".<sup>٢</sup> بذلك

---

<sup>١</sup>قاسم عبود، رسالة لنيل شهادة الماستر بعنوان "الحق في الوصول إلى المعلومات التآرجح بين الإتاحة والتقييد (دراسة مقارنة) (٢٠١٧ ص ٢٤"، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية -الجامعة اللبنانية <https://droit.ul.edu.lb>

<sup>٢</sup> Cons. const., 86-217 DC, 18 sept. 1986, Commission nationale de la communication et des libertés ; 86-224 DC, 23 janv. 1987, Conseil de la Concurrence ; 88-248 DC, 17 janv. 1989, Conseil supérieur de l'audiovisuel (non violation de l'article 11 de la DDHC notamment par la reconnaissance d'un pouvoir de sanctions administratives au CSA pour veiller au respect des principes constitutionnels dans le secteur de régulation concerné) ; 96-378 DC, 23 juill. 1996, Autorité de régulation des télécommunications.

يمكن القول إن هذه الهيئات والسلطات الادارية لعبت دورا مهما في "تعزيز الرقابة الديمقراطية"<sup>١</sup>، وقد حرص المجلس الدستوري على ضمان استقلالية هذه السلطات "نظرا لأهميتها في ضمان الحقوق والحريات"<sup>٢</sup>.

### المطلب الثاني: أهمية الشفافية ودورها في مكافحة الفساد الإداري.

تعمل أغلبية أنظمة الحكم اليوم على تحقيق الحكم الرشيد والتنمية الادارية الشاملة والمستدامة على كافة المستويات،

من هنا، فإن تطبيق قواعد الشفافية داخل الاجهزة الحكومية هي من الشروط أو المقومات الهامة من أجل الوصول إلى بناء تنظيمي سليم وقادر لتحقيق التنمية والإصلاح الإداري المطلوب،<sup>٣</sup>

انطلاقا من ذلك، أضحت مسألة الشفافية من المبادئ الحديثة والمتقدمة التي يسعى الفقه والاجتهاد المالي والاداري إلى تركيزها، لما لها من تأثير في تحسين النظام الإداري وتطوره وثقل قدراته لمواجهة التحديات والعقبات التي تحيط به.

كما أنها سلاح فعال يمكن من خلاله مكافحة الفساد الإداري وتفعيل المراقبة وتطوير نظم المساءلة توصلا لتطبيق مبدأ الثواب والعقاب وانزال العقوبات اللازمة بحق المخالفين.

وعليه، سنعمد في دراسة بحثنا إلى تفصيل النتائج التي يمكن الوصول إليها لدى تطبيق متطلبات الشفافية وعناصرها في الإدارات العامة وذلك في مطلبين:

أ- انعكاس الشفافية على انتظام سير العمل الإداري.

ب- مساهمة الشفافية في مكافحة الفساد الإداري.

---

<sup>١</sup> Pierre-Henri Conac, Jean-Jacques Daigre, Daniel Labetoulle et J. Riffault, Le contrôle démocratique des autorités administratives indépendantes à caractère économique, Economica, févr. 2002.

<sup>٢</sup> Cons. const., 89-260 DC, 28 juill. 1989, Loi relative à la transparence et à la sécurité du marché financier.

<sup>٣</sup> موسى اللوزي، المرجع السابق، ص ١٤١



## أ- انعكاس الشفافية على سير العمل الإداري:

لما كان مفهوم التنمية الإدارية يرتكز على الخطط والجهود التي تبذل لتطوير الجهاز الإداري وتحسين مستوى خدماته ورفع مستوى القدرة الإدارية للعاملين فيه وذلك عن طريق وضع الهياكل التنظيمية الملائمة للإدارات وتبسيط إجراءات العمل وخلق مناخ إيجابي للموظفين،<sup>١</sup>

من هنا تفرض الشفافية الإدارية نفسها كشرط أساسي أو كالتزام لا مفر منه لتطوير العمل الإداري وانتظامه، فهي تساعد في تعزيز كفاءة العمل إذ تلزم المعنيين في الإدارات والمؤسسات العامة باعتماد لغة واضحة، شفافة وبسيطة، في صياغة القوانين والأنظمة والقرارات الإدارية مما يضمن فهمها من قبل المواطنين وتنفيذها بشكل فعال بعيدا عن أي غموض أو التباس مما يؤدي بالنتيجة إلى تنمية الثقة العامة لفئات المجتمع كافة والحفاظ عليها.<sup>٢</sup>

كذلك تسهم الشفافية الإدارية في التخفيف من عبء البيروقراطية الإدارية والروتين الإداري، فهي تعمل على تنظيم الإجراءات وتبسيطها من خلال إلغاء التواقيع أو التأشيرات غير الضرورية على المعاملة الواحدة، كما تسهم في توضيح كيفية سير المعاملات بصورة موضوعية وحيادية مما يؤدي بالنتيجة إلى اختصار الوقت والنفقات **غير** الضرورية.<sup>٣</sup>

وتساعد الشفافية الإدارية أيضا على خلق البيئة الملائمة للعمل الإداري إذ تساعد على تحديد المهام المنوطة بكل وحدة إدارية والصلاحيات المعطاة لكل موظف إداري بحكم القانون والأنظمة، وبالتالي تحديد المسؤوليات الملقاة على عاتقه.

كما أنها ترمي إلى مشاركة المعلومات الإدارية من القمة إلى القاعدة وبالعكس. وبذلك يتمكن كافة الموظفين من معرفة أهداف الإدارة والرسالة التي تهدف إلى تحقيقها، وتساهم المصارحة والوضوح أيضا في

---

<sup>١</sup> موسى اللوزي، المرجع السابق، ص ١٥٤-١٥٥.

<sup>٢</sup> عبد خرايشة، الشفافية في الخدمة المدنية: تجربة ديوان المحاسبة، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الأردن، ص ٢٣.

<sup>٣</sup> Badah Ahmad.practice degree of the managerial transparency in the Jordanian private universityas viewed by their heads of departments American journal of educational research.1(7).2013.p.253

تعزيز الولاء لدى الموظفين، **فتريد** من انتاجيتهم وتشد همهم حيث يعرفون كل شيء عن المنظمة التي يعملون فيها باعتبار أنهم جزء من تلك المنظمة ويعتبر ذلك حقا لهم.<sup>1</sup>

هذا وتسهم الشفافية الادارية برسم الاستراتيجيات الفعالة لمواجهة التحديات والمشاكل المحيطة بالإدارة كما وتساعد في صنع القرارات المناسبة لكل موقف وذلك من خلال التدفق الحر للمعلومات بحيث تستخدم هذه الأخيرة **كمدخلات** في قاعدة بيانات يجري تحليلها بواسطة أنظمة تكنولوجية متطورة تسمى أنظمة دعم القرارات للحصول على **المخارج** المناسبة والتي هي عبارة عن قرارات موضوعية مبنية على الاحصاءات الدقيقة والبيانات الرقمية.

كما تساعد أيضا على تحسين سمعة البيئة التنظيمية، فالشفافية في اجراء المباريات وتعيين الموظفين الاداريين تساهم في التنفيذ الفعال لمبدأ تكافؤ الفرص ومبدأ المساواة أمام الوظيفة العامة بعيدا عن التدخلات السياسية والمحسوبيات فيوضع بالنتيجة الشخص المناسب في المكان المناسب.

وأخيرا تعزز الشفافية الادارية حق المواطنين في صنع القرارات للا سيما عندما يتشاركون مع الحكومة في مناقشة ونقد مشاريع القوانين قبل اقرارها ونشرها وهذا ما يسمح لهم أيضا في فهم الأهداف المنشودة من هذه القوانين ودعم الخيارات التي تم اتخاذها أو نقدها وتقييمها وهذا ما ينعكس بالمحصلة على نوعية القرارات المتخذة في هذا الصدد.

بذلك كله، يتضح لنا أن الشفافية الادارية هي المدخل الاساسي لتحقيق التنمية الإدارية إذ "أنها تجعل الحكومة بمختلف أجهزتها تعمل في بيوت من زجاج كل ما بها مكشوف للعاملين والجمهور لا تخفي شيئا ولا توجد بها دهاليز معتمة، وهي بذلك تحقق الجودة الإدارية".<sup>2</sup>

ونظرا لأهمية تطبيق مبدأ الشفافية، تم اعتمادها كأحد المبادئ الحديثة المركزة في الفقه والاجتهاد الاداري والمالي لا سيما في فرنسا وقد "اكتسب قيمة دستورية منذ القرار الكبير الصادر عام ١٩٧١ الذي أدخل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمواطن في النظام الدستوري".<sup>3</sup> وقد كرست المادة ١٥ من هذا

<sup>1</sup> سعد علي الراشدي، مقال بعنوان "الادارة بالشفافية، مجلة البحوث الاقتصادية"، مجلد ١٨، عدد ٢، تاريخ النشر

٢٠٠٧/١٢/٣١، ص ٣٢١

<sup>2</sup> سعد علي الراشدي، الادارة بالشفافية، دار كنوز المعرفة العلمية، ٢٠٠٧، القاهرة نص ٢٢٤

<sup>3</sup> Jean-Michel Blanquer, « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel ? », in Mélanges

Jacques Robert: Libertés, Montchrestien, 1998, p. 227.

الإعلان الأساس الدستوري لمبدأ الشفافية الإدارية إذ إنها تنصّ على أنّ: "لمجتمع الحق في مساءلة أي موظف عام عن أعماله في الإدارة". هذا وتقتضي الإشارة أن المجلس الدستوري اعتمد مفهوما واسعا لعبارة "الموظف العام" الواردة في المادة المذكورة أعلاه وأكد أنها تشمل أيضا كل أعضاء الحكومة".<sup>١</sup>

فبالنسبة للبروفسور "تروشيت" مثلا، تعني الشفافية الإدارية "حق المواطن في معرفة ما قامت به السلطات الإدارية وما تفعله وما ستفعله".<sup>٢</sup>

كذلك يؤكد جان مارك سوفييه، نائب رئيس مجلس شورى الدولة الفرنسي، إلى أن: "الشفافية تسمح بالتنفيذ الفعّال للمبادئ والقيم التي تشكل أساس العمل العام... الأمر الذي يعزز ثقة المواطنين في المؤسسات، ويعزز أيضا حياد وموضوعية القطاع العام".<sup>٣</sup>

وفي هذا السياق أيضا قد أتاحت الشفافية "إمكانية التدخل في الحجج التي تستند إليها الإدارة عندما تتخذ قرارا أو ترفض اتخاذ قرار، ذلك من أجل إعادة التوازن إلى العلاقة مع متلقي قراراتها".<sup>٤</sup>

هذا وقد أعلن المجلس في حزيران ٢٠٠٩ حرية الوصول إلى المعلومات على الإنترنت<sup>٥</sup> مؤكدا أنه لا يمكن تجاهل أهمية الوسائل التكنولوجية ودورها في نشر المعلومات.<sup>٦</sup>

---

<sup>١</sup> Cons. const., 2016-599 QPC, 2 déc. 2015.

<sup>٢</sup> « le droit du citoyen de savoir ce qu'ont fait, font ou vont faire les autorités administratives » Didier Truchet, Droit administratif, PUF, 2008, p. 147.

<sup>٣</sup> J. M. Sauvé, « Transparence, valeurs de l'action publique et intérêt général », exposé d'ouverture du colloque du 5 juillet 2011 organisé par Transparence International France, Culture du secret contre transparence sans limite: quel équilibre pour garantir l'intérêt général ?, disponible sur le site internet du Conseil d'État ([www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)).

<sup>٤</sup> Alain Plantey, « La preuve devant le juge administratif », JCP G, 4 juin 1986, n° 23.

<sup>٥</sup> Cons. const., 2009-580 DC, 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet, voir L. Milano, « Le droit d'accès à l'internet, nouveau droit fondamental », Dalloz, Sirey, 10 sept. 2009, p. 2045.

<sup>٦</sup> Isabelle Falque-Pierrotin, « La Constitution et l'Internet », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 36, 2012, p. 37.

## ب- مساهمة الشفافية الإدارية في مكافحة الفساد الإداري :

تساهم الشفافية الادارية بتطوير أنظمة المساءلة إذ من خلالها يتاح للأجهزة الرقابية وللجمهور مراقبة العمل الإداري والتعرف على كافة المشاريع والصفقات المعقودة، وبالتالي مساءلة الإدارة عن أي انحراف أو إساءة استعمال للسلطة الممنوحة لها. وبالتالي فهي من الأدوات الفعالة والضرورية لكشف الاختلاسات والرشاوى ومحاربة الفساد الإداري.<sup>1</sup>

كما أن تطبيق قواعد الشفافية في المشتريات العامة يؤمن فرصة حقيقية للمنافسة بين جميع العارضين الحائزين على ذات الشروط إذ تتيح لهم حق الوصول إلى المعلومات التي تهمهم ويحتاجون إليها وتمنع بالتالي احتكار الصفقات بفئة معينة من العارضين مما يحسن نوعية العروض المقدمة **وجودتها** وينعكس ايجابا على المصلحة العامة وسير العمل الإداري كما أنه يمنع ابرام صفقات وهمية يقصد منها الإثراء على حساب الدولة ونهب ثرواتها واستباحة مقدراتها.

وعليه، تكتسب الشفافية الادارية أهمية كبيرة نظرا لارتباطها بمفهومى المساءلة والمحاسبة وهذا الارتباط يمكن وصفه بالارتباط الوجودي، إذ أن مفهوم المساءلة هو من جهة السبب المباشر والهدف الأساسي من وجود معايير شفافة يحتكم إليها في الإدارة لضبط الانحرافات وتصويبها فتلتزم كافة الادارات على إثرها بالاعلان والكشف المطلق عن كافة أعمالها، صفقاتها، قراراتها، وكيفية استثمارها للموارد والأموال العامة<sup>2</sup>، إضافة إلى الموجبات التي تفرضها على الموظفين العموميين وفي طبيعتها موجب تحليل القرارات الصادرة اضافة إلى موجب التصريح الدوري عن الثروات والذمم المالية، وهذا ما يجعل الادارة فعليا تحت رقابة محكمة من قبل الأجهزة الرقابية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني ويجنبها بالنتيجة الوقوع في متاهات المحسوبية والنفوذ كما يساهم في كشف الصفقات المشبوهة التي تقوض الثقة بالعمل العام.<sup>3</sup>

ومن ناحية أخرى من دون المساءلة لا معنى ولا قيمة للشفافية إذ أنها ليست الغاية بل هي وسيلة للاقتصاص من الفاسدين وذلك طبقا للوسائل القانونية المتاحة.

<sup>1</sup>Strathern M The tyranny of Transparency:British Educational research journal .26(3).309-321.

<sup>2</sup>عبد المنعم المشاط، مقال بعنوان "الشفافية والافصاح في الأزمة المالية والاقتصادية العلمية وتأثيرها على مصر"، القاهرة، ٢٠٠٩، ص ٣.

<sup>3</sup>عبد اللطيف مصلح عائض، "دور الشفافية في الحد من الفساد الإداري"، مجلة العلوم الاجتماعية، ٢٠٠٩، عدد ٢٩، ص

وبالاستنتاج المعاكس يؤدي غياب الشفافية في الادارة إلى استئثار الموظفين الفاسدين بالسلطة ويفتح الباب على مصراعيه لعقد صفقات مشبوهة تفوح منها رائحة الرشاوى والاختلاسات فيستباح بالنتيجة المال العام وتتحول السلطة الاستثنائية إلى سلطة تعسفية يحكمها مبدأ القوة والنفوذ لصالح جماعات سرية تعمل في الخفاء وتستفيد من انتشار الفوضى وغياب الرقابة.<sup>1</sup>

تطبيقا لما تقدم، فقد أجريت دراسة ميدانية في المملكة العربية السعودية استهدفت حوالي ١٣٥٠ مستخدم في شركات مالية مرخصة في السعودية وذلك في عام ٢٠١٥. تم سحب عينة بطريقة عشوائية مقدارها ٣٠٠ مستخدم ينتمون الى المستويات الإدارية العليا، الوسطى والدنيا، وقد هدفت هذه الدراسة الى تحديد أثر تطبيق أسس الشفافية في الحد من الفساد الإداري .

توصلت الدراسة الى مجموعة من النتائج أهمها "وجود أثر إحصائي لتطبيق أسس الشفافية الإدارية في الحد من الفساد الإداري" وعليه تم اثبات جميع الفرضيات المطروحة التي أثبتت الأثر الإحصائي للمتغير المستقل (أسس الشفافية الإدارية: إجراءات إدارية، أنظمة معلومات، نظام إتصالات إدارية، مسؤوليات إدارية ومشاركة الموظفين) على المتغير التابع (الفساد الإداري).<sup>2</sup>

كما توصلت هذه الدراسة الى مجموعة من التوصيات أهمها التأكيد على وجوب تعزيز مبدأ الوضوح والشفافية داخل هذه الشركات المالية واعتبارها جزء من عملية الإصلاح الإداري التي تسعى اليه الدول والمنظمات .

هذا وقد توصلت عدة دراسات الى الخلاصة ذاتها نذكر منها <sup>3</sup>:

- دراسة (Sharah,2014) في الأردن وهدفت الى تقصي مدى التزام المؤسسات الحكومية الأردنية بتطبيق الشفافية الإدارية والأثر المترتب على ذلك .

---

<sup>1</sup> عبد الناصر سويبي، محاضرة حول الشفافية، مدير مكتب التدريب والتعاون الدولي، منشور على الموقع الالكتروني

<http://www.aca.gov.ly/attachments/article/197>

<sup>2</sup> فلاح بن فرج السبيعي، المرجع السابق، ص ١٨١.

<sup>3</sup> فلاح بن فرج السبيعي، المرجع السابق، ص ١٨٨.

- دراسة (العمودي، ٢٠١٣) في الجزائر وقد أظهرت هذه الدراسة أن تطبيق الشفافية من خلال إتاحة المعلومات هي من العوامل المهمة في مكافحة الفساد داخل قطاعات الطاقة والمناجم التي أجري البحث عليها .
  - دراسة (العامري، ٢٠١١) في العراق، استهدفت هذه الدراسة عينة من القيادات الإدارية العليا للتعرف الى تأثير الشفافية التنظيمية في الحد من الفساد الإداري والمالي .
  - دراسة (قرداغي، ٢٠١١) في اقليم كردستان، وقد أظهرت ايضا وجود علاقة موجبة وقوية بين أبعاد الشفافية وعملية الإصلاح الإداري.
  - دراسة (Park&Blenkinsopp, 2011) في كوريا الجنوبية، وجدت هذه الدراسة أن العلاقة بين الفساد ورضا المواطن تتأثر بشكل كبير بمدى تطبيق مبادئ الشفافية .
  - دراسة (Bhatnagar, 2003) في الهند ، توصلت هذه الدراسة الى وجود الكثير من الأدلة والممارسات التي تربط بين تطبيق الشفافية وتقليل الفساد .
  - دراسة (Poitrowski, 2003) في الولايات المتحدة ، وقد خلصت هذه الدراسة أيضا الى دعم الممارسات الإدارية التي تعزز أسس الشفافية لما لها من أثر واضح في تطبيق الإصلاحات الإدارية الفدرالية.
- يتضح من خلال كافة هذه الدراسات أن قدرة نظم المساءلة على الرقابة وضبط المخالفات والانحرافات الادارية يتوقف بدرجة أولى على مدى اعتماد أسس الشفافية والنزاهة داخل المنظومة الإدارية ، من هنا فقد أوصت جميعها بتعزيز مفاهيم الشفافية في جميع التعاملات التي تقوم بها الأجهزة الحكومية.
- ونتيجة لما تقدم نخلص إلى القول أنه كلما تعزز مبدأ الشفافية داخل النظام الاداري كلما زادت فرصة مكافحة الفساد واستئصاله من جذوره.

## الفصل الثاني: محاولات تعزيز مفهوم الشفافية ومكافحة الفساد الإداري.

نالت ظاهرة الفساد الإداري رواجاً عالمياً باعتبارها آفة تؤدي إلى تدهور المجتمعات على كافة الصعد السياسية الاجتماعية الاقتصادية والإدارية، لذلك بدأت الدول منذ عقدين تقريباً بإعطاء موضوع

مكافحة الفساد الأولوية الكبرى إذ إن نتائجه لم تعد محدودة بالنطاق الإقليمي للدول بل تخطته لتصبح عابرة للحدود ومنتشرة في كافة المجتمعات والدول.

وفي هذا الإطار، تضافرت الجهود لإبرام عدّة إتفاقيات دولية وإنشاء عدّة منظمات دولية وإقليمية تكون مهمتها الأساسية السعي إلى وضع الخطط وإيجاد الآليات التطبيقية لتعزيز الشفافية باعتبارها مطلباً أساسياً لتطوير أنظمة المساءلة ومكافحة الفساد **وتفعيلها**.

كما أولى المشرع موضوع الشفافية الإدارية الأهمية القصوى فسعى إلى اقرار رزمة تشريعات اصلاحية تهدف إلى تعزيز الشفافية واستئصال الفساد وإصلاح الإدارة العامة.

وعليه سنحاول في هذا الفصل البحث في تطور الجهود الدولية والمحلية لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد وذلك من خلال استعراض دور المنظمات والتجارب الدولية في تعزيز الشفافية الإدارية (مبحث أول) ثم ننتقل لندرس التدابير الإستراتيجية أو القوانين المستحدثة لتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد (مبحث ثان).

### **المبحث الأول: الجهود الدولية لتعزيز الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد.**

استدعى انتشار الفساد الإداري والمالي إلى تحقيق مسعى شامل بهدف التصدي للآثار السلبية الناجمة عنه ووقف تمدده داخل المجتمعات.

وفي هذا الإطار، نشأت عدّة منظمات دولية وإقليمية لمتابعة موضوع الفساد وإيجاد الميكانيزمات الفعالة لتعزيز الشفافية الإدارية والقضاء على الفساد وذلك عن طريق التعاون الدولي والمساعدة القانونية المتبادلة<sup>1</sup>.

سنحاول في دراسة بحثنا هذا استعراض أبرز المنظمات الدولية والإقليمية التي سعت إلى تعزيز مفهوم الشفافية من خلال ترسيخ التعاون الفعال بين كافة الدول لتبادل الخبرات وتطوير أنظمة المساءلة.

### **المطلب الأول: دور المنظمات الدولية والمحلية في تعزيز الشفافية . أ-المنظمات الدولية :**

---

<sup>1</sup>مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNODC متوفر على الموقع الإلكتروني <https://www.unodc.org>

- وتأتي في طليعة هذه المنظّمات: منظّمة الشفافيّة الدوليّة، منظّمة الأمم المتّحدة، المنظّمة الدوليّة للأجهزة المحاسبيّة العليا (الأنثوساي)، صندوق النقد الدولي و المنظّمة العالميّة للبرلمانيين ضد الفساد.

#### - منظّمة الشفافيّة الدوليّة:

يرمز لها اختصاراً (TI Transparency International) هي منظّمة عالميّة غير حكوميّة تأسّست عام ١٩٩٣ مقرّها برلين في ألمانيا. لها فروع في ٩٠ دولة حول العالم تعنى بتعزيز الشفافيّة ومكافحة الفساد على المستويين الدولي والمحليّ. تصدر المنظّمة تقريراً سنويّاً منذ عام ١٩٩٥، تصنّف بمقتضاه الدول حسب دراسات وإحصاءات واستبيانات وعمليات مسح تقوم بها بالتعاون مع اختصاصيين ومحلفين.<sup>١</sup> كما تصدر أيضاً توصيات دوريّة وتقدّم عدّة إجراءات يقضي اتّباعها لتحقيق الإصلاح. تصدر عن هذه المؤسّسة ثلاثة مؤشّرات لقياس مدى تفشّي الفساد في مختلف الدول وتحاول من خلالها أن ترصد آراء المستثمرين المحليّين والأجانب والمتعاملين مع الجهات الحكوميّة وآراء المحلّلين وهذه المؤشّرات هي:

مؤشّر مدركات الفساد - (CPI(Corruption Perception Index)

التقرير العالمي الشامل عن الفساد - (Global Corruption Report) GCR

مؤشّر دفع الرشوة - (Bribe payers Index) PBI<sup>٢</sup>

يغطي هذا المسح ١٨٠ دولة وإقليماً حول العالم من بينها ١٦ دولة عربيّة من بينهم لبنان وهويوفّر لمحة سنويّة عن الدرجة النسبيّة للفساد فيها، تتراوح قيمة المؤشّر بين صفر و عشر و١٠ نقاط، فالدول التي تقترب من تقدير ١٠ هي من الدول المتقدمة في مجال مكافحة الفساد أما الدول التي تقترب من تقدير ٠ فهي من الدول الغارقة في الفساد والرشاوى.<sup>٣</sup>

تسعى هذه المنظّمة، من خلال التعاون الدولي إلى خلق تغيير نحو عالم من دون فساد وذلك من خلال التقارير الصادرة عن الجهات التي تكافح الفساد.

لا تتولى المنظّمة التحقيق ضدّ أفراد معيّنين أو قضايا معيّنة بل تركز بشكل أكبر على تطوير نظم المساءلة وشفافيّة الرقابة كما أنها تسعى إلى نشر الوعي حول مخاطر الفساد والثمن الفادح الذي تدفعه

<sup>١</sup> الموسوعة العربية العالمية، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، الرياض، ط٢٠١٩، ج ٥ ص ١٧٥

<sup>٢</sup> غازي محمد فريج، "الإصلاح الإداري: دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤، ص ٣٩

<sup>٣</sup> أحمد ابودية، الفساد سبله وآليات مكافحته، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، ط ١، ٢٠٠٤



الأجيال نتيجة غياب معايير الشفافية ونقص المعلومات وتفشي الجهل وضعف الرقابة والمساءلة، كما أنها تعمل على وضع خطط طويلة المدى لقمع الفساد ومحاربه.

ترتكز هذه المنظمة في عملها على فكرة أن لكل فرد في المجتمع المدني، الشركات كما الحكومات، حق المشاركة والقيام بدور فعال في تطوير وسائل مكافحة الفساد. تتعاون منظمة الشفافية الدولية مع منظمة أخرى رائدة في مجال الأبحاث والدراسات وهي جمعية "غالوب الدولية" Gallup International Association التي تضم حوالي ٧٢ بلدا في العالم وقد تأسست في العام ١٩٤٧ ومركزها في زيورخ - سويسرا<sup>١</sup>، تتناول نشاطاتها إجراء دراسات وإحصاءات وأبحاث عالمية حول شؤون دول العالم الثالث **وشجونها** والمشاكل التي تعيق النمو فيها.

بقي علينا أن نشير **إلى** أن تقرير مؤشر الفساد الذي أصدرته منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٢٠ قد خلص أن منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا لا تزال شديدة الفساد وأن بعض الحكومات قد فشلت حتى في إدارة الأزمة الصحية الناتجة عن وباء كورونا بسبب الفساد المستشري في مختلف القطاعات والإدارات العامة.

كما وخلص التقرير أن لبنان يعدّ من أكثر الدول فسادا وهويحتلّ المرتبة ١٤٩ في مؤشر مدركات الفساد ٢٠٢٠ أي إنه يأتي متراجعا بمعدّل خمس نقاط عما كان عليه عام ٢٠١٩، وبالتالي يقتضي اتخاذ كافة التدابير اللازمة التي تساعد على مكافحة الفساد وفي طليعتها تعزيز المؤسسات الرقابية وضمان الإنفتاح والشفافية في عمليات التعاقد إضافة إلى وجوب نشر البيانات وضمان حق الوصول إلى المعلومات في الوقت المناسب.

#### - منظمة الأمم المتحدة:

الأمم المتحدة منظمة عالمية تضم حوالي ١٩٣ دولة من مختلف أنحاء العالم. أنشئت في عام ١٩٤٥ مقرها الأساسي في مدينة نيويورك في الولايات المتحدة الاميريكية، وهي تهدف إلى تحقيق العدالة وحماية حقوق الإنسان الأساسية كما تهدف لتحقيق معايير أفضل للحياة مما ينعكس على استقرار المجتمعات وتطورها.<sup>٢</sup>

<sup>١</sup> <http://directory.esomar.org/m15-Gallup International Association.26>

<sup>٢</sup> تقرير مؤشرات مدركات الفساد ٢٠٢٠ منشور على الموقع: <https://www.transparency.org.news>

<sup>٣</sup> Will Kenton (3-4-2019)."United Nations (UN)"[www.investopedia.Com](http://www.investopedia.Com).

عملت منظمة الأمم المتحدة على مكافحة ظاهرة الفساد وتعزيز مفهومي النزاهة والشفافية داخل المجتمعات والأجهزة الحكومية. ولعلّ توقيع أكثر من ١٨٧ دولة على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٩ بموجب قرار رقم ٦٤/٥٨ المؤرخ في ٣١ تشرين الأول ٢٠٠٣ دليل بارز على سعي المنظمة الدؤوب لتنظيف المجتمع من كل مظاهر الفساد والمحسوبيات والامتيازات غير القانونية وتعزيز الشفافية الادارية والمالية وترسيخ ثقافة العدل والقانون .

وهذا ما أكدته المادّة الأولى من الإتفاقية مشيرة أن الهدف الأساسي منها هو "ترويج التدابير الرامية إلى منع الفساد وتدعيمه بصورة أكفأ وأنجح، وترويج التعاون الدولي وتيسيره ودعمه والمساعدة التقنية في مجال منع الفساد ومكافحته وتعزيز النزاهة والمساءلة. والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية".<sup>١</sup>

هذا وتقتضي الإشارة في هذا المجال أن فرنسا صدّقت على هذه الإتفاقية بتاريخ ٢٠٠٥/٧/١١، مصر في ٢٠٠٥/٢/٢٥ أما لبنان فقد انضم إلى هذه الإتفاقية بموجب القانون رقم ٢٠٠٨/٣٣ وبذلك دخلت بنود هذه الإتفاقية حيّز التنفيذ.<sup>٢</sup>

تضم الإتفاقية ٧١ مادّة وهي مؤلّفة من ٤ أجزاء أساسية في ثمانية أصول وقد أو لى الجزء الأوّل من هذه الإتفاقية الأهمية القصوى لدور الشفافية في مكافحة الفساد الإداري والماليّ معتبرا أن هذا الجزء، المسمّى الوقاية، يعني كل التشريعات والإجراءات التي يقتضي على كل دولة اتخاذها لإرساء الشفافية والرقابة والضوابط بشكل يصعب على الفاسدين ممارسة عمليّات الفساد. ثم فنّدت الإتفاقية في جزئها الثاني جرائم الفساد وأهم الوسائل التي يلجأ إليها الفاسدون لتغطية فسادهم ومنها الحصانة الوظيفية والسريّة المصرفية وغيرها.

ولأن جريمة الفساد وهي جريمة عابرة للحدود خصّصت الإتفاقية الجزء الثالث إلى "التعاون الدولي" وقد استعرضت فيه كيفية طلب المساعدة القضائية أو القانونية من الدول الأخرى الأعضاء من أجل العمل سوياً على مكافحة الفساد. وتضمن الجزء الرابع المخصّص لموضوع "استرداد الموجودات" الوسائل التي يمكن من خلالها تجميد الأموال العامة المنهوبة وحجزها واستردادها.<sup>٣</sup>

<sup>١</sup> إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد [www.Un.org](http://www.Un.org)

<sup>٢</sup> نادر عبد العزيز شافي، "الإثراء غير المشروع في أحكام القانون اللبناني، نحن والقانون"، مجلة الجيش، العدد ٣١٧، تشرين

الثاني ٢٠١١ منشور على الموقع الإلكتروني <https://www.lebarmy.gov.lb>

<sup>٣</sup> إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. <https://www.lb.undp.org>

هذا ونصّت المادة ٦٥ من الإتفاقية على "أن تتخذ دولة طرف وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ما يلزم من تدابير بما فيها التدابير التشريعية لضمان تنفيذ التزاماتها بمقتضى هذه الإتفاقية، ويجوز لكلّ دولة طرف أن تعتمد تدابير أكثر صرامة أو شدة من التدابير المنصوص عليها في هذه الإتفاقية من أجل منع الفساد ومكافحته".

أهم ما ورد أيضا في هذه الإتفاقية هو ضرورة اتباع مبادئ الشفافية والنزاهة بين الموظفين العموميين وتطبيق معايير سلوكية صحيحة وإشراف سليم على أعمال الموظفين.<sup>١</sup>

إضافة طبعا إلى ضرورة استقلال الأجهزة القضائية والنيابية واتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لضمان حق الوصول إلى المعلومات والحد من الإثراء غير المشروع ووقف تمدد الفساد وانتشاره.

#### - صندوق النقد الدولي:

وهي مؤسسة مالية دولية تعنى بتقديم التسهيلات والمنح للدول النامية التي تواجه انهيارات اقتصادية ومشاكل في ميزان المدفوعات وذلك لمساعدتها في معالجة هذه الأزمات وجدولة ديونها وإعادة النهوض .

مقابل هذه المساعدات ،يشترط الصندوق على الدول ،طالبة المساعدة ،اتخاذ تدابير اقتصادية معينة واتباع سياسات محددة للإصلاح الاقتصادي ضمن برنامج يتم تحديده فترته الزمنية ،ويطلق عليه "برنامج التصحيح الاقتصادي".

يهدف هذا البرنامج ،اضافة الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي ،الى إجراء الاصلاحات الهيكلية والتغييرات اللازمة في الإدارات و المؤسسات العامة حتى تصبح في موضع المساءلة أمام الجميع.<sup>٢</sup> وعلى صعيد مواز ، يسعى الصندوق ، من خلال البنك الدولي ،الى مساعدة البلدان على تصميم استراتيجيات مكافحة الفساد وتنفيذها كما يقوم بمساعدة هذه البلدان أيضا على بناء مؤسسات تتسم بالقدرة على الإنجاز والشفافية وتخضع للمساءلة من أجل ردع الفساد.

وفي هذا الصدد ،يصدر الصندوق أيضا عدة تقارير تعتمد على دراسات اقتصادية موسعة وعلى الخبرة التي اكتسبها من العمل مع كثير من البلدان.

هذا وقد جاء في تقرير أعده خبراء الصندوق تحت عنوان " الفساد : تكاليفه واستراتيجيات تخفيف حدته" أن الفساد يضعف الاقتصاد ويعيق الإشراف المالي ويضر في نهاية المطاف بالنمو الإحتوائي وقدرة

<sup>١</sup> المادة ٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣

<sup>٢</sup> طارق سامي حنا خوري ،رسالة ماجستير بعنوان "دور صندوق النقد الدولي في التأثير على القرارات السياسية والاقتصادية للدولة (١٩٨٩-٢٠١٧)(الأردن حالة الدراسة)،جامعة الشرق الأوسط،كلية الآداب والعلوم،قسم العلوم السياسية،٢٠١٨، ص ٦٤-٦٨

البلد على النهوض وكسب ثقة المجتمع الدولي مما قد يؤدي في بعض الحالات الى زعزعة الاستقرار السياسي واندلاع الصراعات.<sup>١</sup>

#### - المنظمة العالمية للبرلمانيين ضد الفساد

وهي منظمة دولية لعبت دورا قياديا في نطاق مكافحة الفساد والرشوة، تأسست عام ٢٠٠٢ في كندا وتضم برلمانيين يبلغ عددهم حوالي ١٧٠ عضوا يمثلون حوالي ٧٢ دولة من مختلف دول العالم.

تعنى هذه المنظمة بتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة والنزاهة وتقوم بدور التنسيق بين كافة البرلمانيين الأعضاء لبناء قدراتهم وتوحيد سياسة مكافحة الفساد وذلك عن طريق وضع دليل للبرلمانيين كخطة لمواجهة الفساد، تدريب البرلمانيين حول كيفية إجراء المراقبة المالية، التصديق على قطع الحساب والتدقيق في الموازنة قبل اقرارها لا سيما في الفصول والأبواب المتعلقة بالايرادات الضريبية والايرادات المتأتية عن استغلال الأموال العامة.<sup>٢</sup>

#### - المنظمة الدولية للأجهزة المحاسبية العليا (الانتوساي) .

تأسست هذه الجمعية عام ١٩٥٣ في كوبا، مركزها الرئيسي في فينا-النمسا. تضم في عضويتها ١٩٣ جهازا محاسبيا للرقابة المالية تابعا لمختلف دول الأعضاء ومنها فرنسا ولبنان ومصر.

تعنى هذه الأجهزة في تطوير نظم الرقابة المالية والتدقيق في الحسابات. تدعم هذه المنظمة أعضاءها للقيام بمهامهم وذلك عن طريق تبادل الأبحاث والخبرات حول تحديات التدقيق والتقييم التي تواجههم في متغيرات اليوم وعلى نحو متزايد في عالم مترابط.<sup>٣</sup>

تسعى هذه المنظمة أيضا من خلال تعاونها مع منظمة الأمم المتحدة لاسيما مع المجلس الإقتصادي والإجتماعي التابع لها إلى دعم قدرات الأجهزة الرقابية وبنائها لكي تتمكن من القيام بمهامها ومكافحة الفساد.<sup>٤</sup> وقد قامت بعدة مبادرات في هذا الخصوص لتوفير الدعم المالي لها من مجتمع المانحين وذلك لوضع الخطط الإستراتيجية الأكثر فعالية وتبادل المعرفة وتعزيز الحكومة الثقافية. وهي تسعى إلى تحقيق

<sup>١</sup> نشرة صندوق النقد الولي الالكترونية، ١١ مايو ٢٠١٦.

<sup>٢</sup> موسى بودهان، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات ANEP، ٢٠٠٩، ص ١٣٢-١٣٣.

<sup>٣</sup> www.wikipedia.com(INTOSAI)

<sup>٤</sup> محمد رسول العموري، "الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، ط٢٠٠٥، ص ٦٢

هذه الأهداف عن طريق تعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية، تطوير المساءلة الحكومية وبناء قدراتها، دعم شفافية العمليات الحكومية، تطوير المعايير الرقابية وتعزيز مساءلة الجهاز الرقابي.<sup>١</sup>

#### ب- المنظمات الإقليمية ودورها في تعزيز الشفافية:

تحسّسا منها بخطورة ظاهرة الفساد ووجوب مكافحتها بشتى الوسائل، لم تكتفِ الدول الإقليمية بانضمامها إلى المنظمات الدولية وإبرامها لإتفاقيات دولية لمكافحة الفساد، بل سعت إلى تفعيل جهودها أكثر فأكثر بإنشاء منظمات إقليمية لمحاربة هذه الظاهرة وتبادل الأبحاث والخبرات والتعاون في التصدي لها ومكافحتها ومن أبرز هذه المنظمات:

#### - منظمة المجلس الأوروبي:

أنشئت عام ١٩٤٩، مقرها الرئيسي في مدينة ستراسبورغ في فرنسا، وهي من أهم وأقدم المنظمات الأوروبية الرائدة في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة.

أصدرت هذه المنظمة عدّة توصيات كان أهمها القرار رقم ٢٤/٩٧ عام ١٩٩٧ الذي شدّد على ضرورة تطبيق برنامج مكافحة الفساد في أسرع وقت ممكن ووضع الآليات المناسبة لذلك.<sup>٢</sup>

هذا وقد نتج عن هذه المنظمة عدّة اتفاقيات أساسية لمكافحة الفساد وتطوير نظم الرقابة والمساءلة أهمها:

- الإتفاقية الجنائية حول الفساد الموقعة بتاريخ ١٩٩٩/١/٢٧
- البروتوكول الإضافي الملحق بالإتفاقية الجنائية المذكورة أعلاه والموقع بتاريخ ٢٠٠٣/٥/١٥
- الإتفاقية المدنية حول الفساد الموقعة بتاريخ ١٩٩٩/١١/٤

#### - منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية :

<sup>١</sup> الخطة الاستراتيجية للأنتوساي ٢٠١١-٢٠١٦ ص ٢٢.

<sup>٢</sup> جون براندولينو، ديفيد لون، مقال بعنوان "معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية" ص ٢ منشور على الموقع الإلكتروني: <http://usinfo.state.gov/journal>

<sup>٣</sup> نجار الويزة، التصدي المؤسساتي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٥٢

أنشئت عام ١٩٦١، مقرها في باريس تهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية وتنسيق السياسات الدولية والمحلية لمواجهة المشاكل التي تعترضها. تضم في عضويتها ٣٤ دولة عضوا وتشتمل على نحو ٢٠٠ لجنة.<sup>١</sup>

تفتح هذه المنظمة المجال أمام الدول الأعضاء لمقارنة التجارب وتبادل الخبرات وذلك عن طريق تدفق المعلومات وجمع البيانات والتحليلات، انتاج الدراسات والاحصاءات ووضع المعايير الدولية لتعزيز الشفافية وتطوير المراقبة وذلك بهدف البحث عن حلول للمشاكل والتحديات المشتركة بين هذه الدول.

خلال العقد الماضي، سعت المنظمة سعياً حثيثاً لمكافحة الفساد وظاهرة الرشوة وهذا ما مهد الطريق إلى عقد اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين العموميين الأجانب في المعاملات التجارية الدولية، وتعتبر هذه الاتفاقية أول اتفاقية دولية تهدف إلى تجريم الفساد الدولي واتخاذ تدابير فعالة لمنع الرشوة عن طريق تعزيز الشفافية وتطوير الرقابة وتوقيع العقوبات ضد الصفقات الفاسدة والمشبوهة تمهيداً لخلق تكافؤ فرص حقيقي يسهم في التنمية الاقتصادية للدول الأعضاء.

كما أصدرت المنظمة عام ١٩٩٦ "التوصيات الخاصة لمكافحة الفساد في المشتريات الممولة بالمساعدات" وهي تهدف بشكل عام لاتخاذ تدابير فاعلة لكشف الفساد **وقمعه** لا سيما في ما يختص صفقات الشراء الممولة بمنح ومساعدات خارجية.<sup>٢</sup>

#### - جامعة الدول العربية :

هي منظمة اقليمية تأسست عام ١٩٥٤ مقرها الرئيسي في القاهرة وهي تضم ٢٢ دولة عربية في آسيا وأفريقيا. لعبت الجامعة العربية دوراً مهماً لحل المشاكل المشتركة بين الدول الأعضاء وفي طليعتها قضية الفساد.<sup>٣</sup>

عقدت عدة مؤتمرات في هذا الإطار وخلصت إلى اعتبار أن مكافحة الفساد وإرساء مبادئ الشفافية والنزاهة **هما** من المقومات الضرورية لمشروعات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز البناء الديمقراطي للدول.

ولعلّ أبرز ما توصلت إليه في نطاق مكافحة الفساد هو:

<sup>١</sup> <http://www.oecd.org/general/listofoecd> member countries–ratification of the convention on the Oecd.htm

<sup>٢</sup> جون براندولينو، ديفيد لونا، المرجع السابق، ص ٢٣

<sup>٣</sup> <http://www.lasportal.org>

- توقيع إتفاقيّة التعاون العربيّة والخبرات عام ١٩٨٣ وذلك لتبادل المعلومات والخبرات والتعاون القضائي والقانوني بين الدول الأعضاء لمكافحة الفساد والرشاوى.
- الإتفاقيّة الأمنية بين دول مجلس التعاون لدول الخليج العربي لعام ١٩٩٥ من أجل التعاون القضائي وتسليم المجرمين ومنع الإفلات من العقاب.
- الإتفاقيّة العربية لمكافحة الفساد الموقعة في القاهرة عام ٢٠١٠ والتي جاءت في مضمونها متطابقة مع إتفاقيّة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

هذا وقد عملت المنظمة العربية للتنمية الإدارية المنبثقة عن جامعة الدول العربيّة دورا رائدا في مجال الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد عن طريق تقديم الإستشارات وطرح الأساليب الحديثة لتطوير القطاع الحكومي وزيادة فاعليته وصولا إلى المعايير الدولية للأداء الإداري وزيادة قدرتها على تقديم خدمات ومنتجات متميّزة ومواجهة التحديات المحيطة.<sup>١</sup>

وبذلك يتضح لنا أن المنظمات الدولية والإقليمية قد ساهمت في تطوير الرقابة على المستوى العالمي وترسيخ مبادئ الشفافيّة والنزاهة كمطلب أساسي لمكافحة الفساد.

وتقتضي الإشارة أخيرا أن هناك منظمات ومؤسسات ماليّة أخرى قامت بجهود ملحوظة في مجال مكافحة الفساد نذكر منها: المنظمة العربية للأجهزة العليا للرقابة الماليّة والمحاسبية (الأراباساي)، المنظمة الأوروبية لهيئات الرقابة العليا (الأوروساي)، المنظمة الآسيويّة للأجهزة العليا للرقابة الماليّة والمحاسبية (أسوساي) والمنظمة الأفريقية (الأفروساي)، إضافة طبعا إلى دور الشرطة الجنائية الدولية (الأنتربول) التي ساهمت في مكافحة الإجرام المنظم وذلك عبر تزويد الدول الأعضاء فيها بمعلومات مهمة عن المجرمين المطلوبين للعدالة، خاصة مرتكبي الجرائم المالية وفي طليعتها غسل الأموال.<sup>٢</sup>

<sup>١</sup>حاجة عبد العالي، رسالة دكتوراه بعنوان "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، جامعة محمد خيضر بسكرة،

٢٠١٣، ص ٤٤

<sup>٢</sup>ابراهيم يوسف أنطون، دراسة أمنية بعنوان، العلاقة بين فساد الدولة وظاهرة إدارة الفساد (المفاهيم الآثار وطرق مكافحة)، ص ١٢٧.

## المطلب الثاني: التجارب الدولية في مجال مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية.

الفساد الإداري ظاهرة إتهدد الأجهزة الإدارية، وهو لا يكمن في هدر المال العام فقط بل بالخلل الذي يصيب أخلاقيات العمل وقيم المجتمع ليثقل عمل المؤسسات العامة ويهدد وجودها، لذلك، وإدراكا منها للخطر الكبير الذي يمثله، فقد قطعت بعض الدول شوطا كبيرا في مجال مكافحة الفساد وتطوير المؤسسات الرقابية المعنية ودعمها، وقد تمكنت بعضها، من خلال جهودها الحثيثة في هذا المجال، من القضاء عليه أو التخفيف من معدلاته .

سنستعرض فيما يلي بعض التجارب الرائدة التي تمكنت من خلالها بعض الدول من النهوض بعد أن كاد الفساد ينخر هيكلها ومؤسساتها، وسنحاول أن نلقي أيضا الضوء على أهم الإجراءات والآليات التي اعتمدها هذه الدول للوقاية من هذه الآفة .

من هذه الدول نذكر:

### سنغافورة:

تعتبر تجربة سنغافورة فريدة ونموذجية في معركة مكافحة الفساد، فبعد أن كانت تحمل لقب الدولة الأكثر فسادا في العالم، باتت اليوم تحتل مرتبة متقدمة عالميا في مكافحة الفساد، فقد احتلت المرتبة الرابعة عالميا وفق مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٩، كما أصبح نصيب المواطن من الناتج المحلي ٥٦٢٨٤ دولار عام ٢٠١٤ وبمعدل نمو سنوي ٦،١٠ وهو معدل مرتفع نسبيا مقارنة مع باقي دول العالم .

ويعود السبب الأساسي في نجاح هذه الجزيرة الآسيوية الصغيرة في حربها على الفساد هو وجود القرار السياسي والإرادة السياسية الحازمة والصارمة التي رسمت منها شفافا وموضوعيا في التعامل مع قضايا الفساد، وصولا إلى اجتثاثه والقضاء عليه.

"ويفسر مدير مكتب التحقيق في الممارسات الفاسدة في سنغافوره عام ٢٠٠٢ المقصود بالقرار السياسي بقوله ان ذلك القرار يوفر الأساس لبذل كافة الجهود والمساعدة لمجابهة الفساد ، ويشكل كل الأسس العامة والبنىات الفوقية التي يعتمد عليها كل المناهضين للفساد كما يوفر التربة الصالحة التي تساعد على بذر بذور العمل المناهضة للفساد حتى ينمو الى شجرة راسخة الجذور".<sup>١</sup>

<sup>١</sup> عامر الكبيسي " الفساد الإداري: رؤية منهجية للتشخيص والتحليل والمعالجة". المجلة العربية للإدارة، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، ٢٠٠٠مجلد ٢٠(١٤)، ص ٨٥-١٢٢



تطبيقا لما تقدم، فقد أطلق رئيس الوزراء "لي كوان يو" حربه على الفساد من خلال الشعار الأساسي: "من أين لك هذا؟" الذي استتبع بجملة اجراءات جزائية ووقائية طاولت رأس الهرم حتى أسفل القاعدة، بحيث بدأت التحقيقات مع رئيس الدولة نفسه وأقاربه وأفراد أسرته ومن ثم كافة الوزراء في الدولة دون استثناء أي مسؤول.

هذا ويمكن تلخيص الدروس المستفادة من تجربة سنغافورة في حربها ضد الفساد بعدة نقاط أبرزها<sup>1</sup>:

- وجود إرادة سياسية حازمة وهي أساس نجاح أي معركة للقضاء على الفساد. والجدير بالذكر بأن ما يميز هذه الحملة في سنغافورة هي أنها عملية مستمرة يقودها القادة السياسيين أنفسهم ومن خلالها يضعون أنفسهم أولا تحت المساءلة ويعلنون عزمهم وإرادتهم الثابتة بتطهير بلادهم من أي مظهر من مظاهر الفساد .
- انشاء هيئة لتقصي سوابق أي موظف قبل توظيفه واختيار القادة الإداريين الأكفاء لتبوء المراكز الإدارية والقيادية، وذلك على أساس الجدارة والقدرات الشخصية لكي يتمكنوا من أداء مهامهم بنزاهة وشفافية، كما والعمل على تحصينهم لتفادي التعرض لمخاطر قبول الرشاوى وذلك من خلال زيادة رواتبهم ومخصصاتهم بحيث أن راتب الوزير في سنغافورة يعتبر أعلى مرتبة وزير في العالم .
- كم تم منع استعمال الألقاب والصفات خارج أماكن العمل وذلك لمنع اساءة استعمال المناصب لقاء الحصول على أي خدمات أو منافع .
- تحييد السياسة عن الإدارة وذلك عن طريق فصل الوزارات عن الإدارات التنفيذية في الدولة بحيث تنحصر مهمة الوزارة في التخطيط الاستراتيجي، في حين تتولى الإدارات والمؤسسات العامة مهمة التنفيذ. كذلك العمل على وضع أنظمة شفافة ودقيقة تحد من السلطة التقديرية وتمنع الإدارة من تحويل السلطة الاستثنائية الى سلطة تعسفية، تبسيط الإجراءات الإدارية وتوضيحها وتقليص حجم المستندات المطلوبة في الإدارات، كما وتفعيل الخدمات الإلكترونية بحيث يصار الى دفع الرسوم والغرامات الكترونيا، مما يحد من الإتصال المباشر بين الموظف وطالب الخدمة .
- تفعيل الشفافية وتعزيز المحاسبة والرقابة عن طريق إنشاء "هيئة لمكافحة الفساد" وهي هيئة مستقلة عن الشرطة تتبع رئيس الحكومة مباشرة وليس وزارة الداخلية، كما وانشاء نظام للتقاضي سريع وفعال مع تحديد أجل ستة أشهر كحد أقصى للفصل في قضايا الفساد التي تحال أمامه. هذا وقد لعب مكتب التحري

<sup>1</sup> مقال بعنوان "عرض التجربة السنغافورية في مجال مكافحة الفساد كتجربة عالمية رائدة" للمؤلف أحلام قروي، مجلة المنهل الإقتصادي، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر ٢٠٢٠، ص ٣، ٢، ١٢١-١٢٨.

والتحقيقات عن ممارسات الفساد دورا مهما أيضا في مكافحة الفساد وقد حظي بالدعم السياسي المطلوب إذ أن صلاحياته مباشرة من قانون مكافحة الفساد الصادر عن البرلمان، كما أن رئيسه مسؤول مباشرة أمام رئيس الحكومة بحيث لا يمكن لأي زعيم التأثير على قراراته، هذا ويمكنه استدعاء أي مسؤول، مهما علا شأنه، للمثول أمامه لتقديم التوضيح اللازم عن مصدر أمواله. فإذا عجز عن ذلك، تتم مصادرة هذه الأموال واعتبارها ناتجة عن ممارسات فساد.

إضافة إلى ما تقدم، يعنى مكتب التحري أيضا باتخاذ الإجراءات الوقائية المانعة للفساد وذلك من خلال تزويد الموظف بقائمة الأعمال التي عليه تفاديها لتجنب الفساد، كما يقدم الاقتراحات والآليات اللازمة لإلغاء الفساد في بيئة العمل.

وأخيرا يفرد المكتب قسما مستقلا من أجل تثقيف وتوعية المجتمع حول مخاطر الفساد وآثاره وذلك من خلال إنشاء موقع الكتروني يقدم الخدمات التثقيفية والتفاعلية للزائرين كما يتاح من خلاله تقديم البلاغات والشكاوى عن أي حالات فساد.

كخلاصة يمكن القول أن أسلوب الحكم والإدارة السياسية جعلنا من سنغافورة نموذجا فريدا وعظيما يحتذى به بشهادة كافة دول العالم ومنظماته الدولية.

### المملكة العربية السعودية :

ركزت المملكة العربية السعودية، ومنذ تأسيسها، على مكافحة الفساد وإرساء مبادئ الشفافية وذلك حفاظا على مقوماتها الإقتصادية ومكانتها السياسية والدولية. وما ساعد على ذلك وجود قرار إداري حازم، في هذا الصدد، من قبل الملك عبد العزيز عبد الرحمن، بحفظ المال العام وتطبيق قواعد النزاهة والأمانة.

وقد ترجم هذا القرار، من الناحية التطبيقية، من خلال تأسيس عدة جهات مالية وإدارية لمناهضة الفساد والحفاظ على مقدرات الدولة وأصولها ومنها<sup>١</sup>:

- "هيئة الرقابة والتحقيق" وهي هيئة خاصة تعنى بنظام تأديب الموظفين وإجراء الرقابة اللازمة للكشف عن المخالفات الإدارية، أسست عام ١٩٧١ بموجب المرسوم الملكي رقم ٧ تاريخ ١٩٧١/٢/١، وفي عام ٢٠١٩ ضمت هذه الهيئة إلى هيئة الرقابة ومكافحة الفساد.
- "ديوان المراقبة العامة"، وهو كيان مستقل إداريا وماليا مرجعه المباشر ملك السعودية، أسس عام ١٩٧١ بموجب المرسوم الملكي رقم ٩ تاريخ ١٩٧١/٢/١١، وهي هيئة خاصة تعنى بمراقبة أداء

<sup>١</sup>فلاح بن الفرج السبيعي، المرجع السابق، ص ١٨٨

الأجهزة والوزارات الحكومية كما وتهدف إلى مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها . عام ٢٠١٩، أطلق الديوان "منصة وثيقة" لنشر كافة المعلومات والوثائق التي يحتاجها العاملون في الإدارات الخاضعة لرقابته<sup>١</sup>.

- "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة النزاهة": أقرها مجلس الوزراء العراقي علم ٢٠٠٧ بموجب القرار ٤٣ رقم تاريخ ٢٠٠٧/٢/١، وقد جاءت هذه الاستراتيجية لتعكس أهداف المملكة السعودية في حماية المجتمع السعودي من آفة الفساد ومخاطره وذلك من خلال بث القيم الأخلاقية والتربوية وتوجيه المواطن نحو احترام القواعد والنظم القانونية، وتعزيز التعاون الاقليمي والعربي والدولي في مجال مناهضة الفساد وتعزيز المساءلة والنزاهة مما يوفر المناخ الملائم لنجاح خطط النهوض والتطور والتنمية في المجتمع .
- "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" أنشئت سنة ٢٠١١ بموجب الأمر الملكي رقم (٦٥/أ) تاريخ ٢٠١١/٤/١٣ وهي تعنى بجمع البيانات وإعداد الإحصاءات في كافة الأجهزة المشمولة باختصاصات الهيئة، كما تعمل على تنسيق جهود القطاعين العام والخاص في مجال الرقابة ومكافحة كافة أشكال الفساد.

## رواندا

ترتدي تجربة رواندا في مجال مكافحة الفساد أهمية كبيرة، إذ أنها تترجم إرادة شعب لم تتمكن الحروب والمجاعات والإبادات الجماعية التي تعرضت لها في تسعينيات القرن الماضي من منعها من السير قدما في معركة القضاء على الفساد.

فرواندا، والتي كانت من أفقر الدول في العالم نظرا لعدم امتلاكها أي ثروة طبيعية وأي منفذ على البحر، استطاعت النهوض من كبوتها إذ تهيأ لها قائد مخلص ويدعى (بول كاغامه) عمل على مكافحة الفساد ومعاقبة الفاسدين وذلك من خلال إصداره قانونا ألزم فيه كافة المسؤولين الإداريين برفع السرية المصرفية، وبالتالي الكشف عن كافة الحسابات المصرفية في الداخل والخارج، وتوضيح مصادر هذه الأموال مما أدى الى محاكمة الكثير منهم ومعاقبتهم وإقصاءهم عن السلطة .

<sup>١</sup> <https://ar.m.wikipedia.org>

كذلك فقد ركز رئيس الدولة على تطوير الاقتصاد والتكنولوجيا بحيث باتت تنجز كافة المعاملات المالية للحكومة الكترونيا وبشكل كامل<sup>١</sup>، كما و سعى أيضا الى بناء الوحدة الوطنية ونبذ مظاهر التفرقة او العصبية مما أدى الى تراجع نسبة الإنقسات العرقية وتعزيز السلم المجتمعي .

اليوم وبعد مرور حوالي ٢٥ سنة على الحرب الأهلية، أصبحت رواندا نموذجا يحتذى به في مجال التنمية الاقتصادية والتخطيط، بمعدل نمو يعادل ٨% سنويا أي أنه يتجاوز أفضل اقتصاديات العالم وذلك بحسب تقرير صندوق النقد الدولي لعام ٢٠١٩<sup>٢</sup>، وهذا ما جعلها تمثل تجربة فريدة تحظى بالاهتمام والدراسة دوليا وأكاديميا.

### بوتسوانا<sup>٣</sup>

تعتبر تجربة بوتسوانا من أهم التجارب الناجحة أيضا في مجال مكافحة الفساد، والتي من خلالها تمكنت هذه الدولة التي كانت من أفقر الدول في جنوب الصحراء الكبرى الأفريقية أن تصبح أكبر منتج للألماس عالميا.

فقد سجلت بوتسوانا، عام ٢٠٠٤، ٦٣ نقطة من صفر (شديد الفساد) - ١٠٠ (نظيف جدا) مما جعل تصنيفها في المرتبة ٣١ من أصل ١٧٤ دولة من أنحاء العالم، كما سجلت معدل ٧٦% كما أظهرت مؤشرات الحكم العالمية من ناحية السيطرة على الفساد كثير من الدول فتكون بالتالي قد تجاوزت نظيراتها الدول الأفريقية بأشواط كبيرة بل وأيضا فرنسا وإيطاليا والعديد من الدول العربية .

ويشير موقع "الجزيرة نت" أن بوتسوانا لم تكن لتتمكن من تحقيق هذه الطفرة الكبيرة غير المتوقعة لو لم تحقق رقما قياسيا في الشفافية وانعدام الفساد<sup>٤</sup>.

وبالفعل فمن أهم العوامل التي ساعدت الدولة البوتسوانية على احراز هذا النمو الاقتصادي بهذه السرعة القياسية والسيطرة على الفساد الإداري والمالي في الدولة هو وجود إرادة سياسية حازمة وصارمة بمكافحة

<sup>١</sup> Un (2014 ) Rising from the ashes, <https://www.un.org/africarenewal/magazine/2014/rising-ashes>

<sup>٢</sup> IMF(2020)"IMF Staff Concludes Visit to Rwanda"<https://www.imf.org/en/news/articles/2019-rwanda-imf-staff-concludes-visit>

<sup>٣</sup> <https://ar.m.wikipedia.org>

<sup>٤</sup> مقال بعنوان "بوتسوانا .. بلد الألماس والسياحة التي نجحت في دحر الفساد" للمؤلف محمد مصطفى جامع، منشور على الموقع الإلكتروني [www.noonpost.com](http://www.noonpost.com)، تاريخ النشر ٢٤/٣/٢٠٢٠

الفساد وقد استتبع بعدة اجراءات وتدابير اتخذتها الدولة في هذا السياق أبرزها :إنشاء وكالة متخصصة لمكافحة الفساد تتمتع بصلاحيات واسعة تطل كافة العاملين في العاملين في القطاع العام ،وجود جهاز قضائي مستقل يعنى بمكافحة الفساد ويتمتع بكفاءة عالية والحرص على تطبيق أسس ومبادئ الشفافية الإدارية والمشاركة في صياغة السياسات والإنفاق.

## استونيا<sup>١</sup>

تعتبر دولة استونيا رائدة في مجال مناهضة الفساد مقارنة بدول الاتحاد السوفياتي السابقة ،فقد نجحت عام ٢٠١٤ بتسجيل ٦٩ نقطة على مؤشر مدركات الفساد لتحتل المركز ٢٦ من أصل ١٣٤ دولة .

يذكر أنه ،وبحسب احصائيات منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠١٤ ،فقد حصلت دولة استونيا على ٨٨% من ناحية السيطرة على الفساد ، ويعزى نجاحها وتقدمها هذا أنها استطاعت ،بعد الحقبة السوفياتية ،من أن تجري اصلاحات جذرية على مستوى القضاء والإدارات العامة وتبنت خطط اصلاحية ناجحة ارتكزت على التعاون بين القطاعين العام والخاص والخصخصة ،إضافة الى أنها كرست مبادئ الشفافية والنزاهة من خلال إقرار القانون الحكومي وقانون الوصول الى المعلومات .

## كوريا الجنوبية<sup>٢</sup>

تمكنت كوريا الجنوبية من تحقيق تقدم كبير في مجال تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد وحصلت على ٥٥ نقطة من مؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠١٤ وبذلك احتلت المركز ٤٤ مقارنة مع باقي دول العالم .وتكون بالتالي قد تمكنت من السيطرة على الفساد بنسبة متقدمة بلغت حوالي ٧٠% .

يعزى هذا التقدم الى إرادة القيادة السياسية في كوريا بإصلاح القطاعين المالي والمؤسسي وتعزيز الشفافية الإدارية والمساءلة ،إضافة الى عدة خطوات أخرى اتبعتها الدولة الكورية في هذا المجال أبرزها إدخال الحكومة الالكترونية ،تكريس حق الوصول الى المعلومات وإصلاح مجالات الخدمة المدنية .أضف الى ذلك فقد لعب المجتمع المدني والمؤسسات غير الحكومية دورا بارزا في الضغط على الحكومة الكورية للمضي قدما في المعركة ضد الفساد ،مما دفعها الى تبني العديد من الخطط الاصلاحية وقرار العديد من التشريعات الهادفة الى تعزيز الشفافية ومحاسبة الفاسدين .

---

<sup>١</sup>مقال بعنوان "٣ دول حققت نجاحا باهرا في مجال مكافحة الفساد" منشور على الموقع الالكتروني [www.qposts.com](http://www.qposts.com)، تاريخ النشر ٢٠١٨/٨/٢٨

## عمان

احتلت السلطنة العمانية المركز الثالث عربيا وخليجيا في مقياس ما يعرف بمؤشر مدركات الفساد للعام ٢٠٢٠ ويأتي ترتيبها هذا بعد دولتي الإمارات العربية المتحدة وقطر، هذا وقد احتلت الترتيب التاسع والأربعين عالميا من بين ١٨٠ دولة متقدمة بذلك سبع مراكز عن العام السابق.

ويعزى هذا التقدم السريع الى عزم الحكومة العمانية على القضاء على كافة أشكال الفساد في السلطنة وإرادتها الحازمة ببناء دولة القانون والمؤسسات. هذا وقد أوكلت مهمة مكافحة الفساد الى جهاز الرقابة المالية والإدارية في الدولة كما وعملت السلطنة في هذا المجال على تكريس دور الصحافة وتعزيز استقلاليتها لكي تتمكن من القيام بدورها بمراقبة أداء الوزراء والمسؤولين الذين يمارسون السلطة العامة .

إضافة الى ذلك فقد لعب مجلس شورى الدولة دورا مهما في تخفيف معدلات الفساد في عمان وذلك من خلال قيامه بدوره الرقابي على أعمال السلطة التنفيذية ومن خلال تجربته الذي تجاوزت ثلاثة عقود والتي جعلت منه خزان يرفد الإدارات العامة بخبرات لتبوء المراكز القيادية في الدولة<sup>١</sup>.

## بلغاريا:

بدأت مبادرة مكافحة الفساد في بلغاريا عام ١٩٩٧ بعد أن توغل الفساد في البلاد وبدأ يؤثر على الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

وقد بدأت طلائع هذه الثورة مع مؤسسات المجتمع المدني والجمعيات الأهلية والشركات الاقتصادية التي سعت الى إنشاء هيئات غير حكومية تعنى بمراقبة حالات الفساد والكشف عنها. ثم ما لبث أن تبنت الحكومة بعدها خطة عمل قومية لمكافحة الفساد تمثلت بثورة تشريعية تناولت تعديل العديد من القوانين والتشريعات وإجراء الاصلاحات القضائية لمعاقبة الفاسدين وردعهم ، كما وأوكلت مهمة مكافحة الفساد الى وزارة الداخلية التي سعت جاهدة الى القيام بهذه المهمة على الوجه الأمثل .

يعزى نجاح التجربة البلغارية، إضافة الى وجود إرادة سياسية فاعلة بإجراء التغيير والإصلاح، الى اشتراك المجتمع المدني ودعمه للحكومة في القضاء على الفساد، كما لا يمكن تجاهل المساعدات الدولية

<sup>١</sup> عامر الكبيسي، المرجع السابق، ص ١٢٠.

التي تلقتها بلغاريا من خلال المنظمات الدولية التي انضمت اليها مثل الاتحاد الأوروبي وحلف شمالي الأطلسي<sup>1</sup>.

في الخلاصة، يلاحظ من خلال كافة التجارب المتقدمة أنه لا يوجد نموذج أو خطة موحدة يمكن لكافة الدول اعتمادها لمناهضة الفساد، إلا أنه وبالمقابل يمكن التأكيد أنه يوجد عنصر دائم مشترك في كافة الحملات والبرامج التي اعتمدها هذه الدول لإجتثاث الفساد ألا وهو الإرادة السياسية الحازمة والقرار السياسي الصارم بدحره والنهضة بالوطن .

هذا العنصر يعتبر النواة الأساسية والحجر الأساس لكل عملية إصلاح، منه تنطلق كافة خطط التعافي من الفساد لتتلاقى مع باقي العناصر الأخرى المساعدة كالحكومة الالكترونية والقضاء المستقل والوكالات المتخصصة ودعم المجتمع المدني والمؤسسات غير الحكومية والصحافة المستقلة... أما من دونه فلا نكون سوى أمام خطابات شعبية رنانة تهدف في نهاية المطاف الى حماية المصالح الخاصة الضيقة.

---

<sup>1</sup> حاكمي بو حفص ،خالدية بن عوالي،"دراسة بعنوان "التجارب الدولية في مجال إرساء الحوكمة ومكافحة الفساد المالي والإداري -دروس مستخلصة للجزائر ،جامعة وهران - الجزائر ، ٢٠١٩/١/٣١، ص ١٣٦-١٣٧

## المبحث الثاني: التطور التشريعي في إطار مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية:

سعت مختلف الدول في سياق محاولتها تطبيق أحكام الإتفاقية الدولية لمكافحة الفساد، إلى اتخاذ تدابير تشريعية وإصلاحات إدارية تضمن وفائها لمضمون الإتفاقية والتزامها تعزيز الشفافية والنزاهة والمسؤولية بين الموظفين العموميين.

وفي هذا الإطار، بدأت الدول بمواكبة التوجه العالمي الجديد الهادف للتطوير والإصلاح وذلك عن طريق إقرار عدّة قوانين تضمن حق المواطن بالوصول إلى المعلومات والوثائق الإدارية، إضافة إلى وجوب التصريح عن الذمة المالية العائدة لموظفي القطاع العام وتضارب المصالح.

كما أولت الحكومات الصفقات العمومية أهمية كبرى فعززت شفافية الإجراءات المطبقة فيها وذلك عبر إدخال إصلاحات تشريعية شكلت خطوة مهمة نحو مكافحة الفساد وإنهاء صفقات التراضي وفوضى المناقصات.

وقبل استعراض التطور التشريعي الذي طرأ مؤخراً في لبنان في إطار مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، سنلقي الضوء على الإصلاحات الإدارية التي سعت من خلالها فرنسا إلى صنع المزيد من الديمقراطية في الإجراءات الإدارية وتعزيز أواصر الثقة بين المواطن والدولة وذلك كما يلي:

المطلب الأول: التطور التشريعي في فرنسا.

المطلب الثاني: التطور التشريعي في لبنان.



## المطلب الأول: التطور التشريعي في فرنسا.

قبل التطرق إلى الإصلاحات الإدارية التي اتخذتها الجمهورية الفرنسية لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، يقتضي التذكير أن مختلف القوانين الإدارية في البلاد العربية تجد جذورها في القوانين والمجموعات الفرنسية التي سعت من خلالها فرنسا إلى تعزيز الشفافية كأحد المبادئ المركزية لمكافحة الفساد والقضاء عليه.

ولعل أبرز دليل على ذلك ما أشارت إليه هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في لبنان، في معرض إبداء رأيها القانوني ردا على طلبات مبادرات غريال رقم ٢٠١٨/٩٥١: "أن أحكام قانون حق الوصول إلى المعلومات مستوحاة، ويكاد يكون القانون منحولا نحلا من القانون الفرنسي المتعلق بتحسين علاقة المواطن مع الإدارة."<sup>١</sup>

من هنا، فإن استعراض التطور التشريعي في فرنسا في هذا المجال له من الدلالات والنتائج المهمة التي قد تمتد لتشكّل الأساس القانوني للمطالبة بتصويب الإنحرافات داخل الإدارة العامة.

وعليه، يهمننا أن نشير أنه في أواخر السبعينيات اجتاحت فرنسا موجة عامة مطالبة بضرورة تحسين العلاقة بين المواطن والإدارة وتحويلها إلى علاقة يحل فيها الحوار بدل الصمت، والشفافية محلّ التعتميم "بحيث تتحول الإدارة من إدارة أو امر إلى إدارة تشاور، في إطار ديمقراطية إدارية تتفتح فيها الإدارة بوتائها وأسباب قراراتها على الجمهور، لتحقيق مشاركتهم فيما تقوم به من أعمال وتمكينهم من الدفاع عن حقوقهم وممارسة حق الاعتراض."<sup>٢</sup>

على أثر تصاعد هذه الموجة، استجاب المشرع الفرنسي لهذه المطالبة وذلك عبر إقرار عدّة قوانين شكّلت نقطة تحوّل سياسة الإنفتاح وتعزيز الشفافية. من أهم هذه القوانين:

• قانون رقم ٧٨-٧٥٣ الصادر في ١٧ يوليو ١٩٧٨ والمتعلّق بحق الوصول والإطلاع على الوثائق الإدارية، فقد نصّت المادة الثالثة من هذا القانون على ما حرفيته:

---

<sup>١</sup> تقرير بعنوان "الحق في الوصول إلى المعلومات: آفاق وتحديات" صادر عن برنامج التمويل المشترك لحرية التعبير وسلامة الصحفيين (منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة) بالاشتراك مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية منشور على الموقع الإلكتروني <https://transparency-lebanon.org>

<sup>٢</sup> سامي الطوخي، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، الشفافية في إدارة الشؤون العامة، الطريق للتنمية والإصلاح الإداري (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، مصر ٢٠١٤، ص ٤٥٢

Article 3: "Sous réserve des dispositions de la loi n 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, concernant les informations nominatives figurant dans les fichiers, toute personne a le droit de connaître les informations contenues dans un document administrative dont les conclusions lui sont opposés".<sup>1</sup>

بذلك يكون قانون ٧٨-٧٥٣ قد أرسى مبدأ الشفافية كمبدأ عام من خلال إقراره بحق الأفراد بالحصول على المعلومات ثم سعى المشرع فيما بعد إلى تطويره وتوسيع آفاقه عبر إقرار عدة قوانين لاحقة.

يذكر أن هذا القانون استثنى من وجوب الإطلاع على الوثائق المتعلقة بالدفاع الوطني وتسيير السياسة الخارجية لفرنسا، الأمن العام، أمن الدولة أو الأمن الشخصي.

• **قانون رقم ٧٩-٥٨٧ الصادر في ١١ يوليو ١٩٧٩ بشأن تسبيب القرارات الإدارية** وهو يلزم باعتماد لغة بسيطة شفافة وواضحة في نص القرارات، كما ينص على وجوب إحاطة الأشخاص العادية والمعنوية، دون تأخير، وعلى وجه السرعة بأسباب القرارات الإدارية الفردية التي تؤثر على مركزها القانوني.<sup>٢</sup>

• **القانون رقم ٨٨-٢٢٧ الصادر في ١١ آذار ١٩٨٨، والذي ألزم موظفي القطاع العام بتقديم تصريحين: الأول لدى مباشرة الوظيفة والثاني في نهايتها.** وقد أنشأ هذا القانون لجنة الشفافية المالية في فرنسا التي كانت تقارن بين التصاريح فإذا وجدت الفرق كبيرا بينها، باشرت التحقيق لمعرفة مصادر هذه الأموال، غير أن بيانات اللجنة كانت تتصف بالسرية حتى عام ١٩٩٣ ولم يكن بالإمكان نشرها إلا بناء على طلب من السلطات القضائية أو بناء على طلب صريح من أصحابها.<sup>٣</sup>

<sup>١</sup> Article 3de la loi numéro 78-753 du 17 juillet 1978modifiée publiée sur le site:

<https://legifrance.gouv.fr>

<sup>٢</sup> Loi numéro 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public: publiée sur le site

<https://legifrance.gouv.fr>

<sup>٣</sup>Article 3 de la loi numéro 88-227 du 11 mars 1988 publiée sur le site

<https://legifrance.gouv.fr>.

وهذا تقتضي الإشارة أيضا أنه في عام ١٩٩٩ أنشئت لجنة أخرى عرفت باسم "Mission d'évaluation et du control" وقد أنيط بها تقييم إدارة الأموال العمومية والرقابة عليها.<sup>١</sup>

- **قانون ٩٣-١٢٢ الصادر في ٢٩ كانون الثاني ١٩٩٣** المتعلق بالوقاية من الفساد والشفافية الاقتصادية والإجراءات العمومية.<sup>٢</sup>
- **المرسوم رقم ١٥-٢٠٠٤ الصادر في ٧/٢/٢٠٠٤** المتعلق بالصفقات العمومية والعقود الإدارية في فرنسا بحيث نصت المادة الأولى منه:

"في العقود الإدارية مهما كانت قيمتها، يجب احترام مبادئ حرية الدخول إلى المنافسة والمساواة بين المتنافسين والشفافية في الإجراءات".<sup>٣</sup>

- **قانون إنشاء الهيئة العليا للشفافية في الحياة العامة Haute Autorite pour la transparence de la vie publique HATVP** الصادر في ١١ تشرين الأول ٢٠١٣: تم إقرار هذا القانون وذلك على أثر اكتشاف حساب بنكي غير مصرح به لدى مصالح الجباية الفرنسية وهو عائد للوزير الفرنسي للميزانية (قضية جيروم كايلاك) وتم بموجبه إنشاء الهيئة العليا للشفافية في الحياة العامة وهي سلطة إدارية مستقلة تعنى بمراقبة والتدقيق بالتصاريح وتضارب المصالح.

**قانون الجمهورية الرقمية رقم ١٣٢١-٢٠١٦ الصادر في ٧ تشرين الأول ٢٠١٦:** تم بموجب هذا القانون تكييف الشفافية الإدارية مع التطورات الاجتماعية والتكنولوجية وتحقيق التوازن بين سياسة الإنفتاح

---

<sup>١</sup> La MEC a pour objectif un meilleur contrôle de l'efficacité de la dépense publique ,réalisé par publics et des investigations approfondies chaque année auditions de gestionnaires de derniers sur quatre ou cinq catégories de politiques publiques. Coprésidée par le Président de commissions des finances et un représentant de l'opposition, elle n'est pas composée à la proportionnelle, faisant place, sur un pied d'égalité à chacun des groupes de l'Assemblée. Robert Fabrice, la rénovation des pouvoirs du parlement, R.F.F.P., no.76, 2001, p.77.

<sup>٢</sup> Loi numéro 93-12 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économiques et des procédures publiques, version consolidée au 23 décembre 2014, publiée sur le site <https://legifrance.gouv.fr>

<sup>٣</sup>Décret numéro 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics, <https://legifrance.gov.fr>

على المعلومات والحاجة إلى حماية بعضها بحيث تم حصر مجالات السرية المفروضة على الإدارة لتشمل على وجه الخصوص الوثائق التي من شأنها تفويض أمن نظم المعلومات للإدارة.

كما وقر هذا القانون حق الجمهور بالاطلاع على كافة الأحكام والقرارات القضائية والإدارية وتوفير الطرق التقنية والمجانية له لممارسة هذا الحق على أكمل وجه.<sup>١</sup>

- **قانون رقم ٤٨٣-٢٠١٦** الصادر بتاريخ ٢٠ نيسان ٢٠١٦ والمتعلق بأخلاقيات الوظيفة العامة أي بمجموعة من القيم والقواعد السلوكية التي من شأنها تأطير عمل الموظف العمومي وقد جاءت لتؤكد على متطلبات الإستقامة والشفافية والنزاهة المرتبطة بممارسة الوظيفة العامة مع توسيع نطاق الإلتزام بالوفاء بإعلان المصالح للجمهور.
- **قانون سابين ٢** الصادر بتاريخ ٩ كانون الأول ٢٠١٦ بشأن الشفافية ومحاربة الفساد وتحديث الحياة الاقتصادية:
- في أواخر عام ٢٠١٤، اختارت وزارة العدل الفرنسية فريق عمل متخصص لدراسة نقاط ضعف النظام الفرنسي وتفعيل أحكامه من أجل كشف الفساد وإيجاد أنجح الوسائل لمنعه بالتعاون مع السلطات المختصة في كل من الولايات المتحدة وإيطاليا وهولندا، وقد خلص هذا الفريق الى ضرورة انشاء هيئة متخصصة تعنى بكشف الفساد والوقاية منه وتنسيق الجهود الدولية والمحلية لمكافحة. بناء على ما تقدم ، تم اقرار قانون الشفافية ومكافحة الفساد والتحديث الاقتصادي رقم ١٦٩١ لسنة ٢٠١٦ وهو ما اصطلح على تسميته قانون "سابين الثاني" الذي يعتبر من أبرز القوانين المعتمدة لمكافحة الفساد.

ينص هذا القانون على عدة تدابير لملاحقة مرتكبي الفساد ومعاقبتهم إضافة إلى إنشاء دليل رقمي يوفّر المعلومات للمواطنين حول العلاقات بين ممثلي المصالح والسلطات العامة وتتم بموجبه تقديم التصاريح على شبكة الإنترنت من خلال المرجع الرقمي.<sup>٢</sup>

وتأتي أهمية هذا القانون بأنه يحارب الفساد ، يضمن حرية المنافسة وتحسين جودة الخدمات<sup>١</sup> ويسعى الى تعزيز قواعد النزاهة والشفافية من خلال توفير كافة المعلومات والخبرات للمواطنين.

<sup>١</sup> المادتين ٢٠ و ٢١ من قانون الجمهورية الرقمية ١٣٢١ لسنة ٢٠١٦ المؤرخ ٧ أكتوبر ٢٠١٦.

<sup>٢</sup> [https://legifrance.gouv.fr/affich\\_texte.do?cid\\_texte =JORF\\_TEXT](https://legifrance.gouv.fr/affich_texte.do?cid_texte =JORF_TEXT)

هذا وتجدر الإشارة أيضا أنه، واستنادا الى القانون المذكور أعلاه، فقد تم إنشاء الوكالة الفرنسية لمكافحة الفساد وتتلخص أهدافها بحسب نص المادة الأولى من "قانون سابين ٢" بمساعدة السلطات المختصة والأشخاص المعنيين بمنع وكشف أعمال الفساد والتأثير على العمليات المالية والتجارية، واختلاس الأموال العامة والمحسوبة.

من الناحية التطبيقية، تعنى هذه الهيئة بصياغة الخطة الوطنية المتعددة السنوات لمكافحة الفساد، كما وتوفر الدعم الكامل لكافة الأفراد والمؤسسات القانونية سواء من خلال حملات التدريب والتوعية، أو من خلال الإجابة على طلباتهم واستفساراتهم أو حتى من خلال التوصيات والخبرات التقنية التي تقوم بنشرها.<sup>٢</sup> إضافة الى ذلك، فقد منحت هذه الوكالة حق اقتراح أفضل الآليات لتحسين بيئة العمل وتنظيفه من ممارسات الفساد واكتشافه قبل وقوعه، والتي ينبغي على القطاعات المعنية الالتزام بها ومتابعة تنفيذها على أكمل وجه، كما منحت صلاحية تنسيق الجهود والأعمال المشتركة بين الوزارات في فرنسا للمساعدة في اكتشاف الفساد والقضاء عليه.

استنادا إلى ما تقدّم يتّضح لنا بشكل جليّ أنّ المشرّع الفرنسي قد أولى اهتماما كبيرا بموضوع مكافحة الفساد وسعى الى مكافحته من خلال اقراره لعدة قوانين وإنشاءه لوكالة متخصصة لكشف جرائم الفساد والوقاية منه وتنسيق الجهود المبذولة في هذا السياق كما و أضفى على الشفافية الإدارية قيمة دستورية وجعل منها مبدأ يتعلّق بالنظام العام وحقوق المجتمع، معتبرا إياها شرطا لمشاركة المواطنين في تطوير العامل العام **ومراقبته**. فهي على حد قول جان مارك سوفيه نائب رئيس مجلس الدولة في فرنسا "إنها مليئة بهالة من الحداثة والإحترام وحتى الإستقامة وتميل إلى فرض نفسها كالالتزام لا مفرّ منه".

---

<sup>١</sup> L'article 34 de la loi numéro 2016-1961 du 9 décembre 2016 relative à la transparence ,a la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique habilite le gouvernement à prendre par ordonnance les mesures visant à introduire une obligation de publicité et de mise en concurrence préalable à l'attribution d'une occupation temporaire du domaine public ainsi qu' à certaines opérations de cessions des biens immobiliers.

<sup>2</sup>Article 1 de l Arrete du 14 mars relative a l organization de l Agence francaise de lute contre la corruption.

## المطلب الثاني: التطور التشريعي في لبنان .

عاني لبنان منذ استقلاله حتى يومنا الحاضر من أزمات متتالية أفضت إلى إفلاس المالية العامة وتحميلها وزن دين مخيف بلغ حوالي ٩٥ مليار دولار أميركيّ وكل ذلك بسبب النواقص والثغرات التي اعترت النصوص التشريعية وأفضت الى الفساد شبه مقونن وهدر كبير في الموارد والصفقات العمومية.

من هنا، كان لابدّ من تطوير التشريعات الكفيلة بتأمين الشفافية والحوكمة الرشيدة ووقف الفساد والهدر الكبيرين في المؤسسات والإدارات العامة، لاسيّما أن إجراء هذه الإصلاحات التشريعية تسهم في تنفيذ الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وهي من البنود الأساسية التي طرحها المجتمع الدولي والجهات المانحة ( البنك الدولي - مؤتمر سيدر) لمساعدة لبنان في التغلّب على محتته والنهوض من جديد.<sup>١</sup>

أضف إلى ذلك أن المادة العاشرة من القانون رقم ٣٣ تاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٨ (قانون الإجازة للحكومة الإنضمام إلى إتفاقية الأمم المتحدة) ألزمت الدول الأطراف، وفقا للمبادئ الأساسية لقانونها الداخلي ومع مراعاة ضرورة مكافحة الفساد، أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير لتعزيز الشفافية في ادارتها العمومية.<sup>٢</sup>

إنطلاقا مما تقدّم، سنعمد إلى استعراض رزمة التدابير التشريعية التي أقرت مؤخرًا وأبرز الإصلاحات المتمثلة فيها مقارنة مع القوانين السابقة.

### - قانون رقم ٢٨ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

كان على اللبنانيين الإنتظار حتى عام ٢٠١٧ لصدور قانون الحق في الوصول إلى المعلومات الذي يفترض أن يكون مثالا حياّ وتجسيدا للشفافية الإدارية في القطاع العام وأن يعزّز دور المواطن والمجتمع ووسائل الإعلام في مكافحة الفساد ويؤمّن مشاركته في صنع القرار وتقييم أداء هذه الادارات أي في الرقابة الشفافة والمحاسبة وصولا إلى تصويب سير العمل الإداري.

أضف إلى ذلك أن التبادل الفعال للمعلومات يمكّن الناس من معرفة كيفية تنظيم الإدارات وأهدافها وعمليات إتخاذ القرارات فيها، وهذا ما يعتبر حقا أساسيا من حقوق الإنسان المكرّسة في المادة ١٩ من

<sup>١</sup> الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية <https://www.omsar.gov.lb>

<sup>٢</sup> الجريدة الرسمية، العدد ٤٤، تاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٨، صفحة ٤٣٤٤

الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عام ١٩٤٨<sup>١</sup>، والمادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الذي أقرته الأمم المتحدة عام ١٩٦٦ والذي التزم لبنان بتطبيقها في مقدّمة الدستور<sup>٢</sup> وذلك بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١.

بالعودة إلى قانون الحق في الوصول إلى المعلومات فقد نصّت المادة الأولى منه على حق كل شخص، طبيعي أو معنوي، بالوصول إلى المعلومات والمستندات الموجودة لدى الإدارة والإطلاع عليها، مع مراعاة عدم الإساءة في استعمال الحق.

كما أو ضحت المادة الثانية من القانون أن المقصود بالإدارة العامة هو الدولة وإداراتها العامة، المؤسسات العامة والهيئات الإدارية المستقلة، المحاكم والهيئات ذات الطابع القضائي أو التحكيمي، البلديات واتحادات البلديات، المؤسسات والشركات الخاصة المكلفة بإدارة مرفق أو ملك عام، الشركات المختلطة، المؤسسات ذات المنفعة العامة، سائر أشخاص القانون العام، الهيئات النازمة للقطاعات لا سيما هيئة إدارة النفط والصندوق السيادي والصناديق الأخرى.

أما بالنسبة للمعلومات التي يمكن طلبها فهي بحسب نص المادة ٣ المستندات الخطية مثل العقود والملفات والتقارير والمستندات الإلكترونية، التسجيلات الصوتية والمرئية والبصرية. يضاف إليها الصور وكل المستندات القابلة للقراءة بصورة آلية (مهما كان شكلها أو مواصفاتها التي تحتفظ بها الإدارة) والموجودة لدى الجهات الملزمة بتطبيق هذا القانون.

والمبدأ أن كل المعلومات متاحة باستثناء المعلومات المتعلقة بأسرار الدفاع الوطني والأمن القومي العام، المعلومات التي تنال من المصالح المالية والإقتصادية للدولة وسلامة العملة الوطنية، إدارة العلاقات الخارجية للدولة ذات الطابع السري، حياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقلية والجسدية والأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني للمحامين والأطباء أو السر التجاري للشركات.

ونقتضي الإشارة إلى أنه بالنسبة للمعلومات ذات الطابع الشخصي (ملفات شخصية، تقرير تقييمي) فهي متاحة فقط لصاحب العلاقة الذي يمكنه طلب تصحيح المعلومات الشخصية المتعلقة به غير الصحيحة أو الناقصة.

---

<sup>١</sup> المادة ١٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: "لكل شخص الحق في حرية الرأي والتعبير. ويشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء دون أي تدخل واستقاء الأنباء والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأي وسيلة دون التقيد بالحدود الجغرافية".

<sup>٢</sup> المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: "لكل إنسان الحق في حرية التعبير، الأمر الذي يوليه الحرية في طلب جميع أنواع أنواع المعلومات والأفكار وتلقيها وإذاعتها بأية وسيلة يختارها".

هذا ويتاح حق الحصول على المعلومات لكل شخص مادي أو معنوي ولا يشترط أن يكون صاحب صفة أو مصلحة، ولكن يشترط فقط أن لا يسيء استخدام هذا الحق وهذا ما يمكن استنتاجه من خلال عدد الطلبات والطابع المتكرر والمنتظم للطلبات، إرادة الإساءة إلى الإدارة العامة ورفض طالب المعلومة دفع النفقات التي طلبت منه.

حُددت مهلة الرد على طلب المستدعي بخمسة عشر يوماً يمكن تمديدتها لمرة واحدة إذا كان الطلب يتضمن معلومات كثيرة أو كان الوصول إليها يستوجب مراجعة طرف ثالث أو إدارة أخرى. وفي حال رفض طلب الوصول إلى المعلومات يجب اصدار قرار خطي ومعلّل بالرفض ويعتبر عدم الردّ خلال هذه الفترة **قراراً ضمنياً بالرفض**.<sup>١</sup>

بالنسبة لتكلفة الوصول إلى المعلومات فالمبدأ أنها مجانية خاصة عند الإطلاع على المعلومات الإلكترونيّة أو تحميلها على احدى الوسائل الرقمية (USB CD FLASH) أو عند الإطلاع على المعلومات لدى الإدارة أما في حال الحصول على نسخة أو صورة من المستند فلا يجوز أن تتجاوز التكلفة كلفة التصوير أو الإستنتاج.

في حال رفضت الإدارة طلب الحصول على المعلومة بشكل صريح أو ضمنى أو قدمت **جواباً خاطئاً أو ناقصاً** فيمكن تقديم شكاوى بحق الإدارة وذلك خلال مهلة شهرين وذلك أمام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد على أن تتضمن الشكاوى بشكل أساسي إضافة إلى اسم المستدعي وموضوع الإستدعاء والنقاط القانونية المثارة، نسخة مصدقة طبق الأصل عن القرار المطعون فيه أو عن إشعار بالإستلام في حالة الرفض الضمني.<sup>٢</sup>

ويلحظ قانون ٢٠١٧/٢٨ المذكور إمكانية إعادة استعمال المعلومة التي حصل عليها شرط أن لا يكون ذلك لغاية تجارية إلا إذا جرت معالجتها وفق أحكام قوانين الملكية الفكرية وأن لا تتضمن معلومات ذات طابع شخصي.

هذا ولم يكتفِ قانون حق الوصول إلى المعلومات بحصر الوصول إلى المعلومات عبر طلب يقدم إلى الإدارة المعنية بل ألزم الجهات المختصة الملزمة بالقانون بالنشر الحكمي على الصفحات الإلكترونيّة

<sup>١</sup> المادة ١٤ من قانون حق الوصول إلى المعلومات.

<sup>٢</sup> المادة ١٩ من قانون حق الوصول إلى المعلومات.



لكافة القرارات والتعاميم الصادرة عنهامع أسبابها الموجبة<sup>١</sup>، النشاطات السنوية التي تقوم بها والعمليات التي يتم بموجبها دفع أموال عمومية تزيد عن خمسة ملايين.

يستثنى من النشر رواتب الموظفين **وتعويضاتهم**<sup>٢</sup>.

إنطلاقاً مما تقدّم ، يتبيّن لنا أن هذا القانون قد جاء مبدئياً ليلاقي التطوّر التشريعي في الدول المتقدّمة وليواكب التطوّرات الإجماعية والتكنولوجية وليضفي مزيداً من الشفافية على حياة القطاع العام عبر إفساح المجال للجمهور بالولوج إلى المعلومات وإشراكه في مراقبة أداء الأجهزة الحكومية ومحاسبتها.

### - قانون التصريح عن الذمّة الماليّة والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع :

أقرّ مجلس النواب اللبناني القانون رقم ١٨٩ الصادر بتاريخ ١٦/١٠/٢٠٢٠ وقد حاول من خلاله إدخال عدّة تعديلات على القوانين السابقة (قانون الإثراء غير المشروع ١٩٩٩/١٥٤ المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٣/٣٨) لجعلها أكثر شفافية ومصداقية وأكثر فعالية في كشف صفقات الفساد والرشاوى ومكافحة الإثراء غير المشروع.<sup>٣</sup>

وبالفعل فقد وسّع القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٩ نطاق الأشخاص الملزمين بتقديم التصريح عن الذمّة الماليّة وتضارب المصالح فشمّل كبار الموظفين إضافة إلى أي شخص يؤدّي عملاً لصالح الملك العام وتترتب على أعماله نتائج ماليّة سواء تولّاها بصورة قانونيّة أو واقعيّة، حتى ولو كان موظفاً خلافاً للقانون فهو ملزم بتقديم التصريح إلى حين البت بوضعه دون أن يعني ذلك أن ينشأ له أي حق مكتسب.<sup>٤</sup> هذا وحدّد

---

<sup>١</sup> تعفى الإدارة من موجب التعليل أثناء قيام حالة الطوارئ وفي الظروف الإستثنائية (حالة الخطر الداهم) وكل ما يتعلّق بأسباب الدفاع الوطني والأمن القومي والأمن العام وإدارة العلاقات الخارجية ذات الطابع السري والمصالح الماليّة والإقتصاديّة للدولة وسلامة العملة الوطنيّة، كما تعفى الإدارة أيضاً من موجب تعليل القرارات المتعلقة بحياة الأفراد الخاصة وصحتهم العقليّة والجسديّة والأسرار التي يحميها القانون كالسر المهني للمحامين والأطباء، أو السر التجاري للشركات.

<sup>٢</sup> أهلا جرجي شدياق، رسالة ماجستير بحثي بعنوان "قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ومساهمته في مكافحة الفساد الإداري في القطاع العام"، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، ٢٠١٨-٢٠١٩، ص ٢٠ منشور على الموقع الإلكتروني <https://droit.ul.edu.lb>.

<sup>٣</sup> الجريدة الرسمية، العدد رقم ٤١ تاريخ ٢٢/١٠/٢٠٢٠.

<sup>٤</sup> المادة الأولى، فقرة أ، من القانون رقم ١٨٩/٢٠٢٠.

القانون الجديد الفئات الوظيفية الخاضعة للتصريح والمنتمة إلى الفئة الثالثة وما فوق أو ما يعادل ذلك. أما بالنسبة للفئة الرابعة فلا يلزم بتقديم التصريح إلا إذا كان مكلفا القيام بمهام فئة أعلى.

كذلك قد شمل موجب التصريح أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية والمعاهد الرسمية. أما بالنسبة لموظفي وزارة المالية والجمارك والدوائر العقارية وإدارة السير ولرئيس وأعضاء وموظفي اللجان الإدارية **ومستخدميها** والهيئات المستقلة والخاصة، فهم ملزمون بالتصريح بغض النظر عن الرتبة أو الفئة التي ينتمون إليها طالما تترتب على أعمالهم نتائج مالية.<sup>1</sup>

يذكر أيضا أن القانون الجديد ألزم بتقديم تصاريح دورية وهذا يعني أنه على جميع الخاضعين للتصريح أن يقدموا تصاريحهم خلال مهلة ٣ أشهر من تاريخ نفاذه أي من تاريخ ٢٢/١٠/٢٠٢٠ أما بالنسبة للموظفين الجدد فيقدمون تصاريحهم خلال مهلة شهرين من تاريخ تولي الوظيفة العامة. وفيما بعد أي أثناء تولي الوظيفة يلتزم كافة الموظفين بتقديم تصريح إضافي عن ذممهم المالية وتعاقب المصالح وذلك كل ٣ سنوات من تاريخ تقديم التصريح السابق أما التصريح الأخير فيقدم خلال شهرين من تاريخ إنتهاء الوظيفة العمومية ولأي سبب كان.

ونقتضي الإشارة أنه في كل تصريح إضافي كما في التصريح الأخير، يجب بيان أوجه الإختلاف وأسبابها ليصار إلى التدقيق بوضعه المالي عند الإقتضاء.

هذا قد فنّد قانون ٢٠٢٠/١٨٩ المعلومات التي يجب أن يتضمنها التصريح لتصبح أكثر تفصيلا وتشمل التصريح عن الذمة المالية العائدة للزوج أو الزوجة والأولاد القاصرين إضافة إلى جردة بكامل الذمة المالية والمصالح في لبنان والخارج الأموال المنقولة وغير المنقولة وأي دخل من أي مصدر والإيرادات الناتجة عنه.<sup>٢</sup>

فإلى حين تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، تودع التصاريح مقابل إيصالات وتتابع مؤقتا لدى مراجع معينة حدّدها القانون ويحدّد القانون المرجع المختص باستلام هذه التصاريح وفق جداول بالنظر إلى الفئة التي ينتمي إليها الموظف الخاضع للتصريح.

<sup>1</sup> Declarations-Q&A@Omsar.gov p 5

<sup>٢</sup> المادة الرابعة من قانون الإثراء غير المشروع .

تتصف هذه التصاريح بالطابع السريّ وهي تحفظ ضمن غلافات مغلقة ويعاقب كل من يفشي سرّيّتها بالحبس والغرامة، إضافة إلى الملاحقة التأديبية بحقه. إلا أنه لا يمكن أبداً التذرع بهذه السريّة بوجه الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد أو القضاء المختص في إطار ملاحقة التحقيق والمحاسبة.

هذا ويعاقب القانون أيضاً المتخلفين عن تقديم التصاريح وذلك بالتوقف أو لا عن تسديد حقوقهم الماليّة على أنواعها ومن ثم اعتبار الموظف العمومي مستقبلاً حكماً بعد إنقضاء ٣ أشهر على تبليغه وفق القانون.<sup>١</sup> أما بالنسبة لتقديم تصريح كاذب فيعاقب بالحبس من ٦ أشهر إلى سنة وبغرامة تتراوح بين عشرة وعشرين مرة الحد الأدنى للأجور إضافة إلى وجوب رد الأموال المكتسبة أو مصادرتها.

من مميّزات القانون الجديد أنه وسّع موجب التصريح ليشمل ليس فقط الأموال التي بحوزة الموظف بل أيضاً المصالح في لبنان والخارج أي النشاطات والإستثمارات والمناصب والأدوار في القطاعين العام والخاص سواء كانت تنتج مداخل أو لا تنتج، إلا أنها قد تكون مصدراً لتضارب المصالح أو الظهور بمظهر تضارب المصالح مما يؤدي إلى الإخلال بمبادئ الشفافيّة والنزاهة والحياد في أداء الوظيفة العموميّة.<sup>٢</sup>

استناداً إلى ما تقدّم، يعتبر إقرار قانون الإثراء غير المشروع وتطبيقه خطوة مهمّة في سبيل تعزيز الشفافيّة ومكافحة الفساد، إذ إنه أسقط الحصانات التي كان يتمتع بها النواب والوزراء ورئيس مجلس الوزراء بموجب قانون ١٩٩٩/١٥٨ أضف إلى هذا أنه أخرج جرم الإثراء غير المشروع من دائرة الإخلال بالواجبات الوظيفيّة واعتبره جرم جزائيّاً عادياً خاضعاً لإختصاص القضاء العدلي وليس للمجلس الأعلى لمحاكمة الوزراء والرؤساء.<sup>٣</sup> وتقتضي الإشارة أنه بالنسبة لرئيس الجمهوريّة فالأمر يختلف إذ لا يمكن محاكمته إلا أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء وذلك وفق منطوق المادة ٦٠ من الدستور اللبناني التي شملت كافة الجرائم العاديّة التي يرتكبها الرئيس.<sup>٤</sup>

---

<sup>١</sup> يتم تبليغ الموظف وفقاً لنص المادة ٧ فقرة ج من القانون الجديد كما ويعتبر التوقف عن تسديد الحقوق الماليّة للموظف بمثابة تبليغ منه.

<sup>٢</sup> [www.omsar.gov.lb](http://www.omsar.gov.lb)

<sup>٣</sup> عصام سليمان، مقال بعنوان "الإثراء غير المشروع" قانون ينتظر التطبيق، في ٦ تشرين الأول ٢٠٢٠ منشور على منصة مهارات نيوز الإخبارية الموقع الإلكتروني <https://www.maharat-news.com>

<sup>٤</sup> رنا عاكوم، دراسة "مقارنة بين قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤/١٢/٢٧ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٧ وقانون التصريح عن الذمة الماليّة والمصالح وعاقبة الإثراء غير المشروع"، ٢٨ تشرين الأول ٢٠٢٠، منشور على الموقع الإلكتروني

<https://bit.ly/3jltYPt>

ويخلص رأي القانونيين والمراقبين المحليين أن هذا القانون بصيغته الجديدة، من شأنه أن يحقق الشفافية شرط التنفيذ السليم والمراقبة الحاسمة، وهوانتقال لافت من قانون مترهل غير قابل للتطبيق إلى قانون فعال صيغ بأحكام لمكافحة الفساد ومنع الإثراء على حساب الدولة.

#### - قانون الشراء العام :

خطوة أخرى خطاها المشرع اللبناني نحو حوكمة إدارة صرف المال العام تمثلت بإقرار القانون رقم ٢٤٤ الصادر بتاريخ ٢٩ تموز ٢٠٢١ أو ما عرف بقانون الشراء العام.

يشكل هذا القانون قفزة نوعية في اتجاه تحديث المعايير والاجراءات والنصوص **وتطويرها**، وهويقوم على الانتقال من نظام مركزي جزئيا إلى نظام لا مركزي بالمطلق يتضمن طرقا إلكترونية حديثة، وهذا يعني عمليا نقل صلاحيات إجراء الصفقات من إدارة المناقصات إلى الوزارات من الألف إلى الياء، على أن يكون مقابل ذلك رقابة مركزية مستقلة تتمثل بهيئة عمومية مستقلة *autorite publique autonome*<sup>١</sup>.

وتحدد المادة ٧ من القانون شروط مشاركة العارضين والمؤهلات التي يقتضي توفرها ويضاف إليها طبعاً الشروط التي تفرضها سلطة التعاقد في دفتر الشروط الخاص على أن لا تفرض الجهة الشارعية أي معيار أو شرط يمثل تمييزاً تجاههم، لا يمكن تبريره موضوعياً.

وتمنع المادة الثامنة من هذا القانون الجهة الشارعية سلطة استبعاد العارض في حال ارتكابه لجرائم الرشوة أو صرف النفوذ وبسبب تقديمه اغراءات أو من جراء ميزة تنافسية غير منصفة أو كان لديه تضارب في المصالح أو علاقة قرابة.

هذا وتلزم المادة التاسعة من قانون ٢٠٢١/٢٤٤ الجهة الشارعية باعتماد سجل خاص يتضمن كل المعلومات المتعلقة بعملية الشراء، وتلتزم الإدارة بنشر هذه المعلومات عبر توفير رابط إلكتروني على المنصة الإلكترونية المركزية لدى إدارة الشراء العام، مع الأخذ بعين الاعتبار بمقتضيات السرية في الحالات المحددة قانوناً.

من مميزات هذا القانون أيضاً أنه وضع شرعة لقواعد السلوك والأخلاق والتي تطبق على موظفي الجهة الشارعية ومستخدميها والتي تتضمن أحكام النزاهة والشفافية ومنع تضارب المصالح إضافة إلى قواعد الحياد والكفاءة.

<sup>١</sup>مقابلة مع الدكتور جان عليّة، رئيس إدارة المناقصات، حول دور قانون الشراء العام في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.

وبالإنتقال إلى الإجراءات التنفيذية لعملية الشراء فيتعين بادئ ذي بدء على الجهة الشارعية تحضير الخطة السنوية للشراء بما يتوافق مع الإعتمادات المطلوبة في مشروع موازنتها وإرسالها إلى إدارة الشراء في مهلة عشرة أيام عمل من تاريخ إقرار الموازنة.<sup>١</sup> تعتمد إدارة الشراء إلى توحيد هذه الخطط ونشرها خلال مهلة عشرة أيام عمل مع وجوب نشر أي تعديل على هذه الخطة على الموقع الإلكتروني العائد للجهة الشارعية وعلى المنصة الإلكترونية المركزية لإدارة الشراء العام.<sup>٢</sup>

يتم الإعلان عن الشراء عبر المنصة الإلكترونية وأي وسيلة إضافية أخرى على أن لا تقل مدة الإعلان عن ٢١ يوماً من الموعد الأقصى لتقديم العروض، ويمكن تخفيض هذه المدة إلى ١٥ يوماً بقرار معلل إذا وجدت الأسباب المبررة لذلك.

تعد الجهة الشارعية القيمة التقديرية لمشروع الشراء كما تحدد أو صاف موضوع الشراء والمعايير التي ستستخدمها بشكل مفصل، ويجوز لها تجزئة الشراء إلى أجزاء مستقلة في حال وجدت الأسباب الواضحة والمبررة على أن لا يكون القصد تخفيض قيمة المشروع أو التهرب من الرقابة.

يحق لأي عارض تقديم طلب استيضاح خطي حول ملفات التزيم أو ملفات التأهيل المسبق وذلك خلال مهلة أربعة أيام من تاريخ الإعلان. هذا وتحدد المواد ٤٢ وما يليها القواعد والإجراءات التي تطبق على اختيار طريقة الشراء على أن تعتمد بصورة أساسية المناقصة العامة غير أنه يجوز في حالات حددتها المواد ٤٣ إلى ٤٨ اعتماد طرق الشراء الأخرى عند توافر شروطها مع بيان الأسباب والظروف المبررة لذلك.

هذا ويلحظ قانون الشراء العام فصلاً مستقلاً يتعلق بالشراء الإلكتروني ويعطي إدارة الشراء العام حق إدارة منصة إلكترونية مركزية للشراء العام **وتشغيلها** عبر استخدام وسائل وتقنيات معلوماتية رقمية لتأمين حاجات الجهات الشارعية من لوازم وأشغال وخدمات. تخضع إجراءات الشراء الإلكتروني لأعلى درجات الشفافية والمساواة بين المتعاملين كما وتجري تقديم العروض وفضها وتقييمها إلكترونياً أيضاً.

ويخضع القائمون بمهام الشراء العام لتدريب سنوي إلزامي يشمل برامج تعزيز النزاهة ورفع مستوى الوعي حول مخاطر الفساد والإحتيال والعقوبات المرتبطة بها. أما بالنسبة لهيئة الشراء العام فتنشأ، بمقتضى المادة ٧٤ من قانون ٢٠٢١/٢٤٤، هيئة إدارية مستقلة تسمى هيئة الشراء العام تمارس الصلاحيات

<sup>١</sup> المادة ١١ من قانون الشراء العام.

<sup>٢</sup> المادة ٤٦ من قانون الشراء العام، تستثنى مشاريع الشراء التي لا تتعدى قيمتها التقديرية ١٠٠ مليون ليرة وتلك التي تتسم بالسرية والمتعلقة بالأمن والدفاع الوطني.

المنصوص عنها فيه وهي تتكون من رئيس وأربعة أعضاء يعينون بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء.<sup>1</sup>

يحق لأي شخص **ذي** مصلحة وصفة قانونية أن يعترض على أي قرار تتخذه الجهة الشارية في سياق إجراءات الشراء وذلك عن طريق تقديم:

- طلب إعادة النظر يقدم إلى الجهة الشارية.
- طلب مراجعة يقدم إلى لجنة الاعتراضات .
- طلب استئناف يقدم أمام مجلس شورى الدولة

يشكل هذا القانون خطوة متقدمة في مجال توحيد أنظمة الشراء العام التي كانت موزعة مسبقا على كثير من المراسيم الإشتراعية والقرارات وهويتميز أيضا بالشمولية إذ إنه وسع نطاق الصلاحيات الإدارية لهيئة الشراء العام لتشمل كافة القطاعات والمؤسسات والإدارات العامة إضافة إلى البلديات والمجالس وبذلك تكون غاية المشرع إعادة الصفقات العمومية تحت رقابة إدارة مستقلة وشفافة قادرة على مكافحة الفساد إذا التزمت بمقتضيات هذا القانون وأحكامه.

ونقتضي الإشارة أخيرا إلى أن المشرع اللبناني وفي إطار مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والمساءلة كان قد أقر قانون حماية كاشفي الفساد رقم ٢٠١٨/٨٣ (المعدل بموجب القانون رقم ٢٠٢٠/١٨٢) وبموجبه أقر عدة ضمانات وحوافز لكاشفي الفساد ومنها مثلا أن تبقى هوية كاشف الفساد سرية تحت طائلة معاقبة من يقوم بإفشائها، كذلك توفر الدولة له ولأفراد عائلته الحماية اللازمة بحيث يمنع التعرض له أمنياً أو أذيته.

أما لجهة الحوافز فينص القانون على منح كاشف الفساد مكافآت مالية كنسبة مثلا من الأموال التي يوفرها للخرينة وذلك شرط إثبات عدم تورطه في حالة الفساد. أما في حال تورطه فلا يعطى أي مكافأة ولكن بالمقابل يتم إعفاؤه أو تخفيف العقوبة بحسب كل حالة.

واستكمل المشرع مؤخرا الإصلاحات الإدارية بإقرار قانون "مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" الذي حمل الرقم ٢٠٢٠/١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨، وهو يعتبر **قانونا رئيسيا** إذ لا يمكن للمنظومة القانونية أن تمارس مهامها بفعالية دون إنشاء "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" لا سيما أن

<sup>1</sup> المادة ٧٥ من قانون الشراء العام .

<sup>٢</sup> قانون رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨ منشور في الجريدة الرسمية رقم ٢٠ تاريخ النشر ٢٠٢٠/٥/١٤ الصفحة ١٢٠٣-١٢١١.

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد<sup>١</sup> UNCAC لحظت وجوب إنشاء هيئة أو هيئات لها استقلالها المادي والإداري تتولى مهام مكافحة الفساد. تتألف الهيئة من ستة أعضاء يعيّنون بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد.

يُنَاط بالهيئة عدّة مهام عدّتها المادة ١٨ من هذا القانون وتعمل بشكل خاص على تلقي الكشوفات والتصاريح ودرسها وإحالتها عند الإقتضاء إلى الهيئات الرقابية والقضائية والتأديبية المختصة، الفصل في الشكاوى المتعلقة بعدم تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، حماية كاشفي الفساد، رصد الفساد ووضع التقارير الخاصة والدورية ونشرها في الجريدة الرسمية وعلى موقعها الإلكتروني.

استنادا لما تقدم في القسم الأول من هذا البحث يتبين أن مفهوم الشفافية يلعب دورا أساسيا ومحوريا في مسألة مكافحة الفساد مما دفع المجتمع الدولي إلى المطالبة باعتمادها وتعزيزها كوسيلة فعالة لإنقاذ المجتمعات من براثن الفساد.

ولكن وبالرغم من وجود عدّة منظمات وهيئات متخصصة بتعزيز الشفافية ومكافحة الفساد وبالرغم من إقرار عدّة قوانين تهدف إلى تحديد مفاهيم الفساد ورصده وملاحقة مرتكبيه والسعي الحثيث إلى مواجهته ومنع تمدده، إلا أن المشكلة ما زالت حتى يومنا الحاضر تتفاقم يوما بعد يوم وما زال تقييم المنظمات الدولية، وفق مؤشرات مدركات الفساد، يلحظ تراجع لبنان في مكافحة الفساد لا بل باتت مرتبته في أسفل الترتيب.

فقد أعلنت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد " وهي الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية حصول لبنان على درجة ٢٨/١٠٠ للعام السادس على التوالي، بحسب مؤشر الفساد للعام ٢٠١٨.

وهذا ما يشير إلى وجود فجوة كبيرة بين النظري والتطبيقي ويطرح الإستفهام عن طبيعة المعلومات التي تحول دون تفعيل آليات مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية وهذا ما سنستعرضه مفصلا في القسم الثاني من هذا البحث.

---

<sup>١</sup>أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة، بتاريخ ٣١/١٠/٢٠٠٣، ووافق عليها مجلس الوزراء اللبناني في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٥/٦/٢٠٠٦ وصدّقها مجلس النواب في الجلسة المنعقدة بتاريخ ٨/١٠/٢٠٠٨ تحت رقم ٣٣.

## القسم الثاني: الإطار العملي لحالتي الفساد والشفافية الإدارية.

من الضروري من أجل ضبط الانحرافات داخل الجهاز الإداري وتعزيز الشفافية والنزاهة وجود نظام رقابي شفاف وفعال يضبط سلوك الأفراد ويضمن القدر اللازم من العقاب عند حصول الخروقات.

فالرقابة على المؤسسات والإدارات العامة تهدف أو لا إلى ضمان تطبيق القوانين بصورة شفافة ودقيقة، وتهدف أيضا إلى زيادة فعالية الأداء العام وتحسين جودة الخدمات تحقيقا للمصلحة العامة وحسن سير الإدارة.

هذا وقد بادرت أغلب الدول إلى إيلاء موضوع الرقابة وتفعيل الشفافية إهتماما بالغا وذلك بعد أن انتشر الفساد وتغلغل داخل الجهاز الإداري، فأنشأت مؤسسات وأجهزة رقابية مختصة وأخضعت التصرف بالمال العام إلى رقابة عدة أجهزة إدارية وقضائية وتشريعية.<sup>1</sup>

ولكن رغم وجود هذه المؤسسات ووجود القوانين التي ترعى وتعزز الشفافية، لا يزال الفساد الإداري والمالي منتشرا بشكل متعاظم داخل المنظومة الإدارية، وهويسود في بيئة يتداخل فيها العمل الإداري مع العمل السياسي والطائفي، مما يؤدي إلى حماية الفاسدين داخل حصن منيع ويعيق بالنتيجة أي خطة إصلاحية أو عملية تنمية إقتصادية أو إجتماعية.

إنطلاقا مما تقدم، سنعمد في الفصل الأول إلى دراسة الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية ثم نوضح المعوقات التي تعترضها ووسائل تفعيلها في الفصل الثاني.

---

<sup>1</sup> أحمد مصطفى صبيح، الرقابة المالية والإدارية ودورها في الحد من الفساد الإداري، ط ١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص ٨.



## الفصل الأول: الآليات القانونية لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية .

إن أي خطة إصلاحية لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية لا يمكن لها أن تنتج أو تتحقق إلا بوجود مؤسسات رقابية مستقلة إدارياً ومالياً تراقب عمل الأجهزة الحكومية لتتأكد من انطباق أعمالها وسلوكياتها على القوانين ومدى الشفافية التي تتصف بها هذه الأعمال، ثم تتدخل بصورة رادعة ونافذة لتصويب أي انحراف أو تجاوز للقوانين.

وتلعب السلطة التشريعية دوراً مهماً ورئيسياً في مراقبة أداء الحكومة وذلك من الناحيتين المالية والإدارية وقد أعطاها الدستور، لا سيما في الأنظمة البرلمانية، صلاحية اتخاذ عدّة إجراءات وتدابير في سبيل كشف قضايا الفساد داخل الجهاز الإداري وصولاً إلى حق طرح الثقة بالحكومة في حال تبين لها خطورة الأعمال المرتكبة من قبلها.

انطلاقاً من ذلك، تعتبر السلطة التشريعية، بما تتمتع من صفة تمثيلية، أحد أهم أدوات مراقبة المحكومين لحكامهم، فهي تختص بتشريع القوانين والأنظمة ووضع القواعد التي تنظم مختلف أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية وغيرها في الدولة. مما يمكنها بالتالي من رسم الخطط ووضع الأطر القانونية لمكافحة الفساد الإداري والمالي في المؤسسات والإدارات العامة.

هذا وتوسع الأجهزة الإدارية الرقابية أيضاً إلى الحد من ظاهرة انتشار الفساد الإداري عبر متابعة سير الملفات داخل الإدارات وكيفية الإنفاق وإبرام العقود والصفقات ومدى شفافيّتها أو انطباقها على القوانين المرعية الإجراء وقد أوجد المشرع لهذه الغاية بعض الهيئات الإدارية ذات الصلة القضائية التي تتولى التحقيق في المخالفات الإدارية والمالية واتخاذ التدابير والعقوبات التأديبية بحق الموظفين المخالفين .

كذلك أيضاً تقوم السلطة القضائية بشقيها العدلي والإداري بدور بارز في تعزيز الشفافية ومحاسبة الفاسدين والحكم عليهم بعد التثبت بالأدلة الكافية والوفائية من ارتكابهم لجرائم الفساد كما وتبطل القرارات الإدارية المنحرفة التي يراد منها تحقيق منافع خاصة بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة.

وعليه سنبحث تباعا، دور السلطة التشريعية والهيئات الرقابية في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد في مبحث أول ثم نستعرض دور الأجهزة القضائية و الإدارية ذات الصلة القضائية في الحد من ظاهرة الفساد وتعزيز الشفافية في المبحث الثاني.

## المبحث الأول: الدور التشريعي والاداري في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد .

من القواعد الأساسية في النظم البرلمانية والديمقراطية توفير الضمانات اللازمة للسلطة التشريعية التي تسمح لها أداء مهمتها بكل حرية واستقلال بعيدا عن أي مؤثر خارجي، خاصة من قبل السلطة التنفيذية.<sup>١</sup>

وتتمثل السلطة التشريعية بالبرلمان وهي تمارس بصفقتها ممثلة عن الشعب صلاحية تشريع القوانين وإقرار الموازنة، وهي تسعى من خلال هذه المهام إلى تنقية المنظومة القانونية من الشوائب وتعزيز الشفافية كما وتسعى أيضا إلى إحكام الرقابة على نشاط الإدارة التي عليها أن تعمل ضمن الإطار الذي رسمته لها السلطة التشريعية.<sup>٢</sup>

وتمثل الهيئات الإدارية الرقابية، بما تتمتع من صلاحيات اتقصي كيفية تنفيذ القوانين والأنظمة المالية والإدارية، الأدوات التنفيذية التي تستقي منها السلطة التشريعية المعلومات اللازمة لها والتي تمكنها من اكتشاف مكامن الفساد واتخاذ التدابير القانونية اللازمة على ضوءها، وعليه سنبحث في المطلب الأول دور السلطة التشريعية في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد لنستعرض بعدها في المطلب الثاني الدور الإضافي الذي تلعبه الهيئات الإدارية الرقابية في هذا المضمار.

### المطلب الأول: دور السلطة التشريعية.

تحتل السلطة التشريعية مكانة أساسية في سلسلة المؤسسات الدستورية في الدول الديمقراطية، وقد منحها الدستور، بوصفها ممثلة للسيادة الشعبية، وسائل أو أدوات رقابية واتهامية للتأثير على السلطة التنفيذية ومنعها من الانحراف أو الهيمنة أو استباحة المال العام.

<sup>١</sup> نزيه رعد، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، ط١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٢، ص ٩٩.

<sup>٢</sup> كرس الدستور اللبناني مبدأ فصل السلطات في الفقرة هـ من مقدمته التي أقرت أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

إن الغاية الأساسية من هذه الأدوات هي بشكل عام التأكد من احترام السلطة التنفيذية لواجباتها من خلال تحقق البرلمان من أن هذه السلطة تقيّدت بمقرراتها.<sup>١</sup>

### أ- على المستوى التشريعي :

تعتبر الوظيفة التشريعية من الوظائف الرئيسية المناطة بالسلطة التشريعية، وهي تتجلى بحق النائب في اقتراح القوانين وفي دراسة المشاريع واقتراحات القوانين وإقرارها.<sup>٢</sup>

و يعتبر الحق في اقتراح القوانين **حقاً أساسياً ومطلقاً** لكل نائب إذ إنه يمثّل نظرياً الشعب اللبناني وهو على تماس مباشر معه ومضطلع على المشاكل التي يعاني منها المجتمع والتي تعيق تطوره كما والثغرات التي تعترض القوانين وتمنع من وضعها موضع التنفيذ، فيقترح على أثر ذلك التعديلات اللازمة لسد هذه الثغرات تعزيزاً للشفافية والوضوح ومنعاً لإستغلال هذه الثغرات في صفقات خاصة تلبية لمنافع بعيدة عن المصلحة العامة للمجتمع.

فور تقديم الإقتراح، يحيله رئيس المجلس النيابي إلى اللجان المختصة لدراسته<sup>٣</sup> ثم يتم التصويت عليها بالأكثرية داخل اللجان التي<sup>٤</sup> ترفع تقاريرها إلى اللجان المشتركة والمجلس للتصويت عليه في جلسة علنية<sup>٥</sup> وذلك خلال مهلة شهر من تاريخ ورودها (مع إمكانية تخفيض المهلة إلى أسبوعين بالنسبة للمشاريع المستعجلة).<sup>٦</sup>

وتقتضي الإشارة في هذا المجال أنه وترسيخاً لشفافية الحوكمة التي تسعى لتعزيز المساءلة والشفافية والنزاهة ومشاركة الجهات المعنية في صياغة القوانين، تعدد الكثير من الدول إلى نشر مشاريع القوانين أو اقتراحاتها على منصات أو صفحات إلكترونية خاصة بها، لكي يتمكن الجمهور من الإطلاع عليها وإبداء الملاحظات بشأنها مما يساهم في تنقية التشريعات وتطويرها وتكريس الشفافية وتوطيد ثقة المواطن بالدولة. وقد اعتمدت هذه الوسيلة في العديد من الدول مثل فرنسا.

---

<sup>١</sup> حنان ربحان المضحكي، السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، المكتب الجامعي

الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٩

<sup>٢</sup> نزيه رعد، المرجع أعلاه، ص ١٠٠.

<sup>٣</sup> ما لم يقرر المجلس النيابي التصويت عليه بصيغة الاقتراح المعجل المكرر ويمكن عندئذ دعوة الوزير المختص لإستيضاحه حول بعض التفاصيل أو طلب بعض المستندات (المادة ٣ من النظام الداخلي).

<sup>٤</sup> المادة ٣٦ من النظام الداخلي: إذا تساوت الأصوات اعتبر صوت الرئيس مرجحاً.

<sup>٥</sup> إلا إذ قرّرت الأكثرية أن تكون الجلسة سرية بناء على اقتراح الحكومة أو خمسة نواب على الأقل

<sup>٦</sup> المادة ٣٨ من النظام الداخلي.

وفي لبنان، اعتمد هذا الإجراء مؤخرا بحيث أطلقت الأمانة العامة لمجلس النواب الموقع الإلكتروني الجديد للمجلس وذلك بتاريخ ١٢ أيلول ٢٠٢١. يتيح هذا الموقع للجمهور الحصول على المعلومات البرلمانية والإطلاع على نصوص مشاريع اقتراحات القوانين ومساها داخل اللجان وإبداء الملاحظات بشأنها من خلال منصة التشاور الإلكترونية. ويتضمن التصميم الجديد وسائل لتقديم مسودة قانون. كما أن هناك قسما مخصصا للإطلاع على كافة القوانين الصادرة وغير المنفذة.<sup>١</sup>

استنادا إلى ما تقدّم، يتبيّن لنا أن الوظيفة التشريعيّة هي الأساس الذي يجب أن ينطلق منه المجتمع لإيجاد حلول لكافة المشاكل الذي تعترضه فهو الذي يرسم الأسس والحلول لكل آفة ويفرض على السلطتين التنفيذية والقضائية التقيد بما أقره من قوانين وفق للغاية التي أرادها .

## ب - على المستوى المالي :

يتعرّز دور السلطة التشريعيّة في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية، أثناء ممارستها صلاحيتها المالية، من خلال إقرار الموازنة العامة وقطع الحساب، كما من خلال وضع التشريعات المالية التي تعتبر التجسيد المالي والرقمي للسياسات العامة.

وتعرّف الموازنة على أنها "صك تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة وتجاوز بموجبه الجباية والإنفاق".

ومن خلال هذه الصلاحيّة يمكن للمجلس النيابي إحكام الضوابط الرقابية على تنفيذ الموازنة وضبط الإنفاق الحكومي في حدود الإعتمادات المرصدة والغايات المحددة مما يعزّز الشفافية المالية ويمنع أي انحراف أو خلل في الإنفاق<sup>٢</sup>، فإذا تجاوز الوزير الإعتمادات المفتوحة لوزارته يمكن للسلطة التشريعيّة محاسبته والزامه بإعادة الأموال المدفوعة من دون وجه حق من أمواله الخاصة.<sup>٣</sup>

كما وتسمح الموازنة للسلطة التشريعيّة الإطلاع بشكل واضح ودقيق على الأعمال التي تنوي الحكومة إنجازها والمشاريع التي ستلتزم بتحقيقها، وبالتالي فهي تشكل رقابة مسبقة تمارسها هذه السلطة على

<sup>١</sup> <https://www.lp.gov.lb>

<sup>٢</sup> فاطمة السويسي، المالية العامة موازنة - ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، ٢٠٠٥، ص ١٧.

<sup>٣</sup> نصت المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية: "الوزير مسؤول شخصيا على أمواله الخاصة عن كل نفقة يعقدها متجاوزا الاعتمادات المفتوحة لوزارته مع علمه بهذا التجاوز.."

الحكومة، إذ إنها تحدّد لها الخطة الرقمية السنوية التي يقتضي اعتمادها وفقا للأهداف العامة السياسية والإقتصادية والإجتماعية<sup>١</sup>.

ويمر إقرار الموازنة بعدة مراحل يمكن تلخيصها كما يلي: فور ورود مشروع الموازنة، يحال إلى اللجان المالية المختصة لدراستها والتدقيق بأرقامها منعا للمغالاة في الأرقام أو الهدر ومن ثم تعد اللجنة المالية الاقتراحات اللازمة لتعديلها وتقوم بالتصويت عليها قبل إحالتها أمام الهيئة العامة<sup>٢</sup>.

وعندما يصبح مشروع الموازنة في عهدة المجلس النيابي، يجري التصويت عليها بندا بندا (المادة ٨٤ ن. د.) وبالتالي مناقشة كافة النفقات والواردات، ومع أن المشرّع قد قلّص صلاحية السلطة التشريعية بزيادة حجم النفقات أثناء مناقشة الموازنة إلا أنه أتاح لها تخفيض النفقات التي قد تشكل بابا للفساد أو هدرا للأموال العمومية كما أجاز نقل الإعتمادات من بند إلى بند أو من فصل إلى فصل أو من باب إلى باب (المادة ١١٥ ن. د.) مما يسمح بتقليص النفقات غير الضرورية.

هذا وتجدر الإشارة إلى أن الرقابة البرلمانية تستمرّ أثناء تنفيذ الموازنة "إذ يعود للنواب الحق في طلب المعلومات التي يريدونها والمتعلّقة بتنفيذ الموازنة وبالتالي تسليط الأضواء على المخالفات المالية المرتكبة بهذا الشأن"<sup>٣</sup>.

بعد الإنتهاء من تنفيذ الموازنة، تعد الحكومة حسابا نهائيا بالواردات والنفقات التي نفّذت فعلا وتحيله إلى السلطة التشريعية للمصادقة عليه وذلك قبل التصديق على موازنة السنة التالية<sup>٤</sup>.

وتأتي أهمية قطع الحساب بأنه يتيح للبرلمان التأكد من إلتزام الحكومة بالحدود المرسومة لها وفقا للإجازة البرلمانية ، إذ يسمح لها بمراقبة النتائج الفعلية لتنفيذ الموازنة **وتدقيقها** وضبط الإنحرافات المالية

---

<sup>١</sup>دانا عادل أبوالحسن، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا بعنوان "أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في لبنان"، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص ١١٠ منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://droit.ul.edu.lb>

<sup>٢</sup>المادة ٤٣ من النظام الداخلي لمجلس النواب.

<sup>٣</sup>فوزت فرحات، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، المالية العامة، ط٦، ٢٠١٨، ص ٢٣٠.

<sup>٤</sup>المادة ١١٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب .

<sup>٥</sup>فوزت فرحات، المرجع السابق، ص ٢٣٠.

ومحاسبة مرتكبيها وذلك استنادا إلى المعطيات التي تسمح بتحديد الكيفيّة التي صرفت فيها الأموال العامة، ولجوب من ذهبت، ومن استفاد منها، وتحديد مكامن هدر المال العام وصولا إلى إغلاق الباب أمام الصرف اللامسؤول والفساد واستباحة المال العام.

ولا يغيب عن بالنا أن السلطة التشريعيّة تضطلع أيضا بدور رئيسي في ضبط الإنفاق العام والهدر، وذلك بكونها صاحبة الصلاحيّة في إقرار القوانين الماليّة بمعنى آخر لا يمكن فرض أي ضريبة عموميّة أو جبايتها أو تعديلها أو إلغاؤها إلا بموجب قانون يقوّه البرلمان ( المادة ٨١ من الدستور)<sup>١</sup>، كما أنها هي المرجع الوحيد الذي يجيز الإستدانة أو عقد القروض أو حتى استثمار الثروات العامة وتحديد أوجه هذا الإستثمار، غايته ومدته منعا لأي استغلال لهذه القروض أو الإستثمارات لتحقيق منافع خاصة وصفقات يفوح منها رائحة الغش والرشاوى.<sup>٢</sup>

انطلاقا مما تقدم، تعتبر السلطة التشريعية، بما تتمتع به من سلطات تخولها وضع القواعد التي تنظم مختلف أوجه الحياة<sup>٣</sup>، اللاعب الأساسي في عملية الإصلاح الإداري، وهذا ما يمكنها بالتالي من رسم الخطط ووضع الأطر القانونية لمكافحة الفساد الإداري والمالي في الإدارات والمؤسسات العامة.

### ج - على المستوى الرقابي والاتهامي:

تتجلى هذه الأدوات في الأنظمة البرلمانية بصورة متعددة أهمها: منح الثقة للحكومة أو حجبها عنها، حق السؤال أو الإستجواب، تأليف اللجان البرلمانية أو إجراء التحقيق البرلماني.<sup>٤</sup>

- منح الثقة للحكومة أو حجبها عنها:

<sup>١</sup> فاطمة السويسي، المرجع السابق، ص ٨٥

<sup>٢</sup> المواد ٨٥-٨٨ و ٨٩ من الدستور اللبناني.

<sup>٣</sup> آية خطب عطا الله نصر، دراسة بعنوان "دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة الاقتصادية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات والاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، تاريخ ١٧/٨/٢٠١٧، منشور على الموقع الإلكتروني:

<https://democratic.de/?p=48543>

<sup>٤</sup> المادة ٦٩ من الدستور اللبناني

فور تشكيل الحكومة، تعتمد هذه الأخيرة على إعداد بيان وزاري لطرحة أمام المجلس النيابي، وتحاول من خلاله شرح السياسة العامة التي ستعتمد الحكومة إلى الإلتزام بها أثناء فترة توليها الحكم، كما يتضمن هذا البيان شرحاً للخطط الإصلاحية المنوي اعتمادها لمواجهة الآفات الاجتماعية التي تفتك بالمجتمع والبرامج التي تنوي تنفيذها.<sup>١</sup>

وعلى هذا الأساس، يعتبر هذا البيان كميثاق أو تعهد من قبل الحكومة بانتهاج سياسة إصلاحية معينة تُمنح على أساسها الثقة. أما إذا خلا البيان الوزاري من التطرق لأي خطة إصلاحية، ففي هذه الحالة يمكن للمجلس النيابي أن يحجب الثقة **عنها** وفي هذه الحالة تعتبر الحكومة مستقلة.

#### - حق السؤال:

السؤال هو استيضاح عن موضوع معين يوجهه أحد النواب إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء، سواء في الدورات العادية أو الإستثنائية.<sup>٢</sup>

ويحتل السؤال البرلماني أهمية كبيرة في إطار الرقابة على أعمال الحكومة إذ قد يحمل في طياته هدف وهو الإضاءة على بعض الإنحرافات أو الأخطاء المرتكبة من قبل الحكومة أو أحد أعضائها مما يعزز الشفافية ويشرك الجميع في مناقشة فعلية حول أداء الحكومة ويستتبع تصويب هذه الإنحرافات وضبطها.

#### - الإستجواب :

يعتبر الإستجواب أكثر شدة وقوة من السؤال وهو يحرّك المسؤولية السياسية للوزراء فهو ينطوي على اتهام ونقد للحكومة أو لأحد الوزراء عن تصرفاته في قضية مهمة من قضايا الساعة الوطنية، إنه انذار يوجهه أحد النواب نتيجة اقتناعه حول تورط الوزير أو الحكومة بتهمة ما تستوجب **المحاسبة**.

بخلاف السؤال، يكون الإستجواب خطياً دائماً وعلى الحكومة أن تجيب خلال مهلة معينة ما لم تطلب إلى هيئة المكتب تمديد المهلة بالقدر الكافي حتى تتمكن من إعداد الجواب.<sup>٣</sup>

فور ورود الجواب أو بعد انقضاء المهلة المعطاة للوزير لإعداده، يدرج الموضوع في جدول أعمال أول جلسة مخصصة للإستجواب بحيث يصار إلى إعطاء الكلام أولاً للنائب صاحب الإستجواب ثم إلى الحكومة ثم **لمن** يشاء من النواب. إذا أعلن المستجوب إقتناعه برد الحكومة، يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا

<sup>١</sup> محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، ط ٤، منشورات

الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٢، ص ٢٦١-٢٦٢

<sup>٢</sup> أنزيه رعد، المرجع السابق، ص ١٠٢.

<sup>٣</sup> المادة ١٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب .

إذا تبني أحد النواب موضوع الإستجواب.<sup>1</sup> أما إذا لم يقتنع، طلب طرح الثقة ما لم يتبين للمجلس أن القضية المعروضة تتعلق بموضوع خطير، فعندها يصار إلى إجراء تحقيق برلماني.

#### - التحقيق البرلماني :

تعتبر هذه الوسيلة أيضا من الوسائل الفعالة التي تسمح للسلطة التشريعية بممارسة الرقابة عند الشك في مصداقية المعلومات التي قدمتها الحكومة مما يؤدي الى تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية داخل القطاع العام.

ويشير الخبير الدستوري الدكتور عصام إسماعيل أن هذه الصلاحية تستمد وجودها من الأعراف الدستورية المرتبطة بالنظام البرلماني، حيث البرلمان بصفته المؤسسة الدستورية الأولى في الدولة، والممثل الوحيد للإرادة الشعبية، فإن هذا البرلمان قد وجد نفسه معنيا بمتابعة كل القضايا التي تهم الشعب، لذا أوجد لنفسه سلطة إجراء التحقيقات البرلمانية في جميع القضايا التي يرى ضرورة لإجراء تحقيق حولها.<sup>2</sup>

انطلاقا من ذلك، يمكن لأي نائب أن يقترح على الهيئة العامة إجراء **تحقيق برلماني** في قضية ما، كما ويمكن تقرير ذلك في معرض سؤال أو استجواب أو أي مشروع يطرح عليه.<sup>3</sup>

تأتي أهمية تشكيل هذه اللجان في أنها تعكس رغبة البرلمان أن يتوصل بنفسه إلى تلك الحقائق بإجراء تحقيق، يستقسي من خلاله ما يريد من المعلومات اللازمة ويضطلع على كافة المستندات اللازمة، كي يقرر ما يشاء في شأن ما يدخل في نطاق الإختصاص الحكومي.<sup>4</sup>

#### ب - على المستوى الاتهامي، ويندرج في إطارها:

#### - طرح الثقة بالحكومة

تلجأ السلطة التشريعية إلى هذه الوسيلة لترتيب المسؤولية السياسية للحكومة أمام الهيئة العامة للمجلس النيابي، وذلك إذا تبين لها من خلال الإستجواب أو من خلال التقرير الذي رفعته لجنة التحقيق

<sup>1</sup> المادة ١٣٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب .

<sup>2</sup> عصام اسماعيل، مقال بعنوان "مهام النائب في لبنان"، جريدة الحوار الوطني، ٦/١/٢٠٠٦، ص ١٤، منشور على الموقع الإلكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية <https://droit.ul.edu.lb>

<sup>3</sup> المادة ١٣٩ من النظام الداخلي لمجلس النواب .

<sup>4</sup> Prelet (M)et autre: institution politiques et droit constitutionnel,Paris,Dalloz,2006,p.764.



البرلمانية أن الأخطاء التي ارتكبتها الحكومة هي من الخطورة بمكان بحيث لا يمكن متابعة الأعمال بشكل اعتيادي، بل يجب محاسبتها ووضعها أمام مسؤولياتها.<sup>١</sup>

وتعتبر المسؤولية السياسية للحكومة أيضا: "حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها أو من أحد الوزراء ويترتب على هذا الحق وجوب استقالة الوزارة كنتيجة حتمية لسحب الثقة منها".<sup>٢</sup>

بناء على ما تقدم، يتبين لنا أن الحكومة لا يمكنها أن تستمر إلا بثقة السلطة التشريعية وأن هذه الثقة ليست فقط **شرطا أساسيا** لشرعية وجود الحكومة وإنما أيضا شرط لاستمراريتها..

#### - إتهام الوزراء:

إضافة إلى الدور الرقابي الذي تضطلع به السلطة التشريعية فقد منحها أيضا الدستور دورا قضائيا مهما، إذ يمكنها الادعاء على رؤساء الحكومة والوزراء بتهمة الخيانة العظمى أو الإخلال بواجباتهم الوظيفية<sup>٣</sup> وذلك بموجب عريضة يوقع عليها ١/٥ أعضاء المجلس النيابي على الأقل وعلى أن تتضمن العريضة بيانا وافيا ومفصّلا بالأسباب والأدلة والتهم المنسوبة إلى الوزراء.<sup>٤</sup>

بعد انقضاء ١٠ أيام على تبليغ الوزراء المطلوب اتهامهم، يحدد موعد جلسة للهيئة العامة بحيث يصار إلى الاستماع أولا لمرافعة الادعاء الممثلة بأحد موقعي الطلب ثم مرافعة وكيل الدفاع. وبعدها يقرر المجلس بالأكثرية المطلقة إما رد طلب الإتهام أو الإحالة إلى لجنة تحقيق مؤلفة من رئيس وعضوين أصيلين إضافة إلى ثلاثة نواب احتياطيين، ينتخبهم المجلس بالإقتراع السري وبالغالبية المطلقة من عدد أعضائه.<sup>٥</sup>

تتمتع هذه اللجنة بسلطات قضاة التحقيق بحيث يمكنها التحري والتأكد من صحة الأدلة والتهم المنسوبة وجديتها. وعند اختتام التحقيق، ترفع هذه اللجنة تقريرها إلى المجلس وتنفذ فيه الأفعال المرتكبة والأدلة الثابتة والنصوص القانونية المنطبقة على هذه الأفعال كما تبلغه أيضا إلى ممثلي الادعاء والدفاع.

---

كرس الدستور اللبناني في نص المادة ٣٧ الحق الشخصي لكل نائب في طرح الثقة بالحكومة.<sup>١</sup>  
<sup>٢</sup> سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مطبعة عين شمس،

١٩٨٦، ص ٥٠١-٥٠٢.

<sup>٣</sup> المادة ٧٠ من الدستور.

<sup>٤</sup> المادة ١٩ من القانون رقم ٩٠/١٣ الصادر في ١٨/٨/١٩٩٠

<sup>٥</sup> لا يمكن أن يكون عضوا في هذه اللجنة احد أعضاء المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء .

بعد انقضاء ١٠ أيام على ايداع التقرير، يلتئم المجلس ويستمع إلى مرافعتي الإدعاء والدفاع ثم يصوت على قرار الإتهام بالإقتراع السري وبغالبية الثلثين. وبعدها، تحال القضية إلى المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء مشفوعة بقرار الإتهام وملف التحقيق.

هذا وتقتضي الإشارة أن المجلس النيابي لم يعمد إلى استعمال الصلاحية الاتهامية إلا مرة واحدة عندما أحالت النيابة العامة إلى مجلس النواب بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٣ ملف الوزير فؤاد السنيورة في قضية محرقة برج حمود والوزير السابق شاهيه برسوميان في قضية بيع الرواسب النفطية.<sup>١</sup>

بناء على ما تقدم وكخلاصة يمكن استنتاجها انطلاقاً من الصلاحيات المعدة أعلاه، يمكن القول أن الدستور وضع في عنق النائب أمانة وذلك لانتمائه إلى هيئة تتولى صلاحيات مهمة تبدأ بإقرار التشريعات التي تهم المجتمع ثم الرقابة على أداء الحكومة والإدارات العامة، وصولاً إلى اتهامها وحجب الثقة عنها أو إحالة أحد أعضائها إلى المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.<sup>٢</sup>

### المطلب الثاني : دور الأجهزة الإدارية.

إن المعركة ضدّ الفساد المتمدد في الإدارات والمؤسسات العامة لا يمكن أن يكتب لها النجاح إلا إذا تضافرت جهود السلطات الثلاث التشريعية التنفيذية والقضائية في مواجهته. فالسلطة التشريعية تستند بالدرجة الأولى على التقارير التي تردّها من الأجهزة الرقابية وتتحرّك بناء على المعطيات الواردة فيها، خاصة أنها لا تمتلك، كما سبق وأشرنا، الوسائل الفنية أو الإدارية لإستقصاء وضبط المخالفات داخل الأجهزة الحكومية.

انطلاقاً من ذلك، قد أنشأ المشرع عدة أجهزة إدارية ترعى شؤون الوظيفة العامة وتتولى الرقابة على الإدارات والمؤسسات العامة وعلى مدى تقيدها بالقوانين والأنظمة ومبادئ الشفافية والنزاهة.

وتتمثل هذه الأجهزة بإدارة التفتيش المركزي، إدارة المناقصات، مجلس الخدمة المدنية وديوان المحاسبة. وسنحاول تسليط الضوء على دور كل منها في مكافحة الفساد دون أن نسهب في التفصيل.

### أ- إدارة التفتيش المركزي

أنشئ التفتيش المركزي بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٥ الصادر عام ١٩٥٩ وذلك في إطار عدة إصلاحات إدارية أدخلت في عهد الرئيس فؤاد شهاب لمحاربة أوجه الخلل والفساد في الإدارات

<sup>١</sup> عصام اسماعيل، المرجع السابق، ص ١٥

<sup>٢</sup> عصام اسماعيل، مقال بعنوان "ما معيار أن تكون نائبا"، جريدة النهار، ٦ شباط ٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني لكلية

الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية

والمؤسسات العامة. وقد أنيط به عدة مهام رقابية توجيهية وإنمائية وذلك بهدف رفع مستوى أداء الإدارات العامة وتعزيز الشفافية ومبادئ النزاهة والاستقامة في العمل الإداري.<sup>1</sup>

يتكون التفتيش المركزي من الهيئة العامة، ومن مجموعة من المفتشيات، منها المفتشية العامة الإدارية والمالية، إضافة إلى إدارة المناقصات.

تجرى عمليات التفتيش استناداً إلى برنامج سنوي أو تكاليف خاصة يصدرها رئيس التفتيش المركزي ويوزع من خلالها الأعمال على المفتشين مع تحديد الإدارات المعنية والمواضيع المطلوبة.

تشمل صلاحيات التفتيش جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات المصالح المستقلة مع بعض الاستثناءات المحددة بموجب قوانين خاصة.<sup>2</sup>

وفي حين يعنى جهاز التفتيش الإداري بضبط المخالفات الإدارية والسعي لتحسين سير العمل الإداري، يسعى التفتيش المالي إلى الحؤول دون وقوع المخالفات المالية التي تتعارض مع الأنظمة المالية وتوقيع العقوبات اللازمة بحق المخالفين مما جعل عمله يرتدي الطابعين الوقائي والعلاجي في آن معاً،<sup>3</sup>

هذا وقد كشفت التقارير والقرارات الصادرة عن هيئة التفتيش المركزي الكثير من الممارسات غير القانونية وصفقات فساد مما ساعد في كشف ثغرات العمل الإداري وتحديد بعض مكامن الهدر والفساد.

يراجع لطفاً على سبيل المثال:

- القرار رقم ٢٠١٨/٨ الصادر عن هيئة التفتيش المركزي بتاريخ ٢٠١٨/٧/٢. والذي قضى بتأخير تدرج الموظف تأديبياً إثني عشر بعد أن ثبت أنه كان يتقاضى مبالغ مقطوعة من المرضى دون وجه حق، إضافة إلى عدم تحصيله الديون المتوجبة على الغير لصالح المؤسسة والسماح للمستخدمين بقبض أموال خارج أوقات الدوام ودفع مبالغ مالية مستحقة للغير مباشرة دون وجود أوامر دفع من منظمة وفقاً للأصول.

- القرار رقم ٢٠١٤/١٣٢/٢ تاريخ ٢٠١٤/١٢/٢ والذي قضى أيضاً بوقف الموظف عن العمل مدة شهر واحد تأديبياً وقد ورد في متنه: "إن الموظف أقدم على أفعال وتصرفات تحتوي على الكثير من الدلائل والقرائن لعمليات ابتزاز ومساومة وطلب رشوة من بعض مخلصي البضائع من أجل إنجاز معاملاتهم الجمركية، الأمر الذي يشكل مخالفة لاحكام المادتين ١٤/ و ١٥/ من نظام الموظفين"، الأمر الذي يعتبر تحقيراً للوظيفة العامة ويستوجب بالتالي معاقبته.

<sup>1</sup> المادة الثانية من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٩/١١٥ الصادر بتاريخ ١٢/٦/١٩٥٩

<sup>2</sup> فوزت فرحات، المرجع السابق، ص ٢٠٢.

<sup>3</sup> فوزي عطوي، الاقتصاد العام والسياسة المالية، الاكاديمية اللبنانية للكتاب، الطبعة الثانية، ١٩٩٦، ص ٢٧٨

هذا وتؤدي جولات التفتيش الفجائية وغير المتوقعة إلى تفعيل عمل الرقابة والوقاية من الانحرافات، ويمكنهم أثناء هذه الجولات الاطلاع على كافة المستندات والقيود والسجلات والأوراق في الادارات العامة، مما قد يساعد على تصويب الأخطاء وتدارك وقوع المخالفات والأعمال المشبوهة .

## ب - إدارة المناقصات:

لعبت إدارة المناقصات اعتباراً من عام ٢٠١٢ دوراً بارزاً في تعزيز الثقافة ومكافحة الفساد وذلك من خلال حرصها على التدقيق في دفاتر الشروط وخلوها مما يحد المنافسة أو يؤدي إلى ترجيح كفة أحد المتنافسين عملاً بأحكام المادة ١٧ من المرسوم التنظيمي رقم ٥٩/٢٨٦٦، كما من خلال نشر الإعلانات ضمن مهل كافية لإطلاع العارضين عليها وذلك مراعاة للمصلحة العامة ومبادئ المساواة والعلنية.

كذلك تحرص إدارة المناقصات أيضاً على التدقيق والتحقق من مشروعية الصفقات وانطباقها على القوانين والأنظمة لا سيما لناحية عدم تجزئة الأشغال واللوازم بهدف التهرب من المناقصة العمومية واللجوء إلى طرق أخرى لعقد الصفقات كاستدراج العروض أو غيرها مما يؤدي بالنتيجة إلى إستبعاد الأحكام القانونية الواجبة التطبيق في هذه الحالة وذلك دون أي مبرر قانوني أو فني يمكن الركون إليه.<sup>٢</sup>

هذا وقد تصدت إدارة المناقصات إلى العديد من المناقصات وأعادتها إلى المراجع المختصة عارضة المخالفات والشوائب التي تعترتها.

ومن المناقصات التي أعادتها لأن دفاتر الشروط تتضمن شروطاً حصرية لا تتجاوب مع معايير الشفافية ، مناقصات لتلزم تجهيزات أمنية في مطار رفيق الحريري الدولي، مناقصات في وزارة الاتصالات، صفقات بواخر الطاقة وإنشاء معامل توليد طاقة كهربائية يعمل بطريقة BOT.

وسنعمد فيما يلي إلى استعراض بعض المخالفات التي عدتها إدارة المناقصات في إطار إبرام مناقصات مراكز المعاينة الميكانيكية، والتي إنتفضت من أجلها هيئات المجتمع المدني لمؤازرة إدارة

<sup>١</sup> Michel Bouvier-Esclassan Marie-Christine-Lassale Jean – Pierre, Finances Publiques, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 6emeedition, 2002, p.418.

<sup>٢</sup>مقابلة مع دكتور جان عليّة حول دور إدارة المناقصات في تعزيز الشفافية، بيروت، تاريخ ٢٥/٨/٢٠٢١

المناقصات، كما وتدخل أيضاً القضاء، فقرر ديوان المحاسبة التريث من تنفيذها لحين تصويب الانحرافات التي تعترتها.<sup>١</sup>

وبالفعل، فبعد إصرار مجلس الوزراء على إجراء هذه المناقصة، ضمنت إدارة المناقصات نتيجة الارساء عرضاً للمخالفات المرتكبة إذ قد تم استبعاد كافة العروض لأسباب لا تتعلق بجودة الخدمة أو قدرة الشركة الفائزة، لتتحصر المنافسة بالتالي بين شركتين: الشركة الفائزة والشركة المشرفة على أعمال في هيئة إدارة السير<sup>٢</sup> وكان يقتضي قانوناً استبعاد هذه الأخيرة عن المناقصة، أضف الى ذلك أنه تم إغفال رقابة ديوان المحاسبة وهي من الأصول الجوهرية الإلزامية التي لا يمكن التغاضي عنها تحت طائلة عدم نفاذ المعاملة التي لا تجري عليها الرقابة.<sup>٣</sup>

كما وأكدت ادارة المناقصات أيضاً مخالفة هذه الصفة للمادة ٨٩ من الدستور التي تمنع منح أي إحتكار إلا بموجب قانون، كذلك فإن دفتر الشروط أجاز للشركة تحديد الأسعار والرسوم وهذا أيضاً مخالف لنص المادة ٨١ من الدستور الذي يمنع فرض أي ضريبة أو رسم إلا بموجب قانون شامل.

وأخيراً فإن دفتر الشروط تضمن نصوصاً تنظيمية تتعلق بكيفية تنظيم أعمال المعاينة الميكانيكية وكان يقتضي استشارة مجلس شورى الدولة بشأنها.

كل هذه المخالفات والشوائب استعرضها رئيس إدارة المناقصات في كتابه الموجه إلى وزير الداخلية ولكن للأسف كان الجواب جازماً لناحية تنفيذ المناقصة ورفع النتيجة إلى مجلس الوزراء.<sup>٤</sup>

هذا وتقتضي الإشارة أخيراً أن ادارة المناقصات اشارت إلى كافة هذه الصفقات ومكامن الخلل في شروطها في التقارير السنوية لادارة المناقصات المنشورة على الموقع الالكتروني الخاص بها ضمن موقع التفيتش المركزي.

---

<sup>١</sup> عصام اسماعيل، مقال بعنوان "وضع النقاط على الحروف في ملف مناقصة المعاينة الميكانيكية"، جريدة الأخبار: مجتمع واقتصاد، العدد ١٤، ٣٠٠٧، ٢٠١٦، <https://droit.ul.edu.lb>

<sup>٢</sup> شركة vivauto وهي الشركة المشرفة على أعمال تصميم، بناء، تجهيز وتشغيل محطات المعاينة.

<sup>٣</sup> المادة ٣٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣

<sup>٤</sup> عصام اسماعيل، مقال بعنوان "مناقصة الميكانيك"، رقابة ديوان المحاسبة المسبقة حتمية، جريدة السفير، تاريخ

<https://droit.ul.edu.lb>، ٢٠١٦/٨/١٧

## ج - مجلس الخدمة المدنية:

يعتبر مجلس الخدمة المدنية من اهم الاجهزة الرقابية على شؤون الوظيفة، وهو جهاز مركزي أنشئ بموجب المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١-٤/١٩٥٩، ويعنى بمتابعة وإدارة شؤون موظفي القطاع العام منذ لحظة ترشحهم للوظيفة إلى حين إحالتهم على التعاقد وإنهاء خدماتهم.<sup>١</sup>

لذلك قد عمل على تطبيق عدة معايير موضوعية للراغبين في الدخول إلى الوظيفة العامة وابرز هذه المعايير: المساواة، الشفافية، الحياد والتجرد، الاستحقاق والجدارة، وذلك بهدف تعيين الشخص المناسب في المكان المناسب وذلك بعد اجتياز المباراة واثبات كفاءته وجدارته في تولي هذه الوظيفة.

هذا وتجدر الإشارة أن القانون رقم ٢٣ تاريخ ٥/٩/٢٠٠٨ المتعلق بتعديل المادة ٨٧ من قانون الموظفين، حرصاً منه على مراعاة مبدأ المساواة بين المواطنين، ومنعاً لأي تعسف في استعمال السلطة لمنافع شخصية أخضع كافة أشكال التعيين أو التقاعد لمباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وهذا ما يشكل ضماناً لوصول أصحاب المؤهلات والكفاءة ومن هم أهل لتولي المراكز القيادية إلى الوظيفة العامة.<sup>٢</sup>

وتطبيقاً للقانون المذكور أعلاه أصدر رئيس مجلس الوزراء التعميم رقم ٢٥/٢٠٠٨ تاريخ ٠٦/٩/٢٠٠٨ أُلزم فيه كافة الإدارات العامة بعدم إجراء أي تعاقد إلا من خلال مباراة يجريها مجلس الخدمة المدنية وفقاً للأصول، على أن يتحمل كل مخالف لأحكام هذا التعميم ومراقب عقد النفقات المسؤولة من أمواله الخاصة، إضافة إلى اعتبار هذا التعاقد عديم الوجود وباطلاً **بطلاناً** مطلقاً.

هذا وتقضي الإشارة إلى أن مجلس الخدمة المدنية، وفي اطار اجراء المباراة يعمل بشفافية مطلقة، فهو يحرص على نشر كل الاعلانات الخاصة بالمباريات إضافة إلى تحديد المسابقات بشكل دقيق شفاف وخال من اي التباس.<sup>٣</sup>

<sup>١</sup> خليل الهندي، أنطوان الناشف، لبلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، ١٩٩٨، ص ٦٦.

<sup>٢</sup> مجلس الخدمة المدنية، الرأي رقم ٤٠٧٠ تاريخ ١٦/٢/٢٠١٢، وزارة الصحة، رئاسة مجلس الوزراء، آراء واجتهادات حول

الوظيفة العامة في لبنان، مجلة تصدر عن مجلس الخدمة، المجلد الأول، ٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢، ص ٢٦٨

<sup>٣</sup> القرار رقم ٢٨٣٦ تاريخ ١٥/١١/١٩٦٥، النظام العام للمباريات والامتحانات التي تجريها إدارة الموظفين في مجلس الخدمة

المدنية، نشر في الجريدة الرسمية، العدد ٩٥ تاريخ ٢٩/١١/١٩٦٥

ولعل أكبر البراهين على الشفافية المطلقة التي يعتمدها مجلس الخدمة المدنية هو موقفه الثابت والمتكرر في أكثر من مرة بتأكيد **على رفض** مراعاة التوزيع الطائفي للناجحين، والذي يعد أصل الفساد الحقيقي في الإدارة، لأنه يخالف مبدأ المساواة بين كافة المواطنين ويساهم في فرزهم إلى جماعات فئوية تنتمي إلى الطائفة أكثر من انتمائها إلى الوطن. فلقد نأى المجلس بنفسه عن سياسة المحاصصة، ولم يشترك فيها أبداً إذ تجري المباريات وفق معايير شديدة التعقيد منعاً لأي تلاعب أو غش أو مسابرة وتعلن النتائج أياً كان طائفة الناجحين حتى وإن كانوا من طائفة واحدة.<sup>1</sup>

ولا تنحصر رقابة مجلس الخدمة المدنية على الشؤون الوظيفية من خلال اختيار الموظفين فقط بل تمتد إلى متابعة شؤونهم الوظيفية من خلال تقديم الاقتراحات والتفسيرات المطلوبة للإدارات العامة، كذلك من خلال موافقته أو عدم موافقته على بعض الأعمال الإدارية، كالتعيين، الانتداب والوضع خارج الملاك، الاستيداع والاستقالة والانتهاء الاختياري للخدمة، النقل من سلك إلى سلك ومن إدارة إلى إدارة ضمن السلك الواحد. كما ويستطلع مجلس الخدمة المدنية في مسائل تعيين موظفي الفئة الأولى من خارج الملاك، تأخير التدرج والنقل ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة. وتعتبر موافقة مجلس الخدمة المدنية أو استطلاع رايه من الامور الجوهرية التي لا يمكن التغاضي عنها ويعلق عليها نفاذ القرار الإداري الصادر بهذا الشأن وهي تهدف إلى التأكد والحرص على تطبيق النصوص القانونية وسلامة القرارات الإدارية منعاً من اي تجاوز أو إساءة في استعمال السلطة لغايات شخصية أو كيدية أو سياسية.

### ج - ديوان المحاسبة:

توخياً لوقف الهدر وضبط النشاط المالي للدولة أنشئ ديوان المحاسبة وذلك بموجب المادة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية الصادر عام ١٩٥١، وهويتولى إلى جانب الرقابة القضائية على حسابات المحتسبين رقابة إدارية على صحة المعاملات وقانونيتها ومدى انطباقها على القوانين والانظمة المرعية الاجراء.<sup>٢</sup>

<sup>1</sup> عصام نعمة اسماعيل، مجلس الخدمة المدنية: مؤسسة فوق الشبهات، كلمة للرد على مقالة وردت في جريدة الأخبار عدد

٣١٩٧، تاريخ ٢٠١٧/٦/١٥

<sup>٢</sup> المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ .

هذا وحددت المادة الثانية من قانون تنظيم الديوان الجهات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة وهي: إدارات الدولة والمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات المشمولة برقابة ديوان المحاسبة، المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات التي للدولة علاقة مالية بها.<sup>١</sup>

ويمارس ديوان المحاسبة وظيفته الادارية عن طريق الرقابة المسبقة على تنفيذ الموازنة، وتتحصر رقابته على شق المشروعات أي مدى انطباق المعاملات الادارية والمالية (التي تتجاوز قيمتها حدوداً معينة تبعاً لنوع كل منها) على القوانين والانظمة وعلى مدى توفر الاعتماد في الموازنة لابرار هذه الصفقات وصحة التنسيب وتؤكد المادتان ٣٢ و ٣٣ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة أن رقابة ديوان المحاسبة المسبقة هي من المعاملات الجوهرية<sup>٢</sup>، وبالتالي لا يمكن إغفالها إلا بنص صريح إذ أنها شرطاً لازماً لنفاذ المعاملات الخاضعة لرقابته.<sup>٣</sup>

ونقتضي الإشارة أنه ، إذا خالف قرار الديوان رأي مراقب عقد النفقات فعلى هذا الاخير التقيد بقرار ديوان المحاسبة ما لم يوافق وزير المالية على عرض المعاملة على مجلس الوزراء. "وعلى مجلس الوزراء أن يبت بالمعاملات المعروضة بقرارات معللة فيقوم قراره مقام تأشير ديوان المحاسبة الذي يبقى له أن يدرج القضية في التقرير السنوي أو في تقرير خاص يبلغ إلى مجلس النواب".<sup>٤</sup>

وتطبيقاً لما تم بيانه فقد اتخذت الهيئة عدة قرارات بعدم الموافقة على صفقات مالية عرضت عليها، وفرضت على الادارات العامة التقيد بقانون الموازنة العامة وأحكام القوانين والانظمة وذلك توكياً لحسن استعمال المال العام ضمن الغاية والاصول المحددة له.

استناداً إلى ما تقدم، فقد اعتبر الديوان "أن إجراء التلزم بالاستناد إلى دفتر الشروط الخاص المخالف لأحكام النظام العائد لإشغال الأملاك العمومية كمواقف للسيارات ضمن نطاق بلدية طرابلس يقع في غير موقعه القانوني ويتوجب بالتالي عدم الموافقة عليه".<sup>٥</sup>

---

<sup>١</sup> فوزي عطوي، المالية العامة،النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت ٢٠٠٣، ص ٤١٩  
أقرار رقم ٣٥٠/ر.م ٢٠٠٠ أكد أن رقابة ديوان المحاسبة هي من المعاملات الجوهرية التي لا يمكن استبعادها حتى في الاتفاقيات الرضائية.

<sup>٢</sup> بولا هيكل اسطفان،علاقة الموظف العام بديوان المحاسبة، مقرر معتمد في المعهد الوطني للإدارة، ٢٠١٥، ص ٣.  
<sup>٣</sup> فوزت فرحات، المرجع السابق، ص ٢١٧.

<sup>٤</sup> القرار رقم ٨٣٢ تاريخ ١٠/٧/٢٠٠٣(غير منشور).



و"ان لجنة التلزم أخطأت باستبعاد أحد العروض لأسباب غير جوهرية كان يمكن تصحيحها مما يعيب كامل عملية التلزم"<sup>١</sup>، و"ان إدراج بنود في دفتر الشروط تحد من المنافسة دون جدوى تجعل من التلزم مشوبة بعيب جوهري عملية"<sup>٢</sup>.

كذلك أكد الديوان أن "اعتماد الوضوح والدقة في دفاتر الشروط يصبح أكثر الحاحا في المناقصات التي تجري على أساس عناصر مفاضلة غير السعر"<sup>٣</sup> وأنه لا يمكن للادارة أن تجري المناقصة بدلا من إدارة المناقصات خلافا لما تقضي به المادة ٢٢ من المرسوم الاشتراعي ٥٩/٢٤٦٠.

هذا وتقتضي الإشارة أنه وبتاريخ ٢٠٢٠/١٢/١٠ رفض ديوان المحاسبة مشاريع العقود التي نظمت بناءً على موافقات استثنائية دون موافقة مجلس الخدمة المدنية، وعلل رفضه أن اختيار الموظفين يجب أن يخضع للأصول المنصوص في المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٠٦/١٢ الذي حصر شؤون اختيار الموظفين بمجلس الخدمة المدنية إضافة إلى عدم إمكانية التعاقد مع موظفين محالين على التقاعد.<sup>٤</sup>

وبالانتقال إلى الرقابة الادارية المؤخرة فهي تقضي بتقدير المعاملات المالية ومتابعتها من حيث عقدها إلى حين الانتهاء من تنفيذها إلى قيدها في الحسابات،<sup>٥</sup> وهي تتمثل بالتقارير السنوية والتقارير الخاصة والبيانات العامة بمطابقة الحسابات النهائية.<sup>٦</sup>

في نهاية كل سنة مالية ينظم ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً يضمنه نتائج مراقبته المعاملات التي عرضت عليه والشوائب التي اعترتها والاصلاحات أو التوصيات التي يقترح تطبيقها، ثم يرفعه الى الادارات المعنية لتقديم اجوبتها في مهلة شهر وبعدها يرفع نسخة عن تقرير الهيئة النهائي مع الاجوبة الواردة من الإدارات إلى كل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الخدمة المدنية وادارة التفتيش المركزي.<sup>٧</sup>

<sup>١</sup>القرار رقم ١٢١٧ ر.م./٢٠٠٠ (غير منشور)

<sup>٢</sup>القرار رقم ٩٧٧ ر.م. تاريخ ٢٦/٨/٢٠٠٢ (غير منشور)

<sup>٣</sup>القرار رقم ٥٩٣ ر.م. تاريخ ٢٠/٦/١٩٩٦ (غير منشور)

<sup>٤</sup>قرار رقم ٦٣٦ ر.م. تاريخ ٢٤/٥/٢٠٠٤ (غير منشور)

<sup>٥</sup>قرار رقم ١٤٣ ر.م، رقم الأساس ٢٢٨٩/٢٠٢٠، الغرفة الرابعة، تاريخ ١٠/١٢/٢٠٢٠

<sup>٦</sup>المادة ٤٥ من قانون تنظيم الديوان.

<sup>٧</sup>فوزت فرحات المرجع السابق ص ٢١٨.

<sup>٨</sup>خليل الهندي، أنطوان ناشف، المرجع السابق ص ٧٦.

ينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية، وبذلك يتمكن كافة المواطنين من الاطلاع على الحسابات المالية والمخالفات التي ضبطها الديوان بنتيجة تدقيقاته في هذه الحسابات فيمارس الشعب بذلك دوره أيضا في المحاسبة وخصوصاً في المحطات الانتخابية.<sup>١</sup>

وفي هذا الصدد يكفي أن نشير أن التقرير السنوي لعام ٢٠١٨ حول قطع حساب الموازنة العامة للعام ٢٠١٨ أشار إلى وجود أموال مختلصة وفروقات صندوق (بقيمة ٢٦٥٢٦٩٦٩٤٠ ل.ل.) أدرج في حساب المهمة،<sup>٢</sup> مع الإشارة إلى أن هذا المبلغ سيخضع للتحقيقات القضائية لدى ديوان المحاسبة.<sup>٣</sup>

يبقى علينا أخيراً أن نشير إلى بيانات المطابقة التي تصدر عن الديوان في إطار مراقبته لحسابات المحتسبين، فكما هو معلوم أن الادارات تمسك محاسبة إدارية تسجل فيها الاعتمادات المعقودة والمصفاة والمصرفية، فعندما ترسل هذه الادارات خلاصة هذه المحاسبة إلى ديوان المحاسبة تقوم هذه الاخيرة بمطابقتها مع البيان الإجمالي الوارد إليها من وزارة المالية،<sup>٤</sup> وتصدر استنادا إلى ذلك بياناً بمطابقة هذه الحسابات مرفقة بالمستندات المثبتة، وتبلغها إلى كل من مجلس النواب، وزير المالية، وزير الوصاية والهيئات المعنية بالمراجعة المختصة.<sup>٥</sup>

بذلك يتبين لنا الدور الرقابي المهم الذي انيط بديوان المحاسبة لضبط الهدر ومكافحة الفساد، إضافة الى دوره الأساسي بإمداد السلطة التشريعية بالمعلومات الموثقة عن الاخطاء المرتكبة من قبل المسؤولين لتتمكن على ضوءها من تقدير مدى تقيّد السلطة التنفيذية بالاجازة البرلمانية المعطاة لها بموجب قانون الموازنة العامة والانظمة المالية.<sup>٦</sup>

<sup>١</sup> عصام اسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والسياسي، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٦، ص ٤١١.

<sup>٢</sup> خلاصة قطع حساب الموازنة لعام ٢٠١٨ وفقاً لبيانات مديرية المحاسبة العامة.

<sup>٣</sup> كذلك أشار تقرير ديوان المحاسبة عن قطع الحساب لعام ٢٠١٧ أن هناك مبالغ مجهولة المصير بأكثر من ٢٧ مليار ل. مروراً بـ ٩٣٠٠ مليار دولار تم إنفاقها باعتمادات من خارج الموازنة

<sup>٤</sup> على وزارة المال أن تودع الديوان بياناً إجمالياً بالمبالغ التي خرجت من الصندوق استناداً إلى أو امر الصرف، فيتثبت الديوان من مطابقتها لحسابات المحتسبين الادارية.

<sup>٥</sup> فوزت فرحات، المرجع السابق، ص ٢١٩

<sup>٦</sup> عصام اسماعيل، دراسة بعنوان "أي واقع للهيئات الرقابية والاستشارية"، جريدة النهار، تاريخ ٢٠٠٢/٨/٥

## المبحث الثاني: الدور القضائي في إطار تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.

يقصد به الرقابة التي يمارسها القضاء المالي المتمثل بديوان المحاسبة في إطار وظيفته القضائية، الهيئة العليا للتأديب والقضاء العدلي إضافة طبعاً الى الدور الأساسي المناط بمجلس شورى الدولة بمراقبة وابطال القرارات والاعمال الادارية المخالفة للقوانين وتنقيتها من الشوائب لجعلها أكثر شفافية ومراعاة للمصالح العام بما يساهم في تطوير العمل الاداري ومكافحة الفساد ووقف الهدر والفساد والاختلاسات داخل الاجهزة الحكومية.

انطلاقاً مما تقدم سنعمد الى التطرق في مطلب أول الى دور القضاء المالي والتأديبي والعدلي في مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية لنتفرد في المطلب الثاني الى دور القضاء الإداري في هذا المضمار.

### المطلب الأول: دور الهيئات القضائية المالية والتأديبية والعدلية في مكافحة الفساد

#### أ- دور القضاء المالي:

يقصد بها رقابة ديوان المحاسبة القضائية بوصفه محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، ويناظر بها التدقيق في حسابات المحتسبين القانونيين للتأكد من صحة المستندات التي جرى الدفع أو التحصيل بموجبها، وانطباق المعاملات على قانون الموازنة العامة أو قوانين الجباية كما يناظر بها أيضاً التدقيق في حسابات الاموال المودعة في الخزينة عن طريق التثبت من صحة معاملات الدفع أو القبض وانطباقها على أوامر الدفع الصادرة عن المراجع المختصة.

وإضافة إلى ما تقدم، تشمل رقابة ديوان المحاسبة القضائية حسابات مهمة محتسبي المواد وتتناول هذه الرقابة صحة استلام المواد وحفظها وتسليمها وصحة تنظيم بيانات الجردة.<sup>1</sup>

وتجدر الإشارة أن القانون أوجب على الموظفين أن يرسلوا حساباتهم إلى الديوان وفق نظام خاص مدقق ومصدق عليه من وزير المالية ورئيس ديوان المحاسبة، فيدقق الديوان هذه الحسابات للتأكد من خلوها من الاخطاء أو التزوير ثم يقوم بإصدار قرارات مؤقتة أو نهائية.<sup>2</sup>

تبلغ القرارات المؤقتة إلى المحتسب صاحب العلاقة وتتضمن المخالفات المنسوبة اليه، بحيث يعطى مهلة ثلاثين يوماً للرد عليها ويعاد على أثرها درس المعاملة وتنظيم تقرير جديد بحسب مقتضى.

<sup>1</sup> المادة ٥٧ من قانون تنظيم الديوان.

<sup>2</sup> أفوزت فرحات، المرجع السابق، ص ٢٢٣

أما القرارات النهائية فتبلغ إلى المدعي العام لدى الديوان وإلى الوزارة المختصة وقد تقضي بالحكم على المحتسب بتسديد القيمة المتوجبة عليه خلال فترة معينة إذا تبين وجود أي فروقات تطال المبلغ المستوجب وجوده في صندوقه<sup>١</sup>.

وتشمل أيضاً الرقابة القضائية محاكمة الموظفين المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المالية وتطال هذه الرقابة أيضاً كل من يقوم بإدارة الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وكل من يتدخل في إدارة هذه الاموال.

تطبيقاً لذلك، اعتبر الديوان في أحد قراراته "أن إعطاء المحامي سلفة لتأدية أجرة الخبراء، يتضمن العهدة اليه بإدارتها مما يجعله في عداد المعهود اليهم بتولي إدارة الاموال العمومية ويستدعي اعتباره في حكم الموظفين بالمعنى المنصوص عليه في المادة ٥٦ من قانون تنظيم المحاسبة"<sup>٢</sup>.

وقد حددت المادة ١٠ من قانون تنظيم الديوان الحالات التي تشكل مخالفات مالية كأن تعقد النفقة دون الحصول على تأشير مراقب عقد النفقات أو ديوان المحاسبة (في الحالات التي تستلزم ذلك) أو بالرغم من رفض التأشير من قبل مراقب عقد النفقات أو الديوان.

كذلك تفرض الغرامات في حال عقد النفقة خلافاً لأحكام القانون، أو في حال مخالفة النصوص المتعلقة بإدارة الاموال العمومية أو استعمالها، أو في حال ارتكاب خطأ أو تقصير أو اهمال من شأنه انزال ضرر بالاموال العمومية أو الاموال المودعة في الخزينة.

كما تفرض أيضاً عند اساءة قيد احدى النفقات لستر تجاوز في الاعتمادات، أو عند تنفيذ أمر مخالف للقانون ورد عن طريق الرئيس التسلسلي، أو عند مخالفة النصوص المتعلقة بإدارة أو استعمال الاموال العمومية أو استعمالها أو الاموال المودعة في الخزينة.

تطبيقاً لذلك ، قضى القرار رقم 14/رق. الصادر عن ديوان المحاسبة بتاريخ ٢٦/١١/٢٠١٨ بتغريم موظفة في احدى المستشفيات الحكومية سنداً للمادة ٦٠ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة بمبلغ ١,٥٠٠,٠٠٠ // ل.ل.، وسنداً للمادة ٦١ من القانون ذاته بغرامة تساوي مقدار الراتب غير الصافي الذي كانت تتقاضاه بتاريخ ارتكاب المخالفات المنسوبة اليها، وذلك عن ١٢ شهراً. وذلك بعد أن تثبت تقاضيها

---

<sup>١</sup> تبلغ القرارات النهائية إلى وزارة المالية لتحويلها وفقاً لأصول تحصيل الضرائب المباشرة، وتسري الفوائد القانونية على المبلغ المحكوم به على المحتسب اعتباراً من التاريخ المعين في قرار ديوان المحاسبة.

<sup>٢</sup> قرار رقم ٦٢٩ ر.ق. تاريخ ٩/١١/١٩٧١، مجموعة آراء الديوان لعام ١٩٧١، ص ٤٠٠.

لرشاوى واختلاسها للأموال العامة وذلك عن طريق الزامها المستخدمين في المستشفى من بيع الدواء البديل بسعر الدواء الأصلي وفوترته على النظام بسعر الدواء الأخير البالغ ضعفي قيمة الدواء البديل واحتفاظها بفارق السعر دون وجه حق. وبالتالي "فان احتفاظها بفارق السعر يشكل اختلاساً للمال العام، والمفترض ان تكون مؤتمنة عليه بحكم وظيفتها واشرافها على قسم الصيدلة في المستشفى"<sup>١</sup>

وتجدر الملاحظة أن الديوان يده على المخالفات إما عفواً أو بناءً على طلب المدعي العام لدى الديوان أو وزير المالية أو الإدارة المختصة،

وتطبيقاً لذلك أصدر ديوان المحاسبة القرار رقم ٣١٨/ر.ق/ نهائي بتاريخ بتاريخ ٢٤/٠٩/٢٠٢٠ (أساس ٥٢/٢٠١٠) قضى بتغريم الوزير السابق للأشغال العامة والنقل سناً لأحكام المادة ١١١ من قانون المحاسبة العمومية معطوفة على المادة ٦٠ و ٦١ من قانون تنظيم الديوان، وذلك لإقدامه على هدر المال العام في أحد التلزميات غير القابلة للتنفيذ (تلزيم مشروع إقامة جسور في منطقة البحصاص - طرابلس)، واللافت في هذا القرار أنه فصل بين العقوبات المالية التي يعود للديوان فرضها والعقوبات الأخرى من الزامات مدنية وعقوبات جزائية ومسلكية التي يعود للجهات والمحاكم الأخرى فرضها، مع التأكيد على امكانية ملاحقة الوزير أمام ديوان المحاسبة سناً لأحكام المادة ١١٢ من قانون المحاسبة العمومية.

كذلك وضع ديوان المحاسبة يده على ملف تمديد عقد استثمار المنشآت المخصصة لتزويد الطائرات بالوقود في مطار رفيق الحريري الدولي **وتشغيلها**، فأصدر بتاريخ ١٥ تموز ٢٠٢١ قراراً نهائياً بتغريم وزير الأشغال العامة والنقل في حكومة تصريف الاعمال م.ن ومدير عام الطيران بالتكليف ف.ح ووزير الأشغال السابق ي.ف لإقدامهم على تمديد العقد بالتراضي خلافاً للمبادئ والاصول القانونية الواجب اعتمادها والتي تقرض إجراء مزايدة عمومية لتلزيم استثمار المنشآت المخصصة لتزويد الطائرات بالوقود في مطار رفيق الحريري الدولي **وتشغيلها**.

ونقتضي الإشارة أنه وإضافة إلى العقوبات المالية التي يفرضها ديوان المحاسبة، عليه أيضاً أن يحيط مجلس النواب علماً بالمخالفات المرتكبة من قبل الوزراء، وذلك لكي يتمكن من القيام بدوره لمحاسبة الوزراء تفعيلاً لدوره الرقابي كما سبق بيانه في المبحث الاول.<sup>٢</sup>

بقي علينا أن نشير أنه في إطار تعزيز الشفافية في الرقابة المالية ودعم استقلالية القضاء، وقع رئيس الديوان بتاريخ ٢٣/١٢/٢٠١٩ مذكرة تفاهم مع رئيس جمعية يوسف صادر للثقافة القانونية وذلك

<sup>١</sup> www.statecouncil.gov.lb

<sup>٢</sup> المادة ٦٤ من قانون تنظيم الديوان.

لاطلاق موقع الكتروني جديد لديوان المحاسبة يؤمن الوصول إلى المعلومات القانونية الصادرة عن الديوان كما ونشر الآراء والقرارات القضائية وذلك تكريساً لمبدأ الشفافية والحق في الوصول للمعلومات.<sup>١</sup>

## ب- دور الهيئة العليا للتأديب:

في عام ١٩٦٥ أنشأت الهيئة العليا للتأديب بموجب قانون عرف "بقانون التطهير" حمل الرقم ٦٥/٥٤ تاريخ ١٩٦٥/١٠/٢ وذلك بهدف حماية الإدارة العامة من التعديات والتجاوزات التي تحط من قدر الوظيفة وتنعكس سلباً على حسن سير المرفق العام وأداءه .

بعد صدور القانون رقم ٢٠١ تاريخ ٢٦/٥/٢٠٠٠ الذي عدّل بعض أحكام القانون رقم ٦٥/٥٤، وتحديداً المادة (١٣) منه، باتت سلطة الهيئة العليا للتأديب تشمل "جميع العاملين في الإدارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة وللبلديات، من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على أنواعهم وأجراء ومتعاملين".<sup>٢</sup>

تقتضي الإشارة أنه واستناداً لأحكام الفقرة (١) من المادة (٥٨) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (نظام الموظفين): "يحال الموظف على الهيئة العليا للتأديب بمرسوم، أو بقرار من السلطة التي لها حق التعيين. ويحال أيضاً بقرار من هيئة التفتيش المركزي".

وبالرغم من أن صلاحيات الهيئة محصورة بالمخالفات المنسوبة إلى المحال، المحددة في مرسوم أو قرار إحالته ، إلا أنها وفي حال تبين أن هناك مخالفة أخرى لم يرد ذكرها في الإحالة، فللهيئة أن تطلب إلى التفتيش المركزي التوسع في التحقيق وإبداعها النتيجة مما يعزز بالنتيجة من سلطتها ويمكنها من وضع يدها على مخالفات لم تذكر في نص الإحالة أو على شريك في المخالفة موضوع الإحالة لم يحل بسببها أمام الهيئة. هذا و تتمتع الهيئة العليا للتأديب بصلاحيات واسعة بحيث يمكنها فرض أي عقوبة في سلم العقوبات المنصوص عنها في نظام المحال أمامها ،وصولاً الى انزال عقوبة الصرف من الخدمة أو العزل.

تطبيقاً لما تقدم ، صدر قرار الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١٨/٢٧/٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٨/١٣ بانزال عقوبة العزل بحق أمين صندوق البلدية اذ تبين أن "المحال وتبعاً لما ثبت من ملف القضية، ومن التحقيقات والاستجابات التي اجريت بشأنها، قد قام بالعديد المخالفات الادارية والمالية ، وأساء إستعمال صلاحياته المحددة في القوانين والأنظمة النافذة، وأرتكب مخالفات متكررة وامتدادية ألحقت ضرراً مادياً ومعنوياً بالبلدية وبالأموال التي أوكل اليه ادارتها مما تسبب بنقص في أموال الصندوق وفي حسابات البلدية المودعة في مصرف لبنان" ،

<sup>١</sup>الموقع الالكتروني الرسمي لديوان المحاسبة اللبناني <http://www.coa.gov.lb>

<sup>٢</sup>ايفات أنطون ،مقرر أجهزة الرقابة وأصول الاجراءات التأديبية ، المعهد الوطني للإدارة والقانون ،٢٠١٤،ص ٤

وفي قرار آخر أصدرت الهيئة أيضا بحق أمين صندوق البلدية عقوبة العزل مع الحرمان من حق استرداد محسوماتها التقاعدية لاقدامها على اختلاس أموال البلدية إذ تبين ومن خلال التدقيق الحسابي والتقارير الذي رفعه الخبير وجود تفاوت في الحساب بلغت قيمته المليار ل.ل. وأشار فيه أيضا الى وجود نقص في حساب الأمانات بلغت قيمته ٢٤٩,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل.

ونقرأ في حيثيات القرار ما يلي :

"وبما أنه يتبين من مجمل ما تقدم أن المستدعية عبر مسكها الحسابات بشكل غير منتظم وعدم المحافظة عليها وتهريبها الأموال من حساب إلى حساب لإخفاء حقيقة استعمالها تكون قد خالفت المواد ١٦، ٩٨ و ١٠١ من المرسوم رقم ٥٥٩٥ المتضمن تحديد أصول المحاسبة في البلديات واتحادات البلديات، لاسيما المادة ٨٥ من قانون محاسبة البلديات التي توجب عليها " حفظ أوراق الثبوت العائدة لهذه العمليات ومستندات المحاسبة"،<sup>١</sup>

هذا و قضت الهيئة في قرار آخر بانزال فئة الموظفة وقد استندت لادانتها الى مخالفات عدة، تمثلت "بقيامها بدور الوسيط مع المورد حيث تلقت منه مساعدات مالية، وبعلمها بالاعمال غير المشروعة التي كان يقوم بها هذا الاخير، وبوجود مصروف كبير وغير مبرر لمادة المازوت وعدم لفت نظر رؤسائها حول هذا الموضوع او اتخاذ اي اجراء او اخبار لوقف طلبات الشراء شبه اليومية، وعدم التدقيق باعمال مرؤوسيهها، كما والتמיד للمورد المذكور وحصر طلبات الشراء بشركته من دون وجود عقد نظامي معها، ورفعها اقتراحاً الى مجلس الادارة بموضوع استيراد المازوت مدليةً بان عرضه هو الافضل رغم سجله الحافل باعمال النصب والاحتيال، وتوقيعها بصورة منفردة على محاضر الاستلام، بالاضافة الى اعتمادها وسيلة الفاتورة او التراضي".<sup>٢</sup>

كذلك وبنفس المعنى فقد انتهى القرار رقم ٢٠١٦/٥ تاريخ ٢٠١٦/٦/١٦ الى انزال ست درجات من راتب الموظف وتوصية الادارة المختصة بان لا تسند اليه اية وظيفة تتعلق بادارة الاموال العمومية او لها علاقة بالجمهور "وقد تأكدت الهيئة العليا للتأديب بالصوت وبالصورة من التصرفات التي قام بها المحال، وقد استتبع هذا الشريط بمجموعة من الاستجابات والاعترافات شكلت دليلاً على ارتكابه للافعال المنسوبة اليه."

استنادا الى ما تقدم، يمكن الاستنتاج أن تفعيل عمل الهيئة العليا للتأديب هو شرط أساسي لضمان فاعلية الرقابة الادارية والمالية وشفافية المساءلة والمحاسبة. فهي من الركائز الأساسية في استراتيجية مكافحة الفساد، إذ أنها مخولة، وبحكم القانون، بالتحقيق مع الموظفين المتهمين وإصدار العقوبات بحقهم وصولاً الى صرفهم من العمل وعزلهم .

<sup>١</sup> قرار الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١٩/٨ تاريخ ٢٠١٩/٥

<sup>٢</sup> قرار الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١٩/٧ تاريخ ٢٠١٩/٤/١٧ منشور على الموقع الالكتروني

## ج- دور القضاء العدلي

يعتبر القضاء العدلي ركيزة أساسية لحفظ كيان المجتمع، واستئصال الآفات والجرائم التي تزعزع أمنه واستقراره وتعيق تطوره ونموه،

من هنا يبرز دور القضاء العدلي في بحثنا الحاضر، وذلك لأن الفساد جريمة منظمة تتجلى مظاهره بعدة صور وأنواع وتؤدي في المحصلة إلى إختلال ميزان العدل في المجتمع وتفككه وهلاكه.

وعلى هذا الاساس، أنيط بالقضاء الجزائي تقصي جرائم الرشوة وصرف النفوذ واختلاس الأموال والاثراء غير المشروع وصولا الى انزال العقوبات الجزائية الرادعة بحقهم وتنفيذها،

هذا ويتضح من خلال النصوص الجزائية، لا سيما تلك المتعلقة بالرشاوى(٣٥١-٣٥٢ من قانون العقوبات )، أن المشرع الجنائي أراد أن يتسع مدلول الموظف العام ليشمل الموظف العام الحقيقي والموظف العام الحكمي والموظف الفعلي.<sup>١</sup>

كما وأكد أن الرشوة قد تتحقق من خلال صورتي أداء العمل الوظيفي أو الامتناع عنه مقابل الفائدة المرجوة، ولا يلزم لاعتبار الموظف مرتشيا أن يكون العمل أو الامتناع المطلوب منه مطابقا لواجبات الوظيفة أو مخالفا لها كأن يقبل مثلا ضابط البوليس مالا أو هدية نظير امتناعه عن تحرير محضر بجريمة<sup>٢</sup>، كذلك بالنسبة لجريمة الإختلاس لا يشترط أن يكون وجود المال بين يدي الموظف بحكم الوظيفة مطابقا للقانون أو مخالفا له كأن يختلس رجل الشرطة المال الذي ضبطه بناء على تفتيش باطل أجراه بدون اذن من المرجع القضائي المختص.<sup>٣</sup>

ونقتضي الإشارة أن عقوبة الاختلاس تشدد عند ارتكاب الموظف المختلس أفعالا يهدف من ورائها تضليل العدالة وإخفاء الإختلاس،<sup>٤</sup>

---

علي عبد القادر قهوجي، قانون العقوبات، القسم الخاص جرائم الإعتداء على المصلحة العامة وعلى الإنسان والمال، الطبعة الثانية، ٢٠٠٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٢، ص ٢٣

قرار محكمة التمييز الجزائية، الغرفة الخامسة، رقم ٧٥ تاريخ ١٣/٣/١٩٧٣ العدل ١٩٧٣ العدد الثاني ص ٢٤٨.<sup>٢</sup>  
تميز قرار رقم ٤٠٤ تاريخ ١٧/٨/١٩٥٥ الموسوعة الجزائية للدكتور سمير عاليه ص ١٠٦-١٠٧ بند ٣٦٩.<sup>٣</sup>  
تميز جزائي رقم ٤ تاريخ ١/٦/١٩٥٤ الموسوعة الجزائية للدكتور سمير عاليه ص ١٠٩ رقم ٤٠٤، النشرة القائية ١٩٤٥ ص ١٠٦

بنفس المعنى: قرار تمييز رقم ٣٥ تاريخ ١٥/٢/١٩٦١.<sup>٤</sup>



تأسيساً على ما تقدم ، وعلى أثر تزايد الجرائم المالية من ابتزاز و اختلاس للأموال العمومية وتقاضي الرشاوى ،أنشئت نيابة عامة مالية متخصصة في ملاحقة الجرائم المالية من ضمنها الجرائم المنبثقة عن مخالفة أحكام قوانين الضرائب والرسوم الجمركية وغيرها في مختلف المرافق والمؤسسات العامة والجرائم التي تنال من مكانة الدولة المالية وجرائم تقليد العملة والأسناد العامة والطابع وتزييفها اضافة الى اختلاس الأموال العمومية.<sup>1</sup>

ونظراً أن أغلب جرائم الفساد تتم عبر التهرب من الرسوم الجمركية وما يرافقها من تواطؤ مع الموظفين والمستخدمين في القطاع الجمركي للمساعدة على تزوير سجلات أو حسابات أو تعبئة بيانات مخالفة للبضاعة المشحونة للتملص من دفع الضريبة المتوجبة مقابل منافع شخصية ومادية ، لذلك فقد لعبت النيابة العامة المالية دوراً مهماً وأساسياً في اكتشاف شبكات الفساد هذه وتحريك دعوى الحق العام مما أدى في كثير من الحالات الى حجز البضائع المهربة وإحالة المخلين والموظفين المتورطين في هذه الجرائم الى القضاء المختص لانزال العقوبات القانونية بحقهم.

وتأسيساً على ما تقدم صدر عن محكمة التمييز الجزائية الحكم رقم ٢٤/٢٠٠١ تاريخ ٣١/٠١/٢٠٠١ بحيث جاء فيه أن إقدام الموظفين في إدارة الجمارك على تزوير البيانات الجمركية، وقبض رشوة يشكل عملاً منافياً للوظيفة العامة ويؤدي إلى إضاعة الرسوم على الخزينة، ويعتبر بالتالي الجرم المنصوص عنه في المادة ٣٥٢ عقوبات متحققاً.<sup>٢</sup>

بناء على ما تقدم يتبين لنا أن القضاء العدلي يمكنه أن يلعب دوراً كبيراً في حماية الثقة التي يوليها الأفراد للخدمة العامة وذلك من خلال قطع يد الفساد وتأمين الحماية اللازمة للمال العام ومنع استباحته وهدره.<sup>٣</sup>

---

المادة السادسة من المرسوم رقم ١٩٣٧ الصادر بتاريخ ١٦/١١/١٩٩١.<sup>١</sup>

<sup>٢</sup> تمييز جزائي، حكم رقم ٢٤/٢٠٠١ تاريخ ٣١/٠١/٢٠٠١ منشور على موقع الجامعة اللبنانية - مركز الدراسات القانونية

<http://www.legiliban.ul.edu.lb>

<sup>٣</sup> المادة ١٢١، ٣٥١ و ٣٥٢ من قانون العقوبات اللبناني.

## المطلب الثاني: دور القضاء الإداري .

يقصد به مجلس شورى الدولة الذي انشئ بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ بتاريخ ١٩٥٣/٠١/٩، ويناط به الرقابة القضائية على قرارات وأعمال الإدارة، وهذا ما يستتبع تقليص هيمنة السلطة التنفيذية وتقيدها بمبدأ المشروعية وخضوعها لحكم القانون.

كما هو معلوم أن الإدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة، وسلطة إصدار الأوامر والقرارات الإدارية الملزمة وذلك في إطار ممارستها لوظائفها، الأمر الذي يجعلها في مركز يسمو على مركز الأفراد، وهذا ما قد يدفع الإدارة أحياناً إلى إساءة استعمال السلطة الممنوحة لها، لغايات نفعية وشخصية ولتحقيق مصالح مادية بعيدة كل البعد عن المصلحة العامة، خاصة في إطار العقود الإدارية التي تبرمها.

كثيراً ما تخفي هذه العقود تواطؤ أو صفقات سرية مشبوهة يفوح منها رائحة الفساد، فكان من مقتضيات العدالة ومقوماتها أن تخضع الإدارة لحكم القانون، وأن تكون كلمة القانون هي الفيصل الحكم. ولا بد بالتالي من تنظيم رقابة قضائية على أعمال الإدارة تضمن سيادة حكم القانون.<sup>١</sup>

من هنا، أخذ مجلس شورى الدولة على عاتقه مهمة تحقيق التوازن بين المصلحة العامة والمصالح الخاصة، إضافة إلى دوره الكبير في تصويب العمل الإداري، أي كان المرجع الذي صدر عنه هذا العمل، لجعله منطبقاً على قواعد القانون، تعزيزاً لدوره الرقابي والإصلاحية في آن واحد.

ولعل المثل الأبرز على الدور الذي يلعبه مجلس شورى الدولة في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد يتجلى عندما يصدق مجلس الوزراء على دفتر الشروط، بالرغم من تعارضه مع القوانين المرعية الإجراء، ففي هذه الحالة يعود للقاضي الإداري، في معرض نظره بالطعن المقدم، ان يمارس كافة الصلاحيات التي منحه إياها القانون بما فيها حق ابطال القرارات الإدارية غير المشروعة، "أيأ كان المرجع الذي يتخذها، مؤكداً أنه ليس موظفاً عند أي سلطة بل هو سلطة قائمة بحد ذاتها، دورها مراقبة مشروعية العمل الإداري بما فيها دفاتر الشروط وقرارات مجلس الوزراء".<sup>٢</sup>

تطبيقاً لذلك، وفي إطار تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، كرس مجلس شورى الدولة دوره الأساسي في مناهضة الفساد وقد تجلى ذلك في قرارات عديدة أكد فيها حق المواطنين في الوصول الى المعلومات

<sup>١</sup> عصام نعمة اسماعيل، دور القضاء في حماية أمن المجتمع واستقراره ص ٧، دراسة منشورة على الصفحة الرسمية لكلية

الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، <https://droit.ul.edu.lb>

<sup>٢</sup> جان علي، صرخة وجع، مقال في جريدة السفير تاريخ ٢٣/٨/٢٠١٦ <https://droit.ul.edu.lb>

وواجب الموظفين ورؤساء وأعضاء المجالس البلدية في التصريح عن ثروتهم تحقيقاً لمبدأ الشفافية، إضافة طبعاً إلى دوره الرائد بمكافحة الفساد وتقااضي الرشاوى واختلاس الأموال العمومية .

وفي هذا الصدد، لا بد من تثمين موقف المجلس الذي عزز، على غرار مجلس الدولة الفرنسي، حق المواطنين في الوصول إلى المستندات والمعلومات<sup>1</sup>، فاعتبر أنه، حتى لو تنشأ هيئة مكافحة الفساد، يمكن أن يقدم الطعن أمامه ضد تلك الإدارة عن تسليم الأوراق والمعلومات التي طلبها المستدعي. فاعتبر نفسه الجهة صاحبة الاختصاص الأصلي في حال لم تكن منشأة هذه الهيئة، وأحتى بعد إنشائها لتقديم المراجعات .

تبعاً لما تقدم، سنحاول أن نستعرض بعض القرارات الصادرة عن مجلس الشورى في هذا المضمار، مع الإشارة أنه وفي إطار تعزيز الشفافية فقد أنشأ مجلس شورى الدولة موقعاً الكترونياً لنشر أبرز القرارات الصادرة عنه ومنها:<sup>2</sup>

- قرار رقم ٢٠٢٠/١٧٨-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٣/٣٠ رقم المراجعة ٢٠١٨/٢٣١٨٥ وفيه كرس مجلس الشورى حق الوصول إلى المعلومات وذلك من خلال إبطال القرار الضمني برفض طلب المستدعين تسليمهم المعلومات بناء على الطلب المقدم منهم استناداً إلى قانون حق الوصول إلى المعلومات فصدر القرار بالزام الجهة المستدعي ضدها بإبراز المستندات المطلوبة .

- قرار رقم ٢٠٢٠/١٨٦-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٣/٣٠ رقم المراجعة ٢٠١٩/٢٣٨١٥، تمحورت هذه المراجعة حول طلب إبطال القرار رقم ٨٦٩/ص الصادر عن الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٩/٦/٢٨، المتضمن رفض طلب الوصول إلى المعلومات بإعطاء الجهة المستدعية نسخة عن القرار الصادر عن مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٨/٥/٢١، فصدر القرار بقبول المراجعة في الأساس وإبطال القرار الصادر عن الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء رقم ٨٦٩ تاريخ ٢٠١٩/٦/٢٨

- قرار رقم ٢٠٢٠/١٩٢-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٣/٣٠، تقدمت الجهة المستدعية بمراجعة سجلت بتاريخ ٢٠١٩/٦/٧ تحت الرقم ٢٠١٩/٢٣٦٣٠ طلبت بموجبها إبطال وإعلان بطلان القرار الضمني الصادر عن بلدية ميس الجبل- قضاء مرجعيون بالإمتناع عن تسليمه نسخاً عن قرارات المجلس البلدي بما يختص بالميزانية عن العامين ٢٠١٨-٢٠١٩ وقطع الحساب لعام ٢٠١٧-٢٠١٨، فصدر القرار بإبطال قرار الرفض الضمني الصادر عن البلدية.

<sup>1</sup> C.E., 11 juillet 2016, centre hospitalier de Saint Martin , numero 391899, <https://legifrance.gouv.fr>

وفي هذا القرار أصدر مجلس الدولة الفرنسي قراراً ألزم فيه مدير مستشفى سان مارتين تسليم أحد المعارضين المستندات المتعلقة بعقود الشراء.

<sup>2</sup> مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة منشورة على الموقع الإلكتروني [www.statecouncil.gov.lb](http://www.statecouncil.gov.lb)

- القرار رقم ٢٠١٨/٣٥٧-٢٠١٩ بتاريخ ٢٠١٩/١/١٥، تمحور موضوع المراجعة حول طلب إبطال قرار المدير العام للأمن العام وإعادتهما الى الوظيفة الا أن مجلس شورى الدولة رد المراجعة في الأساس بعد التثبت من ارتكاب الجهة المستدعية للتهمة المنسوبة اليها والمتمثلة بإقدامهما على إنجاز بطاقات وهمية لبعض الرعايا السوريين مقابل مبالغ مالية وقد جاء في حيثيات القرار ما يلي :

" إن فعل الجهة المستدعية من شأنه المساس بشرف الخدمة وبالمعنويات والمناقبية العسكرية وتحط من قدر وسمعة الأمن العام . وبالتالي فإن طرد الجهة المستدعية هي عقوبة متناسبة مع فعل خطئها."

- قرار رقم ٢٠٢٠/٣٩٤-٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/٤/٢٨ رقم المراجعة: ٢٠١٩/٢٣٥٩٠، موضوع المراجعة : إبطال القرار الضمني الصادر عن بلدية بعتوتة والمتضمن رفض تسليم المستدعي المعلومات المطلوبة بناء على الطلب المقدم منه، وإلزامها بتسليمه هذه المعلومات ، صدر القرار بإبطال قرار الرفض الضمني الصادر عن المستدعي بوجهها جزئياً لناحية عدم تسليم المستدعي نسخاً عن القرارات المتعلقة بالتزامات والصيانة للأعوام ٢٠١٦، ٢٠١٧ و ٢٠١٨ وذلك استناداً الى حق الوصول الى المعلومات.

- قرار رقم ٢٠٢٠/٤٧٣-٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/٥/١٨ رقم المراجعة ٢٠١٩/٢٣٥١٢ وقد طلبت فيها الجهة المستدعية نقض القرار رقم ١٤/ر.ق. تاريخ ٢٠١٨/١١/٢٦ الصادر عن ديوان المحاسبة، والحكم بإعلان براءتها من أي مسؤولية بشأن التهمة المنسوبة اليها ببيع الادوية بشكل مخالف لقانون مزاوله مهنة الصيدلة واختلاس المال العام  
رد مجلس شورى المراجعة بالأساس بعد أن تثبت من صحة التهمة المنسوبة اليها ومن أن ديوان المحاسبة استخلص من الوقائع النتائج القانونية الصحيحة .  
نقرأ في حيثيات القرار ما يلي:

"وبما انه وبناء لكل ما تقدم أعلاه، يكون من الثابت ارتكاب المستدعية مخالفات فادحة في إدارتها لقسم الصيدلة في مستشفى بيروت الحكومي الجامعي، وهي بصفتها رئيس قسم الصيدلة في المستشفى المذكور، مؤتمنة على المال العام وملزمة بالسهرة على حسن سير العمل في القسم الذي تتولاه، وحسن تطبيق أحكام القوانين والانظمة ذات الصلة، كما والرقابة على الموظفين التابعين لها، إلا انها وخلافا لما يتوجب عليها، خالفت تلك الاحكام فتكون قد أخلت إخلالاً واضحاً بواجباتها الوظيفية، واستغلت الصلاحيات الواسعة التي أنيطت بها بحكم وظيفتها، وأكثر من ذلك فرضت على الموظفين مخالفة الأنظمة والقوانين بهدف تحقيق مصالحها الشخصية."

- قرار رقم ٢٠٢٠/٤٧٧-٢٠٢١ بتاريخ ٢٠٢١/٥/١٨ رقم المراجعة ٢٠١٩/٢٣٦٣١ وفيها تطلب المستدعية وقف تنفيذ ونقض القرار رقم ٢٠١٩/٧ الصادر عن الهيئة العليا للتأديب بتاريخ ٢٠١٩/٤/١٧ في بنده الرابع المتعلق بعقوبة انزال فنتها. رد مجلس الشورى المراجعة في الأساس وذلك بعد أن تثبت من المخالفات المالية المنسوبة الى الجهة المستدعية واقرارها بأنها كانت تقوم بدور الوسيط بين المستشفى ومورد مادة المازوت بغية الاستحصال على مساعدات مالية.  
وقد جاء في حيثيات القرار:

"وبما ان ما أقدمت عليه المستدعية في هذا الاطار يشكل مخالفة للألية النظامية التي تحدد كيفية تلقي المساعدات من شخص خاص والتي من شأنها تحديد الضوابط والأطر الضامنة لشفافية هذه العملية من جهة، وابعاد الشبهة عن امكانية استحصاال الموظف الوسيط على منفعة شخصية من جهة اخرى، خاصة وان الشخص المانح للاموال تحت عنوان " مساعدات اجتماعية" هو المورد الحصري لمادة المازوت لمستشفى رفيق الحريري الحكومي.

وبما ان قيام المستدعية بدور الوسيط خلافاً للاصول النظامية لتلقي المساعدات المالية لصالح دائرة الخدمات الاجتماعية والصحية في مستشفى رفيق الحريري الحكومي، قد نتج عنه اعمال مشبوهة انتفعت منها المستدعية "

- قرار رقم ٤٩٣/٢٠٢٠-٢٠٢١ تاريخ 19/05/2021 رقم المراجعة ٢٠١٥/٢٠٧٤٤ وفيها يطلب المستدعي إبطال القرار رقم ١٤١٤ الصادر عن المدير العام لقوى الأمن الداخلي بتاريخ ٢٠١٥/١٢/٨ والمتضمن خفض رتبته من رتبة مؤهل أول الى رتبة معاون أول وذلك بعد أنضبط من قبل دورية من مكتب المعلومات في الجنوب وهو يتقاضى رشوة(مبلغ \$٢٠٠ جري تعليمه مسبقاً)، وحيث أن الفعل المنسوب إلى المستدعي بموجب القرار المطعون فيه هو التماسه للرشوة من أجل القيام بعمل من أعمال وظيفته، وأن هذا الفعل ثابت بموجب الحكم الصادر عن المحكمة العسكرية، فقد رد المجلس المراجعة في الأساس.

- قرار رقم ٥٥٨/٢٠٢٠-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٦/٢ رقم المراجعة: ٢٠١٩/٢٣٣٦٨ و بموجبها يطلب المستدعي وقف تنفيذ القرار رقم ٢٩٠٧ الصادر عن وزير الداخلية والبلديات بتاريخ ٢٠١٨/١٢/٢٤، والمتعلق بكف يد المستدعي مختار بلدة بقعتوتا- قضاء كسروان بسبب الإدعاء عليه بجنحة الشهادة الكاذبة المنصوص عليها في المادة/٤٦٦/ من قانون العقوبات ( زعمت الجهة المدعية أنه تلاعب بقيود الأحوال الشخصية وأعطى إفادة كاذبة أدت إلى صدور حكم بحصر الإرث ينتفع منه هو شخصياً ويحرم الورثة من حقوقهم ).

رد المجلس المراجعة معتبراً أن قرار وزير الداخلية واقعا في محله القانوني خاصة أن الجنحة المدعى بها هي من الجرح الشائنة التي تجيز للوزير اصدار قرار كف اليد الى حين صدور الحكم النهائي.

- القرار رقم ٥٧/٢٠١٨-٢٠١٩ بتاريخ ٢٠١٨/١٠/١٧ وقد طلبت الجهة المستدعية نقض قرار هيئة التفتيش المركزي رقم ١٣٢/٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢ الذي قضى بوقف المستدعي عن العمل مدة شهر واحد تأديبياً. رد المجلس المراجعة في الأساس بعد أن تثبت أن المستدعي "ا قدم على افعال وتصرفات تحتوي على الكثير من الدلائل والقرائن لعمليات ابتزاز ومساومة وطلب رشوة من بعض مخلصي البضائع من اجل انجاز معاملاتهم الجمركية".

بنفس المعنى

- قرار رقم ٥٨/٢٠١٨-٢٠١٩ رقم المراجعة ٢٠١٨/٢٣٣١٦ وبموجبها تطلب الجهة المستدعية نقض قرار هيئة التفتيش المركزي رقم ١٣٢/٢٠١٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٤/١٢/٢، القاضي بوقف المستدعي عن العمل مدة شهر واحد تأديبياً. اعتبر المجلس في قراره هذا ان ما اقدم عليه هذا الاخير "يشكل مخالفة لاحكام المادتين ١٤/ و١٥/ من نظام الموظفين ، لاقدامه على "طلب المال والمساومة والابتزاز وتحقير للوظيفة العامة".

فقضى بقبول المراجعة في الشكل وردها في الاساس.

- قرار رقم ٥٧٥/٢٠٢٠-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٦/٨ رقم المراجعة: ٢٠١٧/٢٢٣٥٥: **المستدعية**: رنا علي ياسين **المستدعي ضدهما** - :الدولة - وزارة الداخلية والبلديات بيار فؤاد توما، وفيها طلبت المستدعية إتخاذ القرار باعتبار عضو مجلس بلدية صفد البطيخ بيار فؤاد توما مستقبلاً منها لعدم تقديمه التصريح المتعلق بالاثراء غير المشروع المنصوص عليه في القانون رقم ١٥٤ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٧، ففضى المجلس بقبول المراجعة في الاساس وإبطال القرار الضمني الصادر عن وزارة الداخلية والبلديات وإعتبار بيار فؤاد توما مستقبلاً من عضويته في مجلس بلدية صفد البطيخ /قضاء بنت جبيل عملاً بأحكام القانون رقم ٩٩/١٥٤.

بنفس المعنى أيضا القرار رقم ١٨١٨ تاريخ ٢٠١٤/٩/١٥ وفيه اعتبر المجلس عضو بلدية مدوخا قضاء راشيا مستقبلاً حكماً للسبب المبين اعلاه<sup>١</sup>.

- قرار رقم ٥٨١/٢٠٢٠-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٦/٨ رقم المراجعة: ٢٣٦٣٩٠ وفيها طلبت الجهة المستدعية نقض القرار الصادر عن الهيئة العليا للتأديب برقم ٢٠١٩/٨ تاريخ ٢٠١٩/٥/١٣ المتضمن إنزال عقوبة العزل بحقها مع الحرمان من حق استرداد محسوماتها التقاعدية ، وكان أحد أعضاء البلدية قد تقدم بحقها بشكوى بجرم اختلاس أموال البلدية ، وجرى تعيين خبير لإجراء تدقيق حسابي فخلص هذا الأخير بتقريره الى اعتبار وجود تفاوت في الحساب بلغت قيمته المليار ل.ل . وأشير فيه الى وجود نقص في حساب الأمانات بلغت قيمته ٢٤٩,٠٠٠,٠٠٠ ل.ل " وحيث أن المحالة تكون والحالة هذه قد أساءت استعمال صلاحياتها المحددة في القوانين والأنظمة النافذة، وارتكبت مخالفات إدارية ومالية متكررة ألحقت أضراراً مادية بأموال البلدية وبالأموال التي أوكل إليها أمر إدارتها" فاستنادا لما تقدم، ردّ المجلس المراجعة في الأساس .

- قرار رقم ٦٠٦/٢٠٢٠-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٦/١٤ رقم المراجعة: ٢٠٢٠/٢٤٠٤٦ وفيها يطلب المستدعي وقف تنفيذ ونقض القرار رقم ٢٠٢٠/٣ الصادر عن المجلس التأديبي الخاص بالمساعدين القضائيين بتاريخ ٢٠٢٠/١/٧ والقاضي بانزال عقوبة الصرف من الخدمة بحقه بتهمة الرشوة ، تكمن أهمية هذا القرار بتأكيد مجلس شوري الدولة بأنه لا مجال لإعمال مبدأ المساواة للمجاهرة بتقاضيات الاكراميات واعتبارها كعرف يقتضي التسامح معه، فالمساواة تكمن في تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً وليس في مخالفته، لذلك نقرأ في حيثياته ما يلي :

"وبما ان المستدعي كرر في معرض التحقيق معه امام كل من المراجع الامنية والقضائية والتأديبية، تلقيه للاكراميات وفق ما سبق بيانه، مدلياً بانه لم يقم باي عمل مخالف للقانون، وبأن جميع الموظفين يتعاملون مثله في جميع الاقلام "

"وبما انه يتبين ان المستدعي عمد الى تطبيع جريمة الرشوة عبر اعتبارها وتسميتها اكرامية، مشرّعاً لنفسه حق التماسها ظلماً ان الخدمة التي يسديها تدخل ضمن مهامه الوظيفية وتعتبر تبعاً لذلك قانونية على حدّ ما

<sup>١</sup>قرار إداري لبنان، رقم ١٨١٨، تاريخ ٢٠١٤/٩/١٥، الجريدة الرسمية، العدد ٤٠ تاريخ ٢٥/٩/٢٠١٤، ص ٣٧٨٢

ادلى به، منزلاً هذه الممارسة منزلة العرف ومتدرجاً بمبدأ المساواة كون جميع الموظفين يتعاملون مثله في جميع الاقلام.

وبما ان الرشوة هي نوعٌ من انواع المتاجرة الوظيفية (Traffic de fonction) وتكمن في اقدام الموظف العمومي على التماس منفعة غير مشروعة او عدم رفضها عند عرضها عليه، للقيام بعمل من اعمال وظيفته او الامتناع عنه او تأخيرها او الاخلال باحد واجباته، وان مجرد ثبوت التماس الموظف للرشوة او للاكرامية " على نحو ما ادلى به المستدعي، هو كافٍ بحد ذاته لترتيب مسؤوليته سواء تقاضاها للقيام بأعمال منافية لموجباته الوظيفية او للقيام بأعمال شرعية تدخل في اطار مهامه" وبعد أن تثبت المجلس أيضاً أنه كان يتقاضى اكراميات " ليقوم تارةً باعمال تدخل ضمن اطار وظيفته وطوراً بأعمال منافية لها تتمثل باخفاء الملفات العائدة لهذا الأخير وتأخير عرضها على المحكمة المختصة وبالتالي تأخير الفصل فيها وتأجيل وصولها إلى مراجعتها"

وبما ان المادة ١٤ من نظام الموظفين نصت على انه يتوجب على الموظف بوجه عام ان يستوحي في عمله المصلحة العامة دون سواها ويسهر على تطبيق القوانين والانظمة النافذة دون اي تجاوز او مخالفة او اهمال، كما وان الفقرة السابعة من المادة ١٥ من النظام نفسه نصت على انه يحظر على الموظف ان يقوم باي عمل تمنعه القوانين والانظمة النافذة، ولا سيما ان يلتزم او يقبل توصية ما، او ان يلتزم او يقبل مباشرة او بالواسطة، بسبب الوظيفة التي يشغلها، هدايا او اكراميات او منحا من اي نوع كانت، لذلك رد المجلس المراجعة في الأساس .

- قرار رقم ٢٠٢٠/٦١٦-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٦/١٥ رقم المراجعة: ٢٠١٢/١٨٤٢٣، موضوعها طلب إبطال القرار رقم ٢٠١٢/٣٠ الصادر عن رئيس بلدية تكريت بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٤ والمتضمن توقيف الموظفة عن العمل وإحالتها على "المجلس التأديبي العام" أي الهيئة العليا للتأديب بجرم إختلاس أموال البلدية وتزوير مستندات، وقد رد المجلس المراجعة في الأساس بعد أن تثبت " أن القرار رقم ٢٠١٢/٣٠ قد أُخذَ على ضوء نتائج تحقيقٍ داخليٍّ أُجري بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٠ حول مسألة عدم دفع مستحقاتٍ ماليةٍ متوجبةٍ على البلدية وتأكَّد في نهايته تورُّط المستدعية بعملية تزوير مستندٍ إيصال قبض واختلاس المال العام، وهو عملٌ يشكِّل خطأً وظيفياً جسيماً يستدعي منع فاعله من مزاوله مهامه الوظيفية حفاظاً على مصلحة المرفق العام المعني".

- قرار رقم ٢٠٢٠/٦٣١-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٦/١٧ رقم المراجعة ٢٠٢٠/٢٤١٧٨ وفيها يطلب المستدعي اعادة المحاكمة بشأن القرار رقم ٢٠٢٠/٢٤٩ الصادر عن مجلس الشورى تاريخ ٢٠٢٠/١/٩، وبما أن القرار المطلوب الإعادة بوجهه تحقق من صحة ومادية الوقائع ومن صحة الأسباب التي بررت اتخاذ القرار التأديبي المشكو منه وتثبت من أن الجهة المستدعية كانت تتقاضى بدل سمسة و اكراميات من سمسار لقاء جعل المواطنين أصحاب المعاملات زبائن لدى هذا السمسار وهذا ما يشكل اخلالا بالواجبات الوظيفية ، لذلك ،رد طلب الإعادة في الأساس.

- قرار رقم ٢٠٢٠/٦٣٨-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٦/١٧ رقم المراجعة ٢٠١٨/٢٣١٣٧ وفيها تطلب الجهة المستدعية اعتبار أعضاء مجلس بلدية روم المستدعي بوجههم توفيق الحداد ورفاقه مستقيلين حكماً من المجلس البلدي لعدم تقديم تصاريحهم المتعلقة بالإثراء غير المشروع ضمن المهلة القانونية،

"وبما أنه يعتبر مستقبلاً حكماً من الخدمة كل من انتُخب عضواً أو رئيساً في أحد المجالس البلدية ولم يتقدم من وزارة الداخلية بالتصريح عن ثروته ضمن المهلة المحددة، ويقتضي في هذه الحالة إصدار القرار بإعلان استقالته، وذلك عفواً أو بناءً على طلب مرفوع من قبل أي صاحب صفة ومصلحة وبما أنه يستنتج مما تقدم أن الفرقاء في المراجعتين رئيس ونائب رئيس وأعضاء مجلس بلدية روم لم يقدموا التصاريح عن أموالهم المنصوص عليها في قانون الإثراء غير المشروع "

لذلك قضى مجلس الشورى باعتبار جميع الفرقاء، وتأسيساً على ما تقدم، مستقبليين من عضوية مجلس بلدية روم قضاء جزين.

- قرار رقم ٢٠٢٠/٦٤٠-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٦/٢١ رقم المراجعة ٢٠١٩/٢٣٣٢٥ وفيها طلب المستدعي إبطال القرار التأديبي رقم ٢٠١٨/٨ الصادر عن هيئة التفتيش المركزي بتاريخ ٢٠١٨/٧/٢ والذي نسب إليه عدة مخالفات منها تقاضي مبالغ مقطوعة من المرضى دون وجه حق تحت مُسمّى "فتح ملف طبي"، إضافة الى دفع أموال من صندوق المؤسسة العامة الى موردي الأدوية والخدمات دون وجود عقود نظامية أو أوامر دفع منظمة وفقاً للأصول وذلك لقاء منافع شخصية، وقد قضى المجلس أيضاً برد الدعوى بعد التثبت من صحة الوقائع والاسباب التي استند اليها القرار التأديبي.

- قرار رقم ٢٠٢٠/٧١٣-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٧/١ رقم المراجعة ٢٠١٨/٢٣١٣٤ وفيها طلب المستدعي نقض القرار الصادر عن الهيئة العليا للتأديب برقم ٢٠١٨/٢٧ تاريخ ٢٠١٨/٨/١٣ المتضمن عزله من مهامه الوظيفية لدى بلدية قبعيت والقرار الصادر عن بلدية قبعيت برقم ٢٠١٨/٦٣ لارتباطه بالقرار الاول، وقد قضى المجلس في قراره برد المراجعة في الأساس بعد أن تثبت أن القرار المطلوب نقضه استند الى مخالفات ثابتة وهامة ارتكبها المستدعي اثناء ممارسته لوظيفته كأمين صندوق لدى بلدية قبعيت وقد أساء استعمال صلاحياته من أجل منافع شخصية مما ألحق أضراراً مادية ومعنوية بالبلدية.

- قرار رقم ٢٠٢٠/٧٤٩-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٧/١٢ رقم المراجعة ٢٠١٦/٢١٥٤٠ وفيها طلب المستدعي وقف تنفيذ كل من القرار الصادر عن هيئة التفتيش المركزي رقم ٢٠١٤/١٣٢ تاريخ ٢٠١٤/١٢/٢ جزئياً في ما خصه، والقاضي بوقفه عن العمل مدة شهر واحد تأديبياً واحالته امام كل من الهيئة العليا للتأديب وديوان المحاسبة بتهم تقاضي رشاوى وكراميات، والقرار الصادر عن الهيئة العليا للتأديب رقم ٢٠١٦/٥ تاريخ ٢٠١٦/٦/١٦ جزئياً في ما خصه، والقاضي بانزال ست درجات من راتبه وتوصية الادارة المختصة بان لا تسند اليه اية وظيفة تتعلق بادارة الاموال العمومية او لها علاقة بالجمهور،

"وبما انه يتبين مما تقدم ان المحاكمة التأديبية قد استندت الى وقائع صحيحة وثابتة في الملف حيث تم عرض الشريط المصور على المستدعي الذي اقر بصحة صوته وصورته بالنسبة الى المقاطع التي تم تحديدها وحصر المحاكمة فيها وضبطت اقواله واعتزافاته امام الهيئة مما يجعلها دليل لادانته وليس الشريط المصور مما يعني ان المحاكمة التأديبية قد استندت الى ادلة ثابتة واكيدة وهي اعترافات المحال واقواله امامها" لذلك وتبعاً لما تقدم رد المجلس المراجعة في الأساس .



إستناداً إلى ما تقدم، يظهر لنا جلياً الدور الكبير الذي يمكن أن يلعبه مجلس شورى الدولة في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد، وتصويب بوصلة العمل الاداري بما يحقق الصالح العام ويحفظ حقوق المواطنين على قدم المساواة.

في الخلاصة، يمكن القول إن الاجهزة القضائية بأنواعها الثلاثة المالي والاداري والعدلي هي حجر الزاوية في معركة مكافحة الفساد وهي مرتكز أساسي من مرتكزات دولة القانون والمؤسسات والضمانة التي لا غنى عنها للديمقراطية الحامية للحقوق والحريات العامة.<sup>١</sup>

---

<sup>١</sup> م.د قرار رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ الصادر في الطعن بالقانون رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧-مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠ ص ٤١٠ نقلا عن عصام نعمة اسماعيل، دور القضاء في حماية أمن المجتمع واستقراره، المرجع السابق، ص ٢.

## الفصل الثاني: معوّقات تفعيل الشفافية ومكافحة الفساد وسبل تفعيلها

كثيرة هي النصوص والآليات الدستورية والقانونية التي تناولت موضوع الفساد وأكدت على وجوب تفعيل الشفافية والنزاهة داخل الإدارات العامة كمدخل للولوج إلى عتبة الإصلاح الإداري وتحقيق التطور المنشود.

الا أنه ومن الناحية التطبيقية، اصطدمت هذه النصوص والآليات بجبل الفساد المتجذر داخل أروقة الإدارة، الذي يشلّ ويعرقل أي محاولة بناء أو اصلاح للإدارة، ليضمن بالتالي هيمنته على قراراتها واستباحته لثرواتها ومقدّراتها المالية عن طريق الاختلاس والرشاوى والتدليس ونهب المال العام.

فالغموض الذي يلفّ العمل الإداري يمنع من الاستحصال على المعلومات اللازمة لدراسة واقع الإدارة ومكامن خللها، مما يؤدي بالنتيجة إلى تعقيد عملية الإصلاح ويجعل المواطن في حالة يأس من إمكانية مكافحة الفساد ووقف تمدده.

ومن يتابع مجريات الواقع المؤسف الذي نعيشه في لبنان، يلاحظ سريعا كيف أن طبيعة النظام السياسي والطائفي تتحكم بتفاصيل الأمور في البلد، ولا تتفكّ تتدخل بشؤون الإدارة بصورة تعسفية، خدمة لمصالح السياسيين الضيقة وبصورة تخالف القوانين الناظمة للعمل الإداري، مما يؤثر على فعالية الإدارة ويعيق كل محاولات اصلاحها وتطورها.

إستنادا إلى ماتقدم، يقف نظام المحاصصة الطائفية حجر عثرة أمام بناء دولة القانون والمؤسسات. لذلك بقيت جميع محاولات الإصلاح ومكافحة الفساد حبرا على ورق، ولم تنتقل إلى المرحلة التطبيقية الا بشكل نسبي وغير مؤثر.

وعليه، ولتفعيل عملية مكافحة الفساد، لا بد من الشروع في تطبيق عدة اصلاحات جذرية على الصعيد التشريعي، الإداري والسياسي وذلك بهدف سد كافة الثغرات وفك أسر الإدارة والقضاء وتحريهما من العوائق التي تكبل تطورهما، وفي طبيعتها الطائفية والمحسوبيات السياسية.

انطلاقا مما تقدم، سنسعى في هذا الفصل إلى استعراض شامل للعوائق التي تحول دون تفعيل الشفافية ومكافحة الفساد الإداري في مبحث أول لننتقل بعدها إلى استنتاج الإصلاحات الواجب ادخالها لوضع الإدارة على سكة الإصلاح والتطور.

## المبحث الأول: معوقات تفعيل الشفافية ومكافحة الفساد الإداري

من المسلم به أن الفساد لم ينشأ وليد صدفة في الإدارات العامة، بل جاء نتيجة ضعف وترهل إداري وتشريعي أصابها. فبدل أن يتم التخطيط لانقاذها وتصويب انحرافاتهما، تم استغلالها والتخطيط لاغراقها أكثر فأكثر من قبل جماعات سياسية قوية أدمنت على نهبها ومصادرة قراراتها.

وأمام واقع الإدارة المترهل والمفتقر إلى عدة اصلاحات إدارية وتشريعية جذرية، وبدل من التعاون وتضافر الجهود للنهوض بالإدارة وتطويرها وتفعيل الشفافية فيها، نجد الكثير ممن يحاولون الاستفادة من هذا الواقع فيبحثون عن الثغرات التي تعتريه، ويتواطئون لاستثمار موارد الدولة ولعرقلة أي محاولة صادقة لوقف تمدد الفساد حتى صح القول بأن الإصلاح الإداري في لبنان "خطوة إلى الأمام وخطوتان إلى الوراء".<sup>1</sup>

من هنا، سنحاول وضع الاصبغ على جرح الإدارة النازف لنستعرض أهم المعوقات الإدارية، السياسية والتشريعية التي تعيق الإصلاح الإداري فتمس في العمق علاقة الدولة بمواطنيها وتحد من طموحاتهم وآمالهم بالتغيير.

### المطلب الأول: المعوقات الإدارية والقانونية .

كثيرة هي التحديات التي تعترض سير العمل الإداري وتمنعها من التقدم ومكافحة الآفات التي تفتك بها ويأتي في طليعتها:

#### أ- المعوقات الإدارية:

- **الترهل الإداري:** نعني به عجز المؤسسات عن القيام بالمهام المنوطة بها بسبب البيروقراطية الإدارية وما يستتبعها من تعقيد للجراءات الإدارية وأساليب العمل<sup>2</sup>، الأمر الذي يستفيد منه الفاسدون لتصوير الأمر أمام المواطن كعقدة يصعب حلها أو تذليلها دون مساعدتهم، مما يجعل هذا الأخير بحالة يأس واريك ويدفعه إلى البحث عن الوساطة لتسهيل الحصول على الخدمة المطلوبة فيلجأ إلى كافة الوسائل غير المشروعة وفي طليعتها الرشاوى والوسائط السياسية.

يزداد الأمر تعقيدا في ظل عدم معرفة أغلبية موظفي القطاع العام بالتكنولوجيا<sup>3</sup>، فمعظم الإدارات العامة تفتقر إلى العنصر البشري الكفوء القادر على مجاراة التطور التكنولوجي إضافة إلى عدم اعتماد العديد

<sup>1</sup> جريدة النهار بتاريخ ٥/١١/٢٠٠٣، ص ١٣، عنوان "الفساد من عهد بني عثمان إلى عهد الطائف".

<sup>2</sup> علي السلمي "البيروقراطية في النظرية والتطبيق"، العدد ٣١، منشورات مركز البحوث الإدارية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٩.

<sup>3</sup> فايز كامل عبد الرحمن الفضلي، أطروحة دكتوراه بعنوان "الإدارة العامة الالكترونية وأثرها في المرفق العام، دراسة مقارنة،

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية، ٢٠١٠، ص ٣٩

من الادارات على المعلوماتية والوسائل التكنولوجية لإدخال المعلومات **أو استرجاعها** كوسائل حديثة لتبسيط العمل الاداري وانجازه بسرعة<sup>١</sup> وشفافية أكبر ، لذلك فهم يسعون إلى مقاومة التغيير بدل التدريب على اعتماد الوسائل الحديثة في العمل الإداري .

- **انتشار التوظيف العشوائي وظاهرة المتعاقدين والأجراء:** أدى انتشار التوظيف العشوائي داخل الادارات العامة<sup>٢</sup> الى تفاقم مشكلة الفائض من العاملين وتوسيع مزارب الهدر والبطالة المقنعة وتساعد وتيرة الفساد والفوضى .

أضف إلى ذلك أن ثغرة استخدام الأجراء والمتعاقدين هي سبب الكارثة الادارية التي نعيشها في الادارات العامة، وذلك لأن هذا الأمر غالبا ما يتم خلافا لرأي مجلس الخدمة المدنية<sup>٣</sup> ويأتي نتيجة الوسائط السياسية والمحسوبيات، وذلك طبعا على حساب الكفاءة والجدارة وخلافا لما نص عليه الدستور اللبناني.

- **ضعف الرقابة التسلسلية:** ترتدي مسألة الرقابة الادارية على عمل الموظفين أهمية كبرى في معركة مكافحة الفساد وتفعيل الشفافية، فكما بينا في القسم الأول من البحث أن الفساد المنظم هو عمل جماعي يبدأ من القاعدة التنفيذية ويمتد إلى رأس الهرم، وهذا يعني أن أولى فصوله تبدأ من الموظفين الصغار، من هنا فإن الاحتكاك المباشر بين المواطنين والموظفين الاداريين يقتضي أن يتزافق دوما مع رقابة مستمرة وجولات تفتيش مباغثة يجريها الرئيس التسلسلي والرئيس الأعلى لمراقبة سير العمل الاداري وتصحيح أي انحراف قد يلحظه ومعاينة المخالفين ومنع تكرار الأخطاء، فالتهاون في اجراء الرقابة وضبط العمل الاداري يؤدي إلى التماهي في الانحراف ويسهل تمدد الفساد بطريقة أسهل بمنأى عن أي متابعة أو محاسبة.<sup>٤</sup>

وتقتضي الإشارة في هذا الصدد أن الرؤساء التسلسليين قد يمتنعون عن اجراء الرقابة ومعاينة المخالفين والمرتبين داخل الادارة العامة لأنهم ينتهجون سياسة الفساد الأكبر فلا يهتمون إلى بعض الرشاوى

---

<sup>١</sup> تقرير المدير العام لإدارة الأبحاث والتوجيه عن أعمال أجهزة إدارة الأبحاث والتوجيه، خلال العام ١٩٩٤، الجريدة الرسمية، ملحق خاص رقم ١، العدد ٣٥، بتاريخ ٣١/٨/١٩٩٥، ص ٧ تقرير.

<sup>٢</sup> حسن شلق، الادارة اللبنانية بين الماضي والواقع والمترجي، مجلة الادارة اللبنانية، العدد الأول، ١٩٩٦، ص ٤٤٥

<sup>٣</sup> مقابلة مع الدكتور شلق حسن، صحيفة النهار تاريخ ٢٨/٩/١٩٩٣، المباريتان: الأولى للتفتيش المركزي، والثانية لقبول في وظائف الفئة الثالثة، نقلا عن برهان الدين حسان الخطيب، رسالة دبلوم بعنوان "الانحراف الاداري في لبنان، أسبابه ووسائل علاجه، ١٩٩٨، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، ص ٨٣.

<sup>٤</sup> فوزي حبيش، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩١، ص ٢٠٦.

أو المخالفات الادارية، لا بل يلقي هذا الموضوع استحسانا لديهم لأنه يساعد على انتشار روحية الفساد داخل الادارة ويضمن صمت الموظفين وكتمانهم كافة المعلومات التي قد **يطلعون** عليها أثناء عملهم،

**تغليب دور المستشارين على دور موظفي الادارات العامة:** أجاز القانون للوزير أن يستعين عند الاقتضاء بمستشار أو أكثر وذلك لتقديم المشورة أو لإعداد الدراسات القانونية أو الهندسية اللازمة الأمر الذي يسمح باتخاذ القرارات الادارية وفق رؤية واضحة وشاملة لكافة جوانب القضية موضوع البحث أو الدراسة<sup>١</sup>، الا أنه في بعض الأحيان يعمد الوزير إلى تسليم زمام الأمور في الوزارة إلى فريقه الاستشاري الذي يتدخل في كل شاردة وواردة متخطيا المدير العام ورئيس المصلحة ما يجعلهم أحيانا في عزلة ادارية تامة ويعيقهم عن القيام بصلاحياتهم ومهامهم الادارية المنوطة بهم وفقا للقوانين المرعية الاجراء<sup>٢</sup>.

وبسبب المخاطر الناجمة عن هذه الظاهرة لا سيما أنها تؤدي إلى اختصار الادارة العامة بشخص الوزير وفريقه الاستشاري، أصدر رئيس مجلس الوزراء التعميم رقم ٣١ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٢ **الذي** حذر فيه على الوزراء اسناد أي مهام تنفيذية للمستشارين والالتزام بالأنظمة والقوانين الناظمة للعمل الاداري،

وبالرغم من أن هذه الظاهرة قد أثبتت عدم نجاحها وانحرافها عن الغاية الأساسية التي وجدت من أجلها<sup>٣</sup>، نشهد اليوم وللأسف تمددها وخروجها عن الحالات التي نص عليها القانون اذ يعمد العديد من المدراء العاميين، خاصة المعينين من خارج الملاك الاداري العام، إلى الاستعانة بمستشارين دون الاستناد إلى أي نص قانوني يجيز لهم ذلك .

ومع الاعتراف بأن البعض منهم يلتزم بحدود المهمة التي تمت استشارته بها دون أن يتدخل في المعاملات الادارية، نجد البعض الآخر منهم يجدها فرصة لمصادرة الادارة وموظفيها، وادارتها كمؤسسة خاصة تدر ريعا وفيرا وتؤمن لهم أرباحا طائلة، دون أن يسألهم أحد من أين لكم هذا؟! الخطير في ذلك كله أن مستشاري المحافظين والمدراء العاميين لا يخضعون لرقابة ديوان المحاسبة القضائية، كما لا يخضعون لقانون الموظفين اذ أنهم ليسوا من عداد الموظفين الاداريين، وليس لهم أي صفة قانونية لاستقبال المواطنين ودراسة معاملاتهم، في حين أنهم يعبثون بالادارة ويستبعدون موظفيها الأكفاء، ويمارسون السلطة العامة

---

<sup>١</sup>قرار رقم ١٦ الصادر عن مجلس الوزراء تاريخ ١١/٨/١٩٩٨ الذي أجاز للوزير التعاقد مع المستشارين على أن يتم ذلك وفق الأصول وبتحديد الاعتمادات المخصصة لهذه الغاية .

<sup>٢</sup>عصام اسماعيل، النظام السياسي والدستور اللبناني، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٨، ص ٣٩٠.

<sup>٣</sup>تقرير رئيس هيئة التفيتش المركزي عن أعمال أجهزة التفيتش المركزي في خلال العام ١٩٩٤ الجريدة الرسمية ملحق خاص للعدد ٣٥، تاريخ ٣١/٨/١٩٩٥، ص ٢٦.

ويهدرون المال العام دون حسيب أو رقيب!! وما يؤكد ذلك أن قانون الاثراء غير المشروع الذي صدر مؤخراً لم يلزمهم بتقديم أي تصريح عن ثروتهم وذممهم المالية، وذلك عكس مستشاري الوزير الذي نص القانون المذكور على وجوب تقديمهم التصريح. ومع أن اغفال القانون عن تعداد مستشاري المدراء العامين ضمن فئة الملزمين بتقديم التصريح ينطوي ضمناً على عدم الاعتراف بأي وجود قانوني لهم ضمن المنظومة الادارية، الا أنه ومن ناحية ثانية لا يمكن أبدا التهليل بانعدام المساءلة بحقهم والتستر على الرشاوى التي **يتقاضاها المستشارون (المحامون خاصة) تحت ستار ما يسمى بدل الأتعاب !!**

#### - **عدم تحديد المهام والصلاحيات للوحدات الادارية :**

ان تحديد المهام والصلاحيات التي يقوم بها كل موظف هي من أبسط قواعد التنظيم الاداري الذي،من خلاله، يمكن تحديد الجهة المسؤولة عن انجازها بصورة واضحة وشفافة.

مع أن المادة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (تنظيم الادارات العامة) نصت في فقرتها الثانية:

- تحدد بقرار من الوزير، بعد استطلاع رأي إدارة التفتيش المركزي المهام التي يجب أن يقوم بها كل موظف، والأصول الواجب اتباعها في كل نوع من المعاملات والمهل الواجب انجازها فيها، وتبلغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية."

وبرغم ذلك مازالت معظم الادارات حتى يومنا هذا تفتقر إلى التوصيف الوظيفي للمهام وتتخبط في مسألة تعيين الصلاحيات مما أدى إلى الازدواجية وضياع المسؤولية وبالتالي إلى هدر النفقات،<sup>١</sup> أضف إلى ذلك أنه وبنتيجة غياب التوصيف وبطاقة المهام فقد تركز **عرف خاطئ** بتوزيع المهام بموجب مذكرات صادرة عن المدراء العامين دون وجود أية معايير قانونية واضحة وثابتة، لا بل على العكس غالباً ما تخالف هذه المذكرات الصلاحيات العامة المنصوص عنها في المراسيم الاشتراعية المتعلقة بالتنظيم الاداري والأخطر من ذلك كله حين يقصد من هذه المذكرات عزل الموظف الشريف والكفوء الذي رفض الانجراف في موجة الفساد **أو تقليص دوره** لمنعه من ممارسة مهامه أو من الاطلاع على المعاملات التي تدخل ضمن صلاحياته لتعطى لموظفين آخرين يستحصلون على رضا المسؤول الأعلى ويغطون فساده.

- **ضعف التنسيق بين الجهات المعنية بمكافحة الفساد.** يؤدي ضعف التنسيق وعدم تبادل المعلومات بين الهيئات القضائية والرقابية من جهة وبين هذه الأخيرة والمنظمات المحلية والدولية التي تعمل في مجال

<sup>١</sup>د.حسن شلق، مجلة الادارة اللبنانية، المرجع السابق، ص ٥٨٤

مكافحة الفساد وتفعيل الشفافية من جهة اخرى، يؤدي إلى تناقضات في عمل المؤسسات الرقابية وسوء ادارة الخطة الاصلاحية وعدم مواكبتها لأحدث الوسائل المستعملة في مجال مكافحة الفساد.

كما يتجلى ضعف التنسيق بين الادارات والجهات المعنية بمكافحة الفساد بامتناع الادارات عن تزويد هذه الأخيرة بالمعلومات المطلوبة أو باهمالها اعداد التقارير وفقا لما هو مطلوب مما يؤدي بالنتيجة إلى ضبابية العمل الاداري والتعتميم المستمر على كافة المعلومات التي قد تشكل معطيات أساسية ونقاط انطلاق مهمة في عمل هذه الأجهزة .

## ت- المعوقات القانونية

يرى بعض الفقهاء القانونيين أن الفساد لا يعني بالضرورة الخروج عن القواعد القانونية النازمة للعمل الاداري، بل يمكن في كثير من الأحيان أن يتم استغلال النصوص المرعية الأجراء لتغطية ممارسات الفساد أو منع انكشافها، وهذا ما يتجلى بصورة واضحة من خلال ما يلي:

- **واقع النصوص التشريعية والتنظيمية:** إن كثرة الثغرات وتناقض الاجتهادات حول تفسير النصوص القانونية التي ترعى وتنظم العمل الاداري يؤدي إلى تضارب النصوص وتشابك الصلاحيات بين الوحدات الادارية، وغالبا ما تعتمد منظومة الفساد المهيمنة إلى استغلال هذه الثغرات وتفسيرها لخدمة مصالحهم الضيقة، مما يؤدي بالنتيجة إلى الاستنسابية والانتقائية في تطبيق القواعد النازمة للعمل الاداري وقوننة الفساد بآراء واجتهادات قانونية متضاربة.

في هذا الصدد صرح القاضي مروان عبود أن "في لبنان فسادا أكبر من قدرة الأجهزة القائمة على مقاومته، ثمة نصوص وقوانين تتضمن فسادا وهناك طبقة سياسية تعيش من ايراداته، والنظام القانوني القائم ليس فعالا في مواجهته".<sup>1</sup>

ويضيف بأن العقبة الأساسية التي تعترض عمل الهيئة العليا للتأديب هي النصوص القانونية التي تمنعه من التدخل عفوا أو تلقائيا لوضع يده على قضايا الفساد ومحاكمة مرتكبيها. وتعلق الاحالة أمامه على صدور قرار من السلطة التي لها حق التعيين، أو قرار من هيئة التفتيش المركزي وتلزمه هذه الاحالة النظر

<sup>1</sup> مروان عبود (رئيس الهيئة العليا للتأديب سابقا)، مقابلة منشورة، جريدة النهار، العدد ٢٠١٧، تاريخ ٢٦/٧/٢٠١٥ ص ٦.

بالتهمة المنسوبة إلى الموظف فقط، وهذا ما يشل عمله من الناحية التطبيقية ويقلل من فعالية دوره في تحقيق الإصلاح المنشود.<sup>١</sup>

أضف إلى ذلك أن القانون قد استثنى كثيرا من المؤسسات العامة والبلديات من الخضوع لرقابة ديوان المحاسبة أو ادارة المناقصات أو التفتيش المركزي، وعلى سبيل المثال الصناديق والهيئات والمجالس التي تتشؤها السلطة التنفيذية بموجب قوانين خاصة، وتستثنىها من الرقابة الادارية والمالية لتتحول فيما بعد إلى أملاك يديرها السياسيون ويوزعون منافعها وخدماتها على محازبيهم ومحسوبياتهم.

- الآلية شبه المستحيلة للمحاكمة أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء: نصت المواد ٧٠ و ٧١ من الدستور اللبناني على وجوب ملاحقة رئيس مجلس الوزراء والوزراء من قبل مجلس النواب أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، في حال ارتكابهم الخيانة العظمى أو إخلالهم بالموجبات المترتبة عليهم.

وقد حددت المادة ١٩ من القانون رقم ١٣ تاريخ ١٨/٨/١٩٩٠ أصول المحاكمة أمام المجلس، فاشتراطت ان يقدم طلب الاتهام بموجب عريضة يوقع عليها خمس اعضاء مجلس النواب على الأقل، وهذا يعني عمليا ٢٦ نائبا من أصل ١٢٨ نائبا، أما بالنسبة لآلية الاتهام فبموجب نص المادة ٣٤ يتم التصويت بالاقتراع السري على الاتهام وذلك بغالبية ثلثي أعضاء المجلس أي ٨٦ نائبا.

لا يختلف اثنان على أن هذه الآلية شبه مستحيلة وهي لن تقضي أبدا إلى محاسبة أي مسؤول لا بل على العكس قد تؤدي عكس الغاية المرجوة منها لأنها تحصن الرؤساء والوزراء بقوانين تشريعية تضمن استحالة محاكمتهم.

وما يثبت ذلك أنه وحتى اليوم لم تسجل أي سابقة في ذلك<sup>٢</sup>، والأغرب من ذلك كله أن بعض النواب تناسوا وجود هذا المجلس وعمدوا إلى تقديم إخبارات بحق بعض المسؤولين أمام النيابات العامة التمييزية أو

<sup>١</sup> المادة ٥٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢/١٩٥٩

<sup>٢</sup> عصام نعمة اسماعيل، مقال بعنوان "وجوب تعديل أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى"، منشور على الموقع الالكتروني

لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، الجامعة اللبنانية، <https://droit.ul.edu.lb>



المالية<sup>١</sup>، وكأنهم بذلك يعترفون ضمناً بعدم فاعلية المحاسبة أو الرقابة البرلمانية على أداء الحكومة كما يقررون ضمناً باستحالة حصول التوافق السياسي على محاكمة أي وزير تحت راية البرلمان أو ما يسمى بالمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.

- **آلية تعيين موظفي القطاع العام** : نصت المادة ١٢ من قانون الموظفين على آلية تعيين موظفي الفئة الأولى وذلك بالاختيار من بين موظفي الدرجة الرابعة على الأقل من الفئة الثانية، كما يجوز تعيينهم استثنائياً من خارج الملاك بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية على أن يكونوا من حملة الاجازات الجامعية ولا يطبق هذا التدبير الا بنسبة الثلث من الوظائف الشاغرة في الفئة الاولى<sup>٢</sup>. هذه الآلية للأسف لم تتجح في استقطاب اصحاب الخبرة والكفاءة لتعيينهم في مراكز قيادية والاستفادة من جدارتهم، بل على العكس عملت على تعزيز المحسوبيات السياسية وهيمنتها على الادارة مما الحق ضرراً كبيرة بالادارة، لاسيما بعد تعيين عدة مدراء عامين غير جديرين مما أدى إلى شل مسيرة الاصلاح والتطور داخل الادارة، "اذ عندما يكون القائد ضعيفاً أو متهاوناً أو غير مهني وبذات الوقت محمياً بالحصانة السياسية من المساءلة، في هذه الحالات سيصيب الجسم الاداري بالعجز والفشل وسيلحق الضرر الفادح في المرافق العامة"<sup>٣</sup>

- **الحصانة الوظيفية**: بالرغم من أن المادة ٢٠ من الدستور اللبناني نصت على مبدأ الفصل بين السلطات، وعدم هيمنة أي سلطة على سلطة أخرى، الا أنه من الناحية التطبيقية توجد عدة قوانين تسمح للسلطة التنفيذية التدخل في عمل السلطة القضائية، وتمنع ملاحقة الأشخاص العامين المتهمين بقضايا الفساد، فتشكل بالنتيجة درعاً لحمايتهم من الملاحقة بجرائم ترتكب بحق المال العام للدولة . فعلى سبيل المثال، كرست المادة ٦١ فقرة ٢ من قانون الموظفين العموميين حصانة الموظف العمومي وفرضت موافقة الادارة قبل المباشرة بأية ملاحقة في حال كان الجرم ناشئاً عن الوظيفة.

<sup>١</sup> عصام نعمة اسماعيل،مقالة بعنوان "للنائب أن يحاسب وزيراً أو مديراً عاماً لا أن يتحول مخبراً" ،منشورة في موقع post:180

وعلى الصفحة الرسمية لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية -الجامعة اللبنانية .

<sup>٢</sup> مجلس الخدمة المدنية الراي رقم ٥٦٥ تاريخ ٥/٥/٢٠٠٠.

<sup>٣</sup> عصام نعمة اسماعيل، دراسة بعنوان "المجلس الدستوري وابطال آلية تعيين الفئة الأولى"، ص ٢ منشور على الموقع

الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الجامعة اللبنانية.

بالتالي لا يمكن إحالة الموظف الفاسد للمحاكمة الا بعد رفع الحصانة وأخذ موافقة الوزير المختص، وهذا الأخير قد يتردد برفعها لحماية الموظف خاصة اذا كان مشاركا في الفساد، وحتى إن لم يكن متورطا فإنه يرفض أحيانا طلب رفع الحصانة لأنه يعتقد أن الكشف عن فساد وزارته يؤثر على سمعته<sup>١</sup>.

- **علاقة الأجهزة الرقابية بالسلطة التنفيذية وتبعية اداريا لها:** ان ديوان المحاسبة وفقا لما عرّفته المادة الاولى من قانون تنظيمه<sup>٢</sup> هو محكمة ادارية تتولى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة. بالتالي هو اذاً يقوم بدور أساسي في حماية المال العام كسلطة قضائية ورقابية في آن معا، غير أن هذا الدور تعترضه معوّقات جمة وتحديات كبرى بعضها منصوص عنها في قانون تنظيمه والبعض الآخر يفرضها واقع الحال في لبنان.

وتتمثل العوائق القانونية في العلاقة الادارية بمجلس الوزراء، حيث جاء في المادة الاولى ارتباط ديوان المحاسبة اداريا برئيس مجلس الوزراء ومركزه بيروت، كما أن المادتين ٤٠ و ٤١ من قانون تنظيم الديوان أولتا مجلس الوزراء، في حال جاء رأي الديوان، في اطار الرقابة الادارية المسبقة، مخالفا للمشروع المعروف، صلاحية بت المعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة بعد الاستماع إلى رئيس الديوان، ويقوم قرار مجلس الوزراء في هذه الحال مقام تأشيرة الديوان وال**لائفت** أنه نادرا ما يستمع مجلس الوزراء إلى رئيس ديوان المحاسبة أو يعطل قراراته وفقا لما أوجبه المادتان المذكورتان.

كما تتمثل هذه العلاقة بالشروط المتعلقة بتعيين رئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام لديه ورؤساء الغرف والمستشارين، والمنصوص عنها في المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩، حيث فرضت هذه الأصول صدور مرسوم التعيين عن مجلس الوزراء، وهنا لا بد من التوقف امام هذه الواقعة حيث يكمن العائق الأكبر أمام مكافحة الفساد ووقف الهدر اذ كيف يمكن لجهاز مرتبط اداريا ووظيفيا بسلطة أن يقوم بمحاسبتها؟<sup>٣</sup>

<sup>١</sup>قاسم العزيمي، هيئة النزاهة وأموال العراق في متاهة مجلة الرائد، مؤسسة الرائد الاعلامية، العدد ٢٣، السنة الثانية، بغداد

٢٠٠٧، ص ١٥، ١٤

<sup>٢</sup>المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٨٣

<sup>٣</sup>مقابلة مع بولا هيكل اسطفان، قاضٍ في ديوان المحاسبة، حول المعوقات التي تعترض عمل ديوان المحاسبة، بيروت، تاريخ

٢٠٢١/١٠/١٥.

وبالانتقال إلى هيئة الشراء العام المنصوص عنها في المادة ٧٤ من قانون الشراء العام، وحيث كان ينتظر أن تشكل هذه الهيئة سلطة رقابة مركزية مستقلة تشرف على الصفقات العمومية التي تجريها الإدارات والمؤسسات المعنية، عن طريق اتباع الوسائل الالكترونية الحديثة، جاء تعديل هذا القانون بقرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢١/٥ لي طرح عدة استفسارات:

يرى الدكتور جان عليّة، رئيس إدارة المناقصات، أن هذا التعديل كرس نظرية أن أعضاء هيئة الشراء العام هم موظفون خاضعون للسلطة التسلسلية فقد استبدل الهيئة الدائمة بهيئة مؤقتة، وجرّد الهيئة المؤقتة من حصاناتها المنصوص عنها في المادتين ٨١ و ٩٣ من قانون الشراء العام،<sup>٢</sup>

كما أنه أتاح لمجلس الوزراء وعند رفع لائحة أسماء الناجحين كاملة اليه، أن يختار ضمن الناجحين من طائفة أو مذهب معين الناجح الأخير، وفي هذا ضرب لمقومات النزاهة، وللمادتين ١٢ و ٩٥ من الدستور وإقرار لمجلس الوزراء بسلطة استثنائية مطلقة لتأمين المحاصصة وغيرها في التعيينات. ما يعني أن الركائز الأساسية في قانون الشراء العام قد ضربت من قاعدتها ويات من الضروري اعادة النظر بهذا القانون.<sup>٣</sup>

ويضيف أن كل هذه الضمانات أسقطها قرار المجلس الدستوري بتعديله القانون، وحلوله مكان السلطة التشريعية في تعديل نص انتقال موظفي ادارة المناقصات **ورئيسها** إلى رئيس هيئة الشراء العام وملاكها الاداري. كل هذا أدى إلى تعطيل استقلالية الهيئة وتحويلها من هيئة عمومية مستقلة أي ما يعرف في فرنسا بـ *Autorite publique administrative* إلى ادارة من ادارات الدولة *Departement de l'Etat* خاضعة للمادة ٦٥ من الدستور.

## المطلب الثاني: المعوقات السياسية والطائفية

أقرار رقم ٢٠٢١/٥ المنشور في الجريدة الرسمية تاريخ ٢٣/٩/٢٠٢١ والصادر جزء منه في الوكالة الوطنية للاعلام تاريخ ١٦/٩/٢٠٢١

أي لا يُعزل رئيس هيئة الاعتراضات **وأعضاؤها** الا بناء على تحقيق تجريبه لجنة ثلاثية، مؤلفة من رئيس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، رئيس مجلس الخدمة المدنية، رئيس التفتيش ورئيس ديوان المحاسبة بناء على احالة التفتيش المركزي.<sup>٢</sup>  
<sup>٣</sup>مقابلة مع دكتور جان عليّة حول دور ادارة المناقصات في تحقيق الشفافية ومكافحة الفساد والمعوقات التي تعترض عملها، بيروت، تاريخ ١٠/١٠/٢٠٢١.

ينتشر في البلدان العربية عموماً ولبنان خصوصاً نوعٌ من الزبائنية الطائفية، بحيث تسعى كل طائفة إلى تعزيز وجودها ونفوذها في الإدارات العامة، وذلك لإحكام سيطرتها على الجهاز الحكومي، وهذا الأمر يخلق بالنتيجة توزيعاً لمناطق النفوذ والسيطرة في الجهاز التنفيذي.<sup>1</sup>

هذا ويلاحظ بشكل جلي غياب الدعم السياسي عن أي خطة اصلاحية للنهوض بالقطاع العام وتطهيره من الفاسدين، وغالباً ما يتم الاكتفاء بالخطابات الشعبوية الرنانة التي تتحدث عن وجوب مكافحة الفساد خاصة عند اقتراب موعد الانتخابات، ولكنها تبقى حبراً على ورق وسرعان ما تسقط ويتم تجاهلها عند الانتقال إلى مرحلة التنفيذ، لا بل أكثر من ذلك تسعى الطبقة السياسية إلى عرقلتها وتجميدها، حتى إذا ما اضطرت إلى اقرار بعض القوانين الخاصة بمكافحة الفساد أو بتفعيل الشفافية تحت ضغط الشارع، فإنها تمتنع عن وضعها موضع التنفيذ أو تضمنها بعض البنود التعجيزية التي تحد من مفعولها.

ويمكن تلخيص هذه المعوقات وفقاً للتالي:

#### أ- المعوقات الطائفية :

وتتمثل كالتالي:

#### - التدخلات الطائفية وظاهرة مراعاة التوازن الطائفي في التعيينات الادارية على حساب مبدأ الكفاءة :

أدى تجذر الطائفية في المجتمع اللبناني إلى استمرار تدخلها في الادارة اللبنانية، ولا سيما في أمور التعيين والترقية والنقل<sup>2</sup>، فكانت النتيجة أن قسمت الوظائف الادارية محاصصة بين الطوائف دون أي مراعاة أو احترام لمبدأ المساواة أو تكافؤ الفرص بين المواطنين، وهذا من شأنه أن يؤدي حتماً إلى اضعاف روح الخدمة المدنية لدى كثير من الموظفين.

ففي ظل عدم استقلالية الإدارة وتقسيم وزاراتها بين الطوائف والمذاهب، فمن الطبيعي ان تنتج هذه التركيبة الطائفية الكثير من الموظفين الفاسدين وأن يتم تجاوز القوانين والأنظمة والتساهل في تطبيقها إرضاء للمرجعيات الطائفية .

<sup>1</sup> محمد علي الشهاري، كتاب الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، التطبيق الفعلي للبرنامج الانتخابي، كتاب مرجعية، المركز اللبناني للدراسات ومنظمة الشفافية الدولية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٠.

<sup>2</sup> دبشير اسكندر، اصلاحات الخدمة المدنية في لبنان، معهد الانماء العربي، بيروت ١٩٧٦، ص ١٩١.

ومع أن الدستور اللبناني لم ينص على التوزيع الطائفي للوظائف الادارية في الفئات الثانية وما دون ،ورغم ذلك يلاحظ أن غالبية التعيينات حتى الفئة الخامسة تراعي البعد الطائفي الى أبعد حدود ،وهذا ما يؤدي بالنتيجة الى تعطيل صدور عدة مراسيم لعدم وجود توازن طائفي فيها ،وبالتالي يتم تجميد أي خطة للإصلاح والتطور الى حين نضوج "التسويات الطائفية والسياسية".

فكثيرٌ من الذين تبوأوا مناصب قياديّة في الادارات والمؤسسات العامة جاؤوا نتيجة التوصية الطائفية والواسطة السياسية دون أدنى اعتبار للكفاءة أو الجدارة ،وهذا ما يعتبر فسادا بحد ذاته لأنه يؤدي إلى ارتهان الموظفين الاداريين للسياسيين وزعماء الطوائف وازدياد ولائهم وارتباطهم بالجهة الطائفية التي تتحكم بسلطة التعيين وبالمسار العام للموظفين، إذ يسعون إلى ارضائهم وتنفيذ أوامرهم دون التفكير بمدى مشروعيتها والغاية المتوخاة منها، فيصبحون بالنتيجة أدوات يحركها زعماء الطوائف والسياسيين وفق أهوائهم ومصالحهم الخاصة<sup>١</sup>، وتتحوّل الادارات مع الوقت إلى أشبه بشركات تدار وفقا للتجاذبات الطائفية المسيطرة.

وكنتيجة بديهية لما تقدم،تبقى الفضائح والاختلاسات الكبرى طي الكتمان ومحصنة بدعم سياسي كبير وتغطية طائفية أكبر، اذ تعتبر كل طائفة أن المساس بأي من أبنائها هو استهداف للطائفة بأكملها فتهدد لدعمه وحمايته ورسم الخطوط الحمراء ضد أي محاسبة قد تطاله.

هذا وتتجاهل السلطة السياسية في كثير من الأحيان رأي مجلس الخدمة المدنية مراعاة للزعيم الطائفي<sup>٢</sup>، فتجري التعيينات خلافا للنصوص القانونية والتنظيمية ومن الأمثلة البارزة على ذلك ما حصل عام ٢٠٠٣-٢٠٠٤ عندما تم تعيين ١٦٠٠ مدرس بالتعاقد في المدارس الرسمية خلافا للأصول، وقد باتوا اليوم يطالبون بتثبيتهم في الملاك.<sup>٣</sup>

أضف إلى ذلك، أنّ التدخلات السياسيّة والطائفية في التعيينات الاداريّة غالبا ما تحمل في طياتها تنفيذ مخطط سياسي لا يمت إلى المصلحة العامة بصلة، اذ يمكن أن تستعمل المناقلات والتعيينات كوسيلة لتنفيذ سياسة الانتقام من الموظفين المحسوبين على نهج سياسيّ معين، وذلك بغض النظر عن مدى حاجة الادارة لهم لتحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يستتبع في النتيجة يأس الموظف ورغبته المتمادية في استغلال وظيفته لتحقيق مصالحه الخاصة خوفا من ازاحته في أي وقت.

<sup>١</sup> فارس أبي صعب، الدولة والتنمية والإصلاح الإداري في لبنان، الطبعة الاولى، المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٤، ص ٥٩.

<sup>٢</sup> مقابلة لرئيس النفتيش في ٩/١٢/٢٠٢١ خلال نشرة الأخبار على شاشة MTV ومنتشرة على الموقع الالكتروني للفتيش.

<sup>٣</sup> رنده أنطون، نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠٠٩، ص ١٦-١٧.

<sup>٤</sup> غازي محمد فريج، المرجع نفسه، ص ٣٧٥

## ب -المعوقات السياسية .

وهي تتمثل بجملة صور أهمها:

- التدخلات السياسية في عمل أجهزة الرقابة وتعطيل دورها: ان غياب المساءلة وتعطيل دور الأجهزة الرقابية في أي نظام حكم يؤديان إلى التساهل في تطبيق القوانين والتغاضي عن الانحرافات ولفلفة فضائح الفساد التي يتم اكتشافها، مما يجعل الإدارات مع الوقت مرتعا لتفشي حالات الفساد وبيئة حاضنة لها .

يلاحظ في هذا الصدد أن أجهزة التفتيش المعنية بمراقبة سير العمل الإداري غالبا ما تكون غائبة أو مغيبّة عن كافة الإدارات العامة، وقد تمر عدة سنوات دون أن يدخلها أي مفتش لدرجة أن الكثير من الموظفين الإداريين قد لا يكونون على بيّنة باسم المفتش المكلف التفتيش في ادارتهم بحسب البرنامج السنوي للتفتيش .

وفي حين يحتمي الموظف الشريف بأجهزة التفتيش كمظلة تقيه من براثن الفساد، نجد هذه الأخيرة قد تخلت عن دورها في مساندته وتركته يلقي مصيره منفردا بمواجهة منظومة قوية مدعومة، ولها جمهورها الخاص الجاهز لتنفيذ كافة المخططات اللازمة للقضاء على أي محاولة اصلاح أو للامتصاص من كل شريف يشكل وجوده خطرا على مصالحها.

هذا ويسعى السياسيون غالبا إلى الضغط على أجهزة التفتيش لمنعها من القيام بدورها أو لشل عملها، وقد تم اغلاق الأبواب بوجه التفتيش المركزي مرات عديدة ما أدى بالنتيجة إلى عدم تفعيل الرقابة ونقلت العمل الإداري وخلق أعراف خارج الأنظمة والقوانين كعقود التراضي وتجزئة النفقة غيرها..<sup>٢</sup>

وفي الأمس القريب أيضا تعالت بعض أصوات السياسيين لتطالب بالغاء الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة وحصرها فقط بالرقابة المؤخرة !

هذا وقد تجاوزت السلطة السياسية رأي الأجهزة الرقابية المختصة واتخذت عدة قرارات خلافا لرأيها وملاحظاتها، ، مخالفة بذلك نص المادة ٨٧ من الدستور اللبناني، كما عقدت عدة صفقات مشوبة بعيوب قانونية تعرضها للإبطال وأغفلت آراء الديوان، وحتى أنها لم تعد إلى ابلاغه بذلك، خلافا لنص القانون الذي أو جب أن يبلغ قرار مجلس الوزراء إلى الديوان، الذي يبقى له أن يدرج القضية في تقريره السنوي أو في

تقرير خاص يبلغ إلى مجلس النواب<sup>١</sup>، وهذا ما قد يشير إلى انغماس السياسيين وبعض الوزراء في الحكومات المتعاقبة، وكثير من الموظفين في بعض قضايا الفساد.<sup>٢</sup>

أضف إلى ذلك أن أغلب المناقصات التي تبرم مع الدولة تتم عن طريق الاتفاق بالتراضي مع الجهات السياسية الحاكمة، وهذا يعني عدم اعتماد المناقصات العمومية وعدم تطبيق المبادئ الأساسية التي تحكمها وأولها مبدأ الشفافية.

كما يتجلى تجاوز الأجهزة الرقابية وشل فاعليتها بعدم الاكتراث بالتقارير السنوية التي يرفعها ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية، والتي تعدد فيها المخالفات التي تضبطها هذه الهيئات أثناء اجراء رقابتها، وتبلغها إلى كافة المسؤولين السياسيين لحثهم على اتخاذ الخطوات اللازمة لتصويب الانحراف، فبدل أن تناقش هذه التقارير وتبنى عليها السياسات العامة والخطط الاستراتيجية لمكافحة الفساد، توضع في الأدراج دون أي دراسة أو حتى طلب توضيح!

#### - غياب الرقابة السياسية البرلمانية :

على الرغم من أهمية الرقابة البرلمانية وتأثيرها في عملية الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد، مازالت أغلبية الملفات داخل المجلس النيابي تعالج في السياسة، وأي قرار يتخذ يخضع لشروط التسويات والاتفاقات السياسية<sup>٣</sup>، وسط غياب شبه تام للرقابة البرلمانية على أداء الحكومة، باستثناء بعض المزايدات والأصوات المنقطعة التي غالبا ما تهدف إلى تحقيق أرباح انتخابية أو سياسية من خلال نقدها لعمل الوزراء، فتستغل وجع الناس ومعاناتهم الطويلة مع الفساد المستشري في الإدارات العامة دون أن تحقق أي نتائج ملموسة على أرض الواقع.

**واللافت** في ذلك كله أننا نسمع اليوم، خارج الصرح البرلماني، صرخات وشكاوى أغلبية النواب من أداء الحكومة، **ومن** عدم وجود أي رؤية لسداد الدين المتراكم ولتغطية عجز الموازنة ومكافحة الفساد،

<sup>١</sup> المادة ٤٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة

<sup>٢</sup> غازي محمد فريج، المرجع السابق، ص ٣٧٤.

<sup>٣</sup> وسيم منصور، "التوازن ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية"، محاضرة لمقابلة في ورشة عمل أقيمت في السراي الحكومي، بتاريخ ٦ أيار ٢٠٠٩ تحت عنوان: "الشراكة الفعلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية" ومنشورة في الكتاب الصادر عن وزارة الدولة لمجلس لشؤون مجلس النواب.

وكانهم ينتظرون من الشعب أن يجدوا لهم حلولا، في حين أنهم المؤتمنون على مراقبة الحكومة ومحاسبتها متى انحرفت عن تنفيذ القوانين!

فاذا كانت الحكومة مقصرة في هذا المجال، لماذا لم يعمد المجلس النيابي إلى ممارسة دوره كسلطة رقابة على أدائها من خلال الأدوات التي أتاحتها لها القانون والتي تم تعدادها مطولا في الفصل الأول من هذا البحث؟ ولماذا تمت الموافقة على قوانين الاستدانة بالرغم من عدم وجود خطة لسدادها في ظل واقع متردّد تحكمه الطائفية وبنهكه الفساد؟ لماذا لم نسمع بجلسة طرح ثقة أو مساءلة لأحد أعضاء الحكومة بالرغم من اجماع الكل تقريبا على وجوب المحاسبة وتفعيل الشفافية؟!

ان مظاهر تخلي السلطة التشريعية عن دورها كمرجعية نهائية في محاسبة الحكومة يتجلى في عدة مواقف تتخذها، لعل أبرزها عدم اقرار الموازنة وقطع الحساب في المهل المحددة أصولا وفق القوانين، والانفاق من خارجها. كذلك تقاعسها في اقرار عدة قوانين لاجتثاث الفساد من أصوله كقانون رفع الحصانات واعتماد الحكومة الالكترونية وقانون استقلالية السلطة القضائية، والغاء المجلس الأعلى لمحاكمة الوزراء والرؤساء... هذا التقاعس عن القيام بالواجبات، في زمن ينهش الفساد فيه الادارات والمؤسسات العامة، إن دلّ على شيء فهو يدل على عجز السلطة السياسيّة، وتدني مستوى أدائها السياسي وتخليها عن أبسط واجباتها في تمثيل مطالب الشعب المتلهف إلى الاصلاح الاداري والمتعش إلى دولة القانون والمؤسسات.

## - التدخل السياسي في عمل القضاء

لم تكف الطبقة السياسية الحاكمة في التدخل في عمل الادارة فقط بل حاولت أيضا الإجهاز على السلطة القضائية والتدخل في أعمالها، وشلّها أحيانا وذلك عبر إملاء التوجيهات والأوامر لفتح الكثير من الملفات أو إغلاقها بهدف تحقيق أهداف سياسيّة ضد الفريق الآخر.

ولعل المثال الأبرز على ذلك، الضغوطات السياسية التي استهدفت المجلس الدستوري عام ٢٠٠٣ حين انقضت ولاية نصف أعضائه وامتنع المجلس النيابي ومجلس الوزراء عن تعيين بدائل عنهم، واستتبع البرلمان ضغطه باصدار قانون بمادة وحيدة نصت على تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم استكمالها<sup>١</sup>.

<sup>١</sup> القانون رقم ٦٧٩ تاريخ ١٩ تموز ٢٠٠٥ المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري والمنشور في الجريدة

الرسمية ملحق العدد ٣٠ تاريخ ٢٠ تموز ٢٠٠٥



أُضِفَ إلى ذلك أنه "وعلى الرغم من غرق لبنان في الفساد، لم يُدُنْ أي سياسي فاسد حتى الآن، لا بل على العكس، تستخدم السلطة السياسية القضاء لتصفية الحسابات وطمس الحقائق وتأمين التغطية للفاستين من خلال عرقلة المسار القضائي للملفات الحساسة التي قد تدين كبار القوم".<sup>١</sup>

ومع أننا نرفض مبدأ التعميم لايماننا بوجود قضاة شرفاء وأحرار يرفضون تنفيذ الأوامر السياسية وبيع ضمائرهم، إلا أنه يقتضي أيضا عرض التأثيرات والتجاذبات التي يخضع لها البعض الآخر، والتي دفعت إلى انتقاء الملفات وفتحها "غب الطلب" ليصبح معها القضاء حلبة تستخدم لغايات سياسية صرف، وذراعا للسلطة التنفيذية بدل أن يكون سلطة مستقلة حاکمة باسم الشعب اللبناني.

ولعل السبب الرئيسي الذي يدفع القضاة أحيانا إلى مجارة السلطة السياسية، ويجعله مغلوبا على أمره تحت وطأة التدخّلات السياسيّة هواسعمال هذه الأخيرة لسياسة الترغيب والترهيب معهم، فتبوء المناصب القضائية الحساسة يكون بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء، بناء على اقتراح وزير العدل كما هو الحال بالنسبة لتعيين المدعي العام التمييزي أو عزله.

كذلك فإن التشكيلات القضائية تشترط لقرارها إضافة إلى موافقة مجلس القضاء الأعلى، موافقة وزير العدل. ومع أن القانون رقم ٣٨٩ تاريخ ٢٠٠١/١٢/٢١ منح مجلس القضاء الأعلى مهمة حسم التشكيلات القضائية، وأكد "أنه في حال الخلاف ما بين وزير العدل ومجلس القضاء الأعلى يكون لهذا الأخير أمر البت فيه بقرار يتخذه بأغلبية سبعة أعضاء ويكون قراره بهذا الشأن ملزما ونافاذا"<sup>٢</sup>، إلا أن هذه التشكيلات ما زالت حتى اليوم عرضة لتجاذبات سياسية داخل مجلس القضاء وخارجه، مما يعيق قرارها. ولا يغيب عن بالنا، مسألة انتداب القضاة إلى مراكز إدارية حساسة كالمحافظين والمدراء العامين. ويلاحظ في هذا الصدد، أن مجلس الوزراء غالبا ما يتجاوز الحصة القانونية المسموح تعيينها في وظائف الفئة الأولى من خارج الملاك الإداري العام<sup>٣</sup>، ما يؤدي بالنتيجة إلى فقدانهم الروحية التي يقتضي على القاضي التمتع بها، ومنها **موجب** المحافظة على استقلاليتهم وتجردهم وعدم انخراطهم في الحياة السياسية أو التحيز لأي فريق.

---

<sup>١</sup> سابين الحايك، مقالة بعنوان "هل يتحرر القضاء من فساد السياسة" منشور في جريدة النهار بتاريخ ٢٠٢١/٥/٨  
<sup>٢</sup> وسيم منصور، مقال بعنوان "العلاقة بين السلطة السياسية والسلطة القضائية"، مجلة العدل، مجلة نقابة المحامين في بيروت، العدد ٣، سنة ٢٠٠٨، ص ٩٨٣.

<sup>٣</sup> نصت الفقرة الثانية من المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢/١٩٥٩: "يجوز بصورة استثنائية أن يعين في الفئة الأولى أشخاص من خارج الملاك، بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية، على أن يكونوا من حملة الاجازات الجامعية ويعتبرون مثبتين فور تعيينهم، ولا يطبق هذا التدبير إلا بنسبة الثلث في الوظائف الشاغرة في الفئة الأولى"

ناهيك طبعاً عن أن انقطاعهم عن العمل فترة طويلة من الزمن قد يفقدهم جزءاً من مهاراتهم، وهذا ما يتردّد سلباً على عمل القضاء، واستقلاليته بشكل عام خاصّة أنه يدفع القضاة أحياناً، خاصة أو لئك الراغبين منهم في تبوء هذه المناصب، لبذل كافة الجهود للاستحصال على رضا الزعيم السياسي ولو كان ذلك على حساب ضميره والقسم الذي أقسمه بالمحافظة على نزاهته واستقامته.

انطلاقاً من ذلك، ومع استمرار الضغوط السياسية على القضاء، باتت الملفات تفتح ثم ما تلبث أن تغلق وتتوقف التعقبات بحق الفاسدين دون أن يعرف المواطن اللبناني كيف حصل ذلك ولماذا تم إغلاق الملف!

"وفيما يتشدق الكثير من المسؤولين بالشفافية فإن الضباب يلف القضايا العامة وجميع الناس في جهل لما يجري حولهم، وهم في النهاية من يدفعون ثمن التجاوزات والانحرافات والوطن يفقد كل يوم ما له من رصيد ثقة في العالم".<sup>1</sup>

#### - غياب الدعم السياسي لبرامج الإصلاح ومكافحة الفساد:

تعتمد السلطة السياسية غالباً إلى تجاهل كافة مقترحات الإصلاح التي ينادي بها الشعب، والتي من شأنها تفعيل الشفافية وكشف مكامن الهدر والفساد داخل الإدارات العامة، وإذا ما سمعنا بفضيحة ما داخل الإدارة فغالباً ما تكون كيدية أو انتقائية تهدف إلى تحقيق انتقام سياسي أو شخصي وهي في أكثر الأحيان تدور حول شكليات أو قشور لا تتعلق بالجوهر.

وعليه، فإن كافة الدعوات إلى الإصلاح لم يكتب لها النجاح بل على العكس فإن الطبقة الطائفية والسياسية تسعى دوماً إلى وضع العراقيل أمام كافة المشاريع التي تطرح بهذا الخصوص وترفض التصويت عليها وقرارها في البرلمان، هذا إذا لم تسع إلى كسب الوقت مسبقاً عبر إحالتها إلى لجان مختصة لدراستها مطولاً ريثما تهمد الأصوات المطالبة بها أو ترفض وضعها موضع التنفيذ بالامتناع عن إصدار مراسيم تطبيقية أو عن تعيين الهيئات المختصة بتطبيق هذه القوانين.

ولعل المثل الصارخ على ما تقدم هو الامتناع حتى يومنا هذا عن إقرار القوانين ذات الصلة بالحكومة الالكترونية والامتناع عن تأمين التمويل اللازم لتحسين وضع البنى التحتية الخاصة بشبكات الاتصال والانترنت وعدم تفعيل المشاريع الداعمة لتطبيقات الحكومة الالكترونية.

<sup>1</sup> غازي محمد فريج، المرجع السابق، ص ٣٧٥

## المبحث الثاني: سبل تفعيل الشفافية ومكافحة الفساد الاداري

من المسلم به أن الفساد في لبنان ليس ظاهرة آنية وإنما هي "ظاهرة مزمنة تحتاج لعمل شاق ودؤوب لردح طويل من الزمن وإلى تضافر مختلف قوى المجتمع الحية الرسمية منها والأهلية<sup>1</sup>"، لذلك فإن عملية الإصلاح تتطلب مشاركة عدة أطراف **ودعمها** لتتمكن الإدارة من أن تنهض من كبوتها وفسادها وتؤدي واجباتها ومسئوليتها الوطنية في تقديم الخدمات العامة والإنجازات المطلوبة.

انطلاقاً مما تقدم، لا بد للإصلاح الإداري من شروط ومقدمات تضمن نجاح خطواته مما يستوجب رسم خطة شاملة على كافة الصعد، تعنى بسد الثغرات الادارية، السياسية والتشريعية.

وبما أن الفساد هو نتيجة التركيبة البنوية والطائفية المتجذرة في مجتمعنا اللبناني وهو مستمر مع استمرارها، فكل خطة للإصلاح لا تصوب على هذا الجذر ولا تقترح الحلول التطبيقية لاقتلعه، فهي خطة شكلية لا تضع الاصبغ على الجرح ولا تعدو أن تكون كلام فارغ يراود منه الاستمرار في تغطية الفساد والنهب والتسيب.

ولن ننسى بالطبع الدور المهم الذي يمكن أن يلعبه المواطنون ووسائل الاعلام كقوى ضاغطة في اتجاه كشف صفقات الفساد وإخراجها إلى العلن، ومتابعتها لمعرفة خواتيمها بدلاً من لفلقتها وحفظها في الأدرج طي النسيان، فيدفعوا بالنتيجة نحو تفعيل الشفافية ويحثوا القضاء للقيام بواجباتهم بتجرد وعدالة.

انطلاقاً من ذلك، سوف نستعرض الشروط والمقترحات الاصلاحية الممهدة لمكافحة الفساد وتفعيل الشفافية وذلك من خلال مطلبين نعالج من خلالهما الاصلاحات المقترحة على المستوى الإداري والقانوني في مطلب أول لننتقل بعدها الى الاصلاحات على المستوى الاجتماعي والسياسي في مطلب ثاني.

### المطلب الأول: الاصلاحات على المستوى الاداري والقانوني.

ان مقومات نجاح الادارة العامة في تخطي المشاكل التي تعترضها لا تقف أبداً عند رسم الخطط والبرامج الاصلاحية، بل تتطلب أيضاً عدة خطوات ادارية وتنفيذية على أرض الواقع لتطبيق مبدأ الشفافية الادارية وتعميمها على كافة الادارات والمؤسسات، كما وتفترض أيضاً اشرافاً ومتابعة مستمرة لتقييم الخطط الموضوعة، ومدى فعاليتها في الحد من سرية احتكار المعلومات والعقبات التي تعترضها ووضع الاقتراحات

---

<sup>1</sup> تصريح وزير الدولة لمكافحة الفساد للوكالة الوطنية للاعلام، تاريخ ٢٠١٧/٢/١١ متوافر على الموقع: الفساد في لبنان،

الوزير نقولا تويني <http://www.almanar.Com.Lb/tag>

اللازمة لتذليلها وتحديثها ومتابعة عملية التحديث ومدى تأثيرها للوصول إلى الغاية المرجوة. ومن هذه الاصلاحات نذكر:

### أ- الاصلاحات الإدارية :

#### - ازالة البيروقراطية الادارية

ونعني بذلك تبسيط الاجراءات ومراحل سير المعاملات، وتعميمها لارشاد المواطنين إلى حقوقهم وواجباتهم، واطلاعهم على المسار الاداري للمعاملات، الرسوم المتوجبة، الوحدات الادارية المختصة بمعالجتها، والمدة الزمنية التقريبية لانجازها أصولاً. كذلك يقتضي اعادة النظر بمراحل سير المعاملات والغاء الاجراءات غير اللازمة منها لزيادة كفاءة الادارة من ناحية، وتسهيل الحصول على الخدمات للمواطنين من ناحية أخرى.<sup>١</sup>

كذلك يجب تطبيق مبدأ الوضوح والتسلسل في العمل الاداري والتعاطي مع أصحاب الحقوق بكل نزاهة وشفافية، والتخلي عن سياسة الغموض والتعتيم والتجاوز التي ينتهجها الكثير من المسؤولين الاداريين لاختفاء الملفات والمعاملات الادارية التي تدينهم وتثبت فسادهم.

وهذا ما يستتبع اتخاذ الاجراءات الادارية اللازمة لاستكمال مشروع مكننة الادارات العامة، وانشاء شبكات اتصالات محمية وأمنة، وتسريع عملية الربط بين الادارات لتبادل المعلومات والتنسيق فيما بينها، وانشاء بوابة الكترونية للحصول على الخدمات، وتقديم الشكاوى وقرار البطاقات الذكية لتأمين التواصل بين الادارة والمواطن ولتسهيل عملية التوقيع والدفع الالكتروني.<sup>٢</sup>

ويرى دعاة الاصلاح الاداري ومكافحة الفساد أن تطبيقات الحكومة الالكترونية هي من أهم الأدوات الكفيلة في تفعيل الشفافية، ومواجهة الآفات التي تنخر في الجسم الاداري، إذ أنها تؤدي إلى توحيد آلية سيرالمعاملات والشكاوى، وتؤمن تبادل المعلومات والبيانات بين الادارات، وتمكّن المواطن من معرفة

---

<sup>١</sup> راغب ماجد الحلو، علم الادارة العامة، مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية، ١٩٧٣، ص ٢٠٢ نقلاً عن برهان الدين حسان الخطيب، الانحراف الاداري -أساليبه ووسائل علاجه، المؤسسة العربية للتوزيع والطباعة والنشر، الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠٠٠ ص ٩٦

<sup>٢</sup> ابراهيم الظاهر، الطريق نحوالحكومة الالكترونية "رؤية متكاملة"، علم الكتب الحديث، الأردن، ٢٠١٤، ص ١٣

المستندات المطلوبة لإنجاز المعلومات والرسوم المتوجبة ومراحل سيرها ونتائجها وذلك بطريقة الكترونية، فتكسر حلقة التواصل المباشر مع المواطنين وتضمن التعاطي بطريقة موضوعية مع الحقائق والأرقام.<sup>١</sup>

#### - إعداد جهاز بشري كفوء داخل الإدارات العامة:

يتطلب هذا اتخاذ عدة تدابير ادارية منها:

• وضع الشخص المناسب في المكان المناسب وحسن اختيار الموظفين على أسس موضوعية، بعيدا عن الشفاعات والتدخلات السياسية. وذلك من خلال اخضاع المرشحين لاختبارات خطية ونفسية في آن معاً، يعدها مجلس الخدمة المدنية بالتعاون مع اختصاصيين في علم النفس للكشف عن خفايا شخصية كل مرشح. كما يمكن اجراء مقابلات شفوية مع المرشحين قبل الامتحانات والمباريات، "على أن يُضم إلى اللجنة المكلفة بمقابلة المرشحين اختصاصيون بعلم النفس وآخرون بعلم الاجتماع، وأن يعتمد عليهم في اعداد الأسئلة التي من شأن الأجوبة عليها الافصاح عن نوايا معينة في شخصية المرشح".<sup>٢</sup> بذلك يمكن استقطاب أصحاب الكفاءة والنزاهة والحس الوطني، وتصبح بالتالي واجبات الوظيفة ومسؤولياتها والشروط الواجب توفرها لأدائها هي الأساس الموضوعي لاختيار شاغلي هذه الوظيفة.<sup>٣</sup>

• معالجة مسألة المتعاقدين والأجراء وذلك بصرف الفائض منهم الذين لا يقومون بأي عمل في الادارة، وذلك طبعاً بعد تعويضهم تعويضا عادلاً، وتجديد التعاقد مع الباقين الذين تحتاج الادارة العامة فعلاً إلى خبرتهم، وذلك باعتماد المباراة التي تقوم على أساس الكفاءة والجدارة والنزاهة كما بيّنا أعلاه.<sup>٤</sup>

---

<sup>١</sup> مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية في لبنان، الحكومة الالكترونية في لبنان (انجازات، خطة العمل القريب..) تقرير

داخلي صادر عن وحدة برنامج الحكومة الالكترونية - شباط ٢٠١٧، صفحة ٥

<sup>٢</sup> بشير البيلاي، مقال بعنوان "الوظيفة العامة وآفاق القرن الواحد والعشرين، مجلة الادارة اللبنانية، العدد الاول، خريف ١٩٩٦، الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الجامعة اللبنانية.

<sup>٣</sup> فوزي حبيش، تصنيف الوظائف العامة وتحديد رواتبها، ندوة الاصلاح الاداري والانماء، ١١-١٨ نيسان ١٩٧٠، المعهد

الوطني للإدارة والانماء، مجلس الخدمة المدنية، ص ٦، نقلاً عن برهان الخطيب، المرجع السابق، ص ١٠٠

<sup>٤</sup> غازي محمد فريخ، المرجع السابق، ص ٤٠٩

<sup>٥</sup> تطبيقاً لأحكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٥٨ تاريخ ١٦/١٢/١٩٨٢

• هذا ولا يغيب عن بالنا أيضا وجوب تأمين التدريب المتواصل للموظفين لاطلاعهم على أفضل وأحدث الطرق التي يمكن اعتمادها داخل الادارة لتفعيل الشفافية وتسهيل الرقابة وتأمين الخدمات بأفضل جودة وبأسرع وقت ممكن.

• ويجب أيضا بدء العمل على اعداد التوصيف الوظيفي واصدار بطاقات المهام لتحديد الصلاحيات والواجبات الملقاة على عاتق كل وحدة، بشكل واضح لا لبس فيه لمنع ازدواجية المهام، وتجنب ضياع المسؤولية والملفات داخل الادارات، مما يستدعي أيضا تنسيق الجهود والاختصاصات بين الوزارات والوحدات المعنية "تحقيقا للتعاون ومنعا للتكرار والتعارض أو تنازع الاختصاص".<sup>١</sup>

#### - تفعيل الحوافز المعنوية :

ويتحقق ذلك عبر :

• اعداد جداول الترفيع استنادا إلى نظام تقييم أداء شفاف، ومعايير موضوعية<sup>٢</sup> واستقصاءات دقيقة للتأكد من مسيرة الموظف وأدائه، مع اعطاء الأفضلية لكفاءة الموظف واستقامته في عمله بدلا من الأقدمية التي قد لا تشكل دليلا على نجاح الموظف وأحقية ترفيعه، اذا لم يكن متمتعا بالجدارة والنزاهة. وهنا تقتضي الإشارة أن نظام تقييم الأداء قد لايعكس الحقيقة المطلقة عن الموظف، لا سيما اذا كان الرئيس الأعلى فاسدا. فنكون بالتالي نتائج تقييمه معاكسة تماما للحقيقة، اذ ستكون العلامة الأقصى لمن يستحصل على رضاه، ويغطي فساده بغض النظر عن مدى كفاءته واخلاصه للادارة العامة. وهذا ما يقتضي التنبه اليه اذ أن عملية تقييم الأداء يجب أن يسبقها عملية التحقق من مدى استقامة الرئيس المكلف باعداده، ليكون بالتالي جديرا بتقييم الآخرين. من هنا ضرورة إعادة النظر في نظام تقييم الأداء المعمول به حاليا للتأكد من عدم وجود أي استنساب كفي أو شخصي في عملية التقييم، كأن يتم مثلا ربطه بمعايير موضوعية كعدد المعاملات المنجزة من قبل الموظف أو الدورات التدريبية التي حضرها أو التتويجات التي حصل عليها مع الأسباب الموجبة لذلك..

<sup>١</sup>كمال الجرف، اصلاح الجهاز الاداري للدولة، مجلة العلوم الادارية الشعبية المصرية، العدد الأول، ١٩٦٤، ص ٨١.

<sup>٢</sup>حسن شلق، مجلة الادارة، المرجع السابق، ص ٢٢-٢٣

· اعتماد نظام المداورة واجراء تشكيلات دورية للوظائف داخل الادارات العامة وهذا ما يؤدي إلى تعزيز الشفافية وتفعيلها بصورة كبيرة اذ يقلص سلطة الموظف الاداري من السيطرة على الادارة من ناحية ويجعله رقيبا على قرارات زميله الآخر **وأعماله** من ناحية أخرى.

#### - تفعيل الرقابة والمساءلة داخل الادارات العامة:

لكي تؤتي الرقابة نتائجها المرجوة في مكافحة الفساد وتحقيق الاصلاح الاداري يقتضي:

- بناء المؤسسات الرقابية، وتوسيع صلاحياتها والعمل على رفع مستوى كفاءتها، وذلك عبر تزويدها بالمقدرات اللوجستية والبشرية، ورفع مناعتها ماديا ومعنويا من أجل تمكينها من القيام بدورها الرقابي بطرق غير كلاسيكية وهذا ما سيؤدي بالنتيجة إلى تسهيل اكتشاف قضايا الفساد ومعرفة مرتكبيها، إضافة إلى تأمين سير انتظام العمل الاداري<sup>١</sup>،
- تفعيل اجراءات محاكمة الفاسدين بعيدا عن أية ماطلة أو غموض وإعلان العقوبات الصادرة بحقهم وتنفيذها وفقا للقوانين المرعية الاجراء. كما يقتضي أيضا الاعلان عن نتائج الرقابة أمام الادارة والمؤسسات والمواطنين كما يتم العمل به في فرنسا، مما يؤدي إلى الاطلاع على ثمار العمل الرقابي<sup>٢</sup>.
- تعزيز التعاون والتنسيق بين الأجهزة الرقابية والقضائية من خلال نشر القرارات الصادرة عنهما، وتبادل داتا المعلومات ووضع الخطط الاصلاحية اللازمة لضبط الانحرافات والرشاوى، وذلك بالتعاون مع المنظمات المحلية والدولية المعنية بموضوع مكافحة الفساد وتفعيل الشفافية .
- تفعيل الرقابة التسلسلية التي تكشف الانحراف وتسعى إلى تقويمه وإصلاحه ومنع تكراره<sup>٣</sup> وهذا ما يتطلب متابعة مستمرة لكيفية تطبيق القوانين داخل الإدارات، وكيفية توزيع المهام وتطبيق مبدأ الثواب والعقاب ليخضع له جميع المرؤوسين دون استثناء بحيث ينال الموظف الكفوء والنزيه التقدير المعنوي والمكافآت المادية وفقا للقوانين، ويحال الموظف الفاسد إلى الجهات القضائية والرقابية المختصة ليحاسب على سوء أمانته **وأدائه** وينال ما يستحق من العقاب.

<sup>١</sup> Christian Vigourou, Deontologie des fonctions public , Dalloz , .p.126

<sup>٢</sup>رامي زهير الزين، رسالة لنيل الدبلوم بعنوان "الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة"، ٢٠١٨، ص ٧٥، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الجامعة اللبنانية.

<sup>٣</sup>علي الشامي، المرجع السابق، ص ١٥٣.

• منع استعمال التجهيزات والسيارات الرسمية لغير الغاية التي منحت لأجلها وحصر استعمالها بإجراء المهام الادارية المكلف بها الموظف خطيا ومراقبة مدى تقيده بذلك تحت طائلة اتخاذ الاجراءات اللازمة بحقه في حال المخالفة.

• اصدار التعاميم أو المذكرات اللازمة لمنع تدخل أي شخص لا يملك الصفة أو الوجود القانوني في عمل الإدارة من مستشارين أو معقبي معاملات أو سماسرة ومنعهم من ممارسة أي سلطة عامة أو ادارة أي مال عام، خلافا لما تقتضيه القوانين، وهذا ما يفترض تباعا العمل على إلغاء بدعة مستشاري المدراء العامين ومساعديه والاكتفاء بالجهاز الاداري القانوني لتسيير العمل الإداري.

هذا وتقتضي الإشارة في هذا المجال أنه واستنادا الى كتاب مجلس الخدمة المدنية رقم ٤٣ تاريخ ٢٠٢٢/١/٢٧، أصدر وزير الداخلية والبلديات تعميما الى كافة المديريات والمحافظات التابعة لوزارة الداخلية حمل الرقم ٢٠٢٢/١٦٦٧/٢٠٢٢ تاريخ ٢٠٢٢/٢/١٥ منع فيه موظفي الفئة الأولى (مدير عام أو محافظ) التعاقد مع مستشارين لمساعدته في انجاز المهام الإدارية والقانونية الموكلة اليه.

وقد أسند مجلس الخدمة المدنية كتابه المذكور أعلاه الى نص المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ التي حددت صلاحيات ومسؤوليات المدير العام بشكل دقيق ومفصل وبصيغة تدل على أنه يمارس هذه الصلاحيات بشخصه أو من خلال الوحدات الإدارية والموظفين التابعين له وخلصت بالتالي الى أنه "لا يجوز لموظف من الفئة الأولى (كالمحافظ) أو موظف من الفئة الثانية (كما هو حال المحافظ بالحلول) أن يستعين بخدمات شخص من خارج الإدارة لتقديم المشورة له".<sup>١</sup>

## ب-الإصلاحات التشريعية:

من الأسباب الرئيسية التي تدفع كبار المسؤولين إلى الانغماس في قضايا الفساد والتورط في المخالفات الادارية هي تلاشي المراقبة والتحصن بالقوانين والتشريعات الغامضة أو المانعة من أي مساءلة أو محاسبة. من هنا، ولتفعيل عملية الاصلاح الاداري يقتضي العمل على اقرار سلسلة من التعديلات التشريعية لنتناول التالي:

### - تحديث القوانين والتشريعات المتعلقة بقضايا الشفافية ومكافحة الفساد الاداري:

والعمل على اعلانها ووضعها قيد التنفيذ وتبسيط اجراءاتها ونشرها عبر وسائل الاعلام ووسائل التواصل الاجتماعي كافة. وهذا ما يستتبع دراسة النواقص والثغرات **ومعرفتها**، والعمل على معالجتها جذريا، وادخال التعديلات اللازمة لقانون الموظفين وقانون تنظيم الادارات العامة ليراعي كافة التطورات والمستجدات

<sup>١</sup> كتاب مجلس الخدمة المدنية رقم ٤٣ تاريخ ٢٠٢٢/١/٢٧



الحاصلة، ويكرس الشفافية في أداء الإدارة العامة، فيعيد تحديد المهام والصلاحيات بشكل واضح لا يدع أي مجال للتأويل أو الاجتهاد ولا يفتح المجال لأي فاسد لاستغلال أي ثغرة أو غموض في النص لمصلحته الخاصة ويكون ذلك من خلال:

- إصدار التعاميم المتعلقة بكيفية منح المهل الادارية وشروطها بشكل واضح ومدتها، وفق معايير قانونية وشفافة، لمنع استغلالها من قبل القادة الاداريين تحقيقا لمصالحهم الخاصة. كما والزام الادارات باتباع النصوص القانونية النازمة للعمل الاداري والتقييد باصدار القرارات من قبل المرجع الصالح لاصدارها وتعليلها وفقا للأصول.
- اصدار كافة التشريعات والمراسيم التطبيقية اللازمة لتطبيق برنامج الحكومة الالكترونية، أي قانون تنظيم المعاملات الالكترونية وقانون الخصوصية وقانون انشاء وحدات معلوماتية في الادارات، هذا اضافة إلى وجوب استحداث مديرية عامة للحكومة الالكترونية وإلحاقها بمجلس الوزراء، ومنحها صلاحية اعداد الاستراتيجيات والخطط التنفيذية وادارة برنامج الحكومة الالكترونية، على أن يكون لها أقسام ومكاتب في الوزارات كافة لادارة البرنامج وتطبيق الخطط التنفيذية.<sup>1</sup>
- ادخال التعديلات اللازمة على قانون حماية كاشفي الفساد لتأمين الحماية الكافية واللازمة للمواطنين والموظفين خصوصا، من غضب وانتقام أي وزير أو مسؤول اداري نافذ تم ضبطه بقضية فساد، وذلك كي لا يرتد على الكاشف فينتقم منه وتكون النتيجة احجام كافة المواطنين والموظفين عن فضح أي قضية فساد.
- تفعيل عمل هيئة مكافحة الفساد وتمويلها تمويلا كافيا وإحاطتها بالاستقلالية التامة والدعم غير المشروط من السلطات السياسية كي تتمكن من القيام بمهامها على أكمل وجه .
- وضع سلسلة جديدة للرتب والرواتب تؤمن للموظف العيش الكريم، وتمنعه من الضعف أمام المغريات، وسلوك الطرق الأسهل لتحقيق الأرباح من خلال قبول الرشاوى مقابل تأدية الخدمات العامة. ومع أننا لا نسلم مع الآراء القائلة بأن الفقر والعوز يؤديان إلى ضعف المناعة الخلقية للموظف، لأننا نعتقد بأن خيار الفساد ليس حكرا على الموظفين الفقراء من جهة بدليل أنه منتشر ومتطور لدى أغلب القيادات الادارية العليا، أضف إلى ذلك أن الموظف الشريف والمخلص لوطنه يرفض سلوك الطرق غير المشروعة مهما اشتدت عليه الضغوطات أو زادت أمامه المغريات أو العروضات، اذ يبقى تمسكه بمبادئه وبحسه الوطني أقوى من كافة العروضات. ولكن وبالرغم من ذلك كله تبقى مسألة تصحيح الرواتب **حقا** لكل موظف لتأمين العيش اللائق، وتسديد متطلبات

<sup>1</sup>فايز كامل عبد الرحمن الفضلي، المرجع السابق، ص ٤٢.

الحياة وتكاليفها الباهظة، وعلى الدولة بالتالي أن تبذل بالتالي كل جهدها لتكفل للموظفين العيش بسلام بعيدا عن أي ضغوطات اجتماعية أو اقتصادية.<sup>١</sup>

• تحديث قانون تنظيم ديوان المحاسبة واعطاؤه صلاحية الرقابة على الأداء وحق الملاءمة، وتفعيل دوره الرقابي وشموليته واجراء التعديلات التشريعية اللازمة لتوسيع صلاحيات الهيئات الرقابية كافة لتشمل رقابتها سائر المؤسسات العامة بحيث أن كل شخص يملك مالا عاما أو سلطة عامة يجب أن يخضع لرقابتها<sup>٢</sup>، كما وتعديل القوانين المتعلقة بصلاحيات الهيئة العليا للتأديب لاطلاق يدها للتمكن من وضع يدها على الملفات بصورة تلقائية، ودون تقييدها بالتهم المنسوبة إلى الموظف، وبذلك تتمكن من ملاحقة كل من يثبت تورطه بأي قضية فساد أو قبض رشاوى أو اختلاس أموال عامة.

• اقرار آلية اصلاحية في تعيين موظفي الفئة الأولى تضمن اختيار اصحاب الكفاءة والجدارة وذلك بالتعاون مع الادارات المعنية بتعيين الموظفين ونعني بهم مجلس الخدمة المدنية، مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية والوزير المختص<sup>٣</sup>.

• تعديل نظام الموظفين لكي يلحظ وجوب امتلاك المرشحين للوظيفة العامة المهارات والكفاءات اللازمة لاستخدام تكنولوجيا المعلومات، كشرط من الشروط المطلوبة لتولي الوظيفة.

• العمل على تعزيز استقلالية الأجهزة الرقابية، على غرار فرنسا، حيث تتمتع الهيئات الرقابية بالاستقلالية ولا تخضع لأي تبعية، على أن يكون هذا الاستقلال اداريا وماليا ووظيفيا، وملء الوظائف الشاغرة في ملاكات الديوان القضائية والادارية على أساس الكفاءة بعيدا عن التدخلات السياسية أو المحاصصة الطائفية.<sup>٤</sup>

• وضع قانون وسيط الجمهورية موضع التنفيذ وتفعيل دوره، كمرجع مستقل يتلقى مراجعات المواطنين ويعمل على حلها<sup>٥</sup>: يشكل هذا القانون خطوة فعالة في مكافحة الفساد وتفعيل الشفافية نظرا

---

<sup>١</sup> محمد رياض دغمان، الوجيز في الحقوق والحريات العامة، الطبعة الاولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان ٢٠١٦، ص ٨٦.

<sup>٢</sup> مقابلة تلفزيونية لرئيس التفتيش المركزي في ٢٠٢١/١٢/٩ منشورة على الصفحة الالكترونية الرسمية للتفتيش

<sup>٣</sup> عصام نعمة اسماعيل، مقالة بعنوان "المجلس الدستوري وابطال آلية تعيين الفئة الأولى، ٢٠٢٠، منشور على الموقع

الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية -الجامعة اللبنانية.

<sup>٤</sup> مقابلة مع الرئيس بولا هيكل اسطفان قاضٍ في ديوان المحاسبة

<sup>٥</sup> نصت المادة الأولى من قانون ٢٠٠٥/٦٦٤: وسيط الجمهورية شخصية مستقلة لا تتلقى التعليمات من أي سلطة وهويتدخل

ضمن الشروط المحددة في هذا القانون لتسهيل التعامل مع الإدارة والمساعدة على حل الخلافات الناجمة عن هذا التعامل .

للصلاحيات المهمة التي يتمتع بها وسيط الجمهورية، والتي تسمح له بالتدخل مع الإدارات ومحاولة انتشارها من الواقع الأليم الذي تتخبط فيه، وبذلك لا تبقى المعاملات الإدارية حكرًا على الإدارة المعنية بها تستنسب فيها الحلول التي تتلاءم مع أهوائها ومصالحها بل تصبح أخطاء الموظفين الإداريين وانحرافاتهم تحت المجهر، ويمكن اطلاع الرأي العام عليها من خلال نشرها مما يشكل قوة ضاغطة في معركة مكافحة الفساد.

• توسيع صلاحيات وسيط الجمهورية وتفعيل تمثيلهم في الإدارات، عبر مندوبين لهم ليتمكنوا أيضًا من التدخل ومعالجة المشاكل والنزاعات التي قد تنشأ بين الرؤساء والمرؤوسين أو بين الموظفين داخل الجهاز الإداري، مع منح الموظفين أيضًا حق مراجعة الوسيط وعرض المشاكل التي تعترض عمله والخلافات التي قد تنشأ مع زملائه أو مع رؤسائه فالإصلاح الإداري يبدأ دائمًا من داخل الإدارة ويمتد إلى خارجها.<sup>١</sup>

• تعديل المادتين رقم ١٩ و ٣٤ المتعلقتين بآلتي الادعاء والاتهام أمام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وذلك لكي تصبح المحاكمة أمامه ممكنة وغير مستحيلة، "لا مجرد زوبعة في فنجان، والا كل ذلك لن يكون سوى مسألة شكلية، حفاظًا على ماء الوجه للقول أننا نحارب الفساد، فيما الواقع لا يؤدي إلى أي نتيجة أو محاكمة".<sup>٢</sup>

#### - رفع الحصانات ومحاسبة الفاسدين:

اصدار النصوص التشريعية المتعلقة برفع الحصانة عن الموظفين ليصار بعدها إلى محاسبتهم ومحاكمتهم واقضاء الفاسدين منهم عن شؤون الإدارة العامة.

"عملية الإصلاح الحقيقي تبدأ" باقالة عدد كبير من شاعلي الوظائف الحساسة والقيادية في مؤسسات الدولة، ولا سيما منهم موظفي الفئة الأولى والقضاة الذين ثبت ارتباطهم بممارسات الفساد، وارتهانهم لاتجاهات انحرفت بهم عن أداء واجباتهم الوظيفية بنزاهة و إخلاص".<sup>٣</sup>

لذلك **فبقاؤهم** في مراكزهم دون محاسبة أو مساءلة يشكل طبقة عازلة تمنع من تفعيل الشفافية، والسير بأي عملية اصلاحية. فهم ولو تظاهروا أحيانًا بالاستجابة لها لحفظ رؤوسهم والثبات في مناصبهم،

<sup>١</sup> حنان عفيف بودرغم، رسالة دبلوم بعنوان "وسيط الجمهورية في لبنان - دراسة مقارنة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص ٩٩

<sup>٢</sup> عصام نعمة اسماعيل، المجلس الأعلى: وجوب تعديل أصول تعديل المحاكمات أمام المجلس الأعلى، المرجع السابق.

<sup>٣</sup> غازي محمد فريج، المرجع السابق، ص ٣٨٦

الا أنهم لن يتخلوا أبداً عن المكاسب والامتيازات التي يؤمنها لهم الفساد، لذلك تجدهم يضعون الخطط  
المرحلية ويلبسون لكل ظرف لباسه، وينتظرون الفرص السانحة لمعاودة نشاطهم بقوة واندفاع أكبر للتعويض  
عن المرحلة السابقة.

ويلاحظ في الآونة الأخيرة انتهاج مبدأ التسويات السياسية لاقالة بعض المدراء العاميين المحصنين  
سياسياً وطائفيًا، بحيث يصار إلى استبعادهم أو استبدالهم دون أي معارضة من زعماء الطوائف شرط عدم  
فتح ملفاتهم أو محاسبتهم عما تم اقترافه من اختلاسات أو قبضه من رشوى!

ان هذه التسويات لا يمكن وصفها الا بوصمة العار على جبين الادارة اللبنانية لأنها تشجع على  
استباحة الأموال العمومية والغرف من ثرواتها والتمادي في اقتراف الموبقات والاختلاسات دون أن يتحرك لهم  
جفن أو يهتز لهم ضمير!

### المطلب الثاني: الإصلاحات السياسية والاجتماعية.

ترتبط استراتيجية الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد بشكل عام باستراتيجية السلطة السياسية، وذلك على  
اعتبار أن "الإصلاح الإداري ليس عملية ذاتية تقوم بها الإدارة بل عملية تتناسق مع مبادرة السلطة ومع  
المشاكل والأهداف المتوخاة" وهذا ما يستتبع بالتالي اتخاذ الخطوات التالية:

#### أ - على المستوى السياسي:

ويتم ذلك من خلال:

· رفع يد السياسيين عن الهيئات الرقابية للتمكن من اجراء الرقابة المطلوبة ومكافحة الفساد الاداري  
بروح العدالة والتجرد، فالحد من طغيان السياسة وتدخلها في الشؤون الادارية لا يمكن أن يحصل  
الا "بتفعيل أجهزة الرقابة واعطائها حرية واستقلالية القرار في شؤون الوظيفة العامة والموظفين،  
والأخذ بما تقرره في هذا الشأن ولو كان قرارها مخالفا لرأي الوزير"،<sup>٢</sup>

وهذا ما يستتبع حكما عدم تسييس عمل الأجهزة الرقابية وعدم تغطية أي فاسد أو تحصينه بحصانة  
سياسية أو حزبية أو حتى طائفية، لتباشر بالتالي عملية تطهير الإدارة من أعلى الهرم نزولا، لاستبعاد  
الأشخاص الذين لا يتمتعون بأي صفة قانونية لممارسة السلطة العامة، وتنقيتها من العناصر الفاسدة العابثة  
بثرواتها ومصادرها واحالتهم أمام القضاء ومحاسبتهم، بعد ثبوت إدانتهم وفقا لأدلة جديّة وثابتة.

<sup>١</sup>دكتور علي حسن الشامي، الإدارة العامة والتحديث الإداري، الطبعة الأولى ١٩٩٣، ص ٢٣٧

<sup>٢</sup>غازي محمد فريج، المرجع السابق، ص ٣٨٣

وبذلك لا تأخذ المحاكمة أي منحى أو طابع سياسي أو تستثمر لتحقيق مكاسب أو مزايدات من طرف سياسي على آخر، بل ترمي فقط إلى تحقيق الإصلاح الإداري واجتثاث الفساد من جذوره، وفي هذا ضمانة لحسن النية في التطوير الإداري وطمأنة للجسم الإداري في الوقت ذاته من عدم وجود أي تصفيات عبثية أو سياسية.<sup>١</sup>

. تكريس مبدأ استقلالية القضاء والحد من التدخلات السياسية في عمل السلطة القضائية وتحييدها عن أي ضغوطات سياسية، ويعني ذلك الكف عن التدخل في شؤونها ووقف اعطاء الأوامر لاحالة المتمردين وغير المطيعين منهم إلى التفتيش القضائي أو نقلهم إلى أبعد نقطة جغرافية عن سكنهم للانتقام منهم، فكما صرح الدكتور مروان القطب أن "الأكثر ظلما من غياب العدالة هو تحول العدالة إلى أداة للنكيات الداخلية، فتصبح عدالة استنسابية تفرض فقط على من لا يطيع"، فتتلاشى بذلك أي محاولة اصلاح أو بناء للمجتمع وتفقد الدولة هيبتها وأمنها الاجتماعي لتسود بالتالي شريعة الغاب وتصبح الغلبة فقط للأقوى!

فالادارة في يد السلطة السياسة هي كالإزميل في يد النحات كما قيل.<sup>٢</sup> كما أنه لا يمكن أبدا بناء دولة قانون حقيقية يُحاكم في ظلها كل فاسد ومرتشى ومسيء لمسيرة الدولة وحقوق الشعب قبل رفع يد السلطة السياسية عن القضاء وضمن استقلاليته.<sup>٣</sup>

فالقوى السياسية مطالبة اليوم برفع يدها عن القضاء للمباشرة فورا بعملية الإصلاح القضائي الذي يعتبر جسر العبور للإصلاحات الأخرى، والذي من خلاله يتحدد وجود الدولة من عدمها .

. اسناد شؤون القضاة وكيفية تعيينهم، نقلهم، ترقيةهم أو عزلهم إلى هيئة قضائية مستقلة، واجراء التشكيلات القضائية مع الحرص على انتقاء القضاة الأكفاء والمستقلين وتعيينهم في المراكز المناسبة، بناء على معايير موضوعية، موحدة وغير طائفية لتحريرهم من أي تبعية سياسية، فيتمكنوا من الحكم ومن أداء الواجبات وفق قواعد القانون والضمير، دون خوف أو تردد بما يؤمن المساواة والاستقرار في البلاد. فكلما كان القضاء ينعم بالاستقلالية، يكون قادرا على اتخاذ قرارات

<sup>١</sup> الدكتور علي حسن الشامي، المرجع السابق، ص ٣٣٧

اميل ديراني - دراسة موجزة في اعادة بناء الادارة العامة في لبنان - دار المنشورات الحقوقية - مطبعة صادر - ص ٢٧

<sup>٢</sup> سليمان تقي الدين، استقلال القضاء ببعديه الوظيفي والعضوي، جريدة النهار تاريخ ١٩٩٩/٦/٩ نقلا عن ايليان يونس،

رسالة بعنوان الفساد الاداري وسبل مكافحته، ٢٠١٧ - ٢٠١٨ ص ٦٦

عادلة وفعالة<sup>١</sup>. كما يقتضي أيضا اصدار التشريعات اللازمة لمنع انتداب القضاة إلى مراكز ادارية للحفاظ على استقلاليتهم وتجردهم ومهنتهم.

تكريس مبدأ الفصل بين السلطات وفقا لما جاء في مقدمة الدستور<sup>٢</sup>، وذلك عن من خلال منع اسناد أي مقعد وزاري إلى أي عضو في البرلمان، ليتمكن بالتالي من القيام بالواجبات الملقاة على عاتقه ومراقبة أداء الحكومة ومحاسبتها عند أي انحراف، دون أن يكون الخصم والحكم في آن معا.

من المفيد بيانه في هذا المجال أن فرنسا كانت قد استدركت هذه الثغرة واستحدثت منصب النائب الرديف الذي ينتخبه الشعب كبديل عن النائب الأصيل، يقوم مقامه في حال وفاته أو تعيينه وزيرا في الحكومة.

### ب- على المستوى الاجتماعي :

العمل على تفعيل التعاون الدولي فيما يتعلق بمكافحة الفساد :

من البديهي أن أي عملية إصلاح بحاجة الى مساعدات مالية أو عينية للتمكن من النهوض في القطاعات العامة، الا أنه وبالنظر الى التجارب السابقة وحيث ان كثيرا من المعونات المادية السابقة لم تخضع للرقابة اللازمة مما أدى في كثير من الأحيان الى توزيعها بشكل غامض دون تطبيق معايير الشفافية المطلوبة<sup>٣</sup>.

لذلك يقتضي مجددا العمل على بناء أو اصر الثقة مع المجتمعات والمؤسسات الدولية المانحة، وذلك عبر تعزيز العلاقات مع المنظمات الدولية المعنية بمكافحة الفساد، والالتزام باستراتيجية مكافحة الفساد وكافة التوصيات المتعلقة بها ، مع ضرورة الالتزام بأعلى معايير الشفافية خاصة بالنسبة لعمليات التمويل وكيفية توزيع المنح أو القروض ، وإتاحة جميع البيانات بسهولة ومشاركتها مع الجهة المانحة والوسائل الاعلامية ومنظمات المجتمع المدني ، كما ويجب أيضا إنشاء منصات حكومية للبيانات المفتوحة يجري تحديثها

---

<sup>١</sup> خالد قباني، لاصلاح القانوني والنظام القضائي، مجلة أبحاث في القانون العام، منشورات مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، العدد الأول، ٢٠٠٤، ص ٢٩

<sup>٢</sup> نصت الفقرة الخامسة من مقدمة الدستور على أن "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها"، يذكر أن

مقدمة الدستور قدأضيفت بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١

<sup>٣</sup> <https://www.chathamhouse.org>

باستمرار وتتيح للهيئات العامة نشر جميع أنواع البيانات عليها مما يتيح وصول المواطنين الى المعلومات ويعزز التعاون بين الجهات الحكومية المعنية<sup>٤</sup>.

هذا ويقضي أيضا السعي الى إقامة شراكات وبرامج مشتركة بين الهيئات الرقابية والمنظمات الدولية المتخصصة في مجال مكافحة الفساد للاستفادة من تجاربها السابقة في مواجهة عمليات الفساد و لتقوية قدرات هذه الهيئات سواء على المستوى التمويلي أو على مستوى الموارد البشرية كي تتمكن من تنفيذ خططها الإصلاحية وتطبيق معايير الشفافية عند تقديم المنح المادية.

. العمل على الغاء الطائفية السياسية:

يرتكز النظام السياسي في لبنان على التعددية الطائفية التي كرسها اتفاق الطائف في النصوص الدستورية (المواد ٢٤ و ٩٥ من الدستور) على أنها نصوص مؤقتة، إلا أنها تمددت مع الوقت وأصبحت قاعدة أساسية، إذ أوجدت لنفسها كيانا خاصا منفصلا عن الدولة، يقوم على المحاصصة الطائفية وتعزيز الكيان السياسي لزعيم الطائفة، وهذا ماخلق حاجزا بين الدولة والمواطن لا سيما في ظل تخلف الدولة عن تقديم الخدمات الأساسية لشعبها.

وبالرغم من أن الفقرة "ح" من الدستور جعلت من الغاء الطائفية السياسية هدفا وطنيا يقضي العمل على تحقيقه، الا أنه يلاحظ أن دورها راح يتعاطم يوما بعد يوم، حتى بنتا نسمع اليوم بما يسمى "حقوق الطائفة" التي باتت أولية وخطا أحمر لا يمكن لأي مسؤول تجاوزه أو إهماله، لا بل على العكس أصبح المعيار الأول في كل التعيينات والترقيات الإدارية.

ولما كانت هذه الطائفية وفقا لما تقدم تشكل حجر عثرة تعيق بناء الدولة القوية والعادلة، لذلك لا بد من العمل على الغائها وفق خطة منهجية ومدروسة، وصولا إلى اعادة الثقة بين المواطن والدولة. وهذا ما يتطلب القيام بعدة خطوات أبرزها:

. تحويل التمثيل الطائفي إلى تمثيل سياسي ينضوي تحت أحزاب وطنية، تضم في تركيبها مختلف الطوائف، الأمر الذي يستوجب اقرار قانون انتخابي عادل، يؤمن صحة التمثيل والتصويت. كما

<sup>٤</sup> في عام ٢٠٢٠، أنشأ التفيتيش المركزي منصة حكومية رسمية للبيانات المفتوحة بالتعاون مع القطاع الخاص ومنظمات الدولة. وقد أطل عليها اسم "impact" أي منصة الوزارات والبلديات المشتركة للتقييم والتنسيق والمتابعة<sup>١</sup>

يقتضي أيضا إقرار قانون عصري للأحزاب وعابر للطوائف والمناطق يتبنى برامج وطنية ويعمل على تنمية الروح الوطنية لديهم ويبدد هذه المخاوف لدى كافة المواطنين.<sup>1</sup>

- إقرار قانون مدني عصري يعزز الانصهار بين كافة الطوائف في لبنان، بحيث يخضع جميع المواطنين لقانون ونظام واحد يراعى كافة أحوالهم الشخصية ويحقق بينهم المساواة والعدالة.
- تحقيق الانماء المتوازن في كافة المناطق اللبنانية، وتشجيع المهاجرين من مختلف الطوائف للعودة إلى قراهم مما يكفل الحفاظ على التنوع الطائفي ويسهل الانصهار الوطني.
- وأخيرا يقتضي الحد من تدخل الطوائف في برامج التعليم المدرسي وإرساء فكر المواطنة لدى كافة المواطنين وصولا إلى تطمين النفوس وتصحيح علاقة الفرد بالدولة فتتحول بذلك التعددية الطائفية من نقمة إلى نعمة في ظل نظام ديمقراطي حر يكفل حرية المعتقد ويرعى المساواة بين كافة مواطنيه.

بذلك يمكن فقط أن تتحول الطائفية من نقمة إلى نعمة يتغنى بها اللبنانيون دون أن يستحصلوا على أي امتيازات أو حصانات بسبب انتمائهم الطائفي.

العمل على تعزيز دور وسائل الإعلام في مكافحة الفساد:

إن عمل الإعلام في مواجهة الفساد ليس أقل شأنًا أو تأثيرًا من قوانين مكافحة الفساد،

إذ تمثل وسائل الإعلام حلقة وصل بين الرأي العام والسلطات الحكومية فتعمل على إيصال هموم ومشاكل الناس إلى السلطات والدوائر المعنية من جهة و تسعى ، من جهة أخرى، إلى تقصي الأخبار التي تهم المجتمعات وتعمل على تحليلها وشرحها أمامهم فتسهم بذلك إلى تكوين رأي عام غالبا ما يتحرك لمساندة المجتمع ضد أي خطر قد يهدده.

وتلعب وسائل الإعلام دورا بارزا في تعزيز مبدئي الشفافية والمساءلة إذ أنها تسعى دوما إلى كشف بؤر الفساد والإضاءة على التجاوزات القانونية من خلال الاستقصاء عن أي صفقات تحوم حولها الشبهوات ورصد الانتهاكات في قضايا الفساد وصولا إلى نشر حملات توعية ضد الفساد لرفع مستوى الرأي العام ضد

---

<sup>1</sup>وسيم منصور، النتائج المرتقبة من عمل الهيئة الوطنية المكلفة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية السياسية، مداخلة في مؤتمر "تشكيل هيئة إلغاء الطائفية السياسية" المنعقد في ٢٣ و ٢٤ حزيران ٢٠١٠، منشور في كتاب صادر عن المجلس النيابي.



هذه الظاهرة ومخاطرها و تكوين قاعدة شعبية مساندة لها ،فتدفع بذلك مؤسسات المجتمع المدني الى تبني هذه القضية والمشاركة في محاربة الفساد .

انطلاقا مما تقدم ،وحتى تستطيع وسائل الإعلام من القيام بهذا الدور المهم في دحر الفساد ،لا بد أن تعطى حق الاطلاع على المعلومات من مصادرها الرسمية لتتمكن من تفصي الحقائق المثبتة وعرضها للعيان وفضح من يقف وراءها ومن يستفيد منها ،

كذلك يقتضي أن تكون مستقلة في عملها وغير مرتهنة لأي جهة سياسية ،داخلية كانت أو خارجية ،فالإعلام كبقية المؤسسات معرض للفساد بأشكاله المختلفة وللإستخدام في الصراعات السياسية والطائفية.<sup>١</sup>

وفي هذا المجال ،نشير أن لبنان احتل المركز الـ ١٠٧ ضمن مؤشر "حماية الصحافة" العالمي للعام ٢٠٢١ ،مترابعا ٥ مراكز عن السنة الفائتة.

هذا المؤشر الذي يصدر عن منظمة "مراسلون بلا حدود"اعتبر أن أغلب وسائل الإعلام في لبنان مسيسة وتعمل محطاتها الإذاعية وقنواتها الإذاعية ك"أبواقا للأحزاب السياسية ورجال الأعمال"،

كما واعتبر أن السلطة السياسية تحاول أن تقمع الإعلام والصحافيين الذين يكشفون قضايا الفساد وذلك عبر محاكمتهم وسجنهم في المحاكم العسكرية بدلا من محكمة المطبوعات .<sup>٢</sup>

هذا وتقتضي الإشارة أنه ومنذ عام ٢٠١٥،فقد ازداد بشكل كبير عدد الصحافيين الذين استدعوا الى مكاتب مكافحة الجرائم المعلوماتية والملكية الفكرية للتحقيق معهم بدعاوى قذح وذم وتشهير بحق سياسيين، وتم توقيفهم ثم تم الإفراج عنهم بعد توقيعهم تعهد بعدم انتقاد السياسي الذي تقدم بالشكوى ضدهم.<sup>٣</sup>

من هنا، ينبغي بالمؤسسات الإجتماعية والمدنية في لبنان تكثيف جهودها للدفاع عن حرية التعبير ولتوثيق الانتهاكات التعسفية لهذا الحق كما ويفتضي اقرار قانون إعلام عصري ومتطور لتنظيم وسائل الاعلام المرئية والمسموعة وتعزيز حرية الرأي والتعبير والنهوض بالقطاع الإعلامي، بشقيه العام والخاص، وحماية الإعلاميين وتأمين الضمانات اللازمة لهم.

---

<sup>١</sup> مقال بعنوان "الإعلام والفساد" للمؤلف غسان عبدالله ،مجلة البلاد الالكترونية ،منشو على الموقع الالكتروني،ص ٥  
<http://albylad.com>

<sup>٢</sup> <https://rsf.org>  
<sup>٣</sup> <https://chathamhouse.org>

كخلاصة يمكن القول أن دور الإعلام في العصر الحديث قد تجاوز كونه ناقلاً فحسب للمعلومات والأنباء الى وسيلة تطوير وتنمية وإدارة سياسية توجيهية وثقافية واجتماعية، إلا أنه سلاح ذو حدين فهو يمكن أن يلعب دوراً في حماية الفساد والمفسدين كما يمكن أن يقود حرباً ومعاركة طاحنة ضد الفساد ومن يقف خلفه.

---

عمر اسماعيل حسين، بحث مقدم الى المؤتمر العلمي السنوي لهيئة النزاهة بعنوان: "دور وسائل الإعلام في كشف الفساد الإداري والمالي"، جمهورية العراق، وزارة المالية سنة ٢٠١٣<sup>١</sup>

## الخلاصة

قد لا يختلف اثنان على أن تكلفة ظاهرة الفساد كارثية بكل المقاييس وهي قد نخرت في الجسم الإداري وأنهكته حتى بات اليوم يتلفظ أنفاسه الأخيرة ..

ولقد سبق أن عبر عن هذا الواقع المؤسف أحد كبار المسؤولين حين أكد: "إن أفاصيص الفساد ورواياته بلغت حدودا غير مسبوقه في عصر يشهد تآكل القيم الأخلاقية وانهايار المبادئ".<sup>١</sup>

وقد بينا كيف تتحكم الطائفية والمحسوبيات السياسية وتعبث في تفاصيل الأمور الادارية بصورة عشوائية ومخالفة للقوانين والأنظمة، فتزرع أتباعها داخل الجهاز الاداري وتمنحهم السلطة والحصانة الطائفية لتسييس الادارة وجعلها مكاتب خدمات سياسية، أو شركات تجارية خاصة تعمل وفق مصالح وأهواء مادية دون أي اعتبار للقوانين الناظمة للعمل الاداري أو حتى للأصول المتعارف عليها داخل الادارات، حتى أن البعض اعتبر أن "هناك في الشركات والمؤسسات الخاصة من يحترم القواعد الادارية والتنظيمية أكثر مما يحترمها بعض العاملين والنافذين في الادارات والمؤسسات العامة".<sup>٢</sup>

أضف إلى ذلك أن النظام القانوني السائد في المجتمعات، بما يتضمنه من ثغرات وغموض وشوائب، قد يشجع على تمدد الفساد ويمنع ظهوره إلى العلن فيحتمي بذلك المنظومة أو المؤسسة الفاسدة بغطاء قانوني يقن الفساد "ومعلوم أن المؤسسة الفاسدة قد تغري باقي المؤسسات الأخرى على الالتحاق بالركب وأنه من الممكن حصول تحالفات بين العناصر الفاسدة التي تنتمي إلى مؤسسات مختلفة داخل النظام، وهذا ما يؤدي إلى نشوء الفساد المؤسسي أو النظامي".<sup>٣</sup>

من هنا يقتضي العمل على اقرار مبدأ الشفافية والوضوح وتعزيزه داخل الادارات العامة، باعتباره ليس هدفا بحد ذاته وإنما نهجا أو وسيلة أثبتت الدراسات والبحوث والتجارب فعاليتها في مناهضة الفساد والقضاء عليه.

كما ويقتضي العمل أيضا على اصدار قوانين صارمة لمكافحة الفساد والحرص التام على تنفيذها وتوضيح أي غموض قد يكتنفها، كما وإزالة كافة العقبات التشريعية والإدارية والسياسية والطائفية

<sup>١</sup> ورد ذلك في مقالة افتتاحية لنشرة مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية عدد حزيران ٢٠٠٢

<sup>٢</sup> غازي محمد فريج، الاصلاح الاداري، المرجع السابق، ص ٣٥٢.

<sup>٣</sup> أحمد نور، الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤٠

والاجتماعية التي تفق بوجهها ،كما ويفتضي أيضا تفعيل وتطوير دور الهيئات الرقابية وتعزيز استقلالية السلطة القضائية والعمل على ترسيخ مبدأ الكفاءة والجدارة في كافة التعيينات الإدارية ، وذلك كله لا يمكن أن يكون بدون وجود قرار سياسي حازم بدحر الفساد وإرادة سياسية تجعل الحكم الرشيد متبعاً في القطاع العام من خلال تطبيق أعلى معايير النزاهة والشفافية .

إن دولة تعاني من الانهيار الاقتصادي والفساد المستشري في اداراتها ومن المديونية العامة يصبح من الضروري لا بل من الواجب عليها اتخاذ كافة الاجراءات اللازمة والفعالة والسريعة لوقف الانهيار وخوض معركة لا هوادة فيها لتنظيف المجتمع من كل مظاهر الفساد ومنع السرقات والرشاوى واستباحة الأموال العمومية وهذا لا يمكن أن يتم الا بترسيخ مفهوم الشفافية والمساءلة وثقافة العدل لدى الحكام والمحكومين على قدم المساواة.

هذه الشفافية، متى طبقت، ستكون كفيلة بتنقية المنظومة الادارية من كافة العناصر الفاسدة التي عبثت بها على مدى عقود طويلة واستعملت المناصب والنفوذ لتحقيق مآربها الشخصية وتغطية أعمالها المخالفة للقانون والحصول على امتيازات غير قانونية بلاناه أو رادع.

هذه الشفافية ستعيد تذكيرنا بأن الوظيفة العامة بحاجة قبل كل شيء لموظف لديه المناعة الأخلاقية والضمير المسلكي "الذي يمنعه من أن يحوّل مكتبه إلى دكان يبيع فيه كرامته وضميره والمصلحة العامة. الوظيفة العامة بحاجة قبل كل شيء لموظف لا يعتبر ضالة راتبه مبرراً لبيع ضميره وكرامته"<sup>1</sup>، خاصة أنها قبل كل شيء خدمة عامة غير الزامية.

هذه الشفافية ستعيد تذكيرنا بالمعنى الحقيقي للديمقراطية حيث سلاح القانون والعدالة هو الحكم الفصيل الذي يحتكم اليه لردع المخالفات وتصويبها ومعاقبة كل مغل بالقانون أو النظام مهما علا مركزه أو شأنه...

ننهي بالقول أن هدم الأوطان ونشر الفساد فيها قد يكونان أسهل بكثير من إعادة بنائها، الا أن وطننا كلبنان عانى أشرس أنواع الحروب والاجتياحات وانتصر فيها لا يمكن له أن يموت ويستسلم هكذا أمام غول الفساد! إن وطننا كلبنان احتضن العديد من الثقافات والحضارات، وكان نموذجاً للعرب في ممارسة الحياة السياسية

---

<sup>1</sup>بشير البيلاوي، مقال بعنوان "الوظيفة العامة وآفاق القرن الواحد والعشرين، مجلة الادارة اللبنانية، العدد الاول، خريف ١٩٩٦، الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية -الجامعة اللبنانية

الديمقراطية لا يمكن أن يقتل عمدا وبيد بارد بسلاح الطائفية والعصبية! أحتاج أن ندفع ثمننا أكبر بعد  
لندرك حجم الخسارة التي ألمت بنا جراء الفساد الذي تغلغل في ادارتنا ومؤسساتنا العامة متحصنا بهذه  
الطائفية السياسية التي حجبت عن وطننا كل أمل بالإصلاح والتطور؟ ألم يحن الوقت بعد أن نعود عن هذه  
الخطيئة المميته التي ارتكبت بحق الوطن ونسعى لتغيير طبيعة هذا النظام الطائفي السياسي؟

## المراجع ➤ المراجع العربية:

### ١ - المؤلفات:

#### أ - الكتب

- اسكندر، بشير، "اصلاحات الخدمة المدنية في لبنان"، معهد الانماء العربي، بيروت ١٩٧٦، ص ١٩١.
- ربحان المضحكي، حنان، "السؤال البرلماني كأداة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية"، المكتب الجامعي الحديث، الاسكندرية، ٢٠١٤، ص ٩.
- جبار أحمد، عمر، "ظاهرة الفساد الاداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها"، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب لبنان، ص ٩٥-٩٦.

#### ب - الدراسة أو المقال في كتاب يحتوي على مجموعة دراسات أو المقالات

- الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة - امان، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط ٤، فلسطين، ٢٠١٦، ص ٦٣.
- ابودية (أحمد)، "الفساد سبله وآليات مكافحته"، منشورات الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، أمان، القدس، ط ١، ٢٠٠٤، ص ١٠.

#### - اسماعيل (عصام):

- \* محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والسياسي، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٦، ص ٤١١.
- \* النظام السياسي والدستور اللبناني، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٨، ص ٣٩٠ -

- \*علي الشهاري (محمد)، كتاب الهيئة الوطنية العليا لمكافحة الفساد، التطبيق الفعلي للبرنامج الانتخابي، كتاب مرجعية، المركز اللبناني للدراسات ومنظمة الشفافية الدولية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٠.
- أنور (أحمد)، الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤٠
- بودهان (موسى)، النظام القانوني لمكافحة الفساد في الجزائر، منشورات ANEP، ٢٠٠٩، ص ١٣٢-١٣٣.
- حبيش (فوزي):
- \*الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٩١، ص ٢٠٦-
- \*الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، دار النهضة العربية للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٩، ص ٣٠.
- حسن الشامي (علي)، الإدارة العامة والتحديث الإداري، الطبعة الأولى ١٩٩٣، ص ٢٣٧
- حسن القصاص (يسرى)، الضوابط الجنائية لحرية الرأي والتعبير دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ١٤٣
- خرابشة (عبد)، الشفافية في الخدمة المدنية: تجربة ديوان المحاسبة، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، الأردن، ص ٢٣.
- الخطيب (برهان)، "الانحراف الإداري في لبنان ووسائل علاجه"، المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠، ص ١٠.
- ديراني (اميل) - دراسة موجزة في إعادة بناء الإدارة العامة في لبنان - دار المنشورات الحقوقية - مطبعة صادر، سنة ١٩٩٤ ص ٢٧
- رعد (نزيه)، النظام الدستوري والسياسي في لبنان، ط ١، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٢، ص ٩٩.
- رياض دغمان (محمد)، الوجيز في الحقوق والحريات العامة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦، ص ٨٦.
- سالم (حنان)، ثقافة الفساد في مصر دراسة مقارنة للدول النامية، ط ١، دار مصر المحروسة، القاهرة، ٢٠٠٣، ص ٦٠-٥٩.

- السلمي (علي)، "البيروقراطية في النظرية والتطبيق"، العدد ٣١، منشورات مركز البحوث الادارية، القاهرة، ١٩٧٤، ص ٢٩.
- السويسي (فاطمة)، المالية العامة موازنة - ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، ٢٠٠٥، ص ١٧.
- السويسي (فاطمة)، المالية العامة موازنة - ضرائب، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، ٢٠٠٥، ص ١٧)، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الاسلامي، مطبعة
- الطماوي (سليمان عين شمس، ١٩٨٦، ص ٥٠١-٥٠٢.
- الطوخي (سامي)، النظام القانوني للحكومة تحت ضوء الشمس، الشفافية في إدارة الشؤون العامة، "الطريق للتنمية والإصلاح الإداري (دراسة مقارنة)"، دار النهضة العربية، مصر ٢٠١٤، ص ٤٥٢
- عبد الوهاب (محمد رفعت):
- \* لأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٤، ص ٣٢٦
- \* الإدارة العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص ٣١٦
- عطوي (فوزي):
- \* الاقتصاد العام والسياسة المالية، الاكاديمية اللبنانية للكتاب، الطبعة الثانية، ١٩٩٦، ص ٢٧٨
- \* "المالية العامة"، النظم الضريبية وموازنة الدولة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ٢٠٠٣، ص ٤١٩
- علي الراشدي (سعد)، الادارة بالشفافية، دار كنوز المعرفة العلمية، ٢٠٠٧، القاهرة نص ٢٢٤
- العموري رسول (محمد)، الرقابة المالية العليا دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ٢٠٠٥، ص ٦٢
- الظاهر (ابراهيم)، الطريق نحو الحكومة الالكترونية "رؤية متكاملة"، علم الكتب الحديث، الأردن، ٢٠١٤، ص ١٣
- فتحي ابوكريم (احمد)، الشفافية والقيادة في الإدارة Transparency & leadership in Administration، دار حامد للنشر والتوزيع، ط ٢، الأردن، ٢٠٠٨، ص ٧٦



- فرج يوسف (أمير)، "الحوكمة ومكافحة الفساد الإداري والوظيفي وعلاقته بالجريمة على المستوى المحلي والإقليمي والعربي والدولي في ظل اتفاقية مكافحة الفساد، مكتبة الوفاء القانونية"، الإسكندرية، ط ١، ٢٠٠٧.
- فرحات (فوزت)، "دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية"، المالية العامة، ط ٦، ٢٠١٨، ص ٢٣٠.
- فرحان طالب (علاء) والحسين حميدي العامري (علي)، استراتيجية ممارسة الفساد الإداري والمالي مدخل تكاملي، دار الإيام للنشر والتوزيع، عمان، ط ١، ٢٠١٤، ص ٢٩.
- اللوزي (موسى):
- \* التنمية الإدارية، ط ٢، دار وائل، الأردن، ٢٠٠٢، ص ١٥٩-١٦٠
- \*التنمية الادارية ،المفاهيم، الأسس، التطبيقات، الطبعة الأولى، دار وائل للنشر، عمان، الأردن، ٢٠٠٠، ص ١٤٩
- الويزة (نجار)، التصدي المؤسسي والجزائي لظاهرة الفساد في التشريع الجزائري دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، ٢٠١٨، ص ١٥٢
- ماجد الحلو(راغب)، علم الادارة العامة،مؤسسة شباب الجامعة الاسكندرية،١٩٧٣، ص ٢٠٢ نقلا عن برهان الدين حسان الخطيب، الانحراف الاداري - أساليبه ووسائل علاجه، المؤسسة العربية للتوزيع والطباعة والنشر، الطبعة الاولى، بيروت، ٢٠٠٠، ص ٩٦
- المجذوب (طارق)، الادارة العامة العملية الادارية والوظيفة العامة والاصلاح الاداري، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٥، ص ٧٦٢.
- المجذوب (محمد)، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم ادستورية والسياسية في العالم، ط ٤، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٢، ص ٢٦١-٢٦٢
- محب حافظ (مجدي)، الحماية الجنائية لأسرار الدولة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٧، ص ٥١٩
- محمد جعفر (علي)، قانون العقوبات الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، ط ١، ٢٠٠٦، ص ٢١
- محمد فريج (غازي):

\*الاصلاح الاداري، دراسة مقارنة بين الأنظمة الوضعية والنظرية الاسلامية رؤية

- \*"الإصلاح الإداري: دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٤، ص ٣٩
- محمد علام، (أحمد)، جرائم الفساد وآليات مكافحته في نطاق الوظيفة العامة في ضوء التشريع الجنائي المصري والإتفاقيات الدولية، ط ١، دار النهضة العربية القاهرة، ٢٠١٥-٢٠١٦، ص ٥١
- محمود عبد السلام السالوس، (طارق)، التحليل الاقتصادي للفساد: مع إشارة خاصة للقطاع المصرفي المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص ١٤
- مستقبلية لاصلاح الادارة العامة، ط ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٤، ص ٣٣٣
- مصطفى صبيح (أحمد)، الرقابة المالية والادارية ودورها في الحد من الفساد الاداري، ط ١، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، ص ٨.
- الموسوعة العربية العالمية، مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتوزيع، الرياض، ٢ ط، ١٩٩٩، ج ٥ ص ١٧٥
- نور (أحمد)، الفساد والجرائم الاقتصادية في مصر، مصر العربية للنشر، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ١٤٠
- الهندي (خليل)، الناشر (أنطوان)، البلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، ١٩٩٨، ص ٦٦.

## ٢ - الدوريات والدراسات والمقالات:

- أبوقاود، غازي، دراسة تقييمية بعنوان "إطار مقترح لقياس أثر ممارسة أبعاد الشفافية الإدارية في محاور تطوير الأعمال"، مجلة النهضة، مجلد رقم ١٢، عدد ٢، ص ١٦٩.
- أبي صعب، فارس، الدولة والتنمية والاصلاح الاداري في لبنان، الطبعة الاولى، المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٤، ص ٥٩.
- أنطون، رنده، نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠٠٩، ص ١٦-١٧.
- الأعرجي، عاصم، "نظريات التطوير والتنمية الادارية"، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد العراق، ١٩٨٧-١٩٨٨، ص ٥١-٥٧.
- اسماعيل، عصام:
- \* مقال بعنوان "مهام النائب في لبنان"، جريدة الحوار الوطني، ٦/١/٢٠٠٦، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الجامعة اللبنانية <https://droit.ul.edu.lb>
- \* مقال بعنوان "ما معيار أن تكون نائبا"، جريدة النهار، ٦ شباط ٢٠١٨، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية
- \* مقال بعنوان "وضع النقاط على الحروف في ملف مناقصة المعاينة الميكانيكية"، جريدة الأخبار: مجتمع واقتصاد، العدد ١٤، ٣٠٠٧، تشرين الأول ٢٠١٦، <https://droit.ul.edu.lb>
- \* مقال بعنوان "مناقصة الميكانيك"، رقابة ديوان المحاسبة المسبقة حتمية، جريدة السفير، تاريخ <https://droit.ul.edu.lb>، ٢٠١٦/٨/١٧
- \* دراسة بعنوان "أي واقع للهيئات الرقابية والاستشارية"، جريدة النهار، تاريخ ٢٠٠٢/٨/٥

- براندولينو، جون، ولونا، ديفيد، مقال بعنوان "معالجة الفساد عبر المعاهدات والالتزامات الدولية" ص ٢ منشور على الموقع الالكتروني: <http://usinfo.state.gov/journal>

- بنك الاسكندرية، "دعم الحوكمة"، الجهاز المصرفي، النشرة الاقتصادية، المجلد ٣٥، ٢٠٠٣، ص ١١.

- البيلاني، بشير:

\* مقالة بعنوان "الوظيفة العامة وآفاق الواحد والعشرين"، مجلة الإدارة اللبنانية العدد الأول خريف ١٩٩٦.

\* مقال بعنوان "الوظيفة العامة وآفاق القرن الواحد والعشرين، مجلة الادارة اللبنانية، العدد الاول، خريف ١٩٩٦، الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الجامعة اللبنانية .

\* مقال بعنوان "الوظيفة العامة وآفاق القرن الواحد والعشرين، مجلة الادارة اللبنانية، العدد الاول، خريف ١٩٩٦، الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الجامعة اللبنانية.

- تقي الدين، سليمان، "استقلال القضاء ببعديه الوظيفي والعضوي"، جريدة النهار تاريخ ١٩٩٩/٦/٩ نقلا عن ايليان يونس، رسالة بعنوان الفساد الاداري وسبل مكافحته، ٢٠١٧-٢٠١٨ ص ٦٦.

- الجرف، كمال، اصلاح الجهاز الاداري للدولة، مجلة العلوم الادارية الشعبية المصرية، العدد الأول، ١٩٦٤، ص ٨١.

- جريدة الرأي العام: مقال بعنوان "فضيحة اختلاس في الأمن الداخلي"، تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٤، منشور على الموقع الالكتروني <https://m.facebook.com/alraiam/posts/3650190481734086>

- الجريدة الرسمية:

\* العدد رقم ٤١ تاريخ ٢٢/١٠/٢٠٢٠.

\* العدد ٤٤، تاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٨ صفحة ٤٣٤٤.

- جريدة النهار بتاريخ ٥/١١/٢٠٠٣، ص ١٣، بعنوان "الفساد من عهد بني عثمان إلى عهد الطائف".

- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، دراسة حول النزاهة في لبنان، ٢٠١١، ص ٣٣.

-الحايك، سايبين، مقالة بعنوان "هل يتحرر القضاء من فساد السياسة " منشور في جريدة النهار بتاريخ ٢٠٢١/٥/٨

- حبيب، كميل، مقالة بعنوان "الفساد وسبل مواجهته في الادارة اللبنانية"، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية -الجامعة اللبنانية <https://droit.ul.edu.lb>

- **خطب عطا الله نصر، آية،** دراسة بعنوان "دور السلطة التشريعية في صنع السياسات العامة الاقتصادية ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات والاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، تاريخ ٢٠١٧/٨/١٧، منشور على الموقع الالكتروني: <https://democratic.de/?p=48543>

- **رياض دغمان، محمد،** دراسة بعنوان "أسباب الفساد والسبل المجدية لمكافحته"، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية-الجامعة اللبنانية <https://droit.ul.edu.lb> .

- **سلوم، رياض،** "رقابة مجلس الخدمة المدنية على معاملات الموظفين"، مجلة الإدارة الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية، العدد ٤، بيروت ١٩٩٩، ص ١٠.

- **سليم وهبة، محمد،** مقال بعنوان "المعايير والشفافية في مواجهة الفساد"، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية - ص ١

- **سليمان، عصام،** مقال بعنوان "الإثراء غير المشروع"قانون ينتظر التطبيق، في ٦ تشرين الأول ٢٠٢٠ منشور على منصة مهارات نيوز الإخبارية الموقع الالكتروني <https://www.maharat-news.com>  
- **شافي، نادر عبد العزيز،** "الإثراء غير المشروع في أحكام القانون اللبناني، نحن والقانون"،مجلة الجيش، العدد ٣١٧، تشرين الثاني ٢٠١١ منشور على الموقع الالكتروني <https://www.lebarmy.gov.lb>

- **الشامي، حسن،** ورقة عمل مقدمة إلى مؤتمر (آفاق جديدة في تقديم النزاهة والشفافية والمساءلة الادارية ) بعنوان "التحول الاقتصادي والفساد الاداري"، المنظمة العربية للتنمية الادارية، القاهرة ١٩٩٩، ص ٢.

- **شعيا، منال،** مقال بعنوان "قانون حماية كاشفي الفساد صدر بالمقلوب"، يتضمن مقابلة أجريت مع د.عصام اسماعيل حول جدوى هذا القانون، جريدة النهار بتاريخ ٢٠١٨/١٠/٢٥

-شلق، حسن، الادارة اللبنانية بين الماضي والواقع والمرتجى، مجلة الادارة اللبنانية، العدد الأول، ١٩٩٦، ص ٤٤٥

- الشيخ، علي، مقال بعنوان "الشفافية في الخدمة المدنية: تجربة وزارة التنمية الادارية" الأسبوع العلمي الأردني الخامس: تطوير القدرة التنافسية في الاردن"، المجلد الثاني، الجمعية العلمية الملكية، عمان، لأردن، ١٩٩٧، ص ٣٥٧.

- عائض، عبد اللطيف مصلح، "دور الشفافية في الحد من الفساد الاداري"، مجلة العلوم الاجتماعية، ٢٠٠٩، عدد ٢٩، ص ١٣٩

- عادل، عبد اللطيف، "الفساد كظاهرة عربية وآليات ضبطها"، مجلة المستقبل العربي، العدد ٣٠٩، بيروت ٢٠٠٤، ص ١٦

- عاكوم، رنا، دراسة "مقارنة بين قانون الإثراء غير المشروع رقم /١٥٤/ تاريخ ٢٧/١٢/١٩٩٩ وقانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح وعاقبة الإثراء غير المشروع"، ٢٨ تشرين الأول ٢٠٢٠، منشور على الموقع الالكتروني <https://bit.ly/3jltyPt>

- عبد اللطيف، سامر مؤيد:

\* "نحو استراتيجية فاعلة لمكافحة الفساد الاداري في العراق"، مجلة رسالة الحقوق الصادرة عن كلية القانون، كربلاء، العدد ١، السنة ٢٠١٤، ص ١١٦

\* "نحو استراتيجية فاعلة لمكافحة الفساد الاداري في العراق"، مجلة رسالة الحقوق الصادرة عن كلية القانون، كربلاء، العدد ١، السنة ٢٠١٤، ص ١١٦

- عبده، رشاد، مقال بعنوان "الشفافية وإتاحة المعلومات وسائل مثلى للمساءلة ومكافحة الفساد"، مجلة الدراسات المالية والمصرفية، المعهد العربي للدراسات المالية والمصرفية، المجلد ٢٠، العدد ٣، الأردن، ٢٠١٢، ص ٦٥.

- العزيزي، قاسم، هيئة النزاهة وأموال العراق في متاهة مجلة الرائد، مؤسسة الرائد الاعلامية، العدد ٢٣، السنة الثانية، بغداد ٢٠٠٧، ص ١٥، ١٤

- **علي جعفر، محمد،** "تطوير الإدارة العامة في لبنان: واقع ورؤية استراتيجية"، الأخبار، العدد ٣١٣٥، ٢٠١٧، منشور على الموقع الإلكتروني /[http://www.al-akhbar.com/node/274604/](http://www.al-akhbar.com/node/274604)
- **علي الراشدي، سعد،** مقال بعنوان "الإدارة بالشفافية، مجلة البحوث الاقتصادية"، مجلد ١٨، عدد ٢، تاريخ النشر ٣١/١٢/٢٠٠٧، ص ٣٢١
- **علية، جان،** "صرخة وجع"، مقال في جريدة السفير تاريخ ٢٣/٨/٢٠١٦ <https://droit.ul.edu.lb>
- **قباني، خالد،** الإصلاح القانوني والنظام القضائي، مجلة أبحاث في القانون العام، منشورات مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، العدد الأول، ٢٠٠٤، ص ٢٩
- **عمر داغر، منقذ،** دراسة بعنوان "علاقة الفساد الإداري بالخصائص الفردية والتنظيمية لموظفي الحكومة ومنظماتها"، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد ٦٠، ط ١، ٢٠٠١، نص ١٥.
- **القطب، مروان:**
- \* دراسة قانونية بعنوان "الفساد الإداري والمالي ومدى قدرة النظام الرقابي في لبنان على الحد منه"، مجلة الحياة النيابية، العدد التاسع والتسعون، ٢٠١٨، ص ١٠٩.
- \* "الفساد الإداري والمالي ومدى قدرة النظام الرقابي في لبنان على الحد منه"، دراسة قانونية، مجلة الحياة النيابية، العدد التاسع والتسعون، ٢٠١٨، ص ١١٠.
- **مقالة افتتاحية** لنشرة مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية عدد حزيران ٢٠٠٢
- **منصوري، وسيم:**
- \* مقال بعنوان "العلاقة بين السلطة السياسية والسلطة القضائية"، مجلة العدل، مجلة نقابة المحامين في بيروت، العدد ٣، سنة ٢٠٠٨، ص ٩٨٣.
- \* "التوازن ما بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية"، محاضرة ملقاة في ورشة عمل أقيمت في السراي الحكومي، بتاريخ ٦ أيار ٢٠٠٩ تحت عنوان: "الشراكة الفعلية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية" ومنشورة في الكتاب الصادر عن وزارة الدولة لمجلس لشؤون مجلس النواب.

\*"النتائج المرتقبة من عمل الهيئة الوطنية المكلفة دراسة واقتراح الطرق الكفيلة بإلغاء الطائفية السياسية"، مداخلة في مؤتمر "تشكيل هيئة إلغاء الطائفية السياسية" المنعقد في ٢٣ و ٢٤ حزيران ٢٠١٠، منشور في كتاب صادر عن المجلس النيابي .

- نشرة مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية "omsar" عدد حزيران ٢٠٠٢، ص ٢.

### نعمة اسماعيل، عصام:

\* مقالة بعنوان "موقف الادارة من حق الوصول إلى امعلومات"، مجلة الأمن العام، العدد ٧٢، أيلول ٢٠٢٠، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - الجامعة اللبنانية.  
\*مقال بعنوان "وجوب تعديل أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى"، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، الجامعة اللبنانية، <https://droit.ul.edu.lb>

\*مقالة بعنوان "للنائب أن يحاسب وزيراً أو مديراً عاماً لا أن يتحول مخبراً"، منشورة في موقع post:180 وعلى الصفحة الرسمية لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية - لجامعة اللبنانية .

\* دراسة بعنوان "المجلس الدستوري وابطال آلية تعيين الفئة الأولى"، ص ٢ منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية- الجامعة اللبنانية.  
\* "دور القضاء في حماية أمن المجتمع واستقراره" ص ٧، دراسة منشورة على الصفحة الرسمية لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، الجامعة اللبنانية، <https://droit.ul.edu.lb>

\* "مجلس الخدمة المدنية: مؤسسة فوق الشبهات"، كلمة للرد على مقالة وردت في جريدة الأخبار عدد ٣١٩٧، تاريخ ٢٠١٧/٦/١٥

\* مقالة بعنوان "المجلس الدستوري وابطال آلية تعيين الفئة الأولى"، منشور على الموقع الالكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية -الجامعة اللبنانية..

- هيكّل اسطفان، بولا، علاقة الموظف العام بديوان المحاسبة، مقرر معتمد في المعهد الوطني للإدارة، ٢٠١٥، ص ٣.



### ٣ الأطروحات والرسائل:

- أحمد أبوغنيم (سحر)، رسالة دبلوم بعنوان "مدى مسؤولية الموظف العام في ضوء قانون الإثراء غير المشروع في لبنان"، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، سنة ٢٠١٧، ص ٥٣.
- جرجي شدياق (هلا)، رسالة ماستر بحثي بعنوان "قانون الحق في الوصول إلى المعلومات ومساهمته في مكافحة الفساد الإداري في القطاع العام"، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، ٢٠١٨-٢٠١٩، ص ٢٠ منشور على الموقع الإلكتروني <https://droit.ul.edu.lb>.
- خلف الحمد (ميسون)، رسالة ماجستير بعنوان "جرائم استغلال النفوذ"، كلية الحقوق في جامعة النهرين، ٢٠١٥، ص ٤٤.
- زهير الزين (رامي)، رسالة لنيل الدبلوم بعنوان "الرقابة القضائية على تنفيذ الموازنة"، ٢٠١٨، ص ٧٥، منشور على الموقع الإلكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية.
- عادل أبو الحسن (دانا)، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا بعنوان "أنواع الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في لبنان"، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٢-٢٠٠٣، ص ١١٠ منشور على الموقع الإلكتروني: <https://droit.ul.edu.lb>.
- عبدالله العمري (مشرف بن علي)، رسالة دكتوراه بعنوان "درجة ممارسة الشفافية الإدارية في الجامعات السعودية ومعوقات وطرق تحسينها"، كلية التربية في جامعة أم القرى، ٢٠١٣، ص ٧٦.

- عبد العالي (حاجة)، رسالة دكتوراه بعنوان "الآليات القانونية لمكافحة الفساد الإداري في الجزائر"، جامعة محمد خيضر بسكرة، ٢٠١٣، ص ٤٤

- عبود (قاسم)، رسالة لنيل شهادة الماستر بعنوان "الحق في الوصول إلى المعلومات التآرجح بين الإتاحة والتقييد (دراسة مقارنة)" ٢٠١٧ ص ٢٤، منشور على الموقع الإلكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية <https://droit.ul.edu.lb>

- عفيف بودرغم (حنان)، رسالة دبلوم بعنوان "وسيط الجمهورية في لبنان - دراسة مقارنة"، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الجامعة اللبنانية، ٢٠٠٤-٢٠٠٥، ص ٩٩.

- فلاح العتيبي (ندى)، رسالة ماجستير بعنوان "الشفافية في الأجهزة الحكومية"، جامعة الملك سعود - الرياض، ٢٠٠٩.

- كامل عبد الرحمن الفضلي (فايز)، أطروحة دكتوراه بعنوان "الإدارة العامة الإلكترونية وأثرها في المرفق العام"، دراسة مقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية - الجامعة اللبنانية، ٢٠١٠، ص ٣٩.

- محمد عزت محمد كمال (أسماء):

\* رسالة ماجستير بعنوان "إشكالية الفساد والنمو الاقتصادي"، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص ١٦.

\* رسالة ماجستير بعنوان "اشكالية الفساد والنمو لاقصادي (دراسة تطبيقية على الدول النامية)"، كلية الإقتصاد والعلوم السياسية في جامعة القاهرة، ٢٠١١، ص ١٢.

## ٤ - الوثائق:

### المعاهدات والاتفاقيات الدولية

- الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٠ كانون الاول ١٩٤٨
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ١٦ كانون الاول ١٩٦٦
- اتفاقية مكافحة الفساد - الامم المتحدة.

### النصوص القانونية:

- الدستور اللبناني الصادر بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٢٦، والمعدل بموجب القانون الدستوري بتاريخ ٢١/٩/١٩٩٩.

### القوانين

- قانون العقوبات اللبناني. (مرسوم اشتراعي رقم ٣٤٠ الصادر في ١/٣/١٩٤٣)
- النظام الداخلي لمجلس النواب قانون (رقم ٧٢/١١ تاريخ ٢٥/٩/١٩٧٢ المصدق في جلسة ٦/٦/١٩٩١)
- قانون المحاسبة العمومية (٩٠/٢١)
- قانون أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى (رقم ٩٠/١٣ تاريخ ١٨/٨/١٩٩٠) قانون تنظيم ديوان المحاسبة (المعدل بموجب القانون ١٣٢ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٢) قانون وسيط الجمهورية (قانون ٦٦٤/٢٠٠٥ تاريخ ٢٩/١/٢٠٠٥)
- قانون رقم ٦٧٩ تاريخ ١٩/٧/٢٠٠٥ (تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري)
- قانون حق الوصول إلى المعلومات (٢٠١٧/٢٨)
- قانون حماية كاشفي الفساد (قانون رقم ٨٣/٢٠١٨ تاريخ ١٠/١٠/٢٠١٨)
- قانون الاتراء غير المشروع (٢٠٢٠/١٨٩)

-قانون انشاء الهيئة العامة لمكافحة الفساد(١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨)

- قانون الشراء العام(٢٤٤ / ٢٠٢١)

### المراسيم الاشتراعية

- المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (التنظيم الاداري )

- المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٥ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (إنشاء التفتيش المركزي)

- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (قانون الموظفين )

- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠(قانون البلديات )

- المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ (قانون تنظيم ديوان المحاسبة)

### المراسيم:

- المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠(قانون المحاسبة العمومية)

- المرسوم رقم ٥٨ تاريخ ١٩٨٢/١٢/ ١٦

- المرسوم رقم ٣٣٧٩ تاريخ ٢٠٠٠/٧/١١ ( نظام العمل الاضافي والمكافآت النقدية في الادارات العامة)

### ٥ التقارير:

- عزت، أحمد وآخرون، تقرير حول حرية تداول المعلومات دراسة مقارنة، مؤسسة حرية الرأي والتعبير afte، ط٣، ٢٠١٤، ص ٨ منشور على شبكة الإنترنت على الموقع الإلكتروني

<https://afteegypt.org>

- صندوق النقد الدولي، التقرير السنوي للعام ٢٠١٨، منشور على الموقع الإلكتروني، ٢٠١٨، ص ٤٤.

- تقرير حول مؤشرات مدركات الفساد ٢٠٢٠ منشور على الموقع

<https://www.transparency.org.news:>

- تقرير المدير العام لإدارة الأبحاث والتوجيه، عن أعمال أجهزة إدارة الأبحاث والتوجيه، خلال العام ١٩٩٤، الجريدة الرسمية، ملحق خاص رقم ١، العدد ٣٥، بتاريخ ١٩٩٥/٨/٣١، ص ٧.
- تقرير رئيس هيئة التفتيش المركزي، عن أعمال أجهزة التفتيش المركزي خلال العام ١٩٩٤ الجريدة الرسمية ملحق خاص للعدد ٣٥، تاريخ ١٩٩٥/٨/٣١، ص ٢٦.
- تقرير داخلي صادر عن وحدة برنامج الحكومة الالكترونية - شباط ٢٠١٧، صفحة ٥.

## ٦ المقابلات الخاصة:

- مقابلة مع الدكتور حسن شلق، وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، صحيفة النهار، تاريخ ١٩٩٣/٩/٢٨.
- مقابلة منشورة مع مروان عبود، رئيس الهيئة العليا للتأديب سابقا، جريدة النهار العدد ٢٠١٧، ص ٦، تاريخ ٢٠١٥/٧/٢٦.
- مقابلة مع دكتور جان عليّة، رئيس إدارة المناقصات، بيروت، تاريخ ٢٠٢١/٨/٢٥.
- مقابلة مع بولا هيكل اسطفان، قاضٍ في ديوان المحاسبة، حول المعوقات التي تعترض عمل ديوان المحاسبة، بيروت، تاريخ ٢٠٢١/١٠/١٥.
- مقابلة مع القاضي جورج عطية، رئيس التفتيش المركزي، في ٩/١٢/٢٠٢١ خلال نشرة الأخبار على شاشة MTV ومنشورة على الموقع الالكتروني للتفتيش.

## ٧ الأحكام والقرارات القضائية:

- قرار رقم ٢٠٢١/٥ م د تاريخ ٢٠٢١/٩/١٦
- قرار رقم ١٩٩٩/٢ م د تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤
- تمييز جزائي حكم رقم ٢٠٠١/٢٤ تاريخ ٢٠٠١/١/٣١
- محكمة استئناف الجنح في النبطية قرار رقم ٢٠١٦/٢٢٠ تاريخ ٢٠١٦/١٠/١٣
- قرار رقم ٢٠١٢/١ ش ل تاريخ ٢٠١٢/١٠/١
- قرار رقم ٢٠١٤/١٨١٨ ش.ل تاريخ ٢٠١٤/٩/١٥
- قرار ٢٠٢٠/١٧٨-٢٠٢١ ش ل تاريخ ٢٠٢١/٣/٣٠ رقم المراجعة ٢٠١٨/٢٣١٨٥
- قرار رقم ٢٠٢٠/١٨٦-٢٠٢١ تاريخ ٢٠٢١/٣/٣٠ رقم المراجعة ٢٠١٩/٢٣٨١٥
- قرار رقم ٣١٨ ر ق /نهائي تاريخ ٢٠٢٠/٩/٢٤ (أساس ٢٠١٠/٥٢)
- قرار رقم ١٦ الصادر عن مجلس الوزراء تاريخ ١٩٩٨/٨/١١
- القرار رقم ٢٨٣٦ تاريخ ١٩٦٥/١١/١٥، النظام العام للمباريات والامتحانات التي تجريها إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية، نشر في الجريدة الرسمية، العدد ٩٥ تاريخ ١٩٦٥/١١/٢٩
- قرار رقم ٥٦٥ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٥ الصادر عن مجلس الخدمة المدنية الراي.
- قرار رقم ١٢١٩ ر.م تاريخ ١٩٩٧/١١/٢٦، الصادر عن ديوان المحاسبة.
- قرار رقم ٦٢٩ ر.ق تاريخ ١٩٧١/١١/٩، الصادر عن ديوان المحاسبة.
- القرار رقم ٥٩٣ ر.م تاريخ ١٩٩٦/٦/٢٠ الصادر عن ديوان المحاسبة.
- القرار رقم ٩٧٧ ر.م تاريخ ٢٠٠٢/٨/٢٦ الصادر عن ديوان المحاسبة.

- قرار رقم ٣٥٠/ر.م ٢٠٠٠ الصادر عن ديوان المحاسبة.
- القرار رقم ١٢١٧ ر.م./٢٠٠٠ الصادر عن ديوان المحاسبة.
- القرار رقم ٨٣٢ تاريخ ١٠/٧/٢٠٠٣ الصادر عن ديوان المحاسبة.
- قرار رقم ٦٣٦/ر.م تاريخ ٢٤/٥/٢٠٠٤ الصادر عن ديوان المحاسبة.
- قرار مجلس الخدمة المدنية: الرأي رقم ٤٥٥ تاريخ ٢٨ شباط ٢٠١٢.
- قرار رقم ١٤٣/ر.م تاريخ ١٠/١٢/٢٠٢٠.
- آراء ديوان المحاسبة، رقم ٢ تاريخ ١٤/٢/١٩٩١ ورقم ١١ تاريخ ٢٩/٤/١٩٩١، مجموعة آراء الديوان لعام ١٩٩١.
- مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٧-٢٠٠٠.
- رأي استشاري رقم ٣٧٠ تاريخ ١٩/٧/١٩٦١، مجموعة آراء الديوان لعام.

#### الآراء:

- الرأي رقم ٩٨٨ تاريخ ١٣/١٢/٢٠١٦ الصادر عن هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، والاستشارة رقم ٤٤١ تاريخ ٢٢/٥/٢٠١٧.
- الرأي رقم ٤٠٧٠ تاريخ ١٦/٢/٢٠١٢، الصادر عن مجلس الخدمة المدنية، وزارة الصحة، رئاسة مجلس الوزراء، آراء واجتهادات حول الوظيفة العامة في لبنان.
- الرأي رقم ٤٥٥ الصادر عن مجلس الخدمة المدنية تاريخ ٢٨ شباط ٢٠١٢.
- الرأي رقم ٢ تاريخ ١٤/٠٢/١٩٩١ الصادر عن ديوان المحاسبة.
- الرأي رقم ١١ تاريخ ٢٩/٠٤/١٩٩١ الصادر عن ديوان المحاسبة.
- الرأي الإستشاري رقم ٣٧٠ تاريخ ١٩/٠٧/١٩٦١ الصادر عن ديوان المحاسبة.

## ٨ المواقع الالكترونية:

- موقع الشراكة الحكومية المفتوحة: <https://www.opengovpartnership.org/>
- [www.statecouncil.gov](http://www.statecouncil.gov) (مجموعة قرارات مجلس شورى الدولة)
- مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNODC متوفر على الموقع الالكتروني <https://www.unodc.org>
- عبد الناصر سويسي، محاضرة حول الشفافية، مدير مكتب التدريب والتعاون الدولي، منشور على الموقع الالكتروني <http://www.aca.gov.ly/attachments/article/197>
- التصنيف العالمي للحق في المعلومات (RIT) متوفر على الموقع الالكتروني <http://www.rti-rating.org/country-data/>
- موقع التفتيش المركزي الالكتروني <https://www.cib.gov.lb>
- منصة impact.gov هي أو ل منصة حكومية في لبنان وقد سجلت في وزارة الاقتصاد باسم التفتيش المركزي.
- منصة "وصل صوتك" لتلقي الشكاوى حول المستشفيات الخاصة والعامة والطايم الطبي والاداري .
- الموقع الالكتروني الرسمي لديوان المحاسبة اللبناني. <http://www.coa.gov.lb>
- تصريح وزير الدولة لمكافحة الفساد للوكالة الوطنية للاعلام، تاريخ ٢٠١٧/٢/١١ متوفر على الموقع: <http://www.almanar.Com.Lb/tag> الفساد في لبنان، الوزير نقولا تويني



## 1. Les Ouvrages

### En Français

- Blanquer Jean-Michel, « Bloc de constitutionnalité ou ordre constitutionnel ? », In Mélanges Jacques Robert: Libertés, Montchrestien, 1998.
- Bouvier Michel, Esclassan Marie-Christine, Lassale Jean – Pierre, Finances Publiques, Librairie Generale de Droit et de Jurisprudence, 6<sup>eme</sup> edition ,2002.
- Conac Pierre-Henri , Daigre Jean-Jacques, Labetoulle Daniel et Riffault Jacqueline. , Le contrôle démocratique des autorités administratives indépendantes à caractère économique, Economica, févr. 2002.
- Dommel Danniell, Face a la corruption ,edition Ibn Khaldoun Alger,2004.
- Fabrice Robert, la rénovation des pouvoirs du parlement, R.F.F.P., no.76, 2001, p.77.Vedel.Georges, Droit Administratif, 2<sup>eme</sup> edition, PUF-Paris, 1961-
- Marino Laure, « Le droit d'accès à l'internet, nouveau droit fondamental», Dalloz, Sirey, 10 sept. 2009.
- Prelot Marcel et autre: institution politiques et droit constitutionnel, Paris, Dalloz, 2006.
- Plantey Alain, « La preuve devant le juge administratif », JCP G, 4 juin 1986.

–Truchet Didier « le droit du citoyen de savoir ce qu’ont fait, font ou vont faire les autorités administratives », Droit administratif, PUF, 2008.

–Christian Vigourou, Deontologie des fonctions public , Dalloz.

## **2. Expose**

–Sauvé Jean–Marc, « Transparence, valeurs de l’action publique et intérêt général », exposé d’ouverture du colloque du 5 juillet 2011 organisé par Transparence International France, Culture du secret contre transparence sans limite: quel équilibre pour garantir l’intérêt général ?, Disponible sur le site internet du Conseil d’État ([www.conseil-etat.fr](http://www.conseil-etat.fr)).

## **En anglais**

– Badah Ahmad. practice degree of the managerial transparency in the Jordanian private university as viewed by their heads of departments American journal of educational research. 1(7).2013.

–Harman and Sophie, Williams David: Governing the world? Cases in global Governance routledge. USA. 2003

–Harris. Godfrey. How to deal with its impact on Business and society. The Americas Group. 2005.

–Strathern Marilyn The tyranny of Transparency: British Educational research journal 26(3). 309–321 <http://directory.esomar.org/m15>–Gallup International Association.

## **3. Jurisprudence**

–Cons. const., 86–217 DC, 18 sept. 1986,

–Commission nationale de la communication et des libertés ; 86–224 DC, 23 janv. 1987, --Conseil de la Concurrence ; 88–248 DC, 17 janv. 1989,

-Conseil supérieur de l'audiovisuel, 96-378 DC, 23 juill. 1996, Autorité de régulation des télécommunications.

-Cons. const., 89-260 DC, 28 juill. 1989, Loi relative à la transparence et à la sécurité du marché financier.

-C.E. 11 juillet 2016, centre hospitalier de Saint Martin, numero 391899, <https://legifrance.gouv.fr>

-Cons. const., 2016-599 QPC, 2 déc. 2015.

-Cons. const., 2009-580 DC, 10 juin 2009, Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet

#### **4. Lois et decrets**

-Loi numéro 79-587 du 11 juillet 1979 relative à la motivation des actes administratifs et à l'amélioration des relations entre l'administration et le public: publie sur le site <https://legifrance.gouv.fr>

-Loi numéro 88-227 du 11 mars 1988 publie sur le site <https://legifrance.gouv.fr>.

-Loi numéro 93-12 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économiques et des procédures publiques, version consolidée au 23 décembre 2014, publie sur le site <https://legifrance.gouv.fr>

-La loi numéro 78-753 du 17 juillet 1978 modifiée\

-L'article 34 de la loi numéro 2016-1961 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

-Décret numéro 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marches publicsles.

#### **5. Les sites**

-<https://legifrance.gov.fr>

-Declarations-Q&A@Omsar.gov

-www.omsar.gov.lb

-https://www.lp.gov.lb

-www.csb.gov.lb

-(UN)"www.investopedia.Com.

-www.wikipedia.com(INTOSAI)

-http://www.oecd.org/general/listofoced member countries-ratification of the convention on the Oecd.htm

-http://www.lasportal.org

-https://legifrance.gouv.fr https://legifrance .gouv.fr/affich texte.do? Cid texte

=JORF TEXT 000033558528@categorie.lien.id

## الفهرس

المقدمة.....	١
القسم الأول: الإطار المفاهيمي لحالتي الفساد والشفافية الادارية.....	٦
الفصل الأول:ظاهرة الفساد الإداري وعلاقتها بالشفافية الإدارية.....	٧
المبحث الأول: مفهوم الفساد الاداري.....	٨
المطلب الأول: صور الفساد وأنواعه.....	٩
المطلب الثاني:أسباب الفساد وآثاره.....	١٧
المبحث الثاني: واقع الشفافية الادارية .	٢٤
المطلب الأول: مفهوم الشفافية الإدارية ومقوماتها.....	٢٥
المطلب الثاني:أهمية الشفافية ودورها في مكافحة الفساد الإداري.....	٣٤
الفصل الثاني: محاولات تعزيز مفهوم الشفافية ومكافحة الفساد الإداري.....	٤٠
المبحث الأول: الجهود الدولية لتعزيز الشفافية الإدارية ومكافحة الفساد.....	٤١
المطلب الأول: دور المنظمات الدولية والمحلية في تعزيز الشفافية.....	٤١
المطلب الثاني:التجارب الدولية في مجال مكافحة الفساد.....	٥٠
المبحث الثاني: التطور التشريعي في إطار مكافحة الفساد وتعزيز الشفافية:.....	٥٨
المطلب الأول: التطور التشريعي في فرنسا.....	٥٩
المطلب الثاني: التطور التشريعي في لبنان.....	٦٤
القسم الثاني:الإطار العملي لحالتي الفساد والشفافية الإدارية.....	٧٤
الفصل الأول: الآليات القانونية لمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية.....	٧٥
المبحث الأول: الدور التشريعي والاداري في تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.....	٧٦
المطلب الأول: دور السلطة التشريعية.....	٧٦
المطلب الثاني : دور الأجهزة الإدارية.....	٨٤

المبحث الثاني: الدور القضائي في إطار تعزيز الشفافية ومكافحة الفساد.....	٩٣
المطلب الأول: دور الأجهزة القضائية المالية والتأديبية والعقدية.....	٩٣
المطلب الثاني: دور القضاء الإداري .....	١٠٠
الفصل الثاني: معوقات تفعيل الشفافية ومكافحة الفساد وسبل تفعيلها.....	١٠٨
المبحث الأول: معوقات تفعيل الشفافية.....	١٠٩
المطلب الأول: المعوقات الادارية والقانونية .....	١٠٩
المطلب الثاني: المعوقات السياسية والطائفية.....	١١٨
المبحث الثاني: سبل تفعيل الشفافية ومكافحة الفساد الاداري.....	١٢٥
المطلب الأول: الاصلاحات الادارية والقانونية.....	١٢٥
المطلب الثاني: الاصلاحات السياسية والاجتماعية.....	١٣٤
الخلاصة.....	١٤١
المراجع.....	١٤٤