



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
العمادة

الحوكمة الرشيدة في القطاع العام

(مؤسسة الضمان الاجتماعي نموذجاً)

تقرير حول أعمال التدريب في مؤسسة الضمان الاجتماعي بين الفترة الزمنية الممتدة
من ١٤ نيسان ٢٠٢١ الى ١٤ حزيران ٢٠٢١

أعدّ لنيل شهادة الماستر مهني في العلوم السياسية _ قسم التخطيط والإدارة

إعداد الطالبة فاطمة عباس صالح

لجنة المناقشة

الدكتور مجتبي مرتضى	أستاذ مشرف	رئيساً
الدكتور خليل غزاوي	أستاذ مساعد	عضواً
الدكتورة كارين دغدي	أستاذ	عضواً

2020

الإهداء

إلى أمي التي نامت روعي طفلةً تغفو على كتفيها، تشرق شمسي شعاعاً بين يديها ؛
جل جلاله خلق الجنة تحت قدميها

إلى الإنسان الذي لطالما كذّب واجتهد وسهر الليالي لأصل إلى ما أنا عليه اليوم إلى أبي
الذي أرسى في نفسي جِلّ المبادئ الأخلاقية والقيم والعلوم.

إلى أخواتي اللواتي تعددن في الصفات والقلبُ واحدُ

إلى سنديانة الدار زينب

ورفيقة الدرب والروح هبة

وشراع الحياة دعاء

وعطر الياسمين ياسميننا

أحبكم جميعاً

فاطمة

الشكر

بادئ ذي بدء أود التقدم بجزيل الشكر والإحترام إلى كل من
ساهم في إنجاز هذه الرسالة لا سيما الدكتور مجتبي مرتضى
الذي أشرف بشكل خاص على إنجازها ، كما وأشكر كافة
أعضاء الضمان الإجتماعي فرداً فرداً على عملية التدريب
كما وأتقدم بالشكر إلى الجامعة اللبنانية بكافة عناصرها
وأفرادها من عمادة كلية الحقوق خصيصاً ومعلمين وغيرهم....

وتفضلوا بفائق التقدير والإحترام

الجامعة اللبنانية غير مسؤول عن الآراء الواردة
في هذا البحث ... وهي تعبر عن رأي صاحبها.

التصميم

I-القسم الاول: الهيكلية الإدارية ومسار التدريب في الضمان الإجتماعي

١-المبحث الاول :واقع المؤسسة في ظل التحديات الرقمية

-المطلب الأول: مؤسسة الضمان ؛ نشأتها، تنظيمها، مهامها

-المطلب الثاني: التحديات التي تواجه المؤسسة مع تحول عصر التكنولوجيا الرقمية

٢ -المبحث الثاني: مسار وتقييم التدريب

-المطلب الأول: آلية العمل بالضمان الإجتماعي

-المطلب الثاني: دور الحوكمة في تطوير عمل مؤسسة الضمان الإجتماعي

II-القسم الثاني: الفضاء الإلكتروني بين حوكمة رشيدة وتحديات جيو إقتصادية ، دولية

، ورقمية

١-المبحث الاول : حوكمة القطاع العام في لبنان ضرورة وطنية

أ-المطلب الأول: الحوكمة ،تجارب عالمية وعربية

ب-المطلب الثاني: الإدارات العامة اللبنانية بين العجز والإنهيار

٢-المبحث الثاني: أيديولوجية وأفاق الحوكمة الرشيدة في الإدارة العامة

أ-المطلب الأول: توصيات البنك الدولي والجمعية العربية حول الحوكمة

ب-المطلب الثاني: حتمية التوجه نحو حوكمة الإدارة العامة في لبنان

١-المقدمة

الحوكمة (Governance) كعلم إقتصادي له أثره الطائل على كافة الصعد إنسانياً ، إجتماعياً وإقتصادياً . كان له جذوره الاولى في قيم وأخلاق الحضارات الانسانية. بدأ هذا المفهوم بالظهور بدايةً في العقد الثالث من القرن العشرين مع¹ Berle & Mean اللذين يعدان أول من تناول موضوع فصل الملكية عن الإدارة وذلك في العام 1932. وحيث أن الإنهيارات الكبيرة والأزمات المالية التي عصفت بالعديد من المؤسسات العالمية والتي كان سببها الرئيسي هو نقص الخبرات والكفاءات وعدم توفر إدارات ذات خبرة ومهارات متميزة أي عدم الأخذ بمبدأ الحاكمية (الحكم الرشيد للمؤسسات) مما جعل هذه المؤسسات تعلن إفلاسها وتنهار أو على الأقل تقلل من حصتها السوقية أو نشاطاتها. وعليه ؛ فقد أدلت العديد من المؤسسات الدولية إهتماماً متزايداً في هذا الموضوع. وعند التعرف إلى إحدى هذه التجارب الدولية بشأن الحوكمة الرشيدة نجد أن الولايات المتحدة كانت السبابة في هذا المجال بعد تحقيق نمو إقتصادي هائل أثر على تاريخ حوكمة الشركات والتي كانت تزدهر وتنمو بسرعة حيث عملت على تنظيم العمل وتحديد المهام تحت ضوابط الرقابة والتدقيق على انجاز وأخذ القرارات الفصلية للجماعة بناء على التشاركية وتبادل الرأي. ومن هذه المفاهيم التي عملت على صقل مبادئ الحوكمة الحديثة بمضامينها المعروفة وعلى قاعدة تفويض الرؤساء في سبيل تطبيق إدارة رشيدة مقابل حق الافراد في الرقابة والمحاسبة. تعد الحوكمة مطلباً ضرورياً لإيجاد مؤسسات أعمال تتصف بالاستقلالية والتركيز على الرسالة التي أنشئت من أجلها، وهو ما يمكنها من الاضطلاع بمسؤولياتها، والتعبير عن مصالحهم بصورة فعالة في دوائر صنع السياسة العامة. إن الحوكمة الجيدة تحتاج بشكل أساسي إلى تمتع المدراء الأفراد بالقدرة الكافية على العمل كفريق واحد متشارك من أجل التأكيد على قيام الادارة بمسؤولياتها العملية كاملة. والحوكمة الفعالة تنشأ عندما توفر الادارة التوجيه والارشاد الملائمين لإدارة المؤسسة فيما يتعلّق بالتوجّه الاستراتيجي للمؤسسة، ويشرف على جهود إدارة المؤسسة في المضي بذلك الاتجاه. وترتكز عملية

¹ أبو العطا؛ مقال بعنوان حوكمة الشركات؛ خبراء الريادة الإستشارية والتسويقية ؛ ٥ أغسطس ٢٠١٤؛ الساعة ٧:٢٣

التفاعل ما بين مجلس الإدارة وإدارة المؤسسة على العلاقة ما بين الاستراتيجية والعمليات، فكلاهما أساسى في نجاح المؤسسة.

وتعد الحوكمة من المفاهيم الأساسية التي نتج عنها تطبيق مبدأ الديمقراطية في شتى أنحاء الدول المتقدمة ومؤسسات العمل في دول العالم الأول. ويبدو هذا متسقاً مع التوجه العالمي نحو الالتزام باحترام وتطبيق حقوق الإنسان، لذا فقد سارعت الدول ذات التوجه الديمقراطي لاستنباط معايير مشتركة للحوكمة بهدف إتاحة الفرصة بشفافية لتقييم أداء حكوماتها. مما أتاح الفرصة لظهور الحوكمة التشاركية التي تركز على تعميق المشاركة الديمقراطية من خلال مشاركة المواطنين في عمليات الحوكمة مع الدولة. وتستند فكرة الحوكمة التشاركية إلى أن المواطنين يجب أن يلعبوا أدواراً مباشرة في عملية صنع القرارات العامة، أو على الأقل الدخول بعمق أكبر في القضايا السياسية وذلك من خلال الرقابة المباشرة والفعالة. مع الضرورة لتطبيق القانون بمختلف مضامينه حيث يعمل على فرض العقوبات على المخالفين، بعد رسم السياسات العامة في شتى أنحاء الشركات والمؤسسات وقيام المعنيين في المؤسسة بالإشراف والتدقيق على مدى انطباقها والواقع وتجردها عن المبالغة وإغفال الأهداف والمبادئ الأساسية لعلم الحوكمة والذي يعمل على رفع مستوى القدرة التنافسية فيما بين العاملين في المؤسسة وبينها وبين المؤسسات الأخرى كذلك. بالإضافة لذلك؛ تعد الحوكمة مفتاحاً لتحقيق التنمية المستدامة² ورفاهية الإنسان. وفي هذا المضمار فقد أضحى لبنان اليوم على شفير الإنهيار والعجز المؤسساتي، الأمر الذي يؤكد حالياً على الحاجة الملحة للجوء لعلم الحوكمة الرشيدة في سبيل الحؤول دون اتساع الفجوة الإدارية الحاصلة على مستوى الدولة ككل وضرورة مكننة العمل الإداري بطريقة فعالة ومؤتمتة حيث أضحت التكنولوجيا مؤخراً إحدى أهم الركائز والدعائم التي لا يمكن لإدارة رسمية أو خاصة أن تقوم بالإستغناء عنها في ظل الغزو الرقمي والتكنولوجي الحاصل على صعيد العالم برتمته.

² أهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة ومنها على سبيل المثال الهدف ٦ تحت عنوان "السلام والعدالة والمؤسسات القوية" ويهدف إلى التشجيع على إقامة مجتمعات مسالمة لا يهشم فيها أحد مع ضرورة الإتاحة للجميع بالوصول إلى تحقيق العدالة وبناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة؛ يستفيد منها الجميع دون تمييز. وكذلك الهدف ١٠ الذي يهدف إلى الحد من عدم المساواة وتعزيز الإدماج الاجتماعي والإقتصادي لجميع الناس والتي تقتضي إحترام حقوق الإنسان ومحاربة الفقر وتأمين رعاية صحية جيدة ومحاربة الفساد بكل أشكاله.

٢- أهمية الموضوع

لقد ظهر في السنوات الأخيرة ما يعرف بمصطلح حوكمة الشركات باعتبارها أساس التنمية الاقتصادية والمصرفية³، ويطلق عليه أيضاً اسم الحكم الرشيد في الشركات والذي يتضمن إجراءات وطريقة إدارة الأطراف ذات العلاقة في الشركات وقد حاز هذا المصطلح على قدر عالٍ من الاهتمام والرعاية خاصة من سلطات الإشراف والرقابة وأيضاً المنظمات الاقتصادية والمالية، وقطاعات الشركات والمؤسسات والمصارف سواء إقليمياً أو دولياً. وقد نشأت هذه الظاهرة نتيجة القصور الذي تخلل القوانين والتشريعات التي تحكم ممارسة الأعمال والأنشطة التجارية والتي أدت إلى حدوث الكثير من حالات الإفلاس والتعسر المالي للعديد من الشركات الضخمة التي تضرر من جرائها آلاف المساهمين وأصحاب رؤوس الأموال. وقد أوضحت تجارب العديد من دول العالم التي عصفت بها الأزمات المالية المتعاقبة، أن الحكم الرشيد يشكل أحد العناصر الأساسية لتحقيق تنمية اقتصادية مستدامة، بالتالي فهي تتمتع بأهمية بارزة في هذا السياق حيث برز دورها في:

- ١- تحسين إدارة الشركة من خلال المساهمة في وضع الاستراتيجيات السليمة لهذه الشركة وضمان عدم قيام عمليات الاندماج والاستحواذ إلا لأسباب تدعو إليها الحاجة
- ٢- رفع الكفاءة الاقتصادية للشركات وذلك من خلال وضع أسس العلاقة بين المدراء و مجلس الإدارة و المساهمين.
- ٣- حيازة ثقة المستثمرين بشكل أكبر عن باقي الشركات وذلك لأن المستثمرين يضمنون حقوقهم من خلال قواعد الحوكمة.

٤- جذب أعداد كبيرة من المستثمرين سواء كانوا محليين أم أجنبياً⁴ وعليه فقد اخترنا مؤسسة الضمان الاجتماعي كنموذج لتطبيق نظام الحوكمة فيها ذلك لما لها من أهمية كونها تؤمن نوع من الإستقرار المادي للمضمون عبر تأمين مستوى معيشة لائق، تماماً كما يحدث في حالات العجز التام، أو التقاعد في سن الشيخوخة، أو في فترة

³ محمد طارق يوسف، حوكمة الشركات، الإفصاح والشفافية كأحد مبادئ الحوكمة ومبادئ ارتباطها بالمعايير المحاسبية المؤتمر العربي الأول (شرم الشيخ)، مايو 2007، ص ٤، www.afiflaw.com

4 - رزان صلاح، مفهوم الحوكمة، www.mawdoo3.com ١٣ مارس ٢٠١٧؛ تاريخ الدخول ٢٠٢١/٤/١

البطالة، فكلُّ هذه الحالات هي حالات إنسانية يقع على الدولة أن تتكفل بتقديم ما يلزم إلى المضمون وذلك لصون كرامته، ومنعه من التسوّل. أهمية أخرى لمؤسسات الضمان الاجتماعي تكمن في قدرة هذه المؤسسات العالية على رفع الاقتصاد الوطني بما يلزم، من خلال إقامة المشاريع والاستثمارات، وتشغيل أموال الضمان التي تحصل عليها في المشاريع الرابحة، بالإضافة إلى قدرة هذه المؤسسات على خلق فرص العمل المختلفة وتشغيل العاطلين عن العمل من خلال المشاريع التي تدخل فيها كشريك أساسي.

٣_ أسباب اختيار الموضوع

نظراً لما يشتمل عليه موضوع الحوكمة في عالمنا اليوم سيما موضوع الحوكمة الإلكترونية والذي أضحى الركن الأساس لتقدم الدول وتحقيق تنمية مستدامة في ظل ثورة التكنولوجيا الرقمية الهائلة والتي تعتبر نقطة تحول رئيسية بعد انتقال العديد من الدول الى الفضاء الإلكتروني من أجل تقديم خدماتها عبر الإنترنت فتعتبر بذلك أرضاً خصبة لزراعة مبادئ الحوكمة الإلكترونية نظراً لتعدد الخدمات ولتنوع الدوائر الحكومية. ولما لهذا الموضوع من أهمية وحاجة ملحة في عصر الثورة الرقمية لانتقال مؤسسات الدول كافة سيما لبنان إلى المكننة الإدارية والمنصات الإلكترونية بعد أن أضحى اليوم على شفير العجز والإنهيار الإقتصادي والمؤسساتي وبعد فشل كل المحاولات لتحقيق تنمية إقتصادية مستدامة والتخلص من البيروقراطية، الفساد، والروتين الإداري وذلك على غرار ما فعلته الإمارات بعد أن أصبحت دولة رائدة في مجال التخطيط والتنمية وإدارة المشاريع والقضاء على الفساد والروتين الإداري في إدارة مؤسساتها . وعليه فإن مؤسسة الضمان الاجتماعي في لبنان تُعد واحدة من المؤسسات التي تفتقر الى الكثير من الخطط الإنمائية المستحدثة للحؤول دون الركود والعجز المؤسساتي الذي ما زال حتى يومنا هذا يعبت بالكثير من مؤسسات الدولة حتى باتت بمعظمها تنتهج سبيل واحد قائم على البيروقراطية والركود والروتين الإداري والذي يؤدي بها في كثير من الأحيان الى الفساد الإداري والمحسوبيات ويُمنّيها بكثير من الخسائر الفادحة. وهذا ما توصلنا إليه اليوم في معظم مؤسسات الدولة نتيجةً لغياب الخطط الإنمائية الممنهجة التي تقوم على الحدّثة وتطوير هيكليتها .

٤_ المؤسسة محل التدريب

نظراً لحق الإنسان الأساسي بالتأمين على حياته في ظل الظروف الإقتصادية الصعبة التي يشهدها العالم عموماً واجتياح الأوبئة جميع أنحاء الدول ، والأزمات التي يشهدها العالم العربي سيما دول البحر المتوسط وارتفاع مؤشر الوفيات ، ناهيك عن ازدياد عدد السكان وارتفاع نسبة المرضى وغيرها من التحديات التي تشهدها المنطقة العربية منذ ربح من الزمن كارتفاع معدلات العمل في الإقتصاد غير المنظم ، وعدم الإستقرار السياسي ، والنزوح ، وأزمات اللاجئين والبطالة . ولأن معظم برامج الضمان الإجتماعي في المنطقة لا تغطي سوى العاملين في القطاع العام والخاص بعقود منظمة ... فقد اخترت مؤسسة الضمان الإجتماعي ، مركز الشويفات للولوج في طيات العجز الذي تعاني منه منذ عقد من الزمن إن على صعيد الشمولية أي تغطية جميع شرائح المجتمع⁵ والذي تشهده جميع الدول المتطورة والمتقدمة في هذا المضمار ، أو على صعيد الحداثة والانتقال إلى الفضاء الإلكتروني الذي أرسى اليوم الأطر الصحيحة لانتهاج خطة إنمائية واحدة في كل مؤسسات الدولة قائمة على أهم مبادئ الحوكمة الإلكترونية وهي : المساءلة ، المحاسبة ، الشفافية والعدالة في تقديم الخدمات لجميع شرائح المجتمع.

٥- الإشكالية

شهدَ عصر العولمة والافتتاح الديمغرافي ، الجيوسياسي ، الإقتصادي والصحي العديد من التحديات والإنقلابات التي لطالما كان لها أثر إقتصادي مذهل على بعض الدول فكان أن سرّعت عجلة الدوران الإقتصادي فيها وطوراً تركت آثار سلبية على دول أخرى . لذلك كان لابد من اتباع خطة وسياسة موحدة واضحة المعالم وإسقاطها على الواقع في سبيل تطوير جميع مؤسسات الدولة سيما مؤسسة الضمان الإجتماعي .

⁵ منظمة العمل الدولية في لبنان ، www.ilo.org ، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٤/٣

وفي هذا السياق سنعمد الى طرح الإشكالية الرئيسية والتي بدورها تطرح العديد من علامات الإستفهام والتساؤلات التي تنفرع عن هذا الموضوع والتي بموجبها يقوم الباحث بالإجابة

عن كل تلك التساؤلات لتصبح الرؤية أوضح وتتمتع بالكثير من المصداقية والشفافية والبرهان ؛ وهنا يطرح السؤال نفسه:

ما هي الخطة الإستراتيجية ثلاثية الأبعاد للحوكمة الرشيدة وماهية تطبيقها في جلّ المؤسسات اللبنانية سيما مؤسسة الضمان الإجتماعي؟

وهنا ينبثق عن هذه الإشكالية الرئيسية العديد من الأسئلة الفرعية والتي تتمحور جميعها حول الموضوع الأساس طارحة أهم التساؤلات التالية:

١- مفهوم مبدأ الحوكمة الرشيدة وأهم أهدافه ومبادئه ؟

٢- متى تعتبر الدائرة الحكومية ذات حوكمة جيدة وما هي أهم مقوماتها ؟

٣- ما هي أهمية الحوكمة الإلكترونية وفوائدها وماذا عن دورها في تعزيز القدرة التنافسية ؟

٤- ما هي أهم التحديات والعراقيل التي تواجه مسيرة التقدم الإجتماعي والإقتصادي والإيماني للضمان الإجتماعي وما هي سبل حلها ؟

٦- منهجية البحث

من أجل الإسهاب في خضم مبدأ الحوكمة بدايةً قمنا باعتماد منهجين علميين مقسمين إلى:

❖ المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتمد على دراسة الواقع أو الظاهرة كما هي في

الواقع حيث يهتم بوصفها وصفاً دقيقاً ويعبر عنها تعبيراً كيفياً عبر توضيح

خصائصها وتعبيراً كمياً أو رقمياً عبر ارتباطها بالظواهر الأخرى

❖ المنهج المقارن الذي يقوم على المقارنة بين الظواهر المتعلقة في البحث العلمي

لمعرفة وجه الشبه والإختلاف فيما بينهم . وقد ارتكز هذا البحث على المقارنة

عالمياً بين دول نجحت في تطبيق الحوكمة الرشيدة ولبنان الذي ما زال يعاني لغاية اليوم من الفساد والترهل الإداري.

٧- خطة البحث

بدايةً سوف نعلم الى تقسيم البحث الى قسمين بعد أن نقوم بشرح آلية العمل والتنظيم الإداري في الضمان الإجتماعي في القسم الأول وفي القسم الثاني سنقوم بإسقاط الحوكمة على الواقع اللبناني بعد قصور الإدارات العامة عن مواكبة الغزو الإلكتروني بثنتى أبعاده في عالمنا اليوم.

القسم الأول

الهيكلية الإدارية ومسار التدريب في الضمان الإجتماعي

عندما اطلق "البارون بيفيريدج" Baron William Beveridge المشروع الجديد للضمان الاجتماعي في بريطانيا في 1942⁶ كان يتطلع الى خطوة تستند الى مبدأ التعاضد الاجتماعي وتهدف الى ازالة حال العوز عن جميع المواطنين عن طريق تأمين مدخول كاف يؤمن في أي وقت ما يكفي للعيش. وجاء المشروع في اطار برنامج شامل حمل اسم صاحبه لمعالجة الآثار السلبية للثغرات الاجتماعية المتنامية على هامش النمو الاقتصادي. وتلقت منظمة العمل الدولية الفكرة واوردتها بنداً اساسياً في اعلان "فيلاذلفيا 1944"⁷ قبل ان تصيغ مضامينها اتفاقيات لاحقاً، وانتقل التنفيذ إلى أوروبا. واليوم، ومع تنامي ما بات يعرف بـ"نظام العولمة" ومع ما ينطوي عليه هذا النظام من مضامين اقتصادية واجتماعية واسعة، يضيق هامش الحماية، اما الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في لبنان فيحاول وسط كل ذلك ان يعالج مجموعة من الملفات الصعبة في خضم الواقع قبل

⁶ - ويليام هنري بيفيريدج، البارون الأول بيفيريدج، حاصل على وسام باث الموقر والأكثر تكريماً (5 مارس 1879 - 16 مارس 1963)، اقتصادي وسياسي ليبرالي بريطاني ومصلح تقني واجتماعي. كان تقريره لعام 1942 عن التأمين الاجتماعي والخدمات المرتبطة به (المعروف باسم تقرير بيفيريدج) بمثابة الأساس لدولة الرفاهية بعد الحرب العالمية الثانية التي وضعتها حكومة حزب العمال المنتخبة في عام 1945. اعتُبر سلطة معنية بالتأمين ضد البطالة منذ بداية حياته المهنية، وعمل تحت إشراف ونستون تشرشل في مجلس التجارة كمدير لمبادلات العمل التي أنشأت حديثاً، ثم السكرتير الدائم لوزارة الرقابة الغذائية. كان مديراً لكلية لندن للاقتصاد والعلوم السياسية من عام 1919 حتى عام 1937، عند اختياره للحصول على درجة الماجستير في كلية أكسفورد الجامعية.

⁷ - هو إعلان بشأن أهداف ومقاصد منظمة العمل الدولية، المعتمد في الدورة ٢٦ لمنظمة العمل الدولية كرر الأهداف التقليدية لمنظمة العمل ثم تشعبت في اتجاهين جديدين: مركزية حقوق الإنسان إلى السياسة الاجتماعية والحاجة إلى التخطيط الاقتصادي الدولي مع اقتراب نهاية الحرب العالمية، سعت إلى تكييف المبادئ النوجيهية لمنظمة العمل مع الحقائق الجديدة والتطلعات الجديدة التي أثارها الأمل في عالم أفضل تم اعتماده في المؤتمر ٢٦ في فيلاذلفيا. الولايات المتحدة الأمريكية عندما تمت مراجعة دستور منظمة العمل من قبل المؤتمر المنعقد في مونتريال. تم إلحاق إعلان فيلاذلفيا بالدستور وبشكل لا يتجزأ منه بموجب المادة ١.

ان يخرج لملاقاة المستقبل. في العام 1944 أخذ الصندوق شكلاً "فرنسياً" من حيث الصياغة القانونية والادارية للخلفيات الاجتماعية. وعلى الرغم من تعديلات عدة، بعضها جذري عام 1967، لحقت بالمؤسسة الفرنسية "الأم" الا ان الصندوق اللبناني بقي محافظاً الى حد بعيد على هيكلته واساليب عمله، بما ادى الى اضطراب واضح في وظيفة الصندوق وجعل مجرد مراجعة الواقع عملية صعبة. واذا كانت مرحلة الحرب قد ساهمت في طمس وارجاء الاصلاح المنشود، الا ان اعتبارات عديدة منها ادارية وسياسية وشخصية وقفت احياناً كثيرة سداً في وجه اي اصلاح وادت بالتالي، الى تعظيم الخلل القائم على غير صعيده⁸

أولاً- المبحث الأول : واقع المؤسسة في ظل التحديات الرقمية

يشتمل الضمان الاجتماعي في لبنان على أربعة فروع رئيسية أنيط مهامها بالإدارة المركزية في بيروت والتي يخضع لوصايتها ثلاث وثلاثين مركزاً إدارياً موزعين على كافة الأراضي اللبنانية في كل المحافظات وذلك من أجل تسهيل أمور ومصالح المواطنين بالقدر المستطاع شأنها في ذلك شأن غالبية المؤسسات اللبنانية التي وعلى الرغم من الخلل الإداري الكبير الذي يعترها إلا أنها ما زالت صامدة في سبيل تحقيق الغاية المتوخاة من إنشائها. وفي هذا الصدد سنقوم عملياً بتسليط الضوء على أبرز مكامن القوة والضعف في هذه المؤسسة تحديداً مركز الشويفات تزامناً مع بدء انتشار الحوكمة الإلكترونية التي أصبحت اليوم المنصة الأساسية لدوارن العجلة الاقتصادية في جلّ المؤسسات حول العالم.⁹

-المطلب الأول: مؤسسة الضمان نشأتها، تنظيمها، مهامها

وضع قانون انشاء الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي موضع التنفيذ في 1963 ونشر بموجب المرسوم رقم 13955 تاريخ 26 ايلول 1963 (في ملحق الجريدة الرسمية) لكن تنفيذ مضامينه عملياً افترض انتظاراً اقله سنتين في المرحلة الاولى وحتى بداية السبعينات

⁸- غسان الشلوق ، الضمان الاجتماعي بين الواقع والأفاق ، مجلة الدفاع الوطني ، العدد 41 ، تموز 2002

⁹ - فارس أبي صعب، الثقافة السياسية للفساد والإدارة العامة : نظرة تمهيدية للواقع اللبناني ، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٤

للفرع الاكثر التصاقاً بالمعنيين وهو ضمان المرض والامومة. حيث نصت المادة الأولى من قانون الضمان الإجتماعي :

1 - ينشأ صندوق وطني للضمان الاجتماعي، يطلق عليه في سياق هذا القانون اسم "الصندوق" يتولى ادارة نظام الضمان الاجتماعي ومختلف فروعها10.

2 - ان الصندوق هو مؤسسة مستقلة ذات طابع اجتماعي تخضع لاحكام هذا القانون وتتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والاداري. مركزها بيروت ويحق لها انشاء مكاتب اقليمية ومحلية.

3 - ضمن الحدود المبينة في المادة الثالثة من هذا القانون يخضع الصندوق:

أ- لوصاية وزارة العمل والشؤون الإجتماعية بواسطة مفوض حكومة تحدد صلاحياته بمرسوم تطبيقي يتخذ في مجلس الوزراء .

ب- لوصاية مجلس الوزراء المسبقة .

ج- لرقابة ديوان المحاسبة المؤخرة دون أية رقابة مسبقة.

٤- تتألف أجهزة الصندوق من مجلس إدارة ولجنة فنية وأمانة سر وتخضع أمانة السر لسلطة المدير العام.

٥- لا يخضع الصندوق لمراقبة مجلس الخدمة المدنية ولا لمراقبة التفتيش المركزي.

المادة ٧

يشتمل الضمان الإجتماعي على الفروع التالية:11

أ-ضمان المرض والامومة .

ب-ضمان طوارئ العمل والأمراض المهنية

10 - المرسوم الإشتراعي 13955 الصادر عن مجلس الوزراء اللبناني ، ملحق الجريدة الرسمية ؛ تاريخ 26/9/1963
١٠ تم بدء العمل بالفروع المذكورة أعلاه على مراحل متعددة حيث تم العمل بداية بفرع ضمان المرض الأمومة وبعد سنتين تم البدء بفرع التعويضات العائلية . وبعد سنتين تم البدء بتنفيذ مضمون فرع نهاية الخدمة . إلا أنه ولغاية اليوم لم يتم العمل بفرع ضمان طوارئ العمل والأمراض المهنية وذلك لعدة أسباب أبرزها عدم إتفاق مجلس الوزراء على تخصيص موازنة للعمل بهذا الفرع فكان مجرد أداة لترغيب الشعب في الإنتخابات النيابية وعود ظلت حبراً على ورق وذهبت طي الأدرج وما زال المواطن اللبناني يعاني من تكبد فواتير باهظة الثمن الناتجة عن حوادث العمل دونما إستعادة جزء ولو بسيط من تلك الفاتورة الدوائية. لغاية اليوم¹¹

ج- نظام التعويضات العائلية والتعليمية

د-نظام تعويض نهاية الخدمة

المادة ٩:

أولاً :- يخضع لاحكام هذا القانون منذ المرحلة الاولى شرط ممارسة العمل ضمن الاراضي اللبنانية.

١-فيما يتعلق بمجمل الفروع المذكورة في المادة ٧:

أ-الأجراء اللبنانيون (عمال ومستخدمون) الدائمون والمؤقتون والمتمرنون والموسميون والمتدربون الذين يعملون لحساب رب عمل واحد أو أكثر لبناني أو أجنبي.
ب - الاجراء اللبنانيون غير المرتبطين برب عمل معين الذين يعملون في قطاعات البحر والمرافىء والمقاوالات والبناء والشحن والتفريغ وكذلك الاجراء اللبنانيون غير المرتبطين برب عمل معين.

ج - افراد الهيئة التعليمية في مؤسسات التعليم العالي .

د - الاشخاص اللبنانيون الذين يعملون لحساب الدولة او البلديات او اية ادارة او مؤسسة عامة او مصلحة مستقلة¹²

ثانياً: لا يخضع ولا يستفيد من كل أو بعض الفروع الإجراء المتعاقدون في لبنان مع مؤسسة لها فيه مركز رئيسي او فرع العاملون فيها في الخارج، إذا كانوا يخضعون او

12 - فيما يتعلق بتقديم العناية في حالات المرض والأمومة وطوارئ العمل والأمراض المهنية :
أ-موظفو الدولة الدائمون المعرف عنهم في المقطع (د) من البند ١ أعلاه من هذه الفقرة باستثناء العسكريين ورجال قوى الأمن العام. وتستمر تعاونية موظفي الدولة في إعطاء التقديمات أو فروقات التقديمات التي لا يوفرها صندوق الضمان إلى المنتسبين إليه . على أن تحدد بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء نسبة المساهمة المادية التي تدفعها الدولة ٣-فيما يتعلق بالعناية الطبية في حالات المرض والأمومة فقط :
أ-الطلاب اللبنانيون والطلاب الذين لا يحملون جنسية معينة وذلك في مؤسسات التعليم العالي والمعاهد الفنية

يستفيدون في البلاد التي يعملون فيها من تقديرات مماثلة على الأقل للتقديرات المنصوص عليها في قانون الضمان الإجتماعي ويقع عبء الاثبات على عاتق رب العمل. في مطلق الأحوال يخضع الإجراء المذكورون الذين باشرُوا أعمالهم في لبنان لأحكام فرع تعويض نهاية الخدمة. ويتخذ في هذه الحالة أساساً لحساب الإشتراكات الكسب أو الأجر الاساسي دون التعويضات التي تدفع لهم اثناء أو بمناسبة العمل في الخارج

ثالثاً:

التقديرات هي على عاتق كل من :

أ- الأجراء والأشخاص العاملين الخاضعين لهذا النظام وأصحاب عملهم والدولة ، وتحدد نسبة الإشتراك بثلاثة بالمائة (3%) من الكسب الخاضع للإشتراكات توزع بينهم بالتساوي .

ج- تطبق مساهمة الدولة المنصوص عليها في المادة ٧٣ من قانون الضمان الإجتماعي على تقديرات المتقاعدين.

بالتالي يتألف الضمان عملياً من:

١_ مجلس الإدارة وهو السلطة التقريرية الذي يتضمن:

❖ أمانة السر وعلى رأسها المدير العام والذي يعتبر رأس الهرم الإداري ويتبع له أربعة عشر مديرية تقع إدارياً تحت سلطته وإشرافه وهي:

❖ المديرية الإدارية : التي تتولى عملياً شؤون المستخدمين والمندوبين الإداريين وصيانة

المباني وأمانة المستودعات واللوازم والمشتريات

❖ المديرية الفنية: وهي تهتم بتعويضات نهاية الخدمة والتعويضات العائلية وتتولى

التقديرات من الناحية الفنية (مدى أحقية المضمون بالتعويض ومدى نسبتها).

- ❖ **مديرية ضمان المرض والأمومة** : عملياً تتسم بذات الوظائف التي تقوم بها المديرية الفنية وإنما ينحصر عملها بفرع المرض والأمومة .
- ❖ **مديرية التفتيش المالي**: ينحصر مهامها بالتفتيش والمراقبة المالية وهي تعتبر جهاز تفتيش داخلي يتضمن عملها الأمر بالصرف والأمر بالدفع.
- ❖ **مديرية التفتيش الإداري**: كذلك هي جهاز رقابة داخلية إنما هي تفتيش إداري
- ❖ **مديرية التفتيش والمراقبة** : تراقب المؤسسات إذا ما كانت وهمية أو صورية فتقوم بإجراء مسح شامل في كل منطقة على كافة المؤسسات الموجودة فيها.بالإضافة الى إنهاء المعاملات المحالة إليها من المراكز :براءة ذمة ..
- ❖ **المديرية المالية** : لديها ٣ أقسام :مصلحة المحاسبة/الإشتراكات /الأمر بصرف التقديمات 13.
- ❖ **المكاتب الإقليمية والمحلية ومكاتب المراسلة** : تُعنى بفرع التعويضات العائلية والضمان الصحي وقبض الإشتراكات وقد تم تنظيمها بطريقة مختلفة من أجل تسهيل العمل الإداري (يُصار إلى شرحها لاحقاً).
- ❖ **مديرية الإحصاء وتنظيم أساليب العمل**: تتولى مهمة تسجيل المضمونين وأرباب العمل.
- ❖ **مديرية الإعداد والتدريب** : من أبرز مهامها تدريب وإعداد الموظفين بشكل دوري من أجل مواكبة كل تطور يتعلق بالضمان الإجتماعي.
- ❖ **مصلحة المراقبة الطبية رئيس الأطباء**: أنشئ قبل فرع المرض والأمومة تشتمل على الأطباء والصيدلة.

المطلب الثاني : التحديات التي تواجه المؤسسة مع دخول عصر التكنولوجيا الرقمية.
تواجه مؤسسة الضمان الإجتماعي لاسيما مركز الشويقات العديد من التحديات والصعوبات التي لطالما تتجلى أبعادها بداية بالعديد من مظاهر الروتين والبيروقراطية الإدارية والتي

¹³ مقابلة مع رئيس مجلس الضمان الأستاذ كنانة خالد ،التنظيم الإداري للضمان الإجتماعي،٢٠٢١/٤/١٣،الساعة ١١:٠٠ظهراً

تُعتبر ظاهرة مكرّسة بأغلب مؤسسات الدولة ومنها مؤسسة الضمان الإجتماعي، حيث يعاني الأخير من الترهل والخلل الإداري بسبب سوء بعض الأنظمة وتعقيدها واتخاذها أسلوب النمطية بدلاً من الحداثة والتطور ومواكبة العصر بكل مزاياه من أجل تحقيق تنمية رقمية ومستدامة ، هذه المعرقلات دائماً ما تؤدي إلى نوع من البطء بالمعاملات الإدارية والكسل والتأخر عن إنجازها في الوقت المحدد وذلك بسبب النقص الحاد في السيولة والميزانية المحدودة ، والذي لا يسعه أن يتجاوزها شهرياً ما يؤدي بذلك إلى إتباع سياسة التقشف عن إنجاز المعاملات الإدارية دفعة واحدة لئلا يصل المضمون إلى المرحلة النهائية ويُصار إلى مطالبة الضمان بتعويضاته المالية ومستحقته في الوقت الذي يخلو فيه صندوق الضمان من تلك المستحقات . وفي هذا الصدد فإن المصدر الرئيسي لتمويل الضمان وباعتباره مؤسسة تتمتع بالاستقلال المالي هو الإشتراكات في الصندوق والتي يُحدّد لها سقف معين لا يمكن زيادته أكثر مما هو مسموح قانوناً وقد ألزمت الدولة نفسها بدفع نسبة ٢٥% من تقديرات فرع ضمان المرض والأمومة ذلك لما يعانيه هذا الفرع تحديداً من العجز الدائم بسبب ضخامة حجم التقديرات فيه ، إلا أن الدولة وبسبب الإنهيار والعجز المالي الذي تزرح تحت وطأته اليوم فإنها تقوم بتأدية موجبها المالي خلال فترات زمنية بعيدة المدى قد تصل إلى ما يقارب ٦ أو ٧ سنوات. بالإضافة إلى موجبات الأجر والإشتراكات التي يقع عليها موجب تسديده عن الأجراء والموظفين والسائقين العموميين، ما يؤثر سلباً على وضع الضمان اليوم بسبب التلكؤ والمماطلة عن دفع تلك المستحقات المالية¹⁴ ، ناهيك عن ذلك فقد استنبطنا مشكلة قد تؤدي في نهاية المطاف إلى هدر كبير في أموال الضمان والتي يمكن استثمارها في وسيلة لا جرم أنها ستعود بالنفع العام على شتى مراكز الضمان وتقوم بإنعاش الدورة الإقتصادية فيه وضخ الأموال والمبالغ الطائلة عوضاً عن ضياعها وإتلافها في إستنجاز ٣٣ مركز شهرياً بالإضافة إلى تكاليف ونفقات أخرى من كهرباء وإشتراك، وفواتير إتصالات والتي تؤدي بدورها إلى إضعاف رأس المال الثابت وإستنزاف مبالغ طائلة شهرياً يمكن أن توظف بطريقة أمثل في سبيل الحد من الهدر المالي وإستغلال الثروات بطريقة أمثل سنأتي على ذكرها لاحقاً، مع العلم أن

14 مقابلة مع رئيس المركز الأستاذ كنانة خالد، التحديات التي تواجه الضمان الإجتماعي، ٢١/٤/٢٠٢١، الساعة ١٠:٣٠ صباحاً

معظم هذه المراكز المستأجرة هي مصممة في الأساس كمنازل تصلح للسكن وليست
مجهزة فنياً وتقنياً للعمل المؤسساتي البحت. مثال على ذلك فإن مركز الضمان (شوفيات)
يتألف من الطابق الثاني والثالث في بناء مصمم كبناء سكني وليس كمكاتب وقاعات
مخصصة لاستقبال عدد كبير من المراجعين. أما عن الحالة العامة للمكتب فإن الطابق
الثاني بحاجة ماسة إلى طلاء الجدران والأبواب، أما التكييف (تدفئة وتبريد) فيتوقف عند
انقطاع التيار الكهربائي وهذا بالطبع يعود بنا إلى موجبات رب العمل في قانون العمل
والضمان الإجتماعي حيث يقع عليه موجب توفير المناخ المناسب والظروف الملائمة
لعمل الموظفين وهو ما يتصف بحدوده الدنيا في ذلك المركز. وعلى صعيد النظافة فإنها
في حدودها المقبولة، أما الأثاث والأجهزة الإلكترونية فبدأت بالتقادم بسبب عدم تجديدها
مع الإشارة إلى النقص في عدد الطابعات وإلى عدم وجود أجهزة كمبيوتر إحتياطية
.بالإضافة إلى ذلك فإن اشتراك المولد الكهربائي لا يشمل تشغيل المصعد مما يشكل
عقبة أمام المراجعين من ذوي الإحتياجات الخاصة أو الحالات المرضية. وفي هذا السياق
فإن الهيكل التنظيمي لهذا المركز كبناء سكني يؤثر سلباً على ديمومة العمل حيث أن المكان
المخصص لإنتظار الجمهور في المكتب هو قاعة واحدة في كل طابق إضافة إلى الممرات
حيث تم وضع مقاعد انتظار وتبلغ مساحة كل قاعة حوالي الأربعين متراً مربعاً كما يقل
عرض الممر في كل طابق عن المتر ونصف المتر بطول عشرة أمتار تقريباً وبطبيعة
الحال فهذه مساحة تعتبر ضيقة وغير كافية لاستيعاب عدد المراجعين يومياً الذين لا
يلتزمون مطلقاً بالتباعد الإجتماعي الحاصل مؤخراً بسبب وباء الكوفيد _ ١٩ أو على الأقل
لا يستطيعون الإلتزام نظراً لأعدادهم مقارنة مع ضيق المساحة المخصصة لهم¹⁵.

فضلاً عن ذلك فإن الضمان يعاني نوعاً ما من مشكلة أساسية لا يمكن التغاضي عنها إذ
ينتج عنها العديد من الآثار السلبية على غرار العديد من مؤسسات الدولة والتي تعاني من
نقص فادح في الكادر البشري حيث باتت اليوم بحاجة ماسة إلى الموارد البشرية الكفوءة
والتي تمتلك مؤهلات علمية قادرة على تسيير أمور المراجعين من جهة وقادرة على طرح
أفكار عصرية ورسم خطط ديناميكية لمواكبة العصر بكل متطلباته وتطلعاته. ومثال على

¹⁵ تقرير سنوي صادر عن أستاذ كنانة خالد موجه إلى لجنة ضمان المرض والأمومة، كيفية تحسين وتطوير مسالك العمل، تاريخ ٢٠١٩

ذلك إن مؤسسة الضمان في شويات تحتوي فقط على ٢٥ موظف الذين يقع عليهم موجب تسيير المعاملات إلى ما يقارب ٢٠٠ معاملة في اليوم الواحد أي ٤٤٠٠٠ معاملة شهرياً وهذا حتماً سيؤدي إلى خلق نفوذ كبير وقوى مهينة عند بعض الموظفين الذين سيلجأون إلى طرق ملتوية¹⁶ وغير مشروعة من أجل تنفيذ معاملات المراجعين بأسرع وقت ممكن عن طريق الرشوة وهذا بطبيعة الحال سيؤدي إلى تعطيل أمور سائر المراجعين بالإضافة إلى فقدان ثقة المراجع بالدولة ومؤسساتها وفي نهاية المطاف سيؤدي إلى الركود والروتين الإداري والحال سيودي في أغلب دوائر الدولة إلى تفشي ظاهرة الفساد في ظل غياب الرقابة من السلطات المختصة والتساهل في تطبيق الأنظمة الصارمة في هذا المجال ما يتيح للعديد من موظفي الدولة أصحاب النفوس الضعيفة بانتهاج نفس السبيل من أجل الحصول على دخل إضافي لأجورهم . إلا أنه في الواقع قد يكون هناك رؤية منطقية لدى أصحاب القرار والتي تقول أنه عند ملئ الشغور وتعيين موظفين في الضمان فإن ذلك سيؤدي إلى إنجاز المعاملات في أسرع وقت ممكن وذلك سيؤدي إلى دفع التعويضات والمستحقات المالية للمضمون في الوقت المحدد وهذا يعيدنا إلى مشكلة النقص الحاصل في السيولة والتكشف المالي . وفي هذا المجال فإن عدم التوازن الحاصل بين عدد المستخدمين وبين حجم العمل الموكل إليها أدى إلى تراكم مزمن لمعاملات التقديمات الصحية في الدفع المؤجل العائدة إلى مؤسسات لها مندوب وحيث أن فكرة العمل الإضافي خارج أوقات الدوام الرسمي هي غير فعالة لعدة أسباب (ترتيب كلفة إضافية مقابل الكمية المنجزة، قرار مجلس الوزراء بوقف الأعمال الإضافية، إجماع الموظفين عن العمل الإضافي لأسباب شخصية وغيرها من الأسباب) فكلها تعد صعوبات تعتري الضمان الإجتماعي وتحول دون تقدمه.

¹⁶ بعد إطلاع رئيس المركز (أستاذ كنانة خالد) على حيثية العمل في الضمان في ظل ازدياد حجم العمل وكذلك المعاملات القانونية عند بعض الموظفين أصحاب النفوس الضعيفة والمخالفين للقانون وبسبب النفوذ المسموح لهم قانوناً بحدوده الدنيا فقط من أجل تسيير أمور المواطنين فإنه يرى وبعد مقابلة أجريتها معه أنه قد يلجأ (فرضية وليست حقيقة ملموسة) بعض هؤلاء الأشخاص في بعض الأحيان إلى الضغط على المراجعين بطرق غير مشروعة من أجل تسيير معاملاتهم عن طريق الرشوة وهذا بطبيعة الحال يؤدي إلى تسيير أمور المراجعين الميسورين مالياً أما نوي الحخل المحدود فيودي بهم الحال إلى الإنتظار لوقت طويل ريثما ينهي الموظف المعاملات الأولى بالنسبة إليه . هذا الأمر سيخلق حتماً نوع من التمييز وعدم المساواة في تقديم الخدمات الإجتماعية من قبل مؤسسات الدولة إلى مواطنيها إلا أن ذلك بالطبع يبقى ضمن سياق محدود جداً ولا يمكن تعميمه إذ وبشكل عام يتم العمل في الضمان الإجتماعي بنوع من الإنضباط والصرامة في التفتيش والرقابة المستمرة وتطبيق الأنظمة بمعايير وحدود معينة من الشفافية والنزاهة في العمل.

إحدى التحديات التي يعاني منها الضمان أيضاً هي كثرة التعقيدات والبيروقراطية في إنجاز المعاملات فهناك معاملات تحتاج إلى الكثير من الإجراءات والتواقيع رغم أنها في بعض الأحيان تكون شكلية إلا أن القانون لغاية اليوم ما زال ينص عليها. في هذا الصدد يجب القيام بتعديل القانون للتكيف والنظم الجديدة للعصر الراهن. وعلى سبيل المثال واحدة من هذه التعقيدات في مسالك العمل هي الرقابة المشددة والمسبقة على المعاملات والتي تكون في كثير من الأحيان دون جدوى ففي أوروبا مثلاً هناك ثقة فيما بين المواطن والدولة مع تفعيل الرقابة المؤخرة فقط وفي حال إكتشاف نوع من الكذب أو الخداع فإنه يُصار إلى محاسبة الفاعل بعقوبات صارمة جداً. أما في لبنان فإن مسالك العمل تقوم على الشك وافتراس سوء النية حكماً لدى المراجع وبالتالي نجد أن التدقيق والرقابة المسبقة هي السمة الغالبة لكافة مسالك العمل. بالإضافة إلى ذلك فإن الإفتقار الجلي للتكنولوجيا العصرية من كمبيوترات وآلات المسح الضوئي وغيرها من تقنيات أضحت اليوم الركن الأساس إقتصادياً بغية تسيير أمور المراجعين هي إحدى أبرز وأكبر التحديات والعراقيل التي تواجه الضمان وهذا يعتبر المحور الأساس لموضوع بحثنا المتعلق بالحوكمة الإلكترونية في عصرنا الراهن (عصر التكنولوجيا الرقمية) والانتقال من الحضور الشخصي إلى الدوائر الرسمية خاصة في ظل الأحداث المستجدة من أوبئة فتاكة في الآونة الأخيرة (إنفوانزا الخنازير ، السارس ، كوفيد ١٩ وغيرهم..). إلى منصات التواصل الإجتماعي ففي ظل هذا النقص الكبير من أدوات ومعدات إلكترونية، كما وأنه في ظل غياب الأنظمة الرقمية والتي تتيح للجمهور بالقيام بإنجاز معاملاتهم عن بعد عبر تعبئة المعلومات إلكترونياً (عبر منصات التواصل الإجتماعي وبرامج قادرة على إختصار الوقت، الجهد والروتين معاً).

فهناك بعض المعاملات ما زالت لغاية اليوم تُنجز يدوياً منها مثلاً : إستلام طلبات تسجيل المؤسسات في الضمان ، إستلام طلبات إنتساب المضمونين، من الفئات الخاصة (سائق، طبيب، مختار، إختياري). وكذلك عمل المحاسبة في معاملة تقديمات التعويضات العائلية، والمراقبة (الأمر بالقبض) في جباية الإشتراكات ، وكذلك الدفع والمحاسبة والتصفية في تقديمات ضمان المرض والأمومة. إن عملية حفظ المستندات ورقياً تتم أحياناً

بشكل يستحيل معه الرجوع إلى معاملة محددة عند الإقتضاء وذلك حتماً سيؤثر سلباً على إنجاز العمل بشكل سليم وبطبيعة الحال سيؤثر على إنتاجية العمل وعلى إتلاف وضياع الوقت في البحث عن مستندات أرشيفية قديمة. ومثال على ذلك: في حال توقف السيارة العمومية عن السير بسبب إنتهاء صلاحية رخصة السوق العمومية، تحال المعاملة بداية إلى دائرة التسجيل للمعالجة على برنامج المكننة وهذا يحتاج إلى وقت دونما أدنى فائدة لذلك فمن الأجدر القيام بتعديل برامج المكننة بحيث تتيح للمكاتب تسجيل تاريخ الصلاحية السابق والجديد ويقوم البرنامج تلقائياً بتسجيل فترة التوقف مما يؤدي إلى تخفيف عبء من المعاملات عن دائرة التسجيل بالإضافة إلى كسب الوقت وعدم اضطرار صاحب العلاقة لانتظار وصول المعاملة إلى المركز الرئيسي ومعالجتها من أجل التمكن من متابعة تسديد اشتراكاته.¹⁷

زد على ذلك، فإنه ولأجل تحسين جودة ونوعية العمل وتعزيز القدرات التنافسية لدى الموظفين وبحسب قانون الوظيفة العامة يقع على عاتق الإدارات الرسمية كما الخاصة القيام بتدريب الموظفين بشكل دوري من أجل صقل خبرات ومهارات الموظف بطريقة تتلاءم دوماً ومتطلبات العصر وهذا ما لا نشهده في مؤسسة الضمان الإجتماعي شأنها في ذلك والعديد من مؤسسات الدولة التي تشهد اليوم نوعاً من الركود والتراجع نظراً لعدم الإطلاع على كل مستحدثات العصر تقنياً وفكرياً. فهناك اعتقاد سائد بأن سنوات الخدمة كفيلة بحصولهم على الخبرة والمهارة الفنية بحيث أنهم لم يعودوا بحاجة إلى التدريب أو أن التدريب لا يقدم لهم شئ جديد، إلا أنه في الواقع يعمل على تحسين مستوى الكفاءة لديهم ويتيح لهم الإطلاع على معارف جديدة ومواكبة التغيرات سيما في مجال التكنولوجيا .

٢ _ المبحث الثاني: مسار وتقييم التدريب

تنوعت أعمال التدريب التي قمت بها في الضمان الإجتماعي والتي أعطتني الكثير من المعرفة، العلوم والمهارات. وفي هذا السياق سنقوم بتسليط الضوء على الأعمال التي يقوم

¹⁷ تقرير سنوي للأستاذ كنانة خالد موجه إلى لجنة ضمان المرض والأمومة، كيفية تطوير مسالك العمل، تاريخ ٢٠١٩

بها الضمان وما هي إيجابياتها وسلبياتها وما هي أهم المهارات التي قمت باكتسابها خلال تلك الفترة الزمنية .

مدة التدريب: فعلياً استغرق التدريب مدة شهرين ريثما أنهيت هذا التقرير واكتسبت الكثير من المعارف في تلك الفترة الزمنية الممتدة بين ١٤ نيسان ٢٠٢١ حتى ١٤ حزيران ٢٠٢١

دوام العمل: يبدأ العمل في الضمان عند الساعة الثامنة صباحاً إلى أن ينتهي عند الثانية بعد الظهر فيما خلا يوم الجمعة حيث ينتهي عند الثانية عشر ظهراً ، شأنه في ذلك والعديد من المؤسسات العامة

المكان أو المكتب المخصص للمدرب: كما قلنا سابقاً نظراً لضيق المساحة المخصصة للمراجعين حيث تبلغ مساحة كل قاعة حوالي الأربعين متراً لذلك كانت عملية التدريب عادة تتم في مكتب رئيس المركز والذي أشرف عملياً عليها.

المسؤول في المؤسسة عن التدريب ودوره في تنفيذ التدريب: بناءً على مشكلة النقص في عدد الموظفين مع ازدياد حجم العمل يومياً وانهماك الموظفين بما يقارب ٢٠٠ معاملة في اليوم فقد تولى مهمة التدريب رئيس مركز الضمان أستاذ "كنانة خالد" والذي أطلعني على كل المعلومات المتعلقة بالضمان من ناحية التنظيم والآلية وكل ما له علاقة بذلك .

المقابلات التي أجريتها: لقد قمت بإجراء عدة مقابلات مع العديد من الموظفين بدءاً برئيس مركز الضمان كذلك أجريت مقابلة مع السيدة "سوزان مظلوم" المراقبة على معاملات التصفية في الضمان فضلاً عن السيدة "سارة حيدر" الموظفة المسؤولة عن معاملات التصفية في الضمان الصحي . بالإضافة إلى زميلتها السيدة "رشا كوراني" والتي تتعلق عملها بالتصفية كذلك . أما في قسم الإشتراكات فقد التقيت مع السيدة "فانن كوراني" والتي

ينحصر عملها فيما يتعلق بإشتراقات الفئات الخاصة والتي سنرد على ذكرها وتفصيلها لاحقاً. نهايةً فقد التقيت بالأستاذ "ربيع حليحل" حيث يقوم عمله على المحاسبة والمراقبة المالية لتذهب المعاملة أخيراً إلى الأمر بالصرف ثم الأمر بالدفع لاحقاً وإصدار الشيكات البنكية للمضمونين.

الأعمال التي قمت بتنفيذها خلال فترة التدريب: عندما قمت بإجراء مقابلة مع الموظفين المذكورين سابقاً تعلمت كيفية العمل في الضمان وما هي الأسس والقواعد التي يبني الضمان عمله عليها بداية:

١- نبدأ من مرحلة التصفية وفيها تعلمت من السيدة "سارة حيدر" والسيدة "رشا كوراني" كيفية إدخال المعاملات التي تصلها على الحاسوب الآلي عبر برنامج خاص بالضمان إلى جداول محددة.¹⁸

٢- أما فيما يتعلق بالإشتراقات فقد تعلمت من السيدة "فاتن كوراني" كيفية احتساب الإشتراقات وفق جداول محددة ومنظمة من مجلس الإدارة.¹⁹

- وفي مجال المحاسبة تعلمت من الأستاذ "ربيع حليحل" كيفية التأكد من مدى صحة المعاملة وإعداد جداول أو كشوفات لإصدار شيكات بنكية بأسماء المضمونين.²⁰

بيان المهارات التي اكتسبتها ؛ الإيجابيات والسلبيات لكل عمل : من إيجابيات عمل التصفية هي إكتساب مهارات إستعمال الحاسوب الآلي وفق نظام فعال ومريح للموظف بسهولة

للإطلاع عليه لاحقاً ومراجعته في أي وقت ممكن ، كذلك يقوم على ربط عملية التصفية بالمراقبة حيث يقوم المراقب بالإطلاع عليه بطريقة مرنة وسريعة لا تأخذ من الموظف الكثير من الجهد ، أما طريقة إصدار الشيكات البنكية فما زالت حتى اليوم نمطية وتسلك

¹⁸ - مقابلة مع الموظفة سارة حيدر ، رشا كوراني،آلية عمل التصفية في الضمان الإجتماعي،تاريخ ٢٠٢١/٥/١،الساعة ١١:٠٠ صباحاً

¹⁹ - مقابلة مع الموظفة فاتن كوراني،آلية عمل الإشتراقات المتعلقة بالضمان الإجتماعي، تاريخ المقابلة ٢٠٢١/٥/١،الساعة ١١:٣٠ صباحاً

²⁰ - مقابلة مع المحاسب المالي أ.ربيع حليحل ، آلية عمل المحاسبة في الضمان الإجتماعي، الساعة ١٢ ظهرأ، تاريخ المقابلة ٢٠٢١/٥/١

الروتين الإداري سنداً للأنظمة القديمة التي لا تتوافق اليوم مع الأنظمة الجديدة في ظل الغزو التقني اليوم .

المطلب الأول: آلية العمل بالضمان الإجتماعي:

فيما يتعلق بضمان الأفراد

١- بدايةً تبدأ معاملة المضمون من مرحلة الإستعلامات حيث يقوم الموظف بالتأكد ما إذا كانت الأدوية صحيحة وتتطابق وفقاً للورقة المرفقة من الطبيب الذي قام بإصدارها والتأكد من تاريخ الصلاحية إذا كان صحيح ويعطيها رقم على الحاسوب.

٢- بعد الإستعلامات تبدأ بمرحلة التصفية وهي عبارة عن مرحلة إدخال جميع البيانات الواردة في المعاملة على الحاسوب وفق برنامج محدد والذي يبين مدى انطباق الدواء المقدم واللائحة المحددة للأدوية المشمولة بالضمان من قبل مجلس الإدارة وهناك حالات إستثنائية وأدوية معينة تُحال إلى الطبيب المراقب للتأكد منها مثل الأدوية المزمنة وغيرها التي لا تمر إلا بموافقة الطبيب المراقب والذي يحيلها فيما بعد إلى التصفية لاستكمالها.

٣- تحال المعاملة إلى المراقب (الأستاذة سوزان مظلوم) التي تقوم بالتأكد من مدى صحة ادخال البيانات وعدم إغفال ذكر أيّاً من المعلومات الواردة في المعاملة²¹.

٤- تحال المعاملة إلى معاون المحاسب الذي يقوم بطبع الكشوفات للتأكد من قيمة المعاملة فإذا كانت المعاملة تحتوي على مبالغ ضخمة جداً لا يمكن إجرائها بدون موافقة رئيس المركز الذي يقوم بمراقبتها كذلك²².

٥- نهايةً تصل المعاملة إلى أمين الصندوق الذي يقوم بإصدار شيكات بنكية في نفس التاريخ المعطى للمضمون للمراجعة وذلك للتأكد من قدوم المراجع إلى المؤسسة لاستيفاء قيمة معاملته ولأنه هناك سلفة محددة لا يمكن تخطيها، فيقوم أمين الصندوق بتجميع جميع الإيصالات ويرسلها إلى المحاسب الذي يقوم بطبع شيكات وإمضائها من رئيس المركز وتسليمها نهايةً إلى المضمونين.

²¹ مقابلة مع أ. سوزان مظلوم، آلية عمل المراقبة على التصفية في الضمان الإجتماعي، تاريخ المقابلة ٢٠٢١/٥/١، الساعة ١١:٢٠ صباحاً
²² مقابلة مع أ. ربيع حليجل، آلية عمل إصدار الكشوفات والجداول، تاريخ المقابلة ٢٠٢١/٥/١، الساعة ١٢ ظهرأ

فيما يتعلق بالإشتراكات

هناك بعض الأشخاص المعنوية والطبيعية التي تقوم بالإشتراك في الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي وهم :

- ١- المؤسسات التي تدفع عن الأجراء العاملين لديها
- ٢- الحالات الخاصة : هي الفئات المحددة التي تقوم أيضاً بدفع الإشتراكات شخصياً في الضمان وهم :

١- الأطباء

٢- الأفران

٣- الطلاب

٤- المتقاعدين

٥- المخاتير

٦- المضمونين الإختيارين

٧- سائقي السيارات العمومية

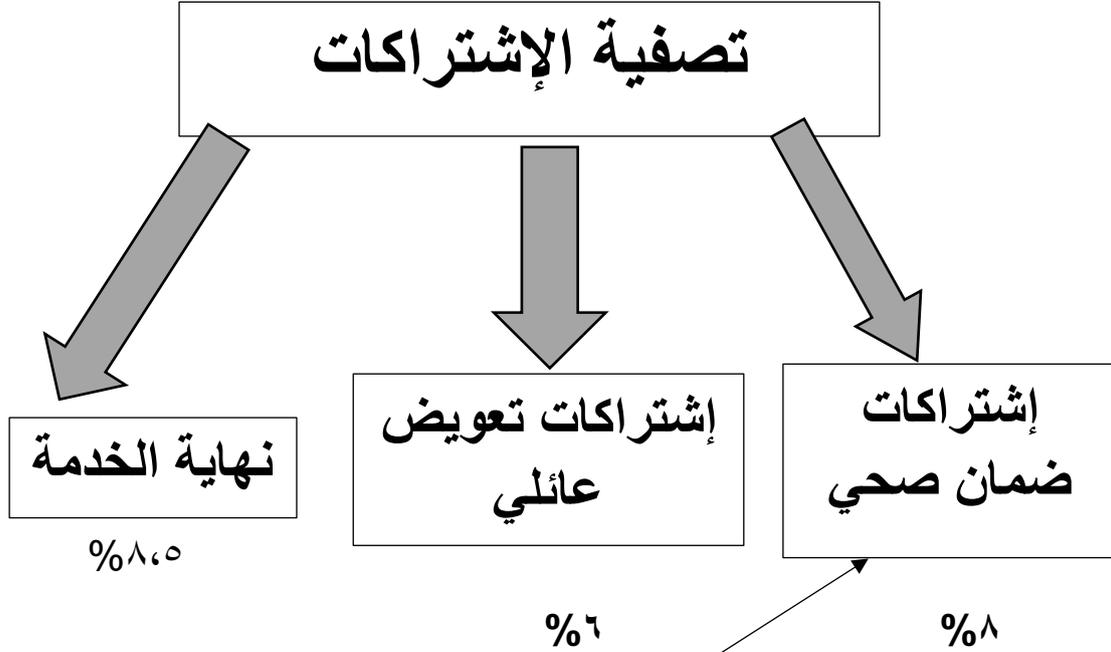
جميع هذه الحالات الخاصة يقومون بالتصريح شخصياً عن الإشتراكات فيما خلا الأجراء في المؤسسات حيث تقوم المؤسسة بالتصريح عنهم.

أما الإشتراكات فهي تشتمل على:

١- إشتراكات من أجل التعويضات العائلية وهي أول فرع نبدأ العمل به إذا كان المضمون يستفيد منها في الإشتراكات حيث يستفيد الأجير من التعويضات العائلية عن زوجته وأولاده بنسب معينة فيقوم الموظف باحتسابها ثم تنتقل المعاملة إلى مرحلة تصفية الإشتراكات وهذه العملية يتولى فيها الموظف احتساب المبلغ المتوجب على الأجير وكذلك السائق العمومي وهؤلاء هم حصراً من يستفيدون من الإشتراكات المتعلقة بفرع التعويضات العائلية دون سواهم.

• عملية احتساب التصفية

عملية احتساب التصفية تتم وفقاً لهذا السياق :
تصفية الإشتراكات تشمل الفروع الثلاثة وفقاً لهذا الرسم البياني



نقتطع من معاش الأجير ٣% ولكنها تُخصص فقط للضمان الصحي.

$$١١\% + ٦\% + ٨,٥\% = ٢٥,٥\% \text{ من معاش المضمون}$$

وهنا تُحتسب عملية التصفية على هذا النحو:

تصفية الإشتراكات تشمل الفروع الثلاثة وفقاً لهذا الهيكل حيث تعتمد على اقتطاع ٣% من معاش الأجير ويخصصها فقط لفرع الإشتراكات على الضمان الصحي بينما يقع على عاتق المؤسسة التي يعمل فيها المضمون دفع ٨% أيضاً للإشتراكات على الضمان الصحي فتكون النسبة بذلك ١١% وكذلك تدفع المؤسسة أيضاً نسبة ٦% للإشتراكات من أجل التعويض العائلي وأيضاً نسبة ٨,٥% للإشتراكات على تعويض نهاية الخدمة فتكون النسبة الإجمالية ٢٥,٥% مقسمة ما بين الأجير الذي يدفع النسبة الأقل والمؤسسة التي تقوم بدفع النسبة الأكبر مثال: أجير يتقاضى راتب ٨٠٠ ألف فتكون النسبة المقتطعة من الأجير ٣% من معاشه أي ما يوازي ٢٤,٠٠٠ فتكون النسبة المدفوعة من المؤسسة ٤٨

ألف للإشتراكات على التعويض العائلي و ٦٨ ألف للإشتراكات على نهاية الخدمة و ٦٤ ألف للإشتراكات على الضمان الصحي فتكون النسبة الإجمالية ٢٠٥ ألف من معاشه أي ما يوازي ٢٥,٥% وهنا تجدر الإشارة إلى أنه يمكن أن يكون التصريح عن الأجور وهمية فيمكن أن نجد الكثير من الحالات التي يتقاضى الأجير فيها معاشات مغايرة للتصريح الأسمي²³ المقدم من المؤسسة وهذا يقع أمر تحققه والتأكد منه على عاتق دائرة التفتيش الإداري والتي ذكرنا سابقاً أنها لا تعمل اليوم بالشكل الكافي لتغطية وكشف التصاريح الوهمية المقدمة من المؤسسات نتيجة لقلّة عدد الموظفين فيها كما ذكرنا سابقاً.

-فيما يتعلق بالتعويضات العائلية المتوجبة على المؤسسات هنا لا يقوم الضمان بدفعها إلى الأجير في المؤسسات وإنما يجري الضمان ما يسمى بالمقاصة حيث يسدد الضمان التعويضات إلى الشركة وهي بدورها تقوم بتسديد المبلغ إلى المضمون شرط أن يمضي على إستلام المبلغ وذلك عن طريق حسم التعويضات من الإشتراكات المتوجبة للضمان على عاتق المؤسسة. وفي هذا السياق ، السائق والأجير هما فقط من يستفيدان من التعويض العائلي أما باقي المضمونين فيتوجب عليهم دفع نسبة معينة إنما لا يستفيدون إلا من تعويض الضمان الصحي ويستفيد السائق العمومي وحده من الفروع الثلاثة .

الاستراتيجية المعتمدة :

١-نبدأ أولاً باحتساب التعويضات العائلية إذا كان المضمون يستفيد منها ثم نعد إلى تصفية الإشتراكات أي احتساب قيمة الإشتراكات المتوجبة عليه ثم تذهب المعاملة إلى المحاسبة التي تقوم كذلك بتدقيقها ثم تذهب المعاملة إلى أمين الصندوق لدفع ما استحق عليه من الإشتراكات²⁴. أما فيما يتعلق بقسم المحاسبة فهي تتضمن عملية:

²³ يقع على عاتق كل مؤسسة خاضعة للضمان في لبنان موجبين أساسيين:

١-التصريح عن موظفيها :كل سنة يقع عليها موجب التصريح بإسم الموظف وأجره ومجموع أجوره عن سنة كاملة . وهناك حالات من التحايل في هذا السياق فهناك ما يسمى:

-أجير وهمي: يقومون بالتصريح السنوي إلا أنه لا يعمل

-أجير مكتوم : يعمل إلا أنهم لا يقومون بالتصريح عنه .

وهذا من صلاحية مديرية التفتيش التي لا تعمل بشكل فعال حالياً

٢-تدفع عنهم إشتراكات تكون إما شهرياً وإما فصلياً حسب عدد الأجراء إذا كان دون العشر أجراء يحق لهم الدفع كل ٣ أشهر .

²⁴ مقابلة مع فائق كوراني،آلية تنفيذ الإشتراكات في المؤسسات الخاصة ، تاريخ المقابلة ٢٠٢١/٥/١، الساعة ١٢:٣٠ ظهراً

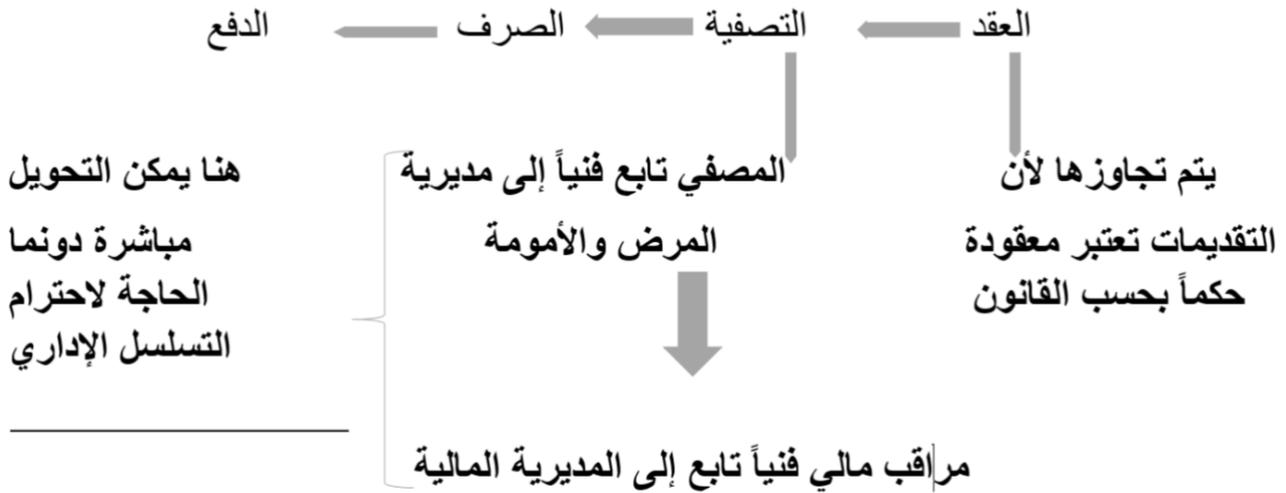
التدقيق على عمل المراقب مرة أخرى وبعد إنهاء عملية التدقيق يقوم معاون المحاسب بطبع الجداول أو الكشوفات وفيما يتعلق بالمؤسسات فيتم إصدار جداول خاصة بها وإصدار شيكات بكل مؤسسة ثم يُعطى الشك إلى المندوب الذي يقع عليه حيازة تفويض من المؤسسة باستلامه شخصياً ، مع إستثناء حيث أنه كل مبلغ يفوق الثلاثة ملايين ليرة تذهب المعاملة إلى الإدارة المركزية حيث يجب أن يوقعها مدير المحاسبة والمدير المالي أما وكل مبلغ يتجاوز الست ملايين ليرة وسبعمئة وخمسين ألف أي عشرة أضعاف الحد الأدنى للأجور فيجب أن يوقعها المدير المالي ورئيس المحاسبة والضمان الصحي (المدير العام الذي يفوض موظف بالإمضاء عنه).

-هذا فيما يتعلق بفرعيّ ضمان المرض والأمومة وضمان التعويضات العائلية ، أما فرع طوارئ العمل والأمراض المهنية المنصوص عنها في المادة ٧ من قانون العمل والضمان الإجتماعي فإنه ولغاية اليوم لم يُصار إلى وضعها موضع التنفيذ بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء من أجل البدء بتنفيذها وما زالت لغاية اليوم حبر على ورق.

أما فرع تعويض نهاية الخدمة فهو يقع حصراً ضمن نطاق المديرية الإدارية في بيروت ولا تقوم أي من المراكز المذكورة بالعمل به وذلك لأن عدد المستفيدين من هذا الفرع ضئيل نسبة لحجم العمل في تعويض المرض والأمومة فعوضاً عن تخصيص موظف للقيام بمهام تعويض نهاية الخدمة في الوقت الذي يحتاج فيه الضمان لموظفين ما هو الا ضياع للوقت والجهد الذي قد يستثمر في فرع آخر يحتاج إلى كم من الموظفين.مثال على ذلك:معاملة تقديرات صحية تبدأ من الإستعلامات (المصفي) الذي يعتبر فنياً تابع لمديرية ضمان

المرض والأمومة فالمصفي حسب القانون

المالي (قانون المحاسبة العمومية) تتبع مسار:



يعتمد الضمان الإجتماعي على نظام قائم على احترام التسلسل الإداري والتراتبية في تحويل المعاملات حيث لا يحق لأي موظف تحويل المعاملة مباشرة إلى مديرية ثانية تابعة للمدير العام بل يقع على كل مرؤوس تحويل المعاملة إلى رئيسه الذي يعلوه رتبةً وهو الحال ذاته في كل المديريات حيث يقوم رئيس المديرية بتحويل المعاملة في نهاية المطاف إلى المديرية الثانية .

إلا أنه في الواقع وفي سبيل تسيير أمور ومصالح المضمونين فإن الضمان تمتع بميزة تكمن في مرحلة التصفية والمراقبة وتختلف عن سائر الدوائر الرسمية حيث يحق للمصفي إرسال المعاملة مباشرة إلى المراقب المالي دونما الحاجة لاحترام إجراءات التسلسل الإداري المتبع في سائر مديريات الضمان .

يتولى مكتب الشويفات جميع المهام التالية ما عدا براءة الذمة للمؤسسات وتتوزع كالاتي:

(عمل ممكن؛- عمل يدوي)

التسجيل والتحقيق الإجتماعي

- إستلام طلبات تسجيل المؤسسات
- إستلام تصريح وإعلام الإستخدام للمضمونين(أجراء) 
- إستلام طلبات انتساب المضمونين من الفئات الخاصة (سائق ، إختياري، مختار،

طبيب) 

- إستلام إعلام الإستخدام للمضمونين المتقاعدين 

تقديمات التعويضات العائلية: إصدار جداول

جداول التعويضات العائلية
للمؤسسات وأوامر الصرف
الإفرادية مباشرة للمضمونين
(سائقين ، أفران ، مضمونين
عاديين)

التعويضات العائلية للمؤسسات 

- تصفية 
- مراقبة (الأمر بالصرف) 
- محاسبة (الأمر بالدفع) 

جباية الإشتراكات

الإشتراكات للمؤسسات
ولجميع الفئات الخاصة
وإجراء المقاصة مع
التعويضات العائلية

- إصدار جداول التصريح الاسمي السنوي للمؤسسات 
- تصفية 
- مراقبة (الأمر بالقبض) -
- قبض (صندوق المقبوضات) 

تقديمات ضمان المرض والأمومة

- إصدار موافقات إستشفاء (مسبقة ومؤخرة) وموافقات على إجراء عمل طبي
- إستلام وتصفية معاملات الإستشفاء للمستشفيات

• إستلام

• تصفية

معاملات تقديمات ضمان المرض
والأمومة (الدفع المباشر
للمضمومين والدفع المؤجل
بواسطة مندوب المؤسسة)

• مراقبة (الأمر بالصرف)

• محاسبة (الأمر بالدفع)

• إصدار شيكات

• دفع (صندوق المدفوعات)

• تصفية

جداول المؤسسات المتعاقدة
على المبلغ المقطوع ثم تحال
إلى مصلحة المحاسبة لدفعها

• مراقبة (الأمر بالصرف)

• محاسبة (الأمر بالدفع)

-العلاقة مع العاملين في المؤسسة اتسمت علاقتي مع الموظفين في المؤسسة بالكثير من الإحترام والتقدير وكانوا جُلهم متعاونين جداً معي وتعاملوا بكثير من التعاون والبراغماتية واللفظ وهذا ما يدل على الإختيار الصحيح والصائب للموظفين في مؤسسة عامة تتطلب جهود دؤبة وعلى قدر كافٍ من الثقافة والوعي والفكر الإنساني المبدع والخالق .

المشكلات التي واجهتها:

لعلّ إحدى أبرز المشاكل التي واجهتها كانت غياب التنسيق فيما بين الجامعة ومؤسسة الضمان الإجتماعي حول كيفية إعداد التقرير فقد تمّ تحديد ٥ موظفين فقط لإجراء مقابلات معهم بالإضافة إلى تحديد فترة زمنية قصيرة لكل مقابلة لا تزيد عن ١٠ دقائق . فكان لزاماً عليّ أن اتابع التدريب مع رئيس المركز وحده الذي أشرف عملياً على التدريب وقد

يعود سبب ذلك إلى ضغط حجم العمل الواقع على كاهل الموظفين مع قلة عددهم وكثرة المعاملات وذلك في سبيل عدم هدر أوقاتهم في تدريب قد لا يجدي نفعاً بالنسبة لهم.

التسهيلات التي أتاحت لي:

قام رئيس المركز الأستاذ "كنانة خالد" بإعطائي كل المعلومات والدعم المطلوب في سبيل إنجاز هذا التقرير من شرح مفصل ووثائق ومستندات مهمة في هذا السياق. وكذلك أتاح لي الموظفون الحصول على كل المعلومات الضرورية التي كنت أسعى لمعرفةا .

ب- المطلب الثاني : دور الحوكمة في تطوير عمل مؤسسة الضمان الإجتماعي

بعد أن عرضنا التحديات التي تواجه الضمان الإجتماعي كمؤسسة عامة لا بد لنا من طرح أبرز الأساليب والحلول التي تعمل على خلق خطط ديناميكية تطرح آفاق جمة تؤدي إلى تحسين الأوضاع الإقتصادية المتردية في مختلف مؤسسات الدولة التي باتت تعاني اليوم من إنهيار وعجز مالي وإنمائي فادح من جهة وتعمل على تطوير تلك المؤسسات وترشيد الموارد المالية والبشرية فيها في سبيل الحفاظ على ديمومة المؤسسات الحكومية في ظل الغزو الإلكتروني الذي أصبح مؤخراً المحور الإقتصادي الأول للدول المتقدمة في عصر الثورة الصناعية، التكنولوجية والرقمية معاً من جهة ثانية. اليوم ومع تبلور مصطلح جديد حث البنك الدولي والعديد من المؤسسات الدولية على مدى فعاليته وضرورة الإحتكام إليه في سبيل معالجة الأزمات الراهنة وهو مبدأ "الحوكمة" مع آلية إتصالها رقمياً بالفضاء الإلكتروني لتنتشئ مصطلح يُعرف اليوم "بالحوكمة الإلكترونية" وهو أحد أبرز وأهم القوانين التي تعمل على إصلاح المؤسسات وتحريرها من رواسب الفساد والمحسوبيات وغياب الرقابة والمحاسبة والترهل الإداري وغيرها من المفاهيم التي أصبحت لوجستيا مع الأسف إحدى السمات الأساسية في أغلب المؤسسات اللبنانية في عالمنا اليوم. وبالعودة إلى التحديات التي أصبحت عائق كبير أمام الضمان الإجتماعي والتي تحول دون تقدمه وتطوره فكان لزاماً علينا وانطلاقاً من رؤية البنك الدولي ومؤسسات التنمية الإقتصادية والإجتماعية أن نسلط الضوء على بعض الحلول التي قد تسعى إلى معالجة تلك الصعوبات ومنها :

١- إحدى أبرز وأهم الحلول التي تسعى إلى معالجة جذور الفساد، البيروقراطية، غياب الرقابة والمحاسبة والتي طرحها البنك الدولي كانت مفهوم الخصخصة أي بيع المؤسسة إلى القطاع الخاص ذلك على غرار العديد من المؤسسات اللبنانية التي انتهجت هذا النهج الديناميكي ومنها مؤسسة كهرباء زحلة والتي أعربت عن نجاح هذه التقنية بامتياز وعلى كافة الصعد. إلا أنه وباعتبار أن الضمان الاجتماعي هو مؤسسة إجتماعية لا تهدف إلى تحقيق الربح والإستثمار بل تقوم بإسداء خدمة عامة للمواطنين فإنه لم يعد يجدي نفعاً مفهوم الخصخصة ولا حتى الشراكة مع القطاع الخاص، لذلك كان السبيل إلى بلورت مفاهيم غاية في الأهمية سعت وراءها أغلب دول العالم المتقدم منذ العقد الثالث من القرن العشرين وكان ما يعرف بالحوكمة التي حققت نجاحاً ملموساً في الحكومات الغربية وكذلك العربية سيما دولة الإمارات العربية المتحدة والتي أضحت مؤخراً بفضل عدة عوامل أبرزها: قدرتها على التصدي لجائحة كورونا في العام ٢٠٢٠ التي عصفت بجميع دول العالم فكان أن تركت الكثير من الخسائر المادية والبشرية في شتى دول العالم؛ إلا أن دولة الإمارات نجحت بامتياز بالتصدي لهذه الجائحة بالإضافة إلى إتصالها بالعالم الإلكتروني فاحتلت بذلك مراتب عليا على كافة الصعد وهي تعتبر اليوم إحدى أهم الدول الرائدة في العديد من المجالات: الاقتصادية، التقنية وما له من تبعات أيضاً على الوضع الاجتماعي بطبيعة الحال.

وبالعودة إلى لبنان فإنه وللحوول دون اتساع الهوة الاقتصادية التي عبثت بمختلف أركان الدولة، فإنه يجب إسقاط التجربة الإماراتية وكذلك تجربة الدول المتقدمة في تطبيق هذا النظام المؤسسي على لبنان وإخضاع جميع مؤسسات الدولة اللبنانية إلى نظام الحوكمة سيما مؤسسة الضمان الاجتماعي إلى نظام "الحوكمة الإلكترونية"²⁵ وربط جميع مؤسسات الدولة إلكترونياً بمجلس الوزراء، حيث يجب أن يُصار إلى إنشاء منصات إلكترونية في كافة المؤسسات تسهّل على المستفيدين عملية تقديم المعاملات إلكترونياً دونما

²⁵ الحوكمة الإلكترونية يقصد بها اعتماد التكنولوجيا في مؤسسات الدولة كافة؛ أي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات (ICT) لتقديم الخدمات الحكومية؛ وتبادل معاملات معلومات الاتصالات؛ وتكامل مختلف الأنظمة والخدمات القائمة بذاتها بين المواطن والحكومة (G2C)؛ وبين الحكومة والشركات (G2B) وبعضها البعض. ومن خلال الحوكمة يتم تقديم الخدمات الحكومية للمواطنين بطريقة مريحة تتسم بالفعالية والشفافية. والجدير بالذكر أن هذا النظام يسمح للدولة بفرض سلطتها أكثر عبر الرقابة المشددة والدائمة على شتى ميادين العمل إلكترونياً حيث تسعى أغلب حكومات العالم بتنفيذها اليوم للتخلص من جذور الفساد الإداري وتبعاته وذلك عبر أتمتة العمليات الإدارية ومكننة الإدارات والمؤسسات العامة.

الحاجة للحضور الشخصي إلى المؤسسة وما يتبعه من سهولة انتقال الفيروسات والعدوى وهذا ما أكده وباء الكوفيد_١٩ في الآونة الأخيرة ،لذلك ولتخطي تلك العقبات يمكن أن يصار إلى حل الأزمة الراهنة تقنياً بعد أن يقوم الطبيب بتنظيم الوصفة وإرسالها رقمياً إلى الصندوق حيث يكفي لاحقاً ربط هذه الوصفة مع معاملة المضمون استناداً لرقمها للحصول على البيانات التالية:اسم الطبيب، اختصاصه وبدل أتعابه الذي تقاضاه وأسماء الأدوية. بعدها يقوم الصيدلي أو مقدم الخدمات الصحية بإرسال الفاتورة رقمياً مع معاملة المضمون استناداً لرقمها للحصول على بياناتها . والجدير بالذكر؛ فإنه عند بدء أزمة كورونا أعربت غالبية دول العالم عن تأثرها إقتصادياً بالوضع الراهن سيما الدول المتقدمة فيما خلا الإمارات العربية المتحدة والتي شهدت تقدم وتحسن إقتصادي باهر²⁶ وكذلك على مختلف الأصعدة. ناهيك عن ذلك فإن ازدهام المواطنين في الضمان يؤثر سلباً على الموظف والمواطن معاً ، حيث يقلل من شأن واحترام وكرامة المواطن الذي ينتظر لوقت يتراوح بين الثلاث والأربع ساعات ريثما يصل دوره من أجل الحصول على "الشيك" لاستيفاء قيمته من البنك . زد على ذلك ولحل أزمة البيروقراطية والفساد المتجلي بكافة أنحاء المؤسسات اللبنانية فإنه يجب تبني نظام الحوكمة للحد من الروتين الإداري الذي يستشري كيان الدولة عبر الرقابة الفعالة بمساعدة مراقبين internal audits يقومون بوضع مخطط توجيهي واحد وتطبيقه على كافة المراكز في الضمان ومراقبة مدى فعاليته وذلك للقضاء على ظاهرة الإنهيار والعجز الإقتصادي للدولة ووضع أصحاب الكفاءات والمهارات القادرة على مواكبة العصر بكل متطلباته في المكان المناسب دونما الحاجة للجوء إلى الوساطات والمحسوبيات وغيرها. وفي هذا الصدد ، وللمصادقية فإن رئيس مركز الضمان الإجتماعي كان قد قدم تقريراً إلى لجنة ضمان المرض والأمومة بناءً على طلبها حول كيفية تطوير مسلك العمل بالضمان الإجتماعي واقترح حلول للحفاظ على الموارد البشرية وتحقيق التنمية فيها ،فقام بطرح أفكار عصرية²⁷ ديناميكية تتوافق ومتطلبات العصر الحالي ومنها الانتقال إلى الفضاء الإلكتروني وإدخال المكننة على كافة أعمال الضمان حيث ما زال بعضها يدوي كما ذكرنا إلا أن تقريره ذهب طي الأدرج شأنه في ذلك شأن

²⁶ وقالت وكالة أنباء الإمارات يوم الأحد ١ نوفمبر ٢٠٢٠ إن حكومة الإمارات العربية المتحدة وافقت على ميزانية حجمها 58 مليار درهم (15.8 مليار دولار) للعام القادم. كانت الميزانية لاتحادية 61.35 مليار درهم للعام 2020 وهي الأكبر منذ قيام الدولة .
²⁷ مقابلة مع الأستاذ كنانة خالد ، آلية التنظيم والعمل بالضمان الإجتماعي ، تاريخ المقابلة ٢٠٢١/٤/١٤

الكثير من الخطط التي وضعت موضع النسيان ولم يحرك فيها ساكن حتى يومنا هذا ولم يلق أية أصداء. وللإنصاف قد تكون وجهة نظر اللجنة بعدم تطبيقه تعود إلى التعسر المالي الذي يشهده الضمان مؤخراً على غرار جميع مؤسسات الدولة فلا يوجد ميزانية مخصصة لهذا الشق اللوجستي وعلى الرغم من أهميته إلا أنه يكبد المؤسسة مبالغ ونفقات طائلة غير قادر حالياً على تغطيتها.

-من الجهة الثانية فيما يتعلق بالشيكات البنكية فقد أظهرت جائحة كوفيد ١٩ مدى الحاجة إلى إلغاء الحضور إلى مكاتب الضمان وبالتالي اعتماد وسائل بديلة مثل التحويل المصرفي وذلك بألية شبيهة بتحويل رواتب المستخدمين، ونقل البيانات إلكترونياً وإتاحة الحصول على بعض الخدمات عن بعد من خلال موقع الصندوق على الانترنت: التصريح عن الاشتراكات؛ الحصول على إفادة الخدمة...

-لم تثبت التجربة أن التدقيق المسبق المفرط أدى إلى منع عمليات التزوير والغش، بل على العكس من ذلك. لذلك تبرز الحاجة إلى الاعتماد على تصريح صاحب العلاقة مقابل تفعيل الرقابة المؤخرة والتشدد في تطبيق العقوبات على المخالفين.

- اعتماد المسح الضوئي scanning للمستندات وأرشفة الأصلية فور تقديمها مما يتيح إمكانية الإطلاع عليها كل حين:

-تطوير البرنامج المعتمد ليصبح برنامجاً ذكياً مهمته تحليل المعلومات ثم الانتقال إلى المكننة الكلية والشاملة أو الأتمتة واستلام المعاملات رقمياً من المصدر.

-مسح الإستمارات والوصفات الطبية وبالتالي إمكانية اعتماد الصورة الرقمية لتصفية وصرف النفقة والانتقال إلى فكرة العمل دون ورق وتالياً تسهيل العمل مستقبلاً عن بعد.

- تحويل ملف العائلة إلى بطاقة للمضمون عبر تعزيز هذا البرنامج بصور ممسوحة ضوئياً عن: إخراج القيد العائلي والإفرادي ورخصة السوق ودفتر السيارة والإفادات المدرسية.

- المسح الضوئي وحفظ التقارير الطبية في الملف الطبي للمضمون مما يسهل عمل المراقبة الطبية ويزيد من فعاليتها.

الفصل الثاني

الفضاء الإلكتروني بين حوكمة رشيدة وتحديات جيو إقتصادية ، دولية ، ورقمية

لا يزال حق الإنسان الأساسي في الضمان الاجتماعي غير مضمون بالنسبة للكثير من سكان العالم منها الدول العربية التي تواجه عدداً كبيراً من التحديات منها: ارتفاع معدلات العمل في الإقتصاد غير المنظم، انخفاض مشاركة الإناث في سوق العمل، وعدم الإستقرار السياسي، النزوح، وأزمات اللاجئين. ومعظم برامج الضمان الاجتماعي في المنطقة لا تغطي سوى العاملين في القطاع العام والخاص بعقود منظمة. وفي هذا الصدد تتعاون منظمة العمل الدولية مع شركائها في الهيئات الثلاثية لمواجهة التحديات وتبني أنظمة حماية اجتماعية تشاركية تحقق السلام والازدهار. ولقد طبقت بلدان عدة تدابير لمواءمة أنظمة الحماية الاجتماعية في عالم العمل من خلال تبني منافع تأمين الأمومة والبطالة على سبيل المثال. وعلى الرغم من ذلك فإنها في كثير من البلدان لم تمض بما فيه الكفاية لضمان تغطية شاملة من المنافع، ففي بعض الدول لا تغطي المخاطر كافة كالبطالة والأمومة والمرضى، أو تغطيها جزئياً فقط.²⁸

١-المبحث الأول: حوكمة القطاع العام في لبنان ضرورة وطنية

تشير المصادر إلى أنه أول حالة موثقة استُعمل فيها مصطلح (حوكمة المؤسسات) كان عن طريق رينشارد إيلس²⁹ سنة 1960 وذلك دلالة على هيكل وأداء نظام السياسات في المؤسسات. وقد أكدت العديد من الدراسات على أهمية الإلتزام بمبادئ الحوكمة وأثرها في زيادة ثقة الشعب في إدارة الحكومة وبالتالي قدرة الدول على جذب مستثمرين محليين

²⁸ - منظمة العمل الدولية ؛ المكتب الإقليمي للدول العربية؛ <http://www.ilo.org/>؛ تاريخ الدخول 27/12/2021؛ الساعة 12:00 ظ

²⁹- الحوكمة في القطاع العام؛ موقع مقال؛ <http://www.maqqal.com/>؛ تاريخ الدخول 27/12/2021؛ الساعة 10:12 ظ

أو أجنب وما يترتب عليه من تنمية لاقتصادات تلك الدول . إذاً تعد الحوكمة مطلباً أساسياً لضمان تطور القطاع الحكومي واتخاذ القرارات الرشيدة التي تراعي متطلبات جميع المعنيين من خدمات القطاع الحكومي وتطوير أنظمة عمل متكاملة وتحديد المسؤوليات وأطر العمل والإلتزام بها وتعزيز ثقافة التميز والإبداع ونشرها على كل مستويات العمل الحكومي لجعل الحكومة في مصاف العالمية .

أ-المطلب الأول:الحوكمة ،تجارب عالمية وعربية

تعود الأفكار الأولى للحوكمة العالمية إلى القرن الرابع عشر للميلاد، واعتبر القانون الدولي العالميّ النقطة الأولى نحو الانطلاق لتطبيق مفهوم الحوكمة العالمية بين دول العالم، ولكن لم ينجح في تطبيق هذه الفكرة في العديد من دول العالم، وتم استبدالها بمجموعة من الاتفاقيات، والمعاهدات التي تضمن تحقيق مبادئ الحوكمة العالمية. في القرن العشرين للميلاد عزز مفهوم الفدرالية الذي طبقتته مجموعة من الدول فكرة الحوكمة، وذلك من خلال توحيد تلك الدول لمناطقها، وولايتها معاً في نظامٍ موحدٍ ضمن حكومةٍ مشتركةٍ واحدة، وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية أصبحت كافة الأفكار السياسيّة تدعو إلى تطبيق الحوكمة العالمية بالاعتماد على تأسيس مجموعة من الهيئات العالمية التي تجمع دول العالم معاً. كانت الأمم المتحدة أول هيئةٍ حرصت على تطبيق فكرة الحوكمة العالمية من خلال ضمها لكافة دول العالم تقريباً في عضويتها، وبعد ذلك ظهرت العديد من المؤسسات، والهيئات، والجمعيات الدولية التي جمعت العديد من دول العالم معاً، ومن أهمها: الاتحاد الأوروبي، والاتحاد السوفيتي، والاتحاد الإفريقي، وغيرها الكثير من الهيئات الأخرى. وفي هذا السياق فقد تعددت التعاريف المقدمة لهذا المصطلح حيث لا يوجد على المستوى العالمي تعريف موحد متفق عليه بين الإداريين والقانونيين. فالحوكمة هي نظام يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسة إلى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف المؤسسة وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء، وقد عرفتة الأوساط العلمية على أنه الحكم الرشيد الذي يتم تطبيقه عبر حزمة من القوانين والقواعد

التي تؤدي إلى الشفافية وتطبيق القانون.³⁰ وتعرف الحوكمة في القطاع العام بأنها مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتدير الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب مهني وأخلاقي وبكل نزاهة وشفافية ونظام صارم للمساءلة لضمان كفاءة وفعالية الأداء من جهة وتوفير الخدمات الحكومية من جهة أخرى. فالحوكمة هي منهج الإدارة الذي يزود المؤسسة بالإجراءات والسياسات التي تحدد الأسلوب الذي من خلاله تدار العمليات بكفاءة. فهي تحدد الأطر الصحيحة لاتخاذ القرارات على أساس من الشفافية والمحاسبة والأدوار الواضحة المحددة للعاملين وتؤكد على الأداء مستخدمةً الرصد؛ الإبلاغ؛ والتطوير وتحسين العمليات وإجراءات العمل. باختصار، فالحوكمة هي مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف الشركة أو المؤسسة.

كما وعرفت منظمات دولية مختصة بالحوكمة، ومنها منظمة التعاون الإقتصادي والتنمية OECD الحوكمة بأنها نظام يتم بواسطته توجيه منظمات الأعمال والرقابة عليها بحيث تحدد هيكل إطار توزيع الواجبات والمسؤوليات بين المشاركين في الشركة مثل مجلس الإدارة والمديرين وغيرهم من أصحاب المصالح وتضع القواعد لاتخاذ القرارات. أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP يعرف الحوكمة على أنها ممارسة السلطة الإقتصادية، السياسية والإدارية إدارة شؤون الدولة على جميع المستويات. وللتنويه، توجد مجموعة من الهيئات العالمية، والدولية التي تمثل السياسات العامة للحوكمة العالمية، ومنها: هيئة الأمم المتحدة؛ وهي المؤسسة، والهيئة الرئيسية التي تدير النشاطات الدولية بين دول العالم. وكذلك صندوق النقد الدولي، وهو مؤسسة دولية يهدف إلى متابعة التعاملات المالية العالمية، أيضاً يسعى إلى إدارة شؤون التداول المالي بين حكومات الدول، ويساهم في تقديم قروض، ومعونات مالية للدول التي تعاني من أزمات مالية.

إذن، إن سبب ظهور مفهوم "الحوكمة" يعود إلى انهيار بعض الشركات الكبيرة وكذلك الفضائح المالية وحالات الفساد، فخلال الأعوام العديدة الماضية، والعالمون ببواطن الأمور

³⁰ مفهوم الحوكمة الرشيدة ومبادئها وأهدافها، www.mawdou3.com، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٥/١٩، الساعة ٣:٠٠ عصر

(أي المدراء) استفادوا من معلومات لا يستطيع المستثمر العادي الوصول إليها!! قامت المنظمات الدولية والأجهزة الرقابية بوضع مجموعة من المعايير والقواعد بهدف المساهمة في تحسين مستوى الأداء وتوفير الرقابة الفاعلة، وتعتبر من آليات استكمال عمليات الإصلاح الإداري والمالي والتطوير المؤسسي من خلال تعزيز مبادئ العدالة والشفافية والإفصاح، وتهدف "الحوكمة" في الشركات إلى حماية أصولها وممتلكاتها، وإدارة استثماراتها بكفاءة، بالإضافة إلى تحسين الأداء الاقتصادي وزيادة الإنتاجية، كما توفر الاطمئنان لدى الملاك والمستثمرين وحملة الأسهم، نحو تحقيق عائد مناسب لاستثماراتهم مع ضمان الحفاظ على حقوقهم، من خلال مساعدة إدارة الشركات في تحقيق الأهداف واتخاذ القرارات المناسبة.. وحيث أن من أهم أسباب الاهتمام بالحوكمة في القطاع الحكومي يعود إلى تدني مستوى أداء الجهات الحكومية، بالإضافة إلى ضعف المنظومة الرقابية ككل، وتدني مستوى الإفصاح والشفافية، وظهور حالات للفساد المالي والإداري، ومفهوم الحوكمة يهدف إلى إخضاع نشاط الجهاز الحكومي إلى مجموعة من الأنظمة والقوانين، والسياسات والمعايير والإجراءات التي تحقق الانضباط المؤسسي في إدارة الجهة الحكومية من خلال تحديد مسؤوليات وواجبات المسؤولين في الإدارة العليا والتنفيذية. وتهدف "الحوكمة" في القطاع الحكومي إلى المحافظة على المال العام لكونه وسيلة الدولة في تقديم وتحسين جودة الخدمات المقدمة للمواطنين، وضمان حقوقهم بحيث تكون الخدمات الحكومية متميزة بالوضوح والتحديد وعالية الجودة، من خلال التخطيط ومراجعة القرارات وتحديد طرق قياس الأداء والتعرف على آراء الناس بغرض التحسين والتطوير، بالإضافة إلى إيجاد معايير وقوانين ثابتة وعادلة تتميز بالشفافية والوضوح. فيمثلون أهم المبادئ اللازمة لتحقيق وتطبيق نظام حوكمة الجهات الحكومية من خلال توفير المعلومات المالية وغير المالية الملائمة وجعلها متاحة للناس بالدقة وفي الوقت المناسب، ناهيك عن نشر التقارير الرقابية وفق أسس ومعايير محددة. كما يحدد نظام الحوكمة مسؤوليات الإدارة العليا في الجهة الحكومية بدءاً من الوزير، وسبل المتابعة الفعالة للإدارات التنفيذية من خلال أنظمة الرقابة الداخلية التي توفر المعلومات لكافة المستويات الإدارية بالشكل الذي يضمن الأداء الأمثل، والفرق بين الشركات والجهات

الحكومية عند تطبيق هذا المفهوم، وربما يصدر عن الجهات المختصة لائحة ودليل إرشادي لتطبيق الحوكمة في القطاع الحكومي. وإعادة تحديث الهياكل التنظيمية، لكن قد تكون نظم الإشراف والمتابعة مجرد إجراءات روتينية لا تزيد في كفاءة العمل ولا تضيف على نتائجه أية فعالة³¹ وفي هذا السياق؛ يعرف معهد المدققين الداخليين الأمريكي “Institute of Internal Auditors”(IIA) ”حوكمة القطاع العام” على أنها السياسات والإجراءات المستخدمة لتوجيه أنشطة المنظمة الحكومية، والتأكد من تحقيق أهدافها، وانجاز العمليات بأسلوب أخلاقي ومسؤول، وتقييم الحوكمة في القطاع العام عن مدى انجاز وتحقيق الاهداف المرجوة من خلال القيام بالانشطة التي تضمن مصداقية الحكومة، والعدالة في توفير الخدمات، وضمان السلوك المناسب والاخلاقي للمسؤولين الحكوميين للحد من مخاطر الفساد المالي والاداري. فالحوكمة اذن هي “نظام واسلوب ادارة” وهذا النظام هو الذي يحكم العلاقات بين الاطراف الاساسية التي تؤثر في الاداء داخل اي منظمة، ويشمل المقومات الادارية الاساسية لنجاح المنظمة وتقويتها على المدى البعيد وتحديد المسؤوليات داخلها مع ضمان حقوق جميع الاطراف التي لها علاقة بالمنظمة وبعادلة. ولا يعد نظام الحوكمة رشيداً، إلا في حال اجتمعت فيه الصفات التالية:

1. المشاركة بين الأطراف

تعد المشاركة حجر الأساس في الحوكمة الرشيدة³²، ويُقصد بها مشاركة المواطن والموظفين في صنع القرارات فيكون المواطن بذلك طرف أساسي في إبرام القرارات التي تتعلق بمعيشته وذلك عبر عدة وسائل منها على سبيل المثال الإنخراط بالمؤسسات الشرعية كمؤسسات المجتمع المدني وغيرها والتي عادةً ما تمثل أطراف المجتمع كافةً وتقوم بالضغط على صناع القرار لإحداث تغييرات تتلاءم أكثر وحاجات المجتمع ، ويمكن أن تكون المشاركة مباشرة كذلك الأمر.

2. سيادة القانون:

³¹ Rapport du conseil Economique social et environmental, la government du secteur public,(N013),Maroc,CESE,2013.

³² - حبيب مزهر، مقالة بعنوان الحوكمة في القانون اللبناني واقع ضرورة ، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، تاريخ ٢٠١٧/٤/٥

تتطلب الحوكمة الرشيدة هياكل قانونية عادلة يتم فرضها بشكل نزيه، بحيث تضمن حماية كاملة لحقوق المواطنين.

3. الشفافية : الشفافية تعني أن عملية اتخاذ القرارات وتنفيذها تطبق بأساليب تدرج ضمن إطار لوائح وتعليمات للقوانين والأنظمة، والإفصاح عن المعلومات التي تهم الأطراف المعنية من خلال أجهزة الإعلام الصادرة عن المؤسسة الحكومية.

4. التجاوب:

تتطلب الحوكمة الرشيدة تقبل المواطنين وتأقلمهم مع النظام الإداري الجديد الذي ينتج عنه العديد من التبعات الإيجابية وحتى السلبية وعليه يجب أن يستحوذ هذا النظام على التجاوب من جميع أطراف المجتمع. زد على ذلك ؛ يُقصد بذلك تجاوب المؤسسات والإدارات العامة مع النظام الجديد ومتطلباته من معارف وإجراء تدريبات ومتابعة مستمرة وغيرها...

5. التوافق:

تتفاوت وجهات النظر بين الأفراد والأقسام المختلفة في الدائرة الحكومية، ويؤثر بذلك عوامل متعددة مختلفة ومتشابكة، وهنا يأتي دور الحوكمة الرشيدة في التعامل بوساطة مع المصالح المختلفة بحيث تؤدي إلى توافق أعم وأشمل لجميع الفئات المختلفة.

6. الكفاءة والفعالية:

الحوكمة الرشيدة تعني أن عمل المؤسسات في المجتمع موجهة لتحقيق احتياجات المجتمع باستخدام أفضل للموارد المتاحة، أما الكفاءة في منظور الحوكمة فتعني الاستثمار الأمثل للموارد المتاحة.

أولاً: مبادئ الحوكمة الرشيدة يعتبر مصطلح الحكم الرشيد أو الحوكمة الرشيدة واحداً من أهم المصطلحات التي حظيت باهتمام العديد من الجهات والمنظمات الدولية – وخاصة تلك العاملة في مجال التنمية وكذلك الأوساط الأكاديمية، الأمر الذي أدى إلى تبلور مفاهيم متعددة ومتنوعة لهذا المصطلح الهام. وقد عرّفه البنك الدولي بأنه «الطريقة التي يتم من خلالها ممارسة السلطة في إدارة الموارد الاقتصادية والاجتماعية للدولة»، كما عرّفه

البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة بأنه «ممارسة السلطة الإدارية والاقتصادية والسياسية لإدارة كافة شؤون الدولة، وهو ما يشمل الآليات والعمليات والمؤسسات التي يعبر من خلالها المواطنون عن مصالحهم، ويمارسون حقوقهم القانونية، ويوفون بالتزاماتهم، ويوفقون بين اختلافاتهم، من ثم فإن مفهوم الحوكمة الرشيدة يدور حول تفاعل مجموعة من العوامل والآليات التي تؤدي إلى الأسلوب الأمثل لإدارة الدولة. وقد تعددت إسهامات المؤسسات الدولية والبحثية في تحديد مبادئ الحوكمة الرشيدة، وفق الأطار والمبادئ التالي:33

1. **المساءلة** : بأنها «خطوط واضحة وفعّالة للمساءلة) القانونية- السياسية- المالية – الإدارية(لضمان المحاسبة المالية، والقانونية، والإدارية، والسياسية للجهات المختلفة المقدمة للخدمات)(القطاع الحكومي، القطاع الخاص، الجمعيات الأهلية). (ضرورة إنشاء نظام فعّال للتدقيق الداخلية، فضلاً عن ضرورة وجود نظام فعّال للطعن يضمن إتاحة سبل قانونية للتنظيم). بإنشاء نظام فعّال لإقرار الذمة المالية بشأن الموظفين الحكوميين المعنيين، وفرض عقوبات ملائمة على حالات عدم الامتثال، وكذلك اتخاذ تدابير تلزم المؤسسات المالية بالتحقق من هوية العملاء، وتحديد هوية المالكين المنتفعين للأموال المودعة في حسابات عالية القيمة، وكذلك إجراء فحص دقيق للحسابات التي يطلب فتحها أفراد مكلفون بأداء وظائف عامة هامة، أو أقاربهم بهدف كشف المعاملات المشبوهة. والإنصاف في حال عدم اتباع القواعد أو الإجراءات الموضوعية.

2. **المشاركة** : تعتبر مشاركة المواطنين والمجتمع المدني فاعلاً أساسياً في عملية التنمية، لكونها تساهم في دعم الحكم الديمقراطي، وتسهل التفاعل بين الدولة والمجتمع من خلال مشاركة المواطنين بالمساهمة في اتخاذ القرار ومساءلة صانعي القرار. وتُعرّف المشاركة بأنها انخراط واشتراك كل فاعل من الفاعلين في عمليات: تحديد الاحتياجات، إعداد الخطط والبرامج، إعداد الموازنات، اتخاذ قرارات التشغيل اليومية، النواحي المالية،

33 ،الحوكمة في القطاع العام، www.maqqal.com ، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٧/١٤ ، الساعة السابعة مساءً.

التنفيذ. وضرورة قيام الدول بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعّالة لمكافحة الفساد، وتعزيز مشاركة المجتمع، وتجسد مبادئ سيادة القانون، وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العامة، والنزاهة الشفافية والمساءلة، و تعزيز الشفافية في عملية اتخاذ القرار، وتشجيع مشاركة الأفراد فيها، وضمان تيسير حصول الأفراد على المعلومات المتعلقة بالفساد وتلقيها ونشرها وتعميمها ولكن في ضوء قيود معينة تضمن مراعاة حقوق وسمعة الآخرين، وكذلك حماية الأمن الوطني أو النظام العام، والقيام بأنشطة إعلامية وبرامج توعية لمكافحة الفساد.

3. الشفافية : بمعنى توافر كل من التعامل النزيه والمكتمل وما هو مطلوب من التقارير المالية هو أنها ينبغي أن تكون أمينة وأن تقدم صورة متوازنة عن حالة الأعمال ، ونزاهة التقارير تعتمد على نزاهة أولئك الذين يعدونها ويعرضونها ، أي تقدم صورة حقيقية لكل ما يحدث. واتخاذ تدابير تكفل تعزيز الشفافية في إدارتها العامة من خلال اعتماد إجراءات تمكن المواطنين من الحصول على معلومات عن كيفية تنظيم إدارتها الحكومية، وعملية اتخاذ القرارات فيها، وكذلك القرارات والوثائق القانونية التي تهم العامة، وتبسيط الإجراءات اللازمة لحصول المواطنين على تلك المعلومات، فضلاً عن نشر تقارير دورية عن مخاطر الفساد في إدارتها العامة. وضرورة أن تتسم نظم توظيف المستخدمين المدنيين، وترقيتهم، وإحالتهم إلى التقاعد بالشفافية، واتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العامة، وفي تمويل الأحزاب السياسية.

4. سيادة القانون : ينصرف مفهوم احترام القانون إلى مدى امتثال كافة الأطراف – سواء كانوا أفراداً، أو مؤسسات حكومية، أو مجتمع مدني – للمنظومة القانونية من قوانين أو تشريعات أو لوائح... الخ. وبعبارة أخرى يمكن القول إنها درجة التطابق بين سلوكيات وسياسات الفاعلين – من حكومة، وقطاع خاص، ومجتمع مدني – والقواعد القانونية. اتخاذ تدابير تأديبية ضد الموظفين الحكوميين الذين يخالفون مدونات السلوك الوظيفي،

وينطبق ذلك أيضاً على مؤسسات القطاع الخاص في حالة عدم الامتثال لقواعد وتدابير منع ومكافحة الفساد المنصوص عليها، كما تضمنت الاتفاقية أيضاً التأكيد على ضرورة تمكين أجهزة إنفاذ القانون من القيام بدورها في منع ومكافحة الفساد سواء من خلال ضمان استقلالية تلك الأجهزة، أو تعزيز التعاون بين تلك الأجهزة وغيرها من الجهات المعنية سواء الوطنية أو الدولية بهدف ضمان إنفاذ القانون تجاه الأفعال المجرّمة.

واتخاذ كافة التدابير اللازمة لتجريم رشوة الموظفين الحكوميين الوطنيين والأجانب، وموظفي المؤسسات الدولية العامة وكذا موظفي القطاع الخاص، واختلاس الممتلكات أو تبديدها أو تسريبها سواء في القطاع العام أو القطاع الخاص، واستغلال والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف، والإثراء غير المشروع، وغسل العائدات الإجرامية، وإخفاء الممتلكات المتأتية من الأفعال المجرّمة، أو مواصلة الاحتفاظ بها مع العلم بذلك، والمشاركة في أي فعل من الأفعال المجرّمة أو حتى الشروع فيها فضلاً عن جريم العلم والنية والغرض كأركان للفعل الإجرامي.

5. مكافحة الفساد : يُعرف الفساد بأنه إساءة استخدام السلطة العامة من أجل تحقيق مكاسب مادية ، وتتعدد صور الفساد لتشمل الرشوة، الابتزاز، المحاباة، استغلال النفوذ وغير ذلك من أفعال، وتشير الأدبيات إلى وجود علاقة عكسية بين الفساد والديمقراطية، ويتطلب الحد من الفساد وجود بيئة مواتية سياسياً وقانونياً، وقدرات مؤسسية ملائمة، بالإضافة إلى تعزيز مشاركة وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني في مكافحته. ومن ثمّ يقصد بمكافحة الفساد تواجد نظام متكامل وفَعَال لمجابهة الفساد لدى كل فاعل من الفاعلين، ودرجة تطبيق مختلف الفاعلين لهذا النظام.

6. العدالة: يُقصد بها درجة تقديم الحكومة، المجتمع المدني، القطاع الخاص، إلخ للخدمات على قدم المساواة، وطبقاً للاحتياجات ومبدأ تكافؤ الفرص. بحيث يكون تعيين وترقية الموظفين الحكوميين بناءً على معايير الكفاءة، والجدارة والإنصاف، وأهمية وضع برامج تعليمية وتدريبية تمكّنهم من أداء وظائفهم بشكل صحيح، وترفع وعيهم بمخاطر الفساد الملازمة لأداء وظائفهم، فضلاً عن النظر في وضع معايير ومدونات سلوك للموظفين

الحكوميين، وكذلك داخل القطاع الخاص بشكل يضمن تحقيق الأداء السليم والمشرف لتلك الوظائف. و ضمان حق الكيانات أو الأشخاص الذين أصابهم ضرر نتيجة لفعل فساد في رفع دعوى قضائية ضد المسؤولين عن إحداث ذلك الضرر بغية الحصول على تعويض.

7. الانضباط : أي اتباع السلوك الأخلاقي المناسب والصحيح.

8. المسؤولية الاجتماعية : هي ثقافة الالتزام بالمسؤولية ضمن أولويات التخطيط الاستراتيجي، وتوفير الدعم والمساندة التامة من قبل الحكومة تجاه التنمية المستدامة لمجتمعاتها ” ، وتحقيق الرفاهية الاجتماعية من خلال توفير العديد من الخدمات العامة التي تهدف إلى المحافظة على مستوى متقدم من الاستقرار الاجتماعي والاقتصادي. وقد شمل ذلك توفير البنية التحتية وتطويرها، وتحقيق مجتمع متماسك تسوده القيم الاجتماعية العربية والإسلامية، وقد حدد البنك الدولي معايير بأنها:

♣ الإدارة والأخلاق الجيدة.

♣ واجبات المنظمة تجاه العاملين والبيئة. ومساهمتها في التنمية الاجتماعية.

يتضح من الاستعراض السابق العلاقة الوثيقة بين الحوكمة الرشيدة ومكافحة الفساد، وأهمية الحوكمة ومبادئها – من مشاركة، وشفافية، ومساءلة، وسيادة القانون، وكفاءة، وفعالية... الخ. في مكافحة الفساد الذي بات يمثل أخطر جريمة في حق الإنسانية. ومدى الارتباط والتكامل بين مبادئ الحوكمة بعضها البعض، ودورها في مكافحة الفساد، فعلى سبيل المثال ستؤدي زيادة الشفافية وإتاحة المعلومات وتداولها على نطاق واسع، وتعزيز مشاركة كافة أطراف المجتمع في مكافحة الفساد إلى تحقيق أعلى درجات المساءلة المجتمعية والسياسية، وتحقيق سيادة القانون والامتثال لقواعده، وبالتالي زيادة كفاءة، وفعالية سياسات واستراتيجيات مكافحة الفساد. وعلى الرغم من أن مبدأ الاستجابة كأحد مبادئ الحوكمة الرشيدة، وأن الالتزام سيؤدي إلى ترسيخ نظام فعّال لمكافحة الفساد يستجيب لتطلعات المواطنين. وتعزيز قيم النزاهة والشفافية كضمان لحسن أداء الوظيفة العامة والحفاظ على المال العام، ووضع ومتابعة تنفيذ استراتيجيات وطنية لمكافحة الفساد بالمشاركة مع الهيئات والأجهزة المعنية الأخرى.

➤ الاهداف الرئيسية للحوكمة

1. تحسين فعالية وكفاءة ادارة العمليات واستغلال الموارد العامة وتوظيفها في المجالات التي تحقق العائد على المجتمع وبما يؤدي الى تحقيق الاهداف الاستراتيجية.
2. بناء ثقافة مشاركة العاملين والمتعاملين في رسم السياسات واتخاذ القرارات وتقييم العمليات والخدمات، والالتزام بالقوانين.
3. بناء ثقافة تنمية الولاء المؤسسي والشعور بالمسؤولية نحو تحقيق الاهداف الاستراتيجية.
4. الاستجابة لمتطلبات واحتياجات المتعاملين بجودة عالية وسرعة مناسبة بما يضمن تحقيق رضاهم.
5. تحقيق ثقافة المساءلة والشفافية ويجاد اسس لتحديد مسؤولية الانجاز والنتائج.
6. محاربة ومكافحة الفساد باشكالة وممارساته.
7. ايجاد نظام وتعليمات تضمن وتؤدي الى توثيق الاجراءات والانظمة وتحديد المسؤوليات والحقوق والصلاحيات والعلاقات في إطار منهجية عمل واضحة.
8. الاستخدام الامثل للموارد المتاحة.
9. إنشاء أنظمة فعّالة لإدارة مخاطر العمل المؤسسي وتخفيف آثار المخاطر الناتجة عن الإدارة الخاطئة للمؤسسات.
10. زيادة نسبة رضا المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام.
11. تحقيق مبدأ النزاهة والعدل والشفافية في استخدام السلطة وإدارة المال وموارد الدولة والحد من إستغلال السلطة العامة لأغراض خاصة.

➤ مقومات الحوكمة

من أجل تبني الحوكمة لابد من :

1. تمكين القوى البشرية على المستوى المحلي من إداريين وفنيين بالتدريب والتوعية وتنمية المهارات المطلوبة عن طريق دعم مؤسسات المجتمع المدني وحث المواطنين بالانضمام والمشاركة بها.

2. تنمية مستوى مشاركة السكان المحليين في صياغة السياسات واتخاذ القرارات.
3. تبني أساليب جديدة في الإدارة وتطوير البناء المؤسسي قائمة على الشفافية والمساءلة.
4. توفير بنية أساسية وتنمية ثروات وتطوير إمكانيات المؤسسات القائمة من خلال توفير الآليات المناسبة للعمل ودعم ما هو قائم لضمان المشاركة الفعالة من المواطنين.
5. تسهم الحوكمة الرشيدة للمؤسسات والدوائر الحكومية في إقامة ديمقراطية قوية ورشيقة، ومن أجل أن تؤدي المؤسسات دورها بفاعلية، لا بد من فهم أفضل للأدوار والتوقعات المشتركة للقادة المنتخبين والموظفين المحترفين، وتعتبر العديد من المنظمات رهينة تضارب المصالح بين المديرين والموظفين والقادة المنتخبين فكل منهم يقوم بدور الآخر، فالقادة المنتخبون يمارسون أدوار الموظفين، والموظفون يمارسون وظائف الإدارة. تعتبر "الحوكمة الرشيدة" نظاماً للرقابة والتوجيه على المستوى المؤسسي، حيث تحدد المسؤوليات والحقوق والعلاقات مع جميع الفئات المعنية (المديرين والموظفين والعملاء) وتوضح القواعد والإجراءات اللازمة لصنع القرارات الرشيدة المتعلقة بعمل المؤسسة، كما تعد نظاماً قائماً بحد ذاته، يدعم العدالة والشفافية والمساءلة المؤسسية ويعزز الثقة والمصداقية في بيئة العمل.

❖ ثانياً: الحوكمة الإلكترونية

يقصد بكلمة "الإلكترونية" في مصطلح الحوكمة الإلكترونية تلك الحوكمة المعتمدة على التكنولوجيا. والحوكمة الإلكترونية هي استخدام تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، لتقديم الخدمات الحكومية، وتبادل معلومات معاملات الاتصالات، وتكامل مختلف الأنظمة والخدمات القائمة بذاتها بين الحكومة والمواطن، وبين الحكومة والشركات، وبين الحكومات وبعضها البعض، وكذلك عمليات الأقسام الإدارية والتفاعلات داخل إطار عمل الحكومة بأكمله. ومن خلال الحوكمة الإلكترونية، يتم تقديم الخدمات الحكومية المتاحة للمواطنين بطريقة مريحة وتنسجم بالفعالية والشفافية. والفئات الثلاث الرئيسية المستهدفة التي يمكن تمييزها في مفاهيم الحوكمة هي الحكومة والمواطنون والشركات/مجموعات المصالح. ولا توجد حدود واضحة في الحوكمة الإلكترونية. إذن هي تطبيق تكنولوجيا

المعلومات والاتصالات ، تقديم الخدمات الحكومية، تبادل معلومات صفقات الاتصالات، تكامل مختلف النظم القائمة بذاتها والخدمات من الحكومة الى المواطن ومن الحكومة الى الاعمال ومن الحكومة الى الحكومة ،ومن الحكومة الى الموظفين .تقديم الخدمات الحكومية المتاحة للمواطنين بطريقة مريحة وتنسم بالفعالية والشفافية.

■ أهمية الحوكمة الرشيدة بالنسبة للدولة

عندما نتحدث عن أهمية الحوكمة بالنسبة للمؤسسات فلا بد من الحديث عن المؤسسة الأكبر في المجتمع ألا وهي الحكومة وخاصة بعد أن بدأت معظم الحكومات بالانتقال إلى الفضاء الإلكتروني من أجل تقديم خدماتها على الانترنت وبمختلف وسائل التكنولوجيا الحديثة. وتعتبر الحكومة الإلكترونية أرضاً خصبة لزرعة مبادئ الحوكمة الإلكترونية نظراً لتعدد الخدمات الإلكترونية التي تقدمها الحكومة من جهة ولتنوع وتشتت الدوائر الحكومية التي تقدم تلك الخدمات من جهة أخرى. وقد عانت العديد من تجارب الحكومات الإلكترونية من التجارب الفاشلة والتي كانت في معظم الاحيان باهظة الكلفة ولم يكن هناك من يحاسب لأنه بالاساس لم توجد أية مقاييس لقياس النجاح والفشل وحتى إن وجدت فقد غاب عن معظم تلك الحكومات أهمية وجود رؤية واحدة متكاملة للجسم الإلكتروني الحكومي بحيث تلتزم بمعاييرها كافة الوزارات والادارات العامة. أضف إلى ذلك أن التقلية الى الحكومة الإلكترونية على المستوى التقني لم يوازيها نقلة متناسبة على المستوى الاداري والتنظيمي.

❖ دور الحوكمة في تعزيز القدرة التنافسية

تعني القدرة التنافسية: قدرة المنظمة على صياغة وتطبيق الاستراتيجيات التي تجعلها في مركز تنافسي افضل بالنسبة للمنظمات المماثلة والعاملة في نفس النشاط، وتزايدت أهمية الحوكمة في الاونة الاخيرة بشكل كبير لتحقيق التنمية وتعزيز الرفاهية الاقتصادية للشعوب، اذ برزت هذه الأهمية بعد الأزمة المالية الآسيوية 1997-1998 ، والانهيارات والفضائح التي حصلت في كبرى المؤسسات مثل شركة أنرون للطاقة كذلك اكتشافات حالات التلاعب في قوائم المؤسسات المالية التي كانت لا تعبر عن الواقع الفعلي لها ، وذلك بالتواطؤ مع كبرى المؤسسات العالمية الخاصة بالتدقيق والمحاسبة ، وبذلك للحوكمة

دور كبير في تعزيز القدرة التنافسية للمؤسسات اذ تعمل على جذب الاستثمارات ودعم الاداء الاقتصادي والقدرة التنافسية على المدى الطويل. ، وذلك من خلال طرق عدة واساليب اهمها هي التأكيد على الشفافية في معاملات الشركة حيث ان الحوكمة تقف في مواجهة أحد طرفي علاقة الفساد الذي يؤدي الى استنزاف موارد المؤسسة وتآكل قدرتها التنافسية وبالتالي انصراف المستثمرين عنها، وإجراءات حوكمة المؤسسات تؤدي الى تحسين ادارة المؤسسة مما يساعد على جذب الاستثمارات بشروط جيدة وعلى تحسين كفاءة اداء المؤسسة، تبني معايير الشفافية في التعامل مع المستثمرين من الممكن ان يساعد على تفادي حدوث الازمات المصرفية. ان تطبيق حوكمة المؤسسات يقوي ثقة الجمهور في عملية الخصخصة ويساعد على ضمان تحقيق الدولة لافضل عائد على استثماراتها وهذا بدوره يعزز من القدرة التنافسية للدولة أي القطاع العام على وجه التحديد حيث تعزز الحوكمة الرشيدة من القدرة التنافسية للقطاع العام عبر الخدمات التي يقدمها للمستفيدين تجعله في موقع منافس مع الخدمات المقدمة من القطاع الخاص حيث يفرض شروط معينة من جودة ونوعية الخدمات؛ تحديد المخرجات وغيرها . وللغوص في خضم التجارب الديناميكية على الأرض فقد نجحت شركة كهرباء زحلة في لبنان بعد أن قامت الدولة اللبنانية بخصخصتها في تعزيز القدرة التنافسية لها وتحقيق عائدات مالية فائقة نتيجة إتباع سياسة الحوكمة الرشيدة عبر فرض رقابة داخلية مشددة على قطاع الكهرباء في زحلة ؛ بالإضافة إلى إتباعها معايير الحوكمة بدقة من شفافية ؛ مساءلة ومحاسبة وغيرها . زد على ذلك ؛ فقد احتلت الشركات النمساوية على سبيل المثال، المراتب الأولى على الصعيد الدولي بتطبيق قانون الحوكمة ويمثل ذلك علامة مهمة على المسؤولية المتميزة من المديرين النمساويين، وبكل تأكيد يعتبر الالتزام والشفافية جزءاً من ثقافة الشركات الحديثة في النمسا. وتُظهر إحدى الدراسات أن ثلاث من أصل أربع شركات مدرجة في البورصة النمساوية، طبقت في عام 2011 قانون حوكمة الشركات في النمسا. فعلى سبيل المثال، زاد نظام الجمارك الإلكتروني في غانا إيرادات الجمارك بنسبة 49% في الأشهر الثمانية عشر الأولى من تشغيله وخفض المدة اللازمة للتخليص على البضائع من ثلاثة أسابيع إلى يومين. وفي البرازيل، أتاح نظام التوريد الإلكتروني الذي تكلف تأسيسه 1.6 مليون دولار تحقيق

وفورات بلغت 107 ملايين دولار للدولة عام 2004، نتيجة لتحسن كفاءة العمليات وانخفاض أسعار السلع والخدمات الموردة. وأدت عملية المناقصات المستندة بصورة كاملة إلى الكمبيوتر والتي أطلقت كجزء من نفس النظام في البرازيل إلى توفير مبلغ يقدر بحوالي 35 مليون دولار للموردين. ووفقاً للتقرير، فقد أدت بعض مشاريع الحكومة الإلكترونية إلى تحسين نظام الإدارة العامة عن طريق تقليل الفساد وإساءة استخدام السلطة النقدية، مما قدم إسهامات هامة في عملية التنمية. ففي الهند، وجد استطلاع للآراء أن عدد أقل من المستخدمين اجبروا على دفع رشاوى لتسريع خطى تقديم الخدمات في إطار مشاريع الحكومة الإلكترونية مما هو في إطار الأنظمة اليدوية، وأن وتيرة دفع رشاوى للمسؤولين عن تقديم الخدمات قد انخفضت. فعلى سبيل المثال، يقدر أن نظام تسجيل الأراضي في ولاية كارناتاكا الهندية خفض الرشاوى بحوالي 18 مليون دولار سنوياً. وأشار التقرير إلى أن الميزات الأخرى للحكومة الإلكترونية ومنها إمكانية الحصول على الخدمات العامة في المنزل أو في مركز محلي ساهمت بشكل غير مباشر في تمكين النساء والأقليات. فعلى سبيل المثال، من بين مستخدمي خدمات الحكومة الإلكترونية، تتحمل النساء عادة مسؤولية التعامل مع أجهزة الإدارة العامة على مستوى الأسرة، ويعني تقديم خدمات الحكومة الإلكترونية أن الحصول على الخدمات يصبح أسهل والوقت اللازم للحصول عليها أقل مما يلزم للذهاب إلى المصالح الحكومية أو الانتظار في طوابير أمامها. وبالنسبة للأقليات تسهل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات إمكانية الحصول على المعلومات العامة ذات الصلة بالحقوق والمنافع، وقوانين الميراث والأسرة، والرعاية الصحية، والإسكان، مما يتيح للجمهور اتخاذ قرارات مستنيرة بشأن القضايا الهامة وتميز حوكمة الشركات في ألمانيا، أيضاً، بعدة مزايا فريدة، فمن أهم الشروط المطلوبة بموجب قانون المؤسسة المالية الألمانية، هو أن يتم تقسيم مجلس الإدارة إلى مستويين: مجلس إدارة مسؤول وحده عن إدارة الشركة، وهيئة رقابة تهتم بالإشراف على نشاط مجلس الإدارة. ويعتمد قانون حوكمة الشركات الألماني على مبدأ "استجب أو أوضح"، وهو يهدف إلى جعل نظام حوكمة الشركات الألمانية أكثر شفافية ومفهومة. بالإضافة إلى ذلك هناك شركات ومؤسسات رائدة لديها تجارب ناجحة في تطبيق مؤشر الحوكمة والالتزام به. فمثلاً، يمارس مصرف "جي بي

مورغان" سياسة الحوكمة من خلال مجلس إدارة متنوع الأعضاء، ومستقل بالكامل، ومؤهل ليقوم بمهامه كجهاز حاكم باسم المساهمين. ويحمل البنك هذا التقليد منذ 200 عام، ويدعم عمل المجلس مجموعة من القواعد التي تعكس معايير سوق أسهم مدينة نيويورك، حيث تعتبر الاستقلالية أهم وأول تلك القواعد. ويتم انتخاب المجلس من رؤساء تنفيذيين مستقلين عن الإدارة، وهو بدوره يقوم بالإشراف على العمليات الداخلية وتقييمها، وإدارة المخاطر، ومراقبة التقارير المالية، ومدى توافق العمليات مع القوانين المرعية وميثاق السلوك الخاص بالمؤسسة. بالمقابل في عام 2012م، كانت شركة "مايكروسوفت" بين مجموعة شركات دخلت مؤشر "داو جونز" للاستدامة، تنوياً بجهودها في تطبيق معايير اقتصادية تتطابق مع المعايير البيئية والاجتماعية. ويأخذ المؤشر بعين الاعتبار أداء الشركة ومستوى الشفافية المتبع فيها. ومن الشركات الأخرى، هناك "كوكا كولا" التي تلتزم بسياسة حوكمة، تصب في صميم مصلحة المساهمين وتعزز الثقة بمجلس إدارتها، وتدعم بناء ثقة المستهلكين بالشركة، حيث يتم انتخاب مجلس الإدارة من قبل المساهمين، ليقوم برعاية مصالحهم، ويضمن نجاح أعمال الشركة، ويدعم وضعها المالي في المدى البعيد. ويعد المجلس صانع القرار النهائي في الشركة، باستثناء المسائل التي يحتفظ المساهمون بحق البت فيها، كما يقوم المجلس بدوره باختيار الإدارة العليا، التي يوكل إليها القيام بأعمال الشركة. ووضع مجلس إدارة "كوكا كولا" القواعد العامة لحوكمة الشركة، بهدف توحيد الأطر التي يجري العمل ضمنها في هذا الاتجاه. وتتضمن تلك القواعد مهام المجلس، ومهام رئيس الشركة والكفاءات الواجب توفرها فيه، ومدى الاستقلالية التي يتمتع بها، وتركيبه هيئة مجلس الإدارة، وتقييم أداء الرئيس التنفيذي، وآلية تعاقب المدراء. ومن واجب المجلس أيضاً، الحرص على مراجعة المستجدات على صعيد حوكمة المؤسسات والقواعد العامة التي تحكمها لمجاراة تطورها. كما تنشط الشركة في مجال المسؤولية الاجتماعية، من خلال سياسة عامة ومجلس سمعة المؤسسة، المؤلف من عدد من المديرين والشركاء، حيث تتلخص مهمة المجلس في تحديد المخاطر والفرص التي تواجهها الشركة، والمجتمعات التي تعمل بها، وتقوم بوضع آلية عمل لمواجهة التحديات³⁴. أما عربياً فقد حلت دولة

34- مقالة بعنوان شركات عالمية تقدم تجارب ناجحة في مجال الحوكمة، مجلة العرب الاقتصادية، الثلاثاء 13 يناير 2014

الإمارات³⁵ في المركز الأول أوسطياً والـ 24 عالمياً على مؤشر الحكومات الرشيدة 2021، الصادر عن معهد «تشاندر» للحوكمة، وهو مؤسسة غير ربحية يعمل مع الحكومات لتعزيز قدراتها، ومقره الرئيسي في سنغافورة وحقت الإمارات 0.679 نقطة على المؤشر العام للتصنيف، متفوقاً بذلك على البرتغال وإسبانيا وبولندا وإيطاليا والصين وتايلاند وروسيا وكرواتيا وجورجيا وغيرها.

واستناداً إلى أكثر من 50 مصدراً للبيانات المفتوحة، بما في ذلك سجلات منظمة التجارة العالمية والأمم المتحدة والبنك الدولي، يقيس المؤشر فعالية أداء 104 حكومات في جميع أنحاء العالم تمثل نحو 90% من سكان العالم.

ويعتمد التصنيف على 34 مؤشراً فرعياً وزعت على سبع ركائز، وهي القيادة والاستشراف، والقوانين والسياسات الفعالة، والمؤسسات القوية، والتوجيه المالي، وجاذبية السوق، والنفوذ والسمعة العالمية، ودعم الشعب للإرتقاء.

وجاءت الإمارات في المركز السادس في ركيزة التوجيه المالي، التي تقيس مستويات الدّين في بلد ما، مقارنة بالنتائج المحلي الإجمالي والتصنيفات الائتمانية، ومتوسط الإيرادات والنفقات للحكومة، بناءً على رصيدها المالي، وكفاءة الإنفاق الحكومي ومستوى مخاطر الاستثمار.

كما حلت في المركز الثامن في ركيزة القيادة والاستشراف، التي تعتمد على معايير، مثل جهود مكافحة الفساد، والرؤية الاستشرافية طويلة المدى، لتنفيذ الأهداف الحكومية ومدى قدرة الحكومة على التكيف مع التغيرات الاقتصادية والسياسية، فضلاً عن استراتيجيات تطوير خطط طويلة المدى، وأطر صنع القرار التي تركز على الأهداف والنتائج المهمة. كما جاءت في المركز 16 في جاذبية السوق واستقطاب الاستثمارات، والمركز 24 في قوة المؤسسات الحكومية والتعاون فيما بينها، والمركز 32 في دعم الشعب للارتقاء، بتوفير الخدمات الاجتماعية المختلفة مثل الصحة والتعليم، والمركز 33 في سن القوانين والسياسات الفعالة.

35 - أحمد البشير ، مقالة بعنوان الإمارات الأولى أوسطياً والرابع والعشرين عربياً، مجلة الخليج، ٢٤ أبريل ٢٠٢١

وقد بات نموذج الحوكمة الرشيدة الذي تعتمده هيئة كهرباء ومياه دبي مثلاً يحتذى للمؤسسات على مستوى العالم من حيث مواكبة التغيرات العالمية المتسارعة وتحقيق أفضل النتائج والإنجازات العالمية، ودعم الاستدامة والمرونة في ممارسة رشاقة الأعمال. ويشير معالي سعيد محمد الطاير، العضو المنتدب الرئيس التنفيذي لهيئة كهرباء ومياه دبي، إلى التزام الهيئة بتبني وتطبيق أفضل المعايير والممارسات العالمية في إطار رؤية وتوجيهات صاحب السمو الشيخ محمد بن راشد آل مكتوم، نائب رئيس الدولة رئيس مجلس الوزراء حاكم دبي، الذي يؤكد على ضرورة تطبيق أعلى معايير الحوكمة الرشيدة في العمل الحكومي. وتعتمد الهيئة خطة شاملة للحوكمة والمطابقة، تأخذ في عين الاعتبار تأقلم الهيئة مع المتغيرات التي قد تؤثر في قطاعي الطاقة والمياه محلياً وإقليمياً وعالمياً، والاستفادة من الفرص الناجمة عنها، لتعزيز مكانة الهيئة الرائدة عالمياً في تبني أفضل الممارسات وخلق فرص جديدة.

وتطبق الهيئة أفضل ممارسات الحوكمة الفعالة وفق إطار متكامل يشمل جميع أنشطتها وعملياتها بالاعتماد على الأدلة الإرشادية الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الخاصة بالحوكمة المؤسسية للهيئات الحكومية، إضافة إلى إرشادات البنك الدولي والمواصفات التي وضعها المعهد البريطاني للمعايير وغيرها.

وصارت الهيئة من المؤسسات الخدمائية الرائدة عالمياً في مجال الحوكمة، بفضل تطبيقها لأعلى معايير الحوكمة الرشيدة والمطابقة في جميع مجالات عملها، الأمر الذي أسهم في تعزيز مستويات الكفاءة والإنتاجية وتحقيق الهيئة لأفضل النتائج العالمية.

وتعتمد الهيئة أفضل الممارسات التي وضعها البنك الدولي لمزوّدَي الكهرباء والمياه في جميع أنحاء العالم، وتشمل اتباع إطار شامل للحوكمة الرشيدة وتطبيق سياسة وميثاق للحوكمة. وقد أثمر هذا النهج عن احتفاظ دولة الإمارات العربية المتحدة، ممثلة بهيئة كهرباء ومياه دبي، للعام الثالث على التوالي، بالمرتبة الأولى عالمياً في الحصول على الكهرباء، بحسب تقرير البنك الدولي لممارسة أنشطة الأعمال 2020.

ب-المطلب الثاني: الإدارات العامة اللبنانية بين العجز والإنهيار

اقتصرت القطاع العام اللبناني في ستينيات القرن الماضي، على الإدارات الحكومية إلى جانب عددٍ قليلٍ من المرافق العامة. بعد ذلك توسّع هذا القطاع ليشمل عددًا من المؤسسات المصرفية (بنك إنترا، مصرف الإنماء الصناعي والسياحي ومصرف الإسكان) بالإضافة إلى مصفاتي طرابلس والزهراني. وعلى الرغم من هذا التوسّع، فإنّ هذا القطاع بقي متواضعًا جدًّا حيث شكّل 15% فقط من الناتج المحلي الإجمالي.

حافظ القطاع العام على أدائه الجيد ولم يعانِ أي عجزٍ يذكر، بل على العكس، البعض من تلك المرافق الحكومية حقّق ولا يزال أرباحًا لمصلحة الخزينة (الريجي). وقد استمر هذا الحال إلى حين اندلاع الحرب التي ما لبثت أن هدمت كل عمليات بناء المجتمع والاقتصاد. بعد ذلك الحين، بدأ القطاع اللبناني بالتلاشي والانهيار نازفًا من جروحٍ عديدة منقلبًا على كل ما حقّق، فانقلبت أرباحه إلى خسائر وفائض الموازنة إلى عجز كبير والرقابة إلى فوضى، إلخ...

يعود ضعف القطاع العام اللبناني إلى عدّة أسباب أبرزها:

- الدمار الذي تعرّض له لبنان وتحديدًا بنيته التحتية نتيجة الحرب الأهلية التي عصفت به.
- هشاشة بنية الدولة المبنية أصلًا على نظام طائفي وزعامات موروثية جيل بعد جيل.
- التدخّلات السياسية المتزايدة في عملية التوظيف وما ينتج عنها من فائض في العمالة وضعف في المهارات والخبرات، وتعيين أشخاص غير كفويين في مراكز قيادية، وتوكيل مهمات ومسؤوليات إلى أشخاص من دون الكفاءة المطلوبة، وعدم وجود تدريب متواصل لموظفي القطاع العام، كل هذا من شأنه أن يؤدي إلى انخفاض الإنتاجية.
- نفشي ظاهرة الفساد على نطاق واسع بسبب ضعف أجهزة الرقابة في الدولة.

- ازدياد التدخّل السياسي في الشؤون القضائية، الأمر الذي يعرقل ثقافة المساءلة والمحاسبة وضبط المخالفات ومكامن الفساد.
- ضعف في نظام الحوكمة والإدارة السليمة.
- تفشي البيروقراطية نتيجة المركزية الإدارية وانحسار اتخاذ القرارات بجهة محددة من دون سواها، وهذا الأمر يتطلب الكثير من الوقت ويقلل الإنتاجية.
- إفتقار الإدارات ومؤسسات القطاع العام إلى نظم إدارية متطورة وعصرية وإجراءات واضحة.
- إفتقار بعض الإدارات العامة إلى هيكلية إدارية ذات مهمات ومسؤوليات واضحة، وفي بعض الأحيان تضارب ازدواجية في الصلاحيات في ما بينها.
- عدم توصيف الوظائف في الوزارات والإدارات العامة، وشبه غياب لتوصيف عمل الموظفين في الوحدات.
- عدم مواكبة التقدم التكنولوجي والمكننة الإدارية إلا في نطاق محصور وضيق.
- بنية تحتية ليست بالمستوى المطلوب في مختلف المرافق والمؤسسات العامة.
- عدد كبير من الموظفين يعلن ولاءه لقيادات ومرجعيات سياسية بدل ولاءه للمصلحة العامة، كما يسخر مهماته الوظيفية بغية تبادل المنافع والخدمات.
- عدم وجود رواتب بالمستوى الذي يشجّع الأشخاص ذوي الكفاءات العالية على الانخراط في الإدارة العامة.
- الفقر الناتج عن زيادة الأعباء وغلاء المعيشة مقابل محدودية الدخل والراتب، هذا الأمر يسمح بتقبّل الرشاوى والهدايا.
- عدم وجود نظام جدي للأبحاث والدراسات للتطوير في مختلف الإدارات العامة.
- أراد لبنان في السنوات الأخيرة من القرن العشرين أن يتماشى من جديد بعدما نهشت الحرب المدمّرة على مدار 15 سنة كيانه ومزّقت أضلاعه، وحاول أن يقضي على تداعياتها المتمثلة بثقافة الفوضى والفساد الذي تغلغل في عمق الإدارات والمؤسسات العامة اللبنانية. فقد خطّ اتفاق الطائف (سنة 1989)

معالم الدولة الحديثة ووحد الجهود في سبيل إعادة إعمار ما تهدم من بنى تحتية ومرافق ومنشآت اقتصادية بهدف تنشيط الوضع الاقتصادي والنهوض به.

ولكن الرياح جرت بما لا تشتهي السفن، إذ ازداد حجم الفساد الإداري. فما كان على لبنان إلا أن نظر إلى الخصخصة على أنها الترياق القادر على اقتلاع السموم المتمثلة في تخفيف الأعباء المالية والمديونية العامة الناتجة عن إعادة إعمار ما هدمته الحروب المتلاحقة على أرضه، كما وحالات الهدر والفساد المتزايدة في الإدارات العامة، ما يلحق الخسائر المالية الكبيرة في بعض المؤسسات العامة. وصلت تجربة الخصخصة إلى لبنان بعد أن أصاب مؤسسات القطاع العام فيه مرض البيروقراطية والترهل والتقاعد، وأخذت هذه المسألة على محمل الجدّ في لبنان سنة 1992 عندما أنشأت الحكومة اللبنانية لجنة هدفت إلى وضع "تصوّر عام لخطة عمل اقتصادية مالية لمعالجة الضغوطات التي يتعرّض لها الاقتصاد الوطني". وقد تضمّن تقرير هذه اللجنة ضرورة تخصيص بعض الأنشطة الاقتصادية المتعثرة والتي يصعب إصلاح إدارتها وإعادة هيكلتها.

بعد ذلك، أصدر البنك الدولي تقريره الخاص عن الحالة اللبنانية كيف يستطيع لبنان المنافسة في الاقتصاد العالمي حيث أظهر من خلاله كثافة الأعباء والنفقات الملقاة على الدولة وتدهور الأداء الاقتصادي في مختلف المرافق العامة وضعف الأداء والتخطيط السياسي تجاه هذا الواقع، طارحًا الخصخصة التي تسمح للدولة بأن تخفّف من أعبائها المالية وتنصرف إلى الاهتمام بأمور أخرى، وتفسح في المجال أمام القطاع الخاص لتوسيع استثماراته وحسن الإدارة.

ونتيجة التجاذبات السياسية، بقيت مشاريع الخصخصة في لبنان محدودة جدًا ولم تشهد السنوات العشر الأخيرة من القرن العشرين إلا حالات معدودة. بلغ الفساد الإداري ذروته في الإدارات والمؤسسات العامة، وتجلّت صورته في انتفاخ هيكلية الإدارات العامة بالتوظيف العشوائي البعيد كل البعد عن الجدارة والكفاءة والعدد المطلوب. فغدت هذه الإدارات تعاني تخمة العمالة ذات الإنتاجية المعدومة (البطالة المقنّعة)، والتي باتت تكبّد خزينة الدولة نفقات إضافية بغية تسديد الرواتب. لم يقف الأمر عند هذا الحد، بل ازداد تعقيدًا في الفترة الممتدة ما بين العامين 2002 و 2010، نتيجة الصعوبات الاقتصادية

والأزمات السياسية والأمنية التي اضطلعت بدور سلبي في الاقتصاد برمته حيث شهد تراجعًا كبيرًا في معدلات النمو وزيادة العجز المالي (اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري سنة 2005 ، حرب تموز الإسرائيلية سنة 2006 والتي كبّدت الاقتصاد اللبناني كما بنيته التحتية خسائر فادحة).

وفي العام ٢٠١٣، صدرت مسودة قانون تحت عنوان "الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان"، وتتجلى معاني هذه الشراكة خلال إلقاء نظرة على الخطة التي وضعتها الحكومة اللبنانية بين عامي 2012 و 2015 حيث يمكن قراءة دعم القطاع الخاص في التنمية وإعادة تأهيل البنية التحتية اللبنانية :

"- تحديث التشريعات والأنظمة التي تؤدي إلى تفعيل الاستثمار من القطاع الخاص وتشجيعه واستقطابه.

وكما ذكرنا سلفًا، من أبرز أهداف الخصخصة تخفيض أعباء الدولة وتخفيض الدين العام، ولكن ما يشهده لبنان اليوم من تزايد في نسبة المديونية يفتح الباب على مصراعيه أمام كمّ من الأسئلة، مع التأكيد أنه تمّ تبني برنامج الخصخصة في التسعينيات وخصخصة قطاعات متعددة. إلا أنّ حجم الدين العام يتزايد بشكل مطّرد ويشكل استنزافًا مستمرًا لموارد الدولة، إذ تشكّل خدمة الدين العام العبء الأكبر على الموازنة العامة حيث تبلغ نسبتها 40% من إيرادات الضرائب وثلث إجمالي العائدات، الأمر الذي يحدّ من قدرة المالية العامة على تخصيص الاعتمادات اللازمة للإنفاق على الاستثمارات الضرورية لإعادة تأهيل البنى التحتية المهترئة.

بموازاة برامج التصحيح الهيكلي التي نادى بها الحكومات المتعاقبة، نمت لدى المعنيين فكرة تعزيز الحكم الجيد في الإدارات والمؤسسات العامة، وبدأت تتوالى الخطط ورسم السياسات ووضع الأهداف. ففي العام 2001 أعدت وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية دراسة تضمنت أبرز المشكلات التي يعانيها القطاع العام اللبناني، ووضعت كمًّا من الاقتراحات بغية تحسين الوضع القائم. إلا أنّ أيًا منها لم يطبّق بل بقيت حبرًا على ورق، لا بل ازداد الأمر سوءًا وتردّت حالة الإدارات العامة التي باتت تعاني انعدام الإنتاجية والجودة، وتعزيز المصالح الخاصة والمحسوبيات، وسيطرة ثقافة الزبائنية والاستزلام،

وتخلّف الخدمات وبطنها،... كل هذا، دفع مجددًا بالوزارة نفسها في العام 2011 إلى أن تعيد طرح إستراتيجيات تنمية وتطوير الإدارة العامة في لبنان، إذ وضعت برامج لدعم الحوكمة إيمانًا منها بضرورة النهوض بالقطاع العام، بدءًا باستحداث قوانين وتشريعات من شأنها تعزيز الرقابة ومكافحة الفساد (قانون الإثراء غير المشروع، قانون الصفقات العمومية، قانون تضارب المصالح، قانون حماية كاشفي الفساد،...) مرورًا ببناء قدرات الإدارة العامة التي تعاني تقادمًا في هياكلها التنظيمية وتوصيف المهام والوظائف فيها، وذلك من خلال مراجعة أدوار هيئات الرقابة وإعادة الهيكلة في الإدارات العامة عبر تعيين العناصر البشرية اللازمة والكفوءة لتولي مهمات الرقابة، وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني بغية الحصول على عناصر كفوءة ومتخصصة تغني القطاع العام بخبراتها، أو إسناد بعض الخدمات إلى القطاع الخاص التي تتطلب مرونة عالية وكفاءات بشرية وتقنيات متطورة، وصولًا إلى إعداد الموارد البشرية وتطويرها كونها المسؤولة عن تنفيذ الإصلاحات ودعمها ومواكبتها عن طريق تحديث نظام الموظفين، تفعيل دور مجلس الخدمة المدنية، تحديث آلية للتعيين في الفئات العليا مبنية على الكفاءة والجدارة، إخضاع الموظفين للتدريب المستمر، إعادة النظر في الرواتب، تحديد الحاجة الحقيقية للكادر البشري، وتوصيف الوظائف لحسن اختيار الأشخاص المناسبين...

بالإضافة إلى ذلك، عرض التقرير برامج لتحسين كفاءة الخدمات المقدمة من القطاع العام وتعزيز ثقة المواطن بها من خلال تفعيل دور البلديات والوحدات المحلية وإعطائها أدوارًا أكبر في إنجاز المعاملات، كما إنشاء نظام عصري لتلقي الشكاوى ومعالجتها، وتفعيل استخدام تقنيات معلوماتية متطورة تمهيدًا للوصول إلى الحكومة الإلكترونية. وعلى الرغم من أهمية هذه البرامج وفعاليتها في تحسين أداء القطاع العام، إلا أنّ أغلبيتها لم تتحقق، والجزء البسيط منها نفذ بشكل محدود في بعض الإدارات العامة. أمّا أبرز أسباب عدم تحقيق هذه البرامج فيمكن إيجازها بالآتي:

- عدم وجود دعم سياسي كافٍ لحل المشكلات المترابطة للقطاع العام.
- فقدان الثقة بالقطاع العام وبتطوير خدماته بغية الترويج لعملية الخصخصة.
- تعاضد دور المحسوبيات السياسية في آليات التوظيف والتعيين.

- عدم التقيد والتشدد في تطبيق القوانين حيث كبرت الهوة بين القانون والتطبيق.
- عدم إقرار سلسلة الرتب والرواتب، هذا الأمر من شأنه أن يبقي الموظف على تقبل الرشاوى نتيجة تدني الرواتب.

يعرّف الإصلاح الإداري على أنّه "عملية تفعيل الإدارة العامة للقيام بواجباتها، وفي طليعتها السهر على تنفيذ القوانين وضمن الخدمات العامة بأقصر وقت ممكن وبأقل كلفة ممكنة.

وقد غدا الإصلاح الإداري همًّا يشغل بال الحكومات المتعاقبة منذ بناء الجمهورية اللبنانية، خصوصًا بعد ازدياد أدوار الدولة، وتعقد ظروف الحياة وتشعبها، وازدياد حاجات المواطن اللبناني، الذي بات يزرح تحت ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية وأمنية صعبة. كما عانت الدولة كثيرًا الصراعات والويلات والحروب المتنقلة على أرضها، عندها اضطرت لأن تنصرف للدفاع عن أمنها وحدودها لتأمين الاستقرار وإعادة الأمان والانصهار.

بالإضافة إلى ذلك، تعاني الدولة عجزًا في الخزينة وازدياد أرقام الدين العام الناتج عن تضخم حجم النفقات العامة وانخفاض الإيرادات. ويعود سبب ذلك إلى تغلغل الفساد والهدر في أروقة الإدارات والمؤسسات العامة، والخلل في تركيبة النظام الضريبي، والخسارات الفادحة في بعض منشآت القطاع العام ومرافقه، وغير ذلك من المشكلات التي تنغمس الدولة في إيجاد حلول لها ولكن من دون جدوى. وحيث أنه تعتبر الدولة رمز السلطة وهي تجسدها بأدواتها المختلفة ومؤسساتها، حيث تقوم بتنظيم العلاقات بين الأفراد وفق القوانين والتشريعات التي تفرضها، كما تقوم بفرض السياسات التي تراها مناسبة بغية تأمين استمرارية المجتمع وتطويرها. إنّها "المؤسسة السياسية والاجتماعية المنبثقة من المجتمع والتي تملك وحدها الحق في ممارسة القوة وباسم القانون بذريعة حماية الأمن المجتمعي". تعددت أدوار الدولة ووظائفها واختلفت بين الأنظمة السياسية، إلا أنّها ظلت صاحبة السلطة والمسئولة عن استمرارية المجتمع والمحافظة عليه، وبيّنت التطورات التاريخية أنّ للدولة دورًا أساسًا في تنظيم أوجه الحياة المختلفة من سياسية واقتصادية واجتماعية وتربوية... فهي التي تضمن لأبنائها الأمن والحماية وتعمل على رعايتهم وتأمين متطلباتهم الأساسية، وتحرص على تطبيق الأنظمة والقوانين التي تضعها في سبيل

تحقيق غايات المجتمع وأهدافه. وهي المشرّع الأول والأساس للقوانين والأنظمة، بالإضافة إلى ذلك، تضطلع الدولة بأدوار بارزة في تحقيق التنمية من خلال تأهيل البنى التحتية وتطويرها وبناء المرافق العامة، وتوفير السلع والخدمات، ومواكبة التطورات، إلخ... ونظرًا لازدياد احتياجات المواطنين وتعقدّها، وازدياد التفاوت الاجتماعي والاقتصادي بين الطبقات، بات للدولة والقطاع العام أهمية بارزة في رعاية أبنائها وتخفيف التفاوت بينهم وتأمين متطلباتهم المتنوعة. هذا الأمر استدعى اتساع أنشطتها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية.

■ ومن أبرز المشاكل التي يعاني منها القطاع العام في لبنان:

- تجاوز القوانين والأنظمة: إنّ عدم إحترام القانون والالتزام بتطبيقه يولّد الكثير من المخالفات الإدارية والمسلكية، والتي بدورها تؤدي إلى إضعاف المصلحة العامة وتعزيز الفساد.

- غياب التشريعات اللازمة وغموض بعضها يؤدي حتمًا إلى استغلال البعض هذا الفراغ القانوني وتفسيره بما يتلاءم مع المصالح الخاصة، عندها تضحل المصلحة العامة لصالح المنافع والخدمات الخاصة.

- تخلف الوسائل والأساليب الإدارية: المتمثّل في استعمال أنظمة وأساليب وأدوات تقليدية من شأنها أن تولّد البطء في الإجراءات والمعاملات التي تمتد أحيانًا لأشهر عندها، الأمر الذي يجعل المواطن يعدل عن الحصول على خدمته المطلوبة أو يلجأ لأسلوب الرشوة.

- نقص كفاءة الموظفين: يمثّل الموظف العمود الفقري بتشغيل المرافق العامة وتنفيذ سياسات الدولة، لذا من الضروري أن يتم اختياره وتعيينه بما يتلاءم مع مؤهلاته العلمية والعملية بغية تحقيق الانتاجية المطلوبة. إنّ أي نقص في كفاءة الموظف يترد سلبًا على سلوكه وأدائه الوظيفي، الأمر الذي ينعكس سلبًا على الإدارة. أمّا أسباب نقص الكفاءة فتعود إلى عدة عوامل ومنها:

• سوء اختيار الموظفين الناتج عن التوظيفات العشوائية والمحسوبيات

- بيع الوظائف الشاغرة في القطاع العام.
- غياب الإعداد والتدريب للموظفين.
- النقص في المهارات والخبرات.
- الرفض من أصحاب المعارف والخبرات والكفاءات العالية العمل في القطاع العام نتيجة تدني الرواتب.

- **غياب الرقابة:** إنّ أجهزة الرقابة غير فعّالة وهي غير قادرة على المساءلة والمحاسبة وعلى ضبط المخالفات. ويعود سبب ذلك إلى حجم التدخّلات السياسية والمحسوبيات والصغوطات التي تتعرّض لها مختلف هذه الأجهزة، الأمر الذي يسمح بتغطية العديد من ملفات الفساد والمفسدين. بالإضافة إلى ذلك، إنّ أغلبية الشكاوى المقدّمة من المواطنين تُلقى في أدراج المعنيين ولا يُبت إلا القليل منها.

- **البيروقراطية والروتين الممل:** إنّ مركزية القرار تجعل من اتخاذ القرارات أمراً معقّداً ويحتاج إلى الوقت، وهذا الأمر يفقد الخدمات جودتها ويسمح للمواطن بدفع الرشاوى بغية الحصول على مطلبه بأسرع وقت.

- **ضعف البنى التحتية:** تعاني أغلبية المباني الحكومية افتقاراً في البنى التحتية، فالبعض منها مستأجر ولم يكن أصلاً مخصّصاً لاستعماله كإدارة عامة بل بناءً سكنياً وغير مجهّز بالتقنيات اللازمة التي من شأنها تسيير شؤون الوظيفة، ناهيك عن التقادم وسوء الحالة والنقص في أعمال الصيانة والتأهيل، وعدم وجود المواقع. على الرغم من هذا الوضع المتردي، إلا أنّ الخزينة تتكبّد الكثير من التكاليف لدفع بدلات إيجار هذه المباني.

- **عدم القدرة على ضبط الفساد:** إنّ الافتقار بالحصول على المعلومات، وعدم توافر تقارير دورية تصف الأعمال والأنشطة والإنجازات من مختلف الإدارات العامة، كما أنّ

فقدان ثقة المواطن بأجهزة الدولة في التحقيق بعمليات الفساد يجعله يعدل عن تقديم الشكاوى والمطالبة بحقه. كل هذه الأمور تعدم القدرة على ضبط الفساد ومنفذيته.

- **إنعدام الابتكار والتجديد:** إنّ عدم انخراط عناصر بشرية كفوءة وجديرة في القطاع العام نتيجة انخفاض الرواتب والعائدات المالية، ومحدودية التقنيات والتكنولوجيا المستخدمة، وازدياد حجم النفقات العامة والدين العام، وضعف الاستثمارات التوسّعية، والبيروقراطية وغيرها من الأسباب يعدم الابتكار والتجديد في القطاع العام.

- **تفشّي ظاهرة الفساد الإداري وتغلغلها في أروقة الإدارات العامة:** إنّها ظاهرة استغلال الوظيفة العامة ونفوذها لتحقيق مكاسب شخصية مادية أو معنوية بشكل يتعارض مع القوانين، سواء تمّ ذلك بشكل فردي أو جماعي. يتميّز الفساد الإداري بوصفه تعبيراً عن انتهاك الواجبات الوظيفية وممارسة خاطئة ترفع من شأن المنفعة الشخصية على حساب المصلحة العامة.³⁶

٢-المبحث الثاني: أيديولوجية وآفاق الحوكمة الرشيدة في الإدارة العامة

تختلف أيديولوجية الحوكمة تبعاً للغاية التي نتوخاها فهي مفهوم غائي لذا فإن الحوكمة من الناحية القانونية تهدف إلى تنظيم الشركة بشكل شفاف مع مراعاة النزاهة وتجنب الوقوع في الأخطاء مع تفعيل الرقابة الداخلية والخارجية وما ينتج عنها من نظام المساءلة سواء المدنية أو الجزائية .

أما من الناحية الإقتصادية فإن الحوكمة تهدف إلى طمأنة المستثمرين وتوفير الضمانة المساهمين ما يؤدي إلى جذب مصادر تمويل محلية والدولية وتزايد انتقال رؤوس الأموال خصوصاً إلى الدول النامية ومنها الدول العربية وازدياد النمو الإقتصادي في البلد، وخلق

³⁶ - فارس أبي صعب، الثقافة السياسية للفساد والإدارة العامة: نظرة تمهيدية للواقع اللبناني، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٤، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٤/٧

فرص عمل ، والحفاظ على الإستقرار المالي والإقتصادي وتجنب الإنهيارات المالية والإفلاس توصلاً إلى تحقيق أرباح للمستثمرين لجذب الاستثمارات.³⁷ من الناحية الإجتماعية فإن الحوكمة تهدف إلى تحسين نوعية الظروف المعيشية للعمال وعائلاتهم والمجتمع بوجه عام عبر سن القوانين ما يؤثر على مستويات المعيشة للأفراد من خلال القدرة على خلق أكبر عدد من الوظائف أو من خلال الأجر الذي يتقاضاه العامل. من ناحية المحاسبة تهدف إلى محاربة الفساد عبر تحقيق العدالة والشفافية في المعلومات المحاسبية ما يؤمن الرقابة المالية على مختلف أداء الشركات ما يؤدي إلى حماية حقوق أصحاب المصالح.

من الناحية السياسية ، تتجلى أبعاد الحوكمة من خلال تدخل الدولة في الإشراف والرقابة على الشركات وذلك من خلال إرشاد المستثمرين نحو نشاطات تساعد على النمو الإقتصادي وتشجيعهم على الإقتراض عبر إعفاءات ضريبية لمدة معينة ومن خلال سن القوانين التي تؤمن الحماية لصغار المستثمرين³⁸ .

أ-المطلب الأول: توصيات البنك الدولي والجمعية العربية حول الحوكمة

عرفت المنظمات الدولية الحوكمة في عدة مضامين ومنها البنك الدولي الذي عرّف الحوكمة بأنها الحكم المعتمد على تقاليد ومؤسسات يتم من خلالها ممارسة السلطة ورصدهم واستبدالهم أي قدرة الحكومة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات السليمة بفاعلية واحترام كل من المواطنين والدولة للمؤسسات.وقد شدد تقرير البنك الدولي، الذي حصلت «الاتحاد» على نسخة منه، على أهمية الحكومة الإلكترونية باعتبارها أبرز تطبيقات تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وأكثرها ذكراً، نظراً لأهميتها في مساندة جهود التنمية، لافتاً إلى أن كثير من البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، تقوم بتخصيص إنفاق حكومي كبير على الحكومات الإلكترونية وتكنولوجيا المعلومات بشكل عام. ففي أوروبا، ينمو هذا الإنفاق في القطاع الحكومي بأسرع مما ينمو في معظم

³⁷ - عصام مبارك، نحو رشاد الإدارة في لبنان، مجلة الدفاع الوطني(101)، 2017، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٥/١
³⁸ - حبيب مزهر ، محاضرة بعنوان الحوكمة في القانون اللبناني واقع ضرورة ، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية ، تاريخ ٢٠٢١/٥/١٤

القطاعات الأخرى. وفي هذا السياق تؤكد أحدث استقصاءات مجموعة البنك الدولي لقادة الرأي العام في البلدان المتعاملة أن نظم الحوكمة يأتي في موقع الصدارة على قائمة أولويات سياستها ويساند قطاع الممارسات العالمية للحوكمة البلدان المتعاملة مع البنك الدولي للمساعدة في بناء مؤسسات تتمتع بالقدرة والكفاءة والانفتاح والشمول والمساءلة. أما على صعيد الضمان الإجتماعي بدأت فكرة إنشائها من ندوة عربية للتأمينات الإجتماعية، ثم تحوّلت إلى لجنة تنسيقية بين أجهزة التأمينات الإجتماعية في الدول العربية في العام 2000 ثم تمّ تحويل هذه اللجنة إلى جمعية عربية للضمان الإجتماعي ، وذلك بناءً على توصية تم التوافق عليها بين مؤسسات الضمان الإجتماعي في مؤتمر شرم الشيخ الذي إنعقد في شهر كانون الأول من العام 2009.

وتمّ تكريس ذلك في مؤتمر العمل العربي الذي إنعقد في البحرين في شهر آذار من العام 2010 حيث تقرر إنشاء " الجمعية العربية للضمان الإجتماعي" لتحل محل اللجنة التنسيقية بين أجهزة التأمينات العربية وتمّ اعتماد بيروت مقراً دائماً لها.

وفي شباط من العام 2012 عقدت الجمعية مؤتمرها الأول في بيروت برعاية كريمة من فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان، حيث تمّ اعتماد النظام الأساسي للجمعية بصيغته النهائية ، كما تمّ توقيع بروتوكول التعاون بين منظمة العمل العربية و الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي.

وفي شرم الشيخ تمّ انتخاب مدير عام الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي في لبنان رئيساً للمكتب التنفيذي للجمعية وتمّ إقرار خطة عملها وطرق تمويلها. إن أهمية هذه الجمعية تكمن في توحيد جهود العمل العربي المشترك وتحقيق التنسيق والتعاون على صعيد التأمينات الإجتماعية والضمان الإجتماعي في إطار عمل الجمعية من خلال وضع خطط وإستقراء آفاق مستقبل أنظمة التأمينات والضمان الإجتماعي في بلادنا العربية للتمكن من تحديد المسار الرامي إلى توفير الحياة الكريمة للمواطن العربي ودرء المخاطر الإجتماعية عنه وعن أفراد عائلته، وتحقيق الأهداف التي وُجدت الجمعية من أجلها والتي يمكن تلخيصها بما يلي :

1- الإرتقاء بالظروف الإجتماعية والإقتصادية للمواطنين العرب على اسس من العدالة الإجتماعية.

2- تطوير البنية التنظيمية والإدارية والفنية لمؤسسات الضمان والتأمينات الإجتماعية وتحسين أساليب عملها وأدائها لخدمة المواطن بشكل أفضل.

3- مد مظلة التأمينات الإجتماعية أفقياً وعمودياً.

4- إقامة المشاريع الإستثمارية المشتركة التي تساهم في إيجاد فرص عمل لليد العاملة الشابة باعتبارها من أهم ممّولي صناديق الضمان الإجتماعي.

5- تعزيز إستقلالية أموال الضمان الإجتماعي وتنويع الإستثمارات بما يتفق مع التطورات الإقتصادية والإجتماعية.

لذلك نحن مطالبون اليوم كأعضاء في هذه الجمعية بتقديم الدعم اللازم لمساعدتها على تحمّل المسؤوليات الملقاة على عاتقها ولتفعيل التعاون والتنسيق بين كافة مؤسسات الضمان الإجتماعي في الدول العربية لتحقيق أهدافها السامية والرامية إلى النهوض بهذه المؤسسات لمواجهة التحديات التي يعاني معظمها منها، لاسيّما لجهة الإستدامة المالية وتوسيع الشمولية أفقياً وعمودياً وصولاً إلى تحقيق الهدف الإستراتيجي المتمثل بحق كل إنسان، بوصفه عضواً فاعلاً في المجتمع، بالضمان الإجتماعي، إضافة إلى تطوير الخدمات التي توفرها هذه المؤسسات.³⁹ وقد عقدت الجمعية العربية للضمان الاجتماعي يوم الاحد في 13 ديسمبر ٢٠٢٠ جمعية عمومية عبر تطبيق زووم بحضور رئيس الجمعية مدير عام الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في الجمهورية اللبنانية الدكتور محمد كركي ومشاركة مدير عام منظمة العمل العربية الأستاذ فايز المطيري، ورؤساء وممثلين عن مؤسسات الضمان والتأمينات الاجتماعية في العالم العربي (الاردن، تونس، السودان، فلسطين، الكويت، لبنان، مصر، المغرب، موريتانيا، الجزائر، اليمن) إضافة الى ممثلين عن اطراف الإنتاج الثلاثة وممثل عن مكتب العمل العربي. افتتح الجلسة رئيس الجمعية د. كركي بكلمة ترحيبية بالمشاركين، ثم تطرق الى آثار

³⁹ الجمعية العربية للضمان الاجتماعي، www.arabianss.org، تاريخ الدخول ٢/٤/٢٠٢٠، الساعة ١١:٠٠ ظهراً

جائحة كورونا على أنظمة الضمان والتأمينات الاجتماعي في العالم العربي داعيا هذه المؤسسات الى رسم استراتيجيات وخطط تتلاءم مع ظروف وتداعيات هذه الجائحة على كافة الصعد.

ثم كانت كلمة لمدير عام المنظمة الأستاذ فايز المطيري اثنى فيها على الجهود التي تبذلها الجمعية في تحقيق الأهداف المرجوة منها كما وضع خارطة لعمل الجمعية العربية للضمان الاجتماعي والمواضيع التي من المفترض التركيز عليها، سيما توسيع شمولية الضمان الاجتماعي وكيفية التعاطي مع جائحة كورونا والعمل على تطبيق اتفاقيات العمل العربية في مجال الضمان الاجتماعي. وقد أكد دعمه الكامل لأعمال ونشاطات الجمعية وأثنى على جهود ونشاط رئيس الجمعية العربية.

بعدها باشرت الجمعية مناقشة وإقرار جدول الاعمال المحدد فتم تجديد انتخاب د. محمد كركي رئيسا للجمعية العربية للضمان الاجتماعي لولاية خامسة، كما تمّ انتخاب مدير عام هيئة التقاعد في دولة فلسطين الدكتور ماجد الحلو نائب للرئيس وتعيين السيد محمد خليفة مسؤولا ماليا للجمعية.

كما أقرّت الجمعية خطة عملها وأنشطتها للعامين 2021-2022 كالتالي:

- 1- التحديات التي تواجه أنظمة الضمان الاجتماعي في ظل جائحة كورونا.
- 2- تطوير أنظمة الضمان الاجتماعي وتوسيع الشمولية والاندماج الاجتماعي.
- 3- التحوّل الرقمي لتطوير مؤسسات الضمان الاجتماعي.
- 4- تنويع مصادر التمويل وفرص الاستثمار في التأمينات الاجتماعية. وقد تم تنظيم ورشة عمل برعاية وزير العمل محمد كبارة عن الحوكمة الرشيدة و تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في الضمان الاجتماعي بمشاركة منظمة العمل العربية وعدد من الوفود يمثلون الضمان والتأمينات في العالم العربي وبحضور عدد من الشخصيات منهم رئيس الجمعية العربية للضمان الاجتماعي والمدير العام للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في لبنان الدكتور محمد كركي الذي أكد على الإهتمام بمفهوم الحوكمة التي أصبحت من الركائز الأساسية وقد أكدت الكثير من المنظمات على تطبيقه للقضاء على الفساد مع الحرص على

تحقيق مبادئ الحوكمة الأساسية كالشفافية والعدالة والمساءلة . وقد أسفرت الورشة عن أنه لتأمين الحوكمة الصحية لا بد من تنفيذ الخطة التالية :

١- الإستراتيجية الواضحة / ٢- الثقافة المناسبة / 3-النظام الموثق.

٢-المطلب الثاني: حتمية التوجه نحو حوكمة الإدارة العامة في لبنان

لم يشهد لبنان، منذ آخر محاولة جادة للإصلاح الإداري في العام 1959 ، أية اختراقات حقيقية في جدران العقم التنموي المستمر، أو أية معالجة شافية لحالة التصلب القائمة في شرايين الإدارة اللبنانية، وذلك على الرغم من أنّ البيانات الوزارية للحكومات المتعاقبة منذ الاستقلال إلى اليوم كانت تتضمن فقرات أساسية حول الإصلاح الإداري، وإظهار النوايا بمكافحة الفساد وتحديث الإدارة. غير أنّ حساب بيدر البيانات الوزارية لم يطابق حساب حقل الإدارة العاصية على كل إصلاح، في غياب القرار السياسي الحقيقي والجزري والحاسم بالتصدّي الفعّال لهذا الواقع، والشروع بعملية التنمية الإدارية من مختلف الجوانب التي تخدم سيرورتها بنجاح وفاعلية، ليستقرّ الأمر في هذا السياق على بعض المحاولات "الإصلاحية" الموسمية السطحية أو المبتسرة التي لم تصل إلى مستوى طموح اللبنانيين في هذا المجال.

إن المفهوم الحديث للإدارة العامة، من حيث إنها تتكفل حفظ حقوق المواطنين ومصالحهم، وتقديم الخدمات لهم بأقصر وقت وأقل كلفة وأفضل جودة، من جهة، وتحقيق مصلحة الدولة، وتيسر تأدية واجباتها التنموية، من جهة ثانية، يقتضي، في ضوء مفاهيم الحوكمة الرشيدة التي يشكّل الإصلاح الإداري رأس الحربة فيها، أن ترسي هذه الإدارة علاقات جديدة بينها وبين المواطنين، أساسها الثقة والإفصاح والشفافية والنزاهة في استخدام السلطة الإدارية، وعلى قاعدة تقوية الضوابط الاجتماعية والسياسية والاقتصادية للأعمال الإدارية، وتعزيز ثقافة محاربة الفساد، ومواكبة التطوّرات في العلم الإداري، وإنشاء بنية تشريعية للحكومة الإلكترونية مترافقة مع مراجعة الأنظمة الإدارية والإجراءات التنفيذية لتتلاءم ومتطلبات الحوكمة في هذا النطاق، وإقامة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وتطوير الأنظمة الخاصة بالهيئات الرقابية، وبخاصة لجهة إقرار إلزامية التوصيات الصادرة عنها للجهات الإدارية

المختصة؛ إذ لا يجوز وضع الجهود الكبيرة التي يبذلها التفتيش المركزي، في سياق رقابته الإدارية والمالية والفنية على الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، وتصدر عنه بصورة توصيات، في دائرة القرارات غير الملزمة، وإن كانت الإدارة المعنية ملزمة بتبرير عدم التقيد بها .

إنّ الأهداف المتوخّاة من الحوكمة الرشيدة في القطاع العام لا يمكن لها أن تقتصر على تسريع المعاملات وتبسيطها وإتاحة المجال لأصحاب العلاقة لتعقبها وتبيّن مآلها، وتحقيق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين، من خلال وضع قواعد البيانات العائدة لكل إدارة في متناولهم، وتعريفهم بمسؤوليات القائمين بالوظائف الإدارية وواجباتهم، وبالحقوق المتوجّبة لهم على الإدارة، وبالقواعد والأصول المتبعة لإنجاز معاملاتهم واتخاذ القرارات المناسبة بشأنها، بل تتعدّى ذلك إلى تنمية القدرات الإدارية، واعتماد مؤشرات علمية لقياس مستوى الأداء والإنتاجية، وابتكار سبل جديدة مطعّمة بخبرات وتجارب رائدة وناجحة في دول أخرى لدعم التطوّر الإداري، وجعل الإدارة العامة، بالقول والفعل، الوجه الأقرب للدولة إلى مواطنيها، بحيث تكون غايتها الوحيدة خدمة هؤلاء وتحقيق المصلحة العامة. ولعلّ تفعيل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية والفنية يشكّل في هذا السياق حجر الزاوية في تدعيم الحوكمة الرشيدة في الإدارة العامة، من غير أن نهمل الأطر التسلسلية للرقابة الداخلية التي لا بدّ أن تركز على مبادئ حسن اختيار الموظفين، والقيادات الإدارية من بينهم بوجه خاص، وفقاً لأعلى معايير الكفاءة والجدارة، وإخضاعهم للتدريب المستمر، وربط تدرّجهم وترقيتهم وترفيعهم ومكافأتهم بتقارير تقييم الأداء.⁴⁰

لقد أصبح تطبيق مبادئ الحوكمة في الإدارات العامة الطريق القويم لضمان التحسّن المستمر في الأداء، ورفع مستويات الجودة للخدمات العمومية، ومنع الهدر ومكافحة الفساد، واعتماد التدقيق Auditing في النظام الإداري لتشخيص أسباب النكوص والتراجع في الإنتاجية واجتراح الحلول المناسبة للتصويب والتصحيح، ووضع الضوابط الوقائية لتلافي وقوع الأخطاء أو تكرار حدوثها...

⁴⁰ فيصل طالب ، مقالة بعنوان الحوكمة الرشيدة في الإدارة العامة ، جريدة الشمال الإلكترونية ، تاريخ ٢٩/١٢/٢٠٢٠

إن تحقيق الأهداف الأساسية للحوكمة، بكونها عملية ترشيد وطنية للموارد البشرية والمادية، لا تقتصر فوائده على النطاق الإداري المحض، بل إنّ اتسام الإدارة بالثقة والمصداقية والشفافية والجدوى يؤدّي على المستوى الاقتصادي إلى تنمية الاستثمار، وخلق فرص عمل جديدة، وتعزيز مناخات التنمية في كل القطاعات؛ الأمر الذي يفتح الأبواب على سائر عناصر التنمية المستدامة، لتتواصل تواصلًا جدياً فتتبادل فيما بينها مفاعيل التأثير والتأثير، وهو ما يشدّ من أزر الصلابة الوطنية، ويقوّي روابط الإنتماء للأرض والوطن، على قاعدة أنّ "النماء يعزّز الإنتماء".

وفي هذا السياق ، تبدأ سبل المعالجة مع ممارسة السلطات الرسمية دورها في الاشراف والرقابة والتدخّل وسنّ القوانين والتشريعات وغير ذلك. من ثمّ، العمل على نشر ثقافة الإدارة الرشيدة أو الحوكمة التي تصبو إلى بناء إدارة عامة سليمة، سواء أكان ذلك بجهود الدولة أم بالشراكة مع القطاع الخاص.

في ما يأتي لمحة عن أدوار السلطات الرسمية في المراقبة ومكافحة الفساد، ودور الحوكمة والخصخصة في تعزيز قدرات القطاع العام وتطويره.

1- أدوار السلطات الرسمية

تتمتع غالبية السلطات الرسمية في لبنان بصلاحيات تخوّلها محاربة الفساد ومراقبة أعمال القطاع العام بدءاً من السلطة التشريعية والتنفيذية، مروراً بالسلطة القضائية وديوان المحاسبة، وصولاً إلى دور مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.⁴¹

أ- **السلطة التشريعية:** للسلطة التشريعية دور هام في مكافحة الفساد والمراقبة، فهي تمتلك موقعاً أساسياً في الحياة السياسية وصلاحيات تمنحها حق المساءلة والمحاسبة، وهي السلطة التي تشرّع القوانين وتصادق عليها (قانون تبييض الأموال، مكافحة الفساد، ...). كما لها

⁴¹ - جيمس أندرسون ، صنع السياسات العامة ، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص ١٢٤ .

الحق في الرقابة على تطبيق هذه القوانين ولها أن تحاسب السلطة التنفيذية عند سوء التطبيق عبر عدة وسائل، منها الأسئلة والاستجوابات والتحقيق البرلماني.⁴²

ب- السلطة التنفيذية: نصّت المادة 65 من الدستور اللبناني على مهمات السلطة الإجرائية أو التنفيذية وأبرز ما جاء فيها:

"السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء".

كما تم تأكيد مهمات السلطة التنفيذية في اتفاق الطائف (1989):

• "وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم، واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

• السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال أجهزة الدولة كلّها من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.

• تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون".

ج- السلطة القضائية: السلطة القضائية هي التي يلجأ إليها صاحب الحق للحصول على ما هو له وقد سلب منه. لذا، فهي قادرة على حماية حقوق المواطنين من خلال رقابتها على أداء القطاع العام، وذلك عبر:

• **القضاء الإداري:** يعتبر هذا القضاء الضامن للحقوق الأساسية والحريات العامة من خلال رقابة الأجهزة الإدارية للدولة، وذلك بناءً على الطعون المقدّمة من أصحاب الشأن والتي تطاول إساءة استعمال السلطة، قرارات اعتباطية، عدم احترام الوظيفة العامة، ... من شأن القضاء الإداري أن يُسهم في الإصلاح الإداري وضمان الحريات العامة وحقوق المواطنين.

• **القضاء العدلي:** يلاحق هذا القضاء مرتكبي جرائم الفساد بمن فيهم موظفي القطاع العام مثل الرشوة، تبييض الأموال، الكسب غير المشروع، إساءة استعمال الوظيفة والوساطة والمحسوبية.

⁴² - عدنان اسكندر، تجارب الإصلاح الإداري في التسعينات: مراجعة نقدية، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٤، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٤/٢٠

● **القضاء الدستوري:** الذي يقضي بحماية الشرعية الدستورية في الدولة، من شأنه إبطال النصوص التشريعية المخالفة لقواعد الدستور، وبطلان التشريعات المخلة بالحقوق والمبادئ الدستورية العامة.

● **ديوان المحاسبة:** إنّه محكمة إدارية تتولّى القضاء المالي، مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة من خلال مراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء، والفصل في صحة معاملاتها وحساباتها وقانونيتها، ومحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.⁴³

د- مجلس الخدمة المدنية: أنيط بالمجلس تعيين الموظفين وإجراء المباريات التي من شأنها أن يتم اختيارهم على أساس الجدارة والاستحقاق، وترقيتهم وترفيعهم وتعويضاتهم، ونقلهم، وتأديبهم وصرفهم من الخدمة، وتدريبهم في أثناء الخدمة، وسائر شؤونهم الذاتية. كما أنيطت بالمجلس مهمات تتعلق بتنظيم الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات وتحديد ملاكاتها، بما في ذلك إعطاء المبادرة له في تقديم الاقتراحات المتعلقة بهذه المواضيع مباشرة إلى مجلس الوزراء.

ه- التفتيش المركزي: يُعنى التفتيش المركزي بإجراء الرقابة الدورية والتفتيش الشامل على مختلف الدوائر التابعة لمختلف الإدارات والمؤسسات العامة التي تُعنى بتقديم الخدمات المختلفة للمواطنين. فهي من شأنها تفعيل العمل الإداري ورفع مستوى الأداء الإداري، حسن الإدارة المالية لجهة مراقبة استعمال الموارد العامة ومنع الهدر وتحسين وضع الخزينة، تفعيل الرقابة الداخلية الذاتية، وإدارة الأفراد وتنمية الموارد البشرية لبيان وضع الموظفين ودرجة تقيدهم بالأنظمة والقوانين ومدى كفاءتهم وأدائهم الوظيفي.

الاقتراحات

⁴³ - خالد قباني، القانون الإداري العام، الطبعة الثانية، دن، 2012، ص ٢٤٢

أظهرت التجارب الإصلاحية للقطاع العام أنّها لم تكن بالمستوى المطلوب ولم تحقق الأهداف المرجوة منها، نظرًا للتدخلات السياسية المتزايدة ولغياب الثقافة والوعي السياسي، وعدم توافر الحماسة الكافية لدى الحكومات المتعاقبة على بناء قطاع عام قادر على المنافسة وتقديم أجود الخدمات للمواطن وضمان حقوقه.

ومن الواضح أنّ الدراسات العديدة التي أجريت حول تحسين القطاع العام بقيت حبرًا على ورق، كون المواطن اللبناني لم يلمس أي تحسين في مؤسسات الدولة، لا بل على العكس، ازداد الوضع سوءًا، وخير دليل على ذلك، ازدياد أرقام الدين العام الناتج عن تفاقم حجم النفقات الناجمة عن ازدياد رواتب الموظفين، وكذلك الهدر والفساد، ... وانخفاض الإيرادات الناجمة عن انعدام الرقابة، وضعف السياسات الضريبية، وفقدان المحاسبة والمساءلة للمخيلين...

إذًا، يمكن القول، أنّ القطاع العام لا يمكن له أن ينهض من كبوته وأعبائه الثقيلة لوحده من دون أن يكون له شريك، وهذا الشريك هو القطاع الخاص والمجتمع المدني.

في ما يلي مجموعة من السياسات والإجراءات التي يمكن أن تكون حلاً لمشكلات القطاع العام، وتسهم في عملية الإصلاح الإداري:

- إنشاء لجنة مشتركة من بعض موظفي الإدارة العامة من ذوي الكفاءة والاختصاص ومن أفراد المجتمع المدني: مهمتها ممارسة أعمال التدقيق الداخلي من دون سواها من خلال جمع البيانات والمعلومات من جميع أقسام الإدارة، والتحقّق من صدقيتها، كما لها أن تتلقى تقارير دورية صادرة عن رئيس القسم أو الدائرة تتضمن مختلف المعطيات المطلوبة، مثل: مهمات الموظفين، إنجازاتهم، سلوكهم الإداري، حجم العمل المنتج، صعوبات العمل... وحيث أن الضمان الإجتماعي هو مؤسسة عامة تُعنى بتقديم الخدمات الإجتماعية وتأمين مستوى معيشي لائق يضمن حياة الفرد؛ لذا لا بد من ترشيد الحكم فيها وإجراء رقابة مؤخّرة عليها وذلك عبر ما ورد ذكره في هذا الإقتراح من إنشاء لجنة رقابية تتألف من أعضاء ممثلين عن الضمان الإجتماعي وآخرين من المجتمع المدني بحيث

يقومون بإعداد تقارير دورية عن صيرورة العمل في الضمان ورفعها إلى هيئة التفنيش المركزي باعتباره الهيئة المسؤولة عن الرقابة كما ذكرنا سابقاً؛ لإجراء ما يلزم بحق المخالفين عن تطبيق الأنظمة وضبط حالات الفساد الإداري وغيرها.. بالإضافة إلى ذلك، تقوم اللجنة بإجراء استبيانات توزع على طالبي الخدمات (المواطنين) تبيّن مدى القبول والرضى، الشكاوى، الاعتراضات، المدة الزمنية...

بعد جمع مختلف المعطيات، تقوم اللجنة بإعداد تقرير شهري يتصف بالموضوعية والشفافية ترفعه مباشرة إلى الوزير، ويتضمن التوصيف الدقيق لجميع الأقسام، الإنجازات، شكاوى الموظفين والمواطنين، بالإضافة إلى المشكلات التي تعترض العمل مع وضع الاقتراحات اللازمة لحلها.

• **تعزيز قدرات موظفي الرقابة المالية والإدارية** وكذلك القائمين على أعمال التدقيق الداخلي لإتمام مهماتهم بصدق وموضوعية، وبإجراء الرقابة بفعالية واقتراح الحلول المناسبة لمعالجة الخلل. حيث أن الحوكمة تتطلب رقابة داخلية مشددة؛ وحيث أن الضمان الإجتماعي هو مؤسسة عامة إجتماعية وليست إستثمارية إلا أنها ما زالت تحتاج إلى تفعيل الرقابة عليها من أجل ضبط حالات الفساد؛ البيروقراطية؛ والركود الإداري كما ذكرنا سابقاً وذلك لجعلها واحدة من أهم المؤسسات الرائدة في مجال العمل على كافة الصعد. لذلك نقترح بإنشاء هيئة رقابة داخلية أيضاً داخل كل مراكز الضمان وإتصالها بالإدارة المركزية؛ حيث تعمل على إقتراح حلول دورية تحسّن من جودة العمل في الضمان وتطرح آفاق عصرية تعمل على تعزيز القدرة التنافسية بشكل دوري. بحيث تعد تقارير شهرية عن عمل كل مركز بالإضافة إلى إقتراحات مواءمة والمشاكل التي يعاني منها الضمان وترفها إلى الإدارة المركزية التي تكون مهمتها الإشراف والرقابة والمتابعة المستمرة وتطبيق الأنظمة الموحدة على كافة المراكز للنهوض بمؤسسة رائدة بالعمل على كل الصعد.

• **دعم الإصلاحات التشريعية وسن القوانين العصرية الفعالة:** إن إحدى أهم أسس ترشيد الحكم في الإدارات العامة والمؤسسات هي تفعيل وتجديد القوانين والأنظمة بشكل مستمر تماشياً مع متطلبات العصر. والجدير ذكره؛ أن عصر التكنولوجيا والثورة الرقمية الذي

يغزو عالمنا اليوم لم يعد يستوعب التماشي مع قوانين تم سنها وتشريعها في أواخر القرن العشرين. مثال على ذلك : قانون 1965 الذي يسمح للمضمون في لبنان بتقاضي تعويض الصرف من الخدمة وإحتسابه بالليرة اللبنانية لتأمين شيخوخة الموظف والذي ما زال يُعمل به لغاية اليوم أصبح مجحف بحق المضمون بعد إرتفاع سعر الصرف وتدهور القيمة الشرائية للعملة اللبنانية فأصبح تعويض الصرف لا يؤمن للمتقاعد إجراء فحوصات طبية علماً أن الغابة منه كانت إحترام سن الموظف وتقديره بعد إحالته على التقاعد ، فأصبح للمتقاعد مرغماً على البحث عن عمل مجدداً في سبيل تأمين حياته وهذا غير منطقي بطبيعة الحال. لذلك، يجب العمل على تحديث القوانين بشكل دوري تماشياً مع متطلبات الحياة.

• **العمل على تطوير الهيكل الإداري للضمان الإجتماعي:** فكما أشرنا سابقاً؛ إحدى المشاكل التي يعاني منها الضمان هي تقادم المبنى في مركز الشويقات وكذلك المعدات والآلات التي أصبحت غير صالحة للإستخدام أو تحتاج إلى صيانة دائماً. فكيف نستطيع تحقيق حوكمة رشيدة قائمة على مواكبة العصر بكل متطلباته في ظل الإبقاء على هياكل إدارية غير مجهزة لذلك نهائياً إن على صعيد الإستمرار في أرشفة المعاملات الرسمية في الضمان الإجتماعي مثلاً دون حفظها إلكترونياً بحيث تسمح للموظف العودة لها في أي وقت ممكن ؟ أو على صعيد المبنى المستأجر في الضمان والذي يكبده الكثير من الأموال الطائلة سنوياً والذي هو في الأساس مخصص ومجهز لأن يصلح كبناء سكني عوضاً عن كونه إدارة عامة ؟ بالطبع؛ فإننا لا يمكننا تحقيق حوكمة إلكترونية دون تأمين كافة متطلباتها.

• **حصر مهمة تعيين موظفي الضمان الإجتماعي بمجلس الخدمة المدنية :** الحوكمة الرشيدة في الإدارات والمؤسسات العامة على وجه العموم تتطلب تعيين اصحاب الكفاءات والمؤهلات العلمية بمكانهم الصحيح دون اللجوء إلى مبدأ المحاصصة والتعيينات العشوائية والوساطات والمحسوبيات . ويعتبر الضمان الإجتماعي إحدى تلك المؤسسات التي تتطلب تعيين موظفين كفؤ قادرين على طرح آفاق عصرية تجعله في طليعة المؤسسات الإدارية التي نجحت في تطبيق مبدأ الحوكمة . وعليه؛ فإنه لا بد من إعادة حصر مهمة تعيين

الموظفين بمجلس الخدمة المدنية بعد إخضاعهم لإختبارات عديدة . بالإضافة إلى تدريبهم بشكل دوري ومستمر . وفي هذا الخصوص، نصت المادة 12 من الدستور اللبناني على أنه: "لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة، ولا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون".⁴⁴

• **نشر الثقافة القانونية بين مختلف شرائح المجتمع وتوعيتهم،** إذ لا يمكن للموظف أن يكون فاسداً إذا لم يلقَ التشجيع من المواطنين وذلك عن طريق رشوته لقاء حصوله على الخدمة. بل إنه يقع على عاتق المضمون مثلاً بحال مواجهة موظف يطلب رشوة مالية لقاء إسداء خدمة من الموظف له أن يقوم بتبليغ الإدارة عنه وذلك من أجل تطبيق مبادئ الحوكمة الرشيدة القائمة على المساءلة والمحاسبة كما أشرنا سابقاً. فيصبح المضمون طرف في تطبيق مبدأ الحوكمة عوضاً عن كونه متفرج فقط . فيكون بذلك طرف في محاربة الفساد ومحاسبة الفاعلين وإرساء مبادئ الحوكمة بثتى أبعادها.

• **تنمية الموارد البشرية ووضع الخطط والبرامج لتنفيذها،** والتي تهدف إلى تطوير أداء الموظفين، والسعي نحو رفع كفاءتهم بالشكل الذي يعزز قدرات الإدارة العامة. لذا يجب إخضاعهم لدورات تدريبية إلزامية من شأنها أن تنمي معارفهم وخبراتهم وقدراتهم، الأمر الذي يؤدي إلى ازدياد الكفاءة والانتاجية داخل الإدارات العامة.⁴⁵ وعلى سبيل المثال يجب إخضاع موظفي الضمان الإجتماعي بشكل دوري إلى دورات تدريبية لتنمية مهاراتهم والإبقاء على مواكبتهم للأنظمة المستجدة فترةً بعد أخرى .

• **رفع كفاءة المؤسسات الحكومية المعنية بمحاربة الفساد** (مجلس الخدمة المدنية، التفيتيش المركزي، ديوان المحاسبة،...) ومنع التدخلات السياسية في شؤونها الداخلية وقراراتها بغية تعزيز دورها الرقابي وحسن اختيار القرارات المناسبة. وفي هذا السياق؛

44 - يحيى الحكيم، نحو تصور إستراتيجي للإصلاح الإداري في لبنان، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، 2004، تاريخ الدخول ٢٠٠٤/٤/٦
2000، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٤/٧ 45 حسن صالح، تطوير أداء الخدمات الحكومية في لبنان رؤية إستراتيجية، مجلة الدفاع الوطني (32)، 118-79

إن أبرز الركائز التي تقوم عليها الحوكمة هي محاربة الفساد عبر تشديد الرقابة عليها من الجهات المذكورة أعلاه وكف اليد والتدخلات السياسية بالإدارات العامة ومنها الضمان الإجتماعي . كما يجب إشراك المجتمع المدني في عملية الرقبة والمحاسبة وصنع القرارات وفقاً لما تقتضيه المصلحة العامة وذلك عبر إستفتاءات دورية تؤمن للمضمون مصلحته وتحفظ حقه وتعمل على التماشي ومقتضيات المصلحة العامة.

• تكثيف العمل على إنشاء الحكومة الإلكترونية

وهو نظام تتبناه الحكومات باستخدام الشبكة العنكبوتية العالمية والإنترنت في ربط مؤسساتها بعضها البعض وربط مختلف خدماتها بالمؤسسات الخاصة والجمهور عموماً، ووضع المعلومة في متناول الأفراد وذلك لخلق علاقة شفافة تتصف بالسرعة والدقة تهدف للارتقاء بجودة الأداء. ومن العوامل الإيجابية للحكومة الإلكترونية انها تعمل على تخفيف نسبة العلاقات المشبوهة وغير الشرعية المحتملة عند المسؤولين والعاملين لأنها تعني أولاً وقبل كل شيء، تدفق المعلومات، وعلانية تداولها عبر مختلف وسائل الاتصال وتوفر تواصل المواطنين بصادعي القرارات والقائمين على الأمور لتحفيزها ومحاصرة الفساد، فبمعنى آخر الحكومة الإلكترونية تعني الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بهيكل وظائف الجهاز الحكومي والسياسات المالية للقطاع العام الذي من شأنه تعزيز المسائلة والمصادقية وتأييد السياسات الاقتصادية السليمة. وبالعودة إلى الضمان الإجتماعي فإنه لا بد من العمل على إنشاء حكومة إلكترونية في الضمان الإجتماعي وذلك عبر ربط جميع مراكز الضمان الإجتماعي بالإدارة العامة وإنشاء منصات إدارية تسهل على المواطنين تقديم معاملاتهم إلكترونياً ومتابعتها للحد البيروقراطية والروتين الإداري وغيرها

● **العمل على مكننة وأتمتة الضمان الإجتماعي:** ويتم ذلك عبر إدخال تقنيات عصرية تتماشى وتطورات الوضع من آلات المسح الضوئي، حاسوب آلي مستحدث قادر أرشفة واستيعاب ملفات المضمونين ، آلات تصوير حديثة وغيرها..وذلك لتأمين صيرورة العمل وفق تقنيات عالية الجودة قادرة على إستيعاب الكم الهائل من المراجعين دون أي تباطؤ أو تلوؤ أو مماطلة وبأسرع وقت ممكن كما ورد ذكره سابقاً.

● **الإنخراط في ندوات ومؤتمرات عالمية ودولية من أجل التأقلم مع كل المستجدات والتطورات الحاصلة على كافة الصعد** من قوانين وأنظمة وتقنيات وإقتراحات وحلول قد تطور من عمل الضمان الإجتماعي ، فالإطلاع الدائم والمستمر على مستحدثات العصر يجعل عمل الضمان الإجتماعي رائد على المستويين الدولي والمحلي ويسمح له في تعزيز قدرته التنفسية محلياً ودولياً. بالإضافة لذلك، فإنه يفتح على الضمان مؤسسة آفاق جديدة في إجراء صفقات وعقود دولية من أجل إستثمار عائدات الضمان الإجتماعي مما يؤمن عائدات مالية ضخمة تحسن من الركود والعجز الإقتصادي الذي يعاني منه الضمان الإجتماعي في لبنان شأنه في ذلك شأن سائر مؤسسات الدولة في لبنان. وهذا بطبيعة الحال يسمح له بتوظيف الشباب والتخفيف من حدة البطالة بالإضافة إلى، وضع فرع طوارئ العمل و الأمراض المهنية موضع التنفيذ بعد تخصيص موازنة له قادرة على حماية الأجير اللبناني من حوادث العمل و الأمراض الناتجة عنها.

الخاتمة

لا يمكن تحقيق النهوض الاقتصادي بعيداً عن القطاع العام، فهو الضامن الوحيد للمواطنين كافة، حيث تدأب السياسات الاجتماعية والاقتصادية على حماية حقوقهم ورعايتهم صحياً وتربوياً وثقافياً، وتمنع عنهم البؤس والحرمان والعيش الذليل. لكن، على الرغم من الجهود التي بذلت على مدار سنوات للنهوض بهذا القطاع، إلا أنه بات يعاني أكثر فأكثر نتيجة ترهل السلطات المعنية وتقاعدتها عن ممارسة أدوارها، ونوايا بعض السياسيين الذين يستفيدون من الوضع القائم لتمير صفقاتهم الخاصة، واستغلال مواقعهم لإرضاء قاعدتهم الشعبية، ناهيك عن التشرذمات والانقسامات السياسية والمناطقية وحتى الطائفية التي تدفع ثمنها الإدارات العامة، في زيادة مزاريب الهدر والفساد من دون حسيب ولا رقيب. من هنا، لا بد من الاقتناع بوجوب تطبيق الحوكمة في القطاع العام وإشراك القطاع الخاص في الإدارة لاستنهاض قطاع بات في مراحل الموت السريري. عندئذ يمكن النهوض بالقطاع العام بعد تطبيق الخطة الإستراتيجية ثلاثية الأبعاد والتي تقوم على رسم استراتيجية حكومية واضحة في كافة مؤسسات الدولة قائمة على ترسيخ التكنولوجيا الرقمية والإعتماد على الحكومة الإلكترونية في كافة مؤسسات الدولة، والتي تعمل لوجستياً على الرقابة الداخلية عبر *internal audit* متخصصين في الإشراف والرقابة على المؤسسات كما وتحديد خطة منهجية موحدة في كافة المؤسسات. وعلى الصعيد اللبناني فقد ظهرت أصوات تندد بالحاجة الملحة إلى اللجوء للحوكمة في ظل العجز المالي الذي يعاني منه لبنان اليوم ومنها الضمان الإجتماعي حيث أشار الدكتور كركي في جمعية الضمان الإجتماعي إلى أن الفجوة المعلوماتية التي تعانيها دولنا العربية وأهمية تكنولوجيا المعلومات في تنظيم وإدارة كافة المؤسسات تبرز أهمية التحول الرقمي لمؤسسات الضمان الاجتماعي في تحسين جودة الخدمات، وتقديم احصائيات دقيقة تعطي مؤشرات واضحة تساهم في التخطيط الجيد والسليم لتعزيز أداء نظم الضمان الاجتماعي واستدامتها. لا شك ان أنظمة الضمان الاجتماعي ومؤسسات الضمان الاجتماعي تحتاج إلى تشبيك من نوع خاص لتكون قادرة على القيام بدورها بفاعلية اكثر وتتسع في خدماتها لتشمل اكبر

قدر ممكن من قطاعات المستفيدين كذلك لتمتع بمرونة اكبر تتيح لها التطور المستمر والاستفادة القصوى من التجارب الرائدة في مجال أنظمة الضمان الاجتماعي في إطار من الحوكمة يشمل مجموعة العلاقات التنظيمية التي توفر المنظومة المتكاملة لسير العمل في المؤسسة، وتكون أساسية لاستحداث واستدامة البيئة الداعمة للتنمية والتطوير وتستند إلى القوانين والإجراءات واللوائح المنظمة وتتسم بالمشاركة من كافة الأطراف وتضمن تحقيق رؤية وأهداف مؤسسات الضمان الاجتماعي.

إن الحوكمة هي منهج الإدارة الذي يزود المؤسسه بالإجراءات و السياسات التي تحدد الأسلوب الذي من خلاله تدار العمليات بكفاءة ، و تضع الإطار لإتخاذ القرار على أساس من الشفافية ، والمحاسبه ،وتقوم على مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف المؤسسة لذا أصبح من الضروري اتباع الحوكمة كاسلوب فعال لادارة مؤسسات الضمان الاجتماعي . وفي سبيل تحقيق الغاية المرجوة لابد من إسقاط نظام الحوكمة على كافة المؤسسات اللبنانية سيما مؤسسة الضمان الإجتماعي عبر تطبيق خطة ثلاثية الأبعاد تعتمد على: الإستراتيجية الواضحة القائمة على اعتماد نظام رشيد وفعال يعتمد على المساءلة والمحاسبة ومعاينة المخلين بالنظم العامة ووضع خطط تنظيمية موحدة للشركات وفروعها والإشراف على تطبيقها والرقابة عليها ، ناهيك عن تعيين أصحاب الكفاءات العلمية والمؤهلة لتولي مهام الإدارة والتخطيط ورسم الآفاق الإقتصادية والعملية وغيرها...

بالإضافة إلى الثقافة المناسبة والتي تقوم على نشر مبادئ الحوكمة الرشيدة في مختلف أنحاء الشركات والعمل على التكيف الديناميكي ومطلبات العصر عبر نشر ثقافة المكننة وإدخال التكنولوجيا الرقمية إلى عالم التخطيط والإدارة ورسم السياسات العامة وتطبيقها عبر ما يسمى بالحكومة الإلكترونية والتي باتت مطلباً أساسياً في مختلف أنحاء العالم مؤخراً . وأخيراً اعتماد النظام الموثق القائم على توثيق وحفظ البيانات عبر وسائل لا جرم أن أصبحت إحدى الركائز الأساسية والفيصل في تدعيم وترسيخ أطر الديمقراطية والحدثة . بالتالي فقد قمت باقتراح بعض التوصيات التي من الممكن أن تساعد في الحؤول دون

الترهل والتقاعد الإداري الذي نجم عنه بعض التحديات الأنفة الذكر ومنها العمل على ترسيخ إرشادات البنك الدولي في سبيل زيادة الإستثمار وحجم الناتج المحلي في لبنان والذي يؤدي بدوره إلى سد العجز الحاصل في ميزان المدفوعات والخلل الجسيم في حجم الصادرات مقارنة بحجم المدفوعات وذلك عبر اقتراح حلول تعمل على وضع خطة موحدة في مختلف القطاعات لتحريك العجلة الإقتصادية عبر ما يسمى ، بالحوكمة الرشيدة التي أثبتت فعاليتها على مر العصر في الدول المتقدمة . وهذا بطبيعة الحال يكبد الدولة اللبنانية الكثير من الأعباء المالية ، بالتالي للحؤول دون الوقوع مجدداً في أزمة إقتصادية جديدة يمكن القيام بفرض ضرائب تصاعديّة على غرار العديد من دول العالم الأول وتوزيع عائداتها على شرائح المجتمع ذات الطبقة الوسطى وعلى ذوي الدخل المحدود وذلك من أجل تحقيق نوع من العدالة والمساواة في توزيع الحقوق والخدمات وإفادة كافة أفراد المجتمع من ذلك. ومن أجل تحقيق الغاية المنشودة لا يمكن الإبتعاد عن عالم التكنولوجيا الذي فرض نفسه كأحد ركائز العصر الحالي ، ولم يعد هناك من سبيل للإستغناء والتخلي عنه ، لذا لا بد من إدخال المكننة إلى مختلف مؤسسات الدولة اللبنانية (الحاسوب الآلي ، آلات المسح الضوئي) بالإضافة إلى المواكبة الدائمة لكافة متطلبات العصر وإنتهاج الأفكار العصرية والذكاء الإلكتروني في مختلف أنحاء المؤسسات اللبنانية . وأخيراً، فإنه لا بد للحكومة من اللبنانية فيما إذا تبنت سياسة الحوكمة من العمل على استحداث شبكة إتصال واسعة النطاق على مستوى الوزارات والمؤسسات اللبنانية والبلديات وكافة أشخاص القانون العام ، من مركزية ولا مركزية ومحافظين ومخاتير وربطها جميعاً فيما بينها البعض وإستحداث منصات ومواقع لتسيير أمور ومعاملات المواطنين عبرها وهذا ما أكدته أزمة كورونا في العام ٢٠٢٠ والعمل على تفعيل التوقيع والبصمة الإلكترونية عوضاً عن تلك الورقية وذلك بغية الحصول على قانونية لا مجال للريبة فيها أبداً خصوصاً بعدما نص القانون اللبناني مؤخراً على الإعتراف بالتوقيع الإلكتروني لاسيما في عالم التجارة الدولية عام ٢٠١٩ واعتبرها وسيلة إثبات رسمية لا مجال للشك فيها أبداً. وهنا يأتي السؤال : ماذا عن أهمية تطبيق التوقيع والبصمة الإلكترونية لإنجاز معاملات رسمية على غرار الأمن العام اللبناني الذي يعتمد بشكل أساسي على آلات المسح الضوئي

والباسبورد "الأوتوبيوغرافي" والإعتماد على بصمة العين إلكترونياً ؟ وماذا عن إمكانية إدخالها في مختلف أجهزة الدولة اللبنانية ومرافقها العامة ؟

المصادر والمراجع

❖ النصوص القانونية

- المرسوم الإشتراعي 13955 ،قانون العمل والضمان الإجتماعي، الصادر بتاريخ 9/30/1963.
- المادة ٢٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ،تاريخ الدخول ٧/٥/٢٠٢١، الساعة ٣ عصراً
- قانون العمل والضمان الإجتماعي، عدد الجريدة الرسمية ٤٠، ص٢، تاريخ النشر ٢/١٠/١٩٤٦.

❖ الكتب

- أندرسون، جيمس، صنع السياسات العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، ص١٢٤.
- عباس، سهيلة محمد، إدارة الموارد البشرية مدخل إستراتيجي، الطبعة الثانية، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، 2006.
- ديسلر ،جاري ، إدارة الموارد البشرية ، دار المريخ، الرياض، 2003.
- قباني ، خالد ، القانون الإداري العام ، الطبعة الثانية ، 2012، ص٢٤٢.

❖ قائمة الدراسات:

- أبي صعب، فارس ،الثقافة السياسية للفساد والإدارة العامة: نظرة تمهيدية للواقع اللبناني ،بيروت، المركز اللبناني للدراسات ٢٠٠٤.
- اسكندر، عدنان ، تجارب الإصلاح الإداري في التسعينات: مراجعة نقدية، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٤.
- الحكيم، يحيى ، نحو تصور استراتيجي للإصلاح الإداري في لبنان، بيروت، المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٤.

- عيسى، مجيب، الخبصنة: رؤية في سبيل موقف سياسي متوازن، (ج ٣)، المركز
الإستشاري للدراسات والتوثيق، ٢٠٠٣

❖ المقالات

- فريفر، بياريت، القطاع العام اللبناني بين الحوكمة والخبصنة، مجلة الدفاع الوطني، العدد
102، تشرين الأول ٢٠٠٧.

- مبارك، عصام، عن رشاد الإدارة في لبنان، مجلة الدفاع الوطني (101)، ٢٠١٧.

- المضحكي، فهد، مفهوم الدولة والدولة الحديثة، صحيفة الأيام البحرينية (8811)، ٢٠١٣.

- صالح، حسن، تطوير أداء الخدمات الحكومية في لبنان رؤية استراتيجية، مجلة الدفاع
الوطني (77)، ٢٠١١.

- شلوق، غسان، الضمان الإجتماعي بين الواقع والآفاق، مجلة الدفاع الوطني، العدد 41
، تموز 2002

-مقالة بعنوان شركات عالمية تقدم تجارب ناجحة في مجال الحوكمة، مجلة العرب
الإقتصادية، الثلاثاء ١٣ يناير ٢٠١٤.

- البشير، أحمد، مقالة بعنوان الإمارات الأولى أوسطياً وال ٢٤ عربياً، مجلة الخليج، ٢٤
أبريل ٢٠٢٠.

❖ المحاضرات والندوات

- مزهر، حبيب، ندوة بعنوان الحوكمة في القانون اللبناني واقع ضرورة، المركز العربي
للبحوث القانونية والقضائية، ١٥ نيسان ٢٠١٤.

- الداود، فادي، طلفاح، منى، هماش، محمد، حوكمة القطاع العام، ندوة أبو غزالة المصرفي؛
الأردن، ٢٠١٤.

المواقع الإلكترونية

الجمعية العربية للضمان الإجتماعي، تاريخ الدخول www.arabianss.org.com

٢٠٢١/٤/٢، الساعة ١١:٠٠ ظهراً.

صالح، رزان، مفهوم الحوكمة، مارس ٢٠١٧، تاريخ

الدخول ٢٠٢١/٤/١، الساعة ١٢:٠٠ ظهراً.

،www.ilo.org.com، منظمة العمل الدولية في لبنان، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٤/٢،

الساعة ٠٠:٠٠ ظهراً.

❖ المراجع بالإنكليزية

Rapport du council Economique social et environmental, la government du secteur public, (N013), Maroc, CESE, 2013.

❖ المقابلات

-مقابلة مع الأستاذ كنانة رئيس مركز الضمان في الشويفات، حول التنظيم الإداري وآلية العمل بالضمان الإجتماعي، تاريخ ٢٠٢١/٤/١٤ ، الساعة ١١:٠٠ ظهراً.

-مقابلة مع الأستاذة سوزان مظلوم المراقبة على التصفية للأفراد، حول كيفية عمل المراقبة على التصفية، تاريخ ٢٠٢١/٥/١، الساعة ١١:٣٠ ظهراً.

-مقابلة مع السيدة رشا كوراني، سارة حيدر، الموظفات في قسم التصفية، كيفية إجراء التصفية، تاريخ ٢٠٢١/٥/١، الساعة ١٢:٠٠ ظهراً.

-مقابلة مع السيدة فاتن كوراني المسؤولة عن تنظيم الإشتراكات للفئات الخاصة، تاريخ ٢٠٢١/٥/١، الساعة ١٢:٣٠.

-مقابلة مع الأستاذ ربيع حليجل المحاسب المالي في الضمان، حول كيفية إجراء المحاسبة، تاريخ ٢٠٢١/٥/١، الساعة ١٠:٠٠ ظهراً.

• الإحصائيات

إحصائية لمنظمة الأسكوا العالمية حول نسبة الفقر في لبنان مقارنة بالطبقة الغنية ، موقع الجزيرة ، تاريخ الدخول ٢٠٢١/٥/٦

مكتب - الشوفيات -

حجم العمل

فرع ضمان المرض والامومة						
موافقات الاستشفاء		معاملات الضمان الصحي				
المعدل اليومي	عدد الموافقات السنوي	معدل التصفية اليومي	معدل الاستلام اليومي	المتراكم من سنوات سابقة	الاستثمارات المنجزة	الاستثمارات المستلمة
٥٢,٣٠	١٢٤٩٩	٤٨١,٨	٦٦٥,١٣		١٣٠٠,٨٤	١٥٨٩٦٥
معاملات الاستشفاء						
	معدل التصفية اليومي	معدل الاستلام اليومي	المتراكم من سنوات سابقة	الاستثمارات المنجزة	الاستثمارات المستلمة	
	١٦,٢٢	١٩,٣٢	١٤٣٥	٣٨٧٧	٤٦١٧	
التعويضات العائلية والاشترابات						
قيمة المقبوضات	قيمة المنفوعات	الفئات الخاصة الاخرى	المضمونون الاختياريون	عدد السائقين	المؤسسات الشهرية	المؤسسات الفصلية
٤١,٤٤٢,٤٠٩,١٣٨	١٩,٩٢٦,٠٢٩,٢٦٦	٩٦٠	٨٠٩	٣٤١٧	٢٦٩	١٦٤٧
التحقيقات والاستعلامات						
افادات	ترك واستخدام	انتساب مؤسسات	المعدل اليومي	تحقيقات السائقين وبلوغ السن	المعدل اليومي	التحقيقات الاجتماعية
٢٢٤١٣	٤٧٨٧	٧٠	٦,٤٥	١٥٤١	٦,٠٥	١٤٤٧
حجم العمل الاجمالي			براءة ذمة *			
المجموع			المعدل اليومي	براءات الذمة		
			١,٢١	٢٩٠		

من أجل احتساب المعدل اليومي تم اعتماد عدد أيام العمل ٢٣٩ يوماً خلال العام ٢٠٢٠. (حيث كان المكتب مفتوحاً بشكل كلي أو جزئي) مع الإشارة إلى أن عدد أيام الاقفال القسري الكامل للمكتب بسبب جائحة كورونا هو ٢٩ يوماً

* - لأصحاب السيارات العمومية وتكون صالحة فقط للمعاينة الميكانيكية وتغيير الهيكل باستثناء البيع.



مجلس الإدارة

اللجنة الفنية

أمانة السر

رئيس اللجنة

المدير العام

عضوا اللجنة الفنية

مكتب المدير العام

- مستشار المدير العام لشؤون المكتبة
- المستشار القانوني
- مستشار الشؤون المالية والمحاسبة
- مصلحة برائة الذمة
- خبير إكتواري
- خبير إعلامي

مصلحة الدراسات والأبحاث

مدققون أول

رئيس الديوان

خبير إقتصادي

رئيس الدائرة القانونية

مدققون

أمين سر

خبير قانوني

المديرية المالية

مديرية التفتيش والمراقبة

مديرية التفتيش الإداري

مديرية التفتيش المالي

المديرية الفنية

مديرية العلاقات العامة

المديرية الإدارية

أمانة السر

مصلحة الشؤون الإدارية

- دائرة شؤون المستخدمين والمندوبين الإداريين في المكاتب
- دائرة المحاسبة الإدارية
- دائرة الموازن والمشتريات والمواد وأمانة المستودعات والقيميين
- دائرة الجاني والصيانة
- دائرة البريد

- المفتش الإداري الأول
- رئيس دائرة
- مفتشون إداريون

- المفتش المالي الأول
- مفتشون ماليون
- مراقب مالي ومحاسب

- دائرة نهاية الخدمة
- دائرة التعويضات العائلية

- مصلحة العلاقات العامة
- رئيس دائرة
- أمانة سر
- مكتب الشكاوى

المكاتب الإقليمية والمحلية ومكاتب المراسلة

ديوان المديرية العامة

مدير الديوان

رئيس الدائرة

- رؤساء المناطق
- المفتشون الأول
- المفتشون

- ر. مصلحة الشكاوى والاعتراضات
- ر. مصلحة التفتيش العاكس
- دائرة الإحصاء والعلومانية والأعمال المشتركة
- دائرة المعالجة والمحفوظات
- دائرة التسجيل والتجهيز والتخطيط
- أمانة سر المديرية

- ر. مصلحة الاشتراكات
- دائرة مراقبة وتحويل الديون
- دائرة التصريح الإسمي التوحي
- ر. الدائرة الإدارية
- ر. الدائرة الإدارية

- ر. مصلحة الحسابات
- دائرة المالية
- دائرة المراقبة المالية
- محاسبون
- أمانة صندوق

- ر. مصلحة الإحصاء
- دائرة المراسلات
- دائرة الإحصاءات
- دائرة الإحصاءات
- دائرة الإحصاءات
- دائرة الإحصاءات

- ر. مصلحة الإحصاءات
- دائرة الإحصاءات

مديرية الإحصاء وتنظيم أساليب العمل

مركز التدريب العالي

مصلحة تنظيم أساليب العمل

مصلحة المراقبة الطبية

الفهرست

1	المقدمة
7	القسم الأول الهيكلية الإدارية ومسار التدريب في الضمان الإجتماعي
8	المبحث الأول : واقع المؤسسة في ظل التحديات الرقمية
8	-المطلب الأول: مؤسسة الضمان ؛ نشأتها، تنظيمها، مهامها
12	-المطلب الثاني: التحديات التي تواجه المؤسسة مع دخول عصر التكنولوجيا الرقمية
17	المبحث الثاني: مسار وتقييم التدريب
19	-المطلب الأول: آلية العمل بالضمان الإجتماعي
27	-المطلب الثاني: دور الحوكمة في تطوير عمل مؤسسة الضمان الاجتماعي
32	الفصل الثاني: الفضاء الإلكتروني بين حوكمة رشيدة وتحديات جيو إقتصادية، دولية، ورقمية
32	المبحث الأول : حوكمة القطاع العام في لبنان ضرورة وطنية
33	المطلب الأول: الحوكمة ،تجارب عالمية وعربية
49	المطلب الثاني: الإدارات العامة اللبنانية بين العجز والإنهيار
52	المبحث الثاني: أيديولوجية وآفاق الحوكمة الرشيدة في الإدارة العامة
59	المطلب الأول: توصيات البنك الدولي والجمعية العربية حول الحوكمة
62	المطلب الثاني: حتمية التوجه نحو حوكمة الإدارة العامة في لبنان
72	الخاتمة
76	المصادر
79	الملاحق