



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم السياسية
العمادة

حوكمة القطاع العام في لبنان

رسالة أُعدت لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق

اختصاص: قانون عام

إعداد:

حسن فواز عمرو

لجنة المناقشة:

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور جان العليّة

عضواً

أستاذ

الدكتور عصام مبارك

عضواً

أستاذ

الدكتور عصام إسماعيل

الجامعة اللبنانية غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرسالة، وهي تُعبّر عن رأي صاحبها فقط.

شكر وعرّفان

تتناثر حروفي حُبًّا وجِبْرًا، راسمةً كلمات شكرٍ وعربون وفاء،
لكلّ مَنْ أثارَ عتمةَ طريقي بمصباحِ علمٍ أيقظَ أملاً، برّعمَ في دروبِ حياتي، ليثمرَ حُبِّيَّاتِ
قَمَحٍ أَيْنَعَتِ اليَوْمَ، فَحَانَ موعِدُ قطافها...
لكلّ مَنْ بَعَثَ كِياني ليعيد إبداعه بِخَلْقٍ أنيقٍ جديدٍ...
لكلّ مَنْ أَمَسَكَ بِيَدِي نَاقِلًا إِيَّايَ من شطِّ التَّارِجِ إلى شطِّ الثَّقَةِ، من شطِّ الشكِّ إلى شطِّ
اليقين... لَمَنْ صَحَّحَ عَثْرَاتي فَأَعَادَ رَسَمَ ملامحي...
إنَّها صحيفتي، أَخْطُها وَمَلَأْتُ قَلْبِي أَمَلًا، وَنَصَبْتُ عَيْنِي آفاقَ بَدَأْتُها معكم وَسَأَسْتَكْمِلُها
بفضلِ عطاءِكم، عسى أَنْ أَكُونَ بَرًّا جَدِيدًا لِمَشواري عطاءِ يَعْبرُ المدى...

إهداء

إلى روح والدي، إلى من علّمني الصبر والثبات والصلابة، والرقّي وصولاً إلى مراتب النجوم...

إلى من جُعلت الجنة تحت قدميها، من سهرت وبذلت حدّ الإرهاق، ونصب عينها حُلم وصولي إلى العلياء، أمّي الحنون...

إلى ولدي عليّ، الجزء الجميل في كلّ يوم من حياتي، المحفّز على العطاء والتفاني، على التضحية والعمل نحو الدرجات العليا...

إلى جامعة الوطن، الصدر الرحب، الحُضن الدافئ، ينبوع الأساس للثروة الوطنيّة الفكريّة، الصرح العلميّ العريق، التي نهلت منها علماً نافعاً ومعرفةً مُعمّقة وثقافةً واسعة... إنّها الجامعة اللبنانيّة، حاضنةُ أبناء الوطن جميعهم على السواء.

إلى الأستاذ الدكتور جان العليّة، معلّمي بصمته وصوته، بسكونه وحراكه خدمة الوطن بمناقبيّة وجدّ، وقدسيّة مكافحة الفساد، مهما تعاضمت التضحيات واشتدّت الضغوطات ترغيباً أو ترهيباً؛ فكان خير قدوةٍ وأفضل مثالٍ كأستاذٍ ومشرفٍ كما كموظّفٍ في القطاع العامّ...

إلى الأستاذ الدكتور عصام مبارك، الذي أفاض عليّ بعلمه الوافر وملاحظاته القيّمة التي شكّلت قيّمةً مضافةً على ثقافتي عامّةً وعلى بحثي هذا بشكلٍ خاصّ...

إلى الأستاذ الدكتور الصديق "عصام نعمة اسماعيل"، الخبير الدستوري والإداري، الذي أعطاني من علمه، وأرشدني برشده، فحصلت علماً في الدستور والقانون الإداري،

المقدّمة

الإصلاح الإداري هو عملية متكاملة غير متجزئة. إنها إرادة تغيير تشتعل وتتوقّد عند ممثلي سلطة القرار، فيسعون لتحقيقه كي يستقيم الحكم في ظلّ إدارةٍ صالحةٍ تتجسّد في الحكومات الفاضلة. وممّا لا شكّ فيه أنّ الممارسات الإصلاحية كلّما كانت متكاملةً دَفَعَت عجلة العمل الحكومي نحو الصلاح. وهذا كلّه يحتاج إلى إدراكٍ ووعيٍّ، كما يحتاج إلى بصيرةٍ ثابتةٍ وبصرٍ حادٍّ لرسم صورةٍ لمستقبلٍ متطوّرٍ، وبالتالي وضع الخطة الملائمة التي تسيّر العمل الحكومي وتدبّر شؤون الناس فتؤمّن مصالحهم وتحفظ حقوقهم وتنظّم حياتهم وتُشعرهم بالأمن والسلام وترفّه عيشهم. ولا بدّ من الاهتمام بالعنصر البشريّ - ونوه هنا بما يضطلع به المعهد الوطني للإدارة من دوراتٍ تدريبيةٍ وورش عمل وندوات تساهم في تهيئة وتطوير الموظفين - الذي يُعتبر مفتاحًا وضمانةً للعملية الإصلاحية، لذا لا بدّ من تعليمه وتدريبه ليتطوّر وتزداد مهاراته فتتّحسن بالتالي إنتاجيته ويصبح قادرًا على مواجهة التحديات والتعلّب على المصاعب. كما لا يجب إغفال القيم المجتمعية والمفاهيم الخاصة به كمفهوم الخدمة العامة، الانتماء، الثقة، المواطنة، الحقوق، الواجبات، أخلاقيات الوظيفة، الحسّ بالمسؤولية، المساواة والمحاسبة وغيرها من المفاهيم التي تعزّز ثقافة المجتمع وتدعم سيادة القانون لبناء دولةٍ فاضلةٍ، قويّةٍ، تمثّل أبناءها كلّهم وتكون ملاذهم وملجأهم؛ كما تخلق الموظّف المحايد، المتحرّر من أيّ انتماءٍ آخر، الموظّف الذي يكون على قدرٍ عالٍ من المسؤولية، والذي تمثله إدارةٌ علميةٌ فاعلةٌ تختاره وتعيّنه وترقيه وتقرّر سائر شؤون خدمته.

فالإصلاح الإداري هو الذي يحقق أهداف الوطن السامية، ويشكّل الركيزة الأساسية لقيام الدولة المدنية، ومن هنا تظهر أهميته في لبنان، البلد المعروف بتعدّد الطوائف. فيأتي الإصلاح الإداري ليدعو إلى إلغاء طائفية الوظيفة، فتتعرّز استقلالية الإدارة ليكون الولاء للدولة والقانون أولًا، بعيدًا من الطائفية والفئوية البغيضة المغرضة، وما يستتبعها من صراعاتٍ شوّهت وجه الوطن ورمته في الدرك الأسفل للمصالح الشخصية وما ينبثق عنها من غوصٍ في التقهقر .

لا ريب في أنّ الولاء للوطن هو الضمانة لانتشاله من تقهقره والارتقاء به نحو الأمجاد بعد توفير العناصر السياسية والاجتماعية والاقتصادية المؤهلة، والتي تتولّى المهامّ الجوهرية في مسيرة التطوّر والإنماء،

فتصبح الطريق معبّدة لبناء الدولة المنشودة، العصريّة والفاعلة، القادرة على إدارة شؤونها بنفسها بعيداً من الضغوطات الخارجيّة التي تنتقص من سيادة واستقلال الدولة وثقّة ثقة مواطنيها بها. بناء الدولة لا يتحقّق برفع شعارٍ أو طرح فكرة تحديث قانونٍ أو غير ذلك، بل يحتاج إلى فكرٍ قياديٍّ منفتحٍ قادرٍ على الإمساك بزمام إدارة التحديث، إلى قائدٍ ذي أخلاقٍ شخصيّةٍ وسياسيّةٍ، قادرٍ على إحداثٍ تجديدٍ في مكتسبات الدولة البنيويّة والتشريعيّة وكسب ثقة المواطنين فيحترم قيمة الإنسان، يحفظ كرامته ويعمل من أجله فلا يستغلّ ضعفه، إنّما يمسك بيده بثباتٍ فيحوّل نقاط الضعف إلى قوّةٍ بحكمةٍ، ليكسب ثقة الشعب ويحقّقُ سعادته فتتعبّر عن سعادةٍ في نفسه ورضى .

أضف إلى ذلك أنّ قياس درجة تطوّر الأُمّة وازدهارها أو تدهورها وتراجعها يتوقّف على التطوّرات في المفاهيم والأحداث التي شكّلت انقلاباً وأحدثت تغييراً طال أساليب العمل في الإدارة، عصب الدولة الأساس. فالفساد المتفشّي في مؤسسات الدولة أوجدَ عقبةً أعاقَت عمليةً تقدّم الدولة وتمييزها على الصعيد الإداريّة والسياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة، وانعكس سلبيّاً على الوظيفة، وتمت مخالفة القانون، وظهرت الرشوة والاختلاس واستغلال النفوذ وغير ذلك، وأمانة الوظيفة صارت شعاراً لا يُطبّق، فالموظف تجرأ على القانون وأساء للوظيفة التي عُهدت إليه، ما ألحق الضرر بالنظام المجتمعيّ. فالفساد السياسيّ الإداريّ والماليّ أخذ حيزاً في الاستشراء والتوسّع المقيت حتّى وصل إلى مرحلة نخر هيكل الدولة في دولٍ متعدّدة، ومنها لبنان، وقد أضحى وباءٌ يهدّد وجوده بعد أن أفقده ثقة مواطنيه والمجتمع الدوليّ والمدنيّ به. يعاني لبنان من أزمتٍ متعدّدة، منها الاقتصاديّة، النقديّة، الماليّة والمصرفيّة منذ العام ٢٠١٩. يرى البعض أنّ بوادرها ظهرت في العام ٢٠١٦ وتمّ الإعلان عنها في العام ٢٠١٩، وتطوّرت وتآزمت وتفاقت لتشمل مختلف جوانب حياة المواطنين بما فيها الجانبين الاجتماعيّ والصحيّ. وبحسب المحلّلين فإنّ أسبابها تنقسم إلى داخلية وخارجية. أمّا الداخلية منها فناتئة عن بنية البلد الاقتصاديّة، الفساد المتراكم نتيجةً لسوء الإدارة والترهل، والصفقات المشبوهة والرشاوى وتراخي أجهزة الرقابة بالاضطلاع بمهامّها، وغياب المساءلة والمحاسبة وتدنيّ مستوى الخدمة العامّة في الدولة وغيرها من الأسباب. وأمّا الخارجيّة منها فناجمةً عن الحصار السياسيّ والاقتصاديّ المفروض على لبنان، بؤابة الشرق الأوسط، بلد الثروات الطبيعيّة الغنيّ بالمياه والنفط والغاز، وذات الموقع الجغرافيّ المتميّز باعتدال مناخه والمؤثّر في السياسة الجيوسياسيةّ.

ولكي ينتقل البلد بخطواتٍ ثابتة متراصة نحو العلاج والتعافي النهائي من الأمراض المزمنة التي ألمّت به زمنًا طويلاً وأنهكته، لا بدّ أولاً من تشخيص حالته والبحث في مسبباتها، ليُصار ثانياً إلى معالجتها وفق خطةٍ واضحة المعالم، ذات أهدافٍ محدّدة ومعايير قابلة للقياس، والاستفادة من الأساليب الحديثة الجيدة للإدارة في العالم كما من الممارسات الفضلى المُعتمَدة، لاتباع أحسنها، وأكثرها فاعليّة وكفاءةً وملاءمةً ومواءمةً للمقتضيات والمتطلّبات المحليّة.

لا يخفى عن بال أحد أنّ الأزمة الاقتصادية، النقدية، المالية والمصرفية التي يتخبّط بها لبنان حالياً، والفساد الذي رافقها، إنّما هي وبجزءٍ كبيرٍ منها نتيجةً لكلّ ما اعتري المنظومة الإداريّة والسياسيّة إثر تراكمات الماضي من افتقارٍ للشفافية، وانعدام تطبيق القوانين الإصلاحية والممانعة للفساد، وغياب أو ندرة المساءلة والمحاسبة، وتشابك الصلاحيات والمسؤوليات والتضارب والتعارض فيما بينها والتهرّب منها، أي ما يُعرف بمشكلة الاختصاص السليبي... وباختصار ما يُمكن أن يُشخّص بعدم تطبيق قواعد ومبادئ الحوكمة في إدارة القطاع العامّ في لبنان.

وبما "أنّ الله لا يكلف نفساً إلّا وسعها"، نستبعد البحث في الأسباب السياسية الخارجية كونها تشكّل عملاً سياسياً أكثر منه عملاً إدارياً قانونياً، على أهميّة هذه الأسباب في اشتراكها بتسعير الأزمة، لنتناول في بحثنا المُسببات والثغرات الداخليّة مُعالجين الحوكمة كأفضل أسلوبٍ لإدارة القطاع العامّ، مُتمنّين أن يُؤخذ بها لتحسين وتعديل وتطوير طريقة إدارة القطاع العامّ وصولاً إلى مناعةٍ حديديةٍ من الشوائب التي شابَت عمل الإدارة في المرحلة السابقة وأوصلت الدولة إلى حالة الفوضى وانعدام الثقة؛ فتكون الحوكمة بقواعدها ومبادئها سفينة الإنقاذ الثابتة في بحر التطبيق، المُعتمَدة مبادئها كشرائحٍ يُسيّر دفة الحكم مُستندةً إلى قواعدها الراسخة في علم الإدارة، ما يوصل البلد إلى برّ الأمان حيث الاطمئنان والثقة، أي بلغةٍ أكثر قانونيّةً تلك التي يعوّل عليها لمكافحة الفساد وسوء الإدارة، وموبقات الفساد فيها كإعاقةٍ للنمو والتطور في البيئة التنظيميّة، وانحراف السلطة عن الغاية من إنشائها، أي انحرافها عن تحقيق المصلحة العامّة من دون سواها، مع الجودة المطلوبة والسرعة اللازمة والمرونة المنشودة في الأداء والشفافية المرغوبة في العمل والنزاهة الضروريّة.

• أهداف البحث:

إنّ الهدف الأساس والمحموريّ من بحثنا هو تبيان أهميّة اعتماد الحوكمة في القطاع العامّ لمعالجة آفات النظام التقليديّ المُعتمَد في الإدارة والحدّ من انتشار الفساد، واستعادة ثقة المواطنين بدولتهم وإدارتها ومؤسساتها العامّة والبلديات وكلّ من يمثّل القطاع العامّ، وذلك من خلال رسم خطوط واضحة وفاعلة للمساءلة وضمن محاسبة الجهات المعنية فيه. ذلك أن بؤابة الإصلاح الإداري تكمن في حوكمة القطاع العامّ، بعد تعقّد الظروف الاقتصادية في لبنان نتيجة العجز الذي أصاب خزينتها العامّة وارتفاع الدين العامّ وازدياد النفقات العامّة مقارنة مع الواردات، بالإضافة طبعا إلى استشراف الفساد والخلل الضريبيّ وسوء الإدارة إلى غيرها من الموبقات والمشاكل والأزمات المتلاحقة، كنتيجة لغياب الشفافية وتجاوز القوانين وعدم تفعيل مبادئ الحوكمة. فتتلخّص أهداف البحث بإبراز واستعراض آثار الحوكمة في الحدّ من الفساد، وكيفية توظيف مبادئ الحوكمة ضمن أعمال الإدارة الاستراتيجية منها والتنفيذية، والتزام القياديين والموظّفين بالمشروعية والشفافية والمساواة وحُسن استخدام أموال الدولة في سبيل المصلحة العامّة، وتعزيز دور أجهزة الرقابة والسلطة القضائية.

• أهميّة البحث:

تأتي أهميّة البحث للتأكيد على ضرورة التوسّع في تطبيق مفهوم الحوكمة في البيئة السياسيّة والإداريّة والماليّة الحاليّة في القطاع العامّ، وتبيان كيفية الاستفادة من الحوكمة لتطوير الممارسة الإداريّة والعمليّة ومهامّ التدقيق ودور المساءلة وأهميّة الشفافية في تحقيق الإدارة الفُضلى والحوكمة العصريّة مع ما يترتّب جزاء ذلك من نتائج إيجابية ملموسة لإعادة للثقة المفقودة في الدولة لدى مواطنيها وقطاعها الخاصّ ومجتمعها المدنيّ بشكلٍ خاصّ، كما من الجهات المانحة والمقرضة والمجتمع الدوليّ بشكلٍ عامّ.

• فرضيات البحث:

تقوم فرضيّة البحث على أنّ الحوكمة تُعتبر الأسلوب الفاعل والناجع في كبح جماح الفساد الإداري، فيما لو تمّ وضع النصوص التنظيميّة والرقابيّة الكافية، المناسبة والواضحة مع أهميّة تضمينها نصوصاً عقابية رادعة لتفعيل المساءلة بوجه من ينحرف عن تطبيق القانون، وتشديد الرقابة الإداريّة والقضائيّة من خلال متابعة ومحاسبة من يُسرف في صرف المال العامّ أو يصرفه في غير موضعه، وتحديد السياسات الاستراتيجية في إدارة المرفق العامّ ومكافحة الفساد الإداري بهدف الحدّ منه، وتحقيق الشفافية

والجودة والانضباط في الأداء وتوجيهه نحو المصلحة العامة لا الخاصة، كما فتح باب الاستثمار وجذب رؤوس الأموال من خلال إيجاد بيئة استثمارية تحفيزية رصينة عن طريق التسهيلات القانونية والإدارية اللازمة واتباع الخطط المرنة، وتعيين الأشخاص في المراكز والمناصب العامة والموظفين على أساس الكفاءة والنزاهة والاستحقاق والجدارة، وإخضاعهم لدورات تدريبية إلزامية ومستمرّة طوال فترة شغلهم للوظيفة، بهدف تعزيز مناعتهم بوجه الفساد وسوء الإدارة ومواكبة الأساليب الحديثة في الإدارة ومتابعة الممارسات الفضلى في إدارة المرفق والمال العام.

• **مناهج البحث:**

من أجل تحقيق الأهداف المتوخّاة من هذا البحث، اقتضت ضرورة الإحاطة به الاعتماد على المناهج العلمية الآتية:

١- **المنهج الاستقرائي:** أي البدء بالأجزاء للانتقال إلى العموميّات؛ ويتمّ ذلك من خلال الملاحظة المنظمة والتجريب وضبط المتغيّرات، بهدف دراسة واستقراء بعض الكتابات والدراسات السابقة المتعلقة بموضوع البحث، للاستفادة منها في معالجة مشكلة البحث على الوجه الأكمل ومن مختلف نواحيه.

٢- **المنهج المقارن:** وهو المقابلة بين ظاهرتين أو أكثر لمعرفة أوجه الشبه أو الاختلاف بينهما، للتوصّل إلى معارف أدقّ وأصحّ، تتعكس إيجاباً على موضوع البحث، والمقارنة بين إسهامات الدراسات الأخرى المتّصلة بموضوع البحث في لبنان وعيّن من الدول الأخرى، للوقوف على النتائج التي توصّلت إليها واستنتاج كيفية الاستفادة منها في التغلّب على إشكالية البحث "موضوع المعالجة".

٣- **المنهج الاستنباطي:** أي البدء بالعموميّات والكلّيّات والانتقال إلى الأجزاء؛ ويتمّ ذلك وفقاً للمنطق والتأمّل الفكريّ. يعتمد على التفكير المنطقيّ الاستنتاجيّ لمحاولة الربط بطريقة منطقيّة بين الجوانب المختلفة للحوكمة واستنتاج معايير ومحدّدات الحوكمة والتصويب على آليّة معالجة الوضع الراهن (المشكلة) للوصول إلى الوضع المنشود (المحدّد بالخطط الإصلاحية والاستراتيجيات والتوصيات).

• إشكالية البحث:

ما هي الإمكانيات التي تُتيحها الحوكمة لناحية مقدرة الحكومة على إدارة مواردها وتأمين مصالح مواطنيها بالشكل الأمثل؟

واستطرادًا، ما هي السُّبل التي تقدّمها الحوكمة لجعل علاقة مختلف السلطات والجهات العامّة تدور في إطارٍ من التناغم والتجانس لا التضارب، في جوٍّ من الثقة يخلو من الفساد؟
نطرح الإشكاليّات الفرعيّة الآتية:

- ١- ما مدى إمكانيّة تطبيق مفهوم الحوكمة على إدارة القطاع العامّ؟
- ٢- ما مدى التّطابق بين واقع القطاع العامّ والنصوص التّطبيقية والتنظيمية الراعية له؟
- ٣- كيف يمكن حوكمة وسائل العمل الإداريّ؟
- ٤- إلى أيّ مدى تمّ تطبيق الحوكمة في القطاع العامّ اللبنانيّ؟

مخطّط البحث

الفصل الأوّل: الأسس النظرية للحوكمة وللقطاع العامّ

المبحث الأوّل: الحوكمة بمفهومها الواسع

الفقرة الأولى: تعريف الحوكمة وتطوّرها التاريخي

الفقرة الثانية: حوكمة القطاع العامّ بين الأهداف والمقومات والمؤشرات

المبحث الثاني: القطاع العامّ في لبنان

الفقرة الأولى: التنظيم الإداري في لبنان

الفقرة الثانية: واقع الإدارة العامّة في لبنان

الفصل الثاني: حوكمة القطاع العام من حيث التطبيق

المبحث الأوّل: حوكمة وسائل العمل الإداري

الفقرة الأولى: حوكمة الوسائل البشريّة

الفقرة الثانية: حوكمة الوسائل القانونيّة

المبحث الثاني: لبنان بين واقع الحوكمة والمرتجى

الفقرة الأولى: مؤشرات الحوكمة كمقياس للوضعيّة للراهنّة

الفقرة الثانية: حوكمة الشراء العامّ أنموذجًا

الفصل الأول: الأسس النظرية للحوكمة وللقطاع العام

الحوكمة هي نظام وأسلوب إدارة يحكم العلاقات بين مختلف الأطراف الأساسية التي تتشارك وتؤثر في الأداء داخل أي منظومة؛ يشمل المقومات الإدارية والرقابية الأساسية، يسهم في إنجاح عملها وتقويتها على المدى البعيد، يحدّد المسؤوليات داخلها ويحمي حقوق جميع الأطراف التي لها علاقة بالمنظومة وبالعدالة.

الحوكمة كعلم ينمو في حقل العلوم الإنسانية عامةً والإدارية والقانونية خاصةً، كانت له جذوره الأولى في قيم ومبادئ الحضارت القديمة المتداخلة أو التي ترث بعضها بعضًا، حيث اجتمعت على تجريم الظلم وتمجيد إحقاق العدل كغاية سامية، كما تنظم العمل وتحديد مهمات العاملين وحقوق أصحاب المصالح، تحت ضابطي الرقابة والتدقيق في إنجاز واتخاذ القرارات المؤثرة بجميع الأطراف، بناءً على التشارك عن طريق الشورى وتبادل الآراء؛ وانطلاقًا من هذه المبادئ والقواعد الراقية لعملية الإدارة، كما المفاهيم الراسخة والمتراكمة في حضارات الأمم، تمّ صقل مبادئ الحوكمة الحديثة بمضامينها الحالية، نتيجة التراكم والتحديث المستمرين وعلى قاعدة تفويض أولي الأمر لتطبيق إدارة رشيدة في مقابل حق الأفراد في الرقابة والمساءلة والمحاسبة. وتتضمن الحوكمة ثمانية مبادئ تحكمها، انطلاقًا من المساءلة والمشاركة والشفافية إلى سيادة القانون ومكافحة الفساد، العدالة، المسؤولية الاجتماعية والتنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة: الإنسان، الاقتصاد والبيئة. كما تقوم تحديات الحوكمة على تمكين القوى البشرية بالتدريب والتوعية والتمهين، كما على مشاركة المجتمع المدني في صياغة وصناعة السياسات واتخاذ القرارات، بالإضافة إلى أساليب جديدة في الإدارة وتطوير البناء المؤسسي مع مراعاة الشفافية والعلنية¹ والمساءلة والنزاهة، وزرع ثقافة الديمقراطية القوية والرشيدة، وتطبيقها، وتفعيل المؤسسات الرقابية للقيام بدورها بكفاءة عالية، ما يُمكن المؤسسات الحكومية من القيام بدورها على وجهه الأكمل، تحت رقابة هذه المؤسسات،

¹ إنّ العلنية ركيزة أساسية لبناء إدارة متماسكة الأعضاء، متينة ومنسجمة فيما بينها لخلق بيئة عمل صحيّة، يشارك فيها الموظفون جميعهم، وبحسب اختصاص كلّ منهم، المعلومات المتوفرة بأمانة وصدق، كلٌّ من موقعه، في صنع القرار ورسم الاستراتيجيات من خلال تدفق المعلومات الحرّة بنزاهة بين المستويات الإدارية جميعها. أحمد فتحي أبو كريم، الشفافية والقيادة في الإدارة Transparency & leadership in Administration، دار حامد للنشر والتوزيع، ط ٢، الأردن، ٢٠٠٨، ص. ٧٦.

حيث تتفد مبادئ الحوكمة الرشيدة في أعمالها اليومية، من خلال تطبيق أفضل الممارسات والخبرات العالمية الفاعلة والمتراكمة في هذا المضمار .

إن غاية الحوكمة في القطاع العام هي تعزيز ثقة المواطنين بالدولة ومؤسساتها، عبر تحقيق جملة من الأهداف: المساواة وتكافؤ الفرص، المتابعة والتدريب بشكل مستمر، إنشاء أنظمة فاعلة لإدارة مخاطر العمل الإداري وكبح وتخفيف آثارها وتداعياتها، الأهداف الوطنية الاستراتيجية والاستقرار المالي، رفع مستوى قدرات الإدارات العامة من خلال تعزيز وتطوير الأداء المؤسسي، الحد من إساءة استعمال السلطة العامة لأهداف خاصة والتشديد على دورها في تحقيق المصلحة العامة، الحماية والرعاية اللازمة للأموال العامة والخاصة، المنقولة منها وغير المنقولة، المحاسبة والمساءلة والالتزام بالقوانين والأنظمة، مبادئ النزاهة والعدل والشفافية في عمل الإدارة العامة، زيادة نسبة رضى وثقة المواطنين عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام. أما لناحية القطاع العام في لبنان، فليس باليسير فهم كنهه من دون فهم ركائز نظام الحكم وخصائصه الأساسية، إذ إنه مزيج من المركزية واللامركزية المرفقية والمحلية مع انعدام التوازن ورجحان كفة الأولى على حساب الثانية. فلقد خضعت الإدارة العامة لمركزية حصرية شديدة حتى العام ١٩٥٩؛ ففي بداية العصر الشهابي عينت الحكومة لجنة مركزية للإصلاح الإداري، كان من أهم أعمالها تحقيق شيء من اللاحصرية تجلّى ذلك في إنشاء العديد من الهيئات والمصالح المستقلة، وتعزيز فروع الوزارات في مختلف المحافظات. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ نظام اللامركزية في لبنان يُطبّق على وجهين، أحدهما مرفقيّ ما أدّى إلى استحداث المصالح المستقلة والمؤسسات العامة؛ والآخر محليّ، فكانت البلديات، التي اعتُبرت بموجب القانون^١ إدارة ذات صفة عامة وشخصية معنوية تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، ما خوّل السلطة التقريرية فيها (المجلس البلدي) القيام بكلّ عمل له طابع المنفعة العامة في النطاق الجغرافي المحدد لها. ويضاف إلى هذين الوجهين طريقة الإدارة المشتركة التي تجمع بين نظام اللامركزية الإدارية واللاحصرية. وانطلاقاً من كلّ ما ورد أعلاه، نسهب فيما يلي بشرح الحوكمة

^١ المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨، تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ (قانون البلديات)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٢٠ تاريخ ١٩٧٧/٠٧/٠٧، ص. ١٩-٤١؛ وهو منشور على موقع الجامعة اللبنانية - مركز المعلوماتية القانونية، التشريعات:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?LawID=244078>، آخر دخول ٢٥/١/٢٠٢٣.

بمفهومها الواسع تعريفاً، أهدافاً، مقومات ومؤشرات (الفصل الأول)، لننتقل إلى القطاع العام في لبنان فنناقش التنظيم الإداري للقطاع العام على ضوء النصوص من قوانين وأنظمة نافذة (الفصل الثاني).

المبحث الأول: الحوكمة بمفهومها الواسع

الحوكمة "Governance" نظامٌ وُجِدَ ويتطوّر وينمو وينتشر، لم ينشأ حديثاً من خلال نظريات وأفكار ابتكرت راهناً، إنّما له جذورٌ امتدّت تاريخياً وصولاً إلى بدايات الأنظمة والحضارات، حيث تمّ الثناء على الأداء الجيّد وحُسن التنظيم في العمل، كما نبذ الظلم والتّويه بالعدل كضالّة منشودة للتجمّعات البشريّة، والرقابة على أداء الممسكين بزمام السّلطة كيلا يحدوا بها عن هدفها الأساس، فتمّ وضع الصّوابط على كلّ أعمالهم المؤثّرة على المخاطبين بها. مفضّلين القرارات الجماعيّة من ناحية الإصدار ليشترك في اتّخاذها أكثر من عقلٍ تحت عنوان المشاورة وعدم التفرّد في القرار الذي يخصّ المخاطبين به، أو تتعكس نتائجها عليهم بشكلٍ مباشرٍ أو غير مباشرٍ. فبعد مُساهمة الكثير من المتغيّرات والعوامل والأسس الفكرية في عصرنا الحديث، في تطوير الممارسات والمناهج لكيفية إدارة الدولة والقطاع العام، اعتُبرت الحوكمة من أفضل الطرق للإدارة. إنّها نهجٌ لترشيد الإنفاق والأداء في القطاع العامّ بمختلف إداراته وبلدياته ومؤسساته العامّة وهيئاته الناظمة... تركز على مبدأ المُساءلة والرقابة، لتحقيق العدل والمساواة في ظلّ سيادة القانون...، وقد ظهر مفهوم الحوكمة بمعناه الحديث في بادئ أمره في بلاد الغرب، ومن هنا نتساءل هل يمكن أن يُكتب لهذا المفهوم الغربيّ التطبيق في بلدان الشرق وتحديداً في لبنان، أم يقتضي تعديله وتطويره مع ما يتلاءم والأعراف والمبادئ المحليّة. يأتي الجواب بالتأكيد على إمكانية التطبيق، لا بل إلزاميّة، من اتّجاهين: الأوّل تجربة الدول العربيّة الناجحة في تطبيقه، والثاني من خلال تحليل مشكلة لبنان التي تتجلّى بأزمة سلوك، سلوك المواطن تجاه أخيه المواطن، سلوك المواطن تجاه الدولة وسلوك الدولة تجاه المواطن...، ولهذا كان دائماً هناك اقتتان لصلاحيّات الحاكم مع ما يُعرف بالرقابة، للحيلولة دون وقوع الأخطاء (الرقابة المسبقة)، أو المحاسبة في مرحلةٍ لاحقةٍ على التصرف الخاطيء (الرقابة اللاحقة). وقد كثر الكلام في الآونة الأخيرة، على أنّ الحلّ الأنجع لنهوض لبنان من أزمتته الصّروس يكمن في حوكمة قطاعه العامّ.

لذا نرى أنّه من الصّور بداءةً تبيان تعريف الحوكمة وتطوّرها التّاريخي (الفقرة الأولى)، ومن ثمّ تبيان أهدافها المرجوة وغاياتها المنشودة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعريف الحوكمة وتطورها التاريخي

الحوكمة، الحكمانية، الإدارة الرشيدة أو الحكم الرشيد، مفاهيم متعددة تعبر عن إدارة الحكم بطريقة تدعم وتصون رفاهية الإنسان وتعزز قدراته وخياراته وفرصه وحزياته السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية^١. وجدت بعد أن عانت شركات عديدة وخاصة الكبيرة منها، على صعيد العالم، من أزمات مالية أدت بها إلى الإفلاس. فكان لا بُدَّ من البحث عن الأسباب التي أدت إلى هذه النتائج الوخيمة والكارثية على الشركات نفسها بشكل خاص، وتداعياتها على الاقتصاد الوطني والعالمي بشكل عام؛ فأنت النتائج تُفصِّح عن خللٍ يمكن تلخيص أهم عناوينه بالفساد الإداري والمالي، ومشكلات في الأطر القانونية والنظامية النازمة لعملها... وباختصارٍ يُمكن تلخيص العناوين جميعها بعنوانٍ واحدٍ ألا وهو غياب الحوكمة. وكون المعاناة لم تقتصر على فريقٍ واحدٍ أو طرفٍ معيّن، إنّما اتسعت انتشارًا وامتدادًا لتطال جميع أطراف العلاقات المختلفين، المرتبطين مع الشركات المتعسرة والمأزومة، من مساهمين فقدوا أموالهم المستثمرة وأرباحهم المرتقبة، وأعضاء مجلس الإدارة والمستخدمين والعاملين الذين فقدوا مخصّصاتهم ورواتبهم وأجورهم، ومن متعاملين مع الشركة فقدوا منتجاتها وخدماتها...

فكان تطبيق الحوكمة بنظر المحللين، هو الحلّ الناجع والحسن الحصين، المانع والحائل دون تكرار الأزمات في المستقبل بحيث ارتقوا باعتبارها الطّريق السّليم للسير بالشّركة نحو الهدف المرسوم لها خدمةً لجميع الأطراف ذوي العلاقة بالشّركة بخطواتٍ ثابتةٍ أفصاحيةٍ شفّافةٍ، من دون المخاطرة مع وجود إطارٍ واضحٍ للمحاسبة والمساءلة. لكنّ هذه الأزمات لم تضرب القطاع الخاصّ حصراً، إنّما طالت القطاع العامّ (الناظم للقطاع الخاصّ تارةً، والمنتج طوراً في ميادينٍ محدّدةٍ كالكهرباء، الماء، الهاتف... في دول كثيرة حيث انحرف موظّفوه عن أداء المهامّ المناطة بهم قانوناً ونظاماً، وعن العمل الموكل إليهم بحكم شغلهم لمناصبهم؛ بالإضافة إلى الانحراف عن تطبيق المصلحة العامة إلى مصالح خاصّة، فعمّت الفوضى بأشكالها المختلفة كالرشاوى والمحسوبيات وخلافها، تحت عنوان ما يُسمّى بالفساد، حيث انكفأت هيئات الرّقابة عن دورها، فانعدمت ثقة المواطنين بالإدارات العامّة، وحذر المستثمرون والمقرضون

^١ عبدالله عبدالله، الحوكمة والإدارة الرشيدة، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، طبعة أولى، بيروت، ٢٠٠٩، ص. ١١.

المحلّيون والأجانب حتّى أعرضوا عن ضحّ الأموال استثمارًا أو إقراضًا، فخرمت المائيّة العامّة من مال تحتاجه لزومًا لأداء الدّور المناط بها باعتبارها دولة رعاية مولجة بتأدية العديد من الخدمات لمواطنيها. الأمر الذي أدّى بالمحلّين والباحثين إلى إسقاط مفهوم الحوكمة التي نشأت من رحم الضرورة الملحة في القطاع الخاصّ على القطاع العامّ، كنظامٍ إصلاحيّ، فكان ما يُعرف بحوكمة القطاع العامّ التي يمكن التعويل والاعتماد عليها لاستئصال الأمراض والأوبئة التي تعترّي عمل الإدارة العامّة وتشوب أداء موظفيها، فتعود ثقة المواطن والمستثمر والمقرض المحلّي والأجنبيّ بالدولة.

فما المقصود بحوكمة القطاع العامّ التي ينادي بها دعاة الإصلاح والباحثون وكيف تطوّرت تاريخيًا؟ سنأتي على سرد مسار الحوكمة التّاريخيّ وأساسها القانونيّ (النبذة الأولى)، وصولًا لتعريفها وخصائصها (النبذة الثانية).

النبذة الأولى: النشأة التّاريخيّة والأساس القانونيّ للحوكمة

إنّ بداية كلّ نظامٍ إدارةٍ فكرةً، قد تكون ابتدائيّة أو قد تنشأ كردّة فعلٍ على واقعٍ معيّنٍ. تُعدّ لفظة "الحوكمة" من الألفاظ المستحدثة في اللغة العربيّة، حيث تمّ إقرارها في القاهرة في مجمع اللّغة العربيّة عام ٢٠٠٢، وهذه اللفظة تشكّل ترجمةً للكلمة الإنجليزيّة **Governance** والتي لها أكثر من معنى، لكنّ لفظة "الحكم" هي الأقرب للحوكمة^١، وقد تنوّعت الأسس القانونيّة لتعدّد المحاور التي تشملها الحوكمة، نعالج بدءًا المسار التّاريخيّ والتراكمات والإضافات التي صقلت مفهوم الحوكمة لنعود تاليًا لبحث أسسها القانونيّة.

أولاً: النشأة التّاريخيّة

تُعتبر قواعد الحوكمة بشكلٍ عامّ تكريسًا لمبادئ قانونيّة نبيلة يُفترض أنّها تقودُ وتسودُ العلاقات الإنسانيّة، ولهذا فقد أثارَ هذا التنظيم الجديد للمبادئ القانونيّة النبيلة نقاشًا حول المدى والنشأة التّاريخيّة للحوكمة^٢.

^١ راندا عبد الحميد، "تعريف معنى الحوكمة"، موقع مقال، <https://mqaall.com/understand-meaning-governance/>، آخر دخول ٢٠٢٣/١/٣.

^٢ عمّار جهلوك، النظام القانونيّ لحوكمة الشركات، منشورات الزين الحقوقيّة، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١١، ص ٣٢.

بالرجوع لأصل الكلمة، وبعد تنبؤات سميث في كتابه ثروة الأمم حيث رأى أنه لا يتوقع من مديري الشركات أن يشرفوا عليها كما لو أنهم أصحابها^١، مرّت الحوكمة بالعديد من المراحل حتى اليوم. يعود بعض المؤرخين إلى القرن الثالث عشر، معتبرين أنها مشتقة من أصل الكلمة اليونانية "Kubernan"، التي تعني "قيادة الباخرة الحربية"، حيث أُطلق وصف المتحوكم جيداً على القبطان الذي يمتلك القدرة والمهارة في قيادة سفينته أثناء ارتفاع الأمواج واشتداد الأعاصير، وتحليله بالقيم والأخلاق النبيلة والسلوكيات النزيفة والشريفة في الحفاظ على أرواح الركاب وممتلكاتهم، واجتيازه البحر لوصوله إلى الشاطئ، محققاً مَهْمَتَهُ سالمًا^٢. ومع أوائل القرن الرابع عشر تغيّرت لتصبح "Guberare" في اللغة اللاتينية محافظةً على المعنى ذاته. لتعود وتظهر في العام ١٤٧٨ م. مرةً أخرى باللّغة الفرنسيّة "Gouvernance"، حيث عُنّت "فنّ أو طريقة الحكم"، وتوقّف استخدامها على اعتبار أنها من اللغة الفرنسيّة القديمة. ومع أوائل القرن السادس عشر استُخدمت في اللغة الإنجليزيّة بالمصطلح المعروف حاليّاً Governance، وانتقلت تدريجيّاً هذه الكلمة من مصطلحٍ سياسيٍّ إلى مصطلحٍ اقتصاديٍّ مرتبطٍ ارتباطاً وثيقاً بالشركات^٣ Companies، ليبدأ لفظٌ واحدٌ بالتردّد في عالم الاقتصاد، مكوّنٌ من كلمتين Corporate Governance، ويُقصد به حوكمة الشركات. هذه الحوكمة تمّ تطبيقها على الشركات بالفعل، وتطوّر الأمر حتى دخلت الحوكمة في مختلف المجالات كالشركات التجاريّة، وشركات القطاع العامّ والنقابات والجامعات وغيرها^٤.

أمّا البعض الآخر من المؤرخين، فيعتبر أنها بدأت في العام ١٩٣٢، مع الأستاذين "Berle & Mean" في جامعة هارفارد، حيث كانا أول من تناولها بموضوع فصل الملكيّة عن الإدارة ضمن نظريّة الوكالة^٥،

^١ عمر عيسى المناصير ، أثر تطبيق الحوكمة على أداء الشركات العامة، رسالة ماجستير، كئيّة المحاسبة والتمويل، جامعة الزرقاء، الأردن، ٢٠١٣، ص. ٢٢.

^٢ محسن الخضيرى، حوكمة الشركات، الطبعة الأولى، مجموعة النيل العربيّة، القاهرة، ٢٠٠٥، ص. ٧.

^٣ John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth et Leon N. Linberg, Governance of the American Economy, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

^٤ راندا عبد الحميد، "تعريف معنى الحوكمة"، موقع مقال، <https://mqaall.com/understand-meaning-governance/>، آخر دخول ١٢/١٢/٢٠٢٢.

^٥ تُعرف نظريّة الوكالة بأنها العلاقة التي بموجبها يلجأ شخص الرئيس لخدمات شخصٍ آخر لكي يقوم بدلاً منه بمهمّةٍ ما، هذه السلطة تستوجب نيابةً للسلطة عن الرئيس". إسماعيل جوامع، فايزة بركات، حوكمة الشركات كآليّة للحدّ من الفساد الماليّ والإداري، كئيّة العلوم الاقتصاديّة والتجاريّة، جامعة بسكرة، الجزائر، ٢٠١٢، ص. ٣.

ولحقهما الباحثان "Michel et al Monks & Minow" اللذان أكّدا على إمكانية حلّ مشكلات الوكالة أو تخفيفها في الشركات كيلا يُحابي الوكلاء مصالحهم في إدارة الشركة على حساب مصالح المالكين. في حين رأى آخرون أنّ أوّل حالةٍ موثّقةٍ استُعمل فيها مصطلح "حوكمة الشركات" كان عن طريق ريتشارد ايلس في العام ١٩٦٠ للدلالة على " هيكل وأداء نظام السياسات في الشركات"، كما ظهرت كلمة الحوكمة عام ١٩٧٦ في الجريدة الرسمية للحكومة الفيدرالية الأميركية، وتناولت هيئة الأوراق والأسواق المالية الأميركية قضية حوكمة الشركات وجعلتها ضمن أولوياتها وذلك بعد سنواتٍ من إفلاس شركة النقل "Penn Central"، وفرضت هيئة الأوراق والأسواق المالية الأميركية إجراءات قانونية بحق ثلاثة من المديرين، بسبب تقديمهم بياناتٍ ماليةٍ مضلّةٍ، وكذلك مجموعة من المديرين الآخرين لخرقهم القواعد المهنية^١. كما ظهر مفهوم الحوكمة في عام ١٩٨٠ في دراسات البنك الدولي المتعلقة بكيفية تحقيق التنمية الاقتصادية ومحاربة الفساد في الدول الإفريقية، حيث تمّ الربط بين الحوكمة الجيدة والنمو الاقتصادي، وأكّدت هذه الدراسات على أنّ الأدوات الحكومية للسياسات الاقتصادية لا بدّ لها من كفالتها للعدالة والمساواة بالإضافة إلى كونها اقتصادية وفاعلة. أمّا التطوّر الأبرز فقد حصل عام ١٩٨٧ حيث أصدرت اللجنة الوطنية الخاصة بالانحرافات في إعداد القوائم " Commission Fraudulent National Financial Reporting" التابعة لمفوضية تنظيم التعامل بالأوراق المالية (SEC)، تقريرها المسمّى بـ "Tred Way" الذي وضح مفهوم حوكمة الشركات، كما تضمّن توصياتٍ لتطبيق قواعد الحوكمة للحوول دون وقوع غشٍّ أو تلاعبٍ في إعداد القوائم المالية وذلك من خلال تفعيل نظم الرقابة الداخلية والخارجية وتنشيط مجلس الإدارة^٢. وفي أوائل التسعينيات زاد التركيز على الأبعاد الديمقراطية للمفهوم من حيث تدعيم المشاركة وتفعيل المجتمع المدني، وكلّ ما يجعل من الدولة ممثلاً شرعياً لمواطنيها. ثمّ تطوّر المفهوم ليصبح مؤشراً لحقلٍ دراسيٍّ محدّدٍ، يشمل كلّ الأنشطة المرتبطة بالحكم والمحكومين، ويعود ظهور هذا المفهوم إلى التغيير الذي طرأ على طبيعة ودور الحكومة من جهة،

^١ هارفارد بيزنس ريفيو، المفاهيم الإدارية: تعريف الحوكمة، <https://hbrarabic.com/%D8%A7%D9> ، آخر دخول ٢٠٢٢/١٢/١٢.

^٢ André Tioumagneng, Management et Avenir, Banque, Gouvernance d'entreprise et régulation, N 73, 2014/7, page 55 à 71.

<https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2014-7-page-55.htm> vue le 31/11/2022.

والتطور المنهجي من جهةٍ أخرى؛ فمن الجهة العملية ظهرت العديد من المتغيرات، جعلت النظرة التقليدية للدولة كفاعلٍ رئيسٍ في صنع السياسات العامة في موضع شكٍ. وهذا ما يبدو واضحاً من خلال زيادة أهميّة البيئة الدوليّة في عمليّة صنع السياسات¹، وضعف قدرة الدولة على مقاومة التأثير بالضغط الدوليّة، وانخفاض قدرتها على ممارسة وظائفها على النحو المعهود، بخاصّة في ظلّ العولمة وثورة الاتّصالات وتكنولوجيا المعلومات، إضافةً إلى التغيير الذي طرأ على دور الدولة، حيث أصبحت مجرد شريكٍ في إدارة شؤون الدولة والمجتمع، بعد أن كانت الفاعل الرئيس في صنع السياسات العامة، وممثل المجتمع في تقدير هذه السياسات، ووضع الخطط، ومتابعة التنفيذ، إضافةً إلى مصطلح الإدارة الحكوميّة التي تعكس الانتقال من حكومة تُدار بواسطة البيروقراطيّة، إلى حكومة تُدار بواسطة المنظمين الذين يملكون القدرة على الإبداع والابتكار والمحافظة على استمراريّة المنظّمات وديمومتها.

وبلغت الحوكمة مبلغاً متقدماً بسبب مجموعةٍ من الأحداث الاقتصاديّة المهمّة في أواخر القرن العشرين، كالفضيحة الماليّة الكبرى لبنك الاعتماد والتجارة الدوليّ في المملكة المتّحدة "Bank of Credit and Commerce International "BCCI"²، كما بنوك الادّخار والإقراض في الولايات المتّحدة الأميركيّة Saving and Loan Bank وغيرها من الأزمات الماليّة والإفلاسات.

وتأكيداً لهذا التوجه فقد ظهر تطوّر آخر في مجال الحوكمة، وهو إقرار الأمم المتّحدة في العام ٢٠١٥ وبموافقة جميع الأعضاء، لأهداف التنمية المستدامة لمدة خمسة عشر عاماً إلى الأمام. وقد تمّ تحديد أهدافٍ فرعيّةٍ أخرى مثل التنمية البشريّة والاقتصاديّة^٣. هذه الأهداف لا يمكن تحقيقها بكفاءةٍ وفاعليّةٍ إلاّ بشراكةٍ حقيقيّةٍ بين الحكومة والمستفيدين من الخدمات العامّة، ما يتطلّب تفعيل مشاركة فئات المجتمع كافةٍ سواءً أكانوا من أفراد أو مؤسّسات المجتمع المدنيّ، أو من مؤسّسات الأعمال، أي بمعنى الالتزام بمبادئ الحوكمة من قبل القطاع العامّ. نستخلص ممّا سبق أنّ جميع المؤرّخين، والجهات الغربيّة والعربيّة

¹ Jobert B. (dir.), Le tournant néo-libéral en Europe : idées et recettes dans les pratiques gouvernementales. Coll. Logiques politiques, l'Harmattan, Paris, 1994, page 328.

² André Tioumagneng, Management et Avenir, Banque, Gouvernance d'entreprise et régulation, N 73, 2014/7, page 55 à 71.

<https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2014-7-page-55.htm> vue le 1/12/2022.

^٣ UNDP، في المنطقة العربيّة، التنمية المستدامة <https://www.undp.org/ar/arab-states/>، آخر دخول ٢٠٢٢/١٢/١٥.

كافة، المحليّة منها أو الدوليّة، متفقون على مفهوم الحوكمة مع اختلافٍ تفصيليٍّ سببه الزاوية المنظور منها، أو النهج الذي انتهجه المفكر في مقارنته أو الأساس القانوني المعتمد من الباحث.

ثانيًا: الأساس القانوني للحوكمة

إنّ حداثة مفهوم الحوكمة في ميدان البحث القانوني، حوّلتَه إلى موضوع تجاذبٍ بين نظريّاتٍ عدّة؛ فانطلق جانبٌ من المفكرين الباحثين من نظريّة الوكالة تأسيسًا على التكييف القانوني الشائع لمديري الشركات؛ وحاول غيرهم إسنادها إلى السبب الذي وُجِدَت من أجله أو المشكلة التي فرضت وجود الحوكمة كحلّ لها، أي نظريّة إساءة السلطة أو التعسّف باستعمال الحق؛ بينما انتهى رأيٌ ثالثٌ إلى نظريّة حسن النية في تكوين وتنفيذ العقود.

١- نظريّة الوكالة: انطلاقًا من الوصف القانوني لإدارة المنظّمة، على أنّها في مركز الوكيل عن المنظّمة في مجال إدارة شؤونها، كالمحافظة على مصالح الشركاء وتنمية استثماراتهم¹. لذلك ذهب جانبٌ من الفقه² إلى إسناد مفهوم حوكمة الشركات إلى نظريّة الوكالة حيث تمثّل الإدارة وكيلاً عن أصحاب الشركة، جاعلةً هذا الوكيل مسؤولاً عن أعماله أمام الشركاء. وبناءً على واقع فصل ملكيّة الشركة (التي يملكها الأصليون) عن الإدارة (المناطة بالوكيل المدير/ مجلس الإدارة) وما قد ينتج عن هذا الفصل من تضاربٍ للمصالح بين مصلحة متولّي الإدارة الساعين إلى تحقيق أكبر قدرٍ ممكنٍ من الربحيّة أو الفائدة، وبين مصلحة الشركة التي تتبلور في أن يقوم القائم بأعمال الإدارة بالمهامّ المولجة به بصدقٍ وأمانةٍ وإخلاصٍ. ومن هنا أنتت أهميّة الحوكمة كنظامٍ قانونيٍّ يردُّ على احتماليّة الإضرار بمصالح الشركة من قِبَل القائم بأعمال الإدارة (الوكيل).

¹ عزيز العكيلي، الوسيط في الشركات التجاريّة، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٧، ص ٢٩٨.

² Patric McColgan, Agency Theory and Corporate Governance: a review literature from UK perspective, University of Strathclyde United Kingdom, 2001, page 5.

<https://www.semanticscholar.org/paper/Agency-theory-and-corporate-governance%3A-a-review-of-McColgan/79c52954af851c95a27cb1fb702c23feaae86ca1>

vue le 2/12/2022.

ونرى أنّ هذه النظرية أبرزت جانباً من جوانب الحوكمة وهو الجانب الرقابي من قِبَل أصحاب الشركة على عمل متولّي الإدارة، لضمان تنفيذهم لنظامها "العقد الوكالة" الملزمين به.

٢- **نظرية التعسّف في استعمال الحقّ:** يتمتّع القائم بأعمال الإدارة (مجلس إدارة / مدير) بصلاحياتٍ واسعةٍ نظراً لطبيعة المهامّ والدور المناط به من تشغيل وتطوير المنظّمة وتنميتها، وزيادة أموال الشركة والمساهمين أو المستثمرين. ولهذا يُفترض أنّ يتمّ اختيار من يتولّى الإدارة من ذوي الاختصاص والكفاءة للحصول على أفضل الممارسات والتطبيقات. وبحكم ممارسة القائمين بالأعمال الإدارية عملياً لمهامهم يكونون على اطلاعٍ واضحٍ وحقيقيٍّ بالمركز المالي والقانوني للشركة، وعلى أسرارها التي قد يغفلها المستثمرون في المنظّمة، لتشعّب الصلاحيات الإدارية والمالية في المنظّمة وضعف الرقابة التقليدية في جلاء الصورة أمامهم بشكلٍ دقيقٍ، حيث يمكن أنّ تكون الصورة المُظهرّة لهم مغايرةً لواقع الحال.

ويُعتبرُ التعسّف في استعمال الحقّ استغلالاً للسلطات الممنوحة من متولّي الإدارة لتحقيق غاياتٍ غير التي أريد لها في الأصل^١. وقد يتخذ هذا التعسّف (إساءة استخدام الصلاحيات الإدارية والمالية الواسعة) أشكالاً متعدّدة متنوّعة، تصبُّ كلّها في غاياتٍ غير تلك التي أريدت من إنشاء المنظّمة المتضرّرة. وبذلك تكون هذه النظرية قد أبرزت جانباً من جوانب الحوكمة خلال تسليطها الضوء على مكن الخلل في نشاط الشركة، ألا وهو تعسّف الأكثرية تجاه الشركة وصغار المساهمين، وتفضيلهم مصالحهم الخاصة على مصالح الشركة.

٣- **نظرية حُسن النية:** يتميّز العمل التجاريّ عادةً عن غيره من الأعمال باعتماده على عنصرَي السرعة والإثتمان^٢، يشكّل هذان العنصران عماد النظام القانوني التجاريّ، ما يؤمّن الثقة في التعامل بين المتعاقدين في الأعمال التجارية. فيكون القانون التجاريّ قد تبنّى هذا المبدأ النبيل في التعامل التجاريّ القانوني لا سيّما في إطار تنفيذ وإثبات العقود على وجه الخصوص. وقد أسّس الاجتهاد الأمريكيّ للنظرية القانونية لحوكمة الشركات من خلال مبدأ حُسن النية^٣، بحكم أصدره بدعوى بين شركة والت

^١ وجدي حاطوم، دور المصلحة الجماعية في حماية الشركات التجارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص. ٥٤٧

^٢ صفاء مغربل، القانون التجاريّ اللبناني، الأعمال التجارية والتجار والمؤسسة التجارية، لا ناشر، بيروت، ٢٠١٣، ص. ٤٩

^٣ عمّار جهلوك، النظام القانوني لحوكمة الشركات، منشورات الزين الحقوقية، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١١، ص. ٧٨

ديزني "Walt Disney" على مجلس إدارتها الذي تعاقد مع السيد مايكل أوفتس "Michael Ovitz" كمدير تنفيذي، وتضمن العقد بنداً يلزم الشركة في حال إنهائها العقد مع السيد "Ovitz" ومن دون سبب أن يدفع مبلغ /٣٨/ مليون دولار نقداً، إضافةً إلى منحه ثلاثة ملايين سهم في الشركة. وهذا ما حصل بالفعل بعد /١٤/ شهراً على تعيينه حيث أصدر مجلس الإدارة قراراً بعزله متذرعاً بعدم قدرته على العمل معه بشكل جيد (Was unable to work well with Ovitz)، وقد تمّ اعتبار أنّ هذا التبرير لا يشكل سبباً قانونياً لإنهاء العقد، ما أفضى إلى استحقاق السيد Ovitz للتعويضات المنصوص عليها في العقد. وقد اعتبر المساهمون في الشركة أنّ هناك غشاً وإهمالاً من مجلس الإدارة. كما أنّهم يشكّون بوجود مصلحة ذاتية لدى المجلس المذكور، كون رئيس لجنة التعويضات فيه السيد مايكل إسنيير "Michael Eisner" على معرفة بالسيد Ovitz... واستمرت الدعوى ١٠ سنوات حتى صدر الحكم في ٢٠٠٥/٨/٩ عن محكمة ديلاوير الابتدائية (Delaware Chancery Court) الذي برأ مجلس الإدارة من التهمة الموجهة إليه، معتبراً أنّه في تعاقد مع المدير التنفيذي كان يعتقد أنّه يعمل لمصلحة الشركة وفي حدود الغرض الذي أعدت من أجله، وهو فيما قام به تصرف بحسن نية "Good Faith".

إنّ نظرية حسن النية التي تفرض على من يقوم بأعمال الإدارة أن تصبّ نيته في مصلحة الإدارة والغرض الذي أنشئت من أجله؛ تصيب أيضاً وبشكل كبير مفهوم الحوكمة في جانب مهمّ منها. وبعد عرض النظريات التي شكّلت أساساً قانونياً لمفهوم الحوكمة، ننتقل لنتناول تعريفها وخصائصها.

النبذة الثانية: تعريف الحوكمة وخصائصها

تعددت التعاريف لمفهوم الحوكمة وذلك تبعاً للزاوية المنظور منها؛ فالاقتصادي عرّفها من خلال مساهمتها في تطوير الاقتصاد، والإداري من خلال مساهمتها في تحسين علم الإدارة وتحسينها، أمّا القانوني فنظر إليها من الوجهة القانونية الشاملة والناظمة للمستويات والعلاقات كافة. والحوكمة تختلف عن الحكومة،

¹ Rita k. Farrel, Ovitz Fired for Management Style, Ex-Disney Director Testifies, the New York Times, 13/11/2004:

<https://www.nytimes.com/2004/11/13/business/media/ovitz-fired-for-management-style-exdisney-director-testifies.html> vue le 2/12/2022.

فالأولى هي ممارسة حركية لسياسة الإدارة، أما الأخيرة فهي تعتبر الأداة التي تقوم بذلك¹. نستعرض أولاً بعضاً من التعاريف المتعددة والمتنوعة التي صيغت لتفسير الحوكمة، لننتقل ثانياً إلى بحث الخصائص المنبثقة من التعاريف، وذلك في سبيل فهم معنى الحوكمة وإدراك كُنْهها ومعرفة المقصود من لفظها.

أولاً: تعريف الحوكمة

إدًا، وكما ذكرنا، في عرضنا لظهور مصطلح الحوكمة *Gouvernance* وتطبيقه فعلياً على قطاعاتٍ مختلفة، أنه وُجدَ من الصّوريات الحتمية ونتيجة احتياجاتٍ عمليةٍ فرضتها مشاكل السنوات الأخيرة، بهدف تنظيم العمل في مؤسسات قطاعات العمل الخاصة والعامة، وتمّ تعريف الحوكمة من جهاتٍ متعدّدة أكاديميّة، منظمّاتٍ دوليةٍ أو فقهاء قانونيين وخبراء اقتصاد وغيرهم، نستعرض بعضاً منها علناً نوقفُ للوصول إلى تعريفٍ جامعٍ شاملٍ:

- برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي² (United Nations Development Programme): الحوكمة نظام القيم والسياسات والمؤسسات التي يدير المجتمع شؤونه الاقتصادية والسياسية والاجتماعية على أساسها، من خلال التفاعلات داخل الدولة والمجتمع المدني والقطاع الخاصّ وفيما بينها.
- البنك الدولي³ (World Bank): الحوكمة هي الحكم المعتمد على تقاليد ومؤسسات يتمّ من خلالها ممارسة السّلطة في الدّول بهدف خدمة الصّالح العامّ، ويشمل هذا التّعريف، عملية اختيار القائمين

¹ إبراهيم خالد ممدوح، حوكمة الإنترنت، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، ٢٠١١، ص. ١٨.

² United Nations: « Governance for sustainable human development », on the website of United Nations Development Program, [En ligne],

<http://mirror.undp.org/magnet/policy/chapter1.htm#b> vue le 12/8/2022.

https://www.undp.org/tag/governance?utm_source=EN&utm_medium=GSR&utm_content=US_UNDP_PaidSearch_Brand_English&utm_campaign=CENTRAL&c_src=CENTRAL&c_src2=GSR&gclid=EAlaIqobChMlulHA9ajl-QIVpgMGAB1byA2fEAAAYASAAEgK5vfD_BwE .

www.un.org/ruleoflaw/files/Governance%20Indicators_A%20Users%20Guide.pdf .

³ Banque Mondiale. « La gouvernance collaborative », Site de la Banque mondiale, [En ligne], <http://www.worldbank.org/wbi/governance/fra/about-f.html#approach> vue le

12/8/2022. <https://www.albankaldawli.org/ar/topic/governance/overview>

على السّطة ورصدهم واستبدالهم وقدرة الحوكمة على إدارة الموارد وتنفيذ السياسات السليمة بفاعليّة، واحترام كلّ من المواطنين والدّولة للمؤسّسات التي تحكم التّفاعلات الاقتصاديّة والاجتماعيّة فيما بينها.

● منظمة التعاون الاقتصاديّ والتنمية (Organisation for Economic Co-operation and Development): " إنّها مجموعة العلاقات فيما بين القائمين على إدارة الشركة ومجلس الإدارة وحملة الأسهم وغيرهم من المساهمين"¹.

● معهد المدقّقين الداخليّين الأمريكيّ² (IIA) (Institute of Internal Auditors): الحوكمة هي السياسات والإجراءات المستخدمة لتوجيه أنشطة المنظّمة الحكوميّة، والتأكّد من تحقيق أهدافها، وإنجاز العمليّات بأسلوب أخلاقيّ ومسؤولٍ، وتقييم الحوكمة في القطاع العامّ عن مدى إنجاز وتحقيق الأهداف المرجوّّة من خلال القيام بالأنشطة التي تضمن مصداقيّة الحكومة، والعدالة في توفير الخدمات، وضمان السلوك المناسب والأخلاقيّ للمسؤولين الحكوميين للحدّ من مخاطر الفساد الماليّ والإداريّ، فقد يتّسع نطاق الفساد ليتجاوز أموال الإدارات فيصيب المساعدات والمنح المقدّمة من جهاتٍ وطنيّةٍ أو أجنبيّةٍ، وحرمان خزينة الدولة لمصلحة الموظّف الفاسد على حساب المواطن، المستفيد، المستهدف³.

● الفقهاء القانونيون الفرنسيّون:

“La gouvernance désigne l’ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d’information et de surveillance qui permettent d’assurer le bon fonctionnement et le contrôle d’un État, d’une institution

¹ إبراهيم خالد ممدوح، حوكمة الإنترنت، مرجع سابق، ص. ٢٠.

² The Institute of Internal Auditors, USA, Governance definition:

https://www.theiia.org/?gclid=EAlaIqobChMI5_7JiKjIqIVxY9oCR3degT0EAAYAAEgIMUvD_BwE (last visit on 23/11/2022).

³ عمر جبّار أحمد، ظاهرة الفساد الإداريّ ودور الهيئات الرقابيّة في مكافحتها، الطبعة الأولى، المؤسّسة الحديثة للكتاب، لبنان، ص. ٩٥.

ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale”¹.

– المفوضيّة الأوروبيّة ” La commission européenne “ :

“La notion de "gouvernance" désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs au niveau européen, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence”².

- مؤسّسة التمويل الدوليّة IFC: "النظام الذي يتّم من خلاله إدارة الشركة والتحكّم في أعمالها"³.
- هارفارد بيزنس ريفيو Harvard Business Review: "الحوكمة مجموعة القواعد والقوانين والأسس التي تضبط عمل الشركات وتحقّق الرقابة الفاعلة على مجلس إدارتها، وتنظّم العلاقة بينها وبين أصحاب المصلحة، وذلك في سبيل تحقيق الشفافيّة والعدالة ومكافحة الفساد"⁴.
- وعرّفتها لجنة كادييري⁵ بأنّها نظام بمقتضاه تُدار الشركات وتراقب: "Corporate governance is the system by which companies are Directed and Controlled".
- كما عُرفت الحوكمة بأنّها "حالة وعملية واتّجاه وتيار، كما أنّها في الوقت نفسه مزيج من هذا وذاك، وهي عامل صحّة وحيويّة، كما أنّها نظام مناعةٍ وحمايةٍ وتفعيلٍ، نظامٌ يحكم الحركة، ويضبط الاتّجاه،

¹ <https://www.toupie.org/Dictionnaire/Gouvernance.htm>.

² UNION EUROPÉENNE. « Gouvernance européenne : un livre blanc », sur le site de La Commission européenne, [En ligne],

http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf vue le 10/9/2022.

³ إبراهيم خالد ممدوح، حوكمة الإنترنت، مرجع سابق، ص. ١٩.

⁴ hbrarabic.com دليل مصطلحات هارفارد بزنس ريفيو – (Governance) "الحوكمة" شرح معني

⁵ لجنة كادييري هي لجنة تشكّلت من بورصة الأوراق الماليّة في لندن London Stock exchange ومجلس التقارير

الماليّة FRC Financial Reporting Council وجهات محاسبة أخرى، برئاسة السير Adrian Cadbury على

أثر إفلاس بعض الشركات البريطانيّة الكبرى نتيجة الخداع والغش الماليين كشركتي "BCCI" و"MAXWELL":

https://upwikiar.top/wiki/Adrian_Cadbury vue le 2/12/2022.

ويحمي ويؤمن سلامة التصرفات كافة، ونزاهة السلوكيات داخل الشركة، ويصنع من أجلها سياج أمانٍ وحاجز حمايةٍ فاعلٍ^١.

• وعُرفت أيضًا بأنها "النظام الذي يتم من خلاله توجيه أعمال المنظمة ومراقبتها على أعلى مستوى من أجل تحقيق أهدافها والوفاء بالمعايير اللازمة للمسؤولية والنزاهة والشفافية"^٢.

فالحوكمة إذاً هي ثلاثيةٌ مجتمعةٌ " نظامٌ وأسلوبٌ وإدارةٌ "، وهذا النظام هو الذي يحكم العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء داخل أيّ دولةٍ أو منظمةٍ أو مؤسسةٍ، يشمل المقومات الإدارية الأساسية الكفيلة بنجاحها وبتقويتها وتحسينها على المدى البعيد وتحديد المسؤوليات داخلها، بالإضافة إلى ضمان حقوق جميع الأطراف التي لها علاقة بها وتأمين العدالة والشفافية.

وفيما يخص القطاع العام (محور دراستنا) اعتمد دليل تقييم وتحسين لممارسات الحوكمة في القطاع العام^٣، تعريفًا للحوكمة بأنها مجموعة التشريعات والسياسات والهياكل التنظيمية والإجراءات والضوابط التي تؤثر وتشكل الطريقة التي توجه وتدير الدائرة الحكومية لتحقيق أهدافها بأسلوب واضحٍ مرتكزٍ على النزاهة والشفافية وفق آلياتٍ للمتابعة والتقييم، ونظامٍ صارمٍ للمساءلة لضمان كفاءة وفاعلية الأداء من جانب، وتوفير الخدمات الحكومية بعدالةٍ من جانبٍ آخر.

إنّ الحوكمة في القطاع العام تفترض التزام الحكومة بالقوانين والأنظمة والتعليمات، وأخلاقيات العمل، والمشاركة مع الجهات المختلفة لسنّ التشريعات ووضع الاستراتيجيات والقرارات الحكومية، وذلك لتقديم الخدمات الحكومية بأعلى جودةٍ ممكنةٍ، والعمل على النهوض الاقتصادي، وكسب ثقة الجمهور ورضاهم. وبالتالي فإنّ الحوكمة هي الترتيبات التي تقوم بها الدائرة الحكومية من أجل ضمان تحقيق النتائج المطلوبة من قِبَل جميع الأطراف ذات العلاقة، والحفاظ على حقوق الجميع في جوٍّ من العدالة والشفافية والمساءلة. وهي تشكل منهج الإدارة الذي يزود المؤسسة بالإجراءات والسياسات التي تحدّد الأسلوب الذي من خلاله تدار العمليات بكفاءة، وتضع الإطار لاتخاذ القرار الأخلاقي والإجراءات الأخلاقية

^١ محسن الخضير، حوكمة الشركات، الطبعة الأولى، مجموعة النيل العربية، القاهرة، ٢٠٠٥، ص. ٥٣-٥٤.

^٢ طارق حماد، حوكمة الشركات، الدار الجامعية، مصر، ٢٠٠٥، ص. ٣.

^٣ وزارة تطوير القطاع العام في المملكة الأردنية الهاشمية، دليل تقييم وتحسين وممارسة الحوكمة في القطاع العام،

الإصدار الثاني، ٢٠١٧، <https://www.mop.gov.jo/EBV4.0/Root Storage/AR/EB Info Page/>

للإدارة داخل المؤسسة على أساس من الشفافية، والمحاسبة، والأدوار الواضحة المحددة للعاملين، وتؤكد على الأداء، مستخدمة الرقابة والإبلاغ والمحاسبة، والتطوير، وتحسين العمليات، وإجراءات العمل. وعليه يمكننا استخلاص تعريف للحوكمة بحسب الآتي: إنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفاعلة لتحقيق خطط وأهداف الشركة أو المؤسسة أو الإدارة والرقابة وفق أسس ومعايير محددة وواضحة.

كما تُعدُّ الحوكمة عهدًا اجتماعيًا جديدًا يقوم على شراكة ثلاثية بين الحكومة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، يهدف إلى تعبئة أفضل لقدرات المجتمع وإدارة أكثر رُشدًا لشؤون الحكم، وتكامل الأدوار بين القطاعات الثلاثة (العام، الخاص، المجتمع المدني) لضمان ديمومة التنمية البشرية؛ فالدولة تخلق البيئة السياسية والقانونية المقبولة، والبيئة الاقتصادية الملائمة لتحقيق التنمية من خلال تعزيز عمليات التحرير الاقتصادي، واللامركزية والمنافسة ومنع الاحتكار وتوفير الحماية للقطاعات الشعبية التي تعاني من التهميش، وضمان حياد جهاز الخدمة المدنية وتوفير بيئة ديمقراطية تنافسية، كما أن القطاع الخاص يؤدي إلى خلق فرص عمل. أما المجتمع المدني فإنه يسهل التقاطع الفعلي الاجتماعي عبر تعبئة الجماعات حتى تقوم بالمشاركة في الأنشطة الاجتماعية. وكما ذكرنا أن الحوكمة يمكن أن تكون في إدارات ومؤسسات القطاع العام أو في شركات القطاع الخاص والتي تُعرف بحوكمة الشركات، أو في مؤسسات المجتمع المدني؛ ولا يوجد اختلاف كبير بين الحوكمة في القطاعات الثلاثة من حيث المبادئ والأسس إذ إنها جميعها تؤدي إلى تحسين العلاقات الداخلية والخارجية بين الجهة المعنية والمستفيدين ورفع مستوى الشفافية وتطبيق الأنظمة التي تؤدي إلى العدالة ومحاربة فرص الفساد، وقد تختلف نسبيًا في بعض التفاصيل وفي آليات التنفيذ بحسب البيئة العامة التي تُطبَّق فيها.

وفي هذا السياق فالحكومة تتشكل في الأنظمة الديمقراطية¹ من حكومة مُنتخبة وجهاز تنفيذي يقوم بالعديد من الوظائف التي تركز على البعد الاجتماعي، فهي المسؤولة عن تقديم الخدمات العامة للمواطنين، وتعمل على تهيئة البيئة المساعدة للتنمية البشرية في المجتمع، وتقع على عاتق الحكومة مسؤولية كبيرة تجاه تطوير الاستراتيجيات والهياكل الإدارية والأنظمة، وإزالة أية معوقات وتقديم الحوافز

¹ Graz J.-C. : la gouvernance de la mondialisation. La Découverte, collection Repères, Paris, 2004, page 122.

المناسبة، إضافةً إلى تقديم الطرق الفاعلة لمتابعة الأداء وتقوية العمل في القطاع العام لتتسم بالمرونة والمهارة والدافعية من أجل تقديم أفضل خدمة ممكنة للمواطنين.

بعد أن استعرضنا فيما سبق مجموعة من التعاريف المتعددة العلمية للحوكمة، ننتقل للبحث في خصائصها.

ثانياً: خصائص الحوكمة

انطلاقاً من التعاريف المتعددة التي تناولت الحوكمة، يمكن استخلاص خصائص متعددة من مفهومها، وإيجازها بما يأتي:

• تعزيز دور الرقابة داخل العمل وتدعيم الدور الإشرافي^٢:

يُضْمَن ذلك من خلال تنفيذ استراتيجيات العمل وتحديد دور وصلاحيّة كلّ طرف على حدّ سواء. إن لجهة المساهمين، مجالس الإدارة، الإدارات التنفيذية أو أصحاب المؤسسات الخاصّة والعامّة؛ فتستطيع مجالس الإدارة والهيئات التنفيذية صياغة استراتيجيات أكثر نجاحاً من خلال الوصول السريع الى المعلومات والتواصل الجيّد مع الإدارة، وهذا يشمل تخصيص أكثر للموارد والكفاءة ورأس المال.

• تعزيز مفهوم الشفافية لتطوير أداء العمل^٣:

الشفافية هي "حقّ المواطن في معرفة ما قامت به السلطات الإدارية وما تفعله وما ستفعله"، وهناك رابطٌ قويٌّ يمكن إثباته بين الحوكمة وسرعة اتّخاذ القرار المرتبط بتحسين الأداء، حيث تمّ ربط عددٍ من حالات فشل الأداء بشكلٍ مباشرٍ بسوء الإدارة. ولا شكّ في أنّ الحوكمة تضمن الوصول السريع

^١ راندا عبد الحميد، "تعريف معنى الحوكمة"، موقع مقال، <https://mqaall.com/understand-meaning-governance/>، آخر دخول ٢٠٢٣/١/٣.

^٢Crofton, F. Outils pratiques pour la participation à la planification et au développement de collectivité durables: Rapportfinal. SCHL, 2001.

Guay, L. Participation publique, environnement et controverses sociotechniques, communication au Colloque Aide à la décision et processus participatif en aménagement du territoire, Congrès de l'ACFAS, Montréal, mai, 2004.

^٣ LAMY Pascal, « Europe and the futur of economic governance », Journal of common market studies, 2004.

الى المعلومات والتواصل الجيد بين أصحاب المصلحة ما يؤدي الى نتائج أفضل؛ كما تتيح الحوكمة أيضاً تحديد أولويات الإجراءات بشكلٍ سريعٍ ودقيقٍ، لمواجهة العواصف الاقتصادية الصعبة ودعم الاستدامة.

• **تُدعّم الحوكمة بقوة الوعي الحقوقي، والوعي الاستثماري¹:**

تمّ التركيز بشكلٍ كبيرٍ على الثقافة باعتبارها عاملاً مساهماً رئيساً في نجاح الشركة أو المؤسسة العامة... فالحفاظ على الشفافية المحيطة بالعدالة والمساءلة، يمنح الموظّفين إحساساً أكبر بالمسؤولية والوعي فيما يتعلّق بالمكان الذي يتواجدون فيه لخلق قيمة داخل المؤسسة العامة أو الخاصة.

• **آلية الإصلاح تدعم النزاهة الخاصة بالمعاملات المالية:**

وذلك عن طريق وضع الضوابط التي تخدم حقوق جميع الأطراف ومصالحهم الخاصة والعامة. فتطبيق الحوكمة بالشكل الصحيح على مختلف الأجهزة والتقنيات العلمية والعملية يخلق بيئة رقابية مناسبة وفاعلة، فتصبح الجهة صاحبة القرار في وضع أفضل لاتخاذ الإجراءات المناسبة وصولاً إلى الحلول في حال أشارت الضوابط الى عدم الامتثال للخطة أو التوجيهات...

• **تهدف ضوابط وقوانين الحوكمة إلى تحديد إطار السلطة الإدارية واستخدامها في سبيل تحقيق**

المنفعة العامة والخاصة: عن طريق تفعيل دور المجالس الإدارية والتنفيذية، وعليه يساعد إطار الحوكمة القوي مجلس الإدارة أو السلطة التنفيذية صاحبة القرار في الاستفادة من التقنية من ناحية الإنتاج والتوزيع والاتصالات، كما تحديد المصالح المعقولة لجميع أصحاب المصلحة في العمل... فكلّها تعتبر من العناصر الأساسية لخطة استراتيجية قوية.

بعد أن بيّنا الأهمية العملية لمفهوم الحوكمة في الإصلاح والحماية لأية منشأة أو منظمة، وبعد أن تناولنا تطورها التاريخي ومفهومها وخصائصها لكي يتوضّح بشكلٍ جليٍّ مقصدها ومعناها، نبحت في الفقرة

¹ Dignam, A., Lowry, J.: Company Law. Oxford University Press., Oxford, UK, 2006, page 480.

² Guérard, S.: Les insuffisances et les limites de la démocratie locale, communication Aux Rencontre internationales sur la démocratie et le management local, ENAP, Québec, mai. 2003.

التالية إمكانية تطبيق هذا المفهوم الذي بدأ مع الأفراد والشركات والمؤسسات في القطاع الخاص، على القطاع العام أي الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات والمؤسسات العامة التابعة للبلديات... فما الهدف من حوكمة القطاع العام، وما هي مقوماتها، وما هي المؤشرات التي تمكّنا من تشخيص الوضع الحالي والتي يمكن اعتمادها لتقييم الأداء المؤسسي وانطباقه على متطلبات الحوكمة.

الفقرة الثانية: حوكمة القطاع العام بين الأهداف والمقومات والمؤشرات

تتجلى أهمية حوكمة القطاع العام من خلال استعراض أهدافها النبيلة، من شفافية ونزاهة وعدالة ومساواة وسيادة للقانون... لنستعرض لاحقاً مؤشراتها.

النبذة الأولى: أهداف ومقومات حوكمة القطاع العام

القطاع العام يدير نفقات بمليارات الليرات اللبناية على شكل شراء عام، خدمة دين عام، رواتب موظفين، تعويضات متعاقدين وأجور الأجراء. كما تدير عمليات الواردات من تحقّق وجباية، لذلك ينبغي التأكد من أنّ الأموال العمومية، أي أموال دافعي الضرائب والمانحين والمقرضين يتمّ التصرف بها بحرص شديد، من قبل السلطة التي تستخدم الموارد بشكل فاعل وتُسهم في تحسين وتطوير تقديم الخدمات؛ ما يؤدي إلى تحسين جودة ورفاهية حياة المواطن وخدمة المصلحة العامة بطريقة شفافة وتعزيز المساءلة. وهذا ضروري لتعزيز ثقة المواطنين بالقطاع العام وإدارات ومؤسسات وهيئات ناظمة وبلديات، ومن الضروري الحفاظ على هذه الثقة، إذ يُعدّ القطاع العام جهة منظمة ومُشرفة لكافة القطاعات، سواءً أكانت المؤسسات عامة أو خاصة أو أهلية؛ فإذا كانت مستويات الحوكمة ضعيفة في المؤسسات المنظمة لن تكون قادرة على القيام بالدور المناط بها أي تنظيم القطاعات الأخرى، وسيضعف دورها الإشرافي والرقابي.

أولاً: أهداف الحوكمة

تتلخّص بما يأتي¹:

1 Brahimi M.: La loi communale à l'épreuve de la pratique. Décentralisation et pratique locale de développement. Najah ElJadida, Casablanca, 1996, page 14-15.

Art 1er du dahir de 1977 relatif aux attributions du gouverneur.

- ١- تعزيز ثقة المواطنين وأصحاب العلاقة والقطاع الخاص والمجتمعين المدني والأهلي بالقطاع العام، وبالتالي رفع معدلات الاستثمار وتحقيق معدلات نمو مرتفعة.
- ٢- تحقيق مبدأ النزاهة والعدالة والشفافية في استخدام السلطة والتصرف في المال العام وموارد الدولة، والحد من استغلال السلطة لأغراض شخصية أو ما يُعرف بانحراف السلطة.
- ٣- تحقيق مبدأ المحاسبة والمساءلة.
- ٤- تحقيق تكافؤ الفرص بين المواطنين والموظفين وغيرهم من أصحاب العلاقة المتأثرين بالسياسات والإجراءات الحكومية.
- ٥- تحقيق مستوى من الكفاءة والفاعلية والمشاركة لدى الأفراد والمؤسسات لخلق بيئة اجتماعية داعمة ومحفزة على التطور والإبداع.
- ٦- زيادة نسبة رضى المواطن عن الخدمات التي يقدمها القطاع العام.
- ٧- رفع مستوى القدرات التنافسية للدولة، وبالتالي الحصول على مصادر تمويل تساهم في جهود التوسع والنمو وتوفير فرص العمل، وتحقيق الاستقرار المالي للدوائر الحكومية.
- ٨- المساعدة في تحسين القدرة على التكيف مع متغيرات البيئة الخارجية.
- ٩- تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة.
- ١٠- إنشاء أنظمة فاعلة للرقابة الداخلية تعمل على التقليل من المخاطر.
- ١١- رفع مستوى القطاع العام من خلال تعزيز وتطوير الأداء المؤسسي عن طريق المتابعة والتقييم. وعليه يتضح أنّ الغاية الأساسية من حوكمة القطاع العام هي تعزيز ثقة المواطنين في الدولة ومؤسساتها، وزيادة رضى المواطنين، وتطبيق مبادئ المساءلة، ومبادئ النزاهة، واتباع الوضوح والشفافية كنهج للتعامل مع المواطنين، وتحقيق تكافؤ الفرص والمساواة بين جميع المواطنين من دون تمييز، وتطوير أداء القطاع العام، ورفع مستوى جودة الخدمات المقدمة، ما يسهم بالحد من الفساد في القطاع العام.

Sedjari A. : Elite et gouvernance. In « Gouvernance et conduite de l'action publique au 21ème siècle », Sedjari A. (dir.), l'Harmattan, 2003, page : 5-6.

Bouachik A. : La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale. REMALD, série Thèmes actuels, n° 46, 2004, page 101-102.

إنّ نتائج عدم الالتزام بالحوكمة في القطاع العامّ وخبيمةً، تتلخّصُ بما يأتي:

١- غياب معرفة المواطنين بسياسات الدولة وجهودها وخدماتها، كما غيابها عن صنّاع القرار أو مقدّمي الخدمات، وبالتالي لن يكون هنالك أيّ تقديرٍ أو استيعابٍ لدى أركان المجتمع لتلك السياسات والجهود والخدمات.

٢- انعدام مشاركة المجتمع بفئاته كافةً في وضع الخطط والسياسات والخدمات، وبالتالي فإن سياسات الدولة وخدماتها لن تعكس احتياجات المجتمع وتوقّعاته.

٣- عدم محاسبة غير الملتزمين أو المخالفين من المسؤولين وغيرهم.

٤- عدم وصول المنافع والخدمات بصورةٍ كاملةٍ وفاعلةٍ إلى الجهات أو الأشخاص المستهدفين.

٥- انتشار الفساد واستفحاله، وهدر الأموال العامّة بسبب تدني الكفاءة.

وبناءً على ذلك تبرز أهميّة الحوكمة وضرورتها الأكيدة كحلٍّ جذريٍّ لمشاكل الإدارة اللبنانيّة، لتطويرها بما يتوافق مع مقتضيات العصر وما توصّلت إليه العلوم الإداريّة من تطوّر.

فالبحث في مقومات الحوكمة للتأكد من توافرها عبر مؤشّراتٍ متعدّدةٍ نستعرضها بإسهابٍ في النبذة الثانية.

ثانيًا: مقومات الحوكمة

تسهم الحوكمة الجيدة للقطاع العامّ في إقامة ديمقراطيّة قويّة ورشيديّة¹؛ ومن أجل أن يؤدّي القطاع العامّ الدور الموكل إليه والمناطق به بفاعليّة وكفاءة، يجب فهم الأدوار والتوقّعات المشتركة ما بين القادة المنتخبين أو المعيّنين والعاملين، ما يُسهم في الحدّ من تضارب المصالح، خاصّة وأنّ التجربة الماضية والراهنة بيّنت أنّ عددًا كبيرًا منهم يقوم بدور الآخر، أو لا يقومون بدورهم حيث برزت مشكلة تداخل الاختصاص الإيجابيِّ وأحيانًا أخرى مشكلة الاختصاص السلبيِّ حيث ينكفي البعض عن القيام بدوره بذريعة أنّ الاختصاص لا يعود له إنّما للآخر الذي يعتبر أيضًا أنّ اختصاصه لا يشمل الموضوع المطروح. ومن أجل تبني الحوكمة لا بدّ من توفّر المقومات الآتية:

آخر دخول ٢٥/١١/٢٠٢٢ /؟-وما-مقوماتها-؟-governance-ما-معنى-الحوكمة/ <https://alqemanew.com>¹

١- تمكين وتمهين القوى البشرية على المستوى المحلي والمركزي، لا سيما الإداريين والفنيين من خلال التدريب والتوعية وتنمية المهارات المطلوبة، وحث المواطنين على الانضمام والمشاركة فيها.

٢- تفعيل مشاركة السكان المحليين (المواطنين، مؤسسات المجتمع المدني، الجهات ذات العلاقة)، في صياغة السياسات واتخاذ القرارات.

٣- تبني سياسات وأساليب جديدة في الإدارة وتطوير البناء المؤسسي المستند على أسس ومبادئ الشفافية والمساءلة، وإعادة النظر في الهيكلية الإدارية للتخلص من سلبيات البيروقراطية والروتين مما يسهم في توفير الوقت والجهد على المواطنين.

ولكي يتمكن القطاع العام من القيام بدوره على وجهه الأكمل، فإنه يتوجب تطبيق عناصر الحوكمة في عملياته اليومية، من خلال تطبيق أفضل الممارسات والخبرات العالمية الفاعلة. فالحوكمة الجيدة تتعلق بالموازنة ما بين المسؤوليات الاستراتيجية والتكاليف التشغيلية بطريقة منظمة ومدروسة وبتخطيط جيد على المدى القريب والمتوسط، يُضاف إلى ذلك التأكد من أن الإدارة العامة تتم إدارتها وتسيير أعمالها بالشكل الفاعل والسليم وفقاً للخطط المرسومة مسبقاً.

وتجدر الإشارة إلى أن الحكم لا يُعتبر رشيداً، إلا إذا اجتمعت فيه الصفات الآتية:

١- القيادات والأخلاق وثقافة الالتزام في القطاع العام بالحوكمة: هذا العنصر يدعم بناء الحوكمة بأكمله الذي يُعتبر الأساس وبدونه لن يكون هناك أي أساس للحوكمة يمكن البناء عليه، إذ إن القيادة هي المسؤولة عن تنفيذ وتقييم وتحسين هياكل المؤسسة والعمليات الإدارية.

٢- العلاقات الداخلية والخارجية لأطراف أو أصحاب المصلحة في المنظمة: للمؤسسة العديد من أصحاب المصلحة سواءً أداخلياً أم خارجياً. والمطلوب فهم المسؤوليات المختلفة تجاه تلك الأطراف وما عليها من مسؤوليات، وكيفية مساءلتهم، وفهم احتياجات كل مجموعة من أصحاب المصلحة، مما يعزز قدرة المؤسسة الحكومية على تنمية العلاقات مع أصحاب المصالح وكذلك دعم نجاح وفاعلية ونواذ إطار الحوكمة الجيدة والتي هي: إطار المساءلة والامتثال الداخلي، التخطيط ومراقبة الأداء، والامتثال والمساءلة الخارجية.

٣- إدارة المخاطر: وهي عملية تحليل وتحديد ومعالجة التعامل مع المخاطر أو القبول بها، ورصد استمرارية المخاطر التي يمكن أن تمنع المؤسسة من تحقيق أهدافها، وتزود المؤسسة بضوابط بهدف التصدي للمخاطر.

٤- الامتثال والمساءلة الداخلية: تدفقات العمل المنجز في إطار العلاقات مع أصحاب المصالح (الداخليين والخارجين) تتطلب تحديداً واضحاً وفهم مختلف مسؤوليات واحتياجات أصحاب المصالح الداخلية، على الرغم من أن هذا العنصر يسلط الضوء على هياكل وعمليات داخلية، إلا أن كفاءة وحوكمة المؤسسة يجب أن تضمن أن هياكل المساءلة الخارجية تحدّ من الازدواجية في العمل (عمل كلٍ من المساءلة الداخلية والخارجية).

٥- التخطيط ومراقبة الأداء: يدعم فاعلية أداء المؤسسة لتلبية المساءلة والامتثال الداخلي والخارجي، أما الأجسام التنظيمية التي تنظم المراجعة والردّ لتخطيط ومراقبة الأداء تعتبر من أكثر العناصر فاعليةً وذات صلة بالحوكمة الجيدة.

٦- الامتثال والمساءلة الخارجية: التدقيق الخارجي جزء لا يتجزأ من العمل في القطاع العام، ويمثّل امتثال الإدارة للمساءلة الخارجية، وهي واحدة من مقاييس النجاح لإدارات القطاع العام وتوضيح حدود المسؤوليات بين التدقيق الخارجي والداخلي يضع المؤسسة في موقف قوي للامتثال للمساءلة الخارجية.

٧- دعم المعلومات واتخاذ القرارات: يسلط الضوء على أهمية إدارة المعلومات في المؤسسة وموظفيها في تحقيق أهدافها، والمساءلة بطريقة كفوءة وفاعلة. كما أن تصميم المعلومات ودعم اتخاذ القرارات مسؤولية هيئة الحكومة في المؤسسة (مجلس إدارة المؤسسة، الهيئة الإدارية).

٨- مراجعة وتقييم الاتفاقيات الحكومية: يضمن هذا العنصر نموّ وتطور هيكل وعمليات الحوكمة الجيدة في المؤسسة، والمراجعة المستمرة والتقييمات والتعديلات على الاتفاقيات الحكومية هي عملية رئيسية تُعدّ من مسؤولية مجلس إدارة المؤسسة.

وحدّد معهد الحوكمة الدولي مبادئ ومقومات الحوكمة بالمساءلة على اعتبار أن الوظيفة تكليف وليست تشريعاً ما يوجب إخضاع القائمين بها إلى المساءلة، وبحسن اختيار الأشخاص القياديين وفق الأطر القانونية، وبالشفاافية والنزاهة عن طرق نشر المعلومات أمام أصحاب القرار والعامّة لزيادة الثقة والارتقاء

بالأداء، وبضرورة التحليّ بالأمانة. من كلّ ما سبق التنويه به تبرز أهميّة ضرورة حوكمة القطاع العامّ في لبنان لمواجهة الفساد الإداريّ والماليّ والحدّ منه ممّا يساهم في تقويم وترشيح الأداء في هذا القطاع.

النبذة الثانية: مؤشرات الحوكمة في القطاع العامّ:

حاولت العديد من المؤسسات الدوليّة تطوير معايير لحوكمة القطاع العامّ، ومنها منظّمة التعاون الاقتصاديّ والتنمية (Organisation for Economic Co-operation and Development)، حيث أكّدت على أربعة معايير للحوكمة في القطاع العامّ، هي: دولة القانون، وإدارة القطاع العامّ، والسيطرة على الفساد، وخفض النفقات العسكريّة. كما اعتمد برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ على معايير للحوكمة في القطاع العامّ، هي:

١- سيادة القانون: ويتعلّق بمدى اتّباع صناعة القرارات على قواعد مستقرّة ومنصفّة وموضوعيّة من حيث توافرها، ووجود قناة بعدالتها.

٢- ترشيد عمليّات اتّخاذ القرارات: مدى خضوع اتّخاذ القرارات لقواعد وإجراءات عقلانيّة من حيث الموضوع وطرحها للنقاش العامّ وتوفير معلومات كافية ومتوازنة من خلال وسائل الإعلام، ومدى كفاءتها مقارنةً بالبدائل الأخرى المتاحة، ومدى تمثيلها القرار المتّخذ لرغبات ومصالح المعنّيين.

٣- اللامركزيّة: وتعني الفصل بين السلطات، ومنح السلطات المحليّة سلطة اتّخاذ القرارات.

٤- الشفافيّة: مدى وضوح قواعد اتّخاذ القرارات، ومدى توافر قواعد الحوكمة لمجالات اتّخاذ القرارات وسهولة فهمها وخضوعها للرقابة.

٥- المساءلة: وتعني مدى توافر أدوات المساءلة وتطبيقها ومدى استقلال القضاء والسلطة التشريعيّة في مراقبة السلطة التنفيذية.

٦- التكافؤ: وتعني مدى تشارك أفراد المجتمع في مخرجات عمليّة التنمية، ومدى عدالة توزيع الموارد في المجتمع.

٧- الرؤية الاستراتيجية والفاعليّة: من حيث امتلاك الحكومة لرؤية ما ينبغي تحقيقه، وكيفية تحقيقه، وإمكانيّة تحقيقه، ويتضمّن كذلك العمليّات والمؤسسات التي تؤمّن بالحريّات.

واقترحت الأمم المتّحدة ثمان قواعد أساسيّة للحوكمة الجيدة: المشاركة، سيادة القانون، الشفافيّة، الاستجابة، لمتطلّبات المجتمع، والتوافق بين الجهات المشاركة في الحوكمة، الشمول والإنصاف، الفاعليّة والكفاءة،

والمساءلة. أما منتدى التعاون الاقتصادي لدول آسيا والمحيط الهادئ فقد اقترح ستّة عناصر هي: سيادة القانون، الشفافية، المساءلة، الأخلاقيات، النزاهة، القيادة. وطوّر البنك الدولي مجموعة من المؤشرات التي يمكن من خلالها قياس مدى جودة الحوكمة في دول العالم، تمثل مجموعة بياناتٍ بحثيةٍ تُلخّص وجهات النظر حول جودة الحوكمة، بالاعتماد على رأي عددٍ كبيرٍ من الشركات، المواطنين أو الخبراء في البلدان الصناعية منها والنامية. تتمثل هذه المؤشرات بالآتي^١:

١. المشاركة والمساءلة: من خلال هذا المؤشر يتمّ قياس مدى قدرة المواطنين على المشاركة في اختيار الحكومة وكذلك حرّية الرأي والتعبير. وحرّية تكوين الجمعيات ووسائل الإعلام الحرّة والتجمّع. وتشير المشاركة إلى فرصة مشاركة جميع قطاعات المجتمع بشكلٍ فاعلٍ في عملية اتخاذ القرار المتعلّق بالقضايا المهمّة.

٢. الاستقرار السياسيّ وغياب العنف/الإرهاب: ويقاس توقّعات احتمالية عدم الاستقرار السياسيّ، و/أو العنف أو ما يتعلّق بالدوافع السياسيّة، بما في ذلك الإرهاب، التغيير غير السلميّ للسلطة.

٣. فاعلية الحكومة: يقاس هذا المؤشر جودة الخدمات العامّة، وجودة الخدمة المدنية، ودرجة استقلالها عن الضغوط السياسيّة، وجودة صياغة السياسات وتنفيذها، ومصداقية التزام الحكومة بهذه السياسات. فتُلبّى خدمات أصحاب المصلحة بسهولة وبطريقةٍ سريعةٍ ومناسبةٍ لحماية مصالح جميع المواطنين. ومن الممكن إدراج آليات تحسين الاستجابة اللامركزية الانتقائية حيث أنّه من المفترض أن تكون الحكومات المحليّة أكثر انسجامًا مع احتياجات ناخبيها فتتمكّن بالتالي من خدمة الناس بشكلٍ أسرع ويشاركون بدورهم بطريقةٍ فاعلةٍ في صنع القرار. ويمكن لمواثيق المواطنة وقوانين التسهيل أن تزيد من الاستجابة عن طريق توفير أطرٍ زمنيةٍ لكلّ خطوةٍ في تحقيق خدمات الخطوط الأمامية والخطوط الساخنة والموظّفين المتقنين في تلقّي الشكاوى والمظالم ومتابعتها على الفور. ومن الصعب قياس الاستجابة لأغراض المقارنة خاصّة على المستوى الدوليّ. وللحصول على إطار خاصٍ بقطاع معيّن للإشارة إلى الاستجابة في الرعاية الصحيّة، يمكنك الاطّلاع على دي سيلفا (بدون تاريخ) لمزيد من

^١ مكتب الأمم المتّحدة المعنيّ بالمخدرات والجريمة، "ما هي الحوكمة الرشيدة":

<https://www.unodc.org/e4j/ar/anti-corruption/module-2/key-issues/what-is-good-governance.html>

آخر دخول ٢٠٢٢/٨/٣

المناقشات حول استجابة النوع الاجتماعي في سياق الحكم، يمكنك الاطلاع على النمطية ٨ من سلسلة نمطية الجامعة التعليم من أجل العدالة والتي تدور حول مكافحة الفساد والوحدة التعليمية^١ من سلسلة الوحدات التعليمية الجامعية من أجل العدالة والتي تدور حول النزاهة والأخلاق، والوحدة التعليمية^٢ من سلسلة الوحدات التعليمية الجامعية من أجل العدالة والتي تدور حول منع الجريمة والعدالة الجنائية.

٤. جودة التشريعات يعكس مؤشر جودة التشريعات مدى قدرة الحكومة على صياغة وتنفيذ سياسات وأنظمة سلمية تسمح بتعزيز وتنمية القطاع الخاص.

٥. سيادة القانون: يعكس المفاهيم الخاصة بمدى الثقة بقواعد المجتمع، وعلى وجه الخصوص إنفاذ العقود، وحقوق الملكية، والشرطة، والمحاكم، فضلاً عن احتمال ارتكاب الجريمة والعنف. ويقاس مدى ثقة الأفراد في القواعد القانونية الحاكمة للمجتمع. سيادة القانون هي ممارسة سلطة الدولة باستخدام وتوجيه المعايير المنشورة التي تجسد القيم الاجتماعية المدعومة على نطاق واسع وتتجنب الخصوصية وتتمتع بدعم عام واسع النطاق، وهذا يعني أن الأطر القانونية الموجودة، والنظام والقانون، والنظام القضائي المستقل والفاعل، وحقوق الملكية والعقود، كلها مطبقة وتطبق معايير حقوق الإنسان، وهناك قيود دستورية على سلطة الإدارة التنفيذية. بالإضافة إلى ذلك، يجب أن تستجيب القوانين العادلة والمنفذة بشكل محايد لاحتياجات المجتمع. ومن الجدير ذكره أن كل دولة تقريباً بما في ذلك الدول الفاسدة والقمعية يمكنها أن تسن وتنفذ قوانين لا تضمن المتطلبات المذكورة أعلاه. وعلى الرغم من ذلك، تتطلب سيادة القانون الحقيقية تعاون الدولة والمجتمع، ويُعد ذلك نتيجة عمليات اجتماعية معقدة وعميقة الجذور. ويشير مصطلح "الحكم بالقانون" إلى الاستخدام التنفيذي للقانون والبيروقراطية باعتبارهما أدوات للسلطة، في حين أن "سيادة القانون" تكون عندما تتقيد السلطة التنفيذية بالقوانين نفسها التي تنطبق على أي شخص آخر. تعرّف الأمم المتحدة سيادة القانون على النحو الآتي: مبدأ للحكم يكون فيه الأشخاص جميعهم والمؤسسات والكيانات العامة والخاصة، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام

^١ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "مسائل رئيسية": <https://www.unodc.org/e4j/ar/integrity-ethics/module-5/key-issues.html> آخر دخول ٢٠٢٢/٨/٣.

^٢ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "مسائل رئيسية": <https://www.unodc.org/e4j/ar/integrity-ethics/module-9/key-issues/intro.html> آخر دخول ٢٠٢٢/٨/٤.

قوانين صادرة علناً، وتُطبَّق على الجميع بالتساوي ويُحتكم في إطارها إلى قضاءٍ مستقلٍّ، وتتفق مع القواعد والمعايير الدوليّة لحقوق الإنسان. ويقتضي هذا المبدأ كذلك اتّخاذ تدابير لكفالة الالتزام بمبادئ سيادة القانون، المساواة أمام القانون، المساءلة أمام القانون، العدل في تطبيق القانون، الفصل بين السلطات، المشاركة في صنع القرار، اليقين القانوني، تجنّب التعسف والشفافيّة الإجرائيّة والقانونيّة.

٦. **السيطرة على الفساد:** يعكس التصرّوات لمدى ممارسة السلطة العامّة للنشاطات بهدف تحقيق مكاسب خاصّة، بما في ذلك أشكال الفساد الصغرى والكبرى، وكذلك الاستيلاء على الدولة من قِبَل النخب والمصالح الخاصّة. وتجدر الإشارة إلى أنّ المادّة ١٣ من اتّفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد^١ تطالب جميع الدول الأطراف "بتعزيز المشاركة الفاعلة للأفراد والجماعات خارج القطاع العامّ، مثل المجتمع المدنيّ والمنظّمات غير الحكوميّة والمنظّمات المجتمعيّة، في منع الفساد ومكافحته". وتُعتبر المؤشّرات العالميّة للحوكمة من أكثر المؤشّرات شموليّة ومصدقيّة ودقّة في قياس جودة الحوكمة في القطاع العامّ مقارنةً بما تبقى من المؤشّرات الأخرى، لذلك تبنت الباحثة المؤشّرات الستّة أعلاه التي تصدرها مجموعة البنك الدوليّ لقياس الحوكمة في القطاع العامّ عالميًّا.

وعليه نبحث بوجهٍ من التفصيل وجهات نظرٍ عدّةٍ لهذه المؤشّرات التي يمكن من خلالها قياس الحوكمة في القطاع العامّ وهي تمثّل المتغيّرات المستقلّة للمتغيّر التابع لهذه الدراسة:

أولاً: مؤشّرات المشاركة والمساءلة والاستقرار السياسي وفاعلية الحكومة

أ- مؤشّر المشاركة والمساءلة:

تتمثّل المشاركة في منح أصحاب العلاقة كافّةً، داخليًّا وخارجيًّا، حقّ القيام بدورٍ فاعلٍ في عمليّة صنع القرار في الدائرة الحكوميّة^٢، ومن خلال المشاركة في مراحل إعداد وتطوير وتقييم السياسات التنظيميّة والتشريعات والاستراتيجيّات والإجراءات وتقديم الخدمات. كما تتضمن المشاركة وضع الإجراءات التي

¹ United Nations Office On Drugs And Crime, Vienna, United Nations convention Against Corruption, New York , 2004:

https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf

² Haufman and Masruzzzi: "Governance Matters Vii aggregate and individual governance indicators 1996–2008", the World Bank development research group, 2009, page 6.

تضمن قيام الإدارة العامة وإدارتها وموظفيها بعمليات تشاورية منظمة، تضمن حوارًا حقيقيًا فاعلاً ومنظماً، يتم من خلاله تسهيل المشاركة والنشر وتزويد المعلومات الكاملة والواضحة في الوقت المناسب^١.

أما المساءلة فتعني خضوع الإدارة العامة وقادتها وموظفيها (العاملين فيها) للمساءلة عن أفعالهم وقراراتهم، ووضع الإجراءات التي تكفل القيام بعمليات المساءلة والمحاسبة واتخاذ الإجراءات اللازمة بحق مرتكبي الأفعال المخالفة للتشريعات الناظمة ومدونات السلوك الوظيفي. كما تتضمن تحديد أدوار ومهام وصلاحيات القادة والموظفين بشكل واضح وصريح ضمن التشريعات، وبحيث يتم توضيح هرمية العلاقة الداخلية من أجل ضمان الفصل ما بين صلاحيات القادة على المستوى السياسي والمستوى التنفيذي داخل الدائرة.

وكذلك تحديد وتوضيح علاقة الدائرة وإدارتها وقادتها بجهات الرقابة والمساءلة (الداخلية والخارجية) من أجل ضمان القيام بعمليات الرقابة والمساءلة أعمال الإدارة العامة كافة، على أن يتم وضع إجراءات تضمن قيامها بالاستجابة إلى تلك الجهات مُبررةً مقرراتها، والالتزام بالتوصيات الصادرة. وللمساءلة أشكال متعددة، أهمها^٢:

- **المساءلة الإدارية:** تكون من خلال علاقة الموظفين الرسمية ببعضهم البعض في الهيكل التنظيمي وحسب السلم الوظيفي، والتي يحكمها القانون والتعليمات والقوانين المطبقة في المؤسسة.
- **المساءلة القانونية:** تكون من خلال تطبيق الضوابط والتشريعات القانونية والقضائية على المسؤولين.
- **المساءلة المهنية:** تكون من خلال تطبيق مدونات وقواعد السلوك المهنية على الموظفين العموميين، فعند مباشرة الموظف عمله في القطاع العام يقوم بالتوقيع على وثيقة يتعهد بها بالالتزام بهذه المدونة، ويحتفظ بنسخة منها في ملفه الوظيفي، وهي تركز على أسس العدالة، تكافؤ الفرص، الشفافية، المساءلة، النزاهة والحيادية. ويتوجب على الموظف الالتزام بها، وفي حال مخالفة الموظف لأحكام

^١ طارق نوير، تعزيز القدرات الإحصائية والحوكمة الرشيدة، حالة مصر، مركز المعلومات ودعم القرار التابع لمجلس الوزراء المصري، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢، ص ٨-٩.

^٢ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة"،

آخر دخول ٢٥/١١/٢٠٢٢، <http://www.undp-aciac.org/publications/ac/2013/14.pdf>

هذه المدونة فإن ذلك يستدعي المساءلة واتخاذ الإجراءات العقابية والتأديبية وفقاً لأحكام النظام المطبق في المؤسسة.

• **المساءلة السياسية:** تنفذها الهيئات التشريعية والبرلمانات على الحكومات والأحزاب السياسية المتنافسة في الانتخابات.

• **المساءلة الأخلاقية:** وتتمثل بالمبادئ والقيم الأخلاقية وفقاً للأعراف والسلوكيات السائدة في المجتمع. قد تختلف من مجتمع إلى آخر تبعاً للديانة أو للعادات والتقاليد السائدة في المجتمع، فما هو مرفوض في مجتمع معين قد يكون مقبولاً في مجتمع آخر.

ب- مؤشر الاستقرار السياسي وغياب العنف/الإرهاب

للاستقرار السياسي تأثير كبير في تحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية، والتنمية المستدامة، حيث تؤدي حالة عدم الاستقرار السياسي إلى هجرة رؤوس الأموال الوطنية إلى مواطن أكثر أمناً للاستثمار والعمل؛ لذلك يُعدُّ الاستقرار السياسي مؤشراً مهماً من مؤشرات الحوكمة الرشيدة، فكلما كانت الدولة مستقرة سياسياً، دعم ذلك فاعلية وكفاءة السلطة التشريعية والتنفيذية. ويُقصد بالاستقرار السياسي ثبات الأنظمة والبُعد عن احتمال زعزعة استقرارها أو حدوث انقلابٍ سياسي. وللاستقرار السياسي مجموعة من المؤشرات يمكن إجمالها بما يأتي:

١- **نمط انتقال السلطة في الدولة:** هي عملية تختلف طبقاً لنوع النظام السياسي والأساليب الدستورية المتبعة؛ فإذا تمت عملية الانتقال طبقاً لما هو مُتعارف عليه دستورياً، فإن ذلك يُعدُّ مؤشراً حقيقياً لظاهرة الاستقرار السياسي؛ أما إذا تمَّ عن طريق الانقلابات والتدخلات العسكرية فهذا مؤشر على عدم الاستقرار السياسي.

٢- **شرعية النظام السياسي:** تعتبر شرعية النظام السياسي من الدعائم الأساسية للاستقرار السياسي. والاستقرار السياسي يُعدُّ بدوره من دلائل الشرعية السياسية، وتظهر هذه الشرعية من خلال تقبل أفراد الشعب للنظام وخضوعهم له طواعيةً.

٣- **قوة النظام السياسي ومقدرته على حماية المجتمع وسيادة الدولة:** تُعتبر قوة النظام السياسي من المؤشرات المهمة لظاهرة الاستقرار السياسي، لأنَّ النظام تتوجب عليه مسؤوليات لا يمكن تحقيقها من دون امتلاك عناصر القوة كالدفاع عن البلد وحماية الأمن الداخلي للمجتمع.

٤- الاستقرار البرلماني: إن البرلمان هو الممثل للشعب أو الأفراد في الأنظمة كلها على اختلاف أنماطها. ويأخذ البرلمان شرعيته من الشعب وفق عمليات الانتخاب.

٥- الديمقراطية وتدعيم المشاركة السياسية: تُعتبر المشاركة السياسية أحد مقاييس الحكم على النظام بالاستقرار السياسي من حيث تطبيق قواعد الديمقراطية في الحكم، وهي الحالة التي تتوفر فيها القنوات الرسمية للأفراد ليعبروا عن آراءهم في القضايا الوطنية، واختيار النواب والممثلين في المجالس النيابية والمحلية، بذلك تصبح المشاركة الشعبية وسيلة لتحقيق الاستقرار الداخلي وتدعيم شرعية السلطة السياسية.

٦- الوحدة الوطنية: إن المجتمعات التي لا تعاني من ظاهرة الاختلافات العرقية، الدينية، اللغوية أو الطائفية، غالبًا ما تكون أقرب إلى الاستقرار السياسي.

٧- نجاح السياسات الاقتصادية: يُنظر إلى الاستقرار الاقتصادي على أنه مؤشر عام من مؤشرات الاستقرار السياسي في المجتمعات ككله. فعندما يكون النظام السياسي مستقرًا، فإنه يوجه سياساته الاقتصادية نحو أهداف التنمية، وهذه السياسات التنموية هي التي ترفع مستوى المعيشة والرفاهية للأفراد وتخلق نوعًا من الطمأنينة والرضى العام تجاه النظام السياسي.

ج- مؤشر فاعلية الحوكمة

يُعبّر مؤشر فاعلية الحوكمة عن قيام الإدارة العامة بوضع الاستراتيجيات والإجراءات من أجل تحقيق أهدافها وغاياتها، والعمل على إنجاز مهامها بشكلٍ متكاملٍ وشاملٍ، وذلك بعد القيام بإجراء التحليلات المستندة إلى الأدلة، بهدف ضمان التنفيذ الفاعل والمتوازن لمهامها، ما يضمن تعزيز الصالح العام وتحقيق التنمية الشاملة.

كما ويتم وضع استراتيجيات تتضمن أهدافًا واضحةً ومحددةً ممكنة القياس، تراعي احتياجات متلقي الخدمة، ويتم تخصيص الموارد المالية والبشرية اللازمة للتطبيق الفاعل، وضبط عمليات التخطيط المالي بما في ذلك الموازنات والمشتريات والعطاءات، على أن يُعمل على تقليل المخاطر التي قد تؤثر على تنفيذ الأعمال بطريقة فاعلة.

ويتم ضمان فاعلية الإدارات والموظفين على المستوى الفردي، من خلال إجراء التخطيط الشامل للموارد البشرية والوظائف، ما يرفع نسبة الإنجاز ونقل المعرفة والتعلم المستمر لدى الدوائر البشرية المختلفة

وموظفها ضمن مختلف الفئات. ويمكن قياس فاعلية الحكومة من خلال قياس الأداء الحكومي في تقديم الخدمات الأساسية¹ مثل البنية التحتية، ونوع التعليم الابتدائي، والرضى عن نظام التعليم في المدارس الحكومية، والرضى عن نظام النقل العام وطرق المواصلات والطرق السريعة والسكك الحديدية والمطارات والموانئ ونقاط التفتيش الجمركية، والخدمات الصحية الأساسية وشبكة مياه الشرب، والطاقة وشبكات الكهرباء، والمرافق الصحية، والنظافة العامة والتخلص من النفايات، وتوفير السلع الأساسية مثل الغذاء والدواء، وتنظيم سوق العمل، وتدابير حماية الأسعار، والسيطرة على السياسات النقدية، وحماية البيئة، والاستجابة لحالات الطوارئ والكوارث الطبيعية والأزمات الاقتصادية وغيرها.

ثانياً: مؤشرات جودة التشريعات وسيادة القانون والسيطرة على الفساد

أ- مؤشر جودة التشريعات

يعدُّ هذا المؤشر مكوناً رئيساً في التنمية الاقتصادية للدول؛ وهذا اعترافٌ واضحٌ بالدور الذي يلعبه القطاع الخاصُّ باعتباره داعماً موازياً للدور الحكومي في التنمية الاقتصادية؛ ويهتمُّ هذا المؤشر بقياس جودة القوانين المنظمة لحياة الناس والطريقة التي يتفاعل بها الناس مع الحكومة في تشكيل عملية الحوكمة. ويُلقِي معظم الخبراء والسياسيين اللوم بانتشار التلاعب بالقوانين وصولاً إلى الفساد على غياب أو ضعف التشريعات، كما أنَّ التشريعات والقوانين الحكومية ذات الجودة العالية تسهم إلى حدِّ بعيدٍ في تقليل حجم أثر الأزمات الاقتصادية وغير الاقتصادية.

ب- مؤشر سيادة القانون

ما يعني وجود سندٍ تشريعيٍّ واضحٍ وسليمٍ للتشريعات التي تمارس الإدارة العامة بموجبها سلطتها ومهامها وموجباتها، وبحيث تعتبر تلك التشريعات هي المرجعية الأساسية للمنظمة لعملها بشكلٍ واضحٍ وشاملٍ. كما ويتضمَّن إصدار التشريعات وفقاً للإجراءات الدستورية والمبادئ القانونية المعمول بها، وعلى أن تكون شاملةً ومكتملةً ومنسجمةً ومتدرجةً بحيث لا تتعارض أو تتداخل مع أيِّ تشريعاتٍ داخليةٍ أو أيِّ من التشريعات المركزية أو الاتفاقيات الدولية الموقعة وأن تخلو من الثغرات القانونية.

¹ طارق نوير، تعزيز القدرات الإحصائية والحوكمة الرشيدة، حالة مصر، مركز المعلومات ودعم القرار التابع لمجلس الوزراء المصري، القاهرة، مصر، ٢٠٠٢، ص. ٨-٩.

ويجب ضمان التزام الدائرة وموظفيها بالتشريعات المعمول بها عند القيام باتخاذ أيّ من الإجراءات أو القرارات الإدارية والمالية والفنية، والتأكد من إنفاذها والامتثال لها، والعمل على تطبيقها بشكلٍ ثابتٍ وموحدٍ على الجميع وبشكلٍ عادلٍ ومن دون تعسفٍ أو استثناءٍ، وأن تكون هذه التشريعات والقواعد ذات استقرار ويمكن التنبؤ بها والاعتماد عليها.

إنّ مؤشر سيادة القانون له أهميّة يتعدى تأثيرها الفرد ليشمل المجتمع وقطاع الأعمال، كما أنّ ارتفاع مؤشر سيادة القانون لأيّ بلدٍ يساعد على خلق ثقة الجهات التنفيذية الحكومية من جهة، والقطاع الخاصّ والأفراد من جهة أخرى.

وهذا يعني أنّ الحكّام والمحكومين ملزمون بإطاعة القانون ويستلزم هذا التعريف البسيط قدرًا من الاطلاع على القانون وما يعنيه، فسيادة القانون تنطبق على العلاقة بين الحكومة والأجهزة التنفيذية بمختلف المستويات وترتبط أيضًا بالمواطنين ككلّ والجهات الأخرى مثل الجمعيات والشركات؛ ويشمل مفهوم سيادة القانون ثلاثة عناصر أساسية هي:

- اتّسام القوانين بمجموعةٍ من الخصائص الشكلية، فالقانون الصادر مثلاً، يجب أن يتضمّن السمات التي تبيّن أنّه تشريعٌ نشر في الجريدة الرسمية القانونية الوطنية، وأن جودته كإصدارٍ تتيح فهمه من جانب الأشخاص الذين وُجّه إليهم.
- الطريقة التي توضع بها القوانين، سواء أكانت موضوعاً من قبيل أشخاصٍ منتخبين أو أشخاصٍ لم يتمّ انتخابهم بعد من قبيل الشعب، في كلا الحالتين فإنّ الأمر الأساس هنا هو خضوع الأشخاص الذين أوكلت إليهم صلاحيات تشريع القوانين إلى رقابة دستورية مناسبة.
- يتعلّق بجوهر القانون، فسيادة القانون تستلزم احترام حقوق الإنسان وغيرها من الحقوق المدنية، السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية وغيرها.

ج- مؤشر السيطرة على الفساد

يُعدّ مؤشر السيطرة على الفساد من أهمّ مؤشرات الحوكمة حيث أنّ السيطرة على الفساد له ارتباط وثيقٌ بتحقيق التنمية الاقتصادية، ويدعم النمو الاقتصاديّ، ففي ظلّ الفساد لا يمكن القيام بتحقيق التنمية الاقتصادية وهذه السيطرة يجب أن تشمل أنواع الفساد الاقتصاديّ والسياسيّ والإداريّ على حدّ سواء،

ويقيس هذا المؤشر المدى الذي يمكن من خلاله تقليل المكاسب الشخصية الكبيرة والصغيرة، وكذلك الحد من سيطرة النخب وأصحاب المصالح الشخصية على الحكم.

تشير الأدبيات إلى وجود علاقة عكسية بين الفساد والديمقراطية، ويتطلب الحد من الفساد وجود بيئة مؤاتية سياسياً وقانونياً، وقدرات مؤسسية ملائمة، بالإضافة إلى تعزيز مشاركة وسائل الإعلام ومنظمات المجتمع المدني في مكافحته، ومن ثم يُقصد بمكافحة الفساد وجود نظام متكامل وفاعل لمجابهة الفساد لدى كل فاعل من الفاعلين.

المبحث الثاني: القطاع العام في لبنان

كما هو معروف أنّ تنظيم الدول يتمثل بثلاثة أركانٍ هي الإقليم، الشعب، السلطة. هذه الأخيرة تلعب دور إدارة شؤون الشعب وتأمين احتياجاته، كما تعمل على حماية الإقليم ضدّ أيّ تعدّي يقع عليه. وكي تقوم السلطة الإدارية بما هو مطلوبٌ منها، لا بدّ من تنظيمٍ معيّنٍ يوزّع المهامّ ويُحمّل المسؤوليات بشكلٍ واضحٍ لتقوم الرقابة بدورها في منع الانحراف، وتتعدّد الرقابة على أعمال الإدارة إلى سياسية وإدارية وقضائية وخاصة، فتلك السياسية يقوم بها البرلمان، أمّا الإدارية فهي التي تمارسها الإدارة على نفسها من خلال السلطة التسلسلية التي تختلف عن الرقابة السياسية لناحية أنّ الأولى تسعى لتأمين فاعلية الجهاز الإداري في حين أنّ الأخيرة تتعلّق باحترام المصلحة العامة كما حدّتها الأجهزة السياسية^١، والرقابة القضائية على أعمال الإدارة التي تقوم بها الأجهزة القضائية، والرقابة الخاصة للأومبدمان أو وسيط الجمهوريّة وهو يمثل نوعًا من "الأجهزة غير العادية للرقابة على الإدارة، يتحدّد موقعها خارج إطار الإجراءات العادية للمراجعات، يمكن أن تعرض عليها النزاعات التي يتواجه فيها الأفراد مع الإدارة، وهي تتمتع كحدّ أدنى بسلطة تقديم الآراء حول هذه النزاعات"^٢.

قبل الكلام عن واقع الإدارة العامة في لبنان، نرى أنّه من المفيد تسليط الضوء على التنظيم الإداري في لبنان انطلاقًا من القوانين والأنظمة.

الفقرة الأولى: التنظيم الإداري في لبنان

تتنوّع بين دول العالم الأساليب المعتمدة للتنظيم الإداري بين نظام المركزية الإدارية ونظام اللامركزية الإدارية. فلقد ظهرت بداءة المركزية الإدارية حيث تركّزت السلطة الإدارية والوظائف المناطة بها في العاصمة وتحمّست لمزاياها الدول الفتية الناشئة والحكومات الثورية كونها تضمن تماسك وقوة وسيطرة الدولة^٣. ومع التطور، وكونه يستحيل عمليًا على الإدارة المركزية المقيمة في العاصمة تأمين الإدارة

^١ أحمد سعيقان، "الرقابة الخاصة على الإدارة: وسيط الجمهوريّة"، الحياة اللبنانية، لبنان، المجلّد الواحد والستون، كانون الأول ٢٠٠٦، ص. ٤٤.

^٢ Legrand A., "L'institution de l'Ombudsman, Historique et traits généraux, problèmes politiques et sociaux", la Documentation française, 26 mars 1971, page 5.

^٣ فوزت فرحات، القانون الإداري العامّ، الجزء الأول، لبنان، الطبعة الثانية ٢٠١٢، ص. ٤٩.

السليمة والكاملة للمرافق العامة المنتشرة في أنحاء البلاد جميعها، فكانت فكرة ضرورة أن يتولّى ممثلين لهذه السلطة (المركزيّة) في المناطق مهمّة إدارة المرافق على المستوى الإقليمي^١، بالإضافة إلى وجود حاجات وتطلّعات ومصالح مشتركة محلّيّة تلبّيها مرافق عامّة محلّيّة كالماء والكهرباء والحدائق العامّة... الأمر الذي دفع بذاته إلى ضرورة وجود إدارة محلّيّة تتولّاها سلطة محلّيّة فكانت اللامركزيّة الإداريّة التي جاءت لتعمل في ظلّ نظام إداريّ يضمن توزيع الوظائف المناطة بالسلطة العامّة بين الإدارة المركزيّة والهيئات والسلطات اللامركزيّة.

ويقوم التنظيم الإداريّ في لبنان حالياً، مثل التنظيم الإداريّ في كلّ البلدان العصريّة ومنها فرنسا، على ترتيباتٍ وتقسيماتٍ جغرافيّة^٢، ما يعني أنّ الدولة مقسّمة بين مناطق إداريّة مركزيّة، وبين مناطق إقليميّة ومحليّة، بجانبها مؤسّساتٌ وهيئاتٌ مرفقيّة. ولتوضيح التنظيم الإداريّ نبدأ بحثنا بمفهوم التنظيم الإداريّ المركزيّ أو ما يعرف بالمركزيّة الإداريّة (النبذة الأولى) لنناقش تاليًا اللامركزيّة الإداريّة (النبذة الثانية).

النبذة الأولى: المركزيّة الإداريّة

تعدّدت التعريفات، فمنهم من اعتبر المركزيّة الإداريّة ترمي إلى احتكار الوظيفة الإداريّة للدولة وحصر السلطة التنفيذية بيد الحكومة التي تتولّى الحكم من خلال جهازها المركزيّ مع ممثليها في المناطق المرتبطة برابطٍ تسلسليّ مع الإدارة المركزيّة المخوّلة إصدار الأوامر والمرجع للبتّ في معظم الشؤون الإداريّة، أو بأنّها قيام الأجهزة الإداريّة للحكومة المركزيّة مباشرة وظيفتها الإداريّة^٣، أو حصر الوظيفة الإداريّة بممثلي الحكومة المركزيّة في العاصمة وهم الوزراء، من دون مشاركة هيئاتٍ أخرى^٤، أو بأنّها تركيز السلطة الإداريّة في يد الدولة وحدها تباشرها من العاصمة مباشرةً بواسطة وزرائها وإداراتها المركزيّة. ويستتبع ذلك أنّ جميع المصالح والمرافق العامّة تُدار حُكمًا من العاصمة، حيث لا يوجد في الدولة إلا سلطةً واحدةً، تتولّى الوظائف بنفسها، أو بواسطة موظّفين لا تكون لهم سلطة خاصّة إنّما يستمدّون سلطتهم في العمل من السلطة في المركز.

^١ يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداريّ العامّ، الجزء الأوّل، منشورات صادر الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨، ص. ٤١.

^٢ يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداريّ العامّ، المرجع السابق، ص. ٤٠.

^٣ حسين عثمان، أصول القانون الإداريّ، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦، ص. ٢٩٧.

^٤ سليمان الطماوي، مبادئ القانون الإداريّ، الكتاب الأوّل، دار الفكر العربيّ، القاهرة، ٢٠١٤، ص. ١٠٥.

تقوم المركزية الإدارية على ركنين، الأول هو حصر أو استئثار الإدارة المركزية بالوظيفة الإدارية، مثل ما دلت عليه التعاريف بطريقة مباشرة، والثاني هو التدرج الهرمي أو التسلسل الإداري.

أولاً: الوظيفة الإدارية محصورة بالإدارة المركزية.

أنيطت سلطة التقرير في الإدارات العامة المركزية بأشخاص مكلفين بها بموجب الصلاحيات الممنوحة لهم (الاختصاص)، بموجب القوانين والمبادئ العامة.

وبطبيعته، يتطلب التنظيم الإداري للدولة تعدد وتنوع الأجهزة، فتتعدد وتتوسع تبعاً للهيئة مُصدرة القرار؛ ويمكن ترتيب الهيئات مُصدرة القرار ترتيباً تنازلياً حيث يتبوأ رئيس الجمهورية القمة في الهرم فيرأس الدولة والمجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الوحيد الذي يُصدر المراسيم سواء أكانت فردية أو تنظيمية، عادية أو تُتخذ في مجلس الوزراء^١. ويليه رئيس مجلس الوزراء^٢ الذي يُمارس سلطة تنظيمية تخوله إصدار قرارات إدارية نافذة، فردية أو تنظيمية، وبصورة أساسية إصدار التعاميم التي يتمتع بعضها بصفة تنظيمية بامتياز، كما يُمارس سلطة تنظيمية من خلال رئاسته لمجلس الوزراء، فيوقع على المراسيم العادية وتلك الصادرة عن مجلس الوزراء، كما يتمتع بسلطة وصاية على مؤسسات عامة بامتياز. ثم مجلس الوزراء الذي تُنشط به السلطة الإجرائية ووضع السياسة العامة للدولة والسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة^٣ ويتخذ قرارات إدارية نافذة بحد ذاتها لا أعمال تحضيرية أو جزءاً من عملية مركبة^٤. فالوزير الذي يتولى إدارة مصالح الدولة ويُناط به تطبيق القوانين والأنظمة فيما يتعلق بالأمور العائدة لإدارته وبما حُصّ به^٥. والمديرون العامون الذين

^١ المادة ٤٩ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري رقم ١٨، تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١.

^٢ المادة ٦٤ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري رقم ١٨، تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١.

^٣ المادة ٦٥ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري رقم ١٨، تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١.

^٤ م.ش.د، قرار رقم ٥٤، تاريخ ١٩٩٨/١٠/٢٢، شركة برو موريان ش.م.م./ الدولة - معرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس، آخر دخول ٢٠٢٢/٨/١٨، يمكن الاطلاع عليه من خلال الرابط التالي:

<http://77.42.251.205/RulingView.aspx?opt&RulID=61271&TYPE=PRINT>

^٥ المادة ٦٦ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري رقم ١٨، تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١.

يرأسون، تحت سلطة الوزير وفي نطاق القوانين والأنظمة، جميع الدوائر والموظفين التابعين لهم^١، وصولاً إلى رؤساء المصالح في حالاتٍ حصريةٍ محدّدة.

ونظراً لما ينتج عن تركيز السلطة في يد الوزير بصفته المرجع في الأمور كلّها، من مضارٍ ومصاعب، قد تعيق سير العمل الإداري، أوجدت قاعدة عدم التركيز الإداري في إطار المركزية الإدارية، حيث أُنشئت إداراتٍ لا حصرية، ضمن مفهوم اللاحصرية الجغرافية، فتدرّج الصلاحيّة من الوزير إلى المحافظين الذين يمثّلون الوزارات في المحافظات، باستثناء وزارتي العدل والدفاع الوطني^٢، فينقّدم المحافظون على جميع الموظفين في المحافظة مهما كانت رتبتهم أو السلك الذي ينتمون إليه؛ ويقومون بدورٍ مهمّ في المحافظة هو شبيهة بالدور الذي يلعبه المحافظ في الدولة الفرنسية،^٣ ويدير أجهزة الوزارات في المحافظة كما يسهر على تنفيذ القوانين والتعليمات العامّة ويراقب أوضاع المنطقة السياسيّة والاقتصاديّة ويتولّى حفظ النظام والأمن وصيانة الحرّيّة الشخصيّة وحرمة الملكيّة الخاصّة^٤،...، القائمقامين^٥. كما أجازت عدم تركيز السلطة عبر ما يُعرف بتفويض الصلاحيّة والتوقيع، ويكون تفويض الصلاحيّة من خلال تفويض الرئيس إلى المرؤوس بعضاً من صلاحيّته المنصوص عنها في القانون، مع حرمان الأصيل من ممارسة اختصاصه المفوّض، ويبقى التفويض مؤقتاً بحيث يمكن للأصيل أن يرجع عنه في أيّ وقتٍ، وتجدر الإشارة إلى أنّ الاجتهاد مستقرّ على عدم جواز تفويض السلطة التأديبيّة^٦، أمّا تفويض التوقيع فهو تفويض من السلطة الإداريّة إلى سلطةٍ أدنى منها، بحيث تعطى الحقّ بالتوقيع مع الإبقاء على صلاحيّات السلطة العليا كاملةً، تحت إشرافها وعلى مسؤوليّتها الشخصيّة. ونشأت ضمن مفهوم الحصريّة المرفقيّة هيئاتٌ مستقلةً ماليّاً وإداريّاً من دون أن تضطلع الشخصيّة المعنويّة، لمهامٍ محددة، وتبقى مرتبطةً بالإدارة المركزيّة^٧.

^١ المادّة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (تنظيم الإدارات العامّة).

^٢ المادّة الرابعة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (التنظيم الإداري).

^٣ Pierre DELVOLLE, L'Administration Libanaise, Paris, Berger-Levrault, 1971, P. 29.

^٤ راجع الفصل الثاني (المحافظ) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (التنظيم الإداري).

^٥ راجع الفصل الثالث (القائمقام) من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٦، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (التنظيم الإداري).

^٦ م.ش.د، قرار رقم ٢٤٢، تاريخ ٢١/١١/١٩٦٩،/إدارة التعمير، م.إ.، ١٩٧٠، ص. ٥٦.

^٧ مثل هيئة إدارة استثمار مرفأ بيروت المرتبطة بوزير الأشغال العامّة والنقل : م.ش.د، قرار رقم ٧١٣/٢٠١٣-٢٠١٤،

تاريخ ٢٤/٦/٢٠١٤، شركة توتال ش.م.ل./الدولة. وبذات المعنى مجلس القضايا قرار رقم ٤٣٨/٢٠٠٦-٢٠٠٧،

تاريخ ١٩/٤/٢٠٠٧ شركة مدكو ش.م.ل./الدولة.

ثانياً: واجب احترام قاعدة التسلسل الإداري

السلطة الرئاسية التي يمارسها الرئيس على المرؤوس هي قاعدة جوهريّة في النظام المركزي، حيث يتبوأ الوزير رأس الهرم الإداري ويخضع له جميع الذين يكون كلٌّ منهم (الوظائف القيادية) رئيساً للأدنى منه ومرؤوساً من الأعلى في الوقت نفسه، فيما يكون الموظفون التنفيذيون من الفئتين الرابعة والخامسة مرؤوسين وحسب. وتبرز هيمنة الرئيس على المرؤوس من خلال:

١- **صلاحيات إعطاء الأوامر والتوجيهات الوظيفية للمرؤوس:** تهدف إلى تنظيم عمل المرفق العام وتحسين أدائه... مع الإشارة إلى أنّ هذه الصلاحية لا تطال بعض الوظائف المستقلة^١، ولا تشكل هذه الأوامر الداخلية قرارات إدارية تقبل الطعن أمام القضاء الإداري، فهي تكتفي بمركز متواضع لا يتعدى ميدان تطبيقه إطار "الحياة الداخلية للمرافق العامة"^٢.

٢- **إلغاء وتعديل قرارات المرؤوس ومساءلته تأديبياً:** وهنا تبرز شمولية واتساع السلطة الرئاسية، من دون الحاجة إلى نصٍ لتقريرها، بل تفرضها وحدة السلطة المركزية وترابط خيوطها بيد الوزير^٣.

وهنا لا بد من التمييز بين صلاحية إلغاء وسحب القرارات أو استردادها، بغض النظر عن مشروعيتها القرار، مثل قرار إجراء مباراة غير منشئ للحق ويجوز استرداده أو إلغاؤه لعدم الملاءمة^٤، أو عدم مشروعيته^٥. أمّا القرار المنشئ للحق والمشروع فهناك استحالة إلا في حال أجاز ذلك قانون أو بناءً على طلب المنتفع منه شرط عدم إحداث ضرر بالآخرين^٦. أمّا القرار الإداري غير المشروع والمنشئ للحقوق، اشترط الاجتهاد شرطين متلازمين لإمكانية استرداده، الأول أن يكون سند الاسترداد هو عدم مشروعيتها

^١ محمد فؤاد عبد الباسط، القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية ١٩٩٨، ص. ٣١-٣٢.

^٢ C.E. 22.2.1918, Cochet d'Hattecourt, S. 1921, 3, page 9.

^٣ فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، لبنان، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، لا ناشر، ص. ٥٢.

^٤ C.E. Sect. 20.5.1955, Syndicat National autonome du cadre de l'Administration Général des colonies, page 273.

^٥ م.ش.د.، قرار رقم ١٤/١٩٩٢-١٩٩٣، تاريخ ١٩/١١/١٩٩٢، القاضي سعدالله الخوري/الدولة- جوزف شاوول، م.ق.إ.، ١٩٩٢، ص. ١٥.

^٦ C.E. Sect. 23.7.1974, Ministre de l'intérieur, C/Gay, AJ 1974, page 534, Chron. Franc et Boyon.

لا عدم الملاءمة مثل استرداد قرار تعيين موظفٍ تخطى السن القانونيّة للتعيين^١، ولم يصبح القرار نهائيًا^٢ بعد.

كما لا يجوز للرئيس الحلّ محلّ مرؤوسه في إصدار القرارات إلّا في الحالات التي أجاز فيها القانون صراحةً ذلك، وقواعد الاختصاص تتعلّق بالانتظام العامّ ما يعني إمكانية إثارها في أيّ درجة من درجات المحاكمة أو عفوًا من قبل القاضي عينه وفي أيّ وقت^٣.

وللتخفيف عن الرئيس أجاز القانون ما يُعرف بتفويض الاختصاص الأمر الذي يؤدي إلى نقل صلاحيّات إلى المفوض إليه (المرؤوس)، وقد حدّد القانون^٤، حيث أجاز للوزير أن يفوض إلى المديرين العامّين ورؤساء الوحدات الإداريّة المرتبطين به مباشرةً بعضًا من صلاحيّاته غير الدستوريّة، كما أجاز للمدير العامّ أن يفوض إلى المديرين أو رؤساء المصالح بعضًا من صلاحيّاته دون تلك المفوضة إليه من الوزير، وأجاز للمدير أو رئيس المصلحة أن يفوض إلى رؤساء الدوائر والأقسام بعضًا من صلاحيّاته من دون تلك المفوضة إليه من المدير العامّ، وأخيرًا أجاز لرئيس الدائرة أن يفوض إلى موظفي الفئة الثالثة بعضًا من صلاحيّاته دون تلك المفوضة إليه.

وأخيرًا يمتاز نظام المركزيّة بتقوية الدولة وسيطرتها على كامل أراضيها ممّا دفع دائمًا بالحكومات الثوريّة إلى اعتماده بهدف إنجاح عمليّة الإصلاح التي تنوي تطبيقها. وتبرز أهمّيّته بإدارة المرافق الوطنيّة التي تعني وتطال جميع المواطنين كما بالحوول دون تعدّد مصادر السلطة العامّة، حيث حُصرت في يد الإدارة المركزيّة في العاصمة التي تتخذ تدابير متوازيةً بين منطقتين وأخرى، إلّا أنّ هذا النظام الحصريّ يعاني من مساوئ لا يمكن تجاهلها، كتقلص المساءلة^٥، وتكديس المعاملات والفوضى في اتّخاذ القرارات

¹ C.E. Sect. 27.4.1988, Mme Marabuto, AJ 1988, p. 449, Chron. Azibert et M. de Boisdeffre, JCP, 1989, No 21229, note J.P. Maublanc C.E. 18.2.1994, Wrobel, R. 1019

² C.E. Ass. 6.5.1966, Ville de Bagnaux, RDP 1967, p. 339, Concl. Braibant.

^٣ م.ش.د.، قرار رقم ٢٤٦، تاريخ ١٨/٥/١٩٩٣، شركة ماديكو/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٥، ص. ٣١٨.

^٤ راجع المادّة ٧ و ٨ من المرسوم الاشتراعيّ رقم ١١١، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (تنظيم الإدارات العامّة).

⁵ Jonathan Rodden, "Comparative Politics", published in Comparative Federalism and Decentralization: on Meaning and Measurement, volume 36, City University of New York 2004, p. 454.

التي غالباً ما تصدر مبتورةً أو غير عادلةٍ أو متوافقةٍ مع تطلّعات مواطني المناطق كونها لم تُعالج بشكلٍ كافٍ أو نتيجة إرهاب الإدارة المركزيّة بأموالٍ وقضايا كان يقتضي بتّها محلياً... ما جعل من اعتمادها كنظامٍ لإدارة السلطة، مشوّبٌ بعيب عرقلة الأعمال لا تسهيلها فيتناقض مع مقتضيات التطوّر حيث التبسيط لا التعقيد^١، ولهذه الأسباب اعتبر الفقيه "لامنه" أنّ المركزيّة تؤدي إلى السكّنة الدماغية في الوسط وإلى شلّ في الأطراف^٢. كما أكّد البيان الوزاريّ لحكومة الرئيس إميل إدّه في ١١/٢٢/١٩٣٣ هذه النظرة حيث أورد: "أظهر الاختبار في السنوات الأخيرة مساوئ شرّ حصر السلطة في الإدارة المركزيّة"^٣. سننبيّن الوجه الآخر للسلطة متناولين مفهوم اللامركزيّة الإداريّة كنظامٍ لإدارة السلطة.

النبذة الثانية: اللامركزيّة الإداريّة

تتوزّع غالباً أساليب التنظيم الإداري في العالم بين نظامين إداريين رئيسيين هما اللامركزيّة الإداريّة (الحصريّة واللاحصريّة) واللامركزيّة الإداريّة، وفيما الأوّل هو النظام الأقدم والأضمن للدولة الفتية التي تعتمد التماسك والقوة والسيطرة من خلال مركزيّة القرار، جاء النظام الثاني كردّة فعلٍ على مساوئ الأوّل. ومن خصائص إدارة المرافق العامّة تعدّد وسائلها واختلافها، من دون أن تؤثر الطريقة المعتمدة في إدارة المرفق العامّ على طبيعته أو حتّى على دور الدولة في الرقابة والإشراف وتحمل المسؤولية^٤، لأنّ فقدان رقابة الدولة يؤدي إلى فقدان ركنٍ أساسيٍّ من أركان المرافق العامّة وبالتالي فقدانه صفته العموميّة^٥. ولا شكّ أنّه من غير المفيد خضوع كلّ وظائف الدولة للنظام اللامركزي^٦، لا سيّما القرارات المتعلقة

^١ يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العامّ، مرجع سابق، ص. ٨٥.

^٢ André Laubadere, Traite de droit administratif, Avec la centralisation on a l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités, Tome 1^{er}, 8^{ème} édition, Paris, 1980, page 103.

^٣ بول سالم - أنطوان مسرة، اللامركزيّة الإداريّة في لبنان الإشكاليّة والتطبيق، المركز اللبناني للدراسات، بيروت، ١٩٩٦، ص. ٢٧-٣٢.

^٤ André Laubadere, Jean Claude Vénézia, Yves Gaudmet, Tome 1^{er}, 11^{ème} Edition, Paris, LGDJ, 1992, page 697.

^٥ C.E 27 mars 1995, Chambre d'agriculture des Alpes Maritimes, Rec Leb, page 142.

^٦ وليد جابر، طرق إدارة المرافق العامّة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص. ٥.

^٧ Ernest Caldecott, Decentralization and Biodiversity Conversation, the World Bank, Washington D. C., 1996, page 2.

بوحدة وأساس وكيان الدولة، كتلك المتعلقة بالعملة الوطنيّة، أو بأمور الجيش الوطنيّ، أو السياسة الخارجيّة للدولة. أمّا الحاجات الخدماتيّة المحليّة اليوميّة الحياتيّة فمن المؤكّد أنّ نظام اللامركزيّة هو الأفعّل لتلبية هذه الحاجات. وتحوّلت اللامركزيّة الإداريّة، إلى عبارةٍ أصبح العامّة في العالم يطلقونها قاصدين بها الإصلاح الحكوميّ، خاصّة بعد أن انتهجت الحكومات حول العالم نهج تشجيع الديمقراطية وتفعيل اللامركزيّة¹، كما نصّت عليها وثيقة الوفاق الوطنيّ اللبنانيّ - اتفاق الطائف - والتي صودق عليها في جلسة مجلس النواب بتاريخ ١١/٥/١٩٨٩، في البند الأول من فقرة الإصلاحات الأخرى وعلى اعتمادها على مستوى الوحدات الإداريّة الصغرى (القضاء وما دون). فما هي هذه الضالّة المنشودة للمواطنين وهل هي فعلاً السبيل إلى الإصلاح وزيادة فاعليّة تلبية حاجات ومتطلّبات المواطنين؟

اللامركزيّة هي تقاسم وظائف الدولة الإداريّة بينها وبين أشخاص القانون العامّ الآخرين المتمتعة بالشخصيّة المعنويّة المستقلّة²، مع خضوعها لوصاية السلطة المركزيّة، فتؤدّي إلى نقل النشاط الإداريّ من أيدي الموظّفين إلى أيدي المواطنين تحقيقاً لمبدأ الديمقراطية الإداريّة على الصعيد المحليّ³. وبمعنى آخر يُقصدُ باللامركزيّة الإداريّة التحرُّر لا الاستقلال، ضمن قاعدة التخصيص (إقليميّ أو مرفقيّ) المطبّقة على الأشخاص المعنويّين خلا الدولة.

وهي تختلف عن الفدراليّة، فمن ناحية الأسباب وُجِدَت الفدراليّة كحلٍ لخفض النزاعات، وحماية مصالح المجتمعات المهمّشة، وبناء السلام، أمّا قوامها فهو توزيع السلطة بشكلٍ عاموديّ بين الطبقات المتعدّدة في الحكومة⁴. وبهذا الشكل تختلف الفدراليّة التي قد تنجح في الدول المركبة ولكنها لا يمكن أن تقوم في الدول البسيطة الموحدّة حيث تنجح اللامركزيّة الإداريّة بوجوهها المتعدّدة في تحقيق الإنماء المتوازن من دون الإخلال بوحدة الدولة أو تهديدها.

¹ Vivien Schmidt, *Democratizing France, the Political and Administrative History of Decentralization*, Cambridge University Press, New York, 1990, page 9.

² فوزت فرحات، القانون الإداريّ العامّ، الجزء الأول، مرجع سابق، ص. ٥٧.

³ خالد قبّاني، "لبنان، بين اللامركزيّة السياسيّة واللامركزيّة الإداريّة"، مجلّة القضاء الإداريّ في لبنان، العدد الرابع، ١٩٨٩، ص. ٥٧.

⁴ Pippa NORRIS, *Driving Democracy*, Cambridge University Press, New York, 2008, page 157-185.

تقوم اللامركزية على جملة من المبادئ أو الأركان، من الاعتراف بوجود مصالح معينة (تخصّصية أو محلية) متميزة عن المصالح القومية، قيام أجهزة تؤمّن هذه المصالح (المؤسسات العامة أو البلديات)، احتفاظ السلطة المركزية بحقّ الرقابة أو الوصاية^١.

أمام اتّساع حاجات الناس، ومروحة مجالات تدخّل الدولة ومصالحها حيث تنوّعت بين اقتصادية واجتماعية، إنمائية وثقافية... برزت ضرورة توزيع العمل بين مختلف أشخاص القانون العام، حيث لم يعد يكفي التوزيع الجغرافي الإقليمي للسلطة، بل اقتضت الضرورة تصنيف الحاجات بحسب طبيعتها وطبيعة نشاط الشخص القائم بها.

ميّز البعض بين نوعين من اللامركزية الإدارية، هما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية أو المتخصصة أو الخدماتية^٢، كما يرى آخرون أنّ هناك ما يُسمّى بالإدارة المشتركة وهو نمط إداري يجمع بين اللامركزية الإدارية والاحصرية الإدارية^٣.

نتناول تباغاً أوجه اللامركزية من إقليمية، ومرفقية إضافة إلى الإدارة المشتركة.

أولاً: اللامركزية الإقليمية

يُقصد باللامركزية الإقليمية إنشاء سلطات محلية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتتمتع بشخصية معنوية مستقلة، وتحوّل اختصاصات وصلاحيات محلية ضمن نطاق جغرافي محدد، مع خضوعها لرقابة الإدارة المركزية وإشرافها؛ بمعنى آخر تقوم اللامركزية الإقليمية على أساس جغرافي، فيتمّ تنظيم الجهاز الإداري للدولة بطريقة تُجيز تعدد أشخاصها الإداريين وفقاً لمعيار إقليمي، فيتخصّص شخص أكثر اتّصالاً بهذا الإقليم، ومعرفةً باحتياجاته من الإدارة المركزية، في إدارة شؤونه.

^١ يمكن تعريف الوصاية أو الرقابة الإدارية بأنّها "... تلك التي تمارسها السلطة المركزية بمقتضى القانون، من خلال التوجيهات والتوصيات... في سبيل التحقّق، من انطباق نشاطها على القوانين، وتوافقه مع الصالح العام". د. حسن الحلبي، الوجيز في الإدارة العامة، المكتبة الإدارية، لبنان، الطبعة الثانية ١٩٩٦، الجزء الثاني، ص. ١١٣.

^٢ Charles Debbach, Yves Daubet et Autres, lexique de politique, Dalloz, Paris, 1988, page 128.

^٣ برهان الدين الخطيب، المؤسسات الدستورية والإدارية اللبنانية والآليات الحديثة في رسم وتنفيذ السياسات العامة، مجلة الحياة النيابية لبنان، بيروت، المجلد المائة وأربعة، أيلول/سبتمبر ٢٠١٧، ص. ١٥٣.

وعليه يقتضي توافر ثلاثة شروط في اللامركزية الإقليمية¹:

أ- إعطاء صلاحيات مميزة أو نوعية للجماعة المحلية، أي بمعنى وجود مصالح محلية متميزة عن تلك الوطنية.

ب- ممارسة الهيئة المحلية صلاحياتها على عاتقها وبشكل مشتق عن الإدارة المركزية، عبر قيام أجهزة محلية منتخبة.

ت- استقلال في إدارة الهيئة المحلية لمصالح منطقتها، مع احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة أو الوصاية على الهيئات المحلية في سبيل تحقيق هدفين محددين، أما الهدف الأول فيتمثل بتأمين حسن إدارة الوحدات المحلية مع ضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في جميع أنحاء الدولة، والثاني يتمثل بربط الوحدات المحلية بالإدارة المركزية للحفاظ على الوحدة السياسية للدولة².

تعني اللامركزية الإدارية الإقليمية تواجد هيئات لامركزية موزعة على وحدات محلية تبعاً لمعيار جغرافي ضمن إقليم الدولة. وهي ترتبط بفكرة الديمقراطية التي تمنح سكان نطاق جغرافي محدد جزءاً كبيراً من الاستقلال لإدارة شؤونهم ومرافقهم الخدماتية والحياتية المحلية³.

تناولت وثيقة الوفاق الوطني اللبناني موضوع اللامركزية الإدارية في فقرة خاصة قيدتها بخمسة بنود، دولة مركزية قوية واحدة موحدة، توسيع صلاحيات المحافظين والقائمقامين وتمثيل جميع إدارات الدولة في المناطق الإدارية على أعلى مستوى ممكن لتسهيل خدمة المواطنين وتلبية احتياجاتهم، إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الانصهار الوطني ويضمن الحفاظ على العيش المشترك ووحدة الأرض والشعب والمؤسسات، اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى، اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد، قدرة على تطوير المناطق اللبنانية وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، وتعزيز موارد البلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالإمكانات المالية اللازمة.

يعود وجود البلديات في لبنان إلى القرن التاسع عشر. ففي العام ١٨٣٣ تشكل في بيروت أول مجلس استشاري. وتم تفعيل أولى تجارب الحكم المحلي أثناء الحكم العثماني، بعد أن قام الوالي بتخصيص بيروت بمجلس إدارة يتولى شؤون الإنارة والأمن والصحة العامة، وتم إنشاء أول بلدية في لبنان في بلدة دير القمر عام ١٨٦٤، في حين أن بلدية بيروت تم إنشاؤها عام ١٨٦٧ في ظل حكم السلطنة العثمانية.

¹ Jacques Baguenard, La Décentralisation, Que Sais-je, Presses Universitaires de France, 1996, page18.

² خالد قناني، "لبنان، بين اللامركزية السياسية واللامركزية الإدارية"، مرجع سابق، ص. ٥٨.

³ تتمثل هذه الصورة في لبنان بالبلديات حصراً. على خلاف ما هو موجود في فرنسا (بلديات، مقاطعات، أقطار)، ومصر (محافظات، مراكز، أحياء، قرى).

لتتشكّل لاحقاً بلدياتٍ أخرى في مدنٍ رئيسيةٍ من لبنان كتلك في صيدا وأخرى في طرابلس^١... وقد نهضت البلديات من جديدٍ خلال عهد الانتداب الفرنسي. وقد أصبح دور هذه الإدارات أكثر فاعليةً في عهد اللواء شهاب الذي أقرّ قانوناً جديداً أسهم بإنشاء عشرات البلديات الجديدة. لتشهد الحقبة اللاحقة تراجعاً في دور السلطات المحلية، وقد نصّ القانون على أنّ "البلدية هي إدارة محلية تمارس الصلاحيات المعطاة لها من القانون ضمن إطار أراضيها"^٢. "تتمتع البلدية بشخصية معنوية، واستقلال مالي وإداري. و لكنّها تبقى تحت رقابة ووصاية الإدارة المركزية. وتضطلع البلدية بوظائف متعدّدة، منها إدارة الشؤون الصحية، البناء، تنظيم الطرقات وتنظيفها...، تنشأ البلدية بقرارٍ من وزير الداخلية والبلديات، يحدّد النطاق الجغرافي للبلدية، كما يمكن للقرى التي تتجاوز، وتتشابه بخصائصها الجغرافية، والاقتصادية، أن تتمتع بمجلس بلديّ واحد. فالبلديات مرتبطةً بوصاية الإدارة المركزية بهدف حماية المصلحة العامة، لذا فهي تتمتع باستقلاليةً محدودة، ولحدّ من أعمال البلديات لا بدّ من احترام القوانين ومبادئ الدستور. فحكم الوصاية التابع للسلطة المركزية يمثله ثلاثة أشخاص هم القائمقام والمحافظ ووزير الداخلية، وهم يقومون بالمراقبة الإدارية لقرارات المجلس البلدي. تخضع مقرّرات مجلس بلدية بيروت لمراقبة وزير الداخلية فقط (البند ٥٦)، وسنسهب في شرح هذه الفكرة أثناء مناقشة مفهوم الإدارة المشتركة. وتخضع بلدية بيروت وبلدياتٍ أخرى لرقابة ديوان المحاسبة، ويتمّ اختيار هذا النوع من البلديات الخاضعة لهذه المراقبة بمرسومٍ يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية. ويراقب مجلس الخدمة المدنية الموظّفين لناحية تعيينهم، نقلهم، تسريحهم، صرفهم، نهاية خدمتهم. كذلك، يشرف هذا المجلس على مباريات الدخول وتدريب الموظّفين الجدد. وبالتالي يقتضي التمييز بين الحكم المحلي ونظام الإدارة المحلية، فالأول يعني نوعاً من الاستقلال السياسي، أمّا الثاني فهو التجسيد العمليّ للامركزية التي تقوم على نقل صلاحياتٍ ومهامٍ إداريةٍ من الإدارة المركزية إلى وحداتٍ محليةٍ تتمتع بالاستقلال المالي والإداري أي البلديات. تُنتخب المجالس البلدية مباشرةً من الشعب، ممّا يسمح لهذا الأخير بأن يقوم بحاسبة المُخلين والفاستدين، ومن جهةٍ أخرى، يؤدي إلى التخفيف من البيروقراطية الإدارية الناجمة عن وحدة القرار^٣.

وباختصارٍ، إنّ الإدارة المحلية أو الإدارة اللامركزية في لبنان تقوم على مستوى واحدٍ هو البلدية، حيث تشكّل الأخيرة خليةً اجتماعيةً أساسيةً في البلد، في حين أنّ التقسيمات الإدارية الأخرى، كالمحافظات

^١ شادي نشابة، "العمل البلدي في لبنان وكيفية تطويره"، مقال منشور على موقع الإنماء يؤلّد الإنتماء، <http://www.chadinachabe.com/%d8%a7%d9%> آخر دخول ٢٥/١/٢٠٢٢.

^٢ البند الأول من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠/٦/١٩٧٧ (قانون البلديات)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٢٠ تاريخ ٠٧/٠٧/١٩٧٧.

^٣ عصام مبارك، نحو رشاد الإدارة في لبنان، مجلة الدفاع الوطني، العدد ١٠١، تموز ٢٠١٧. [نحو رشاد الإدارة في لبنان](#) | الموقع الرسمي للجيش اللبناني (lebarmy.gov.lb) اخر دخول ٣/١/٢٠٢٣.

والأقضية، ليست سوى تقسيماتٍ مجردةٍ ترتبط بجهاز الدولة المركزيّة. والتشريعات البلدية على تنوعها قد منحت البلديات الشخصية المعنوية والاستقلالين الإداري والمالي لكي تضطلع بمهامها وأعباء الإدارة المحليّة بحريّةٍ ويُسَرِّ، بحيث يتألّف الجهاز البلديّ من سلطتين: سلطة تقيريّة يتولّاها مجلسٌ بلديّ مُنتخَبٌ، وسلطة تنفيذيّة مناطة برئيس البلدية (باستثناء بلدية العاصمة بيروت حيث تُنَاط بالمحافظ)، ويعاونه جهازٌ من الموظفين الإداريين والفنيين.

وأخيرًا نشير إلى الوصاية الإدارية على مجالس البلدية التي تكون على الأشخاص وتتخذ الأشكال الآتية:

١. التوقيف عن العمل أو اعتبار العضو مستقيلاً في حالة تخلف عضو المجلس البلديّ عن اجتماعات المجلس من دون عذرٍ مشروع، فيجوز للمجلس البلديّ بعد المداولة اتّخاذ قرارٍ باعتبار العضو المتخلف مستقيلاً، ولكن لا يتمّ وضع هذا القرار موضع التنفيذ إلّا بعد اقتترانه بموافقة وزير الداخليّة ويبقى للعضو المعتبر مستقيلاً حقّ الطعن أمام مجلس شورى الدولة خلال مهلة عشرة أيّامٍ من تبلّغه القرار المذكور.^٢

٢. الملاحقة التأديبيّة، تطال العقوبات من يتولّى أعمال السلطة التنفيذية^٣، وهي تشمل فئتين، الأولى يفرضها وزير الداخليّة وهي التنبيه والتأنيب، أمّا الثانية فتفرضها الهيئة التأديبيّة الخاصّة وهي التوقيف عن العمل لمدةٍ لا تتجاوز السنة وتصل إلى الإقالة^٤.

٣. كفّ اليد، أي التجريد من الصلاحيّات ومنع ممارستها في فترةٍ مؤقتةٍ ومحدّدة. وقد يكون كفّ اليد اختياريّاً في حال صدور قرارٍ ظنيّ أو حكمٍ بدائيّ، فتتخذ سلطة الوصاية القرار المناسب بموجب سلطتها الاستثنائيّة^٥؛ إلزاميّاً في حال اتّهم بجنايةٍ أو جنحةٍ شائنةٍ فيتخذ المحافظ قراراً

١ « En effet, elle paraît différente » de l'ensemble de la législation et de la jurisprudence, il ressort que la décentralisation implique le principe de l'autonomie des personnes morales, cela signifie qu'à moins de règles expresses en sens contraire, les personnes morales décentralisées sont libres d'agir à leur guise, décentralisation veut dire liberté ».

R. Maspétiol et P. Laroque : La tutelle administrative, édition Sirey, 1930, page 266.

^٢ م.ش.د. قرار رقم ٧٨٦ تاريخ ١٩٦٦/٦/٨، شديد ورفاقه/ الدولة، م.إ. ١٩٦٦، ص. ١٨٠.

^٣ أي رئيس المجلس البلديّ، نائبه، أو العضو الذي يتولّى أعمال السلطة التنفيذية.

^٤ إنّ المادّة ١١١ من قانون البلديات لا تجيز ملاحقة رئيس وأعضاء المجلس البلديّ إلّا بناءً على موافقة المحافظ الخطيّة؛ إلّا أنّ المادّة ١١٣ منه أجازت للنياحة العامّة وحدها حقّ وصف الجرم وفيما إذا كان ناشئاً عن مهام البلدية أو غير ناشئ عنها ممّا يطيح بأية حصانة.

^٥ م.ش.د. قرار رقم ٢١٥ تاريخ ١٩٦٤/٢/١٧، عازار/ الدولة، م.إ. ١٩٦٤، ص. ١٥١.

بكفّ اليد حتّى انتهاء الدولة؛ حكمياً في حال صدور مذكرة توقيف غيابية أو وجاهية بجناية أو
بجناية شائنة.

٤. **الإقالة الحكمية**، يُصدّر المحافظ قراراً بالإقالة في حال صدور حكم مبرم بجناية أو جناية
شائنة، ويكون قراره قابلاً للطعن أمام مجلس شوري الدولة^١.

٥. **حلّ المجلس البلدي**، بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية في حال
ارتكاب مخالفات هامة ومتكررة أدت إلى إلحاق الضرر الأكيد بمصالح البلدية. ويجب أن يكون
قراراً معلناً ومثبتاً بتقارير صادرة عن سلطة الوصاية ويمكن الطعن بهذا القرار أمام مجلس شوري
الدولة^٢.

ويمكن أن تكون الوصاية على أعمال المجلس البلدي كاستثناء على القاعدة العامة التي مفادها أن قرارات
المجلس البلدي نافذة بحدّ ذاتها، فأخضع المشرّع جملةً من القرارات لا تصبح نافذة إلا من تاريخ تصديقها
كتلك الخاضعة لتصديق القائمقام، لتصديق المحافظ، أو تصديق وزير الداخلية.
وإلى جانب اللامركزية الإقليمية، يوجد نوع آخر من اللامركزية وهو اللامركزية المرفقية، وأسلوب آخر
للإدارة يُعرف بالإدارة المشتركة كحالة بلدية بيروت.

ثانياً: اللامركزية المرفقية والإدارة المشتركة

لقد فرض اتّساع وظائف الدولة وتعدّدها وجود مرافق عامة ذات أهداف متنوعة (إنمائية، اقتصادية،
تجارية، ثقافية، عمرانية، إلخ). ومن أجل أن تؤدي هذه المرافق وظائفها، وُجِدَت فكرة اللامركزية المرفقية،
وهي أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، يتلخّص بإدارة مرفقٍ عامٍ بواسطة هيئة إدارية يمنحها
القانون الشخصية المعنوية، وتكون تالياً، مستقلة إدارياً وفنياً عن السلطة الإدارية التي أنشأتها. فاعتمدت
بعض الدول أسلوب اللامركزية المرفقية، وأنشأت هيئات عامة، منحها الشخصية المعنوية والاستقلالين
المالي والإداري، على أساس أن هذه الطريق تساعد المرافق العامة على تحقيق الأهداف المطلوبة على
أكمل وجهٍ ومن دون تباطؤ، كونها تتخلّص إلى حدٍ ما من الروتين الإداري.

وإذا ما أجرينا مقارنةً بين اللامركزية المحلية واللامركزية المرفقية، نرى أن الفارق كبيرٌ بينهما. فاللامركزية
الإدارية تقوم على أقاليم من الدولة تتولّى إدارتها هيئات محلية تتمتع ببعض الاستقلال الذاتي عن
السلطة المركزية، وتشمل سلطتها الإقليم الذي تقوم فيه كلّ هيئة من الهيئات المحلية والأفراد الذين
يقومون فيه، في حين أنّ اللامركزية المرفقية لا تشمل أقاليم الدولة، إنّما تنحصر في إدارة نشاطات

^١ م.ش.د. قرار رقم ١٥٢ تاريخ ١٧/٥/١٩٧٢، مردون ورفاقه/ الدولة، م.إ. ١٩٧٢، ص. ١٣٧.

^٢ م.ش.د. قرار رقم ٦٢٥ تاريخ ٢٧/٥/١٩٦٨، رئيس بلدية الخريبة/ الدولة، م.إ. ١٩٦٨، ص. ١١٨.

محدّدة، وسلطات الهيئات التي تدير هذه النشاطات محصورةً فيها ولا تتعدّها إلى الإقليم الذي تقوم عليه، فهي سلطةٌ محدودةٌ وليست عامّةً وشاملةً كسلطةِ الهيئات المحليّة في اللامركزيّة الإداريّة. ويرى البعض أنّ اللامركزيّة المرفقيّة تقع في منزلةٍ قائمةٍ بين اللامركزيّة واللاحصريّة، وقد تكون أقرب إلى اللاحصريّة منها إلى اللامركزيّة الإداريّة^١.

لم يتعرّف لبنان على المؤسّسة العامّة كتجسيد للامركزيّة المرفقيّة إلّا بعد أن اتّبعَت السلطة سياسة التأميم^٢ عبر استرداد الامتيازات التي كانت ممنوحةً لشركاتٍ أجنبيّةٍ منذ عهد الانتداب الفرنسي. وتجلّى عملياً التطبيق العمليّ لنظريّة المؤسّسة العامّة في لبنان بمرحلة الخمسينات^٣ حيث لجأت الدولة إلى إنشاء مصالحٍ مستقلّةٍ لإدارة المرافق العامّة الحيويّة، معظمها مائيّة وكهربائيّة^٤، فتمّ إنشاء مصلحة مياه بيروت في العام ١٩٥١^٥، وبعدها المصلحة الوطنيّة لنهر الليطاني في العام ١٩٥٤، ومن ثمّ مصلحة الكهرباء والنقل المشترك في العام نفسه^٦، ومصلحة مياه طرابلس في العام ١٩٥٥، ومكتب الحرير في العام ١٩٦٥، والمصلحة الوطنيّة للتعمير أيضًا في العام ١٩٦٥..

ومن جملة ما أنتجه فكر الإصلاح الإداريّ كانت أوّل شرعة للمؤسّسات العامّة حيث صدر قانون المصالح المستقلّة بالمرسوم الاشتراعيّ رقم ١٥٠ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ حيث تمّ تعريف المؤسّسة العامّة وفق المهمّة الكبرى منها، واللافت في هذا القانون أنّه أضيق من مفهوم الوصاية حيث نصّت المادّة الثالثة منه على أنّ تمارس الوصاية الإداريّة عليها من دون التدخّل في شؤونها العاديّة، وذلك بغية التثبيت من أنّ نشاطها ينطبق على القوانين ويتوافق وغاية الصالح العامّ الذي أنشئت من أجله.

^١ عصام سليمان، اللامركزيّة الإداريّة والإنماء المتوازن، مجلّة الدفاع الوطنيّ، العدد ٤٠، نيسان ٢٠٠٢، آخر دخول <https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/%D8%A7%.2023/1/3>

^٢ اعتبر الاجتهاد اللبناني أنّ تطبيق أسلوب المؤسّسات العامّة في لبنان كان نتيجةً للتأميم الذي شهده لبنان بعد مرحلة الانتداب الفرنسي. فقد اعتبرت محكمة الاستئناف في بيروت غرفتها المدنيّة الأولى في القرار ١٦٤٧ تاريخ ١٤/٨/١٩٥٧ "بأنّ الدعاوى العائدة للمشروعات المؤمّمة والتي تُدار بطريقة المؤسّسة العامّة تتبّع اختصاص القضاء العادي لأنّها شبيهة بالمرافق العامّة الصناعيّة والتجاريّة". وفي المعنى ذاته حكم رقم ٢٢٠ تاريخ ١٨/٥/١٩٦١، القاضي البدائيّ في بعيدا، النشرة القضائيّة ١٩٦١، ص. ٧١٠.

^٣ وليد جابر، طرق إدارة المرافق العامّة، مرجع سابق، ص. ٤٣.

^٤ عصام إسماعيل، "أيّ مستقبل للمؤسّسة العامّة في لبنان" مجلّة المحكمة، لبنان، ص. ٣، آخر دخول ٢/١٢/٢٠٢٢، <https://mahkama.net/أي-مستقبل-للمؤسّسة-العامّة-في-لبنان-؟-عص>

^٥ بموجب المرسوم رقم ٣٩٧١ تاريخ ١٧/١/١٩٥١ بعد استلام الحكومة اللبنانيّة امتياز شركة مياه بيروت بالقانون الصادر بتاريخ ١١/١/١٩٥١.

^٦ بموجب القانون الصادر بتاريخ ٧/٧/١٩٥٤ لإدارة استثمار المشاريع التي استردّتها الدولة من شركة كهرباء بيروت، بموجب البروتوكول المؤرّخ في ٢٦/٣/١٩٥٤.

وبتاريخ ١٩٦٧/١/٢٦ صدر المرسوم رقم ٦٤٧٤ بعنوان "النظام العام للمؤسسات العامة والمصالح المستقلة" من دون تعديلٍ جوهريٍّ للمرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠.

وبتاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ صدر النظام العامّ للمؤسسات العامّة بالمرسوم رقم ٤٥١٧، بناءً على مشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ٣٢٧٥ تاريخ ١٩٧٢/٥/٢٤، والذي ما يزال ساريًا حتى تاريخه، ونصّت المادة الأولى منه على أنّه "تعتبر مؤسسات عامة، بمقتضى أحكام هذا المرسوم، المؤسسات العامّة التي تتولّى مرفقًا عامًّا وتتمتع بالشخصيّة المعنويّة والاستقلالين الماليّ والإداريّ"، ونصّت المادة الثالثة منه على "ربطها حسب طبيعة أعمالها بإحدى الوزارات التي تمارس الوصاية الإداريّة عليها ولهذه الغاية تُعيّن الوزارة التي تمارس سلطة الوصاية الإداريّة مفوضًا للحكومة لدى المؤسسة العامّة." ممّا يعني أنّ هذا النظام الجديد وسّع نطاق وصاية السلطة المركزيّة للوزير الذي خوّله هذا المرسوم ممارسة سلطة الوصاية عن طريق التوجيه والتوصيات بكلّ ما يتّسم بطابع مبدئيٍّ^١. وعلى الرغم ممّا اعترى هذا المرسوم من شوائب^٢ إلا أنّ المجلس الدستوريّ قضى بالقوّة التشريعيّة للنصّ الصادر بناءً للتفويض الحكوميّ^٣.

عدد المؤسسات العامّة السّتين مؤسّسة عامّة^٤، ويرى البعض أنّ الطفرة الكبيرة لهذه المؤسسات العامّة يعود إلى إجازة المرسوم رقم ١٩٧٢/٤٥١٧ الصريحة للحكومة بإنشاء المؤسسات العامّة؛ إلى أن تدخل المجلس الدستوريّ عندما أُتيحت له الفرصة ليحصر صلاحية إنشاء المؤسسات العامّة بالمجلس النيابيّ^٥.

^١ المادة ٢١ من المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ (النظام العامّ للمؤسسات العامّة): "يمارس الوزير المختصّ سلطة الوصاية على المؤسسات العامّة الخاضعة لوزارته وفقًا للأحكام المنصوص عنها في هذا المرسوم ولأحكام الأخرى المتعلّقة بالوصاية وذلك عن طريق التوجيه والتوصيات في كما يتّسم بطابع مبدئيّ".

^٢ عصام إسماعيل، "أيّ مستقبل للمؤسّسة العامّة في لبنان"، مجلّة المحكمة، لبنان، ص. ٣، آخر دخول ٢٠٢٢/١٢/٢، <https://mahkama.net/أي-مستقبل-للمؤسّسة-العامّة-في-لبنان-؟-عص>

^٣ بموجب قرار المجلس الدستوريّ رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢ حيث جاء ما حرفيته: "... فصدر سنذًا لذلك القانون، النظام العامّ الجديد للمؤسسات العامّة بالمرسوم رقم ٤٥١٧ في ١٩٧٢/١٢/١٣، أي بناءً على التفويض التشريعيّ للحكومة، بحيث يمكن وصف المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٩٧٢/١٢/١٣ بالمرسوم التشريعيّ ذات القوّة التشريعيّة كما هي الحال بالنسبة للمرسوم التشريعيّ الذي يصدر بناءً على قانون تفويض خاصّ".

^٤ عصام إسماعيل، "أيّ مستقبل للمؤسّسة العامّة في لبنان"، مرجع سابق، ص. ٤.

^٥ قرار المجلس الدستوريّ رقم ١ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠، وما جاء فيه: "... بما أنّه بغياب نصّ دستوريّ يُسمّي الأشياء بأسمائها لا بدّ من الرجوع إلى المبادئ الدستوريّة العامّة ترسيماً لاختصاصات كلّ من السلطتين الاشتراعيّة والتنظيميّة في حقل إنشاء وتنظيم المؤسسات العامّة... وأنّه بمقدار ما يؤدي إنشاء مرفقٍ عامٍّ إلى الحدّ من الحرّيات تلبيةً لحاجات المجتمع، أو ما يعتمد عند إنشائه وتأسيسه من أساليب السلطة العامّة وما تتطلّب عمليّة التأسيس من نفقاتٍ من الخزنة العامّة بمقدار ما يكون اختصاص مجلس النواب محفوظاً له بتفرد وامتياز. ولا يردّ على ما تقدّم بأنّ ثمة مؤسسات عامّة قد أنشئت سابقاً بموجب مراسيم أو بطريقة المادة ٥٨ من الدستور قبل تعديدها، ذلك أنّ الأمر إذا كان صدف حصوله

الهدف من إنشاء المؤسسات العامة مرتبط بتحقيق المنفعة العامة، فهل نجح هذا العدد الكبير من المؤسسات العامة المتواجدة حالياً في تحقيق الهدفية من وجودها، أم أنّ إنشائها صار بجوّ من انعدام التخطيط تحت سيطرة المحسوبيّة وتأمين مراكز ووظائف للأعوان وطُغيان الطائفية السياسيّة؟

تقيم المؤسسات العامة وفق معيارين، الأوّل هو تغطيتها لدورها في إدارة المرافق العامة، والثاني هو مدى قدرتها على مسايرة الأساليب الحديثة في تقديم الخدمات العامة بسرعة وجودة عالية وبصورة حضارية راقية إلى المواطنين؛ وبمقاربة بسيطة واضحة نجد أنّ هذه المؤسسات العامة لم توفّق في تحقيق هدفها الوجودي وذلك لجملة من الأسباب، كتعطّل عمل العديد منها نتيجة للمناكفات السياسيّة والطائفية السياسيّة في ظلّ سيطرة سلطة الوصاية، فلا تعيين أو اكتمال لمجالسها الإداريّة كما الشغور حادّ في جهازها الوظيفي... وغياب تشريع موحدٍ للامركزية المرفقية وضعف قدرة النظام العامّ للمؤسسات العامة (المرسوم رقم ٤٥١٧/١٩٧٢) على لعب دور التشريع العامّ للمؤسسات العامة، لا سيّما وأنّه اقتصر على تبيان النظام الإداري والعلاقة مع السلطة المركزيّة، من دون أن يتعدّها إلى توضيح وضمان الاستقلال المالي والإداري، كما غياب التصوّر العامّ للنهضة في المرفق العامّ وصولاً إلى تحقيق الغاية منه، يرافقه هيمنة سلطة الوصاية والتي يجب ألاّ تتعدّى حدودها والغاية منها^١، والتناقض الواضح بين أنظمة المؤسسات المتعدّدة، كما التمايز بينها لناحية خضوعها لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة^٢ من عدمه، ومشكلة التعيين في المراكز القياديّة منها والتنفيذية فيها حيث يُغيّب معيار الكفاءة لصالح المحسوبيّة

في السابق وأصبح محصّناً ربّما من حيث دستوريته، لكنّه لم يعدّ جائزاً بعد صدور القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١... "آخر دخول ٢٠٢٢/١١/٣٠ <http://www.cc.gov.lb/ar/node/2583>

^١ عصام إسماعيل، "أيّ مستقبل للمؤسسة العامة في لبنان"، مجلة المحكمة، لبنان، ص. ١.

^٢ وقد رأى مجلس الخدمة المدنيّة "وبما أنّه إذا كان القانون يخضع إحدى قرارات هيئة مستقلة لتصديق سلطة إداريّة فإنّ صلاحية هذه السلطة تنحصر بالتصديق على القرار، وأنّه عملاً بالقواعد العامة والنصوص القانونيّة التي ترعى الوصاية الإداريّة والشخصيّة المعنويّة والاستقلال الإداري والماليّ التي تتمتع بها المؤسسات العامة يتعدّر قانوناً على سلطة الوصاية الحلول محلّ الهيئة المشار إليها والمبادرة باتخاذ القرار وتمكين الناجحين من مباشرة عملهم بقرارٍ يصدر عن وزير الوصاية وذلك لاعتبارات تتعلّق بمفهوم اللامركزية المرفقية التي تحقّقها المؤسسات العامة". مجلس الخدمة المدنيّة، الرأي رقم ٣٧٧ تاريخ ٢٠١٩/٤/١١، (رئاسة مجلس الوزراء)، تقرير عن أعمال المجلس خلال العامّ ٢٠١٩، المنشور في الجريدة الرسميّة، ملحق العدد ٢٠، تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٤، ص ١٣٢.

^٣ تنصّ المادّة ٢٦ من النظام العامّ للمؤسسات العامة على أنّه "تخضع المؤسسات العامة لرقابة ديوان المحاسبة المؤخّرة..."، وتضمّنت بعض أنظمة المؤسسات العامة نصّاً على إعفاءها من الرقابة المسبقة مثل مؤسسة كهرباء لبنان وهيئة أوجيرو ومجلس الإنماء والإعمار، إلّا أنّ ديوان المحاسبة رأى بموجب رأيه الاستشاري رقم ٩٠/١٤ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢٠ بأنّ "الافتقار برقابة ديوان المحاسبة المؤخّرة في النطاق المبحوث فيه بما يحجب... الرقابة الإداريّة المسبقة، فإنّ مثل هذا الأمر يتطلّب اعتماد نصّ تشريعيّ يقضي به خلافاً لأحكام قانون تنظيم ديوان المحاسبة...".

المتضمّن إنشاء الهيئة الوطنيّة لتنظيم قطع الكهرباء، وقانون إدارة قطاع الطيران المدني^١ المتضمّن إنشاء الهيئة العامّة للطيران المدني. وبعدها أنشئت العديد من الهيئات المستقلّة، نذكر منها الهيئة العليا لإدارة الدين العام^٢ والهيئة الوطنيّة لحقوق الإنسان المتضمّنة لجنة الوقاية من التعذيب بموجب القانون رقم ٦٢ تاريخ ٢٧/١٠/٢٠١٦ والهيئة الوطنيّة للمفقودين والمخفيين قسرًا بموجب القانون رقم ١٠٥ تاريخ ٣٠/١١/٢٠١٨ والهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم ١٧٥ تاريخ ٨/٥/٢٠٢٠ ومؤخرًا هيئة الشراء العامّ بموجب القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ١٩/٧/٢٠٢٠.

الفقرة الثانية: واقع الإدارة العامّة في لبنان

يُعرّف الفساد السياسيّ بأنّه "استغلال" أو إساءة استعمال الوظيفة العامّة من أجل مصالح شخصيّة^٣ وهو "مؤسّسة فوق القانون تُدار من قِبَل الأفراد والجماعات للممارسة تأثيرها على عمليّات الجهاز الإداري أو هو التأثير غير المشروع للقرارات العامّة"^٤، وإساءة استعمال السلطة من قبل المؤتمنين عليها واستغلالها في سبيل الحصول على مكاسب ومغانم ومنافع خاصّة على حساب المصلحة العامّة التي ينتظرها المواطنون عمومهم. ومن المؤكّد أنّ الفساد موجودٌ في جميع الدول الكبيرة منها والصغيرة، القديمة والحديثة، المتطوّرة والتي في طور النمو. أمّا اختلاف المشهد من دولة الى أخرى نسبةً الى درجة الفساد، ومدى استشرائه، وإلى حالة رفض أو قبول المجتمع به، وإلى جدّيّة الإجراءات المبذولة في مكافحتهم ومحاسبة ومساءلة المتورّطين به كما الإجراءات والآليّات المتبّعة لتحسين الإدارات من وجوده وانتشاره واستقاله.

^١ القانون رقم ٤٨١ تاريخ ١٢/١٢/٢٠٠٢ (إدارة قطاع الطيران المدني)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٦٩ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٩.

^٢ القانون رقم ١٧ تاريخ ٠٥/٠٩/٢٠٠٨ (أحداث مديريةية للدين العام في مديريةية المالية العامة في ملاك وزارة المالية)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٣٦ تاريخ النشر ٠٩/٠٩/٢٠٠٨.

^٣ كميل حبيب، مقالة بعنوان "الفساد وسبل مواجهته في الإدارة اللبنانيّة"، منشور على الموقع الإلكترونيّ لكليّة الحقوق والعلوم السياسيّة والإداريّة - للجامعة اللبنانيّة، آخر دخول ٢٠٢٢/١٢/٣. <https://droit.ul.edu.lb>

^٤ Georges Vedel, Droit Administratif, 2^{ème} édition, PUF-Paris, 1961, p431.

لا يشدّ لبنان طبعاً عن هذه القاعدة، فلقد كان الفساد معروفاً إلى درجة القبول به، والتسامح معه، واعتباره سلوكاً طبيعياً أيام الحكم العثماني، إلى درجة التندرّ العلنيّ بانغماس أرفع المسؤولين فيه^١.

تعاني الإدارة اللبنانيّة عامّةً من الإرهاق بسبب العديد من المشكلات المترابطة والتي تكبح فاعليّة الأداء كما تحدّ من الكفاءة، ممّا أدّى في أمكنة كثيرةٍ إلى تأخّرٍ في مواكبة الحاجات المتعاظمة للمواطنين والذي يصطلح على تسميته بالترهل، في غياب التخطيط والتوجيه والإشراف والرقابة، فعجزت الدولة عن القيام بوظائفها الأساسيّة التنمويّة، الترفيهيّة، الاقتصاديّة والاجتماعيّة لمواطنيها.

فتواجه الدولة مشكلاتٍ وأوبئةً سياسيّةً منها كتوغّل السياسة في الإدارة، حيث بلغت حدّ الاستباحة واعتبار الإدارة حلبة منازلٍ بين السياسيّين على الطريقة الرومانيّة^٢، وإداريّة مزمنةٍ نخرت الهيكل وما زالت تفرغ ما تبقى من جسم الإدارة بدءاً من القمة وصولاً إلى القاعدة وانتهاءً بها، فتتجه الإدارة العامّة باتجاهٍ معاكسٍ للتطور الطبيعيّ والحتميّ في أهداف ووظائف الدولة الحديثة المحدثة وفقاً لمتطلّبات ومقتضيات القرن الواحد والعشرين.

إنّ نظرةً شاملةً وموضوعيّةً تمكّنا من استتسعار الضعف الذي يعتري الإدارة العامّة. ففي ستينيّات القرن الماضي اقتصر القطاع العامّ في لبنان على الإدارات العامّة بالإضافة إلى بضعة مرافق عامّة. ثمّ توسّع هذا القطاع ليضمّ عدداً من المؤسسات المصرفيّة (مصرف الإنماء الصناعيّ والسياحيّ، بنك إنترا ومصرف الإسكان...)، هذا بالإضافة إلى مصفاتي طرابلس والزهراني. إلّا أنّ هذا القطاع وعلى الرغم من توسّعه، بقي متواضعاً جدّاً بحيث شكّل ١٥% فقط من الناتج المحليّ الإجماليّ^٣، محافظاً على جودة أدائه من دون أن يعاني من أيّ عجزٍ يذكر، إنّما على عكس ذلك، حقّقت بعض المرافق العامّة إيراداتٍ

^١ حتّى قال الشاعر شبلي الملائط حول شغف واصه باشا متصرّف لبنان بالمال:
" قالوا قضى واصه ووارى الثرى فقلت لهم وأنا العليم بحاله
رئوا الفلوس على بلاط ضريحه وأنا الكفيل لكم بردّ حياته".

الياس سابا، "دراسة حالة لبنان"، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربيّة، مركز دراسات الوحدة العربيّة، الطبعة الثانية، بيروت، ٢٠٠٦.

^٢ كميل حبيب وعصام إسماعيل، إضاءات فكريّة في السياسة والقانون، الجزء الأول، الطبعة الأولى، لا ناشر، ٢٠١٨، ص. ٥٩٦.

^٣ نجيب عيسى، الخصخصة: رؤية في سبيل موقفٍ سياسيٍّ متوازنٍ، الجزء الثالث، المركز الاستشاريّ للدراسات والتوثيق، لبنان، ٢٠٠٢، ص ١٤.

لمصلحة الخزينة، مثل إدارة حصر التبغ والتبناك "الريجي". وقد استمر الأمر على هذه الحال حتى اندلاع الحرب (الأحداث اللبنانية) التي هدمت عمليات بناء المجتمع اللبناني كما اقتصاده¹. بعد ذلك، انهار القطاع العام اللبناني وتلاشى تدريجياً متأثراً بما خلفته الحرب من ويلاتٍ حطمت إنجازات المرحلة السابقة. فتكبد الكثير من الخسائر بدلاً من توفير الإيرادات، وعجز في الموازنة بدل الفائض والوفر، وفوضى مدمرة حلت محلّ النمو والرقابة الرادعة. أما أسباب ضعف القطاع العام اللبناني فتعود إلى العديد من الأسباب، يمكن اختصار أبرزها بالدمار الذي خلفته الحرب اللبنانية فقضت على بنيته التحتية، وركاكة بنية الدولة القائمة على الإقطاع والطائفية والزعامات الموروثة وغياب شعور المواطنين بانتمائهم للوطن وتراجع ثقتهم بالدولة وأجهزتها ومؤسساتها، وتزايد التدخلات السياسية في عملية رفد القطاع العام بالموظفين، ما أدى إلى تخمة في توظيف من هم دون المستوى لناحية الكفاءة العلمية والخبرة العملية لمصلحة الزبائنية والمحاباة والوساطة والطائفية، ما أفضى إلى تعيين أشخاص قياديين غير كفؤين، في غياب عنصري التدريب والتمهين المستمرين منذ التعيين مروراً بشغلهم لوظيفتهم وحتى انقطاعهم عنها بالصرف من الخدمة أو الإحالة على التقاعد، ما أثر على الأداء سلباً وعلى الإنتاجية انخفاضاً. وبسبب ضعف أجهزة الرقابة في الدولة تفتت ظاهرة الفساد بشكلٍ واسع، وازداد التدخل السياسي في القضاء، ما عرقل ثقافة المساءلة والمحاسبة وضبط المخالفات. وضعف نظام الحوكمة، وتفتت البيروقراطية، وانحسر اتخاذ القرارات بجهةٍ محددة، الأمر الذي استنزف الوقت وقلل الإنتاجية، وافتقرت الإدارات العامة ومؤسسات القطاع العام إلى النظم الإدارية المتطورة والعصرية والإجراءات الواضحة، كما افتقرت إلى الهيكلية الإدارية السليمة ما أدى إلى ازدواجية وتضارب في الصلاحيات. كما غاب توصيف عمل الموظفين في وحدات الوزارات والإدارات العامة، وانحصر اعتماد المكنة في نطاقها الضيق بعيداً من التقدم التكنولوجي، فكانت النتيجة دون المستوى المطلوب في معظم المؤسسات العامة والمرافق. كما أنّ الرواتب لا تشجع أصحاب الكفاءة على التقدم للوظيفة العامة، وولاء العدد الكبير من الموظفين لقياداتهم السياسية، وغلاء المعيشة يدفع بذوي النفوس الضعيفة لتقبل الرشاوى،

¹ بياريت فريفر، "القطاع العام اللبناني بين الحوكمة والخصخصة"، مجلة الدفاع الوطني، العدد ١٠٢، تشرين الأول ٢٠١٧، ص. ٥. <https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/> آخر دخول ٢٠٢٣/١/٣.

كلّ ذلك يُسيء للمصلحة العامّة، في غياب الدراسات والأبحاث في مجال تطوير الإدارات العامّة. حاول لبنان القضاء على تداعيات الحرب التي مرّفته وجعلت الفساد ينخر عمق إدارته ومؤسساته العامّة لمدة خمس عشرة سنة بوضع اتفاق الطائف^١ لتوحيد الجهود وإعادة إعمار البنى التحتية ومرافق الدولة ومنشأتها الاقتصادية ورسم معالم دولة لبنان الحديثة، لكنّ ذلك لم يمنع الفساد الإداري من التفشّي، ما وجّه الأنظار إلى الخصخصة على اعتبار أنّها العلاج الشافي القادر على تخفيف الهدر والفساد والدين العامّ والأعباء الماليّة المتراكمة الناتجة عن الحروب المتتالية. وبعد تلك المرحلة أصدر البنك الدوليّ تقريراً عن حالة لبنان "كيف يستطيع لبنان المنافسة في الاقتصاد العالمي"، أظهر من خلاله تفاقم النفقات والأعباء الملقاة على عاتق الدولة، كما ضعف الأداء والتخطيط السياسيّ في مواجهة هذا الواقع، مقترحاً الخصخصة للتخفيف من أعباء الدولة الماليّة، مفسحةً في المجال أمام القطاع الخاصّ ليتوسّع في استثماراته بإدارة جيّدة^٢. ونتيجةً للتجاذبات السياسيّة في السنوات العشر الأخيرة من القرن العشرين، بقيت مشاريع الخصخصة محدودةً جدّاً. حتّى بلغ الفساد الإداري ذروته، وظهر جليّاً في التوظيفات العشوائيّة^٣ التي قامت بها السلطات القائمة بهدف توفير فرص عمل لعاطلين عن العمل من الذين لا يحملون الكفايات والمؤهلات الممتازة وذلك لإعتبارات سياسية آنية، عاملةً بذلك على تحقيق منافع شخصية وكسب رأي عام لتوظيفه في إستحقاقات غالباً ما تأتي على حساب الدولة وأجهزتها الرسمية الشرعية ومنها على سبيل المثال وليس الحصر الإنتخابات النيابية. فعانت الإدارات من تُخمة في العمالة وُغدت الإنتاجيّة معدومةً (البطالة المقنّعة)، ما أدّى إلى تكبّد خزينة الدولة نفقاتٍ إضافيّةً بغية تسديد رواتب لغير مستحقّيه. ولم يتوقّف الأمر عند هذا الحدّ، إنّما ازدادت التعقيدات في فترة ما بين العامين ٢٠٠٢ و

^١ التي أقرّها اللقاء النيابي في مدينة الطائف بالمملكة العربيّة السّعوديّة بتاريخ ١٠/٢٢/١٩٨٩ والتي صدّقها مجلس النواب في جلسة منعقدة في القليعات بتاريخ ١١/٥/١٩٨٩.

^٢ كامل بربر، استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامّة، دار المنهل اللبناني، بيروت، ٢٠١٢، ص ٥٣.

^٣ أصدرت النيابة العامة لدى ديوان المحاسبة برئاسة القاضي فوزي خميس يعاونه القاضي بسّام وهبه ١١ قراراً تناولت مسألة التوظيفات والتعيينات التي جرت في الإدارات والمؤسسات العامة بعد صدور القانون رقم ٤٦ تاريخ ٢١/٨/٢٠١٧، الذي حظر في المادة ٢١ منه التوظيف بمختلف أشكاله إلا بموافقة مجلس الوزراء وبعد تحقيق تجرّبه إدارة الأبحاث والتوجيه في مجلس الخدمة المدنية. نسخة عن بيان ديوان المحاسبة بالقرارات ال ١١ المذكورة منشورة على الموقع:

<https://www.mtv.com.lb/news/articles/939147/11->

٢٠١٠، نتيجة الأزمات الاقتصادية والسياسية والأمنية التي أدت إلى تراجع كبير في معدلات النمو وزيادة في العجز المالي (اغتيال رئيس وزراء لبنان رفيق الحريري سنة ٢٠٠٥، والحرب الإسرائيلية على لبنان في شهر تموز من العام ٢٠٠٦ حيث تكبّد الاقتصاد اللبناني وبنية التحتية خسائر فادحة)^١. وقد هدفت الخوصصة تخفيض أعباء الدولة والدين العام، إلا أنّ حجم الدين العام تزايد واطرد ويات يستنزف موارد الدولة، فخدمة الدين العام فاقمت الأعباء على الموازنة العامة، الأمر الذي حدّ من القدرة المالية العامة على تخصيص الاعتمادات المالية اللازمة للإنفاق على المشاريع اللازمة لإعادة إعمار البنى التحتية المهترئة^٢. بالإضافة إلى البرامج الإصلاحية لهيكلية الدولة، التي نادّت بها الحكومات المتعاقبة، بدأت تتبلور فكرة تعزيز السلطة الجيدة في الإدارات العامة ومؤسساتها، وبدأ المعنيون برسم الخطط والسياسات وتحديد الأهداف. لكنّ الدراسات التي وُضعت ظلّت حبراً على ورق وبقي الوضع يتردى من العام ٢٠٠١ حتّى العام ٢٠١١ حين تمّ طرح استراتيجيات تنمية الإدارة العامة وتطويرها، إذ وضعت برامج لدعم الحوكمة إيماناً منها بضرورة النهوض بالقطاع العام، بدءاً باستحداث قوانين وتشريعات من شأنها تعزيز الرقابة ومكافحة الفساد (قانون الإثراء غير المشروع، قانون الصفقات العمومية، قانون تضارب المصالح، قانون حماية كاشفي الفساد،...) مروراً ببناء قدرات الإدارة العامة التي تعاني تقادماً في هياكلها التنظيمية وتوصيف المهمّات والوظائف فيها، وذلك من خلال مراجعة أدوار هيئات الرقابة وإعادة الهيكلة في الإدارات العامة عبر تعيين العناصر البشرية اللازمة والكفوءة لتولّي مهمّات الرقابة وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص والمجتمع المدني بغية الحصول على عناصر كفوءة ومتخصصة تُغني القطاع العام بخبراتها، أو إسناد بعض الخدمات إلى القطاع الخاص، والتي تتطلب مرونة عالية وكفاءات بشرية وتقنيات متطورة، وصولاً 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

^١ الجمعية الاقتصادية اللبنانية، FÜR DIE FREIHEIT، وضع الاقتصاد اللبناني: عشرون سنة بعد نهاية الحرب الأهلية، بيروت، ٢٠١٠، ص ٣٠.

^٢ اتحاد المصارف العربية، التطورات الاقتصادية في لبنان، ٢٠٠٠-٢٠١٤، ٢٠١٥، ص ٧.

وتعزيز المعهد الوطني للإدارة (ENA)، 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 المحليّة وإعطائها أدوارًا أكبر في إنجاز المعاملات، كما إنشاء نظام عصريّ لتلقّي الشكاوى ومعالجتها، وتفعيل استخدام تقنيّات معلوماتيّة متطوّرة تمهيدًا للوصول إلى الحكومة الإلكترونيّة.

وعلى الرغم من أهميّة هذه البرامج وفعاليتها في تحسين أداء القطاع العامّ، إلّا أنّ أغلبيتها لم تتحقّق، والجزء البسيط منها نُفّذ بشكلٍ محدودٍ في بعض الإدارات العامّة. أمّا أبرز أسباب عدم تحقيق هذه البرامج فيمكن إيجازها بالآتي:

- ١- عدم وجود دعمٍ سياسيّ كافٍ لحلّ المشكلات المتراكمة للقطاع العامّ.
- ٢- فقدان الثقة بالقطاع العامّ وبتطوير خدماته بغية الترويج لعمليّة الخصخصة.
- ٣- تعاضم دور المحسوبيات السياسيّة في آليات التوظيف والتعيين.
- ٤- عدم التقيد والتشدد في تطبيق القوانين حيث كبرت الهوة بين القانون والتطبيق.
- ٥- عدم إقرار سلسلة الرتب والرواتب، هذا الأمر من شأنه أن يبقي الموظف على تقبّل الرشاوى نتيجة تدني الرواتب.

النبذة الأولى: مشكلات تتعلق ببنية النظام السياسيّ والتخطيط ورسم السياسات

يفتقر لبنان الحديث النشأة إلى أيديولوجيّة سياسيّة موحّدة لمفهوم الوطن والنظام والدولة، فلم تقم الدولة اللبنانيّة منذ استقلال ١٩٤٣ حتّى اليوم عبر حكوماتها وأجهزتها بوضع استراتيجيّة واضحة وهادفة إلى تحقيق انصهار مواطنيها الفكريّ والعقائديّ في أيديولوجيّة موحّدة للدولة.

أولاً: الطائفية السياسية والمحسوبيات

على الرغم من تمييز المشرع بين الطائفية كانتماءٍ دينيٍّ مُباحٍ للمواطنين والطائفية السياسية كتمارسٍ سياسيةٍ مكروهة^١، حيث أدى تجذرها في المجتمع اللبناني إلى استمرار تدخلها في الإدارة اللبنانية وبالأخص في ما يتعلق بالتعيين والترفيح والنقل^٢، فتبوأ الكثيرون مراكز قيادية في الإدارات والمؤسسات العامة بفعل الوساطة السياسية والتوصية الطائفية على حساب الكفاءة والجدارة، وهذا بحد ذاته فسادٌ لما ينتج عنه من ارتهان القادة والموظفين الإداريين للسياسيين وزعماء الطوائف، ساعين إلى إرضائهم وتنفيذ أوامره كأدواتٍ يحركها زعماء الطوائف والسياسيون وفق أهوائهم ومصالحهم الخاصة^٣.

هذا الضعف المرافق للبنان منذ نشأته واستقلاله حال دون تحقيق الانصهار الوطني، فالمواطن لا يعتقد أنه ينتمي إلى الدولة مباشرة، إنما إلى طائفته التي تؤمن للمواطن المطالبة بحقوقه، وللموظف الحماية والترقي بالرتب...

وكنتيجة حتمية لهذا الانتماء المحرف (الانتماء للطائفة) عن وجهته الأصلية (الدولة)، تراجع أداء الموارد البشرية العاملة في القطاع العام وعلى مختلف الفئات والمراكز، كما انعكس على الهياكل الإدارية. وفي سياق السياسات المتبعة، أدت الفوارق بين مستويات الدخل للعاملين في القطاع العام وأولئك العاملين في القطاع الخاص، ولغياب أجهزة الرقابة كما إلى تهميش دورها الرقابي لأغراض متعددة كثيرة، وغياب نظام فاعلٍ للثواب والعقاب على مستوى الدولة، إلى ظهور انحرافات أخذت أشكالاً مختلفة كالرشوة والفساد والمحسوبية واختلاس المال العام والتسيب واللامبالاة.

ومن أخطر النتائج المترتبة عن الفساد، فقدان الثقة بين المواطن والدولة وتداعيات اللاتقنة على مختلف أوجه حياة المواطن حيث فشلت الإدارة في إشباع حاجاته الأساسية ومتطلباته بالحد الأدنى لحياة كريمة،

^١ يرى الدكتور محمد ضناوي أن "المشرع قد فرق بين الطائفة والطائفية السياسية، فأما الأولى فقد أقرها كما كانت في الدستور القديم ١٩٢٦ وزاد عليها بشكل جعلها أكثر ديناميكية وأثراً، وأما الثانية أي الطائفية السياسية، فقد أقر، وبشكل واضح، وجوب إلغائها، وإن أقر مرحلياً العمل بها في أعلى الهرم السلطوي". محمد ضناوي، قراءة في دستور الطائف، الطبعة الأولى، مبرة الكلمة الطيبة للدراسات والتوجيه، لبنان، ٢٠٠٧، ص. ٣٩.

^٢ بشير إسكندر، إصلاحات الخدمة المدنية في لبنان، معهد الإنماء العربي، بيروت ١٩٧٦، ص. ١٩١.

^٣ فارس أبي صعب، الدولة والتنمية والإصلاح الإداري في لبنان، الطبعة الأولى، المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٤، ص. ٥٩.

ونشاط الإدارة العاجزة عن القيام بدورها وهو غاية وجودها تحقيق المصلحة العامة. وقد شاعت الرشوة في المؤسسات الخدمانية على وجه الخصوص^١.

إنّ العالم في تطوّر مستمرّ، ودور الدولة في ازديادٍ مضطرد، وحاجات المواطنين في اتّساع، فمواكبة التطوّر ضرورةً حتميةً للبقاء، ومجابهة التحديات والمتغيّرات والتحوّلات تستدعي تحليلاً شاملاً مبنياً على أسسٍ علمية، إذ تحتلّ الرقابة موقعاً مهماً للغاية لتقييم الوضع وفقاً لمعايير محدّدة مسبقاً، لتكوين قراءة واقعية للوضع والمعلومات والبيانات، تشكّل مُدخلاتٍ نستخرج منها نتائج، نرسم بمقتضاها خارطة طريقٍ وخطّة واضحة الهدف، ورؤيةً استراتيجيةً خاصّة فيما يتعلّق بالسياسات. الهدف الواضح هو منتصف الطريق، وغياب الوضوح في الهدف سيشكّل ضبابيةً تنعكس سلباً على العمل في الإدارات، فتحلّ الازدواجية، واللاتنسيق، والتضارب في الصلاحيات والتعارض في المهام، والتهرّب من المسؤولية، وقد يستغل البعض هذه الضبابية والفوضى لتحويل المصلحة العامة بتحقيق مصالح خاصة...

كما أنّ انعدام الرؤية في المجال التخطيطي لا يؤدّي إلى تضارب القرارات مع السياسات وازدواجية الأهداف، إلا أنّ صياغة السياسات تقتصر إلى الابتكار وضعف في القدرة على التخطيط والبرمجة، فتأتي فارغةً في مضمونها. أضف إلى ذلك أنّ أهداف وحدات المنظومة الإدارية غير واضحة وغير محدّدة بشكلٍ دقيق، وبالتالي فإنّه يصعب تقييم إنجازاتها إنّ أُنجِرت. كما إنّ المهام والمسؤوليات التي تتولّاها الدولة عبر وحداتها الإدارية أصبحت شبيهةً بمهام ومسؤوليات الدول في القرن التاسع عشر نظراً لانشغالها بشكلٍ تامٍّ بالمهام والأعمال الإجرائية وتقديم الخدمات بحدّها الأدنى. هذه المهام والمسؤوليات لا تعكس سلّم الأولويات وفقاً للمهام الأساسية للدولة، لا بل إنّها لا تعكس الوظيفة الأساسية للدولة العصرية^٢.

^١ مثل الإدانة بالسجن عامًا كاملاً لمستخدمٍ في هيئة أوجيرو بسبب استيلائه على الكابلات النحاسية القديمة التي يتمّ استبدالها عند تركيب الكابلات الجديدة. كميل حبيب، الفساد وسبل مواجهته في الإدارة اللبنانية، مقال منشور على

موقع كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدائية. <http://droit.ul.edu.lb/post/>

^٢ عبّاس خواجه، فلسفة الإصلاح الإداري، دار عالم الفكر، بيروت، ٢٠١٨، ص. ٩٣.

ثانياً: واقع المستشارين

ونشير إلى إنّ الدولة بوجهها التنفيذي، المؤلفة من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء على رأس الإدارة والمؤسسات العامة التنفيذية أصبحت بحاجة إلى خبراء وأشخاص ذوي كفاءات معينة تعاونها لإنجاز ما هو مطلوب منها وتحقيق المصلحة العامة، ما خلق نوعاً من الإدارة الرديفة متمثلةً بالمستشارين، وهذا ما جعل للموظف الأصيل مخاوف وغيره على الشأن العام.

المستشار هو صاحب اختصاص يؤخذ رأيه في أمرٍ علميٍّ أو فنيٍّ أو سياسيٍّ أو قضائيٍّ أو غير ذلك. أمّا المستشارين في لبنان فهم حكاية خاصة تتم عن إشكالية بارزة في خضمّ تسيير العمل الإداري عمومًا، وفي العلاقة بين الوزير والمدير العام خصوصًا.

لم يلحظ التنظيم الإداري الراعي للإدارة العامة مستشارين في الهيكليات الإدارية، والاستعانة بالمستشارين تتم من قبل الوزراء ضمن حدود الاعتمادات المخصصة^١، تعزّز موقع الوزير السياسي بموجب اتفاق الطائف بما يتفق مع السياسة العامة للحكومة، فانعكس ذلك على دور المستشارين الذين يستعين بهم الوزير للاضطلاع بالمهمة الموكلة إليه في وزارته. وتبرز مشكلة المستشارين من الناحية القانونية أولاً، حيث لا وجود لنصوصٍ ناظمةٍ لصلاحيات المستشار وحدوها، فالمستشار يستمدّ حضوره ونفوذه من الوزير نفسه الذي قد يكون من الوزراء الذين يلعبون دوراً سياسياً في البلد، حيث يترك المسائل الإدارية للمستشار أو المستشارين، وبما أنّ المستشار لا يُعتبر من المنظومة الإدارية الأمر الذي يؤدي إلى تجاوز مبدأ التسلسل الإداري لناحية تجاوز المدير العام وموقعه في السلم الإداري، ممّا يجعله يمارس دوره كصانع قرارٍ مستمداً نفوذه من خلال الوزير نفسه.

بالعودة إلى تاريخ الاستعانة بالمستشارين في لبنان، نجد أنه قبل العام ١٩٧٧ لم يكن هناك مفهوم رسميٍّ أو قانونيٍّ معتمدٍ يفيد بضرورة اعتماد مستشارين للرؤساء أو الوزراء. ومع هذا فقد أحاط الرؤساء المتعاقبون أنفسهم بعشرات الأسماء البارزة التي كانت تشارك في صنع القرار أو تؤثر فيه. وكان مستشارو الرؤساء في معظمهم أصدقاء من ذوي الخبرة والمراس السياسي، يقدمون آراءهم بدافع حبّ العمل

^١ مجلس الخدمة المدنية، الرأي رقم ٦٨٧/س/و تاريخ ٢٠١٩/١٠/٨، (دولة نائب رئيس مجلس الوزراء)، تقرير عن أعمال المجلس خلال العام ٢٠١٩، المنشور في الجريدة الرسمية، ملحق العدد ٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٤، ص. ٢٠٤.

السياسي والغيرة الوطنية أيضًا، بلا مقابلٍ مادّي (ظاهريًا على الأقل). وهؤلاء المستشارين كانوا غالبًا إمّا رؤساء أحزاب، وإمّا رؤساء تحرير صحفٍ وإمّا وزراء سابقين، وإمّا موظفين نافذين في الإدارة...^١

وفي العام ١٩٧٧، صدر قرارٌ عن مجلس الوزراء في عهد الرئيس الراحل الياس سركيس (١٩٧٦-١٩٨٢) يسمح لكلّ الرؤساء والوزراء بالاستعانة بمستشارين، ويقضي بتخصيص موازنة للأعمال الاستشارية. وكان الرئيس سركيس من أشدّ المؤمنين بضرورة وجود فريق عملٍ متماسكٍ حوله يثق به وقراراته ونصائحه. فأحاط نفسه بفريقٍ مصغّرٍ من المستشارين معظمهم شهابيون. وأطلق على أولى حكوماته اسم "حكومة المستشارين" وكان محورها الأساسي الأستاذ فؤاد بطرس (الوزير السابق).

وفي عهد الرئيس أمين الجميل (١٩٨٢-١٩٨٨) برزت أيضًا أسماء كثيرة. ولكن بقيت ظاهرة اعتماد المستشارين، كما جرى في السابق، محصورةً في فئةٍ معينةٍ محدّدةٍ من ذوي الأوزان السياسية والإقتصادية^٢. وعندما كانت الموازنات المعتمدة للمستشارين غير محدّدةٍ ورهن مشيئة الرؤساء أو الوزراء، فإنّها حُدّدت في العام ١٩٩٦ بستّة ملايين ليرة لبنانية لكلّ وزيرٍ شهريًا، لترتفع في العام ١٩٩٧ إلى ثمانية ملايين ليرة. "وبلغ المعدل الوسطي لراتب المستشارين مليونين من الليرات فيما لم يتجاوز راتب المدير العامّ مع مخصّصاته كلّها، في العام ١٩٩٨، المليونين و ٤٠٠ ألف ليرة. وبلغت قيمة النفقات الاستشارية في موازنة ١٩٩٨ مليارين وأربعماية مليون ليرة"^٣. واتخذت حكومة الرئيس الحريري في آخر عهدها قرارًا بتجميد عمل المستشارين. غير أنّ عددًا من وزراء الحكومة في ذلك الحين (وزير الدولة الياس حنا، وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري، وزير التعليم المهني والتقني فاروق البربير، وزير الدولة للشؤون المالية فؤاد السنيورة، عبّروا عن حاجتهم الماسّة إلى مستشارين من ذوي الخبرة لمساعدتهم في النهوض بأعباء وملفّات وزارتهم)، لم يتمكّنوا من التخلّي عن مستشاريهم، فطلبوا من المستشارين الاستمرار في عملهم على أن يدفعوا لهم رواتبهم من جيوبهم الخاصّة.

^١ طارق المجذوب، الإدارة العامّة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ٢٠٠٠، ص. ٤١١.

^٢ "بيد أنّ ظاهرة المستشارين عرفت ذروتها في عهد الرئيس الياس الهراوي (١٩٨٩-١٩٩٨)، فتمّ التوسّع في اعتماد المستشارين، وازداد عددهم. وبدا أنّ تلك الظاهرة لم تعد بالنفع الكبير على الإدارة. لقد ظهرت كأنّها وليدة الطائفية أو المناطقية أو الشخصية". طارق المجذوب، الإدارة العامّة، مرجع سابق، ص. ٤١٢.

^٣ طارق المجذوب، الإدارة العامّة، المرجع السابق، ص. ٤١٢.

غير أنّ قرار التجميد وإلغاء الاعتمادات المخصّصة للمستشارين لم يصمد طويلاً، فقد ارتأت الحكومة الأولى في عهد الرئيس العماد إميل لحود أنّه لا يمكن الاستغناء عن المستشارين، فعمدت إلى خفض الموازنة المخصّصة للأعمال الاستشاريّة وجعلها ملياراً و ١٥٠ مليون ليرة كحدٍ أقصى، موزّعةً على ١٦ وزير، وحدّدت حصّة كلّ وزير من الأعمال الاستشاريّة الشهرية بـ ٦ ملايين ليرة.

وحالياً يختار الوزير فريقاً استشارياً يساعده طوال ولاية الحكومة، أي حتّى انتهاء ولاية الوزير^١، علماً أنّ هذا الفريق الاستشاري هو محدود العدد. ويجب أنّ يتمّ التعاقد معه وفق الأصول وبحدود الاعتمادات المخصّصة لهذه الغاية في قانون الموازنة العامّة.

كما نشير إلى أنّ رئيس مجلس الوزراء أصدر التعميم رقم ٣١ تاريخ ٢٠٠٥/١١/١٢ يحظر فيه على الوزراء إسناد أيّ مهامٍ تنفيذيةٍ للمستشارين.

كما أجاز القانون "لأعضاء مجلس شوري الدولة أن يشتركوا لمدّة محدودةٍ في أعمالٍ تتفق مع مؤهلاتهم القانونيّة لدى الوزارات والإدارات، أو المؤسّسات العامّة أو البلديات، أو أن يكفّوا بمهمّةٍ في الخارج، ويجري التكليف بقرارٍ من رئيس مجلس شوري الدولة"^٢.

إلا أنّه بتاريخ ١٢ تشرين الثاني ٢٠٢٠، أصدر رئيس مجلس شوري الدولة القاضي فادي الياس التعميم رقم ٢٠٢٠/٩٨٤٥، وتضمّن البند الأوّل تجميد العمل مؤقتاً بأحكام المادّة ١٥ من نظام المجلس اعتباراً من بداية العام ٢٠٢١، مع مراعاة مدّة السنة المحدّدة لانتهاء كلّ تكليف على حدى. علماً أنّنا لا نرى لهذا التعميم قوّة قانونيّة تقيد رئيس مجلس شوري الدولة في التكليف، إنّما مجرد إعلانٍ عن رغبةٍ.

يروى مطلعون على شؤون الإدارة، أنّ قلّةً من الوزراء حاولت إيجاد علاقةٍ جيّدةٍ أو متكاملةٍ بين مستشاريها والمديرين العامّين بغية تشكيل فريق عملٍ واحدٍ. غير أنّ الوزراء الآخرين أتوا بمستشارين وأطلقت يدهم في الكبيرة والصغيرة، فوجد المديرين العامّون أنفسهم مهمّلين ومنعزلين، ورأوا أنّ الموظّفين يساوون بينهم

^١ قرار مجلس الوزراء رقم ١٦، تاريخ ١٩٩٩/٨/١١ (تعاقد مع مستشارين خاصّين تنتهي مهمّتهم بنهاية ولايته).

^٢ المادّة ١٥ من مشروع القانون المنفّذ بالمرسوم رقم ١٩٧٥/١٠٤٣٤ (نظام مجلس شوري الدولة) المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٩ تاريخ ١٩٧٥/٠٦/١٩.

وبين المستشارين، ولا يرفضون طلبًا لأيّ مستشارٍ، علمًا أنّه لا يجوز قانونًا أن يحلّ المستشار مكان الوزير في التعاطي مع الموظّفين^١.

والمفارقة أنّه مع تحوّل المستشارين الى سلطاتٍ موازيةٍ، فإنّ أعمالهم لا تخضع لأيّة مساءلةٍ أو محاسبةٍ أو ملاحقةٍ مهما بلغت خطورتها ما دامت آراؤهم واستشاراتهم غير ملزمةٍ.

وحفظًا للحقوق لا بدّ من التذكير بوجود بعض المستشارين الملتزمين بحدود مهمّتهم، إذ تطغى على استشارتهم المنهجية العلمية والمعرفة الإدارية والتقنيّة والفنيّة والقانونيّة، فيعطون الرأي الاستشاري المبني على دراساتٍ وافيةٍ وأبحاثٍ معمّقةٍ ما يؤدّي الى وصول استشارةٍ فضلى وناجعةٍ الى السيد الوزير. يعود للوزير وحده تحديد صلاحيّات مستشاريه وتحديد أدوارهم.

النبذة الثانية: مشكلاتٌ تتعلّق بالتنظيم والهياكل الإداريّة

تعاني البنية الإداريّة في لبنان من مشكلةٍ رئيسيةٍ تتمثّل في شدةٍ أو حدّة المركزية المعتمدة، حيث تدعم المنظومة القانونيّة القائمة سيطرة السلطة المركزيّة على أداء السلطة اللامركزيّة فلسفةً وطريقة تصرّفٍ في عالمنا المعاصر. كما أنّ ثقة المركزيّة باللامركزيّة مفهومًا وممارسةً تبقى غير موجودةٍ حتّى توحيد إيديولوجيّة الدولة والتي سبق وذكرناها في فقرةٍ سابقةٍ كما ترسيخ الديمقراطية كنظامٍ للحكم واستلام المناصب في الإدارات المحليّة كما فلسفة مجتمعٍ يعشق الحرّيّة.

أولاً: مشكلة التنظيم

إنّ وزارة التخطيط والتصميم، التي هي الأساس في الاستدامة والتخطيط والتنسيق نحو أهدافٍ واستراتيجيّاتٍ موضوعيّةٍ سلفًا، غائبةً، ما يؤدّي إلى جهل كلّ عاملٍ في الإدارة لموقعه وهدفه ودوره...
طبعًا نحتاج الى التحديث ومواكبة التطوّر حولنا وإلّا فمسيرنا الأكيد والحتميّ هو الشيوخة والترهل والتفكك وإلى الزوال فمن لم يتجدد سيتبدّد. فتنظيم الإدارة في لبنان يعود في أغلبه إلى سنة ١٩٥٩ مع تعديلات طفيفة طالته ولكن يؤخذ على هذه التعديلات الخجولة من ناحية العدد، أنّها لم تحصل وفق

^١ طارق المجذوب، الإدارة العامّة، المرجع السابق، ص. ٤١٤.

مخطّطٍ علميٍّ مدروسٍ أو وفقاً الى مبرراتٍ تنظيميةٍ مبرّرةٍ بقدر ما كانت استجابةً تلقائيةً لظروفٍ طارئةٍ أو استجابةً لتوازنٍ طائفيٍّ بعيدةٍ كلّ البعد من مبادئ التنظيم الإداري وأصوله^١.

وأخيراً نشير في هذا السياق إلى التملُّك المقنع للوظيفة العامة، حيث تَوَدَّ بعض المراكز عبر التوريث الطائفيّ أو الحزبيّ لاسيما مراكز الفئة الأولى بشكلٍ مخالفٍ لما نصّ عليه دستور الطائف^٢.

ثانياً: مشاكل هيكلية

كما تعاني الإدارة اللبنانية من ضخامة عدد الموظّفين العاملين في القطاع العامّ، حيث شكّل عدد العاملين في القطاع العامّ ٢٥% من حجم القوى العاملة في لبنان ما يعتبر كبيراً في حين أنّ الدول التي تعتمد اقتصاداً صحيحاً تتراوح نسبة الموظّفين في القطاع العامّ لديها بين ٧ و ١٠% من إجمالي العمالة في البلاد^٣. وضخامة الرقم ترجع إلى أسبابٍ متعدّدةٍ مثل غياب دستور الالتحاق بالوظيفة العامة في الدولة أي التوصيف الوظيفي حيث تتوازن مقتضيات الوظيفة مع صفات شاغلها، الازدواجية حيث تمارس أكثر من وحدةٍ إداريةٍ مهامٍ واحدةٍ ما يؤدي إلى تنازعٍ في الصلاحيات وتعارضٍ في المهامّ وضياحٍ في المسؤوليات الشخصية، وتملُّك الوظيفة، فتنشئ المحسوبية والمحاباة سوء توزيعٍ في الموارد البشرية، ونجد فائضاً في إداراتٍ وشغوراً كبيراً وخطراً في إداراتٍ أخرى، وإلحاقاتٍ وتوظيفاً عشوائياً تحت مسمياتٍ مختلفةٍ...

إنّ ضخامة العدد، وعدم معالجته وفقاً لأسسٍ علميةٍ وظيفيةٍ إنسانيةٍ، يشكّل استنزافاً خطيراً لمقدّرات الدولة وإمكاناتها المالية، ولكن لا بُدّ من الإشارة إلى الفكر الغالب على فئةٍ كبيرةٍ من العاملين في القطاع

^١ عباس خواجه، فلسفة الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص. ٩٥.

^٢ ومن الأمثلة على ذلك تخصيص مركز قائد الجيش بأحد الضباط من للطائفة المارونية، في حين أنّ مركز مدير عامّ قوى الأمن الداخلي محصوراً بأحد الضباط من الطائفة السنيّة، ويتبوأ مركز مدير عامّ الأمن العامّ ضابطاً من الطائفة الشيعية، بشكلٍ مخالفٍ لما نصّت عليه المادة ٩٥ من الدستور فقرة ب " تلغى قاعدة التمثيل الطائفي ويعتمد الاختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العسكرية والأمنية والمؤسسات العامة والمختلطة، وفقاً لمقتضيات الوفاق الوطني، باستثناء وظائف الفئة الأولى فيها، وفي ما يعادل الفئة الأولى فيها، وتكون هذه الوظائف مناصفةً بين المسيحيين والمسلمين من دون تخصيص أية وظيفة لأيّ طائفة مع التقيد بمبدأي الاختصاص والكفاءة".

^٣ محمّد شمس الدين، مقال في صحيفة نداء الوطن، العدد ٨١٦، لبنان، ١ تموز ٢٠١٩.

<https://www.nidaalwatan.com>

العام حيث يُعانون من رواسب اجتماعية وثقافية موروثية منذ أيام السلطنة العثمانية حيث كان يشكّل لبنان جزءاً من أراضي السلطنة، كما الانتداب الفرنسيّ للبنان تطبيقاً لصكّ الانتداب الذي أقره مجلس عصبة الأمم، وما خلفته الحرب الأهلية التي دامت أكثر من ١٥ عاماً بغياب الدولة وهيبته، فالوصاية السورية على لبنان... وقد نتج عنها ترنّح الإدارة اللبنانية بجزء كبير من موظفيها الذين يعانون من فقدان الشعور بالمسؤولية والتهاون في مصالح المواطنين حيث يتصرّف بعض الموظفين وكأنّ الوظيفة هي ملكٌ لهم فيكسبون منها المال، أو هي امتيازٌ لهم فيوزعون المنافع والخدمات التي هي من حقّ المواطنين جميعهم، بشكلٍ استنسابي لقاء بدل (رشوة) أو منفعة مباشرة أو غير مباشرة أو لقاء وعدٍ بمنفعة، كما ينقطعون عن العمل من دون التقيّد بالدوام الرسمي وتوقيته.... كما تعدّى واقع عدم الالتزام بالواجبات الوظيفية من نزاهة وحياد واحترام حقوق المواطنين، والشفافية وخدمة المواطن، والتقيّد بشرعة سلوكية الموظف في القطاع العام المقررة في مجلس الوزراء بتاريخ ١٤/٢/٢٠٠٢، حتّى وصل حدّ الاستخفاف بالمحظورات والتماس الرشوة التي شاركها بارتكابها المواطن الساعي إلى إنجاز معاملته بسرعة أو طلباً لإنجاز ما يخالف القوانين والأنظمة، إضافةً إلى طريقة التعيين والترفيح والحماية السياسية التي أضحت أهمّ من جميع الحصانات من حيث منع المساءلة والمحاسبة، فوجد الارتهان لمراكز القوى والنفوذ.

ولا ننسى طبعاً واقع القوانين والأنظمة التي لا تطبق كما هدف واضعها^٢ من إيجادها في النظام القانوني والإداري الناظم لعمل الإدارة، كما التي يعاني بعضها من مشكلات ذاتية وذلك بسبب إعدادها نتيجة معالجة قضايا طارئة ومن دون تخطيط علمي، أو وفقاً لمواصفات شخصية في بعض الأحيان^٣.

تخطى تأثير الفساد القطاع العام ليشمل المجتمع، ولهذا نسمع راهناً عبارات مثل "كما تكونون يولّى عليكم" ... كدلالة على أنّ الشعب فاسدٌ وليس الفساد حكراً على الطبقة القابضة على زمام الحكم، لهذا

^١ التي تحوّلت مع الوقت إلى ظاهرة منتشرة لا سيما في القطاعات العامة الخدماتية، بل أكثر من ذلك أصبح الموظف يتعاطى معها على أنها من مخصّصات الوظيفة، ويُدلي "تبريراً" لفعلته أنه فعل ما دأب عليه غيره من المباشرين الملحقين بأقلام المحاكم والهيئات القضائية الأخرى من قبض المبالغ المالية لقاء أدائهم لمهامهم الوظيفية، إذ لا ينفي نهج الآخرين في ارتكاب الجرائم المماثلة الصفة الجرمية عن فعل المدعى عليه مهما عظم مقدار هذا النهج (محكمة استئناف الجنج في النبطية قرار رقم ٢٠١٦/٢٢٠ تاريخ ١٣/١٠/٢٠١٦). علي محمد جعفر، قانون العقوبات الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، طبعة أولى، ٢٠٠٦، ص، ٢١.

^٢ يقصد بوضعها، السلطة التشريعية فيما خصّ القوانين، السلطة التنفيذية فيما خصّ المراسيم التطبيقية والقرارات.

^٣ عباس خواجه، فلسفة الإصلاح الإداري، مرجع سابق، ص. ١٠١.

نرى الأصوات الداخليّة وكذلك المجتمع الدوليّ قد دقّوا ناقوس الخطر لاستشراف الفساد معترفين بوجوده، جادّين في محاولة القضاء عليه والحدّ من آثاره عبر تخصيص الوقت وورش عملٍ كما توظيف الإمكانيّات المتاحة والمتوفّرة في سبيل تخفيض مؤشّر الفساد إلى حدوده الدنيا.

تتعدّد الأسباب والعوامل التي ساهمت في وجود الفساد واستشرائه، منها المحسوبيّة والزبائنيّة والمحاباة والطائفية، اعتمدت في إدخال نسبةٍ كبيرةٍ من الموظّفين كميّارٍ بدلاً من معيار الكفاءة والجدارة. وقد تدنّت رواتب موظّفي القطاع العامّ عن نظرائهم في القطاع الخاصّ، ما انعكس سلبيّاً على القدرة الشرائيّة فدفّع إلى غياب المناقبيّة الوظيفيّة بداعي بحث العامل في القطاع العامّ مستشرساً في ردف راتبه الشرعيّ الضئيل بمداخل غير مشروعةٍ متعاطمةٍ، من دون خجلٍ أو وجلٍ، فأضحى العامل يجادل أصحاب المصالح (المستدعين) في المقابل الذي يريده، أو الذي يفرض عليهم، إمّا لإنجاز معاملاتهم القانونيّة بسرعةٍ من دون تأخير، وإمّا لإنجاز معاملاتهم غير القانونيّة بفتوىٍ ذكيّةٍ، وإمّا تخفيفاً للرسم المفروض قانوناً لمصلحة الدولة، على حساب الخزينة^١.

وهنا تتحمّل الدولة مسؤوليّة عدم عدالة رواتب موظّفي القطاع العامّ وهذا ما حدّر منه الإمام عليّ في عهده إلى مالك الأشتر حينما ولّاه مصر: "... واسبغ عليهم الأرزاق، فإنّ ذلك قوّة لهم على استصلاح (تحسين) أنفسهم، وغنى لهم عن تناول ما تحت أيديهم، وحجّة عليهم إن خالفوا أمرك أو ثلموا أمانتك"^٢. فتبقى مسألة تناسّب راتب الموظّف مع مقتضيات العيش الكريم وتسديد متطلّبات الحياة وتكاليدها من دور الدولة التي يجب عليها بذل الجهد لتكفل للموظّفين العيش الهادي بعيداً من الضغوطات الاجتماعيّة والاقتصاديّة^٣. وتعاني الإدارات العامة من شغورٍ واضحٍ لأمس السبعين بالمئة^٤، ومتوسّط الأعمار في

^١ طارق المجذوب، الإدارة العامّة العمليّة الإداريّة والوظيفة العامّة والإصلاح الإداري، الدار الجامعيّة للطباعة والنشر، بيروت، ٢٠٠٠، ص. ٧٢٥.

^٢ عليّ محمّد عليّ دخيل، نهج البلاغة، دار المحبّة البيضاء، الطبعة الأولى ٢٠٠٢، بيروت، ص. ٥٧٥.

^٣ محمّد دغمان، الوجيز في الحقوق والحريّات العامّة، الطبعة الأولى، المؤسّسة الحديثة للكتاب، لبنان، ٢٠١٦، ص. ٨٦.

^٤ نسرين مشموشي، مقابلة رئيسة مجلس الخدمة المدنيّة مع جريدة نداء الوطن، عدد ١٠٢٥ تاريخ ١٠/٦/٢٠٢٣، آخر دخول ٢٠٢٣/١/٨، <https://www.nidaalwatan.com/article/136094>

بعض الإدارات قد بلغ الـ ٥٦ سنة، كما أنّ مجلس الخدمة المدنيّة أحجم عن إجراء المباريات ما حال دون ضخّ دمٍ جديدٍ لتوظيفٍ شرعيٍّ منذ فترة الثمانينات،

وبما أنّ الإدارة العامة هي ملاذ المواطن، حيث يجدُ الاستقرار الوظيفيّ فإنّه من الضروريّ رسم خارطة طريقٍ بهدف تطوير العمل الإداريّ ووقف هجرة ذوي الكفاءات من إدارات الدولة، وذلك للنهوض بها من جديدٍ.

وأخيرًا، لا بد من لفت النظر إلى بعض الموظفين الشرفاء الذين وجدوا والموجودون حاليًا في الوظيفة، فيقومون بواجباتهم ويبتعدون عن المحظّرات، ويتفانون في الخدمة والتضحية. وإن ما ذكرناه أعلاه من حالات لموظفين فاسدين إنما من باب الإضاءة عليها بهدف تنزيه الإدارة منهم ، ولكن كما يجب معاقبة المرتكب يقتضي التنويه بالجيد والممتاز مما يشكل تحفيزًا له ولغيره.

الفصل الثاني: حوكمة القطاع العام من حيث التطبيق

تتميز الدولة الحديثة أو الغنية عن تلك التي في طور النمو أو الفقيرة، بثلاثية الأمن والعمل والنظام، ففي مقارنة بسيطة يتضح لنا تفوق الدول العربية على تلك الغربية لناحية الامتداد التاريخي (مثلا مصر عمرها أكثر من خمسة آلاف عام في حين تقابلها في مقارنتنا كندا أقل من ١٦٠ عام) والثروات الطبيعية وتوفر المواد الخام واعتدال المناخ... ولكن على الرغم من تفوق الدول الفقيرة لناحية وجود الثروات الطبيعية والمواد الخام وتوفر بيئة للزراعة والعمل (مثلا لبنان يمتاز مناخه بأربعة فصول معتدلة فلا الصيف حارٌ لدرجة شلّ العمل إنّما على العكس هو مقصد للسياح، كذلك الأمر لا يقف شتائه ليكون عثرة أمام متابعة أيّ نشاطٍ) إلا أننا نراها دولاً تابعة وفقيرة. وفي المقلب الآخر نرى دولة لا يوجد على أراضيها شجرة الكاكاو تتألق على صعيد العالم بكونها تنتج أفخر أنواع الشوكولا (سويسرا)، كما تتميز أيضاً سويسرا (التي تعاني من مناخٍ صعبٍ يمكنها فقط استغلال أربعة أشهرٍ من السنة والتي تتأطر ضمن مساحةٍ جغرافيةٍ صغيرة) بأجود وأهمّ مشتقات الحليب وأغزرها على الصعيد العالمي، كما في السياق عينه نرى تلك الدولة العائمة فوق البحر بمساحةٍ محدودةٍ وخاصةً أنّ ٨٠% من تضاريسها غير صالحةٍ للاستخدام الزراعي وتربية المواشي، إلا أنّها توصف بالمصنّع العائم وثاني أقوى اقتصاد في العالم حيث تستورد المواد الخام وتصدر المواد المصنّعة...^١

من هنا تلعب الحوكمة دوراً هاماً في إنجاز أعمال الإدارة العامة بدقة وإخلاص وسرعة وتميز، وبساطة في تقديم الخدمات إلى أصحاب المصالح، وإقامة حكومة إلكترونية تهدف إلى تحقيق عددٍ من الأهداف الاستراتيجية التي أصبح من اليسير تحقيقها بفضل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وبدعم من الأطر المؤسسية والقانونية المطلوبة، ومن هذه الأهداف نشر كافة المعلومات التي يحق للمواطنين الاطلاع عليها، وإنجاز الخدمات العامة بشكل إلكتروني مباشر، وتقليص حجم المعلومات والمستندات

^١ رائد شرف الدين، الحوكمة الرشيدة منهج تحقيق التنمية المجتمعية المتكاملة، الجامعة اللبنانية - كلية العلوم

الاقتصادية وإدارة الأعمال، ١١ أيار ٢٠١٣، آخر دخول ٢٠٢٢/٨/١ :

<https://raedcharafeddine.net/download/>

التي يحتاجها المواطن لإنجاز معاملته^١... نستعرض إسهامات الحوكمة في النشاط الإداري للقطاع العام.

المبحث الأول: حوكمة وسائل العمل الإداري في لبنان

الإصلاح الإداري كهدفٍ وعنوانٍ وشعارٍ انطلق منذ إعلان الاستقلال في العام ١٩٤٣، وبدء عهد الرئيس كميل شمعون بإصلاحاتٍ في مجال تنظيم الإدارة وشؤون الموظفين فتم استحداث المباراة لأول مرة في العام ١٩٥٣، ولكن هذا الإنجاز المهم والمتقدم استرد في العهد نفسه في العام ١٩٥٥.

يعتبر المرسوم رقم ١٩٣ تاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٦ المرجع الأساسي للمرحلة الإصلاحية^٢ التي شهدت نشر ١٦٢ مرسومًا تشريعيًا في الجوانب المختلفة للحكم والإدارة، ٨٠ مرسومًا منها في الفترة الممتدة من ١٩٥٨/١٢/١٦ حتى ١٩٥٩/٦/١٠، و٦٢ مرسومًا صدرت في ١٩٥٩/٦/١٢ (يوم واحد)^٣.

فكان عهد الرئيس فؤاد شهاب عهد إرساء دعائم الإصلاح الإداري الحقيقي، عهد تأسيس الاستراتيجية لإعادة تنظيم الإدارة والموظفين، وبناء أجهزة الرقابة، وتدعيم اللامركزية الإدارية من خلال مجموعة المراسيم الاشتراعية التي صدرت في العام ١٩٥٩ وشكلت بطبيعتها النواة الحقيقية لدولة المؤسسات، مؤذنةً ببزوغ مرحلة جديدة، مرحلة الانتقال من حكم الرجل إلى حكم المؤسسة، فيسود القانون على إرادة الحاكم، وتحضر العدالة الاجتماعية فيتساوى الجميع أمام القانون^٤. وتوالت العهود التي اعتمدت جميعها الإصلاح الإداري هدفًا وشعارًا ومسعىً مشتركًا، إلا أنه لا تقدم من دون تنمية مستدامة للموارد البشرية، لا تقدم إلا من خلال غربة المرشحين بمباراة ترشح عتاد إداري موهوب يدرب وفقًا لأفضل الطرق الحديثة بشكل مستمر، لا تقدم إلا من خلال حوكمة الموارد البشرية في القطاع العام...

^١ أحمد اللقيس، "الحكومة الإلكترونية في لبنان"، الحياة النيابية، لبنان، المجلد السادس والتسعون، أيلول/سبتمبر ٢٠١٥، ص. ٢٩.

^٢ تناول المرسوم رقم ١٩٣ تاريخ ١٩٥٨/١٢/٢٦ قضايا مركزية مثل تحديد مهمات كل وظيفة والمسؤوليات المنوطة بالموظف، تبسيط المعاملات الإدارية، أو آليات عمل الإدارة مراقبة التنفيذ، إبعاد المداخلات السياسية عن الإدارة، إيجاد معهد وطني للإدارة يُعنى باختيار أفضل الموظفين وتدريبهم، وإيجاد مجلس الخدمة المدنية الذي يشكل حصانة مهمة للموظفين وتأمين الحماية لهم أثناء تأدية واجباتهم...

^٣ منذر الخطيب، تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس عن العام ٢٠٠٣، ل.ن.، بيروت، ص. ٢٤.

^٤ منذر الخطيب، تقرير رئيس مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس عن العام ٢٠٠٠، ل.ن.، بيروت، ص. ٢.

وقد برزت بشكلٍ لافتٍ جهود معظم الدول في تطبيق وتفعيل مبادئ وتطبيقات الحوكمة في المرافق والمؤسسات العامة بهدف تجاوز سلبيات الإدارة التقليدية والبيروقراطية ومواجهة الفساد المستشري في القطاع العام ودوائر الدولة^١. وأضاف آخرون أهمية الاستفادة من تطبيقات الحوكمة ومزايا التطور التكنولوجي عن طريق الحكومة الإلكترونية التي تؤمن السرعة في إنجاز المعاملات مع تخفيض الكلفة وتوفير بساطة في الإجراءات وقدراً من الشفافية^٢.

وكي تستطيع الموارد البشرية أداء المهمات التي أناطتها بها القوانين بعد أن تم إعدادها بالتدريب والتمكين اللازم للاطلاع بدورها، تقوم بأعمالٍ ماديةٍ من دون أن تقصد إحداث أثرٍ قانونيٍّ مباشرٍ، إلا أنه قد ينتج عنها إحداث التزاماتٍ قانونيةٍ في حال حدوث ضررٍ للغير؛ وبأعمالٍ قانونيةٍ بقصد إحداث أثرٍ قانونيٍّ عن طريق استخدام إحدى الوسيلتين: إما القرار الإداري المنفرد الطرف أو العقد الإداري مستهدفةً تحقيق المصلحة العامة مراعيةً المشروعية والملائمة في استخدامها لهذه الوسائل القانونية.

والقطاع العام يستهدف إشباع الحاجات العامة وتقديم الخدمات العامة سواء أكان قد اعتمد الأسلوب التقليدي أو طبّق الحوكمة، فباعتماده الأخيرة يُوقف إلى مبتغاه جودة عالية ودقة مرتفعة وجودة ملموسة، وسرعة كافية في ظل حياة مزدحمة بالحاجات، متزايدة إلى الخدمات، ينظمها القانون الإداري المتميز بالتطور والتغيير، بالمرونة ومواكبة الحداثة^٣. فنضفي الحوكمة المساواة عن طريق الحياد الوظيفي والانتفاع المتساوي من الخدمات، الإجراءات السهلة، الشفافية في الإدارة، نشر المعلومات، المساءلة، الديمقراطية، تحسين الأداء والحد من الفساد. لا بدّ من خطواتٍ عمليةٍ لتأهيل الموارد البشرية وهذا ما يعرف بحوكمة الوسائل البشرية (الفقرة الأولى)، ولا تكتمل هذه العملية من دون الآلية القانونية التي تترجم الفكر والإرادة إلى عملٍ ماديٍّ من خلال ما يُعرف بحوكمة الوسائل القانونية (الفقرة الثانية).

^١ عمر القرشي، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص. ٥١.

^٢ ماجد الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية للحكومة الإلكترونية/ منشأة المعارف، الإسكندرية- مصر، ٢٠٠٤، ص. ٤٢٤.

^٣ داود عبد الرزاق الباز، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، منشأة المعارف الإسكندرية - مصر، ٢٠١٥، ص. ١١٥.

الفقرة الأولى: حوكمة الوسائل البشرية

العنصر البشري هو الأساس في الإدارة والحجر الرئيس للحوكمة في القطاع العام، حيث يُنَاط به تسيير أعمال الإدارة وفقاً للقوانين والأنظمة الراعية لها، إلا أن التطبيق العملي سجّل تجاوزاً وخروجاً لكوادرها عن المهام والموجبات المرسومة قانوناً، مؤديّة لإحداث أضرارٍ على تلك الأعمال والأموال العامّة في القطاع العام، يُعبّر عنها بالفساد الإداري والمالي الآخذ حيزاً واسعاً من الانتشار والتفشي^١. فتبرز الحوكمة من خلال أهميّة تطبيق نظام تقييم أداء الموظفين (والمُعتمد في لبنان)، وإعداد نظام تقييم جديد يلاحظ تطوّر المهام الإداريّة وطرق أدائها^٢، ومن هنا تأتي أهميّة الحوكمة لحماية مشروعيّة عمل الإدارة وملاءمته، والحوؤل دون التعسّف في استعمال السلطة والانحراف، كما تجاوز حدود حُسن الإدارة، فتكون الحوكمة سبيلاً للخلاص والحدّ من الفساد المالي والإداري عبر مقوماتها وخصائصها التي ترسم حدوداً واضحة للعاملين في القطاع العامّ من أعلى الهرم إلى مختلف الفئات.

فتبرز أهميّة الحوكمة بالطريق الذي تتيحه لرسم سياسة الدولة بهدف تسيير أعمال الوظيفة العامّة وتحقيق الخدمات المطلوبة بشفافيّة ونزاهة وعدالة في التوزيع، قاضيةً بذلك على آفة الفساد المالي والإداري بتفعيل الدور الرقابي للأجهزة والهيئات المختصة، مستعينةً بالوسائل الحديثة والفاعلة. نستعرض بداءةً صلاحيّات وموجبات الوزير والمدير العامّ للانتقل تالياً لبحث صلاحيّات وموجبات موظفي الفئة الثانية والوظائف التنفيذية.

النبذة أولى: الوزير والمدير العامّ

يرأس الوزير الهرم الإداري في وزارته وقد خوّله الدستور والقانون صلاحيّات تنظيميّة، رقابيّة وتوجيهيّة على سائر مرؤوسيه، كما أن القانون أوجد مركز المدير العامّ ووضعهُ على رأس المديرية العامّة مخصّصاً له جملةً من الصلاحيّات والعديد من المسؤوليّات، يُمارس الأولى ويُسأل عن الثانية.

^١ عامر كلابي، "حدود المسؤولية القانونية للإدارة ودور الحوكمة في الحدّ من الفساد، الجامعة الإسلاميّة في لبنان، رسالة أعدت لنيل شهادة الماجستير في القانون العامّ، ٢٠٢٢ ص. أ.

^٢ القاضي جورج عطية، كلمة رئيس التفتيش المركزي، بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد، تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٩.

<https://www.cib.gov.lb/ar/%D9%83%> آخر دخول ٢٠٢٣/١/٨.

أولاً: الوزير

لا ريب أن الوزير يتبوأ قمة الهرم الإداري في النظام البرلماني ويشغل أعلى مكانة في الإدارة المركزية العامة التي تُدعى الوزارة، فهو إلى جانب صفته السياسيّة كأحد أعضاء الحكومة، يتمتع بصفة إداريّة بوصفه رئيس الإدارة العامّة التي يتولّى شؤونها، وهو يمثّل عصب كلّ دولة ومصدر قوّة الدفع فيها إلى النموّ والتقدّم، أو إلى الانكماش والتعثّر؛ ويرى فيه الرأي العامّ واجهة السلطة التنفيذية، كما ترى فيه السلطة وسيلتها لتحقيق مطالب الجمهور وتأمين احتياجاته. ويكون الوزير، إمّا وزيراً حاملاً لحقيبة وزارية (وهو الذي يعنينا في هذا البحث)، أي يكون على رأس وزارة يتولّى إدارة شؤونها، وإمّا وزير دولة من دون حقيبة وزارية مجرداً من الصلاحيّات الإداريّة اللهمّ إلا إذا تمّ تكليفه أو انتدابه للقيام ببعض المهمّات^١، ويتفرّغ بصورة كاملة للمهامّ السياسيّة بصفته عضواً في مجلس الوزراء وقد تحدّد له مهامّ^٢. ويتمتع الوزير إن كان حاملاً لحقيبة وزارية، أو كان وزير دولة، بصلاحيّات مماثلة فيما خصّ إقرار وتنفيذ السياسات العامّة، مع تميّز الأول بما يتمتع به من صلاحيّات ضمن الوزارة التي يتولى إدارتها فيصبح مؤسساً دستوريّة قائمة بذاتها. للوزير صفة دستوريّة تُحوّله صلاحيّات دستوريّة وأخرى قانونيّة؛ وترتّب عليه، في المقابل، مسؤوليّة سياسيّة خاصّة، تفرض ملاحقة ومحكمة خاصّة. وسنناقش فيما يأتي صلاحيّات الوزير الدستوريّة في النظام اللبناني، ثمّ نتطرّق إلى صلاحيّاته القانونيّة.

١- صلاحيّات الوزير الدستوريّة: نصّت المادة ٦٦ من الدستور اللبناني المعدّل على ما يأتي: "يتولّى الوزراء

إدارة مصالح الدولة ويُنَاط بهم تطبيق القوانين والأنظمة كلّ بما يتعلّق بالأمر العائدة إلى إدارته وبما خصّ به". إلى جانب ذلك يتحمّل الوزراء تجاه المجلس النيابي مسؤوليّة سياسة الحكومة العامّة، كما أنّهم يتحمّلون إفرادياً مسؤوليّة أفعالهم الشخصيّة. الوزير يجسد السلطة التنفيذية التي تحولت بعد التعديل

^١ حيدر المولى، "صلاحيّات الوزير السياسيّة والتنظيميّة"، مجلة الحياة النيابيّة، لبنان، المجلّد السادس والتسعون، أيلول ٢٠١٥، ص. ١٥٠.

^٢ رأى مجلس الخدمة المدنيّة "وبما أنّه وعلى ضوء نصّ المادة ٦٦ من الدستور ومجمل أحكام المرسوم الاشتراعيّ رقم ٥٩/١١١، فإنّ وزير الدولة لا يرأس جهازاً تنفيذياً بمفهوم تنظيم الإدارات العامّة لجهة الهيكلية والوحدات الإداريّة، إمّا تُحدّد مهامّه بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء المناط به تنفيذ السياسة العامّة في جميع المجالات". مجلس الخدمة المدنيّة، الرأي رقم ٦٧٩/س/و تاريخ ٢٠١٩/٦/١٩، (وزير الدولة لشؤون التجارة الخارجيّة)، تقرير عن أعمال المجلس خلال العام ٢٠١٩، المنشور في الجريدة الرسميّة، ملحق العدد ٢٠، تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٤، ص ١٨٧.

الدستوريّ ١٩٩٠ الى سلطةٍ اجرائيّةٍ، فتعزّز موقع مجلس الوزراء، وبطبيعة الحال انعكس ذلك على صلاحيّات الوزير الذي أصبح، تنفيذًا لوثيق الوفاق الوطنيّ، صاحب ثقلٍ سياسيّ كونه ممثلًا لطائفته استنادًا لفكرة المشاركة السياسيّة لمختلف المكونات الطائفية والمذهبية في لبنان، وقد توسّعت صلاحيّاته السياسيّة والإداريّة والتنظيميّة والماليّة. فتوقيع الوزير المختصّ على المراسيم تطبيقًا لأحكام المادّة ٥٤ من الدستور هو الدليل الحسيّ على تحمّل الوزير المسؤوليةّ الدستوريّة في الحكم عندما يصدر المرسوم المتعلّق بوزارته. وهذا التوقيع هو الأسلوب الدستوريّ الواجب اعتماده لإصدار مرسومٍ يتعلّق بمواضيع وأُمورٍ تخصّ بوجهٍ عامّ إدارة الدولة ومصالحها أو إدارة الوزير بوجهٍ خاصّ (المادّة ٦٦ من الدستور)، وهذا ما استقرّ عليه مجلس شوريّ الدولة: "وبما أنّ المرسوم رقم ٩٠/٥٤٨ المتدرّج به والذي خلا من توقيع وزير الدفاع الوطنيّ يكون مفترقًا إلى عنصرٍ جوهريّ من عناصر تكوينه"^١.

ونتوسّع فيما يلي بالبحث في صلاحيّات الوزير القانونيّة كونها أكثر التصاقًا في بحثنا الراهن.

٢ - صلاحيّات الوزير القانونيّة: لكلّ وزارةٍ مبدئيًّا وزيرٌ يديرها ويشرف على أجهزتها وموظّفيها. ويمكن للوزير، أيضًا، أن يتولّى أكثر من وزارةٍ^٢ وقد يتولّى رئيس الوزراء الى جانب رئاسة مجلس الوزراء وزارةً معيّنة. ويُعتبر الوزير في وزارته الرئيس الأعلى فيها وهو بهذه الصفة الرئيس التسلسليّ لهذه الإدارة بما تضمنه من وحدات وموظّفين. كما أنّ المرسوم الاشتراعيّ رقم ١١١ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ والمتعلّق بتنظيم الإدارات العامّة الذي اعتبر الوزير رأس الهرم الإداريّ في وزارته، أعطاه حقّ اتّخاذ القرارات الضروريّة اللازمة لتحسين سير العمل في إدارته.

أ - الصلاحيّات الإداريّة: يمارس الوزير الصلاحيّات الإداريّة المستمدّة من القانون وتشمل بصورةٍ خاصّةٍ سلطةً رئاسيّةً على العاملين في الوزارة وعلى جميع الوحدات، فيعتبر الوزير بمقتضى ما هو مُتّفق عليه علمًا واجتهادًا، الرئيس التسلسليّ الأعلى (Le chef hiérarchique supême) لكلّ الأجهزة الإداريّة التي تتألّف منها وزارته، صلاحيّة نقل موظّفي الفئة الثالثة من وحدةٍ الى أخرى في الوزارة أو من وظيفةٍ الى أخرى في الوحدة نفسها، صلاحيّة انتدابٍ بقرارٍ منه، من بين موظّفي وزارته، موظّفًا أو اثنين

^١ م.ش.د.، قرار رقم ٧٠ تاريخ ١١/٠٣/١٩٩٧، الخوري / الدولة - وزارة الدفاع الوطنيّ.

م.ش.د.، قرار رقم ١٣٨ تاريخ ١١/١٢/١٩٩٦، اللواء الركن جورج حروق/ الدولة اللبنانيّة - وزارة الدفاع الوطنيّ.

^٢ الوزير عبّاس مرتضى تولّى في حكومة حسان دياب حقيبتين: الزراعة والثقافة.

عند الاقتضاء، للقيام بأعمال أمانة السر الخاصة به على أن يتضمّن قرار الانتداب تكليف من ينوب عنهما القيام بمهامّ وظيفتهما الأصليّة، صلاحيّات إعطاء الإجازات بدون راتب والإجازات المرضيّة التي تجاوزت مدّتها شهرًا، اختصاص تعيين الأجراء والتعاقد مع أشخاص للعمل في وزارته، صلاحية وقف موظّفي الفئة الثانية وموظّفي الفئات الأدنى منها عن العمل قبل إحالتهم على المجلس التأديبيّ لمدة لا تتجاوز الخمسة عشر يومًا، سلطة فرض عقوبة من إحدى عقوبات الدرجة الأولى كالتأنيب أو حسم الراتب لمدة ١٥ يومًا وذلك بناءً على اقتراح المدير العامّ أو رئيس إدارة التفتيش المركزيّ، أمّا عقوبة تأخير التدرّج لمدة ٦ أشهر على الأكثر فلا يحقّ للوزير فرضها إلا بعد توجيه تعيينين متتاليين للموظّف خلال سنة، صلاحية تفويض بعض الصلاحيّات الإداريّة والماليّة الى المدير العامّ أو الى الموظّفين المرتبطين به مباشرةً باستثناء الصلاحيّات الدستوريّة.

ب- الصلاحيّات التنظيميّة: يستمدّ الوزير سلطته التنظيميّة من كونه الرئيس الأعلى للمرفق العامّ الذي يتولّى إدارته وهو بهذه الصفة يحقّ له اتّخاذ التدابير اللازمة لحسن سير الإدارة الموكلة إليه شؤونها، ويستمدّها أيضًا من المرسوم الاشتراعيّ رقم ١١١/١٩٥٩. فبموجب المادة ٤ منه نصّ على الصلاحيّات التنظيميّة التي يمارسها أو يسهم في ممارستها، نذكر أبرزها تنظيم الوزارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء فيتمّ تحديد الدوائر والأقسام في كلّ منها، وتعيين الصلاحيّات العامّة وكيفية توزيع هذه الصلاحيّات بين مختلف المديرّيّات العامّة والمديرّيّات والدوائر والأقسام، كما تحديد المهامّ التي يجب أن يقوم بها كلّ موظّف والأصول الواجب اتّباعها في كلّ نوعٍ من المعاملات والمهل الواجب إنجازها فيها، وذلك وفقًا للقوانين والأنظمة وللشروط المحدّدة فيها، كما إصدار التعليمات والتعاميم، التي لها طابع تنظيميّ. وتنسيق الأعمال بين مختلف الوحدات القائمة في الوزارة.

ج- الصلاحيّات الماليّة: يمارس الوزير صلاحيّاته الماليّة من خلال تحضير مشروع موازنة وزارته وإحالتها الى وزارة الماليّة مشفوعًا بالمستندات المبررة تمهيدًا للدفاع عنه على اعتبار أنّه المنفّذ لميزانيّتها، نقل الاعتمادات ضمن البند الواحد من فقرة الى فقرة، والبتّ بصفقات بيع الأموال المنقولة وبصفقات

¹ C.E. 7/2/1936, Jamart, Rec, page 172: « Les ministres peuvent prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité ».

المناقصة العموميّة، تشكيل لجنة استدرج العروض في وزارته، وعقد النفقات في حدود الاعتمادات والغاية المرصودة التي رُصدت من أجلها تلك الاعتمادات.

د- **الوزير كسلطة وصاية:** من المتفق عليه أنّ استقلال الشخص اللامركزي لا يمكن أن يكون مطلقاً إنّما نسبياً. وهذا يعود إلى أنّ اللامركزيّة لا يمكن أن تتواجد في حالةٍ مجردة، بل ضمن نظامٍ قانونيٍّ معيّن يوفّر الحدّ الأدنى من المركزيّة، أي من وحدة السلطة، وبالتالي فالمركزيّة هي خير ضمانٍ لنظام اللامركزيّة ولوحدة الدولة على حدّ سواء. وهذا يعني من الناحية العمليّة ضرورة وجود رقابةٍ من السلطة المركزيّة على الشخص اللامركزيّ تستهدف ضمان احترام الأشخاص اللامركزيّة للشرعية، ولحدود اختصاصها، ولسياسة الدولة العامّة. ويتولّى ممارسة هذه الرقابة الوزير المختصّ. ويسمّى بوزير الوصاية الذي تخضع لسلطته الرقابية جميع الهيئات العامّة التي يوليه القانون سلطة الوصاية عليها^١. كما تتضمن سلطة الوصاية مثلاً وقف أو حلّ المجلس المحليّ المنتخب مع إجراء انتخاباتٍ جديدة، وكذلك تعيين الأجراء في البلديات، وفي حالاتٍ عديدة يتوقّف نفاذ القرار اللامركزيّ على شرط أخذ الإذن المسبق أو اللاحق من الشخص المركزيّ، كلّ ذلك في حدود ما نصّ عليه القانون^٢.

نجد مما سبق أنّ الوزير قد اضطلع بدور وصلاحيّات مهمّة، إلّا أنّ القوانين والأنظمة تعطي المدير العامّ بعضاً من الصلاحيّات بحيث أنّ أيّ تجاوزٍ لها يكون عرضةً لمراجعة الأبطال أمام القضاء الإداري، نبحث في الآتي من سياق البحث صلاحيّات المدير العام.

فمثلاً: يتولّى وزير الداخلية والبلديات سلطة الرقابة على كلّ البلديات الموجودة في لبنان، كما يتولّى وزير الطاقة سلطة الوصاية على مصالح المياه ومؤسسات الكهرباء،... . وتتخذ هذه الرقابة التي يباشرها الوزير على الهيئات اللامركزيّة عدّة صور، وفقاً للآليات والأصول التي يحددها القانون، فمثلاً قد تتضمن حقّ اقتراح تعيين رئيس وأعضاء مجلس إدارة المؤسسة العامّة وعزلهم، وكذلك يعيّن مفوض الحكومة لديها، ويصادق على مقرّرات مجلس الإدارة فيما خصّ أنظمة الأجراء والنظام الداخليّ...

^٢ عصام إسماعيل، "مهامّ الوزير في لبنان"، جريدة النهار، تاريخ ١٢ تموز ٢٠٠٤.

ثانياً: المدير العام^١

يشغل المدير العام مركزاً من الوظائف القيادية العليا في الوزارات والمؤسسات العامة، ولا يعلوه إلا الوزراء الذين هم أساساً رجال سياسة وأعضاء حكومة. وترتّب هذه الوظائف على شاغليها مسؤوليات وأعباء ونفقات كبيرة تفرض تمييزهم عن موظفي باقي الفئات برواتب أعلى^٢. يمارس المدير العام مجموعة من الصلاحيات ترتبط بسير وانتظام المرفق العام أو الإدارة التي يتولاها، ويمكن اعتبارها مهماتٍ بديهيةً سواءً أنصت عليها القوانين أم لم تنص. وانطلاقاً من مبدأ المسؤولية تعطى الصلاحية المستمدة من معيار المسؤوليات نفسها. ونظراً للموقع الحساس الذي يشغله المدير العام من خلال مبادئ علم الإدارة العامة، ومن خلال الأنظمة نفسها التي أولته صلاحياتٍ مالية وإدارية واضحة، يمارسها ضمن النطاق المحدد لها قانوناً. نناقش فيما يلي الصلاحيات الإدارية والمالية للمدير العام. وصلاحيات المدير العام على وجه العموم هي صلاحيات مقررة وفق الأنظمة التي ترعى نشاط الإدارة العامة، فهو يمارس تلك الصلاحيات من أجل تحقيق الأهداف المطلوبة، ومسؤولياته كرئيسٍ مباشرٍ لموظفي الإدارة، تعطيه صلاحياتٍ موضوعيةً ليست بحاجة لنصٍ صريح، وهي تستخلص من مبادئ علم الإدارة العامة التي تجعل من المدير العام القائد الفعلي لتنفيذ المهام وتوجيه العاملين لتنفيذ الأهداف والسياسات العامة. وأهمية التوجيه إنما تأتي تكريساً لعملٍ مدروسٍ وواعٍ وغير اعتباطي، ولا يمكن تصوّر موقع ودور المدير العام دون الصلاحيات التوجيهية والرقابية. ويقوم المدير العام بتوجيه العاملين في الإدارة من خلال مجموعة من التعاميم والتعليمات والقرارات التي تسعى من خلالها إلى ضمانة التقيد بما هو مطلوب لناحية خدمة المواطنين، وتحقيق المنفعة العامة التي هي سبب وجود الإدارة. ويقوم بالمتابعة والاتصال مع الوحدات المسؤولة من خلال سلسلة من التعليمات تصدر على شكل توجيهاتٍ يحدّث فيها العاملين في إدارته على التقيد بقرار الوزير، ويؤمن لهم كلّ ما هو مطلوب ولازم لتنفيذ قرار الوزير. فالمدير العام بما يملك من معرفة في أدق تفاصيل الإدارة، وهو قادرٌ على وضع الخطط المناسبة، وتحديد آلية تنفيذها والتقيد بمضمونها. والتوجيه ليس ممارسةً لسلطةٍ جبرية، بل هي عمليةٌ تشاركيةٌ وجماعيةٌ كون المدير

^١ أوجدت المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ المعدلة وفقاً للمرسوم رقم ٥٨ تاريخ ١٩٨٢/١٢/١٥ مركز المدير العام.

^٢ تقرير مجلس الخدمة المدنية عن أعمال المجلس لعام ١٩٩٩، تاريخ ٢٠٠٠/٦/١٤، بند ٢٨.

العامّ يعتبر عنصرًا من عناصر نجاح أو فشل الخطة الإدارية المطلوب تنفيذها. ونظرًا لأهميّة الدور الرقابي والتوجيهي الذي يقوم به المدير العامّ كقائد إداري، فقد أوجب التشريع اللبناني عليه أن يقدم تقارير نصف سنويّة الى الوزير يُفدّ فيها أداء الموظّفين ونتائج تنفيذ المهامّ والخدمات فضلًا عن التواصل مع المواطنين وأصحاب المصالح، كما عليه إرسال نسخٍ عن تلك التقارير إلى الأجهزة الرقابية المختصة أي مجلس الخدمة المدنيّة وهيئة التفتيش المركزي، ويستعرض في تلك التقارير رؤيته وخطط الوزارة المعدّة للتنفيذ ويقدم صورةً عن تقدّم العمل والإنجازات فضلًا عن أوضاع الموظّفين والموارد البشريّة الموجودة في الوزارة.

أولاً: صلاحيّات المدير العامّ الإداريّة: حوّلت القوانين والأنظمة المدير العامّ في الوزارة أن يمارس مجموعةً من الصلاحيّات الإداريّة تحت سلطة الوزير كرئيسٍ مباشرٍ لجميع الدوائر وجميع الموظّفين التابعين له، ويتولّى إدارة تلك الوحدات والدوائر وينسق الأعمال فيما بينها ويراقب وينفّذ تلك الأعمال. ويمكن القول إنّه يتعاون مع الوزير في وضع جميع القرارات حيّز التطبيق.

ويمارس المدير العامّ الصلاحيّات التي يخوّلها إياها القانون، وهي صلاحيّات تتوزّعها النصوص القانونيّة في أكثر من مجال، بالنسبة لإدارة الأعمال التي يجري تحقيقها في إطار المديرية العامّة، كالتنسيق التي جاءت في نطاق قانون الموظّفين العامّ وما تخوّل للمدير العامّ من صلاحيّات تتصل بإدارة الموظّفين التابعين له بالنسبة لإجازاتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم ولسائر الأمور والموظّفين بشؤونهم الذاتيّة. ومن ناحية التوجيه، توجد مبادئ معروفة ومكرّسة في علم الإدارة العامّة وأهمّها^٢ مبدأ حتميّة التوجيه: إنّ تنفيذ الأعمال لا يتمّ صدفةً إنّما من خلال توجيهٍ مستمرٍّ للقائد أو المدير لتابعيهم أو مرؤوسهم، مبدأ فاعليّة الاتّصال: إنّ التوجيه هو عمليّة اتّصالٍ ولا يكون إلّا من خلال قنواتٍ معيّنة، وللاتّصال مقوماتٌ تضمن فاعليّة وتحقّق التوجيه الجماعيّ الهادف، مبدأ تقبّل الأوامر: لا يعني إصدار الأوامر والتوجيهات

^١ ويُعرف المديرين "بأنهم أولئك الأشخاص القادرون على اتّخاذ القرارات وتوجيه جهود كافّة العاملين في المنظّمة على اختلاف مستوياتهم بكفاءة ومهارة وتنسيقٍ نحو تنفيذ تلك القرارات لتحقيق الأهداف المرسومة، والوصول إلى النتائج المتوخّاة من خلال إنجاز المهامّ والنشاطات المحدّدة بدرايةٍ ومهنيّةٍ متخصصةٍ". موسى خليل، الإدارة المعاصرة: المبادئ - الوظائف - الممارسة، المؤسسة الجامعيّة للدراسات والنشر، الطبعة الثانية، ٢٠١١، ص. ٤٧.

^٢ كامل بربر، الإدارة عمليّة ونظام، المؤسسة الجامعيّة للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة أولى، بيروت، ١٩٩٦، ص. ١٤٥.

لا بل والتعليمات بأن العمل سيتم وفقاً لما هو مبرمج، إنما تقبل واقتناع وفهم مضمون الأوامر، التوجيهات والتعليمات هي الضمانة الحقيقية للإنجاز الجيد، مبدأ انسجام التوجيه: يتفاعل التوجيه ويتناسق مع وظائف الإدارة، وإن أي خلل أو خطأ ما في إحدى الوظائف سينعكس خللاً أو خطأً في عملية التوجيه، مبدأ القيادة الإدارية: إن تحقيق الأهداف في أية منظمة يتوقف على كفاءة القيادة الإدارية في توجيه وتوحيد الجهد لكافة الأفراد كفريقٍ جماعي.

ثانياً: صلاحيات المدير العام المالية: تنقسم المهام التي يقوم بها المدير العام داخل الوزارة إلى مهام إدارية مباشرة من إشراف وتوجيه وتنظيم واتخاذ قرارات، ومهام ذات محتوى مالي نص عليها قانون المحاسبة العمومية، حيث حدّد السقف الأعلى لصلاحيات المدير العام للبت في الصفقات العمومية، والمناقصات والطرق الاستثنائية في عقد الصفقات العمومية، كالاتفاق بالتراضي أو صفقات الخدمات التقنية أو الصفقات بموجب بيان أو فاتورة. فالإدارة العامة معنية بإدارة وتنظيم وتسيير واستمرارية المرافق العامة من خلال نشاطات إدارية مع أطراف أخرى، لأجل تحقيق المنفعة العامة ضمن ضوابط الأصول الإدارية والقانونية التي نص عليها قانون المحاسبة العمومية وقانون الشراء العام.

فكما يتمتع الوزير بصلاحيات مالية بغية القيام بالمهام الملقاة على عاتقه، فقد أعطي المدير العام صلاحيات أيضاً، مع اختلاف لناحية السقف الأعلى والأدنى لممارسة تلك الصلاحية. وهو يُمارسها في إطار تقسيم المهام والصلاحيات تخفيفاً لتمرکز السلطات الشاملة بيد الوزير. كما يعين المدير العام لجنة استلام اللوازم والأشغال والخدمات^١. وتبرز أكثر فأكثر الصلاحيات المالية للمدير العام عند الاستلام النهائي بعد انقضاء فترة الضمان المفروضة على المتعهد، حيث يقوم المدير العام بتصديق محاضر الاستلام العائدة لجميع الصفقات. كما يمكن للوزير أن يحدّد بقرار منه رئيس الوحدة المختصة المخول بعقد الصفقات بموجب بيان أو فاتورة في الإدارات العامة^٢، وبالتالي يمكن أن يحدّد المدير العام كمتخصص لعقد هذا النوع من الصفقات.

كل ما ورد من تفصيل عن صلاحيات المدير العام إنما هو على سبيل المثال لا الحصر حيث يمكن تعداد الكثير مما يمكن أن يقوم به المدير العام، وذلك من أجل الإحاطة بدوره وموقعه في الإدارة العامة.

^١ الفقرة ٣ من المادة ١٠١ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ وتعديلاته (قانون الشراء العام).

^٢ المادة ١٥١ من المرسوم رقم ١٤٩٦٩، تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣ وتعديلاته (قانون المحاسبة العمومية).

النبة الثانية: موظفو الفئة الثانية والوظائف التنفيذية

تعتمد الإدارة في مباشرة أعمالها المادية والقانونية في سبيل تحقيق هدفها الأساسي المصلحة العامة والنفع العام على العناصر البشرية الذين يعملون باسمها ولحسابها وتطلق عليهم تسمية الموظفين، كما قد تعتمد الإدارة لخدمة الإدارات العامة والمرافق العامة على إجراء ومتعاقدين ومتطوعين^١. وتتألف كل إدارة من ملاكٍ يحدّد فيه عدد وظائفها الدائمة من كل فئة، ويمكن لهذا الملاك أن يتألف من سلكٍ واحدٍ أو أكثر^٢، وتقسّم الوظائف الدائمة إلى فئاتٍ والفئات تقسم بدورها إلى رتبٍ والرتب إلى درجاتٍ^٣.

عرّف القانون اللبناني الموظف الدائم بكلّ من وُلّي عملاً دائماً في وظيفة ملحوظة في إحدى الملاكات التي يحددها القانون، سواء أضع لشرعة التعاقد أم لم يخضع^٤. وقسم العاملون الخاضعون لأحكام نظام الموظفين إلى ثلاث فئات: فئتين للموظفين هما الموظفين الدائمين والموظفين المؤقتين والفئة الثالثة هم الأجراء^٥، مُعرّفاً الأجير بأنه كلّ شخص في خدمة الدولة لا ينتسب إلى فئة الموظفين^٦. ويمكن تعريفه وفقاً للرأي السائد فقهاً واجتهاداً بأنه " كلّ شخص يعمل في خدمة الهيئة العامة والذي يساهم بصورة عادية في إدارة مرفقٍ عامٍ إدارة مباشرة باحتلاله من دون وكالة وظيفية دائمة موجودة في الملاكات الإدارية"^٧. وهو الشخص الذي يُعهد إليه بعملٍ دائمٍ في خدمة مرفقٍ عامٍ تديره الإدارة^٨، وذلك عن طريق تبوأه مركزاً ضمن التنظيم الإداري الدائم لهذا المركز^٩. ومن أجل أن يستطيع الموظفون من إفادة الإدارة العامة بصورة عملية لا بُدّ من أن يتم اختيارهم بطريقة جيدة من خلال معايير وأسس صحيحة وتأمين منافع لهم تجذب النخب للترشّح إلى الوظيفة واختيار أفضلهم وفقاً لمعايير المفاضلة المحددة مسبقاً،

^١ عصام مبارك، القانون الإداري الخاص، ٢٠١١-٢٠١٢، لا ناشر، بيروت، ص. ١.

^٢ يرى البعض أنّ الأسلاك المعتمدة في الدولة اللبنانية هي الآتية: الإداري والفني والخارجي والقضائي والتعليمي والأمني.

^٣ الفقرة الثانية من المادة الثالثة من نظام الموظفين، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.

^٤ الفقرة الثانية من المادة الأولى من نظام الموظفين، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.

^٥ فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، بيروت، لا دار نشر، ص. ٣٠٠.

^٦ الفقرة الرابعة من المادة الأولى من نظام الموظفين، الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩.

^٧ مورييس نخلة، شرح قانون الموظفين، دار المنشورات الحقوقية - مطبعة صادر، بيروت، ص. ١٣.

^٨ Fougère, la fonction publique, étude et choix des textes commentés, Bruxelles, Institut internationales des sciences administratives, 1966 p.154.

^٩ François Burdeau: Histoire du droit administrative, P.U.F. 1995, p.427.

وجود سلطة رقابية وتأديبية ترصد لهم منعا لقيامهم بأخطاء أو انحرافهم عن السلوك السوي، حماية الموظف من تحكّم رؤسائه لتحقيق أهداف بعيدة من المصلحة العامة كالأهداف الشخصية أو السياسية أو الطائفية^١. إنّ وضع الموظف في لبنان هو نظامي^٢ لا تعاقدي، وبالتالي عليه أن يذعن للقوانين والأنظمة المتعلقة بوظيفته لا أن يناقشها، كما عليه أن يخضع لها من دون أن يدعي حقوقا مكتسبة للاستفادة من أحكام سابقة^٣، كما عليه أن يخضع للأحكام القانونية والتنظيمية اللاحقة والتعديلات التي تجري من دون أن يتعلّق عليها أيّ حقّ مكتسب^٤.

تُقسم الوظائف العامة إلى خمس فئات، الفئة الأولى وتضمّ المدير العام، المحافظ، السفير، المفتش العام، ومن يماثلهم، الفئة الثانية وتضمّ المدير، رئيس المصلحة، القائمقام، المراقب أول، المفتش، القنصل، أمين سرّ المحافظة، ومن يماثلهم، الفئة الثالثة وتضمّ رئيس الدائرة، رئيس القسم، رئيس القلم، المراقب، المفتش المعاون، المهندس، أستاذ التعليم الثانوي، ومن يماثلهم، الفئة الرابعة وتضمّ تُقسم إلى رتبتين، الرتبة الأولى: المحرّر، المحاسب، المستكتب الأول، ومن يماثلهم، الرتبة الثانية: الكاتب، المستكتب ومن يماثلهم، الفئة الخامسة وتضمّ الحاجب، الخادم، الحارس، السائق، ومن يماثلهم.

أمّا تعيين الموظفين فيخضع للشروط العامة المنصوص عنها في القانون كأن لا يتمّ التعيين إلا في وظيفة شاغرة مرصود لها اعتماد خاص في الموازنة وفقاً للأصول التي حدّدها القانون^٥، كما وضع الدستور اللبناني مبادئ ترضى عملية التوظيف كالمساواة^٦ وعدم التمييز^٧، وتجلّى وضع هذه المبادئ

^١ موريس نخلة، شرح قانون الموظفين، مرجع سابق، ص. ١٠.

^٢ م.ش.د.، قرار رقم ١٢٥٠ تاريخ ١١/١٢/١٩٦٢، أنطونيوس/الدولة، م.إ.، ١٩٦٣، ص. ١٢٧.
م.ش.د.، قرار رقم ٩١/٢٤-٩٢، تاريخ ١٦/١٢/١٩٩١، الأب سلامة/الدولة - وزارة التربية، م.ق.إ.، ٩٢-٩٣، ص. ٩٨.

^٣ المادة الثانية من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظفين).

^٤ م.ش.د. قرار رقم ٦، تاريخ ٣/١/١٩٥٩، سيمون عيد/الدولة، م.إ.، ١٩٥٩، ص. ٢٧.

^٥ الفقرة الأولى من المادة الثالثة عشرة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظفين).

^٦ نصّت المادة ١٢ من الدستور اللبناني: "لكلّ لبنانيّ الحقّ في تولّي الوظائف العامة لا ميزة لأحدٍ على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينصّ عليها القانون، وسيوضع نظام خاص يضمن حقوق الموظفين في الدوائر التي ينتمون إليها".

^٧ نصّت المادة ٧ من الدستور اللبناني: "كلّ اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم".

والقواعد الدستورية موضع التنفيذ من خلال شرط اجتياز مباراة لوظائف الفئة الرابعة والثالثة وامتحان فيما خصّ الفئة الخامسة، مع التنويه أنّ مخالفة الأصول القانونية للتعين تجعله غير نافذ وبالتالي يمكن للإدارة الرجوع عن هذا التعيين في أيّ وقت^١؛ ونشير إلى أنّ الترفيع من الفئة الثالثة إلى الفئة الثانية يتم وفق آلية محدّدة اعتمدها مجلس الوزراء^٢. نتناول أولاً شروط وآلية التعيين، لنعود ونبحث ثانياً واجبات الموظّفين والمحظورات.

أولاً: شروط وآلية تعيين الموظّفين

نصّت المادّة الرابعة من نظام الموظّفين على الشروط العامّة التي يشترط توافرها في كلّ طالب وظيفة عامّة ونستعرضها فيما يأتي:

١- شرط الجنسيّة: يعمل الموظّف باسم الدولة ولحسابها ويضطلع خلال قيامها بممارسة مهامّ وظيفته على أسرار الدولة والمواطنين، كما يتمنّع بامتيازاتٍ وحصاناتٍ.. وعليه فإنّ المواطن أحقّ وأولى من الأجنبيّ في تولّي الوظيفة العامّة^٣ وخاصّة أنّه من الطبيعيّ أن يتحسّس الموظّف المواطن الولاء نحو دولته ووطنه وأمّته. كما أنّ شغل الوظيفة العامّة يُعدّ نوعاً من مشاركة الموظّف في إدارة دولته والمساهمة في بنائها كما ينمي لدى الموظّفين شعوراً بالانتماء لوطنهم والولاء لدولتهم^٤ وإقراراً من

^١ م. ش. د.، قرار رقم ١٧٤٨، تاريخ ١١/٢٧/١٩٦٧، العمر / الدولة، م.إ.، ١٩٦٧، ص. ٤٢.

^٢ "يقوم الوزير المختصّ، مع تأكيد الالتزام باحترام مقتضيات الوفاق الوطنيّ بإعداد مشروع مرسوم بملء المراكز الشاغرة في الفئة الثانية في وزارته على أن تعتمد المعايير التالية وسائل الترجيح الأساسيّة في اختيار المرشّحين لملء المراكز الشاغرة:

- تسلسل مراتب نجاحهم في الدورات التدريبية التي يجريها المعهد الوطنيّ للإدارة.
- الأفضلية في اختبار المرشّحين لملء المراكز الشاغرة في كلّ وزارةٍ من بين الموظّفين من الفئة الثالثة في الوزارة ذاتها.
- ملاءمة المؤهل العلميّ والخبرة العمليّة للوظيفة المطلوب إشغالها.
- أقدميّة خدمته الفعليّة في الفئة الثالثة من كامل خدماته في الملاك الدائم في الإدارات العامّة". مجلة مجلس الخدمة المدنيّة، آراء واجتهادات حول الوظيفة العامّة في لبنان، المجلّد الأوّل، ٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢، الرأى رقم ١٦٨ تاريخ ١٩/٣/٢٠١٢ (وزارة التربية والتعليم العالي)، ص. ١٧٥.

^٣ م. ش. د.، قرار رقم ٧٤٨، تاريخ ٦/٢٥/١٩٩٧، أحمد اليوسف/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٨، ص. ٦٣٤. وأيضاً م. ش. د.، قرار رقم ٣٧٨، تاريخ ٣/١٢/١٩٩٨، عطالله دعاس/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٩، ص. ٣٨٤.

^٤ فوزي حبيش، الوظيفة العامّة وإدارة شؤون الموظّفين، دار النهضة العربيّة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٩١، ص. ٩.

المشرع اللبناني بأهميّة الجنسيّة كشرطٍ أساسيٍّ لتولّي الوظيفة العامّة نصّ على شرط أن يكون طالب الوظيفة لبنانيًا منذ أكثر من عشر سنواتٍ على الأقل^١.

٢- شرط السنّ: أغلبية الأنظمة تضع حدّين للسن، حدًّا أدنى وحدًّا أقصى لتولّي الوظيفة العامّة، وهذا ما اتّبعه المشرع اللبناني^٢، فاشتراط اتمام العشرين عامًا من عمره كحدّ أدنى وألا يكون قد تجاوز الخامسة والثلاثين بالنسبة للتعيين في إحدى الفئتين الخامسة أو الرابعة، واستثناء من هذه القاعدة، أوجب القانون فيما خصّ وظائف الفئات الأخرى أو الوظائف الفنيّة من أيّ فئة كانت بألا يقلّ الفرق بين سنّه وسن الدخول إلى الوظيفة العامّة عن المدّة الدنيا لاستحقاق المعاش التقاعدي^٣.

٣- شرط اللياقة الصحيّة: يشترط نظام الموظّفين في لبنان^٤ أن يُبرز المرشح إلى الوظيفة العامّة شهادة من اللجنة الطبيّة الرسميّة تثبت أنه سليم من الأمراض والعاهات التي تحول دون قيامه بأعباء وظيفته^٥. ويجوز أن تتطلّب أنظمة بعض الإدارات شروطًا إضافيّة تتناول حدًّا أدنى لطول القامة والمقدرة البدنيّة كما بعض المهارات الجسديّة^٦.

٤- شرط التمتع بالحقوق المدنيّة واللياقة الأخلاقيّة: استعاض المشرع اللبناني عن شهادة حسن السلوك التي كانت تُعطى للمرشّح إلى الوظيفة العامّة من قِبَل المختار قِبَل إنشاء السجلّ العدليّ بـ "نسخةٍ عن سجلّه العدليّ تثبت أنه متمتع بحقوقه المدنيّة، وغير محكومٍ عليه بجنايةٍ أو محاولة جنائيّة من أيّ نوعٍ كانت، أو بجنحةٍ شائنةٍ أو محاولة جنحةٍ شائنةٍ"^٧ وذلك كقرينةٍ على تمتّعه بالسيرة الحسنة والأخلاق الحميدة. ولا بدّ من الإشارة إلى أنّ هذا الشرط هو من الشروط التنظيميّة الجوهريّة التي

^١ النبذة أ من الفقرة الأولى من المادّة الرابعة من المرسوم الاشتراعيّ رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظّفين).

^٢ النبذة ب وج من الفقرة الأولى من المادّة الرابعة من المرسوم الاشتراعيّ رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظّفين).

^٣ ونشير هنا إلى التعديل الذي أدخله القانون رقم ١٤٤، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩ (قانون الموازنة العامّة والموازنات الملحقة لعام ٢٠١٩) حيث حدّد الحدّ الأدنى لعدد سنوات الخدمة التي تتيح الحقّ بالتقاعد فيما خصّ السلك الإداريّ بـ ٢٥ عامًا بدلًا من ٢٠ عامًا...، أي أن لا يزيد عمره عن ٣٩ عامًا كون نهاية الخدمة تتحقّق ببلوغ سنّه الـ ٦٤ سنة.

^٤ النبذة د من الفقرة الأولى من المادّة الرابعة من المرسوم الاشتراعيّ رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظّفين).

^٥ ش.ل. قرار رقم ٣٩٦، تاريخ ١٧/٥/١٩٩٤، نبيل غنوم/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٥، ص. ٤٤٦.

^٦ عصام مبارك، القانون الإداريّ الخاصّ، مرجع سابق، ص. ٣٦.

^٧ النبذة هـ من الفقرة الأولى من المادّة الرابعة من المرسوم الاشتراعيّ رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظّفين).

يجب أن تتوفر في الموظف كما أن يبقى مرافقاً له ومقترناً به طوال فترة شغله للوظيفة، وعليه فإن غياب هذا الشرط يُفقد حقه بالاستمرار في الوظيفة العامة^١. كما ينص القانون على عدم جواز إعادة أيّ موظفٍ حُكم عليه بالعزل أو الصرف من الخدمة إلى الخدمة في أيّ من الإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات^٢.

٥- شرط المؤهل العلمي: يختلف مستوى المؤهل العلمي المطلوب لاشغال الوظيفة تبعاً لتطور المجتمعات وجودة القطاع التربوي في البلد، كما مستوى الوظيفة المراد إشغالها، حيث يرتفع المستوى العلمي المطلوب كلما كانت الوظائف معقّدة أو متخصصة أو قيادية^٣.

في لبنان حدّد المشرع المؤهلات العلمية والخبرات العملية لاشغال الوظائف على الشكل الآتي: الإجازة الجامعية في الحقوق أو ما يعادلها فيما خصّ وظائف الفئة الثالثة^٤ أو قضاء ١٠ سنواتٍ في الفئة الرابعة^٥، شهادة البكالوريا قسم ثانٍ لوظائف الرتبة الأولى في الفئة الرابعة أو خمس سنواتٍ على الأقلّ في الفئة الرابعة - الرتبة الثانية إذا كانوا يحملون شهادة البكالوريا قسم أولّ، أو عشر سنواتٍ في الفئة الرابعة - الرتبة الثانية على الأقلّ مهما كانت الشهادات التي يحملونها، البكالوريا قسم أولّ فيما خصّ الرتبة الثانية في الفئة الرابعة^٦، أن يُحسن القراءة والكتابة والنجاح في امتحان الدخول الذي ينظّمه مجلس الخدمة المدنية^٧.

٦- شرط النجاح في المباراة أو الامتحان: اعتمد نظام الموظّفين للتعين في الوظائف العامة ثلاث طرقٍ: الاختيار فيما خصّ الفئتين الأولى والثانية^٨، حيث تُملأ المراكز الشاغرة في الفئة الأولى^٩ بالاختيار

^١ م.ش.د. قرار رقم ٨٧، تاريخ ١١/٨/١٩٩٣، فهد حسن/بلدية بيروت، م.ق.إ.، ١٩٩٥، ص. ٧٢.

^٢ المادة ٦٠ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظّفين).

^٣ الفقرة ٣ من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (نظام الموظّفين).

^٤ الفقرة ٥ من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (نظام الموظّفين).

^٥ الفقرة ٢ من المادة ٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (نظام الموظّفين).

^٦ المرسوم رقم ٥٥٨٠، تاريخ ٢٥/١١/١٩٦٠ (تحديد شروط قبول طلاب وظيفة من وظائف الفئة الخامسة).

^٧ الفقرة الأولى من المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (نظام الموظّفين).

^٨ ونشير هنا إلى أن المشرع سعى إلى إقرار آلية لتعيين موظّفي الفئة الأولى فصدر القانون رقم ٣٦٣ تاريخ ١٦/٨/٢٠٠١، ولكنّ المجلس الدستوريّ أبطل هذا القانون بموجب القرار رقم ٢٠٠١/٥ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١، كما نذكر أنّ المجلس الدستوريّ خالف هذا القرار في اجتهادٍ آخر له حيث قضى بأنّ "تخلّي السلطة المشترعة عن اختصاصها الضامن

من بين موظفي الفئة الثانية (الدرجات الثلاث العليا) المدرجة أسماؤهم في جداول الترفيع، كما يجوز أن تملأ نسبة الثلث من هذه المراكز الشاغرة عن طريق تعيين أشخاص من خارج الملاك، بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية^١، المباراة فيما خصّ الفئتين الثالثة والرابعة، حيث يتوجب تعيين الناجحين تبعاً لتسلسل درجات النجاح في المباراة^٢، الامتحان فيما خصّ وظائف الفئة الخامسة تطبيقاً لمنطوق المادة الرابعة من نظام الموظفين^٣، وهذا الامتحان يُقسم عادةً إلى شقين يتناول شقّ منهم اختبار التحقق من حسن القراءة والكتابة، وشقّ آخر يتناول اختباراً فنياً أو عملياً أو مهنيّاً^٤.

ويعيّن الموظفون المعتمدون سواءً بطريق الاختيار أو الامتحان أو المباراة بمرسوم أو بقرار من المرجع المختصّ، ويُبلّغ قرار التعيين إلى الموظف لياشر عمله في غضون ١٥ يوماً من التبليغ تحت طائلة اعتباره مستقياً. وعليه تتمخض عن انعقاد الرابطة الوظيفية ومنذ انعقادها حقوق لكلّ من الموظف والدولة، مثل حقّ الموظف في الراتب والتعويضات والمكافآت والتدرّج والترقية والترفع والإجازات المتنوعة من إدارية وأمومة وصحية.... وحقوق للدولة نعالجها فيما يلي تحت عنوان واجبات الموظفين.

ثانياً: واجبات الموظفين والأعمال المحظرة عليهم

حدّد نظام الموظفين واجبات الموظفين في الفصل الثاني منه، حيث تناولها تحت عنوانين مستقلّين، العنوان الأوّل نصّ عليه في المادة ١٤ منه بعنوان واجبات الموظفين فيما تناول الأعمال المحظرة على الموظفين في المادة ١٥.

لشروط التعيين في الوظيفة العامة وحقوق الموظفين العامّين، على ما جاء في المادة ١٢ من الدستور، إنّما هو إجراء غير دستوريّ (م.ش.د. قرار رقم ٢٠٠١/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم ٢٠٠١/٣٧٩"الضريبة على القيمة المضافة"، وحديثاً أعاد مجلس النواب إقرار آلية للتعيين في الفئة الأولى بموجب القانون النافذ حكماً رقم ٧ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٣ ولكن أيضاً أبطله المجلس الدستوريّ بموجب القرار رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢، وبالتالي بقي مفتاح التعيين في يد الوزير من دون آلية تضمن حسن اختيار الأنسب والأصلح للإدارة.

^١ الفقرة الثانية من المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعيّ رقم ١١٢، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (نظام الموظفين).

^٢ الفقرة الثانية من المادة ٩ من المرسوم الاشتراعيّ رقم ١١٢، تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (نظام الموظفين).

^٣ تنصّ المادة ٦ من نظام الموظفين: "تحدّد هيئة مجلس الخدمة المدنية شروط التعيين في الفئة الخامسة، على أن تراعى فيها أحكام المادة الرابعة من هذا المرسوم الاشتراعيّ باستثناء شرط الشهادة، وأن يتمّ التعيين بناءً على امتحانٍ تنظّمه إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية".

^٤ علي أيوب، الوظيفة العامة في لبنان: واجبات وحقوق، منشورات الحلبي الحقوقية، ١٩٩٩، بيروت، ص. ١٥٢-١٥٣.

أ- واجبات الموظفين، فرض القانون على الموظّفين جملةً من الواجبات:

- ١- التفرّغ للوظيفة
 - ٢- أداء العمل بدقّة وأمانة وإخلاصٍ
 - ٣- احترام القوانين والأنظمة والتقيّد بها وتنفيذها^١
 - ٤- طاعة الرؤساء^٢
 - ٥- الحياد وعدم إفشاء أسرار الوظيفة أوجب القانون على الموظّف الالتزام بالحياد والتحفّظ في تأديته للوظيفة^٣
 - ٦- الحفاظ على كرامة الوظيفة
- إن الواجبات المعدّدة أعلاه هي تلك التي نصّ عليها نظام الموظّفين وتعديلاته وهي قواعد عامّة يتوجب على الموظّف التقيد بها واحترامها تحت طائلة المسؤولية، كما قد تنصّ قوانين وأنظمة نافذة على واجبات أخرى تكمل الواجبات العامّة وتدور في فلكها كذلك التي نصّ عليها قانون العقوبات كواجب الموظّف:
- ١- أن يكون أميناً على الأموال العامّة والخاصة، المنقولة وغير المنقولة، التي يتولى الإشراف على إدارتها أو صيانتها^٤.

^١ مجلس الخدمة المدنيّة، الرأي رقم ٢٠١٢/٤١٣٠ تاريخ ٢٠١٢/٩/٢٠، (وزارة الاتّصالات)، آراء واجتهادات حول الوظيفة العامّة، مجلة تصدر عن مجلس الخدمة المدنيّة، المجلّد الأول، ٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢، ص. ٧٣٨: "... ويبقى أيضاً، من حقّ بل من واجب الرؤساء التسلسليّين، بدورهم، اتّخاذ الإجراءات اللازمة بحقّ كلّ من يُعيق تطبيق أحكام القانون بأيّ شكلٍ من الأشكال، وبالتالي اتّخاذ التدابير المسلكيّة بحقه، عند الاقتضاء، وإيقاع ما يستحقّه من عقوبة، كما وإحالة إلى التفتيش المركزي، لوضع الأمور في نصابها الصحيح، حتّى لا يستقرّ في ذهن أحدٍ من الموظّفين أنّه بمنأى عن أحكام القانون أو لديه ملجأ يلجأ إليه، أو يحتمي به، غير القانون".

^٢ مجلس الخدمة المدنيّة، الرأي رقم ٢٠١٢/٤١٣٠ تاريخ ٢٠١٢/٩/٢٠، (وزارة الاتّصالات)، آراء واجتهادات حول الوظيفة العامّة، مجلة تصدر عن مجلس الخدمة المدنيّة، المجلّد الأول، ٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢، ص. ٧٣٨: "... ويلفت المجلس النظر، ويؤكد، أنّه ما من موظّف يستطيع أن يتصدّى لأحكام القانون أو لقرارات أو لأوامر الرؤساء التسلسليّين وقد حدّد القانون أصولاً للمراجعة والاعتراض، وكذلك للطعن، إذا اقتضى الأمر، في شأن هذه القرارات والأوامر فيما إذا كانت مخالفةً للقانون، ورسم للموظّفين الطريق الذي يجب عليهم سلوكها، بما لا يضعهم موضع المسؤولية المسلكيّة".

^٣ م. ش. د. قرار رقم ٨٩٥، تاريخ ١٤/٥/١٩٦٥، عويدات/الدولة، م.إ. ١٩٦٥، ص. ١٧١.

^٤ المادة ٣٥٩ من المرسوم الإشتراعى رقم ٣٤٠ تاريخ ١٩٤٣/٠٣/٠١ (قانون العقوبات)، والمنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤١٠٤ تاريخ ٢٧/١٠/١٩٤٣.

٢- أن يكون حريصًا على تحقيق المنافع والعائدات المخصصة للدولة^١.

٣- أن يحافظ على مستندات الدولة^٢.

٤- أن يعمل على تنفيذ القرارات والمذكرات وأي أمر يصدر عن السلطة ذات الصلاحيّة، وألا يستعمل

نفوذه أو سلطته لإعاقة أو لتأخير التطبيق أو التنفيذ^٣، أو للتأثير في إقتراع أحد اللبنانيين^٤...

وفرض قانون تنظيم الإدارات العامّة عدّة موجبات على الموظف مثل:

١- أن يضع، كل من المدير عام والمدير ورئيس المصلحة ورئيس الدائرة، ضمن المهلة المحددة له تقريرًا

عن أعمال الوحدات التابعة له^٥.

٢- أن يتقيّد بمبدأ التسلسل الإداري بحيث لا يتم الإتصال برئيس أعلى أو مرؤوس أدنى إلا بواسطة

الرئيس المباشر، حتى في حال الشكوى منه^٦.

بالإضافة إلى ما فرضه قانون التصريح عن الذمّة الماليّة والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع^٧ من

موجب التصريح على موظفي الفئة الثالثة وما فوق.

ب- الأعمال المحظّرة: حظرت المادّة ١٥ من نظام الموظّفين على الموظّف أن يقوم بأيّ عملٍ تمنعه

القوانين والأنظمة النافذة، ولا سيّما:

^١ المادة ٣٦٢ من المرسوم الإشتراعي رقم ٣٤٠ تاريخ ١٩٤٣/٠٣/٠١ (قانون العقوبات)، والمنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤١٠٤ تاريخ ١٩٤٣/١٠/٢٧.

^٢ المواد ٣٩٥ و٣٩٦ و٣٩٧ من المرسوم الإشتراعي رقم ٣٤٠ تاريخ ١٩٤٣/٠٣/٠١ (قانون العقوبات).

^٣ المادة ٣٧١ من المرسوم الإشتراعي رقم ٣٤٠ تاريخ ١٩٤٣/٠٣/٠١ (قانون العقوبات).

^٤ المادة ٣٣٢ من المرسوم الإشتراعي رقم ٣٤٠ تاريخ ١٩٤٣/٠٣/٠١ (قانون العقوبات).

^٥ المادتان ٧ و٨ من المرسوم الإشتراعي ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (تنظيم الإدارات العامّة)، منشور على صفحة التفتيش المركزي - النصوص القانونية، النصوص التي ترعى الإدارات العامّة على الرابط التالي:

<https://www.cib.gov.lb/ar/node/1906>

^٦ المادة ٩ من المرسوم الإشتراعي ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (تنظيم الإدارات العامّة).

^٧ القانون رقم ١٨٩ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦ (قانون التصريح عن الذمّة الماليّة والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع)،

المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤١ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/٢٢.

- ١- أن يلقي أو ينشر من دون إذن خطّي من رئيس إدارته خطاباً ومقالاتٍ أو تصريحاتٍ أو مؤلفاتٍ في جميع الشؤون، وبالتالي لا يمكن للموظّف استعمال حق الردّ في وسائل الإعلام المرئيّة أو المقروءة أو المسموعة من دون الحصول على الإذن المُشار إليه^١.
- ٢- أن ينضمّ إلى المنظّمات أو النقابات المهنيّة.
- ٣- أن يُضرب عن العمل أو يحرض غيره على الإضراب^٢.
- ٤- أن يمارس أيّة مهنة تجاريّة أو صناعيّة أو أيّة مهنة أو حرفة مأجورة أخرى فيما عدا التدريس^٣...
- ٥- أن يجمع بين وظيفته والوظائف الانتخابيّة النيابيّة أو البلديّة والاختياريّة كما هو مبين في القوانين الخاصّة بهذه الوظائف^٤.
- ٦- أن يقوم بأيّ عملٍ مأجورٍ يحطّ من كرامة الوظيفة أو أن يكون له علاقة بها، ما يستتبع بالضرورة الحظر عليه القيام بأيّ عملٍ يحطّ من كرامة الوظيفة سواء أكان مأجوراً أو غير مأجورٍ، ما يفرض على الموظّف أن يلتزم بالمحافظة على كرامة وشرف وسمعة الوظيفة ضمن دوام العمل وخارجه، في حياته الوظيفيّة وتلك الخاصّة، وعدم الظهور بمظهر مخلّ بشرف الوظيفة المؤتمن عليها.

^١ مجلس الخدمة المدنيّة، الرأي رقم ٤٠٤٨ تاريخ ١٥/١١/٢٠١٠، (وزارة الماليّة)، آراء واجتهادات حول الوظيفة العامّة، مجلّة تصدر عن مجلس الخدمة المدنيّة، المجلّد الأوّل، ٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢، ص. ٧٢٢

^٢ Rifaat Hassan, Libertés publiques, la grevés des fonctionnaires au Liban, P.O.E.J, 1995, P.394.

^٣ راجع المرسوم رقم ٤٤ تاريخ ١/٣/١٩٦٤، الترخيص لموظّفي الدولة والمؤسّسات العامّة والبلديات بالتدريس في مؤسّسات التعليم العالي في لبنان.

^٤ م.ش.د. قرارا رقم ١٠٠٠ تاريخ ١/٨/١٩٩٦، حدادة/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧، ص. ٨٠٨.

- لم يحدّد المشترع الأعمال المأجورة^١ إنّما ترك الأمر لسلطة الإدارة الاستثنائية والتي يمكنها بما لديها من وسائل تقديرية أن تضع عند الضرورة معايير لمفهوم العمل المأجور من جهة ومعايير أخرى للتفريق بين العمل الذي يحطّ من كرامة الوظيفة وبين العمل اللائق من جهة أخرى^٢.
- ٧- أن يلتزم أو يقبل توصية ما أو أن يلتزم أو يقبل مباشرة أو بالواسطة، بسبب الوظيفة التي يشغلها، الهدايا أو الإكراميات أو منحًا من أي نوع كانت^٣.
- ٨- أن يبوح بالمعلومات الرسمية التي يطّلع عليها أثناء قيامه بوظيفته، حتى بعد انتهاء مدة خدمته، إلا إذا رخصت له وزارته خطيًا بذلك.
- ٩- أن ينظّم العرائض الجماعية المتعلقة بالوظيفة أو أن يشترك في تنظيمها مهما كانت الأسباب والدوافع.

^١ اعتبر مجلس الخدمة المدنية في معرض رده على قضية عرضت أمامه أنّ "المهن والحرف المأجورة هي استمرار منظم في العمل الواحد الناتج عن ارتباط يتّصف بالصفة الدائمة، ويتّخذ طابع العمل الأول والرئيس الذي يعتمد عليه الموظف كعمل أساسي له في سبيل كسب العيش. أمّا الأعمال المأجورة فهي مبدئيًا أعمال متفرقة أو ذات صفة عارضة تتخذ طابع العمل الفرعي الذي يقوم به الموظف بالإضافة إلى عمله الأساسي الأول. وعليه فإنّ اعتماد هذا الإطار يوفّر إمكانية تحديد نوع الأعمال التي يتعاطاها الموظفون عن طريق الوصف الموضوعي لكل عمل على حدى، ممّا يؤدي إلى اعتبار العمل المأجور الذي يقوم به الموظف خارج الوظيفة ولا يكون له علاقة بها أو يحطّ من كرامتها من الأعمال غير المحظرة" (يراجع ملحق العدد ٢٦ من الجريدة الرسمية الصادر بتاريخ ١٩٦٤/٣/٣٠، ص.٥٠ وما يليها).

^٢ مجلس الخدمة المدنية، الرأي رقم ١٦٩٣ تاريخ ١٥/٦/٢٠١١، (إدارة الإحصاء المركزي)، آراء واجتهادات حول الوظيفة العامة، مجلة تصدر عن مجلس الخدمة المدنية، المجلد الأول، ٢٠١٠-٢٠١١-٢٠١٢، ص. ٧٢٤.

^٣ "يتحالف التخلف مع الفساد ويتحرّكان معًا بصورة أشخاص وعصابات لا تعرف سوى التسلّط والطغيان". بشارة مرهج، حرّاس الهيكل: تجرّبي مع الإصلاح الإداري في لبنان، لبنان، دار الرئيس، ٢٠٠٤، ص.٢١.

الفقرة الثانية: حوكمة الوسائل القانونية

تسعى الإدارة بشكلٍ دائمٍ إلى تسيير المرفق العامّ وفقاً لمبدأ المشروعية (Principe de légalité) الذي يشكّل حمايةً فاعلةً وجدّيةً للأفراد في مواجهة السلطة العامة، ليحقّق قَدْرًا من التوازن بين السلطة ومفهوم الحريّات العامة للمواطنين^١، ويكون بالتالي هؤلاء بمأمنٍ من اعتداء الهيئة الحاكمة على خلاف ما قرره القانون^٢؛ ولتسيير المرفق العامّ تعتمد الإدارة أسلوبين اثنين، إمّا تتصرّف بشكلٍ منفردٍ فتصدر قرارًا إداريًا أو تلتقي إرادتها مع طرفٍ آخر فتوقّع عقدًا وهذا ما سيتمّ التوسّع فيه تاليًا.

النبذة الأولى: القرار الإداري

تعدّدت التسميات للقرار الإداري^٣، كالقرار الإداري المنفرد الطرف^٤، القرار الإداري التنفيذي^٥، التصرف المنفرد^٦ والعمل الإداري الأحادي^٧... ورغم من تعدّد وتباين الترجمات والتسميات إلا أنّ الجميع يتفقون على استخدام مصطلح القرار الإداري من دون إضافات^٨. والقرار الإداري كعبارةٍ كليّة، هي تسميةٌ تضمّ في كنفها جميع المفردات المتنوّعة التي أقرّها التشريع أو أوجدها التعامل، مثل المراسيم التي يصدرها

^١ عباس نصرالله، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري، الطبعة الأولى، منشورات مكتبة الاستقلال، ٢٠٠١، ص. ١.

^٢ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، منشورات مكتبة القاهرة الحديثة، طبعة ١٩٦٣، ص. ٥.

^٣ وهو إفصاحُ الإدارة عن إرادتها الذاتية الأمرة بصورةٍ منفردةٍ من جانبٍ واحدٍ، بما تملك من سلطةٍ عامّة، في ممارستها لوظيفةٍ إداريّةٍ بوسائل القانون العامّ وبحسب ما تقتضيه القوانين والأنظمة، وعلى نحوٍ نهائيٍّ بعد استكمال كافةٍ مراحلها الإداريّة اللازمة، ووضعاً بذاته آثاره ومفاعيله القانونيّة موضع التنفيذ، وليس من الضرورة إلحاق الضّرر، بقصدٍ إحداثٍ وضعٍ قانونيّ عامٍّ أو تأثيره، فنكونُ إذ ذاك أمامَ قرارٍ تنظيميّ، أو وضعٍ قانونيّ خاصٍّ فنكونُ أمامَ قرارٍ فرديٍّ (م.ش. قرار رقم ٢٠١١/٢٦٥-٢٠١٢ تاريخ ٢٣ / ٢٣ / ٢٠١٢ جمعيّة "رابطة خريجي جامعة هارفرد في لبنان" / الدولة - وزارة الداخلية والبلديات).

^٤ فوزت فرحات، القانون الإداري العامّ، الكتاب الأول، بدون ذكر ناشرٍ، الطبعة الثانية، ٢٠١٢، ص. ٣٨٥.

^٥ محمّد كامل ليلة، نظريّة التنفيذ المباشر، دار الفكر العربيّ، القاهرة، ص ٢٠٦، وبالتسمية نفسها أيضًا زاهي يكن، القانون الإداري، المكتبة العصريّة، بيروت، لا ت. ص. ٢٣٥.

^٦ عادل فهيم، القوّة التنفيذية للقرار الإداري، الدار القوميّة للطباعة والنشر، القاهرة، لا ت. ص. ٧.

^٧ جورج سعد، القانون الإداري العامّ، توزيع مكتبة الجامعة، طبعة العام ٢٠٠٤، ص. ١٢٥.

^٨ عصام إسماعيل، الطبيعة القانونيّة للقرار الإداري، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٩، ص. ٦٥.

رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء، والمراسيم الاشتراعية وتلك الصادرة وفقاً للمادة ٥٨ من الدستور، كما القرارات الوزارية والمذكرات والتعاميم والبلاغات والأوامر الإدارية^١...، ويُعرف القرار الإداري بأنه "إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يطلبه القانون عن إرادة ملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا وجائزًا قانونًا ابتغاء مصلحة عامة"^٢. وتعتبر القرارات الإدارية من امتيازات الإدارة، بخلاف الأفراد الذين لا يتمتعون بها أو يستخدمونها، والسلطة العامة هي السلطة الوحيدة القانونية والإجبارية في المجتمع حيث وجدت لصالحه ولخدمته. يمكن أن يكون القرار الإداري قرارًا فرديًا أو تنظيميًا أو قرارًا غير تنظيمي. فالقرار الفردي هو الذي يخاطب شخصًا معينًا أو أشخاصًا معينين بذواتهم، أو هو الذي يوجه إلى أشخاصٍ محدّدين بالاسم^٣، أمّا القرار التنظيمي فهو الذي يُنشئ أو يُعدّل أو يُلغي مركزًا قانونيًا معينًا انطلاقًا مما يتضمّنه من قواعد تحكم الوضعية القانونية لفئةٍ معينةٍ من الأشخاص المعيّنين بالعمل التنظيمي كالذي يتعلّق بإنشاء وتنظيم المرافق العامة أو تعديل أحكامها أو إلغائها على اعتبار أنه يطال فئة غير محدّدة من الأشخاص الذين هم على علاقة بالمرفق العام^٤، كما يضيف الفقه والاجتهاد تصنيف القرارات غير التنظيمية أو القرارات الخاصة وهي القرارات التي تطبق قاعدةً عامةً مجردةً وموجودةً على مجموعة أشخاصٍ وأموالٍ، من دون أن تُعدّ قراراتٍ تنظيميةً طالما أنها لا تنصّ بذاتها على قواعدٍ مستقلةٍ مثل مراسيم دعوة الهيئات الناخبة، مراسيم التصديق على تصاميم وأنظمة المدن والقرى، قرارات تحديد الحدود الإدارية للقرى والبلدات^٥...، أمّا لناحية سريان القرار فهناك اختلافٌ، بالنسبة للإدارة تسري مفاعيله اعتبارًا من ثبوت توقيعه من المرجع المختصّ، أمّا فيما خصّ الأفراد فمن تاريخ نشره أو إبلاغه أو ثبوت العلم الأكيد الذي يُغني عن

^١ عصام إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، المرجع السابق، ص. ٦٥.

^٢ محيي الدين القيسي، مبادئ القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٧، ص. ٨١.

^٣ م.ش.د. قرار رقم ١١٢٢/٢٠١٧-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٧/١٩، شركة سبورتينغ كلوب ش.م.ل وشركة فندق ريفيرا سلوم وشركاه ش.م.ل/ الدولة.

^٤ م.ش.د. قرار رقم ٥٠٠ تاريخ ٢٠٠٨/٤/٣، شركة تلفزيون المستقبل ش.م.ل ورفيقته/ الدولة - وزارة السياحة ورفاقها، مجلة العدل ٢٠٠٨/٣، ص. ١٠٩٧.

^٥ عصام إسماعيل، ملخص محاضرات في مقرر القانون الإداري العام، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، الفرع الأول، ٢٠٢١-٢٠٢٢، ص. ١٥٧.

التبليغ في حال كان عملاً قام به المستدعي ويُستدلّ منه على رغبته في التنازل عن حقه في أن يتبلّغ القرار^١. ويتميّز القرار الإداري بأركان متنوّعة كما بعناصر متعددة نعالجها بالآتي:

أولاً: أركان القرار الإداري

يتميّز القرار الإداري بأنه تصرف قانوني منفرد الطرف صادر عن سلطة عامة متمتع بقوة تنفيذية.

● **تصرف قانوني** : القرار الإداري هو تصرف قانوني نابع من سلطان الإدارة يرمي إلى إحداث تغيير في

النظام القانوني القائم المؤلّف من قواعد ومراكز قانونية، مؤثراً به خلقاً أو إلغاءً أو تعديلاً. وهذا السلطان غير مُطلق، لأنّ القول بخلاف ذلك مُنافٍ للحقيقة كون الحرية المطلقة قد تؤدي إلى التعسف وهذا ما لا وجود له في ظلّ دولة القانون^٢. لذلك يقع سلطان الإدارة بين حدّين، بين التقييد والاستنساب، بين الالتزام باتخاذ قرارٍ وحرية الخيار بين تصرفين أو أكثر، وتقدير التصرف الأكثر ملاءمة للصالح العام.

١ - **سلطة الإدارة الاستنسابية**: عرّف مجلس شوري الدولة اللبناني السلطة الاستنسابية بأنها "السلطة

التي تُتيح للإدارة اتّخاذ التدابير بحرية مطلقة من كلّ قيد قانوني، وتنشأ عن نصّ صريح في القوانين والأنظمة التي توليها هذه السلطة أو عن انتفاء القواعد والأحكام القانونية التي تحدّ من سلطتها الاستنسابية في ممارسة عملها الإداري"^٣. وتُتيح السلطة الاستنسابية للإدارة إمكانية الاختيار وفقاً للمصلحة العامة لأنّ حُسن سير المرفق العامّ يوجب اعتماد الملاءمة إلى جانب المشروعية^٤. مع الإشارة إلى أنّ الاعتراف بسلطتها الاستنسابية لا يعني الاعتراف للإدارة بسلطة استبدادية تحكّمية مُطلقة لا تخضع لأيّة رقابة.

٢ - **الاختصاص المُقيّد**: وهو الحالة التي تكون الإدارة بصدد ملامّة بالتصرف بمقتضى القانون

وفي اتجاه مُحدّد^٥، دون أية إمكانية لاختيارٍ مخالف^٦، أي "أنّ السلطة مقيّدة تُلزِم الإدارة إزاء وقائع معينة وفي حال توافر شروط معينة بالتصرف على نحوٍ معين دون سواه وإلا كان تصرفها في هذا

^١ مجلس القضايا قرار رقم ٦٥ تاريخ ٣٠/١١/١٩٨٤، ربحان/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٨٥، ص. ٤٧.

^٢ جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، الكتاب الأول، لا ناشر، ١٩٧١، ص ٢٥٣.

^٣ م.ش.د.، قرار رقم ٢٥ تاريخ ٢٧/١/١٩٧١، شركة الهواء السائل/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٧١، ص. ١٢.

^٤ م.ش.د.، قرار رقم ٣٥٥ تاريخ ٧/٢/١٩٩٦، الرائد جبور نوفل/ الدولة - وزارة الداخلية، م.ق.إ. ١٩٩٧، م ٢، ص.

٤٥٦ .

^٥ Chapus R., Droit administratif général, tome I, Montchrestien, 14e Edition 2000, p. 718.

^٦ Vedel G. & Delvolvé P., Droit administratif, PUF 12e Edition 1992, p. 528.

الشأن مشوبًا بالبطلان"^١، وعليه إنَّ الإدارة مقيّدة بالتصرّف وفقًا للقانون في حال ألزّمها مُسبقًا بالقيام بالعمل في حال تحقّق ظروفٍ وشروطٍ معيّنة ولا يجوز لها بالتالي الامتناع عن مباشرة هذا العمل أو التصرّف بخلاف ما بيّنه القانون^٢.

• **يصدر بصورة منفردة:** فالإدارة تستطيع بمفردها إصدار قراراتٍ ملزمةً للغير من دون رضاهم، كإقدام الوزارة مثلًا على إصدار قرارٍ بتعديل النطاق البلديّ من دون الوقوف على رأي البلدية المعنية، بما يتوافق مع الحقّ المعطى للإدارة باتّخاذ قراراتٍ إداريّة نافذة من طرفٍ واحدٍ وبمشيئتها المنفردة وفق ما تقتضيه المصلحة العامّة من دون حاجة إلى اطلاع الآخرين مسبقًا على كلّ قرارٍ تتوي الإدارة اتّخاذه^٣. مع الإشارة إلى مجموعة من القرارات لا يمكن للإدارة إصدارها إلّا بناءً على طلبٍ مقدّمٍ من المستفيد مثل الإذن المسبق لممارسة مهنة الطبّ، العلم والخبر بالنسبة للجمعيات، مرسوم التجنيس، رخصة البناء، رخصة قيادة السيّارة...

• **يصدر عن سلطة إداريّة:** فيكون مُصدّر القرار الإداريّ دائمًا أحد أفراد عائلة السلطة الإداريّة التي تتخذ وحدها من بين السلطات العامّة القرارات الإداريّة، والتي خوّل القانون الاختصاص لأشخاصٍ محدّدين من السلطة الإداريّة لاستخدام أسلوب القرار الإداريّ وهذا ما أكّده مجلس شورى الدولة بأنّه مختصّ بالنظر في مراجعة إبطال قرارٍ إداريٍّ صادرٍ عن السلطة الإداريّة المختصة^٤.

• **يتمتع بالقوّة التنفيذية:** فسّر مجلس شورى الدولة القرار الإداريّ النافذ بأنّه القرار النهائيّ الذي استكمل مراحلهُ الإداريّة اللازمة كلّها دونما حاجةٍ إلى معاملةٍ أخرى^٥. فالقوّة التنفيذية التي يتمتع بها القرار الإداريّ هي إمكانيّة وقدرة الإدارة على القيام بتنفيذ قراراتها الإداريّة، كما لها أن تستخدم القوّة والإكراه إذا لزم

^١ م.ش.د. قرار رقم ١٩٢ تاريخ ١٩٩٥/١٢/٢٠، فرنسبنك ش.م.ل./ مصرف لبنان، م.ق.إ. ١٩٩٧، م ١، ص. ٢٦٥.

^٢ م.ش.د. قرار رقم ٧٦ تاريخ ٢٠/١١/٢٠٠٥، روكز مهنا/ الجامعة اللبنانية، مجلّة العدل، العدد ٤، ٢٠٠٦، ص. ١٤٦٧.

^٣ م.ش.د. قرار رقم ١٩٩٨/٢٥٥-١٩٩٩ تاريخ ١٣/١/١٩٩٩، الرهبانيّة المارونيّة ورفاقها/ الدول وبلديّة بتغرين، م.ق.إ. العدد ١٤ لعام ٢٠٠٣، م ١، ص. ٢٣٦.

^٤ م.ش.د. قرار رقم ٤٨٥ تاريخ ٨/٥/٢٠٠٣، مجموعة الأعمال الدوليّة/ الدولة - وزارة الماليّة، م.ق.إ. ٢٠٠٧، ص. ٩٢٧.

^٥ م.ش.د. قرار رقم ٢٠٠٣/٢٠٥-٢٠٠٦ تاريخ ٢٤/١/٢٠٠٦، جمعيّة متخرّجي جامعة بيروت العربيّة/ الدولة - وزارة الداخليّة والبلديات، مجلّة العدل ١/٢٠٠٧، ص. ١٣٨.

الأمر. ونشير في هذا الصدد إلى الاختلاف بين مفهوم القرار الإداري النافذ الذي يقتصر على النفاذ القانوني وينتج آثاراً قانونية من دون الحاجة للجوء إلى سلطة أخرى، وبين التنفيذ المادي الذي يشكل آخر مرحلة من مراحلها وقد يفرض استعمال القوة، ولكنه ليس من الضرورات الحتمية له فأحياناً يكون القرار لمصلحة المخاطب بأحكامه كقرار المكافأة أو ضدّ مصلحته كقرار العقوبة.

ثانياً: عناصر القرار الإداري

بمجرد اجتماع أركان القرار يكتمل وجوده، أمّا صحته من عدمها فترتبط بتحقق عناصره من دون تعيُّبها، ونصّت المادة ١٠٨ من نظام مجلس شورى الدولة: "على مجلس شورى الدولة أن يُبطل الأعمال الإدارية المشوبة بعيبٍ من العيوب المذكورة أدناه:

١- إذا كانت صادرةً عن سلطةٍ غير صالحة.

٢- إذا اتُّخذت خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة.

٣- إذا اتُّخذت خلافاً للقانون أو الانظمة أو خلافاً للقضية المحكمة.

٤- إذا اتُّخذت لغايةٍ غير الغاية التي من أجلها حوّل القانون السلطة المختصة حقّ اتّخاذها"

وعليه نستنتج من هذا النصّ القانوني أنّ القرار الإداري يستوجب توافر العناصر الآتية:

• **الاختصاص:** هو صلاحيّات المرجع الإداري باتّخاذ القرار، محدّدة من قبل المشرّع، تتعلّق بالنظام

العامّ فلا يجوز التنازل عنها أو تفويضها إلّا وفقاً للقانون. وللاختصاص أوجه ثلاثة:

أ- **موضوعي:** أي أن يلتزم رجل الإدارة بإصدار القرارات الواقعة موضوعياً ضمن الميدان أو الحقل

القانوني المحدّد لها من قبل المشرّع وإلّا أضحي عرضةً للإبطال لصدوره عن سلطة غير

صالحة^١، وبالنسبة إلى تعديل أو إلغاء القرار الإداري فقد استنبط الاجتهاد الإداري قاعدة "توازي

الاختصاصات" والتي تخول مصدرّ القرار صلاحية سحبه أو تعديله أو وقف العمل به^٢، إلّا في

الحالات التي حدّد المشرّع مرجع الرجوع عن العمل فلا يمكن عندها إعمال قاعدة موازاة الصيغ

كحالة إلغاء تراخيص الجمعيات التي أناطها القانون بمجلس الوزراء^٣، وبطبيعة الحال لا تصدر

^١ م.ش.د. قرار رقم ٣٧١/٢٠١٧-٢٠١٨ تاريخ ٣٠/١/٢٠١٨، شركة بيبيل ش.م.م. ورفيقاتها/ الدولة.

^٢ م.ش.د. قرار رقم ٣٠٩/٢٠١٢-٢٠١٣ تاريخ ٢١/٢/٢٠١٣، أحمد هاني حمزة/ بلدية الحدث.

^٣ م.ش.د. قرار رقم ٦٦٩/٢٠٠٢-٢٠٠٣ تاريخ ٣٠/٩/٢٠٠٣، اللجنة الأولمبية اللبنانية/ الدولة-وزارة الشباب والرياضة.

السلطة الإدارية قرارًا من اختصاص سلطة إدارية موازية، وفي حال تعارض نصّ عامّ مع النصّ الخاصّ فإنّ النصّ الخاصّ أولى بالتطبيق^١، كما لا تملك سلطة إدارية دنيا حقّ اتخاذ قرارٍ يدخل في اختصاص سلطة إدارية عليا^٢ أو تعديله أو مخالفته. كما لا يجوز لسلطة رئاسية عليا إصدار قرارٍ محلّ السلطة الدنيا التي أولاها القانون وحدها حقّ اتخاذه براءة^٣.

ب- **مكانيّ:** أي أنّ لكلّ سلطة إدارية نطاق جغرافيّ محدّد تعمل ضمن إطاره، كالنطاق البلديّ الذي تتمتع ضمنه حصراً الأنظمة الصادرة عن المجلس البلديّ بصفة الإلزام وفق ما نصّت المادة ٤٨ من قانون البلديات.

ت- **زمنيّ:** وهو المدى الزمنيّ الذي تمارس خلاله السلطة الإدارية صلاحياتها، والذي يبدأ من مباشرة العمل ويمتدّ حتّى انتهاء الولاية، ولا يجوز لرجل الإدارة أن يباشر أعماله قبل صدور قرار تعيينه أو بعد انتهاء ولايته كبلوغه السنّ القانونيّة أو انتهاء مدّة ولايته أو حجب الثقة عن الحكومة، إلّا أنّ الاجتهاد سلّم بنوعٍ من إحياء أو بعث الصلاحية المنتهية، كحالة الوزارة المستقبلة التي تستمرّ بالقيام بأعمالها العادية من دون التوقّف حتّى تسلم الوزارة الجديدة^٤، حتّى أنّ الاجتهاد اعتبر أنّ نظرية تصريف الأعمال معدّة للتطبيق خلال فترة زمنيّة محدّدة انتقاليّة يجب ألاّ تتعدّى الأسابيع أو حتّى الأيام، وإنّ تمديدًا لفترة أطول لا بدّ أن ينعكس على مفهومها برمتها ويصح من الواجب التعامل مع هذا الواقع بشكلٍ يسمح للحكومة بتأمين استمراريّة المرافق العامّة وتأمين مصالح المواطنين التي لا يمكن أن تنتظر لمُدّة أطول خاصّة^٥.

• **قواعد الشكل:** وهو المظهر الخارجيّ الذي يرتديه قرار الإدارة للإفصاح عن إرادتها، والقرار الإداري يترواح بين قرارٍ خطّيّ أو شفويّ، صريحٍ أو ضمنيّ، لا يخضع لأيّ شكلٍ خاصّ إلّا في حالات استثنائية تحدّد له شكليات معيّنة بموجب قوانين وأنظمة أو اجتهادات تكرّسها.

^١ م.ش.د. قرار رقم ٤٨٤ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧، الرابطة المارونيّة/ الدولة، مجلّة العدل، العدد ٣٢ لعام ٢٠٠٣، ص. ٤١.

^٢ م.ش.د. قرار رقم ٧٩٤/٧٩٤-٢٠١٧-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٥/١٠، شركة كهرياء عاليه ش.م.ل./ الدولة.

^٣ م.ش.د. قرار رقم ٨٤ تاريخ ١٩٩٨ الدكتور زكريّا نجيب فواز/ الدولة- وزارة الاقتصاد والتجارة.

^٤ م.ش.د. قرار رقم ٧٠٠ تاريخ ١٩٩٥/٥/١٥، منصور الهنود/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٦، ص. ٥٢٣.

^٥ م.ش.د. قرار رقم ٣٤٩/٢٠١٤-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٢/٢٣، طانيوس يونس ورفاقه/ الدولة.

إنّ الغرض من الشكليات هو نقادي القرارات المتسرّعة التي لم تستوفِ حاجتها من الدراسة أو القرارات غير الملائمة، فتقرّرت بهدف توفير ضمانات للإدارة والأفراد. وهذه الشكليات هي:

أ- **التأشير والتوقيع:** وهذه الشكليات تفرض حصرًا في القرار الإداري المكتوب، وبالتالي لا يُعتبر العمل الإداري رسميًا إذا كان غير موقّع لأنّ التوقيع يعتبر من الأصول الجوهرية وغيابه يعيب القرار، كما لا يعتبر صحيحًا إذا كان مفتقرًا إلى التوقيع المجاور، أمّا التأشير^١ على القرار فقد اعتبر الاجتهاد الإداري أنّها ليست من الأصول الجوهرية^٢.

ب- **صياغة القرار:** يقرّر النصّ أو العُرف في حالاتٍ محدّدة صيغةً معيّنة لإصدار قراراتٍ محدّدة، إلّا أنّ الاجتهاد الإداري لا يعتبر الصياغة هذه إلزاميةً باعتبار أنّ المبدأ هو عدم تقيّد العمل الإداري بصيغةٍ فيعتبر عنه بصورٍ مختلفةٍ إلّا في الحالات التي حدّدها القانون أو فرضها بشكلٍ صريحٍ كحالة فرض صدور القرار بموجب مرسومٍ يتّخذ في مجلس الوزراء حيث لا تأثير لموقف مجلس الوزراء خلا رئيس الدولة الذي عليه أن يتّبع شكلًا معيّنًا^٣.

ت- **صرحة القرار:** يمكن أن تعبّر الإدارة عن إرادتها بالصيغة الشفوية أو الخطيّة، بالطريقة الصريحة أو حتّى الضمنيّة، فالأصل هو تعبير الإدارة عن إرادتها بشكلٍ صريحٍ، إلّا أنّ المشرّع رتب في حالات معيّنة على سكوتها قرارًا ضمنيًا بالرفض مثل الحالة المنصوص عنها في المادّة ٦٨ من نظام مجلس شوري الدولة التي تعتبر سكوت الإدارة وعدم ردّها على الطلب مدّة شهرين قرار رفضٍ ضمّنيّ، وفي حالاتٍ أخرى قرارًا ضمنيًا بالقبول كالحالة المنصوص عنها في البند ٣ من الفقرة ٢ من المادّة الرابعة من القانون رقم ٦٤٦ تاريخ ١١/١٢/٢٠٠٤ (قانون البناء).

ث- **البناءات والتعليل،** ينظر الاجتهاد الإداري إلى بناءات القرار على أنّها بياناتٍ اختياريةٍ وغيابها أو عدم دقّتها لا يؤثّر على مشروعية القرار. أمّا تعليل القرار فكان يتمّ اعتباره غير ملزمٍ للإدارة، إلّا أنّ التطوّر التشريعيّ يميل إلى إلزامية التعليل فمثلاً ما أورده المشرّع في الفصل الثالث من القانون رقم ٢٨ تاريخ ١٠/٢/٢٠١٧ (قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات) لموجب تعليل القرارات الإدارية

^١ التأشير هو عبارة عن علامة تعريف توضع في متن القرار وتدلّ على مشاركة الموظّف في إعداد مشروع القرار.

^٢ م.ش.د. قرار رقم ٣٠ تاريخ ١١/١٠/٢٠٠٧، شركة روتانا للصوتيات والمرئيات/الدولة - وزارة الإعلام وإدريس صالح.

^٣ مجلس القضايا قرار رقم ١١٨٩ تاريخ ١٢/٦/١٩٧٤، شركة كازينو لبنان/ الدولة - مجلس الوزراء، م.إ. ١٩٧٤، ص.

مع الإشارة إلى أنّ مجلس شورى الدولة يتريث في أعمال مفاعيله في قضايا الموظفين^١، وحالات التعليل الإلزامية في القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام).

• **مراعاة قواعد الأصول:** ويقصد بها مراعاة الأصول الإجرائية الواجب اتباع الجوهرية منها في مرحلة إعداد القرار تحت طائلة تعييبه بعبء مخالفة الأصول في حال إغفالها، وهذه الأصول هي:
أ- الاستشارة المسبقة: تلزم السلطة الإدارية قبل اتخاذ بعض القرارات باستطلاع رأي جهات إدارية أو قضائية مثل ديوان المحاسبة، ومجلس شورى الدولة وهيئة التفتيش المركزي، ويحدد القانون أيًا من الاستشارات أو التوصيات هي الملزمة والمقيدة للإدارة وبالتالي عليها إصدار قرار بإنفاذها^٢.

ب- الاقتراح: تلزم السلطة المختصة بعد إصدار القرارات بعدم إصدار قرارات معينة إلا بناءً على اقتراح هيئات معينة^٣ أو المدير العام^٤ أو الرؤساء المباشرين.

ت- موافقة مسبقة أو رأي: يُلزم القانون أحياناً الإدارة قبل إصدار قرارها بالاستحصال على موافقة جهات إدارية أو استطلاع رأيها^٥.

ث- احترام مبدأ الوجاهية: وهو وجه من وجوه حق الدفاع وبمقتضاه على الإدارة أن تبلغ المعني بالقرار بالماخذ المنسوبة إليه والمستندات التي تدينه...، وهو من الأصول الجوهرية المتعلقة بالمبادئ العامة وعدم احترامها يؤدي إلى إبطال القرار التأديبي^٦.

^١ م.ش.د. قرار رقم ٣٧٩/٢٠١٨-٢٠١٩ تاريخ ٢١/١/٢٠١٩ ريان قبيسي/الدولة، و م.ش.د. قرار رقم ٣٦٢/٢٠١٨-٢٠١٩ تاريخ ١٥/١/٢٠١٩، سيزان الخوري/الدولة.

^٢ م.ش.د. قرار رقم ٨٥٧ تاريخ ٣/٥/١٩٦٧، محمد حرب ورفاقه/الدولة، م.إ. ١٩٦٧، ص. ١٤٢.

^٣ م.ش.د. قرار رقم ٧٨٧/٢٠١٦-٢٠١٧ تاريخ ١٢/٧/٢٠١٧ جوزف وكريستينا زغيب/الدولة - وزارة الأشغال العامة والنقل - وزارة الثقافة.

^٤ م.ش.د. قرار رقم ٢٥٩ تاريخ ٨/١/٢٠٠٢، ليلي المصري وآخرون/الدولة- وزارة الصناعة.

^٥ م.ش.د. قرار رقم ٥٨ تاريخ ١٠/١/٢٠٠١، نجا أبو توما/ بلدية جبيل، م.ق.إ. ٢٠٠٤، ص. ١٤٨.

^٦ م.ش.د. قرار رقم ٧٧٨ تاريخ ٨/٩/١٩٩٤، د. جبور/الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٥، ص. ٦٠٨.

- **موضوع القرار الإداري:** ويُقصد به الأثر القانوني الذي يحدثه أو يسببه أو يلحقه القرار في التنظيم القانوني القائم، مُنشئاً أو معدّلاً أو مُلغياً مركزاً قانونياً موجوداً، فيجب أن يكون جائزاً، ممكنًا ماديًا، موافقًا للقانون^١ ولقوة القضية المحكمة^٢.
- **سبب القرار الإداري:** وهو الحالة الواقعية أو القانونية التي لا علاقة للإدارة بها، وإنما تستند إليها الإدارة لاتخاذ قرارها. ويجب أن يكون سبب القرار مستندًا إلى وقائع صحيحة، لها الخصائص المطلوبة قانونًا لإصدار القرار المعني، دون إرتكاب خطأ ساطع في التقدير (لا التناسب الدقيق بين العقوبة والخطأ)^٣.
- **غاية القرار:** وهي حصرًا ابتغاء الإدارة للمصلحة العامة المختصة بتحقيقها وفق الأصول المقررة نظامًا وقانونًا، تحت طائلة اعتبار القرار المنحرف عنها مشوبًا بعيب تحوير السلطة^٤.

النبذة الثانية: العقد الإداري

بالإضافة إلى وسيلة القرار النافذ، تتمتع الإدارة العامة بإمكانية التعاقد مع الغير أو التوافق رضائيًا^٥ في سبيل تحقيق المصلحة العامة، ويمكن أن يكون هذا الغير شخصًا من أشخاص القانون الخاص أو من أشخاص القانون العام^٦. ويُعرّف العقد الإداري بأنه العمل القانوني الذي ينجم عن تبادل الإدارة والأفراد للإيجاب والقبول، منشئًا بذاته حقوق وموجبات متبادلة^٧.

أولاً: موجبات الإدارة والمتعاقد

الغاية من إبرام العقد الإداري هو تلبية مطالب الإدارة في معرض تسييرها لنشاط المرافق العامة، ولهذا فإن التعاقد هو مجرد وسيلة لتحقيق هذه الأهداف، ما يستدعي من الإدارة أن تحدّد حاجاتها الفعلية بدقة وكذلك القيمة التقديرية للصفقة والتحقّق من توافر الاعتمادات اللازمة في الموازنة لتغطية هذه

^١ م.ش.د. قرار رقم ٦٠٨/٢٠١٥-٢٠١٦ تاريخ ٢٠١٦/٥/١٧، المهندس وجدي رمضان/ الدولة.

^٢ م.ش.د. قرار رقم ٣٦٢/٢٠٠٩-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٤/١٣، توفيق يوسف الحدّاد/ الدولة.

^٣ م.ش.د. قرار رقم ٤٦٤/٢٠١٦-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٧/٤/٦، عبد الهادي سليمان/ الدولة - هيئة التفتيش المركزي.

^٤ م.ش.د. قرار رقم ٤٦٢/٢٠٠٣-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٣، عادل الشويري/ الدولة - وزارة الزراعة.

^٥ م.ش.د. قرار رقم ٧٤٨ تاريخ ١٩٩٣/٩/١٢، شركة أبناء عبد القادر غندور/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧، ص. ١٩٠.

^٦ م.ش.د. قرار رقم ١٧١، تاريخ ١٩٩٣/١٢/١٤، كوستا إيجينيس إنك/ الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٥، ص. ١٧٦.

^٧ Laurant Richer, Les contrats administratifs, Dalloz, Paris, 1991, page 8.

النفقة، ثم تعمل على وضع دفتر الشروط الخاص الذي يحدّد المواصفات الفنيّة والكميّات المطلوبة وسائر الشروط.

١- **تحديد الاحتياجات:** وفي معرض قيام الإدارة بأعمالها يتحقّق لديها نقص في الموادّ أو حاجة إلى الصيانة والتجهيز أو ضرورة للحصول على الخدمات أو وجوب إشراك القطاع الخاصّ في إدارة مرفق عامّ معيّن. إنّ تحديد احتياجات الإدارة هي مهمّة الوحدات التنفيذيّة المختصّة التي تعتمد إلى تحديد اللوازم أو الخدمات أو التجهيزات أو الأشغال المطلوبة بدقّة متناهية لتلافي أيّ خللٍ ذي تأثيراتٍ ماليّةٍ سلبيةٍ أو إضرارٍ بالمرفق العامّ في حال عدم كفاية التلزيّات (أو المبالغة في التعيين). ولهذا يفترض أن يكون التعاقد في حدود الاحتياجات الفعلية الضرورية، وأن يُبنى على دراسةٍ واقعيّةٍ تعدّها الإدارة المختصّة.

٢- **التحقّق من توافر الاعتمادات:** لا يجوز للإدارة أن تلجأ إلى التعاقد من دون أن تتوفّر اعتمادات في الموازنة، وهذا الاعتماد هو الرخصة الممنوحة من البرلمان فيما خصّ الإدارات العامّة، ومن المجلس البلديّ أو مجلس إدارة المؤسسة العامّة فيما خصّ الإدارات اللامركزيّة، وبمقتضاه تُحدّد المبالغ المرصودة لكلّ بندٍ من بنود الاتّفاق، ولهذا عند التعاقد لا يكفي أن يكون موضوع العقد مُدرجاً ضمن بنود الموازنة بل يجب التحقّق من توافر أموالٍ كافيةٍ مرصودةٍ لهذه النفقة بالذات، وأنّه لم يُستنفذ هذا الرصيد من خلال استخدامه السابق عند إبرام صفقاتٍ مشابهةٍ؛ ما يتطلّب تحقّق أمورٍ ثلاثة: توفّر الاعتماد، التقيّد بمقدار الاعتماد، التقيّد بوجه الإنفاق^١.

٣- **وضع دفاتر الشروط الخاصّة بالصفقات العموميّة:** على الجهة الشارية أن توفّر دفتر الشروط أو ملفات التلزيّم للعارضين على موقعها الإلكترونيّ إن وُجد، وعلى المنصّة الإلكترونيّة المركزيّة لدى

^١ نصّت المادّة ٥٧ من قانون المحاسبة العموميّة على أن "لا تُعقد النفقة إلّا اذا توفّر لها اعتماداً في الموازنة. ولا يجوز استعمال الاعتماد لغير الغاية التي أُرصد من أجلها".

هيئة الشراء العامّ بالتزامن مع الإعلان عن الشراء^١؛ وقد أوجب القانون تَصْمُن هذه الدفاتر معلوماتٍ محدّدة^٢ كالتعليمات الخاصّة بإعداد العروض، المعايير والإجراءات التي تطبّق...

بعد أن استعرضنا موجبات الإدارة نوجز البحث في أهليّة التعاقد والرضى وعيوبه

أ- **أهليّة التعاقد:** كلّ فردٍ أتمّ الثامنة عشرة من عمره يكون أهلاً للتعاقد ما لم يُصرّح بعدم أهليّته بموجب نصّ قانوني^٣. وبالتالي لا يحتاج الى أيّة إجازةٍ مُسبقةٍ من أيّة جهةٍ أخرى للتعاقد مع الآخرين^٤.

وهذا يعني تمتّع المتعاقد الخاصّ بالأهليّة اللازمة، أو أنّ لا يكون ممنوعاً من التعاقد بموجب إجراءٍ خاصّ. ولهذا لا يمكن منح أيّ صفةٍ عامّة للشركات التي تكون في وضع تصفية، أو ذات أوضاعٍ غير سليمةٍ مع مصلحة الضرائب، أو مع صناديق الهيئات الاجتماعية.

أمّا في ما يتعلّق بالتعاقد العامّ، فإنّ هذا الشرط يعني بكلّ بساطةٍ حصول الموظّف على صلاحيةٍ قانونيةٍ تُمنح له لهذه الغاية^٥.

كما قد تحتاج الإدارة الى الاستحصال على ترخيصٍ مُسبقٍ (authorisation de contracter) أو قرارٍ مُسبقٍ (decision de contracter) يُجيز التعاقد، صادر عن الجهة الصالحة. إنّ بين الترخيص والقرار فرقاً هاماً، فالترخيص، وإن حصل، لا يلزم الموظّف بإبرام العقد، فهو يبقى حرّاً بالتعاقد أو عدمه. ١- الترخيص يمكن أن يأخذ أحد الأشكال الآتية:

• **الإجازة التشريعية:** إنّ عقد القرض يحتاج الى ترخيصٍ مُسبقٍ من السلطة التشريعية ولكن لا يعني الإلزام بعقد قرض^٦. كما لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تمنح أيّ امتيازٍ لاستغلال موردٍ من موارد ثروة البلاد

^١ المادّة ٥١ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٢ المادّة ٥٢ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٣ المادّة ٢١٥ من القانون الصادر بتاريخ ٠٩/٠٣/١٩٣٢ (قانون الموجبات والعقود)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٢٦٤٢ تاريخ ١١/٠٤/١٩٣٢.

^٤ يوسف سعدالله الخوري، القانون الإداري العامّ، الجزء الأول، لا ناشر، ص ٤٥٩

^٥ فوزت فرحات، القانون الإداري العامّ، الجزء الأول، لا ناشر، صادر عام ٢٠١٢، ص. ٤٧٦

^٦ المادّة ٨٨/ من الدستور اللبناني نصّت على أنّه " لا يجوز عقد قرضٍ عموميّ، ولا تعهّد يترتّب عليه إنفاقٌ من مال الخزانة إلا بموجب قانون".

الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة إلا بموجب قانون والى زمنٍ محدودٍ وفقاً للمادة ٨٩ من الدستور اللبناني.

• **إجازة مجلس الوزراء:** أجاز المشرع للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات إبرام عقود بالتراضي في حالات محددة بعد إجازة مسبقة من مجلس الوزراء.

• **موافقة ديوان المحاسبة المسبقة:** فرض المشرع على الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات

الحصول على موافقة ديوان المحاسبة المسبقة على مشاريع العقود قبل إبرامها، وقد حدّد غايتها بمقتضى المادة ٣٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة بأنها ترمي إلى التنبؤ من صحّة المعاملات وانطباقها على

الموازنة وأحكام القوانين والأنظمة. إنّ وظيفة ديوان المحاسبة في إطار الرقابة المسبقة على مشاريع

العقود والمعاملات الماليّة هي وظيفة إداريّة، والقرارات التي يتخذها في إطار رقابته المسبقة لا تتمتع

بصفة القرارات القضائيّة بل بالصفة الإداريّة وهي بذلك لا تقبل النقض أمام مجلس شورى الدولة، بل

يمكن فقط إعادة النظر بها أمام الهيئة التي أصدرت هذه القرارات، أو الطلب من مجلس الوزراء البتّ

بالمعاملة أو مشروع العقد خلافاً لرأي الديوان بحيث أنطقت المادتين ٤٠ و ٤١ من قانون تنظيم ديوان

المحاسبة بمجلس الوزراء صلاحية بتّ المعاملات التي يرفض ديوان المحاسبة تصديقها على أن يكون

ذلك بموجب قرارات فرض المشرع أن تكون معلّلة. وإن رقابة ديوان المحاسبة هي مسبقة، بحيث يجب

إجراؤها قبل إتمام مراحل عمليّة عقد النفقة بالنسبة للنفقات، أي هي رقابة على مشروع الصفقة أو مشروع

العقد، أمّا إذا كان العقد موضوع رقابة الديوان المسبقة قد وضع فعلاً قيد التنفيذ، فإنّ اجتهاد الديوان قد

استقرّ على عدم الموافقة على أية معاملة قد بوشر فعلاً بتنفيذها قبل عرضها على الرقابة الإداريّة

المسبقة، ما يشكّل إخلالاً بمعاملة جوهرية ديوان المحاسبة^١. وتعدّ موافقة ديوان المحاسبة المسبقة من

الأصول الجوهرية، وطلب موافقة ديوان المحاسبة لا يطل كافيّة المعاملات ولا كافيّة العقود الإداريّة أو

الخاصّة، بل يفرض حصراً على مشاريع المعاملات والعقود المحدّدة في المواد ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ من نظام

ديوان المحاسبة. أمّا بالنسبة للأصول المعتمدة لتقديم طلب الحصول على موافقة ديوان المحاسبة، فلقد

نظمتها المادة ٣٧ وما يليها من قانون ديوان المحاسبة، ومن هذه الاصول إيداع المعاملة الديوان من قبل

^١ ديوان المحاسبة قرار رقم ١٠٦١/ر.م/٢٠٠٢ تاريخ ٢٠٠٢/٩/١٨، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة ٢٠٠٢،

الصادرة عن الجمهوريّة اللبنانيّة - ديوان المحاسبة، ص. ٤٨١-٤٨٣.

مراقب عقد النفقات مرفقةً بمطالعته الخطية (المادة ٦٤ من قانون المحاسبة العمومية) وليس من قبل الوزير^١.

• **تأشير مراقب عقد النفقات:** كلّ معاملةٍ تؤوّل إلى عقد نفقةٍ سواءً أكانت في الإدارات العامة أو المؤسسات العامة أو البلديات يجب أن تقترن قبل توقيعها، بتأشير مراقب عقد النفقات والذي يُسمى في البلديات بالمراقب العام^٢، وقد حدّدت المادة ٦٥ من قانون المحاسبة العمومية مهمة مراقب عقد النفقات بالتثبت من أمرين: توفر الاعتماد الخاص بعقد النفقة وصحة تنسيبه في الموازنة، و انطباق المعاملة موضوع العقد على القوانين والأنظمة النافذة، إلّا إذا كانت خاضعةً لرقابة مجلس الخدمة المدنية فلا تدقّق عندئذٍ إلّا من الناحية المالية. ولهذا أوجبت المادة ٦٦ من قانون المحاسبة العمومية على مراقب عقد النفقات أن يؤشّر على طلب حجز الاعتماد وعلى المعاملة. وبالاستناد إلى هذه المادة فإنّ مراقب عقد النفقات يؤشّر مرتين: المرّة الأولى على قرار حجز الاعتماد وذلك عند التحقّق من توفر اعتماد النفقة وصحة تنسيبها^٣، وفي المرّة الثانية يؤشّر على المعاملة إيداناً منه أنّ مشروع العقد منطبق على القوانين والأنظمة، ولقد حدّدت المادة ٦٦ من قانون المحاسبة العمومية المهلة الممنوحة لمراقب عقد النفقات، وهي خمسة أيّامٍ على الأكثر من تاريخ ورودها إليه. وإذا انقضت هذه المهلة من دون أن يبيّن بها، جاز للإدارة المختصة استعادة المعاملة وتنفيذها على مسؤوليته. ولا تكتمل إجراءات عقد النفقة إلّا بعد حجز الاعتماد وتأشير مراقب عقد النفقات، وهذه الإجراءات هي من المعاملات الجوهرية لاكتمال عقد النفقة والتي لا يمكن تخطيطها تطبيقاً للمادتين ٥٧ و ٦١ من قانون المحاسبة العمومية^٤.

٢- القرار، فله الصفة الإلزامية: إنّه يلزم الموظف بالتعاقد فلا يعود يتمتع بحق الخيار. وهذا النوع من القرارات ضروريّ عندما تكون بنية أو هيكلية الجماعة العامة قائمةً على هئتين: تقريرية وتنفيذية (بلديات،

^١ ديوان المحاسبة الرأي رقم ٢٠٠٢/٧٩ تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٥، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة ٢٠٠٢، الصادرة عن الجمهورية اللبنانية - ديوان المحاسبة، ص. ٢٥٦-٢٥٧.

^٢ المادة ٦١ من قانون المحاسبة العمومية، الموضوع موضع التنفيذ، بموجب المرسوم رقم ٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢١، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٠٤ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠.

^٣ ديوان المحاسبة الرأي رقم ٢٠٠٩/٦١ تاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٠، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة ٢٠٠٩-٢٠١٠، الصادرة عن الجمهورية اللبنانية - ديوان المحاسبة، ص. ٢٣٨-٢٤٨.

^٤ ديوان المحاسبة الرأي رقم ٢٠٠٠/١١١ تاريخ ٢٠٠٠/١٠/٢٧، مجموعة آراء واجتهادات ديوان المحاسبة ٢٠٠٠، الصادرة عن الجمهورية اللبنانية - ديوان المحاسبة، ص. ٤٠٠-٤٠٢.

مؤسّسات عامّة) مثلاً: إنّ رئيس البلدية ملزم بإبرام العقد الذي قرّره المجلس البلديّ، وإذا لم يفعل حلّ القائم مقام محلّه وقام بنفسه بهذا الموجب (المادة ٣٥/ من قانون البلديات). والإبرام يجب أن يتمّ بالشروط المقرّرة في متن القرار. وعليه إنّ قيام السلطة التنفيذية بالتعاقد من دون الحصول عليه مسبقاً من الهيئة أو السلطة التقديرية، يجعل العقد باطلاً وغير ذي مفعول. وليس من شأن تصديق سلطة الوصاية عليه تغطية العيب والحؤول دون بطلانه. فإذا تمّ إجراء القرار بشكلٍ صحيحٍ من الناحية الإدارية (الحصول على ترخيصٍ أو قرارٍ مسبقٍ)، فإنّ عدم توقّر الاعتماد اللازم في الموازنة لتأمين ما يترتّب عليه من نفقاتٍ في ذمّة الإدارة، لا يعيبه أو يؤثّر في صحّته. ويحقّ للمتعاقد مع الإدارة إلزامها بالتنفيذ تحت طائلة مسؤوليتها بالتعويض وذلك لأن تأمين الاعتماد شأنها هي وحدها وليس للمتعاقد معها أيّ خطأ أو يدٍ في هذا الأمر.

i. الرضى وعيوبه: طالما أن العقد يعني، بمفهومه القانوني، التقاء مشيئتين، فإنّ سلامة الرضى تكون شرطاً أساسياً وجوهرياً لتكوينه وليس فقط لصحّته. ذلك أنّ انعدام الرضى يعني عدم وجود العقد أساساً، لا بطلانه فقط. أمّا العيوب التي يمكن أن تشوب عملية الرضى فأربعة: الغلط L'erreur، الخداع Le dol، الإكراه La violence، الغين La lesion. والإجتهاد، في فرنسا كما في لبنان، يُطبق على العقود الإدارية القواعد المنصوص عليها في القانون المدني (قانون الموجبات والعقود) بشأن هذه العيوب التي سنستعرضها فيما يلي تباعاً.

١- الغلط: (المواد ٢٠٣ إلى ٢٠٧ ضمناً، موجبات وعقود): يمكن أن يكون الغلط في الشخص: Erreur sur la personne، فالاعتبار الشخصي يلعب دوراً هاماً لا سيّما في عقد الامتياز (Contract de Concession) وذلك لأنّه يتناول المساهمة، محلّ الإدارة ولحسابها، في تسيير الموقف العامّ بصورةٍ شخصيةٍ ومباشرةٍ؛ أو في الموضوع: Erreur sur l'objet، يعني الوقوع في الغلط حول ماهية العقد؛ أو الغلط في طبيعة العقد، أو الغلط في هوية موضوع الموجب (م ٢٠٣ موجبات وعقود)، يحول دون تكوين العقد. (لا قرارات عن القضاء الإداري بهذا الشأن). أما الغلط الحسابي أو الخطأ الماديّ الحاصل في العقد فلا يعيبه ويمكن تصحيحه من قبل المرجع الصالح لإبرامه.

٢- الخداع: إنّ وجود الخداع لا ينفي وجود الرضى ولكنّه يعيبه، وهو يؤدّي إلى إبطال العقد إذا كان هو العامل الدافع إليه والحامل للمخدوع على التعاقد (م ٢٠٨ موجبات وعقود). وحتى يكون مفسداً للرضى،

يجب أن يكون مصدر الخداع المتعاقد الآخر وليس شخصاً ثالثاً. (Le dol doit emaner du contractant et non d'un tiers)، كما أنه لا يُفترض افتراضاً بل يجب إثبات حصوله. وإذا ثبت حصوله فإنه يُفسد العقد ويجب أن يؤدي إلى إبطاله، مثلاً: إن التواطؤ بين المشتركين في المناقصة يُفسدها لأن فيه نيلاً من قاعدة المزاحمة المشروعة وإلحاق الضرر بالإدارة التي من حقها، بل من واجبها إبطال المناقصة التي يحصل فيها تواطؤ.

٣- الإكراه إن الإكراه أو الخوف لا يُفسد الرضى إلا إذا كان هو الحامل عليه. وقد يصدر عن أحد المتعاقدين أو عن شخصٍ ثالثٍ أو عن أحوالٍ خارجةٍ عن دائرة التعاقد. فعلى سبيل المثال، لا تستطيع الإدارة استعمال أصول الإكراه الشرعي التي تتمتع بها Procédures de Contraintes، إلا من أجل الأهداف المحددة لها. فإذا استخدمتها ضدّ الأفراد من أجل حملها على التعاقد معها يكون تصرفها غير شرعيّ.

٤- الغبن: إنه انتفاء التوازن بين الموجبات التي توضع لمصلحة فريق والموجبات التي تفرض على الفريق الآخر في العقد. والأصل في الغبن أنه لا يُفسد الرضى إلا إذا توفّر فيه شرطان: أن يكون فاحشاً وشاذاً عن المألوف، أن يكون الفريق المستفيد قد أراد استثمار ضيق أو طيش أو عدم خبرة الفريق المغبون. وليس من السهل أبداً إثبات توفر هذين الشرطين في عقدٍ إداريٍّ جارٍ بين شخصٍ راشدٍ ذي أهليةٍ قانونيةٍ كاملةٍ وبين الإدارة وعلى أساس مستندات غالباً ما تكون صريحةً وواضحةً. فاستثمار الضيق أو الطيش أو عدم الخبرة لا يُعتبر حاصلًا إلا في حال حصول مخبراتٍ أو مناوراتٍ مباشرةٍ أو بالواسطةٍ بين الطرفين المتعاقدين لحمل أحدهما على قبول شروط العقد. كما أن الغبن يجب أن يحصل عند إبرام العقد. أمّا ذلك الذي يحصل أثناء تنفيذه، فيدخل ضمن ما يُسمى خللاً اقتصادياً أو مالياً في توازن العقد ولا ترعاه بالتالي أحكام الغبن بل أحكام نظرية غير المنظور (L'imprevision) وهي نظرية خاصة بالقانون الإداري.^١

لا بد من الإشارة إلى ما أضافه قانون الشراء العام في مجال التعاقد في الفصل الثاني منه والذي تضمن القواعد العامة لإعداد وإجراء وتنفيذ عملية الشراء بشكلٍ يضمن حقوق أصحاب المصالح ويؤمن التنافس من خلال إجراءاتٍ تلزم تنافسيةً شفافةً مع قواعدٍ إعلانٍ إلزاميةٍ ... كما تناول القانون بشكلٍ واضحٍ

^١ يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، لا ناشر، ص ٤٦٨

عملية تنفيذ العقد حيث نصّ على قيمة العقد وشروط تعديلها في حالاتٍ محدّدةٍ معدّدةٍ بشكلٍ حصريّ، كما موضع الإشراف على التلزم وصولاً إلى الاستلام. كما ألزم الجهة الشارية بالمناقصة العموميّة كقاعدةٍ للشراء العامّ وفي حالاتٍ استثنائيّةٍ يمكنها اللجوء إلى طرقٍ أخرى بشرط توافر شروط استخدامها المنصوص عنها صراحة^١، ولكن باتّباعها لإجراءاتٍ محدّدةٍ لكلّ طريقةٍ منها في الفصل الثاني من قانون الشراء العامّ.

ثانياً: تنفيذ العقد ونهايته

تمتاز الإدارة بصلاحيّاتٍ أو امتيازاتٍ خارقةٍ تجاه الفريق المتعاقد، فتمتّع برقابةٍ استثنائيّةٍ على مختلف مراحل التنفيذ وصلاحيّة تعديل بنود العقد بشكلٍ منفردٍ من خلال حقّ التوجيه والمراقبة للتأكد من حسن تنفيذ المتعاقد لالتزاماته، وحقّ فرض العقوبات الماليّة والإكراهيّة والفاسخة وحقّ تعديل شروط العقد بما يتضمّن زيادة أو تعديل الجدول الزمنيّ لمعدّلات التنفيذ لأسبابٍ تتعلّق بالمصلحة العامّة، من دون أن يكون للمتعاقد التدرّع بقاعدة الحقّ المكتسب أو بأنّ العقد شريعة المتعاقدين، وحقّ إلغاء العقد لصالح المرفق العامّ^٢ كأن يكون تنفيذ العقد قد أصبح ضروريّاً للمصلحة العامّة أو لم يعد يتّفق وحاجات المرفق العامّ.

في المقابل يكون للمتعاقد مع الإدارة حقّ بالحصول على توازنٍ ماليّ للعقد بمعنى آخر الحصول على الأجر المتّفق عليه بعد إتمامه لموجباته العقديّة المنصوص عنها في ملفّ التلزم، وأنّ الإدارة مبدئيّاً لا تدفع مقدّماً إنّما بعد التنفيذ إلّا ضمن شروطٍ وحالاتٍ محدّدة^٣.

ووضع الاجتهاد نظريّاتٍ لحماية المتعاقد مثل نظريّة التوازن الماليّ مقابل ما قد تحدث أثناء التنفيذ ظروفٌ غريبة، غير متوقّعة^٤، خارجةً عن إرادتي طرفيّ التعاقد، أو بفعل إرادة الإدارة المنفردة ممّا يؤدي إلى زيادة الأعباء؛ نظريّة فعل الأمير (السلطان) عندما تزيد الإدارة الأعباء على المتعاقد عمّا هو محدّد

^١ الموادّ ٤٣ حتّى ٤٨ من القانون رقم ٢٤٤، تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ).

^٢ م.ش.د. قرار رقم ٣٢٥ تاريخ ٣١/١/١٩٩٦، شركة حامد باقي/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٧، ص.٤١٦.

^٣ م.ش.د. قرار رقم ٣٢٤ تاريخ ٣٠/١/١٩٩٦، جرجي الحاموش/ مصلحة مياه بيروت، م.ق.إ. ١٩٩٧، ص.٤١٤.

^٤ م.ش.د. قرار رقم ٢٢٩ تاريخ ٢٩/٤/١٩٩٣، أسد صليبا/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٤، ص.٢٨٧.

في العقد، الأمر الذي يفرض عليها التعويض¹؛ نظرية الطوارئ غير المنظورة التي تقصر التعويض على مساهمة جزئية في النفقات الإضافية²؛ نظرية الصعوبات المادية غير المتوقعة لمواجهة عبء ذي طابع استثنائي غريب عن طرفي العقد غير متوقع عند إبرامه ويحدث خللاً في توازنه المالي³، نظرية الإثراء بلا سبب⁴ في حالة توافر شروطها الخمسة: إفقار المدعي، إثراء المدعى عليه، وجود رابطة سببية، غياب أي سبب صحيح لانتقال هذا الثراء، غياب أية طريقة أخرى لتصحيح الوضع؛ وأخيراً عدم مشروعية الاستبعاد المطلق لمسؤولية الإدارة⁵.

وينتهي العقد بتحقيق موضوعه أو انتهاء أجله، أو باتفاق الطرفين على إنهائه أو بالفسخ⁶، أو عن طريق القضاء⁷، أو بسبب استحالة التنفيذ استحالة مطلقة⁸.

وبعد أن استعرضنا وسائل عمل الإدارة البشرية منها والقانونية، فإننا نؤكد على أهمية إدخال الحوكمة إلى المرفق العام لما لها من منافع وإيجابيات في تسهيل معاملات المواطنين وتقديم الخدمات بكفاءة ودقة وسرعة عالية، بعيداً من سلبيات البيروقراطية التي ترعى إجراءات القرارات والمعاملات الإدارية، وتحقيق المساواة في انتفاع المواطنين من خدمات القطاع العام، وحياد الموظفين الممتننين الكفؤين، المؤهلين والمدربين، المنزهين عن الفساد بكل أشكاله. فالموظف هو الأداة التنفيذية الأساسية لأي إصلاح، وبالتالي يقتضي تنظيم عملية إدخاله إلى الوظيفة العامة، سواءً أكان التعيين اختيارياً أو بموجب مباراة أو امتحانٍ أو ترفيع، مراعاة أقصى درجات الشفافية والمساواة في إفراح المجال أمام جميع الخبرات والكفاءات من دون محاباة أو تمييزٍ إلا لناعية الكفاءة والجدارة والاستحقاق، وتأمين مقومات الأمن الوظيفي والحياد طوال فترة شغله للوظيفة، لاستقطاب الأدمغة والمهارات، وتأمين حياة كريمة تمنعه من أية ارتكابات أو

¹ C.E. 29/12/1905, Bardy, R. 1014, Concl. Romieu; C.E. 8/11/1957, Soc. Chimique, AJ 1975, page 406, Concl. Grazier.

² C.E. 30/3/1916, Comp. gen. D'éclairage de Bordeaux, RDP 1916, page 388, note Jeze.

³ م.ش.د. قرار رقم ٢٠٦ تاريخ ٢٢/٤/١٩٩٣، شركة مخازن الشرق التجارية/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٤، ص. ٢٧٨.

⁴ Req. 15/6/1892, Roudier, D1892.1.596, S1893, 1, 81, note labbe.

⁵ De Laubadere (A), traite de droit administrative, T3 et T2, 1980, LGDJ, P. 110 et 600.

⁶ م.ش.د. قرار رقم ٢٩٧ تاريخ ٥/٣/١٩٩٧، بطرس كفوري على الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٨، ص. ٤٦٠.

⁷ م.ش.د. قرار رقم ٤٨١ تاريخ ٢٣/٤/١٩٩٨، مؤسسة انكو للهندسة والمقاولات/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٩، ص. ٤٥٨.

⁸ م.ش.د. قرار رقم ٥٤٩ تاريخ ٨/٥/١٩٩٧، شركة اتحاد الهندسة/ الدولة، م.ق.إ. ١٩٩٨، ص. ٤٦٠.

جرائم فساد، في موازاة تفعيل دور أجهزة الرقابة التقليديّة واستحداث أخرى حيث يلزم، لمواكبة هذا الموظّف تعييناً وإشغالاً حتّى انقطاع صلته بالوظيفة، ممّا يُحيي ثقة المواطنين بقطاعهم العامّ الذي يحتضن كوادراً وموظّفين قادرين كفويين منزّهين عن الفساد.

أمّا لناحية القرار الإداري فلا بُدّ من تعزيز موجب التعليل وجعله إلزامياً لجميع القرارات، والتأكيد على موجب النشر عبر استحداث منصات إلكترونيّة لكل دائرة، مفتوحة أمام جميع من يهمهم الأمر، هذا بالإضافة إلى الوسائل التقليديّة للنشر، لما للنشر والتعليل من أهميّة في تحصين القرار الإداري من التعسّف والاعتباطيّة والتحوير في الغاية، المحتمل حدوثها في ضبابيّة الاستتبابيّة؛ كما يجب التشدّد في تطبيق مبدأ سيادة القانون وقاعدة تدرّج النصوص القانونيّة، وبمعنى آخر التشدّد بإعمال عنصرَي المشروعيّة والملاءمة في عمليّة اتّخاذ القرار، وإشراك القطاع الخاصّ والخبرات وأهل الاختصاص في عمليّة اتّخاذ القرار، لما لهذا الإشراف من فائدة عمليّة عند المخاطبين به المشاركين في عمليّة صنعه، ولا بُدّ للغاية من أيّ قرارٍ أن تراعي قواعد التنمية المستدامة، البيئيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة فتستفيد الأجيال الحاضرة من دون الإضرار بمصالح الأجيال القادمة.

المبحث الثاني: لبنان بين واقع الحوكمة والمرتجى

تفعيل وتطبيق الحوكمة هو مطلب محلي للأفراد والإدارات في الدولة نفسها، ممّا حداً بمعظم الدول إلى السعي لتحقيق ذلك في مرافقها العامّة ومؤسساتها العامّة التي هي على تماسٍ مباشرٍ مع الخدمات المطلوبة وذلك لتجاوز السلبيّات الناجمة عن الطريقة التقليديّة والبيروقراطيّة الإداريّة، كما التصدي لارتفاع حالات الفساد المستشري في القطاع العام¹.

الفقرة الأولى: مؤشرات الحوكمة كمقياسٍ للوضعيّة الراهنة

تشكّل الحوكمة إحدى آلات القياس لوضعيّة كلّ بلدٍ لتحديد تصنيفه، كما إجراء المقارنة بين البلدان وهذا ما يجعل كلّ بلدٍ يبحث عن التحسين بناءً على نتائج هذا المؤشّر، وهذا ما سنقوم بتناوله تباعاً.

¹ عمر القرشي، أثر الحوكمة الإلكترونيّة في الحدّ من ظاهرة الفساد، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص.

النبة الأولى: التشريعات وسيادة القانون

نشأ مفهوم دولة القانون من خلال واجب الإدارة بالخضوع والتقيّد بأحكام القانون وألا تتصرف إلا وفقاً لأحكامه ووفقاً للأصول الإدارية التي حدّدها. فالقانون يصدر للمصلحة العامة والإدارة ملزمة بالأحكام التي تصدرها إلا ضمن حدود القانون ووفقاً للأصول المحدّدة بموجبه، وفور صدوره، يصبح نافذاً وقابلًا للتطبيق المباشر^١ وبالتالي ملزمًا للجميع فتصبح أحكامه ملزمة ولو صدرت في قانون الموازنة العامة حيث أنّ هذا الإدراج لا يغيّر من طبيعتها واستمراريّتها، ولا يضيف عليها صفة السنويّة^٢. فيسمو القانون على ما دونه من مراسيم وأنظمة وقرارات، ولكن في التطبيق العملي نرى في بعض الأحيان تلكّؤًا بتطبيق القوانين في صور متعدّدة كالإمتناع عن إصدار الأنظمة و التأخر في إصدارها كما المأطلة في التنفيذ^٣.

تصبح القوانين نافذة بمجرد صدورها، ولكنّ المشكلة تبرز عندما يتطلّب لإنفاذ بعض أحكام القانون النافذ تدخل السلطة التنفيذية مثلًا حالة قانون الشراء العامّ النافذ والذي بدأ العمل به بتاريخ ٢٠٢٢/٧/٣٠، فأصبح مطبّقًا اعتبارًا من هذا التاريخ باستثناء إنشاء هيئة الشراء العامّ التي يتطلّب تعيينها تدخل السلطة التنفيذية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء^٤. من هنا تبرز أهميّة التمييز بين نوعين من الأحكام التي يتضمّنهما القانون، تلك القابلة للتطبيق الفوريّ وتلك التي تحتاج إلى نصوص تطبيقية^٥.

وبرزت مشكلة عدم مراعاة السلطة التنفيذية للمهل المحدّدة من قبل المشرع لتنفيذ القوانين الصادرة، حيث اعتُبرت مهلة حتّى لا مهلة إجبار، ومع ذلك فإنّ موجب تدخل الإدارة لإنفاذ القانون هو موجب يتعلّق بالأساس أي بمضمون الأنظمة، وليس فقط موجبًا شكليًا يتعلّق باحترام المهل القانونية، حيث يهيمن بهذه

^١ م.ش.د.، قرار رقم ٢٠١٦/٣٢٤-٢٠١٧، تاريخ ٢٠١٧/٢/١٣، جمعيّة الاتحاد اللبناني للمقّدين/الدولة - وزارة العمل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعيّ.

^٢ م.ش.د.، قرار رقم ٢٠١٧/١١٠٣-٢٠١٨، تاريخ ٢٠١٨/٧/١٢، د. غادة يافي، أ. نجاح واكيم، د. شربل نحاس/الدولة.

^٣ وليد جابر وعصام إسماعيل، إشكاليّة الامتناع عن تنفيذ القوانين وأثره على استقرار النظام، مجلّة الحقوق والعلوم السياسيّة، العدد ٨٣-٢٠٢٢/٥.

^٤ المادّة ١١٦ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/٢٩ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٢٠١٩/٧/٣١: "يُعمل بهذا القانون بعد اثني عشر شهرًا من تاريخ صدوره".

^٥ هيئة التشريع والاستشارات، استشارة رقم ١٩٩٦/٢٢٣٥، تاريخ ١٩٩٦/١١/٤.

الحالة موجب النتيجة على موجب الوسيلة باعتباره أساس مشروعية ممارسة السلطة التنظيمية¹. وإن كان تدخل السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين يقع تحت سلطتها الاستثنائية، فهي حرة في استعمال حق التنظيم من عدمه، ولكن بشرط ألا يؤدي الامتناع إلى إعاقة تطبيق النصوص القانونية الملزمة²، كما أن الإدارة ملزمة باتخاذ التدابير الداخلة ضمن اختصاصها والتي تُعتبر ضرورية من أجل وضع النص القانوني موضوع التطبيق ضمن مهلة معقولة³. صدرت في السنوات الأخيرة مجموعة قوانين إصلاحية جديدة، كما جرى تعديل بعض من تلك الموجودة، نتناول أولاً القوانين الإصلاحية التي تم إقرارها حديثاً، وثانياً التعديلات التي طرأت على بعض من تلك القوانين التي تُعنى بالفساد والإصلاح الإداري.

أولاً: القوانين الإصلاحية الصادرة حديثاً

١- قانون المنافسة^٤: أهمية هذا القانون تأتي من كون التشريعات التنافسية تُشكل أولوية لدى الدول النامية لحماية اقتصادها، وخاصة من خطر السلوكيات التجارية للشركات المتعددة الجنسيات المسيطرة بفعل العولمة على هذه الدول النامية أو في طور النمو. والهدف من تحفيز المنافسة في لبنان الذي يعتمد حرية التسعير بشكل عام، حماية حقوق الطرف الضعيف في معادلة السوق أي المستهلك، ففي التأثيرات الإيجابية الملموسة للمنافسة يتحقق تنوع العروض وتحسن الجودة والخدمة كما تنقل الأسعار حتى تقترب من كلفة الإنتاج. وبالتالي يكون الاستنتاج واضحاً في مدى تدني مستوى المنافسة في السوق اللبناني. ومن هنا ظهرت أهمية حوكمة القطاع، من خلال خطوة تشريعية أساسية لتعزيز المنافسة بسن قانون المنافسة.

¹ C.E., 24/6/1992, Hardel, C.E. Ass. 23 octobre 1992, Diemert, Cite par Breton, Jean-Marie, L'Obligation pour l'administration d'exercer son pouvoir réglementaire d'exécution des lois, R.D.P. 1993, page 1749.

² C.E., 28/10/1960, Syndicat national des médecins biologistes français, Rec. Cons. D'Et., page 572 – Cité par Odent, Contentieux Administratif, Edition 1980-1981, page 344.

³ C.E., 27/11/1964, Ass., Ministre des finances c/Dame Veuve Renard, Rec., Cons. D'Et., page 590.

^٤ القانون رقم ٢٨١ تاريخ ٢٠٢٢/٣/١٥ (قانون المنافسة)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٢ تاريخ ٢٠٢٢/٠٣/١٧.

٢- قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص^١، إن تطور الأوضاع المالية والاقتصادية في لبنان والعالم وبروز حاجة ماسة الى التعاون بين القطاعين العام والخاص لتلبية متطلبات تمويل المشاريع الاستثمارية التي أصبحنا البلد بحاجة إليها، وبظل وجود استعدادات محلية وخارجية لتنفيذ المشاريع والقيام بهكذا عمليات وتحفيزاً لتوظيف الرساميل اللبنانية والعربية في مشاريع اقتصادية منتجة تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني، وتحفيزاً لمبدأ التعاون بين القطاعين العام والخاص ولتنظيم موضوع المشاركة بينهما، شُرِع هذا القانون.

٣- قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد^٢ أراد المشرع من هذا القانون ضبط الفساد في القطاع العام، وإنشاء هيئة مستقلة بالكامل عن أي سلطة أخرى^٣ حرصاً على تحصينها وسلامة عملها، تضطلع بصلاحيات تؤمن لها القيام بالمهام المنوطة بها بموجب هذا القانون. وافق مجلس الوزراء بتاريخ ٢٤/١/٢٠٢٢ بقراره رقم ١٥ على تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد^٤ لمدة ست سنوات غير قابلة للتجديد، وبتاريخ ٢٨/١/٢٠٢٢ صدر المرسوم رقم ٨٤٧٢ (تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، وأضيف باب إلى الموازنة العامة (باسم الهيئات الوطنية المستقلة يحمل الرقم ٢٤) بموجب قرارٍ لوزير المالية رقم ١/٢٢١ تاريخ ٣/٥/٢٠٢٢.

وبالتالي أضحت الهيئة موجودة قانوناً ويبقى عليها أن تضع مدونة سلوك إلزامية تطبق في أعمالها كما ونظامها الداخلي والذي يجب أن يتضمن القواعد التفصيلية التي ترعى تنظيمها وسير العمل فيها كما الإدارة المالية والصلاحيات لكلٍ من الرئيس ونائب الرئيس وغيرها من الوظائف... وذلك بموجب قرارٍ تنظيمي يصدر عن الهيئة بغالبية الثلثين من أعضائها الذين يحقّ لهم التصويت، وذلك بعد موافقة مجلس

^١ القانون رقم ٤٨ تاريخ ٠٧/٠٩/٢٠١٧ (قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤٢ تاريخ ١٤/٠٩/٢٠١٧.

^٢ القانون رقم ١٧٥ تاريخ ٠٨/٠٥/٢٠٢٠ (قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٢٠ تاريخ ١٤/٠٥/٢٠٢٠.

^٣ المادة ٥ من قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم ١٧٥، تاريخ ٠٨/٠٥/٢٠٢٠.

^٤ مجلس الوزراء قرار رقم ١٥ تاريخ ٢٤/١/٢٠٢٢، (تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، منشور على الموقع:

[https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-corruption-\(1\)/](https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-corruption-(1)/)

الوزراء^١. كما "تمارس الهيئة مهامها في إطار مبادئ الحوكمة الرشيدة وتتعاون مع الإدارات والمؤسسات العامة وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص والإعلام ومع المنظمات الإقليمية والدولية ونظرائها من الدول الأخرى"^٢.

٤- قانون استعادة الأموال المتأتية من جرائم الفساد^٣ أضاف هذا القانون جملةً من الإصلاحات مثل إنشاء دائرة متخصصة في هذا الشأن وملحقة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وأقر إمكانية الدخول في تسويات ومصالحات واتفاقيات من شأنها أن تعجل وتفعّل جهود استعادة الأموال من دون اللجوء إلى المقاضاة، وأنشأ "الصندوق الوطني لإدارة واستثمار الأموال قيد الاستعادة والمستعادة" وبالتالي منحه الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وربط موازنته بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (وتُرك أمر حوكمة هذا الصندوق إلى المراسيم التطبيقية).

٥- قانون الشراء العام^٤: أتى هذا القانون ليحوكم الشراء العام ويصلح المنظومة المترهلة وغير الفاعلة التي شابت الشراء العام لسنواتٍ كثيرة، ويقع في صميم الجهود المبذولة في سبيل مكافحة الفساد، ويساهم في إعادة وتعزيز ثقة المجتمع المحلي (المواطنين) والمجتمع الدولي، فأتى جواباً على الالتزامات المحلية والمطالب الدولية مُصلحاً التقادم والتضارب والتعدد وعدم التلائم بين النصوص النازمة، بعد أن رعى الشراء العام قوانين وأنظمة وقراراتٍ متعددة ومتفرقة ومتبعثرة. من هنا برزت أهمية القانون رقم ٢٠٢١/١٤٤ ليوحّد الأحكام المتعلقة بالشراء العام في قانون واحدٍ موحّد. فكان القانون ٢٠٢١/١٤٤ بأهدافه الواضحة، مخضعاً عمليات الشراء إلى قواعد الحوكمة الرشيدة ومتبنيًا مفهوم التنمية المستدامة، متكاملًا مع القوانين ذات الصلة التي أُقرت في السنوات الأخيرة في سبيل الشفافية والمساءلة ومحاربة الفساد... باختصار ليحوكم الشراء العام، فأطر الشراء العام ضمن مبادئ ثمانية، يمكن قراءتها بوضوح

^١ المادة ٩ من القانون رقم ١٧٥، تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨ (قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد ٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٤.

^٢ الفقرة د من المادة ١٨ من القانون رقم ١٧٥، تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨ (قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد)، المنشور في الجريدة الرسمية في العدد ٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٤.

^٣ القانون رقم ٢١٤ تاريخ ٢٠٢١/٤/٨ (قانون استعادة الاموال المتأتية عن جرائم الفساد)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٥، تاريخ ٢٠٢١/٤/١٥، ص. ٨٧٣.

^٤ القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/٢٩ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٢٠١٩/٠٧/٣١.

من الفكرة النادرة التي استخدمها هذا القانون وهي تخصيص المادة الأولى منه لتسميتها بأسمائها مبعداً المجال عن أيّ اجتهادٍ أو تأويلٍ أو تحريفٍ، فأتى مبدأ الشموليّة شاملاً جميع الجهات الشارية¹، وجميع عمليّات الشراء العامّ، كما مختلف مصادر التمويل، في حين شجّع مبدأ التخطيط والدمج في الموازنة التخطيط المتوسّط الأمد في إعداد الموازنات لتحسين تصميم وتخطيط دورة الشراء، وحرص مبدأ الفاعليّة والمنافسة على أن تكون القاعدة العامّة والطريقة المعياريّة لإجراء الشراء هي الإجراءات التنافسيّة، فتدفع الكفاءة ويكافح الفساد. حافظ القانون على بعض الوسائل التقليديّة للشراء التي تتماشى مع أهدافه مضيّفاً لإجرائها شروطاً وضوابط صارمة (مناقصة عامّة، اتّفاق رضائيّ، الشراء بالفاتورة)، كما وقرّ طرقاً أخرى جديدةً تتماشى مع متطلّبات الحداثة (المناقصة على مرحلتين، طلب اقتراحات للخدمات الاستشاريّة، اتّفاق إطاريّ، طلب عروض أسعار)، كما نشير إلى إدخال مفهوم التأهيل المُسبق للعارضين لعمليّة شراءٍ واحدٍ كبديلٍ للتصنيف الذي كان معتمداً والذي كان يستحصل عليه مرّةً ويُدوم زمناً. وقد راعى مبدأ الاستدامة أهداف التنمية المستدامة (الاقتصادية، الاجتماعيّة والبيئيّة) بشكلٍ متوازنٍ مع الأهداف الأساسيّة من الشراء العامّ، وأوجب مبدأ الشفافيّة النشر (على المنصّة الإلكترونيّة المركزيّة) كما أتاح الوصول الحرّ والمجانّي إلى المعلومات والبيانات، مع مراعاة موجب السريّة التي نصّ عليها هذا القانون، وأوجب مبدأ التخصيص، تخصيص وتدريب بشكلٍ مستمرّ وإلزاميّ لمواردٍ بشريّة عالية المهنيّة، كما فرض إدراج الشراء العامّ كوظيفةٍ محدّدة ضمن الهيكل الوظيفيّ في الدولة، وقد عرف مبدأ النزاهة بشكلٍ واضحٍ مع تضارب المصالح معدّداً حالاته محدّداً العقوبات التي تطال، بدرجةٍ تتناسب مع نوع المخالفة، الموظّفين (في القطاعين العامّ والخاصّ) وأنواع الرقابة. في حين تناول مبدأ المساءلة نظام المراجعات والشكاوى، فأرسيّ آليّات واضحة للرقابة والإشراف، في مختلف مراحل الشراء، ضمن نظامٍ متدرّجٍ للشكاوى والاستئنافات يضمن تجميد إجراءات الشراء حيث يقتضي، كما وضع مهلاً محدّداً للبتّ بالشكاوى والاعتراضات. كما استحدث القانون هيئةً جديدةً وهي هيئة الاعتراضات.

¹ معدّدة في الفقرة الثالثة من المادة الثانية من قانون الشراء العامّ: "الدولة وإداراتها، مؤسّساتها العامّة، والهيئات الإداريّة المستقلّة، والمحاكم التي لديها موازنات خاصّة بها، والهيئات، والمجالس، والصناديق، والبلديات واتّحاداتها، والأجهزة الأمنيّة والعسكريّة (والمؤسّسات والإدارات والوحدات التابعة لها)، والبعثات الدبلوماسية في الخارج، والهيئات الناظمة، والشركات التي تملك فيها الدولة وتعمل في بيئة احتكاريّة، والمرافق العامّة التي تديرها شركات خاصّة لصالح الدولة، وأي شخصٍ من أشخاص القانون العامّ ينفق مالاً عاماً".

٦- قانون تعليق العمل بأحكام قانون سرية المصارف^١: تعاقدت الحكومة اللبنانية ممثلةً بوزارة المالية مع شركة Alvarez & Marsal للقيام بعملية التدقيق الجنائي لحسابات مصرف لبنان وأنشطته^٢، نظرًا لما تشكّله هذه العملية من مرتكزٍ أساسيٍّ لعملية الإصلاح المالي، وبعد الجدل الذي أثير حول مدى تعارض بنود العقد مع قانون السرية المصرفية أو مع قانون النقد والتسليف اللبنانيين، ليعلق العمل بالقانون الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٩/٣ المعروف بقانون سرية المصارف لمدة سنة واحدة، وهي المهلة الكافية لإنجاز مهمة التحقيق، على أن يشمل مفعول التعليق الحسابات الداخلة في نطاق المهمة وحسب؛ ونشير إلى أنّ مهلة السنة انقضت من دون تحقيق الغاية المستهدفة من إقرار هذا القانون.

ثانيًا: القوانين التي جرى تعديلها:

١- قانون الحق في الوصول إلى المعلومات^٣: حاز القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ على اهتمامٍ ملفتٍ من جانب المجتمع المدني المحلي والمجتمع الدولي، ولكن تبين من تجربة تطبيقه أنّ نتائجه كانت متواضعةً بحيث لم يصل إلى الهدف من تشريعه، وذلك لعللٍ متعدّدة منها التزام عددٍ قليلٍ من الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتّحاداتها في تطبيقه، والتأخر في تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد^٤. وصدر المرسوم التطبيقي لهذا القانون رقم ٦٩٤٠ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨ يوضح آلية التطبيق. وتشارك المجتمع المدني مع جمعيات ومنظمات غير حكومية، في سبيل تحديث القانون والحثّ على تطبيقه، كما توعية المواطنين على حقهم في الوصول إلى المعلومات من خلال ندواتٍ وورش عمل

^١ القانون رقم ٢٠٠ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٩ (تعليق العمل بأحكام قانون سرية المصارف)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٥١ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣١.

^٢ استنادًا لقرار مجلس الوزراء رقم ٢ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٨.

^٣ القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ (قانون الحق في الوصول إلى المعلومات)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٦.

^٤ شكّلت أول مرة في ٢٠٢٢/١/٢٤ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ١٥ من القاضي المتقاعد في منصب الشرف كلود كرم (رئيسًا) والمحامي فوز سالم كباره (نائبًا للرئيس) ومن الأعضاء: القاضية المتقاعدة بمنصب الشرف تريز علاوي، د. علي بدران، د. جو معلوف، سيد كليب كليب، وذلك لمدة ست سنوات.

ومحاضرات^١... فكانت ثمار الجهود المشتركة، للإدارات المتخصصة والمجتمع المدني والمشرع، صدور القانون رقم ٢٣٣ تاريخ ١٦/٧/٢٠٢١.

٢- **قانون حماية كاشفي الفساد**^٢: يُشكّل الفساد مشكلةً تتخر المؤسسات وتشكّل عائقًا أمام تقدّم البلد ونهوضه بشكلٍ سليم. ومكافحه الفساد تستوجب إثبات حصوله أولًا، والحصول على أدلّةٍ تمكّن من إلقاء القبض على الفاسدين ومحاكمتهم ثانيًا. وتبرز أهميّته في تشجيع الناس على التحرك والإدلاء بمعلوماتهم حول الفساد، وحمايتهم كما تحفيّزهم على القيام بالكشف والحفاظ على سرّيّة هويّتهم.

٣- **قانون التصريح عن الذمّة الماليّة والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع**^٣: عدّل بشكلٍ معمّق وشامل قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤ تاريخ ٢٧/١٢/١٩٩٩ والذي شابهته عيوبٌ جوهريةٌ أدت إلى استحالة تطبيقه بفاعليّة، فأتى القانون الجديد معدّلًا ومضيفًا، ما يجعل الغرض منه قابلاً للتحقيق فأدخل تعريفًا لجريمة "الإثراء غير المشروع"^٤ كما نذكر ما قام به مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإداريّة بالتعاون مع خبراء من برنامج الأمم المتّحدة الإنمائيّ ومجلس الخدمة المدنيّة بنشر وثيقةٍ إيضاحيّةٍ "سؤالات وجوابات"^٥ في سياق تسهيل عمليّة التصريح. وفي السياق عينه أصدر رئيس مجلس الوزراء عدّة تعاميم^٦ موجّهة إلى الجهات المختصّة المنصوص بأن تقوم بإبلاغ الموظّفين المرتبطين بها بالواجبات الخاصّة بالتصريح ضمن المهل المحدّدة، كما بإبلاغهم بالعقوبات التي تترتّب على مخالفتها.

^١ نذكر من الجمعيات التي برزت في هذا المجال: الجمعية اللبنانيّة لتعزيز الشفافيّة (لإفساد)، مبادرة غريال... ومنظمات غير حكوميّة مثل المنظّمة الدوليّة للتقرير عن الديمقراطيّة في لبنان، وجمعيّة نحن...

^٢ القانون رقم ٨٣ تاريخ ١٠/١٠/٢٠١٨ (قانون حماية كاشفي الفساد) المعدّل بموجب القانون رقم ١٨٢ تاريخ ١٢/٦/٢٠٢٠، المنشور في الجريدة الرسميّة، عدد ٤٥ تاريخ ١٨/١٠/٢٠١٨.

^٣ القانون رقم ١٨٩ تاريخ ١٦/١٠/٢٠٢٠ (قانون التصريح عن الذمّة الماليّة والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع)، المنشور في الجريدة الرسميّة، عدد ٤١ تاريخ ٢٢/١٠/٢٠٢٠.

^٤ بشكلٍ متوافقٍ مع نصّ المادّة ٢٠ من اتّفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد، محدّدًا عقوبةً رادعةً لها، من دون خضوعها لمرور الزمن؛ وتعديلاً جذريًا لآليّة التصريح عن الذمّة الماليّة، بحيث أصبحت متوافقةً مع الممارسات الجيدة، دوريّة، أكثر شمولًا، خاضعةً لرقابة "الهيئة الوطنيّة لمكافحة الفساد" وذلك بهدف التأكّد من سلامتها وصحتها.

^٥ https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-Corruption/Interest-and-Asset-Declaration/Declaration-Q-A_202021113.pdf?lang=en-US

^٦ تعاميم رئاسة مجلس الوزراء رقم ٣٩ و ٤٠ تاريخ ١٦/١١/٢٠٢٠، ورقم ١ تاريخ ١٩/١/٢٠٢١.

إنَّ السلطة الإداريَّة مُلزمةٌ وفقًا لمبدأ المشروعية بتنفيذ القوانين، ويأتي هذا الموجب كضمانةٍ للعلاقة بين مجلس النواب والحكومة؛ فتستعمل سلطتها التنظيمية من أجل التطبيق الفعلي للقانون، بمعنى وضع الأطر العمليَّة للتعبير الشكلي عن إرادة المشتري، وذلك عبر إصدار مجلس الوزراء المراسيم التطبيقية اللازمة أو صدور المراسيم عادية، أو يُصار إلى تطبيقها بموجب قرارٍ أو تعاميم يتخذها الوزراء. إن الواقع العملي يشهد صور التلكؤ في تنفيذ القوانين، وأبرزها صورة الامتناع عن إصدار الأنظمة، التأخر في إصدارها، والمماطلة في تنفيذ القانون على الرغم من صدور أنظمتها التطبيقية. وهنا تبرز أهمية سيادة القانون ضمن مفهوم الحوكمة حيث أنَّ المنظومة القانونية في لبنان تذخر بقوانينٍ إصلاحيةٍ إلا أنَّ المشكلة الأساس تكمن في عدم تطبيقها.

النبة الثانية: المسألة

إنَّ الإدارة العامة هي نظامٌ ومهماتٌ، يصبح من الضروري وجود هيئاتٍ رقابيةٍ شاملةٍ تعمل على مراقبة الموظفين للتأكد من مدى التزام العمال الإداريين في المستويات كافة، وعدم استخدام المناصب في المصالح الشخصية أو الحزبية أو القويَّة. وللرقابة هدفان، هدفٌ رقابي يكرس التقيد بالأنظمة والقوانين، وهدفٌ ثانٍ مرتبط بالأول، وهو التدرُّك الاستباقي لوقوع الأخطاء وتلافيها، كما تطوير الأداء من خلال مدِّ الموظفين بالوسائل والمشورة لتحسين كفاءتهم، ويعرف بالهدف الإصلاحي للرقابة. ويندرج بند المسألة ضمن مفهوم الحوكمة، الذي يحمي السلطة الإدارية من المخالفات كما الإنحراف، بشكل وقائي مسبق، أو تصحيحي ردي لاحق. نستعرض في الآتي من البحث أجهزة الرقابة في لبنان كما الدور الرقابي للسلطة القضائية.

أولاً: رقابة أجهزة الرقابة على عمل الإدارة

أوجد المشرع الرقابة الذاتية والرئاسية التسلسلية، والقضائية، والوصائية، وابتكر مستنداً في ذلك إلى علم الإدارة العام ما يعرف برقابة الأجهزة الرقابية المتخصصة بغية المتابعة الدائمة والفاعلة لسائر الموظفين والهيئات التي أدخلها القانون ضمن رقابتها. ونظرًا لأهمية تلك الأجهزة الرقابية، أوجدتها الكثير من الدول بموجب نصوصٍ قانونيةٍ بهدف تحقيق رقابةٍ دائمةٍ وشاملةٍ.

نتناول أجهزة الرقابة فنبحث أولاً رقابة مجلس الخدمة المدنية، ثم رقابة التفتيش المركزي، التي يمارسها على أعمال السلطة الإدارية حمايةً للمواطنين والموظفين من تعسف الإدارة أو تجاوزها حدود السلطة.

أ- مجلس الخدمة المدنية^١: أنشئ وألحق بمجلس الوزراء بهدف جعل الموظف في غنى عن المؤثرات السياسية والمحسوبية والزيائية، عبر إعطاء الموظف الضمانات اللازمة في تعيينه، ترقيته، نقله وتأديبه، كما صرفه من الخدمة وعزله...، وسائر شؤون الموظف الوظيفية. فيُعنى بمتابعة وإدارة شؤون موظفي القطاع العام منذ لحظة ترشحهم للوظيفة إلى حين إحالتهم إلى التقاعد وإنهاء خدماتهم^٢.

تشمل صلاحياته جميع الإدارات والمؤسسات العامة وجميع العاملين فيها، كما تشمل البلديات الكبرى (بيروت، طرابلس،...)، وكذلك البلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. والقانون أناط بالمجلس وحده، تفسير النصوص التي تتعلق بالوظيفة العامة والموظفين وبكل العاملين في خدمة الإدارات العامة، وإنّ تفسير المادة ٦٦ من الدستور اللبناني، في الجانب المتعلق بإدارة مصالح الدولة، وبتطبيق الأنظمة والقوانين العائدة إلى إدارة الوزير يعود إلى مجلس الخدمة المدنية.

فالمعاملات التي أشارت القوانين والأنظمة إلى أنه على الإدارة أن تبتّ بها بعد استشارة مجلس الخدمة المدنية، أو بناءً على اقتراحه أو بعد استطلاع رأيه، يجب أن تقترن بمطالعة الخطية، ويعتبر الاجتهاد أنّ هذه الاستشارة، أو هذا الاقتراح أو استطلاع الرأي، معاملةً جوهريّةً تفرض تقيّد الإدارة بها لأنّ إغفالها يعرّض القرار الإداري للإبطال، فضلاً عن كونها ضماناً لا بُدّ من توافرها لصالح الموظفين طالما أنّ النصّ فرضها صراحةً^٣.

تهدف رقابة مجلس الخدمة المدنية إلى تحقيق تأمين حسن تطبيق النصوص القانونية بما يتوافق وإرادة المشرّح، وتأمين حسن سير العمل في الإدارات العامة تمكيناً لها من أداء مهمّتها، تأمين الضمانة اللازمة للموظفين تمكيناً لهم من القيام بدورهم. ورقابة المجلس نتيجة درس معاملات الموظفين المعروضة عليه، تُفضي إلى موافقة المجلس أو عدم موافقته على العمل الإداري المعروض عليه^٤، استطلاع رأي المجلس

^١ أنشئ مجلس الخدمة المدنية بالمرسوم الاشتراعي ١١٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (إنشاء مجلس الخدمة المدنية)، المنشور على صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=257678>

^٢ خليل الهندي، أنطوان الناشف، البلديات في لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس - لبنان، ١٩٩٨، ص. ٦٦.

^٣ عصام مبارك، القانون الإداري الخاص، لبنان، دون ذكر ناشر، ٢٠١١، ص. ١١.

^٤ ويذكر على سبيل المثال من الحالات التي تستوجب بمقتضى أحكام نظام الموظفين، موافقة مجلس الخدمة المدنية، ما يلي: تعيين الموظفين من جميع الفئات باستثناء موظفي الفئة الأولى عندما يكون التعيين من خارج الملاك، النقل من

بإبداء الرأي بموافقته أو عدمها على العمل الإداري المعروف عليه^١، الموافقة واستطلاع الرأي، فإنه لا بُدَّ من الإشارة إلى نوع ثالثٍ من ممارسة رقابة مجلس الخدمة المدنية، وهو إبداء الرأي في المعاملة، لجهة نقطة أو نقاطٍ محدّدة.

وفي هذه الحال يمكن أن يتّخذ إبداء الرأي طابع الاستشارة أو تفسير نصوصٍ إداريةٍ تتعلق بشؤون الوظيفة العامة والموظّفين.

كما يمكن أن يخلص إلى اتّخاذ قرارٍ برفع الصلاحيّة عن الموضوع المطروح معتبراً أن هذا الموضوع يخرج عن صلاحية^٢.

بعد استعراض صلاحيّات مجلس الخدمة المدنية في لبنان، نستنتج أن للمجلس دوراً في تحسين وتفعيل العلاقة الإدارية على مختلف المستويات، بما فيها العلاقة بين أعلى مركزين (مركز الوزير والمدير العام). يعتبر مجلس الخدمة المدنية أن تأشيرة المدير العام مسألة جوهرية، وبالتالي عدم اقتران المعاملة بتأشيرة المدير العام أو بمطالعه الخطية يجعلها مشوبةً بعيبٍ يجعلها عرضةً للإبطال^٣. كما تبرز الشفافية المطلقة التي يعتمدها مجلس الخدمة المدنية في إطار إجراء المباريات، فيحرص على نشر الإعلانات الخاصة بالمباريات جميعها، كما يحدّد المسابقات بشكلٍ دقيقٍ، شفافٍ وخالٍ من أيّ التباس^٤.

ب- **التفتيش المركزي**: أنيطت بالتفتيش المركزي، بموجب النصوص التي ترعى شؤونه مباشرة، أو التي لها علاقة به^٥، تشمل صلاحيّات التفتيش المركزي الإدارات والبلديات والمؤسسات العامة جميعها، والمصالح

سلكٍ إلى سلكٍ، ومن إدارةٍ إلى إدارةٍ ضمن السلك الواحد، التعيين بالوكالة، الانتداب، الوضع خارج الملاك، الوضع في الاستيداع.

^١ ويذكر على سبيل المثال من الحالات التي تتطلب استطلاع رأي المجلس ما يأتي: تعيين موظفي الفئة الأولى من خارج الملاك، تأخير تدرّج موظّف من قبل الوزير، النقل ضمن السلك الواحد والإدارة الواحدة، تعيين مدير عامٍ أو مدير المؤسسة العامة.

^٢ عصام مبارك، القانون الإداري الخاص، مرجع سابق، ص. ١٣.

^٣ علماً أن الاجتهاد الإداري لا يعتبر تأشيرة المدير العام من المعاملات الجوهرية التي يعيب عدم وجودها العمل الإداري فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، دون ذكر دار نشر، ٢٠١٢، ص. ٤٢٠.

^٤ القرار رقم ٢٨٣٦ تاريخ ١١/١٥/١٩٦٥، النظام العام للمباريات والامتحانات التي تجربها إدارة الموظفين في مجلس الخدمة المدنية، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٩٥ تاريخ ١١/٢٩/١٩٦٥.

^٥ لا سيما المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (إنشاء التفتيش المركزي)

المستقلة مع بعض الاستثناءات المحددة بموجب قوانين خاصة^١، فضلاً عن أنه يمكن للحكومة أن ترتب على التفتيش المركزي، بصورة دائمة أو طارئة، مسؤوليات جديدة بأن تخضع لسلطته، سائر المؤسسات العامة الخاضعة لمراقبة ديوان المحاسبة^٢... ويُعنى بالرقابة على الإدارات والموظفين: وتتم عبر ضبط المخالفات والتحقيق فيها وبيان المسؤولية وتحديد المسؤولين عنها وفرض التدابير السلوكية بحقهم عند الاقتضاء، كما يتولى التفتيش المركزي مهمة توجيه الإدارات لمعالجة المشكلات المتعلقة بالوظيفة العامة وسير العمل فيها، وذلك عبر دراسة الأوضاع فيها وتقييم العمل واقتراح الحلول التنظيمية. فيهتم جهاز التفتيش الإداري بضبط المخالفات الإدارية والسعي لتحسين سير العمل الإداري، في حين يُعنى التفتيش المالي بالحوول دون حصول مخالفات مالية تتعارض مع الأنظمة المالية كما توقيع العقوبات اللازمة بحق المرتكبين، فيرتدي عمله الطابعين الوقائي والعلاجي في آن واحد^٣.

تتصدر مهام التفتيش المركزي في مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، السعي إلى تحسين أساليب العمل الإداري، إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفوًا أو بناءً لطلبها، تنسيق الأعمال المشتركة بين إدارات معدة، القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات.

ثانياً: رقابة السلطة القضائية على عمل الإدارة

على الرغم من المحاولات العديدة، والجهد الذي بذل من قِبَل نواب ووزراء وقضاة ونقابات وجمعيات في سبيل استقلال السلطة القضائية^٤، من خلال سنّ قوانين جديدة أو تعديل تلك القائمة، والتي لم تحقق حتى تاريخه أي نتيجة ملموسة في ذلك يتناوب القضاء العدلي، القضاء الإداري، القضاء المالي و

^١ فوزت فرحات، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، المالية العامة، الطبعة السادسة، ٢٠١٨، ص. ٢٠٢.

^٢ رئاسة التفتيش المركزي، التقارير السنوية، تقرير عام ٢٠٠٢، ص. ٢-٣.

^٣ فوزي عطوي، الاقتصاد العام والسياسة المالية، الأكاديمية اللبنانية للكتاب، الطبعة الثانية، ١٩٩٦، ص. ٢٧٨.

^٤ نذكر على سبيل المثال:

أ- عملت المفكرة القانونية على تشكيل الائتلاف المدني لدعم استقلال القضاء وشفافيته، فأعدت مسودة قانون لاستقلال القضاء العدلي، ليقوم لاحقاً عددٌ من النواب بتقديمه كاقترح قانون، فبدأت لجنة الإدارة والعدل عملها في سبيل صياغة قانون متكامل لاستقلال القضاء العدلي...

ب- تلقف بعض النواب لمبادرة رئيس مجلس شوري الدولة بإعداد مسودة لقانون استقلالية القضاء الإداري وأصول المحاكمات لديه، وتقدمها كاقترح قانون...

القضاء الدستوري، في الرقابة على عمل الإدارة. إن جودة التشريع على أهميتها، لناحية حداثتها وتناسبها مع مقتضيات الزمان والمكان والتطور التكنولوجي، والمتضمنة في الوقت ذاته نصوص وقواعد عقابية رادعة لكل من يخالف أو يسيء تطبيقها، إن لم تقترن بقضاء نزيه مجتهد في مجال تخصصه.

أ- **القضاء العدلي:** (حامي الحقوق والحريات) في لبنان كما في كثير من البلدان يوجد جهازان قضائيان متوازيان ومستقلان^١، وقواعد الاختصاص تتعلّق بالانتظام العام. وعدّد المشرّع حالاتٍ يختصّ القضاء العدليّ بالنظر فيها، ومنها المطالبة بالتعويض عن إقامة الدعايم والأسناد في الأملاك أو قطع الأغصان من أجل مدّ الخطوط لنقل الكهرباء ذات التوتّر العالي^٢، الخلافات بشأن المراسلات والأشياء المضمونة والإرساليات ذات قيمةٍ مصرّح بها^٣، الاعتراض على أوامر التحصيل^٤، الخلافات على الرسوم الجمركية^٥، الطعن بقرار المُحكّمين بموجب المادة ١٤٤ من قانون الجمارك^٦، التعويض عن الضرر الذي قد يلحق بصاحب العقار بسبب تسجيل عقاره كأثرٍ تاريخيٍّ، الاعتراض على قرارات اللجان فيما خصّ التعويض عن المصادرة^٧، التعويض عن الأضرار الناجمة عن مركبات الإدارة^٨، ممارسة حقّ الاسترداد... ويعتمد القضاء مقاييس العلم والاجتهاد لتحديد الاختصاص، مثل في حال كان النشاط العام لا يؤلّف عملاً من أعمال المصلحة العامة من حيث الموضوع كما كلّ ما يتعلّق بإدارة الأملاك الخاصة العائدة لأشخاص الحقّ العام، ولا يتّصل بفكرة المرفق العام ولا بالحقّ العام... كما تخضع المنازعات الناشئة عن عقود

^١ أنطوان بارود، "اختصاص القضاء العدليّ في المسائل الإدارية" مقالة منشورة في النشرة القضائية لسنة ١٩٦٦، قسم المقالات الحقوقية، ص. ١١.

^٢ المادة ٣ من القرار ١٤٥ تاريخ ١١/٦/١٩٢٥. محكمة التمييز، قرار ٢٢/٦/١٩٦١، المجموعة الإدارية ١٩٦٢ "الإدارة أمام القضاء العدليّ" ص. ٣.

^٣ م.ش.د. قرار رقم ٥٨٢ تاريخ ١٦/١٠/١٩٦١، يوسف الخوري/ الدولة، م.إ. ١٩٦١، ص. ٢١٥.

^٤ المادة ٤٥ من قانون المحاسبة العمومية الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣١/١٢/١٩٦١.

^٥ م.ش.د. قرار رقم ١٤٥ تاريخ ١٢/٢/١٩٥٧، م.إ. ١٩٥٨، ص. ٧٩.

^٦ محكمة التمييز، القرار رقم ٥ تاريخ ٣٠/١/١٩٥٨، م.إ. ١٩٥٩، الإدارة أمام القضاء العدليّ، ص. ٣٠.

^٧ محكمة التمييز قرار رقم ١٦٩ تاريخ ٩/١٢/١٩٥٩، نشرة قضائية ١٩٦٠، ص. ٢.

^٨ المادة ٦١ من نظام مجلس شوري الدولة.

^٩ م.ش.د. قرار رقم ٣٦٥ تاريخ ٩/١١/١٩٥٩، م.إ. ١٩٥٩؛ م.ش.د. قرار رقم ٣٨ تاريخ ٢/٦/١٩٥٣، شبلي/ الدولة؛

م.ش.د. قرار رقم ١٢٤ تاريخ ٣١/٥/١٩٦٠، م.إ. ١٩٦٠، ص. ١٧٢.

أجزتها المؤسسات العامة ذات الطابع التجاري والصناعي مع الغير أو عن الأضرار التي ألحق تنفيذها بالغير لسلطة القضاء العدلي^١.

ب- ديوان المحاسبة: أنشئ ديوان المحاسبة في فرنسا في عهد نابليون الأول في العام ١٨٠٧ من أجل حفظ الأموال العمومية ومنع الهدر والحوول دون إساءة استعمالها، كما لحماية المحاسبين من الضغوط التي قد يتعرضون لها من قبل السياسيين، وعُهد إلى ديوان المحاسبة الاهتمام بالحسابات العمومية. وقد رأى البعض أنّ الرقابة المالية سابقة في وجودها وتكوينها على الدستور، وذلك كون الدساتير استجابة للإرادة الجماعية في بسط الرقابة المالية على الدولة فصاغت الوجود الواقعي بنص دستوري^٢. واقتباساً عن فرنسا، استشرع المشرع الدستوري اللبناني أهمية الرقابة المالية حيث أشار في العام ١٩٢٧ إلى وضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبة^٣، إلا أنّ ديوان المحاسبة لم ينشأ فعلاً إلا في العام ١٩٥١^٤. وهو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي، تسهر على الأموال العامة ومراقبة استعمالها، ومدى انطباق الإستعمال والقوانين المرعية، كما تفصل في قانونية المعاملات^٥.

ينشر ديوان المحاسبة تقريره السنوي في الجريدة الرسمية، مفسحاً المجال أما المواطنين كافة للاطلاع على الحسابات المالية والمخالفات التي ضبطها الديوان بنتيجة تدقيقاته في هذه الحسابات، فيمارس

^١ م.ش.د. قرار رقم ٥٢ تاريخ ١٨/١/١٩٦٢، ميشال عطوي/ الدولة، م.إ. ١٩٦٢، ص. ٣٠.

^٢ عبد الرؤوف جابر، دراسات قانونية في قوانين هيئات الرقابة العليا، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص. ٤٠.

^٣ المادة ٨٧ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري الصادر بتاريخ ١٧/١٠/١٩٢٧.

^٤ بموجب المادة ٢٢٣ من قانون المحاسبة العمومية، في حينه إقتصرت صلاحيات ديوان المحاسبة على الرقابة اللاحقة على تنفيذ الموازنة، ثم توسعت بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢ حزيران ١٩٥٩ لتشمل الرقابة المسبقة. إلا أنّ القانون المنفذ بالمرسوم رقم ٧٣٦٦ تاريخ ١٨/٨/١٩٦١، أخذ من ديوان المحاسبة الرقابة على الموظفين، ونقلهم وترقيتهم واستخدامهم المتعاقدين وحصرها بمجلس الخدمة المدنية ومراقب عقد النفقات من الناحية المالية. وأعيد تنظيم ديوان المحاسبة بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦ أيلول ١٩٨٣ وبالمرسوم الإشتراعي رقم ٥ تاريخ ٢٣ آذار ١٩٨٥.

^٥ بياريت فريفر، "القطاع العام اللبناني بين الحوكمة والخصخصة"، مقال منشور في مجلة الدفاع الوطني، العدد ١٠٢، تشرين الأول ٢٠١٧، ص. ٥.

الشعب بذلك دوره في المحاسبة، لا سيّما في الاستحقاقات الانتخابية^١. وتخضع لرقابة ديوان المحاسبة^٢، إدارات الدولة، وبلديات بيروت، طرابلس، المينا، برج حمود، صيدا، زحلة المعلّقة، وسائر البلديات التي أخضعت أو تخضع لرقابة الديوان بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء على اقتراح رئيس مجلس الوزراء، والمؤسسات العامة التابعة للدولة وتلك التابعة للبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة، وهيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها أو في المؤسسات التي تضمن لها الدولة حدا ادنى من الأرباح، المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات أو للمؤسسات العامة التابعة للدولة أو للبلديات علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف . هنا تجدر الإشارة الى استثناء عدد من المؤسسات العامة التالية من رقابة ديوان المحاسبة، كمصرف لبنان، والمؤسسة الوطنية للضمان الإلزامي، مصرف التليف الرزراعي والصناعي والعقاري.

ولديوان المحاسبة وظيفتان: وظيفة ادارية، ووظيفة قضائية.

١- **الوظيفة الادارية** يمارسها الديوان من خلال نوعين من الرقابة. تتمثل الأولى بالرقابة الادارية المسبقة بغاية التثبت من صحة المعاملة وانطباقها على الموازنة واحكام القوانين والانظمة. وهي من المعاملات الجوهرية وتعتبر كل معاملة لا تجري عليها هذه الرقابة غير نافذة، ويحظر على الموظف المختص ووضعه موضع التنفيذ تحت طائلة العقوبة المنصوص عليها في المادة ٦٠ من هذا المرسوم الاشتراعي. وتعتبر موافقة الديوان المسبقة ملغاة اذا لم يعمل بها خلال السنة المالية التي اعطيت خلالها. أما الثانية فتتمثل بالرقابة اللاحقة فالغاية منها هي تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين الانتهاء من تنفيذها الى قيدها في الحسابات . يوضع بنتائج الرقابة الادارية المؤخرة تقرير سنوي وتقارير خاصة.

٢- **الرقابة القضائية**: يمارس ديوان المحاسبة رقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال او ادارة الاموال العمومية والاموال المودعة لدى الخزينة. والرقابة القضائية نوعان: رقابة على الحسابات

^١ عصام إسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والسياسي، طبعة أولى، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، ٢٠٠٦، ص. ٤١١.

^٢ المادة ٢ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (تنظيم ديوان المحاسبة)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٣٢ تاريخ ٢٧/٦/١٩٥٩.

ورقابة على الموظفين. الغاية من الرقابة على الحسابات البت في صحة حسابات المحتسبين واي شخص يتدخل في قبض الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة او في دفعها دون ان تكون له الصفة القانونية. وتشمل الرقابة على الموظفين اعمال كل من يقوم بادارة الاموال العمومية وكل من يتدخل فيها دون ان تكون له الصفة القانونية يعتبر في حكم الموظف، في تطبيق احكام هذه الرقابة، كل شخص عهد اليه تولي ادارة الاموال العمومية سواء اكان ذلك بالتعيين او الانتخاب او بالتعاقد.

ج- مجلس شورى الدولة: القضاء الإداري هو الجهة القضائية التي تتولى البت بالنزاعات التي تُختصم فيها الإدارة العامة، فيطبق على الخصومة قواعد القانون العام. فتكون الإدارة بهيئاتها المختلفة، خاضعة في أعمالها لرقابة القضاء الإداري، وتحديدًا مجلس شورى الدولة. ويعتبر مجلس شورى الدولة أن الصلاحيات والامتيازات التي وضعها القانون بيد الإدارة، هي من أجل استعمالها فيما يؤدي الى تحقيق المصلحة العامة ولا يمكن تبريرها الا بهدف تأمين المصلحة العامة التي تشكل هدف النشاط الاداري وجوهره. وعندما تستعملها السلطة الادارية في غايات لا تمت الي المصلحة العامة وتسخر في سبيل تحقيق غايات خاصة، تكون السلطة الادارية قد حورت السلطة الممنوحة لها واساءت استعمالها وتصرفت بما تملك من سلطات لتحقيق غاية غير الغاية التي منحت لها هذه السلطة من اجل تحقيقها، وان هذا التجاوز لهذه الاهداف والغايات والانحراف عنها، يشكل اساءة لاستعمال السلطة ويصبح غير جدير بالحماية ويتعين ابطاله. كما تستفيد الإدارة من الدور الإستشاري لمجلس شورى الدولة، وسواء أخذت الإدارة برأي مجلس شورى الدولة، وهذا ما يحصل دائماً، أم لم تأخذ به، يبقى المجلس عبر تنظيماته القضائية والإدارية كافة، صمام الأمان والدرع الواقي للمواطنين من تسلط الإدارة وطغيانها، وكذلك الإدارة من الوقوع في الأخطاء ومخالفتها لمبدأ المشروعية^١.

هـ - المجلس الدستوري: وهو هيئة دستورية ذات صفة قضائية، أنشأ لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الإنتخابات الرئاسية والنيابية. وهو يلعب دور الحارس للدستور^٢.

^١ فادي الياس، "القضاء الإداري ومجلس شورى الدولة: تأليفه واختصاصاته"، مقال منشور على موقع مجلس شورى الدولة: <http://statecouncil.gov.lb/uploads/subject/files/5044.pdf>

^٢ بول مرقص، ميراى نجم شكرالله، المجلس الدستوري في القانون والإجتهد، لبنان، ٢٠١٤.

<https://www.cc.gov.lb/publications>

الفقرة الثاني: حوكمة الشراء العام في لبنان أنموذجاً

يُقدَّر حجم الشراء العامّ على المستوى المركزيّ في الدولة اللبنانية بـ ٢٠% من النفقات العامّة و٦,٥% من الناتج المحليّ^١، تُستنتج احتماليّة وجود الفساد من الابتعاد عن تطبيق المبادئ والقواعد الناظم للصفقات العمومية^٢ والتي اعتمد اصطلاحاً على تسميتها باسم الشراء العامّ بعد صدور القانون الخاصّ به، والفساد في الشراء العامّ إنّما هو نتاج الفساد السياسيّ.

شمل قانون الشراء العامّ جميع عمليّات الشراء من لوازم وخدمات وأشغال خلا العقود الإداريّة التي تتعلّق بتفويض المرافق العامّة والامتياز^٣ وعقود الشراكة مع القطاع الخاصّ التي لا تخضع لقانون الشراء العامّ بما يختلف مع أحكامها، إلاّ أنّها تبقى خاضعة لقواعد المنافسة والشفافيّة ومراقبة الدولة^٤.

أضاف قانون الشراء العامّ إلى نظام حوكمة الشراء العامّ هيئتين، هيئة الشراء العامّ وهيئة الاعتراضات ضمن إطار مؤسّساتي منظمّ بمهامّ وصلاحيّات محدّدة واضعاً الحلول لأيّة حالة فراغ أو تأخّر في التعيين، إذ نصّ على تولّي رئيس هيئة الشراء العامّ مهامّها إلى حين تعيين الهيئة^٥، كما نصّ على أنّه إلى حين تشكيل هيئة الاعتراضات التي تتبّع إجراءات الاعتراضات المعمول بها لدى مجلس شوريّ الدولة^٦، كما أفرد هذا القانون الفصل السادس منه بعنوان حوكمة الشراء العامّ متناولاً فيه الإطار المؤسّساتي وشروط التعيين وتحديد المهامّ والمسؤوليّات لكلّ من هيئة الشراء العامّ وهيئة الاعتراضات ولجان التلّزيم ولجان الاستلام.

^١ أي حوالي ٣,٤ مليار دولار أميركيّ في العام ٢٠١٩. راجع تقييم منظومة الشراء العامّ، الملخص التنفيذي، ٢٠٢١، ص. ٦، الموقع الإلكترونيّ لمعهد باسل فليحان الماليّ الإقتصاديّ <http://www.institutdesfinances.gov.lb>

^٢ جان العلية، "تطبيق القانون أقصر الطرق لمواجهة الفساد"، مقابلة مع مجلة الأمن العامّ، العدد ٦٦، آذار ٢٠١٩، ص. ٣٢-٣٤.

^٣ والذي يمنح بموجب قانون خاص وإلى زمن محدود وفقاً لما نصت عليه المادة ٨٩ من الدستور اللبناني.

^٤ <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/eu-directive>

^٥ الفقرة الثانية من المادة ٨٨ (أحكام إنتقالية) من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٦ الفقرة الثالثة من المادة ١٠٣ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

النبذة الأولى: التناغم التوجيهي بين هيئة الشراء العام والجهات الشارية

تضمن قانون الشراء العام تحديثات جوهرية، باعتماده حوكمة عصرية للشراء العام من خلال إطار مؤسساتي وتنظيمي متجانس حدّد فيه أدوار المؤسسات المعنية سواء أكانت تلك التي أحدثت بموجبه أو تلك المنشأة قبل صدوره، بهدف منع التداخل الوظيفي غير الفاعل الذي عانت منه منظومة الشراء العام سابقاً، ما سمح بالتركيز على أهدافه والتحقّق من جودة الخدمات المقدّمة؛ كما أدّى إلى رفع الكفاءة والفاعلية في الإجراءات والحدّ من الأعباء الإدارية^١، نبحت تباعاً دور كلّ من هيئة الشراء العام والجهات الشارية.

أولاً: هيئة الشراء العام في لبنان

ألغى القانون الجديد إدارة المناقصات^٢ ونقل ملاكاتها والعاملين فيها إلى هيئة الشراء العام التي أنشئت بموجبه^٣ كهيئة إدارية مستقلة لها وظيفة معيارية ناظمة تتمتع بدور تنظيمي وإشرافي لم يكن متوفراً في إطار المنظومة السابقة، مركزها بيروت، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، ولها الصفة والمصلحة القانونية للطعن بالقرارات المرتبطة بعمليات الشراء^٤. تُشكّل من رئيس وأربعة أعضاء يعيّنون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء^٥، وتحدّد مدّة ولايتهم بخمس سنوات قابلة للتجديد لمرة واحدة فقط. وتتخذ الهيئة قراراتها بأغلبية أصوات الأعضاء الذين تتألّف

^١ راجع الأسباب الموجبة للقانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٢ المادة ٨٨ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٣ المادة ٧٤ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٤ وفقاً لأحكام الفصل السابع (إجراءات الاعتراض) من القانون رقم ٢٤٤، تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام).

^٥ مع مراعاة شروط التعيين المنصوص عليها في المادة ٤ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢/١٩٥٩، تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (نظام الموظفين) وتعديلاته باستثناء شرطي السن والمباراة، تُعتمد الشروط والآلية المنصوص عنها في المادة ٧٨ من القانون رقم ٢٤٤، تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام).

منهم قانوناً، ولا تخضع لأحكام النظام العامّ للمؤسسات العامة^١ إنّما إلى قانون الشراء العامّ ورقابة كلّ من ديوان المحاسبة المؤخّرة والتفتيش المركزيّ ومجلس الخدمة المدنيّة، وتُناط بهذه الهيئات مهامّ متنوّعة، استراتيجية وإداريّة وتنفيذيّة.

• المهامّ الاستراتيجيةّ المناطة بهيئة الشراء العامّ:

- ١- اقتراح السياسات العامّة المتعلّقة بالشراء العامّ على مجلس الوزراء.
- ٢- اقتراح الأنظمة المتعلّقة بتطبيق التدقيق الداخليّ لإجراءات الشراء وعملياته لدى الجهات الشاربيّة.
- ٣- وضع شرعة قواعد السلوك والأخلاق المهنيّة الخاصّة بعمليات الشراء.
- ٤- اقتراح سياسات التدريب المتعلّقة بالشراء العامّ.
- ٥- تقديم اقتراحات وتوصيات إلى الجهات المعنيّة حول وسائل وسبل التطوير والتشجيع على الابتكار في الشراء العامّ وتحفيز المؤسسات الصغيرة والمتوسّطة على المشاركة في الشراء وتحسين التطبيقات واقتراح وتعديل الأنظمة والقوانين.
- ٦- تقديم توصيات متعلّقة بتعديل السقوف الماليّة.
- ٧- تتعاون مع المؤسسات الدوليّة والهيئات الأخرى محليّاً ودوليّاً لتطوير منظومة الشراء العامّ.

• المهامّ الإداريّة والتنفيذيّة لهيئة الشراء العامّ:

- ١- تصميم وإدارة وتشغيل المنصّة الإلكترونيّة المركزيّة للشراء العامّ كما الشراء الإلكترونيّ.
- ٢- إصدار إرشادات وتوضيحات حول النصوص القانونيّة النافذة المتعلّقة بالشراء العامّ، الأدلة والقواعد الإرشاديّة.
- ٣- إصدار مستندات ونماذج معياريّة لإجراءات الشراء العامّ بما فيها دفاتر الشروط النموذجيّة وملفات التأهيل المُسبق النموذجيّة وتوفيرها للجهات الشاربيّة لاعتمادها إلزاميّاً.
- ٤- جمع الخطط السنويّة للشراء، الواردة إليها من الجهات الشاربيّة وفق نموذجٍ موحّدٍ تصدره، وتبويبها ونشرها على المنصّة الإلكترونيّة وفقاً للأصول.
- ٥- نشر الإعلانات والإشعارات الخاصّة بالمشتريات وإجراءات التأهيل والتلزيّم.
- ٦- تبويب ونشر لائحة اللوازم والخدمات والأشغال التي يمكن شراؤها بطريقة مركزيّة.
- ٧- حفظ وتحديث بيانات العقود العامّة ونشرها على المنصّة الإلكترونيّة.

^١ المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ (النظام العامّ للمؤسسات العامّة في لبنان)، المنشور في الجريدة الرسميّة، العدد ١٠٠ تاريخ ١٤/١٢/١٩٧٢

٨- جمع البيانات والمستندات الخاصة بعمليات الشراء على المنصة الإلكترونية في قاعدة بيانات مركزية كأنواع وطرق التعاقد والقطاعات الاقتصادية المشاركة وبيانات تنفيذ المشاريع الممولة من جهات مانحة وغيرها.

٩- حفظ قرارات الإقصاء في سجلٍ علنيٍّ خاصٍ وتدوين ملاحظاتها إن وُجِدَت.

١٠- حفظ وتحديث اللوائح العائدة للجان التلزم والاستلام.

١١- معالجة وتحليل المعلومات الخاصة بعمليات الشراء، ووضع وإصدار معايير الأداء.

١٢- وضع الإرشادات والكتيبات والتوضيحات فيما يتعلق بقواعد وإجراءات الشراء العام وتقديم النصح والمساعدة.

١٣- استطلاع رأي الجمهور والقطاع الخاص عند اقتراح تعديلات تنظيمية وقانونية على منظومة الشراء العام.

١٤- وضع تقارير دورية عند الاقتضاء، وتقرير سنوي عن سير العمل في الهيئة يُبلّغ إلى مجلس النواب ومجلس الوزراء والجهات الرقابية كما تُنشر للعموم.

• المهام الرقابية لهيئة الشراء العام:

١- مراقبة وتقييم تطبيق النصوص والقواعد التي ترعى الشراء العام (العلنية والمنافسة والشفافية).

٢- الإطلاع على سجل الشراء لدى الإدارات والمؤسسات العامة.

٣- تنظيم تقارير دورية تتناول مكامن الخلل أو/ ومخالفة القوانين.

٤- إحالة المستندات أو الوثائق التي تخضع لأحكام قانون الشراء العام إلى القضاء الجزائي المختص في حال الاشتباه بمخالفة جزائية.

٥- التحقّق من مؤهلات الأعضاء المقترحين لعضوية لجان التلزم بالتنسيق مع الجهات الرقابية المعنية.

٦- إبداء الرأي باتفاقات الإطار.

٧- إمكانية وقف إجراءات الشراء عند وجود أي خلل.

٨- الموافقة على استخدام المناقصة على مرحلتين من قبل الجهة الشارية.

ثانيًا: الجهات الشارية

بعد أن اعتمد القانون الجديد على تمهين الشراء العام من خلال إلزامية التدريب والتخصّص وبناء القدرات للعاملين في الشراء العام^١، بحيث يكون العاملون المؤهلون والمدربون في القطاع العام هم من الدعائم الأساسية لتفعيل نظام الشراء العام^٢،

وأناط القانون بالجهة الشارية مهامّ متعدّدة تتعلّق بإجراءات الشراء كما بإجراءات التعاقد^٣ منها:

١- وتطبيقًا للممارسات الفضلى المعتمدة في مجال التخطيط؛ وذلك لما للتخطيط المسبق من حسنات^٤ بحيث يحقّق القيمة الفضلى للإنفاق العموميّ كما يؤمّن تقديم مستوى عالٍ من الخدمات أو الأشغال أو اللوازم، ويعود بالنفع على طرفي التعاقد. أتى القانون الجديد ملزمًا ومُشجّعًا للجهة الشارية

^١ المواد ٧٢ و٧٣ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٠٧/٢٠١٩.

^٢ Principes de L'OCDE pour renforcer l'intégrité dans les marchés publics, 2010, page 12: « S'assurer que les fonctionnaires chargées de la passation des marchés publics satisfont à des normes professionnelles élevées en terme de savoir, de compétence et d'intégrité ».

^٣ المادة ١٠٢ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٠٧/٢٠١٩.

^٤ Guide D'orientations à Destinations Des Praticiens, Commission Européenne, 2018, page 51: « il est recommandé d'élaborer un plan complet pour l'ensemble de la procédure de passation de marche, de manière à organiser l'exécution et la gestion futures du marché. Ce plan peut être élaboré sur la base de tous les éléments essentiels qui ont déjà été définis : le besoin à satisfaire, l'équipe et les parties prenantes, l'objet, la durée et la valeur du marché, et enfin, la procédure retenue »

^٥ الدليل التقني لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، نيويورك، ٢٠١٣، ص. ٣٥: "ومن المعروف أنّ عدم كفاية أو عدم وجود التخطيط لعملية الشراء يؤدي إلى الإساءة في عملية الشراء، ممّا يؤديّ مثلاً إلى اللجوء دون مبررات إلى إجراءات غير مفتوحة (لأنّ عمليات الشراء غير العاجلة تصبح عاجلة) أو إلى عملية شراء لا داعي لها. يضاف إلى ذلك أنّ عملية الشراء الضرورية قد تتعطل لعدم توفّر الأموال.

بالتخطيط المتوسط الأمد في إعداد الموازنة¹ وذلك لتحسين تصميم وتخطيط دورة الشراء. وذلك بشكل يضمن توفر الاعتمادات اللازمة أو جدولتها على سنوات عدّة في حال اقتضت ذلك قيمة الصفقة ومراحل تنفيذها.

٢- كما أشار القانون إلى دور الجهة الشارية في وضع آلية واضحة لدراسة وتقييم وتحليل حاجاتها الشرائية، وهذه خطوة مهمة في الممارسات الفضلى^٢ التي أرساها القانون الجديد.

٣- كما ألزمها بإرسال المعلومات والبيانات المنصوص عنها في القانون إلى هيئة الشراء العام، كما التقيد بنشر المعلومات المحددة في القانون على موقعها الإلكتروني إن وُجد، وإلا إلزامياً على المنصة الإلكترونية المركزية لهيئة الشراء العام بشكل يضمن الشفافية مع مراعاة حق الوصول إلى المعلومات. وهنا تبرز أيضاً حوكمة الشراء العام التي أرساها القانون الجديد حيث خول المواطن والمجتمع المدني وكل من يهّمه الأمر من مراقبة الجهات الشارية، فالفساد جريمة تقتل أخلاق الناس^٣، أنها (جريمة الفساد) تنهب أموال المواطنين وتقضي على المبادئ والقيم والمعتقدات، فهي تنمو وتكبر في العتمة والظلام حتى تصبح بحجم الوحش الذي يقضي على الآمال ويطيح بمكتسبات الأجيال، وتخشى هذه الآفة الشفافية ويميتها النور^٤. كما أنّ للشفافية أهمية في تحقيق المساواة وتحقيق تكافؤ الفرص وتعزيز المنافسة التي تدفع إلى زيادة العارضين المحتملين كما اختيار أفضل العروض الاقتصادية المقدمة، أو الأدنى سعراً منها في حال كانت المفاضلة على أساس السعر، فنحافظ بالتالي على المال العام وتتحقق القيمة الفضلى من إنفاقه^٥.

¹ Recommandations du conseil de L'OCDE sur les marches publics, 2016, page 13 : « Rationaliser les dépenses liées à la passation des marchés publics en intégrant les processus de passation de la marche dans le cadre général de la gestion des finances publiques de façon à mieux comprendre les dépenses consacrées aux marches publics ».

² S. CAUDAL, Article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, Economica, 1993, page 299-316 : « l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics sont assurés par la définition préalable des besoins... »

³ Accountability and corruption, Political Institutions Matter, D. LEDERMAN, N. LOAYZA, R. SORES. Blackwell Publishing, Ltd 2005, page 2: "corruption as a crime..."

^٤ جان العليّة، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، الطبعة الأولى، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠١٩، ص. ٣٧.

⁵ E. MULLER, la commande publique, un levier pour l'action publique, Dalloz, 2018, page 205.

٤- كما أنط القانون بالجهة الشارية مهمّة وضع الآليات الواضحة لإعداد دراسات السوق.

٥- إعداد ملفات التلزم وجعلها متاحة.

٦- الإعلان تبعاً عن مشترياتها وفقاً للأصول، فتقوم الجهة الشارية إلزامياً بالدعوة إلى التنافس على المنصة الإلكترونية المركزية في هيئة الشراء العام، وفي الوقت نفسه، على موقعها الإلكتروني في حال وجوده، ويُمكن لها اختياريًا أن تقرّر نشر الإعلان في أيّة وسيلة أخرى إضافية (كالجريدة الرسمية أو الجرائد المحليّة...). ومدة الإعلان تتفاوت تبعاً لأهميّة المشروع وتعقيده. بشرط ألا تقلّ، في جميع الأحوال، عن واحد وعشرين يوماً من الموعد الأقصى لتقديم العروض، ولكن استثناءً، وفي ظروف استثنائية، وبعد إصدار قرارٍ معلّلٍ من الجهة الشارية تحدّد فيه طبيعة الظروف، يُمكن للجهة الشارية أن تُخفّض مدة الإعلان إلى خمسة عشر يوماً وذلك لتعدّر تطبيق القاعدة العامّة (٢١ يوماً) عملياً، ويدوّن التعليل الإلزامي في سجلّ إجراءات الشراء وفقاً للمادة التاسعة من قانون الشراء العام^١.

٧- إدارة ومتابعة تنفيذ العقود بشكلٍ يضمن تحقيق القيمة الفضلى من إنفاق المال العام والمحافظة على المصلحة العامّة.

٨- وضع تقريرٍ سنويّ عن عمليّات الشراء المجراة وفقاً لنموذجٍ تضعه هيئة الشراء العام، وإرساله إلى ديوان المحاسبة وهيئة الشراء العام.

النبذة الثانية: التكامل الرقابي بين هيئة الاعتراضات ومجلس شوري الدولة

تتكامل هيئة الاعتراضات مع مجلس شوري في الرقابة على عمليّة الشراء العام من بداية إجراءات الشراء مروراً بمختلف الإجراءات والقرارات ما قبل التعاقد حيث يبرز دور هيئة الاعتراضات في حين يتبوّأ في هذه المرحلة مجلس شوري الدولة مكانه كمرجعٍ استئنافيّ لقرارات هيئة الاعتراضات، ليعود في مرحلةٍ ما بعد توقيع العقد إلى مكانه التقليديّ كرقيبٍ على العقد وعلى تنفيذه من دون هيئة الاعتراضات التي تتوقّف صلاحياتها منذ توقيع العقد. فما هي هيئة الاعتراضات وما هو الدور المناط بها، وتالياً ما هو دور مجلس شوري الدولة التقليديّ والمكمّل لرقابة هيئة الاعتراضات؟

^١ المادة ١٢ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٠٧/٢٠١٩.

أولاً: هيئة الاعتراضات الملاذ في مرحلة ما قبل التعاقد

أرسى قانون الشراء العام آليات واضحة وفاعلة للإشراف والرقابة، في مختلف مراحل الشراء، ترتبط بنظام متدرج للشكاوى والاستئنافات بحيث يخول تجميد إجراءات الشراء متى يقتضي لزوماً، كما تحديد مهل قصوى للرد على الاعتراضات والبت بالشكاوى. بموجب القانون الجديد. وبهدف حوكمة الاعتراضات، أنشأت هيئة الاعتراضات كإضافة إلى المنظومة الرقابية التقليدية^١، بعد أن استشعر المشرع الحاجة إلى البت بالاعتراضات على القرارات والإجراءات المتخذة بشكل سريع وفعال والأخذ بعين الاعتبار كامل الجوانب المتصلة بعملية الشراء، ولإعطاء الثقة للقطاع الخاص المحلي والمنافسين الدوليين. إنها هيئة شبه قضائية، مستقلة للبت بالاعتراضات المقدمة بشأن الإجراءات، وتلك المتعلقة بالقرارات الصريحة أو الضمنية الصادرة عن الجهات المعنية الإدارية بعملية الشراء أو المتكوّنة بوجهها، بما في ذلك ملقات التلزم^٢ في المرحلة السابقة لتوقيع العقد بطريقة شفافة وفي الوقت المناسب. كما تنظر الهيئة حصراً وخلافاً لأي نص آخر، في الاعتراضات بشأن القرارات الصريحة أو الضمنية المتعلقة بإجراءات الشراء المقدمة إليها مباشرة في المرحلة السابقة لتوقيع العقد.

وتُشكل هيئة الاعتراضات من رئيسٍ وثلاثة أعضاء. يُعيّنون بمرسومٍ يتّخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء^٣، لولاية مدتها أربع سنوات قابلة للتجديد لمرّة واحدة.

وجود هيئة الاعتراضات يُسهم في دفع عملية الشراء العام قُدماً؛ وهي تعمل وفقاً للآلية المنصوص عنها قانوناً^٤، فعند تلقّيها شكوى يُشكّل رئيسها لكل ملف لجنة مصغرة تتولّى دراسة الشكوى والبت فيها، تُسمى (لجنة الاعتراضات) برئاسته وعضوية عضوين من الأعضاء الثلاثة الذين يؤلّفون هيئة الاعتراضات بحسب الاختصاص، وقد تستعين الهيئة بخبراء قانونيين (قضاة) و/أو مهنيين كالمهندسين وخبراء الشراء العام وتشركهم معها، وتصدر قرارات ملزمة للجهات الشارية كما المناقصين.

^١ المنظومة الرقابية التقليدية قبل صدور قانون الشراء العام كانت تتألف من رقابة ديوان المحاسبة المسبقة واللاحقة، ووزارة المالية ومراقبي عقد النفقات، ووزارة الداخلية والبلديات - مراقب مالي، مجلس شورى الدولة قضاء العجلة للبت بالشكاوى قبل توقيع العقد والغرفة الخاصة للبت بالطعون بعد توقيع العقد، والرقابة الإدارية والمالية للنتقيش المركزي.

^٢ المادة ٨٩ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام).

^٣ وفقاً لشروط وآلية التعيين المفصلة في المادة ٩١ من القانون رقم ٢٤٤، تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام).

^٤ المادة ٩٦ (آلية عمل الهيئة) من القانون رقم ٢٤٤، تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام).

وكرس القانون حق الاعتراض لعدد كبير من الأشخاص^١، فشمّل جميع الأطراف المعنية بعملية الشراء العام. تنبّه المشرع إلى إمكانية إساءة استخدام الحق في الاعتراض لمجرد المماطلة أو عدم الجدّة الواضحة فأجاز لهيئة الشراء العام أن تفرض بناءً على طلب هيئة الاعتراضات غرامة مالية تتراوح ما بين عشرين ضعف ومئتي ضعف الحد الأدنى للأجور، وتطبّق إجراءات الإقصاء، ويمكن الطعن بقرارات التغريم والإقصاء أمام مجلس شورى الدولة. يمكن لهيئة الاعتراضات، وهي بمثابة الدرجة الأولى للتقاضي للبتّ في النزاعات التي تنشأ قبل توقيع العقد ويكون مجلس شورى الدولة المرجع الاستئنافي لقراراتها، وكنتيجة للبتّ بالاعتراض المُقدّم أمامها، وجعل القانون من الاعتراض أمام هيئة الاعتراضات مرحلة إلزامية قبل مراجعة مجلس شورى الدولة فنصّ على عدم جواز قبول المراجعة المتعلقة بالقرارات الصريحة أو الضمنية في مرحلة ما قبل التعاقد مباشرة أمامه^٢، وهي مختصة من دون سواها وبشكل حصري في هذه الاعتراضات^٣. وعليه سنتناول بدايةً القرارات التي يمكن أن تتخذها هيئة الاعتراضات، فيما سنبحث لاحقاً بالآلية الاعتراض والشكوى في مرحلة ما قبل توقيع العقد.

١- القرارات التي يُمكن أن تتخذها هيئة الاعتراضات

- قرار بإلزام الجهة الشارية وغيرها من الجهات المعنية بالامتناع عن أي إجراء يُخالف أحكام القانون.
- قرار بالإلغاء الجزئي أو الكلي لتصرف الجهة الشارية، أو لقرار اتخذته ولا يمتثل لأحكام قانون الشراء العام في إطار ما قبل التعاقد.
- قرار بإلزام الجهة الشارية التي اتبعت إجراءات مخالفة لقانون الشراء العام، بتصحيحها وتصحيح أي قرار صادر عنها لا يمتثل لأحكام قانون الشراء العام في إطار ما قبل التعاقد.
- التأكيد على أي قرار صادر عن الجهة الشارية.
- قرار بإنهاء إجراءات الشراء.
- قرار برفض الشكوى.

^١ نصّت المادة ١٠٣ من القانون رقم ٢٤٤، تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام): "يحق لكل ذي صفة ومصالح، بما في ذلك هيئة الشراء العام، الاعتراض على أي إجراء أو قرار صريح أو ضمني تتخذه أو تعتمده أو تطبقه أي من الجهات المعنية بالشراء، في المرحلة السابقة لفاذ العقد، ويكون مخالفاً لأحكام هذا القانون والمبادئ العامة المتعلقة بالشراء العام".

^٢ الفقرة الرابعة من المادة ١٠٤ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٣ الفقرة الثانية من المادة ٨٩ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

- اتّخاذ تدابير بديلة بحسب ما تقتضيه الظروف.

٢- آليات الاعتراض والشكوى في مرحلة ما قبل توقيع العقد

خوّل القانون كلّ صاحب صفة ومصلحة، أن يعترض على القرارات والإجراءات السابق ذكرها إمّا بشكل طلب إعادة النظر يقدّم أمام الجهة الشارعية أو هيئة الاعتراضات التي تُحيل الطلب بطريقة إلكترونية إلى الجهة الشارعية المعنية فور تلقّيها الطلب، وإمّا بطريقة الشكوى التي تُقدّم مباشرةً أمام هيئة الاعتراضات، ويمكن مراجعة مجلس شورى الدولة كمرجعٍ إستثنائيٍّ لقرارات هيئة الاعتراضات.

ثانياً: مجلس شورى الدولة الضمانة في مرحلة ما بعد التعاقد

ينظر مجلس شورى الدولة، بوصفه قاضياً إدارياً، بالقرارات التي يتّخذها أشخاص القانون العامّ والعقود الإدارية التي يجرونها من دون العقود المدنية. ولتمييز العقود الإدارية عن المدنية، أعطى القانون الصفة الإدارية لبعض العقود^١، ولقد أوجد الاجتهاد ثلاثة معايير لتمييزها:

- أن يكون أحد الأطراف المتعاقدين شخصاً من أشخاص القانون العامّ^٢، مع بعض الاستثناءات على المبدأ حيث اعتبرت بعض العقود المبرمة بين أشخاص القانون الخاصّ إدارية كالعقد المبرم من قبل شركة صاحبة امتياز في أشغال شبكة الطرق الوطنية...
- معيار المرفق العامّ أي عندما يكون موضوع العقد هو تسيير مرفق عامّ^٣، تنظيمه أو استغلاله. أو إدارته، وتمّ تعريف المرفق العامّ بأنّه كلّ مشروع تقوم به الإدارة العامّة بهدف تحقيق مصلحة عامّة^٤
- أن يتضمّن العقد بنداً خارقاً، أي بنوداً تكون باطلّة في حال أُدرجت في العقود العادية لكونها منافيةً للانتظام العامّ^٥.

وتتميّز عقود الشراء العامّ عن غيرها من العقود الإدارية، بأهميّة مميّزة وخاصّة، فأحاط قانون الشراء العامّ رقم ٢٠٢١/٢٤٤ عملية إبرامها بمسارٍ قانونيّ ملزم يتخلّله قيودٌ وإجراءاتٌ متعدّدة، وترعاه مبادئ

^١ مثل ما نصّت عليه المادّة ٦١ من مشروع القانون المنقذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤/١٩٧٥ (نظام مجلس شورى الدولة). المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٩ تاريخ ١٩/٠٦/١٩٧٥.

^٢ م.ش.د.، قرار رقم ٢٩٤، تاريخ ٢٠/٢/٢٠٠٧، شركة باريك بيروت/بلدية بيروت، م.ق.إ.، ٢٠١٢، المجلد الأول، العدد ٢٣، ص. ٦٦٩.

^٣ C.E. 20 Avril 1956, Epoux Bertin, Ministre de l'Agriculture. C. Consort : Grimouard, les Grands artests de la Jurisprudence Administrative, 6eme édition, 1974, p.442.

^٤ م.ش.د.، قرار رقم ٣٨، تاريخ ٢٨/٢/١٩٨٦، مدرسة الآباء الأنطونيين/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٨٧-١٩٨٨، ص. ٥٤.

^٥ م.ش.د.، تاريخ ٩/٣/١٩٥٨، جورج أريبيتيه، م.ق.إ.، ١٩٥٨، ص. ١٣٤.

متنوعة... فيكون إخلال الإدارة المُلزِمة قانونًا بمراعاتها لإبرام العقد، بابًا للمتضرر لمراجعة القضاء المختص للنظر في نزاعات الشراء العام، أي مراجعة مجلس شوري الدولة.

ولالإحاطة بدور مجلس شوري الدولة كضمانةٍ لمرحلة ما بعد التعاقد، نرى لزومًا البحث بدايةً في الطبيعة القانونية لعقود الشراء العام، وتاليًا عن الآلية التي يضع فيها القاضي الإداري يده على النزاعات المتعلقة بعقود الشراء العام.

أ- طبيعة عقود الشراء العام:

يخضع العقد المدني لقاعدة العقد شريعة المتعاقدين، وذلك كنتيجة حتمية للهدف من العقد المدني بتحقيق مصالح أفرقاء العقد، بخلاف العقد الإداري الذي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من دون سواها، مما يبرر منح الإدارة امتيازات أو صلاحيات وحقوق تعتبر مُقارنةً مع العقود المدنية بنودًا خارقةً وغير مألوفةٍ في تلك العقود، وهي صلاحياتٌ موجودةٌ انطلاقًا من مسؤولية الدولة في تسيير المرافق العامة لتحقيق المصلحة العامة المناطة بها، ووصف الاجتهاد الإداري هذه الامتيازات بالقواعد العامة^١، وتعتبر هذه السلطة من النظام العام فهي مقررة في سبيل المصلحة العامة ولا يجوز للإدارة التخلي أو التنازل عنها مسبقًا. ومن هذه الصلاحيات، الامتيازات^٢، التي رفعها المجلس الدستوري الفرنسي إلى مرتبة المبادئ:

١- صلاحية الرقابة والتوجيه، حيث تعطى الإدارة سلطة الإشراف المتلازم مع تنفيذ الأعمال المطلوبة^٣.

^١ أورد القانون رقم ٢٠٢١/٢٤٤ (قانون الشراء العام) في المادة الأولى منه ثمانية مبادئ واعتبرها من الانتظام القانوني العام: الشمولية، التخطيط والدمج في الموازنة، النزاهة، الشفافية، المساءلة، التخصص، الفاعلية والمنافسة، الاستدامة.

^٢ م.ش.د.، قرار رقم ١١٢، تاريخ ٢٠/١١/١٩٩٤، وديع غالي/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٦، ص. ١١٦.

^٣ Dominique Mabim, Panorama du droit des marchés publics, 2eme Edition, Stydyrama, 2013, p. 123 : « la jurisprudence procède à la qualification des contrats administratifs grâce notamment à la présence de clauses exorbitantes du droit commun ou par un lien avec l'exécution d'un service public. Ces contrats disposent d'un régime juridique dérogatoire du droit prive caractérise par un corps de règles principalement jurisprudentielles communes, stables et invocables par l'administration sans qu'il soit besoin de le prévoir dans le corps du contrat ».

^٤ المادة ٣١ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٢٠١٩/٠٧/٣١.

٢- صلاحية فرض عقوبات مالية^١، وأخرى إكراهية تلجأ إليها الإدارة في حال عدم احترام المتعاقد لتعهداته، فتحل محل المتعاقد جبراً وتكمل التنفيذ على حسابه^٢ وبشكل مؤقت مع الإبقاء على المتعاقد كصاحب المشروع^٣، وعقوبة فسخ العقد بشكل منفرد ومن دون تعويض في حالة ارتكاب المتعاقد لخطأ فادح^٤.

٣- سلطة تعديل بنود العقد وهي من أهم ما يميز العقود الإدارية عن تلك المدنية، وذلك بشكل منفرد بشرط الالتزام بموضوع العقد واحترام مقتضيات قاعدة المشروعية والمصلحة العامة وبشكل خطي، من دون أن يكون للمتعاقد المتضرر حق التذرع بقاعدة العقد شريعة المتعاقدين أو بحق مكتسب^٥.

٤- صلاحية إنهاء أو إلغاء العقد، بإرادتها المنفردة وحتى من دون صدور خطأ من المتعاقد، ولكن بشرط أن تبرره دواعي المصلحة العامة^٦، وأي شرط أو بند يرمي إلى استبعاد هذه الصلاحية للإدارة يعتبر باطلاً بطلاناً مطلقاً^٧، ولا يبقى أمام المتعاقد مع الإدارة، والذي أصبح ضحية للمصلحة العامة، إلا أن يطلب تعويضاً عن الخسارة اللاحقة به جزاء قرار الإدارة بفسخ العقد^٨.

علمًا أن عقود الشراء العام في فرنسا مصنفة ضمن العقود الإدارية المسماة^٩.

بما أننا نبحث عقود الشراء العام فلا بد من الإشارة إلى أن الإدارة ليست حرة في اختيار المتعاقد معها كما في حالة أشخاص القانون الخاص في إطار العقود المدنية، إنما تخضع الإدارة إلى قيود عدة تبرر وجودها كون هدف الإدارة من عقود الشراء العام تحقيق المصلحة العامة عبر المال العام الممول من مواطنيها، وقد قرّر المشرع سابقاً طرقاً إلزامية السلوك من قبل الإدارة، نص عليها في قانون المحاسبة

^١ م.ش.د.، قرار رقم ١٢٧، تاريخ ١١/٢٣/١٩٩٣، سيمون ساكي/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٥، ص. ١١١.

^٢ م.ش.د.، قرار رقم ٣٧٣، تاريخ ٣/٢٠/١٩٩٧، شركة واتس/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٨، ص. ٣٦٣.

^٣ م.ش.د.، قرار رقم ٣٤٧، تاريخ ٣/٨/٢٠٠٧، شركة غالکسي إنرجي/الدولة، م.ق.إ.، ٢٠١٢، ص. ٨١٠.

^٤ C.E., 25.3.1991, Copel, RDP 1992, P. 1539.

^٥ C.E., 2.2.1983, Union des transports publics urbains et régionaux, RDP 1984, 212, note Auby.

^٦ م.ش.د.، قرار رقم ٣٢٥، تاريخ ١/٣١/١٩٩٦، شركة حامد باقي/الدولة، م.ق.إ.، ١٩٩٧، ص. ٤١٦.

^٧ C.E., 6.5.1985, Assoc. Eurolat, AJDA 1985, 620, note Fantôme et Moreau.

^٨ C.E., 3.11.1995, Soc. Lyonnaise des eaux –Dunez, DA 1995, N 752.

^٩ Article 2 de la Loi du 11 décembre 2001 Portant mesures urgents de réforme à caractère économique et financier (MURCEF) : « les Marches Passes en application du code des marchés publics ont le caractère des Contrats Administratifs ».

العموميّة، وعدّلت بموجب قانون الشراء العامّ رقم ٢٤٤/٢٠٢١ الصادر حديثاً، كطريقة المناقصة العموميّة، وهي القاعدة العامّة للشراء العامّ، المناقصة على مرحلتين، طلب عروض الأسعار، طلب الاقتراحات للخدمات الاستشاريّة، الاتّفاق بالتراضي، الشراء بالفاتورة، الاتّفاق الإطاريّ

وينتهي عقد الشراء العامّ بإحدى الطرق الآتية^١:

١- **النكول**، وذلك بموجب قرارٍ معلّلٍ تصدره سلطة التعاقد (الجهة الشارعية) بناءً على موافقة هيئة الشراء العامّ، في حالة مخالفة المتعاقد لشروط تنفيذ العقد أو أحكام دفتر الشروط بعد أن يتمّ إنذاره في مهلة تتراوح بين خمسة أيّامٍ كحدٍ أدنى وخمسة عشر يوماً كحدٍ أقصى، رسمياً من قبل سلطة التعاقد للتقيّد بموجباته العقديّة كافّة.

٢- **الإنهاء**، حكماً من دون الحاجة إلى إنذارٍ، في حالة وفاة المتعاقد الملتزم (شخص طبيعيّ) مع سلطة التعاقد، إلّا في حال وافقت الأخيرة على طلب مواصلة التنفيذ من ورثة الملتزم المتوفّي، أو إذا حلّت الشركة أو أصبح الملتزم مُفلساً، كما يمكن الإنهاء في حال تبين وجود قوّة قاهرة تمنع الملتزم من القيام بأيّ من التزاماته العقديّة.

٣- **الفسخ**، حكماً من دون الحاجة إلى إنذارٍ، وذلك في حالة فقدان أهليّة الملتزم، أو صدور حكم نهائيّ بحقه لارتكاب جرم الفساد، التواطؤ، الاحتيال، الغشّ، تبييض الأموال، تمويل الإرهاب، تضارب المصالح، التزوير أو الإفلاس الاحتياليّ، وإذا تحققت أيّة حالةٍ من الحالات المعروضة في المادة ٨ من قانون الشراء العامّ (عرضه منافع أو من جرّاء ميزة تنافسيّة غير منصفة، وبسبب تضارب المصالح).

وفي حال تطبيق النكول أو الفسخ^٢، يمكن للجهة الشارعية أن تختار بين إعادة التلزم وفقاً للأصول أو أن تنفذها الجهة المتعاقدة بنفسها، ويصادر ضمان حسن التنفيذ حتّى التصفية، وإذا نجم عن ذلك وفر في الأكلاف فيُعاد إلى الخزينة، أمّا إذا كان هناك زيادة في الأكلاف فيرجع على الملتزم الناكل بالزيادة.

^١ المادة ٣٣ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٠٧/٢٠١٩.

^٢ الفقرة الأولى من المادة ٣٣ - رابعاً (نتائج انتهاء العقد) من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٠٧/٢٠١٩.

أما في حالة إفلاس الملتزم أو إعساره^١ فيصادر التأمين المؤقت، وتُحصى الأشغال أو اللوازم أو الخدمات المنفذة أو المواد المدخرة قبل تاريخ إعلان الإفلاس، وينظّم كشف مؤقت باسم الخزينة، ويمكن لسلطة التعاقد أن تعيد التلزم وفقاً للأصول أو أن تتفّدها الجهة المتعاقدة بنفسها، وفي حال نجم وفر في الأكلاف، يعود إلى الخزينة، ويُدفع ضمان حسن التنفيذ وقيمة الكشف المبين إلى وكيل التفليسة، أما إذا زيادة الأكلاف، يرجع على الملتزم الناكل بالزيادة تُقتطع الزيادة من الضمان وقيمة الكشف المذكور ويُدفع الباقي إلى وكيل التفليسة، وإذا لم يكف ذلك، يُكتفى بقيمة الضمان والكشف. وفي حالة وفاة الملتزم^٢، وعدم متابعة التنفيذ من قبل الورثة، تُستلم الأعمال أو الخدمات المنفذة أو السلع المقّمة، وتُصرف قيمة مستحقّاته باسم ورثته.

وأخيراً تُشير في معرض استعراض حالات انتهاء العقد، إلى قرارات الإقصاء^٣، والتي يمكن الطعن بها أمام مجلس شورى الدولة. يُقصى الملتزم الناكل عن المشاركة في الشراء العامّ في حال تطبيق إجراءات الإقصاء عليه للمرة الأولى مدة سنة كاملة، أما في المرة الثانية فيُقصى لمدة سنتين، وفي المرة الثالثة أو أكثر يُقصى لمدة خمس سنوات. كما يُقصى حكماً الملتزم الذي يصدر في حقّه حكم قضائيّ نهائيّ يتعلّق بإحدى حالات الفسخ المحدّدة في المادة ٣٣ من قانون الشراء العامّ. تُبلّغ سلطة التعاقد قرار الإقصاء إلى الملتزم المُقصى وينشر على المنصّة الإلكترونيّة المركزيّة وعلى الموقع الإلكترونيّ لسلطة التعاقد إن وُجد، وفي حال زوال المانع أو إعادة الاعتبار يعود حقّ المشاركة.

٤ - الآلية التي يضع فيها القاضي الإداريّ يده على النزاع

نصّ نظام مجلس شورى الدولة^٤ على اختصاص القضاء الإداريّ بالنظر في المنازعات المتعلقة بالشراء العامّ، وذلك بموجب مراجعة تقدّم أمامه وفقاً للأصول العاديّة المعتمدة للمراجعة أو بصورة العجلة في

^١ الفقرة الثانية من المادة ٣٣ - رابعاً (نتائج انتهاء العقد) من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٢ الفقرة الثالثة من المادة ٣٣ - رابعاً (نتائج انتهاء العقد) من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٣ المادة ٤٠ من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العامّ)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩.

^٤ وتحديداً في الفصل الأوّل من الباب الرابع (في صلاحيّات مجلس شورى الدولة) المادة ٦١ من على اختصاصه للنظر: "في القضايا الإداريّة المتعلّقة بعقود الصفقات أو الالتزامات أو امتيازات إداريّة أجزتها الإدارات العامّة أو الدوائر الإداريّة في المجلس النيابيّ لتأمين سير المصالح العامّة".

حالات محدّدة، علماً أن قانون الشراء العام قد ألغى إمكانية اللجوء إلى قضاء العجلة فيما خص إجراءات الشراء العام.

كرّس الاجتهاد الإداري أصول وشروط لقبول مراجعة العجلة أمامه كالصفة والمصلحة اللتان تخوّلان صاحب العلاقة اللجوء إلى قضاء العجلة، والمصلحة يستوجب رد المراجعة شكلاً^١ في حال تعيّب الصفة. والزامية توكيل محام، فلا يقم الاستدعاء إلا بواسطة محام^٢، باستثناء المراجعة المعفّية بحدّ ذاتها من هذا الموجب. والإعفاء من ربط نزاع مع الشخص العام المختص، نظراً لطبيعة النزاع العاجلة. وتوفر ركن الاستعجال وبالتالي إنّ اتّباع الطرق العادية للمراجعة والتي تتأخّر للبتّ، تؤدي إلى ترتيب نتائج لا يمكن تداركها. وعدم تعرّض القاضي لأصل الحقّ، وتوفر أسباب جدية وهامة يسند إليها صاحب العلاقة طلب وقف التنفيذ، تحت طائلة رد المراجعة لعدم توفّر شروط العجلة في القضية^٣. وانعدام وجود وسيلة أخرى يمكن للمتضرر بواسطتها حماية حقوقه من تعسّف الإدارة بصورة عاجلة. ومن الأمثلة الحديثة في القضاء الإداري ما ورد في قرار لقاضي الأمور المستعجلة بأنّ النزاعات التي تشب بين فقاء العقد الإداري تخضع لاختصاص القضاء الإداري ومنها تلك الناشئة عن ممارسة الإدارة صلاحيتها على اعتبار أنّ المتعاقد معها هو ناكل عن تنفيذ موجباته وتبعاً لهذا الاعتبار يتمّ ترتيب النتائج المترتبة على النكول^٤ مثل مذكرة ربط النزاع التي لا يمكن مراجعة مجلس شوري الدولة إلا ضدّ قرار إداري مسبق، وفي حال عدم وجوده على صاحب العلاقة استصداره من الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء، فالقرار الإداري المسبق شرط أساسي لتكوين النزاع الإداري، وبالتالي إنّ تعيّب هذا القرار يجعل المراجعة مردودة شكلاً. أو كالشراء العام الخاضع لاختصاص القضاء الإداري، بحيث يكون للمراجعة المطالبة بالحصول على مبلغ ماليّ كالمستحقّات المترتبة على قيام المتعاقد بأعمال إضافية و بسبب إيفاء التزام عقديّ أو دفع رسمٍ أو ثمنٍ أو مترتبات ناجمة عن ضررٍ ماديّ، أثر على التوازن المالي للعقد، ما يوجب جبر الضرر (نظرية التوازن فعل الأمير كاتخاذ إجراءات تسيء إلى مركز المتعاقد). ومراجعة إبطال تصرفات الإدارة

^١ م.ش.د.، قرار رقم ٣٤، تاريخ ٢٠/١٠/٢٠١٥، شركة طيران الشرق الأوسط الخطوط الجوية اللبنانية/الدولة - وزارة الأشغال العامة والنقل، قرار غير منشور.

^٢ الفقرة الرابعة من المادة ٧٢ من مشروع القانون المنفّذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤/١٩٧٥ (نظام مجلس شوري الدولة). المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٩ تاريخ ١٩/٠٦/١٩٧٥.

^٣ م.ش.د.، قرار رقم ٦٢٣، تاريخ ١٨/٥/٢٠١٦، شركة بير فيزناس لبنان شركة سوبر فيزيون إكونتال/هيئة إدارة السير والمركبات والآليات، قرار غير منشور.

^٤ م.ش.د.، قرار رقم ١٢٣، تاريخ ٧/١١/٢٠٠٧، شركة الحربي للتجارة والمقاولات/مجلس الإنماء والإعمار، م.ق.إ.، ٢٠١٢، العدد ٢٣، ص. ١٨٧.

المخالفة لقواعد وأصول الشراء العام، فبعد أن وضع قانون الشراء العام قواعد إجرائية لكل طريقة من طرق الشراء العام، محدداً ومقيداً بذلك الإدارة بالتباع آلية معينة وإجراءات محددة^١، فالإدارة ليست حرة باختيار المتعاقد معها، بل مقيدة بإجراءات إلزامية تسبق العقد كما بشروط منصوص عنها بوضوح في ملفات التلزم، مما يصعب في عقود الشراء العام وجود تعيب للرضى^٢ أي صدوره عن إرادة غير حرة أو مدركة أو عاقلة، وبالتالي إن تذرّع المتعاقد بأن وضعه المالي المضطرب هو السبب الدافع للتعاقد، لا يكون سبباً لإفساد الرضى طالما أن الدولة لا علاقة لها به ولا دليل على إطلاعها عليها، فلا يتوقّر عنصر الإكراه^٣.

^١ راجع الفصل الثالث (طرق الشراء) من القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٢١ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٣١/٧/٢٠١٩

^٢ نصّت المادة ٢٠٢ من قانون الموجبات والعقود على أن "يكون الرضى مُتَعَيَّباً بل معدوماً تماماً في بعض الأحوال إذ أُعطي عن غلط أو أخذ بالخدعة أو انتزع بالتخويف أو كان ثمّة غيبٍ فاحشٍ أو عدم أهلية".

^٣ مجلس القضايا القرار رقم ٣٠٦، تاريخ ١٠/٥/١٩٦٦، أنطونيوس الشمر/ الدولة، م. إ.، ١٩٦٦، ص. ١٢٥.

الخاتمة

بعد ثبوت ضعف وعجز الوسائل التقليدية المعتمدة في مجال مكافحة الفساد والحدّ منه، سعت بجدّ جهات متعدّدة إلى تطوير العلوم الإداريّة والماليّة عامّةً، كما تلك المتعلّقة بإدارة القطاع العامّ، مستفيدين من التجارب المحليّة والدوليّة الفضلى المتراكمة في هذا الصدد؛ وقد أفصّت هذه المساعي إلى مفاهيم وأساليب جديدةٍ وطرقٍ حديثةٍ في إدارة المرفق العامّ، تستهدف الوقاية من ثغرات الإدارة السابقة وتحقيق الحدّ الأقصى من المصلحة العامّة وخدمة المواطن والحدّ من الفساد الذي يفعل فعل مرضٍ عضالٍ فتاكٍ للجسد في الجسم الإداري.

فكان لا بُدّ من البحث عن السبل الناجعة لمكافحة الفساد والحدّ من استشرائه، والبحث عن نهجٍ جديدٍ يُدخلُ أسلوبًا مختلفًا في إدارة أجهزة الدولة وعلاقتها بالأفراد، فجاءت الحوكمة لترتّب أعمال العاملين في الإدارات بشكلٍ مباشرٍ وتقيّمها، فالحوكمة هي إحدى أهمّ المفاهيم والأساليب الحديثة عالميًا كما لبنانياً كسبيلٍ علاجيٍّ، حمائيٍّ وقائيٍّ من سوء الإدارة أو هدر الموارد العامّة، فهي القادرة على كبح جماح المفسدين وقطع الطريق أمامهم لإعادتهم إلى الطريق القويم.

إنّ الحوكمة هي التطبيق العمليّ للإدارة البديلة، تحوّل الدولة وانتقالها من حالتها البوليسيّة الرعائيّة تدريجيًا إلى دولةٍ ناظمةٍ تحكم أعمالها القوانين والأنظمة، فيلمسها المواطنون والموظّفون على السواء. ويشعرون بانتظام العمل، ويزيد اطمئنّانهم لواقعهم الجديد الذي بدوره يفرض اتّساعًا في مهامّ الإدارة ونشاطاتها، ما يستدعي الانتقال إلى حوكمةٍ إلكترونيّةٍ وما يستتبع ذلك من تعديلاتٍ في القوانين بهدف توفير الوقت والمال، وتسهيل الخدمة العامّة، وتنظيم العمل الإداري الذي على أساسه تُقاس درجة الإصلاح، وتنعكس بالتالي على تقدّم أو تراجع هيبة الدولة وثقة الشعب بها.

ومن التجلّيات المرتقبة لحوكمة القطاع العامّ تفعيل الشفافيّة التي تلزم كلّ إدارات القطاع العامّ كلّها بتوثيق القرارات والمعلومات والوثائق المتعلّقة بعملها وعمل موظّفيها ونشرها بشكلٍ دوريٍّ وبطريقةٍ واضحةٍ شاملةٍ، والالتزام بالقوانين التي تُلزم بالنشر أو إطلاع أصحاب العلاقة كتلك التي فرضها قانون حقّ الوصول إلى المعلومات، أو الموجبات التي فرضها قانون الشراء العامّ في هذه الناحية، فالشفافيّة تسهم إلى حدّ كبيرٍ في القضاء على أوكار الفساد الذي يعيش في العتمة ويتغذى في الظلام وينمو في غياب ضوء الشفافيّة. وتطبيق سيادة القانون، إي وجود تشريعاتٍ واضحةٍ وسليمةٍ وشاملةٍ ومتكاملةٍ ومنسجمة

وَمُتَدَرِّجَةً نَقُودَ عَمَلِ الْقِطَاعِ الْعَامِّ، صَادِرَةً وَفَاقًا لِقَوَاعِدِ الْمَشْرُوعِيَّةِ وَالتَّدْرُجِ الْقَانُونِيِّ. أَمَّا الْمَسْأَلَةُ فَتَتَحَقَّقُ مِنْ خِلَالِ خُضُوعِ قَادَةِ الْقِطَاعِ الْعَامِّ وَمَوْظَّفِيهِ لِمَسْأَلَةِ عَنِ أَعْمَالِهِمْ وَقَرَارَاتِهِمْ، وَذَلِكَ وَفَقًا لِإِجْرَاءَاتٍ مُحَدَّدَةٍ مُتَنَاسِبَةٍ مَعَ الْمَخَالَفَاتِ أَوْ الْجَرَائِمِ الْمُرْتَكِبَةِ. وَيَقْتَضِي فِي هَذَا السِّيَاقِ وَضْعَ مَدُونَاتٍ لِلسُّلُوكِ الْوِظِيْفِيِّ وَتَحْدِيدِ دَوْرٍ وَمِهَامٍ كَلِّ مِنَ الْمَوْظَّفِينَ وَعِلَاقَةٍ كَلِّ مِنْهُمْ بِالْأَجْهَازَةِ الرَّقَابِيَّةِ. وَيَبْدُو دَوْرَ الْمَشَارِكَةِ فَاعِلًا مِنْ خِلَالِ مَنَحِ أَصْحَابِ الْعِلَاقَةِ كَافَّةً دَوْرًا فَاعِلًا فِي عَمَلِيَّةِ صِنْعِ الْقَرَارِ فِي دَوَائِرِ الْقِطَاعِ الْعَامِّ. وَتَجَدُّرُ الْإِشَارَةِ إِلَى أَهْمِيَّةِ اعْتِمَادِ النَّزَاهَةِ، أَيِ التَّعَامُلِ الْعَادِلِ مَعَ كَافَّةِ الْأَفْرَادِ وَالْمَوْظَّفِينَ وَالْمَوَاطِنِينَ وَسِوَاهُمْ مِنْ دُونَ تَمْيِيزٍ أَوْ مَفَاضِلَةٍ أَوْ تَحْيِيزٍ، وَتَكْوِينِ رَجَالَاتِ إِدَارَةٍ مَهْنِيِّينَ، مَوْضُوعِيِّينَ، أَخْلَاقِيِّينَ، يَعْمَلُونَ فِي ظِلِّ تَشْرِيْعٍ يَضْمَنُ مَحَارِبَةَ الْفَسَادِ وَالْوَسَاطَةِ وَالْمَحْسُوبِيَّةِ وَالْمَحَابَاةِ. كَمَا أَنَّ الْإِنصَافَ يَسَاعِدُ عَلَى تَحْقِيقِ أَهْدَافِ الْقِطَاعِ الْعَامِّ لِتَتَحَقَّقَ الْعَدَالَةُ الْاجْتِمَاعِيَّةُ وَالْمَسَاوَاةُ وَتُكَافَأُ الْفُرْصُ لِلْحُصُولِ عَلَى الْخِدْمَاتِ وَالْوِظَائِفِ الْعَامَّةِ. أَمَّا بِالنِّسْبَةِ لِلْفَاعِلِيَّةِ فَهِيَ تَعْمَلُ عَلَى وَضْعِ اسْتِرَاتِيْجِيَّاتٍ حَاطِيَّةٍ لِأَهْدَافٍ وَاضِحَةٍ، مُحَدَّدَةٍ، يُمْكِنُ قِيَاسُهَا، تَرَاعِيْ أَحْتِيَاجَاتِ مُتَلَقِّيِ الْخِدْمَةِ الْمَقْدَّمَةِ، مَعْتَمِدَةً عَلَى مَوَارِدٍ مَالِيَّةٍ وَبَشَرِيَّةٍ مُتَخَصَّصَةٍ وَتَخْطِيطٍ شَامِلٍ، فَيَتِمُّ رَفْعُ نِسْبَةِ الْإِنجَازِ. وَيَأْتِي دَوْرُ الْكِفَاةِ مُحَقَّقًا الْأَهْدَافَ الْمَرْجُوعَةَ وَالْمَنَافِعَ الْعُلْيَا بِاسْتِخْدَامِ الْحَدِّ الْأَدْنَى مِنَ النِّفَقَاتِ، وَضَمَانِ كِفَاةِ الْعَمَلِيَّاتِ وَالْإِجْرَاءَاتِ وَالْجَدْوَى مِنْهَا. كَمَا يُعَوَّلُ عَلَى الْاسْتِدَامَةِ لِمَا لَهَا مِنْ دَوْرٍ فِي تَحْقِيقِ الْأَمَانِ الْاجْتِمَاعِيِّ وَالْاِقْتِصَادِيِّ وَالْبِيئِيِّ، أَيِ اسْتِدَامَةِ الْمَوَارِدِ الْمَالِيَّةِ وَالْبَشَرِيَّةِ وَتَحْقِيقِ التَّنْمِيَةِ الْاجْتِمَاعِيَّةِ وَالْمَحَافِظَةَ عَلَى الْبِيئَةِ مِنْ خِلَالِ تَخْطِيطٍ شَمُولِيٍّ وَاسْتِرَاتِيْجِيَّةٍ تَوَازُنٍ بَيْنَ الْأَهْدَافِ الْقَصِيْرَةِ وَالْمَتَوَسِّطَةِ وَالْبَعِيْدَةِ الْأَجَلِ.

إِنَّ التَّطْبِيقَ وَالتَّوْظِيفَ الْفَعْلِيَّ لِمَبَادِيءِ الْحُوكْمَةِ أَوْ الْإِدَارَةِ الرَّشِيْدَةِ فِي الْقِطَاعِ الْعَامِّ لِهَوِّ خَيْرِ اسْتِثْمَارٍ فِي الْإِدَارَةِ وَمَوَارِدِهَا الْبَشَرِيَّةِ لِمَا فِيهِ مِنْ تَعْزِيزِ الضَّمَانَاتِ الْإِدَارِيَّةِ وَالْفَنِّيَّةِ وَالْقَضَائِيَّةِ، رَجَاءَ الْوَقَايَةِ وَالْحَدِّ مِنْ مَوْبِقَاتِ الْمَرْحَلَةِ الْمَاضِيَّةِ نَحْوِ مُسْتَقْبَلِ شَفَافٍ حَيْثُ لَا مَكَانَ فِيهِ لِعَيْشِ الْفَسَادِ، حَيْثُ الضُّوءُ مُسَلِّطٌ وَوَاضِحٌ، وَتَحْتَ رِقَابَةٍ تَشَارِكِيَّةٍ جَدِيْدَةٍ تَتَكَامَلُ فِيهَا الْوَسَائِلُ التَّقْلِيْدِيَّةُ مَعَ تِلْكَ الْمُسْتَحْدَثَةِ كَنْتِيْجَةِ لِتَطْبِيقِ الْحُوكْمَةِ وَذَلِكَ ضَمَّنَ خَطَّةٍ مُتَكَامِلَةٍ لِنَقْلِ مَوْضُوعِ مَعَالِجَةِ الْمَعَامَلَاتِ الْإِدَارِيَّةِ مِنَ الْاِسْلُوبِ التَّقْلِيْدِيِّ الْبِيْرُوقْرَاطِيِّ الْمَتَهَالِكِ إِلَى الْاِسْلُوبِ الْمَتَقَدِّمِ الْحَدِيثِ مُسْتَفِيْدِينَ مِنَ التَّنْطُورِ التَّقْنِيِّ وَالتَّكْنُولُوجِيِّ وَالسَّرْعَةِ وَالْعَدَالَةِ الْمَلَاذِمَتَيْنِ لِهَذَا التَّنْطُورِ، وَبَطْرِيْقَةٍ تَكْرِيسُهَا فِي الْعِلْمِ الْإِدَارِيِّ وَالتَّطْبِيقِ.

فدخول الحوكمة إلى وسائل العمل الإداريّة، البشريّة منها والقانونيّة، وعلى مختلف المستويات من رأس الهرم الإداريّ إلى أدناه، سواء أكان العمل الإداريّ قرارًا إداريًا منفرد الطرف أو عقدًا يُساهم في تحسين الأداء وكبح عجلة الفساد، هو السبيل للبناء القويم للدولة الناهضة، المتميّزة، الحديثة، محقّقة الإصلاح وملبّية طموحات المواطنين.

وبعد أن بيّنت مؤشرات الحوكمة كمقياسٍ للوضعيّة الراهنة من خلال بحثنا في مدى سيادة القانون ومكافحة الفساد، كما فاعليّة الحوكمة والمشاركة والمساءلة، ضعف المنظومة الإداريّة والماليّة للقطاع العامّ من خلال الثغرات المتعدّدة والتي تشكّل أبوابًا مشرّعةً وظلمةً مؤاتيةً للعديد من الفاسدين، أدركنا أهميّة المباشرة فورًا في ترسيخ مفاهيم الحوكمة ثقافيّةً كما اعتمادها تطبيقًا، وننوّه بما أحدثه قانون الشراء العامّ رقم ٢٠٢١/٢٤٤ من حداثةٍ في التشريع حيث تناول للمرة الأولى مفهوم الحوكمة كفصلٍ مستقلٍّ فيه فأحدث هيئاتٍ ناظمةً ورقابيّةً تتكامل مع تلك الموجودة سابقًا من دون تداخلٍ أو تضاربٍ بالإضافة إلى تحديد الأدوار والصلاحيّات والزاميّة الشفافيّة والمنافسة والنزاهة.

إنّ العمل على صُعد التّتمية كآفة من اجتماعيّة إلى اقتصاديّة يبدأ بجعل الإدارة العامّة قادرةً على صياغة سياساتٍ نظريّةٍ مبنيةٍ على أسس تخطيطٍ متوسّطٍ وطويل المدى، وترجمتها إلى واقع تنفيذيّ عمليّ يستثمر الموارد البشرية ويحتضن قدراتها التّقنيّة والعملية المتوقّرة، لدعم أهداف الدولة، وإحياء دور المؤسّسات العامّة عبر خطّةٍ تخدم تنمية القطاع العامّ تبدأ بإعادة هيكلّة قطاعات الدولة الأساسيّة، لذا لا بدّ من استحداث قوانينٍ خاصّةٍ بعمل المؤسّسات العامّة واعتماد مناهج تخطيطٍ استراتيجيّ يرسّم سياساتٍ تراعي الواقع اللبنانيّ لانتشاله منه إلى واقعٍ جديدٍ متطوّرٍ بعد تنمية القدرات البشريّة لموظّفي القطاع العامّ، وإرساء سياساتٍ مستدامةٍ لإيجاد حلولٍ دائمةٍ للمشكلات الإداريّة راهنًا ومستقبلًا، لذا يجب تفعيل دور الرقابة والمساءلة، ما يُساهم في تطبيق مبادئ الحوكمة الجيدة.

تستمد أجهزة الرقابة دورها من أهميّة وجود إدارةٍ عامّةٍ رشيدةٍ تقدّم الخدمات للناس وتوفّر الوسائل لتحقيق الأهداف المرسومة في السياسة العامّة، التي تتركّز على خدمة المجتمع وتطويره وصيانة موارده الماديّة والبشريّة في ظلّ رقابةٍ سليمةٍ ومحايدهٍ بعيدةٍ من تأثير التّدخّلات السياسيّة الهادفة لخدمة المصالح الجهويّة متجاوزةً منطوق الدولة ورجالاتها.

تسهم الحوكمة بنقله نوعيّة للقطاع العامّ اللبنانيّ، بنهضةٍ إصلاحيّةٍ تتكامل فيها جهود المواطنين والقطاعين الخاصّ والعامّ، والمجتمعيّن المحليّ والدوليّ، باعتماد مخطّطٍ يعتمد على النقدّم والتطوّر

التكنولوجي والمعرفي، وتمييز الكوادر والقيادات البشرية المدربة والممتهنة والنزيهة. لبنان يحتاج إلى
المباشرة الفورية بحوكمة قطاعه العام...

التوصيات:

١- تحديث الأنظمة اللازمة لتحديد وتوضيح المهام المناطة بكل وظيفة، والأصول الواجب اتباعها
في كل نوع من المعاملات والمستندات وتحديد المهل لإنجازها وذلك بعد استطلاع رأي إدارة التفتيش
المركزي وإبلاغ هذه القرارات إلى مجلس الخدمة المدنية، تأميناً للسرعة والجودة في إنجاز معاملات
أصحاب المصالح ومنعاً للماطلة والتسويق.

٢- اعتماد موازنة مبنية على البرامج والأداء بدلاً من الموازنة التقليدية؛ فلبنان يعاني من ضعف
التزام السلطتين التشريعية والتنفيذية بهذا الإصلاح، ومن ضعف قدرات الكوادر الموجودة في القطاع
العام، ومن غياب التمويل المستدام. كما يعاني من غياب أو ضعف استراتيجيات قطاعية مفصلة
ومن ضعف قواعد المعلومات والبيانات الإحصائية والأنظمة المحاسبية.

٣- وضع تشريع موحد للامركزية المرفقية يدعم استقلالها دون تحررها من رقابة السلطة المركزية،
وإيجاد مصادر تمويل فعلية كافية لسد حاجاتها المالية ولتأدية الدور المناط بها تحقيقه، كما خصها
بصلاحية إصدار نظام الرسوم التي تستوفيها مقابل الخدمات التي تؤديها؛ وفي سبيل دعم استقلالها
الإداري والمالي الحقيقي لا الصوري، حصر سلطة الوصاية في أضيق الحدود.

٤- تفعيل عمل الهيئات الناظمة والمؤسسات العامة من خلال تعيين أعضاء مجلس الإدارة وفقاً
لمعايير الكفاءة والاختصاص والجدارة بعيداً من المحسوبيات والزيابنية والتنفعيات؛ وإصدار
التشريعات اللازمة التي تخولها صلاحية إصدار الأنظمة التي تتيح لها تنفيذ مهامها.

٥- إصدار القوانين والأنظمة لتفعيل الحوكمة الجيدة في مختلف الإدارات العامة والمؤسسات العامة
والبلديات وغيرها من إدارات القطاع العام.

٦- وضع شرع سلوكية واضحة يلتزم بها كل من يمارس خدمة عامة، كون الموارد البشرية هي
القاعدة والأساس لأي عمل إصلاحي.

٧- نشر التوعية والثقافة وإبراز مخاطر الفساد كآفةٍ يجب استئصالها تحت طائلة خطرٍ قوميٍّ على أمن المجتمع وكيان الدولة.

٨- تشكيل لجنةٍ برلمانيةٍ لمتابعة تنفيذ القوانين الإصلاحية الصادرة، كما تكليف الأجهزة الرقابية بمتابعة تطبيق تلك القوانين من قِبَل الأجهزة المختصة.

لائحة المصادر والمراجع

(١) باللغة العربية:

• أولاً: المؤلفات:

أ- المراجع العامة:

- ١- أحمد (عمر)، ظاهرة الفساد الإداري ودور الهيئات الرقابية في مكافحتها، الطبعة الأولى، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٩.
- ٢- أبو كريم (أحمد فتحي)، الشفافية والقيادة في الإدارة **Transparancy & leadership in Administation**، الأردن، دار حامد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ٢٠٠٨.
- ٣- أبي صعب (فارس)، الدولة والتنمية والإصلاح الإداري في لبنان، الطبعة الأولى، لبنان، المركز اللبناني للدراسات، ٢٠٠٤.
- ٤- إسماعيل (عصام)، النظام السياسي والدستور اللبناني، الطبعة الأولى، طرابلس، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٨.
- ٥- إسماعيل (عصام)، شهادة على دولة الشهيد، الطبعة الأولى، لبنان، منشورات مركز بيروت للأبحاث والمعلومات، أيار ٢٠٠٥.
- ٦- إسماعيل (عصام)، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والسياسي، طبعة أولى، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦.
- ٧- إسكندر (بشير)، إصلاحات الخدمة المدنية في لبنان، بيروت، معهد الإنماء العربي، ١٩٧٦.
- ٨- الباز (داود)، الحكومة الإلكترونية وأثرها على النظام القانوني للمرفق العام وأعمال موظفيه، مصر، منشأة المعارف الإسكندرية-٢٠١٥.
- ٩- الجرف (طعيمة)، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، القاهرة، منشورات مكتبة القاهرة الحديثة، ١٩٦٣.
- ١٠- الحلبي (حسن)، الوجيز في الإدارة العامة، الطبعة الثانية، الجزء الثاني، لبنان، المكتبة الإدارية، ١٩٩٦.
- ١١- الحلو (ماجد)، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية للحكومة الإلكترونية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤.

- ١٢- الخوري (يوسف سعدالله)، القانون الإداري العام، الجزء الأول، بيروت، منشورات صادر الحقوقية، ١٩٩٨.
- ١٣- الخير (خالد)، المبادئ العامة في القضاء الإداري، طرابلس، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٤.
- ١٤- الطماوي (سليمان)، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الأول، القاهرة، دار الفكر العربي، ٢٠١٤.
- ١٥- العكيلي (عزيز)، الوسيط في الشركات التجارية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠٠٧.
- ١٦- العليّة (جان)، الخلل في الصفقات العمومية والإصلاحات الممكنة، الطبعة الأولى، بيروت، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٩.
- ١٧- الغصيني (ربيع مفيد)، الوزير في النظام السياسي - موقعه - دوره - صلاحياته ومسؤولياته السياسية، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣.
- ١٨- المجذوب (طارق)، الإدارة العامة، بيروت، الدار الجامعية للطباعة والنشر، ٢٠٠٠.
- ١٩- الهندي (خليل)، الناشف (أنطوان)، البلديات في لبنان، طرابلس، المؤسسة الحديثة للكتاب، ١٩٩٨.
- ٢٠- أيوب (علي)، الوظيفة العامة في لبنان: واجبات وحقوق، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ١٩٩٩.
- ٢١- باز (جان)، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، الكتاب الأول، لا ناشر، ١٩٧١.
- ٢٢- بربر (كامل)، استراتيجية الإصلاح في الإدارة العامة، بيروت، دار المنهل اللبناني، ٢٠١٢.
- ٢٣- بربر (كامل)، الإدارة عملية ونظام، طبعة أولى، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٦.
- ٢٤- جابر (عبد الرؤوف)، دراسات قانونية في قوانين هيئات الرقابة العليا، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤.
- ٢٥- جابر (وليد)، طرق إدارة المرافق العامة، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٩.
- ٢٦- جعفر (علي)، قانون العقوبات الخاص، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، طبعة أولى، بيروت، ٢٠٠٦.
- ٢٧- حاطوم (وجدي)، دور المصلحة الجماعية في حماية الشركات التجارية (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧.

- ٢٨- حبيب (كميل) وإسماعيل (عصام)، إضاءات فكرية في السياسة والقانون، الجزء الأول، الطبعة الأولى، لا ناشر، ٢٠١٨.
- ٢٩- حبش (فوزي)، الوظيفة العامة وإدارة شؤون الموظفين، بيروت، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، ١٩٩١.
- ٣٠- خواجه (عباس)، فلسفة الإصلاح الإداري، بيروت، دار عالم الفكر، ٢٠١٨.
- ٣١- دخيل (علي محمد)، نهج البلاغة، الطبعة الأولى، بيروت، دار المحبة البيضاء، ٢٠٠٢.
- ٣٢- دغمان (محمد)، الوجيز في الحقوق والحريات العامة، الطبعة الأولى، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٦.
- ٣٣- سابا (الياس)، "دراسة حالة لبنان"، الفساد والحكم الصالح في البلاد العربية، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، الطبعة الثانية، ٢٠٠٦.
- ٣٤- سعد (جورج)، القانون الإداري العام، طبعة العام ٢٠٠٤، توزيع مكتبة الجامعة.
- ٣٥- شفيق (محسن)، الوسيط في القانون التجاري المصري، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٦٢.
- ٣٦- ضناوي (محمد)، قراءة في دستور الطائف، الطبعة الأولى، لبنان، مبرة الكلمة الطيبة للدراسات والتوجيه، ٢٠٠٧.
- ٣٧- عبد الباسط (محمد فؤاد)، القانون الإداري، الإسكندرية، دار الفكر الجامعي، ١٩٩٨.
- ٣٨- عثمان (حسين)، أصول القانون الإداري، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٦.
- ٣٩- عطوي (فوزي)، الاقتصاد العام والسياسة المالية، الطبعة الثانية، لبنان، الأكاديمية اللبنانية للكتاب، ١٩٩٦.
- ٤٠- عيسى (نجيب)، الخصخصة: رؤية في سبيل موقف سياسي متوازن، الجزء الثالث، لبنان، المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، ٢٠٠٢.
- ٤١- فرحات (فوزت)، القانون الإداري العام، الجزء الأول، الطبعة الثانية، بيروت، من دون ذكر ناشر، ٢٠١٢.
- ٤٢- فرحات (فوزت)، دراسة التشريع المالي اللبناني مقارنة مع بعض التشريعات العربية والعالمية، المالية العامة، الطبعة السادسة، لبنان، ٢٠١٨.
- ٤٣- مبارك (عصام)، القانون الإداري الخاص، بيروت، من دون ذكر ناشر، ٢٠١١.
- ٤٤ - مرقص (بول)، شكرالله (ميراي)، المجلس الدستوري في القانون والإجتهد، لبنان، ٢٠١٤.

<https://www.cc.gov.lb/publications>

٤٥-مرهج (بشارة)، حراس الهيكل: تجربتي مع الإصلاح الإداري في لبنان، لبنان، دار الرئيس، ٢٠٠٤.

٤٦-موريس نخلة، شرح قانون الموظفين، بيروت، دار المنشورات الحقوقية، مطبعة صادر، لا ت.

٤٧-نصرالله (عباس)، الغرامة الإكراهية والأوامر في التنازع الإداري، الطبعة الأولى، لبنان، منشورات مكتبة الاستقلال، ٢٠٠١.

-٤٨

ب-المراجع المتخصصة:

١-القريشي (عمر)، أثر الحكومة الإلكترونية في الحد من ظاهرة الفساد، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٥.

٢-جهلوك (عمار)، النظام القانوني لحوكمة الشركات، الطبعة الأولى، بيروت، منشورات الزين الحقوقية، ٢٠١١.

٣-سليمان (محمد)، حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والإداري، الإسكندرية، الدار الجامعية، ٢٠٠٦.

٤-عبدالله (عبدالله)، الحوكمة والإدارة الرشيدة، بيروت، طبعة أولى، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ٢٠٠٩.

• ثانيًا: الدوريات ومجموعة الأحكام:

١- أعمال التفتيش المركزي، يصدر عن التفتيش المركزي اللبناني، تقرير عام ٢٠٠١.

٢- الحياة النيابية، تصدر عن المديرية العامة للدراسات والمعلومات في المجلس النيابي،

<https://www.lp.gov.lb/ViewPublications?id=4>

٣- الدراسات الأمنية والقانونية والعلمية والاجتماعية والنفسية، تصدر عن مجلة الأمن.

<https://isf.gov.lb/ar/magazines?year=2022>

٤- ديوان المحاسبة، مجموعة اجتهادات الديوان، آراء استشارية ٢٠٠٠، ٢٠٠٢، ٢٠٠٩.

٥- مجلة الدفاع الوطني، تصدر عن وزارة الدفاع الوطني اللبنانية،

<https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/%D9%85%D8%AC%D9%84>

٦- مجلة القضاء الإداري، تصدر عن الجمهورية اللبنانية، وزارة العدل.

• ثالثاً: النصوص القانونية والتشريعات والقرارات:

١- الدستور اللبناني وتعديلاته، منشور على صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/Law.aspx?lawId=244058>

٢- القانون رقم ٢٨١ تاريخ ٢٠٢٢/٣/١٥ (قانون المنافسة)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٢ تاريخ ٢٠٢٢/٠٣/١٧؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://legiliban.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=289256>

٣- القانون رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٧/٢٩ (قانون الشراء العام)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٦، تاريخ ٢٠١٩/٠٧/٣١؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=288693>

٤- القانون رقم ٢١٤ تاريخ ٢٠٢١/٤/٨ (قانون استعادة الاموال المتأتية عن جرائم الفساد)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٥، تاريخ ٢٠٢١/٤/١٥، ص. ٨٧٣؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=287057>

٥- القانون رقم ٢٠٠ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٩ (تعليق العمل بأحكام قانون سرية المصارف)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٥١ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٣١؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt&LawID=286755&TY>

[PE=PRINT&language=ar](#)

٦- القانون رقم ١٨٩ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦ (قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤١ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/٢٢؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=285832>

- ٧- القانون رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨ (قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٢٠ تاريخ ٢٠٢٠/٥/١٤؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي: <http://77.42.251.205/LawView.aspx?LawID=285507>
- ٨- قانون رقم ١٤٤ تاريخ : ٢٠١٩/٠٧/٣١ (الموازنة العامة والموازنات الملحقه عام ٢٠١٩)، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٣٠، تاريخ ٢٩ تموز ٢٠٢١؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي: <http://www.legiliban.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=282709>
- ٩- القانون رقم ٨٣ تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠ (قانون حماية كاشفي الفساد) المعدل بموجب القانون رقم ١٨٢ تاريخ ٢٠٢٠/٦/١٢، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤٥ تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٨؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي: <http://www.legiliban.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=278575>
- ١٠- قانون رقم ٤٦ تاريخ ٢٠١٧/٠٨/٢١ (رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور وإعطاء زيادة غلاء المعيشة للموظفين والمتعاقدين والأجراء في الإدارات العامة وفي الجامعة اللبنانية والبلديات واتحادات البلديات والمؤسسات العامة غير الخاضعة لقانون العمل وتحويل رواتب الملاك الإداري العام وأفراد الهيئة التعليمية في وزارة التربية والتعليم العالي والأسلاك العسكرية)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٣٧ تاريخ ٢٠١٧/٠٨/٢١؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي: <http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=273210>
- ١١- القانون رقم رقم ٤٨ تاريخ ٢٠١٧/٠٩/٠٧ (قانون تنظيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤٢ تاريخ ٢٠١٧/٠٩/٧؛ منشور على صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي: <http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=273709>
- ١٢- قانون رقم ٤٤ تاريخ ٢٠١٧/٦/١٧ (قانون الانتخاب)، منشور على صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي: <http://www.legiliban.ul.edu.lb/Law.aspx?lawId=271942>

١٣- القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ (قانون الحقّ في الوصول إلى المعلومات)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٦؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانيّة - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=269965>

١٤- القانون رقم ١٧ تاريخ ٢٠٠٨/٠٩/٠٥ (احداث مديرية للدين العام في مديرية المالية العامة في ملاك وزارة المالية)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٣٦ تاريخ النشر ٢٠٠٨/٠٩/٠٩؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانيّة - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legiliban.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=220354>

١٥- القانون رقم ٤٨١ تاريخ : ٢٠٠٢/١٢/١٢ (ادارة قطاع الطيران المدني)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٦٩ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٩؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانيّة - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=203746>

١٦- القانون رقم ٤٦٢ تاريخ ٢٠٠٢/٠٩/٠٢ (قانون تنظيم قطاع الكهرباء)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٥٠ تاريخ ٢٠٠٢/٠٩/٠٥؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانيّة - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://77.42.251.205/LawView.aspx?opt=view&LawID=197522>

١٧- القانون رقم ٤٣١ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٢٢ (تنظيم قطاع خدمات الاتصالات على الأراضي اللبنانيّة)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤١ تاريخ ٢٠٠٢/٠٧/٢٣؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانيّة - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=191857>

١٨- القانون الصادر بتاريخ ١٩٣٢/٠٣/٠٩ (قانون الموجبات والعقود)، المنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٢٦٤٢ تاريخ ١٩٣٢/٠٤/١١؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانيّة - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=244226>

١٩- المرسوم الاشتراعيّ ١١١ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ وتعديلاته (تنظيم الإدارات العامّة)، منشور على صفحة التفتيش المركزي - النصوص القانونية، النصوص التي ترعى الإدارات العامّة على الرابط التالي: <https://www.cib.gov.lb/ar/node/1906>

٢٠- المرسوم الاشتراعي ١١٢ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (نظام الموظّفين)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٢٧ تاريخ ١٦/٦/١٩٥٩؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=179571>

٢١- المرسوم الاشتراعي ١١٤ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (إنشاء مجلس الخدمة المدنية)، المنشور على صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=257678>

٢٢- المرسوم الاشتراعي ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ وتعديلاته (إنشاء التفتيش المركزي). منشور على صفحة التفتيش المركزي - النصوص القانونية، النصوص التي ترعى التفتيش المركزي على الرابط التالي: [إنشاء التفتيش المركزي \(cib.gov.lb\)](http://www.cib.gov.lb)

٢٣- المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣ وتعديلاته (قانون المحاسبة العموميّة)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٠٤ تاريخ ٣٠/١٢/١٩٦٣؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?LawID=243865>

٢٤- المرسوم رقم ٤٥١٧ تاريخ ١٣/١٢/١٩٧٢ (النظام العامّ للمؤسّسات العامّة في لبنان)، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ١٠٠ تاريخ ١٤/١٢/١٩٧٢؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=243846>

٢٥- مشروع القانون المنقذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤/١٠/١٩٧٥ (نظام مجلس شورى الدولة). المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٤٩ تاريخ ١٩/٦/١٩٧٥؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=244736>

٢٦- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨، تاريخ ٣٠/٦/١٩٧٧ (قانون البلديات) المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٢٠ تاريخ ٠٧/٠٧/١٩٧٧؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?LawID=244078>

٢٧- المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ (إنشاء ديوان المحاسبة). المنشور في الجريدة الرسمية، العدد ٣٢ تاريخ ٢٧/٦/١٩٥٩؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=246068>

٢٨- المرسوم الإشتراعي رقم ٣٤٠ تاريخ ١/٣/١٩٤٣ (قانون العقوبات)، والمنشور في الجريدة الرسمية، عدد ٤١٠٤ تاريخ ٢٧/١٠/١٩٤٣؛ وعلى صفحة الجامعة اللبنانية - مركز الأبحاث والدراسات في المعلومات القانونية، على الرابط التالي:

<http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=244611>

• سادساً: مقالات:

١- أحمد اللقيس، "الحكومة الإلكترونية في لبنان"، الحياة النيابية، لبنان، المجلد السادس والتسعون، أيلول/سبتمبر ٢٠١٥.

٢- أحمد سعيان، "الرقابة الخاصة على الإدارة: وسيط الجمهورية"، الحياة اللبنانية، لبنان، المجلد الواحد والستون، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦.

٣- أنطوان بارود، "اختصاص القضاء العدلي في المسائل الإدارية"، النشرة القضائية ١٩٦٦، قسم المقالات الحقوقية.

٤- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، "النزاهة كمدخل للحكومة الرشيدة"،

<http://www.undp-aci.org/publications/ac/2013/14.pdf>

٥- برهان الدين الخطيب، "المؤسسات الدستورية والإدارية اللبنانية والآليات الحديثة في رسم وتنفيذ السياسات العامة"، مجلة الحياة النيابية لبنان، بيروت، المجلد المائة وأربعة، أيلول/سبتمبر ٢٠١٧.

٦- بشير البيلاي، "الوظيفة العامة وآفاق القرن الواحد والعشرون"، مجلة الإدارة اللبنانية، العدد الأول، خريف ١٩٩٦، الموقع الإلكتروني لكلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية-الجامعة اللبنانية.

<http://droit.ul.edu.lb/category/315/%D8%A3%>

٧- بياريت فريفر، "القطاع العام اللبناني بين الحوكمة والخصخصة"، مقال منشور على موقع مجلة الدفاع الوطني، العدد ١٠٢، تشرين الأول ٢٠١٧، <https://www.lebarmy.gov.lb/ar/content/>، آخر دخول ٢٠٢٣/١/٣.

٨- جورج عطية، "كلمة رئيس التفيتيش المركزي بمناسبة اليوم العالمي لمكافحة الفساد"، تاريخ ٩/١٢/٢٠٢٠. <https://www.cib.gov.lb/ar/%D9%83%> آخر دخول ٢٠٢٣/١/٨.

١٦-راندنا عبد الحميد، "تعريف معنى الحوكمة"، موقع مقال،

<https://mqaall.com/understand-meaning-governance/>

١٧-هارفارد بيزنس ريفيو، "المفاهيم الإدارية: تعريف الحوكمة"،

<https://hbrarabic.com/%D8%A7%D9/>

١٨- وليد جابر وعصام إسماعيل، "إشكالية الإمتناع عن تنفيذ القوانين وأثره على إستقرار النظام"، مجلة

الحقوق والعلوم السياسية، العدد ٨٣-٥/٢٠٢٢.

<http://droit.ul.edu.lb/static/uploads/files/issam-ismail/etudes/e-0389-12-2022.pdf>

١٩-محمد ياسين داغر "محددات الحوكمة ومعاييرها"، المؤتمر العلمي الدولي، عولمة الإدارة في عصر

المعرفة (١٥-١٧ ديسمبر ٢٠١٢) جامعة الجنان، طرابلس - لبنان.

٢) باللغة الأجنبية:

أ- المؤلفات الأجنبية:

- 2- André de Laubadere, **Traite de droit administratif, Avec la centralisation on a l'apoplexie au centre et la paralysie aux extrémités**, Tome 1, 8^{ème} édition, Paris, (1980).
- 3- Chapus R., **Droit administratif général**, tome 1, Montchrestien, 14^{ème} édition, (2000).
- 4- Charles Eisenmann, « **Centralisation et Décentralisation : esquisse d'une Théorie Générale** », Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, Paris, (1948).
- 5- Didier Truchet, **Droit administratif**, PUF, (2008).
- 6- Vedel G. & Delvolvé P., **Droit administratif**, PUF, 12^{ème} édition, (1992).

أ- مقالات أجنبية:

- 1- ATG, **la gouvernance publique en Tunisie**, Association Tunisienne de gouvernance, (2013).
- 2- Tioumagneng André, **Management et Avenir**, Banque, Gouvernance d'entreprise et régulation, N 73, (2014).
- 3- A-De laubadere, Jean Claude Vénézia, Yves Gaudmet, Tome 1, 11^{ème} édition, Paris, LGDJ, (1992).
- 4- Baguenard Jacques, **La Décentralisation, Que Sais-je**, Presses Universitaires de France, (1996).
- 5- Banque Mondiale. « La gouvernance collaborative », Site de la Banque mondiale, [En ligne],
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/fra/about-f.html#approach>
- 6- Benhamidou M. : **Institutions administratives et changement social**.

- 7- Bouachik A.: **La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale**. REMALD, série Thèmes actuels, n° 46, (2004).
- 8- Brahim M.: **La loi communale à l'épreuve de la pratique, Décentralisation et pratique locale de développement**, Najah Eljadida, Casablanca, (1996).
- 9- Charles DEBBASCH, **Sciences administrative**, 4^{ème} édition, Précis Dalloz, Paris, (1980).
- 10- Lavaille Ch.: **L'évolution de la conception de la décision exécutoire en droit administrative Français**, LGDJ, (1974).
- 11- Crofton F.: **Outils pratiques pour la participation à la planification et au développement de collectivité durables: Rapportfinal**. SCHL, (2001).
- 12- Dignam A., Lowry, J.: **Company Law**. Oxford University Press. Oxford, UK, (2006).
- 13- Dominique Mabim, **Panorama du droit des marchés publics**, 2^{ème} édition, Stydyrama, (2013).
- 14- Ernest Caldecott, **Decentralization and Biodiversity Conversation**, the World Bank, Washington D. C., (1996).
- 15- Fougère, **la fonction publique, étude et choix des textes commentés**, Institut internationales des sciences administratives, Bruxelles, (1966).
- 16- François Burdeau: **Histoire du droit administrative**, P.U.F. (1995).
- 17- Graz J.-C.: **la gouvernance de la mondialisation**. La Découverte, collection Repères, Paris, (2004).
- 18- Guay, L.: **Participation publique, environnement et controverses sociotechniques, communication au Colloque Aide à la décision et**

- processus participatif en aménagement du territoire**, Congrès de l'ACFAS, Montréal, (2004).
- 19– Guérard, S.: **Les insuffisances et les limites de la démocratie locale, communication aux Rencontre internationales sur la démocratie et le management local**, ENAP, Québec, (2003).
- 20– Haufman and Masruzzi, **Governance Matters Vii aggregate and individual governance indicators 1996–2008**, the World Bank development research group, (2009).
- 21– Jean–Marie, **L’Obligation pour l’administration d’exercer son pouvoir règlementaire d’exécution des lois**, R.D.P., (1993).
- 22– Jernej Mencinger, Aleksander Aristovnik, Miroslav Verbic, **the Impact of Growing Public Debt on Economic Growth in the European Union**, (2014).
- 23– John L. Campbell, J. Rogers Hollingsworth et Leon N. Linberg, **Governance of the American Economy**, Cambridge University Press, Cambridge, (1991).
- 24– Jobert B. (dir.), **Le tournant néo–libéral en Europe: idées et recettes dans les pratiques gouvernementales**, Coll. Logiques politiques, l’Harmattan, Paris, (1994).
- 25– Jonathan Rodden, **“Comparative Politics”**, published in *Comparative Federalism and Decentralization: on Meaning and Measurement*, volume 36, City University of New York, (2004).
- 26– LAMY Pascal, « **Europe and the futur of economic governance** », *Journal of common marketstudies*, (2004).
- 27– Laurant Richer, **Les contrats administratifs**, Dalloz, Paris, (1991).
- 28– Kabaka Paulin, **L'intervention de l'Etat dans l'économie : du laisser–faire à la régulation**, (2016).

- 29- LEGRAND A., "**L'institution de l'Ombudsman, Historique et traits généraux, problèmes politiques et sociaux**", la Documentation française, (1971).
- 30- McColgan Patric, "**Agency Theory and Corporate Governance: a review literature from UK perspective**", University of Strathclyde United Kingdom, (2001).
- 31- Muller E., "**la commande publique, un levier pour l'action publique**", Dalloz, (2018).
- 32- Delvolve Pierre, "**L'Administration Libanaise**", Berger-Levrault, Paris, (1971).
- 33- Pippa Norris, "**Driving Democracy**", Cambridge University Press, New York, (2008).
- 34- Rapport du Conseil Economique social et environnemental, "**La gouvernance du secteur public**, (No13), Maroc, CESE, (2013).
- 35- Vincent F. : "**le pouvoir de décision unilatéral des autorités administratives**", LGDJ, (1966).
- 36- Farrel Rita k., "**Ovitz Fired for Management Style**, Ex-Disney Director Testifies, the New York Times, (2004).
- 37- Rifaat Hassan, "**Libertés publiques**, la grèves des fonctionnaires au Liban, P.O.E.J, (1995).
- 38- Sedjari A. : Elite et gouvernance, « **Gouvernance et conduite de l'action publique au 21^{ème} siècle** », Sedjari A. (dir.), l'Harmattan, (2003).
- 39- UNITED NATIONS. « **Governance for sustainable human development** », on the website of United Nations Development Program, [En ligne], [Home | United Nations Development Programme \(undp.org\)](http://Home | United Nations Development Programme (undp.org))

- 40– United Nations Office On Drugs And Crime, Vienna, **United Nations convention Against Corruption**, New York, (2004):
https://www.unodc.org/documents/brussels/UN_Convention_Against_Corruption.pdf
- 41– Zeng Christelle, **Le rôle de L'état dans la vie économique et sociale**, CPGE, (2010).

الفهرست

المقدمة.....	١
الفصل الأول: الأسس النظرية للحوكمة وللقطاع العام.....	٨
المبحث الأول: الحوكمة بمفهومها الواسع.....	١٠
الفقرة الأولى: تعريف الحوكمة وتطورها التاريخي.....	١١
النبذة الأولى: النشأة التاريخية والأساس القانوني للحوكمة.....	١٢
أولاً: النشأة التاريخية.....	١٢
ثانياً: الأساس القانوني للحوكمة.....	١٦
النبذة الثانية: تعريف الحوكمة وخصائصها.....	١٨
أولاً: تعريف الحوكمة.....	١٩
ثانياً: خصائص الحوكمة.....	٢٤
الفقرة الثانية: حوكمة القطاع العام بين الأهداف والمقومات والمؤشرات.....	٢٦
النبذة الأولى: أهداف ومقومات حوكمة القطاع العام.....	٢٦
أولاً: أهداف الحوكمة.....	٢٦
ثانياً: مقومات الحوكمة.....	٢٨
النبذة الثانية: مؤشرات الحوكمة في القطاع العام:.....	٣١
أولاً: مؤشرات المشاركة والمساءلة والاستقرار السياسي وفاعلية الحكومة.....	٣٤
ثانياً: مؤشرات جودة التشريعات وسيادة القانون والسيطرة على الفساد.....	٣٨

المبحث الثاني: القطاع العام في لبنان ٤١

الفقرة الأولى: التنظيم الإداري في لبنان ٤١

النبذة الأولى: المركزية الإدارية ٤٢

أولاً: الوظيفة الإدارية محصورة بالإدارة المركزية ٤٣

ثانياً: واجب احترام قاعدة التسلسل الإداري ٤٥

النبذة الثانية: اللامركزية الإدارية ٤٧

أولاً: اللامركزية الإقليمية ٤٩

ثانياً: اللامركزية المرفقية والإدارة المشتركة ٥٣

الفقرة الثانية: واقع الإدارة العامة في لبنان ٥٨

النبذة الأولى: مشكلات تتعلق ببنية النظام السياسي والتخطيط ورسم السياسات ٦٣

أولاً: الطائفية السياسية والمحسوبيات ٦٤

ثانياً: واقع المستشارين ٦٦

النبذة الثانية: مشكلات تتعلق بالتنظيم والهياكل الإدارية ٦٩

أولاً: مشكلة التنظيم ٦٩

ثانياً: مشاكل هيكلية ٧٠

الفصل الثاني: حوكمة القطاع العام من حيث التطبيق ٧٤

المبحث الأول: حوكمة وسائل العمل الإداري في لبنان ٧٥

الفقرة الأولى: حوكمة الوسائل البشرية ٧٧

النبذة أولى: الوزير والمدير العام ٧٧

أولاً: الوزير ٧٨

ثانياً: المدير العام ٨٢

٨٥	النبة الثانية: موظفو الفئة الثانية والوظائف التنفيذية.....
٨٧	أولاً: شروط وآلية تعيين الموظفين
٩٠	ثانياً: واجبات الموظفين والأعمال المحظرة عليهم
٩٥	الفقرة الثانية: حوكمة الوسائل القانونية
٩٥	النبة الأولى: القرار الإداري
٩٧	أولاً: أركان القرار الإداري
٩٩	ثانياً: عناصر القرار الإداري
١٠٣	النبة الثانية: العقد الإداري
١٠٣	أولاً: موجبات الإدارة والمتعاقد
١١٠	ثانياً: تنفيذ العقد ونهايته
١١٢	المبحث الثاني: لبنان بين واقع الحوكمة والمرتجى.....
١١٢	الفقرة الأولى: مؤشرات الحوكمة كمقياسٍ للوضعية الراهنة.....
١١٣	النبة الأولى: التشريعات وسيادة القانون
١١٤	أولاً: القوانين الإصلاحية الصادرة حديثاً
١١٨	ثانياً: القوانين التي جرى تعديلها:
١٢٠	النبة الثانية: المساءلة
١٢٠	أولاً: رقابة أجهزة الرقابة على عمل الإدارة
١٢٣	ثانياً: رقابة السلطة القضائية على عمل الإدارة
١٢٨	الفقرة الثاني: حوكمة الشراء العام في لبنان أنموذجاً
١٢٩	النبة الأولى: التناغم التوجيهي بين هيئة الشراء العام والجهات الشارية.....
١٢٩	أولاً: هيئة الشراء العام في لبنان

١٣٢ ثانيًا: الجهات الشارية

١٣٤ النبذة الثانية: التكامل الرقابي بين هيئة الاعتراضات ومجلس شورى الدولة

١٣٥ أولاً: هيئة الاعتراضات الملاذ في مرحلة ما قبل التعاقد

١٣٧ ثانيًا: مجلس شورى الدولة الضمانة في مرحلة ما بعد التعاقد

١٤٤ الخاتمة

١٤٩ لائحة المصادر والمراجع