

"تحديات الرقابة التشريعية على المال العام في لبنان"

إعداد الباحث:

مضر زاهد حمادة

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

قسم الدراسات العليا

2025



<https://doi.org/10.36571/ajsp8424>

ملخص البحث:

تُعَدُّ الرقابة التشريعية على المال العام إحدى الركائز الأساسية في الأنظمة الديمقراطية، كونها تمثل الضمانة لحماية الموارد العامة وتحقيق الشفافية والمساءلة. في لبنان، تزداد أهمية هذه الرقابة في ظل الأزمات الاقتصادية والمالية المتفاقمة، وتفشي الفساد، وتراجع ثقة المواطنين بالمؤسسات العامة.

غير أن فعالية الرقابة البرلمانية تواجه تحديات إدارية وسياسية تعيق أداءها، من أبرزها ضعف الإمكانيات داخل المجلس النيابي، غياب التنسيق مع الهيئات الرقابية، غموض في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، ونقص في البيانات والأنظمة الرقمية. كما تلعب البنية السياسية القائمة على المحاصصة الطائفية دوراً سلبياً في تهميش الرقابة وتحويلها إلى أداة تجاذب سياسي.

يهدف هذا البحث إلى دراسة هذه التحديات وتحليل تأثيرها على قدرة السلطة التشريعية في لبنان على ممارسة دورها الرقابي بفعالية، مع اقتراح رؤى إصلاحية لتعزيز هذا الدور بما يتماشى مع مبادئ الحكم الرشيد والدستور اللبناني.

المقدمة:

تُعَدُّ الرقابة التشريعية على المال العام من أبرز وظائف السلطة التشريعية في الأنظمة الديمقراطية، إذ تمثل الضمانة الأساسية لصيانة الموارد العامة وحسن استخدامها، بما يحقق المصلحة العامة ويكرّس مبادئ الشفافية والمساءلة. وفي لبنان، تأخذ هذه الرقابة أهمية مضاعفة في ظل الأزمات الاقتصادية المتفاقمة، وتفشي الفساد المالي، وتراجع ثقة المواطن في المؤسسات العامة. غير أن ممارسة هذا الدور الرقابي تواجه تحديات عميقة، لاسيما على المستويين الإداري والمالي، الأمر الذي يعيق فعالية هذه الرقابة ويحدّ من قدرتها على تحقيق أهدافها الدستورية.

فعلى الصعيد الإداري، تعاني الأجهزة البرلمانية المعنية بالرقابة من ضعف في الإمكانيات البشرية والتقنية، وغياب التدريب الكافي للنواب والعاملين في اللجان المختصة، إضافة إلى ضعف التنسيق مع الهيئات الرقابية الأخرى، مثل ديوان المحاسبة وهيئة التفتيش المركزي. كما تؤدي البيروقراطية المتجذرة، وغياب آليات العمل الحديثة، إلى بطء في جمع المعلومات وتحليلها، مما يفقد الرقابة التشريعية سرعتها وفعاليتها.

أما التحديات المالية فتتجلى في غياب الشفافية في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، واستمرار العمل بموازنات غير مبنية على معايير التخطيط المالي السليم. كما أن ضعف البنية الإحصائية، وغياب أنظمة رقمية موثوقة لرصد الإنفاق العام، يُصعّب على النواب مهمة تتبّع أوجه الصرف، ويحد من قدرتهم على محاسبة السلطة التنفيذية. وتُفاقم هذه التحديات بنية النظام السياسي القائم على المحاصصة الطائفية، حيث تُستخدم الرقابة في كثير من الأحيان كأداة ضغط سياسي لا كممارسة مؤسسية نزيهة.

من هنا، تبرز أهمية دراسة التحديات الإدارية والمالية التي تُكَبِّل الرقابة التشريعية في لبنان، وتحليل انعكاساتها على أداء المؤسسات، وعلى الثقة العامة بالدولة، وعلى مسار الإصلاح المالي والإداري المنشود. وتكمن الغاية من هذا البحث في تسليط الضوء على مكامن الخلل، والسعي إلى بلورة رؤية إصلاحية تضمن قيام الرقابة التشريعية بدورها في حماية المال العام، انطلاقاً من الدستور ومن المبادئ العامة للحكم الرشيد.

إن فاعلية الرقابة محدودة، تحدها الأطر القانونية، والتشكيلات البرلمانية والحكومية، هذا الموضوع يتفاوت بين الدول العريقة ديمقراطياً التي تترك مساحة لتلك الرقابة، وبين الدول قيد النمو الديمقراطي التي تحد من الصلاحيات الرقابية للمجلس، إن على مستوى القوانين، أو على مستوى التداخل بين السلطات وعدم إحترام الشفافية والمبادئ العامة وأولها مبدأ فصل السلطات.

هذا من جهة ومن جهة أخرى فإن هناك حالات خاصة في الأنظمة والتركيب السياسي والدستوري ومنها في لبنان، إذ نجد معوقات إدارية تتمثل في تشكيل هيكلية المجلس الإدارية وضعف الموظفين والفنيين فيه، وضعف الأداء البرلماني، وكل ذلك مرتبط بالعامل السياسي والتركيب السياسي والدستورية المهيمنة في لبنان (التي تسمى بالديمقراطية التوافقية)، وهذا المسمى يلغي أي دور رقابي، خاصة في مجال تشكيل الحكومات التي تصبح صورة مصغرة عن المجلس مما يحد من إمكانية الحديث عن رقابة تشريعية فاعلة .

من هنا لا من النقص في موضوع التحديات التي تحد من رقابة السلطة التشريعية على المال (المبحث الثاني)، على أن يتم شرح التحديات الإدارية (مطلب أول)، وتقصيل التحديات السياسية (مطلب ثانٍ) .

وأن البحث في التحديات يشكل إجابة للإشكالية المطروحة في هذا البحث عن : ما مدى تأثير التحديات الإدارية والسياسية على الرقابة التشريعية على المال العام في لبنان ؟

تحديات رقابة السلطة التشريعية على المال العام

لا بد من بحث التحديات الإدارية والسياسية التي تشكل عائقاً أمام رقابة فاعلة على السلطة التنفيذية في إدارة المال العام.

والتحديات الإدارية منها ما هو خاص بالمجلس النيابي، ومنها ما هو مرتبط بالموازنة العامة (المطلب الأول) ، وتحديات سياسية مرتبطة في شقها الأول بالحصانات والحمايات السياسية وفي شقها الثاني بطريقة تشكيل الحكومات في لبنان والمناكفات السياسية التي تشكل عائقاً أمام رقابة تشريعية فاعلة على المال العام (المطلب الثاني) .

المطلب الأول : التحديات الإدارية

تختلف التحديات الإدارية وتنشعب وفقاً للهدف والغاية وطبيعة العمل ، ونجد تحديات إدارية تعرقل عمل الرقابة على المال العام من قبل السلطة التشريعية مرتبطة حكماً بالعمل الإداري في مجلس النواب ، وهناك تحديات وعثرات مرتبطة بالموازنة بشكل خاص .

من هنا فإن البحث سيكون عن التحديات الإدارية (مطلب أول) وفيه نشرح التحديات الإدارية الخاصة بالمجلس (فرع أول)، ونتحدث عن التحديات الإدارية المرتبطة بالموازنة (فرع ثاني) .

الفرع الأول : التحديات الإدارية الخاصة بالمجلس

هناك مروحة واسعة يمكن الحديث عنها وتفصيلها بالنسبة للتحديات الإدارية الخاصة بالمجلس مرتبطة بالأداء، والتشكيل والتشريع.

ولكي لا يكون الحديث في هذه المسألة فضفاضاً يجب تقسيم البحث بها لعدة نقاط.

- 1- النقص في الموارد البشرية والمالية داخل البرلمان.
- 2- العملية التشريعية البطيئة في لبنان ما يعرقل قدرة المجلس على رقابة فاعلة.
- 3- تداخل السلطات والفهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات.
- 4- ضعف اللجان الفرعية.
- 5- عدم إيلاء موضوع النظر بدور المجلس في اعتماد الموازنة والرقابة على تنفيذها الأهمية اللازمة.
- 6- ضعف التواصل بين البرلمان والأجهزة الرقابية الخارجية.
- 7- الفساد البرلماني.

1- النقص في الموارد البشرية والمالية داخل البرلمان:

لقيام المجلس النيابي بمهمته الرقابية بشكل فعال يجب أن يكون له القدرة على ذلك، والرغبة. الرغبة تتجلى في الإرادة على المراقبة.

أما القدرة فتتجلى بوجود عناصر وإمكانات بشرية ملموسة داخل المجلس توضع تحت تصرف النواب للقيام بالرقابة.

والغرض الرئيسي من تأمين الإمكانات هو السماح للمجلس وللنواب بالحصول على أكبر قدر ممكن من المعلومات حول أداء السلطة التنفيذية، فبدون تلك الإمكانات لا يستطيع النائب أن يطلع بمهامه الرقابية؛ فالإمكانات البشرية والمادية تسير له عمله بدرجة عالية (الأحمد 2008).

ونجد نقصاً في الموازنات المخصصة للمجلس لأداء النواب عملهم الرقابي، في الموظفين الفنيين التابعين للأمانة العامة لمجلس النواب في لبنان مثلاً، كما أن العناصر اللوجستية المطلوبة غير متوفرة وهذا مرده إلى ضعف الموازنة المخصصة للمجلس، وبالتالي إن هذا الضعف يؤدي حكماً إلى ضعف كافة الموارد البشرية والفنية والتكنولوجية، وهذا ما يؤثر على الرقابة التشريعية وعمل المجلس ويشكل عائق أمام تطور الرقابة المالية.

2- العملية التشريعية البطيئة في لبنان، ما يعرقل قدرة المجلس على رقابة فاعلة:

إن العملية التشريعية البطيئة في لبنان في معظم حالاتها تكون نتيجة لمشاكل على المستوى السياسي، وهذا الواقع السياسي المترهل والزاحز بالعديد من الأزمات، لا يساعد على تنشيط دور البرلمان الرقابي، فضلاً عن أن الإنسداد المحبط على مستوى وجود معارضة فاعلة تؤدي إلى بطء في الرقابة التشريعية (ضاعر 2010)

الأمثلة في لبنان كثيرة وعديدة من 2005 إلى 2012 لا موازنات بعد اغتيال الرئيس الشهيد الحريري، عدم قطع حسابات - إغلاق المجلس على إثر خلافات انتخابات رئاسية قبل انتخاب الرئيس ميشال عون وقبل انتخاب الرئيس جوزيف عون والرئيس ميشال سليمان وأزمة إستقالات متتالية بعد احتجاجات 2019 ووقوع البلاد أمام إغلاق تام وبطء في العملية التشريعية والأمثلة كثيرة إلا أنني آليت إلا ذكر الأحداث القريبة باختصار شديد.

3- تداخل السلطات والفهم الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات:

إن تكوين السلطة في لبنان جعل أحياناً مبدأ الفصل بين السلطات مجرد شعار وجعل من الديمقراطية التوافقية هي أساس الحكم، ومن خلال ذلك المبدأ (الديمقراطية التوافقية) كرسّت هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية وحجّمت فرص الرقابة التشريعية الفاعلة على المال العام، وذلك بسبب هيمنة سلطة على سلطة أخرى أو إلغاء فاعليتها، كما إلغاء التوازن بين السلطات، بالرغم من أن النظام الدستوري اللبناني قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، كل ذلك نتيجة لهيمنة طائفية معينة على مقدرات الحكم بشكل عام وتقسيم تلك المقدرات ومنع المجلس من أداء دوره الرقابي (شكر 2000).

4- ضعف اللجان الفرعية:

إن ضعف اللجان الفرعية النيابية، يتبين من خلال وجود نواب غير ملمين وغير متخصصين في مسائل الرقابة المالية، مما يعيق ممارسة صلاحياتهم الدستورية، الأمر الذي يجعل الرقابة البرلمانية شكلية وغير فعّالة (ضاهر 2010).

وهنا يمكن الحديث عن ضعف في الأشخاص وضعف في الأداء بحيث أن هناك مقولة على تجميد المشاريع والقوانين داخل اللجان "اللجان مقبرة المشاريع".

ومن الأمثلة على ذلك تأخر اللجان في دراسة وإقرار مشروع التهرب الضريبي، عدم إقرار مشروع قانون اللامركزية الإدارية بسبب الخلافات السياسية بين الكتل النيابية داخل اللجان والأمثلة تطول.

5- عدم إيلاء موضوع النظر بدور المجلس في اعتماد الموازنة والرقابة على تنفيذها الأهمية اللازمة:

فيما سبق وأثناء الحديث عن الرقابة المسبقة على إقرار الموازنة تم الحديث عن محدودية دور المجلس النيابي في تلك الرقابة ، وتم عرض تلك الوسائل والأمور التي تقف عائقاً أمام فعالية الرقابة التشريعية المسبقة خاصة في اللجان البرلمانية واللجنة العامة للمجلس النيابي.

هذا لجهة الرقابة المسبقة، أما لجهة الرقابة اللاحقة فإن تلك الرقابة تتمثل في قانون قطع الحساب ومحدودية الرقابة التشريعية على المال العام في مسألة قطع الحساب بحيث يعتبر المجلس تقرير ديوان المحاسبة حول قطع الحساب أمراً ثانوياً ، وإن جلّ الموازنات تقرّ قوانين قطع حسابها من دون مراجعة أو مراقبة، ولا يمكن القول عليها إلا تخطي لأهم وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية على المال العام، مما أفقد المجلس النيابي عوامل الرقابة الفعلية، نظراً لعدم إيلاء دوره في اعتماد الموازنة والرقابة على تنفيذها الأهمية اللازمة.

6- ضعف التواصل بين البرلمان والأجهزة الخارجية:

الملاحظ أنه في الحالات التي تلجأ فيها السلطة التشريعية للجنة رقابية متخصصة لمساعدتها في الرقابة المالية، فإن تقارير الهيئات الرقابية تتأخر لدى اللجان المختصة بمراجعتها داخل مجلس النواب ويمكن أن تذهب الأمور لسنوات، وأحياناً تعود التقارير إلى الجهات الرقابية دون دراستها (خليل 2002).

أضف إلى ذلك أن قطع الحساب الذي تشرف على دراسة الواردات والنفقات المنفذة من الحكومة، لا يعيره المجلس أي أهمية، ويمر عليه مرور الكرام، دون إطلاع أو مراجعة، نعم يجب أن تكون العلاقة تكاملية وهناك فعلاً علاقة تكاملية، إلا أن المعوق الأساسي يكمن في أداء المجلس النيابي، وعدم متابعته التقارير الخاصة والتقارير السنوية الصادرة عن ديوان المحاسبة بصورة فاعلة وجدية تعطي للمجلس دوره الفاعل في ممارسة رقابته على المال العام.

7- الفساد البرلماني:

ويكمن الفساد البرلمان في تغليب المصلحة الخاصة والشخصية للنائب أو لحزبه على المصالح العليا الوطنية، ومراقبة الأداء الحكومي من منظور شخصي لا منظور وطني وذلك بغض النظر عن موضوعات حساسة وطنية وإثارة نقاشات تهدف إلى حماية مصالحه الشخصية.

وإن عدم خبرة النواب التي تم الحديث عنها فيما سبق، وعدم إلمامهم بأساليب الرقابة وأحكام ممارستها، دفعهم بطريقة غير مباشرة أيضاً إلى عدم ممارستهم لصلاحياتهم ما يشكل فساداً من أنواع وأشكال أخرى تكمن في عدم الخبرة والمعرفة.

ونتيجة كل ذلك كانت إهتماماتهم تنصب على المصالح الشخصية، رغم أن عضوية البرلمان ليست بحد ذاتها تشريفاً إنما هي تكليف لخدمة الصالح العام.

كل ذلك أدى إلى إضعاف دورهم الرقابي، لا بل وصل الأمر في بعض الأحيان إلى تزلف للوزراء للحصول على الخدمات والإئتماء بغية المصالح الانتخابية الضيقة (الصالح 1981)

فوسائل الرقابة أضعفها النواب بسبب يعزى إليهم أنفسهم.

فما كان يطرحه النواب من أسئلة أو إستجابات كان على سبيل المصلحة الشخصية ولا تتعلق بعمل المجلس، وإنما تستهدف الإبتزاز السياسي أو المصلحة الانتخابية المحضة على حد تعبير بعض الفقهاء (الصالح 1981)

وفي لبنان وفضلاً عن كل ما ذكر من أشكال الفساد البرلماني فإن الرقابة التشريعية على المال العام تصطدم بواقع هيمنة الواقع السياسي الخاص بلبنان، على ممارسات الهيئات الرقابية، بحيث أن نظام المحاصصة الطائفية والتدخل السياسي في الممارسة الإدارية، يعطلان فعالية الإدارة الحكومية والبرلمانية على حد سواء في ممارسة سلطاتها الرقابية، كل ذلك بغية المساءلة والمحاسبة عن ثقافة سلوك المسؤولين.

كما أن الواقع السياسي يلقي بظلاله على ممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية ويحد من فعاليتها أدائها الرقابي، بالرغم من الإستقلال النظري بين السلطتين عن بعضهما البعض (جافظ 2009)

وقد تم الحديث فيما سبق عن تداخل السلطات وعدم إحترام مبدأ سامي من مبادئ الديمقراطية الحديثة المتمثل بفصل السلطات.

في كل ذلك فساد برلماني وحكومي على حد سواء يلغي أو بأضعف التقديرات يحد من فعالية الرقابة التشريعية في حفاظها على المال العام والظهور بمظهر دولة حديثة قائمة على فصل السلطات، والحوكمة الرشيدة التي ترعى مبادئ الشفافية والعدالة في إدارة شؤونها المالية.

وهذه التحديات تعتبر عامل من عوامل الحد من فاعلية الرقابة التشريعية، وكما أن هناك تحديات إدارية خاصة بالمجلس، هناك تحديات إدارية مرتبطة بالموازنة، مرتبطة بتمرير قوانين أو مشاريع من خلال الموازنة تشكل خلافاً بنيوياً في إدارة المال العام، كما تشكل عاملاً من عوامل الحد من الرقابة التشريعية على المال العام عبر تمريرها بدون مراقبة أو بدون معالجتها أو إيقافها حتى صارت عبر الزمن ثابتاً في الموازنات، وأصبح وجودها أمراً واقعاً لا بد منه.

من هنا نبحت في الفرع الثاني التحديات الإدارية المرتبطة بالموازنة.

الفرع الثاني: التحديات الإدارية المرتبطة بالموازنة

ولا بد من تعداد بعض تلك التحديات التي تمر في الموازنات العامة وتشكل خلافاً ومعوفاً للرقابة التشريعية على المال العام ، وبعدها شرح كل نقطة من النقاط على حدى.

1- الخلل في تحصيل الضرائب والتهرب الضريبي.

2- الإنفاق غير المجدي (جمعيات خيرية – مؤسسات عامة غير مجدية).

3- دعم أنواع غير مجدية من السلع.

4- إهدار الأموال العامة البحرية.

5- إستئجار الأبنية.

6- الإعفاءات الضريبية.

7- إقرار قروض وتمويل مشاريع غير مجدية.

1- الخلل في تحصيل الضرائب والتهرب الضريبي.

إن الخلل الحاصل في تحصيل الضرائب والتهرب الضريبي ناتج عن خلل في النظام الضريبي ورسم السياسات العامة الضريبية.

في لبنان يمكن القول أن لا يوجد نظام ضريبي فهناك قوانين ضرائب فقط (بيفاني 2018)

هناك قوانين مبعثرة وفي كثير من الأحيان لا نجد تنسيقاً للوصول إلى نظام ضريبي موحد، بالرغم من التعديلات على القوانين الضريبية إلا أن النظام ككل بحاجة على مفهوم جديد للعمل.

ونتيجة لذلك نجد ثغرات في النظام تشكل عاملاً مساعداً للتهرب الضريبي.

والمشاكل التي تؤدي إلى التهرب الضريبي مشاكل رقابية وقانونية.

رقابة للاحية السلطة التشريعية في إقرار الموازنات وفقاً لأنظمة ضريبية غير مجدية، ورقابة من إدارة غير فاعلة في وزارة المالية تحتاج إلى عناصر فنية (بيفاني 2018)

وكل الخلل الضريبي والتهرب 'يُشرع من خلال إصدار موازنات لا تراعي حركة تأسيسية لنظام ضريبي متطور وحديث.

2- الإنفاق غير المجدي (جمعيات خيرية – مؤسسات عامة غير مجدية):

إن من أهم أسباب عجز الموازنات والمعوق الأساسي للرقابة التشريعية الفاعلة على الموازنة في لبنان، مسألة الإنفاق غير المجدي، الإنفاق غير المجدي يظهر بوضوح في الصرف على المؤسسات العامة والإنفاق عليها، علماً أن الأصل في تلك المؤسسات أن تمول نفسها أو توفر للدولة مداخيل، ولكن العكس هو الصحيح، إذ أنها ورغم أن لها موازنات مستقلة ونتيجة لعجزها الدائم، تمول من الموازنات العامة ومن سلفات الخزينة، وهذا ما نجده في قطاع الكهرباء، خاصة الهدر الحاصل في مؤسسة كهرباء لبنان على سبيل المثال لا الحصر، حيث أن معظم المؤسسات العامة التي لا طائل منها تعاني من أزمة عجز وخلل ووجود إنفاق غير مجدي لها وقد تم بحث الإطار العام للمؤسسات العامة لمعالجة الهدر والصرف غير المجدي والنفقات الكبيرة التي توقع الموازنة في عجز دائم ولكن دون فكرة إصلاحية مهمة في هذا المجال⁽¹⁾.

إضافة إلى الهدر الحاصل في المؤسسات العامة، هناك مساعدة لجمعيات خيرية تدرج داخل الموازنات العامة وهذا جانب من جوانب الهدر المالي ومعوقاً من معوقات الرقابة التشريعية، حيث أن تلك المساعدات كان تمر في الموازنات العامة دون رقيب أو حسيب، إضافة إلى كونها هدراً وإنقاصاً ومعوقاً رقابياً، فهي فساد وزاري برلماني بحيث أن معظم تلك الجمعيات تابع لزوجات السياسيين أو لنافذين.

3- دعم أنواع غير مجدية من السلع:

ظهر الدعم غير المجدي للسلع غير الضرورية في بداية الأزمة الاقتصادية الخانقة خاصة بعد العام 2019 وتدهور العملة اللبنانية، وهنا يمكن الإشارة إلى إحدى الدراسات التي أجراها Arze de Granado في العام 2012 حيث قال في آخر الدراسة أن الدعم الذي وضع لمساعدة الفقراء يذهب في نهاية المطاف إلى جيوب الأغنياء.

وهذا ما كان يحصل في لبنان فعلياً، فتلك السلع التي لا فائدة من دعمها تشكل معوقات للرقابة التشريعية وخللاً في المحاسبة، فتميرير مجلس النواب للدعم دون رقابته وتعديل وجودها، تعد إحدى أسباب الفساد المالي المستشري في البلاد^(الطفيلي)

وننتقم دعم السلة الغذائية إلا أن دعم الكحول والسجائر وغيرها من المنتجات لا تفهم إلا كفساد إداري ومالي ورقابي.

4- إهدار الأموال العامة البحرية:

إن عائدات الأموال العامة البحرية في لبنان يمكن أن ترفد الموازنة العامة بمبالغ مالية كبيرة، ولكن الفساد الإداري والسياسي شكل معوقاً أمام السلطة التشريعية في تضمين تلك الضرائب والمبالغ على الأملاك البحرية، ومنذ عقود أصبح ملف الأملاك العامة البحرية ملفاً يعكس الهدر والفساد، ويعد عملية من عمليات السطو الممنهج التي حصلت في الحرب الأهلية من الشمال إلى الجنوب.

فهناك 73 مؤسسة على الشاطئ البحري غير مرخصة وتعدي على مليونين 365 ألف متراً ، ولا يدفع للدولة إلا 0.5 من قيمة المساحة المشغولة من الأملاك البحرية، والمبالغ المستوفاة من الإيرادات المحصلة من الأملاك لا تشكل سوى 10 % على أبعد تقدير من المبالغ الواجبة على المؤسسات المخالفة الشمس الدين (2021)

5- إستجار المباني:

إن إستجار المباني التي تعود للوزارات تشكل هدراً للمال العام ومعوفاً من معوقات الرقابة التشريعية على المال العام بإعتبار أنها تمر في الموازنات عادة دون مساءلة أو محاسبة، وقد ثار الخلاف حول تلك المباني في العديد من الأحيان وكان حديثاً للصحافة ومن الأمثلة على ذلك ، المبنى التي تشغله دائرة الإحصاء المركزي التابعة لرئاسة الحكومة، وتبين أن مجلس الوزراء وافق على عقد إيجار جديد لا يزال قيد الإعداد، وكان المبنى غير صالح للإقامة، في حين تواصل دفع الإيجار التفرغي للمبنى السابق في منطقة القنطاري بمعدل 3500 دولار شهرياً، وهذا مثال بسيط لما يحدث من إيجارات عشوائية تدفعها الدولة وتتمر مرور الكرام في الموازنة، ما يشكل معوقاً مهماً للرقابة الفاعلة وشكلاً من أشكال الفساد الإداري داخل الموازنة.

6-الإعفاءات الضريبية:

يمكن أن نجد الكثير من الإعفاءات الضريبية التي تصدر نتيجة لواقع إنساني أو اجتماعي ي أو سياسي.

ومن المهم ذكره أن تلك الإعفاءات تشمل قطاعات واسعة من المؤسسات الاجتماعية والدينية، إن على مستوى الضرائب التي يمكن أن ترد عليها نتيجة الأعمال التي تقوم بها؛ أو على الأبنية التي تشغلها وذلك وفقاً لما هو مقرر في القانون، إن تلك الإعفاءات تأتي نتيجة للغايات التي تقوم بها تلك المؤسسات.

فمثال على الأبنية المعفاة من الرسوم:

أ- الأبنية المخصصة لإقامة الشعائر الدينية، وما يلحق بها مباشرة من مساكن للخدم، وأبنية الميتم والمدافن العامة ومساكن الحراس والخدم.

ب- بعض الأبنية العائدة للهيئات والجمعيات التي لا تتوخى الربح، هيئات وجمعيات خيرية وإجتماعية وثقافية ورياضية والأبنية المستعملة كمستشفيات أو مستوصفات تابعة لتلك الجمعيات.

وكذلك الأبنية التي تملكها الأحزاب السياسية والنقابات وسواها من المؤسسات المهنية، شرط أن تكون قائمة وفقاً للقوانين النافذة(فرحات 2013)

وتلك الإعفاءات لا تخص الأبنية والأماكن فقط، بل يمكن أن تصل إلى الرسوم الجمركية وإعفاءات رسوم السيارات والميكانيك ومختلف صنوف الضرائب، كما يمكن أن تدخل قطاعات أخرى إلى الإعفاءات مثل النواب والرؤساء والبعثات الدبلوماسية.

إن كل تلك الإعفاءات يمكن أن تكون في كثير من الأحيان في غير محلها، وأغلب الظن أنها في غير محلها، وتُستغل للتهرب الضريبي وكسب الأرباح، خاصة المستشفيات والإعفاءات الجمركية، التي تشكل معوقاً أساسياً من معوقات الرقابة التشريعية على الموازنة العامة.

إن تلك الإعفاءات في صورتها المقابلة هي ظاهرة فساد عامة، وقوينة لأعمال تهرب ضريبي، فبعض المؤسسات الدينية تستورد لتجار مواد وتعفى تلك المواد من الرسوم الجمركية.

وفي مقلب آخر ما معنى إعفاء سيارات النواب والرؤساء من الرسوم الجمركية، وقد رأينا أن البعض منهم يملك أساطيلاً من السيارات معفى من الرسوم الجمركية وخسر الموازنة العامة والمالية أموالاً كبيرة.

إن أي إصلاح في النظام الرقابي يحتاج إلى إقرار ضرائب على تلك المؤسسات والأشخاص وفقاً لضوابط خاصة طبعاً، فالهدر الحاصل نتيجة لتلك الإعفاءات فساد موصوف على مستوى الوطن، وحرمان للوطن والمواطن من أموال يمكن أن تشكل عاملاً من عوامل النهوض الإقتصادي والموازنات المالية المتعاقبة والسليمة.

6- إقرار قروض وتمويل مشاريع غير مجدية:

ترجع أهمية الرقابة على إقرار القروض إلى أهمية هذا الأمر، فقد يشكل القرض إلتزامات مالية على الدولة، وتتمثل تلك الإلتزامات في دفع فوائد طويلة، فموافقة البرلمان أساسية في الإقتراض لما يشكله من أعباء على المالية العامة للدولة (الطماوي 1984).

إن مسألة إدراج قروض في الموازنة أو في قوانين خاصة، شكلت معوقاً أمام تطور المالية العامة، وأرخت بظلالها بشكل عميق على الوضع الإقتصادي، وأدت إلى عجز في المالية والموازنة.

إن إدراج القروض وعدم الرقابة التشريعية عليها يشكل معوقاً من معوقات الرقابة التشريعية على المال العام.

إن بعض ما نمر به في لبنان ناتج عن القروض العامة وعن فوائد تلك القروض، والأدهى من كل ذلك أن تكون تلك القروض قد صرفت على مشاريع غير مجدية، والكثي من تلك المشاريع غير المجدية مرت من خلال موازنات وشكلت معوقاً من معوقات الرقابة وهدرًا للمال العام نذكر على سبيل المثال لا الحصر:

مشروع سد بسري: تم تمويل هذا المشروع من البنك الدولي بقيمة 600 مليون دولار، لكنه توقف بسبب إعتراضات بيئية، وشكوك حول جدواه الفنية.

مشاريع الكهرباء: 'أنفقت مليارات الدولارات على محطات طاقة مؤقتة (البواخر التركية)، لكنها لم تحل المشكلة، وظل لبنان يعاني من إنقطاع الكهرباء.

مشروع الليطاني: على الرغم من القروض الضخمة المخصصة لتنظيف مجرى نهر الليطاني، لا يزال التلوث مشكلة كبيرة، مما يثير التساؤلات حول فعالية الإنفاق والقروض.

المعامل الحرارية ومعامل النفايات: تم تمويل مشاريع محارق النفايات، ومعامل الطاقة بقروض كبيرة، لكنها لم تؤد إلى حلول مستدامة، وما زالت أزمة النفايات قائمة.

وهناك أحداث تحصل حالياً ومؤشرات هدر في مشروع سد المسيلحة.

كما أن هناك مشاريع أشغال عامة واستثمارات تعاني من فساد مالي وهدر كبير وكان تمويلها من خلال قروض (مارديني 2022) .

ويمكن الحديث عن إنتفاخ في العقود بشكل عام فبعض المشاريع المنفذة بقروض كان يفترض أن تمويل نفسها من خلال إيراداتها ، إلا أن الواقع كان خلاف ذلك ، فإنتفاخ تكاليف الإنشاء والصيانة والمصاريف التشغيلية أدى إلى التصرف بمبالغ القروض دون أن يكون للمشروع أي مردود من شأنه سداد الدين ، فتم صرف القرض ، وبقي الدين بمثابة عبء على كاهل الدولة ، وهنا يمكن الإشارة الى نموذج مشروع park meter ، فمشروع النقل الحضري لمدينة بيروت يتضمن برامج عدة من ضمنها مشروع ركن السيارات park meter الذي يتكفل بتأمين عائدات يتم من خلالها تغطية نفقات القرض التي وصلت إلى 249.5 مليون دولار ، علماً أن إيرادات المشروع بحسب الفواتير هي 12 مليار ليرة لبنانية سنوياً ، ولكن بعد البحث عن أسباب الهدر في المشروع تبين أن معظم الإيرادات تذهب للإستشاري ولأعمال الصيانة ، وهذا مثال على فساد المشاريع الغير مجدية التي تمويل من خلال القروض . (فضل الله 2002) .

هذه بعض من المعوقات الإدارية التي يعاني منها المجلس النيابي في رقابته على المال العام في لبنان، إن تلك المعوقات التي وصفناها بالإدارية وكما رأينا في خضم الشرح يشترك العامل السياسي فيها؛ فالفساد الإداري والهدر المالي ناتج عن فساد سياسي على مستوى المجلس والحكومة (إسماعيل 2022) .

ولكن لا بد من دراسة أكثر تعمقاً لبعض المعوقات السياسية للرقابة التشريعية على المال العام.

هذا سيشكل موضوع البحث في المطلب الثاني.

المطلب الثاني: التحديات السياسية

إن التحديات السياسية كثيرة ومتشعبة تبدأ بالحصانات السياسية على النواب والوزارات ولا تنتهي إلا أن تكون أزمة على مستوى النظام اللبناني ككل.

من هنا سوف يكون البحث منصّباً في فرعه الأول على الحصانات والحماية السياسية وفي فرع ثاني عن طرق تشكيل الحكومات والمناكفات السياسية في لبنان.

الفرع الأول: الحصانات والحماية السياسية

إن واحدة من التحديات التي تواجه عمل السلطة التشريعية في لبنان عند مكافحة الفساد الإداري عبر إرسال الملفات إلى القضاء هي تذرّع القضاة بنصوص قانونية كالحصانات ، وتعتبر تلك الحصانات من الوسائل التي لا تتلائم مع المحاسبة والشفافية وأولوية مكافحة الفساد ، ولعل دراسة الحصانات السياسية لا تقتصر على السلطة التشريعية وحدها أو على السلطة التنفيذية، فالمعوق أمام الرقابة التشريعية على المال العام من خلال وجود حصانات تمنع المسؤولية المحاسبية مشترك بين السلطتين من هنا لا بد من دراسة الحصانات السياسية والدستورية للرؤساء والوزراء من جهة وللنواب من جهة أخرى.

أولاً: حصانات الرؤساء والوزراء

أثير الخلاف حول مسؤولية الرؤساء والوزراء السياسية والجزائية، وقد تم بحث المسؤولية السياسية للوزراء منفردين ولمجلس الوزراء متضاماً فيما سبق.

وهنا نسأل في حال ارتكاب الوزير أي جرم، إختلاس، تزوير أو أي شيء آخر هل يسأل؟ أم أن هناك قيوداً وحصانات تمنع محاسبته؟

يختلف القضاء العادي حول صلاحياته في محاكمة الوزراء والرؤساء، فمنهم من اعتبر نفسه صالحاً، ومنهم من أعاد تصويب الأمر واعتبر نفسه غير صالح. (شكر 2000)

في قضية الرئيس السابق فؤاد السنيورة مثلاً اعتبر القضاء نفسه صالحاً للبت بالدعوى ولكن محكمة التمييز برئاسة القاضي أحمد علم الدين رفعت القضية إلى الهيئة العامة لمحكمة التمييز للبت بصلاحيات القضاء الجزائي في محاكمة الرؤساء والوزراء، وأقرت الهيئة بعدم صلاحياتها: وبعيداً عن الإجتهااد والإجتهااد المضاد، فإن الأمر لم يعد موضع جدل وشك بعد إقرار المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء، وإكمال هيكلته من النواب والقضاة، إلا أنه لم يجرب حتى اليوم ولا يمكن البناء الصحيح حول فاعليته القضائية عملياً. (شكر 2000)

وإن صلاحيات المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء شبيهة بالصلاحيات الممنوحة لمحكمة العدل العليا في فرنسا من حيث الصلاحيات والإجراءات.

وبالعودة إلى مسؤولية الرؤساء والوزراء وطبيعة إقرارها قانوناً.

فبالنسبة لرئيس الجمهورية فإنه لا يسأل إلا في حال إتهامه بالخيانة العظمى أثناء ممارسة مهامه الدستورية.

إن إتهام الرئيس بخرق الدستور والخيانة العظمى أمر فضفاض ولا يمكن فعلياً إجراء أي محاكمة لرئيس أثناء توليه مقاليد السلطة.

حددت المادة 70 من الدستور المسؤولية بقولها ما نصه حرفياً: "المجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بإرتكابهم الخيانة العظمى أو بإخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم، ولا يجوز أن يصدر قرار الإتهام إلا بغالبية الثلثين من أعضاء المجلس، ويحدد قانون خاص شروط مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزير المتهم أمام المجلس الأعلى".

وكانت المادة 80 من الدستور قد نصت على شكل المجلس وطرق تأسيسه عبر إشراك سبعة من النواب ينتخبهم المجلس وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبة حسب درجات التسلسل القضائي أو بإعتبار الأقدمية، وتصدر أحكام التجريم بغالبية 10 أصوات وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص". ((الدستور اللبناني)

أما التبعية فهي خاضعة للقوانين العادية.

من هنا نجد أن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء يحاكمون أمام المجلس الأعلى لمحاكمات الرؤساء والوزراء ولا تبعية على رئيس الجمهورية إلا بإتهامه بالخيانة العظمى.

أما رئيس مجلس الوزراء والوزراء فإن التبعية تقع عليهم نتيجة إخلالهم بواجباتهم الوظيفية.

وفي قضايا عدة ونتيجة الدفع بعدم صلاحية القضاء العادي تم رد القضية لعدم صلاحيات القضاء العادي في محاكمة الوزراء ومنها قضية الرئيس السنيرة وقضية الوزير عادل قرطاس وجميل كبة (شكر 2003)

أما الرئيس سعيد ميرزا فقد رد الدفوع في قضية الوزير السابق شاهي برصوميان لأسباب عديدة:

1. لأن الجرائم المتهم فيها لا تدخل ضمن الجرائم المنصوص عليها في المادة 70 من الدستور.
 2. إن المشرع انتهج في المادة 70 من الدستور المنهج الذي انتهجه في المادة 60 ولم يحدد الأفعال التي تدخل في إتهام الوزير وتركها لقانون خاص يصدر لاحقاً، وبالتالي تكون الأفعال الخارجة عن الخيانة العظمى والإخلال بالواجبات الوظيفية الواردة في المادة 70 من صلاحيات القضاء العادي؛ وعادت الهيئة الإتهامية وصادقت على قرار الرئيس ميرزا دون أن تضيف عليه شيء.
 3. ومن ثم أكدت محكمة التمييز صلاحية القضاء العادي وتحدثت عن إمكانية القضاء العادي محاكمة الوزراء في حالات "الجرائم الموصوفة" و تم تفسير ذلك بقرار معلل، بحيث يطبق على الوزير في تلك الجرائم ما يطبق على الموظف.
- وأكد الدكتور إدومون رباط في كتابه الوسيط في القانون الدستوري أن:

إذا كان الوزراء يتحملون المسؤولية التضامنية والفردية أمام مجلس النواب، فإن هذه المسؤولية لا تنفي عنهم المسؤولية العادية المدنية أو الجزائية، التي يتحملها كل شخص نتيجة عمله المخلة بالقانون، وهم من هذه الجهة يخضعون للمحاكم العادية، مدنية كانت أم جزائية، على اختلاف أنواعها ودرجاتها، دون أي تمييز وفقاً للقوانين الوضعية، إلا أن الدستور قد خصهم حيال وظائفهم الوزارية بإستثنائين حددتهما المادة 70 منه، وهما جريمة الخيانة العظمى والإخلال بالموجبات المترتبة عليهم. ويشترط الدكتور إدومون رباط لترتيب المسؤولية على الوزير، تحديد القانون لعناصر كل من جرمي الخيانة العظمى والإخلال بالواجبات الوزارية، معتبراً أنه لم يعد جائزاً في دولة القانون أن يبقى الإنسان معرضاً لإلتهام بجرم لا يكون القانون الوضعي قد نص عليه، بحجة أن الجرم هو من نوع الجرائم السياسية، التي يترك فيها العرف الدستوري إلى مجلس النواب أن يتهم، وإلى المجلس الأعلى الذي يحقق ويحكم، أمر تحديد عناصرها وتعيين العقوبات الواجب تطبيقها على هذين الجرمين (رباط 1973)

" ويرى الأستاذ أنور الخطيب أنه إذا أخل مجلس النواب في محاكمة الرؤساء والوزراء فإنه يمكن للمحاكم العادية أن تحاكم الوزير ما يسمى بالصلاحية المنافسة، ويرى الدكتور الخطيب أن الإجتهد الفرنسي يدعم موقفه في ذلك ويستند في ذلك إلى العلامة الفرنسي آيسمن Esmein في كتابه الحقوق الدستورية ويؤكد العلامة أن القضاء العادي يمكن له الإدعاء على الوزراء إذا تخلف مجلس النواب عن ذلك (الخطيب 1970)

ويأتي رأي النائب الدكتور نقولا فتوش ليؤكد الصلاحية الحصرية للبرلمان في إتهام الوزراء ولكنه أضاف أن القضاء العادي يمكن له مباشرة الدعوى إذا لم يستعمل المجلس النيابي بالأفضلية صلاحيته.

من هنا يمكن إستنتاج ونتيجة لما سبق أن القضاء العادي يمكن له محاكمة الوزراء في القضايا التي أخرجها القانون عن النص المادة 70 والتي تتحدث عن الإستثناءات في قانون خاص.

وبعد تأسيس المجلس الأعلى وانتظام هيكلته أصبح لزاماً له المباشرة بأعماله.

والواقع العملي أن الجرائم التي يقترفها الوزير والرئيس بعيداً عن الجرائم التي ذكرتها المادة 70 لا تدخل في اختصاص المجلس أو المجلس الأعلى وإنما يتولى القضاء العادي البت بها خاصة بالنسبة للجرائم المشهودة التي تخرج عن نطاق الحصانات السياسية والجزائية.

والأولى من كل ذلك نص تشريعياً صريحاً على حق البرلمان في الإتهام بأغلبية عادية عن كل ما يفعله الوزير أثناء أو بمناسبة قيامه بوظيفته.

أما الجناح والجنابات الأولى تركها للقضاء العادي خاصة تلك التي تخرج عن الأعمال الوزارية العادية.

إن فعالية الحصانات ليست بالأصل قانونية أو دستورية، إنما هي سياسية طائفية في أساسها على قاعدة ما يسري عليه كل موضوع في لبنان 6/6 مكرر.

وبعد دراسة ولو وجيزة للحصانات الوزارية لا بد من دراسة للحصانات النيابية.

ثانياً: حصانات النائب:

في تعريف الحصانات الدستورية للنائب أنها "مجموعة الأحكام الدستورية التي تؤمن للنواب نظام قانوني مختلف عن النظام القانوني العادي الذي يطبق على عامة الناس فيما يخص علاقاتهم مع العدالة وذلك بهدف الحفاظ على حريتهم وإستقلالهم) (1989Connaissance de l'assemblee)

والهدف الأساس من الحصانة النيابية هو إعطاء الضمانات اللازمة لحمايته والتي تكفل له أداء مهمته التمثيلية بكل حرية وإستقلال تجاه السلطة التنفيذية؛ وحماية النائب هي حماية للأمة من خلال حمايته أثناء ممارسته أعمال النيابية.

تنوعت أشكال الحماية والحصانة النيابية بين اللامسؤولية المطلقة للنائب وبين المسؤولية المقيدة والحصانة الجزائية.

أولاً: بالنسبة للامسؤولية فهي تمنح للنائب أثناء ممارسته أعماله البرلمانية بعيداً عن مساءلته بقدر وكم ما يقول ويفعل ويكتب من آراء وفقاً للمادة 29 من الدستور اللبناني فلا يسأل عن قول وفعل وكتابة.

ثانياً: المسؤولية الجزائية:

نظمت المادة 40 من الدستور اللبناني الحصانة الشخصية بقولها: "لا يجوز في أثناء دور الإنعقاد إتخاذ إجراءات جزائية نحو أي عضو من أعضاء المجلس، إذا إقترف جرم جزائي إلا بإذن المجلس، ما خلا حالة التلبس بالجريمة".

هناك ثلاث حالات:

1- وجود المجلس بحالة انعقاد

2- حالة وجود المجلس خارج دور الإنعقاد

3- الجرم المشهود (شمس الدين 2003)

1- في هذه الحالة يقدم الطلب من وزير العدل بالملاحقة إلى المجلس مع عرض الأدلة مرفقة بمذكرة توقيف صادرة عن النائب العام لدى محكمة التمييز؛ فور إستلامه طلب رفع الحصانة، يدعو رئيس المجلس هيئة المكتب إلى إجتماع مع لجنة الإدارة والعدل وعلى هذه الهيئة تقديم تقرير خلال مهلة أسبوعين، وبعدها يمكن إعطاء الإذن، مع الإشارة أن طلب الإذن حصري في مسألة الطلب فقط.

2- في الحالة هذه يمكن ملاحقة النائب جزائياً وإلقاء القبض عليه؛ لأن الملاحقة كانت خارج دور إنعقاد المجلس دون حاجة لطلب إذن المجلس.

3- في حالة الجرم المشهود فإن نص المادة 40 من الدستور واضحة، إذ أنه في حالات الجرم المشهود يمكن توقيف النائب مباشرة وفقاً للجرم؛ إن حالات الجرم المشهود محددة في قانون أصول المحاكمات الجزائية اللبناني في المادة 29 منه وهي:

أ- إذا تم ضبط الجريمة أثناء ارتكابها أو عقب ارتكابها بوقت قصير.

ب- إذا طارد العامة أو رجال السلطة المتهم إثر إرتكابه الجريمة، أو وجدت بحوزته أشياء تدل على أنه الفاعل، أو ظهرت عليه آثار تقيد ذلك.

ج- إذا وقعت الجريمة داخل منزل وطلب صاحبه أو أحد السكان تدخل السلطة فوراً (شمس الدين 2003)

إن النائب مسؤول جزائياً كما ورد وفقاً لشروط ومحددات المادة 40 من الدستور اللبناني، ورغم ذلك لا نجد أمثلة كثيرة حول دخول لنواب إلى السجون ورفع الحصانات عنهم، هناك ثلاث حالات مشهورة:

- 1- النائب يحيى شمس عام 1994 بعد إتهامه بالإتجار بالمخدرات ورفعت الحصانة عنه.
- 2- النائب حبيب حكيم عام 1999 ورفعت الحصانة عنه بتهمة الضلوع في ملف محرقة برج حمود وإهدار المال العام؛ وأوقف على ذمة التحقيق ومن ثم أخلي سبيله بسبب وضعه الصحي.
- 3- دعوى قديمة عام 1952 النائب رفعت فرعون بتهمة قتل أحد الصحفيين (أرشفيف مجلس النواب) من خلال ما تقدم فإن الحصانات النيابية كما الحصانات الوزارية تفعل غب الطلب، ففي قضية النائب يحيى شمس كما يقول هو شخصياً أن الأمر استتسابي ونتيجة خلاف بينه وبين اللواء غازي كنعان.

4- بتاريخ 2025/7/23 تم رفع الحصانة عن النائب والوزير السابق جورج بوشكيات بدعوى إختلاس وتزوير وإبتزاز ولكن لا يمكن تفصيل الأسباب لأن الأمر ما يزال بيد القضاء المختص (قرينة البراءة واجبة للأخذ بها) .

ما يهمنا أن الحصانات النيابية في الأقوال والأفعال والكتابة تشكل عاملاً مساعداً للنائب في ممارسته النيابية.

أما الحصانات والحماية في المواضيع الجزائية فإنها تشكل غطاءً للنائب، يمكن أن يكون معوقاً من معوقات الرقابة، إذ أنها تشجع النائب على الفساد بالتغاضي عن ممارسته لعمله الرقابي إتجاه الحكومة مقابل الحماية والحصانة، كما تشجعه على طلب أمور شخصية تجعله أسيراً لها وعائقاً أمام الممارسة الفاعلة والآداء الصحيح للرقابة التشريعية الفاعلة على المال العام.

إن النظام السياسي اللبناني قائم على النظام الطائفي حيث المصالح المتضاربة طائفيًا وحزبيًا؛ إن ما يسمى بالديمقراطية التوافقية هي الحامي لمراكز السلطة في لبنان حتى ولو تناقضت رؤية أصحاب السلطة أحياناً مع رجال الطائفة؛ ويرى الرئيس نواف سلام في كتابه *la condition libanaise, communauté, citoyens* أن اللبنانيين هم بالأصل مواطنين بنظر المادة السابعة من الدستور، لكنهم في الواقع فعلياً أعضاء في الطوائف التي أعطتهم حقوق سياسية متعددة. (سلام 2011)

وإن إعطاء الطوائف حقوق الصدارة دون الأفراد بعيداً عن حق المواطنة؛ يشكل للسياسي حماية طائفية له؛ وهذا الواقع الحامي بعيداً عن حقوق المواطنة الفعلي.

إن الحماية في لبنان حماية طائفية قبل أن تكون أي شيء آخر.

وحتى لو كان الرئيس يخالف رأس الطائفة فإن رأس الطائف يحميه حماية للموقع، فمثلاً رغم الخلاف بين البطريرك الراعي والرئيس ميشال عون؛ فإن الراعي لم يقبل المس بالرئيس عون حفاظاً على الموقع المسيحي الأول؛ وهكذا هو الأمر بالنسبة لباقي الطوائف حتماً.

إن الجانب الطائفي جانب طاغي في الحياة السياسية اللبنانية.

إن الحماية الطائفية الحزبية تشكل المعوق الرئيسي للرقابة الفاعلة، وقلنا الطائفية الحزبية لأن وجود الأحزاب العلمانية غير فاعل وغير مؤثر في الحياة السياسية اللبنانية.

ويمتد الجانب الطائفي إلى كل مفصل من مفاصل النظام اللبناني.

إن طرق تشكيل الحكومات مرهون بالتقاسم الطائفي والحزبي للحصص الوزارية ما يشكل معوقاً من معوقات الرقابة التشريعية على المال العام في لبنان.

من هنا نبحت طرق تشكيل الحكومات في لبنان باعتبارها عنصر من عناصر المعوقات السياسية للرقابة التشريعية على المال العام (الفرع الثاني).

الفرع الثاني: طرق تشكيل الحكومة والمناكفات السياسية

يتم تشكيل الحكومة من قبل الجهات السياسية المختلفة التي تمثلها الفصائل السياسية في مجلس النواب. وهذا يؤدي إلى عدم فعالية الرقابة على الحكومة بسبب التشابك والتعارض بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. بينما في بريطانيا، تتشكل الحكومة من الحزب الحاكم والمعارضة تكون من الحزب الآخر، مما يوفر بيئة أكثر لتفعيل الرقابة البرلمانية. (مسرة 2018)

قبل إتفاق الطائف كان رئيس الجمهورية المشارك الأساس في تشكيل الحكومة؛ وله الكلمة الفصل فيها، وذلك بحسب المادة 53 القديمة من الدستور وكانت مشاركة رئيس الحكومة في عملية التشكيل والتوقيع من باب التقاليد اللبنانية غير المسندة إلى نصٍ دستوري ولذلك كان يطلق على تسمية الحكومة بحكومة العهد، ونتيجة لذلك كان دور البرلمان غير فاعل في التشكيل بحيث أن المادة 53 كانت تطلق يد رئيس الجمهورية في تشكيل الحكومة وإختيار الوزراء ؛ بحيث أن صلاحية رئيس الجمهورية كانت تهيمن على البرلمان وعلى الحكومة في آن معاً؛ فصلاحياته تمنحه الحق بحل كليهما، وبالتالي إن المجلس بحاجة إلى مهادنة أو مدهانة الرئيس كما الحكومة.

ورغم ذلك فإن الأعراف والتقاليد اللبنانية وطبيعة المجتمع اللبناني ، دفعت رؤساء الجمهورية المتعاقبين إلى إشراك رؤساء الوزراء في التشكيل ، وإجراء إستشارات نيابية فلكلورية لسؤال النواب عن شكل الحكومة برلمانية أم إكسترا برلمانية أم مختلطة وحول حجمها موسعة أم مصغرة.

وبعد أن كان رئيس الجمهورية يستأثر في عملية التشكيل جاء التعديل الدستوري الذي حصل في الطائف عام 1990 ليغير ملامح وسلطة رئيس الجمهورية في التشكيل وفقاً للمادة 53 المعدلة وباتت عملية التشكيل مشتركة بين رئيسي الجمهورية والحكومة ، ورئيس الحكومة يجري الإستشارات لتشكيل الحكومة ويوقع الرئيسان مرسوم تأليفها، وتطور دور السلطة التشريعية وأصبح المجلس شريكاً في تسمية الرئيس المكلف، وفي تسمية الوزراء والحكومة التي ستال الثقة أولاً وأخيراً منه.

ويمكن القول أن العملية الأساس لتشكيل الحكومة أصبحت في كنف المجلس النيابي ، وعن الإستشارات النيابية يرى الأستاذ أحمد زين أن المهمة الموكلة إلى الرئيس المكلف تشكيل الحكومة هي مهمة محورية وهامة بقدر ما هي دقيقة ، في بلد لا يقوم فيه العمل السياسي على أساس حزبي ، بل تشتت فيه القوى السياسية بين أطراف سياسية متعددة غير واضحة وغير مستقرة في موقفها السياسي ، ففي الوقت الذي يملك الرئيس المكلف الحق مع رئيس الجمهورية للتوقيع على مرسوم تأليف الحكومة يبقى عليه ضمان نيل حكومته ثقة مجلس النواب ، مما يجعل من مهمته في إصدار المرسوم محدودة عملياً ، محكومة بمدى نجاحه بتحقيق التوافق ، ومن جهة ثانية المحافظة على الوفاق الوطني الذي يعتبر أساس قيام الوطن ، ضماناً لإستقرار هذا الوطن ووحدته وتعدديته ، وما يعقد مسألة التشكيل تضارب المصالح بين مختلف الكتل ما يجعل من مهمة الرئيس المكلف مهمة مستحيلة من دون التوافق ، فضلاً عن ذلك فإن المشكلة يمكن طان تظهر في صوغ البيات الوزاري قبل عملية التأليف . (إسماعيل 2018)

وربطاً بما تم بيانه فإن تلك العملية الدستورية في تأليف الحكومة ، أنتجت مفهوماً جديداً في النظم السياسية الحديثة والذي يسمى بالديمقراطية التوافقية ، ويمكن القول أن ذلك المفهوم مبني على تقاسم الحصص الوزارية مما يفقد العملية الدستورية السير بشكل طبيعي من خلال تلاشي مفهوم التناوب على السلطة بين أكثرية تحكم وأقلية تعارض ، ولم يخطر ببال المشرع أن يظهر في لبنان نتيجة لمفهوم الديمقراطية التوافقية مسلمات غريبة عن الواقع الدستوري ومنها أن القرارات الكبرى في مجلس الوزراء لا تتخذ بدون موافقة طائفتين

كبيرتين (موارنة - سنة - شيعية) ، ولم يخطر بباله أيضاً حفظ حصة لرئيس الجمهورية في الحكومة (كوتا لرئيس الجمهورية) ، أو ثلث معطل لكلت أخرى وهذا الأمر تحديداً (أي الثلث المعطل) دلالة واضحة عن اللامنتطق والتناقض في الجمع بين الأكثرية والأقلية ، فضلاً عن كل ذلك نجد البلوكات الطائفية ومسلمة تمثيل الوزراء من خلال طائفتهم وكتلهم الطائفية والتي تشكل جداراً مانعاً أمام أي قرار يمس الطائفة أو الحزب ويستترشد أصحاب النظرية بالفقرة ي من مقدمة الدستور اللبناني "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك "

إن كل تلك العوامل مجتمعة شكلت عائقاً أمام البرلمان في ممارسة صلاحياته الرقابية على التأليف والتكليف ، وذلك بسبب التناقض واللامنتطق في الجمع بين المعارضة والمواالات داخل الحكومة ؛ فحكومة الوفاق أو الوحدة الوطنية الطائفية والمناطقية التي يتمثل فيها مختلف التيارات السياسية في البلاد، تؤدي إلى تهميش دور المعارضة من خلال وجود أكثرية كبيرة للحكومة، ألم نقل أن تلك الحكومات أصبحت شبيهة ببرلمان مصغر، ما أفقد السلطة التشريعية فاعلية الرقابة بشكل كبير (شكر 2000) ألم نقل أنه أعدم فرص الرقابة.

إن طبيعة الحكومات التوافقية بمفهومها النظري، هي حكومات مناكفات على المستوى العملي، إذ بذل أن يكون النقاش في الشارع أو في المجلس، ينتقل النقاش ليكون داخل الحكومة؛ نتيجة لذلك تفقد الحكومة العامل الأساس من عوامل نجاحها وهو التضامن الوزاري، كما أن آلية اتخاذ القرار وسير القرارات ومشاريع القوانين وتنفيذ المشاريع يمكن أن تتعطل نتيجة المناكفات الحكومية التي تخلفها حكومات التوافق لغياب الإنسجام، أو نتيجة مناقشة أمور لا تمت إلى التضامن الوزاري بصلة.

وإن التضامن الوزاري ليس ترفاً سياسياً، إنما هو مرادف لمعنى الإستقرار السياسي، التي تتطلبها أي حكومة لدعم إستقرارها ودعم سياستها التي تنوي تطبيقها.

غير أن الواقع اللبناني كما أسلفت مغاير للمفهوم الواجب إتباعه نتيجة طبيعة التشكيل والتقسيم الطائفي والحزبي والمناطقية على حد سواء.

يمكن أن نلاحظ عدة مشاكل إضافية في تشكيل الحكومات في لبنان:

أولاً: المشاركة السياسية لكافة المجموعات الطائفية والسياسية أمر واقع في كل حكومة لبنانية.

ويمكن القول أن وثيقة الوفاق الوطني في الطائف، أعطت تعويضاً سياسياً لبعض أطراف المجتمع اللبناني داخل الحكومة، يكون فيه لكل مجموعة سياسية وإجتماعية وطائفية حق النقض في وجه مشاريع وقرارات على صيغة المشاركة وتوازن التمثيل الطائفي.

ثانياً: إن فكرة أن كل وزير ممثل لثقل إجتماعي وسياسي تستند إلى مفهوم المشاركة التي أقرته المادة 95 في تفسيرها الواسع، فكما أن الطوائف تمثل في الوظائف الأولى، فإن تلك الطوائف تمثل بصورة عادلة في تشكيل الوزارة، إضافة إلى ذلك تصبح مساءلة الوزير أو إقصاؤه أو تبديل حقيبهته خروجاً على مبدأ التمثيل الطائفي وضرباً للطائفة.

ثالثاً: إن الوزير إضافة إلى الحماية فإن الطائف قد منحه سلطة واسعة ليكون الرئيس التسلسلي الأعلى في وزارته وهنا نتكلم عن صفته الإدارية لا عن صفته السياسية (الخوري 1998)

من هنا فإن الحكومة يفترض أن تأخذ شكل المشاركة الطائفية المتوازنة بين مكونات المجتمع اللبناني بما يحقق نظرياً العدالة الاجتماعية المرجوة.

إلا أن تلك الحكومات عملياً وكما سبق الحديث أصبحت عرضة للمشاكل والصعوبات نتيجة تشرذم وإنقسام حقيقي حول كافة القضايا السياسية والطائفية.

والواقع السياسي خير دليل على غياب التضامن الوزاري في حكومات ما بعد الطائف، وظهر مفهوم جديد في الحياة السياسية اللبنانية يتمثل في المعارضة داخل الحكومة، وما المطالبة بثلاث ضامن في الحكومات المتعاقبة إلا نتيجة لتثبيت قوة معارضة داخل الحكومة.

الأمر ليس وليد لحظة ولكنه ناشئ عن سيرورة تاريخية، يمكن أن نسميها ونطلق عليها فدرالية الطوائف في لبنان (سليمان 1991) .

إن العامل الخارجي شكّل فيما سبق عامل مساعد في ترسيخ التضامن الوزاري ، إلا أن الأمر لا يمكن أن يستمر إلا بوجود صيغة جديدة لممارسة حكومية فاعلة.

ما يهمنا هنا التأكيد أن شكل الحكومات التوافقية التي تعبر عن الديمقراطية التوافقية (المزعومة) تشكل معوقاً مهماً من معوقات الرقابة التشريعية على المال العام، إذ أنها تلغي بشكل فعلي فاعلية المجلس النيابي في الرقابة على المال العام.

إن دور المجلس النيابي في لبنان يمكن أن يتأثر بعدة عوامل ضاغطة تحد من فاعليته؛ فبالإضافة إلى طبيعة التركيبات الحكومية، تأتي المناكفات السياسية بين اللبنانيين أحزاباً وجماعات لتؤثر على عمل المجلس وتضغط على أعضائه.

كل ذلك ناتج عن تضارب المصالح وغياب وحدة الأهداف عن المكونات الوطنية، إضافة إلى دور وسائل الإعلام السلبي في كثير من الأحيان التي تؤثر على العمل البرلماني؛ فضلاً عن عدم إستقلالية وسيادة البرلمان ببعض أعضائه وتكتلاته على أنفسهم، إذ يمكن الحديث عن تضارب الأجندات الخارجية لمكونات الحكومة والبرلمان مما يؤدي على تعطيل عملية التشريع والرقابة.

الخاتمة

الرقابة التشريعية على المال العام تشكل أحد المرتكزات الأساسية لضمان الشفافية والمساءلة في النظام الديمقراطي، خصوصاً في الدول التي تعتمد النظام البرلماني أو البرلماني المعدل كما هو الحال في لبنان. غير أنّ التطبيق العملي لهذا الدور الرقابي يُواجه في لبنان تحدياتٍ مركّبة، تتقاطع فيها المعوقات السياسية مع الإدارية، في سياقٍ يتسم بتفكك المؤسسات، وهيمنة الطائفية السياسية، وتراجع فعالية السلطة التشريعية أمام تعاظم نفوذ السلطة التنفيذية.

لقد أظهر هذا البحث أنّ التحديات السياسية التي تعيق الرقابة التشريعية تتمثل أساساً في الانقسامات الحزبية والطائفية داخل البرلمان، والتي تحول دون التوافق على مواقف رقابية واضحة. فالرقابة تتحوّل في أحيان كثيرة إلى أداة صراع سياسي، تستخدمها الكتل النيابية كوسيلة لتسجيل المواقف لا لمحاسبة السلطة التنفيذية فعلياً، مما يفقد هذه الرقابة مضمونها الفعلي ويقوض وظيفتها الدستورية.

أما من الناحية الإدارية، فثمة ضعف بنيوي في القدرات الفنية للمجلس النيابي، من حيث نقص الكوادر المتخصصة، وعدم توفر آليات حديثة لتحليل الميزانيات ومتابعة الإنفاق العام. كما أن غياب التنسيق الفعال بين الأجهزة الرقابية المستقلة (كديوان المحاسبة، والتفتيش المركزي) وبين السلطة التشريعية، يؤدي إلى انقطاع في تدفق المعلومات، ويمنع النواب من القيام بدورهم الرقابي على نحو فعال وواعٍ.

كما أن النصوص القانونية، على الرغم من أنها تنصّ على أدوات الرقابة (كالأسئلة النيابية، الاستجواب، لجان التحقيق)، إلا أن تطبيقها على أرض الواقع يصطدم بجملة من العوائق، من أبرزها التفسيرات الواسعة للمفاهيم الدستورية، وعدم وجود سوابق برلمانية مستقرة، ما يفتح المجال أمام التوظيف السياسي والانقسام في تفسير الصلاحيات.

وفي هذا السياق، تبيّن أن الرقابة النيابية على المالية العامة تتأثر بمراحل إعداد وتنفيذ الموازنة، حيث يغيب التخطيط المالي الاستراتيجي، ويكرّس منطق الموازنات الشكلية التي تقتصر على الشفافية والمصادقية. كما أن ضعف الممارسة البرلمانية في مناقشة بنود الموازنة وتحليل أوجه الإنفاق يعزز الفساد المالي ويكرّس الهدر في المال العام.

من جهة أخرى، فإن الثقافة السياسية العامة في لبنان لا تشجّع على المحاسبة والمساءلة. فالعلاقة بين المواطن والدولة ما زالت تقوم في كثير من الأحيان على الولاءات الزبائنية والطائفية، لا على مبادئ الحكم الرشيد. وهذا ما يُضعف الضغوط الشعبية على البرلمان لممارسة دوره الرقابي ويجعل من مؤسسات الرقابة كيانات شكلية أكثر منها أدوات فاعلة للإصلاح.

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول إن الرقابة التشريعية في لبنان تعاني من خلل مزدوج: هيكلي على المستوى الإداري، وسياسي على المستوى البنيوي للدولة، وبالتالي إن تأثير التحديات السياسية والإدارية هو تأثير فعلي ومعطّل و يشكل حرجاً كبيراً في وجه الرقابة التشريعية على المال العام ويحد من فاعليتها ويضعفها. هذا الخلل لا يمكن تجاوزه إلا من خلال إصلاحات عميقة تتناول:

- 1- تعزيز استقلالية المجلس النيابي وفعاليتة الرقابية.
- 2- تطوير آليات العمل الرقابي وتحديثها رقمياً.
- 3- إعادة النظر في العلاقة بين السلطات وتكريس مبدأ الفصل والتوازن بينها.
- 4- تفعيل عمل الأجهزة الرقابية وتعزيز التنسيق بينها وبين البرلمان.

5- إشراك المجتمع المدني والهيئات الأكاديمية في مراقبة الإنفاق العام.

وفي الختام، فإن إصلاح منظومة الرقابة التشريعية على المال العام لا يمكن أن يتم بمعزل عن مشروع وطني لإعادة بناء الدولة على أسس المواطنة والشفافية والمحاسبة، وهو أمر يتطلب إرادة سياسية صادقة، وضغطاً مجتمعياً مستمراً، ورؤية قانونية وإدارية متكاملة تضع مصلحة الوطن فوق كل اعتبار.

قائمة المراجع:

- عدنان ضاهر، ورياض غنام، الرقابة البرلمانية. دار بلال للطباعة والنشر. بيروت. 2010 ص 381.
- عثمان عبد الملك الصالح. "الرقابة البرلمانية". مجلة الحقوق والشريعة، عدد 4، الكويت، 1981، ص 35، 51.
- زياد حافظ. الرقابة المالية في الأقطار العربية. بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، المنظمة العربية لمكافحة الفساد، 2009، ص 17.
- ألان بيفاني. "مسؤولون يحاولون مكافحة التهريب الضريبي". بيروت: معهد باسل فليحان المالي، 2018.
- حسين الطفيلي. دراسة. بيروت: المركز اللبناني للدراسات، 2019.
- محمد شمس الدين. دراسة. بيروت: الدولية للمعلومات، 2021.
- . فوزت فرحات. التشريع الضريبي العام. بيروت: الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الطبعة الرابعة، 2013، ص 489-528، 599.
- سليمان الطماوي. مبادئ القانون الدستوري. القاهرة: دار الفكر العربي، 1984، ص 66.
- باتريك مارديني. عجز الموازنة. بيروت: المعهد اللبناني لدراسات السوق، 2022.
- حسن فضل الله. الفساد والقضاء. بيروت: المركز الاستشاري للدراسات، 2022، ص 48.
- عصام إسماعيل. الرقابة العامة ومسؤولية البرلمان والحكومة. بيروت: الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2022.
- . زهير شكر. الوسيط في القانون الدستوري. المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع. بيروت 2000
- إدمون رباط. القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية. الجزء الثاني. الأهلية للتوزيع. بيروت 1974 ص 811.
- أنور الخطيب. المجموعة الدستورية، الكتاب الثاني. بيروت: الطبعة الأولى، 1970، ص 187-204.
- Connaissance de l'Assemblée. Le Statut du Député. Paris: Economica, 1989, p. 5
- عفيف شمس الدين. أصول المحاكمات الجزائية. بيروت: كلية الحقوق، الطبعة الثانية، 2003، ص 22، 173-174.

نواف سلام. La condition libanaise: communauté et citoyens. بيروت: دار النهار، 2011

أنطوان مسرة. محاضرة بعنوان: "مراقبة العمل الحكومي وثقافة المحاسبة في لبنان". أُلقيت في مقر حركة لبنان الرسالة، جعيتا، 8 كانون الثاني 2018

عصام إسماعيل. النظام السياسي والدستور اللبناني. بيروت: منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب، 2018، ص 325.

“Challenges of Legislative Oversight of Public Funds in Lebanon”

Researcher:

Mudhar Zahid Hamadeh

Abstract:

Legislative oversight of public funds is considered one of the fundamental pillars of democratic systems, as it serves as a safeguard for protecting public resources and ensuring transparency and accountability. In Lebanon, this oversight gains increasing importance in light of deepening economic and financial crises, widespread corruption, and declining public trust in state institutions.

However, the effectiveness of parliamentary oversight faces significant administrative and political challenges that hinder its performance. These include limited resources within the Parliament, lack of coordination with oversight bodies, ambiguity in the preparation and execution of the general budget, and a shortage of reliable data and digital systems. Moreover, the political structure based on sectarian power-sharing plays a negative role by marginalizing oversight and turning it into a tool of political maneuvering.

This research aims to examine these challenges and analyze their impact on the legislative authority's ability in Lebanon to effectively perform its oversight role, while proposing reform-oriented approaches that align with the principles of good governance and the Lebanese Constitution.