



التقرير الأول

بشأن
تنفيذ الاستراتيجية
الوطنية لمكافحة الفساد

أيار ٢٠٢٠ - أيلول ٢٠٢١





التقرير الأول

بشأن

تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

أيار ٢٠٢٠ - أيلول ٢٠٢١





قائمة المحتويات

تصدير

يشكّل الفساد خطراً كبيراً يهدّد أمن الدول واستقرارها، ويعيق نموها وازدهارها، ويهدر مواردها المالية وطاقتها البشرية؛ فكيف إذا شاع وأصبح متغلغلاً في بنية المؤسسات ومجالات الحياة، وتواكب ذلك مع عدم الإقدام على اتخاذ الخطوات اللازمة للوقاية منه ومحاربتة. هذا هو الواقع الذي عاشه لبنان طوال عقود من الزمن، باعتراف الجميع، وأسهم في إيصال البلاد الى ما وصلت إليه من أزمات عميقة ومعقدة ومتفاقمة.

لم يعد بالإمكان التغاضي عن ضرورة إيلاء مكافحة الفساد أولوية قصوى. ولئن كان التغلّب على هذا الخطر يحتاج الى جهود كبيرة، قد لا تكون جميع شروطها متوفرة اليوم، فهذا لا يعني الاستسلام او الاستمرار في تأجيل هذا الاستحقاق الوطني التاريخي. طريق الألف ميل تبدأ بخطوة، على ان تكون خطوة مدروسة ومدعّمة بما يعزّز فرص استمرارها، فكيف إذا شرعنا بعدة خطوات، تقربنا أكثر من هدفنا المنشود، وإن كانت لا تزال تلك الطريق طويلة أمامنا.

هذا ما سعت اليه "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" (٢٠٢٠-٢٠٢٥)، وهي الأولى من نوعها في تاريخ الجمهورية، إذ رسمت خارطة طريق واضحة يمكن للراغبين بالإصلاح أن يسلكوها وبدعمها لو توفرت لديهم الإرادة والقدرة على ذلك. لقد خرجت هذه الاستراتيجية من رحم مسارات تشاركي مؤسستني أطلقه السيد رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي في نهاية عام ٢٠١١، وتولى متابعتها وزراء الدولة لشؤون التنمية الإدارية المتعاقبون بالتعاون مع الأطراف المعنيين رغم التحديات والتقلبات التي عصفت بالبلاد، وصولاً الى عام ٢٠٢٠ حيث تم إقرار الاستراتيجية وبدء العمل على تنفيذها في ظل الحكومة السابقة، وذلك بفضل جهود فرق عمل متعددة شاركت فيها نخبة من القضاة وكبار الموظفين وممثلين عن المجتمع المدني وبمساندة من خبراء دوليين.

من هذا المنطلق، يشرفني أن أضع بين أيديكم أول تقرير رسمي يعرض التقدّم المحرز في تنفيذ هذه الاستراتيجية والتحديات التي واجهتها بعد مرور ستة عشر شهراً على إقرارها. هذا التقرير يسعى لأن يكون موضوعياً في مضمونه، ومتسقاً مع الإطار التنفيذي الوارد في الاستراتيجية، وأساساً مرجعياً يتيح المراكمة على ما تمّ تحقيقه خلال الفترات السابقة وصولاً الى نتائج أفضل في المستقبل.

شكراً من القلب الى كل من عمل على إعداد هذا التقرير وإخراجه، وكل من ساهم في تنفيذ ولو جزء بسيط من هذه الاستراتيجية، لا سيّما أعضاء اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد، واللجنة الفنية المعاونة لها، وفرق العمل المنبثقة عنهما، وشركائنا في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. الأمل أن يستمر العمل، ويثمر قريباً بتشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتفعيلها، وتدعيم استقلالية القضاء والأجهزة الرقابية وفعاليتها، وتحقيق نتائج ملموسة يشعر بها المواطنين والمواطنون في حياتهم اليومية على درب استعادة ثقة المجتمع اللبناني وشركائنا الدوليين.

نجلال رياشي

وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية

٣	تصدير
٤	ملخص تنفيذي
٥	مقدمة
٧	أهمية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وأبرز مزامينها
١٠	النتائج المتحقّقة على مستوى المحصّلات والمُخرجات المستمدّة
١٢	١. استكمال تشريعات مكافحة الفساد المتخصّصة على وفق المعايير الدولية ودعم تطبيقها
١٣	أ. نحو إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتفعيلها
١٤	ب. تحديث منظومة مكافحة الإثراء غير المشروع والبدء بتطبيقها
١٤	ج. تعديل قانون حماية كاشفي الفساد وبدء تطبيقه
١٦	د. الإعداد لوضع منظومة فعّالة للإدارة تضارب المصالح
١٦	هـ. تطوير قانون الحق في الوصول الى المعلومات ومتابعة العمل على دعم تطبيقه
١٧	و. إصدار قانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم الفساد ودليل للتعاون الدولي في هذا الشأن
١٩	ز. تأسيس وتفعيل آلية وطنية تشاركية لتقييم الالتزام بتطبيق "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"
٢١	٢. التأسيس لمبادرات جديدة تُعنى بتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة
٢١	أ. مسح أولي لأسماء وتوصيفات الموظفين العاميين
٢٢	ب. خطوات غير مكتملة لاعتماد معايير الشفافية والجدارة في الوظيفة العامة
٢٣	ج. مبادرات منفردة لإعداد مدونات سلوك
٢٤	٣. إقرار قانون عصري وشامل يُعنى بالشراء العام
٢٦	٤. جهود إصلاحية متنوعة دعماً لدور النظام القضائي من منظور مكافحة الفساد
٢٧	أ. العمل على وضع قانون عصري وشامل يعزّز استقلالية القضاء ونزاهته
٢٨	ب. تدابير متنوعة لتعزيز قدرات القضاء في مجال ملاحقة جرائم الفساد
٢٩	٥. مبادرات جديدة لتطوير قدرات الأجهزة الرقابية
٣٠	أ. التفتيش المركزي
٣١	ب. الهيئة العليا للتأديب
٣١	ج. ديوان المحاسبة
٣٢	٦. دور متنامي للمجتمع المدني في نشر وترسيخ ثقافة النزاهة
٣٣	أ. تعميم المعرفة المتخصصة لرفع الوعي المجتمعي
٣٤	ب. إعداد الشباب من أجل لعب دور أكبر في تعزيز النزاهة
٣٥	ج. مبادرات لتعزيز المساءلة الاجتماعية
٣٦	د. نحو مؤشر وطني لقياس النزاهة والفساد
٣٦	٧. إطلاق مبادرات للإدماج تدابير وقائية ضد الفساد على المستوى القطاعي
٣٧	أ. تعزيز الشفافية والإيجابية في تعامل الإدارة العامة مع المواطنين والمواطنات
٣٨	ب. بدء إدماج منهجيات وأدوات إدارة مخاطر الفساد في الإدارات العامة
٣٨	ج. نحو تشريك القطاع الخاص في الوقاية من الفساد
٣٩	التحدّيات التي واجهت تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد
٤٠	خاتمة



مقدمة

إنقضى عامٌ ونيفٌ على إقرار "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" (٢٠٢٠-٢٠٢٥)¹ بموجب قرار مجلس الوزراء رقم ٧ تاريخ ١٢/٥/٢٠٢٠، وهو حدثٌ مفصليٌّ وضع جهود مكافحة الفساد في لبنان على سكة العمل المؤسسي الرصين، كما وضع جميع المعنيين أمام واجب متابعة ومراقبة تنفيذ هذه الاستراتيجية التي تُعدُّ الأولى من نوعها في تاريخ البلاد. خلال هذه الفترة الممتدة من تاريخ إقرار الاستراتيجية وحتى تاريخ تشكيل الحكومة الحالية في ١٠ أيلول ٢٠٢١، شهد لبنان تفاقماً غير مسبوقٍ لأزماته السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي يُعدُّ الفساد أحد مسبباتها الرئيسية. ترافق ذلك مع تفشي وباء كوفيد-١٩، ووقوع كارثة انفجار مرفأ بيروت المفجعة في الرابع من شهر آب في عام ٢٠٢٠، ثم استقالة الحكومة وتحولها الى تصريف الأعمال. قلصت هذه الأحداث من فرص النجاح في تنفيذ الاستراتيجية بشكل فعّال وفق الخطة المرسومة، ولكنها لم توقف السعي من أجل تنفيذ ما أمكن من بنودها.

عملت اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء، واللجنة الفنية المعاونة لها برئاسة السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، وفرق العمل المنبثقة عنهما، على متابعة تنفيذ الالتزامات الواردة في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، والتي تُعتبر جزءاً لا يتجزأ من مقتضيات الإصلاح وواجباً وطنياً ومطلباً دولياً بامتياز. هذا ما أكّده، على سبيل المثال لا الحصر، إطار "الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار"² الصادر عن البنك الدولي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي، والذي أسهم في عملية إعداده ممثلون عن الدولة ومنظمات المجتمع المدني، إضافة الى خبراء المنظمات الدولية الثلاثة المذكورة.

يسلّط هذا التقرير الأول بشأن تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد الضوء على التقدّم الحاصل في تحقيق المحصّلات (outcomes) السبعة المستهدفة كما وردت في وثيقة الاستراتيجية، والمُخرجات (outputs) الأربعة والثلاثين المرتبطة بها، والتي تُعنى بما يلي: استكمال تشريعات مكافحة الفساد المتخصصة بما يتوافق مع المعايير الدولية ودعم تطبيقها (المحصّلة الأولى)، وتعزيز النزاهة في منظومة الوظيفة العامة (المحصّلة الثانية)، وحماية منظومة الشراء العام من مخاطر الفساد (المحصّلة الثالثة)، وتدعيم نزاهة النظام القضائي وقدرته على مكافحة الفساد (المحصّلة الرابعة)، وتطوير التخصّص والفعالية لدى الأجهزة الرقابية (المحصّلة الخامسة)، وتمكين الأطراف المجتمعية والعمل على نشر وترسيخ ثقافة النزاهة (المحصّلة السادسة)، وإدماج تدابير وقائية محدّدة ضد الفساد على المستوى القطاعي بما في ذلك في القطاع الخاص وعلى مستوى الوزارات والقطاعات المرتبطة بها (المحصّلة السابعة).

في ظلّ الظروف الصعبة التي تمرّ بها البلاد، لم يحظ تنفيذ الاستراتيجية بالمواكبة اللازمة من جميع أجهزة الدولة، ناهيك عن توفير التمويل المطلوب لتنفيذها. بالفعل، لقد فرض الواقع اللبناني إيقاعه على جهود تنفيذ الاستراتيجية بسبب التحديات السياسية والمالية والإدارية التي برزت خلال

ملخص تنفيذي

شكّلت "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، عند إقرارها في ١٢ أيار ٢٠٢٠، حدثاً مفصلياً في جهود مكافحة الفساد في لبنان، فهي ثمرة مسار تشاركي وتراكمي غير معهود، وتُعدُّ الوثيقة الأولى من نوعها في هذا المضمار في تاريخ الجمهورية، فهي خارطة طريق إصلاحية واضحة المعالم ذات محصّلات ومُخرجات مستهدفة قابلة للتنفيذ والقياس. تنوّعت الجهود التي إنصبت على تنفيذ الاستراتيجية في الفترة التي تلت إقرارها حتى تاريخ ١٠ أيلول ٢٠٢١، وهي الفترة التي يغطّيها هذا التقرير، وتعدّدت الأطراف التي ساهمت في هذه الجهود، وعلى رأسها اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد، واللجنة الفنية المعاونة لها، وفرق العمل الأربعة التي تشكلت لمتابعة الأولويات المُختارة.

خلال هذه الفترة، برز دورٌ هامٌ لمجلس النواب في إعداد ومتابعة وإقرار سلسلة من اقتراحات القوانين ذات الصلة، كما برز دورٌ مميّزٌ لعدد من منظمات المجتمع المدني التي واكبت الجهود الرسمية، ووفرت قيمةً مضافةً لها، لا سيّما لناحية جهود الرقابة المجتمعية التي مارستها، وعملها في مجال التوعية العامة، وفي مناصرة الإصلاحات المطلوبة في هذا المجال. لكن كل هذه الجهود، لم تحقق بالضرورة التقدّم المرجو بشكل عام، وذلك مرده الى محدودية الدعم السياسي والمؤسسي والمجتمعي الذي حظيت به هذه الاستراتيجية في ظل الظروف المتردّية التي تمرّ بها البلاد، إضافة الى ضعف الموارد المالية والبشرية المتاحة خلال تلك الفترة.

مع ذلك، سجّلت المرحلة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية سلسلة من النتائج الإيجابية التي يسلّط هذا التقرير الضوء عليها، والتي انحصرت معظمها في إطار أولى المحصّلات المستهدفة في الاستراتيجية، والتي تتعلق باستكمال تشريعات مكافحة الفساد المتخصصة ودعم تطبيقها بشكل أفضل، في حين تمّ تسجيل تقدّم محدود على مستوى المحصّلات الستة الأخرى. تركّزت أبرز الإنجازات المتحقّقة على إدخال إصلاحات جوهرية في منظومة الشراء العام ومنظومة التصريح عن الذمة المالية والمصالح، وعلى اتخاذ سلسلة من الخطوات التشريعية والتنفيذية لرفع مستوى الالتزام بأحكام قانون الحق في الوصول الى المعلومات وقانون حماية كاشفي الفساد.

بيّن التقرير أيضاً الحاجة الى الإسراع في تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتفعيلها، وكذلك هيئة تنظيم الشراء العام وهيئة الاعتراضات، وضرورة الإسراع في إصدار قانون يعزّز استقلالية ونزاهة وفعالية القضاء، إضافة الى اتخاذ كل ما يلزم من تدابير لتنفيذ القوانين الجديدة التي تمّ إقرارها خلال الفترة المشمولة بالتقرير والتي تتعدى العشرة قوانين، بما في ذلك إصدار المراسيم التطبيقية والقرارات اللازمة وتدريب المعنيين على حسن تنفيذها. سلط التقرير الضوء أيضاً، من جملة المضامين التي استعرضها، على الجهود التي تبذلها الأجهزة الرقابية وعلى ضرورة دعمها نظراً للدور الإصلاحي الهام الذي يمكن أن تؤديه في عمل الإدارة.

أعدّ هذا التقرير فريق السيدة وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، باعتباره الجهة المسؤولة عن إعداد تقارير تقدّم العمل المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجية، مستفيداً مما ورد إليه من مدخلات وقررتها له الجهات الرسمية المعنية مشكورة.

١- الوثيقة متوفرة عبر الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-Corruption/National-Anti-Corruption-Strategy/strategy.pdf?lang=ar-LB>

٢- الوثيقة متوفرة عبر الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.albankaldawli.org/ar/country/lebanon/publication/lebanon-reform-recovery-reconstruction-framework-3rf>



أهمية الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وأبرز مضمينها

تشكّل "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" أول وثيقة من نوعها في تاريخ الجمهورية اللبنانية، وهي ثمرة مسار تشاركي وتراكمي تأسس نهاية عام ٢٠١١، مروراً بتشكيل فريق العمل المعني بصياغة مشروع الاستراتيجية في عام ٢٠١٦، ثم إعلان مشروع الوثيقة في عام ٢٠١٨، وتحديثها في عام ٢٠١٩، وصولاً إلى إقرارها في عام ٢٠٢٠. تكمن أهمية الاستراتيجية في أنها تعبر عن ارادة سياسية ومجتمعية لمواجهة الفساد، وتقوم بترجمتها إلى التزامات محدّدة قابلة للتنفيذ عوضاً عن الاتهامات المتبادلة وإعلانات النوايا المجرّدة والمبادرات المُجزأة التي اتسم بها مشهد مكافحة الفساد في لبنان طوال العقود الثلاثة الماضية.

مع تعدّد وجهات النظر المتعلقة بمكافحة الفساد في لبنان، أوجدت الاستراتيجية خارطة طريق إصلاحية واضحة المعالم للفترة الممتدة بين عامي ٢٠٢٠ و٢٠٢٥، تتجسّد فيها أبرز المعايير الدولية ذات الصلة، لا سيّما "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"^٣، وتنصّر فيها آراء ممثلي الجهات المختصة المعنية في الدولة والمجتمع مع خبرات أصحاب الاختصاص في هذا المجال. تواكب الاستراتيجية الجهود المنصّبة على معالجة التحديات الاقتصادية والمالية التي تراكمت على مدى السنوات الماضية، وعلى إصلاح اوجه الخلل البنوي في حوكمة الدولة وصولاً إلى وضع البلاد على طريق تحقيق التنمية العادلة والشاملة بكافة جوانبها وفق ما تقتضيه أهداف التنمية المستدامة الواردة في الخطة العالمية ٢٠٣٠.^٤

تسعى الاستراتيجية إلى تحقيق ثلاثة أهداف كبرى وهي: تعزيز الشفافية، وتفعيل المساءلة، ومنع الافلات من العقاب. تفكّك الوثيقة الأهداف المذكورة إلى سبع "محصّلات" ينبغي العمل عليها وصولاً إلى الأهداف المنشودة. هذه المحصّلات قابلة للقياس ومقسّمة إلى أربعة وثلاثين "مُخرَجاً" يندرج تحت كل منها مجالات عمل ملموسة ومدد زمنية محددة وجهات مسؤولة عن التنفيذ.

تُعدّ أولى "المحصّلات" المستهدفة باستكمال وتفعيل تشريعات مكافحة الفساد المتخصصة وهي العمود الفقري لأي منظومة فاعلة في مكافحة الفساد، وتركز الثانية والثالثة على تعزيز نزاهة كل من الوظيفة العامة والشراء العام، وتقليل تعرّضهما للفساد، باعتبارهما مدماكين أساسيين في عمل القطاع العام وعلاقته بالقطاع الخاص والجمهور عموماً. يأتي بعد ذلك التركيز على المنظومتين القضائية والرقابية في "المحصّلتين" الرابعة والخامسة تباعاً، وذلك نظراً لدورهما المحوري في ضمان حسن تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء لاسيما تلك المتعلقة بمكافحة الفساد. أما "المحصّلة" السادسة، فهي إشراك المجتمع بكافة مكوناته في نشر وترسيخ ثقافة النزاهة، فيما تسعى "المحصّلة" السابعة والأخيرة إلى إدماج نهج الوقاية من الفساد بشكل مُأسس على المستوى القطاعي بشكل تدريجي وصولاً إلى تغطية القطاعات الكافية بما فيها القطاع الخاص. هذا سيسمح بتطوير حلول تتلاءم مع خصوصية الفساد ومقتضيات مكافحته في كل من القطاعات، ومن ثمّ تعزيز فرص تحقيق نجاحات ملموسة يشعر بها المواطنين والمواطنون، والعاملات والعاملون في تلك القطاعات، إضافة إلى عموم الجمهور المتعامل معها، وذلك بموازاة الجهود المبذولة في إطار المحصّلات الستة الأخرى المذكورة أعلاه وبالتكامل معها.

الفترة المذكورة، والتي تزامنت مع استمرار الانهيار الاقتصادي وتردي الوضع المعيشي في البلاد. لكنّ المعنيين أُصروا على المضي قدماً في تنفيذ ما أمكن من مضمين الاستراتيجية، فسعوا إلى بناء الشراكات مع الأطراف الدولية الراغبة بمساعدة لبنان في مجال مكافحة الفساد، وقاموا بإيجاد مساحة للتواصل والتعاون مع المجتمع المدني في هذا الشأن، وعملوا على متابعة "التدابير الآنية والفورية لمكافحة الفساد واستعادة الأموال المتأتية عنه" التي وافق عليها مجلس الوزراء بموجب القرار رقم ١٧ تاريخ ١٢/٠٥/٢٠٢٠. بموازاة ذلك، وبعد التنسيق مع السيد رئيس مجلس الوزراء، حدّد السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بصفته رئيس اللجنة الفنية المعاونة للجنة الوزارية لمكافحة الفساد، عدداً من الأولويات المُدرّجة في الاستراتيجية لبدء العمل بها، فشكّل أربعة فرق عمل حكومية متخصصة في ٣٠ حزيران ٢٠٢٠ لمتابعة تلك الأولويات، وهي: إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات، ودعم تنفيذ قانون حماية كاشفي الفساد، وإجراء تقييمات شاملة للتشريعات الوطنية بغية مواءمتها مع المعايير الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد.

تتابعت جهود المتابعة بعد ذلك بوتيرة سريعة، حتى جاءت استقالة الحكومة في العاشر من شهر آب عام ٢٠٢٠. أدخلت مرحلة تصريف الأعمال مسار تنفيذ الاستراتيجية في منعطف جديد أضعف الزخم المطلوب لتحقيق النتائج المتوخاة منها، وأعاق إمكانية توسيع نطاق الأولويات التي سبق أن تمّ اختيارها. إلا أن ذلك لم يوقف أعمال فرق العمل الأربعة التي كانت قد تشكلت، والتي استمرت بتنفيذ المهام الموكلة إليها، وحققت عدداً من الإنجازات التي سيتمّ تبيانها في متن هذا التقرير.

أعدّ هذا التقرير فريق السيدة وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، باعتباره الجهة المسؤولة عن إعداد تقارير تقدّم العمل المتعلقة بتنفيذ الاستراتيجية، واستند فيه إلى البيانات والمعلومات التي تمّ رصدها منذ تاريخ إقرار الاستراتيجية، مستفيداً أيضاً مما ورد إليه من مدخلات وفرها له كل من وزارات المالية، والعدل، والتربية والتعليم العالي، إضافة إلى مجلس شوري الدولة، وديوان المحاسبة، ومجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي، والهيئة العليا للتأديب، وإدارة الاحصاء المركزي، ومصرف لبنان. يشكّل التقرير خلاصة الاعمال التي تمّت خلال الشهور الستة عشر الماضية، وهو يستذكر، في بدايته، أهمية الاستراتيجية وأبرز مضمينها، ثمّ يُفرد جزءاً لكلّ من محصّلاتها السبعة المستهدفة والمُخرجات ذات الصلة بها، ليبين ما تحقق من تقدّم وما برز من تحديات، وصولاً إلى الخاتمة التي تتضمّن خلاصات وتوصيات يمكن البناء عليها لمتابعة العمل في المرحلة المقبلة.

يشتمل التقرير على مقياس متعدّد الألوان تظهر عليه درجة التقدّم المُحرز بالنسبة للمحصّلات والمُخرجات الواردة في الاستراتيجية، وذلك بشكل تقريبي لتيسير عملية تصوّر درجة الإنجاز على القارئ. يتراوح المقياس بين اللون الأحمر حيث يعدّ التقدّم غائباً أو محدوداً جداً، إلى البرتقالي حيث يعدّ التقدّم في بدايته، إلى الأصفر حيث تزداد نسبة الإنجاز، إلى الأخضر الفاتح والأخضر الداكن حيث تبدأ النتائج المستهدفة بالتحقق بشكل تدريجي. لا يشكل هذا المقياس بأي حال من الأحوال تقييماً لواقع المواضيع المذكورة أو المؤسسات المعنية، بل يوضح مستوى التقدّم المُحرز في تحقيق خطوات التنفيذ التي رصدتها هذه الاستراتيجية عند إقرارها بالنسبة لكل من المحصّلات والمُخرجات الواردة فيها.

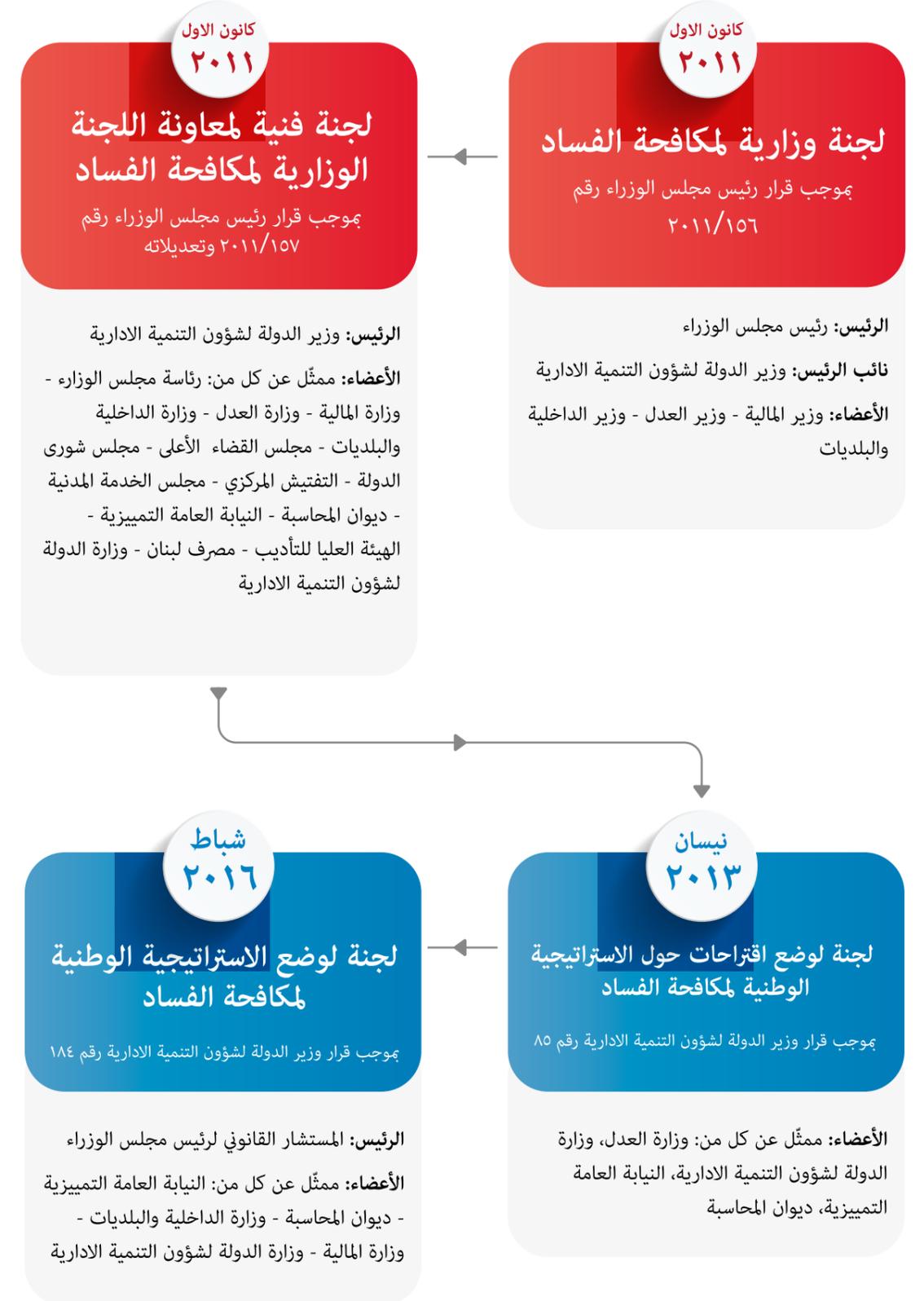
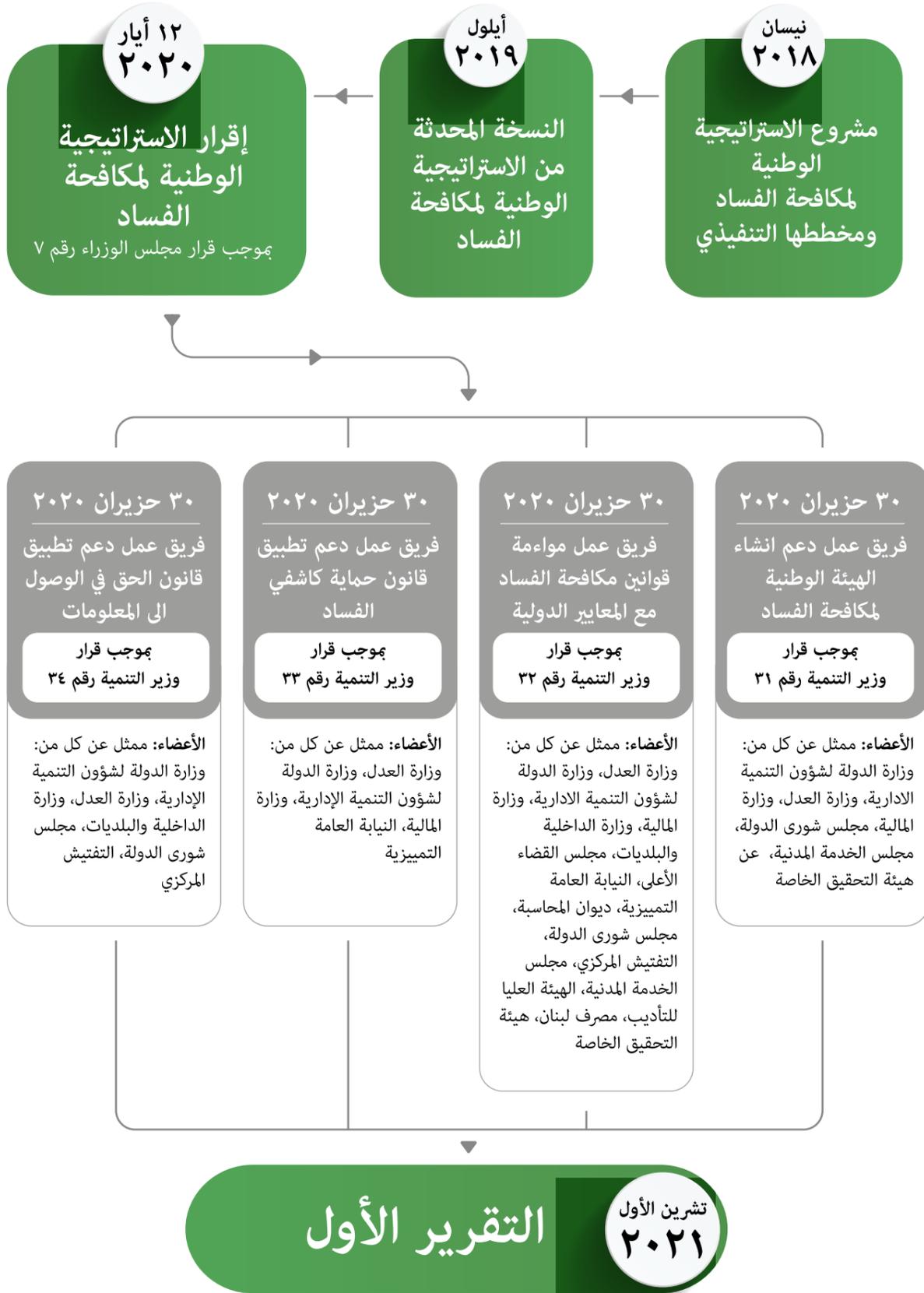
^٣ - متوفرة على الرابط الإلكتروني التالي:

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50024_A.pdf

^٤ - يمكن الاطلاع على أهداف التنمية المستدامة بواسطة الرابط الإلكتروني التالي: <https://lebanon.un.org/ar/sdgs>



المسار التراكمي المتعلق بوضع وتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد





المحصّلات المستهدفة	التقدّم المُحرز
1- تشريعات مكافحة الفساد المتخصصة مُستكملة بما يتوافق مع المعايير الدولية ومُطبّقة بشكل أفضل	
2- مستويات نزاهة أعلى في الوظيفة العامة	
3- منظومة شراء عام أقل عرضة للفساد	
4- نظام قضائي أكثر نزاهة وقدرة على مكافحة الفساد	
5- الاجهزة الرقابية أكثر تخصصاً وفعالية في مكافحة الفساد	
6- المجتمع ممكّن للمشاركة في نشر وترسيخ ثقافة النزاهة	
7- تدابير وقائية ضد الفساد مُدمجة على المستوى القطاعي	

عرضت الاستراتيجية أيضاً بشكل مفصّل لمقومات النجاح التي ينبغي أن تتوفر لتنفيذها بالشكل المطلوب، والتي تتمثل بوجود الإرادة السياسية، واحترام المبادئ والممارسات الديمقراطية، وتقوية المؤسسات، والانفتاح على الشراكات مع جميع الأطراف المعنيين، وتوفير موارد مالية وبشرية كافية. إضافة الى ذلك، تضمّنت الاستراتيجية إنشاء آلية وطنية خاصة، تتمثل بلجنة وزارية لمكافحة الفساد ولجنة فنية مساعدة لها، تقومان بقيادة وتنسيق جهود الأطراف المعنيين بتنفيذ الاستراتيجية، ورصد التقدم المحرز وإجراء التقييمات اللازمة بغية تصويب المسار إذا احتاج الأمر، إضافة الى اتخاذ ما يلزم من إجراءات لتعزيز التواصل والتعاون مع الجميع بما في ذلك مكوّنات المجتمع المدني والقطاع الخاص والجهات المانحة والداعمة في حال وجودها.

النتائج المتحقّقة على مستوى المحصّلات والمُخرجات المستهدفة

تنوّعت الجهود التي انصبت على تنفيذ "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" خلال الفترة الممتدة من 12 أيار 2020 إلى 10 أيلول 2021، وتعدّدت الأطراف التي ساهمت في هذه الجهود، وعلى رأسها اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد، واللجنة الفنية المساعدة لها، وفرق العمل الأربعة التي تشكلت لمتابعة الأولويات المُختارة، وهي: إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، وتعزيز الحق في الوصول الى المعلومات، ودعم تنفيذ قانون حماية كاشفي الفساد، وإجراء تقييمات شاملة للتشريعات الوطنية بغية مواءمتها مع المعايير الدولية المتعلقة بمكافحة الفساد. إضافة الى ذلك، برز دور هامّ لمجلس النواب في إعداد ومتابعة وإقرار سلسلة من اقتراحات القوانين ذات الصلة، كما برز دورٌ مميّز لعدد من منظمات المجتمع المدني التي واكبت الجهود الرسمية، ووقّرت قيمةً مضافةً لها، لا سيّما لناحية جهود الرقابة المجتمعية التي مارستها، وعملها في مجال التوعية العامة، وفي مناصرة الإصلاحات المطلوبة في هذا المجال.

لكن كلّ هذه الجهود، لم تحقّق التقدّم الذي يصبو اليه اللبنانيون واللبنانيات بشكل عام، وذلك مرده الى محدودية الدعم السياسي والمؤسسي والمجتمعي الذي حظيت به هذه الاستراتيجية في ظل الظروف المتردّية التي تمرّ بها البلاد، إضافة الى ضعف الموارد المالية والبشرية المتاحة خلال تلك الفترة. مع ذلك، سجّلت المرحلة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية سلسلة من النتائج الإيجابية التي يسلّط هذا التقرير الضوء عليها، وفق ما هو مبين ادنها، والتي انحصرت معظمها في إطار أولى المحصّلات المستهدفة في الاستراتيجية، والتي تتعلق باستكمال تشريعات مكافحة الفساد المتخصصة ودعم تطبيقها بشكل أفضل، في حين تمّ تسجيل تقدّم محدود على مستوى المحصّلات الستة الأخرى.



الفترة المشمولة في هذا التقرير إنشاء وتفعيل آلية حكومية تشاركية مع المجتمع المدني لتقييم واقع القوانين اللبنانية، في النص والتطبيق، ومقارنتها مع التزامات لبنان الدولية في ضوء "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" (المُخرَج ١,٧).

في المجمل، شهدت المحصلة الأولى المستهدفة في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" تقدماً ملحوظاً نسبياً على مستوى المُخرجات السبعة كلها، وإن بدرجات متفاوتة، وفق ما سيتمّ تبيان أدناه.

التقدم المُحرز	المُخرجات المتعلقة بالمحصلة ١
	المُخرَج ١.١ هيئة وطنية لمكافحة الفساد منشأة ومفعّلة
	المُخرَج ٢.١ منظومة محدّثة وفعّالة لمكافحة الإثراء غير المشروع قائمة ومطبّقة
	المُخرَج ٣.١ قانون حماية كاشفي الفساد مطبق بشكل فعّال
	المُخرَج ٤.١ منظومة فعّالة لإدارة تضارب المصالح قائمة ومطبّقة
	المُخرَج ٥.١ قانون الحق في الوصول الى المعلومات مطبق بشكل فعّال
	المُخرَج ٦.١ منظومة فعّالة لاسترداد الأموال العامة المنهوبة قائمة ومطبّقة
	المُخرَج ٧.١ تشريعات مكافحة الفساد المختصة ومدى فعاليتها تُقيّم وتُراجع بشكل دوري

أ. نحو إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتفعيلها

أرسى قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨ الإطار القانوني اللازم لإنشاء الهيئة وفق ما يقتضيه المُخرَج رقم ١,١ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، إلا إن تشكيل الهيئة لم يتمّ بعد، حيث إن الحكومة السابقة لم تنجح في تعيين أعضاء الهيئة، ثم استقالت ودخلت في مرحلة تصريف الأعمال قبل انقضاء المهلة الممنوحة في القانون لإنجاز عملية التعيين.

بحسب القانون المذكور، ينبغي على مجلس الوزراء تعيين أعضاء الهيئة الستة، ومن بينهم قاضيين متقاعدین بمنصب الشرف يتمّ انتخابهما من جانب القضاة، على أن يتمّ اختيار الأعضاء الأربعة الباقين من بين مرشحين تسميهم كلٌّ من مجلسي نقابتي المحامين في بيروت وطرابلس، ومجلس نقابة خبراء

١. استكمال تشريعات مكافحة الفساد المتخصّصة على وفق المعايير الدولية ودعم تطبيقها

تركّز العمل خلال الفترة الأولى من "تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" على متابعة الاعمال المتعلقة بأولى محصّلات الاستراتيجية السبعة المستهدفة، المتمثلة بـ "تشريعات مكافحة الفساد المتخصّصة مُستكملة بما يتوافق مع المعايير الدولية ومُطبّقة بشكل أفضل"، والمُخرجات المتعلقة بها لا سيّما ما يتعلق بإنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد، وتحديث وتفعيل منظومة مكافحة الإثراء غير المشروع، ودعم تطبيق قانوني الحق في الوصول الى المعلومات وحماية كاشفي الفساد، وإرساء منظومة فعّالة لاسترداد الأموال العامة المنهوبة، إضافة الى إجراء تقييم شامل لتشريعات مكافحة الفساد المتخصّصة ومدى فعاليتها على أرض الواقع.

في هذا الإطار، شهد مجلس النواب ورشة تشريعية غير مسبوقه في مجال مكافحة الفساد، استندت بمعظمها على الاعمال السابقة التي قادها عدد من النواب، لا سيّما أعضاء مجموعة برلمانيين ضدّ الفساد. أدت هذه الجهود الى إقرار إصلاحات هامة في المنظومة التشريعية المتخصّصة بمكافحة الفساد وفق ما تقتضيه "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، ومن ضمنها أربعة قوانين جديدة تمّ إقرارها، وأربعة قوانين أخرى تمّ تعديلها، إضافة الى تقديم عدد من اقتراحات القوانين ذات الصلة، ومنها ما يتعلق بتضارب المصالح.

تشمل القوانين الجديدة التي تمّ إقرارها "قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" رقم ١٧٥ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨ (المُخرَج ١,١)، و"قانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم الفساد" رقم ٢١٤ تاريخ ٢٠٢١/٥/٨ (المُخرَج ١,٦)، إضافة الى كل من "قانون الشراء العام" رقم ٢٤٤ تاريخ ٢٠٢١/٥/١٩ الذي سيتمّ تناوله بشكل مفصّل تحت المحصلة الثالثة، وقانون تعليق العمل بأحكام قانون سرية المصارف رقم ٢٠٠ تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٩ الذي سيتمّ تناوله بشكل مفصّل تحت المحصلة الرابعة.

أمّا القوانين التي تمّ تعديلها فتشمل كلاً من "قانون حماية كاشفي الفساد" رقم ٨٣ تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠ الذي تمّ تعديله بموجب القانون رقم ١٨٢ تاريخ ٢٠٢٠/٦/١٢ (المُخرَج ١,٣)، وقانون "الحق في الوصول الى المعلومات" رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٥/١٠ الذي تمّ تعديله بموجب القانون رقم ٢٣٣ تاريخ ٢٠٢١/٥/١٦ (المُخرَج ١,٥)، إضافة الى إقرار "قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع" رقم ١٨٩ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦ الذي أدخل تعديلات عميقة وشاملة على "قانون الإثراء غير المشروع" رقم ١٥٤ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٧ (المُخرَج ١,٢). يُضاف اليها تعديل المادة الواحدة والستين من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٥/١٢ بموجب القانون رقم ١٥٦ تاريخ ٢٠٢٠/٥/٨، والذي سيتمّ تناوله بشكل مفصّل تحت المحصلة الرابعة.

هذه الخطوات التشريعية الهامة، والتي جاءت في غالبيتها متنسقة مع المعايير الدولية والممارسات الجيدة المستمدة من التجارب المقارنة، تواكبت مع سلسلة من الخطوات التنفيذية التي قام بها مجلس الوزراء وعدد من الوزارات والأجهزة القضائية والرقابية المختصّة، ومن أبرزها خطوات متعلقة بمتابعة تنفيذ القوانين المتعلقة بالحق في الوصول الى المعلومات، وحماية كاشفي الفساد، والتصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع، وفق ما هو مبين أدناه. إضافة الى ذلك، شهدت



دستورية أو قضائية أو إدارية أو عسكرية مع أزواجهم وأولادهم القاصرين، وإعداد تقارير مفصلة حول مظاهر ثرواتهم. تمّت المباشرة في تنفيذ هذين التدبيرين، ولكنهما لم يستكتملا بعد.

بالعودة الى جهود دعم تنفيذ القانون الجديد، خصّ السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بعد التنسيق مع السيد رئيس مجلس الوزراء، بريدًا إلكترونيًا لتلقي سؤالات الموظفين العاميين بشأن كيفية تعبئة نموذج التصريح الجديد، حيث ورد إليه أكثر من ١٢٠ سؤالًا تمّت الإجابة عليها جميعها. أعدّ السيد الوزير أيضًا وثيقة إيضاحية على شكل "سؤالات وإجابات"، وذلك بالتعاون مع السيدة رئيسة مجلس الخدمة المدنية وخبراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تتناول المسائل الأكثر تداولًا بشأن مقتضيات التصريح، وقام بنشرها على الموقع الإلكتروني، مع تحديثها عند الاقتضاء. تزامن ذلك مع مبادرة السيد رئيس مجلس الوزراء إلى إصدار سلسلة من التعميمات^٦ التي طلب بموجبها من الجهات المعنية المنصوص عنها في المادة الخامسة من القانون، وهي الجهات التي تتلقى التصاريح في غياب "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، أن تبلغ الموظفين العاميين المرتبطين بكل منها بواجباتهم الخاصة بالتصريح ضمن المهمل القانونية، مع إبلاغهم بالعقوبات المترتبة على عدم قيامهم بذلك.

تواكبت هذه الخطوات مع قيام الجهات المذكورة بمتابعة التزاماتها المتعلقة بإدارة عملية التصريح من جانب الموظفين المرتبطين بكل منها، وذلك في ظل عدم وجود آلية تنسيقية بين هذه الجهات، مما أدى إلى عدم وجود بيانات شاملة عن وضع التصاريح المقدمة حتى تاريخه، وتفاوت المقاربات المعتمدة في جمع التصاريح ومتابعتها. برزت في هذا الإطار المبادرة التي قام بها مجلس الخدمة المدنية حيث عمل، بموارده الذاتية، على تصميم وتنفيذ نظام متكامل وممكن لتلقي وأرشفة ومتابعة التصاريح الواردة إليه. برزت أيضًا تجربة مصرف لبنان الذي تابع عملية التصريح من جانب نواب الحاكم ورئيس وأعضاء لجنة الرقابة على المصارف وموظفيها، وأمين عام هيئة التحقيق الخاصة وأعضائها وموظفيها، وموظفي مصرف لبنان، ونظم هذه العملية بطريقة ممكنة وآمنة تمكنه من استخراج بيانات احصائية ومتابعة مدى الالتزام بها.

يُشار هنا إلى القانون الجديد كان قد فرض على جميع الملزمين بواجب التصريح أن يقدموا تصريحًا أولًا جديدًا خلال ثلاثة أشهر من تاريخ نفاذه، وذلك بغض النظر عما إذا كانوا قد فعلوا ذلك في ظل القانون القديم أم لا، لكنّ المهلة المذكورة تمّ تمديدًا لغاية ٣١/٠٣/٢٠٢١ بموجب القانون رقم ٢١٢ تاريخ ١٦/٠١/٢٠٢١، وذلك بسبب جائحة كوفيد ١٩ وحالة التعبئة العامة في البلاد. مع انقضاء المهلة، اتجهت الجهود نحو إعداد القوائم التي تبين المتخلفين عن التصريح تمهيدًا لتطبيق المقتضى القانوني في حق كل منهم.

أمّا على مستوى المتابعة القضائية بناءً على القانون الجديد، وتحديدًا فيما يتعلق بملاحقة جريمة الإثراء غير المشروع، بادر السيد النائب العام لدى محكمة التمييز إلى فتح تحقيق واسع في هذا الشأن وخطاب هيئة التحقيق الخاصة لدى مصرف لبنان لبيان أسماء القائمين بخدمة عامة والذين أقدموا على تحويل أموال إلى الخارج خلال الأعوام ٢٠١٩ و ٢٠٢٠ و ٢٠٢١، تمهيدًا لمقارنتها بما ورد في التصاريح عن الذمة المالية المقدمة من جانبهم. إضافة إلى ذلك، يعمل القضاء اللبناني على متابعة عدد من قضايا الإثراء غير المشروع المتعلقة بكبار الموظفين العاميين، والتي تمّ تحريكها بواسطة النيابة العامة أو يتمّ النظر فيها من جانب الأخيرة بناءً على الشكاوى التي وردت من هيئة القضايا في وزارة العدل.

٦- الوثيقة منوطة على الرابط الإلكتروني التالي:

https://www.omsar.gov.lb/getattachment/Anti-Corruption/Interest-and-Asset-Declaration/Declaration-Q-A_20201113-2.pdf?lang=en-US

٧- التعميمات رقم ٣٩ تاريخ ١٦/١١/٢٠٢٠، ورقم ٤٠ تاريخ ١٦/١١/٢٠٢٠، ورقم ١٩ تاريخ ١٩/٠١/٢٠٢١.

المحاسبة المجازين في لبنان، ولجنة الرقابة على المصارف، ووزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية. حتى تاريخ إعداد هذا التقرير، لم يتضح اختيار أي من المرشحين باستثناء القاضي الذين تم انتخابهما في ١٢ حزيران ٢٠٢١، بناءً على دعوة السيد رئيس مجلس القضاء الأعلى، وهما القاضي كلود كرم والقاضية تيريز علاوي، علمًا أنهما، حال تعيينهما بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء، يتوليان حكمًا منصب رئيس الهيئة ونائبه تبعًا.

بموازاة ذلك، أنشأ السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بصفته رئيس اللجنة الفنية المعاونة للجنة الوزارية لمكافحة الفساد، في ٣٠ حزيران ٢٠٢٠، فريق عمل خاص لدعم إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد^٥، وكلفه بإعداد مسودات أولى للوائح التي ستحتاج إليها الهيئة كي تبدأ عملها فور تشكيلها. بناءً عليه، قام الفريق، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومن "الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد"، وبعد الاطلاع على التجارب المقارنة في المنطقة العربية وحول العالم، بإعداد مشاريع اللوائح التالية: الهيكلية التنظيمية، ونظام موظفي الجهاز الإداري، وسلسلة رتب ورواتب موظفي الجهاز الإداري، والنظام المالي، وملاك الهيئة بوحداتها وأقسامها المختلفة، ومدونة السلوك، والاصول التنظيمية عند تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات. يُذكر أن هذه اللوائح أعدت على سبيل المشورة لتيسير المهام الملقاة على عاتق الهيئة، ولا تعتبر ملزمة لها، حيث سيتم عرضها على أعضائها بعد تعيينهم، على أن يعود لهم الأخذ بها من عدمه أو تعديلها وفق ما سوف يرونه مناسبًا.

ب. تحديث منظومة مكافحة الإثراء غير المشروع والبدء بتطبيقها

شكّل النجاح في إصدار قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاينة الإثراء غير المشروع رقم ١٨٩ تاريخ ١٦/١٠/٢٠٢٠ خطوة بالغة الأهمية على صعيد استكمال التشريعات اللبنانية بما يتوافق مع مضمون المخرّج رقم ١،٢ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، ولا سيما وأن القانون السابق رقم ١٥٤ تاريخ ٢٧/١٢/١٩٩٩ كان مشوبًا بعيوب جوهرية جعلت من إمكانية تطبيقه بشكل فعال أمرًا شبه مستحيل.

عدّل القانون الجديد تعريف جريمة الإثراء غير المشروع، فجعلها متوائمة مع الوصف القانوني الصحيح لهذه الجريمة على وفق نصّ المادة ٢٠ من "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"، كما حدد لها عقوبات رادعة، ولم يخضع الجريمة لمرور الزمن على عكس القانون القديم. إضافة إلى ذلك، عدّل القانون الجديد بشكل جذري منظومة التصريح عن الذمة المالية، وجعلها متنسقة مع الممارسات الجيدة في هذا الشأن، ومن ضمن ذلك أنه جعل هذه التصاريح دورية، وأكثر شمولًا من حيث المضمون، وأخضعها لرقابة "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" بغية التأكد من صحتها وسلامتها.

قبل صدور القانون الجديد، كان مجلس الوزراء قد أقرّ تدبيرين خاصين، من جملة "التدابير الآنية والفورية لمكافحة الفساد واستعادة الأموال المتأتية عنه" التي وافق عليها بموجب القرار رقم ١٧ تاريخ ١٢/٠٥/٢٠٢٠. هدف هذان التدبيران هو تفعيل قانون الإثراء غير المشروع رقم ١٥٤/١٩٩٩ تاريخ ٢٧/١١/١٩٩٩ بحيث يتمّ التحقق لدى المراجع المعنية مما إذا قدّم الموظف العاميين تصاريحهم عن الذمة المالية، ومن ثمّ إجراء مسح شامل لثروات جميع الأشخاص الذين شغلوا أو يشغلون مناصب

٥- قرار وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم ٣١ تاريخ ٣٠/٠٦/٢٠٢٠. أعضاء الفريق: ممثل عن وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية (الاستاذ علي برو)، وممثل عن وزارة العدل (القاضي مشام الغنطار)، وممثل عن وزارة المالية (الدكتور وليد الشعار)، وممثل عن مجلس شوري الدولة (القاضي رياض عويدات)، وممثل عن مجلس الخدمة المدنية (الاستاذ زياد قبلان)، وممثل عن هيئة التحقيق الخاصة (الاستاذ عبد الحفيظ منصور).



مع صدور قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم ١٨٩ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/١٦، أصبح هناك موجباً جديداً على كبار الموظفين العاميين يلزمهم بأن يقوموا بالتصريح عن مصالحهم، إلا ان البلاد ما زالت لا تمتلك إطار قانونياً كافياً لإدارة تضارب المصالح وفق ما يقتضيه المخرج رقم ١،٤ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، وذلك في ظل عدم تمكن أي من النسخ المتعاقبة لمشروع قانون تضارب المصالح، التي أعدتها وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية منذ عام ٢٠١٠، من الوصول الى طاولة مجلس الوزراء. لذلك بادرت وزارة الدولة مجدداً، في إطار "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، الى إعادة تفعيل الجهود ذات الصلة، وأعدت دراسة بالتعاون مع الإتحاد الأوروبي ومنظمة خبراء فرنسا تحت عنوان "تضارب المصالح في لبنان، الأطر القانونية والتوصيات". أجرت الدراسة تقييماً شاملاً للأحكام القانونية القائمة في لبنان، وقارنتها مع أفضل الممارسات الدولية بغية تحديد الثغرات واحتياجات الموازنة، على ان يتم استكمال ذلك بالحصول على مشورة فنية في شأن كيفية تنفيذ الأحكام القائمة ومعالجة الثغرات الموجودة.

على صعيد آخر متصل، وضعت ونفذت وحدة الامتثال في المصرف المركزي عدداً من الاجراءات لمراقبة تطبيق مضمون المذكرة الادارية الصادرة عن حاكم مصرف لبنان رقم ٢٢٥٧ تاريخ ٢٠١٩/٠٨/٣٠ المتعلقة بتفادي نشوء حالات تضارب بين مصالح مصرف لبنان ومصالح أي من موظفيه، بحيث تحظر هذه المذكرة على أي منهم الطلب منه تمويل او تقديم مساعدات وهبات مالية.

٤. تطوير قانون الحق في الوصول الى المعلومات ومتابعة العمل على دعم تطبيقه

بعد إصدار قانون الحق في الوصول الى المعلومات رقم ٢٨ في ٢٠١٧/٠٢/١٠، بينت التجربة أن جهود تطبيقه بقيت متواضعة الى حد كبير، على رغم أهمية هذا القانون والاهتمام الكبير الذي حاز عليه من جانب المجتمع المدني والشركاء الدوليين. باستثناء بعض المبادرات المتفرقة على مستوى عدد محدود من الوزارات والمؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات، بقي التجاوب مع مقتضيات القانون شبه معدوماً. لعل عدم تشكيل "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" أضعف فرص الدفع نحو تطبيق القانون، باعتبارها الجهة الرسمية التي أسندت اليها مهام التوعية والتدريب في هذا الشأن، إضافة الى تلقي ومتابعة الشكاوى المتعلقة بعدم تنفيذ القانون، وإصدار تقارير دورية عن واقع الالتزام بأحكامه.

لذلك، وطبقاً لضرورات العمل على تحقيق المخرج رقم ١،٥ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، أنشأ السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بصفته رئيس اللجنة الفنية المعاونة للجنة الوزارية لمكافحة الفساد، في ٣٠ حزيران ٢٠٢٠، فريق عمل لدعم تنفيذ قانون الحق في الوصول الى المعلومات.^٩ أنجز الفريق اعمالاً تحضيرية لازمة لتوسيع نطاق الالتزام الفعلي بأحكام القانون ومنها إنجاز مسح كامل للإدارات التي ينطبق عليها القانون، واعداد قاعدة بيانات بالموظفين المكلفين من جانب الادارات لتلقي طلبات المعلومات، كما أسهموا بمراجعة دليل تنفيذ القانون المذكور.

٩- قرار وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية رقم ٣٤ تاريخ ٢٠٢٠/٠٦/٣٠. أعضاء الفريق: ممثل عن وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية (الاستاذ علي برو)، وممثل عن وزارة العدل (القاضية رنا عاكوم)، وممثل عن وزارة الداخلية والبلديات (المقدم وجدي كليب)، وممثل عن مجلس شوري الدولة (القاضية ريان رمانى)، وممثل عن التفتيش المركزي (الاستاذة هوري دير سركيسيان).

ج. تعديل قانون حماية كاشفي الفساد وبدء تطبيقه

بعد إصدار قانون حماية كاشفي الفساد رقم ٨٣ في ٢٠١٨/١٠/١٠، برزت عقبة أساسية تحول دون تطبيقه، وهي التأخر في إقرار وتنفيذ القانون الذي ينشئ "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" نظراً لكونها الجهة الوحيدة المخولة لتلقي كشوفات الفساد وتقرير منح الحوافز والحمايات التي يقرها القانون. لذلك، انصبت الجهود المتعلقة بمتابعة المخرج رقم ١،٣ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" على معالجة هذه العقبة، وقد تم بالفعل ادخال تعديل هام على القانون المذكور بموجب القانون ١٨٢ تاريخ ٢٠٢٠/٠٦/١٢. يتيح التعديل للنيابة العامة التمييزية تلقي الكشوفات وتأمين الحمايات اللازمة لكاشفي الفساد وأفراد عائلاتهم والعاملين لديهم من جميع الأعمال الإنتقامية على أنواعها التي يمكن أن يتعرضوا لها في أعمالهم أو في حياتهم الخاصة.

بناء على ذلك، وبعد التنسيق مع السيدة وزيرة العدل، أنشأ السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بصفته رئيس اللجنة الفنية المعاونة للجنة الوزارية لمكافحة الفساد، في ٣٠ حزيران ٢٠٢٠، فريق عمل خاص لدعم تنفيذ قانون حماية كاشفي الفساد.^٨ أنجز الفريق المذكور دراسة قانونية، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، توضح الإطار القانوني العام الذي يتوقع أن تعمل من خلاله النيابة العامة التمييزية في غياب الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، واعتبر أن القانون أصبح قابلاً للتطبيق دون الحاجة الى مراسيم تطبيقية. قدم الفريق أيضاً عدداً من التوصيات العملية للبدء في تنفيذ القانون، ومنها على سبيل المثال، انشاء مكتب متخصص يعاون النيابة العامة التمييزية في تلقي الكشوفات الواردة وغربلتها، وتوفير مكان مناسب وتجهيزات وبرامج معلوماتية ملائمة للمكتب المذكور.

على إثر ذلك، خصّصت السيدة وزيرة العدل مساحة خاصة للمكتب بموجب القرار رقم ٦٥ تاريخ ٢٠٢٠/١٠/٩ تحت اسم "مكتب استقبال كاشفي الفساد"، وكلفت عدداً من موظفي الوزارة بالأعمال القلمية في المكتب الذي يُعتبر ملحقاً بقلم النيابة العامة التمييزية. بناء عليه، أنجزت وزارة العدل تبادلاً للرسائل مع كل من برنامج الامم المتحدة الانمائي ومكتب الامم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة خلص الى اتفاق بين الأطراف الثلاثة على تجهيز المكتب من الناحيتين اللوجستية والتقنية، وتوفير المشورة والدعم الى المحامي العام المشرف على المكتب بغية تفعيله. مع صدور هذا التقرير، كان قد تم إعداد مشروع دليل بشأن تنفيذ قانون حماية كاشفي الفساد وتطوير مواد تدريبية ذات صلة، ومشروع دليل بالإجراءات التشغيلية للمكتب ومسودات النماذج المستخدمة للإدارته، ودليل المواطن لنشر الوعي حول القانون، على ان يتم اعتمادهم من قبل السلطات المختصة. كما تم البدء في ٣٠ حزيران ٢٠٢١ بتدريب الموظفين المكلفين العمل في المكتب، إضافة الى تطوير برنامج معلوماتية لتلقي وارشفة وإدارة كشوفات الفساد الواردة الى النيابة العامة بواسطة المكتب المذكور.

د. الإعداد لوضع منظومة فعّالة لإدارة تضارب المصالح

لا توجد في لبنان منظومة متكاملة للكشف عن تضارب المصالح والتعامل معها بشكل فعال، برغم وجود عدة أحكام قانونية ذات صلة واردة في تشريعات ومراسيم وقرارات مختلفة، يتعلق بعضها بالموظفين العاميين بالمفهوم الواسع للكلمة، وبعضها الآخر بالعاملين في القطاع الخاص.

٨- قرار وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية رقم ٣٣ تاريخ ٢٠٢٠/٠٦/٣٠. أعضاء الفريق: ممثل عن وزارة العدل (القاضي زياد مكنا)، وممثل عن وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية (الاستاذ علي برو)، وممثل عن وزارة المالية (الاستاذة فيرا صباح)، وممثل عن النيابة العامة التمييزية (القاضية ندى دكروب ثم القاضي عماد قبيلان).



من جانبه، عمد التفتيش المركزي أيضاً الى إدخال عدة مؤشرات متعلّقة بتنفيذ القانون المذكور ضمن برنامج قياس وتقييم الأداء المؤسسي، الذي ينفذه التفتيش المركزي بالتعاون مع وزارة الدولة لشؤون التنمية الادارية، وذلك لحثّ الوزارات على تنفيذ القانون، منها على سبيل المثال لا الحصر، المؤشرات التي تتعلق بتكليف موظف معلومات، وبعدها الطلبات المقدمة للحصول على المعلومات، وبعدها الطلبات المُجابة والمرفوضة، وبمدي التزام الوزارة بالنشر الحكمي للمعلومات على موقعها الالكتروني. يفترض أن يقوم المفتشون، في نهاية كل عام، بوضع تقارير تقييم الأداء في الوزارات استناداً الى تلك المؤشرات وغيرها، والتي يمكن على أساسها العمل على رفع مستوى الالتزام بتنفيذ القانون.

و. إصدار قانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم الفساد ودليل للتعاون الدولي في هذا الشأن

تماشياً مع مقتضيات العمل على تحقيق المُخرَج رقم ١,٦ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، صدر قانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم الفساد رقم ٢١٤ تاريخ ٢٠٢١/٠٤/٠٨. أنشأ هذا القانون الجديد دائرة متخصصة في هذا الشأن وألحقها بالمهينة الوطنية لمكافحة الفساد. أقرّ القانون أيضاً إمكانية الدخول في تسويات ومصالحات واتفاقات من شأنها أن تعجّل وتفعل جهود استعادة الأموال دون اللجوء بالضرورة الى المقاضاة، الا انه لم يُحدّد الآليات والمعايير التي ينبغي الرجوع اليها في هذا الشأن. إضافة الى ما سبق، أنشأ القانون الجديد "الصندوق الوطني لإدارة واستثمار الأموال قيد الاستعادة والمستعادة"، وهو يتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، وترتبط موازنته بالمهينة المذكورة، تاركاً تفاصيل حوكمة هذا الصندوق الى المراسيم التطبيقية التي ينبغي أن تصدر في القريب العاجل، وذلك الى جانب مراسيم أخرى مطلوبة لتفعيل هذا القانون.

سبق إصدار القانون المذكور قيام وزارة العدل بنشر "دليل التعاون الدولي مع الجمهورية اللبنانية لاسترداد الاموال المتأتية عن الفساد"، في ١٨ أيار ٢٠٢٠. تمّ انجاز الدليل بالتعاون مع النيابة العامة التمييزية وممثلين عن وحدة الاخبار المالي، ومديرية الشؤون القانونية في مصرف لبنان، ومكتب مكافحة الجرائم المالية وتبييض الاموال التابع لوحدة الشرطة القضائية في قوى الامن الداخلي، وبدعم من برنامج الامم المتحدة الانمائي.

ز. تأسيس وتفعيل آلية وطنية تشاركية لتقييم الالتزام تطبيق "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد"

جسّد المُخرَج رقم ١,٧ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" القناعة المستقاة من المعايير الدولية والتجارب المقارنة والتي تفيد أن هناك حاجة دورية لمراجعة المنظومة القانونية المتعلقة بمكافحة الفساد وتحديثها بشكل مستمر حتى تتماشى مع تطور أدوات هذه الجريمة المعقدة. هذا ما تؤكدُه "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد" في الفقرة الثالثة من مادتها الخامسة التي تلزم كل دولة طرف فيها، ومنها لبنان، أن "تسعى... إلى إجراء تقييم دوري للصوصك القانونية والتدابير الإدارية

في ١٣ تموز ٢٠٢٠، وافقت اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد على "الخطة الوطنية لدعم تنفيذ قانون الحق في الوصول الى المعلومات". هذه الخطة تمّ تطويرها منذ أكثر من عام سبق من جانب لجنة خاصة أنشأتها السيدة وزيرة الدولة لشؤون التنمية الادارية بموجب قرارها رقم ٢٨٩ تاريخ ٢٠١٩/٠٥/٢٩، وذلك بالتشاور مع الوزارات والإدارات المعنية في الدولة وممثلين عن المجتمع المدني، وبدعم مشترك من برنامج الأمم المتحدة الانمائي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

استناداً الى الخطة المذكورة، تمّ تسريع وتيرة العمل على اعداد مرسوم تطبيقي للمساعدة على تنفيذ القانون المذكور، وقد أنجز ذلك بجهد مشترك بين الأطراف المعنيين تحت قيادة وزارة العدل، حيث صدر المرسوم التطبيقي رقم ٦٩٤٠ تاريخ ٢٠٢٠/٠٧/٢٨. يُشار في هذا الصدد إلى أن مجلس شوري الدولة سعى الى أعمال احكام هذا القانون قبل صدور المرسوم التطبيقي حرصاً منه على تفعيل الشفافية في الحياة العامة من خلال القرار ٢٠١٩/١١٦ والذي اعتبر فيه انه يجوز الطعن مباشرة أمام القضاء الاداري في قرارات الادارة برفض إعطاء معلومات.

تواكب كل هذا العمل الرسمي مع جهود ميدانية قادها المجتمع المدني للدفع نحو تطوير القانون والتوعية بمضمونه والحث على تطبيقه، فبرزت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (لافساد) في تعاونها مع مختلف الأطراف المعنيين من أجل إعداد مقترحات لتعديل القانون القائم، كما برزت مبادرة غربال، ومنظمات غير حكومية غيرها كالمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية في لبنان وجمعية "نحن"، في نشاطاتها المتعلقة برصد الالتزام والتدريب والتوعية في هذا الشأن على المستويين المركزي والمحلي.

أثمرت الجهود المذكورة في إصدار القانون رقم ٢٣٣ تاريخ ٢٠٢١/٠٧/١٦، الذي عدّل القانون السابق الصادر عام ٢٠١٧. من ضمن ما قام به هو إزالة الالتباس بشأن "الصفة والمصلحة" اللازمتين لطلب المعلومات، فاعتبر ان الوصول الى المعلومات حق لأي شخص بغض النظر عن صفته ومصالحته، كما ضيّق القانون المعدّل نطاق الاستثناءات الواردة سابقاً، ورفع سقف المبلغ المالي الموجب للنشر الحكمي فيما يتعلق بالدفعات التي تقوم بها الإدارة من خمسة ملايين ليرة لبنانية الى خمسين مليون ليرة لبنانية.

خلال الفترة المشمولة في هذا التقرير، أصدر السيد امين عام مجلس الوزراء كتاباً يطلب فيه من الإدارات تكليف موظف/ة للنظر بطلبات المعلومات، وقد تمّ اعلام وزارة الدولة لشؤون التنمية الادارية بأسماء المكلفين من أجل ضم تلك الاسماء الى قاعدة بيانات الادارات وموظفي المعلومات التي عمل فريق العمل المذكور أعلاه على انشائها. تمّ أيضاً خلال هذه الفترة اعداد دليل للإدارات الملزمة بتنفيذ القانون بدعم مشترك من جانب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، كما تمّ إطلاق عملية بناء قدرات الإدارات المذكورة من خلال دورات تدريبية لموظفي وزارة الإعلام ووزارة الدولة لشؤون التنمية الادارية وبعض البلديات إضافة الى اتحاد بلديات بشري في محافظة الشمال واتحاد بلديات البحيرة في محافظة البقاع.

إضافة الى ذلك، بادرت السيدة وزير الإعلام الى وضع خطة اعلامية تشاركية مع منظمات المجتمع المدني والوسائل الاعلامية لنشر الوعي حول قانون الحق في الوصول الى المعلومات، وذلك بالشراكة مع "الأونيسكو" وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ويتوقع أن يتم البدء في تنفيذها في المرحلة المقبلة

١٠- متوفر على الرابط الإلكتروني التالي: https://star.worldbank.org/sites/default/files/2020-12/lebanon_guide_booklet_final.pdf



٢. التأسيس لمبادرات جديدة تُعنى بتعزيز النزاهة في الوظيفة العامة

لم تحظ المحصلة الثانية المستهدفة في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، والتي تتمثل بـ "مستويات نزاهة أعلى في الوظيفة العامة" بالاهتمام الكافي في المرحلة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية على رغم أهميتها الكبرى، بالنظر إلى المخرجات المختلفة المرتبطة بها، وعلاقتها الوثيقة بمقتضيات إصلاح الخلل الهيكلي الذي تعاني منه الدولة.

من بين المخرجات المُدرجة ضمن المحصلة الثانية، والتي تمّ البدء بمتابعتها، هي المخرج رقم ١، المتعلق بإعادة النظر في أدوار ومسؤوليات الموظفين العاميين، بالمفهوم الواسع الذي اعتمده القانون ١٧٥/٢٠٢٠، بغية تحديدها وتوضيحها في إطار هيكلية عصرية لمجمل القطاع العام. يُضاف إلى العمل التحضيري المذكور عمل هام آخر يندرج في إطار المخرج رقم ٢، وهو إعداد مشروع قانون عصري لتقييم أداء الموظفين العاميين من جانب مجلس الخدمة المدنية، وإيداعه رئاسة مجلس الوزراء، بموازاة عدم النجاح في اعتماد قانون لتحديد آلية التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامة وفي المراكز العليا في المؤسسات العامة. كذلك الأمر بالنسبة للمخرج رقم ٣، حيث تمّ الشروع في إعداد مدونات سلوك قطاعية واعتماد بعضها. أما بالنسبة للمخرج الأخير رقم ٤، المتعلق بدعم دور مجلس الخدمة المدنية، فلم يتمّ تحقيق أي تقدّم يذكر بشأنه مما قد يستدعي النظر في إعطائه أولوية خاصة في المرحلة المقبلة من تنفيذ الاستراتيجية.

التقدم المُحرز	المُخرجات المتعلقة بالمحصلة ٢
	المُخرَج ١.٢ أدوار ومسؤوليات الموظفين العاميين محددة بوضوح في إطار هيكلية عصرية لمجمل القطاع العام
	المُخرَج ٢.٢ معايير الشفافية والجدارة مُعتمدة ومُحترمة في التعيين والتطويع والنقل والترقية ومنح التعويضات والمنافع غير الراتب
	المُخرَج ٣.٢ منظومة عصرية ومتكاملة لتشجيع السلوكيات الأخلاقية في الإدارات بما في ذلك المؤسسات العامة والبلديات قائمة ومطبّقة
	المُخرَج ٤.٢ استقلالية وفعالية مجلس الخدمة المدنية معززة

أ. مسح أولي لأسماء وتوصيفات الموظفين العاميين

أنجز مجلس الخدمة المدنية المسح الأولي لأسماء وتوصيفات جميع الموظفين العاميين، بغض النظر عن تسميتهم، في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والمصالح والصناديق المستقلة والمجالس

ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته". يُضاف إلى ذلك أنه وقع الاختيار على لبنان في عام ٢٠٢٠، في إطار الآلية الدولية لاستعراض تنفيذ الاتفاقية المذكورة^{١١}، كي يُجري تقييمًا شاملاً لمنظومته القانونية ذات الصلة، في النص والتطبيق، في ضوء مقتضيات تنفيذ تلك الاتفاقية.

بناء على ما تقدّم، أنشأ السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بصفته رئيس اللجنة الفنية المعاونة للجنة الوزارية لمكافحة الفساد، في ٣٠ حزيران ٢٠٢٠، فريق عمل خاص مواءمة قوانين مكافحة الفساد مع المعايير الدولية^{١٢}. تلقى الفريق تدريبات مركّزة على مرحلتين، في ٢٢ تموز ٢٠٢٠ وفي ٢ أيلول ٢٠٢٠، وفرها له خبراء برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، وقد باشر بموازاة ذلك تنفيذ المهام الموكلة إليه. في ١١ آذار ٢٠٢١، قد أنجز فريق العمل التقييم المتعلق بتنفيذ الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) وفق ما تقتضيه آلية الاستعراض الدولية.

بموازاة ذلك، اقترح فريق العمل إشراك المجتمع المدني في عملية التقييم للوقوف على مقترحاتهم وطروحاتهم في هذا الشأن، بما يتيح تحقيق قدر واسع من التشاركية في هذا العمل، ويؤسس لمزيد من التعاون بين مؤسسات الدولة ومنظمات المجتمع المدني. بعد موافقة السيد الوزير، تمّ التشاور مع ممثلين عن المجتمع المدني من أصحاب الاختصاص والتجربة في مسائل إصلاحات الحوكمة ومكافحة الفساد^{١٣} وتوصل الأطراف في ١٢ شباط ٢٠٢١ إلى توافق على آلية التعاون في هذا المجال، وقد فضّل غالبية المنظمات المشاركة تقديم ملاحظاتهم على التقرير الحكومي مباشرة بغية إدماجها فيه، بينما فضّل بعض منها إعداد تقرير خاص بها. تلا ذلك عقد ورش عمل لممثلي منظمات المجتمع المدني بغية تعميق معارفهم بشأن مقتضيات تنفيذ الاتفاقية ومنهجية آلية استعراض تنفيذها، وذلك في ١٩، ٢٢، و ٢٧ شباط ٢٠٢١، كما تمّ التركيز على الموضوعات التقنية المتخصصة مثل موضوع استرداد الموجودات على سبيل المثال، والذي انعقدت لأجله ورشة عمل خاصة في ٦ نيسان من العام نفسه. تالت بعد ذلك إسهامات ممثلي منظمات المجتمع المدني المشاركة طوال الفترة الممتدة من ٨ نيسان إلى ٦ أيلول ٢٠٢١ حيث تمّ دمجها وإرسالها إلى وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية بغرض المتابعة مع فريق العمل.

١١- آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هي عملية حكومية دولية يتم تكرارها كل عشر سنوات بمدف تمكين الدول الأطراف في الاتفاقية من تبادل تجاربها مع بعضها البعض، وتحديد أوجه قصور كلّ منها في تنفيذ أحكام الاتفاقية بغية مساعدتها على معالجة تلك الثغرات. تتألف عملية الاستعراض من دورتين، مدة كل منهما خمس سنوات. يتم استعراض الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) أثناء الدورة الأولى، والفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الموجودات) أثناء الدورة الثانية.

١٢- قرار وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم ٣٢ تاريخ ٢٠٢٠/٠٦/٣٠. أعضاء الفريق: ممثل عن وزارة العدل (القاضي جاد معلوف)، وممثل عن وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية (الاستاذ علي برو)، وممثل عن وزارة المالية (الاستاذ يونس بو علي)، وممثل عن وزارة الداخلية والبلديات (المقدم وجدي كليب)، وممثل عن مجلس القضاء الأعلى (القاضي رنا عاكوم)، وممثل عن النيابة العامة التمييزية (القاضي اميلي ميرنا كلاس)، وممثل عن ديوان المحاسبة (القاضي روزي صادر)، وممثل عن مجلس شورى الدولة (القاضي ميشال مرهم)، وممثل عن التنقيش المركزي (الاستاذ هوري دير سكريسيان)، وممثل عن مجلس الخدمة المدنية (الاستاذ جاكولين بطرس)، وممثل عن الهيئة العليا للتأديب (الاستاذة ميرفت عيتاني)، وممثل عن مصرف لبنان (الاستاذة كارين شرتوني)، وممثل عن هيئة التحقيق الخاصة الدكتور هيثم ياسين).

١٣- تشمل المنظمات غير الحكومية المشاركة كلاً من مبادرة غربال، والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، والمبادرة اللبنانية للنقط والغاز، وشبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية، والمنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية في لبنان، وجمعية "نحن"، ومجموعة "فعل مباشر"، ومنظمة "ممارات"، والمرصد اللبناني للفساد، والمفكرة القانونية، والجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين، ومنظمة "أنشأ ما تدفع"، وجمعية مدراء مؤهلون لمكافحة الفساد، وجمعية بيتي، والجمعية اللبنانية للاقتصاد السلوكي.



وتعيين واحدا منهم. أقرّ القانون أيضاً مبدأ إجراء التعيينات بمشاركة مجلس الخدمة المدنية.

لكنّ هذا القانون تمّ ابطاله كاملاً من جانب المجلس الدستوري بموجب قراره الصادر في ٢٢ تموز ٢٠٢٠، بناءً على المراجعة التي قدّمها السيّد رئيس الجمهورية العماد ميشال عون في ٨ تموز ٢٠٢٠. خلص المجلس الدستوري الى كون القانون المطعون فيه، لا سيما في مادته الثالثة، قد خالف المادتين ٥٤ و٦٦ من الدستور بتقييد صلاحية الوزير في هذا الشأن، والمادة ٦٥ بتقييد اختصاص مجلس الوزراء بتعيين موظفي الفئة الأولى أو ما يماثلها في الإدارات والمؤسسات العامة، كما رأى أنّه فوّض هيئة إدارية وتنفيذية صلاحيات تنظيمية في حين أنّ هذا التفويض يكون لمجلس الوزراء.

في غضون ذلك، يبقى مشروع القانون الذي أعدّه مجلس الخدمة المدنية بشأن قانون تقييم أداء الموظفين العامين منتظراً البت فيه، مع الإشارة الى أنّه تمّ إيداعه لدى رئاسة مجلس الوزراء في ٣٠ آذار ٢٠٢٠. تمّ إعداد مشروع القانون انسجماً مع مبادئ الإدارة الحديثة، وتطبيقاً لأحكام المادة ٣٥ من القانون رقم ٤٦ تاريخ ٢١/٠٨/٢٠١٩ بشأن سلسلة الرتب والرواتب، وهو يستفيد من خلاصات التقرير الذي أعدته وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بدعم من الإتحاد الأوروبي، حول صياغة نظام تقييم أداء الموظفين العامين بناءً على مقارنة حديثة تقوم على مبدأ إدارة الكفاءات (Competencies Management).

من الخطوات التي تحتاج الى مزيد من المتابعة والتفعيل، وتندرج في إطار المُخرَج رقم ٢،٢، هو العمل الهام الذي تقوم به وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بدعم من الصندوق العربي وبالتعاون مع التفتيش المركزي، لناحية تنفيذ برنامج قياس وتقييم الاداء في القطاع العام، حيث تمّ وضع ١،٢٤٦ مؤشر أداء رئيسي و٤٥٣،٥ مؤشر أداء فرعي شملت وزارة الاقتصاد والتجارة، ووزارة الصناعة، والمديرية العامة للتنظيم المدني ومديرية الطرق والمباني في وزارة الاشغال العامة والنقل، والمديرية العامة للموارد المالية والكهربائية في وزارة الطاقة والمياه، ومديرية الواردات في وزارة المالية، ومديرية التعليم الابتدائي في وزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الزراعة، ووزارة البيئة، ووزارة العمل، ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، والتفتيش المركزي.

ج. مبادرات متفرقة لإعداد مدونات سلوك

لا يكتمل العمل على تعزيز النزاهة في الوظيفة العامة دون منظومة عصرية ومتكاملة لتشجيع السلوكيات الأخلاقية في جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والمصالح والصناديق المستقلة والمجالس والهيئات والمؤسسات التي تُموّل جزئياً أو كلياً من الدولة. هذا ما يكرّسه المُخرَج رقم ٢،٣، حيث يمكن البناء على بعض التجارب السابقة في هذا المجال بما فيها وزارة الداخلية والبلديات في عام ٢٠١٩ حين أقرت مدونة قواعد سلوك عناصر قوى الأمن الداخلي،^{١٤} وتجربة القضاء في إعداد "القواعد الأساسية لأخلاقيات القضاء" (قواعد أخلاقيات القضاء)، والتي اعتمدها السيد وزير العدل في عام ٢٠٠٥ بعد موافقة كل من مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة، وكذلك تجربة وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية في عام ٢٠٠١ حين تمّ إعداد "شريعة سلوكية الموظف في القطاع العام"، التي حازت على موافقة مجلس الخدمة المدنية، وأقرها مجلس الوزراء في ١٤ شباط ٢٠٠٢.^{١٥}

١٤- يمكن الاطلاع الى المدونة بواسطة الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.isf.gov.lb/ar/article/951/>

١٥- متوفرة على الرابط الإلكتروني التالي: <https://omsar.gov.lb/Publications/Charters/A-Code-of-Conduct-for-Public-Servants>

والهيئات والمؤسسات التي تُموّل جزئياً أو كلياً من الدولة، سواء أكانت مشمولة بصلاحيّة المجلس المذكور أو غير مشمولة بها. تمّ إيداع المسح الأولي لدى رئاسة مجلس الوزراء في ١ أيلول ٢٠٢٠، ويعمل مجلس الخدمة المدنية على استكمالته تبعاً لتوالي ورود المعلومات. يُشار الى ان المسح أُجري طبقاً للتعميم الصادر عن السيد رئيس مجلس الوزراء رقم ٣٠ تاريخ ٠٤/٠٩/٢٠١٩، على وفق نصّ المادة ٨٠ من القانون رقم ١٤٤ تاريخ ٣١/٠٧/٢٠١٩ المتعلق بالموازنة العامة والموازنات المُلحقة لعام ٢٠١٩.

إلى جانب اعتباره مقتضياً أساسياً من مقتضيات المضي قدماً في مسار الإصلاح الإداري، يصبّ المسح المذكور في تحقيق المُخرَج ٢،١ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، إذ انه يمهد الطريق نحو إعادة النظر في أدوار ومسؤوليات الموظفين العامين بغية تحديدها وتوضيحها في إطار هيكلية عصرية لمجمل القطاع العام. يُذكر أنه سبق هذا المسح محاولة مشابهة قام بها التفتيش المركزي قبل إقرار الاستراتيجية، وذلك بناءً على طلب السيد رئيس لجنة المال والموازنة في مجلس النواب في ١ تشرين الأول ٢٠١٨. الهدف كان حصر أعداد الموظفين العامين الدائمين والمتعاقدين واللاجراء والمستخدمين وغيرهم، وكشف أي تعاقد جرى معهم منذ شهر آب ٢٠١٧ بطريقة تخالف الآليات الموضوعة للتوظيف والشروط القانونية المنطبقة لا سيما المادة ٢١ من القانون رقم ٤٦ تاريخ ٢١/٠٨/٢٠١٧ المتعلق بسلسلة الرتب والرواتب، والتي تمنع جميع حالات التوظيف والتعاقد بما فيها القطاع التعليمي والعسكري بمختلف مستوياته واختصاصاته وفي المشاريع المشتركة مع المنظمات الدولية المختلفة إلا بقرار يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على تحقيق تجرية إدارة الأبحاث والتوجيه في مجلس الخدمة المدنية. إلا إن محاولة التفتيش المركزي اصطدمت بتجاوب محدود جداً من جانب الجهات المُطالبية بتوفير المعلومات، كما شابها ورود معلومات غير مدققة بالشكل الكافي. تمّ نشر التقرير المذكور، كما جرت مناقشته من جانب اللجنة النيابية المذكورة بحضور رئيسي التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية، حيث تبين وجود مخالفات قانونية متعدّدة، وتمّ على إثرها توجيه كتاب إلى ديوان المحاسبة للتحقيق ووقف الصرف عن المخالفين.

ب. خطوات غير مكتملة لاعتماد معايير الشفافية والجدارة في الوظيفة العامة

في مبادرة تهدف الى حماية التعيينات في الوظيفة العامة من خطر المحاصصة والمحسوبيات، ونزولاً عند مقتضيات تحقيق المُخرَج ٢،٢ المتمثل بـ "معايير الشفافية والجدارة مُعتمدة ومُحترمة في التعيين والتطويع والنقل والترقية ومنح التعويضات والمنافع غير الراتب"، نجح مجلس النواب في إقرار القانون رقم ٧ تاريخ ٠٣/٠٧/٢٠٢٠ بشأن تحديد آلية التعيين في الفئة الأولى في الإدارات العامة وفي المراكز العليا في المؤسسات العامة. أخذ القانون المذكور في عين الاعتبار الآلية التي سبق وأقرها مجلس الوزراء في ١٢ نيسان ٢٠١٠، بعد التوافق عليها وبمشاركة الاقرقاء السياسيين كافة، وقد جرى تطبيقها في مجلس الوزراء بالنسبة لبعض التعيينات (في أكثر من ٤٠ وظيفة ومركز).

قامت الآلية الواردة في القانون على معايير الاختصاص والكفاءة والعلم على إعطاء الأفضلية لموظفي الفئة الثانية في الملاك الإداري العام بالنسبة لملء شواغر الفئة الأولى في الإدارات العامة، وعلى فتح باب الترشيح لجميع المؤهلين من داخل وخارج الملاك في المراكز الشاغرة بالنسبة للمؤسسات العامة في وظائفها القيادية، وذلك بعد تحديد المواصفات وشروط التعيين بصورة موضوعية وشفافة وبعد إجراء مقابلات شفوية توضع بنتيجتها أسماء ثلاثة مرشحين مقبولين يعود لمجلس الوزراء أمر اختيار



ممثلين عن جهات رسمية معنية،^{١٧} وساهم في العمل أكثر من مائة جهة وطنية من القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني. تم استكمال التقرير بعد مراجعته من قبل الجهات الدولية المتخصصة في كانون الأول من عام ٢٠٢٠، وصدرت نسخته المنقحة في الشهر التالي. شمل التقييم أربعة أركان في منظومة الشراء العام وهي: الإطار القانوني والتنظيمي والسياساتي، والإطار المؤسسي والقدرة الإدارية، وعمليات الشراء وممارسات السوق، والمساءلة والنزاهة والشفافية. خلص التقييم الذي استند إلى سلة مؤلفة من مائتين وعشرة مؤشرات نوعية وكمية إلى أن نسبة التوافق مع المعايير الدولية لا تتعدى الخمسة في المائة.

بناء عليه، تم إعداد الوثائق التي تأسر منظومة الشراء العام الجديدة المقترحة، والتي تتضمن اقتراح قانون الشراء العام ودفاتر الشروط النموذجية وشروط تأهيل العارضين، وهي حصيلتها تعاون بين ديوان المحاسبة، وإدارة المناقصات، والمعمد المالي لدى وزارة المالية، ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية. عقدت اللجنة النيابية الفرعية المنبثقة عن اللجان المشتركة أربع وثلاثين اجتماعاً خلال الفترة الممتدة بين شهري حزيران وكانون الأول من عام ٢٠٢٠، تم خلالها استشارة الجهات المعنية ومنظمات المجتمع المدني بشأن اقتراح القانون، وصولاً إلى إقرار القانون في ٣٠ حزيران ٢٠٢١ بعد ادخال التنقيحات اللازمة عليه.

كرّس القانون لامركزية قرار الشراء العام انطلاقاً من فكرة أن الإدارات أفضل من يقدر حاجاتها، وفي المقابل اعتمد مركزية التنظيم والرقابة، بعدما استبدل إدارة المناقصات بهيئة الشراء العام، وهي هيئة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، وتتولى هذه الهيئة تنظيم الشراء العام والإشراف عليه ومراقبته وتطوير إجراءاته ونظمه وأدائه كما بالتنسيق بين مختلف الجهات الشارية وتقديم المساندة الفنية. قام القانون الجديد أيضاً بتوحيد مبادئ الشراء العام من خلال إرساء معايير عامة تعزز من فعالية الشراء العام أبرزها الشمولية والشفافية والمنافسة والنزاهة والاستدامة والاتساق مع متطلبات التنمية المستدامة.

بالإضافة إلى مجلس شوري الدولة وديوان المحاسبة وهيئة تنظيم الشراء العام، أضيفت بموجب هذا القانون هيئة أخرى إلى نظام حوكمة الشراء العام وهي هيئة الاعتراضات فيما أدمجت إدارة المناقصات ضمن ملاك هيئة الشراء العام.

في ١٢ آب ٢٠٢١، تقدّم عشرة نواب بمراجعة أمام المجلس الدستوري للطعن في دستورية أحكام القانون المتعلقة بتدريب الموظفين العاميين المنخرطين في إجراءات الشراء العام، بالإضافة إلى آلية تعيين رئيس وأعضاء هيئة الشراء العام وأعضاء هيئة الاعتراضات. اعتبر القرار الذي انتهى إليه المجلس الدستوري في ١٥ أيلول ٢٠٢١ في هذا الشأن إيجابياً بشكل عام على اعتبار أنه ردّ معظم بنود الطعن المقدم، وأقرّ تعديلات لا تمسّ بجوهر القانون.

تبعاً للقرار المذكور، تحوّل التركيز من إقرار قانون الشراء العام إلى البدء بتطبيقه، وذلك يحتاج إلى عدة تدابير في المرحلة الانتقالية، حيث تمّ الانتهاء من وضع استراتيجية خاصة لتطبيق الإصلاحات التي اعتمدها القانون الجديد في منظومة الشراء العام، وجعل آلياتها أكثر شفافية ومكنتها. لهذه

١٧- اللجنة ضمت، إضافة إلى معمد باسل فليحان المالي والاقتصادي، ممثلين عن ديوان المحاسبة، ومجلس شوري الدولة، والتفتيش المركزي، وإدارة المناقصات، ووزارة الدفاع الوطني (المديرية العامة للإدارة والجيش اللبناني)، ووزارة الداخلية والبلديات (المديرية العامة للإدارات والمجالس المحلية، والمديرية العامة للأمن الداخلي، والمديرية العامة للأمن العام)، ووزارة التربية والتعليم العالي، ووزارة الصحة العامة، ووزارة الأشغال العامة والنقل، ووزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، ومجلس الأعمار والاعمار.

أما أحدث التجارب المتعلقة بمدونات السلوك في لبنان هو العمل الذي يجري في إطار "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، بدعم من الاتحاد الأوروبي ومنظمة خبراء فرنسا، بغية تطوير مدونات سلوك متخصصة لكل من ديوان المحاسبة والتفتيش المركزي، حيث نجح الأول في إعداد وإقرار مدونته التي سيتم العمل على متابعتها بما يتماشى مع المعايير الدولية والممارسات الجيدة المستقاة من التجارب المقارنة.

٣. إقرار قانون عصري وشامل يُعنى بالشراء العام

تحققت في إطار المحصلة الثالثة في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، والتي تُعنى بـ "منظومة شراء عام أقل عرضة للفساد"، خطوة بالغة الأهمية ترقى إلى مستوى اعتبارها إنجازاً إصلاحياً تاريخياً في لبنان، تتمثل بإصدار "قانون الشراء العام" رقم ٢٤٤ تاريخ ١٩/٠٧/٢٠٢١. هذه الخطوة، التي تجسد المخرَج رقم ٣،٤ في الاستراتيجية، لم يكن يُتوقع تحقيقها بهذه السرعة، وهي تقصّر الطريق نحو تحقيق المخرجات الثلاث الأخرى المدرجة ضمن هذه المحصلة، والتي كانت تستهدف تحقيق تقدّم مرحلياً في انتظار إقرار القانون المنتظر على ثلاث مسارات، وهي: تعزيز شفافية وتنافسية الشراء العام، وتطوير آليات الإشراف والرقابة والتدقيق، ودعم إدارة المناقصات ضمن صلاحياتها القائمة في ظل القانون القديم.

المخرجات المتعلقة بالمحصلة ٣	التقدم المُحرز
المخرَج ١.٣: الشراء العام، المركزي وغير المركزي، أكثر شفافية وتنافسية	
المخرَج ٢.٣: آليات واضحة للإشراف والرقابة والتدقيق معتمدة ومطبقة في كافة مراحل الشراء العام المركزي وغير المركزي	
المخرَج ٣.٣: إدارة المناقصات ممكنة للحد من الفساد في الشراء العام ضمن صلاحياتها	
المخرَج ٤.٣: قانون شامل يرفع الشراء العام والرقابة والتدقيق عليه وفق المعايير الدولية معتمد ومطبّق	

بعد مراوحة دامت أكثر من عشر سنوات دون النجاح في إقرار قانون عصري وشامل يرفع الشراء العام والرقابة والتدقيق عليه وفق المعايير الدولية، أطلقت وزارة المالية، بالتعاون مع البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية، مساراً جديداً في شهر حزيران من عام ٢٠١٩ بغية تقييم منظومة الشراء العام في لبنان، وذلك وفقاً لمنهجية دولية متخصصة^{١٨}. تمّ إنجاز المسح في شهر تموز في عام ٢٠٢٠ من جانب معمد باسل فليحان المالي والاقتصادي لدى وزارة المالية الذي عمل على ذلك مع لجنة استشارية ضمت

١٨- منهجية تقييم منظومة الشراء العام في لبنان (Methodology for Assessing Procurement Systems - MAPS II) متوفرة على الرابط الإلكتروني التالي: <http://www.institutdesfinances.gov.lb/project/methodology-for-assessing-procurement-systems-maps-ii-in-lebanon/>



التقدم المُحرز	المُخرجات المتعلقة بالمحصلة ٤
	المُخرَج ١.٤ إستقلالية القضاء معززة وفق المعايير الدولية
	المُخرَج ٢.٤ نزاهة القضاء مدعّمة بما يعزز الثقة بالسلطة القضائية
	المُخرَج ٣.٤ عمل المحاكم والإدارات التابعة لها أكثر شفافية
	المُخرَج ٤.٤ القدرات القانونية والإجرائية والفنية أعلى مستوى في ملاحقة جرائم الفساد

الغاية، تعمل وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بالتعاون مع البنك الدولي والوكالة الفرنسية للتنمية، إلى جانب إدارة المناقصات وهيئة التفتيش المركزي من أجل تطوير منصة الكترونية للشراء العام، بحيث يتم نشر المناقصات من خلالها، ريثما يتم مكننة العملية كاملة.

يُذكر إنه في غضون ذلك، كان مجلس الوزراء قد أقرّ تدبيران يتعلّقان بعمليات الشراء العام التي تجريها الدولة، وهما التدبير الأول والتدبير الثالث من جملة "التدابير الآنية والفورية لمكافحة الفساد واستعادة الأموال المتأتية عنه" التي وافق عليها بموجب القرار رقم ١٧ تاريخ ١٢/٠٥/٢٠٢٠. التدبير الأول يتمثل بتفعيل التدقيق الضريبي، بما في ذلك تفعيل تبادل المعلومات الضريبية، عبر الطلب الى وزير المالية تكليف الجهات المختصة في وزارته، أو من ينتدبه، بإجراء تحقيق ضريبي يطال جميع الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين أجروا مع الإدارة عقوداً أو التزامات أو قدّموا خدمات دون سند استُتبع بمصالحات، وفق شروط معينة مفصلة في قرار مجلس الوزراء. أمّا التدبير الثالث، وهو وقائي، فيُطلب فيه الى جميع الإدارات، ولا سيما إدارة المناقصات، عند إجراء أي عقد أو تزييم أو نفقة، السماح للمتعاقدین الاتفاق مسبقاً على رفع السرية المصرفية.

٤. جهود إصلاحية متنوعة دعماً لدور النظام القضائي من منظور مكافحة الفساد

شهدت المحصلة الرابعة المستهدفة في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، والتي تتمثل بـ "نظام قضائي أكثر نزاهة وقدرة على مكافحة الفساد" تقدماً بطيئاً رغم الجهود الكبيرة التي بُذلت في هذا المجال، إذ إن مجلس النواب لم ينجح حتى تاريخه في إقرار قانون عصري وفعال لإعادة تنظيم القضاء اللبناني بشكل يتفق مع المعايير الدولية ذات الصلة. أثر هذا سلباً على النتائج المتوخاة في ظل المخرَج رقم ٤,١ الذي يُعنى بتعزيز استقلالية القضاء، والمُخرَج رقم ٤,٢ الذي يُعنى بتدعيم نزاهة القضاء. يُضاف الى ذلك عدم اتخاذ خطوات جوهرية جديدة لرفع مستوى الشفافية في عمل المحاكم والإدارات التابعة لها في إطار المخرَج رقم ٤,٣، وذلك على عكس المخرَج رقم ٤,٤ الذي شهد اتخاذ عدد من التدابير الساعية الى تطوير القدرات القانونية والإجرائية والفنية في ملاحقة جرائم الفساد.

تزامنت المرحلة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية أيضاً مع انفجار مرفأ بيروت الكارثي في الرابع مع شهر آب في عام ٢٠٢٠ الذي أدى الى خسائر جسيمة في الأرواح والممتلكات، وعمّق الشعور العام لدى الناس بانعدام الأمن وغياب الثقة في مؤسسات الدولة. أبرز هذا الحدث الجلل اختلالات عميقة تعاني منها الدولة، لا تنفصل عن إشكالية الفساد البيوي الذي يصيب البلاد، وأخرج الى الواجهة من جديد أهمية القضاء المستقل والنزيه والكفوء والفعال. تتابع أثناء كتابة هذا التقرير التحقيقات من جانب المحقق العدلي المكلف بالقضية وسط تجاذبات سياسية بشأن دستورية الإجراءات المتخذة وحيادها طبقاً للقوانين المرعية للإجراء.

أ. العمل على وضع قانون عصري وشامل يعزز استقلالية القضاء ونزاهته

يُعتبر موضوع المخرَجين رقم ٤,١ ورقم ٤,٢ اللذين يُعنيان تبعاً باستقلالية القضاء ونزاهته أحد أبرز عناوين الإصلاحية التي ينادي بها جميع الأطراف، وقد سبق أن بادرت عدّة جهات نيابية ووزارية وقضائية ونقابية ومجتمعية الى اعداد واقتراح نصوص قانونية لتعديل التشريعات ذات الصلة. برز في هذا الإطار مؤخراً عمل المفكرة القانونية، التي عملت على تشكيل "الائتلاف المدني لدعم استقلال القضاء وشفافيته"، وأعدت في إطاره مسودة قانون خاصة في هذا الشأن تُعنى بالقضاء العدلي فقط. بعد تقديم النص المذكور من جانب بعض النواب كاقترح قانون، أطلقت لجنة الإدارة والعدل عملها من أجل صياغة قانون متكامل يرمي الى تعديل قانون تنظيم القضاء العدلي، دون التوصل الى إقرار القانون حتى تاريخ كتابة هذا التقرير. بموازاة ذلك، بادر السيد رئيس مجلس شوري الدولة الى اعداد مسودة قانون تعنى باستقلالية القضاء الإداري وأصول المحاكمة لديه، وقد تمّ تبنيها من بعض النواب، وتحولت الى اقتراح قانون تُنتظر مناقشته أمام لجنة الإدارة والعدل في مجلس النواب.

عدّل مجلس النواب المادة ٤١٩ من قانون العقوبات بموجب القانون رقم ١٦٥ تاريخ ٠٨/٠٥/٢٠٢٠ الذي حوّل فعل استعطاف قاض لمصلحة أحد المتداعين أو ضده من مجرد مخالفة تستوجب غرامة مالية زهيدة الى جنحة تستوجب الحبس وغرامة قد تصل الى مائة ضعف الحد الأدنى للأجور.

رصد هذا التقرير أيضاً خطوات تنفيذية تابعتها السيدة وزيرة العدل من شأنها صيانة استقلالية القضاء ونزاهته، ومنها تعاونها مع مجلس القضاء الأعلى، في إطار صلاحية كل منهما، على اعداد مشروع مرسوم التشكيلات القضائية، وذلك بعد اصرار المجلس على مشروعه بالإجماع في وجه ملاحظاتها التي نشرتها لاطلاع الرأي العام، ثم قامت بتوقيع مشروع المرسوم واحالته الى السيد رئيس الجمهورية لإصداره، علماً إنه لم يصدر حتى تاريخ كتابة هذا التقرير. اعتبرت السيدة وزير العدل في ملاحظاتها أن مبدأ الشمولية الذي يُفترض ان يتلائم حكماً مع تحديد المعايير الموضوعية للتشكيلات القضائية، لم يراعَ بصورة كاملة، على الأخص في النيابة العامة ودوائر التحقيق التي تؤدي دوراً أساسياً في مكافحة الفساد، كما اعترضت على الممارسة التي قضت بتكريس المواقع القضائية للطوائف والمذاهب.



تقتضي الإشارة في هذا الصدد إلى إن قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع رقم ١٨٩ تاريخ ١٦/١٠/٢٠٢٠ قد نصّ بوضوح في المادة ١١ منه على أنه خلافاً لأي نص آخر لا تحول دون الملاحقة الجزائية بجرم الإثراء غير المشروع الأدونات أو التراخيص المسبقة الملحوظة في القوانين اللبنانية.

٥. مبادرات جديدة لتطوير قدرات الأجهزة الرقابية

تسعى "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" من خلال محصلتها الخامسة المتعلقة بجعل "الأجهزة الرقابية أكثر تخصصاً وفعاليةً في مكافحة الفساد" إلى بلورة مبادرات مخصصة لمساندة الأدوار الهامة التي تضطلع بها الأجهزة الرقابية، وتعزيز التعاون والتكامل بينها (المُخرَج ٥,٦)، لا سيّما فيما خصّ قدرات التفتيش المركزي (المُخرَج ٥,١) وديوان المحاسبة (المُخرَج ٥,٣)، مع الإشارة إلى إن مجلس الخدمة المدنية مشمول في إطار المحصلة الثانية. يُضاف إلى الجهازين المذكورين الهيئة العليا للتأديب (المُخرَج ٥,٢)، ووسيط الجمهورية (المُخرَج ٥,٤) الذي لم يتم تعيينه بعد رغم صدور قانونه رقم ٦٦٤ تاريخ ٢٠٠٥/٠٢/٠٤.

يُضاف إلى ذلك العمل على تطوير ثقافة التدقيق الداخلي وأدواتها وإدماجها بشكل فعّال في القطاع العام (المُخرَج ٥,٥) مما من شأنه أن يخفّف العبء على الأجهزة الرقابية ويساندها في أداء المهام الملقة على عاتقها، وذلك بدءاً بالتشجيع على اعتماد وتنفيذ سياسات وإجراءات للامتثال الداخلي على وفق المعايير والممارسات الدولية. لم يتمّ إحراز تقدّم ملموس في هذا الشأن خلال المرحلة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية، فما زالت هذه السياسات والإجراءات غائبة في معظم مؤسسات الدولة، مع بعض الاستثناءات مثل مصرف لبنان، لا سيّما في المصالح والصناديق المستقلة والمجالس والهيئات والمؤسسات التي لا تخضع بشكل كامل للأجهزة الرقابية.

قامت هذه المحصلة على بعدين أساسيين مفادهما ان هناك حاجة، من جهة أولى، إلى تحسين استقلالية هذه الأجهزة وتعزيز تعاونها وتكاملها مع بعضها البعض؛ ومن جهة أخرى، هناك حاجة إلى تطوير قدراتها في مجال كشف ممارسات الفساد والتعامل معها وفق صلاحيات كلّ منها، علماً ان دور هذه الأجهزة لا يقتصر على مكافحة الفساد بل يشمل جوانباً أخرى تتعلق بحسن عمل الإدارة وتعزيز الشفافية والمساءلة والمحاسبة في إدارة المال العام والشأن العام.

خلال الفترة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية، تركّزت الجهود على البُعد الثاني الذي يُعنى بصياغة وتنفيذ مبادرات لتنمية قدرات الجهات الرقابية المشمولة بهذه المحصلة، ولكن دون إحراز تقدّم يذكر بشأن البُعد الأول، علماً ان القوانين المنشئة لهذه الجهات، والنصوص القانونية المتعددة التي تحكم عملها، تمنحها كمّاً واسعاً من الضمانات، إلا إن التجارب السابقة وممارسات الحكومات المتعاقبة أسهمت في إضعاف الدور الهام الذي يجب أن تضطلع به منظومة الرقابة المالية والإدارية، إضافة إلى وجوب النظر في تحديثها لتتماشى مع مقتضيات الإدارة الحديثة وتطور القطاع العام طوال العقود الماضية التي تلت تشكيل الأجهزة المذكورة.

في خطوة أخرى غير مسبوقة، كرّست السيّدة وزيرة العدل احترام مبادئ الشفافية والجدارة وتكافؤ الفرص في التعيينات القضائية التي تتمّ بناءً على اقتراحها، حيث قامت بفتح باب الترشيح للقضاة الراغبين بتولي مناصب مدير معهد الدروس القضائية، ومفتشون في هيئة التفتيش القضائي، ورئيس غرفة في مجلس شوري الدولة. تمّ نشر الاعلان على الموقع الالكتروني للوزارة، وبعد انتهاء مهلة الترشيح واجراء المقابلات مع المرشحين، تمّ تعيين المفتشين القضائيين بقرار صادر عن مجلس الوزراء في ٩ تموز ٢٠٢٠.

ب. تدابير متنوّعة لتعزيز قدرات القضاء في مجال ملاحقة جرائم الفساد

إلى جانب الحاجة إلى تعزيز استقلالية القضاء وتدعيم نزاهته، يقتضي النجاح في كشف ومعاقبة جرائم الفساد تضافر عدة عوامل لمؤازرة القضاة في مراحل التحقيق والادعاء والحكم والتنفيذ، وذلك نظراً لطبيعة تلك الجرائم المعقدة، وخطورة المتورطين فيها، وصعوبة كشفها والتوصّل إلى إدانته قضائية مبرمة بشأنها. يتناول المُخرَج رقم ٤,٤ هذه العوامل التي تشمل المستويات القانونية والاجرائية والفنية، وقد تمّ بذل جهود ملموسة لتحقيق تقدّم في هذا الصدد خلال المرحلة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية، لا سيّما فيما يتعلق بتخفيف القيود غير المسوغ لها التي تفرضها السرية المصرفية والحصانات الوظيفية على فعالية التحقيق في جرائم الفساد.

من ناحية أولى، سعى مجلس النواب إلى إقرار قانون يزيل العقوبات التي تثيرها السرية المصرفية في وجه فعالية التحقيقات في جرائم الفساد عموماً، وأمام التدقيق الجنائي خصوصاً، والذي تقرّر إجراؤه بموجب التدبير الثاني من "التدابير الآنية والغورية لمكافحة الفساد واستعادة الأموال المتأتية عنه" التي صدرت بقرار مجلس الوزراء رقم ١٧ تاريخ ١٢/٠٥/٢٠٢٠. بناءً عليه، تعاونت اللجنة الفرعية المنبثقة عن اللجان المشتركة مع ممثلين عن وزارة العدل وخبراء وطنيين ودوليين للتوصّل إلى صيغة مناسبة لرفع السرية المصرفية بما يتماشى مع الأغراض المذكورة. في النتيجة، تمّ إقرار القانون في ٢٨ أيار ٢٠٢٠ بصيغة لم ترق إلى المعايير التي تمّ اقتراحها، وقد قام السيّد رئيس الجمهورية برده إلى مجلس النواب في ١٩ حزيران ٢٠٢٠ حيث ما زال قيد النقاش. في غضون ذلك، صدر القانون رقم ٢٠٠ تاريخ ٢٨/١٢/٢٠٢٠، والذي تمّ بموجبه تعليق العمل بأحكام قانون سرية المصارف الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٠٩/٠٣ وجميع المواد التي تشير إليه لمدة سنة واحدة، وذلك في كل ما يتعلق بعمليات التدقيق المالي و/أو التحقيق الجنائي التي قررتها الحكومة على حسابات مصرف لبنان والوزارات والمصالح المستقلة والمجالس والصناديق والمؤسسات العامة، أيّاً تكن طبيعة هذه الحسابات ولغايات هذا التدقيق، ولمصلحة القائمين به حصراً كما جاء في قرار مجلس النواب في جلسته المنعقدة بتاريخ ٢٧ تشرين الثاني ٢٠٢٠.

من ناحية ثانية، صدر القانون رقم ١٥٦ تاريخ ٠٨/٠٥/٢٠٢٠، والذي تمّ بموجبه تعديل المادة ٦١ من نظام الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٥٩. يتيح هذا التعديل للنيابة العامة الحق في التقدّم من المرجع المختص قانوناً بطلب الموافقة على ملاحقة الموظف العام مرفقاً بالملف، على ان يبتّ المرجع المختص في الطلب، بقرار معلل، خلال مهلة خمسة عشر يوم عمل، ويعتبر انقضاء المهلة دون البت بالطلب موافقة ضمنية عليه، علماً إن قرار المرجع المختص القاضي بمنح الاذن بالملاحقة لا يقبل اي طريق من طرق الطعن. أما إذا رفض المرجع المختص طلب النيابة العامة بإعطاء الاذن بالملاحقة، فيجوز لها، في مهلة خمسة عشر يوماً من تبليغها قرار الرفض، عرض الامر على النائب العام لدى محكمة التمييز الذي يبت به، بقرار معلل يبلغ إلى المعنيين، ضمن مهلة مماثلة، ويعتبر انقضاء المهلة دون البت بالموافقة، موافقة ضمنية على الملاحقة.



ما لا يتعارض مع الأحكام القانونية اللبنانية، كما تمّ تدريبهم على مفهوم تحليل المخاطر وسبل توظيفه لتعزيز فعالية العمل الرقابي على أرض الواقع.

على المستوى الاستراتيجي، تمّ إعداد "استراتيجية تعزيز استقلالية التفتيش المركزي، والمساهمة في النهوض بالإدارة العامة، والعمل على إرساء دولة القانون والحكم الرشيد، خدمةً للمواطنين وتعزيز ثقتهم بالدولة"، وذلك للفترة الممتدة من عام ٢٠٢١ إلى عام ٢٠٢٦، وقد تمّ نشر مشروع الاستراتيجية على الموقع الإلكتروني (<https://www.cib.gov.lb/ar>) للاطلاع الجمهور في انتظار إقرارها من جانب هيئة التفتيش المركزي. يتضمّن مشروع الاستراتيجية، الذي تمّ تطويره بالتعاون مع الإتحاد الأوروبي ومنظمة خبراء فرنسا، خمس أولويات رئيسية، هي: تمكين وتحديث أعمال التفتيش المركزي، وتطوير موارده البشرية، وتفعيل العلاقة مع السلطات القضائية والرقابية والجهات الخاضعة لرقابة التفتيش المركزي، وبناء شراكة مع المجتمع، وتحسين العلاقات مع السلطات العامة. تلقتي مجمل هذه الأولويات مع مضامين المخرجات الواردة في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد".

يُذكر أن اقتراح القانون الرامي الى تعديل المرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢/٠٦/١٩٥٩ المنشئ للتفتيش المركزي، وتعديلاته وعدد من النصوص القانونية المرتبطة به، ما زال قيد النقاش في مجلس النواب.

ب. الهيئة العليا للتأديب

أنجزت الهيئة العليا للتأديب معظم الملفات المحالة إليها خلال الفترة المشمولة في هذا التقرير، علماً أنها غير قادرة على متابعة ملفات تأديبية بشكل تلقائي دون إحالة من المرجع الصالح، وقد أصدرت القرارات التأديبية المناسبة، والتي تفاوتت ما بين الاكتفاء بالعقوبة المتخذة من المرجع الصالح للإحالة، وما بين إنزال عقوبة الصرف من الخدمة أو العزل بحق مرتكبي المخالفات الفادحة والجسيمة. شملت الملفات المذكورة إحالات من وزارة العدل/الكتّاب العدل، ووزارة الشؤون الاجتماعية/مسؤولو مراكز الخدمات الانمائية التابعة لها، ومؤسسات عامة وبلديات. يندرج ما سبق ضمن المخرَج ٥,٢ في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

ج. ديوان المحاسبة

تحقّقت مجموعة من الخطوات التي تصبّ في خدمة المخرَج ٥,٣ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، حيث أصدر ديوان المحاسبة خلال الفترة المشمولة في هذا التقرير سلسلة من الآراء الاستشارية التي تُعنى بمنع تضارب المصالح وتعزيز الشفافية في الشراء العام وغيرها من المواضيع ذات الصلة بمضامين هذه الاستراتيجية، كما أصدر عدداً من التقارير الخاصة سندياً إلى أحكام المادة ٥٢ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة وعدة تقارير حول قطوعات الحسابات، إضافة إلى عدة قرارات بعدم الموافقة الصادرة في إطار الرقابة الإدارية المسبقة، وقرارات قضائية بشأن حالات اختلاس ومخالفات مالية متعددة.

عمل الديوان أيضاً خلال الفترة المشمولة في هذا التقرير على تحديث موقعه الإلكتروني (www.coa.gov.lb)، وأعدّ وأقرّ مدونة لقواعد السلوكيات في ديوان المحاسبة، وعقد حلقات تدريبية موسّعة

المخرجات المتعلقة بالمتحصلة ٥	التقدم المُحرز
المخرَج ١.٥ التفتيش المركزي محدّث وقدراته على اكتشاف الفساد والتصدي له معززة	
المخرَج ٢.٥ الهيئة العليا للتأديب محدّثة ومدّعة وقدراتها على التصدي للفساد معززة	
المخرَج ٣.٥ ديوان المحاسبة محدث وقدراته على اكتشاف الفساد والتصدي له معززة	
المخرَج ٤.٥ قانون وسيط الجمهورية مطبّق بفعالية	
المخرَج ٥.٥ التدقيق الداخلي مدمج ومفعّل في القطاع العام	
المخرَج ٦.٥ التنسيق والتعاون بين الاجهزة الرقابية ممأسس وفعال	

أ. التفتيش المركزي

نشط التفتيش المركزي في متابعة مندرجات المخرَج ٥,١ في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" خلال المرحلة الأولى من تنفيذها. في ١٤ نيسان عام ٢٠٢٠، أطلق "المنصة المشتركة بين البلديات والوزارات للتقييم والتنسيق والمتابعة" (IMPACT)^{١٨}، وهي منصة رقمية معلوماتية ترمي إلى تعزيز دوره الرقابي عبر تحليل البيانات التي ترد إلى المنصة من جانب الوزارات والبلديات، إضافة إلى تنسيق الأعمال بين مختلف هذه الجهات، ومتابعة تنفيذ القرارات المتخذة، والمساعدة على تصويبها عند الاقتضاء. وسّعت هذه المنصة القدرات الرقابية للتفتيش المركزي بشكل كبير، لا سيّما في ظل محدودية عدد المفتشين والموارد الموقرة لهم، كما منحت القدرة على رصد ومتابعة مجمل المعلومات والقرارات المتخذة سعياً منه إلى تطوير الاداء في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، مما يسهم في جهود الوقاية من الفساد ومكافحته، إضافة إلى تحسين الخدمة العامة المقدمة إلى المواطنين والمواطنات.

يُشار إلى ان المنصة المذكورة، والتي تمّ تطويرها بالتعاون مع الحكومة البريطانية، تُسهم في تفعيل الحق في الوصول إلى المعلومات، وتعرّف الناس على دور التفتيش المركزي وصلواته وتنظيمه، وتسهّل الاطلاع على نشاطاته وأعماله، والقرارات الصادرة عن هيئته، كما تمكنهم من تقييم الخدمة المقدمة من الإدارات العامة، وتشجّعهم على المشاركة في عملية الكشف عن الفساد والابلاغ عنه عن طريق تقديم الشكاوى.

بموازاة ما تقدّم، أحرز التفتيش المركزي تقدماً ملموساً في اتجاه مكننة مسارات عمله الداخلي (workflow)، كما قام بتدريب المفتشين العامين والمفتشين، بواسطة سلسلة من ورش العمل التي تمّ تنظيمها على أساليب التفتيش والتدقيق الحديثة والاستئناس بالمعايير الدولية للتدقيق الداخلي في كل

١٨- يمكن زيارة المنصة عبر الرابط الإلكتروني التالي: <https://impact.cib.gov.lb/home>



المدني لصياغة وعي أعمق بآثار الفساد على حياة المواطنين والمواطنين ودورهم في مواجهته (المُخرَج ٦,١)، ورفع جهوزية الشباب للانخراط الفعال في جهود تعزيز النزاهة (المُخرَج ٦,٢)، والإعداد لمؤشر وطني لقياس النزاهة والفساد (المُخرَج ٦,٥). لم يتم رصد مجهودات متخصصة جديدة من جانب النقابات والمؤسسات الدينية لزيادة قدرتها على المساءلة الاجتماعية وتعزيز ثقافة النزاهة على عكس الجمعيات التي نشطت في هذا المجال، لا سيما في المرحلة التي تلت انفجار مرفأ بيروت الكارثي (المُخرَج ٦,٣)، في الوقت الذي تستمر فيها المبادرات المنفردة والجهود الجبارة التي يقوم بها عدد من الصحفيين والإعلاميين لتسليط الضوء على حالات الفساد وجهود الإصلاح المبذولة لمواجهته (المُخرَج ٦,٤) دون رعاية ودعم كافيين مع استمرار القلق من العقوبات القانونية والواقعية التي تؤثر على قدرتهم في جمع المعلومات الموثوقة ومتابعة القضايا الحساسة.

التقدم المُحرز	المُخرجات المتعلقة بالمحصلة ٦
	المواطنون أكثر وعياً بآثار الفساد على حياتهم وبدورهم في مواجهته
	قيم وسلوكيات النزاهة أكثر رسوخاً لدى الأجيال الصاعدة
	الجمعيات والنقابات والمؤسسات الدينية وهيئات المجتمع المدني أكثر قدرة على المساءلة الاجتماعية وتعزيز ثقافة النزاهة
	الصحفيون والإعلاميون أكثر قدرة على تسليط الضوء على حالات الفساد وجهود الإصلاح المبذولة لمواجهته
	مؤشر وطني لقياس النزاهة والفساد قائم ونتائجه منشورة بشكل دوري

أ. تعميم المعرفة المتخصصة لرفع الوعي المجتمعي

في ظل تعدد المبادرات التوعوية التي تتم بواسطة الحملات الإعلامية أو الندوات العامة، والتي تسعى الى رفع الوعي المجتمعي بمسائل الفساد وضرورات مكافحته ودعم الإصلاحات ذات الصلة، تبرز المبادرات التي تسعى الى نشر المعارف المتخصصة في هذا المجال بشكل يسهل على عموم الناس الوصول اليها، ويبين لهم الأدوار التي يمكن أن يلعبوها، ويحثهم على الانخراط في الجهود ذات الصلة.

تبرز في إطار المُخرَج رقم ٦,١ جهود مبادرة غربال التي كانت قد أعدت ونشرت " دليل المواطن حول أحكام قانون حق الوصول إلى المعلومات " باللغتين العربية والإنكليزية،^{١٩} بالتعاون مع وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية. يتألف الكتيب من ١٨ صفحة مليئة بالرسوم التوضيحية والصور لشرح القانون وتسهيل فهم كيفية التقدم بطلب للحصول على المعلومات. أسهمت المبادرة أيضاً، من خلال موقعها الإلكتروني التفاعلي (elgherbal.org)، في تقريب المواطنين والمواطنات من الإدارات العامة،

١٩- متوفر على الرابط الإلكتروني التالي: <https://elgherbal.org/reports/4f4Y52Tobiz9U43cTxb>

حول مفاهيم وتقنيات التدقيق الجنائي، وذلك بالتعاون مع البنك الدولي والاتحاد الأوروبي، كما يعمل حالياً على مكننة عمله وسير المعاملات فيه، واعتماد أنظمة محدّثة للأرشفة والمسح الضوئي.

وافق مجلس الوزراء على طلب ديوان المحاسبة تكليف مجلس الخدمة المدنية إجراء مباراة مفتوحة لتعيين مراقبين ومدققي حسابات في ملاكه، وذلك بموجب القرار رقم ٣ تاريخ ٢٤/٠٤/٢٠٢٠، وأنجز لهذا الغرض، بالتعاون مع مجلس الخدمة المدنية، تحضير بطاقات التوصيف الوظيفي، كما تم تحديد مواد الامتحان وأسسها إلا أنه لم تحدد لحيته مواعيد المباراة. تشكل هذه المبادرة، في حال اكتمالها، مثالاً يحتذى في عملية التوظيف القائم معايير الشفافية والجدارة وتكافؤ الفرص، إذا ان ديوان المحاسبة اختار إجراء المباراة بواسطة مجلس الخدمة المدنية، علماً أنه أجاز له إجراؤها بشكل مباشر، كما حرص الطرفان على أن تكون المباراة قائمة على أساس موضوعي وتخصصي في أن معاً بالاستناد الى بطاقة توصيف وظيفي معدة مسبقاً على وفق مبادئ الإدارة الحديثة للموارد البشرية القائمة على الكفاءات.

أمّا فيما خصّ تدقيق الحسابات المالية للدولة منذ عام ١٩٩٧ التي أحالت نتائجها وزارة المالية الى ديوان المحاسبة في عام ٢٠١٩، فقد تمّت المباشرة بها برغم محدودية الموارد المالية والبشرية المتوفرة لهذه المهمة، وذلك بعد أن أقر الديوان قطع حساب الأعوام ٢٠١٧ و٢٠١٨ و٢٠١٩.

٦. دور متنام للمجتمع المدني في نشر وترسيخ ثقافة النزاهة

تسلّط "المحصلة" السادسة في "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد"، والتمثلة بالعمل على أن يكون "المجتمع ممكناً للمشاركة في نشر وترسيخ ثقافة النزاهة"، الضوء على الدور الاساسي الذي يلعبه المجتمع في مجال مكافحة الفساد، أكان ذلك على مستوى الأفراد أو المنظمات، بحيث يشمل أيضاً الجمعيات والنقابات والمدارس والجامعات والمؤسسات الدينية ووسائل الإعلام على تنوعها.

أثرت الأزمات السياسية والاقتصادية والاجتماعية الحادة والاضاع المعيشية الخانقة، خلال الفترة المشمولة في هذا التقرير، بشكل كبير على المساحة المتاحة أمام هذه المكونات المختلفة للعمل في المجال المستهدف. من ناحية أولى، يبدو أنه ازداد الوعي العام بخطر الفساد، وارتفعت نسبة الاهتمام بجهود الإصلاح ومكافحة الفساد؛ ومن ناحية ثانية، قلصت الظروف الضاغطة قدرة القوى المجتمعية على الانخراط الفعال والمستمر في هذا النوع من العمل الذي يحتاج الى التخصص والالتزام والمتابعة. كل ذلك وسط حالة استقطاب واسعة تظهرها وسائل الإعلام والتواصل الاجتماعي، وتجعل من إمكانات التعاون والعمل المشترك أمراً أكثر صعوبة من ذي قبل.

على الرغم مما سبق ذكره، بادر السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، بصفته رئيس اللجنة الفنية المعاونة للجنة الوزارية لمكافحة الفساد، في ٨ تموز ٢٠٢٠، الى إطلاق عملية تهدف الى اشراك المجتمع المدني في جهود تنفيذ الاستراتيجية بشكل منهجي ومستمر، وقد تمّت متابعة هذه العملية منذ ذلك الحين بواسطة ندوات متخصصة لبناء قدرات الجهات المجتمعية الراغبة، واجتماعات دورية مشتركة مع المنظمات غير الحكومية المتخصصة في هذا المجال للاطلاع على النشاطات المنفذة والتباحث معها في التحديات القائمة والأولويات والخطوات المقبلة.

برزت في أثناء الشهور الماضية منذ إقرار الاستراتيجية سلسلة من المبادرات التي قادها المجتمع



بين ١٥ و٢٩ سنة من أجل تصميم طابع بريدي يتمكنون من خلاله من إيصال أفكارهم ومشاعرهم بما يتعلق بوضع الفساد في لبنان وتأثيره على حياتهم، كما وإيضاً أهمية مواجهته من أجل مستقبل أفضل. توأكبت المسابقة مع نشاطات ميدانية في انحاء لبنان مكنت الشباب من الانخراط في جهود المناصرة ورصد ومتابعة تنفيذ الاصلاحات المتعلقة بمكافحة الفساد بما فيها هذه الاستراتيجية. اختتمت المبادرة في نشاط انعقد بتاريخ ١٢ كانون الأول ٢٠٢٠، تمّ خلاله الإعلان عن أفضل ١٠ طوابع تم تصميمها، وقيام المجموعات الشبابية المشاركة بتقديم عروض بشأن ما استخلصته من عملها الميداني خلال الأشهر السابقة، وتبعها حوارات مفتوحة مع المسؤولين المشاركين والمعنيين بتنفيذ الاستراتيجية بشأن التقدم المحرز والدروس المستفادة والخطوات المقبلة، حيث تمّ الاتفاق على تحويل "اليوم الدولي لمكافحة الفساد" الى محطة سنوية للحوار مع الشباب بشأن واقع الفساد وجهود مكافحته والخطوات المطلوبة لتعزيزها من منظورهم.

في شهر كانون الأول ٢٠٢٠ كذلك، أطلقت جامعة القديس يوسف في بيروت والجمعية اللبنانية لحقوق ومصالح المكلفين، بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي ومنظمة خبراء فرنسا، حملة وطنية تحت عنوان "ضد الفساد" يقودها طلاب الجامعة لتعزيز إمكانات أجهزة الرقابة على الفساد ودعم الجهود الوطنية لتعزيز الشفافية. قام الطلاب المشاركون في الحملة بزيارات ميدانية لمؤسسات كبيرة وشخصيات معروفة لحثهم على توقيع "إعلان مكافحة الفساد" الذي قاموا بإعداده بعد تلقيهم تدريبات متخصصة. تبع ذلك حملة تواصل وطنية لحث المواطنين على التوقيع على الإعلان حيث تمّ جمع أكثر وجمعوا أكثر من سبعة آلاف توقيع حتى تاريخه على أن يتبع ذلك نشاطات ميدانية توعية وتدريبية.

في عام ٢٠٢١، قام نادي النزاهة في جامعة سيدة اللويزة بتنظيم ندوات متخصصة في مجال مكافحة الفساد، وذلك بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بدأت بورشة العمل في ٢٣ شباط ٢٠٢١ لمناقشة وضع لبنان على المؤشرات الدولية المتعلقة بقياس مستوى الفساد وكيفية مكافحته، وتبعها ندوات أخرى خلال شهري نيسان وأيار حول قانون الحق في الوصول الى المعلومات، وكذلك حول الإطار المؤسسي والقانوني لمكافحة الفساد في لبنان والحد من انتشاره.

ج. مبادرات لتعزيز المساءلة الاجتماعية

تعددت المبادرات التي أطلقتها جمعيات ومؤسسات المجتمع المدني لتعزيز المساءلة الاجتماعية خلال الفترة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية، على وفق المخرَج رقم ٦,٣، وقد استند بعض منها الى القوانين التي أقرها مجلس النواب في السنوات الماضية مثل قانون الحق في الوصول الى المعلومات، وكذلك الى الاعمال التي تقوم بها الأجهزة الرقابية لا سيما ديوان المحاسبة. لم يتواكب ذلك مع مبادرات متخصصة بارزة في هذا الشأن من جانب النقابات والمؤسسات الدينية على رغم أهمية الأدوار التي يمكن أن تلعبها هذه الأطراف لتعزيز المساءلة الاجتماعية وتعميم ثقافة النزاهة.

في ٢٥ آب ٢٠٢٠، على سبيل المثال، تعاونت الجامعة الأميركية في بيروت مع "الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية" (لا فساد) على إطلاق مبادرة أخرى لرصد الفساد وإساءة استخدام المال العالم في جهود التعافي وإعادة الإعمار في أعقاب انفجار مرفأ بيروت الكارثي في الرابع من شهر آب في عام ٢٠٢٠. تقوم المبادرة، التي تشكل جزءاً من مرصد الأزمنة الذي أنشأته الجامعة في بداية عام ٢٠٢٠، برصد وتعقب وتقييم شفافية المساعدات المقدمة وفعاليتها. على صعيد متصل، أطلقت "الجمعية اللبنانية

وذلك من خلال العمل مع هذه الأخيرة على جمع المعلومات، على وفق القانون المذكور، من ثمّ تحويلها الى أرقام ومعطيات وعرضها بشكل تفاعلي ومبسّط. منها على سبيل المثال لا الحصر، " دليل الإدارات اللبنانية وبياناتها" الذي يتضمن صفحات إلكترونية متخصصة لأكثر من ٢٠٠ إدارة تتضمن معلومات عنها وأهم بياناتها؛ ومنها أيضاً صفحة إلكترونية متخصصة لموازنة الدولة، بما هو متوفر من بيانات محدودة، تتيح البحث في بنود الموازنة وتغيّرها من سنة إلى أخرى، ومثلها بالنسبة لمداد خيل الدولة، وإحصاءات وزارة المالية، ومعلومات صادرة عن مصرف لبنان تتعلق بميزانيته وبعض البيانات الاقتصادية. تركّز المبادرة أيضاً على المستوى المحلي، من خلال عملها مع البلديات واتحادات البلديات، على التعريف بها وجمع ونشر المعلومات المتعلقة بها، بما في ذلك تحليل الإيرادات والنفقات، وإن بشكل متفاوت وغير مكتمل نظراً للفاوت في مستوى التعاون بين المبادرة والسلطات المحلية في المناطق اللبنانية المختلفة.

برز كذلك خلال الفترة التي يشملها هذا التقرير العمل الذي قام به معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي لدى وزارة المالية على صعيد التواصل مع الجمهور بغية رفع الوعي في المسائل المتعلقة الشأن العام وتمكين المهتمين من عموم الناس من بناء مواقفهم وآرائهم. على سبيل المثال، أعدّ المعهد ونشر، بالتعاون مع "اليونيسف"، "موازنة المواطنة والمواطن لعام ٢٠٢٠" التي تهدف إلى تعزيز الشفافية المالية ومساعدة المواطنين والمواطنات على فهم أهمية الموازنة وكيفية تأثيرها على حياتهم اليومية.

أيضاً، وعلى سبيل الإسهام في نشر المعرفة المتخصصة لدى الرأي العام، بادرت المجلة اللبنانية المتخصصة في عالم الاعمال الى بناء شراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، أعدت بموجبهما سلسلة من المقالات المعمقة ونشرتها في تقرير خاص أول بشأن مكافحة الفساد صدر في ٢٠ آب ٢٠٢٠، كما بدأ العمل على سلسلة من الحلقات المصوّرة التي تتناول مواضيع ذات أولوية في إطار الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، بمشاركة خبراء، وسيتمّ نشرها على وسائل التواصل الاجتماعي.

يُضاف الى ما تقدّم الجهود المبذولة من جانب جمعية مدراء مؤهلون لمكافحة الفساد التي تعمل على رفع مستوى التخصص في هذا المجال، ذلك من خلال برامجها التدريبية والشهادات التي تمنحها بعد استكمال مناهج معدة خصيصاً لهذه الغاية، حيث نفذت الجمعية دورات خُرّجت بموجبها عشرات الأشخاص، وقد تعاونت مع الجيش اللبناني لنقل هذه الخبرات الى الضباط خلال الفترة المشمولة في هذا التقرير.

ب. إعداد الشباب من أجل لعب دور أكبر في تعزيز النزاهة

يشتمل المخرَج ٦,٢ في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد على عمل طموح يستهدف العمل مع الأجيال الصاعدة، بما في ذلك الأطفال الصغار والشابات والشبان، كشريك في بناء مستقبل أفضل أكثر نزاهة وأقل عرضة للفساد.

كرّس السيد وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية هذا الموضوع كأولوية في المرحلة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية، حيث تعاون على تنفيذ مبادرة خاصة في هذا الشأن، وذلك بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وشركة "ليبان بوست" للخدمات والمنتجات البريدية، وعدد من الجامعات ومنظمات المجتمع المدني خلال الفترة الممتدة من شهر أيلول حتى "اليوم الدولي لمكافحة الفساد" في ٩ كانون الأول ٢٠٢٠. تألفت النشاطات المكوّنة للمبادرة من مسابقة للشباب الموهوبين الذين تتراوح أعمارهم

٢٠- متوفرة على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/BI/ABDP/Annual%20Budget%20Documents%20and%20Process/Citizen%20Budget%202020ar.pdf>

٢١- متوفر على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.executive-magazine.com/special-report/special-report-on-anti-corruption-in-lebanon>



تسجيل خطوات إيجابية محدودة على مستوى إدماج منهجيات وأدوات إدارة مخاطر الفساد في وزارة واحدة وبدء العمل على ذلك في اتحادين للبلديات (المُخرَج ٧,٢) دون الوصول، بطبيعة الحال، تخفيض مخاطر الفساد في المجالات المحددة (المُخرَج ٧,٣)، وذلك في انتظار البدء بتطبيق برامج إدارة المخاطر التي تمّ إعدادها خلال المرحلة المقبلة من تنفيذ الاستراتيجية.

المُخرجات المتعلقة بالمحصلة ٧	التقدم المُحرز
التعاملات بين الإدارة العامة والمستفيدين من الخدمات العامة مبسّطة وشفافة	المُخرَج ١.٧
منهجيات وأدوات إدارة مخاطر الفساد مدمجة في عينة أولى من الإدارات بما في ذلك المؤسسات العامة والبلديات	المُخرَج ٢.٧
مخاطر الفساد مخفّضة في مجالات وقطاعات ذات أولوية	المُخرَج ٣.٧
القطاع الخاص شريكاً فاعلاً في الوقاية من الفساد	المُخرَج ٤.٧

أ. تعزيز الشفافية والإيجابية في تعامل الإدارة العامة مع المواطنين والمواطنين

من جملة "التدابير الآنية والفورية لمكافحة الفساد واستعادة الأموال المتأتية عنه" التي وافق عليها مجلس الوزراء بموجب القرار رقم ١٧ تاريخ ١٢/٠٥/٢٠٢٠، يبرز ربطاً مع المُخرَج رقم ٧,١ في الاستراتيجية التدبير السابع الذي يتعلق بتفعيل الرقابة الإدارية الذاتية والمساءلة، وذلك تعزيزاً للشفافية والإيجابية في تعامل الإدارة مع المواطنين، بحيث تتلقى كل إدارة الشكاوى المقدمة إليها وتحال بعد تسجيلها أصولاً إلى مكتب الشكاوى مع نسخة إلى الرئيس الأعلى للإدارة. تمّت متابعة تنفيذ هذا التدبير، حيث تبين وجود آليات مماثلة للشكاوى في عدد كبير من الإدارات، ولكنها غير مفعّلة بالشكل الكافي، في حين برزت الحاجة إلى إنشاء مثل هذه الآليات في إدارات أخرى، وقد بادر عدد منها إلى القيام بذلك. يُذكر على سبيل المثال لا الحصر إدارة الإحصاء المركزي التي أصدرت السيدة المديرية العامة فيها القرار رقم ٢ تاريخ ٠١/٠٦/٢٠٢١ القاضي بإنشاء مكتب شكاوى، كما عملت جهات أخرى على مكنته آلية الشكاوى القائمة لديهما، مثل التفتيش المركزي الذي قام بإضافة خاصية تقديم الشكاوى على موقعه الإلكتروني، كما قام بإضافة خاصية جديدة تتيح للمواطنين تقييم المعاملة أو الوحدة الإدارية التي يتعاملون معها.

لتعزيز الشفافية" (لا فساد)، وهي الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية، بالتعاون مع "الجمعية اللبنانية للاقتصاد السلوكي"، مبادرة "قلوب شفافة" في ٩ أيلول ٢٠٢٠. تعمل المبادرة على تعزيز الشفافية والمساءلة في إطار جهود الإغاثة الإنسانية وإعادة الإعمار التي تقوم بها الجمعيات غير الحكومية والدولية وغيرها من المبادرات العاملة في مجال الإغاثة في لبنان. في إطار المبادرة أيضاً، تقوم "الجمعية اللبنانية للاقتصاد السلوكي" بتطبيق رؤى سلوكية وأساليب تجريبية للحض على تحسين مقاييس محددة تتعلق بتعزيز الثقة والصدقية بالمنظمات غير الحكومية والمبادرات الأخرى العاملة في جهود الإغاثة وإعادة الإعمار. تسمح مبادرة "قلوب شفافة" للمانحين والمواطنين بالتعرف إلى مستوى شفافية مساعدات الإغاثة وجهود إعادة الإعمار، وتوفر أيضاً آلية للمواطنين للإبلاغ عن المخالفات والممارسات الخاطئة التي يرصدونها في تلك الجهود.

د. نحو مؤشر وطني لقياس النزاهة والفساد

من شأن العمل على وضع مؤشر وطني لقياس النزاهة والفساد ونشر نتائجه بشكل دوري، على وفق المُخرَج ٦,٥ في الاستراتيجية، أن يُوجد مرجعاً مشتركاً بين جميع الأطراف لرصد وتقييم الجهود المبذولة والإصلاحات المتخذة لمكافحة الفساد في لبنان. في سياق متصل، بادرت مجموعة من منظمات المجتمع المدني،^{٢٣} بالتعاون مع الإتحاد الأوروبي ومنظمة خبراء فرنسا، إلى إعداد "مؤشر مخاطر الفساد" وإطلاقه في ٣٠ تموز ٢٠٢١. هدف المؤشر هو تقييم أشكال القصور والفساد على الصعيدين المؤسسي والعملي من خلال جمع البيانات الكمية والنوعية التي تنقل صورة حقيقية عن الوضع في لبنان.

٧. إطلاق مبادرات لإدماج تدابير وقائية ضد الفساد على المستوى القطاعي

توفّر المحصلة السابعة والأخيرة التي تتمثل بـ "تدابير وقائية ضد الفساد مُدمجة على المستوى القطاعي" مساحة عمل واسعة للوزراء ورؤساء وقادة الإدارات العامة والمؤسسات العامة والمصالح والصناديق المستقلة والمجالس والهيئات والمؤسسات التي تمّول جزئياً أو كلياً من الدولة، إضافة إلى كيانات القطاع الخاص على اختلافها. يمكن لهؤلاء من خلال هذه المحصلة بلورة وتنفيذ مبادرات للوقاية من الفساد في قطاعاتهم التي يمتلكون فيها هامشاً أكبر من حرية القرار والفعل.

لم تشهد هذه المحصلة التقدم المرجو منها في الفترة المشمولة في هذا التقرير، وذلك بسبب العقبات التي واجهت الحكومة السابقة والظروف الصعبة التي تعاني منها البلاد عموماً، فلم يتمّ مثلاً إطلاق مبادرات جديدة أو تحقيق إنجازات واضحة في إطار المبادرات القائمة على مستوى تبسيط التعاملات بين الإدارة العامة والمستفيدين من الخدمات العامة وجعل العلاقة بينهما أكثر شفافية (المُخرَج ٧,١)، ولا على مستوى تشريك القطاع الخاص في الوقاية من الفساد (المُخرَج ٧,٤)، مع

٢٢- يمكن التعرف على المبادرة أكثر بواسطة الرابط الإلكتروني التالي: www.Transparent-Hearts.org
٢٣- المنظمة الدولية للتقرير عن الديمقراطية، ومبادرة غربال، والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (لا فساد)، وجمعية "نحن".



التحديات التي واجهت تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

تزامنت المرحلة الأولى من تنفيذ "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" مع تفاقم التحديات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعيشها البلاد منذ سنوات، والتي تعمقت بفعل انفجار مرفأ بيروت وتداعياته المؤلمة، ومع استمرار المواطنين والمواطنين ومؤسسات الدولة برمتها بالرزوح تحت الضغوطات التي سببتها جائحة كوفيد ١٩ وأزمة انهيار العمل الوطنية والظروف المعيشية الضاغطة.

أبرز هذا الواقع ضموراً واضحاً في العمل المؤسسي المطلوب لتنفيذ الاستراتيجية، وقد تعطل مراراً، لا سيما بعد استقالة الحكومة في شهر آب في عام ٢٠٢٠، مما أدخل الجانب الأكبر من جهود التنفيذ في مرحلة تصريف الأعمال. لكن، لحسن الحظ، لم يتوقف العمل بشكل تام وذلك بفضل المسارات الرسمية المأسسة التي تم تشكيلها ورعايتها منذ سنوات على مستوى مجلس النواب، كذلك على مستوى السلطة التنفيذية من خلال اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد واللجنة الفنية المعاونة لها. ساعد في ذلك أيضاً اتساع جهود المجتمع المدني أثناء الشهور الماضية وانفتاحه على مواكبة الجهود التي تبذلها المؤسسات.

في هذا الإطار، يتضح السياق الذي لم يُتح إحراز مزيد من التقدم في تنفيذ الاستراتيجية، على رغم النجاحات التي تحققت، كما بين هذا التقرير، على مستوى إصدار قوانين بالغة الأهمية طال انتظارها، وإطلاق مجموعة من المبادرات لتنفيذ تلك القوانين وتدعيم أدوار القضاء والأجهزة الرقابية.

بموازاة ذلك، برزت سلسلة من التحديات، وعلى رأسها عدم كفاية الإرادة السياسية التي انشغلت بصراعاتها المعهودة، ولم تول الأهمية المطلوبة للإصلاحات مكافحة الفساد، وللملاء الشغور الخطير في الإدارة، ولمعالجة التوظيف العشوائي، وللإجراء التشكيلات القضائية بالصورة التي تليق بالقضاء. من التحديات أيضاً اتساع فجوة الثقة، وبالتالي إمكانية التعاون المُنتج، بين الدولة من جهة والمجتمع المدني والمجتمع الدولي والقطاع الخاص من جهة أخرى، بالإضافة إلى عدم قدرة الدولة على توفير موارد مالية للجهات المعنية بمتابعة تنفيذ الاستراتيجية، وهي جهات تعاني أصلاً من ضعف مزمن في شهية الاستثمار فيها، لا سيما الأجهزة الرقابية التي تعاني من شغور حاد في ملاكاتها، وتفتقر إلى إمكانيات التدريب المستمر، وإلى أساليب العمل الممكنة وأنظمة الارشفة الحديثة، وإلى مواقع إلكترونية حديثة تتيح التفاعل مع المستخدمين.

يُضاف إلى التحديات التي أعاقت تنفيذ الاستراتيجية التأخر في إطلاق جهود التحول الرقمي وفق استراتيجية شاملة في هذا المجال، وببطء المسارات المخصصة لمناقشة وإقرار قوانين جديدة تحسن القضاء وتحديث أجهزة الرقابة وتعزز استقلاليتها، وغياب وسائط تبادل المعلومات بين مؤسسات الدولة المالية والرقابية والقضائية، وعدم وجود آليات فعّالة لمتابعة التزام الإدارات العامة والمؤسسات العامة والمصالح والصناديق المستقلة والمجالس والهيئات والمؤسسات التي تُمول جزئياً أو كلياً من الدولة، بالقوانين والمراسيم والقرارات التي صدرت مؤخراً، برغم الجهود التي تبذل في هذا الشأن، لا سيما تلك المتعلقة بالحق في الوصول إلى المعلومات وبالتصريح عن الذمة المالية والمصالح.

ب. بدء إدماج منهجيات وأدوات إدارة مخاطر الفساد في الإدارات العامة

بادرت وزارة الشؤون الاجتماعية إلى اعتماد وتنفيذ برنامج "إدارة مخاطر الفساد" تنفيذاً لما ورد في المخرَج رقم ٧,٢ في الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، لتصبح ذلك أولى مؤسسات الدولة التي تسلك هذا المسار الوقائي القطاعي والذي تم تطبيقه بنجاح في عدد من دول المنطقة العربية والعالم. أنجزت المرحلة الأولى من البرنامج بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي حيث شكلت الوزارة فريق عمل برئاسة السيد المدير العام، وتم تدريبه على منهجية إدارة مخاطر الفساد القطاعية، وتزويده بالمساندة الفنية من جانب خبراء دوليين. عمل الفريق طوال الفترة الممتدة بين شهر تشرين الأول في عام ٢٠٢٠ وشهر تموز في عام ٢٠٢١، على دراسة وتحليل مخاطر الفساد في المجالات التالية من عمل الوزارة: تحديد استحقاق مقدم الخدمة الاجتماعية وتسجيله، والتعاقد مع مقدمي الخدمة، وكيفية تقديم الخدمة نفسها، وصرف الأموال، ومتابعة العقود، وعملية إعادة التعاقد مع مقدمي الخدمة. أنجز فريق الوزارة تقييم مخاطر الفساد ووضع خطة عمل للتعامل مع تلك المخاطر التي تم تحديدها وتقييمها على أن يتبع ذلك توسيع نطاق التقييم إلى مرحلة ثانية تشمل مجالات جديدة في عمل الوزارة من جهة، ومتابعة تنفيذ التوصيات التي صدرت بنتيجة المرحلة الأولى من التقييم من جهة ثانية. تم أيضاً خلال المرحلة الأولى من تنفيذ الاستراتيجية تنظيم ورشة عمل وطنية في ٣٠ حزيران ٢٠٢١ خلصت إلى فتح باب التواصل والتعاون مع منظمات المجتمع المدني العاملة في قطاع الشؤون الاجتماعية بغية بناء قدراتها في هذا المجال وإشراكها في جهود إدارة مخاطر الفساد مستقبلاً.

توسّع مؤخراً نطاق العمل على إدماج "إدارة مخاطر الفساد" في الإدارات، حيث بدأت جهود مماثلة من جانب اتحاد بلديات بشري في محافظة الشمال واتحاد بلديات البحيرة في محافظة البقاع، وذلك بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. البداية كانت في شهر آب في عام ٢٠٢٠ حين تم تنظيم دورات تدريبية متخصصة لأعضاء المجالس البلدية ورؤسائها حول تطبيق المنهجية المذكورة، وتم تشكيل فرق للمتابعة على مستوى كل اتحاد، حيث يجري العمل على دراسة وتحليل مخاطر الفساد تمهيداً لوضع خطة للتعامل مع تلك المخاطر وتنفيذها على أرض الواقع.

ج. نحو تشريك القطاع الخاص في الوقاية من الفساد

في إطار "مبادرة ضد الفساد" التي تنفذها جامعة القديس يوسف في بيروت والجمعية اللبنانية لحقوق ومصالح المكلفين، تم إعداد وإطلاق برنامج تعليمي تثقيفي حول مكافحة الفساد موجه إلى القطاع الخاص. باستثناء ذلك، لم يتم رصد أي خطوات هامة في إطار المخرَج رقم ٧,٤ في الاستراتيجية.



خاتمة

لقد حققت جهود الاستراتيجية في الشهور الستة عشر الأولى عدداً من الخطوات الجيدة، برغم التحديات الجسيمة والظروف غير المؤاتية التي عاشتها وتعيشها البلاد... والعمل سيستمر. لكن ذلك لا يتعارض مع إمكانية - لا بل ضرورة - الإسراع في اتخاذ مزيد من الإجراءات الآيلة إلى إدخال إصلاحات بنيوية على القطاع العام، بغية إعادة هيكلته، ووضع التحول الرقمي على السكة الصحيحة، وتحديث الترتيبات المؤسسية القائمة على مستوى السلطات التشريعية والتنفيذية القضائية، وعلى مستوى الأجهزة الرقابية ونظام الموظفين، وكذلك على مستوى العلاقة بين الدولة والمواطنين والمواطنين وصولاً إلى تحسين أوضاعهم المعيشية، وتحقيق التعافي وإعادة الإعمار، وإرجاع لبنان إلى المكانة التي يستحقها.

لا شك أن مكافحة الفساد في كل دول العالم عمل تعثره مصاعبٌ جمةٌ، فأصحاب المصلحة ببقاء الفساد غالباً ما يؤلفون شبكات تمتلك القدرة على توظيف أفضل الخبرات لصالحها، وعلى اختراق أعتى المؤسسات بالترغيب والترهيب، وهي تسعى إلى تأمين الحماية السياسية والأمنية، ولا تتورع عن استخدام القوة للدفاع عن مصالحها. تستفيد هذه الشبكات من التباينات السياسية ونعرات آليات الاقتصاد والتجارة ووسائل التكنولوجيا الحديثة، وكذلك من عدم كفاية الأطر القانونية والمؤسسية القائمة وضعفها وتناقضاتها، ومن الاختلالات البنيوية والقيمية في الدولة وفي المجتمع. من هذه المنطلقات وغيرها، يمكن للمتابع أن يتصور صعوبة المهمة في سياق مشابه للسياق اللبناني حيث تجذرت العوامل المساعدة على انتشار الفساد، وتراكمت التحديات واحتياجات الإصلاح على مدى العقود الماضية.

في ضوء ما سبق، تعددت وجهات النظر المتعلقة بمكافحة الفساد في لبنان دون التوافق على خارطة طريق وطنية إصلاحية واضحة المعالم قابلة للتنفيذ، حتى جاءت هذه "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" بما تحمله من مضامين ونتائج مستهدفة، وبما تستند إليه من عمل رصين ومسار تشاركي وتراكمي جدير بالرعاية والمتابعة. هذه الوثيقة لا تشكل في أي حال من الأحوال وثيقة كاملة أو تعدد خط النهاية في هذا الصراع المعقد بين النزاهة والفساد، بل هي نقطة انطلاق لا بد منها، وأرضية مشتركة يمكن المراكمة عليها.

يُوصي هذا التقرير الأول، في خاتمته، بضرورة متابعة العمل على تنفيذ الاستراتيجية مع التركيز على تشكيل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وتفعيلها، وكذلك هيئة تنظيم الشراء العام وهيئة الاعتراضات، على أن تتمّ التعيينات بشكل يراعي معايير الشفافية والجدارة وتكافؤ الفرص وفق القانونيين المنشئين لهذه الهيئات مع ضمان استقلاليتها المالية والإدارية والوظيفية. كما يوصي بإعطاء أولوية خاصة في المرحلة المقبلة للإسراع في إصدار قانون يعزز استقلالية ونزاهة وفعالية القضاء بشكل ينسجم مع المعايير الدولية وتطلعات اللبنانيين واللبنانيين، ولضمان تنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات بشكل كامل، ولاتخاذ كل ما يلزم من تدابير لمتابعة موجبات التصريح بالذمة المالية والمصالح، إضافة إلى إصدار المراسيم التطبيقية والقرارات اللازمة لتنفيذ القوانين المتعددة التي تمّ إصدارها في المرحلة الأولى. يُضاف إلى ما تقدم ضرورة دعم ديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي والهيئة العليا للتأديب ومجلس شورى الدولة نظراً للدور الإصلاحي الهام الذي يمكن أن يؤديه في عمل الإدارة، والعمل على تعزيز التعاون والتكامل فيما بينهم، والاستثمار في تدعيم مواردهم البشرية وتحديث أدوات عملهم.

هذه التوصيات لا تحلّ محلّ الالتزام العام والشامل القائم بتنفيذ ما أمكن من مكونات الاستراتيجية الوطنية، وذلك من خلال اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد، واللجنة الفنية المعاونة لها، وبالتعاون والتنسيق مع مكونات المجتمع المدني مع ضرورة السعي إلى إشراك القطاع الخاص بشكل أفضل في الجهود المستهدفة مستقبلاً.

لملاحظاتكم واقتراحاتكم بشأن أية اضافات او تنقيحات على هذا التقرير،
يمكن مراسلة وزارة الدولة لشؤون التنمية الادارية بواسطة البريد الإلكتروني على العنوان:

anticorruption@omsar.gov.lb



الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

٢٠٢٥ - ٢٠٢٠