

الجمهورية اللبنانية

مشروع

الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

بيروت - لبنان

(12 نيسان 2017)

لجنة الإعداد:

أعد مشروع "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" لجنة مؤلفة من السادة:

- 1- القاضي سعيد ميرزا - المستشار القانوني لرئيس مجلس الوزراء (رئيساً).
- 2- القاضي ندى الأسمر - النيابة العامة التمييزية (عضواً).
- 3- القاضي بسام وهبة - ديوان المحاسبة (عضواً).
- 4- القاضي كارل عيراني - مستشار قانوني لوزير الداخلية والبلديات (عضواً).
- 5- الدكتور وليد الشعار - وزارة المالية (عضواً).
- 6- المحامي شربل سركيس - مستشار وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (أميناً للسّر).

وذلك بناءً على قرار وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية رقم 174 تاريخ 2016/2/18 القاضي بتشكيل لجنة مصغرة لوضع "استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد" من بين أعضاء اللجنة الفنية المكلفة بمعاونة اللجنة الوزارية لمكافحة الفساد والمشكلة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 157 تاريخ 2011/12/27.

تشاورت لجنة الإعداد مع عدد من الأطراف المعنية بمن فيهم وزراء وبرلمانيين ورؤساء الهيئات الرقابية ومسؤولين في القطاع العام وممثلين عن نقابات المهن الحرة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، وتعاونت مع المشروع الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) الذي وفر لها مشورة فنية إستناداً إلى التجارب المقارنة لا سيما العربية منها. كما أدمجت ما رآته مناسباً من مقترحات وإحصاءات تقدّم بها خطياً كل من: ممثلي وزارة العدل، ومكتب وزير الدولة لشؤون مكافحة الفساد، والتفتيش المركزي، ومجلس الخدمة المدنية، والهيئة العليا للتأديب، وهيئة التحقيق الخاصة في مصرف لبنان، ومكتب برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان (UNDP)، إضافة إلى الملاحظات الأخرى التي انبثقت عن اجتماعي اللجنة الفنية التي انعقدت برئاسة وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية بتاريخ 2017/3/14 وبتاريخ 2017/3/23.

فهرس

5	الرؤية
5	المهمة
5	المنهجية
6	مقدمة
7	تعريف الفساد
9	أسباب الفساد
9	أولاً: أسباب الفساد بصورة عامة
10	ثانياً: أسباب الفساد في لبنان
11	أ) الأسباب السياسية
12	ب) الأسباب الإدارية
15	ج) الأسباب الاجتماعية
16	د) الأسباب الناتجة عن نقص في التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد
16	أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد
17	أولاً: إرساء الشفافية
17	ثانياً: تفعيل المساءلة
18	ثالثاً: الحد من الاستتبابية في عمل الإدارة
19	رابعاً: منع الإفلات من العقاب
20	آليات تنفيذ أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد
20	أولاً: المؤسسات الدستورية
20	ثانياً: الحكومة المفتوحة (Open Government)
21	مقومات نجاح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد
21	أولاً: الإرادة السياسية
21	ثانياً: النظام الديمقراطي
22	ثالثاً: القضاء والرقابة الإدارية والمالية
22	رابعاً: القطاع الخاص

22	خامساً: المجتمع المدني
23	سادساً: الإعلام
23	اقتراحات لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد
23	أولاً: اقتراحات إلى السلطات العامة
23	أ) اقتراحات إلى السلطة التشريعية
24	ب) اقتراحات إلى السلطة التنفيذية
26	ج) اقتراحات إلى السلطة القضائية
27	ثانياً: اقتراحات إلى أجهزة الرقابة والهيئة العليا للتأديب
27	أ) اقتراحات عامة
29	ب) اقتراحات خاصة
31	ثالثاً: اقتراحات مشتركة ومتفرقة
31	أ) اقتراحات إلى وسائل الإعلام
32	ب) اقتراحات إلى المؤسسات التعليمية
32	ج) اقتراحات إلى القطاع الخاص والهيئات الاقتصادية
33	خاتمة

الملاحق

- ملحق 1: محضرا إجتماعي اللجنة الفنية برئاسة وزيرة الدولة لشؤون التنمية الإدارية
- ملحق 2: خلاصات إجتماعات اللجنة الفنية المصغرة مع عدد من الجهات المعنية
- ملحق 3: المسودة الأولية للخطة التنفيذية المقترحة من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP)
- ملحق 4: إحصاءات التفتيش المركزي حول عقوبات الموظفين (2012-2014)
- ملحق 5: إحصاءات القضايا المحالة أمام الهيئة العليا للتأديب والتي تمّ النظر فيها (2013 و 2016)
- ملحق 6: قضايا وردت الى هيئة التحقيق الخاصة في مصرف لبنان
- ملحق 7: وضع لبنان على المؤشرات الدولية المعنية بمكافحة الفساد

المراجع

الرؤية

بناء مجتمع صالح تسوده أحكام القوانين والأنظمة وترعاه قيم النزاهة والأخلاق في ظلّ دولة ديمقراطية، عادلة وشفافة، تتولى إدارة شؤون البلاد واستثمار ثرواتها بواسطة جهاز إداري رشيد، قادر على تلبية مستلزمات التنمية والجودة والحداثة.

المهمة

حماية المال العام من الهدر والضياع واستعماله في تنفيذ البرامج والمشاريع الإنمائية، صوناً لحقوق المواطنين ولتمكينهم من الحصول على أفضل الخدمات وتوفير الرفاهية والعيش الكريم لهم، وذلك بتضافر جهود السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية ومشاركة جميع الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وهيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص ووسائل الإعلام.

المنهجية

قامت منهجية إعداد الاستراتيجية على أساس ما توفّر من دراسات علمية وخبراتٍ عملية تُعنى بتشخيص مظاهر الفساد في البلاد ومدى تأثيره على الدولة والمجتمع، ومعرفة ما إذا كان ناجماً عن غياب القرار السياسي بمكافحته أو عن ثغرات في القوانين والأنظمة النافذة أو سوء أداء الإدارات والمرافق العامة على اختلافها.

بناءً عليه، تمّ إقتراح الإجراءات اللازمة لمعالجة أسباب الفساد والحدّ من نتائج السلبية بعدة وسائل منها: سنّ تشريعات جديدة وإعادة هيكلة الإدارة العامة وتحسين أدائها في استغلال الموارد الوطنية، بكفاءة وفاعلية واقتصاد، والمبادرة إلى اعتماد الحكومة الإلكترونية باستخدام وسائل تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وإنشاء أنظمة ربط وضبط إدارية داخلية وخارجية، وتفعيل دور القضاء وأجهزة الرقابة على صعيد الوقاية من الفساد، وتعزيز المساءلة بمفهومها الشامل وإصدار الأحكام دون إبطاء.

بالإضافة الى ذلك، استند إعداد الاستراتيجية الى مبدأ المشاركة حيث تمّ التشاور مع عدّة أطراف معينين، لا سيما ممثلين عن السلطات العامة وفعاليات نقابية واقتصادية ومجتمعية.

مقدمة

يخوض العالم المعاصر معركة شرسة في مواجهة الفساد الذي يهدّد التنمية والاستقرار والأمن على المستويات الوطنية والإقليمية والعالمية، حيث تقدر كلفته المباشرة بحوالي 5 بالمائة من مجموع إجمالي النواتج المحلية في العالم (المنتدى الاقتصادي العالمي، 2008)، وقد تصل الى نسبة 17 بالمائة في بعض البلدان (بنك التنمية الآسيوي، 2007). لذا، تضاعفت الجهود في السنوات الأخيرة للتّئيل من الفساد والحدّ من مخاطره ومضارّه عبر إرساء مبادئ الحكم الديمقراطي واتباع قواعد الإدارة الرّشيدة، والاتجاه نحو مزيد من العمل على وضع معايير موحّدة وصارمة تقي من وقوعه وتحول دون الإفلات من العقاب.

وفي لبنان، يكاد يُصيب الفساد جميع مجالات الحياة، العامة والخاصة، ويصل إلى أعلى درجاته في المجالات التي تتكوّن بطبيعتها من أموال عامة، كصفقات الأشغال واللوازم والخدمات التي تجريها الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، بالإضافة إلى مجالات الضرائب والرّسوم الجمركية والعقارية، وقطاعات الكهرباء والمياه والنفط والغاز والاتصالات والصّحة والبيئة والنفايات.

تظهر إستطلاعات الرأي المحليّة قناعة معظم اللبنانيين أن الفساد بات وباءً يتفشّى ويتمدد ويضرب بقوة في كل مكان وعلى إمتداد مساحة الوطن، وهذا ما تؤكده المؤشرات العالمية ذات الصلة، حيث سجل لبنان على سبيل المثال 28 نقطة على مؤشر مدركات الفساد (Corruption Perception Index) لا "الشفافية الدولية" في سنة 2016، والذي يتراوح مقياسه بين صفر (الأكثر فساداً) ومائة (الأقل فساداً)، مما وضع لبنان في المرتبة 136 على 176 دولة، كما سجّل -0.88 نقطة على مؤشر السيطرة على الفساد (Control of Corruption) للبنك الدولي في سنة 2015 والذي يتراوح مقياسه من -2.5 نقطة (الأقل سيطرة على الفساد) الى +2.5 نقطة (الأكثر سيطرة على الفساد)، مما وضع لبنان في المرتبة 172 على 209 دول.

إن قياس كلفة الفساد عملية شاقة وصعبة نظراً لطبيعته الخفية والمعقدة، ويتفاقم هذا التحدي في لبنان بسبب عدم توفر معلومات وإحصاءات ومعايير واضحة ودقيقة. مع التنويه بما قامت به بعض الجهات الرسمية والاقتصادية والنقابية والمجتمعية من محاولات لقياس بعض نواحي الفساد في القطاعين العام والخاص، ومنها إعلان وزير سابق للإقتصاد في سنة 2016 أن كلفة الفساد المباشرة تتأهز 5 مليارات دولار سنوياً،

وإن صح الرقم، فإن الفساد يتسبب في إهدار ما نسبته تقريباً 45% من مداخيل الدولة و27% من الموازنة و10% من إجمالي الناتج الوطني، ناهيك عن الكلفة غير المباشرة التي قد تتضاعف فيها نسبة الخسائر.

وتجدر الإشارة إلى أن أضرار الفساد والخسائر الناجمة عنه لم تعد محصورة في الجانب المالي، على أهميته، إنما تعدّت ذلك لتطال سُمعة الوطن ومكانته بين الدول، ويرى الكثيرون أن المشكلة تخطّت مفهوم "الفساد"، إذ أصبح الوضع أشبه بسرقة موصوفة للموارد الوطنية ونهباً للأموال العامة وممتلكات المواطنين وأرزاقهم.

ومن ناحية أخرى، إن السواد الأعظم من السياسيين اللبنانيين متهمّ عن حق أو عن غير حق، بانعدام الإرادة السياسية لديه لمكافحة الفساد، مما يجب أن يشكّل حافزاً كبيراً ودافعاً جوهرياً لإقرار "الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد" والعمل على تنفيذها وتحقيق أهدافها.

انطلاقاً من هذا الواقع، تسعى حكومة الجمهورية اللبنانية إلى وضع "استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، يتمّ من خلالها رسم الخطط العامة وتحديد أولويات الدولة وحشد الطاقات اللازمة وتوفير الموارد المطلوبة وبذل الجهود الممكنة لتحقيق الأهداف الوطنية المرجوة منها، وذلك حرصاً على مقتضيات المصلحة العامة وحقوق المواطنين ووفاء بالتزامات لبنان الدولية والإقليمية ولا سيما في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) والشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد (ACINET) وغيرها.

تعريف الفساد

الفساد لغةً هو الاضطراب والخلل وإلحاق الضرر بالغير، مصدره: فَسَدَ وَفَسَدَ. وهو يُشكّل آفة عالمية خطيرة غائرة في الزّمن، تلتهم ثروات الشعوب وتتربّصُ بمُقوّمات الأوطان والدول، الغنيّة منها والفقيرة، مُهدّدة أمنها الاجتماعي وثُمّوها الاقتصادي ونظامها السّياسي وأداءها الإداري ومختلف عناصر تطوُّرها وازدهارها.

وبتعبير آخر، الفساد هو عكس الصّلاح في تنفيذ الأعمال وتحقيق المآرب والأهواء، يقوم به فردٌ أو جماعة مستخدمين وسائل ملتوية، كاستغلال موقع أو وظيفة أو مال، ضاربين عرض الحائط مصالح غيرهم من الأفراد والجماعات، بصورة مخالفة للقوانين والأنظمة النافذة ومنافية للأخلاق والآداب العامة في مجتمع

من المجتمعات أو دولة من الدول، ويمتد أحياناً ليشمل أكثر من دولة واحدة، وذلك بهدف جني أرباح غير مشروعة أو زيادة محصولاتها أو تبوُّع منصبٍ في السُّلطة أو رفع منزلة في المجتمع.

أمّا التعريف الأكثر انتشاراً على مستوى العالم فهو الذي وضعته منظمة الشفافية الدولية والتي تعتبر فيه: "إن الفساد هو سوء استخدام السلطة الموكلة لتحقيق منفعة خاصة".

وفي لبنان، تبنّت لجنة الإدارة والعدل النيابية مفهومًا للفساد بأنه: "إستغلال السلطة أو الوظيفة أو العمل المتصل بالمال العام بهدف تحقيق مكاسب أو منافع غير مشروعة، سواء بصورة مباشرة أو غير مباشرة".

إستغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة، وكل فعل يؤدي الى التماس أو عرض أو قبول منفعة غير متوجبة من شأنها التأثير في السير الطبيعي للوظيفة أو للخدمة العامة، وكل فعل يفضي الى زعزعة الثقة بمسار القطاع العام وشفافية القيمين عليه."

وينص القانون اللبناني على جرائم وأفعال ذات صلة ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- الجرائم الواقعة على الإدارة العامة، المنصوص عليها في الفصل الأول من الباب الثالث من قانون العقوبات، وهي التالية: الرشوة، صرف النفوذ، الاختلاس واستثمار الوظيفة، إساءة استعمال السلطة والإخلال بواجبات الوظيفة، ما خلا النبذة الرابعة منه.
- الجرائم المخلة بالثقة العامة، المنصوص عليها في الفصل الأول من الباب الخامس من قانون العقوبات، وهي: تقليد خاتم الدولة والعلامات الرسمية، تزوير العملة والأسناد العامة، تزوير الطوابع وأوراق التمتع.
- الجرائم المؤدية إلى إفساد العمليات الانتخابية، المنصوص عليها في قانون العقوبات أو في قوانين الانتخاب أو في غيرها من القوانين ذات الصلة.
- كل فعل أو امتناع يؤدي إلى هدر بالأموال العامة أو بالأموال العامة.
- الاعتداء على ملك الدولة وعلى ملك سائر أشخاص القانون العام.
- جميع الأفعال الواردة في الاتفاقيات والمعاهدات الدولية التي انضم إليها لبنان والتي تعنى بمكافحة الفساد في القطاعين العام والخاص.
- جرائم الإثراء غير المشروع.

- جرائم تبييض الأموال وتمويل الإرهاب.

يبين ما سبق أن الفساد يأخذ أشكالاً متعددة ويتداخل مع جرائم مختلفة كالاختيال أو المناورات الاحتيالية، والغش، والاختلاس، والرشوة، والسرقة، وإساءة استعمال السلطة، وتحويل السلطة، والتهرب الضريبي وتبييض الأموال، وهو ينتشر في القطاع العام والقطاع الخاص على السواء وفي مختلف نواحي الحياة الاجتماعية والاقتصادية، بلا استثناء. ومن هنا، فإن استئراء الفساد وتعدّد أشكاله هما العنصران الأساسيان المساهمان في تحديد الأهداف الرئيسية لوضع استراتيجية وطنية لمكافحة هذه الآفة الكأداء.

أسباب الفساد

إن تحديد أسباب الفساد يشكل نقطة الانطلاق في الطريق إلى مكافحته لأن التشخيص الصحيح للآفة والمرض يسمح بوصف العلاج الناجع والدواء الشافي له. غير أن أسباب الفساد تبدو متعدّدة للغاية وتختلف حدّتها بين مجتمع وآخر ومن دولة إلى أخرى، تبعاً لطبيعة كل منها والقيم السائدة فيها والنظم والعادات والتقاليد التي تحكمها والعوامل السياسية والفكرية المتأثرة بها، بالإضافة إلى كفاءة الجهاز الإداري العام فيها.

أولاً: أسباب الفساد بصورة عامة

تتلخّص أبرز أسباب الفساد في التجارب المقارنة، بالآتي:

1. غياب الإرادة السياسية لمكافحة الفساد والتراخي في محاسبة المفسدين والفاستدين.
2. التساهل في تطبيق القوانين والأنظمة وعدم قيام السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية والجهات الأمنية المختصة بدورها كاملاً في الرقابة وقمع الجرائم وضبط المخالفات وملاحقة المجرمين والفاستدين وإنزال العقوبات اللازمة بهم.
3. عدم خضوع التعيينات في الوظائف العامة ولا سيّما القيادية منها لمعايير الكفاءة والجدارة والاستحقاق وعدم تطبيق قاعدة الثواب والعقاب، الأمر الذي يُضعف من فاعلية الأداء الإداري العام.

4. تدني رواتب وأجور العاملين في القطاع العام.
5. عدم إقرار الموازنة العامة وقطع حسابها وفتح حسابات من خارجها.
6. وفرة الموارد الطبيعية والثروات في الدولة يُغري العديد من المسؤولين لاستغلال مناصبهم وتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة.
7. تدخل الحكومات في العديد من الأنشطة الاقتصادية بآبًا يلجُ منه بعض الموظفين العموميين لتحقيق مكاسب شخصية ومنافع مالية خاصة، عبر تقديم خدمات غير مشروعة للشركات أو الأفراد.
8. عدم الاستقرار السياسي والأمني، إذ يُلاحظ استئراء حالات الفساد أثناء التحوّلات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الدول.
9. غياب الشفافية والمحاسبة والمشاركة في أي نظام حكم تجعله مرتعًا لتفشي حالات الفساد وأرضًا خصبة له.
10. عزوف هيئات المجتمع المدني والرأي العام ووسائل الإعلام عن القيام بدورها في مراقبة السلطة السياسية وأداء الجهاز الإداري العام عن طريق كشف حالات الفساد وفضح المفسدين.
11. أسباب تربوية وسلوكية ناجمة عن نقص التربية والأهل والمؤسسات التربوية، من مدارس وجامعات، في تعميم مبادئ الأخلاق والقيم الإنسانية والروحية السامية في نفوس الأطفال والأجيال الصاعدة، ما يؤدي إلى انحراف في السلوك العام والقيام بتصرفات فاسدة وغير حميدة.
12. جهل فئة من المواطنين لحقوقهم ما يؤدي إلى تفشي حالات الفساد والتشجيع عليه.
13. الاستنسابية والانتقائية في تطبيق القوانين والأنظمة.

ثانيًا: أسباب الفساد في لبنان

أما في لبنان، فتتنوّع أسباب الفساد لتأخذ أشكالاً مختلفة والتي يمكن تقسيمها إلى أسباب سياسية وإدارية واجتماعية، وأخرى متعلقة بنقص في تشريعات مكافحة الفساد.

أ) الأسباب السياسية

لا يخفى على عاقل أنه ولئن كان النظام اللبناني نظاماً برلمانياً ديمقراطياً، وفقاً لنصّ الدستور، إلا أن طرح السياسات الوطنية الكبيرة وإقرارها وتنفيذها تكاد تكون منحصرة بيد فئة حاكمة مؤلفة من الطبقة السياسية، قادة أو أحزاباً سياسية أو رؤساء لبيّن أو سواها من المرجعيّات الأخرى، وهي تؤلّف العامل الأهم إن لم نقل الوحيد الذي يؤثر على السياسات الوطنية العامة. والخلل كل الخلل يكمن في أن هذه الطبقة تنتهج السياسات المفيدة أولاً لمصالحها ولا تكثرث إلى حاجات المواطنين إلا بصورة ثانوية، وهذا ما يُعزّز الفساد ويروي جذوره، سيّما وأن هذه الفئة هي عملياً خارج أي محاسبة سياسية أو مساعلة إدارية وحتى قضائية. وتأتي الطائفية السياسية بدورها لتغذي عدم المساواة وتضاعف عوامل الفساد في المجتمع اللبناني. فالسلطة السياسية في لبنان موزّعة بالتساوي بين مختلف الطوائف اللبنانية خلافاً للمادة السابعة من الدستور التي نصّت على أن "كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالتساوي بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم". والمناصب العامة محجوزة مسبقاً للطبقة السياسية المكوّنة للسلطة، وفقاً للتوزيع الطائفي وأرجحية النفوذ، وهي تالياً متحكممة بالقرار الأساسي، ولو كان هذا القرار يتخذ ظاهرياً من السلطة العامة سواءً أكان مجلس الوزراء أو الهيئة الصالحة للتعين.

إن هذا النظام السياسي والطائفي يسمح لفئة صغيرة مهيمنة بتقاسم السلطة بين المسلمين والمسيحيين المنتمين إلى هذه الفئة، على حساب المنافسة السياسية التي يفرضها كل نظام ديمقراطي والذي يسمح لأيّ مواطن، أكان منتمياً أو غير منتم لهذه الفئة السياسية من المشاركة في اتخاذ القرارات السياسية في البلاد.

ليس لهذا الفساد السياسي مثيل في أيّامنا الحاضرة سوى في بعض الدول النامية، إذ أن غالبية هذه الدول أضحت تحارب الفساد السياسي وتسعى إلى تجريد تلك الفئة القليلة من سيطرتها على الأغلبية المطلقة للشعب. وما يدعو للاستغراب والدهشة أنه منذ تاريخ إنشاء دولة لبنان الكبير في سنة 1920 ولغاية يومنا هذا لم تتم معاقبة أيّ من السياسيين النافذين على جرائم الفساد واستغلالهم السلطة لتحقيق غايات محض شخصية!

ب) الأسباب الإدارية

المقصود بالأسباب الإدارية للفساد في لبنان هو تلك التي تتعلق بسير عمل الإدارات العامة على اختلاف أنواعها. إن الخلل في انتظام الإدارة العامة هو من العوامل الأساسية لانتشار الفساد في أكثرية المرافق العامة إن لم نقل جميعها، وتتمحور أسبابه حول عدة عوامل ومن أهمها العوامل التالية:

1. الهيكل التنظيمي للإدارة العامة

إن تنظيم الإدارات العامة يعود في التشريع اللبناني إلى سنة 1959، وهو تنظيم قديم وإن عدم تحديث هذه الهيكلية بصورة دورية ينزع عن الخدمة العامة الصفة الأساسية ألا وهي تلبية حاجاتهم بصورة كاملة ومنتظمة. فالهيكلية الإدارية قد شاخت وترهلت، في حين أن القطاع الخاص يزداد تطوراً وسرعة وسهولة بتلبية الخدمات الخاصة. وهذا ما يحمل المواطنين وغيرهم على اللجوء إلى شتى الوسائل المشروعة وغير المشروعة لتسهيل معاملاتهم في الإدارة العامة وهنا تكمن البيئة الحاضنة للفساد إذ أن الاحتكاك المباشر بين المواطن والموظف العام بهدف التسريع في تخلص المعاملات يزيد من فرص انتشار الفساد، سيما وأن المعاملة الواحدة قد تتطلب لإنجازها المرور بأكثر من دائرة أو قسم أو مصلحة نتيجة لوجود تداخل كبير عملياً في الاختصاصات بين الهيئات الإدارية بحيث يسعى الموظف إلى تحقيق مكسب مالي عن طريق استغلال المواطن لتسريع إنجاز معاملاته.

إن الهيكلية القديمة للجهاز الإداري أدت إلى نشوء ما يعرف بالبيروقراطية التي تساهم بشكل كبير في انتشار الفساد في الإدارة. وكما أشرنا، إن طول الفترة التي تستغرقها إجراءات البت في المعاملات وعدم توافر صلاحيات كافية للموظفين لإبداء المرونة تجاه بعض الإجراءات المعقدة، وسوء تعامل الموظفين مع المواطنين مع عدم وجود قنوات اتصال مباشرة وفعالة بين المواطنين وكبار المسؤولين في الإدارات العامة لحل أي إشكال

قد يطرأ. كل هذه العوامل تؤدي لا محال إلى استئراء الفساد في الإدارات العامة. يضاف إلى ذلك عدم تطبيق مستلزمات الحكومة الإلكترونية وخلو معظم الإدارات العامة من تجهيزات المعلوماتية ومن أنظمة ربط إلكترونية حديثة في ما بينها.

2. أجهزة الرقابة والتأديب على العاملين في القطاع العام

ينص القانون اللبناني على أجهزة رقابية وتأديبية لمراقبة الأداء الإداري والمالي وهي: مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة، والهيئة العليا للتأديب. لقد سعت هذه الأجهزة منذ إنشائها إلى القيام بما عهد إليها من مهام رقابية، لكن الظروف والوقائع في ما بعد حالت دون قدرتها على تحقيق رقابة كافية ومساعدة شاملة للأداء الإداري في المرافق العامة. هذه المشكلة، وإن كانت في جزء منها متصلة بنظام كل هيئة، إلا أن الجزء الأكبر منها يعود إما لعدم تجاوب السلطات العامة مع قرارات هذه الهيئات، وإما إلى ضعف في أداء بعض الأشخاص القيمين عليها والذين يفتقدون إلى القدرة والجرأة على اتخاذ القرارات الصارمة عند ممارسة الرقابة والمحاسبة.

كذلك، تسهم التدخلات السياسية في الحد من فعالية أعمال الأجهزة الرقابية، وتجدر الإشارة هنا إلى ما تعرضت إليه هيئة التفتيش المركزي وسواها من الهيئات الأخرى من تأثيرات سياسية حالت دون قدرتها على المحاسبة. علماً أن وجود أصحاب قرار على رأس هذه الأجهزة قد يحد من هذه التدخلات ويضع عجلة المساعدة على سكة محاربة الفساد داخل الإدارة العامة.

3. الرواتب والأجور

لعلّ أبرز الأسباب الإدارية لتفشي الفساد على الإطلاق هو تدني قيمة رواتب وتعويضات الموظف العام؛ فإن سلسلة رواتب القطاع العام لم يتم النظر بها ولا تعديلها منذ ما يقارب العشرين سنة، في حين أن مستوى المعيشة منذ ذلك التاريخ إلى الوقت الحاضر قد تغير

بصورة كاملة وجذرية وأصبحت الأعباء الحياتية والمعيشية تتضاعف بشكل مستمر. ويتوافق تدني الرواتب والأجور مع عدم الإنصاف في توزيعها بين العاملين في الإدارات العامة حيث نرى تفاوتاً بين إدارة وأخرى أو مؤسسة عامة وأخرى، وأحياناً ضمن الإدارة الواحدة.

ما يزيد في استفحال الفساد عدم ربط الراتب أو الأجر بالأداء الفعلي للموظف أو العامل، وهذا الأمر وإن كان يتوافق مع القواعد التي تحكم الوظيفة العامة في لبنان، إلا أنه وكما أشرنا فإن هذه القواعد أصبحت قديمة ولا تتلاءم مع التطور الحاصل حالياً على الصعيد العالمي وعلى صعيد المؤسسات الخاصة حيث يكافأ العامل نسبة لأدائه واندفاعه. فالطابع المجرد للراتب أضحى غير صالح في يومنا هذا إذ يقتضي للحد من فرص الفساد ومحاربتة من جذوره تطبيق نظام استحقاق الراتب وتوابعه بما يتناسب مع تقييم الأداء الفعلي للموظف في الإدارة التي ينتمي إليها.

4. نظام التعيين والترقية في الوظائف العامة

إذا كانت القوانين المرعية الإجراء ترعى كيفية تعيين الموظفين في المراكز الشاغرة، إلا أن الواقع العملي مغاير تماماً لهذه النصوص حيث يُستحال أي تعيين مهما كانت الفئة المطلوب التعيين فيها (فئة رابعة - ثالثة - ثانية - أولى) دون اللجوء إلى المحاصصة والتدخلات السياسية أو الطائفية أو الإدارية. وبدعة الإدارة في تكريس هذا الواقع تجسّد بخلق ما يعرف بـ "التكليف" وهي حالة غير موجودة قانوناً حيث يُكلف أي موظف في المكان الشاغر، وفي بعض الأحيان مهما كان السلك الذي ينتمي إليه، بهدف ملء هذا المركز وفقاً للمحسوبيات، وهذه الظاهرة تعدّ من أخطر الأمور على مستوى الفساد الإداري بحيث أضحت أغلبية المراكز الشاغرة في الإدارة تدار بالتكليف.

أما بالنسبة إلى الترقية فهي مرتبطة ارتباطاً كاملاً بقدّم التنظيم الإداري والتي كما أشرنا سابقاً أضحت متزوّلة وبحاجة إلى إعادة نظر جذرية، لأنها لا تأخذ بمعايير كفاءة الموظف وجدارته.

إن عدم إجراء تشكيلات دورية داخل الإدارات العامة والمؤسسات العامة من شأنه تعزيز الفساد بحيث يصبح الموظف مالكا لمنصبه يستغله كما يشاء خاصة وأنه على احتكاك يومي مع المواطنين وغيرهم من أصحاب العلاقة.

ج) الأسباب الاجتماعية

إن النسبة الكبيرة من المواطنين والمقيمين في لبنان لديها مواقف سلبية تجاه إدارات الدولة وطريقة عملها، بحيث تعتبر بأن الدولة فاسدة بأغلب مكوناتها، مما يشجع المواطنين على عدم التردّد في انتهاك القوانين والأنظمة، ناهيك عن انتشار البطالة وغلاء المعيشة وثقل الضرائب والرّسوم وكلها أعباء يتحملها المواطن دون أن يُقابلها خدمات اجتماعية كافية أو إنماء متوازن، لذلك فإن العيش في بيئة فاسدة يُشجع على المشاركة في الفساد. أمام هذا الواقع المؤلم، يُسلم المواطن بصعوبة استئصال الفساد ويتقبل ما يقوم به بعض موظفي الإدارة من ممارسات فاسدة، لا بل في بعض الأحيان يصبح شريكاً فيه عن طريق دفع الرّشاوى وتقديم الإكramيات بهدف تسهيل معاملاته وتحقيقاً لمآرب ملتوية.

وينسحب هذا الفساد الاجتماعي بدوره على بعض وسائل الاعلام التي تكون عرضة للتسييس والتلاعب من قبل السياسيين أو رجال المال. وهذه الظاهرة قد تكون الأخطر على الإطلاق إذ أن الرأي العام حالياً يتأثر بصورة كبيرة بالاعلام المرئي والمسموع والمكتوب وفي حال كان هذا الاعلام فاسداً فإنه حكماً سيفسد معه الرأي العام.

د) الأسباب الناتجة عن نقص في التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد

على مستوى التشريع، تتضمن القوانين اللبنانية الحالية بعض الأصول والأحكام التي من شأنها، في حال تطبيقها، أن تحدّ من انتشار الفساد. إلا أن التطبيق العملي يأتي مخالفاً لهذه النصوص في حالات كثيرة، عدا عن أن النصوص الحالية غير كافية وهي تحتاج إلى تعديل أو تطوير بالإضافة إلى إقرار باقة التشريعات المتعلقة بمكافحة الفساد من قبل المجلس النيابي.

وعلى هذا الصّعيد، وبالإضافة إلى قانون "حق الوصول إلى المعلومات" الذي تمّ إقراره وإصداره بالرقم 28 تاريخ 2017/2/10، هناك مجموعة لا بأس بها من المشاريع واقتراحات القوانين التي تتضمن أحكاماً من شأنها أن تخفّف بصورة كبيرة من الفساد على اختلاف أنواعه، وأهمّها: الإثراء غير مشروع، إنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، حماية كاشفي الفساد أو المبلغين، تضارب المصالح والحكومة الإلكترونية (E-government). ولكن ما يلفت النظر هو وجود مشاريع واقتراحات قوانين لمحاربة الفساد في مجلس النواب ما تزال عالقة أمام الهيئة العامة للمجلس أو في اللجان النيابية، في حين أن أغلبية البلدان ومنها النامية قد سبقتنا إلى إقرار قوانين مشابهة لها.

أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

تستهدف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أساساً تعزيز الشفافية والمساءلة، ويضاف إليهما أيضاً الحد من الاستتسائية لزيادة الثقة في متخذي القرار.

مهما تعدّدت الأهداف ومهما كانت الآلية أو المعيار لتنفيذها، فإن العنصر الأساسي لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية يكمن أساساً في وجود إرادة سياسية مجرّدة تتبع في سياستها نهج مكافحة الفساد وتكون على قناعة مطلقة بأن البلاد لا تنتظم والمصلحة العامة لا تتحقق إلا بمحاربة الفساد والوقاية منه.

أولاً: إرساء الشفافية

الشفافية هي العلانية والوضوح والجلء، وعكسها السرية والحجب والإخفاء، وهي تعني في عمل الإدارة العامة حق الحصول على المعلومات وحُرِّيَّة الوصول إليها، أي أولاً وضع المعلومات المتاحة في متناول العامة أي جمهور المواطنين أو الأجانب الراغبين في الاطلاع على أعمال السلطة العامة، فكلما كانت الشفافية واسعة كلما ضاق معها هامش الفساد، والعكس صحيح أيضاً إذ أن الفوضى والسرية وإخفاء المعلومات تقوّي جذور الفساد بحيث يصعب معها كشفه وتحديد مكانه.

إلا إن قانون "حق الوصول إلى المعلومات" رقم 28 تاريخ 2017/2/10 يعتبر الأكثر تجسيدا للشفافية في القوانين اللبنانية الحالية، وهو يُشكل وثبة نوعية متقدّمة على صعيد تحقيق الأهداف التي تصبو إليها الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، ولا بد من حشد كل الطاقات لتنفيذه بفعالية على أرض الواقع.

وفي هذا الإطار، لا بد من نشر المعلومات المتعلقة بالصفقات العامة والقرارات الإدارية والقضائية والتعاميم، ونشر الأحكام والتقارير الدورية والسنوية الصادرة عن القضاء أو تلك الصادرة عن أجهزة الرقابة، والإعلان عن نتائج التحقيقات النهائية المحالة أمام المحاكم وكذلك الإعلان عن الأحكام القانونية ذات الصلة. وهذا ما يُعتبر عنصراً رئيساً يُسهم في الحدّ من الفساد، لأن نشر ما يتمّ اكتشافه من حالات فساد والإعلان عن أسماء مرتكبيها وفضحهم تجاه الجمهور، يُكوّن قناعة لدى هذا الأخير عن قدرة السلطات العامة وفعاليتها في مكافحة الفساد وملاحقة الفاسدين. وإن انكشاف أمر هؤلاء أمام الملأ، من أهل وأقارب وأصدقاء ومحيط اجتماعي، يجعلهم يُفكرون ألف مرّة قبل إقدامهم على ارتكاب جرائم الفساد، هذا عدا عمّا قد يتعرّضون له من عقوبات مسلكية ومالية وجزائية أيضاً.

ثانياً: تفعيل المساءلة

لعلّ أهم أهداف الاستراتيجية، هو وجود منظومة متكاملة للمساءلة وصولاً إلى معاقبة مرتكبي الفساد وشركائهم وكل من ساهم في أي عمل فاسد. فالمساءلة تبدأ بتحديد المسؤوليات وتمكين أصحابها من الاضطلاع بها، وتبنى على مرحلتين أساسيتين هما المكافحة والتي يكشف بموجبها المسؤول إلى المرجع السائل بأنه قام

بالتزاماته، والمحاسبة التي يُقرّر بمقتضاه المرجع المختص - إداري أو رقابي أو قضائي - ما إذا كان المسؤول يجب أن يحتفظ بمسؤوليته أو يُقال منها أو يتلقى عقوبات أخرى.

فالمساءلة هي المدمك الأول لمحاربة الفساد والتي في حال غيابها تبقى الاستراتيجية حبراً على ورق تقرأ يومياً ولا تنفذ يوماً، بل تبقى مبتورة عاجزة عن تحقيق الأمنيات الموعودة. وتتطلب المساءلة لاكتمالها الحد من مفهوم الحصانة، أو أقله، تبسيط أصول رفعها، بحيث يكون ذلك سهلاً وغير معقد، بما يتيح لأي مرجع مختص في مكافحة الفساد إطلاق عملية المساءلة دون أي عائق دستوري أو إداري أو قضائي أو الأهم سياسي.

لقد بُذل جهد تقدّر نتائجه في هذا المجال، إذ تمّ إعداد اقتراح قانون لمكافحة الفساد في القطاع العام تم تبسيط فيه أصول ملاحقة كبار الموظفين والقضاة، في حال وجود فساد إداري أو مالي أو قضائي، أما الحصانات على مستوى الرؤساء والوزراء والنواب فقد بقيت على حالها لأسباب عديدة ومنها حاجتها إلى تعديل دستوري! ويُستحسن إضافة التعديل المطلوب إلى اقتراح قانون إنشاء الهيئة المذكورة عبر إيجاد صيغة قانونية تسمح بملاحقة كبار المسؤولين في الدولة اللبنانية، لأن الإبقاء على الحصانات الحالية سيجعل من أية استراتيجية لمكافحة الفساد ناقصة ومصابة بداء فقدان المناعة والوهن والضعف، وسيُفسح المجال لأي مواطن أو مراقب أو متخصص لانتقاد الاستراتيجية برمتها، وإن كانت تتضمن أهدافاً أخرى هامة وقابلة للتحقيق.

ثالثاً: الحد من الاستتسابية في عمل الإدارة

إن السلطة الاستتسابية في العمل الإداري (Pouvoir discrétionnaire) هي من المبادئ القانونية العامة، وهي حق للإدارة إذ بدونها يُشلُّ عمل الإدارة ويُجمد نشاطها، وحتى القاضي لا يراقب هذه الصلاحية الاستتسابية سوى بالحد الأدنى (Contrôle minimum) والقوانين اللبنانية كسائر القوانين المقارنة، تتضمن في بعض نصوصها صراحةً إعطاء الإدارة حق الاستتساب والتقدير.

إنما يجدر عدم الخلط بين مفهوم الاستتسابية بمعناه المشار إليه وبين إساءة استعمال هذه السلطة الاستتسابية الموضوعة بين يديه بحيث تصبح "سلطة اعتباطية" وعندها تفتح المجال لكل أشكال الفساد السياسي والإداري والمالي والقضائي.

الحل هو بوضع ضوابط لممارسة هذه الصلاحيات الاستتسابية دون تقييدها بصورة مطلقة لعدم الوقوع في شلل المرافق العامة، بمعنى أن الرقابة على ممارسة هذه الاستتسابية يجب أن تتبع من التنفيذ وليس من النصوص، فمبدأ الرقابة موجود أصلاً ومنصوص عليه في القوانين والأنظمة وأجهزة الرقابة موجودة أيضاً وليس هناك من عائق للحد من هذه الاستتسابية سوى بتفعيل الرقابة الإدارية واختيار الأشخاص المناسبين والمجربين على رأسها وحمايتهم في الواقع والنصوص.

رابعاً: منع الإفلات من العقاب

منع الإفلات من العقاب يتم من خلال المساءلة بمفهومها الشامل الوارد اعلاه، والتي تشكل ركيزة جوهرية لتفعيل عملية مكافحة الفساد، لأنه لا مكافحة ناجعة دون مساءلة جدية تطال المسؤولين عن المخالفات المرتكبة على جميع الصعد والمستويات، ثواباً وعقاباً، ودون تمييز بين المناصب والأشخاص.

وفي هذا الإطار، يكون على القضاء وأجهزة الرقابة الحرص الشديد على تطبيق القوانين والأنظمة واتخاذ التدابير الرادعة بحق الموظفين العموميين المخالفين، بحيادية تامة، لتصل إلى حد فرض العقوبات المناسبة عليهم. وبالمقابل، مكافأة الجديرين منهم لتحفيزهم، ليس فقط على الاستمرار في أدائهم القانوني السليم، بل سعياً إلى تطويره أيضاً نحو الأفضل وإعطاء المثل الصالح لغيرهم من الأنداد.

إن رباعية الأهداف المذكورة يجب أن تتوفر مجتمعة وأي غياب لأي هدف منها يستتبع حكماً نعي أي استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، ويجب أن تنصب الجهود على تسهيل تحقيقها بإرادة سياسية وإدارية وقضائية وتربوية واجتماعية مطلقة وغير مشروطة.

آليات تنفيذ أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

هناك آليات عدّة لمحاربة الفساد، وهي تحتاج إلى قرار ذاتي خاص بكل شخص مسؤول عن أعماله وليس قرارًا سياسيًا فقط، كون الفساد غير محصور بفئة من السياسيين وكبار الموظفين، بل يتعداه إلى الأفراد والشركات في القطاعين العام والخاص على السواء. ويمكن الوصول إلى تحقيق أهداف هذه الاستراتيجية من خلال اتباع الآليات التالية:

أولاً: المؤسسات الدستورية

من الأجدى أن تبدأ مكافحة الفساد من خلال المؤسسات الدستورية القائمة في الدولة واحترام حقوق كل من السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية، بالتوازن والتعاون في ما بينها، وبالاستقلال عن بعضها بعضاً، بحيث ينصرف مجلس النواب إلى القيام بدوره التشريعي ومراقبة عمل الحكومة، وتعمل الحكومة على تسيير شؤون البلاد وتوفير الخدمات اللازمة للمواطنين وتأمين حسن سير المرافق العامة، وذلك تحت عين السلطة القضائية الساهرة على تطبيق القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وضبط التوازن الدقيق القائم بين السلطين التشريعية والتنفيذية.

ثانياً: الحكومة المفتوحة (Open Government)

يتطلب ذلك تفعيل قانون حق الوصول الى المعلومات المذكور سابقاً وسن تشريعات عصرية مناسبة وإيجاد وسائل تقنية حديثة لتأمين السرعة والسهولة في نشر المعلومات وحق الوصول إليها بواسطة الحكومة الإلكترونية والتوقيع والطابع الإلكتروني.

ويتطلب الأمر أيضاً إشراك المواطن في القرارات المتخذة واستشارته بشأنها، بغية تمكينه من التعليق على المعلومات التي يكون قد اطلع عليها وإبداء رأيه وملاحظاته عليها، عبر الإنترنت مثلاً، وهذا ما يؤدي إلى تحسين وتحسين القرارات المتخذة والاستفادة من تجربة كل مواطن وخبرته، في هذا المجال.

إضافة الى ذلك، ينبغي تعزيز تعاون الإدارات العامة في ما بينها ومع القطاع الخاص والمجتمع المدني لتحسين الأداء العام، مع الحفاظ على خصوصيات الأفراد وحقوقهم. ويقتضي أن تتعاون الدولة اللبنانية أيضاً

مع الجهات الدولية والإقليمية المعنية بمكافحة الفساد، وكذلك مع الدول الصديقة الأخرى وفقاً للآليات المنصوص عليها في الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).

مقومات نجاح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

يكن سر نجاح مسيرة الدولة في الإصلاح وقدرتها على مكافحة الفساد والحد من أضراره على المجتمع والأفراد، في المبادرة إلى وضع خطط إنمائية عامة مبنية على دراسات معمقة وبرامج واضحة وأهداف محددة ومؤشرات دقيقة لقياس الأداء قائمة على الأمور التالية:

أولاً: الإرادة السياسية

وجود قيادة سياسية وطنية، حازمة وعالمة بمكان الفساد وآثاره الخطيرة على الدولة والناس والمجتمع، تكون بمثابة المثل الصالح والقوة لجميع المسؤولين والمواطنين، على حد سواء. وتملك إرادة راسخة ومصممة، وتتمتع بالصلاحيات الضرورية والكافية لاتخاذ القرارات الصائبة والجريئة، بغية التصدي للمفسدين والفاستدين ومحاكمتهم واسترداد الأموال التي حصلوا عليها، جزاء أعمالهم الفاسدة، على اعتبار أن الصلاح يأتي من الصالحين لا من الفاسدين.

ثانياً: النظام الديمقراطي

تفعيل النظام السياسي الديمقراطي القائم وتطويره، بما يكفل الحريات العامة وحقوق المواطنين على أساس سيادة القانون ومبادئ العدالة والإنصاف وقاعدة الثواب والعقاب، وبناء المؤسسات الوطنية العامة وجعلها في خدمة جميع المواطنين بدون تفرقة أو استثناء.

ثالثاً: القضاء والرقابة الإدارية والمالية

تعزيز السلطة القضائية واستقلاليتها وتفعيل دور أجهزة الرقابة الإدارية والمالية في الدولة اللبنانية، في ما خص تطبيق أحكام القوانين والأنظمة النافذة وتدابير المراقبة والمحاسبة والمساءلة، وأخصها إصدار نص تشريعي يسمح بملاحقة جميع المواطنين والمسؤولين، كباراً وصغاراً، أمام المحاكم العدلية والمالية المختصة عما يرتكبونه من جرائم الفساد في معرض ممارستهم وظائفهم، كغيرهم من الموظفين والمواطنين.

رابعاً: القطاع الخاص

إشراك القطاع الخاص في الجهود الوطنية المبذولة لمكافحة الفساد وتشجيعه على نشر ثقافة مكافحة الفساد والالتزام بمبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، مع إبراز أهمية الشراكة في هذا المجال بين القطاعين العام والخاص. إضافة الى ذلك، وضع معايير وإجراءات ومُدُونات قواعد سلوك تستهدف صون نزاهة القطاع الخاص ومنع تضارب المصالح وتعزيز معايير المحاسبة، وفرض عقوبات جزائية أو مدنية أو إدارية فعّالة على مخالفتها أو عدم الامتثال لها.

خامساً: المجتمع المدني

تشجيع المجتمع المدني والأهلي على مراقبة الأداء العام في إدارات الدولة والمؤسسات العامة والبلديات وفي أعمال المسؤولين في السلطات الثلاث: التشريعية والتنفيذية والقضائية لكشف الممارسات الفاسدة بكل الوسائل المتاحة لديه، وإبلاغ السلطات المختصة عنها دفاعاً عن المصلحة العامة ومصالح الأفراد وحقوقهم الخاصة على جميع الصُّعَد وفي مختلف الميادين.

سادسًا: الإعلام

التزام وسائل الإعلام على اختلافها بالعمل على توعية الرأي العام ونشر مفاهيم النزاهة ومضار الفساد، على الصّعيدين العام والخاص، والتزامها الدفاع عن قضايا الناس والصّالح العام، وأن تعمل بمهنية واحتراف على كشف مكامن الفساد وفضح المفسدين والفاستدين أمام الرّأي العام والسلطات المختصّة، بغية تحفيز المواطنين على محاسبتهم ومساءلتهم عمّا ارتكبوه من مخالفات وجرائم بحقّ الناس والمجتمع، وإعتماد غيرها من التدابير والإجراءات الرّادعة والملائمة الأخرى.

اقتراحات لتنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

أولًا: اقتراحات إلى السلطات العامة

(أ) اقتراحات إلى السلطة التشريعية

1. إعطاء الأولوية لإقرار مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة على مجلس النواب والتي تسهم في

الحد من ظاهرة الفساد، لا سيّما ما يتعلّق منها بـ:

- إنشاء هيئة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد
- حماية كاشفي الفساد
- ديوان المحاسبة
- التفتيش المركزي
- الصفقات العمومية
- مجلس الخدمة المدنية
- المحاسبة العمومية
- الإثراء غير المشروع

2. إعداد ما يلزم من اقتراحات قوانين جديدة وإقرارها، وذلك بناء على نتائج تقييم علمي مستقل لاحتياجات مكافحة الفساد لا سيّما ما يتعلق بالإصلاح القضائي (العدلي، الإداري، المالي والمحكمة العسكرية) وقانون المنافسة وقانون الهيئة العليا للتأديب، إضافة إلى التعجيل بصياغة قانون لمنع تضارب المصالح.
3. تحديث القوانين والأنظمة العقارية لا سيّما المتعلقة بتحديد الأملاك العمومية في المناطق غير الممسوحة (القرار 144 تاريخ 1925/6/10) وإدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة (القرار رقم 275 تاريخ 1926/5/25) وتوحيدها عند الاقتضاء.
4. فصل النيابة عن الوزارة.

ب) اقتراحات إلى السلطة التنفيذية

1. تنسيق العمل وتبادل المعلومات والتعاون بين ديوان المحاسبة، التفتيش المركزي، مجلس الخدمة المدنية والهيئة العليا للتأديب وتعزيز صلاحياتها وتفعيل أدوارها وتزويدها بموظفين أكفاء.
2. التزام تطبيق القوانين المتعلقة بتعيين الموظفين ونقلهم وترقيتهم، وعدم التدخل في الترفيع وترك الأمر إلى مجلس الخدمة المدنية الذي يتوجب عليه أخذ معايير الأقدمية ومرتبة النجاح والشهادات العلمية والسيرة المهنية كأساس لازم لهذا الغرض.
3. إعداد وإقرار برامج توعية عامة باستخدام كل الوسائل المتاحة لدى الوزارات المعنية بهذا الأمر، كوزارات الإعلام، الثقافة، التربية والتعليم العالي، الشؤون الاجتماعية، الشباب والرياضة... .
4. انتهاج المثل الصّالح في الحفاظ على المال العام واعتماد الشفافية والمصادقية وحسن التصرف في تنفيذ المهام والواجبات والاعتراف بالحقوق.
5. توحيد الآليات المتعلقة بتصنيف الموردّين والمتعهّدين وكيفية إقصائهم عن الاشتراك في الصفقات العمومية، واستحداث قاعدة معلومات في هذا الشأن متاحة للجميع تتضمن عدد المشاريع التي يتولاها المتعهّدون خلال السّنة الواحدة، وقِيمها المالية وأماكن تنفيذها... الخ.

6. إقرار توصيف الوظائف وتصنيفها لتوضيح واجبات الموظفين ومسؤولياتهم وتقييم أدائهم وإتاحة الفرصة لتطبيق قاعدة الثواب والعقاب عليهم.
7. إقرار سلسلة رتب ورواتب جديدة شاملة لكافة القطاعات الوظيفية ومبنية على أساس التوصيف الوظيفي.
8. وضع مدونات سلوك حديثة للموظفين واعتمادها وتعميمها على جميع الإدارات العامة.
9. قيام السلطة التنفيذية بحملات التوعية ضد الفساد ودعوة النقابات وهيئات المجتمع المدني إلى المشاركة الفعلية فيها.
10. إقرار مشروع قانون تضارب المصالح في مجلس الوزراء.
11. مراعاة الاختصاص لدى تعيين الوزراء في مناصبهم الوزارية.
12. الالتزام بتطبيق أحكام قانون الموظفين الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم 1959/112 وتعديلاته في ما خصّ أصول تعيين الموظفين وترجيحهم وترقيتهم وترفيعهم ونقلهم وانتدابهم وإحالتهم على التقاعد.
13. ملء المراكز الشاغرة في الإدارات والمؤسسات العامة وخصوصاً في المناصب العليا.
14. حصر التعيين في الملاك الإداري الرسمي والمؤسسات العامة والبلديات من خلال مجلس الخدمة المدنية، وإيجاد حلّ جذري للعاملين غير النظاميين في القطاع العام.
15. تشكيل فريق وطني متعدد الاختصاصات بغية إنشاء منصة رقمية لحكومة مفتوحة تضع المواطن في صلب إهتماماتها وتوفر نافذة موحدة لمجمل الخدمات الحكومية للمواطنين وللقطاع الخاص وسائر الأطراف الأخرى بما في ذلك الإدارات المحلية.
16. استطلاع رأي ممثلي النقابات وهيئات المجتمع المدني المرخص لها في المسائل الهامة المتعلقة بمكافحة الفساد، عند الاقتضاء.
17. وضع دفا تر شروط عامة وخاصة نموذجية لصفقات الأشغال واللوازم والخدمات التي تجريها الإدارات العامة المختلفة عن طريق المناقصات أو استدراج العروض أو الاتفاقات الرضائية.

18. تعزيز قدرات الإدارات العامة، عددًا وعدةً، بغية تمكينها من إجراء رقابة ذاتية فاعلة على متعهدي تنفيذ الصفقات العامة والإشراف عليهم والحد من اللجوء إلى تلزيمها للاستشاريين وتكبّد أموال باهظة.
19. تطبيق القانون رقم 664 تاريخ 2005/2/4 وتعيين وسيط الجمهورية والجهاز المعاون له وإصدار المراسيم التطبيقية اللازمة.
20. إعداد وإعتماد مؤشر وطني يرصد ظاهرة الفساد وفق المعايير العالمية والمنهجيات ذات الصلة.
21. اعتماد مفهوم "البيانات المفتوحة" (Open Data) ودعوة الوزارات الى تعيين موظف معلومات وإنشاء موقع إلكتروني وتفعيل المواد التي ينص عليها قانون حق الوصول الى المعلومات.

ج) اقتراحات إلى السلطة القضائية

1. إطلاق يد القضاء في ملاحقة المرتكبين ومعاقبتهم دون أي تدخلات سياسية أو حزبية أو غيرها.
2. تطوير مناهج التعليم النظرية والتطبيقية المتعلقة بإعداد القضاة في معهد الدروس القضائية، وإضافة مواد وأساليب دراسية جديدة حول مكافحة الفساد في مجالات ذات صلة كالمالية العامة والحسابات والمعلوماتية والاتصالات والبيئة، وذلك لضرورة توافر هذه الخبرات في الجسم القضائي اللبناني.
3. اعتماد معايير علمية دقيقة في مناقلات القضاة وتطبيق برنامج مناقلات دورية.
4. توزيع اللجان القضائية وذات الطابع القضائي على القضاة بطريقة شفافة وعادلة.
5. الإسراع في إنجاز الدعاوى العالقة لدى المحاكم وإصدار الأحكام في المواعيد المحددة لها.
6. وضع برنامج واضح ومتكامل لعقد جلسات المحاكمة وتقصير المدة الفاصلة بين كل منها.
7. إيلاء قضايا الفساد الأهمية التي تستحق ومعالجتها دون إبطاء وتفعيل دور هيئة التفتيش القضائي.

ثانيًا: اقتراحات إلى أجهزة الرقابة والهيئة العليا للتأديب

(أ) اقتراحات عامة

يُشكل الفساد أحد أخطر الآفات التي تصيب النشاط الإداري العام، ويتحتم على المسؤولين في الدولة التصدي له والحدّ قدر المستطاع من آثاره السلبية على المجتمع والاقتصاد، وذلك عبر تعزيز دور أجهزة الرقابة الإدارية والمالية وإعطائها قدرًا كافيًا من الاستقلال عن السلطات العامة ومنحها صلاحيات واسعة لإنجاز مهامها في تقويم الاعوجاج وكبح المخاطر التي تهدد الإدارة والسهر على الأموال العمومية وضمان حسن استخدامها وفقًا للأصول.

يرتكز دور أجهزة الرقابة في هذا المضمار على الأمور التالية:

1. توفير الأسس القانونية اللازمة لضمان فعالية الرقابة

لا بدّ لأجهزة الرقابة أن تعمل من خلال منظومة قانونية كافية ومتكاملة لضمان وجود رقابة فعّالة، لأنّ النقص في القوانين والأنظمة النافذة، أو غموضها، من شأنه إتاحة الفرصة لبعض كبار الموظفين العموميين للخروج منها باجتهادات شخصية تؤمّن لهم الغطاء لارتكاب أعمال فاسدة وتحقيق مكاسب شخصية غير مشروعة. لذلك، فإنه ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة إبراز هذه النواقص والثغرات القانونية وتنسيق الجهود مع الجهات المختصة في الدولة (مجلس النواب ومجلس الوزراء) للعمل على معالجتها جذريًا عبر وضع نصوص جديدة وتعديل النصوص القائمة وتطويرها بما يؤدي بالنتيجة إلى سدّ النواقص وإزالة الغموض الذي يشوبها، تماشيًا مع المفاهيم العلمية الحديثة للعمل القانوني والإداري السليم، على أن تراعى في ذلك مبادئ العدالة والتجرد والإنصاف.

2. إرساء البيئة الرقابية المؤاتية

يتوجب على الأجهزة العليا للرقابة أن تعمل على إرساء البيئة الرقابية المؤاتية بالتعاون مع القوى الحيّة في المجتمع من قادة الفكر والرأي الذين يشكلون فئة النخبة في المجتمع بالإضافة إلى هيئات المجتمع المدني المهمة بمكافحة الفساد، عاملين يدًا واحدة على

خلق الوعي المطلوب لدى الجهاز الإداري العام والمؤسسات الخاصة ومختلف قطاعات المجتمع وشرائحه، بغية التحذير من المخاطر الناجمة عن استئراء الفساد الإداري والمالي ومدى تأثيره السلبي المدمر على الحياة العامة وخطط النهوض الاقتصادية وتحقيق البرامج الاجتماعية وبلوغ النتائج المرجوة.

3. تطوير أدوات الإصلاح وبرامج التنمية

ينبغي على الأجهزة العليا للرقابة تكثيف تعاونها مع الجهات المختصة لإعادة هيكلة الإدارة العامة وترشيقيها وزيادة قدراتها، بحيث تغدو منسجمة مع المهام الموكلة إليها ومهيأة لتحقيق الأهداف المطلوبة منها، وذلك بعد رفدها بالإمكانيات البشرية والمادية، بغية مساعدتها على رفع مستوى أدائها وزيادة إنتاجيتها، بأقل جهد وكلفة ممكنة. كما وأنه ينبغي على أجهزة الرقابة مواصلة التعاون والتنسيق في ما بينها ومع وحدات الجهاز الإداري العام، وكذلك مع الهيئات القضائية المختصة التي تتولى شؤون التحقيق وإصدار الأحكام، على أن يُستفاد من هذا التعاون في الوصول إلى تطويق حالات الفساد وحصر نتائجه والاقتصاص من المفسدين في سبيل تنفيذ خطط الإصلاح وبرامج التنمية.

4. تحديث وسائل الرقابة وأساليبها

إن ثورة المعلومات والتطورات العلمية في بيئة الأعمال والتكنولوجيا والاتصالات تفرض على المسؤولين عن أجهزة الرقابة تعزيز المساعي للاستفادة منها في تطوير أدوات الرقابة وأساليب ممارستها، عن طريق إدخال التقنيات الجديدة في صلب أعمالها وتدريب العاملين فيها وتأهيلهم على استخدام الأساليب والوسائل الحديثة بكفاءة، وذلك بغية تفعيل عمل الجهاز المعني بالرقابة بما يؤمن شفافية كاملة في العمل وسرعة ودقة في الأداء.

ب) اقتراحات خاصة

1. ديوان المحاسبة:

- السّعي إلى تطوير صلاحيات ديوان المحاسبة وقدراته، ومنحه صلاحية الرقابة على الأداء وإرساء نُظم لتقييم جودة الأشغال واللوازم والخدمات المنفذة والمقدّمة لصالح الإدارة، وتوسيع نطاق رقابته بحيث تشمل جميع الجهات المعنية بإدارة الأموال العمومية دون استثناء.
- ملء الوظائف الشاغرة في ملاكات الديوان القضائية والرقابية والإدارية والفنية.
- تفعيل الرقابة القضائية اللاحقة على الحسابات والموظفين ورفع قيمة الغرامات التي يفرضها ديوان المحاسبة على المسؤولين عن المخالفات المرتكبة، بما يتناسب مع جسامة الأضرار والخسائر اللاحقة بالأموال العمومية.
- العمل على إبلاغ التقارير الخاصة التي يضعها الديوان إلى كلّ من: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس النواب، رئيس الحكومة، النواب ونشرها على موقعه الإلكتروني وفي وسائل الإعلام.
- استصدار النُصوص التنظيمية اللازمة لإعداد حسابات الهيئات الخاضعة للرقابة وتحديد أصول مسكها وتوحيدها وإرسالها إلى ديوان المحاسبة للتدقيق والمراجعة، مع تحديث طُرُق الرّقابة وتطوير أساليبها واعتماد معايير التدقيق الدولية، بحيث تصبح رقابة سريعة وناجعة.

2. مجلس الخدمة المدنية:

- السّعي إلى اعتماد سياسة للرواتب في القطاع العام تتطوّر وفق معايير وآليات علمية واقتصادية واجتماعية محدّدة وواضحة، والإسراع في إقرار قوانين سلاسل

الزّواتب المختلفة كسبيل للحدّ من الفساد المتمثّل في الرّشاوى والإكراميات والهدايا على أنواعها.

- إعادة هيكلة الإدارة اللبنانية على أسس جديدة وتطوير وتحديث الملاكات الوظيفية القديمة العهد، واستصدار النصوص القانونية اللازمة ومنها: الطيران المدني، الإعلام، الإسكان والاتصالات وغيرها.
- وضع نظام للحوافز في القطاع العام يكون مرتبطاً بإنتاجية الموظف وأدائه تلتزم بموجبه الإدارة بتزويد الأجهزة المعنية بتقييم لكل موظف وبالعطاءات التي ينالها.
- العمل على ملء المراكز الشاغرة وفق الأوضاع القانونية المقرّرة، وذلك عبر التعيين بالأصالة أو الإنابة أو الوكالة وغيرها من الأوضاع الملحوظة في نظام الموظفين، ومنع اللجوء إلى التكليف.
- العمل على تبسيط الإجراءات الإدارية وتوحيد المعاملات العائدة لها.
- تطبيق خدمة الشباك الموحّد في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات (Guichet unique).

3. التفتيش المركزي:

- العمل على تعزيز دور التفتيش المركزي واستقلاليّته بغية تمكينه من أداء المهام الموكولة إليه على أكمل وجه، لجهة محاسبة الأشخاص الذين يتولون المناصب العامة ومساءلتهم عمّا يرتكبونه من مخالفات مسلكية وإدارية.
- تفعيل دور إدارة المناقصات ورفدها بالموارد البشرية اللازمة والمتخصّصة ومنحها الصّلاحيات اللازمة لضمان إجراء الصّفقات العامة بصورة واضحة وشفافة، وتعزيز استقلاليّتها وقدرتها على كشف مكامن الخلل والتواطؤ بين العارضين قبل إرساء التلزيّمات عليهم.

- اعتماد نظام لتقييم أداء الموظفين العموميين وإعداد تقارير دورية عن مدى كفاءتهم في العمل، وفرض العقوبات المناسبة بحقهم عند الاقتضاء.

4. الهيئة العليا للتأديب:

- العمل على تفعيل دور الهيئة العليا للتأديب عن طريق تعزيز صلاحيتها وتطوير هيكليتها لتمكينها من أداء المهام الموكولة إليها.
- السعي الى تعديل ملاك الهيئة العليا للتأديب وإستحداث وظائف تتناسب مع مهامها.

ثالثاً: اقتراحات مشتركة ومتفرقة

أ) اقتراحات إلى وسائل الإعلام

1. يلعب الإعلام الرسمي والخاص دوراً محورياً هاماً في توعية المواطنين وتحسينهم ضد الفساد: وجوب إسهام وسائل الإعلام على أنواعها في نشر ثقافة النزاهة ومكافحة الفساد وتشجيع الصحافة الاستقصائية.
2. توعية المواطنين على رفض ممارسات الفساد وعدم التعامل مع الفاسدين والانزلاق في متهات أعمالهم الملتوية.
3. تسليط الضوء على قضايا الفساد الهامة والتعاطي معها بطريقة موضوعية وعلمية.
4. توعية المواطنين على حقوقهم وحثهم على التبليغ عن الفاسدين وكيفية رفع الشكاوى عند اكتشاف حالات متعلقة بالفساد.
5. بث برامج إذاعية وتلفزيونية وإصدار منشورات متخصصة بقضايا الفساد وطرق مكافحته.

ب) اقتراحات إلى المؤسسات التعليمية

1. إدخال المواد المتعلقة بثقافة النزاهة ومكافحة الفساد ضمن البرامج والمناهج التعليمية.
2. التوعية على ضرورة الحفاظ على الأموال العامة وممتلكات الإدارة وضرورة التعامل معها بطريقة إيجابية.

ج) اقتراحات الى القطاع الخاص والهيئات الاقتصادية

1. تعزيز التنافسية بما يحد من الاتفاقات الاحتكارية بين الموردين ويمنع اللجوء المتكرر إلى مصدر واحد للمشتريات الحكومية إلا عند الضرورة.
2. تشجيع القطاع الخاص على نشر ثقافة مكافحة الفساد والالتزام بمبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، مع إبراز أهمية الشراكة في هذا المجال بين القطاعين العام والخاص.
3. تعزيز حوكمة الشركات في القطاع الخاص (Corporate Governance).
4. السعي إلى إقرار قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public and Private Partnership - P.P.P.).

وإن كان يجب العمل على تنفيذ كافة الاقتراحات الواردة أعلاه إلا أن التجارب المقارنة تفيد بأهمية تركيز الجهود على قطاعات ذات أولوية في مرحلة أولى، تأخذ بعين الاعتبار حجم الفساد في تلك القطاعات ونقوم على تحليل علمي ومنهجية تشاركية، وقد يكون من ضمن هذه القطاعات: الجمارك، الضرائب، الدوائر العقارية، الطاقة والبيئة، ويتم ذلك من خلال:

- رصد مظاهر الفساد في كل قطاع وتشخيصه وتحديد أسبابه وكلفته.
- تحديد نقاط القوة والضعف والفرص المتاحة والتهديدات (SWOT Analysis)
- تحديد أهداف دقيقة قابلة للتحقيق على المدى القريب والمتوسط والبعيد وما ينبغي اتخاذه من إجراءات لإشراك كافة الجهات المعنية بمكافحة الفساد، وعلى رأسها الأجهزة الرقابية وجهات إنفاذ القانون والأجهزة الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.
- وضع آليات عملية واضحة لتنفيذ الأهداف ورصد تنفيذها ومراجعتها بشكل دوري.

خاتمة

إن مهمة الحد من الفساد والمشاركة في تطبيق خطة استراتيجية وطنية لمكافحة لا تقع على عاتق طرف واحد، بل على عاتق جميع الأطراف في الدولة والمجتمع، أي الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات والمؤسسات الخاصة ومنظمات المجتمع المدني والأفراد، كلٌ منها في حقل نشاطه واختصاصه. فمن جهة أولى، على الدولة أن تتحمل مسؤولياتها وسلطاتها: التشريعية والتنفيذية والقضائية وجميع مؤسساتها، المدنية والعسكرية، ومن جهة ثانية، ثمة مسؤولية تقع على عاتق هيئات المجتمع المدني والقطاع الخاص وأجهزة الإعلام والمؤسسات الدينية والأهلية المختلفة.

كما أن تبني الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد وإقرارها من قبل مجلس الوزراء من شأنه أن يؤكد على مدى التزام الجمهورية اللبنانية بتطبيق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ويعكس على الصعيد الداخلي إرادة جدية في التعاطي الرسمي والوطني مع هذا الموضوع الهام، تحقيقاً لنشر وتعميم ثقافة النزاهة والحد من انتشار آفة الفساد ما أمكن، وعلى أن تستكمل بخطة تنفيذية تضعها الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد المزمع إنشاؤها.

بيروت في 2017/4/12

تواقيع أعضاء لجنة إعداد "استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"

الدكتور وليد الشعار القاضي كارل عيراني القاضي بسام وهبه القاضي ندى الأسمر

رئيس اللجنة
القاضي سعيد ميرزا

أمين السر
المحامي شربل سركيس