مسار تقدّم الإصلاحات في لبنان

هيئة وطنية لمكافحة الفساد تعمل بكامل طاقتها: ضرورة حتمية وسط الفساد المتفشي في لبنان

يندرج هذا التقرير ضمن سلسلة تقارير تقوم بها مؤسسة مهارات بهدف رصد وتقييم التطوّر الحاصل في الإصلاحات المنصوص عليها في "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار (3RF)" الذي يشكّل جزء من الاستجابة الدولية التي أطلقها الاتحاد الأوروبي ومنظمة الأمم المتحدة ومجموعة البنك الدولي، بعد انفجار مرفأ بيروت في 4 آب 2020.

1- مقدمة حول الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في لبنان

تُشكل معالجة الفساد المنتشر في لبنان، وتعزيز الشفافية في الإدارات العامة، وكذلك استعادة الثقة في الحكومة والمؤسسات، شرطًا أساسيا لأي استراتيجية اصلاحية. والواقع أن الفساد الممنهج والمنتشر على نطاق واسع قد استنزف خزينة الدولة، وقوّض فعالية مؤسساتها، وعرقل الإصلاحات الضرورية، الأمر الذي أدى إلى تفاقم الأزمة الاقتصادية والمالية غير المسبوقة التي تعاني منها البلاد.

وعلى الرغم من الخطوات الملموسة التي تم اتخاذها في السنوات الأخيرة لمكافحة الفساد، وتضمنت سن العديد من القوانين مثل قانون الحق في الوصول إلى المعلومات لعام 2017 وقانون حماية كاشفي الفساد لعام 2018، فضلاً عن مصادقة مجلس الوزراء على أول استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في لبنان 2020-2025، لم تنجح أيّ من هذه الإجراءات في الحد من الفساد.

يُصنّف لبنان اليوم بين أكثر الدول فسادًا على مستوى العالم، حيث احتلّ بحسب مؤشّر مُدرَكات الفساد (CPI) لعام 2023 الذي أصدرته منظّمة الشفافيّة الدوليّة المركز 149 من أصل 180 دولة خضعت للتقييم. وتعكس هذه الأرقام عُمق الأزمة الحالي في ظل شغور رئاسي ممتدّ منذ أواخر العام 2022، وحكومة تصريف أعمال "شبه مشلولة".

في عام 2020، أقر لبنان قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (القانون رقم 175/2020) والذي أنشأ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (NACC) كجزء من الجهود للوفاء بالالتزامات التي تم التعهد بها بموجب اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).

وبحسب المادة الخامسة من القانون، فإن "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد" هي هيئة إدارية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وبالاستقلال المالي والإداري، ويؤدي أعضاء الهيئة والموظفون وسائر العاملون لديها مهامهم باستقلال كامل عن أية سلطة أخرى في إطار أحكام هذا القانون.

علاوة على ذلك، وبموجب المادة 18 من القانون المذكور، تتولى الهيئة المهام التالية:

- تلقي الكشوفات التي تردها والمتعلقة بالفساد، استقصاء جرائم الفساد، ودرسها وإحالتها عند الاقتضاء إلى سائر الهيئات الرقابية والتأديبية والقضائية المختصة.

- رصد وضع الفساد وكلفته وأسبابه وجهود مكافحته والوقاية منه في ضوء القوانين النافذة والسياسات المعتمدة والاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف الملزمة، ووضع التقارير الخاصة أو الدورية في هذا الشأن.

كما تتولى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد القيام بمهام إضافية، على النحو المنصوص عليه في قانون مكافحة الفساد والقوانين المكملة التي تغطي المجالات المتعلقة بمكافحة الفساد.

في الواقع، ووفقًا للمركز اللبناني للدراسات كان من المتصور أن تقوم الهيئة بمراقبة تنفيذ قوانين مكافحة الفساد التي أقرها البرلمان، بما في ذلك القوانين الموجودة مسبقًا والقوانين المستقبلية، مثل قانون الحق في الوصول إلى المعلومات (2017)، قانون حماية كاشفي الفساد (2018)، قانون دعم الشفافية في قطاع البترول (2018)، قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع(2020)، قانون مكافحة الفساد في القطاع العام وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد (لسنة 2020)، والقانون رقم 214 بشأن استعادة الاموال المتأتية عن جرائم الفساد (2021).

يُعتبر اختيار المفوضين والموظفين في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، إلى جانب تعزيز مهاراتهم وتوفير التمويل الكامل للمؤسسة لتسريع تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أحد الأولويات الإصلاحية المحددة في إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار(3RF). هذه الأولويات هي جزء من الركيزة الأولى لهذا الإطار بعنوان "تحسين الحوكمة والمساءلة" وتم تحديدها من خلال عملية شاملة بقيادة الحكومة اللبنانية والمجتمع المدني والمجتمع الدولي.

من الجدير بالذكر أن أولويات الإصلاح في إطار 3RF تتماشى مع جهود دولية واسعة لحث صُناع القرار في لبنان على تنفيذ الإصلاحات التي طال انتظارها، مع التركيز على مكافحة الفساد ومنع تسريب الأموال وإساءة استخدامها. وتشكل هذه الإصلاحات متطلبات أساسية لحشد الدعم الدولي لإعادة الإعمار وفتح مصادر جديدة للتمويل العام والخاص.

وبعد انتظار دام عامين تقريبًا، تمت الموافقة على النظام الداخلي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من قبل مجلس شورى الدولة في كانون الثاني/يناير 2024. وبالتالي، يمكنها الآن البدء في تعيين موظفيها لأداء وظائفها الرئيسية. ومع ذلك، لكي تصبح جاهزة للعمل بكامل طاقتها، فإنها لا تزال بحاجة إلى الدعم الفني والمالي المطلوب.

2- ملخص عن التطورات في عمل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

عانت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد منذ تأسيسها العديد من العوائق التي حالت دون أدائها لواجباتها بشكل فعّال، وكما ذكرنا سابقًا فإن تفعيل عمل الهيئة هو من بين الشروط التي وضعها المجتمع الدولي لمساعدة لبنان، ويندرج هذا ضمن أولويات اطار الاصلاح والتعافي وإعادة الإعمار "3RF"، ومجموعات العمل التي أُنشأت، وهي مجموعات خاصة بمكافحة الفساد، الإدارة المالية العامة، الشراء العام، الخدمة المدنية، وإصلاح الإدارة العامة

تضم مجموعات العمل هذه ممثلين عن "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، وتعمل كمنتدى للحوار السياسي بين جميع أصحاب المصلحة لمناقشة وتقييم الاحتياجات والتدخلات، وتوفير منصة للتنسيق.

ووفقًا للتقرير المرحلي لـ "3RF" الذي يغطي الفترة الممتدة من تموز/يوليو 2022 حتى 31 كانون الأول/ ديسمبر 2023، "دمجت مجموعة العمل هذه تحت مظلتها آليات التنسيق ذات الصلة الموجودة سابقًا، مما يقلل من ازدواجية الجهود بين مختلف أصحاب المصلحة، وقد استفادت القطاعات التي تشملها مجموعة العمل هذه، وخاصة مكافحة الفساد، من المساعدة الدولية طويلة الأمد، والتي ساهمت في ضمان استمرار الاهتمام والدعم من أعضاء مجموعة العمل"

خلال الاجتماعات التي جرت، استخدمت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مجموعة العمل كمنصة للتشاور حول خطط عملها السنوية وتوضيح التحديات التي تواجهها في تنفيذ أولويات الإصلاح المرتبطة بالاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد.

اجتمعت مجموعة العمل في 11 كانون الثاني 2024 بحضور ممثلين عن البنك الدولي، الإتحاد الأوروبي، الأمم المتحدة، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، الحكومة اللبنانية، والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وشددت المناقشات على أهمية تفعيل الجهود المشتركة لمكافحة الفساد وتعزيز الحكم الشفاف والمساءلة.

خلال اللقاء قدم ممثل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، الدكتور جو معلوف ملخص عن إنجازات الهيئة لعام 2023 وخططها لعام 2024، انطلاقًا من المحاور التي حددتها في خطة عملها السنوية للأعوام 2023-2024 والهادفة لدعم تنمية قدرات الهيئة. وفي ما يلي ملخص التقدم الحاصل بحسب معلوف:

المحور 1- المهام المشتركة: لقد تم إحراز تقدم كبير في كل من استراتيجية الاتصال، وتنظيم العمل الداخلي، والخدمات اللوجستية المشتركة ذات الأولوية. وفي عام 2023، تم تطوير استراتيجية اتصال متكاملة للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد جنبًا إلى جنب مع خطة التنفيذ، مع التركيز على الوعي والعمل المشترك مع الشركاء مثل "GIZ". علاوة على ذلك، تم إطلاق موقع إلكتروني في 9 ديسمبر 2023، يضم ميزات متخصصة لتلقي التصاريح عن الذمة المالية والمصالح.

وعلى الصعيد التنظيمي، تم تنفيذ تحسينات في البنية التحتية الأساسية، بما في ذلك اقتناء وتشغيل وصيانة الخوادم "servers " لربط جميع أقسام الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وضمان أمن المعلومات وكفاءة العمل.

المحور 2 - إستقصاء جرائم الفساد: في عام 2024، سيتم إعطاء الأولوية للتحقيق في جرائم الفساد، مع إنشاء غرفتين مخصصتين مجهزتين بالأدوات والمستلزمات اللازمة لضمان السرية والالتزام بالقوانين أثناء إجراءات التحقيق.

المحور 5- أنشطة التثقيف والتوعية: تم عقد اجتماع مع المركز التعليمي للبحث والتطوير، وتم الاتفاق على التعاون في دمج مفاهيم النزاهة والشفافية في المناهج الدراسية، كما وتنظيم ورش عمل إقليمية بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ).

المحور 6- تطبيق منظومة التصريح عن الذمة المالية والمصالح: لقد تم قبول نماذج التصريح عن الذمة المالية منذ البداية ويمكن الوصول إليها الآن عبر الإنترنت عبر موقعنا الإلكتروني. سيتم تخزين جميع المعلومات التي تم إدخالها على الموقع في قاعدة البيانات، في انتظار اعتماد الحكومة للتوقيع الإلكتروني لتسهيل التقديم عبر الإنترنت. بالإضافة إلى ذلك، في عام 2024، ستركز الجهود على تطوير نظام التصريح عن الذمة المالية بدعم من البنك الدولي وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأوروبي والوكالة الدانماركية للتنمية الدولية، مما يسمح للهيئة بتحليل جميع نماذج الذمة المالية ضمن قاعدة بياناتها.

المحور 7 - المساهمة في تنفيذ قانون حماية كاشفي الفساد: في عام 2023 تم التنسيق مع النيابة العامة لتمكين الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد من الاستفادة من نظام إدارة القضايا لاحقًا (SOP)، وسيتم متابعة هذا المشروع في عام 2024.

المحور 8 - المساهمة في تنفيذ قانون الحق في الوصول إلى المعلومات: في عام 2023، تم تصميم نظام رقمي لتلقي الشكاوى المتعلقة بقانون الحق في الوصول إلى المعلومات عبر الموقع الإلكتروني للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وفي إطار التحضير للتقرير السنوي والتقارير الخاصة، سيتم إجراء مسح شامل للإدارة العامة في عام 2024 لتقييم مدى الالتزام بأحكام قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

المحور 9- تنفيذ قانون استعادة الأموال المتأتية عن جرائم فساد: تم تجهيز الوحدة المخصصة بالكامل من قبل مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC). وخلال عام 2023، خضع الأعضاء للتدريب في هذا الشأن.

المحور 10- متابعة حسن تنفيذ قانون دعم الشفافية في قطاع البترول: "في عام 2024 سيكون لدينا دليل حول القانون ودور الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد حتى نكون فعالين ونشطين"

في آذار 2024، وقعت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد اتفاقية تعاون مع الوكالة الألمانية للتعاون الدولي (GIZ). وبحسب رئيس الهيئة القاضي كلود كرم، يهدف الاتفاق إلى تحسين نشر المعلومات بين المجتمع المدني، ولا سيما الشباب، لتعزيز فهم أفضل للتقدم الذي تحرزه الهيئة. وشدد كذلك على أن "هذه الاتفاقية تلزمنا بالعمل معًا بشكل وثيق لتحقيق هدفنا المشترك. وسيقوم كل جانب بالعديد من الأنشطة المهمة، مثل تعزيز معرفة أفراد وطلاب المؤسسات التعليمية عن الدور الرئيسي للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في لبنان"

وقد تم مؤخرًا، في 13 أيار 2024، إطلاق "التقرير الثاني حول تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد 2020-2025" في حفل أقيم في السراي، بحضور مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك ممثلون عن الحكومة اللبنانية. المجتمع المحلي والمجتمع المدني.

وأوضحت وزيرة الدولة لشؤون التنمية الادارية نجلا رياشي أن الخطوات المنجزة والنتائج المُحقّقة خلال الفترة المشمولة بهذا التقرير الثاني، والممتدة من تشرين الأول 2021 إلى آذار 2024، عديدة ومهمّة، وإن لم تصل بعد إلى المستوى المنشود. ومن بين هذه الإنجازات، أشارت وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية إلى تفعيل الهيئات المستقلة المنشأة حديثا مثل هيئة الشراء العام والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. فضلاً عن إصدار العديد من التشريعات والمراسيم التنفيذية التي عززت الإطار القانوني لمكافحة الفساد بما يتوافق مع المعايير الدولية، مثل حق الوصول إلى المعلومات ورفع السرية المصرفية وغيرها.

وشرح رئيس مجلس الوزراء اللبناني نجيب ميقاتي أن في مثل هذه المرحلة المعقّدة التي يمرّ بها لبنان والمنطقة قد يتراءى للبعض أن هذا العمل هو غير مجدي وليس بأولوية، لكنّ الحقيقة غير ذلك تمامًا. فإن مكافحة الفساد يجب أن تكون في صلب خطط التعافي الاقتصادي والمالي، وجهود إعادة بناء الدولة وتحقيق العدالة.

وأكد عمران ريزا، نائب المنسق الخاص للأمم المتحدة والمنسق المقيم ومنسق الشؤون الإنسانية في لبنان، في كلمته أن هذا التقرير الثاني يُظهر تقدمًا ملموسًا في جهود مكافحة الفساد، "ويظهر التزام الحكومة اللبنانية باعتماد الاستراتيجية وإشراك جميع الشركاء بنشاط في المراقبة والرصد وتقييم تنفيذها".

وشدد كذلك على أن دعم الأمم المتحدة يمتد إلى تنفيذ قوانين مكافحة الفساد، مع ملاحظة تقدم ملحوظ في تصاريح الذمة المالية والمصالح التي تلقتها اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، وتعاملها مع الشكاوى المتعلقة بالوصول إلى المعلومات". ومع ذلك، سلط ريزا الضوء أيضًا على الحاجة الملحة لضمان تزويد الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد بالعدد الكافي من الموظفين لإنجاز مهامها بفعالية.

ويقول ريزا: "مسيرتنا ضد الفساد لم تنتهِ بعد. فهي تتطلب التزامًا مستدامًا، وعملًا جماعيًا، وتصميمًا لا يتزعزع من جميع قطاعات المجتمع، بما في ذلك المؤسسات الحكومية، والمجتمع المدني، والقطاع الخاص، والمجتمع الدولي".

3- التحديات التي تواجه الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد

تواجه الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد العديد من التحديات التي تعيق قدرتها على القيام بدورها المنشود في مكافحة الفساد والوقاية منه وكشفه. ومن أبرز التحديات ما يلي:

1. **التأخير في الموافقة على النظام الداخلي:** فبموجب المادة 9 من قانون مكافحة الفساد، يجب على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إنشاء واستكمال نظامها الداخلي ومدونة قواعد السلوك خلال ثلاثة أشهر من التعيين الرسمي وتأكيد أعضائها. وفي حين قدمت الهيئة المستندات المطلوبة إلى مجلس شورى الدولة خلال المدة المحددة، إلا أن الموافقة النهائية لم تُمنح إلا مؤخرًا. وقد أعاق هذا التأخير التشغيل الكامل لـ الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد.

2. **نقص الموارد البشرية:** فرغم مرور سنتين على تفعيلها، تعمل الهيئة حاليًا بستة أعضاء فقط وعدد قليل من الموظفين، ويرجع ذلك أساسًا إلى التأخر في وضع الصيغة النهائية للنظام الداخلي، مما أعاق عملية التعيين. وتم تعيين ثلاثة فقط من أصل 85 موظفًا في الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مما يشير إلى انخفاض كبير في مستوى التوظيف.

3. **القدرة على التوظيف:** تواجه الهيئة تحديات في تعيين الموظفين بسبب صعوبة العثور على مرشحين على استعداد لقبول رواتب لا تتجاوز 150 دولارا شهريًا لكل موظف.(كما ذكر ممثل الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد خلال الاجتماع الأخير لمجموعة العمل). ويتفاقم هذا التحدي بسبب الأزمة الاقتصادية والمالية المستمرة في لبنان.

4. **تأمين التمويل الكافي:** بحسب التقرير المرحلي الثاني للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (2020-2025)، فإن موازنة الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لعام 2024 تبلغ 66,444,000,000 ل.ل ،وبحسب أوساط الهيئة فالميزانية المخصصة كافية في الوقت الحالي، مما يمكن الهيئة من أداء مهامها ولو بالحد الأدنى، خاصة في ظل العدد المحدود من الموظفين الحاليين. لكن بمجرد تعيين الموظفين اللازمين لتفعيل جميع المديريات داخل الهيئة، فإن التمويل الحالي لن يكون كافيًا، مما يتطلب زيادة في الميزانية المخصصة لتغطية رواتب الموظفين والتكاليف المرتبطة بها.

5. **الاحتياجات التقنية:** تحتاج الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد إلى الدعم التقني لكي تصبح جاهزة للعمل بكامل طاقتها، وهو ما يمكن أن يقدمه الشركاء الدوليين.

4- التوصيات

1. تأمين الموارد المالية والبشرية الكافية: من الأهمية بمكان التأكد من أن هيئة مكافحة الفساد لديها العدد الكافي من الموظفين للقيام بمهامها بفعالية. علاوة على ذلك، ينبغي إعادة تقييم مخصصات ميزانية هيئة مكافحة الفساد وزيادتها بشكل مماثل لاستيعاب التكاليف المتزايدة الناشئة عن تعيين موظفين جدد.

2. ضمان الاستقلالية: لا بد من ضمان استقلالية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وأعضائها عن الضغوط السياسية لتحقيق الأهداف المرجوة

3. الرقابة المستمرة: يجب مراقبة عمل الهيئة بشكل مستمر من قبل منظمات المجتمع المدني والمواطنين والصحافيين والمنظمات الحقوقية ذات الصلة، لتسليط الضوء على أي تقصير. وتجدر الإشارة إلى أن مكافحة الفساد مسؤولية جماعية تتطلب جهودًا من مختلف أصحاب المصلحة.

4. تعزيز التعاون مع الشركاء الدوليين والمجتمع المدني المحلي: يُعد التعاون مع المنظمات الدولية والجهات المانحة، ضروريًا للهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، لأنها تقدم المساعدة المالية والفنية. ويعزز هذا الدعم شرعية الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وهو ضروري لتعزيز الحكم الشفاف والمساءلة. علاوة على ذلك، فإن منظمات المجتمع المدني المحلية لها دور تلعبه في دعم الهيئة في مكافحة الفساد وإجراء أنشطة التوعية المتعلقة بدورها.

5. تعزيز التعاون العلمي والتقني: على الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد مواصلة وتعزيز جهودها في تعزيز التعاون العلمي والفني مع الجهات المحلية والدولية بهدف تبادل المعلومات وتطوير خبرات أعضاء الهيئة واكتسابها أفضل الممارسات في الإدارة.