Globethics Repository



######## ###### ######### ########

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Preprint
Authors	Transparency International
Publisher	Transparency International
Rights	With permission of the license/copyright holder
Download date	2026-11-04 04:07:24
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/177435

الجمعية اللبنانية
لتعزيز
الشفافية
لافساد



دراسة حول نظام النزاهة الوطني

لبنان ٢٠٠٩

أنتج هذا الكتاب من قبل منظمة الشفافية الدولية بالتعاون مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.

هذه الدراسة أصبحت ممكنة بفضل الدعم السخي من الشعب الأميركي عبر وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية (USAID). هذا الكتاب هو يقع ضمن مسؤولية الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ومحتوياته لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية أو حكومة الولايات المتحدة.

ان الآراء الواردة في دراسة نظام النزاهة الوطني هي تعود للكتاب ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.

منظمة الشفافية الدولية هي منظمة مجتمع مدني عالمية تقود المعركة ضد الفساد. من خلال فروعها المحلية في جميع أنحاء العالم والأمانة الدولية في برلين– المانيا، تنشر منظمة الشفافية الدولية الوعي حول الأثارالسلبية للفساد وتعمل مع شركاء حكوميين، والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتطوير وتنفيذ آليات فعالة لمكافحة الفساد.

ان الشعب الأميريكي، من خلال وكالة الولايات المتحدة للتنمية الدولية، قدم مساعدات مادية وانسانية منذ خمسين سنة في جميع أنحاء العالم.

لقد تم بذل كافة الجهود للتأكد من دقة المعلومات الواردة في هذا التقرير، وكذلك الإدعاءات. جميع المعلومات الواردة هي صالحة حتى أيلول 2009. وعلى الرغم من ذلك، ان الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية لا يمكن ان تتحمل المسؤولية عن العواقب المترتبة عن استخدام التقرير لأغراض أخرى أو ضمن سياق آخر.

© الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية
حقوق النشر محفوظة
www.transparency-lebanon.org
ISBN 978-9953-0-1595-8

الجمعيّة اللبنانية لتعزيز الشفافية

دراسة حول نظام النزاهة الوطني
لبنان ٢٠٠٩

فهرس

١ تمهيد ٣
كلمة شكر وتقدير ٥
٢ النظام الوطني للنزاهة والدراسات الوطنية ٦
ما هو المقصود بالنظام الوطني للنزاهة؟ ٧
لماذا ننجز دراسات وطنية حول النظم الوطنية للنزاهة؟ ٧
منهجية دراسات النظام الوطني للنزاهة ٨
٣ ملخص تنفيذي ٩
منهجية دراسات النظام الوطني للنزاهة ١٠
٤ تقييم النظام الوطني للنزاهة ١٥
٥ الأولويات والتوصيات ١٥
٦ لمحة عن لبنان ٢٢
٧ لمحة عن الفساد ٢٦
٨ أنشطة مكافحة الفساد ٣١
٩ نظام النزاهة الوطني ٣٧
١. السلطة التنفيذية ٣٨
٢. السلطة التشريعية ٤٨
٣. الأحزاب السياسية ٥٤
٤. هيئة ادارة الانتخابات ٦٣
٥. ديوان المحاسبة اللبناني ٦٨
٦. القضاء ٧٤
٧. الخدمة المدنية/ وكالات القطاع العام ٨٢
٨. إنفاذ القانون ٩٠
٩. نظام التعاقد العام ٩٥
١٠. وسيط الجمهورية ٩٩
١١. وكالات مكافحة الفساد ١٠١
١٢. الإعلام ١٠٤
١٣. المجتمع المدني ١١٢
١٤. قطاع الأعمال ١٢١
١٥. الحكومات الاقليمية والمحلية ١٢٧
١٦. المؤسسات الدولية ١٣٢
١٧. الأمن ١٣٧
١٠ المراجع ١٤١

١
تمهيد

المؤلفون من الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (بالترتيب الأبجدي)
ربيع غضبان
لين غصين
داني حداد
غايال كيبرانيان
ناتاشا سركيس

مديرة فريق المؤلفين ومديرة برامج الجمعية
غايال كيبرانيان

منسقو مشروع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (بالترتيب الأبجدي)
لين غصين
ميّ نورالدين

كلمة شكر وتقدير

جيرار زوفيغيان
عضو اللجنة التوجيهية لمشروع قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي MABDA ، نائب رئيس الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، عضو في مجلس منظمة الشفافية الدولي

في كانون الأول/ديسمبر 2007، شاركت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (LTA) في الاجتماع الإقليمي الأول في عمان في إطار مشروع قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي MABDA الذي طورته منظمة الشفافية الدولية. ومّاك، حققت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية نتائج كثيرة في سبيل تعزيز الشفافية والنزاهة في لبنان وفي المنطقة، وهي ما سعت وتسعى إليه الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية منذ عشر سنوات على تأسيسها.

بإسم الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، وبصفتي عضواً في اللجنة التوجيهية للمشروع، يسرني أن أقدم الدراسة حول النظام الوطني للنزاهة التي توفّر تقييماً للمؤسسات في لبنان، وتحليلاً لأسباب الفساد ودرجة الفساد في كل مؤسسة، وتعطي توصيات للإصلاح على مستوى أصحاب المصلحة المتعددي الأطراف. يشكّل نظام النزاهة الوطني (NIS) خطوة أولى في إطار MABDA ، وستليه مبادرات أخرى تقيس فعالية جهود مكافحة الفساد في لبنان، مثل تحليل الثغرات التي تحيط باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC. وكل إنجاز تحقق في إطار MABDA سيساهم في وضع خطط إستراتيجية للمناصرة وسلسلة من الاستراتيجيات الإصلاحية.

باسم الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، أودّ أن أعرب عن خالص تقديري للإسهامات القيّمة التي قدمها المشاركون في وضع هذا الكتاب، وفي تطبيق مشروع MABDA بشكل عام.
أود أولاً أن أتوجه بالشكر الى فريق عمل منظمة الشفافية الدولية الذي تابع يومياً عملية تطبيق المشروع: الدكتور Finn Heinrich المنسق الأعلى لبرنامج دراسات النظام الوطني للنزاهة، Nicolas Seris منسّق البرنامج، وManuel Pirino منسّق برنامج مساعد. أود أيضاً أن أتوجه بالشكر إلى زملائنا من فروع منظمة الشفافية الدولية في فلسطين والمغرب ومصر. والشكر الخاص موجّه إلى كافة الخبراء الذين أعطوا من وقتهم الثمين وأجابوا على أسئلتنا خلال المقابلات، فضلاً على المراجعين الخارجيين: الدكتور Reinoud Leenders وزملاؤنا من فرع منظمة الشفافية الدولية في فلسطين، ولن ننسى المراجعين الداخليين: دكتور سعيد عيسى وعطاالله سليم. أود أيضاً أن أشكر زملائي في مجلس الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية الذين قاموا بمراجعة نهائية لهذه المطبوعة وتحديداً الأستاذ يحيى حكيم الذي تابع عمل الفريق بشكل يومي. أخيراً وليس آخراً، أود أن أحيي الجهود التي بذلها فريق الباحثين والمؤلفين والمنسقين، ربيع غضبان، لين غصين، داني حداد، ميّ نور الدين وناتاشا سركيس وأخيراً غايال كيبرانيان، مديرة البرامج في الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية التي أشرفت على فريق المشروع وقادت أعماله.

٢
النظام الوطني للنزاهة والدراسات الوطنية

ما هو المقصود بالنظام الوطني للنزاهة؟

يتكون النظام الوطني للنزاهة من القطاعات والمؤسسات الرئيسة («الأعمدة») المساهمة في نشر النزاهة، والشفافية، والمساءلة، وإقرارها في كل مجتمع، حيث بإمكانها، إذا طُبِقت بشكل جيد، المساهمة في محاربة الرشوة كجزء لا يتجزأ من معركة كبيرة ضد التعسف في استعمال السلطة، والاختلاسات. لذا يتعين تقوية هذا النظام الوطني للنزاهة من خلال تشجيع الحكم الصالح في شتى مظاهر الحياة الاجتماعية.

لقد تم تصميم مفهوم النظام الوطني للنزاهة وتقديمه من قِبل منظمة الشفافية الدولية كأداة لمحاربة الرشوة بشكل شامل[1]. وفي غياب نموذج عالمي للشفافية ومحاربة الرشوة، فإن هذا النظام يشكّل توافقاً دولياً حول مبادئ وقيم وآليات مؤسساتية تمكّن قدر الإمكان من الوقاية من الرشوة وتشجيع النزاهة. كما تتمحور الدراسات الوطنية للنزاهة، في غالب الأحيان، حول التقييم النوعي للمؤسسات الرئيسة التي يرتكز عليها نظام محاربة الرشوة بكل أعمدته.

لماذا ننجز دراسات وطنية حول النظم الوطنية للنزاهة ؟

تهدف الدراسات إلى تقييم النظام الوطني للنزاهة لبلد معين على المستويين القانوني (قوانين ونصوص تنظيمية) والعملي (التطبيق). تساعد هذه الدراسات على تقديم قياس تطور مؤشر التنمية في هذه الدول، و تشكّل أيضاً قاعدة أساسية لإجراء المقارنات بين مختلف الأنظمة الوطنية.

تقدّم دراسات النظام الوطني للنزاهة توضيحاً أولياً للميادين التي تستدعي تدخلا أولويا، وتوفر قاعدة تمكّن الفاعلين المعنيين من تقييم مبادرات محاربة الرشوة المتوفرة. فهي، على سبيل المثال، تظهر الأعمدة الأكثر متانة، وتبرز تداخل هذه الأعمدة، والعوامل التي تعززها، أو تعرقل فعاليتها، كما تسمح بتحديد الميادين التي تستدعي تركيز الجهود عليها بهدف تحسين النظام، والحاجيات التي يتعين تلبيتها لتعزيز تقدم النظام الوطني للنزاهة بكامله.

وتشكّل دراسات النظام الوطني للنزاهة في بعدها المقارن مرجعاً قائماً على الملاحظة، يسمح بتقييم النتائج الجيدة والسيئة لكل نظام وطني للنزاهة. وحينما تتقاسم مجموعة من الدول نفس الإطار السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، فإن فائدة هذه المعطيات تكون كثيرة الدلالة، وتستتبع منافسة شريفة في مجال الإصلاحات.

وتعيد كل دراسة وضع النظام الوطني للنزاهة داخل إطار التوجهات الاقتصادية و/أو درجة التقدم، قصد تدقيق إدراك وأثر الرشوة الملاحظة، وبالتالي المساهمة على المستوى الوطني في تقييم، ليس فقط مجهودات الحكومة في مجال الاستراتيجيات، ولكن كذلك ملائمة الاستراتيجيات والإصلاحات التي تلتزم بها وكذا نشاط باقي الفاعلين كالقطاع الخاص والمجتمع المدني، ما يجعلها تشكل أداة مناسبة لتقييم مبادرات الممولين لمحاربة الرشوة، وتمثّل ركيزة تسمح بتحسينها.

كما تساهم دراسات النظام الوطني للنزاهة، من خلال تحليلها للممارسات والإكراهات الخاصة بكل بلد، في إعداد المؤشرات والأبحاث التي تنجزها منظمة الشفافية الدولية على المستوى

[1] لمزيد من التفاصيل حول النظام الوطني للنزاهة، يمكنكم الرجوع إلى منظمة الشفافية الدولية، كتاب المرجعية 1997 و2000، وإلى ترانسبرانسي الدولية، كتاب الجيب، متوفرين معا على موقع www.transparency.org.

العالمي، مثل مؤشر إدراك الرشوة، ومؤشر الرشوة للدول المصدرة، والبارومتر العالمي للرشوة، إلى جانب الأبحاث التي تجريها على المستوى الوطني، لتوفّر بذلك معطيات نوعية إضافية حول القواعد والممارسات التي تتحكم في أنظمة النزاهة، حيث بلغ عدد الدول التي أنجزت فيها هذه الدراسات حتى أيلول 2009 الى أكثر من سبعين دولة.

وتعتبر منظمة الشفافية الدولية أنه من الضروري فهم القواعد القانونية المتعلقة بأعمدة النزاهة، وقدرتها على أداء مهامها، وكذلك طريقة تفعيلها لتشخيص مخاطر الرشوة، وإقامة استراتيجيات تحد أو تقضي على هذه المخاطر. وتوضّح دراسات النظام الوطني للنزاهة المقاربة النظامية التي تعتمدها منظمة الشفافية الدولية لمحاربة الرشوة، وتعكس استقلال التحليل الذي يقدمه المجتمع المدني الأكثر التزاما في مجال المحاربة العالمية للرشوة.

منهجية دراسات النظام الوطني للنزاهة

تقدم دراسات النظام الوطني للنزاهة تقييما نوعيا لنظام النزاهة في بلد أو منطقة ما. فهذه الدراسات تترتكز على معطيات موضوعية وشخصية في نفس الوقت، تختلف كمياً في كل بلد أو منطقة حسب التقييم. فقد تتطلب هذه الدراسات بحوث مكتبية وميدانية. وتتكون مصادر هذه الدراسات بصفة خاصة من التشريع الجاري به العمل، وتقارير المنظمات الحكومية وغير الحكومية، والتغطية الإعلامية للقضايا المتعلقة بالرشوة، وتشخيصات الرشوة، والتحليلات والمنشورات الجامعية، والحوارات مع الخبراء، ومناقشات المجموعات، ما يجعلها بحاجة في نفس الوقت لأبحاث وثائقية وأخرى ميدانية.

وتُنجز هذه الدراسات من طرف منظمات قائمة في البلد موضوع الدراسة، وعموماً من طرف الفروع الوطنية لمنظمة الشفافية الدولية، أو من طرف خبراء وطنيين مستقلين متخصصين في القضايا المتعلقة بالرشوة والحوكمة، يتم اختيارهم بناء على انتقاء تنظمه منظمة الشفافية الدولية، مع إسناد مهمة التتبع إلى خبير مستقل على الأقل، يتم انتقاؤه بدوره من طرف منظمة الشفافية الدولية ويكلّف بمراقبة/مراجعة نوعية الدراسات.

٣
ملخص تنفيذي

سجّل لبنان 3 من 10 بحسب مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية عام 2008 (على سلّم من صفر أعلى درجات الفساد الى 10 "اعلى درجات الشفافية") وقد أتى في المرتبة 102 من أصل 180 بلد شملتهم الدراسة. وبقي هذا التصنيف ثابتاً على مدى العامين الماضيين، ما يعكس تعثّر الاصلاحات نتيجة الاضطرابات السياسية التي شهدتها البلاد. تعكس النتائج المنخفضة لمؤشر مدركات الفساد في عام 2008 الوضع في لبنان والذي تتعمّق به دراسة نظام النزاهة. وبالرغم من أن نظام النزاهة اللبناني يوفر ظاهريا آليات باتجاه الوصول الى نموذج ديمقراطي، وتحديدا مقارنةً بالدول العربية، تَظهر تحديات مشتركة بين مختلف ركائز النزاهة موضوع المراجعة، مما يهدّد نظام الحوكمة في البلاد. ومن المهم الإشارة إلى أن بعض المؤسسات غير قائمة في لبنان، مثل وسيط الجمهورية Ombudsman والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. إن ضعف العلاقة بين المواطنين والدولة يؤثر مباشرةً وبشكل سلبي على المساءلة والفصل بين السلطات وفعالية المؤسسات العامة. أما أسباب هذه التحديات فهي في معظمها تاريخية وسياسية واقتصادية وهي مرتبطة بالاطار القانوني الذي تعمل ضمنه المؤسسات اللبنانية.

من خلال الركائز المختلفة التي خضعت لمراجعة مفصلة، تبرهن الدراسة أن غياب الشفافية والمساءلة والنزاهة مرتبط ارتباطا مباشرا بهيكلية النظام اللبناني. فلبنان يعتمد الديمقراطية التوافقية التي تقوم على مبدأ تشاطر السلطة بين المجموعات الطائفية على اختلافها كما نصّ اتفاق الطائف، ولاحقا اتفاق الدوحة في العام 2008. وقد أدّى نظام تشاطر السلطات إلى استقطاب داخلي وإقليمي ودولي والى اضطرابات أمنية متكررة في البلاد.

في الوقت نفسه أثر الوضع الاقتصادي في البلاد أيضا على سير النظام الوطني للنزاهة. فبعد حرب أهلية دامت 15 سنة في لبنان أصبح الاقتصاد يعتمد بشكل كبير على المساعدة والدعم الأجنبيين في عملية إعادة الإعمار. يرزح لبنان اليوم تحت عبء مديونية تُقدر بحوالي 48 بليار دولار أميركي، مما يشكّل تحدّيا أمام النظام اللبناني برمته.

أما التحدي الآخر الذي يواجه المؤسسات في لبنان فهو الإطار القانوني الذي تعمل ضمنه. فقد صادق لبنان فعلا على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، لكن العديد من الآليات اللازمة لإرساء هذه الاتفاقية هي غير واضحة حتى اليوم. فعلى سبيل المثال، لا يوجد في لبنان تشريع خاص بحق الوصول إلى المعلومات ولا قانون خاص بحماية كاشفي الفساد. لأول مرة تلقي دراسة النظام الوطني للنزاهة في لبنان الضوء على مواطن الضعف والتهديدات، إنما ايضا على الفرص المتوفرة ومواطن القوة. لهذا من الضروري اعتماد مقاربة متماسكة باتجاه النظام الوطني للنزاهة ومن الملّح تعزيز التعاون بين كافة القطاعات والمؤسسات والدفع نحو إنشاء المؤسسات الناقصة، بهدف ضمان سيادة القانون والتنمية المستدامة.

٤
تقييم النظام الوطني للنزاهة

إن لبنان هو دولة مبنية على صيغة تشاطر السلطات بين الطوائف مما يسمح لتدخلات دولية وإقليمية في شؤونه الداخلية ويروّج للترتيبات الطائفية. وهذا ما يتضح عند مراجعة التاريخ السياسي اللبناني.

في العام 1943 وبعد إعلان إستقلال لبنان، تمّ التوصل إلى ميثاق وطني بين رئيس الجمهورية بشارة الخوري ورئيس الوزراء رياض الصلح. وبالرغم من أن الميثاق الوطني هذا كان إتفاقا شفهيا، فقد سمح للجماعة السنية المسلمة والمارونية المسيحية بالتمتّع بحصة كبيرة نسبيا من النظام السياسي.

في العام 1990، وبعد حرب أهلية دامت 15 سنة، أدخلت تغييرات دستورية لتعديل صيغة تشاطر السلطات القائمة. من هذا المنطلق سعى إتفاق الطائف في العام 1990 إلى تحسين وضع رئيس الوزراء (مسلم سنّي) مقابل رئيس الجمهورية، الذي أصبحت صلاحياته مذّاك رمزية.

مهّد إتفاق الطائف، الذي حصل بوساطة دولية واقليمية، الطريق أمام تدخل دولي في الشؤون السياسية الداخلية وهي حجة غالبا ما تلجأ إليها الشخصيات السياسية النافذة حين تسأل عن تطبيق الاتفاق. وأدّى هذا الترتيب الهش الذي هو حل أكثر منه عملية لبناء السلام، إلى أزمة داخلية دائمة بلغت ذروتها مع إغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري.

في أيار/مايو 2008 وكنتيجة للانقسامات والاستقطاب الداخلي توصل لبنان إلى اتفاق بين كتلة 8 آذار (المعارضة) وكتلة 14 آذار (الأغلبية) في قمة الدوحة. ومنذ ذلك التاريخ أطلق رئيس الجمهورية المنتخب حديثا طاولة حوار بين الطوائف اللبنانية المختلفة للتفاوض حول القضايا الوطنية.

بهدف الترويج للشفافية والمساءلة والحكم الجيّد والنزاهة في النظام اللبناني، لا بد من قيام 17 ركيزة حددها النظام الوطني للنزاهة. وكما يبرهن بوضوح الكتاب المصدر الخاص بالشفافية الدولية TI's Source Book، للوصول إلى نظام نزاهة وطني يعمل بشكل فاعل يجب قيام التنسيق بين مختلف الركائز حيث أنها مترابطة بعضها البعض. في الواقع، المنهجية التي تطبقها الشفافية الدولية تدرج 16 ركيزة، ولكن في حالة فلسطين ولبنان اللذين يشكلان جزءا من مشروع قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي MABDA، تمّت إضافة ركيزة الأمن نظرا لوزنها في النظام. في لبنان وبين الركائز ال17 ما زال ينقص ركيزتان: وسيط الجمهورية Ombud-man والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. ويُنظر إلى الركائز القائمة داخل النظام اللبناني على أنها تخضع للمصالح الطائفية في البلاد. لذلك أثّر النظام السياسي اللبناني بشكل كبير على تعزيز الشفافية في أداء هذه الركائز داخل القطاعين العام والخاص.

كما وأثّر عدم الاستقرار السياسي على أداء الركائز في لبنان. في الواقع، لطالما استغلّت النخب السياسية هذا الوضع مما أدّى إلى إضعاف دور الركائز وتحديداً خلال حقبة ما بعد الطائف (تحديدا بين العام 1992 و1998) الفترة التي ساد خلالها نظام "الترويكا". فضمن هذا النظام تمتع كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس مجلس النواب بسلطات هائلة في النظام السياسي. وأدّت "الترويكا" إلى مزيد من المساومات والزبائنية وتحديدا في إطار التعيينات في المناصب الرسمية: فالتعيينات الإدارية، والقضائية، والسياسية البارزة حدّدتها ثلاث شخصيات رائدة؛ أما المؤسسات، فأصبحت تتلقى صنع القرار عوضا عن أن

تكون جزءا منه.[2] وأظهرت دراسة النظام الوطني للنزاهة أن النخب السياسية تستفيد من مجالات الاهتمام هذه التي أسست لها. فعلى سبيل المثال، وفي القطاع الإعلامي، حصل زعماء الطوائف على رخص بث تلفزيونية وإذاعية. ونذكر مثلا آخر وهو عدم تطبيق الإجراءات الرسمية والموحدة لنظام التعاقد العام. في الواقع، معظم العقود والمناقصات تمنح لأشخاص يقيمون علاقات وثيقة مع زعماء الجماعات الطائفية (التلزيم بالتراضي).

من أجل الحد من التدخل الطائفي داخل الركائز وللترويج لمبادرات إصلاحية، ذكر إتفاق الطائف ضرورة إنشاء لجنة وطنية لالغاء الطائفية السياسية بموجب أحكام المادة 95 منه، وانتخاب مجلس النواب على المستوى الوطني (أساس لا طائفي)، في حين يتم إنشاء مجلس شيوخ ليمثل المجموعات الطائفية. كذلك نص الاتفاق على قانون إنتخابي غير طائفي من غير الإشارة إلى حجم الدوائر الانتخابية. وقد ألقى إتفاق الطائف الضوء على بعض الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية بما فيها التنمية العادلة والمتساوية إلى جانب اللامركزية الإدارية. وكون إتفاق الطائف لم يذكر إعتماد إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد لتكون قاعدة للإصلاح في القطاعين العام والخاص، فقد استشرى الفساد على كافة المستويات.

لم يُنظر إلى الإصلاحات التي روّج لها اتفاق الطائف ولا إلى مبادرات مكافحة الفساد على انها محاولات جديّة. فقد أطلق مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري (OMSAR) في العام 1994 مبادرة تهدف إلى إصلاح الإدارات العامة من خلال طرد الموظفين غير المؤهلين. وسرعان ما تم وضع حد لهذه الخطوة الايجابية لأن الموظفين المستهدفين لهم روابط وثيقة بشخصيات سياسية. بالإضافة إلى ذلك، فإن قانون الاثراء غير المشروع الذي يهدف إلى مراقبة أصول المسؤولين التي اكتسبوها من خلال سوء استخدام المرافق العامة ومن خلال الرشوة أو اختلاس الأموال لم يطبق يوما بشكل مناسب. وعلى مستوى القطاع الخاص، مكافحة الفساد محدودة أيضا. ثم إن كافة المحاولات لحل قضايا حوكمة الشركة هي مبادرات شخصية وفردية.

بالاضافة إلى التحديات المحلية اصطدمت الدراسة الخاصة بالنظام الوطني للنزاهة في لبنان بعناصر إقليمية لا بد من النظر فيها. الوجود السوري في لبنان (1976–2005) فرض تدخلا مباشرا في شؤون لبنان الداخلية. فالمسؤولون السوريون الذين أقاموا علاقات مباشرة مع النخب السياسية في لبنان ما بعد الحرب نجحوا في هيكلة علاقة لبنانية سورية من فوق إلى أسفل. والعنصر الاضافي الآخر هو أن المسؤولين السوريين الرفيعي المستوى أثروا أيضا على صنع قرار النخب السياسية، وبالتالي شلّ المؤسسات الأساسية ضمن النظام اللبناني. وتجدر الإشارة إلى أن الاعتداءات الاسرائيلية المستمرة على البلاد تركت تبعات سلبية على المستوى السياسي والاقتصادي والاجتماعي.

وتجدر الإشارة إلى أن عدم إجتماع مجلس النواب بشكل منتظم على مدى عامين، أدّى إلى تأخير مصادقة لبنان على إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) حتى أكتوبر/ تشرين الأول 2008، وتلقائيا، تأخر تطبيق أحكام هذه الاتفاقية ومن ضمنها الأحكام الخاصة بالهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وقانون الوصول إلى المعلومات. ثم إن اقتراحات

[2] Kibranian, Gaelle. «Communal Corruption and Peace Building in Lebanon», New Routes. Life and Peace Institute: Tufts University. September 2009

قانون الموازنة العامة من العام 2006 حتى 2008 لم تمرّر وبالطبع لم تطبق وبالتالي، ومنذ ذلك التاريخ، لا وجود لرقابة على الايرادات والنفقات من قبل مجلس النواب وديوان المحاسبة. وعلى صعيد آخر، فإن التعيينات الإدارية في صفوف موظفي الدرجة الأولى، وهي من مسؤولية الفرع التنفيذي، هي أيضا مشلولة وهي مؤجلة حتى يتم التوصل إلى اتفاق بين مختلف الفصائل السياسية. والأمر سيّان بالنسبة إلى مدير ديوان المحاسبة ومدير وكالة التفتيش القضائي. هذا الوضع السائد يحدّ من أداء ركائز ذات أهمية بالغة. وكنتيجة للنزاع بين الطوائف فإن المؤسسات السياسية الرئيسية أصبحت جزءا من النزاع كما أن الفساد بحد ذاته قد تمأسس.

ألقت مراجعة ركائز النظام الوطني للنزاهة في لبنان الضوء على الحاجة إلى مراجعة شمولية لهذه الركائز والى ضرورة تعزيز التعاون بين كافة اللاعبين والمؤسسات. ومن الملح وضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد تجمع كافة أصحاب المصلحة وتروّج للعلمانية بين المؤسسات اللبنانية كطريقة للترويج للمصالح الوطنية. ومن شأن ذلك أن يمهّد الطريق أمام سيادة القانون والتنمية المستدامة وضمان نوعية حياة أفضل في لبنان، وكلها مكوّنات أساسية لأي نظام وطني للنزاهة.

٥
الأولويات والتوصيات

تستند التوصيات التالية كافة الى الركائز التي تمت مراجعتها ودراستها في إطار النظام الوطني للنزاهة في لبنان.

أدّت الاضطرابات السياسية التي شهدها لبنان على مدى أربعة عقود إلى الوضع الفوضوي الذي نعيشه اليوم. فالادارة العامة اللبنانية لم تشهد خطط إصلاحية منذ بداية الستينيات. أما التشريعات التي تنظم المؤسسات على اختلافها وعلى مستويات عدّة، فهي بالية من جوانب مختلفة، لدرجة أن المعلومات والبيانات والإحصاءات والمحفوظات اللازمة للدراسة والتحليل والإصلاح مبعثرة أو غير موجودة. وكنتيجة لذلك، لا وجود لأسس تبنى على أساسها فروع القطاع العام. ولكن وبالرغم من كل هذه الحواجز، تسعى الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية للعمل ببطء وتأنّ على الممارسات الفضلى للتوصل إلى خيارات سياسية تستطيع الجهات المعنية تطبيقها من أجل مكافحة الفساد. أمّا من جهة، ما زال بالامكان اتخاذ خطوات عامة في لبنان لضمان مزيد من الشفافية والمساءلة والنزاهة، ونحن نتطلع إلى وضع تدابير خاصة بكل قطاع من شأنها أن تحسّن الإدارة اليومية للمؤسسات وبالتالي تطبيق التشريعات القائمة وتعديلها بدءا" بالاطار القانوني.

يمكن تلخيص الإصلاحات المقترحة كما يلي:

توصيات عامة

- إتخاذ كافة الإجراءات اللازمة على المستوى الوطني لتطبيق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) ووضع الآليات اللازمة.
- على ضوء ما ذكر آنفا"، من الممكن وضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد بشكل جدّي كما نصت المادة خمسة من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تروّج لمشاركة المجتمع وتعكس مبادئ سيادة القانون والادارة الصالحة للشؤون العامة وللملكية العامة والنزاهة والشفافية والمساءلة. ويمكن أن تستند هذه الإستراتيجية إلى الإستراتيجية الوطنية التي وضعها المكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية في بيروت ونشرها في آذار/مارس 2009 وذلك بالاشتراك مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في إطار استراتيجية "نحو حوار وطني حول الفساد في لبنان".
- التصويت على مشروع قانون خاص بالوصول الى المعلومات وآخر لحماية كاشفي الفساد.
- تطبيق المادة 95 من الدستور اللبناني، بهدف إلغاء الطائفية السياسية، كطريقة لضمان التعيينات على جميع المستويات على أساس الجدارة وليس على أساس الطائفية.
- اعتماد قانون انتخابي غير طائفي يهدف إلى تمثيل عادل ومتساوٍ لكافة شرائح المجتمع، فمن شأن هذا القانون أن يوفّرقواعد وآليات محدّدة أكثر خاصةً بتمويل الحملات، وأن يُدخل أوراق الاقتراع المطبوعة مسبقا" حيّز التنفيذ، وأن يفصل بين الحسابات المالية الخاصة بالمسؤولين المنتخبين وأسرهم.
- تشجيع التعليم على مبادئ مكافحة الفساد وبخاصة في صفوف تلامذة المدارس.
- العمل مع السلطات التربوية لادخال مبادئ الحكم الجيّد في برنامج التعليم المدني.
- اعتماد قانون تضارب المصالح لمنع النواب من شغل مناصب وزارية أو العكس.
- مأسسة الحوار بين مختلف الأحزاب السياسية بطريقة تسمح بتطبيق التفاعل بين الجماعات عبر المؤسسات الرسمية وليس عبر سلسلة من الطاولات المستديرة.
- إنشاء هيئة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد كما أوردت المادة 6 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).
- تطبيق القانون رقم 2005/664 الذي ينص على إنشاء مكتب والي وسيط الجمهورية.
- إعادة النظر في إجراءات الإفصاح عن الأصول بموجب قانون الاثراء غير المشروع، بهدف الترويج للشفافية والوصول إلى تلك المعلومات.

- إدخال إجراءات عملية أكثر خاصة بمقاضاة ومحاكمة الرؤساء والوزراء أمام المجلس الأعلى بهدف ضمان قابلية تطبيق هذه الإجراءات.
- تعديل القانون الجزائي وقانون تبييض الأموال بانتظام.

توصيات خاصة بكل ركيزة

السلطة التنفيذية

- وضع نظام أساسي لمجلس الوزراء من شأنه أن يحدّد صلاحيات نائب رئيس الوزراء وصلاحيات الوزراء بهدف ضمان قيام سلطة تنفيذية قابلة للحياة.
- اعتماد مدونة سلوك للوزراء تحدّد تفاصيل القواعد والأنظمة الخاصة باستخدام الموارد الرسمية إلى جانب أمور أخرى.
- يجب تغيير وضع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR) ليتحول من مكتب إلى وزارة كاملة الصلاحيات. ويجب تعزيز قدرات الوزارة من خلال تخصيص موازنة حقيقية قادرة على الاستجابة لحاجات الإدارة العامة كما ينبغي تعيين تقنيين مؤهلين، بالإضافة إلى تحديد دفتر شروط وصلاحيات الوزارة ودورها باعتبارها الهيئة الوحيدة القادرة على دراسة وتحليل ووضع التشريعات الحديثة اللازمة للإدارة العامة وإنشاء الحكومة الالكترونية التي يجب أن تشمل القطاع العام بمجمله.
- يمكن لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR) أن يبدأ بتحديد الوضع الحالي للقطاع العام كما هو اليوم، ويمكن إطلاق ذلك من خلال مسح للادارات العامة وللمكاتب المستقلة الذاتية التي تشكّل ما يعرف "بالقطاع العام". ويجب أن يهدف هذا المسح إلى تحديد عدد الأشخاص العاملين حاليا" في القطاع العام (الكوادر– الفئات من 1 إلى 5– المؤقتين والمتعاقدين والعمال بالمياومة). كذلك الأمر بالنسبة إلى المتعاقدين مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأوروبي والبنك الدولي وأي مؤسسات دولية وإقليمية أخرى مع وظائفهم والأجور والتعويضات التي يتقاضونها. الأمرسيّان بالنسبة إلى موظفي المكاتب المستقلة ذاتيا" ووكالات أخرى تابعة للإدارة العامة (راجع قائمة المسوحات التي ينبغي القيام بها كما ورد سابقا").
- مراجعة قانون المحاسبة العام لكي يكيّف مع المحاسبة التحليلية ولكي يتماشى مع أفضل ممارسات المحاسبة الدولية الحديثة.
- الترويج للشفافية في عملية وضع الموازنة من خلال نشر موازنات كافة المكاتب المستقلة ذاتيا" وفقا" للموازنة العامة، واعتماد عملية ميزنة على أساس الأداء، وإدخال "التصنيف الإداري" كمؤشر ثالث، إلى جانب مؤشري الاقتصاد والوظائف المستخدمين في الموازنة.
- توحيد كافة موازنات القطاع العام لاصدار موازنة موحدة تظهر بوضوح نفقات القطاع العام وإيراداته.
- مراجعة وضع وكالات المراقبة (مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة، ومجلس التأديب الأعلى) وتحديد سلطاتهم تجاه مكتب وزير الدولة لشؤون الاصلاح الاداري OMSAR.
- تمكين وكالات المراقبة من إنفاذ دورها الرقابي والتفتيش والتدقيق بدون تدخل أو تأثير من السلطة التنفيذية.
- مراجعة محتويات قانون المناقصات العامة لكي يتماشى مع الممارسات الدولية الحديثة الفضلى.
- تعزيز أطر التعاون بين السلطة التنفيذية ومنظمات المجتمع المدني.

السلطة التشريعية

- تعديل النظام الأساسي الخاص بالبرلمان وتحديدا" أدوات الاستجواب والمساءلة بالإضافة إلى وضع نظام مناقشات عام بهدف ضمان فاعلية نظام المحاسبة.
- وضع واعتماد مدونة سلوك للنواب بما في ذلك خطوط توجيهية حول موارد الدولة.
- تسريع العملية التشريعية من خلال الإبقاء على مراجعة منتظمة لمسودات القوانين والقوانين المسنونة من قبل النواب.
- تقوية المراقبة المالية من خلال إنشاء مكتب للموازنة يهدف إلى مساعدة النواب على فهم محتوى الموازنة العامة وإجراءاتها وعلى النواب أن يراجعوا بانتظام بيانات المطابقة التي يصدرها ديوان المحاسبة.
- تعزيز الموارد البشرية داخل مجلس النواب من خلال إعطاء الأجور المناسبة لموظفي البرلمان، وبناء قدراتهم من خلال دورات تدريبية مستدامة.
- تعزيز أطر التعاون بين السلطة التشريعية ومنظمات المجتمع المدني.
- إلزام النواب بمتابعة إجراءات الشكاوى والعرائض.

الأحزاب السياسية

- صياغة قوانين للأحزاب السياسية على أن تكون مختلفة عن قوانين جمعيات المجتمع المدني.
- إلغاء أي مراقبة حكومية مسبقة على تشكيل الأحزاب السياسية.
- مراجعة الآليات المالية الخاصة بالأحزاب.
- تطبيق آليات مكافحة الفساد في برنامج الأحزاب السياسية اللبنانية.

هيئة ادارة الانتخابات

- يجب أن تكون هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية مستقلة لضمان الشفافية بطريقة لا تسمح بالتشكيك في نزاهتها.
- يجب أن يبدأ المشرفون عملهم في وقت معقول قبل الانتخابات لكي يكونوا جاهزين ومستعدين تماماً.
- يجب أن تصل صلاحيات هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية إلى إدارة الانتخابات وألا تنحصر بتمويل الحملات ووسائل الإعلام.
- على هيئة الاشراف على الانتخابات أن تنشر كافة البيانات المالية التي يرفعها المرشحون.
- يجب أن تكون الهيئة قادرة على رفع الشكاوى أمام المجلس الدستوري.
- يجب أن تقوم هيئة فاعلة لإدارة الانتخابات في إطار الانتخابات البلدية أيضاً.

ديوان المحاسبة

- بعد مراجعة قانون المحاسبة العامة، يجب أن يستخدمه ديوان المحاسبة في تطبيق عملية التدقيق في الادارات العامة والمكاتب المستقلة ذاتيا" والبلديات.
- ضمان إستقلالية ديوان المحاسبة ماليا" وإداريا" من خلال:
  - **وضع خط موازنة ديوان المحاسبة بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية؛**
  - **تمكين الديوان من اختيار الموظفين وتعيينهم.**
- تعيين مجموعة خبراء (من مهندسين وأطباء وصيادلة ومعلوماتيين) لمساعدة المدققين في ديوان المحاسبة في خلال أدائهم.

- إنشاء وحدة إستخدام توفّر الدورات التدريبية حول قضايا قانونية وحول إجراءات التدقيق.
- توسيع نطاق موظفي التدقيق الحاليين للاستجابة لحاجات ديوان المحاسبة.

السلطة القضائية

- منح السلطة القضائية الاستقلالية المنصوص عليها في المادة 20 من الدستور من خلال ضمان ما يلي:
  - **الاستقلال المالي: يجب أن تكون موازنة السلطة القضائية مستقلة عن موازنة السلطة التنفيذية (وزارات العدل والدفاع ومكتب رئيس الوزراء).**
  - **الاستقلال الإداري: يجب أن يقوم مجلس القضاء الأعلى وليس مجلس الوزراء بالتعيينات القضائية.**
  - **الاستقلال التنظيمي: يجب أن يكون القضاء قادرا" على وضع مراسيمه التنظيمية بدون تدخل من طرف ثالث.**
- إذا منح النظام القضائي الاستقلالية المالية يجب رفع رتب القضاة ورواتبهم، ويجب أن ترفع الحكومة مساهمتها في "صندوق التعاضد القضائي" من خلال تخصيص موارد مالية إضافية.
- تعزيز دور مجلس القضاء الأعلى باعتباره الهيئة الوحيدة التي تدير الشؤون القضائية وتنظمها.
- ملء المناصب الشاغرة داخل وكالة التفتيش القضائي.
- تنظيم دورات تدريبية / بناء قدرات مستمرة تحديدا" حول قضايا الفساد في المعهد القضائي.
- يجب إنتخاب أعضاء مجلس القضاء الأعلى عوضا" عن تعيينهم.
- يجب اتخاذ قرارات التعيين والمناقلات في السلطة القضائية بعد مشاورة القضاة المعنيين. ووحده مجلس القضاء الأعلى لديه سلطة اتخاذ قرار بشأن الترقية والجدارة والتقدم المهني.
- تعزيز النظام الأساسي والملفات القانونية في محاكم العدل لتحسين أداء القضاة.
- وضع قاعدات بيانات خاصة بالسجل التجاري لضمان الوصول إلى المعلومات القضائية والتجارية والى سجلات الشركات.
- يجب زيادة عدد القضاة لكي ينظروا في الأعداد الهائلة للقضايا والملفات المتراكمة في المحاكم مما يؤخر عملية إصدار الأحكام إلى ما لا نهاية.
- يجب حماية القضاة من أي أذية جسدية من خلال تأمين الحماية الأمنية الضرورية لهم.
- رفع الأموال اللازمة للمساعدة القضائية الموفرة للمواطنين لجعلها أداة أكثر فعالية في يد هؤلاء الذين يعجزون عن دفع الرسوم والمصاريف القانونية.

الخدمة المدنية

- تحقيق الوصول إلى عمليات الحكومة الالكترونية في الادارات العامة للحد من العمل الورقي والازدواجية وللتوصل إلى وضع ملفات ومحفوظات مناسبة مع انتاج البيانات الاحصائية الجيّدة.
- تخفيض حجم موظفي الدولة عند الاقتضاء وزيادة عدد المؤهلين.
- تحسين الأجور والمخصصات الممنوحة لموظفي الدولة.
- تعزيز موارد الادارات العامة من خلال زيادة حصتها في القسم الثاني من الموازنة العامة.
- ضمان استقلالية الهيئات التنظيمية.
- تعزيز وتحسين وإعادة هيكلة مجلس الخدمة المدنية من خلال:
  - **إستخدام عناصر مؤهلة قادرة على دراسة وتحليل واقتراح التحسين اللازم في العمليات والسياسات؛**

- **صياغة التوصيات الحديثة للامتحانات الخاصة باستخدام الموظفين وتدريبهم.**
- **مراجعة وتحديث السجلات والمحفوظات من خلال المكننة الكاملة والتواصل مع مختلف الادارات؛**
- **إعطاء وكالات الرقابة السلطة اللازمة لتسريح أي موظفين يثبت تورطهم في عملية فساد أو سوء تصرف أو إهمال؛**
- **تحسين وتحديث الأنظمة الأساسية والتنظيمات القانونية الخاصة بالموظفين؛**
- **وضع كتيّبات بالاجراءات الخاصة بكافة العمليات.**

وكالات إنفاذ القانون

- وحدها الدولة مسؤولة عن القضايا الخاصة بالقانون والنظام، وذلك للحد من المواجهات الطائفية بحجة الدفاع عن النفس.
- توفير التدريب الدائم والمستمر لقوى الأمن الداخلي لكي يبقوا في حالة تأهب وجهوزية لانفاذ القانون.
- ضرورة سيطرة قوى الأمن الداخلي على إنتهاكات السير.
- ضرورة إطلاق حملات منتظمة لاطلاع وتثقيف سائقي كافة السيارات وتحديدا" الدراجات النارية.
- يجب أن يطّلع المواطنون الشباب كافة على أخلاقيات وآداب الطريق والقيادة من خلال البرامج التلفزيونية المنتظمة الموضوعة خصيصا" لهذا الهدف. ويجب أن تلي هذه التنظيمات القانونية إختبارات تديرها سلطات السير على كافة الأفراد الذين يرتكبون إنتهاكات بحق قانون السير. ويجب تطبيق عقوبة السجن والغرامات المالية المرتفعة وتجميد رخصة السوق أو سحبها.

نظام التعاقد العام

- تحديث الأنظمة الأساسية الخاصة بالمناقصات العامة وخاصة تلك المتعلقة بانفاذ التنظيمات الخاصة بتضارب المصالح.
- تبسيط الإجراءات الإدارية لتمكين المواطنين من إجراء معاملاتهم وصفقات الأعمال ووضع ملفات الضرائب من خلال الشباك الواحد.
- تطبيق ممارسات الحكومة الالكترونية لتعزيز الشفافية.
- تشكيل هيئة تنظيمية متعددة الاختصاصات وحديثة لصون أنظمة المناقصات العامة ومراقبتها في مختلف الادارات العامة وفقا" للمعايير الدولية.
- منح وكالات الاشراف والرقابة السلطة لاتخاذ الإجراءات العقابية في حالات الفساد والرشوة وتمرير معلومات داخلية سرية.

وسائل الإعلام

- وضع مدونات سلوك خاصة بالموظفين العاملين في المؤسسات الإعلامية، على أساس السلوك الأخلاقي.
- إنشاء أقسام للصحافة والتقارير التحقيقية ضمن مراكز وسائل الإعلام.
- تدريب الصحافيين على تقنيات الصحافة والتقارير التحقيقية.
- تشجيع الجامعات على إدراج الصحافة التحقيقية ضمن برامجها.
- التشجيع على تشكيل مؤسسات إعلامية ليس لديها انتماءات سياسية وتعديل بنية الوسائل الإعلامية القائمة من خلال تنظيم انتخابات داخلية.
- تعديل الإطار القانوني بطريقة تعزز الشفافية والمساءلة وإدراج مبادئ الحوكمة.

المجتمع المدني

- يجب وضع القواعد والأنظمة واعتمادها لكي تقوم منظمات المجتمع المدني بتوفير تقارير أفضل.
- يجب أن تعتمد منظمات المجتمع المدني مبادئ حوكمة داخلية وأن تمتثل لمدونة أخلاقيات داخلية.
- يجب فصل منظمات المجتمع المدني اللبنانية عن الأحزاب السياسية وعن الانتماءات الدينية.

قطاع الأعمال

- يجب الفصل بين وظائف وأدوار رئيس الشركة والمدير العام والادارة في كافة الشركات وتحديدا" تلك التي تملكها عائلات.
- يجب صياغة قوانين خاصة بتضارب المصالح للحد من تأثير رجال الأعمال الأثرياء على الساحة السياسية.
- باعتبار أن كافة المبادرات هي طوعية، من المهم المطالبة بمبادئ حوكمة الشركات لكي يعتمد من قبل كافة الشركات اللبنانية وفي كل القطاعات.

الحكومات الإقليمية والمحلية

- صياغة واعتماد قانون انتخابي جديد للانتخابات البلدية (علما" أن الانتخابات البلدية ستجري في العام 2010) مع أخذ تطبيق الإصلاح الخاص بأوراق الاقتراع المطبوعة مسبقاً لتجنب شراء الأصوات.
- دعم تطبيق كافة مشاريع اللامركزية من خلال توسيع صلاحيات البلديات.
- اعتماد مبدأ اللامركزية من خلال الترويج لدور السلطات المحلية في مجالي التخطيط والتنفيذ.

اللاعبون الدوليون

- يجب إعطاء اللاعبين الدوليين صلاحية العمل مع كافة الفصائل اللبنانية وعدم استثناء أي واحدة منها حيث يجب أن توزع المشاريع بالتساوي بين كافة الفصائل اللبنانية، وبما فيه منفعة كافة الجماعات مع تغطية الأراضي اللبنانية بالتساوي.
- يجب أن يرفع اللاعبون الدوليون وبصراحة تقارير حول تخصيص أموالهم وعملية تنفيذ مختلف الأنشطة.
- يجب أن يقوم مدققون لبنانيون حياديون بمراجعة أنشطة الحكومة المحلية مع اللاعبين الدوليين بانتظام.

الأمن

- إعادة إطلاق الحوار بين مختلف الجماعات اللبنانية وتحديداً حول قضايا تتعلق بالأمن، وضرورة التوصل إلى اتفاق يحد من اقتناء وحيازة الأسلحة من قبل الجهات الغير تابعة للجيش اللبناني.

١
لمحة عن لبنان

أعلن استقلال الجمهورية اللبنانية في 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1943 بعد انتداب فرنسي على لبنان دام 23 عاما. لبنان الذي يمتد على مساحة تبلغ 10452 كلم مربعا لديه حدود مع سوريا (من الشمال والشرق) ومع إسرائيل (من الجنوب). بيروت هي العاصمة السياسية. بالرغم من أن أي مسح سياسي رسمي لم يجر في لبنان منذ العام 1932، من السائد أن لبنان يضم ما بين 3,5 مليون و4 ملايين نسمة يمثلون 17 مجموعة دينية معترفا بها. أما اللغتان الرسميتان فهما العربية والفرنسية، علما أن لغات أخرى تنتشر بشكل واسع كالانكليزية والأرمنية.

حتى العام 1975 كان يشار إلى لبنان على أنه سويسرا الشرق الأوسط وأنه الدولة الأكثر ديمقراطية بين نظرائه العرب؛ فهو بلد الخدمات وهو الجسر بين الشرق والغرب. وفي الماضي الحديث، وفي فترة ما بعد الاستقلال، شهد لبنان حربا أهلية (أو غير أهلية) دامت 15 سنة بين العام 1975 و1990 وتعتبر من أكثر الحروب دماراً بعد الحرب العالمية الثانية. في خلال تلك الفترة، تعرّض لبنان لاعتداءات واحتلال من قبل إسرائيل (دام حتى العام 2000 في جنوب لبنان) وخضع لوصاية سورية مع وجود للقوات السورية حتى نيسان/ أبريل 2005. وانتهى النزاع بوساطة توصلت إلى اتفاق الطائف الذي أدخل تعديلات بارزة إلى دستور العام 1926. وتلا الاتفاق سنوات من إعادة إعمار البنية التحتية وإصلاحات على المستويين السياسي والاقتصادي. ونتج عن اتفاق الطائف نظام صارم لتشاطر السلطات بين الجماعات مما ساهم في التنافس على موارد الدولة في ما بينها. ويمكن التشكيك في مدى جديّة الإصلاحات خصوصا وأن اتفاق الطائف أدخل قوانين انتخابية غير تمثيلية وغير ديمقراطية. وبدءا من العام 2005 عادت التوترات إلى البلاد مع موجة من الاغتيالات السياسية نتيجة لعملية استقطاب وسط الطوائف على اختلافها. وفي العام 2006 دخل لبنان في حرب مع إسرائيل دامت 34 يوما وفي أيار/ مايو 2008 عاش لبنان أسابيع من التوترات الطائفية بين مختلف الجماعات بدأت في بيروت وسرعان ما انتشرت إلى مناطق أخرى. ومجددا لجأت البلاد إلى اتفاق سلام صمّم دوليا عرف باتفاق الدوحة وذلك كوسيلة لإعادة السلام وتحديد أدوار مختلف الأطراف.

يعتمد لبنان نظاماً برلمانياً حيث ينتخب الرئيس بالاقتراع السري من قبل أغلبية الثلثين في مجلس النواب لفترة 6 سنوات. الرئيس هو قائد الدولة، وكما يشير الدستور اللبناني، هو رمز للوحدة الوطنية في البلاد. ويتألف مجلس النواب من 128 عضوا منتخبا من الشعب في 26 دائرة انتخابية (قانون 25/2008) على مدى 4 سنوات. أما رئيس الوزراء وهو رئيس الحكومة، فيعيّنه رئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس النواب على أساس الاستشارات النيابية. ويشكّل رئيس الوزراء حكومة/ مجلس الوزراء، بالتشاور مع مجلس النواب والرئيس. وتقع السلطة التنفيذية في يد مجلس الوزراء الذي يترأسه رئيس الوزراء. ووفقا للممارسة غير المكتوبة أو العرف، وكنتيجة للميثاق الوطني في العام 1943 يكون الرئيس مارونيا مسيحيا ورئيس الوزراء مسلما سنيا ورئيس مجلس النواب مسلما شيعيا.

للبنان نظام سياسي فريد من نوعه ينبع مباشرة من تنوعه وتاريخ انقسامه الطائفي. فمجلس النواب مبني على أساس نظام طائفي حيث تخصص المقاعد على أساس انتماء المرشحين إلى مجموعات دينية. وكل مجموعة لديها عدد محدد من المقاعد المخصصة لها. وقد تكرّس توزيع المقاعد رسميا في قانون انتخابات العام 2008 وهو يعتمد على اتفاق الطائف للعام 1990 الذي وزّع المقاعد بالتساوي على الجماعتين المسيحية والمسلمة. وبدورها تقسّم هذه المقاعد على المجموعات الدينية ال17. ويضم مجلس النواب الحالي الذي تشكّل بعد انتخابات 7 حزيران/يونيو 2009 أربع نساء من أصل 128 نائبا. يمكّن القانون

الإنتخابي المواطنين من التصويت لأي مرشّح يرغبون في التصويت له في الدائرة بغض النظر عن طائفة المرشّح. كما يمكنهم التصويت لأكبر قدر من المرشحين طالما أنه يساوي عدد المقاعد المخصص لهذه الطائفة.

يجري الانتخاب بالاقتراع السري لكن لا وجود لأوراق نموذجية موحّدة مطبوعة مسبقا. لا وجود لحصة خاصة بالنساء في الانتخابات اللبنانية. وفي حين أن الأحزاب السياسية متعددة، إلا أنها أقل أهمية من تلك الموجودة في أنظمة ديمقراطية أخرى.

أما النظام القضائي في لبنان فهو مزيج بين القانون المدني والقانون العثماني والقانون الديني. لكن تأثير الانتداب الفرنسي هو الأقوى. توجد أربع محاكم نقض ومجلس دستوري يحكم في دستورية القوانين. والمجلس الأعلى مسؤول عن الفصل في أي اتهامات بحق السلطة التنفيذية (سواء رئيس الوزراء أو الرئيس).

ويوجد مجلس استشاري هو بمثابة محكمة ادارية في لبنان. ويوجد أيضا تنظيم فضفاض للمحاكم الدينية التي تمارس في معظمها التحكيم الطوعي، وهي تعالج قضايا الزواج والارث، وقضايا أخرى مرتبطة بالأحوال الشخصية. يحق لقادة الطوائف المختلفة والمعترف بهم رسميا أن يتشاوروا مع المجلس الدستوري بشأن قضايا تؤثر على جماعاتهم وتخضع لقانون خاص.

يعيّن القضاة بشكل عام من قبل وزير العدل، الذي عليه أن يحرص على أن يمثّل القضاة أكبر عدد ممكن من الجماعات الطائفية الموجودة في لبنان. والحكومة أيضا مسؤولة بشكل واسع عن موازنة المحاكم وادارتها. لكن الوزارة مسؤولة أيضاً عن المقاضاة والتحقيق، مما قد يؤدي الى وقوف القضاء في صف الحكومة. بعض أعضاء مجلس القضاء الأعلى يعيّنون من قبل السلطة التنفيذية، وبعضهم يعينهم المجلس نفسه (كل القضاة معينين). والنتيجة هي أن القضاء اللبناني هو شبه مستقل، وبالتأكيد أكثر استقلالية من الهيئات السابقة.

غالبا ما تكون لعبة انفاذ القانون والأمن في لبنان مشوّشة بوجود مجموعة من اللاعبين بينهم مؤسسات الدولة، واللاعبون الدوليون والمقاومة المتمثلة بحزب الله الممثل أيضا في الحكومة. بشكل عام، قوى الأمن الداخلي هي التي تؤدي العمل الشرطوي بمساعدة الجيش اللبناني الذي يكمن دوره أولا في الحفاظ على الاستقرار الداخلي والحياد في الساحة السياسية اللبنانية المتنوعة في أوقات الأزمة.

يضمن الدستور حرية الصحافة ويتمتع لبنان بنفاذ الى وسائل الاعلام أكثر من معظم دول المنطقة. يوجد تنوع في المؤسسات الاعلامية اللبنانية اذ بينها ما يزيد عن 40 محطة راديو، وأكثر من 15 محطة تلفزيونية، وأكثر من 15 صحيفة يومية مع220 ألف نسخة متداولة، الى جانب عدد كبير من المجلات الأخرى والصحف الاسبوعية، مما يرفع العدد الى 50 مؤسسة للإعلام المطبوع. مؤخرا، ونتيجة لنمو سريع جدا، أصبح لبنان يستخدم مصادر إعلامية جديدة. وتجدر الاشارة أيضا الى أن المؤسسات الاعلامية كافة في لبنان تملكها شخصيات وزعماء سياسيون، مما يدفع للشك في حياد هذه المصادر. لكن، لا بد من التشديد مجددا على أن لبنان يسبق بأشواط أي بلد في المنطقة من حيث حرية الصحافة، وحرية التعبير التي يتمتع بها شعبه. ويتمتع لبنان أيضا بحرية نقابية كرّسها قانون التجمعات النقابية العام 1909، مع توفير تسهيلات في عملية تسجيل المنظمات والجمعيات في البلاد.

الوضع الاقتصادي في لبنان هو كالتالي: إجمالي الناتج المحلي فيه (وفقا لسعر الصرف الرسمي) هو 28,02 مليار دولار أميركي، مع معدل دين نسبته 163,5٪ ومجموعه 45,8 مليار دولار أميركي ويأتي في المرتبة الثالثة من حيث ارتفاع الدين مقابل إجمالي الناتج المحلي.[3] بلغ معدل النمو في العام 2008 نسبة 7٪ وهو ارتفاع مهم بعد معدّل النمو السلبي في العام 2006 (– 4,3٪)[4]. ويعتمد الاقتصاد اللبناني بشكل أساسي على الخدمات والصناعة والزراعة ولكن توجد قطاعات أخرى ناشطة أيضا مثل السياحة والقطاع المصرفي والتجارة.

أخيراً من المهم الإشارة إلى الدور الأساسي الذي يلعبه المجتمع الدولي في لبنان. فمن الناحية الاقتصادية يعتمد لبنان بشكل كبير على المساعدة الخارجية وعلى مجتمع المانحين. في كانون الثاني/يناير 2007 وعقب الحرب الإسرائيلية التي دامت 34 يوما نُظّم مؤتمر المانحين المعروف بمؤتمر باريس III، حيث تمّ التعهد بتقديم مساعدات تقدّر بحوالي 8 مليار دولار أميركي لدعم الاقتصاد اللبناني واعادة الاعمار.

إن اتفاقي الطائف والدوحة تمّ التوصّل إليهما بفضل حضور خارجي شمل قوىً إقليمية مثل المملكة العربية السعودية ودولة قطر وسوريا وجامعة الدول العربية إضافة إلى قوى دولية بينها الولايات المتحدة وفرنسا، مايظهرمدى إرتباط السياسة اللبنانية والاعبين الأساسيين بدول أقليمية وعالمية.

أمّا القطاع الأمني فخاضع للتدويل، نظرا لوجود قوات التدخل التابعة للأمم المتحدة في جنوب لبنان(UNIFIL)، حاله حال القضاء اللبناني الذي تم تدويله مع إنشاء المحكمة الخاصة من أجل لبنان (STL) في آذار/مارس 2006.

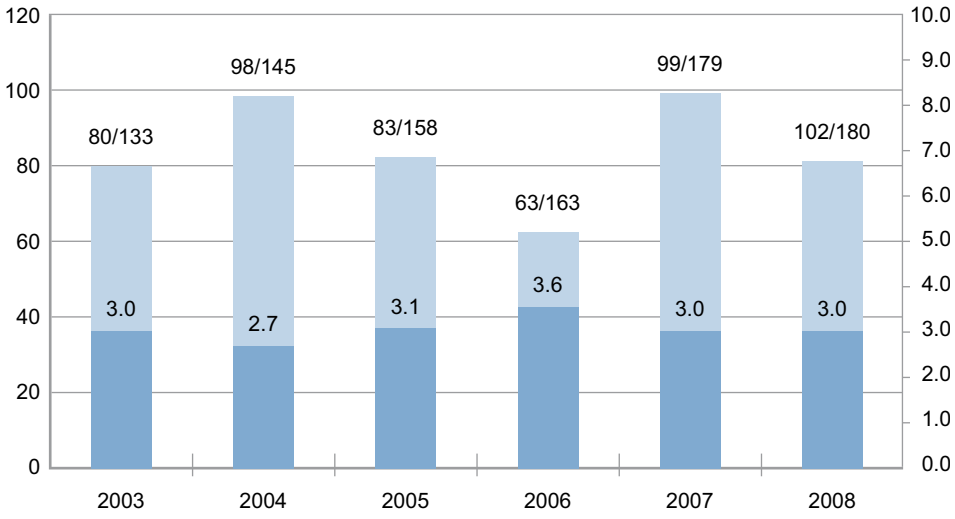
[3] تعكس هذه الأرقام الوضع الاقتصادي في العام 2008 وهي مفصلة على الموقع التالي:
https//www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook

[4] المرجع نفسه.

٧
لمحة عن الفساد

وفقاً لمؤشر مدركات الفساد للعام 2008، يأتي لبنان في المرتبة 102 على قائمة من 180 دولة (المرتبة 11 من أصل 20 دولة في المنطقة العربية)، وقد سجل علامة 3/10. وقد بقي هذا الرقم مستقرا في خلال العامين المنصرمين حيث لم يلاحظ أي تقدم نظرا للاضطراب السياسي الذي عاشته البلاد في الآونة الأخيرة. كما تعكس مؤشرات أخرى سوء معايير الحوكمة في لبنان الى جانب ضعف الشفافية والمساءلة، وغياب الوصول الى المعلومات وآليات أخرى مناهضة للفساد. على سبيل المثال ووفقا لمؤشر النزاهة العالمي على مدى عامين متتاليين 2006 و2007 سجّل لبنان علامة "ضعيفة جداً" بلغت45/100 في العام 2007، وتحديدا نظرا لضعف المؤسسات التي تمت مراجعتها.[5] ووفقا لمؤشر الموازنة المفتوحة للعام 2008 (OBI) الذي يقيس الشفافية في عملية وضع الموازنة الوطنية سجّل لبنان نسبة 32٪ مما يعكس واقعا وهو توفير الحد الأدنى من المعلومات للرأي العام.[6] وأخيرا، ووفقا لمؤشرات الحوكمة العالمية الصادرة عن البنك الدولي والتي نشرت في تموز/يوليو 2009 حصل لبنان على علامات تشير بوضوح إلى تزايد الفساد في البلاد. فمن أصل ما يزيد عن 212 دولة خضعت للدراسة، يأتي لبنان في المرتبة 146 من حيث فعالية الحكومة وفي المرتبة 202 من حيث الاستقرار السياسي وفي المرتبة 108 من حيث الصوت والمساءلة وفي المرتبة 167 من حيث رقابة الفساد وهي تعتبر "أكثر البيانات المثيرة للاضطراب في التقرير".[7]

CPI scores



العلامات المسجلة على مؤشر استشعار الفساد الترتيب الدولي المصدر: الشفافية الدولية

الفساد في لبنان موجود على كافة مستويات المجتمع والدولة، وبكافة أشكاله منها الاستزلام، والزبائنية، وشراء الأصوات، واختلاس الأموال. وكما أوردت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (LTA) والمكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية في "نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، فإن أسباب الفساد في لبنان هي اجتماعية، وتنظيمية، وسياسية، وهيكلية، واقتصادية.[8]

---

[5] يمكن الحصول على معلومات إضافية على الموقع الالكتروني للنزاهة العالمية Global Integrity: www.globalintegrity.org

[6] http://openbudgetindex.org/files/cs_lebanon.pdf

[7] Galey Patrick، "علامات سيئة للسياسيين اللبنانيين في مجال الحوكمة: دراسة البنك الدولي تظهر أن البلاد تواجه فسادا متزايدا"، صحيفة الدايلي ستارDaily Star ، 10 تموز/يوليو 2009.

[8] برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيزالشفافية

ومن بين الأسباب الرئيسية للفساد في لبنان، يمكننا أن نذكر ما يلي:[6]

- عدم الثقة التاريخية بالمؤسسات العامة: إن نفوذ الأطراف الفاعلين من خارج الدولة – الزعامات الدينية والعائلية على سبيل المثال – يقوّض شرعية الدولة. فتأسيس الدولة اللبنانية بحد ذاته يظهر نوعية الآليات غير الرسمية التي تنظم الحياة المدنية. الميثاق الوطني في العام 1943 أنشأ عرفا وقواعد غير مكتوبة شملت أهم القضايا الدستورية، خففت من سيادة القانون. الحدود الادارية كانت غامضة و جرى الالتزام بها.
- عدم الثقة بالدولة قضية تاريخية وثقافية، نظرا لغياب المقاربة التشاركية في صنع القرار. وفي الماضي، غالبا ما كانت الدولة بحد ذاتها (ولو كانت في معظمها سلطات استعمارية) تتصرف بشكل تعسفي بحق مواطنيها. اذا يوجد نقص في الثقة بالحكومة، والقانون، والمسارات القضائية السلمية. لذا ليس من المفاجئ حصول رشوة وأشكال أخرى من الفساد بشكل منتظم. والسبب الأساسي وراء مشكلة الفساد هو أنه يحصل خارج القنوات الرسمية والشفّافة.
- تعتمد صيغة تقاسم السلطة على الطائفية، فقد أدخل اتفاق الطائف العام 1990 (وعززه لاحقا اتفاق الدوحة في العام 2008) صيغة صارمة لتشاطر السلطة في لبنان بحيث جرى تقسيم السلطة بين زعماء الحرب، وقادة الميليشيات السابقين، وشخصيات سياسية تمثل مختلف الجماعات السياسية في لبنان. هذا النظام الذي يعتمد على المساومة ساهم في تنافس الجماعات الطائفية على موارد الدولة وأقام شبكات من الزبائنية، حيث تروّج النخب لمصالح جماعاتها وتحافظ عليها.[10]
- نقص الوعي لمشكلة الفساد، وأسبابها وعواقبها: يميل المواطنون الى عدم ادراك حقوقهم، ويبدو الفساد وكأنه المخرج الوحيد لمتاهات البرقراطية الثقيلة. وفي اطار تفاعل المواطنين مع الدولة، يبدو الفساد كأمر طبيعي وعادي في الممارسة. تسهّل الرشوة المعاملات التي غالبا ما تكون مكلفة وتتطلب وقتا طويلا. فعلى سبيل المثال وليس الحصر، يُمارس الفساد على مستوى صغير حين يريد مواطن اصدار رخصة سوق، أو يطلب رخصة بناء، أو يريد انهاء معاملات جمركية، الخ...

---

[9] للحصول على تحليل كامل حول أسباب الفساد راجع:
Toufic K. Gaspard, A Political Economy of Lebanon, 1948-2002, The Limits of Laissez-faire, (Leiden-Boston: Brill Publishers, 2004./ Tom Pierre Najem, Lebanon's Renaissance. The Political Economy of Reconstruction, (Reading: Ithaca Press, 2000). /Michael Johnson, Class & Client in Beirut, The Sunni Muslim Community and the Lebanese State 1840-1985, (London: Ithaca Press, 1986)./ Albert Dagher, L'Administration Libanaise après 1990, Contribution au colloque sur " Le Modèle de l'Etat développemental et les défis pour le Liban", Beirut, 15-16 February 2002, at http://matisse.univ-paris1.fr/ID/dagher.pdf / Mohammad F. Mattar, "On Corruption", in: Nawaf Salam (ed), Options for Lebanon, (London – New York: The Centre of Lebanese Studies, Oxford and I.B. Tauris, 2004) / Reinoud Leenders, "Nobody having too Much to Answer For: 'Laissez-Faire', Networks and Post-War Reconstruction in Lebanon", in: Steven Heydemann (ed), Networks of Privilege, The Politics of Economic Reform in the Middle East, (New York: Palgrave Macmillan, 2003), available on http://home.medewerker.uva.nl/r.e.c.leenders/index.html / Reinoud Leenders, "Public Means to Private Ends: State Building and Power in Post-War Lebanon", in: Eberhard Kienle (ed), Politics From Above, Politics from Below: The Middle East in the Age of Economic Reform, (Saqi Books, 2003) / Reinoud Leenders, ""Lebanon's Political Economy: After Syria, an Economic Ta'if?", in MIT Electronic Journal of Middle East Studies, Vol 6, Summer 2006. / Paul Kingston, "Patrons, Clients and Civil Society: A Case Study of Environmental Politics in Postwar Lebanon", in Arab Studies Quarterly, Vol 23, No 1, Winter 2001. / Nizar Hamzeh, "Clientelism, Lebanon: Roots and Trends," Middle Eastern Studies, Vol 37, No 3, July 2001./ 'Atalla, T., Taqniyyat at-Tazwir al-Intikhabi wa Sibul Mukafahatiha, (Beirut: 1996). / Bonne, E., Vie publique, patronage et clientèle: Rafic Hariri à Saida, (Paris/Beirut: 1995)/ United Nations Development Programme and Lebanese Transparency Association. Towards a National Anti-Corruption Strategy. UNDP & LTA: Beirut. March 2009/ Gebara, Khalil. Reconstruction Survey: The Political Economy of Corruption in Post-War Lebanon. Tiri: London; LTA: Beirut. 2007/ Kibranian, Gaelle. "Communal Corruption and Peace Building in Lebanon", New Routes. Life and Peace Institute: Tufts University. September 2009.

[10] See, Kibranian, Gaelle. "Communal Corruption and Peace Building in Lebanon", New Routes. Life and Peace Institute: Tufts University. September 2009.

- عدم الاستقرار: يُعتبر تاريخ لبنان الأكثر اضطرابا نظرا للحروب العشائرية، والحرب الأهلية، والتدخلات الأجنبية، والتقاتل الطائفي، والفشل الحكومي. وبالتالي فإن الثقة بالحكومة محدودة في اللاوعي المدني لدى اللبنانيين.

أدّت الحرب العبثية وعلى فترة طويلة، إلى طفرة في عملية البناء مما أدّى إلى فساد في عملية إعادة الاعمار بعد الحرب.

- نقص الهيكلية القانونية والآليات/الأدوات الوطنية لمكافحة الفساد: صادق لبنان في تشرين الأول/أكتوبر 2008 على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهي تشكل التشريع الأكثر شمولية حول مكافحة الفساد حتى تاريخنا هذا. ويفتقر لبنان الى تشريعين بالغي الأهمية، وهما قانون حول الحق في الوصول الى المعلومات، وقانون حماية كاشفي الفساد، وهما يُعتبران أساسيين للمضي قدما في أي استراتيجية لمكافحة الفساد في لبنان. ويفتقر لبنان أيضا الى تشريع حول تضارب المصالح، كما توجد حاجة الى اصلاح تشريعات أخرى قائمة كما هو وارد في قسم التوصيات. كذلك، وكما تمت الاشارة مطوّلا، يفتقر لبنان الى مؤسستين رئيسيتين لمكافحة الفساد، وهما ركنان أساسيان لأي نظام وطني للنزاهة: الهيئة الوطنية مكافحة الفساد ووسيط الجمهورية.

كما ذكرنا آنفا، الفساد موجود في لبنان بأشكال كثيرة وقد يظهر بمظهر "الفساد على مستوى محدود"، معتمدا على مبالغ صغيرة، كما يمكن أن يتخذ حجما كبيرا وبالتالي أن يوصف "بالفساد الضخم".

في ما يلي بعض من أنواع الفساد التي نراها في لبنان:

الزبائنية النظامية

- من شأن بناء التغيير داخل المجتمع على أساس سياسات تدبير الأمور، ترجيح الميزان الطائفي وحث المجموعات الصغيرة أو الطوائف على العودة واللجوء الى زعماء طوائفهم. من خلال صيغة بالية لتشاطر السلطات، مبنية على الحفاظ على الجمود بين النخب الطائفية، يتوفر جو مؤات ومحفّز للنزاع الأهلي في زمن التعبئة الاجتماعية، حين تتجاوز الأعباء المتمثلة بالضغوطات المذكورة آنفا القدرات التي تبقى منخفضة نسبيا ضمن النظام الطائفي، تماماً كما حصل في الأعوام 1958 و1975 و2008.

فشل القضاء

- الإستنساب في تنفيذ القانون وفي الأحكام الصادرة عن المحاكم هو شكل آخر من أشكال الفساد القائمة في لبنان. فقد تعثرت التحقيقات في الاغتيالات ذات الدوافع السياسية مؤخرا أو طالت أكثر مما يفترض بتحقيق عادي أن يطول.

الغش في الانتخابات

- توجد أسباب متجذرة وراء عدم خلو السياسة اللبنانية من الفساد والغش. فغياب أوراق الاقتراع المطبوعة مسبقا يساعد على شراء الأصوات وقد يسمح بتوليد أنواع أخرى من الغش في الانتخابات.
- الرشوة هي من أشكال الفساد الأكثر رواجا.
- يتم تسهيل المعاملات البرقراطية من خلال دفع الرشاوي، المعروفة باسم البخشيش.

فعلى سبيل المثال، لاصدار بديل عن رخصة السوق يجب دفع 7 دولارات على شكل بخشيش، ولتسجيل السيارة 27 دولارا وتجديد جواز السفر تقريبا 70 دولارا. وقد يصل البخشيش المطلوب مقابل رخصة بناء منزل سكني الى أكثر من 2000 دولار.[11]

يصنّف واقع الفساد في لبنان كما يلي:

التكاليف السياسية

- تعود الكلفة السياسية الرئيسية للفساد في لبنان الى فقدان الايمان في النظام والى فشل في بناء سيادة القانون. فشرعية الدولة مهدّدة، فبالنسبة الى بلد ذات تاريخ مضطرب مثل لبنان، هذا مصدر قلق على جميع الأصعدة. كما أن التفاوتات الكبيرة في الدخل الناتجة عن الفساد تزيد من حالة عدم الاستقرار التي تسبّب انقسامات في مجتمع مفكّك أصلا. وما يعزّز ذلك هو واقع مفاده أن لبنان مبني على صيغة تشاطر السلطات مما يروّج لنخبة سياسية معيّنة تدخل في عملية التلاعب والترويج لمصالح جماعات أو طوائف معيّنة.

التكاليف المالية

- يوجد فقدان واضح وجليّ للاستثمارات المباشرة الأجنبية بسبب الفساد وغياب الشفافية في لبنان.
- الشركات الخاصة والمرافق العامة على حد سواء تخسر مبالغ طائلة من الأموال بسبب نقص التنظيمات وتحديدا مبادئ حوكمة الشركات.[12] هذا المال الضائع يمكن اعادة استثماره في البنية التحتية اللبنانية مما قد يخفف من التكاليف المستقبلية ويزيد من مستوى التنمية بشكل عام. هذه الممارسة تجعل من الصعب جبي الضرائب وهو سبب رئيسي وراء تراجع دخل الدولة. أما ممارسات الانفاق من قبل الحكومة، فتضاف الى تكاليف الفساد المالية في لبنان. وحين لا تعطى العقود لمقدم العروض الأرخص/الأفضل، ترتفع انفاقات الدولة بوتيرة أسرع مما يجب (التلزيم بالتراضي). بلغ الدين في لبنان حوالى 45 بليون دولار في العام 2008– وهو معدل بالكاد ينعكس في نوعية الخدمات المقدمة من الدولة.

التكاليف الاقتصادية والاجتماعية وتكاليف أخرى:

- للفساد في لبنان آثاره على هجرة الأدمغة مما يؤدي إلى ارتفاع مستويات الهجرة في البلاد. وقد انتشرت هجرة الأدمغة بشكل كبير، وذلك كنتيجة مباشرة لما يسمى بالعلاقات الشخصية والواسطة في لبنان، ويمكن تحسسها بشكل أكبر في صفوف الشباب. أما العمالة، سواء في القطاع العام، أو في القطاع الخاص، فليست مبنية بالضرورة على مفهوم الجدارة بل على شبكات الزبائنية الموجودة على كافة مستويات الدولة والمجتمع.
- في لبنان يترك الفساد آثاره أيضا على البيئة. فعلى سبيل المثال، لطالما تمّ اللجوء إلى الرشوة من أجل استغلال الكسارات، وتخطي أكثر من قرار لوقفها، نظراً لما تسببه من أضرار بيئية.

---

[11] Adwan, Charles and Zapatero, Mina. "Cutting through red tape in Lebanon", Global Corruption Report 2003. Transparency International: Berlin. 2003. Page 206.

[12] راجع ناصر السعيدي، حوكمة الشركات في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا: تعزيز الشفافية والافصاح. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: بيروت، تشرين الأول/أكتوبر 2004

٨
أنشطة
مكافحة الفساد

بالرغم من أن لبنان قد صادق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، كما سيظهر في مراحل مختلفة من دراسة النظام الوطني للنزاهة في لبنان، لم توضع يوما إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد من قبل الدولة اللبنانية. فقد قام نواب بمبادرات منعزلة أو فردية بدون التوصل إلى خطة موحدة لمكافحة الفساد على المستوى الإقليمي أو المحلي أو الوطني. وللتعويض عن هذه الثغرة فقد أخذت منظمات المجتمع المدني أو منظمات القطاع الخاص مبادرة تعزيز الحوكمة الجيدة والشفافية والمساءلة في لبنان بدعم من مجتمع المانحين الدولي. فمنذ نهاية الحرب، يقوم هذا الأخير بزيادة دعمه لهذه المشاريع في لبنان، وهي نزعة تزايدت تصاعدياً منذ أحداث العام 2005.

يعرض هذا القسم بعض المشاريع القليلة التي أطلقها مسؤولون لبنانيون لمكافحة الفساد. ويركّز القسم أيضا على عيّنة من مشاريع مكافحة الفساد التي أطلقتها منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص اللبناني، كما ويلقي الضوء على دور المنظمات الدولية وعلى مجتمع المانحين في مبادرات من هذا النوع.

أنشطة مكافحة الفساد الرسمية

- مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR): بعد مرور بضع سنوات على انتهاء الحرب الأهلية في لبنان، تمّ إنشاء مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية للتعاطي مع كافة جوانب الإصلاح والتنمية الاداريين. ومذاك أطلق مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية OMSAR عدة مبادرات لمكافحة الفساد في لبنان، بما في ذلك صياغة قوانين مكافحة الفساد مثل قانون حول الوصول إلى المعلومات وقانون آخر للترويج لإنشاء منصب وسيط الجمهورية في لبنان. وقام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية إلى جانب مكتب الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجرائم بوضع ميثاق الشباب لمكافحة الفساد. وهذا الميثاق الذي نشر باللغة العربية والفرنسية والانكليزية يعرّف الفساد بوضوح ويعطي الشباب خطوطا توجيهية للتعرف إلى الفساد ورفضه.[13] كذلك نشر مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الاداري مدونة سلوك لموظفي الدولة في كانون الأول/ديسمبر 2001 وقد وضعت خططا توجيهية للممارسات الأخلاقية من قبل موظفي القطاع العام. هذه المدونة ليست وثيقة ملزمة، ولم يعمّم استخدامها على كافة المؤسسات. كذلك من بين المبادرات الأخرى التي قام بها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، إعادة تنظيم هيكلي للوزارات وتسهيل الإجراءات الإدارية.[14]
- شركاء في الشفافية: في تشرين الأول/ أكتوبر2007 وقّعت وزارة المال مذكرة تفاهم مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية تحت عنوان "شركاء في الشفافية". وفي إطار مذكرة التفاهم هذه، تلتزم وزارة المال بزيادة الشفافية من خلال الامتثال لمبادئ الوصول إلى المعلومات وتسهيل مراقبة الرأي العام لصنع القرار والأنشطة والإطّلاع على المستندات. ويكمن دور الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في توفير المساعدة التقنية لوزارة المال ومساعدة هذه الأخيرة على نشر المعلومات للرأي العام.[15]

---

[13] يمكن إنزال هذا الميثاق على الموقع الالكتروني التالي
http://www.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/Publications/Charters/Pages/Fighting%20corruption.aspx

[14] برنامج الامم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية للشفافية: نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، بيروت آذار/مارس 2009، صفحة 10.

[15] مذكرة تفاهم موقعة موجودة على الموقع الالكتروني التالي:
http://www.finance.gov.lb/NR/rdonlyres/93A8C55D-B70A-4DBB-BF12-583890AF3440/0/MOFLTA_SignedMOUOct252007.pdf

- لجنة التحقيق الخاصة: أنشئت لجنة التحقيق الخاصة ضمن المصرف المركزي من أجل التحقيق في قضايا تبييض الأموال في لبنان. وتتلقى هذه اللجنة ملفات عن صفقات مشتبه بها يقوم بها أصحاب مصلحة لبنانيون ودوليون ذات صلة.
- مسودة قانون لمكافحة الفساد: في تشرين الثاني /نوفمبر 2007 قدّم النائب روبير غانم إلى البرلمان اللبناني مسودة قانون موسّعة لمكافحة الفساد. وتتطرق مسودة القانون هذه إلى محاربة الفساد في القطاع العام. وتنظم مسودة القانون حول عنوانين أساسيين: في القسم الأول تنصّ على تحديد الفساد، وفي القسم الثاني توفّر إجراءات وخطوطا توجيهية لإنشاء لجنة وطنية لمكافحة الفساد.[16] نظرا للاضطرابات السياسية التي واجهتها البلاد منذ العام 2005 جرت مناقشة مسودة القانون أولا واعتمدت بعد أكثر من عام على رفعها من قبل اللجنة النيابية للعدل والادارة إلى مجلس النواب للتصويت عليها.
- برلمانيون لبنانيون ضد الفساد (LebPAC): LebPAC هو الفرع الوطني للمنظمة العالمية لبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC) وبرلمانيين عرب ضد الفساد (ARPAC). بالرغم من أن برلمانيين لبنانيين ضد الفساد هي منظمة قائمة بذاتها، سيتم التطرق إليها بالتفصيل في القسم المخصص للمبادرات الرسمية، إذ تضم أعضاءً من مجلس النواب. وتمثل منظمة LebPAC آراء مختلف الكتل النيابية في لبنان والعضوية مفتوحة لكافة الانتماءات السياسية. وباعتبارها جزءا من الحركة الإقليمية، قامت بتطبيق مبادرات وطنية وإقليمية لمكافحة الفساد. وقد ركّزت LebPAC على مجالات عدة للترويج لمهمة برلمانيين عرب ضد الفساد في البلاد. وقد عملت تحديدا على مشاريع تروّج للصياغة القانونية وللتعديلات القانونية للوصول إلى تشريعات لمكافحة الفساد وذلك كطريقة للحث على تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتقوم أنشطة LebPAC الرئيسية على تطوير أدوات الرقابة البرلمانية، وعلى الشفافية في الصناعات الاستخراجية، وعلى وضع الموازنة، بالإضافة إلى وضع مدونات سلوك للنواب. إن منظمة LebPAC هي العضو المؤسس الذي يقود الشبكة الوطنية للحق في الوصول إلى المعلومات وهي تتولى منسقية مجموعة العمل القانونية.

أنشطة مكافحة الفساد بقيادة المجتمع المدني

- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: إن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية هي أول منظمة غير حكومية لبنانية تهدف أساسا إلى مكافحة الفساد في لبنان. فبعد 10 سنوات على وجودها، أصبح للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية سلسلة واسعة من مبادرات مكافحة الفساد التي تأخذ بالحسبان مستفيدين كثر منهم في القطاع العام والقطاع الخاص والشباب والمواطنين اللبنانيين بشكل عام. ولم تكن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ناشطة على المستوى الوطني إنما أيضا على مستوى المنطقة العربية. وتعمل هذه الجمعية بطريقة لامركزية، وتطبّق مشاريع لمكافحة الفساد في البلاد بمساعدة من منسقية البرامج الميدانية. ومن بين المشاريع الأبرز التي قامت بها الجمعية اللبنانية لتعزيز الفساد، من المهم الإشارة إلى مشروع التربية المدنية في جنوب لبنان، ومشروع مراقبة الحملات الإنتخابية قبل وخلال الانتخابات النيابية للعام 2009 (سابقة في لبنان وفي العالم العربي)، والمركز اللبناني للمشورة القانونية والمدافعة الذي أطلق مؤخرا، والذي بدوره يتلقّى شكاوى عن حالات فساد ويوفّر النصح والارشاد لضحايا الفساد.
- وضعت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية مدونات توجيهية تستهدف مستفيدين مختلفين من القطاع الخاص، بينهم المنشآت الصغيرة والمتوسطة، والشركات المسجلة في البورصة، والمنشآت التي تملكها الأسر، ونفّذت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية إلى جانب أمور أخرى أنشطة خاصة بالفساد في إعادة الاعمار بعد الحرب، والشفافية

في عملية وضع الموازنة والمشاركة في عملية التخطيط المدني. كما وتوفّر الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية التدريب حول قضايا تتعلق بالحكم الجيّد وحوكمة الشركات واستراتيجيات مكافحة الفساد وتنفيذ مشاريع مكافحة الفساد في لبنان وفي المنطقة العربية.[17]

- الشبكة الوطنية للحق في الوصول إلى المعلومات: في نيسان/أبريل 2008 تمّ إنشاء الشبكة الوطنية اللبنانية للحق في الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد بمبادرة من الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ومنظمة برلمانيين لبنانيون ضد الفساد و جمعية الدفاع عن الحقوق والحريات (ADDL) بدعم من مبادرة سيادة القانون الصادرة عن جمعية المحامين والقضاة الأميركيين (ABA ROLI)، وتضم الشبكة 17 منظمة ومؤسسة (منها وزارات ونواب ونقابات ومنظمات مجتمع مدني) تلتزم بمكافحة الفساد وتعزيز الشفافية والوصول إلى المعلومات في لبنان. وبعد مرور عام على إنشائها، وكنتيجة للتنسيق بين مجموعات العمل فيها التي تعنى بالقانون وبالمدافعة، رفعت الشبكة إلى مجلس النواب مسودة قانون للوصول إلى المعلومات. وحاليا تقوم الشبكة بوضع اللمسات الأخيرة على تشريع خاص بحماية كاشفي الفساد.
- الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي (CCER): في العام 2005 أنشأت الجمعية اللبنانية للانتخابات الديمقراطية (LADE) والمركز اللبناني للدراسات (LCPS) والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (LTA) الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي (CCER) التي جمعت 58 منظمة من المجتمع المدني بهدف الترويج للاصلاحات التي تضمن إجراء عملية انتخابية حرة، عادلة وشفّافة. وكما ورد في القسم المخصص بمنظمات المجتمع المدني تعتبر هذه الحملة التجربة الأنجح لمنظمات المجتمع المدني اللبناني ،حيث أن ممثليها حضروا اجتماعات لّجنة الإدارة والعدل البرلمانية، وقد تم تبنّي عدد لا بأس به من الإصلاحات التي اقترحتها الحملة وتضمينها في القانون الإنتخابي الجديد.

أنشطة القطاع الخاص

- مدونة أخلاقيات: نشرت الجمعية اللبنانية لرجال الأعمال المعروفة بأحرفها الفرنسية الأولى RDCL في شباط/فبراير 2004 مدوّنة أخلاقيات تستهدف رجال الأعمال اللبنانيين وموظفي القطاع الخاص ومنشآت القطاع الخاص. وهذه المدوّنة هي طبعا أداة طوعية توزعها الجمعية على نطاق واسع.[18]
- لجنة مكافحة الفساد: أنشأت غرفة التجارة الدولية (ICC) في لبنان إلى جانب لجانها الأخرى، لجنة لمكافحة الفساد تركّز على القضايا المرتبطة بالمسؤولية الاجتماعية للشركة.
- فريق المهمات اللبناني الخاص بحوكمة الشركات (LCGTF): أنشئ فريق المهمات اللبناني حول حوكمة الشركات في تشرين الثاني/نوفمبر 2002 بمبادرة من الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، وهي مجموعة من ممثلين مرموقين عن جمعيات الأعمال والقطاع العام والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. فريق المهمات هذا مسؤول عن تعزيز حوكمة الشركات في لبنان مع التركيز على زيادة التوعية وتكييف الممارسات الدولية مع الواقع في لبنان. كذلك تحثّ المجموعة على حوار معزّز بين القطاعين العام والخاص.

---

[17] لمزيد من المعلومات راجع www.transparency-lebanon.org

[18] http://www.rdcl.org.lb/CodeofEthicsText.pdf

الأنشطة التي تقودها منظمات دولية/ مجتمع المانحين

- منح الشفافية والمساءلة (TAG): في آذار/مارس 2001 (وحتى كانون الأول/ ديسمبر 2010) تمّ التوصل إلى اتفاق تعاوني بين الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) وخدمات التدريب والتعليم الأميركية الشرق الأوسطية (AMIDEAST) في لبنان لاطلاق منح الشفافية والمساءلة (TAG). ومن خلال هذه المنح تهدف AMIDEAST إلى تمكين منظمات المجتمع المدني في لبنان من إطلاق مبادرات للحد من الفساد والترويج للشفافية والإصلاح والمساءلة والحكم الجيّد. وحتى هذا التاريخ، قام هذا المشروع بدعم ما يزيد عن 130 منظمة غير حكومية محلية في تنفيذ 145 مشروعا. وتضم المشاريع في ما تضم منشورات ودراسات ودورات تدريبية ومؤتمرات وحملات توعية الخ. أما المستفيدون من هبات الشفافية والمحاسبة فهم منظمات المجتمع المدني مثل الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية والمجلس اللبناني للمرأة واتحاد الأساتذة وغرفة التجارة الأميركية اللبنانية وجامعة بيروت الأميركية وآخرين.[19] وفّرت هبات المساءلة والشفافية ما يزيد عن 4,6 مليون دولار أميركي لمنظمات لبنانية من المجتمع المدني وبلغت كل منحة مبلغا أقصاه 50 ألف دولار أميركي.
- سوق التنمية اللبناني (LDM): إنها مبادرة من البنك الدولي نفّذت من خلال شراكة مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية والسفارة البريطانية في بيروت وصندوق الأمم المتحدة للطفولة (UNICEF) والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. وقد ركّز سوق التنمية اللبناني في العام 2006 على «الشباب في الإدارة: رسم المستقبل. وفي إطار هذا المشروع وبعد دعوة لتقديم الاقتراحات وعملية انتقاء موسعة حصلت 13 منظمة لبنانية على منح وصل قدرها إلى 20 ألف دولار (بلغ مجموع مساهمات المشاريع 230 ألف دولار أميركي) بهدف تطبيق مشروع يهدف إلى زيادة التوعية حول مؤشرات الحكم الجيّد وآثار الفساد وأهمية الشمولية والمساءلة. ولهذه المنظمات، وعددها 13، مهمات مختلفة مثل تعزيز المساواة بين الجنسين وحقوق المعوّقين وحماية البيئة.[20] ونظرا لخبرة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في هذا الحقل فقد عيّنت كمشرفة على LDM 2006 باسم الشركاء. وقد نُفّذت كافة مشاريع LDM 2006 بحلول كانون الأول/ديسمبر 2007.
- نحو حوار وطني حول الفساد في لبنان: في العام 2004 أطلق برنامج الأمم المتحدة للتنمية مشروعا للحد من الفساد بالتنسيق مع مجموعة من النواب والوزراء ومنظمات المجتمع المدني. وبعد عام تقريبا تعاون برنامج الأمم المتحدة للتنمية مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية من أجل تنفيذ سلسلة من الأنشطة الهادفة لمكافحة الفساد بإستهداف الجهات المعنية ، بينهم الشباب والصحافيين. وقد تم وضع كتابا للأطفال ما بين سن السابعة والعاشرة يعالج قضايا ذات صلة بالفساد بطريقة مبسطة تحاكي عقول الأولاد. كما وضعت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية برنامجا تدريبيا للصحافيين من أجل استخدام تقنيات الصحافة التحقيقية. وعقدت سلسلة من الطاولات المستديرة مع منظمات من المجتمع المدني والشباب وخبراء في مكافحة الفساد من أجل استطلاع آرائهم حول الفساد في لبنان، وتمّ جمع نتائج ورشات العمل هذه إلى جانب الأبحاث الميدانية في مطبوعة بعنوان «نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد عرضتها أول مرة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية خلال مؤتمر وطني حول مكافحة الفساد في 25 آذار/مارس 2009.

---

[19] للحصول على قائمة كاملة بالمستفيدين من هبات الشفافية والمساءلة وعلى ملخص للمشاريع راجع:
http://www.amideast.org/offices/lebanon/programs_services/TAG/list_projects.htm

[20] للحصول على القائمة الكاملة بالمستفيدين من LDM 2006 يرجى مراجعة:
http://www.undp.org.lb/communication/news/NewsDetail.cfm?newsId=40

برنامج دعم القيادات الشبابية في المجتمع المحلي (YCSL): أطلقت IREX بشراكة مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في بداية العام 2008 قادة المجتمع المدني الشباب YCSL. وفي إطار هذا المشروع جرى تدريب ما يزيد عن 500 شاب على المهارات التقنية لتنفيذ مشاريع تروّج للشفافية والحكم الجيّد بالإضافة إلى إطلاق حوار عابر الطوائف في لبنان. وبعد عملية تصنيف، تمّ منح 28 مجموعة شبابية حوالي 5 آلاف دولار لكل واحدة لتنفيذ مشاريع لمكافحة الفساد في كافة المناطق اللبنانية. هذه المشاريع متنوعة وتعالج الفساد على مستوى الجامعة، داخل الإدارة العامة وعلى مستويات إجتماعية في المجتمعات المحلية. أما النتاج النهائي لقادة المجتمع المدني الشباب فكان ائتلاف الشباب اللبناني لمكافحة الفساد (LYCAC) الذي أُطلق في أيار/مايو 2009.

٩
نظام النزاهة الوطني

١-
السلطة التنفيذية

الموارد/ الهيكلية

تتوزع السلطة التنفيذية في لبنان بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ومجلس الوزراء. فالمادة 53 من الدستور تنص على أن على رئيس الجمهورية أن يعين رئيس الوزراء بالتشاور مع رئيس مجلس النواب بناء على نتيجة الاستشارات النيابية[21]. ويترأس الرئيس اجتماع مجلس الوزراء كلما حضر، من دون المشاركة في عملية التصويت. وبالتالي، يُعتبر أن الرئيس يتمتع ببعض السلطات الرمزية ضمن السلطة التنفيذية.

في 11 تموز/ يوليو 2008، تم تشكيل حكومة جديدة وهي مؤلفة من رئيس الوزراء ونائب رئيس الوزراء[22] و21 وزارة و6 وزرات دولة، من بينهم مكتب وزير الدولة للتنمية الإدارية ومكتب وزير الدولة لشؤون مجلس النوّاب.

أما الوزارات الحالية بحسب تشكيلها في تموز/يوليو 2008 فهي على الشكل التالي: 1– وزارة العدل، 1– وزارة الشؤون الخارجية والمغتربين، 3– وزارة الداخلية والبلديات، 4– وزارة المال، 5– وزارة النقل والأشغال العامة، 6– وزارة الدفاع الوطني، 7– وزارة التربية والتعليم العالي، 8– وزارة الصحة العامة، 9– وزارة الاقتصاد والتجارة، 10– وزارة الزراعة، 11– وزارة الاتصالات، 12– وزارة العمل، 13– وزارة الإعلام، 14– وزارة الطاقة والمياه، 15– وزارة السياحة، 16– وزارة الثقافة، 17– وزارة البيئة، 18– وزارة المهجرين، 19– وزارة الشباب والرياضة، 20– وزارة الشؤون الاجتماعية، 21– وزارة الصناعة.

وفقاً لقانون المحاسبة العامة، خلال شهر نيسان/أبريل من كل عام، يطلب من الوزارات أن تعد مشروع موازنة خاصا" بها، وأن تحيله إلى وزارة المال قبل نهاية شهر ايار/مايو. وبين شهر حزيران/يونيو وتموز/يوليو، وبعد الحصول على مشاريع موازنات مختلف الادارات، على وزارة المال أن تضع اللمسات الاخيرة على الموازنة العامة وترسلها إلى مجلس الوزراء للمناقشة والمراجعة. وعلى الحكومة أن تتسلم الصيغة الأخيرة بعد أن تنقحها وزارة المال خلال شهر أيلول/سبتمبر، فترسلها الحكومة إلى مجلس النواب بعد مناقشة المسودة والمصادقة عليها.

في الظروف العادية، تقوم اللجان النيابية ذات الصلة بمراجعة مشروع الموازنة قبل التصويت عليه من قبل مجلس النواب خلال الدورة التشريعية العادية التي تبدأ في يوم الثلاثاء الأول بعد تاريخ 15 تشرين الأول/أكتوبر من كل عام.[23]

وتجدر الاشارة أيضا" الى أنه، وقبل التصويت على مشروع الموازنة، على مجلس النواب أن يصوّت على بيان مطابقة حساب الموازنة للعام المنصرم. حاليا"، لم يصوّت البرلمان على مشاريع موازنات العام 2006، و2007، و2008، و2009 بسبب الاضطرابات السياسية التي شهدها لبنان بين العام 2006 و2008 مما منع مجلس النواب من الالتئام. ونتيجة لذلك، اضطر

---

[21] المرشّح الذي يحظى بأكبر عدد ممكن من أصوات النواب يعيّن كرئيس وزراء مكلّف.

[22] يتم اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء من بين الوزراء، وبعد اتفاق الطائف في العام 1989 دخل في العرف اختيار نائب رئيس الوزراء من الطائفة الارثذوكسية وهو يعمل بغياب رئيس الوزراء كرئيس الوزراء بالوكالة من غير أن يحمل محفظة بالضرورة. ووفقا" للدستور لا يعطى نائب رئيس الوزراء أي صلاحيات خاصة سوى الحلول محل رئيس الوزراء بغيابه. وبعد اتفاق الدوحة في العام 2008 وتشكيل حكومة الوفاق الوطني نشب نزاع بين نائب رئيس الوزراء الذي كان من المعارضة (8 آذار) ورئيس الوزراء الذي كان من الأغلبية (أي 14 آذار) بشأن المسؤوليات الدائمة لنائب رئيس الوزراء والمقر الذي ينبغي أن يتخذه له. حتى الآن لم يحل هذا النزاع.

[23] تخصص هذه الدورات للنقاش والتصويت على الموازنة قبل أي عمل آخر

مجلس النواب لاعتماد القاعدة الإثني عشرية على أساس موازنة العام 2005 من أجل تلبية النفقات الشهرية لمختلف الادارات مما يساهم في تخصيصات عالية جدا" من خارج الموازنة. وبسبب غياب الرقابة من قبل مجلس النواب وديوان المحاسبة على حد سواء، فقد أصبحت شفافية عمليات السلطة التنفيذية مسألة صعبة جدا". وتضم الموازنة العامة التي تعدّها الحكومة موازنات رئاسة الجمهورية، ومجلس النواب ومكتب رئيس مجلس الوزراء والمجلس الدستوري وجميع الوزارات بالاضافة إلى موازنات 3 من أصل 81 مكتبا" مستقلا" موجودا".[24]

تنقسم الموازنة العامة إلى قسمين. القسم الأول يغطي النفقات الادارية والأجور والتعويضات. أما القسم الثاني فيغطي النفقات والتخصيصات الخاصة بالتنمية. وتتألف الموازنة من عدة فصول، ويوجد تصنيفان يصفان تركيبة كافة الفصول.

يضم التصنيف الأول المؤشرات الاقتصادية أما الثاني فينظر في المؤشرات التشغيلية.

ولأن الموازنات جمّدت منذ العام 2005 وطبّقت قاعدة الإثني عشرية فقد تخطت الوزارات حدود الموازنة بسبب ارتفاع كلفة النفط وسلع وخدمات أخرى، فاضطرت الحكومة إلى اللجوء إلى اعتمادات استثنائية مما زاد في عجز الخزينة. وللوصول إلى الائتمانات الاستثنائية اضطرت الحكومة إلى الإنفاق من الخط الاحتياطي في الموازنة العامة.

تدخل كافة الرسوم حيّز التنفيذ بعد نشرها في الجريدة الرسمية ويفترض بديوان المحاسبة أن يشرف على الانفاق. ولكن بما أن أي موازنة لم يوافق عليها مجلس النواب منذ العام 2005 فقد توقف ديوان المحاسبة عن التدقيق في الموازنات العامة منذ السنة المالية المنصرمة.

دور (أدوار) المؤسسة/علاقتها بالركائز الأخرى

تحفظ المادة 65 من الدستور لمجلس الوزراء استقلاليته إذ تنعم عليه بسلطات قيادية مختلفة بما في ذلك:

- حق ضبط إنفاذ القوانين والأنظمة؛
- حق تعيين موظفي الدولة من الفئة الأولى وصرفهم؛
- الإشراف على أعمال كافة هيئات ووكالات القطاع الحكومي؛
- حل البرلمان (بناء على طلب من رئيس الجمهورية في حالات محددة)
- البت في المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل رفعها الى البرلمان للمصادقة عليها.

إضافةً إلى ذلك، ووفقا" للمادة 64 من الدستور يتم اختيار الوزراء من قبل رئيس الوزراء، الذي يوقّع على مرسوم تشكيل الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، ويعقّد النظام السياسي الطائفي عملية الاختيار وتعيين الوزراء لأن زعماء الطوائف يستمرون في لعب دور جوهري وحاسم في الحياة السياسية. وينطبق ذلك ايضا" على السلطة التنفيذية والتشريعية والقضائية في الإدارة العامة وتحديدا" على مناصب الفئة الأولى في إدارة الدولة. وينص

[24] المكاتب المستقلة الثلاثة الموجودة هي التالية: 1– أوجيرو في وزارة الاتصالات؛ 2– مكتب اليناصيب الوطني (مسؤول تجاه وزارة المال)؛ 3– مكتب الحبوب والشمندر السكري (مسؤول تجاه وزارة الاقتصاد والتجارة). يوجد 108 مكتبا" مستقلا" بينها 81 مكتبا" فاعلا". ومن بين هذه الهيئات ال81 يفترض بوزارة المال أن تراقب 70 منها. وفقا" لقانون المحاسبة العامة يجب نشر موازنات الهيئات والوكالات العامة سنويا". ولم يجر ذلك منذ سنوات. أما الوكالات ال11 الباقية فلا تخضع لمراقبة أو إشراف من أي وكالة. ويبقى وضع 27 وكالة أخرى غير واضح.

القسم الثالث من المادة 95 من الدستور على أن "المجموعات الطائفية يجب أن تمثل بطريقة عادلة ومتساوية في تشكيلة الحكومة". وبالتالي تقسّم مقاعد الحكومة بالتساوي على الطائفتين الأساسيتين: المسلمة والمسيحية.

بعد اتفاق الطائف تألفت الحكومات من 30 مقعدا" وزاريا"، 15 للطوائف المسلمة الأساسية الثلاث (الشيعة والسنة والدروز)، أما المقاعد ال15 الأخرى فتخصص للطوائف المسيحية الأساسية (المارونية والارثوذكسية والكاثوليكية في حين أن الأرثوذكسية الأرمنية والطوائف المسيحية الباقية يمثلها وزير واحد يفترض به أن يمثل الأقليات)، والجدير ذكره أن هذا غير محدّد في الدستور اللبناني بل هو عقد ضمني بين الطوائف.

أما بالنسبة إلى تعيين موظفي الدولة، فقد أورد اتفاق الطائف أن مجلس الوزراء مسؤول عن تعيين موظفي الفئة الأولى ونظرائهم.[25] ولشرح هذه النقطة يمكننا العودة إلى جلسة مجلس الوزراء التي عقدت في 13 أيار/ مايو 2009 حيث فشل المجلس خلالها في تعيين 3 موظفين من الفئة الأولى وتحديدا" محافظ بيروت ومحافظ جبل لبنان ومدير عام الشؤون السياسية في وزارة الداخلية، ويعود هذا الفشل إلى عدم تمكّن الأحزاب السياسية من التوصّل إلى اتفاق أو إلى ما سمّي "باتفاق الرزمة" للتصويت على اقتراح الموازنة العامة وتعيين موظفين من الفئة الأولى. وتجدر الإشارة أيضا" إلى أن تعيين موظفي الفئة الأولى يتطلب تصويت أغلبية الثلثين في مجلس الوزراء وهو أمر صعب المنال. وفي هذا الإطار يقال إن التدخل السياسي في تعيينات القطاع العام يصبح تدخلا" مباشرا" عندما يتعلق الأمر بمناصب الفئة الأولى. حاليا" يوجد 35 منصبا" شاغرا" من الفئة الأولى من أصل 79 ولا يتوقع أن تملأ هذه المناصب الشاغرة ما لم تتوصل الأطراف المتخاصمة إلى اتفاق حول الحصص السياسية والطائفية.[26]

تنص المادة 65 من الدستور اللبناني على أن السلطة التنفيذية تحدّد السياسة العامة لكافة أنشطة الحكومة وتعدّ القوانين والمراسيم التنظيمية وتتخذ التدابير اللازمة لتنفيذها. وفي هذا الإطار فإن السلطة التنفيذية مسؤولة عن إطلاق كافة المشاريع الإصلاحية وتنفيذها. بالرغم من أن تطبيق الخطط الإصلاحية يجب أن يكون من أولويات مجلس الوزراء وبسبب مستوى الدين العالي[27] المرتبط باستشراء الفساد في البلاد، فإن الحكومات المتلاحقة بعد انتهاء الحرب الأهلية في العام 1990 لم تعتمد "إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، فعلى العكس ركّزت جهودها على إعادة بناء المناطق المدمرة.

وللتوسع أكثر في الموضوع، فإن الحكومة، وقبل أن يمنحها مجلس النواب الثقة، عليها أن تقدّم سياستها العامة التي يفترض أن تضم أيضا" خططا" لمكافحة الفساد. في الواقع، تعمدت الاعلانات الوزارية في الحكومات المتعاقبة الابقاء على الغموض، مقدمة القليل من النصوص الخاصة بالفساد وضرورة مكافحة هذه الظاهرة. وعلى سبيل المثال، فإن الإعلان الوزاري الصادر عن حكومة العام 2008 يفيد بشأن "دور الدولة والمؤسسات الفاعلة" بما يلي: "يجب أن تكون مكافحة الفساد والرشوة، إضافة الى وضع طرق حديثة للمساءلة، والحاجة إلى المتابعة مع المسؤولين في الدوائر الحكومية، الآلية اللازمة للتقييم على أساس الأداء".

---

[25] ينقسم موظفو الدولة اللبنانيون إلى خمس فئات والفئة الأولى تمثّل المستوى الأعلى.

[26] رشا أبو زكي، "لن يتم التصويت على آلية التعيين الجديدة" صحيفة الأخبار، الجمعة 3 نيسان/أبريل 2009 ورد في:
http://www.al-akhbar.com/en/node/127513

[27] بنهاية الفصل الأول من العام 2009 سجّل إجمالي الدين العام 72,249 مليار ليرة لبنانية (47,93 مليار دولار أميركي). لمزيد من المعلومات حول تركيبة الدين اللبناني راجع: DEBT AND DEBT MARKETS، النشرة الفصلية" وزارة المال اللبنانية، العدد 8، الفصل I 2009.

وبالرغم من أن الحكومات المتعاقبة تكلمت عن إطلاق "إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، قليلة هي الخطوات الملموسة التي اتخذت.

أولا" مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR) كان أولى تلك الخطوات المتفائلة حيث أنشئ في العام 1993. أما أهدافه فهي:[28]

- ضمان فعالية تزويد كافة المواطنين بالخدمات العامة.
- تسريع عملية الانتعاش.
- إلغاء الازدواجية والهدر.
- مكافحة الفساد.
- إدخال آخر التكنولوجيات إلى الإدارات كافة.

للأسف لم يستطع يوما" مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية أن يلبي تلك التطلعات، وذلك لأسباب لا تعد ولا تحصى. أولها هو غياب توافق الآراء السياسي بين مختلف الأطراف الموجودة في الساحة السياسية من أجل إجراء إصلاح إداري حقيقي وجدّي.

أطلق مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية مبادرات لمكافحةالفساد، وشملت هذه الأنشطة نشر ميثاق المواطنين، ومدوّنة سلوك لموظفي الدولة، ومجموعة من مشاريع القوانين مثل الوصول إلى المعلومات وتصنيف الوظائف، وأفكار لإعادة تنظيم بعض الوزارات، واقتراحات لتبسيط بعض الإجراءات الإدارية، ومسودة قانون وسيط الجمهورية، ومشروع خبراء مكافحة الفساد.[29] وبالرغم من كل هذه الجهود الآيلة إلى إطلاق هذه المبادرات فقد بقيت قابعة في جوارير مكتب رئيس الوزراء أو جوارير مجلس النواب؛ ويشير وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية السيد ابراهيم شمس الدين الى المشاكل التي واجهت مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري كما يلي:[30]

- اللغط السياسي وغياب التماسك السياسي الداخلي، مما يؤدي إلى مواجهة الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية بعدم المبالاة، وغالباً ما تكون التنمية موضوع تجاوزات وخصومات عوضا" عن كونه قضية يدافع عنها الجميع.
- النقص الحاد في الموارد البشرية في كافة الوزارات تقريبا" يجعل من الصعب تشكيل فرق عمل قادرة على العمل بشكل منسّق مما يجعل عمليات التطوير على المدى الطويل مسألة صعبة جدا".
- لا وجود لمتابعة للخطط والمشاريع حين يغادر الوزراء مناصبهم.

ثانيا"، تمّ إنشاء لجنة التحقيق الخاصة في تبييض الأموال في العام 2001 بموجب أحكام القانون 318 الصادر في 20 نيسان/أبريل 2001 [31] بصفتها هيئة قانونية مستقلة، وتحقق هذه

---

[28] مكتب وزير الدولة لشؤون الاصلاح الإداري ورد في :
http://msib.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/About+OMSAR/History

[29] أنطون رندا، "نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، بيروت 2009، ص 10.

[30] يعدّد معالي الوزير ابراهيم شمس الدين أهم إنجازات وزارة الإصلاح الإداري في ظل الحكومة الحالية ورد في:
http://www.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/Press%20Area/Minister%20Activities/Pages/MinistryAchievements.aspx

[31] هذا القانون يجرّم جرائم التبييض وسواها مثل: زراعة وتحويل والاتجار بمزروعات المخدرات ؛ الجريمة المنظمة؛ الأعمال الإرهابية؛ وتمويل الإرهاب؛ والاتجار غير المشروع بالأسلحة؛ سرقة أو إختلاس الاموال الخاصة أو العامة أو اقتناؤها بطرق الاحتيال ؛ وتزوير الأموال أو الوثائق الرسمية أو بطاقات الائتمان أو الشيكات.

اللجنة في المعاملات المشبوه بها وتفصل في جدّية الأدلة، كما لديها الحق الحصري في رفع السرية المصرفية مما يسمح للسلطات القضائية المختصة واللجنة العليا للأعمال المصرفية باتخاذ التدابير اللازمة[32].

وفي تقريرها السنوي الثامن الذي صدر في العام 2008 أشارت لجنة التحقيق الخاصة بأنها تلقت 226 حالة للتحقيق فيها: 156 حالة أحالتها أطراف محلية و70 حالة أحالتها أطراف خارجية. أما أنواع الأنشطة غير المشروعة فكانت: 77 حالة مرتبطة بنقل أموال عبر الحدود؛ 37 حالة تزوير؛ 14 حالة إرهاب وتمويل الإرهاب؛ 11 حالة إختلاس أموال خاصة؛ 6 حالات اتجار بالمخدرات؛ 5 حالات اختلاس أموال عامة؛ جريمتان منظمتان و74 حالة غير محددة. وفي العام 2008 أصدر مجلس النواب القانون رقم 32 الذي يوسّع صلاحيات لجنة التحقيق الخاصة لتشمل رفع السرية عن الحسابات المصرفية وتجميد حسابات الأشخاص المشتبه بضلوعهم في عمليات فساد[33].

ثالثا"، أعدّت الحكومات المتعاقبة منذ العام 2005 عددا" من مشاريع القوانين التي رفعت إلى مجلس النواب بين العام 2005 و2008. وينظر إلى مشاريع القوانين التالية على أنها ذات طبيعة إصلاحية:[34]

- تعديل إجراءات التعيين في وظائف الفئة الأولى (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم 15118– بتاريخ 9–9–2005)
- تعديل بعض أحكام قانون المحاسبة العامة (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم 1606– بتاريخ 18–1–2006)
- إنشاء قسم الموارد البشرية للإدارة العامة يرتبط بمجلس الخدمة المدنية (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم 1724، بتاريخ 22–6–2006)
- تعديل المرسوم التشريعي حول انشاء مجلس الخدمة المدنية (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم 18055– بتاريخ 9–11–2006).
- مشروع قانون حول انضمام لبنان إلى معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (ارسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم 17451 – بتاريخ 15–7– 2006).
- انشاء مديرية للمناقصات العامة في كل وزارة (أرسل الى البرلمان بموجب المرسوم رقم 973 – بتاريخ 24–11–2007).

بهدف تقييم درجة الإصلاحات التي تنطوي عليها مشاريع القوانين هذه، لا بد للمرء أن ينتظر تعديلات اللجان النيابية أو قرارها قبل مصادقة مجلس النواب على مشاريع القوانين المذكورة سابقا".

حتى يومنا هذا لم يصوّت مجلس النواب على مشاريع القوانين هذه، وحتى لو صوّت عليها مجلس النواب، على السلطة التنفيذية أن تعدّ مراسيم الصلاحيات الداخلية لهذه الوحدات الإدارية الحديثة التشكيل، لكي تصبح فاعلة وجاهزة للتنفيذ. فعلى سبيل المثال

---

[32] ورد في: http://www.sic.gov.lb/overview.shtml

[33] "لبنان– 226 حالة تبييض أموال في العام 2008" صحيفة الحياة، الخميس 2 نيسان/أبريل 2009. لمزيد من المعلومات عن تقرير لجنة التحقيق الخاصة راجع الموقع الالكتروني قسم التقارير السنوية على: http://www.sic.gov.lb/reports.shtml

[34] "تقرير حول إنجازات رئاسة مجلس الوزراء على مدى ثلاث سنوات"، تموز/ يوليو 2005 حتى تموز/يوليو 2008، ورد في: http://www.pcm.gov.lb/NR/rdonlyres/91F066AB-4D7C-4A3D-9F79-179-AC3FE283E/0/3yearsAchievements.pdf

وفي 8 تشرين الأول/ أكتوبر 2008 وافق مجلس النواب على انضمام لبنان إلى إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومنذ ذلك التاريخ لم تتم الموافقة على مرسوم الشروط الداخلية للبدء بتنفيذ الاتفاقية.

المساءلة

يضمن النظام اللبناني التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويحرص على أن يتمكن البرلمان من محاسبة السلطة التنفيذية على أدائها. ويتعين على الحكومة في مطلع ولايتها أن تقدم بيانها العام أو سياستها العامة إلى البرلمان وأن تكسب ثقته في غضون ثلاثين يومًا اعتبارًا من يوم إصدار مرسوم تشكيل الحكومة. ولا تمارس الحكومة سلطاتها قبل الحصول على ثقة مجلس الوزراء[35]. ولكن منذ استقلال لبنان وحتى إبرام اتفاق الطائف عام 1990، لم تستقل أي حكومة نتيجة لحجب البرلمان الثقة عنها. ولا ينحصر ذلك بمنح الثقة لتشكيل الحكومات، بل يتوسع ليشمل أيضا" أي قضية نزاعية. هذه المسألة هي من بين القضايا الأساسية التي تختبر مدى ملاءمة وصلاحية نظام الفصل بين السلطات في لبنان. بالإضافة إلى هذه السلطة، يمنح النظام اللبناني النواب حق الإشراف على عمل الحكومة من خلال توجيه أسئلة واستجوابات شفهية وخطية، أو من خلال إنشاء لجان تحقيق برلمانية خاصة. ويعمل بهذه الآليات المذكورة في "النظام الداخلي للبرلمان" (من المادة 124 إلى المادة 142) عند حصول سوء استخدام للسلطات أو عند نشوب أي أزمة حكومية. ويجوز أن تترافق هذه الأدوات بطلب سحب الثقة. في هذه الحالة، يتعين على الحكومة الاستقالة ما إن يصوت البرلمان بالموافقة على سحب الثقة.

أما بالنسبة إلى صلاحيات الرقابة المعطاة لمجلس النواب، من المهم أن نلفت النظر إلى أنه في الفترة ما بين 2004 و2006 نلاحظ من سجلات مجلس النواب أن الكثير من النواب لم يكونوا معنيين جدّيا" في ممارسة حقوقهم في التحقيق في أنشطة السلطة التنفيذية وفي تنفيذ برامجهم. وأحد الأسباب وراء عدم استخدام النواب لصلاحياتهم الرقابية هو أنهم جزء من النظام الذي يدير السلطة التنفيذية، سواء انتموا الى الأغلبية أو الى الأقلية. لذلك، من غير المعقول أن يصوّتوا ضد أنفسهم أو ضد زملائهم في الحكومة. يلقي الجدول التالي الضوء على هذه المسألة:

جدول يحدد عدد النواب الذين يلجأون إلى طرح الأسئلة والاستجواب[36]

عدد الأسئلة والاستجوابات	عدد النواب/١٢٨	العام
11	128/8	2004
24	128/19	2005
12	128/14	2006
47	128/41	المجموع

إضافة إلى السلطة التشريعية، أنشئت ثلاث وكالات مراقبة ضمن الحكومة بموجب القانون لضبط أداء الحكومة الإداري والمالي. نذكر من بين هذه الوكالات مجلس التفتيش المركزي. يحق لهذا المجلس أن يضبط أعمال أقسام الإدارة العامة ليضمن أنها تؤدي عملها وفقا" للقواعد والأنظمة.

[36] الموقع الالكتروني الخاص بمجلس النواب اللبناني. ورد في http://www.lp.gov.lb/manchourat

ويتحقق ذلك من خلال مفتشي الرقابة الذين يتم اختيارهم وفقا" للحقول المتتالية التي يتوقع أن يغطوها (المالي والاداري والتربوي والهندسي والصحي والاجتماعي والزراعي[37]). كما ويحق لهيئة التحقيق المركزية أن توصي بفرض عقوبات على موظفي الدولة. وتهدف هذه الآلية إلى تحقيق المساءلة ضمن الفرع التنفيذي. وهذه الهيئة، وعلى غرار مؤسسات الرقابة الأخرى، تفتقر إلى الموارد البشرية المؤهلة، والى الاعتمادات المالية، والى تحديث في صلاحياتها، والى تحسين الأجور والحوافز لجذب المتخرجين الشباب من الجامعات الجيّدة والمدربين في مختلف حقول الاختصاص المطلوبة في أي إدارة عامة حديثة. وكما هو الحال في باقي القطاع العام، فإن متوسط عمر موظفي هيئة التحقيق المركزية قد يتجاوز الستين عاما".

في لبنان لا وجود لقوانين أو أنظمة قانونية تفرض على المسؤولين أو موظفي الدولة واجب تسليم المواطنين أو المنظمات غير الحكومية أي وثيقة أو معلومات في خلال أداء واجباتهم وتأدية خدماتهم للمواطنين، إذ يعتبرون أن هذا يمس بالمصلحة الوطنية. لكن القليل من المبادرات الخجولة أطلقت لاطلاع الرأي العام على حقوقه وواجباته وكذلك حقوق وواجبات موظفي الدولة. ويمكن الإثناء على جهود "المعهد المالي" في وزارة المال في هذا المجال، إذ يعقد إجتماعات منتظمة مع منظمات المجتمع المدني لإطلاعها على قضايا خاصة بالموازنة والسياسات الضريبية وعمليات مالية أخرى من أجل توعية الرأي العام على قضايا معينة.

آليات النزاهة

ما من قواعد أخلاقية أو سلوكية رسمية تحدد معايير المسؤولية لأعضاء السلطة التنفيذية. وفي موازاة ذلك، ما من قواعد تنظم تضارب المصالح، كعدم تطبيق قانون فصل النيابة عن الوزارة.

يمنع على أعضاء السلطة التنفيذية أن يتلقوا هدايا، أو هبات، وفقًا للمادتين 351 و352 من قانون أصول المحاكمات الجنائية اللبناني،إذ تفرض العقوبات والجزاءات على البرلمانيين وعلى الوزراء على حد سواء إذا ما قبلوا الهدايا بهدف خيانة المصلحة الوطنية. إلى ذلك، يحكم عليهم بالسجن لفترة تتراوح بين ثلاثة أشهر وثلاث سنوات، أو يتعين عليهم أن يدفعوا ما لا يقل عن ضعف قيمة الهدية. إلا أن أعضاء السلطة التنفيذية لم يتهموا يوما" بتلقي الهدايا.

يمنع أعضاء السلطة التنفيذية من امتلاك الشركات أو من العمل في القطاعات الخاصة خلال ولايتهم، حتى بعد تركهم مناصبهم، فما من قيود تمنعهم من دخول القطاع الخاص، هكذا درجت العادة، بما أن النخب السياسية اللبنانية التي تشغل مقاعد في مؤسسات السلطات التشريعية والتنفيذية كانت تتألف من مالكي الأراضي، وأصحاب المصارف، والتجار، وممثلي العائلات التقليدية، وأصحاب المهن (المحامين على وجه الخصوص) الذين يتمتعون بالنفاذ إلى موارد الدولة، وإلى التمويل الخاص والتجاري. لا بد من الاشارة هنا إلى مثل مثير للاهتمام حول طرق إستغلال القطاع الخاص، فخلال حرب إسرائيل على لبنان في تموز/يوليو – آب/أغسطس 2006 ساهم عدد من رجال الأعمال وبسخاء في إعادة بناء الجسور التي دمرها الاعتداء الاسرائيلي. ولكن من الملفت أن معظم هذه الاسهامات ذهبت إلى مشاريع في مناطق تبيّن أنها في نهاية المطاف معاقل نفوذ هؤلاء المحسنين.[38]

---

[37] الموقع الالكتروني الخاص بهيئة التحقيق المركزية، المذكور في: http://www.cib.gov.lb/website.htm

[38] خليل جبارة، "مسؤولية الشركات في مجتمع مستقطب"، ورد في:
http://www.gopacnetwork.org/Docs/ARPAC/Corporate%20Social%20Responsibility%20in%20Lebanon%20Article%20EN.pdf

الشفافية

في 27 تشرين الثاني/نوفمبر 1999، أقر البرلمان اللبناني "قانون الإثراء غير المشروع" الهادف إلى ضبط أصول المسؤولين الموجودين في السلطة، وتقييد أي محاولات استغلال للخدمة العامة، أوالرشوة، أو تراكم الثروات غير المشروعة.

تنص المادة 4 من القانون السالف الذكر أن "الأعضاء التنفيذيين والبرلمانيين عليهم أن يصرّحوا عن أصولهم وأصول فروعهم في مناسبتين: خلال الشهر الأول من توليهم السلطة، وخلال فترة ثلاثة أشهر من مغادرة المنصب." وفقًا للمادة 5، يجب أن تقدم هذه السجلات إلى رئيس المجلس الدستوري. إلا أن القانون لا يوضح الإجراءات التي يمكن لرئيس المجلس الدستوري بموجبها أن يتحقق من شرعية هذا النوع من التصريحات.

يمكن لعامة الناس أن ينفذوا إلى سجلات بيانات الأصول الخاصة بأعضاء السلطة التنفيذية من خلال طلب المعلومات من المحكمة، إلا أن هذا الإجراء مكلف جدًا، إذ يتعين على المواطنين دفع 25 مليون ليرة لبنانية[39] (المادة 10 من قانون الإثراء غير المشروع). حتى يومنا هذا لم ترفع طلبات من هذا النوع بسبب النقص في الاجراءات وصعوبة ايجاد الأدلة الداعمة. وبغياب قانون لحماية كاشفي الفساد في القوانين اللبنانية[40] من الصعب على المواطنين أن يوشوا أو يخبروا عن أي سوء ترتكبه شخصيات عامة نافذة بسبب الخوف من الأذية. حاليا" تقوم الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية باعداد مسودة قانون بالتعاون مع منظمات غير حكومية أخرى ومع نواب لبنانيين.

تخضع عملية صنع قرار بهدف اصدار قرارات منتظمة، لعدد من القوانين والتنظيمات القانونية. فعلى سبيل المثال، المادة 2 من المرسوم رقم 2552 بعنوان "تنظيم شؤون السلطة التنفيذية" الصادر في 1–8–1992 ينص على أن "وفقاً لكل حالة ترفع إلى مجلس الوزراء، على الوزير أن يعد ملفا" يتألف من الوثائق ذات الصلة ومن ثمّ يرفعه إلى الأمانة لمجلس الوزراء بعد الحصول على إذن من رئيس الوزراء لادراجه على جدول الأعمال بحيث يتم توزيع نسخ عن الملف على الوزراء الآخرين". عندئذ فقط يستطيع مجلس الوزراء أن يناقش القضية في خلال الاجتماع الوزاري. بالرغم من الإصلاح الذي أدخلته وزارة المال لتعزيز الشفافية الضريبية من خلال إصدار تقارير شهرية وفصلية، ومن خلال وضع الموازنة في تصرف الرأي العام عبر الانترنت، تبقى الثغرة الأكبر في الموازنة تعقيدها بالنسبة للناس الذين ليس لديهم اطلاع على إجراءات المحاسبة وتحديدا" المحاسبة العامة. من جهة أخرى، عدم إدراج موازنات المكاتب المستقلة البالغ عددها 81 والتي هي جزء من الإدارة العامة، يشكل مشكلة تجعل من الشفافية مجرد وهم. فالهيئات الثلاث الوحيدة المدرجة في الموازنة هي وزارة الاتصالات مع أوجيرو وهو مكتب مستقل، ومكتب اليانصيب الوطني ومكتب الحبوب والشمندر السكري. في الواقع، لا تخضع نفقات وإيرادات معظم الادارات العامة وبشكل دائم لمراقبة وكالات المراقبة، مما يطرح تحديات إضافية على شفافية السلطة التنفيذية بشكل عام.

---

[39] $17000 تساوي 25000000 ل.

[40] تعمل الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بصفتها عضوا" في الشبكة الوطنية للحق في الوصول إلى المعلومات على مسودة قانون لحماية المخبرين سيتم رفعها إلى مجلس النواب قبل نهاية العام 2009. لمزيد من المعلومات راجع : www.a2ilebanon.net

آليات الشكاوى/ الإنفاذ

تنص المادة 80 من الدستور على ضرورة إنشاء مجلس أعلى[41] مهمته مقاضاة الرؤساء والوزراء. وتظهر الأدلة أنه منذ الاستقلال في العام 1943 شهد لبنان إتهام وزيرين فقط بتهمة إهمال جدي لواجباتهم، وقد تمت تبرئة هذين الوزيرين بنهاية التحقيق، ولم تصدر أي عقوبات بحقهما بما يتماشى مع قانون العقوبات، ولم يتم إتهامهما يوما" بموجب أحكام المجلس الأعلى، كما ولم يلتئم المجلس الأعلى يوما" ولم يتم تنشيطه. كما ذكر سابقا"، فشل مجلس النواب في سحب الثقة من الحكومة في أي من الظروف والمناسبات، ولم يتهم يوما" الوزراء بموجب أحكام المجلس الأعلى. لذلك فان سلطة فرض العقوبات بحق أي سوء تصرف في السلطة التنفيذية ليست فاعلة وهذا يعود إلى عدد من الأسباب منها:

- النظام الطائفي اللبناني المعقد وضرورة الحفاظ على التوافق بين مختلف ممثلي الطوائف.
- تضارب المصالح بين البرلمانيين وقدرتهم على شغل مناصب وزارية في الوقت نفسه. هذا الحق وارد في المادة 28 من الدستور. منذ اتفاق الطائف، تألفت الحكومات تقريبا" بنسبة 50٪ من وزراء كانوا أيضا" نوابا". هذا الأمر يؤدي إلى سوء تطبيق مبدأ فصل السلطات نظرا" لثقة الوزراء بأنهم لن يخضعوا لأي رقابة أو لأي سحب ثقة. كما لا بد من الإشارة إلى أن الوزراء الذين هم في الوقت نفسه نواب، يكونون مرتبطين بالكتل النيابية التي ينتمون إليها، فكلما ازداد عدد النواب في الحكومة، كلما ازداد تأثير الكتل النيابية على السلطة التنفيذية. ومن شأن تطبيق هذه المعادلة أن يقودنا إلى الاستنتاج بأن الحكومة ستعتبر أشبه بمجلس نيابي مصغر، يمثل فيه الوزراء زملاءهم في الحكومة وبالتالي يمتنعون عن سحب الثقة لاعتبارات متعددة.
- الحصانة الممنوحة للوزراء تحميهم من الملاحقة القانونية[42]، ويتضح هذا الأمر من خلال المادة 70 من الدستور اللبناني الذي ينص على ما يلي: "يحق لمجلس النواب اتهام رئيس الوزراء والوزراء بالخيانة العظمى أو بتهمة الإهمال الخطير لواجباتهم." لا يمكن اتخاذ قرار الاتهام إلا بأكثرية ثلثي أعضاء مجلس النواب وهو يعتبر عدد كبير. ويختلف وضع الوزراء عن وضع النواب، فهؤلاء يتمتعون بحصانة أمام المحاكم على الآراء التي يعربون عنها والأفكار التي يروّجون لها.[43]

[41] المجلس الأعلى هو محكمة سياسية. إنه فرع قضائي مستقل كما ورد في المادة 80 من الدستور الوطني. وتكون وظيفة المجلس في مقاداة الرؤساء والوزراء. ويتألف من 7 نواب ينتخبهم مجلس النواب ومن 8 أهم القضاة اللبنانيين.

[42] لا يأتي الدستور على ذكر أي حصانة للوزراء

[43] المادة 39 و40 من الدستور. ورد في www.parliament.gov.lb/doustour/default.htm

٢-
السلطة التشريعية

الموارد/ الهيكلية

تناط السلطة التشريعية الوطنية اللبنانية بالبرلمان. إنها هيئة مؤلفة من غرفة واحدة تنتخب لولاية مدتها أربعة أعوام. إثر اتفاق الطائف عام 1989، وزعت المقاعد النيابية البالغ عدها 128 بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين فحصل كل منهما على 64 مقعدا".

وفقا" للمادة 20 من النظام الداخلي، يتوزع أعضاء البرلمان على 16 لجنة تشريعية دائمة:

١. لجنة الموازنة والمال: 17 عضوا"
٢. لجنة الإدارة والعدل: 17 عضوا"
٣. لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين: 17 عضوا"
٤. لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه: 17 عضوا"
٥. لجنة التعليم والثقافة: 12 عضوا"
٦. لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية : 12 عضوا"
٧. لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات : 17 عضوا"
٨. لجنة المهجرين: 17 عضوا"
٩. لجنة الزراعة والسياحة: 12 عضوا"
١٠. لجنة البيئة: 12 عضوا"
١١. لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط: 12 عضوا"
١٢. لجنة الإعلام والاتصالات السلكية واللاسلكية
١٣. لجنة الشباب والرياضة: 12 عضوا"
١٤. لجنة حقوق الإنسان: 12 عضوا"
١٥. لجنة الطفل والمرأة: 12 عضوا"
١٦. لجنة تكنولوجيا المعلومات: 12 عضوا"

لا يحق لأي نائب أن ينضم إلى لجنتين مسجلتين باستثناء لجان حقوق الإنسان، وتكنولوجيا المعلومات، والمرأة والطفل. وتحدد المادة 19 من النظام الأساسي لمجلس النواب أن انتخاب هذه اللجان يجري بالتصويت بالاقتراع السري. وفي حال تعادل عدد الأصوات بين نائبين، يعطى المنصب للنائب الأكبر سنًا.

استقلالية البرلمان واضحة، من خلال مراجعة عملية الموازنة التي تنظم النتائج التي يتوصل اليها البرلمان وموارده. وتحدد المواد 121، و 122، و123 من النظام الداخلي أن هيئة مكتب مجلس النواب هي المسؤولة عن إعداد موازنة البرلمان وعن الإشراف على تطبيقها. تنفذ الموازنة من خلال المعاملات التي يوقع عليها رئيس مجلس النواب أو نائبه، بالتنسيق مع أحد أميني السر ومع أحد الموظفين. يجب أن يطبق هذا وفقًا لقانون المحاسبة العامة. وفي نهاية السنة المالية، يتعين على رئاسة البرلمان أن تقدم لوزارة المال لائحة بالاعتمادات المصروفة، عليها ختم الرئيس أو نائبه. وهكذا، يتبع البرلمان آلية الموازنة ذاتها المطبقة على الوزارات.

يتألف مجلس النواب من إدارتين أساسيتين: مكتب الأمين العام ومكتب المفتش العام. وتنقسم الادارتان الى شعب فرعية متعددة مجموع موظفيها 337، وفقًا للقرار رقم 934 الصادر بتاريخ 8-12-2005 عن رئيس مجلس النواب. ويقال أن عدد الموظفين كبير، إلا أن مستوى الكفاءة والاحتراف يختلف من فرد لآخر. وتعتبر معاشات موظفي مجلس النواب متدنية نسبيا" ومشابهة لمعاشات القطاع العام. وهذا ما دفع الأشخاص الكفوئين إلى البحث عن عمل في القطاع الخاص[44].

[44] Suleiman, Issam "Lebanese Parliament", Arab rule of law, Beirut, 2007

دور المؤسسة/وعلاقتها بالركائز الأخرى

لبنان هو عبارة عن جمهورية برلمانية تعتبر الهيئة التشريعية فيه السلطة الحاسمة إلا أنها ليست الآمر الناهي، إذ أن الدستور اللبناني ينص على مبدأ فصل السلطات. وفي هذا السياق، يشكل البرلمان نقطة الانطلاق لتشكيل أي سلطة في البلاد. فهو يعطي الهيئة التشريعية اللبنانية سلطة الإشراف على السلطة التنفيذية وضبطها.

على الرغم من هذا، ما زال عدد من الأكاديميين والفقهاء ومنظمات المجتمع المدني يبذلون الجهود لإدارة القوانين والأنظمة إدارة أفضل. وتنشأ عن هذه الجهود تحديات، إذ يحاول المواطنون والمجموعات المعنية الانخراط بشكل فاعل وفعال في الشأن العام. فالدستور لا يضمن حق المواطنين والمنظمات غير الحكومية بالمشاركة في صياغة مشاريع القوانين أو في إدارة الشأن العام. بيد أن المنظمات غير الحكومية مثل الحملة المدنية من أجل الإصلاح الانتخابي[45] قد مارست الضغوط لإدخال إصلاحات على قانون الانتخاب الأخير (القانون رقم 2008/25 المعدل بموجب القانون رقم 2008/59). من هذا المنطلق، تمكنت هذه الحملة من تأمين دور المراقب في اللجنة النيابية للعدل والإدارة التي كانت مسؤولة عن مراجعة مشروع قانون الانتخاب. نتيجة لذلك، قدم ممثل هذه الحملة المشورة التقنية والمعلومات حول كل الإصلاحات3. كما منح المجتمع المدني حق مراقبة الإنتخابات للمرة الأولى بحسب ما جاء في المادة [46] من القانون.

بحسب الدستور اللبناني، يجب على الهيئة التشريعية أن تصادق على كل القوانين. من هذا المنظور، على مجلس النواب إقرار كل النفقات العامة قبل إصدار أي من قوانين الإنفاق الحكومي.

وفقا" للمادة 115 من النظام الداخلي، خلال مناقشة الموازنة، تخوّل السلطة التشريعية إلغاء أو تخفيض الأحكام الخاصة بالأموال الاحتياطية المقترحة في الموازنة. أما حق زيادة الإنفاق فهو مبين في حالتين محددتين. الأولى تطرأ خلال مناقشة مشروع الموازنة داخل لجنة الموازنة والمال. في هذه الاجتماعات، يحق للنواب أن يتجاوزوا إنفاق الموازنة، شرط الحصول على موافقة الحكومة (المادة 19 من قانون المحاسبة العامة). إلى ذلك، تحصل الحالة الثانية خلال مناقشة مشروع الموازنة في الجمعية العامة للبرلمان (المادة 114، نظام البرلمان الداخلي).

على الرغم من أن النواب يتمتعون بسلطة تغيير مشروع الموازنة، يدفعهم الحق المحدود بتجاوز الموازنة، إلى عدم تعديل مشروع الموازنة في الممارسة.

كما تنص المادة 116 من النظام الداخلي على أن التصويت على قانون مشروع الموازنة يجب أن يطال كل قسم على حدة. وفي نهاية مناقشة مشروع الموازنة، يجدر بالسلطة التشريعية أن تبدي موافقتها من خلال المصادقة عليه. ولا يمكن للهيئة التشريعية أن تصدر مشروع قانون حول الإنفاق الإضافي (إنفاق من خارج الموازنة) إلا بعد انهاء البرلمان مناقشاته. وليست السلطة التشريعية هيئة الإشراف الوحيدة التي تضبط الإنفاق الحكومي. فالدستور

---

[45] أطلقت الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي عام 2006. وهي ائتلاف يتألف من منظمات المجتمع المدني اللبناني تتزعمه الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية والمركز اللبناني للدراسات، والجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، وتدعو إلى إصلاح انتخابي جدي في لبنان.

[46] دوربن خوري، قانون الانتخاب في لبنان، كوب نصف ممتلئ، 10 تشرين الأول/أكتوبر 2008، ورد على: http://www.ccerlebanon.org/inpress.asp?

اللبناني، في المادة 87 منه، ذكر عملية تشكيل ديوان المحاسبة. هذا الديوان يساعد البرلمان في الإشراف على المسائل المتعلقة بالموازنة، إضافة إلى اجراء مراجعة تحليلية لبعض المستندات المالية المعقدة. ويتجلى الإشراف على البرلمان من خلال موافقة البرلمان على "بيانات المطابقة" الصادرة عن ديوان المحاسبة كما هو مذكور في قانونه التنظيمي. وتوفر بيانات المطابقة للبرلمان معلومات أساسية حول الوسائل التي تم بواسطتها جمع العائدات ودفع النفقات من قبل السلطة التنفيذية.

كما تنص المادة 53 من الدستور على ألا تدخل المعاهدات الدولية حيز التنفيذ إلا إذا أقرها البرلمان. بالنتيجة، كان على مجلس النواب أن يوافق على مشروع القانون المرسل عام 2006 من الحكومة لجهة انضمام لبنان إلى معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. هذه المعاهدة تسمح للبنان، عند إقرارها، بالانضمام إلى الائتلاف الدولي الكبير الهادف إلى مكافحة الفساد على المستويين المحلي والإقليمي. في 8 تشرين الأول/أكتوبر 2008، وافق البرلمان اللبناني على انضمام لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

وضمن اطار تعزيز الشفافية مكافحة الفساد، بذل النواب واللجان النيابية قصارى جهدهم في خلال السنوات الماضية لإدخال النزاهة في الحياة العامة. ولهذه الغاية، تمت إحالة عدد من مشاريع القوانين إلى الجمعية العامة للبرلمان مثل:

1–قانون مقترح حول تعديل قسم الإشراف على احترام النظام الداخلي الخاص بالبرلمان. يهدف هذا الاقتراح إلى تحسين أدوات المساءلة والمحاسبة، إضافة إلى تطوير نظام المناقشة العامة من خلال عقد اجتماعات إضافية للجمعية العامة.

2–قانون مقترح حول تعديل بعض أحكام قانون المجلس الأعلى. في الواقع، يفتقر القانون الحالي لعناصر تطبيقية تضمن حسن سير العمل. مثلاً، لجان التحقيق التشريعية لا تحترم أي مهل لإنجاز مهماتها.

3–قانون مقترح يهدف إلى مكافحة الفساد في القطاع العام؛ والهدف من هذا الاقتراح هو تلافي استغلال المؤسسات العامة، والترويج لحرية الصناعة والتجارة. فالقانون المقترح ينادي بإنشاء "الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد"، في محاولة لترويج النزاهة والشفافية في المرافق العامة.

4–مسودة مشروع قانون الوصول إلى المعلومات، الذي قام ببلورته فريق العمل القانوني التابع ل"الشبكة الوطنية لحق الوصول إلى المعلومات". وقد قام نواب أعضاء في جمعية "برلمانيون لبنانيون ضد الفساد" بتقديمه للبرلمان في 9 نيسان/أبريل 2009. [47]

المساءلة

عززت التعديلات الدستورية التي اقرت في اتفاق الطائف عام 1989 موقف المجلس النيابي الذي ما عاد من الممكن حله عمليًا وفقًا للمادتين 65 و77 من الدستور. كما أنها عززت الصلاحيات النيابية في عدة اتجاهات.[48]

في الممارسة، السلطة التنفيذية هي من يتمتع بقوة حل المجلس النيابي بناء على طلب من رئيس الجمهورية. إلا أن السلطة التنفيذية لم تستخدم يومًا هذه الصلاحية وبخاصة بعد اتفاق الطائف. حتى في النزاع السياسي الأخير في لبنان والذي دام أكثر من عامين (2006–

[47] متوفر على العنوان التالي: www.a2ilebanon.org

[48] د. فارس ساسين، "لبنان: دور البرلمان في نضال من أجل الشرعية، والمصالحة الوطنية، والإصلاح والتحرير"، مبادرة برنامج الأمم المتحدة حول الأزمات البرلمانية والوقاية والانتعاش، نيسان/ أبريل 2006، صز 25 ، متوفر على العنوان: www.arabparliaments.org/publications/legislature/2005/conflict/lebanon-e.pdf.

2008)، لم تطبق هذه الحالة. وهذا ناجم عن الإبهام الدستوري الذي لا يوفر آليات يعمل بها للإطاحة بالسلطة التشريعية. على سبيل المثال، تنص المادة 65 من الدستور على أن مجلس الوزراء "يحل مجلس النواب بناء على طلب من رئيس الجمهورية إذا لم ينعقد مجلس النواب، من دون أسباب موجبة، في غضون أسبوع من دورته العادية وإذا لم يجتمع طيلة دورتين استثنائيتين متتاليتين، تزيد مدة كل منهما عن الشهر الواحد، أو إذا رد مجلس النواب خطة موازنة سنوية بغية شل الحكومة." هذه المادة تقدم المزيد من التفاصيل عن مدى تعقيد الوضع، علما" أن دورتين عاديتين تدومان سنة من الزمن (من آذار/مارس إلى كانون الأول/ ديسمبر)، ومبدئيا"، لا يرفض البرلمان الاجتماع لفترة طويلة الى هذا الحد.

يجدر بالبرلمان أن يرفع إلى مكتبه عدة تقارير إدارية مثل: 1– محضر بكل الاجتماعات التشريعية، 2– جدول أعمال الجلسات، 3– ملاحق تتضمن بمسودات المشاريع، والاقتراحات، والتقارير، قبل 24 ساعة من انعقاد أي جلسة تشريعية.

الى جانب الفرع التنفيذي، ذكر الدستور في المادة 19 منه ضرورة إنشاء المجلس الدستوري. يدقق هذا المجلس في دستورية القوانين الصادرة عن البرلمان، ويبت في النزاعات التي تنشأ خلال الانتخابات النيابية أو بعدها.

عام 2000، قدم مرشحون مختلفون طعونًا إلى المجلس الدستوري بشأن الانتخابات النيابية فراجعها المجلس. أما عام 2002، فقد عدل المجلس في نتيجة الانتخابات الفرعية التي أدت إلى تعيين نائب جديد.

إلا أن النزاع السياسي المستمر منذ العام 2005 ترك أثره على أغلب المؤسسات السياسية. إحدى هذه المؤسسات هو المجلس الدستوري الذي كان معطلاً منذ ثلاثة أعوام. وهكذا، بعد انتخابات العام 2000 النيابية، لم يكن بمقدور المجلس مراجعة الطعون التي برزت بين الفصائل السياسية الكبرى. وفي العام 2009، تم تأليف مجلس دستوري جديد لضمان إجراء انتخابات حرة وديمقراطية في حال نشوء نزاعات بعد انتخابات العام 2009 النيابية. تحت ذريعة الفصل الثامن من النظام الداخلي الخاص بمجلس النواب المعنون "العرائض والشكاوى"، يمكن للمواطنين أن يقدموا عريضة من أي نوع كان إلى مكتب البرلمان بما في ذلك قضايا الفساد. ويقوم هذا الأخير بالتدقيق في العريضة أو الشكوى، ويحق له أن يبت فيها أو ألا يفعل عند مناقشتها خلال الجمعية العامة لمجلس النواب. فقد هذا الإجراء فعاليته إذ انه، ومع مرور الوقت والسنين، بدلاً من مناقشة العرائض والشكاوى المقدمة من المواطنين إلى المجلس النيابي خلال الجمعية العامة، طرأ تقليد جديد، يقوم على الاكتفاء بعرض موجز عن العرائض والشكاوى. بالتالي، كف المواطنون عن إرسال تلك الشكاوى إلى المجلس النيابي واستعاضوا عن هذا الإجراء برفع التقارير مباشرة إلى عضو البرلمان[49].

آليات النزاهة

ما من مدونة سلوك رسمية لأعضاء المجلس النيابي. إلا أن المادة 75 من النظام الداخلي لمجلس النواب تسرد الحالات التي يمنع فيها أعضاء البرلمان من إلقاء كلماتهم. مثلاً، ما إن يستخدم الخطيب ألفاظًا نابية بحق الأطراف السياسيين، أو النواب الآخرين أو اللجان

[49] طوني عطاالله، "الدراسة الوطنية حول الدور التمثيلي للبرلمان اللبناني،" (باللغة العربية، برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و POGAR 2008، ورد على العنوان التالي:
www.pogar.org/publications/legislature/2008/studies/sum-representation-leb- a.pdf

التشريعية، أو الكتل النيابية، يحق لرئيس مجلس النواب أن يطلب من الخطيب إنهاء خطابه على الفور. إلى ذلك، لا يورد النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني أي أحكام لمكافحة الفساد.

يخضع النواب وأعضاء السلطة التنفيذية للأنظمة ذاتها المتعلقة بتضارب المصالح كما هو مذكور في القسم التنفيذي. وتجدر الإشارة إلى أن النظام البرلماني اللبناني لا يسمح بعمل مجموعات المصالح أو مجموعات الضغط، وبالتالي فإن العمل التشريعي يقتصر على أعضاء البرلمان دون سواهم.

الشفافية

إن "قانون الإثراء غير المشروع" السالف الورد في القسم التنفيذي، يطبّق على أعضاء البرلمان وعلى السلطة التنفيذية على حد سواء، إذ يتعين عليهم الإفصاح عن أصولهم الخاصة وعن أصول فروعهم، في مناسبتين: خلال الشهر الأول من الولاية، وخلال الأشهر الثلاثة بعد مغادرة المنصب." وفقًا للمادة 5، يجب أن تحال هذه السجلات إلى رئيس المجلس الدستوري. إلا أن القانون لا يوضح الإجراءات التي يمكن للرئيس بواسطتها أن يدقق في شرعية هكذا تصريحات. إن عدم فعالية هذا القانون دفع إلى إنشاء لجنة وزارية بغية دراسة إمكانية صياغة قانون إثراء غير مشروع جديد. تنوي هذه اللجنة النظر في إلغاء المادة 10 من القانون الحالي التي تقتضي دفع 25 مليون ليرة لبنانية[50] للسماح للمواطنين بإثارة قضية إثراء غير مشروع[51].

على غرار كل الوزارات، يحيل المكتب النيابي القيمة التقديرية للإنفاق الحكومي إلى وزارة المال. وتتضمن موازنة الدولة السنوية موازنة البرلمان، ويمكن النفاذ إليها ما إن تصدرها الحكومة. من بين اللجان التشريعية المختلفة، لجنة المال والموازنة. ويقضي دور هذه اللجنة بإدارة كل المسائل المتعلقة بالحسابات الخاصة بالفرع التشريعي، وبالتدقيق في بعض مشاريع القوانين ذات الصلة. عادة، تصدر لجنة البرلمان بيانات صحفية تبلغ فيها الجمهور عن المواضيع المناقشة خلال اجتماعات اللجنة. إلا أنه لا يتم تقديم أي تفاصيل عن المناقشة والنقاشات في هذه النشرات إذ إنه ما زال من الضروري أن يقر البرلمان مشروع قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

الشكاوى/ آليات الإنفاذ

الحصانة النيابية هي موضوع الفصل الثالث عشر من النظام الداخلي للبرلمان. وفقًا للمادة 92 من النظام الداخلي، يقدم وزير العدل طلب رفع الحصانة إلى رئيس المجلس. بعدها، يتم التدقيق في الملف من قبل هيئة مكتب المجلس ولجنة الإدارة والعدل اللتين تعقدان اجتماعات مشتركة وترفعان في النهاية تقريراً لرئيس المجلس النيابي. ويجب أن يتخذ قرار رفع الحصانة بالأكثرية النسبية بحسب ما تشير المادة 34 من الدستور. ولكن الحصانة النيابية جعلت من الصعب مقاضاة البرلمانيين الذين يشتبه بأعمالهم المشينة أو الفاسدة. ومن البديهي أنه وخلال حقبة ما بعد اتفاق الطائف، لم يتهم إلا نائبان بالتورط في قضايا فساد. حدثت هاتان الحالتان عام 1994 و1999.

وفي واقع الحال، لم تتم صياغة قانون حماية كاشفي. وبالتالي، فإن المواطنين ما زالوا يشعرون بأنهم يفتقرون إلى الحماية في حال بلّغوا عن سلوك سيئ في السلطة التشريعية أو في أي قطاع حكومي آخر.

---

[50] 17000 د.أ.: 25000000 ل.ل.

[51] صحيفة البلد، 19 أيار/مايو 2009، إصدار رقم 1883

٣-
الأحزاب السياسية

الموارد/ الهيكلية

بوجود عشرين حزبا" سياسيا" ناشطا" من أصل مئة، يمكن وصف الساحة السياسية اللبنانية على أنها تمثل المجتمع المحلي المتنوع. واذ تحيط بلبنان ثقافة النظام السلطوي وعدم الاستقرار السياسي، غالبا" ما ينظر الى هذا البلد على أنه الديمقراطية العربية الوحيدة في الشرق الأوسط. فمع وجود مجلس نواب فاعل وناشط، وانتخابات حرة، وصحافة حرة، ومجتمع مدني حر، من السهل تكوين نظرة مماثلة متى تحيط بالبلد حكومات ديكتاتورية مثل سوريا ومصر. أما من منظار دراسة نظام النزاهة الوطني فإن الصورة مختلفة. فمن الصعب فهم هذا البلد حيث الأمور تتغيّر بشكل مستمر داخليا" وخارجيا".

لبنان الذي يضم 18 طائفة مختلفة، استطاع تحقيق شيء من الاستقرار النسبي بالرغم من الانقسامات الاجتماعية العميقة والاختلافات السياسية القائمة داخل المجتمع. بالمقابل، شهد لبنان الكثير من النزاعات الأهلية وأخرى، حفّزها الوضع الاقليمي، مما شكل اختبارا" للنظام السياسي الهش الذي انبثق مع انتهاء الحرب الأهلية والقائم على توازن القوى بين مختلف قادة المجتمع. هذا النظام القائم على بناء تمثيل للمجتمع المحلي ضمن تركيبة حكومية يمثلها نظام طائفي في لبنان، يعرف باسم الديمقراطية التوافقية، ويمكن تجسيد الواقع السياسي المعقد في لبنان من خلال الأحزاب السياسية المتعددة المذكورة آنفا"، والتي تعكس الاتجاهات السياسية والمجموعات الطائفية على اختلافها.

الجدول 1: **الأحزاب السياسية في لبنان**

الحزب السياسي/ المجموعة	الزعيم	التمثيل الطائفي
حزب الوطنيين الأحرار	دوري شمعون	مسيحي
الكتائب	أمين الجميل	مسيحي
الحزب التقدمي الاشتراكي	وليد جنبلاط	درزي
حزب الكتلة الوطنية	كارلوس اده	مسيحي
حركة أمل	نبيه بري	شيعي
حزب الله	حسن نصر الله	شيعي
تيار المستقبل	سعد الحريري	سني
القوات اللبنانية	سمير جعجع	مسيحي
التيار الوطني الحر	ميشيل عون	مسيحي
الحزب الديمقراطي اللبناني	طلال أرسلان	درزي
اليسار الديمقراطي	الياس عطا الله	علماني
التجدد الديمقراطي	نسيب لحود	علماني
الحزب القومي الاشتراكي السوري	أسعد حردان	متعدد الطوائف
الحزب الشيوعي اللبناني	فاروق دحروج	علماني

حزب البعث	فايز شكر	علماني
الطشناك	هوفيغ ميخيتاريان	أرمني
الهنشاغ	سيبو كالباكيان	أرمني
رامغافار	هاغوب باكرادونيان	أرمني

الجدول 2: **أبرز التكتلات السياسية في الانتخابات النيابية للعام ٢٠٠٥**

اسم التكتل	النواب (المجموع)
تكتل تيار المستقبل (14 آذار)	33
كتلة المقاومة (حزب الله) (8 آذار)	14
كتلة التحرير والانماء (أمل) (8 آذار)	15
كتلة التيار الوطني الحر (8 آذار)	14
كتلة الحزب التقدمي الاشتراكي (14 آذار)	18

الجدول 3: **الأحزاب السياسية والتكتلات في مجلس نواب العام ٢٠٠٩** [52]

الحزب السياسي/ الكتلة	عدد المقاعد
كتلة تيار المستقبل (14 آذار)	29 نائب
القوات اللبنانية (14 آذار)	5 نواب
الكتائب (14 آذار)	5 نواب
تيار التجمع الديمقراطي (14 آذار)	11 نائب
اليسار الديمقراطي (14 آذار)	نائب واحد
رامغافار (14 آذار)	نائب واحد
الجماعة الإسلامية (14 آذار)	نائب واحد
هنشاغ (14 آذار)	نائبان
الأحرار (14 آذار)	نائب واحد
14 آذار– المنتسبون المستقلون	15 نائب
كتلة التحرير والتنمية (8 آذار)	13 نائب
التيار الوطني الحر (8 آذار)	19 نائب
كتلة الوفاء للمقاومة (8 آذار)	13 نائب

[52] http://nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=97943

الطاشناك (8 آذار)	نائبان
كتلة المردة (8 آذار)	4 نواب
الحزب القومي الاشتراكي السوري (8 آذار)	نائبان
الحزب الديمقراطي اللبناني (8 آذار)	نائبان
حزب البعث (8 آذار)	نائبان

يعتمد النظام الطائفي على الصفقات والتحالفات على مستوى النخبة لأن المصلحة الشخصية وحماية الطائفة هما الهمّ الرئيسي بالنسبة الى الزعماء عوضا" عن القضايا المشتركة التي تهم الشأن العام. كما أن الأحزاب السياسية الطائفية (الكتائب، والحزب التقدمي الاشتراكي، والقوات اللبنانية، وأمل، وحزب الله)، على عكس "الأحزاب الممتدة عبر الحدود الوطنية" التي لديها برنامج شامل أكثر بشكل عام، فقد حدّت من شرعية الدولة. اذ لا يسع الأحزاب السياسية الا التأثير بشكل غير مباشر، لأن النظام قد وضع وفقا" لصيغة حساسة لا تسمح لأية فئة أن تسيطر على الأخرى.

ان تمويل الأحزاب السياسية يختلف بين مجموعة وأخرى. لا حدود للهبات، كما لا توجد قاعدة رسمية تنظم عملية تمويل الأحزاب. بالرغم من أن الانفاق يذهب أولا" لتمويل الحزب والانماء الاجتماعي داخل الطائفة، يمكن للتدفقات المالية أن توسع رقعتها في خلال الانتخابات لتشمل شراء الأصوات.

لا تتم مناقشة التمويل العام للأحزاب السياسية كما لا يتم دعمه في لبنان لأسباب عدة:

- حجم العجز في الموازنة (حاليا" 40٪).
- بعض الأحزاب لا ترغب في الكشف عن مصادر تمويلها (تحديدا" تلك التي تحظى بتمويل دولي كبير).
- غياب ثقافة دفع الضرائب الوظيفية تجعل من الصعب تطبيق نظام تمويل عام.

قبل مناقشة أي تشريع إصلاحي خاص بالتمويل العام، لا بدّ من حصول تغيير أولا" في ذهنية السياسيين والمجتمع مع رفض للفساد الذي يشكّل جزءا" من النسيج السياسي اللبناني.

بالإضافة إلى الموارد المالية، فإن الدعم الدولي يرجّح كفّة المنافسة لصالح الأحزاب المهيمنة. فعلى سبيل المثال، أصغر الأحزاب في لبنان هي أحزاب غير طائفية لأنها لا تستطيع كسب الشعبية من خلال الخطاب الطائفي. فالتفكيرالذي يعكس مصالح المجموعات والمصالح الطائفية هو الذي يزيد من شعبية الحزب. ان بعض اللبنانيين لا يؤمنون بوجود أحزاب علمانية حقيقية. وبغض النظر عن نتيجة هذا النقاش، فإن الموارد المالية والاعلامية موجودة بشكل واسع في يد الأحزاب المهيمنة الأكثر تحفظا" وذات القاعدة الأوسع، مما يجعل الكثيرين يؤمنون بأن المنافسة تأتي لصالح المجموعات المحافظة.[53]

[53] سركيس– حنا شنتال و إكمكجي بولاديان كارما، "التمويل العام للأحزاب السياسية: حالة لبنان"، حلول تمويلية عامة للأحزاب السياسية في المجتمعات ذات الأغلبية المسلمة. IFES: Washington, D.C. 2009.

دور المؤسسة وعلاقتها بالركائزالأخرى

يكمن دور الأحزاب السياسية بصفتها إحدى ركائز النظام الوطني للنزاهة في تمثيل المصالح الاجتماعية في الساحة السياسية، من خلال الابقاء على حكومة مستقرة. لكن في لبنان الركود السياسي يعود الى التغييرات المتواصلة في الحكومات التي عرف عنها أنها قد تدوم لعامين كحد أقصى، مع مدة حياة تبلغ حوالى 7,6 أشهر. هذا "الضعف المؤسسي" يؤمن الاستقرار على المدى القصير، الا أنه لا يعالج القضايا الرئيسية التي تتعلق بالمحافظة على الجمهورية، بما في ذلك الاصلاح الاجتماعي والاقتصادي العادل وتوفير الأمن.

بغض النظر عن حجم الدوائر الانتخابية، ستستمر المشاركة الحكومية على أساس انضمام النخبة الى تحالفات انتخابية تضمن هيمنتها. والنتيجة هي أنه عوضا" عن اعتماد المواطنين على الحكومة المركزية التي يفترض بها حماية الجماعات على قدم المساواة، يضعون ثقتهم في الأمن الذي يوفره الزعماء السياسيين لجماعاتهم. برأي خوري[54]، يعتبر غياب عملية اضفاء الطابع الاجتماعي على السياسة كأحد أبرز التحديات في لبنان، حيث من الصعب جدا" تجاوز القيم السياسية التنافسية والوصول الى توجه سياسي موحد. وفي نهاية المطاف، من غير المرجح أن تقوم عملية اضفاء الطابع الاجتماعي على السياسة وبشكل متشعب، ما لم تتفق الأغلبية النخبوية وصانعو السياسات على أن الأرباح التي سيحققونها من عملية اضفاء الطابع الاجتماعي على السياسة ستتخطى الخسائر. سيستمر هذا الوضع في الحد من امكانية الدولة ومؤسساتها من حسن تمثيل مصلحة الشعب الجماعية.

اليوم، يتزايد الانقسام في الواقع السياسي اللبناني. فقد نمت كتلتان سياسيتان بارزتان تكوّنان رؤيا متناقضة بشأن مستقبل الدولة، فوطّدتا السلطة من خلال ائتلافين معروفين باسم حركتي14 آذار و8 آذار. لهاتين الكتلتين السياسيتين حلفاء دوليون مختلفون، حيث يعرف عن تحالف 8 آذار أنه مقرّب من النظامين السوري والايراني، في حين أن تحالف 14 آذار يتبع النظام الأميركي\السعودي والأنظمة الغربية. والخلافات بين الكتلتين تدور أيضا" حول الشؤون اللبنانية الداخلية، الاجتماعية، والاقتصادية، والأمنية منها، وطبعا" البرامج السياسية.

وتعود جذور هذا الانقسام السياسي الى أحداث العام 2005، عند اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري، والذي بلغ حد الفتنة في أيار/مايو 2008 حين تم اللجوء الى أعمال العنف في شوارع بيروت من أجل حل الخلافات السياسية. بالفعل، غالبا" ما تحول الائتلافات السياسية دون التمييز بين الأحزاب السياسية والمؤسسات الحكومية. فقد أظهرت كل مجموعة فعاليتها في تأمين الدعم ضمن جماعتها من خلال توفير الخدمات الاجتماعية، والمساعدة في اعادة الإعمار بعد الحرب مع اسرائيل في العام 2006، ومن خلال احتكار وسائل الاعلام لخدمة مصالحها، وهذا ما يترك مجال ضيق امام الحكومة المركزية.

المساءلة

حاليا" تخضع الأحزاب السياسية في لبنان للقانون العثماني الخاص بالجمعيات العائد للعام 1909. بغياب قيود صريحة بشأن التجمع ضمن أحزاب سياسية، تبقى حرية التجمع

[54] السيد أنفير خوري "الأزمة في النظام اللبناني". معهد American Enterprise Institute for Public Policy Research، واشنطن (1976)

بدون رقابة، وخالية من أي مراقبة حكومية. في الدستور اللبناني، تضم المادة 13 "حرية التجمّع... ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون". لكن هذه القوانين تبقى متخلفة وبالية، بدل ان ترتفع الأصوات ويقوم توافق آراء حول الحاجة الى اصلاح قانون الأحزاب السياسية في لبنان. فعلى سبيل المثال، لا تعرّف التشريعات بالتفصيل الاجراءات الانتخابية، فحتى اعتماد القانون رقم 25 في العام 2008، لم تقم أي أحكام حول تنظيم تمويل الحملات ولم تحدد سقف للانفاق في العملية الانتخابية في لبنان. وقد طبّق هذا القانون لأول مرة في إطار الانتخابات النيابية للعام 2009 التي جرت في 7 حزيران/يونيو.

ينظم ديوان المحاسبة عملية الاشراف القضائي على انفاق الأموال العامة. وهو مسؤول عن الوظائف الادارية والقضائية معا"، لكن عمله ينحصر بملاحقة الموظفين الحكوميين المتهمين بانتهاك القانون، وبذلك تبقى الأحزاب السياسية بمنأى عن الرادع المتمثل بالمقاضاة.

وتسود الزبائنية لدى قيام الزعماء السياسيين باستغلال موارد الدولة، حيث أن الوظائف داخل الحكومة نادرا" ما تمنح على أساس الجدارة، بل تمنح على أساس التحالفات الطائفية، لاسيما أن لا وجود لتشريع حول تضارب المصالح في لبنان. فقادة الأحزاب السياسية غالبا" ما يملكون وسائل اعلامية منها الصحف وشبكات التلفزة، مما يمكنهم من احتكار فترات البث وتقديم برامجهم من خلال حملات تسويق حذقة. لكن القانون الانتخابي الجديد للعام 2008 وضع بعض التنظيمات الخاصة باستغلال موارد الدولة في خلال فترة الحملة الانتخابية. يمنع استخدام الأماكن العامة والرسمية وكافة الجامعات والمدارس ودور العبادة لتنظيم أي حدث انتخابي أو للدعاية. لا يحق لموظفي الدولة أو للمستخدمين في المؤسسات العامة استخدام مواردهم لمصلحة مرشح أو قائمة (المادة 71). كذلك فإن الفصل السادس من القانون الانتخابي مخصص بكامله للتنظيمات القانونية الخاصة بوسائل الاعلام والاعلان وهي سابقة في لبنان.[55]

آليات النزاهة والشفافية

من حيث آليات الشفافية، أدرجت بعض الأحزاب السياسية في برامجها الانتخابية أو الحزبية آليات لمكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال تيار المستقل والتيار الوطني الحر أدخلا سلسلة من الخطوات الآيلة إلى تحسين الإدارة العامة اللبنانية على أساس مبادئ الشفافية.

أما بالنسبة إلى العمليات الداخلية الخاصة بالأحزاب السياسية، فهي تختلف بين مجموعة وأخرى. والعملية الديمقراطية التي تتخذ في إطارها القرارات أو ينتخب ضمنها الأعضاء لشغل مناصب قيادية فتتبعه معظم الأحزاب السياسية. وهذا ينطبق عامة على المناصب الخاصة بالشباب والتنمية الاجتماعية والعلاقات مع وسائل الإعلام. وحتى مناصب نائب الرئيس ومدراء الشؤون المالية ونواب الأحزاب السياسية كلهم غالبا" ما يتم انتخابهم من قبل أعضاء الحزب السياسي عبر انتخابات ديمقراطية. لكن منصب الأمين العام أو رئيس المنظمة ولو بقي على حاله، فهو غالبا" ما يتفق عليه بالاجماع على صعيد كافة أعضاء المجلس وفي صفوف كافة الأحزاب السياسية البارزة في لبنان. وإذا جرت انتخابات ديمقراطية فتجري بدون وجود مرشحين معارضين ويستخدم كاختبار سيؤدي بالتأكيد إلى معدلات موافقة بنسبة 90٪ أو أفضل. أضف إلى ذلك أنه في حال تغيّر رئيس حزب سياسي فهو وحسب التقليد يرثه فرد من الأسرة كما هو الحال في الكثير من الأحزاب السياسية.

[55] الجمهورية اللبنانية، قانون الانتخابات النيابية، 2008.

تظهر هذه السابقة أن الآليات الداخلية الخاصة بالحكم الصالح ما زالت تفتقر إلى إجراءات المحاسبة الأساسية بالنسبة إلى معظم الشخصيات المهمة في الأحزاب السياسية. وإن هذا النقص في أدنى أشكال النزاهة هو الذي يؤثر سلبا" على النظام السياسي عامة حيث أن هذه الشخصيات كانت ولا تزال صانعة القرار المهيمنة في لبنان وهكذا فهي تحتكر التوجه السياسي المستقبلي للبلاد.

لكن ولتقييم آليات الشفافية والنزاهة في إطار الأحزاب السياسية لا بد من إلقاء نظرة مفصّلة على العملية الانتخابية وبالتالي على أنشطة شراء الأصوات.

أصبح المرشحون الذين يمثلون الأحزاب السياسية ويترشحون للانتخابات يخضعون للمساءلة بشأن مجموعة من الاجراءات الانتخابية التي أدرجت في القانون في العام 2008.[56]

- على المرشحين أن يفتحوا حسابا" خاصا" بالحملة الانتخابية لا يخضع للسرية المصرفية، ويجب أن تمر كافة المساهمات والنفقات الانتخابية عبر هذا الحساب. كذلك، على كل مرشح أن يعيّن مدققا"، وكل المعاملات التي تتخطى قيمة مليون ليرة لبنانية يجب أن تجري على شكل شيكات مصرفية (المادة 55).
- يمكن للمرشحين استخدام أموالهم الخاصة أو أموال الأسرة في حملاتهم. لكن مصادر التمويل يجب أن تأتي من "أشخاص طبيعيين أو اعتباريين". تعتبر كل هبة نقدية أو هدية عينية أو اكتتاب لمصلحة المرشح، مساهمة في التمويل الانتخابي (المادة 56).
- جرى تحديد معدل ثابت من الانفاق هو مئة وخمسون مليون ليرة لبنانية. ولمجلس الوزراء أن يتخذ قرارا" بزيادة المبلغ الذي يمكن للمرشح انفاقه، وهذا يعتمد على عدد الناخبين في دائرة المرشح (المادة 57).
- تحظّر الهبات المالية والمساعدة العينية لأفراد أو مجموعات مهما كانت خلال الفترة الانتخابية. لكن هذا النوع من المنح مسموح في حال كان قائما" على الأقل في خلال السنوات الثلاث التي سبقت الحملة الانتخابية (المادة 59).
- يحكم على المرشحين الذين يتعمّدون انتهاك الأحكام المالية بالسجن لمدة 6 أشهر بالاضافة الى غرامة مالية أو تفرض عليهم إحدى العقوبتين. يمكن اضافة تقرير اللجنة الى ملف استئناف الانتخابات الخاص بالمرشح في حال حصل استئناف (المادة 62).[57]

تورد المادة 62 من القانون الانتخابي أحكام الانفاذ من أجل ضمان الشفافية في العملية الانتخابية وهي تنص على أن أي شخص يمتنع عن الامتثال لأحكام تمويل الحملات الواردة في القانون يعاقب بالسجن لمدة 6 أشهر كحد أقصى وبدفع غرامة تتراوح ما بين 50 و100 مليون ليرة لبنانية (33 الى 66 ألف دولار أميركي). معظم المرشحين الفائزين والمرشحين من أحزاب سياسية بارزة رفعوا تقاريرهم بحلول 7 تموز/ يوليو 2009 الهيئة المشرفة على الحملة الانتخابية (SCEC).

لكن حتى مع هذه الاجراءات التقدمية، يبقى شراء الأصوات حاجزا" أساسيا" يعيق نزاهة الممارسة داخل الأحزاب السياسية. في الممارسة، تعمل لجنة الاشراف على الحملة الانتخابية تحت مظلة وزارة الداخلية والبلديات لضمان الالتزام بالتنظيمات الخاصة بالانتخابات.

---

[56] تجدر الاشارة الى أن القانون الانتخابي للعام 2008 يستند الى المرشحين الفرديين وليس الى الأحزاب السياسية

[57] الجمهورية اللبنانية، قانون الانتخابات النيابية ،2008

وبالرغم من هذا التحسن الايجابي، يبقى شراء الأصوات شائعا" وخاصة أنه لا يتم استخدام لوائح اقتراع مطبوعة مسبقا"، كما جرت الاشارة آنفا". وكنتيجة لذلك، جرت العادة أن تقوم الأحزاب السياسية بشراء أصوات لمرشحين نيابيين هم من داخل ائتلافها. من خلال اللجوء الى المفاتيح الانتخابية[58] قد تدفع الأحزاب السياسية لأحد أفراد عائلة ما مبلغا" كبيرا" من أجل الفوز بكافة أصوات تلك العائلة. وتقوم المفاتيح الانتخابية نفسها أو مندوبو الأحزاب باعطاء الأوراق المعلّمة للأسرة التي تتلقى المال لادخالها في صندوق الاقتراع. توجد طرق مختلفة لتعليم ورقة اقتراع معيّنة حيث أن بعض المرشحين قد يختارون لونا" معيّنا" أو ورقة أسمك أو ورقة مع مربعات لأن أي ورقة تعتبر ورقة اقتراع في الانتخابات اللبنانية. وحين تقفل مكاتب الاقتراع أبوابها يبقى ممثلو الأحزاب داخل مكاتب الاقتراع للاشراف على عملية فرز الأصوات وللتحقق من أن الأوراق المعلّمة التي تم توزيعها قد أدخلت في الصناديق. لهذا فإن غياب أوراق الاقتراع المطبوعة مسبقا" يسهّل عملية شراء الأصوات. واحدى نقاط الضعف الكبيرة التي تقف في وجه تنفيذ تنظيمات قانونية فعّالة خاصة بالمال السياسي هو نقص آليات الانفاذ المستقلة.

العلاقة بالركائز الأخرى

عند النظر في العلاقة بين الأحزاب السياسية والركائز الأخرى المعروضة في الدراسة بنظام النزاهة الوطني لأجل لبنان، يتضح وجود ترابط بين مجالات عديدة. فالقانون العثماني الخاص بالجمعيات والعائد إلى العام 1909 نظّم الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في لبنان كما أن العديد من الأحزاب السياسية لديها فرع تنظيمي لممارسة أنشطة اقتصادية واجتماعية وثقافية وخيرية في لبنان وغالبا" ما تستخدم، كما في الماضي، للترويج لمصالح الحزب. وفي الوقت نفسه تملك الأحزاب السياسية أيضا" محطات إعلامية وتستخدمها للاعلان عن برامجها السياسية. أخيرا"، يملك العديد من قادة الأحزاب السياسية أكبر شركات الأعمال في البلاد ويستخدمون الساحة السياسية لمكاسب خاصة. كل هذه الروابط بين الأحزاب السياسية وركائز عديدة أخرى تمّت دراستها، تعزّز الحاجة إلى المطالبة بتشريع خاص يحد من تضارب المصالح في البلاد.

[58] المفاتيح الانتخابية هم أفراد داخل المجتمعات المحلية يتم اختيارهم عادة نظرا" لوضعهم المرموق في الأسر النافذة التي يدفع لها لضمان أصوات في دوائرها لصالح مرشّح معيّن.

٤-
هيئة ادارة الانتخابات

في أيلول/سبتمبر 2008 اصدر مجلس النواب قانون الانتخابات النيابية رقم 2008/25 وللمرة الأولى في لبنان أنشأت هيئة إشراف على الحملة الانتخابية (SCEC). هذه الهيئة مسؤولة عن الاشراف على الحملة الانتخابية من حيث مراقبة وسائل الإعلام والاشراف على تمويل الحملات وفقاً للخطوط التوجيهية المنصوص عليها في القانون. لكن وزارة الداخلية والبلديات هي المؤسسة المسؤولة عن إدارة الانتخابات بشكل عام. لم تدخل القوانين الانتخابية السابقة تنظيمات خاصة بوسائل الإعلام أو بتمويل الحملات. وقبل انتخابات عام 2009 كانت وزارة الداخلية والبلديات الهيئة الوحيدة المسؤولة وبشكل حصري عن العملية الانتخابية. وهنالك الآن ما يزيد عن 17 مادة في قانون الانتخابات الجديد تتعلق بهيئة الاشراف على الحملة الانتخابية حيث أن الفصل الثالث مخصص حصرياً لولايتها وهيكليتها ونواتجها. وبالأخذ بعين الاعتبار كل هذه العناصر، يستحيل إجراء تحليل كامل لهيئة ادارة الانتخابات في لبنان والنظر في إنجازاتها بطريقة شمولية.

لقد رحّبت الكثير من المؤسسات المحلية والدولية بمبادرة انشاء هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية. لكن تمت كثيراً المطالبة بجعلها هيئة مستقلة لا تخضع لسلطة وزراة الداخلية والبلديات. وبالرغم من هذه الثغرات فان هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية تعتبر كأول مرة خطوة جيّدة تجاه اصلاح النظام الانتخابي اللبناني.

وفقاً للمادة 19 من قانون الانتخابات النيابية، تتولى هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية المهام والصلاحيات التالية:

- تلقي طلبات وسائل الاعلام الخاص، والمقروء والمرئي والمسموع، الراغبة في المشاركة في الاعلان الانتخابي المدفوع الاجر وفقاً لأحكام هذا القانون.
- مراقبة تقيد اللوائح والمرشحين ووسائل الاعلام على اختلافها بالقوانين والأنظمة التي ترعى المنافسة الانتخابية وفقاً لأحكام هذا القانون.
- ممارسة الرقابة على الانفاق الانتخابي وفقاً لأحكام هذا القانون.
- تسلم الكشوفات المالية العائدة لحملات اللوائح والمرشحين خلال مهلة شهر من تاريخ اتمام العملية النتخابية والتدقيق فيها.
- اعداد تقرير بأعمال الهيئة وايداعه الوزير الذي يرفعه الى كل من رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء، وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية.

وبالرغم من أن المرشحين مدعوون لتقديم كشوفات حسابات شاملة لهيئة الاشراف على الانتخابات، الا ان القانون لا يلزم الهيئة بنشرها. وبالرغم من أن القانون يفرض على هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية نشر تقريرها في الجريدة الرسمية، الا ان التقرير لا يتضمن بالضرورة التقارير المالية الخاصة بالمرشحين.

الموارد/ الهيكلية

تتألف هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية من عشرة اعضاء يساعدهم فريق تقني. واستخدمت الهيئة بالمجموع 45 مراقباً لوسائل الاعلام و10 موظفين إداريين للعمل على انتخابات عام 2009. أما أجورهم فتغطيها خزينة الدولة كما هو الحال فيما يخص اعضاء الهيئة. وقد قدم الاتحاد الأوروبي هبة لوزارة الداخلية والبلديات من أجل إعادة تأهيل مبنى هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية وتجهيزه بشكل تام علماً أنه كان مكتبة عائدة للجامعة اللبنانية. كما ذكرسابقاً، فإن إحدى المهمات الموكلة إلى هيئة الاشراف

على الحملة الانتخابية هي مراقبة وسائل الاعلام والتمويل والانفاق الانتخابي في اطار الانتخابات النيابية لعام 2009، الا انه عملياً لم تستخدم الهيئة الا مراقبين للصحف اللبنانية، ومحطات التلفزة والاذاعات.

وكما هو مذكور اعلاه، احدى المهمات الاساسية لهيئة الاشراف على الحملة الانتخابية هي تنظيم ومراقبة التمويل والانفاق الانتخابي. ويعالج الفصل الخامس من قانون الانتخابات النيابية للعام 2009 التنظيمات القانونية الخاصة بهذا الموضوع. فهو يحدد سقف الانفاق الثابت بمئة وخمسون مليون ليرة والمتحرك أربعة آلاف ليرة. كما يطلب بتوثيق الهبات وتقديم تقرير نهائي للحسابات يتضمن كل المصاريف الانتخابية، التي يجب ان تقدم الى هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية مرفقة بكل الملفات اللازمة.

ان قوانين هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية تتماشى بناحية معينة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادق عليها لبنان في تشرين الاول/اوكتوبر 2008. المادة 37 من الاتفاقية تدعو كل دولة عضو الى التفكير في اتخاذ الاجراءات التشريعية والادارية المناسبة، بما يتماشى مع أهداف الاتفاقية ووفقاً للمبادئ الأساسية الواردة في القوانين المحلية، وذلك حرصاً على تعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لملء منصب مسؤول حكومي منتخب، وعند الاقتضاء، في تمويل الأحزاب السياسية.

دور المؤسسة

تعمل هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية تحت مظلة وزارة الداخلية والبلديات التي تشرف على عملها والتي يحق لها حضور اجتماعاتها. وبالرغم من أن الوزير هو الذي يرأس اجتماعاتها إلا أنه ليس لديه حق بالتصويت. لكن على الوزير أن يوافق على نظامها الأساسي. وتشرف هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية فقط على وسائل الإعلام والتمويل والانفاق الانتخابي. وان وزارة الداخلية والبلديات مسؤولة عن إدارة الانتخابات.

تتألف هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية من عشرة أعضاء عيّنهم مجلس الوزراء في 13 كانون الأول/ديسمبر 2008. رئيس الهيئة هو قاض سابق في محكمة التمييز، ونائب الرئيس هو قاض سابق في مجلس شورى الدولة، وأحد أعضاء اللجنة هو قاض سابق في مكتب التدقيق الوطني، واثنان من أعضائها هما من نقابة المحامين، واثنان من اعضائها المتبقين هم خبيران في وسائل الاعلام وثلاثة هم خبراء في الانتخابات. وقد رشّح مجلس القضاء الأعلى لمنصب رئيس هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية وعيّنه مجلس الوزراء. يتقاضى أعضاء الهيئة أجراً شهرياً مقطوعاً من الدولة اللبنانية. سبعة من المفوّضين هم مسؤولون متقاعدون من القطاع العام وبالتالي ما إن تنتهي مهماتهم بحلول كانون الأول/ديسمبر 2009 لن يعودوا إلى مكان عملهم.

الهيكلية الطائفية للنظام اللبناني تنطبق ايضاً على هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية. جرت تعيينات اعضائها على أساس المعادلة الطائفية. وقد أفادت صحيفة محلية في 15 كانون الأول/ديسمبر 2008 بأن مجلس الوزراء حوّل تشكيل هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية إلى قضية جغرافية وطائفية،[59] علماً ان هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية لا تمتلك المفاعد الكافية لتمثيل كافة الاطراف.ولم يكن وزير الاقتصاد والتجارة، وهو

[59] السفير، 15/12/2008– الإصدار 11174

من شمال لبنان، راضياً على تشكيل الهيئة لأنها لا تضم أي عضو من طرابلس ولا تمثل الطائفة السنية الطرابلسية.[60] وعلى صعيد آخر، تشير المقالة إلى أن أحد الأسماء التي اقترحتها وزارة الداخلية والبلديات قد استبدل لاعتبارات سياسية و فرض عضو بديل نتيجة توافق سياسي ولم ينتخب كما نص القانون.[61]

حتى تاريخ آب/أغسطس 2009 نشرت هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية ثلاثة تقارير تتعلق بمراقبة وسائل الاعلام. وتحلّل التقارير تغطية كل مؤسسة إعلامية (المكتوبة والمرئية والمسوعة) وتكشف عن الانتهاكات للحرص وتأمين تغطية متوازنة بين المرشحين. ولم تسجل التقارير اية مشاكل فساد سواء داخلياً أم خارجياً.

المساءلة

تركّز عدة مواد في قانون الانتخابات النيابية للعام 2009 على مسؤوليات هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية وواجباتها. وقد أصدرت هذه الهيئة قبل فترة الحملة وخلال الحملة عدة مراسيم وتعاميم لتوضيح المواد الغامضة المتعلقة بالتمويل والانفاق النتخابي وبمراقبة وسائل الاعلام. وعلى هذه الهيئة أن تقدّم التقارير إلى وزارة الداخلية والبلديات والى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وليس على الهيئة استشارة الرأي العام.

وللمرة الأولى أعطى القانون الانتخابي المجتمع المدني الحق في مراقبة الانتخابات.

وتفيد المادة 20 من قانون الانتخابات النيابية للعام 2009 بما يلي:

- يحق لهيئات المجتمع المدني ذات الاختصاص مواكبة الانتخابات ومراقبة مجرياتها على أن تتوافر فيها الشروط الآتية مجتمعة.
- أن تكون الجمعية لبنانية غير سياسية لا تتوخى الربح، وأن تكون قد أودعت أوراق تأسيسها أصولاً قبل ثلاث سنوات على الاقل من موعد تقديم الطلب.
- أن تكون غير مرتبطة بأي جهة أو طرف سياسي، وأن لا تضم في هيئتها الادارية أي مرشح للانتخابات.

منذ العام 1996، راقبت الجمعية اللبنانية من اجل ديمقراطية الانتخابات (LADE) الانتخابات. تقود LADE التحالف اللبناني لمراقبة الانتخابات (CLOE) وهو مؤلف من 54 منظمة غير حكومية و8 جامعات. بدأ التحالف بمراقبة الانتخابات في العام 2005. وخلال الانتخابات النيابية عام 2009 راقبت LADE الانتخابات؛ وتحديداً المسائل المتعلقة بوسائل الاعلام. وقد استخدمت LADE ما يزيد عن 2500 مراقب ليوم الانتخابات من أجل مراقبة المخالفات.

أما الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، فقد راقبت الانفاق الانتخابي خلال الانتخابات النيابية العام 2009. وبدأت أنشطتها الرقابية في أيلول/سبتمبر 2008 حرصاً منها على ادارة العملية الانتخابية وفقاً للمبادئ الديمقراطية التي تدعو إلى الحكم الجيّد. وتؤمن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بأن أي انتخابات ناجحة تتطلب عملية رقابية مستقلة وموضوعية: اي آلية قادرة على إنفاذ القوانين والأنظمة الانتخابية. وقد وضعت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية منهجية متعددة المستويات لمراقبة الانفاق الانتخابي. فقد استخدمت 79 مراقباً متطوعاً للقيام بالأنشطة في الدوائر الانتخابية اللبنانية ال26. أما عمل

[60] السفير، 15/12/2008– الإصدار 11174
[61] المصدر نفسه

فريق المتطوعين فيستكمله ويشرف عليه منسقون في المناطق وفريق خبراء مؤلف من مسؤولين تنفيذيين وإداريين ومحللين ومراقبين متواجدين في مقرها العام. وقد أنشأت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية مجلساً إستشارياً مؤلفاً من خبراء دوليين ومحليين لتوفير الاستشارات والمساعدة التقنية للجمعية. وقد ركّزت أنشطة المراقبة في الجمعية على ما يلي: الاعلانات والاحتفالات والمناسبات العامة ونفقات الحملة الروتينية وتوزيع المنافع على الناخبين واستغلال الموارد العامة. وقد قامت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بتعقّب الأنشطة الوزارية من خلال مراجعة يومية للصحف اللبنانية لمراقبة الانحياز السياسي والكشف عن أي أنماط استغلال. وقد عملت الجمعية أيضاً مع مراقبيها ال79 ومع منظمات أخرى تراقب الانتخابات، على توثيق أي استغلال للموارد العامة تم رصده خلال الانتخابات.

وبالاضافة إلى المراقبة المحلية تمّ الاستعانة ايضاً ببعثات مراقبة دولية بينها الاتحاد الأوروبي، ومركز كارتر الدولي والمعهد الديمقراطي الوطني وجامعة الدول العربية. وتفيد المادة 20 من قانون الانتخابات النيابية للعام 2009 بما يلي: "تدرس الوزارة طلبات الاعتماد الواردة اليها وتدقق في تحقق الشروط أعلاه، ويعود لها أن تقبل الطلب أو ترفضه وفي حال قبول الطلب، تحدد الهيئة أصول وآليات مواكبة الانتخابات ومراقبة مجرياتها بقرارات تصدر عن الوزارة قبل موعد الانتخابات بشهر على الاقل. ".

طورت وزارة الداخلية والبلديات مدونة سلوك للمراقبين المحليين والدوليين طلب منهم الموافقة عليها عند تقديم أوراقهم للوزارة من أجل الحصول على تراخيص مراقبة العملية الإنتخابية.

آليات النزاهة

ليس لهيئة الاشراف على الحملات الانتخابية مدونة سلوك لكنها وضعت نظامها الأساسي بعد 15 يوما" على إنشائها. لوحظت أمور عدة تعيق التطبيق المناسب لآليات النزاهة.

أولاً يفتقر لبنان إلى قوانين خاصة بتضارب المصالح. إلا أن على لبنان السعي إلى تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادق عليها في تشرين الأول/أكتوبر 2008.

على مستوى آخر، يشكّل شراء الأصوات مشكلة منهجية في لبنان سواء من خلال دفع الأموال النقدية أو من خلال توفير الخدمات. وقد كان ذلك واضحاً في الانتخابات النيابية عام 1996 ولم يقتصر ذلك على الناخبين. فقد دفعت الرشاوى أيضاً للمرشحين لكي يسحبوا ترشيحاتهم أو يأخذوا رشوة لاختيار قائمة عوضاً عن أخرى.

في انتخابات عام 2009، شاهد مراقبو الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية حالات شراء اصوات من خلال تقديمات مادية يوم الانتخابات في العديد من الدوائر الانتخابية. وقد اصدرت الجمعية بيانً صحافي يوماً بعد الانتخابات يفيد التالي:
"حصلت حالات شراء للأصوات في المتن وزحلة والبترون وزغرتا والبقاع الغربي وصيدا. وقد تراوحت قيمة الصوت ما بين 60 و 100 دولار أميركي في صيدا، 800 دولار أميركي في زحلة، وحتى 3000 دولار أميركي في زغرتا".[62]

[62] الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، الاشراف على تمويل الحملة من الاشراف إلى الإصلاح، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، بيروت 2009.

الشفافية

بالرغم من أن القانون لا يطالب بعملية كشف وافصاح، الا ان وزارة الداخلية والبلديات أنشأت موقعاً الكترونياً لانتخابات العام 2009 [63] وهذا الموقع تنشر عليه كافة القرارات والتقارير والمراسيم سواء صدرت عن هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية أو عن وزارة الداخلية والبلديات. بالاضافة إلى ذلك تم نشر بشكل واسع كافة القرارات والمراسيم والتقارير في المحطات الإعلامية.

الشكاوى/ آليات الانفاذ

كما ورد في المادة 62 من القانون الانتخابي، ستنفذ عقوبات صارمة بحق المرشحين الذين لم يرفعوا التقاريرالمالية. وهذا يضم، كما هو مذكور اعلاه، بالحكم بالسجن لمدة ستة أشهر كحد أقصى وبغرامة تتراوح بين 50 مليون ليرة لبنانية[64] و100 مليون ليرة لبنانية[65] أو بإحدى العقوبتين. لكن هذه المادة لا تشير ولا تحدّد من المسؤول عن تطبيق هذه العقوبات. لكن في آب أغسطس قررت هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية اتخاذ إجراءات صارمة بحق المرشحين الذين لم يقدموا تقاريرهم المالية.

وقد تقدّم المرشحين ب19 شكوى لدى المجلس الدستوري. فعلى سبيل المثال، صدرت شكوى ضد حزب سياسي سني من قبل قوى 8 آذار مفادها أن ناخبين سنّة حصلوا على الجنسية اللبنانية مؤخراً نقلت نفوسهم إلى دائرة زحلة من أجل زيادة عدد اصوات الناخبين السنة في هذه الدائرة.[66]

العلاقة بالركائز الأخرى

طبّق قانون الانتخابات النيابية للعام 2009 لأول مرة في حزيران/يونيو 2009 وقد أدخل عدداً من الإصلاحات والتنظيمات الجديدة. وقد تعامل هذا القانون مع المرشحين على أساس أفراد لا على أساس أحزاب سياسية مما يجعلهم مسؤولين بشكل مباشر عند تقديم أية شكوى. وقد قدمت هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية اسشارات خلال الانتخابات لتأمين المعلومات اللازمة للمرشحين لفهم القانون خاصةً فيما يخص القضايا المتعلقة بالتمويل والانفاق الانتخابي.

أجرت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية عدة مقابلات مع ممثلين عن أحزاب سياسية ومدراء الحملات الانتخابية للمرشحين عبّر هؤلاء خلالها عن رأيهم بشأن هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية. وكان للأحزاب السياسية أسئلة عديدة متعلقة بالاقرار عن البيانات المالية. كذلك استشارت الأحزاب سياسية هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية لطلب توضيحات بشأن عدة فقرات في القانون. وعبّرت كافة الأحزاب التي تمّ استجوابها عن حماسها وعدم ممانعتها قيام هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية بوضع البينات المالية في تصرف الرأي العام اللبناني.

---

[63] www.elections.gov.lb
[61] ما يعادل 33،333 دولارا" أميركيا"
[65] ما يعادل 66،666 دولارا" أميركيا"
[66] السفير 18/8/2009 – الاصدار 11372

٥-
ديوان المحاسبة اللبناني

الموارد/ الهيكلية

إن ديوان المحاسبة هو محكمة ادارية ذات وظائف مالية وقضائية، تشرف على الأموال العامة وتلك المودعة في الخزينة. وهي مسؤولة بوجه خاص عن مراقبة حسن استخدام الأموال العامة وتأمين تماشي المصاريف مع القوانين والأنظمة المرعية الاجراء، بالاضافة الى ان ديوان المحاسبة مسوؤل عن مقاضاة موظفي الدولة المتهمين بخرق القوانين والأنظمة التي تنظم ادارة الأموال العامة.[67]

وبالرغم من أن ديوان المحاسبة هو أعلى هيئة مسؤولة عن مراقبة الأموال العامة، الا ان وزارة المالية هي أيضاً مسؤولة عن ممارسة الرقابة المالية على مصاريف موظفي الدولة خلال عملية تنفيذ الموازنة.

يقوم رئيس ديوان المحاسبة بصياغة خطة إنفاقية ترفع لاحقاً الى وزارة المال المدعوة الى إدخال التعديلات التي تعتبرها لازمة. وفي هذا الاطار، يقوم مجلس الوزراء بسنّ القرار النهائي الخاص بالخطة بعد الاستماع الى رئيس الديوان. لكن ديوان المحاسبة لا يتمتع بالاستقلالية المالية لأن كامل موازنته تحتاج الى موافقة السلطة التنفيذية الموضوعة في يد مجلس الوزراء.

إن الموارد المالية المخصصة لديوان المحاسبة لا تكفيه ليضطلع بمهمته الرئيسية. والديوان، بوجه التحديد، مسؤول عن مراقبة ادارات الدولة (78 مديرية عامة في 21 وزارة)، والبلديات الكبرى البالغ عددها 52 (توجد 947 بلدية حالياً) في لبنان، بالاضافة الى 63 مؤسسة عامة ومكاتب مستقلة ذاتياً. الا إن يفتقر الديوان الى الموارد البشرية الضرورية (وتحديداً الى مدققين)[68] والميزانية التي تسمح له بتأدية واجباته كما يجب.

ويظهر ان الجزء الرئيسي من موازنة ديوان المحاسبة كما هو مدرج في موازنة الدولة للعام 2005 [69] يخصص للأجور وليس لاستخدام موظفين جدد أو للقيام بمشاريع[70] او تمويل المعلوماتية او مراقبة العمليات المالية التي تؤديها مختلف المؤسسات الادارية بموجب صلاحياتها. ولم تعكس موازنة العام 2008 أي زيادات في قيمة الاعتمادات المخصصة.

دور المؤسسة/ العلاقة بالركائز الأخرى

تأسس ديوان المحاسبة بموجب المادة 87 من الدستور الوطني. وتقضي هذه المادة وبشكل واضح بضرورة انشاء محكمة تدقيق عليا. كذلك، فقد صدرت عدة قوانين تشريعية منذ العام 1952 تهدف الى اعادة هيكلة ديوان المحاسبة. وفي عام 1982 استُحدث منصب مدقق الحسابات. كما أن المرسوم رقم 133 الصادر في 14 أبريل/نيسان 1992 أنشأ قسماً خاصاً بالقانون المالي في معهد الدراسات القضائية ونص على أن كافة قضاة الديوان الذين يتم تعيينهم، بينهم المستشارون ومساعدو المدعي العام، يجب أن يكونوا من خريجي المعهد.

---

[67] الموقع الالكتروني الخاص بالديوان. وارد على:
http://www.coa.gov.lb/Templates/InsideTemplate_en.aspx?PostingId=295

[68] التقرير السنوي الصادر عن محكمة الرقابة العليا، ص.83، ورد في
http://www.coa.gov.lb/Templates/HomeTemplate.aspx?PostingId=350

[69] الموازنة العامة للعام 2005 هي آخر موازنة جرت الموافقة عليها من قبل مجلس النواب. وبعد ذلك التاريخ، كل مشاريع الموازنات التي قدمتها السلطة التنفيذية هي بانتظار الموافقة عليها، بسبب النزاع الذي شهده لبنان من العام 2006 حتى العام 2008.

[70] خصص 2,1 مليون دولار اميركي من أصل 3 مليون لدفع أجور القضاة والموظفين الحاليين في ديوان المحاسبة.
الموقع الالكتروني لوزارة المالية اللبنانية : http://www.finance.gov.lb/Public+Finances/Budget

يخضع ديوان المحاسبة ادارياً لسلطة رئيس مجلس الوزراء تحت المادة الاولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، والتي تنص على خضوع الديوان لسلطة رئيس مجلس الوزراء الادارية والذي يكون مقره في بيروت. وتنص المادة ايضاً على ادراج موازنة الديوان في فصل الموازنة الخاصة بمجلس الوزراء.

كافة موظفي ديوان المحاسبة، باستثناء القضاة، يجري تعيينهم بمرسوم مجلس الوزراء من خلال مجلس الخدمة المدنية. وبهذا، فإن عدم اعطاء ديوان المحاسبة سلطة التعيين بشكل مباشر يحد من قدرته على تنمية موارده البشرية. وذلك على عكس الوكالات الاخرى التي لديها الحق في توظيف استخدام موظفيها الخاصين، وهي وسيلة لضمان استقلاليتها.[71] يسمى رئيس ديوان المحاسبة من قبل رئيس مجلس الوزراء وبعدها يتم تعيينه بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء. وليس من الضروري اختيار رئيس ديوان المحاسبة من داخل المؤسسة نفسها، وليس معياراً اساسياً ان يكون خبيراً في التدقيق أو في شؤون المالية العامة. ويتمتع رئيس ديوان المحاسبة بالصلاحيات التي يتمتع بها وزير، باستثناء السلطات الدستورية التي تمنح للوزراء. وبمجرد تعيين رئيس ديوان المحاسبة والمدعي العام وكافة القضاة، يصبح من الصعب جداً نقلهم أو صرفهم. ولا يمكن نقلهم الى وظيفة أخرى دون موافقة مجلس الديوان المؤلف من الرئيس ومن المدعي العام ومن القضاة الثلاثة الأعلى على مستوى البلاد. أما عملية الصرف فهي محور مقاضاة ومحاكمة من قبل المجلس التأديبي الخاص المؤلف من قضاة رفيعي المستوى. ومنذ تشكيل هذا الديوان، لم يتم اللجوء الى هذا الاجراء يوماً.[72]

على ديوان المحاسبة أن يدقق في كافة الانفاقات العامة كما نصّ قانونه التنظيمي. ولكن في الممارسة، يواجه ديوان المحاسبة عوائق كبيرة منها النقص في الموظفين، وعدم وجود الموازنة، وعدم وجود رئيس حالي. يشكل تعيين رئيس ديوان المحاسبة جزءً من المحاصصة الطائفية للأبرز الزعماء السياسين وهو محفوظ لاحدى الطوائف الثلاث الرئيسية في لبنان. ويتطلب تعيينه التوصّل الى توافق بين زعماء الطوائف الثلاث النافذين. حالياً يشغل منذ العام2007 هذا المنصب رئيس بالوكالة ، يتمتع بصلاحيات محدودة، اذ انه لم يتم التوافق على رئيس. والأهم من ذلك هو أن بعض رؤساء غرف ديوان المحاسبة قد استقالوا ولم يعيّن أحد للحلول مكانهم. في الختام، وبسبب كل النقاط التي عُدّدت، فقد انشلّت أنشطة ديوان المحاسبة.

هذا وضع حرج لكن ليس بالجديد. منذ إنشاء ديوان المحاسبة، لم يرفع يوماً قضية ضد أي من قضاته أو موظفيه الداخليين بتهمة الفساد. وفي حال وقوع حالة كهذه، لا يتم الكشف عن أسماء أو عدد القضاة الذين أحيلوا الى سلطة التفتيش القضائي ويشكل ذلك سبب اساسي لتقديم وطرح قانون حول حق الوصول الى المعلومات.

---

[71] الموقع الالكتروني لمحكمة الرقابة العليا. ورد في
http://www.coa.gov.lb/Templates/InsideTemplate_en.aspx?PostingId=295

[72] مساءلة الخدمة العامة في لبنان، هذا الفصل هو ملخص لأوراق أعدّت أساسا" من قبل برنامج البحث المشترك حول الاصلاح الاداري في القطاع العام اللبناني بين الجامعة الأميركية في بيروت وجتمعة هارفرد مع بعض الاستنتاجات والتعميميات التي تم التوصّل إليها على ضوء نتائج هذه الأوراق. ورد في:
http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/PSAccount/PSAccount-1.html

المساءلة

يخضع ديوان المحاسبة للسلطة الادارية، لرئيس مجلس الوزراء. ويرفع ديوان المحاسبة كل عام ثلاثة أنواع تقارير مختلفة للادارة[73]:

- التقرير السنوي: يرفع في نهاية كل عام، ويضم نتائج الرقابة التي قام بها الديوان، مع اقتراحات بتعديل القوانين والأنظمة المرعية الاجراء ذات الوقع والأثر المالي. وتوافق الجمعية العامة لديوان المحاسبة على هذا التقرير، بعد الاستماع الى المدعي العام.
- التقارير الخاصة: عند الاقتضاء، يمكن لديوان المحاسبة أن يرفع الى رئيس الجمهورية، أو الى رئيس مجلس النواب، أو الى رئيس مجلس الوزراء، أو الى الادارات والوكالات العامة المعنية، تقارير خاصة حول قضايا معينة، ترافقها الاقتراحات المناسبة.
- بيانات المطابقة: يصدر ديوان المحاسبة، كل عام، بيان مطابق عن كل حساب خضع لرقابته، مدعوماً بأدلة موثقة، كما هو منصوص عليه في القوانين والأنظمة المرعية الاجراء.

أولاً، لم يرفع ديوان المحاسبة التقارير السنوية 2006، 2007 و2008 الى الادارة المعنية، أو الى رئيس الجمهورية، أو الى مجلس النواب، أو مجلس الخدمة المدنية، أو ادارة التفتيش المركزي. وهذا يعود الى بقاء منصب رئيس ديوان المحاسبة شاغراً، والرئيس بالوكالة ليس مضطراً لرفع هذه التقارير رسمياً، علماً أن ديوان المحاسبة قد أعد هذه التقارير لكنه لا يرفعها أو ينشرها رسمياً أبداً.

ثانياً، إن عملية رفع "بيان المطابقة الخاص بحساب الموازنة" الى البرلمان كونه لم تتم الموافقة على الموازنة للسنة الرابعة على التوالي منذ العام 2006.

في الواقع، يؤدي ديوان المحاسبة أنواعاً مختلفة من التدقيق التي يمكن تلخيصها كالتالي: الرقابة الادارية، والرقابة القضائية، والرقابة على تعيين موظفي الدولة، والرقابة على أي موظف دولة يستخدم سلطته أو نفوذه لإعاقة أو تأخير عملية تنفيذ قرار صادر عن مجلس شورى الدولة. وتنقسم أنواع التدقيق هذه بين رقابة مسبقة ورقابة لاحقة. تتمتع السلطة التنفيذية بحق مراجعة وتغيير تدقيق ديوان المحاسبة الاول.

وبالرغم من أن ديوان المحاسبة قد اهتم براقبة مسبقة لحوالي 1500 تقرير منذ عام 2005، [74] وكان من الصعب مراجعة هذه التقارير من قبل السلطة التنفيذية. وتوجد بعض المحاولات لإلغاء عمليات الرقابة المسبقة من قبل الديوان الذي سيتركها بالكامل لمراقبة السلطة التنفيذية الا ان ذلك سيؤثر سلبياً على عمل الديوان.

آليات النزاهة

يفتقر ديوان المحاسبة الى مدوّنات سلوك أو مدوّنات اخلاقيات محددة. لكن مدققي وموظفي هذا الديوان ملزمون بالسرية من خلال قطع عهد القسم التالي: "أقسم بالله العظيم أن أؤدي واجباتي بصدق وأمانة، وأن أحفظ سريتها الى الأبد". الهدف من هذا القسم هو الترويج للنزاهة

[73] الهدف من الرقابة الادارية اللاحقة هو تقييم المعاملات المالية ونتائجها العامة، منذ لحظة اجرائها حتى الانتهاء من تنفيذها وادخالها في الحسابات. ويقوم ديوان المحاسبة بممارسة رقابة ادارية مسبقة تهدف الى التأكيد على صحة المعاملات وتطابقها مع الموازنة ومع القوانين والأنظمة المرعية الاجراء.
[74] يفترض بهذه القرارات أن تصون الأموال العامة.

داخل مؤسسة ديوان المحاسبة بغياب مدوّنة سلوك محددة. ويقسم هذا اليمين أيضاً رئيس الهيئة المركزية للاحصاءات وموظفوها. والهدف من ذلك جعل من شبه المستحيل لأحد الوصول الى المعلومات الخاصة بالادارة اللبنانية العامة.

يتألف ديوان المحاسبة من قضاة، ومدققين، وموظفين اداريين يعتبرون موظفين مدنيّن ويجب عليهم التقيّد بالانظمة الداخلية لمجلس الخدمة المدنية. يتبع القضاة ايضاً "الانظمة الداخلية بالقضاة اللبنانيين" التي تحظّر عليهم الخوض في صفقات أعمال خاصة في خلال شغلهم هذا المنصب باستثناء التعليم في الجامعة لساعات محدودة في الشهر. تنص المادة 15 من قانون الخدمة المدنية انه على الموظفين ان يتجنبوا تضارب المصالح وممارسة عمل تجاري/صناعي أو أي عمل آخر بأجر (ما لم ينص القانون على غير ذلك) أو الانضمام الى مجلس ادارة شركة أعمال أو حيازة مصالح مالية في شركة أعمال خاصة. ويحترم هذه القواعد قضاة ديوان المحاسبة وموظفوه. وتجدر الاشارة هنا الى عدم وجود قيود تُفرض عليهم بعد انتهائهم من شغل الوظيفة.

يمنع القضاة والموظفون من تلقي الهدايا في حال كانت لتؤدي الى اهمال الواجبات أو فقدان الحياد و/أو النزاهة. ووفقاً للمادة 351 و352 من قانون العقوبات اللبناني، تفرض العقوبات والجزاءات في حال قبل القضاة هدايا ويعتبر ذلك خيانة للمصلحة الوطنية. وقد تؤدي ذلك الى الحكم عليهم بالسجن لفترة تتراوح بين 3 أشهر و3 سنوات، أو تفرض عليهم غرامة تبلغ قيمتها على الأقل ضعف ثمن الهدية.

الشفافية

يجب أن تبقى التدقيقات الخاصة بالحكومة محدّثة وأن تنشر سنوياً في الجريدة الرسمية وعلى موقع ديوان المحاسبة الالكتروني. جرى تطبيق ذلك منذ عام 2007 عندما بلغ الرئيس سن التقاعد ولم يستبدل. وبالرغم من أن التقارير السنوية صيغت داخلياً إلا أنها لم ترفع الى الهيئات ذات الصلة.

نظرياً، كل عام، يقدّم رئيس الديوان أو أحد مساعديه ، الى جانب لجان نيابية اخرى ذات صلة، التقرير السنوي لديوان المحاسبة الى لجنة المال والموازنة. وتجدر الاشارة هنا الى أنه، وبحسب الممارسة، لا تقوم اللجان داخل السلطة التشريعية بمناقشة التقرير أو التفسيرات التي يعطيها ديوان المحاسبة، مما يحدّ من فاعلية هذا الاجراء.

الشكاوى/آليات الانفاذ

بما أنه لا وجود لقانون حماية كاشفي الفساد، لم يسجل ديوان المحاسبة اية مقاضاة لأي من القضاة الداخليين أو الموظفين بتهمة الفساد.

العلاقة مع الركائز الأخرى

يرفع ديوان المحاسبة تقريره السنوي الى رئيس الجمهورية والى رئيس مجلس النواب والى رئيس الوزراء. ويقال إن لديوان المحاسبة نظام اتصال غير مباشر بالنواب. وفي هذا الاطار، ترفع بيانات المطابقة الخاصة بالموازنة الى مجلس النواب ومن ثمّ توزّع على النواب. ولا يخضع ديوان المحاسبة للسلطة الادارية لمجلس النواب كما هو حال بعض وكالات الرقابة المالية الأجنبية.

يفترض بديوان المحاسبة أن يقدّم المساعدة لمجلس النواب من أجل تحسين الرقابة التشريعية على الأموال العامة. ولكن بما انه لم تقدم اي تقارير منذ عام 2007 لم يستفد مجلس النواب من هذه المساعدة. وحتى لو نشرت لا يناقشها النواب الا نادراً. وقد يعود ذلك الى ضخامة وتعقيدات هذه التقارير التي تتطلب بالتالي الوقت وقدرات مميزة لفهم هذه التقارير مما يفتقر اليه النواب. أضف الى ذلك أن النواب لم يستفيدوا من بيان المطابقة الخاص بالموازنة العامة التي لم تنشر منذ العام2006 .

وفي إطار سياسة تهدف الى بناء قدرات ديوان المحاسبة وتوطيد دوره على كافة المستويات، وإذ يعي أهمية التعاون الدولي في مجال الرقابة المالية، فقد انضم الديوان الى عدد من المنظمات العربية والدولية المتخصصة، منها:

- المجموعة العربية للوكالات العليا للرقابة المالية والمحاسبة (ARABOSAI): لبنان هو عضو في هذه المجموعة وشارك في معظم مؤتمراتها واجتماعاتها. وفي العام 1995 استضاف لبنان، وبمبادرة من رئيس ديوان المحاسبة وبموافقة مجلس الوزراء، الدورة الخامسة للجمعية العامة لهذه المجموعة في بيروت. وعقدت الدورة على أعلى المستويات وانتخب رئيس ديوان المحاسبة رئيساً للمجلس التنفيذي. وساعدت التوصيات والقرارات المختلفة التي اتخذتها الجمعية على تعزيز أسس التعاون الوثيق بين وكالات الرقابة العربية.
- المنظمة الدولية لوكالات الرقابة المالية العليا (INTOSAI): جدّد لبنان اتصالاته بهذه المنظمة بنهاية الحرب الأهلية وشارك في خلال العامين الماضيين في دوراتها العلمية والتدريبية.
- جمعية محاكم التدقيق في الدول الناطقة باللغة الفرنسية: ديوان المحاسبة في لبنان هو عضو مؤسس وحالي في هذه الجمعية.[75]

[75] الموقع الالكتورني لمحكمة التدقيق العليا في لبنان، ورد في:
http://www.coa.gov.lb/Templates/InsideTemplate_en.aspx?PostingId=296

٦ـ
القضاء

المصادر/ الهيكلية

تتألف السلطة القضائية اللبنانية من سبع فئات رئيسية يمكن تصنيفها كالتالي:

1. محكمة دستورية، وهي من مسؤولية المجلس الدستوري؛ وينظرهذا المجلس في دستورية القوانين، ويحكم في الاستئنافات الإنتخابية.
2. محاكم قضائية تمثل الهيئات الرئيسية المكوّنة للنظام القضائي اللبناني كما تورد المادة 20 من الدستور اللبناني[76]. وتضم هذه المحاكم: أ– المحكمة الابتدائية، ب– محكمة الاستئناف، ج– محكمة النقض. تنقسم كل من المحاكم الابتدائية الى غرف مؤلفة من قاض هو رئيس المحكمة ومن قاضيين مساعدين، وتتألف كل غرفة من قاض واحد هو الرئيس بدون مساعدين. وتنقسم كل محكمة استئناف الى غرف تضم كل واحدة رئيسا" وقاضيين مساعدين. كما تنقسم محكمة النقض الى غرف مؤلفة من رئيس واحد وقاضيين مساعدين.[77]
3. محكمة إدارية، وهي من مسؤولية مجلس الشورى. وهدف المجلس الرئيسي هو الاشراف على قانونية العمل الإداري الذي تنفذه السلطات العامة سواء كانت هذه المراقبة مسبقة من خلال أداء مهمات استشارية أو لاحقة من خلال إلغاء قرارات إدارية لا تتلائم مع القانون.
4. محكمة مالية، وهي من مسؤولية ديوان المحاسبة. هي محكمة إدارية تمارس الرقابة على الأموال العامة. وهي تخضع لسلطة مجلس الوزراء وليس لأي سلطة قضائية.
5. محكمة عسكرية تضم محكمة عسكرية دائمة موقعها العاصمة بيروت بالإضافة إلى محكمة نقض عسكرية. وتجدر الإشارة إلى أن رئيس المحاكم العسكرية والموظفين يتبعون وزارة الدفاع الوزارة التي تدير موازنة هذه المحاكم ومواردها.
6. محكمة سياسية تخضع لمسؤولية المجلس الأعلى. إنه فرع قضائي مستقل كما هو منصوص عليه في المادة 80 من الدستور الوطني. وتقوم وظيفة المجلس على محاكمة الرؤساء والوزراء. وهو يتألف من سبعة نواب ينتخبهم أعضاء مجلس النواب و ثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين.
7. المحاكم الاستثنائية تُشكّل لأهداف محددة وفي حالات محددة وهي ذات طبيعة مؤقتة وتحلّ ما إن تنتهي وظيفتها. وبالرغم من أن الدستور اللبناني لا ينصّ على هذه المحاكم فان وظائفها تحدّد في مراسيم.

بالإضافة إلى هذه الفئات المتعددة يتألف النظام القضائي اللبناني أيضا" من حوالي 550 قاضيا" بينهم قضاة المحكمة الإدارية.

مما لا شك فيه أن وجود مستويات وأنواع مختلفة من المحاكم وتحديدا" ضمن القضائية منها، يؤدي إلى تحقيق مستوى عال على صعيد ديمقراطية القضاء. في الممارسة، يستطيع المواطنون أن يستأنفوا لدى محكمة الاستئناف أي قرار تتخذه المحكمة الابتدائية، أو إذا اعتبروا أن الحكم الصادر عن هذه الأخيرة خاطئ. كذلك فإن القرارات التي تتخذها المحاكم الابتدائية أو محاكم الاستئناف يمكن أن تشكّل هي أيضا" موضوع استئناف أمام محكمة النقض. هذه المحكمة هي بمثابة محكمة الاستئناف النهائية وتحكم في الآراء المتناقضة.[78]

---

[76] تنص المادة 20 من الدستور اللبناني على ما يلي: تمارس السلطة القضائية من قبل المحاكم على مختلف درجاتها وصلاحياتها. وهي تعمل ضمن نظام وضعه القانون ويقدم الضمانات اللازمة للقضاة وأطراف النزاع. ويحدد القانون الحدود والشروط لحماية القضاة. القضاة مستقلون في ممارسة واجباتهم. تصدر قرارت وأحكام المحاكم كافة وتنفّذ باسم الشعب اللبناني.

[77] راجع القانون حول المحكمة القضائية الصادر بموجب المرسوم رقم 150 للعام 1983، الفصل الثاني، من المادة 12 الى 25.

[78] لا يمكن اعتبار محكمة النقض كمحكمة درجة ثالثة مقارنة بالمحكمة الابتدائية ومحكمة الاستئناف وهما محكمة الدرجة الأولى ومحكمة الدرجة الثانية على التوالي.

بالاشارة إلى الموازنة العامة اللبنانية، من الواضح أن النظام القضائي اللبناني ليس مستقلا" ماليا". والمحكمة الوحيدة من أصل المحاكم السبع المذكورة سابقا" التي تتمتع باستقلالية مالية هي المجلس الدستوري. من جهة أخرى، تندرج موازنات المحاكم القضائية والادارية ضمن موازنة وزارة العدل وموازنة المحكمة المالية تُدار من مكتب رئيس الوزراء، وأخيرا" موازنة المحكمة العسكرية تقع ضمن موازنة وزارة الدفاع. وتشمل هذه الموازنات، إلى جانب أمور أخرى، أجور القضاة بالإضافة إلى أموال أخرى ذات صلة.

يمكن تقسيم الموارد المالية الخاصة بالفرع القضائي إلى فئتين أساسيتين:

- التجهيزات والتدريبات: لا تغطي الأموال المخصصة ضمن الموازنات على اختلافها كلفة التجهيزات والأدوات اللازمة لتطوير محاكم العدل وتحديثها في مختلف المناطق اللبنانية. ولو خصّصت هذه الأموال بشكل مناسب، لساعدت في تحسين أداء القضاة، وبناء قدراتهم، لتأدية مهماتهم بطريقة فعّالة. ولا بد من أن نلفت أيضا" إلى أن إدارة قصور العدل والمحاكم والتجهيزات ليست في يد السلطات القضائية بل في يد وزارة العدل.
- الأجور والمكانة الاجتماعية: تعتبر أجور القضاة والمكانة الاجتماعية منخفضة نسبيا" خصوصا" لو قارناها بالسياسيين المحليين وبالوزراء، مما يزيد من مخاطر حصول فساد.[79] لكن أجورهم منصفة حين تقارن بأجور موظفي الدولة. وهذا صحيح لاسيما أن القضاة اللبنانيين يستفيدون من "صندوق تعاضد القضاة" والذي يموّله جزئيا" الضرائب المخصصة لها والرسوم المجباة من الدعاوى وإشتراكات الحكومة المنتظمة. وهذه الموارد المخصصة من صندوق التعاضد يستخدمها القضاة لممارسة حقوقهم الطبية والاجتماعية. حالياً، يقوم القضاة بمحاولات لزيادة نسبة مشاركة الحكومة في صندوق التعاضد، فيما تميل الحكومة إلى التخفيض من إسهاماتها

دور المؤسسة

تنظر المادة عشرون من الدستور اللبناني الى القضاء على أنه سلطة مستقلة تخضع فقط للقانون. وقانون المحاكم القضائية الصادر بموجب المرسوم القانوني رقم 150 للعام 1983 هو الذي ينظّم هيكلية القضاء ووظائفه.

في لبنان من الضروري التمييز بين مفهومين: الأول يتعلق باستقلالية النظام القضائي اللبناني برمّته، وتحديدا" علاقته بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، في حين أن المفهوم الثاني هو حول استقلالية قضاة النظام القضائي.

ويمكن شرح المفهوم الأول كالتالي: في أعلى هرم النظام القضائي، نجد المجلس القضاء الأعلى المؤلف من عشر قضاة، يرأسه الرئيس الأول أو رئيس محكمة النقض. وكون المجلس القضائي الأعلى يتألف من قضاة فقط، لا يضمن استقلالية المجلس. كما أن خمسة من أصل القضاة العشرة هؤلاء يعينون بموجب مرسوم يصدره مجلس الوزراء بعد ترشيحهم من قبل وزير العدل. ثلاثة من القضاة الخمس الباقين هم دائمون ويعيّنون بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، فيما ينتخب اثنان من بين رؤساء المحاكم كل ثلاث سنوات. وفي النتيجة، 8 من أصل 10 قضاة يعيّنون بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء. هذا الوضع يضمن التدخل السياسي من قبل السلطة التنفيذية وعدم تطبيق نظرية الفصل بين

[79] سياسة الجوار الأوروبية: تقرير قطري حول لبنان، كانون الأول /ديسمبر 2004، ورد في:
http://www.dellbn.ec.europa.eu/en/pev/report.htm

السلطات، حيث أن القضاة المعينين سيبنون علاقة قوية مع الزعماء السياسيين الذين دعموا ترشيحهم. هذا صحيح باعتبار أن مجلس القضاء الأعلى مبني أيضا" على أساس التوازن الطائفي ويميل صانعو القرارات إلى الترويج لمصالح جماعاتهم.

أما المفهوم الثاني فيشير إلى فكرة ومفادها أن القضاة مستقلون في تأدية مهماتهم. يتم تعيينهم بعد أن ينجحوا في امتحان قبول، وبعد متابعة برنامج على مدى ثلاث سنوات في معهد الدراسات القضائية. حتى هذه المرحلة لا وجود لتدخل سياسي سواء من قبل السياسيين أو من قبل السلطة التنفيذية. لكن بعد مرحلة التعيين يتعرض القضاة الى ضغوط سياسية لدى تعاملهم مع اشخاص مهمين او عندما يحين موعد التعيينات القضائية.

في الواقع، مجلس القضاء الأعلى هو الذي يرأس التعيينات القضائية والمناقلات والتدريب والأعمال التأديبية والعقوبات. وفي هذا الإطار، يقرر المجلس القضائي الأعلى بشأن أي مناصب قضائية شاغرة ويعدّ قائمة بالأشخاص المؤهلين. بعد وضع اللمسات الأخيرة على عملية التصنيف، يرسل المجلس القائمة إلى وزارة العدل لمراجعتها قبل تعيين قضاة قدماء أو جدد. يمكن لوزارة العدل أن تقبل بالقرار أو أن تعيده إلى مجلس القضاء الأعلى لإجراء مشاورات إضافية، وبعد هذه المشاورات يؤخذ بقرار المجلس بعد قرار يتخذه سبعة من أصل القضاة العشرة في المجلس.[80] في الممارسة، يتوصل مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل إلى تسوية حول قائمة بالمناصب والأفراد المؤهلين قبل رفعها إلى مجلس الوزراء. هذا التعاون بين الجانبين قد يؤثر سلبا" على إستقلالية القضاة إذ يخشون أن يتم نقلهم من محكمة إلى أخرى ضمن النظام القضائي كنتيجة لتوافق آراء سياسي وضد إرادتهم. هذا الواقع لا يعني بالضرورة أن التعيينات والمناقلات لا تستند إلى خبرة القضاة أو إلى تقدمهم المهني. هذا في طبيعة النظام السياسي اللبناني بحد ذاته الذي يمهّد الطريق لهذه التدخلات السياسية، ويطبّق نظام المداورة على القضاة المعيّنين في محاكم ودوائر جديدة. وتجدر الاشارة الى أن سن التقاعد هو 68 عاما" للقضاة الوطنيين.

تصبح التعيينات والمناقلات فعّالة فقط حين يعطي رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء موافقة نهائية على الاسماء المقترحة الى جانب وزراء العدل والمال والدفاع. وإذا لم يتم التوصل الى توافق آراء بين رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يستحيل عندئذ الموافقة على مرسوم التعيين القضائي. وحصلت هذه الحالة خلال الاضطرابات السياسية التي مرّ بها لبنان مؤخرا" حيث تمّ تأخير مرسوم التعيين لست سنوات على التوالي من العام 2003 حتى العام 2009. ولهذا السبب من الضروري تعزيز إستقلالية السلطة القضائية من خلال منح مجلس القضاء الأعلى حق تعيين القضاة أصحاب الأهلية بدون اللجوء إلى الفرع التنفيذي.

في الواقع، صيغة تشاطر السلطة على أساس طائفي في البلاد لا تطبق على السلطتين التنفيذية والتشريعية وحدهما، بل تشمل الفرع القضائي أيضا". وفي هذا الإطار فإن المناصب القضائية الحساسة التي تعتبر ذات أهمية بالغة توزّع على الطوائف الرئيسية في البلاد. وكبرهان على ذلك، فإن رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس مجلس شورى الدولة يجب أن يكونا مسيحيين مارونيين، والمدعي العام التمييزي يجب أن يكون مسلما" سنيا"، ورئيس ديوان المحاسبة يجب أن يكون مسلما" شيعيا". ومن هذا المنطلق، لا يتم ملأ الشواغر بأفضل المرشحين المؤهلين.

---

[80] بغياب توافق آراء بين قضاة المجلس الأعلى قرار مجلس العدل هو الذي يغلب1 مما يعكس التدخل السياسي العالي المستوى من قبل السلطة التنفيذية الممثلة بوزير العدل.

من جهة أخرى، وعلى المستوى الأدنى، يعتمد تعيين القضاة ضمن النظام القضائي على الجدارة والشفافية ومؤهلات القاضي لتأدية واجباته بطريقة مهنية. وكما ذكر سابقا"، من الالزامي أن يتابع القضاة برنامجا" على مدى ثلاث سنوات في المعهد القضائي قبل تعيينهم. وهو أمر يطبّق حرفيا".

لا تنحصر برامج التدريب القضائي بالقضاة الجدد المسجلين حديثا" في المعهد القضائي، بل تشمل كبار القضاة الذين يستفيدون أيضا" من التدريب. لكن لم يُطبّق حتى الآن نظام تدريب/ بناء قدرات مستمر.

ينص القانون الجزائي اللبناني على فرض عقوبات وغرامات على موظفي القطاع العام عند ارتكابهم أعمال تنطوي على فساد؛ الا أن القضاة لا يتابعون برامج تدريبية عملية لمقاضاة حالات الفساد. علما" أن هذا مهم لتنمية مهاراتهم. بالإضافة إلى ذلك، تقوم هيئة التفتيش القضائي بالنظر في حالات الفساد داخل النظام القضائي ولا يتم الكشف عنها إطلاقا".

كنتيجة لذلك، من الصعب جدا" الحصول على معلومات بشأن هذه الملفات. وكمثل على ذلك، حتى لو ثبت ذنب قاض ارتكب جرم الفساد وعوقب من خلال إقالته من منصبه، يبقى اسمه مستورا". والحجة هي أن هذا الوضع يساعد على الحفاظ على سمعة النظام القضائي وعلى سمعة القضاة بالإضافة إلى المحافظة على مصداقية أي قرار يتخذه القاضي لاحقا" خلال أدائه لواجباته.

المساءلة

تتألف هيئة التفتيش القضائي، وهي آلية الرقابة الموجودة ضمن الجسم القضائي نفسه من رئيس وأربعة مفتشين عامين وستة مفتشين[81] أي ما مجموعه 11 عضوا". يتم تعيين رئيس هيئة التفتيش القضائي الى جانب المفتشين بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء وذلك باقتراح من وزير العدل.[82]

في هذا الإطار يكون لهيئة التفتيش القضائي المسؤوليات التالية: [83]

- الابقاء على الرقابة على الفرع القضائي ضمنه القضاة وأمناء السر والموظفين؛
- لفت انتباه السلطات المعنية عند الشك في حصول أفعال غير قانونية وتقديم إقتراحات إصلاحية؛
- اللجوء إلى السلطات التأديبية المنصوص عليها في القانون بخصوص القضاة إلى جانب موظفي المحاكم على اختلافها؛
- لفت إنتباه الخاضعين للتفتيش إلى الشوائب في أعمالهم؛
- إصدار إنذارات بحق أعضاء الفرع القضائي عند اللزوم؛
- تقديم اقتراح إلى مجلس القضاء الأعلى ليتخذ الإجراءات المناسبة بحق أي قاض يشتبه بسوء تصرفه.

---

[81] المادة 99 من قانون المحكمة القضائية الصادر بمرسوم القانون رقم 150 للعام 1983.
[82] المادة 100 من قانون المحكمة القضائية، صدر بمرسوم القانون رقم 150 العام 1983.
[83] الموقع الالكتروني لوزارة العدل، ورد في:
http://www.justice.gov.lb/CP/ViewPage.aspx?id=203&language=1

تتلقى هيئة التفتيش القضائي عشرات الشكاوى كل عام بحق قضاة ومئات الشكاوى بحق موظفين قضائيين. في الممارسة، لا يتم تجاهل هذه الشكاوى إطلاقا" حيث أن المفتشين العامين ينظرون في الشكاوى المقدمة ضد القضاة فيما يعالج المفتشون أي خلل يتعلق بعمل موظفي القضاء.[84]

باعتبار أن عدد القضاة المحالين الى هيئة التفتيش القضائي يبقى طي الكتمان فقد فرضت هذه الهيئة عقوبات صارمة بحق مساعدي القضاة الذين ارتكبوا الانتهاكات. وتمّ صرف بعض هؤلاء المساعدين من مناصبهم فيما أحيل آخرون الى المحكمة الجنائية لكي تتم مقاضاتهم على الأعمال الاجرامية التي ارتكبوها.[85]

يقوم القضاة شهريا" برفع تقرير حول التقدم المحرز إلى القاضي الأول في المحافظة، والى رئيس المجلس الأعلى، ورئيس هيئة التفتيش القضائي، ووزير العدل. ويضم هذا التقرير معلومات حول مجموع الدعاوى أو الشكاوى داخل المحكمة التي يعمل عليها القاضي بالاضافة إلى عدد الدعاوى المتلقاة والى الأحكام التي صدرت في خلال ذلك الشهر.

وفقا" للقانون، يتوقع من القضاة أن يعطوا تفسيرات بشأن قراراتهم. وهذا هو الحال بانتظام في الممارسة.

منذ العام 2007، تعاني هيئة التفتيش القضائي من الفوضى إذ لا وجود لرئيس يترأسها. كذلك يقال أن عضوين من أصل 11 عضو يمارسان واجباتهما. وكنتيجة لذلك لم تعد هذه الهيئة قادرة على تلقي الشكاوى أو معالجتها.

آليات النزاهة

في العام 2002 اصدر الجسم القضائي "مدونة الأخلاقيات القضائية"، لكنها لم تصدر بموجب قانون وبالتالي ليست ملزمة. ان مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة وهيئة التفتيش القضائي يمارسون عملا" مستمرا"وهو إصدار التعاميم والخطوط التوجيهية التي تعالج التصرفات وأخلاقيات القطاع القضائي. في الواقع، ينصّ القانون المحلي على مبدأ الحياد.[86] وفي هذا الاطار، ينفّذ تضارب المصالح ضمن قوانين وأنظمة الفرع القضائي. من جهة، ووفقا" للمادة 120 من قانون أصول المحاكمات المدنية، إذا ثبت وجود علاقة بين قاض وأحد أطراف النزاع، على القاضي أن يتنحى سواء طوعا" أو بالقوة. كذلك تسمح المادة 116 بنقل الدعوى من محكمة إلى أخرى في حال برزت أي شكوك بشأن حياد محكمة ما، ووحدها محكمة النقض تتخذ قرارا" بنقل الدعوى.[87] بالإضافة إلى ذلك، فإن المادة 47 من القانون حول المحكمة القضائية الصادر بموجب المرسوم القانوني رقم 150 للعام 1983، تمنع القضاة من الخوض في صفقات أعمال خاصة خلال ولايتهم باستثناء التعليم في الجامعات لعدد محدود من الساعات في الشهر. أما بالنسبة الى العمل لاحقا"، لا وجود لقيود على القضاة تمنعهم من ممارسة عمل مهما كان نوعه بعد التقاعد.

---

[84] "كيف تعمل هيئة التفتيش القضائي والى من ترفع توصياتها؟" صحيفة الاخبار، السبت 7 تشرين الأول/ أكتوبر 2006 ورد في: http://www.al-akhbar.com/ar/node/7511.

[85] المصدر نفسه.

[86] إليا شلهوب، "القضاء اللبناني" سيادة القانون العربي"، بيروت 2007 صفحة 329

[87] المصدر نفسه.

يمنع القضاة من قبول الهدايا، وفقا" للمادتين 351 و352 من قانون الجزاء اللبناني، تفرض عقوبات وغرامات في حال قبل القضاة بهدايا بهدف انتهاك المصلحة الوطنية. أضف إلى ذلك أنه يحكم عليهم بالسجن لفترة تتراوح ما بين ثلاثة أشهر وثلاث سنوات أو تفرض عليهم غرامة قد تبلغ على الأقل ضعف ثمن الهدية.

لطالما كانت الضغوطات السياسية التي تمارس على القضاء موضوعا" محوريا" في الأدبيات السياسية اللبنانية. ومن أجل الحد من هذه التدخلات، توجد أحكام وانظمة قانونية تضمن نزاهة القضاء بشكل أفضل. لكن لا ينبغي أن ننسى أبدا" أن النزاهة والحياد مسألة أخلاقيات وطباع. حين يكون قاض فوق كل الشبهات، لا يحتاج الى مدونات سلوك لكي يمارس واجباته بضمير.

الشفافية

يخضع القضاة لأحكام قانون الاثراء غير المشروع الصادر في العام 1999. يتوقع منهم أن يحترموا أحكام المادة الرابعة من هذا القانون التي تنص على أن كل قاض عليه أن يرفع إعلانا" مكتوبا" يشير إلى الأصول المالية وغير المالية العائدة للشخص المعني أو الزوج/ الزوجة أو الأولاد تحت السن إلى رئيس محكمة النقض. يتم ذلك على مرحلتين، في خلال الشهر الأول على توليه منصبه وضمن ثلاثة أشهر من مغادرته المنصب. لكن لا بد من الاشارة الى أنه لا يتم الافصاح في العلن عن الأصول المصرّح عنها، ولا وجود لآليات متابعة من أجل مراقبة هذه الأصول بشكل مستمر. في هذا الإطار، القضاة غير مضطرين للتصريح بشكل دوري عن ممتلكاتهم خلال ولايتهم. ولذلك من الصعب نوعا" ما تقييم ثراء القاضي بالنسبة إلى دخله في خلال فترة وجوده في السلك القضائي.

إن سجلات المحكمة موضوعة بتصرف الرأي العام، حيث يحق للمواطنين أن يراجعوا كافة القرارات الصادرة عن المحكمة بطلب منهم.

وتدرج موازنة القضاء في الموازنة العامة، وهي جزء من الموازنة المخصصة لوزارة العدل. كما تنشر الموازنة في الجريدة الرسمية وعلى الموقع الالكتروني الخاص بوزارة المالية. لكن لا بد من الاشارة الى انها معقّدة ومتخلّفة، وليست موازنة موضوعة على أساس الأداء. تضم الموازنة فقط مجموع المبلغ المالي المخصص بدون اعطاء أي تفسير حول الطريقة التي ستنفق بها الأموال، ولأي ادارة و/أو محكمة ستخصص.

الشكاوى/ آليات الانفاذ

توجد آليات تمكّن المواطنين من رفع الشكاوى بشأن سلوك القضاء أو عمله، وأيضا" بهدف التحقيق في إدّعاءات الفساد من خلال تقديم شكوى إلى هيئة التفتيش القضائي. وقد يؤدي ذلك إلى عقوبات إدارية وإلى دعاوى أمام الهيئة العامة في محكمة النقض بشأن الأخطاء التي ارتكبها القضاة. هذه الآليات هي آليات غير مباشرة، حيث يستطيع المواطنون أن يقدموا شكاوى بحق الدولة اللبنانية وليس بحق القضاة.

حتى لو كان يحق للقضاة نظريا" بحصانة خاصة تشمل أيضا" القضايا المرتبطة بالفساد، إلا أنهم يبقون بلا حماية من أي أذية جسدية أو مضايقة معنوية من قبل المواطنين. على الأقل هذا ما أظهرته التجربة في خلال حوادث كثيرة حيث وقع قضاة ضحية اعتداءات جسدية.

يمكن للمواطنين اللجوء إلى المحاكم بموجب القانون لكن كثيرة هي الحواجز التي تقف في وجه المواطنين نذكر من بينها عدم وجود مساعدة قانونية والرسوم المادية المكلفة جدا" باعتبار أن الرسوم النسبية، على سبيل المثال، تدفع باستمرار على أساس كل مرحلة وصلت اليها الدعوى. وقد تضاف إلى ذلك الأتعاب التي تدفع للمحامين. من جهة أخرى، وحتى لو لم يكن مبدأ حرية العدالة مطبقاً، يمكن للمواطنين أن يطالبوا بمساعدة قضائية إذا لم تتوفر لديهم الأموال لاستخدام محام. وعند هذه المرحلة، من مسؤولية الدولة أن تعيّن محامياً لمساعدتهم في سعيهم لاحقاق العدالة.

العلاقة بالركائز الاخرى

إن السلطة القضائية تعتمد مالياً وإدارياً على السلطة التنفيذية. والدليل على ذلك هو ما يلي: ليس للنظام القضائي موازنته الخاصة، فموازنته هي جزء من موازنة وزارة العدل. كذلك فالقوانين التي تنظّم وظائف المحاكم القضائية والمحاكم الادارية تقترحها وزارة العدل في حين أن قانون ديوان المحاسبة تقترحه وزارة المالية.[88] هذا يبرهن بوضوح أن السلطة القضائية لا تستطيع أن تعمل كسلطة مستقلة باعتبار أنه ليس لديها السلطة لاصدار أنظمتها القانونية الخاصة بدون تدخل طرف ثالث. أما التعيينات القضائية والمناقلات والتدريب والتدابير التأديبية والعقوبات فتتحقق بعد أن يتوصل مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل الى تسوية بشأن قائمة التعيينات والموافقة على المرشحين المؤهلين الذين سيتم ترشيحهم قبل رفع الاقتراح الى مجلس الوزراء.

من الملفت أن مجلس شورى الدولة يستطيع مم الاشراف على القرار الذي تتخذه السلطة التنفيذية في حال تمّ رفع شكوى أو الابلا غ عنها. وتنصّ المادة 93 من قانون تنظيم مجلس شورى الدولة على أن السلطة التنفيذية مدعوّة لتطبيق القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة ضمن فترة زمنية معقولة. في الممارسة، لم يكن دائما" الوضع كذلك. وتعتبر حالة موظفين الفئة الأولى الذين تمّ صرفهم من مناصبهم في العام 1999 مثلا" جيدا". بعض هؤلاء الموظفين استأنفوا قرار الحكومة أمام مجلس الشورى. والأحكام الصادرة عن المجلس أجبرت الحكومة على إعادة الموظفين الى مناصبهم لكن القرار لم يطبّق حتى اليوم.

[88] عصام نعمان، "القضاء اللبناني: بناء السلطة وتطوير المؤسسات"، المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى، بيروت 1999.

٧-
الخدمة المدنية/
وكالات القطاع العام

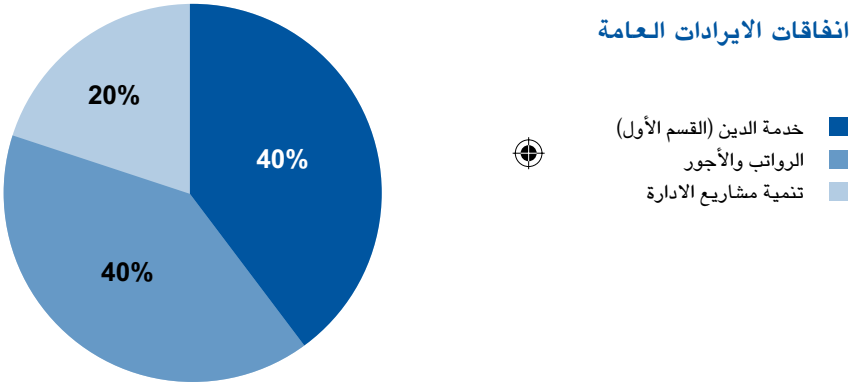
الموارد/ الهيكلية

يتألف القطاع العام اللبناني من قطاعين رئيسيين. يتضمن الأول الوزارات والإدارات العامة التابعة لها، ويتضمن القطاع الثاني عدّة مكاتب عامة مستقلة. في الواقع، ما من لائحة رسمية منشورة من قبل الدولة حول الوضع الخاص بهذه المؤسسات وموازناتها. فلوائح الوزارات تنقصها معلومات أساسية حول تركيبة اداراتها وموازاناتها. ولكن، من أصل 108 مكتبًا" رسميا" مستقلاً، يعمل 81 مكتبا"، ويتبع71 مكتبا" ل21 وزارة في الحكومة اللبنانية، في حين أن المكاتب العشرة المتبقية مستقلة كليا" ولا تخضع لأي مراقبة[89]. في ما يلي أمثلة عن هذه المكاتب التي تعمل في لبنان: البنك المركزي، والمركز التربوي للبحوث والإنماء، مجلس الإنماء والإعمار، الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، تعاونية موظفي الدولة، ومؤسستا الكهرباء والمياه وغيرها. وتورد الموازنة الوطنية إيرادات ونفقات رئاسة الجمهورية، ومجلس النواب، ومكتب رئيس الوزراء، والمجلس الدستوري و21 وزارة وبعض المكاتب المستقلة ذاتيا" والبلديات الكبيرة. وترفق بالموازنة ثلاث موازنات ملحقة تُدرج إيرادات ونفقات ثلاثة مكاتب فقط من بين المكاتب ال108.

ان معدلات ومستويات الموارد غير مناسبة إطلاقا"، ويعزى هذا الأمر إلى أن موازنات مؤسسات القطاع العام لا تستند الى حاجاتها ومقتضياتها، عوضًا عن ذلك، تخصص الموارد وفقًا لتوفّر الأموال. المشكلة هي أن الادارة تعاني من نقص في مستلزمات موازنة الوزارات بنسبة 80٪ وبالتالي فإن القسم الثاني من الموازنة الذي يفترض أن يلبي حاجات مشاريع التنمية ناقص.

يعكس الرسم التالي إنفاق الإيرادات العامة:

انفاقات الايرادات العامة



في الواقع، لعدد كبير من المؤسسات صلة بالإنفاق الحكومي عدا المؤسسات العامة العادية. على سبيل المثال، تخصص وزارة التربية نسبا" محددة من ميزانيتها للمدارس وللمؤسسات التربوية. وقد كانت الدولة اللبنانية تساعد مؤسسة كهرباء لبنان ماليا" خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة.

دور المؤسسة/ القطاع كركيزة من ركائز النظام الوطني للنزاهة

تنص المادة 12 من الدستور اللبناني على حق أي لبناني بأن يتمتع بوظيفة حكومية من دون أي تفضيل إلا على أساس الجدارة والكفاءة. من جهة أخرى، وبالإشارة إلى أحكام اتفاق

[89] السيد يحيى حكيم، المستشار السابق لرئيس الجمهورية– مقابلة أجريت في 23 شباط/فبراير ، 2009 قادها داني حداد وناتاشا سركيس.

الطائف حول "إلغاء الطائفية السياسية"، من المفترض إلغاء التمثيل الطائفي تدريجيا" من المناصب العامة، ومن المؤسسات القضائية، والمؤسسات العسكرية، والمؤسسات الرسمية، والمرافق الخاصة باستثناء وظائف الفئة الأولى وما يعادلها. وأورد هذا البند أن هذه المناصب يجب أن تقسم بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين من دون حفظ أي منصب لأي طائفة من خارج الطوائف الرئيسية (أي الموارنة، الشيعة، السنّة، الدروز، الأورثوذكس، والكاثوليك والأرمن. أما الطوائف ال13 الباقية فتجتمع تحت عنوان "الأقليات").

وبغية تجنب حصول التدخلات السياسية، نص القانون اللبناني على إنشاء مجلس الخدمة المدنية بحسب ما ذكر في المرسوم التشريعي رقم 114 الصادر بتاريخ 12 حزيران/يونيو 1959 وتعديلاته اللاحقة. يتحمل هذا المجلس مسؤولية الإشراف على تطبيق المرسوم التشريعي حول الأنظمة القانونية الخاصة بموظفي الدولة، وتناط به مهام تتعلق بالتعيينات ضمن القطاع العام. نذكر من بين الصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الخدمة المدنية:

- تحديد حاجات الموظفين العاملين في كافة الدوائر الحكومية والمساعدة في إعداد موازنة الموظفين. أما من الناحية التطبيقية، فيفتقر المجلس إلى التشريعات الحديثة المناسبة والى الموارد المالية و البشرية المؤهلة القادرة على دراسة وتحليل واقتراح الخطوات والسياسات اللازمة لتقييم مستلزمات الإدارات على اختلافها.
- إجراء الامتحانات والموافقة على لوائح المرشحين المؤهلين لكل وظائف الخدمة المدنية. أما من الناحية التطبيقية، فما زالت توضع توصيفات الامتحانات على أساس مستلزمات وظيفية مبسطة وبالية تعود إلى العام 1959/ 1962.
- الإشراف على الترقيات وعلى عمليات المناقلة في مجال الخدمة المدنية والموافقة عليها مع المحافظة على سجلات موظفي الدولة كلهم وملفاتهم. أمّا من الناحية التطبيقية، فوضع السجلات والملفات في حالة يرثى لها وهي تحتاج إلى مراجعة وتحديث.
- تصميم وتطبيق نظام لتقييم الأداء. أما من الناحية التطبيقية، فلم يحصل يوما" نظرا" لغياب الموظفين المؤهلين القادرين على القيام بمهمة حساسة كهذه.
- صرف الموظفين الحكوميين الذين يعتبر أداؤهم غير مرض. أما من الناحية التطبيقية، فلم يحصل يوما" أن صُرف أي موظف من موظفي الدولة إذ أنهم يتمتعون بحصانة إدارية وبحماية طائفية.
- تقديم التوصيات لجهة تحسين السياسات والأنظمة القانونية الخاصة بالموظفين، لكن إفتقار مجلس الخدمة المدنية إلى طاقم مؤهل للقيام بمهمة مماثلة، يشكّل عائق منع/ ويمنع إصدار أي توصيات.
- وضع نظام لتصنيف الوظائف، أما من الناحية التطبيقية، فليس للادارة العامة اللبنانية أنظمة قانونية خاصة بوصف الوظيفة وتصنيفها. وأدى ذلك إلى غياب أي مجموعة من القواعد والأنظمة التحليلية والتنظيمية القادرة على تقييم عمل الموظفين وتقييم الجدارة و/أو الغش والفساد والرشوة.
- الموافقة على التخصيصات العائدة لموظفي الدولة، أما من الناحية التطبيقية، فأجور ومخصصات موظفي الدولة منخفضة جدا" مقارنة بالقطاع الخاص مما أدى إلى ثني أفضل العناصر الجامعيين عن الانضمام إلى القطاع العام وفتح المجال أمام انتشار الفساد والرشوة في معظم مؤسسات القطاع العام.
- تقديم المشورة للحكومة حول الهيكلية التنظيمية الخاصة بمختلف الإدارات العامة والوكالات المستقلة ذاتيا". أما من الناحية التطبيقية، فنقص المهارات نفسها لدى موظفي مجلس الخدمة المدنية يجعل من المستحيل القيام بمهمة كهذه.
- إجراء تدريب قبل الانضمام وبعده لموظفي الحكومة.

تشير اللائحة أعلاه إلى أن الهدف من إنشاء المجلس هو أن يلعب دورًا مهيمنا" في حماية الخدمة المدنية من التدخلات السياسية والمحسوبيات، وفي تحسين هذه الممارسات وتحديثها. باختصار، يمكن القول إن مجلس الخدمة المدنية صُمم باعتباره الحارس الرئيسي لنظام الموارد البشرية العام والسلطة الرئيسية التي تبت في قضايا الموظفين في الخدمة المدنية.[90]

بيد أن الكثير من السياسيين والخبراء والأكاديميين يجادلون قائلين إنه ما من استقلالية رسمية للقطاع العام اللبناني. يحدد اتفاق الطائف أن مجلس الوزراء مسؤول عن تعيين موظفي الفئة الأولى ومن يعادلهم. هذا وتفتقر الدولة اللبنانية إلى ضوابط تحول دون التدخل السياسي في القطاع العام، كون الطائفية متجذرة تجذرًا عميقًا في القطاع الإداري. ومن جهة أخرى، إن المرسوم الاشتراعي رقم 112/59، (أنظمة الخدمة المدنية) وفقًا للمادة 14 منه، لا يقيّد عضوية أي موظف دولة إنما يقضي بتجميد هذه العضوية عند تولي منصب عام. ويحدد المرسوم ذاته قواعد التعيين.

في هذا السياق، يقال إن التدخل السياسي في القطاع العام مباشر في ما يتعلق بوظائف الفئة الأولى، ويختلف في وظائف الفئة الثانية حتى الفئة الخامسة. وبحسب د. رنده أنطون، خبيرة في الشؤون السياسية، يحصل التدخل السياسي بعد انتهاء الاختبارات اللازمة لملء الوظائف الشاغرة. فهي تعطي المثل التالي: "إذا أعلنت الدولة عن شغور 50 وظيفة ضمن القطاع العام، وصادف أن عدد الناجحين هو 50 مسيحيًا، لا يجوز للدولة أن تعين هؤلاء الأشخاص الخمسين بما أنه يتعين على المسؤولين الحكوميين أن يأخذوا بعين الاعتبار التمثيل النسبي في القطاع الإداري. وبالتالي، يعين موظفو الدولة مع مراعاة الانتماءات الدينية والطائفية".[91]

في الواقع، يصبح المؤهلون للمناصب الرسمية موظفين رسميًا بعد مرور ثلاثة أشهر على تعيينهم، وفي هذه الفترة، تُتبع قواعد التثبيت في الوظيفة لسوء الحظ. هذا الواقع ينطبق بشكل واسع على موظفي الملاك ولا ينطبق على الموظفين المتعاقدين.

يفتقر القطاع العام إلى أي استراتيجية فعّالة ودائمة من أجل تحقيق جدول أعمال النزاهة والشفافية والحكم السليم. وعلى الرغم من هذا، أُطلقت مؤخرًا جهود للشروع ببرامج وأنظمة قانونية تروج للتنمية الإدارية. وأبرز هذه الجهود هو إنشاء مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR)، بيد أن الحكومة لا تبدي أي التزام من جهتها بما أن القوانين الصادرة التي تغطّي جدول الأعمال هذا نادرًا ما تصدر أو تُطبّق. أما بشأن تحديد مدى نجاح الخدمة المدنية في استهداف الفساد كمشكلة داخلية، ترى د. أنطون أنها ليست بناجحة على الإطلاق كون عدد من موظفي الدولة قد طردوا عام 1993 بعد إقرار البرلمان اللبناني القانونين المتعاقبين رقم 199 ورقم 200 الهادفين إلى إصلاح الإدارة. إلا أنه طلب منهم تولي وظائفهم بعد أن استأنفوا لدى مجلس شورى الدولة[92]. للأسف بيّن التحقيق الذي أجراه

---

[90] محاسبة الخدمة المدنية في لبنان، هذا الفصل هو ملخص معدل عن الأوراق التي أعدها أساسًا برنامج الأبحاث المشتركة بين الجامعة الأميركية في بيروت جامعة هارفرد حول الإصلاح الإداري في القطاع العام في لبنان مع بعض الاستنتاجات والتعميمات التي تم التوصل اليها على ضوء نتائج هذه الأبحاث. ورد على العنوان التالي:
http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/PSAccount/PSAccount-1.html

[91] مقابلة مع د. أنطون، حائزة شهادة دكتوراه وخبيرة في الإدارة العامة، في 18 شباط، 2009 قادها داني حداد وناتاشا سركيس

[92] محاسبة الخدمة العامة في لبنان، هذا الفصل هو ملخص معدل عن الأوراق المتعلقة بالخلفية التي أعدها أساسًا برنامج الأبحاث المشتركة بين الجامعة الأميركية في بيروت وهارفرد حول الإصلاح الإداري في القطاع العام في بيروت مع التوصل إلى بعض الاستنتاجات والتعميمات على ضوء نتائج هذه الأبحاث. متوفرة على العنوان التالي:
http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/PSAccount/PSAccount-1.html

مجلس شورى الدولة بعد أن طلب من مجلس الخدمة المدنية الحصول على الملفات الشخصية للموظفين قيد التحقيق، أن لا وجود لعلامات أو مؤشرات أو إثباتات عن سوء تصرف في ملفات هؤلاء الأشخاص. في هذه الحالة يمكن الاعتبار أن بعض المعلومات قد ضاعت.

المساءلة

الأدوات الرئيسية للمحاسبة والامتثال في لبنان هي ديوان المحاسبة، ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، والمجلس التأديبي الأعلى، وكلها موجودة ضمن الفرع التنفيذي للحكومة. وبغية تقييم فعالية هذه الوكالات، لا بد من الاشارة إلى بعض الوظائف التي تؤديها:

- ديوان المحاسبة: ديوان المحاسبة كناية عن محكمة إدارية، أُنيطت بها مهام مالية وقضائية مسؤولة عن مراقبة الأموال العامة والأموال المودعة في الخزينة. وبشكل أكثر تحديدًا، هذه المحكمة مسؤولة عن التدقيق في استخدام الأموال العامة وامتثالها للقوانين والأنظمة المرعية الإجراء، وعن مقاضاة كل موظفي الدولة المتهمين بانتهاك القوانين والأنظمة التي ترعى إدارة الأموال العامة.
- هيئة التفتيش المركزي: من بين المهام البارزة التي تتولاها هيئة التفتيش المركزي تقديم المشورة للدوائر الحكومية المختلفة حول هيكليتها التنظيمية وأساليب عملها وإجراءاتها، إضافة إلى قياس مساحة العمل والتجهيزات في المكاتب. وهذه المهمة هي مسؤولية قسم البحث والإرشاد الذي يضطلع بدور استشاري بحت.
- المجلس التأديبي الأعلى: المجلس التأديبي الأعلى هو هيئة شبه قضائية مستقلة مسؤولة عن مقاضاة موظفي الدولة المتهمين بانتهاك القوانين والأنظمة المرعية الإجراء وفرض العقوبات الملائمة عليهم. لا يجوز للمجلس أن يشرع بإجراءات محاكمة من تلقاء ذاته وإنما يمكنه أن ينظر في القضايا التي تحال إليه من قبل السلطة التي تقوم بالتعيين أو من قبل هيئة التفتيش المركزي.

أما بالنسبة إلى القوانين التي تتعلق بالإشراف فهي التالية:

- القانون الجزائي
- نظام الإثراء غير المشروع
- الأنظمة القانونية الخاصة بموظفي الدولة

تكون وكالات القطاع العام مسؤولة تجاه الوزارات المناسبة التي تكون بدورها مسؤولة تجاه السلطة التشريعية المتجسّدة بالبرلمان. وتجدر الإشارة إلى وجود الضوابط والموازين الخاصة بالمسؤولين الرسميين الأفراد، إلا أن القرار النهائي يعود للوزير. في هذا الإطار، إذا أصدر أي وزير معني أمرا" إداريا"، حينها يكون المدير العام (موظف دولة من الفئة الأولى) ملزما" بالامتثال لهذا الأمر بناء على التراتبية الإدارية المطبقة. ولكن، إذا كان للمدير العام أي اعتراض أو شكوى يمكنه أن يعرب عن رأيه بشأن المسألة موضع خلاف لهيئة التفتيش المركزي. إلى ذلك، إذا اتخذ مجلس الوزراء قراراً بصرف أحد موظفي الدولة من منصبه، يحق لهذا الأخير أن يرفع قضيته إلى مجلس شورى الدولة الذي يتوجب عليه أن يدرس القضية وأن يتخذ القرار بشأنها. نظريًا، يمنح نظام المحاسبة داخل الخدمة المدنية موظفي الدولة حصانة ضد القرارات غير المنصفة ويحمي حقوقهم من خلال اعطائهم حق الاستئناف أمام مجلس شورى الدولة في حال حصل استغلال للسلطة من قبل مسؤولين تنفيذيين . ولكن عمليًا يحدث العكس، إذ إن موظفي الدولة مسؤولون تجاه السياسيين وليس تجاه أجهزة الرقابة. نظريا"، يعلم موظفو الدولة أنه يفترض بهم العمل لمصلحة

الحكومة وخدمة المصالح العامة وبالتالي إذا كانوا مسؤولين تجاه الوزير أو المدير العام، فهم يخضعون لسلطة القوانين والأنظمة الإدراية[93]. من جهة أخرى، لم تتم يوما" استشارة أو تشجيع الرأي العام على المشاركة في عمل وكالات القطاع العام.

آليات النزاهة

قام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ببلورة مدونة سلوك لموظفي الدولة في العام 2001 ولكنها لم تطبق في أي إدارة. وكما هو الحال في قطاعات ووكالات مختلفة، تتوفر قوانين ومراسيم وقرارات وزارية مفيدة ومهمة جدا"، لكنها غير مطبقة ومنفذة في الممارسة. وتضم هذه التشريعات، من بين أمور أخرى، قواعد حول تضارب المصالح واستغلال السلطة والاهمال. وتغطي المادة 15 من الأنظمة القانونية الخاصة بموظفي الدولة القواعد والأنظمة المتعلقة بالأنشطة أو الانتماءات التي قد تتسبب بتضارب المصالح بين القطاع العام ومصالح الموظفين الشخصية. والأمر نفسه ينطبق على بعض القواعد التي تحظر الهدايا والانتماءات. وفقا" للمادة ذاتها، تحظر الأفعال التالية:

- التسامح مع أي عمل يخالف الدستور، والقوانين، والأنظمة القانونية ومصالح الوطن.
- الانخراط بالاتحادات والنقابات المهنية أوالمنظمات.
- المشاركة في الإضرابات أو دعمها.
- تولي مهنة تجارية أو صناعية أو غيرها من المهن بأجر، إلا إذا سمح القانون بذلك.
- المشاركة في مجالس إدارة شركات أعمال، أو التمتع بأي مصلحة مالية، مباشرة أو غير مباشرة، في أي مؤسسة تخضع لرقابتهم أو لرقابة دائرتهم.
- المطالبة أو القبول بالهدايا، أوالعلاوات، أو الهبات من أي نوع، مباشرة أو غير مباشرة، خلال توليهم مناصبهم الرسمية.
- الكشف عن معلومات اطلعوا عليها خلال تأدية مهامهم، حتى بعد التقاعد، من دون إذن خطي من الادارة التي كانوا يعملون فيها.[94]

في الواقع، توجد قيود تفرض ما بعد الوظيفة ولكن في شروط محددة وفي مناصب قليلة جدًا من خلال سرد هذه الأفعال، هدفت التشريعات اللبنانية إلى تلافي استغلال السلطة، والرشوة، والفساد، والزبائنية في الإدارة العامة. في حين أنه من الصعب التحقيق في قضايا الفساد داخل الحكومة اللبنانية، من الشائع أن الرشوة داخل الإدارة العامة مرتفعة جدا" لدرجة أنها تعتبر معيارا" أساسيا" في الحياة السياسية المحلية.

الشفافية

يقتضي قانون الإثراء غير المشروع الصادر عام 1999 أنه يتعين على بعض الأشخاص الذين يشغلون مناصب عامة أن يصرحوا عن أصولهم المالية وغير المالية. وفقًا لأحكام هذا القانون، تخضع أصول رؤساء البلديات وإنما أيضًا مدراء المؤسسات العامة للمراقبة. وبالرغم من أن القانون ينص على الافصاح عن الأصول والثروات، فهي تبقى بعيدة عن أنظار الرأي العام. وبشكل عام، ما من آلية تضع عملية نشر المعلومات المفصلة قيد التطبيق في ما يتعلق بالقرارات الإدارية مثل منح رخص القيادة، والتراخيص، والقروض المصرفية، وتقديرات الضرائب، يبدو أن وكالات القطاع العام تفتقر إلى وسائل اتصال فعالة تسهل وصول

93 رندة أنطون، "نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، بيروت، 2009 ، ص. 32

94 المرسوم التشريعي رقم 112/59، المادة 15

المواطنين الى هذا النوع من المعلومات عن الموظفين و/أو عن الخدمات. على الرغم من هذا الواقع، تركزت جهود مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية مؤخرا" على تعزيز استعمال الانترنت للوصول الى المعلومات والخدمات العامة الى جانب تسهيلات أخرى مثل خدمة ليبان بوست لحمل وتسليم الوثائق والدفع مقابل بعض المعاملات.

آليات الشكاوى/ الإنفاذ

يشهد القطاع العام في لبنان غياب قانون لحماية كاشفي الفساد، وتقييد للدعاوى العامة ضد موظفي الحكومة. بغض النظر عن هذا الواقع، فرضت العقوبات على موظفي الدولة في لبنان للمرة الأولى عام 1953 وعدلّت عام 1955؛ أما العقوبات المطبقة حاليا" فقد صدرت عام 1959. طالت هذه التعديلات بشكل أساسي السلطة المولجة لمختلف درجات العقوبات التي يمكن تقسيمها الى فئتين كبيرتين: الدرجة الاولى تشير الى الجنح الصغيرة، أما الدرجة الثانية تشير الى مخالفات أخطر.

وتأتي العقوبات التأديبية على الشكل التالي:

الدرجة الأولى:

1–التوبيخ، 2– حسم من المرتّب فترة 15 يومًا كحد أقصى، 3– تأخير الترقية ضمن الفئة لمدة أقصاها ستة أشهر[95].

الدرجة الثانية:

1–تأخير الترقية ضمن الفئة لمدة لا تتجاوز ثلاثين شهرا"، 2– التعليق عن الخدمة بدون أجر لفترة أقصاها 6 أشهر، 3– اقتطاع درجة أو أكثر ضمن الفئة، 4– تخفيض الرتبة، 5– الصرف من دون تعليق حقوق التقاعد، 6– الطرد مع تعليق حقوق التقاعد.[96]

تتولى هيئة التفتيش المركزي التحقيق في ادعاءات الفساد المرتكبة في القطاع العام. ولكن، من هم مخولون مراقبة الإفصاح عن الأصول ليس لديهم موظفون مؤهلون قادرون على التحقيق في الادعاءات والاتهامات بحق الموظفين. من هذا المنطلق، من المفترض أن يكون عدد قضايا الفساد الحاصلة مرتفعا" جدا" ولكن لا يتم التحقيق فيها بحسب قول الدكتور أنطون التي تعتبر أن ادعاءات الفساد قد تحصى بالآلاف لو جرى فتح الدعاوى حسب الأصول. إلا أن الثقافة السياسية العامة السائدة في البلاد لا تسمح بقيام قنوات الاتصال الشفّافة والمناسبة بين المواطنين والمسؤولين الرسميين ليعرضوا حالات الفساد، والرشوة، والسرقة، والاهمال، واستغلال السلطة. اذا" ليس باستطاعة أي مواطن أن يرفع شكوى متوقعا" تعويضا" على الإساءة أو الاستغلال من قبل الموظفين أو الخدمة العامة. فقد المواطنون الثقة بالنظام منذ وقت طويل. إعادة النظر في الوضع وتصحيح المظالم التي ألحقها موظفون من الدولة هما من مسؤولية مجلس الخدمة المدنية، كما سبق وذكرنا في القسم الذي ينظر في وظائف هذا المجلس. وتجدر الإشارة إلى أن موظفي الدولة يتمتعون بحصانة تمنع أجهزة الرقابة من التحقيق مع مرؤوس أو مقاضاته من دون موافقة رئيسه بحسب ما تنص المادة 61 من الأنظمة القانونية الخاصة بموظفي الدولة.

---

[95] تتألف الخدمة المدنية اللبنانية من خمس فئات: الفئة الأولى هي الأعلى. وتقسم الفئات إلى درجات، ويتلقى كل موظف درجة كل سنتين، وهي كناية عن زيادة في المعاش وترفيع في الدرجة كل سنتين.

[96] المرسوم التشريعي رقم 112/59، المادة 55

العلاقة بالركائز الأخرى

تنسّق الخدمة المدنية عملها مع السلطة التنفيذية الممثلة برئيس مجلس الوزراء. وهذا الأمر يتجلى بوضوح لجهة التعيينات، والإشراف، والتدقيق. وفي حين أن السلطة التنفيذية تمارس نفوذًا مباشرًا على إجراءات التعيين، تطبق آليات الإشراف والتدقيق من قبل جهازي الرقابة الآخرين (أي هيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة) اللذين تخضعان لسلطة الفرع التنفيذي من الناحيتين المالية والإدارية. ووجود نظام الضوابط والموازين في لبنان يفترض أن ينظّم أعمال السلطة التنفيذية، لاسيما عمل الحكومة، من خلال السلطة التشريعية. للأسف هذا لا يحصل لأن البرلمان ليس مجهزا" لعملية بهذه الحساسية وذلك لأسباب عديدة، أولها النقص في الخبراء المؤهلين لممارسة هذا النوع من العمل والآلية الواجب استخدامها لتحقيق هدف كهذا.

٨-
إنفاذ القانون

الموارد/ الهيكلية

تجد أجهزة انفاذ القانون في لبنان نفسها في وضع ضعيف يتطلب اهتماما" خاصا". يوجد في لبنان ثلاث مؤسسات أمنية وهي: الجيش اللبناني، قوى الأمن الداخلي، وأخيراً الأجنحة المختلفة للاستخبارات العسكرية، التي تلعب دورا" متناميا" في انفاذ القانون. فمن الأهمية بمكان، وللحفاظ على الاستقرار الداخلي، أن تظهر الدولة الحياد في جو الانقسامات الطائفية المتعددة في الساحة السياسية في لبنان. وبين الأجهزة الأمنية الثلاثة، الجيش اللبناني هو الذي يتحمّل هذه المسؤولية، طبعا" الى جانب ضمان الأمن والنظام في حال نشوب أي نزاع داخلي أو خارجي. أما قوى الأمن الداخلي، فهي تمثل القوة الشرطوية الرئيسية، بمحافظتها على النظام الداخلي بشكل يومي، وهي مسؤولة عن تنظيم شؤون السير واحترام الأنظمة ومعالجة القضايا الاجرامية، بالاضافة الى أمور أخرى. التفاعل بين هذه الوكالات الثلاث يمثل مصدر الحماية الرئيسي للأمن. أجنحة الاستخبارات العسكرية مسؤولة عن زيادة التنسيق والتعاون بين المؤسسات الأمنية الثلاث الموجودة في لبنان. بالتنسيق مع الحكومة اللبنانية، على الأجهزة الأمنية هذه أن تحافظ على سيادتها في اتخاذ قرارات الحرب وأن تبقى مسؤولة عن السلم الأهلي.

لكن في الواقع، وعبر التاريخ، خضع لبنان لكيانات أخرى عبثت بأمنه مثل الميليشيات الطائفية التي ظهرت خلال الحرب الأهلية والاعتداءات الأجنبية المتكررة على لبنان. نص اتفاق الطائف في العام 1989، الى جانب أمور أخرى، على ضرورة نزع سلاح كافة الميليشيات. لكن في مرحلة ما بعد الطائف وحتى يومنا هذا، لا يزال التحدي قائما". فقد أعطت الأزمة السياسية دفعا" للمخاوف الطائفية وللشعور بالحاجة الى ميليشيات طائفية لديها استراتيجيات أمنية خاصة بجماعتها.

دور المؤسسة

لطالما كانت المشكلة الأساسية بالنسبة الى سلطات انفاذ القانون في لبنان أنه يتم استخدامها كأداة سياسية لخدمة مصالح النخب التقليدية، لاسيما أن الطائفية متجذرة أيضا" في المراكز القيادية للأجهزة الأمنية. لطالما كان قائد الجيش مسيحيا" مارونيا" وغالبا" ما بقي مقرّبا" من النخبة المسيحية. ولتجنّب أي تفوّق لهذا على ذاك، غالبا" ما يكون المدير العام لقوى الأمن الداخلي مسلما" سنيا"، ويتم تعيينه عادة" بموافقة رئيس الوزراء (وهو أيضا" مسلم سنّي). لكن منصب قائد الجيش المسيحي يحتفظ بمعظم السلطة على الساحة السياسية اللبنانية.

كما أن تركيبة مكتب الاستخبارات تعكس التمثيل الطائفي. تاريخيا"، أهم فرع هو ما يسمى بالمكتب الثاني (B2) وهو الفرع الاستخباراتي بقيادة المسيحيين. أما جهازا الاستخبارات الآخران فهما المديرية العامة لأمن الدولة، وقد تشكلت بعد الحرب الأهلية ويديرها مسلم شيعي، ومكتب المعلومات (BI) مؤسسة يقودها السنّة.

قامت الحكومة بتوسيع شُعَب الاستخبارات من خلال تعزيز جهاز منفصل ضمن قوى الأمن الداخلي، وهو شعبة المعلومات. ففي غضون عامين، تحولت هذه الشعبة الصغيرة الى مكتب قوي ومتطور مسؤول عن تزويد النخبة الحاكمة بالمعلومات وعن مراقبة الساحة السياسية. بعد اتفاق الطائف أيضا"، تم ابراز قوى الأمن الداخلي التي لم تلعب يوما" دورا" قياديا" في أمن لبنان. فقد أظهر الاتفاق الحاجة الى تعزيز صلاحيات قوى الأمن الداخلي، مقترحا" رفع العديد الى 29 ألفا". لكن، تحت السيطرة السورية، تمّ اهمال هذا

الجهاز الشرطوي، حيث أن عديد قوى الأمن الداخلي لم يتجاوز يوما" 8 آلاف عنصر[97]. الا أن العدد ارتفع من 13 ألفا" في العام 2005 الى 17 ألفا" في العام 2006 ومن المتوقع أن يصل الى 29 ألفا" في نهاية العام 2009. تم استدعاء قوى الأمن الداخلي للمحافظة على الأمن في خلال مظاهرات كثيفة، حيث أنها قامت بعمل ناجح في حالات مواجهة أعمال الشغب. كما أنها أعادت الاعتبار الى مديرية مكافحة الارهاب التابعة لها والتي أصبحت ناشطة أكثر في مطاردة الارهابيين الدوليين في لبنان.

المساءلة/ آليات النزاهة

لكن يبقى السؤال مطروحا" حول مدى استقلالية القوة الشرطوية الرئيسية في لبنان من الناحية الرسمية. فالرجل الأقوى حاليا" في شعبة معلومات قوى الأمن الداخلي هو مسلم سنّي كان الحارس الشخصي لرئيس الوزراء السابق المرحوم رفيق الحريري، أما رئيسه هو مدير عام قوى الأمن الداخلي، وهو أيضا" مسلم سنّي. هذا المثل يبرهن أنه عوضا" عن المجيء بشعبة استخبارات متوازنة، وقامت الحكومة بتعزيز وجود وكالات الاستخبارات الطائفية على حساب تشكيل ائتلاف وطني. وعلى العكس، نجد أن قائد الجيش، المسؤول أيضا" عن شعب الاستخبارات، مسؤول تجاه مجلس الوزراء بشكل مباشر، ويمكن صرفه اذا تبيّن أنه ارتكب خطأ ما أو اذا لم يحبّذ مجلس الوزراء تصرفه. كذلك، للمحكمة العسكرية سلطة مساءلة المسؤولين والجنود أصحاب الرتب الدنيا بشأن احترام مدوّنات السلوك الأساسية.

حتى العام 2007، كان الجيش يتألف من مجندين بشكل جزئي، وينظر اليه على أنه متعال على الانتماءات الطائفية، باعتباره هرما" متعدد الطوائف صمّم ليحول دون فشل الدولة. ومع الوقت، تطورت هذه المؤسسة العسكرية وازداد دورها فعالية في الحفاظ على السلم الأهلي وعلى النظام السياسي اللبناني. حدّد اتفاق الطائف دور الجيش في المهمات الداخلية، حيث عليه التدخل فقط "حين يبلغ الخطر حدّا" يتخطى قدرة قوى الأمن الداخلي على مواجهته بمفردها".[98]

أما بالنسبة الى الطائفية وأثرها على هيكلية المؤسسة، فهي تعتبر مصدر تهديد لأجهزة انفاذ القانون في لبنان.

إن الولاء للطائفة، بالنسبة الى شريحة كبيرة من اللبنانيين، تتجاوز ولاءهم للوطن. وينبع هذا الخطر من النسيج اللبناني الداخلي. والعلاج الأمثل يكمن في تعزيز روح الانتماء للوطن الذي يتخطى الطائفية، بحيث يستفيد لبنان من تركيبته الفريدة، رسالة للتنوع الديني والغنى الثقافي. لكن كما يقول رالف كرو Ralph Crow (أستاذ في الجامعة الأميريكية في بيروت) "حين تكون القوات العسكرية صورة مصغّرة عن مجتمع بلد ما، يزول البديل الذي تتمتع به جيوش موجودة في كثير من الدول الأخرى". إن الهيكلية الداخلية للجيش اللبناني وقوى الأمن الداخلي تتأثر بتوزيع الرتب حسب الطوائف.

الكثيرون انتقدوا دور الجيش وأنشطته، وبخاصة خلال الستينيات. كتب ايلي سالم (اكاديمي وسياسي) في العام 1972 "خلال العقد الماضي، تدخل الجيش في العملية الانتخابية، ومن خلال الذراع الاستخباراتي الممثل بالمكتب الثاني.

---

97 Belloncle, Edouard. “Prospects of SSR in Lebanon,” Journal of Security Sector Management 4.4, 2006, page. 7

98 اتفاق الطائف 1990

في الفترة الأخيرة، تبيّن أن الزعماء السياسيين يُبقون وبشكل سرّي على تسلّح أحزابهم السياسية وفي حالة استعداد للقتال، وبخاصة نظرا" للضعف الهيكلي الذي يصيب المؤسسات الحكومية وعدم قدرتها على التحرك عند وصول السياسة الى طريق مسدود، كما حصل خلال أحداث أيار/مايو 2008.

الشفافية/ الشكاوى– آليات الانفاذ

يتم تحديث الموقع الالكتروني لقوى الأمن الداخلي بانتظام من اجل اطلاع المواطن اللبناني على ما يحققه هذا الجهاز. وتشير التقارير الأخيرة في تشرين الأول/كتوبر 2008 الى أن قوى الأمن الداخلي استطاعت الكشف عن حوالى 929 انتهاكا" منتظما"، و1512 حالة سرقة، و906 حالات شجار أو تقاتل، و509 جرائم، و12486 جنحة.[99] وتظهر احصاءات أخيرة أن قوى الأمن الداخلي أوقفت في يوم واحد (من 26 تموز/يوليو 2009 حتى 27 تموز/يوليو 2009) 40 حادثا" يوميا" من حالات انتحار، وتبادل اطلاق نار، سرقة، وسطو، وسرقة سيارات، وعثور على سيارات مسروقة. أما عدد الذين تم توقيفهم في ذلك اليوم فقد بلغ 36 شخصا".[100] ومتى ينتهي عمل قوى الأمن الداخلي، وبعد الكشف عن الجرائم، تتم احالة المتهمين الى المحكمة المختصة في القضاء اللبناني.

العلاقة بالركائز الأخرى

بغياب أجهزة ملائمة لإنفاذ القانون، ستبقى كافة ركائز نظام النزاهة الوطني الأخرى عرضة للخطر. فالغموض والتشويش الذي يحيط بدور كل فرع في القطاع الأمني في لبنان يساهم في ارساء جو ضعف قوى الإنفاذ، حيث يمكن للزبائنية والمحسوبية السياسية أن تبقيا مستشريتين.

حين يكون أمن المواطنين على المحك بسبب تراجع مصداقية أجهزة انفاذ القانون، وتسيطر المخاوف الأهلية على السلامة الجماعية، فمن شأن ذلك أن يعزّز من سلطة زعماء الطوائف، عوضا" عن سلطة الدولة، ويزيد من حدّة التوتر الطائفي.

في المحصلة، اللاعبين الدوليين قادرون على المساعدة في الترويج للنزاهة من خلال فرض شروط الزامية لتقديم المساعدات. فقد عبّرت مجموعات كبيرة من الحكومات الأجنبية والمنظمات الدولية عن رغبتها في زيادة برامج التعاون من خلال التدريب، والمساعدة المالية والتقنية. من جهتها، خصصت سفارة الولايات المتحدة 60 مليون دولار أميركي للمساعدة في الحاجات التدريبية في قوى الأمن الداخلي، والهدف تدريب[8] آلاف مجنّد و1200 مدرّب ليستمروا في العمل باتجاه تعزيز جهاز انفاذ للقانون قادر على الاعتماد على ذاته بشكل أكبر. وعلى الرغم من أنه جرى تدريب 400 عنصر في قوى الأمن الداخلي حتى يومنا هذا، لا شك أن هذه خطوة ايجابية وتستحق مزيدا" من الاهتمام. وقد جرى اطلاق مشروع مستمر حاليا" لتعزيز دور قوى الأمن الداخلي في التحقيق في ساحة الجريمة، كما وتلقى الجيش اللبناني مساعدات عسكرية ضخمة من الولايات المتحدة، وقد شكلت ثاني أعلى نسبة للفرد الواحد بعد اسرائيل.[101] فتخصيص 380 مليون دولار أميركي في السنة حمّل الجيش اللبناني مسؤوليات جديدة حيث أنه ملزم بالافصاح عن مواقع الانفاق وكيف تخصّص المساعدة.

---

[99] http://www.isf.gov.lb/Arabic/RightMenu/StatisticsandSearchs/Statistics/

[100] http://www.isf.gov.lb/Arabic/RightMenu/StatisticsandSearchs/Statistics/Daily-statistics.htm

لذلك، مورست ضغوطات خارجية على قوى الأمن الداخلي والجيش اللبناني على حد سواء للتزويد بتقارير مفصّلة أكثر حول مواقع توزيع الأموال، مما يمكن وصفه بالخطوة الايجابية نحو مزيد من الشفافية في الموازنة وفي ادارة القطاع الأمني. ويعتبر هذا القياس آلية غير رسمية لمساءلة المسؤولين ولتعزيز التنسيق بين الأجهزة الأمنية الثلاثة في الدولة، على الرغم من ان الجهاز الثالث يلعب دوراً أقل.

٩ـ
نظام التعاقد العام

يشكّل نظام التعاقد العام الذي أنشئ في العام 1959 الذراع الاداري المساعد لمجلس الوزراء، وهو إحدى المؤسسات اللبنانية التي تطرح التحدي الأكبر عند النظر فيها. فالمعلومات الخاصة بالتعاقد محدودة جداً، ولا وجود لمعلومات حول حجم المناقصات العامة. أما الاقتصاد، وكما ورد في ركيزة قطاع الاعمال، فهو مفتوح وحر.

تشير المادة 7 من قانون المناقصات العامة الى إمكانية تعيين لجنة خاصة عن كل محافظة او دائرة للاشراف على المناقصات. وتشير المادة 15 الى أنه يتم اختيار أعضاء اللجنة بين الموظفين المحليين، الا أن الواقع ليس كذلك. فمنذ تأسيسها، بقيت ادارة المناقصات مركّزة في مكتب هيئة التفتيش المركزي ولم يتم انشاء أي فرع لها في أي محافظة. كل العقود تقرر مركزياً، وتقوم ادارة المناقصات، ووفقاً لقانون المناقصات العامة، بمناقصات كافة الادارات العامة، باستثناء تلك المتعلقة بقوى الأمن الداخلي، والجيش، والبلديات، والوكالات العامة، والمؤسسات المستقلة.

ينظم الفصل 5 من المرسوم القانوني رقم 2460 الصادر في 9 تشرين الثاني/نوفمبر 1959 (تنظيم هيئة التفتيش المركزي) ادارة المناقصات، اذاً لم تنشأ ادارة المناقصات بموجب قانون، بل بمرسوم، خلافاً لمبادئ تشكيل المديريات العامة.

إن موازنة ادارة المناقصات هي ضمن موازنة هيئة التفتيش المركزي، ولا تتلقى المديرية أي تمويل اضافي.

وضعت هيئة التفتيش المركزي موقعاً الكترونياً لها منذ 7 آذار/مارس 2003 (www.cib.gov.lb)؛ قسم من هذا الموقع مخصص لادارة المناقصات.

حصل تطور اضافي من ناحية تحسين المناقصات التي تعرضها الحكومة على القطاع الخاص من خلال قيام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية (OMSAR) باستحداث نظام المناقصات الالكترونية. تمت مناقشة الفكرة أولاً وتمت صياغة استراتيجية في كانون الأول/ديسمبر 2002. لكن في كانون الثاني/يناير 2008، نشر مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية استراتيجية الحكومة الالكترونية الخاصة بلبنان[102]. وأحد جوانب الاستراتيجية الالكترونية الجديدة للحكومة هو الاعداد لخطوط توجيهية خاصة بالمناقصات الالكترونية، مما يعني أن الحكومة ستدير المناقصات الخاصة بالمشتريات الحكومية عبر شبكة الانترنت. من ناحية اجراءات مكافحة الفساد يمكن القول إن لهذا الأمر حسناته، اذ ان معلومات الخاصة بالمناقصات قابلة للوصول من قبل الجميع، وتنطوي على تفاعل أقل بين المشاركين في المناقصة والمسؤولين الحكوميين الذين يديرون المناقصة، مما يخفف من امكانية دفع الرشاوى. أما الهدف من استراتيجية المناقصات الالكترونية الجديدة فهو التوصل الى حكومة أكثر فعالية، واجراءات أفضل وأسهل للقطاع الخاص وشفافية أكبر في عملية الشراء.

يرتبط نظام المناقصات بقانون المحاسبة العمومية وبمرسوم نظام المناقصات. المرسوم رقم 2866 الصادر في 1959/12/16.

[102] 1-http://msib.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/Publications/Strategies/EGov_Strategy08.htm102

تشرف مديرية المناقصات العامة على عملية القيام بالمناقصات وتوافق على العقود التي تتجاوز قيمة 75 مليون ليرة لبنانية (50 ألف دولار). يجب القيام بمناقصة عامة بالنسبة الى مشتريات السلع والخدمات الاخرى التي تتجاوز0،8 مليون ليرة لبنانية(535 دولار). لكن قوى الأمن الداخلي والجيش والبلديات والوكالات العامة والمؤسسات المستقلة تخضع لأنظمة شراء خاصة.

اجمالاً، يتم نشر هذه المناقصات في الصحف وفي الجريدة الرسمية.

تعطي المناقصات المموّلة محلياً الأفضلية لمقدمي العروض اللبنانيين على الأجانب اذا لم تتجاوز فرق قيمتها 10٪.[103]

بغياب تشريعات حول حق الوصول الى المعلومات وقانون حماية كاشفي الفساد، يبقى المجال ضيق لممارسة الشفافية والمحاسبة في المناقصات العامة. لا وجود لقانون محدد واحد ينظم كافة جوانب المناقصات العامة في لبنان. فالحكومة لا تضع دائماً "قواعد لعبة واضحة". في الواقع جرت العادة على أن يقوم المستثمرون بدفع الرشوة للفوز بعقود كما يحصل تدخل سياسي في عمليات منح العقود. ولا تمنح العقود للمرشح الأكثر اهلية. رسمياً، منحت ادارة المناقصات 2,4٪ فقط من المشاريع البالغة قيمتها 6 بليون دولار والتي تعاقدت على اساسها هيئات حكومية مختلفة. أما باقي هذه العقود فيسود ظن بأنها منحت للشركة المستعدة لدفع أعلى رشوة أو عبر التلزيم بالتراضي (مجلس الإتماء والإعمار).

في لبنان، وبالرغم من وجود قواعد واضحة حول المسؤوليات المالية، على أساس القوانين والقرارات التنفيذية، لكنها في معظم الحالات لا تطبّق بصرامة[104]. تحتاج الشفافية في العمليات الحكومية الى التزويد بمعلومات موثوقة حول النوايا والتوقعات الخاصة بالسياسة الضريبية الحكومية. ولم يتضمن القانون اللبناني أحكاماً مستقلة تعالج الغش والفساد في عمليات الصفقات العامة، بل أورد بعض النصوص العامة ذات الصلة بالموضوع في قانون العقوبات المرسوم رقم 340، تاريخ 1943/3/1، حيث تُفرض عقوبة سجن من 3 أشهر الى 6 سنوات أو غرامة بين 200 ألف ليرة لبنانية ومليون ل.ل. فعلى سبيل المثال:

- من أوكل إليه بيع أو شراء أو إدارة أموال منقولة أو غير منقولة لحساب الدولة أو لحساب إدارة أو مؤسسة عامة أو بلدية أو هيئة عامة أو مؤسسة ذات منفعة عامة أو تملك الدولة قسماً من أسهمها، إقترف الغش في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما بهدف المنفعة الذاتية أو مراعاة لفريق، و تسبب بأضراراً للفريق الآخر أو أضراراً بالمصلحة العامة أو الأموال العمومية، أو ارتكب الخطأ الفادح والجسيم.
- من ارتبط، في حالة السلم، بعقد تعهد أعمال أو أشغال عامة أو نقل أو استصناع أو صيانة أو تصليحات أو تقديم خدمات أو لوازم أو تموين مع إحدى الجهات المبينة في الفقرة السابقة سواء كان العقد نتيجة مناقصة على أساس دفتر شروط أو بطريقة التراضي أو بأي طريقة أخرى فلجأ إلى ضروب المماطلة المقصودة أو الحيلة لعرقلة التنفيذ أو إطالة المدة بقصد الأضرار بمشاريع الدولة أو جراً لنفع له أو لغيره أو اقترف الغش في نوع المواد المستعملة أو المقدمة أو في تركيبها أو صنعها أو مواصفاتها الجوهرية.

---

[103] http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=12&cid=9

[104] الأمم المتحدة، شفافية ومساءلة القطاع العام في بعض الدول العربية: السياسات والممارسات، نيويورك،2004، ص.66

- المتعهدون الذين يتفقون بالتواطؤ فيما بينهم لإفساد عملية التلزيم أو لحصر الالتزام بواحد منهم أضراراً بالجهة الرسمية المتعاقدة.
- الموظف المنوط به الإشراف على المناقصة أو التكليف بالتراضي أو بأية طريقة أخرى أو مراقبة مراحل التنفيذ أو استلام الأشغال بعد إنجازها، إذا قام بأعمال من شأنها مراعاة فريق على آخر في التلزيم أو التكليف أو إذا هو تغاضى عن ضبط المخالفة أو أهمل المراقبة أو لم يتخذ بحق المخالف التدابير التي تنص عليها القوانين المختصة.
- المتعهد أو الوسيط أو أي شخص آخر قدم نتيجة مناقصة أو تكليف بالتراضي أو بأية طريقة أخرى مواداً فاسدة أو غير صالحة للإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، ويعتبر الموظف أو المستخدم الذي قبل أو استلم هذه المواد شريكاً بالجرم.

هذا فضلاً عما يقضي به من عقوبات الرشوة في حال حصولها.

يشير الجدول التالي عملياً الى درجة الشفافية في الافصاح في مختلف الدول العربية، علما" أن لبنان يسجل أدنى علامة:

الجدول 11: **نظام المشتريات الشاملة ونسبة المستجوبين الذين يشيرون الى أن هذه الممارسة تحصل " بشكل دائم" أو"غالبا""**

الممارسة	اليمن	تونس	تونس	المغرب	لبنان	الأردن
الموظفون أصحاب الخبرة والمهارات المناسبة	45	58	55	36	25	78
الوظائف الموحدة	69	64	65	51	45	94
العقود التي تمنح بموجب مناقصات تنافسية عامة	66	58	70	76	60	94
الوقت الكافي المعطى لاعداد المناقصات	63	52	70	72	50	89
العقود الممنوحة لمقدمي العروض المتجاوبين والمؤهلين مع أقل كلفة وبدون مفاوضة.	39	37	19	48	25	89

الأمم المتحدة: الشفافية والمساءلة في القطاع العام في دول عربية مختارة: السياسات والممارسات، نيويورك 2004 ص. 32.

يعاني نظام التعاقد العام من مقاربة الزبونية التي تضع الزعيم في موضع يسمح له بتعزيز مصالح جماعته. اضف الى ذلك، وعلى غرار الركائز الأخرى، أن القضية الرئيسية التي تساعد على مأسسة الفساد في نظام التقاعد العام هي غياب قانون حق الوصول الى المعلومات الذي من شأنه أن يجعل عملية تنظيم المناقصات أمراً علنياً.

١٠-
وسيط الجمهورية

إن وسيط الجمهورية لا يطبّق في مما يجعل قنوات التواصل بين المواطنين والدولة مسألة معقدة جدا". وقد رفع قانون لانشاء منصب وسيط الجمهورية في لبنان من قبل مجلس الوزراء الى البرلمان وتمّ التصويت عليه في 4 شباط/ فبراير 2005 (القانون رقم 664) ولكن بما أن المراسيم التطبيقية والتنفيذية اللاحقة لم تتبع فان منصب وسيط الجمهورية لم يشكّل بعد. لم ير مكتب وسيط الجمهورية النور في لبنان فلم يُعط اللبنانيون المجال للدفاع عن أنفسهم، ولا القدرة على حل مشاكلهم الإدارية.[105]

المبادرة الوحيدة القريبة من وسيط الجمهورية كانت استحداث مكتب الشكاوى لدى رئاسة الجمهورية في العام 1998 ، لكن تم حله لأنه لم يكن فعّالا" في خلال عمله.

عندما انتُخب الرئيس إميل لحود، اقترح مجموعة من الإصلاحات الهادفة إلى تطوير الإدارة العامة. حينها تم إنشاء مكتب الشكاوى لتلقي الانتقادات من المواطنين عن الإدارة العامة اللبنانية ومعالجتها. بين العامين 1998 و2000، تلقى المكتب أكثر من 10 آلاف طلب، فقط تم الرد على اقل من نصفها كما يجب.[106] تم انتقاد مكتب الشكاوى لافتقاره إلى الشفافية والحياد. كما وان من وجهة نظر اللبنانيين لم يتمتع هذا المكتب بأية شرعية تنبثق عن الدستور، وهو شرط مسبق أساسي في لبنان[107].

بدءًا من العام 2002، أنشئت لجنة خاصة مؤلفة من قانونيين وقضاة وأكاديميين وخبراء وناشطين في المجتمع المدني، كجزء من مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، للعمل على مسودّة قانون لتأسيس وسيط جمهورية في لبنان. وعقدت جلسات استشارية محلية لمناقشة مسائل خاصة بلبنان مثل التمثيل الطائفي. كما جاء الدعم الدولي المقدم من خبراء يتشاطرون أفضل الممارسات ليكمّل هذه المبادرة، فضلاً عن جولة من المشاورات مع مكاتب وسيط الجمهورية من كافة أنحاء العالم.[108] بات القانون جاهزًا بحلول 6 تشرين الثاني/نوفمبر 2003، وأحيل إلى مجلس الوزراء، إلا أنه لم يقدم إلى البرلمان قبل مطلع العام 2005. ولكن التوقيت تزامن مع اغتيال رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري، الذي عقبته فترة جمود سياسي فانشلّت كل المحاولات لمأسسة منصب وسيط الجمهورية. في تشرين الأول/أكتوبر 2008، جرى الاعداد لمرسوم تنظيمي بشأن التطبيق وطريقة عمل المؤسسة. لكن حتى يومنا هذا، لم يصوّت مجلس الوزراء على أي مرسوم.[109]

---

105 عصام سليمان، أولويات لإصلاح الإدارة العامة اللبنانية وتجديدها

106 أسامة صفا، "الحملة الرسمية لمكافحة الفساد في لبنان"، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية : بيروت، 2000

107 المرجع نفسه

108 هادي الخطيب، "سعد يدعو إلى إيجاد وسيط محلي مستقل من أجل الشكاوى الميدانية: توجد حاجة إلى مكتب مفوض شكاوى على الرغم من القوانين القائمة"، دايلي ستار، بيروت، أيار 2002.

109 مفوضية المجموعات الأوروبية المحلية ، تطبيق سياسة الجوار الأوروبية في العام 2008. تقرير حول التقدم في لبنان، بروكسيل. 23 نيسان/أبريل 2009. ص.4

١١-
وكالات مكافحة الفساد

ما من لجنة وطنية لمكافحة الفساد في لبنان، وما من مؤسسة أخرى تحل محل هذه اللجنة أو تتمتع بصلاحياتها. ولكن، عام 2008، صادق لبنان على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC ، بحسب ما أعلن في الجريدة الرسمية، تحت عنوان القانون 33/16–10–2008. وبهذا يكون لبنان قد تعهّد، بين أمور أخرى، باتخاذ خطوة إنشاء هيئة وطنية ضد الفساد بحسب ما جاء في المادة 6 من هذه المعاهدة.

لم تجر أي مناقشات رسمية حتى الآن حول تطوير آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC، إذ أن البلاد كانت في مأزق سياسي. كما تزامنت المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC مع فترة ما قبل الانتخابات في لبنان، وبالتالي، لم يتم التركيز على الإصلاح بشكل كاف انما على المسائل المتعلقة بالانتخابات عوضاً عن ذلك. هذا ومن المرجو أن الحكومة المنبثقة عن انتخابات حزيران 2009 سيكون التركيز الجديد على الإصلاحات في لبنان.

لكن أربعة اشهر بعد انتخابات حزيران 2009 وقعت خلافات سياسية أدت إلى اعتذار رئيس مجلس الوزراء المكلف في 11 أيلول/سبتمبر 2009.

لكن من المهم الاشارة الى أنه تم اتخاذ بعض الخطوات نحو انشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد، لكن تبقى هذه الخطوات مجرد مبادرات فردية وبالتالي يجب بذل جهود موحدة أكثر لتحقيق نتائج ملموسة أكثر.

في تشرين الثاني/نوفمبر 2007، رفع أحد النواب في البرلمان اللبناني مشروع قانون حول قانون وطني ضد الفساد، الى جانب تشكيل هيئة وطنية لمكافحة الفساد.[110]

وقد أحيل المشروع أخيراً الى لجنة الادارة والعدل التي ناقشته وصوتت عليه في أواخر العام 2008 وبداية العام 2009. وحالياً ينتظر هذا المشروع ليدرج على جدول أعمال مجلس النواب المنتخب حديثاً لكي يناقشه ويصوت عليه.[111] يركّز مشروع القانون هذا على مكافحة الفساد في القطاع العام من خلال الحد من انتهاك حقوق المواطنين في الخدمات العامة والحد من الأضرار الملحقة بالمؤسسات الاقتصادية ومن خلال السماح بالتجارة الحرة. أما البند الرئيسي في مشروع القانون هذا فهو تشكيل هيئة وطنية لمكافحة الفساد من أجل تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة وحكم الصالح في القطاع العام وتحديداً في الأمور المالية. ويتوسّع مشروع القانون في صلاحيات اللجنة وموازنتها وأعضائها وولايتها.

يقوم عدد من الجمعيات بتحضير تعديلات لتحسين مضمون مشروع هذا القانون، منهم جمعية برلمانيين لبنانيين ضد الفساد (LebPAC)– هي الفرع الوطني للمنظمة العالمية لبرلمانيين ضد الفساد GOPAC والتي هي جزء من الشبكة الوطنية للحق في الوصول الى المعلومات.[112]

هذه الشبكة هي مجموعة متعددة القطاعات تضم الى جانب أشخاص آخرين وزراءً ونواباً، وممثلين عن المجتمع المدني. وقد تأسست بغية مناصرة اعتماد وتنفيذ قانون حق الوصول

---

[110] صحيفة النهار، اقترح النائب روبير غانم قانونا" لمكافحة الفساد في القطاع العام، تشكيل لجنة وطنية لمكافحة الفساد من أجل تعزيز الشفافية والنزاهة، الاصدار 23187، 21–122–2007، ص.7

[111] مقابلة مع السيد غسان مخيبر عضو في البرلمان اللبناني أجرتها في 3 أيلول/سبتمبر 2009 غاييل كيبرانيان وماي نور الدين.

[112] المصدر نفسه

إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. وقد تم توجيه مشروع القانون المقترح حول حق الوصول إلى المعلومات إلى البرلمان في نيسان/أبريل 2009، إلا أن عملية الضغط ستبدآ حالما تتشكل الحكومة الجديدة. وينص قانون الوصول إلى المعلومات في مواده على أهمية تشكيل هيئة وطنية لمكافحة الفساد، على أن تكون مستقلة، كي تستجيب للشكاوى المقدمة من المواطنين والموظفين الرسميين.

١٢-
الإعلام

الموارد/الهيكلية

تعتبر المؤسسات الإعلامية في لبنان الأقوى والاكثر حريّة في العالم العربي. لدخول السوق هنالك حواجز قليلة تواجه المؤسسات الجديدة. وبحسب ما تنص عليه المادة 13 من الدستور اللبناني، يتمتع لبنان "بحرية التعبير، بالكلمة والقلم، وبحرية الصحافة"، بالطبع ضمن الحدود المبيّنة في القانون.

وفقاً لمؤشر استدامة وسائل الاعلام للعام 2006–2007 سجّل لبنان علامة 2,45 ، وهي الأعلى في المنطقة، مما يضع المؤسسات الاعلامية في البلاد في شق "شبه الاستدامة". مما يعني أن لبنان يلبي معايير خاصة فيما يخص القواعد القانونية والممارسات الحرة ودرجة الحرية.[113]

شأنها شأن المؤسسات اللبنانية الأخرى المراجعة في هذه الدراسة، عانى الاعلام من تداعيات الحرب الأهلية اللبنانية. ففي السنوات الأولى القليلة التي تلت سنوات الحرب الخمس عشرة، وجدت المؤسسات الإعلامية اللبنانية نفسها أمام تحديات بنيوية، تقنية ومالية. ولكن نظراً للإصلاحات القانونية المقدمة للقطاع سرعان ما تصدت للتجاوزات وتمكنت من رفع التحديات وضمنت الحريات.

وراحت محطات البث ووسائل الإعلام المطبوعة تنبت كالفطر في سنوات ما بعد الحرب الأهلية. وبات لبنان اليوم موطنا" لأكثر من 100 مؤسسة إعلامية مطبوعة (من صحف ومجلات) 13 منها هي صحف يومية، وأكثر من 33 محطة بث إذاعي، و9 محطات تلفزيونية تبث محليًا وإقليميًا.[114]

أضف الى ذلك أنه مع تزايد عدد مستخدمي الانترنت في السنوات القليلة الماضية حيث بلغ عددهم 950 ألف في العام 2006 تزايد استخدام وسائل الاعلام الجديدة في لبنان[115].

وازداد عدد المؤسسات الاعلامية على الشبكة الالكترونية حيث أن 74٪ من هذه المؤسسات تضع أخبارا" على المواقع الالكترونية وتحديدا" المؤسسات الاعلامية المكتوبة.[116] وقد تكاثر استخدام المواقع الالكترونية الخاصة بالمعلومات والأخبار السياسية والاقتصادية والاجتماعية في السنوات الماضية. وعلى سبيل المثال وليس الحصر نلفت الى أن مواقع مثل Now Lebanon و Lebanon Files والنشرة والأخبار هي من أكثر عشرين موقعا" تتم زيارته في لبنان الى جانب المواقع الالكترونية التابعة للأحزاب السياسية (التيار والقوات اللبنانية) وأدوات التواصل الاجتماعي مثل الFacebook (الموقع الأول) ومؤخرا" Twitter.[117] ويمكن قول الأمر نفسه عن الblogs التي تم تطويرها واستخدمت بشكل واسع في العام الماضي على سبيل المثال حيث غطت العديد منها استخدم لتغطية الانتخابات النيابية للعام 2009 وخوضها. ولكن لا وجود لتشريعات تنظم استخدام وسائل الاعلام على أساس الشبكة (والانترنت بشكل عام).

---

[113] IREX Media Sustainability Index 2006/2007: Development of sustainable independent media in the Middle East and North Africa. IREX: Washington DC. 2008. Page 77-78.

[114] IREX. Page 78.

[115] كتاب الحقائق التابع لوكالة الاستخبارات المركزية
www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html

[116] شبكة المقابلات. وراء الكواليس: الشفافية في الاعلام اللبناني. الممارسات التجارية لعام 2009. بيروت– أذار 2009، ص. 46–48

[117] www.alexa.com/topsites/countries/LB

من هنا نجد أن المؤسسات الإعلامية في لبنان شديدة التنوع، والمواضيع التي تغطيها مختلفة، منها السياسية، والاقتصادية، والمالية، والاجتماعية، والبيئية، والثقافية، وسواها. وتنشر أو تبث ليس فقط باللغة العربية، وإنما أيضًا باللغة الإنكليزية والفرنسية والأرمنية.

تكاد المؤسسات الإعلامية كلها في لبنان تكون مؤسسات خاصة، باستثناء تلفزيون لبنان واذاعة لبنان التابعين للدولة. فغالبية المؤسسات الإعلامية في لبنان يملكها لاعبون سياسيون بارزون، وزعماء أحزاب وطوائف.

حتى التكنولوجيات الاعلامية الجديدة والمنظمات الاعلامية الموجودة على الانترنت و"... التي يملكها أصحاب مصلحة ذات صلة منفردون أو متعددون" هي مرتبطة بأحزاب سياسية معيّنة.[118] وبالتالي توجد "روابط صلبة" بين السياسيين والمؤسسات الاعلامية في لبنان، "... وهذا بدوره يؤثر على ايجابية المنظمات وتغطية الأخبار والبرمجة".[119]

هذا ما قسّم الإعلام إلى أقطاب، وإلى خطوط طائفية وسياسية، وهو يعكس وضع نخب ما بعد الحرب في البلاد التي تقيّد الحريات بشكل غير مباشر.

وكما أظهر المسح الذي أجرته "مقابلات" Interviews في العام 2009 فإن الموظفين العاملين في وسائل الاعلام اللبنانية يضمون موظفين بشكل دائم أو بشكل جزئي أو متطوعين، لكن التدريب المنتظم محدود وتوجد حاجة ماسة إليه.

كذلك تظهر المسوحات أن معظم الوسائل الاعلامية (70٪) ليس لديها توصيف مهني واضح لموظفيها وليس لديها بيانات تنظيمية تحدّد الأدوار والمهمات (وبخاصة في حالة وسائل الاعلام الجديدة الموجودة على الشبكة).[120] وبالرغم من وجود ثغرات في بورصة المؤسسات العالمية بشكل عام فإنها تواجه تحديات مالية تّمت معالجتها تاريخيا" من قبل النخب السياسية. فأجور الصحافيين متدنية نسبيًا مقارنة بالقطاع الخاص، وهذا الأمر دفع بالصحافيين إلى البحث عن وظائف إضافية لسد الثغرات.[121] ناهيك عن أن الأجور المتدنية هي أيضًا سبيل يحفظ للنخب السياسية قبضتها على المؤسسة الإعلامية، ويخوّلها ضبط مستوى المعلومات التي تنشر أو تبث. إذ إن النخب الحاكمة، بدفع معاش ثان للمراسلين/ الصحافيين، تستطيع انتقاء المعلومات الواجب نشرها

المساءلة

حرية التعبير والصحافة تضمنها أولاً المادة 13 من الدستور اللبناني ، وهي ضمانة تجددت في التشريعات الإعلامية اللاحقة في لبنان. فبعد انتهاء الحرب الأهلية أعيد تجديد الإطار القانوني الذي نظّم المؤسسات الإعلامية بطريقة تضمن الحريات وتقلل التحديات منعا من حصول تجاوزات.

إن الأنظمة القانونية الخاصة بوسائل الإعلام والتي تخضع لها المؤسسات الاعلامية المكتوبة والمسموعة، تقع في يد الحكومة والشروط المفروضة مشابهة لتلك السائدة في دول

[118] www.alexa.com/topsites/countries/LB.
[119] المصدر نفسه.
[120] المصدر نفسه
[121] http://www.huffingtonpost.com/magda-abufadil/lebanese-women-journalist_b_78050.html

الغرب. لكن توجد حدود لمستوى الحرية، اذ إن الحصول على رخصة أمر الزامي في لبنان لاطلاق مؤسسة كما ان العملية مكلفة. وهنا لا بد من الاشارة الى أن هذه الأنظمة القانونية لا تطبّق بعد على تكنولوجيات وسائل الاعلام الجديدة.[122]

في السنوات التي تلت مباشرة الحرب الأهلية التي دامت 15 سنة، طبقت إصلاحات مثل قانون المرئي والمسموع العام 1994 الذي أحدث تقدمًا هائلا" في القطاع، بما في ذلك أحكاما" حول الرقابة. وفي العام 1998–1999، وبسبب تطبيق القانون والرخص العديدة الصادرة حديثًا للمؤسسات الإعلامية، صُنف لبنان غلى أنه الدولة التي تتمتع بأكبر نسبة من الحرية والحيوية في المؤسسات الإعلامية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.[123] وفعلاً، قلما واجه لبنان عمليًا تحديات اعترضت حرية الصحافة خلال التسعينيات ومطلع القرن الواحد والعشرين، لا سيما إذا ما قورن بنظرائه الإقليميين. فالصحافة والمؤسسات المرئية والمسموعة في لبنان لها حرية التعبير عن الاختلاف في وجهات النظر. وبما أن معظم الأحزاب السياسية أو الزعماء السياسيين يملكون مؤسسات إعلامية، يجد الجمهور نفسه أمام وجهات النظر المتضاربة على اختلافها.

ولكن على الرغم من الإطار القانوني وتنوع مصادر وسائل الإعلام، واجه هذا القطاع اعتباراً من العام 2002 انتهاكات تمس بالحريات، تتعلق كلها بالأحداث السياسية التي شهدتها البلاد، والاستقطاب المتزايد بين مختلف الأطراف. في العام 2002، أمر المدعي العام التمييزي بإقفال قناة البث التلفزيوني الخاصة المعروفة باسم تلفزيون المر "أم تي في" MTV، بسبب الحملة الدعائية الإعلامية غير المشروعة. هذه القناة يملكها غبريال المر، مرشح للانتخابات النيابية الفرعية أنذاك، وقد اتهم باستغلال قناة الأم تي في لغايات الحملة الانتخابية، إضافة إلى الترويج لبرنامجه المناهض لسوريا عبرها[124]. وتجدر الإشارة إلى أنه وحتى العام 2008، لم يكن في لبنان من أنظمة قانونية للإعلان السياسي. وللمرة الأولى، أتى القانون الانتخابي رقم 25 للعام 2008 ليدخل، الى جانب إصلاحات إنتخابية أخرى، أنظمة إعلامية في إطار الحملات. وهكذا فإن الفصل السادس من القانون يحدد شروط الإعلام والإعلان الانتخابيين، وهو يحدد أسعار البث ، والوقت، والحياد، وحرية التعبير. إلا أنه ما زال من المبكر جدا" أن نحدد مدى التطبيق الفعلي للقانون.

ولكن خلال السنوات القليلة الماضية، بات تدهور الوضع واضحا". وقد بلغ الأمر ذروته عام 2005 مع اغتيال عدد من الصحافيين. فقد اغتيل اثنان من أبرز الشخصيات الإعلامية في صحيفة النهار وهما جبران تويني وسمير قصير، كما جرت محاولة اغتيال مي شدياق وهي مقدمة أخبار على شاشة المؤسسة اللبنانية للارسالLBC في أيلول/سبتمبر من العام نفسه. ولم يتم حتى الآن الكشف عن مرتكبي الجريمة. والصحافيون الثلاثة عارضوا بشدة التدخلات السورية في البلاد.
وقد صدر تقرير حديث عن المرصد الوطني لحرية الرأي والتعبير (مؤسسة مهارات) يفيد بأن "الصحافة تفتقر إلى الموضوعية والحرية في لبنان"[125]. وبغياب أي هيئة رسمية لحماية الصحافيين، عمل هؤلاء في بيئة غير مشجعة ، حيث واجهوا ولا زالوا يواجهون مضايقات شتى. وكما ورد في التقرير الصادر عن "مهارات"، تعتبر المؤسسات الإعلامية أيضًا ميدان

---

122 مقابلات. ص. 18 في النص الانكليزي
123 معهد الصحافة العالمي، استطلاع حرية الصحافة العالمية 1999، www.freemedia.at/wpfr/Mena/lebanon.htm
124 3 سمح تعديل تشريعي في آب/أغسطس 2005 بإعادة فتح المحطة. وقد أعيد فتحها وبدأت البث منذ 7 أبريل/نيسان 2009

استقطاب و"قد باتت الوسائل الإعلامية جزءًا من الحملة الدعائية والآلة العسكرية الخاصة بالقوى السياسية."[126] ويتم التشكيك في استقلالية المؤسسات الاعلامية، خصوصا" وأن هذه المؤسسات، وكما ذكر سابقا"، هي ذات ملك وتمويل خاص، وتحديدا" من قبل أحزاب سياسية.

لم يكن الانتقاد يعتبر من المحرمات ولكن خلال السنوات الماضية، بات أي وضع يشكّل حجة لتأجيج الفتنة. على سبيل المثال، وفقًا لمراسلين بلا حدود في العام 2007، تم تغريم 5 مراسلين بتهمة القدح بالاضافة الى تهم أخرى منها مثلا المس بسمعة رئيس الجمهورية والقضاء.[127] في بعض الحالات، دارت مشاحنات بين المراسلين والجيش في تغطية مسائل حساسة مثل اشتباكات نهر البارد.[128] وبتاريخ 22 تموز 2009 تم اصدار مذكرة جلب بحق الاعلامية في قناة الجديد غادة عيد– وهي تقدم برنامجا أسبوعيا يقدم حالات فساد في المجتمع– تحت حجة التشهير، ولاحقا أفرج عنها بكفالة تقدر بستة ملايين ليرة لبنانية أي ما يوازي أربعة الاف دولار أميركي.

ومؤخراً شكلت عملية الانتخابات النيابية للعام 2009 مسرحا" لانتهاك حريات وسائل الاعلام في لبنان وفقا" للقواعد والأنظمة التي أنشأها القانون الخاص بوسائل الاعلام والاعلان. وكذلك أدخل القانون الانتخابي أحكاما" لانشاء لجنة الاشراف على الحملة الانتخابية وقد فوّضت الى جانب أمور أخرى باعادة النظر في تطبيق الانظمة القانونية الخاصة بوسائل للاعلام. وحتى يومنا هذا نشرت لجنة الاشراف على الحملة الانتخابية ثلاثة تقارير تنظر في الانتهاكات وفي تغطية وسائل الاعلام. من بين الانتهاكات الواردة في هذه التقارير الجزء الأكبر متصل بالقدح والذم والتشهير، ويظهر التقرير أيضا" أن أكبر جزء من الانتهاكات ارتكبته محطات الراديو.[129] وتشمل انتهاكات أخرى أيضا" التحريض والتهويل والاتهام بفقدان النزاهة والموضوعية.

ويبدو أن الرقابة مسألة شائعة أيضا"، لا سيما وأن الإطار القانوني نفسه يفتح المجال أمام هذه الرقابة وأن الصحافيين يمارسون الرقابة الذاتية . وفقا" للمادة 50 من قانون الصحافة الصادر العام 1962، تتمتع وزارة الداخلية بسلطة الإشراف وهي مخولة اعطاء الإذن أو رفضه لجهة البث أو النشر، وهو حال أقسام الأمن العام المرتبطة بوزارة الداخلية والبلديات. جرى تعديل القانون بشكل بسيط في العام 1994 وهو يحصر الرقابة بالأدوات ذات الصلة بالآراء السياسية، والأمن القومي، والشخصيات الدينية، والخلاعة.

أما بالنسبة إلى التراخيص، وبالرغم من أن تشريعات العام 1962 أظهرت انفتاحًا بهذا الاتجاه، جرى فرض شروط في قانون العام 1994 ويبقى الكثير من النفوذ في يد السلطات، بحسب القانون أيضًا، لجهة حجب التراخيص. أقفل عدد كبير من المؤسسات أبوابه بعد العام 1994، نظرا" للرسوم المرتفعة والشروط الصارمة الي نص عليها القانون.[130] ويقوم المجلس الوطني لوسائل الاعلام المرئية والمسموعة الذي تعينه الحكومة اللبنانية، بمنح التراخيص. ويمكن سحب التراخيص بسهولة كما كانت الحال مع ال "أم تي في" العام 2002، وقد سبق ذكر ذلك.

---

[125] مؤسسة مهارات: حرية الرأي والتعبير في لبنان. مهارات: بيروت، 2008، ص.2.
[126] المصدر نفسه.
[127] www.rsf.org/Lebanon.25436.html?Valider=OK
[128] المرجع ذاته
[129] http://elections.gov.lb/SCEC/SCEC-Reports.aspx

خلال العام 2008، كانت مؤسسة "مهارات " ترصد الاعتداءات على الصحافيين بغية قياس مستوى الحرية وقد سجلت الانتهاكات التالية:

المصدر: مؤسسة مهارات

كل التحديات الواردة أعلاه هي ذات طبيعة سياسية. إلا أن حرية الصحافة في لبنان مهددة جدًا بعدم الكفاءة. إلى ذلك، إن إمكانيات الصحافيين لتقديم تحليلات مناهضة للفساد

طبيعة الاعتداء	التصنيف	عدد المرات
اعتداء جسدي	إطلاق نار/ضرب	10
اعتداء معنوي	تخويف، ترهيب، تهديد	6
انتهاك حرية التغطية	منع من التغطية	5
انتهاك الحرية الشخصية	اعتقال	4
عقوبات قانونية	حكم بدفع غرامة واستبداله بالتوقيف في حال الامتناع عن الدفع في الدعاوى القانونية المرتبطة بتشويه سمعة الشخصيات العامة	6
اعتداءات عامة	رقابة مسبقة على المنشورات الأجنبية	2

محدودة جدا".إذ ما من أحكام في القانون تنص على استخدام تقنيات الصحافة الاستقصائية. فالتدريب محدود، والمناهج الجامعية لا تتضمن مقررات في الصحافة الاستقصائية. والمبادرات كلها إما فردية أو مدعومة من المجتمع المدني أو نتيجة الدراسة في الخارج. ولكن، الجدير ذكره في هذا المجال أنه ولسنتين متتاليتين (2004–2005)، فازت الصحافية مارلين خليفة بجائزة دولية من Inquirer أو المحقق، وذلك عن أفضل تقرير استقصائي من المنطقة العربية.

ومرد هذا الامر الى عدم توفر قانوني حق الوصول الى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. فيضطر الصحافي مضاعفة جهوده الذاتية من أجل كشف النقاب عن الحقائق والفضائح وهم يعتمدون في أغلب الاحيان على"تسريب" المعلومة.

في أواخر التسعينيات كثّفت وسائل الاعلام اللبنانية نداءاتها لمكافحة الفساد. ومعظم هذه النداءات ركّزت على الحد من الفساد من خلال الاصلاح وعلى إصلاح الادارة من خلال تطبيق قوانين جديدة وانفاذ القوانين الموجودة أصلا". وكانت الصحف المحلية الرائدة فيهذه النداءات من أجل الاصلاح ومكافحة الفساد بالاضافة الى الفضائح بحق المسؤولين في الدولة. فعلى سبيل المثال أنشأت صحيفة daily star مكتبا" مع هاتف وفاكس مخصصين لتلقي الشكاوى والاتصالات الخاصة بالفساد. ونشرت صحيفة ال Daily Star والنهارحالات و فضائح عديدة عن الفساد بما في ذلك الدليل الصارم حول

[130] IREX. Page 80.

"البخشيش" (تتضمن قائمة بأسعار الرشاوى التي على الشخص أن يدفعها في المعاملات الادارية العامة).[131] وعرضت وسائل الاعلام اللبنانية حالات أخرى مهمة من الفساد نورد بعض الأمثلة عنها. فعلى سبيل المثال، في العام 1996 بدأت وسائل الاعلام المكتوبة تكشف عن فضيحة سرعان ما شغلت الصفحات الأولى على مدى عام بكامله. وهذه الحالة شملت موظفين في وزارة المال كونهم "سرقوا أموال الحكومة والتحقيقات جارية لتحديد المبالغ المسروقة"[132].

كذلك في العام 1998 كشفت صحيفة النهار عن فضيحة جديدة شملت مكتب الدواء الوطني. وقد كشفت هذه الصحيفة اليومية وفي سلسلة من العواميد على أن مدير هذا المكتب استغل منصبه وقام باختلاس الأموال.

وأجبرت هذه المقالات الأعضاء على التكلم في العلن عن هذه الحالة الى وسائل الاعلام[133] ويُعرض برنامج تلفزيوني أسبوعي على شاشة تلفزيون الجديد عنوانه "الفساد"، يحقق وينظر في حالات الفساد في لبنان والمنطقة العربية وقد بدأ البث قبل أشهر قليلة من انسحاب القوات السورية من لبنان في نيسان/أبريل 2005. وقد أظهر هذا البرنامج الى العلن عدة حالات من الفساد تستهدف أحيانا" مسؤولين رفيعي المستوى. فعلى سبيل المثال في أيار/مايو 2007 وخلال هذا البرنامج الأسبوعي تمّ بث فضيحة شملت وزير العدل شارل رزق الذي اتهم باختلاس موارد الدولة ضمن عملية تعاقد عام لمصلحة شركة يملك فيها أسهما". وفتحت الوزارة دعوى ضد تلفزيون الجديد بتهمة القدح والذم.[134]ويوجد برنامج إذاعي آخر يناقش الفساد وتحديدا" العلاقة بين المواطنين والدولة.

ولكن كون الوسائل الاعلامية مرتبطة بالسياسيين ينبغي ألا يضلّل الجمهور. وتحولت وسائل الاعلام الى المنتدى الرئيسي للتفاعل بين العلن والحكومة ليس لبث الأخبار وحسب بل أيضا" لممارسة الضغط على الحكومة والمطالبة بالتغيير.

آليات النزاهة

باتت القوانين التي تنظم الإعلام، مع تقدم التكنولوجيا ووسائل الإعلام، غير قادرة على الاستجابة بالكامل لقواعد آداب المهنة. وتتبع وسائل الإعلام اللبنانية قواعد القانون المعروف باسم "قانون الكرامة في العمل" الصادر عام 1974.

في أيار/مايو 2008 صدرت "مدونة وسائل الإعلام اللبنانية". وقد جاءت نتيجة للعمل المشترك الذي قام به المكتب الإقليمي لليونيسكو في بيروت والمجلس الوطني للإعلام لمدة أكثر من سنة من النقاشات والأبحاث. وهي تضم قواعد من مدونة السلوك الخاصة بوسائل الإعلام وحول العلاقة بين وسائل الإعلام والمواطنين. كما شملت المدونة عددًا من المبادئ والقيم مثل الحرية والحيادية والدقة والاستقلالية والالتزام.[135]

ما من قيود بشأن ممارسات ما بعد الوظيفة. ومن الشائع جدًا في لبنان أن يرى المرء الصحافيين

---

[131] أسامة صفا، الاعلام المكتوب والفساد في لبنان، دراسة حالة لبنان (رقم 6). المركز اللبناني للدراسات
[132] المرجع نفسه، عن جريدة النهار عدد 8 تشرين الاول 1996
[133] www.rsf.org/Lebanon.25436.html?Valider=OK
[134] المصدر نفسه ص.14

والشخصيات الإعلامية يتأرجحون من وسيلة إعلامية إلى أخرى. فالشخصيات الإعلامية تلعب دورًا سياسيًا ناشطا" جدا". وقد جرى انتخاب عدد من الشخصيات الإعلامية لشغل منصب نائب في الماضي، وما زالت هذه العادة قائمة.

الشفافية وآليات الشكاوى/ الإنفاذ

كما ذكر سابقاً، تعاني المؤسسة الإعلامية في لبنان، على غرار المؤسسات المتعددة موضوع الدراسات في نظام النزاهة الوطنية، معاناة كبيرة جراء الافتقار إلى تشريع يكفل حق الوصول إلى المعلومات.

اتخذت مبادرة حديثة، وهي "الشبكة الوطنية لتعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات" ، التي تضم ممثلين عن قطاعات عديدة بما فيها وسائل الإعلام وتهدف إلى الضغط من أجل إقرار قانون للوصول إلى المعلومات في لبنان.

وهذا القانون إنما هو ضروري لتعمل وسائل الإعلام كما يجب. ويجب أن يترافق مع قانون حماية المخبرين بحيث يقدم الضمانات للصحافيين ليمارسوا نشاطاتهم في جو من الحرية. في غياب هذا التشريع الاساسي الثاني، تبدو آليات الشكاوى كلها بدون جدوى.

العلاقة بالركائز الأخرى

كما ذكر سابقا"، إن ركيزة الإعلام في لبنان، على الرغم من التهديدات وتدهور وضع الحريات خلال السنوات الماضية، هي الأكثر حرية في المنطقة العربية. فيتم التعبير عن كل الآراء بوضوح وهذا يرتبط ارتباطًا واضحًا بواقع وهو أن المؤسسة الإعلامية نفسها مرتبطة بالأطراف السياسية، وبشخصيات نافذة في السياسة والأعمال في البلاد.

وتجدر الإشارة إلى أن وسائل الإعلام تتفاعل مع كل الركائز الأخرى، إلا أن المشكلة هي أن كل وسيلة إعلامية فردية ستستمر في العمل باتجاه ترويج مصالح جماعة معينة.

وأخيرًا، وفي ما يتعلق بالركائز الأخرى، من المؤكد أنها ستستفيد أيضًا من إصلاح التشريعات المناهضة للفساد، بما في ذلك قانون تضارب المصالح، وقانون الوصول الى المعلومات، وقانون حماية المخبرين.

[135] http://www.almustaqbal.com/stories.aspx?StoryID=351329

١٣-
المجتمع المدني

الموارد/الهيكلية

تطوّرت منظمات المجتمع المدني في لبنان على مراحل متعددة ارتبطت مباشرة بأحداث تاريخية كبرى شهدتها البلاد. في مؤلفه "الحركة المدنية في لبنان: مطالبات، اعتراضات، وعمليات حشد نقابي في فترة ما بعد الحرب، يميّز كرم كرم بين أربع مراحل في تطور منظمات المجتمع المدني اللبنانية.

تعود أولى آثار ظهور منظمات المجتمع المدني في لبنان إلى القرن التاسع عشر حين كان لبنان لا يزال تحت الحكم العثماني. وفي تلك الفترة تبلور قانون الجمعيات اللبناني الصادر في العام 1909. وما زال هذا القانون ساري المفعول حتى يومنا هذا. في تلك الآونة، كانت المنظمات تعكس تركيبة العائلة والجماعة في البلاد، وقد أنشئت من أجل الاستجابة للحاجات الاجتماعية، مثل الكنائس، والجوامع، والمدارس وتم إنشاء أشكال أخرى من الجمعيات المختصة بالشؤون الاجتماعية. مع مرور الوقت، وحتى منتصف القرن العشرين، طوّرت منظمات المجتمع المدني ناحية أكثر إنسانية، مع بعض المنظمات التي ما زالت فاعلة اليوم مثل المقاصد الخيرية الإسلامية، أو جمعية الشبان المسيحية.

وتلت هذه الفترة مرحلة من الإصلاحات في لبنان (1958–1975) حين تضاعف عدد المؤسسات بشكل هائل وتنوعت طبيعة النشاطات، وأنشئت الصلات بين منظمات المجتمع المدني والمؤسسات الرسمية. فنشأت النقابات والتعاونيات والاتحادات خلال هذه الفترة. ولكن هذا المنحى الإيجابي في تطور منظمات المجتمع الأهلي اللبنانية واجهته تركيبات طائفية متنامية، مهدت الطريق للمحسوبيات والزبائنية في عهد الرئيس سليمان فرنجية عام 1970 [136] وباتت هذه المنظمات تخضع للكثير من المركزية، وباتت في يد قلة قليلة، حيث طالت المواطنين اللبنانيين بطريقة غير عادلة اطلاقاً.

إلا أن الانقلاب الأساسي الذي شهدته منظمات المجتمع الأهلي من حيث طبيعتها، ونطاقها، ونشاطاتها، تمثل بالحرب الأهلية (1975–1990)، التي أثّرت سلبا" على منظمات المجتمع المدني حتى أواخر التسعينيات. خلال الحرب وحتى أواسط التسعينيات، باتت منظمات المجتمع المدني تقدم الخدمات، فملأت الفراغ الذي خلّفته سلطات الدولة الفاشلة. وازدهرت منظمات المجتمع المدني خلال الحرب وتولّت أعمال الإغاثة في الأزمات، والأعمال الخيرية، والرعاية الأولية، والأيتام، وكانت بقيادة الطوائف، والزعماء النافذين في المجموعات السياسية، وقادة الميليشيات. ومع نهاية الحرب، كان قد سجل ما مجموعه 1300 منظمة غير حكومية لدى وزارة الداخلية والبلديات[137] وتلك المنظمات تولت جزءا كبيرا من مسؤولية إعادة إعمار لبنان بعد نهاية الحرب.

ولم تتغير طبيعة أعمال المنظمات غير الحكومية إلا في منتصف التسعينيات. حينها، تمكنت المنظمات غير الحكومية من نقل تركيزها من الطوارئ والإغاثة، إلى التطلع إلى الإصلاحات، كما هي الحال اليوم. كما تمكنت من التركيز على مسائل مثل الديمقراطية وحقوق الإنسان وحقوق المرأة والإصلاح الانتخابي والتنمية المستدامة وحوكمة الشركات والحوكمة الجيدة، ومكافحة الفساد، والشفافية والمحاسبة. إحدى أولى المنظمات التي عالجت مسائل الحوكمة

---

[136] كرم كرم الحركة المدنية في لبنان: مطالبات واعتراضات وعمليات حشد نقابي في مرحلة بعد الحرب. منشورات Khartala باريس. 2006. ص.59. بالفرنسية

137 سليم نصر. "المجتمعات المدنية العربية وإصلاح الحكم العام: إطار تحليلي ولمحة عامة" (برنامج مؤتمر: الحكم السليم من أجل التنمية في الدول العربية). البحر الميت، الأردن، شباط 2005. ص.8.

كانت الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات (LADE)، التي تأسست عام 1996 وهدفها الأساسي كان ضمان إجراء انتخابات نزيهة وديمقراطية. وقد نشطت هذه الجمعية مذاك الحين وقد قامت بمراقبة 3 انتخابات نيابية (الرابعة في ربيع العام 2009) وعدة انتخابات بلدية.

عام 1998–1999 قام المركز اللبناني للدراسات (LCPS) بجمع باحثين وخبراء ومحامين ورجال اقتصاد، ورجال أعمال، وأكاديميين، لإطلاق مشروع بحث حول الفساد في لبنان. وبفضل أبحاث هذا المجمع الفكري، أبصرت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (LTA) النور في أيار/مايو 1999.

تعتبر الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية المنظمة اللبنانية غير الحكومية الأولى والوحيدة التي تضع نصب عينها هدفا" هو الحد من الفساد والترويج للشفافية والمسائلة. فمنذ العام 1999، كما ورد بالتفصيل في الجزء المخصص لأنشطة مكافحة الفساد، ضمن برامجها حول نشر الديمقراطية، والمساءلة العامة، والترويج للوصول الى المعلومات، وحوكمة الشركات، وشباب ضد الفساد. عام 2001، باتت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية فرعا" وطنيا" تابعا" للشفافية الدولية (منظمة الشفافية الدولية). وعلى الرغم من أن قانون الجمعيات اللبناني لا يفرض على منظمات المجتمع المدني الإفصاح عن موازناتها إلى عامة الناس. تعرض الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية موازنتها في تقاريرها السنوية. بالنسبة إلى العام 2008، بلغت موازنة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية 499,208 دولارا" أميركيا". في العام 2008، بلغ عدد العاملين في الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية 31 شخصا" بينهم المدير التنفيذي، ومدير البرامج، ومدراء البرنامج/المشروع، ومنسقو المشاريع، والمسؤول المالي، والمحلّلون، والباحثون، والمستشارون. إلى الفريق التنفيذي هذا يمكننا أن نضيف المجلس التنفيذي المؤلف من 11 عضوا"، وقاعدة عضوية واسعة تضم أكثر من 100 عضو، ومتطوعين منتسبين ينتمون إلى خلفيات ومناطق متنوعة من لبنان.[138]

ونذكر أيضًا جمعية برلمانيون لبنانيون ضد الفساد (LebPAC) وهي منظمة غير حكومية أخرى مهمتها الحدّ من الفساد. هذه الجمعية هي الجناح الوطني من منظمة برلمانيون عرب لمكافحة الفساد. وتعمل جمعية برلمانيون لبنانيون ضد الفساد بشكل وثيق مع ARPAC في تنفيذ أنشطتها. ويمثل أعضاؤها البالغ عددهم ستة، مختلف المجموعات السياسية الموجودة في مجلس النواب. ومع انتخاب مجلس نواب جديد في حزيران/يونيو 2009، ستوسع ARPAC عضويتها. ولديها حالياً موظف واحد بدوام كامل، حيث أن النواب هم الذين يقومون بمعظم الأعمال.[139]

في السنوات التي تلت إنشاء الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، أطلقت منظمات أهلية أخرى في لبنان نشاطات لمكافحة الفساد وللترويج للحكم الجيد. هذا النوع من المشاريع لقي تشجيعا" في شهر آذار/مايو 2001 ، أطلقت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية USAID ومركز أميركا والشرق الأوسط لخدمات التدريب والتعليم (AMIDEAST) "أميديست" "هبات الشفافية والمحاسبة" لتشجيع منظمات المجتمع المدني في لبنان على تطبيق مشاريع مكافحة الفساد. حتى الآن، جرى تمويل 145 مشروعا" بقيمة 4,6 مليون دولار اميركي.

[138] للمزيد من المعلومات حول الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية : www.transparency-lebanon.org
[139] لمزيد من المعلومات حول المشاريع التي تطبقها جمعية برلمانيون لبنانيون ضد الفساد، راجع قسم "أنشطة مكافحة الفساد"

وستبقى هبات الشفافية والمحاسبة TAGs متوفرة حتى العام 2010. ويوجد صندوق تمويل آخر متوفر للمنظمات غير الحكومية لتطبيق مبادرات لمكافحة الفساد وهو تنمية اسواق لبنان LDM وفي اطاره قامت 13 منظمة غير حكومية شبابية بتنفيذ مشاريع خاصة عن الحوكمة الجيدة. وأخيرا"، قامت مبادرة أخرى هي قادة المجتمع المدني الشباب، بقيادة المنظمة اللبنانية لتعزيز الشفافية الى جانب IREX. ومن بين 165 اقتراحاً، اختارت المنظمة اللبنانية لتعزيز الشفافية و IREX 28 مجموعة شبابية لتنفيذ مشاريع لمكافحة الفساد قدر كل واحد منها خمسة آلاف دولار أميركي وجرى تنفيذها على صعيد كافة المناطق اللبنانية.

دور المؤسسة/القطاع كركيزة في نظام النزاهة الوطنية

تنص المادة 13 من الدستور اللبناني على أن المواطن اللبناني يتمتع بحرية التجمع والحرية النقابية ضمن الحدود التي يرسمها القانون. وكما سبق وذكرنا، إن القانون الذي ينظم حق تأليف الجمعيات اللبنانية هو القانون العثماني للعام 1909 والمرتكز إلى القانون الفرنسي الصادر عام 1901. وقانون الجمعيات للعام 1909 هو القانون الأقدم بين الدول العربية، وما زال ساري المفعول حتى يومنا هذا. ويتبع لبنان نظام "الاشعار" أو "العلم والخبر" في التسجيل، وهو نموذج يطبق في فرنسا وهولندا وبلجيكا.[140] كما أن إنشاء منظمة غير حكومية عملية بسيطة جدًا، إذ إنها لا تقتضي إذنًا مسبقًا ولا تكاليف باهظة، بل مجرد إشعار للحكومة بأن هذه الجمعية قد تأسست (المادتان 2 و6). وهذا الإجراء يتطلب ببساطة أن يودع مؤسسو الجمعيات لدى وزارة الداخلية والبلديات النظام الداخلي المختوم للمنظمة، الذي يسلط الضوء على مهمتها، ولائحة بالأعضاء المؤسسين وبالعنوان وبالأهداف. ما إن تُنجز هذه المعاملات، تحصل المنظمة من وزارة الداخلية والبلديات على وثيقة علم وخبر، فتكتسب الجمعية الوضع القانوني ويمكنها بالتالي أن تعلن عن تأسيس المنظمة (المادتان 6 و8). وهذا النظام القانوني الحر، وفقًا لمكاري، يجعل دور الإدارة الرسمية ثانويًا ويوفر هامشًا من الاستقلالية لمؤسسي المنظمات.[141] كما تتمتع المنظمات غير الحكومية في لبنان بحرية إنشاء أنظمتها الداخلية وقوانينها الأساسية، طالما أنها لا تعكس اي انتهاك للنظام العام اللبناني.[142] ونشير إلى أن تأويل هذا البند هو الذي حدّ، وبحسب ما تبيّن الفقرة التالية، في فترات من الزمن، من استقلالية المنظمات غير الحكومية اللبنانية.

وقد أظهرت الممارسة أن الحكومة اللبنانية، ولا سيما في أعقاب الحرب الأهلية، لم تتبع طيلة الوقت، ممارسة حرّة كما جاء في قانون الجمعيات. لا بل اتبعت الإدارة العامة مسارا" أكثر سلطوية وقمعًا في ما خص الجمعيات، إذ تم حل الكثير منها، أو أن بعضها وجد نفسه محروما" من حرية العمل. ففي نهاية التسعينيات، اعتمدت وزارة الداخلية والبلديات موقفًا رقابيا" أكثر، فحولت نظام "الاشعار" إلى نظام "ترخيص".[143] وبالتالي، مهد نظام "الاشعار" الطريق لحدوث تجاوزات. فواجهت الكثير من الجمعيات هكذا تحديات بعد الحرب واضطرت إلى الحد من أنشطتها وإلى مواجهة حالات طعن باستقلاليتها .وبشكل اساسي، تعرضت المنظمات ذات الطبيعة السياسية لمقاومة السلطات اللبنانية،

---

[140] مارك مكاري. "تبليغ أو تسجيل؟ ضمانات حرية الجمعيات في أوساط غير ديمقراطية: دراسات حالات في لبنان والأردن"، الصحيفة الدولية للقانون غير المتوخي للربح. INCL: 2007. المجلد 10، العدد 1، كانون الأول/ديسمبر 2007.إلا أن مكاري يسلط الضوء على وجود استثناءات وعلى أن بعض المنظمات يجب أن تقدم عددًا أكبر من المستندات والاستمارات مثل المنظمات الشبابية والرياضية.

[141] المرجع السابق

[142] كرم كرم. ص. 78

[143] www.qantara.de/webcom/show_article.php/c-476/nr-365/i.html

ومتى حصل ذلك، "يمكن للدولة التدخل في تسجيل بعض المنظمات غير الحكومية"، أو أن "تطلب" اليها تغيير أهدافها وغاياتها.[144] ولكن اعتباراً من العام 2005، انقلبت الآية، وتأسس عدد كبير من منظمات المجتمع المدني التي حصلت بسهولة على تراخيص تسجيل. وهذه المنظمات التي تأسست في أعقاب اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري (والأحداث اللاحقة التي تلته)هي ذات فكر إصلاحي وهي التي قادت "ثورة الأرز" في لبنان. وقد خضع تسجيلها لنظام الاشعار، وفي السنوات الماضية، لم تسجل حالات رفض للتسجيل.

وحالياً يتجاوز عدد المنظمات المسجلة لدى وزارة الداخلية والبلديات 5500 ، بينها 700 فقط هي منظمات ناشطة وتطبق المشاريع بصورة دائمة.[145] وتحتمل استقلالية هذه المنظمات الكثير من الجدل. فصحيح أنه من السهل تسجيل المنظمات، كما هو مذكور أعلاه، وأن البلاد شهدت ارتفاعًا في عدد المنظمات بعد أحداث العام 2005، إلا أن هذه الأخيرة تخضع لرقابة غير مباشرة. وكما هو حال هيكلية كل المؤسسات اللبنانية تقريبًا، فالمنظمات غير الحكومية طائفية بطبيعتها وتابعة للطوائف الدينية المختلفة. وبالتالي، تشكّل المنظمات غير الحكومية في لبنان جزءًا من الفسيفساء التي يتألف منها البلد، إذ أن "كل طائفة هي انعكاس نوعا" ما للمجتمع المدني الخاص بها".[146] كما تعتمد المنظمات غير الحكومية اللبنانية على الشخصيات السياسية وعلى رجال الأعمال البارزين، وهذا نوع جديد من الميليشيات التي ظهرت بعد الحرب الأهلية. وهذه المنظمات موجهة نحو الخدمات، وهي تخلق نوعًا من القرابة القائمة على المحسوبية. بالتالي، عدد المنظمات في لبنان التي تعكس سياسات الأحزاب، والشخصيات السياسية، والطوائف الدينية، يفوق بكثير عدد تلك التي تروّج للقيم المستقلة التي تستهدف مباشرة الخير العام، مثل الحكم الجيد. وهذا يرتبط مباشرة بالافتقار إلى الوعي في هذا النوع من المسائل.

لم يبذل الجمهور اللبناني الكثير من الجهود بغية التوعية على المسائل المتعلقة بالفساد. وحتى يومنا هذا، وحده مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية يصمم مشاريع للحد من الفساد منذ تأسيسه في العام 1994. الى جانب الاستراتيجيات التي عمل عليها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، سعى الى توعية المواطنين بشكل عام، وأيضًا الى زيادة الوعي بين موظفي القطاع العام من خلال مدونة سلوك خاصة بالموظفين الحكوميين والشباب مع ميثاق خاص بالمواطنين تم نشره على نطاق واسع. وحتى من خلال نظام التعليم، تعتبر التوعية على الفساد محدودة النطاق. فقد أدرجت في نظام التربية والتعليم الوطني، منذ العام 1946 (خضع للمراجعة عام 1997) حصة حول التربية الوطنية والتنشئة المدنية كجزء من المنهج التعليمي المتبع في الصفوف الثانوية. وقد ركزت هذه الحصص المخصصة للشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 15 و18 عاماً على القوانين المدنية، والحقوق والواجبات، إضافة إلى حقوق الإنسان.[147] ولكن هنا أيضاً، معظم الأعمال المرتبطة بتوعية المواطنين على مكافحة الفساد تتم عبر منظمات المجتمع المدني، وكما سبق وذكرنا في القسم ١، يبقى هذا محدودًا في لبنان.

---

[145] المصدر نفسه

[146] http://www.pogar.org/countries/theme.asp?th=2&cid=9

[147] استجابة لواقع أن طلاب المدارس الثانوية هم الوحيدون الذين يحصلون على حصص في التربية المدنية، طورت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية مع برنامج الأمم المتحدة للتنمية برنامجًا تحت عنوان "الحكم الجيد من أ إلى ي" وهو يستهدف الطلاب الأصغر سنًا. وقد تم إعداد كتيب في إطار البرنامج ليشرح بطريقة يحبذها الأطفال المبادئ المتصلة بالحكم الجيد. وقد تم توزيع هذا الكتيب توزيعًا كثيفًا بناء على طلبات فردية من الدارس التي طبقت فيها الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية سلسلة من ورشات العمل بغية العمل مع الأطفال حول التوعية على مكافحة الفساد.

لم تتعرض منظمات المجتمع المدني حتى يومنا هذا لأي تهديدات لجهة الترويج لمبادئ الشفافية في لبنان. وفي الوقت نفسه، أظهرت الأبحاث انه لم تتم مقاضاة أي منظمة مجتمع مدني أو أعضاء مجالس ادارة منظمات من المجتمع المدني بشأن حالات مرتبطة بالفساد. وفي العام 2008–2009 اعتمدت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية نموذج مراكز المناصرة والمشورة القانونية الذي تتبعه منظمة الشفافية الدولية وهو ما يعرف بمركز المناصرة والمشورة القانونية.[148] وهذه المرة الأولى التي تطبق فيها هكذا مبادرة في البلاد ولكن مهمة مركز المناصرة والمشورة القانونية تقضي بتوفير الإرشاد والمساعدة القانونيين لضحايا الفساد، وتطوير استراتيجية مرافعة لمكافحة الفساد بحسب القضايا التي يتم تسلمها.

بالتالي، تلعب منظمات المجتمع المدني دوراً ثانوياً في معاقبة الفساد. وقد شهدت منظمات المجتمع المدني اللبنانية خطوة إيجابية عام 2008 مع إقرار قانون الانتخابات النيابية الجديد. ينص القانون في المادة 20 منه على حق منظمات المجتمع المدني في مراقبة الانتخابات، وبالتالي ولّد هذا الأمر لدى منظمات المجتمع المدني الحق في مراقبة كل المخالفات المتعلقة بالانتخابات، لا سيما من ناحية تمويل الحملات، حيث تجري أكثر الممارسات الفاسدة مثل شراء الأصوات واستغلال الموارد الرسمية. ولكن مجدداً، يقتصر دور منظمات المجتمع المدني على المراقبة، إذ إن القانون، وبموجب المادة 11، يقضي بإنشاء لجنة الإشراف على الحملة الانتخابية التي يمكنها أن تعاقب على الفساد إلى جانب المجلس الدستوري.

من هنا، يتضح أن منظمات المجتمع المدني اللبنانية تعبتر حرة ومستقلة نسبياً في صنع قراراتها والقيام بأعمالها، إلا أن دورها يبقى محدوداً، وبالتالي لا بد من تعزيز دورها في مجال المناصرة، والمراقبة، والرقابة، والضغط،من أجل تطبيق الإصلاح المنشود.

المساءلة

سبق أن ناقشنا أن التشريع الأساسي الذي ينظم عملية إنشاء منظمات المجتمع المدني وسير عملها في لبنان هو قانون الجمعيات الصادر عام 1909 والذي هو ساري المفعول منذ الحكم العثماني. وهذا القانون أساسي وليبيرالي بحسب ما يتجلى من القسم 2، وقد خضع بالتالي لعدد من التعديلات أو أضيفت اليه تشريعات ومراسيم وقرارات ملزمة جديدة. من هنا، نذكر أن المادة 13 من الدستور اللبناني للعام 1926 (المعدّل في أعقاب اتفاق الطائف)، إضافة إلى حق المواطنين في التعبير بحرية عن آرائهم، تنص على أنه يحق للبنانيين التجمع ضمن حدود القانون. هذا وتعرض دراسة حول الإطار القانوني للجمعيات في لبنان، أجراها مظهر الحركة، التشريعات الأساسية التسع التالية التي تنظم وتحكم عمل الجمعيات في البلاد[149]:

1. الدستور اللبناني (في المادة 13 منه)
2. القانون العثماني الصادر عام 1909 حول تشكيل الجمعيات
3. قانون الجمعيات العامة الصادر عام 1911
4. منظمات الوحدة الوطنية، المرسوم التشريعي (1977)
5. القرار بشأن الجمعيات الأجنبية الصادر عام 1939
6. القانون الجزائي (القسم الثاني)

---

[148] بالعربية تمت ترجمة اسم المركز بحيث أصبح مركز حماية ضحايا الفسادالشبابية والرياضية.

[149] الحركة مظهر "الإطار القانوني للجمعيات في لبنان". الحكم السليم الداخلي من أجل المنظمات غير الحكومية في لبنان، برنامج الأمم المتحدة للتنمية: 2004، ص. 142 15 كرم كرم. ص. 78

7. الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية
8. مستندات تطلب سنوياً من الجمعيات (المرسوم رقم 10830 بتاريخ 9/10/1966)
9. قرار مجلس شورى الدولة عام 2003

وقد أدخلت هذه التعديلات بغية تعزيز قدرة السلطات على الإشراف على منظمات المجتمع المدني. وتحدد التشريعات اللبنانية الجمعيات على أنها "مجموعة تتألف من عدد من الأفراد الذين يوحدون معلوماتهم وجهودهم بصورة دائمة ولا يهدفون إلى اقتسام الأرباح". أما عدد الأعضاء اللازم لتشكيل جمعية فهو غر محدد في قانون العام 1909، إلا أن قانون العام 1911 الخاص بالجمعيات العامة ينظم هذه المسائل. وبحسب تركيبة منظمات المجتمع المدني المختلفة، يلعب الأعضاء دوراً فاعلاً أو سلبياً، علماً أن ثقافة التطوع منتشرة على نطاق واسع في لبنان. عملياً، تبقى الجمعية العامة (بما في ذلك الأعضاء المؤسسين، وأعضاء مجلس الإدارة، والأعضاء العاديين) السلطة التي تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات بشأن القواعد والأنظمة الخاصة بالجمعية، وهي تشكل الهيئة التي تساءل أمامها المنظمة.

كما تحاسب منظمات المجتمع المدني أمام قسم الشؤون الإدارية والسياسية في وزارة الداخلية بموجب المرسوم رقم 10830 (9/10/1966). بغية الاستمرار في العمل، يجب أن يتم تحديث المستندات المقدمة إلى وزارة الداخلية بنهاية شهر كانون الثاني/يناير من كل سنة على أن تتضمن:

1. تقريرًا ماليًا عن العام المنصرم
2. ميزانية مقدّرة للعام الجاري
3. لائحة محدثة بالأعضاء تتضمن تفصيلاً عن رسوم الاكتتاب
4. في حال انتخاب المجلس، تفاصيل تتعلق بهذا الحدث[150].

آليات النزاهة والشفافية

ونشير إلى أن أحكام مختلف التشريعات التي تنظم وظائف منظمات المجتمع المدني في لبنان لا تفرض الكثير من المتطلبات لجهة الإقرار والنزاهة. في الواقع، ما من مستند قانوني يطلب الى منظمات المجتمع المدني اللبنانية أن تمتثل لمدونة سلوك أو مدونة أخلاقيات. إلى ذلك، ليس من المطلوب نشر المستندات التي يتعين على منظمات المجتمع المدني تقديمها إلى وزارة الداخلية في مطلع كل سنة. على صعيد آخر، يفتقر لبنان إلى قانون حول تضارب المصالح. وهذه الإشكالية لا تنحصر بمنظمات المجتمع المدني وحسب بل تظهر أيضا" في تحديد علاقة منظمات المجتمع المدني بغيرها من الركائز (التنفيذية، التشريعية،....) كما سيظهر في النقاش في القسم 7.

وهكذا فإن آليات النزاهة، ضمن منظمات المجتمع المدني، هي ممارسة طوعية تتوقف على حسن نيّة منظمات المجتمع المدني نفسها. على سبيل المثال، قامت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، لدى إنشائها في العام 1999، ببلورة مدونة أخلاقيات تركز على الترويج للشفافية والمسائلة، وتطبيق نظام ديمقراطي مع تساوي الفرص، وتجنب أي استغلال يستند إلى تضارب المصالح. وقد أدرجت منظمة أخرى على موقعها الإلكتروني مدونة سلوك/عقدًا اجتماعيًا، وهي نحو المواطنية، ينص على التزامها بالحكم الجيد والمساءلة.[151] هذا وتنشر الجمعية

[150] المرجع السابق، ص. 26

اللبنانية لتعزيز الشفافية كل سنة على موقعها الإلكتروني وفي منشورات مطبوعة (توزع على أصحاب المصالح المختلفين) تقريرًا سنويًا يعكس إنجازات السنة السابقة بما في ذلك تقرير مالي، وتوفر تقديرا" للموازنة عن السنة المقبلة. ومعظم منظمات المجتمع المدني اللبنانية تدرج في مواقعها الإلكترونية لائحة بالممولين والشركاء، أما التفاصيل بشأن التقارير المالية فهي عمليا" غير موجودة.

العلاقة بالركائز الأخرى

على الرغم من التحديات والمساحة المحدودة للممارسات الشفّافة والحوكمة الداخلية، ما زالت البيئة التي تعمل فيها منظمات المجتمع المدني اللبنانية هي الأكثر حرية في المنطقة العربية، والتدخلات قليلة. وقد بذلت السلطات الرسمية اللبنانية جهودا" لاشراك منظمات المجتمع المدني في عملية صنع القرار. وقد سمحت بعض المبادرات القائمة على نوايا الوزراء الحسنة باعتماد مقاربة أكثر تشاركية. نذكر على سبيل المثال وزارة المالية التي عقدت خلال السنة الماضية طاولات مستديرة مع ناشطين من المجتمع المدني طالبة" منهم تقديم اسهاماتهم وآراءهم في عملية إعداد الموازنة. كما دعت الهيئة الوطنية الخاصة بإعداد قانون الإنتخابات النيابية ، المعروفة باسم " لجنة بطرس لصياغة القوانين" منظمات المجتمع المدني إلى تقديم وجهات نظرها حول الإصلاحات الانتخابية في لبنان. منذ العام 2007، تشكل منظمات المجتمع المدني جزءًا من الصورة الأكبر، إذ في شهر تموز/يوليو من تلك السنة، عُيّن ممثلان عن منظمات من المجتمع المدني للمشاركة في حوار لا سيل سان كلو LA Celle Saint Cloud في فرنسا للتفاوض، الى جانب شخصيات سياسية لبنانية، والوسطاء الدوليين، بشأن الأزمة السياسية التي كان لبنان يواجهها وكيفية المضي قُدُما".

كما تشكل منظمات المجتمع المدني ركيزة أساسية في لبنان، وتبدو بمظهر المنظم للركائز الأخرى التي تشاركها مواطن شبه وتتفاعل معها. وتعتبر وسائل الإعلام شريكا" اساسيا" لمنظمات المجتمع المدني اللبنانية بغية نقل رسائلها. هذه هي الحال لاسيما وأن لبنان لا يملك قانونا" حول الحق في الوصول الى المعلومات. وتعمل منظمات المجتمع المدني بشكل وثيق مع وسائل الإعلام للسماح لها بممارسة العمل الصحافي التحقيقي، ووسائل الإعلام هي الشريك الأنسب الذي يكشف النقاب عن الحقائق. وفي دولة تبدو فيها التوعية على مكافحة الفساد بيد المجتمع المدني، تكون وسائل الإعلام أداة لا بد من استخدامها. وتبقي منظمات المجتمع المدني على علاقات وثيقة بقطاع الأعمال، كون قانون الجمعيات الصادر عام 1909 ينظم أيضًا تركيبة وأعمال جمعيات الأعمال والتجارة وإنما أيضًا النقابات والاتحادات. وهذا القانون نفسه يرعى شؤون الأحزاب السياسية اللبنانية، وهذا يدفعنا إلى البحث في مسألة إضافية، كما هو وارد أعلاه: تضارب المصالح، أو الافتقار إلى تشريع ينظم هذه المسألة.

من السهل جدًا بالنسبة إلى لبناني أن يشغل وظائف ومناصب متعددة، أي أن يكون سياسيا" أو عضوا" في مجلس النواب و/أو وزيرا"، أو شخصية بارزة في حزب سياسي، إنما أيضا" رئيس منظمة غير حكومية أو مؤسسة. هنا تبرز الحاجة إلى إصلاح مركزي، مثلاً من خلال تشريع حول تضارب المصالح، ليسمح باستقلالية المنظمات غير الحكومية، وللحد من استخدامها كأداة سياسية.

[151] http://www.na-am.org/about-na-am-social-contract.html

في غياب إطار مماثل، ما زالت منظمات المجتمع المدني تكافح من أجل الترويج للإصلاحات من خلال مراقبة الأنشطة واقتراح إصلاحات قانونية. وضمن ائتلاف مراقبي الانتخابات اللبنانية، قامت منظمات غير حكومية لبنانية بمراقبة الانتخابات النيابية في ربيع العام 2009، ولكنها راقبت تحديدا" أداء وزارة الداخلية والبلديات ولجنة الإشراف على الحملة الانتخابية المرتبطة بوزارة الداخلية. لسنوات خلت، كان الاتحاد اللبناني للمعوقين والمقعدين يراقب أداء السلطات الرسمية في عملية إعداد الموازنة، من خلال إعداد موازنة لبنانية بديلة. وقد أطلقت جمعية نحو المواطنية "مرصد الأداء النيابي" لمتابعة أنشطة وأعمال النواب عن كثب بغية الترويج لثقافة الشفافية والمساءلة. كما نجحت منظمات المجتمع المدني اللبنانية في العمل باتجاه تحقيق إصلاحات تشريعية. وفي نيسان/أبريل 2008، اجتمعت الشبكة الوطنية من أجل حق الوصول الى المعلومات للترويج لقانوني الوصول الى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. وفي نيسان/أبريل 2009 وجهت الشبكة إلى البرلمان مسودة قانون حول الوصول الى المعلومات، وهي الآن في صدد ممارسة الضغط بهدف اقرار تلك التشريعات. إن عملية الإصلاحات هذه التي تقودها المنظمات غير الحكومية هي خطوة في سلسلة الألف ميل، إلا أن الإنجازات موجودة. ففي العام 2005، أُطلقت "الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي" للترويج لإصلاح انتخابي في البلاد. وقد شاركت هذه المجموعة في لجنة الإدارة والعدل التابعة لمجلس النواب اللبناني، وعقدت اجتماعات بلدية في كافة أنحاء البلاد، كما عقدت اجتماعات مع أبرز ممثلي الكتل النيابية التي تضغط من أجل تحقيق خطّتها الإصلاحية المؤلفة من 8 بنود. وحين أقرّ مجلس النواب هذا القانون في أيلول/سبتمبر 2008، تمت الموافقة على عدد من الإصلاحات التي اقترحتها الحملة المدنية للإصلاح الانتخابات، بشكل جزئي أو كلي، ولكن لا بد من الاستمرار في ممارسة الضغط من أجل مزيد من الإصلاحات في المستقبل.

١٤-
قطاع الأعمال

الموارد/الهيكلية

لطالما تميّز النظام الاقتصادي في لبنان عن الأنظمة الاقتصادية في الدول المجاورة، كون لبنان يتمتع باقتصاد مفتوح مبني على الخدمات، وبشكل أساسي على السياحة والمصارف. عام 2007، بلغت حصة قطاع الخدمات 75,9٪ من إجمالي الناتج المحلي.[152] غير أن الاقتصاد اللبناني ما زالت تسيطر عليه الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات المملوكة عائلياً. بحسب إحصاء شمل حوكمة الشركات في لبنان، 95٪ من الشركات التي خضعت للإحصاء والبالغ عددها 298 شركة في منطقة بيروت الكبرى هي شركات صغيرة ومتوسطة، و58٪ منها شركات مملوكة عائلياً[153]. وتجدر الإشارة أيضا" إلى أنه نتيجة للمرسوم الاشتراعي رقم 34 حول التمثيل التجاري والصادر في العام 1967 يؤذن للوكالات الحصرية أن تكون موجودة في لبنان كوكالات السيارات الخ.

لطالما كان للبنان اقتصاد سوق منفتح وحر. وتاريخيا" كانت الشركات الخاصة اللاعب الوحيد في السوق المحلية ولم تقم الدولة يوما" بتأميم أو وضع اليد على الشركات الخاصة. أضف الى ذلك أن الشركات الخاصة لم تضطر الى التنافس مع مرافق الدولة أو للقلق بشأن الاحتكارات الحكومية كما هو الحال في الكثير من الدول العربية الأخرى. ويملك لبنان شبكتي هاتف خليوي MIC1 و MIC2 وقد دخل في اتفاقات مع شركتين خاصتين من أجل الادارة اليومية لشركات أعمال الخليوي، وقد ضمّت العمليات والفوترة والتسويق والصيانة وأنشطة أخرى. وتملك الدولة أيضا" مرفق الكهرباء مثل شركة كهرباء لبنان وايضا" شركة طيران الشرق الأوسط وشركة "إنترا" للإستثمار التي تملك مصرف التمويل وكازينو لبنان بالاضافة الى أصول عقارية واسعة أخرى.

وفي إطار الجهد المبذول لتخفيض الدين العام ولإصلاح الاقتصاد اللبناني، وضعت الحكومة اللبنانية برنامج إصلاح اقتصادي دعمه المانحون الدوليون في اجتماع باريس 2 في شهر تشرين الثاني/نوفمبر 2002. وقد تضمّن هذا البرنامج إصلاحات مثل خصخصة المرافق العامة بدءًا من العام 2003. إلا أن الحكومة عجزت عن تطبيق الإصلاحات الهيكلية التي تم التعهد بها في مؤتمر باريس 2 وبشكل خاص بالنسبة إلى الخصخصة. وفي كانون الثاني/يناير 2007، بذل مؤتمر المانحين من أجل دعم لبنان الذي يعرف بباريس 3 جهودًا لإعادة هيكلة قطاع الطاقة وتحرير قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية. وقد تم تأجيل خصخصة شركتين الخلوي بسبب الوضع السياسي غير المستقر وظروف السوق، في حين أنه تمّ تعليق إعادة هيكلة قطاع الطاقة.

كان الهدف من البرنامج الإصلاحي الخاص بالحكومة اللبنانية في مؤتمر باريس 3 السعي من أجل المصادقة على قانون منافسة عصري وإلغاء الحماية التي توفرها الدولة، بما في ذلك حقوق الوكالة الحصرية، بغية التقليل من قوة الاحتكار وتخفيض الأسعار بحلول العام 2007. وهكذا أقر مجلس الوزراء مشروع قانون المنافسة الجديد في شهر تشرين الأول/أكتوبر 2007، وأحاله إلى البرلمان. ويتضمن مشروع القانون إنشاء مجلس وطني مستقل للمنافسة تكون له صلاحية محددة. "تطبق صلاحيات المجلس الوطني المستقل للمنافسة على المشاريع الخاصة والعامة على حد سواء. ومن جهة أخرى، ينوي لبنان بلورة آلية لتبادل المعلومات

[151] http://www.na-am.org/about-na-am-social-contract.html
[152] https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html#Econ
[153] الجمعية اللبنانية لتعزيز لشفافية، إحصاء حول حوكمة الشركات، 2004، www.lcgtf.org

بشأن المبلغ الإجمالي للمساعدات الحكومية الممنوحة وتوزيعها، بغية ضمان الشفافية."[154] مبادرات مكافحة الفساد هي طوعية في قطاع الأعمال. ففي لبنان، تلعب النقابات وجمعيات الأعمال الدور الضاغط باسم القطاع الخاص. فهيمنة القطاع الخاص في لبنان أدت الى تشكيل جمعيات متعددة تمثل مصالح قطاع العمال. حاليا"، يضم لبنان 14 جمعية أعمال يمكن أن تقسم إلى جمعيات وطنية وجمعيات اقليمية/محلية. وقد أثبتت هذه الجمعيات أنها قادرة على التأثير في الإصلاحات التي تطال قطاع الأعمال اللبناني. فعلى سبيل المثال، جمعية تجار بيروت هي التي بدأت العمل على عدد من المراسيم الحكومية والقوانين. إلى ذلك، جرى الدفع بجمعية المصارف في لبنان الى أخذ مبادرات اصلاحية متعددة في القطاع، بما في ذلك قانون لمكافحة تبييض الأموال. وتضم جمعيات اعمال أخرى مثل جمعية رجال الأعمال اللبنانيين المعروفة باسم Rassemblement des Dirigeants et Chef d'Entreprises Libanais (RDCL) أبرز رجال الأعمال وصانعي الآراء لحماية التحرير الاقتصادي ومصالح المنشآت اللبنانية. وهذا التجمع أطلق مدونة سلوك وأخلاقيات تطبق على أعضائها. هذا وقد أطلقت غرفة التجارة الأميركية اللبنانية قيم أعمال أفضل Better Business Values تطبّق على أعضائها وعلى الأفراد الذين يرغبون في تطبيق مبادىء الحكم الصالح على مستوى القطاع الخاص. انضم اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة الى الجهود التي تبذلها الشبكة الوطنية للحق في الوصول الى المعلومات من اجل الضغط والمناصرة في سبيل التوصل الى وضع قانون حول الحق في الوصول الى المعلومات وقانون لحماية فاضحي الفساد في لبنان.

دور المؤسسة / القطاع كإحدى ركائز النظام الوطني للنزاهة

تخضع الشركات اللبنانية لقواعد وأنظمة وقوانين خاصة بتشكيلها، وتشغيلها، وعدم ملاءتها، وعملية اقفالها. ووفقا" لتقرير Doing Business في سنة 2009، كانت عملية فتح شركة تستغرق 46 يوما"، في حين وهي باتت تستغرق اليوم 11 يوما".

في العام 2006، أجرى قسم الاستشارات حول الاستثمار الأجنبي مسحا" شمل أكثر من 450 منشأة لبنانية من كافة القطاعات. ظهر في هذه الدراسة أن الفساد هو العائق الأساسي أمام الاستثمار.[155] وعلى الرغم من أن قانون العقوبات اللبناني ينص على أن إعطاء رشوة أو قبولها يعتبر فعلاً جرميًا، ويعاقب بالسجن حتى 3 أعوام، ما زال 60 بالمئة من الشركات اللبنانية التي شملها الإحصاء يفيد بأن "عليها أن تقدم الهدايا أو الرشاوى للمسؤولين الرسميين لتنجز الأعمال، وتفرض هذه الهدايا ضريبة سنوية تعادل 5٪ من المبيعات."[156]

على مر العقود الماضية، أدى عدم تطبيق مبادىء حوكمة الشركات الى إشهار إفلاس عدد من الشركات. على سبيل المثال وقع العديد من الفضائح المصرفية. عام 1960 أدى انهيار مصرف انترا إلى إنشاء هيئة تنظيمية للإشراف على المصارف اللبنانية وهي لجنة الإشراف على المصارف BCC التابعة لمصرف لبنان. غير أن هذه الجنة لعبت دوراً محدوداً. ففي بداية الثمانينيات تعرضت عدة مصارف لفضائح منها على سبيل المثال بنك مبكو، والمشرق، وبنك الأهلي، ومؤخراً بنك المدينة عام 2004 عملية تبييض للأموال بلغت قيمتها 1,56مليار دولار أميركي.

---

[154] http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_397_en.pdf

[155] أجريت هذه الدراسة من أجل وزارة الاقتصاد والتجارة، إلا أنها لم تنشر.

[156] المصدر نفسه

مؤخرا" أصبحت حوكمة الشركات تثير اهتمام القطاع المصرفي وبشكل طوعي. على سبيل المثال لجنة مراقبة المصارف تركز اهتمامها على تطوير ثقافة ممارسات التدقيق الداخلية الملائمة وإدارة المخاطر داخل القطاع المصرفي. وهي في هذا الإطار تدفع باتجاه اعتبار مبادىء حوكمة الشركات وتطبيق مبادىء بازل 2 كأدوات لتعزيز الشفافية والملاءة في قطاع المصارف في لبنان.

إلى ذلك، خلال السنوات القليلة الماضية، وضعت لجنة مراقبة المصارف التابعة لمصرف لبنان المركزي عدة تدابير من أجل مكافحة تبييض الأموال وتمويل الإرهاب. وقد أقر مجلس النواب قانون مكافحة تبييض الأموال في 20 نيسان/أبريل 2001. ويحدد القانون المذكور عمليات تبييض الأموال، ويحدد الغرامات وعقوبات السجن المفروضة على هذا النوع من الجرائم. كما فرض القانون إنشاء لجنة التحقيق الخاصة ككيان قانوني مستقل له صفة قضائية. تحقق لجنة التحقيق الخاصة في الصفقات المشبوهة، وتقرر في مدى جدية الأدلة، ولها الحق الحصري برفع السرية المصرفية، ما يسمح للسلطات القضائية المختصة واللجنة العليا للمصارف باتخاذ التدابير الضرورية.[157] لطالما عمل لبنان في سبيل إدماج التوصيات الأربعين الصادرة عن فريق العمل المالي، والتي أسفرت عن إزالة اسم لبنان من لائحة الدول غير المتعاونة في حزيران/يونيو 2002. وتجدر الإشارة إلى أن النظام التنظيمي الخاص بالمصارف في لبنان هو نظام قوي، ويمكن استقاء الأمثولات من تجربته مع إنشاء أنظمة تنظيمية جديدة (على سبيل المثال قطاع الاتصالات السلكية واللاسلكية اليوم، والكهرباء والمياه في المستقبل، إلخ...). وتستمر لجنة التحقيق الخاصة ومصرف لبنان المركزي في أداء مهام الإشراف والرقابة على المؤسسات المالية والصفقات بحسب توصيات فريق العمل المالي وصندوق النقد الدولي إضافة إلى قانون مكافحة تبييض الأموال الصادر في نيسان/ أبريل 2001.

إلى ذلك، كان للمؤسسات الحكومية التي تملكها الدولة حصتها من الفضائح. فعلى سبيل المثال، كانت مؤسسة كهرباء لبنان موضوع فضائح فساد متكررة وهي تستحوذ ثلث العجز في الموازنة اللبنانية.[158]

أما أسواق رأس المال فهي ضعيفة في لبنان. فليس في بورصة بيروت سوى إحدى عشرة شركة مدرجة، بينها ست مصارف. هذا ويجري الحد الأدنى من الصفقات التجارية في بورصة بيروت.

المساءلة والشفافية

بحسب تقرير المناخ الاستثماري Doing Business في سنة 2009، سجل لبنان معدل 9 على 10 في مقياس الإفصاح مقارنة بمعدل 5,9 على 10 لدول المنطقة العربية.

إن الشركات اللبنانية مدعوة للافصاح عن تقاريرها المالية. وتقدم التصاريح عن الضرائب الى مصلحة الضرائب في وزارة المالية. ويستطيع المواطنون أن يحصلوا على البيانات الخاصة بالشركات المسجلة في وزارة الإقتصاد والتجارة.

[157] http://www.sic.gov.lb/overview.shtml
[158] http://www.nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=54907

وتعتمد الرقابة على قطاع الأعمال، على الصناعة. فعلى سبيل المثال، قانون لتجارة اللبناني هو الذي ينظم الشركات في حين أن لجنة الرقابة المصرفية هي التي تنظم المصارف.

المشكلة الأساسية في لبنان تكمن في أهمية حجم الاقتصاد غير النظامي الذي يبلغ 34,1٪ من الناتج الاجمالي القومي[159]، والذي يعمل خارج أي إطار تنظيمي. هذا الأمر يعني ان الحكومة لا تجبي الضرائب لحوالي ثلث الدين العام.

على قطاع الأعمال أن يرفع التقارير بشأن الضرائب الى مديريات الضرائب في وزارة المال. ولا يتم اشراك العامة أو استشارتها في عمل قطاع الأعمال. لكن المشاورات تجري من خلال ممثلين عن مختلف الغرف وجمعيات قطاع الأعمال.

حالياً تنصب الجهود نحو تفعيل سياسات وممارسات مكافحة الفساد. إذ تظهر الشركات إهتمامها في إجراء عملية تقييم حول مدى تطبيق مبادىء حوكمة الشركات وإعتماد سياسات وممارسات مكافحة الفساد

وكما ذكر سابقاً، بدأت جمعيات الأعمال باصدار مدونات السلوك المعدة للتوقيع عليها من قبل كافة الشركات الأعضاء وبدأت بعض المصارف باعتماد مبادئ حوكمة الشركات خصوصاً أنها انضمت الى شروط "بازل 2".

النزاهة

كما ذكرنا سابقاً فإن مبادرات مكافحة الفساد تأخذ طابعًا تطوعيًا، وهي تختلف بين شركة وأخرى. فمدونة السلوك التي بلورتها جمعية رجال الأعمال اللبنانيين تتضمن أحكاما" حول مكافحة الفساد مثل تجنب تضارب المصالح ورفض الرشوة بأشكالها كافة. ولكن، وكما هو مذكور في الدراسة حول النظام الوطني للنزاهة في لبنان الحالية، ليس هناك من تشريع حول تضارب المصالح في لبنان، وهذا ينطبق أيضًا على القطاع الخاص.

لا يسمح القانون اللبناني بفصل وظيفة الرئيس عن وظيفة المدير العام. فالرئيس هو المسؤول عن جميع العمليات، أي يمكنه أن يعين مديرًا عامًا، ولكن الرئيس هو من يحاسب بموجب القانون. وهذا بدوره لا يسمح بإيجاد موظفين مسؤولين بحق ضمن مؤسسة ما. إلى ذلك، إن العدد الكبير من الشركات هي مملوكة عائلياً ونادرا" ما يتم الفصل بين أفراد العائلة ودورهم في إدارة الشركة مما يؤدي الى تضارب المصالح وإذا ما كانوا ايضاً أعضاء في جمعيات وناشطين سياسيين.

آليات الشكاوى/الإنفاذ

يشير النظام الوطني للنزاهة في لبنان الى أن أحد التحديات التي تواجه النزاهة في لبنان هو غياب التشريعات المناسبة، مثل قانون حماية كاشفي الفساد، مما يؤثر أيضا" وبشكل سلبي على قطاع الأعمال. في شهر نيسان/أبريل 2008، انشأت الشبكة الوطنية حول حق الوصول إلى المعلومات لترويج قانوني الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. وما

[159] http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf

زال قانون حماية كاشفي الفساد قيد الصياغة. ومن شأن تطبيق هذا القانون في لبنان، الى جانب استحداث منصب وسيط الجمهورية، وإنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، ان يسهّل آليات الشكاوى أيضا" في قطاع الأعمال.

العلاقة بالركائز الأخرى

يشكل غياب قانون الوصول إلى المعلومات، وقانون حماية كاشفي الفساد، وقانون حول تضارب المصالح وغيرها من آليات الإفصاح والشفافية عائقًا كبيرًا أمام النزاهة، في القطاعات الخاصة والعامة على حد سواء. إلى ذلك، في لبنان حاجة الى تشريع خاص بتضارب المصالح حيث ان ذلك سيسمح بالفصل بين القطاعين العام والخاص. في الواقع، وتحديدا" في فترة ما بعد الحرب، العديد من رجال السياسة هم رجال اعمال أثرياء مما يؤدي الى الترويج للمصالح الشخصية.

١٥-
الحكومات الاقليمية والمحلية

الموارد/ الهيكلية

لطالما كان للبنان وعبر التاريخ حكومات محلية قوية. ينقسم لبنان الى 6 محافظات: بيروت، والبقاع، ولبنان الشمالي، ولبنان الجنوبي، وجبل لبنان، والنبطية. تنقسم المحافظات الى أقضية والتي تقسم بدورها الى بلديات. عدد البلديات هو في تزايد مستمر. ففي العام 1968 ضمّ لبنان 475 بلدية، ووصل عددها هي الأن الى 930 بلدية و33 اتحاد بلديات. نصف القرى لا تخضع لسلطة البلدية إنما لديها مختار يترأس مجلس القرية ويمثل الدائرة الانتخابية في علاقته مع السلطات وفقا" لقانون 27 تشرين الثاني/ نوفمبر 1947 (المادة 28)[160]

تنص المادة 114 من قانون البلديات الى تشكيل اتحادات البلديات لتنفيذ مشاريع تتخطى القدرات المالية الخاصة بالبلدية الواحدة. وقد يضم الاتحاد عددا" غير محدود من البلديات. وهو هيئة قانونية لديها استقلالية ذاتية مالية وإدارية. وتترأسه لجنة مؤلفة من رؤساء مجالس البلديات ذات الصلة.

وتتصل المحافظة والأقضية بالحكومة المركزية ولكنها لا تتمتع بالشخصية القانونية أو بالاستقلالية الذاتية الادارية والمالية. وهي تخضع للحكومة المركزية في ما يتعلق بالموازنات والإنفاق التي عليها أن تتوافق وقانون المحاسبة العمومية.

وتنبع فكرة تشكيل مجلس أقضية يترأسه القائمقام من حذر المشرّع الذي يرغب باخضاع الهيئات اللامركزية لمراقبة السلطة المركزية المباشرة وهي الضامن الوحيد لعدم تحويل اللامركزية الادارية الى لامركزية سياسية والى فدرالية. وتتحول وحدة اللامركزية الأساسية الى مجلس أقضية والذي بدوره ينشىء ثلاثة مستويات: البلديات واتحادات البلديات ومجلس الأقضية.

إن أموال البلديات هي أموال عامة وبالتالي يجب أن تتصل بالأنظمة المالية لإعداد للموازنة وتنفيذها كجزء من قانون المحاسبة العامة. تتضمن الموازنة العامة تقديراً للمشاريع الإنفاقية وتوقعاً للإيرادات والانفاقات البلدية للسنة المالية التي تبدأ في الأول من كانون الثاني/يناير وتنتهي في 31 كانون الأول/ديسمبر. بعبارة أخرى الموازنة هي من بين مشاريع البلدية حيث تحدد البلديات بداية الأنشطة وتخصيص الأموال والتكاليف المتوقعة. وتضم الموازنة أيضا" تقديرا" للضرائب المجباة.

تقدم الأقسام المختلفة داخل البلدية خطة تفصيلية لنفقاتها المتوقعة للسنة المقبلة وهي تشكل القاعدة الأساسية للموازنة. وعلى رئيس المجلس البلدي أن يرفع الموازنة الى المجلس قبل نهاية آب/أغسطس من كل عام. ويجب أن تأخذ الموازنة شكل التقرير مرفقة بقائمة النفقات المتوقعة والحساب النهائي لآخر السنة وتوضيح لكل بند من بنود الموازنة. ويناقش المجلس وينظر في الموازنة بالتفصيل ويصوت عليها قبل نهاية تشرين الثاني/نوفمبر من العام نفسه. ويجب أن توافق السلطة الادارية الممثلة بوزير الداخلية والبلديات على الموازنة. وتطبق الموازنة بعد الموافقة عليها.[161] ويجب على المجلس البلدي أن يوافق على الأنشطة الجديدة والانفاقات غير الموجودة في الموازنة المقررة.[162]

---

[160] http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Lebanon.pdf

[161] El Hayek Emile, Financial Legislation Municipalities, Beirut, 1985, p 41

[162] Article 27, Decree No. 14969 of 30 November 1963, the General accounting law

وفقا" لقانون البلديات تختلف الموازنة باختلاف عدد المواطنين وبحسب جباية الضرائب على مدى ثلاث سنوات. ولكن عمليا" الموازنة مرتبطة بالقضايا السياسية.

وفي مقابلة أجريت مع الآنسة شانتال سركيس حنا[163] ذكرت أن موارد البلدية تضم:

- الضرائب التي تجبيها البلدية مباشرة
- الضرائب التي تجبيها الدولة، المكاتب المستقلة، المؤسسات العامة أو الخدمات الحكومية لمصلحة البلدية.
- الضرائب التي تجبيها الدولة باسم مجموعة من البلديات والتي تودع في صندوق بلدي مستقل.
- مختلف الموارد مثل المنح والقروض والغرامات والمداخيل من السنوات السابقة والدعم.

معظم البلديات في لبنان لا تملك قاعدة الموارد والضرائب الأساسية لتلبية حاجات التنمية المحلية للسكان المحليين. في معظم الأحيان، إن حجم البلديات هو غير مناسب، مما يجعل عملية تأمين الموارد المالية المطلوبة لتوفير الخدمات بالمستوى المقبول أمراً صعباً.

حاليا" تتلقى البلديات أموالاً من مصادر مختلفة مما يجعل من الصعب تحليل الموازنة المحلية والتقرير المالي. ويتم توفير أموال إضافية لمشاريع التنمية المحلية من خلال الصندوق البلدي المستقل تحت إشراف وزارة المال لكن لا وجود لأرقام واضحة حول الصندوق. تعتمد البلديات في لبنان بشكل كبير على التحويلات اللازمة من الحكومات المركزية.

على مستوى البلدية تشكل الايرادات المحلية جزءاً متدنياً من مجموع الايرادات. والضريبة على قيمة الأجارات هي المصدر الأساسي للايرادات المحلية للبلديات.يحق لأعضاء البلدية المنتخبين الوصول الى الصناديق من خارج الموازنة وأن يطالبوا بأي معلومات يرغبون فيها.

دور المؤسسة/القطاع كاحدى ركائز النظام الوطني للنزاهة

في العام 1997، صدر القانون رقم 118 بهدف تعزيز استقلالية البلديات المالية وهذا القانون ينظّم الانتخابات البلدية كل 6 سنوات. ولكن، من أجل حماية مصالح الدولة العليا والامتثال للقوانين والأنظمة ومبادئ القانون العامة، صُممت هيكلية البلديات على نحو يضمن تبعيتها تجاه السلطة المركزية، فهي تخضع لوصاية عدد كبير من مؤسسات الدولة. وعلى السلطة المركزية أن توافق على اهم قرارات مجلس البلدية. قد تستغرق موافقة السلطة المعنية وقت طويل لكن مجلس البلدية يستطيع العودة الى المادة 63 من قانون البلديات، التي تعتبر أن القرارات موافق عليها تلقائياً اذا لم تعطي الادارة رأيها ضمن فترة شهر من تاريخ الابلاغ.

المساءلة

سقف الانفاق المستقل الذي تتمتع به البلديات منخفض جداً. فبدون أي موافقة، يحظر القانون على رئيس البلدية الانفاق على مواد أو أشغال تتخطى كلفتها 3 ملايين ليرة لبنانية ($2000) كما يحظر على المجلس البلدي الانفاق على اي مشروع تتخطى قيمتها 20 مليون ليرة لبنانية ($13372) .

[163] Project Manager at IFES, Beirut

يتم تحديد سقف الانفاق من قبل الحكومة المركزية للتخفيف من الميل الى الفساد على المستوى المحلي. وهذا يعكس الخوف من أن يقوم رئيس البلدية بتحويل الأموال الى مشاريع لمصلحته الشخصية. ويُخشى أيضا" أن "يستغل الزعماء المحليون اللامركزية لكي يزيدوا من احكام قبضتهم على المجتمع المحلي ويحققوا الأرباح من تدفقات الانفاق المختلفة المتفق عليها على المستوى المحلي دون الرقابة المركزية".[164]

وكما هو حال كافة الوحدات الادارية العامة، تخضع البلديات اللبنانية لمستلزمات القانون الخاص بالمالية العامة والمرسوم رقم 82/5595.

تخضع البلديات لرقابة مالية من قبل ديوان المحاسبة و"المراقب المالي العام" والتفتيش المركزي لضمان الامتثال لقانون المحاسبة العمومية.

وتجري عملية إختيار البلديات التي ستخضع لرقابة ديوان المحاسبة بموجب مرسوم حكومي، باقتراح من وزير الداخلية والبلديات.

يقوم ديوان المحاسبة بالرقابة على المشاريع والعقود، قبل وبعد تنفيذها، وهو يتحقق من صحة المعاملة وتطابقها مع مخصصات الموازنة السنوية.[165]

تنص المادة 95 من قانون البلديات على أن الشؤون المالية الخاصة لبلدية بيروت وبعض البلديات واتحادات بلديات، تعيّن بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، وتخضع لرقابة مراقب اداري عام مرتبط مباشرة بوزير الداخلية.[166] والبلدية تتوكل بدفع أجره، مما يخلق تضارباً في المصالح واستغلالاً لمبدأ استقلالية الرقابة[167] والتدقيق.لا توجد ايضاً استقلالية مالية في مجال الانفاق. يقوم المراقب العام بمراقبة تنفيذ الموازنة وادارة أموال االبلدية ومواردها.يضمن التفتيش المركزي، وبطلب من وزير الداخلية، تطابق العلاقات الادارية والمالية مع الأنظمة.[168]

آليات النزاهة

تنص المادة 80 من قانون البلديات على أن يشرف مجلس الخدمة المدنية على موظفي الخدمة المدنية، من حيث تعيينهم، ونقلهم، وصرفهم، وتسريحهم، وانهاء خدمتهم، ومسائل الانضباط. كما أنه يراقب مهاراتهم وتدريب الموظفين الجدد.[169]

تخضع البلديات لأشراف مالي من قبل وزارة العدل أمام المحاكم، وتفيد المادة 66 من قانون البلديات بأن التحكيمات تخضع لموافقة لجنة الشؤون البلدية داخل وزارة العدل بشأن قضايا عالقة أمام المحاكم، وتوافق عليها اللجنة التشريعية والمجلس داخل الوزارة على القضايا التي لم تعرض على المحكمة.

---

[164] Corm Georges," Cooperation et mobilisation des resources financieres pour le developpment durable de la mediterranee, plan bleu, centre d'activitie regional PNUE", December 2003, p.22

[165] الفقرة 2، المادة 2، المرسوم الاشتراعي رقم 82 الصادر في 16 أيلول/سبتمبر 1983، تنظيم ديوان المحاسبة

[166] المادة 95و96و97و98و99 من المرسوم رقم 118 الصادر في 30 حزيران/يونيو 1977، قانون البلديات، والمادة 105 من المرسوم 5595 الصادر في 22 تشرين الأول/أكتوبر 1982.

[167] المصدر نفسه.

[168] اميل الحايك ص. 348.

[169] اميل الحايك ص.346

يشكل تعدد عمليات الرقابة حاجزاً أمام اجراءات العمل ويبطئ من عمل الادارة المحلية وتنفيذ المشاريع.يمنح القانون مكتب التدقيق الحكومي سلطة فرض الغرامات على أي موظف يرتكب الفساد. وطبعاً معظم هذه البنود لم تستخدم ويشتكي المواطنون باستمرار من استشراء الفساد وسوء استخدام الأموال العامة داخل المؤسسات الادارية اللبنانية بما فيها البلديات. والسبب الأساسي وراء هذا الخلل هو الشعور بالافلات من العقاب الذي تعززه الحماية التي يحظى بها معظم الموظفين المدنيين من زعمائهم السياسيين في حال أُدعي عليهم (غالباً تكون غير قانونية).[170]

الشفافية

من حيث الشفافية تشكّل البلديات تاريخاً مثيراً. فقد أفاد وأبلغ العديد من المواطنين عن الانتهاكات التي ترتكبها البلديات، وبعض رؤساء البلديات وأعضاء البلديات تمت إحالتهم الى العدالة.[171]

تفيد المادة 45 بأنه إذا رغب أحد الناخبين بالحصول على مرسوم معيّن يصدر عن البلدية عليه أولاً أن يحصل على الموافقة ثم أن يدفع ثمن السند.

الشكاوى/ آليات الانفاذ

تمارس هيئة التفتيش المركزي، الخاضعة مباشرة لرئيس الوزراء، الرقابة على كافة موظفي الدولة، بما فيهم موظفو البلديات، وإنما ليس على الممثلين المنتخبين.

ويعالج الفصل 6 من قانون البلديات مسألة المحاكمات التأديبية والجرمية. وتفيد المادة 103 بأن الاجراءات التأديبية تنطبق أيضاً على رئيس المجلس البلدي أو نائبه أو أي مسؤول في المكتب التنفيذي في حال حصل انتهاك للقواعد والأنظمة مما يؤثر على مصلحة البلدية. يحق للمشتبه بهم الدفاع عن نفسهم من خلال تعيين محام.

قسمت المادة 104 الاجراءات التأديبية الى فئتين. الفئة الأولى تشمل التحذير والتأنيب. أما الفئة الثانية فتركّز على الصرف من الوظيفة لمدة سنة وعلى الطرد.

العلاقة بالركائز الأخرى

ترتبط هذه الركيزة بكافة ركائز النظام الوطني للنزاهة الأخرى. فالحكومات المحلية أساسية وتلعب دوراً مركزياً في المجتمع. وتمثل البلديات الوسيط بين المواطنين والحكومة المركزية. وهي تتداخل مع كافة الهيئات الاقتصادية والسياسية والمدنية التي تشكل الدولة. وتستطيع السلطة المركزية أن تطبّق من خلال الحكومات المحلية سياسات وآليات عديدة لمكافحة الفساد. وقد نسّق المجتمع البلدي جهوده مع البلديات لادخال عدد من الاصلاحات. ونتج عن أنشطة ممارسة الضغط إنتخابات بلدية فعّالة بعد مرور 35 سنة. وقبل الانتخابات البلدية للعام 1998 كان المواطنون اللبنانيون محرومين من انتخاب مجالس بلدية وآخر انتخابات شاركوا فيها كانت في العام 1963.

---

[170] http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Lebanon.pdf

[171] Baroud, Ziad, Local Governance and Institutional Reform in Lebanon: Municipalities, a tool for innovation? Analysis and case study (1998-2004), February 2004

١٦-
المؤسسات الدولية

الموارد/ الهيكلية

التدويل هو جزء مهم في كافة الميادين السياسة، الاقتصادية، الاجتماعية، الأمنية، والقضائية. منذ العام 1976 ولغاية العام 2005، دخلت قوّات الردع العربية إلى الأراضي اللبنانية لوضع حد للإشكالات المدنية. اما في ما يتعلق بالقوات السورية فدخلت في العام 1976 وبقيت حتى العام 2005.

لبنان هو واحد من اكثر البلاد المديونة في العالم وقيمة هذا الدين تتخطى 48 مليار دولار اميريكي، كما وان نصف هذا المبلغ يعود الى المجتمع الدولي. في مجال التنمية الاجتماعية، غالباً ما تكون منظمات المجتمع المدني، الحكومات الدولية، الوكالات والشركات المانحة هي التي تحسن الوضع البيئي و تساعد في الحصول على الرعاية الصحية وكذلك تقدم معونات الاغاثة خلال اوقات الحروب.

اما من الناحية الأمنية، فقد شكّل لبنان ومنذ العام 1978 موطنا لقوات الأمم المتحدة الحافظة للسلام في لبنان، و الذي أعيد التأكيد على مهامها وأحكام وصايتها بعد الحرب اسرائيلية على لبنان في تموز 2006. بعد اغتيال رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري وكذلك فترة الاغتيالات التي مر بها لبنان، أسست الأمم المتحدة محكمة دولية وأطلقت عليها اسم المحكمة الدولية الخاصة بلبنان للتحقيق والادعاء على المشتبه بهم.

لتقييم أثر المجتمع الدولي على لبنان من المهم تحديد المحور الذي تتم مناقشته. كما هي الحال في جميع الأمور المتعلقة بالأمور اللبنانية، اللاعبون الدوليون مقسمون على كثرة الطوائف و يتبين في بعض الأحيان ان هذه المجموعات تخدم مصالح فئة معينة وليس المجتمع ككل[172].

في مجال مكافحة الفساد اهم اللا عبيين الدوليين هم: وكالة الأمم المتحدة للتنمية الدولية، الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وهيئة الاتحاد الأوروبي بنفسها. معظم اللاعبون الدوليون يعملون بالتنسيق مع شركاء في المجتمع المدني اللبناني وكذلك الحكومة اللبنانية. المواضيع المشتركة تتضمن: اصلاحات ادارية للحكم الصالح، مساعدة مادية للإصلاحات السياسة والاقتصادية المندرجة على جدول أعمال الحكومة اللبنانية، وتطوير القضاء ليصبح مستقل. وكالة الأمم المتحدة للتنمية الدولية تقدم منح بقيمة 50000 دولار أميريكي للمبادرات المحلية لتعزيز الشفافية والمساءلة من خلال مركز أميركا والشرق الاوسط لخدمات التدريب والتعليم(اميديست)[173].

ان الإتحاد الأوروبي سلط الضوء على اهمية التصديق وتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، فهذه الاتفاقية هي عبارة عن اتفاق شامل لتعزيز التشريعات الآيلة الى مكافحة الفساد في جميع القطاعات.

---

[172] لمزيد من المعلومات حول تدويل الوضع اللبناني يرجى قراءة الورقة البحثية لكل من خليل جبارة وغايل قيبرانيان تحت عنوان " الفساد، بناء الدولة، والصراع الاهلي: دور اللاعبون غير الرسميون في لبنان"، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية : تشرين الاول 2008. ص. 4-8

[173] لمزيد من المعلومات حول هبات أميديست يرجى مراجعة القسم الخاص بالمجتمع المدني ونشاطات مكافحة الفساد

دور المؤسسة

نادرا" ما توافق الحكومة على مشاريع اللاعبين الدوليين أو تنسق معهم ولكن توجد استثناءات. فعلى سبيل المثال، يمكن تعريف إحدى الاستراتيجيات الآيلة إلى اجراء إصلاح انتخابي، وهو مشروع قانون شهد مداولات ملحوظة في البرلمان ويبقى مسيّسا" بشكل واسع، على أنها من المبادرات التي حظيت بأفضل الموارد، بدعم من المجتمع الدولي. كذلك يعمل لاعبون دوليون آخرون، مثل الأمم المتحدة والبنك الدولي ومنظمات غير حكومية دولية أصغر حجما"، من أجل التنمية والترويج لمكافحة الفساد في لبنان من خلال مذكرات عن السياسة المتبعة والتدخل المباشر ضمن الحكومة. وقّع البنك الدولي على صفقة مع وزارة المال للمساعدة على الترويج للشفافية في مسار وضع الموازنة وكان برنامج الأمم المتحدة للتنمية أحد أكبر المساهمين في الترويج للوعي المحلي لآثار الفساد على المجتمع، حيث وضع برنامجا" خاصا" سمي "نحو حوار وطني حول الفساد في لبنان" بشراكة مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية.

ولكن وبالرغم من هذه الجهود المركّزة من أجل وضع مبادئ حكم جيّد، يوجد ثغرة في التنسيق بين اللاعبين الدوليين لتجنّب الازدواجية في العمل. ويبدو أن المشاريع القصيرة المدى لها أسبقية على أجندة المدى الطويل بشأن القياسات المستدامة للحكم الجيّد. ويدور عدد كبير من المشاريع حول مذكرات عن السياسة المتبعة وغالبا" حول المواضيع نفسها مثل ما يلي: تقارير حول عملية وضع الميزانية والحاجة إلى مراقبة المديونية، وتطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولمحات عامة حول الحاجة إلى تعزيز الشفافية والمساءلة في الادارة. وهذه النتيجة تبرز بشكل واسع في عمل اللاعبين الدوليين مع المجتمع المدني. ولكن المشاريع المباشرة، تلك التي تخضع لتنسيق مع الحكومة من أجل الإصلاح، تبدو أكثر فعالية لأنها تستطيع تحقيق نتائج فورية. ومن المهم أن نلفت الى أن معظم المشاريع الصادرة عن اللاعبين الدوليين الذين يعملون مباشرة مع الحكومة تتعلق بموضوعات الاقتصاد وتخفيف الدين ونادرا" ما تشمل قضايا أكثر حساسية تتعلق بالإصلاح السياسي.

يعمل اللاعبون الدوليون بشكل مستقل ولكن غالبا" ما تحفزهم الأهداف السياسية. وكنتيجة لذلك، تميل مثلا الحكومة السعودية والوكالة الأميركية للتنمية الدولية والاتحاد الأوروبي والبنك الدولي إلى العمل مع القوى المناصرة للحكومة ضمن الحكومة اللبنانية. من جهة أخرى، فإن الحكومة الايرانية، وهي المساهم الأبرز في التنمية الاجتماعية، تميل إلى حصر مساعدتها بالمجتمعات المحلية التي تدعم المعارضة بقيادة حزب الله. توجد استثناءات على هذه القاعدة، وتحديدا" بالنسبة إلى مشاريع التنمية الاجتماعية. ولكن حين يتعلق الأمر بمناقشة مبادرات الحكم الجيّد فان الهم الأول هو في السياسة وبالتالي يصبح مقيّدا" أكثر على مستوى الخطوط السياسية.

المساءلة \ آليات النزاهة

بشكل عام، توضع القوانين التي تنظم عمل اللاعبين الدوليين قبل إطلاق المشاريع سواء نفذوها مع الحكومة أو مع منظمات المجتمع المدني. بيد أن في لبنان جهودا" قليلة لمراقبة عمل اللاعبين الدوليين فعليا" في مجال مبادرات مكافحة الفساد. في الواقع، العكس هو الصحيح، حيث أن اللاعبين الدوليين هم المسؤولون عن محاولة المضي قدما" بأجندة خالية من الفساد داخل الحكومة والحؤول دون تضارب المصالح بالاضافة الى الترويج للإصلاح الإداري. وتجدر الإشارة إلى أن المشاورات المحلية ليست ضرورية كي يبدأ اللاعبون الدوليون بالعمل حيث أن العامة تملك فرصة محدودة لاعطاء رأيها في العمل الآيل لمكافحة الفساد.

والمنتدى الوحيد حيث تستطيع العامة أن تؤثر ولو قليلا" هو المشاريع التي تنفذ من خلال منظمات المجتمع المدني. ولكن حتى منظمات المجتمع المدني تبقى غائبة عن أي توافق آراء عام وهي ملتزمة بشكل واسع وناشط بحملات توعية المواطنين التي تروّج لعملها التنظيمي مع القطاع العام.

الشفافية/ الشكاوى- آليات الانفاذ

من الواضح غياب أي عمليات افصاح عن القواعد التي تنظم عمل اللاعبين الدوليين في لبنان. في معظم الحالات يتم إعطاؤهم حرية التصرف. أما الموازنات فهي في تصرف الدولة المضيفة فقط وفي تصرف العامة لو قرر اللاعب نشر تقارير تكشف وتحدّد أنشطته. واللاعبون الدوليون ينشرون تقريبا" وبشكل دائم الوثائق الخاصة بمبادراتهم في لبنان. من الرائج إخضاع المشاريع لعمليات تقييم أولية، ومتابعة، مع اصدار تقارير اختتامية حول نجاح المشروع. وبالرغم من أن من الأسهل اقتفاء أثر المشاريع ضمن السياسة العامة والترويج لمكافحة الفساد، فإن المشاريع التي تطبقها دول الخليج العربي وايران تترك القليل من الآثار الورقية لاقتفائها.

بدون قاعدة لتنظيم العمليات التي يقوم بها اللاعبون الدوليون، تبقى الحكومة عاجزة عن مراقبة أي إستغلال للسلطة. وكنتيجة لذلك فقد أعطيت منظمات المجتمع المدني مسؤولية كبيرة للعمل كطرف ثالث للاشراف على عمل اللاعبين الدوليين في لبنان. ولكن تبقى قدرة منظمات المجتمع الدولي ضعيفة جدا" كي يسمح لها بالاضطلاع بهذا العبء الذي يضيف إلى دورها المهم أصلا"، لكي تكون بمثابة ميزان في وجه الحكومة اللبنانية بحد ذاتها. وما يزيد الأمر تعقيدا" هو أن العديد من منظمات المجتمع المدني لا تستطيع أن تكون مراقبا" مستقلا" حيث أن الكثير منها لديه انتماءات سياسية أو موجود فقط كنتيجة لتدخل ومساعدة اللاعبين الدوليين.

العلاقة بالركائز الأخرى

قد يتحوّل الغياب المتنامي لمراقبة مدى نزاهة اللاعبين الدوليين الى مشكلة أساسية، حيث أن الساحة السياسية اللبنانية تبقى منقسمة في الأعماق. فبدون آليات مناسبة، سيكون للاعبين الدوليين اليد الطليقة في إملاء مشاركتهم، وقد يعزلون أجزاء من المجتمع المدني من خلال مشاريعهم. في لبنان يصبح اللاعبون الدوليون أقرب إلى أن يوصفوا على انهم امتداد لأهداف سياسية محلية أكثر منه كمصلحين للمجتمع وهذا أمر خطير. فكل جانب من الساحة السياسية المنقسمة لديه رعاته وحكوماته أو أن اللاعبين الدوليين غالبا" ما يخوضون في مشاريع قد تبدو مهددة لأحد الأطراف، فيما تشجّع التشكيلة السياسية الأخرى.

يؤدي تزايد الانقسام داخل المجتمع اللبناني بسبب عمل اللاعبين الدوليين مع وكلاء محليين عوضا" عن العمل مع الشعب بشكل عام، وغياب الأهداف السياسية، الى اعاقة أي تقدّم على صعيد ركائز أخرى في النظام الوطني للنزاهة. إن قضايا الأمن والنزاهة داخل الاجراءات الحكومية، بدءا" من التنفيذ وصولا" إلى التشريع، هي كلها على المحك. يمكن بناء النزاهة فقط ضمن نظام أعطى طابعا" رسميا" لنظام الضوابط والموازين الذي يؤمّن الثقة بين الفصائل السياسية المتعارضة. وما يبقى في لبنان هو نظام تغيب عنه الآليات المناسبة من ضوابط وموازين في تعامل الحكومة مع اللاعبين الدوليين مما يؤدي إلى جو من عدم الثقة.

حين يعمل اللاعبون الدوليون مع المجتمع اللبناني، سواء بشأن ترويج مكافحة الفساد، أو من أجل التنمية الاجتماعية، من الضروري أن يكون اللاعبون الدوليون حساسين لأي انقسامات سياسية وأن يأخذوا بعين الاعتبار كافة الناس. وبوجود هؤلاء المساهمين الكبار في المجتمع اللبناني، تقريبا" في كل قطاع، يبقى أحد التحديات الرئيسية قائما"، وهو تعزيز قدرات الحكومة على المراقبة وضمان عدم استخدام جهود اللاعبين الدوليين فقط للدفاع عن مصالحهم الوطنية، حيث أن ذلك من شأنه أن يزيد من العزلة، وأن يزيد من الانقسام داخل ساحة سياسية طفح الكيل فيها أصلا".

١٧–
الأمن

الموارد/الهيكلية

في آذار/مارس 2005 وعندما بدأ جلاء القوات السورية الأراضي اللبنانية، بدا لبنان مسيطرا" على شؤونه الداخلية. بات هناك أمل أن تزول الطائفية التي أثارت الحرب الأهلية. لكن بعد مرور أربع سنوات، عاد لبنان الى دوامة التوترات الطائفية، وأصبح النقاش مركزا" على الأمن.

وبعيدا" عن نفحة العام 2005 الحماسية، حصل تطوّران رئيسيان أثارا ارتباكا" في القطاع الأمني في لبنان. التطور الأول هو تعزيز قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في الجنوب (اليونيفيل) كنتيجة لحرب العام 2006. أما العائق الثاني فهو الدور المقاوم الذي قام به حزب الله ضد اسرائيل في لبنان العام 2006. التواجد والتفاعل بين قوات حفظ السلام، والمقاومة من خارج الدولة، والدولة نفسها قد شوّشت خطوط المسؤوليات الأمنية. بالفعل، تسبّب بقاء حركات مقاومة خارج الدولة اللبنانية، وعملية اعادة النظر في ولاية اليونيفيل في لبنان، بمشكلة في الدينامية حالت دون التمكن من توضيح وتحديد الواجبات الأمنية للحفاظ على الاستقرار الداخلي ولمواجهة التهديدات الخارجية.

دور المؤسسة

يعرف عن الجيش اللبناني أنه المؤسسة الوحيدة التي تعلو عن الطائفية والتي تحمي الدولة. ما أن يصبح الشخص عضوا" في الجيش اللبناني عليه الاضطلاع بواجباته ومسؤولياته بغض النظر عن طائفته. وكما هو وارد بالتفصيل في الركيزة الخاصة بأجهزة إنفاذ القانون، فان المناصب الرفيعة العالية المستوى تملأها طوائف محددة. وحتى لو كان أفراد الجيش ينتمون الى حزب سياسي أو يتبعون مجموعة طائفية ما، لا ينبغي أن يتصرفوا على أساس ذلك خلال الخدمة أو عند تأدية واجباتهم. أحيانا" من الصعب التصرف بشكل حيادي باعتبار أن كل دائرة داخل الجيش تخضع للمحاصصة الطائفية.

ان هذه القوّة نفسها قادرة وبشكل تام على الحفاظ على سلامة المواطنين اللبنانيين حين يداهمهم خطر خارجي. وفي أيلول/ سبتمبر 2007 نجح الجيش اللبناني في حماية المواطنين اللبنانيين الذين يعيشون في مخيّم نهر البارد بعد اعتداءات مارستها مجموعة فتح الإسلام. وفي الوقت نفسه استطاع الجيش أن يحول دون انتشار هذه المجموعة إلى داخل المخيمات الفلسطينية الأخرى.

في أوقات الأزمة، غالبا" ما يتم اللجوء الى هذه المؤسسة العسكرية للمحافظة على الوضع القائم، كضامنة لمصالح الدولة كونها فوق مصلحة أي جماعة أو طائفة. فالجيش اللبناني معروف بتاريخ محايد. عند نشوب نزاع العام 1958 بين الموالين للناصرية والداعين الى القومية في لبنان، اختار العميد فؤاد شهاب ان لا يتدخل الجيش لمصلحة أي طرف فيما سعى للعب دور ناشط في حفظ السلام. وعندما انتهت الأزمة بعد أشهر من التوترات، عُيّن شهاب رئيسا" للجمهورية، وقد شغل هذا المنصب لفترة عشر سنوات.

لكن بدا أنه من الصعب المحافظة على موقف عدم الانحياز نظرا" لطبيعة النظام اللبناني المبني على تقاسم السلطة بشكل صارم، وقد قام هذا النظام على أسس طائفية، مما جعله معرّضا" للتدخلات الخارجية. كما أن موقع لبنان الجيوستراتيجي أثبت ثقل المسؤولية. خلال الحرب الأهلية التي دامت خمس عشرة سنة، عجز الجيش عن البقاء على الحياد كما لم يستطع التعاطي مع التحديات الاقليمية والدولية الكثيرة التي نشأت في المنطقة.

المساءلة/ آليات النزاهة

بعد حرب تموز/يوليو 2006، أصبحت مسألة الدفاع الأمني في وجه التهديدات الدولية على لبنان موزعة بين الجيش اللبناني، اليونيفيل، والجهات المقاومة من خارج الدولة. فقد أضحى من الصعب أن يحافظ الجيش اللبناني على سمعته كمحايد داخل هذا النظام المثلث من جهة، ومن جهة اخرى نظراً للتركيبة الطائفية للبنية السياسية اللبنانية. وقد تم تأكيد هذا الأمر خاصةً بعد أحداث أيار/ مايو 2008. ولأول مرة منذ نهاية الحرب الأهلية في لبنان، قامت الفئات اللبنانية الداخلية باستخدام الأسلحة وقد نزلوا الى الشوارع للقتال.

خلال هذا النزاع، بدا أيضا" أن العديد من المجموعات الداخلية راحت تطور فصائل مسلّحة كي تدافع عن نفسها في وجه بعضها البعض الآخر، ولم يستطع الجيش اللبناني التعامل مع هذا الوضع. وبات الخوف الأكبر أن تنحاز الجهات الطائفية داخل الجيش مع الفصائل المسلحة. إلّا أن هذا لم يحدث. استبدل الجيش اللبناني عملية إستخدام السلطة باتصالات سياسية موسعة لوضع حد لأعمال القتال.

بما أن الجيش اللبناني كان على الهامش اتخذت الأمم المتحدة قرارا" بتعزيز قوات حفظ السلام المتمثلة باليونيفيل في لبنان. وقد أصدر مجلس الأمن القرار 1701 في العام 2006، ليؤكد مجددا" على التزامه بالسلام على الحدود الإسرائيلية اللبنانية. وفي محاولة لخلق استقرار على المدى الطويل ، رفع القرار 1701 عديد اليونيفيل إلى 15 ألف جندي، وفرض حظرا" على تسليم الأسلحة لأي فئات من خارج الدولة، ودعا لبنان إلى نزع سلاح كافة المجموعات المسلحة من خارج الدولة. ومنذ صدور القرار، انتشر الجيش في الجنوب لتعزيز السيطرة على الدولة.

من الناحية المفهومية، أعطت صياغة القرار السلطة لليونيفيل، بالتنسيق مع الحكومة اللبنانية والجيش، لاستخدام "كافة الإجراءات اللازمة"، بالإضافة الى استخدام القوة لضمان شرعية الولاية. لكن الولاية تبقى موضع إشكالية اذ لا اليونيفيل ولا الجيش اللبناني يملكان القدرة لتجريد الفئات المقاومة من خارج الدولة من السلاح.

الشفافية/الشكاوى– آلية الانفاذ

يشكل وجود فئات من خارج الدولة مكوّنا" آخر يزيد من التعقيد في عملية فهم الأمن في لبنان. إذ لذلك تأثير مباشر على احتكار الدولة للأمن، مما يضع على المحك الشفافية في صنع القرار. هل الفئات الخارجة عن الدولة تمثل المجتمع اللبناني بطريقة شرعية؟ فهذه الفئات تمتلك السلاح، والنفوذ السياسي، والدعم الشعبي، كما وإنها تقاوم جميع محاولات الدولة الآيلة إلى تجريدها من السلاح. كما أن وجود هذه الفئات المقاومة ضمن السياسة اللبنانية يعيد النظر في نتائج تجريدها من السلاح.

بالفعل إن الوجود المسلح لقوات مقاومة منفصلة وإمكانية نزع سلاحها لديهما آثار إقليمية ويشكلان مسألة مسيّسة إلى أبعد حد. أما معرفة من يفترض به تحديد شروط نزع السلاح ومن يستفيد أكثر فهي مسألة صعبة التقييم بوجود مجموعة من المصالح المختلفة داخل لبنان. بيد أن التشعبات السياسية لعملية نزع السلاح هي مسألة حساسة حيث أن أي محاولات بالقوة ستكون تافهة وغير بنّاءة وتظهر بكل بساطة سعيا" لمعاداة مؤيديها.[174]

[174] Haddad, Simon. “The Origins of Popular Support for Lebanon’s Hezbollah.” Conflict and Terrorism 29: 21-34, 2006, p. 32.

لطالما اعتبر السلاح الخارج عن الدولة "المعادل الأكبر" في تركيبة سياسية غير عادلة ضمن النظام الطائفي.[175] فبعد رحيل السوريين من الساحة اللبنانية في العام 2005، اهم المواضيع التي تم تداولها على طاولة الحوار الوطني هي وجود فئات مقاومة من خارج الدولة، منها ما زال موجوداً منذ الحرب الأهلية، والقسم الآخر ظهر مؤخراً على الساحة اللبنانية بسبب التجاذبات السياسية. تم تأجيل هذا الحوار عدة مرات. قضية نزع السلاح وكذلك تقوية الأمن المركزي المقدم من الجيش اللبناني أمور يجب أن يتفق عليها كافة الفرقاء اللبنانيين.

[175] Choucair, Julia. “Lebanon: Finding a Path from Deadlock to Democracy,” Carnegie Papers 64 (2006), p. 11.

١٠-
المراجع

مقابلات

- مقابلة مع الدكتور رنده أنطون. خبيرة في الادارة العامة، في 18 شباط/فبراير 2009، أجراها داني حداد وناتاشا سركيس.
- مقابلة مع السيد غسان مخيبر، عضو في البرلمان اللبناني، في 3 أيلول/سبتمبر 2009، أجرتها غاييل كيبرانيان ومي نورالدين.
- مقابلة مع السيد يحيى حكيم، في 23 شباط/فبراير 2009، أجراها داني حداد وناتاشا سركيس.

الصحف

- البلد، 19 أيار/مايو، الاصدار عدد 1883
- صحيفة الحياة، الخميس 2 نيسان/أبريل 2009، "لبنان– 226 حالة تبييض للأموال في العام 2008"
- النهار، 8 تشرين الأول/أكتوبر 1996
- النهار، 21 تشرين الثاني/نوفمبر 2007، الاصدار رقم 23187، ص. 7
- السفير، 15 كانون الول/ديسمبر 2008– الاصدار رقم 11174
- السفير، 18 آب/أغسطس 2009– الاصدار رقم 11372
- باتريك غاليز. "علامات سيئة للسياسيين اللبنانيين في مجال الحوكمة: دراسة للبنك الدولي تظهر أن البلاد توجه تنامي الفساد"، صحيفة دايلي ستار، 10 تموز/يوليو 2009
- هادي الخطيب. "سعد يطالب بوسيط حكومي مستقل للشكاوى الميدانية: مفوّض الشكاوى ضروري بالرغم من القوانين الموجودة". دايلي ستار، بيروت، أيار/مايو 2002
- ماجدا أبو فاضل. "الصحافيات اللبنانيات بحاجة الى وظائف أفضل، والى تدريب منتظم، والى مزيد من المال"، The Huffington Post، 23 تشرين الثاني/نوفمبر، 2007

الكتب والمجلات

- شارل عدوان ومينا زاباتيرو Cutting through red tape in Lebanon، التقرير العالمي حول الفساد 2003. الشفافية الدولية: برلين. 2003
- رنده أنطون،" نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد" برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، بيروت 2009
- زياد بارود. تنظيم المنظمات غير الحكومية داخليا"، حوكمة داخلية للمنظمات غير الحكومية في لبنان. برنامج الأمم المتحدة للتنمية. بيروت 2004
- زياد بارود. الحكم المحلي واصلاح المؤسسات في لبنان: البلديات، أداة للتجديد؟ تحليل ودراسة حالة (1998–2004). شباط/فبراير 2004
- ادوار بيلونكل. Prospects of SSR in Lebanon“، مجلة ادارة قطاع الأمن، 4 نيسان/أبريل 2006
- ايليا شلهوب، "القضاء اللبناني" سيادة القانون في العالم العربي، بيروت 2007
- جوليا شقير. "لبنان يبحث عن طريق للخروج من المأزق باتجاه الديمقراطية" أوراق كارنيغي، 64. 2006
- مفوضية المجموعات الأوروبية المحلية ، تطبيق سياسة الجوار الأوروبية في العام 2008. تقرير حول التقدم في لبنان، بروكسيل. 23نيسان/أبريل 2009
- جورج قرم. التعاون وتعبئة الموارد المالية من اجل التنمية المستدامة في منطقة المتوسط، الخطة الزرقاء، مركز النشاط الاقليمي، برنامج الأمم المتحدة للبيئة، كانون الاول/ديسمبر 2003

- مظهر الحركة. "الاطار القانوني للجمعيات في لبنان"، حوكمة داخلية للمنظمات غير الحكومية في لبنان. برنامج الأمم المتحدة للتنمية: بيروت. 2004
- اميل الحايك. تشريع مالي للبلديات. بيروت، 1985
- خليل جباره وغاييل كيبرانيان. "الفساد، وبناء الدولة، والتنازع الطائفي: دور اللاعبين من خارج الدولة في لبنان"، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: تشرين الول/أكتوبر 2008
- سيمون حداد. "أسباب الدعم الشعبي لحزب الله في لبنان". النزاع والارهاب 29:31–34، 2006
- مركز الأبحاث والتبادل الدولي IREX. مؤشر الاستدامة في وسائل الاعلام 2006؟2007: اقامة وسائل اعلام مستقلة ومستدامة في منطقة الشرق الوسط وشمال افريقيا. IREX: واشنطن 2008
- شبكة Internews. وراء الكواليس: الشفافية في ممارسات وسائل الاعلام في مجال العمال في لبنان 2009. Internews: بيروت 2009
- كرم كرم الحركة المدنية في لبنان: مطالبات واعتراضات وعمليات حشد نقابي في مرحلة بعد الحرب. منشورات Khartala باريس. 2006
- السيد أنفير خوري "الأزمة في النظام اللبناني". المعهد الأميركي للأبحاث حول السياسات العامة American Enterprise Institute for Public Policy Research، واشنطن: (1976)
- غاييل كيبرانيان." الفساد الطائفي وبناء القدرات في لبنان"، مسارات جديدة. معهد الحياة والسلام: جامعة Tufts أيلول/سبتمبر 2009
- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. مراقبة تمويل الحملات من المراقبة الى الاصلاح. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: بيروت. 2009
- مؤسسة مهارات: حرية الرأي والتعبير في لبنان. مهارات: بيروت، 2008
- مارك مكاري. "تبليغ أو تسجيل؟ ضمانات حرية التجمّع في بيئة غير ديمقراطية: دراسات حالات في لبنان والأردن"، الصحيفة الدولية للقانون غير المتوخي للربح. INCL: 2007. المجلد 10، العدد 1، كانون الأول/ديسمبر 2007.
- عصام نعمان، "القضاء اللبناني: بناء السلطة وتطوير المؤسسات"، المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى، بيروت 1999
- سليم نصر. "المجتمعات المدنية العربية واصلاح الادارة العامة: اطار تحليلي ومراجعة عامة". (ورقة مقدمة الى المؤتمر حول الحكم الجيد من اجل التنمية في الدول العربية). البحر الميت، الأردن، شباط/ فبراير 2005
- أسامة صفا. وسائل الاعلام المكتوبة والفساد في لبنان، دراسة حالة حول لبنان رقم 6، المركز اللبناني للدراسات.
- أسامة صفا. "الحملة الرسمية ضد الفساد في لبنان". الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: بيروت 2000
- ناصر السعيدي. حوكمة الشركات في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا: زيادة الشفافية والافصاح. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: بيروت، تشرين الول/أكتوبر 2004
- شانتال حنا سركيس وكارما اكمكجي –بولاديان. "التمويل العام للأحزاب السياسية: حالة لبنان"، حلول من خلال تمويل الأحزاب السياسية من الأموال العامة في المجتمعات ذات الأغلبية المسلمة. المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية: واشنطن 2009
- دافيد شنكر. " مستقبل المساعدة العسكرية الأميركية للبنان" معهد واشنطن لسياسات الشرق الأدنى، تشرين الأول/أكتوبر 2008

- عصام سليمان. أولويات من أجل الاصلاح والتجديد في الادارة العامة في لبنان
- عصام سليمان. "البرلمان اللبناني"، سيادة القانون في العالم العربي، بيروت، 2007
- الأمم المتحدة. شفافية ومساءلة القطاع العام في عدد من الدول العربية المختارة: السياسات والممارسات، نيويورك، 2004
- برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد. برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: بيروت. آذار/مارس 2009

المصادر على الشبكة الالكترونية

- http://www.a2ilebanon.org
- http://www.al-akhbar.com/ar/node/7511
- http://www.al-akhbar.com/en/node/127513
- http://www.alexa.com/topsites/countries/LB
- http://www.almustaqbal.com/stories.aspx?StoryID=351329
- http://www.amideast.org/offices/lebanon/programs_services/TAG/list_projects.htm
- http://www.arabparliaments.org/publications/legislature/2005/conflict/lebanon-e.pdf.
- http://www.ccerlebanon.org/inpress.asp?id=80
- https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/.
- https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html
- https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html#Econ.
- http://www.cib.gov.lb/website.htm
- http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Lebanon.pdf
- http://www.coa.gov.lb/Templates/InsideTemplate_en.aspx?PostingId=295
- http://www.coa.gov.lb/Templates/InsideTemplate_en.aspx?PostingId=296
- http://www.coa.gov.lb/Templates/HomeTemplate.aspx?PostingId=350
- http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/PSAccount/PSAccount-1.html
- http://www.dellbn.ec.europa.eu/en/pev/report.htm
- http://www.ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_397_en.pdf
- http://www.elections.gov.lb
- http://www.elections.gov.lb/SCEC/SCEC-Reports.aspx
- http://www.finance.gov.lb/Public+Finances/Budget/
- http://www.finance.gov.lb/NR/rdonlyres/93A8C55D-B70A-4DBB-BF12-583890AF3440/0/MOFLTA_SignedMOUOct252007.pdf
- http://www.freemedia.at/wpfr/Mena/lebanon.htm
- http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/3577/edmond_melhem.html
- http://www.globalintegrity.org
- http://www.gopacnetwork.org/Docs/ARPAC/Corporate%20Social%20Responsibility%20in%20Lebanon%20Article%20EN.pdf
- http://www.isf.gov.lb/Arabic/RightMenu/StatisticsandSearchs/Statistics/
- http://www.isf.gov.lb/Arabic/RightMenu/StatisticsandSearchs/Statistics/Daily-statistics.htm
- http://www.justice.gov.lb/CP/ViewPage.aspx?id=203&language=1
- http://www.lcgtf.org/default.a.sp?pageid=48&action=viewDocs&ln=eng&docsid=74
- http://www.lebarmy.gov.lb/?ln=en
- http://www.lp.gov.lb/manchourat/
- http://msib.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/About+OMSAR/History/
- http://www.msib.omsar.gov.lb/Cultures/enUS/Publications/Strategies/EGov_Strategy08.htm
- http://www.na-am.org/about-na-am-social-contract.html
- http://www.nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=54907
- http://www.nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=97943
- http://www.omsar.gov.lb/Cultures/enUS/Publications/Charters/Pages/Fighting%20corruption.aspx
- http://www.omsar.gov.lb/Cultures/enUS/Press%20Area/Minister%20Activities/Pages/Ministry-Achievements.aspx
- http://www.openbudgetindex.org/files/cs_lebanon.pdf
- http://www.parliament.gov.lb/doustour/default.htm
- http://www.pcm.gov.lb/NR/rdonlyres/91F066AB-4D7C-4A3D-9F79-179-AC3FE283E/0/3yearsAchievements.pdf
- http://www.pogar.org/countries/theme.asp?th=2&cid=9
- http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=12&cid=9
- www.pogar.org/publications/legislature/2008/studies/sum-representation-leb-a.pdf
- http://www.qantara.de/webcom/show_article.php/c-476/nr-365/i.html
- http://www.rdcl.org.lb/CodeofEthicsText.pdf
- http://www.rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf
- http://www.rsf.org/Lebanon,25436.html?Valider=OK
- http://www.sic.gov.lb/overview.shtml
- http://www.sic.gov.lb/reports.shtml
- http://www.transparency-lebanon.org
- http://www.undp.org.lb/communication/news/NewsDetail.cfm?newsId=40