

# تقرير اللجنة المكلفة بوضع مقترحات لاستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في لبنان

ناصر عسراوي  
مدير وحدة التعاون الفني  
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية  
المجلس النيابي  
كانون الاول 2013

## تشكيل لجنة لوضع اقتراحات حول الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

- انطلاقاً من سعي الجمهورية اللبنانية لمكافحة الفساد وفي إطار العمل على تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، شكّل معالي وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الأستاذ محمد فنيش لجنة لوضع اقتراحات حول الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد مؤلفة من السادة:

- القاضي أرليت جريصاتي عن وزارة العدل
- الأستاذ أنطوان جبران عن مجلس الخدمة المدنية
- القاضي ندى الأسمر عن النيابة العامة التمييزية
- القاضي عبدالله احمد عن وزارة التنمية الإدارية
- القاضي جاد معلوف عن وزارة العدل
- القاضي بسام وهبة عن ديوان المحاسبة
- المحامي علي برو عن وزارة التنمية الإدارية
- المحامي شربل سركيس عن وزارة التنمية الإدارية
- الأستاذ ناصر عسراوي عن وزارة التنمية الإدارية
- الأستاذ سليم مكسور خبير محلي

- كما شارك في أعمال اللجنة الأستاذ أركان السبلاني (المدير الإقليمي لمكافحة الفساد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية في برنامج الأمم المتحدة الإنمائي).

## المقترحات حول وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد

- وضع إستراتيجية وطنية فعّالة لمكافحة الفساد منسّقة بين الجهات المعنية وقابلة للتنفيذ، ترسخ مبادئ المشاركة المجتمعية وحكم القانون وحسن الإدارة وتحدّ من إهدار المال العام.
- تؤكد اللجنة ضرورة أن تشمل الإستراتيجية الوطنية تدابير وقائية وعقابية وتوعوية؛  
وأن تعمل على اعتماد مقاربات قطاعية من خلال تحديد قطاعات ذات أولوية والعمل على دعمها لتعزيز نزاهتها وحمايتها من الفساد؛ وأخيراً، أن تمزج بين المقاربات القانونية (rules-based) التي تضع القواعد وتعاقب عند عدم تطبيقها، وبين المقاربات القيمية (values-based) التي تُدعم المقاربات القانونية وتسعى في الوقت نفسه إلى ترسيخ سلوكيات نزيهة لدى جميع المعنيين في الدولة والمجتمع.
- إيجاد آلية دائمة لإجراء تقييم دوري لمدى التزام لبنان باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد والسعي في أقرب وقت لاستكمال التقييم الذاتي ليشمل الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامس (استرداد الأموال او الموجودات) من الإتفاقية بعد أن تمّ تقييم الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) بنجاح.

## أهمية وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد

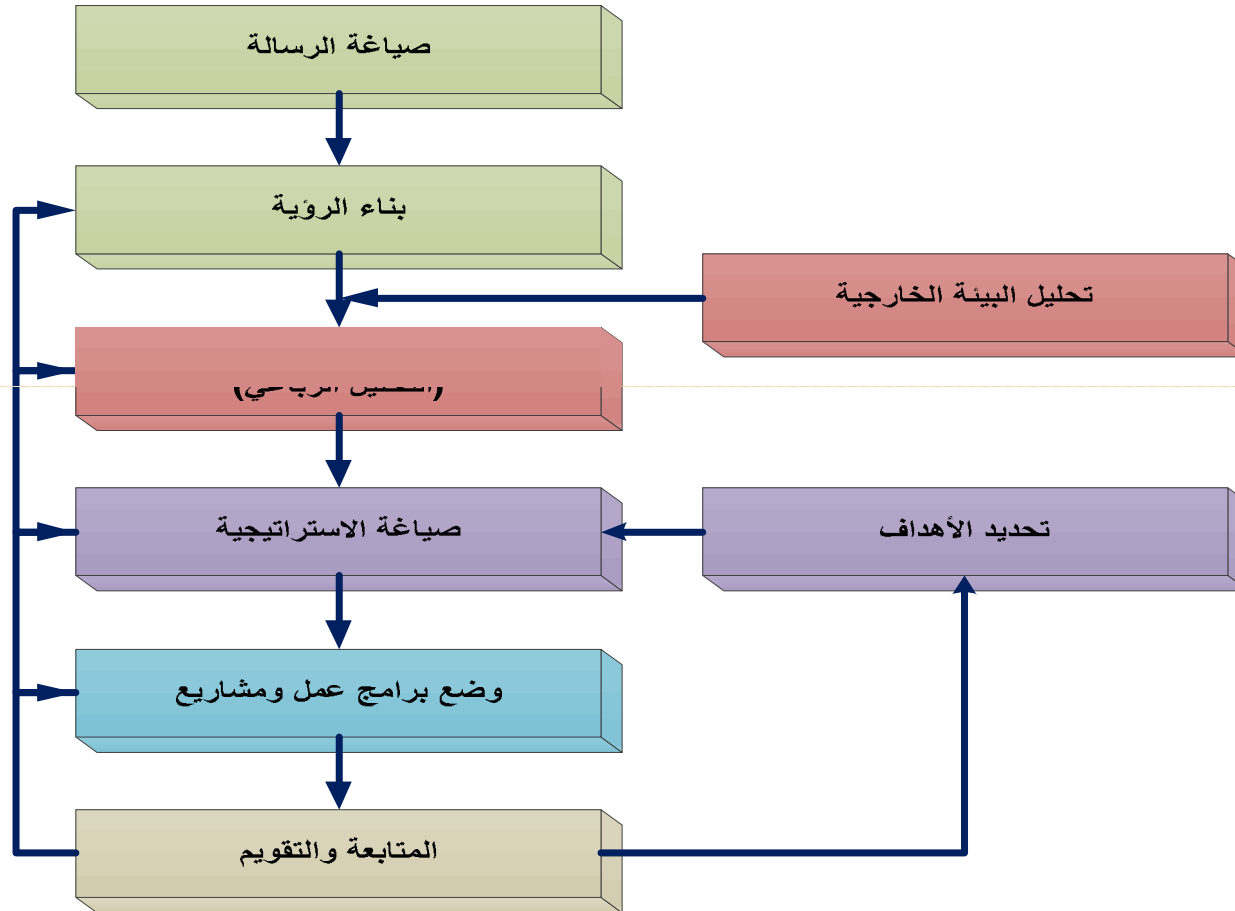
- إن قيام لبنان بوضع استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد أمر بالغ الأهمية لتنظيم الجهود المبذولة في هذا المجال ولإعطائها قدرة أكبر على تحقيق نتائج أفضل تخدم مسار بناء دولة القانون والمؤسسات وتستجيب إلى تطلّعات المواطنين لحياة أفضل، وذلك في ضوء تنامي الدعوات الداخلية للحدّ من انتشار الفساد، وفي ظلّ سعي لبنان للإيفاء بالتزاماته الدولية ذات الصلة لا سيّما تلك المتعلّقة باتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، ولتفعيل حضوره الإقليمي لا سيّما في إطار الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد (ACINET).

- اعتبرت اللجنة المكلفة وضع اقتراحات حول الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أن نجاح مثل هذه الاستراتيجية يحتاج إلى توفر إرادة إصلاحية جادة على مستوى القيادات السياسية والإقتصادية والإجتماعية في لبنان، ومن ثمّ إلى ترجمة هذه الإرادة إلى سياسات وقوانين وأنظمة وإجراءات مناسبة تتوافق مع المعايير الدولية وإلى ممارسات فعلية على أرض الواقع. ورأت اللجنة أن السعي إلى تحقيق التقدّم في مكافحة الفساد يمكن أن يبدأ وإن لم تتوفر كافة الظروف المناسبة له، وأن هذه الإستراتيجية ضرورية للدفع بهذا الإتجاه، وتعتبر منطلقًا لترسيخ أسس النزاهة في القطاعين العام والخاص بما يعنيه ذلك من احترام مبادئ الشفافية والمسؤولية والمحاسبة.

## هتتام منهجية علمية للخطة الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

- الإستفاعة من الخبرات المتراكمة لدى وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية لبلورة مسار كامل لوضع هذه الإستراتيجية مع الأخذ بالتوصيات الإقليمية والدولية الصادرة بخصوص وضع وتنفيذ ورصد الإستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد بما في ذلك خلاصات صنعاء لسنة 2010 (مستند رقم 3) وإعلان كوالالمبور لسنة 2013 (مستند رقم 4).

# الخطوات العملية للتخطيط الاستراتيجي



المنهجية المعتمدة من قبل مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية

• عقدت اللجنة عدة اجتماعات خلال الفترة الممتدة من 3/6/2013 ولغاية 12/10/2013.

• وضعت في نتيجة عملها مقترحات في إطار مقدمة وستة محاور هي كالتالي:

- (1) إستكمال الإطار التشريعي للوقاية من الفساد ومكافحته
- (2) دعم نزاهة الموظف العام
- (3) تعزيز نظم الرقابة والمساءلة
- (4) الوقاية من الفساد في المعاملات الإدارية
- (5) الوقاية من الفساد في الصفقات العمومية
- (6) توعية المجتمع وإشراكه في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

## أولاً: إستكمال الإطار التشريعي للوقاية من الفساد ومكافحته

- إصدار القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد ومنها بصورة خاصة مشاريع وإقتراحات القوانين التالية: الحق في الوصول إلى المعلومات، وحماية كاشفي الفساد، وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والصفقات العمومية، والإثراء غير المشروع.
- وجوب تطبيق أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإعطاء المجرى القانوني لمشروع القوانين المتعلقة بـ (أ) تضارب المصالح، و(ب) تعديل بعض مواد قانون العقوبات، وقانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون أصول المحاكمات المدنية لتصبح متطابقة مع أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- العمل على صياغة واستصدار قانون ينظم عملية استرداد الموجودات إنفاذاً لأحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.
- تعديل المادة 64 من قانون تنظيم ديوان المحاسبة لجهة اعتبار تقاريره النهائية علنية وإبلاغها من: فخامة رئيس الجمهورية، دولة رئيس مجلس النواب، دولة رئيس مجلس الوزراء، والسادة الوزراء والنواب.
- إصدار القوانين والمراسيم التنظيمية اللازمة لهيكلية أو إعادة هيكلة الإدارات والمؤسسات العامة حيث يقتضي الأمر ذلك، ومنها (أ) وزارة الإعلام، و(ب) وزارة الثقافة، و(ج) مصلحة سكك الحديد والنقل المشترك، و(د) المؤسسة العامة للإسكان، و(هـ) مرفأ بيروت، و(و) الهيئة العليا للإغاثة.



## أولاً: إستكمال الإطار التشريعي للوقاية من الفساد ومكافحته (تتمة)

- إعادة النظر في منظومة القوانين التي ترعى المالية العامة بحيث يستعاض عنها بقوانين متخصصة تتلاءم مع حاجات الإدارة المالية الحديثة ومقتضيات الرقابة عليها، على أن يتم إصدار قانون مستقل لكل من: إعداد الموازنة، والصفقات العمومية، والمحاسبة العمومية.
- العمل على تحديث القوانين والأنظمة المالية التي ترعى عمل البلديات المؤسسات العامة وتوحيدها عند الامكان.
- تحديث القوانين والأنظمة المتعلقة بتحديد الأملاك العمومية في المناطق غير المسووحة (القرار رقم 144 تاريخ 10/6/1925) وإدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة (القرار رقم 275 تاريخ 25/5/1926)، وتوحيدها عند الإقتضاء.
- إعطاء البرنامج التنفيذي للحكومة الإلكترونية مجراه المستحق، بما في ذلك اعتماد "التوقيع الإلكتروني" والتشريعات الأخرى ذات الصلة.

## ثانياً: دعم نزاهة الموظف العام

- وضع مدونات سلوك للموظفين في القطاع العام والقضاء، وتحديث ما هو موجود منها، ووضع آليات فعالة لضمان الإلتزام بها.
- اعتماد سياسة للرواتب في القطاع العام مبنية على العدالة والكفاءة وتؤمن الحياة الكريمة، وتتطور وفق الية علمية واضحة ومحددة. وإيجاد نظام للحوافز في القطاع العام يكون مرتبطاً بإنتاجية الموظف وأدائه.
- نشر رواتب ومخصصات جميع القائمين بخدمة عامة وإنشاء نظم فعّالة تسمح بالكشف على أوضاعهم المالية.
- وجوب إعطاء الموظفين، الذين هم على تماس مع المواطنين، بطاقة (Badge) تعرّف عنهم، وإلزامهم بوضعها خلال الدوام الرسمي.

## ثالثاً: تعزيز نظم الرقابة والمساءلة

- إعادة هيكلة الإدارات والمؤسسات العامة على أسس عصرية وملء المراكز الشاغرة في القضاء والقطاع العام لا سيما في الفئتين الأولى والثانية وفي مجالس إدارة المؤسسات العامة والهيئات الناظمة وفق معايير شفافة تعتمد مبادئ الكفاءة والإختصاص.
- وضع آلية لتفعيل ملاحقة الوزراء وأصحاب المناصب العمومية المناطة بهم صلاحية إنفاق الأموال العمومية وتجزير محاكمتهم أمام القضاء العادي عند الإقتضاء.
- نشر مندرجات تنفيذ واردات ونفقات الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر اشخاص القانون العام بصورة آنية ومستمرة بما يؤدي إلى تسهيل الإطلاع عليها، واعتماد آلية لضمان الإلتزام بالنشر.
- العمل على إنشاء وتفعيل وحدات للرقابة الداخلية داخل الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.
- تعديل القوانين وتعزيز دور هيئات الرقابة وخاصة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة وزيادة التنسيق بينهما.
- تعيين وسيط الجمهورية المنشأ بموجب القانون رقم 664 تاريخ 4/2/2005 والجهاز المعاون له وإصدار ما يلزم من نصوص عند الإقتضاء تساعد على قيامه بالمهام المطلوبة منه.

## رابعًا: الوقاية من الفساد في المعاملات الإدارية

- وضع دليل، أو أكثر، ورقي وإلكتروني، يمكن المواطن من (أ) معرفة المعلومات المتعلقة بأية معاملة يريد إنجازها في الإدارات الرسمية لجهة المستندات المطلوبة، وطريقة التقديم، والرسوم المفروضة وكيفية تأديتها، ومسار المعاملة، ومهلة الإنجاز وغيرها، و(ب) تقديم الشكاوى أمام الجهة المختصة، وفق مضمون المعاملة وتوزيع الصلاحيات في حال تأخير المعاملة أو عرقلة إنجازها.
- تطبيق خدمات الشباك الموحد في الإدارات ( One Stop Shop – Guichet ) Unique.
- إعادة هندسة الإجراءات الإدارية وتبسيطها وخفض العبء الإداري بما يسهم في تقليص هامش الإستنساب ومجالات وقوع الفساد.
- التسهيل على المواطنين تقديم المعاملات إلكترونياً ومتابعتها.
- توفير الدراسات المعدة في القطاع العام وقواعد البيانات ونظم المعلومات الجغرافية والنصوص القانونية وإتاحة استخدامها من قبل المعنيين لدعم إتخاذ القرارات في الإدارات والمؤسسات العامة بما يضمن حسن سير المرفق العام.

## خامسًا: الوقاية من الفساد في الصفقات العمومية

- رفع مهارات الموظفين العموميين المسؤولين عن إجراء الصفقات العامة، على الصُّعد التالية: التخطيط المالي والإداري والاقتصادي، تحديد حاجة كلِّ إدارة، أساليب عقد الصفقات، إدارة النزاعات الناشئة عنها، صوغ معايير الأداء ومؤشرات القياس، متابعة تنفيذ الصفقات، تطوير وسائل التدقيق الداخلي والخارجي والمحاسبة، نقل عملية الاستلام من إجراء شكلي بحت إلى استلام فعلي ذي معايير دقيقة تتوافق مع أحكام دفاتر الشروط... الخ.
- وضع وإصدار دفاتر شروط عامة وخاصة نموذجية جديدة لصفقات الأشغال واللوازم والخدمات التي تجربها الإدارات العامة المختلفة مع أخذ ما تم إنجازه في هذا المجال بعين الاعتبار.
- تعزيز التنافسية بما يحدُّ من الاحتكارات والوكالات الحصرية ويمنع اللجوء المتكرّر إلى مصدر واحدٍ للمشتريات الحكومية إلا عند الضرورة.
- إقرار قانون للصفقات العمومية يحترم مبادئ الشفافية والفعالية، العمل على إعادة هندسة مراحل معاملات الصفقات العمومية وإجراءاتها لتبسيطها وتوضيحها بما يسهم في تقليص هامش الإستنساب ومجالات وقوع الفساد.
- توحيد الآليات المتعلقة بتصنيف الموردّين والمتعهّدين وكيفية إقصائهم عن الاشتراك في الصّفقات العمومية، واستحداث قاعدة معلومات في هذا الشأن متاحة للجميع تتضمن عدد المشاريع التي يتولاها المتعهدون خلال السنة الواحدة، وقيّمها المالية وأماكن تنفيذها... الخ.

## سادساً: توعية المجتمع وإشراكه في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

- إشراك مؤسسات وهيئات المجتمع المدني في الجهود الوطنية المعنية بمكافحة الفساد.
- إطلاق حملات لتوعية المجتمع على خطورة إنتشار الفساد وحثّ المواطنين على التبليغ عن الفاسدين.
- إعطاء اليوم العالمي لمكافحة الفساد (9 كانون الأول) مكانة مناسبة وتكريسه لمختلف النشاطات التي تؤدي إلى تنامي الوعي بمخاطر الفساد ونشر ثقافة مكافحة الفساد والقيم التي تستند إليها.
- تجميع الدراسات المتوفرة وإجراء دراسات أخرى عند الإقتضاء حول موضوع الفساد وإنعكاساته السلبية على دولة المؤسسات والديموقراطية والإنماء وتحديد المجالات التي تعتبر أكثر فساداً.
- تضمين المناهج التعليمية في مختلف المراحل مواداً دراسية تتناول القيم والآليات المتعلقة بمكافحة الفساد.
- تعزيز التعاون بين الجهات الرسمية ووسائل الإعلام لنشر ثقافة مكافحة الفساد وتشجيع الصحافة الإستقصائية.
- تشجيع القطاع الخاص على نشر ثقافة مكافحة الفساد والإلتزام بمبادئ الشفافية والنزاهة والمساءلة، مع إبراز أهمية الشراكة في هذا المجال بين القطاعين العام والخاص.

## الخطة الاستراتيجية

- الخطة الاستراتيجية هي عملية شاملة تحشد فيها الموارد والامكانيات وتنسق من خلالها الجهود لاتخاذ القرارات وتحديد الأهداف الاستراتيجية والمسارات التي ينبغي اتخاذها لتحقيق غاية معينة. وهي تُعنى بتحديد الأولويات، ووضع خطة التطبيق الهادفة لتحقيق التغيير، وتأمين المتطلبات، ومعالجة التحدّيات، والتغلب على المشاكل والصعوبات التي يُنتظر أن تواجه الخطة عند التطبيق.
- ومن أهم حسناتها أنها تضع الأسس لحشد الموارد لتحقيق الأهداف المخطط لها، وترسم مسار تسلسل الخطة والمجالات التي ستعمل فيها، والبرامج والمشاريع التفصيلية التي سيُعمل عليها.

# منهجية الخطة

المبادرات Initiatives (برامج ومشاريع)	نتائج القياس المستهدفة Targeted Values				مؤشر قياس الأداء Performance Indicator (PI)	أهداف مرحلية Periodic Objectives	أهداف استراتيجية Strategic Objectives
	في السنة الثالثة	في السنة الثانية	في السنة الأولى	سنة الأساس Baseline			
•					•	• هدف فرعي (1-1)	• هدف استراتيجي (1)
•					•	• هدف فرعي (2-1)	
•					•		
•					•	• هدف فرعي (3-1)	
•					•		
							• هدف استراتيجي (2)
							• هدف استراتيجي (3)



# المتابعة والتقييم

يتحقق نجاح الخطة الإستراتيجية الأساسية بتحقيق أهدافها، وهو مرهون بتوفر القيادة، والإدارة الرشيدة، والسيطرة على عملية التطبيق خلال كامل مراحلها. يتوجب على المخططين وضع خطة تنظم أعمال الإشراف على تطبيق الخطة الإستراتيجية، وتسمح بتقييم التقدم على مسارها والتحقق من أسباب الانحراف عن أهدافها، تمهيداً لاتخاذ الخطوات اللازمة للتصحيح وللوصول مجدداً إلى النتائج المستهدفة.

وشكراً لحسن انتباهكم...