



الجمعية اللبنانية
للتعزيز
الشفافية



دراسة حول نظام النزاهة الوطني

لبنان ٢٠١١

صدر هذا الكتاب من قبل منظمة الشفافية الدولية بالتعاون مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد



USAID
من الشعب الأمريكي



**منظمة
الشفافية الدولية**

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

إن الآراء الواردة في دراسة نظام النزاهة الوطني تعود للباحثين ولا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد.

"منظمة الشفافية الدولية" هي منظمة مجتمع مدني عالمية تقود المعركة ضد الفساد. من خلال فروعها المحلية في جميع أنحاء العالم، ويقع مركز الأمانة الدولية في برلين- ألمانيا. تنشر منظمة الشفافية الدولية الوعي حول الآثار السلبية للفساد، وتعمل مع شركاء حكوميين والقطاع الخاص والمجتمع المدني لتطوير وتنفيذ آليات فعالة لمعالجة الفساد.

إن الشعب الأمريكي، من خلال الوكالة الأميركية للتنمية الدولية، قدم مساعدات مادية وإنسانية منذ خمسين عاماً في جميع أنحاء العالم.

لقد تم بذل كل الجهود للتأكد من دقة المعلومات والمزاعم الواردة في هذا التقرير. جميع المعلومات الواردة هي صالحة حتى كانون الثاني/يناير ٢٠١١. وعلى الرغم من ذلك، ان الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية لا يمكن أن تتحمل المسؤولية عن العواقب المترتبة على استخدام التقرير لأغراض أخرى أو ضمن سياق آخر.

© الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد

جادة سامي الصلح، سنتر كالتوت، الطابق التاسع

بدارو، بيروت

تلفون / فاكس: ٣٨٨١١٣ - ١ - ٩٦١

الصفحة الالكترونية:

www.transparency-lebanon.org

البريد الإلكتروني:

info@transparency-lebanon.org

حقوق النشر محفوظة – الطبعة الثانية ٢٠١١

ISBN 978-9953-0-15958

الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية

دراسة حول نظام النزاهة الوطني

لبنان ٢٠١١

فهرس

٥	تمهيد	١
٧	كلمة شكر وتقدير	
٨	النظام الوطني للنزاهة والدراسات الوطنية	٢
٩	ما المقصود بالنظام الوطني للنزاهة؟	
٩	لماذا ننجز دراسات وطنية حول النظم الوطنية للنزاهة؟	
١٠	منهجية دراسات النظام الوطني للنزاهة	
١١	ملخص تنفيذي	٣
١٣	تقييم النظام الوطني للنزاهة	٤
١٧	الأولويات والتوصيات	٥
٢٥	لمحة عن لبنان	٦
٢٩	لمحة عن الفساد	٧
٣٤	أنشطة مكافحة الفساد	٨
٤١	نظام النزاهة الوطني	٩
٤٢	١. السلطة التنفيذية	
٥٣	٢. السلطة التشريعية	
٦٠	٣. الأحزاب السياسية	
٦٨	٤. هيئة إدارة الانتخابات	
٧٤	٥. ديوان المحاسبة اللبناني	
٨٠	٦. القضاء	
٨٨	٧. الخدمة المدنية/ وكالات القطاع العام	
٩٧	٨. إنفاذ القانون	
١٠٢	٩. نظام التعاقد العام	
١٠٦	١٠. وسيط الجمهورية	
١٠٨	١١. وكالات مكافحة الفساد	
١١٠	١٢. الإعلام	
١١٨	١٣. المجتمع المدني	
١٢٧	١٤. قطاع الأعمال	
١٣٣	١٥. الحكومات الاقليمية والمحلية	
١٣٨	١٦. المؤسسات الدولية	
١٤٢	١٧. الأمن	
١٤٥	المراجع	١٠

تمهيد

المؤلفون من الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لافساد (بالترتيب الأبجدي)

ربيع غضبان

لين غصين

داني حداد

غايال كيبرانيان

ناتاشا سركييس

مراجعة و تدقيق

يحيى الحكيم

بشارة زحلاوي

سعيد عيسى

عطاالله السليم

مديرة فريق المؤلفين ومديرة برامج الجمعية

غايال كيبرانيان (حتى عام ٢٠٠٩)

منسقات مشروع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لافساد (بالترتيب الأبجدي)

لين غصين (حتى عام ٢٠٠٩)

ميّ نورالدين (حتى عام ٢٠١٠)

رغدا علوش (حتى عام ٢٠١١)

كلمة شكر وتقدير

جيرار زوفيجيان

عضو اللجنة التوجيهية لمشروع قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي MABDA

رئيس الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية

عضو مجلس منظمة الشفافية الدولية

شاركت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لافساد (LTA) في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، 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. ومذّك، حققت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية نتائج كثيرة في سبيل تعزيز الشفافية والنزاهة في لبنان وفي المنطقة، وهي ما سعت وتسعى له منذ تأسيسها عام ١٩٩٨.

باسم الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، وبصفتي عضواً في اللجنة التوجيهية للمشروع، يسرني أن أقدم هذه الدراسة حول النظام الوطني للنزاهة والتي توفر تقييماً للمؤسسات في لبنان، وتحليلاً لأسباب الفساد ودرجته الفساد في كل مؤسسة، وتعطي توصيات للإصلاح على مستوى أصحاب المصلحة المتعددي الأطراف. يمثل نظام النزاهة الوطني (NIS) خطوة أولى في إطار MABDA، وستليها 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 لصهر الجهود وإعداد سلسلة من الاستراتيجيات الإصلاحية.

باسم الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لافساد، أود أن أعرب عن خالص تقديري للمساهمات القيّمة التي قدمها المشاركون في وضع هذا الكتاب، وفي تطبيق مشروع MABDA بشكل عام. أود أولاً أن أتوجه بالشكر إلى فريق عمل منظمة الشفافية الدولية الذي تابع يومياً عملية تطبيق المشروع: الدكتور Finn Heinrich المنسق الأعلى لبرنامج دراسات النظام الوطني للنزاهة، Nicolas Seris منسق البرنامج، وManuel Pirino منسق البرنامج المساعد. أود أيضاً أن أتوجه بالشكر إلى زملائنا من فروع منظمة الشفافية الدولية في فلسطين والمغرب ومصر. والشكر الخاص موجّه إلى جميع الخبراء الذين أعطوا من وقتهم الثمين وأجابوا عن أسئلتنا خلال المقابلات، فضلاً عن المراجعين الخارجيين: الدكتور رينو ليندرز Reinoud Leenders وزملائنا من فرع منظمة الشفافية الدولية في فلسطين، ولن ننسى المراجعين الداخليين: الدكتور سعيد عيسى وعطالله سليم. أود أيضاً أن أشكر زملائي في مجلس الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية الذين قاموا بمراجعة نهائية لهذه المطبوعة وتحديد 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، مي نور الدين وناتاشا سرقيس وأخيراً غايال كيرانيان، مديرة البرامج في الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية التي أشرفت على فريق المشروع وقادت أعماله.

٢

النظام الوطني للنزاهة والدراسات الوطنية

ما المقصود بالنظام الوطني للنزاهة؟

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

لقد تم صوغ مفهوم النظام الوطني للنزاهة وترويجه من قبل منظمة الشفافية الدولية كأداة لمحاربة الرشوة بشكل شامل.^١ وفي غياب نموذج عالمي للشفافية ومحاربة الرشوة، فإن هذا النظام يشكل توافقاً دولياً حول مبادئ وقيم وآليات مؤسساتية تقي قدر الإمكان من الرشوة وتشجع النزاهة. كما تتمحور الدراسات الوطنية للنزاهة، في أغلب الأحيان، حول التقييم النوعي للمؤسسات الرئيسية التي يركز عليها نظام محاربة الرشوة بكل أعمدته.

تهدف الدراسات إلى تقييم النظام الوطني للنزاهة لبلد معين على المستويين القانوني (القوانين والنصوص التنظيمية) والعملي (التطبيق). تساعد هذه الدراسات على تقديم مقدار تطور مؤشر التنمية في هذه البلدان، وتشكل أيضاً قاعدة أساسية لمقارنة مختلف الأنظمة الوطنية.

لماذا ننجز دراسات وطنية حول النظم الوطنية للنزاهة ؟

تقدم دراسات النظام الوطني للنزاهة توضيحاً أولياً للميادين التي تستدعي تدخلاً أولياً، 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.

وتشكل 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 الإطار السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي نفسه، فإن فائدة هذه المعطيات تكون كثيرة الدلالات، وتستتبع منافسة مفيدة في مجال الإصلاحات.

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

كما تساهم دراسات النظام الوطني للنزاهة، من خلال تحليلها للممارسات والقيود الخاصة بكل بلد، في إعداد المؤشرات والأبحاث التي تنجزها منظمة الشفافية الدولية على المستوى العالمي، مثل مؤشر إدراك الرشوة، ومؤشر الرشوة للدول المصدرة، والبارومتر العالمي للرشوة،

^١ لمزيد من التفاصيل حول النظام الوطني للنزاهة، انظر: منظمة الشفافية الدولية، كتاب المرجعية، ط ٢ (لندن: منظمة الشفافية الدولية، ٢٠٠٠)، صدرت الطبعة الأولى عام ١٩٩٧ عن منظمة الشفافية الدولية في برلين، وكتاب الجيب، متوافرين معاً على الموقع التالي: www.transparency.org.

إلى جانب الأبحاث التي تجريها على المستوى الوطني، مما يسمح بتوفير بذلك معطيات نوعية إضافية حول القواعد والممارسات التي تتحكم في أنظمة النزاهة، حيث بلغ عدد الدول التي أنجزت فيها هذه الدراسات حتى أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ 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 التزاماً في مجال المحاربة العالمية للرشوة.

تقدم دراسات النظام الوطني للنزاهة تقييماً نوعياً لنظام النزاهة في بلد أو منطقة ما. فهذه الدراسات تركز على معطيات موضوعية وشخصية في الوقت نفسه، وتختلف كمياً في كل بلد أو منطقة بحسب مقتضيات التقييم التي تتطلب بحوثاً مكتبية وميدانية. وتتكون مصادر هذه الدراسات بصفة خاصة من التشريع الجاري المعمول به، وتقارير المنظمات الحكومية وغير الحكومية، والتغطية الإعلامية للقضايا المتعلقة بالرشوة، وتشخيص الرشوة على أنواعها، والتحليلات والمنشورات الجامعية، والحوارات مع الخبراء، ومناقشات المجموعات، مما يجعلها بحاجة في نفس الوقت لأبحاث وثائقية وأخرى ميدانية.

وتُنجز هذه الدراسات من قبل منظمات قائمة في البلد موضوع الدراسة، وعموماً من قبل الفروع الوطنية لمنظمة الشفافية الدولية، أو بواسطة خبراء وطنيين مستقلين متخصصين في القضايا المتعلقة بالرشوة والحكم الرشيد، يتم اختيارهم بناءً على قواعد انتقاء تضعها منظمة الشفافية الدولية، مع إسناد مهمة المتابعة إلى خبير مستقل على الأقل، يتم اختياره بدوره من قبل منظمة الشفافية الدولية ويكلف بتدقيق ومراجعة نوعية الدراسات.

منهجية دراسات النظام الوطني للنزاهة

ملخص تنفيذي

سجّل لبنان ٣ من ١٠ بحسب مؤشر مدركات الفساد لمنظمة الشفافية الدولية عام ٢٠٠٨ (على سلم من صفر أعلى درجات الفساد إلى ١٠ «أعلى درجات الشفافية») وقد أتى في المرتبة ١٠٢ من أصل ١٨٠ بلد شملتهم الدراسة. وبقي هذا التصنيف على حاله على مدى العامين الماضيين، ما يعكس تعثّر الإصلاحات نتيجة الاضطرابات السياسية التي شهدتها البلاد. تعكس النتائج المنخفضة لمؤشر مدركات الفساد في عام ٢٠٠٨ الوضع في لبنان والذي تتعمّق به دراسة نظام النزاهة بأسبابه. وعلى الرغم من أن نظام النزاهة اللبناني يوفر ظاهرياً آليات باتجاه الوصول إلى نموذج ديمقراطي، وتحديدًا مقارنةً بالدول العربية، تظهر تحديات مشتركة بين مختلف ركائز النزاهة موضوع المراجعة، مما يهدّد نظام الحكم الصالح في البلاد. ومن المهم الإشارة إلى أن بعض المؤسسات التي تساهم في تحسين أداء المؤسسات على صعيد الشفافية والحكم الصالح غير متوافرة في لبنان، مثل مؤسسة 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 بالإطار القانوني الذي تعمل ضمنه الإدارة العامة والمؤسسات اللبنانية.

من خلال الركائز المختلفة التي خضعت لمراجعة مفصلة، تبرهن الدراسة أن غياب الشفافية والمساءلة والنزاهة مرتبط ارتباطاً مباشراً بهيكلية النظام اللبناني. فليبنان يعتمد الديمقراطية التوافقية التي تقوم على مبدأ تقاسم السلطات بين المجموعات الطائفية على اختلافها كما نصّ اتفاق الطائف عام ١٩٨٩، ولاحقاً اتفاق الدوحة عام ٢٠٠٨. وقد أدّى نظام تقاسم السلطات إلى استقطابات داخلية وإقليمية ودولية وإلى اضطرابات أمنية متكررة في البلاد.

في الوقت نفسه أثر ضعف الوضع الاقتصادي في البلاد على سير النظام الوطني للنزاهة أيضاً. فبعد حرب أهلية دامت ١٥ (١٩٧٥-١٩٩٠) سنة في لبنان أصبح الاقتصاد يعتمد بشكل كبير على المساعدة والدعم الأجنبيين لعملية إعادة الإعمار. يركز لبنان اليوم تحت عبء مديونية تُقدّر نحو ٥٠ مليار دولار أميركي، مما يشكّل تحدياً أمام النظام اللبناني برمته.

أما التحدي الآخر الذي يواجه المؤسسات في لبنان فهو الإطار القانوني الذي تعمل ضمنه. فقد صادق لبنان فعلاً على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC)، 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 أيضاً على الفرص المتوافرة ومواطن القوة. لهذا من الضروري اعتماد مقاربة متماسكة باتجاه تقوية النظام الوطني للنزاهة، وتقتضي تعزيز التعاون بين جميع القطاعات والمؤسسات والدفع نحو استحداث المؤسسات التي ما زالت ناقصة، بهدف ضمان سيادة القانون والتنمية المستدامة.

تقييم النظام الوطني للنزاهة

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

عام ١٩٤٣ وبعد إعلان إستقلال لبنان، تمّ التوصل إلى ميثاق وطني بين رئيس الجمهورية بشارة الخوري ورئيس الوزراء رياض الصلح. وعلى الرغم من أن الميثاق الوطني هذا كان إتفاقاً شفهيّاً، فقد سمح للفرق بين الحاكمين من الطائفة المسيحية المارونية والطائفة المسلمة السنية بالتمتع بحصة كبيرة نسبياً من النظام السياسي.

عام ١٩٩٠، وبعد الحرب الأهلية التي دامت ١٥ سنة، أدخلت تغييرات دستورية لتعديل صيغة تقاسم السلطات القائمة. من هذا المنطلق سعى اتفاق الطائف عام ١٩٨٩ لتحسين وضع رئيس الوزراء (مسلم سني) مقابل رئيس الجمهورية (مسيحي ماروني)، الذي أصبحت صلاحياته مذكّك أضعف مما كانت عليه قبل اتفاق الطائف.

مهّد إتفاق الطائف، الذي تحقق بوساطة دولية وإقليمية، الطريق أمام تدخل دولي وإقليمي في الشؤون السياسية الداخلية وهي حجة غالباً ما تلجأ إليها الشخصيات السياسية النافذة حين تسأل عن رأيها في تطبيق الاتفاق وعن الاضطراب السياسي المستمر. وأدى هذا الترتيب الهش الذي هو حل مقبول على مضض أكثر منه عملية لبناء السلام، إلى أزمة داخلية دائمة بلغت ذروتها مع اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري عام ٢٠٠٥.

في أيار/مايو ٢٠٠٨ ونتيجة للانقسامات والاستقطابات الداخلية التي انفجرت توصلت القوى السياسية المتمثلة بكتلة ٨ آذار (المعارضة) وكتلة ١٤ آذار (الأغلبية) في قمة الدوحة إلى اتفاق. ومنذ ذلك التاريخ أطلق رئيس الجمهورية الذي جرى انتخابه نتيجة لاتفاق الدوحة، طاولة حوار بين الطوائف اللبنانية المختلفة للتفاوض حول القضايا الوطنية والمصيرية.

بهدف الترويج للشفافية والمساءلة والحكم الصالح والنزاهة في النظام اللبناني، لا بد من تطوير وتحديث ١٧ ركيزة حددها النظام الوطني للنزاهة مبينة بوضوح في الكتاب المصدر الخاص بالشفافية الدولية TI's Source Book، للوصول إلى نظام نزاهة وطني يعمل بشكل فعال يجب تنسيق العمل بين مختلف الركائز التي يجب أن تتربط فيما بينها. في الواقع، المنهجية التي تطبقها الشفافية الدولية تدرج ١٦ ركيزة، ولكن في حالة فلسطين ولبنان اللذين يشكلان جزءاً من مشروع قياس جهود مكافحة الفساد وبناء الطلب على أنظمة النزاهة الوطنية في مصر والعالم العربي MABDA، تمت إضافة ركيزة الأمن نظراً إلى وزنها في النظام. في لبنان وبين الركائز الـ ١٧ ما زال ينقص ركيزتان: وسيط الجمهورية Ombudsman والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. ويُنظر إلى الركائز القائمة داخل النظام اللبناني على أنها تخضع للمصالح الطائفية في البلاد. لذلك أثر النظام السياسي اللبناني بشكل كبير على ضعف الشفافية في أداء هذه الركائز داخل القطاعين العام والخاص.

قد أثر عدم الاستقرار السياسي في تفعيل أداء الركائز في لبنان. في الواقع، لطالما استغلت النخب السياسية هذا الوضع مما أدى إلى إضعاف دور الركائز وتحديداً خلال حقبة ما بعد الطائف (تحديداً بين عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٨) الفترة التي ساد خلالها نظام «الترويك». فضمن هذا النظام تمتع كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الوزراء بسلطات هائلة في النظام السياسي. وأدت «الترويك» إلى مزيد من المساومات والزبائنية وتحديد

في إطار التعيينات في المناصب الرسمية: فالتعيينات الإدارية، والقضائية، والسياسية البارزة حدّتها ثلاث شخصيات رائدة؛ أما المؤسسات، فأصبحت متلقية لصنع القرار بدلاً من أن تكون جزءاً منه.^٢ 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 مثلاً آخر وهو عدم تطبيق الإجراءات الرسمية والموحدة لنظام التعاقد العام. في الواقع، معظم العقود والمناقصات تمنح لأشخاص يقيمون علاقات وثيقة مع زعماء الجماعات الطائفية الرئيسة عبر التلزم بالتراضي في الكثير من الحالات.

من أجل الحد من التدخل الطائفي داخل الركائز وللترويج لمبادرات إصلاحية، ذكر إتفاق الطائف ضرورة إنشاء لجنة وطنية لالغاء الطائفية السياسية بموجب أحكام المادة ٩٥ منه، وانتخاب مجلس النواب على المستوى الوطني (أساس لا طائفي)، في حين يتم إنشاء مجلس شيوخ ليمثل المجموعات الطائفية المختلفة. كذلك نص الاتفاق على قانون إنتخابي غير طائفي من دون الإشارة إلى حجم الدوائر الانتخابية. وقد ألقى إتفاق الطائف الضوء على بعض الإصلاحات الاجتماعية والاقتصادية بما فيها التنمية العادلة والتمساوية إلى جانب اللامركزية الإدارية. وكون إتفاق الطائف لم يذكر اعتماد إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد لتكون قاعدة للإصلاح في القطاعين العام والخاص، فقد استشرى الفساد على جميع المستويات وفي مختلف القطاعات.

لم يُنظر إلى الإصلاحات التي رُوّج لها إتفاق الطائف ولا إلى مبادرات مكافحة الفساد على أنها محاولات جدية. فقد أطلق مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري (OMSAR) عام ١٩٩٤ مبادرة تهدف إلى إصلاح الإدارات العامة من خلال طرد الموظفين غير المؤهلين. وسرعان ما تم وضع حد لهذه الخطوة الإيجابية لأن التشريعات اللبنانية لا تتضمن أصلاً تشريعات قانونية لمكافحة الفساد ولا توصيف وظائف مفصل وواضح فضلاً عن عدم وجود إثباتات ضد من تم إستهدافهم و الروابط الوثيقة التي تربط الموظفين المستهدفين بعلاقات بشخصيات سياسية ومصالح طائفية ضيقة. فضلاً عن ذلك، فإن قانون الاثراء غير المشروع الذي يهدف إلى مراقبة أصول وموجودات المسؤولين التي اكتسبها من خلال سوء استخدام موارد المرافق العامة ومن خلال الرشوة أو اختلاس الأموال لم يطبق يوماً بشكل مناسب. وعلى مستوى القطاع الخاص، مكافحة الفساد محدودة وليس لها الأولوية أيضاً. ثم إن كافة المحاولات لتطبيق قواعد الحكم الصالح في الشركات والإدارات والمؤسسات العامة هي مبادرات شخصية وفردية.

إضافة إلى التحديات المحلية اصطدمت الدراسة الخاصة بالنظام الوطني للنزاهة في لبنان بعناصر إقليمية لا بد من النظر فيها. الوجود السوري في لبنان (١٩٧٦-٢٠٠٥) كان له تأثير على بعض في شؤون لبنان الداخلية. فالمسؤولون السوريون في علاقاتهم المباشرة مع النخب السياسية في لبنان بعد استتباب الأمن عام ١٩٩١ كان لهم دوراً فاعلاً في الحياة العامة. فضلاً عن الاعتداءات الاسرائيلية المتكررة على البلاد تركت تبعات سلبية على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

Gaelle Kibrarian. «Communal Corruption and Peace Building in Lebanon,» (Massachusetts: New Routes. Life and Peace Institute: Tufts University, 2009).

وتجدر الإشارة إلى أن عدم اجتماع مجلس النواب على مدى عامين، أدى إلى تأخير النظر في العديد من مشاريع القوانين ومنها المصادقة على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) التي لم تتم حتى تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٨، الأمر الذي نجم عنه تأخر تطبيق أحكام هذه الاتفاقية ومن ضمنها الأحكام الخاصة بإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد وقانون حق الوصول إلى المعلومات. فضلاً عن أن مشاريع الموازنة العامة من عام ٢٠٠٦ حتى ٢٠٠٩ ضمناً لم تقرّ وبالتالي لم يصار إلى العمل بها. وهذا التجميد منذ ذلك التاريخ، حرم ديوان المحاسبة و المجلس النيابي من الإضطلاع بدورهما الذي يدق ويراقب الإيرادات والنفقات. وعلى صعيد آخر، فإن التعيينات الإدارية في صفوف موظفي الفئة الأولى، وهي من مسؤوليات السلطة التنفيذية، شلت هي الأخرى وبقيت مؤجلة حتى يتم التوصل إلى اتفاق بين مختلف الفصائل السياسية والطائفية للإتيان بممثلين عنهم. وقد أصاب هذا مواقع حساسة مثل مدير ديوان المحاسبة ورئيس مجلس الخدمة المدنية ومجلس القضاء الأعلى. هذا الوضع السائد كانت له تداعيات تحدّ من أداء ركائز أساسية ذات أهمية بالغة في الإدارة العامة. ونتيجة للنزاع الطائفي فإن المؤسسات السياسية الرئيسية أصابها النزاع مقتلاً، مما أدى بالفساد الى التماسس في العديد من الإدارات والمؤسسات العامة.

ألفت مراجعة ركائز النظام الوطني للنزاهة في لبنان الضوء على الحاجة إلى مراجعة شمولية لهذه الركائز وإلى ضرورة تعزيز التعاون بين جميع اللاعبين على الساحة والمؤسسات العامة والخاصة. من هنا ضرورة وضع إستراتيجية وطنية شاملة لمكافحة الفساد، تجمع جميع أصحاب المصالح وتدعو الى نبذ الطائفية السياسية وتشجع جميع الأطراف إلى علمنة الوظيفة العامة على أساس أنها الوسيلة الأمثل لحماية المصلحة الوطنية. الذي من شأنه ذلك أن يمهد الطريق أمام سيادة القانون والتنمية المستدامة وضمان حياة أفضل للمواطن والمجتمع في لبنان، وكلها مكوّنات أساسية لأي نظام وطني للنزاهة.

الأولويات والتوصيات

تستند جميع التوصيات التالية إلى الركائز التي تمت مراجعتها ودراستها في إطار النظام الوطني للنزاهة في لبنان.

أدت الاضطرابات السياسية التي شهدتها لبنان على مدى أربعة عقود إلى الوضع الفوضوي الذي نعيشه اليوم. فالإدارة العامة اللبنانية لم تشهد خطاً إصلاحياً 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 بشكل مؤسف أو غير متوافرة. ونتيجة لذلك، لا وجود لأسس ملموسة تبني على أساسها إدارات ومؤسسات القطاع العام. ولكن وبالرغم من كل هذه الحواجز، تسعى الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لافساد للعمل بروية وتأنّ لإختيار أفضل الطرق للوصول إلى خيارات سياسية تستطيع الأطراف المعنية تطبيقها من أجل مكافحة الفساد. وبالرغم من جميع العوائق فما زال بالامكان اتخاذ خطوات عامة في لبنان لتأمين مزيد من الشفافية والمساءلة والنزاهة، ونحن نتطلع إلى وضع تدابير خاصة بكل قطاع من شأنها أن تحسّن الإدارة اليومية للمؤسسات العامة على اختلافها وتقود إلى تطبيق التشريعات القائمة وتعديل الإطار القانوني حيث تدعو الحاجة.

يمكن تلخيص الإصلاحات المقترحة كما يلي:

توصيات عامة

- اتخاذ الإجراءات اللازمة على المستوى الوطني لتطبيق إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) ووضع الآليات المناسبة لتنفيذ مضمونها.
- في ضوء ما ذكر آنفاً، من الممكن وضع إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد بشكل جدي كما نصت المادة ٥ من إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تروّج لمشاركة المجتمع وتعكس مبادئ سيادة القانون والإدارة الصالحة للشؤون العامة والملكية 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 ٢٠٠٩، وذلك بالاشتراك مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد في إطار إستراتيجية "نحو حوار وطني حول الفساد في لبنان".
- التصويت على مشروع قانون خاص بحق الوصول إلى المعلومات وآخر لحماية كاشفي الفساد.
- تطبيق المادة ٩٥ من الدستور اللبناني، بهدف إلغاء الطائفية السياسية، كطريقة لضمان التعيينات على جميع المستويات على أساس الجدارة وليس على أساس الإنتماء الطائفي.
- اعتماد قانون انتخابي غير طائفي يهدف إلى تمثيل عادل ومتساوٍ لشرائح المجتمع كافة، فمن شأن هذا القانون أن يوفر قواعد وآليات محدّدة أكثر وبصورة خاصة ما يتعلق بتمويل الحملات، وأن توضع أوراق اقتراع مطبوعة مسبقاً حيّز التنفيذ، وأن يتم الفصل بين الحسابات المالية الخاصة بالمسؤولين المنتخبين وأسرهم.
- تشجيع ادخال مبادئ مكافحة الفساد في البرامج المدرسية.
- العمل مع السلطات التربوية لإدراج مبادئ الحكم الصالح في برنامج السلوك المدني (ما كان يسمى التربية الوطنية).
- اعتماد قانون تضارب المصالح لمنع النواب من إمكانية الجمع بين النيابة ومناصب وزارية أو العكس.

- مؤسسة الحوار بين مختلف الأحزاب السياسية بطريقة تسمح بتطبيق التفاعل بين الجماعات عبر المؤسسات الدستورية وليس عبر سلسلة من طاوولات مستديرة بالرغم من ضرورتها في بعض الظروف الطارئة.
- إنشاء هيئة وطنية مستقلة لمكافحة الفساد كما أوردت المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC).
- تطبيق القانون رقم ٢٠٠٥/٦٦٤ الذي ينص على إنشاء مكتب وسيط الجمهورية.
- إعادة النظر في إجراءات الإفصاح عن الأصول بموجب قانون الإثراء غير المشروع، بهدف وضع أصول الشفافية حيز التنفيذ للوصول إلى تلك المعلومات.
- التأكد من أن القوانين المعمول بها حالياً فعالة على نحو وافي لمقاضاة ومحاكمة الرؤساء والوزراء أمام المجلس الأعلى بهدف ضمان قابلية تطبيق هذه القوانين.
- تعديل القانون الجزائي وقانون تبييض الأموال بانتظام.

توصيات خاصة بكل ركيزة

أ- السلطة التنفيذية

- وضع نظام أساسي لمجلس الوزراء و توصيف لمسؤولياته من شأنه أن يحدد صلاحيات كل المسؤولين بدءاً برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونائب رئيس الوزراء والوزراء بهدف ضمان قيام سلطة تنفيذية واضحة الأهداف والمسؤوليات قابلة للحياة.
- اعتماد مدونة سلوك للوزراء تحدد تفاصيل القواعد والأنظمة الخاصة باستخدام الموارد الرسمية إلى جانب أمور أخرى متعلقة بالمسؤوليات والواجبات لكل شخص يعمل في الإدارة العامة.
- يجب تغيير وضع مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OM SAR) 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، إضافة إلى تحديد دفتر شروط وصلاحيات كل وزارة ودورها بوصفها الهيئة الوحيدة القادرة على دراسة وتحليل ووضع التشريعات الحديثة اللازمة لكل قطاع في للإدارة العامة واستحداث وسائل العمل لتحويلها إلى حكومة إلكترونية يجب أن تشمل القطاع العام بمجمله.
- يمكن لمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OM SAR) بعد إعادة تأهيله أن يبدأ بتحديد الوضع الحالي للقطاع العام كما هو اليوم، ويمكن إطلاق ذلك من خلال مسح للإدارات والمؤسسات العامة التي تمثل ما يعرف "القطاع العام". ويجب أن يهدف هذا المسح إلى تحديد عدد الأشخاص العاملين حالياً في القطاع العام (الكوادر- الفئات من ١ إلى ٥ - الأجراء و المتعاقدين والمياومين). 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. الأمر نفسه يجب أن يطبق بالنسبة إلى موظفي المؤسسات العامة (والوكالات الأخرى التابعة للقطاع العام) (انظر قائمة المسوحات التي ينبغي القيام بها كما ورد سابقاً).
- مراجعة قانون المحاسبة العامة لكي يتكيف مع المحاسبة التحليلية ويواكب أفضل ممارسات المحاسبة الدولية الحديثة.
- الترويج للشفافية في عملية إعداد الموازنة من خلال نشر موازنات جميع المؤسسات للموازنة العامة، واعتماد ميزانية البرامج والأداء (BRP)، وإدخال "التصنيف الإداري" كمؤشر ثالث، إلى جانب مؤشري الاقتصاد والوظائف المستخدمين في الموازنة.

- توحيد كافة موازنات القطاع العام لإصدار موازنة موحدة تظهر بوضوح نفقات القطاع العام وإيراداته والنظم الضريبية والرسوم.
- مراجعة وضع الهيئات الرقابية (مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، ديوان المحاسبة، والمجلس الأعلى للتأديب) وتحديد سلطاتهم بالنسبة لمكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري OMSAR.
- ضمان استقلالية الهيئات الرقابية وتمكينها من القيام بدورها الرقابي والتفتيشي والتدقيقي من دون تدخل أو تأثير من السلطة التنفيذية.
- مراجعة محتويات قانون المناقصات العامة لكي يتكيف مع الممارسات الدولية الحديثة الفضلى في هذا الإطار الذي أصبح واسع ومتنوع ولا يمكن لقانون واحد أن يشمل جميع القطاعات والنشاطات والمتطلبات.
- تعزيز أطر التعاون بين السلطة التنفيذية ومنظمات المجتمع المدني.

ب- السلطة التشريعية

- تعديل النظام الأساسي الخاص بالبرلمان وتحديد أدوات الاستجواب والمساءلة إضافة إلى وضع نظام مناقشات عام بهدف ضمان فاعلية نظام المحاسبة والمساءلة.
- وضع واعتماد مدونة سلوك للنواب بما في ذلك إرشادات حول استخدام موارد الدولة.
- تسريع العملية التشريعية من خلال وضع جدول زمني يضمن مراجعة و/أو إقرار مشاريع واقتراحات قوانين.
- تفعيل المراقبة المالية من خلال إنشاء مكتب للموازنة يهدف إلى مساعدة النواب على تقييم 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 بعد وضع التشريعات الإدارية والبشرية والمالية والنظم الحديثة المختلفة التي تؤسس لإدارة متطورة من بنى تحتية شاملة لقواعد العمل في المجلس النيابي.
- تشجيع أطر التعاون بين السلطة التشريعية ومنظمات المجتمع المدني.
- إلزام النواب بمتابعة إجراءات الشكاوى والعرائض.

ج- الأحزاب السياسية

- صوغ قوانين للأحزاب السياسية تراعي خصوصيتها وتكون مختلفة عن تشريعات جمعيات المجتمع المدني.
- إلغاء أي مراقبة حكومية مسبقة على تأسيس الأحزاب السياسية.
- مراجعة آليات وتقنيات التمويل الخاصة بالأحزاب والتأكيد على شفافيتها وحق الوصول إلى المعلومات المتعلقة بها.
- تطبيق آليات مكافحة الفساد في برامج الأحزاب السياسية اللبنانية.

د- هيئة إدارة الانتخابات

- هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية أن تتمتع بالاستقلالية لضمان الشفافية وعدم التشكيك في نزاهتها.
- على المشرفين أن يبدؤوا عملهم في وقت معقول قبل الانتخابات لكي يكونوا على أهبة الجاهزية والإستعداد للقيام بما هو مطلوب منهم

- يجب أن تشمل صلاحيات هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية إدارة الانتخابات وألا تنحصر بتمويل الحملات ووسائل الإعلام.
- على هيئة الاشراف على الانتخابات أن تنشر البيانات المالية كافة التي يرفعها المرشحون.
- على الهيئة أن تكون قادرة على رفع الشكاوى أمام المجلس الدستوري.
- على الهيئة أن تكون فاعلة أيضاً لإدارة الانتخابات في إطار الانتخابات البلدية.

ه- ديوان المحاسبة

- بعد مراجعة وإعادة النظر في قانون المحاسبة العامة، على ديوان المحاسبة تطبيق مضمونه في عملية تدقيق حسابات الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات برمتها.
- ضمان إستقلالية ديوان المحاسبة مالياً وإدارياً من خلال:
 - اعداد موازنة ديوان المحاسبة بشكل مستقل عن السلطة التنفيذية؛
 - تمكين الديوان من اختيار موظفيه وتعيينهم.
- تعيين مجموعة خبراء (من مهندسين وأطباء وصيادلة ومعلوماتيين) لمساعدة مدقي ديوان المحاسبة في عملهم المتعلق في مجالات عمل متخصصة.
- إنشاء وحدة إستخدام توفر دورات تدريبية منتظمة حول القضايا القانونية المتعلقة بمختلف القضايا و القطاعات وحول إجراءات التدقيق العائدة لها.
- توسيع نطاق ملاك موظفي التدقيق الحاليين في ديوان المحاسبة للاستجابة لحاجات التدقيق في مختلف الإدارات و المؤسسات العامة و البلديات.

و- السلطة القضائية

- منح السلطة القضائية الاستقلالية المنصوص عليها في المادة ٢٠ من الدستور من خلال ضمان ما يلي:
 - الاستقلال المالي: على موازنة السلطة القضائية أن تكون مستقلة عن موازنة السلطة التنفيذية.
 - الاستقلال الإداري: على مجلس القضاء الأعلى أن يقوم بإجراء التعيينات القضائية وليس مجلس الوزراء.
 - الاستقلال التنظيمي: يجب أن يكون القضاء قادراً على وضع مراسيمه التنظيمية من بدون تدخل أي طرف آخر.
- إن منح النظام القضائي الاستقلالية المالية فانه من الضروري إعادة النظر في رواتب وتعويضات القضاة ويجب أن ترفع، كما يصبح من الضروري رفع مساهمة الحكومة في "صندوق التعاضد القضائي" من خلال تخصيص موارد مالية إضافية.
- تعزيز دور مجلس القضاء الأعلى بوصفه الهيئة الوحيدة التي تدير الشؤون القضائية وتنظمها.
- ملء المناصب الشاغرة داخل هيئة التفتيش القضائي.
- تنظيم دورات تدريبية/بناء قدرات مستمرة في المعهد القضائي تتناول قضايا الفساد على أنواعها.
- من الأفضل إنتخاب أعضاء مجلس القضاء الأعلى عوضاً من تعيينهم.
- على قرارات التعيين والمناقلات في السلطة القضائية أن تتخذ بعد استشارة القضاة المعنيين، شرط أن تحصر صلاحية اتخاذ قرارات الترقية والكفاءة والتقدم المهني بمجلس القضاء الأعلى.
- تعزيز النظام الأساسي والملفات القانونية في محاكم العدل لتحسين أداء القضاة.

- إعادة النظر في هيكليّة السجل التجاري وكيفية وضع قواعد البيانات الخاصة بالشركات لضمان الوصول إلى المعلومات القضائية والتجارية وإلى سجلات الشركات بشكل شفاف وواضح.
- من الضروري زيادة عدد القضاة كي يتمكنوا من النظر في الأعداد الهائلة من القضايا والملفات المتراكمة في المحاكم، مما يؤخر عملية إصدار الأحكام إلى ما لا نهاية.
- من الضروري توفير الحماية اللازمة للجسم القضائي لدرء أي أذية جسدية قد يتعرضون لها من خلال تأمين الحماية الأمنية الضرورية لهم.
- زيادة حجم الأموال اللازمة للمساعدة القضائية التي يجب توفيرها للمواطنين، لجعلها أداة أكثر فاعلية في يد القضاء، للذين لا تتوافر لديهم الإمكانيات اللازمة لدفع الرسوم والمصاريف القانونية.

ز- الخدمة المدنية

- تحقيق الوصول إلى عمليات الحكومة الالكترونية في الإدارات العامة بعد وضع قاعدة معلومات للجهاز البشري وللعمليات في مختلف الإدارات والمؤسسات العامة للحد من العمل الورقي والازدواجية والتوصل إلى وضع ملفات ومحفوظات مناسبة مع انتاج البيانات الاحصائية الصحيحة.
- تقليص عدد موظفي الدولة عند الاقتضاء في الإدارات والمؤسسات العامة التي تشكو من تخمة في عدد الموظفين وقلة المؤهلين. ولكن لا يجب نسيان أن هناك إدارات ومؤسسات تشكو من نقص في أعداد الموظفين الكفؤين، الذين تقع عليهم مسؤولية تطوير القطاع العام ونقله إلى القرن الحادي والعشرين.
- وضع سلسلة رتب ورواتب حديثة تحسن الأجور والمخصصات الممنوحة للعاملين في القطاع العام.
- تعزيز موارد الإدارات العامة من خلال زيادة حصتها في الجزء الثاني من الموازنة العامة
- ضمان استقلالية الهيئات الناطمة مع التشديد على ضرورة فصل التنظيم والتخطيط عن التنفيذ.
- إعادة هيكلة مجلس الخدمة المدنية بعد تعزيز وتحسين قدراته البشرية والتقنية من خلال:
 - تعيين عناصر مؤهلة قادرة على دراسة وتحليل واقتراح التحسين اللازم في العمليات والسياسات؛
 - اللجوء إلى خبراء لصياغة التوصيات الحديثة للامتحانات الخاصة باستخدام الموظفين باختلاف إختصاصاتهم و الحقول التي يعملون فيها وتدريبهم بالشكل الذي يمكنهم من أداء مهامهم بأفضل طريقة ممكنة.
 - مراجعة ملفات الموظفين و المحفوظات بقصد إعادة تنظيمها وتنقيحها بحيث تصبح مرجعاً إدارياً يعطي صورة صحيحة عن أوضاع الجهاز البشري في الإدارة العامة من خلال المكننة الكاملة وربطها بمختلف الإدارات المركزية و المناطقية؛
 - إعطاء الهيئة العليا للتأديب السلطة اللازمة لرفع الحصانة عن الموظفين لتمكينها من إنزال العقوبات اللازمة بحق الموظفين الذين يثبت تورطهم في عملية فساد أو سوء تصرف أو إهمال بما في ذلك التسريح من الخدمة؛
 - تحسين وتحديث الأنظمة الأساسية والتنظيمات القانونية الخاصة بكل العاملين في القطاع العام؛
 - وضع كتيّبات و أدلة بالاجراءات الخاصة بالعمليات كافة (Procedures Manuals) وتعديلها بشكل مستمر و كلما دعت الحاجة الى ذلك.

ح- وكالات إنفاذ القانون

- وحدها الدولة مسؤولة عن القضايا المتعلقة بتطبيق القانون واحترام النظام، وللمحد من المواجهات الطائفية التي قد تفتعل بحجة الدفاع عن النفس.
- توفير التجهيزات اللازمة والتدريب الدائم والمستمر لقوى الأمن الداخلي لكي يبقوا على أهبة الإستعداد والجاهزية لتطبيق القانون.
- ضرورة تفعيل قدرات قوى الأمن الداخلي وبصورة خاصة الوحدات المسؤولة عن تطبيق قوانين السير والسلامة المرورية لقمع المخالفات على أنواعها وإنزال العقوبات بحق المخالفين لردعهم عن الإستخفاف بحياة الناس وممتلكاتهم.
- ضرورة إطلاق حملات دورية منتظمة لإطلاع وتثقيف سائقي السيارات والدراجات النارية والمشاة على احترام قواعد السلامة العامة على الطرقات.
- إطلاع الشباب على أخلاقيات وآداب الطريق والقيادة من خلال برامج تلفزيونية مخصصة لهذا الهدف. على أن تليها ترتيبات قانونية من خلال إختبارات تفرضها إدارة السير على كافة المواطنين السائقين والمشاة منهم الذين ينتهكون قانون السير. ويجب تطبيق عقوبة السجن والغرامات المالية المرتفعة وتجميد وحتى سحب إجازة السوق عند تكرار المخالفات.

ط- نظام التوريد العام

- تحديث الأنظمة الأساسية للتوريد والمشتريات من مناقصات ومزايدات عامة وبخاصة تلك المتعلقة بتطبيق التنظيمات التي تتناول تضارب المصالح.
- تبسيط الإجراءات الإدارية لتمكين المواطنين من إجراء معاملاتهم وصفقات الأعمال ووضع ملفات الضرائب من خلال الشباك الواحد.
- مكثنة العمليات الإجرائية لتبسيطها وتسريعها (الحكومة الإلكترونية) لتعزيز الشفافية.
- تشكيل هيئة ناظمة متعددة الاختصاصات لتحديث أنظمة التوريد والمشتريات على أنواعها، من مناقصات ومزايدات عامة ومراقبتها في مختلف الإدارات العامة وفقاً للمعايير الدولية.
- منح السلطات الرقابية الصلاحية لاتخاذ الإجراءات العقابية المناسبة في حالات حصول عمليات فساد ورشوة وتمرير معلومات داخلية سرية

ي- وسائل الإعلام

- وضع مدونات سلوك خاصة بالموظفين العاملين في المؤسسات الإعلامية، تتناول مسلكيتهم الأخلاقية.
- استحداث وحدات تحقق بالأمور التي تتناول الفساد والرشوة في المؤسسات الإعلامية.
- تدريب الصحفيين على تقنيات الصحافة والتقارير التحقيقية.
- تشجيع الجامعات على إدراج الصحافة التحقيقية ضمن برامجها.
- التشجيع على إقامة مؤسسات إعلامية غير مرتبطة بأحزاب سياسية وتعديل بنية الوسائل الإعلامية القائمة من خلال تنظيم انتخابات داخلية في النقابات المهنية الإعلامية.
- تعديل الإطار القانوني للأنظمة الأساسية والداخلية في المؤسسات الإعلامية بحيث تعزز الشفافية والمساءلة وتدرج مبادئ الحكم الصالح.

ك- المجتمع المدني

- على منظمات المجتمع المدني اعتماد آليات واضحة عند رفع تقاريرهم كي تأتي بصورة أفضل وتخدم المصلحة العامة.
- يجب أن تعتمد منظمات المجتمع المدني مبادئ الحكم الصالح في قوانينها وأن يمثل أعضائها والعاملين فيها بمدونة أخلاقيات داخلية واضحة.
- يجب العمل على عدم تسييس منظمات المجتمع المدني وجعلها بعيدة عن الانتماءات الطائفية والمذهبية.

ل- قطاع الأعمال

- يجب الفصل بين وظائف وأدوار رئيس الشركة والمدير العام والإدارة في جميع الشركات الخاصة وتحديدًا تلك التي تملكها عائلات.
- يجب صوغ قوانين خاصة تتناول تضارب المصالح للحد من تأثير رجال الأعمال الأثرياء في الأوضاع السياسية وفي القطاع العام.
- باعتبار أن كافة المبادرات هي طوعية، فمن الضروري المطالبة بتطبيق مبادئ الحكم الصالح للشركات لكي تعتمد من قبل جميع الشركات اللبنانية وفي كل القطاعات.

م- الحكومة الإقليمية والمحلية

- صوغ واعتماد قانون انتخابي جديد للانتخابات البلدية (علماً أن الانتخابات البلدية أجريت عام ٢٠١٠) مع تطبيق الإصلاح الخاص بتطبيق البند الإصلاحي المتعلق بأوراق الاقتراع السري والمطبوعة مسبقاً لتجنب شراء الأصوات.
- دعم تطبيق مشاريع اللاحصرية و اللامركزية كافة من خلال توسيع صلاحيات البلديات وتنظيم علاقاتها مع السلطة اللاحصرية (المحافظة و القضاء).
- اعطاء السلطات المحلية دوراً في مجالي التخطيط والتنفيذ والمتابعة.

ن- اللاعبون الدوليون

- يجب إعطاء اللاعبين الدوليين صلاحية العمل مع مختلف أطراف المجتمع اللبناني وعدم استثناء أي منها، إذ من الضروري توزيع المشاريع بالتساوي بين جميع المناطق اللبنانية، وبما يضمن المنفعة لكل الأطراف المكونة للمجتمع اللبناني.
- على اللاعبين الدوليين الإفصاح عن المخصصات لمختلف الأنشطة والعمليات التي يقومون بتنفيذها.
- يجب أن يكون هناك مدققون لبنانيون حياديون يقومون بالتدقيق بأنشطة البلديات مع اللاعبين الدوليين بانتظام.

س- الأمن

- إعادة إطلاق الحوار بين مختلف الطوائف اللبنانية وتحديدًا المتعلقة منها بقضايا الأمن، وضرورة التوصل إلى اتفاق يسمح للجيش اللبناني بأن يصبح القوة الوحيدة المولج إليها الدفاع عن لبنان وصون حدوده، بحيث لا يعود هناك من حاجة أو حجة لأية جهة إلى حمل السلاح على الأراضي اللبنانية.

١

لمحة عن لبنان

أعلن استقلال الجمهورية اللبنانية في ٢٢ تشرين الثاني / نوفمبر ١٩٤٣، بعد انتداب فرنسي دام ٢٣ عاماً. تبلغ مساحة لبنان ١٠٤٥٢ كلم مربعاً. بيروت هي العاصمة السياسية. على الرغم من أن أي إحصاء سكاني رسمي لم يجر في لبنان منذ العام ١٩٣٢، التقديرات ترجح أن عدد السكان يتراوح بين ٣,٦ مليون و٤ ملايين نسمة يمثلون ١٨ طائفة معترف بها. أما اللغة الرسمية فهي العربية إلى جانب لغات أخرى مستعملة بشكل واسع كالفرنسية و الانكليزية والأرمنية.

حتى العام ١٩٧٥ كان لبنان يشبه بسويسرا الشرق وأنه الدولة الأكثر ديمقراطية بين نظرائه العرب؛ فهو بلد الخدمات و الجسر بين الشرق والغرب. لكن في فترة ليست بالبعيدة، شهد لبنان حرباً أهلية دامت ١٥ عاماً بين عامي ١٩٧٥ و ١٩٩٠ وتعتبر من أكثر الحروب دماراً بعد الحرب العالمية الثانية. في خلال تلك الفترة، تعرّض لبنان لعدة إعتداءات واحتلال من قبل إسرائيل وخضع لوصاية سورية من عام ١٩٧٦ لغاية عام ٢٠٠٥. ولم ينته النزاع الداخلي إلا بوساطة دولية وإقليمية توصلت إلى اتفاق الطائف (المملكة العربية السعودية) الذي أدخل تعديلات بارزة على دستور عام ١٩٢٦. وتلا الاتفاق سنوات من إعادة إعمار البنية التحتية والإصلاحات على المستويين السياسي والاقتصادي. ونتج من اتفاق الطائف نظام صارم لتقاسم السلطات بين الطوائف، الأمر الذي أدّى إلى تنافس الطوائف النافذة على وضع اليد على موارد الدولة وتقاسمها في ما بينها. من هنا يمكن التشكيك في مدى جدية الإصلاحات خصوصاً وأن اتفاق الطائف أدخل قوانين انتخابية يمكن اعتبارها غير تمثيلية وغير ديمقراطية. وبدءاً من عام 2005 عاد التوتر إلى البلاد على أثر موجة من الاغتيالات السياسية نتيجة لعملية اصطافاف سياسية طائفية كان لها تداعيات خطيرة. وفي عام ٢٠٠٦ شنت إسرائيل حرباً شعواء دامت ٣٤ يوماً، ولكنها انتهت بخروج إسرائيل من الأراضي التي احتلتها خلال العدوان، وقرر مجلس الأمن تعزيز وجود قوات الطوارئ الدولية على الحدود الجنوبية للبنان للفصل بين المتقاتلين. وفي أيار/ مايو ٢٠٠٨ عاش لبنان أسابيع من التوترات الطائفية بين عدة جماعات بدأت في بيروت وسرعان ما انتشرت إلى مناطق أخرى. ومجدداً اضطرت البلاد للجوء إلى اتفاق سلام تمت رعايته دولياً وإقليمياً في الدوحة (قطر)، بهدف إعادة السلام وتحديد أدوار مختلف الأطراف على الساحة السياسية.

يعتمد لبنان نظاماً برلمانياً حيث ينتخب الرئيس بالاقتراع السري من قبل أغلبية الثلثين في مجلس النواب لفترة ٦ سنوات. الرئيس هو رئيس الدولة، وكما يشير الدستور اللبناني، هو رمز للوحدة الوطنية في البلاد. ويتألف مجلس النواب من ١٢٨ عضواً منتخباً من الشعب في ٢٦ دائرة انتخابية (قانون ٢٥/٢٠٠٨) على مدى ٤ سنوات. أما رئيس الوزراء وهو رئيس الحكومة، فإن رئيس الجمهورية بعد التشاور مع رئيس مجلس النواب يقوم بتكليف الشخصية التي تختارها الاستشارات النيابية. ويؤلف رئيس الوزراء الحكومة، بالتشاور مع مجلس النواب والرئيس. وحسب دستور الطائف فإن السلطة التنفيذية تقع في يد مجلس الوزراء مجتمعاً و يترأسه رئيس مجلس الوزراء ولكن في حال حضور رئيس الجمهورية فإنه يرأس الجلسة ولكن لا يحق له التصويت. ووفقاً للعرف، والذي كُرس في الميثاق الوطني غير المكتوب عام ١٩٤٣ يكون الرئيس مسيحياً مارونياً ورئيس الوزراء مسلماً سنياً ورئيس مجلس النواب مسلماً شيعياً.

لبنان نظام سياسي فريد من نوعه ينبع مباشرة من تنوعه وتعدديته الطائفية التي كرسها عام ١٩٢٠ بإعلان لبنان الكبير. فمجلس النواب مبني على أساس طائفي حيث تخصص المقاعد على أساس انتماء المرشحين إلى طوائف. وكل طائفة لديها عدد محدد من المقاعد المخصصة لها. وقد تكرر توزيع المقاعد رسمياً في قانون انتخابات عام ٢٠٠٨ وهو يعتمد على اتفاق الطائف والدستور الذي نتج عنه عام ١٩٩٠ والذي وزع المقاعد بالتساوي بين المسلمين والمسيحيين (٦٤/٦٤). وبدورها تقسم هذه المقاعد على المجموعات الدينية الـ ١٨. ويضم مجلس النواب الحالي الذي تشكل بعد انتخابات ٧ حزيران/يونيو ٢٠٠٩ أربع نساء من أصل ١٢٨ نائباً. يمكن القانون الانتخابي المواطنين من التصويت لأي مرشح يرغبون في التصويت له في الدائرة المسجلين فيها بغض النظر عن طائفة المرشح. كما يمكنهم التصويت لأكثر عدد من المرشحين ما دام أن هذا العدد يساوي عدد المقاعد المخصص لهذه الطائفة.

يجري الانتخاب بالاقتراع السري لكن لا وجود لأوراق نموذجية موحدة مطبوعة مسبقاً. لا وجود لحصة خاصة بالنساء في الانتخابات اللبنانية. وفي حين أن هناك العديد من الأحزاب السياسية، إلا أنها أقل أهمية ولا توازي تلك الموجودة في أنظمة ديمقراطية أخرى عريقة.

أما النظام القضائي في لبنان فهو مزيج بين القانون المدني الفرنسي والقانون العثماني والقانون الشرعي والكنسي وقد ترك الانتداب الفرنسي أثراً ما زال هو الأقوى. يوجد هناك مجلس دستوري يحكم في دستورية القوانين. والمجلس الأعلى مسؤول عن الفصل في أي اتهامات بحق السلطة التنفيذية (سواء رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء) إلى جانب أربع محاكم نقض.

ويوجد مجلس استشاري هو بمنزلة محكمة إدارية في لبنان. كما يوجد أيضاً تنظيم فضفاض للمحاكم الدينية التي تمارس في معظمها التحكيم الطوعي، وهي تعالج قضايا الزواج والإرث، وقضايا أخرى مرتبطة بالأحوال الشخصية. يحق لقادة الطوائف المختلفة والمعتزف بهم رسمياً أن يتشاوروا مع المجلس الدستوري بشأن قضايا قد تؤثر على طوائفهم وتخضع لقوانين خاصة بها.

يعين القضاء بشكل عام من قبل وزير العدل، الذي عليه أن يحرص على أن يمثل القضاة أكبر عدد ممكن من الطوائف الموجودة في لبنان. والحكومة مسؤولة بشكل واسع عن موازنة المحاكم إدارتها. وهي مسؤولة أيضاً عن المقاضاة والتحقيق، الأمر الذي يؤدي إلى وقوف القضاء في صف الحكومة في العديد من القضايا. بعض أعضاء مجلس القضاء الأعلى يعيّنون من قبل السلطة التنفيذية، وبعضهم يعيّنهم المجلس نفسه (كل القضاة معينون). وبنتيجة المطاف فإنه يمكن وصف القضاء اللبناني بأنه شبه مستقل، وبالتأكيد أكثر استقلالية من الهيئات السابقة.

غالباً ما تكون لعبة تطبيق القانون والأمن في لبنان مشوّشة بوجود مجموعة من اللاعبين النافذين في إدارات ومؤسسات الدولة، واللاعبون الدوليون والمقاومة المتمثلة بحزب الله الممثل في الحكومة أيضاً. بشكل عام، قوى الأمن الداخلي هي المسؤولة عن الأمن الداخلي بموازرة الجيش اللبناني الذي يكمن دوره أولاً في الحفاظ على الاستقرار الداخلي والحياد على الساحة السياسية اللبنانية المتنوعة في أوقات الأزمة.

يضمن الدستور حرية الصحافة التي تتمتع بدور رائد في المجتمع أكثر من معظم بلدان المنطقة. والمؤسسات الإعلامية اللبنانية متنوعة الميول و التيارات، وهناك ما يزيد على ٤٠ محطة إذاعة وأكثر من ١٥ محطة تلفزيونية، وما يزيد على ١٥ صحيفة يومية تصدر حوالي ٢٢٠ ألف نسخة يومياً، إلى جانب عدد كبير من المجلات والصحف الأسبوعية، مما يرفع العدد إلى ٥٠ مؤسسة. مؤخراً، بدأ لبنان باستخدام الوسائل الإعلامية الحديثة مثل الإنترنت. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن المؤسسات الإعلامية كافة في لبنان تملكها شخصيات وزعماء سياسيون، مما يشكك في حيادية هذه المصادر. لكن، لا بد من التشديد مجدداً على أن لبنان يسبق بأشواط أي بلد في المنطقة من حيث حرية الصحافة، وحرية التعبير التي يتمتع بها شعبه. ويتمتع لبنان أيضاً بحرية نقابية كرّسها قانون التجمعات النقابية عام ١٩٠٩، مع توفير التسهيلات مؤخراً في عملية تسجيل المنظمات والجمعيات في البلاد.

الوضع الاقتصادي في لبنان هو كالتالي: إجمالي الناتج المحلي فيه (وفقاً لسعر الصرف الرسمي) هو ٢٨,٠٢ مليار دولار أميركي، مع معدل دين نسبته ١٦٣,٥ في المئة من الناتج المحلي ومجموعه ٥٥ مليار دولار أميركي ويأتي في المرتبة الثالثة من حيث ارتفاع الدين مقابل إجمالي الناتج المحلي ١٢. بلغ معدل النمو عام ٢٠٠٨ نسبة ٧ في المئة وهو ارتفاع مهم مقارنة مع معدل النمو السلبي عام ٢٠٠٦ (-٤,٣ في المئة)^٣. ويعتمد الاقتصاد اللبناني بشكل أساسي على الخدمات مثل السياحة والقطاع المصرفي والتجارة إلى جانب الصناعة والزراعة.

وفي الختام من الضروري 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 ٢٠٠٧ وعقب الحرب الإسرائيلية التي دامت ٣٤ يوماً نُظِم مؤتمر المانحين المعروف بمؤتمر باريس^٤، حيث تمّ التعهد بتقديم مساعدات تقدّر بحوالي ٨ مليار دولار أميركي لدعم الاقتصاد اللبناني وإعادة الإعمار.

لقد تم التوصل إلى اتفاقي الطائف والدوحة بفضل حضور خارجي شمل قوى إقليمية مثل المملكة العربية السعودية ودولة قطر وسوريا وجامعة الدول العربية، إضافة إلى قوى دولية بينها الولايات المتحدة الأميركية وفرنسا، ما يظهر مدى ارتباط السياسة اللبنانية بلاعبين أساسيين و بدول عالمية وإقليمية لعبت أدواراً كان لها انعكاسات هامة على السياسة الداخلية اللبنانية.

حتى القطاع الأمني نظراً لوجود لم يسلم من التدويل فهناك قوات التدخل التابعة للأمم المتحدة في جنوب لبنان (UNIFIL)، كما تجدر الإشارة إلى أن القضاء اللبناني تم تدويله مع إنشاء المحكمة الخاصة من أجل لبنان (STL) في آذار/مارس ٢٠٠٦، للنظر في قضية إغتيال الرئيس الراحل رفيق الحريري والعديد من الشخصيات.

^٣ تعكس هذه الأرقام الوضع الاقتصادي في العام ٢٠٠٨ وهي مفصلة على الموقع التالي: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>

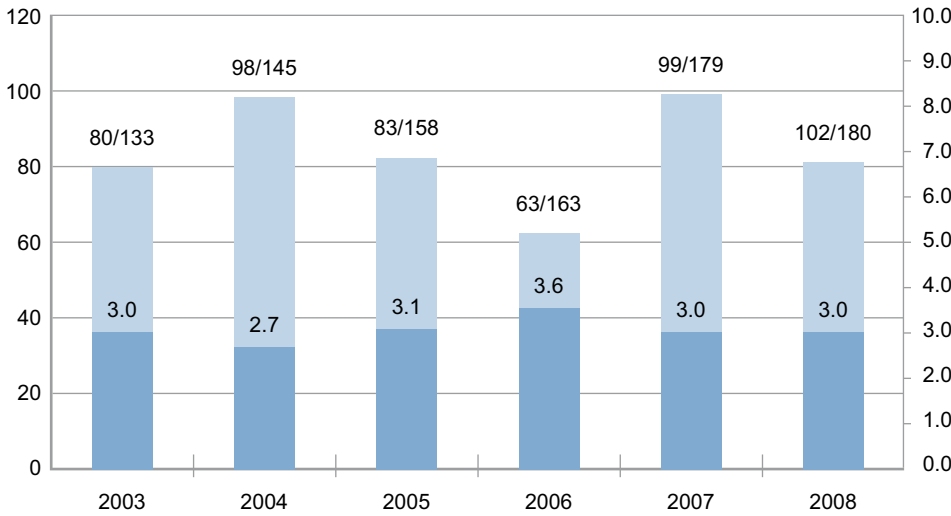
^٤ المصدر نفسه.

لمحة عن الفساد

وفقاً لمؤشر مدركات الفساد لعام ٢٠٠٨، يأتي لبنان في المرتبة ١٠٢ على قائمة من ١٨٠ دولة (المرتبة ١١ من أصل ٢٠ دولة في المنطقة العربية)، وقد سجل علامة ٣/١٠. وقد بقي هذا الرقم مستقراً خلال العامين المنصرمين حيث لم يلاحظ أي تقدم نظراً للاضطراب السياسي الذي عاشته البلاد في الآونة الأخيرة. كما تعكس مؤشرات أخرى سوء معايير الحكم الصالح في لبنان إلى جانب ضعف الشفافية والمساءلة، وغياب حق الوصول إلى المعلومات وآليات أخرى لمكافحة الفساد. على سبيل المثال ووفقاً لمؤشر النزاهة العالمي على مدى عامين متتاليين ٢٠٠٦ و ٢٠٠٧ سجّل لبنان علامة "ضعيفة جداً" بلغت ٤٥/١٠٠ عام ٢٠٠٧، بسبب ضعف المؤسسات التي تمت مراجعتها. ووفقاً لمؤشر الموازنة المفتوحة للعام ٢٠٠٨ (OBI) الذي يقيس الشفافية في عملية وضع الموازنة الوطنية، سجّل لبنان نسبة ٣٢ في المئة مما يعكس واقعاً هو، توفير الحد الأدنى من المعلومات للرأي العام.^٦ وأخيراً، ووفقاً لمؤشرات الحكم الصالح العالمية الصادرة عن البنك الدولي والتي نشرت في تموز/ يوليو ٢٠٠٩ حصل لبنان على علامات تشير بوضوح إلى تزايد الفساد في البلاد. فمن أصل ما يزيد على ٢١٢ دولة خضعت للدراسة، يأتي لبنان في المرتبة ١٤٦ من حيث فعالية الحكومة، وفي المرتبة ٢٠٢ من حيث الاستقرار السياسي، وفي المرتبة ١٠٨ من حيث المساءلة والمحاسبة، وفي المرتبة ١٦٧ من حيث مراقبة الفساد، وهي تعتبر "أكثر البيانات المثيرة للقلق في التقرير".^٧

رسم بياني رقم (١) ترتيب لبنان الدولي بحسب مؤشر مدركات الفساد

CPI scores



المصدر: الشفافية الدولية

يستشري الفساد في جميع مستويات المجتمع والدولة في لبنان، وبكافة أشكاله منها الاستزلام، والزيائنية، وشراء الأصوات، واختلاس الأموال. وكما أوردت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (LTA) والمكتب القطري لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية في كتاب نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، فإن أسباب الفساد في لبنان هي "اجتماعية، وتنظيمية، وسياسية، وهيكلية، واقتصادية".^٨

^٦ يمكن الحصول على معلومات إضافية على الموقع الإلكتروني للنزاهة العالمية. Global Integrity: www.globalintegrity.org

^٧ http://openbudgetindex.org/files/cs_lebanon.pdf

^٨ Patrick Gale، "علامات سيئة للسياسيين اللبنانيين في مجال الحوكمة: دراسة البنك الدولي تظهر أن البلاد تواجه فساداً متزايداً، Daily Star، ١٠/٧/٢٠٠٩.

^٩ برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد

ومن بين الأسباب الرئيسية للفساد في لبنان، يمكننا أن نذكر ما يلي:^٩

- عدم الثقة التاريخية بالمؤسسات العامة: إن نفوذ الأطراف الفاعلة من خارج الدولة - الزعامات الدينية والعائلية على سبيل المثال - يقوّض شرعية الدولة. فتأسّس الدولة اللبنانية بحد ذاته يظهر نوعية الآليات "غير الرسمية" التي تنظم الحياة المدنية. الميثاق الوطني عام ١٩٤٣ أنشأ عرفاً وقواعد غير مكتوبة شملت أهم القضايا الدستورية، وأضعفت من سيادة القانون. الحدود الإدارية كانت غامضة و جرى الالتزام بها.
- عدم الثقة بالدولة قضية تاريخية وثقافية، نظراً إلى غياب المقاربة التشاركية في صنع القرار. وفي الماضي، غالباً ما كانت الدولة بحد ذاتها (ولو كانت في معظمها سلطات استعمارية) تتصرف بشكل تعسفي بحق مواطنيها. إذاً مع فقدان الثقة بالحكومة، والقانون، والمسارات القضائية السلمية. ليس من المفاجئ حصول رشوة وأشكال أخرى من الفساد بشكل منتظم. والسبب الأساسي وراء استثناء الفساد هو أنه يحصل خارج القنوات الرسمية والشفافة.
- إعتماذ الطائفية في تقاسم السلطة، فقد أدخل اتفاق الطائف عام ١٩٩٠ (وعزز لاحقاً اتفاق الدوحة عام ٢٠٠٨) صيغة صارمة لتقاسم السلطة في لبنان بحيث جرى تقسيم السلطة بين زعماء الحرب، وقادة الميليشيات السابقين، وشخصيات سياسية تمثل مختلف الجماعات السياسية النافذة 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.^{١٠}
- افتقار الوعي لمشكلة الفساد، وأسبابها وعواقبها: يميل المواطنون إلى عدم إدراك حقوقهم، ويبدو الفساد وكأنه المخرج الوحيد لمتاهات البيروقراطية الثقيلة. وفي إطار تفاعل المواطنين مع الدولة، يبدو الفساد كأمر طبيعي وعادي في الممارسة. تسهّل الرشوة المعاملات التي غالباً ما تكون مكلفة وتتطلب وقتاً طويلاً لإنجازها. فعلى سبيل المثال وليس الحصر، يُمارس الفساد على مستوى صغير حين يريد مواطن إصدار رخص وإجازات يحتاج إليها في حياته اليومية مثل رخصة سوق، أو رخصة بناء، أو إنجاز معاملات جمركية، أو قبض حوالة من الضمان الإجتماعي والإقتصادي،... الخ

^٩ للحصول على تحليل كامل حول أسباب الفساد انظر:

Toufik 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* (London : 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) ; Tony Atalla, *Taqniyyat at-Tazwir al-Intikhabi wa Sibul Mukafahatiha*, (Beirut: 1996) ; E. Bonne , *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, 2009), Khalil Gebara, *Reconstruction Survey: The Political Economy of Corruption in Post-War Lebanon* (Tiri: London; LTA: Beirut. 2007), and Gaelle Kibranian, "Communal Corruption and Peace Building in Lebanon," *New Routes* (Life and Peace Institute: Tufts University. 2009).

- عدم الاستقرار: يُعتبر تاريخ لبنان الأكثر اضطراباً نظراً إلى الحروب العشوائية، والحرب الأهلية، والتدخلات الأجنبية، والتقاتل الطائفي، والفشل الحكومي. وبالتالي فإن الثقة بالحكومة محدودة في اللاوعي المدني لدى اللبنانيين.

أدت الحرب العثمانية وعلى فترة طويلة، إلى طفرة في عملية البناء، مما أدى إلى فساد استثنائي في عملية إعادة الإعمار بعد الحرب.

- ضعف الهيكلية القانونية والآليات/الأدوات الوطنية لمكافحة الفساد: صادق لبنان في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨ على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وهي تشكل التشريع الأكثر شمولية حول مكافحة الفساد حتى تاريخنا هذا. ويفتقر لبنان إلى تشريعين بالغين الأهمية، وهما قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، وقانون حماية كاشفي الفساد، وهما يُعتبران أساسيين للمضي قدماً في أي استراتيجية لمكافحة الفساد. ويفتقر لبنان أيضاً إلى تشريع حول تضارب المصالح، كما توجد حاجة إلى إصلاح تشريعات أخرى قائمة كما هو وارد في قسم التوصيات. كذلك، وكما تمت الإشارة مطوّلاً، يفتقر لبنان إلى مؤسستين رئيسيتين لمكافحة الفساد، وهما ركنان أساسيان لأي نظام وطني للنزاهة: الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد ومؤسسة وسيط الجمهورية.

كما ذكرنا آنفاً، يتخذ الفساد في لبنان أنماطاً كثيرة وقد يظهر بمظهر "الفساد على مستوى محدود"، معتمداً على مبالغ صغيرة، كما يمكن أن يتخذ حجماً كبيراً وبالتالي يوصف الفساد بـ "الفساد 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 إلى الجذور واللجوء إلى زعماء طوائفهم. من خلال صيغة بالية تشاطر لتقاسم السلطات، مبنية على الحفاظ على الجمود بين النخب الطائفية، يتوافر جو مؤات ومحفّز للنزاع الأهلي في زمن التعبئة الاجتماعية، حين تتجاوز الأعباء المتمثلة بالضغطات أنفة الذكر القدرات التي تبقى منخفضة نسبياً ضمن النظام الطائفي، تماماً كما حصل في الأعوام ١٩٥٨ و ١٩٧٥ و ٢٠٠٨.

فشل القضاء

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

الغش في الانتخابات

- توجد أسباب متجذرة وراء عمليات الفساد والغش في السياسة اللبنانية. فمثلاً غياب أوراق إقتراع مطبوعة مسبقاً يساعد الأطراف السياسية المتنافسة على شراء الأصوات، وقد يسبب بممارسة أنواع أخرى من الغش في الانتخابات.
- الرشوة هي من أشكال الفساد الأكثر رواجاً في الأوساط السياسية.
- يتم تسهيل المعاملات البيروقراطية من خلال دفع الرشاوي، المعروفة باسم البخشيش.

فعلى سبيل المثال، لاصدار بديل عن رخصة السوق يجب دفع 7 دولارات على شكل بخشيش، ولتسجيل السيارة ٢٧ دولاراً وتجديد جواز السفر تقريباً ٧٠ دولاراً. وقد يصل البخشيش المطلوب مقابل رخصة بناء منزل سكني إلى أكثر من ٢٠٠٠ دولار.^{١١}

يصنّف واقع الفساد في لبنان كما يلي:

التكاليف السياسية

- تعود الكلفة السياسية الرئيسية للفساد في لبنان إلى فقدان الثقة في النظام وإلى فشل في سيادة بسط سلطة القانون. فشرعية الدولة مهدّدة، فبالنسبة إلى بلد ذا 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 أصلاً. وما يعزّز ذلك هو واقع مفاده أن لبنان مبني على صيغة تقاسم 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 التشريعات وتحديد تطبيق مبادئ الحكم الصالح في الشركات.^{١٢} هذا المال الضائع يمكن إعادة استثماره في البنية التحتية اللبنانية، مما قد يخفف من التكاليف المستقبلية ويزيد من مستوى التنمية بوجه عام. هذه الممارسة تجعل من جباية الضرائب أمراً صعباً وهو سبب رئيسي وراء تراجع مداخيل الدولة. أما ممارسات الإنفاق من قبل الحكومة، فتضاف إلى تكاليف الفساد المالية في لبنان. وحين لا تعطى العقود لمقدم العروض الأرخص/الأفضل، ترتفع انفاقات الدولة بوتيرة أسرع مما يجب (التلزم بالتراضي). وقد بلغ مستوى الدين في لبنان حوالي ٥٥ مليار دولار لعام ٢٠٠٨ عام ٢٠٠٩- وهو معدل بالكاد نرى إنعكاساته في جودة 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 مستويات الدولة والمجتمع كافة.
- يترك الفساد آثاره في لبنان على البيئة أيضاً. فعلى سبيل المثال، لطالما تمّ اللجوء إلى الرشوة من أجل استغلال الكسارات، وتخطي أكثر من قرار لوقفها، نظراً لما تسببه من أضرار بيئية؛ إلى جانب مثلاً وضع اليد على الأملاك العامة البحرية و النهرية والمشاعات في العديد من المناطق.

^{١١} Charles Adwan and Mina Zapatero, «Cutting through red tape in Lebanon», *Global Corruption Report* 2003. (Berlin: Transparency International, 2003).

^{١٢} ناصر السعيد، حوكمة الشركات في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: تعزيز الشفافية والافصاح. (بيروت: الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠٠٤).

٨

أنشطة مكافحة الفساد

على الرغم 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 يوماً 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 أخذت منظمات المجتمع المدني أو منظمات القطاع الخاص مبادرة تعزيز الحكم الصالح والشفافية والمساءلة في لبنان بدعم من الأطراف الدولية المانحة، وهو منحى تزايد تصاعدياً منذ أحداث العام ٢٠٠٥.

يعرض هذا القسم بعض المشاريع القليلة التي أطلقها مسؤولون لبنانيون لمكافحة الفساد. ويركز أيضاً على عينة من مشاريع مكافحة الفساد التي أطلقتها منظمات المجتمع المدني والقطاع الخاص اللبناني، كما يلقي الضوء على دور المنظمات الدولية ومجتمع المانحين في هذا النوع من المبادرات.

أنشطة مكافحة الفساد الرسمية

مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR): بعد مرور بضع سنوات على انتهاء الحرب الأهلية في لبنان، تم إنشاء مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية للتعاطي مع كل جوانب الإصلاح والتنمية الإداريين. ومذاك أطلق مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية OMSAR عدة مبادرات لمكافحة الفساد في لبنان، بما في ذلك صياغة قوانين مكافحة الفساد مثل قانون حرية الوصول إلى المعلومات وقانون آخر للترويج لإنشاء مؤسسة 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 ويزود الشباب بإرشادات توجيهية للتعرف إلى الفساد ونبذ. كذلك نشر مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري مدونة سلوك لموظفي الدولة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ ضمنها توجيهات للممارسات الأخلاقية من قبل موظفي القطاع العام. هذه المدونة ليست وثيقة ملزمة، ولم يعمم استخدامها على الإدارات والمؤسسات العامة. كذلك من بين المبادرات الأخرى التي قام بها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، محاولة خجولة لإعادة تنظيم هيكلية الوزارات وتسهيل الإجراءات الإدارية.^{١٤}

شركاء في الشفافية: في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧ وقّعت وزارة المال مذكرة تفاهم مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد 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 القرارات والأنشطة والإطلاع على المستندات. ويكمن دور الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في توفير المساعدة التقنية لوزارة المال ومساعدة هذه الأخيرة على نشر المعلومات للرأي العام.^{١٥}

^{١٣} يمكن مراجعة هذا الميثاق على الموقع الإلكتروني التالي:

<http://www.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/Publications/Charters/Pages/Fighting%20corruption.aspx>

^{١٤} برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية للشفافية، نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد (بيروت: الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية، ٢٠٠٩)، ص ١٠.

^{١٥} مذكرة تفاهم موقعة متوافرة على الموقع الإلكتروني التالي:

http://www.finance.gov.lb/NR/rdonlyres/93A8C55D-B70A-4DBB-BF12-583890AF3440/0/MOFLTA_SignedMOUOct252007.pdf

- لجنة التحقيق الخاصة: أنشئت لجنة التحقيق الخاصة وألحقت بالمصرف المركزي من أجل التحقيق في قضايا تبويض الأموال في لبنان. وتديق هذه اللجنة في ملفات عن صفقات مشتبه بها يقوم بها رجال أعمال لبنانيون وأجانب.
- مسودة قانون لمكافحة الفساد: في تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٧ قدّم النائب روبير غانم إلى البرلمان اللبناني مسودة قانون موسّعة لمكافحة الفساد. وتتطرق هذه المسودة إلى محاربة الفساد في القطاع العام. وتنتظم ضمن عنوانين أساسيين: في القسم الأول تنصّ على تحديد الفساد، وفي القسم الثاني توفّر إجراءات وتوجيهات لإنشاء لجنة وطنية لمكافحة الفساد.^{١٦} نظراً إلى الاضطرابات السياسية التي واجهتها البلاد منذ عام ٢٠٠٥ جرت مناقشة مسودة القانون أولاً واعتمدت بعد أكثر من عام على رفعها من قبل اللجنة النيابية للإدارة و العدل إلى المجلس النيابي للتصويت عليها.^{١٧}
- برلمانيون لبنانيون ضد الفساد (LebPAC): هو الفرع الوطني للمنظمة العالمية لبرلمانيين ضد الفساد (GOPAC) وبرلمانيين عرب ضد الفساد (ARPAC). على الرغم من أن برلمانيون لبنانيون ضد الفساد هي منظمة قائمة بذاتها، سيتم التطرق إليها بالتفصيل في القسم المخصص للمبادرات الرسمية، إذ تضم أعضاء من مجلس النواب. وتمثل منظمة LebPAC آراء مختلف الكتل النيابية في لبنان والعضوية ساحة للجميع دون تمييز في الانتماءات السياسية. وباعتبارها جزءاً 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 تحديداً على مشاريع تروّج للصياغة القانونية وللتعديلات القانونية للوصول إلى تشريعات لمكافحة الفساد وذلك كطريقة للبحث على تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وتقوم أنشطة LebPAC الرئيسية على تطوير أدوات الرقابة البرلمانية، وعلى الشفافية في مجالات الصناعة والزراعة والخدمات، وعلى وضع الموازنة، إضافة إلى وضع مدونات سلوك للنواب. إن منظمة LebPAC هي العضو المؤسس الذي يقود الشبكة الوطنية إلى الحق في الوصول إلى المعلومات وهي تتولى منسقية مجموعة العمل القانونية.

أنشطة مكافحة الفساد بقيادة المجتمع المدني

- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية إن - لا فساد: تعد الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد أول منظمة غير حكومية لبنانية تهدف أساساً إلى مكافحة الفساد في لبنان. فبعد ١٠ سنوات على وجودها، أصبح للجمعية سلسلة واسعة من مبادرات مكافحة الفساد لمصلحة المعنيين في القطاعين العام والخاص والشباب والمواطنين اللبنانيين بشكل عام. ولم تكن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية ناشطة على المستوى الوطني فحسب، إنما على مستوى المنطقة العربية أيضاً. وتعمل هذه الجمعية بطريقة لامركزية، وتنفذ مشاريع لمكافحة الفساد في البلاد بمساعدة من منسقية البرامج الميدانية. ومن بين أبرز المشاريع التي قامت بها الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، مشروع التربية المدنية في جنوب لبنان، ومشروع مراقبة الحملات الانتخابية قبل وخلال الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٩ (سابقة في لبنان وفي العالم العربي)، والمركز اللبناني لحماية ضحايا الفساد الذي أطلق مؤخراً، والذي بدوره يتلقّى شكاوى عن حالات فساد ويوفّر النصّ والإرشاد لضحايا الفساد.
- وضعت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية مدونات توجيهية تستهدف مستفيدين مختلفين من القطاع الخاص، ومن ضمنهم الشركات الصغيرة والمتوسطة، والشركات

^{١٦} تتضمن الفقرة حول الهيئات الوطنية لمكافحة الفساد، التفاصيل حول الإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد المقترحة.

^{١٧} النهار، ٢١/١١/٢٠٠٧.

المسجلة في البورصة، والشركات التي تملكها الأسر، ونفذت الجمعية إلى جانب كل هذه الإنجازات أنشطة خاصة تعنى بعمليات إعادة الإعمار بعد الحرب في مختلف المناطق، والشفافية في عملية إعداد الموازنة والمشاركة في عملية التخطيط المدني. كما توفر الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية التدريب على قضايا تتعلق بتطبيق قواعد الحكم الصالح في الشركات واستراتيجيات مكافحة الفساد وتنفيذ مشاريع مكافحة الفساد في لبنان وفي المنطقة العربية.^{١٨}

- الشبكة الوطنية للحق في الوصول إلى المعلومات: في نيسان/ أبريل ٢٠٠٨ تم إنشاء الشبكة الوطنية اللبنانية للحق في الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد بمبادرة من الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد ومنظمة برلمانيون لبنانيون ضد الفساد وجمعية الدفاع عن الحقوق والحريات (ADDL) بدعم من جمعية المحامين والقضاة الأميركيين - مبادرة سيادة القانون (ABA ROLI)، وتضم الشبكة ١٧ 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 مجموعة العمل القانونية ومجموعة المساندة، رفعت الشبكة إلى مجلس النواب مسودة قانون للوصول إلى المعلومات. وحالياً تقوم الشبكة بوضع اللمسات الأخيرة على تشريع خاص بحماية شهود الفساد
- الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي (CCER): عام ٢٠٠٥ أنشأت الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات (LADE) والمركز اللبناني للدراسات (LCPS) والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية (LTA) الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي (CCER)، التي جمعت ٥٨ منظمة من المجتمع المدني بهدف الترويج لإصلاحات تضمن إجراء عملية انتخابية حرة، وعادلة وشفافة. وكما ورد في القسم المخصص بمنظمات المجتمع المدني تعتبر هذه الحملة التجربة الأنجح لمنظمات المجتمع المدني اللبناني، حيث شارك ممثلوها في اجتماعات لجنة الإدارة والعدل البرلمانية، وقد تم تبني عدد لا بأس به من الإصلاحات التي اقترحتها الحملة وتضمينها في القانون الانتخابي الجديد.

أنشطة القطاع الخاص

- مدونة أخلاقيات: نشرت الجمعية اللبنانية لرجال الأعمال RDCL في شباط/ فبراير ٢٠٠٤ مدونة أخلاقيات تستهدف رجال الأعمال اللبنانيين وموظفي القطاع الخاص ومنشآت القطاع الخاص. وهذه المدونة هي طبعاً أداة توزعها الجمعية على نطاق واسع.^{١٩}
- لجنة مكافحة الفساد: أنشأت غرفة التجارة الدولية (ICC) في لبنان إلى جانب لجانها الأخرى، لجنة لمكافحة الفساد تركّز على القضايا المرتبطة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات.
- فريق المهمات اللبناني الخاص بحوكمة الشركات (LCGTF): أنشئ فريق المهمات اللبناني حول حوكمة الشركات في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٢ بمبادرة من الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، وهي مجموعة من ممثلين مرموقين عن جمعيات الأعمال والقطاع العام والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني. هذا الفريق مسؤول عن وضع النصوص الخاصة بتعزيز الحكم الصالح في الشركات في لبنان مع التركيز على زيادة التوعية وتكليف الممارسات الدولية مع الواقع في لبنان. كذلك تحت المجموعة على تعزيز الحوار بين القطاعين العام والخاص.

^{١٨} لمزيد من المعلومات انظر : www.transparency-lebanon.org

^{١٩} <http://www.rdcl.org.lb/CodeofEthicsText.pdf>

الأنشطة التي تقودها منظمات دولية/مجموعة المانحين

- منح الشفافية والمساءلة (TAG): في آذار/مارس ٢٠٠١ (وحتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٠) تمّ التوصل إلى اتفاق تعاون بين الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) ومؤسسة خدمات التدريب والتعليم الأميركية الشرق أوسطية (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 الجيد. وحتى هذا التاريخ، قام هذا المشروع بدعم ما يزيد على ١٣٠ منظمة محلية غير حكومية لتنفيذ ١٤٥ مشروعاً مختلفاً. وتضم المشاريع في ما تضمنه منشورات ودراسات ودورات تدريبية ومؤتمرات وحملات توعية... الخ. أما المستفيدون من هبات الشفافية والمحاسبة فهم منظمات المجتمع المدني مثل الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد والمجلس اللبناني للمرأة واتحاد الأساتذة وغرفة التجارة الأميركية اللبنانية وجامعة بيروت الأميركية وآخرين.^{٢٠} وفّرت هبات المساءلة والشفافية ما يزيد على ٤,٦ مليون دولار أميركي لمنظمات لبنانية من المجتمع المدني وبلغت كل منحة مبلغاً أقصاه ٥٠ 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 عام ٢٠٠٦ على "الشباب في الإدارة: رسم المستقبل". وفي إطار هذا المشروع وبعد دعوة لتقديم الاقتراحات وعملية انتقاء موسعة حصلت ١٣ منظمة لبنانية على منح وصلت قيمتها إلى ٢٠ ألف دولار (بلغ مجموع المساهمات في المشاريع ٢٣٠ ألف دولار أميركي) بهدف تطبيق مشروع يهدف إلى زيادة التوعية حول مؤشرات الحكم الصالح وآثار الفساد وأهمية المساءلة. ولهذه المنظمات، وعددها ١٣، مهمات مختلفة مثل تعزيز المساواة بين الجنسين وحقوق المعوقين وحماية البيئة.^{٢١} ونظراً إلى خبرة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في هذه المجالات فقد عيّنت كمشرفة على LDM ٢٠٠٦ باسم الشركاء. وقد نفّذت مشاريع LDM ٢٠٠٦ بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.
- نحو حوار وطني حول الفساد في لبنان: عام ٢٠٠٤ أطلق برنامج الأمم المتحدة للتنمية UNDP مشروعاً للحد من الفساد بالتنسيق مع مجموعة من النواب والوزراء ومنظمات المجتمع المدني. وبعد عام تقريباً تعاون برنامج الأمم المتحدة للتنمية مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد من أجل تنفيذ سلسلة من الأنشطة الهادفة لمكافحة الفساد باستهداف الجهات المعنية، بينهم الشباب والصحافيين. وقد تم وضع كتاباً للأطفال ما بين سن السابعة والعاشرة يعالج قضايا ذات صلة بالفساد بطريقة مبسطة تحاكي الأولاد. كما وضعت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية برنامجاً تدريبياً للصحافيين من أجل إفساح المجال أمامهم لاستخدام تقنيات الصحافة التحقيقية. وعقدت سلسلة من الطاولة المستديرة مع منظمات من المجتمع المدني والشباب وخبراء في مكافحة الفساد من أجل استطلاع آرائهم حول الفساد في

^{٢٠} للحصول على قائمة كاملة بالمستفيدين من هبات الشفافية والمساءلة وعلى ملخص للمشاريع انظر:

http://www.amideast.org/offices/lebanon/programs_services/TAG/list_projects.htm

^{٢١} للحصول على القائمة الكاملة بالمستفيدين من LDM ٢٠٠٦ انظر:

<http://www.undp.org.lb/communication/news/NewsDetail.cfm?newsId=40>

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 – لا فساد وبرنامج الأمم المتحدة للتنمية خلال مؤتمر وطني حول مكافحة الفساد في ٢٥ آذار/ مارس ٢٠٠٩.

- برنامج دعم القيادات الشبابية في المجتمع المحلي (YCSL): قامت الهيئة الدولية للأبحاث والتعاون (IREX) بالاشتراك مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية في بداية عام ٢٠٠٨ بإطلاق برنامج قادة المجتمع المدني الشباب (YCSL). وفي إطار هذا المشروع جرى تدريب ما يزيد على ٥٠٠ شاب على المهارات التقنية لتنفيذ مشاريع تروّج للشفافية والحكم الصالح، إضافة إلى إطلاق حوار يتجاوز الحدود والانقسامات الطائفية في لبنان. وبعد إجراء عملية تصنيف بين المشاركين، تمّ منح ٢٨ مجموعة شبابية حوالي ٥ آلاف دولار لكل منها لتنفيذ مشاريع لمكافحة الفساد في المناطق اللبنانية كافة. هذه المشاريع متنوعة وتعالج الفساد على مستوى الجامعة وداخل الإدارة العامة وعلى مختلف المستويات الإجتماعية في المجتمعات المحلية. وضمن إطار برنامج دعم القيادات الشبابية في المجتمع المحلي تم إطلاق اتحاد الشباب اللبناني لمكافحة الفساد (LYCAC) في أيار/ مايو ٢٠٠٩.

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 بأن على رئيس الجمهورية وبالتشاور مع رئيس مجلس النواب و بناءً على نتيجة الاستشارات النيابية أن يكلف المرشح الذي يحظى بأكبر عدد من أصوات النواب بتأليف الحكومة.^{٢٢} ويتأسس الرئيس اجتماع مجلس الوزراء كلما حضر، من دون المشاركة في عملية التصويت. وبالتالي، يُعتبر أن الرئيس يتمتع ببعض السلطات الرمزية ضمن السلطة التنفيذية.

في ١١ تموز/ يوليو ٢٠٠٨، تم تأليف حكومة جديدة مؤلفة من رئيس للوزراء ونائب لرئيس الوزراء^{٢٣} و ٢١ وزيراً و ٦ وزراء دولة، من بينهم وزير الدولة للتنمية الإدارية (مكتب) و وزير الدولة لشؤون مجلس النواب (مكتب).

أما الوزارات الحالية التي تألفت منها الحكومة في تموز/ يوليو ٢٠٠٨ فهي: ١- وزارة العدل، ٢- وزارة الخارجية والمغتربين، ٣- وزارة الداخلية والبلديات، ٤- وزارة المال، ٥- وزارة الأشغال العامة والنقل، ٦- وزارة الدفاع الوطني، ٧- وزارة التربية والتعليم العالي، ٨- وزارة الصحة العامة، ٩- وزارة الاقتصاد والتجارة، ١٠- وزارة الزراعة، ١١- وزارة الاتصالات، ١٢- وزارة العمل، ١٣- وزارة الإعلام، ١٤- وزارة الطاقة والمياه، ١٥- وزارة السياحة، ١٦- وزارة الثقافة، ١٧- وزارة البيئة، ١٨- وزارة المهجرين، ١٩- وزارة الشباب والرياضة، ٢٠- وزارة الشؤون الاجتماعية، ٢١- وزارة الصناعة.

وفقاً لقانون المحاسبة العامة، خلال شهر نيسان/ أبريل من كل عام، يطلب من الوزارات أن تعد مشروع موازنة خاصاً بها، وأن تحيله إلى وزارة المال قبل نهاية شهر أيار/ مايو. وبين شهر حزيران/ يونيو وتموز/ يوليو، وبعد الحصول على مشاريع موازنات مختلف الإدارات، على وزارة المال أن تضع اللامسات الأخيرة على الموازنة العامة وترسلها إلى مجلس الوزراء للمناقشة والتدقيق. وعلى الحكومة أن تتسلم الصيغة الأخيرة بعد أن تنقحها وزارة المال خلال شهر أيلول/ سبتمبر، فترسلها الحكومة بدورها 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 ١٥ تشرين الأول/ أكتوبر من كل عام.^{٢٤}

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه، وقبل التصويت على مشروع الموازنة، على مجلس النواب أن يصوّت على قطع حساب الموازنة للعام المنصرم. حالياً، لم يصوّت البرلمان على مشاريع موازنات الأعوام ٢٠٠٦، و٢٠٠٧، و٢٠٠٨، و٢٠٠٩ بسبب الاضطرابات السياسية التي

^{٢٢} المرشح الذي يحظى بأكبر عدد ممكن من أصوات النواب يكلف بتأليف مجلس الوزراء.

^{٢٣} يتم اختيار نائب رئيس مجلس الوزراء من بين الوزراء، وبعد اتفاق الطائفت عام ١٩٨٩ دخل في العرف اختيار نائب رئيس الوزراء من الطائفة الارثوذكسية وهو يعمل بغياب رئيس الوزراء كرئيس للوزراء بالوكالة من غير أن يحمل حقيبة بالضرورة. ووفقاً للدستور لا يعطى نائب رئيس الوزراء أي صلاحيات خاصة سوى الحلول محل رئيس الوزراء بغيابه. وبعد اتفاق الدوحة عام ٢٠٠٨ وتأليف حكومة الوفاق الوطني نشب نزاع بين نائب رئيس الوزراء الذي كان من المعارضة (٨ آذار) ورئيس الوزراء الذي كان من الأغلبية (١٤ آذار) بشأن إعطاء مسؤوليات دائمة لنائب رئيس الوزراء والمقر الذي ينبغي أن يتخذه له. حتى الآن ما زال النزاع قائماً.

^{٢٤} تخصص هذه الدورات للمناقشة والتصويت على الموازنة قبل أي عمل آخر.

شهدا لبنان بين عامي ٢٠٠٦ و ٢٠٠٨، مما منع مجلس النواب من الالتئام. ونتيجة لذلك، اضطر مجلس النواب إلى اعتماد القاعدة الإثني عشرية على أساس موازنة عام ٢٠٠٥ من أجل تأمين دفع النفقات الشهرية لمختلف الإدارات، و المؤسسات العامة، مما اضطر وزارة المال الى تخصيص اعتمادات من خارج الموازنة. وبسبب غياب رقابة مجلس النواب وديوان المحاسبة على حد سواء أدى ذلك إلى تدني مستوى الشفافية في عملية إعداد الموازنة. وتضم الموازنة العامة التي تعدّها الحكومة موازنات رئاسة الجمهورية، ومجلس النواب ومكتب رئيس مجلس الوزراء والمجلس الدستوري وجميع الوزارات إضافة إلى موازنات ملحقة لثلاث مؤسسات من أصل ٨١ مؤسسة عامة.^{٢٥}

تقسم الموازنة العامة إلى جزئين. الجزء الأول يغطي النفقات الضرورية لتسيير أعمال الإدارة والأجور والتعويضات. أما الجزء الثاني فيغطي النفقات الخاصة بالتنمية. وتتألف الموازنة من عدة فصول، ويوجد تصنيفان يصفان تركيبة كافة الفصول فيشتملان على (أ) نفقات التجهيز والإنشاء ومساهمات الدولة الإنمائية السنوية، (ب) نفقات قوانين البرامج.

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

ولأن الموازنات جمّدت منذ عام ٢٠٠٥ وطبّقت قاعدة الإثني عشرية فقد تخطت الوزارات حدود الإعتمادات للعديد من الأسباب مثل ارتفاع كلفة النفط و سلع وخدمات أخرى، فاضطرت الحكومة إلى اللجوء إلى اعتمادات استثنائية، مما زاد في عجز الخزينة وخالف قواعد القاعدة الإثني عشرية. وللوصول إلى الائتمانات الاستثنائية، اضطرت الحكومة إلى الإنفاق من الاحتياطي العام في الموازنة العامة.

تدخل كل 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 عام ٢٠٠٥ بعد توقف ديوان المحاسبة عن التدقيق في الموازنات العامة السنة المالية المنصرمة للسنوات من ٢٠٠٦ لغاية ٢٠٠٩.

دور (أدوار) المؤسسة/علاقتها بالركائز الأخرى

تحفظ المادة ٦٥ من الدستور لمجلس الوزراء استقلاليته، إذ تمنحه سلطات إجرائية مختلفة بما في ذلك:

- حق ضبط تنفيذ القوانين والأنظمة؛
- حق تعيين موظفي الدولة من الفئة الأولى وصرفهم؛
- الإشراف على أعمال جميع مؤسسات وهيئات القطاع العام؛
- حل البرلمان (بناء على طلب من رئيس الجمهورية في حالات محددة)؛
- البت في المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل رفعها إلى البرلمان للمصادقة عليها.

^{٢٥} المؤسسات العامة الثلاثة الموجودة هي التالية: ١- وزارة الاتصالات؛ ٢- إدارة اليانصيب الوطني (مسؤول تجاه وزارة المال)؛ ٣- مكتب الحبوب والشمندر السكري (مسؤول تجاه وزارة الاقتصاد والتجارة). يوجد ١٠٨ مؤسسة عامة بينها ٨١ فاعلة. ومن بين هذه الهيئات ٨١ يفترض بوزارة المال أن تراقب ٧٠ منها. وفقاً لقانون المحاسبة العامة يجب نشر موازنات الهيئات والوكالات العامة سنوياً. ولم يجر ذلك منذ سنوات. أما الوكالات الـ ١٨ الباقية فلا تخضع لمراقبة أو إشراف من أي وكالة. ويبقى وضع ٢٧ وكالة أخرى غير واضح.

إضافةً إلى ذلك، ووفقاً للمادة ٦٤ من الدستور يتم اختيار الوزراء من قبل رئيس الوزراء، الذي يوقع على مرسوم تأليف الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، ويعقد النظام السياسي الطائفي عملية الاختيار وتعيين الوزراء لأن زعماء الطوائف يستمرون في لعب دور جوهري وحاسم في الحياة السياسية. أكان ذلك على صعيد السلطة التنفيذية أو التشريعية أو القضائية وتحديدًا عندما يتعلق الأمر بمناصب الفئة الأولى في إدارات ومؤسسات الدولة. وينص القسم الثالث من المادة ٩٥ من الدستور على أن "المجموعات الطائفية يجب أن تتمثل بطريقة عادلة ومتساوية في تشكيلة الحكومة". وبالتالي تقسم مقاعد الحكومة بالتساوي على الطائفتين الأساسيتين: الإسلامية والمسيحية.

بعد اتفاق الطائف تألفت الحكومات من ٣٠ مقعداً وزارياً، ١٥ للطوائف الإسلامية الأساسية الثلاث (الشيعية والسنة والدروز)، أما المقاعد الـ ١٥ الأخرى فتخصص للطوائف المسيحية الأساسية (المارونية والأرثوذكسية والكاثوليكية والأرمن الأرثوذكس) في حين أن الطوائف المسيحية الباقية تتمثل بوزير واحد يفترض به أن يمثل الأقليات، والجدير ذكره أن هذا الأمر غير محدد في الدستور اللبناني بل هو توافق ضمني بين الطوائف.

أما بالنسبة إلى تعيين موظفي الدولة، فقد أورد اتفاق الطائف أن مجلس الوزراء مسؤول عن تعيين موظفي الفئة الأولى ونظرائهم من مسؤولين كبار في المؤسسات العامة.^{٢٦} ولشرح هذه النقطة يمكننا العودة إلى جلسة مجلس الوزراء التي عقدت في ١٣ أيار/ مايو ٢٠٠٩، حيث فشل المجلس خلالها في تعيين ٣ موظفين من الفئة الأولى وتحديدًا محافظ بيروت ومحافظ جبل لبنان ومدير عام الشؤون السياسية في وزارة الداخلية، ويعود هذا الفشل إلى عدم تمكن الأحزاب السياسية من التوصل إلى اتفاق أو إلى ما سمي بـ "اتفاق الرزمة" للتصويت على اقتراح الموازنة العامة وتعيين موظفين من الفئة الأولى. وتجدر الإشارة أيضاً 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 أصبح تدخلاً مباشراً حين يتعلق الأمر بمناصب الفئة الأولى. حالياً يوجد ٣٥ منصباً شاغراً من الفئة الأولى من أصل ٧٩ ولا يتوقع أن تملأ هذه المناصب الشاغرة ما لم تتوصل الأطراف المتخاصمة إلى اتفاق حول الحصص السياسية والطائفية.^{٢٧}

تنص المادة ٦٥ من الدستور اللبناني على أن السلطة التنفيذية تحدّد السياسة العامة لأنشطة الحكومة كافة، وتعدّ القوانين والمراسيم التنظيمية وتتخذ التدابير اللازمة لتنفيذها. وفي هذا الإطار فإن السلطة التنفيذية مسؤولة عن إطلاق كل المشاريع الإصلاحية وتنفيذها.

على الرغم من أن تطبيق الخطط الإصلاحية يجب أن يكون من أولويات مهام مجلس الوزراء وبسبب مستوى الدين المرتفع^{٢٨} المرتبط بانعدام التخطيط الطويل الأمد والشفافية وحق الوصول إلى المعلومات، الأمر الذي ساهم في استئثار الفساد في البلاد، فإن الحكومات المتلاحقة بعد انتهاء الحرب الأهلية عام ١٩٩٠ لم تعتمد "إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، بل على العكس ركزت جهودها على إعادة بناء المناطق المدمرة.

^{٢٦} ينقسم موظفو الإدارة العامة في لبنان إلى خمس فئات: الفئة الأولى تمثل مستوى الأمناء العامين والمدراء العامين، أما الفئة الثانية فتضم مدراء المديريات ورؤساء المصالح والفئة الثالثة تضم رؤساء الدوائر والأقسام والفئة الرابعة تضم الموظفين العاملون في رئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس الوزراء وملاك الوزارات المختلفة والفئة الخامسة تضم فئة العاملين غير المتخصصين.

^{٢٧} رشا أبو زكي، "لن يتم التصويت على آلية التعيين الجديدة" الأخبار، ٣/٤/٢٠٠٩ ورد في:

<http://www.al-akhbar.com/en/node/127513> <http://www.al-akhbar.com/en/node/127513>

^{٢٨} بنهاية الفصل الأول من العام ٢٠٠٩ سجّل إجمالي الدين العام ٧٢,٢٤٩ مليار ليرة لبنانية (٤٧,٩٣ مليار دولار أميركي). لمزيد من المعلومات حول تركيبة الدين اللبناني انظر: DEBT AND DEBT MARKETS، النشرة الفصلية، العدد ٨١ (بيروت: وزارة المالية، ٢٠٠٩).

وللتوسع أكثر في الموضوع، فإن الحكومة، وقبل أن يمنحها مجلس النواب الثقة، عليها أن تقدم سياستها العامة التي يفترض أن تضم خطاً واضحة تكفل مكافحة الفساد. في الواقع، تعتمد البيانات الوزارية في الحكومات المتعاقبة الإبقاء على الغموض، مقدمة القليل من النصوص التي بإمكانها المساعدة على كبح الفساد والحد من هذه الظاهرة. وعلى سبيل المثال، فإن البيان الوزاري الصادر عن حكومة عام ٢٠٠٨ يفيد بشأن "دور الدولة والمؤسسات الفاعلة" بما يلي: "يجب أن تكون مكافحة الفساد والرشوة، إضافة إلى سن قوانين حديثة للمساءلة، والحاجة إلى متابعة عمل المسؤولين في الإدارات الحكومية ووضع الآلية اللازمة لتقييم هذا الأداء".

وعلى الرغم من أن الحكومات المتعاقبة تحدثت عن إطلاق "إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، إلا أن الخطوات الملموسة التي اتخذت ما زالت قليلة إذا لم نقل قليلة جداً.

أولاً: إعادة إستحداث مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري الذي أعيد تسميته بمكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية عام ٢٠٠١ باللغة العربية وبقي المسمى على حاله باللغة الإنكليزية!

استحدث مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR) كان أولى تلك الخطوات المتفائلة حيث أعيد إستحداثه عام ١٩٩٣. أما أهدافه فهي:^{٢٩}

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

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

أطلق مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية مبادرات لمكافحة الفساد، وشملت هذه الأنشطة نشر ميثاق المواطنين، ومدونة سلوك لموظفي الدولة، ومجموعة من مشاريع القوانين مثل حق الوصول إلى المعلومات وتصنيف الوظائف، واقتراحات لإعادة تنظيم بعض الوزارات، واقتراحات لتبسيط بعض الإجراءات الإدارية، ومسودة قانون وسيط الجمهورية، ومشروع خبراء مكافحة الفساد.^{٣٠} وعلى الرغم من كل هذه الجهود الآيلة إلى إطلاق هذه المبادرات فقد بقيت قابضة في جوارير مكتب رئيس الوزراء أو جوارير مجلس النواب؛ ويشير وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية الأسبق السيد ابراهيم شمس الدين إلى المشاكل التي واجهت مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري كما يلي:^{٣١}

^{٢٩} مكتب وزير الدولة لشؤون الإصلاح الإداري المعروف باللغة الإنكليزية (OMSAR) ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية باللغة العربية التي تصبح OMSAD إذا ترجمت إلى الإنكليزية ورد في:

<http://msib.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/About+OMSAR/History>

^{٣٠} رندا أنطون، نحو إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد (بيروت: برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، ٢٠٠٩)، ص ١٠.

^{٣١} يعدد معالي الوزير ابراهيم شمس الدين أهم إنجازات وزارة الإصلاح الإداري في ظل الحكومة الحالية ورد في:

<http://www.omsar.gov.lb/Cultures/enUS/Press%20Area/Minister%20Activities/Pages/MinistryAchievements.aspx>

- اللغظ السياسي وغياب التماسك السياسي الداخلي، الذي يؤدي إلى مواجهة الإصلاح الإداري والتنمية الإدارية باللامبالاة، وغالباً ما تكون التنمية موضوع تجاوزات وخصومات عوضاً من أن تكون قضية يدافع عنها الجميع.
- النقص الحاد في الموارد البشرية في جميع الوزارات تقريباً يجعل من الصعب تشكيل فرق عمل قادرة على العمل بشكل منسق، مما يجعل عمليات التطوير على المدى الطويل مسألة صعبة جداً.
- إنعدام المتابعة حين يغادر الوزراء مناصبهم للخطط والمشاريع.

ثانياً: لجنة التحقيق الخاصة في تبييض الأموال

تم إنشاء لجنة التحقيق الخاصة في تبييض الأموال عام ٢٠٠١ بموجب أحكام القانون ٣١٨ الصادر في ٢٠ نيسان / أبريل ٢٠٠١^{٣٢} بصفتها هيئة قانونية مستقلة، وتحقق هذه اللجنة في المعاملات المشبوه بها وتفصل في جدية الأدلة، كما لديها الحق الحصري في رفع السرية المصرفية، مما يسمح للسلطات القضائية المختصة واللجنة العليا للأعمال المصرفية باتخاذ التدابير اللازمة بحق المخالفين.^{٣٣}

وفي تقريرها السنوي الثامن الذي صدر عام ٢٠٠٨ أشارت لجنة التحقيق الخاصة بأنها تلقت ٢٢٦ حالة للتحقيق فيها: ١٥٦ حالة أحوالها أطراف محلية و ٧٠ حالة أحوالها أطراف خارجية. أما أنواع الأنشطة غير المشروعة فكانت: ٧٧ حالة مرتبطة بنقل أموال عبر الحدود؛ ٣٧ حالة تزوير؛ ١٤ حالة إرهاب وتمويل الإرهاب؛ ١١ حالة إختلاس أموال خاصة؛ ٦ حالات اتجار بالمخدرات؛ ٥ حالات إختلاس أموال عامة؛ جريمتان من منظمتان و ٧٤ حالة غير محددة. وفي عام ٢٠٠٨ أصدر مجلس النواب القانون رقم ٣٢ الذي يوسع صلاحيات لجنة التحقيق الخاصة لتشمل رفع السرية عن الحسابات المصرفية وتجميد حسابات الأشخاص المشتبه بضلوعهم في عمليات فساد.^{٣٤}

ثالثاً: مشاريع قوانين إصلاحية

أعدت الحكومات المتعاقبة منذ عام ٢٠٠٥ عدداً من مشاريع القوانين التي رفعت إلى مجلس النواب بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨. ويعتبرونها بمثابة مشاريع قوانين ذات طبيعة إصلاحية:^{٣٥} تعديل إجراءات التعيين في وظائف الفئة الأولى (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم ١٥١١٨ - بتاريخ ٢٠٠٥/٩/٩). تعديل بعض أحكام قانون المحاسبة العامة (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم ١٦٠٦ - بتاريخ ٢٠٠٦/١/١٨). إنشاء قسم الموارد البشرية للإدارة العامة يرتبط بمجلس الخدمة المدنية (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم ١٧٢٤، بتاريخ ٢٠٠٦/٦/٢٢). تعديل المرسوم التشريعي حول إنشاء مجلس الخدمة المدنية (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم ١٨٠٥٥ - بتاريخ ٢٠٠٦/١١/٩).

^{٣٢} يجرم هذا القانون جرائم التبييض وسواها مثل: زراعة وتحويل والاتجار بمزروعات المخدرات؛ الجريمة المنظمة؛ الأعمال الإرهابية؛ وتمويل الإرهاب؛ والاتجار غير المشروع بالأسلحة؛ سرقة أو إختلاس الأموال الخاصة أو العامة أو إقتناؤها بطرق الاحتيال، وتزوير الأموال أو الوثائق الرسمية أو بطاقات الائتمان أو الشيكات.

^{٣٣} ورد في: <http://www.sic.gov.lb/overview.shtml>

^{٣٤} "لبنان- ٢٢٦ حالة تبييض أموال في العام ٢٠٠٨" الحياة، ٢٠٠٩/٤/٢. لمزيد من المعلومات عن تقرير لجنة التحقيق الخاصة الموقع الإلكتروني قسم التقارير السنوية على: <http://www.sic.gov.lb/reports.shtml>

^{٣٥} "تقرير حول إنجازات رئاسة مجلس الوزراء على مدى ثلاث سنوات"، تموز/ يوليو ٢٠٠٥ حتى تموز/ يوليو ٢٠٠٨، ورد في: <http://www.pcm.gov.lb/NR/rdonlyres/91F066AB-4D7C-4A3D-9F79179AC3FE283E/0/3yearsAchievements.pdf>

- مشروع قانون حول انضمام لبنان إلى معاهدة الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم ١٧٤٥١ - بتاريخ ١٥/٧/٢٠٠٦).
- إنشاء مديرية للمناقصات العامة في كل وزارة (أرسل إلى البرلمان بموجب المرسوم رقم ٩٧٣ - بتاريخ ٢٤/١١/٢٠٠٧).
- بهدف تقييم درجة الإصلاحات التي تنطوي عليها مشاريع القوانين هذه، لا بد للمرء أن ينتظر التعديلات التي قد تدخلها اللجان النيابية أو إقرارها قبل مصادقة مجلس النواب على مشاريع القوانين المذكورة سابقاً. حتى يومنا هذا لم يصوّت مجلس النواب على مشاريع القوانين هذه، وحتى لو صوّت عليها، فعلى السلطة التنفيذية أن تعدّ المراسيم التطبيقية لهذه الوحدات الإدارية الحديثة التشكيل، لكي تصبح فاعلة وجاهزة للتنفيذ. فعلى سبيل المثال في ٨ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨ وافق مجلس النواب على انضمام لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC). ومنذ ذلك التاريخ لم تتم الموافقة على المرسوم التطبيقي للبدء بتطبيق بنود الاتفاقية.

المساءلة

- يضمن النظام اللبناني التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويحرص على أن يتمكن البرلمان من محاسبة السلطة التنفيذية على أداؤها. ويتعين على الحكومة في مطلع ولايتها أن تقدم بيانها العام أو سياستها العامة إلى البرلمان، وأن تكسب ثقته في غضون ثلاثين يوماً اعتباراً من يوم إصدار مرسوم تأليف الحكومة. ولا تمارس الحكومة سلطاتها قبل نيلها ثقة مجلس النواب.^{٣٦} ولكن منذ استقلال لبنان وحتى إبرام اتفاق الطائف عام ١٩٩٠، لم تستقل أي حكومة نتيجة لحجب البرلمان الثقة عنها. ولا ينحصر ذلك بمنح الثقة لتأليف الحكومات، بل يتوسع ليشمل أي قضية نزاعية أيضاً. هذه المسألة هي من بين القضايا الأساسية التي تختبر مدى ملائمة وصلاحيات نظام الفصل بين السلطات في لبنان.
- إضافة إلى هذه السلطة، يمنح النظام اللبناني النواب حق الإشراف على عمل الحكومة من خلال توجيه أسئلة واستجابات شفوية وخطية، أو من خلال إنشاء لجان تحقيق برلمانية خاصة. ويعمل بهذه الآليات المذكورة في "النظام الداخلي للبرلمان" (من المادة ١٢٤ إلى المادة ١٤٢) 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 أن 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 عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٦ نلاحظ من سجلات مجلس النواب أن الكثير من النواب لم يكونوا معنيين جدّياً 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 إلى الأغلبية أو إلى الأقلية. لذلك، من غير المعقول أن يصوّتوا ضد أنفسهم أو ضد زملائهم في الحكومة. يلقي الجدول التالي الضوء على هذه المسألة ولإظهار معنى هذا الأمر:

^{٣٦} المادة ٦٤ من الدستور اللبناني، منشورة على الموقع http://www.servat.unibe.ch/icl/le00000_.html

جدول رقم (١) عدد النواب الذين يلجأون إلى طرح الأسئلة والاستجواب^{٣٧}

العام	عدد الأسئلة والاستجوابات	عدد النواب/١٢٨
٢٠٠٤	١١	١٢٨/٨
٢٠٠٥	٢٤	١٢٨/١٩
٢٠٠٦	١٢	١٢٨/١٤
المجموع	٤٧	١٢٨/٤١

إضافة إلى السلطة التشريعية، أنشئت ثلاث مؤسسات رقابية تابعة لرئاسة الحكومة بموجب قانون ضبط الأداء الحكومي الإداري والمالي. نذكر من بين هذه المؤسسات مجلس التفتيش المركزي المسؤول عن ضبط أعمال مختلف الإدارات العامة لتتأكد من أنها تؤدي عملها وفقاً للقواعد و الأصول والأنظمة المرعية الإجراء.

ويتحقق ذلك من خلال مفتشي الرقابة الذين يتم اختيارهم وفقاً للحقول المختلفة التي يتوقع أن يغطيها (المالي والإداري والتربوي والهندسي والصحي والاجتماعي والزراعي).^{٣٨} كما يحق لهيئة التفتيش المركزي أن توصي بفرض عقوبات على موظفي الدولة المخالفين لأحكام القوانين المرعية الإجراء. وتهدف هذه الآلية إلى تحقيق المساءلة ضمن القطاع التنفيذي في الإدارة العامة. وهذه الهيئة، وعلى غرار مؤسسات الرقابة الأخرى، تفتقر حالياً إلى الموارد البشرية المؤهلة لتحديث التشريعات الإدارية و المالية والتقنية، وإلى الاعتمادات المالية، وإلى إعادة النظر في صلاحياتها، وإلى تحسين الرواتب والأجور والحوافز لجذب المتخرجين الشباب من الجامعات الجيدة والمدرّبين في مختلف حقول الاختصاص المطلوبة في أي إدارة عامة حديثة. وكما هو الحال في باقي أجهزة القطاع العام، فإن متوسط عمر المؤسسات الرقابية قد تجاوز الستين عاماً.

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 خلال أداء واجباتهم الوظيفية، إذ يعتبرون أن هذا يمس بالمصلحة العليا للبلاد. 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 المالية 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 و الصلاحيات، كعدم تطبيق مبدأ فصل النيابة عن الوزارة.

^{٣٧} الموقع الإلكتروني الخاص بمجلس النواب اللبناني. ورد في: <http://www.lp.gov.lb/manchourat>

^{٣٨} الموقع الإلكتروني الخاص بهيئة التحقيق المركزية. ورد في: <http://www.cib.gov.lb/website.htm>

يمنع على العاملين في السلطة التنفيذية أن يتلقوا هدايا، أو هبات، وفقاً للمادتين ٣٥١ و ٣٥٢ من قانون أصول المحاكمات الجنائية اللبناني، إذ تفرض العقوبات والجزاءات على البرلمانين وعلى الوزراء على حد سواء إذا ما قبلوا الهدايا، مما قد يعتبر بمثابة قلة أمانة و خيانة للمصلحة العامة، والذي من شأنه أن يحكم عليهم بالسجن لفترة قد تتراوح بين ثلاثة أشهر وثلاث سنوات، كما يمكن أن يحكم عليهم بدفع ما لا يقل عن ضعف قيمة الهدية. إلا أن أعضاء السلطة التنفيذية لم يتهموا يوماً بتهمة قبول الهدايا منذ استقلال لبنان.

يمنع على أعضاء السلطة التنفيذية من امتلاك الشركات أو من العمل في القطاع الخاص خلال ولايتهم، حتى بعد تركهم مناصبهم فما من لفترة تتراوح بين السنتين والخمس سنوات، ولكن لا توجد قيود تمنعهم من دخول القطاع الخاص بعد الفترة المنصوص عنها لبعض المناصب، هكذا درجت العادة، بما أن النخب السياسية اللبنانية التي تشغل مقاعد في مؤسسات السلطات التشريعية والتنفيذية كانت وما زالت تتألف من مالكي الأراضي، وأصحاب المصارف، والتجار، وممثلي العائلات التقليدية، وأصحاب المهن (المحاميين على وجه الخصوص) الذين يتمتعون بالنفوذ في مختلف إدارات ومؤسسات الدولة العامة و حصولهم على التمويل الخاص والتجاري والمصرفي. لا بد من الإشارة هنا إلى مثال مثير للاهتمام حول طرق إستغلال القطاع الخاص، فخلال العدوان الإسرائيلي على لبنان في تموز/ يوليو - آب/ أغسطس ٢٠٠٦ ساهم عدد من رجال الأعمال وبسخاء في إعادة بناء الجسور التي دمرها الاسرائيليون. ولكن من اللافت للنظر أن معظم هذه المساهمات ذهبت إلى مشاريع في مناطق تبين أنها في نهاية المطاف معاقل نفوذ هؤلاء المحسنين^{٣٩}

الشفافية

في ٢٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٩، أقر البرلمان اللبناني "قانون الإثراء غير المشروع" الهادف إلى ضبط أصول المسؤولين الموجودين في السلطة، وتقييد أي محاولات استغلال للخدمة العامة، أو الرشوة، أو تراكم الثروات غير المشروعة.

تنص المادة ٤ من القانون آنف الذكر أن "موظفي القطاع العام والبرلمانين عليهم أن يصرحوا عن أصولهم وأصول فروعهم في مناسبتين: خلال الشهر الأول من توليهم السلطة، وخلال فترة ثلاثة أشهر من ترك المنصب." وفقاً للمادة ٥، 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 ولا حتى فتح الملف المغلق الذي يقدمه المسؤول إلا في حال وجهت تهمة فساد إلى المسؤول. وهذا لم يحدث لغاية اليوم.

يمكن لعامة الناس أن ينفذوا إلى سجلات بيانات الأصول الخاصة بأعضاء السلطة التنفيذية من خلال طلب المعلومات من المحكمة، إلا أن هذا الإجراء مكلف جداً، إذ يتعين على المواطنين دفع ٢٥ مليون ليرة لبنانية (١٧٠٠٠ دولار أميركي!) (المادة ١٠ من قانون الإثراء غير المشروع). حتى يومنا هذا لم ترفع طلبات من هذا النوع بسبب النقص في الاجراءات وصعوبة

^{٣٩} خليل جبارة، "مسؤولية الشركات في مجتمع مستقطب"، ورد في:

<http://www.gopacnetwork.org/Docs/ARPAC/Corporate%20Social%20Responsibility%20in%20Lebanon%20Article%20EN.pdf>

إيجاد الأدلة الداعمة. وبغياب قانون لحماية كاشفي الفساد في القوانين اللبنانية^{٤٠} من الصعب على المواطنين أن يوشوا أو يخبروا عن أية عملية فاسدة ترتكبها شخصيات عامة نافذة بسبب خشيتهم من أن يتعرضوا للانتقام والأذى. حالياً تقوم الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بإعداد مسودة قانون حماية كاشفي الفساد بالتعاون مع منظمات غير حكومية أخرى ومع نواب لبنانيين كي يتمكنوا من تطبيقها مستقبلاً.

تخضع عملية صنع القرار بهدف إصدار قرارات منتظمة، لعدد من التشريعات القانونية. فعلى سبيل المثال، المادة ٢ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ الخاص بـ "تنظيم شؤون السلطة التنفيذية" الصادر في ١٩٩٢/٨/١ ينص على أنه "وفقاً لكل حالة ترفع إلى مجلس الوزراء، على الوزير أن يعد ملفاً يتضمن الوثائق ذات الصلة ومن ثم يرفعه إلى أمانة مجلس الوزراء بعد الحصول على إذن من رئيس مجلس الوزراء لادراجه على جدول الأعمال، وعندها يمكن توزيع نسخ عن الملف على باقي الوزراء". حينها فقط يستطيع مجلس الوزراء مناقشة القضية خلال الاجتماع الوزاري. على الرغم 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 تركيبها المعقدة بالنسبة إلى الناس الذين ليس لديهم فكرة عن إجراءات المحاسبة وتحديد المحاسبة العامة. من جهة أخرى، عدم إدراج موازنات المؤسسات العامة البالغ عددها ٨١ والتي هي جزء من الإدارة العامة، يشكل مشكلة تجعل من الشفافية مجرد سراب! فالإدارات الوحيدة المدرجة في الموازنة هي الموازنات الملحق الخاصة بوزارة الاتصالات مع أوجيرو وهي مؤسسة عامة تابعة للوزارة، ومديرية اليانصيب الوطني ومكتب الحبوب والشمندر السكري. في الواقع، لا تخضع نفقات وإيرادات معظم المؤسسات العامة وبشكل دائم لمراقبة أجهزة الرقابة، مما يطرح علامات إستفهام إضافية حول شفافية السلطة التنفيذية بشكل عام.

آليات الشكاوى/ التطبيق

تنص المادة ٨٠ من الدستور على ضرورة إنشاء مجلس أعلى^{٤١} مهمته مقاضاة الرؤساء والوزراء. وتظهر الأدلة أنه منذ الاستقلال عام ١٩٤٣ شهد لبنان إتهام وزيرين فقط بتهمة إهمال جدي لواجباتهم، وقد تمت تبرئة هذين الوزيرين بنهاية التحقيق، ولم تصدر أية عقوبات بحقهما كما ينص عليه قانون العقوبات، ولم يتم إتهامهما يوماً بموجب أحكام المجلس الأعلى، كما لم يلتزم المجلس الأعلى يوماً، ولم يتم حتى تفعيله للقيام بواجبته. كما فشل مجلس النواب في حجب الثقة عن أية حكومة في أي ظرف من الظروف والمناسبات، ولم يتهم يوماً الوزراء بموجب أحكام المجلس الأعلى. لذلك فإن سلطة فرض العقوبات بحق مسؤول أساء الأمانة واستغل منصبه لمنفعة خاصة في السلطة التنفيذية ليست فاعلة، وهذا يعود إلى عدد من الأسباب منها:

- النظام الطائفي اللبناني المعقد والخشية من زعزعة التوافق بين مختلف ممثلي الطوائف.
 - تضارب المصالح بين البرلمانيين وقدرتهم على شغل مناصب وزارية في الوقت نفسه.
- هذا الحق وارد في المادة ٢٨ من الدستور. منذ اتفاق الطائف عام ١٩٩٠ كان ٥٠ في المئة من وزراء كل الحكومات نواباً. في نفس الوقت. هذا الأمر أدى إلى سوء تطبيق مبدأ فصل السلطات نظراً إلى شعور الوزراء بأنهم لن يخضعوا لأي رقابة أو لأي حجب للثقة.

^{٤٠} تعمل الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بصفتها عضواً في الشبكة الوطنية للحق في الوصول إلى المعلومات على مسودة قانون لحماية شهود الفساد، سيتم رفعها إلى مجلس النواب قبل نهاية عام ٢٠٠٩. لمزيد من المعلومات انظر: www.a2ilebanon.net

^{٤١} المجلس الأعلى هو محكمة سياسية. إنه فرع قضائي مستقل كما ورد في المادة ٨٠ من الدستور الوطني. وتكون وظيفة المجلس مقاضاة الرؤساء والوزراء. ويتألف من ٧ نواب ينتخبهم مجلس النواب ومن ٨ من القضاة اللبنانيين المرموقين.

كما لا بد من الإشارة إلى أن الوزراء الذين هم في الوقت نفسه نواباً، يكونون عادة أعضاء بالكتل النيابية النافذة، فكلما ازداد عدد النواب في الحكومة، كلما ازداد تأثير الكتل النيابية على السلطة التنفيذية. وهذه المعادلة تقودنا إلى الاستنتاج بأن الحكومة أشبه بمجلس نيابي مصغر، يمثل فيه الوزراء زملاءهم في المجلس النيابي وبالتالي يمتنعون عن حجب الثقة لاعتبارات عديدة.

- الحصانة الممنوحة للوزراء تحميهم من الملاحقة القانونية^{٤٢}، ويتضح هذا الأمر من خلال المادة ٧٠ 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 يصعب جمعه. ويختلف وضع الوزراء عن وضع النواب، فهؤلاء يتمتعون بحصانة أمام القضاء بشأن الآراء التي يعبرون عنها والأفكار التي يروجون لها.^{٤٣}

^{٤٢} لا يأتي الدستور على ذكر أي حصانة للوزراء.

^{٤٣} المادة ٣٩ و ٤٠ من الدستور. ورد في: www.parliament.gov.lb/doustour/default.htm

٢-

السلطة التشريعية

الموارد/ الهيكلية

تتألف السلطة التشريعية اللبنانية بالمجلس النيابي. وهي هيئة مؤلفة من غرفة واحدة تنتخب لولاية مدتها أربعة أعوام. في إثر اتفاق الطائف عام ١٩٨٩، وزعت المقاعد النيابية البالغ عددها ١٢٨ بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين فحصل كل منهما على ٦٤ مقعداً.

وفقاً للمادة ٢٠ من النظام الداخلي، يتوزع أعضاء البرلمان على ١٦ لجنة تشريعية دائمة:

١. لجنة الموازنة والمال: ١٧ عضواً.
٢. لجنة الإدارة والعدل: ١٧ عضواً.
٣. لجنة الشؤون الخارجية والمغتربين: ١٧ عضواً.
٤. لجنة الأشغال العامة والنقل والطاقة والمياه: ١٧ عضواً.
٥. لجنة التعليم والثقافة: ١٢ عضواً.
٦. لجنة الصحة العامة والعمل والشؤون الاجتماعية: ١٢ عضواً.
٧. لجنة الدفاع الوطني والداخلية والبلديات: ١٧ عضواً.
٨. لجنة المهجرين: ١٧ عضواً.
٩. لجنة الزراعة والسياحة: ١٢ عضواً، اللجنة البيئية: ١٢ عضواً.
١٠. لجنة الاقتصاد الوطني والتجارة والصناعة والتخطيط: ١٢ عضواً.
١١. لجنة الإعلام والاتصالات السلكية واللاسلكية: ١٢ عضواً.
١٢. لجنة الشباب والرياضة: ١٢ عضواً.
١٣. لجنة حقوق الإنسان: ١٢ عضواً.
١٤. لجنة الطفل والمرأة: ١٢ عضواً.
١٥. لجنة تكنولوجيا المعلومات: ١٢ عضواً.

لا يحق لأي نائب أن ينضم إلى لجنتين مسجلتين باستثناء لجان حقوق الإنسان، وتكنولوجيا المعلومات، والمرأة والطفل. وتحدد المادة ١٩ من النظام الأساسي لمجلس النواب أن انتخاب هذه اللجان يجري بالتصويت بالاقتراع السري. وفي حال تعادل عدد الأصوات بين نائبين، يعطى المنصب للنائب الأكبر سناً.

تتضح استقلالية البرلمان من خلال مراجعة عملية الموازنة التي تنظم النتائج التي يتوصل إليها البرلمان وموارده. وتحدد المواد ١٢١، ١٢٢، و١٢٣ 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 وفقاً لقانون المحاسبة العامة. وفي نهاية السنة المالية، يتعين على رئاسة البرلمان أن تقدم لوزارة المال لائحة بالاعتمادات المصروفة، مهورة بختم 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 الإدارتان إلى شعب فرعية متعددة مجموع موظفيها ٣٣٧ موظفاً، وفقاً للقرار رقم ٩٣٤ الصادر بتاريخ ٨/١٢/٢٠٠٥ عن رئيس مجلس النواب. ويقال أن عدد الموظفين كبير و هناك لغت حول حجم الجهاز البشري في المجلس النيابي، إلا أن

مستوى الكفاءة والاحتراف يختلف من فرد لآخر. وتعتبر المعاشات ليس بالمستوى الذي يسمح للجهاز القيام بالأعباء المفترض أن يقوم بها، ولكن مرد ذلك عائد إلى تدني رواتب موظفي مجلس النواب نسبياً والمباشرة لرواتب القطاع العام بصورة عامة. وهذا دفع الأشخاص الكفوئين إلى البحث عن عمل في القطاع الخاص.^{٤٤}

دور المؤسسة/علاقتها بالركائز الأخرى

لبنان جمهورية برلمانية تعتبر الهيئة التشريعية فيه السلطة الحاسمة إلا أنها ليست الأمر النهائي، إذ إن الدستور اللبناني ينص على مبدأ فصل السلطات. وفي هذا السياق، يمثل المجلس النيابي 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 جهوداً حثيثة لتطوير التشريعات بطرق أفضل. وتنجم من جراء ذلك تحديات، مردها محاولة المواطنين ومجموعات المجتمع المدني المعنية الانخراط بشكل فاعل في الشأن العام. والإشكالية تنجم من أن الدستور لا يضمن حق المواطنين والمنظمات غير الحكومية بالمشاركة في صوغ مشاريع القوانين أو في إدارة الشأن العام. بيد أن المنظمات غير الحكومية مثل الحملة المدنية من أجل الإصلاح الانتخابي^{٤٥} قد مارست ضغوطاً حثيثة لإدخال إصلاحات على قانون الانتخاب الأخير (القانون رقم ٢٠٠٨/٢٥ المعدل بموجب القانون رقم ٢٠٠٨/٥٩). من هذا المنطلق، تمكنت هذه الحملة من تأمين دور المراقب في اللجنة النيابية للإدارة والعدل التي كانت مسؤولة عن مراجعة مشروع قانون الانتخاب. نتيجة لذلك، قدم ممثل هذه الحملة المشورة التقنية والمعلومات حول كل الإصلاحات^{٤٦}. كما منح المجتمع المدني حق مراقبة الانتخابات للمرة الأولى بحسب ما جاء في المادة ٢٠ من القانون.

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

وفقاً للمادة ١١٥ من النظام الداخلي، خلال مناقشة الموازنة، تخول السلطة التشريعية إلغاء أو تخفيض الأحكام الخاصة بالأموال الاحتياطية المقترحة في الموازنة. أما حق زيادة الإنفاق فهو مبين في حالتين محددتين. الأولى تظراً خلال مناقشة مشروع الموازنة داخل لجنة الموازنة والمال. في هذه الاجتماعات، يحق للنواب أن يتجاوزوا إنفاق الموازنة، شرط الحصول على موافقة الحكومة (المادة ١٩ من قانون المحاسبة العامة). إلى ذلك، تحصل الحالة الثانية خلال مناقشة مشروع الموازنة في الجمعية العامة للبرلمان (المادة ١١٤، نظام البرلمان الداخلي).

^{٤٤} عصام سليمان، "البرلمان اللبناني"، في: البرلمان في الدول العربية (عمل جماعي) (بيروت: المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة، ٢٠٠٧).

^{٤٥} أطلقت الحملة المدنية للإصلاح الانتخابي عام ٢٠٠٦. وهي ائتلاف يتألف من منظمات المجتمع المدني اللبناني تتزعمه الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد والمركز اللبناني للدراسات، والجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات، تدعو إلى إصلاح انتخابي جدي في لبنان.

^{٤٦} دويرين خوري، "قانون الانتخاب في لبنان: كوب نصف ممتلئ"، ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، ورد في:

<http://www.ccerlebanon.org/inpress.asp?id=80>

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 ١١٦ من النظام الداخلي على أن التصويت على قانون مشروع الموازنة يجب أن يطول كل قسم على حدة. وعند الإنتهاء من مناقشة مشروع الموازنة، على السلطة التشريعية أن تقرن موافقتها من خلال المصادقة عليه. ولا يمكن للهيئة التشريعية أن تصدر مشروع قانون حول الإنفاق الإضافي (إنفاق من خارج الموازنة) إلا بعد انتهاء المجلس النيابي من مناقشة مضمون المشروع المقدم.

السلطة التشريعية ليست هيئة الإشراف الوحيدة لضبط الإنفاق الحكومي. فالدستور اللبناني، في المادة ٨٧ منه، أتى على ذكر تشكيل ديوان المحاسبة. هذا الديوان هو محكمة إدارية لديها صلاحيات مالية وقضائية، لمساعدة المجلس النيابي في الإشراف على المسائل المتعلقة بالموازنة، إضافة إلى إجراء مراجعة تحليلية للعمليات المالية المعقدة. ولديوان المحاسبة مسؤولية مراقبة استعمال الأموال العامة ومدى مطابقتها مع القوانين والأنظمة المرعية الإجراء ومراقبة الموظفين الحكوميين في حال خرقهم لأصول الإنفاق.^{٤٧} ويتجلى إشراف البرلمان على عملية التدقيق من خلال موافقة البرلمان على قطع الحساب الصادر عن ديوان المحاسبة كما هو مذكور في قانونه التنظيمي. وتوفر بيانات قطع الحساب للبرلمان معلومات أساسية حول السبل التي تم بواسطتها جمع العائدات وصرف النفقات من قبل السلطة التنفيذية.

كما تنص المادة ٥٣ من الدستور على ألا تدخل المعاهدات الدولية حيّز التنفيذ إلا بعد إقرارها من قبل المجلس النيابي. بالنتيجة، كان على مجلس النواب أن يوافق على مشروع القانون المرسل عام ٢٠٠٦ 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. وافق البرلمان اللبناني في ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، على انضمام لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

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

١- اقتراح قانون حول تعديل الإشراف على احترام فصل الرقابة البرلمانية المنصوص عنه في النظام الداخلي للبرلمان. يهدف هذا الاقتراح إلى تحسين أداء البرلمان. بحيث يتم تفعيل أدوات المساءلة والمحاسبة، مما يسمح بتطوير نظام المناقشة العامة من خلال عقد اجتماعات إضافية للهيئة العامة.

٢- اقتراح قانون حول تعديل بعض أحكام قانون المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء. في الواقع، يفتقر القانون الحالي لأصول تطبيقية تضمن حسن سير العمل. مثلاً، لجان التحقيق التشريعية لا تلتزم أي مهل لإنجاز مهماتها.

^{٤٧} يتوافر في الموقع الإلكتروني لديوان المحاسبة:

www.coa.gov.lb/Templates/InsideTemplate_en.aspx?PostingId=295

٣- اقتراح قانون يهدف إلى مكافحة الفساد في القطاع العام؛ هدف 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.

٤- مسودة مشروع قانون الوصول إلى المعلومات، الذي قام ببلورته فريق العمل القانوني التابع إلى "الشبكة الوطنية لحق الوصول إلى المعلومات". وقد قام نواب أعضاء في جمعية "برلمانيون لبنانيون ضد الفساد" بتقديمه إلى المجلس النيابي بتاريخ ٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٩.^{٤٨}

المحاسبة

عززت التعديلات الدستورية التي أقرت في اتفاق الطائف عام ١٩٨٩ موقف المجلس النيابي، الذي لم يعد من الممكن حله عملياً وفقاً للمادتين ٦٥ و٧٧ من الدستور. كما أنها عززت الصلاحيات النيابية في عدة اتجاهات وأدخلت المحاسبة والمساءلة بدرجة أعلى وبمقدار أكبر في النظام.^{٤٩}

في الممارسة، السلطة التنفيذية هي من يتمتع بسلطة حل المجلس النيابي بناءً على طلب من رئيس الجمهورية. إلا أن السلطة التنفيذية لم تستخدم يوماً هذه الصلاحية وخاصة بعد اتفاق الطائف. حتى خلال الاضطرابات السياسية الأخيرة التي ألمت بلبنان والتي دامت أكثر من عامين (٢٠٠٦-٢٠٠٨)، لم تطبق هذه الصلاحية. وهذا ناجم عن الإلتباس الدستوري الذي لا يوفر آليات يعمل بها لحل المجلس النيابي. على سبيل المثال، تنص المادة ٦٥ من الدستور على أن مجلس الوزراء "يحل مجلس النواب بناءً 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." عملياً، لم يطبق هذا الأمر منذ اتفاق الطائف عام ١٩٨٩.

يجدر بالبرلمان أن يرفع إلى مكتبه عدة تقارير إدارية مثل: ١- محضر بكل الاجتماعات التشريعية، ٢- جدول أعمال الجلسات، ٣- ملاحق تتضمن مسودات المشاريع، والاقتراحات، والتقارير، قبل ٢٤ ساعة من انعقاد أي جلسة تشريعية.

إلى جانب الفرع التنفيذي، ذكر الدستور في المادة ١٩ 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 ٢٠٠٠، قدم عدة مرشحين طوعاً إلى المجلس الدستوري بشأن الانتخابات النيابية فراجعها المجلس. أما في عام ٢٠٠٢، فقد عدل المجلس في نتيجة الانتخابات الفرعية التي أدت إلى تعيين نائب جديد.

إلا أن النزاع السياسي المستمر منذ عام ٢٠٠٥ ترك أثره على أغلب المؤسسات السياسية. إحدى هذه المؤسسات هو المجلس الدستوري الذي ظل معطلاً طوال ثلاثة أعوام. وهكذا، بعد انتخابات عام ٢٠٠٠ النيابية، لم يكن بمقدور المجلس مراجعة الطعون التي برزت بين

^{٤٨} متوافر في الموقع التالي: www.a2ilebanon.org

^{٤٩} 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 ٢٠٠٦، متوافر في الموقع: www.arabparliaments.org/publications/legislature/2005/conflict/lebanon-e.pdf

الفصائل السياسية الكبرى. وفي عام ٢٠٠٩، تم تأليف مجلس دستوري جديد لضمان إجراء انتخابات حرة وديمقراطية في حال نشوء نزاعات بعد انتخابات عام ٢٠٠٩ 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 رفضها عند مناقشتها خلال اجتماع الهيئة العامة لمجلس النواب. فقد هذا الإجراء فعاليته إذ إنه، ومع مرور الوقت والسنين، بدلاً من مناقشة العرائض والشكاوى المقدمة من المواطنين إلى المجلس النيابي، 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 أعضاء المجلس النيابي.^{٥٠}

آليات النزاهة

ما من مدونة سلوك رسمية لأعضاء المجلس النيابي. إلا أن المادة ٧٥ من النظام الداخلي لمجلس النواب تسرد الحالات التي يمنع فيها أعضاء المجلس النيابي من إلقاء كلماتهم. مثلاً، ما إن يستخدم الخطيب ألفاظاً نابية بحق الأطراف السياسيين، أو النواب الآخرين أو اللجان 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 أو مجموعات ضغط تعيق عمل المجلس، وبالتالي فإن العمل التشريعي يقتصر على أعضاء البرلمان دون سواهم.

الشفافية

إن "قانون الإثراء غير المشروع" الآنف الذكر في القسم التنفيذي، يطبق على أعضاء المجلس النيابي وعلى السلطة التنفيذية على حد سواء، إذ يتعين عليهم الإفصاح عن أصولهم المادية الخاصة وعن أصول فروعهم، في مناسبتين: خلال الشهر الأول من الولاية، وخلال الأشهر الثلاثة بعد مغادرة المنصب. وفقاً للمادة ٥، 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 صوغ قانون إثراء غير مشروع جديد. تنوي هذه اللجنة النظر في إلغاء المادة ١٠ من القانون الحالي التي تقضي وجوب مقدم الطلب (المستدعي) دفع ٢٥ مليون ليرة لبنانية (١٧٠٠٠ دولار أميركي!) للسماح للمواطنين بإثارة قضية إثراء غير مشروع.^{٥١}

على غرار كل الوزارات، يحيل المكتب النيابي النفقات التقديرية للإنفاق الحكومي إلى وزارة المال. وتتضمن موازنة الدولة السنوية موازنة البرلمان، ويمكن الوصول إليها ما إن تصدرها الحكومة. من بين اللجان التشريعية المختلفة، لجنة المال والموازنة. ويقضي دور هذه اللجنة

^{٥٠} طوني عطالله، "الدراسة الوطنية حول الدور التمثيلي للبرلمان اللبناني"، (بيروت: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي و POGAR، ٢٠٠٨)، متوفرة في الموقع التالي:

www.pogar.org/publications/legislature/2008/studies/sum-representation-leb-a.pdf

^{٥١} البلد، ١٩/١٠/٢٠٠٩.

بإدارة كل المسائل المتعلقة بالحسابات الخاصة بالفرع التشريعي، وبالتدقيق في بعض مشاريع القوانين ذات الصلة. وقد جرت العادة أن تصدر لجنة المال والموازنة بيانات صحفية تبلغ فيها الجمهور عن المواضيع المدرجة على جدول أعمالها لمناقشتها خلال اجتماعات اللجنة. إلا أنه لا يتم تقديم أي تفاصيل عن المناقشات في هذه النشرات، إذ إنه ما زال من الضروري أن يقر البرلمان مشروع قانون الحق في الوصول إلى المعلومات.

الشكاوى/ آليات التطبيق

الحصانة النيابية هي موضوع الفصل الثالث عشر من النظام الداخلي للمجلس النيابي. وفقاً للمادة ٩٢ 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 بناءً للمادة ٣٤ من الدستور. ولكن الحصانة النيابية جعلت من الصعب مقاضاة النواب الذين يشتبه بقيامهم بأعمال مشينة أو فاسدة. ففي حقبة ما بعد اتفاق الطائف، لم يتهم إلا نائبان بالتورط في قضايا فساد. وقعت هاتان الحالتان عامي ١٩٩٤ و١٩٩٩.

وفي واقع الحال، لم يتم صوغ قانون حماية كاشفي الفساد لغاية اليوم. وبالتالي، فإن المواطنين ما زالوا يشعرون بأنهم يفتقرون إلى الحماية في حال بلغوا عن حالة فساد في السلطة التشريعية أو في أي قطاع حكومي آخر.

٣-

الأحزاب السياسية

الموارد/ الهيكليات

هناك عشرون حزباً سياسياً ناشطاً من أصل مئة مسجلاً، يمكن وصف الساحة السياسية اللبنانية على أنها تمثل المجتمع المحلي المتنوع. واذ تحيط بلبنان ثقافة النظام السلطوي وعدم الاستقرار السياسي، غالباً ما ينظر الى هذا البلد على أنه الديمقراطية العربية الوحيدة في الشرق الأوسط. فمع وجود مجلس نيابي فاعل وناشط، وانتخابات حرة، وصحافة حرة، ومجتمع مدني حر، من السهل تكوين نظرة مماثلة لمقارنتها بالمحيط العربي الذي تحكمه أنظمة تيوقراطية لا تدعي الديمقراطية. أما من منظور دراسة نظام النزاهة الوطني فإن الصورة مختلفة. إذ من الصعب فهم هذا البلد حيث الأمور تتغير بشكل مستمر داخلياً وخارجياً.

استطاع لبنان الذي يضم ١٨ طائفة مختلفة، تحقيق شيء من الاستقرار النسبي بالرغم من الانقسامات الاجتماعية العميقة والاختلافات السياسية القائمة داخل المجتمع. في المقابل، شهد لبنان الكثير من النزاعات الأهلية والإقليمية، حفّزها الوضع الاقليمي، مما شكل اختباراً قاسياً للنظام السياسي الهش الذي انبثق بعد أن وضعت الحرب الأهلية أوزارها والقائم على توازن القوى بين مختلف قادة الطوائف. هذا النظام القائم على تمثيل المجتمع المحلي من خلال تركيبة حكومية تعكس النظام الطائفي السائد في لبنان، والذي تم الاتفاق على تسميته بالديمقراطية التوافقية، ويمكن تجسيد الواقع السياسي المعقد في لبنان من خلال الأحزاب السياسية المتعددة أنفة الذكر، والتي تعكس الاتجاهات السياسية والمجموعات الطائفية على اختلافها.

جدول رقم (٢) 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	ميشال عون	مسيحي
الحزب الديمقراطي اللبناني	طلال أرسلان	درزي
اليسار الديمقراطي	الياس عطا الله	علماني
التجدد الديمقراطي	نسيب لحود	علماني
الحزب السوري القومي الاجتماعي	أسعد حردان	علماني
الحزب الشيوعي اللبناني	خالد حدادة	علماني
حزب البعث العربي الشتراكي	فايز شكر	علماني

الطشناك	هوفيف ميخيتاريان	أرميني
الهنشاك	سيبوه كالباكين	أرميني
رامغافار	آفو داكسيان	أرميني

جدول رقم (٣) أبرز التكتلات السياسية في الانتخابات النيابية للعام ٢٠٠٥

اسم التكتل	النواب (المجموع)
تكتل تيار المستقبل (١٤ آذار)	٣٣
كتلة المقاومة (حزب الله) (٨ آذار)	١٤
كتلة التحرير والانماء (أمل) (٨ آذار)	١٥
كتلة التيار الوطني الحر (٨ آذار)	١٤
كتلة الحزب التقدمي الاشتراكي (١٤ آذار)	١٨
المجموع	٩٤ من أصل ١٢٨

جدول رقم (٤) الأحزاب السياسية والتكتلات في مجلس نواب العام ٢٠٠٩⁵²

الحزب السياسي / الكتلة	عدد المقاعد
كتلة تيار المستقبل	٢٩ نائب
القوات اللبنانية	٥ نواب
الكتائب	٥ نواب
اللقاء الديمقراطي*	١٢ نائب
اليسار الديمقراطي	نائب واحد
الجماعة الإسلامية	نائب واحد
هنشاك	نائبان
الأحرار	نائب واحد
١٤ آذار- المنتسبون المستقلون	١٥ نائب
كتلة التحرير والتنمية	١٣ نائب
التيار الوطني الحر	١٩ نائب
كتلة الوفاء للمقاومة	١٣ نائب

* انقسم اللقاء الديمقراطي إلى كتلتين، الأولى وهي جبهة النضال الوطني وتضم ٧ نواب، الثانية اللقاء الديمقراطي وتضم ٥ نواب

الطاشناك	نائبان
كتلة المردة	٤ نواب
الحزب القومي السوري الاجتماعي	نائبان
الحزب الديمقراطي اللبناني	نائبان
حزب البعث العربي الاشتراكي	نائبان

يعتمد النظام الطائفي على الصفقات والتحالفات على مستوى النخبة لأن المصلحة الشخصية وحماية الطائفة هما الهم الرئيسي بالنسبة إلى الزعماء عوضاً 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. إذ لا يسع الأحزاب السياسية إلا التأثير بشكل غير مباشر، لأن النظام قد وضع وفقاً لصيغة حساسة لا تسمح لأية فئة أن تسيطر على الأخرى.

إن تمويل الأحزاب السياسية يختلف بين مجموعة وأخرى. لا حدود للهبات، كما لا توجد قاعدة رسمية تنظم عملية تمويل الأحزاب. على الرغم من أن الإنفاق يذهب أولاً لتمويل الحزب والاندماج 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 (حالياً ٤٠ في المئة).

- بعض الأحزاب لا ترغب في الكشف عن مصادر تمويلها (تحديداً 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 أولاً في ذهنية السياسيين والمجتمع مع رفض للفساد الذي يشكل جزءاً من النسيج السياسي اللبناني.

إضافة إلى الموارد المالية، فإن الدعم الدولي يربح كفة المنافسة لصالح الأحزاب المهيمنة. فعلى سبيل المثال، أصغر الأحزاب في لبنان هي أحزاب غير طائفية لأنها لا تستطيع اكتساب الشعبية من خلال الخطاب الطائفي. فالتفكير الذي يعكس مصالح المجموعات والمصالح الطائفية هو الذي يزيد من شعبية الحزب. إن بعض اللبنانيين لا يؤمنون بوجود أحزاب علمانية حقيقية. وبغض النظر عن نتيجة هذا النقاش، فإن الموارد المالية والاعلامية متوافرة في يد الأحزاب المهيمنة الأكثر تحفظاً وذات القاعدة الأوسع، مما يجعل الكثيرين يؤمنون بأن المنافسة تأتي لصالح المجموعات المحافظة.^{٥٣}

^{٥٣} شنتال سركيس حنا وكارما إكمكي بولاديان، "التمويل العام للأحزاب السياسية: حالة لبنان"، حلول تمويلية عامة للأحزاب السياسية في المجتمعات ذات الأغلبية المسلمة (واشنطن: المؤسسة الدولية للأنظمة الانتخابية، ٢٠٠٩).

دور المؤسسة وعلاقتها بالركائز الأخرى

يتجلى 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 إلى التغييرات المتواصلة في الحكومات التي عرف عنها أنها قد تدوم لعامين كحد أقصى، مع مدة حياة أدنى لا تتعدى ٦ أو ٧ أشهر. هذا "الضعف المؤسسي" يؤمن الاستقرار على المدى القصير، إلا أنه لا يعالج القضايا الرئيسية التي تتعلق بالمحافظة على الجمهورية، بما في ذلك الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي العادل وتوفير الأمن.

بغض النظر عن حجم الدوائر الانتخابية، ستستمر المشاركة في التشكيلة الحكومية على أساس انضمام النخبة إلى تحالفات انتخابية تضمن هيمنتها. والنتيجة هي أنه عوضاً عن اعتماد المواطنين على الحكومة المركزية التي يفترض بها حماية كل الفئات على قدم المساواة، يضعون ثقتهم في الأمن الذي يوفره الزعماء السياسيين لفئاتهم. برأي أنور خوري^{٥٤}، يعتبر غياب عملية اضماء الطابع الاجتماعي على السياسة كأحد أبرز التحديات في لبنان، حيث من الصعب جداً تجاوز القيم السياسية التنافسية والوصول إلى توجه سياسي موحد. وفي نهاية المطاف، من غير المرجح أن تقوم عملية اضماء الطابع الاجتماعي على السياسة وبشكل متشعب، ما لم تتفق الأغلبية النخبوية وصانعو السياسات على أن الأرباح التي سيحققونها من عملية اضماء الطابع الاجتماعي على السياسة ستتخطى الخسائر. في هذا السياق، تبقى إمكانية مؤسسات الدولة قاصرة عن تمثيل المصلحة العامة.

اليوم، يتزايد الانقسام في الواقع السياسي اللبناني. فقد نمت كتلتان سياسيتان بارزتان تكوّنان رؤياً متناقضة بشأن مستقبل الدولة، فوطدتا السلطة من خلال ائتلافين معروفين باسم حركتي ١٤ آذار و٨ آذار. لهاتين الكتلتين السياسيتين حلفاء دوليون مختلفون، حيث يعرف عن تحالف ٨ آذار أنه مقرب من النظامين السوري والإيراني، في حين أن تحالف ١٤ آذار يتبع النظام الأميري/السعودي والأنظمة الغربية. والخلافات بين الكتلتين تدور أيضاً حول الشؤون اللبنانية الإدارية و المالية الداخلية، والاجتماعية، والاقتصادية، والأمنية منها، وطبعاً كلها تتمحور حول البرامج السياسية.

وتعود جذور هذا الانقسام السياسي الحاد إلى أحداث عام ٢٠٠٥، عشية اغتيال رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري، والذي بلغ حد الفتنة في أيار/ مايو ٢٠٠٨ حين انفجرت أعمال عنف في شوارع بيروت من أجل حل الخلافات السياسية. بالفعل، غالباً 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 إعادة الإعمار بعد الحرب مع إسرائيل عام ٢٠٠٦، ومن خلال تجيش وسائل الإعلام لخدمة مصالحها، مما لا يترك أي مجال للمناورة أمام الحكومة المركزية.

المحاسبة

حالياً تخضع الأحزاب السياسية في لبنان للقانون العثماني الخاص بالجمعيات العائد لعام ١٩٠٩. بغياب قيود صريحة بشأن التجمع ضمن أحزاب سياسية، تبقى حرية التجمع شاردة^(١)، وخالية من أي مراقبة حكومية. في الدستور اللبناني، تنص المادة ١٣ "حرية

^{٥٤} Anwar Khoury, *The Crisis in the Lebanese System* (Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1976).

التجمّع... ضمن الحدود المنصوص عليها في القانون". لكن هذه القوانين تبقى متخلفة وبالية، بدل أن ترتفع الأصوات ويقوم توافق آراء حول الحاجة إلى إصلاح قانون الأحزاب السياسية في لبنان. فعلى سبيل المثال، لا تعرّف التشريعات بالتفصيل الإجراءات الانتخابية، فحتى اعتماد القانون رقم ٢٥ عام ٢٠٠٨، لم تقم أي أحكام حول تنظيم تمويل الحملات ولم تحدد سقف للإنفاق في العملية الانتخابية في لبنان. وقد طبّق هذا القانون أول مرة في إطار الانتخابات النيابية التي جرت في 7 حزيران/يونيو ٢٠٠٩.

ينظم ديوان المحاسبة عملية الإشراف القضائي على انفاق الأموال العامة. وهو مسؤول عن الوظائف الإدارية والقضائية معاً، لكن عمله ينحصر بملاحقة ومراقبة الإنفاق والعمليات المالية في الإدارات وبعض المؤسسات العامة والموظفين الحكوميين المتهمين بانتهاك التشريعات الإدارية والمالية الواردة في القوانين وعلى رأسها قانون المحاسبة العمومية، وبذلك تبقى الأحزاب السياسية بمنأى عن الرادع المتمثل بالمقاضاة.

وتسود الزبائنية لدى قيام الزعماء السياسيين باستغلال موارد الدولة، حيث أن الوظائف داخل الحكومة نادراً ما تمنح على أساس الجدارة، بل تمنح على أساس التحالفات الطائفية، ولا سيما أن لا وجود لتشريع حول تضارب المصالح في لبنان. فقيادة الأحزاب السياسية غالباً ما يملكون وسائل إعلامية منها الصحف وشبكات التلفزة، مما يمكنهم من احتكار فترات البث وتقديم برامجهم من خلال حملات تسويق حذقة. لكن قانون الانتخاب الجديد عام ٢٠٠٨ تضمن وضع بعض الإصلاحات الخاصة باستغلال موارد الدولة خلال فترة الحملة الانتخابية. فهو يتناول منع استخدام الأماكن العامة والرسمة والجامعات والمدارس ودور العبادة لتنظيم أي حدث انتخابي أو للدعاية فيها. لا يحق لموظفي الدولة أو للمستخدمين في المؤسسات العامة استغلال مراكزهم لمصلحة مرشح أو قائمة (المادة ٧١). كذلك فإن الفصل السادس من القانون الانتخابي يتناول بكامله التنظيمات القانونية الخاصة بوسائل الإعلام والإعلان وهي سابقة لم يعرفها لبنان من قبل.^{٥٥}

آليات النزاهة والشفافية

من حيث آليات الشفافية، أدرجت بعض الأحزاب السياسية في برامجها الانتخابية أو الحزبية آليات لمكافحة الفساد. وأدخلت سلسلة من الخطوات الآيلة إلى إدخال مبادئ الشفافية في الإدارة العامة اللبنانية.

أما بالنسبة إلى العمليات الداخلية الخاصة بالأحزاب السياسية، فهي تختلف بين مجموعة وأخرى. والعمليّة 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 غالباً ما يتم انتخابهم من قبل أعضاء الحزب السياسي عبر انتخابات ديمقراطية. لكن منصب الأمين العام أو رئيس المنظمة ولو بقي على حاله، فهو غالباً ما يتفق عليه بالاجماع بين جميع أعضاء المجلس وفي صفوف الأحزاب السياسية البارزة في لبنان. وإذا جرت انتخابات ديمقراطية فتجري

^{٥٥} الجمهورية اللبنانية، "قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٥ / ٢٠٠٨"، الجريدة الرسمية، ٢٠٠٨.

من دون وجود مرشحين معارضين ويستخدم كاختبار سيؤدي بالتأكيد إلى معدلات موافقة بنسبة ٩٠ في المئة أو أفضل. إضافة إلى أنه في حال تغيير رئيس حزب سياسي فهو وبحسب التقليد يرثه فرد من الأسرة كما هو الحال في الكثير من الأحزاب السياسية.

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 سلباً في 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 مفصلة على العملية الانتخابية وبالتالي على أنشطة شراء الأصوات.

- أصبح المرشحون الذين يمثلون الأحزاب السياسية ويترشحون للانتخابات يخضعون للمساءلة بشأن مجموعة من الإجراءات الانتخابية التي أدرجت في القانون رقم ٢٠٠٨.^{٥٦}
- على المرشحين أن يفتحوا حساباً خاصاً بالحملة الانتخابية لا يخضع للسرية المصرفية، ويجب أن تمر كافة المساهمات والنفقات الانتخابية عبر هذا الحساب. كذلك، على كل مرشح أن يعيّن مدققاً، وكل معاملة تتخطى قيمة المليون ليرة لبنانية يجب أن تجري على شكل شيكات مصرفية (المادة ٥٥).
 - يمكن للمرشحين استخدام أموالهم الخاصة أو أموال الأسرة في حملاتهم. لكن مصادر التمويل يجب أن تأتي من "أشخاص طبيعيين أو معنويين". تعتبر كل هبة نقدية أو هدية عينية أو اكتساب لمصلحة المرشح، مساهمة في التمويل الانتخابي (المادة ٥٦).
 - جرى تحديد معدل ثابت من الانفاق هو مئة وخمسون مليون ليرة لبنانية. ولمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً بزيادة المبلغ الذي يمكن للمرشح انفاقه، وهذا يعتمد على عدد الناخبين في دائرة المرشح (المادة ٥٧).
 - تحظر الهبات المالية والمساعدة العينية لأفراد أو مجموعات مهما كانت خلال الفترة الانتخابية. لكن هذا النوع من المنح مسموح في حال كان قائماً على الأقل في خلال السنوات الثلاث التي سبقت الحملة الانتخابية (المادة ٥٩).
 - يحكم على المرشحين الذين يتعمدون انتهاك الأحكام المالية بالسجن لمدة ٦ أشهر إضافة إلى غرامة مالية أو تفرض عليهم إحدى العقوبات. يمكن إضافة تقرير اللجنة إلى ملف استئناف الانتخابات الخاص بالمرشح في حال حصل استئناف (المادة ٦٢).^{٥٧}

تورد المادة ٦٢ من القانون الانتخابي أحكام الانفاذ من أجل ضمان الشفافية في العملية الانتخابية، وهي تنص على أن أي شخص يتمتع عن الامتثال لأحكام تمويل الحملات الواردة في القانون يعاقب بالسجن لمدة ٦ أشهر كحد أقصى وبدفع غرامة تتراوح ما بين ٥٠ و١٠٠ مليون ليرة لبنانية (من ٣٣ إلى ٦٦ ألف دولار أميركي). معظم المرشحين الفائزين والمرشحين من أحزاب سياسية بارزة رفعوا تقاريرهم بحلول ٧ تموز/ يوليو ٢٠٠٩ إلى هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية (SCEC).

^{٥٦} تجدر الإشارة إلى أن القانون الانتخابي عام ٢٠٠٨ يستند إلى المرشحين الفرديين وليس إلى الأحزاب السياسية.

^{٥٧} الجمهورية اللبنانية، "قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٥ / ٢٠٠٨"، الجريدة الرسمية، ٢٠٠٨.

لكن حتى مع هذه الاجراءات التقدمية، يبقى شراء الأصوات حاجزاً أساسياً يعيق نزاهة الممارسة داخل الأحزاب السياسية. في الممارسة، تعمل هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية تحت مظلة وزارة الداخلية والبلديات لضمان الالتزام بالتنظيمات الخاصة بالانتخابات. وبالرغم من هذا التحسن الايجابي، يبقى شراء الأصوات شائعاً وخاصة أنه لا يتم استخدام لوائح اقتراع مطبوعة مسبقاً، كما جرت الاشارة آنفاً. وكنتيجة لذلك، جرت العادة أن تقوم الأحزاب السياسية بشراء أصوات لمرشحين نيابيين هم من داخل ائتلافها. من خلال اللجوء إلى المفاتيح الانتخابية^{٥٨} قد تدفع الأحزاب السياسية لأحد أفراد عائلة ما مبلغاً كبيراً من أجل الفوز بأصوات تلك العائلة كافة. 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 لوناً معيّناً أو ورقة أسمك أو ورقة مع مربعات إذ إن أي ورقة تعتبر ورقة اقتراع في الانتخابات اللبنانية. وحين تقفل مكاتب الاقتراع أبوابها يبقى ممثلو الأحزاب داخل مكاتب الاقتراع للإشراف على عملية فرز الأصوات وللتحقق من أن الأوراق المعلّمة التي تم توزيعها قد أدخلت في الصناديق. لهذا فإن غياب أوراق الاقتراع المطبوعة مسبقاً 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 عام ١٩٠٩ نظم الأحزاب السياسية ومنظمات المجتمع المدني في لبنان كما أن العديد من الأحزاب السياسية لديها فرع تنظيمي لممارسة أنشطة اقتصادية واجتماعية وثقافية وخيرية في لبنان وغالباً ما تستخدم، كما في الماضي، للترويج لمصالح الحزب. وفي الوقت نفسه تملك الأحزاب السياسية أيضاً محطات إعلامية وتستخدمها للإعلان عن برامجها السياسية. أخيراً، 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 تَمّت دراستها، تعرّز الحاجة إلى المطالبة بتشريع خاص يحد من تضارب المصالح في البلاد.

^{٥٨} المفاتيح الانتخابية هم أفراد داخل المجتمعات المحلية يتم اختيارهم عادة نظراً إلى وضعهم المرموق في الأسر النافذة التي يدفع لها لضمان أصوات في دوائرها لصالح مرشّح معيّن.

٤-

هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية

في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨ أصدر مجلس النواب قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٥/٢٠٠٨، ولأول مرة في لبنان أنشأت هيئة إشراف على الحملة الانتخابية (SCEC). هذه الهيئة مسؤولة عن الإشراف على الحملة الانتخابية من حيث مراقبة وسائل الإعلام والإشراف على تمويل الحملات وفقاً للإرشادات التوجيهية المنصوص عنها في القانون. أما وزارة الداخلية والبلديات فهي المؤسسة المسؤولة عن إدارة الانتخابات بشكل عام. لم تتضمن القوانين الانتخابية السابقة أنظمة خاصة بوسائل الإعلام أو بتمويل الحملات. وقبل انتخابات عام ٢٠٠٩ كانت وزارة الداخلية والبلديات الهيئة الوحيدة المسؤولة وبشكل حصري عن العملية الانتخابية. وهناك الآن ما يزيد على ١٧ مادة في قانون الانتخابات الجديد تتعلق بهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية، حيث أن الفصل الثالث مخصص حصرياً لولايتها وهيكلتها وإصداراتها. ومن دون الأخذ بعين الاعتبار كل هذه العناصر، يستحيل إجراء تحليل كامل لعمل هيئة إدارة الانتخابات في لبنان والنظر في إنجازاتها بطريقة شمولية.

لقد رحّبت الكثير من المؤسسات المحلية والدولية بمبادرة انشاء هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية. لكن تمت كثيراً المطالبة بجعلها هيئة مستقلة لا تخضع لسلطة وزارة الداخلية والبلديات. وعلى الرغم من هذه الثغرات فإن هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية تُعد خطوة أولى جيّدة تجاه إصلاح النظام الانتخابي اللبناني.

وفقاً للمادة ١٩ من قانون الانتخابات النيابية، تتولى هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية المهام والصلاحيات التالية:

- تلقي طلبات وسائل الاعلام الخاص، والمقروء والمرئي والمسموع، الراغبة في المشاركة في الإعلان الانتخابي مدفوع الأجر 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 الإنفاق الانتخابي وفقاً لأحكام هذا القانون.
- تسلم الكشوفات المالية العائدة لحملات اللوائح والمرشحين خلال مهلة شهر من تاريخ اتمام العملية الانتخابية والتدقيق فيها.
- اعداد تقرير بأعمال الهيئة وايداعه الوزير الذي يرفعه إلى كل من رئاسة الجمهورية، ورئاسة مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء، وينشر هذا التقرير في الجريدة الرسمية.

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

الموارد/ الهيكلية

تتألف هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية من عشرة أعضاء يساعدهم فريق تقني. واستخدمت الهيئة بالمجموع ٤٥ مراقباً لوسائل الإعلام و١٠ موظفين إداريين للعمل على انتخابات عام ٢٠٠٩. أما أجورهم فتغطيها خزينة الدولة كما هو الحال فيما يخص أعضاء الهيئة. وقد قدم الاتحاد الأوروبي هبة لوزارة الداخلية والبلديات من أجل إعادة تأهيل مبنى هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية وتجهيزه بشكل تام علماً أنه كان مكتبة عائدة للجامعة اللبنانية. كما ذكر سابقاً، فإن إحدى المهمات الموكلة إلى هيئة الإشراف

على الحملة الانتخابية هي مراقبة وسائل الإعلام والتمويل والانفاق الانتخابي في إطار الانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٩، إلا أنه عملياً لم تستخدم الهيئة إلا مراقبين للصحف اللبنانية، ومحطات التلفزة والإذاعات.

وكما مرّ ذكره، فإن إحدى المهمات الأساسية لهيئة الإشراف على الحملة الانتخابية هي تنظيم ومراقبة التمويل والانفاق الانتخابي. ويعالج الفصل الخامس من قانون الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٩ القواعد القانونية الخاصة بهذا الموضوع. فهو يحدد سقف الانفاق الثابت بمئة وخمسون مليون ليرة والمتحرك أربعة آلاف ليرة (على الناخب في الدائرة الواحدة). كما يطلب بتوثيق الهبات وتقديم تقرير نهائي للحسابات يتضمن كل المصاريف الانتخابية، التي يجب أن تقدم إلى هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية مرفقة بكل الملفات اللازمة.

إن قوانين هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية تتماشى بناحية معينة مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادق عليها لبنان في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. المادة 37 من الاتفاقية تدعو كل دولة عضو إلى التفكير في اتخاذ الاجراءات التشريعية والإدارية 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 الإشراف على الحملة الانتخابية تحت مظلة وزارة الداخلية والبلديات التي تشرف على عملها والتي يحق لها ان ترسل مندوباً عنها لحضور اجتماعاتها. وبالرغم من أن الوزير هو الذي يرأس اجتماعاتها إلا أنه ليس لديه حق التصويت. لكن على الوزير أن يوافق على نظامها الأساسي. وتشرف هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية على وسائل الإعلام والتمويل والانفاق الانتخابيان فقط. وتبقى وزارة الداخلية والبلديات مسؤولة عن إدارة الانتخابات.

تتألف هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية من عشرة أعضاء عيّنهم مجلس الوزراء في ١٣ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨. رئيس الهيئة هو قاض سابق في محكمة التمييز، ونائب الرئيس هو قاض سابق في مجلس شوري الدولة، وأحد أعضاء اللجنة هو قاض سابق في مكتب التدقيق الوطني، واثنان من أعضائها هما من نقابة المحامين، واثنان من أعضائها المتبقين هم خبيران في وسائل الإعلام وثلاثة هم خبراء في رشح مجلس القضاء الأعلى لمنصب الشؤون الانتخابية. أما رئيس هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية، فقد جرى ترشيحه من قبل مجلس القضاء الأعلى، ثم تم تعيينه من قبل مجلس الوزراء. يتقاضى أعضاء الهيئة أجراً شهرياً مقطوعاً من الدولة اللبنانية. سبعة من المفوضين هم مسؤولون متقاعدون من القطاع العام وانتهت مهماتهم بحلول كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٩.

الهيكلية الطائفية للنظام اللبناني تنطبق على هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية أيضاً. جرى تعيين أعضائها على أساس المعادلة الطائفية. وقد أفادت صحيفة محلية في ١٥ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨ بأن مجلس الوزراء حوّل تشكيل هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية إلى قضية جغرافية وطائفية،^{٥٩} علماً أن هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية

^{٥٩} السفير، ١٥/١٢/٢٠٠٨.

لا تمتلك المقاعد الكافية لتمثيل جميع الأطراف. ولم يكن وزير الاقتصاد والتجارة، وهو من شمال لبنان، راضياً على تشكيل الهيئة لأنها لا تضم أي عضو من طرابلس ولا تمثل الطائفة السنية.^{٦٠} 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.^{٦١}

حتى تاريخ آب/أغسطس ٢٠٠٩ نشرت هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية ثلاثة تقارير تتعلق بمراقبة وسائل الاعلام. وتحلل التقارير تغطية كل مؤسسة إعلامية (المكتوبة والمرئية والمسموعة) وتكشف عن الانتهاكات للحرص وتأمين تغطية متوازنة بين المرشحين. ولم تسجل التقارير أية مشاكل فساد سواء داخلياً أم خارجياً.

المساءلة

تركز عدة مواد في قانون الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٩ على مسؤوليات هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية وواجباتها. وقد أصدرت هذه الهيئة قبل وخلال فترة الحملة عدة مراسيم وتعاميم لتوضيح المواد الغامضة المتعلقة بالتمويل والانفاق الانتخابي وبمراقبة وسائل الاعلام. وعلى هذه الهيئة أن تقدم التقارير إلى وزارة الداخلية والبلديات وإلى رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وليس على الهيئة استشارة الرأي العام.

ولأول مرة أعطى القانون الانتخابي المجتمع المدني الحق في مراقبة الانتخابات.

- وتفيد المادة ٢٠ من قانون الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٩ 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 الأقل من موعد تقديم الطلب.
- أن تكون غير مرتبطة بأي جهة أو طرف سياسي، وأن لا تضم في هيئتها الإدارية أي مرشح للانتخابات.

منذ عام ١٩٩٦، راقبت الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية الانتخابات (LADE) الانتخابات. تقود LADE التحالف اللبناني لمراقبة الانتخابات (CLOE) وهو مؤلف من ٥٤ منظمة غير حكومية و٨ جامعات. بدأ التحالف بمراقبة الانتخابات عام ٢٠٠٥. وخلال الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٩ راقبت LADE الانتخابات؛ وتحديداً المسائل المتعلقة بوسائل الإعلام. وقد استخدمت LADE ما يزيد عن ٢٥٠٠ مراقب ليوم الانتخابات من أجل مراقبة المخالفات.

أما الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد، فقد راقبت الانفاق الانتخابي خلال الانتخابات النيابية نفسها، وبدأت أنشطتها الرقابية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ حرصاً منها على إدارة العملية الانتخابية وفقاً للمبادئ الديمقراطية التي تدعو إلى الحكم الصالح. وتؤمن الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لا فساد بأن أي انتخابات ناجحة تتطلب عملية مراقبة مستقلة وموضوعية: أي آلية قادرة على إنفاذ القوانين والأنظمة الانتخابية. وقد وضعت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية منهجية متعددة المستويات لمراقبة الانفاق الانتخابي.

^{٦٠} المصدر نفسه.

^{٦١} المصدر نفسه.

فقد استخدمت ٧٩ مراقباً متطوعاً للقيام بالأنشطة في الدوائر الانتخابية اللبنانية الـ ٢٦. أما عمل فريق المتطوعين فيستكملهم ويشرف عليه منسقون في المناطق وفريق خبراء مؤلف من مسؤولين تنفيذيين وإداريين ومحللين ومراقبين متواجدين في مقرها العام. وقد أنشأت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد مجلساً استشارياً مؤلفاً من خبراء دوليين ومحليين لتوفير الاستشارات والمساعدة التقنية للجمعية. وقد ركزت أنشطة المراقبة في الجمعية على ما يلي: الاعلانات والاحتفالات والمناسبات العامة ونفقات الحملة الرئاسية وتوزيع المنافع على الناخبين واستغلال الموارد العامة. كما قامت بتعقب الأنشطة الوزارية من خلال مراجعة يومية للصحف اللبنانية لمراقبة الانحياز السياسي والكشف عن أي أنماط استغلال. وعملت أيضاً مع مراقبيها الـ ٧٩ وبالإشتراك مع منظمات أخرى تراقب الانتخابات، على توثيق أي استغلال للموارد العامة تم رصده خلال الانتخابات.

إضافة إلى المراقبة المحلية تمّ الاستعانة أيضاً ببعثات مراقبة دولية بينها الاتحاد الأوروبي، ومركز كارتر الدولي والمعهد الديمقراطي الوطني وجامعة الدول العربية. وتفيد المادة ٢٠ من قانون الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٩ بما يلي: "تدرس الوزارة طلبات الاعتماد الواردة إليها وتصدق 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 الأقل".

وفي إطار توجيه العاملين معها في تنظيم العملية الانتخابية، طورت وزارة الداخلية والبلديات مدونة سلوك للمراقبين المحليين والدوليين وطلبت منهم الموافقة عليها عند تقديم أوراقهم للوزارة من أجل الحصول على تراخيص مراقبة العملية الانتخابية.

آليات النزاهة

ليس لهيئة الإشراف على الحملات الانتخابية مدونة سلوك لكنها وضعت نظامها الأساسي بعد ١٥ يوماً على إنشائها. لوحظت أمور عدة تعيق التطبيق المناسب لآليات النزاهة.

أولاً يفقر لبنان إلى قوانين تعني بتضارب المصالح. على لبنان العمل جيداً لتطبيق مضمون اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد التي صادق عليها في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨.

على مستوى آخر، يمثل 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 ٢٠٠٩ ولم يقتصر ذلك على الناخبين، فقد دفعت الرشاوى أيضاً للمرشحين لكي يسحبوا ترشيحاتهم أو لاختيار قائمة عوضاً عن أخرى.

في انتخابات عام ٢٠٠٩، شاهد مراقبو الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد حالات شراء أصوات من خلال تقديمات مادية يوم الانتخابات في العديد من الدوائر الانتخابية. وقد أصدرت الجمعية بياناً صحافياً بعد الانتخابات بيوم واحد يفيد بالتالي: "حصلت حالات شراء للأصوات في المتن وزحلة والبترون وزغرتا والبقاع الغربي وصيدا. وقد تراوحت قيمة الصوت ما بين ٦٠ و ١٠٠ دولار أميركي في صيدا، ٨٠٠ دولار أميركي في زحلة، وحتى ٣٠٠٠ دولار أميركي في زغرتا".^{٦٢}

^{٦٢} الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، بيان صحفي حول النتائج الأولية لمشروع مراقبة الإنفاق الانتخابي، ٨/٦/٢٠٠٩. ورد في جميع الصحف المحلية والتلفزيونات.

الشفافية

على الرغم من أن القانون لا يطالب بعملية كشف وافصاح، إلا أن وزارة الداخلية والبلديات أنشأت موقعاً إلكترونياً لانتخابات عام ٢٠٠٩^{٦٣} وهذا الموقع تنشر فيه كافة القرارات والتقارير والمراسيم سواء صدرت عن هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية أو عن وزارة الداخلية والبلديات. إضافة إلى ذلك تم نشر جميع القرارات والمراسيم والتقارير في الوسائل الإعلامية من مرئية ومسموعة ومكتوبة.

الشكاوى/ آليات الانفاذ

كما نصت المادة ٦٢ من القانون الانتخابي، على تنفيذ عقوبات صارمة بحق المرشحين الذين لم يرفعوا التقارير المالية. وهذا يضم، بالحكم بالسجن لمدة ستة أشهر كحد أقصى وبغرامة تتراوح بين ٥٠ مليون ليرة لبنانية (ما يعادل ٣٣,٣٣٣ دولار اميركي) و ١٠٠ مليون ليرة لبنانية (ما يعادل ٦٦,٦٦٦ دولار اميركي)، أو بإحدى العقوبتين. لكن هذه المادة لا تشير ولا تحدّد من المسؤول عن تطبيق هذه العقوبات. لكن في شهر آب / أغسطس قررت هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية اتخاذ إجراءات صارمة بحق المرشحين الذين لم يقدموا تقاريرهم المالية.

وقد تقدّم المرشحين بـ ١٩ شكاوى لدى المجلس الدستوري. فعلى سبيل المثال، صدرت شكاوى ضد حزب سياسي يتزعمه مسؤول سني من قبل قوى ٨ أثار مفادها أن ناخبين سنة حصلوا على الجنسية اللبنانية مؤخراً نقلت نفوسهم إلى دائرة زحلة من أجل زيادة عدد أصوات الناخبين السنة في هذه الدائرة.^{٦٤}

العلاقة بالركائز الأخرى

طبق قانون الانتخابات النيابية الصادر عام ٢٠٠٩ أول مرة في حزيران / يونيو ٢٠٠٩ وقد أدخلت فيه عدة إصلاحات وتنظيمات جديدة. وتعامل هذا القانون مع المرشحين على أساس أفراد وليس على أساس أحزاب سياسية، مما يجعلهم مسؤولين بشكل مباشر عند تقديم أية شكاوى ضدهم. وقد قدمت هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية استشارات خلال الانتخابات لتأمين المعلومات اللازمة للمرشحين لفهم القانون وبخاصة فيما يتعلق بقضايا التمويل والانفاق الانتخابي.

أجرت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية – لافساد عدة مقابلات مع ممثلي أحزاب سياسية ومدراء الحملات الانتخابية للمرشحين، وقد عبّروا خلالها عن رأيهم بشأن هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية. وكان للأحزاب السياسية أسئلة عديدة متعلقة بالإقرار عن البيانات المالية. كذلك راجعت الأحزاب سياسية هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية بخصوص توضيح عدة فقرات في القانون. وعبّرت جميع الأحزاب التي تمّ استجوابها عن حماسها وعدم ممانعتها قيام هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية بوضع البيانات المالية في تصرف الرأي العام اللبناني.

^{٦٣} www.elections.gov.lb

^{٦٤} السفير. ٢٠٠٩/٨/١٨

٥-

ديوان المحاسبة اللبناني

الموارد/ الهيكلية

يعد ديوان المحاسبة محكمة إدارية ذات وظائف مالية وقضائية، تشرف على الأموال العامة وتلك المودعة في الخزينة. وهي مسؤولة بوجه خاص عن مراقبة حسن استخدام الأموال العامة وتأمين إمتثال الإنفاق للقوانين والأنظمة المرعية الاجراء، إضافة إلى أن ديوان المحاسبة مسؤول عن مقاضاة موظفي الدولة المتهمين بخرق القوانين والأنظمة التي تنظم إدارة الأموال العامة.^{٦٥}

وعلى الرغم من أن ديوان المحاسبة هو أعلى هيئة مسؤولة عن مراقبة الأموال العامة، إلا أن وزارة المالية هي أيضاً مسؤولة عن ممارسة الرقابة المالية لنفقات موظفي الدولة خلال عملية تنفيذ الموازنة.

يقوم رئيس ديوان المحاسبة بإعداد خطة إنفاقية ترفع لاحقاً الى وزارة المال المدعوة إلى إدخال التعديلات التي تعتبرها لازمة. وفي هذا الاطار، يقوم مجلس الوزراء بإعلان ونشر الخطة النهائية بعد مناقشة 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 (٧٨ مديرية عامة في ٢١ وزارة)، والبلديات الكبرى البالغ عددها ٥٢ (توجد ٩٥٢ بلدية حالياً) في لبنان، وهناك ٨١ مؤسسة عامة الا ان الديوان لا يمكنه مراقبتها لأنه يفتقر إلى الموارد البشرية الضرورية وتحديدًا إلى مدققين^{٦٦} وإلى الإعتمادات التي تسمح له بتأدية واجباته كما يجب.

ويبدو أن الجزء الرئيسي من موازنة ديوان المحاسبة كما هو مدرج في موازنة الدولة للعام ٢٠٠٥^{٦٧}، يخصص للأجور وليس لاستخدام موظفين جدد أو للقيام بمشاريع^{٦٨} أو تمويل المعلوماتية أو مراقبة العمليات المالية التي تؤديها مختلف المؤسسات الإدارية بموجب صلاحياتها. ولم تعكس موازنتا عامي ٢٠٠٩-٢٠١٠ أي زيادات في قيمة الاعتمادات المخصصة.

دور المؤسسة/ العلاقة بالركائز الأخرى

تأسس ديوان المحاسبة بموجب المادة ٨٧ من الدستور الوطني. هو يعمل بمنزلة محكمة تدقيق عليا. كذلك، فقد صدرت عدة قوانين تشريعية منذ عام ١٩٥٢ تهدف إلى إعادة هيكلة ديوان المحاسبة. وفي عام ١٩٨٢ استُحدث منصب مدقق الحسابات. كما أن المرسوم رقم ١٣٣ الصادر في ١٤ أبريل/نيسان ١٩٩٢ أنشأ قسماً خاصاً بالقانون المالي في معهد الدراسات القضائية ونص على أن جميع قضاة الديوان الذين يتم تعيينهم، بمن فيهم المستشارون ومساعدو المدعي العام، يجب أن يكونوا من خريجي المعهد.

^{٦٥} الموقع الإلكتروني الخاص بالديوان:

http://www.coa.gov.lb/Templates/InsideTemplate_en.aspx?PostingId=295

^{٦٦} التقرير السنوي لديوان المحاسبة لعام ٢٠٠٥، ص ٨٣، ورد في:

<http://www.coa.gov.lb/Templates/HomeTemplate.aspx?PostingId=350>

^{٦٧} الموازنة العامة لعام ٢٠٠٥ 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 عام ٢٠٠٦ حتى عام ٢٠٠٨.

^{٦٨} خصص ٢.١ مليون دولار اميركي من أصل ٣ مليون لدفع أجور القضاة والموظفين الحاليين في ديوان المحاسبة.

الموقع الإلكتروني لوزارة المالية اللبنانية: <http://www.finance.gov.lb/Public+Finances/Budget>

يخضع ديوان المحاسبة إدارياً لسلطة رئيس مجلس الوزراء تحت بند المادة الأولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة، والتي تنص على خضوع الديوان لسلطة رئيس مجلس الوزراء الإدارية والذي يكون مقره في بيروت. وتنص المادة أيضاً على إدراج موازنة الديوان في فصل الموازنة الخاصة برئاسة مجلس الوزراء.

جميع موظفي ديوان المحاسبة، باستثناء القضاة، يجري تعيينهم بمرسوم مجلس الوزراء بناءً على توصية مجلس الخدمة المدنية. وبهذا، فإن عدم اعطاء ديوان المحاسبة سلطة التعيين بشكل مباشر يحد من قدرته على تنمية موارده البشرية. وذلك على عكس وكالات الأخرى المؤسسات العامة الأخرى التي لديها الحق في توظيف مستخدميها الخاصين، وهي وسيلة لضمان استقلاليتها.^{٦٩}

يرشح 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 أساسياً أن 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 وجميع القضاة، يصبح من الصعب جداً نقلهم أو صرفهم. ولا يمكن نقلهم إلى وظيفة أخرى من 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 تأسيس هذا الديوان، لم يتم اللجوء إلى هذا الاجراء يوماً.^{٧٠}

على ديوان المحاسبة أن يدقق في كل النفقات العامة كما نصّ قانونه التنظيمي. ولكن في الممارسة، يواجه ديوان المحاسبة عوائق كبيرة منها النقص في عدد الموظفين، وعدم توافر الموازنة، وعدم وجود رئيس حالي. يشكل تعيين رئيس ديوان المحاسبة جزءاً من المحاصصة الطائفية لأبرز الزعماء السياسيين وهو محفوظ لأحدى الطوائف الثلاث الرئيسية في لبنان. ويتطلب تعيينه التوصل إلى توافق بين زعماء الطوائف الثلاث النافذين. يشغل منذ العام ٢٠٠٧ هذا المنصب رئيس بالوكالة، يتمتع بصلاحيات محدودة، إذ إنه لم يتم التوافق على رئيس. والأهم من ذلك ظل منصب الرئاسة شاغراً من العام ٢٠٠٧ يوم انتهت ولاية الرئيس بوصله إلى سن التقاعد وبقي شاغراً حتى بداية السنة الحالية. ومن الضروري التذكير أن بعض رؤساء غرف ديوان المحاسبة قد استقالوا ولم يعين أحد ليشغل مكانهم. في الختام، فقد أضعفت كل هذه العوامل أنشطة ديوان المحاسبة وأصابته بالشلل.

من المستغرب أن ديوان المحاسبة شأنه شأن باقي هيئات الرقابة، لم ترفع يوماً قضية ضد أي من قضاته أو موظفيه الداخليين بتهمة الفساد. وفي حال وقعت حالة كهذه، لم يتم الكشف عن أسماء أو عدد القضاة الذين أحيلوا إلى سلطة التفتيش القضائي ويشكل ذلك سبباً أساسياً لتقديم وطرح قانون حول حق الوصول إلى المعلومات.

^{٦٩} الموقع الإلكتروني لمحكمة الرقابة العليا. ورد في:

http://www.coa.gov.lb/Templates/InsideTemplate_en.aspx?PostingId=295

^{٧٠} مسالة الخدمة العامة في لبنان، هذا الفصل هو ملخص لأوراق أعدت أساساً من قبل برنامج البحث المشترك حول الإصلاح الإداري في القطاع العام اللبناني بين الجامعة الأميركية في بيروت وجامعة هارفرد مع بعض الاستنتاجات والتعميمات التي تم التوصل إليها في ضوء نتائج هذه الأوراق. ورد في:

<http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/PSAccount/PSAccount-1.html>

المساءلة

يخضع ديوان المحاسبة للسلطة الإدارية، لرئيس مجلس الوزراء. ويرفع ديوان المحاسبة كل عام ثلاثة أنواع تقارير مختلفة للإدارة:^{٧١}

- التقرير السنوي: يرفع في نهاية كل عام، ويضم نتائج الرقابة التي قام بها الديوان، مع اقتراحات تعديل القوانين والأنظمة المرعية الاجراء ذات الوقع والأثر المالي. وتوافق الجمعية العامة لديوان المحاسبة على هذا التقرير، بعد الإستماع 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 الإدارات 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 عنه في القوانين والأنظمة المرعية الاجراء.

أولاً، لم يرفع ديوان المحاسبة التقارير السنوية للأعوام ٢٠٠٦، ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨ إلى الإدارة المعنية، أو إلى رئيس الجمهورية، أو إلى مجلس النواب، أو مجلس الخدمة المدنية، أو إدارة التفتيش المركزي. وهذا يعود إلى بقاء منصب رئيس ديوان المحاسبة شاغراً، والرئيس بالوكالة ليس مضطراً لرفع هذه التقارير رسمياً، علماً أن ديوان المحاسبة قد أعد هذه التقارير لكنه لم يرفعها أو ينشرها رسمياً. وفي بداية هذا العام (٢٠١٠) تم تعيين رئيس أصيل للديوان.

ثانياً، لم يسجل ديوان المحاسبة "بيان مطابقة خاص بحساب الموازنة" إلى البرلمان، إذ إنه لم تتم الموافقة على الموازنة للسنة الرابعة على التوالي، أي منذ عام ٢٠٠٦.

يؤدي ديوان المحاسبة في الواقع أنواعاً مختلفة من التدقيق التي يمكن تلخيصها كالتالي: الرقابة الإدارية، 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 شوري الدولة. وتنقسم أنواع التدقيق هذه بين رقابة مسبقة ورقابة لاحقة. تتمتع السلطة التنفيذية بحق مراجعة وتغيير تقارير تدقيق ديوان المحاسبة الأول.

و على الرغم من أن ديوان المحاسبة قد أجرى رقابة مسبقة لحوالي ١٥٠٠ تقرير منذ عام ٢٠٠٥^{٧٢}، فقد لاقت السلطة التنفيذية صعوبة في مراجعة هذه التقارير وتوجد. وتبذل بعض المحاولات لإلغاء عمليات الرقابة المسبقة من قبل الديوان الذي سيطر عليها بالكامل تحت إشراف السلطة التنفيذية، إلا أن ذلك سيؤثر سلباً في عمل الديوان.

آليات النزاهة

يفتقر ديوان المحاسبة إلى مدونات سلوك أو مدونات أخلاقيات 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 داخل مؤسسة ديوان المحاسبة بغياب مدونة سلوك محددة. ويقسم هذا اليمين أيضاً رئيس الهيئة المركزية للإحصاءات وموظفوها. والهدف من ذلك هو جعل الوصول إلى المعلومات الخاصة بالادارة اللبنانية العامة أمراً مستحيلاً.

^{٧١} الهدف من الرقابة الإدارية اللاحقة هو تقييم المعاملات المالية ونتائجها العامة، منذ لحظة اجرائها حتى الانتهاء من تنفيذها وادخالها في الحسابات. ويقوم ديوان المحاسبة بممارسة رقابة إدارية مسبقة تهدف إلى التأكيد على صحة المعاملات وتطابقها مع الموازنة ومع القوانين والأنظمة المرعية الاجراء.

^{٧٢} يفترض بهذه القرارات أن تصون الأموال العامة.

يتألف ديوان المحاسبة من قضاة، ومدققين، وموظفين إداريين يعتبرون موظفين مدنيين، ويجب عليهم التقيد بالأنظمة الداخلية لمجلس الخدمة المدنية. يتبع القضاة أيضاً "الأنظمة الداخلية بالقضاة اللبنانيين" التي تحظر عليهم الخوض في صفقات أعمال خاصة خلال شغلهم هذا المنصب باستثناء التعليم في الجامعة لساعات محدودة في الشهر. تنص المادة ١٥ من قانون الخدمة المدنية أنه على الموظفين أن يتجنبوا تضارب المصالح وممارسة عمل تجاري/ صناعي أو أي عمل آخر بأجر (ما لم ينص القانون على غير ذلك)، أو الانضمام إلى مجلس إدارة شركة أعمال أو حيازة مصالح مالية في شركة أعمال خاصة. ويحترم هذه القواعد قضاة ديوان المحاسبة وموظفوه. وتجدر الإشارة هنا إلى عدم وجود قيود تفرض عليهم بعد انتهاءهم من شغل الوظيفة.

يمنع القضاة والموظفون من تلقي الهدايا في حال كانت تؤدي إلى إهمال الواجبات أو فقدان الحياد و/أو النزاهة. ووفقاً للمادة ٣٥١ و ٣٥٢ من قانون العقوبات اللبناني، تفرض العقوبات والجزاءات في حال قبل القضاة هدايا ويعتبر ذلك خيانة للمصلحة الوطنية. وقد يؤدي ذلك إلى الحكم عليهم بالسجن لفترة تتراوح من ٣ أشهر إلى ٣ سنوات، أو تفرض عليهم غرامة تبلغ قيمتها على الأقل ضعف ثمن الهدية.

الشفافية

يجب أن تبقى التدقيقات الخاصة بالحكومة محدثة وأن تنشر سنوياً في الجريدة الرسمية وعلى موقع ديوان المحاسبة الإلكتروني. جرى تطبيق ذلك منذ عام ٢٠٠٧ عندما بلغ الرئيس سن التقاعد ولم يستبدل. بالرغم من أن التقارير السنوية صيغت داخلياً إلا أنها لم ترفع إلى الهيئات المعنية.

نظرياً، كل عام، يقدم رئيس الديوان أو أحد مساعديه، إلى جانب لجان نيابية أخرى معنية، التقرير السنوي لديوان المحاسبة إلى لجنة المال والموازنة. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه، وبحسب الممارسة، لا تقوم اللجان داخل السلطة التشريعية بمناقشة التقرير أو التفسيرات التي يعطيها ديوان المحاسبة، مما يحد من فاعلية هذا الاجراء.

الشكاوى/آليات الانفاذ

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

العلاقة مع الركائز الأخرى

يرفع ديوان المحاسبة تقريره السنوي إلى رئيس الجمهورية وإلى رئيس مجلس النواب وإلى رئيس الوزراء. ويقال إن لديوان المحاسبة نظام اتصال غير مباشر بالنواب. وفي هذا الإطار، ترفع بيانات المطابقة الخاصة بالموازنة إلى مجلس النواب ومن ثم توزع على النواب. ولا يخضع ديوان المحاسبة للسلطة الإدارية لمجلس النواب كما هو حال بعض وكالات الرقابة المالية الأجنبية.

يفترض بديوان المحاسبة أن يقدم المساعدة لمجلس النواب من أجل تحسين الرقابة التشريعية على الأموال العامة. ولكن بما أنه لم تقدم أي تقرير منذ عام ٢٠٠٧ لم يستفد مجلس النواب من هذه المساعدة. وحتى لو نشرت لا يناقشها النواب إلا نادراً. وقد يعود ذلك

إلى ضخامة وتعقيدات هذه التقارير التي تتطلب بالتالي وقتاً ومهارات مميزة لفهمها، الأمر الذي يفتقر إليه النواب. إضافة أن النواب لم يستفيدوا من بيان المطابقة الخاص بالموازنة العامة التي لم تنشر منذ عام ٢٠٠٦.

وفي إطار سياسة تهدف إلى بناء قدرات ديوان المحاسبة وتوطيد دوره على المستويات كافة، وإذ يعي أهمية التعاون الدولي في مجال الرقابة المالية، فقد انضم الديوان إلى 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 عام ١٩٩٥ 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 اللبناني 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): جدد لبنان اتصالاته بهذه المنظمة عند نهاية الحرب الأهلية، وشارك 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.^{٧٣}

^{٧٣} الموقع الإلكتروني لمحكمة التدقيق العليا في لبنان، ورد في:

http://www.coa.gov.lb/Templates/InsideTemplate_en.aspx?PostingId=296

١-

القضاء

المصادر/ الهيكلية

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

١. محكمة دستورية، وهي من مسؤولية المجلس الدستوري؛ وينظر هذا المجلس في دستورية القوانين، ويحكم في الاستئنافات الانتخابية.
٢. محاكم قضائية تمثل الهيئات الرئيسية المكونة للنظام القضائي اللبناني كما تورد المادة ٢٠ من الدستور اللبناني.^{٧٤} وتضم هذه المحاكم: أ- المحكمة الابتدائية، ب- محكمة الاستئناف، ج- محكمة التمييز. تنقسم كل من المحاكم الابتدائية إلى غرف مؤلفة من قاض هو رئيس المحكمة ومن قاضيين مساعدين، وتتألف كل غرفة من قاض واحد هو الرئيس بدون مساعدين. وتنقسم كل محكمة استئناف إلى غرف تضم كل واحدة رئيساً وقاضيين مساعدين. كما تنقسم محكمة التمييز إلى غرف مؤلفة من رئيس واحد وقاضيين مساعدين.^{٧٥}
٣. 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.
٤. محكمة مالية، وهي من مسؤولية ديوان المحاسبة. هي محكمة إدارية تمارس الرقابة على الأموال العامة. تخضع لسلطة رئاسة مجلس الوزراء وليس لأي سلطة قضائية.
٥. محكمة عسكرية تضم محكمة عسكرية دائمة موقعها العاصمة بيروت إضافة إلى محكمة نقض عسكرية. وتجدر الإشارة إلى أن رئيس المحاكم العسكرية والموظفين يتبعون وزارة الدفاع التي تدير موازنة هذه المحاكم ومواردها.
٦. محكمة سياسية تخضع لمسؤولية المجلس الأعلى. إنه فرع قضائي مستقل كما هو منصوص عليه في المادة ٨٠ من الدستور الوطني. وتقوم وظيفة المجلس على محاكمة الرؤساء والوزراء. وهو يتألف من سبعة نواب ينتخبهم أعضاء مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين.
٧. المحاكم الاستئنائية تُشكّل لأهداف محددة وفي حالات محددة وهي ذات طبيعة مؤقتة وتحلّ ما إن تنتهي وظيفتها. وعلى الرغم من أن الدستور اللبناني لا ينصّ على هذه المحاكم فإن وظائفها تحدّد في مراسيم.

إضافة إلى هذه الفئات المتعددة يضم النظام القضائي اللبناني حوالي ٥٥٠ قاضياً بينهم قضاة المحكمة الإدارية.

مما لا شك فيه أن وجود مستويات وأنواع مختلفة من المحاكم وتحديدًا ضمن القضائية منها، يؤدي إلى تحقيق مستوى عالٍ 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 أيضاً موضوع استئناف أمام محكمة التمييز أو النقض. هذه المحكمة هي بمنزلة محكمة الاستئناف النهائية وتحكم في الآراء المتناقضة.^{٧٦}

^{٧٤} تنص المادة ٢٠ من الدستور اللبناني على: "السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاء وللمتقاضين الضمانات اللازمة. أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والاحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني".

^{٧٥} انظر القانون حول المحكمة القضائية الصادر بموجب المرسوم رقم ١٥٠ للعام ١٩٨٣، الفصل الثاني، من المادة ١٢ الى ٢٥.

^{٧٦} لا يمكن اعتبار محكمة النقض كمحكمة درجة ثالثة مقارنة بالمحكمة الابتدائية ومحكمة الاستئناف وهما محكمة الدرجة الأولى ومحكمة الدرجة الثانية على التوالي.

بالإشارة إلى الموازنة العامة اللبنانية، من الواضح أن النظام القضائي اللبناني ليس مستقلاً مالياً. والمحكمة الوحيدة من أصل المحاكم السبع المار ذكرها التي تتمتع باستقلالية مالية هي المجلس الدستوري. من جهة أخرى، تدرج موازنات المحاكم القضائية والإدارية ضمن موازنة وزارة العدل، أما موازنة المحكمة المالية فتدار من مكتب رئيس الوزراء، وأخيراً موازنة المحكمة العسكرية تقع ضمن موازنة وزارة الدفاع. وتشمل هذه الموازنات، إلى جانب أمور أخرى، أجور القضاة إضافة 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 النظر أيضاً 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 نسبياً خصوصاً لو قارناها بالسياسيين المحليين وبالوزراء، مما يزيد من مخاطر حصول فساد.^{٧٧} لكن أجورهم منصفة حين تقارن بأجور موظفي الدولة. وهذا صحيح لاسيما أن القضاة اللبنانيين يستفيدون من "صندوق تعاضد القضاة" والذي يموله جزئياً الضرائب المخصصة لها والرسوم المجبة من الدعاوى واشتراكات 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 مساهماتها.

دور المؤسسة

تنظر المادة عشرون من الدستور اللبناني إلى القضاء على أنه سلطة مستقلة تخضع للقانون فقط. وقانون المحاكم القضائية الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١٥٠ عام ١٩٨٣ هو الذي ينظم هيكلية القضاء ووظائفه.

في لبنان من الضروري التمييز بين مفهومين: الأول يتعلق باستقلالية النظام القضائي اللبناني برمته، وتحديد 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 مجلس القضاء الأعلى المؤلف من عشر قضاة، يرأسه الرئيس الأول أو رئيس محكمة التمييز. 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، ٨ من أصل ١٠ قضاة يعيّنون بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء. هذا

^{٧٧} سياسة الجوار الأوروبية: تقرير قطري حول لبنان، كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٤، ورد في: <http://www.dellbn.ec.europa.eu/en/pev/report.htm>

الوضع يضمن التدخل السياسي من قبل السلطة التنفيذية ولا يؤدي إلى تطبيق فاعل لنظرية الفصل بين السلطات، حيث أن القضاة المعيّنين سيبنون علاقة قوية مع الزعماء السياسيين الذين دعموا ترشيحهم. هذا صحيح باعتبار أن مجلس القضاء الأعلى مبني أيضاً على أساس التوازن الطائفي ويميل صانعو القرارات إلى الترويج لمصالح جماعاتهم الطائفية والمذهبية.

أما المفهوم الثاني فيشير إلى فكرة ومفادها أن القضاة مستقلون في تأدية مهماتهم وفي قراراتهم. 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 إلى ضغوط سياسية لدى تعاملهم مع أشخاص نافذين أو 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 تعيين قضاة في مناصب قضائية شاغرة ويعدّ قائمة بالأشخاص المؤهلين. بعد وضع اللامسات 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.^{٧٨} 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 سلباً في استقلالية القضاة إذ يخشون أن يتم نقلهم من محكمة إلى أخرى ضمن النظام القضائي كنتيجة لأخذ برأي 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 الإشارة إلى أن سبب النقص الحاد في عدد القضاة اضطر السلطات إلى رفع سن التقاعد من الـ ٦٤ إلى ٦٨ عاماً للقضاة.

تصبح التعيينات والمناقلات فعّالة فقط حين يعطي رئيس مجلس الجمهورية ورئيس الوزراء موافقة نهائية على الأسماء المقترحة إلى جانب وزراء العدل والمال والدفاع. وإذا لم يتم التوصل إلى توافق آراء بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يستحيل حينها الموافقة على مرسوم التعيين القضائي. وحصلت هذه الحالة خلال الاضطرابات السياسية التي مرّ بها لبنان مؤخراً حيث تمّ تأخير مرسوم التعيين لست سنوات على التوالي من عام ٢٠٠٣ حتى عام ٢٠٠٩. ولهذا السبب من الضروري تعزيز استقلالية السلطة القضائية من خلال منح مجلس القضاء الأعلى حق تعيين القضاة أصحاب الأهلية من دون اللجوء إلى السلطة التنفيذية.

في الواقع، صيغة تقاسم السلطة على أساس طائفي في البلاد لا تطبق على السلطتين التنفيذية والتشريعية وحدهما فقط، بل تشمل السلطة القضائية أيضاً. 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

^{٧٨} بغياب توافق آراء بين قضاة المجلس الأعلى فإن قرار مجلس العدل ليس هو الذي يغلب عادة، مما يعكس التدخل السياسي العالي المستوى من قبل السلطة التنفيذية الممثلة بوزير العدل.

مجلس شورى الدولة يجب أن يكونا مسيحيين مارونيين، والمدعي العام التمييزي يجب أن يكون مسلماً سنياً، ورئيس ديوان المحاسبة يجب أن يكون مسلماً شيعياً. ومن هذا المنطلق، لا يتم ملء الشواغر بأفضل المرشحين المؤهلين وإنما بحسب الانتماء الطائفي المحصور بولاء المحظوظين لزعماء الطوائف المهيمنين على السلطة العائدة لطائفتهم و حتى مذهبهم!

من جهة أخرى، وعلى المستوى الأدنى، يعتمد تعيين القضاة ضمن النظام القضائي على الجدارة والشفافية ومؤهلات القاضي لتأدية واجباته بطريقة مهنية. وكما ذكر سابقاً، من الالتزام أن يتابع القضاة برنامجاً على مدى ثلاث سنوات في المعهد القضائي قبل تعيينهم. وهو أمر يطبق حرفياً.

لا تنحصر برامج التدريب القضائي بالقضاة الجدد المسجلين حديثاً في المعهد القضائي فقط وإنما تشمل أيضاً كبار القضاة الذين يستفيدون من التدريب. لكن للأسف لم يُطبق لغاية الآن نظام تدريب مستدام لبناء القدرات ولتحديث التشريعات.

ينص القانون الجزائي اللبناني على فرض عقوبات وغرامات على موظفي القطاع العام عند ارتكابهم أعمال تنطوي على فساد؛ إلا أن القضاة لا يتابعون برامج تدريبية عملية لمقاضاة حالات الفساد. علماً أن هذا مهم لتنمية مهاراتهم بالإضافة وقدراتهم. إضافة إلى ذلك، تقوم هيئة التفتيش القضائي بالنظر في حالات الفساد داخل النظام القضائي ولا يتم الكشف عنها إطلاقاً. ونتيجة لذلك، من الصعب جداً الحصول على معلومات بشأن هذه الملفات. وكمثال على ذلك، فإنه حتى ولو ثبت ذنب قاض ارتكب جرم الفساد وعوقب من خلال إقالته من منصبه، يبقى اسمه مستوراً. والحجة هي أن هذا الوضع يساعد على الحفاظ على سمعة النظام القضائي وعلى سمعة القضاة، إضافة إلى المحافظة على مصداقية أي قرار يتخذه القاضي لاحقاً خلال أدائه لواجباته!

المساءلة

تتألف هيئة التفتيش القضائي، وهي آلية الرقابة الموجودة ضمن الجسم القضائي نفسه من رئيس وأربعة مفتشين عامين وستة مفتشين^{٧٩} أي ما مجموعه ١١ عضواً. يتم تعيين رئيس هيئة التفتيش القضائي إلى جانب المفتشين بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء وذلك باقتراح من وزير العدل.^{٨٠}

في هذا الإطار يكون لهيئة التفتيش القضائي المسؤوليات التالية:^{٨١}

- إبقاء الرقابة على السلطة القضائية التي تضم 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؛

^{٧٩} المادة ٩٩ من قانون المحكمة القضائية الصادر بمرسوم القانون رقم ١٥٠ للعام ١٩٨٣.

^{٨٠} المادة ١٠٠ من قانون المحكمة القضائية، الصادر بمرسوم القانون رقم ١٥٠ للعام ١٩٨٣.

^{٨١} الموقع الإلكتروني لوزارة العدل، ورد في:

<http://www.justice.gov.lb/CP/ViewPage.aspx?id=203&language=1>

- لفت إنتباه الخاضعين للتفتيش إلى الشوائب في أعمالهم؛
- إصدار إنذارات بحق أعضاء السلطة القضائية عند اللزوم؛
- تقديم اقتراح إلى مجلس القضاء الأعلى ليتخذ الإجراءات المناسبة بحق أي قاض يشتبه بسوء تصرفه.

تتلقى هيئة التفتيش القضائي عشرات الشكاوى كل عام بحق قضاة ومئات الشكاوى بحق موظفين قضائيين. في الممارسة، لا يتم تجاهل هذه الشكاوى إطلاقاً حيث أن المفتشين العامين يعالجون الشكاوى المقدمة ضد القضاة فيما يعالج المفتشون أي خلل يتعلق بعمل موظفي القضاء.^{٨٢}

باعتبار أن عدد القضاة المحالين إلى 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 إلى المحكمة الجنائية لكي تتم مقاضاتهم.^{٨٣}

يقوم القضاء شهرياً برفع تقرير حول التقدم المحرز إلى القاضي الأول في المحافظة، وإلى رئيس المجلس الأعلى، ورئيس هيئة التفتيش القضائي، ووزير العدل. ويضم هذا التقرير معلومات حول مجموع الدعاوى أو الشكاوى داخل المحكمة التي يعمل فيها القاضي بالإضافة إلى عدد الدعاوى المتلقاة وإلى الأحكام التي صدرت في خلال ذلك الشهر.

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

منذ عام ٢٠٠٧، تعاني هيئة التفتيش القضائي بعض الفوضى إذ لا وجود لرئيس يترأسها. كذلك يقال أن عضوين فقط من أصل ١١ عضواً يمارسان واجباتهما. وكنتيجة لذلك لم تعد هذه الهيئة قادرة على تلقي الشكاوى والبت في مضمونها ومعالجتها.

آليات النزاهة

عام ٢٠٠٢ أصدر الجسم القضائي "مدونة الأخلاقيات القضائية"، لكنها لم تصدر بموجب قانون وبالتالي ليست ملزمة. إن مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة وهيئة التفتيش القضائي يمارسون عملاً مستمراً وهو إصدار التعاميم والخطوط التوجيهية التي تعالج التصرفات وأخلاقيات السلطة القضائية. في الواقع، ينص القانون اللبناني على مبدأ الحياد.^{٨٤} وفي هذا الإطار، ينفذ تضارب المصالح ضمن قوانين وأنظمة الفرع القضائي. من جهة، ووفقاً للمادة ١٢٠ من قانون أصول المحاكمات المدنية، إذا ثبت وجود علاقة بين قاض وأحد أطراف النزاع، على القاضي أن يتنحى سواء طوعاً أو بقوة القانون. كذلك تسمح المادة ١١٦ بنقل الدعوى من محكمة إلى أخرى في حال برزت أي شكوك بشأن حياد محكمة ما، ووحدها محكمة التمييز تتخذ قراراً بنقل الدعوى.^{٨٥} بالإضافة إلى ذلك، فإن المادة ٤٧ من القانون حول المحكمة القضائية الصادر بموجب المرسوم القانوني رقم ١٥٠

^{٨٢} "كيف تعمل هيئة التفتيش القضائي وإلى من ترفع توصياتها؟" الاخبار، ٢٠٠٦/١٠/٧، ورد في:

<http://www.al-akhbar.com/ar/node/7511>.

^{٨٣} المصدر نفسه.

^{٨٤} "إلينا شلهوب،" القضاء في لبنان، "في: القضاء في الدول العربية: رصد وتحليل (بيروت: المركز العربي لتطوير حكم القانون

والنزاهة، ٢٠٠٧)، ص ٣٢٩.

^{٨٥} المصدر نفسه.

عام ١٩٨٣، تمنع القضاة من الخوض في صفقات أعمال خاصة خلال ولايتهم باستثناء التعليم في الجامعات لعدد محدود من الساعات في الشهر. أما بالنسبة إلى العمل لاحقاً فإنه، لا وجود لقيود على القضاة تمنعهم من ممارسة عمل مهما كان نوعه بعد التقاعد.

يمنع القضاة من قبول الهدايا، وفقاً للمادتين ٣٥١ و ٣٥٢ من قانون الجزاء اللبناني، تفرض عقوبات وغرامات في حال قبل القضاة هدايا بهدف انتهاك المصلحة الوطنية. فضلاً عن ذلك 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 موضوعاً محورياً في الأدبيات السياسية اللبنانية. ومن أجل الحد من هذه التدخلات، توجد أحكام وأنظمة قانونية تضمن نزاهة القضاء بشكل أفضل. لكن لا ينبغي أن ننسى أبداً أن النزاهة والحياد مسألة أخلاقيات وسلوك. حين يكون قاض فوق كل الشبهات، لا يحتاج إلى مدونات سلوك لكي يمارس واجباته بنزاهة وضمير حي.

الشفافية

يخضع القضاء لأحكام قانون الإثراء غير المشروع الصادر في عام ١٩٩٩. يتوقع منهم أن يحترموا أحكام المادة الرابعة من هذا القانون التي تنص على أن كل قاض عليه أن يرفع إعلاناً مكتوباً يشير إلى الأصول المالية وغير المالية العائدة للشخص المعني أو الزوج/ الزوجة أو الأولاد تحت السن إلى رئيس محكمة التمييز. يتم ذلك على مرحلتين، في خلال الشهر الأول على توليه منصبه وضمن ثلاثة أشهر من مغادرته المنصب. لكن لا بد من الإشارة إلى أنه لا يتم الإفصاح علناً عن الأصول المصرح 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 نوعاً ما تقييم ثراء القاضي بالنسبة إلى دخله في خلال فترة وجوده في السلك القضائي.

من المفترض أن تكون سجلات المحاكم موضوعة بتصرف الرأي العام، حيث يحق للمواطنين أن يراجعوا جميع 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 الإلكتروني الخاص بوزارة المالية. لكن لا بد من الإشارة إلى إنها معقدة، وليست موازنة موضوعة على أساس الأداء وهي بحاجة إلى إعادة نظر شاملة لتأمين شفافية العمليات والأرقام وصوابية التدقيق والرقابة. تضم الموازنة مجموع المبلغ المالي المخصص فقط من دون إعطاء أي تفسير حول الطريقة التي ستنفق بها الأموال، ولأي إدارة و/أو محكمة ستخصص. وهو شأن جميع بنود الموازنة بصورة عامة وليس فقط موازنة وزارة العدل.

الشكاوى/ آليات الانفاذ

تتوافر آليات تمكّن المواطنين من رفع الشكاوى بشأن سلوك القضاء أو عمله، وأيضاً 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 التمييز بشأن الأخطاء التي ارتكبتها القضاة. هذه الآليات هي آليات غير مباشرة، حيث يستطيع المواطنون أن يقدموا شكاوى بحق الدولة اللبنانية وليس بحق القضاة.

حتى لو كان يحق للقضاة نظرياً بحصانة خاصة تشمل القضايا المرتبطة بالفساد أيضاً، إلا أنهم لا يزالون غير محميين 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 عنف تعرضوا لها.

يمكن للمواطنين اللجوء إلى المحاكم بموجب القانون، لكن كثيرة هي الحواجز التي نذكر من بينها عدم وجود مساعدة قانونية إضافة إلى الرسوم المالية الباهظة جداً باعتبار أن الرسوم النسبية، على سبيل المثال، تدفع باستمرار عند كل مرحلة من مراحل الدعوى القضائية. 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 الإمكانيات المادية لتعيين محام للدفاع عن حقوقهم. وعند هذه المرحلة، من مسؤولية الدولة أن تعيّن محامياً لمساعدتهم في سعيهم لإحقاق العدالة.

العلاقة بالسلطات الأخرى

تعتمد السلطة القضائية مالياً وإدارياً على السلطة التنفيذية. والدليل على ذلك هو ما يلي: ليس للنظام القضائي موازنته الخاصة، فموازنته هي جزء من موازنة وزارة العدل. كذلك فإن القوانين التي تنظم وظائف المحاكم القضائية والمحاكم الإدارية تقترحها وزارة العدل في حين أن قانون ديوان المحاسبة تقترحه وزارة المالية.^{٨٦} هذا يبرهن بوضوح أن السلطة القضائية لا تستطيع أن تعمل كسلطة مستقلة إذ ليس لديها السلطة لإصدار أنظمتها القانونية الخاصة من دون تدخل طرف آخر. أما التعيينات القضائية والمناقلات والتدريب والتدابير التأديبية والعقوبات فتتحقق بعد أن يتوصل مجلس القضاء الأعلى ووزير العدل إلى تسوية بشأن قائمة التعيينات والموافقة على المرشحين المؤهلين قبل رفع الاقتراح إلى مجلس الوزراء.

من الملفت أن مجلس شورى الدولة يستطيع الاشراف على القرار الذي تتخذه السلطة التنفيذية في حال تم رفع شكوى أو الإبلاغ عنها. وتنص المادة ٩٣ من قانون تنظيم مجلس شورى الدولة على أن السلطة التنفيذية مدعوة لتطبيق القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة ضمن فترة زمنية معقولة. في الممارسة، لم يكن دائماً الوضع كذلك. وتعتبر حالة موظفي الفئة الأولى الذين تم صرفهم من مناصبهم عام ١٩٩٩ مثلاً جيداً. بعض هؤلاء الموظفين استأنفوا قرار الحكومة أمام مجلس الشورى، والأحكام الصادرة عن المجلس أجبرت الحكومة على إعادة الموظفين إلى مناصبهم لكن القرار لم يطبق حتى اليوم!

^{٨٦} عصام نعمان، "أي دور للسلطة القضائية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟" في: فارس أبي صعب، تحرير، القضاء اللبناني: بناء السلطة وتطوير المؤسسات، ط ١ (بيروت: المركز اللبناني للدراسات، ١٩٩٩).

–٧

الخدمة المدنية/ المؤسسات و الإدارات العامة

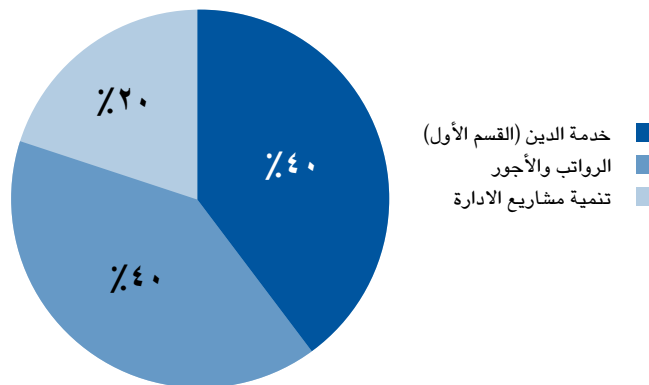
الموارد/ الهيكلية

- يتألف القطاع العام اللبناني من قطاعين رئيسيين. يتضمن الأول الوزارات والإدارات العامة التابعة لها، ويتضمن القطاع الثاني عدد من المؤسسات العامة. في الواقع، ما من لائحة رسمية منشورة من قبل الدولة حول الوضع الخاص بهذه المؤسسات وموازناتها. فلوائح الوزارات تنقصها معلومات أساسية حول تركيبة إدارات هذه المؤسسات وموازناتها. ولكن، من أصل ١٠٨ مؤسسات عامة، هناك ٨١ مؤسسة ما زالت تعمل و تتبع لـ ٢١ وزارة في الحكومة اللبنانية بالإضافة إلى رئاسة مجلس الوزراء لا يخضع منها سوى ٢٠ مؤسسة للرقابة.^{٨٧} في ما يلي أمثلة عن هذه المؤسسات 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 و ٢١ وزارة ثلاث موازنات ملحقة في الموازنة العامة لثلاث مؤسسات وإدارات عامة هي المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري ومديرية اليانصيب الوطني وللإتصالات وأجيرو (OGERO) من بين المؤسسات الـ ٨١.

ان معدلات ومستويات الموارد والنفقات غير متناسبة إطلاقاً، ويعزى هذا الأمر إلى أن موازنات مؤسسات القطاع العام لا تستند إلى حاجاتها ومقتضياتها، عوضاً عن ذلك، تخصص الموارد وفقاً لتوافر الأموال. المشكلة هي أن الإدارة تعاني من نقص في مستلزمات موازنة الوزارات بنسبة ٨٠ في المئة وبالتالي فإن القسم الثاني من الموازنة الذي يفترض أن يلبي حاجات المشاريع التنموية لا يفي بالحاجات القطاعية المختلفة ويظهر ذلك من خلال العجز السنوي الذي يزيد سنوياً.

يعكس الرسم التالي إنفاق الإيرادات العامة:
قسم النفقات (الجزء الأول)
نفقات التشغيل و الإنماء (الجزء الثاني)
بالإضافة إلى خدمة الدين التي تدخل في الجزء الأول.

رسم بياني رقم (2) انفاقات الإيرادات العامة



^{٨٧} يحيى الحكيم، المستشار السابق لرئيس الجمهورية- مقابلة أجراها داني حداد وناتاشا سركيس في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.

بالرغم من ادخال خدمة دين جميع الادارات ومؤسسات القطاع العام في الموازنة العامة إلا أن أصول هذه الإعتمادات من إيرادات ونفقات لا تظهر في الموازنة العامة. وقد كانت الدولة اللبنانية تساعد مؤسسة كهرباء لبنان مالياً خلال السنوات الخمس عشرة الأخيرة.

١- دور القطاع العام/ كركيزة أساسية من ركائز النظام الوطني للنزاهة

تنص المادة ١٢ من الدستور اللبناني على حق أي لبناني بأن يعمل في وظيفة حكومية من دون أي تمييز إلا في الجدارة والكفاءة. من جهة أخرى، وبالإشارة إلى أحكام اتفاق الطائف عام ١٩٨٩ حول "إلغاء الطائفية السياسية"، من خلال إلغاء التوزيع الطائفي تدريجياً في المناصب العامة في السلطتين التنفيذية والتشريعية، ومن السلطة القضائية، والمؤسسات العسكرية المختلفة (الجيش، قوى الأمن الداخلي، أمن الدولة، الأمن العام، والجمارك)، والمرافق الخاصة باستثناء وظائف الفئة الأولى وما يعادلها. وأورد هذا البند أن هذه المناصب يجب أن تقسم بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين الذين يؤلفون ٤ طوائف ومذاهب اسلامية و ١٤ طائفة مسيحية من دون حفظ أي منصب لأي طائفة من خارج الطوائف الرئيسية (ولكن السواد الأعظم من الوظائف مقسم بين الموارنة، الشيعة، السنة، الدروز، والروم الأرثوذكس، والكاثوليك والأرمن الأرثوذكس والكاثوليك. أما الطوائف الـ ١٣ الباقية فقد جمعت تحت عنوان "الأقليات").

وبغية تجنب حصول تدخلات سياسية، نص القانون اللبناني على إنشاء مجلس الخدمة المدنية بحسب ما ذكر في المرسوم التشريعي رقم ١١٤ الصادر بتاريخ ١٢ حزيران/يونيو ١٩٥٩ 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 جميع الدوائر الحكومية والمساعدة في إعداد موازنة الموظفين. أما من الناحية التطبيقية، فيفتقر المجلس إلى التشريعات الحديثة المناسبة وإلى الموارد المالية والبشرية المؤهلة القادرة على دراسة وتحليل واقتراح الخطوات والسياسات اللازمة لتقويم مستلزمات الإدارات على اختلافها.
- إجراء الامتحانات والموافقة على لوائح المرشحين المؤهلين لكل وظائف الخدمة المدنية. أما من الناحية التطبيقية، فما زالت توضع مواد الامتحانات على أساس مستلزمات وظيفية مبسطة وبالية تعود إلى عام ١٩٥٩/١٩٦٢.
- الإشراف على الترقيات وعلى عمليات المناقلة في مجال الخدمة المدنية والموافقة عليها مع المحافظة على سجلات موظفي الإدارات العامة كلهم وملفاتهم. أما من الناحية التطبيقية، فوضع السجلات والملفات فإنه في حالة يرثى لها وهي تحتاج إلى إعادة النظر وتحديث ومكننة متقدمة.
- تصميم وتطبيق نظام لتقييم الأداء. أما من الناحية التطبيقية، فلم يحصل يوماً نظراً إلى غياب الجهاز اللازم والموظفين المؤهلين القادرين على القيام بمهمة حساسة كهذه.
- صرف الموظفين الحكوميين الذين يعتبر أدائهم غير مرض. أما من الناحية التطبيقية، فلم يحصل يوماً أن صرف أي موظف من موظفي الدولة، إذ إنهم يتمتعون بحصانة إدارية وبحمائية طائفية لا تسمح لأحد من المساس بهم.
- تقديم التوصيات لجهة تحسين السياسات والأنظمة القانونية الخاصة بالموظفين، لكن إفتقار مجلس الخدمة المدنية إلى طاقم مؤهل للقيام بمهمة من هذا النوع، يشكل عائقاً منع / ويمنع إصدار أي توصيات من هذا النوع.

- وضع نظام لتصنيف الوظائف، أما من الناحية التطبيقية، فليس للإدارة العامة اللبنانية أنظمة قانونية خاصة بوصف الوظيفة وتصنيفها بناء على الحاجات القطاعية. وأدى ذلك إلى غياب القواعد والأنظمة التحليلية والتنظيمية القادرة على تقويم عمل الموظفين وتقييم الجدارة وكشف الغش والفساد والرشوة.
- الموافقة على المخصصات العائدة لموظفي الدولة، أما من الناحية التطبيقية، فأجور ومخصصات موظفي الدولة منخفضة جداً على مستوى الرتب العليا مقارنة بالقطاع الخاص، مما أدى إلى ابتعاد أفضل العناصر الجامعية التي تمتاز بمواصفات وظائف عالية من الإلتحاق بالقطاع العام، وهذا فتح المجال أمام عدد كبير من الموظفين بالدخول في القطاع العام عن طريق "الوساطة" والزبونية والطائفية والمذهبية، الأمر الذي أدى إلى انتشار الفساد والرشوة في معظم مؤسسات القطاع العام.
- تقديم المشورة للحكومة حول الهيكلية التنظيمية الخاصة بمختلف الإدارات والمؤسسات العامة. أما من الناحية التطبيقية، فنقص المهارات نفسها لدى موظفي مجلس الخدمة المدنية يجعل من المستحيل القيام بمهمة كهذه.
- تدريب الملتحقين بالقطاع العام قبل انضمامهم وبعده في القطاعات المختلفة من الحصول على القدرة العالية لممارسة أعمالهم المختلفة.

تشير اللائحة آنفة الذكر إلى أن الهدف من إنشاء المجلس هو أن يؤدي دوراً مركزياً في حماية الوظيفة العامة من التدخلات السياسية والمحسوبيات، وفي تحسين هذه الممارسات وتحديثها. باختصار، يمكن القول إن مجلس الخدمة المدنية أنشئ كحارس رئيسي لنظام الموارد البشرية العام والسلطة الرئيسية التي تبت في قضايا الموظفين في الخدمة المدنية.^{٨٨}

بيد أن الكثير من السياسيين والخبراء والأكاديميين يجادلون قائلين إنه ما من استقلالية رسمية للقطاع العام اللبناني. وهذا ما يجعل أجهزة الرقابة الإدارية والمالية والتأديبية (مجلس الخدمة المدنية، التفتيش المركزي، الخدمة المدنية والهيئة العليا للتأديب تابعة لرئاسة مجلس الوزراء، مما يحد من استقلاليته في مراقبة الأجهزة المختلفة للسلطة التنفيذية. يحدد اتفاق الطائف أن مجلس الوزراء مسؤول عن تعيين موظفي الفئة الأولى في القطاع العام. هذا وتفتقر الدولة اللبنانية إلى ضوابط تحول دون التدخل السياسي في القطاع العام، كون الطائفية متجذرة تجذراً عميقاً في القطاع الإداري. ومن جهة أخرى، إن المرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ (أنظمة الخدمة المدنية) وفقاً للمادة ١٤ منه، لا يقيّد عضوية أي موظف دولة، إنما يقضي بتجميد هذه العضوية عند تولي منصب عام. ويحدد المرسوم ذاته قواعد التعيين التي لم يدخل عليها أي تعديل منذ العام ١٩٥٩ سوى السلطة الإستئنابية التي أعطيت للوزراء في اتفاق الطائف، مما أطاح بجميع القواعد التنظيمية للتنظيم الإداري والمالي للقطاع العام.

^{٨٨} محاسبة الخدمة المدنية في لبنان، هذا الفصل هو ملخص معدل عن الأوراق التي أعدها أساساً برنامج الأبحاث المشتركة بين الجامعة الأميركية في بيروت وجامعة هارفرد حول الإصلاح الإداري في القطاع العام في لبنان مع بعض الاستنتاجات والتعميمات التي تم التوصل إليها في ضوء نتائج هذه الأبحاث. ورد في الموقع التالي: <http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/PSAccount/PSAccount-1.html>

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 ٥٠ وظيفة ضمن القطاع العام، وصادف أن عدد الناجحين هو ٥٠ مرشحاً من طائفة معينة، لا يجوز للدولة أن تعين هؤلاء الأشخاص الخمسين كونه يتعين للمسؤولين الحكوميين أن يأخذوا في الحسبان التمثيل النسبي الطائفي في القطاع العام. وبالتالي، يعين موظفو الدولة مع مراعاة الانتماءات الدينية والطائفية والمذهبية".^{٨٩}

في الواقع، يصبح المؤهلون للوظيفة العامة موظفين رسمياً بعد مرور ثلاثة أشهر على تعيينهم بعد نجاحهم في امتحانات الدخول، وفي هذه الفترة من المفترض أن يتبعوا تدريباً في معهد الإدارة الوطني. هذا الواقع من المفترض أن يطبق على موظفي الملاك ولا ينطبق على الموظفين المتعاقدين ولا الأجراء ولا المياومين.

يفتقر القطاع العام إلى أي استراتيجية دائمة يمكنها تحقيق مبادئ النزاهة والشفافية والحكم الصالح. وعلى الرغم من هذا، أطلقت بعد عام ١٩٩٠ جهود للشروع ببرامج وأنظمة قانونية تروج للتنمية الإدارية. وأبرز هذه الجهود كان إنشاء مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR)، بيد أن الحكومة لا تبدي أي التزام من جهتها بما أن التشريعات الصادرة والهادفة إلى إعادة تنظيم الإدارة العامة. أما بشأن تحديد مدى نجاح الخدمة المدنية في استهداف الفساد كم مشكلة داخلية، ترى د. رندى أنطون أنها ليست بنجاحة على الإطلاق كون عدد من موظفي الدولة الذي كان أكثرهم من الفئة الأولى وطردها عام ١٩٩٣ بعد إقرار البرلمان اللبناني القانونين المتعاقبين رقم ١٩٩ و رقم ٢٠٠ الهادفين إلى إصلاح الإدارة.^{٩٠} ولكن من المؤسف أن الطريقة التي استعملت لطردها الموظفين لم تكن مبنية على أسس قانونية وهذا نتيجة عدم وجود قوانين تنظيمية و ملفات شخصية تمكن المسؤولين من استعمال قرائن ثبوتية لا تفسح المجال لاستئناف القرارات إلا في حالات مخالفة القوانين المرعية الإجراء، وهذا ما أدى إلى قيام مجلس الشورى من إعادتهم إلى وظائفهم. للأسف بين التحقيق الذي أجراه مجلس شوري 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. وهذا مرده أنه لم يكن هناك من متابعة صحيحة لعمل الموظفين في القطاع العام وتسجيل كل ما يتعلق بهم من أمور في ملفاتهم الشخصية إضافة إلى عدم وجود نظام محفوظات إداري يمنع التلاعب في مضمون الملفات الشخصية للموظفين.

المساءلة

الأدوات الرئيسية للمحاسبة والامتنال في لبنان هي: ديوان المحاسبة، ومجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي، أعلى والهيئة العليا للتأديب، وكلها موجودة للحكومة تحت السلطة التنفيذية للدولة. وبغية تقييم فعالية هذه الإدارات، لا بد من الإشارة إلى بعض الوظائف التي تؤديها:

^{٨٩} مقابلة مع د. رندى أنطون، حائزة شهادة دكتوراه وخبيرة في الإدارة العامة، في ١٨ شباط/فبراير، ٢٠٠٩ أجراها داني

حداد وناتاشا سرقيس.

^{٩٠} محاسبة الخدمة العامة في لبنان، هذا الفصل هو ملخص معدل عن الأوراق المتعلقة بالخلفية التي أعدها أساساً برنامج الأبحاث المشتركة بين الجامعة الأميركية في بيروت وهارفرد حول الإصلاح الإداري في القطاع العام في بيروت مع التوصل إلى بعض الاستنتاجات والتعميمات في ضوء نتائج هذه الأبحاث. متوفرة على العنوان التالي:

<http://ddc.aub.edu.lb/projects/pspa/PSAccount/PSAccount-1.html>

- 1- ديوان المحاسبة: هو محكمة إدارية تتولى القضاء المالي مهمتها السهر على الأموال العمومية والأموال المودعة في الخزينة وذلك:
 - بمراقبة استعمال هذه الأموال ومدى انطباق هذا الاستعمال على القوانين والأنظمة المرعية الإجراء.
 - بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.
 - بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والأنظمة المتعلقة بها.
 - يرتبط ديوان المحاسبة إدارياً برئيس مجلس الوزراء ومركزه بيروت.
- 2- التفتيش المركزي: المهام الأساسية
 - يتولى التفتيش المركزي:
 - مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة البلدية بواسطة التفتيش على اختلاف أنواعه.
 - السعي لتحسين أساليب العمل الإداري.
 - إبداء المشورة للسلطات الإدارية أو بناءً لطلبها.
 - تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة.
 - القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات.
- 3- المجلس التأديبي الأعلى: المجلس التأديبي الأعلى هو هيئة 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

تعد مؤسسات القطاع العام مسؤولة تجاه الوزارات المختلفة التي هي بدورها مسؤولة تجاه السلطة التشريعية. وتجدر الإشارة إلى أن التشريعات الخاصة بالمسؤولين الرسميين وتوصيف أعمالهم بسيطة، إلا أن القرار النهائي يعود للوزير. في هذا الإطار، إذا أصدر رأي وزير معني أمراً إدارياً، حينها يكون المدير العام (وهو من موظفي الفئة الأولى) ملزماً بالامتثال لهذا الأمر بناءً على التراتبية الإدارية المطبقة. ولكن، إذا كان للمدير العام أي اعتراض أو شكوى يمكنه أن يعرب عن رأيه بشأن المسألة موضع الخلاف لهيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة. إلى ذلك، إذا اتخذ مجلس الوزراء قراراً بصرف أحد موظفي الدولة من منصبه، يحق لهذا الأخير أن يرفع قضيته إلى مجلس شوري الدولة الذي يتوجب عليه درس القضية واتخاذ القرار المناسب بشأنها. نظرياً، يمنع نظام المحاسبة داخل الخدمة المدنية موظفي الدولة حصانة ضد القرارات غير المنصفة، ويحمي حقوقهم من خلال اعطائهم حق الاستئناف أمام مجلس شوري الدولة في حال حصل استغلال للسلطة من قبل المسؤولين التنفيذيين و السياسيين (الوزراء). ولكن عملياً يحدث العكس، إذ إن موظفي

الدولة مسؤولون تجاه السياسيين وليس تجاه أجهزة الرقابة. نظرياً، يعلم موظفو الدولة أنه يفترض بهم العمل لمصلحة الدولة وخدمة المصلحة العامة، وبالتالي إذا كانوا مسؤولين تجاه الوزير أو المدير العام، فهم يخضعون لسلطة القوانين والأنظمة الإدارية.^{٩١} من جهة أخرى، لم تتم يوماً استشارة أو تشجيع الرأي العام على المشاركة في تقييم عمل إدارات ومؤسسات القطاع العام.

آليات النزاهة

قام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية ببلورة مدونة سلوك لموظفي الدولة عام ٢٠٠١ ولكنها بقيت حبراً على ورق ولم تطبق في أي دارة من الإدارات. وكما هو الحال في مختلف إدارات القطاع العام، تتوافر تشريعات مفيدة ومهمة جداً، لكنها مطبقة ومنفذة في الممارسة عملياً لا تطبق ولا تنفذ. وتضم هذه التشريعات، من بين ما تضمنه، قواعد حول تضارب المصالح واستغلال السلطة والإهمال. وتتطرق المادة ١٥ من الأنظمة القانونية الخاصة بموظفي الدولة إلى 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 إعطاء الهدايا والتقديمات العينية. وفقاً للمادة نفسها، تحظر الأفعال التالية:

- التسامح مع أي عمل يخالف الدستور، والقوانين، والأنظمة القانونية ومصالح الوطن.
- الانخراط بالاتحادات والنقابات المهنية أو المنظمات.
- 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، أو العلاوات، 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 الإدارة التي كانوا يعملون فيها.^{٩٢}

في الواقع، هناك قيود تشرح ما يمكن أن يفعله الموظف بعد تقاعده من الوظيفة ولكن هذه الشروط محدودة وفي مناصب قليلة جداً.

من خلال سرد هذه الأفعال تلافياً لاستغلال المسؤولين السلطة، والتعرض للرشوة، والفساد، والزيائية في الإدارة العامة. ولكن مع الأسف من الصعب التحقيق في قضايا الفساد داخل الإدارة العامة اللبنانية، فمن الشائع أن الرشوة داخل الإدارة العامة متفشية جداً كما هو الحال في العديد من الإدارات العامة في العالم لدرجة أنها تعد معياراً أساسياً في الحياة السياسية للدولة.

^{٩١} رندة أنطون، (إعداد)، أعمال مؤتمر "نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد"، (بيروت: برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، لا فساد، ٢٠٠٩)، ص ٣٢.

^{٩٢} المرسوم التشريعي رقم ١١٢/٥٩، المادة ١٥.

الشفافية

يقتضي قانون الإثراء غير المشروع الصادر عام ١٩٩٩ أنه يتعين على الأشخاص الذين يشغلون مناصب عامة أن يصرحوا عن أصولهم المالية وغير المالية. وفقاً لأحكام هذا القانون، تخضع أصول المسؤولين وحتى رؤساء البلديات ومدراء المؤسسات العامة للمراقبة المالية. وعلى الرغم من أن القانون ينص على الإفصاح عن الأصول والثروات، فهي تبقى بعيدة عن أنظار المسؤولين والرأي العام. فالمغلفات التي يرفعها المسؤول إلى مجلس شورى الدولة تبقى مغلقة إلا في حال أدانته بجرم. وبشكل عام، ما من آلية تضع عملية نشر المعلومات المفصلة قيد التطبيق في ما يتعلق بالقرارات الإدارية مثل منح رخص القيادة، والتراخيص، الحسابات والقروض المصرفية، للموظفين نظراً إلى قانون سرية المصارف المعمول به في لبنان إلى جانب الإطلاع على قيمة الضرائب التي يدفعها هؤلاء المسؤولين خارج إطار الوظيفة العامة. فإدارات القطاع العام تفتقر إلى الوسائل اللازمة للإطلاع على معلومات عامة تسهل وصول المسؤولين والمواطنين على حد سواء إلى هذا النوع من المعلومات عن الموظفين و/أو عن الخدمات. على الرغم من هذا الواقع، تركز جهود مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية على تعزيز استعمال الانترنت للوصول إلى بعض المعلومات والخدمات العامة إلى جانب تسهيلات أخرى مثل خدمة لبيان بوست لحمل وتسليم الوثائق والدفع مقابل بعض المعاملات والتي تبقى بدائية وسطحية ولا تدخل في تفاصيل المواضيع التشريعية المفصلة ولا المالية والمحاسبية والتدقيقية.

آليات الشكاوى/ الإنفاذ

يفتقر القطاع العام في لبنان إلى قانون حماية شهود الفساد، الأمر الذي يحد من إقامة شكاوى أو دعاوى عامة ضد موظفي الحكومة. بغض النظر عن هذا الواقع، فرضت العقوبات على موظفي الدولة في لبنان أول مرة عام ١٩٥٣ وعُدلت عام ١٩٥٥؛ أما العقوبات المطبقة حالياً فقد صدرت عام ١٩٥٩. شملت هذه التعديلات بشكل أساسي مختلف درجات العقوبات التي يمكن تقسيمها إلى فئتين كبيرتين: تشير الدرجة تشير إلى الأولى إلى الجرح الصغيرة، أما الدرجة الثانية فتشير إلى مخالفات أخطر.

وتأتي العقوبات التأديبية على النحو التالي:

الدرجة الأولى:

- ١- التوبيخ، ٢- حسم من المرتب فترة ١٥ يوماً كحد أقصى، ٣- تأخير الترقية ضمن الفئة لمدة أقصاها ستة أشهر.^{٩٣}

الدرجة الثانية:

- ١- تأخير الترقية ضمن الفئة لمدة لا تتجاوز ثلاثين شهراً، ٢- تعليق الخدمة بدون أجر لفترة أقصاها ٦ أشهر، ٣- اقتطاع درجة أو أكثر ضمن الفئة، ٤- تخفيض الرتبة، ٥- الصرف من دون تعليق حقوق التقاعد، ٦- الطرد مع تعليق حقوق التقاعد.^{٩٤}

^{٩٣} تتألف الخدمة المدنية اللبنانية من خمس فئات: الفئة الأولى هي الأعلى. وتقسّم الفئات إلى درجات، ويتلقى كل موظف درجة كل سنتين، وهي كناية عن زيادة في المعاش وترقيع في الدرجة كل سنتين.

^{٩٤} المرسوم التشريعي رقم ١١٢/٥٩، المادة ٥٥

تتولى هيئة التفتيش المركزي التحقيق في ادعاءات الفساد المرتكبة في القطاع العام. ولكن، من هم مخولون مراقبة الإفصاح عن الأصول ليس لديهم موظفون مؤهلون قادرين على التحقيق في الادعاءات والاتهامات بحق الموظفين. من هذا المنطلق، من المفترض أن يكون عدد قضايا الفساد الحاصلة مرتفعاً جداً، ولكن لا يتم التحقيق فيها بحسب قول الدكتورة رندة أنطون التي تعتبر أن ادعاءات الفساد قد تحصى بالآلاف لو جرى فتح الدعاوى بحسب الأصول. إلا أن الثقافة السياسية العامة السائدة في البلاد لا تسمح بقيام قنوات الاتصال الشفافة والمناسبة بين المواطنين والمسؤولين الرسميين ليعرضوا حالات الفساد، والرشوة، والسرقعة، والاهمال، واستغلال السلطة. إذاً ليس باستطاعة أي مواطن أن يرفع شكوى متوقعاً تعويضاً عن الإساءة أو الاستغلال من قبل الموظفين أو الخدمة العامة. لقد فقد المواطنون الثقة بالنظام منذ وقت طويل وإن 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 ٦١ من الأنظمة القانونية الخاصة بموظفي الدولة.

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 نفوذاً مباشراً على إجراءات التعيين، تطبق آليات الإشراف والتدقيق من قبل جهازي الرقابة الآخرين (أي هيئة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة)، اللذين يخضعان للسلطة التنفيذية من الناحيتين المالية والإدارية. ووجود نظام الضوابط والموازن في لبنان يفترض أن ينظم أعمال السلطة التنفيذية، ولا سيما عمل الحكومة، من خلال السلطة التشريعية. للأسف هذا الأمر لا ينفذ لأن البرلمان ليس مجهزاً 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 اهتماماً خاصاً. يوجد في لبنان ثلاث مؤسسات أمنية وهي: الجيش اللبناني وقوى الأمن الداخلي، والأجنحة المختلفة للاستخبارات العسكرية، التي تؤدي دوراً متنامياً في إنفاذ القانون. من أجل المحافظة على الاستقرار الداخلي، على الدولة أن تبقى على الحياد في جو الانقسامات الطائفية المتعددة في لبنان. ومن بين الأجهزة الأمنية الثلاثة، يتحمل الجيش اللبناني هذه المسؤولية، طبعاً إلى جانب حفظ الأمن والنظام الداخلي في حال نشوب أي نزاع داخلي أو خارجي. أما قوى الأمن الداخلي، فهي تمثل قوة الشرطة الرئيسية، بمحافظتها على النظام الداخلي بشكل يومي، وهي مسؤولة عن تنظيم شؤون السير واحترام الأنظمة ومعالجة القضايا الإجرامية، بالإضافة إلى أمور أخرى. إن 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 حيادها و تسهر على سيادة البلد في اتخاذ قرارات الحرب وعند الحاجة أن تبقى دوماً مسؤولة عن السلم الأهلي.

لكن في الواقع، وعبر التاريخ، خضع لبنان لدول أخرى عبثت بأمنه الميليشيات و سلمه. والميليشيات الطائفية التي ظهرت خلال الحرب الأهلية والاعتداءات الأجنبية المتكررة على لبنان كانت وما زالت مصدر كل العلل.

نص اتفاق الطائف عام ١٩٨٩، إلى جانب أمور أخرى، على ضرورة نزع سلاح الميليشيات كافة. لكن في مرحلة ما بعد الطائف وحتى يومنا هذا، لا يزال التحدي قائماً. فقد أعطت الأزمة السياسية دفعا للمخاوف الطائفية و عدم الثقة وللشعور بالحاجة إلى ميليشيات طائفية لديها استراتيجيات أمنية خاصة بجماعاتها.

دور المؤسسة

لطالما كانت المشكلة الأساسية بالنسبة إلى سلطات انفاذ القانون في لبنان أنه يتم استخدامها كأداة سياسية لخدمة مصالح النخب التقليدية، وبطبيعة الحال فإن الطائفية متجذرة في كل المراكز القيادية والأجهزة الأمنية لا تشذ عن هذه القاعدة. فقائد الجيش كان دوماً مسيحياً مارونياً وغالباً ما كان مقرباً من النخبة المسيحية. ولتجنب أي تفوق لهذا على ذلك، غالباً ما يكون المدير العام لقوى الأمن الداخلي مسلماً سنياً، ويتم تعيينه عادةً بموافقة رئيس مجلس الوزراء (وهو أيضاً من الطائفة المسلمة السنية). لكن منصب قائد الجيش المسيحي يحتفظ بالهالة والسلطة الفعلية على الصعيد الأمني على الساحة السياسية اللبنانية.

كما أن تركيبة مكتب الاستخبارات في الجيش تعكس التمثيل الطائفي هي أيضاً. تاريخياً، يعتبر أهم فرع وكان يعرف بـ "المكتب الثاني" (Deuxième Bureau) وهو فرع الاستخبارات الذي طالما كان منذ الإستقلال بقيادة ضباط ينتمون إلى الطائفة المسيحية المارونية. أما جهازا الاستخبارات الآخرين فهما المديرية العامة لأمن الدولة التابعة لرئاسة مجلس الوزراء، وقد تأسست بعد الحرب الأهلية ويديرها ضابط من الطائفة المسلمة الشيعية، وشعبة المعلومات في المديرية العامة للأمن الداخلي وهو جهاز يديره ضابط من الطائفة المسلمة السنية.

إلى جانب كل هذه الأجهزة هناك المديرية العامة للأمن العام التابعة لوزارة الداخلية والبلديات، والتي تولّف أهم جهاز استخباراتي على الصعيد الداخلي، وكان على رأسها حتى عهد الرئيس إميل لحود مديراً عاماً من الطائفة المسيحية المارونية، وقد عين يومها أول مدير عام للأمن العام من الطائفة المسلمة الشيعية وما زال الأمر على حاله حتى يومنا هذا.

بعد اتفاق الطائف قامت الحكومة باستحداث مكتب إستخبارات مستقل ضمن قوى الأمن الداخلي، وهو شعبة المعلومات. ففي غضون عامين، تحولت هذه الشعبة الصغيرة إلى جهاز قوي ومتطور مسؤول عن تزويد النخبة الحاكمة بالمعلومات وعن مراقبة الساحة السياسية. وغرض اتفاق الطائف أيضاً تعزيز قوى الأمن الداخلي التي لم تلعب يوماً دوراً محورياً في موضوع الأمن في لبنان، وتم التوافق على رفع عديدها إلى ٢٩ ألفاً. لكن، خلال وجود القوات السورية في لبنان، أهمل هذا الجهاز، بحيث لم يتجاوز عديده الـ ٨ آلاف عنصر.^{٩٥} إلا أن العدد ارتفع من ١٣ ألفاً عام ٢٠٠٥ إلى ١٧ ألفاً عام ٢٠٠٦، ومن المتوقع أن يصل إلى ٢٩ ألفاً في السنة القادمة. وتم استدعاء قوى الأمن الداخلي للمحافظة على الأمن خلال العديد من التظاهرات الكثيفة، وقام بعمل ناجح في مواجهة أعمال الشغب التي اندلعت في بعض الأحيان. كما أنها أعادت الاعتبار إلى مديرية مكافحة الإرهاب التابعة لها، والتي أصبحت ناشطة أكثر في مطاردة الإرهابيين الدوليين في لبنان.

المساءلة/ آليات النزاهة

إن أزمة التجاذبات السياسية في لبنان انعكست على الموضوع الأمني الذي ظهر جلياً من خلال استحداث شعبة المعلومات في المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي. فبعد تعيين مسؤول عن الشعبة كان يعمل كضابط مسؤول عن أمن الرئيس الراحل رفيق الحريري وتجهيز الشعبة بأحدث المعدات المتطورة للإستقصاء والإتصالات وتدريب جهازه على أحدث التقنيات الإستخباراتية، شب النزاع بين الأطراف السياسية المتصارعة التي اتهمت رئاسة الحكومة بالسعي إلى خلق جهاز تابع لها دون احترام الأصول الإدارية لإنشاء الأجهزة المعمول بها. كل هذه الأمور ما كانت لتحدث لو أن التعيينات والتنظيمات الإدارية والمالية كانت شفافة وللجميع حق الوصول إلى المعلومات والعمل يتم على أساس الحكم الصالح الذي يعتبر العمل العام خدمة للمجتمع وليست لمصالح شخصية. وعلى صعيد الجيش، نجد أن قائد الجيش، المسؤول أيضاً عن شعبة الاستخبارات في الجيش، مسؤول تجاه مجلس الوزراء بشكل مباشر، ويمكن، نظرياً، صرفه إذا تبين أنه ارتكب مخالفة ما أو إذا لم يستسيغ مجلس الوزراء تصرفه. كذلك، للمحكمة العسكرية سلطة مساءلة المسؤولين والجنود أصحاب الرتب الدنيا فيما يتعلق باحترام مدونات السلوك الأساسية.

حتى عام ٢٠٠٧، كان الجيش يتألف من جيش نظامي محترف وكانت الخدمة العسكرية الزامية للشباب ولكن بعد هذا التاريخ أوقف العمل بالتجنيد الإلزامي. وقد نجح لغاية اليوم في البقاء خارج حلبة الصراعات السياسية الطائفية. وكون جهازه البشري متعدد الطوائف صمّم ليحول دون فرط عقد الدولة. وقد تطورت هذه المؤسسة العسكرية وازداد دورها فعالية في الحفاظ على السلم الأهلي وعلى النظام السياسي اللبناني بفضل حيادها وكان اتفاق الطائف قد أعطى الجيش حق التدخل «حين يبلغ الخطر حدّاً» يتخطى قدرة قوى الأمن الداخلي على مواجهته بمفردها.^{٩٦}

^{٩٥} Edouard Belloncle, "Prospects of SSR in Lebanon," *Journal of Security Sector Management*, U.K., Shrivenerham, Grenfield University, vol. 4, no.4 (2006), p. 7.

^{٩٦} اتفاق الطائف ١٩٩٠.

أما بالنسبة إلى الطائفية وأثرها على هيكلية المؤسسة العسكرية برمتها (الجيش، قوى الأمن الداخلي، الأمن العام، أمن الدولة، والجماهير)، فهي تعتبر مصدر تهديد نجحت هذه المؤسسات العسكرية لغاية اليوم بتلافيه والبقاء خارج إطار الصراعات الطائفية والمذهبية.

فالولاء للطائفة، بالنسبة إلى شريحة كبيرة من اللبنانيين، يتجاوز 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 الأميركية في بيروت) «حين تكون القوات العسكرية صورة مصغرة عن مجتمع بلد ما، يزول البديل الذي تتمتع به جيوش موجودة في كثير من البلدان الأخرى». إن الهيكلية الداخلية للجيش اللبناني وقوى الأمن الداخلي تتأثر بتوزيع الرتب بحسب الطوائف. فعلى سبيل المثال، قائد الجيش يجب أن يكون مسيحياً مارونياً.

الكثيرون انتقدوا دور الجيش وأنشطته، وبخاصة خلال الستينيات. كتب إيلي سالم (أكاديمي وسياسي) عام ١٩٧٢ "خلال العقد الماضي، تدخل الجيش في العملية الانتخابية، ومن خلال الذراع الاستخباراتي الممثل بالمكتب الثاني".

في الفترة الآونة، تركّز النقد حول تضارب المصالح داخل صفوف الجيش اللبناني، مما يضع علامات استفهام حول الدور الحيادي الذي يجب أن يضطلع به أثناء الأزمات والمعروف أن الزعماء السياسيين يُبقون "بشكل سرّي" على تسليح أحزابهم السياسية وفي حالة تأهب للقتال، ونظراً إلى الضعف الهيكلي الذي يصيب المؤسسات الحكومية وعدم قدرتها على التحرك عند وصول الحلول السياسية إلى طريق مسدود، نجد أن الأوضاع تصبح أسيرة الانتماءات الطائفية والمذهبية كما حصل خلال أحداث أيار/ مايو ٢٠٠٨.

الشفافية/ الشكاوى- آليات الانفاذ

يتم تحديث الموقع الإلكتروني لقوى الأمن الداخلي بانتظام من أجل اطلاع المواطن اللبناني على ما يحققه هذا الجهاز. وتشير التقارير الأخيرة في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨ إلى أن قوى الأمن الداخلي استطاعت الكشف عن حوالي ٩٢٩ انتهاكاً منتظماً، و١٥١٢ حالة سرقة، و٩٠٦ حالات شجار أو تقاتل، و٥٠٩ جرائم، و١٢٤٨٦ جنحة.^{٩٧} وتظهر احصاءات أخيرة أن قوى الأمن الداخلي أوقفت في يوم واحد (من ٢٦ تموز/ يوليو ٢٠٠٩ حتى ٢٧ تموز/ يوليو ٢٠٠٩) ٤٠ حادثاً يومياً من حالات انتحار، وتبادل إطلاق نار، سرقة، وسطو، وسرقة سيارات، وعثور على سيارات مسروقة. أما عدد الذين تم توقيفهم في ذلك اليوم فقد بلغ ٣٦ شخصاً.^{٩٨} وحالما ينتهي عمل قوى الأمن الداخلي، وبعد الكشف عن الجرائم، تتم إحالة المتهمين إلى المحاكم المختصة في القضاء اللبناني.

العلاقة بالركائز الأخرى

بغياح أجهزة ملائمة لإنفاذ القانون، ستبقى كل ركائز نظام النزاهة الوطني الأخرى عرضة للخطر. فالغموض والتشويش الذي يحيط بدور كل فرع من القطاع الأمني في لبنان يساهم في ارساء شعور الإفلات من العقاب، حيث يمكن للزبائنية والمحسوبية السياسية أن تبقى مستشريتين.

^{٩٧} <http://www.isf.gov.lb/Arabic/RightMenu/StatisticsandSearchs/Statistics/>

^{٩٨} <http://www.isf.gov.lb/Arabic/RightMenu/StatisticsandSearchs/Statistics/Daily-statistics.htm>

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

في المحصلة، بإمكان اللاعبين الدوليين 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، خصّصت سفارة الولايات المتحدة الأميركية ٦٠ مليون دولار أميركي للمساعدة في الحاجات التدريبية في قوى الأمن الداخلي، والهدف تدريب ٨ آلاف مجنّد و ١٢٠٠ مدرب ليستمروا في العمل باتجاه تعزيز أجهزة انفاذ القانون ليصبح قادراً على الاعتماد على ذاته بشكل أكبر. وعلى الرغم من أنه جرى تدريب ٤٠٠ عنصر في قوى الأمن الداخلي حتى يومنا هذا إلا أن الطريق ما زال طويلاً، لا شك أن هذه خطوة ايجابية وتستحق مزيداً من الاهتمام. وقد جرى اطلاق مشروع مستدام لتعزيز دور قوى الأمن الداخلي في التحقيق في ساحة الجريمة، وتلقى الجيش اللبناني مساعدات عسكرية من الولايات المتحدة الأميركية التي خصت الجيش بمساعدات بلغت قيمتها ٣٨٠ مليون دولار أميركي في السنة، وهذا من شأنه إعطاء الجيش اللبناني إمكانية زيادة طاقاته وقدراته القتالية الداخلية، كما أصبح ملزماً بالافصاح عن مواقع الانفاق وكيف تخصّص المساعدة.

لذلك، مورست ضغوطات خارجية على قوى الأمن الداخلي والجيش اللبناني على حد سواء لوضع تقارير مفصلة دقيقة حول مواقع إنفاق الإعتمادات المقدمة، مما يمكن وصفه بالخطوة الايجابية نحو مزيد من الشفافية في الموازنة وفي إدارة القطاع الأمني. ويعتبر هذا القياس آلية غير رسمية لمساءلة المسؤولين ولتعزيز التنسيق بين الأجهزة الأمنية في الدولة.

٩-

نظام التعاقد العام

يشكل نظام التعاقد العام الذي أنشئ ١٩٥٩ الذراع الإداري 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 الأعمال، فهو مفتوح وحر.

تشير المادة ٧ من قانون المناقصات العامة إلى إمكانية تعيين لجنة خاصة عن كل محافظة أو دائرة للإشراف على المناقصات. وتشير المادة ١٥ إلى أنه يتم اختيار أعضاء اللجنة من بين الموظفين المحليين، إلا أن الواقع ليس كذلك. فمُنذ تأسيسها، بقيت إدارة المناقصات مركزة في مكتب هيئة التفتيش المركزي، ولم يتم إنشاء أي فرع لها في أي محافظة. كل العقود تقرر مركزياً، وتقوم إدارة المناقصات، ووفقاً لقانون المناقصات العامة، بمناقصات الإدارات العامة كافة، باستثناء تلك المتعلقة بقوى الأمن الداخلي، والجيش، والبلديات، والوكالات العامة، والمؤسسات العامة.

ينظم الفصل ٥ من المرسوم القانوني رقم ٢٤٦٠ الصادر في ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٩ (تنظيم هيئة التفتيش المركزي) إدارة المناقصات، إذا لم تنشأ إدارة المناقصات بموجب قانون، بل بمرسوم، خلافاً لمبادئ تشكيل المديريات العامة.

إن موازنة إدارة المناقصات هي من ضمن موازنة هيئة التفتيش المركزي، ولا تتلقى المديرية أي تمويل إضافي.

وضعت هيئة التفتيش المركزي موقعاً الكترونياً لها منذ ٧ آذار/مارس ٢٠٠٣ (www.cib.gov.lb)؛ قسم من هذا الموقع مخصص لإدارة المناقصات.

حصل تطور إضافي من ناحية تحسين المناقصات التي تعرضها الحكومة على القطاع الخاص من خلال قيام مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية (OMSAR) باستحداث نظام المناقصات الالكترونية. تمت مناقشة الفكرة أولاً وجرى وضع استراتيجية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢. لكن في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٨، نشر مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية استراتيجية الحكومة الالكترونية الخاصة بلبنان.^{٩٩} وأحد جوانب الاستراتيجية الالكترونية الجديدة للحكومة هو الإعداد لخطوط توجيهية خاصة بالمناقصات الالكترونية، مما يعني أن الحكومة ستدير المناقصات الخاصة بالمشتريات الحكومية عبر شبكة الانترنت. من ناحية إجراءات مكافحة الفساد يمكن القول إن لهذا الأمر حسناً، إذ إن المعلومات الخاصة بالمناقصات يمكن للجميع الوصول إليها، وتنطوي على تفاعل أقل بين المشاركين في المناقصة والمسؤولين الحكوميين الذين يديرونها، مما يخفف من إمكانية دفع الرشاوى. أما الهدف من استراتيجية المناقصات الالكترونية الجديدة فهو التوصل إلى حكومة أكثر فعالية، واجراءات أفضل وأسهل للقطاع الخاص وشفافية أكبر في عملية الشراء والبيع.^{١٠٠}

يرتبط نظام المناقصات بقانون المحاسبة العمومية وبمرسوم نظام المناقصات. المرسوم رقم ٢٨٦٦ الصادر في ١٦/١٢/١٩٥٩.

^{٩٩} http://msib.omsar.gov.lb/Cultures/en-US/Publications/Strategies/EGov_Strategy08.htm

^{١٠٠} الأمم المتحدة، شفافية ومساءلة القطاع العام في دول عربية مختارة: السياسات والممارسات (نيويورك: الأمم المتحدة، ٢٠٠٤).

تشرف مديرية المناقصات العامة على عملية إجراء المناقصات وتوافق على العقود التي تتجاوز قيمتها ٧٥ مليون ليرة لبنانية (٥٠ ألف دولار). يجب القيام بمناقصة عامة بالنسبة إلى مشتريات السلع والخدمات الأخرى التي تتجاوز ٨,٠ مليون ليرة لبنانية (٥٣٥ دولار). لكن قوى الأمن الداخلي والجيش والبلديات والمؤسسات المستقلة تخضع لأنظمة شراء خاصة.

اجمالياً، يتم الإعلان عن هذه المناقصات في الصحف وفي الجريدة الرسمية.

تعطي المناقصات الممولة محلياً الأفضلية لمقدمي العروض اللبنانيين على الأجانب إذا لم تتجاوز فرق قيمتها ١٠ في المئة.^{١١١}

بغياض تشريعات حول حق الوصول إلى المعلومات وقانون حماية كاشفي الفساد، يبقى المجال ضيقاً لممارسة الشفافية والمحاسبة في المناقصات والمزايدات العامة. لا وجود لقانون محدد واحد ينظم جميع جوانب التوريد أكانت للمناقصات أو المزايدات العامة في لبنان. فالحكومة لا تضع دائماً قواعد لعبة واضحة. في الواقع جرت العادة بأن يقوم المستثمرون بدفع الرشوة للفوز بعقود، كما يحصل تدخل سياسي في عمليات منح العقود. وفي ظل هذه الأجواء والتدخلات لا تمنح العقود للمرشح الأكثر أهلية. رسمياً، منحت إدارة المناقصات ٤,٢ في المئة فقط من المشاريع البالغة قيمتها ٦ مليارات دولار والتي تعاقدت على أساسها هيئات حكومية مختلفة. أما باقي هذه العقود فيسود الظن بأنها منحت للشركة المستعدة لدفع أعلى رشوة أو عبر التلزم بالتراضي. وهي عمليات تجري في العديد من الإدارات والمؤسسات العامة بالرغم من عدم جوازها.

في لبنان، وبالرغم من وجود قواعد واضحة تتناول المسؤوليات المالية، مبنية على أساس التشريعات القانونية، لكنها في معظم الحالات لا تطبق بصرامة.^{١١٢} ولتطبيق الشفافية في العمليات الحكومية هناك حاجة إلى الإفصاح عن معلومات موثوقة حول السياسات 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 ٣٤٠، تاريخ ١٩٤٣/٣/١)، حيث تُفرض عقوبة بالسجن من ٣ أشهر إلى ٦ سنوات أو غرامة تتراوح بين ٢٠٠ ألف ليرة لبنانية ومليون ل.ل على كل مخالف لأحكام القانون. 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، اقترف الغش في أحد هذه الأعمال أو خالف الأحكام التي تسري عليها إما بهدف المنفعة الذاتية أو مراعاة لفريق، وتسبب بأضرار للفريق الآخر أو أضراراً بالمصلحة العامة أو الأموال العامة، 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.
- المتعهدون الذين يتفقون بالتواطؤ فيما بينهم لإفساد عملية التلزم أو لحصر الالتزام بواحد منهم إضراراً بالجهة الرسمية المتعاقدة.

^{١١١} <http://www.pogar.org/countries/theme.aspx?t=12&cid=9>

^{١١٢} الأمم المتحدة، شفافية ومساءلة القطاع العام في دول عربية مختارة: السياسات والممارسات (نيويورك: الأمم المتحدة، ٢٠٠٤)، ص ٦٦.

- الموظف المنوط به الإشراف على المناقصة أو التكليف بالتراخي أو بأية طريقة أخرى أو مراقبة مراحل التنفيذ أو استلام الأشغال بعد إنجازها، إذا قام بأعمال من شأنها مراعاة فريق على آخر في التلزم 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 بالتراخي 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.^{١٠٣}

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

يشير الجدول التالي عملياً إلى درجة الشفافية في الإفصاح في مختلف الدول العربية، علماً أن لبنان يسجل أدنى علامة:

الجدول رقم (5) نظام المشتريات الشاملة ونسبة المستجوبين الذين يشيرون إلى أن هذه الممارسة تحصل «بشكل دائم» أو «غالباً»

الممارسة	اليمن	تونس	تونس	المغرب	لبنان	الأردن
الموظفون أصحاب الخبرة والمهارات المناسبة	٤٥	٥٨	٥٥	٣٦	٢٥	٧٨
الوظائف الموحدة	٦٩	٦٤	٦٥	٥١	٤٥	٩٤
العقود التي تمنح بموجب مناقصات تنافسية عامة	٦٦	٥٨	٧٠	٧٦	٦٠	٩٤
الوقت الكافي المعطى لاعداد المناقصات	٦٣	٥٢	٧٠	٧٢	٥٠	٨٩
العقود الممنوحة لمقدمي العروض المتجاوبين والمؤهلين مع أقل كلفة وبدون مفاوضة.	٣٩	٣٧	١٩	٤٨	٢٥	٨٩

الأمم المتحدة، شفافية ومساءلة القطاع العام في دول عربية مختارة: السياسات والممارسات (نيويورك الأمم المتحدة ٢٠٠٤)، ص ٣٢.

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

^{١٠٣} قانون العقوبات، مرسوم رقم ٣٤٠ الصادر بتاريخ ١٩٤٣/٣/١.

١٠-

وسيط الجمهورية

لم يجر لغاية اليوم في لبنان الإنتهاء من إتمام عملية تفعيل مؤسسة وسيط الجمهورية الذي من شأنه جعل قنوات التواصل بين المواطنين والدولة مسألة سلسة وتخفف من عملية الإضطرار إلى اللجوء إلى المحاكم في كل عملية غش أو إبتزاز أو رشوة. وقد أحيل قانون إنشاء منصب وسيط الجمهورية في لبنان من قبل مجلس الوزراء إلى البرلمان وتم التصويت عليه في ٤ شباط / فبراير ٢٠٠٥ (القانون رقم ٦٦٤)، ولكن لم يصدر بعدها المراسيم التطبيقية كي يمكن المباشرة بالعمل بها. كما إن منصب وسيط الجمهورية لم لينشأ بعد. وهو من شأنه إعطاء اللبنانيين المجال للدفاع عن أنفسهم، أو رفع الشكاوى ضد الأشخاص العاملين في القطاع العام و هذا من شأنه مساعدته على حل الكثير من مشاكلهم الإدارية.^{١٠٤}

المبادرة الوحيدة القريبة من وسيط الجمهورية كانت استحداث مكتب الشكاوى لدى رئاسة الجمهورية عام ١٩٩٨ ، لكن عدم وضع مراسيم تطبيقية تشرح عمله ودوره انتهى به الأمر إلى الحل والإلغاء لعدم تمكنه من أداء الوظيفة التي أنشئ من أجلها.

حين انتُخب الرئيس إميل لحود، اقترح مجموعة من الإصلاحات الهادفة إلى تطوير الإدارة العامة. فجرى إنشاء "مكتب الشكاوى" لتلقي الشكاوى والملاحظات من المواطنين عن الإدارة العامة اللبنانية من دون اللجوء إلى المحاكم والنيابات العامة والشرطة لمعالجتها. بين عامي ١٩٩٨ و ٢٠٠٠، تلقى المكتب أكثر من ١٠ آلاف طلب، تم الرد على أقل من نصفها كما يجب.^{١٠٥} انتقد مكتب الشكاوى لافتقاره إلى الشفافية والحياد. من الناحية القانونية لم يتمتع هذا المكتب بأية شرعية تنبثق عن الدستور، وهو شرط مسبق أساسي في لبنان لقيام أية إدارة أو مؤسسة للإعتناء بهذا النوع من الأمور الحساسة والمعقدة.^{١٠٦}

ابتداءً من عام ٢٠٠٢، أنشئت لجنة خاصة مؤلفة من قانونيين وقضاة وأكاديميين وخبراء وناشطين في المجتمع المدني، كجزء من مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، للعمل على مسودة قانون لتأسيس منصب وسيط جمهورية في لبنان. وعقدت عدة جلسات استشارية لمناقشة أمور خاصة بلبنان مثل التمثيل الطائفي وتوزيعه. كما جاء دعم دولي قدمه خبراء في الموضوع لإختيار أفضل الممارسات لإكمال هذه المبادرة الضرورية، فضلاً عن جولة من المشاورات أجريت مع مكاتب وسطاء الجمهورية في عدة بلدان من أنحاء العالم.^{١٠٧} وبات القانون جاهزاً بحلول ٦ تشرين الثاني / نوفمبر ٢٠٠٣، وأحيل إلى مجلس الوزراء، إلا أنه لم يقدم إلى البرلمان قبل مطلع عام ٢٠٠٥. ولكن التوقيت تزامن مع اغتيال رئيس مجلس الوزراء المرحوم رفيق الحريري، الذي أعقبته فترة جمود سياسي شلت كل المحاولات لمأسسة منصب وسيط الجمهورية. في تشرين الأول / أكتوبر ٢٠٠٨، جرى الاعداد لمرسوم تنظيمي يتناول التطبيق وطريقة عمل المؤسسة. لكن لغاية يومنا هذا، لم يصوّت مجلس الوزراء على أي مرسوم.^{١٠٨}

^{١٠٤} Issam Sleiman, "Priorités pour la réforme et l'innovation de l'administration publique libanaise."

^{١٠٥} أسامة صفا، "الحملة الرسمية لمكافحة الفساد في لبنان،" (بيروت: الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، ٢٠٠٠).

^{١٠٦} المصدر نفسه.

^{١٠٧} هادي الخطيب، "سعد يدعو إلى إيجاد وسيط محلي مستقل من أجل الشكاوى الميدانية: توجد حاجة إلى مكتب مفوض

شكاوى على الرغم من القوانين القائمة،" *Daily Star*، أيار، ٢٠٠٢.

^{١٠٨} مفوضية المجموعات الأوروبية المحلية، "تطبيق سياسة الجوار الأوروبية في العام ٢٠٠٨. تقرير حول التقدم في لبنان،" بروكسيل،

٢٣ نيسان / أبريل ٢٠٠٩، ص ٤.

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 ٢٠٠٨، صادق لبنان على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC، بحسب ما أعلن في الجريدة الرسمية، تحت عنوان "القانون ٣٣/١٦-١٠-٢٠٠٨". وبهذا يكون لبنان قد تعهد، بين أمور أخرى، اتخاذ الإجراءات اللازمة لإنشاء هيئة وطنية ضد الفساد بحسب ما جاء في المادة ٦ من هذه المعاهدة.

لم تجر أي مناقشات رسمية حتى الآن حول تطوير آليات تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد UNCAC، إذ إن البلاد كانت تمرّ 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، إنما على المسائل المتعلقة بالانتخابات. هذا ومن المرجو من الحكومة الحالية المنبثقة عن انتخابات حزيران/يونيو ٢٠٠٩ التركيز على الإصلاحات في لبنان خاصة بعد إعلان رئيس مجلس الوزراء في ٢٩ تموز/يوليو ٢٠١٠ بإنشاء مكتب في رئاسة مجلس الوزراء يتناول المواضيع العائدة للفساد ومكافحته.

من المهم الإشارة إلى أنه تم اتخاذ بعض التدابير التي من شأنها أن تؤدي إلى إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد، لكن تبقى هذه التدابير مجرد مبادرات صعبة الإنجاز لذلك، يجب بذل جهود أكثر لتحقيق نتائج ملموسة تضع حداً للفساد في العديد من الإدارات والمؤسسات العامة. في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، قدم أحد النواب في المجلس النيابي اللبناني مشروع قانون ضد الفساد، إلى جانب تشكيل هيئة وطنية لمكافحة الفساد.^{١٠٩}

وقد أحيل المشروع أخيراً إلى لجنة الإدارة والعدل التي ناقشته وصوتت عليه في أواخر عام ٢٠٠٨ وبداية عام ٢٠٠٩. وحالياً ينتظر هذا المشروع ليُدْرَج على جدول أعمال مجلس النواب لكي يناقشه ويصوت عليه.^{١١٠} ويركّز مشروع القانون هذا على مكافحة الفساد في القطاع العام من خلال الحد من انتهاك حقوق المواطنين في الخدمات العامة والحد من الأضرار الملحقّة بالمؤسسات الاقتصادية ومن خلال السماح بالتجارة الحرة. أما البند الرئيسي في مشروع القانون فهو تشكيل هيئة وطنية لمكافحة الفساد من أجل تعزيز النزاهة والشفافية والمساءلة والحكم الصالح في القطاع العام وتحديداً في الأمور المالية. ويتوسّع مشروع القانون في صلاحيات اللجنة وموازناتها وأعضائها ولايتها ولكن هذا القانون يبقى ناقصاً إذا لم يشر إلى القطاع الخاص وأهمية مكافحة الفساد فيه أيضاً.

يقوم عدد من الجمعيات بتحضير تعديلات لتحسين مضمون مشروع هذا القانون، منهم منظمة برلمانيين لبنانيين ضد الفساد (LebPAC) - هي الفرع الوطني للمنظمة العالمية لبرلمانيين ضد الفساد GOPAC والتي هي جزء من الشبكة الوطنية للحق في الوصول إلى المعلومات.^{١١١}

هذه الشبكة هي مجموعة متعددة القطاعات تضم إلى جانب أشخاص آخرين وزراء ونواباً، وممثلين عن المجتمع المدني. وقد تأسست بغية مناصرة اعتماد وتنفيذ قانون حق الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. وقد تم توجيه مشروع القانون المقترح حول حق الوصول إلى المعلومات إلى البرلمان في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، إلا أن عملية الضغط لم تبدأ حتى اليوم. وينص مشروع 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.

^{١٠٩} اقترح النائب روبر غانم قانوناً لمكافحة الفساد في القطاع العام، تشكيل لجنة وطنية لمكافحة الفساد من أجل تعزيز الشفافية والنزاهة، النهار، ٢١/١١/٢٠٠٧.

^{١١٠} مقابلة مع السيد غسان مخيبر عضو في البرلمان اللبناني، أجرتها في ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ غاييل كيرانيان ومي نور الدين.

^{١١١} المصدر نفسه.

١٢-

الإعلام

الموارد/الهيكليّة

تعتبر المؤسسات الإعلامية في لبنان الأقوى والأكثر حرية في العالم العربي. ومن أجل دخول السوق هناك حواجز قليلة تواجه المؤسسات الجديدة شرط تأمين دفع قيمة رخصة إصدار صحيفة سياسية، والتي أصبحت باهظة جداً كونها أصبحت احتكاراً محدداً لعدم امكانية إصدار رخص جديدة للصحف السياسية. وبحسب ما تنص عليه المادة ١٣ من الدستور اللبناني، يتمتع لبنان "بحرية التعبير، بالكلمة والقلم، وبحرية الصحافة"، بالطبع ضمن الحدود المبينة في القانون.

وفقاً لمؤشر استدامة وسائل الاعلام عام ٢٠٠٦-٢٠٠٧ سجّل لبنان علامة ٢,٤٥، 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.^{١١٢}

شأنها شأن المؤسسات اللبنانية الأخرى موضوع البحث في هذه الدراسة، عانى الإعلام من تداعيات الحرب الأهلية اللبنانية. ففي السنوات الأولى القليلة التي تلت سنوات الحرب الخمس عشرة، وجدت المؤسسات الإعلامية اللبنانية نفسها أمام تحديات بنوية، تقنية ومالية. ولكن نظراً إلى الإصلاحات 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 موطناً لأكثر من ١٠٠ مؤسسة إعلامية (تتضمن صحف، ودوريات ومجلات)، ١٣ منها صحف يومية، وأكثر من ٣٣ محطة بث إذاعي، و٩ محطات تلفزيونية تبث محلياً وإقليمياً.^{١١٣}

إضافة أنه مع تزايد عدد مستخدمي الانترنت في السنوات القليلة الماضية حيث زاد عددهم عن المليون ونصف عام ٢٠٠٩ تزايد استخدام وسائل الإعلام الجديدة في لبنان.^{١١٤}

وازداد عدد المؤسسات الاعلامية على الشبكة الالكترونية حيث أن ٧٤ في المئة من هذه المؤسسات تضع أخباراً على المواقع الالكترونية وتحديداً المؤسسات الإعلامية المكتوبة.^{١١٥} وقد تكاثرت استخدام المواقع الالكترونية الخاصة بالمعلومات والأخبار السياسية والاقتصادية والاجتماعية في السنوات الماضية. وعلى سبيل المثال وليس الحصر نشير إلى أن مواقع مثل *Now Lebanon* و *Lebanon Files* والنشرة والأخبار هي من ضمن أكثر من عشرين موقعاً تتم زيارته في لبنان إلى جانب المواقع الالكترونية التابعة للأحزاب السياسية (التيار والقوات اللبنانية) وأدوات التواصل الاجتماعي مثل الـ *Facebook* (الموقع الأول) ومؤخراً *Twitter*.^{١١٦} ويمكن قول الأمر نفسه عن الـ *blogs* التي تم تطويرها واستخدمت بشكل واسع في العام الماضي على سبيل المثال حيث استخدم العديد منها لتغطية الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٩ وخوضها. ولكن لا وجود لتشريعات تنظم استخدام وسائل الإعلام على أساس الشبكة (والانترنت بوجه عام).

^{١١٢}

IREX «Media Sustainability Index 2006/2007: Development of Sustainable Independent Media in the Middle East and North Africa,» (Washington D.C.: IREX, 2008), p. 77-78.

^{١١٣}

Ibid., p.78.

^{١١٤} كتاب الحقائق التابع لوكالة الاستخبارات المركزية

www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html

^{١١٥} شبكة المقابلات، "وراء الكواليس: الشفافية في الاعلام اللبناني. الممارسات التجارية لعام ٢٠٠٩"، بيروت، آذار/ مارس ٢٠٠٩، ص ٤٦-٤٨.

^{١١٦} 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 باللغة العربية فقط، وإنما باللغة الإنكليزية والفرنسية والأرمنية أيضاً.

تكاد المؤسسات الإعلامية كلها في لبنان تكون مؤسسات خاصة، باستثناء تلفزيون لبنان وإذاعة لبنان التابعتين للدولة. فأغلب المؤسسات الإعلامية في لبنان يملكها لا عبون سياسيون بارزون، وزعماء أحزاب وطوائف.

حتى التكنولوجيات الإعلامية الجديدة والمنظمات الإعلامية الموجودة على الانترنت و"..." التي يملكها أصحاب مصلحة ذات صلة كانوا منفردين أو شركاء فان هذه المؤسسات مرتبطة بأحزاب سياسية معينة.^{١١٧} وبالتالي توجد "روابط قوية" بين السياسة والمؤسسات الإعلامية في لبنان، "... وهذا بدوره يؤثر في مصداقية المؤسسات الإعلامية وتغطية الأخبار والبرمجة".^{١١٨}

وهذا الوضع قسّم الإعلام على أقطاب السياسة وخلق خطوطاً طائفية وسياسية تزيد من الشرخ في جسد الوطن و تفسخه ، وهو يعكس وضع نخب ما بعد الحرب في البلاد التي أدت سياستها إلى تقييد الحريات بشكل غير مباشر.

وكما أظهر المسح الذي أجرته "مقابلات" Interviews في العام ٢٠٠٩ فإن العاملين في وسائل الاعلام اللبنانية يضمون مستخدمين ومحررين بشكل دائم أو بشكل جزئي أو متطوعين، لكن التدريب المنتظم محدود وتوجد حاجة ماسة إليه. ومن المستغرب أن وسائل الاعلام على أنواعها لا تنشر مصادرها المالية ولا ميزانياتها السنوية كما ينص القانون. وهذه ثغرة مؤسسة لا تساعد كثيراً على نشر ثقافة الشفافية والديمقراطية والحرية وحقوق الوصول إلى المعلومات لمكافحة الفساد والرشوة.

كذلك تظهر المسوحات أن معظم الوسائل الاعلامية (٧٠ في المئة) ليس لديها توصيف مهني واضح للعاملين فيها وليس لديها بيانات تنظيمية تحدّد الأدوار والمهام (وبخاصة في حالة وسائل الاعلام الجديدة الموجودة على الشبكة).^{١١٩} وبالرغم من وجود ثغرات في بورصة المؤسسات العالمية بشكل عام فإنها تواجه تحديات مالية تمت معالجتها تاريخياً من قبل النخب السياسية. فأجور الصحفيين متدنية مقارنة نسبياً بمقابلةً بالقطاع الخاص، وهذا الأمر دفع بالصحفيين إلى البحث عن وظائف إضافية لسد الثغرات.^{١٢٠} ناهيك عن أن الأجور المتدنية هي أيضاً سبيل يحفظ للنخب السياسية قبضتها على المؤسسات الإعلامية، ويخولها ضبط مستوى المعلومات التي تنشر أو تبث، إذ إن النخب الحاكمة، بدفع تعويضات للمراسلين/ الصحفيين، تؤثر في نوعية وانتقاء المعلومات الواجب نشرها.

^{١١٧} المصدر نفسه.

^{١١٨} المصدر نفسه.

^{١١٩} المصدر نفسه.

^{١٢٠} http://www.huffingtonpost.com/magda-abufadil/lebanese-women-journalist_b_78050.html

المساءلة

حرية التعبير والصحافة تكفلها أولاً المادة ١٣ من الدستور اللبناني، وهي ضمانات تجددت في التشريعات الإعلامية اللاحقة في لبنان. فبعد انتهاء الحرب الأهلية أعيد تجديد الإطار القانوني الذي نظم المؤسسات الإعلامية بطريقة تضمن الحريات وتقلل التحديات منعاً من حصول تجاوزات.

إن التشريعات الخاصة بوسائل الإعلام والتي تخضع لها المؤسسات الإعلامية المكتوبة والمسموعة، تضعها الدولة والشروط المفروضة عادة مقتبسة من تلك السائدة في الدول الصناعية الكبرى. لكن توجد حدود لمستوى الحرية، إذ إن الحصول على رخصة أمر الزامي للرخص الممنوحة لغاية بداية الستينات من القرن الماضي والمحدودة، مما يرفع ثمنها كونها محتكرة. وهنا لا بد من الإشارة إلى أنه لا توجد لغاية اليوم تشريعات خاصة بالتكنولوجيات الحديثة ووسائل الإعلام الجديدة.^{١٢١}

في السنوات التي تلت مباشرة الحرب الأهلية التي دامت ١٥ سنة، طبقت إصلاحات مثل قانون المرئي والمسموع عام ١٩٩٤ الذي أحدث نسبياً تقدماً جيداً والذي تضمنه، بما في ذلك أحكاماً حول الرقابة. وفي عام ١٩٩٨-١٩٩٩، وبسبب تطبيق القانون والرخص العديدة الصادرة حديثاً للمؤسسات الإعلامية، صُنف لبنان على أنه الدولة التي تتمتع بأكبر نسبة من الحرية والحيوية في المؤسسات الإعلامية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا.^{١٢٢} وفعلاً، قلما واجه لبنان عملياً تحديات اعتترضت حرية الصحافة خلال التسعينيات ومطلع القرن الواحد والعشرين، ولا 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 نظر متضاربة على اختلاف القوى السياسية من أقصى اليمين إلى أقصى اليسار.

ولكن على الرغم من الإطار القانوني وتنوع مصادر وسائل الإعلام، واجه هذا القطاع اعتباراً من عام ٢٠٠٢ انتهاكات تمس بالحرية، تتعلق كلها بالأحداث السياسية التي شهدتها البلاد، والاستقطاب المتزايد بين مختلف الأطراف. كالوسائل الإعلامية التي من شأنها التأثير بصورة كبيرة على الرأي العام. ففي عام ٢٠٠٢، أمر المدعي العام التمييزي بإقفال قناة البث التلفزيوني الخاصة المعروفة باسم تلفزيون المر MTV، بسبب الحملة الدعائية الإعلامية غير المشروعة. هذه القناة يملكها غبريال المر، مرشح للانتخابات النيابية الفرعية حينها، وقد اتهم باستغلال الـ MTV للترويج لغايات الحملة الانتخابية، إضافة إلى الترويج لبرنامج المناهض لسوريا عبرها.^{١٢٣} وتجدر الإشارة إلى أنه وحتى عام ٢٠٠٨، لم يكن في لبنان من أنظمة قانونية للإعلان السياسي. وللمرة الأولى، أتى القانون الانتخابي رقم ٢٥ عام ٢٠٠٨ ليدخل، إلى 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 جداً أن نحدد مدى التطبيق الفعلي لهذا القانون.

^{١٢١} مقابلات. ص ١٨ في النص الانكليزي.

^{١٢٢} معهد الصحافة العالمي، استطلاع حرية الصحافة العالمية ١٩٩٩، www.freemedia.at/wpfr/Mena/lebanon.htm

^{١٢٣} سمح تعديل تشريعي في آب/أغسطس ٢٠٠٥ بإعادة فتح المحطة. وقد عاد البث في ٧ أبريل/نيسان ٢٠٠٩.

ولكن خلال السنوات القليلة الماضية، بات تدهور الوضع واضحاً. وقد بلغ الأمر ذروته عام ٢٠٠٥ مع اغتيال عدد من الصحفيين. فقد اغتيل اثنان من أبرز الشخصيات الإعلامية في صحيفة النهار وهما جبران تويني وسمير قصير، كما جرت محاولة اغتيال إعلامية مي شدياق وهي مقدمة أخبار على شاشة "المؤسسة اللبنانية للارسال" LBC في أيلول/سبتمبر من العام نفسه. ولم يتم حتى الآن الكشف عن مرتكبي الجريمة. والصحافيون الثلاثة عارضوا بشدة السياسة السورية في لبنان.

وقد صدر تقرير حديث عن المرصد الوطني لحرية الرأي والتعبير (مؤسسة مهارات) يفيد بأن "الصحافة تفتقر إلى الموضوعية والحرية في لبنان"^{١٢٤}. وبغياض أي هيئة رسمية لحماية الصحفيين، عمل هؤلاء في بيئة غير مشجعة، حيث واجهوا وما زالوا يواجهون مضايقات شتى. وكما ورد في التقرير الصادر عن "مهارات"، تعتبر المؤسسات الإعلامية أيضاً ميدان استقطاب و"قد باتت الوسائل الإعلامية جزءاً من الحملة الدعائية والآلة العسكرية الخاصة بالقوى السياسية"^{١٢٥}. ويتم التشكيك في استقلالية المؤسسات الإعلامية، خصوصاً وأن هذه المؤسسات، وكما ذكر سابقاً، هي مملوكة وممولة من قبل رجالات وأحزاب سياسية.

لم يكن الانتقاد يعتبر من المحرمات ولكن خلال السنوات الماضية، بات أي وضع يشكل حجة لتأجيج الفتنة. على سبيل المثال، وفقاً لمراسلين بلا حدود عام ٢٠٠٧، تم تغريم ٥ مراسلين بتهمة القدح إضافة إلى تهم أخرى منها مثلاً المس بسمعة رئيس الجمهورية والقضاء.^{١٢٦} في بعض الحالات، دارت مشاحنات بين المراسلين والجيش في تغطية مسائل حساسة مثل اشتباكات نهر البارد.^{١٢٧} وبتاريخ ٢٢ تموز/يوليو ٢٠٠٩ تم إصدار مذكرة جلب بحق الإعلامية في قناة تلفزيون الجديد غادة عيد - وهي تقدم برنامجاً أسبوعياً يعرض حالات فساد في المجتمع - تحت حجة التشهير، ولاحقاً أفرج عنها بكفالة تقدر بستة ملايين ليرة لبنانية أي ما يوازي أربعة آلاف دولار أميركي.

ومؤخراً شكلت عملية الانتخابات النيابية عام ٢٠٠٩ مسرحاً لانتهاك حريات وسائل الإعلام في لبنان وفقاً للقواعد والأنظمة التي أنشأها القانون الخاص بوسائل الإعلام والإعلان. وكذلك أدخل القانون الانتخابي أحكاماً لإنشاء لجنة الاشراف على الحملة الانتخابية وقد فوّضت إلى جانب أمور أخرى باعادة النظر في تطبيق الأنظمة القانونية الخاصة بوسائل للإعلام. وحتى يومنا هذا نشرت لجنة الاشراف على الحملة الانتخابية ثلاثة تقارير تنظر في الانتهاكات وفي تغطية وسائل الإعلام. من بين الانتهاكات الواردة في هذه التقارير يتعلق الجزء الأكبر منها بالقدح والذم والتشهير، ويظهر التقرير أيضاً أن أكبر جزء من الانتهاكات ارتكبتها محطات الراديو.^{١٢٨} وتشمل انتهاكات أخرى أيضاً التحريض والتهويل والالتهام بفقدان النزاهة والموضوعية.

ويبدو أن الرقابة مسألة شائعة أيضاً، ولا سيما أن الإطار القانوني نفسه يفتح المجال أمام هذه الرقابة وأن الصحفيين يمارسون الرقابة الذاتية. وفقاً للمادة ٥٠ من قانون الصحافة الصادر عام ١٩٦٢، تتمتع وزارة الداخلية بسلطة الإشراف وهي مخولة إعطاء الإذن أو

^{١٢٤} مؤسسة مهارات، "حرية الرأي والتعبير في لبنان"، (مهارات) ٢٠٠٨، ص ٢.

^{١٢٥} المصدر نفسه.

^{١٢٦} www.rsf.org/Lebanon.25436.html?Validator=OK

^{١٢٧} المصدر نفسه.

^{١٢٨} <http://elections.gov.lb/SCEC/SCEC-Reports.aspx>

رفضه لجهة البث أو النشر، وهو حال أقسام الأمن العام المرتبطة بوزارة الداخلية والبلديات. جرى تعديل القانون بشكل بسيط في عام ١٩٩٤ وهو يحصر الرقابة بالأدوات ذات الصلة بالآراء السياسية، والأمن القومي، والشخصيات الدينية، والخلاعة.

أما بالنسبة إلى التراخيص، وبالرغم من أن تشريعات عام ١٩٦٢ أظهرت انفتاحاً بهذا الاتجاه، جرى فرض شروط في قانون عام ١٩٩٤، وبقي الكثير من النفوذ في يد السلطات، بحسب القانون أيضاً، لجهة حجب التراخيص. أقفل عدد كبير من المؤسسات أبوابه بعد عام ١٩٩٤، نظراً إلى الرسوم المرتفعة والشروط الصارمة الذي نص عليها القانون.^{١٢٩} ويقوم المجلس الوطني لوسائل الاعلام المرئية والمسموعة الذي تعينه الحكومة اللبنانية، بمنح التراخيص. ويمكن سحب التراخيص بسهولة كما كانت الحال مع محطة الـ MTV عام ٢٠٠٢.

خلال عام ٢٠٠٨، كانت مؤسسة "مهارات" ترصد الاعتداءات على الصحفيين بغية قياس مستوى الحرية وقد سجلت الانتهاكات التالية:

جدول رقم (6) الاعتداءات على الصحفيين

طبيعة الاعتداء	التصنيف	عدد المرات
اعتداء جسدي	إطلاق نار/ضرب	١٠
اعتداء معنوي	تخويف، تهريب، تهديد	٦
انتهاك حرية التغطية	منع من التغطية	٥
انتهاك الحرية الشخصية	اعتقال	٤
عقوبات قانونية	حكم بدفع غرامة واستبداله بالتوقيف في حال الامتناع عن الدفع في الدعاوى القانونية المرتبطة بتشويه سمعة الشخصيات العامة	٦
اعتداءات عامة	رقابة مسبقة على المنشورات الأجنبية	٢

المصدر: مؤسسة مهارات

كل التحديات آنفة الذكر هي ذات طبيعة سياسية. إلا أن حرية الصحافة في لبنان مهددة جداً بعدم الكفاءة. إلى ذلك، فإن إمكانيات الصحفيين في وضع تحليلات مناهضة للفساد محدودة جداً. 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 (٢٠٠٤-٢٠٠٥)، فازت الصحافية مارلين خليفة بجائزة دولية من مؤسسة Inquirer أو (المحقق)، وذلك عن أفضل تقرير استقصائي من المنطقة العربية.

ومرد هذا الأمر إلى عدم توافر قانون حق الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. فيضطر الصحفي مضاعفة جهوده الذاتية من أجل كشف النقاب عن الحقائق والفضائح وهم يعتمدون في أغلب الأحيان على "تسريب" المعلومة.

في أواخر التسعينيات كثفت وسائل الإعلام اللبنانية نداءاتها لمكافحة الفساد. ومعظم هذه النداءات ركزت على الحد من الفساد وعلى إصلاح الإدارة من خلال تطبيق قوانين جديدة وإنفاذ القوانين الموجودة أصلاً. وكانت الصحف المحلية رائدة في هذه النداءات من الإصلاح ومكافحة الفساد، إضافة إلى الفضائح بحق المسؤولين في الدولة. فعلى سبيل المثال أنشأت صحيفة *Daily Star* مكتباً مع هاتف وفاكس مخصصين لتلقي الشكاوى والاتصالات الخاصة بالفساد. ونشرت صحيفة *Daily Star* والنهار أخبار وفضائح عديدة عن الفساد بما في ذلك دليل حول "البخشيش" (يتضمن قائمة بأسعار الرشاوى التي على الشخص أن يدفعها مقابل المعاملات الإدارية العامة).^{١٣٠} وعرضت وسائل الاعلام اللبنانية حالات أخرى مهمة عن الفساد، نورد بعضاً منها. فعلى سبيل المثال، في عام ١٩٩٦ 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".^{١٣١}

كذلك في عام ١٩٩٨ كشفت صحيفة النهار عن فضيحة جديدة شملت مكتب الدواء الوطني. وقد كشفت هذه الصحيفة اليومية وفي سلسلة من العواميد بأن مدير هذا المكتب استغل منصبه وقام باختلاس الأموال.

وأجبرت هذه المقالات الأعضاء على التكلم في العلن عن العديد من الحالات إلى وسائل الإعلام^{١٣٢} وأطلق تلفزيون الجديد برنامجاً تلفزيونياً يومياً عنوانه "الفساد"، يحقق ويعالج حالات الفساد في لبنان والمنطقة العربية وقد بدأ بثه قبل أشهر قليلة من انسحاب القوات السورية من لبنان في نيسان/أبريل ٢٠٠٥. وأظهر هذا البرنامج إلى العلن عدة حالات من الفساد تستهدف أحياناً مسؤولين رفيعي المستوى.

ولكن كون الوسائل الإعلامية مرتبطة بالسياسيين فعلى الجمهور أن يبقى متيقظاً عن خلفية الأخبار وأهدافها. وتحولت وسائل الاعلام إلى المنتدى الرئيسي للتفاعل بين الشعب والحكومة ليس لبث الأخبار وحسب بل لممارسة الضغط على الحكومة والمطالبة بالتغيير أيضاً.

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 ١٩٧٤.

^{١٣٠} أسامة صفا، "الإعلام المكتوب والفساد في لبنان: دراسة حالة لبنان"، (رقم ٦)، ورقة قدمت ضمن مؤتمر من تنظيم البنك الدولي في القاهرة بعنوان: منتدى المتوسط للتنمية. المركز اللبناني للدراسات.

^{١٣١} المصدر نفسه، عن النهار ١٩٩٦.

^{١٣٢} المصدر نفسه ص ١٤.

في أيار/مايو ٢٠٠٨ صدرت "مدونة وسائل الإعلام اللبنانية". وقد جاءت نتيجة عمل المشترك الذي قام به المكتب الإقليمي لليونسكو في بيروت والمجلس الوطني للإعلام لفترة تزيد على سنة من المناقشات والأبحاث. وهي تضم قواعد من مدونة السلوك الخاصة بوسائل الإعلام وحول العلاقة بين وسائل الإعلام والمواطنين. كما شملت المدونة عدداً من المبادئ والقيم مثل الحرية والحيادية والدقة والاستقلالية والالتزام.^{١٣٣}

الشفافية وآليات الشكاوى/ الإنفاذ

كما ذكر انفاً، 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 ينبغي. ويجب أن يترافق مع قانون حماية كاشفي الفساد بحيث يقدم الضمانات للصحافيين ليمارسوا نشاطاتهم في جو من الحرية. في غياب هذا التشريع الأساسي الثاني، تبدو آليات الشكاوى كلها من دون جدوى.

العلاقة بالركائز الأخرى

كما ذكر سابقاً، إن ركيزة الإعلام في لبنان، على الرغم من التهديدات وتدهور وضع الحريات خلال السنوات الماضية، هي الأكثر حرية في المنطقة العربية. إذ يتم التعبير عن كل الآراء السياسية وهذا يرتبط ارتباطاً واضحاً بواقع وهو أن وسائل الإعلام والأطراف السياسية مترابطين، وكل واحدة لها جهازها الإعلامي لتعبّر عن آرائها.

وتجدر الإشارة إلى أن وسائل الإعلام تتفاعل مع كل الركائز الأخرى، إلا أن المشكلة هي أن كل وسيلة إعلامية فردية ستستمر في العمل باتجاه الترويج لمصالح جماعة معينة أو شخص معين. هذا الرابط بين المصالح السياسية ووسائل الإعلام هو واضح في أذهان اللبنانيين.

وأخيراً، وفي ما يتعلق بالركائز الأخرى، من المؤكد أنها ستستفيد أيضاً من إصلاح التشريعات المناهضة للفساد، بما في ذلك قانون تضارب المصالح، وقانون الوصول إلى المعلومات، وقانون حماية كاشفي الفساد.

^{١٣٣} <http://www.almustaqbal.com/stories.aspx?StoryID=351329>

١٣-

المجتمع المدني

الموارد/الهيكليّة

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 وبداية القرن العشرين حين كان لبنان لا يزال تحت الحكم العثماني الذي يتناول أيضاً الأحزاب السياسية وفي تلك الفترة تبلور قانون الجمعيات اللبناني الذي صدر في العام ١٩٠٩. 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 (١٩٥٨-١٩٧٥) 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، وباتت هذه المنظمات تخضع للكثير من المركزية، وباتت في يد النخبة، حيث طالبت المواطنين اللبنانيين بطريقة غير عادلة إطلاقاً.

إلا أن الانقلاب الأساسي الذي شهدته منظمات المجتمع الأهلي من حيث طبيعتها، ونطاقها، ونشاطاتها، تمثل بالحرب الأهلية (١٩٧٥-١٩٩٠)، التي أثّرت سلباً في منظمات المجتمع المدني حتى أواخر التسعينيات. خلال الحرب وحتى أواسط التسعينيات، انخرطت منظمات المجتمع المدني في شتى أنواع الخدمات، فملأت الفراغ الذي خلّفته سلطات الدولة المحيرة. وازدهر العديد من منظمات المجتمع المدني في خلال الحرب التي تولّت أعمال الإغاثة في الأزمات، والأعمال الخيرية، والرعاية الأولية، والأيتام، ولكنها كانت بقيادة الطوائف، والزعماء النافذين في المجموعات السياسية، وقادة الميليشيات. ومع نهاية الحرب، كان قد سجل ما مجموعه ١٣٠٠ منظمة غير حكومية لدى وزارة الداخلية والبلديات^{١٣٤} وتلك المنظمات تولت جزءاً هاماً من مسؤولية إعادة إعمار البنية الاجتماعية للبنان 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 تمكنت من التركيز على مسائل مثل الديمقراطية وحقوق الإنسان وحقوق المرأة والإصلاح الانتخابي والتنمية المستدامة والحكم الصالح، ومكافحة الفساد، والشفافية والمساءلة. إحدى أولى المنظمات التي عالجت مسائل الحكم الصالح كانت الجمعية اللبنانية من أجل ديمقراطية

^{١٣٤} 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/فبراير ٢٠٠٥، ص ٨

الانتخابات (LADE)، التي تأسست عام ١٩٩٦ وهدفها الأساسي كان ضمان إجراء انتخابات نزيهة وديمقراطية. وقد نشطت هذه الجمعية مذاك الحين وقد قامت بمراقبة 3 انتخابات نيابية (الرابعة تلك التي جرت في ربيع العام ٢٠٠٩) وعدة انتخابات بلدية.

عام ١٩٩٨-١٩٩٩ 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 - لا فساد (LTA) النور في أيار/مايو ١٩٩٩.

تعتبر الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد المنظمة اللبنانية غير الحكومية الأولى والوحيدة التي تضع نصب عينها هدفاً هو الحد من الفساد والترويج للشفافية والمساءلة. فمنذ العام ١٩٩٩، كما ورد بالتفصيل في الجزء المخصص لأنشطة مكافحة الفساد، ضمن برامجها حول نشر الديمقراطية، والمساءلة العامة، والترويج للوصول إلى المعلومات، وتطبيق قواعد الحكم الصالح، وشباب ضد الفساد. عام ٢٠٠١، باتت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية فرعاً وطنياً تابعاً للشفافية الدولية (منظمة الشفافية الدولية). وعلى الرغم من أن قانون الجمعيات اللبناني لا يفرض على منظمات المجتمع المدني الإفصاح عن موازناتها إلى العموم، تعرض الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية موازنتها في تقاريرها السنوية. بالنسبة إلى العام ٢٠٠٨، بلغت موازنة الجمعية ٤٩٩,٢٠٨ دولاراً أميركياً وبلغ عدد العاملين فيها ٣١ شخصاً: من بينهم المدير التنفيذي، ومدير البرامج، ومدراء البرامج والمشاريع، ومنسقي المشاريع، والمسؤول المالي، والمحللون، والباحثون، والمستشارون. إلى الفريق التنفيذي هذا يمكننا أن نضيف المجلس الإداري المؤلف من ١١ عضواً، وقاعدة عضوية واسعة تضم أكثر من ١٠٠ عضو، ومتطوعين منتسبين ينتمون إلى خلفيات متنوعة من جميع المناطق اللبنانية. وعام ٢٠٠٩ وصلت ميزانية الجمعية إلى ٦٧٤,٦٦٠ دولار أميركي وكان عدد العاملين فيها ٢١.^{١٣٥}

ونذكر أيضاً جمعية برلمانيون لبنانيون ضد الفساد (LebPAC) وهي منظمة غير حكومية أخرى مهمتها الحد من الفساد. هذه الجمعية هي الجناح الوطني من منظمة برلمانيون عرب ضد الفساد (ARPAC) 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 ٢٠٠٩، تأمل ARPAC بتوسيع عضويتها. ولديها حالياً ٤ موظفين بدوام كامل، حيث أن النواب هم الذين يقومون بمعظم الأعمال.^{١٣٦}

في السنوات التي تلت إنشاء الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، أطلقت منظمات أهلية أخرى في لبنان نشاطات لمكافحة الفساد وللترويج للحكم الصالح. وقد لاقى هذا النوع من المشاريع تشجيعاً واسعاً، ففي شهر آذار/مايو ٢٠٠١، أطلقت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية (USAID) ومركز أميركا والشرق الأوسط لخدمات التدريب والتعليم (AMIDEAST) "أميديست" برنامج "هبات الشفافية والمحاسبة" لتشجيع منظمات المجتمع المدني في لبنان على تطبيق مشاريع مكافحة الفساد. حتى الآن، جرى تمويل ١٤٥ مشروعاً بقيمة ٤,٦ مليون دولار أميركي. وسيبقى برنامج هبات الشفافية والمحاسبة

^{١٣٥} للمزيد من المعلومات حول الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد : www.transparency-lebanon.org

^{١٣٦} لمزيد من المعلومات حول المشاريع التي تطبقها جمعية برلمانيون لبنانيون ضد الفساد، انظر قسم "أنشطة مكافحة الفساد"

TAGS متوافراً حتى نهاية عام ٢٠١٠. ويوجد صندوق تمويل آخر متوفر للمنظمات غير الحكومية لتطبيق مبادرات لمكافحة الفساد وهو "سوق التنمية اللبناني" LDM وفي إطاره قامت ١٣ منظمة غير حكومية شبابية بتنفيذ مشاريع خاصة عن الحكم الصالح. وأخيراً، قامت مبادرة أخرى هي قادة المجتمع المدني الشباب، بقيادة المنظمة اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد إلى جانب الهيئة الدولية للأبحاث والتعاون (IREX). ومن بين ١٦٥ اقتراحاً، اختارت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية و IREX ٢٨ مجموعة شبابية لتنفيذ مشاريع لمكافحة الفساد نصيب كل واحد منها خمسة آلاف دولار أميركي وجرى تنفيذها على صعيد المناطق اللبنانية كافة.

دور المؤسسة/القطاع كركيزة في نظام النزاهة الوطنية

تنص المادة ١٣ 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 الذي يعود إلى العام ١٩٠٩ والمستوحاة من القانون الفرنسي الصادر عام ١٩٠١. وقانون الجمعيات عام ١٩٠٩ 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.^{١٣٧} كما أن إنشاء منظمة غير حكومية عملية بسيطة جداً، إذ إنها لا تقتضي إذناً مسبقاً ولا تكاليف باهظة، بل مجرد إشعار للحكومة بأن هذه الجمعية قد تأسست (المادتان ٢ و٦). 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 والأهداف. 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 ٦ و٨). وهذا النظام القانوني الحر، وفقاً لمارك مكاري، يجعل دور الإدارة الرسمية ثانوياً ويوفر هامشاً من الاستقلالية لمؤسسي المنظمات.^{١٣٨} كما تتمتع المنظمات غير الحكومية في لبنان بحرية إنشاء أنظمتها الداخلية وقوانينها الأساسية، ما دام أنها لا تعكس أي انتهاك للنظام العام اللبناني.^{١٣٩} ونشير إلى أن تأويل هذا البند هو الذي حدّد، وبحسب ما تبين 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 مساراً أكثر سلطوية وقمعاً في ما خص الجمعيات، إذ تم حل الكثير منها، أو أن بعضها وجد نفسه محروماً من حرية العمل. ففي نهاية التسعينيات، اعتمدت وزارة الداخلية والبلديات موقفاً رقابياً أكثر صرامة، فحولت نظام "الاشعار" إلى نظام "ترخيص".^{١٤٠} 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.

^{١٣٧} مارك مكاري، "تبليغ أو تسجيل؟ ضمانات حرية الجمعيات في أوساط غير ديمقراطية: دراسات حالات في لبنان والأردن"، الصحيفة الدولية للقانون غير المتوخي للربح، INCL: ٢٠٠٧، المجلد ١٠، العدد ١ (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧)، إلا أن مكاري يسلط الضوء على وجود استثناءات وعلى أن بعض المنظمات يجب أن تقدم عدداً أكبر من المستندات والاستمارات مثل المنظمات الشبابية والرياضية.

^{١٣٨} المصدر نفسه.

^{١٣٩} زياد بارود، "التنظيم الداخلي للمنظمات غير الحكومية، الحكم الجيد الداخلي للمنظمات غير الحكومية في لبنان"، برنامج الأمم المتحدة للتنمية، ٢٠٠٤، ص ٢٩.

^{١٤٠} كرم كرم، الحركة المدنية في لبنان: مطالبات واعتراضات وعمليات حشد نقابي في مرحلة بعد الحرب (باريس: كارتالا، ٢٠٠٦)، ص ٧٨.

وبشكل اساسي، تعرضت المنظمات ذات الطبيعة السياسية لمقاومة السلطات اللبنانية، ومتى حصل ذلك، "يمكن للدولة التدخل في تسجيل بعض المنظمات غير الحكومية"، أو أن "تطلب" إليها تغيير أهدافها وغاياتها.^{١٤١} ولكن اعتباراً من العام ٢٠٠٥، انقلبت الآية، وتأسس عدد كبير من منظمات المجتمع المدني التي حصلت بسهولة على تراخيص تسجيل. وهذه المنظمات التي تأسست عقب اغتيال رئيس الوزراء رفيق الحريري والأحداث اللاحقة التي تلتها قادت "ثورة الأرز" في لبنان. وقد اختصر تسجيلها على نظام الاشعار كما كان معمولاً به في قانون ١٩٠٩، وفي السنوات الماضية، لم تسجل حالات رفض للتسجيل.

والياً يتجاوز عدد المنظمات المسجلة لدى وزارة الداخلية والبلديات ٥٥٠٠، بينها حوالي ٧٠٠ فقط هي منظمات ناشطة وتطبق المشاريع بصورة دائمة.^{١٤٢} وتثير استقلالية هذه المنظمات الكثير من الجدل. فصحيح أنه من السهل تسجيل المنظمات، كما مر ذكره، وأن البلاد شهدت ارتفاعاً في عدد المنظمات بعد أحداث العام ٢٠٠٥، إلا أن هذه الأخيرة تخضع لرقابة غير مباشرة. وكما هو حال هيكلية كل المؤسسات اللبنانية تقريباً، فأكثر المنظمات غير الحكومية طائفية بطبيعتها وتابعة للطوائف والمذاهب الدينية المختلفة. وبالتالي، تشكل المنظمات غير الحكومية في لبنان جزءاً من الفسيفساء التي يتألف منها البلد، إذ إن "كل طائفة هي انعكاساً للمجتمع المدني الخاص بها".^{١٤٣} 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 نوعاً من القرابة القائمة على المحسوبية. بالتالي، عدد المنظمات في لبنان التي تعكس سياسات الأحزاب، والشخصيات السياسية، والطوائف الدينية، يفوق بكثير عدد تلك التي تروج للقيم المستقلة التي تستهدف مباشرة الخير العام، مثل الحكم الصالح. 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 ١٩٩٤. إلى جانب الاستراتيجيات التي عمل عليها مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية، سعى لتوعية المواطنين بشكل عام، وأيضاً إلى 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 ١٩٤٦ (خضع للمراجعة عام ١٩٩٧) حصة حول التربية الوطنية والتنشئة المدنية كجزء من المنهج التعليمي المتبع في الصفوف الثانوية. وقد ركزت هذه الحصص المخصصة للشباب الذين تتراوح أعمارهم بين ١٥ و ١٨ عاماً على القوانين المدنية، والحقوق والواجبات، إضافة إلى حقوق الإنسان.^{١٤٤} ولكن هنا أيضاً، معظم الأعمال المرتبطة بتوعية المواطنين على مكافحة الفساد تتم عبر منظمات المجتمع المدني، وكما سبق وذكرنا في القسم ١، يبقى هذا محدوداً في لبنان.

^{١٤١} www.qantara.de/webcom/show_article.php/c-476/nr-365/i.html

^{١٤٢} المصدر نفسه.

^{١٤٣} <http://www.pogar.org/countries/theme.asp?th=2&cid=9>

^{١٤٤} 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 برنامجاً تحت عنوان "الحكم الجيد من أ إلى ي" وهو يستهدف الطلاب الأصغر سناً. وقد تم إعداد كتيب في إطار البرنامج ليشرح بطريقة يجذبها الأطفال المبادئ المتصلة بالحكم الجيد. وقد تم توزيع هذا الكتيب توزيعاً كثيفاً بناءً على طلبات فردية من المدارس 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 أنه لم تتم مقاضاة أي منظمة مجتمع مدني أو أعضاء مجالس إدارة منظمات من المجتمع المدني بشأن حالات مرتبطة بالفساد. وفي العام ٢٠٠٨-٢٠٠٩ اعتمدت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد نموذج مراكز المناصرة والمشورة القانونية الذي تتبعه منظمة الشفافية الدولية (TI) وهو ما يعرف بمركز المناصرة والمشورة القانونية (LALAC).^{١٤٥} وهذه أول مرة التي تطبق فيها هكذا مبادرة في لبنان ولكن مهمة مركز المناصرة والمشورة القانونية تقضي بتوفير الإرشاد والمساعدة القانونيين لضحايا الفساد، وتطوير استراتيجية مناصرة لمكافحة الفساد بحسب القضايا التي يتم تسلمها.

ما زالت منظمات المجتمع المدني تؤدي دوراً ثانوياً في معاقبة الفساد. وقد شهدت منظمات المجتمع المدني اللبنانية خطوة إيجابية عام ٢٠٠٨ مع إقرار قانون الانتخابات النيابية الجديد. ينص القانون في المادة ٢٠ منه على حق منظمات المجتمع المدني في مراقبة الانتخابات، وكل المخالفات المتعلقة بها، لا سيما من ناحية تمويل الحملات، حيث تجري أكثر الممارسات فساداً مثل شراء الأصوات واستغلال الموارد الرسمية. ولكن مجدداً، يقتصر دور منظمات المجتمع المدني على المراقبة، إذ إن القانون، وبموجب المادة ١١، يقضي بإنشاء لجنة الإشراف على الحملة الانتخابية التي يمكنها أن تلجم الفساد إلى جانب المجلس الدستوري.

من هنا، يتضح أن منظمات المجتمع المدني اللبنانية تعتبر 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 عرضنا أن التشريع الأساسي الذي ينظم عملية إنشاء منظمات المجتمع المدني وسير عملها في لبنان هو قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٠٩ والذي هو ساري المفعول منذ الحكم العثماني. وهذا القانون أساسي وليبيرالي بحسب ما يتجلى في القسم ٢، وقد خضع بالتالي لعدد من التعديلات أو أضيفت إليه تشريعات ومراسيم وقرارات ملزمة جديدة. من هنا، نذكر أن المادة ١٣ من الدستور اللبناني للعام ١٩٢٦ (المعدل 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 التي تحكم عمل الجمعيات في البلاد وتنظمها:^{١٤٦}

١. الدستور اللبناني (في المادة ١٣ منه).
٢. القانون العثماني الصادر عام ١٩٠٩ حول تشكيل الجمعيات.
٣. قانون الجمعيات العامة الصادر عام ١٩١١.
٤. منظمات الوحدة الوطنية، المرسوم التشريعي (١٩٧٧).
٥. القرار بشأن الجمعيات الأجنبية الصادر عام ١٩٣٩.

^{١٤٥} بالعربية تمت ترجمة اسم المركز بحيث أصبح مركز حماية ضحايا الفساد.

^{١٤٦} مظهر الحركة "الإطار القانوني للجمعيات في لبنان: الحكم السليم الداخلي من أجل المنظمات غير الحكومية في لبنان"، برنامج الأمم المتحدة للتنمية: ٢٠٠٤، ص ١٥

٦. القانون الجزائي (القسم الثاني).
٧. الميثاق الدولي حول الحقوق المدنية والسياسية.
٨. مستندات تطلب سنوياً من الجمعيات (المرسوم رقم ١٠٨٣٠ بتاريخ ١٠/٩/١٩٦٦).
٩. قرار مجلس شورى الدولة عام ٢٠٠٣.

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 يحددون معلوماتهم وجهودهم بصورة دائمة ولا يهدفون إلى اقتسام الأرباح". أما عدد الأعضاء اللازم لتأسيس جمعية فهو غير محدد في قانون عام ١٩٠٩، إلا أن قانون العام ١٩١١ الخاص بالجمعيات العامة ينظم هذه المسائل. وبحسب تركيبة منظمات المجتمع المدني المختلفة، يؤدي 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 تصوغ القوانين والأنظمة الخاصة بالجمعية، وهي تشكل الهيئة التي تسأل أمامها المنظمة.

كما تحاسب منظمات المجتمع المدني أمام قسم الشؤون الإدارية والسياسية في وزارة الداخلية بموجب المرسوم رقم ١٠٨٣٠ (١٠/٩/١٩٦٦). بغية الاستمرار في العمل، يجب أن يتم تحديث المستندات المقدمة إلى وزارة الداخلية بنهاية شهر كانون الثاني/يناير من كل سنة على أن تتضمن:

١. تقريراً مالياً عن العام المنصرم.
٢. ميزانية مقدّرة للعام الجاري.
٣. لائحة محدّثة بالأعضاء تتضمن تفصيلاً عن رسوم الاكتتاب.
٤. في حال انتخاب المجلس، تفاصيل تتعلق بهذا الحدث.^{١٤٧}

آليات النزاهة والشفافية

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 يطالب منظمات المجتمع المدني اللبنانية أن تمتثل لمدونة سلوك أو مدونة أخلاقيات. بالإضافة إلى ذلك، لا يطلب 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 أيضاً في تحديد علاقة منظمات المجتمع المدني بغيرها من الركائز (التنفيذية والتشريعية والقضائية،... الخ) كما سيظهر في العرض الوارد في القسم ٧.

وهكذا فإن آليات النزاهة، ضمن منظمات المجتمع المدني، هي ممارسة طوعية تتوقف على حسن نية منظمات المجتمع المدني نفسها. على سبيل المثال، قامت الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، لدى إنشائها في العام ١٩٩٩، ببلورة مدونة أخلاقيات تركز على الترويج للشفافية والمساءلة، وتطبيق نظام ديمقراطي مع تساوي الفرص، وتجنب أي استغلال يستند إلى تضارب المصالح. وقد أدرجت منظمة أخرى وتدعي "نحو المواطنة"

^{١٤٧} المصدر نفسه، ص ٢٦.

على موقعها الإلكتروني مدونة سلوك/ عقداً اجتماعياً، ينص على التزامها بالحكم الجيد والمساءلة.^{١٤٨} هذا وتنشر الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية كل عام على موقعها الإلكتروني وفي منشورات مطبوعة (توزع على أصحاب المصالح المختلفين) تقريراً سنوياً يعكس إنجازات السنة السابقة يتضمن تقريراً مالياً، يوفر تقريراً للموازنة عن السنة المقبلة. ويدرج العديد من منظمات المجتمع المدني اللبنانية في مواقعها الإلكترونية لائحة بالمولين والشركاء، أما التفاصيل بشأن التقارير المالية فهي عملياً غير موجودة.

العلاقة بالركائز الأخرى

على الرغم من التحديات والمساحة المحدودة للممارسات الشفافة وتطبيق مبادئ الحكم الصالح الداخلية، ما زالت البيئة التي تعمل فيها منظمات المجتمع المدني اللبنانية هي الأكثر حرية في المنطقة العربية. والتعددية التي يتميز بها المجتمع اللبناني على قرارات الدولة التي لبت رغبة منظمات المجتمع المدني بالمشاركة في عملية صنع القرار ولو بصورة مبدئية. وقد سمحت بعض المبادرات القائمة على نوايا الوزراء الحسنة باعتماد مقاربة أكثر تشاركية. نذكر على سبيل المثال وزارة المالية التي عقدت عام ٢٠٠٨ طاولات مستديرة مع ناشطين من المجتمع المدني حثتهم خلالها على تقديم مساهماتهم وآراءهم في عملية إعداد الموازنة. كما دعت "الهيئة الوطنية الخاصة بإعداد قانون الانتخابات النيابية"، المعروفة باسم "لجنة بطرس لصياغة القوانين" منظمات المجتمع المدني إلى تقديم وجهات نظرها حول الإصلاحات الانتخابية في لبنان. منذ العام ٢٠٠٧، تشكل منظمات المجتمع المدني جزءاً من الصورة الأكبر، إذ في شهر تموز/ يوليو من العام نفسه، عُيّن ممثلان عن منظمات من المجتمع المدني للمشاركة في الحوار الذي جرى في "لا سيل سان كلو" LA Celle Saint Cloud في فرنسا للتفاوض، إلى جانب شخصيات سياسية لبنانية، والوسطاء الدوليين، بشأن الأزمة السياسية التي كان لبنان يواجهها وإبقاء الحوار مفتوحاً أمام الأطراف المتنازعة.

كما تمثل منظمات المجتمع المدني ركيزة أساسية في لبنان، وتبدو بمظهر المنظم للركائز الأخرى التي تشاركها أهدافها وتتفاعل معها. وتعتبر وسائل الإعلام شريكاً أساسياً لمنظمات المجتمع المدني اللبنانية التي تنقل رسائلها إلى الرأي العام. هذه هي الحال لاسيما وأن لبنان لا يملك قانوناً حول الحق في الوصول إلى المعلومات. وتعمل منظمات المجتمع المدني بشكل وثيق مع وسائل الإعلام للسماح لها بممارسة العمل الصحفي 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. وتبقى منظمات المجتمع المدني على علاقات وثيقة بقطاع الأعمال، كون قانون الجمعيات الصادر عام ١٩٠٩ ينظم أيضاً بنية وأعمال جمعيات الأعمال والتجارة وينظم أيضاً النقابات والاتحادات. وهذا القانون نفسه يرفع شؤون الأحزاب السياسية اللبنانية، وهذا يدفعنا إلى البحث في مسألة إضافية، كما مرّ آنفاً: تضارب المصالح، أو الافتقار إلى تشريع ينظم هذه المسألة.

^{١٤٨} <http://www.na-am.org/about-na-am-social-contract.html>

من السهل جداً بالنسبة إلى لبناني أن يشغل وظائف ومناصب متعددة، أي أن يكون سياسياً أو عضواً في مجلس النواب و/أو وزيراً، أو شخصية بارزة في حزب سياسي، إنما أيضاً 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.

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 عام ٢٠٠٩، ولكنها راقبت تحديداً أداء وزارة الداخلية والبلديات ولجنة الإشراف على الحملة الانتخابية المرتبطة بوزارة الداخلية. لسنوات خلت، كان الاتحاد اللبناني للمعوقين والمقعدین يراقب أداء السلطات الرسمية في عملية إعداد الموازنة، من خلال إعداد موازنة لبنانية بديلة. وقد أطلقت جمعية "نحو المواطنة" "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 ٢٠٠٨، اجتمعت الشبكة الوطنية من أجل حق الوصول إلى المعلومات للترويج لقانوني الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٩ وجهت الشبكة إلى البرلمان مسودة قانون حول الوصول إلى المعلومات، وهي الآن في صدد ممارسة الضغط بهدف إقرار تلك التشريعات. إن عملية الإصلاحات هذه التي تقودها المنظمات غير الحكومية هي خطوة في سلسلة رحلة الألف ميل، إلا أن الإنجازات موجودة. ففي العام ٢٠٠٥، أطلقت "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 خططها الإصلاحية المؤلفة من ٨ بنود. وحين أقر مجلس النواب هذا القانون في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، تمت الموافقة على عدد من الإصلاحات التي اقترحتها الحملة المدنية لإصلاح الانتخابات، بشكل جزئي أو كلي، ولكن لا بد من الاستمرار في ممارسة الضغط من أجل مزيد من الإصلاحات في المستقبل.

١٤-

قطاع الأعمال

الموارد/الهيكليّة

لطالما تميّز النظام الاقتصادي في لبنان عن الأنظمة الاقتصادية في البلدان المجاورة، بعد الإنقلابات التي عصفت بالمنطقة خلال الخمسينات من القرن الماضي وتمتع لبنان باقتصاد مفتوح مبني على الخدمات، وبشكل أساسي على السياحة والمصارف سمح له بالإزدهار في الفترة التي سبقت انفجار الأوضاع عام ١٩٧٥. عام ٢٠٠٧، بلغت حصة قطاع الخدمات ٧٥,٩ في المئة من إجمالي الناتج المحلي.^{١٤٩} غير أن الاقتصاد اللبناني ما زالت تسيطر عليه الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم والشركات المملوكة عائلية. بحسب إحصاء حوكمة الشركات في لبنان، تبين أنه ٩٥ في المئة من الشركات التي خضعت للإحصاء والبالغ عددها ٢٩٨ شركة في منطقة بيروت الكبرى هي شركات صغيرة ومتوسطة، و٥٨ في المئة منها شركات مملوكة عائلية.^{١٥٠} وتجدر الإشارة أيضاً إلى أنه نتيجة للمرسوم الاشتراعي رقم ٣٤ حول التمثيل التجاري والصادر عام ١٩٦٧ يمكن للشركات ذات الوكالات الحصرية أن تمنح امتياز استعمال علاماتها التجارية لشركات أخرى في البلد الذي تمارس فيه حق الحصرية التجارية. في لبنان كوكالات السيارات ومصنوعات وسائل الكماليات والرفاهية والترفيه.

لطالما كان للبنان اقتصاد سوق منفتح وحر. وتاريخياً كانت الشركات الخاصة اللاعب الوحيد في السوق المحلية. إضافة إلى أن الشركات الخاصة لم تنافس مرافق الدولة التي ما زالت تدير الاحتكارات الحكومية مثل الكهرباء والمياه كما هو الحال في الكثير من الدول العربية الأخرى والعديد من الدول الصناعية. ويملك لبنان شبكتي هاتف خليوي MIC1 وMIC2 وقد دخل في اتفاقات مع شركتين خاصتين من أجل إدارة شركات الخليوي، ومن عمليات وفوترة وتسويق وصيانة وغيرها من الأنشطة. وتملك الدولة إلى جانب الكهرباء (شركة كهرباء لبنان EDL). ويملك مصرف لبنان شركة طيران الشرق الأوسط MEA وشركة "إنترا" للاستثمار التي تملك مصرف التمويل وكازينو لبنان إضافة إلى أصول عقارية واسعة أخرى.

وفي إطار الجهود المبذولة لتخفيض الدين العام ولإصلاح الاقتصاد اللبناني، وضعت الحكومة اللبنانية برنامج إصلاح اقتصادي دعمه المانحون الدوليون في اجتماع باريس ٢ في شهر تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢. وقد تضمن هذا البرنامج إصلاحات مثل خصخصة المرافق العامة بدءاً من العام ٢٠٠٣. إلا أن الحكومة عجزت عن تطبيق الإصلاحات الهيكلية التي تم التعهد بها في مؤتمر باريس ٢ وبخاصة الخصخصة التي لقيت معارضة شديدة من العديد من الإقتصاديين والأطراف السياسية المعارضة. وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، بذل مؤتمر المانحين من أجل دعم لبنان الذي يعرف بباريس ٣ جهوداً لإعادة هيكلة قطاع الطاقة وتحرير قطاع الاتصالات. وقد تم تأجيل خصخصة شركتي الخليوي بسبب الوضع السياسي غير المستقر والمعارضة الشديدة لمبدأ الخصخصة، خاصة في ظل عدم وجود إدارات ناظمة لهذه القطاعات وظروف السوق التي لم تعد مؤاتية، في حين أنه تم تعليق إعادة هيكلة قطاع الطاقة.

^{١٤٩} <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/le.html#Econ>

^{١٥٠} الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد، إحصاء حول حوكمة الشركات، ٢٠٠٤، www.lcgtf.org

كان الهدف من البرنامج الإصلاحي الخاص بالحكومة اللبنانية في مؤتمر باريس ٣ السعي من أجل المصادقة على قانون منافسة عصري وإلغاء الحماية التي توفرها الدولة، إلى جانب إلغاء حقوق الوكالة الحصرية، بغية لجم الاحتكار وتخفيض الأسعار بحلول عام ٢٠٠٧. وقد أقر مجلس الوزراء مشروع قانون المنافسة الجديد في شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧، وأحاله إلى المجلس النيابي. ويتضمن مشروع القانون إنشاء مجلس وطني مستقل للمنافسة تكون له صلاحيات محددة. "تطبق صلاحيات المجلس الوطني المستقل للمنافسة على المشاريع الخاصة والعامة على حد سواء. ومن جهة أخرى، ينوي لبنان بلورة آلية لتبادل المعلومات بشأن الإعتمادات الإجمالية للمساعدات الحكومية الممنوحة وتوزيعها، بغية ضمان الشفافية."^{١٥١}

مبادرات مكافحة الفساد طوعية في قطاع الأعمال. في لبنان، تلعب النقابات الحرّة وجمعيات رجال الأعمال (المحامين و المهندسين و الأطباء) الدور الضاغط باسم القطاع الخاص. فهيمنة القطاع الخاص في الاقتصاد اللبناني أدت إلى تأسيس جمعيات متعددة تمثل مصالح قطاع العمال. حالياً، يضم لبنان ١٤ جمعية أعمال يمكن أن تقسم إلى جمعيات وطنية وجمعيات اقليمية/محلية. وقد أثبتت هذه الجمعيات أنها قادرة على التأثير في الإصلاحات التي تطول 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 إلى أخذ مبادرات اصلاحية متعددة في القطاع، بما في ذلك قانون لمكافحة تبييض الأموال. وتضم جمعيات أعمال أخرى مثل جمعية رجال الأعمال اللبنانيين المعروفة باسم Rassemblement des Dirigeants et Chef d'Entreprises Libanais RDCL

أبرز رجال الأعمال وصانعي الآراء لحماية الإنفتاح الاقتصادي ومصالح المنشآت اللبنانية. وهذا التجمع أطلق مدونة سلوك وأخلاقيات تطبق على أعضائها. هذا وقد أطلقت غرفة التجارة الأميركية اللبنانية "مدونة قيم أعمال أفضل" Better Business Values تطبق على أعضائها وعلى الأفراد الذين يرغبون في تطبيق مبادئ الحكم الصالح على مستوى القطاع الخاص. انضم اتحاد غرف التجارة والصناعة والزراعة إلى الجهود التي تبذلها الشبكة الوطنية للحق في الوصول إلى المعلومات من أجل الضغط والمناصرة في سبيل التوصل إلى وضع قانون حول الحق في الوصول إلى المعلومات وقانون لحماية شهود وكاشفي عمليات الفساد في لبنان.

دور المؤسسة / القطاع كإحدى ركائز النظام الوطني للنزاهة

تخضع الشركات اللبنانية لقواعد وأنظمة وقوانين خاصة بتشكيلها، وتشغيلها، وعدم ملائتها (عجزها)، وعملية اقفالها. ووفقاً لتقرير Doing Business عام ٢٠٠٩، كانت تستغرق عملية فتح شركة ٤٦ يوماً، بينما تستغرق اليوم ١١ يوماً.

عام ٢٠٠٦، أجرى قسم الاستشارات حول الاستثمار الأجنبي مسحاً شمل أكثر من ٤٥٠ منشأة لبنانية من جميع القطاعات. ظهر في هذه الدراسة أن الفساد هو العائق الأساسي أمام الاستثمار.^{١٥٢} وعلى الرغم من أن قانون العقوبات اللبناني ينص على أن إعطاء

^{١٥١} http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_397_en.pdf

^{١٥٢} أجريت هذه الدراسة من أجل وزارة الاقتصاد والتجارة، إلا أنها لم تنشر.

رشوة أو قبولها يعتبر فعلاً جرمياً، ويعاقب بالسجن حتى ٣ أعوام، ما زال ٦٠ في المئة من الشركات اللبنانية التي شملها الإحصاء يفيد بأن "عليها أن تقدم الهدايا أو الرشاوى للمسؤولين الرسميين كي تنجز معاملاتهم"، وتفرض هذه "الهدايا والتقديمات" ضريبة سنوية تعادل ٥ في المئة من المبيعات".^{١٥٣}

على مر العقود الماضية، أدّى عدم تطبيق مبادئ الحكم الصالح إلى إشهار إفلاس عدد من الشركات. على سبيل المثال وقع العديد من الفصائح المصرفية. عام ١٩٦٦ أدى انهيار مصرف انترا إلى إنشاء هيئة تنظيمية للإشراف على المصارف اللبنانية وهي "لجنة الإشراف على المصارف" BCC المستقلة والتي تعمل مع مصرف لبنان على مراقبة العمل. غير أن هذه اللجنة لعبت دوراً محدوداً. ففي بداية الثمانينيات تعرضت عدة مصارف لفصائح منها على سبيل المثال بنك ميكو، وبنك المشرق، وبنك الأهلي، ومؤخراً بنك "المدينة" عام ٢٠٠٤ الذي اتهم بتبييض للأموال بلغت قيمتها أكثر من مليار دولار أميركي.

مؤخراً أصبح موضوع تطبيق قواعد الحكم الصالح يثير اهتمام القطاع المصرفي بصورة خاصة وبشكل طوعي. على سبيل المثال تركّز لجنة مراقبة المصارف اهتمامها على تطوير ثقافة ممارسات التدقيق الداخلية الملائمة وإدارة المخاطر داخل القطاع المصرفي. وهي في هذا الإطار تدفع باتجاه اعتبار مبادئ الحكم الصالح وتطبيق مبادئ بازل ٢ 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 ٢٠ نيسان/أبريل ٢٠٠١. 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، وهي تحقق في الصفقات المشبوهة، وتقرر في مدى جدية الأدلة، ولها الحق الحصري برفع السرية المصرفية، الأمر الذي يسمح للسلطات القضائية المختصة واللجنة العليا للمصارف باتخاذ التدابير الضرورية.^{١٥٤} لطالما عمل لبنان في سبيل تطبيق التوصيات الأربعين الصادرة عن فريق العمل المالي الدولي، والتي أسفرت عن رفع اسم لبنان من لائحة الدول غير المتعاونة في حزيران/يونيو ٢٠٠٢. 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 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 ٢٠٠١.

إلى ذلك، كان للمؤسسات العامة التي تملكها الدولة حصتها من الفصائح. فعلى سبيل المثال، كانت مؤسسة كهرباء لبنان موضوع فصائح فساد متكررة وهي تستحوذ تقريباً ربع العجز في الموازنة اللبنانية.^{١٥٥}

^{١٥٣} المصدر نفسه.

^{١٥٤} <http://www.sic.gov.lb/overview.shtml>

^{١٥٥} <http://www.nowlebanon.com/NewsArticleDetails.aspx?ID=54907>

أما أسواق رأس المال فهي ضعيفة في لبنان. فليس في بورصة بيروت سوى إحدى عشرة شركة مدرجة، بينها ستة مصارف. هذا ويبقى عدد الصفقات التجارية في بورصة بيروت في حده الأدنى.

المساءلة والشفافية

بحسب تقرير "ممارسة العمل" في العالم العربي Doing Business عام ٢٠٠٩، سجل لبنان معدل ٩ على ١٠ في مقياس الإفصاح مقارنة بمعدل ٥,٩ على ١٠ لدول المنطقة العربية.

إن الشركات اللبنانية مدعوة للإفصاح عن تقاريرها المالية. وتقدم التصاريح عن الضرائب إلى مديرية الضرائب في وزارة المالية. ويستطيع المواطنون أن يحصلوا على البيانات الخاصة بالشركات المسجلة في وزارة الاقتصاد والتجارة في حال رغبوا بالاطلاع على مضمونها.

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

المشكلة الأساسية في لبنان تكمن في أهمية حجم الاقتصاد غير النظامي الذي يبلغ ٣٤,١ في المئة من الناتج الإجمالي القومي،^{١٥٦} والذي يعمل خارج أي إطار تنظيمي. هذا الأمر يعني أن الحكومة لا تجبي ضرائب تعادل ثلث الناتج المحلي الإجمالي.

على قطاع الأعمال أن يرفع التقارير بشأن الضرائب إلى مديريات الضرائب في وزارة المال. ويحق للمواطن أن يحصل على بيانات الشركات المسجلة لدى أمين السجل التجاري في وزارة الاقتصاد والتجارة.

حالياً تنصب الجهود نحو تفعيل سياسات وممارسات مكافحة الفساد. إذ تظهر الشركات إهتمامها في إجراء عملية تقييم حول مدى تطبيق مبادئ الحكم الصالح واعتماد سياسات وممارسات مكافحة الفساد.

وكما ذكر سابقاً، بدأت جمعيات الأعمال باصدار مدونات سلوك معدة للتوقيع عليها من قبل الشركات الأعضاء كافة، وبدأت بعض المصارف باعتماد مبادئ الحكم الصالح خصوصاً أنها انضمت إلى اتفاقية "بازل ٢".

آليات النزاهة

كما ذكرنا سابقاً فإن مبادرات مكافحة الفساد تأخذ طابعاً تطوعياً، وهي تختلف بين شركة وأخرى. فمدونة السلوك التي بلورتها جمعية رجال الأعمال اللبنانيين تتضمن أحكاماً 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 أيضاً على القطاع الخاص.

^{١٥٦} http://rru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf

لا يسمح القانون اللبناني المستوحى من القانون الفرنسي بفصل وظيفة رئيس مجلس الإدارة عن وظيفة المدير العام. فالرئيس هو المسؤول عن جميع العمليات، أي يمكنه أن يعين مديراً عاماً، ولكن الرئيس يبقى المسؤول أمام مجلس الإدارة و الجمعية العمومية والسلطات الرسمية، هو من يحاسب بموجب القانون. وهذا بدوره لا يسمح بوجود مسؤولين فعلياً ضمن مؤسسة ما. إلى ذلك، إن العدد الكبير من الشركات هي مملوكة عائلياً ونادراً ما يتم الفصل بين أفراد العائلة ودورهم في إدارة الشركة، مما يؤدي إلى تضارب المصالح وإذا ما كانوا أيضاً أعضاء في جمعيات و/أو ناشطين سياسيين.

آليات الشكاوى/الإنفاذ

يشير النظام الوطني للنزاهة في لبنان إلى أن أحد التحديات التي تواجه النزاهة في لبنان هو غياب التشريعات المناسبة، مثل قانون حماية كاشفي الفساد، مما يؤثر أيضاً وبشكل سلبي على قطاع الأعمال. في شهر نيسان/أبريل ٢٠٠٨، انشأت الشبكة الوطنية حول حق الوصول إلى المعلومات لترويج قانوني الوصول إلى المعلومات وحماية كاشفي الفساد. وما زال قانون حماية كاشفي الفساد قيد الصياغة. ومن شأن تطبيق هذا القانون في لبنان، إلى جانب استحداث منصب وسيط الجمهورية، وإنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد، أن يسهل آليات الشكاوى أيضاً في قطاع الأعمال.

العلاقة بالركائز الأخرى

يمثل غياب قانون الوصول إلى المعلومات، وقانون حماية كاشفي الفساد، وقانون حول تضارب المصالح وغيرها من آليات الإفصاح والشفافية عائقاً كبيراً أمام النزاهة في القطاعات الخاصة والعامة على حد سواء. إلى ذلك، يحتاج لبنان إلى تشريع خاص حول تضارب المصالح، حيث سيسمح ذلك بالفصل بين القطاعين العام والخاص. في الواقع، وتحديدًا في فترة ما بعد الحرب، العديد من رجال السياسة هم في الواقع رجال أعمال أثرياء، مما يؤدي إلى الترويج للمصالح الشخصية.

١٥-

الإدارات الإقليمية والمحلية

الموارد/ الهيكلية

لطالما كان للبنان وعبر التاريخ إدارات محلية قوية. ينقسم لبنان إلى ٦ محافظات: بيروت، والبقياع، ولبنان الشمالي، ولبنان الجنوبي، وجبل لبنان، والنبطية وهناك محافظتين هما بعلبك/ الهرمل وعكار التي صادق مجلس النواب على استحداثهما عام ٢٠٠٣، ولكن المراسيم التطبيقية لم تصدر لغاية اليوم. تنقسم المحافظات إلى أقضية والتي تقسم بدورها إلى بلديات. عدد البلديات هو في تزايد مستمر. ففي عام ١٩٦٨ ضمّ لبنان ٤٧٥ بلدية، ووصل عددها في الوقت الحاضر إلى ٩٥٢ بلدية و٤١ اتحاد بلديات. نصف القرى البالغ عددها ١٧٠٦ مدينة وبلدة وقرية لا تخضع لسلطة البلدية، إنما لديها مختار يترأس مجلس القرية ويمثل الدائرة الانتخابية في علاقته مع السلطات وفقاً لقانون ٢٧ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٤٧ (المادة ٢٨).^{١٥٧}

تنص المادة ١١٤ من قانون البلديات على تشكيل اتحادات البلديات لتنفيذ مشاريع تتخطى القدرات المالية الخاصة بالبلدية الواحدة. وقد يضم الاتحاد عدداً غير محدود من البلديات. وهو هيئة قانونية لديها استقلالية ذاتية مالية وإدارية. وتترأسه لجنة مؤلفة من رؤساء مجالس البلديات ذات الصلة.

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

وتنبع فكرة إنشاء مجلس أقضية يترأسه القائم من حذر المشرع الذي يرغب باخضاع الهيئات اللامركزية لمراقبة السلطة المركزية المباشرة، وهي الضامن الوحيد لعدم تحويل اللامركزية الإدارية إلى لامركزية سياسية أو إلى فدرالية. وتتحول وحدة اللامركزية الأساسية إلى مجلس أقضية، والذي بدوره ينشئ ثلاثة مستويات: البلديات واتحادات البلديات ومجلس الأقضية.

إن أموال البلديات هي أموال عامة، وبالتالي يجب أن تتصل بالأنظمة المالية لإعداد الموازنة 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 ٣١ كانون الأول/ ديسمبر. بعبارة أخرى الموازنة هي من بين مشاريع البلدية حيث تحدد البلديات بداية الأنشطة وتخصيص الأموال والتكاليف المتوقعة. وتضم الموازنة أيضاً تقديراً للضرائب المجبأة.

تقدم الأقسام المختلفة داخل البلدية خطة تفصيلية لنفقاتها المتوقعة للسنة المقبلة وهي تشكل القاعدة الأساسية للموازنة. وعلى رئيس المجلس البلدي أن يرفع الموازنة إلى 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 الموازنة بالتفصيل ويصوت عليها قبل نهاية تشرين الثاني/ نوفمبر من العام نفسه. ويجب أن توافق السلطة الإدارية الممثلة بوزير الداخلية والبلديات عبر القائم مقام المسؤول عن القضاء والمحافظة على الموازنة. وتطبق الموازنة بعد الموافقة عليها.^{١٥٨} ويجب على المجلس البلدي أن يوافق على الأنشطة الجديدة والانفاقات غير الموجودة في الموازنة المقررة.^{١٥٩}

^{١٥٧} http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Lebanon.pdf

^{١٥٨} Emile El Hayek, *Financial Legislation Municipalities*, (Beirut: [s. pb.], 1985), p. 41.

^{١٥٩} Article 27, Decree No. 14969 of 30 November 1963, the General Accounting Law.

وفقاً لقانون البلديات تختلف الموازنة باختلاف عدد المواطنين وبحسب جباية الضرائب على مدى ثلاث سنوات. ولكن عملياً ترتبط الموازنة بالقضايا السياسية.

و تضم موارد البلدية:

- الضرائب التي تجبها البلدية مباشرة.
- الضرائب التي تجبها الدولة، المؤسسات العامة أو الخدمات الحكومية لمصلحة البلدية.
- الضرائب التي تجبها الدولة باسم مجموعة من البلديات والتي تودع في صندوق بلدي مستقل.
- مختلف الموارد مثل المنح والقروض والغرامات والمداخل 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.

حالياً تتلقى البلديات أموالاً من مصادر مختلفة الأمر الذي يجعل من الصعب تحليل الموازنة المحلية والتقارير المالي أمراً صعباً. 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 الإيرادات المحلية جزءاً متدنياً من مجموع الإيرادات. والضريبة على قيمة الأجازات هي المصدر الأساسي للإيرادات المحلية للبلديات. يحق لأعضاء البلدية المنتخبين الوصول إلى الصناديق من خارج الموازنة وأن يطالبوا بأي معلومات يرغبون فيها.

دور المؤسسة/القطاع كاحدى ركائز النظام الوطني للنزاهة

عام ١٩٩٧، صدر القانون رقم ١١٨ بهدف تعزيز استقلالية البلديات المالية وتنظيم الانتخابات البلدية كل ٦ سنوات. ولكن، من أجل حماية مصالح الدولة العليا والامتثال للقوانين والأنظمة ومبادئ القانون العامة، صُممت هيكلية البلديات على نحو يضمن تبعيتها إلى السلطة المركزية، فهي تخضع لوصاية عدد كبير من مؤسسات الدولة. وعلى السلطة المركزية أن توافق على أهم قرارات مجلس البلدية. قد تستغرق موافقة السلطة المعنية وقت طويل بيد أن مجلس البلدية يستطيع العودة إلى المادة ٦٣ من قانون البلديات، التي تعتبر أن القرارات موافق عليها تلقائياً إذا لم تعط الإدارة رأياً ضمن فترة شهر من تاريخ الإبلاغ.

المساءلة

يُعد سقف الانفاق المستقل الذي تتمتع به البلديات منخفض جداً. فبدون أي موافقة، يحظر القانون على رئيس البلدية الانفاق على مواد أو أشغال تتخطى كلفتها ٣ ملايين ليرة لبنانية (٢٠٠٠ دولار أميركي) كما يحظر على المجلس البلدي الانفاق على أي مشروع تتخطى قيمته ٢٠ مليون ليرة لبنانية (١٣٣٧٢ دولار أميركي).

يتم تحديد سقف الانفاق من قبل الحكومة المركزية للتخفيف من الميل إلى الفساد على المستوى المحلي. وهذا يعكس الخوف من أن يقوم رئيس البلدية بتحويل الأموال إلى مشاريع لمصلحته الشخصية. ويُخشى أيضاً أن "يستغل الزعماء المحليون اللامركزية لكي يزيّدوا من احكام قبضتهم على المجتمع المحلي ويحققوا الأرباح من تدفقات الانفاق المختلفة المتفق عليها على المستوى المحلي دون الرقابة المركزية".^{١٦٠}

وكما هو حال جميع الأجهزة الإدارية العامة، تخضع البلديات اللبنانية لمستلزمات القانون الخاص بالمالية العامة والمرسوم رقم ٨٢/٥٥٩٥.

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.^{١٦١}

تنص المادة ٩٥ من قانون البلديات على أن الشؤون المالية الخاصة لبلدية بيروت وبعض البلديات واتحادات بلديات، تعيّن بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، وتخضع لرقابة مراقب إداري عام مرتبط مباشرة بوزير الداخلية.^{١٦٢} والبلدية تتوكل بدفع أجره، مما يخلق تضارباً في المصالح واستغلالاً لمبدأ استقلالية الرقابة^{١٦٣} والتدقيق. لا توجد أيضاً استقلالية مالية في مجال الإنفاق. يقوم المراقب العام بمراقبة تنفيذ الموازنة وإدارة أموال البلدية ومواردها. يضمن التفتيش المركزي، ويطلب من وزير الداخلية، تطابق العلاقات الإدارية والمالية مع الأنظمة.^{١٦٤}

آليات النزاهة

تنص المادة ٨٠ 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.^{١٦٥}

تخضع البلديات لإشراف مالي من قبل وزارة العدل أمام المحاكم، وتفيد المادة ٦٦ 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.

^{١٦٠} Georges Corm, «Cooperation et mobilisation des ressources financieres pour le developpement durable de la mediterrannee, plan bleu, centre d'activite regional.» *Pnue*, December 2003, p.22.

^{١٦١} الفقرة ٢، المادة ٢، المرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ الصادر في ١٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٣، تنظيم ديوان المحاسبة.

^{١٦٢} المواد ٩٥ و٩٦ و٩٧ و٩٨ و٩٩ من المرسوم رقم ١١٨ الصادر في ٣٠ حزيران/يونيو ١٩٧٧، قانون البلديات، والمادة ١٠٥ من المرسوم ٥٥٩٥ الصادر في ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٢.

^{١٦٣} المصدر نفسه.

^{١٦٤} Al Hayek, *Financial Legislation Municipalities*, p.34.

^{١٦٥} Ibid., p.346.

يمثل تعدد عمليات الرقابة حاجزاً أمام إجراءات العمل ويبطئ من عمل الإدارة المحلية وتنفيذ المشاريع. يمنح القانون مكتب التدقيق الحكومي سلطة فرض الغرامات على أي موظف يرتكب الفساد. وطبعاً معظم هذه البنود لم تستخدم، والمواطنون يشكون باستمرار من استئراء الفساد وسوء استخدام الأموال العامة داخل المؤسسات الإدارية اللبنانية بما فيها البلديات. والسبب الأساسي وراء هذا الخل هو الشعور بالإفلات من العقاب الذي تعززه حصانة الوظيفة للموظفين في الملاك والحماية التي يحظى بها معظم الموظفين المدنيين من زعمائهم السياسيين في حال ادعى عليهم (غالباً ما تكون غير قانونية).^{١٦٦}

الشفافية

من حيث الشفافية لدى البلديات تاريخاً مثيراً. فقد أفاد وأبلغ العديد من المواطنين عن الانتهاكات التي ترتكبها البلديات، وبعض رؤساء وأعضاء البلديات تمت إحالتهم إلى العدالة.^{١٦٧}

تفيد المادة ٤٥ بأنه إذا رغب أحد الناهبين بالحصول على مرسوم معين 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 جميع موظفي الدولة، بما فيهم موظفو البلديات، وإنما ليس على الممثلين المنتخبين.

ويعالج الفصل ٦ من قانون البلديات مسألة المحاكمات التأديبية والجريمة. وتفيد المادة ١٠٣ بأن الإجراءات 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 أنفسهم من خلال تعيين محام.

قسمت المادة ١٠٤ الإجراءات التأديبية إلى فئتين. الفئة الأولى تشمل التحذير والتأنيب. أما الفئة الثانية فتركز على الصرف من الوظيفة لمدة سنة وعلى الطرد.

العلاقة بالركائز الأخرى

ترتبط هذه الركيزة بكافة ركائز النظام الوطني للنزاهة. 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 تطبق من خلال الحكومات المحلية سياسات وآليات عديدة لمكافحة الفساد. وقد نسق المجتمع البلدي جهوده مع البلديات لادخال عدد من الإصلاحات. ونتج عن أنشطة ممارسة الضغط إنتخابات بلدية فعالة بعد مرور ٣٥ عاماً. وقبل الإنتخابات البلدية عام ١٩٩٨ كان المواطنون اللبنانيون محرومين من انتخاب مجالس بلدية وآخر إنتخابات شاركوا فيها كانت عام ١٩٦٣.

^{١٦٦} http://www.cities-localgovernments.org/gold/Upload/country_profile/Lebanon.pdf

^{١٦٧} Ziad Baroud, «Local Governance and Institutional Reform in Lebanon: Municipalities, a tool for innovation? Analysis and case study (1998-2004)», in: *Municipal Election and Local Governance Performance, Lebanon - Case Study* (Beirut: World Bank and Lebanese Center for Policy Study, 2004).

١٦-

المؤسسات الدولية

الموارد/ الهيكلية

يعد التدويل جزءاً مهماً في جميع الميادين السياسية، الاقتصادية والاجتماعية والأمنية والقضائية. منذ عام ١٩٧٦ ولغاية عام ٢٠٠٥، دخلت قوات الردع العربية إلى الأراضي اللبنانية لوضع حد للإشكالات المدنية. أما في ما يتعلق بالقوات السورية فدخلت عام ١٩٧٦ وبقيت حتى عام ٢٠٠٥.

لبنان هو واحد من أكثر بلدان العالم مديونة، وتتخطى قيمة هذا الدين ٥٥ مليار دولار أميركي، كما وأن نصف هذا المبلغ يعود إلى المجتمع الدولي. في مجال التنمية الاجتماعية، غالباً ما تكون منظمات المجتمع المدني، والحكومات الدولية، والوكالات والشركات المانحة هي التي تحسن الوضع البيئي و تساعد في الحصول على الرعاية الصحية وتقدم معونات الإغاثة خلال أوقات الأزمات.

أما من الناحية الأمنية، فقد شكّل لبنان ومنذ عام ١٩٧٨ موطناً لقوات الأمم المتحدة الحافطة للسلام في لبنان، والذي أعيد التأكيد على مهامها بعد الحرب الإسرائيلية على لبنان في تموز/ يوليو ٢٠٠٦. بعد اغتيال رئيس مجلس الوزراء رفيق الحريري وبعد مرور لبنان في فترة اغتيالات لم يعرفها من قبل، أسست الأمم المتحدة محكمة دولية وأطلقت عليها اسم "المحكمة الدولية الخاصة بلبنان" للتحقيق والادعاء على المشتبه بهم.

في مجال مكافحة الفساد أهم اللاعبين الدوليين هم: وكالة الأمم المتحدة للتنمية الدولية (UNDP) الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وهيئة الاتحاد الأوروبي بنفسها. معظم اللاعبين الدوليون يعملون بالتنسيق مع شركاء في المجتمع المدني اللبناني والحكومة اللبنانية. المواضيع المشتركة تتضمن: إصلاحات إدارية للحكم الصالح، مساعدة مادية للإصلاحات السياسية والاقتصادية المدرجة على جدول أعمال الحكومة اللبنانية، وتطوير القضاء ليصبح مستقلاً. تقدم وكالة الأمم المتحدة للتنمية الدولية منح بقيمة ٥٠٠٠٠ دولار أميركي للمبادرات المحلية لتعزيز الشفافية والمساءلة من خلال مركز أميركا والشرق الاوسط لخدمات التدريب والتعليم (امديست) (AMIDEAST).^{١٦٨}

إن الاتحاد الأوروبي سلط الضوء على أهمية التصديق وتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (UNCAC) فهذه الاتفاقية هي اتفاق شامل لتعزيز التشريعات الآيلة إلى مكافحة الفساد في جميع القطاعات.

دور المؤسسة

نادراً ما توافق الحكومة على مشاريع اللاعبين الدوليين أو تنسق معهم ولكن توجد استثناءات. فعلى سبيل المثال، يمكن تعريف إحدى الاستراتيجيات الآيلة إلى إجراء إصلاح انتخابي، وهو مشروع قانون شهد مداولات ملحوظة في البرلمان ويبقى ميسساً 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 حجماً، 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

^{١٦٨} لمزيد من المعلومات حول هبات أميديست يرجى مراجعة القسم الخاص بالمجتمع المدني ونشاطات مكافحة الفساد.

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 برنامجاً خاصاً سمي "نحو حوار وطني حول الفساد في لبنان" بمشاركة مع الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد.

إن المستوى المتدني في التنسيق بين اللاعبين الدوليين، أدى إلى إزدواجية في العمل: ناحية المشاريع التي تطبق حول تعزيز الحكم الصالح، وإلى مضاعفة الجهود لتحقيق هذا الهدف. إذ تبدو حالياً الأفضلية للمشاريع القصيرة المدى على حساب المشاريع الطويلة المدى، التي تتضمن معايير مستدامة حول الحكم الصالح. 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 النظر إلى أن معظم المشاريع الصادرة عن اللاعبين الدوليين الذين يعملون مباشرة مع الحكومة تتعلق بموضوعات الاقتصاد وتخفيف الدين العام، ونادراً ما تشمل قضايا أكثر حساسية تتعلق بالإصلاح السياسي.

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

آليات المحاسبة / 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 جهوداً قليلة لمراقبة عمل اللاعبين الدوليين فعلياً في مجال مبادرات مكافحة الفساد. في الواقع، العكس هو الصحيح، حيث أن اللاعبين الدوليين هم المسؤولون عن محاولة المضي قدماً بأجندة خالية من الفساد داخل الحكومة والحوول دون تضارب المصالح إضافة إلى الترويج للإصلاح الإداري. وتجدر الإشارة إلى أن المشاورات المحلية ليست ضرورية كي يبدأ اللاعبون الدوليون بالعمل حيث يملك أفراد المجتمع فرصة محدودة لإعطاء رأيهم في العمل الآيل لمكافحة الفساد. والمنتدى الوحيد حيث يستطيع الشعب أن يؤثر ولو قليلاً 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 تروج 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 وتحدد أنشطته. واللاعبون الدوليون ينشرون تقريباً وبشكل دائم الوثائق الخاصة بمبادراتهم في لبنان. من

الرائج إخضاع المشاريع لعمليات تقييم أولية، ومتابعة، مع اصدار تقارير اختتامية حول نجاح المشروع. وعلى الرغم من سهولة اقتفاء أثر المشاريع ضمن السياسة العامة والترويج لمكافحة الفساد، فإن المشاريع التي تطبقها دول الخليج العربي وإيران تترك القليل من الآثار الورقية لاقتفائها.

بدون قاعدة لتنظيم العمليات التي يقوم بها اللاعبون الدوليون، تبقى الحكومة عاجزة عن مراقبة أي استغلال للسلطة. وكنتيجة لذلك فقد أعطيت منظمات المجتمع المدني مسؤولية كبيرة للعمل كطرف ثالث للإشراف على عمل اللاعبين الدوليين في لبنان. ولكن تبقى قدرة منظمات المجتمع المدني ضعيفة جداً كي يسمح لها بالاضطلاع بهذا العبء الذي يضاف إلى دورها المهم أصلاً. وما يزيد الأمر تعقيداً هو أن العديد من منظمات المجتمع المدني لا تستطيع أن تكون مراقباً مستقلاً 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 إلى مشكلة أساسية، حيث أن الساحة السياسية اللبنانية تبقى منقسمة في الأعماق. فمن دون 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 أنهم امتداد لأهداف سياسية محلية أكثر منه كمصلحين للمجتمع وهذا أمر خطير. فكل جانب من الساحة السياسية المنقسمة لديه رعايته وحكوماته أو أن اللاعبين الدوليين غالباً 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 عوضاً عن العمل مع الشعب بشكل عام، وغياب الأهداف السياسية، إلى إعاقة أي تقدّم على صعيد ركائز أخرى في النظام الوطني للنزاهة. إن قضايا الأمن والنزاهة داخل الاجراءات الحكومية، بدءاً من التنفيذ وصولاً إلى التشريع، هي كلها على المحك. يمكن بناء النزاهة فقط ضمن نظام أعطى طابعاً رسمياً لنظام الضوابط والموازن الذي يؤمّن الثقة بين الفصائل السياسية المتعارضة. وما يبقى في لبنان هو نظام تغيب عنه الآليات المناسبة من ضوابط وموازن في تعامل الحكومة مع اللاعبين الدوليين مما يؤدي إلى إشاعة جو من عدم الثقة.

حين يعمل اللاعبون الدوليون مع المجتمع اللبناني، سواء بشأن ترويج مكافحة الفساد، أو من أجل التنمية الاجتماعية، من الضروري أن يكونوا حساسين لأي انقسامات سياسية وأن يأخذوا بعين الاعتبار جميع فئات الشعب. وبوجود هؤلاء المساهمين الكبار في المجتمع اللبناني، تقريباً في كل قطاع، يبقى أحد التحديات الرئيسية قائماً، 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 طفق الكيل فيها أصلاً.

١٧-

الأمن

الموارد/الهيكليّة

حين أخذت الحكومة السورية قرارها بالخروج من لبنان في نيسان / أبريل ٢٠٠٥، بدا لبنان للوهلة الأولى قادراً على السيطرة على شؤونه الأمنية الداخلية. لكن ما لبثت الأمور أن تآزمت وعاد لبنان إلى دوامة التوترات الطائفية والمذهبية، وتمحورت الخلافات حول الموضوع الأمني بصورة خاصة.

وقد حصل تطوّران رئيسيان في هذه الفترة كان لهما إنعكاسات أمنية على لبنان. الأول كان تعزيز قوات حفظ السلام التابعة للأمم المتحدة في الجنوب (اليونيفيل) كنتيجة للعدوان الإسرائيلي عام ٢٠٠٦. والثاني، هو دور المقاومة التي يضطلع بها حزب الله ضد العدو الإسرائيلي والطلب إليه بعدم التواجد في المناطق التي تتواجد فيها القوات الدولية، أي شمالي نهر الليطاني، مما شوّس حدود المسؤوليات وانعكس على الداخل اللبناني نقاشاً واسعاً بين القوى السياسية المختلفة تراوح بين التأييد والمعارضة.

دور المؤسسة

يعرف عن الجيش اللبناني أنه المؤسسة الوحيدة التي تمكنت من البقاء فوق النزاعات الطائفية التي عصفت بالبلاد وقام بواجباته ومسؤولياته بغض النظر عن إنتماءات أفرادها الطائفية. وكما هو وارد بالتفصيل في الركيزة الخاصة بأجهزة إنفاذ القانون، فإن المناصب العليا يشغلها ضباط يمثلون طوائف محددة. ولكنهم نجحوا لغاية اليوم عند تأدية واجباتهم بعدم الإصطفاف إلى جانب أي طائفة أو طرف سياسي، الأمر الذي أكسبهم إحترام الجميع. وقد برهن الجيش أنه عندما يواجه خطراً خارجياً، فإنه قادر على المحافظة على سلامة المواطنين اللبنانيين وأفضل برهان كان في أيلول / سبتمبر ٢٠٠٧ يوم نجح في حماية المواطنين اللبنانيين الذين يعيشون في مخيم نهر البارد شمال طرابلس من الإعتداءات التي مارسها تنظيم فتح الإسلام داخل المخيم. وتمكن من أن يحول دون انتشار هذه المجموعة إلى داخل المخيمات الفلسطينية الأخرى في باقي المناطق اللبنانية.

في أوقات الأزمة، تبقى المؤسسة العسكرية الدرع الواقى للمجتمع، كضامنة لمصالح الوطن ولا تتبع أي جماعة أو طائفة. فالجيش اللبناني معروف بحياده منذ الإستقلال، وحين نشب نزاع عام ١٩٥٨ بين القوى الموالية لمصر والقوى الموالية للغرب، اختار العماد فؤاد شهاب أن لا يتدخل الجيش لمصلحة أي طرف، وسعى للعب دور ناشط في حفظ السلام. وعندما انتهت الأزمة بعد أشهر من التوترات، انتخب رئيساً للجمهورية، وقد شغل هذا المنصب لغاية عام ١٩٦٤.

لكن بدا أنه من الصعب المحافظة على موقف عدم الانحياز نظراً إلى طبيعة النظام اللبناني المبني على أسس طائفية، مما جعله عرضة للتدخلات الخارجية. كما أن موقع لبنان الجيوستراتيجي أثبت ثقل المسؤولية. خلال الحرب الأهلية التي دامت خمس عشرة سنة، عجز الجيش عن البقاء على الحياد وانفرط عقده. وكان ضعفه ناجم عن إصرار الفئات السياسية المختلفة والمتعاقبة على إبقاءه ضعيف التسليح خشية من أن يقوم بانقلاب عسكري على غرار عدة دول عربية في المنطقة، ولم يُعد إلى تنظيمه وتوحيده إلا بعد انتهاء الحرب الأهلية عام ١٩٩٠.

المساءلة/ آليات النزاهة

بعد عدوان إسرائيل على لبنان في تموز/ يوليو ٢٠٠٦، أصبحت مهمة حماية لبنان من التهديدات الخارجية موزعة بين الجيش اللبناني، واليونيفيل، والمقاومة، بشكل غير مباشر، نظراً إلى التركيبة الطائفية للبنية السياسية اللبنانية. وهذا الواقع أدى في بعض الأحيان إلى مواجهات بين الأطراف السياسية المتناحرة، حسمت بفضل الجيش اللبناني وبعد توصل أطراف النزاع إلى اتفاق الدوحة في قطر بعد أحداث السابع من أيار/ مايو ٢٠٠٨.

وأما على صعيد المواجهة مع إسرائيل فقد اتخذت الأمم المتحدة قراراً بتعزيز قوات حفظ السلام المتمثلة باليونيفيل في لبنان. فأصدر مجلس الأمن القرار رقم ١٧٠١ عام ٢٠٠٦، ليؤكد مجدداً على التزامه بالسلام على الحدود. وفي محاولة لخلق استقرار طويل المدى، رفع القرار ١٧٠١ عدد اليونيفيل إلى ١٥ ألف جندي، وفرض حظراً على تسليم الأسلحة لأي فئات من خارج الدولة، ودعا لبنان إلى نزع سلاح جميع المجموعات المسلحة من خارج الدولة. ومنذ صدور القرار المذكور، انتشر الجيش اللبناني في الجنوب لتعزيز سيطرة الدولة في المنطقة بالتنسيق مع قوات اليونيفيل.

الشفافية/ الشكاوى - آلية الانفاذ

يمثل وجود فئات مقاومة للعدو الإسرائيلي من خارج الدولة مكوناً آخر يزيد من تعقيد عملية فهم واقع الأمن في لبنان. إذ لذلك تأثير مباشر على دور الدولة الأساسي في حفظ الأمن. ويدور نقاش دائم بين الأطراف السياسية المختلفة حول دور المقاومة في الدفاع عن الأراضي اللبنانية. فهي تمتلك السلاح والنفوذ السياسي والدعم الشعبي في العديد من المناطق، وهناك دعوات عديدة لكيفية معالجة موضوع السلاح، ولكن هذا الموضوع مازال معلقاً لغاية اليوم. كما أن موقعها ضمن الحياة السياسية يشكل مسألة شائكة إلى أبعد حد. فبعض الأطراف لا يشعر بالإرتياح إلى وجود السلاح في يد فئة معينة، بينما تؤكد المقاومة أن سلاحها هو للدفاع عن الأراضي اللبنانية فقط في وجه أي عدوان قد يتعرض له لبنان.^{١٦٩} وبعد مغادرة السوريين الساحة اللبنانية عام ٢٠٠٥، كان سلاح المقاومة أهم المواضيع التي تداولها المتحاورون على طاولة الحوار الوطني، ومسألة الأمن مثل كل المسائل الرئيسية لا تحل إلا باتفاق الأطراف السياسية الأساسية عليها، وهذا أمر لم يحسم لغاية اليوم.

١٦٩

Julia Choucair, «Lebanon: Finding a Path from Deadlock to Democracy», *Carnegie Papers*, no.64 (2006), p.11.

١٠-

المراجع

مقابلات

- مقابلة مع الدكتور رنده أنطون. خبيرة في الادارة العامة، في ١٨ شباط/فبراير ٢٠٠٩، أجراها داني حداد وناتاشا سرركيس.
- مقابلة مع السيد غسان مخيبر، عضو في البرلمان اللبناني، في ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، أجرتها غاييل كيبرانيان ومي نورالدين.
- مقابلة مع السيد يحيى حكيم، في ٢٣ شباط/فبراير ٢٠٠٩، أجراها داني حداد وناتاشا سرركيس.

الصحف

- البلد، ١٩ أيار/مايو، الاصدار عدد ١٨٨٣
- صحيفة الحياة، الخميس ٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٩، "لبنان - ٢٢٦ حالة تبييض للأموال في العام ٢٠٠٨"
- النهار، ٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٦
- النهار، ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧، الاصدار رقم ٢٣١٨٧، ص. ٧
- السفير، ١٥ كانون الول/ديسمبر ٢٠٠٨ - الاصدار رقم ١١١٧٤
- السفير، ١٨ آب/أغسطس ٢٠٠٩ - الاصدار رقم ١١٣٧٢
- Galey Patrick. "علامات سيئة للسياسيين اللبنانيين في مجال الحوكمة: دراسة للبنك الدولي تظهر أن البلاد توجه تنامي الفساد"، *Daily Star*، ١٠ تموز/يوليو ٢٠٠٩
- هادي الخطيب. "سعد يطالب بوسيط حكومي مستقل للشكاوى الميدانية: مفوض الشكاوى ضروري بالرغم من القوانين الموجودة". *Daily Star*، بيروت، أيار/مايو ٢٠٠٢
- ماجدا أبوفاضل. "الصحافيات اللبنانيات بحاجة الى وظائف أفضل، والى تدريب منتظم، والى مزيد من المال"، *The Huffington Post*، ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر، ٢٠٠٧

الكتب والمجلات

- شارل عدوان ومينا زاباتيرو Cutting through red tape in Lebanon، التقرير العالمي حول الفساد ٢٠٠٣. الشفافية الدولية: برلين. ٢٠٠٣
- رنده أنطون، "نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد" برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية، بيروت ٢٠٠٩
- زياد بارود. تنظيم المنظمات غير الحكومية داخليا، "حوكمة داخلية للمنظمات غير الحكومية في لبنان. برنامج الأمم المتحدة للتنمية. بيروت ٢٠٠٤
- زياد بارود. الحكم المحلي واصلاح المؤسسات في لبنان: البلديات، أداة للتجديد؟ تحليل ودراسة حالة (٢٠٠٤-١٩٩٨). شباط/فبراير ٢٠٠٤
- ادوار بيلونكل. Prospects of SSR in Lebanon، "مجلة ادارة قطاع الأمن، ٤ نيسان/أبريل ٢٠٠٦
- ايليا شلهوب، "القضاء اللبناني" سيادة القانون في العالم العربي، بيروت ٢٠٠٧
- جوليا شقير. "لبنان يبحث عن طريق للخروج من المأزق باتجاه الديمقراطية" أوراق كارنيغي، ٢٠٠٦. ٦٤
- مفوضية المجموعات الأوروبية المحلية، تطبيق سياسة الجوار الأوروبية في العام ٢٠٠٨. تقرير حول التقدم في لبنان، بروكسيل. ٢٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٩
- 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 ٢٠٠٣

- مظهر الحركة. "الاطار القانوني للجمعيات في لبنان"، حوكمة داخلية للمنظمات غير الحكومية في لبنان. برنامج الأمم المتحدة للتنمية: بيروت. ٢٠٠٤
- اميل الحايك. تشريع مالي للبلديات. بيروت، ١٩٨٥
- خليل جباره وغاييل كيبرانيان. "الفساد، وبناء الدولة، والتنازع الطائفي: دور اللاعبين من خارج الدولة في لبنان"، الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: تشرين الول/أكتوبر ٢٠٠٨
- سيمون حداد. "أسباب الدعم الشعبي لحزب الله في لبنان". النزاع والارهاب ٢٩: ٣١-٣٤، ٢٠٠٦
- مركز الأبحاث والتبادل الدولي IREX. مؤثر الاستدامة في وسائل الاعلام ٢٠٠٧-٢٠٠٦: اقامة وسائل اعلام مستقلة ومستدامة في منطقة الشرق الوسط وشمال افريقيا. IREX: واشنطن ٢٠٠٨
- شبكة Internews. وراء الكواليس: الشفافية في ممارسات وسائل الاعلام في مجال العمال في لبنان ٢٠٠٩. Internews: بيروت ٢٠٠٩
- كرم كرم الحركة المدنية في لبنان: مطالبات واعتراضات وعمليات حشد نقابي في مرحلة بعد الحرب. منشورات Khartala باريس. ٢٠٠٦
- السيد أنفير خوري "الأزمة في النظام اللبناني". المعهد الأميركي للأبحاث حول السياسات العامة American Enterprise Institute for Public Policy Re-search، واشنطن: (١٩٧٦)
- غاييل كيبرانيان. "الفساد الطائفي وبناء القدرات في لبنان"، مسارات جديدة. معهد الحياة والسلام: جامعة Tufts أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩
- الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. مراقبة تمويل الحملات من المراقبة الى الاصلاح. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: بيروت. ٢٠٠٩
- مؤسسة مهارات: حرية الرأي والتعبير في لبنان. مهارات: بيروت، ٢٠٠٨
- مارك مكاري. "تبليغ أو تسجيل؟ ضمانات حرية التجمع في بيئة غير ديمقراطية: دراسات حالات في لبنان والأردن"، الصحيفة الدولية للقانون غير المتوخي للربح. INCL: ٢٠٠٧. المجلد ١٠، العدد ١، كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧.
- عصام نعمان، "القضاء اللبناني: بناء السلطة وتطوير المؤسسات"، المركز اللبناني للدراسات، الطبعة الأولى، بيروت ١٩٩٩
- 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 ٢٠٠٥
- أسامة صفا. وسائل الاعلام المكتوبة والفساد في لبنان، دراسة حالة حول لبنان رقم ٦، المركز اللبناني للدراسات.
- أسامة صفا. "الحملة الرسمية ضد الفساد في لبنان". الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: بيروت ٢٠٠٠
- ناصر السعيد. حوكمة الشركات في دول منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا: زيادة الشفافية والافصاح. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: بيروت، تشرين الول/أكتوبر ٢٠٠٤
- 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 ٢٠٠٩
- دافيد شنكر. "مستقبل المساعدة العسكرية الأميركية للبنان" معهد واشنطن لسياسات الشرق الأدنى، تشرين الول/أكتوبر ٢٠٠٨

- عصام سليمان. أولويات من أجل الإصلاح والتجديد في الإدارة العامة في لبنان
- عصام سليمان. "البرلمان اللبناني"، سيادة القانون في العالم العربي، بيروت، ٢٠٠٧
- الأمم المتحدة. شفافية ومساءلة القطاع العام في عدد من الدول العربية المختارة: السياسات والممارسات، نيويورك، ٢٠٠٤
- برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. نحو استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد. برنامج الأمم المتحدة للتنمية والجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية: بيروت. آذار/مارس ٢٠٠٩

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.delbn.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/MO-FLTA_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.logtf.org/default.a.sp?pageid=48&action=viewDocs&ln=eng&docid=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-9F79-179AC3FE283E/0/3yearsAchievements.pdf>
- <http://www.pogar.org/countries/theme.asp?th=2&cid=9>
- <http://www.pogar.org/countries/theme.asp?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?Validator=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>

