DEVC/915/2

مقترحات لاستراتجيّة وطنيّة لمكافحة الفساد

تشرين الثاني ٢٠١٣

الجمهورية اللبنانية
مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية

UNDP
شعوب متمكنة.
أمم صامدة.

مقترحات
لاستراتيجيّة وطنيّة
لمكافحة الفساد

تشرين الثاني ٢٠١٣

المحتويات

تمهيد ٣

مقدّمة ٤

الإقتراحات ٦

أولاً: إستكمال الإطار التشريعي للوقاية من الفساد ومكافحته ٦

ثانيًا: تدعيم نزاهة الموظّف العمومي ٧

ثالثًا: تعزيز نظم الرقابة والمساءلة ٨

رابعًا: الوقاية من الفساد في المعاملات الإدارية ٨

خامسًا: الوقاية من الفساد في الصفقات العمومية ٩

سادسًا: توعية المجتمع وإشراكه في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد ١٠

تمهيد

انطلاقاً من سعي الجمهورية اللبنانية لمكافحة الفساد وفي إطار العمل على تنفيذ اتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد، شكّل معالي وزير الدولة لشـــؤون التنمية الإدارية الأســـتاذ محمد فنيش لجنة لوضع اقتراحات حول الإســـتراتيجية الوطنـــية لمكافحـــة الفســـاد (القرار رقم ٨٥ تاريخ ٢٠١٣/٤/١٩ والمعدّل بموجب القرار رقم ١٠٤ تاريخ ٢٠١٣/٥/٩)، مؤلفة من الســـادة: القاضي أرليت جريصاتي، والأستاذ أنطوان جبران، والقاضي ندى الأسمر، والقاضي عبدالله احمد، والقاضي جاد معلوف، والقاضي بســـام وهبة، والمحامي علي برو، والمحامي شربل ســـركيس، والأستاذ ناصر عسراوي، والأستاذ ســـليم مكسور. وقد طلب معالي الوزير من "المشروع الإقليمي لمكافحة الفســـاد وتعزيز النزاهة في البلدان العربية التابع لبرنامج الأمم المتّحدة الإنمائي" (UNDP-ACIAC) مساندة عمل هذه اللجنة، فتمّ ذلك من خلال توفير المشورة الفنية والمواكبة اللوجستية اللازمة، وذلك بمشاركة الأســـتاذ أركان السبلاني، والأستاذ حسين حســـن، والسيدة كارين بدر.

عقدت اللجنة ثمانية اجتماعـــات خلال الفتـــرة الممتدة من 3/6/2013 إلى 12/10/2013، وذلك في مقرّ وزارة الدولة لشـــؤون التنمية الإدارية (OMSAR) وخارج أوقـــات الدوام الرسمي. تيسيرًا للعمل وتسـريعًا لوتيرته، شـــكّلت اللجنة فريقًا مصغّرًا لمراجعة مقترحات الأعضـاء وتحقيق المواءمة في ما بينها وتصنيفها. عقد الفريق المصغّر ثلاثة اجتماعات فرعية خلال الفترة الممتدة من 26/7/2013 إلى 6/8/2013 ورفع توصياته إلى اللجنة التي قامت بمراجـعتها وتنقيحها واعتمادها في إطار مقدمة وستة محاور هي كالتالي:

(١) إستكمال الإطار التشريعي للوقاية من الفساد ومكافحته.
(٢) دعم نزاهة الموظّف العام.
(٣) تعزيز نظم الرقابة والمساءلة.
(٤) الوقاية من الفساد في المعاملات الإدارية.
(٥) الوقاية من الفساد في الصفقات العمومية.
(٦) توعية المجتمع وإشراكه في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

اطلع معالي وزير الدولة لشـــؤون التنمية الادارية على مضـــمون اقتراحات اللجنة، ووافق على نشـــرها كي تكون منطلقاً لوضع اســـتراتيجية وطنية لمكافحة الفساد في لبنان.

مقدّمة

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

اعتبرت اللجنة المكلّفة وضع اقتراحات حول الإســـتراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد أن نجاح مثل هذه الاســتراتيجية يحتاج إلى توفّر إرادة إصلاحية جادة على مستوى القيادات الســياســـية والإقتصادية والإجتماعية في لبنان، ومن ثمّ إلى ترجمـــة هذه الإرادة إلى ســياسات وقوانين وأنظمة وإجراءات مناسبة تتوافق مع المعايير الدولية وإلى ممارسات فعلية على أرض الواقع. ورأت اللجنة أن الســـعي إلى تحقيق التقدّم في مكافحة الفساد يمكن أن يبدأ وإن لم تتوفر كافة الظروف المناسبة له، وأن هذه الإستراتيجية ضرورية للدفع بهذا الإتجاه. وتعتبر منطلقًا لترســـيخ أســـس النزاهة في القطاعين العام والخاص بما يعنيه ذلك من احترام مبادئ الشفافية والمسؤولية والمحاسبة.

في هذا الســـياق، قامت اللجنة بوضع اقتراحاتها لاســـتراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، وأوصت بما يلي:

- وضع إســـتراتيجية وطنية فعّالة لمكافحة الفســـاد منسّقة بين الجهات المعنية وقابلة للتنفيذ، ترسّخ مبادئ المشاركة المجتمعية وحكم القانون وحسن الإدارة وتحدّ من إهدار المال العام.

- اعتماد إقتراحات اللجنة بشكل رسمي وبدء العمل على نشرها وتنفيذها بموازاة العمل على إدماج هذه الإقتراحات في متن الإستراتيجية الوطنية عند وضعها.

- الإســـــــتفادة من الخبرة المتراكمة لدى وزارة الدولة لشؤون التنمية الإدارية لبلورة مســـار متكامل لوضع هذه الإستراتيجية مع الأخذ بالتوصيات الإقليمية والدولية الصادرة بخصـــوص وضع وتنفيذ ورصد الإستراتيجيات الوطنية لمكافحة الفساد بما في ذلك خلاصـــات صنعاء لسنة ٢٠١٠ وإعلان كوالالمبور لسنة ٢٠١٣.

- إيجاد آلية دائمة لإجراء تقييم دوري لمدى إلتزام لبنان باتفاقيـــــة الأمم المتّحدة لمكافحة الفســـاد نظراً لأهمية هذا التقييم في إثراء الإســـتراتيجية ورصد التقدّم المحرز، والسعي في أقرب وقت لاستكمال التقييم الذاتي ليشـــمل الفصلين الثاني (التدابير الوقائية) والخامـــــس (استرداد الموجودات) من الإتفاقية بعد أن تمّ تقييم الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) بنجاح.

- الإســـتمرار في علاقة التعاون مع برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي لدعم تنفيذ كافة التوصـيات المذكورة أعلاه والعمل على تشجيع مشاركة واسعة من الجهات المانحة والمنظمات الإقليمية والدولية في هذه الجهود لا ســـيما "الشبكة العربية لتعزيز النزاهة ومكافحة الفساد».

إضافة إلى ما تقدّم، تؤكد اللجنة ضرورة أن تشمل الإستراتيجية الوطنية تدابيرَ وقائية وعقابية وتوعوية؛ وأن تعمل على اعتماد مقاربات قطاعية من خلال تحديد قطاعات ذات أولوية والعمل على دعمها لتعزيز نزاهتها وحمايتها من الفساد؛ وأخيرًا، أن تمزج بين المقاربات القانونية (rules-based) التي تضع القواعد وتعاقب عند عدم تطبيقها، وبين المقاربات القيميّة (values-based) التي تُدعّم المقاربات القانونية وتسعى في الوقت نفسه إلى ترسيخ سلوكيات نزيهة لدى جميع المعنيين في الدولة والمجتمع.

الإقتراحات

أولاً: إستكمال الإطار التشريعي للوقاية من الفساد ومكافحته

١. إصدار القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد ومنها بصورة خاصة مشاريع وإقتراحات القوانين التالية: الحق في الوصول إلى المعلومات، وحماية كاشفي الفساد، وإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد، والصفقات العمومية، والإثراء غير المشروع.

٢. وجوب تطبيق أحكام إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وإعطاء المجرى القانوني لمشروعي: (أ) قانون تضارب المصالح، و(ب) تعديل بعض مواد قانون العقوبات، وقانون أصول المحاكمات الجزائية، وقانون أصول المحاكمات المدنية لتصبح متطابقة مع أحكام إتفاقية الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد.

٣. العمل على صياغة واستصدار قانون ينظم عملية استرداد الموجودات إنفاذًا لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

٤. تعديل المادة ٦٤ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة لجهة اعتبار تقاريره النهائية علنية وابلاغها من: فخامة رئيس الجمهورية، ودولة رئيس مجلس النواب، ودولة رئيس مجلس الوزراء، والسيدات والسادة الوزراء والنواب.

٥. إصدار القوانين والمراسيم التنظيمية اللازمة لهيكلة أو إعادة هيكلة الإدارات والمؤسسات العامة حيث يقتضي الأمر ذلك، ومنها (أ) وزارة الإعلام، و(ب) وزارة الثقافة، و(ج) مصلحة سكك الحديد والنقل المشترك، و(د) المؤسسة العامة للإسكان، و(ه) مرفأ بيروت، و(و) الهيئة العليا للإغاثة.

٦. إعادة النظر في منظومة القوانين التي ترعى المالية العامة بحيث يستعاض عنها بقوانين متخصصة تتلاءم مع حاجات الإدارة المالية الحديثة ومقتضيات الرقابة عليها، على أن يتمّ استصدار قانون مستقل لكل من: إعداد الموازنة، والصفقات العمومية، والمحاسبة العمومية.

٧. العمـــل على تحديث القوانين والأنظمة المالية التي ترعى عمل البلـــديات وتوحيدها عند الإقتضاء.

٨. العمل على تحديث القوانين والأنظمـــة المالية التي ترعى عمل المؤسســـات العامة وتوحيدها عند الإقتضاء.

٩. تحديث القوانين والأنظمة المتعلقة بتحديد الأملاك العمومية في المناطق غير الممســـوحة (القرار رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٢٥/٦/١٠) وإدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة (القرار رقم ٢٧٥ تاريخ ١٩٢٦/٥/٢٥)، وتوحيدها عند الإقتضاء.

١٠. إعطاء البرنامج التنفـــيذي للحكومة الإلكترونية مجراه المســـتحق، بما في ذلك اعتماد "التوقيع الإلكتروني" والتشريعات الأخرى ذات الصلة.

ثانيا: دعم نزاهة الموظف العام[1]

١. وضع مدوّنات سلوك للموظفين في القطـــــاع العام والقضاء، وتحديث ما هو موجود منها، ووضع آليات فعالة لضمان الإلتزام بها.

٢. اعتماد سياســـة للرواتب في القطاع العام مبنية على العدالة والكفاءة وتؤمن الحياة الكريمة، وتتطور وفق آلية علمية واضحة ومحددة، وإيجاد نظام للحـــوافز في القطاع العام يكون مرتبطا بإنتاجية الموظف وأدائه.

٣. نشـــر رواتب ومخصصات جميع القائمين بخدمة عامة وإنشـــــاء نظم فعّالة تسمح بالكشف على أوضاعهم المالية.

٤. وجوب إعطـــاء الموظفين، الذين هم على تمـــاس مع المواطنين، بطاقة (Badge) تعرّف عنهم، وإلزامهم بوضـــعها خلال الدوام الرسمي.

---

١ إتفاقية الأمم المتّحدة تعتمد تعريفًا واسعًا للموظف العام. أنظر الفقرة أ من المادة ٢.

ثالثا: تعزيز نظم الرقابة والمساءلة

١. ملء المراكز الشاغرة في القضاء والقطاع العام لا سيما في الفئتين الأولى والثانية وفي مجالس إدارة المؤسسات العامة والهيئات الناظمة وفق معايير شفافة تعتمد مبادئ الكفاءة والإختصاص وفي إطار توجه شامل لإعادة هيكلة الإدارات والمؤسسات العامة على أسس عصرية.

٢. وضع آلية لتفعيل ملاحقة الوزراء وأصحاب المناصب العمومية المناطة بهم صلاحية إنفاق الأموال العمومية ومحاكمتهم أمام القضاء العادي عند الإقتضاء.

٣. نشر مندرجات تنفيذ واردات ونفقات الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات وسائر اشخاص القانون العام بصورة آنية ومستمرة بما يؤدي إلى تسهيل الإطلاع عليها، واعتماد آلية لضمان الإلتزام بالنشر.

٤. العمل على إنشاء وتفعيل وحدات للرقابة الداخلية داخل الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبة.

٥. تعديل القوانين المنظّمة لعمل هيئات الرقابة بغية تعزيز دورها وخاصة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة وزيادة التنسيق بينهما.

٦. تعيين وسيط الجمهورية المنشأ بموجب القانون رقم ٦٦٤ تاريخ ٢٠٠٥/٢/٤ والجهاز المعاون له وإصدار ما يلزم من نصوص عند الإقتضاء تساعد على قيامه بالمهام المطلوبة منه.

رابعا: الوقاية من الفساد في المعاملات الإدارية

١. وضع دليل، أو اكثر، ورقي وإلكتروني، يمكّن المواطن من (أ) معرفة المعلومات المتعلقة بأية معاملة يريد إنجازها في الإدارات الرسمية لجهة المستندات المطلوبة، وطريقة التقديم، والرسوم المفروضة وكيفية تأديتها، ومسار المعاملة، ومهلة الإنجاز وغيرها، و(ب) تقديم الشكاوى أمام الجهة المختصة، وفق مضمون المعاملة وتوزيع الصلاحيات في حال تأخير المعاملة أو عرقلة إنجازها.

٢. تطبيق خدمات الشباك الموحد في الإدارات (One Stop Shop - Guichet Unique).

٣. إعادة هندسة الإجراءات الإدارية وتبسيطها وخفض العبء الإداري بما يسهم في تقليص هامش الإستنتساب ومجالات وقوع الفساد.

٤. التسهيل على المواطنين تقديم المعاملات إلكترونيًا ومتابعتها.

٥. توفير الدراسات المعدة في القطاع العام وقواعد البيانات ونظم المعلومات الجغرافية والنصوص القانونية وإتاحة استخدامها من قبل المعنيين لدعم إتخاذ القرارات في الإدارات والمؤسسات العامة بما يضمن حسن سير المرفق العام.

خامسًا: الوقاية من الفساد في الصفقات العمومية

١. رفع مهارات الموظفين العموميين المسؤولين عن إجراء الصفقات العامة، على الصُّعُد التالية: (أ) التخطيط المالي والإداري والاقتصادي، و(ب) كيفية تحديد حاجة كلّ إدارة، و(ج) أساليب عقد الصفقات، و(د) إدارة النزاعات الناشئة عنها، و(ه) صوغ معايير الأداء ومؤشرات القياس، و(و) متابعة تنفيذ الصفقات، و(ز) تطوير وسائل التدقيق الداخلي والخارجي والمحاسبة، و(ح) نقل عملية الاستلام من إجراء شكلي بحت إلى استلام فعلي ذي معايير دقيقة تتوافق مع أحكام دفاتر الشروط...الخ.

٢. وضع واصدار دفاتر شروط عامة وخاصة نموذجية جديدة لصفقات الأشغال واللوازم والخدمات التي تجريها الإدارات العامة المختلفة مع اخذ ما تم إنجازه في هذا المجال بعين الإعتبار.

٣. تعزيز التنافسية بما يحدُّ من الاحتكارات والوكالات الحصرية ويمنع اللجوء المتكرِّر إلى مصدر واحدٍ للمشتريات الحكومية إلا عند الضرورة.

٤. بموازاة إقرار قانون للصفقات العمومية يحترم مبادئ الشفافية والفعالية، العمل على إعادة هندسة مراحل معاملات الصفقات العمومية وإجراءاتها لتبسيطها وتوضيحها بما يسهم في تقليص هامش الإستنساب ومجالات وقوع الفساد.

٥. توحيد الآليـــــات المتعلّقة بتصنيف المورّدين والمتعهّدين وكيفية إقصائهم عن الاشتراك في الصَّفقات العمومية، واســـتحداث قاعدة معلومات في هذا الشأن متاحة للجميع تتضمن عدد المشاريع التي يتولاها المتعهدون خلال السَّنة الواحدة، وقيَمِها المالية وأماكن تنفيذها...الخ.

سادسًا: توعية المجتمع وإشراكه في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد

١. إشراك مؤسســات وهيئات المجتمع المدني ومجتمع الأعمال المعنية بمكافحــة الفساد في الجهود الوطنية ذات الصلة.

٢. إطلاق حملة لتوعية المجتمع على خطورة إنتشار الفســاد وحثّ المواطنين على التبليغ عن الفاسدين.

٣. إعطاء اليوم العالمي لمكافحة الفساد (٩ كانون الأول) مكانة مناسبة وتكريســه لمختلف النشاطات التي تؤدي إلى تنامي الوعي بمخاطر الفســاد ونشــر ثقافة مكافحة الفساد والقيم التي تستند إليها.

٤. تجميع الدراسات الموجودة وإجراء دراسات أخرى عند الإقتضــاء حول موضوع الفساد وإنعكاساته الســلبية على دولة المؤسســات والديموقراطية والإنماء وتحديد المجالات التي تعتبر أكثر فساداً.

٥. تضمين المناهــج التعليمية في مختلف المراحل موادًا دراســية تتناول القيم والآليات المتعلقة بمكافحة الفساد.

٦. تعزيز التعاون بين الجهات الرسمية ووسائل الإعلام لنشر ثقافة مكافحة الفساد وتشجيع الصحافة الإستقصائية.

٧. تشــجيع القطاع الخاص على نشر ثقافة مكافحة الفســاد والإلتزام بمبادئ الشــفافية والنزاهة والمســاءلة، مع إبراز اهمية الشراكة في هذا المجال بين القطاعين العام والخاص.