ملاحظات حول
مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي
2023-2018

استشارة الغد ش.م.م. بالتعاون مع المعهد الأميركي لمكافحة الفساد

١٤ أيار ٢٠١٩
بيروت - لبنان

شركة استشارة الغد، والنقيب السابق الأستاذة جينا الشماس والمعهد الأميركي لمكافحة الفساد

- تتقدّم شركة إستشارة الغد ش.م.م.(Tomorrow's Advice s.a.r.l. (TA، بصفتها شريك استراتيجي حصري في لبنان Exclusive Strategic Partner - Lebanon للمعهد الأميركي لمكافحة الفساد The American Anti- Corruption Institute (The AACI)

- والنقيب السابق الأستاذة جينا الشمّاس بصفتها مستشارة رئيسية للمعهد الأميركي لمكافحة الفساد في منطقة الشرق الأوسط، Senior Advisor to The AACI in the MENA Region

- بالتعاون مع المعهد الأميركي لمكافحة الفساد ممثلا بمدير المعهد الأستاذ مايك مسعود في منطقة الشرق الأوسط وأفريقيا Sr. Director of The AACI in The Middle East and Africa

- بالملاحظات حول الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد التي تمّ بحثها مع المدراء المؤهلين لمكافحة الفساد Certified Anti-Corruption Manager (CACM) في لبنان

- كجزء من متطلّب التعليم المستمرّ للأعضاء في المعهد الأميركي لمكافحة الفساد.

تلبية متطلب تعليم مستمر لأعضاء المعهد

- تمّ التداول والشرح والتحليل لملاحظات حول مشروع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد ومخططها التنفيذي 2018-2023- مع ما يزيد عن ٢٠ عضواً من أعضاء المعهد الحاصلين على شهادة المؤهل المهني "CACM – مدير مؤهل لمكافحة الفساد". جميع الأعضاء المشاركون لبنانيون وقد تم ذلك في مدينة بيروت - لبنان وبقيادة النقيب السابق الأستاذة جينا الشماس مؤسس شركة إستشارة الغد - الشريك الإستراتيجي الحصري للمعهدThe AACI في لبنان والكويت والأستاذ مايك مسعود، مدير المعهد الأمريكي لمكافحة الفساد في الشرق الأوسط وإفريقيا.

- حصل كل عضو من الأعضاء المشاركين على ٤ ساعات تعليم مستمرCPE من المعهد علماً بأن كل عضو مؤهل في المعهد مطلوب منه ٣٠ ساعة تعليم مستمر سنوياً حتى يتمكن من المحافظة على عضويته في المعهد، وذلك طبقاً لسياسة المعهد بهذا الخصوص.

ملاحظات حول "في التمهيد"

- لم تقمّ الاستراتيجية بتحديد الأطراف Stakeholders ذات العلاقة بها وتنفيذها.

- تضمّنت الاستراتيجية تشريك الشركاء الدوليين في منصّة التعاون بين القطاع العام والخاص والمجتمع المدني وهو أمر غير مستحب بسبب تضارب المصالح لا سيما احتمال الطبيعة الأمنية للمعلومات ذات الصلة بمكافحة الفساد التي قد تنتج خلال التنفيذ والتي قد تضرّ بالأمن الوطني، ما يتوجب تضامن وطني وتمويل وطني فقط.

- بالرغم من الإشارة الى خارطة طريق "علمية وعملية" في النصّ، الاّ أنّ خارطة الطريق "العلمية والعملية" لم يتم تحديدها.

- تمّ رهن نجاح الاستراتيجية بالقرار السياسي دون تحديد من هم اصحاب هذا القرار ولا الحلول الممكن اتباعها في حال لم يتوفّر "القرار السياسي."

ملاحظات على "رؤية ، مهمة، ومنهجية "

في هذه الفقرة وعلى أهميّتها، وهي أساس تبنى عليه الاستراتيجية بتفاصيلها وهي رؤية Vision، مهمّة Mission، منهجية Methodology، لم تعتمد المعايير العلميّة في تحديد هذه الأسس. وعلى سبيل المثال لا الحصر:

- **في الرؤية:**
- "مجتمع صالح تسوده أحكام القانون..." بدلا من "سيادة القانون" دون وصف المجتمع.
- عدم الإشارة الى "سوء استخدام السلطة" كون ذلك أساس في وجود الفساد.
- **في المهمّة:**
- الإشارة الى المحافظة على المال العام من الهدر دون الإشارة الى المال الخاص وحقوق المواطنين على شتى الصعد، علما أن المهمة هي أساس تحديد الأهداف.
- عدم الإشارة بشكل علمي الى أنظمة الرقابة الداخلية وفقاً للمفاهيم الدولية المتعارف عليها على سبيل المثال (COSO) بالرغم من الإشارة الى ضرورة ان تكون "علمية وعملية".

ملاحظات على "رؤية ، مهمة، ومنهجية" (تابع)

في المهمة (تابع):

- من الضروري تصحيح المهمة لتتضمن "المحافظة على المال العام والخاص من الفساد" حتى تبنى الأهداف الصحيحة على المهمّة الصحيحة.

في المنهجيّة:

- استخدمت عبارات غير علمية كـ "المساءلة بمفهومها الشامل"
- تمّ ذكر أجهزة الرقابة دون أن يذكر نظام الضبط الداخلي Internal control .
- كما لم يتمّ التطرق الى مكافحة الفساد الذي يشمل الوقاية Prevention of Corruption، والردع Deterrence، واكتشاف Detection، والمساءلة Accountability
- ولم تذكر تحديد الضوابط Controls ، ومعالجة نقاط الضعف Weaknesses، والضوابط المبددة لنقاط الضعف Compensating Controls
- ذكر في الاستراتيجية "مبدأ المشاركة حيث تمّ التشاور مع عدة أطراف معنيين"، وهذا ما قد يتعارض مع مبدأ "خارطة الطريق العلمية والعملية" ليحول دون تكوين استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد على قاعدة علمية غير استنسابية لا تكتب على أساس التشاور الذي قد يعتمد اسلوب تسويات.

ملاحظات على "مقدّمة"

ملاحظات على سبيل المثال لا الحصر:

- لقد أكّدت الدراسات والخبرات الموثّقة انه لا يوجد علاقة بالضرورة بين "الديمقراطية" و"الفساد"، خلافاً لما ورد في نص الاستراتيجية.

- اختصرت الاستراتيجية في مقدّمتها "قواعد الحاكمية الرشيدة" على أنها الأسس الوحيدة لمكافحة الفساد، علماً أنه من الموثّق علمياً انها ليست الا واحدة من أدوات مكافحة الفساد ولكنها وحدها غير كافية، فالرقابة الداخلية أو الضبط الداخلي هما أساس في مكافحة الفساد.

- تمّ تحديد تكلفة الفساد المباشرة في لبنان بما لا يقل عن 5 مليار دولار اميركي سنوياً وبما يوازي 27% من الموازنة و10% من اجمالي الناتج الوطني، يضاف اليها التكلفة غير المباشرة التي لم يتم قياسها. السؤال هنا على أي أساس تمّ قياس التكلفة المذكورة؟

- لم تحدد الاستراتيجية معيار أو أساس لقياس الفساد. ولا يمكن تقييم نجاح أي استراتيجية دون تحديد المقياس وطريقة استخدامه وذلك لتحديد نقطة الإنطلاق الصحيحة في أعمال الاستراتيجية بالإضافة الى اعتماد المقياس دورياً للتأكد من حسن سير الأمور فصلياً إذا لم يكن ذلك شهرياً.

ملاحظات على "تعريف الفساد"

- التعريف المعتمد دوليا وغير المذكور في الاستراتيجية الوطنية وهو أمر مستغرب:
- **"إساءة استخدام السلطة أو إساءة الأمانة لمصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة مادية أو غير مادية."**
- التعريف الموجود في الاستراتيجية يشوه **في بعض الكلمات معنى الفساد** إذ يتمّ خلطه مع "المخالفات القانونية" والتي ليست بالضرورة فساد بحسب التعريف الدولي، ما يفتح الباب أمام مساءلة خاطئة واستنسابية ويبعد التنفيذ عن الهدف.
- كما أن الاستراتيجية تشوه معنى الفساد بـ "الأعمال المنافية للأخلاق" والتي قد لا يشملها الفساد في بعض الأحيان، وقد يتسبب ذلك أيضاً بمعالجة خاطئة للمخالفة أو الحالة.
- تخصيص الفساد فقط بما يتعلّق بالمال العام دون الإشارة الى المال الخاص بالرغم من توصيف غسل الأموال كنوع من أنواع الفساد وكذلك تمويل الإرهاب على سبيل المثال، يدلّ على أن التوصيف غير شامل بالمعنى العلمي ويفسح بذلك أيضاً مجالاً للإستنساب عند المساءلة أو المحاكمة.
- الأصل في تعريف الفساد هو أنه يشمل جميع القطاعات العامة والخاصة (كافة القطاعات الإقتصادية).

ملاحظات على "أسباب الفساد"

يصعب اعتماد بعض أسباب الفساد المنصوص عنها في الاستراتيجية وذلك للأسباب المذكورة أدناه:

- تقرّ الاستراتيجية أن عدم كفاءة الجهاز الإداري هو أحد أسباب الفساد، ولكن عدم الكفاءة قد تسبب أخطاء ولكنها ليست بالضرورة سبباً لفساد الموظفين.

- تحميل مسؤولية للمجتمع المدني عن العزوف عن قيامه بدوره الرقابي، علماً أن الدولة لم تعتمد الشفافية ومبدأ الحصول على المعلومات ليتمكن من قيامه بهذا الدور. ولقد بدأت مؤخرا فقط بتأمين بعض هذه الوسائل لحصول المجتمع المدني على المعلومات اللازمة ليقوم المجتمع المدني بدوره. ناهيك عن أن غياب استقلالية القضاء هو أحدّ أهم أسباب العزوف أو التردد ولاسيما أن فجوة الثقة بين السلطة والمواطن تتسع يوما فيوماً.

- تحميل المسؤولية للأهل والمؤسسات التربوية عن سلوك الأطفال والأجيال الصاعدة، هو أمر غير واقعي في ظل عدم توفر الأنظمة التي تستمع الى المؤسسات التربوية وفي ظل غياب المشاركة في القرارات العامة التي تتأثّر بها وتؤثّرعلى علاقة المدارس بالأهل وبالتالي بالتلاميذ. علما أن دور المؤسسات التربوية هو أساسي لمكافحة الفساد في حال كان جزأ من إطار متكامل. لأن التلاميذ المؤهلين للعمل بنزاهة يصدمون من واقع البلد فور بدء حياتهم العملية.

- تحميل بعض المواطنين مسؤولية جهلهم لحقوقهم في ظل غياب الدولة عن شريحة كبيرة من المواطنين الذين يلامسون اعلى درجات الفقر الذي تجاوز الـ 35% من مجموع السكان في لبنان، بالأضافة الى عدم توفّير سبل التعليم ولا الأساسيات كالمياه والكهرباء وغير ذلك من حقوق الأنسان التي تحفظ كرامته.

ملاحظات على "أسباب الفساد" (تابع)

- عدم ذكر دور القطاع الخاص في أسباب وجود الفساد وسوء استخدام السلطة او دفع الرشوة على سبيل المثال لا الحصر للحصول عل منافع خاصة على حساب المصلحة العامة دون عقاب أو محاسبة. كذلك عدم ذكر دور النقابات المهنية لا سيما تلك التي من المفترض أن تكون جزء من شبكة ردع ارتكاب جرائم الفساد.

- عدم الإشارة الى أن أسباب الفساد تعود أيضا الى عدم تصميم وتطبيق أنظمة الرقابية الداخلية بشكل فعال للقيام بالوقاية والردع والإكتشاف والمساءلة، والى عدم اعتماد الحاكمية الرشيدة في جميع القطاعات، والى عدم تأمين بيئة رقابية رادعة وقوية لتأسيس الأنظمة بمساندة سيادة القانون دون أي استنسابية أو محاصصة أو أي معايير طائفية أو مذهبية أو سياسية.

- عدم الإشارة الى قياس مدى فجوة الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة وتوفّر معايير للقياس تستخدم بشفافية لتحديد النشاط والتطور في مكافحة الفساد كما العجز او الفشل او التراجع.

- في الأسباب السياسية أقرّت الاستراتيجية عن وجود فئة صغيرة تعطل النظام الديمقراطي وتعتبره سببا في وجود الفساد ولم تذكر أي حل "علمي وعملي" لإبطال مفعول هذا التعطيل.

ملاحظات على "أسباب الفساد" (تابع)

- تشير الاستراتيجية في الأسباب الإدارية الى تعطيل السلطة لهذه الأجهزة بعدم الاكتراث الى ما ينتج عنها او بتوظيف أشخاص غير كفوءة لإدارتها، ولا تشير الاستراتيجية الى طريقة معالجة هذا السبب.

- عدم الإشارة الى غياب تقييم الأداء الوظيفي الضروري للمساءلة، والتركيز على الأجور الذي أثبتت الدراسات أنه ليس بالضروري سبب للفساد، كون الجزء الأكبر من الفساد الجوهري يقوده أصحاب المراكز والقرار وليس الفئات الصغرى من الموظفين.

- توصيف الفساد بشكل لا يمتّ للعلم بصلة، إذ ليس هناك فساد سياسي وفساد إداري أو فساد اجتماعي كما ورد، فتوصيف الفساد هو بسوء استخدام السلطة أينما كانت لمصلحة شخصية مباشرة أو غير مباشرة مادية أو غير مادية.

- تحميل الإعلام مسؤولية وجود الفساد باتهامه بتسييس المواضيع للتأثير على الرأي العام دون الإشارة الى سبب ذلك وعلاقة الترخيص للمؤسسات الإعلامية بالسياسيين في السلطة والمحاصصة، دون الإشارة في الاستراتيجية الى معالجة هذا السبب.

- ذكر القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد دون الإشارة الى البطء في اقرارها أو في إصدار المراسيم التطبيقية الخاصة بها، أو بعدم اتخاذ اجراءات توعية بنشرها واعطاء فرصة لتطبيقها لا سيما من خارج منظومة مُحكمة لمكافحة الفساد من أهم ركائزها استقلالية القضاء وسيادة القانون دون استنسابية.

أهداف الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

الأهداف المتواخات علمياً من استراتيجية لمكافحة الفساد وغير المذكورة

الأهداف التي يجب أن تعتمد فهي:

- إرساء سيادة القانون
- تحقيق المساواة بكافة الحقوق والواجبات بين المواطنين
- الاستخدام الأمثل للموارد الوطنية والمحافظة عليها
- زيادة التنافسية الإقتصادية والتنمية المستدامة واستقطاب الاستثمار
- تكافؤ الفرص بين المواطنين وخفض مستويات الفقر والبطالة
- حماية الأمن الوطني بمفهومه الشامل
- وتخفيض فجوة الثقة بين المواطن ومؤسسات الدولة

الأهداف الرباعية المذكورة في الاستراتيجية لا تمتّ للأهذاف العلمية بصلة

حصرت الاستراتيجية الأهداف بما يلي:

- إرساء الشفافية
- وتفعيل المساءلة
- والحد من الإستنسابية
- ومنع الإفلات من العقاب

مقومات نجاح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

إنّ مقومات النجاح المذكورة في الاستراتيجية لا تمت للأسس العلمية الضرورية لمكافحة الفساد

- **الإرادة السياسية:** قد لا تتوفّر ولا يمكن أن تكون رادعاً للمضي باستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد.
- **النظام الديمقراطي:** لم تتوفّر علمياً علاقة الديمقراطية بنسبة الفساد.
- **القضاء والرقابة الإدارية والمالية:** يصعب ضبط المخالفات والأدلة الصحيحة والابتعاد عن الاستنسابية في الرقابة المالية والإدارية في غياب نظام الرقابة الداخلي. لم يذكر في الاستراتيجية كيفية معالجة الواقع الحالي ليصبح القضاء والرقابة الإدارية والمالية من مقومات نجاح الاستراتيجية.
- **القطاع الخاص:** يلعب دورا في الفساد كما في مكافحته وهو طرف stakeholder وليس من مقوّمات النجاح.
- **المجتمع المدني:** أي المؤسسات غير الهادفة للربح تذكر في الاستراتيجية دون تحديد سبل تفعيلها واعطائها الدور المطلوب للتأثير على القرارفي مكافحة الفساد.
- **الإعلام:** تذكر الاستراتيجية الإعلام كأحد مقومات النجاح دون تأمين الحرية والحصانة للإعلاميين الذين يتعرّضون للضغوط والمحاكمات، إذ يمكن للإعلام لعب دور فعّال في نشر التوعية أو معلومات حول تنفيذ الاستراتيجية لتوسييع بقعة مشاركة المواطنين في مكافحة الفساد، كما يمكن تفعيل الصحافة الإستقصائية المحترفة للوصول الى الأدلة والمعلومات لا سيما في حال استقلالية الصحافة عن المصالح السياسية صوناً لمصداقيتها.

مقومات نجاح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد (تابع)

مقومات النجاح الضرورية لتحقيق الأهداف في الاستراتيجية وهي غير مذكورة في النص:

- **نظم الضبط الداخلي** (Internal Control) في جميع مؤسسات الدولة بدأ بمجلس النواب ومجلس الوزراء ورئاسة الجمهورية وجميع الوزارات والمؤسسات العامة.
- **نظم الحاكمية الرشيدة** (Good Governance) في جميع المؤسسات العامة والخاصة والإدارات الرسمية والمؤسسات التي لا تتوخى الربح.
- **المساءلة** (Accountability) في جميع القطاعات والإدارات تحت سيادة القانون والمساواة بين المواطنين ومحاسبة المخالفين لهذا المبدأ.
- **كفاءة المسؤولين ومتخذي القرار وتعزيز كفاءة أجهزة الرقابة العامة والمهن الحرة كالمحامين ومدققي الحسابات ورفع مستوى الخبرات والكفاءات المستخدمة في مناصب القرارمع التأكيد على مستوى النزاهة لدى الأشخاص المؤتمنين على القرار الوطني.**
- **قيام الأنظمة التربوية بواجباتها** ذات الصلة في هذا السياق لا سيما اعتماد مبدأ مشاركة الشباب في الوقاية من الفساد ورفض المشاركة في واقع الفساد وأثره على مستقبلهم.
- **فصل السلطات** بإطار أنظمة رقابية فعالة وكفوءة وتقيم دوري لأدائها.
- **استقلالية القضاء** والنظام المتبع لتحقيق أهداف الاستراتيجية.
- **قياس مستمر مستقل للفساد** لتقييم التقدم او التراجع في تحقيق الأهداف.

اقتراحات للاستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد

- بالرغم من انّ معظم الاقتراحات المذكورة في الاستراتيجية هي مألوفة من أكثرية الشعب اللبناني ومُطالب بها منذ مدة غير وجيزة إلا أنها غير منظّمة طبقاً للأهداف الصحيحة التي يجب تحقيقها والتي غابت عن الاستراتيجية أصلا.

- والجدير بالذكر انه وبالرغم من الإستعانة بفريق عمل من برنامج الأمم المتحدة للتنمية، إلا ان الاستراتيجية لم تُربط علمياً باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد الموافق عليها من الدولة اللبنانية، كما لم يتم ربط نتائجها بأهداف الأمم المتحدة للتنمية المستدامة 2030.

- عدم تحديد الإطار العلمي للاستراتيجية سمح باستخدام بعض التعابير غير المألوفة في استراتيجيات ناجحة وجدية لمكافحة الفساد. فعلى سبيل المثال لا الحصر:

١. "الحدّ من الاستنسابية" (كما ورد في نص الاستراتيجية) بينما أهداف الاستراتيجية هي قيام نظام ضبط داخلي والرقابة الداخلية وسيادة القانون ما يمنع الاستنسابية ويعاقب عليها.

٢. "ضياع المال العام" (كما ورد في نص الاستراتيجية) هو تعبير جاء في ظل تحديد مبلغ مالي لا يقل عن 5 مليار دولار سنوياً من الهدر دون تحديد طريقة الإحتساب وطريقة العمل الفوري لوقف هذا الهدر بالرغم من عدم اقرار الاستراتيجية بعد.

جميع الحقوق محفوظة

- جميع الحقوق محفوظة دون استثناء في لبنان وفي أميركا.
- معلومات خاصة تمت مناقشتها مع "مدراء مؤهلين لمكافحة الفساد" CACM في لبنان على هامش متطلبات التعليم المستمر في المعهد الأميركي لمكافحة الفساد.
- قانون حماية الملكية الفكرية في لبنان كما في الولايات المتحدة الأميركية وولاية أريزونا نافذ وتطبّق الفقرة أدناه:

No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording, scanning or otherwise, except as permitted under Sections 107 or 108 of the 1976 United States Copyright Act, without the prior written permission of the Publisher. Requests to the Publisher for permission should be addressed to the Exam Unit of The American Anti-Corruption Institute (AACI). Direct all inquiries to Copyright@THEAACI.com, Exam@THEAACI.com, or The American Anti- Corruption Institute (AACI). Telephone inquiries may be directed to (603) 235-0956.

Publisher: The Exam Unit of The American Anti-Corruption Institute LLC and Tomorrow's Advice s.a.r.l.
Printed in the United States of America.

Copyright © 2019 The American Anti-Corruption Institute LLC and Tomorrow's Advice s.a.r.l.
All Rights Reserved

The Middle East and Africa Leadership

- Mike Masoud, CPA, CACM, CFE, MBA, Sr. Director in the Middle East and Africa leads The AACI and its initiatives in the Middle East and Africa. (Read more)

- Ms. Gina. J. Chammas, Sr. Advisor in the MENA region. (Read more)

Worldwide Presence

The U.S.

Canada

The Middle East and Africa

Dubai

Saudi Arabia

State of Qatar

Lebanon

Jordan

Iraq

Palestine

Nigeria

Kenya

South Africa

European Union

United Kingdom

Ireland

Netherlands

Belgium

Strasburg

Thank You

The American Anti-Corruption Institute (AACI)

1204 East Baseline Road, Suite 106, Tempe, AZ 85283, ph: 1 602 235 0956
info@THEAACI.com

THEAACI.com
Membership Portal
Blog
Twitter
Facebook