

المنظمة العربية للشفافية ومكافحة الفساد  
المنظمة العربية للتنمية الإدارية – جامعة الدول العربية

الملتقى العربي الأول  
إدماج الأسس الدولية لمكافحة الفساد في أعمال الإدارة العامة  
القاهرة 24-25 آب (أغسطس) 2016

مكافحة الفساد في لبنان  
بين  
الأطر القانونية والمؤسساتية الوطنية  
ومتطلبات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

إعداد:

**الأستاذ أمين صالح**

مدير المحاسبة العامة السابق في وزارة المالية - لبنان  
النقيب السابق لخبراء المحاسبة المجازين في لبنان  
رئيس الهيئة الأهلية لمكافحة الفساد في لبنان

"وإذ قال ربك للملائكة إني جاعل في الأرض خليفة قالوا أتجعل فيها من يفسد فيها ويسفك الدماء".

## القرآن الكريم

كبير فلاسفة اليونان أفلاطون (428 - 347 ق.م.)، فيلسوف العدالة، اعتبر "أن إدارة الدولة إدارة صالحة أمر في غاية الصعوبة، وإنما نعجز عن الإصلاح ما لم يتعاون على ذلك المخلصون وإن وجود مثل هؤلاء قد أصبح عسيراً ونادراً. والطريق إلى العدالة لا تكون إلا عبر الفلاسفة. فلن تنجو البشرية من ويلاتها ما لم تصل إلى الحكم ذرية الفلاسفة، أو أن يتعلم الحكام الفلسفة الحقيقية"... الفساد ظاهرة منتشرة في العالم، فهو موجود في العالم الديمقراطي والمتمدن، والعالم المتخلف، أي كانت أنظمة الحكم وفلسفتها الاجتماعية والإقتصادية ودرجة الحرية والديمقراطية المتاحة.

للسبب خطورة فيما يطرحه من مشاكل ومخاطر على استقرار المجتمعات وأمنها، مما يقوِّض مؤسسات الديمقراطية وقيمها والقيم الأخلاقية والعدالة، ويعرض التنمية المستدامة وسيادة القانون للخطر، نظراً للصلات القائمة بين الفساد وسائر أشكال الجريمة وخصوصاً الجريمة المنظمة والجريمة الإقتصادية بما فيها غسل الأموال. وبما أن حالات الفساد تتعلق بمقادير هائلة من موارد الدول، واقتناعاً منها بأن اكتساب الثروة الشخصية بصورة غير مشروعة يمكن أن يلحق ضرراً بالغاً بالمؤسسات الديمقراطية والإقتصادية الوطنية، وضعت الأمم المتحدة إتفاقية لمكافحة الفساد، وقعتها العديد من الدول ومن بينها لبنان<sup>1</sup>. باعتبار أن منع الفساد والقضاء عليه هو مسؤولية تقع على عاتق جميع الدول، وأنه يجب عليها أن تتعاون معاً بدعم ومشاركة أفراد وجماعات خارج نطاق القطاع العام، كالمجتمع الأهلي والمنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المحلي، إذا كان يراد لجهودها أن تكون فعالة.

<sup>1</sup> القانون رقم 33 تاريخ 2008/10/16 الذي أجاز للحكومة الإنضمام إلى الإتفاقية المذكورة.

## القسم الأول

### تعريف الفساد وأنواعه وآلياته

#### أولاً: ما هو الفساد؟

تعرف منظمة الشفافية العالمية الفساد بأنه: "استغلال السلطة من أجل المنفعة الخاصة".  
البنك الدولي يعرف الفساد بأنه: "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص، فالفساد يحدث عادة عندما يقوم موظف بقبول أو طلب ابتزاز رشوة لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يعرض وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة لتقديم رشى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافسين وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية. كما يمكن للفساد أن يحصل عن طريق استغلال الوظيفة العامة من دون اللجوء إلى الرشوة وذلك بتعيين الأقارب أو سرقة أموال الدولة مباشرة".

#### ثانياً: آليات الفساد

يتبين من تعريف الفساد وجود آليتين رئيسيتين من آليات الفساد:

- 1- دفع الرشوة والعمولة إلى الموظفين والمسؤولين في الحكومة من أجل الحصول على منفعة حكومية في القطاعين العام والخاص مباشرة لتسهيل عقد الصفقات وتدبير الأمور الخاصة.
- 2- الرشوة المقتّعة في شكل وضع اليد على المال العام والحصول على مواقع متقدمة للأبناء والأصهار والأقارب في الجهاز الوظيفي.
- 3- إستخدام الموظفين الحكوميين لتقديراتهم الشخصية عند اتخاذ قرار بشأن من يحق له الحصول على استحقاق ما (دعم ومنفعة).
- 4- تجنب دفع الضرائب والرسوم (الغش الضريبي).
- 5- شراء المناصب والوظائف الحكومية – إنشاء سوق نشطة لمناصب الدولة التي تدر إيرادات جانبياً على نحو رشى وكافآت – لذلك يصبح لكل موقع ثمن يناسب المكانة الوظيفية، ولا يقتصر الأمر على الوظيفة الحكومية بل قد يصل الى الهيئات التمثيلية مثل البلديات ومجلس النواب ومجلس الوزراء.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن من يدفع الأموال للوصول إلى تلك المراكز إنما يعلم انه سيجني أضعاف المبالغ المالية التي دفعها.

وعلى العموم فإنه من الثابت بأن تراكم رأس المال والثروات الطائلة قام أساسا على النهب والإجرام، وأن القاسم المشترك بين السلطة والثروة أمر معروف ألا وهو الفساد.

### ثالثا: أنواع الفساد

إن الفساد ظاهرة اقتصادية واجتماعية وسياسية توجد في كل دول العالم وان كان الأمر متفشيا في البلدان التي يدعونها العالم الثالث حيث يتم الوصول إلى الحكم عادة بطرق غير مشروعة. ويتلخص ذلك الفساد في قيام السياسيين باستغلال مراكزهم من أجل المصلحة الخاصة. ويشهد العالم أنواعا متعددة ومتشعبة من الفساد. أهمها:

**1- الفساد الاقتصادي:** يرتبط بالصفقات الكبرى في المقاولات وتجارة السلاح والحصول على توكيلات الشركات العالمية. الاستفادة من سياسات وإجراءات وشروط للتغلب على المنافسين وتحقيق أرباح خارج نطاق القوانين والأنظمة، الحصول على امتيازات للثروات الطبيعية في البلاد، يدخل في هذا الإطار عمليات الخصخصة وهو نوع جديد من الفساد ويعني "التوجه لبيع أملاك الدولة بواسطة المسؤولين الحكوميين لتحقيق المصالح الشخصية".

**2- الفساد السياسي:** يرتبط بوضع قوانين للأحزاب والانتخابات وتمويل حملات إعلامية تضمن لفئة من السياسيين الاستيلاء دون وجه حق على مناصب حكومية نيابية أو وزارية رفيعة لا يستحقونها لانعدام المواهب القيادية لديهم و الكفاءات العلمية و التأييد الشعبي الحقيقي بحيث يتم الوصول إلى الحكم بطرق غير مشروعة. ويقوم السياسيون باستغلال مراكزهم من أجل المصلحة الخاصة.

**3- الفساد الإداري:** استغلال الوظيفة العامة للنفع الخاص وصرف النقود، والتماس الموظف العمومي أو قبول مزية غير مستحقة لصالحه أو لصالح شخص آخر، أو تعمد الإثراء غير المشروع أي زيادة موجوداته زيادة كبيرة لا يستطيع تعليلها بصورة معقولة قياسا الى دخله المشروع.

**4- الفساد المالي:** هدر المال العام واختلاسه واختلاس أو تبديد أو تسريب أي ممتلكات أو أموال أو أوراق مالية عمومية أو أي أشياء أخرى ذات قيمة عهد بها إليه بحكم موقعه.

**5- الفساد القضائي:** الإخلال بالعدالة بين الناس.

## رابعاً: النتائج السياسية والاقتصادية للفساد

يترتب على الفساد العديد من النتائج السياسية والاقتصادية السلبية نختصرها بالتالي:

- 1- انخفاض مستوى الأداء الحكومي.
- 2- إشاعة أجواء عدم الثقة.
- 3- نشر الإحساس بالظلم.
- 4- تقويض الشرعية السياسية للدولة.
- 5- التسبب بأضعاف الدولة وهبتها (نتيجة سياسية أولى للفساد).
- 6- تهاوي الرقابة والمتابعة.
- 7- نشر جو الفساد: إن ثقافة الفساد إذا ما شاعت، تعتبر الرشوة أمراً طبيعياً لا بل هي حق، أو أنها اقتسام للغنائم.
- 8- الأضرار بالنمو الإقتصادي وبالتنمية الإقتصادية.
- 9- إعاقة التنمية الاقتصادية ورفع كلفتها (يفرض الفساد على المستثمرين ضريبة إضافية سيئة لأنها عشوائية).
- 10- انخفاض الإيرادات العامة وزيادة في النفقات.
- 11- انخفاض النوعية والجودة والكفاءة.
- 12- الإرباك في تخصيص الموارد (انخفاض قدرة الدولة على فرض الرقابة والفضل في إدارة السوق).
- 13- اضطراب إجراءات التوظيف والترفيه والتعيين في الدولة والقطاع العام (اعتماد المحسوبية).
- 14- المزيد من الفقر ودم العدالة في توزيع الدخل.

إن الحكم على مدى قوة أو ضعف الدولة يمكن أن يتبين مما يلي:

أولاً: مدى الغموض أو الشفافية في معاملات الدولة الاقتصادية.

ثانياً: مدى اتباع الإجراءات والنظم الموضوعية في التعيينات.

ثالثاً: قصور أجهزة الرقابة أو فاعليتها.

## القسم الثاني

### اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

#### أولاً: الأهداف

إن اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد هدفت الى ما يلي:

- أ- ترويج وتدعيم التدابير الرامية إلى منع ومكافحة الفساد بصورة أكفأ وأنجح.
- ب- ترويج وتيسير ودعم التعاون الدولي والمساعدة التقنية في مجال منع ومكافحة الفساد بما في ذلك مجال إسترداد الموجودات.
- ج- تعزيز النزاهة والمساءلة والإدارة السليمة للشؤون العمومية والممتلكات العمومية.

#### ثانياً: التدابير الوقائية

وتحقيقاً للأغراض والغايات المبينة أعلاه، حددت الإتفاقية التدابير الوقائية والتشريعية وغيرها من التدابير التي من شأنها منع الفساد والتحري عنه وملاحقة مرتكبيه وتجميد وحجز وإرجاع العائدات المتأتية من الأفعال المجرّمة. وحيث أن المجال لا يتسع في هذه المقالة لاستعراض كافة هذه التدابير سأتناول بعض التدابير المهمة:

#### 1- مشاركة المجتمع

قيام كل دولة طرف بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزيز مشاركة المجتمع، تجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية، والنزاهة والشفافية والمساءلة.

#### 2- تقييم القوانين والتدابير الإدارية

إجراء تقييم دوري للقوانين والتدابير الإدارية ذات الصلة، بغية تقرير مدى كفايتها لمنع الفساد ومكافحته، بالإضافة إلى تبيان ما إذا كانت النصوص القانونية تستهدف مصلحة خاصة لبعض الفئات تحت عنوان المصلحة العامة.

### 3- إيجاد هيئة أو هيئات مكافحة الفساد الوقائية

تكفل كل دولة طرف، وجود هيئة أو هيئات، حسب الإقتضاء، تتولى منع الفساد بالوسائل المشار إليها أعلاه وبزيادة المعارف المتعلقة بمنع الفساد وتعميمها. وعلى الدولة أن تمنح الهيئة أو الهيئات المشار إليها، ما يلزم من الاستقلالية، لتمكين تلك الهيئة أو الهيئات من الاضطلاع بوظائفها بصورة فعالة وبمناى عن أي تأثير لا مسوغ له. وينبغي أيضا توفير ما يلزم من موارد مادية وموظفين متخصصين وما يحتاج إليه هؤلاء الموظفون من تدريب للاضطلاع بوظائفهم.

### في القطاع العام

#### 4- نظم التوظيف

تسعى كل دولة طرف الى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم لتوظيف المستخدمين المدنيين واستخدامهم واستبقائهم وترقيتهم وإحالتهم على التقاعد، تقوم على مبادئ الكفاءة والشفافية والمعايير الموضوعية مثل الجدارة والإنصاف والأهلية. كما تشتمل هذه النظم على الإجراءات المناسبة لاختيار وتدريب أفراد لتولي المناصب العمومية التي تعتبر عرضة للفساد بصفة خاصة وضمان تناوبهم على المناصب عند الإقتضاء. تشجيع وتقديم أجور ومرتببات كافية ومنصفة تراعي مستوى النمو الاقتصادي للدولة، ويحقق توزيعاً عادلاً للثروة الوطنية وحصة الأجور منها. كما التشجيع على وضع برامج تعليمية وتدريبية لتمكين الموظفين من الوفاء بمتطلبات الأداء الصحيح والسليم للوظائف العمومية، وإذكاء وعيهم بمخاطر الفساد.

#### 5- الترشح للمناصب العمومية

تنظر كل دولة طرف في اعتماد تدابير تشريعية وإدارية مناسبة لوضع معايير تتعلق بالترشح للمناصب العمومية وانتخاب شاغليها (نواب - وزراء - مجالس الحكم المحلي...). تنظر كل دولة طرف في اتخاذ التدابير التشريعية والإدارية المناسبة لتعزيز الشفافية في تمويل الترشيحات لانتخاب شاغلي المناصب العمومية وفي تمويل الأحزاب السياسية.

#### 6- تعزيز الشفافية

تسعى كل دولة طرف الى اعتماد وترسيخ وتدعيم نظم تعزيز الشفافية وتمنع تضارب المصالح.

## 7- قواعد السلوك المهني

تسعى كل دولة طرف الى أن تطبق مدونات أو معايير سلوكية من اجل الأداء الصحيح والسليم والمشرّف للوظائف العمومية واتخاذ التدابير التأديبية بالذين يخالفون هذه القواعد.

## 8- إدارة الأموال العمومية

تتخذ كل دولة طرف التدابير المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الأموال العمومية وتشمل هذه التدابير ما يلي:

- أ- إجراءات لاعتماد الموازنة الوطنية.
- ب- الإبلاغ عن الإيرادات والنفقات في حينها.
- ج- نظاماً يتضمن معايير للمحاسبة ومراجعة الحسابات المالية للدولة وما يتصل بذلك من رقابة.
- د- نظاماً فعالاً وكفوءاً لتدبير المخاطر وللمراقبة الداخلية.
- هـ- اتخاذ ما يلزم من تدابير مدنية وإدارية للمحافظة على سلامة دفاتر المحاسبة أو السجلات أو البيانات المالية أو المستندات ذات الصلة بالنفقات والإيرادات العمومية ولمنع تزوير تلك المستندات.
- و- إنشاء نظم مناسبة للمشتريات العمومية تقوم على الشفافية والتنافس وعلى معايير الموضوعية في اتخاذ القرارات تتسم بفعاليتها في منع الفساد.
- ز- اعتماد إجراءات أو لوائح تمكن كافة الناس من الحصول على معلومات عن كيفية تنظيم الإدارة العمومية واشتغالها وعمليات اتخاذ القرارات فيها وعن النصوص القانونية والإدارية التي تهم كافة الناس.

## 9- استقلالية القضاء

نظراً لأهمية واستقلال القضاء وما له من دور حاسم في مكافحة الفساد، على الدولة أن تتخذ، ودون المساس باستقلال القضاء تدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي.



## في القطاع الخاص

### 10- اتخاذ الدولة التدابير المناسبة لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد

اتخاذ الدولة التدابير المناسبة لمنع ضلوع القطاع الخاص في الفساد وتفرض عند الاقتضاء عقوبات مدنية أو إدارية أو جنائية تكون فعالة ومتناسبة وراذعة على عدم الامتثال لهذه التدابير، ويجوز أن تتضمن التدابير الرامية إلى تحقيق هذه الغايات ما يلي:

أ- تعزيز التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وكيانات القطاع الخاص ذات الصلة.  
ب- وضع معايير وإجراءات وقواعد السلوك من أجل قيام المنشآت التجارية وجميع المهن الحرة بممارسة أنشطتها على وجه صحيح ومشرف وسليم ومنع تضارب المصالح. ومن أجل ترويج استخدام الممارسات التجارية الحسنة بين المنشآت التجارية وفي العلاقات التعاقدية بين تلك المنشآت والدولة (مبادئ الحوكمة).

ج- منع إساءة استخدام الإعانات والرخص التي تمنحها السلطات العمومية للأنشطة التجارية.  
د- اتخاذ الدولة ما يلزم من تدابير وفقا لقوانينها المتعلقة بمسك الدفاتر والسجلات والكشف عن البيانات المالية ومعايير المحاسبة ومراجعة الحسابات لمنع القيام بالأفعال التالية:

- إنشاء حسابات خارج الدفاتر.
  - إجراء معاملات دون تدوينها في الدفاتر أو دون تبيينها بصورة وافية.
  - تسجيل نفقات وهمية.
  - قيد التزامات مالية دون تبيان غرضها على الوجه الصحيح.
  - استخدام مستندات زائفة.
  - الإلتفاف المتعمد لمستندات المحاسبة قبل الموعد الذي يفرضه القانون.
- هـ- عدم سماح الدولة باقتطاع النفقات التي تشمل الرشاوى من الوعاء الضريبي، لأن الرشاوى من أركان الأفعال المجرمة. وكذلك عند الإقتضاء سائر النفقات المتكبدة في تعزيز السلوك الفاسد.

## القسم الثالث

### مكافحة الفساد في لبنان

سجل لبنان (2,5) نقطة من أصل عشرة ممكنة وحل في المرتبة 178/127 عالميا في مؤشر مدركات الفساد لعام 2010 ويعكس هذا المعدل المتدني حالة اللا استقرار التي يعاني منها لبنان وعدم احرازه أي تقدم جدي على مستوى مكافحة الفساد. لقد تفتت أفة الفساد في لبنان حتى باتت ثقافة شعبية موروثية ومتجذرة في الحياة السياسية والإجتماعية والإدارية. لقد عجزت الحكومات في لبنان عن وضع سياسة واضحة المعالم لمكافحة الفساد في لبنان الذي أصبح يشكل تحديا أمام السلطات الدستورية.

انضم لبنان الى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بموجب القانون رقم 33 الصادر في 2008/10/16، وأصبح على السلطات اللبنانية أن تبادر الى اتخاذ العديد من الخطوات على الصعيدين التشريعي والتنفيذي، وذلك انسجاما مع مواد الإتفاقية ولا سيما المادة الخامسة التي تنص على أن:

"تقدم كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، بوضع وتنفيذ أو ترسيخ سياسات فعالة منسقة لمكافحة الفساد، تعزز مشاركة المجتمع وتجسد مبادئ سيادة القانون وحسن إدارة الشؤون والممتلكات العمومية والنزاهة والشفافية والمساءلة".

أما المادة السادسة من الإتفاقية فقد نصت على أن:

"تكفل كل دولة طرف، وفقا للمبادئ الأساسية لنظامها القانوني، وجود هيئة أو هيئات، حسب الإقتضاء، تتولى منع الفساد..."

ويبدو أن المادة السادسة لم تنص صراحة على انشاء هيئة وطنية خاصة لمكافحة الفساد. إذ إنها أبقّت الباب مفتوحا:

- إما أمام تعزيز موقع الهيئات الرقابية المعمول بها بحسب الأنظمة والقوانين المرعية الإجراء.
- أو إنشاء هيئات جديدة معنية بمكافحة الفساد.

وقد سارعت بعض الحكومات العربية الى انشاء هيئات وطنية لمكافحة الفساد كالأردن، الجزائر، الكويت، تونس، السعودية، اليمن، العراق، فلسطين والمغرب.

أما لبنان، ولغاية تاريخه، لم يبادر الى انشاء مثل هذه الهيئة. حيث اقتصر الأمر على:

- مبادرة أحد النواب بتقديم اقتراح قانون لمكافحة الفساد في القطاع العام وذلك في تشرين الثاني 2007، ثم قدّمت الشبكة الوطنية لتعزيز حق الوصول الى المعلومات، ممثلة بنائب آخر، ملاحظاتها القانونية على اقتراح القانون المذكور.
- مبادرة الهيئة الأهلية لمكافحة الفساد بإعداد مشروع قانون لمكافحة الفساد في لبنان تطبيقا لإتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

إن تأسيس هيئة وطنية عليا لمكافحة الفساد في لبنان أمر صعب في الوقت الراهن نظرا للواقع السياسي الراهن وما يحمل من انقسام طائفي ومذهبي حاد في المجتمع اللبناني. وأيضا بسبب غياب الإرادة السياسية الجادة لتحقيق الإصلاح. وفي هذا السياق، يرى بعض الخبراء في مجال الإدارة العامة في تعزيز الإطار القانوني والمؤسساتي لمكافحة الفساد عوضا عن إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد مشددين على تفعيل الأجهزة الرقابية وتطوير التشريعات الآيلة الى تعزيز شفافية الحكم والإدارة.

#### أولاً: الإطار القانوني لمكافحة الفساد في لبنان

- أ- المرسوم الإشتراعي رقم 112 تاريخ 1959/06/12 (نظام الموظفين).
- ب- المرسوم الإشتراعي رقم 340 تاريخ 1943/03/01 (قانون العقوبات).
- ج- القانون رقم 154 تاريخ 1999/12/27 (الإثراء غير المشروع).
- د- قانون تنظيم ديوان المحاسبة، المرسوم الإشتراعي رقم 82 تاريخ 1983/09/16.
- هـ- قانون المحاسبة العمومية (المرسوم الإشتراعي رقم 14969 تاريخ 1963/12/30).
- و- القانون رقم 42 تاريخ 2015/11/24 المتعلق بالتصريح عن نقل الأموال عبر الحدود.
- ز- القانون رقم 43 تاريخ 2015/11/24 المتعلق بتبادل المعلومات الضريبية.
- ح- القانون رقم 47 تاريخ 2015/11/24 المتعلق بتعديل المادة 26 من قانون التجارة البرية.
- ط- مجلس شورى الدولة – المرسوم رقم 10434 تاريخ 1975/06/14.
- ي- النيابة العامة المالية – المرسوم رقم 1937 تاريخ 1991/11/16.
- ك- مجلس الخدمة المدنية - المرسوم الإشتراعي رقم 114 تاريخ 1959/06/12.
- ل- التفتيش المركزي – المرسوم الإشتراعي رقم 115 تاريخ 1959/06/12.
- م- المرسوم رقم 156 تاريخ 1983/09/16 المعدل بالقانون رقم 276 تاريخ 1993/11/04 – تحديد الأفعال المالية التي تقع تحت طائلة الملاحقة الجزائية.

#### ثانياً: الإطار القانوني لمكافحة الفساد في القطاع الخاص والمجتمع المدني

- أ- قانون التجارة الصادر بالمرسوم الإشتراعي 304 تاريخ 1942/12/24.
- ب- قانون النقد والتسليف الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم 13513 تاريخ 1963/08/01.
- ج- قانون العمل الصادر في 23 أيلول 1946.
- د- قانون وسيط الجمهورية.
- هـ- القانون رقم 318 تاريخ 2001/04/20 المعدل بالقانون رقم 547 تاريخ 2007/10/20 – مكافحة تبييض الأموال – المعدل بالقانون رقم 44 تاريخ 2015/11/24.
- و- القانون الصادر في 1939/06/24 – جرم المراهبة.

## ثالثاً: الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد في لبنان

### 1- ديوان المحاسبة

ديوان المحاسبة 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 برئيس مجلس الوزراء.

ويخضع لرقابته كل من:

- إدارات الدولة،

- البلديات الكبرى،

- المؤسسات العامة التابعة للدولة والبلديات،

- هيئات الرقابة التي تمثل الدولة في المؤسسات التي تشرف عليها أو في المؤسسات التي تضمن لها الدولة حداً أدنى من الأرباح.

- المؤسسات والجمعيات وسائر الهيئات والشركات التي للدولة أو للبلديات أو المؤسسات العامة علاقة مالية بها عن طريق المساهمة أو المساعدة أو التسليف.

### أ- وظائف الديوان:

لديوان المحاسبة وظيفتان:

أ- الوظيفة الإدارية (المسبقة والمؤخرة): يمارسها برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة، بتقارير ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة، وإبداء الرأي في الأمور المالية.

ب- الوظيفة القضائية: يمارسها برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال أو إدارة الأموال العمومية والأموال المودعة لدى الخزينة.

## ب- تقارير الديوان:

### 1. التقرير السنوي:

- ينظم الديوان نهاية كل سنة تقريراً عن نتائج رقابته والإصلاحات التي يقترح إدخالها على مختلف القوانين والأنظمة التي يؤدي تطبيقها إلى نتائج مالية.
- يقدم التقرير السنوي إلى:
  - رئيس الجمهورية.
  - مجلس النواب ليوزع على أعضائه.
  - مجلس الخدمة المدنية.
  - التفيتش المركزي.
- ينشر التقرير مع أجوبة الإدارات والهيئات المعنية في الجريدة الرسمية ويطلع في كتاب مستقل لتوزيعه على الإدارات والهيئات الخاضعة لرقابة الديوان.
- تستمع لجنة المال والموازنة البرلمانية إلى رئيس الديوان وإلى ممثلي الإدارات والهيئات المختصة عند درس التقرير لإبداء الإيضاحات اللازمة.

### 2. التقارير الخاصة:

يرفع الديوان، كلما رأى لزوماً، تقارير خاصة بمواضيع معينة واقتراحات ملائمة لها إلى:

- رئيس الجمهورية.
- رئيس مجلس النواب.
- رئيس مجلس الوزراء.
- الإدارات العامة والهيئات المعنية.

### 3. بيانات المطابقة:

- يصدر الديوان كل سنة بياناً بمطابقة كل من الحسابات التي تقدم إليه مدعومة بالأوراق الثبوتية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة. تبلغ بيانات المطابقة إلى:
- مجلس النواب ليوزع على أعضاء المجلس.
  - وزير المالية إذا كانت عائدة لحسابات موازنة الدولة.
  - وزير المالية ووزير الوصاية والهيئات المعنية والمرجع المختص بالتصديق على قطع حساب الموازنة لديها، إذا كانت عائدة لحسابات الموازنات الخاضعة لتصديق مرجع غير السلطة التشريعية.

## **2- الهيئة العليا للتأديب**

تشمل سلطة هذه الهيئة جميع العاملين في الإدارات العامة وفي البلديات والمؤسسات العامة والمصالح المستقلة التابعة للدولة وللبلديات. من موظفين ومستخدمين دائمين ومؤقتين ومتعاقدين على أنواعهم واجراء ومتعاملين. ويحق للهيئة أن تنزل بهم العقوبات كافة الواردة في سلاسل العقوبات الخاصة بهم.

تستثنى من سلطة الهيئة فئات الموظفين التالية التي تخضع بحكم القانون لسلطة مجالس تأديبية خاصة بالنظر لطبيعة مهامها:

أ- أعضاء هيئتي مجلس الخدمة المدنية والتفتيش المركزي.

ب- القضاة.

ج- رجال الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة والضابطة الجمركية والمدنيين العاملين في الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة.

د- أفراد الهيئة التعليمية في الجامعة اللبنانية.

تتألف الهيئة العليا للتأديب من رئيس وعضوين متفرغين يعينون بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ومن عضوين احتياطيين غير متفرغين لإكمال عضوية الهيئة في حال مرض أو تغيب أو تنحى أحد أعضائها.

## **3- مجلس الخدمة المدنية**

تشمل صلاحيات مجلس الخدمة المدنية جميع الإدارات والمؤسسات العامة وموظفيها والبلديات الكبرى والبلديات التي تخضعها الحكومة لرقابته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، باستثناء القضاء والجيش والأفراد المدنيين الملحقيين بالجيش، وقوى الأمن الداخلي والأمن العام.

المهام الأساسية للمجلس:

أ- يمارس مجلس الخدمة المدنية الصلاحيات التي تنيطها به القوانين والأنظمة فيما يتعلق بتعيين الموظفين، وترقيتهم وتعويضاتهم، ونقلهم وتأديبهم، وصرافهم من الخدمة، وسائر شؤونهم الذاتية.

ب- يسعى الى رفع مستوى الموظفين المسلكي، ولا سيما عن طريق إعدادهم للوظيفة وتدريبهم أثناء الخدمة.

يرتبط مجلس الخدمة المدنية برئاسة مجلس الوزراء.

#### **4- التفيتيش المركزي**

تشمل صلاحيات التفيتيش المركزي جميع الإدارات العمومية والمؤسسات العامة والبلديات والمصالح المستقلة، والذين يعملون في هذه الإدارات والمؤسسات والبلديات والمصالح. لا يخضع القضاء والجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام لسلطة إدارة التفيتيش المركزي الا في الحقل المالي. يتولى التفيتيش المركزي المهام التالية:

- أ- مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات بواسطة التفيتيش على اختلاف أنواعه.
  - ب- السعي الى تحسين أساليب العمل الإداري.
  - ج- إبداء المشورة للسلطات الإدارية عفوا أو بناء لطلبها.
  - د- تنسيق الأعمال المشتركة بين عدة إدارات عامة.
  - هـ- القيام بالدراسات والتحقيقات والأعمال التي تكلفه بها السلطات.
- يرسل رئيس إدارة التفيتيش المركزي نسخة عن تقارير التفيتيش النهائية الى كل من الوزير أو رئيس الإدارة المختصة ومجلس الخدمة المدنية، وإذا كان التقرير يتناول قضايا مالية يبلغ نسخة عنه أيضا الى ديوان المحاسبة للتدقيق فيه.
- يقدم التقرير السنوي المتضمن نتائج التفيتيش والتحقيق والإقتراحات الى المراجع المختصة، وينشر في الجريدة الرسمية.
- والجدير ذكره أن هذه الهيئات الأربع تتبع لرئاسة مجلس الوزراء.

#### **5- القضاء الإداري**

يتألف القضاء الإداري من:

- محاكم إدارية.
  - محكمة عليا على رأس المحاكم الإدارية هي مجلس شورى الدولة.
- يؤلف القضاء الإداري جزءا من تنظيمات وزارة العدل القضائية.
- أ- مهمة مجلس شورى الدولة في الشؤون الإدارية والتشريعية
  - أ- يساهم مجلس شورى الدولة في إعداد مشاريع القوانين.
  - ب- يجب أن يؤخذ برأي المجلس في مشاريع المراسيم التشريعية وفي مشاريع النصوص التنظيمية.
  - ج- يستشار في مشاريع المعاهدات الدولية ومشاريع التعاميم.
  - د- يستشار في أي موضوع يقرر مجلس الوزراء استشارته فيه.

## ب- مهمة المحاكم الإدارية ومجلس شورى الدولة في الشؤون القضائية

- أ- المحاكم الإدارية هي المحاكم العادية للقضايا الإدارية.
- ب- مجلس شورى الدولة هو المرجع الاستئنافي لجميع الأحكام الصادرة عن المحاكم.

## ج- إختصاص المحاكم الإدارية

- تنظر المحاكم الإدارية في الدرجة الأولى على الأخص
- أ- في طلبات التعويض عن الأضرار التي تقع بسبب الأشغال العامة أو تنفيذ المصالح العامة.
  - ب- في القضايا الإدارية المتعلقة بعقود أو صفقات أو التزامات أو امتيازات إدارية أجرتها الإدارات العامة.
  - ج- في قضايا الموظفين.
  - د- في قضايا الضرائب والرسوم المباشرة وغير مباشرة.
  - هـ- في طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للقرارات ذات الصفة الإدارية، سواء كانت تتعلق بالأفراد أم بالأنظمة الصادرة عن سلطة عامة محلية (محافظ، قائمقام، مجلس بلدي، الخ...).
  - و- في النزاعات المتعلقة بقانونية انتخابات المجالس الإدارية كالمجالس البلدية والهيئات الإختيارية وسواها.
  - ز- في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين المحليين.

## د- إختصاص مجلس شورى الدولة

- ينظر مجلس شورى الدولة في الدرجة الأولى والأخيرة بالنزاعات التالية
- أ- طلبات الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة للمراسيم التطبيقية والفردية والأعمال التنظيمية الصادرة عن الوزراء.
  - ب- قضايا الموظفين.
  - ج- المراجعات بشأن القرارات الإدارية الفردية التي يتجاوز نطاق تطبيقها الصلاحية الإقليمية لمحكمة إدارية واحدة.
  - د- طلبات التفسير أو تقدير صحة الأعمال الإدارية.



تجدر الإشارة الى أنه ومنذ صدور القانون رقم 227 تاريخ 2000/05/31 الذي عدل نظام مجلس شورى الدولة وأنشأ المحاكم الإدارية، ولغاية تاريخه لم تصدر المراسيم التنظيمية للمحاكم الإدارية وبالتالي ما زال العمل عالقاً بهذه المحاكم.

#### **6- النيابة العامة المالية**

حدد المرسوم رقم 1937 الصادر في 1991/11/16 مهام وصلاحيات النيابة العامة المالية على النحو التالي: "تنشأ لدى النيابة العامة لدى محكمة التمييز نيابة عامة مالية تخضع لسلطة النائب العام التمييزي ويرأسها النائب العام المالي، ويلحق به ثلاثة محامين عامين".  
يشمل اختصاص النيابة العامة المالية تحديداً:

- أ- المخالفات المتعلقة بالقوانين الضريبية، الأميرية والبلديات والرسوم الجمركية ورسوم المخابرات السلوكية واللاسلكية والرسوم العائدة للمؤسسات العامة والبلديات.
- ب- الجرائم المتعلقة بالقوانين المصرفية والمؤسسات المالية والبورصة ولا سيما المنصوص عليها في قانون النقد والتسليف.
- ج- الجرائم المتعلقة بقوانين الشركات المساهمة وجرائم الإفلاس إضراراً بالدائنين.
- د- الجرائم التي تطل من مكانة الدولة المالية وجرائم تقليد وتزييف العملة والإسناد العامة والطوابع وأوراق التمغة واختلاس الأموال العمومية.
- هـ- في الجرائم المصرفية المتمثلة بمخالفة قانون النقد والتسليف وفي المخالفت الجمركية: لا تمارس الدعوى العامة إلا بطلب خطي من حاكم مصرف لبنان بالنسبة الى الجرائم الأولى، ومن مدير عام الجمارك بالنسبة الى المخالفات المتعلقة بالرسوم الجمركية.
- و- للنيابة العامة المالية وللنيابة العامة التمييزية عند الإقتضاء، الإستعانة بمن تراه من خبراء اختصاصيين في الشؤون المصرفية والضريبية والمالية للإستقصاء عن الجرائم المالية لدى المصارف وفي الشركات المساهمة وذلك ضمن حدود السرية المهنية والمصرفية.
- ز- يبقى للنائب العام لدى محكمة التمييز أن يطلب من النائب العام المالي من تلقاء نفسه أو بناء على أمر من وزير العدل إجراء التعقبات بشأن الجرائم التي يتصل خبرها بعلمه.

## واقع الفساد في لبنان

الفساد في لبنان له أوجه متعددة منه السياسي ومن الماليه وآخر إداري. ويمكن القول بأن الفساد في لبنان أصبح ظاهرة متجذرة ومتأصلة في المجتمع اللبناني لدرجة أن المواطن في لبنان أصبح غير معني بما يحدث في المجتمع من فساد لكثرتة وتشعبه. ويمكن إيجاز أوجه الفساد بما يلي:

### أولاً: الفساد السياسي

- أ- عدم انتخاب رئيس للجمهورية خلافاً لأحكام المادتين 49 و73 من الدستور اللبناني منذ أكثر من سنتين.
- ب- التجديد لرئيسي جمهورية خلافاً لأحكام المادتين 49 و73 من الدستور اللبناني.
- ج- تمديد ولاية المجلس النيابي لأكثر من أربع سنوات علماً بأن ولاية المجلس هي أربع سنوات فقط (القانون رقم 171 تاريخ 2000/01/06). وذلك خلافاً لأحكام الدستور والقانون.
- د- اعتماد القضاء كدائرة انتخابية بدلاً من المحافظة (القضاء دائرة اقليمية تمثل جزء من المحافظة). وذلك خلافاً لأحكام وثيقة الوفاق الوطني.
- هـ- زيادة عدد النواب من 108 نواب حسب وثيقة الوفاق الوطني الى 128 نائباً.
- و- عدم تأليف المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء خلافاً لأحكام المادة 80 من الدستور اللبناني.
- ز- تعطيل المجلس الدستوري الذي يراقب دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الإنتخابات الرئاسية والنيابية (المادة 19 من الدستور اللبناني).
- ح- عدم تشكيل الهيئة الوطنية لإلغاء الطائفية السياسية خلافاً لأحكام المادة 95 من الدستور اللبناني.
- ط- عدم إلغاء قاعدة التمثيل الطائفي وعدم اعتماد الإختصاص والكفاءة في الوظائف العامة والقضاء والمؤسسات العامة والمختلطة وذلك خلافاً لأحكام المادة 95 من الدستور اللبناني.

## ثانيا: الفساد الإداري

- أ- عدم اعتماد اللامركزية الإدارية وفقا لما نصت عليه وثيقة الوفاق الوطني.
- ب- عدم إعادة النظر في التقسيم الإداري بما يؤمن الإنصهار الوطني خلافا لوثيقة الوفاق الوطني.
- ج- عدم إنشاء مجالس الأفضية خلافا لوثيقة الوفاق الوطني.
- د- عدم اعتماد معايير الكفاءة والإختصاص والجدارة والنزاهة في استخدام الموظفين في الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، وذلك خلافا لأحكام وثيقة الوفاق الوطني وقانون الموظفين.
- هـ- اعتماد المعايير المذهبية والطائفية والمحسوبية السياسية والإستزلام في التوظيف في القطاع العام.
- و- التوظيف المؤقت على أساس الفاتورة ومن خارج معايير التعيين المنصوص عليها في قانون الموظفين وعلى أساس حزبي ومذهبي وطائفي.
- ز- انخفاض رواتب واجور العاملين في القطاع العام عن الأجور في القطاع الخاص.
- ح- عدم تساوي العطاءات (تعويضات الصرف من الخدمة – معاشات التقاعد – الإستشفاء – الطبابة) بين العاملين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة التي تدير مرافق عامة (مثل مؤسسة كهرباء لبنان – الصندوق الوطني للضمان الإجتماعي). وأيضا بين اسلاك الإدارات العامة (السلك الدبلوماسي – السلك القضائي – السلك العسكري والسلك المدني).

## ثالثا: الفساد المالي

- أ- عدم إقرار الموازنات العامة للدولة: منذ أحد عشر سنة وتحديدا منذ العام 2006 ولغاية العام 2016. وذلك خلافا لأحكام المادة 83 من الدستور اللبناني التي نصت على ما يلي: "كل سنة، في بدء عقد تشريع الأول، تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بندا بندا".  
لم يصادق مجلس النواب على مشاريع الموازنات المحالة اليه من قبل الحكومة عن السنوات 2006 ولغاية 2012 ضمنا. ومنذ عام 2013 ولغاية تاريخه لم تودع الحكومة مجلس النواب مشروع موازنة السنوات 2013 و2014 و2015 و2016.
- ب- مخالفة أحكام القاعدة الإثني عشرية في انفاق المال العام. وذلك خلافا لأحكام المادة 86 من الدستور اللبناني التي قضت بانه إذا لم يبيت مجلس النواب نهائيا في شأن مشروع

- الموازنة قبل انتهاء المهل الدستورية (نهاية كانون الثاني من السنة)، تأخذ الحكومة نفقات شهر كانون الثاني من السنة الجديدة على القاعدة الإثني عشرية.
- ج- **عدم صحة حسابات الدولة منذ العام 1993 ولغاية 2003** ضمنا والتي أحييت الى مجلس النواب وتم تصديقها بالرغم من عدم صحتها.
- د- **عدم إنجاز حسابات الدولة منذ العام 2004** ولغاية 2015 ضمنا، وعدم إحالتها الى مجلس النواب للتصديق عليها، بسبب عدم صحتها. وذلك خلافا لأحكام المادة 87 من الدستور التي نصت على ما يلي:
- "إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة..."
- ه- **الإنفاق من خارج الموازنة العامة.** لجأت الحكومات اللبنانية الى الإنفاق من خارج الموازنة العامة عن طريق سلف الخزينة الى إدارات ومؤسسات عامة بغاية خفض عجز الموازنة العامة من جهة وابعاد الرقابة المالية والتشريعية عن غايات هذا الإنفاق وأصوله.
- و- **تنامي حجم الدين العام** الذي تجاوز الـ 140% من الدخل الوطني خلافا للمعايير الدولية والاقتصادية العالمية.
- إن السبب الأساسي لهذا التنامي هو الفوائد المرتفعة المدفوعة عن الدين والتي تجاوز معدلها الـ 35% في بعض السنوات دون اي مبرر مالي أو اقتصادي، والهدف كان إفادة الرأسماليين من مصارف وأفراد وبعض السياسيين من ثروة لا حق لهم بها.
- إن الفوائد على الدين العام تشكل:
- حوالي 92% من إجمالي الدين العام.
  - حوالي 45% من الإنفاق العام (موازنة الدولة – متوسط من عام 1993 حتى 2011 ضمنا).
  - حوالي 66% من إيرادات الموازنة (عن الفترة ذاتها).
- ز- **التهرب الضريبي**
- معظم الخاضعين للضريبة في لبنان يتهربون من دفع الضريبة المتوجبة عليهم عن طريق:
  - عدم التصريح عن إجمالي إيراداتهم ومبيعاتهم.
  - مسك محاسبة مزدوجة إحداهما تقدم الى الإدارة الضريبية والأخرى يحتفظ بها المكلف.
  - التواطؤ بين المكلف وموظفي الدوائر الضريبية.
  - الإعفاءات الضريبية بموجب قوانين، لبعض الفئات الرأسمالية ولا سيما الشركات العقارية وأرباح التفرغ عن الأسهم في شركات الأموال.
- إن نسبة الضرائب على الأرباح لا تتجاوز 8% من إجمالي إيرادات الموازنة. في حين تقارب نسبة الضرائب على الرواتب والأجور الـ 5%.

ح- سرقة التيار الكهربائي (حوالي 45% من الطاقة المنتجة) من قبل أفراد ومؤسسات الأمر الذي استنزف خزينة الدولة حيث يمثل الإنفاق على مؤسسة كهرباء لبنان حوالي 42% من الدين العام، وحوالي 15% من الموازنة العامة للدولة. هذا بالإضافة الى ارتفاع معدلات الجعالة (العمولة) على مشتريات محروقات المؤسسة.

#### ط- الأملاك العامة البحرية

وضع اليد، بدون مسوغ شرعي أو قانوني، على الأملاك العامة البحرية، من قبل أفراد ومؤسسات مدعومة من جهات سياسية وحزبية طائفية ومذهبية وتأجير بعض هذه الأملاك من مؤسسات على صلة بأحزاب وقوى سياسية من مكونات السلطة في لبنان وذلك ببدلات زهيدة.

ي- تلزيم الخدمات والأشغال واللوازم الحكومية الى أفراد ومؤسسات بطريقة الإتفاق بالتراضي خلافا لأحكام قانون المحاسبة العمومية الذي يقضي بالتلزيم استنادا الى مناقصات عمومية واستدراجات عروض.

ك- إجراء صفقات تلزيم بعض الخدمات (النفائات مثلا...) بدون دفاتر شروط.

#### ل- الإتصالات والإنترنت

إنشاء شبكات للإتصالات المحلية والدولية واستخدام الإنترنت بدون وجه شرعي، وذلك من قبل أفراد ومؤسسات على صلة بالقوى السياسية الحاكمة.

م- تشغيل المقالع والكسارات بدون مسوغ قانوني أو شرعي.

في النهاية،

أشكركم جميعا، وأتمنى لأوطاننا العربية السلام والأمان، ولشعبونا الحرية والديمقراطية. وأرجو أن ننعم جميعا بأوطان لا فساد فيها ولا ظلم، بل بأوطان يسودها حكم القانون ويعمها العدل والحق.

والى اللقاء.