

نظرة عامة على:

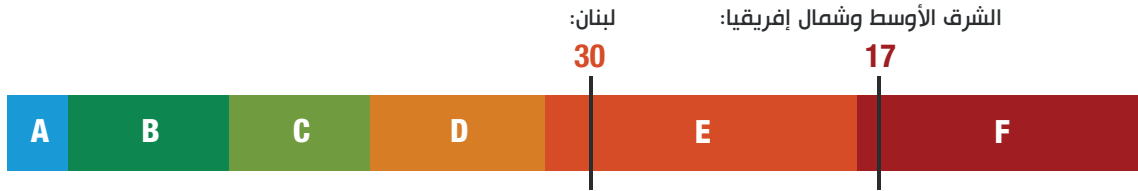
لبنان 

مؤشر النزاهة في قطاع الدفاع لسنة 2020

نظرة عامة على: لبنان

شهد لبنان بعض التغييرات الرئيسية على مدار السنوات الماضية، التي كانت الدافع وراء تعزيز قطاع الدفاع لمجابهة عدد من المخاطر. وكجزء من الالتزامات التي تم التعهد بها خلال المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات " (CEDRE) لعام 2018 المُنعقد في باريس، فقد اشترط لمنح المساعدات المالية والاستثمارات للبنان إجراء سلسلة من الإصلاحات الهادفة إلى مكافحة الفساد والحوكمة الرشيدة مما سيساهم بإستعادة ثقة المستثمرين والحكومة، وقد تبنت الحكومة اللبنانية العديد من التشريعات الرئيسية لمكافحة الفساد؛ ومع ذلك، فعلى خلفية الجمود السياسي الجلي وموجة الغضب من انتشار الفساد، قد اندلعت احتجاجات كبرى في جميع أنحاء لبنان في أكتوبر 2019 والتي جاءت على إثرها استقالة رئيس الوزراء؛ وقد عبر المواطنون اللبنانيون خلالها عن غضبهم من الطائفية السياسية ورغبتهم في اتخاذ إجراءات وإصلاحات ملموسة لمكافحة الفساد.

وعلى النقيض من ذلك، كانت القوات المسلحة اللبنانية (LAF) في منأى عن الغضب العام، بفضل المستويات العالية من النزاهة والرغبة في تبني الحيادية وتجنب استخدام القوة ضد المحتجين. ومع ذلك فإن قطاع الدفاع يواجه مستويات عالية من المخاطر على صعيد الممارسة العملية، ويشمل ذلك غياب المراقبة والمساءلة الفعالة عند المواطنين اللبنانيين من جهة، وآليات تدقيق مستقلة وواضحة من جهة أخرى، ذلك فضلاً عن الفجوات بين القوانين المعتمدة في العامين الأخيرين وبين تنفيذها.



حقائق سريعة عن لبنان

لا	تصنيف منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية كدولة هشة
لا	مُصدر مهم في قطاع الدفاع *
لا	مُستورد مهم في قطاع الدفاع *
2776	ميزانية الدفاع (مليون دولار أمريكي) *
5%	ميزانية الدفاع٪ كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي*
80,000	إجمالي عدد أفراد القوات المسلحة
تم التوقيع والتصديق عليها	اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
تم التوقيع والتصديق عليها	معاهدة تجارة الأسلحة

* معهد ستوكهولم الدولي لبحوث السلام، #البنك الدولي

حقائق سريعة عن لبنان

فلسطين		لبنان		تونس	
المغرب		الكويت		السعودية	
قطر		الجزائر		مصر	
عمان		الإمارات		الأردن	

A منخفضة جدًا	B منخفضة	C متوسطة	D عالية	E عالية جدًا	F خطيرة
---------------	----------	----------	---------	--------------	---------

تستمر قطاعات الدفاع في جميع أنحاء الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (MENA) في مواجهة الخطر الكبير المتمثل في الفساد. وفي الوقت نفسه، تستمر النزاعات المسلحة الطويلة الأمد في سوريا وليبيا واليمن، بينما تستمر الاحتجاجات العامة ضد الفساد والحكم الاستبدادي في عددٍ من البلدان - مما يعكس السياق العام لانعدام الأمن والهشاشة. وعلى الرغم من أن بعض الحكومات قد التزمت علناً بتعزيز جهود مكافحة الفساد، فلا تزال هناك فجوة بين التشريعات القائمة والتنفيذ العملي لها. تتسم المؤسسات العسكرية في المنطقة بأنها على درجة عالية من الاستثناء الدفاعي، ما يؤدي إلى غياب الشفافية التي تمنع الجهات الرقابية من التدقيق بشكل فعال في ميزانيات وسياسات الدفاع حينما الإنفاق في قطاع الدفاع وواردات الأسلحة لا يزالان يرتفعان. وتتفاقم هذه المخاوف من خلال أنظمة الحكم الاستبدادية التي شوهدت في العديد من بلدان الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. كما تثبت الاحتجاجات والانتفاضات التي اندلعت في المنطقة بعد ثورات الربيع العربي في عام 2011 أن الفساد يشكل آفة مركزية ومستمرة. إن الاستمرار في التعامل مع قطاع الدفاع على أنه استثناء والتخلف عن تلبية توقعات المواطنين بالشفافية والمساءلة قد يزيد من انعدام ثقتهم، مما يؤدي إلى فقدان شرعية مؤسسات الدفاع، وتسهيل جهود التجنيد التي تقوم بها الجماعات المسلحة غير الحكومية. لذلك فمن الأهمية بمكان أن تكشف الحكومات في المنطقة عن مزيد من المعلومات حول معدلات الإنفاق والإستراتيجية المتبعة في قطاع الدفاع، وأن تتخذ قرارات تخدم المصلحة العامة، وتسد الثغرات التي من شأنها أن تسمح بتفشي الفساد، وهذا بدوره يعزز الأمن والاستقرار الوطني.

تُعد تونس إحدى الدول الرائدة إقليمياً فيما يتعلق بإصلاح الحوكمة؛ خاصةً في مجال الإطار التشريعي الطموح والشامل. ومع ذلك، فلا يزال قطاع الدفاع يشترك في أوجه التشابه مع دول الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الأخرى فيما يتعلق بالسرية المبالغ فيها والشفافية المحدودة وميزانية الدفاع المتزايدة.

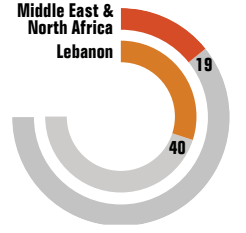
إن القوات المسلحة اللبنانية تستفيد من الدعم الشعبي الواسع النطاق في لبنان بفضل حياديتها الطائفية وممارساتها الجيدة، وقد أظهرت التزاماً باحترام اللوائح الدولية والوطنية المتعلقة بمكافحة الفساد. ومع ذلك، فإن قطاع الدفاع في لبنان يتوافق مع الممارسات الإقليمية فيما يتعلق بالوصول المحدود إلى المعلومات والسرية الكبيرة. وفي حين أن لبنان يتمتع بمنظومة قانونية متمكنة، ولكن التأخير في تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات وقانون حماية كاشفي الفساد أدى إلى الحد من إمكانيات معالجة هذه الثغرات.

¹ - مما يعني أنه يعتبر قطاع الدفاع هو خارج سيادة القانون والتشريعات القائمة على أساس وضعه "الاستثنائي". لذلك فإن قطاع الدفاع في الأساس محصن ضد القانون بسبب هذا الوضع وهو ممنوع إعفاءات خاصة.

مجالات المخاطر

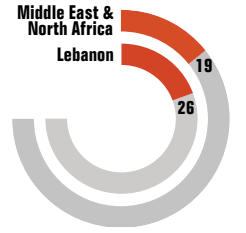
المخاطر السياسية

لقد نصّ الدستور على الرقابة السياسية على الجيش: حيث تحدد السلطة التنفيذية، ممثلة في مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للدفاع، سياسة مؤسسات الدفاع وتشرف على تنفيذها. ومع ذلك، لا يتم منح السلطة التشريعية سلطة رقابة على سياسة مؤسسات الدفاع، وذلك مع غياب التدقيق البرلماني للشؤون الدفاعية، بغض النظر عن الموافقة على ميزانية الدولة. وعلى الرغم من مخاطر الأمن القومي الواضحة، فإنه لا يوجد في لبنان سياسة دفاع وإستراتيجية أمنية حديثة توجه القرارات ذات الصلة، على الرغم من دعوات بعض المسؤولين لوضعها (بما في ذلك الرئيس). أما فيما يتعلق بالرقابة على مكافحة الفساد، فليس لدى لبنان إستراتيجية رسمية لمكافحة الفساد، ولم تتأسس الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد التي ينص عليها القانون.



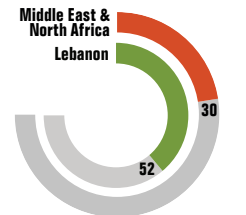
المخاطر المالية

تمكنت الحكومة بعد سنوات من الخلافات السياسية، من اعتماد ميزانيات سنوية منذ عام 2017، وتُناقش ميزانية الدفاع وتُنشر في سياق هذه الميزانية؛ إلا أن الإنفاق العسكري لا يزال يتم خارج الميزانية نتيجة لنقص الموارد في ميزانية الدفاع، والتي تركز بشكل أساسي لمرتبات العاملين. يتمثل المصدر الرئيسي لمعدات القوات المسلحة اللبنانية وتمويله في المساعدة العسكرية العامة من الحلفاء الأجانب الذين يدعمون ويجهزون ويدربون الكوادر العسكرية؛ وتخضع المساعدة العسكرية لضوابط صارمة وتطبيق رصد المستخدم النهائي من قبل الحلفاء. لا يتم الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالقوات المسلحة، على الرغم من عدم استثناء قطاع الدفاع من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات المعمول به منذ عام 2017. حيث يشمل القانون جميع القطاعات العامة. ومع ذلك، فقد كان التنفيذ ضعيفاً في جميع القطاعات، لعدم إعداد المرسوم التطبيقي.



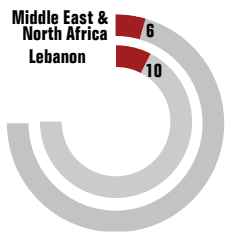
مخاطر فساد الموظفين

يُنظر إلى القوات المسلحة اللبنانية باعتبارها المؤسسة الحكومية الأقل فساداً، وقد اتخذت تدابير داخلية لتعزيز الشفافية والنزاهة. وتُعد الرشوة والفساد من الجرائم المنصوص عليها في قانون العدالة العسكرية، كما أن القوات المسلحة واضحة بشأن أن العقوبات تُطبق على المخالفين، بما في ذلك الصنف المشين من الخدمة. في عام 2018، تبنى لبنان قانون حماية كاشفي الفساد المُطبق على جميع موظفي الإدارة العامة؛ لم يتم تنفيذ القانون في جميع القطاعات، بما في ذلك الدفاع، بسبب غياب المرسوم التطبيقي. لا يوجد دليل على وجود جنود وهميين، كما تتوفر معدلات الأجور والبدلات المدنية والعسكرية على الإنترنت؛ كما تدفع المرتبات في الوقت المحدد ولكنها تظل مرتبطة بسلسلة القيادة.



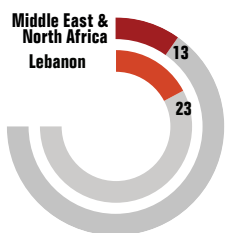
المخاطر العملياتية

تمثل العمليات أعلى مجالات المخاطر في لبنان. وتدرك القوات المسلحة اللبنانية أن الفساد يمثل مشكلة إستراتيجية وتذكر موظفيها بالقوانين واللوائح القائمة، ولكنها لا تمتلك نهجاً واضحاً لمكافحة الفساد. وقد عُقدت دورات تدريبية لمكافحة الفساد كجزء من الدورات التدريبية الأوسع نطاقاً، ومع ذلك فإن هذه الدورات متقطعة وليست متصلة في المناهج التدريبية. لا تقوم القوات المسلحة اللبنانية بعمليات عسكرية منتظمة، وعندما تقوم بذلك، فلا يوجد دليل على أنها تستعين بموظفين مدربين لتولي الرقابة على الفساد، ذلك فضلاً عن عدم امتلاكها لمبادئ توجيهية للرصد والتقييم. كما لا توجد قوانين أو سياسات معمول بها لتحكم الشركات العسكرية الخاصة المُتعاقد معها.



مخاطر المشتريات

يعفي القانون القوات المسلحة اللبنانية من اللجوء إلى القيام بالمناقصة العامة للسلع والخدمات التي تزيد قيمتها عن 535 دولاراً أمريكياً، حيث تخضع لإجراءات شراء خاصة. بالإضافة إلى ذلك، لا يوجد تشريع واضح فيما يتعلق بمخاطر الفساد في عقود الدفاع والأمن، ويقتصر الحصول على عقود المشتريات العسكرية على الشركات المُسجلة والمُدرجة في البورصة؛ الأمر الذي يُحد من المنافسة. وتتولى المديرية العامة للإدارة الإشراف على المشتريات؛ وهي هيئة غير مستقلة لأنها تمثل جزءاً من القوات المسلحة اللبنانية، ولكن يبدو بوضوح أنها تتعامل بجدية مع سوء السلوك؛ كما أن هناك إشرافاً إضافياً كجزء من الدعم العسكري الأجنبي. بالإضافة إلى ذلك، فإنه في ظل عدم وجود قوانين محددة تحظر التواطؤ، ورغم وجود تأثير سياسي لا مبرر له على مجال المشتريات العامة في لبنان، فإن القواعد والإجراءات تطبق بحزم داخل القوات المسلحة اللبنانية.



التركيز الموضوعي

يقدم القسم التالي مناقشةً للتحديات الرئيسية الأربعة التي تواجه لبنان، ويقترح مجالات الإصلاح الممكنة، بناءً على نتائج المؤشّر الحكومي للنزاهة في قطاع الدفاع.

الرقابة

توجد مهام الرقابة في شكل هيئات لمكافحة الفساد، ووظائف تدقيق و/أو لجان برلمانية، لكن مؤسسات الدفاع لا تزال معفاة تاريخياً من هذه الدرجة من التدقيق. إن آليات الرقابة تُرسي دعائم الثقة في أن الأنظمة قادرة على مواجهة التأثير غير المبرر وأن لديها الكفاءة لمواجهة تحديات الموارد. كما تضمن آليات الرقابة الفعالة أن تكون قرارات الدفاع الوطني المتعلقة بالعمليات والميزانيات وإدارة شؤون الأفراد وعمليات شراء الأسلحة قوية ومتسقة مع الاحتياجات الإستراتيجية، كما يمكنها ملاحظة المشاكل في مرحلة مبكرة، قبل أن تهدد كيان مؤسسات الدفاع والأمن.

وستستفيد القوات المسلحة اللبنانية من الإشراف المدني المتسق والمختص للمؤسسة، لتكملة مهمة اتخاذ القرار في مجال الدفاع والأمن والسلطة التنفيذية. على سبيل المثال، ينبغي إشراك الجهات المدنية في تبني سياسة الدفاع الوطني والرقابة والتدقيق على موارد القوات المسلحة اللبنانية، لضمان توافقها مع أولويات جميع المواطنين اللبنانيين.

الشفافية

إن الشفافية تجعل الحكومة أكثر فاعلية، ليس فقط من خلال السماح لآليات الرقابة بالعمل بفعالية، ولكن أيضاً عن طريق خلق فرص لتسهيل العمليات لتحقيق تأثير وكفاءة أكبر. في حين يؤدي غيابها إلى إنعدام الثقة في الحكومة وانعدام الأمان للسلطة السياسية. كما قد يؤدي الافتقار إلى الشفافية بشأن القدرة العسكرية وميزانيات الدفاع وعمليات الشراء إلى زيادة خطر انتشار الأسلحة، ما يؤدي بدوره إلى احتمال عدم الاستقرار والضغط لزيادة الإنفاق على قطاع الدفاع. وعلى الرغم من أن بعض الأمور قد تحتاج إلى أن تظل طي السرية، فإن عدم الشفافية يجب أن يكون استثناءً يُعتد به وليس قاعدة.

بينما تعترف الحكومة بأن بعض المعلومات لا يمكن مشاركتها بسبب مخاوف تتعلق بالأمن القومي، إلا أنه يجب عليها أيضاً أن تحدد المعايير والمبادئ التوجيهية المناسبة لتصنيف المعلومات، بما في ذلك معلومات الدفاع والأمن، وإتاحة هذه المبادئ التوجيهية للجمهور.

الفجوة التنفيذية

إن سن القوانين الناجحة، وحتى الممتازة يمكن أن يؤثر على الكثير من التغييرات. ولكن تنفيذها يُعد الأمر الحاسم في تحقيق النتائج على جميع مستويات الحكومة، ومع ذلك فإنها لا تزال تمثل نقطة إخفاق كبيرة في جهود الإصلاح. يمثل التنفيذ إجراءً يتعلق بالالتزام السياسي والخبرة وتوافر الموارد، ولا يقتصر فقط على السياسات والممارسات، ولكن يشمل أيضاً الخطط والترتيبات المؤسسية المستقرة. ووجود فجوة بين جودة الإطار القانوني وفعالية التنفيذ لتشمل جميع مجالات المخاطر، ما يؤثر على الوزارات والجيش على قدم المساواة.

إن قطاع الدفاع اللبناني مدعوم بتشريعات قوية، خاصة تلك التي تم تبنيها على مدار العامين الماضيين. ومع ذلك، يجب سد فجوات التنفيذ، فعلى وجه الخصوص، ينبغي للحكومة أن تمنح الأولوية لإنشاء الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد لتمكين التنفيذ الكامل لحماية كاشفي الفساد ومنح إمكانية الوصول إلى تشريعات المعلومات.

العمليات

نظراً إلى أن العديد من العمليات العسكرية، المحلية والدولية، تحدث في دول هشة ودول (في مرحلة ما بعد الصراع) حيث قد تكون الممارسات الفاسدة واسعة الانتشار، فإنه يتعين على المخططين والقادة أن يتعاملوا مع الخطر الذي قد يشكله الفساد. حيث أن الفساد في العمليات يُهدر الموارد ويمكن الشبكات الإجرامية ويساهم في اندلاع الصراع وانعدام الأمن. وبالمثل، فإن إدخال المهام - التي تأتي بموارد مالية ويمكن أن توفر دعماً سياسياً للجهات المعنية المحلية - يمكن أن يؤدي إلى تفاقم مخاطر الفساد بقدر ما يمكن أن يُحد منها. يمكن للعقائد العسكرية والتدريب ما قبل النشر والرصد في الميدان أن تساعد جميعها في إعداد القوات لمواجهة هذه المخاطر.

وتتلقى القوات المسلحة اللبنانية تدريبات منتظمة على يد الحلفاء الدوليين وكذلك على الصعيد الداخلي. وعلى الرغم من أن بعض من هذه التدريبات متعلقة بالفساد، فإن الكثير من الدورات المتعلقة بمكافحة الفساد كانت تقام بطريقة غير منتظمة. كما ستستفيد القوات المسلحة من إدراج مكافحة الفساد ضمن إجراءات التجنيد بالقوات المسلحة والمنهج الدراسي المنتظم للتأكد من أن الموظفين يدركون جيداً مخاطر الفساد في عملياتهم، وعواقب السلوك الفاسد.

COUNTRY SCORECARD: لبنان

Overall Country Score	E	30	Very High Risk
-----------------------	---	----	----------------

المخاطر السياسية	D	40
Q23 ضوابط التصدي (اتفاقية التجارة بالاسلحة)	A	100
Q19 الارتباطات بالجريمة المنظمة	B	75
Q18 الموارد الطبيعية	B	67
Q12 شفافية الميزانية وتفصيلها	C	63
Q5 الاتفاقيات الدولية (الاتفاقية الأممية لمكافحة الفساد) (منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية)	C	63
Q14 توفر الميزانية	C	58
Q4 مشاركة منظمات المجتمع المدني	C	58
Q16 التدقيق الداخلي	C	50
Q20 أنشطة الشرطة المتعلقة بالجرائم المنظمة	C	50
Q22 الانتدابات في أجهزة المخابرات	C	50
Q7 سياسة مكافحة الفساد	C	50
Q8 وحدات الأخلاقيات والامتثال	D	42
Q6 النقاش العام	D	38
Q11 تخطيط الشراء	D	33
Q17 التدقيق الخارجي	E	31
Q13 تدقيق الميزانية	E	25
Q15 مدخول قطاع الدفاع	E	25
Q2 لجنة الدفاع	E	20
Q1 اتدقيق السلطة التشريعية	E	17
Q10 تقييمات المخاطر	F	0
Q21 الاشراف على أجهزة المخابرات	F	0
Q3 مناقشة سياسة الدفاع	F	0
Q76 مجموعات الضغط	F	0
Q9 ثقة المواطنين في المؤسسات	NS	

المخاطر المالية	E	26
Q26 الإنفاق السري	A	100
Q31 الملكية النفعية	C	50
Q33 المؤسسات الخاصة غير الفصح لها	C	50
Q27 حق السلطة التشريعية في الوصول للمعلومات	E	25
Q30 الوصول إلى المعلومات	E	25
Q32 تدقيق المشاريع التجارية المملوكة للجيش	E	25
Q77 إنفاق قطاع الدفاع	F	13
Q24 ضوابط التصرف في الأصول	F	0
Q25 تدقيق التصرف في الأصول	F	0
Q28 تدقيق البرنامج السري	F	0
Q29 الإنفاق خارج الميزانية	F	0

المخاطر المتعلقة بفساد الموظفين	C	52
Q39 معدلات الأجور والبدلات	A	100
Q40 نظام الدفع	A	92
Q44 الرشوة للتعيين في الوظائف ذات الأفضلية	B	75
Q49 الملاحقة القضائية لجرائم الفساد	B	67
Q50 مدفوعات التيسير	B	67
Q34 الالتزام العام بالنزاهة	C	50
Q35 الإجراءات التأديبية للأفراد	C	50
Q42 الموضوعية في الترقيات	C	50
Q45 تسلسل القيادة والمدفوعات	C	50
Q46 مدونة قواعد السلوك العسكري	C	50
Q48 التدريب على مكافحة الفساد	D	42
Q36 الإبلاغ عن المخالفات	D	33
Q37 الوظائف عالية المخاطر	D	33
Q38 عدد الأفراد	D	33

Q41 الموضوعية في التعيينات	D	33
Q47 مدونة قواعد السلوك للمدنيين	F	0
Q43 الرشوة لتجنب التجنيد	NA	

المخاطر العملية	F	10
Q51 العقيدة العسكرية	E	25
Q52 التدريب العملي	E	25
Q53 التخطيط المسبق	F	0
Q54 الرقابة على الفساد في العمليات	F	0
Q55 الضوابط في التعاقد	F	0
Q56 المتعهدين العسكريين بالقطاع الخاص	NS	

مخاطر المشتريات	E	23
Q63 متطلبات الشراء	B	75
Q62 الالتزام بالمعايير التجارية	C	50
Q58 دورة المشتريات	D	42
Q60 المشتريات التي يُحتمل الكشف عنها	D	38
Q65 ضوابط لجنة المناقصات	D	38
Q69 فرض العقوبات على المورد	D	33
Q59 آليات الرقابة على المشتريات	E	25
Q74 باقات التمويل	E	25
Q66 ضوابط مكافحة التواطؤ التجاري	E	17
Q67 منح/تقديم العقد	F	6
Q57 التشريعات الخاصة بالمشتريات	F	0
Q61 المشتريات التي تم الكشف عنها فعلياً	F	0
Q70 عقود التعويض	F	0
Q71 الرقابة على عقود التعويض	F	0
Q72 منافسات عقود التعويض	F	0
Q75 الضغط السياسي في عمليات المشتريات	NS	
Q64 المنافسة المفتوحة في مقابل المصدر الواحد	NEI	
Q68 آليات تقديم الشكاوى	NEI	
Q73 الوكلاء والوسطاء	NEI	

Legend	نطاق الدرجات	مخاطر الفساد
A	83 - 100	منخفضة جداً
B	67 - 82	منخفضة
C	50 - 66	متوسطة
D	33 - 49	عالية
E	17 - 32	عالية جداً
F	0 - 16	خطيرة

Key

NEI لا تتوفر معلومات كافية للتوصل لنتيجة المؤشر -

NS لا توجد نتيجة للمؤشر بأي بلد -

NA لا ينطبق -

Transparency International Defence & Security

www.ti-defence.org/gdi

twitter.com/ti-defence