شفافيّة التعاون الإنمائي

دراسة حالة لبنان

annd
Arab NGO Network for Development
شبكة المنظمات العربية غير الحكومية للتنمية

CSOPartnership
for Development Effectiveness

جمعية الشفافية الدولية - لبنان

European Commission

دراسة حالة لبنان

أطلق مجلس الإنماء والإعمار في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٨ مشروعًا بعنوان "أعمال تشييد كلية الصحّة العامّة ومواقف السيارات المركزيّة داخل حرم الرئيس ميشال سليمان في شمال لبنان"، ومن المتوقّع أن ينتهي في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٣، ويهدف إلى إضافة مبانٍ إلى حرم الجامعة اللبنانيّة في شمال لبنان.

تبلغ مساحة المشروع ١٧،٨٠٠ متر مربّع بالإضافة إلى المساحات الفنّية ومواقف السيارات تحت الأرض بمساحة ١،٨٠٠ متر مربّع و ١٤،٣٠٠ متر مربّع لموقف السيّارات. تبلغ التكلفة الإجماليّة للمشروع ٢٩،٦٢١،٥٥٨ دولارًا أمريكيًا، منها ٢،٧٣٣،٣٥٢ دولارًا أمريكيًا فقط من ميزانيّة مجلس الإنماء والإعمار، وقرض بقيمة ٢٦،٨٨٨،٢٠٦ دولارًا أمريكيًا من البنك الإسلامي للتنمية.

وكما هو الحال في دراسة حالة مشروع نور للطاقة الشمسيّة في المغرب، يتمّ تطبيق "مؤشر شفافيّة التعاون الإنمائي" على هذا المشروع لقياس شفافيّته، ما سيسمح بمزيدٍ من العناية الواجبة من منظّمات المجتمع المدني والصحفيين الاستقصائيّين، سواء لمراقبة تقدّم المشروع أو مستوى المشاركة المجتمعيّة، بالإضافة إلى تقييم تدابير مكافحة الفساد المعمول بها لضمان الحدّ من الممارسات الفاسدة في إطار المشروع.

يوضح المؤشّر أنّه لدى مجلس الإنماء والإعمار لوحة متابعة لمراقبة جميع مشاريعه، بالإضافة إلى صفحة إلكترونيّة مخصّصة للمشروع نفسه. ومع ذلك يقدّم كلاهما معلومات عامّة عن المشروع، مثل التكلفة الإجماليّة، ومصدر (مصادر) التمويل ونوعه، والمقاولين، والتقدّم المحرز في الإنفاق، وحالة المشروع، وتوزيع التكاليف، وما إلى ذلك. ولكن لم يذكر كلاهما أيّ معلومات مفصّلة بشأن إجراءات الشراء أو المعلومات المتعلّقة بالعمليّة نفسها، مثل في أي مرحلة من مراحل البناء يكون المشروع، بل حُدّدت فقط حالة المشروع؛ ما إذا كان المشروع مستمرًا أو مكتملًا، أو قيد الإعداد. ومن ناحيةٍ أخرى، لا تقدّم الصفحة الإلكترونيّة الخاصّة بالبنك الإسلامي للتنمية المخصّصة لمشاريع لبنان أيّ معلومات عن هذا المشروع تحديدًا.

أمّا بالنسبة لوثائق عمليّات الشراء، لا يقدّم كلّ من مجلس الإنماء والإعمار والبنك الإسلامي للتنمية أي مستندات شراء متعلّقة بهذا المشروع، مثل وثائق المناقصات أو العقود.

وفيما يتعلّق بتطبيق "اختبار الضرر مقابل المصلحة العامّة" الذي يعزّز الشفافيّة ويعمل كضمانٍ لكفالة ممارسة الحق في الوصول إلى المعلومات، وفقًا للمعايير الدوليّة، المادة ٥ (المعدّلة) من القانون رقم ٢٨ /٢٠١٧ ، قانون الحق في الوصول إلى المعلومات، لا يسمح بتطبيق هذا الاختبار على المعلومات التي تندرج ضمن استثناءات الحق في الوصول إلى المعلومات.

لا ينشر مجلس الإنماء والإعمار على لوحة المتابعة الخاصّة به سوى معلومات عن المشروع في نموذج موازنة المواطن. تقدّم لوحة المتابعة معلومات شاملة وتطلّعيّة؛ ولكن نشر هذه المعلومات ليس واردًا في الوقت المناسب؛ فقد وقّع العقد في ٣١ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠١٨، وبدأت الأعمال في ٢٥ كانون الثاني/ يناير ٢٠١٩، وبلغت التكلفة الإجماليّة للمشروع ٢٩،٦٣ مليون دولارًا أمريكيًا، وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٢ (وقت تطبيق المؤشّر)، تظهر المعلومات الخاصّة بسير الأعمال إنفاق أقل من ٢٠٪ من المبلغ الإجمالي، مع العلم أنّه من المقرّر أن ينتهي المشروع في ١١ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٣، ما يعني أنّه لم يتبق سوى أقلّ من عامٍ لإنهاء أكثر من ٨٠٪ من المشروع. حتى لو أثّرت الأزمات الاقتصاديّة والنقديّة في لبنان على تنفيذ المشروع، يجب على مجلس الإنماء والإعمار أن يقدّم شرحًا يبرّر التأخير في إنهاء المشروع، وألا يكتفي فقط بالقول أنّ المشروع مستمرّ، وأنّه باستطاعتهم إنهاء أكثر من ٨٠٪ منه في اقلّ من عامٍ واحد.

أمّا فيما يتعلّق بالمنهجيّات والمعايير المستخدمة في تنفيذ المشروع، فلا يقدّم مجلس الإنماء والإعمار أيّ معلومات مباشرة عن هذه المنهجيّات والمعايير. ومع ذلك فهو ملزمٌ بالإطار القانوني اللبناني لعمليّات الشراء العام. أمّا على مستوى البنك الإسلامي للتنمية، فإنّه ينشر معلومات عامّة فقط حول كيفيّة التعامل مع عمليّات الشراء التي يموّلها البنك الإسلامي للتنمية و / أو المشاريع المشتركة التمويل.

لا يتمّ كذلك تسجيل المشاركة المجتمعيّة في هذا المشروع بشكلٍ جيّد: فإنّ مجلس الإنماء والإعمار لا يقدّم أيّ إطار للمشاورات العامّة، ولا يوجد في لبنان أيّ إطارٍ للمشاورات العامّة. وعلى الرّغم من إشراك البنك الإسلامي للتنمية للمجتمع المدني والمنظّمات غير الحكوميّة في عمله في مشاريع المساعدات الإنسانيّة، واعتباره "منظّمات المجتمع المدني عناصر من شبكة المطوّرين في التدخلات الإنمائيّة لبنك التنمية الإسلامي"، ولم تنشر أيّ معلومات حول ما إذا تمّت استشارة المجتمع المدني والمنظّمات غير الحكوميّة في إطار هذا المشروع. ولا يقدّم كلّ من مجلس الإنماء والإعمار والبنك الإسلامي للتنمية أيّ معلومات أخرى عن المشاورات العامة.

بموجب تدابير مكافحة الفساد، ينشر مجلس الإنماء والإعمار المعلومات المتعلّقة بالمسائل الماليّة المتعلّقة بالمشروع فقط. وعلى الرغم من عدم وجود أيّ تدابير محدّدة من مجلس الإنماء والإعمار، إنَّه ملزمٌ بالإطار القانوني اللبناني الذي يتضمّن تدابير تهدف إلى ضمان استقلاليّة آليات الإنفاذ. إنّ تطبيق هذا الإطار ضعيف في لبنان ولم يتمّ اختباره بعد على نطاق واسع. وفي المقابل، ينشر البنك الإسلامي للتنمية معلومات تتضمّن ملاحظات إرشاديّة حول إدارة الشكاوى، وتضارب المصالح، ومتطلّبات الأهليّة، والعمليّة المعجّلة، ومشتريات المسار السريع، إلخ.

وعلى مستوى كاشفي الفساد، يوجد في لبنان قانون حماية كاشفي الفساد بموجب رقم ٢٠١٨/٨٣ المعدّل بالقانون رقم ٢٠٢٠/١٨٢. لم يتمّ اختبار هذا الإطار بعد لإظهار كفاءته أو عدم كفاءته. كما لا ينشر البنك الإسلامي للتنمية أي معلومات تتعلّق بكاشفي الفساد، وتقتصر آليّة إدارة الشكاوى الموجودة لديه على مقدّمي المناقصات المحتملين والفعليّين فقط.

لا توجد أيّ إجراءات محدّدة للتهرّب الضريبي ضمن المشروع نفسه. ومع ذلك، فإنّه لدى النظام القانوني اللبناني أنظمة خاصّة به لمكافحة تبييض الأموال، بما في ذلك التهرّب الضريبي. وبالإضافة إلى التهرّب الضريبي، يوجد في لبنان أيضًا القانون رقم ٢٠٢١/٢١٤ بشأن استرداد الأصول. ومع ذلك، لم يتمّ اختبار هذا القانون بعد، حيث لم تسجّل أي حالة منذ دخوله حيز التنفيذ في عام ٢٠٢١.

مؤشر شفافيّة التعاون الإنمائي: أعمال تشييد كليّة الصحّة العامّة وموقف السيارات المركزي داخل حرم الرئيس ميشال سليمان في شمال لبنان - لبنان

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
شفافيّة البيانات	ا. مدى توافر أداة عامّة لرصد أداء التعاون الإنمائي (مؤشر)	https://www.cdr.gov.lb/Projects/ProjectDetail.aspx?contractId=20094 https://portal.cdr.gov.lb/contracts?lang=en https://www.isdb.org/lebanon	لدى مجلس الإنماء والإعمار في لبنان أداتين لمراقبة مشاريعه، وكلاهما يعطي معلومات عامّة عن "أعمال البناء في كليّة الصحة العامّة ومواقف السيارات المركزيّة داخل حرم الرئيس ميشال سليمان في شمال لبنان" فيما يتعلّق بالتكلفة الإجماليّة للمشروع، ومصدر (مصادر) الأموال، والمقاولين، وأنواع التمويل، والتقدّم المحرز في الإنفاق، وحالة المشروع، وتوزيع التكلفة، وما إلى ذلك. ولكنّه لا يقدّم معلومات مفصّلة عن إجراءات الشراء ولا العمليّة نفسها، مثل المرحلة التي وصل إليها المشروع؛ فيحدّد فقط ما إذا كان المشروع مستمرًا أو كاملًا أو قيد الإعداد. لا تقدّم الصفحة الالكترونيّة الخاصّة بالبنك الإسلامي للتنمية في لبنان أيّ معلومات عن هذا المشروع بالذات.	٢/١

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
شفافيّة البيانات	٢. توافر موقع إلكتروني مخصّص للتعاون الإنمائي المحدّد	https://www.cdr.gov.lb/Projects/ProjectDetail.aspx?contractId=20094 https://portal.cdr.gov.lb/contracts?lang=en	هناك صفحة مخصّصة للمشروع على الموقع الإلكتروني لمجلس الإنماء والإعمار، وتحتوي على معلومات عامّة عن المشروع .	٢/١
	٣. توافر وثائق الشراء المتعلّقة بالتعاون الإنمائي المحدّد	https://www.cdr.gov.lb/Projects/ProjectDetail.aspx?contractId=20094 https://portal.cdr.gov.lb/contracts?lang=en https://www.isdb.org/lebanon	لا يعرض كلٌّ من مجلس الإنماء والإعمار والبنك الإسلامي للتنمية أيّ وثائق شراء.	٢/٠
	٤. إمكانيّة تطبيق الهيئة العامّة لاختبار "الضرر مقابل المصلحة العامّة" عند طلب معلومات تخضع لاستثناءات بشأن الحق في الوصول إلى المعلومات	http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=269965 http://www.legallaw.ul.edu.lb/Law.aspx?lawId=288586	المادة ٥ (المعدّلة) من قانون الحق في الوصول إلى المعلومات رقم ٢٠١٧/٢٨ لا تسمح بتطبيق "اختبار الضرر مقابل المصلحة العامّة" على المعلومات التي تقع ضمن استثناءات الحق في الوصول إلى المعلومات.	٢/٠

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
شفافيّة البيانات	٥. توافر المعلومات الماليّة حول التعاون الإنمائي في نموذج موازنة المواطن	https://portal.cdr.gov.lb/contracts?lang=en	يحتوي موقع مجلس الإنماء والإعمار على لوحة متابعة توفّر معلومات عن المشروع في نموذج موازنة المواطن.	٢/٢
	٦. يتمّ التصدع في الوقت المناسب، ويكون شاملاً وتطلعيًا	https://portal.cdr.gov.lb/contracts?lang=en https://www.isdb.org/project-procurement/tenders?loc=LB&tender_type=&status=active	يحتوي موقع مجلس الإنماء والإعمار على لوحة متابعة تقدّم معلومات شاملة وتطلّعيّة. ولكن لم تنشر هذه المعلومات في الوقت المناسب: فقد تمّ توقيع العقد في عام ٢٠١٨، والتكلفة الإجماليّة ٢٩،٦٢ مليون دولار أمريكي، وتُظهر المعلومات حول تقدّم العمل، واليوم، في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٢، إنفاق أقلّ من ٢٠٪ من المبلغ الإجمالي، مع العلم أنّ المشروع ينتهي في ١١ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٢٣. لدى البنك الإسلامي للتنمية صفحة إلكترونيّة لنشر الوثائق، إلا أنّ الصفحة المخصّصة للبنان لا تحتوي على أيّ وثائق.	٢/١

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
شفافيّة البيانات	٧. توافر المنهجيّات المستخدمة والمعايير المعتمدة في التعاون الإنمائي المحدّد	https://www.cdr.gov.lb/Projects/ProjectDetail.aspx?contractId=20094 https://www.isdb.org/project-procurement/ https://www.isdb.org/project-procurement/documents	لا يعطي موقع مجلس الإنماء والإعمار أيّ معلومات مباشرة عن المنهجيّات والمعايير المستخدمة. ولكنّه مع ذلك ملزمٌ بالإطار القانوني اللبناني لعمليّات الشراء العامّة. وقد قام البنك الإسلامي للتنمية بنشر معلومات عامّة حول كيفيّة التعامل مع عمليّات الشراء في المشاريع المموّلة و/أو المشتركة التمويل من البنك الإسلامي للتنمية.	٢/١
المشاورات العامّة	٨. توافر إطار عمل للمشاورات العامّة للتعاون الإنمائي	https://www.cdr.gov.lb https://www.isdb.org/civil-society-ngos	لا يعرض مجلس الإنماء والإعمار أيّ إطار للمشاورات العامّة، وليس لدى لبنان مثل هذا الإطار. يقوم البنك الإسلامي للتنمية بإشراك المجتمع المدني والمنظّمات غير الحكوميّة في عمله في مشاريع المساعدات الإنسانيّة ويعتبر "منظّمات المجتمع المدني بمثابة عناصر من شبكة المطوّرين في التدخّلات الإنمائية لبنك التنمية الإسلامي"، ومع ذلك، لا تُنشر أيّ معلومات حول ما إذا كان قد تم التشاور مع المجتمع المدني والمنظّمات غير الحكوميّة ضمن إطار هذا المشروع .	٢/٠

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
المشاورات العامّة	٩. يمكن لأيّ شخصٍ المشاركة في المشاورات العامّة	https://www.cdr.gov.lb https://www.isdb.org/civil-society-ngos	لا توجد أيّ معلوماتٍ متاحة بموجب هذا المؤشر من كلٍّ من مجلس الإنماء والإعمار والبنك الإسلامي للتنمية.	٢/٠
	١٠. توافر المعلومات المتعلّقة بالمشاورات العامّة وإمكانيّة الوصول إليها	https://www.cdr.gov.lb https://www.isdb.org/civil-society-ngos	لا توجد أيّ معلوماتٍ متاحة بموجب هذا المؤشر من كلٍّ من مجلس الإنماء والإعمار والبنك الإسلامي للتنمية .	٢/٠
	١١. شرط لتبرير اعتماد التوصيات ورفضها في المشاورات العامّة	https://www.cdr.gov.lb https://www.isdb.org/civil-society-ngos	لا توجد أيّ معلوماتٍ متاحة بموجب هذا المؤشر من كلٍّ من مجلس الإنماء والإعمار والبنك الإسلامي للتنمية .	٢/٠
	١٢. تتطلّب المشاورات العامّة مع القطاع الخاص وجود منظّمات المجتمع المدني وإشراكها	https://www.cdr.gov.lb https://www.isdb.org/civil-society-ngos	لا توجد أيّ معلوماتٍ متاحة بموجب هذا المؤشر من كلٍّ من مجلس الإنماء والإعمار والبنك الإسلامي للتنمية .	٢/٠
تدابير مكافحة الفساد	١٣. توافر تدابير تحسين شفافيّة الماليّة العامّة فيما يتعلّق بالتعاون الإنمائي المحدّد	https://www.cdr.gov.lb https://www.isdb.org/lebanon	لا ينشر مجلس الإنماء والإعمار سوى معلومات عامّة عن الأمور الماليّة المتعلّقة بهذا المشروع. ولا ينشر البنك الإسلامي للتنمية أيّ معلوماتٍ ذات صلة.	٢/١

الفئة	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
تدابير مكافحة الفساد	١٤. توافر تدابير لتعزيز آليّات الإنفاذ المستقلّة	https://www.cdr.gov.lb https://www.isdb.org/project-procurement/documents	لا توجد أيّ تدابير محدّدة من مجلس الإنماء والإعمار، ومع ذلك فهو ملزمٌ بالإطار القانوني اللبناني الذي يتضمّن تدابير تهدف إلى ضمان آليّات إنفاذ الاستقلاليّة، ولكن يبقى تطبيق هذا الإطار ضعيفًا في لبنان. ينشر البنك الإسلامي للتنمية ملاحظات إرشاديّة حول إدارة الشكاوى، وتضارب المصالح، ومتطلبّات الأهليّة، والعمليّة المعجّلة، ومشتريات المسار السريع، إلخ.	٢/١
	١٥. توافر تدابير لحماية كاشفي الفساد	http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=278575 http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=286034	لدى لبنان قانون حماية كاشفي الفساد رقم ٢٠١٨/٨٣ المعدّل بالقانون رقم ٢٠٢٠/١٨٢؛ ولكن لم يتمّ اختبار هذا الإطار بعد في لبنان. لم ينشر البنك الإسلامي للتنمية أيّ نوع من الأنظمة المتعلّقة بحماية كاشفي الفساد، وتقتصر إدارة الشكاوى الخاصّة به على مقدّمي المناقصات المحتملين والفعليّين فقط.	٢/١

	المبدأ	المصدر	الملاحظات	النتيجة
	١٦. توافر تدابير لمكافحة التهرّب الضريبي		لا توجد أيّ تدابير محدّدة لمكافحة التهرّب الضريبي داخل المشروع، ومع ذلك يشمل النظام القانوني اللبناني أنظمة خاصّة به لمكافحة تبييض الأموال بما في ذلك التهرّب الضريبي.	٢/١
	١٧. توافر التدابير لاسترداد الأصول	http://www.legallaw.ul.edu.lb/LawView.aspx?opt=view&LawID=287057	لدى لبنان القانون رقم ٢٠٢١/٢١٤ بشأن استرداد الأصول. ومع ذلك لم يتمّ اختبار هذا القانون بعد.	٢/١
	النتيجة الإجماليّة			٣٤/١١
	النسبة المئويّة			٣٢،٣٥٪
	الدرجة			ضعيف