

مراقبة عمليات الإغاثة في الكوارث الإنسانية

دراسة حالة حول الاستجابة
لانفجار مرفأ بيروت في ٤ آب ٢٠٢٠



منظمة
الشفافية الدولية
الائتلاف العالمي ضد الفساد



الجمعية اللبنانية
لتعزيز
الشفافية
لافساد

تمّ إعداد هذه الورقة من قبل:

محمد المغبط

المستشار القانوني لدى الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد

تمّت مراجعة البحث من قبل:

روبرتو مارتينيز ب. كوكوتشكا

خبير باحث في أدوات قياس الفساد لدى منظمة الشفافية الدولية

تُرجم من اللغة الإنجليزية إلى العربية من قبل:

رنا صالح عزّام

تمّ إعداد هذه الورقة في إطار مشروع " تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في عملية إعادة الإعمار والإصلاح في لبنان" (EARREL) الممولّ من قبل وزارة الخارجية الألمانية.

تماشياً مع سياسة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد لتوفير معلومات مفتوحة المصدر للجمهور، يمكن استخدام هذا المنشور مع ذكر مصدره. إذا لم تتم الإشارة إلى المصدر، تحتفظ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية بحقوقها في اتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة ضدّ أيّ شخص يستخدم محتوى هذا المنشور دون ذكر المصدر.

مشروع "تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في عملية إعادة الإعمار والإصلاح في لبنان" (EARREL)

إنّ مشروع "تعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة في عملية إعادة الإعمار والإصلاح في لبنان" (EARREL) هو مشروعٌ لمُدّة سنتين بتمويل من وزارة الخارجية الألمانية، ويهدف إلى ضمان أكبر قدرٍ من المُساءلة والشفافية في المساعدات الإنسانية وجهود إعادة الإعمار، خاصّةً للأكثر تضرراً من انفجار مرفأ بيروت. إنّ هذا المشروع هو عملٌ فيه شركاء متعددين، وينفّذ بقيادة الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد ومرصد الأزمة في الجامعة الأميركية في بيروت، وبدعمٍ من خبرات وشبكات الأمانة العامّة لمنظمة الشفافية الدوليّة.

يسعى هذا المشروع إلى تحقيق ثلاث أهدافٍ رئيسيّة، وهي تزويد المجتمع المدني المحلي وشبكات الصحفيين بالمعرفة والأدوات اللازمة لضمان أكبر قدرٍ من المُساءلة والشفافية في إدارة المساعدات، وجهود إعادة الإعمار، ومساعدة الجهات الفاعلة الحكوميّة في تحسين الإصلاحات الحكوميّة وإدارة الأزمة بشكلٍ شفافٍ، كما سيصبح المواطنون من خلال هذا المشروع مجهّزين بشكلٍ مناسبٍ للإبلاغ عن الفساد ومراقبته، لا سيّما في المناطق المتضرّرة جرّاء الانفجار.

من أجل تحقيق هدف المشروع، تقسّم الأنشطة إلى ثلاث فئات: وهي البحث، والرصد والمناصرة، وتنمية القدرات. بالنسبة للبحث، سيتم وضع منهجيّة لتتبّع المساعدات الدوليّة وجهود إعادة الإعمار. أمّا بالنسبة للرصد والمناصرة، سيتمّ تحليل البيانات التي تم جمعها بالشفافية في المساعدات الدوليّة وجهود إعادة الإعمار. ضمن البحث لتحديد أوجه القصور التي تشكل تحديات لاعتماد تدابير الشفافية والمساءلة المناسبة. يتمثّل هدف المناصرة في الاستفادة من النتائج من خلال أوراق السياسات مع التدابير التي يُوصى بها، والتي يمكن أن تحدّد من أوجه القصور المبيّنة، وتعزّز أفضل الممارسات لدى أصحاب المصلحة الذين يشاركون في جهود إعادة الإعمار، والتعافي، والإصلاح عقب انفجار مرفأ بيروت في ٤ آب ٢٠٢٠.

بالنظر إلى أنّ البحث، والرصد، والمناصرة هي عناصر رئيسيّة في تعزيز المُساءلة والشفافية في إدارة المساعدات ضمن إطار مشروع "ضمان المُساءلة في جهود إعادة الإعمار والإصلاح في لبنان" (EARREL)، تهدف أوراق السياسة ضمن إطار المشروع إلى مزيدٍ من تحليل النتائج لصياغة الأدوات والتوصيات التي يمكن أن تزيد من نشر أفضل الممارسات الدوليّة في إدارة المساعدات، وإضفاء الصفة المحليّة عليها، وتعميم المناصرة حول المُساءلة في جهود إعادة الإعمار، والتعافي، والإصلاح من خلال تعزيز حماية كاشفي الفساد، وتشريعات مكافحة الفساد، والحوكمة الرشيدة، والشفافية في المساعدات عبر قطاعات الاستجابة.

وفي هذا الصدد، تسلّط ورقة السياسة الخاصّة بـ مراقبة عمليّات الإغاثة في الكوارث الإنسانيّة الضوء على الحالات البارزة لرصد المساعدات أثناء الكوارث الإنسانيّة مع التركيز على قضيّة انفجار مرفأ بيروت. وتعرض هذه الورقة أيضًا للممارسات الفضلى الدوليّة بشأن مراقبة عمليّات الإغاثة، بهدف إنشاء مؤشّر شاملٍ للشفافية في عمليّات الإغاثة من أجل تقييم أفضل لأداء أصحاب المصلحة والمؤسسات المعنيّة بإدارتها.

وسط الأزمات الاقتصادية والنقدية المستمرة التي يشهدها لبنان، وفي ظل جائحة كورونا وتأثيرها السلبي على جهود تعافي الاقتصاد، كان لانفجار مرفأ بيروت في آب من العام ٢٠٢٠ أثر مدمر على المستويات الاقتصادية، والتجارية، والاجتماعية، والأهم من ذلك، على المستوى الإنساني.

استجابةً لآثار الانفجار، أطلق المجتمع الدولي "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار - 3RF" (إطار التعافي) لمساعدة لبنان في الجهود المبذولة للتعافي. إلا أنّ مستويات الفساد العالية تشكّل تهديدًا لفعالية وكفاءة هذا الإطار، حيث قد يؤثّر الفساد سلبيًا على تطبيقه السليم، ما يترك المحتاجين إلى الإغاثة دون مساعدة، ويؤدّي إلى تقويض جهود الإصلاح والتعافي.

من خلال هذه الورقة، تُقدّم الممارسات الفضلى الخاصة بالشفافية في عمليّات الإغاثة كأداةٍ للحدّ من الفساد ومنعه في هذه العمليّات؛ بحيث تمّ إنشاء مؤشر شامل لقياس مستويات شفافية عمليّات الإغاثة ضمن إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار، حيث يمكن للشفافية أن تشكّل رادعًا لأولئك الذين قد يسيئون استخدام أموال المساعدات بما يتماشى مع مصالحهم الشخصية.

المحتويات

II	مشروع "ضمان المُساءلة في جهود إعادة الإعمار والإصلاح في لبنان" (EARREL)
III	ملخص الورقة
I	مراقبة عمليّات الإغاثة في الكوارث الإنسانيّة؛ دراسة حالة حول الاستجابة لانفجار مرفأ بيروت في ٤ آب ٢٠٢٠
I	مقدّمة
I	السياق اللبناني
٣	إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار (3RF)
٥	المنهجية
٦	الممارسات الفضلى لمراقبة عمليّات الإغاثة
٦	تحديد شفافية عمليّات الإغاثة
٧	وسائل النشر
٨	معوّقات الشفافية في عمليّات الإغاثة
٩	تحديد مخاطر الفساد
١٠	دور منظمات المجتمع المدني والصحفيين الاستقصائيين
١١	منهجية مؤشر مراقبة عمليّات الإغاثة
١١	هيكلية المؤشر والدرجات
١٣	القيود على المؤشر
١٤	مؤشر مراقبة شفافية عمليّات الإغاثة
١٤	القسم رقم ١: الشفافية
١٤	القسم الفرعي رقم ١: شفافية المساعدات
١٥	القسم الفرعي رقم ٢: شفافية إعادة الإعمار
١٦	القسم رقم ٢: الشراء
١٦	القسم الفرعي رقم ١: الشراء العام
١٨	القسم الفرعي رقم ٢: الشراء الخاص
٢٠	دراسة حالة: "صندوق إعادة بناء مؤسسات الأعمال في بيروت على نحو أفضل - صندوق B5"
٢٢	شفافية المساعدات
٢٤	عمليّات الشراء الخاصّة
٢٧	الاستنتاجات والتوصيات

مراقبة عمليات الإغاثة في الكوارث الإنسانية؛

دراسة حالة حول الاستجابة لانفجار مرفأ بيروت في ٤ آب ٢٠٢٠
مبادئ الشفافية والمساءلة النّاطمة لديوان المحاسبة

مقدّمة

شهد لبنان في عام ٢٠٢٠ أكبر انفجارٍ على الإطلاق في مرفأ بيروت، حيث دُمّر الانفجار جزءًا كبيرًا من المدينة تاركًا ما يقارب ٣٠٠,٠٠٠ ألف شخص بلا مأوى، وأكثر من ٦٠٠٠ آلاف حالة إصابة مبلّغ عنها، وأكثر من ١٧٠ حالة وفاة^١.

السياق اللبناني

في تشرين الأول ٢٠١٩، وجد لبنان نفسه وسط أزمة نقدية واقتصادية أدّت إلى تخلف الحكومة عن سداد ديونها السيادية في ٩ آذار ٢٠٢٠^٢. وبعد أكثر من عامين على تخلفها عن السداد، لم تبدأ الحكومة اللبنانية بعد أي مفاوضات مع أصحاب الديون الخارجية والوطنية^٣. أدّى ذلك إلى انعدام الثقة في الدولة من كل من المجتمعين اللبناني والدولي. ومع ذلك، فقد توصلت الحكومة اللبنانية إلى اتفاق على مستوى الموظفين مع صندوق النقد الدولي، والذي يمكن أن يمنح الحكومة ٣ مليارات دولار أمريكي^٤.

غير أنّ هذه الاتفاقية مشروطة، وتتطلب من الدولة اللبنانية اتّخاذ إجراءات إصلاحية جادة قبل تلقّي أي مساعدة مالية. وهذا يعني أنه حتى بعد موافقة إدارة صندوق النقد الدولي ومجلسه التنفيذي على الاتفاقية، سيتأخر التنفيذ حتى تقر الدولة اللبنانية الإصلاحات المشروطة وتنقّدها.

يأتي ذلك في وقتٍ يتم فيه تقويض إقرار وتنفيذ أطر مكافحة الفساد على مستوياتٍ عدّة، سواء عن طريق مجلس النواب أو مجلس الوزراء، وذلك بالامتناع عن تعيين جهات رقابية مثل الهيئة الناطمة لقطاع الكهرباء التي صدر قانونها التأسيسي عام ٢٠٠٢. كما امتنع مجلس الوزراء عن تعيين مجلس إدارة هيئة الشراء العام قبل أن يصبح مجلس الوزراء حكومة تصريف أعمال في ٢٢ أيار ٢٠٢٢.

ومن ناحيةٍ أخرى يقوم المجلس النيابي بإقرار قوانين مجزأة لمكافحة الفساد والإصلاح الاقتصادي، أو تأخير إقرار قوانين فعّالة؛ مثل قانون الإثراء غير المشروع، وقانون مكافحة الفساد في القطاع العام، وقانون استعادة الأموال المتأتية من الفساد، وما إلى ذلك، بالإضافة إلى تأخير إقرار مشروع قانون الضوابط على التحويلات المالية (الكابيتال كونترول) بعد الأزمات التي نشأت في عام ٢٠١٩ والتي أدّت إلى إدارة غير منسّقة للأزمة النقدية ومن دون إطار قانوني من قبل المصارف.

١ تقرير حالة - انفجار لبنان. منظمة الصحة العالمية. الإصدار ٥. متاح على الرابط:

<http://www.emro.who.int/images/stories/lebanon/documents/lebanon-blast-situation-report-11-8-20.pdf?ua=1>

٢ " للمرة الأولى يتخلف لبنان عن سداد ديونه". الإيكونوميست. آذار ٢٠٢٠. متاح على الرابط:

<https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2020/03/12/for-the-first-time-lebanon-defaults-on-its-debts>

٣ "الدائثون الأجانب يحثون لبنان على بدء محادثات إعادة هيكلة الديون". رويترز. أيلول ٢٠٢١. متاح على الرابط:

<https://www.reuters.com/world/middle-east/lebanons-international-creditors-urge-new-govt-begin-debt-restructuring-talks-2021-09-21/>

٤ "صندوق النقد الدولي يصل إلى اتفاق على مستوى الموظفين بشأن السياسات الاقتصادية مع لبنان من أجل تسهيل الصندوق الممدّد لمدة أربع سنوات".

صندوق النقد الدولي. نيسان ٢٠٢٢. متاح على الرابط:

<https://www.imf.org/en/News/Articles/2022/04/07/pr22108-imf-reaches-agreement-on-economic-policies-with-lebanon-for-a-four-year-fund-facility>

واجهت الحكومة اللبنانية والمجتمع اللبناني تحديات عديدة منذ تشرين الأول ٢٠١٩. أحد التحديات الرئيسية الذي كان ولا يزال له آثارًا مدمرة هو انخفاض قيمة العملة الذي أثر على القطاعين العام والخاص على حدٍ سواء. وكانت الآثار على القطاع الصحي خطيرة بشكلٍ خاصٍ على المجتمع، خاصّةً وأنها ظهرت في نفس الوقت الذي تفشّت فيه جائحة كورونا. وتكشّفت النتائج عن انخفاض جودة الخدمات الصحيّة وتوافرها، بالإضافة إلى زيادة التكاليف التي جعلتها باهظة الثمن بالنسبة للمواطنين اللبنانيين العاديين والمقيمين.

وسط هذه الأزمات والتحديات، أجرت مؤخرًا إدارة الإحصاء المركزي مسحًا في عام ٢٠٢٢^٥ أظهر ارتفاعًا في نسبة البطالة إلى معدّل ٣٠٪، وارتفاع نسبة الفقر متعدّد الأبعاد ونسبة الفقر المدقع متعدّد الأبعاد إلى ٨٢٪ و٤٠٪ على التوالي في العام ٢٠٢١^٦. وبلغ تضخم أسعار السلع الغذائية ٣٤٠٪ وفق برنامج الغذاء العالمي^٧. بالإضافة إلى ذلك، انهار الناتج المحلي الإجمالي من ٥٥,٢ مليار دولار في العام ٢٠١٨ إلى ٣١,٧ مليار دولار في العام ٢٠٢٠^٨ بمعدل تضخم بلغ ٢٣٩٪ في كانون الثاني ٢٠٢٢ وفق إدارة الإحصاء المركزي^٩.

كلّ التحديات والقضايا المذكورة أعلاه التي تواجه اللبنانيين دفعتهم والمجتمع الدولي إلى مزيدٍ من عدم الثقة بالدولة اللبنانيّة وأجهزتها. لذا لا تلقى الاستراتيجيات والسياسات والقرارات وحتى القوانين استقبلاً جيّداً من قبل الجمهور، وبالكد يتمّ تطبيقها خاصّةً عندما يستوجب ذلك مشاركة الجمهور في عمليّة التنفيذ/الالتزام. عقود من الإهمال، والفساد، والسريّة داخل القطاع العام، واحتلال القوى الأجنبيّة، والصراعات السياسيّة أدّت إلى عدم فاعليّة وكفاءة عمل الهيئات الرسميّة؛ ما يشكّل أحد الدوافع الرئيسيّة لعدم الثقة في الدولة اللبنانيّة وأجهزتها^{١٠}.

من الضروري وجود الثقة من أجل الحفاظ على استقرار المجتمع، وإلا سوف تؤدّي الاضطرابات الاجتماعية إلى نتائج غير مرغوب فيها قد تؤدّي إلى تفكك المجتمع. وتتطلب إعادة بناء الثقة إجراءات وقائيّة واستباقية من الحكومة، لا سيّما في السياق اللبناني استجابةً لكارثة انفجار مرفأ بيروت مثلاً. استعادة الثقة تستوجب إشراك الجمهور مع الهيئات الرسميّة، من خلال الشفافية والمشاركة في مشاورات عامّة والشفافية.

تجدر الإشارة إلى أنّ الشفافية هي قاعدة أساسية لإعلام الجمهور بما تقوم به الدولة، ما يسمح أيضًا بالمساءلة القضائيّة والسياسيّة. بهذا المعنى، فإن الشفافية ليست مجرد مسألة إجرائيّة تقوم بها الهيئات الرسميّة، بل ترتبط ارتباطاً مباشراً بحقّ أساسي من حقوق الإنسان، وهو الحق في الوصول إلى المعلومات، الذي يتمتّع بضمانة دستوريّة في لبنان، وينظّمه القانون رقم ٢٠١٧/٢٨، وقانون تعديله رقم ٢٠٢١/٢٣٣، والمرسوم التطبيقي رقم ٢٠٢٠/٦٩٤٠ وهو ما يشكّل الإطار القانوني للحق في الوصول إلى المعلومات في لبنان، والذي يُلزم الهيئات العامّة والخاصّة التي تقوم بعمليّات ضمن القطاع العام بنشر المعلومات حكماً فيما يختصّ بالقرارات، والمعاملات الماليّة، والعقود، والتقارير السنويّة، إلخ.

٥ "إدارة الإحصاء المركزي ومنظمة العمل الدولية تطلقان مسح للقوى العاملة في لبنان عام ٢٠٢٢." الوكالة الوطنية للإعلام. أيار ٢٠٢٢.

٦ الفقر متعدّد الأبعاد في لبنان (٢٠١٩-٢٠٢١). واقع مؤلّم وأفاق غير مؤكّدة. الأمم المتحدة - الإسكوا. ص. ٢. متاح على الرابط:

https://lebanon.un.org/sites/default/files/2021-09/21-00634-_multidimensional_poverty_in_lebanon_-_policy_brief_-_en_0.pdf

٧ لبنان - تقرير موجز. برنامج الغذاء العالمي. متاح على الرابط: <https://ar.wfp.org/countries/lebanon-ar>

٨ لبنان - الناتج المحلي الإجمالي. البنك الدولي. متاح على الرابط: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=LB>

٩ الرقم القياسي لأسعار المستهلك. إدارة الإحصاء المركزي. كانون الثاني ٢٠٢٢. ص. ١١. متاح على الرابط:

http://www.cas.gov.lb/images/PDFs/CPI/2022/1-CPI_JANUARY%202022.pdf

١٠ راجع تقرير مقياس الفساد العالمي لعام ٢٠١٩ عن منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لعرض نظرة اللبنانيين إلى الفساد داخل الهيئات الحكوميّة ومستويات

عدم الثقة في الحكومة. منظمة الشفافية الدولية. ٢٠١٩. متاح على الرابط:

<https://files.transparencycdn.org/images/2019-GCB-Middle-East-and-Africa-Report.pdf>

استجابةً لانفجار مرفأ بيروت، أجرى البنك الدولي والأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي تقييمًا سريعًا للأضرار والاحتياجات (RDNA) في آب من العام ٢٠٢٠^{١١}، للوقوف على احتياجات التعافي من تأثير الانفجار. أدى ذلك إلى إنشاء ما يُعرف باسم "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار (3RF)" في كانون الأول من العام ٢٠٢٠ من قبل الكيانات المذكورة أعلاه.

لإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار ثلاثة أهداف رئيسية^{١٢} وهي:

١. التعافي المرتكز على الأفراد مع التركيز على تحسين العدالة الاجتماعيّة؛
٢. إعادة بناء الأصول والخدمات والبنية التحتيّة الحيويّة مع التركيز على المساواة في الوصول إلى الخدمات الأساسيّة والتعافي الاقتصادي المستدام؛ و
٣. الإصلاح لتطوير الحوكمة، وخلق الظروف المناسبة لإعادة الإعمار، واستعادة ثقة الجمهور في الدولة وأجهزتها.

يتمّ توزيع هذه الأهداف الثلاثة على مسارين^{١٣} هما:

١. التعافي المرتكز على الأفراد؛ و
٢. الإصلاح وإعادة الإعمار.

يتألّف إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار، ضمن هذين المسارين، من أربع ركائز رئيسيّة توفّر نهجًا شاملاً لمعالجة مختلف أوجه القصور القطاعيّة، والاقتصاديّة، والاجتماعيّة، والبنية التحتيّة، والحوكمة. وتقوم هذه الركائز على^{١٤}:

١. تعزيز الحوكمة والمساءلة؛
٢. الوظائف والفرص الاقتصاديّة؛
٣. الحماية الاجتماعيّة، والإدماج الاجتماعي، والثقافة؛ و
٤. تحسين الخدمات والبنية التحتيّة.

ما يهمّ هنا هو تكلفة تنفيذ هذه الركائز والأثر الاجتماعي والاقتصادي وحتى القانوني على المجتمع اللبناني، حيث يشمل ضخ رأس المال في الاقتصاد من خلال القنوات الرسميّة والخاصّة التي تأتي بشكلٍ غير مباشر من أموال دافعي الضرائب في البلدان التي تموّل إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار، من أجل إجراء عمليّة تُعدّ مهمّة الحكومة اللبنانيّة في المقام الأول.

تجدر الإشارة إلى أنّه بهدف إقرار الأنظمة والسياسات والاستراتيجيّات الجديدة التي ستنفّذها الحكومة، هيئات المجتمع الدولي، ومنظّمات المجتمع المدني، بالإضافة إلى تنفيذ و/أو تقديم خدمة عامة، ورعاية التعافي الاقتصادي؛ لكل ذلك تأثيرٌ على الحياة اليوميّة للأفراد والمجتمع ككلّ. وهو ما يبرز تطبيق ما ينطبق على الحكومة من حيث الشفافيّة والمساءلة على إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار نفسه والأطراف المنفّذة. فللجمهور الحق في معرفة كيفيّة تنظيم حياتهم، وكيفيّة اعتماد حلول لمشاكلهم وتطبيقها سواء كان كيانًا عامًا أو خاصًا المسؤول عن تنفيذ مثل هذه المهام.

١١ تقييم بيروت السريع للأضرار والاحتياجات (RDNA). البنك الدولي. آب ٢٠٢٠. متاح على الرابط:

<https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/beirut-rapid-damage-and-needs-assessment-rdna---august-2020>

١٢ إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار في لبنان. البنك الدولي. كانون الأول ٢٠٢٠. ص. ٢٩. متاح على الرابط:

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/948021607068524180/pdf/Lebanon-Reform-Recovery-and-Reconstruction-Framework-3RF.pdf>

١٣ المرجع السابق.

١٤ للحصول على تفاصيل حول كل ركيزة، راجع: المرجع السابق. من ص. ٣٥ إلى ٥٩.

توضح الجداول أدناه كيفية تخصيص الميزانية التقديرية لكل ركيزة^{١٥}:

الجدول ١: التكاليف ذات الأولوية للركيزة ١

المسار ١: التعافي المرتكز على الأفراد (\$)	المسار ٢: الإصلاحات وإعادة الإعمار (\$)	
٢٥٠,٠٠٠	١,٥٥٠,٠٠٠	إدارة المالية العامة والشراء العام
٢,٣٥٠,٠٠٠	٢,٠٥٠,٠٠٠	مكافحة الفساد، والنزاهة، والشفافية
٢,١٥٠,٠٠٠	٧٢٥,٠٠٠	العدل وحقوق الانسان
٤,٧٥٠,٠٠٠	٤,٣٢٥,٠٠٠	إجمالي الركيزة ١

الجدول ٢: التكاليف ذات الأولوية للركيزة ٢

المسار ١: التعافي المرتكز على الأفراد (\$)	المسار ٢: الإصلاحات وإعادة الإعمار (\$)	
٩٦,٠٠٠,٠٠٠	١٩٣,٠٠٠,٠٠٠	استعادة الأنشطة التجارية والحفاظ على الوظائف
١,٢٠٠,٠٠٠	٣٥٠,٠٠٠	تعزيز قطاع التأمين والخدمات المالية الرقمية
٥٥٠,٠٠٠	٣,٤٧٥,٠٠٠	تسريع الإصلاحات العاجلة في بيئة الأعمال
٩٧,٧٥٠,٠٠٠	١٩٦,٨٢٥,٠٠٠	إجمالي الركيزة ٢

الجدول ٣: التكاليف ذات الأولوية للركيزة ٣

المسار ١: التعافي المرتكز على الأفراد (\$)	المسار ٢: الإصلاحات وإعادة الإعمار (\$)	
٧٠,٧٠٠,٠٠٠	٨٧١,٠٣٠,٠٠٠	الحماية الاجتماعية
٢٧,١٠٠,٠٠٠	٣,٣٠٠,٠٠٠	التماسك الاجتماعي، والإدماج، والجنس
٧٧,٠٠٠,٠٠٠	١٤٤,٠٠٠,٠٠٠	الثقافة
١٧٤,٨٠٠,٠٠٠	١,٠١٨,٢٣٠,٠٠٠	إجمالي الركيزة ٣

الجدول ٤: التكاليف ذات الأولوية للركيزة ٤

المسار ١: التعافي المرتكز على الأفراد (\$)	المسار ٢: الإصلاحات وإعادة الإعمار (\$)	
٢٠٩,٦٥٠,٠٠٠	٣٢,٤٠٩,٢٥٠	الإسكان
٣٣,٧٥٠,٠٠٠	٣١٣,٥٠٠,٠٠٠	المرفأ
٤٦,٨٢٠,٠٠٠	١١٣,٧٧٣,٠٠٠	الخدمات الحضرية
١٦,٦٥٠,٠٠٠	٣٢٢,٢٠٦,٣٦٢	الخدمات العامة
٣٠٦,٨٧٠,٠٠٠	٧٨١,٨٨٨,٦١٢	إجمالي الركيزة ٤

يبلغ إجمالي الميزانية التقديرية لإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار عبر مساراته وركائزه الأربعة ٢,٥٨٥,٥٣٨,٦١٢ مليار دولار أمريكي، ومن المتوقع أن يتم إنفاقها على مدى ١٨ شهرًا. في البيئات شديدة الفساد، يمكن أن يقع تدفق المساعدات أو مواردها النقدية فريسة للشبكات والممارسات الفاسدة القائمة بسهولة مثل تضارب المصالح، وصرف النفوذ. وتكون المخاطر عالية بشكل خاص عندما يتعلّق الأمر بشراء السلع والخدمات وصرف الدعم النقدي أو العيني للمستفيدين من البرنامج.

لا يمكن تنفيذ إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار دون اتباع نهج محاسبي من منظور إنمائي وحسب. إنّ مستويات الفساد في القطاع العام في لبنان مقلقة، ففي العام ٢٠٢١، سجّل لبنان درجة ١٠/٢٤ في مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية، ليحتل مركز ١٨٠/١٥٤^{١٦}.

المنهجية

وفقاً لما سبق، يجب مراقبة المساعدات عقب انفجار مرفأ بيروت عن كثب للحدّ من الممارسات الفاسدة ومنعها، بالإضافة إلى إطلاع الجمهور حول كيفية تنظيم حياتهم بشكل غير مباشر من خلال إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار نظراً للإصلاحات القانونية والمؤسسية المطلوبة أيضاً من خلاله. تقيّم هذه الورقة مستوى الشفافية في إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار للسماح بتعزيز المساءلة. وسوف توفر الأدلة المستقاة بدورها لمقدمي المساعدات المباشرة ومنفذيها التجارب التي ستساعدهم على تطبيق الممارسات الفضلى للمساعدة في تحقيق أهداف الإطار والحدّ من الفساد في عملية المساعدة ومنعه.

في أعقاب الأزمات الحالية في لبنان، سوف تقدّم هذه الورقة منهجية لمراقبة أعمال الإغاثة من خلال توفير مؤشرات تفصيلية يمكن تطبيقها على مختلف عمليّات الإغاثة، والتي سيتمّ تطبيقها على "صندوق إعادة بناء مؤسسات الأعمال في بيروت على نحو أفضل - صندوق B5"، وهي العملية الوحيدة التي بدأ تنفيذها وهناك معلومات حولها متاحة للجمهور. إنّ نتائج المؤشر ستزود القارئ ومقدمي المساعدات والمنفّذين بفهمٍ شاملٍ لمكان الثغرات/المشاكل في عمليّات الإغاثة، بالإضافة إلى الإضاءة على الإجراءات القويّة المعمول بها، مع استهداف تعزيز الضمانات للحدّ من الممارسات الفاسدة ومنعها ضمن عملية الإغاثة المحدّدة.

سوف يستهدف المؤشر تدابير الشفافية الخاصّة بالمساعدات العينية، سواء كانت مساعدة ملموسة أو غير ملموسة مثل بناء القدرات، بالإضافة إلى المساعدات النقدية. كما سوف يستهدف المؤشر عمليّات الشراء التي تقوم بها كيانات خاصّة ضمن إطار صندوق B5.

كما سينتضمّن المؤشر أيضاً أقساماً تحتوي على مؤشرات تفصيلية حول إعادة الإعمار والشراء العام ضمن عمليّات الإغاثة تحديداً ضمن إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار. إلاّ أنّه لن يتم تطبيق القسمين الأخيرين في هذه الورقة نظراً لعدم بدء عملية إعادة الإعمار والشراء العام في عمليّات الإغاثة.

*سيتم توفير منهجية مفصّلة حول المؤشر ضمن القسم المخصص له.

الممارسات الفضلى لمراقبة عمليّات الإغاثة

تهدف المراقبة إلى الحدّ من الممارسات الفاسدة ومنعها في عمليّات الإغاثة. كما تهدف إلى تزويد جميع أصحاب المصلحة المعنيّين، والهيئات المانحة، ومقدّمي المساعدات، والجمهور بصورةٍ شاملة حول كيفية استخدام تدفقات المساعدات. تتعدّد الطرق لرصد المساعدات إلاّ أنّه لا توجد أداة بمفردها يمكنها القضاء على الممارسات الفاسدة بشكل كامل. تتمثّل إحدى الإستراتيجيّات للمساعدة في ضمان خلو مدفوعات المساعدات من الفساد وتحقيق أهدافها المنشودة في تعزيز الشفافية، والتي يمكن أن تكون بمثابة إجراء وقائي. فيمكن للشفافية أن تعزّز المساءلة، لأنّها تحدّ من قدرة الأفراد الفاسدين على إساءة استخدام عمليّات الإغاثة. إلاّ أنّه، وكما ينصّ دليل منظمة الشفافية الدوليّة حول منع الفساد في العمليّات الإنسانيّة^{١٧}، يتوفّر عددٌ من الأسباب التي يمكن أن تمنع المنظمات من اللجوء للشفافية لتحديد الممارسات الفاسدة في عمليّات الإغاثة، ومع ذلك، يجب الموازنة بين هذه الأسباب والأثر الإيجابي لشفافية عمليّات الإغاثة قبل الامتناع عن نشر جميع المعلومات.

تحديد شفافية عمليّات الإغاثة

تعتبر شفافية عمليّات الإغاثة أداةً رئيسيّةً لضمان خضوع جميع المشاركين فيها كالحكومات، الجهات المانحة، ومنظمات المجتمع المدني للمساءلة فيما يتعلّق بجمع الأموال والتنسيق والإنفاق الفعّال^{١٨}. من المهم أخذ ثلاثة جوانب أساسيّة في الاعتبار عند استخدام الشفافية كوسيلة لتحسين المساءلة وكفاءة المساعدة^{١٩}. فإطار الشفافية الفعّال يجب أن يتّسم بما يلي:

١. السماح بإمكانية التتبّع: تطبيق معيار "اتبع الأموال" من مصدرها (الجهة المانحة) إلى المكان الذي أنفق فيه (متلقّي المساعدة)؛
٢. تغطية مجمل تدفقات المساعدة: عرض جميع تدفقات الموارد المباشرة وغير المباشرة؛ و
٣. ضمان النشر في الوقت المناسب: الوصول في الوقت المناسب إلى معلوماتٍ دقيقة.

يجب أن تتضمّن الجوانب المذكورة أعلاه معلومات ليس فقط عن المعاملات الماليّة، بل أيضًا عن الجهات المانحة، والهيئات التي تدير و/أو تيسّر المساعدة، بالإضافة إلى المعلومات التشغيليّة للمشروع^{٢٠}. يجب أن تتضمّن المعلومات، على سبيل المثال لا الحصر، تفاصيل على مستوى المشروع مثل عنوان المشروع، وقطاع التدخّل، ووصف المشروع، والميزانيّة التفصيليّة، وبيانات الإنفاق مصحوبةً بنموذج موازنة المواطنة والمواطن، والمواقع المستهدفة أو مواقع التدخّل، ومعلومات عن التقدّم المحرز في تنفيذ المشروع^{٢١}. بهذا المعنى فإنّ توقيت الوصول إلى المعلومات هو حجر الزاوية للمناصرة والتنسيق الفعّالين على النحو المعترف به من قِبَل المنظمات الإنسانيّة والجهات المانحة^{٢٢}. لذلك يجب إتاحة المعلومات حول أموال الإغاثة للجمهور من خلال نظام معلومات و/أو سجل خاص بذلك.

^{١٧} دليل الممارسات الجيدة: منع الفساد في العمليّات الإنسانيّة. منظمة الشفافية الدوليّة. ٢٠١٠. متاح على الرابط:

https://images.transparencycdn.org/images/2010_HandbookHumanitarianOperations_EN.pdf

^{١٨} الشفافية الأمريكيّة: تقييم لبيانات مبادرة الشفافية الدوليّة الأمريكيّة. انشر ما تمّوله. ٢٠١٨. متاح على الرابط:

<https://www.publishwhatyoufund.org/wp-content/uploads/2018/11/us-transparency-report.pdf>

^{١٩} مقدّمة لمبادرة الشفافية الخاصّة بالمعونة الدوليّة (ATI) للجهات الفاعلة الإنسانيّة. ورقة الملومات الأساسيّة. مبادرات التنمية. شباط فبراير ٢٠١٧. متاح على الرابط:

<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/an-introduction-to-the-international-aid-transparency-initiative-iat-for-humanitarian-actors.pdf>

^{٢٠} مبادرة الشفافية الخاصّة بالمعونة الدوليّة (ATI). متاح على الرابط: <https://iatistandard.org/en/about>

^{٢١} المرجع السابق

^{٢٢} قوّة الشفافية: البيانات هي مفتاح الاستجابة الفعّالة للأزمات. شبكة الإغاثة. ٢٨ نيسان ٢٠٢٠. متاح على الرابط:

<https://reliefweb.int/report/world/power-transparency-data-key-effective-crisis-response>

يمكن اعتماد الشفافية من خلال أشكال مختلفة، إلا أنّ الشفافية الورقية في سياقات مثل لبنان لا تزال تعتبر الوسيلة الوحيدة لتحقيق ذلك. فلا تتوفر بعض المعلومات على المواقع الإلكترونية للإدارات العامة - إن وُجدت - ومع ذلك، إذا تمّ تقديم طلب معلومات رسمياً إلى إدارة ما، فمن الممكن أن تتيح الأخيرة المعلومات المطلوبة بشكل ورقي.

ينبغي على الحكومات والهيئات المانحة والهيئات الخاصة المشاركة في عملية الإغاثة استخدام التكنولوجيا لضمان شفافيّتها. فيجب أن تُستخدم التكنولوجيا في المراحل الأولى من خلال الأنظمة اللازمة التي تسمح لجميع الأطراف المعنية بتنسيق عملهم وتحسين كفاءته، ما يسهّل تحديد مؤشرات الخطر ويزيد من كفاءة تتبّع تدفقات الموارد^{٢٣}؛ وهذا بدوره سيسمح بمزيد من الشفافية الفعّالة لنشر المعلومات للجمهور.

يترافق استخدام التكنولوجيا لضمان الشفافية مع تحديات، لا سيّما في البلدان التي تعاني من مشاكل في الوصول إلى الإنترنت ونقص الكهرباء مثل لبنان. يجب ألا تعتمد التكنولوجيا المستخدمة بشكلٍ كاملٍ على إمدادات الكهرباء المستمرة أو على اتصالٍ دائمٍ بالإنترنت، ويجب ألا تتطلب التكنولوجيا المستخدمة مهارات حاسوبية متقدّمة لتفحصها. يكمن الغرض من استخدام التكنولوجيا في تقديم المعلومات بطريقةٍ مبسّطة وليس تعقيدها. أما التقنيات التي يمكن استخدامها فهي: الأجهزة المحمولة لجمع البيانات الرقمية من قِبل مسؤولي المساعدة الميدانية، وآليات لتلقي أي ملاحظات من الجهات المستفيدة من عملية الإغاثة عبر الهواتف المحمولة، والاستشعار عن بعد بالأقمار الصناعية أو تتبّع التسليم، والبت باستخدام أجهزة الراديو، وأشكال أخرى من وسائل الإعلام^{٢٤}.

قد تفرض التكنولوجيا خطراً آخر وهو مستوى الأمان الذي يتوفّر للبيانات الشخصية. يجب أن تضمن الجهات التي تعالج المعلومات الشخصية سلامة هذه المعلومات من خلال مدونة قواعد السلوك والسياسات المعمول بها بشأن من يمكنه الوصول إلى هذه المعلومات، بالإضافة إلى تشفير المعلومات وتقليل احتمالية اختراق البيانات من خلال استخدام جدران الحماية المناسبة. لذلك ومن أجل هذه الغاية يمكن للكيانات المشاركة في عملية الإغاثة استخدام المبادرات التكنولوجية الحالية مثل الأدوات التي طوّرتها مبادرة الشفافية الخاصة بالمعونة الدولية (IATI) لتتبع تقديم المساعدات^{٢٥}.

وقد وضعت حملة "أشّر ما تمّوله" أربعة مبادئ تتعلّق بشفافية عمليّات الإغاثة. هذه المبادئ هي^{٢٦}:

١. ينبغي نشر المعلومات المتعلقة بالإغاثة حكماً؛

٢. ينبغي أن تكون المعلومات المتعلقة بالإغاثة متوفرة في الوقت المناسب، ويمكن الوصول إليها، وقابلة للمقارنة؛

٣. لكلّ فردٍ الحق في طلب وتلقّي معلومات عن الإغاثة؛ و

٤. يجب تعزيز الحق في الوصول إلى المعلومات المتعلقة بالإغاثة.

إذا تمّ احترام المبادئ المذكورة أعلاه وتنفيذها، فستتمكّن الحكومات، الجهات المانحة، ومنظّمات المجتمع المدني، والصحفيّون الاستقصائيّون من تتبّع المساعدات والتأكد من تحقيق الهدف (الأهداف) المنشودة وأنّ عمليّات الإغاثة تحقق هدفها بفعاليّة في دعم متلقّي المساعدات.

^{٢٣} جنكينز، ماثيو، خاغوردان، آرام، رحمن، كاوين، دوري، جوروم. استراتيجيات مكافحة الفساد لوكالات التنمية خلال جائحة كوفيد-١٩. منظمة الشفافية الدولية، ٢١ نيسان ٢٠٢٠. متاح على الرابط:

<https://knowledgehub.transparency.org/helpdesk/anti-corruption-strategies-for-development-agencies-during-the-covid-19-pandemic>

^{٢٤} فان بيجنوم، وماريسكا، وفان دن بيرج، وويليم، وفان فين، وإروين. بين المطرقة والسندان: مراقبة تنفيذ عمليات الإغاثة في حالات الصراع. تقرير CRU. معهد كلينجنديل الهولندي للعلاقات الدولية أيلول ٢٠١٨. الفصل ٤. متاح على الرابط:

<https://www.clingendael.org/sites/default/files/2018-09/between-a-rock-and-a-hard-place.pdf>

^{٢٥} اطّلع على الأدوات التي طوّرتها المبادرة لشفافية الخاصة بالمعونة الدولية (IATI) لتتبع عمليات المساعدات من خلال:

<https://iatistandard.org/en/iati-tools-and-resources>

^{٢٦} "مبادئ أشّر ما تمّوله". اشّر ما تمّوله. متوفر على الرابط: <http://www.publishwhatyoufund.org/files/PWYF-Principles.pdf>

تجدر الإشارة إلى أنّ المعلومات الواردة في المبادئ المذكورة أعلاه تشير إلى كلّ ما يتعلّق بعملية الإغاثة، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، معلومات عمليّات الشراء، وبيانات ما قبل الميزانيّة، ونموذج موازنة المواطنة والمواطن، وتقارير التدقيق. يجب نشر معلومات استجابة عمليّة الإغاثة على منصّة مركزيّة بناءً على ما تستهدفه الاستجابة لتجنّب تكرار المعلومات والتأكّد من فهم الجمهور وأصحاب المصلحة لعملية الإغاثة ككلّ في سياقها وليس لكلّ نشاط.

معوّقات الشفافيّة في عمليّات الإغاثة

يدور نقاش، وفقاً لدليل منظمة الشفافيّة الدوليّة المذكور أعلاه، حول "المخاطر التي تمسّ بالسمعة مقابل المناقشة المفتوحة". قد تمتنع المنظمات عن مناقشة الفساد لتجنّب أي ضرر يمسّ بسمعتها وقدرتها على جمع الأموال و/أو معاينة المانحين. إلاّ أنّه على العكس من ذلك، يمكن أن يكون للشفافيّة تأثيرٌ معاكسٌ كإجراء وقائيّ، ويمكن للّهج الشفافة الفعّالة أن تعزّز مصداقيّة المنظمة بين المانحين والجمهور.

وهناك نقاش آخر حول "عدد كبير جدّاً مقابل عدد قليل جدّاً من الضوابط". إنّ الشفافيّة هي وسيلة لتحقيق غاية وليست غاية في حدّ ذاتها، حيث يجب أن تغطي جميع الضوابط وكيفية تطبيقها. وحتى إذا كان عدد هذه الضوابط كبير مما قد يجعل الموظفين يتجاهلونها جميعاً، فيجب أن يكون هناك توازن سليم بين الضوابط اعتماداً على سياق كلّ منظمة وعملياتها، بحيث ينبغي أن تكون هذه الضوابط شفافة وأن تكون جميع المعلومات ذات الصلة متاحة للجمهور.

قد تؤدّي الحاجة إلى إغاثة سريعة في بعض الأحيان إلى تخفيف انضباط أولئك الذين يقدمون المساعدة، ما يؤكّد على أهميّة اعتماد الشفافيّة في المراحل الأولى من عمليّة الإغاثة. فالحكومة، الجهات المانحة، والكيانات الخاصة الأخرى يجب أن تدرج في بروتوكولات الطوارئ الخاصّة بها تدابير الشفافيّة التي يمكن أن تحدّ من ممارسات الفساد وتمنعها عند بدء تطبيق هذه البروتوكولات. كما يجب أن تكون عمليّة الإغاثة محدّدة السياق في المكان/البلد الذي تُقدّم المساعدة فيه؛ ومع ذلك من المهم الحفاظ على عتبة معيّنة من الممارسات الدوليّة الفُضلى ضمن خطط الاستجابة، خاصّةً عندما يتعلّق الأمر بالشفافيّة التي ستسمح بإجراء تدقيق و/أو عمليّات تقديم تقارير أكثر كفاءةً.

قد يواجه مقدّمو المساعدات تحدياً آخر وهو الموارد المحدودة، والتي قد تجبر مقدّمي المساعدات على تبني سياسة استبعاد لأولئك الذين كان ينبغي استهدافهم بالمساعدة. وهذا ما يبقى الباب مفتوحاً على مصراعيه لتضارب المصالح وصرف النفوذ حيث يمكن لمسؤولين رفيعي المستوى و/أو موظفين رفيعي المستوى لدى مقدّمي المساعدات التلاعب بمعايير اختيار أولئك الذين سيحصلون على المساعدة لتناسب مجموعة معيّنة أو فرد (أفراد)، على الرغم من أنّ استبعاد من هم في أمسّ الحاجة إلى المساعدة قد يكون غير مقصود. وفي أيّ حال، تبرز هنا حاجة ملحة إلى أكبر قدرٍ من الشفافيّة لإيصال معايير الاختيار والمبرّر وراءها للجمهور من خلال خطة تواصل فعّالة وكفؤة. وينبغي أن يكون هذا التواصل أيضاً في المراحل الأولى من عمليّة الإغاثة.

تثير الشفافيّة مسألة الحق بالخصوصيّة للموظفين المعنّيين ومتلقّي المساعدة على مستويين:

1. على المستوى الداخلي داخل الكيان الذي يقدر المساعدة. يجب أن تقتصر البيانات الشخصية لمتلقّي المساعدات على الموظفين الأساسيين الذين لا يمكنهم أداء واجباتهم - كتطبيق تدابير العناية الواجبة - دون الوصول إلى المعلومات الشخصية؛ و
2. على المستوى الخارجي، يجب عدم الكشف عن البيانات الشخصية لمتلقّي المساعدات.

ومع ذلك كاستثناء لما ورد أعلاه، عندما يعمل اثنان أو أكثر من مقدّمي المساعدات في نفس المنطقة ويقدمون نفس النوع من المساعدة، يمكن مشاركة البيانات الشخصية لتجنّب الازدواجيّة وللمساعدة في تطبيق تدابير العناية الواجبة. يجب أيضاً أن تقتصر مشاركة البيانات هذه على الموظفين الأساسيين الذين لن يتمكنوا من أداء مهامهم دون الوصول إلى هذه البيانات.

وفي كل الأحوال، يجب على جميع المشاركين في تقديم المساعدة اعتماد سياسات خصوصية تلتزم بالممارسات الدولية الفضلى المتعلقة بالحق بالخصوصية. إذ يُمكن الاعتماد على القانون الأوروبي لحماية البيانات (GDPR) - القانون الأبرز دولياً لحماية البيانات الشخصية - كمعيار لحماية حقوق الخصوصية، من خلال حماية الحقوق الثمانية المكفولة بموجب هذا القانون (GDPR)^{٢٧} وهي:

١. الحق في الإعلام حول المعلومات الشخصية؛
٢. الحق في الوصول إلى المعلومات الشخصية؛
٣. الحق في تصحيح المعلومات الشخصية؛
٤. الحق في محو المعلومات الشخصية؛
٥. الحق في تقييد معالجة المعلومات الشخصية؛
٦. الحق في نقل البيانات الشخصية؛
٧. الحق في الاعتراض؛ و
٨. الحقوق المتعلقة باتخاذ القرار الآلي والتنميط.

تحديد مخاطر الفساد

قد تختلف مخاطر الفساد من دولة لأخرى أو من مشروع مساعدة لآخر، ولا تقتصر هذه المخاطر على جانب واحد من مشروع المساعدة، بل يمكن أن تكون طوال دورة حياة هذا المشروع، بدءاً من تصميم كيف/ما هي المساعدات التي يجب تقديمها، إلى توجيه المساعدات، وصولاً إلى صرفها^{٢٨}. يُعرف هذا النهج باسم "تحليل سلسلة القيمة" (Value Chain Analysis) والذي يغطي بشكلٍ شاملٍ جميع الأنشطة التي تتم لتنفيذ برنامج المساعدة؛ بدءاً من تصميم عملية الإغاثة على مستوى السياسة، إلى المراحل المختلفة للتعبئة الخاصة بعملية الإغاثة والشراء، وصولاً إلى تسليم المساعدة للمستفيدين^{٢٩}.

عند تطبيق "تحليل سلسلة القيمة"، حتى عند اعتماد مناهج مختلفة على المستوى المحلي للمسح أو تحديد مخاطر الفساد، تبقى ثلاث مجالات مشتركة يُمكن أن تشمل الفساد ويجب مسحها وتحديدها. بغض النظر عن النهج المختار، فيما يلي المجالات الرئيسية التي تشمل مخاطر الفساد التي يجب معالجتها^{٣٠}:

١. على مستوى السياسات: قد يحدث الفساد في هذا المستوى سواء داخل الحكومة أو القطاع الخاص. يمكن لكبار المسؤولين الحكوميين التلاعب باستراتيجيات المانحين أو التدخل لإفادة أنفسهم و/أو أولئك المحسوبين عليهم سياسياً، وينطبق الأمر نفسه على الموظفين في الشركات ومنظمات المجتمع المدني؛
٢. على المستوى التنظيمي: قد يحدث الفساد في هذا المستوى في مجالات مختلفة مثل التوظيف، والشراء، والترخيص. ومن الممكن أن يحدث تضارب في المصالح لدى المسؤولين و/أو الموظفين أو يقومون باستغلال نفوذهم لتوظيف أقارب وأصدقاء لهم غير أكفاء أو منحهم التراخيص أو اختلاس الأموال أثناء عمليات الشراء؛
٣. على مستوى التفاعل مع العميل/تقديم الخدمة: قد يحدث الفساد على هذا المستوى عند التعامل مع متلقي المساعدات، وقد يتقاضى المسؤولون والموظفون من المستوى المتوسط رشواي لمعالجة الطلبات ومنح المساعدة، أو قد يعتمدون إلى ابتزاز متلقي المساعدات، أو حتى اللجوء إلى الاستغلال الجنسي.

^{٢٧} ما هي اللائحة العامة لحماية البيانات (GDPR)، قانون حماية البيانات الجديد في الاتحاد الأوروبي؟. الموقع الإلكتروني الخاص باللائحة العامة لحماية البيانات. متاح على الرابط: <https://gdpr.eu/what-is-gdpr?cn-reloaded>

^{٢٨} المؤتمر الدولي لمكافحة الفساد (IACC). ٢ أيلول ٢٠١٥. متاح على الرابط:

<https://16iacc.sched.com/event/3YUf/managing-the-risks-designing-and-implementing-corruption-risk-management-systems-in-development-cooperation>

^{٢٩} جينكينز، ماثيو، تشيني، ماري، لايرج، ماري، ولوكمان، إندا. استخدام بيانات الحكومة لمكافحة الفساد عبر أهداف التنمية المستدامة - دليل دورة التعلم الإلكتروني. منظمة الشفافية الدولية. ٢٠١٨. متاح على الرابط:

<https://knowledgehub.transparency.org/product/using-governance-data-to-fight-corruption-across-the-sdgs-handbook-for-e-learning-course>

^{٣٠} المرجع السابق

لا يكفي مسح مخاطر الفساد على المستويات المختلفة بحدّ ذاته، لذا بعد تحديد المخاطر، يجب اعتماد تدابير تخفيفية للحدّ من ممارسات الفساد ومنعها. ولا يكفي اعتماد هذه الإجراءات لوحدها، فهناك حاجة إلى خطة تواصل لإعلام الجمهور، والحكومة، والمنظمات المانحة، والكيانات الخاصة المعنية عندما يتعلّق الأمر بالتدابير الموجهة نحو السياسات والمستويات التنظيمية. بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة إلى خطة تواصل لإبلاغ متلقّي المساعدات على مستوى تقديم الخدمة حول طرق معالجة الممارسات الفاسدة في حال حدوثها معهم، كوجود آلية للتظلم التي يجب أن تتألف من أعضاء خارجيين للكيان الذي يقدّم المساعدة.

يهدف مسح مخاطر الفساد على المستويات المختلفة لسلسلة القيمة إلى توسيع الضمانات ضد الفساد وعدم اقتصارها على ممارسات الفساد الواضحة للعيان، حيث إنّه للفساد في المستويات الأدنى من عملية المساعدة تأثيرٌ مباشرٌ أكثر على حياة متلقّي المساعدات^{٣١}.

ثمة حاجة إلى إيلاء الاعتبار الواجب عندما يتعلّق الأمر بعمليات الشراء على المستوى التنظيمي، حيث أنّها تنطوي على إنفاق أموال المساعدة للأغراض التشغيلية. وتدعو الحاجة إلى ضمانات للحدّ من تضارب المصالح ومنعه، وصرّف النفوذ، مثل وجود آلية مراجعة مستقلة مع اعتماد أقصى قدرٍ من تدابير الشفافية. وينبغي أن تكون المعلومات عن جميع عمليات الشراء، بما في ذلك المعلومات عن المتقدمين إلى عملية الشراء والعقد الممنوح، متاحة للجمهور؛ وأن تتضمن جميع السجلات التي يحتفظ بها الكيان/القسم المسؤول عن الشراء والمنشورة في نموذج البيانات المفتوحة، مثل عتبات القيمة، وشروط الدفع، والتسليم، وقيمة المنتج/الخدمة، وكذلك المعلومات بشأن المتعاقدين من الباطن، وتقييم العروض، ومعلومات أصحاب الحقوق الاقتصادية، وجود علاقة بأيّ موظف عام أو خاص ذي صلة، إلى جانب معلومات عن المؤسسة، وعملية الشراء، وآلية التظلم، وما إلى ذلك^{٣٢}.

يجب أن تتمتع كيانات/إدارات الشراء بالقدرة على تطبيق تدابير العناية الواجبة على مقدّمي العروض وتدابير العناية الواجبة المشدّدة على مقدّمي العروض الذين يعتبرون من الأشخاص المعرضين سياسياً (Politically Exposed Persons)؛ فينبغي اعتماد بروتوكولات تقلص المخاطر من خلال السياسات والتدريب، ومدونة قواعد السلوك، وسياسات الاستعانة بكاشفي الفساد وإجراءات التدقيق^{٣٣}. تتطلّب العناية الواجبة الفعّالة أن تكون المعلومات المذكورة أعلاه متاحة لموظفي الشراء، بالإضافة إلى سجل أداء مقدّمي العروض، وهيكل الملكية، والملاءة المالية لمقدّمي العروض بناءً على ميزانياتهم العمومية، والمرافق التي يمتلكونها/يديرونها. يعدّ تبادل المعلومات والتنسيق بين المشاركين في عملية الإغاثة أمراً ضرورياً في هذه الحالة، حيث يمكن لكيانات/إدارات الشراء إنشاء قائمة استبعاد يمكن أن تكون بمثابة قائمة سوداء للموردين الذين ثبت قيامهم بممارسات فاسدة^{٣٤}. يشكّل نشر المعلومات الأساسية عن مقدّمي العروض/المقاولين مع احترام حقوق الخصوصية أمراً أساسياً، ففي بعض الحالات لا تملك كيانات/إدارات الشراء القدرة على تطبيق تدابير العناية الواجبة، أو يكون عدد مقدّمي العروض أكبر ممّا يمكن لهذه الكيانات/الإدارات التعامل معه. لذلك يمكن لمنظمات المجتمع المدني والصحفيين الاستقصائيين توحيد الجهود وتقديم الدعم اللازم في تطبيق تدابير العناية الواجبة.

دور منظمات المجتمع المدني والصحفيين الاستقصائيين

تشكّل منظمات المجتمع المدني والصحفيون الاستقصائيون أحد أهم وأقوى الحلفاء للحكومات، الجهات المانحة، ومنقّدي المساعدات^{٣٥}. يمكنهم من خلال توحيد جهودهم تزويد أصحاب المصلحة على الصعيدين المحلي والوطني بالدعم اللازم، سواء كان مالياً أو تقنياً، بحسب السياق الخاص بالكيانات المسؤولة وقدراتها. بالإضافة إلى ذلك، يمكن لمنظمات المجتمع

٣١ المرجع السابق.

٣٢ مؤشرات EuroPAM في القانون بشأن الشراء العام. متاح على الرابط:

<http://europam.eu/data/in-law%20indicators/EuroPAM%20Public%20Procurement%20indicator%20list.pdf>

٣٣ انظر المرجع رقم ٢٤.

٣٤ انظر المرجع رقم ١٧.

٣٥ المرجع السابق.

المدني والصحفيين الاستقصائيين أن يلعبوا دوراً رئيسياً في تطبيق تدابير العناية الواجبة وتدابير العناية الواجبة المشددة على المعلومات التي يجمعها أصحاب المصلحة، والتي يمكن أن تحسّن كفاءة عمليّة الإغاثة خاصّةً إذا افتقر أصحاب المصلحة إلى القدرات و/أو الموارد الماليّة اللازمة لذلك. كما يمكن لمنظّمات المجتمع المدني تقديم منظورٍ مختلفٍ حول تأثير عمليّة الإغاثة على مستوى القاعدة الشعبيّة^{٣٦}.

في هذا الاتجاه، فإن الاعتماد على منظّمات المجتمع المدني والصحفيين الاستقصائيين من شأنه أن يسمح للحكومات والمانحين بالتعهد الجماعي (Crowdsourcing) للمساءلة. يمكن لمنظّمات المجتمع المدني والصحفيين الاستقصائيين وحتى هيئات مكافحة الفساد الرسميّة أن تعمل بمثابة رقيب لمساءلة منقّدي المساعدات^{٣٧}. وهو ما يتطلّب أن يكون لمنظّمات المجتمع المدني والصحفيين الاستقصائيين حق الوصول الكامل إلى وثائق عمليّة الإغاثة^{٣٨} مع استثناءات تتعلّق بحقوق الخصوصية. بالإضافة إلى ذلك، يجب على الحكومات أو الكيانات الأخرى التي تموّل عمليّات الإغاثة وتقديمها، أن تنشر المعلومات ذات الصلة حول كميّة تدقيق أموال المساعدات الطارئة من قبل مدققي حسابات خارجيين، كما يجب أن تكون مصحوبة بالطبع بتقرير تدقيق الحسابات^{٣٩}.

منهجية مؤشر مراقبة عمليّات الإغاثة

لتقييم فاعليّة المساعدات المقدّمة إلى الحكومة ومنظّمات المجتمع المدني في لبنان وكفاءتها، يعتمد المؤشّر على الممارسات الفضلى التي عرضنا لها في القسم السابق من هذه الورقة، والذي سوف يتمّ تطبيقه على المعلومات المتاحة للجمهور ضمن "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار".

هيكلية المؤشر والدرجات

يتألّف المؤشر من قسمين، كلّ قسم يتفرّع إلى قسمين فرعيين ويمثّل مجالاً موضوعياً يتألّف من مؤشرات تسمح بمراقبة شفافية المساعدات، سواء كانت عينيّة أو نقدية، بالإضافة إلى إعادة الإعمار لقياس فعاليتها وكفاءتها، وعمليات الشراء العام والخاص عند الاقتضاء. إلّا أنّه، نظراً لكون أنّه لم يتمّ البدء في عمليّات إعادة الإعمار حتى الآن، فلن يتمّ تطبيق مؤشرات القسم الفرعي لإعادة الإعمار ضمن هذه الورقة.

^{٣٦} نص المؤتمر الصحفي الافتتاحي للمدير العام لصندوق النقد الدولي جورجيف، اجتماعات الربيع. صندوق النقد الدولي. ١٥ أبريل ٢٠٢٠. متاح على الرابط: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2020/04/15/tr041520-transcript-of-imf-md-kristalina-georgieva-opening-press-conferenc> e-2020-spring-meetings

^{٣٧} انظر المرجع رقم ٢٣.

^{٣٨} المرجع السابق.

^{٣٩} انظر المرجع رقم ٢٣.

هذه الأقسام هي:

١. قسم الشفافية (١٦ مؤشر):
 - أ. القسم الفرعي للمساعدات النقدية والعينية (٨ مؤشرات)؛ و
 - ب. قسم إعادة الإعمار (٨ مؤشرات)
٢. قسم الشراء (٢٤ مؤشر):
 - أ. الشراء العام الذي يقوم به القسم الفرعي للجهات العامة (١٢ مؤشر)؛ و
 - ب. الشراء الخاص الذي يقوم به القسم الفرعي للجهات الخاصة (١٢ مؤشر).

العدد الإجمالي للمؤشرات هو ٤٠.

يتضمن المؤشر خائنين آخرين من أجل: (١) تقديم الملاحظات/التعليقات عند تطبيق المؤشر على الحالة المحددة لتبيان السبب وراء الدرجة التي تم منحها، و (٢) لتوفير المصدر الإلكتروني للمعلومات.

تسجيل الدرجات هو الخانة النهائية داخل المؤشر، تم اعتماد مقياس الدرجات من ثلاث نقاط على الشكل التالي:

عدد النقاط	الإجابة النموذجية
٢	متوافق بشكل كامل
١	متوافق بشكل جزئي
٠	غير متوافق

بعد وضع الدرجات لكل مؤشر تحت كل قسم فرعي، يُعطى مجموع النقاط لكل قسم ثم توضع الدرجة الإجمالية للقسمين معاً. في كل قسم فرعي، تحول النتيجة إلى نسبة مئوية مصحوبة بدرجة، ثم يطبق الأمر نفسه لكل قسم وفي القسمين الفرعيين، ما سيسمح للقارئ بتحديد أوجه القصور بالضبط.

يمكن استخدام كل من الأقسام والأقسام الفرعية بمفردها اعتماداً على عملية الإغاثة التي يتم مراقبتها. على سبيل المثال، إذا شملت عملية الإغاثة المساعدات النقدية والعينية فقط، يُطبق القسم الفرعي المعني فقط، وتكون نتيجته هي النتيجة الإجمالية التي تحصل عليها عملية الإغاثة. يمكن أيضاً تطبيق الأقسام الفرعية من الأقسام المختلفة معاً. فعلى سبيل المثال، إذا شملت عملية الإغاثة مساعدات نقدية وعينية، وعمليات شراء خاص الذي يقوم بها الكيان الخاص الذي ييسر المساعدة، يتم عندها إضافة درجات كل قسم فرعي تم تطبيقه لإعطاء النتيجة الإجمالية لعملية الإغاثة.

الدرجة	نطاق النسبة المئوية
قوي جدًا	الدرجات بين ٨١٪ و١٠٠٪
قوي	الدرجات بين ٦١٪ و٨٠٪
وسط	الدرجات بين ٤١٪ و٦٠٪
ضعيف	الدرجات بين ٢١٪ و٤٠٪
ضعيف جدًا	الدرجات بين ٠٪ و٢٠٪

القيود على المؤشر

يقتصر المؤشر فقط على تقييم المعلومات المتاحة للجمهور حول المساعدات ولا يقيّم المعلومات التي قد يحتفظ بها أصحاب المصلحة داخليًا دون نشرها.

وتعتبر النتيجة الإجمالية بمثابة تحليل عام لكيفية أداء المساعدات - النقدية والعينية، وإعادة الإعمار، والشراء العام والخاص - تحت كل قسم. ولا تُعطى الأولوية لأي قسم أو مؤشر على الآخر. تعتبر جميع المؤشرات مثل بعضها البعض حيث إنّ كل واحد منها جزء لا يتجزأ من كفاءة عملية الإغاثة.

مؤشر مراقبة شفافية عمليّات الإغاثة

فيما يلي المؤشرات التفصيليّة لمؤشر مراقبة شفافية عمليّات الإغاثة بأقسامه وأقسامه الفرعيّة

القسم رقم ١: الشفافية

القسم الفرعي رقم ١: شفافية المساعدات

مؤشر مراقبة شفافية عمليّات الإغاثة؛ القسم الفرعي رقم ١: شفافية المساعدات النقدية والعينية					
الدرجة	المصدر	الملاحظات	المؤشر	القسم الفرعي	القسم
٢/			١. توفر معلومات عن مصدر المساعدة للجمهور عبر الإنترنت (النقدية والعينية)	المساعدات النقدية والعينية	الشفافية
٢/			٢. توفر معلومات حول مقدار المساعدة للجمهور عبر الإنترنت (النقدية والعينية)		
٢/			٣. توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول المعايير الموضوعية لاختيار المستفيدين لتلقي المساعدة		
٢/			٤. توفر المعايير الموضوعية لاختيار المؤهل لتسهيل إدارة المساعدة للجمهور عبر الإنترنت		
٢/			٥. توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول كيفية تلقي المساعدة		
٢/			٦. توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول آليات الانتصاف والشكاوى المستقلة/الخارجية		
٢/			٧. توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول الممارسات المحظورة على موظفي ميسري/مديري المساعدة		
٢/			٨. توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول الجوانب التشغيلية للمساعدة		
١٦/	مجموع القسم الفرعي:				
%	نسبة القسم الفرعي:				
	الدرجة:				

القسم الفرعي رقم ٢: شفافية إعادة الإعمار

مؤشر مراقبة شفافية عمليّات الإغاثة؛ القسم الفرعي رقم ٢: شفافية إعادة الإعمار							
الدرجة	المصدر	الملاحظات	المؤشر	القسم الفرعي	القسم		
٢/			١. توفر الموازنة المسبقة لإعادة الإعمار للجمهور عبر الإنترنت	إعادة الإعمار	الشفافية		
٢/			٢. توفر مقترح الميزانيّة التنفيذيّة للجمهور عبر الإنترنت				
٢/			٣. توفر الميزانيّة المعتمدة للجمهور عبر الإنترنت				
٢/			٤. توفر موازنة المواطنة والمواطن للجمهور عبر الإنترنت				
٢/			٥. توفر قطع حساب الموازنة للجمهور عبر الإنترنت				
٢/			٦. توفر التقارير السنويّة للجمهور عبر الإنترنت				
٢/			٧. توفر التقرير النصف سنوي للجمهور عبر الإنترنت				
٢/			٨. توفر تقرير التدقيق الداخلي والخارجي للجمهور عبر الإنترنت				
١٦/	مجموع القسم الفرعي:						
%	نسبة القسم الفرعي:						
	الدرجة:						

القسم الفرعي رقم ١: الشراء العام

مؤشر مراقبة شفافية عمليّات الإغاثة؛ القسم الفرعي رقم ١: عمليّات الشراء العام					
الدرجة	المصدر	الملاحظات	المؤشر	القسم الفرعي	القسم
٢/			١. توفر الحد الأدنى لقيمة العقد الذي يتطلب تطبيق إجراءات عمليّات الشراء، للسلع، والخدمات، والأشغال للجمهور عبر الإنترنت	الشراء العام الذي تقوم به الجهات العامة	الشراء
٢/			٢. توفر وثائق المناقصة الكاملة للجمهور عبر الإنترنت		
٢/			٣. توفر نتائج وضع الدرجات للجمهور عبر الإنترنت		
٢/			٤. توفر وثائق الشراء في مكان مركزي للجمهور عبر الإنترنت		
٢/			٥. الالتزام القانوني بالاحتفاظ بالسجلات التالية: - إشعار عام بفرص تقديم العروض - وثائق العروض والملحقات - سجلات فتح العروض - تقارير تقييم العروض - الطعون الرسميّة من قبل مقدّمي العروض والنتائج - العقد النهائي الموقع، والملاحق، والتعديلات - الدعاوى وفض المنازعات - المدفوعات النهائيّة - بيانات المدفوعات (كما يقتضي القانون في لبنان)		
٢/			٦. الالتزام القانوني بإتاحة المعلومات عبر الإنترنت للجمهور عن المتعاقدين والمتعاقدين من الباطن، بما في ذلك: - معلومات مدققة وصحيحة عن أصحاب الحقوق الاقتصاديّة - ملاءة الكيانات الماليّة من خلال ميزانيّات محدّثة بشكلٍ دوري		

٢/			٧. توفر معاملة تفضيلية لتشجيع الشركات المحليّة/الوطنية	الشراء العام الذي تقوم به الجهات العامة	الشراء
٢/			٨. توفر القيود على الأسباب المسموح بها لاستبعاد مقدّمي العروض		
٢/			٩. الالتزام القانوني باستبعاد العروض تلقائيًا مثل استبعاد السعر الأدنى والسعر الأعلى		
٢/			١٠. وجود لجنة تقييم مكلفة بمنع تضارب المصالح		
٢/			١. الالتزام القانوني بتحديد موقع للإعلان عن العروض المفتوحة/المقيدة/المتفاوض عليها		
٢/			١٢. وجود محكمة/لجنة تحكيم خاصّة بالشراء متخصصّة بقضايا الشراء		
٢٤/	مجموع القسم الفرعي:				
%	نسبة القسم الفرعي:				
	الدرجة:				

مؤشر مراقبة شفافية عمليّات الإغاثة؛ القسم الفرعي رقم ٢: عمليّات الشراء الخاص					
الدرجة	المصدر	الملاحظات	المؤشر	القسم الفرعي	القسم
٢/			١. توفر الحد الأدنى لقيمة العقد الذي يتطلب تطبيق إجراءات عمليّات الشراء للسلع، والخدمات، والأشغال للجمهور عبر الإنترنت	الشراء الخاص الذي تقوم به الجهات الخاصة	الشراء
٢/			٢. توفر وثائق المناقصة الكاملة للجمهور عبر الإنترنت		
٢/			٣. توفر نتائج وضع الدرجات للجمهور عبر الإنترنت		
٢/			٤. توفر وثائق الشراء في مكان مركزي للجمهور عبر الإنترنت		
٢/			٥. الالتزام بالاحتفاظ بالسجلات التالية: - إشعار عام بفرص تقديم العروض - وثائق العروض والملحقات - سجلات فتح العروض - تقارير تقييم العروض - الطعون الرسميّة من قبل مقدّمي العروض والنتائج - وثائق العقد النهائيّة الموقّعة، والملاحق، والتعديلات - الدعاوى وفض المنازعات - المدفوعات النهائيّة - بيانات المدفوعات (كما يقتضي القانون في لبنان)		
٢/			٦. الالتزام بإتاحة المعلومات عبر الإنترنت للجمهور عن المتعاقدين والمتعاقدين من الباطن، بما في ذلك: - معلومات مدقّقة وصحيحة عن أصحاب الحقوق الاقتصاديّة - ملاءة الكيانات المالية من خلال ميزانيّات محدّثة بشكلٍ دوري		

٢/			٧. توافر معاملة تفضيلية لتشجيع الشركات المحليّة/الوطنية	الشراء الخاص الذي تقوم به الجهات الخاصة	الشراء
٢/			٨. توافر القيود على الأسباب المسموح بها لاستبعاد مقدّمي العروض		
٢/			٩. الالتزام باستبعاد العروض تلقائيًا مثل استبعاد السعر الأدنى والسعر الأعلى		
٢/			١٠. وجود لجنة تقييم مكلفة بمنع تضارب المصالح		
٢/			١١. الالتزام بتحديد موقع للإعلان عن العروض المفتوحة/المقيدة/المتفاوض عليها		
٢/			١٢. وجود محكمة/لجنة تحكيم خاصة بالشراء متخصصة بقضايا الشراء		
٢٤/	مجموع القسم الفرعي:				
%	نسبة القسم الفرعي:				
	الدرجة:				

دراسة حالة: "صندوق إعادة بناء مؤسسات الأعمال في بيروت على نحو أفضل - صندوق B5"

ضمن "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار - 3RF"، تم إنشاء الصندوق الائتماني المخصّص للبنان (LFF) لإدارة الأموال التي يتم منحها لتمويل الإطار المذكور. المعلومات الوحيدة المتاحة للجمهور حول عمليّة الإغاثة ضمن الإطار هي حول عمليّة "إعادة بناء مؤسسات الأعمال في بيروت على نحو أفضل - صندوق B5"، والتي تهدف إلى "دعم تعافي مؤسسات الأعمال الصغيرة والمتناهية الصغر المستهدفة التي تضررت جرّاء الانفجار [انفجار مرفأ بيروت] والحفاظ على عمليّات مؤسسات التمويل الأصغر المؤهلة والمختارة (MFIs)"^{٤٠}.

مشروع B5 عبارة عن صندوق بقيمة ٢٥ مليون دولار أمريكي يمّوله الصندوق الائتماني المخصّص للبنان "LFF" ويديره البنك الدولي. يتوزع المبلغ الإجمالي للصندوق على ثلاث عناصر^{٤١}:

١. العنصر رقم ١: منح ١٨,٥ مليون دولار أمريكي للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة المتأثرة بانفجار مرفأ بيروت لدعم إعادة تأهيلها وتعافيتها.
٢. العنصر رقم ٢: منح ٥ ملايين دولار أمريكي لمؤسسات التمويل المتناهية الصغر للحفاظ على قطاع التمويل البالغ الصغر وقدرته.
٣. العنصر رقم ٣: ١,٥ مليون دولار أمريكي مخصّصة لتمويل عمليّات إدارة المشروع والدعم على أساس الجندر من خلال بناء القدرات.

نظرًا لأن صندوق B5 هو عمليّة الإغاثة الوحيدة ضمن "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار - 3RF" يتوفر حولها معلومات متاحة للجمهور، وبما أنّه لا يتضمّن أي أنشطة إعادة إعمار أو شراء عام، سوف يُطبّق فقط القسم الفرعي رقم ١ من القسم رقم ١ من المؤشر - مؤشرات شفافية المساعدات النقدية والعينية - والقسم الفرعي رقم ٢ من القسم رقم ٢ من المؤشر - مؤشرات عمليّات الشراء الخاص - على صندوق B5 كما هو معروض في القسم التالي من الورقة.

كما تظهر المؤشرات المطبّقة أدناه، لدى صندوق B5 العديد من الثغرات التي يمكن أن تؤدي إلى ممارسات فاسدة. في القسم رقم ١ - القسم الفرعي رقم ٢ - لا يقدر الصندوق معلومات كافية عن الصندوق نفسه ولا معلومات مفصّلة عن مصادر المساعدة/التمويل، بل يحدّد فقط الحكومات/الكيانات المانحة. كما أنّه هنالك غياب للمعلومات التفصيليّة حول كميّة توزيع مبلغ الـ ٢٥ مليون دولار، فالصندوق يكتفي بذكر فقط أنّ ١٨,٥ مليون دولار أمريكي مخصّصة للمؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر، و٥ ملايين دولار أمريكي مخصّصة لمؤسسات التمويل الأصغر، و١,٥ مليون دولار أمريكي مخصّصة لتكاليف إدارة المشروع وبناء القدرات، مما قد يفتح الباب على مصراعيه أمام الممارسات الفاسدة، خاصّةً عندما يتعلّق الأمر بإنفاق التكاليف التشغيليّة.

تحدّد المعلومات المتاحة معايير الأهليّة لمن يمكنه الاستفادة من الصندوق؛ ومع ذلك، لا توجد معلومات متاحة حول كميّة اختيار ميسري/مديري المساعدات. علماً أنّ "كفالات" هي مؤسسة ماليّة وقد تمّ اختيارها لتسيير/إدارة العنصر رقم ١، وتمّ اختيار رابطة المساعدة المهنيّة (D'Entraide Professionnelle)، وشركة الإبداع للتمويل متناهي الصغر (Ibdaa Microfinance S.A.L)، والمجموعة (Al Majmoua)، وفيتاس (Vitas) لتسيير/إدارة العنصر رقم ٢.

^{٤٠} نظرة عامة على المنحة. الموقع الرسمي لصندوق B5. متاح على الرابط: <https://www.kafalatb5.com/grant-overview>

^{٤١} العنوان نفسه

توفّر البيانات المتاحة معلومات مفصلة عن عمليّة التقديم، وكيف يمكن للمؤهلين التقديم وتلقي الأموال. ومع ذلك، لا توجد معلومات عن آليّة تطلّم مستقلة/خارجيّة ولا معلومات عن الممارسات المحظورة التي يُمنع على موظفي الميسّرين/المديرين ممارستها.

لا توجد أيضًا معلومات مفصلة عن الجوانب التشغيليّة للصندوق، فهو يوفّر فقط معلومات عن عمليّة تقديم الطلبات دون أي معلومات عن كفيّة إدارة الصندوق من حيث إدارة المشروع.

بحسب القسم رقم ٢ - القسم الفرعي رقم ٢ - ينتهك الصندوق كل المعايير الموجودة بشأن عمليّات الشراء الخاصّة بالمساعدات، ولا يقدّم أي معلومات بأي شكل من الأشكال عن إجراءات الشراء داخل الصندوق.

فيما يلي مؤشرات شفافية المساعدات النقديّة والعينيّة وعمليّات الشراء الخاصة كما هي مطبّقة على صندوق B5 مع تسجيل الدرجة، مبررات ذلك، والرابط الإلكتروني من الموقع الرسمي لصندوق B5.

تجدر الإشارة إلى ملاحظة مهمّة حول صندوق B5 - والذي يجب، من حيث المبدأ، أن يكون أمرًا بديهيًا، وهذا هو سبب عدم تضمينها في المؤشر، وهو أنّ منصة صندوق B5 متاحة فقط باللّغة الإنجليزيّة، الأمر الذي يطرح تساؤلًا حول مدى تحقيق هكذا تواصل الغرض من الصندوق في بلد لغته الأم هي اللّغة العربيّة. لا شك بأنّ ذلك سوف يؤدّي إلى الحدّ من شموليّة الصندوق وسيسمح بمزيد من الممارسات الفاسدة، خاصّةً عندما يتعيّن على مسؤولي المساعدة الميدانيّة ترجمة المعلومات إلى متلقّي المساعدة المحتملين، بالإضافة إلى الحدّ من قدرة أولئك الذين يحتاجون إلى المساعدة للوصول إلى خدمات ومنح الصندوق.

فيما يلي النتيجة الإجماليّة التي حصل عليها صندوق B5 بعد تطبيق الأقسام الفرعيّة ذات الصلة من المؤشر عليه:

١٦/٨ - ٥٠٪ - وسط	شفافية المساعدات النقديّة والعينيّة (الدرجة، النسبة المئوية، العلامة)
٢٤/٥٠ - ٠٪ - ضعيف جدًا	شفافية عمليّات الشراء الخاص (الدرجة، النسبة المئوية، العلامة)
٤٠/٨	مجموع المؤشر
٢٠٪	النسبة المئوية
ضعيف جدًا	العلامة

مؤشر مراقبة شفافية عميات الإغاثة؛ القسم الفرعي رقم ١: شفافية المساعدات النقدية والعينية

الدرجة	المصدر	الملاحظات	المؤشر	القسم الفرعي	القسم
٢/٨	https://www.kafalatb5.com/g-rant-overview	تحدّد المعلومات المتاحة للجمهور عبر الإنترنت الخاصة بصندوق B5 الحكومات والكيانات الدوليّة التي تدعم الصندوق الائتماني المخصّص للبنان، ولكن دون تحديد مقدار ما يقدّمه كل طرف، وهذا هو السبب في حصول هذا المؤشر على درجة ١.	١. توفر معلومات عن مصدر المساعدة للجمهور عبر الإنترنت (النقدية والعينية)		
٢/٢	https://www.kafalatb5.com/g-rant-overview	تحدّد المعلومات الخاصة بصندوق B5 المتاحة للجمهور عبر الإنترنت المبلغ الإجمالي للأموال التي تمّ توجيهها من خلاله بواسطة الصندوق الائتماني المخصّص للبنان (LFF) بمبلغ ٢٥ مليون دولار أمريكي. وتعرض لكيفيّة التخطيط لصفحةها على الشكل التالي: ١٨٠٥ مليون دولار أمريكي للمؤسسات الصغيرة ومتناهية الصغر، و ٥ ملايين دولار أمريكي لمؤسسات التمويل الأصغر، و ١٥٥ مليون دولار أمريكي لتمويل تكاليف إدارة المشروع بما في ذلك أنشطة التدريب وبناء القدرات للجمهور مستهدف وهو السبب في حصول الصندوق على درجتين هنا.	٢. توفر معلومات حول حجم المساعدة للجمهور عبر الإنترنت (النقدية والعينية)		
٢/٢	https://www.kafalatb5.com/a-re-you-eligible	يوفر الموقع الإلكتروني لصندوق B5 معايير الأهلية لمن يمكنه الاستفادة من الصندوق.	٣. توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول المعايير الموضوعية لاختيار المستفيدين لتلقي المساعدة	المساعدة	الشفافية
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا يوفر الموقع الإلكتروني الخاص بصندوق B5 معلومات حول كيفية اختيار ميسري/مديري المساعدات ضمن عمل الصندوق.	٤. توفر المعايير الموضوعية لاختيار المؤهل لتسهيل إدارة المساعدة للجمهور عبر الإنترنت		
٢/٢	https://www.kafalatb5.com/application-process	يحتوي الموقع الإلكتروني الخاص بالصندوق على صفحة تفصيلية مخصّصة لعملية تقديم الطلبات للحصول على المساعدة.	٥. توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول كيفية تلقي المساعدة		
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة عن آليات الانتصاف الداخليّة أو الخارجيّة. ومع ذلك يوفر الموقع الإلكتروني ثلاث جهات اتصال في حال أراد شخص ما تقديم شكوى دون توفير أيّ معلومات إضافيّة عن العملية، والسريّة، والخصوصيّة، وما إذا كان الموظفون المحدّدون موظفين داخليين أو خارجيين في صندوق B5 أو مع ميسري/مديري المساعدة.	٦. توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول آليات الانتصاف والشكاوى المستقلّة/الخارجيّة		

٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة عن الممارسات المحظورة على موظفي ميسري/مديري المساعدات.	توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول الممارسات المحظورة على موظفي ميسري/مديري المساعدة		
٢/١	https://www.kafalatb5.com/how-it-works	تتوفر المعلومات فقط حول كفاءة التقديم للحصول على المساعدة، ومكان التقديم، وقائمة الوثائق المطلوبة، وأن مؤسسات التمويل الأصغر وكفالات ستفحص الطلبات لتقييم احتياجات التعاقب دون تحديد أي معايير موضوعية و/أو إرشادات حول هذا التقييم الذي سيتم إجراؤه. بالإضافة إلى ذلك، لا توجد معلومات متاحة حول كيفية عمل صندوق B5 من حيث إدارة المشروع. لم يتم تفصيل كيفية صرف مبلغ الـ ١٥ مليون دولار أمريكي المخصص لتمويل تكاليف إدارة المشروع وبناء القدرات.	٧. توفر المعلومات للجمهور عبر الإنترنت حول الجوانب التشغيلية للمساعدة		الشفافية
١٦/٨					
٧٠٪					
متوسط					

مؤشر مراقبة شفافية عمليات الإغاثة؛ القسم الفرعي رقم ١: شفافية المساعدات النقدية والعينية					
الدرجة	المصدر	الملاحظات	المؤشر	القسم الفرعي	القسم
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة عن التكاليف التشغيلية للصندوق B5، إلا تلك الخاصة بتحديد ١٠٥ مليون دولار أمريكي لتغطية تكاليف إدارة المشروع، والتدريب، وبناء القدرات.	١. توفر الحد الأدنى لقيمة العقد الذي يتطلب تطبيق إجراءات الشراء، والسلع، والخدمات، والأشغال للجمهور عبر الإنترنت	الشراء الذي تقوم به الجهات الخاصة	الشراء
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة عن المناقصات التي أجرتها كفاتل ومؤسسات التمويل الأصغر ضمن عملها على تقديم المساعدات ضمن صندوق B5.	٢. توفر وثائق المناقصة الكاملة للجمهور عبر الإنترنت		
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة حول نتائج درجات المناقصات/العروض التي أجرتها كفاتل ومؤسسات التمويل الأصغر داخل صندوق B5.	٣. توفر نتائج وضع الدرجات للجمهور عبر الإنترنت		
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة عن عمليات الشراء ضمن عمل صندوق B5.	٤. توفر وثائق الشراء في مكان مركزي للجمهور عبر الإنترنت		
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/application-process	لا توجد معلومات متاحة عما إذا كانت هذه السجلات متاحة أم لا، أو يُحتفظ بها.	٥. الالتزام بالاحتفاظ بالسجلات التالية: - إشعار عام بفرص تقديم العروض - وثائق العروض والملحقات - سجلات فتح العروض - تقارير تقييم العروض - الطعون الرسمية من قبل مقدمي العروض والنتائج - وثائق العقد النهائية الموقعة، والملاحق، والتعديلات - الدعاوى وفض المنازعات - المدفوعات النهائية - بيانات المدفوعات - (كما يقتضي القانون في لبنان)		

٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة عن المتعاقدين والمتعاقدين من الباطن مع كفالات أو مؤسسات التمويل الأصغر الأخرى.	٦. الالتزام بإتاحة المعلومات عبر الإنترنت للجمهور عن المتعاقدين والمتعاقدين من الباطن، بما في ذلك: - معلومات مدققة وصحيحة عن أصحاب الحقوق الاقتصادية - ملءة الكيانات المالية من خلال ميزات محدثة بشكل دوري	الالتزام بإتاحة المعلومات عبر الإنترنت للجمهور عن المتعاقدين والمتعاقدين من الباطن، بما في ذلك:	الشراء الذي تقوم به الجهات الخاصة
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة عن المشتريات التفضيلية.	٧. توافر معاملة تفضيلية لتشجيع الشركات المحلية/الوطنية		
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة بشأن أسباب الاستثناء من عمليات الشراء.	٨. توافر القيود على الأسباب المسموح بها لاستبعاد مقدمي العروض		
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة تحدد ما إذا كان هذا الالتزام موجوداً.	٩. الالتزام باستبعاد العروض تلقائياً مثل استبعاد السعر الأدنى والسعر الأعلى		
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة تحدد ما إذا كانت هذه اللجنة موجودة.	١٠. وجود لجنة تقييم تكلفة يمنع تضارب المصالح		
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة تحدد ما إذا كان هذا الالتزام موجوداً.	١١. الالتزام بتحديد موقع للإعلان عن العروض المفتوحة/المقيدة/المتفاوض عليها		
٢/٠	https://www.kafalatb5.com/home	لا توجد معلومات متاحة حول ما إذا كانت هذه اللجنة موجودة أم لا.	١٢. وجود محكمة/لجنة تحكيم خاصة بالشراء متخصصة بقضايا الشراء		
٢٤/٠	مجموع القسم الفرعي:				
٪	نسبة القسم الفرعي:				
ضعيف جداً	الدرجة:				

٤٠/٨	المؤشر الإجمالي:
%٢٠	النسبة:
ضعيف جدًا	الدرجة:

الاستنتاجات والتوصيات

كما ذكرنا فيما سبق، فإن "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار - 3RF" هو الإطار الذي من خلاله يقدم المجتمع الدولي المساعدة للبنان استجابةً لانفجار مرفأ بيروت. إلا أنه لا يمكن إيجاد الكثير من المعلومات حول إطار العمل متاح للجمهور، والمعلومات الوحيدة المتاحة عن صندوق B5 وإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار - 3RF هي كإطار عمل مستقل لا يحتوي على منصة متخصصة توفر المعلومات للجمهور. معظم المعلومات المتاحة هي باللغة الإنجليزية، ما قد يؤدي إلى استثناء العديد من الأشخاص من فهم كيفية الاستفادة من الإطار، أو على الأقل السماح بقيام مسؤولو المساعدة الميدانية بممارسات فاسدة عند ترجمة المعلومات لمساعدة المستفيدين.

تعتبر درجة الصندوق B5 ضعيفة جداً في المؤشر حيث توضح مكان الثغرات وفي نفس الوقت تشير إلى مراكز القوة للصندوق. وهو ما يتطلب إجراءً فورياً من البنك الدولي، الذي يدير الصندوق، وميسري المساعدات للتأكد من أنسجام الصندوق بالشفافية قدر الإمكان، ما سيؤدي إلى تعزيز المساءلة وتقديم الخدمات، وبالتالي تلبية الهدف (الأهداف) المتمثلة في تقديم المساعدة.

للقيام بذلك تعتبر التوصيات التالية ضرورية للحد من الممارسات الفاسدة ومنعها ضمن عمليات الإغاثة في "إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار - 3RF".

١. إتاحة جميع المعلومات باللغة العربية بغض النظر عن اللغات الأخرى التي قد تكون موجودة.
٢. إنشاء منصة مستقلة لإطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار - 3RF.
٣. جعل جميع المعلومات المطلوبة بموجب المؤشر والواردة في هذه الورقة متاحة للجمهور، بما في ذلك المعلومات عن المساعدات وإعادة الإعمار، بالإضافة إلى عمليات الشراء العام والخاص.