

الفساد المالي والاداري ومدى قدرة النظام الرقابي في لبنان على الحد منه

دراسة نشرت في مجلة الحياة النيابية العدد ٩٩

مقدمة

يشكل الفساد ظاهرة تدل على الخلل في ادارة شؤون الدولة. فالدولة انشئت لاشباع الحاجات العامة للمواطنين وليست وسيلة لتحقيق الاثراء غير المشروع للمسؤولين وكبار الموظفين ، كما انها ليست أداة لتمكين الفاسدين من السيطرة على الاقتصاد الوطني ونهب ثروات البلاد^١. وتشكل مكافحة الفساد جزءا لا يتجزأ من الطريق الى اقامة الحكم الرشيد خصوصا في الدول النامية التي مازالت في مرحلة انتقالية.

ويؤثر الفساد على مختلف قطاعات الدولة، ويؤدي الى تفاقم الفقر وتراجع النمو الاقتصادي، كما أن له آثارا اجتماعية وخيمة في توسيع الفجوة بين الطبقات الغنية والفقيرة. ويسبب الاثار الاقتصادية والاجتماعية السيئة عملت منظمات دولية على مكافحته سواء على المستوى العالمي او على المستوى الاقليمي، وذلك من خلال نشر الوعي حول اضرار الفساد وضرورة الحد منه من اجل حياة كريمة لجميع طبقات المجتمع .

كما ان للنظام الرقابي في كل دولة دورا بارزا في الوقاية من الفساد والحد من آثاره، لذلك لا بد دراسة هذا النظام للوقوف على فعاليته وبيان مدى الحاجة الى اصلاح انظمتة واعتماد أدوات رقابية معاصرة .

وتهدف هذه الدراسة الى إلقاء الضوء على صور الفساد المالي والاداري المستشرية في لبنان ، وتناول مختلف اوجه الفساد في معظم الميادين الادارية والمالية، وسأستفيد من خبرتي في مجال الرقابة المالية على المؤسسات العامة من اجل حصر هذه الصور وعرضها بقالب عملي وواقعي .

^١ راجع تقرير للبرنامج الانمائي للامم المتحدة تحت عنوان " الفساد والحكم الرشيد " . نيويورك . ١٩٩٧ . ص٩.

كما سنتناول النظام الرقابي في لبنان وبيان خصائصه والوقوف على المهام التي تقوم بها الاجهزة الرقابية من اجل معرفة مدى قدرة هذا النظام على مواجهة الفساد المالي والاداري الموجود في لبنان .

سنقسم هذه الدراسة الى قسمين، وسنتناول في القسم الاول ماهية الفساد المالي والاداري ، وفي القسم الثاني فعالية النظام الرقابي في لبنان، على الشكل الاتي:

القسم الاول : ماهية الفساد المالي والاداري

القسم الثاني : فعالية النظام الرقابي في لبنان

القسم الاول : ماهية الفساد المالي الاداري

تتعدد اشكال الفساد وصوره وهي غير قاصرة على الرشوة التي يتقاضاها بعض الموظفين الفاسدين او العمولة التي يحصل عليها المسؤولين عن الصفقات العامة، وانما تمتد لتشمل كل صورة من شأنها هدر المال العام وحرمان المواطنين من الحصول على حقوقهم .

سنتناول في هذا القسم مفهوم الفساد واسبابه وآثاره الاقتصادية والاجتماعية، كما سنبين صورته المستشرية في القطاع العام بصورة خاصة.

الفصل الاول : مفهوم الفساد المالي والاداري

يوجد الفساد في جميع المجتمعات ، الا انه يختلف من مجتمع الى آخر من حيث المستوى والدرجة والصور التي يأخذها. بعض الممارسات تشكل فسادا في دولة محددة في حين تعد مشروعة ومقبولة اجتماعيا في دولة أخرى، لذلك يعد وضع تعريف شامل للفساد مسألة صعبة ومعقدة².

اولا : تعريف الفساد

يعرف برنامج الامم المتحدة الانمائي بان الفساد هو اساءة استعمال القوة الرسمية او المنصب او السلطة للمنفعة الخاصة سواء عن طريق الرشوة او الابتزاز او استغلال النفوذ او المحسوبية او الغش او تقديم اكراميات للتعجيل بالخدمات او عن طريق الاختلاس. ويعيب هذا التعريف انه محدود، لانه يحصر الفساد بالحكومة وموظفي الدولة ولا يأخذ بالحسبان حقيقة الفساد المنتشر في القطاع الخاص.

²Jonathan Mendilow and Ilan Peleg : Corruption in the Contemporary World. Lexington Books. 2014. P32.

وفي الآونة الاخيرة بدأ برنامج الامم المتحدة الانمائي باستخدام تعريف اوسع للفساد ليشمل القطاع الخاص ايضا، ويعرف الفساد الان بشكل عام بانه اساءة استعمال السلطة المخولة لتحصيل كسب خاص^٣.

ثانيا : اشكال الفساد

أشكال الفساد متعددة وقد شاع معظمها في القطاع العام والبعض منها في القطاع الخاص، ومن اهمها:

١- الرشوة :تعرف الرشوة بانها عرض للمال او لخدمة او اي نوع آخر من الاغراء ، علي شخص صاحب وظيفة او منصب ، لاقناعه بعمل شيء مقابل ذلك.للرشوة مترادفات شائعة: البقشيش ، الحلاوة، العمولة، حق الشاي .

٢- الغش :أو التدليس وهو طريقة غير مشروعة من اجل الحصول على مزايا غير مستحقة عن طريق تقديم معلومات خاطئة او مضللة.

٣- غسيل الاموال : وهو إيداع او تحويل أموال او عائدات تتعلق بانشطة غير قانونية لاضفاء طابع الشرعية عليها ، ويشمل كل فعل يقصد به تمويه او اخفاء مصدر الاموال او المداخل الناتجة بصورة مباشرة او غير مباشرة عن ارتكاب احدي الجرائم^٤ .

٤- الابتزاز:وهو الحصول على معلومات حساسة او اموال بطريقة غير مشروعة ، كاستخدام القوة او التهديد ، ومجرد الطلب يعد ابتزازا. والمثال التقليدي هو طلب رجال الامن معلومات او اموال من الناس .

٥- العمولة : تتمثل في مبلغ من المال يدفع سرا لصاحب وظيفة او منصب لتسهيل عقد صفقة او اتفاق مع الادارة. وغالبا ما تكون في الاتفاقات المباشرة التي لا تستند الى مناقصة عامة.

٦- استغلال النفوذ : تتجلى في استغلال صاحب منصب مركزه ، من اجل تعجيل او تسهيل مصالحه الخاصة لدى جهات اخرى أو مصالح اشخاص مقربين منه، بخلاف القوانين والانظمة ومبادئ العدالة والمساواة.

٧- المحاباة او الزبائنية : وهي توزيع منافع الوظيفة على الاهل والاقارب والاصدقاء بغض النظر عن مؤهلاتهم الموضوعية .

^٣ تقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي: الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر. نيويورك ٢٠٠٨. ص٦.

^٤ نادر عبد العزيز شافي : تبيض الاموال . منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. ٢٠٠١. ص٢٨.

٨- الرعاية : وهي قيام جهة نافذة بالعمل على دعم موظف في منصب او تعيين شخص في مركز من اجل تأمين مصالح هذه الجهة النافذة .

٩- استثمار الوظيفة : وهي استخدام الموظف معلومات اطلع عليها او مهارات اكتسبها من خلال الوظيفة من اجل تحقيق مكاسب شخصية .

١٠- الاكراميات : وهي مبلغ من المال او هدية عينية تدفع الى موظف يتولى تقديم خدمات عامة بهدف تسهيل الحصول على الخدمة أو تسريع الاجراءات.تحدث عادة في الدوائر الرسمية التي تعطي التراخيص والتصاريح .

١١- الاختلاس: وهي اخذ الاموال العامة من قبل الموظف القيم عليها، وبشكل هذا الفعل سرقة وفقا لمفهوم قانون العقوبات.

١٢- اساءة استعمال المال العام :وهي تسخير الاموال العامة للمنفعة الخاصة كاستخدام سيارة العمل لاغراض شخصية، ويدخل فيها تسخير الايدي العاملة في الادارة للاستعمال الشخصي، كما يدخل فيها استخدام المال العام بطريقة تؤدي الى اتلافه او الاضرار به.

ثالثا: انواع الفساد

يمكن تصنيف الفساد من أكثر من وجهة نظر، على الشكل الاتي:

١- يصنف الفساد بالنظر الى حجمه ومستوى الجهة التي تقوم بها الى فساد كبير وفساد صغير على الشكل التالي :

أ- الفساد الكبير : وهو الفساد السياسي الذي ينتشر في اعلى دوائر السلطة السياسية حيث يقوم القابضون على القرار السياسي باستعمال سلطتهم ونفوذهم لتوطيد مكانتهم وتعزيز ثروتهم بتفصيل السياسات والتشريعات على قياسهم ولمصلحتهم ، وهو اخطر انواع الفساد واكثرها تعقيدا واثرا على المجتمعات والدول واكثرها صعوبة في المعالجة ، ولكن عملياته اقل عددا من الفساد الصغير او الاداري .

ب- الفساد الصغير او البيروقراطي:وهو ممارسة المعاملات الفاسدة في الادارة ، وقد يأخذ شكل تبادل مبالغ نقدية او منافع ثانوية كدفع الرشوة لترويج او لتسريع بعض المعاملات وتوظيف الاقارب والاصدقاء في مراكز غير قيادية ، وهو فساد اقل خطرا واثرا من الفساد الكبير، الا ان عدد عملياته كبير جدا قياسا الى عدد ع

ت- مليات الفساد الكبير .

٢- ويصنف الفساد من حيث طبيعته الى فساد مالي وفساد اداري على الشكل

الاتي:

أ- الفساد الاداري :هو الفساد الذي يرتبط بالنشاط الاداري للمنشأة ، ومظاهره متعددة : عدم الانضباط في الدوام،عدم التقيد بانجاز المعاملات ضمن المهل المحددة، عدم استغلال وقت الوظيفة في انجاز الاعمال والمهام المطلوبة،وعدم الخضوع للسلطة التسلسلية.

ب- الفساد المالي : وهو الفساد المرتبط بالاموال العامة وتطبيق الانظمة المالية. وصوره مختلفة: عدم تنفيذ النفقات وفقا للاجراءات المحددة في الانظمة، اجراء اتفاقات مباشرة لا يسمح بها القانون ، التواطؤ مع المتعاقدين مع الادارة عند تنفيذ العقود، عدم اجراء المشتريات بالاستناد الى قواعد المساواة والشفافية.

رابعا : اسباب الفساد

تتعدد اسباب الفساد ومن الاهمية رصدتها وتحديدتها من اجل العمل على معالجتها بهدف تلافي الفساد وصوره ، ومن اهمها :

١- البيروقراطية والروتين الاداري:

البيروقراطية تعني تعقد الاجراءات داخل المنشأة الادارية ، ويرجع ذلك الى كبر حجم المنشأة وتعدد المستويات الادارية فيها، وزيادة التخصص فيها.فيصبح انجاز المعاملة الواحدة من اختصاص أكثر من جهة ادارية واحدة، وكلما زاد حجم المنشأة كلما زاد احتمال حدوث الفساد^٥.

وكذلك الامر يوجد في الادارة العامة بيروقراطية فانجاز المعاملات يحتاج الى وقت طويل، وعناء من قبل العميل، ويحتاج المواطن الى وقت وجهد لانجاز المعاملات،لذلك قد يلجأ البعض الى وسائل غير مشروعة لانجازها، كالرشوة او الواسطة^٦.

⁵ Arnold J. Herdenheimer, Michael Johnston: Political Corruption, Concepts and Contexts. 3rd Edition. USA&UK. 2002. P636.

⁶ Susan Rase – Ackerman: International Handbook on The Economics of Corruption. Edward Elgar Publishing. USA. 2006.P4.

٢- جمود القوانين والانظمة

قد تتضمن بعض القوانين الادارية والمالية ثغرا تسمح لبعض المتعاملين مع الادارة النفاذ منها من اجل مخالفتها. وعدم نص القوانين على عقوبات رادعة لمن يرتكب المخالفات المالية والادارية، او تعتمد بعض الانظمة الى اعفاء المواطنين من الغرامات المترتبة عليهم من جراء مخالفة القوانين يؤدي الى استسهال ارتكاب المخالفات. كما ان غموض بعض التشريعات قد يسمح للموظف بتفسيرها وفقا لمصالح المتعاملين معه.

٣- غياب الشفافية

تشكل الشفافية قيمة اجتماعية تمكن المواطنين من الوصول الى المعلومات المتعلقة بمراكز القرار كالحكومة والشركات الكبرى وغيرها من الهيئات المؤثرة في المجتمع المدني، بحيث يستطيع ان يشكل المواطنون رأيا عاما يحاسب هذه الهيئات^٧، مما يساهم في الحد من الفساد المالي والاداري.

وفي اطار المعاملات الرسمية، يلجأ المواطن الى الطرق غير المشروعة لانجاز معاملاته الرسمية كالواسطة او الرشوة بسبب عدم قدرته على معرفة التشريعات التي تحكم النشاط الاداري ، وعدم قدرته الى الوصول الى المعلومات المتعلقة بكيفية انجاز المعاملات، عدا عن عدم قدرته على متابعة معاملته من حين تسجيلها الى حين تنفيذها. لذلك تعد الشفافية من اهم الوسائل للحد من الفساد الاداري والمالي .

٤- الافراط في السلطة الاستثنائية

قد يعطى المرجع الاداري سلطة استثنائية في منح ترخيص او رفضه ، او يعطى موظف سلطة تخمين قيمة اصل من الاصول ، او تسمح الادارة الضريبية الى بعض الموظفين صلاحية تقدير مطرح الضريبة دون الاستناد الى اسس منضبطة ، لذلك فان غياب المعايير الموضوعية سيزيد من احتمال تعرض هذا المرجع لاجراءات متعددة في سبيل ان تكون تقديرات الادارة لمصلحة المتعامل معها بغض النظر عن قواعد العدالة والانصاف.

⁷ Burkart Holzner and Leslie Holzner :Transparency in Global Change. University of Pittsburgh Press.2006.P10.

٥- تدني الرواتب والاجور

ان رواتب القطاع العام في العديد من دول العالم تقل عن الرواتب في الوظائف المماثلة في القطاع الخاص . اصف الى ذلك ان موظفي القطاع العام يتولون تقديم خدمات على تماس مباشر مع مصالح الناس، قد يحمل ذلك البعض على اللجوء الى طرق غير مشروعة لزيادة دخله عن طريق الرشوة او العمولة او استثمار الوظيفة^٨.

٦- تدني مستوى القيم والاخلاق

ان الموظف العام يتولى تقديم خدمات ترتبط بالدولة ، وقيام فكرة الدولة واستقرارها هو حاجة لقيام الاوطان وتجذرها ، وكلما زاد الحس الوطني لدى الموظف كلما ادرك ان عمله اساس قيام الدولة، والفساد من شأنه المساس بكيان الوطن. كما ان افعال الفساد تتعارض مع قواعد الدين والاخلاق، وترفضها مبادئ العدالة والانصاف والمساواة بين الناس . وكلما زاد الوعي الديني والاخلاقي كلما حد ذلك من الفساد^٩.

٧- ضعف أنظمة الضبط الداخلي

الضبط الداخلي يعني تنظيم الاجراءات التنفيذية داخل المنشأة بصورة تخلق رقابة داخلية. وذلك بجعل انجاز معاملة واحدة من اختصاص أكثر من مرجع واحد، مما يؤدي الى انشاء رقابة متبادلة داخل الادارة. ولكن بشرط عدم الافراط في توزيع المهام والا اصبحت المنشأة بالبيروقراطية . وفي الوقت الراهن تشكل المكننة من اهم أنظمة الضبط الداخلي، فتوفر معلومات عن المعاملات، وتحول دون تأخير انجازها، وتعطي المواطن الحق في متابعتها.

٨- غياب الرقابة الفاعلة

تهدف الرقابة السالتأكد من حسن تطبيق الانظمة والقوانين، ومن انتاجية الوحدات الادارية. وذلك عن طريق البحث عن المخالفات وضبطها . وكلما زادت فعالية الاجهزة المختصة بالرقابة كلما امكن ذلك من ضبط المخالفات والحد من الفساد، وكلما كانت اجهزة

^٨ فوزي حبيش : الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين. دار النهضة العربية. بيروت. ١٩٩١. ص ٢٠٦.
^٩ برهان الدين الخطيب : الانحراف الاداري في لبنان اسبابه ووسائل علاجه. المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر. بيروت. ٢٠٠٠. ص ٣٥.

الرقابة تعاني من عدم الفعالية كلما ادى ذلك الى انتشار الفساد وهيمنته على الحياة الادارية.

خامسا : آثار الفساد

للفساد اثار متعددة على مختلف المستويات الاقتصادية والاجتماعية والادارية، ومن اهمها :

١- الحد من التنمية

يعمق الفساد من الفقر، ويزيد من الفجوة بين الطبقات الفقيرة والغنية. كما يؤدي الى عدم المساواة بسبب ارتفاع كلفة الخدمات العامة، ويساهم في ان تصبح ذات جودة رديئة. وأكد البنك الدولي ان حصة الاسر الفقيرة من دفع الرشوة لانجاز المعاملات اكبر من حصة الاسر الغنية. كما ان المؤسسات المتوسطة والصغيرة تتكبد اعباء اكبر في دفع الرشوة من الشركات الكبيرة^{١٠}.

٢- تراجع الاستثمارات الاجنبية

ان الفساد يؤدي الى زيادة كلفة الحصول على التراخيص والتصاريح اللازمة من الدولة. كما يزيد من كلفة انجاز المعاملات المتعلقة بالضرائب، مما يؤدي حتما الى زيادة كلفة انشاء استثمارات جديدة خصوصا الاستثمارات الاجنبية. وبالتالي فان الفساد يشكل عاملا اساسيا في هروب رؤوس الاموال الاجنبية التي لها تأثير ايجابي على النمو الاقتصادي. عدا عن ان الفساد سيؤدي الى الاستنسابية في القرار الحكومي ما يهدد الثقة بالحكومة من قبل المستثمر الاجنبي^{١١}.

٣- الاضرار بالمالية العامة

ان الفساد في تنفيذ النفقات العامة يؤدي الى تضخمها، فالفساد في المشتريات الحكومية يؤدي الى زيادة كلفتها، والفساد في تأدية الخدمات العامة يؤدي الى الارتفاع في اعباء انجازها. اضافة الى ذلك فان الفساد في الادارة الضريبية يؤدي الى تراجع الايرادات العامة من الضرائب والرسوم. كما تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي وانتشارها بصورة واسعة في الدولة من اهم مظاهر الفساد المالي^{١٢}. واذما تراجعت الايرادات العامة وزادت النفقات المصروفة فإن ذلك يؤدي الى زيادة العجز في تنفيذ الموازنة، ويؤثر سلبا على مالية الدولة.

¹⁰ Sophie Harman and David Williams : Governing The World? Cases in Global Governance. Routledge. USA .2003. P64.

¹¹ راجع دراسة حول نظام النزاهة في لبنان : الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. لبنان ٢٠١١. ص٣٣.

¹² Godfrey Harris : How to Deal with Its Impact on Business & Society . The Americas Group. 2005.P77.

٤- اهتزاز الثقة بالاسواق

من اهم عيوب الفساد على المستوى الاقتصادي انها تؤدي الى الاستتسابية في اتخاذ القرار من قبل الجهات الحكومية . وهذا الامر يساهم حتما الى تغيير القواعد المعتمدة في السوق . وهو لا يشجع المستثمر في الاسواق المالية على الاقبال على شراء اسهم وسندات في الشركات العاملة في الدولة خشية من تغيير القواعد في المستقبل والاضرار بمصالحها. فمثلا في العديد من الدول النامية تم فسخ امتيازات ممنوحة الى شركات عاملة مما سبب توقفها عن العمل وتكبدها خسائر كبيرة.

٥- عرقلة جهود مواجهة الظروف الطارئة

قد يعيق الفساد عملية اعادة اعمار البلاد بعد حدوث حروب مدمرة فيها. فمثلا إن كلفة اعادة اعمار لبنان بعد الحرب الاهلية كانت مضاعفة، كما ان بعض القطاعات لم تستطع الحكومة تأهيلها بعد الحرب بسبب الفساد ومن اهمها قطاع الكهرباء . كما يساهم الفساد في زيادة كلفة مواجهة الكوارث الطبيعية، فمثلا اندونيسيا التي تعرضت لكارثة التسونامي تلقت تبرعات ب ٧ مليارات دولار تحدثت التقارير الدولية ان ٣٠% منها قد سرق . كما ان الفساد يزيد من كلفة مساعدة النازحين واللاجئين بسبب الحروب، فمثلا مساعدة النازحين من سوريا تعرضت لاشكال متعددة من الفساد^{١٣}.

٦- تراجع القدرة على مواجهة الجريمة

ان استثناء الفساد يؤدي حتما الى زيادة معدل الجريمة، لان الفساد يحد من قدرة السلطات الامنية على الحد منها، ويرجع ذلك الى الرشاوى التي تعرض على رجال الشرطة لدفعهم الى التقاعس عن القيام بواجباتهم، او الى سلطات التحقيق لحملهم على منع تظهير وثائق الضبط والاحضار ، عدا عن المداخلات لدى القضاء من اجل تأجيل المحاكمات او اصدار احكام مخففة بحق المجرمين.

٧- تباطؤ النمو

يقاس النمو الاقتصادي بزيادة الناتج المحلي الاجمالي من سنة الى اخرى ،ويتكون الناتج المحلي من مجموع القيم المضافة المحققة داخل الاقتصاد، وكلما زادت الابعاء غير المجدية ادى ذلك الى تقلص القيمة المضافة لاي مشروع، مما يعني تراجع النمو

^{١٣} تقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي: الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر. نيويورك ٢٠٠٨. ص ١٠.

الاقتصادي. كما ان للفساد تأثير سلبي على السياسات الاقتصادية القطاعية التي تدخل فيها المحسوبة وتحقيق المصالح الشخصية للسلطات المهيمنة.

٨- انتهاك مبادئ حقوق الانسان

من اهم مبادئ حقوق الانسان تحقيق المساواة بين المواطنين في مختلف المجالات، وتشكل الوساطة عائقا امام المساواة امام الوظيفة العامة، وتعد الرشوة خرقا للمساواة امام المرفق العام، وتمنع المحسوبة من تحقيق المساواة امام القانون. اي ان مظاهر الفساد تشكل خرقا واضحا لمبادئ حقوق الانسان .

عدا عن الفساد يحول دون قدرة المواطنين الوصول الى المعلومات العامة، وعدم استفادتهم من الخدمات العامة. اضعف الى ذلك فان الفساد يؤدي الى وجود بيئة غير ديمقراطية يغلب عليها طابع عدم الثقة وغياب القيم.

الفصل الثاني : واقع الفساد في مختلف قطاعات الادارة العامة

لا يقتصر الفساد على مجال محدد داخل الادارة العامة بل استشرى في مختلف مفاصلها، فهو يبدأ بعدم التزام بعض الموظفين بالدوام الرسمي ويمر بالصفقات والعمولات، ويصل الى اختلاس الاموال العمومية. وفي هذا الفصل سنعمد على رصد مختلف صور الفساد ، ولن ندعي القدرة على حصرها ، الا اننا سنحاول رصد اهمها .

اولا : الفساد في الصفقات العامة

يحكم الصفقات التي تبرمها الادارة العامة مجموعة من المبادئ تهدف الى اختيار المتعاقد الذي يملك افضل مؤهلات ، ويقدم أجود اللوازم والخدمات والاشغال ، وذلك باقل كلفة ممكنة، بالاستناد الى ثلاثة مبادئ اساسية، هي:

الاول ، مبدأ المساواة : اي المساواة بين العارضين الذين يرغبون في التعاقد مع الادارة، وعدم التمييز بينهم الا على اساس الشروط والمؤهلات المحددة في دفاتر الشروط الخاصة بكل صفقة، وهذا المبدأ يحد من المحسوبة والعمولات وغيرها من صور الفساد.

الثاني ، مبدأ العلنية : ويقصد به ان تجري جميع اجراءات المناقصة بصورة علنية ، ويكرس هذه المبدأ بالاعلان عن المناقصة بحيث يستطيع ان يعمل بها كل متعهد مؤهل يرغب في المشاركة في تقديم عرضه. كما ان اجراءات فتح العروض تتم بصورة علنية تسمح لجميع العارضين من الاطلاع عليها بصورة تحقق الشفافية.

والثالث ، مبدأ المنافسة : ويقصد بالمنافسة ان يتقدم الى المناقصة اكثر من عرض واحد، بهدف اختيار العارض الافضل. وكلما كان عدد العارضين اكثر كلما تمكنت الادارة من تقليص كلفة انجاز الصفقات العامة.

الا ان الواقع دل على ارتكاب عدد كبير من المخالفات في مجال الصفقات العامة من اهمها :

١- العروض الصورية

تتحقق هذه المخالفة عندما تتقدم جهة واحدة باكثر من عرض واحد ، بحيث تنشأ هذه الجهة عدة مؤسسات ذات شكل قانوني معترف به رسميا ليس من اجل ممارسة النشاط الفعلي بل من اجل تقديم عروض صورية.

وهذه المخالفة ستؤدي الى خلق منافسة وهمية، ولا تحقق الغرض الاساسي من اجراء المناقصة، وهو الحصول على افضل الاسعار باقل كلفة. وانما جهة واحدة تتحكم بالمناقصة. ولمواجهة هذه المخالفة لا بد من منع العروض الصورية، والتشدد في الشروط المتعلقة باثبات ممارسة المؤسسة للنشاط كالخبرة ، والملاءة المالية، وعدد الموظفين العاملين فعليا.

٢- تواطؤ العارضين

وهو ان يتفق العارضون فيما بينهم بحيث يحافظون على سعر محدد للصفقات المماثلة ، ويتناوبون على الفوز بها ، اي كل مرة يفوز عارض او شركة من الشركات المتواطئة. وهذه المخالفة تؤدي الى انتفاء الغاية من مبدأ المنافسة والمتمثل في الحصول على افضل الاسعار واعلى جودة ممكنة.

ولمواجهة هذه المخالفة لا بد من اعتماد معايير مفاضلة متعددة الى جانب السعر لان اساس حصول هذه المخالفة اعتماد السعر الادنى وحده كمعيار وحيد للمفاضلة بين العروض ، في حين يقتضي اعتماد معايير اخرى تتناسب مع كل صفقة من الصفقات.

٣- تحديد شروط تتناسب مع عارض وحيد

يجري، في ظل هذه المخالفة، التواطؤ بين الادارة وأحد العارضين، بحيث يتم وضع شروط لا تتناسب الا معه، من ناحية المواصفات الفنية، والادارية، ونوعية الخبرة، والملاءة المالية. وبالتالي تفشل المناقصة اول مرة بسبب رفض كل العارضين وبقاء العارض المتواطؤ وحيدا . وبعد اعادة

المناقصة وبقاء العارض المتواطؤ يجري التعاقد معه بصورة مباشرة وفقا لشروطه ومواصفاته. وتؤدي هذه المخالفة الى عدم الحصول على افضل جودة باحسن الاسعار. وللد منها لا بد من اجراء التبديل الدوري للجهات المختصة باعداد شروط الصفقات العامة.

٤- استتسائية الرأي الفني

ترتكب هذه المخالفة في ظل الصفقات ذات الطابع الفني ، بحيث ان تقييم العروض المقدمة تحال الى لجان فنية متخصصة، فيجري اعطاء رأي ايجابي للشركة التي يتم التواطؤ معها واستبعاد الشركات الاخرى، ومن الصعب التحقق من تقييد هذه اللجان بالمعايير الفنية والموضوعية، نظرا لتخصص الشؤون الفنية.

وتؤدي هذه المخالفة الى رسو الصفقة على متعهد او متعاقد يقدم خدمات فنية دون المستوى المطلوب . وللد من هذه المخالفة لا بد من تبديل اللجان الفنية بصورة دورية، وانشاء ضمن هيئات الرقابة اقسام متخصصة بالرقابة على الشؤون الفنية للمناقصات في الادارات العامة.

٥- رفض العارضين لاسباب شكلية

تهدف المستندات المطلوب التي يقدمها العارض الى اثبات مؤهلاته وخبرته وقدرته على تنفيذ الصفقة. كما ان مشاركة أكثر من عارض في المناقصة يأتي لمصلحة الصفقة لاختيار العارض الافضل. وبالتالي فان استبعاد بعض العارضين لاسباب شكلية تتعلق بالمستندات المطلوبة يشكل مخالفة لا تحقق الهدف من المناقصة. وتؤدي الى فشل المناقصات وعدم رسوها على عارض جيد . وللد من هذه المخالفة لا بد من الرقابة على لجان المناقصات.

٦- الافراط في الاتفاقات الرضائية

ان الاتفاق الرضائي هو استثناء على الاصل ، لان القاعدة تقضي باجراء مناقصة لاختيار المتعاقد مع الادارة، والاتفاق الرضائي لا يجوز اللجوء اليه الا في حالات يحددها القانون على سبيل الحصر، لان هذه الاتفاقات تتم في الغالب من دون اعلان عنها او وجود منافسة، ويمكن ان تتم بصورة سرية، لذلك يجب التقييد بالحالات التي حددها القانون، واعتبار الخروج عنها مخالفة ، لان في هذه الاتفاقات يزيد احتمال وجود عمولات ومحسوبية.

ان الافراط في الاتفاقات الرضائية سيؤدي الى زيادة النفقات العامة ، والتعاقد مع اشخاص غير مؤهلين. وللد منها يقتضي تفعيل اجهزة الرقابة والتدقيق، وتضييق نطاق الحالات التي يجوز فيها الاتفاق الرضائي.

٧- صياغة العقود لمصلحة المتعاقد مع الادارة

ان صياغة العقود امر اساسي اولا، لتأمين حسن تنفيذها بصورة تضمن استمرارية تشغيل المرافق العامة، وثانيا، من اجل تحديد حقوق الدولة والتزامات المتعاقد معها. ويعد من قبيل المخالفات الفادحة صياغة العقود بطريقة مبهمة وغامضة لانها ستؤدي الى الاختلاف لاحقا على تفسيرها، وبالتالي التنازع واللجوء الى القضاء.

كما يمكن التواطؤ مع المتعاقد مع الادارة لصياغة العقود لمصلحته، بصورة تؤدي الى اهدار حقوق الادارة واثراء المتعاقد معها بطريقة غير مشروعة ، عدا عن زيادة كلفة تنفيذ العقود العامة. وللحد من هذه المخالفة لا بد من تفعيل الدوائر القانونية داخل الادارة، ووضع عقود نموذجية يجري العودة اليها.

٨- مخالفات لجان الاستلام

تأتي مرحلة استلام الصفقات العامة بعد تنفيذها ، بهدف التأكد من ان التنفيذ جاء مطابقا لدفاتر الشروط الخاصة بكل صفقة. الا ان لجان الاستلام قد ترتكب عدة مخالفات في هذا الصدد، ومنها :

- اجراء استلام وهمي لصفقات لم تنفذ.
 - استلام صفقات لا تتوفر فيها الشروط والمواصفات المطلوبة.
 - المماطلة في اجراء الاستلام بهدف استدراج المتعاقد مع الادارة لرشوة.
- وتؤدي هذه المخالفة الى هدر المال العام، وتعثر المشاريع العامة بسبب قبول صفقات غير مطابقة للمواصفات ، ويقتضي للحد منها اجراء تغيير دوري في اعضاء اللجان المختصة باجراء الاستلام .

وفي اطار اصلاح نظام الصفقات العمومية في الدولة اللبنانية تم احالة مشروع قانون الى مجلس النواب يرمي الى تعديل قانون الصفقات العمومية والى تحديث القواعد والاحكام التي ترعى هذه الصفقات، وتوطيد معايير الشفافية والمساواة والنزاهة فيها، وذلك من خلال عدة احكام ابرزها:

- أ- تفصيل وتطوير الاجراءات بشكل يتماشى مع التطورات والممارسات الفضلى .
- ب- اعتماد اللامركزية اي قيام كل ادارة بمهام ومسؤوليات التوريد لديها.
- ت- اعتماد التوريد الالكتروني.

ث- تأسيس ادارة مركزية ترعى عمليات التطوير والتحديث والتدريب والتصنيف^{١٤}.

ثانيا : الفساد في التعيينات الادارية

هناك عدد كبير من الموظفين والاساتذة غير الكفؤين او المؤهلين يتم توظيفهم في الادارات العامة من خلال الوساطة السياسية^{١٥} ، بالاضافة الى عدد كبير من المخالفات في التعيينات الادارية من اهمها :

١- التعيين خارج الخدمة المدنية

يجري في معظم الدول التعيين في القطاع العام من خلال ادارة الخدمة المدنية^{١٦}، قد تكون هذه الادارة جهاز مستقل عن الوزارات المختلفة، او قد تتولاها وزارة متخصصة في هذا المجال. واهمية هذا الجهاز انه يجري الاختبارات والمباريات اللازمة لتعيين اصحاب الكفاءة والاختصاص في الادارة العامة.

كما يشرف جهاز الخدمة المدنية على جميع الشؤون الذاتية للعاملين في القطاع العام، ويتوخى ان تكون هذه الشؤون ضمن نطاق المصلحة العامة .

وبالرغم من اهمية هذا الجهاز الا ان قطاعات كثيرة في الادارة العامة في لبنان مازالت خارج اطار رقابة الخدمة المدنية، ويخضع التعيين فيها لاستتبابية ولأهواء السلطات المختصة بالتعيين . لذلك يقتضي في الدول التي لا يوجد فيها جهاز للخدمة المدنية انشاء هذا الجهاز وان تشمل صلاحيته القطاع العام برمته .

٢- الفساد في المباريات

قد يعتري المباريات التي تجريها اجهزة الخدمة المدنية العديد من العيوب من اهمها :

أ- تسريب اسئلة الامتحانات الخطية التي تجريها هيئة الخدمة المدنية .

^{١٤} تقرير حول مكافحة الفساد في قطاع التربية والصحة والمياه في لبنان ، دراسة قطاعية. في اطار مشروع برنامج الامم المتحدة الانمائي في مجلس النواب. ٢٠١٣. ص١٩.

^{١٥} تقرير حول مكافحة الفساد في قطاع التربية والصحة والمياه في لبنان ، الدراسة السابقة. ٢٠١٣. ص٢٢.

^{١٦} موفق حديد محمد: الادارة العامة ، هيكله الاجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية. دار الشروق. عمان الاردن. ٢٠٠٠. ص٢٠٢.

ب- المحاباة اثناء المقابلات الشفهية، لذلك لا يحبز اعتماد المقابلة وحدها لاختيار الناجحين في المباريات.

ج- وضع مؤهلات ومواصفات لا تتوفر الا في شخص يستهدف تعيينه.

د- عدم استكمال المباريات واعلان النتائج، في حال عدم نجاح الفئة المستهدف محاباتها.

وللحد من هذه الظاهرة لا بد اختيار لجان المباريات من اصحاب الخبرة والاختصاص المشهود لهم بالنزاهة والسمعة الطيبة، ووضع شروط ومواصفات تتلاءم مع الوظيفة المطلوبة ولا تستهدف اشخاصا محددين بذواتهم.

٣- عدم وجود وظائف في الهيكل التنظيمي

يقتضي وجود هيكل تنظيمي لكل ادارة او قطاع. الا انه قد نجد في الادارات العامة بعض القطاعات التي لا ملاكات لها، اي لا يوجد تحديد لعدد الوظائف وفتتها. ويجري التعيين فيها دون التقيد بملاكات محددة. وهذا الامر يتحقق كثيرا في الادارات التربوية بالنسبة لافراد الهيئة التعليمية سواء في المراحل الاساسية او الثانوية او الجامعية. ويخشى في حال عدم وجود ملاكات محددة ان يتم تعيين اعداد كبيرة من العاملين يفيض عن الحاجة. لذلك يقتضي تحديد ملاكات ضمن الهياكل التنظيمية لجميع الادارات دون استثناء.

٤- الافراط في التعاقدات خارج الملاكات

يحدد الهيكل التنظيمي لكل ادارة الوظائف الدائمة اللازم وجودها، ويقتضي ان يتم التعيين في هذه الوظائف من اجل تأمين عمل المؤسسة، وعند وجود مهام طارئة أو موقته ان يتم التعاقد مع خبراء او أصحاب اختصاص بصورة موقته لتأمين هذه المهام.

الا انه في لبنان وفي قطاع التربية يتم التعاقد مع اساتذة من خارج الملاك دون مراعاة معايير الكفاءة او الحاجة أو بناء على عدد التلاميذ، بل بحسب الزبائنية السياسية^{١٧}.

تجدر الاشارة الى امكانية اللجوء الى التعاقدات خارج الملاك في حال الضرورة الا انه يجب ان لا يكون لهذه التعاقدات صفة الديمومة . لذلك يجب منع جميع التعاقدات الموقته الا بترخيص من مجلس الخدمة المدنية ، على ان يجري اختيار من يقوم بهذه الوظائف من قبل هذه الهيئة .

٥- اللجوء الى العمال المياوين

^{١٧} تقرير حول مكافحة الفساد في قطاع التربية والصحة والمياه في لبنان ، دراسة قطاعية. في اطار مشروع برنامج الامم المتحدة الانمائي في مجلس النواب. ٢٠١٣. ص٢٢.

قد تلجأ بعض الادارات الى التعاقد مع بعض الاشخاص الطبيعيين على اساس يومي للقيام ببعض الخدمات لقاء اجر يحتسب على اساس يوم العمل الفعلي. الا ان هذه التعاقدات ترتبط بأعمال محددة سرعان ما تأخذ صفة الاستمرارية، مما يترتب تجاه هؤلاء الاشخاص حقوقا تتعلق بنهاية الخدمة واعباء اخرى.

ويكمن العيب في هذه التعاقدات أنها من خارج اطار الخدمة المدنية، ولا تأتي ضمن إطار الهيكل التنظيمي للمنشأة، وتأخذ مع مرور الوقت صفة الاستمرارية. لذلك يقتضي وضع هياكل تنظيمية تشمل جميع مهام الادارة، ومنع هذه التعاقدات الا في اطار محدود وضيق تحت اشراف هيئة الخدمة المدنية.

٦- الاكثار من عقود تقديم الخدمات

قد تعتمد الادارة الى شركات تقدم خدمات محددة تتعلق بمهام الادارة، كالتعاقد مع شركات محاسبة لتقديم خدمات المحاسبة. وليس في هذه العقود مخالفة طالما ان الشركة ترسل العاملين لديها لتقديم هذه الخدمات بصورة عارضة وموقته.

الا ان بعض الشركات يرسلون اشخاصا طبيعيين يداومون داخل المؤسسة ويقومون بمهام موظفين محددين، دون ان يكون لهؤلاء الاشخاص اية علاقة تعاقدية مع الادارة المعنية. ولكن مع استمرارية تقديم هؤلاء الاشخاص للخدمات المعنية، ودوامهم المستمر في المؤسسة، يبرر لهم الادعاء بحق مكتسب لهم لدى الادارة، ويشرعون بالمطالبة بنشبتهم في المراكز الوظيفية للمؤسسة، خارج اطار الخدمة المدنية وشروط التوظيف العامة. لذلك يجب منع مثل هذه العقود التي تشكل احتيالا على انظمة الخدمة المدنية.

٧- التكاليف غير القانوني

لكل فئة وظيفية سلطة صالحة للتعيين فيها، وغالبا ما تكون أعلى من رأس الادارة المعنية. كما ان المناقلات من مركز وظيفي لآخر تحتاج الى موافقة او استطلاع رأي هيئة الخدمة المدنية. وللالتفاف على المرجع الصالح للتعيين، وتجنب اخذ موافقة هيئة الخدمة المدنية يجري اعتماد التعيين والمناقلات بالاستناد الى تكاليف غير قانونية صادرة عن رأس الادارة المعنية. وفي ذلك تجاوز واضح للاصول القانونية، وتحكيما للمحسوبية، والاستتسابية في التعيين. لذلك يجب منع جميع التكاليف غير القانونية، وضبطها وابطالها، ومحاسبة المسؤولين عنها.

ثالثا : الفساد في الرواتب والاجور

يحكم الرواتب الاجور قاعدة اساسية هي لا عمل من دون أجر ، ووفقا لمفهوم المخالفة لا يجوز لاي عامل ان يتقاضى اجرا لعمل لم يقم به، اذ الى ذلك ضرورة ان تتناسب الاجور مع حجم الاعمال التي يقوم بها العامل . الا ان هذه القاعدة تتعرض للخرق بصورة كبيرة في القطاع، وتتنوع صور الفساد في الرواتب والاجور، وتسبب هدرًا ماليًا كبيرًا، ومن أهمها :

١- التفاوت في الرواتب بين القطاعات

لا خلاف حول ضرورة وجود سلاسل رواتب مستقلة لبعض القطاعات، اذا استدعى ذلك طبيعة العمل واختلاف الرتب والفئات الوظيفية. الا أنه من الملاحظ ان لكل مؤسسة عامة في لبنان سلسلة رتب ورواتب خاصة بها، وتتضمن تفاوتًا كبيرًا بالنسبة للوظائف المماثلة لها في الادارات والمؤسسات العامة الاخرى.

وهذا الظاهرة تؤدي الى عدم المساواة بين العاملين في القطاع العام، وتجعل بعض الوظائف موضع سعي من قبل طالبي الوظيفة، وما يستتبع ذلك من محسوبية واستنسابية . لذلك لا بد من وضع سلاسل موحدة للقطاع العام مع التمييز ضمنها بين الفئات المختلفة، والمحافظة على التساوي في الرواتب والاجور وملحقاتها بين الوظائف المماثلة.

٢- الاعمال الاضافية الصورية

لا يكفي في الكثير من الادارات العامة الدوام الرسمي للقيام بالمهام المطلوبة من قبل العاملين. لذلك تعتمد الادارات العامة الى اعطاء الموظفين ساعات عمل خارج الدوام الرسمي للقيام بالاعمال الاضافية . ولكن المشكلة في القطاع العام هي ان الاعمال الاضافية اصبحت وسيلة لزيادة ايرادات الموظفين، دون وجود اعمال اضافية فعلية يقتضي انجازها في العديد من الادارات العامة. هذا بالاضافة الى عدم المداومة الفعلية على القيام بهذه الاعمال، مما يعني تكبد نفقات اعمال لا تنجز.

ولمواجهة هذه المخالفة لا بد من عدم التكاليف بالاعمال الاضافية الا اذا وجدت حاجة فعلية وتشديد الرقابة على انجازها.

٣- الاستنسابية في تعويضات اللجان

ان انجاز الكثير من المهام الادارية يحتاج الى انشاء لجنة من عدة اعضاء. ويكون عمل هذه اللجنة اضافة الى عمل الموظفين الاساسي. كلجان استلام الصفقات العمومية، لجان ائتلاف الاموال العامة وغيرها.

ولكن نلاحظ ان بعض هذه اللجان مجانية، والبعض الاخر مقابل تعويضات مادية لقاء حضور كل جلسة لهذه اللجان، كما ان التعويضات تتفاوت من لجنة الى اخرى ، عدا عن الاستتبابية في تعيين بعض العاملين في هذه اللجان المدفوعة الأجر وحرمان غيرهم منها. لذلك لا بد من تقليص حجم اللجان الى اضيق نطاق ممكن، وتحقيق المساواة في اللجان من حيث دفع تعويضات حضور جلساتها. بالاضافة الى توزيع هذه اللجان على الموظفين وفقا للاختصاص .

٤- التفاوت في التقديمات الاجتماعية

يعطى العاملون في القطاع العام بالاضافة الى رواتبهم، تقديمات اجتماعية تدفع لهم عند زواجهم او ولادة ابنائهم ، كما تدفع لهم مساعدات لتعليم ابنائهم في المدارس والجامعات. ولهذه التقديمات بعد اجتماعي.

الا ان تفاوت هذه التقديمات من سلك الى آخر ضمن القطاع العام، يسبب عدم مساواة بين العاملين، ويجعل من بعض الاسلاك موضع نفوذ على حساب الاسلاك الاخرى. هذا عدا عن المبالغة في التقديمات في بعض القطاعات والتي تكبد المالية العامة نفقات باهظة. لذلك يقتضي توحيد العطاءات والتقديمات الاجتماعية بالنسبة لجميع العاملين في القطاع العام .

رابعا : الفساد في تقديم الخدمات

يقتضي على الادارة العامة ان تتعامل مع المستفيدين من خدمات المرافق العامة بمساواة ودون تمييز، كما يقتضي عدم السماح للعاملين فيها من استغلال مراكزهم الوظيفية من اجل تحقيق مكاسب غير مشروعة. وتشكل المخالفات التي ترتكب في مجال تقديم الخدمات العامة السبب الاساسي لتذمر المواطنين من الادارة العامة، وتعطي انطباعا عاما بأن الفساد ينتشر في كل مفاصل اجهزة الدولة. ومن اهم صور الفساد المستشرية في قطاع تقديم الخدمات :

١- المماطلة في تسجيل المعاملات

يحق لكل مواطن ان يحصل على الخدمة المقدمة من الادارة العامة سواء كانت إذن او ترخيص او جواز سفر ، وبالتالي يتوجب تسجيل طلبه عند وروده الى الادارة ، الا ان استهداف بعض الموظفين تحقيق مصالح شخصية لهم، يحملهم على عرقلة عملية التسجيل للحصول على مقابل غير مشروع. وتتم العرقلة إما برفض تسجيل المعاملة او بإدعاء النقص فيها وردها للاستكمال. ولمواجهة هذا النوع من الفساد لا بد من اتخاذ الاجراءات التالية :

أ- فصل الجهة التي تسجل المعاملة عن الجهة التي تعالجها.

- ب- مكننة عمليات التسجيل وتنظيمها .
- ت- تشديد الرقابة الداخلية والخارجية.

٢- عرقلة سير المعاملات

قد يعتمد الموظف بهدف الحصول على مصلحة خاصة الى عرقلة انجاز المعاملة . وقد يكون ذلك عن طريق احوالها الى مرجع غير مختص، او طلب مستندات إضافية. وتتعدد صور عرقلة المعاملات وهي لا تعد ولا تحصى والهدف منها ابتزاز المواطن للحصول على اهداف خاصة. وللد من هذه الظاهرة لا بد من تحديد المستندات المطلوبة لانجاز المعاملات الادارية بدقة، ونشرها ليتمكن كل مواطن من الاطلاع عليه ومتابعة مراحل انجاز معاملاته، واتاحة المجال امام تقديم الشكاوى وتفعيل متابعتها.

٣- الاستتسابية في التقدير

يتوجب في العديد من الحالات على الادارة تخمين قيمة اصل او مال كما هو الحال في :

- أ- التقدير المباشر لوعاء الضريبة .
- ب- تقييم قيمة عقار لفرض رسوم التسجيل عليه.
- ت- تقييم قيم السلع لاختضاعها للرسوم الجمركية.

وبالتالي فان عملية التقدير ترتبط بارادة موظف ، مما يزيد احتمال تعرضه لاغراءات من اجل حمله على ان يكون التقدير لمصلحة المتعامل مع الادارة. لذلك يقتضي وضع معايير دقيقة للتقدير تحد من الاستتسابية.

٤- سماسرة المعاملات

ان انجاز العديد من المعاملات لا يمكن ان يتم الا بالاتصال المباشر بالجمهور. الا ان الموظف الفاسد لا يفضل التعامل مباشرة مع الجمهور وانما مع وسيط يطلق عليه سمسار المعاملات، لان هذا شخص يوفر للموظف فرصا متعددة للحصول على غاياته الفاسدة. وانتشار ظاهرة السماسرة تعد من اهم صور الفساد في الادارات التي تقدم خدمات للجمهور، لذلك يجب منع السماسرة من دخول الادارات العامة ، وإلزام الجمهور بتقديم معاملاتهم شخصيا او بموجب وكالة قانونية.

٥- الفساد في التبليغ

يترتب على تبليغ المتعاملين مع الادارة بالقرارات الادارية نتائج قانونية سواء تجاه الادارة او المتعامل معها. وللتبليغ اهمية كبيرة في مرفق القضاء، ووزارة المالية وغيرها من المرافق . وقد يعمد بعض المتعاملين مع الادارة في حال كان التبليغ ليس لمصلحتهم ، الى رشوة الموظف المعني من اجل عدم اثبات هذا التبليغ. كذكر ان العنوان غير معروف او عدم وجود الشخص المعني. لذلك يجب وضع نظام ممكن للتبليغ ، وتفعيل الرقابة الداخلية والخارجية على عمليات التبليغ.

خامسا : الفساد في ادارة الاموال العامة

تسعى التشريعات المالية الى تكريس نظام الضبط الداخلي الذي يهدف الى حفظ الاموال النقدية الموجودة في الصناديق، وتأمين سرعة توريدها الى حسابات الخزينة العامة، وحماية الموجودات والتجهيزات من التلغف والسرقفة وسوء الاستعمال. وبالرغم من تعدد هذه التشريعات الا ان صور الفساد في مجال ادارة الاموال العمومية متعددة وتشمل مختلف المجالات، ومن اهمها :

١- اساءة استعمال السلفة المالية

تعطى معظم الوحدات الادارية سلفة او عهدة مالية لتأمين نفقات نثرية. ويكلف شخص بتولي هذه العهدة والدفع من اصلها وحفظ الفواتير المثبتة للانفاق منها. وتحدد مدة تسديد هذه العهدة سنة واحدة، ويبقى القيم عليها مسؤولا عنها الى حين تسديدها، ويقتضي اثباتها نقدا أو بمستندات الى حين تسديدها بصورة نهائية، وفي لبنان يطلق عليها تسمية سلفة موازنة.

ولكن قد يقوم القيم على العهدة بالانفاق منها لغايات شخصية اثناء مدة تكليفه بها. كما يمكن استعمالها لغير الغاية المعطاة لها. لذلك يقتضي تشديد الرقابة على السلفات اثناء مدة منحها ، والتثبت دوما من ان الانفاق يتم وفقا للغاية التي منحت لاجلها.

٢- التأخير في توريد الاموال الى الصناديق

الجابي هو موظف مهمته تحصيل الايرادات من المكلفين بها نقدا، مقابل اعطائهم ايصالا يثبت تسديدا لقيمتها. ويتوجب على الجابي ان لا يبقي الاموال المحصلة معه لمدة طويلة لان ذلك يفوت على الادارة المالية الاستفادة من السيولة النقدية. لذلك يفرض على الجابي ان يورد هذه الاموال بصورة دورية، الا ان بعض الجباة يتأخرون في توريد حصيلتهم ويعمدون الى استعمال هذه الاموال لغايات شخصية.

وللحد من هذه الظاهرة يقتضي اجراء تعداد دوري ومفاجئ للجباة. والسعي الى التقليل من طريقة التحصيل النقدي للايرادات نظرا للمخاطر الناتجة عنها.

٣- الفساد في الصناديق النقدية

يتولى الصندوق دفع النفقات وتحصيل الإيرادات بصورة نقدية. ودلت التجربة على حصول مجموعة كبيرة من المخالفات في الصناديق النقدية، من أهمها :

- أ- قبض أمين الصندوق عملات اجنبية ودفعها وتحصيل ارباح منها.
- ب- استعمال الاموال لغير للغاية المخصصة لها كصرف شيكات مصرفية ليست باسم الادارة لقاء عمولة .
- ت- تحصيل مبالغ تتجاوز المبالغ المدونة في مستندات التحصيل.

لذلك يقتضي اجراء تعداد دوري ومفاجئ للصناديق. كما يفضل الحد من التعاملات النقدية بواسطة الصناديق، وتعزيز الدفع والتحصيل بواسطة المصارف او المؤسسات المالية الاخرى.

٤- عدم جرد التجهيزات والموجودات

يقتضي على كل وحدة ادارية ان تجرد التجهيزات المكتبية الموجودة داخل كل غرفة، وترقيمها وتدوينها في سجلات نظامية. ويهدف ذلك الى حفظ هذه التجهيزات وعدم تعرضها للسرقة، بالاضافة الى مسك محاسبة استهلاكاتها السنوية. الا ان عددا كبيرا من الادارات العامة يعاني من نقص في جرد التجهيزات المكتبية، مما قد يعرضها للسرقة وسوء الاستعمال. لذلك يقتضي إلزام جميع الادارات العامة بمسك محاسبة للمواد الموجودة فيها وتدوينها في سجلات وتحديد مكان وجودها وقيمتها واستهلاكها السنوي.

سادسا : الفساد في المرافق الصناعية والتجارية

تقوم المرافق العامة الصناعية والتجارية على مبدأ ضرورة استمرار التشغيل بانتظام، واستعمال الآلات والمعدات وفقا للاصول الفنية ، والاعتماد على المشغلين المؤهلين . وتختلف هذه المرافق عن المرافق العامة الاخرى في نشاطها التشغيلي، لذلك للمخالفات التي تتم في هذه المرافق خصوصية تنتج عن طابعها الفني، ويقتضي للكشف عنها ومعالجتها خبرة فنية متخصصة، ومن اهم هذه المخالفات:

١- عدم برمجة الصيانة الدورية

تحتاج أية آلة قيد التشغيل الى صيانة دورية ، من اجل استمرارية تشغيلها وفقا لما هي معدة له. وهذه الصيانة تجري بالاستناد الى برنامج يضعه صانع الآلة. وفي حال عدم اجراء الصيانة الدورية فان ذلك يؤدي الى المخاطر التالية :

أ- تقلص انتاجية الآلة.

ب- تراجع جودة السلع او الخدمات المقدمة.

ت- تعطل مفاجئ للآلة وتكبد كلفة كبيرة لاصلاحها.

ث- استعمال الآلة لمدة تقل عن العمر الانتاجي .

وبالتالي فان عدم برمجة الصيانة الدورية يشكل فسادا كبيرا وهدرا للمال العام. وفي بعض الحالات يكون متعمدا بهدف حمل المرفق على اللجوء الى الاتفاقات المباشرة بما تحمله من عمولات وسمسرات.

٢- التسبب بتكاليف تشغيلية مرتفعة

يقتضي دوما تقليص نفقات التشغيل من اجل تحقيق الارياح في المؤسسات الخاصة، وتأمين التوازن المالي في المؤسسات العامة. اما اعتماد مواد تشغيلية عالية الكلفة، فيؤدي الى زيادة النفقات ووقوع المرفق العام في العجز. فمثلا قد يتم اللجوء الى الفيول لتشغيل المعامل رغم امكانية اعتماد الغاز الاقل كلفة، ويتم ذلك في اطار عمولات تعطى للمسؤولين من قبل موردين. وللحد من هذه الظاهرة لا بد من تعزيز الرقابة الفنية على التشغيل، وتفعيل الرقابة على الاداء والانتاجية.

٣- عدم تنظيم المستودعات

توجد المستودعات لحفظ المواد التي تستعمل في العملية الانتاجية. ونظرا الى الحجم الكبير لهذه المواد وتنوعها، يقتضي وضع نظام مستندي دقيق للمواد التي تدخل وتلك التي تخرج من المستودعات. ومسك سجلات يدوية او الكترونية للمواد الموجودة داخلها. اما في حال وجود خلل في النظام المستندي او في السجلات الممسوكة فإن ذلك يؤدي حتما الى اختلاس المواد او ضياعها اثناء العملية الانتاجية . لذلك يقتضي وضع نظام مستندي دقيق للمستودعات، ومكننة السجلات، واجراء تعداد مفاجئ ودوري لها.

٤- اسناد التشغيل الى متعاقد غير مؤهل

قد تلجأ المرافق العامة الى مقدمي خدمات من خارج المرفق من اجل تأمين بعض الخدمات المتصلة بالتشغيل. ويقتضي اجراء التأهيل المسبق لهم، الا ان الرغبة في الحصول على العمولات قد تؤدي الى التعاقد مع شركات غير مؤهلة، ويؤدي ذلك الى تراجع انتاجية المرفق والى هدر الاموال العامة. لذلك يجب وضع تصنيف للشركات التي يمكن التعاقد معها بعد التأكد من مؤهلاتها، وادراجها في لوائح ملزمة.

القسم الثاني : فعالية النظام الرقابي في لبنان

إن الفساد يعني انحراف النشاط الإداري عن الخطط المرسومة ، وعجزه عن تحقيق الاهداف المنشودة، ويؤدي الى اهدار المال العام، وعدم المحافظة على الموجودات والتجهيزات، وعدم تقديم الخدمات العامة الى المواطنين . فتتراجع التنمية على مستوى الدولة ، ويتعمق الفقر ، وينتشر التخلف في ارجاء الوطن.

لذلك لا بد من البحث الجدي عن الانظمة والطرق التي من شأنها معالجة الفساد ، ووضع الانظمة التي تقي الادارة والعاملين من الوقوع فيه.

ويشكل النظام الرقابي في الدولة الضمانة الاساسية للوقاية من الفساد ومنع مظاهره، كما يقوم بدور علاجي يهدف الى إزالة آثار المخالفات الادارية والمالية ومنع تكررها في المستقبل.

وفي هذا القسم سنتناول ماهية النظام الرقابي في لبنان ومن ثم طرق وادوات الرقابة المعاصرة.

الفصل الاول : ماهية النظام الرقابي في لبنان

يتولى الرقابة المالية والادارية على الادارة العامة في لبنان مجموعة من الاجهزة الرقابية، وهذه التعددية في الاجهزة الرقابية موجودة في معظم دول العالم، حيث يختص جهاز بالرقابة والتحري عن المخالفات المالية والادارية، وجهاز آخر يتولى الرقابة على تنفيذ النفقات العامة، وهيئة عليا تتولى الرقابة المالية .

كما لا يمكن ان نغفل دور مجلس النواب في الرقابة على تنفيذ الموازنة سواء من خلال التصديق على مشروع موازنة السنة اللاحقة ، والتصديق على قطع حساب الموازنة السنة السابقة المنفذة^{١٨}، وترتبط فعالية هذا الدور بمدى قدرة مجلس النواب على الاجتماع بصورة دورية، والعمل بصورة سليمة دون تعطيل.

يقوم النظام الرقابي الفاعل والمنتج بدوره على اكمل وجه، ويحد من الفساد ومظاهره، وبالمقابل اذا كان هذا النظام عاجزا وتشوبه ثغر متعددة، ويعاني من اوجه قصور متنوعة ، ادى ذلك الى استئراء الفساد وتغلغله في جسد الدولة.

ونقصد بالنظام الرقابي ليس فقط الاجهزة التي تتولى الرقابة على الادارة العامة، وانما ايضا آليات العمل فيها والانظمة التي تخضع لها ، وفي هذا الفصل سنتناول خصائص النظام الضريبي في لبنان ، ثم سنعالج المهام التي تقوم بها الاجهزة الرقابية.

اولا : خصائص النظام الرقابي في لبنان

يتمتع النظام الرقابي في لبنان بمجموعة من الخصائص من أهمها :

^{١٨} خطار شبلي : علوم مالية وتشريع مالي . منشورات صادر الحقوقية. بيروت. ٢٠٠٢. ص ١٤١.

١- تعدد الاجهزة التي تتولى الرقابة

تتعدد الاجهزة التي تتولى الرقابة المالية والادارية على الادارات والمؤسسات العامة ، فتمارس الرقابة المالية على تنفيذ النفقات من قبل وزارة المالية وادارة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة. كما يتولى محاسبة الموظفين المخالفين وفرض العقوبات عليهم من قبل ادارة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة. عدا عن دور مجلس الخدمة المدنية في الرقابة على الشؤون الذاتية للموظفين. وهذا التعدد ليس بدعة لبنانية وانما موجود في معظم دول العالم ، ويحقق فاعلية في الرقابة في حال احسن المشرع توزيع الاختصاصات بين الاجهزة المختلفة .

٢- اختصاصات متداخلة

عند التدقيق في صلاحيات الاجهزة المختصة بالرقابة نجد الكثير من التداخل في الاختصاصات بين الاجهزة الرقابية، وعلى سبيل المثال فان رقابة وزارة المالية على عقد النفقات والرقابة المسبقة لديوان المحاسبة تنصب على ذات الموضوع، وهو توفر الاعتماد المخصص للنفقة وصحة التسبيب وانطباق المعاملة على القوانين النافذة، مما يؤدي الى التكرار في الرقابة، واستغراق المعاملة لوقت طويل له كلفته المالية عالية.

كما ان الرقابة الادارية المؤخرة لدى الديوان المحاسبة، وفقا لقانون تنظيم الديوان، تتداخل مع مهام ادارة التفتيش المركزي في البحث عن المخالفات المالية .

٣- اعتماد الرقابة المسبقة

تعتمد وزارة المالية وديوان المحاسبة في الرقابة على عقد النفقات على نظام الرقابة المسبقة، اي الموافقة على معاملة عقد النفقة قبل التوقيع عليها من قبل المرجع الصالح . وهذه الموافقة ضرورية لنفاذ المعاملة الخاضعة للرقابة الا ان رقابة وزارة المالية شاملة لجميع معاملات عقد النفقات في الادارات العامة ، في حين انها محددة بمعاملات معينة بالنسبة لرقابة ديوان المحاسبة المسبقة.

ونرى ان الرقابة المسبقة لديوان المحاسبة ستؤدي الى عرقلة سير المعاملات المالية والتأخير في انجازها ، مع العلم ان هذه المعاملات تبقى خاضعة للرقابة المؤخرة للديوان ولادارة التفتيش المركزي.

٤- رقابة ادارية وقضائية

تتمتع بعض الاجهزة التي تتولى الرقابة الطابع الاداري كوزارة المالية وادارة التفتيش المركزي ومجلس الخدمة المدنية، وفي حين للبعض الآخر الطابع القضائي كديوان المحاسبة الذي يمارس

الرقابة المالية، فهو محكمة ادارية تتولى القضاء المالي ، ولكن وبالرغم من طابعه القضائي فانه يمارس نوعين من الرقابة: الرقابة الادارية والرقابة القضائية. ما يعني ان ديوان المحاسبة له الطابع القضائي كهيئة ، ولكنه نشاطه متنوع وليس محصورا بالجوانب القضائية^{١٩}.

٥- رقابة مشروعية

تتخصر الرقابة المالية والادارية في لبنان على شق المشروعية ، اي التأكد من انطباق النشاط الاداري والمالي على القوانين والانظمة النافذة ، ويضاف اليها بالنسبة لمعاملات تنفيذ النفقات انطباقها على الاعتمادات المقدرة في الموازنة العامة ، دون ان يمتد ذلك ليشمل الرقابة على الملاءمة . ولا يكفي ان تجتهد بعض الاجهزة في تطوير رقابتها الى الملاءمة عند ابداء رأيها في تنفيذ الموازنة العامة، وانما يقتضي تعديل الانظمة المعمول بها من اجل ان تشمل هذه النوع من الرقابة . كما اننا نلاحظ غياب الرقابة المؤسسة على الاداء ، والتي تقوم على تحديد اهداف لكل نشاط اداري ووضع مؤشرات محددة للتأكد من تحقق هذه الاهداف .

٦- رقابة يغلب عليها الطابع الخارجي

ان معظم الاجهزة الرقابية تمارس رقابة خارجية على الادارات والمؤسسات العامة ، فمثلا رقابة وزارة المالية على عقد النفقات والتي تمارس على الادارات العامة هي رقابة خارجية . كما تعد رقابة خارجية رقابة ادارة التفتيش المركزي وديوان المحاسبة ومجلس الخدمة المدنية . في حين تتجلى الرقابة الداخلية في السلطة التسلسلية التي يمارسها الرئيس على مرؤوسيه، وهي في الحقيقة من مظاهر الاشراف والتوجيه الممارس من قبل القيادات الادارية. الا انه نلاحظ غياب التدقيق الداخلي عن العديد من الادارات والمؤسسات العامة ، الذي من شأنه تفعيل الرقابة الداخلية.

ثانيا : مهام الاجهزة الرقابية في لبنان

كما سبق الاشارة توجد اجهزة متعددة تتولى الرقابة على الادارات والمؤسسات العامة في لبنان، وفي هذا المبحث سنتناول اهم هذه الاجهزة المختصة بالرقابة ، وسنعالج الخطوط العريضة لمهامها وطريقة عملها دون ان نسهب في التفصيل، تاركين ذلك للمراجع المختصة في القانون الاداري والادارة العامة.

١- رقابة وزارة المالية

^{١٩} فوزي عطوي : المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت . ٢٠٠٣. ص٤١٩.

تطلع وزارة المالية في لبنان بدور اساسي في تنفيذ الموازنة العامة والرقابة على هذا التنفيذ ،
سواء من خلال الرقابة على تنفيذ الايرادات او تنفيذ النفقات :

أ- الرقابة على تنفيذ الايرادات

تتولى وزارة المالية الرقابة على عمليات التحقق والتحصيل على الشكل التالي :

• الرقابة على عمليات التحقق الضريبي : ويتولاها جهاز التحقق الذي يتبع مدير
الواردات في وزارة المالية ، وتشمل صلاحيته جميع عمليات التحقق الضريبي، اي البحث
عن حقوق الدولة من الايرادات الضريبية، وتحديد مطرحها، وتطبيق معدلات الضريبة عليها
وصولاً الى تحديد قيمة الضرائب، واستصدار المستندات اللازمة لتحصيلها.

• الرقابة على عمليات الجباية: ويتولاها مراقبو الجباية في مديرية الخزينة في وزارة
المالية، وتشمل رقابتهم عمليات التحصيل النقدية للايرادات الضريبية . ويقتضي مع تراجع
دور الجباة في التحصيل، تفعيل دور مراقبي الجباية في الرقابة على تحصيل المصارف
والشركات التي تتعاقد معها وزارة المالية للضرائب والرسوم.

ب- رقابة عقد النفقات

تتولى مديرية الموازنة ومراقبة عقد النفقات في وزارة المالية مهمة الرقابة على عقد النفقات لدى
جميع الادارات العامة ، الا انها لا تختص بالرقابة على عقد النفقات لدى المؤسسات العامة . تهدف
هذه الرقابة الى تجنب الادارات العامة الوقوع في المخالفات المالية القانونية^{٢٠} . وتتميز هذه رقابة
بمجموعة من الخصائص من اهمها :

- رقابة شاملة : تشمل رقابة وزارة المالية على عقد النفقات جميع معاملات
عقد النفقات في الادارات العامة ، ولا يستثنى منها الا المعاملات الطارئة والمستعجلة
التي يمكن عقدها دون عرضها على رقابة عقد النفقات شرط ان تعرض لاحقا خلال
اسبوع على سبيل التسوية.
- رقابة مسبقة : اي ضرورة الحصول على موافقة مراقب عقد النفقات قبل
توقيع المعاملة من قبل المرجع الصالح .

- رقابة جوهريّة : اي ان نفاذ معاملة العقد يتوقف على الحصول على تأشيرة مراقب عقد النفقات، وفي حال عدم الحصول عليها ، يكون قرار العقد مشوباً بأحد عيوب القرار الإداري ، ويصبح قابلاً للإبطال لتجاوز حد السلطة.
- رقابة مطابقة : اي ان هذه الرقابة تهدف الى التأكد من مطابقة المعاملات على الموازنة والقوانين والانظمة النافذة ، لذلك يتأكد مراقب عقد النفقات عند عرض المعاملة عليه من توفر الاعتماد المخصص للنفقة ، ومن انطباقها على القوانين والانظمة النافذة^{٢١}.

بلا شك ان رقابة وزارة المالية على عقد النفقات هي رقابة خارجية مهمة، ومن شأنها التأكد من تقيد الإدارات العامة بالاعتمادات المقدرة في الموازنة العامة ، كما لها دور بارز في المحافظة على مبدأ المشروعية والخضوع للنصوص القانونية النافذة .

٢- رقابة ادارة التفتيش المركزي

تتألف ادارة التفتيش المركزي من ادارة المناقصات ومجموعة من المفتشيات العامة التي يرأس كل منها مفتش عام برتبة مدير عام، ومنها التفتيش الإداري والتفتيش المالي . وتجري عمليات التفتيش بالاستناد الى برنامج سنوي او تكاليف خاصة صادرة عن رئيس التفتيش المركزي يحدد فيها الادارة والمواضيع المعنية بالتفتيش .

ويتولى كل مفتش رصد المخالفات المرتكبة، واعداد تقارير بها يرفعه الى المفتش العام المختص، ويدروه المفتش العام يبلغ التقرير الى الموظف مرتكب المخالفة، ويعطيه فرصة للدفاع عن نفسه، ومن ثم يعد تقريره الذي يتضمن اقتراحاته ويرفعه الى هيئة التفتيش المركزي التي تبت بالمخالفة، اما ببراءة الموظف او فرض العقوبات المسموح بها قانوناً، ولها عند الاقتضاء احالة الموظف الى المرجع القضائي المختص.

ان رقابة التفتيش المركزي هي رقابة شاملة تتناول المعاملات المالية والإدارية في جميع مراحلها، اي من مرحلة اعدادها الى التوقيع عليها الى حين قيدها في السجلات ، كما انها تشمل جميع المعاملات ايا كانت طبيعتها او قيمتها المالية، كما تشمل رقابة التفتيش الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات الا ما استثنى منها بنص قانوني .

^{٢١} عمر حليب : المالية العامة . منشورات الجامعة اللبنانية . بيروت . ١٩٨٥ . ص ٨٥.

الا انه ليس للمفتش صلاحية الموافقة المسبقة على اية معاملة ، او التدخل في عمل الادارة العامة ، حتى المخالفات المضبوطة ليس للمفتش صلاحية البت بها، وانما يعود ذلك الى هيئة التفتيش المركزي المؤلفة من رئيس التفتيش والمفتشين العامين المالي والتربوي.

تعد رقابة التفتيش في الوقت الراهن من شعور كبير في ملاكات ادارة التفتيش المركزي ، مما يحول دون القدرة على التدقيق الفاعل لدى جميع الادارات والمؤسسات العامة. كما تحتاج الى مزيد من برمجة عمليات التفتيش اذ لا يجوز مع تضخم عمل الادارة وتشعبه ان يقتصر مضمون البرنامج السنوي على تحديد الادارات التي يتولى الرقابة عليها كل مفتش ، وانما لا بد من الاستفادة من برامج التدقيق في القطاع الخاص واعتماد تقنياتها في القطاع العام.

ويوجد في ادراج مجلس النواب اللبناني مشروع قانون يرمي الى تعديل قانون تنظيم ادارة التفتيش المركزي الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١١٥ تاريخ ١٢/٦/١٩٥٩ والى تطوير فاعلية هذه الهيئة وذلك من خلال عدة احكام ابرزها:

- أ- تعزيز سبل التواصل والتعاون مع الهيئة العليا للتأديب.
- ب- زيادة عدد المفتشين.
- ت- اضافة مفهوم تقييم الاداء المؤسسي للادارات والمؤسسات العامة والبلديات.^{٢٢}

٣- ديوان المحاسبة

نص الدستور اللبناني الصادر في العام ١٩٢٦ في المادة ٨٧ منه على انه سيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات الا ان انشاء الديوان تأخر الى العام ١٩٥١. ونصت المادة الاولى من قانون تنظيم ديوان المحاسبة الصادر بمرسوم اشتراعي رقم ٨٢ لعام ١٩٨٣، على ان ديوان المحاسبة محكمة ادارية تتولى القضاء المالي ، مهمتها السهر على الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة وذلك :

- بمراقبة استعمال هذه الاموال ومدى انطباقه على القوانين والانظمة المرعية الاجراء.
 - بالفصل في صحة وقانونية معاملاتها وحساباتها.
 - بمحاكمة المسؤولين عن مخالفة القوانين والانظمة المتعلقة بها.
- ولديوان المحاسبة وظيفتان : وظيفة ادارية، ووظيفة قضائية.

^{٢٢} راجع التقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي حول ابرز مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد. كانون الاول ٢٠١٣، ص ١٢.

أ- فالوظيفة الادارية

يمارسها برقابته المسبقة على تنفيذ الموازنة وبتقارير ينظمها عن نتائج رقابته المسبقة والمؤخرة، وبإبداء الرأي في الامور المالية. ورقابة الديوان المسبقة هي رقابة جوهرية بحيث لا تعتبر المعاملات الخاضعة لها نافذة ان لم تحصل على موافقة الديوان . الا انها ليست شاملة بل تقتصر على المعاملات المحددة في نظام الديوان وفقا للقيم المحددة لكل منها .

اما الرقابة المؤخرة فان قانون تنظيم الديوان لم يحدد آلية عملها وكيفية تنظيمها والجهاز البشري الذي يطبقها، بل جعلها قاصرة على اصدار تقارير سنوية وخاصة وبيانات المطابقة.

ب- الوظيفة القضائية

يمارسها ديوان المحاسبة برقابته على الحسابات وعلى كل من يتولى استعمال او ادارة الاموال العمومية والاموال المودعة في الخزينة. والرقابة القضائية على الحسابات هو جوهر عمل الديوان لانه يختص في التدقيق على الحسابات والفصل في صحتها وفقا لما نص عليه الدستور ، والمهام الرقابية الاخرى نصت عليها النصوص المنظمة للديوان.

اما الرقابة القضائية على الموظفين فتتخصص في المخالفات التي نص عليها نظام ديوان المحاسبة، الا ان اجتهاد الديوان توسع في تفسير هذه المخالفات ليجعل الديوان مختصا في جميع المخالفات المالية ، وتجدر الاشارة الى ان العقوبات المنصوص عليها في قانون تنظيم الديوان قاصرة على الغرامات المالية المنصوص عليها ، في حين ان العقوبات التي تفرضها ادارة التفتيش المركزي اشد ولها تأثير مالي واداري على الاوضاع الوظيفية للموظف المدان .

وتم احالة الى مجلس النواب اللبناني مشروع قانون يرمي الى تعديل قانون تنظيم هيئة ديوان المحاسبة الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٨٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وتعديلاته بهدف تطوير فعالية هذه الهيئة وذلك من خلال عدة احكام ابرزها :

أ- توسيع نطاق رقابة الديوان .

ب- تحديد مهام واضحة ومفصلة للرقابة الادارية اللاحقة ومنها :

- تقييم اداء البرامج والمشاريع المنفذة من الادارات والمؤسسات العامة

والبلديات واتحاد البلديات.

- تقدير المعاملات المالية ونتائجها العامة من حين عقدها الى حين

الانتهاء من تنفيذها^{٢٣}.

^{٢٣} راجع التقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي حول ابرز مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد.كانون الاول ٢٠١٣. ص١٧.

٤- رقابة مجلس الخدمة المدنية

تشمل رقابة مجلس الخدمة المدنية الشؤون الذاتية للعاملين في الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات الخاضعة لرقابته وذلك من خلال ثلاث أنواع من الرقابات هي :

أ- موافقة المجلس او عدم الموافقة على اعمال ادارية

قد يشترط القانون الحصول على موافقة مجلس الخدمة المدنية على بعض القرارات الادارية، وتعد هذه الموافقة من الاصول الجوهرية التي لا يمكن تجاوزها، ويعلق عليها نفاذ القرار الاداري الخاضع للرقابة، وتعد من قبيل الرقابة المسبقة على هذه الاعمال، ومنها :

- تعيين الموظفين من جميع الفئات باستثناء موظفي الفئة الاولى عندما يكون التعيين من خارج الملاك.

- النقل من سلك الى سلك، ومن ادارة الى ادارة ضمن السلك الواحد.

- التعيين بالوكالة، الانتداب، الوضع خارج الملاك، الوضع في الاستيداع.

- الاستقالة والانهاء الاختياري للخدمة.

ب- استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية

اي ابداء رأي المجلس بموافقته او بعدم موافقته على العمل الاداري المعروض عليه . وبعد استطلاع الرأي من الاصول الجوهرية التي لا يمكن تجاوزها ، الا ان نتيجة استطلاع الرأي غير ملزمة ، اي في حال لم يوافق المجلس على التعيين فلا يحول ذلك دون قيام المرجع الصالح بالتعيين .ومن هذه الاعمال التي تحتاج الى استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية :

- تعيين موظفي الفئة الاولى من خارج الملاك .

- تأخير تدرج الموظف من قبل الوزير .

- النقل ضمن السلك الواحد والادارة الواحدة.

- تعيين مدير عام او مدير المؤسسة العامة.

ث- ابداء رأي المجلس

يتخذ ابداء الرأي في هذا المجال طابع الاستشارة او تفسير نصوص ادارية تتعلق بشؤون الوظيفة العامة والموظفين. فيبدي رأيه في الامور التي تدخل في اختصاصه ، ويعرب عن عدم صلاحيته في الامور الاخرى^{٢٤}.

الفصل الثاني : طرق وأدوات الرقابة المعاصرة

يجري في لبنان اعتماد ادوات رقابية تقليدية تركز على رقابة المشروعية في حين انها لا تركز على عوامل اخرى مؤثرة في انتاجية القطاع العام كالكفاءة والفاعلية والاداء الجيد. قد تتحقق فرضية وجود عدة ادارات عامة كلها خاضعة لاحكام القانون الا ان احداها تتميز بانتاجية عالية تفوق غيرها ، فلا يجوز ان تتساوى مع غيرها من الادارات ، بل يقتضي ان تكون موضع تقدير وتحفيز ، وان تصبح قدوة لغيرها من الادارات العامة . سنتناول في هذا الفصل بيان وسائل رقابية معاصرة ، وهي لا بد منها من اجل تحقيق الضبط الداخلي وتعزيز الانتاجية والحد من الفساد وصوره المختلفة .

اولا : تعزيز انظمة الضبط الداخلي

تشكل انظمة الضبط الداخلي نوعا من الرقابة الداخلية، التي تمارس بفعل توزيع الاختصاصات والمسؤوليات، وهي ضرورية في أي منشأة من اجل ضبط النشاط الاداري والمالي ، ولهذه الانظمة مجموعة من العناصر أهمها :

١- الفصل في المسؤوليات

ويعني تقسيم النشاط الواحد إلى عدة مراحل مترابطة، ويتم فصل المسؤوليات عن طريق جعل انجاز كل مرحلة مختصة بموظف يختلف عن الموظف الاخر، مما يؤدي الى ممارسة كل موظف رقابة على الموظف الاخر .

ويهدف تقسيم المسؤوليات الحد من التواطؤ بين العاملين والتقليل من الاخطاء غير المتعمدة والحد من الغش وصور الفساد. ويعتمد هذا الاسلوب في الاعمال التالية :

- أ- حفظ الموجودات وحيازتها.
- ب- التصديق على المعاملات .
- ت- صرف الاموال النقدية .

^{٢٤} رياض سلوم : رقابة مجلس الخدمة المدنية على معاملات الموظفين. مجلة الادارة الصادرة عن مجلس الخدمة المدنية .العدد الرابع ربيع ١٩٩٩ . ص٣٧ وما بعدها.

ث- تحديد الإيرادات التي يجب تحصيلها.

٢- التوصيف الوظيفي

يقتضي تحديد الاختصاصات والمهام الوظيفية بدقة ووضوح ، لكي يعلم كل موظف العمل الذي يقوم به، وعلى اساسه تجري المحاسبة. وهذا الامر يتطلب وجود بطاقات تحديد مهام لكل وظيفة من الوظائف^{٢٥}. لان عدم تحديد المهام يؤدي الى عدم معرفة الموظف للمهام المطلوبة منه، والى التقصير في القيام بالمهام او التقاعس عن العمل. كما قد يؤدي الى تعدي موظف على اختصاصات جهات اخرى، والتتصل من المسؤولية.

٣- تحديد الخطط التشغيلية

يقتضي وضع خطط قصيرة وبعيدة المدى لكي تحقق المنشأة الغرض من وجودها. كما ينبغي تحديد اهداف لكل نشاط تمارسه الوحدات الادارية ، وان تقتزن هذه الاهداف بمؤشرات للتحقق من انجازها . ويلزم ان تكون الاهداف والمؤشرات قابلة لان تعكس وجهة نظر، ويفضل ان تكون كمية تقاس بالارقام ، لان الارقام قطعية الدلالة. وتعد عملية وضع الخطط وتحديد معايير الاداء اساس العملية الرقابية، لانها تؤدي الى قياس أداء العاملين، وتحديد انتاجيتهم، وترتيب المسؤوليات عليهم.

٤- وضع نظام محاسبي دقيق

يهدف وضع نظام محاسبي الى تحقيق ضبط الانفاق وجباية الإيرادات وتأمين معلومات مالية لاصحاب القرار. ويقتضي ان يستند النظام المحاسبي الى نظام مستندي دقيق، وقيد منظم في السجلات المحاسبية. ويشكل النظام المحاسبي اداة ضبط العمليات المالية، ويعد ذاكرة المنشأة الاقتصادية. ويستند هذا النظام الى دورة محاسبية تبدأ بالقيد في سجل اليومية وتنتهي باصدار البيانات السنوية .

٥- حماية الموجودات والسجلات

يقصد بالموجودات المواد التي تمتلكها المؤسسة وتستعملها في العملية الانتاجية . أما السجلات فتتضمن اثباتا لعمليات تمت وتشكل ذاكرة المنشأة واداة للثبات، وتوفر الحماية من مخاطر متعددة هي : الضياع، السرقة، التالف، سوء الاستخدام. ويقتضي وضع نظام مستندي للموجودات يبدأ من تاريخ الشراء وينتهي بإتلاف هذه الموجودات بعد استهلاكها. وتعد قيمة

^{٢٥} عادل حسن، مصطفى زهير: الادارة العامة . دار النهضة العربية . بيروت. ص١٢٥.

الموجودات اساسية في احتساب الكلفة المالية للتشغيل، لان كلفة الاستخدام تدخل ضمن الكلفة العامة للتشغيل. اما السجلات فيقتضي حفظها باعتبارها ذاكرة الادارة واداة للاثبات .

٦- تفعيل تقييم اداء العاملين

يقتضي وضع نظام لتقييم اداء العاملين من اجل التأكد من قيامهم بالواجبات المطلوبة منهم ، وزيادة انتاجيتهم. كما ان شعور الموظف بانه موضع تقييم سيحمله على التقيد بالانظمة والقوانين والسياسات العامة للمنشأة . كما يشكل نظام تقييم الاداء وسيلة لمساءلة العاملين بصورة دورية ، ومحاسبة المخالفين ومكافأة الملتزمين. عدا عن ان هذا النظام من شأنه زيادة الانتاجية، وجعل الترفيع من وظيفة الى اخرى على اساس الكفاءة والجدية في العمل.

٧- اعتماد القيد المزدوج في القيد المحاسبي

تقوم طريقة القيد المزدوج على التسجيل في حسابين عند قيد كل عملية من العمليات المالية، الحساب الأول هو حساب مدين والذي يمثل استخدام الأموال والثاني هو حساب دائن ويمثل مصدر هذه الأموال. وتبين طريقة القيد المزدوج مصادر الأموال واستخداماتها، وهذا يعني ضرورة أن تكون الحسابات المدينة معادلة للحسابات الدائنة، وعدم التعادل يدل على وجود خلل في الحسابات يقتضي معالجته، وهذا الأمر يجعل من هذه الطريقة إحدى أنظمة الضبط المحاسبي^{٢٦}.

ثانيا : تفعيل التدقيق الداخلي والخارجي

يسعى التدقيق الداخلي والخارجي الى التأكد من صحة البيانات المالية ودقة السجلات الممسوكة من قبل الادارة، ويتميز المدقق باستقلاله عن الادارة التي يراقب عليها مما يعطيه موضوعية في ابداء رأيه.

واقصر التدقيق عند ظهوره في القرن الماضي على التدقيق المحاسبي للتأكد من صحة قيد العمليات المالية، واكتشاف الاخطاء. ولكن مع تطور المشروعات الاقتصادية تطورت انظمة التدقيق

^{٢٦} أ. بريمكاند (ترجمة حسن بن عبد الرحمن باحص): المحاسبة الحكومية الفعالة. معهد الادارة العامة في المملكة العربية السعودية. الرياض. ١٩٩٩. ص ٨٥.

واصبحت تستخدم اداة لتقييم فاعلية اساليب الرقابة المعتمدة وتزويد الادارة العليا بالمعلومات ، بحيث اصبح التدقيق اداة لتبادل المعلومات والاتصال بين المستويات الادارية المختلفة^{٢٧}.

ونص القانون الصادر عم مجلس النواب اللبناني تحت الرقم ٣٢٦ تاريخ ٢٨/٢/٢٠٠١ على اخضاع جميع المؤسسات العامة والمرافق العامة اللبنانية للتدقيق الداخلي والخارجي من قبل مكاتب محاسبة وخبراء مصنفين لهذه الغاية من قبل وزارة المالية، وبنتيجة التدقيق الخارجي يجري اعداد مجموعة من التقارير التي تظهر الوضع المالي للمؤسسة العامة، وتقيم انظمة الضبط الداخلي المعمول بها ، وتضع برنامج تدقيق داخلي يعمل المدقق الداخلي على تطبيقه. وفي هذه الفقرة سنتناول مفهوم التدقيق الداخلي والخارجي.

١- التدقيق الخارجي

ويعني التدقيق الخارجي اللجوء الى خبير محاسبة مستقل ، يستند في عمله الى خبرته المهنية، ودرايته في العلوم المالية^{٢٨}. ويعمد الى مطابقة البيانات المالية للمنشأة مع السجلات والمستندات المالية ، ويعطي رأيه في مدى انعكاس البيانات المالية للواقع المالي للمنشأة . الا ان اهمية التدقيق تكمن في القاء الضوء على الثغر الموجودة في النظام المالي والمحاسبي للمنشأة. وتكمن اهمية هذا الرأي في انه نابع من جهة مستقلة لا تخضع لتبعية الجهات الادارية داخل المنشأة.

اعتمدت بعض الدول التدقيق الخارجي من قبل مكاتب محاسبة متخصصة على المؤسسات العامة والاشخاص المعنوية المستقلة، وبرز نقاش حول الفائدة من هذا النوع من الرقابة فكان في المسألة رأيان :

الاول ، يرفض خضوع القطاع العام للتدقيق الخارجي من قبل خبراء محاسبة مستقلون، لانه في ذلك تسريب للمعلومات المتعلقة بالقطاع العام، كما ان النظام المحاسبي المعمول به في القطاع العام يختلف عن الاصول المحاسبية التي يتقنها خبراء المحاسبة .

والثاني، يؤيد خضوع القطاع العام للتدقيق الخارجي خصوصا المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري لانها تخضع لقواعد محاسبية مماثلة للمعمول به في القطاع العام، كما ان التدقيق الخارجي يمارس من قبل جهة مستقلة تستند الى سمعتها المهنية .

ونرى بأن التدقيق الداخلي والخارجي على المؤسسات العامة مفيد للمؤسسات العامة الخاضعة لانه تدقيق من جهة مستقلة ، ولكن بشرط ان تعمل مكاتب المحاسبة المعنية على

^{٢٧} راند محمد عبد ربه : المراجعة الداخلية. الجنادرية للنشر والتوزيع . ٢٠١٠. ص ١٠ وما بعدها.
^{٢٨} ابراهيم جابر السيد : الافصاح المالي واثره واهميته . دار غيداء للطباعة والنشر . الاردن. ٢٠١٤. ص ٢٤٣ .

اتقان معايير المحاسبة الدولية في القطاع الحكومي لان للمحاسبة حكومية خصوصية تجعلها مميزة عن المحاسبة التجارية.

٢- مفهوم التدقيق الداخلي

ظهر التدقيق الداخلي بعد التدقيق الخارجي بفترة طويلة، وكان العامل الرئيسي في ظهوره الحجم الكبير لبعض المنشآت وتكوينها من عدد من الفروع. وأدى نمو حجم العمليات في المنشآت الى وجود عبء كبير على المدقق الخارجي. وبالتالي لحل هذه المشكلة اضطرت المنشآت الى تخصيص ادارة للتدقيق داخلها .

ويمكن تعريف التدقيق الداخلي بانه النشاط المستقل الذي ينطوي على تقديم المشورة وضمان تحقيق اهداف الادارة، وذلك من خلال وضع نظام اجراءات لتقييم الاداء وتحقق الادارة الرشيدة²⁹.

للتدقيق الداخلي مجموعة من المزايا اهمها:

أ- التعرف على مشاكل المنشأة والاجراءات التنظيمية بسبب وجود المدقق داخل المنشأة بصورة دائمة .

ب- التدقيق بصورة مستمرة وليس مرة واحدة في السنة .

ت- مراجعة جميع العمليات فالمدقق الداخلي يتفرغ لمنشأة واحدة .

ث- التدقيق الداخلي يشمل المسائل المحاسبية والادارية والمالية.

وتهدف عمليات التدقيق الداخلي الى تحقيق الاغراض الآتية:

أ- تقييم انظمة الرقابة الداخلية في مجال المحاسبة والادارة المالية والانشطة التشغيلية.

ب- التحقق من مدى اتباع السياسات والخطط الموضوعة .

ت- التحقق من مدى المحافظة على اصول المنشأة وحمايتها.

ث- الحكم على مدى مصداقية البيانات والسجلات المحاسبية .

ج- تقييم عمل الافراد ومقدار تحملهم لمسؤولياتهم .

ثالثا : اعتماد الرقابة على الاداء

²⁹ K H Spencer Pickett : The international Auditing Handbook. 3rd Edition. Wiley. UK. 2010. P313.

تمثل رقابة الأداء فحصاً موضوعياً للسياسات ونتائج النشاط في الجهات الخاضعة للرقابة. ويقارن من خلاله الانجاز بالخطط، والنتائج بالقواعد، والممارسة بالسياسات بغية كشف الانحرافات (السلبية والايجابية).

وتهدف رقابة الاداء الى بيان أسباب الانحرافات والتأكد من إدارة الموارد الاقتصادية بكفاءة، وتحديد أسباب التبذير والإسراف وسوء الاستعمال، كما تهدف الى وضع المقترحات التي تعالج أوجه الانحراف والإسراف، وذلك في سبيل توجيه الأداء نحو تحقيق كفاءة وتوفير اكبر^{٢٠}.

١- تعريف الاداء

رقابة الاداء هي فحص مستقل لكفاءة وفاعلية أنشطة وبرامج الادارة بهدف تحقيق تحسينات وتخفيض الكلفة، وهي تشمل ثلاث محاور اساسية هي :

أ- الرقابة على كلفة الأنشطة الادارية وفقا للمبادئ الممارسات والسياسات الادارية السليمة.

ب- الرقابة على الكفاءة في استعمال الموارد البشرية والمالية وغيرها من الموارد بما في ذلك فحص نظم المعلومات، واجراءات الاداء، وترتيبات الاشراف، والاجراءات المتبعة في معالجة القصور.

ت- الرقابة على فاعلية الاداء وفحص التأثير الحقيقي للأنشطة مقارنة مع الخطط الموضوعية مسبقاً^{٢١}.

٢- خصائص رقابة الاداء

تتمتع رقابة اداء الادارة بمجموعة من الخصائص اهمها:

أ- رقابة متنوعة

رقابة الاداء أكثر مرونة في اختيار مواضيعها وطرائقها ، فهي ليست ذات طرق رسمية محددة حصراً، بل تشمل بطبيعتها مواضيع متنوعة ومفتوحة، وفقاً لطبيعة الادارة الخاضعة للرقابة والنشاط الممارس من قبلها والاهداف المحددة للرقابة .

ب- رقابة قياس اداء

^{٢٠} مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي: ادارة الموازنات العامة. دار زهران للتوزيع والنشر. عمان الاردن. ٢٠٠٩. ص١٤٦.

^{٢١} التوجيهات التنفيذية للرقابة المالية على الاداء. انتوساي . النمسا. ص١١. <http://www.intosai.org>

ويقصد بقياس الاداء العملية المتواصلة للاشراف على تنفيذ البرامج وبيان التقدم المحرز في تحقيق الاهداف المحددة مسبقا. وقد تتضمن بيان بنوعية الانشطة المنجزة والمنتجات او الخدمات المقدمة. ويركز قياس الاداء على تحقيق الاهداف المرسومة.

ت- رقابة تقييم الاجراءات والنتائج

تهدف رقابة الاداء الى التأكد من ان الاجراءات تعمل وفقا لما وضعت له، والتأكد من مدى التزام الانشطة والبرامج بالشروط القانونية والتنظيمية. وتشمل تقييم جودة العمليات وسبل انجازها ومدى تحقيق الاجراءات الموضوعة لرضا المستفيدين من خدمات المرفق العام.

وتشمل عملية التقييم النتائج والمخرجات بما في ذلك الآثار الجانبية بهدف الحكم على فاعلية البرامج والانشطة التشغيلية.

ث- الرقابة على الكلفة

تقوم الرقابة على الاداء على تحليل كلفة كل نشاط من الانشطة المنجزة، ومقارنة هذه الكلفة مع الموازنات التقديرية الموضوعة مسبقا، والتأكد من التقيد بالمبالغ المرصدة. كما تشمل مدى فاعلية انفاق كل مبلغ نقدي مهما كان زهيدا، وبيان مدى فاعلية الانفاق اي تحقيق الانفاق منفعة ونتاجية عالية.

خاتمة

إن استمرار الفساد الاداري والمالي في قطاعات الدولة سيؤدي الى تقويض اسسها، وهدر الاموال العامة التي هي حق للمواطنين، ويقتضي المحافظة عليها من اجل استعمالها في اشباع حاجاتهم المتنوعة.

مما لا شك فيه ان لبنان والدول العربية تبذل جهودا حثيثة لمواجهة الفساد والتعامل معه سواء عن طريق اصلاح الانظمة الادارية المعتمدة والسعي الى ضبط ادارة الاموال العمومية، او عن طريق المشاركة في الجهود الدولية لمكافحة الفساد.

الا ان الجهود مازالت غير كافية للحد من مستوى الفساد الذي فاق كل تصور وتجاوز كل حدود، ويستدعي العمل الجاد من اجل تفعيل اجهزة الرقابة في لبنان من اجل وضع حد للواقع المرير الذي يعيشه القطاع العام.

وبينت الدراسة التي انجزناها ان النظام الرقابي اللبناني يعاني من ثغر كثيرة سواء على مستوى البنية التشغيلية او التنظيمية، او على مستوى التدخلات السياسية في شؤونها، وليس لنا في ختام

هذه البحث الا وان نقدم مجموعة من التوصيات، عليها تلقى آذانا صاغية من اجل تطوير بنية النظام الرقابي وتفعيله، ومن اهم هذه التوصيات :

١- اعادة تحديد اختصاصات الاجهزة الرقابة ومنع التعارض فيما بينها بحيث يختص كل جهاز بنوع محدد من الرقابة .

٢- تفعيل رقابة وزارة المالية على عقد النفقات العامة وعدم قصرها على الادارات العامة دون المؤسسات العامة والبلديات، واعتماد نظام ممكن لعمليات تنفيذ النفقات يجري فيه ربط جميع الادارات العامة بوزارة المالية بهدف تسهيل عمليات الرقابة .

٣- برمجة اعمال التفتيش المركزي بصورة تتناسب مع كل ادارة او مؤسسة يجري الرقابة عليها، والاستفادة من برامج التدقيق المعمول بها في القطاع الخاص لانها تعتمد تقنيات رقابية متطورة.

٤- تفعيل دور ديوان المحاسبة كرقاب ومنظم لحسابات القطاع العام وعدم اشغاله بمهام مكررة وجانبية لا ترتبط بصميم دوره الدستوري كديوان للمحاسبات، ووضع برنامج ممكن لتنفيذ الموازنة يربط الادارات العامة والمؤسسات العامة بوزارة المالية وديوان المحاسبة .

٥- تعزيز دور ديوان المحاسبة في محاسبة الموظفين المخالفين للانظمة المالية، وتوسيع نطاق المخالفات المالية المشمولة بالرقابة القضائية على الموظفين، وتنويع العقوبات التي تفرض على المخالفين بحيث لا تقتصر فقط على الغرامات المالية .

٦- الانتقال من الثقافة المالية التقليدية الى ثقافة الاداء عن طريق اعتماد موازنة الاداء والبرامج ، وتكريس الرقابة على اداء الادارة ، لان رقابة المشروعية وان كانت ضرورية الا ان وحدها لا تكفي لتفعيل الانتاجية في الادارة العامة.

٧- تعزيز الاجهزة الرقابة بالموارد البشرية اللازمة ، التي تمتلك الاختصاص في مجال العلوم المالية والادارية، والتشديد على تطبيق القوانين في ما خص شرط الخبرة لاختيار من يتولى الاعمال الرقابية.

قائمة المراجع والمصادر

المراجع باللغة العربية

- أ. بريمكاند (ترجمة حسن بن عبد الرحمن باحص): المحاسبة الحكومية الفعالة. معهد الادارة العامة في المملكة العربية السعودية. الرياض. ١٩٩٩.
- ابراهيم جابر السيد : الافصاح المالي واثره واهميته . دار غيداء للطباعة والنشر . الاردن. ٢٠١٤.
- برهان الدين الخطيب : الانحراف الاداري في لبنان اسبابه ووسائل علاجه. المؤسسة اللبنانية العربية للتوزيع والطباعة والنشر. بيروت. ٢٠٠٠.
- خطار شبلي : علوم مالية وتشريع مالي . منشورات صادر الحقوقية . بيروت . ٢٠٠٢.
- رائد محمد عبد ربه : المراجعة الداخلية. الجنادرية للنشر والتوزيع . ٢٠١٠. ص ١٠ وما بعدها.
- عادل حسن، مصطفى زهير: الادارة العامة . دار النهضة العربية . بيروت.
- عمر حليب : المالية العامة . منشورات الجامعة اللبنانية . بيروت . ١٩٨٥.
- فوزي حبيش : الوظيفة العامة وادارة شؤون الموظفين. دار النهضة العربية. بيروت. ١٩٩١.
- فوزي عطوي : المالية العامة، النظم الضريبية وموازنة الدولة. منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت . ٢٠٠٣.
- موفق حديد محمد: الادارة العامة ، هيكله الاجهزة وصنع السياسات وتنفيذ البرامج الحكومية. دار الشروق. عمان الاردن. ٢٠٠٠.
- مؤيد عبد الرحمن الدوري، طاهر موسى الجنابي:ادارة الموازنات العامة. دار زهران للتوزيع والنشر. عمان الاردن. ٢٠٠٩.
- نادر عبد العزيز شافي : تبيض الاموال . منشورات الحلبي الحقوقية. بيروت. ٢٠٠١.

المراجع باللغة الاجنبية

- Arnold J. Herdenheimer, Michael Johnston: Political Corruption, Concepts and Contexts. 3rd Edition. USA&UK. 2002.
- Burkart Holzner and Leslie Holzner :Transparency in Global Change. University of Pittsburgh Press.2006.
- Jonathan Mendilow and Ilan Peleg : Corruption in the Contemporary World. Lexington Books. 2014.
- Godfrey Harris : How to Deal with Its Impact on Business & Society . The Americas Group. 2005.
- K H Spencer Pickett : The international Auditing Handbook. 3rd Edition. Wiley. UK. 2010.
- Sophie Harman and David Williams : Governing The World? Cases in Global Governance. Routledge. USA .2003.
- Susan Rase – Ackerman: International Handbook on The Economics of Corruption. EE. USA. 2006.

التقارير والدراسات

- تقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي: الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر. نيويورك ٢٠٠٨.
- تقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي تحت عنوان " الفساد والحكم الرشيد " . نيويورك . ١٩٩٧ .
- دراسة حول نظام النزاهة في لبنان : الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية. لبنان .٢٠١١
- تقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي: الفساد والتنمية، مكافحة الفساد من اجل الحد من الفقر. نيويورك ٢٠٠٨.
- تقرير حول مكافحة الفساد في قطاع التربية والصحة والمياه في لبنان ، دراسة قطاعية. في اطار مشروع برنامج الامم المتحدة الانمائي في مجلس النواب. ٢٠١٣.
- تقرير صادر عن برنامج الامم المتحدة الانمائي حول ابرز مشاريع واقتراحات القوانين المتعلقة بمكافحة الفساد. كانون الاول ٢٠١٣ .

