دليل تدريبي

مفاهيم أساسية في الصحافة الاستقصائية والمالية العامة



بتمويل من الاتحاد الأوروبي

منظمة الشفافية الدولية الائتلاف العالمي ضد الفساد

SANCUS CLARITY & ACCOUNTABILITY

جمعية الشفافية الدولية لبنان - لا فساد

أعدّ هذه الورقة:

معز منصور كراجة

إعلامي منذ حوالي عشرين سنة، لديه خبرة في العمل الصحفي الميداني مع وسائل إعلامية محلية وعربية، وفي التدريس الأكاديمي، وفي مجال الإستشارات الإعلامية، وتصميم البرامج والمواد التدريبية في حقل الصحافة الإستقصائية، والصحافة المالية الذي أعدّ منه دليلًا خاصًا لبناء قدرات الصحافيين على تغطية القضايا المتعلقة بالموازنة العامة للدولة.

هو أيضًا عضو في اللجنة الخاصة بجائزة الصحافة الاستقصائية حول قضايا الفساد التي يقدّمها الائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة "أمان" في فلسطين.

مراجعة:

باميلا الشمالي

جرى تمويل هذا الملخص من قبل الاتحاد الأوروبي. وتقع المسؤولية عن محتواه حصراً على عاتق جمعية الشفافية الدولية – لبنان وهو لا يعكس بالضرورة آراء الاتحاد الأوروبي.

تماشياً مع سياسة جمعيّة الشفافيّة الدوليّة - لبنان لتوفير معلومات مفتوحة المصدر للجمهور، يمكن استخدام هذا المنشور مع ذكر مصدره. إذا لم تتمّ الإشارة إلى المصدر، تحتفظ جمعيّة الشفافيّة الدوليّة - لبنان بحقوقها في اتخاذ الإجراءات القانونيّة اللازمة ضدّ أيّ شخص يستخدم محتوى هذا المنشور دون ذكر المصدر.

© ٢٠٢٣ - جمعيّة الشفافية الدولية - لبنان - جميع الحقوق محفوظة.

تمهيد

يُعرِّف جوليان أسانج، مؤسس موقع ويكيليكس، الصحافة الاستقصائية بأنها "استعادة الواقع من المتنفذّين والأقوياء". وهو تعريف مكثّف يَصِفُ عمق الأثر السلبي الذي يمكن للفساد بأشكاله المختلفة أن يُحدثه في المجتمعات من جهة، والدور المنوط بهذا النوع من الصحافة من جهة أخرى.

فالفساد إذا انتشر وتمدّد دون أن يكافَح بوسائل فعّالة، يكون قادرًا على تدمير المجتمع وإفساد ثقافته العامة ونمط علاقاته الاجتماعية، بحيث تتحوّل إلى ثقافة وعلاقات غير صحّية، قائمة على الانتفاع والمصالح والزبائنية. كما أنّه يؤثّر سلبًا في الاقتصاد ويمنع تحقيق العدالة الاجتماعية، ويزيد من البطالة والبطالة المُقنّعة وهو بذلك كلّه يؤدّي إلى تدهور مستوى الديمقراطية والحكم الصالح والعمل المؤسّساتي المحكوم بالقانون وثقافته.

وإذا تراجع مستوى الديمقراطية وغاب الحكم الصالح وضعف الاقتصاد وتشوّهت الثقافة العامة، تكون قد انعدمت فرص التنمية المستدامة، فمن غير الممكن تحقيق التنمية في بيئة سياسية واقتصادية ومشوّهة لا تُسَخّر فيها الموارد العامة بأفضل صورة ممكنة من أجل الصالح العام. أي أن الفساد يسلب المواطنين واقعهم، وفرص تحكّمهم بحياتهم، وشكل مستقبلهم، ودورهم في بناء مجتمعهم.

في المقابل، تُعتَبر الصحافة الاستقصائية واحدة من أهمّ السبل والأدوات الفعّالة في مواجهة ذلك كله، فهي قادرة على كشف الفساد وأنماطه ومكافحته. فإذا كانت الصحافة بالعموم تقوم على تقديم المعلومة ونشر الخبر وشرح الوقائع كما هي، فإن الصحافة الاستقصائية تذهب إلى ما هو أبعد من ذلك بكثير. فهي تتّخذ من الأحداث والأخبار والوقائع مدخلًا لكشف ما هو غير معلن، والتقصي خلف المخفي أو ما تحاول جهة ما إخفائه عن قصد ولذلك فهي تهتم بشكل أساسي بسؤال كيف ولماذا؟ وهذا يتطلب منها دائما الربط بين المعلومات وتحليلها ومقارنتها، حتى تصل إلى الحقائق المخفية.

أي أن الصحافة الاستقصائية لا تكتفي بتقديم الواقع كما هو، وإنما تكشف لنا عن واقع جديد كان محجوبًا عنا، ولم نكن نعلم بوجوده. وهذا هو المقصود ب"استعادة الواقع من المتنفذين". ولعلّ هذا الدور المنوط بالصحافة الاستقصائية، هو الذي منح الصحافة عمومًا صفة "السلطة الرابعة" أي السلطة التي تتمتّع بالقدرة ولديها الحق في مراقبة السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، التي يتكوّن منها النظام السياسي.

لذلك، تُعتبر الصحافة الاستقصائية واحدة من أُسس ومكوّنات الديمقراطية والحكم الصالح. وجودها وتوفير البيئة القانونية الضامنة لحرّية الرأي والتعبير، يساهم بشكل أو بآخر، بالتزام السلطة السياسية ومؤسّساتها المختلفة بمبدأ الشفافية والنزاهة. وعلى العكس من ذلك، كلّما تم تقييد هذه الحريات وتحديدها، كلّما توفّرت البيئة المناسبة لممارسة الفساد وانتشاره

هنالك علاقة جدليّة تبادليّة بين الصحافة الاستقصائية والديمقراطية، فالصحافة بحاجة لمساحات واسعة من الديمقراطية حتى تستطيع القيام بمهمّاتها الحيوية في المجتمع، كما أنّ وجود هذه الصحافة وقيامها بدورها، يرسخ الحياة الديمقراطية والحكم الصالح، ويعمّق ثقافة القانون، ويعزّز مبادئ النزاهة والشفافية، وبالتالي يحدّ من مظاهر الفساد.

وعليه، وفي هذا العصر الذي نعيشه، والذي يوصف بعصر المعلوماتية، أصبح وجود قانون "الحق في الحصول على المعلومات"، واحدا من المتطلبات الأساسية للحياة الديمقراطية، ومن مؤشرات تطور مستوى الحرّيات المختلفة.

ضمن هذا الإطار، يأتي التعاون والتكامل بين الصحافة الاستقصائية من جهة والمؤسسات الأهلية العاملة ضمن نفس المجال من جهة أخرى في مكافحة الفساد وتعزيز مبادئ النزاهة والشفافية. فكلاهما يمدّ الآخر بما يحقّق عمله بصورة أفضل.

يقوم عمل المؤسسات الأهلية المتخصّصة، على المتابعة الدائمة والحثيثة والمهنية، لكلّ السياسات والأحداث والتشريعات، التي قد تنتقص من وجود مبادئ النزاهة والشفافية، وتقع ضمن إطار الفساد وانتهاك حقوق الانسان، فهي لديها طواقمها العاملة ومنهجيّاتها الخاصة التي تتمتع بثقة ومصداقية. وتصدر بشكل دوري التقارير التي ترصد وتوثّق وتشرح أنماط الفساد وطرق انتشاره، وفقا لمؤشّرات محدّدة وصارمة مهنيّا.

ومنظّمة الشفافية الدولية بفروعها المختلفة في العالم ومنها فرع لبنان، تكرّس عملها بشكل خاص في سبيل تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية ولديها منهجياتها ومؤشّراتها الخاصة في ذلك، حيث تتابع التشريعات والقوانين التي تصدر، وتهتمّ بشفافية الموازنة العامة وظروف إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، كما تهتمّ بقضايا الشراء العام، وغيرها الكثير من المجالات التي تحرص على حوكمة إستخدام الموارد العامّة لصالح الخير العام. ولها في ذلك أرشيف ضخم من التقارير والدراسات والأبحاث في كل بلد تعمل فيه.

في المقابل، فإنّ كلّ ما تنشره تلك المؤسّسات، يسمّى لدى الصحافة الاستقصائية ب"المصادر المفتوحة"، أي المصادر المتوفّرة والتي يمكن الوصول إليها بسهولة ودون عوائق. وبما أن العمل الاستقصائي يقوم بالأساس على المعلومات الموثّقة والمهنيّة، وعلى تحليلها ومعالجتها ومقارنتها للتوصّل إلى حقائق ما، فإن تلك التقارير والمعلومات، تعتبر من أهم وأغنى المصادر التي يعتمد عليها الصحافي الاستقصائي في عمله.

دائماً ما يطرح الصحافي الاستقصائي على نفسه سؤال:

- هل هنالك فساد ما يمارس الآن في مجال ومكان ما؟
- أين وكيف سأكتشفه؟
- كيف سأمسك برأس الخيط؟
- من أين سأبدأ؟

وفي كثير من الأحيان، يجد الإجابة في المصادر المفتوحة، والتي من أهمّها تقارير المؤسّسات الأهلية، حيث تكون سببًا في بلورة قضية ما للاستقصاء، أو يجد فيها الصحافي إثباتًا ما لفرضيّة يحقّق فيها .

تدرك المؤسّسات الأهلية، كما هي المؤسّسات الإعلامية، أهمية وضرورة هذا التعاون والتكامل في العمل، وهو الإدراك الذي بدأ في السنوات الأخيرة ينعكس في كثير من الحالات على شكل برامج عملية والشفافية الدولية في لبنان، تخصّص جزءًا من جهدها ومواردها لمساعدة المؤسّسات الإعلامية والإعلاميين العاملين في المجال الاستقصائي، على تطوير المهارات والكفاءات والقدرات اللازمة، ضمن برامج تدريبية مختلفة.

وهذا الدليل الذي تضعه الشفافية الدولية – لبنان، بين أيديكم، يأتي ضمن هذا الإطار، حيث تسعى من خلاله لتوفير معرفة أساسية في بعض المفاهيم المتعلّقة بالصحافة الاستقصائية من جهة، وفي مفاهيم متعلّقة بحقل متخصص، هو القطاع االعام وفي قلبه المالية العامة، والذي يعتبر واحدًا من أكثر المجالات التي تقع فيه شبهات وممارسات الفساد، وذلك إدراكًا منها لأهمية العمل الصحافي الاستقصائي في مكافحة الفساد، وفي المساعدة على تعزيز مبادئ النزاهة والشفافية وانطلاقًا من مبدأ أن الصحافي الاستقصائي بحاجة لمعرفة مهنية ودقيقة بمفهوم الفساد ومجالاته وأشكاله، حتى يستطيع تنفيذ عمله الاستقصائي بأفضل صورة ممكنة.

وهو موجّه بشكل خاص لطلبة الإعلام، والصحافيين الذين دخلوا حقل العمل الاعلامي حديثا، لعلّهم يجدون فيه ما يساعدهم على اكتشاف ميولهم وشغفهم في العمل الاستقصائي في مجال الفساد.

يتكوّن هذا الدليل التدريبي من قسمين رئيسيين

الجزء الأول	الجزء الثاني
يتناول مفهوم الصحافة الاستقصائية، وتعريف التحقيق الاستقصائي إجرائيًا، وأهم مبادئ العمل الاستقصائي، وكيفية وشروط الحصول على قضايا استقصائية، وخاصة في مجال الفساد في القطاع العام. يعرف أيضًا بالفرضية وأهمّيتها وشروط بنائها التعريف بالفرضية وكيفية بنائها.	يعرّف بمفهوم القطاع العام، وأثر الفساد عليه، ويعرّف ببعض أشكال هذا الفساد . كما يعرف المالية العامة في لبنان ويشرح بعض أهمّ مكوناتها، وخاصة الموازنة العامة والشراء العام، والضرائب.

الصحافة الاستقصائية: مفاهيم أساسية

١ الصحافة المتخصّصة

قبل الدخول إلى عالم الصحافة الاستقصائية والتعريف بتقنياتها، لا بد من التعريف بالصحافة المتخصصة، التي زادت أهميتها ومكانتها في السنوات الأخيرة، بسبب ما يشهده عصرنا من ثورة معلوماتية وتكنولوجية .

فقد أدت هذه الطفرة التكنولوجية الى إحداث تطّورات كبيرة ومتسارعة في مختلف مجالات الحياة، كالعلوم المالية والمصرفية، والاقتصاد، والبيئة، والأمن المعلوماتي، والصناعة، والزراعة...الخ، وأدت إلى تدفق هائل في المعلومات لم يشهده الإنسان على مدى تاريخه، حتى ظهر لدينا نتيجة ذلك، مايعرف اليوم ب "مجتمعات المعرفة"، أي المجتمعات القادرة على التعامل مع المعلومات والبيانات والتقنيات، في إدارة حياتها وتَوَقّع أزماتها وحلّ مشاكلها فقد أصبحت المعلوماتية عصب الحياة.

وهذا كلّه، بات يتطلّب من الفرد ضرورة المواكبة السريعة والدائمة لكل ما يحصل، حتّى يبقى مرتبطا بعصره، وقادرًا على التعامل مع المعطيات الجديدة، سواء في الحياة عمومًا، أو في مجال عمله. وعلى الرغم من أنّ الإعلام عمومًا لعب دائمًا دورًا أساسيًا في مساعدة المواطنين بمختلف مستوياتهم التعليمية والثقافية على تحقيق هذه المواكبة، من خلال تقديمه للمعرفة والثقافة باسلوب بسيط يناسب جميع المواطنين بمختلف مستوياتهم، إلّا أن القفزات التي نشهدها اليوم، فرضت الحاجة لإعلام جديد، قادر على التعامل بعمق أكبر مع تعقيدات الحياة في المجتمعات الحديثة، حتى يستطيع تبسيطها وبناء الجسور بينها وبين المواطنين.

وهذا ما بات يسمّى **بالإعلام المتخصّص، أي المؤهّل والقادر على الغوص في الحقول المهنية والعلمية والاجتماعية**، من زراعة وتكنولوجيا واقتصاد وتربية وفنون...الخ **ومناقشتها ومعالجتها بطريقة تكون قريبة للجمهور المتلقي بكل ما فيه من تباينات اجتماعية ومعرفية**. وهو بذلك **يساهم في ربط المواطن بواقعه، ويساعده على مواكبة تطوّرات عصره ومجتمعه، وفي إغناء معرفته، وتشكيل سلوكه تشكيلًا سليمًا**. فكلما زادت معرفة المواطن وفهمه لما يجري حوله، كلما زاد ذلك أيضًا من فاعليته ومن فرص انخراطه في قضاياه وقضايا مجتمعه والتفاعل معها.



والإعلام وفقًا لهذا المفهوم الذي يجعل المعرفة ممكنة للجميع، يمثّل أحد أهم الوسائل والعناصر في بناء وتعزيز المواطنة القائمة السليمة، حيث يدرك المواطن حقوقه وواجباته.

ولكن **الإشكالية في السياق اللبناني والعربي عمومًا، أنّ هذا النوع من الإعلام المتخصّص، القادر على الغوص في شتّى مجالات العلوم والفنون والمال الإقتصاد، لم يتطوّر بالشكل الكافي، ومازال إعلامًا سياسيًا بالمعنى الضيق لمفهوم السياسة**. ونجد انعكاس ذلك عمليًا في طبيعة القضايا التي تُطرح يوميًا على أجندة المواطن، وفي كيفية تفاعله معها .

وللتدليل على هذه الإشكالية وشرحها، لنأخذ على سبيل المثال، واحدًا من أهم الحقول المؤثّرة في حياة المواطن وأكثرها غيابا عن المعالجات الإعلامية المتخصصة والعميقة والسهلة، وبالتالي غيابها عن الإهتمام والحديث اليومي للناس، وهو المالية العامة. ولْنركّز بشكل خاص على موضوع الموازنة العامة، التي تُعتبر واحدة من أهمّ الأدوات السياساتيّة التي يتخذها أي نظام سياسي.

تكمن أهمية الموازنة العامة في أنها القانون الذي يحدّد لكلّ فئات المجتمع وشرائحه حصتهم ونصيبهم السنوي من ثروات بلادهم، حيث فيها يتّم تحديد نصيب قطاع التعليم والصحة والزراعة والمرأة والشباب...الخ، و**هو ما يعني أن الموازنة العامة هي الأساس العملي لرؤية الحكومة في كيفية إدارة المجتمع وتنميه. والأساس الذي تبنى عليه القرارات السياسية فيما بعد.**

لذلك، ووفقًا لهذه الأهمية للموازنة العامة، فإنّ إعدادها وإقرارها يشهد في المجتمعات الديمقراطية عادة، حالة من النشاط والنقاش الفعال بين مختلف المكوّنات الاجتماعية والسياسية والأهلية، من أحزاب ومؤسسات وجمعيات وإتحادات، كل يحاول من جهته التأثير في الاتجاه الذي ستذهب اليه هذه الموازنة بما يحقق أكبر قدر من مصالحه واحتياجاته وهو نقاش وتفاعل صحي يعكس مدى حيوية المجتمع ومؤسّساته.

وهنا تكمن أهمية الإعلام المتخصّص القادر على التعاطي مع هذه القضية التي تمثل موضوعًا خاصًا وصعبًا بشكل أو بآخر ، فهو الحاضنة الرئيسية لكل هذا النقاش والتفاعل، ومن خلاله وعبر برامجه وصفحاته والحوارات التي يجريها والمقالات التي ينشرها والتقارير التي يعدها، يوصل كل طرف صوته ويعبر عن رأيه، حتى يتم في النهاية التوصل الى موازنة عامة تعبر بأفضل صورة ممكنة عن الكل المجتمعي.

ولكن في المقابل، عدم وجود صحافيين متخصصين ومؤهّلين للغوص في هذا الحقل، وعارفين بمعنى مفرداته وقادرين على طرح الأسئلة الصحيحة والسليمة على المسؤولين وأصحاب الاختصاص، يعني حرمان المواطن من الإطلاع والمعرفة على ما يدور، وبالتالي تقليص فرص انخراطه وتفاعله معها،و حصر قدرته على المساءلة.

لا يعني غياب الإعلام المتخصّص أن الإعلام عمومًا لا يتناول عادة موضوع الموازنة العامة، وإنما المقصود أنه يتناولها وفقًا لمفرداتها المتخصصة المعقدة، دون تبسيطها وتقديمها بطريقة قريبة من وعي المواطنين بغض النظر عن مستوياتهم المعرفية. لذلك لو بحثنا في الأرشيف الإعلامي سنجد الكثير من المواد الإعلامية التي تتناول باستمرار الموازنة العامة، ولكنها مواد جافة تلائم أصحاب الإختصاص، ولهذا،ينحصر نقاشها والتفاعل معها ينحصر غالبًا في إطار النخب الاقتصادية والسياسية، بعيدًا عن الشارع، وهذا بدوره يحّد مما يمكن تسميته بديمقراطية الموازنة العامة، أي الموازنة التي هي نتاج تفاعل ونقاش سياسي مجتمعي واسع.

ومثال الموازنة العامة هنا، ينسحب بطبيعة الحال على مجمل حقل المالية العامة في لبنان، بمختلف مراحل دورتها ومكوناتها، وهو الموضوع الذي سيحاول الجزء الثاني من هذا الدليل، شرح وتبسيط بعض المفاهيم الأساسية فيه، بما فيها الموازنة العامة ،



إذًا، المقصود **بالإعلام المتخصّص**، وبعيدًا عن التعريفات الأكاديمية، **هو الإعلام المهتم والقادر على مناقشة ومعالجة مواضيع بعينها، قد تّتسم بالتعقيد والتخصصية بالنسبة لعموم الجمهور، ويكون قادرًا على تبسيطها وإيصالها بدقة ووضوح وبشكل "جذاب". ولذلك فهو أيضًا معروف بالإعلام القادر على نشر ما يسّمى"بالثقافة المتخصصة".**

وفي هذا السياق، **فإن الفساد بأشكاله المختلفة، يعّد أيضًا أحد الحقول الشائكة والمعقدة، وممارساته ليست دائمة مباشرة وواضحة، وبالتالي اكتشافه، وتتبع مساراته، ومعرفة آليات اشتغاله، ورصد آثاره، والإلمام بمفرداته ودلالاتها، بحاجة إلى تخصصية تمكن صاحبها من كل ذلك. ومن هنا تأتي أهمّية معرفة الصحافي الاستقصائي العميقة في هذا الحقل، أي أن يمتلك تلك التخصصية التي تمكنه من اقتحام قضايا الفساد بمهنية عالية.**

٢ التحقيق الاستقصائي

مرّ التحقيق الاستقصائي كغيره من أشكال العمل الصحافي، في مراحل مختلفة، تطور خلالها واكتسب مميزات وتقنيات عدة. وقد جاءت التطورات التكنولوجية الهائلة لتضيف له أبعادًا جديدة وحيوية، تتمثل في كمّ البيانات التي باتت متوفرة ويمكن الوصول اليها بسهولة أكبر، وفي التقنيات المختلفة التي تساعد الصحافي على التحقق من كثير من الأمور ذات العلاقة بعمله الاستقصائي.

وعلى الرغم من تنوع التعريفات للتحقيق الاستقصائي، إلا أن **هنالك عناصر مشتركة وثابتة بينها، وهي تتمثل في التالي:**

مبادئ وقواعد أساسية

- **ضرورة الكشف عن قضية ما استنادًا إلى اثباتات وأدلّة وبراهين لا تقبل التأويل**
- **ضرورة أن تتمّ عملية الكشف عن قضية ما، كقضية فساد، وفقًا لبحث معمّق قائم على منهجية محددة**

ففي هذين العنصرين، نلاحظ أن العمل الاستقصائي ليس عملية ارتجالية أو عشوائية، وإنما تتّم وفق منهجية ومحدّدات مهنية صارمة، واعتمادًا على أدلة وبراهين لكلّ ما قد يستخلصه الصحافي من نتائج. فالتحقيق في النهاية يجب أن يكشف عن حقائق جديدة، وأن يدين أطرافًا ما بارتكاب الفساد، وبالتالي يجب أن تكون الإدانة دامغة ومرتكزة على مرجعيات قانونية ووفق إجراءات سليمة.

- **أن تكون القضية موضوع التحقيق، التي يسعى الصحافي لكشفها، تهم الرأي العام**

والمقصود هنا، هو كل ما يمسّ مصالح المواطنين ويتسّبب لهم أو لمؤسساتهم العامة بالضرر. سواء كان ذلك ضررًا آنيًا أو بعيد المدى. فالصحافة الاستقصائية ليست صحافة فضائح تبحث عن الإثارة أو تلاحق الناس في حياتهم الخاصة، وإنّما الضرر الذي يمس المجتمع، وخرق القوانين، والاعتداء على الحقوق، هي المعايير التي تعطي للتحقيق قيمته .

- **الالتزام بالمعايير الأخلاقية كأي مهنة أو عمل، يوجد قواعد أخلاقية تحكم حيثيّات التحقيق الاستقصائي وإجراءاته، لا يجوز كسرها.**

وهذا بحّد ذاته موضوع واسع وهام يجب الإلمام به، وإلّا فإن جهل الصحافي بهذه الأخلاقيات قد يوقعه في متاعب كثيرة، وقد يؤثّر أيضًا على سلامة التحقيق ومهنيته وصدقيته. على سبيل المثال:

- هل يجوز للصحافي تقديم مقابل مادي ما لطرف ما، للحصول على معلومات معينة؟
- هل يجوز له تصوير طرف ما دون علمه؟
- واذا كان يجوز، فهل هنالك شروط لذلك؟



- **على الصحافي الاستقصائي أن يكون هو المنّفذ المباشر للتحقيق بمختلف مراحله.**

لو حدث وتم تزويدك بمعلومات ما، ووثائق ومعطيات من جهة ما، تشير إلى قضية فساد، فهذا لا يشكّل تحقيقًا صالحًا للنشر إذا لم تحقّق فيه بنفسك أو مع فريقك العامل، بغضّ النظر عن أهمية ما تمّ تزويدك به. عليك البحث عن مصادر مختلفة تؤكد وتعزز ما لديك، إلى جانب دورك بتحليل ومقارنة المعطيات والوثائق والمعلومات، لتستخلص النتائج بنفسك، وتكون على ثقة تامة من صحتها ودقتها. وهذا أحد الاختلافات الرئيسية بين التحقيق الاستقصائي والتقرير الصحافي. الصحافي الاستقصائي ليس مجرد ناقل للمعلومات، ولا يجوز له أن يقول هذا ما وصلني من معلومات، وإنّما عليه أن يقول، هذا ما تحققت منه.

- **الاهتمام بالسياق العام للقضية**

على الصحافي الاهتمام بقضيته من خلال تَتَبُّع مراحلها الزمنية المختلفة، والبحث عميقًا في تاريخها. كثيرٌ من قضايا الفساد لا تنحصر دائمًا في حدث بزمنه الحاضر، وإنّما قد يكون هنالك سوابق وتراكمات وأحداث قديمة، من المهم تتبّعها ومعرفتها، لأنّها قد تقودك الى أبعاد أخرى للقضية، وقد تكتشف بذلك أنها قضية أكبر وأعمق وأكثر خطورة ممّا هو ظاهر، وأطرافها أو المشتركين فيها متعدّدين.

والسياق العام يتضمّن أيضًا ضرورة البحث في أماكن ومجالات أخرى خارج إطار القضية نفسها. هل على سبيل المثال:

- هذا الموظف الذي تورط في تسهيل عملية تهرب ضريبي لإحدى الشركات، هل فعل ذلك مع شركة واحدة؟
- هل هذه المرة الأولى التي يتورط فيها بالتهرب الضريبي؟
- منذ متى وهو يمارس ذلك، قبل أن يتم اكتشافه؟
- هل هو فعلا المسؤول الوحيد في عملية التحايل والتهرب الضريبي هذه؟
- أم هو مجرد تابع لمسؤول أو مسؤولين في مناصب أعلى منه؟

إذًا، وبناءً على هذه المكونات، فالتحقيق الصحافي هو عملية بحث ممنهج ومهني في قضية تهمّ الرأي العام وتمسّ مصالحه، يقوم بها الصحافي وفريقه، بهدف كشف حقائق جديدة، مثبّتة بالأدلة والبراهين.



٣ الصالح العام

لا بدّ هنا من توضيح مفهوم الصالح العام وحدوده بشكل أوسع، لأهميته في ضبط البوصلة نحو القضايا الصالحة للتحقيقات الاستقصائية في مجال الفساد. إذ يوجد خطّ فاصل غاية في الوضوح، بين العمل الاستقصائي المهني الجاد، وبين صحافة الإثارة التي قد تنتهك خصوصيات الناس بما فيهم المسؤولين والموظفين العموميين الكبار. وهذا الخط الذي لا يجب تجاوزه، يتمثّل بشكل أساسي في مدى ارتباط قضية التحقيق بمصالح المواطنين عمومًا، أو بمصالح فئة أو شريحة ما في المجتمع. وهنالك مرجعيات قانونية وأخلاقية تحدد ذلك. وهو ما يحتم على الصحافي أن ينتقي مفرداته وتوصيفاته لسلوك معين بعناية فائقة، حتّى لا يقع في الخطأ ويوصف الأشياء على غير حقيقتها.

عليك مثلًا أن تعرف **الفرق بين ممارسة فساد بقصد وبناء على تخطيط مسبق، بهدف التكسب غير المشروع، والذي ربما يكون قد أخذ شكل الرشوة أو المحسوبية، وبين الإهمال الإداري ، أي عدم قيام موظف ما أو حتى مؤسّسة ما بمهماتها ومسؤولياتها، نتيجة لإهمال قد يكون ناتجًا عن خلل في الإجراءات الإدارية.**

رغم أنّ الفساد كما الاهمال الإداري يسّببان الضرر للمجتمع، إلّا أن الفرق بينهما واضح والحكم عليهما مختلف. فممارسة الفساد وما ينتج عنه من ضرر يكون بقصد وبهدف تحقيق مصلحة شخصيّة على حساب الآخرين، في حين الضرر في الحالة الثانية يكون نتيجة الوقوع في الخطأ، وليس بالضرورة بهدف تحقيق فائدة شخصية غير شرعية، ولسبب قد لا يتعلّق مباشرة بالفاعل بقدر ما يتعلّق بقوانين وإجراءات بحاجة إلى تطوير وتحديث.

ولنأخذ هنا أمثلة توضح ممارسات الفساد المتعمد وتميز بينه وبين انتهاك الخصوصية:

أوّلاً: تردّد موظف عمومي في منصب هام، على مطاعم فاخرة، ودفعه لفاتورة باهظة، لا يمثل قضية للصحافي الاستقصائي، إلّا إذا كانت هذه الفاتورة تدفع من المال العام بغير حق. حينها يكون هذا المسؤول قد تصرّف بمال المواطنين لصالحه الشخصي . امّا غير ذلك، فهو تعدي على خصوصية هذا الموظف. الفساد في النهاية له تعريف ومحدّدات، وعلى الصحافي الإلمام بها.

ثانياً: شراء موظّف عمومي سيارة باهظة الثمن، لا يمثّل أيضًا قضية استقصائية، إلّا إذا حصل هذا الموظف على إعفاء جمركي لا يستحقّه وفقًا للقانون.

فالصالح العام في هذين المثالين، يتمثّل في تصرّف موظّف عمومي بمال الدولة الذي هو حقّ للمواطنين، خارج إطار القانون، وهو مال يجب أن يودَع في ميزانة الدولة، وأن يُصرَف لمستحقيه . وإلا فإنّ سرقته ستؤدّي في النهاية إلى التأثير السلبي على الايرادات العامة والانفاق العام. وتشكّل هذه الحالات فرضيّات قد يهتمّ الصحافي الاستقصائي بالبحث عنها من منظار شبهات الإثراء غير المشروع.



من أين نحصل على قضايا صالحة للتحقيق الاستقصائي

هذا واحد من أكثر الأسئلة التي يفكر فيها الصحافي، خاصّة الذي لم يمتلك بعد الخبرة الكافية في هذا المجال. وهو سؤال يُطرح دائمًا رغم معرفتنا الضمنية بأن هنالك فساد يمارس. فتقارير ومؤشّرات النزاهة والشفافية تشير إلى وجوده في مجتمعنا ومؤسساتنا بنسب عالية. ولكن الحديث عن وجود فساد شيء، والقدرة على التحقيق فيه وكشفه وإثباته وتحديد أطرافه وفقًا لحيثيات محّددة شيء آخر. ولذلك فإنّ القدرة على تحديد قضية صالحة للتحقيق وبلورتها، هي الخطوة الأولى في مسار العمل الاستقصائي.

يوجد عند البعض تصوّرات غير دقيقة عن الإجابة الممكنة لهذا السؤال. يعتقدون وكأن بلورة قضية ما للتحقيق بحاجة الى جهود خارقة، أو أساليب وسبل معقّدة، في حين المسألة أبسط من ذلك، حيث يوجد مصادر وطرق لا تتطلّب إلا الخبرة والمهنية والفطنة.

من أهمّ المصادر التي يشير اليها المختصّون والخبراء في هذا المجال هي:

1 الملاحظة الشخصية

عليك كصحافي استقصائي أن تكون شديد الملاحظة وتراقب بشكل مستمر الظواهر والتغيرات التي تدور حولك في المجتمع. وعندما نقول المجتمع هنا، فذلك يبدأ من مجتمعك المحلي، حيث تسكن أو تعمل وتقضي معظم وقتك، قبل أن تحاول رصد فساد يقع على مستويات عليا. إبدأ بالبحث عن الفساد في محيطك القريب والمباشر، خاصة وأنك تعرف محيطك هذا بطريقة جيدة أفضل من غيره.

للفساد مظاهره التي تسهل ملاحظتها، وتكون بالنسبة لك رأس الخيط. عند ذهابك لعملك وعودتك منه مثلا، قد تشاهد لوحة ضخمة لمشروع بنى تحتية تنفذه شركة ما. وقد تلاحظ أن هذه الشركة قد نفذت ثلاثة مشاريع في عام واحد في مدينتك.

هنا عليك أن تطرح الأسئلة التالية:

- هل حصول الشركة نفسها على ثلاثة عطاءات في فترة زمنية قصيرة نسبيًا، مسألة طبيعية أم فيها ما يستحقّ التوقف عنده؟
- من هي هذه الشركة؟
- من هو مالكها؟
- هل تجمعه علاقة قرابة أو صداقة بمسؤول ما في البلدية المسؤولة عن منح هذه العطاءات؟
- هل هذا المعدل من الحصول على العطاءات يحصل لدى شركات أخرى تعمل في نفس المجال؟
- هل يوجد الكثير من الشركات التي تنفذ مثل هذه المشاريع؟
- وهذا كله يقودك إلى السؤال المركزي، وهو إن كانت الشركة تفوز بهذه المشاريع بطريقة قانونية لا فساد فيها؟

ما نودّ قوله من هذا المثال، أن الصحافي الاستقصائي يجب أن ينظر دائمًا إلى محيطه بطريقته الخاصة، وأن لا يمرّ على الأمور دون أن يدقّق ويطرح الأسئلة الصحيحة. عليك كصحافي أن تبقى يقظًا وتتمتّع بقوة الملاحظة. فكل هذه الأسئلة والشكوك تبلورت من مجرد يافطة أو لوحة بجانب مشروع قيد التنفيذ. وهي ما قد يقودك في النهاية إلى قضية فساد صالحة فعلًا لعمل استقصائي قد تكشف فيه عن سرقة تتمّ بحق مجتمعك المحلي.

٢ ما ينشر في وسائل الإعلام

ما تنشره وسائل الإعلام يتضمّن كمّاً هائلاً من المعلومات التي قد تجد فيها مؤشّرات ما تقودك الى قضية فساد. وهذا يشمل الإخبار والتقارير والاعلانات الحكومية والأهلية، والمناقصات والعطاءات التي تنشر بصفة رسمية، وحتى صفحة الاجتماعيات بما فيها من تهاني، قد تعطيك صورة ما عن طبيعة العلاقات الاجتماعية بين الناس في مجتمعك، وخاصة أصحاب النفوذ والسلطة. فمثلما لفتتك لوحة تحمل إسم الشركة التي تنفذ مشروعًا ما، قد تتبلور لديك نفس الفكرة أو القضية من خلال المناقصات التي تنشر في الصحف.

والخبر الصحافي تحديدًا، يعدّ واحدًا من أهم المصادر التي عليك التدقيق فيها جيّدًا. على سبيل المثال، قد تقرأ خبرًا بسيطا يتحدّث عن انهيار مبنى لم يمضِ على انشائه سنوات قليلة. حينها وعلى خلاف أي قارئ آخر، يجب التوقّف أمامه.

وأول الأسئلة التي يجب أن تطرحها على نفسك

- ما هو سبب انهيار هذا المبنى؟
- هل هو موضح في الخبر؟
- من الجهة التي قامت بانشائه؟

وربما عليك هنا العودة إلى أرشيف الصحيفة نفسها بحثًا عن العطاء الذي فازت به الجهة المنفّذة ومعرفة تفاصيله. ومن هنا تبدأ في تتبع شكوكك ومحاولة الإجابة على الأسئلة الأولية، التي ربّما تزيد لديك هذا الشك وتتبلور فعلًا لديك قضية بحاجة للتحقيق، وقد تجد سريعًا الإجابات التي تلغي شبهة الفساد.

الشك والأسئلة المنطقية والسليمة متطلبات ضرورية يجب أن ترافقك في كل ما تشاهد وتلاحظ وتقرأ، وفي كل ما تراه من ظواهر.



٣ المصادر المفتوحة

ومن أهّمها أوّلاً:

- التقارير والمعلومات الحكومية التي تنشر بشكل رسمي، سواء على المواقع الالكترونية للوزارات والهيئات العامة، أو على موقع رئاسة الوزراء.

- وأيضًا الجريدة الرسمية وكل ما ينشر فيها من قرارات وقوانين وترقيات وترفيعات...الخ

في الجريدة الرسمية على سبيل المثال، قد تجد قضية للتحقيق في قرار ترقية أو تعيين لموظف ما في منصب رفيع. فإذا وجدت ما يثير لديك الشك، عليك متابعته بطرح الأسئلة المنطقية والسليمة والبحث عن إجاباتها.



ثانيًا: تقارير المؤسّسات الأهلية بكل تخصّصاتها. فهذه التقارير تثير دائمًا قضايا وتحتوي على معلومات هائلة وموثقة ومعدة وفقًا لمنهجية سليمة. متابعتك لها باستمرار تمدّك أولا بثقافة عامة وبمعرفة دقيقة بقضايا ومشاكل مجتمعك عمومًا، وبتلك المتعلّقة بقضايا الفساد خصوصًا، وتشكّل لديك تصورًا عاما حول واقع وظروف حقوق الانسان والفساد ومستويات الحرية والنزاهة والشفافية. وهذه خلفية معرفية وتصورات هامة جدًا تمدّك بقدرات إضافية على التقاط مظاهر الفساد ورصدها

هذه المصادر وغيرها الكثير التي يجمع على أهميتها الخبراء وأصحاب الاختصاص، تعطينا صورةً واضحة بأن بلورة قضايا ما صالحة للتحقيق، ليست مسألة خارقة خارج حدود قدراتك كصحافي، حتى لو كنت في بداية مشوارك المهني، وإنما هي في متناول اليد، خاصة وأن للفساد غالبًا مظاهر لا يمكن إخفاؤها بشكل كامل. كل ما عليك هو الاهتمام بمراكمة معرفتك وثقافتك العامة بشؤون مجتمعك، وتوسعة إطارها. كما عليك أن تتعمّق في معرفة كيف يعمل القطاع العام وما الاجراءات التي تحكم عمله، وما هي مجالاته، فهذا أيضًا يعتبر متطلبًا ضروريًا يزيد من قدراتك ومهنيتك في العمل الصحافي الاستقصائي.

ولكن، يبقى هنا سؤال لا بدّ أن تكون قد طرحته على نفسك بعد أن تعرفت على كل تلك المصادر وطرق التعامل معها، وهو ماذا بعد؟ أي ما هي الخطوة التالية المطلوبة منك بعد أن تكون قد بنيت بعض الشكوك وطرحت بعض التساؤلات التي بلورت لديك مبدئيًا شبهة فساد ما؟ الإجابة على هذا السؤال تتمثل في ما يسمى بالفرضية، وهي موضوع القسم التالي من هذا الدليل.



الفرضية في التحقيق الاستقصائي

توصف الفرضية بأنّها قلب التحقيق الاستقصائي وعموده الرئيسي. أو هي البوصلة التي توجه جهود الصحافي في البحث والتحقيق بما يضمن مهنية وسلامة مسار هذه الجهود. فعندما تبدأ تتشكل الأسئلة والشكوك الأولية لدى الصحافي حول موضوع ما، ويشعر بوقوع فساد ما. عليه أن يبدأ مباشرة بما يسمّى عملية البحث الأولي، وهي عبارة عن جمع لمعلومات ومعطيات وحقائق، تكون معلنة ومتوفرة عادة في مصادر متعددة. ثم يعمل على تحليلها ومقارنتها والربط بينها، بما يساعده على توفير إجابات أولية، وتشكيل تصوّرات معينة أكثر وضوحًا حول الشكوك التي لديه.

من هذه المعلومات والتصوّرات والإجابات الأولية التي قام الصحافي بجمعها ومعالجتها، تتشكّل لديه الفرضية. أي أنه يكون قد تمكن من بناء افتراضات تشخّص وجود فساد، وتتوقّع الأطراف الممارسة له أو المتورّطة فيه، وتحصر طبيعة أضراره وآثاره.

وهذا يعني أن بناء الفرضية لا يتّم بطريقة ارتجالية، وانّما نتاج جهد وبحث أولي دقيق، وجمع معلومات ومعطيات، ونتاج عملية ربط وتحليل ومقارنات بين المعلومات والحقائق المتوفرة. وهي أيضًا تتكون في نصفها الأول من حقائق مثبتة، في حين نصفها الآخر بحاجة لاثبات. وهو الإثبات الذي يتحقّق بالنزول الى الميدان ومباشرة البحث عن المصادر المختلفة ذات العلاقة. بدون بناء الفرضية يكون العمل الميداني عملية عشوائية، يبذل فيها الصحافي الوقت والجهد دون أن يتوصل بالضرورة إلى الحقيقة.

ومن هنا، تكمن أهمية الفرضيّة، في أنها تضبط حدود التحقيق ومساره، وتسّهل عملية جمع المعلومات وتحديد الأطراف ذات العلاقة بالقضية.



بناء على كلّ ما سبق، تُعرّف الفرضية إذا كالتالي:

هي افتراض أو تشخيص أوّلي لقضية ما قيد التحقيق، بهدف التوصل الى حقيقة ما جرى، وذلك عبر بناء علاقات منطقية وسليمة بين الحقائق المتوفرة، حتى لو لم تكن مؤكّدة بشكل تام، وتجيب بشكل أولي ومؤقت أيضًا على العلاقة بين الفعل والفاعل والمفعول به، وتقدير حجم القضية وآثارها على الصالح العام.

مثال توضيحي:

يمكننا أن نأخذا بشكل مختصر مثالًا على كيفية بناء الفرضية، يتمثّل في ذلك الخبر المتعلّق بانهيار مبنى حكومي بعد سنوات قليلة من انشائه، دون أن يوضح الخبر سببا محدّدًا لانهياره، وهو ما أستوقفك كصحافي استقصائي، وأثار شكوكك. كيف يمكنك هنا بناء فرضيّة ما حول هذا الحدث؟

عليك أوّلاً، جمع كل الحقائق المتوفرة، وهي:

- طبيعة المبنى والجهة التابعة له
- تقرير الشرطة والجهات المختصة، الذي لا بد وأن يصدر حول أسباب هذا الانهيار
- التقارير التي ترصد حجم الضحايا البشرية والمادية التي نتجت عنه، سواء كانت من الشرطة أو من جهات طبية

١ ثم جمع المعلومات المتوفّرة أيضًا في عدّة مصادر، والمتمثّلة في هوية الشركة المنفذة ومالكها.

٢ عليك البحث في أرشيف الصحف أو أرشيف الجهة الحكومية ذات العلاقة عن إعلان مناقصة أو عطاء انشاء المبنى، وإعلان الفوز بالمناقصة، واستخراج كل المعلومات التي يتضمّنها بما فيها المواصفات المطلوبة في هذا البناء.

٣ محاولة الحصول على المخطّط الهندسي. وفي البحث عن الشركة المنفّذة، من المفيد تشكيل لمحة عن طبيعة المشاريع التي تنفذّها، وإن سبق ووقعت في حوادث مشابهة. حصر اللجان المشرفة والمراقبة وذات العلاقة بالمشروع، وتحديد أسماء المسؤولين في هذه اللجان.

٤

وهنا تلاحظ أنّ هذه كلّها معلومات وحقائق متوفرة لا تحتاج منك جهدًا كبيرًا في الحصول عليها، رغم أهمّيتها وفوائدها الكثيرة لك كصحافي استقصائي. يبقى الجهد المطلوب منك هو أن تبدأ في تحليل وربط الوقائع والمعلومات والأحداث ببعضها البعض، وتتبّع مسارها، واستخلاص أية دلالات قد تظهر لك من هذه العملية، والتي قد توصلك لفرضية أن هنالك تلاعب في المواصفات المطلوبة والمخطط الهندسي من قبل الشركة المنفذة، بهدف التوفير في التكاليف وزيادة نسبة الربح. وهذا التلاعب تمّ بالتواطؤ مع اللجنة الحكومية المراقبة، مقابل رشوة ما... الخ. وبذلك تتمكّن من صياغة فرضية تحقيق استقصائي تتوفّر فيها كل العناصر والشروط التي سبق ذكرها. ومن ثم تصبح جاهزًا للانتقال إلى الميدان لاثبات فرضيتك هذه.

مرحلة البحث الميداني:

عملية البحث الميداني هي المرحلة التالية بعد أن تكون قد بلورت قضيتك، وقمت بصياغة فرضية منطقية ومتماسكة. وهي المرحلة ربما الأصعب في هذه الرحلة الاستقصائية، والأكثر تعقيدًا، والتي أيضًا تتطلّب وقتاً طويلًا وجهدا كبيرًا حتى تستطيع التوصل إلى الحقائق المطلوبة.

واحد من أوجه الصعوبة في هذه المرحلة، هو أنّ المعلومات التي تبحث عنها الآن ليست متوفرة بسهولة كما هو الحال في مرحلة البحث الأولي وبناء الفرضية. حيث بعض هذه المعلومات والحقائق موجودة لدى أطراف تحاول إخفائها ومنعها عنك، خاصة الأطراف المتورطة في قضية الفساد.

وهذا بحاجة لمهارة خاصة من جهة، وبحاجة لحذر شديد من جهة أخرى، حتى لا توقع نفسك في متاعب، أو تعرّض أمنك لمخاطر، وتخسر القضية قبل أن تتوصّل فيها للحقائق المطلوبة. ولكن كلّما كنت قادرًا على تحديد ما تريد بدقّة، ولديك منهجية قوية وسليمة، كلّما استطعت تجاوز تلك العقبات والمخاطر .

هذه المرحلة فيها الكثير من الحيثيّات والتفاصيل التي يجب معرفتها والتمكّن منها، ولا يتّسع هذا الدليل للخوض فيها كلها، ولكن ما يهمّنا بشكلٍ خاص، هو أن نعرج على المصادر التي لديها المعلومات والبراهين والحقائق التي تريدها، والتي ستبذل جل وقتك وجهدك في محاولة الحصول عليها من أطرافها. وبالتالي السؤال المهم هو، ما هي هذه المصادر، وما هي شروط التعامل معها؟

يحصر الخبراء في الصحافة الاستقصائية المصادر في هذه المرحلة في أربعة أطراف، هي:

أوّلاً الضحايا، أي من وقع عليهم ضرر وأثر الفساد

ثانيًا المتسببين بالضرر، أو الذي قام بعملية الفساد

ثالثًا الشهود، وهم أصحاب الإطلاع المباشر على قضية وحيثيات الفساد، والشاهدين عليها

رابعًا الخبراء، أصحاب الرأي المهني والموضوعي في القضية المطروحة

لا شك، أنّ التعامل مع الطرف المتسبّب بالضرّر هو الأكثر صعوبة، لكونه المتّهم، فهو لن يعترف بجريمته وبالفساد الذي قام به. على العكس من ذلك، سيحاول إخفاء ومحو كل دليل قبل أن تصل اليه أنت كصحافي. وقد يقوم بتضليلك وإبعادك عن المعلومة الصحيحة بكل طريقة ممكنة.

ولكن يجب الحذر أيضًا في التعامل مع الضحايا، فهم وإن كانوا مستعدّين غالبًا لتقديم المعلومات، إلّا أنهم قد يبالغون في ما يقولون، وقد يخلطون أحيانا بين الحقيقة وبين تحليلهم الشخصي أو تصوراتهم الذاتية للاحداث. وهذا يعني أنه عليك التعامل بشكٍ حتى مع الضحية، والطلب منها اثبات ما يقولون والبرهنة عليه. فأنت في النهاية المسؤول الأول عن تحقيقك وعن الحقائق التي ستخرج بها. لذلك عليك أن تدعم محتوى هذا التحقيق بأكبر قدر ممكن من الاثباتات والبراهين التي لا تقبل التأويل.



إذًا، في هذا القسم من الدليل، نكون قد تعرّفنا على عناصر ومبادئ رئيسية في الصحافة الاستقصائية، كما تعرّفنا على مراحل وشروط السير في الطريق الاستقصائي حتّى نصل إلى هدفنا. وبطبيعة الحال، يبقى هنالك الكثير من التفاصيل والحيثيات التي عليك كصحافي في بداية مشوارك المهني أن تتعرّف عليها. والعمل الاستقصائي في النهاية بحاجة إلى خبرة عميقة تأتي بالتراكم والتجارب والممارسة.

ولكن من جهة أخرى، لا يمكن لك مهما اتقنت فنون الصحافة الاستقصائية أن تنجح في عملك، إذا لم تفهم بعمق الحقل أو الموضوع الذي تحقق فيه. وإذا لم تعرف حق المعرفة مصطلحاته وآليات اشتغاله، والقوانين التي تحكمه. وهو ما سبق وأشرنا إليه. وبما أن هذا الدليل مهتم في التحقيقات الاستقصائية في مجال الفساد تحديدًا، ففي القسم التالي، سنقدم شرحًا مكثفًا حول بعض المفاهيم الأساسية المتعلّقة بالقطاع العام، وتحديدًا في موضوع المالية العامة.

مفاهيم أساسية في المالية العامة

الفساد المالي والإداري في القطاع العام

القطاع العام هو الإطار الأشمل والجهاز الأضخم الذي تتمّ ضمنه عمليات إدارة ثروات الدولة وإقتصادها ومالها العام. ووفقًا لمؤشّر مدركات الفساد الذي تعدّه منظمة الشفافية الدولية، ما زال هذا القطاع في كثير من الدولة العربية، يحتلّ مواقع متقدّمة ضمن هذا المؤشّر، حيث جاء لبنان في المرتبة ١٥٤ من أصل ١٨٠ في التقرير السنوي لعام ٢٠٢١.

وعلى الرغم من أنّ الفساد الذي نتحدّث عنه موجود في مختلف المجالات، إلّا أنّ القطاع العام يعدّ واحدًا من أكثر القطاعات التي ينتشر فيها، سواء كان فسادًا ماليًا أو إداريًا. وعندما نقول القطاع العام، فهو ذلك الذي تديره الدولة بشكل مباشر أو عن طريق سلطات عامة، ويتكون من الخدمات العامة وقطاعات الصناعة والزراعة والتجارة والمالية. كما يشمل الجمارك والضرائب والوظائف العمومية.. الخ، وهو بذلك كلّه يمثّل الاقتصاد القومي.

ولهذا، فإنّ حدوث فساد في أي من مكّونات القطاع العام، يتسبّب بآثار سلبية ضخمة، تبدأ من هدر المال العام حتى تصل إلى إعاقة النمو الاقتصادي وتراجع الإيرادات العامة للدولة، وبالتالي تراجع الإنفاق العام، وتقلّص فرص التطور والتنمية. وهذا يؤدّي بدوره إلى هروب الاستثمارات إلى الخارج، وزيادة الفقر. أي أن مشكلة الفساد في هذا القطاع لا تنحصر في حدودها الضيّقة والمباشرة، وإنّما تؤثّر بشكلٍ غير مباشر وبعيد المدى في الاقتصاد القومي ككلّ وفي الحياة الاجتماعية.



يأخذ الفساد في القطاع العام أشكالاً كثيرة، نذكر منها:

الرشوة:
ومن أحد تعريفاتها، تلقّي موظّف عمومي مكافأة أو مقابل ما غير مستحق وغير قانوني، بشكل مباشر أو غير مباشر، سواء لصالح الموظف نفسه أو لصالح شخص آخر أو جهة ما، وذلك من أجل أن يقوم الموظف بفعل ما، أو يمتنع عن فعل ما، عند أداء واجباته الرسمية.

الإختلاس :
وهو وفقًا للمادة ١٧ من اتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الفساد، أن يكون شخصٌ ما مؤتمن على شيء قيّم، كالممتلكات أو الأموال أو الاستثمارات، ويستفيد بها لنفسه أو لطرف ثالث، وذلك على حساب الآخرين.

المحسوبية:
تنفيذ أعمال لصالح فرد أو جهة ينتمي لها الشخص المعني، مثل حزب أو عائلة أو منطقة.. الخ، دونا استحقاق.

الواسطة:
التدخّل لصالح فرد ما، أو جماعة، دون الالتزام بأصول العمل والكفاءة اللازمة. مثل تعيين شخص ما في منصب معين، لأسباب تتعلّق بالقرابة أو الإنتماء الحزبي، رغم عدم كفاءته أو استحقاقه...

الإثراء الغير مشروع:
ويقصد به، قيام موظّف عام أو من في حكمه، بإخفاء أو محاولة إخفاء مصدر المال المتحصّل من مصدر غير مشروع، من خلال تهريبها إلى الخارج، أو ضخّها في حسابات مصرفية من خلال صفقات وهميّة.

إضافة لهذه الأشكال من الفساد، يوجد أيضًا التزوير والتهرّب الضريبي والجمركي...إلخ، ولكل منها مسبّبات وأساليب معيّنة. ومن أكثر الأسباب التي تسهّل تنامي الفساد وانتشاره، هو أنّ القطاع العام جهاز ضخم ومركّب ومحكوم باجراءات وقواعد بيروقراطية معقّدة، والعاملون فيه يمتلكون مع مرور الوقت خبرا كبيرة في كيفية عمل هذا الجهاز إداريًا وقانونيًا، كما يمتلكون أكثر من غيرهم، معرفة بالثغرات التي من خلالها يمكن لهم تحقيق مكاسبهم الشخصية غير المشروعة. هذا إضافة إلى أن جزءًا لا بأس به من القوانين التي تحكم عمل هذا القطاع قديمة ولم تواكب التطوّرات العالمية على هذا الصعيد، مما يزيد ويعمق الثغرات التي تسمح بارتكاب الفساد. ولذلك دائما هنالك مطالبات وضغط من قبل الجهات المختصّة وذات العلاقة، لتحديث هذه القوانين.

يمكن التدليل على ذلك من خلال أخذ موضوع "المشتريات العامة" كمثال، والمقصود بها عمليات شراء البضائع والخدمات والأشغال، والخدمات الإستشاريّة، من قبل المؤسّسات العامة للدولة. وهي عملية معقّدة تمرّ عبر مراحل مختلفة، وتشترك فيها الكثير من الدوائر الرسميّة ذات العلاقة، وتحتكم إلى مجموعة من الإجراءات والقواعد التي يفترض أن تضمن إتمامها وفق مبادئ النزاهة والشفافية، وبما يحافظ على المال العام، ولذلك هنالك جهات خاصة مهمتها الرقابة على كل مراحل عملية الشراء العام وفقا للأصول، وسنأتي على ذكر وتفصيل هذا الموضوع لاحقًا.

ولكن ما نودّ الإشارة إليه هنا، أنّ الفساد يبدو وكأنّه حرفة، بمعنى أنّه يمارس في غالب الأحيان من قبل أشخاص يعرفون جيّدًا السبل التي يمكن من خلالها ممارسة فسادهم دون أن يكون كشفهم عملية سهلة.

هذا يعني أن الفساد ما زال يمارَس في القطاع العام بأشكال وأنماط مختلفة، ولكن رغم ذلك، ما زالت التحقيقات الإستقصائية التي تلاحق هذه الممارسات وتكشف عنها وتحوّلها لقضايا رأي عام، دون المستوى المناسب. وهذا يعود إلى تحدّيات وعقبات تعترض الصحافة الإستقصائية، سواء في لبنان أو في المنطقة العربية عمومًا.

يعيد الخبراء الإعلاميون، هذه المحدودية في العمل الإستقصائي إلى عوامل كثيرة، منها على سبيل المثال، ضعف البيئة الديمقراطية ومستوى الحرّيات، الذي يجعل من إنجاز تحقيق استقصائي ما، مغامرة قد تجلب على الصحافي كما على المؤسّسة الإعلامية الكثير من المتاعب. كما أن التحقيقات الإستقصائية مكلفة ماديًا، على اعتبار أن انجاز التحقيق يأخذ وقتًا طويلًا مقارنة ببقية الأشكال الصحافية الأخرى، ويتطلّب ميزانيات كبيرة نوعًا ما، وهي إمكانيات مادية غير متوفرة دائمًا للمؤسسات الإعلامية في منطقتنا.

إضافةً إلى ذلك، ما زال التمكّن المهني من العمل الصحافي الإستقصائي محدودًا، فهو مجال عمل يقوم على الكثير من الشروط والمحدّدات التقنية من جهة، ويتطلّب مواصفات شخصية خاصة من جهة أخرى. ومهنيّة خاصة في الصحافي الإستقصائي، مما يدفع كثيرين إلى البحث عن شغفهم في مجالات إعلامية أخرى. ورغم ذلك لا بد من تسجيل أن السنوات الأخيرة بدأت تشهد تطوّرًا إيجابيًا ملفتًا في كمّية ونوعيّة التحقيقات الإستقصائية وفي بروز صحافيين إستقصائيين جدد، بفضل جهود كبيرة تبذل من قبل مؤسّسات متخصّصة في هذا المجال، وهو ما يبشّر بمستقبل أفضل للصحافة الإستقصائية.



مكّونات رَئيسيّة للمالية العامة في لبنان

دورة المالية العامة:

ضمن جهاز القطاع العام الضخم، تقع ما تعرف بدورة المالية العامة، وهي عبارة عن مجموعة من المهمات والأدوار التي تقوم بها عدد من الدوائر والوزارات والمؤسسات العامة من السلطتين التشريعية والتنفيذية، بهدف إدارة المال العام للدولة.

تمرّ هذه المهمات في مراحل مختلفة ومتعاقبة، تبدأ من رسم السياسات المالية العامة للدولة والتي تتم وفق رؤية سياسية اجتماعية واقتصادية يضعها مجلس النواب كممثل مباشر للشعب، ثم تترجم هذه الرؤية عمليا في الموازنة العامة.

والموازنة العامة بدورها، تمرّ بعدة مراحل، من الإعداد إلى التنفيذ والمراقبة عليها، وترتبط بعناصر أخرى، كالضرائب التي هي مصدر رئيسي للإيرادات التي تقوم عليها، والشراء العام أو الصفقات العامة التي من خلالها ينفّذ جزء رئيسي من الإنفاق العام للدولة.

هذه السلسلة إذًا، هي جزء رئيسي ومركزي من دورة المالية العامة، التي من خلالها يُدار المال العام على صعيد جبايته وإنفاقه على المجتمع وقطاعاته المختلفة، من تعليم وصحّة وزراعة وبنى تحتية...الخ وفقًا لقوانين وإجراءات محدّدة.

وعندما نقول المال العام فالمقصود به

هو كلّ المال والمنقولات العينية والنقدية المخصّصة للمنفعة العامة، وتدار وفقًا لقوانين محدّدة. حيث تكون الدولة مخوّلة من قبل المواطنين والمواطنات لإدارة هذا المال والتصرف به، لتحقيق مهمات معيّنة، كالعدالة والتنمية وتقديم الخدمات الصحية والإجتماعية، وإنشاء البنى التحتية، وتحقيق الأمن لهم ولبلدهم.

أما الإنفاق العام

فهو ما تقدمه وتنفقه الحكومة من المال العام لتحقيق المنفعة العامة، سواء بتقديم خدمات مباشرة أو بالاستثمار الاقتصادي. وهذا ما يجعل الإنفاق العام أحد أدوات تنمية الاقتصاد والإستثمار فيه.

ولذلك، تُعَرّفَ الإدارة المالية العامة في جزء منها أيضًا، على أنّها الإستخدام الفعال للإنفاق الحكومي وسياسات الجباية، لتطوير وتنمية الإقتصاد. هذا يعني أنّ مضمون وفلسفة دورها في القطاع العام، أوسع من مجرد الجباية والإنفاق بالمعنى المباشر، فهي التي تدير الاستثمارات العامة والسياسات الضريبية، والمشتريات العامة، والإدارة الكلية للاقتصاد، والمراجعات الحسابية والرقابية والتدقيق..الخ.

نحاول عبر هذا التعريف والتوصيف المختصر والبسيط، والبعيد إلى حدّ ما عن تعقيدات اللغة المتخصّصة في حقل المالية العامة، أن نعرّف بهذا الحقل، وأن نمهّد للجزء التالي، والذي سيتناول بتفصيل أكثر، مكوّنات دورة إدارة المالية .

مكوّنات رئيسيّة لدورة المالية العامة في لبنان

لدورة المالية العامة مكوّنات عدّة، سنركّز هنا على أبرزها:

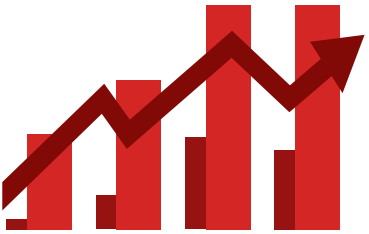
أوّلاً: الموازنة العامة

تُعرّف الموازنة العامة في لبنان، وفقًا للمادة ٣ من قانون المحاسبة العمومية، بأنها صك تشريعي تقدّر فيه نفقات الدولة وواردتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبه الجباية والإنفاق.

ويعرّفها القانون الفرنسي، بأنها الصيغة التي تقدّر بموجبها أعباء الدولة وواردتها، ويؤذن بها ويقدّرها البرلمان في قانون خاص هو قانون الموازنة. والذي يعبّر عن أهداف الحكومة الاقتصاديّة والمالية.

وبلُغةٍ أخرى أكثر تبسيطًا، الموازنة العامة: **هي التعبير المالي لبرنامج العمل الذي تعتمده الحكومة وتعمل على تنفيذه. أي أنها المرجعيّة الملموسة التي يمكن من خلالها التعرّف على سياسات الحكومة وبرامجها العملية واستراتيجياتها في إدارة شؤون المجتمع واقتصاده. وهو ما يسمح بمتابعة هذه الحكومة ومراقبتها وتقييم أدائها.**

فالموازنة العامة ليست مجرّد أرقام **تعكس أحجام الجباية والإنفاق، وإنّما في جوهرها تعكس الرؤية العامة للسياسات المالية والبرامج الاجتماعية والاقتصادية التي تعتمدها الدولة،** وهذا ما سنعمل على توضيحه أكثر فيما بعد.



ممّا تتكوّن الموازنة العامة؟

تتكون من جزئين أساسيين هما:

أوّلاً: الإيرادات العامة

وهي كلّ الموارد التي تدخل إلى خزينة الدولة، وهي تُقسم إلى إيرادات ضريبية وايرادات غير ضريبية.

الإيرادات الضريبية هي: كلّ ما يدخل الخزينة العامة للدولة من أموال مصدرها تحصيل الضرائب والرسوم المفروضة على المكلفّين وفقا للقانون. ومن المعروف أن الإيرادات الضريبية تمثّل النسبة الأكبر من إيرادات الدولة.

أما الإيرادات غير الضريبية فهي: كل الأموال التي تحصّلها الدولة من مؤسّسات عامة من جهة، ومن الرسوم المفروضة على معاملات إداريّة، مثل جوازات السفر وإخراجات القيد وغيرها وهي رسوم يدفعها المواطنون.

يتمّ تقدير الإيرادات بناء على تخمينات كلّ وزارة لحجم ما تقوم بجبايته، وفقًا لمجموع ما يتمّ تحصيله من السنة الأخيرة ومن الأشهر المنصرمة من السنة الجارية.

ثانيًا: النَفَقات

وهي كلّ النفقات التي على الدولة تقديمها أو صرفها على مختلف القطاعات من تعليم إلى صحة وزراعة وشؤون اجتماعية ورواتب الموظفين العموميين.. الخ وتُسمّى النفقات الجارية.

وهناك أيضًا نفقات غير جارية، تُسمّى بالنفقات الاستثمارية، سواء كانت محدّدة بسنة، أو لعدة سنوات.

المراحل التي تمرّ بها الموازنة:

تمرّ الموازنة العامة بمراحل رئيسيّة محدّدة، ولكلّ مرحلة محدّداتها الواضحة التي تتمّ وفقًا لإجراءات معَينة.

أوّلاً: إعداد الموازنة العامة وإقرارها:

وتبدأ هذه المرحلة بتعميم يصدر عن وزير المالية، موجّهًا إلى الإدارات المختلفة في الدولة، لتقوم كلّ إدارة بتحضير موازنتها بناءً على هذا التعميم. ويجب أن يصدر هذا التعميم سنويًا في مهلة محدّد من ا نيسان إلى ١٥ انيسان.

ثم تأتي مرحلة تحضير الموازنات من قبل تلك الإدارات والمؤسسات والهيئات العامة، وذلك أيضًا ضمن إطار زمني محدّدٍ هو من ١٥ نيسان إلى ٣١ أيار.

ما يتمّ في هذه المرحلة، هو أن كلّ وزير يقوم بتحديد حجم وطبيعة نفقات وزارته للسنة القادمة، على أن يرفق كل ما يلزم من مستندات وإحصاءات تُوَضّح وتبرّر الاحتياجات أي النفقات التي يطالب بها من الخزينة العامة.

تأتي بعد ذلك مرحلة جديدة تكون من مسؤولية ما يعرف بمديرية الموازنة ومراقبة النفقات في وزارة المالية، حيث تقوم بدراسة ومناقشة ما وصلها من الموازنات التي تمّ تحضيرها بناء على تعميم وزير المالية. وتتمّ هذه المناقشة بين الأوّل من حزيران و نهاية شهر تموز.

بعد الانتهاء من المناقشة والدراسة، تأتي مرحلة توحيد تلك الموازنات في موازنة عامة. يتم تحضيرها وإحالتها إلى مجلس الوزراء من خلال وزارة المالية. على أن تتم هذه المرحلة ابتداءً من الأوّل من آب حتى نهايته.

يقوم مجلس الوزراء بدراسة مشروع الموازنة وإجراء ما يلزم من تعديلات، ثم تحويله إلى مجلس النواب، وذلك خلال شهر أيلول.

هنا، يقوم مجلس النواب من خلال ما يعرف بلجنة المال والموازنة، بمناقشة ودراسة مشروع الموازنة العامة، في الفترة الممتدة بين ١٥ تشرين الأول حتى ٣١ كانون الأول.

في شهر كانون الثاني، يحال مشروع الموازنة العامة إلى الهيئة العامة في مجلس النواب، لدراسته وإقراره، لتصبح الموازنة العامة قيد التنفيذ.

ثانيًا: تنفيذ الموازنة العامة:

عملية تنفيذ الميزانية في لبنان تتضمن عدة خطوات مهمة. أولاً، يتعين أن يتم الرصد وإعداد التقارير بشكل فعال خلال السنة لضمان متابعة التنفيذ وتقييم النتائج. ثانياً، يجب دمج جميع النفقات غير المدرجة في الموازنة لضمان الشفافية والمساءلة. ثالثاً، من المهم دعم مصلحة الموازنة المركزية في مهمة المراقبة والضبط لضمان تنفيذ السياسات المالية بشكل صحيح. رابعًا، يتعين الطلب من جميع هيئات الموازنة تسليم خطط الإدارة النقدية بشكل منتظم لضمان توجيه النفقات بفعالية. خامسًا، يُشترط اعتماد الموازنة قبل الموافقة على الاعتمادات الجديدة للضمان بأن النفقات تتم وفقًا للميزانية المعتمدة. وأخيرًا، يجب ترشيد النفقات الإدارية للحفاظ على استدامة المالية العامة.

ثالثًا: التدقيق في الموازنة العامة:

عملية التدقيق في الموازنة في لبنان تشمل مجموعة متنوعة من الإجراءات والتحسينات. يجب أولاً إنفاذ القوانين الحالية التي تُلزِم الشركات المملوكة للدولة بتقديم حساباتها إلى وزارة المالية. بعد ذلك، يتعين التدقيق في الافتراضات الكلية المستخدمة في إعداد الميزانية. تسليم جميع البيانات المالية والمعلومات حول الأداء للتدقيق الخارجي يأتي كخطوة مهمة أيضًا.

علاوة على ذلك، يجب إجراء تدقيقات داخلية في جميع الهيئات التي تنفق الأموال والحدّ من الضوابط الداخلية غير الضرورية. يجب تعزيز دور وقدرات ديوان المحاسبة وتقديم الموارد البشرية الكافية لضمان تنفيذ تلك التدقيقات بكفاءة. يمكن تعزيز جهود التدقيق أيضًا من خلال إعادة تركيز نشاط ديوان المحاسبة على التدقيق اللاحق وتقديم تقييم موجّه لقياس الأثر.

وفي سياق الإصلاح، يمكن تعديل قيمة الجزاءات والعقوبات التي يفرضها ديوان المحاسبة لضمان فعالية الرقابة المالية. كما يمكن إنشاء وحدات تقنية داخل مجلس النواب اللبناني من أجل دعم النواب خلال عملية اعتماد الموازنة وتعزيز الشفافية والمساءلة.

وهكذا نلاحظ أن إعداد وإقرار الموازنة العامة يمرّ بعدة مراحل، تبدأ من منتصف شهر نيسان حتّى شهر كانون الثاني، يشارك في تحضيرها وإعدادها ومناقشتها وإقرارها في قانون، وتنفيذها، مجلس النواب ووزارة المالية بما فيها من إدارات ووحدات مختلفة، وكذلك مجلس الوزراء.

وكما سبق واوردنا، الموازنة العامة ليست مجرد أرقام جافة تؤشّر إلى حجم الإيرادات والإنفاق، وإنما هي انعكاس لفلسفة ورؤية الحكومة الاقتصادية والاجتماعية، ولخططها الاستراتيجية وبرامج عملها. ولتوضيح ذلك، سنأخذ هذه الأمثلة من الموازنة العامة اللبنانية لعام ٢٠٢٢:

فقد أقرّت إجراءات تحت بند المساندة الإجتماعية تفيد بـ:

- استثناء معاشات التقاعد من ضريبة الدخل على الرواتب والأجور
- إعفاء تعويضات المستخدمين أو العمّال التي تُعفى نتيجة صرفهم من الخدمة أو استقالتهم، من ضريبة الدخل
- إعطاء زيادة للعاملين في القطاع العام والمتقاعدين، ضعفَي أساس الراتب الشهري أو أساس الأجر، سواءً كان أجرًا يوميًا أو بالساعة

كما تقرّر تحت بند تقسيط وإعفاءات جمركية، إعفاء رواتب الموظّفين والمستخدمين الذين أصيبوا بإعاقة دائمة نتيجة إنفجار مرفأ بيروت، من الضريبة على الرواتب والأجور. وإستفادة الشركات والأفراد الذين توقفوا عن العمل بشكل نهائي، نتيجة إنفجار مرفأ بيروت، إذا عادوا إلى مزاولة أعمالهم من جديد، من حسم ضريبي كامل على أرباحهم.

في حين لو نظرنا سريعًا على الموازنة العامة لعام ٢٠١٨، سنجد أنّها تعبّر أيضًا عن توجّهات اقتصادية خاصة لتلك الحكومة، ومنها على سبيل المثال: ترشيد الإنفاق العام، وخفض موازنات كافة الإدارات والمؤسّسات العامة بنسبة ٢٠ بالمئة. من دون أن يشمل ذلك الرواتب والأجور وملحقاتها.

يمكن أن نقرأ في هذه الأمثلة كيف أنّ الحكومات تّتخذ عبر الموازنة العامة إجراءات وتضع سياسات ما تجاه فئات إجتماعية بعينها، إنطلاقًا من رؤيتها الاجتماعية الاقتصادية، وهو ما ينعكس على عموم الاقتصاد الوطني وحالة التنمية بشكل عام. مما يسمح بتقييم أثر هذه البرامج والسياسات ومدى تحقيقها للعدالة الإجتماعية وخدمتها للصالح العام.

ولأنّ الموازنة العامة تعبّر عن برامج حكومية، فهي أكثر من نوع، حيث يوجد على سبيل المثال موازنة البنود، وهي المعتمدة في لبنان، وموازنة البرامج. ولا مجال لتفصيلهما وتوضيح الفرق بينهما هنا، بقدر ما يهمّنا توضيح الأساس والفلسفة التي تقوم عليها الموازنة العامة بغض النظر عن نوعها.

إنطلاقًا من هذه الأهمية للموازنة العامة، لا تتوقف المطالبات والجهود في سبيل تحقيق أعلى درجات النزاهة والشفافية اتجاه كلّ ما يتعلّق بظروف إعدادها وإقرارها وتنفيذها. وقد نتج عن ذلك في بعض الدول العربية، وفي لبنان بشكل خاص، ما يعرف بموازنة المواطن. وهي فكرة تقوم على شرح الموازنة ومضمونها وتوجّهاتها بشكل مختصر ومبسّط يساعد عموم المواطنين على فهمها والتفاعل معها، ممّا يعزّز المشاركة المجتمعيّة فيها وفي المراقبة عليها.

وإلى جانب ذلك كلّه، يوجد بطبيعة الحال آلية مراقبة رسمية، على الموازنة العامة وتنفيذها، وهي آلية تترجم سنويًا بمجموعة من التقارير المتخصّصة.
يمكن التدليل على ذلك من خلال أخذ موضوع "المشتريات العامة" كمثال، والمقصود بها عمليات شراء البضائع والخدمات والأشغال، والخدمات الإستشاريّة، من قبل المؤسّسات العامة للدولة. وهي عملية معقّدة تمرّ عبر مراحل مختلفة، وتشترك فيها الكثير من الدوائر الرسميّة ذات العلاقة، وتحتكم إلى مجموعة من الإجراءات والقواعد التي يفترض أن تضمن إتمامها وفق مبادئ النزاهة والشفافية، وبما يحافظ على المال العام، ولذلك هنالك جهات خاصة مهمتها الرقابة على كل مراحل عملية الشراء العام وفقا للأصول، وسنأتي على ذكر وتفصيل هذا الموضوع لاحقًا.

ولكن ما نودّ الإشارة إليه هنا، أنّ الفساد يبدو وكأنّه حرفة، بمعنى أنّه يمارس في غالب الأحيان من قبل أشخاص يعرفون جيّدًا السبل التي يمكن من خلالها ممارسة فسادهم دون أن يكون كشفهم عملية سهلة.

هذا يعني أن الفساد ما زال يمارَس في القطاع العام بأشكال وأنماط مختلفة، ولكن رغم ذلك، ما زالت التحقيقات الإستقصائية التي تلاحق هذه الممارسات وتكشف عنها وتحوّلها لقضايا رأي عام، دون المستوى المناسب. وهذا يعود إلى تحدّيات وعقبات تعترض الصحافة الإستقصائية، سواء في لبنان أو في المنطقة العربية عمومًا.

الرقابة على الموازنة العامة:

بما أنّ الموازنة العامة تتضّمن المال العام للمجتمع، فمن الطبيعي والضروري وجود آليات رقابة واضحة ومهنية على تنفيذها. وأهمية هذه الرقابة لا تقتصر فقط على ضمان الشفافية والتأكد من تنفيذها وفقًا لما هو مقرّر، وإنمّا هي أيضًا آلية محاسبة تقيّم كيفية إدارة المال العام ومدى فاعليته، وبالتالي تساهم في تصويب هذه الإدارة والمحافظة على مقّدرات البلد وحمايتها من سوء الإدارة وأخطائها. ومن هنا أهمّيّة تفعيل عمل الهيئات الرّقابيّة و الحرص على شفافيّتها وعلى نشر تقاريرها في المواعيد والمهل المحدّدة.

ومن أهم آليات الرقابة هذه:

قطع حساب موازنة المؤسسة العامة:

ويُسمّى أيضًا بالحساب الختامي، وهو عبارة عن تقرير محاسبي تقّيد فيه الواردات التي تم تحصيلها فعليًا خلال سنة الموازنة ، والنفقات التي دُفِعَت فعليًا، أي أنه ليس تقريرا تخمينيا للواردات والنفقات كما يحصل في مرحلة الإعداد للموازنة، وإنما يعكس ما تم تنفيذه وتحقيقه من تلك الأرقام، ويوضح مدى الإلتزام بتنفيذ البرامج المقررة عن السنة المنصرمة.

يُعد تقرير قطع الحساب من خلال الجهاز التنفيذي ووحداته الإدارية والمالية والمحاسبية في المؤسسة العامة. ويقدّم من خلال المدير العام لمجلس الإدارة ليناقش ويُقرّ ويُرسَل إلى وزارة الوصاية ووزارة المالية، لتتمّ المصادقة عليه. وفي النهاية يتم إقرار قطع الحساب بقانون يصدره مجلس النواب، كجهة رقابيّة ماليّة على الحكومة. حيث أن الحسابات النهائية للإدارة المالية لكلّ سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية.

ولهذه العملية الرقابية، أنشئت الأجهزة العليا للرقابة، والمتمَثلة في ديوان المحاسبة في لبنان. ومن مهمّاته أيضًا، مساعدة مجلس النواب في رقابته على الحكومة، من خلال وضع تقارير وملاحظات تُسَهّل مناقشة تقرير قطع الحساب. ويتمتّع هذا الديوان باستقلاليّته وحياديته المهنية.

وكل عمليّة الرقابة المالية هذه، بما فيها من تقارير، تتمّ وفقًا لمحدّدات زمنيّة واضحة.

الفساد في الموازنة العامة:

على الرغم من هذه العمليّة الدقيقة التي تحدّد كيفية إعداد وإقرار الموازنة العامة، وعلى الرغم من وجود إطار زمني محدّد دستوريًا لكلّ مرحلة، فالتطبيق العملي ليس بهذه الدقة ولا يتقيّد بما هو مفروض. وهذا ما يفتح الباب أمام كثير من التداعيات الإقتصادية وممارسات الفساد.

وأهمّ ما يجب الإشارة اليه هنا، هو عدم التقيد بالإطار الزمني المحدّد لإقرار الموازنة. وهو ما حصل في موازنة عام ٢٠٢٢ التي أقرّها مجلس النواب بعد إنقضاء تسعة أشهر من السنة. ممّا يعني أن الواردات طوال هذه المدة غير محدّدة، وبالتالي الإنفاق العام لا يتم وفقا لإطار قانوني هو قانون الموازنة العامة. مما يعني غياب الأساس الذي تتم المراقبة والمحاسبة لسبل وتوجهات الإنفاق العام بناءً عليه.

ومن الثغرات أو التجاوزات الدستورية التي تقع أحيانًا، هو إقرار الموازنة العام للعام المقبل، قبل الإطلاع على تقرير قطع حساب موازنة السنة المنصرمة من قبل مجلس النواب وإقراره.

لا يمكن حصر المشاكل والأضرار ومجالات الفساد التي قد تنشأ عن عمل القطاع العام بوزاراته ومؤسّساته وهيئاته، واستمراره في الإنفاق العام من دون وجود موازنة عامة تحدّد ذلك. فهذا يضرّ بمبدأ العدالة الإجتماعية ويؤدّي إلى ظلم فئات معّينة من المجتمع، واستفادة فئاتٍ أخرى بغير حق. وتغيب النزاهة والشفافية عن عمليات إدارة المال العام ومجالات الإنفاق العام.

هذا إضافةً لانعكاسات ذلك على الاستثمار والاقتصاد ككلّ. فالموازنة العامة هي الخطة والبرنامج والرؤية، وبالتالي غيابها أو التأخر في إقرارها يعني العمل العشوائي وغير المنظم في إدارة اقتصاد الدولة.

الرقابة على الموازنة العامة:

الضرائب:

تشكّل الضرائب مكونًا رئيسيًا من مكوّنات دورة المالية العامة، وهي من أهمّ مصادر الإيرادات لخزينة الدولة وموازنتها العامة، التي تتحوّل بدورها إلى نفقات عامة، وتعرف على أنها:

مبلغ معين من المال، يدفعه المكلفون إلى السلطات العامة للدولة، أو إلى سلطاتها المحلية. بصورة إلزامية ونهائية، ودون مقابل مباشر. من أجل تغطية ما يترتّب على هذه السلطات القيام به من نفقات عامة.

يتّم تحديد الضرائب وأنواعها وقيمتها والفئات الواجب عليها تأديتها، وفقًا للسياسات المالية العامة التي ترسم على مستوى مجلس النواب. مما يعني أنها تفرض في نص قانوني فقط. والضرائب كما الموازنة ليست مجرد عملية تقنية تقوم على جمع الإيرادات، بقدر ما ترتبط بالرؤية الرسمية العامة لإدارة الإقتصاد وتحقيق العدالة الإجتماعية. ولذلك فإن كل ما يتعلّق بها من إقرارها إلى جبايتها والمحاسبة عليها، يسمّى **بالنظام الضريبي**.

تلجأ إلى هذا النظام وتستخدمه في تحفيز الإقتصاد وتشجيع الإستثمار على سبيل المثال، من خلال ما يعرف بالحوافز الضريبية، وهي عبارة عن توفير تخفيضات ضريبية معينة أو إعفاءات مؤقتة على قطاعات معينة كالزراعة، أو أنواع الصناعات. فمثل هذه السياسات الضريبية قد تساهم في إنعاش الاقتصاد الوطني ككل وتحقيق النمو والتنمية. خاصة وأن النظام الضريبي القوي والمبني على سياسات سليمة، يؤدّي أيضًا إلى تخفيف الإعتماد على المساعدات الخارجية والديون، حيث ينجح في إدارة الثروات الخاصة بالبلد بما يحقّق نسبة عالية من الإكتفاء الذاتي.

وفي قلب هذا النظام هناك أيضًا ما يسمّى بـ **العدالة الضريبية**، أي أن تأخذ الحكومة بعين الاعتبار الفوارق الإجتماعية والإقتصادية وموضوع المساواة بين الجنسين، ومستوى الدخل وحجم الثروة، والتغيرات والأزمات السياسية والإقتصادية التي قد تطرأ، سواء على صعيد محلي أو دولي. وهذه إعتبارات أساسية وضرورية لتحقيق العدالة الإجتماعية بين المواطنين بمختلف مواقعهم الطبقية والإجتماعية.

إنطلاقًا من هذا المفهوم الواسع للضرائب، فهي أيضًا من أهمّ محدّدات المواطنة والحكم الصالح. فحين يدفع المواطن ما عليه من ضرائب، ويحصل على ماله من حقوق وخدمات ومساعدات مباشرة أو غير مباشرة، تكون تعزّزت هنا العلاقة القانونية بينه وبين الدولة. وكلما لمس هذا المواطن أثر ما يدفعه من الضرائب على صعيد البنى التحتية والخدمات الصحية والتعليمية، والمساعدات الإجتماعية لغير المقتدرين، كلما زاد ذلك من إنتمائه إلى مجتمعه ودولته، وزاد من حرصه على المال والمرافق العامة، أي تتعزّز بذلك ممارسات المواطنة الصحيحة.



أنواع الضرائب:

أوّلاً: الضرائب المباشرة

وتشمل ما يعرف بضريبة الدخل، أي التي تفرض على الأجور والرواتب. وهي تفرض على الأفراد وعلى الشركات، كما تشمل ضريبة الأملاك التي تفرض على الثروات.

ثانيًا: الضرائب غير المباشرة

وتشمل الرسوم الجمركية التي تفرض تحديدًا على السلع المستوردة من الخارج، وتهدف لحماية المنتج المحلي ومساعدته على المنافسة. وضريبة الشراء، التي تفرض على سلع محدّدة سواء كانت منتجة محليًا أو مستوردة كالمحروقات والسيارات. وضريبة القيمة المضافة على السلع المحلية والمستوردة والخدمات، ويدفعها المستهلك النهائي أو الاخير للسلعة.

تتمّ عمليّة جباية الضرائب بأنواعها وايصالها إلى خزينة الدولة، عبر آليات قانونية محدّدة. وهي المرحلة الأكثر عرضة لممارسة الفساد. ممّا يستدعي تقوية الإدارة الضريبة وطريقة عملها والتأكد من شروط النزاهة والشفافية فيها من جهة. وتطوير النظم المحاسبية المعتمدة والمستخدمة في الجباية. فكلّما زادت كفاءة النظام الضريبي والإجراءات والوسائل التي تحكم عمله، كلّما زاد من نسبة الإيرادات، وبالتالي زيادة في حجم المال العام، ممّا يزيد بدوره قدرة الحكومة على الإنفاق العام. في حين أنّ ممارسات الفساد في هذا القطاع ستمسّ بشكل مباشر في حجم الإيرادات وبالتالي ستؤثّر على حجم الإنفاق العام. كل ممارسات الفساد في القطاع العام عمومًا، آثارها عميق وبعيدة المدى وتمسّ مختلف شرائح المجتمع. لأنه يمسّ الضرورة المالي العام وبالتالي يؤثّر سلبًا على الإنفاق العام، وهذا يؤدي إلى تدهور ما في الإقتصاد ككل.



التهرب الضريبي:

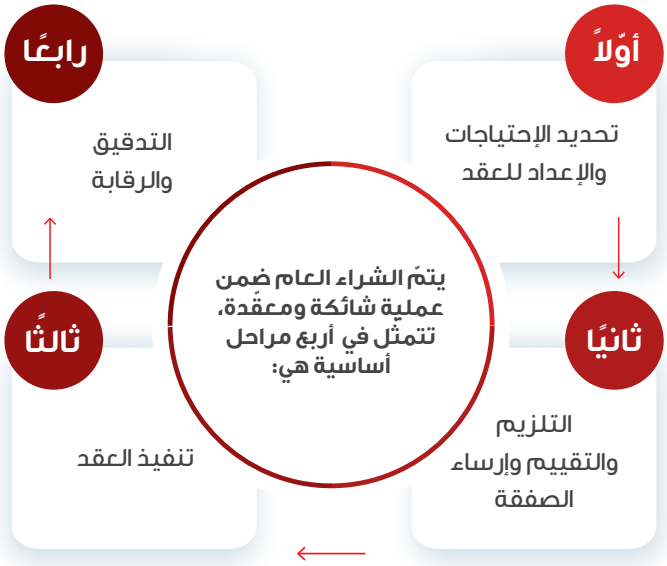
هو واحد من أكثر الممارسات إنتشارًا، وأكثرها تأثيرًا على الإيرادات التي يتمّ تحصيلها من الجباية. ويعرف التهرب الضريبي بأنّه: قيام الشخص الملزم بموجبات ضريبيّة بشكل متعمّد بعدم التصريح عن الضرائب والرسوم المستحقّة للدولة، والمترتّبة على دخله أو ثروته، وعدم دفع الضرائب والرسوم التي يتوجّب عليه اقتطاعها أو تحصيلها، أو تخفيض تلك الضرائب والرسوم، أو إلغائها أو تنزيلها أو استردادها من دون وجه حق. وذلك من خلال استعمال طرق وأساليب غير مشروعة تمّت تسميتها بوضوح.

ومن هذا التعريف نلاحظ كيف أنّ هذه الممارسة الفاسدة غير الشرعية، لا يقوم بها ويساعد عليها ويستفيد منها، فقط من يتوجب عليه دفع الضريبة، وإنما أيضًا الموظّف الرسمي في مواقعه المختلفة سواء الذي يتولّى مسؤولية الجباية أو المسؤول عن عملية المحاسبة.

الشراء العام:

الشراء العام، أو الصفقات العامة، هو كلّ عمليات الشراء التي تحتاجها وتقوم بها الحكومة والمؤسّسات والهيئات العامة المملوكة للدولة. سواء كان هذا الشراء سلع ولوازم، أو خدمات واستشارات، أو بنى تحتيّة، واحتياجات أساسية وتطويرية للقطاع الصحي والتعليمي..إلخ. فهو يشكّل سوقًا ضخمًا إن لم يكن الأضخم، ويحوز على نصيب كبير من الموازنة العامة، تتجاوز في بعض الأحيان ١٣ بالمئة، في حين يمثل ٢٠ بالمئة من النفقات العامة المركزية في لبنان.

ولكونه يمثل الجزء الأكبر من الإنفاق العام، تضع الدول إجراءات وقوانين تحكم عملياته، بما يضمن استثمار المال العام في أفضل صورة ممكنة، وحمايته من الهدر وسوء الإدارة، ولمحاولة سدّ الطريق أمام ممارسات الفساد فيه. فالشراء العام ليس عملية تقنيّة مجرّدة، بقدر ما هو إحدى أدوات التخطيط السليم التي تنسجم مع كل عملية الإدارة المالية. فكلّما تمّت عمليات الشراء في بيئة من الشفافية والنزاهة، وضمن رؤية عادلة، كلّما عزز ذلك المنافسه وساهم في تطوير شركات وقطاعات اقتصاديّة مختلفة، وشجّع الاستثمار والإبتكار، وحسن أيضًا من جودة الخدمات وقلّل من أسعارها، ممّا يخدم في النهاية عموم إقتصاد البلد وتنميته.



أما المؤسسات والدوائر ذات العلاقة في تنفيذ هذه العمليات والإشراف عليها ومراقبتها، فهي:

وزارة المالية:

وتتولى الرقابة على عقد النفقات على الإدارات والمؤسسات العامة الخاضعة لرقابتها

إدارة المناقصات في التفتيش المركزي في وزارة المالية:

ودورها تنفيذ علميات الشراء في كل المناقصات التي تتجاوز قيمتها ما ينص عليه القانون، وهي أيضًا مسؤولة عن مراجعة مستندات المناقصات وفضّ العروض وتقييمها.

التفتيش المركزي:

وتعمل على مراقبة الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات، من خلال عمليات التفتيش

ديوان المحاسبة:

وعليه مهمة الرقابة الإدارية المسبقة للتأكيد من صحة العمليات المالية وموافقتها للمبالغ في الموازنة العامة، وملاءمتها مع القوانين والأنظمة. والرقابة المؤخّرة لتقييم العمليات المالية والتأكد من تحقيق الشراء للنتائج المرجوة، لتأمين الخدمات اللازمة للإدارة والمواطنين

مجلس شورى الدولة:

وهو الذي يبتّ في القضايا في حال الإخلال بموجبات الإعلان، وتوفير المنافسة التي تخضع الصفقات، والبت في النزاعات ذات الصلحة.

مجلس الخدمة المدنية:

ومهمته تعيين الموظفين في الدولة وترقيتهم وتعويضاتهم ونقلهم وتأديبهم وصرفهم من الخدمة.

الهيئة العليا للتأديب:

ودورها النظر في المخالفات المسلكية التي تقوم بها جميع فئات وأنواع موظفي الإدارات العامة، مع استثناءا تيحدّدها مرسوم إنشائها.

لو فكرنا بتمعّن في مراحل الشراء العام، وفي الدوائر والإدارات التي تنفذها وتشرف وتراقب عليها، وفي عدد الموظفين وأصحاب الإختصاص الذي يعملون ويتدخلون بشكل أو بآخر في عملياتها، لأدركنا أننا أمام منظومة ضخمة ومتشعبة وشائكة، وتعمل وفق قواعد وإجراءات متخصصة ومعقدة، وهو ما يجعلها عرضة لأشكال مختلفة من الفساد، كالرشوة والمحسوبية والتواطؤ. حيث تشير الإحصاءات على صعيد عالمي إلى أن ٥٧ بالمئة من المعاملات الحكومية المعرضة للفساد مرتبطة بالشراء العام.

قد يبدأ هذا الفساد مع تحديد الإحتياجات والتعاقد، وتحديد نوع الشراء إن كان مناقصة أو استدراج عروض، ويمكن أن يحدث عند إعلان المناقصة وتقييم العروض. كما يمكن أن يقع في مرحلة الإستلام والدفع. ومن ممارسات الفساد الشائعة في هذا المجال، التلاعب بمواصفات وكميات وأسعار السلعة أو الخدمة المطلوبة، أو عدم التدقيق الكافي في المعايير المطلوبة من قبل الهيئات الرسمية المشرفة.

مخاطر الفساد وآثاره على الشراء العام:

من الضروري التعرّف على بعض هذه الآثار، وهي إما مباشرة أو غير مباشرة، وذلك لعمق ما تحدثه في عموم الإقتصاد الوطني اللبناني.

من أبرزها على سبيل المثال: احتكار السوق من قبل مجموعة صغير متنفذة لها علاقتها المقربة من أصحاب السلطة، وهو الاحتكار الذي يقلّص فرص الشركات المتوسطة في المنافسة على مشاريع وخدمات القطاع العام، الذي يمثّل السوق الأضخم. وهذا بدوره يقتل فرص تنامي هذه الشركات .

وفي حالة الاحتكار وتقلّص المنافسة، فهذا لا بد وأن ينعكس ضمنًا على مستوى الخدمات التي يحصل عليها القطاع العام، وخاصة على صعيد مشاريع البنى التحتية التي تمثّل نسبة كبيرة جدًا من الصفقات العامة. وبطبيعة الحال يؤثّر أيضًا على أسعار هذه الخدمات، ممّا يعني هدرٌ إضافي في المال العام، لأنه كلّما اتّسع إطار المنافسة وتنوعت الشركات القادرة على تقديم خدماتها، كلّما خدم ذلك القطاع العام في الحصول على خدمات بجودة أفضل وبتكاليف أقل.
وبدل هذه المنافسة القانونية المضبوطة بقواعد القانون، تحلّ محلها المنافسة غير المشروعة التي تعتمد طرقًا ملتوية تقوم على الرّشاوى والتواطؤ .

ويقّدر الخبراء في هذا المجال، بأن الاحتكار وغياب المنافسة القانونية لصالح المنافسة غير الشرعية، كلّها عوامل تؤدّي في النهاية إلى غياب العدالة والشعور بالظلم، وبالتالي فقدان الثّقة بالسوق العام، ممّا يقّلص حجم الاستثمارات الخاصة وربما هجرتها. وهذا بدوره يعود ليعمق حجم الاحتكار وتقليص نسبة المستفيدين من سوق القطاع العام المتمثل في الشراء العام. ولعلّنا نلاحظ أثر ذلك يومّيا في مستوى البنية التحتية في لبنان، سواء على صعيد الطرق الرئيسية والنقل العام، وقطاع الكهرباء.. الخ.

بعض مجالات الفساد في الشراء العام لا تقتصر على المنافسة غير المشروعة في الحصول على العطاءات والمناقصات إنّما على وجود أصحاب حقوق إقتصادية لشركات بمنافسات من ذوي النفوذ السياسي غير المعلن. بالإضافة إلى بعض الفاسدين الذين يلجأون إلى التلاعب في في المواصفات الخاصة بمشروع ما بهدف تعظيم أرباحهم، وهذا قد يؤدّي في بعض الأحيان إلى خسائر بشرّية في الأرواح وليس فقط خسائر مادية واقتصادية.

السؤال المهمّ هنا، كيف يمكن مكافحة هذه الأشكال من الفساد؟

والجواب الرئيسي يتمَثل في ضرورة وجود بيئة قانونية عصرية مواكبة للتطورات العالمية في هذا المجال، وقادرة على ضمان أعلى درجة ممكنة من الشفافية والنزاهة، في كل مرحلة من مراحل الصفقات العامة. وهي البيئة التي سبق وتحدثنا عن أهمّيتها في كل مرحلة من مراحل دورة إدارة المالية العامة، والقطاع العام ككل.

ولكن الإشكالية الكبيرة التي طالما وقع فيها موضوع الشراء العام في لبنان، هو غياب هذه البيئة، فقد هيمن إطار قانوني عام ومبعثر، يشمل مثلًا، ما يعرف بقانون المحاسبة العمومية، ونظام المناقصات، ونصوص قانونية خاصة بالبلديات والهيئات والمجالس.. الخ. وجميعها قديمة تعود إلى عقد الستينات من القرن العشرين. وهو ما يسمح بتسلل الفساد، وسوء الإدارة، مما ينتج عنه ضمنيًا مشاكل أخرى تتمَثل في ضعف أو تراجع القدرات الإدارية والمؤسساتية المسؤولة عن إدارة ومتابعة عمليات الشراء العام، من ناحية التقييم والتدقيق والمراقبة .

ولكن، حتى في حالة تقوية وتحديث البيئة القانونية، وتعزيز الإجراءات التي تضمن أعلى مستويات ممكنة من مبادئ النزاهة والشفافية، يبقى للإعلام عمومًا، وللصحافة الإستقصائية على وجه الخصوص دورٌ حيويٌ لا يمكن الإستغناء عنه. فبوجوده إلى جانب قوانين حديثة تكون دائرة الرقابة قد زادت قوّة وفعالية، ممّا يضمن بدرجة أكبر وجود مبادئ النزاهة والشفافية.

وهذا يعيدنا إلى ما قد بدأنا به هذا الدليل، عن ضرورة وجود الصحافي المتخصّص والعارف جيّدًا بكيفية عمل هذا الجهاز الضخم المتمَثل في القطاع العام، والذي هو المسؤول الأوّل والأخير عن إدارة ثروة بلادنا وتطوير اقتصادنا وتحقيق التنمية لنا. فالصحافي المتخصص والمالك للمعرفة المهنية الدقيقة، هو أساس الصحافة القادرة على ممارسة الرقابة والتحقيق في الفساد بأشكاله وأنواعه.

وهو الهدف الأساسي الذي حاول هذا الدليل تحقيقه، أي تقديم الأساس المعرفي للصحافي الذي يحتاج هذه المعرفة ويسعى اليها. مع التأكيد على أن ما يتضمّنه الدليل هنا هو مجرد إطار عام ومفاهيم رئيسية في بعض مكونات القطاع العام ودورته المالية. ممّا يعني أنه ما زال هناك الكثير الذي يجب الغوص والتعمق فيه في هذا المجال. ولكن الأساس المفاهيمي الذي نقدمه هنا هو خطوة أولى وضرورية لا بد منها، حتى يتمكن الصحافي لاحقًا من التعمق والتخصص.



المصادر والمراجع:

- معهد الجزيرة للإعلام. "دليل الصحافة الاستقصائية."
- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. "دليل إرشادي لمؤسسات المجتمع المدني لفهم أحكام الموازنة العامة." كانون الأول، ٢٠١١.
- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. "موازنة المواطنة والمواطن." لبنان، ٢٠١٨.
- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. "موازنة المواطنة والمواطن." لبنان، قانون موازنة ٢٠٢٢.
- حاتم، سابين، بسمة عبد الخالق. "ملامح الشراء الحكومي في لبنان." مؤسسة البحوث والاستشارات. آذار، ٢٠١٢.
- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. "الشراء العام: أداة لتحقيق فعالية الإنفاق العام وتعزيز الشفافية." تموز، ٢٠١٩.
- "مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة." "الشراء الحكومي: الصفقات العامة وإصلاح إدارة المال العام." ٢٠١٢.
- مبادرة الإصلاح العربي. "ما هي السياسات الضريبية التي ينبغي اعتمادها في لبنان، دروس من الماضي لمواجهة تحديات المستقبل."
- وزارة المالية اللبنانية. "الضرائب." وزارة المالية اللبنانية. http://www.finance.gov.lb/ar-lb/Taxation



العنوان: سوديكو سكوير سنتر، بلوك ب، الطابق ٤، الأشرفية، بيروت – لبنان
الهاتف: ٠٠/٢/٣٠ ٦١٦ ٩٦١١+ | الخليوي: ٧٧٧ ٧٠٠٣٥ ٩٦١+
البريد الإلكتروني: transparency@transparency-lebanon.org

WWW.TRANSPARENCY-LEBANON.ORG