

The background features a blue-toned image of a financial line chart with multiple peaks and troughs, overlaid on a grid. In the lower right foreground, there are three stacks of coins of varying heights, suggesting financial growth or investment. The overall aesthetic is professional and data-oriented.

# الاتفاق من خارج الموازنة:

مراجعة لممارسات الإنفاق الحكومي من خارج  
الموازنة والمخاطر الناشئة عنها.

2022

شباط 2022

جميع حقوق النشر محفوظة لجمعية فايننشيلي وايز للتثقيف المالي Financially Wise

financially-wise.org

---

رفع مسؤولية: الأراء والتحليل الواردة في هذه الدراسة هي نابعة عن الخبراء الذين أعدوها، ولا تعكس بالضرورة الموقف الرسمي للجمعية.

كلمة تقدير وشكر

تمكنا من إعداد هذه الدراسة بفضل الدعم المالي الذي قَدّمته «منظمة المجتمع المنفتح». كما نود أن نشكر لمعهد باسل فليحان المالي تسهيله الوصول إلى المعلومات، ولمبادرة غريال إتاحتها البيانات العيمه.

## عن هذا التقرير

من أبرز التحديات التي تواجه إدارة المال داخل القطاع العام هي غياب الشفافية وما يتسّر من ورائها من تشردم للحسابات المالية وانكشاف الحكومة على مخاطر مالية غير مبلغ عنها. وفي حين أن واقع الحال يشير إلى وجود عشرات من مؤسسات الدولة التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري والتي تتفق من خارج الموازنة العامة من دون حد أدنى من إصدار التقارير المالية، تهدف هذه الدراسة إلى تقييم حجم الانفاق الناتج عن هذه المؤسسات في محاولة لإعادة تكوين صورة أكثر واقعية وشمولية لمالية الدولة. تهدف هذا الدراسة أيضاً إلى تفحص آليات عمل هذه المؤسسات (بما في ذلك الإطار القانوني، إعداد الموازنة، العلاقة مع الموازنة العامة، الخ.) في محاولة لتسليط الضوء على الممارسات غير السليمة فيما يخص إدارة المال العام وغياب الرقابة والمحاسبة.

## لائحة بالمصطلحات الإنكليزية المختصرة

المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام	IPSAS
دليل إحصاءات مالية الحكومة	GFSM
الإنفاق العام والمساءلة المالية	PEFA
المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة	GIFT
تقييم إدارة الاستثمار العام	PIMA
نموذج تقييم المخاطر المالية للشركات بين القطاعين العام والخاص	PFRAM
أداة التقييم التشخيصي لإدارة الإيرادات الضريبية	TADAT
المركز الإقليمي للمساعدة الفنية في الشرق الأوسط	METAC

## قائمة الجداول

- جدول 1: الإيرادات المدرجة في الموازنة مقابل الإيرادات الفعلية (بالنسبة المئوية ومليارات الليرة اللبنانية)، من 2017 إلى 2020 .... 27
- جدول 2: أرقام الموازنة لعام 2020..... 28
- جدول 3: مستحقات سداد أصل الدين في 2020 بدءًا من نهاية كانون الأول 2019 ..... 28
- جدول 4: إعادة التشكيل الإرشادية لمالية الدولة بناءً على أرقام 2018 ..... 32
- جدول 5: قائمة المعلومات التي يجب تضمينها في التقرير وفقًا لإرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية..... 36
- جدول 6: الوظائف الأخرى للنظام المركزي ..... 37
- جدول 7: تقييم ممارسات البلدان في تغطية المؤسسات..... 42
- جدول 8: تقييم ممارسات البلدان في تغطية التدفقات ..... 46
- جدول 9: عدد الملاحظات حسب نوع البيانات بالسنة..... 51
- جدول 10: فئات المؤسسات ..... 53

## قائمة الرسوم التوضيحية

- رسم توضيحي 1: القطاع العام ومكوناته الأساسية ..... 12
- رسم توضيحي 2: بنية موازنة الحكومة المركزية كما تشرحتها قوانين الموازنة قبل 2021 ..... 19
- رسم توضيحي 3: بنية موازنة الحكومة المركزية كما تشرحتها قوانين الموازنة قبل 2021 ..... 19
- رسم توضيحي 4: إجمالي تكاليف الدين (الفوائد المحلية والأجنبية) ..... 21
- رسم توضيحي 5: الدعم المالي المباشر للشركات المملوكة للدولة (% من الناتج المحلي الإجمالي)، 2019 ..... 21
- رسم توضيحي 6: نسب الدين العام عبر بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي) ..... 23
- رسم توضيحي 7: التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان والعجز المالي فيها (بالمليار ليرة)، 2011-2020 ..... 24
- رسم توضيحي 8: التحويلات المتوقعة والمستحقة إلى مؤسسة كهرباء لبنان (بمليارات الليرات)، 2017-2020 ..... 24
- رسم توضيحي 9: نفقات الموازنة المتوقعة والإنفاق من خارج الموازنة (بمليارات الليرة اللبنانية)، من 2017 إلى 2020 ..... 25
- رسم توضيحي 10: التكلفة المالية مقابل الإيرادات الصافية التي حققتها الشركات المملوكة للدولة، 2017-2019 ..... 25
- رسم توضيحي 11: الإيرادات المدرجة في الموازنة حسب نوع المؤسسة العامة (بمليارات الليرات اللبنانية)، 2020 ..... 26
- رسم توضيحي 12: مساهمة الشركات المملوكة للدولة في إيرادات الموازنة، 2019 أو أحدث البيانات المتاحة ..... 27
- رسم توضيحي 13: توزع المؤسسات بحسب القطاعات ..... 30
- رسم توضيحي 14: التقدم المحرز في التغطية المؤسسية للإبلاغ المالي الحكومي ..... 41
- رسم توضيحي 15: تجاوز تغطية الحكومة العامة ..... 41
- رسم توضيحي 16: عدد الشركات غير المالية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (2019 أو أحدث البيانات المتاحة) ..... 44
- رسم توضيحي 17: أساس الإبلاغ عن بيانات التدفقات الحكومية إلى صندوق النقد الدولي (2004، 2011) ..... 45
- رسم توضيحي 18: أساس الإبلاغ عن بيانات التدفقات الحكومية إلى صندوق النقد الدولي (2016) ..... 45
- رسم توضيحي 19: تكلفة تحقق المخاطر المالية ..... 47
- رسم توضيحي 20: الخصوم الإجمالية للقطاع العام في بلدان مختارة (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي) ..... 48
- رسم توضيحي 21: عدد الشركات غير المالية التي تسجل خسائر ..... 49
- رسم توضيحي 22: متوسط التكلفة المالية للدعم الحكومي (% من الناتج المحلي الإجمالي) ..... 50

ملخص تنفيذي .....	8
مقدمة .....	10
القسم الأول: لماذا بات توحيد بيانات الموازنة هو الاتجاه السائد الجديد؟ .....	11
1. ما هو الأساس المنطقي لتوحيد معلومات الموازنة؟ .....	11
2. شمولية الموازنة في صلب شفافية المالية العامة .....	11
3. ما هي عناصر شمولية الموازنة؟ .....	13
القسم الثاني: السياق اللبناني: القصور البنوي وتشنت البيانات يضعف الإبلاغ المالي ويسيء لخطة التعافي .....	15
1. الإنفاق من خارج الموازنة المبلغ عنه يتراوح بين 12% و15% من جميع النفقات الحكومية .....	16
2. عشرات من مؤسسات الدوى تعمل خارج الموازنة العامة .....	16
3. البيانات المفقودة في بنية قديمة .....	18
4. واقع التشنت الذي تعانيه البيانات المالية .....	20
5. الانكشاف أمام المخاطر المالية .....	21
6. تمثل أنشطة مؤسسة كهرباء لبنان وحدها 30% من إجمالي العجز المبلغ عنه .....	23
7. معظم المؤسسات العامة المحققة للمداخل معرضة لمخاطر عالية .....	26
8. وضع مالي هش تزيد من تعريضه للخطر الهندسة المحاسبية .....	28
القسم الثالث: التقييم المؤسسي للمؤسسات المنفقة من خارج الموازنة .....	30
1. لمحة عن القطاع .....	30
2. التقييم المالي للإنفاق خارج الموازنة القابل للتحديد .....	31
3. إعادة تشكيل توضيحية للمالية العامة .....	32
4. التحديات المتعلقة بإعداد الموازنة وتقنياتها .....	33
5. التحديات المتعلقة بالممارسات والأنظمة المحاسبية .....	34
6. العلاقة مع وزارة المالية .....	35
7. التحديات المتعلقة بالموارد البشرية .....	35
القسم الرابع: التوصيات وخارطة الطريق .....	36
1. التوصيات على المدى القصير .....	36
2. توصيات متوسطة الأجل .....	38
الخاتمة .....	39
الملاحق .....	40
المراجع .....	55

- تظهر التجربة العالمية وجود علاقة إيجابية بين الشفافية المالية والأداء المالي (صندوق النقد الدولي، 2012). كما أنّ قدرًا أكبر من الشفافية، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال توحيد الموازنة وتحقيق شموليتها، يساعد في تعزيز مصداقية إدارة المالية العامة، وتوسيع التغطية المؤسساتية للإبلاغ المالي، والحدّ من التعرض للمخاطر المالية الناتجة عن الإنفاق من خارج الموازنة، وتحسين ثقة السوق بالقطاع العام.
- في لبنان، لا تزال نحو 60 مؤسسة تابعة للدولة، بما فيها الشركات العامة والمؤسسات العامة المحققة للمداخيل والتي تمتعت تاريخيًا بالاستقلال على الصعيدين المالي والإداري، تنفق من خارج الموازنة بشكل جزئي أو كلي، وتعمل خارج رقابة وزارة المالية. تُظهر البيانات المتاحة أن الإنفاق من خارج الموازنة المبلّغ عنه بلغ 12% من مجمل النفقات الحكومية المبلّغ عنها في 2018، في حين أن حجم الإنفاق من خارج الموازنة غير المبلّغ عنه والمخاطر المتصلة به لا تزال مجهولة ويتم التغاضي عنها.
- تظهر البيانات المتاحة في هذه الدراسة أن المبلغ الإجمالي للإنفاق الفعلي الذي يغطي 43 مؤسسة من أصل 60 تنفق من خارج الموازنة يصل إلى 9,136 مليار ليرة لبنانية، أي ما يعادل 10.7% من الناتج المحلي الإجمالي.
- بلغ الإنفاق من خارج الموازنة والذي أمكن تحديده 15.5% من الناتج المحلي الإجمالي و60% من الموازنة المنفذة، بينما بلغ إجمالي الإنفاق الذي أمكن تحديده للحكومة المركزية 41% من الناتج المحلي الإجمالي، وذلك طبعاً من دون احتساب سداد أصل الدين.
- من المتوقع أن ترتفع هذه الأرقام في العام 2021، مع الانكماش الكبير للناتج المحلي الإجمالي الحقيقي والذي تجاوز 50% بين عامي 2018 و2021، وعدم توقّع تعافي الاقتصاد بدون أي خطة جديّة للإصلاح، بينما من المرجح أن تتوصل المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة إلى تكييف إنفاقها بشكل أسرع، نظرًا إلى استقلالها المالي والإداري.
- تتمثل النتائج المباشرة لهذا الواقع في هشاشة الوضع المالي والذي يزيد من خطورته الغموض المالي. وما خلا العجز المالي، لم تشر أيّ من وثائق الموازنة إلى الحاجات التمويلية المتوقعة التي تأخذ في الاعتبار سداد أصل الدين والتي من المتوقع أن تتجاوز 26% من الناتج المحلي الإجمالي، علمًا أن الأخيرة لا تشمل المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة.



- لم تتطور هيكلية الموازنة العامة والموازنات الموازية لها لتتلاءم مع المعايير الدولية الجديدة. وبينما تسعى الاتجاهات الجديدة إلى توحيد طرق إعداد الموازنات من أجل تحقيق الاستدامة المالية والتخفيف من المخاطر، ولا تزال هيكلية الموازنات في لبنان تحتفظ بطابعها الهجين وغير الموحد.
- بالإضافة إلى حجم الإنفاق من خارج الموازنة غير المبلغ عنه، سلطت الملاحظات الضوء على تحديات كبرى في إدارة الأموال العامة، تزيد من تعريض الاستدامة المالية للدولة إلى الخطر. من بين هذه التحديات (1) هيكلية الموازنات التي عفا عليها الزمن، وغير المتصلة بأهداف السياسات، (2) غياب التخطيط التشاركي، (3) تعدد الإجراءات الإدارية والمالية، (4) غياب الأتمتة، والإنتاج اليدوي للتقارير ما يؤدي إلى معلومات تفتقر إلى الدقة والاتساق وغير قابلة للمقارنة، (5) توقعات موازنة غير واقعية، (6) تعدد أنظمة المحاسبة، والنماذج، والممارسات المحاسبية، (7) غياب الإنتاج المنتظم للتقارير المالية، (8) تداخل الوظائف المالية والإدارية، و(9) النقص في الكفايات المالية.
- بالإضافة إلى ذلك، إن إدارة الاستثمارات العامة وخاصةً تلك التي تستفيد من أساليب تمويل غير اعتيادية (مثل المشاركة بين القطاعين العام والخاص) غير متصلة بالموازنة العامة وإدارتها، بما يزيد من انكشاف المالية العامة على المخاطر المالية.
- لا بدّ من إصلاح القطاع العام "الرديف" وغير المبلغ عنه. الخطوة الأولى، وقبل أي أمر آخر، تتمثل في إجراء تقييم رسمي لحجم هذا القطاع ومخاطره، وخلق نظام تقارير فردية ومجمّعة خاص بالمؤسسات المنفقة من خارج الموازنة.
- ثانيًا، يُعتبر تعزيز التواصل بين الوزارات شرطًا مسبقًا ويجب أن يترافق مع استراتيجية لبناء القدرات لدعم التحول نحو التخطيط الاستراتيجي والموجه نحو البرامج، وبالقدر الأدنى ربط البرامج ببنود الموازنة على الرغم من القصور الهيكلي الحالي لجهة التسميات المعتمدة في الموازنة.
- تعزيز التدقيق الخارجي باعتباره الرافعة الرئيسية لتعزيز المساءلة.
- على المدى المتوسط، يجب التحقق من درجة الامتثال في الإطار القانوني وتعديله وتوحيده لضمان الاتساق والتوافق مع أفضل الممارسات.
- في النهاية، يجب على الحكومة أن تعد قانون أساسي للموازنة يكون شاملاً، وأن تضع معايير لإنشاء أنظمة وهيكلية موازنة حديثة، ومحاسبة حكومية متكاملة.

تركز هذه الدراسة على قطاع تمّ التغاضي عنه في العقود السابقة، من شأنه أن يطرح بأي مبادرة جديّة لإصلاح المالية العامة في البلاد. المؤسسات التي تنفق من خارج الموازنة هي مؤسسات حكومية (شركات مملوكة من الدولة، مؤسسات عامة استثمارية، صناديق، الخ.) تعمل من خارج الإطار الذي يحكم إدارة المال العامة في الإدارات العامة وتتمتع باستقلال مالي وإداري يتيحان لها القيام بنشاطاتها جزئياً أو كلياً من خارج الموازنة العامة. تعتمد هذه الدراسة على معطيات علمية تتيحها مؤسسات الدولة (أبرزها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي) والمجتمع المدني (أبرزها مبادرة غربال) لتحقيق هدفين:

i. زيادة في الشفافية المالية من خلال محاولة تحديد حجم الإنفاق من خارج الموازنة والمخاطر المرتبطة بها، في محاولة لإعادة رسم صورة أشمل وأكثر دلالة للمالية العامة.

ii. كشف الممارسات غير السليمة التي تقوم بها هذه المؤسسات والتي من شأنها الإضرار بالمالية العامة.

تعتمد الدراسة على تحليل متعدّد الأبعاد. في بادئ الأمر، تبحث في الأدبيات العالمية وأفضل الممارسات الدولية فيما يخص الموازنة، وذلك بغرض تبرير وتحديد الإطار (القسم الأول). البعد الأول يحقّق في أبرز خصائص الإنفاق من خارج الموازنة ويسلط الضوء على التداعيات المباشرة لغياب بيانات موحّدة للموازنة على الاتفاق، الإيرادات، العجز، الاستدامة المالية، والشفافية (القسم الثاني). البعد الثاني يعتمد على مراجعة موسّعة للمؤسسات المنفقة من خارج الموازنة بما في ذلك المبالغ التي تنفقها، الإطار القانوني الذي يربعاها، آليات الرقابة، الخ. (القسم الثالث). البعد الثالث هو تقييم نوعي لممارسات إدارة المال العام داخل هذه المؤسسات ويسلط الضوء على أبرز التحديات التي يواجهها القطاع لناحية إدارة الموازنة، المحاسبة العامة، العلاقة مع وزارة المالية، وغيرها (لقسم الثالث). تنتج عن الدراسة توصيات عملية بحسب أفضل الممارسات الدولية وبما يتناسب مع السياق اللبناني.

## القسم الأول: لماذا بات توحيد بيانات الموازنة هو الاتجاه السائد الجديد؟

### 1. ما هو الأساس المنطقي لتوحيد معلومات الموازنة؟

لأكثر من عشر سنوات بذلت المنظمات الدولية، ومنظمات المجتمع المدني، ووكالات التصنيف، والمواطنون جهودًا ملحوظة لدفع الحكومات نحو الإفصاح عن بيانات أكثر شمولًا وتوحيدًا تتعلق بالموازنات بهدف تعزيز إدارة المالية العامة في مختلف البلدان (صندوق النقد الدولي، 2012). يستند تحسين نظام تصنيف الموازنات إلى أساس منطقي يخدم أهدافًا عدة:

- 1) تحسين فهم المواطنين للموازنة وبالتالي قدرتهم على مساءلة الحكومات حول إدارتها المالية.
- 2) تزويد صانعي السياسات، وكبار المسؤولين، والسلطة التشريعية، والجمهور بمعلومات أكثر دقة وأوفى وبالتالي تصميم سياسات عامة أكثر فعالية وكفاءة.
- 3) أخذ المخاطر المالية والالتزامات الاحتمالية بعين الاعتبار، والتي من دونها تتعرض مصداقية الموازنة واستدامة المالية العامة للخطر.

### 2. شمولية الموازنة في صلب شفافية المالية العامة

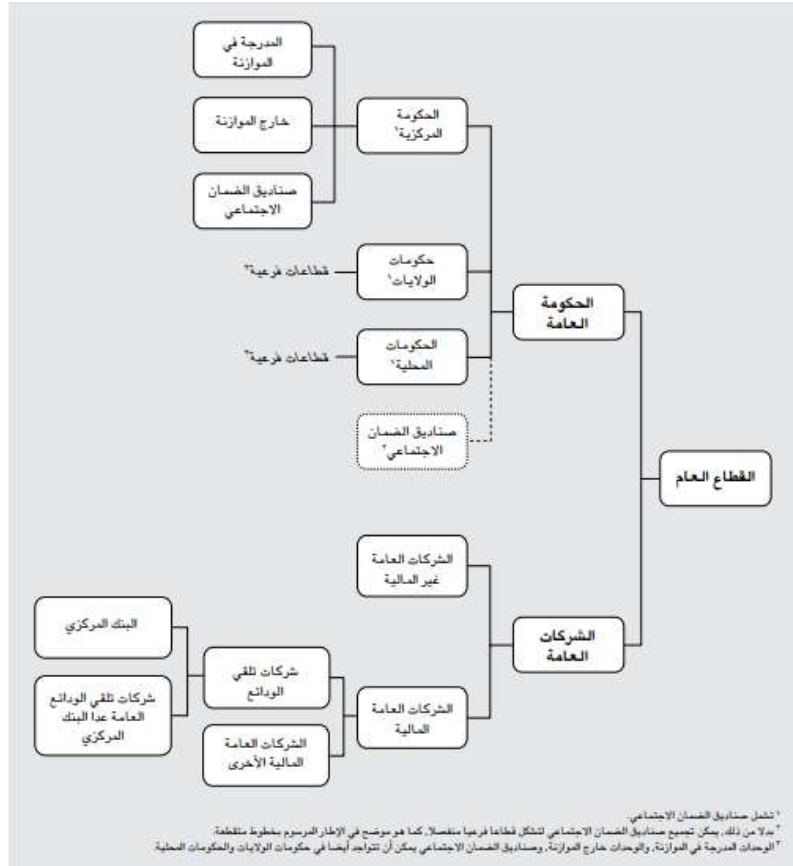
يعتبر مبدأ شمولية الموازنة وممارسة توحيد معلومات الموازنة أمرين أساسيين لتعزيز شفافية المالية العامة. إذاً لماذا نُعتبر الشفافية المالية مهمة جدًا؟

تظهر الأدلة التجريبية وجود صلة إيجابية بين درجة الشفافية المالية والأداء المالي للدولة أو مصداقيتها كما في مسألتَي الديون الحكومية ومستويات العجز، لا سيما في البلدان المنخفضة والمتوسطة الدخل (صندوق النقد الدولي، 2012). إنَّ قدرًا أكبر من الشفافية يساعد في تعزيز مصداقية إدارة المالية العامة، وتوسيع التغطية المؤسسية للإبلاغ المالي، وتقليل الأنشطة المالية خارج الموازنة، وبالتالي الحد من تعرض الحكومة للمخاطر المالية من خلال دمج الالتزامات الاحتمالية والالتزامات المالية الصامتة في الموازنة، وفي النهاية يساعد في تحسين ثقة السوق والاستعداد للاستثمار في القطاع المالي العام.

لذلك، تعد الشفافية المالية جانبًا رئيسيًا لتعزيز نظام الحوكمة المالية من خلال تحسين نتائجه، في حين أن شمولية الموازنة هي مبدأ أساسي للإدارة السليمة للموازنة.

لكنّ التحدي الرئيسي الذي تواجهه عملية التوحيد هو أن مؤسسات القطاع العام لا تتبع جميعها دائماً المعايير المحاسبية، والتصنيفات، والأطر الزمنية للإبلاغ<sup>1</sup>، وإجراءات الإدارة المالية العامة عيناها. وفي الواقع، فإن توحيد القطاع العام بأكمله هو أمر مثالي ولكنه معقد للغاية ويطول تحقيقه، مما يدفع الحكومات إلى البدء بمعالجة عملياتها على مستوى أدنى وهو الحكومة المركزية. (الرسم 1)

### رسم توضيحي 1: القطاع العام ومكوناته الأساسية



المصدر: صندوق النقد الدولي (2014) دليل إحصاءات مالية الحكومة

<sup>1</sup> البلدان التي تتبع المبادئ الدولية لإبلاغ البيانات وفق المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS)، دليل إحصاءات مالية الحكومة 2014 (GFSM) أو المعايير ذات الصلة تمثلت للمعايير العالمية الخاصة بالإبلاغ المالي، وهو ما يسهل عملية توحيد الشركات العامة مع البيانات الحكومية العامة

### 3. ما هي عناصر شمولية الموازنة؟

يصف القسم أدناه الجوانب المختلفة لإدارة المالية العامة التي تتعلق بشمولية الموازنة.

#### أ. التغطية المؤسسية

إنّ تغطية جميع المؤسسات العامة - أي الحكومة العامة، والشركات العامة غير المالية والشركات العامة المالية بما في ذلك البنك المركزي - في الإبلاغ المالي هي في غاية الأهمية لتقليص نطاق النشاط المالي خارج الميزانية والذي قد تترتب بسببه لاحقاً تكاليف كبيرة على الحكومة، كما لفهم المخاطر المالية بشكل أفضل والحد من الميل إلى استخدام الشركات العامة كأدوات للأنشطة شبه المالية. انصب التركيز الأول للمعايير الإقليمية والدولية على توسيع التغطية المؤسسية للتقارير المالية لتشمل الحكومة العامة<sup>2</sup>.

#### ب. تغطية التدفقات

تركز المعايير الدولية أيضاً على تغطية التدفقات، وبشكل أكثر تحديداً على اشمال تقارير المالية العامة على جميع الإيرادات العامة والنفقات والتمويل. يجب الإبلاغ عن جميع المعاملات السنوية النقدية والمستحقة بالإضافة إلى التدفقات الاقتصادية الأخرى لتقديم صورة شاملة عن جميع العمليات المالية. وبتعبير آخر، يجب أن تُدرج جميع أنشطة الحكومة المركزية المدرجة في الموازنة وخارج الموازنة في التقارير المالية. وسيتحقق ذلك عندما لا تكون نفقات وإيرادات الوحدات الحكومية خارج الموازنة، أو في حالة إدراج هذه الإيرادات والنفقات في التقارير المالية اللاحقة للحكومة المركزية.

#### ت. التحويلات إلى الحكومة دون المركزية

عندما تكون الإيرادات غير كافية قد تعتمد الحكومات دون المركزية على تحويلات الحكومة المركزية مثل المنح المشروطة أو غير المشروطة لتمويل نفقاتها. يجب أن تتبع عمليات النقل هذه أنظمة شفافة ومنظمة. ومن أجل تسهيل تخطيط الموازنة يجب أن يتم بوضوح تحديد التخصيص الفعلي لهذه التحويلات والتوقيت الصحيح لتقديم المعلومات الموثوقة إلى الحكومات دون المركزية بشأن مخصصاتها من الحكومة المركزية للسنة التالية.

#### ث. إدارة الأصول العامة: مراقبة الأصول المالية وغير المالية والتصرف فيها

تعد الإدارة السليمة للأصول العامة عنصراً أساسياً يضمن الاستخدام الفعال للموارد التي تملكها الحكومة أو تتحكم بها في تنفيذ أهداف السياسة. قد يكون سبب إساءة استخدام الأصول العامة هو عدم معرفة الحكومة بوجود الأصول واستخدامها. علاوة على ذلك، تعد المعلومات المتعلقة بالأصول غير المطلوبة أو غير المستخدمة بالكامل أمراً أساسياً للسماح للحكومات باتخاذ قرارات في الوقت المناسب بشأن ما إذا كان ينبغي نقل الأصول إلى مستخدمين مختلفين أو استبدالها بأصول أخرى.

<sup>2</sup> جميع الكيانات التي تسيطر عليها الحكومة المركزية، أو حكومة الولاية أو الحكومة المحلية أو صناديق الضمان الاجتماعي والتي تعمل بشكل أساسي في نشاط غير متعلق بالسوق. لا يشمل الشركات العامة أو شبه الشركات.

### ج. إدارة الدين: التسجيل والإبلاغ في إدارة الدين والضمانات

قد يكون لشمولية تسجيل الديون والإبلاغ عنها وكذلك إدارة الديون تأثير كبير في قدرة الدولة على تأمين استدامة وضعها المالي. توفر الإدارة الفعالة أساسًا متينًا لتقليل تكلفة هذه الالتزامات على المدى الطويل وضمان قدرة الدولة على الوفاء بجميع الالتزامات في الوقت المحدد. إذا قصرت الحكومات في مراقبة الالتزامات المالية الناتجة عن الديون المحلية والأجنبية والمضمونة أو متأخرات السداد، فقد ترتفع تكاليف خدمة الدين، ويتأثر بشدة تقديم الخدمات المخطط لها بشدة. يقيّم مؤشر الإنفاق العام والمساءلة المالية PI-13 وهو مؤشر «إدارة الدين» بثلاثة أبعاد إدارة الدين المحلي والأجنبي والضمانات.

### ح. الإبلاغ عن المخاطر المالية

تحدث المخاطر المالية العامة عندما يختلف الوضع المالي الفعلي عن توقعات الحكومة ويشكل صدمات للإيرادات أو النفقات أو الأصول أو الخصوم لم تُدرج في التقارير المالية بسبب طبيعتها غير المؤكدة. ويمكن تصنيف هذه المخاطر إلى فئتين رئيسيتين:

- مخاطر الاقتصاد الكلي: عندما تتحرف توقعات متغيرات الاقتصاد الكلي مثل نمو الناتج المحلي الإجمالي أو البطالة أو التضخم عن النتائج، مما يؤدي إلى زيادة الدين العام للحكومة.
- مخاطر مالية محددة: التزامات احتمالية أو أحداث أخرى غير متوقعة مثل الكوارث الطبيعية، والدعاوى القضائية التي تستتبع تعويضات حكومية، وعمليات إنقاذ للشركات الخاصة أو تلك المملوكة للدولة، وإنقاذ الحكومة للمؤسسات المالية والحكومات دون المركزية ومشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. في حين يمكن اعتبار الاستثمارات العامة كالشراكة بين القطاعين العام والخاص فرصة لتطوير البنية التحتية العامة، إلا أنها مصحوبة أيضًا بمخاطر مالية كبيرة. فهي أولاً تولد زيادة في النفقات خارج الموازنة ويمكن استخدامها للالتفاف على ضوابط الإنفاق. كما أنها تسمح بنقل الديون من الميزانية العمومية وخلق خصوم احتمالية ومستقبلية يمكنها أن تتحول إلى تكاليف مالية. فالضمانات المستخدمة للحصول على تمويل خاص قد تعرّض الحكومة لتكاليف خفية، غالبًا ما تكون أعلى من التمويل العام التقليدي. وهي على المدى الطويل، تخفف من مرونة الموازنة وتؤثر سلبيًا على الاستدامة الكلية.
- المخاطر المؤسسية والهيكلية: قد تنشأ المخاطر المؤسسية من عدم كفاية قوانين إدارة المالية العامة، وازدواجية الموازنة، وعدم توفر إطار مالي متوسط المدى، وترتيبات التنسيق المالية غير الفعالة، ونقص البيانات أو الافتقار إلى القدرة على إدارة المخاطر والمراقبة. ومع ذلك، قد تكون المخاطر الهيكلية نتيجة للإيرادات التي يسيطر عليها مصدر (متقلب) أو اثنان، ونسبة عالية من الإنفاق غير التقديري إلى إجمالي الإنفاق وتخصيص هائل للإيرادات. هذه المخاطر لا تؤثر على فعالية إدارة المخاطر فحسب، بل تزيد أيضًا من احتمالات وقوع الأحداث السلبية وتترتب عنها تكاليف أعلى عند وقوع هذه الأحداث.

كل هذه الأنواع من المخاطر هي عبء على الحكومة وقد تؤدي إلى زيادة التكاليف المالية ولها تأثير كبير على الموازنة الحكومية أو الميزانية العمومية.

## القسم الثاني: السياق اللبناني: القصور البنيوي وتشتت البيانات يضعف الإبلاغ المالي ويسيء لخطة التعافي

يحاول هذا القسم تحديد النقاط الرئيسية الخاصة بلبنان فيما يتعلق بالإففاق من خارج الموازنة قبل التعمق في الممارسات المالية التي تعرقل الإبلاغ المنتظم والشفافية المالية. فأين لبنان من ذلك؟ وهل هو قادر على معالجة أي من الاختلالات التي تسببت بالأزمات المتتالية؟

تقضي الخطوة الأولى إلى الأمام بالاعتراف بأن معالجة الأزمة تتطلب خطة تعافٍ كاملة تتضمن، من جملة ما تتضمنه، برنامج تصحيح مالي جريئاً من شأنه معالجة الاختلالات المالية، والقدرة على تحمل الديون، واستقرار الاقتصاد الكلي، ويطبق إجراءات هادفة إلى توحيد البيانات المالية وإحقاق الشفافية. ومع ذلك، وقبل أي تصميم للإصلاح وأي تنفيذ له، فإن من الشروط الرئيسية سد فجوة في المعرفة المتعلقة بقضايا المالية العامة التي ساهمت في تفاقم الأزمة غير المسبوقة. الهدف النهائي هو توفير قاعدة معرفية قوية لفهم وتقييم أفضل لكيفية إنفاق الأموال العامة مع التركيز بشكل خاص على المخاطر المالية التي نادراً ما يشير إليها أو يفهمها حتى الجمهور الأكثر اطلاعاً.

بالنظر إلى المشهد العام للسياسة والحوكمة في لبنان، تميز العامان الماضيان باحتجاجات واسعة النطاق أطلق شرارتها الانهيار الاقتصادي وتزايد الفروق الاجتماعية، وعدم كفاءة تقديم الخدمات العامة، والاستجابة الحكومية الضعيفة للأزمة، وما فاقم الأمور سوءاً كان انتشار الفساد وهيمنة النخب الحاكمة على الدولة. انصب الهجوم على الحكومة القائمة بسبب فشلها في معالجة الأزمات متعددة الأوجه التي عصفت بلبنان (الأزمة الاقتصادية، الأزمة الصحية، انفجار مرفأ بيروت)، ومنها انهيار قيمة الليرة، والذي رافقه كساد متعمد أدى إلى مضاعفة نسبة الفقر متعدد الأبعاد حتى بلغت 82% من السكان (الإسكوا، 2021) وإخراج 37% من المواطنين من سوق العمل (البنك الدولي، مرصد الاقتصاد اللبناني: الإنكار الكبير، 2021). نزل الناس إلى الشوارع مطالبين بالشفافية، وبأن تكون لهم كلمة مسموعة في إدارة الموارد العامة والمساءلة. اندلعت الاحتجاجات بسبب قرارات تتعلق بالموازنة (كفرض ضريبة على استخدام تطبيق الواتساب، وسوء تقديم الخدمات، وما إلى ذلك) وأجج نيرانها فقدان الثقة بالحكومات وخياراتها السياسية. كما اشتد الاستياء الاجتماعي بفعل انخفاض قيمة العملة والتضخم الكبير، ووُجّهت أصابع الاتهام إلى البنك المركزي بالتعتيم التام على حساباته التراكمية.

## 1. الإنفاق من خارج الموازنة المبلّغ عنه يتراوح بين 12% و15% من جميع النفقات الحكومية

- تُظهر البيانات المتاحة أن الإنفاق من خارج الموازنة المبلّغ عنه بما في ذلك التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان ونفقات الخزينة الأخرى بلغ 12% من جميع النفقات الحكومية المبلّغ عنها في 2018 وارتفع إلى ما يقرب من 14% في 2019 وحوالي 15% في 2020 (معهد باسل فليحان المالي، موازنة المواطن والمواطنة، 2020)، ولا يزال نطاق الإنفاق من خارج الموازنة غير المبلّغ عنه والمخاطر ذات الصلة به مجهولة ويتم التفاوضي عنها. وفي سياق الأزمة الحادة التي يمر بها لبنان، سيؤدي التعتميم على الشؤون المالية للدولة إلى تزايد الالتزامات الاحتمالية وتقويض استدامة تقديم الخدمات الحيوية مثل قطاعي الكهرباء والاتصالات.

## 2. عشرات من مؤسسات الدوبي تعمل خارج الموازنة العامة

- لا تزال العشرات من مؤسسات الدولة، بما في ذلك الشركات العامة والمؤسسات العامة المحققة للمداخل (راجع القسم 3)، والتي تمتعت تاريخياً بالاستقلال على الصعيدين المالي والإداري، تنفق من خارج الموازنة العامة. برغم من أن معظم هذه المؤسسات ملزمة بموجب القانون بنشر تقرير سنوي وتقديم دفاترها للتدقيق المستقل وديوان المحاسبة، إلا أن وزارة المالية لا تستلم دائماً حساباتها السنوية، مما يترك الخزينة العامة عرضة لالتزامات احتمالية غير مبلّغ عنها.
- تعمل هذه المؤسسات خارج سيطرة ورقابة وزارة المالية والسلطات التشريعية. سنة 2019، أصدرت وزارة المالية تعميمًا إلزاميًا رقم 484/ص16/2019 يفرض على جميع المؤسسات العامة والمؤسسات العامة الأخرى بما في ذلك اللجان والمجالس وغيرها تقديم موازنتها إلى مديرية المحاسبة، في محاولة لتشديد الرقابة على العمليات خارج الموازنة، ومع ذلك فإن الحسابات لا تزال بعيدة عن التوحيد.
- تعمل مجموعة كبيرة من المؤسسات العامة بما فيها الشركات المملوكة للدولة خارج الموازنة. تعد هذه المؤسسات موازنتها الخاصة التي يجب تقديمها إلى مجالس إدارتها ثم إلى وزير الوصاية للحصول على الموافقة السياسية. وهذه الموازونات لا يقرها المجلس النيابي (مما يزيد من المخاطر المالية)، ولا يتم دمجها في الوثائق المتعلقة بالموازنة. وفي الواقع لا تملك وزارة المالية القدرة على الاطلاع على واقع هذه المؤسسات ولا الرقابة عليها نظرًا لعدم وجود آلية إبلاغ مركزية، كما أنّ هذه المؤسسات لا تقوم سنويًا بإصدار ونشر تقارير وحسابات شاملة، على الرغم من أن القانون ينص على ذلك. باختصار، لا تعكس وثائق الموازنة المركزية بما في ذلك قطع الحسابات الحجم الفعلي لإيرادات ونفقات الحكومة المركزية العامة ولا تقدم نظرة عامة شاملة عن هذه التدفقات.



## المربّع 1: تعريف الشركات المملوكة للدولة

لا يقدم القانون اللبناني تعريفًا واضحًا للشركات المملوكة للدولة. بموجب المرسوم 4517 الصادر 1972، لا تميز معظم الشركات المملوكة للدولة بين المؤسسات العامة التي تمارس أنشطة تجارية وغيرها من المؤسسات. ومع ذلك، يخضع عدد من الشركات المملوكة للدولة لقوانين محددة.

في غياب تعريف للشركات المملوكة للدولة مشترك بين المستويين الوطني والدولي، تم مؤخرًا استخدام المعايير الثلاثة التالية لتحديد ما يشكل في لبنان مؤسسة مملوكة للدولة (معهد باسل فليحان المالي، مذكرة إحاطة حول المؤسسات العامة الاستثمارية<sup>3</sup> في لبنان، 2021):

- (1) المؤسسات العامة التي تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي.
  - (2) المؤسسات العامة التي تخضع لإشراف الحكومة بشكل كاملة أو جزئي.
  - (3) المؤسسات العامة التي تشارك بقدر واسع في الأنشطة التجارية أو الاقتصادية.
- وفقًا لهذا التعريف، في لبنان 24 شركة مملوكة للدولة من بين 110 مؤسسات عامة ذات وضع هجين، وغالبًا ما تمارس نشاطًا حصريًا واحتكاريًا. ومن الأمثلة على ذلك: شبكة أجيرو؛ شبكتا الهاتف الخليوي «ألفا» و«تاتش»؛ شركة كهرباء لبنان لإنتاج ونقل الكهرباء؛ مؤسسات المياه؛ كازينو لبنان. إدارة حصر التبغ والتبناك؛ شركة طيران الشرق الأوسط؛ المرفأء (مرفأء بيروت وصيدا وصور وطرابلس).

<sup>3</sup> ملاحظة المترجم: في السياق عينه، ما يصنّفه صندوق النقد الدولي «شركات مملوكة للدولة» يسمّى في لبنان «مؤسسات عامة استثمارية»

### 3. البيانات المفقودة في بنية قديمة

لم تتطور بنية موازنة الدولة والموازنات الموازية لتلائم المعايير الدولية الجديدة. بينما يسعى الاتجاه الجديد إلى توحيد أساليب إعداد الموازنة من أجل الاستدامة المالية وتقليل المخاطر إلى الحد الأدنى، فقد حافظ لبنان على بنية الموازنة الهجينة فيه، بما في ذلك:

- الموازنة العامة للدولة التي تغطي موازنات جميع الإدارات العامة وعددها 27.
- الموازنات الملحقة المخصصة أصلاً لخدمات الدولة التي لم تُمنح شخصية معنوية منفصلة لكنها تمارس أنشطة اقتصادية وتجارية. اعتباراً من موازنة عام 2021، تم دمج موازنات لبنان الثلاث الملحقة في الموازنة العامة بعد سنوات من التكاليف الكبيرة الناتجة عن الفرص الضائعة والمتعلقة بـ (1) النفقات غير المبررة للرعاية بداخل قطاع الاتصالات، و(2) التأخير في تحويلات السيولة من قطاع الاتصالات إلى وزارة المالية، الذي كان سببه المآزق السياسية في كثير من الأحيان، مما دفع الدولة اللبنانية إلى اللجوء إلى ديون إضافية بفوائد مرتفعة في حين أن الأموال كانت متوفرة ولكن لا يمكن الوصول إليها.
- الموازنات المستقلة لمؤسسات ومصالح عامة مستقلة محددة. عادة ما تعمل المؤسسات المعينة خارج الموازنة ويتم تضمين صافي رصيدها فقط في الموازنة العامة مما يعني إما تسجيل أرباحها الصافية كإيرادات للدولة، أو تسجيل عجزها الصافي كنفقة (بند) في الموازنة العامة. لم يتم تحديد مخاطر المالية العامة والالتزامات الاحتمالية المتعلقة بهذه المؤسسات ولم يتم أخذها في الاعتبار في أي وثيقة رسمية تتعلق بالموازنة.
- سلف الخزينة أو سلف الخزنة طويلة المدى التي ينبغي أن تسدها الجهة المستفيدة مباشرة في السنة المالية عينها أو في السنوات التالية. نظرياً، لا ينبغي تسجيل هذه المدفوعات على أنها نفقات، ولكن في حالة شركة كهرباء لبنان على سبيل المثال، من غير المحتمل أن يتم سداد هذه التحويلات ويمكن اعتبارها نفقات مستحقة.
- نفقات الخزينة: وهي من حيث المبدأ تدفقات نقدية يجب سدادها إلى الخزينة. من الناحيتين التقنية والتاريخية، لا تعوض إيرادات الخزينة هذه النفقات مما يبرر إدراج نفقات الخزينة الصافية كنفقات فعلية في التقارير السنوية لوزارة المالية.
- الصندوق البلدي: يتم تحصيل العديد من الإيرادات البلدية من قبل وزارة المالية لاعتبارات تقنية (لا سيما الضريبة على القيمة المضافة) ثم يتم تحويلها إلى البلديات من خلال الصندوق البلدي المستقل. لا تتم تغطية هذا التحويل في النفقات المتوقعة للموازنة.
- موازنات البلديات غير موحدة ولا مجمعة. يتم تقديم جميع موازنات البلديات ورقياً وتخزينها في وزارة الداخلية والبلديات بدون أي تحويل رقمي لها أو قدرة على التتبع. على الرغم من عدم تضمين موازنات البلديات في الموازنة العامة، إلا أنها تظل جزءاً لا يتجزأ من هذه الموازنة التي يجب أن تكون متاحة وشفافة إذا كان لا بد من الشروع في إصلاح جاد نحو اللامركزية. أما موازنات البلديات فهي حالياً بمثابة صندوق أسود.
- الموازنات الاستثنائية: يتم الاحتفاظ بها لتغطية النفقات الاستثنائية التي تتطلب إيرادات استثنائية. لم يتم اعتماد هذه الموازنات إلا في أعقاب الحرب الأهلية من أجل تمويل مشاريع إعادة الإعمار.

في الإجمال، تترك البنية الحالية مجالاً للاستثناءات والمناورات المالية الضارة. ولا يزال مبدأ الوحدة بعيداً كل البعد عن أن يكون محل احترام. (الرسمان 2 و3).

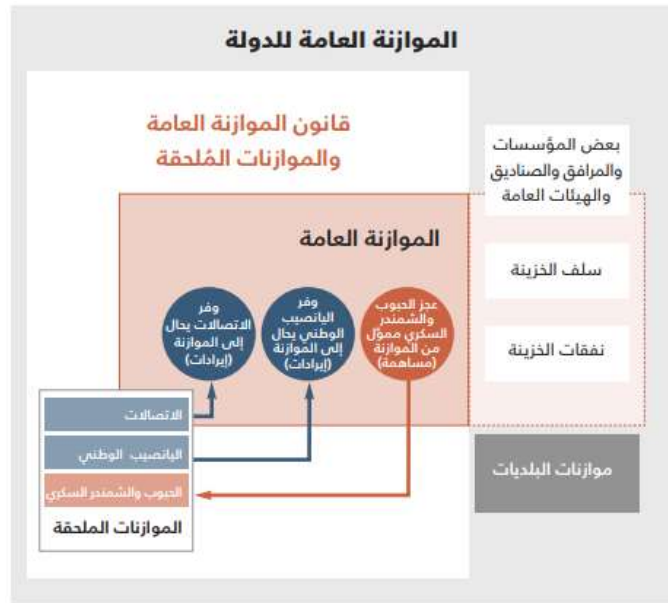
## رسم توضيحي 2: بنية موازنة الحكومة المركزية كما تشرحتها قوانين الموازنة قبل 2021



ملاحظة: نصت المادة 76 من قانون الموازنة للعام 2019 على دمج جميع الموازنات الملحقة بالموازنة العامة اعتباراً من العام 2021

المصدر: موازنة المواطن والمواطنة، معهد باسل فليحان المالي (2020)

## رسم توضيحي 3: بنية موازنة الحكومة المركزية كما تشرحتها قوانين الموازنة قبل 2021



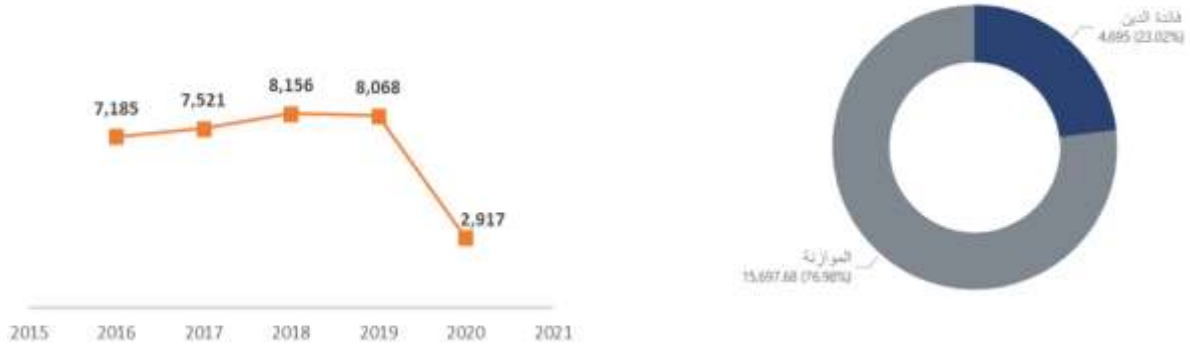
المصدر: موازنة المواطن والمواطنة، معهد باسل فليحان المالي (2020)

#### 4. واقع التشتت الذي تعانيه البيانات المالية

- لم يجر دمج مجموعة من العمليات والأنشطة مع الحكومة المركزية. ولا تشمل وثائق الموازنة المعلومات المتعلقة بمكون التمويل لعمليات الحكومة المركزية مثل سلف الخزينة وعمليات الإقراض الأخرى ولا تتجاوز تضمين المعلومات المتعلقة بالحكومة المركزية. فعلى سبيل المثال، لا تقدم أي معلومات حول الاستثمارات الممولة من الخارج أو الصناديق من خارج الموازنة أو الحكومات المحلية. مجلس الإنماء والإعمار هو أكبر الصناديق خارج الموازنة، ولكن الصناديق الكبيرة تشمل أيضًا الصندوق البلدي المستقل والصندوق الوطني للضمان الاجتماعي. تتضمن الصناديق الأخرى خارج الموازنة الأنشطة التي لا يتم الإفصاح عنها للحكومة ووزارة المالية مثل مجلس الجنوب، وصندوق المهجرين، والهيئة العليا للإغاثة.
- على الرغم من ضخامة الأنشطة شبه المالية، إلا أن تكاليفها لم يتم تقديرها أو تضمينها في وثائق الموازنة. تستخدم الحكومات الإعانات ووسائل الدعم الأخرى لتغطية الخسائر المترتبة على الأنشطة شبه المالية التي تقوم بها الشركات المملوكة للدولة (المؤسسات العامة مثل مؤسسة كهرباء لبنان أو مؤسسات المياه). قد تكون هذه الخسائر نتيجة لعدم الكفاءة، لكنها مرتبطة بشكل أساسي بتوفير الخدمات العامة بأسعار أقل من أسعار السوق. شكلت الأنشطة شبه المالية أكثر من 3% من الناتج المحلي الإجمالي في 2019 (صندوق النقد الدولي، الشركات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى: الحجم والدور والأداء والتحديات، 2021). وتجدر الإشارة إلى أن التحويلات المباشرة لا تعكس سوى جزء من الصورة ولا تأخذ في الاعتبار التكلفة الإجمالية لهذه الأنشطة والتي تشمل أيضًا متأخرات الإنفاق الحكومي والأرباح غير المحققة والمخصصة للاستثمار أو التحويل إلى الحكومة.
- لا تغطي الوثائق المتعلقة بالموازنة إلا نتائج الإيرادات والنفقات الحالية، بينما تقدم معلومات غير كافية عن النتائج المالية السابقة وتتجاهل التوقعات المستقبلية. مع ذلك، تم الإفصاح عن المعلومات المتعلقة بعدة سنوات فيما يخص نفقات الاستثمار في القطاعات الرئيسية مثل الصحة والتعليم والدفاع والطرق. على الرغم من الجهود المبذولة لتعزيز توافر البيانات الخاصة بمحتوى بيان الموازنة، لم يتم تضمين أي تقديرات في الموازنة أو وضع أي خطط لإدراج الحكومة العامة في تقارير البيانات المالية.
- إن عدم وجود نظام محاسبة موحد من شأنه تجميع بيانات المالية العامة ودمجها جزئيًا يشرح غياب تقارير التنفيذ خلال العام. وهو علاوة على ذلك يضعف القدرات التخطيطية للشركات المملوكة للدولة، ويعطل الإدارة السليمة للمالية العامة والنقد، ويكلف الدولة فوائد دين تبلغ قيمتها الملايين. في حين كانت فوائد الدين تتزايد باستمرار على مدى السنوات الماضية، شهدت البلاد مؤخرًا انخفاضًا حادًا في فوائد الديون، حيث انخفضت من 8312 مليار ليرة لبنانية في 2019 إلى 4695 مليار ليرة لبنانية في 2020 بسبب التخفيض المفروض على الديون بالليرة. يمثل هذا المبلغ حوالي 23% من إجمالي نفقات الموازنة. (الرسم 4).

#### رسم توضيحي 4: إجمالي تكاليف الدين (الفوائد المحلية والأجنبية)

فوائد الدين كجزء من إجمالي نفقات الموازنة (%، 2020) تطور فوائد الدين الفعلية (مليار ل.ل.)، 2016-2020

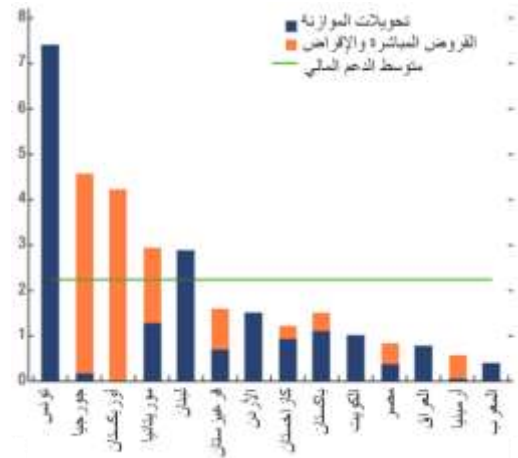


المصدر: معهد باسل فليحان المالي (2020) لوحة التحكم بموازنة المواطن والمواطنة، وزارة المالية (2018،2019،2020) مرصد المالية العامة

#### 5. الانكشاف أمام المخاطر المالية

- الدعم المباشر للشركات المملوكة للدولة غير مشروط بمعايير الشفافية والإبلاغ. تُظهر بيانات عام 2019 أن الدعم المباشر للشركات المملوكة للدولة في لبنان تألف من إعانات أو تحويلات صريحة وتجاوز متوسط الدعم المالي البالغ 2.2% من الناتج المحلي الإجمالي في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى. لبنان هو ثاني أكبر بلد في المنطقة يقدم الدعم المالي من خلال تحويلات الموازنة، وتونس هي الأولى حيث تجاوزت تحويلات الموازنة 7% من الناتج المحلي الإجمالي في 2019 (الرسم 5).

رسم توضيحي 5: الدعم المالي المباشر للشركات المملوكة للدولة (% من الناتج المحلي الإجمالي)، 2019



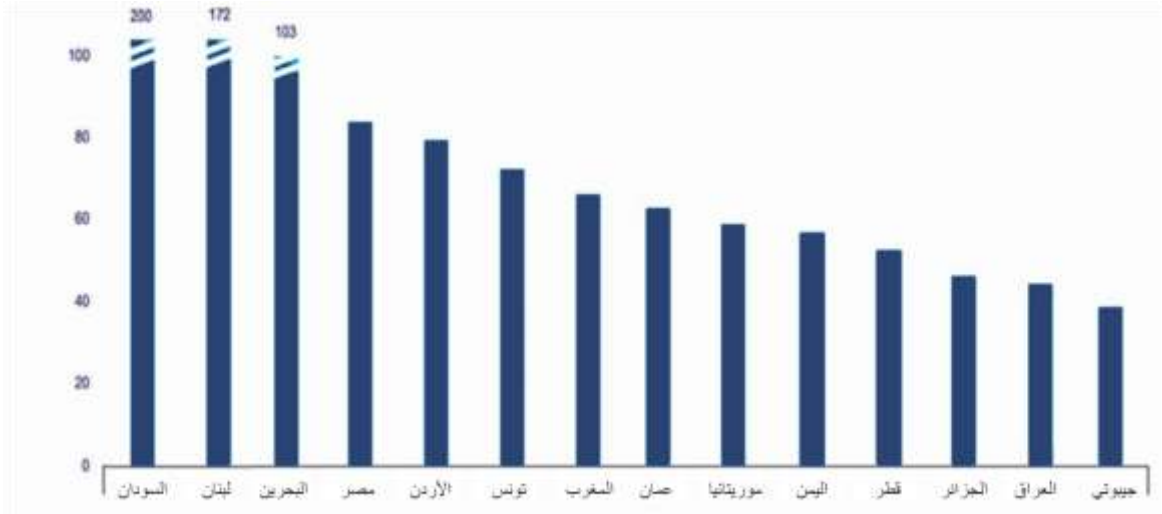
المصدر: ورقة عمل صندوق النقد الدولي (2021) الشركات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى

▪ دعم قطاع الطاقة في لبنان أتى على حساب الحماية الاجتماعية واستنزاف احتياطي العملات الأجنبية. تركز معظم الدعم الذي قدمته الحكومة اللبنانية على قطاع الطاقة لتأمين الحد الأدنى من الخدمات العامة وسط تدهور الظروف الاقتصادية (صندوق النقد الدولي، الشركات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى: الحجم والدور والأداء والتحديات، 2021)، وقد نتجت عن ذلك تكلفة عالية جدًا لجهة الاستدامة المالية ولاحقًا استنفاد احتياطي العملة.

▪ المخاطر المالية المحددة مثل الالتزامات الاحتمالية أو مخاطر الموازنة الأخرى لا يتم رصدها إلا جزئيًا فقط. تم الإبلاغ عن الالتزامات الاحتمالية الناتجة عن الضمانات المتعلقة بالمؤسسات العامة ورصدها على أساس منتظم. ومع ذلك، فإن الالتزامات المستقبلية المرتبطة ببرامج الاستحقاقات التي لا يتم تمويلها مثل الرواتب التقاعدية لا تغطيها الموازنة. علاوة على ذلك، لم تقيّم بدقة المخاطر الناتجة عن إعادة هيكلة أو خصخصة المؤسسات العامة، أو من الدعاوى القضائية ضد الحكومة. ومع ذلك، فإن الآثار المالية للالتزامات الرواتب التقاعدية، ولا سيما تعويضات نهاية الخدمة، تم تقييمها عدة مرات من قبل الحكومة.

▪ غياب التحليل والرصد لمخاطر الاقتصاد الكلي: عانى لبنان في السنوات الماضية أزمات متعددة الأوجه. «من المحتمل أن تزداد الأزمة المالية والاقتصادية في لبنان بين المراتب العشر الأولى، وربما الثلاثة الأولى، للآزمات الأكثر حدة على مستوى العالم منذ منتصف القرن التاسع عشر.» (البنك الدولي، مرصد الاقتصاد اللبناني: لبنان يغرق (نحو أسوأ ثلاث أزمات عالمية)، 2021). علاوة على ذلك، تأثر البلد بالأزمة الصحية وانفجار مرفأ بيروت. نتيجة لذلك، حدثت تغييرات غير متوقعة في متغيرات الاقتصاد الكلي - كنسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي ونمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي - وكانت لها آثار مالية كبيرة. ظلت نسبة الدين العام باستمرار من أعلى المعدلات على المستوى العالمي وبين بلدان الشرق الأوسط وشمال إفريقيا، وتفاقت في السنوات الأخيرة بسبب الأزمة الاقتصادية وانخفاض قيمة العملة المحلية. تشير تقديرات صندوق النقد الدولي إلى أن الدين العام تجاوز 170% من الناتج المحلي الإجمالي في العام 2020 (الرسم 6).

رسم توضيحي 6: نسب الدين العام عبر بلدان الشرق الأوسط وآسيا الوسطى (كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: صندوق النقد الدولي (2020) قاعدة بيانات آفاق الاقتصاد العالمي

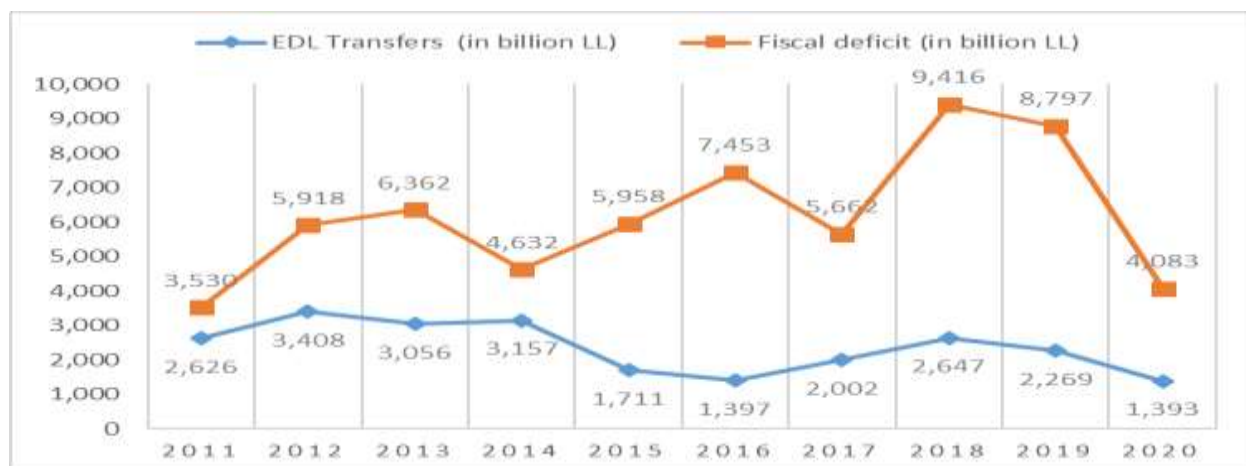
6. تمثل أنشطة مؤسسة كهرباء لبنان وحدها 30% من إجمالي العجز المبلغ عنه

لا تعكس نفقات الموازنة المبلغ الإجمالي للإنفاق العام، ويعتبر النظر إلى الإنفاق من خارج الموازنة أمراً ضرورياً لتقييم وضع المالية العامة للحكومة.

- صحيح أن أساليب وآليات إعداد الموازنة ليست وحدها المسؤولة عن الوضع المالي المتدهور. ففي الواقع، يعود أحد الأسباب الرئيسية لارتفاع مستوى المديونية في لبنان إلى الفشل القطاعي، ولا سيما العجز المتكرر الذي تسببت به مؤسسة كهرباء لبنان. كما أدى غياب الشفافية والشمولية إلى تفاقم الوضع سوءاً. على سبيل المثال، لا يتم دمج أنشطة مؤسسة كهرباء لبنان، التي تمثل حوالي 30% من عجز الموازنة في لبنان و14% من إجمالي الإنفاق غير المرتبط بالفوائد (ديتر والصعدي 2020)، بالوثائق المتعلقة بالموازنة باستثناء تحويلات الخزينة التي يتم التعامل معها على أنها أنشطة من خارج الموازنة<sup>4</sup>. حولت الحكومة اللبنانية خلال العقد الماضي أكثر من 15 مليار دولار أميركي إلى شركة كهرباء لبنان، بما يعادل متوسط 42% من العجز المالي خلال الفترة نفسها (طويلة، 2021). وبلغت سلف الخزينة المتوقعة لمؤسسة كهرباء لبنان حوالي 2500 مليار ليرة لبنانية في 2019، أي ما يعادل 2.9% من الناتج المحلي الإجمالي، وانخفضت إلى السقف المحدد عند 1500 مليار ليرة لبنانية في 2020.

<sup>4</sup> اعتباراً من عام 2017 تم وبشكل مثير للجدل إلغاء التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان من الموازنة في محاولة لتقليص عجز هذه الموازنة بشكل مصطنع. تم تسجيل التحويلات كسلف خزينة طويل الأجل، وهو ما يعني قرصاً بالتفسير اللاتيني للمصطلح.

رسم توضيحي 7: التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان والعجز المالي فيها (بالمليار ليرة)، 2011-2020



المرجع: وزارة المالية (2011-2020) مرصد المالية العامة

رسم توضيحي 8: التحويلات المتوقعة والمستحقة إلى مؤسسة كهرباء لبنان (بمليارات الليرات)، 2017-

2020



ملاحظة: أرقام الإنفاق الفعلي لسنة 2019 محتسبة حتى شهر 10  
المصدر: موازنة المواطن 2020 - معهد باسل فليحان المالي



رسم توضيحي 9: نفقات الموازنة المتوقعة والإنفاق من خارج الموازنة (بمليارات الليرة اللبنانية)، من 2017 إلى 2020

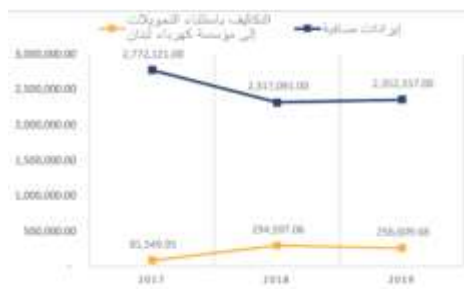


ملاحظة: قبل 2018، كانت التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان مدرجة في الموازنة. المصدر: معهد باسل فليحان المالي (2020) لوحة التحكم بموازنة المواطن والمواطنة

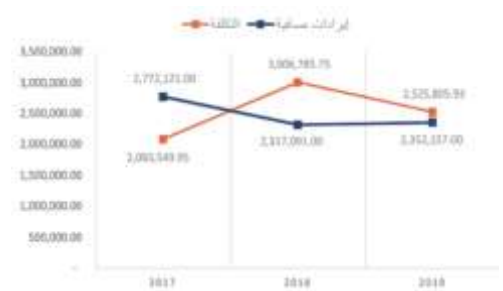
من بين الشركات الأخرى المملوكة للدولة، تعتبر مؤسسة كهرباء لبنان من تلك التي تنكشف على مخاطر مالية كبيرة. إذا نظرنا إلى التدفقات الصافية للشركات المملوكة للدولة في 2019 (إما الربح الصافي أو الخسارة الصافية - راجع القسم الفرعي 2)، فإن التكلفة المالية الإجمالية (2,525,805.93 مليون ليرة لبنانية) تجاوزت الإيرادات الصافية (2,352,157 مليون ليرة لبنانية). ومع ذلك، تظهر البيانات أنه إذا ما استُثنت التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان، فإن التكلفة المالية ستخف بشكل كبير وستصل إلى 256,609.68 مليون ليرة لبنانية، ما يخفف العبء عن كاهل الموازنة بشكل ملحوظ. (الرسم 10).

رسم توضيحي 10: التكلفة المالية مقابل الإيرادات الصافية التي حققتها الشركات المملوكة للدولة (بملايين الليرات اللبنانية)، 2017-2019

باستثناء التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان



بما في ذلك التحويلات إلى شركة كهرباء لبنان



المصدر: معهد باسل فليحان المالي (2021): مذكرة إحاطة حول الشركات المملوكة للدولة في لبنان

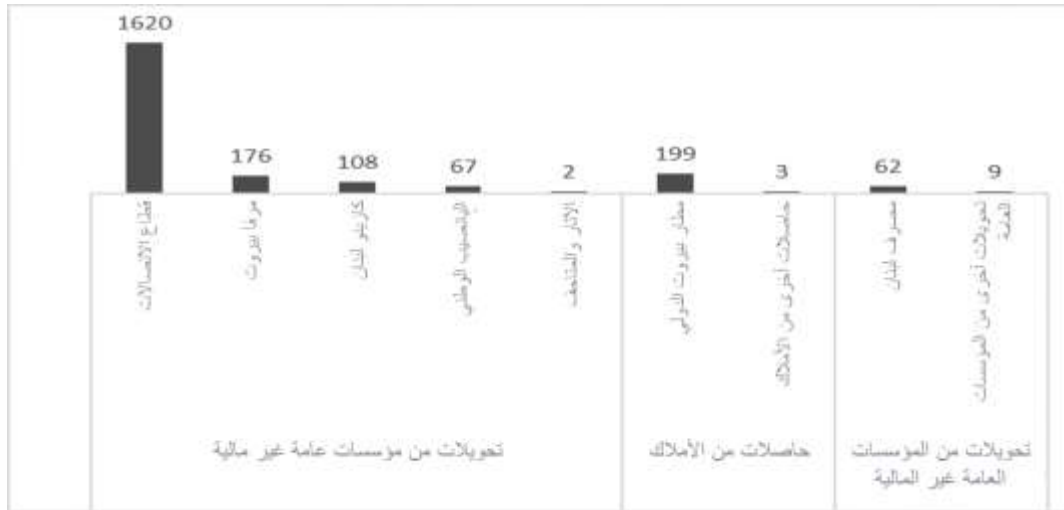
## 7. معظم المؤسسات العامة المحققة للمداخل معرضة لمخاطر عالية

لم تنئى الأزمة الحالية عن مؤسسات الدولة التي تحقق أرباح، إذ غالب الأحيان من المتوقع أن تراكم خسائر لتضعف أكثر فأكثر الوضعية المالية لوزارة المالية. تحقق بعض الهيئات العامة التي تعمل خارج الموازنة العامة للدولة إيرادات مالية، وتصل مساهمتها إلى 16% من إجمالي الإيرادات الحكومية (2,246 مليار ليرة لبنانية من إيرادات الموازنة العامة من إجمالي الإيرادات المدرجة في الموازنة البالغة 14,176 مليار ليرة لبنانية) (معهد باسل فليحان المالي، مذكرة إحاطة حول الشركات المملوكة للدولة في لبنان، 2021). خلال السنوات الخمس الماضية، تشير التقديرات إلى أن الشركات المملوكة للدولة والمؤسسات العامة قد حققت ما بين 11 و14% من الإيرادات العامة. ساهم قطاع الاتصالات بالحصة الأكبر (بلغت حوالي 72% من إجمالي التحويلات من المؤسسات العامة في 2020 بما يعادل 1620 مليار ليرة لبنانية)، يليه ميناء بيروت (176 مليار ليرة لبنانية)، ومطار بيروت الدولي وكازينو لبنان (108 مليارات ليرة لبنانية) (معهد باسل فليحان المالي، مذكرة إحاطة حول الشركات المملوكة للدولة في لبنان، 2021).

لكن قطاع الاتصالات (بالإضافة إلى قطاعات أخرى) مهدد بالتدهور السريع واحتمال تعرض خدماته للانقطاع بسبب الخسائر الكبيرة في الإيرادات الناتجة عن انخفاض قيمة العملة، في حين مُدّد، منذ بداية الأزمة في أواخر عام 2019، العمل بالسياسة الرسمية القاضية بتجميد التعرفة، بينما يتم دفع تكاليف الصيانة والتشغيل بسعر السوق السوداء، وفوترة اشتراكات الاتصالات السلكية واللاسلكية الدولية والمستحقات الأخرى بالدولار الأميركي. وتتراوح الفجوة الحالية بين 85% و95% مما يهدد استدامة القطاع ويقضي على جميع الأرباح الصافية. وبالمثل، تأثرت عمليات مرفأ بيروت بالأزمة، لكن الانفجار الذي وقع في منتصف 2020 قلل بشكل كبير من أنشطته وبالتالي من عائداته.

رسم توضيحي 11: الإيرادات المدرجة في الموازنة حسب نوع المؤسسة العامة (بمليارات الليرات اللبنانية)،

2020



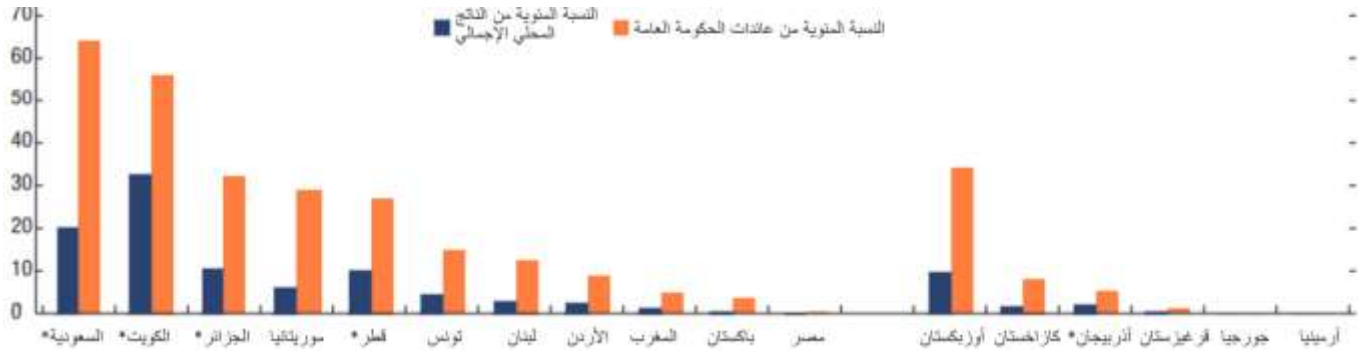
المصدر: معهد باسل فليحان المالي (2020) لوحة التحكم بموازنة المواطن والمواطنة

جدول 1: الإيرادات المدرجة في الموازنة مقابل الإيرادات الفعلية (بالنسبة المئوية ومليارات الليرة اللبنانية)،  
من 2017 إلى 2020

الإيرادات المدرجة في الموازنة (بمليارات الليرات)	الإيرادات الفعلية (بمليارات الليرات)	% إجمالي الإيرادات الفعلية	% إجمالي الإيرادات المدرجة في الموازنة	
2,649	2,519	15.12	14.49	<b>2017</b>
2,188	2,651	12.57	13.48	<b>2018</b>
2,155	2,581	12.92	12.97	<b>2019</b>
-	2,246	-	15.84	<b>2020</b>

المصدر: معهد باسل فليحان المالي (2020) لوحة التحكم بموازنة المواطن والمواطنة

رسم توضيحي 12: مساهمة الشركات المملوكة للدولة في إيرادات الموازنة (% الناتج المحلي الإجمالي و% من إيرادات الحكومة العامة)، 2019 أو أحدث البيانات المتاحة



\* لا تشمل إلا التحويلات إلى الموازنة التي تقوم بها شركات النفط الوطنية.

المصدر: صندوق النقد الدولي (2021) الشركات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى

## 8. وضع مالي هش تزيد من تعريضه للخطر الهندسة المحاسبية

- قد يكون عرض البيانات في وثائق الموازنة مضللاً. على سبيل المثال، تشير الأرقام الموضحة في موازنة 2020 إلى عجز تم تقليصه بشكل مصطنع (جدول 2). بالنسبة لغير ذوي الاختصاص، ومنهم الأحزاب السياسية والأفراد في موقع صنع القرار، كان من المتوقع أن يبلغ عجز الموازنة في 2020، 4,836 مليار ليرة لبنانية (5.5% من الناتج المحلي الإجمالي) فيما كان من المتوقع أن يتجاوز العجز الحقيقي 7,673 مليار ليرة لبنانية (8.5% من الناتج المحلي الإجمالي)، لأنه كان يجب إضافة الإنفاق والمدفوعات الأخرى بما في ذلك التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان ونفقات الخزينة الصافية الأخرى. وبخلاف العجز المالي، لم تشر وثائق الموازنة إلى الحاجات التمويلية المتوقعة التي تأخذ بالاعتبار في قيمة الدين آجال الاستحقاق الرئيسية<sup>5</sup> للعام نفسه علمًا أن نفقات الموازنة تضمنت فقط آجال استحقاق القسائم (مدفوعات فوائد الديون). باختصار، بنهاية عام 2019، ستصل الحاجة التمويلية المتوقعة للعام التالي إلى 23,220 مليار ليرة لبنانية (26% من الناتج المحلي الإجمالي)، وهو ما يتجاوز حجم الموازنة العامة بنحو 28%. بعبارة أبسط، وقبل تباطؤ الأزمة (نهاية عام 2019)، احتاجت الحكومة اللبنانية، بالإضافة إلى الإيرادات العادية للدولة، إلى مبلغ يساوي 28% من حجم اقتصادها لتمويل النفقات المبلغ عنها لقطاعها العام، بينما ركزت الصحف في تلك الفترة على عجز الموازنة الذي يعادل 5.5% من الناتج المحلي الإجمالي (جدول 3).

### جدول 2: أرقام الموازنة لعام 2020

البند	المبلغ (بمليار ل. ل.)
ايرادات الموازنة المتوقعة	13,395
نفقات الموازنة المتوقعة	18,231
عجز الموازنة المتوقع	4,836
ايرادات الخزينة المتوقعة	779
نفقات الخزينة المتوقعة	2,116
التحويلات المتوقعة إلى مؤسسة كهرباء لبنان	1,500
عجز مالي متوقع	7,673

\* الناتج المحلي الإجمالي المتوقع في ذلك الوقت: 89297 مليار ليرة لبنانية

المرجع: قانون الموازنة العامة في لبنان للعام 2020

### جدول 3: مستحقات سداد أصل الدين في 2020 بدءًا من نهاية كانون الأول 2019

البند	المبلغ (مليار ل. ل.)
-------	----------------------

<sup>5</sup> لا تعتبر آجال الاستحقاق الرئيسية نفقات بل تحويلات رأسمال مستحق على عكس آجال استحقاق القسائم

11,428	آجال الاستحقاق الرئيسية بالعملة المحلية
4,119	آجال الاستحقاق الرئيسية بالعملة الأجنبية *

\* المبلغ المستحق بالدولار الأميركي هو 2,719 مليون دولار. لتسهيل الرجوع إليه، تم تحويله إلى الليرة اللبنانية على أساس سعر الصرف الرسمي.

المرجع: مراجعة الدين وأسواق الدين، كانون الأول 2019، متاح على الإنترنت على الرابط: <http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/PublicDebt/DebtReports/Documents/Debt%20&%20Debt%20Markets%20QIV%202019.pdf>

## القسم الثالث: التقييم المؤسسي للمؤسسات المنفقة من خارج الموازنة

يوضح القسم التالي إنفاق المؤسسات العامة من خارج الموازنة كلياً أو جزئياً بناءً على المخططات التنظيمية والقوانين المتعلقة بجميع الوزارات بما في ذلك مجلس الوزراء ومجلس النواب ورئاسة الجمهورية. وهو يقيّم النتائج ويقدم ملاحظات رئيسية فيما يخص أنماط الإدارة المالية والتحديات داخل هذه المؤسسات.

### 1. لمحة عن القطاع

- نصف المؤسسات التي تم رصدتها تعمل في القطاع الصحي.
- 6 مؤسسات تقدم خدمات أساسية مثل المياه، والطاقة والاتصالات من ضمنها 4 مصالح مياه.
- المؤسسات المتبقية تدرج ضمن القطاعات التالية:
  - مؤسستان تقومان بنشاطات تجارية (الريجي وكازينو لبنان).
  - 3 مؤسسات تعمل في القطاع التربوي (بما فيها الجامعة اللبنانية والكونسرفاتوار الوطني).
  - 4 مؤسسات تعمل في القطاع المالي (بما فيها مصرف لبنان).
  - 12 مؤسسة في مجال إدارة الاستثمارات.
  - مؤسسة مصنفة في الحماية الاجتماعية.
  - مؤسستان تعملان في قطاعات أخرى.
- مؤسسة الضمان الاجتماعي هي من أكبر المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة بموازنة فاقت 3.5 مليار دولار قبل اندلاع الأزمة النقدية.
- لم تتمكّن من تحديد بعض المنفقين الكبار مثل مصرف لبنان، مجلس الانماء والاعمار والجامعة اللبنانية.

رسم توضيحي 13: توزّع المؤسسات بحسب القطاعات



## 2. التقييم المالي للإنفاق خارج الموازنة القابل للتحديد

تم جمع بيانات الإنفاق الفعلي لـ 17 مؤسسة واحتسابها لـ 26 مؤسسة أخرى بناء على فرضيات وسطية. تظهر النتائج التالي:

- بلغ أعلى إنفاق لسنة واحدة (2018)، لفئة إنفاق محددة (فعلي)، ويغطي 17 مؤسسة 7,825 مليار ليرة لبنانية. وتعود نسبة 72% من هذا المبلغ إلى إنفاق الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وحده. وتعود نسبة 93% من إجمالي الإنفاق إلى كيانين مجتمعين هما الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي وإدارة حصر التبغ والتبناك (الريجي)، بينما لم تمثل المؤسسات الـ 15 الأخرى ومعظمها من المستشفيات الحكومية ومؤسسة المياه إلا 7% فقط.
- الإنفاق الأعلى الذي يغطي جميع المدخلات الممكنة بما في ذلك البيانات غير المباشرة يبلغ 7,883 مليار ليرة لبنانية. تم تعديل بيانات مستشفى ميس الجبل الحكومي ومستشفى طرابلس الحكومي لمتوسط فجوة إنفاق محتسبة للعام عينه (حيث إن البيانات المتاحة لهذين الكيانين هي فقط تلك المدرجة في الموازنة لعام 2018)، في حين أن البيانات العائدة لهيئة استثمار مرفأ طرابلس تم تعديلها وفقاً لمتوسط التغير السنوي مع اعتبار البيانات الفعلية لعام 2019 بمثابة بيانات غير مباشرة.
- أنفق ثلث المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة ما يعادل 30% تقريباً من إجمالي إنفاق الحكومة المركزية المبلغ عنه لعام 2018، بما في ذلك إنفاق الخزينة والسلف والتحويلات إلى الصندوق البلدي (860 مليار ليرة لبنانية، وهو أحد المؤسسات الـ 60)، التي بلغت 26,821 مليار ليرة لبنانية و9% من الناتج المحلي الإجمالي<sup>6</sup>.
- المبلغ الإجمالي للإنفاق الفعلي الذي يغطي 43 مؤسسة من أصل 60، قد يصل إلى 9,136 مليار ليرة لبنانية، ما يساوي 34% من إجمالي الإنفاق و10.7% من الناتج المحلي الإجمالي للعام 2018 نفسه. هذا الرقم لا يشمل التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان وموازنتها. المبلغ يغطي المؤسسات الـ 20 الأولى بالإضافة إلى المبلغ المتوقع الذي يغطي الـ 22 مستشفى حكومياً الأخرى بالإضافة إلى التحويلات إلى الصندوق البلدي المستقل هو 860 مليار ليرة لبنانية.

<sup>6</sup> بلغ الناتج المحلي الإجمالي 85037 مليار ليرة في 2018

### 3. إعادة تشكيل توضيحية للمالية العامة

تستند إعادة التشكيل المبينة أدناه إلى أرقام 2018.

- في 2018، بلغ الإنفاق من خارج الموازنة المحدد 15.5% من الناتج المحلي الإجمالي و60% من الموازنة المنفذة، بينما بلغ إجمالي إنفاق الحكومة المركزية المحدد 41% من الناتج المحلي الإجمالي باستثناء أقساط سداد أصل الدين، حيث إن هذه الأقساط لا تعتبر نفقات بل تحويلات مالية.
- من المتوقع أن تتضخم هذه الأرقام أكثر في 2021، حيث تقلص الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بشكل كبير بأكثر من 50% بين عامي 2018 و2021، ولا يُتوقع أن يتعافى الاقتصاد بدون أي خطة إصلاح جديّة بينما من المرجح أن تتوصل الجهات التي تقوم بالإنفاق من خارج الموازنة إلى تكييف إنفاقها بشكل أسرع، نظرًا إلى استقلالها المالي والإداري.

#### جدول 4: إعادة التشكيل الإرشادية لمالية الدولة بناءً على أرقام 2018

النسبة من الناتج المحلي الإجمالي	المبلغ بمليارات الليرات		
7.08%	6,017.00	الرواتب والأجور وملحقاتها	تنفيذ الموازنة
3.77%	3,207.00	تعويضات التقاعد ونهاية الخدمة	
0.58%	495.00	تحويلات للمؤسسات العامة لتغطية الرواتب	
9.59%	8,156.00	الفوائد	
0.63%	535.00	السلع واللوازم	
0.24%	205.00	خدمات خارجية	
0.94%	800.00	مختلف في تحويلات الموازنة باستثناء شركة كهرباء لبنان	
0.93%	789.00	مصاريف جارية أخرى	
1.63%	1,382.00	نفقات رأسمالية	
0.41%	352.00	سلف الموازنة	
<b>25.80%</b>	<b>21,938.00</b>	<b>المجموع</b>	
3.11%	2,647.00	سلف الخزينة إلى مؤسسة كهرباء لبنان <sup>1,2</sup>	إنفاق خارج الموازنة
0.35%	301.00	نفقات أخرى	
0.18%	154.00	إدارة الجمارك	
1.01%	860.00	تحويلات للصندوق البلدي	
1.08%	920.00	نفقات الخزينة الأخرى	
9.73%	8,276.00	القيمة المقدرة لإنفاق المؤسسات من خارج الموازنة <sup>3</sup>	
<b>15.47%</b>	<b>13,158.00</b>	<b>المجموع</b>	



الإنفاق المحدد للحكومة المركزية	35,096.00	41.27%
الناتج المحلي الإجمالي	85,037.00	

<sup>1</sup> قبل عام 2018، كانت التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان مدرجة في الموازنة  
<sup>2</sup> التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان لا تشمل موازنة المؤسسة وتغطي فقط شراء النفط والوقود  
<sup>3</sup> تشمل المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة 42 مؤسسة وتستثني 17 مؤسسة من بينها 3 مؤسسات للمياه، والتمويل الخارجي لمجلس الإنماء والإعمار، والتمويل الذاتي للجامعة اللبنانية، ومصرف لبنان، وأوجيرو، وغيرها.

#### 4. التحديات المتعلقة بإعداد الموازنة وتقنياتها

بالإضافة إلى حجم الإنفاق من خارج الموازنة، سلطت الملاحظات الضوء على تحديات كبرى في إدارة الأموال تقاوم خطر الاستدامة المالية العامة للدولة.

■ **الموازنات غير مرتبطة بخطط وسياسات محددة.** على الرغم من أن معظم المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، إلا أن العديد منها لا يزال يعتمد هيكلية موازنة منفصلة عن أهداف السياسات مما يفقد عملية التخطيط السنوية جدواها حيث يتم تكرار توقعات وأرقام الموازنة عامًا بعد عام مع زيادة خطية طفيفة. وعمليًا، يضع المسؤولون الماليون داخل هذه المؤسسات اقتراحات الموازنة بناءً على آخر الأرقام المتاحة، مع الأخذ بالاعتبار التعديلات بناءً على خطط الشراء أو النتائج، بينما لا تُترجم استراتيجية المؤسسة وخططها في أي اقتراح مالي.

■ في الواقع تم التعرف إلى عمليتين للتخطيط. بينما يُظهر كلا النموذجين نقصًا واضحًا في **التخطيط التشاركي**، يعتمد الأول على الإعداد المعزول للموازنة، والثاني ليس سوى تجميع تشاركي للتوقعات المالية. في الملاحظة الأولى، لا يتشاور المسؤول المالي عن إعداد الموازنة مع الإدارات المختلفة ولا يأخذ خطط كل منها بمثابة مدخلات عند تجميع العرض المالي. في الملاحظة الثانية، ينظم المسؤول المالي عملية تجميع بناءً على تكرار واحد للمناقشات بينما في الظروف العادية يستغرق الأمر مرات عدة قبل التوصل إلى اقتراح صلب.

■ **الإجراءات الإدارية والمالية غير موحدة** بين المؤسسات العامة ذات الموازنات المستقلة. من بين المؤسسات التي تمت دراستها، تخضع حوالي 20% فقط لقانون المحاسبة العمومية، بينما تخضع له 20% جزئيًا فقط (إما في الإعداد أو في التنفيذ). وتعمل حوالي 25% منها بدون المصادقة على موازنتها من قبل وزارة المالية على الأقل. ولا تخضع 84% من هذه المؤسسات للتدقيق المسبق في معاملاتها المالية، في حين أن حسابات معظمها يجب أن تخضع للتدقيق اللاحق قبل ديوان المحاسبة، وأن يُتاح للجمهور الوصول إليها. وبشكل عام، فإن تعدد الإجراءات يجعل عملية الرقابة شاقة على جميع المستويات ويجعل من الصعب على مسؤولي وزارة المالية تجاوز الضعف في حدود قدرتهم على التغطية.

■ قامت معظم المؤسسات العامة بأتمتة تدفقات عمل الإدارة المالية الخاصة بها من خلال مبادرات معزولة وليس بالتعاقد من الباطن مع مؤسسات متخصصة في المحاسبة العامة، ولا يزال الكثير منها **ينتج التقارير المالية يدويًا**، وهو ما يتطلب جهودًا كبيرة ويأتي بنتائج غير دقيقة. بالإضافة إلى ذلك، تظل الإجراءات المالية والإدارية في عدد كبير من

هذه المؤسسات غير مؤتمتة، مما يترك مجالاً لإنتاج معلومات غير دقيقة وغير متسقة وغير قابلة للمقارنة. وفي الواقع، فإن المؤسسات العامة ذات النشاط المماثل تدار ماليًا بطرق مختلفة وبأنظمة معلومات مختلفة. على الرغم من الجهود المبذولة في هذا التقرير لإعادة تشكيل حجم الدولة خارج الموازنة، فإن الأرقام تبقى إرشادية، لأن احتساب الأرقام الدقيقة يتطلب إنشاء أنظمة موحدة.

- يجب أن تعتمد توقعات الموازنة على إطار العمل المالي الوارد في تعميم الموازنة. فمن ناحية، غالبًا ما يتم نشر تعميم الموازنة متأخرًا ولا يصل أحيانًا إلى جميع المؤسسات العامة (التي شملتها هذه الدراسة) وإذا ما وصل إليها، فمن المرجح أن تكون الافتراضات المالية شديدة التفاؤل. هذا الأمر يقوض مصداقية هذه الموازنات لأن توقعات الإيرادات والإنفاق يتبين أنها غير واقعية. صحيح أن هذا التحدي ينطبق على كل القطاع العام أيضًا، ولكن المؤسسات العامة ذات الموازنات المستقلة معرضة لتحمل ضرر أكبر لأنها مسؤولة عن توقع إيراداتها وإدارة هذه الإيرادات بينما تكون مؤسسات الإدارة العامة الأخرى مسؤولة أساسًا عن إنفاقها.
- برامج الانفاق الاستثماري، وخاصة تلك الممولة بشكل هجين (مثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص)، أغلبها غير متصل بوظيفة إدارة الموازنة العامة، ما يكشف الدولة أمام المخاطر المالية والالتزامات الاحتمالية.

## 5. التحديات المتعلقة بالممارسات والأنظمة المحاسبية

- إن تعدد أنظمة المحاسبة المستخدمة في مختلف هذه المؤسسات يضر بعملية التجميع والمقارنة. تظهر التقارير المالية المستقاة من «مبادرة غربال» أن بعض المؤسسات (بخاصة بعض المستشفيات الحكومية) تستخدم أنظمة محاسبة عامة، بينما اعتمدت الغالبية أنظمة تختص بالمحاسبة العمومية. وبسبب عدد المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة (حوالي 60) فإن أي تحليل يتطلب معالجة كبيرة للبيانات.
- بالنسبة للمؤسسات التي تستخدم النوع نفسه من أنظمة المحاسبة، تظهر ملاحظة التقارير المالية أن هذه المؤسسات تستخدم نماذج مختلفة للحسابات وقطع الحساب. حتى عندما تكون المقارنة ممكنة، لا يكون التحليل منهجيًا بسبب الحاجة إلى تحويل البيانات والتحقق من صحتها.
- من التحديات المهمة الأخرى بالنسبة إلى الإجراءات المحاسبية عدم الاتساق في تسمية بنود الموازنة: (1) تظهر الملاحظات أن المسؤولين الماليين في مختلف هذه المؤسسات يميلون إلى استخدام بنود موازنة مختلفة للنوع نفسه من الإنفاق، (2) قد يستخدمون أيضًا تسميات مختلفة للنوع نفسه من الحساب، (3) وقد يختلف نص التبرير المتعلق بالإنفاق اختلافًا كبيرًا من حيث المحتوى والطول وحتى التحديد.
- حتى عندما يكون لدى معظم المؤسسات المشمولة بالدراسة أنظمة محاسبية، لا يتم بالضرورة قطع الحسابات بشكل منهجي. لا يزال العديد من المؤسسات يقوم بإدخال البيانات يدويًا مما يزيد من احتمالية الخطأ وعدم الاتساق والتأخير عبر السنين.

- لا يوجد مرجع رسمي واحد لتقديم المشورة في شؤون المحاسبة العامة، لا سيما تلك الصادرة عن مجلس شورى الدولة، وديوان المحاسبة، والتفتيش المركزي. وبحال وجود آراء متناقضة، فمن المرجح أن يتصرف الممارسون بطرق مختلفة بحسب الخلفية التاريخية. فقد يعتبر البعض أن مجلس شورى الدولة هو المرجع النهائي بينما قد يعتبر البعض الآخر أن ديوان المحاسبة هو المرجع الوحيد.

## 6. العلاقة مع وزارة المالية

- على عكس الواقع في مؤسسات الإدارة العامة الأخرى، فإن أنظمة المحاسبة في المؤسسات العامة التي تقوم بالإنفاق من خارج الموازنة غير مرتبطة مباشرة بوزارة المالية مما يجعل عملية المراقبة شاقة ويصعب على وزارة المالية احتواء المخاطر المالية وإدارة خزنتها.
- بالنسبة لبعض المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة جزئيًا، تقوم وزارة المالية تلقائيًا بإجراء تخفيضات منهجية على موازنتها بدون أي استشارة. يدرك مسؤولو الموازونات أن وزارة المالية مرغمة على خفض الاعتمادات المخصصة لمؤسساتهم، لكنهم لا يفهمون قاعدة معايير التخفيض الخطي الذي من شأنه أن يعيق تقديم الخدمات.
- صعوبة التواصل مع وزارة المالية، حيث أفادت بعض الجهات بعدم تلقي أي ملاحظات من وزارة المالية تتعلق بتقديم التقارير المالية.
- من التحديات الرئيسية التي تواجه هذه المؤسسات العامة التأخير المتكرر في تحويلات المخصصات من حساب الخزينة. قد يتجاوز هذا التأخير ثلاثة أشهر في المتوسط، ما يعرض تقديم الخدمات للخطر. قد ترد وزارة المالية على ذلك بأن هذه المؤسسات تحقق مداخيل مالية ولا تعتمد على مساهمة الخزينة، ولكن في السياق الحالي، كل دعم يبدو ضروريًا، وهذه المؤسسات تعتمد على كل قرش لتعويض الخسارة في الإيرادات الناجمة عن انخفاض قيمة العملة.
- هذه المؤسسات العامة لا تصلها بشكل منهجي تعاميم الموازنة الصادرة عن وزارة المالية أو التعاميم والقرارات الأخرى. ولا يبدو أن وزارة المالية تملك قائمة موحدة لهذه المؤسسات ولا توجد جهة تنسيق واحدة مخصصة للتعامل مع جميع أنواع المؤسسات العامة المختلطة والرد على طلباتها أو استفساراتها. وبالمثل، فإن الإجراءات والتعاميم الضريبية الصادرة عن إدارة الضرائب لا يتم إبلاغها بوضوح للعديد من هذه المؤسسات وبالتالي لا يتم تطبيقها بشكل ملائم.

## 7. التحديات المتعلقة بالموارد البشرية

- الشغور في المراكز الإدارية والمالية في هذه المؤسسات.
- ضعف وقلة الكفايات المالية وما يترتب عنه من ضعف في الإداء.

## القسم الرابع: التوصيات وخارطة الطريق

يقترح هذا القسم توصيات محددة على أساس أفضل الممارسات الدولية والمقابلات الشخصية غير الرسمية مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

### 1. التوصيات على المدى القصير

فيما يلي توصيات قصيرة المدى لا تتطلب موافقة سياسية أو تعديلات قانونية. وتعتمد على التعاون الإداري بين وزارة المالية والمؤسسات المنفقة من خارج الموازنة كافة.

- تحسين الشفافية من خلال الإفصاح عن البيانات المالية. يجب أن تقوم وزارة المالية وبانتظام بتجميع ونشر تقارير شاملة عن الأداء المالي وغير المالي للمؤسسات العامة المنفقة من خارج الموازنة، بما في ذلك الأنشطة شبه المالية، وتصنيف محفظة الشركات المملوكة للدولة والمؤسسات العامة بحسب نوع المخاطر. تسمح التقارير المجمعة للمواطنين وصناع القرار بالحصول على فهم أفضل للمخاطر والأداء ذات الصلة بالأنشطة شبه المالية (راجع الجدول 5).

جدول 5: قائمة المعلومات التي يجب تضمينها في التقرير وفقاً لإرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

الرقم	نوع المعلومات
1	نطاق وحجم قطاع الشركات المملوكة للدولة، بما في ذلك قائمة بجميع الشركات المملوكة للدولة
2	الحقوق الخاصة أو الاتفاقات
3	الأداء المالي وقيمة الشركات المملوكة للدولة وكذلك القيمة الإجمالية لمحفظة الدولة من الشركات المملوكة للدولة والمعلومات المالية المجمعة والمؤشرات المالية الرئيسية
4	معلومات عن مؤشرات الأداء غير المالية الرئيسية
5	معلومات عن تنظيم وظائف الملكية
6	التغييرات في مجالس إدارات الشركات المملوكة للدولة ودور الدولة في ترشيح وتعيين أعضاء مجلس الإدارة
7	طبيعة وشكل ومقدار أي مساعدة غير تجارية مقدمة إلى الشركات المملوكة للدولة
8	معلومات عن العوامل التي تؤثر على الحياض التنافسي، مثل قابلية قواعد الشراء العام، والدولة، وقواعد المساعدة للتطبيق

المصدر: METAC - صندوق النقد الدولي (2022)، مراقبة الشركات المملوكة للدولة

- إتاحة جميع التقارير الفردية الصادرة عن كل كيان للجمهور. وهذا ما يساعد على إجراء نقاش أجدى بين صانعي القرار ويركز على القضايا المالية البارزة بما في ذلك التعرض لتقلبات أسعار الصرف والربحية وما إلى ذلك. يجب أن يُطلب من تلك المؤسسات تقديم تقارير سنوية عن أدائها.
- توحيد نماذج الموازنة والوثائق التبريرية ذات الصلة لجميع المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة. يجب أن تتخذ وزارة المالية خطوة نحو منهجية الإجراءات وأن تعمم إرشادات واضحة وعملية لجميع المؤسسات حول كيفية إعداد الموازنة باتباع نماذج موحدة، وكيفية تدوين السجلات المحاسبية والإثباتات ذات الصلة لكل بند من بنود الموازنة، وبأي صيغة يجب إرسال الوثائق المطلوبة استعداداً لتطبيق الأتمتة الكاملة.

- إنشاء نظام محاسبة مركزي وإلزام جميع المؤسسات بالإبلاغ عن معلوماتها المالية وفقاً للمعايير المعترف بها دولياً، ويجب ربط النظام بوزارة المالية. بعد جمع البيانات وتخزينها في نظام تكنولوجيا المعلومات المشترك، يتم توحيد عرض جميع البيانات المالية بما في ذلك الموازنة الأولية وقطع الحسابات والمؤشرات المالية والتحويلات، مما يسمح بالمراقبة الفورية والتجميع الممنهج وإعداد التقارير وتقليل الأخطاء في نهاية المطاف.

## جدول 6: الوظائف الأخرى للنظام المركزي

الرقم	الوظيفية
1	يرتبط بعمليات الشراء العام ويقوم بالإبلاغ بما يتعلق بتنفيذ الموازنة
2	يسمح بضوابط إضافية: أوامر الدفع، إجراءات المناقصات العامة
3	يسمح بمراقبة إضافية للمؤسسات التي ليس لديها رقابة مالية داخلية قوية
4	يمكنه توفير لوحة تحكم للمساعدة في اتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسات على المستوى الكلي وعلى مستوى المؤسسات
5	يمكن أن يكون أيضاً مخزناً للوثائق: الترشيحات، ولجنة مجلس الإدارة، وعمليات التدقيق، إلخ.

المصدر: METAC - صندوق النقد الدولي (2022)، مراقبة الشركات المملوكة للدولة

- غرس ثقافة جديدة للتخطيط الاستراتيجي والتنفيذي وتعليم أعضاء مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين في هذه المؤسسات أصول التخطيط البرنامجي وصولاً في نهاية المطاف إلى التخطيط القائم على الأداء، وربط البرامج ببنود الموازنة على الرغم من القصور البنيوي الحالي في تسميات الموازنة الحالية.
- توفير الدعم التدريبي للمسؤولين الماليين حول (1) التخطيط التشاركي، وإعداد الموازنة، وتقنيات التوقع (2) إنتاج قطع الحسابات بما في ذلك الإبلاغ عن الإنفاق الفعلي والإيرادات، والتدفقات النقدية، والأصول الثابتة، والاستهلاك، إلخ. (3) التصريح ودفع الضرائب بما فيها ضريبة الدخل على الرواتب والأجور، والضريبة على القيمة المضافة، ورسوم الطابع المالي، إلخ. (4) الرقابة الداخلية والمراجعة ...
- تعزيز التدقيق الخارجي: يجب أن تخضع جميع البيانات المالية ومعلومات الأداء لتدقيق خارجي مستقل تتولاه إما مؤسسات التدقيق العليا في الدولة (ديوان المحاسبة في لبنان) أو مدققون مستقلون من القطاع الخاص، ويجب نشر النتائج عبر الإنترنت. يجب أيضاً التحقق من امتثال الإطار القانوني.
- دعوة وزارة المالية إلى إعادة النظر في التخفيضات التلقائية عند الموافقة على الموازنات ووضع معايير أوضح لسقوف الموازنات بطريقة لا تعرض للخطر مهمة هذه المؤسسات العامة وتقديم الخدمات.
- تعزيز التواصل بين الوزارات ولا سيما بين وزارة المالية والمؤسسات المنفقة من خارج الموازنة وعقد اجتماعات دورية لمناقشة التحديات ذات الصلة بما في ذلك المتأخرات المتكررة وشرح إجراءات التقشف التي تفرضها وزارة المالية في محاولة لتسهيل العمل والإجراءات.

## 2. توصيات متوسطة الأجل

- **تعديل وتوحيد الإطار القانوني والتنظيمي** وفقاً للمراسيم النازمة لعمل المؤسسات العامة (المراسيم رقم 3398، 1193، 4517) على مختلف المستويات بما في ذلك إعداد الموازنة والمعايير المحاسبية وتنفيذ الموازنة والإجراءات ذات الصلة، والوثائق المطلوبة.
- **تحديد التسميات الوظيفية** للوظائف المالية والإدارية بداخل المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة وإعادة إطلاق التعريف بالوظائف بناءً على شروط واضحة للمسؤوليات ومهام محددة بوضوح.
- **تنفيذ إجراءات للاحتفاظ بالخبرات** ، وخفض معدلات ترك الوظائف، وتوظيف مواهب جديدة لملء الوظائف الشاغرة، علماً أنه وفي السياق الحالي، تتطلب هذه التدابير خطة إصلاح شاملة تستهدف الوظيفة العامة بكاملها بالإضافة إلى تأمين تمويل مستدام، على الأرجح من خلال زيادة الضرائب.
- في نهاية المطاف، يجب أن تعمل الحكومة على وضع قانون شامل للموازنة ومعايير لتشكيل أنظمة وهيكلية الموازنة والمحاسبة الحكومية المتكاملة بما في ذلك:
  - التخطيط والبرمجة والتنظيم والتنسيق والتنفيذ والرقابة والرقابة على الإنفاق العام.
  - منهجية إجراءات برمجة وإدارة وتقييم البرامج والخدمات والسياسات العامة.
  - تطوير وصيانة أنظمة مؤتمتة ومتكاملة لتأمين المراقبة بدون تأخير والإبلاغ المنتظم بشأن تنفيذ الموازنة.
  - إدارة وتنسيق التدفقات النقدية وصرف الأموال.
  - إنشاء أنظمة لمراقبة الإنفاق وآلية للرقابة.

### المرجع 2: خارطة طريق لتعزيز الرقابة على الشركات المملوكة من الدولة

يستند هذا القسم إلى التوصية الموحدة التي قدمها مكتب المركز الإقليمي للمساعدة الفنية في الشرق الأوسط في صندوق النقد الدولي

- 1- إجراء مسح رسمي لجميع الشركات المملوكة للدولة وتجميعها في قائمة واحدة وتصنيفها بحسب نوع الكيان (فعلی سبيل المثال، القانون في لبنان ليس واضحاً بشأن تعريف المؤسسة المملوكة للدولة) وبحسب القطاع. يعتبر العمل الذي بدأ في هذا التقرير نقطة انطلاق قوية.
- 2- إجراء تقييم شامل للإطار القانوني والتنظيمي لجميع الشركات المملوكة للدولة كنقطة انطلاق لتوحيد القانوني.
- 3- تقييم مدى توافر وموثوقية وصحة توقيت التقارير السنوية المنشورة من قبل الشركات المملوكة للدولة
- 4- اختيار الشركات المملوكة للدولة ذات النسبة العليا من المخاطر المالية والالتزامات الاحتمالية (على سبيل المثال مؤسسة كهرباء لبنان وقطاع الاتصالات وما إلى ذلك)، واتخاذ خطوات ملموسة لتقليل

فجوات الشفافية بما في ذلك تطبيق الدعم المشروط. وبعد وضع نظام جديد، يمكن تطبيق التدابير تدريجياً على جميع المؤسسات الأخرى.

5- الحصول على البيانات والمعلومات المالية على أساس منظم، وتصنيف وتحليل الرؤى وعمليات التجميع والإفصاح عن المؤشرات المالية والمستحقات الصامتة بما في ذلك المتأخرات المتتالية والمتأخرات المتقاطعة.

6- إنتاج تقرير شامل يعرض عمليات التجميع والتحليل الرئيسية للمعلومات المالية الخاصة بالشركات المملوكة للدولة بما في ذلك المخاطر المالية والمتأخرات والتحويلات ومؤشرات النشاط، إلخ.

7- منهجة إعداد التقارير على أساس منظم وبدون تأخير.

8- بناء نظام مركزي ومشارك يعمل على أتمتة وتوحيد إجراءات وضع الموازنة وأنظمة المحاسبة ويسمح بإصدار تقارير منهجية تغذي التقرير الشامل بتجميعات دقيقة ومعلومات أساسية عن الشركات المملوكة للدولة. يمكن أيضاً دمج هذا النظام بنظام الشراء الإلكتروني (المنصوص عليه في قانون الشراء العام المُقرّ حديثاً) مما يتيح المراقبة الفورية لنتائج وإجراءات تنفيذ الموازنة.

## الخاتمة

يحتاج نظام المالية العامة في لبنان إلى عملية إصلاحية شاملة لمعالجة الثغرات الهيكلية التي تشوبه. وقد تتضمن هذه العملية خطوات مركزة أصبحت من الشروط المطلوبة من قبل المجتمع الدولي لتقديم المساعدات المالية ومن بينها تحسين الشفافية القطاعية ووضع خطة مالية جديّة لهيكل الدين، إعادة مصداقية الموازنة العامة، وأخيراً ربط التخطيط بإطار مالي متوسط الأمد. ونظراً لحجمه ومخاطره، أضحي من غير الممكن غض النظر عن الإنفاق من خارج الموازنة.

لذلك، فأى خطة تصحيح مالية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار إلزامية توحيد ودمج الحسابات المالية المشرذمة واحتواء انكشاف القطاع العام أمام المخاطر المالية التي تنتجها الالتزامات الاحتمالية، المتوجبات المالية، الديون الصامتة وغيرها من المخاطر المرتبطة بالنشاطات شبه المالية أو أي نشاط تقوم به إحدى المؤسسات المنفقة من خارج الموازنة.

غير أن طريق الإصلاح المنشود فهو محفوف بالتحديات العديدة ومنها غياب الإرادة السياسية ومقاومة التغيير من داخل الإدارة. هو يتطلب أيضاً قدرات بشرية عالية الكفاءة خاصة في وزارة المالية لتسهيل النقلة النوعية المنشودة.

## 1. الملحق الأول: أفضل الممارسات الدولية

### أ. مبادرات شفافية المالية العامة وتوحيد بيانات الموازنة

يقر «ميثاق الممارسات السليمة في مجال شفافية المالية العامة» الصادر عن صندوق النقد الدولي بأن «التقارير المالية يجب أن تقدم قراءة عامة وشاملة عن الأنشطة المالية للقطاع العام وقطاعاته الفرعية، وفقاً للمعايير الدولية». وهو يحدد مجموعة من المبادئ للتأكيد على أن التغطية المؤسسية غير كافية لرسم الصورة الكاملة لإدارة المالية العامة في بلد معين، وأنه يجب أخذ معايير أخرى بالاعتبار أثناء تقييم شمولية معلومات الموازنة بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر<sup>7</sup>، الأرصدة الموحدة، والتدفقات، والتدفقات الضريبية بالإضافة إلى جميع الأصول والخصوم العامة، والإيرادات العامة، والتدفقات والاقتصادية الأخرى، وخسارة الإيرادات الناتجة عن النفقات الضريبية.

من شأن عملية التوحيد المرجوة المساهمة في خفض كبير للأنشطة المالية من خارج الموازنة التي تقوم بها مؤسسات حكومية و/أو شبه حكومية، والحد من الالتفاف على القواعد المالية وبالتالي الأطر المالية وأطر الموازنة متوسطة المدى، والحد من انتقال الأنشطة المالية إلى خارج إطار التقارير المرفوعة، والسماح بإجراء المقارنات بين البلدان.

### المربع 3: مبادرات الشفافية المالية

تم وضع العديد من مبادرات الشفافية المالية الأخرى، من بينها أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة الصادرة عن منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ومبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية متعددة الأطراف، ومسح مؤشر الموازنة المفتوحة الصادر عن الشراكة الدولية للموازنات. علاوة على ذلك، يوفر برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA) تقييماً لشفافية المالية العامة من خلال مجموعة من مؤشرات الأداء. ومؤخراً، حددت المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة (GIFT) مجموعة من المبادئ رفيعة المستوى للشفافية المالية والمشاركة والمساءلة. كما طورت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بمشاركة شبكة GIFT، مجموعة أدوات شفافية الموازنة التي تجمع بين المعايير والمواد الإرشادية الحالية وتسلط الضوء على بعض الرسائل الرئيسية في الموازنة وشفافية المالية العامة. بالإضافة إلى ذلك، وضع صندوق النقد الدولي معايير أخرى لاستكمال الميثاق، مثل دليل إحصاءات مالية الحكومة (GFSM)، وتقييم إدارة الاستثمار العام (PIMA)، ونموذج تقييم المخاطر المالية للشركات بين القطاعين العام والخاص (PFRAM)، والإنفاق المالي والمساءلة المالية (PEFA) وأداة التقييم التشخيصي لإدارة الإيرادات الضريبية (TADAT).

<sup>7</sup> يشمل تعبير الكيانات العامة: الحكومة المركزية والحكومات دون المركزية والكيانات الأخرى التي تشارك في النشاط العام، وهي جزء من القطاع العام الأوسع وتقع تحت سيطرة الحكومة. وتتضمن الوزارات والإدارات والوكالات على المستويين المركزي ودون المركزي، بالإضافة إلى الكيانات / الصناديق خارج الموازنة والمؤسسات أو الشركات غير الربحية الخاضعة لسيطرة الحكومة أو ملكيتها.



## ب. توسيع ممارسات الإبلاغ المالي

تشير الأدلة إلى أن عدد البلدان التي بذلت جهودًا في توسيع ممارسات الإبلاغ المالي لديها قد تضاعف تقريبًا في 13 عامًا (بين 2003 و2016)، وهو تقدم أحرز بشكل رئيسي في البلدان المتقدمة في أوروبا وأميركا اللاتينية (صندوق النقد الدولي، 2012). (الرسم 14)

رسم توضيحي 14: التقدم المحرز في التغطية المؤسسية للإبلاغ المالي الحكومي



المصدر: صندوق النقد الدولي (2018) دليل الشفافية المالية

في بعض البلدان، كانت التحسينات أكثر وضوحًا لأنها وحدت موازنة الحكومة العامة مع موازنات جميع الشركات العامة غير المالية. وفي بلدان أخرى، شمل التوحيد موازنات الحكومة العامة والشركات العامة غير المالية والبنك المركزي. وعلى صعيد آخر، لوحظ في الدول الأكثر تقدمًا توحيد موازنة الحكومة العامة مع موازنات جميع الشركات العامة المالية وغير المالية لتغطية القطاع العام بأكمله. (الرسم 15)

رسم توضيحي 15: تجاوز تغطية الحكومة العامة



المرجع: صندوق النقد الدولي (2012) الشفافية المالية والمساءلة والمخاطر

تم إجراء تقييمات الشفافية المالية في أكثر من 30 دولة (صندوق النقد الدولي، السياسات المالية: الشفافية المالية)، ما وفر تقييماً لممارسات كل دولة بالنسبة إلى الميثاق، يميز بين مستويات ثلاثة: أساسي، وجيد، ومتقدم. وبناءً على ذلك، تبلغ البلدان المستوى الأساسي من الممارسات في التغطية المؤسسية عن طريق إزالة المؤسسات خارج الموازنة، أو تقليصها، أو إدخالها في الموازنة أو الإبلاغ عنها عند التوحيد؛ وبالتالي، إصدار تقارير مالية تظهر جميع العمليات التي تقوم بها الحكومة المركزية، وتتضمن المؤسسات المدرجة في الموازنة وصناديق الضمان الاجتماعي والأنشطة خارج الموازنة (مثل تركيا). أما التقارير المالية في البلدان ذات الممارسات الجيدة (مثل روسيا والأردن) فتغطي بيانات الحكومة العامة (الحكومة المركزية والحكومة دون المركزية). وتشمل الممارسات المتقدمة التقارير المالية التي تغطي جميع مؤسسات القطاع العام (مثل المملكة المتحدة). تجدون مزيداً من التصنيفات المفصلة لتغطية المؤسسات في الجدول 7.

### جدول 7: تقييم ممارسات البلدان في تغطية المؤسسات

ممارسة البلد	التعريف	مستوى الممارسة
غواتيمالا: لا تغطي التقارير المالية سوى إنفاق الحكومة المركزية من الموازنة، ويشمل إنفاق 44 مؤسسة أو وحدة من إجمالي 569 كياناً في القطاع العام. وهذا ما يفسر انخفاض تغطية إجمالي الإنفاق العام في الدولة، حيث تبلغ التغطية 76% من الإنفاق الحكومي العام و68% من إنفاق القطاع العام. أوغندا: لا تتضمن التقارير المالية إلا إنفاق الحكومة المركزية والحكومة المحلية من الموازنة.	—	غير مستوفى
تركيا: لوحظ انخفاض كبير في عدد الصناديق خارج الموازنة بين أواخر التسعينيات وعام 2013، من حوالي 80 إلى 5 فقط. وبالمثل، انخفضت حصة هذه الصناديق من إنفاق الحكومة المركزية من أكثر من 3% من الناتج المحلي الإجمالي في أواخر التسعينيات إلى 1.4% من في عام 2013. **	تمثل التقارير المالية جميع العمليات التي تقوم بها الحكومة المركزية، والتي تشمل المؤسسات المدرجة في الموازنة وصناديق الضمان الاجتماعي والأنشطة/الصناديق الأخرى خارج الموازنة.	أساسي

<p><b>البرازيل:</b> لوحظ اتجاه مماثل، بعد تطبيق قانون المسؤولية المالية في 2000. يقضي هذا القانون بوضع جميع الصناديق خارج الموازنة في موازنة الحكومة الفدرالية وحساباتها، وحساب الخزنة الموحد.</p> <p><b>المكسيك:</b> لا تزال ثمة فجوة كبيرة في تغطية الحكومات دون المركزية<sup>8</sup> في التقارير المالية، برغم أن الولايات والبلديات تمثل نحو ثلث إجمالي نفقات القطاع العام (35%).</p> <p><b>الفيليبين، ألبانيا، أرمينيا، موزمبيق، أوزبكستان، جورجيا، مقدونيا، جزر المالديف، هندوراس</b></p>	<p>تمكن العديد من البلدان من استيفاء شروط «الممارسة الأساسية» عبر إزالة المؤسسات خارج الموازنة، أو تقليصها، أو إدراجها في الموازنة أو الإبلاغ عنها عند التوحيد.</p>	
<p><b>إيرلندا، النمسا، روسيا، رومانيا، البرتغال، فنلندا، ليتوانيا، مالطا، الأردن، السنغال، كينيا</b></p>	<p>تقارير المالية العامة تغطي بيانات الحكومة العامة (الحكومات المركزية ودون المركزية)</p>	<p><b>جيد</b></p>
<p><b>المملكة المتحدة:</b> تعد الحسابات الحكومية الكاملة واحدة من أكثر مجموعات الحسابات المدققة المنشورة عالمياً شمولاً، وتضم جميع المؤسسات العامة البالغ عددها 5500 في القطاع العام في المملكة المتحدة.</p> <p><b>البيرو، إستونيا، كولومبيا</b></p>	<p>تقارير المالية العامة تغطي جميع مؤسسات القطاع العام من خلال تقديم بيانات موحدة للحكومة العامة والشركات العامة الخاضعة لملكية الحكومة وسيطرتها.</p>	<p><b>متقدم</b></p>

\* \* تُدرج تركيا البيانات الحكومية في تقاريرها المالية وبالتالي تستوفي تصنيف «الممارسات الجيدة» في تغطية المؤسسات. لكن تم تصنيفها ضمن «الممارسة الأساسية» بسبب انخفاض عدد الصناديق خارج الموازنة فيها على مر السنين.

المرجع: صندوق النقد الدولي (2018) دليل الشفافية المالية، تقييمات الشفافية المالية متاحة على [www.imf.org](http://www.imf.org)

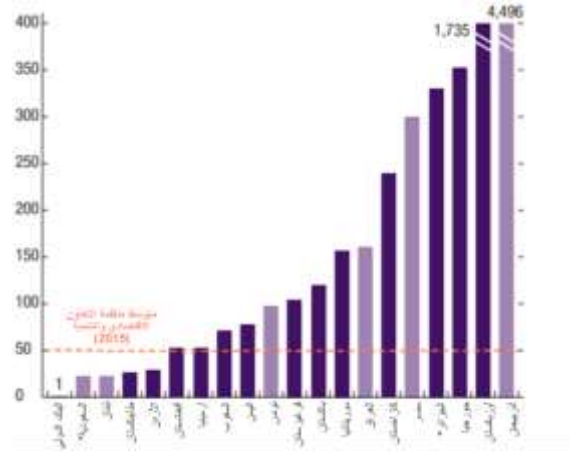
برغم كل الجهود والتقدم المحرز حتى الآن، وحتى مع تسجيل موجات خصخصة واسعة النطاق في جميع أنحاء العالم منذ أواخر الثمانينيات، لا تزال مجموعة كبيرة من الشركات المالية وغير المالية خارج إطار إنفاق الحكومة العامة من الموازنة. في منطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى، يتجاوز عدد الشركات العامة غير المالية<sup>9</sup> في العديد من البلدان وبشكل كبير المتوسط الذي حددته منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والبالغ 51 شركة غير مالية. فمثلاً، قد يبلغ على الأقل ثلاثين مرة

<sup>8</sup> حكومات الولايات والحكومات المحلية

<sup>9</sup> لا يوجد تعريف مقبول بشكل عام للشركات المملوكة للدولة، وبالتالي فإن معظم المنظمات الدولية تستخدم مصطلح الشركات العامة غير المالية

ضعف متوسط المنظمة، كما هو الحال في أذربيجان (4496 شركة غير مالية) وأوزبكستان (1735 شركة غير مالية). (الرسم 16).

رسم توضيحي 16: عدد الشركات غير المالية في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (2019 أو أحدث البيانات المتاحة)

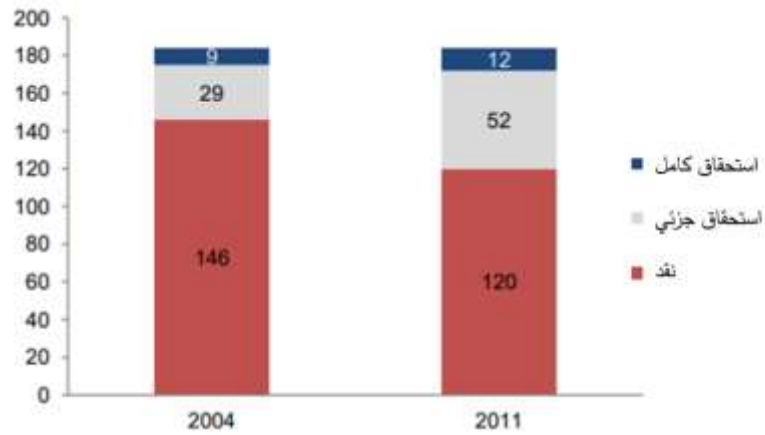


المصدر: صندوق النقد الدولي (2021) الشركات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى

### ت. الجهود الدولية لتعزيز الإبلاغ المالي غير كافية

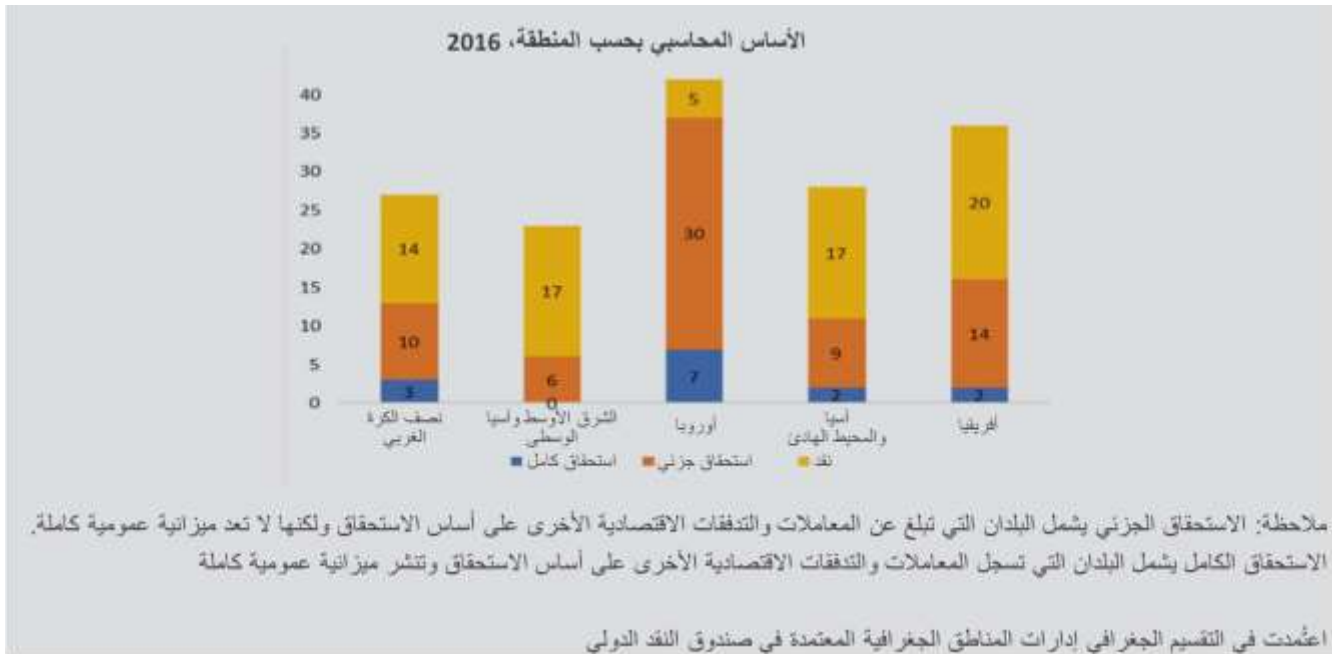
خلال السنوات الماضية، بذلت جهود كبيرة في بعض البلدان للانتقال من النقد إلى تسجيل المعاملات على أساس الاستحقاق بشكل جزئي أو كامل. أرسلت 14 دولة بياناتها إلى صندوق النقد الدولي على أساس الاستحقاق الكامل في 2016، بعدما لم يتجاوز عددها التسع فقط في 2004. وتجدر الإشارة أيضًا إلى أنه وفي منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى، لم تسجل أي دولة معاملات وتدفقات اقتصادية أخرى على أساس الاستحقاق في 2016. وتوازيًا، انخفض عدد البلدان التي تقدم بيانات على أساس نقدي من 146 في 2004 إلى 73 في 2016، وهي نتيجة تظهر أنه وبرغم كل الجهود، لا تزال بلدان كثيرة تقتصر إلى التغطية الكاملة لتدفقاتها ولا تسجل سوى المعاملات الحكومية على أساس نقدي. (الرسمان 17 و18).

رسم توضيحي 17: أساس الإبلاغ عن بيانات التدفقات الحكومية إلى صندوق النقد الدولي (2004، 2011)



المصدر: صندوق النقد الدولي (2012) الشفافية المالية والمساءلة والمخاطر

رسم توضيحي 18: أساس الإبلاغ عن بيانات التدفقات الحكومية إلى صندوق النقد الدولي (2016)



المصدر: صندوق النقد الدولي (2018) دليل الشفافية المالية

استنادًا إلى تقييمات الشفافية المالية لمجموعة من البلدان، يتم عرض تصنيفات تغطية التدفقات في الجدول أدناه. (الجدول 8)

### جدول 8: تقييم ممارسات البلدان في تغطية التدفقات

ممارسة الدولة	التعريف	مستوى الممارسة
أوزبكستان		غير مستوفى
أرمينيا: لم يتم الإبلاغ عن بعض العمليات وفقًا للمعايير الدولية، ما يقلل من تقدير العجز الحكومي. الأردن: لا تتضمن التقارير المالية التدفقات التي تمر عبر حسابات خارج الموازنة وبيانات عن الإيرادات والنفقات المستحقة تونس، أوغندا، البرازيل، المكسيك، هندوراس، كينيا، ألبانيا، موزمبيق، جورجيا، مقدونيا، المالديف، السنغال، كولومبيا، غواتيمالا، بيرو، البرتغال.	تشمل التقارير المالية الإيرادات النقدية، والنفقات والتمويل	أساسي
روسيا، رومانيا، فنلندا، ليتوانيا، مالطا.	تشمل التقارير المالية التدفقات النقدية، والإيرادات المستحقة، والنفقات والتمويل،	جيد
النمسا: سمح اعتماد معظم المعايير المحاسبية الدولية للقطاع العام (IPSAS) في 2013 للبلاد بإدراج الأرصدة والتدفقات. تركيا: منذ 2012، اتبعت البيانات المالية المبلغ عنها معايير GFSM لعام 2001 وغطت التقارير المالية بيانات عن أرصدة الأصول والخصوم والإيرادات المستحقة والنفقات والتمويل والتدفقات الاقتصادية الأخرى. المملكة المتحدة، إستونيا، الفلبين	تغطي تقارير المالية العامة التدفقات النقدية، والإيرادات المستحقة، والنفقات والتمويل والتدفقات الاقتصادية الأخرى مثل التغيرات في قيمة وحجم الأصول والخصوم.	متقدم

المرجع: صندوق النقد الدولي (2018) دليل الشفافية المالية، تقييمات الشفافية المالية متاحة على [www.imf.org](http://www.imf.org)

### ث. احتواء المخاطر المالية لضمان الاستدامة

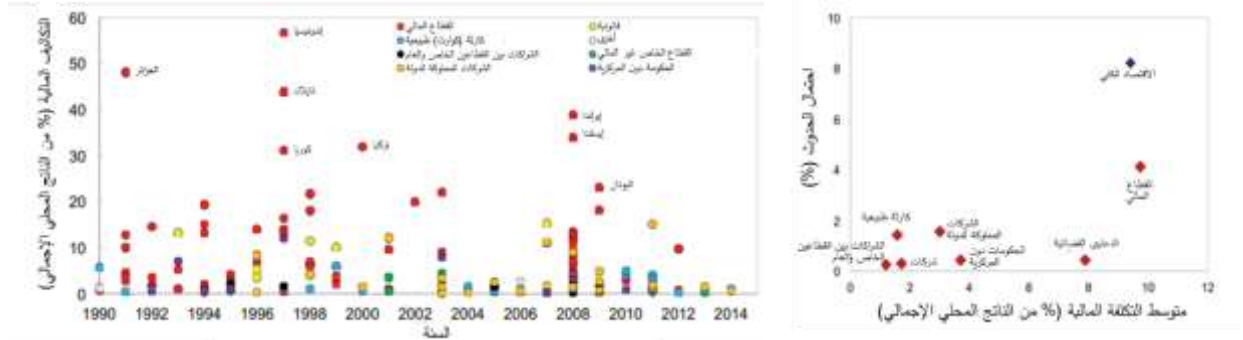
بحثت الدراسات السابقة في مصادر الصدمات التي تتعرض لها الديون الحكومية بالإضافة إلى تأثيرها المالي واحتمالية حدوثها بناءً على دراسة شاملة لـ 80 دولة خلال الفترة 1990-2014 (بوفاء، ورويز - أرانز، توسكانا، إلف توري، 2016). وجدت الدراسة أن مخاطر الاقتصاد الكلي ارتبطت بتواتر وتكلفة عاليين قياسًا على المخاطر المالية التي حدثت بين عامي 1990 و2014، حيث تتعرض المالية العامة لصدمات الاقتصاد الكلي مرة واحدة كل 12 عامًا بمتوسط تكلفة مالية تبلغ حوالي 9%.

من الناتج المحلي الإجمالي. أما بالنسبة للمخاطر المحددة، فقد تحققت أيضًا بمتوسط مرة كل 12 عامًا بمتوسط تكلفة مالية يبلغ 6% من الناتج المحلي الإجمالي وتكلفة تتراوح من 30 إلى 60% من الناتج المحلي الإجمالي لأحداث رتبت التزامات احتمالية محددة في بعض البلدان. (الرسم 19).

## رسم توضيحي 19: تكلفة تحقق المخاطر المالية

أحداث مسببة للالتزامات الاحتمالية

متوسط التكاليف والوتيرة



المصدر: صندوق النقد الدولي (2018) دليل الشفافية المالية

وفقًا للمعايير الدولية، يتطلب الإفصاح عن المخاطر المالية وتحليلها تقديم تقرير موجز عن مخاطر الاقتصاد الكلي، والمخاطر المحددة، والاستدامة طويلة الأجل للمالية العامة. على الرغم من الجهود المتعددة في الممارسات الحالية، لا يزال الإفصاح عن المخاطر المالية وتحليلها غير كافيين ومجزئين ويعتمدان بشكل كبير على البيانات النوعية في العديد من البلدان، وثمة حاجة إلى مزيد من التحسينات. خلصت مراجعة شاملة لممارسات الإفصاح عن المخاطر المالية وتحليلها<sup>10</sup> إلى أن أقل من ثلث البلدان التي شملها الاستطلاع تنشر تحليلًا كميًا للمخاطر الكلية للمالية العامة، وتنتشر 28% من البلدان موازنات نصفها يشمل الميزانيات العمومية فقط، ويناقش ثلثا البلدان بعض المخاطر المحددة في موازنتها بينما ينشر 16% من البلدان فقط بيانًا كميًا للمخاطر، وينشر 40% من البلدان شكلًا من أشكال تحليلات الاستدامة المالية طويلة المدى.

فيما يتعلق بإدارة المخاطر المالية، تحدد مجموعة من المبادئ في الميثاق الأدوات والاستراتيجيات التي يمكن أن تستخدمها البلدان للتخفيف من التعرض للمخاطر المالية، مثل مخصصات الموازنة، والصناديق الاحتياطية عن طريق تخصيص موارد لمواجهة تكاليف المخاطر، والضوابط المباشرة، أو السقوف للحد من تعرض الحكومة لخطر معين، أو الأنظمة للحؤول دون المجازفة المفرطة من قبل الأفراد أو القطاعات المحددة واستخدام آليات تحويل المخاطر. إن طبيعة التعرض للمخاطر والمفاضلة بين كلفة التخفيف من المخاطر والتكيف من جهة وقدرات المؤسسات من جهة ثانية ستحدد ما إذا كان ينبغي تقليل المخاطر في

<sup>10</sup> تقديرات الموظفين على أساس قاعدة بيانات مؤسسات الميزانية التابعة لصندوق النقد الدولي لـ 58 دولة وتغطية صندوق النقد الدولي لقاعدة بيانات حسابات المالية العامة (COFA) لـ 158 دولة

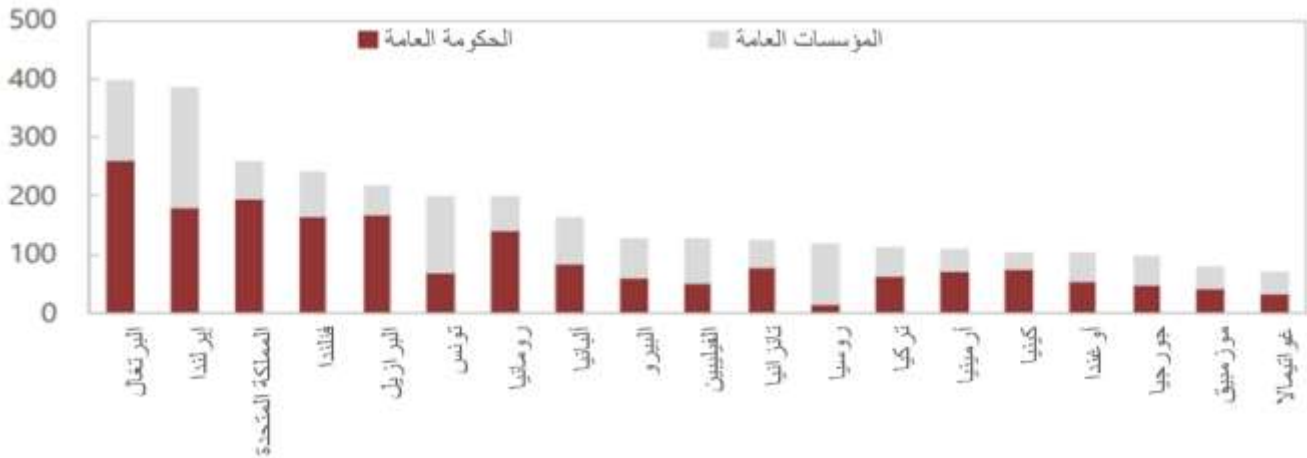
البلدان وكيف ينبغي القيام بذلك. تشير الدلائل إلى أنه من المرجح أن تستخدم البلدان اليوم أدوات الرقابة المباشرة بصفقتها ممارسة من ممارسات إدارة المخاطر المالية بالنسبة إلى المخاطر الناتجة عن الأنشطة الحكومية، في حين أن الأدوات الأخرى التي يمكن أن تعالج المخاطر الناشئة عن الإجراءات الخارجة عن سيطرة الحكومة غير مستغلة بشكل كافٍ.

#### البحث عن كُتب في المخاطر المالية من منظور الشركات العامة<sup>11</sup>

قد تكون الشركات العامة كبيرة فيما يتعلق بالاقتصاد أو قد يكون أداؤها المالي ضعيفاً - غير مربح أو غير مستقر ماليًا أو تعتمد بشكل كبير على الإعانات أو الضمانات الحكومية - وبالتالي يجب مراقبتها عن كثب حيث يمكن أن ترتبط بها مخاطر وتكاليف مالية كبيرة. تمثل الشركات العامة حصة لافتة من النشاط الاقتصادي حتى في البلدان المتقدمة، وجزءًا كبيرًا من أصول وخصوم القطاع العام. وجد كوالسكي وآخرون في دراسة لهم أن القيمة السوقية للشركات العامة تبلغ حوالي 11% من إجمالي القيمة السوقية للشركات المملوكة للدولة المدرجة على المستوى العالمي وهي أعلى بكثير في الدول الناشئة مثل الصين (44%)، الهند (22%) والبرازيل (18%) (كوالسكي وآخرون، 2013).

تشير الأدلة إلى أن تحقق الالتزامات الاحتمالية ذات الصلة وُددت تكلفة متوسطة تبلغ 3% من الناتج المحلي الإجمالي ويمكن أن تصل إلى 15.1% من هذا الناتج في بعض الحالات، مما يجعل الشركات العامة ثاني أكبر مصدر للمخاطر المالية بعد القطاع المالي العام (بوفاف، رويز - أرانز، توسكانا وإيليف توري، 2016). كما هو مبين في الرسم 8، تتجاوز خصوم المؤسسات العامة التزامات الحكومة العامة في دول مثل إيرلندا، وتونس، والبيرو، والفلبين، وروسيا، وجورجيا، وغواتيمالا. (الرسم 8).

رسم توضيحي 20: الخصوم الإجمالية للقطاع العام في بلدان مختارة (النسبة المئوية من الناتج المحلي الإجمالي)



المصدر: التقرير القطري لصندوق النقد الدولي (أيار 2019) تقييم الشفافية المالية - جمهورية أرمينيا

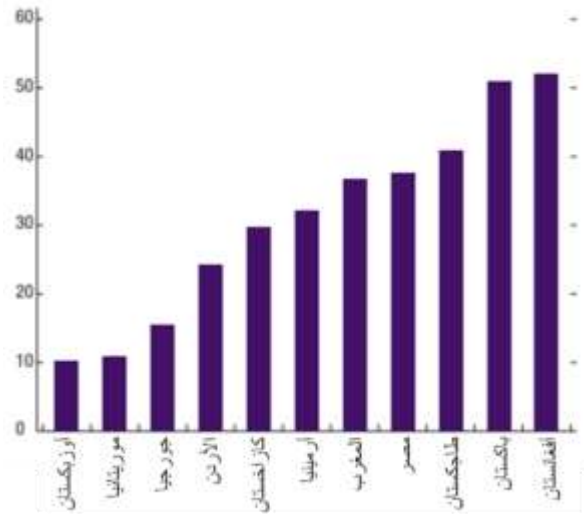
11 تعرف أيضًا باسم الشركات المملوكة للحكومة أو الشركات المملوكة للدولة، GFSM 2014



سوء إدارة الشركات المملوكة للدولة قد يتسبب في حدوث مشكلات كبرى على مستوى الاقتصاد الكلي ويؤدي إلى تكاليف اقتصادية ومالية ضخمة. نظرًا إلى طبيعتها كمقدمة للخدمات الأساسية ومؤسسات محمية من المنافسة في السوق، قد ينتهي بالأمر بالشركات المملوكة للدولة إلى تقديم خدمات عامة غير موثوق بها (مثل نقص توفير الطاقة والمياه والنقل) أو إلى الإنتاج بتكاليف أعلى إذا ما تمت إدارتها بشكل سيئ. وقد يؤثر هذا سلبًا لا فقط على الأسر ولكن أيضًا على مستوى إنتاجية الوطن كله.

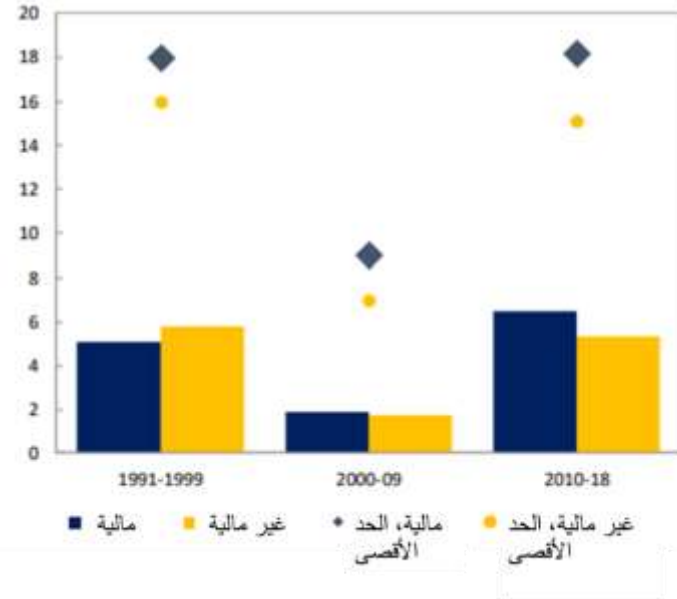
في حالة الإفلاس أو العجز عن سداد خدمة الدين، غالبًا ما تتولى الحكومات تغطية التزامات الشركات العامة من خلال الضمانات أو القروض أو الإعانات أو ضخ رأس المال، مما قد يؤدي إلى زيادة عجزها زيادة كبيرة. فمثلًا يسجل عدد كبير من الشركات غير المالية في منطقة الشرق الأوسط وآسيا الوسطى خسائر ويعتمد على الدعم الحكومي (صندوق النقد الدولي، الشركات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى: الحجم والدور والأداء والتحديات، 2021). يسجل أكثر من نصف الشركات غير المالية في أفغانستان وباكستان وما بين 30 إلى 40% منها في طاجيكستان، ومصر، والمغرب، وأرمينيا خسائر، مما يجعل متوسط التكلفة المالية للدعم الحكومي يتجاوز 5% من الناتج المحلي الإجمالي خلال الفترتين الممتدتين بين 1991 - 1999 و2010 - 2018 ويبلغ نسبة أقصاها 18% من الناتج المحلي الإجمالي (الرسمان 21 و22). خلال الفترة الممتدة بين 2012 - 2015، أجرى الأردن تحويلات ضخمة بلغت 15% من الناتج المحلي الإجمالي لـ«شركة الكهرباء الوطنية» المملوكة للدولة. وتشكل دبي مثالًا آخر حيث نالت شركة «دبي العالمية» القابضة المملوكة للدولة مساعدة بقيمة 10 مليارات دولار من أبو ظبي في إطار خطة إنقاذ لتجنب التخلف عن سداد سنداتها الإسلامية.

رسم توضيحي 21: عدد الشركات غير المالية التي تسجل خسائر (النسبة المئوية من إجمالي الشركات غير المالية، 2019 أو الأحدث)



المصدر: ورقة عمل صندوق النقد الدولي (2021) الشركات المملوكة للدولة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا وآسيا الوسطى

رسم توضيحي 22: متوسط التكلفة المالية للدعم الحكومي (% من الناتج المحلي الإجمالي)<sup>12</sup>



المصدر: صندوق النقد الدولي (سبتمبر 2020) إدارة المخاطر المالية من الشركات المملوكة للدولة

قد تشارك الشركات العامة في أنشطة شبه مالية لتحقيق أهداف السياسة العامة، مما يؤثر على الوضع المالي للشركة نظرًا لأنها لا تزيد من مستوى ربحها التجاري. قد تكون هذه الأنشطة التزامات خدمة عامة عندما يتم توفير السلع والخدمات بسعر أقل مقارنة بالسعر التجاري، أو مشتريات مدعومة عندما تشتري الشركة سلعا معينة بسعر أعلى من التكلفة، أو توظيفاً مفرطاً يتجاوز المستويات الفعالة إلى جانب الأجور الكبيرة.

يمكن استخدام الشركات العامة للتهرب من الضوابط المالية من خلال إجراء عمليات خارج الموازنة، مما قد يؤدي إلى زيادة ممارسات الفساد المالي (ألن وألفز، 2016). هذه الأنشطة، التي تنتج عنها مشاكل شفافية مالية، تضعف الأداء المالي للحكومة وإدارة المالية العامة وثقة السوق.

<sup>12</sup> متوسط تكاليف الإنقاذ في عام واحد لكل بلد.

## 2. الملحق 2: منهجية البحث

تم إجراء البحث على أساس مقارنة متعددة المراحل:

### أ. مراجعة مكتبية ومسح

تألفت المرحلة الأولى من مراجعة مكتبية لاتجاهات توحيد الموازنة ومبادئ الشمولية وأفضل الممارسات بالإضافة إلى بحث حول السياق اللبناني يغطي التحديات والمخاطر المالية الرئيسية المتعلقة بالعمليات من خارج الموازنة. تم استكمال البحث بمسح لجميع المؤسسات العامة التي تقوم بالإففاق كليًا أو جزئيًا من خارج الموازنة. استندت عملية المسح إلى مراجعة شاملة للمراجع القانونية، والمخططات الوزارية المنشورة، والموازنة العامة والوثائق الأخرى، وشملت 60 مؤسسة عامة تتراوح من الشركات المملوكة للدولة إلى المؤسسات العامة التي تمارس أنشطة تجارية وغيرها من المؤسسات الحكومية مثل المجالس، والصناديق والمؤسسات الأخرى الموضوعية تحت وصاية «وزير» محدد. من تلك المؤسسات من يعمل في الشؤون الإدارية والبعض الآخر يمارس أنشطة استثمارية. تم الحصول على البيانات بشكل أساسي من موقع «غريال» وتضمنت النفقات المدرجة في الموازنة والنفقات الفعلية والتي تغطي السنوات 2018 و2019 و2020، مع العلم أن معظم البيانات التي تم جمعها كانت لعام 2018، مما يبرر اختيار خط أساس لبناء الافتراضات عليه. تم جمع المعلومات التكميلية والضرورية من عدة مراجع قانونية وشملت الإطار القانوني الناظم لعمليات وأنشطة كل كيان، وعمليات إعداد الموازنة المختلفة، ومشاركة السلطات التشريعية وإشرافها، والعلاقة مع الموازنة العامة، وآليات الرقابة، ومصدر التمويل غير التحويلات من الموازنة العامة للدولة.

### ب. تحليل البيانات الكمية، الفجوات والفرضيات

تم التعرف إلى الفجوات التالية في البيانات:

- تم تحديد 60 مؤسسة ودراستها. قد تقتصر هذه العملية إلى الشمول، لجهة أن بعض التعديلات لم يتم تسجيلها.
- تم جمع البيانات المالية لـ 20 كيانًا، تمثل ثلث العينة.
- غطى التحقيق البيانات المدرجة في الموازنة والفعلية خلال 4 سنوات (2017-2020)؛ ولكن معظم البيانات التي تم جمعها عن سنة محددة تعود لعام 2018. ويظهر تفصيل عينات الجمع في الجدول رقم 9.

### جدول 9: عدد الملاحظات حسب نوع البيانات بالسنة

السنة	الفعلية	المدرجة في الموازنة
2017	4	3
2018	17	10
2019	14	10

- بسبب نقص البيانات، سيخضع التجميع لعدة تكرارات. تجميع البيانات غير دقيق ولكنه يظل مؤشرًا بغاية الأهمية.

- سيلخص التكرار الأول إجمالي الإنفاق الفعلي للمؤسسات العامة لعام 2018.
- سيضيف التكرار الثاني البيانات غير المباشرة من سنة أخرى (في التكرار الأول) لتغطية أكبر عدد ممكن من المؤسسات. وسيتم تعديل البيانات غير المباشرة الواردة من البيانات المدرجة في الموازنة بالنسبة إلى التغيير في متوسط العدد الإجمالي، وسيتم تعديل البيانات غير المباشرة للسنوات الأخرى بالنسبة إلى متوسط التغيير السنوي.
- سيطبق التكرار الثالث افتراضات خطية على المؤسسات التي لا تغطيها مجموعات البيانات. بما أن المستشفيات الحكومية تمثل ما يقرب من نصف العينة (30 من 60)، وفي حين أن 8 مستشفيات فقط أتاحت بياناتها للجمهور، فإن إسقاطاً خطياً يستند إلى عدد أسرة كل منها، سيسمح باحتساب رقم إرشادي لسائر المستشفيات الحكومية. سيحاول التكرار الثالث تطبيق افتراضات خطية على قطاع الصحة العامة:
  - تم تحديد 30 مستشفى حكومياً.
  - تم جمع بيانات الإنفاق الفعلي الخاصة بثمانية مستشفيات فقط (البوار، بشري، ميس الجبل، النبطية، راشيا، تاورين، الشحار الغربي، طرابلس) بمبلغ إجمالي بلغ 129,821 مليون ليرة لبنانية لعام 2018.
  - إجمالي عدد الأسرة للمستشفيات الثمانية وفقاً لقاعدة بيانات وزارة الصحة العامة هو 451 سريرًا (وزارة الصحة العامة، 2021).
  - تم على أساس الرقم الوارد أعلاه احتساب الإنفاق الفعلي للسرير، ومتوسط الإنفاق لكل سرير سنويًا بعد استبعاد الأرقام المتطرفة. يساوي المبلغ 222.93 مليون ليرة لبنانية لكل سرير في السنة للمستشفيات الثمانية.
  - إجمالي عدد الأسرة في المستشفيات الحكومية بحسب مرجع وزارة الصحة العامة (وزارة الصحة العامة، 2020) هو 2,215.
  - إجمالي عدد الأسرة في سائر المستشفيات الحكومية الـ 22 والتي لم تقدم بيانات الإنفاق الخاصة بها هو 1,764.
  - نفترض بالتالي أن إجمالي الإنفاق الفعلي للمستشفيات الـ 22 المتبقية يبلغ 393,249 مليون ليرة لبنانية بناءً على أرقام وافتراضات 2018.
- تم تعريف معظم المؤسسات التي شملتها العملية على أنها مؤسسات عامة تمارس أنشطة تجارية. ويرد توزيع فئات المؤسسات في الجدول 10. يمكن تعريف الفئات الأخرى ولكن هذه الأخيرة تندرج تحت مسمى المؤسسات المنفقة داخل الموازنة؛ لذا تم صرف النظر عن ذلك.
- المبالغ المدرجة في الموازنة لمؤسسة مياه البقاع سيتم التفاوضي عنها بسبب النقص الكبير في الإنفاق (75%) بسبب تراكم المبالغ المُرحّلة وتوقف الإنفاق على الاستثمار الرأسمالي المتعلق بالبنية التحتية الممولة عادة من موازنة الدولة.

## جدول 10: فئات المؤسسات

فئة الكيان	العدد
المؤسسة العامة (إدارية)	6
المؤسسات العامة (تجارية)	48
الصناديق	2
الشركات الخاصة	2
غير محدد	2

### ت. جمع البيانات النوعية

تعتمد المرحلة الثانية على البيانات النوعية التي تم جمعها من خلال مقابلات غير رسمية مع المصادر الرئيسية للمعلومات من ممثلي المؤسسات العامة وأصحاب المصلحة الآخرين. أجريت المقابلات عن بُعد في كانون الثاني 2022، وهدفت إلى تقييم التحديات الداخلية التي تواجهها المؤسسات العامة المنفقة من خارج الموازنة من حيث التخطيط المالي وإعداد الموازنة والمحاسبة والإبلاغ، إضافة إلى التحديات الرئيسية التي تؤثر في علاقتها مع الجهات الرقابية وتحديداً وزارة المالية.

اعتمد تصميم المقابلات مع المصادر الرئيسية للمعلومات على مراجعة الأدبيات الحالية والسياق اللبناني لوضع مجموعتين من الأسئلة نوردنا أدناه:

#### المقابلات مع المصادر الرئيسية للمعلومات في مؤسسات عامة مختارة

##### 1. التحديات الاقتصادية والاجتماعية

أ. كيف أثرت الأزمة في مكانتكم المالية؟

##### 2. التحديات الداخلية

أ. هل لديكم استراتيجية واضحة لمؤسستكم؟ هل تم تحديثها؟

ب. هل أنتم قادرون على إدراج استراتيجيتكم في الموازنات السنوية؟

ت. هل يمكنكم وصف عملية إعداد الموازنة والموافقة عليها؟

ث. هل تتلقون مخصصات من وزارة المالية؟

ج. هل لديكم أنظمة ونماذج مؤتمتة (محاسبة إعداد الموازنة)؟

ح. هل تنتجون التقارير بشكل منهجي؟ أي نوع من التقارير؟

خ. هل تجرون تدقيقاً داخلياً؟

د. هل تنشرونها بانتظام؟

ذ. هل تخططون للنفقات غير المتوقعة؟

ر. كيف تغطون هذه النفقات؟

ز. هل سبق لكم أن واجهتم وضعًا كان عليكم أن تطلبوا فيه تمويلًا إضافيًا من وزارة المالية؟

3. التحديات المتعلقة بعلاقتها بوزارة المالية

أ. كيف تقيمون علاقتكم بوزارة المالية؟

ب. هل تتلقون توجيهات واضحة من وزارة المالية؟

ت. هل تشاركون تقاريركم المالية بشكل منهجي مع وزارة المالية؟

ث. هل تشرف وزارة المالية على حساباتكم؟

ج. هل تخضعون لرقابة مسبقة من وزارة المالية (المراقب المالي العام)؟

المقابلات مع المصادر الرئيسية للمعلومات في الهيئات الرقابية

1. التحديات الداخلية

أ. هل تخضع جميع المؤسسات العامة لرقابة وزارة المالية وديوان المحاسبة؟

ب. ما نوع الإشراف الذي تمارسونه على المؤسسات العامة؟

ت. ما نوع البيانات المالية التي تقيّمها وزارة المالية وديوان المحاسبة؟

ث. هل تتلقون بانتظام بيانات مالية من المؤسسات العامة؟ ما أنواع تلك البيانات؟

2. التحديات المتعلقة بالعلاقة مع المؤسسات العامة المنفقة من خارج الموازنة

أ. هل قامت المؤسسات العامة بتأخير المصادقة على صحة البيانات؟ إذا كان الجواب نعم، كيف يؤثر ذلك على

عملية تنفيذ الموازنة في هذه المؤسسات؟

ب. ما هي برأيكم المعوقات التي تعانيتها المؤسسات العامة؟

ت. ما هي التحديات التي تواجهكم في الإشراف على المؤسسات العامة؟

ث. كيف تقيمون علاقتكم بالمؤسسات العامة؟

ج. ما هي أولويات إصلاح القطاع العام؟

### ث. التحليل

تقدم المرحلة الثالثة رؤى أساسية بناءً على النتائج التي توصلت إليها المرحلتان السابقتان.

- Allen, R., & Alves, M. (2016). *How to improve the financial oversight of public corporations*. Washington, DC: International Monetary Fund, IMF How-To Note 16/05.
- Anja, B., Medas, P., Soler, A., & Mouh. (2020). *Managing Fiscal Risks from State-Owned Enterprises*. Washington, DC: IMF Working Paper 20/213. Retrieved from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/001/2020/213/001.2020.issue-213-en.xml>
- مبادرة الإصلاح العربي (2021) بعد الانهيار: نحو تحقيق الاستقرار النقدي في لبنان. <https://www.arab-reform.net/publication/after-the-fall-lebanons-path-towards-monetary-stabilization/>
- Bova, E., Ruiz-Arranz, M., Toscana, F., & Elif Ture, H. (2016). *The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset*. IMF.
- Detter, D., & Saidi, N. (2020). Lebanon's Hidden Gold Mine. *Carnegie Middle East Center*. <https://carnegiemec.org/2020/07/16/lebanon-s-hidden-gold-mine-pub-82306>
- ESCWA. (2021). *Multidimensional poverty in Lebanon (2019–2021): Painful reality and uncertain prospects*. [https://www.unescwa.org/sites/default/files/news/docs/21-00634-multidimensional\\_poverty\\_in\\_lebanon\\_policy\\_brief\\_en.pdf](https://www.unescwa.org/sites/default/files/news/docs/21-00634-multidimensional_poverty_in_lebanon_policy_brief_en.pdf)
- الشراكة الدولية للموازنات (2019) مسح الموازنة المفتوحة 2019 <http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/citizen-budget-2020/>
- معهد باسل فليحان المالي (2020). موازنة المواطن والمواطنة 2020. بيروت. <http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/citizen-budget-2020/>
- معهد باسل فليحان المالي (2020). لوحة التحكم بموازنة المواطن والمواطنة 2020. <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYjZhYmlwODYtN2NhNy00Njc5LWlxZGltZjg2Y2YwYWU4ODIhliwidCI6IjYwMDE3ZDE0LTliYzAtNGE0My1hNWE5LTQ1N2E5ZTcxMGQ2YSIsImMiOjI9>
- معهد باسل فليحان المالي (2021). مذكرة إحاطة حول المؤسسات العامة الاستثمارية في لبنان. <http://www.institutdesfinances.gov.lb/publication/soes-in-lebanon/>

International Monetary Fund. (2005). *Lebanon: Report on Observance of Standards and Codes— Fiscal Transparency Module*. IMF Country Report No. 05/158. Retrieved from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/002/2005/158/002.2005.issue-158-en.xml>

International monetary fund. (2012, August 7). *Fiscal Transparency, Accountability, and Risk*. Volume 12: Issue 054. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Fiscal-Transparency-Accountability-and-Risk-PP4709>

صندوق النقد الدولي. (2014). دليل إحصاءات مالية الحكومة. <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf>

International Monetary Fund. (2016). *Analyzing and Managing Fiscal Risks – Best Practices*. Retrieved from <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf>

International Monetary Fund. (2018). *Fiscal Transparency Handbook*. Retrieved from <https://www.elibrary.imf.org/view/books/069/24788-9781484331859-en/24788-9781484331859-en-book.xml>

International Monetary Fund. (2019). *Fiscal Transparency Evaluation – Republic of Armenia*. IMF country report 19/134. Retrieved from <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2019/cr19134.pdf>

International Monetary Fund. (2021). *IMF World economic outlook database*. Retrieved from IMF database: [https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP\\_RPCH@WEO/LBN?year=2021](https://www.imf.org/external/datamapper/NGDP_RPCH@WEO/LBN?year=2021)

International Monetary Fund. (2021). *State-Owned Enterprises in Middle East, North Africa, and Central Asia: size, role, performance, and challenges*. Retrieved from <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2021/019/087.2021.issue-019-en.xml>

International Monetary Fund. (n.d.). *Fiscal Policies: Fiscal Transparency*. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>

Kowalski, P., & others. (2013). *State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications*. OECD.

الجمعية الاقتصادية اللبنانية. (2016). تغطية الموازنة: النتائج والتوصيات. <https://lea-econ.org/>

الحكومة اللبنانية. (2020). خطة التعافي المالي للحكومة اللبنانية.



<http://finance.gov.lb/en-us/EventPdfs/English/The%20Lebanese%20Government%20Financial%20Recovery%20Plan.pdf>

وزارة الصحة العامة اللبنانية. (2020). *تحديات النظام الصحي للاستجابة لجائحة كورونا*.

METAC. (2019). *Lebanon: Technical Assistance in Fiscal Year 2019*. Retrieved from <https://www.imfmetac.org/content/dam/METAC/Countries-Activities/FY19/Lebanon-FY19.pdf>

METAC. (2021). *Strengthening Fiscal Transparency in METAC countries: Progress, Challenges, and Lessons Learned*. Retrieved from <https://www.imfmetac.org/content/dam/METAC/RegionalNotes/RN6.pdf>

METAC. (2022). *Surveillance of SOEs*.

Ministry of Finance Lebanon. (2019). *Debt and Debt Markets Reports*. Retrieved from <http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/PublicDebt/DebtReports>

Ministry of Finance Lebanon. (n.d.). *Public Finance Monthly Monitor*. Retrieved from <http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/Rep-Pub/DRI-MOF/PFR>

PEFA. (n.d.). *PEFA Assessments*. Retrieved from <https://www.pefa.org/assessments>

طويله، ج. (2021). *بعد الانهيار: نحو تحقيق الاستقرار النقدي في لبنان. مبادرة الإصلاح العربي*.

Transparency International. (2021). *Exploring budget transparency in the Middle East and North Africa: A study for Jordan, Lebanon, Morocco and Tunisia*. Retrieved from <https://www.transparency.org/en/publications/exploring-budget-transparency-in-the-middle-east-and-north-africa-a-study-of-jordan-lebanon-morocco-and-tunisia>

البنك الدولي. (2021). *مرصد الاقتصاد اللبناني: لبنان يغرق (نحو أسوأ ثلاث أزمت عالمية)*. <https://www.worldbank.org/en/country/lebanon/publication/lebanon-economic-monitor-spring-2021-lebanon-sinking-to-the-top-3>

البنك الدولي. (2021). *مرصد الاقتصاد اللبناني: الإنكار الكبير*.

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36862/LEM%20Economic%20Monitor%20Fall%202021.pdf>