أداة رصد إصلاحات الموازنة في لبنان

ضرورة العمل

أداة من إعداد منظمة الشفافية الدولية – لبنان

بتمويل من الاتحاد الأوروبي

منظمة الشفافية الدولية
الائتلاف العالمي ضد الفساد

SANCUS
CLARITY & ACCOUNTABILITY

جمعية الشفافية الدولية - لبنان
لا فساد

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

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

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

نبذة عن الأداة

تمنح هذه الأداة منظمات المجتمع المدني في لبنان إطارًا علميًا وموضوعيًا لتتبع ورصد التقدم المُحرَز على صعيد تنفيذ سياسات الإصلاح الوظيفيّة والهيكلية الضرورية على امتداد دورة الموازنة العامة، مع التركيز بشكل خاص على ركائز الشفافية والمساءلة والشمول. وتندرِج هذه الأداة ضمن إطار الجهود التي تبذلها منظمة الشفافية الدولية – لبنان في مجال إعداد الأدوات وجمع الأدلة في سبيل تمكين مَنظمات المجتمع المدني من ممارسة رقابة أكثر فعالية على السياسات العامة الرئيسية بهدف توجيه أنشطة المناصرة المشتركة نحو تحقيق الإصلاحات الرئيسية.

جدول المحتويات

الفصل الأول: لماذا يُعتبَر إصلاح الموازنة أمرًا لا مفر منه؟ ١

١. "الانهيار" المتعمّد في لبنان ١
٢. الإدارة المالية العامة عنصر أساسي في جميع عمليات الإصلاح ١
٣. لماذا يعتبر ترسيخ مبادئ الشفافية والشمول والمساءلة في عملية إصلاح الموازنة ضروريا؟ ٣
٤. ما هي الأسباب التي دعت إلى إنشاء هذه الأداة؟ ٣

الفصل الثاني: كيف تم تصميم أداة الرصد؟ ٤

١. اختيار الإطار المرجعي ٤
٢. اختيار المقاييس وجمع البيانات ٤
٣. تحديد طريقة التقييم ٤

الفصل الثالث: ما هي مجالات التدخل الرئيسية؟ ٥

١. تدابير الإصلاح على امتداد دورة الموازنة ٥
٢. تدابير الإصلاح مصنفة بحسب مدى إلحاحها وتعقيدها ٦
٣. تدابير الإصلاح من منظور الشفافية والمساءلة والشمول: بطاقات التقييم ٧

ملحق: قاعدة بيانات المتابعة/التقييم ١٦

المراجع ٢٤

قائمة الاختصرات

CBA	مصلحة الموازنة المركزية
COA	ديوان المحاسبة
CSOS	منظمات المجتمع المدني
MOF	وزارة المالية
MTBF	إطار الموازنة المتوسط الأجل
MTFF	الإطار المالي المتوسط الأجل
IFMIS	النظام المتكامل لمعلومات الإدارة المالية
IMF	صندوق النقد الدولي
IOF	معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
PFM	الإدارة المالية العامة
PIM	إدارة الاستثمارات العامة
TSA	حساب الخزينة الموحد

قائمة الجداول

جدول ١: الشفافية على مدار دورة الموازنة ٧
جدول ٢: الشفافية في إعداد الموازنة ٨
جدول ٣: الشفافية في تنفيذ الموازنة ٨
جدول ٤: الشفافية في المحاسبة وإعداد التقارير ٩
جدول ٥: الشفافية على امتداد دورة الموازنة ٩
جدول ٦: المساءلة في الإطار المالي ١٠
جدول ٧: المساءلة في إعداد الموازنة ١٠
جدول ٨: المساءلة في تنفيذ الموازنة ١١
جدول ٩: المساءلة في المحاسبة وإعداد التقارير ١١
جدول ١٠: المساءلة في الرقابة والتدقيق ١٣
جدول ١١: المساءلة على امتداد دورة الموازنة ١٤
جدول ١٢: الشمول في إعداد الموازنة ١٥
جدول ١٣: الشمول على امتداد دورة الموازنة ١٥

قائمة الرسوم

رسم توضيحي ١: الموازنة ٢
رسم توضيحي ٢: الإصلاح المالي على امتداد دورة الموازنة ٥
رسم توضيحي ٣: الحاجة الملحة للإصلاح ٦

الفصل الأول: لماذا يُعتبَر إصلاح الموازنة أمرًا لا مفر منه؟

١. "الانهيار" المتعمّد في لبنان

في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، شهد الاقتصاد اللبناني سلسلة من الأزمات المتعددة الأوجه وغير المسبوقة، شلّت القطاع المالي وأغرقت ٨٠% من السكان في دائرة الفقر (الإسكوا، ٢٠٢١). وكان من المُنتظَر أن تبادر السلطة السياسية إلى اتخاذ تدابير فعّالة لمعالجة مسألتين رئيسيتين تساهمان في "وقف النزيف" وتمهيد الطريق لاستعادة النمو المستدام والتماسك الاجتماعي: أولًا، ضمان التوزيع العادل للخسائر، وثانيًا التحضير لتنفيذ الإصلاحات الفورية والهيكلية في القطاع المصرفي، والسياسة النقدية، ونظام الإدارة المالية العامة.

على مدى العامَيْن الماضيَيْن، ساهم "الإنكار الكبير" في أوساط النخبة السياسية، على حدّ تعبير البنك الدولي (البنك الدولي، ٢٠٢٢)، في جعل الأزمة "أمرًا طبيعيًا"، ما أجبرَ الطبقتَيْن الوسطى والفقيرة على تحمُّل الوزر الأكبر من الخسائر بشكل غير متكافئ. وازدادت الأوضاع سوءًا نتيجة تراجع قيمة العملة الوطنية من دون ضوابط، وذلك بسبب محاولة القطاع المصرفي إعادة الرسملة في السوق المحلية، والإدارة غير المنظمة لسيلسات الدعم وصولًا إلى رفعه كلياً. ولم يفقد اللبنانيون مدخراتهم المالية فحسب، بل تراجعت قدرتهم الشرائية إلى حوالي ٣٪ ممّا كانت عليه قبل الأزمة.

كذلك، أثّر تقاعس الجهات السياسية على الإدارات العامة بشكل كبير. فباتت وزارة الشؤون الاجتماعية مضطرة إلى الاعتماد فقط على مساعدات الجهات المانحة من أجل تفعيل برامج مساعدات اجتماعية محددة وشبكات الأمان الاجتماعي الطارئة التي تستهدف جزءًا صغيرًا من الفئات الأكثر ضعفًا. كذلك، واجهت وزارة المالية صعوبة كبيرة في تأمين الحدّ الأدنى من استمرارية العمل وتوفير الخدمات بسبب النقص الحاد في الموارد، وشهدت هجرة غير مسبوقة للقوى العاملة الماهرة، ما أضرّ بقدرتها المؤسّسية على تنفيذ سياسات الإصلاح المالي اللازمة والتي تشكّل شرطًا مسبقًا لاستفادة لبنان من أي برنامج إنقاذي أو رزمة مساعدات.

٢. الإدارة المالية العامة عنصر أساسي في جميع عمليات الإصلاح

لا شكّ في أنّ جميع مجالات الإصلاح (بما في ذلك إعادة هيكلة القطاع المصرفي، والإصلاح النقدي، وإصلاح الأنظمة الاجتماعية لتصبح شاملة للجميع، وغيرها) ضرورية لإعادة لبنان إلى مسار التعافي. غير أن هذه الوثيقة، نظرًا لاستحالة تغطية جميع جوانب الإصلاح، تركز حصرًا على إصلاح الإدارة المالية العامة.

تشمل الإدارة المالية العامة جباية الأموال العامة، وإدارتها، وإنفاقها. والهدف الرئيسي منها هو تحسين حياة المواطنين من خلال تنفيذ سياسات فعالة وتقديم خدمات عامة عالية الجودة. ببساطة، لا يمكن للأجهزة الحكومية أداء وظائفها أو العمل بكفاءة في ظل نظام مشرذم ومتقادم لإدارة المالية العامة.

ما هي إصلاحات الإدارة المالية العامة الرئيسية ولماذا تعتبر مهمة؟

المجال ١: إعادة هيكلة الديون كجزء من عملية ضبط أوضاع المالية العامة على المدى المتوسط. خلال العقد الماضي، اعتمد لبنان بشكل كبير على الاستدانة الداخلية والخارجية لتمويل العجز المالي المستمرّ وغير المستدام وإعادة تسديد أصل الدين. وخلال شهر آذار/مارس ٢٠٢٠، أعلنت الحكومة اللبنانية تعليقها سداد الدين. وبغضّ النظر عن صوابيّة هذا الخيار من عدمها، فإن النتيجة المباشرة كانت فقدان القدرة على الوصول إلى التمويل الدولي. وتعدّ إعادة هيكلة الديون إجراءً أساسيًا يجب أن تتخذه الحكومة اللبنانية أولًا من أجل استعادة الاستدامة المالية، وإلا فإن مجتمع المانحين، وفي مقدّمتهم صندوق النقد الدولي، لن يتيح للحكومة إمكانية الوصول إلى أي تمويل حقيقي.

المجال ٢: إنشاء إطار موازنة متوسط الأجل (MTBF) مُلزم كجزء من سياسة مالية أكثر كفاءة وشفافية. على مرّ السنوات، أعدّت وزارة المالية إطارًا لتوقعات المالية العامة يمتدّ على ثلاث سنوات ونشرته في تعميم الموازنة. غير أن هذا الإطار لطالما استند إلى افتراضات غير دقيقة بشأن الموازنة والاقتصاد. كما أن تعميمات الموازنة السابقة لم تحدّد أي أهداف أو قواعد مالية، أو أي توجهات مالية ملزمة. لذا، تدعو الحاجة إلى إنشاء إطار موازنة مُلزم ومتوسط الأجل، وهو عادة شرط أساسي لإعادة هيكلة الديون، لتوفير إطار قوي لضمان الاستدامة ولإرسال إشارة واضحة إلى مجتمع المانحين والأسواق المالية بأن الحكومة ملتزمة بالشفافية الكاملة في ما يتعلق بأهدافها وتوجهاتها المالية.

المجال ٣: إنشاء **إطار حوكمة لإدارة الاستثمارات العامة**. إذا أفرج عن الدعم الدولي للاقتصاد اللبناني، سيتم تحويل معظمه نحو مشاريع الاستثمارات العامة الضرورية لتحسين القدرة التنافسية للبلد وتعزيز النمو الاقتصادي. ولكنْ، في ظل غياب نظام حوكمة واضحة وقوية لإدارة الاستثمارات العامة، سيتحمل لبنان خسائر كبيرة في مشاريع الاستثمارات العامة على مستوى (I) تراكم رأس المال، (II) وكفاءة الاستثمارات العامة والجودة المتواضعة للبنية التحتية، (III) وإنتاجية الاستثمارات العامة وانخفاض تأثيرها على النمو (صندوق النقد الدولي، ٢٠١٥). في الواقع، يتعيّن على لبنان وضع مجموعة من القواعد واتخاذ تدابير من شأنها إدارة مشاريع الاستثمارات العامة بشفافية وتعزيز المساءلة كممارسة معيارية.

المجال ٤: إصلاح النظام الضريبي على أساس الكفاءة والعدالة. شهد النظام الضريبي اللبناني تداعيات خطيرة نتيجة للأزمة النقدية، خصوصًا مع سوء التقدير المنهجي للضرائب بسبب تعدد أسعار الصرف؛ كما واجه فجوات كبيرة أثرت سلباً على تصاعدية النظام الضريبي نتيجة هذا التقدير الخاطئ والاستجابة البطيئة من جانب السلطات لتعديل الشطور الضريبية وفقا للقيمة الحقيقية لليرة اللبنانية. كذلك، شهد النظام الضريبي زيادة في الاعتماد على الضرائب غير المباشرة، في حين وصل العبء الضريبي الإجمالي إلى أدنى مستوى له على الإطلاق (البستاني، أنطونيوس ، حاتم، ٢٠٢٣). وفي غياب الإصلاحات الضريبية المناسبة، لن تتمكن المؤسسات الحكومية من تمويل عملياتها الأساسية، لا سيما في سياق يتسم بسأم المانحين.

المجال ٥: إصلاح الشركات المملوكة للدولة لتحسين حوكمتها وقدراتها التشغيلية والحد من المخاطر المالية، لا سيما في قطاع الطاقة. في الواقع، كان قطاع الطاقة، ولعقود من الزمن، السبب الرئيسي وراء العجز في المالية العامة وتراكم الديون، لدرجة أنّ البعض اعتبر أنه لو أجريت الإصلاحات اللازمة في قطاع الطاقة، لتمكن لبنان من التعافي بالرغم من كل أشكال الفساد الأخرى.

المجال ٦: إصلاح قوانين نظام الموازنة من خلال وضع قانون أساسي للموازنة والمصادقة عليه. لا تزال عملية إعداد الموازنة والمصادقة عليها خاضعة جزئيًا لقانون المحاسبة العامة والدستور. لكنّ هذين النصَّيْن القانونيَّيْن يوفران إطارًا قديمًا لإدارة الموازنة، يحول دون مواءمة بنود الموازنة مع الأهداف السياساتية. علاوة على ذلك، فإن ممارسات إعداد الموازنة الحالية من أعلى إلى أسفل، التي تحدد تصميم السياسة المالية، غير واضحة. ببساطة، في ظل السياق الحالي، حتى ولو أعدّت الحكومة أفضل قانون ممكن للموازنة، فلن يكون له أي تأثير ملموس على صعيد صنع السياسات العامة. وعليه، ينبغي على وزارة المالية إجراء إصلاحات جذرية في جميع مراحل إعداد الموازنة واقتراح قانون حديث لنظام الموازنة يحدد قواعد واضحة لصياغة الموازنة السنوية وتنفيذها، بالإضافة إلى تحديد أهداف السياسة المالية على المدى المتوسط.

نظرًا إلى تعدّد مجالات الإدارة المالية العامة، **لا تركّز هذه الأداة إلا على التدابير التي يمكن اتخاذها ومبادرات إصلاح نظام الموازنة** (الرسم المرجعي ١ الذي يشمل مجالي الإصلاح الرئيسيَّيْن ٢ و٥ المذكورين أعلاه)، والتي قد يكون لها تأثير إيجابي على وظائف الإدارة المالية العامة الأخرى.

رسم توضيحي ١: دورة الموازنة

المصدر: منشورات صندوق النقد الدولي

٣. ماذا يعتبر ترسيخ مبادئ الشفافية والشمول والمساءلة في عملية إصلاح الموازنة ضروريًا؟

من شأن إصلاح نظام الموازنة أن يفضي إلى نتائج إيجابية في جميع مراحل دورة الموازنة.

(I) تعتبر الشفافية مطلبًا رئيسيًا للركيزتَيْن الأُخريَيْن، وهي ركيزة شاملة ينبغي تعزيزها على جميع المستويات:

أ. يتوجب على وزارة المالية أن تُعلن بوضوح عن استراتيجيتها المالية، بما في ذلك إطارها المالي المتوسط الأجل (التوقعات الاقتصادية والمالية لعدة سنوات، والأهداف المالية المتوسطة الأجل)، وإطار موازنتها المتوسط الأجل (سقف الإنفاق لعدة سنوات ومخصصات الإنفاق).

ب. يتعين على وزارة المالية إعداد ونشر جميع الوثائق المتعلقة بإعداد الموازنة (فذلكة الموازنة، مقترح الموازنة، الموازنة المعتمدة) في الوقت المناسب، بالإضافة إلى الوثائق المتعلقة بتنفيذ الموازنة (تقارير دورية حول الموازنة)، والمحاسبة المالية، وأخيرًا عمليات الرقابة والتدقيق.

(II) لا يمكن تحقيق المساءلة إلا من خلال إعداد تقارير تتضمّن معلومات مفيدة وتكون هادفة وتُرفع وتنشر في الوقت المناسب (أي ضمن مهلة زمنية تتيح للرأي العام التفاعل معها والتأثير عليها وعلى مجرياتها). فيجب أن تكون السلطة التشريعية قادرة على مساءلة الحكومة بشأن أهداف السياسة العامة وأهداف السياسة المالية المحددة بوضوح. بالإضافة إلى ذلك، يضطلع المواطنون ومنظمات المجتمع المدني بدور أساسي في رصد أداء الحكومة.

(III) ينعكس الشمول بشكل رئيسي في عملية إعداد الموازنة وهو يشمل (I) اعتماد نهج تشاركي لتخطيط الموازنة، (II) والتغطية الواسعة للسياسات العامة. ويتطلب الشمول أيضا بنية تحتية متينة لعمليات جمع البيانات، وآلية واضحة للمشاركة، وهيكل موازنة يتيح إمكانية وضع تصنيفات جديدة ومن ضمنها تصنيفات البرامج والأداء.

٤. ما هي الأسباب التي دعت إلى إنشاء هذه الأداة؟

تم تصميم هذه الأداة للسماح لمنظمات المجتمع المدني بتتبع ورصد أي تقدم محرز في مجال تنفيذ إصلاحات نظام الموازنة، مع التركيز بشكل خاص على الشفافية والمساءلة والشمول. وتقدم الأداة إطارًا موضوعيًا يمكن من خلاله تقييم التقدم المحرز في مختلف المجالات ومقارنته بأفضل الممارسات الدولية وتوصيات صندوق النقد الدولي والتوجهات السياساتية الداخلية ذات الصلة.

الفصل الثاني: كيف تم تصميم أداة الرصد؟

١. اختيار الإطار المرجعي

في ظل عدم وجود استراتيجية رسمية لإصلاح الموازنة العامة في لبنان، ستعتمد الأداة على مراجعة شاملة للتوصيات الرئيسية المتعلقة بإصلاحات الموازنة في لبنان، وعلى البيانات الوزارية السابقة، وتوصيات صندوق النقد الدولي، وغيرها من المعايير القابلة للتطبيق، لتحديد التدابير القصيرة والمتوسطة والطويلة الأجل التي يجب اتخاذها لجعل موازنة الدولة أكثر تركيزًا على المواطن. وعلى الرغم من محاولة الباحثين تغطية مجموعة واسعة من المتغيرات، فإن إطار الاستراتيجية قد لا يكون شاملًا تمامًا، حيث إنه من الممكن أن يكونوا قد أغفلوا بعض الجوانب والبيانات أثناء عملية التجميع.

ومن شأن الحصول على موافقة الجهات المعنية الرئيسية أن يعزز مصداقية وشرعية هذه العملية. وإلى حين إطلاق عملية الحصول على الموافقة، يمكن أن يشكل الإطار التالي أساسًا متينًا لمنظمات المجتمع المدني وصانعي السياسات والمشرّعين وفئات أخرى من المجتمع.

٢. اختيار المقاييس وجمع البيانات

تسعى عملية التقييم إلى تغطية أبعاد مختلفة، بما في ذلك:

- التصنيف بحسب الركائز ذات الصلة بعمل منظمة الشفافية الدولية – لبنان: الشفافية، والمساءلة، والشمول.
- التصنيف بحسب مراحل دورة الموازنة المختلفة: الإطار المالي، إعداد الموازنة، تنفيذ الموازنة، المحاسبة وإعداد التقارير، الرقابة والتدقيق.
- التصنيف بحسب مستوى الأولوية: منخفض، متوسط، عال.
- التصنيف بحسب الإطار الزمني: قصير المدى، متوسط المدى، طويل المدى.

تم تحديد بيانات نوعية أخرى مثل التدبير الموصى به، والأداة ذات الصلة، ومؤشرات النجاح، وحالة الجهات المعنية، والمراجع. وتم جمع البيانات النوعية من المصادر المذكورة في القسم السابق وتصنيفها بناءً على المقاييس المحددة أعلاه.

٣. تحديد طريقة التقييم

تعتمد طريقة التقييم على عدّة معايير:

- معيار مخصص للركائز بحسب أهميتها وملاءمتها للسياق اللبناني:

  - الشفافية (× ٢): وهي مطلب أساسي للمساءلة والحوكمة الرشيدة.
  - المساءلة (× ٣): وهي شرط لرفع مستوى أداء النظام بشكل عام. إن تعزيز المساءلة أمر ملح في لبنان وضروري لإعادة بناء علاقة الثقة بين المواطنين والمؤسسات الحكومية.
  - المشاركة (× ١): مهمة جدًا، ولكنها ليست أولوية قصوى في السياق الحالي.

- معيار مخصص للتقدم المحرز:
  - لم يبدأ: ٠
  - مراحل مبكرة: ٠.٢٥
  - قيد التنفيذ: ٠.٥
  - مرحلة متقدّمة: ٠.٧٥
  - مُنجَز: ١

- معيار مخصص لمستوى الأولوية:
  - أولوية عالية (× ٣):
  - أولوية متوسطة (× ٢)
  - أولوية منخفضة (× ١)

تم إرفاق ورقة التقييم بهذه الوثيقة.

الفصل الثالث: ما هي مجالات التدخل الرئيسية؟

يستعرض الفصل التالي إطار الإصلاح من وجهات نظر مختلفة.

ا. تدابير الإصلاح على امتداد دورة الموازنة

رسم توضيحي ٢: الإصلاح المالي على امتداد دورة الموازنة

التدابير على امتداد دورة الموازنة

إقرار قانون جديد وعصري للإدارة المالية العامة
- نشر البيانات المالية بنسق يمكن قراءته آليًا
- الإفصاح عن نتائج تقييمات الإدارة المالية العامة السابقة
- إعداد موازنة المواطن والمواطنة
- وضع آلية إلكترونية لجمع ملاحظات
- الالتزام بالمُهَل القانونية

٢. تدابير الإصلاح مصنفة بحسب مدى إلحاحها وتعقيدها

رسم توضيحي ٣: الحاجة الملحة للإصلاح

	أولويّة عالية	أولويّة متوسّطة	أولويّة منخفضة
هيكلي	▪ إقرار قانون جديد وعصري للإدارة المالية العامة ▪ اعتماد الموازنات القائمة على البرامج والأداء ▪ دمج النفقات غير المدرجة في الموازنة ▪ تحسين عملية تبويب الموازنة ▪ توحيد أنظمة ونماذج المحاسبة ▪ تحديد الرابط بين الأهداف السياساتية والموازنة ▪ تعزيز دور وقدرات ديوان المحاسبة اللبناني	▪ دعم مصلحة الموازنة المركزية في مهمة المراقبة والضبط ▪ توحيد الإطار التنظيمي للهيئات التي تنفق من خارج الموازنة	
وظيفي	▪ تحديد الإطار المالي المتوسّط الأجل ▪ تحديد إطار الموازنة المتوسط الأجل ▪ إجراء مراجعات النفقات ▪ أتمتة إجراءات إعداد الموازنة ▪ البدء بعمليّة التدقيق الخارجي ▪ التحقيق في حجم الإنفاق غير المبلغ عنه وغير المدرج في الموازنة ▪ جمع البيانات المالية الإجمالية عن الهيئات التي تنفق الأموال من خارج الموازنة والإفصاح عنها ▪ طلب تسليم خطط الإدارة النقدية بشكل منتظم ▪ طلب خطة شراء ▪ توحيد جميع العمليات المصرفية من خلال إنشاء حساب الخزينة الموحد ▪ نشر البيانات المالية بنسق يمكن قراءته آليًا ▪ إعادة تركيز نشاط ديوان المحاسبة على التدقيق اللاحق ▪ إنشاء وحدات تقنية داخل مجلس النواب اللبناني	▪ إجراء تقييم معمّق للنفقات العامة ▪ إجراء تدقيقات داخلية في جميع الهيئات التي تنفق الأموال ▪ الامتثال لمعايير المحاسبة وإعداد التقارير الدولية للقطاع العام ترشيد النفقات الإدارية ▪ تبنّي نهج تشاركي ▪ وضع آلية إلكترونية لجمع ملاحظات ▪ الإفصاح عن نتائج تقييمات الإدارة المالية العامة السابقة ▪ تعزيز الموارد البشرية لديوان المحاسبة	▪ الانتقال من المحاسبة النقدية إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق ▪ إعداد موازنة المواطن والمواطنة في كافة المراحل ▪ إجراء تقييم موجّه لقياس الأثر
دوري	▪ يجب أن تدعم تدابير الإنفاق صرف الأموال للأغراض الاجتماعية والتنموية ولتعافي قيمة الأجور بشكل ملموس ▪ إلغاء الأحكام التي لا لزوم لها في قوانين الموازنة السنوية		

٣. تدابير الإصلاح من منظور الشفافية والمساءلة والشمول: بطاقات التقييم

٣.١ الشفافية في الإطار المالي

أ) الإطار المالي

جدول ١: الشفافية على مدار دورة الموازنة

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. وضع استراتيجية مالية جاهزة للتنفيذ	وظيفي	نشر استراتيجية مالية		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. تحديد أهداف وغايات مالية كلية متعددة السنوات	وظيفي	نشر وثيقة حول الإطار المالي المتوسط الأجل		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٣. تحديد سقوف إجمالية للإنفاق متعددة السنوات وسقوف مرجعية لتخصيص الموارد	وظيفي	نشر وثيقة حول الإطار المالي المتوسط الأجل		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٤. جمع البيانات الكافية عن الاقتصاد الكلي والديون والبيانات المالية الخاصة التي تغطي كامل بالقطاع العام ككل	وظيفي	نشر توقعات واقعية وافتراضات شاملة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٥. بناء قدرة الإدارة على صياغة أولويات استراتيجية ميسورة التكلفةفعالة بطريقة موثوقة	وظيفي	تجري الإدارة تقييمًا مسبقًا للسياسات		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٦. تعزيز الانضباط المالي الكلي	وظيفي	نشر وثيقة حول الإطار المالي المتوسط الأجل		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٧. تيسير عملية تخصيص النفقات بناء على خطة أولويات تتسم بكونها استراتيجية أكثر مما هو معمول به حاليا	وظيفي	نشر وثيقة حول الإطار المالي المتوسط الأجل		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

٣. تدابير الإصلاح من منظور الشفافية والمساءلة والشمول: بطاقات التقييم

١.٣ الشفافية

ب) إعداد الموازنة

جدول ٢: الشفافية في إعداد الموازنة

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. تقييم وتحديد ونطاق تغطية الموازنة من خلال التحقيق في حجم الإنفاق غير المبلغ عنه وغير المدرج في الموازنة	وظيفي	نشر تقرير		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. أتمتة إجراءات إعداد الموازنة	وظيفي	عملية إعداد موازنة مؤتمتة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٣. تحسين عملية تصنيف الموازنة	وظيفي	هيكل موازنة جديد		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٤. تقديم خطط الشراء مرفقة بمشروع الموازنة	هيكلي	خطط شراء سنوية		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

ج) تنفيذ الموازنة

جدول ٣: الشفافية في تنفيذ الموازنة

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. الرصد وإعداد التقارير بشكل فعال خلال السنة	هيكلي	إعداد تقارير دورية حول تنفيذ الموازنة خلال السنة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. دمج جميع النفقات غير المدرجة في الموازنة	هيكلي	مؤشرات مالية شاملة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

٣. تدابير الإصلاح من منظور الشفافية والمساءلة والشمول: بطاقات التقييم

٣.١ الشفافية

د) المحاسبة وإعداد التقارير

جدول ٤: الشفافية في المحاسبة وإعداد التقارير

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. جمع البيانات المالية الإجمالية عن الهيئات التي تنفق الأموال من خارج الموازنة والإفصاح عنها لتحسين الشفافية	وظيفي	نشر تقارير مالية مُجدية		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. إنفاذ القوانين الحالية التي تُلزم الشركات المملوكة للدَولة بتقديم حساباتها إلى وزارة المالية	وظيفي	نشر تقارير مالية مُجدية		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

هـ) التدابير على امتداد دورة الموازنة

جدول ٥: الشفافية على امتداد دورة الموازنة

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. الالتزام بالمُهَل القانونية	وظيفي	الالتزام بمُهَل دورة الموازنة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. إعداد موازنة المواطن والمواطنة في كافة مراحل الموازنة	وظيفي	إعداد موازنات المواطن والمواطنة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٣. نشر البيانات المالية بنسق يمكن قراءته آليًا (MACHINE READABLE FORMAT)	وظيفي	إطلاق منصة على الإنترنت		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٤. الإفصاح عن نتائج تقييمات الإدارة المالية العامة السابقة (تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية PEFA لعام ٢٠١١ وتقييم إدارة الاستثمارات العامة PIMA لعام ٢٠١٨)	وظيفي	نشر التقارير		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

٣. تدابير الإصلاح من منظور الشفافية والمساءلة والشمول: بطاقات التقييم

٣.٢ المساءلة

أ) الإطار المالي

جدول ٦: المساءلة في الإطار المالي

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. تقدير تكاليف الموازنة الأساسية	وظيفي	نشر تقرير		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

ب) إعداد الموازنة

جدول ٧: المساءلة في إعداد الموازنة

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. اعتماد الموازنات القائمة على البرامج والأداء، بالإضافة إلى تحديد جميع الإجراءات والمواعيد القانونية بوضوح وإعادة النظر فيها للامتثال للمعايير الدولية	هيكلي	التصويت على قانون جديد		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. ينبغي على كل وزارة أن تحدد بوضوح الرابط بين أهدافها السياساتية واعتمادات الموازنة ذات الصلة	هيكلي	بيان وزاري ما قبل الموازنة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٣.إلغاء الأحكام التي لا لزوم لها في قوانين الموازنة السنوية	دوري	قوانين الموازنة غير متضمنة فرسان الموازنة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

٣. تدابير الإصلاح من منظور الشفافية والمساءلة والشمول: بطاقات التقييم

٣.٢ المساءلة

ج) تنفيذ الموازنة

جدول ٨: المساءلة في تنفيذ الموازنة

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. دعم مديرية الموازنة في مهمة المراقبة والضبط	هيكلي	الموافقة السنوية على الخطط والمشاريع		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. الطلب من جميع الإدرات تسليم خطط الإدارة النقدية بشكل منتظم	وظيفي	وضع خطط للإدارة النقدية بانتظام		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٣. اشتراط اعتماد الموازنة قبل الموافقة على الاعتمادات الجديدة	وظيفي	تعديل قانون المحاسبة العمومية		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٤. ترشيد النفقات الإدارية	وظيفي	قرار وزاري		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

د) المحاسبة وإعداد التقارير

جدول ٩: المساءلة في المحاسبة وإعداد التقارير

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. إجراء تقييم معمّق للنفقات العامة من أجل تشخيص فرص تخفيض النفقات أو إعادة توجيه النفقات التي لا تمثل أولوية أو النفقات القليلة أو العديمة الفعالية	وظيفي	نشر مراجعات الإنفاق		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

٢. تقييم مراجعة النفقات على المدى المتوسط في القطاع العام ككل (التعليم والكهرباء والبنية التحتية) من أجل تخفيض أو إعادة توجيه نفقات البرامج التي لا تمثل أولوية أو البرامج القليلة أو العديمة الفعالية	وظيفي	نشر تقييم مراجعة الإنفاق		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٣. توحيد متطلبات وأنظمة ونماذج المحاسبة وإعداد التقارير	هيكلي	وجود نظام محاسبة فعال		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٤. الامتثال لمعايير المحاسبة وإعداد التقارير الدولية للقطاع العام (IPSAS)	وظيفي	تبنّي معايير محاسبة جديدة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٥. الانتقال من المحاسبة النقدية إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق من أجل تحسين المعلومات المتوفرة والإدارة النقدية بشكل عام	وظيفي	تحسّن نظام المحاسبة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٦. توحيد جميع العمليات والأرصدة المصرفية من خلال إنشاء حساب الخزينة الموحد	وظيفي	توحيد الإدارة النقدية		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

هـ) الرقابة والتدقيق

جدول ١٠: المساءلة في الرقابة والتدقيق

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. التدقيق في الافتراضات الكلية	وظيفي	نشر تقرير التدقيق		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. تسليم جميع البيانات المالية والمعلومات حول الأداء للتدقيق خارجي	وظيفي	تشر تقرير التدقيق الخارجي		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٣. إجراء تدقيقات داخلية في جميع الهيئات التي تنفق الأموال والحدّ من الضوابط الداخلية غير الضرورية	وظيفي	إنشاء وحدة تدقيق		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٤. تعزيز دور وقدرات ديوان المحاسبة الذي يعمل بنصف إمكانياته ويفتقر إلى النفاذ الفوري إلى الحسابات العامة	هيكلي	معدل إنجاز تقرير التدقيق		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٥. إجراء تقييم موجّه لقياس الأثر	وظيفي	إعداد تقرير		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٦. إعادة تركيز نشاط ديوان المحاسبة على التدقيق اللاحق	وظيفي	اختصاصات جديدة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٧. تعديل قيمة الجزاءات والعقوبات التي يفرضها ديوان المحاسبة	وظيفي	مجموعة جديدة من العقوبات		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٨. تعزيز القدرة البشرية لديوان المحاسبة	وظيفي	حجم المؤسّسة من حيث الموارد البشرية		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٩. إنشاء وحدات تقنية داخل مجلس النواب اللبناني من أجل دعم النواب خلال عملية مناقشة الموازنة والتصويت عليها.	وظيفي	إنشاء الوحدات		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

و) التدابير على امتداد دورة الموازنة

جدول ١١: المساءلة على امتداد دورة الموازنة

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. إنّ إقرار قانون جديد وعصري للإدارة المالية العامة هو أساس رسم خريطة طريق شاملة حول الإدارة المالية العامة. يجب أن يشمل القانون زيادة في تغطية نفقات الموازنة، ووضع إطار مالي متوسط الأجل، والحد من سلفات الخزينة، وإنشاء حساب خزينة موحّد وشامل، وتعزيز الرقابة على الشركات المملوكة للدولة	هيكلي	التصويت على قانون جديد		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. تعديل وتوحيد الإطار القانوني والتنظيمي ليتوافق مع مراسيم تنظيم عمل المؤسسات العامة (المراسيم رقم ٣٣٩٨، ١١٩٣ و٤٥١٧) على عدة مستويات.	هيكلي	التصويت على إطار تنظيمي جديد		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

٣. تدابير الإصلاح من منظور الشفافية والمساءلة والشمول: بطاقات التقييم

٣.٣ الشمول

أ) إعداد الموازنة

جدول ١٢: الشمول في إعداد الموازنة

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. يجب أن يخصص الإنفاق للأغراض الاجتماعية والتنموية ولتعافي قيمة الأجور بشكل ملموس	دوري	رصد اعتمادات في الموازنة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	
٢. تبنّي نهج تشاركي من شأنه إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في عملية إعداد الموازنة	وظيفي	وجود عملية تشاركيّة		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

ب) التدابير على امتداد دورة الموازنة

جدول ١٣: الشمول على امتداد دورة الموازنة

التدبير	الفئة	مؤشر النجاح	الملاحظة/التبرير	الحالة	نتيجة التقييم
١. وضع آلية إلكترونية لجمع ملاحظات	وظيفي	وضع آلية لجمع الملاحظات		☐ لم يبدأ (٠) ☐ مراحل مبكرة (٠.٢٥) ☐ قيد التنفيذ (٠.٥) ☐ مرحلة متقدّمة (٠.٧٥) ☐ مُنجَز (١)	

ملحق: قاعدة بيانات المتابعة/التقييم

الركيزة	نوع الإصلاح	مرحلة الموازنة	الأداة	التدبير	شرح إضافي	مؤشر النجاح	درجة الأولوية	أصحاب المصلحة	الإطار الزمني	الوضع الحالي	المرجع
الشفافية	وظيفي	الإطار المالي	الإطار المالي المتوسط الأجل	تحديد أهداف وغايات مالية كلية متعددة السنوات	تحديد قيم واضحة لأهداف نهاية كل فترة: مثل قيمة العجز في المالية العامةالمالي، والإنفاق العام، والرسوم والضرائب الإلزامية، والعاملين في القطاع العام	نشر وثيقة حول الإطار المالي المتوسط الأجل	عالية	وزارة المالية، مجلس الوزراء، مجلس النواب	قصير الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
الشفافية	وظيفي	الإطار المالي	الإطار المالي المتوسط الأجل	تحديد سقوف إجمالية للإنفاق متعددة السنوات وسقوف مرجعية لتخصيص الموارد للهيئات التي تنفق الأموال، إلى جانب القواعد المالية	وضع سقوف إلزامية لإنفاق الوزارات والهيئات. تقدير شامل للإيرادات المحتملة. تصميم القواعد المالية بما يضمن الالتزام بالمسار وتحقيق الأهداف.	نشر وثيقة حول الإطار المالي المتوسط الأجل	عالية	وزارة المالية، مجلس الوزراء، مجلس النواب	قصير الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
الشفافية	وظيفي	الإطار المالي	الإطار المالي المتوسط الأجل	إعداد ورقة الاستراتيجية المالية التشغيلية	تفتح المجال لاتخاذ القرارات حول: أهداف ومسارات الحيز المالي، والأولويات الاستراتيجية (في ما يتعلق بالسياسات العامة، بما فيها الضرائب)	نشر ورقة الاستراتيجية المالية	عالية	وزارة المالية، مجلس الوزراء، مجلس النواب	قصير الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
الشفافية	وظيفي	الإطار المالي	الإطار المالي المتوسط الأجل	جمع البيانات الكافية عن الاقتصاد الكلي والديون والبيانات المالية بما يشمل كامل القطاع العام	غير متوفر	نشر توقعات واقعية وافتراضات شاملة	عالية	وزارة المالية	متوسط الأمد	مراحل مبكرة	إرشادات صندوق النقد الدولي
الشفافية	وظيفي	الإطار المالي	الإطار المالي المتوسط الأجل	بناء قدرة الإدارة على صياغة أولويات استراتيجية ميسورة التكلفة بطريقة موثوقة	تحديد منطلقات واقعية. تقدير الحيز المالي. إمكانية النظر في سياسات جديدة. القدرة على تحديد تكاليف السياسات الجديدة بشكل موثوق وتحديد الأولويات على المستوى الكلي بشكل صحيح حتى أثناء هذه المرحلة المبكرة	تجري الإدارة تقييمًا مسبقًا للسياسات	متوسطة	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
الشفافية	وظيفي	الإطار المالي	إطار الموازنة المتوسط الأجل	تعزيز الانضباط المالي الكلي	تقييد اعتمادات الموازنة وتنفيذها على عدة سنوات بما يتلاءم مع الأهداف المالية المتوسطة المدى	نشر وثيقة حول إطار الموازنة المتوسط الأجل	عالية	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي، بيانات وزارية

الشفافية	وظيفي	الإطار المالي	إطار الموازنة المتوسط الأجل	تخصيص النفقات بناء على خطة استراتيجية	التركيز على تنفيذ السياسات الوطنية بعيدًا عن الضغوط المباشرة والقيود القانونية والإدارية التي تعيق عملية الموازنة السنوية	نشر وثيقة حول إطار الموازنة المتوسط الأجل	عالية	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
المساءلة	وظيفي	الرقابة والتدقيق	إطار الموازنة المتوسط الأجل	التدقيق في الافتراضات الكلية	غير متوفر	نشر تقرير التدقيق	متوسطة	يُحدَّد لاحقًا	قصير الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
المساءلة	وظيفي	الإطار المالي	إطار الموازنة المتوسط الأجل	تقدير كلفة خط أساسي للموازنة (BUDGET BASELINE)	غير متوفر	نشر تقرير	متوسطة	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
الشفافية	هيكلي	تنفيذ الموازنة	نظام معلومات الإدارة المالية المتكامل	الرصد وإعداد التقارير بشكل فعال خلال السنة	التحقق من توفّر الأموال غير المصروفة والالتزامات (التعاقدية) المستقبلية.	إعداد تقارير دورية حول تنفيذ الموازنة خلال السنة	عالية	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
المساءلة	هيكلي	تنفيذ الموازنة	غير متوفر	دعم مديرية الموازنة في مهمة المراقبة والضبط	التأكد من توافق المشاريع والبرامج المخطط لها للوزارات القطاعيّة (خلال السنة أو الممتدة لعدة سنوات) مع خطط الموازنة (المتوسطة الأمد)	موافقة رسمية سنوية	متوسطة	وزارة المالية، الوزارات القطاعيّة	متوسط الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
المساءلة	وظيفي	المحاسبة وإعداد التقارير	مراجعات الإنفاق	إجراء تقييم معمّق للنفقات العامة من أجل تشخيص فرص تخفيض النفقات أو إعادة توجيه النفقات التي لا تمثّل أولوية أو النفقات القليلة أو العديمة الفعالية	غير متوفر	نشر تقييم مراجعات الإنفاق	متوسطة	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
المساءلة	وظيفي	المحاسبة وإعداد التقارير	مراجعات إنفاق على المدى المتوسط	تقييم مراجعة النفقات على المدى المتوسط في القطاع العام ككل (التعليم والكهرباء والبنية التحتية) من أجل تخفيض أو إعادة توجيه نفقات البرامج التي لا تمثّل أولوية أو البرامج القليلة أو العديمة الفعالية	غير متوفر	نشر تقييم مراجعات الإنفاق	عالية	وزارة المالية والوزارات القطاعية	متوسط الأمد	لم يبدأ	توصيات صندوق النقد الدولي – المادة ٤

المساءلة	هيكلي	إعداد الموازنة	قانون موازنة أساسي	اعتماد الموازنات القائمة على البرامج والأداء، بالإضافة إلى تحديد جميع الإجراءات والمواعيد القانونية بوضوح وإعادة النظر فيها للامتثال للمعايير الدولية	يحتاج التدبير إلى إطار قانوني	التصويت على قانون جديد	عالية	وزارة المالية، ومجلس الوزراء، والوزارات القطاعية	طويل الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي، البيانات الوزارية
المساءلة	هيكلي	جميع المراحل	قانون جديد وعصري للإدارة المالية العامة	إنّ إقرار قانون جديد وعصري للإدارة المالية العامة هو أساس رسم خريطة طريق شاملة حول الإدارة المالية العامة. يجب أن يشمل القانون زيادة في تغطية نفقات الموازنة، ووضع إطار مالي متوسط الأجل، والحد من سلفات الخزينة، وإنشاء حساب خزينة موحّد وشامل، وتعزيز الرقابة على الشركات المملوكة للدولة	جديد للموازنة	التصويت على قانون جديد	عالية	وزارة المالية، ومجلس الوزراء، وديوان المحاسبة	طويل الأمد	لم يبدأ	توصيات صندوق النقد الدولي– المادة ٤
الشمول	دوري	إعداد الموازنة	الإجراءات المالية	يجب تخصيص الأموال للأغراض الاجتماعية والتنموية ولتعافي قيمة الأجور بشكل ملموس	غير متوفر	رصد اعتمادات في الموازنة	عالية	وزارة المالية والوزارات القطاعية	متوسط الأمد	لم يبدأ	توصيات صندوق النقد الدولي - المادة ٤
الشفافية	وظيفي	إعداد الموازنة	وضع خريطة طريق	تقييم وتحديد ونطاق تغطية الموازنة من خلال التحقيق في حجم الإنفاق غير المبلغ عنه وغير المدرج في الموازنة	غير متوفر	نشر تقرير	عالية	وزارة المالية	قصير الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
الشفافية	هيكلي	تنفيذ الموازنة	غير متوفر	دمج جميع النفقات غير المدرجة في الموازنة	غير متوفر	مؤشرات مالية شاملة	عالية	وزارة المالية	قصير الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

الشفافية	وظيفي	إعداد الموازنة	نظام معلومات الإدارة المالية المتكامل	أتمتة إجراءات إعداد الموازنة	غير متوفر	أتمتة عملية إعداد موازنة	عالية	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
الشفافية	هيكلي	إعداد الموازنة	مسمّيات الموازنة	تحسين عملية تصنيف الموازنة	اعتماد دليل إحصاءات مالية الحكومة لعام ٢٠١٤	هيكل موازنة جديد	عالية	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	إرشادات صندوق النقد الدولي
المساءلة	هيكلي	المحاسبة وإعداد التقارير	توحيد نظام المحاسبة للقطاع العام ككل	توحيد متطلبات وأنظمة ونماذج المحاسبة وإعداد التقارير	إنشاء نظام المحاسبة	وجود نظام محاسبة فعّال	عالية	وزارة المالية والهيئات التي تنفق من خارج الموازنة	قصير الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن منظمات المجتمع المدني
المساءلة	وظيفي	الرقابة والتدقيق	التدقيق الخارجي	تسليم جميع البيانات المالية والمعلومات حول الأداء للتدقيق خارجي	غير متوفر	نشر تقرير تدقيق خارجي	عالية	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن الحكومة
المساءلة	هيكلي	جميع المراحل	نص قانون	تعديل وتوحيد الإطار القانوني والتنظيمي ليتوافق مع مراسيم تنظيم عمل المؤسسات العامة (المراسيم رقم ٣٣٩٨، ١١٩٣ و٤٥١٧) على عدة مستويات.	توحيد ومواءمة إجراءات كافة مؤسسات الدولة بما في ذلك الهيئات التي تنفق من خارج الموازنة	التصويت على إطار تنظيمي جديد	متوسطة	وزارة المالية، ومجلس النواب، والهيئات التي تنفق من خارج الموازنة	طويل الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن منظمات المجتمع المدني
الشفافية	وظيفي	المحاسبة وإعداد التقارير	إعداد تقرير	جمع البيانات المالية الإجمالية عن الهيئات التي تنفق الأموال من خارج الموازنة والإفصاح عنها لتحسين الشفافية	غير متوفر	نشر تقرير مالي	عالية	وزارة المالية	قصير الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن منظمات المجتمع المدني
الشفافية	وظيفي	المحاسبة وإعداد التقارير	إعداد تقرير	إنفاذ القوانين الحالية التي تلزم الشركات المملوكة للدولة بتقديم حساباتها إلى وزارة المالية	غير متوفر	نشر تقرير مالي	عالية	وزارة المالية والمؤسسات المملوكة للدولة	قصير الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
المساءلة	وظيفي	الرقابة والتدقيق	غير متوفر	إجراء تدقيقات داخلية في جميع الهيئات التي تنفق الأموال والحدّ من الضوابط الداخلية غير الضرورية	غير متوفر	إنشاء وحدة تدقيق	متوسطة	وزارة المالية والوزارات القطاعية	متوسط الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي

المساءلة	وظيفي	المحاسبة وإعداد التقارير	غير متوفر	الامتثال لمعايير المحاسبة وإعداد التقارير الدولية للقطاع العام (IPSAS)	غير متوفر	اعتماد معايير محاسبة جديدة	متوسطة	وزارة المالية	متوسط الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
المساءلة	وظيفي	المحاسبة وإعداد التقارير	غير متوفر	الانتقال، بدعم من وزارة المالية، من المحاسبة النقدية إلى المحاسبة على أساس الاستحقاق من أجل تحسين المعلومات المتوفرة والإدارة النقدية بشكل عام	غير متوفر	تحسين نظام المحاسبة	منخفضة	وزارة المالية	طويل الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
المساءلة	وظيفي	تنفيذ الموازنة	غير متوفر	الطلب من جميع الإدارات تسليم خطط الإدارة النقدية بشكل منتظم	غير متوفر	وضع خطط للإدارة النقدية بانتظام	عالية	وزارة المالية	قصير الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
المساءلة	وظيفي	المحاسبة وإعداد التقارير		توحيد جميع العمليات والأرصدة المصرفية من خلال إنشاء حساب الخزينة الموحد	غير متوفر	توحيد الإدارة النقدية	عالية	وزارة المالية ومصرف لبنان	قصير الأمد	قيد التنفيذ	التوصيات السياساتية الصادرة عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
الشفافية	هيكلي	جميع المراحل	روزنامة مالية	الالتزام بالمُهَل القانونية	لا يحتاج إلى نص قانوني	دورة الموازنة في الوقت المناسب	عالية	وزارة المالية	قصير الأمد	قيد التنفيذ	البيانات الوزارية
الشفافية	هيكلي	إعداد الموازنة	خطة شراء	تقديم خطة خطط شراء إلى جانبمرفقة بمشروع الموازنة	لا يحتاج إلى نص قانوني	خطط شراء سنوية	عالية	الوزارات القطاعية ووزارة المالية	قصير الأمد	لم يبدأ	البيانات الوزارية
المساءلة	وظيفي	إعداد الموازنة	يُحدَّد لاحقًا	ينبغي على كل وزارة أن تحدد بوضوح الرابط بين أهدافها السياستية واعتمادات الموازنة ذات الصلة	لا يحتاج إلى نص قانوني	بيان وزاري ما قبل الموازنة	عالية	الوزارات القطاعية	متوسط الأمد	لم يبدأ	البيانات الوزارية
المساءلة	وظيفي	إعداد الموازنة	غير متوفر	إلغاء الأحكام التي لا لزوم لها في قوانين الموازنة السنوية	لا يحتاج إلى نص قانوني	قوانين الموازنة خالية من فرسان الموازنة	عالية	وزارة المالية	قصير الأمد	قيد التنفيذ	البيانات الوزارية
المساءلة	هيكلي	تنفيذ الموازنة	الأحكام القانونية	اشتراط اعتماد الموازنة قبل الموافقة على الاعتمادات الجديدة	يحتاج إلى تعديل قانون المحاسبة العمومية	قانون معدَّل	عالية	مجلس الوزراء ومجلس النواب	قصير الأمد	لم يبدأ	البيانات الوزارية

المساءلة	هيكلي	تنفيذ الموازنة	الأحكام القانونية	ترشيد النفقات الإدارية	غير متوفر	قرار وزاري	متوسطة	مجلس الوزراء ومجلس النواب	قصير الأمد	مراحل مبكرة	البيانات الوزارية
الشمول	دوري	إعداد الموازنة	يُحدَّد لاحقًا	تبنّي نهج تشاركي من شأنه إشراك المواطنين ومنظمات المجتمع المدني في عملية إعداد الموازنة	غير متوفر	وجود عملية تشاركية	متوسطة	وزارة المالية، ومجلس الوزراء، والوزارات القطاعية	طويل الأمد	لم يبدأ	البيانات الوزارية
الشمول	وظيفي	جميع المراحل	الملاحظات والآراء	وضع آلية إلكترونية لجمع ملاحظات	غير متوفر	وجود آلية لتلقي الملاحظات	متوسطة	وزارة المالية	قصير الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن منظمات المجتمع المدني
الشفافية	هيكلي	جميع المراحل	دليل المواطنين	إعداد موازنة المواطن والمواطنة في كافة المراحل	في العامَيْن الماضيَيْن، أُعدت موازنة المواطن والمواطنة من أجل مقترح الموازنة والموازنة المُقرّة فقط	إعداد موازنة المواطن والمواطنة	منخفضة	وزارة المالية	متوسط الأمد	قيد التنفيذ	التوصيات السياساتية الصادرة عن منظمات المجتمع المدني
الشفافية	وظيفي	جميع المراحل	منصة على الإنترنت	نشر البيانات المالية بنسق يمكن قراءته آليًا (MACHINE READABLE FORMAT)	غير متوفر	إنشاء منصة على الإنترنت	عالية	وزارة المالية	قصير الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن منظمات المجتمع المدني
الشفافية	هيكلي	جميع المراحل	غير متوفر	الإفصاح عن نتائج تقييمات الإدارة المالية العامة السابقة (تقييم الإنفاق العام والمساءلة المالية PEFA لعام ٢٠١١ وتقييم إدارة الاستثمارات العامة PIMA لعام ٢٠١٨)	غير متوفر	نشر التقارير	متوسطة	وزارة المالية	قصير الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن منظمات المجتمع المدني
المساءلة	هيكلي	الرقابة والتدقيق	غير متوفر	تعزيز دور وقدرات ديوان المحاسبة الذي يعمل بنصف إمكانياته ويفتقر إلى النفاذ الفوري إلى الحسابات العامة	غير متوفر	معدل إنجاز تقرير التدقيق	عالية	مجلس الوزراء، ومجلس النواب، وديوان المحاسبة	متوسط الأمد	مراحل مبكرة	التوصيات السياساتية الصادرة عن منظمات المجتمع المدني
المساءلة	وظيفي	الرقابة والتدقيق	تقييم التأثير	إجراء تقييم موجّه لقياس الأثر	يوفر هذه التدبير معلومات مفيدة تساهم في قياس الفعالية والكفاءة	إعداد تقرير	منخفضة	وزارة المالية، والوزارات القطاعية، وديوان المحاسبة	متوسط الأمد	لم يبدأ	التوصيات السياساتية الصادرة عن منظمات المجتمع المدني

المساءلة	هيكلي	الرقابة والتدقيق	يُحدَّد لاحقًا	إعادة تركيز نشاط ديوان المحاسبة على التدقيق اللاحق	غير متوفر	اختصاصات جديدة	عالية	مجلس الوزراء، ومجلس النواب، وديوان المحاسبة	متوسط الأمد	لم يبدأ	البيانات الوزارية
المساءلة	وظيفي	الرقابة والتدقيق	تعديل الأنظمة	تعديل قيمة الجزاءات والعقوبات التي يفرضها ديوان المحاسبة	غير متوفر	مجموعة جديدة من العقوبات	متوسطة	مجلس الوزراء، مجلس النواب وديوان المحاسبة	متوسط الأمد	لم يبدأ	البيانات الوزارية
المساءلة	وظيفي	الرقابة والتدقيق	غير متوفر	تعزيز الموارد القدرة البشرية لديوان المحاسبة	غير متوفر	حجم المؤسّسة من حيث الموارد البشرية	متوسطة	مجلس الوزراء، مجلس النواب	متوسط الأمد	لم يبدأ	البيانات الوزارية
المساءلة	وظيفي	الرقابة والتدقيق	غير متوفر	إنشاء وحدات تقنية داخل مجلس النواب اللبناني من أجل دعم النواب في خلال عملية اعتماد مناقشة الموازنة والتصويت عليها.	غير متوفر	إنشاء الوحدات	عالية	وديوان المحاسبة مجلس النواب	قصير الأمد	لم يبدأ	البيانات الوزارية

المراجع

إسكندر البستاني، باسمة أنطونيوس، سابين حاتم (٢٠٢٣). كيف يمكن لنظام ضريبي جديد أن يعيد النمو والإنصاف؟ بيروت: FINANCIALLY WISE.

إسكندر البستاني، سابين حاتم، تونيا سلامة (٢٠٢١). شفافية الموازنة في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: دراسة وضع الأردن ولبنان والمغرب وتونس. برلين: منظمة الشفافية الدولية.

(٢٠٢٢، FINANCIALLY WISE. الإنفاق من خارج الموازنة: ممارسة تطرح مخاطر في لبنان. بيروت.

صندوق النقد الدولي (٢٠١٥). زيادة كفاءة الإنفاق العام. واشنطن العاصمة. مأخوذ من HTTPS://WWW.IMF.ORG/EXTERNAL/NP/PP/ENG/٢٠١٥/٠٦١١١٥.PDF.

صندوق النقد الدولي- صندوق الكومنويلث للتعليم. (٢٠١٩). مادة تدريبية حول إطار الموازنة المتوسط الأجل. مدينة الكويت: غير منشور.

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي. (٢٠٢٢). تقييم سريع لأثر الأزمة على مؤسسات الدولة اللبنانية (٢٠٢٠-٢٠٢١).

صندوق النقد الدولي. (٢٠٢٣). لبنان، المادة ٤. واشنطن العاصمة: صندوق النقد الدولي.

اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الإسكوا). (٢٠٢١). الفقر المتعدد الأبعاد في لبنان (٢٠١٩-٢٠٢١). بيروت. مأخوذ من HTTPS://WWW.UNESCWA.ORG/SITES/DEFAULT/FILES/NEWS/DOCS/٢١-٠٠٦٣٤-_MULTIDIMENTIONAL_POVERTY_IN_LEBANON_-POLICY_BRIEF_-_EN.PDF

البنك الدولي. (٢٠٢٢). مرصد الاقتصاد اللبناني، خريف ٢٠٢١: الإنكار الكبير. مأخوذ من HTTPS://WWW.WORLDBANK.ORG/EN/COUNTRY/LEBANON/PUBLICATION/LEBANON-ECONOMY-MONITOR-FALL-٢٠٢١-THE-GREAT-DENIAL

العنوان: سوديكو سكوير سنتر، بلوك ب، الطابق ٤، الأشرفية، بيروت – لبنان
الهاتف: ١/٢/٣.. ٩٦١ ٦١٦ +٩٦١ | الخليوي: ٧٧٧ ٧٠٠٣٥ +٩٦١
البريد الإلكتروني: transparency@transparency-lebanon.org

WWW.TRANSPARENCY-LEBANON.ORG