تعزيز الشفافية المالية في لبنان

السياق

شهد لبنان منذ تشرين الأول 2019، حركة احتجاجية واسعة عكست حالة الاستياء المتنامية من التعثّرات المزمنة في الحَوكمة وتقديم الخدمات العامة، ومن تفشّي الفساد وتدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية. وقد تصدّرت المطالبة بالشفافية في إدارة المال العام وإشراك المواطنين في صنع القرار قائمة المطالب الشعبية، باعتبارهما ركيزتين أساسيتين لتعزيز المساءلة واستعادة الثقة بالمؤسسات العامة.

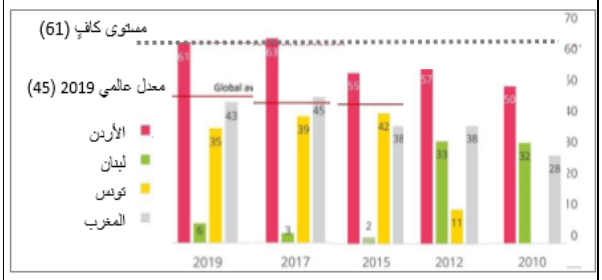
وفي هذا الإطار، برزت الشفافية المالية ومشاركة المواطنين في إدارة الشأن العام كأولويتين ملحّتين على أجندة الإصلاح. وقد اكتسب هذا التوجّه زخماً إضافياً في أعقاب النتائج المتواضعة التي سجّلها لبنان في مسح الموازنة المفتوحة لعام 2019 (Open Budget Survey)، إذ لم يتجاوز معدّل الشفافية في الموازنة **6 نقاط من أصل 100**، فيما سجّل صفر في مجال مشاركة المواطنين في العملية المالية العامة. وقد وضعت هذه النتائج لبنان في مرتبة متأخرة جداً على المستوى العالمي، ليُصنّف ضمن أقلّ 10% من الدول من حيث مستوى الشفافية المالية.

الشكل 1: مدى إتاحة وثائق الموازنة للجمهور في لبنان (2020)

المستند	2010	2012	2015	2017	2019
تعميم الموازنة	⊘	⊘	⊘	●	⊘
مشروع الموازنة	●	●	●	●	●
قانون الموازنة	●	⊘	⊘	⊘	●
موازنة المواطن	⊘	⊘	⊘	⊘	●
تقارير دورية خلال السنة	●	●	●	●	●
تقرير نصف سنوي	●	⊘	⊘	⊘	⊘
تقرير سنوي	●	●	●	●	●
تقرير التدقيق	⊘	●	⊘	⊘	⊘

● متوفر للجمهور ● تم نشره بعد انقضاء المهلة او لم ينشر الكترونياً أو متوفر للاستعمال الداخلي فقط ⊘ لم يتم إعداده

الشكل 2: درجة شفافية لبنان مقارنة بدول أخرى في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (2020)



بدأ معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي منذ عام 2018، العمل بصورة أكثر منهجية على تعزيز الشفافية المالية، مستنداً إلى هدفين استراتيجيين رئيسيين:

1. تحسين إتاحة البيانات والمعلومات المالية والموازنة العامة أمام الجمهور، ما يمكّن المواطنين من المشاركة بوعي وفعالية في النقاشات حول السياسات العامة والموازنة، ويعزّز دورهم كأصحاب مصلحة فاعلين وقدرتهم على ممارسة الرقابة والمساءلة .
2. دعم صنع السياسات المبنية على الأدلة من خلال إنتاج المعرفة والبحث في القضايا المرتبطة بإدارة المالية العامة، والتي تؤثّر مباشرة على حياة المواطنين في لبنان.

جاء التزام المعهد استجابةً لمجموعة من الفجوات البنيوية والتحديات على مستوى السياسات والبيانات، أبرزها:

- غياب البيان المالي وعدم اعتماد خطة متوسطة الأجل في إعداد الموازنة.
- ضعف الالتزام بالجدول الزمني للموازنة من قبل صانعي السياسات.
- اعتماد موازنة ذات طابع إداري (موازنة البنود) بدل أن تكون أداة للسياسات العامة، بما يحدّ من إبراز البرامج والإنفاق القطاعي ومؤشرات الأداء.
- محدودية فعالية أجهزة الرقابة وضعف دورها، إلى جانب غياب نقاش برلماني شامل حول السياسة المالية العامة.
- نقص البيانات المتاحة وعدم توحيدها، ما يجعل استخدامها أصعب.
- نقص شمولية البيانات، حيث لا تُدرج في الموازنة العامة إلا الحسابات الصافية لعدد من المؤسسات العامة فقط.

الخدمات والمنتجات

منذ عام 2018، وبدعم ومساهمة من شركاء أساسيين من المجتمع المدني[1] والمجتمع الدولي[2]، تمكّن المعهد من:

1. إعداد ونشر موازنة المواطنة والمواطن بصيغتين: نسخة تفصيلية للمتخصّصين وأخرى مبسّطة للمواطنين، وإتاحتهما إلكترونياً وورقياً وباللغتين العربية والإنكليزية. وقد أتاحت هذه المبادرة للمواطنين ملخصاً واضحاً وسهل القراءة لقوانين الموازنة منذ عام 2018، ولانعكاسات قراراتها على حياتهم اليومية .

2. رقمنة بيانات الموازنة من خلال منصة موازنة المواطنة والمواطن (LCBD)، وهي منصة رقمية تتيح الوصول إلى بيانات الموازنة للفترة (2017–2020)، وتشكّل أداة محورية لتعزيز الوعي العام والانخراط في قضايا الموازنة وترسيخ مبادئ الشفافية. توفّر المنصة حالياً بيانات النفقات المدرجة في الموازنة، إضافةً إلى بيانات الإيرادات المقدّرة والمنفّذة للفترة نفسها. وقد نُظّمت عروض تفاعلية (Live demos) بمشاركة أكثر من 26 جهة من المانحين والمنظمات الدولية ومراكز الأبحاث والمنظمات غير الحكومية والشركاء في لبنان والخارج، جُمعت خلالها الملاحظات بهدف تطوير المنصة وتعزيز قدرتها على تلبية احتياجات المستخدمين بشكل أفضل.

3. تصميم وإطلاق وحدة تعلّم مصغّرة حول إدارة المالية العامة مخصّصة للشباب، بالتعاون مع منظمتين غير حكوميتين هما Financially Wise (FiWi) وLebanese Alternative Learning (LAL). تقدّم هذه الوحدة محتوى مبسطاً وسريعاً لفئات واسعة من الجمهور، ولا سيّما الشباب بين 16 و24 عاماً، حول المال العام والضرائب والموازنة العامة والدين العام ودور البلديات. وقد تم اختبار الوحدات التعليمية مع المستخدمين والميسّرين وفق منهجية تتمحور حول المتعلّم.

4. تنظيم ندوات إلكترونية وجلسات توعوية للشباب ووسائل الإعلام حول الشفافية المالية، استجابةً لطلبات من منظمات المجتمع المدني. ومن الجدير ذكره أنّ هذه التفاعلات أظهرت تزايد الاهتمام بالحصول على المعلومات المالية وفهمها، سواء عبر وسائل التواصل الاجتماعي أو من خلال طلبات جلسات توعية والتغطية الإعلامية، إضافةً إلى الملاحظات الواردة بشأن منصة موازنة المواطنة والمواطن.

5. إنتاج أفلام قصيرة توعوية وتعريفية حول الشفافية المالية، ودور منظمات المجتمع المدني في تعزيزشفافية الموازنة، والموازنة المراعية للنوع الاجتماعي، وغيرها من المواضيع ذات الصلة، وإتاحتها عبر قناة المعهد على يوتيوب.

6. إعداد ونشر مراجعة للإنفاق العام بعنوان «الإنفاق على الحماية الاجتماعية في لبنان: قراءة في تمويل الدولة للحماية الاجتماعية»، بهدف دعم تطوير الاستراتيجية الوطنية للحماية الاجتماعية وتعزيز الأبحاث والسياسات القائمة على الأدلة في هذا المجال. وتُعد هذه الدراسة من أوائل المراجعات التي أُنجزت في هذا المجال خلال فترة الأزمات المتفاقمة لدعم السياسات المبنية على الأدلة.

[1] خاصة جمعية Financially Wise
[2] خاصة منظمة اليونيسف و IMF-METAC

إضافةً إلى الأنشطة والمبادرات قيد التنفيذ، يجري العمل على إعداد مجموعة من أوراق السياسات والتقارير التشخيصية الهادفة إلى تعزيز إدارة المالية العامة وتحسين الحوكمة المالية، ومن أبرزها:

1. **تقييم أثر الأزمات المتعددة** على وظائف إدارة المالية العامة وتقديم الخدمات العامة، بهدف قياس مدى انعكاس هذه الأزمات على أداء مؤسسات الدولة وقدرتها على الاستمرار في توفير الخدمات الأساسية للمواطنين.
2. **إعداد توصيات لتحسين التقارير المالية** للمؤسسات العامة الاقتصادية (SOEs).
3. **رصد شامل للإنفاق خارج الموازنة** وتحليل آلياته، إلى جانب وضع توصيات عملية لتعزيز شمولية الموازنة العامة وتحسين تغطيتها.

الطريق إلى الأمام

استناداً إلى الزخم الذي تحقق والطلب المتزايد على مبادرات الشفافية المالية، يواصل المعهد توسيع شراكاته الاستراتيجية وتعزيز تعاونه مع مختلف الجهات المعنية دعماً لأجندة الشفافية المالية، إلى جانب تطوير قدراته المؤسسية والفنية في مختلف مجالات عمله.

يطمح المعهد إلى ترسيخ ثقافة المواطَنة الواعية وتعزيز مبادئ المساءلة والمشاركة المجتمعية في لبنان، بما يسهم في دعم عملية صنع السياسات العامة وإعداد الموازنات على أسس أكثر شمولاً واستجابةً للاحتياجات الفعلية لمختلف فئات المجتمع.

في الوقت نفسه وفي ظل الأزمات المتعددة التي شهدها لبنان، ازدادت الحاجة إلى اتخاذ قرارات مالية سريعة وفعّالة تستند إلى الأدلة والبيانات الموثوقة، بالتوازي مع تنامي المطالب بتعزيز الشفافية في إدارة المالية العامة، ولا سيما في ما يتعلّق بكيفية تحصيل الايرادات العامة وتخصيصها وإنفاقها. ومن هذا المنطلق، تكتسب مراجعات الإنفاق العام على المستويات القطاعية والوظيفية والمؤسسية أهمية خاصة، لما توفّره من أدوات تحليلية تساهم في تقييم فعالية الإنفاق العام، وتحديد مكامن الهدر والقصور، ودعم تصميم الإصلاحات ووضع الاستراتيجيات القطاعية على أسس سليمة.

كما تبرز الحاجة إلى مواصلة العمل على اقتراح وتبنّي تدابير إصلاحية لمعالجة الاختلالات الهيكلية في الموازنة العامة، وتعزيز كفاءتها وفعاليتها واستدامتها المالية.

ويعرض الشكل (3) أدناه ملخصاً لأبرز الإجراءات والمشاريع المقترحة التي يمكن تنفيذها على المديين القصير والمتوسط، على المستويين السياساتي والفني، دعماً لمسار الإصلاح المالي وتعزيزاً للحَوكمة والشفافية في إدارة الموارد العامة.

الشكل 3: خارطة الطريق لتعزيز الشفافية المالية في لبنان

	قصيرة الأجل	متوسطة الأجل
على مستوى السياسات	▪ نشر بيانات الإنفاق المدققة. ▪ إعطاء الأولوية لتقييم إدارة المالية العامة، مثل تقييم PEFA. ▪ إعداد بيان تمهيدي للموازنة أو بيان مالي قبل الموازنة. ▪ إجراء مراجعات قطاعية للإنفاق العام لدعم الإصلاحات والاستراتيجيات القطاعية.	▪ اعتماد إطار ملزم للموازنة متوسط الأجل يحدّد قواعد وأهدافاً مالية واضحة. ▪ تحديث الإطار التشريعي (إصدار قانون موازنة جديد) والانتقال تدريجياً نحو موازنة البرامج. ▪ تعزيز دور البرلمان. ▪ توفير مساحات لمشاركة المواطنين.
على المستوى التقني	▪ نشر وثائق الموازنة غير المتاحة إلكترونياً (مثل مشروع الموازنة، والتقارير الدورية خلال السنة المالية، وغيرها) في الوقت المناسب. ▪ توحيد معايير جمع البيانات وأتمتتها (مثل وضع معايير للمؤسسات العامة وغيرها). ▪ توحيد سجلات وتقارير الأنشطة المالية كافة للحد من الإنفاق خارج الموازنة.	▪ تطبيق نظام متكامل للإدارة المالية (IFMIS) على مستوى القطاع العام. ▪ الاستفادة من نقاط القوة والفرص المتاحة: وجود مجتمع دولي ملتزم بدعم الإصلاح، ووجود مركز خبرات ومعرفة داخل وزارة المالية.