

تعزيز إدارة الاستثمار العام في لبنان

أبرز الخلاصات

- يرتبط مفهوم إدارة الاستثمار العام بطرق إدارة الحكومات لنفقاتها الاستثمارية أو نفقات رأس المال، بدءاً من طريقة اختيارها للأصول العامة الممنوعة الاستثمار بها وكيفية إنشائها وصيانتها. وعادة ما تكون هذه الأصول ضرورية لتوفير الخدمات العامة اللائقة للمواطنين أو لدعم نشاط اقتصادي معيّن. يتولى القطاع العام عادة (أي الوزارات، أو الشركات المملوكة من الدولة، أو البلديات، أو...) إدارة الاستثمار العام، ويمكن أن تنجز هذه المهمة من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو الكيانات الخاصة النظامية.
- تشكل إدارة الاستثمار العام وفقاً للأساليب الحديثة والمعايير العالمية حجر الأساس لعملية التعافي المنتظرة في لبنان، ولمساعدته على مواجهة الأزمة الاقتصادية والاجتماعية الخانقة التي يشهدها.
- هناك تحديات كبيرة أمام حسن إدارة الاستثمار العام في لبنان ومنها ضعف الإطار القانوني والمؤسسي الذي يحيط بهذا القطاع، إضافة إلى نقص التنسيق والتخصيص غير الفعال للموارد وسوء اختيار المشاريع والرقابة عليها ورصد أحوالها.
- ضعف الإطار الناظم والقدرات المؤسسية وآليات الرقابة يُضاعف من عدم الكفاءة ويزيد من مخاطر الفساد وسوء تخصيص الأموال العامة.
- لكي يتمكن لبنان من ولوج فترة التعافي على قواعد حديثة ومستدامة لا بدّ له من تحقيق نقلة نوعية في طريقة إدارة الاستثمار العام من خلال إعادة النظر بالأطر الناظمة، واعتماد خيارات مؤسسية واضحة بعيدة عن منطق التنازع والتضارب، وبناء القدرات في مجالات اختيار وتقييم المشاريع، والمحافظة على إدارة فعّالة للأموال العامة تتكامل مع الأطر المالية وعمليات الموازنة.
- هناك عدّة خيارات مؤسسية يمكن اعتمادها ضمن الإطار التنظيمي والتشريعي الحالي تسمح بالارتقاء بعمليات إدارة الاستثمار العام وتحديثها: أولاً، إنشاء وحدة مركزية لإدارة الاستثمار العام داخل وزارة المالية أو ثانياً، تحويل مجلس الإنماء والإعمار إلى هيئة متخصصة بإدارة الاستثمار العام والتنمية المستدامة.
- مهما كانت الخيارات، يُعتبر وضوح الأدوار كما وتحديد المسؤوليات والتنسيق المتواصل والرقمي بين وحدة إدارة الاستثمار العام ووزارة المالية وأصحاب المصلحة أمر بالغ الأهمية لتحقيق إدارة فعّالة وشفافة للمال العام.
- إن وضع أطر حديثة لإدارة الاستثمار العام موضع التنفيذ يستوجب إدخال تعديلات قانونية وتعزيزات تنظيمية وتشغيلية على مستويات مختلفة، إضافة إلى التدريب وبناء القدرات، والتواصل المستمر، خصوصاً في وزارة المالية، والمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص، وأيضاً لدى الوزارات المعنية والمؤسسات العامة والشركات المملوكة من الدولة، والبلديات، وغيرها وكذلك مع الجهات الممولة، والجهات الرقابية وأبرزها ديوان المحاسبة.

ما هي إدارة الاستثمار العام، وما أهميتها للتعافي الاقتصادي في لبنان؟

لماذا يحتاج لبنان إلى مراجعة ترتيبات إدارة الاستثمار العام؟

ما هو واقع إدارة الاستثمار العام في لبنان؟

كيف يمكن لصانعي السياسات تحسين إدارة الاستثمار العام في لبنان؟

أي سيناريوهات مؤسسية لإنشاء وحدة إدارة الاستثمار العام في لبنان؟

من يمكنه النهوض بممارسات إدارة الاستثمار العام وكيف؟

يعرض هذا الموجز لواقع إدارة الاستثمار العام في لبنان ويقترح أطر مؤسسية حديثة تتلاءم مع الواقع اللبناني.

الاستثمار العام هو الإنفاق الرأسمالي لغايات الاستحواذ على أصول ثابتة للدولة أو صيانتها أو تحسينها (المربّع 1). يمكن أن يمول الاستثمار العام من موازنة الدولة أو من خلال الشراكة بين القطاعين العام والخاص أو من شركات خاصة. يتكون الجزء الأكبر من هذه الاستثمارات من مشاريع البنية التحتية ذات التكلفة المباشرة العالية، والتي تحتاج إلى مدة طويلة الأمد لتصميمها وتنفيذها وتتضمن أكلاف غير منظورة بما فيها الأكلاف المالية. تختزن هذه الأكلاف مخاطر لها تبعات كبيرة على الإقتصاد الكلي.

ما هي إدارة الاستثمار العام، وما أهميتها للتعافي الاقتصادي في لبنان؟

المربّع 1: الفئات الرئيسية للأصول الثابتة

الملموسة (قانوناً الأصح القول مادية)

- المباني والمنشآت، بما في ذلك جميع المبالغ المستحقة لتسليم الموقع وتجهيزه وتكلفة جميع التركيبات والمرافق والمعدات التي تشكّل جزءاً لا يتجزأ من المباني والمنشآت.
- الآلات والمعدات (غير المشمولة بالمباني والمنشآت).
- أنظمة الأسلحة (تستثني بعض الدول أنظمة الأسلحة من إدارة الاستثمار العام لدواعٍ أمنية).
- غير الملموسة (غير مادية أو معنوية)
- الأصول الثابتة الأخرى، بما في ذلك منتجات الملكية الفكرية، مثل البحوث والتطوير وبرامج الكمبيوتر وقواعد البيانات.

المصدر: صندوق النقد الدولي (IMF)، دليل إحصاءات مالّية الحكومة 2014، الموقع:

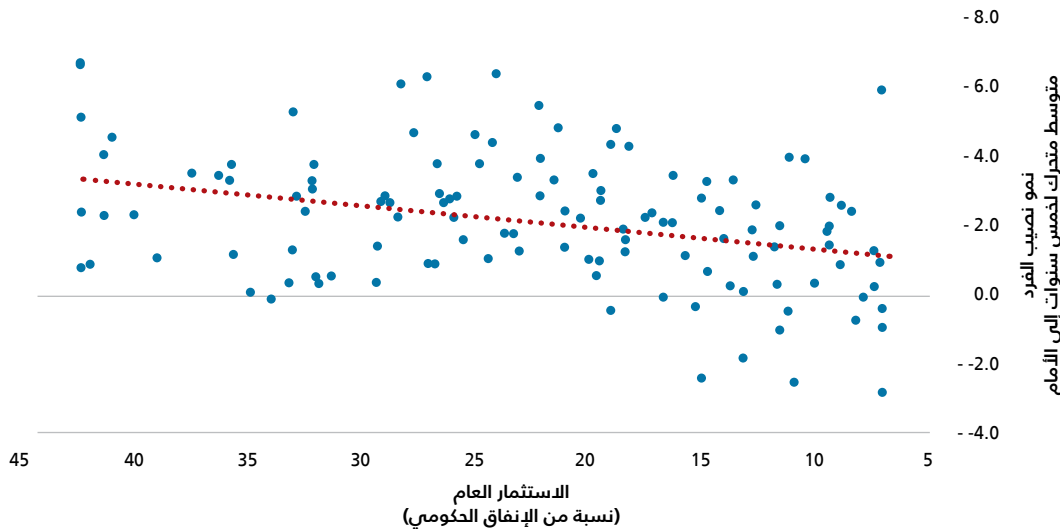
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/2014/gfsfinal.pdf>

والمفوضية الأوروبية (2021)

URL: https://economy-finance.ec.europa.eu/system/files/202210/dp154_en.pdf

زيادة حصة الاستثمار العام في الإنفاق الحكومي مرتبطة بنمو إقتصادي متين (الرسم البياني 1). إن الاستثمارات ذات التخطيط والتنفيذ الجيدين، والتي تتمتع بالمرونة والاستدامة تشكّل محرّكات رئيسية للنمو الاقتصادي وتحّد من أوجه عدم المساواة. كما وأنّ الاستثمار العام يشجّع أيضاً الاستثمارات الخاصة الجديدة، للاستفادة من الإنتاجية العالية التي يخلقها، ما يعزّز النمو الاقتصادي. وعلى الرغم من هذه المعطيات الصلبة، يلاحظ أنّه في أوقات الأزمات وأثناء ضبط أوضاع المالية العامة، غالباً ما يتم خفض الإنفاق الرأسمالي.

الرسم البياني 1: الاستثمار العام والنمو



المصدر: IMF Capital Stock Data Set; and International Financial Statistics.

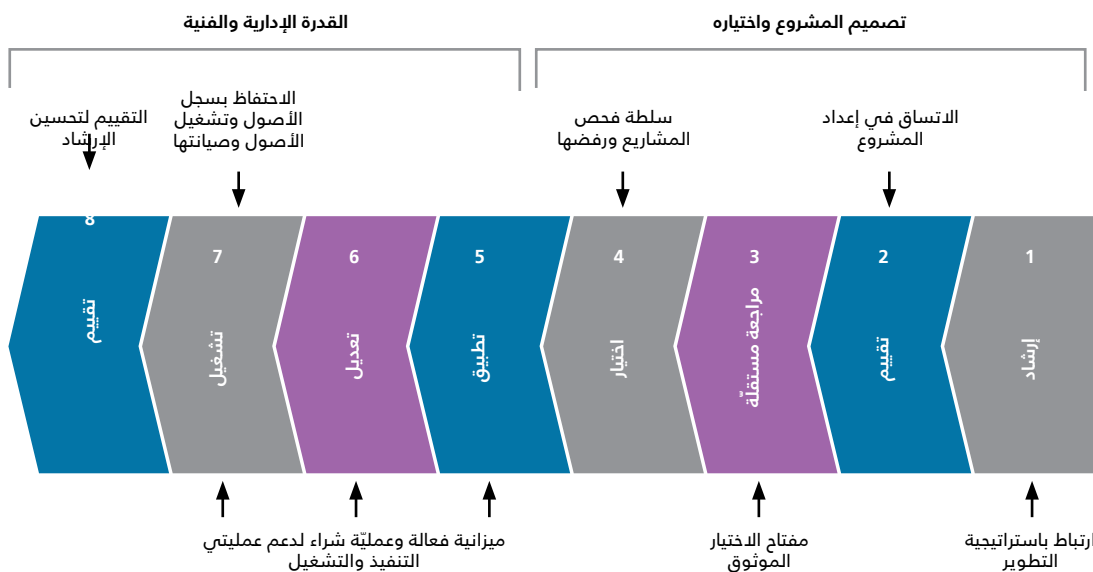
ترتبط إدارة الاستثمار العام بالأساليب التي تختار بها الحكومات أصولها الثابتة وكيفية إنشائها والمحافظة عليها. يؤدي ضعف إدارة الاستثمار العام إلى مشاريع غير ناجحة، ذات أكلاف عالية، تسفر عن مكاسب اجتماعية ضعيفة. بالإضافة إلى ذلك، فإن مشاريع الاستثمار العام، لا سيما في مجال البنى التحتية، تكون عرضة للفساد، الأمر الذي يؤدي إلى هدر الموارد المالية أو ارتفاع النفقات وانخفاض الجودة. بحسب صندوق النقد الدولي، يبلغ متوسط فجوة الكفاءة العالمية بين الأموال المنفقة وتغطية وجودة البنية التحتية بنسبة 30٪، ويمكن أن تصل إلى 53٪ في البلدان ذات الدخل المنخفض (صندوق النقد الدولي، 2020).

ثُبَّت تاريخياً أن المقاربات التي أولت الاستثمار العام لوزارة التخطيط تضر بالمالية العامة بسبب الانفصال عن أطر المالية العامة. تنطوي هذه المقاربة على نقاط ضعف عدّة بما في ذلك (i) الاتجاه إلى الانفصال عن القيود المالية؛ (ii) عدم التوافق بين التمويل المطلوب في الخطة والمخصصات في الموازنة؛ (iii) تخفيض الإنفاق الحكومي؛ (iv) الموازنة المزدوجة التي يتم فيها التعامل مع الإنفاق الاستثماري بشكل منفصل عن بقية الموازنة؛ (v) عدم فعالية تسلسل المشاريع وتحديد أولوياتها؛ (vi) عدم كفاية تخطيط وتصميم ومراقبة المشاريع.

يتمثل النهج الآخر في تفويض إدارة الاستثمار إلى الوزارات التنفيذية لتنسيق استثماراتها والإنفاق المتكرر. يحمل هذا السيناريو أيضاً تحديات: (i) المبالغة في موازنات الوزارات التنفيذية بعيداً عن القيود المالية؛ (ii) عدم تنفيذ تقييم دقيق لتكاليف التشغيل والإنفاق المسابير للتقلّبات الدورية؛ (iii) ممارسات الموازنة المزدوجة حيث الإنفاق الاستثماري منفصل عن الموازنة مما يؤدي إلى مخاطر مالية؛ (iv) تسلسل مشاريع وتحديد أولويات غير فعال، مع عدم كفاية التخطيط للمشاريع وتصميمها ورصدها (كانغيانو، كوريسيتين، ولازار، 2013).

ونتيجة لضعف أطر إدارة الاستثمار العام، اختار العديد من البلدان التخطيط الاستراتيجي الواقعي مالياً والمندمج بفعالية في عملية الموازنة السنوية، والأطر المتوسطة الأجل الفعالة للموازنة، والاستعراضات المستقلة لتقييم المشاريع (الرسم البياني 2). تحبذ الأطر الجيدة أيضاً التحديد الواضح للأدوار والمسؤوليات المتعلقة بتنفيذ المشاريع فضلاً عن الوضوح القانوني فيما يتعلق بالقواعد الموحدة لتعديل المشاريع والمشتريات. في هذا الإطار، اختار العديد من البلدان دمج هذه الوظيفة ضمن وظائف وزارة قائمة (مثل المالية أو الاقتصاد) أو إنشاء مجالس ووحدات مستقلة للتخطيط والاستثمار العام تتمتع بمهارات وأدوات متخصصة وترتيبات مؤسسية وتمويلية.

الرسم البياني 2: السمات الرئيسية لنظام إدارة الاستثمار العام

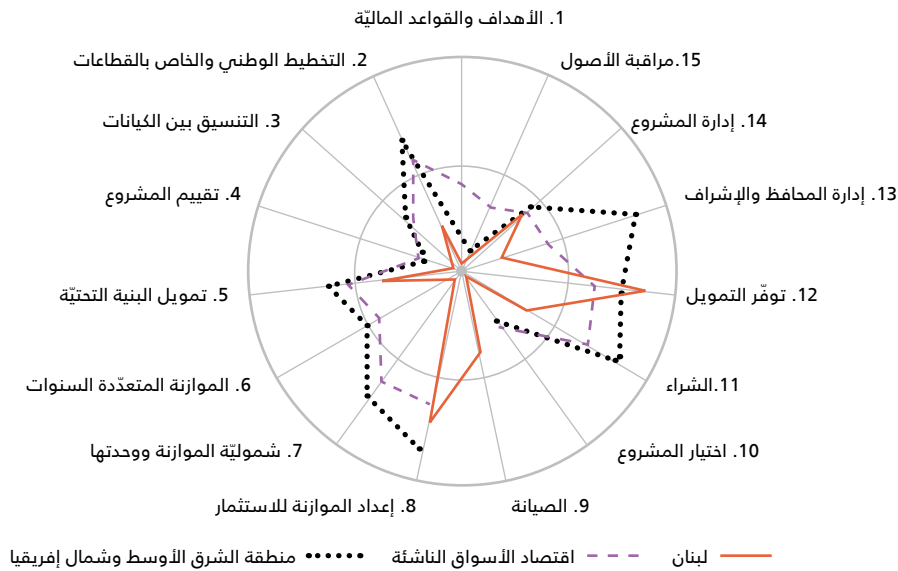


المصدر: راجارام، أناند، تان منح لي، كاي كايسير، جاي-هيونغ كيم، وجوناس فرانك، محررون، (2014). قوة إدارة الاستثمار العام: تحويل الموارد إلى أصول بهدف النمو، البنك الدولي (مقتبس).

لماذا يحتاج لبنان إلى مراجعة ترتيبات إدارة الاستثمار العام؟

في السنوات الماضية، خضعت ممارسات لبنان في إدارة الاستثمار العام لتقييم منظمات دولية اعتبرتها ضعيفة ومفككة للغاية (الرسم البياني 3). وأشار تقييم PIMA (المربع 2)، إلى خسائر في الكفاءات وإلى تدهور سريع في البنية التحتية. أدّى هذا الوضع إلى تراجع مستوى تقديم الخدمات العامة الأساسية (مثل الكهرباء والمياه والاتصالات السلكية واللاسلكية وما إلى ذلك) بالإضافة إلى خسائر في الفرص الاقتصادية. قبل الأزمة، قدّر صندوق النقد الدولي (IMF) فجوة الكفاءة بنسبة 43%، أي أقلّ بمَرَّتَيْن من البلدان الأخرى ذات المستوى المماثل من رأس المال العام للفرد (صندوق النقد الدولي، 2018).

الرسم البياني 3: لبنان - مقارنة التصميم المؤسسي مقابل الفعاليّة



المصدر: صندوق النقد الدولي (2018)، تقييم إدارة الاستثمار العام في لبنان.

المربع 2: تقييم إدارة الاستثمار العام

تقييم إدارة الاستثمار العام (PIMA) هو إطار شامل صمّمه صندوق النقد الدولي لتقييم ممارسات حوكمة البنية التحتية للبلدان على جميع مستويات التنمية الاقتصادية. يقوم PIMA بتقييم 15 مؤسسة تشارك في المراحل الرئيسية الثلاث لدورة الاستثمار العام:

- تخطيط الاستثمار المستدام عبر القطاع العام؛
- تخصيص الاستثمار للقطاعات والمشاريع المناسبة؛
- تنفيذ مشاريع استثمارية لتقديم أصول عامة منتجة ودائمة.

يتم تقييم كل مؤسسة على كل من : نقاط القوة المؤسسية (التنظيم والسياسات والقواعد والإجراءات) والفعالية (الدرجة التي يتم بها تحقيق الهدف المطلوب في الممارسة أو وجود تأثير مفيد واضح).

تقييم إدارة الاستثمار العام يغطي أيضاً تقييماً نوعياً لثلاثة عوامل شاملة تؤثر غالباً على الفعالية الشاملة لإدارة الاستثمار العام: (1) الإطار القانوني والتنظيمي، (2) قدرة الموظفين، و(3) أنظمة تكنولوجيا المعلومات.

المصدر: <https://infrastructuregovern.imf.org/content/PIMA/Home/PimaTool/What-is-PIMA.html>

نقاط الضعف في إدارة الاستثمار العام لها تكاليف مالية واقتصادية كبيرة. إن الطبيعة المجزأة للإطار التنظيمي لإدارة الاستثمار العام في لبنان وضعف القدرات المؤسسية تؤثر سلباً على الانضباط المالي، والتنسيق بين الكيانات، وشمولية الموازنة، ومراقبة الأصول. لا توجد عمليات موحدة لتخطيط الاستثمار العام ولا تتوافر معلومات عن المشاريع والشؤون المالية المرتبطة بها. إن عدم وجود إطار تنظيمي فعال يفرض عمليات تقييم ورصد منهجية، وعدم إدماج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في عملية الموازنة، يصعب اكتشاف مخاطر المالية العامة وتصنيفها وتقييمها والتخفيف من حدتها، كما وتقييم الآثار طويلة الأجل على استدامة المالية العامة. إن مثل هذه المسؤوليات¹ طويلة الأجل، سواء الصريحة والضمنية، تضعف خطة الحكومة للتصحيح المالي وتجعل توقعات الاقتصاد الكلي بشأن الديون والإيرادات والإنفاق صعبة.

إن ضعف تنفيذ الأنظمة النافذة وضعف الرقابة يزيدان من مخاطر الفساد، الذي تقدّر تكلفته، بـ 5 مليارات دولار سنوياً (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2020): نتيجة للتخصيص السيئ للأموال العامة ومحدودية عائدات الاستثمارات، بالإضافة إلى الخسائر في الفرص الاقتصادية المتعلقة بهروب رؤوس الأموال وتردد المستثمرين المحتملين، سيطرت آليات التلاعب في المناقصات والتواطؤ وتقاسم السوق على عقود البنية التحتية مع الشركات ذات العلاقات السياسية التي استحوذت على غالبية المشاريع الاستثمارية اعتباراً من العام 2008 (المركز اللبناني للدراسات، 2021).

إن الحفاظ على الإطار والممارسات الحالية من شأنهما أن يزيدا المخاطر المالية على الموازنة ويهدّد الرفاه المجتمعي (الرسم البياني 4)، لاسيّما خلال الأزمة المتعددة الأوجه التي يشهدها لبنان، والتي تؤثر على الفئات الأكثر ضعفاً التي تطالها الخدمات العامة. بذلك تصبح الموارد المحدودة جداً والمخصصة لتطوير البنية التحتية الجديدة أو الحفاظ عليها عرضة لخطر الزوال، والمواطنون معرضون لخطر فقدان الخدمات الأساسية.

الرسم البياني 4: المشاكل الشائعة والعواقب المحتملة لفشل إدارة الاستثمار العام

المشاكل الشائعة	العواقب المحتملة
- خط التنمية منفصلة عن الموازنات أو المشاريع الفعلية والعكس صحيح - مشاريع "الفيل الأبيض" أي المشاريع الاستثمارية ذات الأكلاف العالية ولكنها ذات قيمة اجتماعية واقتصادية منخفضة - نقص في المشاريع ذات الجودة العالية التي هي في طور التنفيذ - منح المشاريع لشركات غير مؤهلة - صفقات مبهمّة على الموارد لتطوير البنية التحتية من دون وجود ضمانات مناسبة لضمان قيمة جيدة - فساد أو تأخير في المشتريات - تأخير داخلي أو في موقع المشتريات - زيادة التكلفة، وتجاوز المهلة المحددة - النزاعات التعاقدية أو المشاريع المتروكة - تدني جودة المشاريع المنجزة - سوء تشغيل الأصول المنجزة وصيانتها - الجمود المؤسسي أو غياب أي استجابة منهجية للمشاكل	- إنشاء عدد قليل من الأصول العامة القيمة - نقص المرافق العامة الرئيسة - مجموعة من البنية التحتية المتدهورة: نقص الكهرباء والمياه، والحوادث المرورية وحوادث السكك الحديدية، واكتظاظ المستشفيات، وتدهور مؤشر التنمية البشرية - فشل الاستثمار في تحفيز النمو وتحسين الرفاه الاجتماعي - صعوبة التوسع المعاكس للتقنيات الدورية في الاستثمارات - فرض الالتزامات في حال مَوّل الاستثمار بالديون - أعباء على المواطنين والقطاع الخاص إذا مَوّل الاستثمار بالضرائب - انخفاض صافي الثروة إذا مَوّل الاستثمار باستخراج موارد طبيعية محدودة - عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي - عدم الاستقرار السياسي - الضغوطات والمخاطر المالية

المصدر: البنك الدولي (2020)، الدليل المرجعي لإدارة الاستثمار العام.

¹ المسؤوليات الطارئة الصريحة هي مسؤوليات الحكومة على النحو المعترف به بموجب قانون أو عقد. أما المسؤوليات الطارئة الضمنية فهي الالتزامات الأخلاقية للحكومة التي تعكس الضغوطات العامة وضغوطات مجموعة المصالح. ويمكن أن تتخذ شكل التكاليف المتكررة المستقبلية غير المحسوبة للاستثمارات العامة أو في حالة فشل البلديات أو الهيئات العامة في تسديد الديون غير المضمونة والالتزامات الأخرى الناشئة عن العقود التي التزمت بها ولكن لم تشمل في الموازنة.

إن وضع إطار عمل جيد لإدارة الاستثمار العام، يمكن أن يوجّه التخصيص الاستراتيجي للموارد النادرة وتحديد أولويات الاستثمارات في القطاعات ذات التأثير المباشر على الفئات الأكثر ضعفاً، وهذا الأمر يعدّ ضرورياً للبنان في سياق التعافي الاقتصادي وجذب الاستثمارات. بحسب صندوق النقد الدولي (IMF)، إنّ زيادة الاستثمار العام بنسبة 1% فقط من إجمالي الناتج المحلي في اقتصادات الأسواق الناشئة يمكن أن تنعش النشاط الاقتصادي بشكل كبير، وتعزّز إجمالي الناتج المحلي بنسبة 2.7%، والاستثمار الخاص بنسبة 10%، والعمالة بنسبة 1.2% (صندوق النقد الدولي، 2020).

عبّرت الحكومة اللبنانية عن التزامها الواضح بتعزيز ممارسات إدارة الاستثمار العام كخطوة لتحسين الاستخدام الأمثل للتمويل الأجنبي الذي سيُخصّص للإنفاق على البنية التحتية، بموجب المادة 8 من إستراتيجية النهوض بالقطاع المالي والمذكّرة بشأن السياسات الاقتصادية والمالية المقدّمة إلى مجلس النواب في شهر أيار 2022. يشارك المجتمع الدولي أيضاً في دعم الحكومة في بدء تنفيذ خطة التعافي. ومن هنا تأتي الحاجة إلى وضع الأسس لإطار عمل فعال لإدارة الاستثمار العام يكون قادراً على وضع استراتيجية وتحديد أولويات الموارد النادرة (سواء كانت محلية أو دولية)، والتخفيف من مخاطر الفساد وعدم الكفاءة والهدر.

المربع 3: كيف قامت تشيلي بتحديث إطار عمل إدارة الاستثمار العام الخاص بها

بدأ تقييم المشروع الحديث للاستثمار العام في تشيلي في العام 1975، عند إنشاء النظام الوطني للاستثمارات في وزارة التخطيط، بإدارة مشتركة مع وزارة المالية. تمكّن النظام الوطني للاستثمارات، من خلال اعتماد تحليل شفاف للتكلفة والعائد لمشاريع الاستثمار العام كافة من تحسين جودة الاستثمار العام وتعزيز النمو الاقتصادي والحفاظ على الانضباط المالي في تشيلي. إنّ الاستثمارات الرئيسية في الهيكل الأساس للبنية التحتية الرئيسية في البلاد التي كانت ضرورية للتنمية الاقتصادية والرفاه، نُفّذت بنجاح ما سمح لتشيلي بتحقيق وصول شبه شامل إلى الخدمات الأساسية والرئيسية. وقد ارتفع نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بشكل كبير، 4.787 دولاراً أميركياً في العام 1990 إلى 22.197 دولاراً أميركياً في العام 2015. تبدأ عملية التقييم الفريدة للنظام التشيلي "بفكرة سياسة" قدّمتها إحدى الوحدات الحكومية التي تدخلها في بنك بيانات المشاريع، ثم يُخصّص فيه معرّف لها، قبل أن تُطوّر هذه "الفكرة" وتحوّل إلى ملف تعريف المشروع الذي يخضع لاحقاً لدراسة ما قبل التقييم - بما في ذلك دراسة المسائل القانونية والتقنية، فضلاً عن التحليل الاجتماعي والاقتصادي. وعند جمع المستندات المطلوبة، يُدرج معرّف المشروع في النظام الوطني للاستثمارات. ثم تقوم وزارة التخطيط بالتقييم الذي يتضمّن مراجعة المسائل القانونية والتوافق وأولويات السياسة. بناءً على ذلك، تصدر توصية إيجابية أو سلبية. وبناءً على توصية مبدئية إيجابية، يُنفّذ تحليل كامل للتكلفة والعائد. واستناداً إلى نتائجه، تصدر وزارة التخطيط - مع الأخذ في الاعتبار إجمالي اعتمادات الموازنة الخاصة بالقطاعات في وزارة المالية - إما توصية إيجابية أو أنها ترفض المشروع.

المصدر: البنك الدولي (2006)، منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (2017).

المربع 4: كيف قامت تونس بتحديث إطار عمل إدارة الاستثمار العام

وضعت الحكومة التونسية في العام 2017 إطاراً استراتيجياً ومؤسسياً لإدارة الاستثمار العام (المرسوم الحكومي رقم 394-2017 الصادر في آذار 2017)، الذي رسم إطاراً موحداً لتقييم وإدارة الاستثمار العام. أنشأ هذا المرسوم اللجنة الوطنية للموافقة على المشاريع العامة، وحدد مسؤوليات مختلف الهيئات العامة، بهدف تحسين أداء نظام إدارة الاستثمار العام. أُسندت إلى اللجنة مسؤولية توحيد إدارة الاستثمار العام ورصد تنفيذ خطة التنمية، وضمان تحسين التنسيق بين المشاريع المقترحة التي ستدرج في موازنة الدولة. واجهت تونس التحديات الهيكلية والدورية من خلال تحديد أولويات مشاريع الاستثمار العام على أساس نهج متعدد الأبعاد وأداة اختيار موحدة تُسمى "ترتيب".

عمل مشروع دعم حوكمة الاستثمار العام على تحقيق مؤنوقية موازنة الاستثمار (2018-2019). كما عزز اعتماد أساليب وأدوات اختيار المشروع وعزز المراحل الأخرى، من مرحلة إدارة الاستثمار العام (أي تحديد المشروع وإعداده) إلى مرحلة ما بعد التنفيذ (أي مراقبة المشروع وتقييمه).

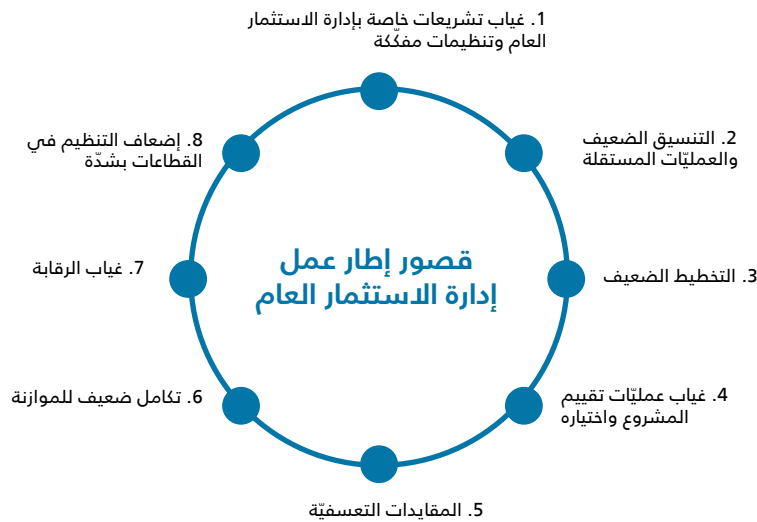
تعتمد الحكومة التونسية من خلال وزارة الاقتصاد والتخطيط تسريع الإصلاح والتركيز على الموازنة والتنسيق مع وزارة المالية، في سياق قيود الموازنة الكبيرة، كما تنوي تطوير تطبيق على شبكة الإنترنت، وتعزيز القدرات الحكومية، فضلاً عن آليات التشغيل والحوكمة.

المصدر: البنك الدولي (2023)، الإطار المرجعي - دعم إصلاح إدارة الاستثمار العام في تونس

يعاني إطار عمل إدارة الاستثمار العام في لبنان من أوجه القصور التالية² (الرسم البياني 5):

ما هو واقع إدارة الاستثمار العام في لبنان؟

الرسم البياني 5: الوضع الحالي لإدارة الاستثمار العام في لبنان



المصدر: صندوق النقد الدولي - IMF (2018)، تقييم إدارة الاستثمار العام في لبنان.

1. غياب تشريعات خاصة بإدارة الاستثمار العام وشيوع تنظيمات مفككة: يتسم الإطار القانوني الحالي الذي يرفع إدارة الاستثمار العام في الدولة بـ (1) غياب تشريعات قائمة بذاتها لإدارة الاستثمار العام و(2) وجود نصوص تنظيمية مفككة ومتداخلة، لا تتماشى إلا جزئياً والممارسات الدولية السليمة.

² أعد استناداً إلى المراجعة التي أجراها معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - وزارة المالية، في إطار مشروع "تعزيز المساءلة والشفافية في بلدان الشرق" (P176495) - لبنان، بإدارة البنك الدولي كجزء من نشاطات 3RF Governance (P178520).

2. التنسيق الضعيف والعمليات المستقلة: لوحظ أن الوزارات التنفيذية والمؤسسات العامة والبلديات والصناديق المستقلة الخارجة عن الموازنة والعديد من الشركات العامة تصمم مشاريع الاستثمار العام وتطلقها وتنفذها بشكل مستقل، مع القليل من التنسيق والتزامن أو تحديد الأولويات (المربع 5 والرسم البياني 7).

3. التخطيط الضعيف: باستثناء برنامج الاستثمار الرأسمالي الذي وُضع في العام 2018، لا يتوفر أي دليل على وجود خطة استثمار وطنية شاملة توجه القرارات المتعلقة بالمشاريع ذات الأولوية وما إذا كان ينبغي تنفيذها، وفي أي تسلسل وما هي طرق تمويلها.

4. غياب عمليات تقييم المشروع واختياره: يؤدي ذلك إلى تفاقم الوضع كما يزيد من مخاطر عدم الكفاءة والفساد.

5. المقايضات التعسفية: إن الآليات القائمة على الأدلة وعلى السياسات التي من شأنها إرشاد المقايضات بين القطاعات ومواجهة القيود المفروضة على الموارد تعدّ شبه معدومة.

6. تكامل ضعيف مع الموازنة: إن خطط تمويل الاستثمار العام وكيفية تخصيصه وصرفه يحصل بطريقة مجزأة بين مختلف أصحاب المصلحة. كما أن العديد من المشاريع الاستثمارية الكبرى لا يتم توجيهها من خلال الموازنة العامة، ونادراً ما تُحتسب تكاليف صيانتها والتكاليف الأخرى ذات الصلة في الموازنة. كما أن المشاريع التي تمويلها الجهات المانحة، ونفقات رأس المال من الشركات المملوكة من الدولة والمؤسسات العامة، غير مشمولة بشكل مناسب في الموازنة السنوية. وكذلك إنّ التكاليف "الغارقة"، أي التي لا يمكن استعادتها، سائدة وتنطوي على مخاطر مالية غير محسوبة.

7. غياب الرقابة: غالباً لا يتمّ اطلاع وزارة المالية وهي لا تملك الحق في إيقاف مشروع استثمار عام يمكن أن يشكل خطراً كبيراً على المالية العامة كما ليس لديها الوسائل التي تمكّنها من القيام بذلك.

8. إضعاف التنظيم في القطاعات بشدة: إنّ الهيئات التنظيمية الحالية غالباً ما تقدّم تقاريرها إلى الوزراء بدلاً من أن تعمل بشكل مستقل. وهذا يضعف الرقابة على القطاعات، ولا سيما على المؤسسات العامة.

تنطوي أوجه القصور على مخاطر كبيرة مقسّمة الى ثلاث فئات رئيسية: (1) مخاطر الموازنة/المخاطر المالية، (2) المخاطر الاقتصادية ومخاطر الفساد، (3) المخاطر الاجتماعية (الرسم البياني 6).

الرسم البياني 6: المخاطر المالية والاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بالإطار اللبناني الحالي لتنظيم المشاريع

1. مخاطر المالية العامة، الناجمة عن ضعف التكامل في دورة الموازنة	2. المخاطر الاقتصادية ومخاطر الفساد، الناجمة عن عدم وجود عمليات موحدة لتقييم المشاريع واختيارها	3. المخاطر الاجتماعية الناتجة عن سوء التخطيط وتحديد الأولويات والتسلسل ومشاريع البنية التحتية الجيدة النوعية
في حين لا تملك وزارة المالية نظرة شاملة عن حجم التمويل أو متطلّباته، فإن الجهود المبذولة لضبط أوضاع المالية العامة وإدارة المالية العامة ستبقى ضعيفة، مما يضعف الرؤية بشأن احتياجات التمويل الإضافية ويجعل تقييم مخاطر الموازنة معقّداً إلى حد ما، مما يزيد من المخاطر الماليّة للبلد.	إن عمليات الشراء الشفافة والتنافسية، فضلاً عن أوجه الضعف في الرصد والتقييم وتدقيق الحسابات، تؤدي إلى تزايد الأكلاف وتجاوز الوقت، وسوء التشغيل والصيانة، والتواطؤ، وتزوير العروض، وانتشار الشركات غير المؤهلة أو ذات الصلة بالسياسة.	يرتّب ذلك عواقب على تقديم الخدمات الأساسية في الوقت المناسب وبنوعية جيدة، ولا سيما على المجتمعات المحلية الفقيرة والضعيفة.

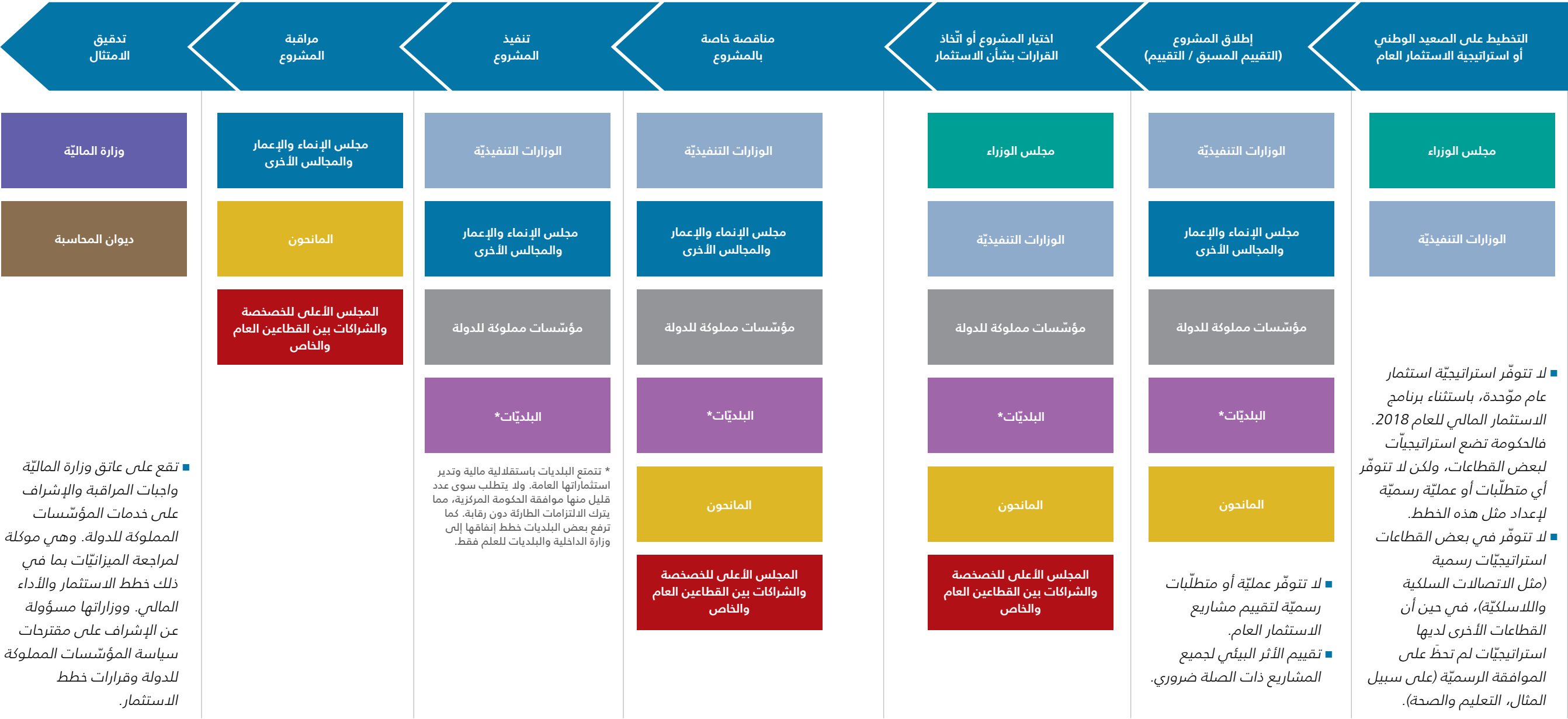
المصدر: صندوق النقد الدولي (2018)، تقييم إدارة الاستثمار العام في لبنان.

المربع 5: الجهات المؤسسية الرئيسية الفاعلة في مسار إدارة الاستثمار العام

■ الوزارات والوحدات الأخرى التي تنفق بالإضافة إلى إداراتها والوكالات التابعة لها، حيث تنشأ المشاريع وتنفّذ.
■ وزارة الماليّة ، التي تتميّز بدور حاسم في تنسيق موازنات المشاريع الجديدة والجارية وفي "التحقّق من" توفرّ الموارد.
■ مجلس الوزراء أو لجنة مشتركة بين الوزارات (أو لجنة مماثلة)، التي تؤدي دوراً في تأكيد قرارات التقييم واختيار المشاريع للتنافس على تمويل الموازنة.
■ لجنة وزارية تتكوّن من وزراء الماليّة والأشغال العامة والوزراء التي تناط بمهام وزاراتهم إنشاء البنى التحتية. ولها صلاحيات مفوّضة من مجلس الوزراء للمشاريع الكبرى ولتوجيه صياغة السياسات. المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص.
■ مجلس الإنماء والإعمار .
■ مجلس النواب الذي يتّخذ القرارات النهائية بشأن تمويل المشروع من خلال الموازنة العامة. ويُعتبر اتّخاذ القرار المنظم والمستنير قبل التنفيذ ضرورياً لنظام جيّد لإدارة الاستثمار العام.

المصدر: مقتبس من البنك الدولي (2020)، الدليل المرجعي لإدارة الاستثمار العام، الفصل 4.

الرسم البياني 7: مخطط للعملية الحالية لإدارة الاستثمار العام في لبنان



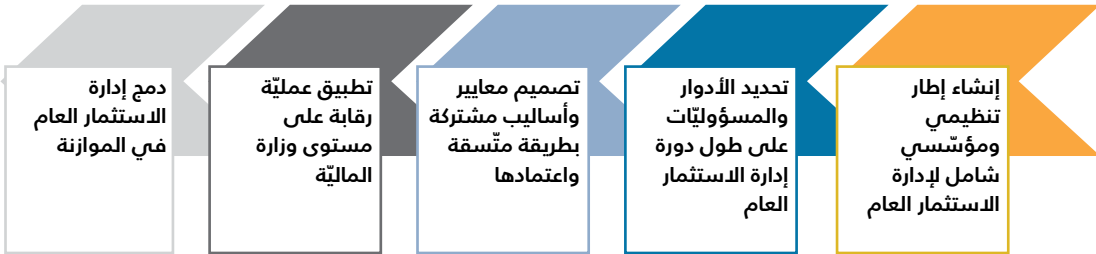
المرتبّع 6: التحديات التي تواجه وزارة المالية في الإشراف على نفقات رأس المال وإدارة الأصول ومراقبتها

يُشكّل تقييم الاستثمار العام الذي تجربيه الشركات العامة تحدياً كبيراً. وعلى الرغم من تفويض وزارة المالية لممارسة الرقابة المالية على هذه الكيانات، إلا أنها لا تتلقّى البيانات المالية اللازمة لأداء هذا الدور بشكل فعّال. بالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تفشل الوزارات المسؤولة عن الإشراف على خطط الاستثمار وقرارات الشركات العامة التابعة لها في مسؤولياتها المتعلقة بالإشراف بشكل منهجي. كما أنّ هذا النقص في آليات الرقابة والتقييم يزيد من تعقيد إدارة الاستثمار العام وفعاليته في لبنان. والجدير ذكره أنّ التحدي الكبير الآخر يكمن في غياب معلومات شاملة وحديثة عن مخزون أصول الحكومة. فوزارة المالية تفتقر إلى البيانات اللازمة لتطوير سياسة فعّالة لإدارة الأصول وتحسين تحصيل الإيرادات. ومن دون حفظ دقيق ومفصّل للسجلات، تواجه البلاد صعوبات في إدارة أصول الدولة بشكل استراتيجي وزيادة منافعها المحتملة.

كيف يمكن لصانعي السياسات تحسين إدارة الاستثمار العام في لبنان؟

من الواضح أن إجراء إصلاح هيكلي معمّق للبيئة التنظيمية والمؤسسية لإدارة الاستثمار العام أمر أساسي، إذا كان لبنان يرغب في تحقيق نتائج أفضل من الاستثمار العام. في هذا الموجز، نناقش المقترحات التي تركز على إنشاء وحدة مركزية لإدارة الاستثمار العام في سياق الإطار التنظيمي الحالي.

الرسم البياني 8: خمس خطوات رئيسية لإصلاح البيئة التنظيمية والمؤسسية لإدارة الاستثمار العام



تكون وحدة إدارة الاستثمار العام المنشأة حديثاً الوكالة الحكومية الوحيدة التي ستشرف على مشاريع الاستثمار العام والمختلط والمنفّذة من جميع الكيانات التي تصرف الأموال العامة، بما في ذلك الشركات المملوكة للدولة والشركات العامة والبلديات. كما ستكون الوحدة مسؤولة عن إصدار التوصيات ورفع وعي صانعي القرار بشأن المخاطر ووضع المعايير والإجراءات الفنية والاقتصادية والمبادئ التوجيهية والقواعد والمنهجيات لمراحل ما قبل وما بعد التقييم واقتراح التحديثات والتعليمات والقواعد لتعزيز نظام إدارة الاستثمار العام.

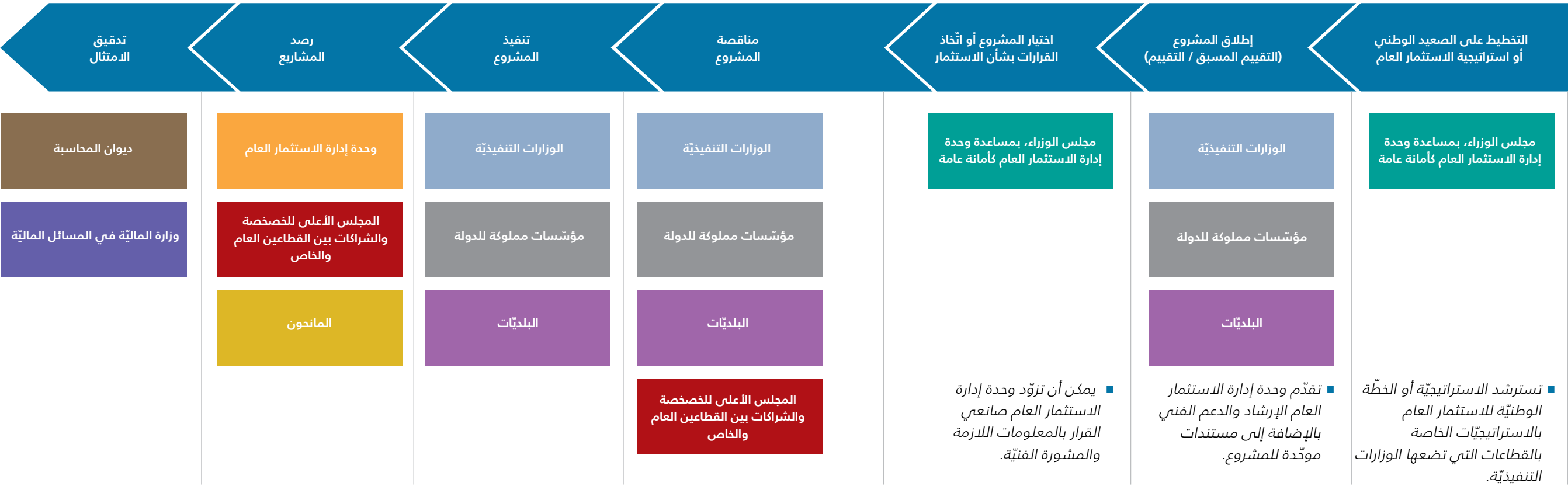
وتتمثّل مهامها الرئيسية في:

- تحسين تخطيط الاستثمار العام وتحديد الأولويات، بما يتماشى والاحتياجات والأهداف الوطنية.
- تعزيز تخصيص الموارد الخاصة بالاستثمار العام.
- تطوير أنظمة شاملة وفعّالة لتنفيذ المشاريع.

يجب أن تُمنح الوحدة ما يكفي من الاستقلالية وهامشاً للتصرّف بهدف التنسيق مع جميع الكيانات الممولة عبر الحكومات وإبلاغ صانعي القرار الرئيسيين بشكل مباشر مثل مجلس الوزراء أو وزارة المالية أو مجلس النواب (المربّع 7).

تعمل هذه الوحدة عن كثب مع وزارة المالية لضمان تغطية الإطار المالي بشكل شامل لمشاريع الاستثمار العام، وللتأكد من أنّ مهلتها الزمنية طويلة وملائمة، وأنّ تكاليفها دقيقة. تقدّم وحدة إدارة الاستثمار العام "ختم الموافقة" على أيّ مبادرة استثمارية، قبل إدراجها على جدول أعمال مجلس الوزراء لاتخاذ قرار الاستثمار النهائي (الرسم البياني 9).

الرسم البياني 9: سير عمل إدارة الاستثمار العام بعد إنشاء وحدة إدارة الاستثمار العام



المربّع 7: أدوار وحدة إدارة الاستثمار العام ومسؤولياتها

- تسهيل تنفيذ إطار تنظيمي متين لتوجيه إدارة الاستثمار العام.
- قيادة تصميم و/أو تحديث الاستراتيجية أو الخطة الوطنية للاستثمار العام وإعداد دراسات حول فرص الاستثمار وتحديثاته وتقديم المشورة المتعلقة بالحكومة.
- تشكيل قاعدة بيانات لمشاريع الاستثمار العام وصيانتها.
- المشاركة في حشد التمويل الأجنبي للاستثمار العام بما في ذلك أدوات التمويل المبتكرة، بالتنسيق مع وزارة المالية والمجلس الأعلى للخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص.
- وضع المعايير والمبادئ التوجيهية وتطوير أدلة لمراحل ما قبل التقييم والتقييم ومراقبة تطبيقها.
- تقديم المساعدة والمشورة الفنية للوزارات التنفيذية والوكالات الممولة في إعداد دعواتها للمشاركة بالمشاريع.
- إبلاغ الوزراء المعنيين وصانعي القرار بالمخاوف والمخاطر.
- تنسيق التخطيط مع وزارة المالية.
- العمل مع الوزارات والوكالات المنفّذة لبناء القدرات خلال دورة إدارة الاستثمار العام.
- إدارة عمليات الاستحواذ على الأراضي ومصادرة الممتلكات وما إلى ذلك عندما تقتضي الحاجة ذلك في مشروع استثمار عام.
- تنفيذ المراجعات المستقلة أو تنسيقها وتقديم المشورة بشأن المقترحات.
- تنفيذ التقييمات الفعلية أو الإشراف عليها.
- تقديم مراجعة سنوية للتقدّم المحرز في تنفيذ خطة أو استراتيجية الاستثمار العام.
- نشر البيانات والمعلومات المتعلقة بنظام إدارة الاستثمار العام.

أي سيناريوهات مؤسسية لإنشاء وحدة إدارة الاستثمار العام في لبنان؟

أشار تحليل الممارسات الدوليّة والدروس المستفادة من مختلف البلدان بما في ذلك البلدان ذات الظروف المماثلة للبنان إلى ترتيبين مؤسسيين محتملين لإنشاء وحدة إدارة الاستثمار العام في لبنان، وهما:

السيناريو 1: إنشاء وحدة جديدة لإدارة الاستثمار العام ضمن الهيكل التنظيمي لوزارة المالية.

لدى تحديد موقع الوحدة على مستوى الهيكل الإداري، سيتوفّر لديها خطوط اتصال مباشرة مع كبار المسؤولين وصانعي القرار، ما يضمن التنسيق الفعّال. يمكن إنشاء الوحدة كمديرية جديدة ضمن مديرية المالية العامة، على غرار المديرية الأخرى مثل الموازنة ومراقبة النفقات. وسيعطي هذا الترتيب الإداري لوحدة إدارة الاستثمار العام السلطة للتواصل مع صانعي القرار الرئيسيين والمشاركة في التخطيط الاستراتيجي. سيتطلّب هذا الترتيب إقرار قانون يطرحه مجلس الوزراء أو يقترحه أعضاء مجلس النواب.

السيناريو 2: تحويل مجلس الإنماء والإعمار إلى مجلس للاستثمار العام والإنماء

يكون مسؤولاً عن التخطيط والإشراف على إدارة الاستثمار العام. يمكن لمجلس الإنماء والإعمار بخبرته المتراكمة إدارة مشاريع الاستثمار الرأسمالية. ويعمل مجلس الإنماء والإعمار حالياً تحت رئاسة مجلس الوزراء ويتمتع باستقلالية إدارية ومالية. إن تحويل مجلس الإنماء والإعمار سيقضي تعديل دوره تدريجياً وتكليفه بمهمة إدارة الاستثمار العام. سيتطلب هذا التحوّل إقرار قانون من قبل مجلس النواب وتقييم مؤسسي لتحديد مجالات التحسين.

في هذه الحالة، وبما أنّ الوحدة التي تتولّى مهام إدارة الاستثمار العام ستكون خارج وزارة المالية، يُعتبر تحديد الأدوار والمسؤوليات بين الوزارة ووحدة إدارة الاستثمار العام أمراً بالغ الأهمية.

الرسم البياني 10: السيناريوهات الممكنة لإضفاء الصفة المؤسسية على وحدة إدارة الاستثمار العام في لبنان ضمن الإطار القانوني الحالي

السيناريوهات	الفرص	نقاط الضعف
السيناريو 1: إنشاء وحدة جديدة لإدارة الاستثمار العام في وزارة المالية كمديرية الاستثمار العام	تعزيز نفقات رأس المال والدمج ضمن الموازنة	- يجب معالجة أوجه القصور الحالية في تخطيط الموازنة وتنفيذها - استنزاف الموارد البشرية في وزارة المالية
السيناريو 2: تحويل مجلس الإنماء والإعمار إلى مجلس للاستثمار العام والإنماء	الاستفادة من الخبرات القائمة في إدارة رأس مال مشاريع الاستثمار	- سجل الإنجازات مختلط لمجلس الإنماء والإعمار - يتطلّب تنفيذ تقييم مؤسسي شامل لإعادة هيكلة مجلس الإنماء والإعمار - يتطلّب آليات تنسيق واضحة مع وزارة المالية لميترزة رأس المال

يقدم الترتيبان المؤسسيان المقترحان حلولاً مختلفة قابلة للتطبيق، ونظراً لهشاشة المالية العامة في البلاد، فمن الأهمية أن تحتفظ وزارة المالية بمسؤولية مَيَزَة رأس المال، بينما توقّر وحدة إدارة الاستثمار العام التوجيه الاستراتيجي، وتدير المراحل السابقة للتقييم وتجري مراجعات مستقلة، وتقود المراقبة، والمراجعة اللاحقة، والتقييم.

تجدر الإشارة إلى أنّ كلا السيناريوين يتطلبان إطلاق نظام إدارة مالية متكامل وبوابة مؤتمتة واستخدامهم للتحقق من الجودة وعمليات الامتثال (المربعان 8 و9).

المربع 8: كيف توضع وظيفة الرقابة قيد التنفيذ؟

- إن وضع الرقابة قيد التنفيذ يوقّر الجودة. وعادةً ما تنقّذها مديرية الموازنة في وزارة المالية وتُمنح الأخيرة سلطة الاعتراض أو إيقاف مشاريع الاستثمار العام التي تعرّض الاستدامة المالية للخطر في أيّ مرحلة من مراحل دورة حياة المشروع.
- تتطلب الرقابة أن تتحلّى وزارة المالية بالقدرة على:
- تقييم القدرة على تحمّل تكاليف المشاريع في المراحل المختلفة من دورة حياة المشروع.
 - إجراء تحليل على الآثار المالية طويلة الأجل لأيّ مشروع استثماري عام.
 - اقتراح القرارات على وزير المالية لمشاركتها مع صانعي القرار في الاستثمار عام.
 - ضمان التمويل الكافي لكلّ مشروع.
 - تقديم منظور متوسط الأجل للتخطيط المالي وتخطيط النفقات، ولا سيّما في ما يتعلّق ببرنامج الاستثمار العام لتسهيل التخطيط الاستراتيجي للاستثمار وتحديد الأولويات واتخاذ القرارات المناسبة آخذين بالاعتبار الموارد المحدودة المتاحة في الموازنة.
 - تحديد سقف مُلزم (أو مجموع الموارد المتوقّرة) لمَيَزَة رأس المال في الميزانية السنوية.
 - تسهيل إدراج المشاريع في الموازنة والسماح ببرمجة النفقات المتعدّدة السنوات².
 - مراقبة تنفيذ المشروع حسب المدفوعات ذات الصلة.
 - تقييم المخاطر المالية الناتجة عن مشاريع الاستثمار العام المختلفة ومراقبتها وإدارتها.
 - وضع تقرير عن الآثار المالية لمشاريع الاستثمار العام.

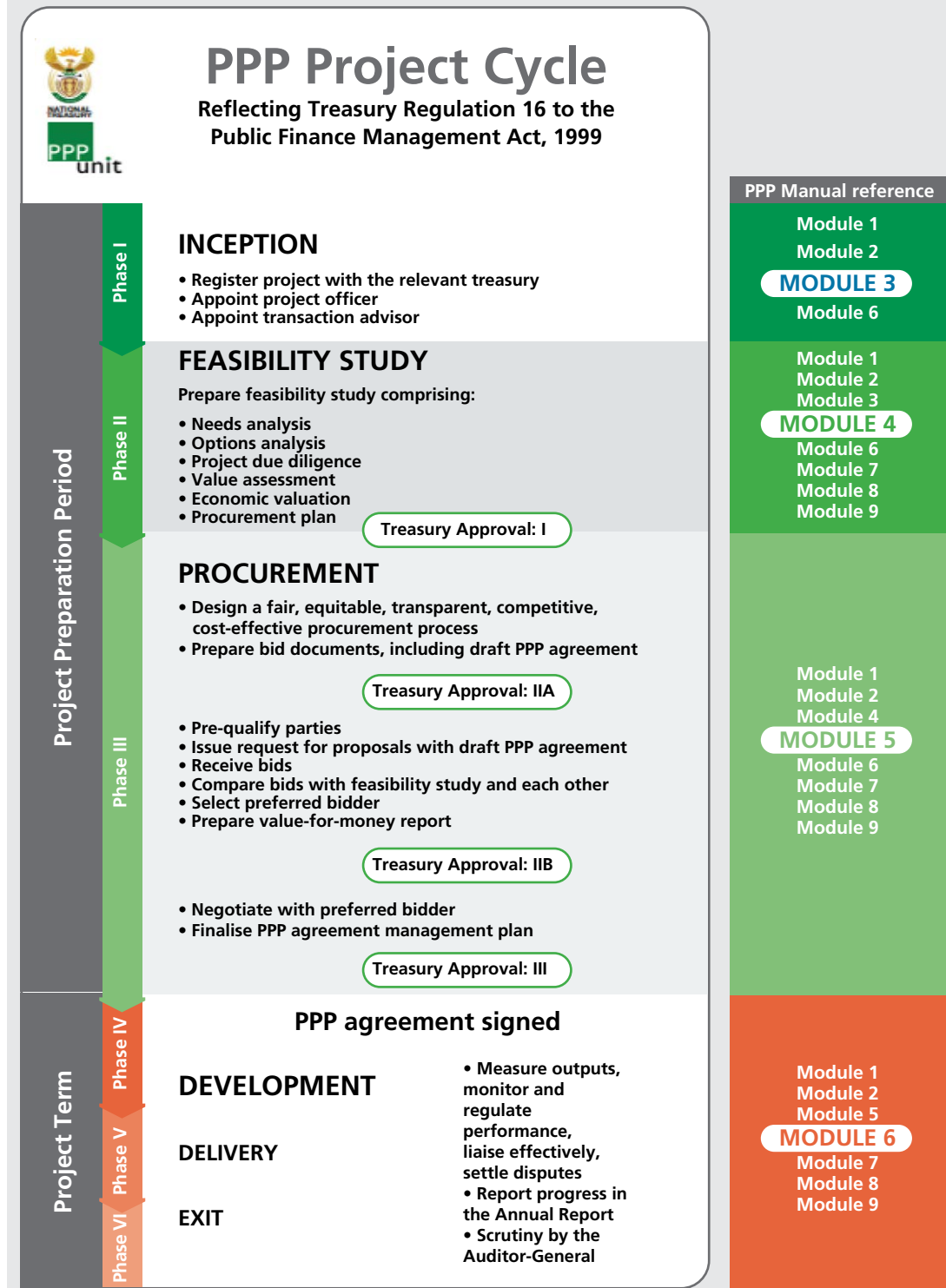
المربع 9: حالة جنوب إفريقيا في ما يتعلّق بتطبيق ضمانات مناسبة للموازنة.

وضعت جنوب إفريقيا «عملية مراجعة عبر البوابة» تدرس برامج الاستثمار العام ومشاريعه في مراحل رئيسية من مراحل اتخاذ القرار في دورة حياتها. وتجدر الإشارة إلى أنّ العملية هي بشكل نظام النقاط التي تفحص من خلالها الخزنة الوطنية جميع مشاريع الاستثمار العام لضمان تقدّمها بنجاح إلى المرحلة التالية، ولا سيّما:

1. بعد الانتهاء من دراسة الجدوى
2. بمجرد استكمال المستندات اللازمة للمناقصة (بما في ذلك مسودة عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص)؛
3. عند اختيار الفائز بالمناقصة وإعداد تقرير "القيمة مقابل المال"؛
4. عند الانتهاء من المفاوضات مع الفائز بالمناقصة؛
5. عند الانتهاء من إتفاق/عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص؛ و
6. أثناء أيّ إعادة تفاوض.

² في غياب تخطيط متوسط الأجل، من الضروري إعداد تقديرات مستقبلية توضح انعكاسات مشاريع الاستثمار العام الجارية على النفقات المستقبلية ودمجها لاحقاً في الميزانية ذات الصلة.

شُرعت المادة 16 من قانون إدارة المالية العامة إنشاء وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص داخل الخزينة الوطنية في العام 2000، بهدف وقف مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص غير المستدامة مالياً ووضع قواعد واضحة للتعاون وتعزيز الرقابة المالية.



المصدر: جمهورية جنوب إفريقيا (2012)، معايير نظام إدارة تسليم البنية التحتية.

من يمكنه النهوض بممارسات إدارة الاستثمار العام وكيف؟

مثل جميع الحالات التي تتطلب تصميم إصلاحات معقدة وتنفيذها، يجب إعطاء الأولوية للمشاورات على الصعيد الوطني والتوعية والنهج التشاركي لفهم أفضل لتحديات إدارة الاستثمار العام والممارسات الحديثة ومواجهة مقاومة التغيير وتأسيس تحالف من رواد الإصلاح الملتزمين من القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني.

ويُعتبر إنشاء نظام فعال لإدارة الاستثمار العام مهمة تمتد على سنوات عدّة وتتطلب، بالإضافة إلى إنشاء وحدة إدارة الاستثمار العام، تنسيق الجهود بين الكثير من المؤسسات وأصحاب المصلحة وتنفيذ التعزيزات التنظيمية والتشغيلية.

يلخص الجدول التالي الأدوار المتوقعة من أصحاب المصلحة الرئيسيين والتغييرات التي يجب إدراجها:

يشير الرمز ■ إلى الأهمية والرمز ● إلى التأثير؛
يشير اللون الرمادي إلى المنخفض والأصفر إلى المتوسط والأزرق إلى العالي

أصحاب المصلحة	الدور في إدارة الاستثمار الحالي	التغييرات التي يجب إدراجها ضمن الإطار الحالي
وزارة المالية ■ ●	- الموافقة على ميزنة رأس المال وتنسيقها - تقييم المخاطر المالية الناتجة عن مشاريع الاستثمار العام وإدارتها	تطوير "بوابة" (المرتجان 6 و 7) لجميع مشاريع الاستثمار وحسابات الطوارئ وتقديم مخصصات الالتزام متعدد السنوات ودمج نفقات رأس المال والنفقات المتكررة وتقدير خط الأساس للرأسمال وتحديث معايير المحاسبة وتعزيز قدراتها في ميزنة رأس المال.
المجلس الأعلى للخصخصة والشراكة بين القطاعين العام والخاص ■ ●	- تخطيط برامج الخصخصة وتنفيذها - إدارة الشراكة بين القطاعين العام والخاص	- تعديل قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص لعام 2017 لمنح وزارة المالية دور الرقيب والسلطة لوقف المشاريع التي تعرض للاستدامة المالية للخطر في المراحل الرئيسية من دورة المشروع. - تنفيذ الترتيبات والأدوات المؤسسية اللازمة (مثل مصفوفة المخاطر) للتأكد من حسن تحديد وتقييم وإدارة التأثيرات المالية لمشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص. - دمج الشراكة بين القطاعين العام والخاص في خطة استثمار متعددة السنوات مرتبطة بمجموع الموارد المتوفرة.
الوزارات التنفيذية / وكالات ممولة ■ ●	- إنشاء مشاريع الاستثمار العام وتنفيذها	- الاطلاع على إطار عمل وممارسات إدارة الاستثمار العام والخضوع للتدريب المناسب. - فهم الإجراءات الجديدة لتحمل المسؤولية الكاملة للمشاريع في مرحلة لاحقة.
الشركات المملوكة للدولة والمؤسسات العامة والبلديات³ ■ ●	- إنشاء مشاريع الاستثمار العام وتنفيذها	- الامتثال للقواعد والتنظيمات الجديدة لإدارة الاستثمار العام. - نشر التقارير المالية الخاصة بمشاريع الاستثمار العام بانتظام بناءً على معايير موحدة.
ديوان المحاسبة ● ■	- تقديم المراجعات الخارجية والحكم على شرعية ونزاهة البيانات المالية الخاصة بالحكومة وأدائها	- إدخال عمليات تدقيق القيمة مقابل المال في مشاريع الاستثمار العام التجريبية. - إصدار شهادة التحليل بناءً على الموافقات السابقة للمشاريع للتركيز على التدقيق اللاحق لها. - تطبيق مواعيد نهائية صارمة لإعطاء الآراء القانونية.

³ تعمل معظم هذه الكيانات حالياً خارج الميزانية.

يُعتبر هذا التنسيق بين أصحاب المصلحة ضرورياً لضمان أطر مالية كلية واقعية وموارد مالية مناسبة وتحسين إدارة مشاريع الاستثمار العام ونواتجها.

- من أجل وضع إطار حديث وقابل للتطبيق لإدارة الاستثمار العام، تُعد الحاجة إلى دعم ذات أولوية لـ:
1. تعزيز قدرة الحكومة على تقييم المشاريع لتجنب اختيار المشاريع المنخفضة الجودة.
 2. وضع آليات تنسيق مركزية متينة لمنع التداخلات وضمان التكامل المتجانس لمشاريع الاستثمار المحلي والخارجية على حد سواء.
 3. دمج نفقات رأس المال والنفقات الجارية لاستدامة الاستثمارات بعد اكتمالها.
 4. التركيز على تحديث المشتريات.
 5. تعزيز القدرة على تقدير التكاليف المتكررة.
 6. فرض مراجعات حكومية مستقلة لمشاريع الاستثمار العام المنجزة.

المراجع

- Arabnet; Konrad Adenauer Foundation. (2022). Braving the Storm: *Safeguarding the Lebanese Innovation Economy*. Retrieved from <https://www.kas.de/en/web/libanon/single-title/-/content/braving-the-storm-safeguarding-the-lebanese-innovation-economy>
- Ansar, A. Flyvbjerg, B., Budzier, A., & Lunn, D. (2014, March). *Should We Build More Large Dams? The Actual Costs of Hydropower Megaproject Development*. pp. 1-14.
<https://doi.org/10.1016/j.enpol.2013.10.069>
- Cangiano, M., Curristine, T., & Lazare, M. (2013). *Public Financial Management and Its Emerging Architecture*. doi: <https://www.elibrary.imf.org/display/book/9781475531091/9781475531091.xml>
- Central Administration of Statistics. (2022, 7 2). Key indicators. Retrieved from <http://www.cas.gov.lb/index.php/key-indicators-en#:~:text=The%20average%20inflation%20rate%20in%202020%20is%2084.9%25>
- Council of Ministers. (2022, 5 20). Financial Recovery Strategy and Memorandum of Economic and Fiscal Policies.
- Couto&Gomide. (2022). *The Brazilian way of doing public administration - Chapter 1: Public Sector Planning*. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/361292176_CHAPTER_1_-PUBLIC_SECTOR_PLANNING
- ESCWA. (2021). *Multidimensional poverty in Lebanon (2019-2021) - Painful reality and uncertain prospects*. Retrieved from https://www.unescwa.org/sites/default/files/news/docs/21-00634-_multidimensional_poverty_in_lebanon_policy_brief_-_en.pdf
- EU, UNDP, WB. (2020). *Lebanon Reform, Recovery and Reconstruction Framework (3RF)*.
- Gherbal Initiative. (2022, 7 2). Loans and Grants. Retrieved from <https://elgherbal.org/loans-grants>
- IMF. (2017). *Conflicts and Lebanon's Capital Stock - IMF Country Report 17/20*.

IMF. (2018). *Georgia Public Investment Management Assessment*. Retrieved from <https://www.imf.org/en/publications/cr/issues/2018/11/07/georgia-technical-assistance-report-public-investment-management-assessment-46338>

IMF. (2018). *Lebanon Public Investment Management Assessment*.

IMF. (2020, October 5). *Public Investment For The Recovery*. Retrieved from IMF Blog: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2020/10/05/blog-public-investment-for-the-recovery>

IMF. (2022). *Congo 2022 Article IV Consultation and Second Review under the Extended Credit Facility Arrangement and Request for Modification of Performance Criteria and Financing Assurance Review*. Retrieved from <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2022/07/05/Democratic-Republic-of-the-Congo-Staff-Report-for-the-2022-Article-IV-Consultation-Second-520400>

Institut des Finances Basil Fuleihan. (2022). *Hanging by a thread: Assessing the crisis' impact on Lebanese state institutions (2020-2021)*.

Ministry of Finance. (2022). *Report on the Draft Budget Proposal for 2022*.

OECD. (2014). *Foreign Bribery Report*.

OECD. (2017). *Gaps and Governance Standards of Public Infrastructure in Chile*. doi: <https://doi.org/10.1787/9789264278875-en>

Policy and Management Consulting Group. (2019, 11 9). *Supporting MoF to Improve and Institutionalize Public Investment Management Methodology*. Retrieved from PMCG: <https://pmcg-i.com/project/supporting-mof-to-improve-and-institutionalize-public-investment-management-methodology/>

Rajaram, Anand, Le, T. M., Kaiser, K., Kim, J.-H., & Frank, a. J. (2014). *The Power of Public Investment: Transforming Resources into Assets for Growth*. The World Bank.

The Lebanese Center for Policy Studies. (2020). *Public Resource Allocation in Lebanon: How Uncompetitive is CDR's Procurement Process?* Retrieved from https://api.lcps-lebanon.org/content/uploads/files/1595575975-cdr_article_july2020.pdf

The Lebanese Center for Policy Studies. (2021). *Public infrastructure procurement in post-conflict power-sharing arrangements: Evidence from Lebanon's Council for Development and Reconstruction*.

UN. (2022). *Visit to Lebanon - Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter*. Human Rights Council. Retrieved from <http://undocs.org/A/HRC/50/38>

UNDP. (2020, 08 21). UN Geneva Twitter Account. Retrieved from <https://twitter.com/ungeneva/status/1296847029037985792>

World Bank. (2006). *Chile: appraisal of public investment*. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/666151468216003237/pdf/406180CL0Publi1b1OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf>

World Bank. (2018). *Jordan - 2018 Public Investment Management – Public Private Partnership Governance Framework*. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/479251538744462781/pdf/09a-JORDAN-Simplified-PIM-PPP-Governance-Framework-EN-19-May-2018.pdf>

World Bank. (2020). *Public Investment Management Reference Guide*.

World Bank. (Spring 2021). *Lebanon Economic Monitor, Lebanon Sinking (to the Top 3)*.

World Economic Forum. (2019). *The Global Competitiveness Report 2019*. Retrieved from https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Zein, F. E., & Sims, H. (2004). *Reforming war's administrative rubble in Lebanon*.

الشكر والتقدير

أعدّ هذا الموجز معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي وشركة إنسايتس أناليتيكا ش.م.م (Insights Analytica sarl) بناءً على نتائج تقرير مفصّل حول واقع الاستثمار العام في لبنان، وذلك بتكليف من وزير المالية اللبنانية وبإشراف السيدة لمياء المبيض بساط، رئيسة المعهد وإدارة السيدة سابين حاتم، خبيرة اقتصادية رئيسية ومديرة التعاون والشراكات في المعهد، مع مساهمات قيّمة من قبل السيد اسكندر البستاني، خبير في إدارة المال العام، والقاضي فيصل مكّي، خبير قانوني، والسيدة تونيا سلامة، اقتصادية وأخصائية بيانات.

تستند النتائج والتحليلات الواردة في هذا الموجز إلى التقييمات السابقة لإدارة المالية العامة وإدارة الاستثمار العام في لبنان، والبيانات المالية المتوافرة والمعايير والممارسات الدولية.

تمّ إعداد التقرير المفصّل في إطار مشروع البنك الدولي لتنفيذ نشاطات 3RF Governance. تمّت مراجعة وتطوير محتوى التقرير من قبل السيد دايفد بيرنشتاين، خبير رئيسي في شؤون القطاع العام في البنك الدولي، والسيدة ريما قطيش، خبيرة رئيسية في شؤون الحوكمة، والسيد عثمان مورييس ميغان كولي، خبير رئيسي في شؤون القطاع العام، والسيدة فابيان مروشكا، خبيرة رئيسية في إدارة المال العام.

يتقدّم فريقاً عمل معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي وإنسايتس أناليتيكا ش.م.م بالشكر والامتنان للصندوق الائتماني المخصّص للبنان (LFF) لتمويل هذا العمل.

الصندوق الائتماني المخصّص للبنان هو صندوق متعدد المانحين يديره البنك الدولي ويهدف إلى إطلاق التعافي الاجتماعي والاقتصادي الفوري للسكان والشركات المتضررة من انفجار مرفأ بيروت في آب 2020 وإلى دعم الحكومة اللبنانية في تحفيز الإصلاحات والاستعداد للتعافي وإعادة الإعمار على المدى المتوسط. تلقى الصندوق مساهمات وتعهّدات من حكومات كندا والدنمارك وفرنسا وألمانيا ومن الاتحاد الأوروبي والنرويج.

إخلاء المسؤولية

تقع مسؤولية نتائج وتحليلات هذا الموجز على عاتق المؤلفين وحدهم ولا تعكس بالضرورة آراء أعضاء الصندوق الائتماني المخصّص للبنان.

امسح الرمز لقراءة
النسخة الإلكترونية



512، كورنيش النهر
بيروت، لبنان
تلفون: +961 1 425 146/9
institute@iof.gov.lb
institutdesfinances.gov.lb

IOFLebanon

IOFLebanon

IOFLebanon

InstituteOfFinance

Institut des Finances Basil Fuleihan

© معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، وزارة المالية اللبنانية وإنسايتس أناليتيكا ش.م.م، 2023.

جميع الحقوق محفوظة

ISBN: 978-9953-9043-5-1