

# ورقة السياسات العامة

حول واقع وممارسات  
الشفافية المالية في  
الدولة اللبنانية



الجمعية اللبنانية  
لتعزيز  
الشفافية  
لافساد



منظمة  
الشفافية الدولية  
الائتلاف العالمي ضد الفساد

أعد هذه الدراسة الباحث إسكندر البستاني هو خبير اقتصادي، يتراًس حالياً جمعية «فاي واي» للتثقيف المالي والاقتصادي، وهو متخصص في مجال المعرفة الاقتصادية والمالية والأبحاث المتعلقة بإدارة المال العام والخاص.

يعمل أيضاً كمستشار في عدّة مواضيع أبرزها تحليل الاقتصاد الكلي، إدارة المالية العامة، إدارة المعارف والنشاطات التحريرية. يمتلك خبرة في إعداد أدلة عن الموازنة العامة، المعروفة تحت مسمى «موازنة المواطن» في لبنان وفي الكاميرون؛ كما ساهم في إعداد عدّة منشورات تناولت مواضيع الإجراءات الضريبية، الإدارة القائمة على أساس الكفايات، تحديث الموازنة العامة، إصلاح الخدمة المدنية وغيرها من المواضيع. حائز على شهادة الماجستير في السياسات الاقتصادية من جامعة القديس يوسف في بيروت.

جميع الحقوق محفوظة للجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد وهي الفرع الوطني لمنظمة الشفافية الدولية. لذلك، يمنع منعاً باتاً، نسخها أو تعديلها أو حفظها في نظام استرجاع للمعلومات أو توزيعها. بأي شكل من الأشكال أو بأي وسيلة من الوسائل، سواء أكانت الكترونية أو ميكانيكية أو غيرها من دون الحصول على إذن خطي مسبق.

حقوق النشر محفوظة © ٢٠٢٠ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد

# تعريف عن التقرير

---

انطلاقاً من سعي «الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية - لا فساد» إلى الدفع قُدماً بأجندة شفافية المالية العامة، وإدراكاً منها أن المرحلة المُقبلة، وعلى قدر صعوبتها ودقتها، تستوجب العمل على هذا الموضوع، تنشر الجمعية «ورقة السياسات العامة حول واقع وممارسات الشفافية المالية في الدولة اللبنانية».

تهدف هذه الورقة إلى تقييم ممارسات شفافية المالية العامة (من خلال مراجعات قانونية؛ مقارنات مع المعايير الدولية، ومقابلات مع عيّنة من أصحاب المصلحة والإختصاص)، وإلى اقتراح توصيات عملية للفترة المُقبلة.

---

## المحتويات

٣	قائمة التسميات
٤	قائمة الجداول
٥	قائمة الرسوم البيانية
٧	الملخص التنفيذي
٩	الفصل الأول - لماذا التوجّه العالمي نحو تعزيز الشفافية المالية؟
١٠	١. كيف نشأ مفهوم الشفافية المالية وما أهميته؟
١١	٢. ما هي أبرز المبادرات التي تبيّحت إصدار «ميثاق شفافية المالية العامة»؟
١٢	٣. هل تقتصر هذه المبادرات على أرقام وبيانات الموازنة والمالية العامة والأدوات التقييمية؟
١٣	الفصل الثاني - ما هي أسس ومعايير الشفافية المالية؟
١٥	١. ميثاق شفافية المالية العامة، المعايير والتقييمات
١٩	٢. مسح الموازنة المفتوحة
٢٢	الفصل الثالث - الإطار القانوني في لبنان، الواقع، والممارسات
٢٤	١. إعداد تقارير المالية العامة وإتاحتها للعلن
٢٩	٢. وضوح أدوار السلطات والرقابة والتدقيق
٣١	٣. وضوح القوانين والأحكام التنظيمية التي ترعى الضرائب
٣١	٤. شمولية الموازنة العامة والمستندات المرفقة بها
٣٣	٥. واقع مالية البلديات وشفافيتها
٣٣	٦. مصداقية الموازنة
٣٧	الفصل الرابع - التوصيات
٣٨	١. الإجراءات الممكن اتخاذها على المدى القصير
٤٠	٢. الإجراءات الإصلاحية التي تستوجب تعديل قوانين
٤١	الفصل الخامس - الملاحق
٤٢	١. منهجية البحث
٤٢	٢. نموذج المقابلات مع الخبراء
٤٤	المراجع

## قائمة التسميات

- تقرير التدقيق
- أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة
- مصداقية الموازنة
- قانون الموازنة العامة
- مشروع الموازنة العامة
- ميثاق شفافية المالية العامة
- تقييمات شفافية المالية العامة
- المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة
- دليل إحصاءات مالية الحكومة
- شراكة الموازنة الدولية
- منهجية تقييم نظم المشتريات
- مسح الموازنة المفتوحة
- تعميم الموازنة
- برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية
- تقييم إدارة الاستثمارات العامة
- الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية
- Audit report
- Best Practices for Budget Transparency
- Budget Credibility
- Enacted Budget
- Executive's Budget Proposal
- Fiscal Transparency Code
- Fiscal Transparency Evaluations
- Global initiative for fiscal transparency
- Government Finance Statistics Manual
- International Budget Partnership
- Methodology for Assessing Procurement Systems
- Open Budget survey
- Pre-Budget Statement
- Public Expenditure and Financial Accountability
- Public Investment Management Assessment
- The Extractive Industries Transparency Initiative

## قائمة الجداول

١٦	الجدول رقم ١: منظومة توصيف ممارسات الشفافية - الركيزة الأولى
١٧	الجدول رقم ٢: منظومة توصيف ممارسات الشفافية - الركيزة الثانية
١٨	الجدول رقم ٣: منظومة توصيف ممارسات الشفافية - الركيزة الثالثة
٢١ - ١٩	الجدول رقم ٤: مؤشر الموازنة المفتوحة
٢٤	الجدول رقم ٥: أبرز النفقات الواردة في تقرير «مرصد المالية العامة» والتي تُصرف من خارج اعتمادات الموازنة
٢٥	الجدول رقم ٦: أمثلة عن الأصول والالتزامات المالية والثروات الصافية
٢٧ - ٢٦	الجدول رقم ٧: لائحة التقارير المالية
٢٨	الجدول رقم ٨: وتيرة نشر التقارير المالية وإتاحتها للعلن
٣٠	الجدول رقم ٩: عينة عن التأخر عن المهل الدستورية في السنوات السابقة
٣٢	الجدول رقم ١٠: نفقات المالية العامة المُقدرة لسنة ٢٠١٩ من داخل ومن خارج الموازنة
٣٦	الجدول رقم ١١: مقارنة التوقعات الماكرو-اقتصادية بالأرقام الفعلية

## قائمة الرسوم البيانية

١٥	الرسم البياني رقم ١: الركائز الأربع لميثاق شفافية المالية العامة
٣٤	الرسم البياني رقم ٢: الرواتب والأجور وملحقاتها (مليار ل.ل.)
٣٤	الرسم البياني رقم ٣: المعاشات التقاعدية (مليار ل.ل.)
٣٤	الرسم البياني رقم ٤: تعويضات نهاية الخدمة (مليار ل.ل.)
٣٤	الرسم البياني رقم ٥: النفقات الاستثمارية (مليار ل.ل.)
٣٥	الرسم البياني رقم ٦: الضريبة على القيمة المضافة (مليار ل.ل.)
٣٥	الرسم البياني رقم ٧: ضريبة الدخل على الأرباح (مليار ل.ل.)
٣٥	الرسم البياني رقم ٨: رسوم تسجيل على العقارات (مليار ل.ل.)
٣٥	الرسم البياني رقم ٩: إيرادات من وفر موازنة الاتصالات (مليار ل.ل.)



# الملخص التنفيذي

- اكتسب مفهوم شفافية المالية العامة أهمية منذ العام ١٩٩٨، وهو يقوم على مبدأ إتاحة المعلومات والبيانات المالية أمام صانعي السياسات، ومؤسسات المجتمع المدني والجهات الفاعلة في الأسواق بغرض تمكينهم من مساءلة الحكومات على أدائها المالي وعلى أوجه إنفاق الموارد العامة ومدى تحقيق القيمة الفضلى من توظيفها؛
- توالت بعدها عدّة مبادرات دولية، منها ما تمحور حول مبادئ إتاحة وعلنية المعلومات والبيانات (مثل «تقييمات شفافية المالية العامة» المُعتمدة من قبل الصندوق النقد الدولي)، والآخر اتّسم بالتقنية موقراً برامج تقييمية (مثل «برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية - إطار تقييم إدارة المالية العامة»، و«منهجية تقييم نُظم المشتريات»، إلخ)؛
- وفي نظر مُعمّقة إلى بعض المبادرات التي تستحوذ على اهتمام التقنيين وصانعي السياسات العامة على حدٍ سواء، تستعرض الورقة المعايير المُعتمدة في «ميثاق شفافية المالية العامة» وفي «مسح الموازنة المفتوحة»؛
- يرتكز «ميثاق شفافية المالية العامة» على أربع ركائز أساسية: (١) إعداد تقارير المالية العامة، (٢) وضع تنبؤات المالية العامة وإعداد الميزانية، (٣) تحليل وإدارة المخاطر على المالية العامة، و(٤) إدارة إيرادات الموارد. وتنقسم إلى مبادئ أساسية ومن ثمّ إلى مبادئ فرعية يتمّ تقييمها.
- يُقيّم «مسح الموازنة المفتوحة» واقع شفافية الموازنة مقابل معايير مُحدّدة، معتمداً على ٣ مكونات: (١) إتاحة المعلومات عن الموازنة العامة التي يتمّ تقييمه من خلال مؤشر الموازنة المفتوحة الذي ينطبق على كل مرحلة من مراحل دورة: (٢) توفير فرص للمشاركة العامة في عملية إعداد الموازنة العامة و(٣) دور وفعالية أجهزة الرقابة؛
- أما في لبنان، فمؤشر الموازنة المفتوحة لسنة ٢٠١٧ (١٠/٣) خير دليل على شبه غياب شفافية الموازنة. يمكن تفسير هذا الواقع من جهة بسبب تقادم القوانين وعدم مقاربتها لموضوع الشفافية المالية كما يجدر، ومن جهة أخرى بسبب الممارسات على أرض الواقع التي لا تتقيّد بالمعايير الدولية: من أبرز الاستنتاجات:
- لا تغطي التقارير المالية الصادرة في لبنان مجمل حجم الانفاق في القطاع العام؛
- بالرغم من وضوح أدوار ومسؤوليات السلطات الثلاث، غير أن العديد من الإشكاليات تُعيقها من إتمام أدوارها. منها: (i) إشكاليات سياسية متعلّقة بتشكيل حكومة تكون صورة مصغّرة عن مجلس النواب، (ii) غياب رؤية اقتصادية شاملة للموازنات المُتعاقة، (iii) إشكالية تقنية مُتعلّقة بهيكلية الموازنة العامة التي لا تسهّل عملية الرقابة، (iv) إشكالية عدم احترام المهل الدستورية في إعداد الموازنة وإقرارها والحسابات الختامية المُرتبطة بها، وهذا الأمر يعيق أيضاً عمل التشريع والرقابة؛

- **يفتقد قانون الموازنة العامة والموازنات المُلحقة في لبنان إلى الشمول إذ يسمح باستثناءات كثيرة على مبدأ الوحدة** الذي يشترط إدراج جميع النفقات والإيرادات والتمويل ضمن وثيقة واحدة. إلا أن الممارسات الفعلية منذ تسعينيات القرن الماضي، قائمة على اجتزاء الإنفاق إما بموجب موازنات استثنائية، أو موازنات مُستقلة، أو الموازنات المُلحقة، أو سلف الخزينة، أو نفقات الخزينة. بالإضافة يتّضح أن جزءاً كبيراً من الإنفاق العام لا يخضع لمراجعة وإقرار السلطة التشريعية ما يعني أن هذه الأخيرة تصوّت على خطة عمل مجترأة؛
- **الحسابات المالية للبلديات تشوبها تشرذم وتشتّت**. فبالرغم من أن بعض البلديات خاضت تجارب رائدة في مكننة موازنتها إلّا أن العديد منها ما زالت تُعدّها ورقياً وتُحيلها إلى وزارة الداخلية والبلديات التي تُكّدسها. ما يعني أن على صعيد شفافية المالية العامة، فلا تملك أي من وزارة المالية أو وزارة الداخلية والبلديات أي تصوّر عن حجم نفقات القطاع البلدي ولا التزاماته ولا الإيرادات الضريبية التي يحصّلها؛
- **خلل في «مصادقية الموازنة» التي إن دلّت على شيء فهي تدلّ على جدية السلطة في إعداد وفي تنفيذ الموازنة**. في لبنان، تعتمد الحكومة على سبيل المثال إلى تخفيض بعض الإنفاق عمداً لتمرير الموازنة أو حتى تُسيء تقديرها وهذا ما قد يؤدي إلى ازدياد العجز. ومن جهة الإيرادات قد تعتمد إلى تضخيم ما هو متوقّع لسببين: إما لتبرير إجراءات ضريبية مُستحدثة، وإما لخفض العجز اسطناعياً بما يسمح بتمرير مشروع الموازنة؛
- أمام هذا الواقع، تطرح هذه الورقة سلّة من الإجراءات؛
- **نشر جميع التقارير والبيانات المالية للدولة** وتلك الخاصة بالموازنات المُستقلة وإصدار قطع الحسابات والحسابات النهائية وإتاحتها للعلن؛
- **احترام المهل الدستورية** فيما خصّ دورة الموازنة من إعداد وإقرار وتنفيذ ورقابة على التنفيذ؛
- **القيام بمسح شامل للمالية العامة** على الصعيدين المركزي والمحلي لتكوين صورة شاملة عن حجم الإنفاق الذي يُصرف من خارج الموازنة، بالإضافة إلى توحيد الأنظمة المعلوماتية؛
- **الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء** وإقرار قانون حديث يرفع الشراء العام يتوافق مع متطلبات الشفافية والمحاسبة والعلنية، **وتحديث قانون المحاسبة العمومية** ليتطابق مع المعايير الدولية.

# لماذا التوجّه العالمي نحو تعزيز الشفافية المالية؟

## ١. كيف نشأ مفهوم الشفافية المالية وما أهميته؟

تُشير الأدبيات العالمية إلى أن نشأة مفهوم الشفافية المالية واكتسابه أهمية لدى الخبراء الاقتصاديين وخبراء المالية العامة يعود للعام ١٩٩٨، حيث بادر صندوق النقد الدولي إلى نشر تقرير «ميثاق شفافية المالية العامة» على اعتبار أن تعزيز الشفافية المالية هو في صلب تحقيق الحوكمة الرشيدة والاستقرار الاقتصادي الكلي بما فيه زيادة النمو بصورة مُستدامة. يقوم هذا الميثاق على مبدأ إتاحة المعلومات والبيانات المالية أمام صانعي السياسات، ومؤسسات المجتمع المدني والجهات الفاعلة في الأسواق بغرض تمكينهم من مساءلة الحكومات المتتالية على أدائها المالي وعلى أوجه إنفاق الموارد العامة ومدى تحقيق القيمة المُفضلى من توظيفها<sup>١</sup>. أظهرت التجربة بالفعل أنّ الدول التي اعتقدت معايير لتدعيم الشفافية المالية قد شهدت تراجعاً تلقائياً في ممارسات الفساد حيث تضاعلت الفرص أمام سوء استخدام المال العام.

فضلاً عن العلاقة العضوية التي تُربط مبدأ الشفافية بمفهومى المساءلة والحد من الفساد، تتجه الحكومات حول العالم إلى إرساء ممارسات الشفافية المالية لما لها من أثر إيجابي مباشر على كلفة إدارة المال العام وفعاليتها، ومن ضمن هذه الإيجابيات:

- تزويد صانعي القرار والسياسات العامة ببيانات ومعلومات شاملة، موثوقة وعلمية تمكّنهم من اتخاذ قرارات مُستنيرة من شأنها تحسين فعالية السياسات العامة وجودتها؛
- قياس الكلفة والمنفعة للسياسات العامة وتعديلاتها، وبالتالي التمكّن من تقييم الأثر المالي المُرتقب وأخذ بعين الاعتبار عند وضع الأطر المالية وجدولة الإنفاق؛
- تمكين الأسواق من تتبّع الوضع المالي وتكوين تصوّر واضح لأداء المالية العامة، ما يُضفي نوع من المصداقية للحكومة المعنوية وبالتالي حكماً زيادة في الثقة. من النتائج المباشرة، وبغض النظر عن آفاق المالية العامة، تحسّن التصنيف الائتماني وتدبّي كلفة الاقتراض وحكماً زيادة قدرة الحكومة على الوصول إلى الأسواق المالية؛
- إبراز المخاطر المالية المُحتملة واتخاذ إجراءات استباقية لمواجهة التغيرات الاقتصادية والحد من تواتر وجدة الأزمات.

<sup>١</sup>صندوق النقد الدولي، «ميثاق شفافية المالية العامة»، ٢٠١٩، <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

<sup>٢</sup>صندوق النقد الدولي، Fiscal Transparency Handbook، ٢٠١٨، [https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other\\_formats/Source\\_PDF/24788-9781484348598.pdf](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf)

## ٢. ما هي أبرز المبادرات التي تَبَعَتْ إصدار «ميثاق شفافية المالية العامة»؟

بعد إصدار «ميثاق شفافية المالية العامة»، تزايد الاهتمام الدولي بالشفافية المالية وظهرت عدّة مبادرات، ومنها:

- «تقييمات شفافية المالية العامة» المُعتمدة من قبل الصندوق النقد الدولي والتي تُشخّص مكانم الضعف في المالية العامة بناءً على مجموعة مؤشرات تقيس درجة الشفافية<sup>٣</sup>؛
- المبادرة الصادرة عن مُنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية سنة ٢٠١١ «أفضل الممارسات المتعلقة بشفافية الموازنة»<sup>٤</sup>، والمُصمّمة لتكون أداة مرجعية تساعد الحكومات على إعداد وإدارة موازنات عامة أكثر شفافية؛
- مُبادرة «الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية» سنة ٢٠٠٢ لتعزيز العلنية والمساءلة. اكتسبت هذه المُبادرة أهمية خاصّة لدى البُلدان المُصدّرة للنفط والغاز والمعادن والتي تعاني من نظام مؤسّساتي هتسّ. كان لهذه الصناعات أثر عكسي على النمو الاقتصادي والتنمية، فبدلاً من توظيف الموارد الإضافية في محاربة الفقر وتحسين شبكة الأمان الاجتماعي، غالباً ما كانت تُؤدّي إلى المزيد من الفساد وإلى زيادة وتيرة وحدّة الصراعات<sup>٥</sup>؛
- مُبادرة «الموازنة المفتوحة» سنة ٢٠٠٥ التي تُقيّم المعلومات والبيانات المُتعلقة بالموازنة العامة لناحية إتاحتها أمام الرأي العام، وقدرة المواطنين على المُشاركة في صنعها، ومدى فعالية آليات الرقابة عليها. يجدر الذكر أن «مؤشر الموازنة المفتوحة» هو اليوم من أبرز المؤشرات التي يركّز عليها المجتمع الدولي لتقييم شفافية موازنات الدول<sup>٦</sup>؛
- إطلاق سنة ٢٠١١ شبكة «المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة» التي تجمع مختلف الجهات من حكومات، وجمعيات المجتمع المدني، والمؤسّسات المالية الدولية، وغيرهم من أصحاب المصلحة بهدف إيجاد حلول للتحديات التي تُعيق الشفافية المالية والمُشاركة العامة والمُحاسبة ومأسسة هذه الحلول<sup>٧</sup>.

<sup>٣</sup> صندوق النقد الدولي، Fiscal Transparency Handbook، ٢٠١٨، <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/>

<sup>٤</sup> منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، «OECD Best Practices for Budget Transparency»، ٢٠١٢، <http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparency%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>

<sup>٥</sup> مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI) <https://eiti.org/sites/default/files/documents/Arabic%20EITI%20Legislative%20Guide.pdf>

<sup>٦</sup> مشاركة الموازنة الدولية، « مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧»، ٢٠١٧، <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>

<sup>٧</sup> المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة (GIFT) <http://www.fiscaltransparency.net>

### ٣. هل تقتصر هذه المبادرات على أرقام وبيانات الموازنة والمالية العامة والأدوات التقييمية؟

بالرغم من تعدد المبادرات والأدوات التي تسعى إلى تقييم وإرساء مبادئ شفافية المالية العامة في مختلف البلدان، إلا أن معظمها تتمحور حول مبادئ إتاحة وعلنية المعلومات والبيانات. والبعض الآخر منها يتسم بالتقنية ويوفر برامج تقييمية لجميع نواحي المالية العامة، نذكر من هذه البرامج أبرزها:

- «برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية - إطار تقييم إدارة المالية العامة» الذي يسعى لتزويد الحكومات بصورة واضحة عن مكامن القوة والضعف في إدارة المالية العامة من خلال اعتماد سلّة من المؤشرات الكميّة والنوعيّة تقيس أداء المالية العامة لناحية (i) مصداقية الموازنة العامة، (ii) شفافية المالية العامة، (iii) إدارة الأصول والالتزامات المالية، (vi) وضع الاستراتيجية المالية والسياسات العامة المرتبطة بها، (v) إصدار التقارير الدورية، (iv) آليات الرقابة وغيرها. الغرض من هذا التقييم هو مساعدة الحكومات على تخطيط عملية إصلاح المالية العامة. بغض النظر عن المضمون التقييمي لهذه الأداة، يحق للسلطات المعنية التحفظ على نشر نتائج هذه التقييمات<sup>٨</sup>.
- برنامج «تقييم إدارة الاستثمارات العامة» المُصمّم من قبل صندوق النقد الدولي بغرض تقييم فعالية الاستثمار العام، وعادةً ما تسجّل هذه الاستثمارات خسائر تصل إلى معدّل ٣٠ في المئة<sup>٩</sup> من مجمل الفعالية المَرجوة، وذلك بسبب الخلل في آليات الاستثمار. وهذا رقم كبير خاصّة بالنسبة للبلدان النامية (التي هي بحاجة للاستثمار في البنى التحتية والإنشاءات العامة) وتلك التي تسعى للخروج من أزمات الديون. يحق للسلطات المعنية التحفظ على نشر نتائج هذه التقييمات.
- «منهجية تقييم نظم المشتريات» بُغية بلورة توصيات لإصلاح منظومة الشراء العام وتوحيد جميع المعايير والإجراءات المُتبعة عند القيام بالمناقصات العامة أو أي شكل من أشكال الشراء العام بما يتلاءم مع المعايير الدولية<sup>١٠</sup>.

غير أن جميع هذه المبادرات والأدوات التقييمية لا تُعني عن بعض الإصلاحات البنيوية التي إن طُبقت، من شأنها تحسين الأداء المالي بشكل ملحوظ وتوفير مروحة من المؤشرات لم تكن موجودة في الأنظمة التقليدية. نذكر على سبيل المثال، الانتقال إلى موازنة البرامج والأداء التي تُعيد تصنيف الإنفاق العام بالاستناد إلى أهداف واضحة مُتسقة مع أهداف السياسات العامة وتُمكن السلطات المعنية من قياس مدى تحقيق هذه الأهداف (مؤشرات الأداء)<sup>١١</sup>. نذكر أيضاً اعتماد أنظمة الشراء العام الالكترونية التي توخّد وتنظّم جميع عمليات الشراء على مختلف مُستويات الحكم وتُسجّل جميع العمليات ابتداءً من وضع دفاتر الشروط حتى تنفيذ العقود، وتتيح للجميع (أولهم الرأي العام) الاطلاع على أدقّ التفاصيل ومقارنة ومقابلة البيانات والحصول عليها بشكل آني.

<sup>٨</sup> الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA)، «إطار تقييم إدارة المالية العامة: تحسين إدارة المالية العامة لتعزيز التنمية المستدامة»، ٢٠١٨، [https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/PEFA%20FRAMEWORK%202016\\_FINAL\\_AR\\_CLEAN.%20Final-converted-PUBLISHED.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/PEFA%20FRAMEWORK%202016_FINAL_AR_CLEAN.%20Final-converted-PUBLISHED.pdf)

<sup>٩</sup> صندوق النقد الدولي، "The IMF and Infrastructure Governance"، <https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/>

<sup>١٠</sup> منهجية تقييم نظم المشتريات (MAPS)، ٢٠١٨.

<http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-methodology-for-assessing-procurement-systems.pdf>

<sup>١١</sup> بسام وهبة، "أهمية التحوّل إلى موازنة البرامج والأداء"، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، السادسة العدد ٣، ٢٠١٢، <http://www.institutdesfinances.gov.lb/>

# ما هي أسس ومعايير الشفافية المالية؟



بالرغم من الجهود المبذولة في مجال تعزيز الشفافية المالية منذ العام ١٩٩٨، غير أن الأزمة الاقتصادية العالمية التي تداعت سنة ٢٠٠٨ كُشِّفَت أن التقارير التي كانت تُصدرها الحكومات عن عملياتها المالية غير شاملة، إذ غالباً ما كانت تَمْتَنَع عن التصريح عن التزامات مالية سعيّاً إلى إخفاء عجوزاتها وديونها<sup>١٢</sup>. هذا ما حصل على سبيل المثال في الأزمة اليونانية حيث المَنهجية المُتبَّعة من السلطات اليونانية لاحتساب كتلة الدين العام لم تكن مطابقة للمعايير المُعتمدة في منطقة اليورو<sup>١٣</sup>، وأظهرت نتائج إعادة التقييم أن الحجم الفعلي للدين العام أكبر مما هو مُعلن وهذا ما أدّى إلى فقدان ثقة الأسواق والأفراد في الحكومة. فبالتوازي مع التغيرات المالية والاقتصادية العالمية، تطوّرت معايير تقييم الشفافية المالية. على سبيل المثال، أصدر صندوق النقد الدولي نسخة مُعدّلة لميثاق شفافية المالية العامة سنة ٢٠٠٧ ثمّ نسخة أخرى سنة ٢٠١٤ وضعت الأسس والمبادئ المُعتمدة حالياً في منهجيات تقييم الشفافية المالية في مختلف البلدان. كما اجتمع العديد من المنظمات الدولية وأصحاب المصالح تحت مظلة شبكة «المبادرة العالمية لتعزيز شفافية المالية العامة»، حيث كانت من أولوياتها إصدار قائمة من المبادئ التوجيهية بشأن شفافية المالية العامة، المشاركة والمحاسبة بهدف تنظيم جميع المعايير وأدوات التقييم المُعتمدة حتى تاريخه، خاصة وأنّ الأزمة المالية كُشِّفت العديد من الخلل في هذا المجال<sup>١٤</sup>.

## يستعرض هذا الفصل أبرز المبادرات الدولية والمعايير المُعتمدة لتقييم شفافية المالية العامة.

<sup>١٢</sup> صندوق النقد الدولي، Fiscal Transparency Handbook، ٢٠١٨، [https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other\\_formats/Source\\_PDF/24788-9781484348598.pdf](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf)

<sup>١٣</sup> صندوق النقد الدولي، The-IMF-and-the-Greek-Crisis-Myths-and-Realities، <https://www.imf.org/en/News/Articles/2019/10/01/sp093019-The-IMF-and-the-Greek-Crisis-Myths-and-Realities>

<sup>١٤</sup> منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "Budget Transparency Toolkit"، ٢٠١٧، <http://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf>

# ١. ميثاق شفافية المالية العامة، المعايير والتقييمات

يُركّز «ميثاق شفافية المالية العامة» المُعدّل في عام ٢٠١٤ على المُخرجات بدلاً من الإجراءات ويقوم على أربع ركائز أساسية<sup>١٥</sup>.



الرسم البياني رقم ١: الركائز الأربع لميثاق شفافية المالية العامة

تنقسم كل ركيزة إلى مبادئ أساسية وكل مبدأ أساسي إلى مبادئ فرعية يتم تقييمها بحسب تصنيفات الممارسات بين الحد الأدنى، جيدة، متقدمة. يعتمد صندوق النقد الدولي على «تقييمات المالية العامة» (Fiscal Transparency Evaluation - FTEs)<sup>١٦</sup> لتشخيص واقع الشفافية المالية مقارنةً بالمبادئ والمؤشرات المعتمدة في هذا الميثاق<sup>١٧</sup>. تُوفّر هذه التقييمات معلومات عن مكامن القوة والضعف في الأطر المؤسسية التي ترعى عملية إدارة المال العام (القوانين، الإجراءات، القدرات البشرية، الأنظمة الالكترونية ...) وعادةً ما تُرد نتائجها وتوصياتها ضمن تقرير المادة الرابعة (Article IX).

ملاحظة: من المُتوقّع نشر مبادئ الركيزة الرابعة المُتعلّقة بالموارد الطبيعية بحلول نهاية العام ٢٠١٩  
المصدر: ميثاق شفافية المالية العامة المُعدّل الصادر عن صندوق النقد الدولي

<sup>١٥</sup> صندوق النقد الدولي، Fiscal Transparency Handbook، ٢٠١٨، [https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other\\_formats/Source\\_PDF/24788-9781484348598.pdf](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf)

<sup>١٦</sup> يتم تنفيذ هذا التقييم بناءً على طلب الحكومة المعنية، كما يوفّر صندوق النقد الدولي بالإضافة إلى شركاء آخرين (مثل برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية) مساعدة تقنية دعماً لهذه الحكومات، حتى تاريخه، تم إعداد ونشر عدّة تقارير تقييمية للعديد من الدول، على سبيل المثال تونس، كوستاريكا، فنلندا، الفلبين، البرتغال، رومانيا وروسيا.

<sup>١٧</sup> تُقيّم هذه الأداة كل من المبادئ الفرعية الواردة في الجداول رقم ٢ و ٣.

## الركيزة الأولى: إعداد تقارير المالية العامة

يجب أن توفر التقارير المالية تقييم للواقع والأداء المالي للحكومة على نحو يتسم بالشمول والدلالة والحدثة والموثوقية

المبدأ الأساسي	المبدأ الفرعي
نطاق تغطية التقارير توفير عرض شامل لجميع الأنشطة المالية التي يقوم بها القطاع العام (بجميع مستوياته المركزي والمحلي) بحسب المعايير الدولية.	١. تغطية الوحدات الحكومية تغطي التقارير الرسمية جميع الوحدات الحكومية التي تقوم بنشاط يُرتب نفقة مالية ٢. تغطية الأرصدة تشمل التقارير الرسمية ميزانية لجميع الأصول والالتزامات والثروات الصافية ٣. تغطية التدفقات المالية تشمل جميع الإيرادات والنفقات ومصادر التمويل ٤. تغطية النفقات الضريبية نشر جميع النفقات الضريبية والخسائر التي ترتبها على المالية العامة
وتيرة وحدثة التقارير نشر التقارير بصورة منتظمة وفي الوقت المناسب	٥. وتيرة إصدار التقارير خلال السنة نشر التقارير الشهرية والدورية ونصف السنوية بشكل منتظم ٦. حداثة الحسابات الختامية نشر الحسابات المُدققة والحسابات الختامية في الوقت المناسب
جودة التقارير تطابق المعلومات المالية مع بعضها البعض وتاريخياً وتوفرها بشكل يسمح بالمقارنة الدولية	٧. التصنيفات تعتمد التقارير المالية على التصنيفات بحسب المعايير الدولية بما يُسهل فهم أوجه استخدام المال العام والمقارنات بين البلدان ٨. مدى تطابق التقارير تطابق مختلف التقارير المالية الداخلية وحسابات المجاميع المالية ٩. التعديلات تفسير وتوضيح جميع التعديلات التي تُطبق على الأرقام المالية للسنوات السابقة
موضوعية التقارير نشر بيانات وإحصاءات مالية موثوقة تم إخضاعها للتدقيق الخارجي وتسهيل عملية المساءلة	١٠. موضوعية الإحصاءات جمع ونشر الإحصاءات المالية بما يتطابق مع المعايير الدولية ١١. التدقيق الخارجي إخضاع الحسابات المالية السنوية لتدقيق جهاز رقابي مستقل ١٢. إمكانية مقارنة البيانات المالية إصدار توقعات مالية وموازنات عامة وتقارير مالية قابلة للمقارنة

الجدول رقم ١: منظومة توصيف ممارسات الشفافية - الركيزة الأولى

## الركيزة الثانية: وضع توقعات المالية العامة وإعداد الموازنة

يجب أن تتضمن الموازنة العامة والفرضيات التي تُبنى على أساسها تصوّر واضح لأهداف السياسات العامة فضلاً عن توقعات مالية تتسم بالشمول والحدّثة والموثوقية.

المبدأ الأساسي	المبدأ الفرعي
<p><b>الشمول</b> اتسام التوقعات المالية وأرقام الموازنة بالشمولية</p>	<p><b>١٣. وحدة الموازنة العامة</b> تضمين إجمالي نفقات وإيرادات وتمويل جميع الوحدات الحكومية في المستندات المتعلقة بالموازنة وموافقة السلطة التشريعية عليها</p> <p><b>١٤. التوقعات الماكرواقتصادية</b> بناء تقديرات الموازنة العامة على توقعات ماكرواقتصادية شاملة ومُعلنة</p> <p><b>١٥. الإطار المالي المتوسط الأمد</b> وضع توقعات لمجمل النفقات والإيرادات والتمويل على المدى المتوسط</p> <p><b>١٦. المشاريع الاستثمارية</b> إعلان كلفة والتزامات جميع المشاريع الاستثمارية وإخضاعها لدراسة الجدوى وتلزيماً ضمن مناقصات شفافة</p>
<p><b>الانتظام</b> تحديد واضح لأدوار السلطات المختلفة في إطار دورة الموازنة العامة التي من المفترض إعدادها، مناقشتها وإقرارها ضمن المهل القانونية</p>	<p><b>١٧. القوانين التي ترفع إدارة المال العام</b> يجب أن يحدّد الإطار القانوني بشكل واضح مهل إعداد وإقرار الموازنة، مضمون المستندات المتعلقة بالموازنة فضلاً عن صلاحيات وأدوار لسلطات التنفيذ والقضائية</p> <p><b>١٨. إصدار المستندات المتعلقة بالموازنة في الوقت المناسب</b> إفساح المجال الكافي أمام الرأي العام مراجعة الموازنة العامة</p>
<p><b>توجّهات السياسات العامة</b> عرض الموازنات العامة والتوقعات المالية بشكل يسّهل فهمها والمساءلة</p>	<p><b>١٩. أهداف السياسة المالية</b> تعلن الحكومة أهداف مالية واضحة وقابلة للقياس</p> <p><b>٢٠. الأداء</b> تسنعرض التقارير المالية الأهداف والنتائج المُحقّقة المُندرجة ضمن كل سياسة عامة</p> <p><b>٢١. المشاركة العامة</b> توفّر الحكومة للمواطن مُلخّص مُبني على الموازنة العامة والسياسات العامة وتداعياتها وفرصة للمشاركة في النقاش العام</p>
<p><b>المصداقية</b> يجب أن تتمتع التوقعات الاقتصادية والمالية والموازنة العامة بالمصداقية</p>	<p><b>٢٢. تقييم من قبل أجهزة مستقلة</b> إخضاع التوقعات والأداء المالي لتدقيق جهاز مُستقل</p> <p><b>٢٣. الإنفاق الإضافي</b> إخضاع أي تعديل في الموازنة لموافقة السلطة التشريعية</p> <p><b>٢٤. تطابق التوقعات</b> تبرير أي تعديل على التوقعات المالية السابقة وتفسير الأثر المالي المتوقع نتيجة هذا التعديل</p>

الجدول رقم ٢: منظومة توصيف ممارسات الشفافية - الركيزة الثانية

## الركيزة الثالثة: تحليل المخاطر المالية وإدارتها

على الحكومات أن تُعلن وتُحلّل وتُدير المخاطر التي قد ترتّب أثر على المالية العامة وأن تتنقّ الفرزات المالية على مستوى القطاع العام.

المبدأ الأساسي	المبدأ الفرعي
الإفصاح عن المخاطر وتحليلها نشر تقارير دورية عن المخاطر المالية المحتملة.	٢٥. المخاطر الماكرو-اقتصادية نشر تقارير عن أثر المتغيرات الماكرو-اقتصادية على مخرجات المالية العامة ٢٦. مخاطر محدّدة على المالية العامة نشر موجزات دورية عن المخاطر المحدّدة على المالية العامة ٢٧. تحليل استدامة المالية العامة على المدى الطويل نشر تقارير عن توقعات الوضع المالي على المدى الطويل
إدارة المخاطر تتبع وإدارة والإفصاح عن المخاطر المالية بشكل منتظم	٢٨. النفقات الطارئة تخصيص اعتمادات في الموازنة للنفقات الطارئة ٢٩. إدارة الأصول والالتزامات الإفصاح عن الأصول والالتزامات الأساسية وإدارتها ٣٠. الضمانات الإفصاح عن الضمانات بشكل منتظم ٣١. الشراكة بين القطاعين العام والخاص الإفصاح عن الالتزامات المترتبة عن أي شراكة بين القطاعين العام والخاص بشكل منتظم ٣٢. الانكشاف تجاه القطاع المالي إفصاح السلطات عن دعمها وتمويلها للقطاع المالي ٣٣. الموارد الطبيعية الإفصاح عن تقديرات الموارد الطبيعية وعن طريقة إدارتها ٣٤. المخاطر البيئية الإفصاح عن المخاطر المالية التي تنتج عن الكوارث الطبيعية
ضبط المالية العامة	٣٥. الحكومات الإقليمية والمحلية جمع ونشر بيانات شاملة عن الوضع والأداء المالي للحكومات الإقليمية والمحلية ٣٦. المؤسسات العامة الاستثمارية والشركات المملوكة من الدولة نشر المعلومات المالية المتعلّقة بالشركات المملوكة من الدولة بصورة دورية

الجدول رقم ٣: منظومة توصيف ممارسات الشفافية - الركيزة الثالثة

## ٢. مسح الموازنة المفتوحة

تعتبر شراكة الموازنة الدولية<sup>١٨</sup> (International Budget Partnership) أن انخراط المواطنين في عملية إعداد الموازنة هي أساس في تعزيز علاقة الثقة بينهم وبين الدولة. من هذا المنطلق تسعى هذه المبادرة إلى زيادة الشفافية والمشاركة وتعزيز الرقابة حول العمليات المتعلقة بالموازنة العامة. وقد أطلقت «مسح الموازنة المفتوحة» لتقييم واقع شفافية الموازنة في العديد من بلدان العالم مقابل معايير محدّدة<sup>١٩</sup>، معتمدةً على ٣ مكّونات:

i. إتاحة معلومات عن الموازنة العامة:

ii. توفير فرص للمشاركة العامة في عملية إعداد الموازنة العامة:

iii. دور وفعالية أجهزة الرقابة الرسمية بما في ذلك السلطة التشريعية وأجهزة الرقابة.

يغطي مؤشر الموازنة المفتوحة (Open Budget Index) <sup>٢٠</sup> المكوّن الأوّل للمسح أي إتاحة المعلومات عن الموازنة العامة. وينطبق على كل مرحلة من مراحل دورة الموازنة: الإعداد، الإقرار، التنفيذ، والرقابة (راجع الجدول رقم ٤).

١. إعداد الموازنة العامة	
٢. مشروع الموازنة العامة	١. تعميم الموازنة
يعرض هذا المستند تفصيل الإيرادات واعتمادات الإنفاق بحسب كل وحدة حكومية بالإضافة إلى أبرز التغيرات الطارئة على السياسات العامة وبيانات أخرى متعلّقة بالواقع المالي. تقدّمه السلطة التنفيذية إلى السلطة التشريعية للموافقة عليه.	يعرض هذا المستند معلومات عن السياسة المالية القنوي اعتمادها في مشروع الموازنة كما والتوقعات الاقتصادية ومحمل النفقات والإيرادات والديون المُرتقبة.
<p><b>يتضمّن</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• فذلّة الموازنة</li> <li>• المواد القانونية التي تُجيز للحكومة الإنفاق وتحصيل الإيرادات</li> <li>• توقّعات ماكرو-اقتصادية</li> <li>• تقييم استدامة السياسات الحالية</li> <li>• توقّعات الإيرادات وتبريرها</li> <li>• تقدير النفقات وتصنيفاتها</li> <li>• تمويل العجز</li> <li>• مكونات الدين</li> <li>• نشاطات أخرى ترتّب نفقات مالية (مثل الضمان الاجتماعي)</li> <li>• صورة عامة عن الواقع المالي</li> </ul>	<p><b>يتضمّن</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• توقّعات ماكرو-اقتصادية متوسطة الأمد</li> <li>• الأهداف المالية على المدى المتوسط</li> <li>• اعتمادات الموازنة بحسب القطاعات</li> <li>• أبرز الإيرادات والضرائب المُرتقبة</li> <li>• توصيف واحتساب كلفة الإجراءات الجديدة</li> </ul>
<p><b>مهلة إصداره</b></p> <p>يجب إتاحتها إلى العلن خلال مناقشته وقبل إقراره من قبل السلطة التشريعية</p>	<p><b>مهلة إصداره</b></p> <p>قبل شهر على الأقل من رفع مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية</p>

الجدول رقم ٤: مؤشر الموازنة المفتوحة

<sup>١٨</sup> شراكة الموازنة الدولية، « مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ »، ٢٠١٧.

<sup>١٩</sup> تعتمد على المعايير الدولية التي تضعها المؤسسات الدولية ومن ضمنها صندوق النقد الدولي (IMF)، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)

والمنظمة الدولية لأجهزة الرقابة العليا (INTOSAI)، وغيرها...  
<sup>٢٠</sup> يقيّم هذا المؤشر ٨ وثائق أساسية في كل مرحلة من مراحل الموازنة لجهة شموليتها وإتاحتها للعامة مجاناً ضمن مهلة زمنية معيّنة.

## ٢. إقرار الموازنة العامة

### ٣. قانون الموازنة العامة

هي الموازنة التي أقرتها السلطة التشريعية

#### يتضمّن

- قائمة بأبرز الإيرادات والتنفقات والملاحظات عليها
- بيانات متعلّقة بمؤشرات الأداء (غير المالية)
- تسوية الفوارق بين مشروع الموازنة وقانون الموازنة
- وضع الدين العام
- مراجعة التوقعات الاقتصادية
- الأثر المرتقب على أصول الدولة المالية والتزاماتها والخطر المالية

#### مهلة إصداره

يجب إتاحة قانون الموازنة إلى العلن خلال مهلة ثلاثة أشهر من تاريخ إقراره

## ٣. تنفيذ الموازنة العامة

٤. التقارير الدورية	٥. التقارير نصف السنوية	٦. التقارير السنوية
<p>تتضمّن بيانات عن الإيرادات المحصّلة فعلياً والتنفقات المصروفة بالإضافة إلى الديون</p>	<p>تتضمّن مراجعة شاملة لتنفيذ الموازنة حتى منتصف العام الجاري بالإضافة إلى مراجعة الفرضيات الاقتصادية والنتائج المبتغاة من الموازنة.</p>	<p>تتضمّن الحسابات الختامية في نهاية السنة المالية بالإضافة إلى تقييم مدى تحقيق الأهداف المُعلّنة في الموازنة.</p>
<p><b>تتضمّن</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• تقييم لمدى إنجاز الموازنة</li> <li>• الإيرادات المُحصّلة والتنفقات المترتبة كل شهر ومقارنتها مع تلك المتوقعة في قانون الموازنة</li> <li>• حركة القروض والديون الصادرة</li> <li>• تحديد الفروقات بين قانون الموازنة والتنفيذ</li> </ul>	<p><b>تتضمّن</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• مراجعة التوقعات الاقتصادية وتأثيرها على تقديرات الموازنة</li> <li>• تحديد وتبرير الفروقات في الانفاق والإيرادات والتوقعات</li> <li>• درس التعديلات الطارئة على السياسات العامة</li> <li>• تبرير القرارات المتعلّقة بالسياسات العامة والمتخذة بعد إقرار الموازنة</li> </ul>	<p><b>تتضمّن</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• نتائج الموازنة العامة</li> <li>• ميزانية الأصول والالتزامات الحكومية</li> <li>• النفقات بحسب التصنيف الوظيفي والاقتصادي وقائمة مختلف الإيرادات المحصّلة</li> <li>• ملخّص عن النفقات الحكومية بحسب القطاعات والبرامج</li> <li>• تبرير الفروقات الحاصلة بين التوقعات الماكرو-اقتصادية والنتائج الفعلية</li> <li>• تفسير مكامن القوة والضعف في أداء الوحدات الحكومية</li> <li>• معلومات عن أداء الحكومة ومدى تحقيقها لأهدافها المعلنة</li> </ul>
<p><b>مهلة إصدارها</b></p> <p>قبل شهر على الأقل من رفع مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية</p>	<p><b>مهلة إصدارها</b></p> <p>ضمن ثلاث أشهر من تاريخ انتهاء المدّة الزمنية التي هي موضوع المراجعة</p>	<p><b>مهلة إصدارها</b></p> <p>ضمن اثني عشرة شهر من تاريخ انتهاء السنة المالية</p>

الجدول رقم ٤: مؤشر الموازنة المفتوحة

## ٤. الرقابة على الموازنة العامة

### ٧. تقرير التدقيق

تقرير صادر عن أجهزة الرقابة يتضمّن تقييم للحسابات الختامية للحكومة لجهة شموليتها وصحتها

#### يتضمّن

- ملاحظات على دقّة وصوابية التقارير المالية الصادرة عن الحكومة
- ملاحظات على الأنظمة المعتمدة في إدارة المال العام
- تحديد حالات خروقات قانون الموازنة والقوانين الأخرى التي ترعاها
- إبداء رأي الأجهزة العليا للرقابة بالحسابات المُدقّقة
- تقديم توصيات بشأن تصحيح المشاكل التي تمّ تشخيصها في تقارير التدقيق
- تتبّع مدى تطبيق التوصيات المقترحة في التقارير السابقة

#### مهلة إصداره

ضمن ثماني عشرة شهراً من تاريخ انتهاء السنة المالية

## في جميع المراحل

### ٨. موازنة المواطن

يمكن للحكومة أن تصدر في كل مرحلة من هذه المراحل تقرير موجز ومبسط عن التقارير التقنية وعادةً ما يُعرف بموازنة المواطن وغالباً ما يصدر في مرحلة الإقرار. هذا التقرير مصمّم لعرض أبرز الأرقام والبيانات والتفسيرات بشكل يسهل فهمها للمواطن العادي

#### يتضمّن

- أهداف الدليل وصف دورة الموازنة
- الواقع الاقتصادي وأهداف السياسة المالية للحكومة
- الحسابات المالية وأرقام الموازنة
- الإجراءات الجديدة
- أبرز الخدمات التي تهم المواطن

#### مهلة إصداره

بالتوازي مع إصدار التقرير الذي هو موضوع «موازنة المواطن»

الجدول رقم ٤: مؤشر الموازنة المفتوحة

أما بالنسبة للمكونين الآخرين فيتمّ تقييمهم في مسح الموازنة المفتوحة من خلال عدة مؤشرات من ضمنها:

- مشاركة الجمهور في عملية وضع الموازنة:
- دور المؤسسات المالية المستقلة:
- دور السلطة التشريعية:
- دور أجهزة الرقابة.



# الإطار القانوني في لبنان، الواقع، والممارسات

## أمام تعدّد المعايير والمبادئ، وبعيداً عن إجراء تقييم تقني، يُعاين هذا الفصل أبرز ممارسات شفافية المالية العامة في الحكومة اللبنانية مُعتمداً على مراجعة القوانين الأساسية وعلى مُقابلات أُجريت مع تقنيين وذوي خبرة في مجال المالية العامة والضرائب كما وعلى تحليل ما أُتيح من تقارير مالية صادرة عن وزارة المالية أو أي مرجع رسمي آخر.

وفي استهلال التحليل، وبناءً على مُراجعة قانوني المُحاسبة العمومية<sup>١</sup> وحق الوصول إلى المعلومات<sup>٢</sup>، تبيّن أن المُشرّع اللبناني لم يُسهب في مقارنة نشر وإتاحة المعلومات المالية للدولة لا بما يخص مضمونها، أو شكلها، أو وتيرة نشرها أو حتى طرق الإفصاح عنها. فعلى سبيل المثال قانون المحاسبة العمومية الذي يعود إقراره إلى ستينيات القرن الماضي، وذلك عقود قبل نشأة مفهوم شفافية المالية العامة، هو حالياً يري أحكام الموازنة العامة، وأحكام الصفقات العمومية وأحكام المحاسبة العمومية: في حين أن في معظم بلدان العالم أقرّ المُشرّع قوانين خاصة بدورة الموازنة العامة وأخرى مُتعلّقة بالشراء العام<sup>٣</sup>. أما بالنسبة إلى قانون حق الوصول إلى المعلومات فتنبّص المادة ٧ من الفصل الثاني على موجب «نشر جميع العمليات التي بموجبها يتم دفع أموال عمومية تزيد عن خمسة ملايين ليرة لبنانية، وذلك خلال شهر من تاريخ إتمامها أو إتمام أحد أقساطها. وعلى أن يتضمن النشر قيمة عملية الصرف، وكيفية الدفع، والغاية منه، والجهة المستفيدة، والسند القانوني الذي بموجبه جرى الصرف»<sup>٤</sup>. فبالرغم من أهمية هذا القانون، وبالرغم من الجدلية حول صوابية نشر مستندات كل نفقة تتخطى الخمسة ملايين ليرة<sup>٥</sup>، إلا أنه لا يحدّد بشكل صريح موجبات نشر المستندات المالية ما يترك هامش للإدارة للتحليل والاستنساب في اختيار ما تراه قابل للنشر.

فإذا أخذنا الحالة التونسية على سبيل المُقابلة، أقرّ البرلمان قانون يتعلّق بحق الوصول إلى المعلومة<sup>٦</sup> الذي يفرض نشر جميع المعلومات المُتعلّقة بالمالية العامة بما في ذلك تلك التي تخص الموازنة والدين العام والحسابات الوطنية وكيفية توزيع النفقات العامة بالإضافة إلى مؤشرات المالية العامة. أما بالنسبة لجهة تنفيذ الموازنة أي كل ما يخص نظم المشتريات العامة، فتعتمد تونس تدريجياً على الشراء الإلكتروني<sup>٧</sup> في جميع إداراتها العامة لتُصبح جميع عمليات الشراء مُمكنة ومتاحة للاطلاع العلني آتياً وتلقائياً بما يُعزّز الشفافية ويخفّف الأعباء البيروقراطية.

أما بالنسبة لواقع الحال في لبنان، فمؤشر الموازنة المفتوحة لسنة ٢٠١٧ (١٠/٣) خير دليل على شبه غياب شفافية الموازنة. يمكن التوصيف بأن نشاطات الحكومة اللبنانية فيما يخصّ التقيّد بالمعايير الدولية لتعزيز الشفافية خجولة ومتفاوتة، فما هي البيانات المُفصّل عنها؟ وما هي وتيرة نشرها؟ هل تُعلن السلطات الرسمية عن أهدافها وهل تقوم بأدوارها كما نصّ عليها القانون؟ ما مصداقية الموازنة العامة؟ وهل لديها صورة شاملة عن مجمل مالية الدولة؟ أسئلة عدّة يطرحها هذا الفصل ويحاول الإجابة عليها.

<sup>١</sup> مرسوم رقم ١٤٩٦٩ - صادر في ١٢/٣/١٩٦٣

<sup>٢</sup> قانون رقم ٢٨ تاريخ: ٢٠/١٧/٢٠١٠.

<sup>٣</sup> يجدر الذكر أن وزارة المالية رفعت مؤخراً إلى رئاسة مجلس الوزراء مشروع قانون للشراء العام.

<sup>٤</sup> وقد حدّد وسيلة النشر بالمواقع الإلكترونية.

<sup>٥</sup> على اعتبار أنها استنزاف بيروقراطي للقدرة البشرية في الإدارة.

<sup>٦</sup> قانون أساسي عدد ٢٣ لسنة ٢٠١٦ مؤرخ في ٢٤ مارس ٢٠١٦ يتعلّق بالحق في النفاذ إلى المعلومة.

<sup>٧</sup> أو المعروف تحت مسمى ال e-procurement.

## ١. إعداد تقارير المالية العامة وإتاحتها للعلن نطاق تغطية التقارير

تُغطي التقارير المالية الرسمية أبرز النفقات التي تقوم بها الدولة، حتى تلك التي تُصرف من خارج إطار الموازنة العامة، فهي تندرج في تقارير «مرصد المالية العامة» مثل التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان<sup>٢٨</sup> ونفقات الخزينة الأخرى.

التفسير	النفقة
سلف خزينة طويلة الأمد على اعتبار أن مؤسسة كهرباء لبنان ستعيد هذه الأموال إلى الخزينة.	تحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان
هي أموال مُخصصة من ضرائب ورسوم مُحددة وجبّ تحويلها إلى الصندوق البلدي المستقل.	التحويلات إلى البلديات
هي أموال يدفعها المُكلف على سبيل الأمانة أن تُعيدها الخزينة إليهم عند انتهاء المعاملة.	الأمانات
هي مبالغ تدفعها الخزينة لإدارات العامة، المؤسسات، البلديات والصناديق المالية، من إيرادات محصلة لصالحهم	الودائع

الجدول رقم ٥: أبرز النفقات الواردة في تقرير «مرصد المالية العامة» والتي تُصرف من خارج اعتمادات الموازنة

المصدر: تقرير «مرصد المالية العامة» للعام ٢٠١٨ الصادر عن وزارة المالية اللبنانية

في حين أن النفقات الواردة أعلاه تدخل في احتساب مجاميع المالية العامة، إلا أن تقارير «مرصد المالية العامة» لا تُغطي الموازنات المُستقلة<sup>٢٩</sup> الخاصة ببعض المؤسسات العامة الاستثمارية أو المصالح العامة أو غيرها من الهيئات العامة التي تتمتع بأنظمة خاصة والتي لا تظهر إلا صوافيها في الموازنة العامة، وبالتالي لا يمكن الجزم أن التقارير الرسمية الصادرة تُغطي مجمل حجم الانفاق في القطاع العام، وفي تقييم تقريبي، يمكن القول أن عدد المؤسسات أو المصالح أو الصناديق أو غيرها من الوحدات الحكومية، التي لا تظهر أرقامها ومجاميعها المالية في أي من التقارير المالية المنشورة، قد تفوق الـ ٨٠ وحدة حكومية.

<sup>٢٨</sup> مع العلم أن التحويلات إلى مؤسسة كهرباء لبنان كانت تندرج ضمن جداول قوانين أو مشاريع الموازنات قبل سنة ٢٠١٨.  
<sup>٢٩</sup> هي موازنات لمؤسسات عامة تتمتع باستقلال مالي وإداري. ترتبط صوافي هذه الموازنات بالموازنة العامة إذ يدخل في الموازنة العامة الفائض المُحقق أو تُحوّل من الموازنات اعتمادات لسد العجز في حال وجوده.

أما أبرز هذه الوحدات الحكومية فهي تلك التي تُدير موازنات كبيرة نسبياً، ونذكر منها:

- مصرف لبنان
- مصالح المياه (يُموّل عجزها من اعتمادات الموازنة)
- إدارة حصر التبغ والتبناك (يُحسب الفائض المُحقّق ضمن إيرادات الموازنة)
- مصالح استثمار المرافئ
- إدارات المستشفيات الحكومية (تحويل مبلغ مُحدّد من الموازنة إلى حسابها)

هذا فيما يخص نطاق تغطية التحويلات المالية والوحدات الحكومية، أما بالنسبة للأصول والالتزامات المالية والثروات الصافية فلا يوجد تقارير تقييمية مُتاحة للعلن.

التفسير	##
الشركات التي يمتلك حصص فيها مصرف لبنان وقيمة هذه الحصص (مثلًا شركة طيران الشرق الأوسط، كازينو لبنان، وغيرها)	١
قيمة أصول المؤسسات العامة الاستثمارية خاصة مؤسسة كهرباء لبنان	٢
قيمة التزامات الدولة تجاه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي	٣
قيمة التزامات الدولة تجاه المستشفيات الحكومية	٤
قيمة المخاطر المالية الممكن أن تترتب (Contingent liabilities) خاصة في مواضع الشراكة بين القطاعية الخاص والعام (قطاع الاتصالات)	٥
الأراضي المملوكة من الحكومة المركزية والبلديات والمشاعات	٦
القيمة الصافية للبنى التحتية والمنشآت العامة	٧
قيمة احتياطي الغاز والنفط	٨

الجدول رقم ١: أمثلة عن الأصول والالتزامات المالية والثروات الصافية

المصدر: رأي الخبراء في المقابلات التي أُجرت تدعيماً لهذا البحث

## أبرز التقارير المالية

يظهر الجدول أدناه لائحة بجميع التقارير المالية التي تُصدرها الحكومة اللبنانية:

التقرير	تفسير عن التقرير	صدوره	إتاحته للعلن
١. تعميم الموازنة	يتضمن التوجهات المالية والفرصيات التي على أساسها تُبنى الموازنة	المهلة القانونية: قبل ١٥ نيسان. واقع الحال: تأخر في الإصدار على سبيل المثال، تأخر إصدار تعميم موازنة ٢٠٢٠ شهر عن الموعد القانوني	عملية غير ممنهجة تم نشره حتى سنة ٢٠١٣
٢. فذلكة الموازنة	تقرير وزير المالية المُفصّل عن الحالة الاقتصادية والمالية في البلاد وعن المبادئ التي اعتمدها الحكومة في مشروع الموازنة والموازنات المُلحقة	المهلة القانونية: بالتوازي مع صدور مشروع الموازنة واقع الحال: كان يصدر بشكل مستقل حتى سنة ٢٠٠٤. صدر مؤخراً مرفق بمشروع موازنتي ٢٠١٩ و ٢٠٢٠.	عملية غير ممنهجة تم نشره حتى سنة ٢٠٠٤. من ثم سنة ٢٠١٢ ومؤخراً نُشر مرفقاً بمشروع موازنة ٢٠٢٠
٣. مشروع الموازنة	يتضمن تقديرات الإيرادات واعتمادات الإنفاق وغيرها من الأرقام المالية والبنود القانونية والإجراءات الضريبية والأسباب الموجبة لها	المهلة القانونية: قبل ٣٠ أيلول واقع الحال: صدر سنوياً باستثناء الأعوام ٢٠١٤، ٢٠١٥، و ٢٠١٦	عملية غير ممنهجة أعيد نشر مؤخراً مشروع موازنة سنة ٢٠٢٠
٤. قانون الموازنة	إقرار مشروع الموازنة	المهلة القانونية: غير محددة إنما لا يمكن أن تتخطى ٣١ كانون الثاني من السنة اللاحقة واقع الحال: تضاعل صدوره ضمن المهل الدستورية في تاريخ لبنان الحديث، وغاب صدوره كلياً بين ٢٠٠٦ و ٢٠١٦	يُنشر بانتظام، إنما مؤخراً يُنشر مع كامل تصنيفات النفقات
٥. مشاريع قطع الحساب	هو تقييم للتنفيذ الفعلي للموازنة	المهلة القانونية: إرسال مشروع قطع حساب الموازنة إلى ديوان المحاسبة قبل ١٥ آب من السنة التي تلي سنة الموازنة واقع الحال: أُنجزت حتى العام ٢٠١٧ ولكن بعد تأخير	منشور حتى سنة ٢٠٠٤

الجدول رقم ٧: لائحة التقارير المالية

التقرير	تفسير عن التقرير	صدوره	إتاحته للعلن
٦. قوانين قطع الحساب	هو مصادقة المجلس النيابي على مشاريع قطع الحساب	<b>المهلة القانونية:</b> يجب أن تعرض على المجلس النيابي ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية التي تلي تلك السنة <b>واقع الحال:</b> غير مُصدّق	عملية غير ممنهجة تم نشره حتى سنة ٢٠١٣
٧. تقرير مرصد المالية العامة	يُقيم واقع المالية العامة بالاستناد إلى أرقام الخزينة	يُنجز بشكل شهري ولكن مع تأخير قد يصل إلى ست أشهر	منشور حتى آب ٢٠١٩*
٨. تقرير الدين العام	يُقيم واقع الدين العام	يصدر فصلياً	منشور حتى حزيران ٢٠١٩*
٩. تقارير ديوان المُحاسبة	يُقيم الحسابات النهائية	<b>المهلة القانونية:</b> صدوره سنوياً عن السنة التي تسبق سنة إقرار الموازنة <b>واقع الحال:</b> تعذر صدوره في ظل غياب مشاريع قطع الحساب في السنوات السابقة	يُنشر بانتظام، إنما مؤخراً يُنشر مع كامل تصنيفات النفقات
١٠. موازنة المواطن	موجز مبسّط عن الموازنة العامة	<b>مهلة الإصدار:</b> بالتوازي مع المستند الذي هو موضع الموجز	منشور موجز عن قانون الموازنة العامة منذ سنة ٢٠١٨

الجدول رقم ٧: لائحة التقارير المالية

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية اللبنانية

## وتيرة نشر التقارير المالية

يُظهر الجدول أدناه وتيرة نشر التقارير المالية منذ سنة ٢٠٠١، مع العلم أن بعض المستندات (قوانين الموازنة ومشاريع الموازنة) لم يتم إقرارها في عدد من السنوات.

السنة	تعميم الموازنة	فدلكة الموازنة	مشروع الموازنة	قانون الموازنة	موجز الموازنة	مرصد المالية العامة	موازنة المواطن
٢٠١٩	X	X	X	✓	-	✓	✓
٢٠١٨	X	X	X	✓	-	✓	✓
٢٠١٧	X	X	X	✓	-	✓	-
٢٠١٦	X	X	-	-	-	✓	-
٢٠١٥	X	X	-	-	-	✓	-
٢٠١٤	X	X	-	-	-	✓	-
٢٠١٣	✓	X	✓	-	-	✓	-
٢٠١٢	X	✓	✓	-	X	✓	-
٢٠١١	✓	X	✓	-	X	✓	-
٢٠١٠	✓	X	✓	-	✓	✓	✓
٢٠٠٩	✓	X	✓	-	✓	✓	-
٢٠٠٨	✓	X	✓	-	✓	✓	-
٢٠٠٧	X	X	✓	-	✓	✓	-
٢٠٠٦	X	X	✓	-	X	✓	-
٢٠٠٥	X	✓	X	فقط النفقات	X	✓	-
٢٠٠٤	X	✓	✓	X	✓	✓	-
٢٠٠٣	✓	✓	X	X	✓	✓	-
٢٠٠٢	X	X	X	X	X	✓	-
٢٠٠١	X	✓	X	X	X	✓	-

التفسير: ✓ نُشر X لم يُنشر - لم يصدر

الجدول رقم ٨: وتيرة نشر التقارير المالية وإتاحتها للعلن

## جودة وموضوعية التقارير

تعتمد وزارة المالية على معايير «دليل إحصاءات مالية الحكومة» لسنة ٢٠١١ لتصنيف إيراداتها ونفقاتها ما يجعل من البيانات الصادرة في قانون الموازنة العامة والموازنات المُلحقة قابلة للمقارنة مع بلدان أخرى. فمن ناحية تتضمن الموازنة التصنيفات الثلاث (الاقتصادي، الإداري والوظيفي)، ومن ناحية أخرى تقتصر تقارير «مرصد المالية العامة» على عرض التصنيف الاقتصادي علماً أنها تعتمد على أرقام الخزينة وليس أرقام تنفيذ الموازنة.

## ٢. وضوح أدوار السلطات والرقابة والتدقيق

في إطار المقابلات التي أُجريت تدعيماً لهذا البحث، يتفق الخبراء على أن أدوار ومسؤوليات السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) هي واضحة ومُحدّدة في الدستور وفي قانون المحاسبة العمومية. غير أن الممارسات على أرض الواقع تُعيق هذه السلطات من إتمام أدوارها وتنفيذ مهامها. نستعرض فيما يلي أبرز الإشكاليات:

- الإشكالية السياسية المُتعلّقة بطريقة تأليف الحكومة التي أضحت صورة مصغّرة عن مجلس النواب ممّا يعني سقوط مبدأ فصل السلطات وعدم قدرة السلطة التشريعية القيام بدورها الرقابي على أعمال تنفيذ الموازنة العامة؛
- الإشكالية المُتعلّقة بغياب الرؤية الاقتصادية الشاملة للموازنات المُتعاينة التي أُعدت تبعاً على طريقة «املء الفراغ». هذه الممارسات تُلغي إمكانية المحاسبة لأنها تُلغي الأساس التي تتم المحاسبة عليه؛
- الإشكالية التقنية المُتعلّقة بهيكلية الموازنة العامة في لبنان أي «موازنة البنود» والمُتعارف عليها أيضاً بـ«موازنة الصرف» والتي تقوم على تخطيط بنود الإنفاق<sup>٣٠</sup> بدلاً من التركيز على المخرجات والنتائج المُتوقّعة من السياسة المالية. كما وأن العرض الحالي للموازنة من شأنه إطالة المناقشات البرلمانية. هذه الهيكلية المتقدمة تمنع إمكانية تقييم نتائج تنفيذ البرامج والأهداف على أساس علمي وعملي؛
- إشكالية بعض الإنفاق من خارج الموازنة، خاصةً المؤسسات ذات الموازنات المستقلة، التي لا تحظى بتصديق مجلس النواب على غرار الموازنة العامة والموازنات المُلحقة، وهذا ما يُلغي دوره التشريعي؛
- إشكالية ممارسات ما يُسمّى بـ«فرسان الموازنة» التي تمرّ في مجلس النواب عبر قانون الموازنة العامة والتي عادةً ما تستوجب درس مُعمّق وتعديلات قوانين مُستقلة كون قانون الموازنة ينحصر بمواضيع تتعلق مباشرة بتقدير الواردات والنفقات وإجازتها والتوازن المالي كما هو مفروض بموجب المادة الخامسة من قانون المحاسبة العمومية. هذا الأمر يمثّل أيضاً قدرة السلطة التشريعية على القيام بدورها الرقابي؛

<sup>٣٠</sup> وغالباً ما تترافق هذه الممارسة بسوء تقدير للإنفاق المتوقّع.



- إشكالية عدم احترام المهل الدستورية لعملية إعداد الموازنة وإقرارها والحسابات الختامية المرتبطة بها، وهذا ما يعيق عمل الرقابة ويؤثر سلباً على مصداقية الموازنة. مع العلم أنه بحسب المهل الدستورية، وإذا اكتفت السلطة التشريعية بما هو منصوص عليه في المادة الخامسة من قانون المحاسبة العمومية، يمكن الجزم أن أمامها الوقت الكافي لدراسة وإقرار مشروع الموازنة أي ما يقارب الثلاث أشهر:
- إشكالية تأخر صدور قطوعات الحساب وحسابات المهمة والحسابات الختامية وعدم إطلاع السلطة التشريعية عليهم، وذلك خلافاً لأحكام المادة ٨٧ من الدستور اللبناني التي تنص على «أن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة...»

قانون الموازنة		مشروع الموازنة		تعميم الموازنة		السنة
مدة التأخير	تاريخ الاصدار	مدة التأخير	تاريخ الاصدار	مدة التأخير	تاريخ الاصدار	
٦ أشهر	٢٠١٩/٧/١٩	٨ أشهر	٢٠١٩/٥/٢٨	٩ أيام	٢٠١٨/٤/٢٤	٢٠١٩
٣ أشهر	٢٠١٨/٤/١٨	٦ أشهر	٢٠١٨/٣/١٢	٥ أيام	٢٠١٧/٤/٢٠	٢٠١٨
١١ شهر	٢٠١٧/١١/١٩	٧ أشهر	٢٠١٧/٤/١٢	١٠ أيام	٢٠١٦/٤/٢٥	٢٠١٧
	لم يصدر		لم يصدر	٢١ يوم	٢٠١٥/٥/٧	٢٠١٦
	لم يصدر		لم يصدر	٥ أيام	٢٠١٤/٤/٢٠	٢٠١٥
	لم يصدر		لم يصدر	يوميين	٢٠١٣/٤/١٧	٢٠١٤
	لم يصدر		لم يصدر	٣٦ يوم	٢٠١٢/٥/٢١	٢٠١٣
	لم يصدر	١٠ أشهر	٢٠١٢/٧/١١			٢٠١٢
	لم يصدر			٣٢ يوم	٢٠١٠/٥/١٧	٢٠١١
	لم يصدر	١٠ أشهر	٢٠١٠/٧/٩	في الوقت	٢٠٠٩/٤/١٤	٢٠١٠

الجدول رقم ٩: عينة عن التأخر عن المهل الدستورية في السنوات السابقة

المصدر: الموقع الإلكتروني لوزارة المالية اللبنانية

### ٣. وضوح القوانين والأحكام التنظيمية التي ترعى الضرائب

بالنسبة للخبراء الذين شاركوا في هذا البحث، يوجد تقصير بارز في عملية نشر القوانين والأحكام التنظيمية التي ترعى تحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية، وأن الإدارة الضريبية تستفيد من استنساخية مُطلقة لتنتشر ما تراه مناسباً. وهي تتوسّع أحياناً في تفسير القوانين والأحكام التنظيمية وذلك يعود سببه إلى الخلط القائم في القوانين وعدم وضوحها والغموض الذي يشوبها بالإضافة إلى عدم شفافيتها ودقتها.

### ٤. شمولية الموازنة العامة والمُستندات المُرفقة بها

من المشكلات الأساسية التي تواجه قانون الموازنة العامة والموازنات المُلحقة في لبنان أنه يسمح باستثناءات كثيرة على مبدأ الوحدة الذي يشترط إدراج جميع النفقات والإيرادات والتمويل ضمن وثيقة واحدة. إلا أن الممارسات الفعلية منذ تسعينيات القرن الماضي، قائمة على اجتزاء الإنفاق:

- إما بموجب موازنات استثنائية: وهي لم تعد مُعتمدة في أيامنا هذه، إنما شاع استعمالها في فترة ما بعد الحرب بهدف تمويل عمليات إعادة الإعمار؛
- إما بموجب موازنات مُستقلة: وهي موازنات لمؤسسات عامة تتمتع بالاستقلال المالي والإداري. ترتبط صوافي هذه الموازنات بالموازنة العامة إذ يدخل فيها الفائض أو يخرج منها اعتمادات لسد العجز؛ إنما تبقى الصورة العامة عن إجمالي إنفاقها قائمة؛
- إما بموجب الموازنات المُلحقة: وهي ثلاث موازنات (الاتصالات، مديرية العامة للشمندر السكري، ومديرية اليانصيب الوطني) ترتبط بالموازنة نفس ارتباط الموازنات المستقلة، ولكن ترد مجمل نفقاتها في قانون الموازنة العامة والموازنات المُلحقة؛ لكن يجدر الذكر أن اعتباراً من موازنة العام ٢٠٢١، سيتم دمجها بالموازنة العامة؛
- إما بموجب سلف الخزينة: وهي المبالغ التي تخرج بصورة مؤقتة من الخزينة ولا تندرج ضمن حسابات الموازنة العامة. من أبرز النفقات التي باتت تُعتبر من سلف الخزينة هي التحويلات لمؤسسة كهرباء لبنان والتي تشكّل عبء مالي كبير؛
- إما بموجب نفقات الخزينة: وهي مبالغ تخرج من الخزينة بصورة دائمة ولا ترتبط باعتمادات الموازنة وأبرزها التحويلات إلى البلديات.

وفي محاولة لإعادة رسم الصورة المالية الشاملة، يستعيد الجدول أدناه النفقات<sup>٣١</sup> الواردة في قانون موازنة ٢٠١٩ على سبيل المثل بالإضافة إلى نفقات أخرى مُقدّرة من خارج إطار الموازنة.

<sup>٣١</sup> بالرغم من أنها نفقات مُقدّرة.

الموازنة العامة لعام ٢٠١٩	القيمة (مليار ل.ج.)
<b>النفقات الجارية</b>	<b>٢١ ٦٤٩</b>
مواد استهلاكية	٦٩٧
خدمات استهلاكية	٢٢٦
المخصصات والرواتب والأجور وملحقاتها	٥ ٢٢٤
التحويلات	١ ٨٠٠
منافع اجتماعية	٤ ٣٥٨
نفقات مختلفة	٦٢٩
النفقات المالية	٨ ٣٣٧
النفقات الطارئة والاستثنائية	٣٧٦
<b>النفقات الاستثمارية</b>	<b>١ ٤٥٦</b>
<b>مجموع الموازنة العامة</b>	<b>٢٣ ١٠٥</b>
سلف خزينة لمؤسسة كهرباء لبنان	٢ ٥٠٠
نفقات خزينة أخرى	١ ٥٠٤
مديرية البانصيب الوطني <sup>٣٢</sup>	٢٦
المديرية العامة للحبوب والشمندر السكري	٣١
الاتصالات <sup>٣٣</sup>	٣٨٦
موازنات مستقلة <sup>٣٤</sup>	غير متاح للعلن

الجدول رقم ١٠: نفقات المالية العامة المُقدرة لسنة ٢٠١٩ من داخل ومن خارج الموازنة

المصدر: موازنة المواطنة والمواطن للعام ٢٠١٩ وقانون الموازنة العامة والموازنات المُلحقة

أمام هذا الواقع، يتّضح أن جزء كبير من الإنفاق العام لا يخضع لمراجعة وإقرار السلطة التشريعية ما يعني أن هذه الأخيرة تصوّت على خطة عمل مجتزأة، وبسبب عدم وجود توحيد/ تجميع، فيجزم الخبراء أن أي إنفاق يحصل هو إنفاق لا يندرج ضمن إطار مالي شامل، وبالتالي يُطيح بمبدأ الشفافية، الأمر الذي يجعل السلطة التشريعية عاجزة عن تحديد أولويات الإنفاق. قد يكون من المُجدي الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء.

<sup>٣٢</sup> إجمالي النفقات مطروح منها التحويلات إلى الموازنة العامة.

<sup>٣٣</sup> إجمالي النفقات مطروح منها التحويلات إلى الموازنة العامة.

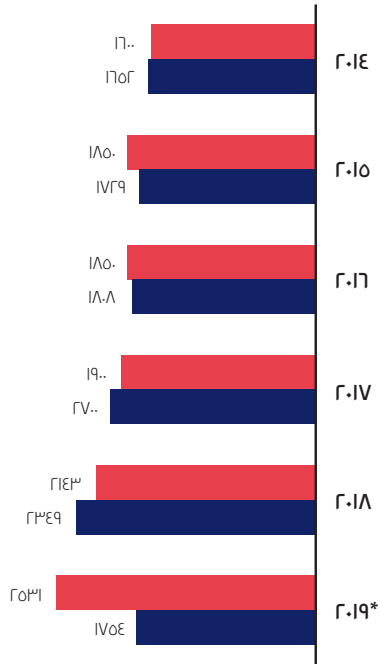
<sup>٣٤</sup> عند احتساب نفقات هذه الموازنات يجب طرح التحويلات إلى الخزينة.

## ٥. واقع مالية البلديات وشفافيتها

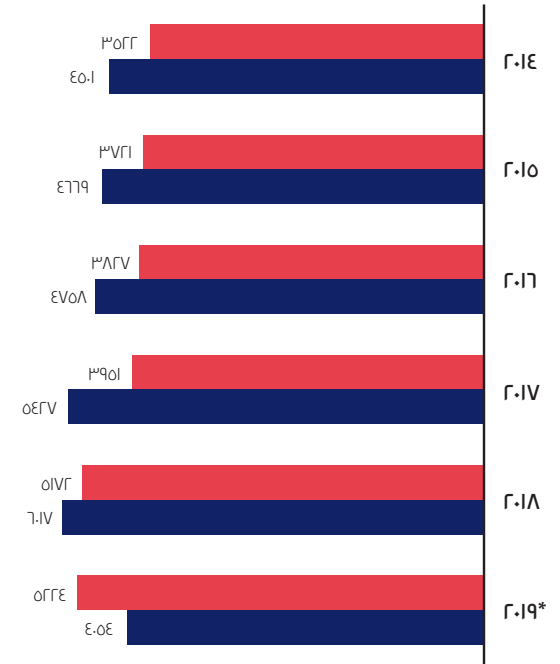
ليس بعيداً عن إشكالية الشمول في حسابات الحكومة المركزية، يؤكّد الخبراء أن الحسابات المالية للبلديات يشوبها تشرذم وتشتت. فبالرغم من أن بعض البلديات خاضت تجارب رائدة في مكننة موازاتها إلّا أن العديد منها ما زالت تُعدّها ورقياً وتُحيلها إلى وزارة الداخلية والبلديات التي تُكّدها. لهذه الممارسات نتائج سلبية على فعالية إدارة المال العام على الصعيد المحلي في ظروف شحّت فيها الموارد وازدادت الحاجة. أما على صعيد شفافية المالية العامة، فلا تملك أي من وزارة المالية أو وزارة الداخلية والبلديات أي تصوّر عن حجم نفقات القطاع البلدي ولا التزاماته ولا الإيرادات الضريبية التي يحصّلها.

## ٦. مصداقية الموازنة

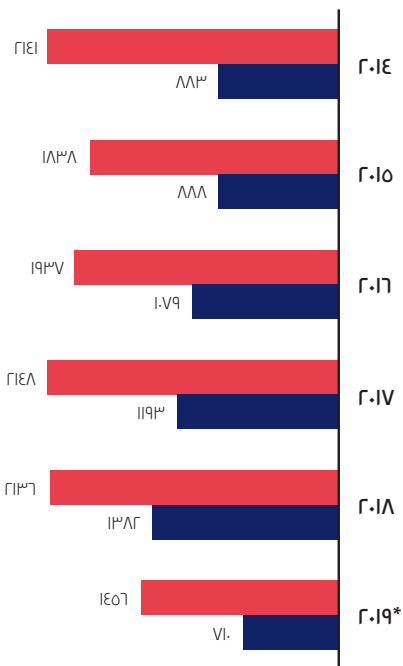
من المفاهيم الأساسية التي ترتبط بالشفافية هي «مصداقية الموازنة» أو المعروفة بالـ Budget Credibility وهي تدلّ على جدية السلطة في إعداد الموازنة وتنفيذها. فقد تعتمد الحكومة على سبيل المثال إلى تخفيض بعض الإنفاق عمداً لتمرير الموازنة أو حتى تُسيء تقديرها هذا ما قد يؤدي إلى ازدياد العجز. ومن جهة الإيرادات قد تعتمد إلى تضخيم ما هو متوقّع لسببين: إما لتبرير إجراءات ضريبية مُستحدثة، إما لخفض العجز اصطناعياً بما يسمح بتمرير مشروع الموازنة.



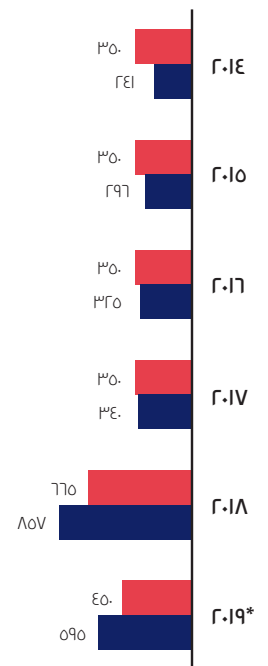
الرسم البياني رقم ٣: المعاشات التقاعدية (مليار ل.ل.)



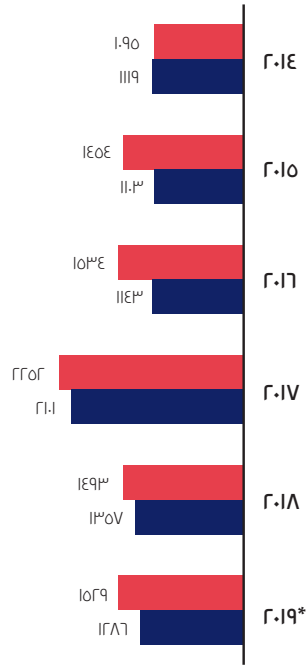
الرسم البياني رقم ٢: الرواتب والأجور وملحقاتها (مليار ل.ل.)



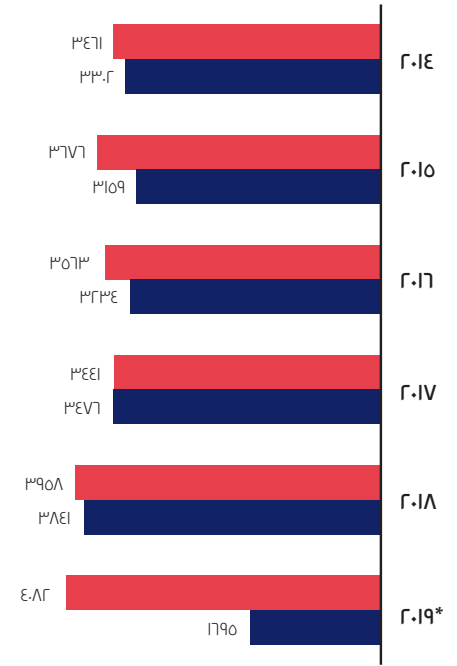
الرسم البياني رقم ٥: النفقات الاستثمارية (مليار ل.ل.)



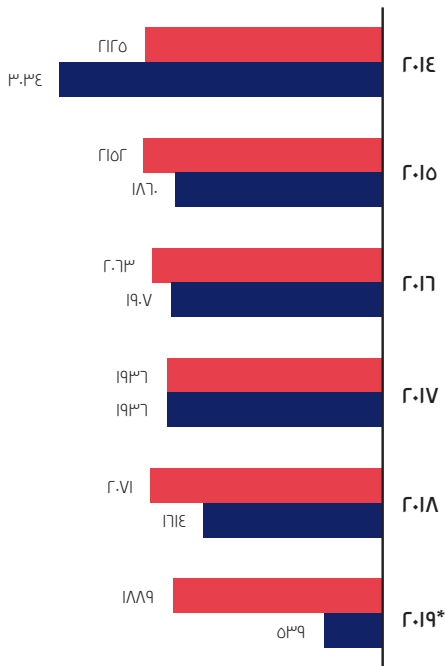
الرسم البياني رقم ٤: تعويضات نهاية الخدمة (مليار ل.ل.)



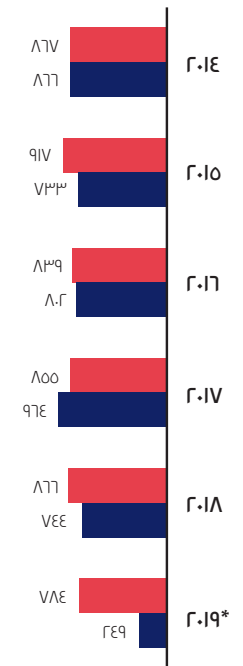
الرسم البياني رقم ٧: ضريبة الدخل على الارباح (مليار ل.ل.)



الرسم البياني رقم ٦: الضريبة على القيمة المضافة (مليار ل.ل.)



الرسم البياني رقم ٩: إيرادات من وفر موازنة الاتصالات (مليار ل.ل.)



الرسم البياني رقم ٨: رسوم تسجيل على العقارات (مليار ل.ل.)

**\*التحصيل الفعلي لسنة ٢٠١٩ لغاية شهر آب**  
 المصادر: قوانين الموازنة العامة لسنة ٢٠١٧، ٢٠١٨، ٢٠١٩ • مشاريع قوانين الموازنة العامة لسنة ٢٠١٤، ٢٠١٥، ٢٠١٦ • تقرير مرصد المالية العامة للسنوات بين ٢٠١٤ و ٢٠١٩.

قانون الموازنة  
 الإتفاق الفعلي

تُظهر الرسومات البيانية بالفعل أن الحكومة، وعلى مدار سنوات متتالية، تنفق أكثر مما تخطّط باستثناء الإنفاق الاستثماري. وهنا تجدر الإشارة إلى خطورة هذا الواقع كون الإنفاق الاستثماري هو أساس في خلق نمو اقتصادي والخروج من أزمة الركود، غير أن السلطة غالباً ما تلجأ إلى تخفيضه كونه الخيار الأسهل لضبط تزايد العجز. أما بالنسبة للإيرادات فالسيناريو نفسه يتكرّر إذ غالباً ما يتبيّن أن التحصيل الفعلي أقل مما هو مقدّر في الموازنة، ويرتبط سوء التقدير هذا بتضخيم الفرضيات التي تُبنى على أساسها الموازنة (الجدول رقم ١١) فيتبيّن على سبيل المثال أن التوقعات للنمو الحقيقي تخطّت الـ ٢ في المئة لسنة ٢٠١٨ أما النمو الفعلي المُحقّق لم يتخطّ الـ ٢٥. في المئة وهذا ما يفسّر جزئياً الفجوة المتكرّرة بين ما هو متوقّع وما هو محصّل.

٢٠١٨		
الأرقام الفعلية	فرضيات إعداد الموازنة بحسب تجميع الموازنة	مؤشرات الماكرو-اقتصادية
*٠,٢٥	٢,١٣	معدّل النمو الاقتصادي الحقيقي (%)
	٣,٤٣	معدّل النمو الاسمي (%)
*٦,٠٦	١,٦٩	نسب التضخّم (%)
*٨٤ ٩٨١	٨٦ -٨٧	الناتج المحلي القائم (مليار ل.ل.)
*٥٦ ٣٧٢	٥٧ ١٠٦	الناتج المحلي القائم (مليون د.أ.)
**٣٢	٢٧,٤٠	إجمالي النفقات (% من الناتج المحلي)
**٢٠	١٧,٧٩	إجمالي إيرادات الموازنة (% من الناتج المحلي)
**١١,١	-٨,٣٦	الميزان الإجمالي (% من الناتج المحلي)

الجدول رقم ١١: مقارنة التوقعات الماكرو-اقتصادية بالأرقام الفعلية  
\* أرقام صندوق النقد الدولي \*\* أرقام تقرير مرصد المالية العامة

#### المصادر:

- تعميم رقم ١٤٢٠/ص١ بشأن إعداد مشروع قانون الموازنة العامة والموازنات المُلحقة للعام ٢٠١٨
- قائمة بيانات صندوق النقد الدولي
- تقرير مرصد المالية العامة لسنة ٢٠١٨

# التوصيات



## ١. الإجراءات الممكنة اتخاذها على المدى القصير

المهلة الزمنية	الجهات المعنية	الإجراءات
في أقرب وقت ممكن	الحكومة، ووزارة المالية	وضع آلية لنشر جميع التقارير والبيانات المالية للدولة بشكل ممنهج ضمن مهل تسمح بالمراقبة والمشاركة وبحسب المعايير المُعترف بها دولياً؛
في أقرب وقت ممكن	وزارة المالية	نشر تقرير تقييم برنامج الإنفاق العام والمساءلة المالية الـ PEFA الذي أُجري سنة ٢٠١١؛
في أقرب وقت ممكن	وزارة المالية	نشر تقرير تقييم إدارة الاستثمارات العامة الـ PIMA الذي أُجري سنة ٢٠١٨؛
بصورة مستدامة	وزارة المالية - الإدارة الضريبية	نشر جميع الأحكام التنظيمية والقرارات <sup>٣٥</sup> والتعاميم المُتعلّقة بالإجراءات الضريبية وترجمتها بما يسهّل على المستثمر الأجنبي التعامل مع الموجبات الضريبية؛
ضمن مهلة ٣ أشهر	الحكومة، جميع الإدارات والمؤسسات العامة ووزارة المالية	القيام بمسح شامل للمالية العامة لتكوين صورة شاملة عن حجم الإنفاق الذي يُصرف من خارج الموازنة: هذا المسح أساس لتكوين موازنة شاملة وللقيام بالتحطيط المتوسط الأمد؛
دورياً وسنوياً	وزارة المالية، الإدارات والمؤسسات العامة، الصناديق والمصالح والهيئات والوحدات الحكومية	إصدار ونشر التقارير المالية الخاصة بالمؤسسات والصناديق والمصالح والهيئات والوحدات الحكومية التي تتمتع بأنظمة خاصة والتي تستفيد من موازنات مستقلة؛
قبل إقرار قانون الموازنة العامة للسنة المقبلة	ديوان المحاسبة ومجلس النواب	إصدار قوانين قطع الحسابات والحسابات النهائية وإتاحتها للعلن؛
قبل إعداد قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٢١	ديوان المحاسبة ووزارة المالية ومجلس النواب	تحليل الفجوة الحاصلة بين قانون الموازنة وقطعات الحساب واستخلاص العبر؛
سنوياً بالتوازي مع إعداد الموازنة العامة	وزارة المالية	دمج المخاطر المالية التي يمكن أن ترتب أثر مالي في الموازنة العامة ورصد اعتمادات للمخاطر المُحتملة؛
سنوياً بالتوازي مع إعداد الموازنة العامة	وزارة المالية	وضع قواعد وسقوف مالية للإنفاق ضمن إطار موازنة متوسطة الأمد

<sup>٣٥</sup> من ضمنها قرارات مجلس شوري الدولة.

المهلة الزمنية	الجهات المعنية	الإجراءات
	وزارة المالية، مجلس الوزراء، لجنة المال والموازنة في مجلس النواب، مجلس النواب	احترام المهل الدستورية فيما خض دورة الموازنة من إعداد وإقرار وتنفيذ ورقابة على التنفيذ بما يسمح للسلطتين التشريعية والقضائية القيام بدورها الرقابي والمحاسبية:
خلال سنة	البلديات، اتحاد البلديات، وزارة الداخلية والبلديات، وزارة المالية	إلزام القطاع البلدي بمكننة كاملة لموازنات البلدية واحتساب مجاميعها على مستوى وزارة الداخلية والبلديات لتكوين صورة شاملة عن حجم الإنفاق والإيرادات:
سنوياً قبل إعداد الموازنة العامة	الحكومة، وزارة المالية، الإدارات والمؤسسات العامة	القيام بمؤتمرات تشاورية أو ورش عمل تسبق عملية إعداد الموازنة و/أو حملة إحصائية عن طريق التواصل الإلكتروني لتحديد الأولويات ورسم السياسات بناءً على مبدأ التشاركية (Participatory Budgeting):
	الأجهزة الرقابية، القضاء ومجلس النواب	دعم استقلالية الأجهزة الرقابية القضائية بحيث تتمكن من القيام بعملية التتبع والتدقيق والتأكد والتوثيق.

## ٢. الإجراءات الإصلاحية التي تستوجب تعديل قوانين

المهلة الزمنية	الجهات المعنية	الإجراءات
انتقال تدريجي خلال ثلاث إلى أربع سنوات	وزارة المالية، الحكومة، جميع الإدارات والمؤسسات العامة، مجلس النواب، ديوان المحاسبة	إقرار قانون يري دورة الموازنة العامة والانتقال من موازنة البنود الحالية إلى موازنة البرامج والأداء التي تُمكن من المحاسبة على أساس مدى تنفيذ البرامج، مدى تحقيق الأهداف المُعلنة مقابل مؤشرات أداء واضحة.
يتم إقراره بموجب قانون، عادةً ما يكون متزامناً مع قانون الأساس للموازنة العامة	وزارة المالية، الحكومة، مجلس النواب	اعتماد إطار مالي متوسط الأمد للموازنة العامة بما يسمح بتكوين صورة واضحة عن الأهداف والمُقيّدات المالية والالتزام بها.
خلال سنة ٢٠٢٠	وزارة المالية، إدارة المناقصات، الحكومة، مجلس النواب	إقرار قانون حديث يري الشراء العام يتوافق مع متطلبات الشفافية والمحاسبة والعلنية المنصوص عنها في المبادئ الـ ١٢ لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، بالإضافة إلى تدريب المعنيين بتطوير دفاتر الشروط أو في لجان الاستلام أو لجان التلزم على كل المبادئ الجديدة، واعتماد دفاتر شروط نموذجية ملزمة وعلنية.
خلال سنة ٢٠٢١	وزارة المالية، إدارة المناقصات، الحكومة، مجلس النواب	إطلاق منصة إلكترونية موحدة للشراء العام، من خلال اعتماد تحسين وتبسيط الإجراءات مبدأ لاعتماد تدريجي للشراء الإلكتروني، ومن الجدير بالذكر أن التجارب حول العالم <sup>٣٦</sup> أثبتت أن التوريد الإلكتروني من شأنه أن يزيد الشفافية بشكل ملحوظ كونه يتيح جميع البيانات المُتعلّق بإجراءات الشراء ومضمونها للعلن.
خلال سنة ٢٠٢١	وزارة المالية، ديوان المحاسبة، مجلس النواب	تحديث قانون المحاسبة العمومية ليتطابق مع المعايير الدولية.
بشكل مستمر	ديوان المحاسبة، الحكومة	تفعيل دور ديوان المحاسبة من خلال (i) تحديث أطر العمل لناحية مكثفة إجراءاته وتمكنه من الاستناد على معطيات رقمية ومفارقتها، (ii) تحديث منهجية الرقابة والتدقيق، (iii) زيادة عديده، (iv) تطوير الكفاءات اللازمة.
خلال سنة ٢٠٢١	وزارة المالية	توحيد الأنظمة المعلوماتية خاصة أنظمة المحاسبة المُعتمدة في المؤسسات العامة وتطابقها مع أنظمة وزارة المالية.

<sup>٣٦</sup> تجربة أوكرانيا باعتماد منصة الشراء الإلكتروني PROZORRO.

# الملاحق

## ١. منهجية البحث

### اعتمد هذا البحث على عدّة مصادر:

- مراجعة أبرز الأدبيات العالمية فيما يخصّ شفافية المالية العامة وأبرزها تلك الصادرة عن صندوق النقد الدولي، شراكة الموازنة الدولية، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وغيرها من المنظمات الدولية:
- مراجعة القوانين اللبنانية التي قد يكون لها صلة بشفافية المالية العامة ومنها قانون المحاسبة العمومية، قانون الإجراءات الضريبية وقانون حق الوصول إلى المعلومات:
- الاطلاع على ممارسات الإدارة من خلال مراجعة موقع وزارة المالية والمكتبة المالية في مقرّ معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي:
- إجراء مقابلات مع خبراء في مجال إدارة المال العام، الضرائب والحوكمة. وقد تمّ إجراء مقابلاتين الأولى مع السيدة لمياء المبيض بساط، رئيسة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي وهي خبيرة في شؤون الحوكمة والإدارة العامة وهي عضو في لجنة خبراء الإدارة العامة التابعة للأمم المتحدة، والثانية مع الأستاذ كريم ضاهر رئيس الجمعية اللبنانية لحقوق ومصالح المكلفين وهو محامي ومستشار قانوني خبير في موضوع النظام الضريبي في لبنان.

## ٢. نموذج المقابلات مع الخبراء

### نموذج مقابلة مع مقدمي المعلومات الأساسيين - Key Informant Interview

- هل الأدوار والاختصاصات بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية فيما يخص إدارة المال العام محدّدة بشكل دقيق؟ ما هي أبرز الثغرات؟ وكيف يمكن معالجتها؟
- ما هي أبرز الإشكاليات التي تشوب العلاقة المالية بين الحكومة والشركات المملوكة من الدولة أو المؤسسات العامة الاستثمارية أو غيرها من الوحدات الحكومية ذات الأنظمة الخاصة؟
- هل تخضع عمليات صرف الأموال العامة لقوانين شاملة للموازنة العامة؟ هل يمكن القيام بإجراءات سريعة لسد بعض الثغرات أو أن الأمر يستوجب حكماً تعديلات قانونية؟
- هل تنشر الإدارة الضريبية جميع القوانين والأحكام التنظيمية التي ترعى تحصيل الإيرادات الضريبية وغير الضريبية؟ ماذا بالنسبة إلى المعايير التي تعتمد عليها الإدارة الضريبية عند ممارسة صلاحياتها الاستثنائية وعند البت بالاعتراضات الضريبية؟
- هل يحدّد قانون المحاسبة العمومية جدول زمني واضح ومفصّل لعملية إعداد الموازنة؟ ما تأثير التأخر عن المهل الدستورية على مصداقية الموازنة وممارسات الإنفاق؟

- هل يحظى النواب واللجان النيابية بالوقت الكافي لدراسة وإقرار مشروع الموازنة؟ وما هي الصعوبات التي تواجههم؟
- ما هي المعوقات التقنية أو القانونية أمام وزارة المالية التي تمنعها من اعتماد إطار مالي متوسط الأمد مع أهداف مالية ثابتة؟
- هل تعتبر(ين) أن تفسير/تبرير الإجراءات المتعلقة بالضرائب والإنفاق ومدى مساهمتها في تحقيق أهداف الموازنة العامة وتأثيرها المرتقب على الموازنات المقبلة وعلى الاقتصاد كافي؟ كيف يؤثر هذا الأمر على قدرتك على تقييم وتتبع التطورات التي تطرأ على المالية العامة؟
- هل هناك آليات واضحة لإدارة الإنفاق من خارج الموازنة؟ هل يندرج هذا الإنفاق ضمن إطار مالي شامل؟ ما هو تأثيره على الوضع المالي؟
- هل أنظمة المحاسبة المتبعة في الإدارات والمؤسسات العامة تعطي صورة واضحة عن مجمل الإيرادات والالتزامات والمدفوعات والمتأخرات والأصول؟ ما تأثير هذا الأمر على الأداء المالي؟
- هل تتطلع السلطة التشريعية على تقارير نصف سنوية أو دورية عن تنفيذ الموازنة العامة؟ ما هو العائق الأساسي برأيكم أمام إصدار هكذا تقارير؟
- هل اطلعت السلطة التشريعية على قطوعات الحساب وحسابات المهمة والحسابات الختامية؟ هل برأيكم هذه الحسابات كفيلة بإعطاء صورة واضحة عن واقع المالية العامة للدولة اللبنانية؟
- هل تشمل المستندات المتعلقة بالموازنة العامة والحسابات النهائية جميع النشاطات الحكومية من داخل الموازنة أو من خارجها؟ ما هي العوائق الأساسية التي تحول دون تمكّن وزارة المالية من إصدار تقرير شامل للإنفاق؟
- هل هناك أي مشروع للبدء بتقييم للواقع المالي للسلطات المحلية؟ ماذا عن تجارب سابقة؟
- هل هناك أي مشروع للبدء بتقييم للواقع المالي (من ضمنها جرد الأصول والموجودات) للمؤسسات المملوكة من الدولة وخاصة مؤسسة كهرباء لبنان؟
- هل لدى وزارة المالية صورة واضحة عن الالتزامات المالية للدولة غير المصنّفة من الديون (مثلًا تجاه الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)؟
- هل تحصل السلطات التشريعية على تقارير من الحكومة تُفيد بمدى تحقيق الأهداف المعلنة في الموازنة العامة؟ ما هي برأيكم الخطوات الواجب اتباعها لتفعيل الرقابة؟
- هل الشروط والمعايير والأنظمة المتبعة عند القيام بالشراء العام واضحة ومتاحة؟ ما أهمية التوجّه نحو الشراء العام الإلكتروني؟
- إلى أي درجة تخضع السياسات والحسابات المالية لتدقيق أجهزة الرقابة الوطنية أو أي جهاز مستقل؟ ما هي أبرز العوائق أمام ديوان المحاسبة؟
- هل لدى السلطة التشريعية أي توجّه لدعوة خبراء مستقلين للتدقيق بالتوقعات المالية والماكرو-اقتصادية والفرضيات التي بنيت الموازنة العامة على أساسها؟

## المراجع

- الإنفاق العام والمساءلة المالية (PEFA). "إطار تقييم إدارة المالية العامة: تحسين إدارة المالية العامة تعزيز التنمية المستدامة"، 2018  
[https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/PEFA%20FRAMEWORK%202016\\_FINAL\\_AR\\_CLEAN.%20Final-converted-PUBLISHED.pdf](https://pefa.org/sites/default/files/resources/downloads/PEFA%20FRAMEWORK%202016_FINAL_AR_CLEAN.%20Final-converted-PUBLISHED.pdf)
- المبادرة العالمية لشفافية المالية العامة (GIFT)  
<http://www.fiscaltransparency.net>
- بسام وهبة، "أهمية التحوّل إلى موازنة البرامج والأداء"، معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، السادسة العدد ٣، ٢٠١٢  
<http://www.institutdesfinances.gov.lb/>
- تقارير "مرصد المالية العامة" لسنوات ٢٠١٤-٢٠١٩،  
<http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/Rep-Pub/DRI-MOF/PFR>
- شراكة الموازنة الدولية، "استبيان الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧ والإرشادات ذات الصلة"  
<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-guide-and-questionnaire-english.pdf>
- شراكة الموازنة الدولية، "مسح الموازنة المفتوحة لعام ٢٠١٧"، ٢٠١٧  
<https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/open-budget-survey-2017-report-english.pdf>
- شراكة الموازنة الدولية، "Guide To Transparency In Government Budget Reports: Why Are Budget Reports Important, And What Should They Include"، ٢٠١٠  
<https://www.internationalbudget.org/publications/guide-to-transparency-in-government-budget-reports-why-are-budget-reports-important-and-what-should-they-include>
- صندوق النقد الدولي، "كيف يشجع الصندوق زيادة شفافية المالية العامة؟"، ٢٠١٦  
<https://www.imf.org/ar/About/Factsheets/Sheets/2016/07/27/15/46/Encouraging-Greater-Fiscal-Transparency>
- صندوق النقد الدولي، "ميثاق شفافية المالية العامة"، ٢٠١٩  
<https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>
- صندوق النقد الدولي، "Fiscal Transparency Handbook"، ٢٠١٨  
[https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other\\_formats/Source\\_PDF/24788-9781484348598.pdf](https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf)

- صندوق النقد الدولي، "The IMF and Infrastructure Governance"  
<https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/>
- قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقه لعام ٢٠١٩  
<http://www.finance.gov.lb/en-us/Finance/BI/ABDP/Pages/default.aspx>
- مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية (EITI)  
<https://eiti.org/>
- معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي، "موازنة المواطن والمواطنة للعام ٢٠١٩"، ٢٠١٩  
<http://www.institutdesfinances.gov.lb/>
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "Budget Transparency Toolkit"، ٢٠١٧  
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf>
- منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، "OECD Best Practices for Budget Transparency"، ٢٠٠٢  
<http://www.oecd.org/governance/budgeting/Best%20Practices%20Budget%20Transparen-cy%20-%20complete%20with%20cover%20page.pdf>
- منهجية تقييم نظم المشتريات (MAPS)، ٢٠١٨  
<http://www.mapsinitiative.org/methodology/MAPS-methodology-for-assessing-procurement-systems.pdf>



شارع سامي الصلح | بناية كالوت | طابق ٩ | بدارو | بيروت  
ص.ب. لبنان ٥٥٢ - ٥٠ | رقم الهاتف/ فاكس ٣٨٨١١٤ / ٥ (+٩٦١)

Email: [info@transparency-lebanon.org](mailto:info@transparency-lebanon.org)

Website: [www.transparency-lebanon.org](http://www.transparency-lebanon.org)

[f @LTANoCorruption](https://www.facebook.com/LTANoCorruption) [t @LTANoCorruption](https://www.twitter.com/LTANoCorruption) [i @LTAlebanon](https://www.instagram.com/LTAlebanon)