

تعزير إدارة الاستثمار العام في لبنان

موجز السياسات

2023

تعزير إدارة الاستتار العام في لبنان

موجز السياسات

2023

© جميع الحقوق محفوظة لمعهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - وزارة المالية اللبنانية و إنسايتس أناليتيكا ش.م.م - 2023

ISBN: 978-9953-9043-5-1

حول هذا الملخص

يعرض موجز السياسات هذا لأبرز أوجه القصور في إدارة الاستثمارات العامة في لبنان، ويقترح أطر مؤسسية حديثة تتلاءم مع الواقع اللبناني.

أعدّ هذا الموجز معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي وشركة إنسايتس أناليتيكا ش.م.م (Insights Analytica sarl) 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 جوهرية من قبل السيد اسكندر البستاني، خبير في إدارة المال العام، والقاضي فيصل مكي، خبير قانوني والسيدة تونيا سلامة، اقتصادية وأخصائية بيانات.

تستند تحليلات ونتائج التقرير الذي صدر عنه هذا الموجز إلى التقييمات السابقة لإدارة المالية العامة وإدارة الاستثمارات العامة في لبنان، والبيانات المالية المتوفرة والمعايير والممارسات الدولية.

تمت مراجعة وتطوير التقرير من قبل السيد دايفد بيرنشتاين، خبير رئيسي في شؤون القطاع العام في البنك الدولي، والسيدة ريماء قطيش، خبيرة رئيسية في شؤون الحوكمة، والسيد عثمان مورييس ميغنان كولي، خبير رئيسي في شؤون القطاع العام، والسيدة فابيان مروشكا، خبيرة رئيسية في إدارة المال العام.

تمّ تحرير النسخة العربية من الموجز من قبل السيدة جوزيان شبلي ونفّذت التصميم السيدة جيد بكداش الباشا.

تم إعداد التقرير في إطار مشروع البنك الدولي لتنفيذ نشاطات 3RF Governance.

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

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 ولدعم الحكومة اللبنانية في تحفيز الإصلاحات والاستعداد للتعافي وإعادة الإعمار على المدى المتوسط. تلقى الصندوق مساهمات وتعهدات 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.

أبرز الخلاصات

- يرتبط مفهوم إدارة الاستثمارات العامة بطرق إدارة الحكومات لنفقاتها الاستثمارية أو نفقات رأس المال، بدءاً من طريقة اختيارها للأصول العامة المنوي الاستثمار بها وكيفية إنشائها وصيانتها. وعادة ما تكون هذه الأصول ضرورية لتوفير الخدمات العامة اللائقة للمواطنين أو لدعم نشاط اقتصادي معين. يتولى القطاع العام عادة (أي الوزارات، أو الشركات المملوكة من الدولة، أو البلديات، أو..) إدارة الاستثمار العام، ويمكن أن تنجز هذه المهمة من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص أو الكيانات الخاصة النظامية.
- تشكل إدارة الاستثمارات العامة 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 حُسن إدارة الاستثمارات العامة 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 الاستثمارات العامة من خلال إعادة النظر بالأطر الناظمة، واعتماد خيارات مؤسسية واضحة بعيدة عن منطقتي التنافس والتضارب، وبناء القدرات في مجالات اختيار وتقييم المشاريع، والمحافظة على إدارة فعالة للأموال العامة تتكامل مع الأطر المالية وعمليات الموازنة.
- هناك عدّة خيارات مؤسسية يمكن اعتمادها ضمن الإطار التنظيمي والتشريعي الحالي تسمح بالارتقاء بعمليات إدارة الاستثمارات العامة وتحديثها: أولاً، إنشاء وحدة مركزية لإدارة الاستثمارات العامة داخل وزارة المالية أو ثانياً، تحويل مجلس الإنماء والإعمار إلى هيئة متخصصة بإدارة الاستثمارات العامة والتنمية المستدامة.
- مهما كانت الخيارات، يُعتبر وضوح الأدوار كما وتحديد المسؤوليات والتنسيق المتواصل والرقمي بين وحدة هيئة إدارة الاستثمارات العامة ووزارة المالية وأصحاب المصلحة أمر بالغ الأهمية لتحقيق إدارة فعالة وشفافة للمال العام.
- إن وضع أطر حديثة لإدارة الاستثمارات العامة 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 والشراكات 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.

المحتويات

- لائحة الرسوم البيانية 5
1. ما هي إدارة الاستثمار العام؟ ولماذا هي مهمّة لتعافي لبنان؟ 6
2. لماذا يحتاج لبنان إلى مراجعة ترتيبات إدارة الاستثمار العام الخاصة به؟ 8
3. الوضع الحالي لإدارة الاستثمار العام في لبنان 11
4. ما الذي يمكن أن يفعله صانعو السياسات لتحسين إدارة الاستثمار العام في لبنان؟ 15
5. السيناريوهات المؤسسية لإنشاء وحدة إدارة الاستثمار العام في لبنان 18
6. من يمكنه النهوض بممارسات إدارة الاستثمار العام وكيف؟ 21
- المراجع 23

لائحة الرسوم البيانية

- الرسم البياني 1: الاستثمار العام والنمو 6
- الرسم البياني 2: السمات الرئيسية لنظام إدارة الاستثمار العام 7
- الرسم البياني 3: لبنان - مقارنة التصميم المؤسسي مقابل الفعاليّة 8
- الرسم البياني 4: المشاكل الشائعة والعواقب المحتملة لفشل إدارة الاستثمار العام 10
- الرسم البياني 5: الوضع الحالي لإدارة الاستثمار العام في لبنان 11
- الرسم البياني 6: المخاطر المالية والاقتصادية والاجتماعية المرتبطة بالإطار اللبناني الحالي لتنظيم المشاريع 12
- الرسم البياني 7: مخطّط للعملية الحالية لإدارة الاستثمارات العامة في لبنان 14
- الرسم البياني 8: خمس خطوات رئيسية لإصلاح البيئة التنظيمية والمؤسسية لإدارة الاستثمار العام 15
- الرسم البياني 9: سير عمل إدارة الاستثمار العام بعد إنشاء وحدة إدارة الاستثمار العام 17
- الرسم البياني 10: السيناريوهات الممكنة لإضفاء الصفة المؤسسية على وحدة إدارة الاستثمار العام في لبنان ضمن الإطار القانوني الحالي 18

1. ما هي إدارة الاستثمار العام؟ ولماذا هي مهمة لتعافي لبنان؟

الإستثمار العام هو الإنفاق الرأسمالي لغايات الاستحواذ على أصول ثابتة للدولة أو صيانتها أو تحسينها (المربع 1). يمكن أن يمول الإستثمار العام من موازنة الدولة أو من خلال الشراكات 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.

المربع 1: الفئات الرئيسية للأصول الثابتة

الملموس (قانوناً الأصح القول مادي)

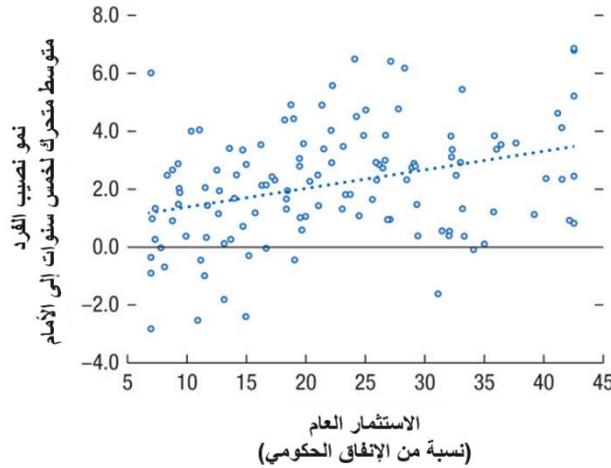
- المباني والمنشآت، بما في ذلك جميع المبالغ المستحقة لتسليم الموقع وتجهيزه وتكلفة جميع التركيبات والمرافق والمعدات التي تشكل جزءاً لا يتجزأ من المباني والمنشآت.
- الآلات والمعدات (غير المشمولة بالمباني والمنشآت).
- أنظمة الأسلحة (تستثني بعض الدول أنظمة الأسلحة من إدارة الاستثمار العام لدواعٍ أمنية).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

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

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

زيادة حصة الاستثمار العام في الإنفاق الحكومي مرتبطة بنمو إقتصادي متين. إن الاستثمارات ذات التخطيط والتنفيذ الجيد، والتي تتمتع بالمرونة والاستدامة تشكل محركات رئيسية للنمو الاقتصادي وتحّد من أوجه عدم المساواة. كما وأنّ الاستثمار العام يشجع 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

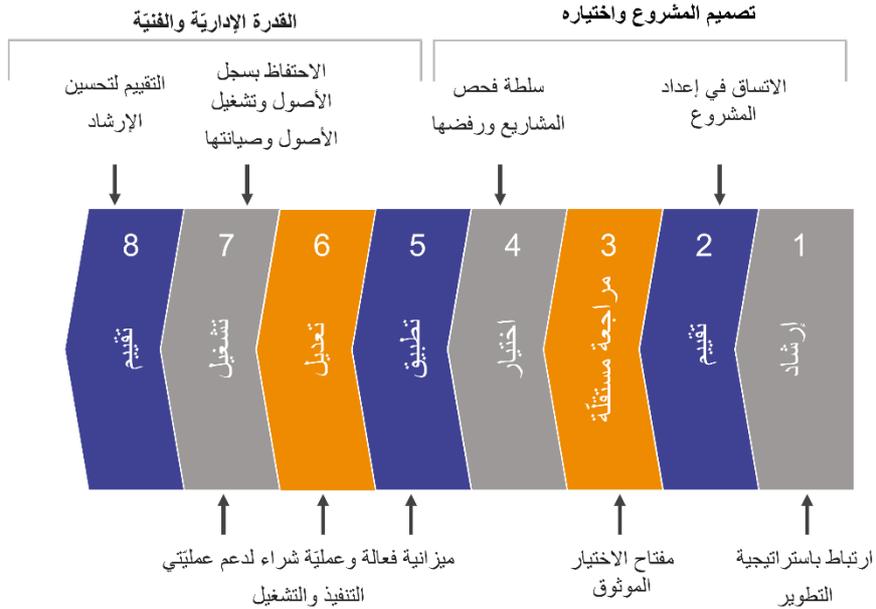
ترتبط إدارة الاستثمار العام بالأساليب التي تختار بها الحكومات أصولها الثابتة وكيفية إنشائها والمحافظة عليها. يؤدي ضعف إدارة الاستثمار العام إلى مشاريع غير ناجحة، ذات أكلاف عالية، وتكون عرضة للتأخير كما وتسفر عن مكاسب اجتماعية ضعيفة. بالإضافة إلى ذلك، فإن مشاريع الاستثمار العام، ولا سيما في مجال البنى التحتية، تكون عرضة للفساد، الأمر الذي يؤدي إلى خسارة الأموال العامة من خلال سوء تخصيص 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%. يمكن أن تصل هذه النسبة إلى 53% في البلدان ذات الدخل المنخفض (صندوق النقد الدولي، 2020).

ثبَّت تاريخياً أن المقاربات التي ركزت الاستثمار العام في أيدي وزارة تخطيط منفصلة تضر بالمالية العامة مع ما ترتب على ذلك من انفصال عن أطر المالية العامة. وقد ثبت أن هذه المقاربة تنطوي على العديد من نقاط الضعف 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 (v) الموازنة المزدوجة التي يتم فيها التعامل مع الإنفاق الاستثماري بشكل منفصل عن بقية الموازنة؛ (v) عدم فعالية تسلسل المشاريع وتحديد أولوياتها؛ عدم كفاية تخطيط وتصميم ومراقبة المشاريع.

وثمة نهج آخر يتمثل في تفويض إدارة الاستثمار إلى الوزارات التنفيذية وتحميلها مسؤولية تنسيق استثماراتها والإنفاق المتكرر. يحمل هذا السيناريو أيضاً تحديات. فميزانيات الوزارات التنفيذية كانت مبالغ فيها وبعيدة كل البعد عن القيود المالية. وغالباً ما لم يُنفذ تقييم دقيق لتكاليف التشغيل والإنفاق المسابير للتقلبات الدورية. كما أدت ممارسات الموازنة المزدوجة التي يتم فيها التعامل مع الإنفاق الاستثماري بشكل منفصل عن بقية الميزانية إلى خلق مخاطر مالية. والجدير ذكره أن أوجه القصور الأخرى تضمنت تسلسل المشاريع وتحديد الأولويات غير الفعال، وعدم كفاية التخطيط للمشاريع وتصميمها ورصدها (كانغيانو، كوريسيتين، ولازار، 2013).

ونتيجة لضعف أطر إدارة الاستثمار العام، اختار العديد من البلدان الترتيبات التي تميز التخطيط الاستراتيجي الواقعي مالياً والمندمج بفعالية في عملية الموازنة السنوية، والأطر المتوسطة الأجل الفعالة للموازنة، والاستعراضات المستقلة لتقييم المشاريع. تحبذ الأطر الجيدة أيضاً التحديد الواضح للأدوار والمسؤوليات المتعلقة بتنفيذ المشاريع فضلاً عن الوضوح القانوني فيما يتعلق بالقواعد الموحد لتعديل المشاريع والمشتريات. وقد أدى ذلك إلى اختيار العديد من البلدان إما 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

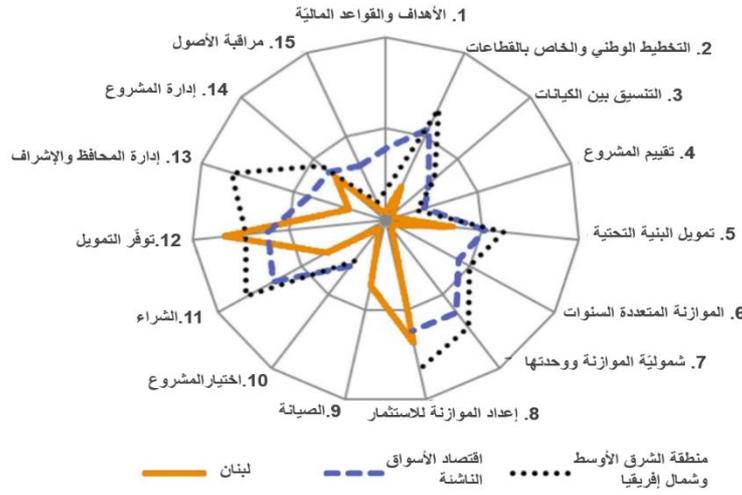


المصدر: راجارام، أناند، تون منح لي، كاي كابسير، جاي- هيونغ كيم، وجوناس فرانك، محررون، (2014).
قوة إدارة الاستثمار العام: تحويل الموارد إلى أصول بهدف النمو، البنك الدولي (مقتبس).

2. لماذا يحتاج لبنان إلى مراجعة ترتيبات إدارة الاستثمار العام الخاصة به ؟

في السنوات الماضية، خضعت ممارسات لبنان في إدارة الاستثمار العام لتقييم منظمات دولية التي اعتبرتها ضعيفة ومفككة للغاية. وأشار تقييم PIMA (الإطار 2)، إلى خسائر في الكفاءات وإلى تدهور سريع في البنية التحتية. وأدى هذا الوضع إلى تراجع مستوى تقديم الخدمات العامة الأساسية (مثل الكهرباء والمياه والاتصالات السلكية واللاسلكية وما إلى ذلك) بالإضافة إلى خسائر في الفرص الاقتصادية. وتجدر الإشارة إلى أنه قبل الأزمة، قدر صندوق النقد الدولي (IMF) فجوة الكفاءة بنسبة 43٪، أي أقل بمرتين من البلدان الأخرى ذات المستوى المماثل من رأس المال العام للفرد (صندوق النقد الدولي، 2018).

الرسم البياني 3: لبنان - مقارنة التصميم المؤسسي مقابل الفعالية



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

المربع 2: تقييم إدارة الاستثمار العام

تقييم إدارة الاستثمار العام (PIMA) هو إطار شامل صممه صندوق النقد الدولي لتقييم ممارسات حوكمة البنية التحتية للبلدان على جميع مستويات التنمية الاقتصادية. على وجه التحديد، 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 لها عواقب كبيرة على الانضباط المالي، والتنسيق بين الكيانات، وشمولية الموازنة، ومراقبة الأصول. لا توجد عمليات موحدة لتخطيط الاستثمار العام ولا معلومات متوفرة عن المشاريع والشؤون المالية المرتبطة بها. إن عدم وجود إطار تنظيمي قوي يفرض عمليات تقييم ورصد منهجية، فضلاً عن عدم إدماج الشركاء بين القطاعين العام والخاص في عملية الموازنة، يجعل من الصعب اكتشاف مخاطر المالية العامة وتصنيفها وتقييمها والتخفيف من حدتها. ومن ثم يصعب تقييم الآثار الطويلة 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 زادا مخاطر الفساد، الذي تقدر تكلفته، وفقاً لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، بـ 5 مليارات دولار سنوياً (برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2020)، بسبب التخصيص السيئ للأموال العامة ومحدودية عائدات الاستثمارات، بالإضافة إلى الخسائر في الفرص الاقتصادية المتعلقة بهروب رؤوس الأموال وتردد المستثمرين المحتملين. وسيطرت آليات التلاعب في المناقصات والتواطؤ وآليات تقاسم 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 الميزانية ويهدد الرفاه المجتمعي (الرسم البياني 4)، ولا سيما في سياق الأزمة الحالية المتعددة الأوجه التي يشهدها لبنان، والتي سيُشعر بها الفئات الأكثر ضعفاً التي تعتمد اليوم بشكل متزايد على الخدمات العامة. ويعني ذلك أن الموارد النادرة جداً والمخصصة لتطوير البنية التحتية الجديدة أو الحفاظ عليها باتت عرضة لخطر الزوال، كما وأن المواطنين معرضون لخطر انعدام تام للخدمات الأساسية.

إن وضع إطار عمل جيد لإدارة الاستثمار العام، يمكن أن يساعد في توجيه التخصيص الاستراتيجي للموارد النادرة وتحديد أولويات الاستثمار الهامة في القطاعات التي تؤثر بشكل مباشر على الفئات السكانية الأكثر ضعفاً، وهذا الأمر يعدّ ضرورياً لتطلعات لبنان للتعافي الاقتصادي بما في ذلك سعيه إلى جذب الاستثمارات المحلية والأجنبية. وتشير الأبحاث التي أجراها صندوق النقد الدولي (IMF) إلى أنّ زيادة الاستثمار العام بنسبة 1% فقط من إجمالي الناتج المحلي في اقتصادات الأسواق الناشئة يمكن أن تنعش النشاط الاقتصادي بشكل كبير، وتعزز إجمالي الناتج المحلي بنسبة 2.7%، والاستثمار الخاص بنسبة 10%، والعمالة بنسبة 1.2% (صندوق النقد الدولي، 2020).

عبرت الحكومة اللبنانية عن التزامها الواضح بتعزيز ممارسات إدارة الاستثمار العام كخطوة لتحسين الاستخدام الأمثل لتمويل 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/مايو 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.

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 تُشمل في الموازنة.

العواقب المحتملة	المشاكل الشائعة
<ul style="list-style-type: none"> ▪ إنشاء عدد قليل من الأصول العامة القيمة ▪ نقص المرافق العامة الرئيسية ▪ 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 للتقلبات الدورية في الاستثمارات ▪ فرض الالتزامات في حال مُوَل الاستثمار بالديون ▪ أعباء على المواطنين والقطاع الخاص إذا مُوَل الاستثمار بالضرائب ▪ انخفاض صافي الثروة إذا مُوَل الاستثمار باستخراج موارد طبيعية محدودة ▪ عدم الاستقرار الاقتصادي الكلي ▪ عدم الاستقرار السياسي ▪ الضغوطات والمخاطر المالية 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ خطط 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 مبهمة 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

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

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.

وتمكّن النظام الوطني للاستثمارات، من خلال اعتماد تحليل شفاف للتكلفة والعائد لمشاريع الاستثمار العام كافة من تحسين جودة الاستثمارات العامة وتعزيز النمو الاقتصادي والحفاظ على الانضباط المالي في تشيلي.

وتجدر الإشارة إلى أنّ 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. بالإضافة إلى ذلك، ارتفع نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي بشكل كبير، 4.787 دولاراً أميركياً في العام 1990 إلى 22.197 دولاراً أميركياً في العام 2015.

وتبدأ عملية التقييم الفريدة للنظام التشيلي "بفكرة سياسة" قَدّمتها إحدى الوحدات الحكومية التي تُدخلها في بنك بيانات المشاريع، ثم يُخصّص فيه معرف 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 معرف المشروع في النظام الوطني للاستثمارات. ثم، تمضي وزارة التخطيط في تقييمها الذي يتضمّن مراجعة المسائل القانونية والتوافق وألويات السياسة. وبناءً عليه، 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.

المصادر: (البنك الدولي، 2006)؛ (منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، 2017)

المرئع 4: كيف قامت تونس بتحديث إطار عمل إدارة الاستثمار العام الخاص بها

وضعت الحكومة التونسية في العام 2017 إطاراً استراتيجياً ومؤسسياً لإدارة الاستثمار العام (المرسوم الحكومي رقم 394-2017 الصادر في آذار/ مارس 2017)، الذي رسم إطاراً موحداً لتقييم وإدارة الاستثمارات العامة.

أنشأ هذا المرسوم اللجنة الوطنية للموافقة على المشاريع العامة، وحدد مسؤوليات مختلف الهيئات العامة. وكان الهدف الرئيس للإطار الموحد هو تحسين أداء نظام إدارة الاستثمار العام. ووفقاً للمرسوم، أُسندت إلى المجلس مسؤولية توحيد إدارة الاستثمار العام ورصد تنفيذ خطة التنمية، وضمان تحسين التنسيق بين المشاريع المقترحة التي ستدرج في موازنة الدولة والجدير ذكره أن مواجهة التحديات الهيكلية والدورية في تونس تمت من خلال تحديد أولويات مشاريع الاستثمار العام على أساس نهج متعدد الأبعاد وأداة اختيار موحدة تُسمى "ترتيب".

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

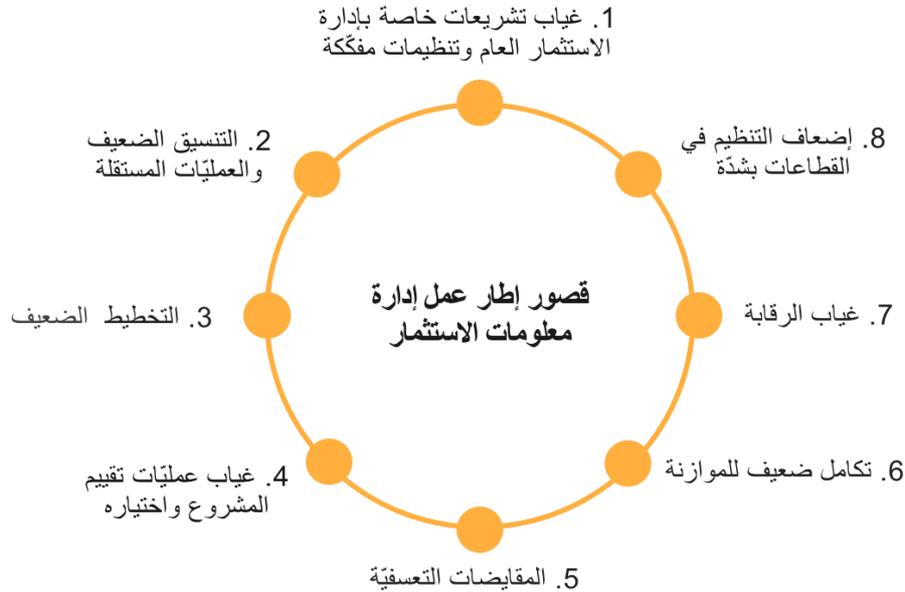
وللمضي قدماً، تعتزم الحكومة التونسية من خلال وزارة الاقتصاد والتخطيط تسريع الإصلاح والتركيز على الموازنة والتنسيق مع وزارة المالية، في سياق قيود الموازنة الكبيرة. كما أنها تنوي تطوير أداة ترتيب إلى تطبيق على شبكة الإنترنت، وتعزيز القدرات الحكومية، فضلاً عن آليات التشغيل والحوكمة.

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

3. الوضع الحالي لإدارة الاستثمار العام في لبنان

يقدم إطار عمل إدارة معلومات الاستثمار أوجه القصور التالية:

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. 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: إن غياب نهج منظم لتقييم المشروع واختياره يؤدي 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 للموازنة: إن خطط تمويل الاستثمار العام وكيفية تخصيصه وصرفه حاصل بطريقة مجزأة بين مختلف أصحاب المصلحة. كما أن العديد من المشاريع الاستثمارية الكبرى لا يتم توجيهه من خلال الموازنة العامة. ونادراً ما تُحتسب تكاليف صيانتها والتكاليف الأخرى ذات الصلة في الموازنة. كما أن المشاريع التي تمولها الجهات المانحة، ونفقات رأس المال من الشركات المملوكة من الدولة والمؤسسات العامة، غير مشمولة بشكل مناسب في الموازنة السنوية. وكذلك أنّ التكاليف "الغارقة"، أي التي لا يمكن استعادتها، سائدة وتتطوي على مخاطر مالية غير محسوبة.
 7. غياب الرقابة: غالباً لا يتمّ اطلاع وزارة المالية التي لا تملك الحق في إيقاف مشروع استثمار عام يمكن أن يشكل خطراً كبيراً على المالية العامة كما ليس لديها الوسائل التي تمكنها 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.
- أن الحالة الوارد وصفها أعلاه، التي تتطوي على مخاطر كبيرة، تم تقسيمها إلى ثلاث فئات رئيسية: (1) مخاطر الموازنة/المخاطر المالية، (2) المخاطر الاقتصادية ومخاطر الفساد، (3) المخاطر المجتمعية (والرسم البياني 6).

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

المخاطر المجتمعية الناجمة عن سوء التخطيط وتحديد الأولويات والتسلسل ومشاريع البنية التحتية الجيدة النوعية،

- مع ما يترتب على ذلك من عواقب على تقديم الخدمات الأساسية في الوقت المناسب وبنوعية جيدة، ولا سيما على المجتمعات المحلية الفقيرة والضعيفة.

المخاطر الاقتصادية ومخاطر الفساد، الناجمة عن عدم وجود عمليات موحدة لتقييم المشاريع واختيارها

- 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.

مخاطر المالية العامة، الناجمة عن ضعف التكامل في دورة الموازنة

- لأن وزارة المالية لا تملك نظرة شاملة عن حجم التمويل أو متطلباته، فإن الجهود المبذولة لضبط أوضاع المالية العامة وإدارة المالية العامة ستبقى ضعيفة. وهذا يقلل من وضوح الرؤية بشأن احتياجات التمويل الإضافية ويجعل تقييم مخاطر الموازنة معقداً إلى حد ما، مما يزيد من المخاطر المالية للبلاد.

المرجع 5: الجهات الفاعلة المؤسسية الرئيسية في عملية إدارة الاستثمار العام

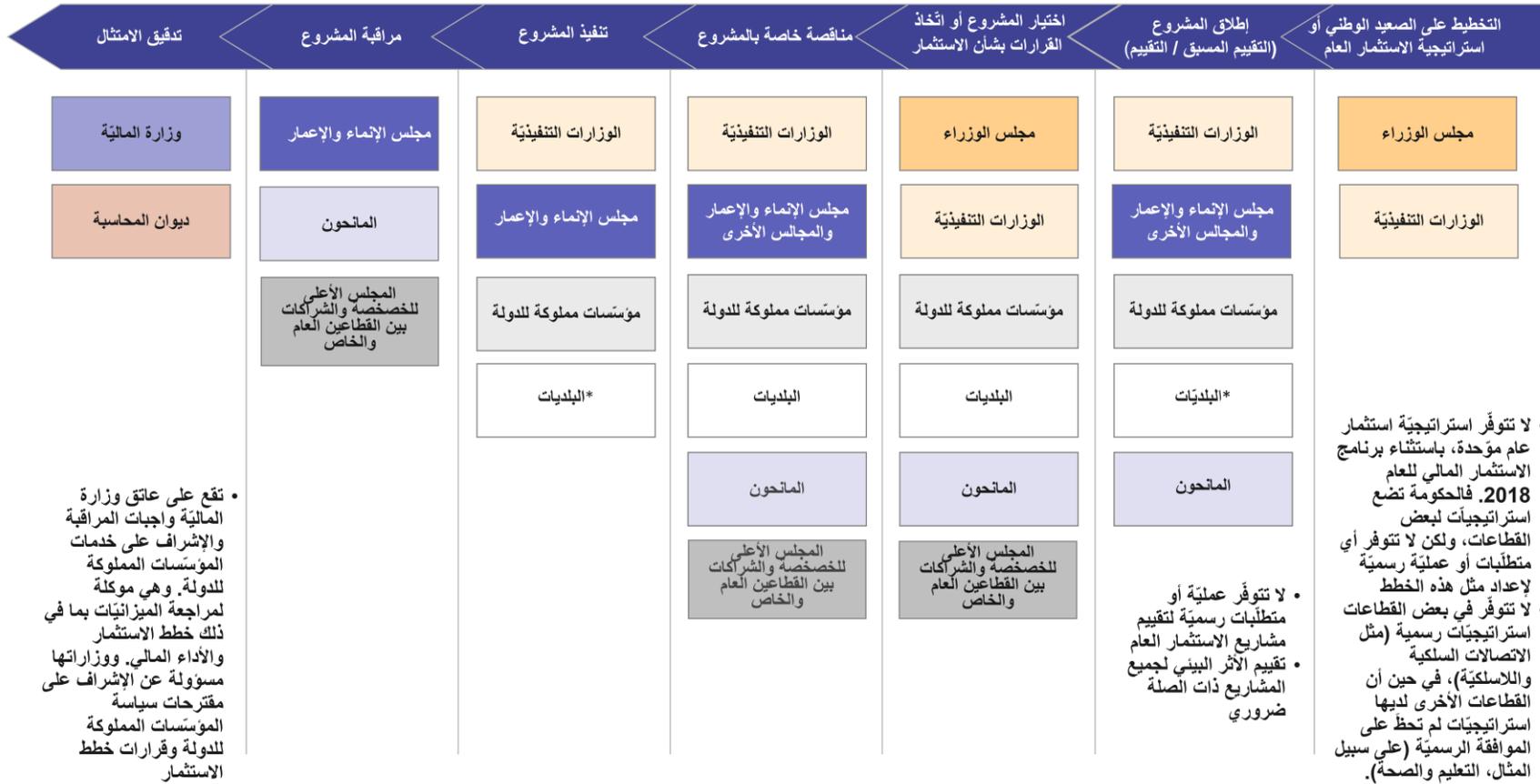
- الوزارات التنفيذية والوحدات الممولة الأخرى بالإضافة إلى إداراتها والوكالات التابعة لها، حيث تنشأ المشاريع وتتقدّم.
 - وزارة المالية، التي تتميز بدور حاسم في تنسيق ميزانيات المشاريع الجديدة والجارية وفي "التحقّق من" توفّر الموارد.
 - مجلس الوزراء أو لجنة مشتركة بين الوزارات (أو لجنة مماثلة)، التي تؤدي دورًا في تأكيد قرارات التقييم واختيار المشاريع للتنافس على تمويل الموازنة.
 - لجنة وزارية - تتكوّن من وزراء المالية والأشغال العامة والبنية التحتية الأخرى ذات الصلة - بصلاحيات مفوضة من مجلس الوزراء للمشاريع الكبرى ولتوجيه صياغة السياسات.
 - المجلس الأعلى للخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص.
 - مجلس الإنماء والإعمار.
 - مجلس النواب الذي يتخذ القرارات النهائية بشأن تمويل المشروع بواسطة الموازنة.
- ويُعتبر اتّخاذ القرار المنظم والمستنير قبل التنفيذ ضروريًا لنظام جيّد لإدارة الاستثمار العام.
- المصدر: مقتبس من البنك الدولي (2020)، الدليل المرجعي لإدارة الاستثمار العام، الفصل 4.

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

يُشكّل تقييم الاستثمار العام الذي تجريه 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 تقبل 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 وفعاليتّه في لبنان.

والجدير ذكره أنّ التحدي الكبير الآخر يكمن في غياب معلومات شاملة وحديثة عن مخزون أصول الحكومة. فوزارة المالية تقفّر 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.

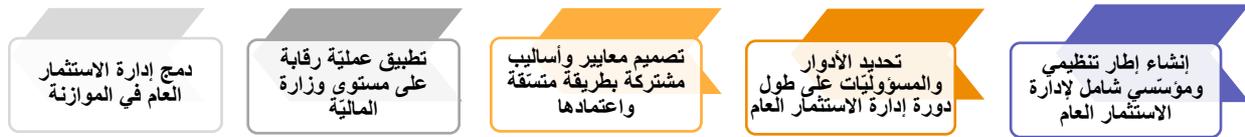
الرسم البياني 7: مخطط للعملية الحالية لإدارة الاستثمارات العامة في لبنان



4. ما الذي يمكن أن يفعله صانعو السياسات لتحسين إدارة الاستثمار العام في لبنان؟

من الواضح أن إجراء إصلاح هيكلي متعمق 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



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

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

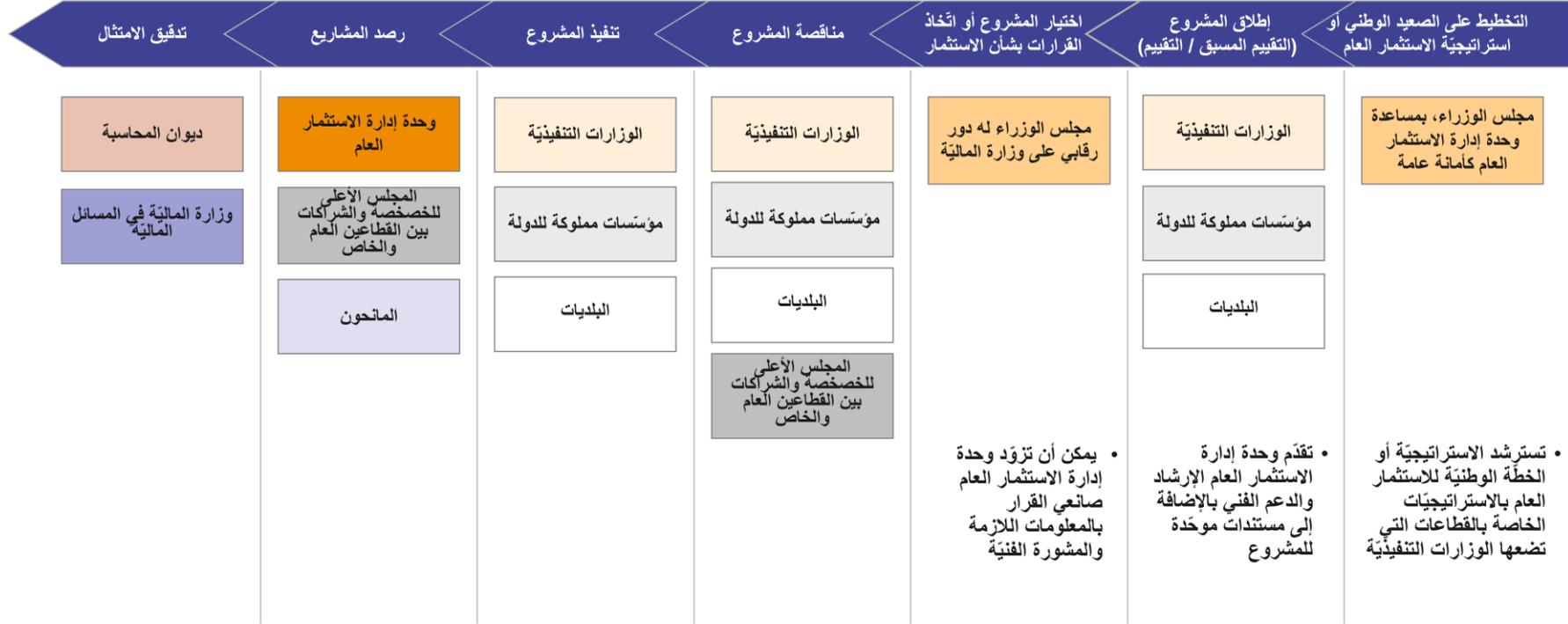
ويجب أن تُمنح ما يكفي من الاستقلالية وهامشاً للتصرف بهدف التنسيق مع جميع الكيانات الممولة عبر الحكومات وإبلاغ صانعي القرار الرئيسيين بشكل مباشر مثل مجلس الوزراء أو وزارة المالية أو مجلس النواب (المربّع 7).

وتعمل 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. وتقدّم وحدة إدارة الاستثمار العام "ختم الموافقة" على أيّ مبادرة استثمارية، قبل إدراجها على جدول أعمال مجلس الوزراء لاتخاذ قرار الاستثمار النهائي (الرسم البياني 9).

المرجع 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 وتحدياته 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 والشراكات 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 المنفذة لبناء القدرات عبر 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 للتقدم المحرز في تنفيذ خطة أو استراتيجية الاستثمار العام.
- نشر البيانات والمعلومات المتعلقة بنظام إدارة الاستثمار العام.
- ويوصى بشدة بأن تبقى مسؤولية مِيْرَنة رأس المال على عاتق وزارة المالية.

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



5. السيناريوهات المؤسسية لإنشاء وحدة إدارة الاستثمار العام في لبنان

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

السيناريو 1: يقترح إنشاء وحدة جديدة لإدارة الاستثمار العام داخل وزارة المالية. ومن خلال تحديد موقع الوحدة على مستوى الإدارات، سيتوفّر لديها خطوط اتصال مباشرة مع كبار المسؤولين وصانعي القرار، ما يضمن التنسيق الفعال. ويمكن إنشاء الوحدة كمديرية جديدة ضمن مديرية المالية العامة، على غرار المديرية الأخرى مثل الموازنة ومراقبة النفقات. وسيعطي هذا الترتيب الإداري لوحدة إدارة الاستثمار العام سلطة التواصل مع صانعي القرار الرئيسيين والمشاركة في التخطيط الاستراتيجي. وسيطلب هذا الترتيب وضع قانون يطرحة مجلس الوزراء أو أعضاء مجلس النواب.

السيناريو 2: يأخذ في الاعتبار تحويل مجلس الإنماء والإعمار إلى مجلس للاستثمار العام والإنماء ويكون مسؤولاً عن التخطيط والإشراف على إدارة الاستثمار العام. ويمكن لمجلس الإنماء والإعمار بخبرته المتراكمة إدارة مشاريع الاستثمار الرأسمالية. ويعمل مجلس الإنماء والإعمار حالياً تحت رئاسة مجلس الوزراء ويتمتع باستقلالية إدارية ومالية. وإن تحويل مجلس الإنماء والإعمار سيقضي تعديل دوره تدريجياً وتكليفه بمهمة إدارة الاستثمار العام. سيتطلب هذا التحوّل إصدار قانون من قبل البرلمان وتقييم مؤسسي لتحديد مجالات التحسين.

وفي 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 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	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> سجل الإنجازات مختلط لمجلس الإنماء والإعمار يتطلب تنفيذ تقييم مؤسسي شامل لإعادة هيكلة مجلس الإنماء والإعمار يتطلب 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 بمكان أن تحتفظ وزارة المالية بمسؤولية ميترزة رأس المال، بينما توفر وحدة إدارة الاستثمار العام التوجيه الاستراتيجي، وتدير المراحل السابقة للتقييم وتجري مراجعات مستقلة، وتقود المراقبة، والمراجعة اللاحقة، والتقييم.

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

المربع 8: كيف توضع وظيفة الرقابة قيد التنفيذ؟

إن وضع الرقابة قيد التنفيذ يوفّر الجودة. وعادةً ما تنفذها 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. وتتطلّب 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 العام.
- اقتراح القرارات على وزير المالية لمشاركتها مع صانعي القرار في الاستثمار العام.
- 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 المتوفرة) لميزنة رأس المال في الميزانية السنوية.
- تسهيل إدراج المشاريع في الموازنة والسماح ببرمجة النفقات المتعددة 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 للميزانية.

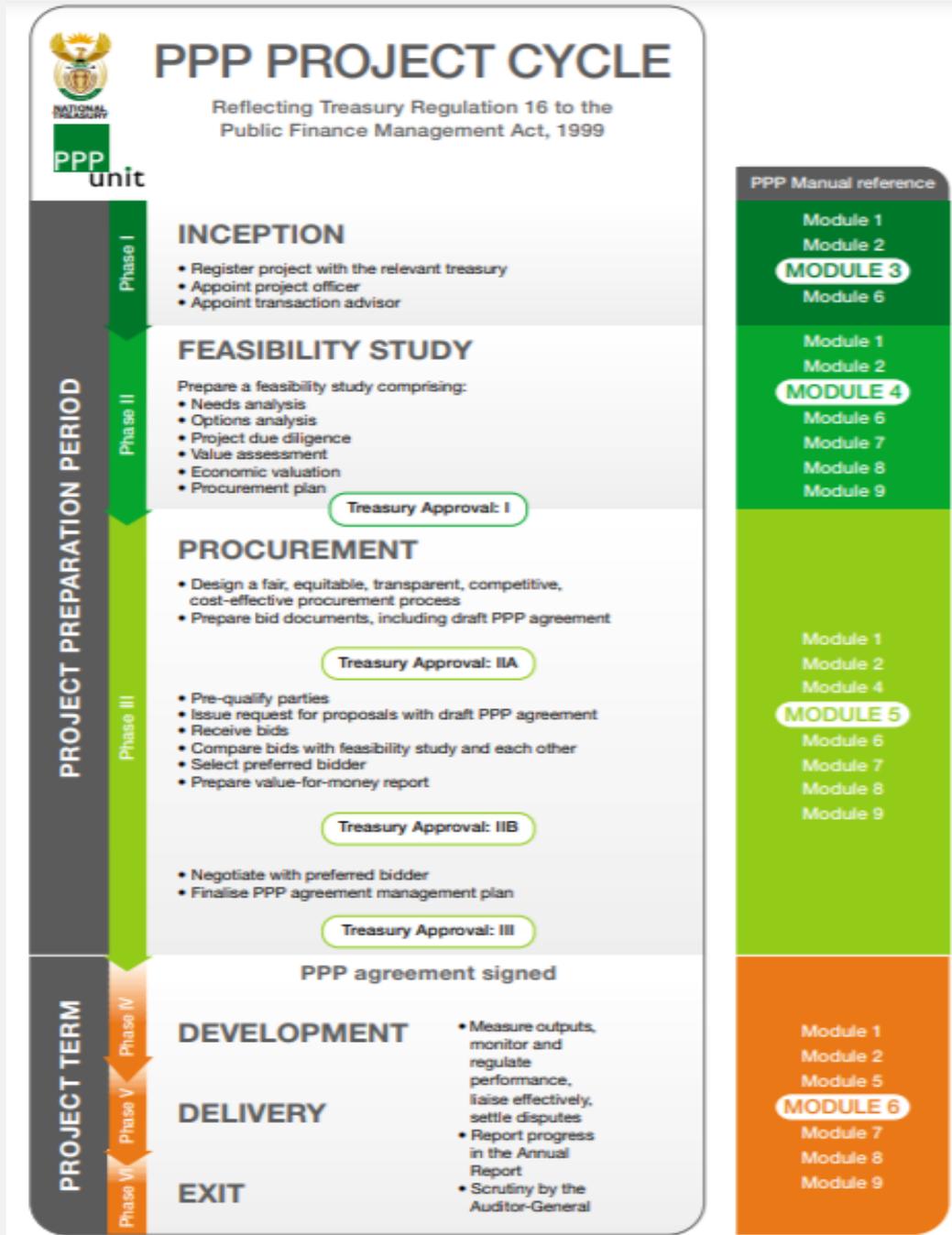
وضعت جنوب إفريقيا "عملية مراجعة عبر البوابة" تدرس برامج الاستثمار العام ومشاريعه في مراحل رئيسة من مراحل اتّخاذ القرار في دورة حياتها.

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 الشراكات 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.

شَرَعَت المادة 16 من قانون إدارة الماليّة العامة إنشاء وحدة الشراكة بين القطاعين العام والخاص داخل الخزينة الوطنيّة في العام 2000، بهدف وقف مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص غير المستدامة ماليّاً ووضع قواعد واضحة للتعاون وتعزيز الرقابة الماليّة.



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

6. 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 للتحديات التي تواجه إدارة الاستثمار العام والممارسات الحديثة ومواجهة مقاومة التغيير وتأسيس تحالف من رواد الإصلاح الملتزمين عبر القطاعين العام والخاص والمجتمع المدني.

علاوة على ذلك، يُعتبر 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. يلخّص الجدول التالي الأدوار المتوقعة من أصحاب المصلحة الرئيسيين والتغييرات التي يجب إدراجها:

(تشير الأيقونة ■ إلى الأهمية والأيقونة ● إلى التأثير؛ يشير اللون الرمادي إلى المنخفض والأصفر إلى المتوسط والأحمر إلى العالي)

أصحاب المصلحة	الدور الحالي في إدارة الاستثمار الحالي	التغييرات التي يجب إدراجها ضمن الإطار الحالي
وزارة المالية ● ■	<ul style="list-style-type: none"> الموافقة على ميزنة رأس المال وتنسيقها تقييم المخاطر المالية الناتجة عن مشاريع الاستثمار العام وإدارتها 	<ul style="list-style-type: none"> تطوير "بوابة" (المربعان 6 و7) لجميع مشاريع الاستثمار وحسابات الطوارئ وتقديم مخصصات الالتزام متعدّد السنوات ودمج نفقات رأس المال والنفقات المتكررة وتقدير خط الأساس للرأسمال وتحديث المعايير المحاسبية وتعزيز قدراتها في ميزنة رأس المال.
المجلس الأعلى للخصخصة والشراكات بين القطاعين العام والخاص ● ■	<ul style="list-style-type: none"> تخطيط برامج الخصخصة وتنفيذها إدارة الشراكات بين القطاعين العام والخاص 	<ul style="list-style-type: none"> تعديل قانون الشراكات بين القطاعين العام والخاص لعام 2017 لمنح وزارة المالية دور الرقيب والسلطة لوقف المشاريع التي تعرّض الاستدامة 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 الشراكات بين القطاعين العام والخاص. دمج الشراكات بين القطاعين العام والخاص في خطة استثمار متعدّدة السنوات مرتبطة بمجموع الموارد المتوقّرة.
الوزارات التنفيذية / وكالات ممولة ● ■	<ul style="list-style-type: none"> إنشاء مشاريع الاستثمار العام وتنفيذها 	<ul style="list-style-type: none"> 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 والبلديات ³ ● ■	<ul style="list-style-type: none"> إنشاء مشاريع الاستثمار العام وتنفيذها 	<ul style="list-style-type: none"> الامتثال للقواعد والتنظيمات الجديدة لإدارة الاستثمار العام. نشر التقارير المالية الخاصة بمشاريع الاستثمار العام بانتظام بناءً على معايير موحّدة.
ديوان المحاسبة ● ■	<ul style="list-style-type: none"> تقديم المراجعات الخارجية والحكم على شرعية ونزاهة البيانات المالية الخاصة بالحكومة وأدائها 	<ul style="list-style-type: none"> إدخال عمليّات تدقيق القيمة مقابل المال في مشاريع الاستثمار العام التجريبية إصدار شهادة التحليل بناءً على الموافقات السبقة للمشاريع للتركيز على التدقيق اللاحق لها تطبيق مواعيد نهائية صارمة لإعطاء الآراء القانونية.

³ تعمل معظم هذه الكيانات حاليًا خارج الميزانية

ويعتبر هذا التنسيق ضرورياً لضمان أطر مالية كلية واقعية وموارد مالية مناسبة وتحسين إدارة مشاريع الاستثمار العام ونواتجها. وأخيراً، من أجل وضع إطار حديث لإدارة الإستثمار قابل للتطبيق، تُعد الحاجة إلى دعم ذي 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 المحلية 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.

- 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>
- Atif, 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. doi: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://mof.ge/images/File/PIMA-2018-IMF.pdf>
- 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*. Retrieved from <http://finance.gov.lb/en-us/EventPdfs/English/Budget%202022.pdf>
- 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 . (2020). *Public Investment Management Reference Guide*.
- World Bank . (Spring 2021). *Lebanon Economic Monitor, Lebanon Sinking (to the Top 3)*.
- World Bank. (2006). *Chile : appraisal of public investment*. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/666151468216003237/pdf/406180CLOPubli1b1OFFICIAL0USE0ONLY1.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 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*.

