معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
Institut des Finances Basil Fuleihan

الجمهورية اللبنانية
وزارة المالية

مؤسسات الدولة فى مواجهة الازمة الاقتصادية الاجتماعية والصحية

30 أيلول 2022

25 سنة ثبات
النقطة بتنحت حَجَر
25 YEARS OF CONSTANCE
CONSTANT DRIPPING SCULPTS THE STONE

جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2022

تقييم سريع لتداعيات الأزمات ... نحو سياسات عامة فعالة

أزمة متعدّدة الجوانب، متأصّلة الجذور، عطّلت بشكل أو بآخر الخدمات العامة

غياب سياسات واصلاحات شاملة للتخفيف من تأثير الأزمة

ضعف قاعدة البيانات والأدلّة العلميّة التي من شأنها توجيه صانعي القرار والمساهمة في رسم سياسات عامّة فعّالة.

تداعيات الأزمات ... نحو سياسات عامة فعالة

الأهداف:

تقييم سريع لتداعيات الأزمات الاقتصادية والمالية والصحية على قدرة الادارات والمؤسسات العامة على الاستمرار في القيام بمهامها وتأمين استمرارية عملها على المديين القصير والمتوسط

تحديد الإجراءات التي يمكن تنفيذها على المدى العاجل والقصير بالاستناد الى معطيات علمية من شأنها دعم المؤسسات في تقديم الخدمات الرئيسية للمواطنين

تسليط الضوء واطلاع صانعي السياسات، ووسائل الإعلام، والجهات المانحة على المخاطر المتصلة بالانهيار المؤسساتي، والتعبير عن مخاوفهم بشأن قدرتهم على الاستمرار بمهامهم.

تم إصدار هذا الدليل بالشراكة مع "اليونيسف" من ضمن برنامج "تعزيز شفافية الموازنة، المساءلة والشمولية في لبنان".

المنهجية

أدوات المسح

نوعية وكمّية من وزارات ومؤسسات عامة وبلديات مختارة بناءً على 6 استبيانات في الميادين التالية:

1. الموازنة والتخطيط
2. الشراء العام
3. الموارد البشرية
4. تكنولوجيا المعلومات
5. المحاسبة وإعداد التقارير المالية
6. تقديم الخدمات

الاستبيانات

- جمع بيانات كمية ونوعية.
- تقسيم الاستبيانات إلى قسمين:
  1. الحالة ما قبل الأزمة: تهدف إلى فهم خصائص وتحديات فترة ما قبل الأزمة وتحديد أوجه القصور الهيكلية.
  2. تقييم الأثر: يهدف إلى تقييم تأثير الأزمات (اقتصادية / مالية / نقدية) ووباء كوفيد -19 وانفجار مرفأ بيروت.
- اختبار مسودات الاستبيانات أولًا مع مجموعة من كبار المسؤولين المختارين من مختلف الإدارات العامة قبل توزيعها على مجموعة المشمولين بالاستطلاع.

جمع البيانات

- فريق من 6 أشخاص تابعوا عملية جمع البيانات.
- إجراء الاستبيانات عبر الإنترنت (نماذج Microsoft).
- إجراء الاستبيانات بشكل تطوعي.
- Perception survey

50% معدل الاستجابة

141 طلب لملء الاستبيان ارسل إلى المؤسسات العامة

70 مؤسسة قامت بملء استبيان واحد على الأقل

11 بلدية

التحديات

- تم جمع البيانات في وقت شهد لبنان انقطاعًا هائلاً للتيار الكهربائي وانقطاع الإنترنت.
- ضعف التحفيز لدى موظفي الخدمة المدنية
- بعض موظفي الخدمة واجهوا صعوبة باستخدام التكنولوجيا والأدوات عبر الإنترنت (← تم تقديم المساعدة لملء الاستبيانات عبر الهاتف)
- ارتفاع معدل الغياب بسبب إجراءات كورونا وانقطاع الكهرباء
- البيروقراطية والإجراءات الإدارية للحصول على الموافقات

تحليل البيانات والنتائج

- جمع النتائج وتحليلها بحسب الوظيفة. تمت مراجعة النتائج من قبل خبراء متخصصين ساهموا في تقديم التوصيات.
- تحليل إجابات البلديات بشكل منفصل عن باقي القطاعات
- اختيار 3 قطاعات متخصصة وتحليلها بشكل مفصّل: قطاع الصحة والمياه والطاقة ، والزراعة.
- عقد اجتماعات تشاورية مع أصحاب المصلحة الرئيسيين لهذه القطاعات لإجراء مناقشة أكثر تعمقًا حول التحديات التي تواجههم والخطوات المستقبلية للخروج من الازمة

25 سنة ثبات
النشاط يشحذ تيار

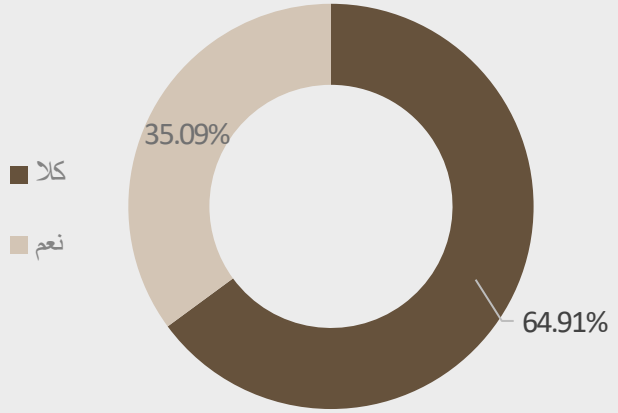
استنفاد القدرات وتزايد المخاوف بشآن توفير الخدمات

تدهور متسارع في نوعيّة الخدمة العامة وتدهور الثقة بالمؤسسات والخدمة العامة.

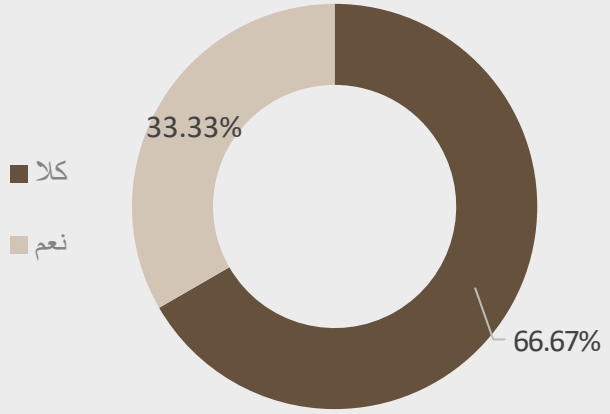
%44 أفادوا ان الوزارة / المؤسسة تستطيع الاستمرار في تقديم الخدمات للمواطنين لأقل من **6** أشهر.

حوالي **3/1** من المؤسسات قدّمت خدمات إضافية ابرزها من القطاع الصحي لاسيما مرتبطة بمواجهة الوباء مثل إفتتاح أقسام جديدة للكوفيد 19 ومركز التلقيح.

هل هناك أي خدمات على وشك التوقف؟



هل قمتم بتنفيذ خدمات إضافية لمواجهة الأزمة الحالية؟

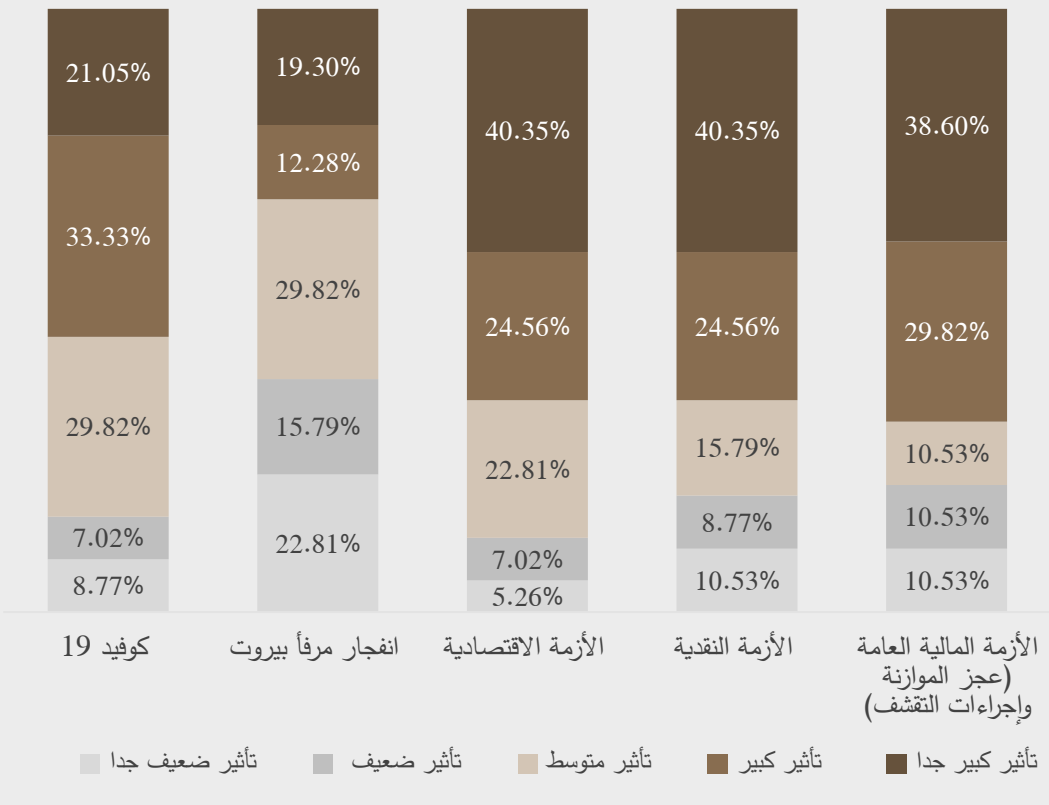


عدم الاستقرار فى تقديم الخدمات آدى الى تفاقم الضائقة الاجتماعية

انّ عدم الاستقرار في تقديم الخدمة وتدهور قدرة الإدارات على الاستمرار في توفيرها قد تؤدّي الى:

- زيادة الفجوة في تقديم الخدمات الأساسية.
- ضائقة اجتماعية حادة وتدهور حاد في سبل كسب العيش لملايين الأشخاص الذين يقفون على حافة الفقر.
- تلاشي العقد الاجتماعي، وتزايد الإحباط واللجوء إلى العنف.
- تهديدات أمنية تتمثل باندلاع أعمال عنف وزيادة نسبة الجرائم والسرقات.

إلى أي درجة أثّر كل نوع من الأزمات أدناه على تقديم الخدمات من قبل وزارتكم/ مؤسستكم؟



جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالى والاقتصادى 2022

النتائج والأولويات التى عبرت عنها الاستبيانات

1. تفاقم المشاكل الهيكلية التي كانت سائدة قبل الأزمة والتي كانت تؤثر في نوعيّة الخدمات.

2. عدم استقرار العملة المحلية

3. جهوزيّة المؤسسات في الرقمنة والمهارات والكفاءات المرتبطة

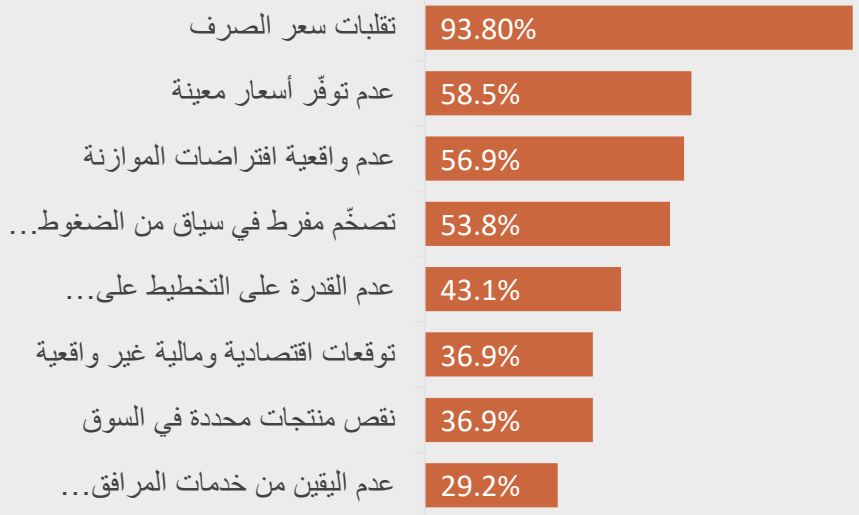
الأثر على عمليات الموازنة

ضعف شمولية الموازنة تؤدي الى زيادة المخاطر المالية المحتملة على المالية العامة مما يحد من قدرة الإدارات على الاستمرار في تقديم الخدمات العامة.

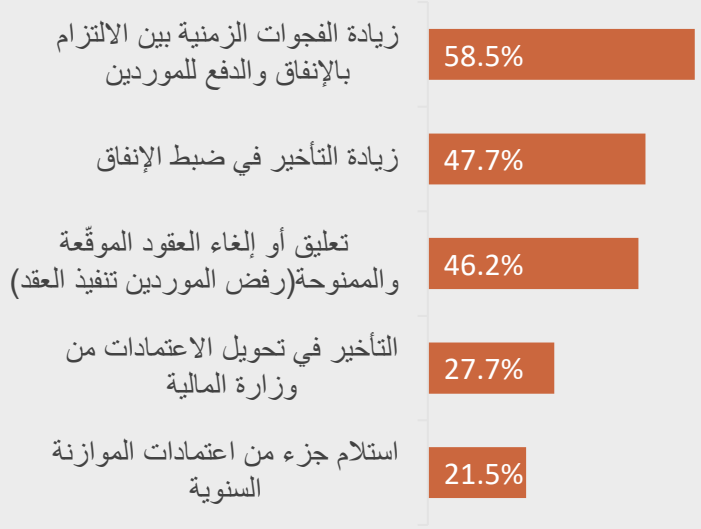
ضعف الإرشادات والتعليمات المتعلقة بالموازنة من قبل وزارة المالية مما اتعكس سلباً على عملية تحضير الموازنة. بالإضافة الى ضعف الشفافية حول الانفاق الفعلي.

تأثير تقلب سعر الصرف على ايرادات الدولة وقدرتها على تحسين سياستها النقدية والعمل على تحسين سبل العيش ودعم الانتعاش الاقتصادي.

أبرز التحديات التي واجهها القطاع العام خلال عملية التخطيط وإعداد الموازنة



كيف استطاعت الأزمة تعطيل عملية تنفيذ الموازنة؟



الأثر على توريد السلع والخدمات والأشغال والصيانة

عدم الاستقرار في توريد السلع والخدمات والأشغال والصيانة لاسيما بسبب المشاكل المرتبطة بالقدرة على التخطيط واستشراف التدفقات الماليّة واعداد سياسات استباقية، ونقص السيولة، والتأخير في دفع المستحقات، وإدارة المخزون.

أدت الأزمة إلى زيادة نسبة الإخلال بالعقود وتعليق الاتفاقيات مما أدى إلى زيادة ممارسات الشراء غير التنافسية

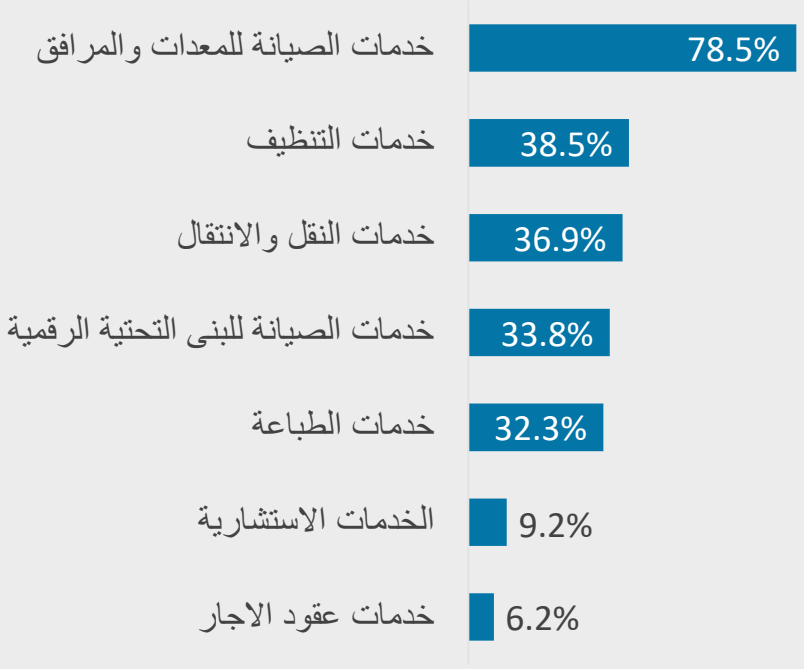
%24.5

من الإدارات لجأت بشكل متزايد إلى التعاقد المباشر وبالتراضي خاصةً لشراء المستلزمات الطارئة.

%67.7

ذكروا أنّ لا يمكن سد النقص من المخزون الموجود لتغطية الخلل الناجم عن توقّف شراء اللوازم

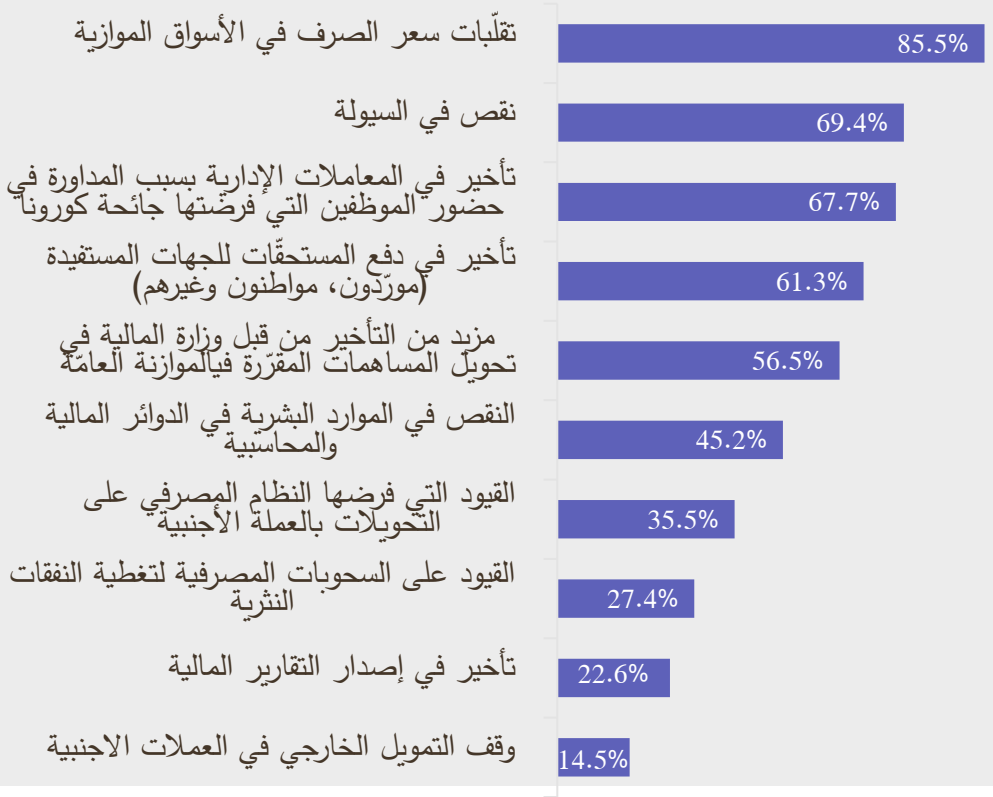
أكثر الخدمات التي تجدون صعوبة في الحصول عليها في ظل الظروف



الأثر على العمل المحاسبي وإعداد التقارير المالية

أدى غياب الشفافية المالية إلى إضعاف القدرة على التدقيق والرقابة. لاسيما أن البيانات المالية غير موحّدة وتتطلب عمليات معالجة لتبسيط المعلومات ونشر البيانات. وهذا له عواقب مباشرة على قدرة وزارة المالية توقّع الحجم الحقيقي للإنفاق بالإضافة الى جودة الرقابة المالية والبرلمانية.

التحديات الإضافية التي استجدّت مع تفاقم الازمة المالية اعتبارًا من العام 2020 والتي وجهها القطاع الصحي



29% أفادوا ان المهارات التقنية المحدودة في أقسام المحاسبة اثرت على جودة المعلومات المالية.

عدم انتظام الرقابة الداخلية والتدقيق الخارجي، من شأنه ان يؤثّر على المدى البعيد، ويحدّ من قدرة الحكومة على إدارة وإصلاح نظام المالية العامة أو تلبية المتطلبات المالية للجهات المانحة.

أدى تعدد الحسابات إلى زعزعت عملية إدارة النقد والسيولة وضعف التقارير المالية. إن الإنفاق من خارج الموازنة الناتج بشكل أساسي من تأسيس الشركات المملوكة من الدولة ومرافق عامة، يخلق مخاطر مالية كبيرة ويهدد استدامة تقديم الخدمات.

الأثر على المكننة والخدمات الرقمية وحفظ المعلومات وآمنها

انّ محدودية تكنولوجيا المعلومات وغياب الذكاء الاصطناعي big data، تعطّل عملية تحليل البيانات واستخدامها بطريقة فعالة لتطوير الخدمات المقدمة والبحث على توفير خدمات جديدة. مما يؤثر على عملية إدارة العمليات، وبالتالي الحفاظ على جودة الخدمات وحفظ المعلومات وأمنها.

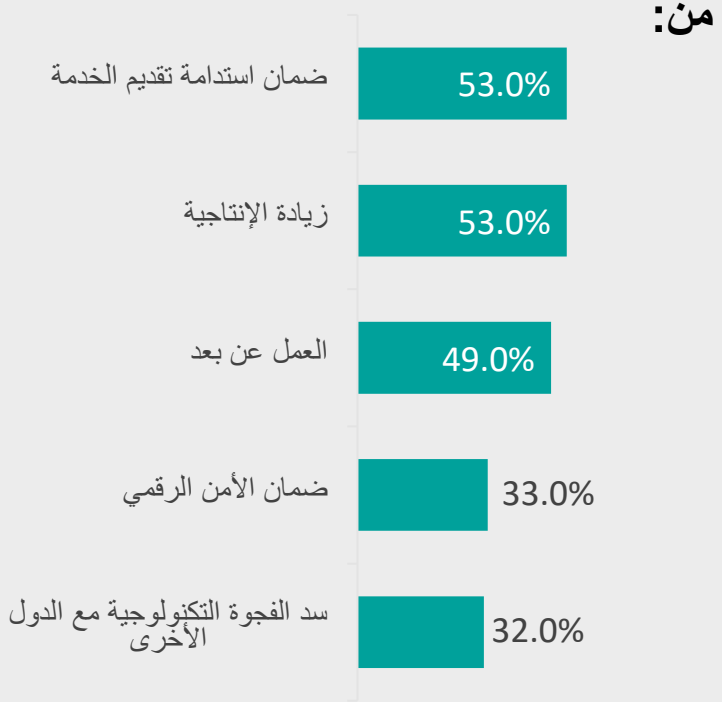
استنفاد الأجهزة والبنية التحتية الحالية في الإدارات العامة، وعدم تجديد تراخيص البرامج والأمان مما يعرّض معدات تكنولوجيا المعلومات للخطر القرصنة وفقدان بيانات المواطنين. وذلك يعرض للخطر قدرة الحكومة على جمع البيانات والموارد اللازمة (مثل تحصيل الضرائب والرسوم) وبالتالي تقديم الخدمات.

%56.1
يقومون بإجراء فحص صيانة لأجهزة تكنولوجيا المعلومات فقط عندما تطرأ مشكلة

%12.1
تعرضوا لجرائم إلكترونية ومحاولات القرصنة

%24.2
لا يوجد قسم مخصّص لتكنولوجيا المعلومات

تمنع تحديات تكنولوجيا المعلومات المؤسسات من:

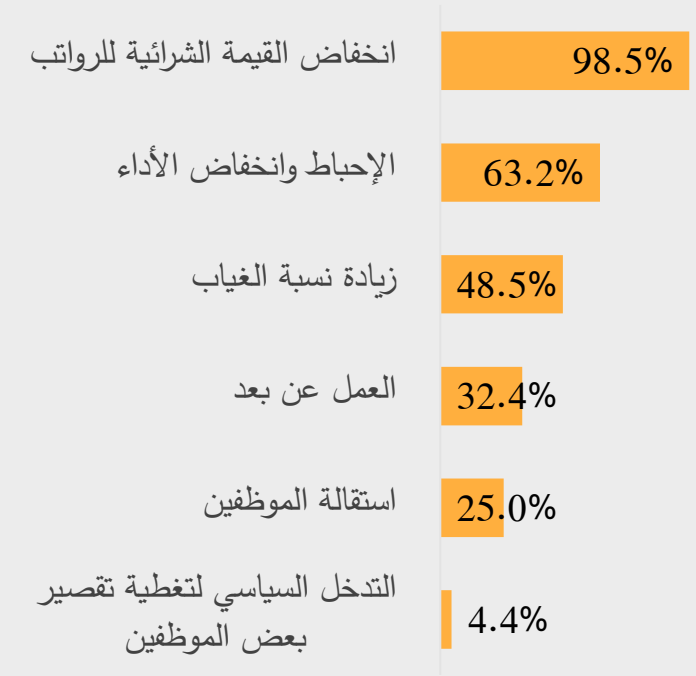


جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالى والاقتصادى 2022

الأثر على الطاقات البشرية

خطر الهجرة يصيب كلّ الإدارات ويهدد بإفراغها مت أفضل الخبرات ومن ذاكرتها المؤسسيّة.
ضرورة إعادة النظر بحجم الدولة وقدراتها ووسائل استقطاب واستبقاء الأكثر كفاءة ونزاهة وانتماء لمفهوم الخدمة العامّة.

أبرز التحديات التي واجهها الموظفون خلال الأزمة



استقالات، زيادة نسبة الغياب، فقدان القدرة الشرائية واستنفاد المهارات هي مؤشرات مقلقة فيما يتعلق بقدرة القطاع العام على الخروج من الأزمة.

55.8%

من المؤسسات ذكروا ان عدد من الموظفين طلبوا إجازات بدون راتب منذ العام 2019

%42.1

من الموظفين طلبوا إجازات من اكثر من 3 اشهر

جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالى والاقتصادى 2022

توصيات على المدى القصير والمتوسط

	القدرة / العمليات	تشريعي
عملية الموازنة	▪ دعم وزارة المالية وتعزيز دورها في إدارة الأزمات. ▪ تعزيز قدرات الجهات الحكومية في التخطيط المالي. ▪ تعزيز المؤسسات التي ترعى عملية الموازنة، لا سيما وزارة المالية وديوان المحاسبة والبرلمان.	▪ التوجه تدريجياً نحو موازنة البرامج والتخطيط المتوسط الأجل.
عملية الشراء العام	▪ تطوير وتطبيق، بالتعاون مع السلطات المختصة مثل LIBNOR، معايير إدارة المخزون. ▪ تقديم ممارسات جديدة، مثل المركزية. ▪ الاتفاقيات الإطارية للشراء العام، من شأنها أن تسهل عملية الشراء وتضمن كفاءة الأداء والقيمة مقابل المال.	▪ تبسيط بعض متطلبات الشراء بما يتماشى مع الإطار التشريعي الحالي. ▪ تمهيد الطريق لدخول قانون الشراء العام الجديد 244/2021 حيز التنفيذ بكفاءة وفي الوقت المناسب.
العمل المحاسبي وإعداد التقارير المالية	▪ توحيد متطلبات ونماذج المحاسبة وإعداد التقارير. ▪ تعزيز تغطية الموازنة من خلال تقييم حجم الانفاق من خارج الموازنة ▪ اعتماد أنظمة إدارة المعلومات المالية المتكاملة على صعيد جميع المؤسسات.	▪ إصدار قواعد الحوكمة لتطبيقها على الشركات المملوكة للدولة. ▪ تعزيز عمليات التدقيق الخارجي. ▪ تحديث قانون المحاسبة العمومية وإنشاء وحدات التدقيق في كل الإدارات العامة.

جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي 2022

توصيات قصيرة إلى متوسطة المدى

	القدرة / العمليات	تشريعي
تكنولوجيا المعلومات	▪ ترقية الأجهزة الموجودة بتكلفة معقولة. ▪ الاستفادة من الخبرات والمواهب الوطنية. ▪ وضع استراتيجية للأمن السيبراني، وتعيين مؤسسة مسؤولة عن إنفاذها وتزويدها بالموارد اللازمة. ▪ الاستفادة من التقنيات الجديدة والتكنولوجية واستخدامها في معالجة الأزمات، ولتحسين الكفاءة واستهداف وكبح الفساد. ▪ استثمر في التقنيات الذكية وإعدادات تكنولوجيا المعلومات لتسهيل العمل عن بُعد وسط حالة من عدم اليقين.	▪ العمل نحو آفاق الحكومة المفتوحة.
الموارد البشرية	▪ تقديم الدعم للجهات الحكومية الناقدة والأداء في استبقاء المواهب. ▪ الحفاظ على شريان الحياة الذي توفره مدارس التدريب.	▪ تعزيز أنظمة المساءلة والهيئات الرقابية المسؤولة عن رقابة الخدمة المدنية. ▪ الانخراط في تصميم قائم على الأدلة والمنهجية لإعادة هيكلة القطاع العام. ▪ تنفيذ الإصلاحات التنظيمية والتشريعية.
تقديم الخدمات	▪ تعزيز وصول المعلومات للمواطنين. ▪ إنشاء وحدة لإدارة الأزمات داخل كل إدارة ومؤسسة عامة. ▪ وضع آليات لادارة الشكاوى. ▪ رصد التمويل الخارجي لمساعدة الدولة في الحفاظ على تقديمها للخدمات الأساسية. ▪ العمل على تقديم خدمة تتمحور حول المواطن.	▪ تطبيق اللامركزية على الخدمات المختارة للبلديات. ▪ تحرك تدريجيًا نحو تبسيط وأتمتة الإجراءات.

جميع الحقوق محفوظة - معهد باسل فليحان المالى والاقتصادى 2022

25 سنة ثبات
النقطة بتنحت حَجَر
25 YEARS OF CONSTANCE
CONSTANT DRIPPING SCULPTS THE STONE

شكراً

www.institutdesfinances.gov.lb

IOFLebanon
IOFLebanon
IOFLebanon
InstituteOfFinance
Institut Des Finances Basil Fuleihan

512، كورنيش النهر
ص.ب: 5870-16 بيروت لبنان
تلفون: 146/9 425 1 961+
فاكس: 860 426 1 961+