

This policy brief is supported by the Embassy of Canada. The opinions expressed in this brief do not necessarily reflect those of the donor.

About the authors

Sami Atallah is the director of the Lebanese Center for Policy Studies (LCPS). He is currently leading several policy studies on youth social identity and political engagement, electoral behavior, political and social sectarianism, and the role of municipalities in dealing with the refugee crisis. He is the co-editor of *Democracy, Decentralization, and Service Delivery in the Arab World* (with Mona Harb, Beirut, LCPS 2015), co-editor of *The Future of Oil in Lebanon: Energy, Politics, and Economic Growth* (with Bassam Fattouh, I.B. Tauris, 2018), and co-editor of *The Lebanese Parliament 2009-2018: From Illegal Extensions to Vacuum* (with Nayla Geagea, 2018).

Mounir Mahmalat is a Ph.D. candidate in economics at Dublin City University, Ireland; fellow at Harvard University, Department of Government and American University of Beirut, Center for Arab and Middle Eastern Studies; and a doctoral fellow at LCPS. His scholarship focuses on the political economy of reform, specifically in the Middle East and Lebanon. He consults for UN ESCWA, focusing on the political economy of private sector development in MENA. He holds a master's degree in International Management and two bachelor's degrees in Engineering and Music Performance.

Sami Zoughaib is a public policy researcher at the Lebanese Center for Policy Studies. He holds an M.A. in Public Policy from the University of Reading. His work at LCPS is mainly focused on Lebanese politics, specifically international donor conferences and the recent parliamentary elections. He has previously worked on several research projects at the American University of Beirut, covering a range of issues including Palestinian refugees and health economics.

CEDRE Conference: The Need for a Strong Reporting Mechanism

Sami Atallah, Mounir Mahmalat and Sami Zoughaib

Executive Summary

The CEDRE conference provided yet another opportunity for Lebanon to spur investment in its heavily strained infrastructure. The Government of Lebanon managed to secure pledges worth \$11 billion in return for the implementation of a structural reform program. Yet, the inability of the government to uphold reform promises made at past donor conferences raises serious questions regarding its credibility in undertaking reform. Looking at the Paris III conference, this policy brief maps out promised reform measures and examines the quality of progress reporting by the government. We demonstrate how limited the success of the reform program was, as less than one-quarter of it was implemented at the end of the reporting period. The quality of reporting was exceptionally low and served as a means by which the government diluted accountability. To avoid the same fate, the government must be pressured by domestic actors as well as the international community to properly and accurately report its progress in order to ensure that promised reforms made at the CEDRE conference will be implemented.

Introduction

On 6 April 2018, the international donor community convened in Paris for the ‘CEDRE’ Conference to support Lebanon in its efforts to tackle lingering economic challenges the country faces. The Government of Lebanon presented the largest investment program in the country's history to improve its deteriorated and heavily strained infrastructure, for which it received some \$11 billion in pledges. In return for support, the government is expected to undertake reforms.

This conference is not the first occasion on which the government has sought international support to address its economic challenges. The CEDRE conference (or Paris IV) is already the fourth such meeting, following Paris I (2001), Paris II (2002), and Paris III (2007). On these occasions, a broad range of international donors and institutions pledged significant amounts for budgetary support and direct infrastructure investment to ensure macro-economic stability and spur economic growth.

As in past conferences, the disbursement of \$11 billion in loan pledges made during the CEDRE conference is tied to the successful implementation of a reform program. To ensure the disbursement of funds, the government is expected to monitor, track, and report on the reform progress to the donor community as well as to its citizens. However, given its record of implementing structural reform, the government might face serious challenges in transparently implementing the CEDRE reform program.

This policy brief examines the extent to which the government implemented the Paris III reform agenda and reported on its achievements and failures. In doing so, we review all eleven progress reports of the Paris III reform agenda published by the Ministry of Finance from January 2007 to December 2009. We quantify the implementation status of the agenda and examine the government's track record in reporting and monitoring its progress. The brief aims to inform donors, the government, and civil society about measures to avoid repeating past mistakes.

A brief snapshot of Paris III

The Paris III conference, held on 25 January 2007, convened thirty-eight donor countries and seven regional and international institutions that pledged a total amount of \$7.6 billion, of which about 50% has been disbursed to date.¹ In return, the government committed to a wide ranging reform program—from far-reaching institutional reforms such as privatization, fiscal adjustment, and pension reform, to formulating strategy documents and administrative measures. These reforms were aimed at alleviating Lebanon's debt burden, enhancing revenues, and inducing growth-enhancing structural reform. However, the reform program focused little on improving the capacity of social programs, such as social security and health care.

1

It is noteworthy that the reported number of countries and institutions attending the conference is inconsistent across reports, sometimes within the same document. Moreover, the pledged amounts per donor country reported in the progress reports deviates from the amount reported in the conference document. These inconsistencies hint at the low quality of progress reporting, as discussed below.

The full reform program is outlined in the first progress report and comprises 117 reform items, divided into two parts and nine focus areas. The first part was a fiscal adjustment program aimed at reversing ‘debt dynamics’ and placing ‘the debt-to-GDP ratio on a downward path by reducing interest payments, and creating strong incentives for private sector productive investment [sic].² The fiscal adjustment program includes both expenditure and revenue measures, such as tax increases (VAT in particular) or a reduction of transfers to Electricité du Liban. The second part consisted of ‘Structural Reform Measures’ in seven focus areas: Structural Fiscal Measures, Debt Management, Privatization Programs, Social Sector Reform, Social Security and Pension Reform, Growth Enhancing Structural Reform, and Program Oversight, Implementation and Monitoring.

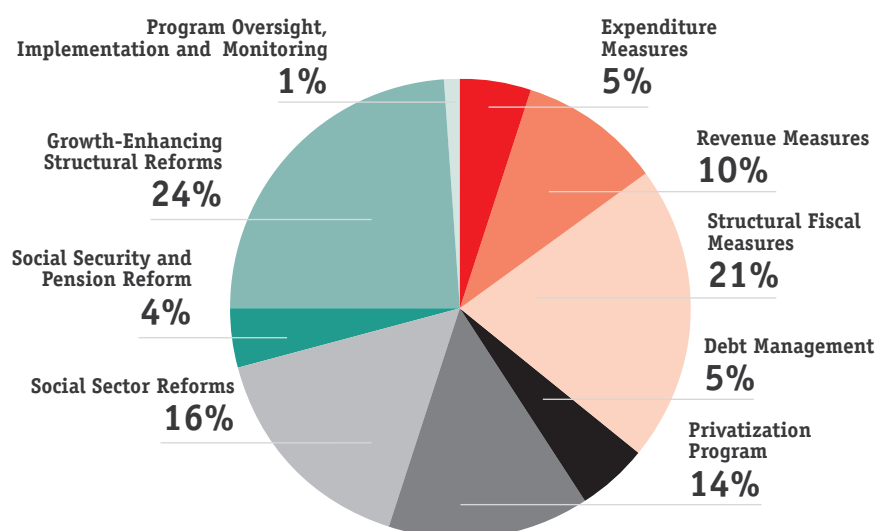
² First Progress Report, p.19.

Fiscal reforms at the core of the program

Reviewing the distribution of reform measures across focus areas reveals that fiscal measures constituted the core of the program (figure 1). While 55% of all reform items address fiscal measures and privatization, all ‘social sector reforms’ combined—comprising reform items from healthcare to pensions and education—constitute some 20% of all reform items.

Figure 1

Share of reform items per category

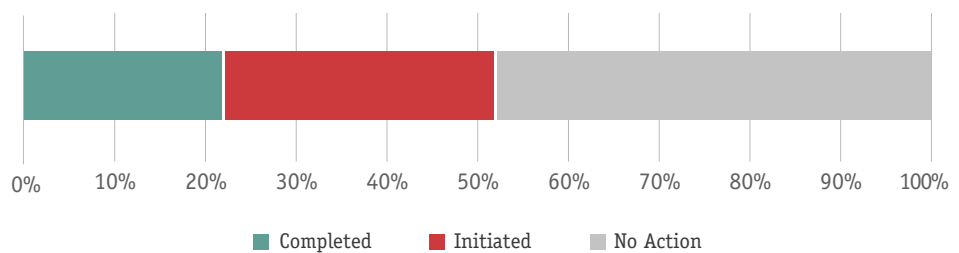


Source Ministry of Finance, First Progress Report.

Tracking the reported status of each reform item across the eleven reports reveals that the success of the reform program was limited and varied significantly per reform area. Less than one-quarter of the reform program—26 out of 117 items—was implemented (figure 2). About one-third of all items were launched but not completed by December 2009.

Figure 2

Share of implemented, initiated, and non-implemented reforms on the Paris III Reform Agenda



Source Calculation based on reform program in first progress report and subsequent progress reports.

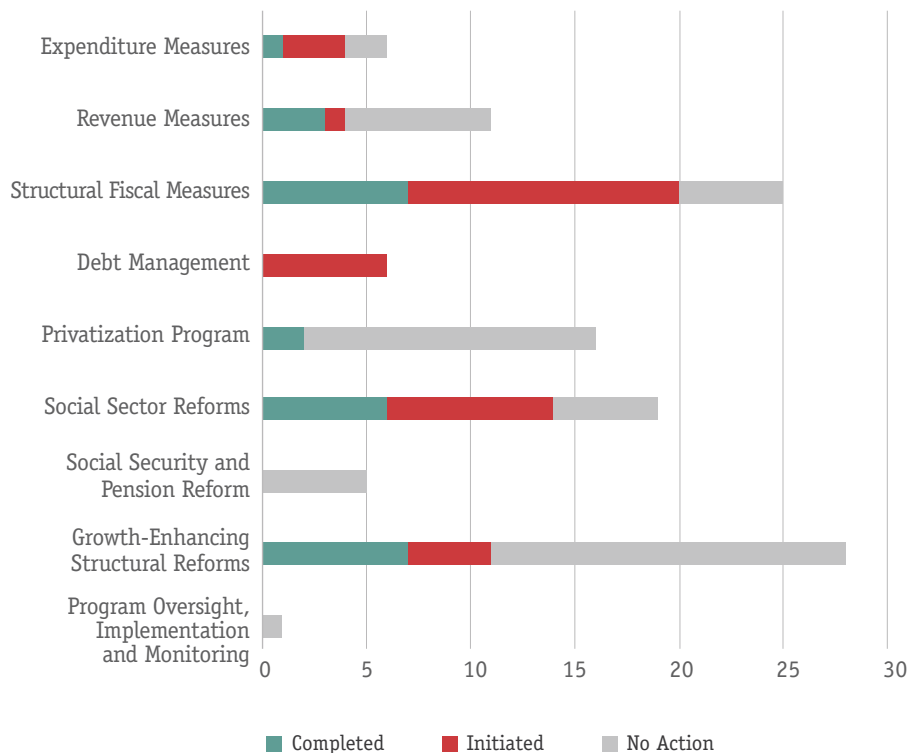
The most successful reform areas relate to fiscal measures, in particular, revenue enhancement (figure 3). For instance, the government managed to reorganize tax collection by establishing new and strengthening existing services in satellite offices and improving revenue collection. However, the government failed to implement reforms related to privatization or debt management. Moreover, the government was comparably more successful in the social sector since most reform measures had comparably low requirements—such as the drafting of reports and the establishment of committees—which have little to no immediate effect on public welfare.³

Most notably, the only reform item related to program oversight and monitoring was not implemented. This reform was aimed at establishing an ‘Oversight Committee’ from ‘representatives of key government agencies and donors to oversee the implementation of proposed reforms and to ensure proper monitoring of the various measures of the program.’⁴ As discussed below, the failure to act on measures that ensure project oversight, particularly the inclusion of external donors, reduced transparency and allowed the government to dilute accountability.

³ See LCPS Policy Brief ‘CEDRE Reform Program: Learning from Paris III’ for a detailed review of institutional requirements of the Paris III reform agenda.

⁴ First Progress Report, p. 24.

Figure 3

Reform status to reform area

Source **Ministry of Finance Paris III Progress Reports.**

Beyond Reporting

Comprehensive reporting and monitoring of reform progress is essential for transparency vis-à-vis both the international community and a country's constituencies. Accurate and transparent reporting thereby increases the extent to which governments can be held accountable for successes and failures. Conversely, selective or scant reporting can be used to induce misleading perceptions about progress, priorities, project ownership, and spending patterns.

In the aftermath of Paris III, reporting constituted a means by which the government diffused and diluted accountability for its reform obligations. At the outset, progress reporting appeared to be comprehensive and proactive: The Ministry of Finance published a progress report every three to four months with the help of a private consulting firm. These reports track both the pledges and disbursements made by each donor country as well as the status of reform implementation per focus area.

However, reporting for the Paris III reform measures can be described as unsystematic at best. Despite expansive and frequent progress reports, tracking the status of reform efforts over the reporting period proves difficult. While the first progress report lists the reform commitments by focus area, subsequent reports do not systematically elaborate on the progress of each reform item. Instead, the reports selectively focus on successful reform areas and those that have required longer timeframes to be implemented or elaborated on.

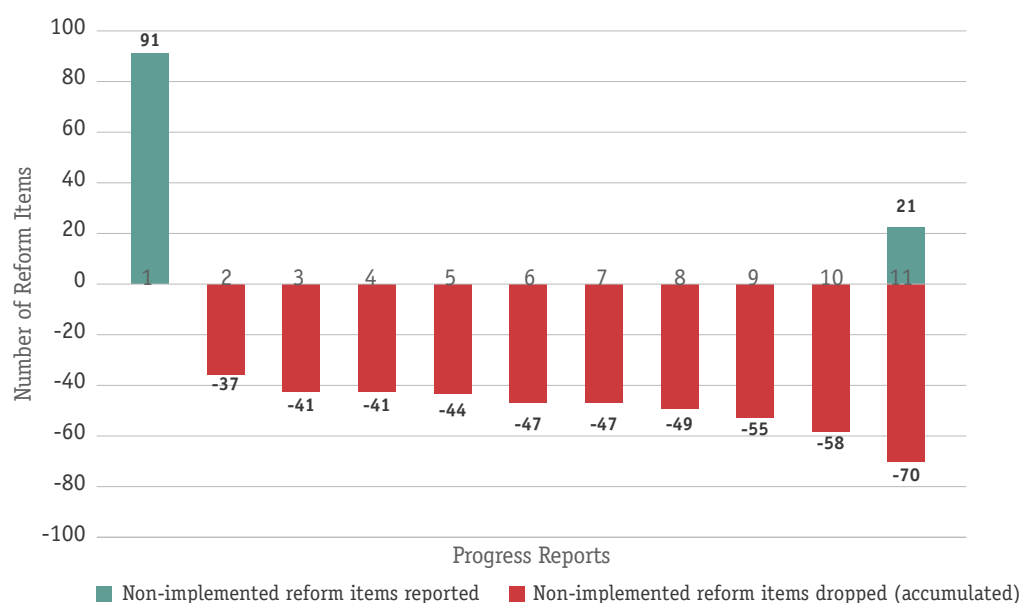
In fact, out of the ninety-one unimplemented measures throughout the two-year reporting period, only twenty-one were tracked and reported in the last progress report. Seventy reform items that were not implemented were simply dropped from the reporting scheme over time. Thirty-seven of these seventy reform items already dropped out of the second progress report and were never mentioned in subsequent reports (figure 4). One such measure included the establishment of the aforementioned ‘Oversight Committee’ under the auspices of the prime minister, which was designed to ensure comprehensive and participatory oversight and monitoring of the reform program. Moreover, all non-implemented reform items related to social security and pension reforms and about half of the pledges under the privatization program were dropped after the initial document.

Beginning with the third progress report, another thirty-three measures were gradually dropped over the following reporting period. An additional four measures were dropped from the third progress report, another three measures were dropped from the fifth and sixth progress report, two measures were left out of the eighth progress report, six measures were dropped from the ninth report, three measures were not mentioned in the tenth report, and twelve measures dropped out of the eleventh progress report. Only twenty-one of the reform items that were not implemented continued to be reported in the last progress report.

Neglecting the reporting of such large numbers of essential items of the reform program reflects the low level of commitment on the side of the government to fully implement the reform program. Such little attention paid toward social sector reforms is particularly worrisome given its relative underrepresentation in the reform program.

Figure 4

Number of non-implemented reform items dropped per progress report



Source Ministry of Finance Paris III Progress Reports.

Policy Recommendations

Reporting and monitoring provide means to steer the attention of the public and international donors toward developments favorable to the government. Reporting during the Paris III reform program was highly selective, unsystematic, and misleading. While the government only managed to implement 22% of the reform agenda by 2009, the progress reports not only highlighted relatively successful reform areas, but dropped and neglected areas that showed little or no progress. Almost 40% of those items that could not be implemented remain officially unaccounted for and have not been mentioned in subsequent progress reports. Nevertheless, the international community disbursed disproportionately more funds than the reform progress would have justified.

These numbers reflect the limited capacity or commitment of the government to act on its obligations under a reform program. To increase the likelihood of success of the CEDRE Conference, political pressure needs to be maintained to justify further international donor contributions. Transparent reporting is an essential means to this end.

This brief concludes with two policy recommendations that aim to increase transparency and government accountability, and thereby promote the successful implementation of the reform program.

Make Systematic Reporting Schemes Part of Conference Agreements

The Paris III progress reports appear to have been subject to limited oversight by the international community, who could have pressed for more accurate tracking of contentious reform items. The failure to establish an oversight committee—which was slated to be headed by the prime minister and representatives of key donors—could have helped oversee the implementation of reforms. The absence of such an oversight body facilitated inaccurate and selective reporting as a means to dilute accountability over contentious reforms and allowed the government to oversell its limited successes.

A systematic and comprehensive reporting scheme should be part of the conference agreement itself. Donor countries along with independent domestic actors should develop and insist on a reporting scheme that requires the reporting of unsuccessful or not-yet started reform items. That way, donor countries, as well as civil society, can articulate political pressure and hold specific agencies and ministries accountable for inaction or diverted attention.

Increase International Oversight and Participation in Reporting

The international community appeared to show little interest in overseeing the reform progress. Among others, the Ministry of Finance stopped preparing progress reports in December 2009, although the initial document indicates

5
For example, 7th Progress
Report, p. 18.

implementation timeframes until 2011. And while the government managed to implement some 22% of all initially pledged reform items, the donor community disbursed more than half of its pledged contributions. Nevertheless, on several occasions, reporting teams admitted that complete information on disbursements by donors was not available,⁵ which hints at insufficient coordination between reporting teams, donor countries, and the government.

The international donor community needs to provide the institutional resources for monitoring the progress of reform commitments in order to strengthen ownership and ensure transparency. Donors must only disburse their pledges in return for completion of reforms that benefit the Lebanese people.

LCPS

About the Policy Brief

A Policy Brief is a short piece regularly published by LCPS that analyzes key political, economic, and social issues and provides policy recommendations to a wide audience of decision makers and the public at large.

About LCPS

Founded in 1989, the Lebanese Center for Policy Studies is a Beirut-based independent, non-partisan think-tank whose mission is to produce and advocate policies that improve good governance in fields such as oil and gas, economic development, public finance, and decentralization.

Contact Information Lebanese Center for Policy Studies

Sadat Tower, Tenth floor
P.O.B 55-215, Leon Street,
Ras Beirut, Lebanon
T: + 961 1 799301
F: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org

مؤتمر 'سيدر': لوضع آلية إبلاغ متماسكة

سامي عطاالله، منير مهملات، سامي زغيب

أنجز ملخص السياسة هذا بدعم من سفارة كندا في لبنان. الآراء الواردة فيه لا تعكس بالضرورة وجهة نظر الجهة المانحة.

عن الكتاب

سامي عطاالله هو مدير المركز اللبناني للدراسات. هو يشرف حالياً على عدة دراسات حول الهوية الاجتماعية للشباب، والمشاركة السياسية والسلوك الانتخابي، والطائفية السياسية والاجتماعية، ودور البلديات في التعامل مع أزمة اللاجئين. هو محرر مشارك لكتاب السلطات المحلية والخدمات العامة: تقييم اللامركزية في العالم العربي (مع منى حرب، بيروت، 2015)، محرر مشارك لكتاب مستقبل النفط في لبنان: الطاقة والسياسة والنمو الاقتصادي (مع بسام فتوح، أي بي تورييس، 2018)، ومحرر مشارك لكتاب المجلس النيابي اللبناني 2009-2017: بين التمديد والتفريغ. خارطة طريق لاستعادة المجلس لدوره التشريعي والرقابي (مع نائلة ججع، بيروت، 2018).

منير مهملات طالب دكتوراه في الاقتصاد في جامعة دبلن سيتي، أيرلندا. وهو زميل في قسم الحكم في جامعة هارفارد، وباحث زائر في معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت و زميل دكتوراه لدى المركز اللبناني للدراسات. تركز أبحاثه على الاقتصاد السياسي للإصلاح في الشرق الأوسط ولبنان. وهو مستشار لدى اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لدول غرب آسيا (الإسكوا) حيث يركز عمله على الاقتصاد السياسي لتنمية القطاع الخاص في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. وهو حاصل على إجازة الماجستير في الإدارة الدولية وشهادتي بكالوريوس في الهندسة وأداء الموسيقى.

سامي زغيب باحث في المركز اللبناني للدراسات. وهو حاصل على درجة الماجستير في السياسة العامة من جامعة ريدنغ بالمملكة المتحدة. يركز عمله في المركز اللبناني للدراسات بالدرجة الأولى على السياسة اللبنانية، وتحديدًا مؤتمرات المانحين الدوليين والانتخابات البرلمانية الأخيرة في البلاد. وقد عمل سابقاً في عدة مشاريع بحثية في الجامعة الأميركية في بيروت تغطي مجموعة من القضايا بما في ذلك اللاجئين الفلسطينيين واقتصاديات الصحة.

ملخص تنفيذي

أتاح مؤتمر سيدر فرصة جديدة للبنان لتحفيز الاستثمار في بنيته التحتية المتهاكلة. ونجحت الحكومة اللبنانية في تأمين تعهدات بلغت قيمتها 11 مليار دولار مقابل تنفيذ برنامجٍ إصلاحيّ هيكلي. إلا أنّ عجز الحكومة عن الإيفاء بالوعود الإصلاحية التي قطعتها في مؤتمرات المانحين السابقة يطرح تساؤلاتٍ جدية تتصل بمصداقيتها في الالتزام بالإصلاح. يستعرض هذا الملخص مؤتمر باريس-3، لرسوم خريطة الإجراءات الإصلاحية الموعودة، وللنظر في نوعية الإبلاغ عن التقدم الذي تضطلع به الحكومة. يتبين لنا مدى محدودية النجاح الذي حققه البرنامج الإصلاحي، إذ أنّ أقلّ من ربع المشروع الإصلاحي كان قد نفذ عند انقضاء مدة الإبلاغ. إلى ذلك، فإنّ جودة الإبلاغ كانت متدنية للغاية، وشكّلت وسيلة استعملتها الحكومة لتجميع المساءلة. لتجنب المصير نفسه، لا بدّ أن تعتمد الجهات الفاعلة المحلية كما المجتمع الدولي إلى الضغط على الحكومة بغية الإبلاغ عن تقدّمها على نحو ملائم ودقيق لضمان تنفيذ الإصلاحات الموعودة في مؤتمر سيدر.

المقدمة

في 6 نيسان 2018، انعقد 'مؤتمر سيدر' في باريس وحضره المانحون الدوليون لتقديم الدعم للبنان في سبيل رفع التحديات الاقتصادية التي يواجهها البلد منذ زمن. وقدّمت الحكومة اللبنانية برنامجاً استثمارياً هو من الأضخم في تاريخ البلد، وذلك لتحسين بنيته التحتية المتدهورة والمتهالكة حصدت على أساسه تعهدات بقيمة 11 مليار دولار. ومقابل هذا الدعم، يتوقع من الحكومة أن تلتزم بتنفيذ الإصلاحات.

ليس هذا المؤتمر أوّل مناسبة تلتمس فيها الحكومة الدعم الدولي لمعالجة التحديات الاقتصادية. والواقع أنّ مؤتمر سيدر (باريس-4) هو الاجتماع الرابع من نوعه. فالاجتماعات الثلاث الماضية عُرفت أكثر باسم باريس-1 (2001)، وباريس-2 (2002)، وباريس-3 (2007). خلال هذه المؤتمرات، تعهدت طائفة واسعة من الجهات المانحة والمؤسسات الدولية بتقديم مبالغ كبيرة لدعم الموازنة ودعم الاستثمارات المباشرة في البنية التحتية لضمان الاستقرار الاقتصادي الكلي وتحفيز النمو الاقتصادي.

وكما هي الحال بالنسبة إلى المؤتمرات السابقة، تمّ ربط صرف تعهدات القروض البالغة 11 مليار دولار خلال مؤتمر سيدر بالتنفيذ الناجح للبرنامج الإصلاحي. وحتى تضمن الحكومة صرف الأموال، يتوقع منها أن ترصد تقدّم الإصلاح، وأن تتعقبه، وأن تبلغ عنه للمجتمع الدولي كما لمواطنيها. ولكن، عند مراجعة سجلها السابق في تنفيذ الإصلاح البنوي، يتضح أنّ الحكومة قد تواجه تحديات جديدة في التنفيذ الشفاف لبرنامج سيدر الإصلاحي.

ينظر ملخص السياسة هذا في مدى تنفيذ الحكومة لأجندة الإصلاح التي تعهدت بها في مؤتمر باريس-3 وإبلاغها عن إنجازاتها وإخفاقاتها. من خلال القيام بذلك، نستعرض جميع التقارير المرحلية الإحدى عشرة لحالة تنفيذ خطة الإصلاح التي أصدرتها وزارة المالية بين كانون الثاني 2007 وكانون الأول 2009. نجري تقييماً كمياً لمدى تنفيذ الحكومة للإجراءات الإصلاحية التي وعدت بتنفيذها، ونستعرض سجلّ الحكومة في مجال الإبلاغ عن التقدّم ورصده. ويهدف هذا الملخص إلى إطلاع المانحين، والحكومة، والمجتمع المدني، على الإجراءات التي ينبغي اتّخاذها لتفادي تكرار الأخطاء الماضية.

لمحة سريعة عن باريس-3

جمع مؤتمر باريس-3، الذي عُقد في 25 كانون الثاني 2007، 38 بلداً مانحاً إلى جانب سبع جهات مانحة من المؤسسات الإقليمية والدولية، تعهدت جميعها بما مجموعه 7,6 مليار دولار، تمّ صرف نحو 50% منها إلى اليوم.¹ في المقابل، التزمت الحكومة ببرنامج إصلاحي واسع النطاق راوح بين الإصلاح المؤسسي الطموح من قبيل الخصخصة، وتصحيح الأوضاع المالية، وإصلاح النظام التقاعدي، وصولاً إلى وضع الوثائق الاستراتيجية والإجراءات الإدارية. وتمثّل الهدف من هذه الإصلاحات في تخفيف عبء الدين العام، وتعزيز الإيرادات، واعتماد الإصلاح الهيكلي الداعم للنمو. ولكن، قلّمَا ركّز البرنامج الإصلاحي على تحسين القدرات

¹ تجدر الإشارة إلى أنّ عدد الدول والمؤسسات التي حضرت المؤتمر متباين في التقارير المختلفة وحتى ضمن الوثيقة نفسها أحياناً. إلى ذلك، فإنّ ما ورد من مبالغ تعهدت بها البلدان في التقارير المرحلية يتباين مع ما أدرج في وثيقة المؤتمر بالنسبة للعديد من البلدان. وتشهني هذه التناقضات بالنوعية المتدنية للإبلاغ عن التقدّم، كما سنبين لاحقاً.

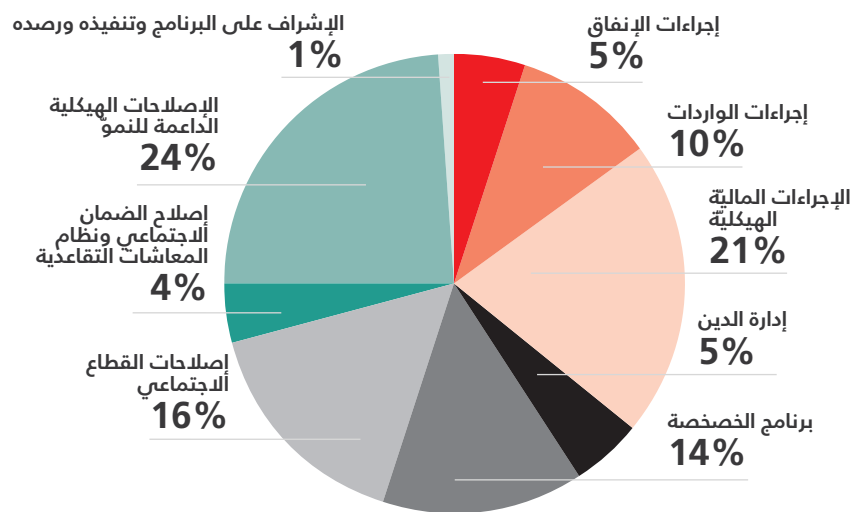
في القطاعات الاجتماعيّة، من قبيل الضمان الاجتماعي والرعاية الصحيّة. وأوردت الحكومة في أوّل تقرير مرحلي لها، 117 من الإجراءات التي قُسمت إلى قسمين وتوسع مجالات للتدخل. وتشكّل القسم الأول من برنامج تصحيح مالي يهدف إلى عكس 'ديناميّة الدين' ووضع 'معدّل الدين إلى إجمالي الناتج المحلي' على مسارٍ تراجعٍ من خلال خفض الفوائد المدفوعة، وتقديم محفّزات قويّة لاستثمارات القطاع الخاص المنتجة [كذا]². ويتضمّن برنامج ضبط الأوضاع الماليّة تدابير تتّصل بالنفقات والواردات، من قبيل الزيادات الضريبية (الضريبة على القيمة المضافة بشكل خاص) أو خفض التحويلات إلى كهرباء لبنان. أمّا القسم الثاني فقد تمثّل بـ'تدابير الإصلاح الهيكلي' في سبع مجالات للتدخل: الإجراءات الماليّة الهيكلية، وإدارة الدين، وبرامج الخصخصة، وإصلاح القطاع الاجتماعي، وإصلاح الضمان الاجتماعي والنظام التقاعدي، والإصلاح الهيكلي الداعم للنمو، والإشراف على البرنامج، والتنفيذ والرصد.

الإصلاحات الماليّة في صلب البرنامج

عند مراجعة توزيع إجراءات الإصلاح بحسب القطاعات، يتضح أنّ التدابير الماليّة هي في صلب البرنامج (الرسم 1). وفي حين أنّ 55% من مجمل البنود الإصلاحية يعالج التدابير الماليّة والخصخصة، فإنّ كافّة 'إصلاحات القطاع الاجتماعي' مجتمعةً، بما يشمل البنود الإصلاحية التي تبدأ من الرعاية الصحيّة وصولاً إلى المعاشات التقاعدية والتعليم، تشكّل نحو 20% من مجموع البنود الإصلاحية.

الرسم 1

العدد الإجمالي للبنود الإصلاحية بحسب الفئة



المصدر: وزارة المالية، التقرير المرحليّ الأول.

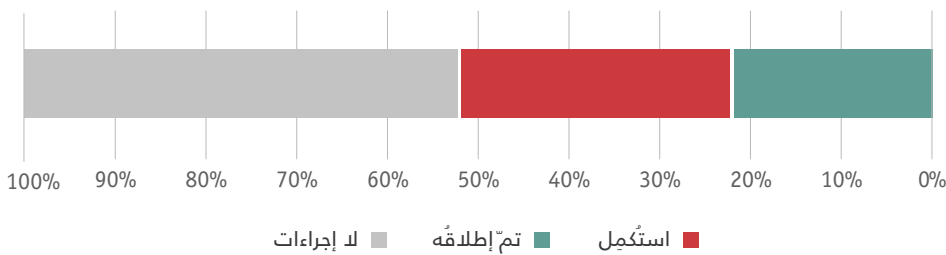
2

التقرير المرحليّ الأول، ص 19.

عند تتبّع حالة كل بند من بنود الإصلاح في التقارير الأحد عشر، يتّضح أن نجاح البرنامج الإصلاحي كان محدوداً ومتفاوتاً بحسب المجال الإصلاحي وأنّ ما تمّ تنفيذه يشكّل أقلّ من ربع البرنامج الإصلاحي - 26 من أصل 117 بنداً (الرسم 2). وقد أُطلق نحو ثلث البنود تقريباً، لكنّها لم تُستكمل حتّى كانون الأوّل 2009.

الرسم 2

حصّة الإصلاحات المنفّذة، والإصلاحات التي أُطلقت، والإصلاحات غير المنفّذة في برنامج باريس-3 الإصلاحي



المصدر: مُحتسب على أساس البرنامج الإصلاحي في التقرير المرحلي الأول والتقارير المرحلية اللاحقة.

تتّصل المجالات الإصلاحيّة الأكثر نجاحاً بالتدابير الماليّة، ولاسيّما منها تعزيز الإيرادات (الرسم 3). فقد تمكّنت الحكومة مثلاً من إعادة تنظيم جباية الضرائب من خلال إطلاق خدمات جديدة وتعزيز أخرى موجودة في الوحدات التابعة وتحسين جباية الإيرادات. إلا أنّ الحكومة فشلت في تنفيذ الإصلاحات المتّصلة بالخصخصة أو إدارة الدين. وحقّقت الحكومة نجاحاً أكبر نسبياً في القطاع الاجتماعي، لأنّ معظم متطلّبات الإجراءات الإصلاحيّة فيه أدنى نسبياً، وهي تتراوح بين صياغة التقارير وتشكيل اللجان، وقلّما تؤثر بشكل مباشر على رفاه الناس.³

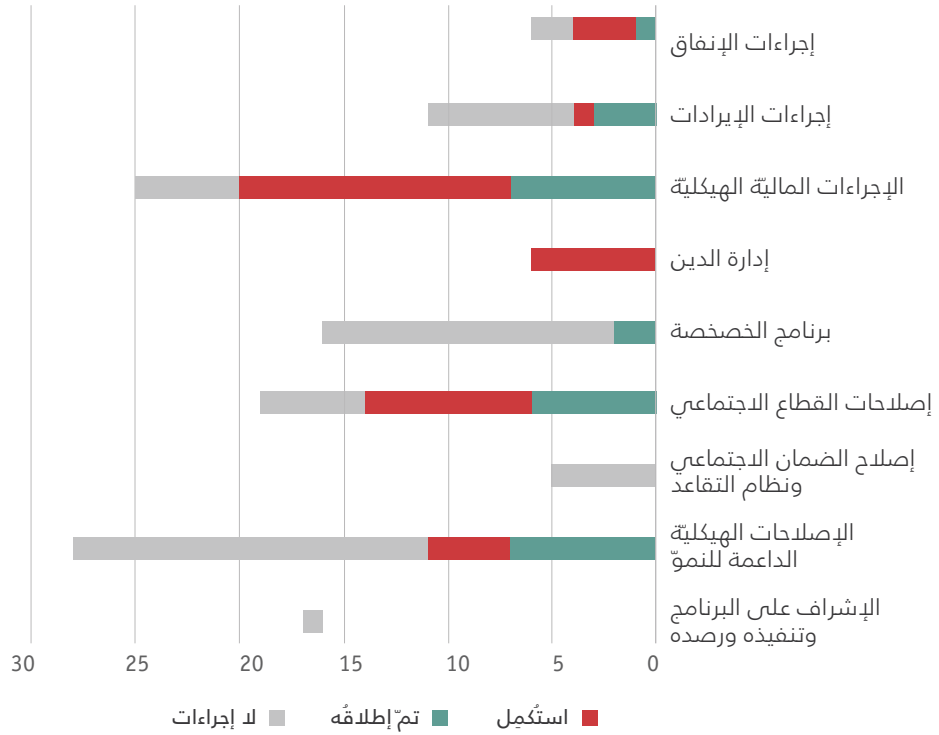
لكنّ الأهمّ هو أنّ البند الإصلاحي الوحيد ذات الصلة بالإشراف على البرنامج ورضه لم يُطبّق. وقد سعى هذا الإصلاح إلى إنشاء 'لجنة إشراف' تتألّف من ممثّلين عن المؤسسات الحكوميّة والجهات المانحة الأساسيّة للإشراف على تنفيذ الإصلاحات المقترحة ولضمان الرصد الملائم للإجراءات المختلفة للبرنامج.⁴ وكما سنبيّن فيما يلي، فإنّ التقاعس في تنفيذ الإجراءات التي تضمن الإشراف على المشروع لاسيما من خلال إشراك الجهات المانحة الخارجيّة قد حدّ من الشفافيّة وأتاح للحكومة تمييع المساءلة.

3 للإطلاع على استعراض مفصّل عن المتطلّبات المؤسسيّة لخطة باريس-3 الإصلاحيّة، أنظر ملخص السياسة الصادر عن المركز اللبناني للسياسات: 'CEDRE Reform Program: Learning from Paris III.

4 التقرير المرحلي الأوّل، ص 24.

الرسم 3

حالة الإصلاحات بحسب المجال الإصلاحية



المصدر: وزارة المالية، تقارير مؤتمر باريس-3

أبعد من الإبلاغ

يعتبر الإبلاغ والرصد الشاملين للتقدم الحاصل في الإصلاح ضروريين لضمان الشفافية تجاه المجتمع الدولي كما تجاه الشعب اللبناني. وبذلك يزيد الإبلاغ الدقيق والشفاف من نطاق إمكانية مساءلة الحكومة عن مواطن نجاحها وفشلها. وفي المقابل، يمكن للإبلاغ الانتقائي أو المحدود أن يُستخدم لترسيخ تصوّرات مضلّة بشأن التقدم، والأولويات، وملكية المشاريع، وأنماط الإنفاق.

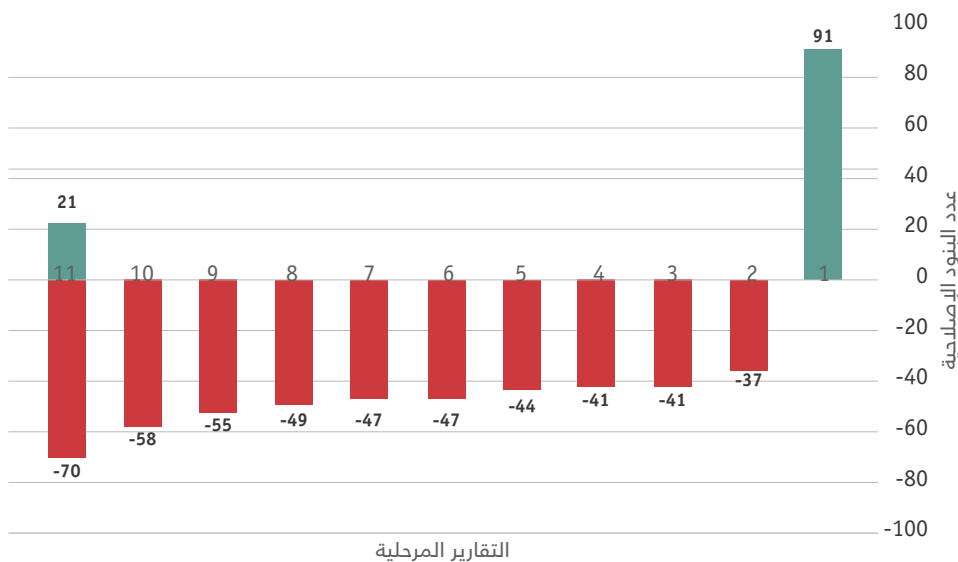
غداة باريس-3، شكّل الإبلاغ وسيلة بيد الحكومة لتشثيت المساءلة بشأن الالتزامات الإصلاحية وتمييعها. ففي البداية، بدأ الإبلاغ عن التقدم شاملاً واستباقياً: فقد نشرت وزارة المالية تقريراً مرحلياً جديداً كل ثلاثة إلى أربعة أشهر، بمساعدة مكتب استشاري خاص. في هذه التقارير، يتم تتبّع كل من التعهّدات التي قدّمتها البلدان المانحة وطريقة صرفها، إضافةً إلى حالة تنفيذ الإصلاحات بحسب مجالات التدخل.

غير أنه يمكن وصف الإبلاغ عن الإجراءات الإصلاحية لمؤتمر باريس-3 بأنه يفتقر إلى المنهجية في أفضل الحالات. وعلى الرغم من وجود تقارير مرحلية موسّعة ومتواترة، يصعب تتبّع حالة الجهود الإصلاحية على امتداد فترة الإبلاغ. ففي حين يعكس التقرير المرحلي الأول الالتزامات الإصلاحية المدرجة والمصنّفة بحسب مجالات التدخل، لا تشرح التقارير التالية تقدّم كلٍّ من البنود الإصلاحية هذه بشكل منهجي، بل تركّز بشكل انتقائي على المجالات الإصلاحية الناجحة، كما على تلك التي يستغرق تنفيذها أو بلورتها مدّة زمنية أطول.

والواقع أنه، من أصل واحد وتسعين إجراءً لم يُنفذ خلال فترة السنتين، تمّ الإبلاغ عن تتبّع واحد وعشرين منهم في التقرير النهائي. ومن بين الإجراءات السبعين المتبقية، تمّ إغفال سبعة وثلاثين في التقرير المرحلي الثاني، ولم يُذكر منها أيّ شيء في التقارير التالية (الرسم 4). أحد هذه الإجراءات تمثل بإنشاء 'لجنة إشراف' تحت رعاية رئيس مجلس الوزراء، كان يُفترض بها أن تضمن عملية شاملة وتشاركية لمراقبة ورصد البرنامج الإصلاحي. إلى ذلك، فإنّ جميع البنود الإصلاحيّة التي تتّصل بالضمان الاجتماعي وإصلاح نظام التقاعد، ونحو نصف التعهّدات المتّصلة ببرنامج الخصخصة، أُسقطت عقب اعتماد الوثيقة الأولى. أمّا الإجراءات الثلاثة والثلاثين المتبقية فقد أغفل عن ذكرها تدريجيّاً في التقارير خلال الفترة المشمولة بالإبلاغ بدءاً من التقرير الثالث. أُسقطت أربعة إجراءات أخرى عند صدور التقرير المرحلي الثالث، ثمّ تمّ إسقاط ثلاثة إجراءات أخرى في القريين الخامس والسادس، فأجرايين آخرين في التقرير المرحلي الثامن، في حين أحجم التقرير التاسع عن ذكر ستة من الإجراءات، وأغفل التقرير العاشر ثلاثة من الإجراءات كما وأغفل التقرير الحادي عشر اثني عشر من الإجراءات. يعكس إهمال الإبلاغ عن هذا العدد الكبير من البنود الأساسيّة الواردة في البرنامج الإصلاحي مستوى الالتزام المتدنّي لدى الحكومة بتنفيذ البرنامج الإصلاحي بشكل ناجز. وتبعث قلّة الاهتمام بإصلاحات القطاع الاجتماعي على القلق الشديد نظراً للضعف النسبي لتمثيل القطاع في البرنامج الإصلاحي.

الرسم 4

عدد البنود الإصلاحيّة غير المنفّذة التي أُسقطت في كلّ من التقارير المرحليّة



■ بنود الإصلاح غير المنفّذة المبلّغ عنها ■ بنود الإصلاح غير المنفّذة المسقطّة من الإبلاغ (متراكمة)

المصدر وزارة المالية، تقارير مؤتمر باريس-3.

توصيات السياسات العامة

يشكّل الإبلاغ والرصد سبيلًا لتوجيه عناية الجمهور والمانحين الدوليين إلى التطورات المؤتية للخطة الحكومية. ويبيّن هذا الملخص أنّ الإبلاغ المتّصل ببرنامج باريس-3 الإصلاحي كان غايةً في الانتقائية، وقد افتقر لأيّ منهجية، ما جعله مضللًا. وفي حين أنّ الحكومة لم تنجح سوى في تنفيذ 22% من الخطة الإصلاحيّة بحلول العام 2009، لم تلقِ التقارير المرحليّة الضوء سوى على المجالات الإصلاحيّة الناجحة نسبيًا، كما أغفلت المجالات التي قلّمًا حقّقت أيّ تقدّم وأهمّلتها. ولا تزال نحو 40% من هذه البنود التي لم تُنفذ غير معلومة ولم يُؤتَ على ذكرها في أيّ من التقارير المرحليّة المتتالية. وعلى الرغم من ذلك، فقد صرف المجتمع الدولي من الأموال بما لا يتناسب مع ما تبرّزه التقارير المرحليّة. تعكس هذه الأرقام محدوديّة القدرة أو الالتزام من جانب الحكومة لجهة الإيفاء بالتزاماتها بموجب برنامج إصلاحي. وبغية تعظيم فرص نجاح مؤتمر سيدر، لا بدّ من مواصلة الضغط السياسي لتبرير تقديم الجهات المانحة الدوليّة للمساهمات مرّةً جديدة. ويشكّل الإبلاغ الشفاف وسيلةً أساسيّة لبلوغ هذه الغاية. ويختتم هذا الملخص بتوصيتين سياساتيتين تهدفان إلى زيادة الشفافية والمساءلة لدى الحكومة، بما يعزّز فرص نجاح البرنامج الإصلاحي.

إدراج خطط الإبلاغ المنهجية في اتفاقيّات المؤتمر

يبدو أنّ الإشراف الدوليّ على التقارير المرحليّة لبرنامج باريس-3 قد اتّسم بالمحدوديّة، علماً أنّه كان من شأنه أن يدفع باتجاه تتبع البنود الإصلاحيّة المعقّدة بمزيد من الدقّة، كما يتّضح من الإخفاق في تشكيل لجنة الإشراف. وكان من المفترض أن يترأس هذه اللجنة رئيس الحكومة مع ممثّلين عن المانحين الأساسيين، ما كان يساعد على الإشراف على تنفيذ الإصلاحات المقترحة. وقد سهّل غياب مثل هذه الهيئة الرقابية عدم الدقّة والانتقائية في الإبلاغ كوسيلة لتميع المساءلة بشأن الإصلاحات المعقّدة وللمبالغة في الترويج لبعض النجاحات المحدودة. ويجب أن تشكّل خطة الإبلاغ المنهجية والشاملة جزءاً من اتفاقية المؤتمر بحدّ ذاته. ويتعيّن على البلدان المانحة، كما على الجهات المحليّة المستقلة، بلورة مخطط للإبلاغ يشترط التقرير عن البنود الإصلاحيّة التي لم تتحقّق أو لم تنطلق بعد، والإصرار عليه. وبهذه الطريقة، يمكن للبلدان المانحة، كما للمجتمع المدني، ممارسة الضغط السياسي ومساءلة مؤسسات ووزارات محدّدة عن تقصيرها، أو عن انحراف تركيزها.

زيادة الإشراف والمشاركة الدوليين في الإبلاغ

يتبيّن أنّ المجتمع الدولي قلّمًا أبدى أيّ اهتمام بالإشراف على عملية الإصلاح. وقد توقّفت وزارة الماليّة مثلاً عن إعداد التقارير المرحليّة في كانون الأوّل 2009، رغم أنّ الوثيقة الأوليّة حدّدت الأطر الزمنيّة للتنفيذ والتي تمتدّ حتّى 2011. وفي حين استطاعت الحكومة تنفيذ نحو 22% من مجمل البنود الإصلاحيّة التي تمّ التعهّد بها في البداية، فقد صرف المجتمع الدولي أكثر من نصف مجموع تعهّداته.

ورغم ذلك، فقد أقرت الفرق المعنية بالإبلاغ في أكثر من مناسبة بعدم توفير المعلومات الناجزة⁵ بشأن صرف التعهدات من قبل المانحين، ما ينم عن ضعف الروابط بين فرق الإبلاغ، والبلدان المانحة، والحكومة.

يتعين على الجهات الدولية المانحة توفير القدرات المؤسسية لرصد التقدم المحرز بالنسبة للالتزامات الإصلاحية من أجل تعزيز الملكية وضمان الشفافية. ولا ينبغي للمانحين صرف تعهداتهم إلاّ مقابل استكمال الإصلاحات الهيكلية التي تعود بالمنفعة على الشعب.

5

مثلاً، التقرير المرحلي السابع،
ص 18.

LCPS

حول ملخص السياسة العامة
ملخص السياسة العامة هو منشورة قصيرة تصدر بشكل منتظم عن المركز اللبناني للدراسات تحلل مواضيع سياسية واقتصادية واجتماعية أساسية وتقدم توصيات في السياسات العامة لشريحة واسعة من صناعات القرار والجمهور بوجه عام.

حول المركز اللبناني للدراسات
تأسس المركز اللبناني للدراسات في عام 1989. هو مركز للأبحاث مقره في بيروت، إدارته مستقلة ومحايطة سياسياً، مهمته إنتاج ومناصرة السياسات التي تسعى إلى تحسين الحكم الرشيد في مجالات مثل اللامركزية، والتنمية الاقتصادية، والمالية العامة والنفط والغاز.

للإتصال بنا

المركز اللبناني للدراسات
برج السادات، الطابق العاشر
ص.ب. 55-215، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: + 961 1 799301
ف: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org