

برنامج سيدر الإصلاحي يحتاج إلى خطة عمل تتمتع بمصداقية

سامي عطالله، جورجيا داغر، ومنير مهملات

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

عن الكتاب

بسامي عطالله هو مدير المركز اللبناني للدراسات، ويشرف حالياً على عدد من الدراسات السياسية المتصلة بالهوية الاجتماعية للشباب ومشاركتهم 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 للاستعادة المجلس لدوره التشريعي والرقابي (مع نائلة جعجع، بيروت، 2018).

منير مهملات طالب دكتوراه في الاقتصاد في جامعة دبلن سيتي في أيرلندا، وهو زميل في كلية دراسات الحكم في جامعة هارفرد، وأستاذ زائر لدى معهد عصام فارس للسياسة العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأمريكية في بيروت، وزميل بدرجة 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.

جورجيا داغر باحثة في المركز اللبناني للدراسات. تخرجت من جامعة أديبرا بدرجة ماجستير في العلوم السياسية والأساليب الكمية. يركز عملها في المركز اللبناني للدراسات بشكل أساسي على دراسة سلوك الناخبين والانتخابات النيابية ومراقبة برامج الإصلاح في الحكومة اللبنانية

ملخص تنفيذي

حين التأم المجتمع الدولي للمانحين في 6 نيسان 2018 في باريس من أجل 'المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات' (سيدر)، قدّمت الحكومة اللبنانية خطة للإنفاق الاستثماري وبرنامجاً للإصلاح. يقوم ملخص السياسة هذا بالنظر في طبيعة ونوع الإصلاحات التي التزم لبنان بها على النحو المحدد في هاتين الوثيقتين، وهما 'رؤية الحكومة اللبنانية للاستقرار والنمو وفرص العمل'، و'تقرير برنامج الانفاق الاستثماري'. ويشكّل برنامج الإصلاح، في نسخته الحالية المنشورة، لائحة من النوايا أكثر منه جدول أعمال قابل للتنفيذ. يسلط هذا الملخص الضوء على أربع نتائج أساسية. أولاً، معظم إجراءات الإصلاح قطاعية ومالية بطبيعتها. ثانياً، لا يرد في البرنامج سوى قلة من المبادرات الجديدة والمبتكرة، إذ يعوّل إلى حدّ كبير على برامج واستراتيجيات إصلاح سابقة. ثالثاً، تضمّن ثلثاً إجراءات الإصلاح إلتزامات مؤسسية عالية أو متوسطة من الحكومة، ستنتطوي الاستجابة لها على تحديات، نظراً للقدرات المؤسسية المقيّدة للحكومة. رابعاً، يتسم البرنامج بدرجة عالية من الغموض، تمنع أصحاب المصلحة الأساسيين - بمن فيهم البرلمان، والمجتمع المدني، والإعلام، ومجتمع المانحين - من مساءلة الحكومة.

مقدمة

في 6 نيسان، اجتمعت 17 دولة ومؤسسة مانحة في باريس من أجل مؤتمر سيدر - 'المؤتمر الاقتصادي للتنمية من خلال الإصلاحات ومع الشركات'. وتم الدعوة إلى الاجتماع لكي تؤمن الدولة اللبنانية تمويلًا لبرنامج الانفاق الاستثماري الخاص بها، وهو عبارة عن مجموعة من 271 مشروعاً يعنى بشكل أساسي بالبنى التحتية. وبغية ضمان التعهّدات، قامت الحكومة بتقديم برنامج إصلاحات تحت عنوان 'رؤية الحكومة اللبنانية للاستقرار والنمو وفرص العمل' - يقوم على أربع ركائز: زيادة الاستثمار العام، وتحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي، والإصلاحات الهيكلية والقطاعية، واستراتيجية تنوّع.

يقوم ملخص السياسة

هذا بالتدقيق بطبيعة ونوع الإصلاحات التي تعهّد لبنان بإجرائها. لهذه الغاية، سيتم تحديد كل إجراء اصلاحي تم

ذكره في وثائق مؤتمر سيدر، وسيتم تصنيف كل إجراء وفقاً لمجال السياسة الخاص به، وهدفه، والالتزام المؤسساتي الذي يستتبعه. وقد استكملنا هذا التحليل وصادقناه من خلال مقابلات مع كبار المستشارين ومسؤولين حكوميين من مكتب رئيس مجلس الوزراء، ووزارة المالية، ومجلس الإنماء والإعمار، بالإضافة إلى مسؤولين كبار من منظمات دولية.

ونظهر أن برنامج الإصلاح في نسخته المنشورة يشبه لائحة بالنوايا أكثر منه جدول أعمال متخصص. وهو يشمل قلة قليلة من الإشارات إلى أهداف قابلة للقياس الكمي، أو قوانين ملموسة، أو مسؤوليات ومخرجات محددة. بالتالي، تقدّم الوثيقة فرصة محدودة لتعقّب تطبيق الإصلاحات التي تم التعهّد بها، ومساءلة الحكومة بشأن التقدّم المحرز فيها. أضف إلى ذلك أنّ معظم الاجراءات المذكورة تشير إلى مبادرات

هي إما جارية، بمعزل عن سيدر، أو تعود إلى برامج أو استراتيجيات إصلاح سابقة. ومن أجل تكوين فكرة

حول أولويات الحكومة، يعتمد هذا الملخص مقياسين. أولاً، يعتمد على تحليل توزيع الاجراءات بحسب مجالات السياسات. ثانياً، يقوم بتحديد مستوى 'الالتزام' الذي توليه الحكومة لكل إجراء من حيث الموارد السياسية والمؤسسية المطلوبة لتطبيقه. وتشكّل الاجراءات المالية، التي تهدف بشكل واسع إلى تحقيق استقرار على مستوى المالية العامة، الأولوية الأولى وتتضمّن أكثر من ثلث البرنامج. وتنطوي غالبية غير متناسبة من هذه الإجراءات على التزامات مؤسسية متوسطة وعالية. غير أنّ تركيز أقل يولّى لإجراءات تهدف إلى إعادة هيكلة القطاع العام، وتخفيض الانفاق على موظفي القطاع العام، الذي يشكّل عاملاً أساسياً في رفع النفقات العامة.¹ تتضمّن هذه الاجراءات التزامات مؤسسية ضعيفة، تتعلق

... يشكّل برنامج الإصلاح، في نسخته الحالية المنشورة، لائحة من النوايا أكثر منه جدول أعمال قابل للتنفيذ ...

... تركيز أقل يولّى لإجراءات تهدف إلى إعادة هيكلة القطاع العام، وتخفيض الانفاق على موظفي القطاع العام ...

1 م. مهملات وس. عطاالله. 2018. 'ما حاجة لبنان إلى سيدر؟ وكيف يحتم سوء الإدارة المالية والضرائب المنخفضة على الثروة الاستعانة بالمساعدات الدولية؟' ملخص سياسة عامة. المركز اللبناني للدراسات.

غالبيتها بمهام إدارية، فتنحصر بتطوير أو تقييم خطط أو استراتيجيات، بدون الالتزام بتطبيقها بشكل فعلي.

'الإصلاحات القطاعية' المرتبطة بتوفير سلع عامة في قطاعات على غرار المياه، والكهرباء، والنقل، والنفط، تتضمن أهداف إصلاحية تتطلب أعلى درجة من الالتزام السياسي. ويُعدّ البرنامج طموحاً بشكل خاص في قطاع النقل، من

خلال الإشارة إلى إنشاء عدّة مؤسسات رسمية جديدة، تتطلب مقداراً كبيراً من الموارد المالية والمؤسسية. أما إدارة النفايات، فبالرغم من تسبّبها بتحديات اجتماعية واقتصادية مهمة في الماضي، فهي لا

إدارة النفايات، بالرغم من تسبّبها بتحديات اجتماعية واقتصادية مهمة في الماضي، فهي لا تلقى سوى قلة من الاهتمام بالكاد يتعدّى إشارة إلى اللامركزية المعتمز تطبيقها في معالجة النفايات

تلقي سوى قلة من الاهتمام بالكاد يتعدّى إشارة إلى اللامركزية المعتمز تطبيقها في معالجة النفايات.

يشير هذا التحليل إلى أنّ المجتمع المدني والخبراء القطاعيين، والفاعلين السياسيين والمثقفين في لبنان، عليهم أن يكتفوا جهودهم من أجل التدقيق بشكل منهجي في وثيقتي سيدر، ورصد تطبيقهما، من أجل تحديد تداعياتهما السياسية والاقتصادية. وبشكل خاص، من الضروري اكتساب فهم أكثر عمقاً للبرامج الحكومية الجارية الهادفة إلى تحسين كفاءة المؤسسات والتي لا تشمل معظمها آليات المساءلة.

برنامج الإصلاح يركّز على إجراءات مالية وقطاعية

تُعدّ رؤية الحكومة اللبنانية للاستقرار والنمو وفرص العمل '73 اجراء' تعتمز الحكومة تنفيذه من أجل تحسين البيئة المؤسسية والتنظيمية في البلد. يمكن جمع إجراءات الإصلاح هذه ضمن فئتين: الإصلاحات الهيكلية، التي تنطبق على جميع قطاعات الاقتصاد والمجتمع، والإصلاحات القطاعية، التي ترتبط بالخدمات العامة، على غرار الكهرباء، والنفط والغاز، والنقل. وقد تم تحديد أربعة مجالات سياسات، تحت خانة الإصلاح الهيكلية: الإصلاحات المالية، والحوكمة، وتطوير القطاع الخاص، والإصلاحات القضائية. تتضمن هذه المجالات عدداً من الفئات الفرعية، على النحو المذكور في برنامج الحكومة (الجدول 1).

الجدول 1

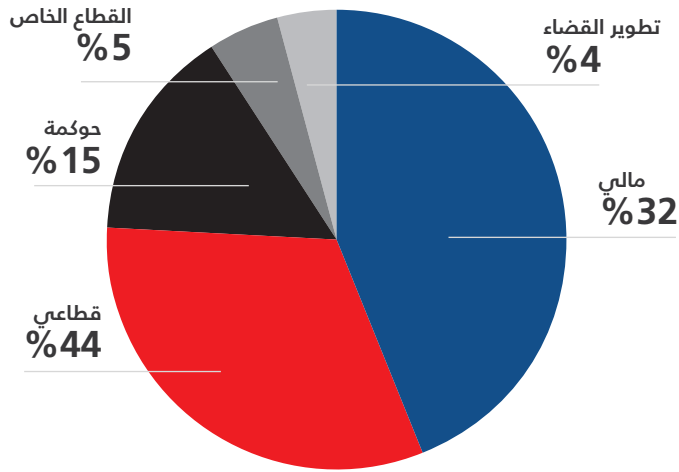
مجالات السياسات الخاصة ببرنامج الإصلاح

فئات فرعية	مجال السياسة
إطار الاقتصاد الكلي تعزيز الحوكمة المالية إصلاحات الجمارك	الإصلاح القطاعي مالي
مكافحة الفساد تحوّل الحكومة إلى الرقمية تحديث القطاع العام وإعادة هيكلته مشتريات القطاع العام	حوكمة
بيئة مزاولة الأعمال التجارية إصلاحات سوق رأس المال إصلاحات قضائية	تطوير القطاع الخاص قضائي
الكهرباء النفط والغاز النفائيات الصلبة النقل الاتصالات المياه	الإصلاح الهيكلي

بغية التوصل إلى فهم لأولويات الحكومة في مجال السياسات، يتم تصنيف الإجراءات الـ 73 بحسب مجالات السياسات. تحصد الإصلاحات القطاعية، أي توفير السلع العامة، الحصة الأعلى، وهي 32 إجراءً، يشكّل 44% من مجموع الإجراءات (الرسم 1). تتضمّن هذه الإجراءات الكهرباء، والنفائيات الصلبة، والاتصالات، والنقل، والمياه. ويرتبط نحو ثلث الإجراءات المتوخاة - 32% أو 23 إجراءً - بإصلاحات مالية، مثل تحسين جباية الضرائب وتقليص الثغرات، وتحسين شفافية الموازنة، وإدارة الدين العام، والخدمات الالكترونية الخاصة بوزارة المالية. وتشكّل الاجراءات المرتبطة بالحوكمة 15% أو 11 من الإجراءات، وتشمل مشتريات القطاع العام، وتحديث القطاع العام وإعادة هيكلته، وتحوّل الحكومة إلى الرقمية. أما الإجراءات المرتبطة بتطوير القطاع الخاص، فتشكل فقط 5%، وتشتمل على تحديث الوضع القانوني للأعمال التجارية، واعتماد التبادلات الالكترونية، وقانون حماية البيانات ذات الطابع الشخصي، وتحويل بورصة بيروت إلى شركة مغفلة. وأخيراً، الاجراءات القضائية، التي تشكّل 4%، تركز بشكل حصري على مكنة العمليات، والإجراءات القضائية، وتعزيز قدرات المؤسسات القضائية. يوفر الملحق لائحة بإجراءات الإصلاح تم تقسيمها بحسب مجالات السياسات.

الرسم 1

توزيع الإجراءات على مجالات السياسات



العديد من الإجراءات السياسية ليس جديد

معظم إجراءات البرنامج ليست بالجديدة. وتتضمّن الوثيقتان في جزء كبير منهما مجموعة من المشاريع الموجودة منذ فترة طويلة أو الجارية. في الفترة التي تلت الحرب الأهلية اللبنانية، عقدت عدة مؤتمرات لدعم لبنان، التزمت فيها الحكومة اللبنانية ببرامج الإصلاح. اعتمدت هذه البرامج على خطط موجودة ومشاريع

اعتمدت هذه البرامج على خطط موجودة ومشاريع مقترحة منذ فترة طويلة

مقترحة منذ فترة طويلة من قبل الوكالات الممولة الدولية، مثل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. تشمل تلك المؤتمرات مؤتمر باريس 1 (2001)، وباريس 2 (2002)، وباريس 3 (2007) بشكل خاص، التي عُقدت من أجل معالجة دين لبنان المرتفع وقاعدة الإيرادات المنخفضة. وإذ تجد الخزينة اللبنانية نفسها في وضع مماثل اليوم، يهدف سيدر إلى معالجة العديد من مجالات السياسات ذاتها التي وعدت حكومات سابقة بمعالجتها في مؤتمرات سابقة للجهات المانحة. مثلاً، ما يدرجه سيدر اليوم تحت مظلة 'تحسين إدارة النقد' كان قد سبق التطرق له من خلال

... ثمة تداخل كبير بين إجراءات السياسات المقترحة في مؤتمر سيدر وتلك المقترحة في باريس 3

'وحدة إدارة للنقد' التي تم إنشاؤها منذ عقد. أما الإجراء الذي يشير إلى تطوير واعتماد سياسة للاتصالات من أجل

تحرير القطاع، فقد تم مناقشتها لمدة عقدين تقريباً.

وعلى وجه أكثر تحديداً، ثمة تداخل كبير بين إجراءات السياسات المقترحة في مؤتمر سيدر وتلك المقترحة في باريس 3. ويمكن إيجاد نحو 70% من برنامج سيدر المرتبط بإجراءات مالية- مثل تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي وتوسيع قاعدة الإيرادات- في برنامج باريس 3، وفي العديد من الحالات حتى تُستخدم العبارات

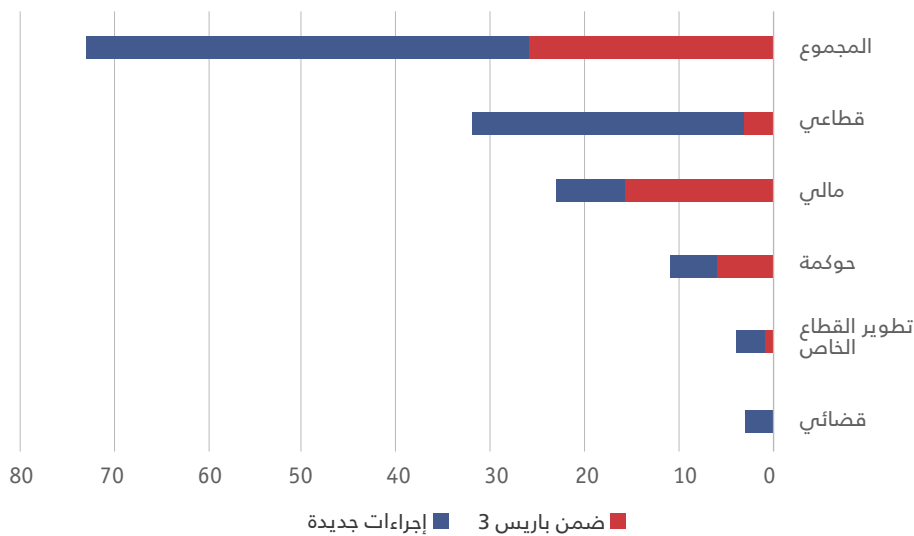
2

سامي عطاالله، ومنير مهملات، وسامي زغريب. 2018. 'برنامج سيدر الإصلاحي: التعلم من باريس 3'. المركز اللبناني للدراسات، ملخص سياسة.

نفسها (الرسم 2). بالنسبة للإجراءات المرتبطة بالحوكمة، نجد أن أكثر من نصف الإجراءات المذكورة موجودة في باريس 3، مثل تعزيز الشفافية والكفاءة في المشتريات العامة. في الإجمال، نحو 35% من جميع إجراءات سيدر كانت جزءاً من برنامج باريس 3.

الرسم 2

عدد الإجراءات المذكورة في سيدر التي كانت في باريس 3، بحسب مجالات السياسة



وبالرغم من أن الإجراءات القطاعية في سيدر لم تتم بلورتها خلال باريس 3، فقد كانت مع ذلك جزءاً من استراتيجيات سياسية أخرى وقوانين تم اعتمادها في الماضي. مثلاً، نص القانون رقم 3462³ ('تنظيم قطاع الكهرباء') في العام 2002 على إنشاء الهيئة الوطنية الناظمة لقطاع الكهرباء، وهو إجراء إصلاحي موجود في سيدر. وتتضمّن أمثلة أخرى قانون الاتصالات رقم 431 الذي يعود أيضاً إلى العام 2002⁴ والذي يطالب بتشكيل هيئة ناظمة للاتصالات، أو قانون الأسواق المالية رقم 161 الصادر في العام 2011،⁵ الذي يهدف إلى تحويل بورصة بيروت إلى شركة مغلقة لبنانية. كما أن خطط الكهرباء كانت قيد التحضير منذ وقت طويل. وفي ورقة استراتيجية تعود إلى العام 2010،⁶ كانت الحكومة قد سبق أن خطّطت لتحويل مؤسسة كهرباء لبنان إلى شركة. ويمكن أيضاً إيجاد تداخلات مماثلة بين قوانين وأوراق استراتيجيات موجودة وغير مطبّقة وبرنامج سيدر الإصلاحي في قطاع المياه.⁷

غالبية الإجراءات تتطلب التزاماً كبيراً

لا يُعدّ النظر في توزيع الإجراءات على مجالات السياسات كافياً للتوصّل إلى تقييم مفصّل لأولويات الحكومة. يختلف التأثير المحتمل لكل إجراء إصلاحي بشكل كبير، إذ تتطلب بعض الإجراءات موارد مؤسساتية وسياسية أكثر من غيرها.⁸ مثلاً، بحسب ما إذا كان الإجراء الإصلاحي يتطلب أن يقرّ مجلس النواب

3

القانون رقم 462 'تنظيم قطاع الكهرباء'. 2002. البرلمان اللبناني. <http://www.databank.com.lb/docs/Law%20No%20462%20Regulation%20of%20the%20Electricity%20sector.pdf>

4

الهيئة المنظمة للاتصالات في الجمهورية اللبنانية. 2002. قانون الاتصالات رقم 431. <http://www.tra.gov.lb/Telecom-Law-431-2002>

5

قوانين وأنظمة هيئة الأسواق المالية. <https://www.cma.gov.lb/laws-and-regulations/>

6

ج. باسيل. 2010. ورقة سياسة لقطاع الكهرباء. وزارة الطاقة والمياه. <http://www.databank.com.lb/docs/Policy%20paper%20for%20the%20electricity%20sector%202010.pdf>

7

البرلمان اللبناني. 2001. قانون تنظيم قطاع المياه. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/leb166572E.pdf> ج. باسيل. 2010. 'الاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه'. وزارة الطاقة والمياه. https://www.pseau.org/outils/ouvrages/lb_law_water_221_241_377_2000_en.pdf

8

Mahmalat, M. and D. Curran. 2019. 'Polarization, Fractionalization, and Reform: A Framework of Political Collaboration on Reform with Application to Lebanon' 25th Annual Conference Conference Proceedings, Cairo.

قانوناً، أو أن يصدر مجلس الوزراء مرسوماً أو مجرد قرارات من وزير، يُحدد إلى حدّ كبير كيفية سير العمل، ونطاق كلّ إجراء. تستدعي القوانين متطلّبات مؤسساتية أعلى مقارنة مع أنواع أخرى من صنع القرار، إذ تميل إلى أن تتطلّب المزيد من الموارد المؤسساتية، مثل الحاجة إلى مساعدة محامين وخبراء في القطاع، وعقد اجتماعات. وتحتاج إلى أن يتم بلورتها في اللجان النيابية من أجل التوصل إلى إجماع بين الأحزاب السياسية الأساسية قبل التصويت عليها في الهيئة العامة. أما متطلّبات المراسيم والقرارات فهي أقلّ، إذ أنّ نطاقها أدنى، وتميل إلى أن تحتاج إلى موارد مؤسساتية أقلّ.

بغية كسب معرفة أكبر بالأولويات التي حددتها الحكومة لكلّ من مجالات السياسات، سيتم تصنيف كلّ إجراء إصلاحي بحسب درجة الالتزام التي تبديه الحكومة حياله. وسيتم تحديد ثلاثة أنواع من الالتزامات تتطلب جميعها استخدام الموارد السياسية، والمؤسساتية، والإدارية. ومن خلال أخذ صياغة إجراءات الإصلاح بظاهرها، يمكن أن نميّز ثلاث 'درجات من الالتزام' - عالية، ومتوسطة، ومنخفضة (الجدول 2). تُصنّف كلّ من إجراءات الإصلاح الـ 73 ضمن واحدة من هذه الفئات الخمس: (1) ادخال مؤسسات رسمية جديدة، (2) مشاريع قوانين موجودة يجب إقرارها، (3) تحسين أو تعديل سياسات أو مؤسسات موجودة، (4) تقييم السياسات والإجراءات الموجودة، و(5) تطوير خطط أو استراتيجيات.

يتطلّب ادخال مؤسسات رسمية جديدة (الفئة الأولى) مقداراً كبيراً من الموارد السياسية، والمؤسساتية، والمالية. غير أنّه لم يتم إنجاز سوى قلة من العمل الأساسي القانوني والدراسات ذات الصلة والمستندات القانونية المطلوبة لهذه المؤسسات. وعلى نقيض ذلك، يتطلّب إقرار مشاريع قوانين موجودة (الفئة 2) التزاماً متوسطاً، هو بشكل أساسي سياسي، إذ يشير إلى عملية التصويت في مجلس النواب على مشروع قانون، قد تم إنجاز معظم العمل المؤسساتي المطلوب له، على غرار وضع مشروع القانون والدراسات القانونية. ويتطلّب تحسين الإجراءات أو المؤسسات الموجودة (الفئة 3) التزاماً متوسطاً ذي طبيعة مؤسساتية، إذ أنّ معظم العمل السياسي والقانوني يكون قد انجز والمهام المتبقية هي بغالبيتها ذات طبيعة تقنية. ويتطلّب استعراض وتقييم المؤسسات أو الإجراءات الموجودة (الفئة 4)، وصياغة استراتيجيات وخطط (الفئة 5) التزاماً منخفضاً، هو إداري بغالبيته، إذ لا تتضمّن بالمقارنة مع غيرها سوى قلة من العمل القانوني والموارد المؤسساتية من أجل اتمامها.

الجدول 2

فئات الإجراءات الإصلاحية

الدرجة	نوع الالتزام	مثال	الفئة
1	عالية	موارد سياسية ومؤسسية	ادخال مؤسسة رسمية جديدة
2	متوسطة	موارد سياسية	اقرار أو اعتماد قوانين
3	متوسطة	موارد مؤسسية	تحسين أو تعديل الإجراءات أو المؤسسات الموجودة
4	منخفضة	موارد إدارية	تقييم أو استعراض آليات أو مؤسسات موجودة
5	منخفضة	موارد إدارية	تطوير خطط واستراتيجيات جديدة

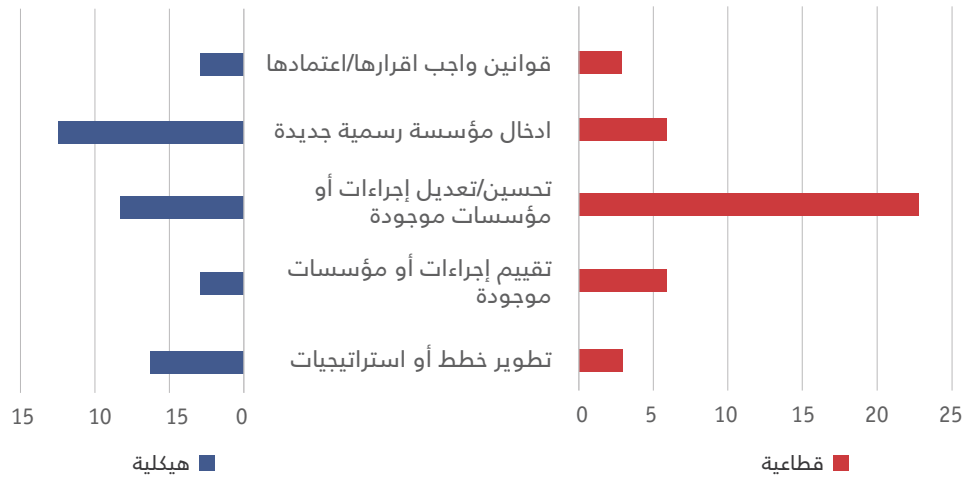
تختلف إجراءات الإصلاح بشكل كبير في ما يتعلق بمستوى ونوع الالتزامات التي تستتبعها. يتطلب ثلثا إجراءات الإصلاح التزاماً مؤسسياً عالياً أو متوسطاً، في حين يتطلب الثلث التزاماً منخفضاً. في الواقع، يرتبط ربع مجموع الإجراءات - 24% أو 18 من أصل 73 - بإدخال مؤسسات رسمية جديدة (الرسم 3)، في حين تشير سبعة إجراءات فقط إلى نصوص تشريعية محددة، مثل مشاريع قوانين تم صياغتها وقرارات معلقة (10%)، وبالتالي، تتطلب موارد سياسية. وتُعنَى غالبية الإجراءات، 42% أو 31 كمجموع، بتحسين الإجراءات أو المؤسسات الموجودة أصلاً، مثل تحسين إدارة النقد والدين في وزارة المالية. وترتبط معظم هذه **يتطلب ثلثا إجراءات الإصلاح التزاماً مؤسسياً عالياً أو متوسطاً ...**

الإجراءات ببرامج جارية ضمن وزارات، بغض النظر عن التعهدات بالإصلاح التي قطعت خلال سير، وبالتالي، تتطلب بشكل أساسي موارد مؤسسية. أما تطوير الخطط والاستراتيجيات، وتقييم الإجراءات أو المؤسسات، فيشكل كل منها 12%، نظراً لكونها بغالبيتها إدارية بطبيعتها. وفي حين أن الحكومة اعتمدت إجراءات إصلاح هيكلية أكثر منها قطاعية، تتطلب هذه الأخيرة موارد سياسية

ومؤسسية مهمة من أجل تطبيقها. ومن بين إجراءات الإصلاح القطاعية الـ 32، ينطوي نصفها تقريباً على التزام عالٍ، مقارنة مع فقط 9 من أصل إجراءات الإصلاح الهيكلية الـ 41.

الرسم 3

عدد الالتزامات للإصلاحات الهيكلية والقطاعية، بحسب النوع



يوفر تقسيم الإجراءات إلى فئات فرعية خاصة بمجالات السياسات الخمس مزيداً من المعلومات حول الالتزامات التي حددتها الحكومة لقضايا معينة (الرسم 4). ويفضّل هدف 'تعزيز الحوكمة المالية' العدد الأكبر من إجراءات الإصلاح الفردية،

... الإجراءات المرتبطة بالقطاع العام تتضمن التزاماً متدنياً نسبياً ...

تليها الإجراءات المرتبطة بإعادة هيكلة خطط التوظيف والنفقات في القطاع العام،

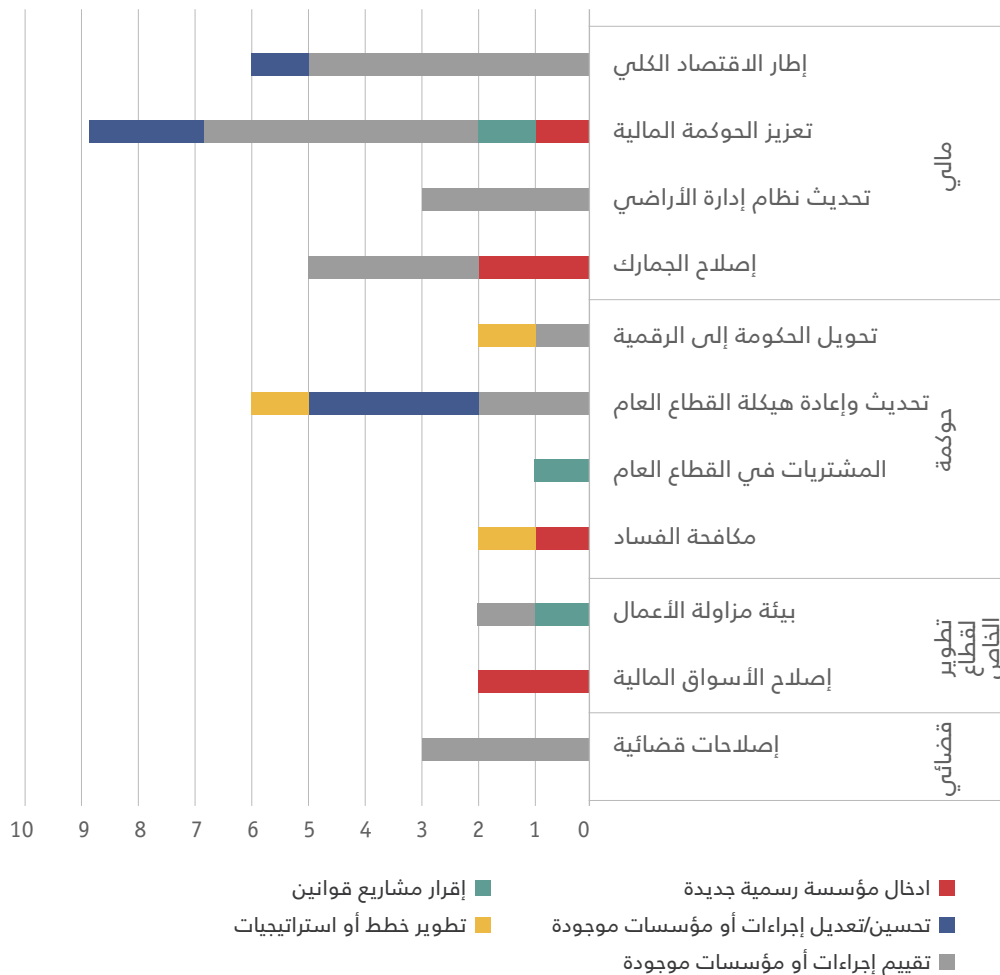
وإصلاح الجمارك. ويعكس التركيز على هذه الإجراءات الأولويات التي وضعتها الحكومة من أجل تعزيز مالية الدولة، وزيادة قاعدة الإيرادات، وتقليل الزيادة في الانفاق على موظفي القطاع العام، التي تبين أنّها جميعها أسباب استدعت مساعدة دولية في الدرجة الأولى.⁹ غير أنّ الإجراءات المرتبطة بالقطاع العام تتضمن التزاماً متدنياً نسبياً، وتشمل بمعظمها بلورة خطط أو مراجعة خطط موجودة.

9

م. مهملات وس. عطاالله. 2018. 'ما حاجة لبنان إلى سيدر؟ وكيف يحتم سوء الإدارة المالية والضرائب المنخفضة على الثروة الاستعانة بالمساعدات الدولية؟' ملخص سياسة عامة. المركز اللبناني للدراسات.

الرسم 4

عدد الإجراءات من أجل الإصلاح الهيكلي، بحسب النوع



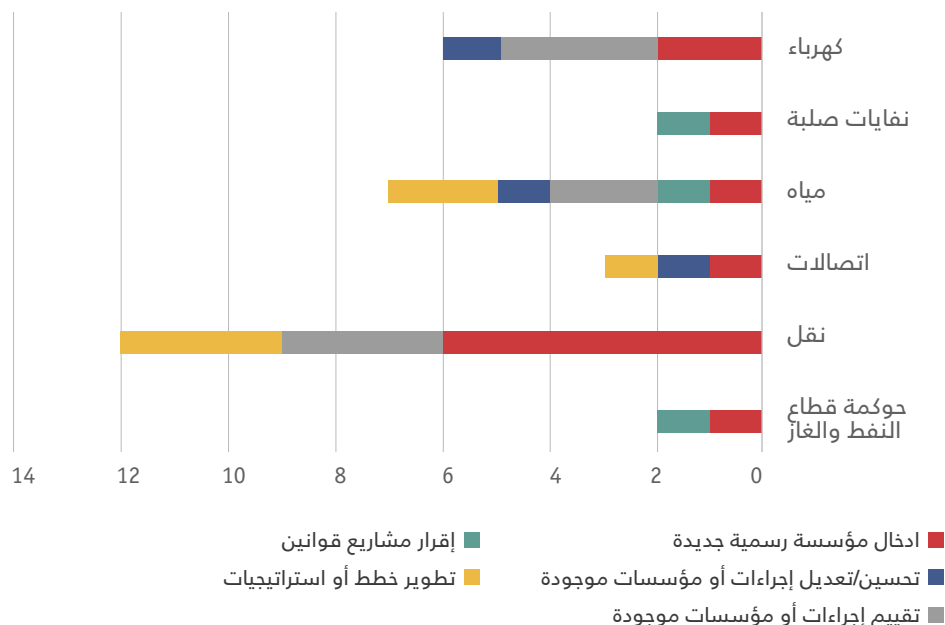
في ما يتعلّق بالإجراءات القطاعية، ترتبط معظمها بقطاع النقل (الرسم 5). وفي حين لم تتم الإشارة إلى مشاريع القوانين التي هي بانتظار اتخاذ قرار بشأنها، تعتزم الحكومة ادخال عدّة كيانات وسلطات عامة تهدف إلى توفير توجيه استراتيجي لخطط نقل مستقبلية.¹⁰ مثلاً، تهدف الحكومة إلى انشاء 'معهد تدريب خاص بالنقل' من أجل تحسين مهارات الصيانة، والتنظيم، والتحكّم، والإدارة، وضمان نوعية البنى التحتية الخاصة بالأبحاث. أما إدارة النفايات - التي تشكّل على الأرجح التحدي الاجتماعي والبيئي الأكثر إلحاحاً في لبنان - فبالكاد يتعدّى الانتباه المولى لها الإشارة إلى تحويل مسؤولية معالجة النفايات إلى البلديات من خلال اللامركزية المخطط لها في هذا المجال.

10

تجدد الإشارة إلى أنّ الحكومة وضعت إطار برنامجها لقطاع النقل في تقرير برنامج الانفاق الاستثماري.

الرسم 5

عدد الإجراءات من أجل الإصلاح القطاعي، بحسب النوع



ستكون حصة كبيرة من الإجراءات المرتبطة بتحسين وإدخال مؤسسات وإجراءات جديدة مليئة بالتحديات للحكومة، نظراً لقدراتها المؤسسية المحدودة والاستقطاب السياسي. وفي الدراسة السابقة التي قام بإعدادها المركز اللبناني للدراسات، تبين أنه كان من الأفضل ترجيحاً للحكومة أن تطبق التشريعات ذات المتطلبات الأعلى في مشاريع الإصلاح السابقة.¹¹ وسيتوجب التمييز في أي جدول أعمال إصلاحي مستقبلي مفصل وأكثر قابلية للتطبيق، لجهة القدرات التي تحددها الحكومة لمجالات سياسات مختلفة.

جعل برنامج مبهم قابلاً للتطبيق

تخدم برامج الإصلاح المشار إليها في وثيقتي المؤتمر غرض تمكين الجمهور الأوسع ومجتمعات المانحين من تتبّع ما إذا كان يتم استيفاء الشروط للحصول على الدعم المالي. من أجل التمكّن من مساءلة الحكومة، يجب أن تحدّد إجراءات الإصلاح أهدافاً، وجداول زمنية، ومسؤوليات محددة.

... معظم الاجراءات غامضة الصياغة. إنها تذكر ببساطة النوايا بدون تحديد الخطوات الواجب اتخاذها، أو المسؤوليات، أو المؤسسات المسؤولة ...

تخدم البعض من توصيفات الحكومة للإجراءات المزمع تنفيذها بالفعل هذا الغرض. مثلاً، يظهر اقرار

مشروع القانون حول 'تعزيز الشفافية في قطاع البترول في لبنان'، الذي يتضمّن معظم مندرجات مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية، مستوى من التحديد يمكن من تعقب التقدم المحرز. ويتضمّن مثال آخر إقرار 'قانون إطار'

11

سامي عطاالله، ومدير مهملات، وسامي زغريب. 2018. 'برنامج سيدر الإصلاح: التعلم من باريس 3'. المركز اللبناني للدراسات، ملخص سياسة.

ينشئ آلية لتطوير استراتيجيات خاصة بالنفائات الصلبة، ويشير إلى مجموعة محددة من التحسينات التي يجب القيام بها. غير أن معظم الاجراءات غامضة الصياغة. إنَّها تذكر ببساطة النوايا بدون تحديد الخطوات الواجب اتخاذها، أو المسؤوليات، أو المؤسسات المسؤولة. مثلاً، تذكر الوثيقتان، في وصفهما للاستراتيجية الخاصة بهما للتعاطي مع الإيرادات المحتملة المتأتية عن التنقيب عن النفط، النية لصياغة قانون خاص بإنشاء صندوق ثروة سيادية، بدون الالتزام في نهاية المطاف بإقرار القانون وتنفيذه. وخلال تحديد الحكومة لطرق لمعالجة التحديات الخاصة بالنقل التي تواجه البلد، تذكر نيتها بتطوير مقترحات من أجل استراتيجية وطنية لسلامة الطرق، مجدداً بدون إشارة واضحة إلى الخطوات الاجرائية والاستخدام المتوخى لأي مستند محتمل كنتيجة. في حالات أخرى، تتفادى الحكومة الإشارة إلى أهداف أو نتائج ملموسة يمكن رصدها.¹² تشير الكثير من الاجراءات المالية، مثلاً، إلى صياغات على غرار 'تعزيز' إدارة المخاطر، أو 'تحسين' الإدارة النقدية، بدون تحديد أي أهداف أو غايات. تشير الكثير من هذه الاجراءات إلى مشاريع وبرامج موجودة منذ مدة طويلة وقائمة في وزارة المالية. أضف إلى ذلك أن الحكومة تشير إلى زيادة معدلات بعض الضرائب، مثل الضريبة على القيمة المضافة والضرائب المفروضة على المحروقات، بدون تحديد الزيادة والمنافع المتوقعة.

أخيراً، يجب أن يتم تطبيق بعض الاجراءات المذكورة، بموجب القانون، بمعزل عن برنامج سيدر. مثلاً، لا يمكن أن يشكّل اعتماد الموازنة قبل بداية السنة اجراءً

اصلاحياً، إذ إن الحكومة ملزمة بموجب الدستور بإعدادها واقرارها. وثمة حالة أخرى، وهي استراتيجية النقل، التي التزمت الحكومة بموجبها بتطبيق 'قوانين وأنظمة محددة' على مناطق

ترتكز الاجراءات على مشاريع وأطر موجودة، وسيكون من شأنها إعاقة الجهود المبذولة من الجهات المانحة والمجتمع المدني من أجل تعقّب وتقييم أداء الحكومة في تنفيذها لالتزاماتها

عامة من أجل تنظيم وتوضيح استخدام كل منطقة. إن الحكومة ملزمة بموجب القانون بتطبيق هذه القوانين، وبالتالي، لا يجب أن تكون جزءاً من برنامج اصلاح. توفر هذه وغيرها من الأمثلة توصيفاً وافراً لوثيقة المؤتمر على أنها قائمة موحدة بالنوايا، بدلاً من أن تكون برنامجاً مخصصاً للإصلاح. ترتكز هذه الاجراءات على مشاريع وأطر موجودة، وسيكون من شأنها إعاقة الجهود المبذولة من الجهات المانحة والمجتمع المدني من أجل تعقّب وتقييم أداء الحكومة في تنفيذها لالتزاماتها. ويجب أن تشكّل هاتين الوثيقتين الركيزة للعمل الحكومي الجاري من أجل وضع برنامج إصلاح مفضل، مع خطوات قابلة للتطبيق، يمكن أن يتم المساءلة على أساسها. أضف إلى ذلك، أن المجتمع المدني عليه أن يكتفّ جهوده من أجل رصد نشاط الحكومة، لا سيما ذلك المرتبط بالبرامج الحكومية الجارية التي تهدف إلى تحسين أعمال المؤسسات، على غرار الأقسام الإدارية في وزارة المالية.

12

من خلال القيام بذلك، تتبع الحكومة نموذجاً للصياغة قامت بتطبيقها على برامج المؤتمرات السابقة. مراجعة سامي عطاالله، ومدير مهملات، وسامي زغريب. 2018. مؤتمر 'سيدر': لوضع آلية إبلاغ متماسكة.

ملحق

نظرة شاملة حول إجراءات الإصلاح، بحسب مجالات السياسة، على النحو الذي تم صياغته في 'رؤية الحكومة اللبنانية للاستقرار والنمو وفرص العمل' وتقرير 'برنامج الإنفاق الاستثماري'

الإجراء	الهدف	مجال السياسة
تحسين الجباية وتقليص الثغرات تقليص الانفاق	تصحيح الوضع المالي بخمسة نقاط مئوية من الناتج المحلي الاجمالي خلال السنوات الخمس القادمة	إطار الاقتصاد الكلي
تقليص تحويلات الحكومة إلى مؤسسة كهرباء لبنان من خلال تطبيق خطة قطاع الكهرباء (2017)		
وقف التوظيف في القطاع العام إعادة النظر في نظام التقاعد لموظفي القطاع العام		
رفع معدلات بعض الضرائب مثل الضريبة على القيمة المضافة والضرائب على المحروقات		
انجاز الموازنات السنوية قبل بداية العام، ابتداءً من العام 2019 تحسين شفافية الموازنة تحسين الإدارة النقدية تحسين إدارة الدين العام تحسين الخدمات الالكترونية الخاصة بوزارة المالية	تعزيز الحوكمة المالية	مالي
تحسين كفاءة المشتريات العامة مراجعة وظيفية لوزارة المالية وبناء القدرات إجراء تحليل مالي كلي وإدارة الموازنة تطوير مراجعة داخلية للحسابات، والخدمات الالكترونية لوزارة المالية، والمشتريات العامة تحسين النفاذ إلى استخدام الأراضي وبيانات القيم	تحديث نظام إدارة العقارات	
تحسين النفاذ إلى بيانات حقوق الملكية تحسين النفاذ إلى المعلومات الجغرافية المكانية من خلال تحديث نظام الشؤون العقارية تبسيط الإجراءات	إصلاح الجمارك	
تحديث النظام الموجود المرتكز إلى النظام الآلي لبيانات الجمارك (ASYWDA) لدعم المدفوعات الالكترونية تعزيز عملية ادخال البيانات الالكترونية وتطوير وحدة للتسجيل الالكتروني، بما في ذلك		

الإجراء	مجال السياسة	الهدف
نافذة الكترونية واحدة تركّز على التنسيق بين جميع الوحدات الحدودية التابعة للدولة		
تعزيز إدارة المخاطر		
ادخال برنامج شامل للمشغل الاقتصادي المعتمد، يمكّن التجار الذين يشكلون خطراً منخفضاً من تفادي إجراءات التفتيش		
إصدار قانون إنشاء هيئة وطنية لمكافحة الفساد	مكافحة الفساد	حوكمة
إعداد خطة لاستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد		
سيقوم مكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الادارية بتطوير برنامج لتطبيق لاستراتيجيته الهادفة إلى تحويل الحكومة إلى الرقمية (التي تم الكشف عنها في آذار 2018)، لتتنظر فيها الحكومة في خلال العام 2018	تحويل الحكومة إلى الرقمية	
استحداث القدرات الأساسية المطلوبة من أجل التحول المحتمل للقطاع العام إلى الرقمية من خلال برنامج أوجيرو للاستثمار		
تجميد التوظيف في القطاع العام	تحديث القطاع العام وإعادة هيكلته	
تصميم نظام موحد لجميع الاستحقاقات الاجتماعية لموظفي القطاع العام		
مراجعة سياسة الحكومة حول الدعم والمساهمات في الصناديق العامة المشتركة		
ترشيد الانفاق على الوقود في الإدارات العامة		
تقييم أداء موظفي القطاع العام		
تحديد إجمالي النفقات الحالية والمستقبلية الخاصة بالموارد البشرية، بما في ذلك تعويضات نهاية الخدمة		
تعزيز شفافية وكفاءة المناقصات العامة من خلال اقرار مشاريع القوانين من أجل تحديث قانون المناقصات القديم العهد في لبنان (الذي يعود إلى العام 2012) وتعزيز إدارة المناقصات	مشتريات القطاع العام	
مكننة عمليات واجراءات المحاكم القضائية من خلال تطوير برمجية وشراء أجهزة في قصر العدل في بيروت، ومحكمتي جديدة وجونيه	الاصلاحات القضائية	قضائي
تعزيز قدرات المؤسسات القضائية من خلال توفير خبرة تقنية من الدول الأعضاء في		

الإجراء	الهدف	مجال السياسة
الاتحاد الأوروبي، وتطوير نظام مساعدة قانونية لزيادة نفاذ السكان الضعفاء إلى العدالة		
تعزيز قدرات القضاء على معالجة قضايا إرهاب مع امثال كامل للصكوك القانونية الدولية والقواعد والمعايير والممارسات السلمية ذات الصلة بحقوق الإنسان		
تحديث الوضع القانوني للأعمال التجارية، عقب مراجعة مجلس النواب لقانون التجارة (بما فيه الأحكام المرتبطة بالشركات/ المؤسسات) اعتماد قانون المعاملات الالكترونية وحماية البيانات ذات الطابع الشخصي، الذي سيقوم بتنظيم قطاع تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتحديد الأساس القانوني للتوقيع الالكتروني، والتجارة الالكترونية، وخدمات الصيرفة الالكترونية، وإنشاء 'هيئة التواقيع والخدمات الالكترونية'، وتنظيم عمل الأجهزة المتلقية للبيانات الالكترونية وإدارة المواقع الالكترونية والمجالات (lb.) والإشراف عليه، وضمان حماية البيانات الشخصية على المنصات الالكترونية	بيئة مزاولة الأعمال التجارية	تطوير القطاع الخاص
تحويل بورصة بيروت إلى شركة مغلقة، كخطوة أولى قبل الخصخصة	إصلاحات الأسواق المالية	
إطلاق منصة الكترونية للتجارة، ستتضمّن أيضاً شركات صغيرة ومتوسطة الحجم وشركات ناشئة، وتوفير نفاذ إلى التجارة إلى المغتربين اللبنانيين		
التصديق على مشروع القانون حول 'تعزيز الشفافية في قطاع البترول في لبنان'، الذي يتضمّن معظم أحكام مبادرة الشفافية في مجال الصناعات الاستخراجية	النفط والغاز	قطاعي
صياغة قانون بشأن إنشاء صندوق ثروة سيادية		
تعديل تعرفه الكهرباء لتقليص خسائر مؤسسة كهرباء لبنان	الكهرباء	
إنشاء هيئة ناظمة لتنظيم قطاع الكهرباء استعراض وتحديث قانون 'تنظيم قطاع الكهرباء' رقم 2002/462		
تحويل مؤسسة كهرباء لبنان إلى شركة لكي تصبح شركة راسخة ذات مجلس إدارة معين		

الإجراء	مجال السياسة الهدف
تسوية وضع المتعاقدين مع مؤسسة كهرباء لبنان من أجل ضمان تشغيل مؤسسة كهرباء لبنان واستدامتها	
تحسين البنية التحتية لشبكة النقل من أجل ضمان المتطلبات الحيوية للعمل الكفوء والناجح لمزودي خدمات التوزيع	
إقرار قانون الإطار، الذي يحدّد الآلية من أجل تطوير استراتيجيات للنفايات الصلبة	النفايات الصلبة
نقل مسؤولية إدارة النفايات الصلبة إلى البلديات من خلال لامركزية إدارة النفايات	
تنقيح وتحديث الاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه (2012)	المياه
ادخال وتطبيق استراتيجية تعرفه جديدة لقطاع المياه	
تعزيز الإطار القانوني لدعم تنفيذ الاستراتيجية الوطنية لقطاع المياه	
اعتماد قانون المياه الذي يحدّد السلطة على قطاع المياه في يد كيان واحد يؤتمن بالإدارة المتكاملة للقطاع، بما في ذلك المياه المبتذلة والري	
تنظيم إدارة واستخدام الآبار	
تحديد نظام لتنظيم الموارد المائية، وترشيدها، واستغلالها	
زيادة كفاءة نظم النقل، والتوزيع، وتشغيل منشآت المياه، من أجل ضمان إدارة مستدامة للموارد المائية	
مراجعة قانون الاتصالات (القانون رقم 431)	الاتصالات
تطوير واعتماد سياسة اتصالات تهدف إلى تحرير القطاع وفتحه أكثر أمام الاستثمار والاستخدام من القطاع الخاص	
تعيين السلطة النازمة للاتصالات ومجلس 'ليبان تلكوم'، ما سيؤدي إلى تحويل القطاع إلى شركات	
إنشاء هيئة للنقل البري من أجل تحسين الرقابة على قطاع النقل وإدارته	النقل
إعادة هيكلة سلطات النقل العام	
تطوير وتعزيز القواعد والأنظمة الخاصة بأنشطة النقل البري والنقل المتعدد الوسائط	

الإجراء	مجال السياسة الهدف
تعزيز التنمية المتوازنة وادماج أفضل لوسائل مختلفة من النقل	
تطبيق قوانين وأنظمة محددة على الأماكن العامة لتنظيم استخدام كل منطقة وتوضيحه	
إعادة تفعيل نظام إدارة صيانة الطرقات من أجل تحسين الأداء العام لشبكة الطرقات من خلال تحقيق الأداء الأمثل لأنشطة الصيانة وإعادة التأهيل	
إنشاء آليات تمويل مستدامة وتشريعات لقطاع النقل، من خلال مثلاً إنشاء مجموعات تنسيق للجهات المانحة، وتعزيز أطر الشراكة بين القطاع العام والخاص	
تطوير وتعزيز مجال النقل بالشاحنات، من خلال تنظيم السوق	
تطوير اقتراحات لاستراتيجية وطنية لسلامة الطرق	
إنشاء هيئة وطنية للنقل العام لوضع خطط النقل العام المستقبلية	
إنشاء معهد تدريب خاص بالنقل، من أجل تحسين مهارات الصيانة، والتنظيم، والتحكّم والإدارة، وضمان نوعية البنى التحتية الخاصة بالأبحاث	
إنشاء مركز وطني ودولي لبيانات النقل من أجل مساعدة القائمين بالتخطيط وصانعي القرار في مجال النقل	

كجزء من مهمته لتعزيز
رفاهية المواطنين ووضع
شواغلهم في صلب جدول
أعمال الحكومة اللبنانية،
أطلق المركز اللبناني
للدراسات مشروعاً جديداً
يركّز على رصد عمل
مجلس الوزراء. من خلال
هذا المسعى، سيقم
المركز عمل الحكومة،
ويُعلم أصحاب المصلحة
الرئيسيين بنتائج أبحاثه،
ويسعى للتأثير على
صانعي القرار من خلال
الدعوة إلى تنفيذ
السياسات الوطنية التي
تلبّي احتياجات المواطنين.

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 ومحايدة
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. 215-55، شارع ليون
رأس بيروت، لبنان
ت: + 961 1 799301
ف: + 961 1 799302
info@lcps-lebanon.org
www.lcps-lebanon.org