

مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة

المحور

الأموال العامة في لبنان

إيلي معلوف
إيلي خطّار
وفاء شرف الدين
إبراهيم شحور
غني كورنيا
شتيفاني فورنييه

دراسات

الإطار القانوني لمكافحة بيبض
الأموال في لبنان
إيلي كلاس

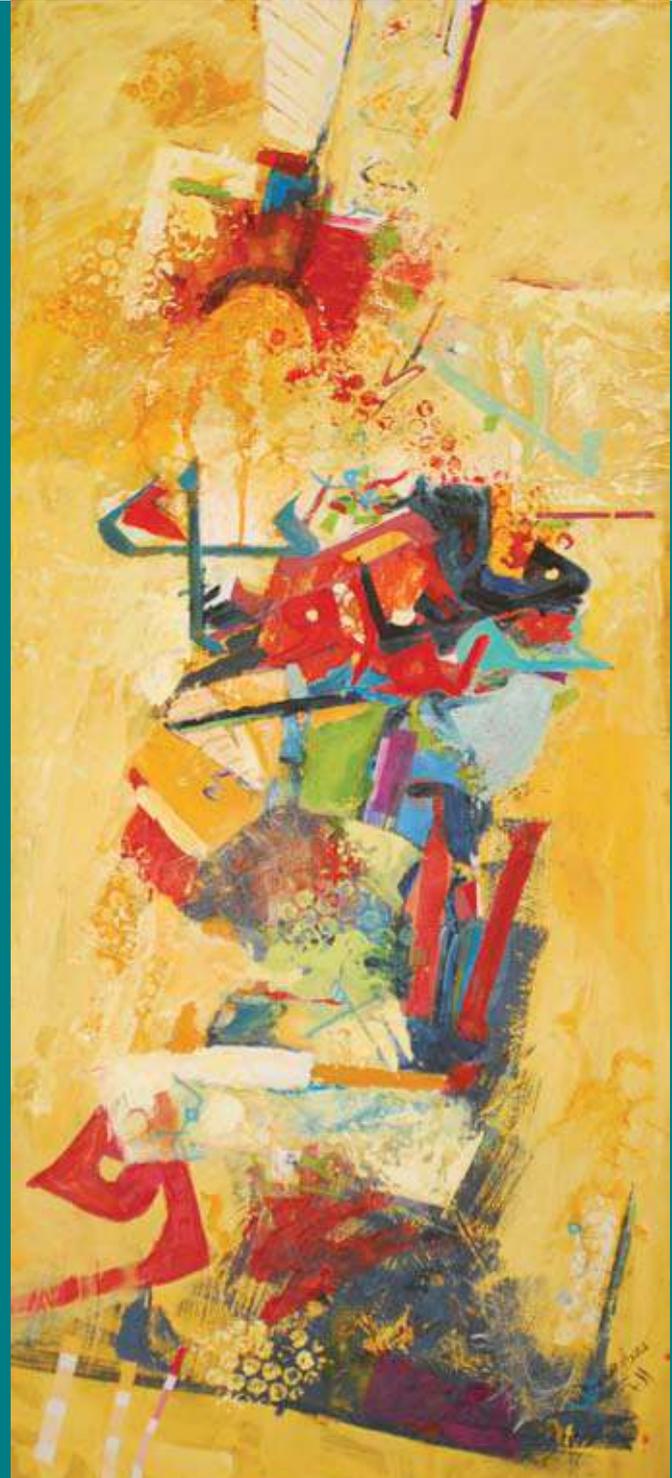
تمويل التنمية: مقارنة مفارقة للطرح
النيو- ليبرالي
ألبرداغر

كش

مؤشّرات

اتجاهات

تشريعات



السادسة مجلة فصلية تصدر عن معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي في بيروت، تُعنى بدراسات المال العام وبناء الدولة في لبنان والعالم العربي. تسعى السادسة لتكون أداة لتعميق البحث ونشر المعرفة، ومنبراً للتداول والتواصل بين نخبة فكرية وعلمية ومهنية في المجتمع وبين مسؤولي الدولة وصناع القرار، وأداة لإطلاق حركة تجديد في الثقافة المالية والاقتصادية.

تعتمد المجلة منهجاً متميزاً في الكتابة، يقوم على النصوص المباشرة والمركزة والقصيرة، التي تتوافر فيها شروط البحث العلمي، مع احتواء تلك النصوص ثلاثية طرح المشكلات - عرض الوقائع وتحليلها - اقتراح الحلول.

تتركز المساهمات في السادسة أساساً في ثلاثة أبواب من أبوابها:

المحور: تتطلب المساهمة في المحور التنسيق مسبقاً مع لجنة تحرير المجلة، كون موضوعات المحاور وعناوين الأوراق التي تتضمنها محددة مسبقاً من قبل المجلة. تقع الورقة المعدّة للمحور في حدود ٢٠٠٠ - ٢٥٠٠ كلمة؛ على أن تتسم هذه الأوراق بالموضوعية والدقة.

الدراسات: يجب أن تستوفي الدراسات شروط البحث العلمي، مع التركيز أيضاً على معالجة مشكلة ما وتدعيمها بمعطيات رقمية، وطرح عناصر حلول لها. تقع الدراسة في هذا الباب في حدود ٤٠٠٠ - ٥٠٠٠ كلمة كحد أقصى. تخضع الدراسات المعدّة للنشر في هذا الباب للتحكيم.

مراجعة الكتب: يسعى هذا الباب لتعريف القارئ بأهم الكتب الصادرة حديثاً. تهتم المراجعة بثلاثة عناصر، هي عرض الكتاب، وتفكيكه، ونقده. تقع مراجعة الكتاب في حدود ١٠٠٠ - ١٢٠٠ كلمة.

شروط النشر

تفرض شروط النشر في المجلة أن تتوافر في النص المواصفات العلمية والمنهجية التالية:

التأصيل - الموضوعية - دقة المعلومات - الاستناد إلى مصادر حديثة - التوثيق العلمي المنهج للهوامش والمراجع - الاستخدام الدقيق للمصطلحات - الأمانة في دقة نقل الاقتباسات - اللغة السهلة والواضحة - الأسلوب المتناسك والمقتضب - البناء المتناسق والمنسجم للنص - عدم الخروج عن الموضوع الأساسي للنص - التقيد بالحجم المطلوب.

على ألا يكون النص منشوراً سابقاً باللغة العربية أو معروضاً للنشر لدى مطبوعة أخرى أو على موقع إلكتروني.

المحتويات

٢ افتتاحية: لماذا السادسة؟
لمياء المبيض بساط
وفارس أبي صعب

المحور: الأملاك العامة في لبنان

٦ البعد القانوني للأملاك العامة في لبنان
إيلي معلوف

١٤ التعديلات على الأملاك العامة البحرية في لبنان:
الإشكالية وسبل الحل
إيلي خطار

٢٢ نحو رؤية إستراتيجية لتحديث إدارة أملاك
الدولة في لبنان
الوكالة الفرنسية
لإدارة أملاك الدولة

٢٨ الخطة الشاملة لترتيب استعمالات الأراضي اللبنانية
وعلاقتها بإدارة الأملاك العمومية
وفاء شرف الدين
وإبراهيم شحرور

٣٧ سبل ترشيد دور الدولة في إدارة أملاكها الخاصة:
نموذج التجربة الفرنسية
غي كوريا
وستيفاني فورنييه

دراسات

٤٢ الإطار القانوني لمكافحة تبييض الأموال في لبنان
إيلي كلاس

٦١ تمويل التنمية: مقارنة مغايرة للطرح النيو-ليبرالي
ألبر داغر

مراجعة كتب

٧٣ السقوط الحر: أمريكا، الأسواق الحرة، وأقول
الاقتصاد العالمي (جوزف ستيفليتز)
إعداد: منير راشد

٧٥ أصل الأزمة المالية: المصارف المركزية، فقاعات
الأسعار، ومغالطة فاعلية السوق (جورج كوبر)
إعداد: كارل ريحان

مؤشرات لبنانية

٧٨ تطور نفقات العاملين في القطاع العام ٢٠١١
وإبراهيم الغندور

اتجاهات اقتصادية عالمية

٨٦ أزمة ارتفاع أسعار المواد الغذائية: الأسباب والنتائج
وإبراهيم الغندور

تشريعات

٩٣ تشريعات ومشاريع قوانين
إعداد: وليد وهيب الشعار

١٠٣ افتتاحية (بالإنكليزية)
لمياء المبيض بساط
وفارس أبي صعب

المجلة

مجلة دراسات المال العام وبناء الدولة

العدد ١ - حزيران/يونيو ٢٠١١

فريق العمل

رئيس التحرير

فارس أبي صعب

سكرتير التحرير

كارل ريحان

اللجنة الاستشارية

رندة أنطون

ألان بيفاني

كميل حبيب

يوسف الخليل

كوثر دارة

ألبر داغر

منير راشد

رولا رزق أزور

لمياء المبيض بساط

التنفيذ

تصميم وتنضيد

غنوة السوقي

خطوط

حسين ماجد

لوحه الغلاف

دعد أبي صعب

طباعة

المطبعة العربية

السادسة

مجلة فصلية تعنى بدراسات المال
العام وبناء الدولة

تصدر عن معهد باسل فليحان
المالي والاقتصادي

حقوق النشر محفوظة © ٢٠١١

ISSN: 2222-4734

افتتاحية



لماذا السادسة؟

في خضم التحولات التي يعيشها العالم العربي، التي جاءت في معظمها تعبيراً عن الرفض الشعبي لنماذج الحكم القائمة على الاستبداد والفساد وغياب حكم القانون وترهل دولة المؤسسات، تطلق من بيروت مجلة السادسة لتواكب صرخة التغيير وبناء الدولة والحفاظ على المال العام المتناغم صداها في فضاءات هذا العالم. لكن السادسة لن تكون صرخة، بل ستكون خطاباً عقلانياً هادئاً ونصوصاً بحثية، وأداةً لحركة تجديد في الثقافة المالية والاقتصادية والإدارية، على الرغم من حملها الأهداف نفسها التي تعبر عنها تحولات الشارع العربي.

صحيح أن فكرة إطلاق المجلة ومراحل الإعداد لها كانت سبّاقة على ما تشهده الساحة العربية اليوم، غير أن الأهداف التي رُسمت لها منذ البداية تلتقي مع نبض الشارع العربي، وتعبّر عن تزايد الحاجة إلى جعل شؤون إدارة الدولة والمال العام من أولويات اهتمام النخب الفكرية والعلمية والمهنية في مجتمعاتنا، وبخاصة أن أي مسيرة ديمقراطية، وأي ممارسة كفيّة وعادلة وإنسانية للسلطة العامة، تبدأ ببناء الدولة ومؤسساتها وبحسن إدارة المال العام، وهذا حتماً يرتبط بالسياسات المعتمدة، وبآليات استقطاب وتطوير المهارات البشرية وتزويدها ما يلزم لكي تغدو قادرة على مواجهة التحديات واستشراف التحولات والتخطيط للمستقبل، وهو ما يعمل معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي على تحقيقه.

يتساءل البعض عن معنى السادسة وعن دلالة هذه التسمية. وفي الحقيقة أن قطاع العمل البحثي، سواء على مستوى المؤسسات البحثية ومراكز الدراسات، أم على مستوى عمل الباحثين والخبراء الأفراد والأساتذة الجامعيين، يؤدي دوراً مهماً في صنع القرار، كونه يساهم مساهمة جديّة ومؤثرة في إنتاج المعرفة وفي تحديد الخيارات، وبالتالي في وضع السياسات العامة، من هنا يُفترض بهذا القطاع أن يمثل السلطة السادسة، بعد السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية كسلطات رئيسية في أي دولة حديثة، وبعدها فرض الإعلام نفسه كسلطة رابعة وفرض المجتمع

المدني نفسه كسلطة خامسة؛ فمجتمع المعرفة، وبالتالي قطاع البحث والنشر ومراكز الدراسات والدوريات البحثية، تفرض نفسها كسلطة سادسة في أي مجتمع. من هنا وُلدت السادسة.



تهتم السادسة أساساً بطرح ومعالجة القضايا والملفات ذات الصلة، من قريب أو بعيد، بالمال العام وبناء الدولة. وهذا الجمع بين مجالي المال العام وبناء الدولة هو أمرٌ تفرضه الظروف الموضوعية، نظراً إلى استحالة إمكان الفصل بين الترشيح في إنفاق المال العام وبين بناء وتحديث مؤسسات الدولة وأنظمتها عموماً.

تبرز عدة أسباب جوهرية لتخصيص مجلة كهذه، منها النقص الواضح للدراسات والحوارات والأنشطة المعنية بهذين المجالين في لبنان والبلدان العربية. مع العلم أن التخصص لا يعني الانقطاع كلياً عن الموضوعات والقطاعات الأخرى، نظراً إلى استحالة نفي التداخل السببي والعلائقي بين قطاعات وموضوعات مختلفة.

وإذا كانت السادسة ستُعنى بالوضع اللبناني كدائرة اهتمام أولى على هذا الصعيد، فإن دائرة الاهتمام الأوسع ستكون قضايا المال العام وبناء الدولة في البلدان العربية، مع ضرورة إلقاء الضوء على تجارب عالمية أيضاً للإفادة منها أو لفهم تأثيرها، الإيجابي أو السلبي، في تجاربنا أحياناً.

تطمح السادسة إلى تأسيس شبكة واسعة من العلاقات مع باحثين وأكاديميين وكتاب وخبراء في العلوم الاجتماعية بوجه عام وفي الاقتصاد والمالية والإدارة والقانون بوجه خاص. وترحب المجلة أيضاً بالباحثين الشباب والشابات، المهتمين بنشر أعمالهم البحثية الراقية وبالمساهمة في مناقشة القضايا العامة بموضوعية وجد. إلى جانب ترحيبها بمساهمات المهنيين المحترفين والأكفاء، الذين يعايشون الملفات والمشكلات المطروحة للبحث في عملهم اليومي.

ومن خلال تغطية المجلة قضايا المال العام والتحديث الإداري والقانوني والمؤسسي وغيرها من القضايا ذات الصلة، فهي يمكن أن تلبية حاجة وتكون محط اهتمام لكل من صنّاع القرار والسياسيين والاقتصاديين والإداريين والقانونيين والباحثين والأكاديميين والخبراء والطلاب ذوي الشأن، الذين يمثلون جميعاً شريحة واسعة ومؤثرة في الدولة والمجتمع.



يتناول العدد الأول هذا مجموعة موضوعات، أولها موضوع الأملاك العامة في لبنان، وهو موضوع يحمل الكثير من المشكلات التي ربما لا تعرفها بلدان أخرى، وهي مشكلات لا تتوقف عند

سوء إدارة هذا القطاع وحسب بل يمتد إلى القدر الكبير من التعدادات التي أصابت هذا القطاع في لبنان في ظل عقد ونصف العقد من السنين التي شهد لبنان خلالها حروباً أهلية استتبع فيها كل شيء بما في ذلك الأملاك العامة، وبخاصة الأملاك البحرية. وقد تطرقت المجلة إلى هذه المشكلة في ”المحور“، الذي ضمّ خمس أوراق شارك في إعدادها نخبة من الباحثين والخبراء. ثم يتناول العدد دراستين منفصلتين، إحداهما تعالج موضوع الإطار القانوني لمكافحة تبييض الأموال في لبنان، والأخرى تعالج موضوع علاقة النمو الاقتصادي بالتنمية المالية وفق مقارنة مغايرة للمقاربة النيو-ليبرالية السائدة. ويقدم العدد أيضاً مجموعة أبواب رصدية، أبرزها باب ”مؤشرات لبنانية“، الذي يرصد تطور مؤشرات أهم القطاعات المالية العامة أو الاقتصادية في لبنان، بحيث يعالج في هذا العدد الزيادة التي تشهدها فاتورة الرواتب والأجور في القطاع العام في لبنان؛ وباب ”اتجاهات اقتصادية عالمية“ الذي تحاول المجلة من خلاله رصد أهم التحولات التي يشهدها الاقتصاد العالمي. وهو يتناول في هذا العدد أزمة ارتفاع أسعار المواد الغذائية في العالم وأسبابها والنتائج المحتملة لها؛ وأخيراً باب تشريعات الذي يرصد أهم القوانين والتشريعات الصادرة أو مشاريع القوانين المطروحة في لبنان خلال ثلاثة أشهر، فضلاً عن تقديم مراجعات لبعض الكتب الصادرة حديثاً.

نتمنى أن تنجح هذه المجلة في مد جسور التواصل والتحاور بين أكبر عدد من الباحثين والخبراء وصناع القرار والقراء من أجل التفكير معاً في قضايا وطنية إصلاحها وتحديثها من مسؤولية الجميع.

لهياء المبيض بساط
وفارس أبي صعب



المحور

الأملاك العامة في لبنان:
مشكلاتها وسبل تحديث إدارتها



- البعد القانوني للأملاك العامة في لبنان
- إيلي معلوف
- التبعيات على الأملاك العامة البحرية في لبنان: الإشكالية وسبل الحل
- إيلي خطر
- نحو رؤية إستراتيجية لتحديث إدارة أملاك الدولة في لبنان
- الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة
- الخطة الشاملة لترتيب استعمالات الأراضي اللبنانية وعلاقتها بإدارة الأملاك العمومية
- وفاء شرف الدين وإبراهيم شحرور
- سبل ترشيد دور الدولة في إدارة أملاكها الخاصة: نموذج التجربة الفرنسية
- غي كوريا وستيفاني فورنييه

البد القانوني للأملك العامة في لبنان

إيلي معلوف

قاضي في ديوان المحاسبة - بيروت

ظهرت أهمية الملكية العامة منذ نشأة الدولة، التي سعت لامتلاك عقارات تساعدها على تنفيذ مهماتها، فأضفت حماية قانونية على أملاكها معتمدةً في ذلك وسائل تختلف عما اعتمدته في الملكية الخاصة بالأفراد.

إلا أن القوانين الوضعية لمختلف الدول لم تستوي في مقاربة وتنظيم الأملاك العقارية عموماً، أو في مدى ملكية الأفراد جزءاً منها أو في عائداتها على الدولة أو ماهية الحقوق عليها.

لا شك في أن اعتناق أحد النظامين الرأسمالي أو الاشتراكي هو أهم أسباب اختلاف تشريعات الدول المتضمنة قواعد الملكية العقارية فيها.

وفي لبنان، المتأثر بالنظام الرأسمالي، أبرزت القوانين نوعين رئيسيين من أملاك الدولة نتيجة تخصيص ووجهة استعمال الملك، وهما ملك الدولة العام وملك الدولة الخاص، ويتبع هذا التقسيم اختلاف درجة الحماية لكل نوع منهما وطريقة تحديده وإدارته.

إن إيضاح النطاق القانوني لكل من النوعين يستوجب الإحاطة بجميع القوانين المتعاقبة منذ ما قبل الانتداب الفرنسي، لأن بعض أحكام القوانين العثمانية التي كانت سائدة في حينه لا تزال تلقى تطبيقاً احتياطياً على الحالات الراهنة، وذلك بسبب الإحالة إليها في القوانين الوضعية كمصادر قانونية تطبق عند انتفاء تعارضها مع الأحكام الحالية المصاغة من قبل الدولة اللبنانية أو الموضوعة في ظل الانتداب الفرنسي، مع الإشارة إلى أن هذه الأخيرة، التي صدرت بقرارات من المفوض السامي الفرنسي، تمثل الجزء الأساسي من الأحكام المرعية الإجراء في هذا الإطار، بدءاً بالقرار رقم S/144 تاريخ 10/6/1925 (الأملاك العامة) والقرار رقم 275 تاريخ 25/5/1926 (إدارة وبيع أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة) مروراً بقانون الملكية العقارية الصادر بالقرار رقم 3339 تاريخ 12/11/1930 وبالقرارات رقم 186 و188 و189 تاريخ 15/3/1926.

إن قاعدة عدم جواز التصرف بالملك العام لا تنفي إمكان الترخيص ببعض الحقوق عليه، ولكن شرط أن يتم ذلك دون المساس بتخصيص العقار للاستعمال العام

وبذلك نلاحظ أن الحركة التشريعية اللبنانية في هذا الموضوع قاصرة على بعض النصوص وأهمها قانون الغابات الصادر بتاريخ 7/1/1949.

استناداً إلى ما تقدم سنعرض تباعاً الأطر القانونية ابتداءً بالقوانين العثمانية وصولاً إلى القوانين الوضعية، مشيرين باقتضاب إلى بعض إشكاليات هذه النصوص.

أولاً: القوانين العثمانية

تلقي بعض قواعد هذه القوانين تطبيقاً رسمياً - كما ذكرنا - عند انتفاء النص الوضعي، وهي تتمثل أيضاً وسيلة لفهم وتفسير بعض الغموض في القوانين الوضعية، وذلك سنداً إلى المادة ٢٧٠ من قانون الملكية العقارية التي تنص على أنه:

”... اعتباراً من التاريخ الذي يصبح فيه هذا القرار نافذاً، يبطل مفعول القوانين والإرادات السنوية والأنظمة وقرارات المفوض السامي والقرارات المحلية، وعلى الخصوص أحكام القانون العقاري، وأحكام المجلة، وسائر القوانين التابعة، في كل المسائل المنصوص عنها بهذا القرار“.

واستناداً إلى هذه المادة وإلى المادة ١١٠٦ من قانون الموجبات والعقود ألغيت الأحكام التي لا تتفق مع القوانين الحالية.

من تمحيص القوانين العثمانية لا تظهر التفرقة بصورة واضحة بين الملك العام والملك الخاص وفقاً لما هو متعارف عليه حالياً، إنما يظهر أن السلطنة العثمانية كانت تضي حماية على الأملاك العامة وتسميها الأراضي المتروكة، أي التي يترك للأهالي استعمالها دون الحد من حقوق الآخرين (المادة ١٢٧١ من مجلة الأحكام العدلية).

وقد قسّم قانون الأراضي العثماني الصادر سنة ١٢٧٤ هـ (نحو ١٨٥٧ م) الأراضي المتروكة إلى فئتين:

- الأراضي المتروكة المحمية، وهي المباحة لكل الناس استعمالاً عاماً، كالطرق والساحات العامة وأماكن العبادة.
- الأراضي المتروكة المرفقة، وهي مخصصة لاستعمال مجموعة معينة من الأهالي كعموم أهالي قرية معينة، وهي الأحرار والمراعي والبيادر والطرفقات الخاصة.

تأثراً بهذه الأحكام ظلت عبارات عثمانية تظهر في السجل العقاري كنوع شرعي للملك أو كتسمية لمنطقة معينة مثل ”البطة لق“ أو ”جفتك“.

ثانياً: القرار رقم S/١٤٤ تاريخ ١٠/٦/١٩٢٥ (الأملاك العامة)

١- تعريف الأملاك العامة وقوامها

تميّز القرار ١٩٢٥/١٤٤ بوضع تعريف للأملاك العامة لتمييزها عن الأملاك الخاصة معتمداً على معيار تخصيص الأموال بحسب طبيعتها لاستعمال الجميع أو لاستعمال مصلحة عمومية، ومضيفاً عليها حماية تمثلت بعدم إمكان بيعها أو اكتساب ملكيتها بمرور الزمن.

بعد ذلك عدّد القانون من الأملاك العامة ما يلي:

- شاطئ البحر حتى أبعد مسافة يصل إليها الموج في الشتاء وشطوط الرمل والحصى.
- الغدران والبحيرات المالحة المتصلة رأساً بالبحر.

- مجاري المياه من أي نوع كانت ضمن حدودها المعينة بخط ارتفاع مياهها الجارية في حالة امتلائها قبل فيضانها.
- المياه الجارية تحت الأرض والينابيع من أي نوع كانت.
- كامل ضفاف مجاري المياه، أي القطعة من الأرض الكائنة على طول مجاريها والتي تمكن من السهر عليها وتنظيفها والمحافظة عليها.
- البحيرات والغدران والبحرات ضمن حدودها المعينة بموجب مستوى أعلى ما تصل إليه المياه قبل فيضانها.
- الشلالات الصالحة لتوليد قوة محرّكة.
- أقبية الملاحة وطرقاتها التي تسحب منها المراكب في مجراها وأقبية الري والتجفيف والتقطير وكامل ضفافها وقناطر الماء حين تكون تلك القناطر منشأة للمصلحة العمومية وكذلك توابع هذه الإنشاءات.
- السدود البحرية أو النهرية والأسلاك التلغرافية على الشواطئ (السيمافور) وإنشاءات التنوير أو العلامات البحرية وتوابعها.
- الخطوط التلغرافية والتلفونية وتوابعها التي تستثمرها مصلحة عمومية.
- إنشاءات التحصين والمراكز الحربية أو المراكز العسكرية.
- الطرقات والشوارع والممار والخطوط ووسائل المواصلات.
- السكك الحديدية والترامواي وتوابعها.
- المرافق والفرش البحرية والخلجان.
- الإنشاءات المشيدة للمنفعة العمومية ولاستخدام القوى المائية ونقل القوة الكهربائية.

٢- تحديد الملك العام

أورد القانون أحكاماً خاصة بتحديد الملك العام، فذكر أنها بلدية أو وطنية بحسب تخصيصها للمنفعة البلدية أو الوطنية، ثم أضاف آلية تأليف اللجنة الخاصة بالتحديد وسير العمل لديها وسبل إشهار قرار التحديد وتثبيته.

السمة الأساسية التي تكسب الملك صفته العامة هي التخصيص والاستعمال الفعلي للمنفعة العامة، وبزوال هذا التخصيص تنتفي الصفة العامة

الجدير بالذكر أن أعمال التحديد والتحرير وقواعد القيد في السجل العقاري محددة في القرارات رقم ١٨٦ و ١٨٨ و ١٨٩ تاريخ ١٥/٣/١٩٢٦ وتعديلاتها، وبمقتضاها عند ضم العقار إلى الملك العام تلغى صحيفته العقارية.

٣- التصرفات الجائزة على الملك العام

إن قاعدة عدم جواز التصرف بالملك العام لا تنفي إمكان الترخيص ببعض الحقوق عليه، ولكن شرط أن يتم ذلك دون المساس بتخصيص العقار للاستعمال العام، ومن ذلك ما أقره القرار رقم ١٩٢٥/١٤٤ في المادة ١٤ لناحية إمكان الترخيص "بصفة مؤقتة قابلة للإلغاء ومقابل رسم ما يشغال قطعة من الأملاك العمومية إشغالاً شخصياً مانعاً ولا سيما إذا كانت المسألة تتعلق بمشروع ما.

يُعد المشروع امتيازاً إذا كان منشأً كمصلحة عمومية؛ وأما الإجازة بالإشغال المؤقت فلا تكون لمصلحة عمومية.

يعطى الامتياز أو الإجازة بالإشغال المؤقت على الأملك العمومية بشرط المحافظة على حقوق الآخرين“.

٤- الملاحظات

تثير هذه النصوص القانونية الملاحظات التالية:

لم تتضح بصورة جلية ومأنعة للبس فواصل التفرقة بين الملك العام والملك الخاص. ومن الإشكاليات غير المعالجة طبيعياً العقارات المخصصة فعلياً للاستعمال العام من دون صدور قرار إداري بهذا المعنى، أو وجود صحيفة عقارية لعقار معين مشاراً فيها إلى أنه ملك خاص في حين أنه في الواقع مستعمل كطريق أو ساحة، أي ملك عام...

على عكس التصرف بالأملك العامة،
تتصرف الدولة بملكها الخاص تصرف
الأشخاص العاديين بملكهم الخاص

في هذا الإطار نرى أن السمة الأساسية التي تكسب الملك صفته العامة هي التخصيص والاستعمال الفعلي للمنفعة العامة، وبزوال هذا التخصيص تنتفي الصفة العامة، وإذا كان انتهاء التخصيص حصل واقعياً فإن قرار الإسقاط ليس له مفعول إنشائي بل إعلان لحالة تكونت من دونه (رأي ديوان المحاسبة الاستشاري رقم ٢٠٠١/٣٤/٢٣ تاريخ ٢٠٠١/٣/٢٣).

قد تحتوي بعض الصحف العقارية معلومات تتسم بعدم الدقة لناحية النوع الشرعي للملك، أو لناحية عدم مواكبتها تغييراً حدث في صفات العقار وخصائصه وتخصيصه.

ثالثاً: القرار رقم ٢٧٥ تاريخ ١٩٢٦/٥/٢٥ (إدارة وبيع أملك الدولة الخصوصية غير المنقولة)

١- تعريف الملك الخاص

لم يعرف القرار رقم ١٩٢٦/٢٧٥ الملك الخاص بل حدّد مشتملاته كما يلي:

”تشتمل الأملك الخصوصية غير المنقولة العائدة للدولة على العقارات المبنية وغير المبنية والحقوق العينية غير المنقولة التي تخص الدولة بموجب الشرائع والقرارات والقوانين النافذة، سواء أكانت تحت تصرفها الفعلي أو تحت تصرف أشخاص آخرين“.

تشتمل هذه الأملك الخصوصية بوجه خاص على ما يأتي:

- الأراضي الأميرية التي تكون رقبة الملك فيها عائدة للدولة.
- الأراضي المتروكة التي تدعى مرفقة (الأراضي الموضوعة تحت تصرف جماعات).
- العقارات المسجلة حتى هذا النهار في سجلات المحلولات (الأملك الشاغرة ومن دون صاحب أو التي لا وارث لها).
- الأملك المقيدة باسم الخزينة في سجلات الإدارات العمومية.
- الأملك المدورة (الأملك المحجوزة من قبل الخزينة).

- الأملاك المقيدة في سجلات دائرة أملاك الدولة.
- العقارات التي ثبت أنها للدولة بعد إجراء عمليات التعريف والتحديد.
- الأملاك التي تشتريها الدولة ولا تكون داخلة في الأملاك العمومية.
- القطع المتروكة من الأملاك العمومية.
- العقارات المتأتية من تركت شاغرة ومن تركت لا وريث لها والأملاك المتأتية من إهمال زراعتها والتي يتحقق قانوناً شغورها أو عدم وجود وريث لها.
- الأراضي الخالية والأحراج والغابات والجبال غير المزروعة، وبالجمله جميع الأملاك غير المنقولة التي تشملها في قانون الأراضي لفظة "الأراضي الموات"، بشرط الاحتفاظ بالحقوق العينية أو حقوق الاستعمال التي اكتسبها الأفراد وفقاً للشرائع والقوانين النافذة.

٢- تحديد الأملاك وإدارتها

تقوم لجنة الإحصاء والتحديد بأعمال معرفة أملاك الدولة وفقاً لأحكام قرار الإحصاء والتحديد وتبعاً لأصول تضمن العلنية والنشر. وفي النتيجة تُوضع محاضر وخرائط وتقيّد الحقوق في الصحائف العقارية على خلاف الأملاك العامة.

وتسند إدارة هذه الأملاك إلى المديرية العامة للشؤون العقارية التي تمثل الأملاك في جميع الدعاوى والتصرفات.

٣- التصرفات الجائزة على أملاك الدولة الخاصة

على عكس التصرف بالأملاك العامة، تتصرف الدولة بملكها الخاص تصرف الأشخاص العاديين بملكهم الخاص.

نتيجة ذلك قسّم القانون هذه الأملاك الى أراضٍ زراعية تباع وتؤجر وإلى أراضٍ غير زراعية تباع وتؤجر بوجه خاص بالمزايدة العمومية وبعد تخمين تضعه لجنة خبراء خاصة.

أما فضلات الأملاك العامة فهي تباع بالتراضي مبدئياً سنداً إلى المادة ٨٠ من القرار ١٩٢٦/٢٧٥ التي جاء فيها ما يلي:

"إن الطرقات والمسالك الملقاة أو أقسامها وفضلات العقارات غير الصالحة للاستعمال إلا بعد ضمها إلى عقارات ملاصقة والأقنية الملقاة وفضلاتها تباع بالتراضي من أصحاب العقارات الملاصقة بسعر تحدده لجنة خبراء، وفي حال تمنعهم عن الشراء بالسعر المقرر يجري بيعها بطريقة المزايدة العلنية فيما بين أصحاب العقارات الملاصقة، أو يجري التنازل عنها بالمقايضة لأصحاب العقارات التي تفتح فيها أقسام من الطرقات أو المسالك الجديدة".

إن هذه العقارات تكون غير صالحة للاستثمار بحد ذاتها فيكون بيعها بالتراضي لتحقيق استعمال العقار بعد ضمه إلى عقار مجاور.

٤- الملاحظات

على هذه النصوص تثار الملاحظات التالية:

- إن تقسيم الأرض بين زراعية وغير زراعية ليس واضحاً، إذ لا يكفي القول إن العقارات تقع ضمن المدن للاستنتاج أنها غير زراعية، إذ قد يحدث العكس، وقد تستثمر أراضٍ ضمن القرى لغرض صناعي أو تجاري أو سكني...
- إن تقسيم الأرض على أساس استثمارات ضئيلة ومتوسطة وكبيرة يحتاج إلى وضع معايير أكثر دقة لما في ذلك من أثر في طريقة البيع والتأجير.
- لم تتضح الأحكام التي ترعى أملاك البلديات والمؤسسات العامة، إذ رأى ديوان المحاسبة وجوب تطبيق القرار رقم ١٩٢٦/٢٧٥ على هذه الأملاك (رأى ديوان المحاسبة الاستشاري رقم ١٣ تاريخ ١٥/٢/١٩٨٣).
- إن موضوع الفضلات المسقطة إلى الملك الخاص بقصد البيع شابهته مشاكل كثيرة لجهة التخمين والأسعار ومدى صحة خيار البيع أو الاستعاضة منه بالاستعمال العام لغايات بيئية وغيرها، وذلك في ضوء العدد الكبير من العقارات التي يتم بيعها، وبخاصة في المدن، بحيث تضيق عقارات الدولة... وفي موضوع الفضلات أيضاً، طُرحت مشكلات غير معالجة قانوناً لناحية قبض تأمينات عن عقارات من دون إتمام البيع ومرور زمن انعدمت معه قيمة التأمين نتيجة انخفاض قيمة النقد الوطني، ثم جاء أصحاب التأمينات أو ورثتهم طالبين نقل ملكية العقارات وتسجيلها على اسمهم، فوقفت الإدارة حائرة في اتخاذ الموقف المناسب: فهل تحسب التأمين ثمناً للعقار وهو بمئات الليرات، أم تطلب دفع الثمن مجدداً؟
- اكتشاف تواطؤ بين العارضين عند إجراء مزايدات علنية، الأمر الذي يستوجب النص على تدابير إقصاء وعقوبات أخرى في حقهم.
- عدم معالجة إمكان تخصيص عقار لمصلحة جمعيات وهيئات لا تتوخى الربح، الأمر الذي يضيّع فرصة المنفعة التي يمكن أن تنفذها الجمعيات في أملاك تخصصها لها الدولة. إن هذا الأمر عالجه الاجتهاد مجيزاً التخصيص، مع ضوابط تكفل عدم سوء الاستعمال (رأى هيئة التشريع والاستشارات رقم ١٩٩٢/٣٣٥ ورأى ديوان المحاسبة الاستشاري رقم ٩٢/٢٠٠٠ تاريخ ٣٠/٨/٢٠٠٠).

رابعاً: الأحكام القانونية الأخرى المتفرقة

إلى جانب الأحكام الأساسية المذكورة أعلاه وردت أحكام في قوانين أخرى ذات علاقة بأملاك الدولة من دون أن تختص بها فقط، ومن هذه الأحكام:

١- قانون الملكية العقارية الصادر بالقرار رقم ٣٣٣٩ تاريخ ١٢/١١/١٩٣٠

عرّف هذا القانون العقارات وأشار إلى أنواع الأملاك وفق ما يلي:

- العقارات المتروكة المرفقة هي العقارات التي تخص الدولة ويكون عليها لإحدى الجماعات حق

- استعمال محددة ميزاتُه ومداه بالعادات المحلية أو بالأنظمة الإدارية.
- العقارات المتروكة المحمية هي العقارات التي تخص الدولة أو البلديات وتكون جزءاً من الأملاك العامة.
- العقارات الخالية المباحة أو الأراضي الموات هي الأراضي الأميرية التي تخص الدولة، إلا أنها لم يجر التعرف إليها أو تحديدها فيصبح لمن يشغلها أولاً، بموجب رخصة من الدولة، حق أفضلية فيها ضمن الشروط المعينة في أنظمة أملاك الدولة.
- إن الأراضي المكتسبة من البحر والبحيرات والغدران والمستنقعات من دون ترخيص سابق لمكتشفها، تكون من أملاك الدولة الخاصة.

وبعد ذلك أفرد هذا القانون حماية خاصة للأملاك العامة وفق ما يلي:

- لا يسري مرور الزمن على الحقوق العقارية ولا تكتسب ملكيتها بوضع اليد إذا كانت تتعلق بالأملاك العائدة للدولة والبلديات وبالمشاعات التي تملكها القرى ملكية جماعية.
- على المحاكم الناظرة في قضايا الملكية العقارية أن تدخل عفواً المديرية العامة للشؤون العقارية والبلديات المعنية طرفاً في كل دعوى أو طلب إثبات حق ملكية يدعى به سنداً إلى وضع اليد.
- لا يكتسب بمرور الزمن حق على العقارات المتروكة والمحمية والمرفقة.

٢- قانون الغابات تاريخ ٧ / ١ / ١٩٤٩

عرّف هذا القانون الغابات وقسمها الى أربعة أنواع:

- الغابات التي هي ملك الدولة.
- الغابات التي هي ملك الدولة وعليها حقوق انتفاع للقرى.
- الغابات التي هي ملك البلديات والقرى.
- الغابات المملوكة للأفراد.

واستناداً إلى هذا القانون تناط بوزارة الزراعة إدارة وحماية غابات الدولة وبيع حاصلاتها بالمزاد العلني، وقد تقرر حماية الغابات عبر منع المس بها أو قطع الأشجار... تحت طائلة تطبيق عقوبات معينة. والملاحظ في هذا الإطار عدم تكوين هذه الحماية رادعاً للمخالفين على الرغم من تعديلها عام ٢٠٠٠ باتجاه زيادة الغرامات وتشديد الجزاءات.

٣- نظام إشغال الأملاك العامة البحرية (مرسوم رقم ٤٨١٠ تاريخ ٢٤ / ٦ / ١٩٦٦)

تستدعي الأملاك البحرية تنظيمًا خاصاً لترتيب وضعها الراهن. وهي يجري تنظيمها حالياً وفق هذا المرسوم، الذي يوجب أن تبقى الأملاك العامة البحرية باستعمال العموم ولا يُكتسب عليها لمنفعة أحد أي حق يخول إفعالها لمصلحة خاصة.

إن الملك العام والخاص العائد للدولة هو في الأساس مخصص لخدمة الشعب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. لذلك يجب أن تحرص القوانين على تأمين هذه المنفعة بحيث تحمي الملك من تفرد البعض فيه أو إعطائه دون مقابل مواز يؤمن المصلحة العامة

أما السماح بتخصيص جزء من الشاطئ لاستعمال أفراد أو مجموعات وحصر هذا الانتفاع بهم دون سواهم، يكون عملاً استثنائياً يمكن تطبيقه في حالات خاصة تخضع للأسس التي تحافظ على الغاية من الملك العام.

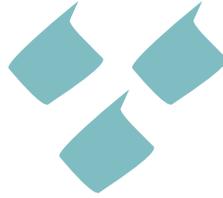
خامساً: خلاصة ومقترحات

إن الملك العام والخاص العائد للدولة هو في الأساس مخصص لخدمة الشعب بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. لذلك يجب أن تحرص القوانين على تأمين هذه المنفعة بحيث تحمي الملك من تفرد البعض فيه أو إعطائه دون مقابل مواز يؤمن المصلحة العامة.

في ضوء هذا المبدأ نرى من الناحية القانونية أنه يقتضي القيام بما يلي:

- إيضاح الفوارق بين الملك العام والملك الخاص بالنسبة إلى العقارات التي تلتبس فيها الحدود الفاصلة، واستتباع ذلك بإفراد أحكام أكثر تفصيلاً تؤمن الاستثمار الأجدى للملك الخاص والعام.
- فرض تحديث الصحائف العقارية للتعبير أكثر عن واقع العقارات.
- وضع آليات قانونية واضحة وصارمة لضبط المخالفات وقمعها ومعاقبة المخالفين.
- إتاحة استعمال العقارات العامة المخصصة للجميع دون قيود أو حدود تحولها إلى أملاك خاصة، وحصر الموانع بضرورة الحفاظ على الأماكن العامة وحمايتها من التلوث وما ينتقص من قيمتها.

إن القوانين الحالية تتسم بالقدم وعدم مجاراة التطور، الأمر الذي يستدعي تحديثها وصوغها على أسس تجمع الأحكام المختلفة وتزيل اللبس والتعثر الموجودة.



التحديات على الأملاك العامة البحرية في لبنان: الإشكالية وسبل الحل

إيلي خنّار

محامٍ في الاستئناف - بيروت

١- واقع الأملاك العامة البحرية

لم تكن مشكلة الأملاك البحرية العمومية يوماً نقصاً في التشريع، ذلك أن القرار رقم ١٤٤/س تاريخ ١٠/٦/١٩٢٥، الصادر عن المفوض السامي الفرنسي الجنرال سري، نظم إشغال الأملاك العمومية البحرية ووضعا الأساس المبدئية اللازمة لذلك، ثم تلتها عدة مراسيم، فضلاً عن مشاريع قوانين مختلفة؛ لكن المشكلة كانت دوماً تتمثل بعدم تنفيذ القوانين.

ليست مشكلة الأملاك العمومية البحرية وليدة الساعة، بل بدأت إبان الحرب اللبنانية واستمرت باستمرارها. وتوعدت الإشغالات بين قانونية وغير قانونية؛ وعبثاً حاولت الحكومات المتعاقبة بعد انتهاء الحرب إيجاد حل لهذه القضية، فكثرت الاقتراحات والمشاريع، ولكنها لم تفض في نهاية المطاف إلى حل جذري لأكثر من سبب.

بدأ الأمر بأن سُمح أولاً لبعض المسابح بأن تشغل أملاكاً بحرية لمدة قصيرة لا تتعدى السنة، قابلة للإلغاء دون أي تعويض، مع تحميل صاحب الترخيص أعباء إعادة المكان إلى طبيعته، وذلك منذ ولادة لبنان الكبير.

غير أنّ التحديات لا تقتصر على الأملاك العمومية البحرية، فهي قديمة العهد وتشمل الأملاك العمومية كلها، وإذا نظرنا إلى السواقي والأنهار والغدران نرى أن معظمها منتهك، وأن المقاهي مشادة على ضفافها في حين أن القانون ينص على أنّ كل مجاري المياه الطبيعية تضاف إليها ستة أمتار من كل ضفة من الأنهار والسواقي والغدران في أعلى منسوب لها هي ملك عام ويسمى بالفرنسية Le chemin des douaniers أي معبر خفراء الجمارك^(١).

حين يقضي ترخيص ما بإشغال أملاك عامة بهدف جني المال بواسطتها يكون قد تمّ التمييز بين مواطن وآخر ومخالفة المبادئ الدستورية، استناداً إلى الطابع العام للأملاك البحرية الذي يجعلها في خدمة استعمال العموم

قبل الأربعينيات عرفت منطقتا عين المريسة وميناء الحصن في بيروت وجونية الشير ما يسمى الحمامات ومنها حمام الجمل، وحمام الأوندين (للنساء)، والسان جورج، والحمام الفرنسي، وسبورتنغ كلوب، ولونغ بيتش، والبيروت، واللاغون.

وفي أواخر الأربعينيات وبداية الخمسينيات اهتم الفرنسيون ولضيف من اللبنانيين بهذا الموضوع

(١) حسين حمية، "الأملاك البحرية والحيثان"، الأفكار، العدد ٩٠١ (٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩).

الذي ما لبث أن تطور عددياً مع الأيام، فأقيم على شاطئ الجناح عدد من المسابح، منها: الكوت دازور، والسان سيمون، والسان ميشال، والريفيرا، والأكابولكو، وكازينو بلاج خلدة، وبيتش كلوب، حيث وفّرت الشاليهات الخاصة بالمسابح التي تؤجر للموسم والمقتصرة على الاستعمال اليومي من المواطنين، ونمت معها مصالِح متممة كتأجير الحسكات والقوارب وتأجير المايوهات والدواليب للمبتدئين في السباحة.

إن الأملاك العمومية البحرية هي جزء من المال العام للدولة وتخضع للقوانين المتعلقة بالأملاك العامة، في ما لم يرد نص خاص عليه، وهي معدة للمنفعة العامة واستعمال الجمهور

وكذلك أقيمت الشاليهات الخاصة للأفراد النافذين والقادرين في المنطقة. وما أن أنشئ مسبح الريفيرا، وبالتالي الأكابولكو والساندرز، حتى بدأت المدارس تشط في أخذ التلامذة إلى شواطئ البحر، وبذلك أصبحت المسابح تتنامى وتتنافس في ما بينها وبصورة خاصة في بيروت وجنوب بيروت وخلدة وجونية.

ومع بداية الستينيات نشأت مشاريع سياحية أخرى، منها: الهوليداي بيتش، وطبرجا بيتش، وكورال بيتش، وليبانون بيتش. واستمرت هذه الثورة السياحية في التآلق والازدهار إلى أن أرخت الحرب بثقلها على الساحة اللبنانية.

وفي السبعينيات والثمانينيات بدأت المشاريع تظهر وتزدهر شمال نهر الكلب حتى جبيل، وما لبثت أن أخذت منذ أواخر الثمانينيات في التمدد من البترون حتى طرابلس، لتلبية الحاجة الماسة إلى مكان آمن بعيداً من خطوط التماس واستجابة للتغيير الديمغرافي الحاصل، الأمر الذي عزز قيمة الأراضي المجاورة لتلك المشاريع في المناطق كافة.

وكانت تلك المرحلة قد شهدت إصدار عدد من القرارات والتراخيص أجازت إشغال الأملاك البحرية، الأمر الذي أدى إلى تزايد حجم المنشآت والتعديات على تلك الأملاك^(٢).

أما عدم قانونية هذه التراخيص فيمكن في كونها مخالفة لأحكام القرار رقم ٢٥/١٤٤، ولا سيّما المادة ١٦ منه، التي تنص على وجوب إعطاء إجازات الإشغال بقرار من رئيس الدولة.

القضية إذاً بدأت قبل عام ١٩٧٥، لكنها ما لبثت أن انفجرت اتساعاً وشمولاً إبّان الحرب، على قاعدة مخالفة القوانين المرعية الإجراء، لا على قاعدة غياب الأنظمة والقوانين. وقد امتدت السنة الصخور والردميات أمتاراً وأمتاراً على طول الشاطئ فقطعت أوصاله، حتى زاد مقدار النفقات على بناء واستثمار المنشآت البحرية غير المرخص لها على ٢٠٠ مليون دولار^(٣).

إن خمسة عشر عاماً من غياب سلطة القانون كانت كافية لانحسار طول الشاطئ اللبناني من نحو ٢٢٠ كلم إلى ما لا يزيد على ٤٠ كلم. وبعد اتفاق الطائف، برز موضوع الأملاك العمومية البحرية مجدداً، وكلف الرئيس سليم الحص لجنة لوضع دراسة تمهد لإصدار مرسوم يعالج المخالفات ويوضح أسس إشغال الأملاك العمومية البحرية؛ فصدر في ٢٠ آب/ أغسطس ١٩٩٠ القانون رقم ١٤ الذي

(٢) هدى الحسيني، "الأملاك العامة البحرية: هل يباع الشاطئ بثمان بخص؟" الشراع، العدد ٨٨١ (١٠ أيار/ مايو ١٩٩٩).

(٣) بول ماروديس، "الذين خالفوا والذين لم يخالفوا"، الأفكار، العدد ١٠٢٠ (٤ آذار/ مارس ٢٠٠٢).

أبطل جميع التراخيص المخالفة للقانون الصادر عن وزراء الأشغال السابقين، إذ نصت المادة ٣٠ منه على أنه "تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً، ويحظر على أي جهة ترتيب أي أثر قانوني عليها، جميع الأعمال والتصرفات والتدابير الحاصلة خلافاً للقواعد والأصول المقتضاة قانوناً، وفي صورة خاصة إشغال الأملاك العمومية البحرية الحاصلة من دون استصدار مراسيم تجيزها ولا يترتب للشاغل الفعلي في صورة غير قانونية أي حق مكتسب مهما كانت مدة إشغاله".

في أواخر عام ١٩٩٠، تسلمت الدولة زمام الأمور، ولكنها أغفلت عن إيلاء موضوع الأملاك العمومية البحرية القدر الكافي من الاهتمام، لا بل استمرت بمنح التراخيص دون الاستناد إلى خطة واضحة أو رؤية مستقبلية متكاملة لواقع الأملاك العمومية تضع حداً للنزف الحاصل.

إن أي قانون يتعلق بتنظيم أو استثمار الأملاك العمومية البحرية يجب أن يتم وضعه بطريقة تحفظ وتصون الأبعاد المتعددة للشاطئ اللبناني تراثياً وطبيعياً وثقافياً وبيئياً، كما عليه مراعاة وحماية الوظيفة الاجتماعية والسياحية للشاطئ

إزاء هذا الواقع، بلغت المساحة المرخص لها خلال الفترة ١٩٩٠-٢٠٠١ نحو ٤٣٦٦٠١ م^٢ من الأراضي و٢٩٦٠١٩ م^٢ من المسطح المائي. ولا يزال واقع الأملاك العمومية البحرية لغاية تاريخه على حاله، بانتظار صدور قانون شامل يعالج جميع المشكلات المرتبطة بهذه الأملاك.

٢- الرسوم المترتبة على هذه الإشغالات

لم تكن عادلة المعايير المعتمدة في المرسوم رقم ٩٢/٢٥٢٢ المتعلق بأسس تحديد الرسوم السنوية المترتبة على التراخيص وبالتالي فوّتت على الدولة عائدات وفيرة:

على سبيل المثال، إذا تم إعطاء ترخيص بإشغال مساحة ٢٠٠٠ م^٢ من الأملاك البحرية في منطقة "الجنح" لإقامة مجمع سياحي فإن رسم الإشغال وفق المرسوم المذكور يبلغ التالي:
٢٠٠٠ م^٢ × ١٢٥٠ ألفاً × ٠,٧٥ = في المئة = ١٨ مليوناً و٧٥٠ ألف ليرة لبنانية.

في حين أن قيمة هذه الأرض تبعاً لتخمين الدولة تبلغ ٢,٥ مليار ليرة. وهذا يعني أن المبلغ المدفوع يمثل فائدة سنوية بنسبة ٠,٧٨ في المئة من قيمة الأرض المشغولة.

أما في حال اعتماد نسبة مئوية بمعدل ٦ في المئة، على الأقل بالنسبة إلى المؤسسات والمجمعات السياحية والمساح المستثمرة موسمياً وللإستعمال الخاص وفق ما جاء تقسيمه بموجب المادة الأولى من المرسوم رقم ٩٢/٢٥٢٢، وهي النسبة القانونية الدنيا للإيجار وفق العرف المعتمد لدى الدولة، فإن الرسوم المجبأة ستفوق الـ ٢٥ مليار ليرة لبنانية. مثلاً، إن عائدات إشغال ٢٠٠٠ م^٢ من الأملاك البحرية في منطقة الجنح يجب أن تصل إلى ١٥٠ مليون ليرة وليس إلى ١٨,٧ مليون ليرة وذلك، وفقاً لما يلي:

٢٠٠٠ م^٢ × ١٢٥٠ ألفاً × ٦ في المئة = ١٥٠ مليون ليرة لبنانية بدلاً من ١٨ مليوناً و٧٥٠ ألف ليرة لبنانية، وهذا رقم مقبول نسبة إلى قيمة الأرض وفق تخمين الدولة البالغ مليارين و٥٠٠ مليون ليرة لبنانية^(٤).

(٤) الدولية للمعلومات، حول لبنان ٢: الأملاك البحرية ٢٠٠٣.

٣- في الخلفيات والمبررات الواجبة لأي مشروع حلّ

أ - الشاطئ اللبناني: ثروة متعددة الأبعاد

يمتاز الشاطئ اللبناني الذي يبلغ طوله ٢٢٠ كلم، بمواصفات مناخية وجيولوجية تجعله من أجمل شواطئ الحوض الشرقي للبحر المتوسط؛ فتنوع المواقع الطبيعية والتضاريس الجغرافية والنظم الإيكولوجية، فضلاً عن التنوع الحيوي في الحياة البحرية، تمثل ثروة وطنية جمالية وطبيعية ينبغي الحفاظ عليها.

إن الشاطئ اللبناني، الذي هو ملك عام، قد شوّه على نحو عشوائي بردميات الصخور والإسمنت ليقام عليها مجمّعات سياحية، دون الاستناد إلى مخطط مدني. وقد تفاقم هذا التشويه بوجه خاص خلال سنوات الحرب حين غابت السلطة عن المجتمع وانتهكت الأنظمة والقوانين، ولم يبق من طول الشاطئ اللبناني على طبيعته سوى ٤٠ كلم^(٥)، في الوقت الذي تتنافس بلدان البحر المتوسط على سياحة الشاطئ وتعمل على الحفاظ عليه وحمايته.

إن ما يلفت انتباه السائح حين ينتقل على طول الشريط الساحلي الموازي للشاطئ اللبناني هو حجب منظر البحر، فقد ردمت الشواطئ الصخرية وقسم من مياه الشاطئ وأقيمت عليها مجمعات سياحية وفنادق وبنائيات شاهقة منتصبة كمكعبات عملاقة من الإسمنت، بحيث لم يعد ممكناً ارتياد الشاطئ في أكثر الأحيان، الأمر الذي حرم المواطن الأملاك العمومية، التي لا يجوز قانوناً الاستئثار بها أو حجب فوائدها عنه وحصرها في يد فئة قليلة من الناس، كل ذلك حصل نتيجة الشجع والفساد، أو على الأقل الفهم الخاطيء والجهل والتكبر للوظيفة الاجتماعية للشاطئ.

لا بل في هذا الأمر مخالفة دستورية، إذ ينص الدستور على مبدأ المساواة بين جميع المواطنين. وحين يقضي ترخيص ما بإشغال أملاك عامة بهدف جني المال بواسطتها يكون قد تمّ التمييز بين مواطن وآخر ومخالفة المبادئ الدستورية، استناداً إلى الطابع العام للأملاك البحرية الذي يجعلها في خدمة استعمال العموم. وفي حال إقامة أي مشروع على هذه الأملاك يجب أن تبرره مقتضيات المصلحة العامة الاقتصادية أو السياحية. وكل ما يخرج عن هذا الإطار يكون انتهاكاً لمبدأ المساواة بين جميع المواطنين في الحقوق الذي يمثل بدوره مخالفة لأحكام الدستور.

إن الأملاك العمومية البحرية هي جزء من المال العام للدولة وتخضع للقوانين المتعلقة بالأملاك العامة، في ما لم يرد نص خاص عليه، وهي معدة للمنفعة العامة واستعمال الجمهور.

وانسجماً مع ما تقدم،

يقتضي إلزام جميع المشاريع احترام الشروط الفنية والصحية المنصوص عليها في القوانين

(٥) سامي لقيس، مجموعة دراسات متنوعة (بيروت: منشورات مكتبة الإسكوا، ٢٠٠٢).

إن واقع الأملاك العمومية البحرية لا يشجع على اعتماد قوانين تساهلية، لا بل يقتضي وضع قوانين حازمة وواضحة من شأنها حفظ ما تبقى من الملك العام البحري ومنع منح أي ترخيص جديد إلا متى توافرت الضرورة القصوى المنوطة مباشرة بالمصلحة العامة

النافذة والقرارات المنفذة لأحكامها، كما لا يجوز بأي حال أن تكون هذه المشاريع عائقاً لوحدة الشاطئ، أو أن تؤثر في سلامة الأحياء المائية والبيئة البحرية والمرافق العامة. وقد جاء في توصيات ندوة المخطط التوجيهي الشامل للأراضي اللبنانية - البند الرابع، ما يلي:

- ”حماية عناصر الإنماء السياحي وبخاصة حماية الشواطئ البحرية كما هو معمول به في جميع بلدان العالم، وفقاً لأحكام القانون اللبناني. وللوصول إلى هذه الغاية يقتضي حماية الشاطئ غير المعتدى عليه حتى الآن من أي اعتداء جديد وعدم إعطاء أي ترخيص جديد لإشغال الأملاك العامة البحرية بصورة حصرية“.
- تنظيم مرافق الصيادين وتأهيلها بما يتلاءم والشروط البيئية، وبصورة عامة الانطلاق من مبدأ أن الأرض هي قاعدة الوطن ويعود للسلطة العامة أن تحدد وجهة استعمالها في ضوء المصلحة العامة وفق نص المادة السابعة من قانون التنظيم المدني.

كما يمكن الإفادة من التشريع الفرنسي لقانون الشواطئ (Droit de littoral) الصادر في ١٩٨٦/١/٣ ومرسوم التقنين (Décret de Codification) رقم ٧٣ - ١٠٢٢ تاريخ ١٩٧٣/١١/٨ - المواد L ١٤٦-١ لغاية L ١٤٦-٩ المنشور في مجموعة قوانين التنظيم المدني (Code de l'urbanisme) اللذين أرسيا العلاقة بين الطبيعة والثقافة ومفهوم الحدود بين الشاطئ والملك العام العقاري وحقوق المواطن في الملكية الدستورية للدولة. ويبدو من هذا الجانب أن الشواطئ اللبنانية أقرب إلى اختصاص وزارة البيئة، بالتعاون مع وزارتي الثقافة والمالية، نظراً إلى تطور مفهوم البيئة في المسار العام الاجتماعي والثقافي وعلاقته بحقوق المواطن فيها لكونها ملكاً للناس جميعاً.

ب - وجوب تفعيل العمل مع المنظمات الدولية

إن العمل والتنسيق مع المنظمات الدولية يصبّ في الخانة نفسها؛ من هذا المنطلق، نلقي الضوء على الاتفاقات الحاصلة بين لبنان ومنظمة الأمم المتحدة بهدف حماية الشاطئ والبيئة والثروات الطبيعية، ومنها:

- تقويم بيئي للشاطئ اللبناني، تمّ تمويله من البنك الدولي في تموز/يوليو ١٩٩٩ وقدم إلى مجلس الإنماء والإعمار، وانتهى بعدة توصيات، تقضي بوقف كل نشاط إلى ما بعد تنظيم الشاطئ وحمايته وإدارته للمحافظة على الثروة الوطنية.
- مشروع خطة إدارة الساحل بين جبيل - عمشيت في لبنان وبين اللاذقية في سوريا بتمويل من الاتحاد الأوروبي وإشراف وزارة البيئة اللبنانية ووزارة الدولة للشؤون البيئية في سوريا.
- اتفاق برنامج إدارة المناطق الساحلية في آذار/ مارس ٢٠٠١، وهو مشروع معدّ للبنان بتمويل من برنامج الأمم المتحدة للبيئة ضمن خطة عمل البحر المتوسط في معاهدة برشلونة. يُعنى المشروع بالإدارة المستدامة للمناطق البحرية والساحلية في لبنان، ولا سيما في المنطقة الجنوبية، وتقديم مبادئ التنمية المستدامة وتطبيقها والإدارة المتكاملة للمناطق البحرية الساحلية.
- تنفيذ المخطط التفصيلي للجزء الشمالي من الشاطئ اللبناني بدءاً من طبرجا، ضمن برنامج المخطط التوجيهي العام للشواطئ التابع للمديرية العامة للتنظيم المدني، الذي وضعه المهندس رهياف فياض بناءً على طلب المديرية المذكورة عام ١٩٩٧، والتي وافقت على المشروع المقترح

وأحالتها على البلديات المعنية لإبداء الرأي^(٦).

إلى ذلك، نص اتفاق مونتيفو باي في جامايكا عام ١٩٨٢ الذي انضم لبنان إليه عام ١٩٩٤، على منح الدول البحرية حقوقاً في المناطق البحرية الواقعة بعد المياه الإقليمية واستثمار كل الموارد الموجودة فيها، وقسمها إلى المناطق التالية:

- ١- المياه الداخلية (المرافئ والخلجان والأملاك العمومية البحرية).
- ٢- المياه الوطنية البحرية وتشمل المياه الإقليمية (١٢ ميلاً بحرياً) والمنطقة المتاخمة (٢٤ ميلاً بحرياً) والمنطقة الاقتصادية - المانعة المسطح القاري (٢٠٠ ميل بحري) ضمناً.
- ٣- المياه الدولية وتشمل أعالي البحار.

وبهذا يحق للبنان استثمار كل الثروات الطبيعية الموجودة في الجرف القاري (ومنها النفط) حتى مساحة ٥٦ ميلاً بحرياً من الشاطئ بانتظار اتفاق الدول المقابلة لشواطئنا. واستناداً إليه، في وسع الدولة اللبنانية أن تجعل حصة لبنان، في اتفاقها المعهود للتنقيب عن النفط بكاملها ٢٠ في المئة^(٧).

من الضروري تكريس المبادئ القانونية الأساسية التي ترعى الأملاك العمومية البحرية للدولة لناحية مبدأ الإشغال الموقت لمدة لا تتجاوز السنة الواحدة ضمن شروط معينة

إن أي قانون يتعلق بتنظيم أو استثمار الأملاك العمومية البحرية يجب أن يتم وضعه بطريقة تحفظ وتضامن الأبعاد المتعددة للشاطئ اللبناني تراثياً وطبيعياً وثقافياً وبيئياً، كما عليه مراعاة وحماية الوظيفة الاجتماعية والسياحية للشاطئ وتأمين جميع حقوق المواطنين من الانتفاع المجاني والمتساوي بالشاطئ الذي يجب أن يكون فسحة حرة محمية ومفتوحة أمام الجميع.

إن واقع الأملاك العمومية البحرية لا يشجع على اعتماد قوانين تساهلية، لا بل يقتضي وضع قوانين حازمة وواضحة من شأنها حفظ ما تبقى من الملك العام البحري ومنع منح أي ترخيص جديد إلا متى توافرت الضرورة القصوى المنوطة مباشرة بالمصلحة العامة.

من هنا، ضرورة إقرار قانون طوارئ يعتمد المحاسبة والمساءلة، فلا يجمل تعدياً بتسميته مخالفة ولا يلطف رسماً باستعمال كلمة بدل، أو يجري التلاعب على القانون باستعمال كلمة إيجار بدل كلمة إشغال، أو استعارة كلمات أقرب إلى القاموس الطبي منه إلى القاموس القانوني، كالقول بـ "معالجة" التعدييات بدلاً من قمع التعدييات.

نريد قانوناً لا يكتفي بالنص على المفاهيم كالقول بـ "وحدة وتواصل الشاطئ" بل ينتقل إلى وضع آلية لحماية وتأمين هذا التواصل.

إن إشغال الملك العام البحري هو الاستثناء، أما القاعدة فهي فتحه للعموم. وهذا الأمر يُعد من البديهيات، التي يُفترض عدم الخروج عنها، فلماذا القول بتمديد مهلة السنة إلى خمس عشرة سنة أو أكثر، لما الخوف، ما لم تقدم الإدارة على إلغاء التراخيص إلا لضرورات المصلحة العامة، أو متى تجاوز الشاغل حدود ترخيصه أو خالفها؛ فلا مبرر إذاً إلا إذا رأى الشاغل أن مصلحته تفوق المصلحة

(٦) ربما صوايا، "مشروع قانون الأملاك العامة البحرية يقونن الاعتداء على الشاطئ والبحر"، النهار، ٢٩/١٢/٢٠٠١.

(٧) بديع أبو جودة، "٢٠ في المئة من موارد المياه الإقليمية والوطنية بكاملها"، مجلة الأمن، العدد ١٣٠ (تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢)، ص ٦٨.

العامة وتتخطاها. ولماذا حرمت الدولة عائدات باهظة، باعتماد تاريخ ١/١/١٩٩٣ لتحديد الغرامة بدلاً من القيمة الرائجة بتاريخ قمع التعدي وفق بعض النصوص المقترحة.

ج - المبادئ الأساسية التي يجب مراعاتها في أي قانون جديد

١- الملك العام البحري هو جزء من المال العام المخصص للمنفعة العامة، بحيث يجب المحافظة عليه بإبقائه فسحة محمية ومفتوحة أمام العموم، لا يجوز التصرف بها أو تملكها بالتقادم أو الحجز عليها.
٢- الشاطئ اللبناني بتضاريسه الجغرافية وتنوعه الحيوي ونظمه الإيكولوجية المتعددة، هو ثروة وطنية جمالية وطبيعية، يقتضي حمايته والحفاظ عليه، عبر وضع الآلية اللازمة لذلك في أسرع وقت ممكن.

٣- من الضروري تكريس المبادئ القانونية الأساسية التي ترعى الأملاك العمومية البحرية للدولة لناحية مبدأ الإشغال الموقت لمدة لا تتجاوز السنة الواحدة ضمن شروط معينة، على أن تحتفظ الإدارة بحقها في إلغاء الترخيص في أي وقت ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة أو بمخالفة الشاغل حدود الترخيص وشروطه.

٤- التأكيد أن إشغال الأملاك العمومية هو استثناء من الأصل القاضي بعدم جواز إشغالها، مع ضرورة مراعاة مقتضيات الدفاع الوطني والمصلحة العامة.

٥- منع الترخيص الذي يلحق ضرراً على المدى المنظور أو البعيد بالمواقع الأثرية والتاريخية بصورة عامة والشاطئ بصورة خاصة، أو إذا كان من شأنه إلحاق الضرر بالبيئة والصحة العامة والإرتفاعات المختلفة.

٦- وجوب إخضاع أي ترخيص بإشغال الأملاك العمومية البحرية للموافقة المسبقة من قبل وزارة البيئة ووزارة الأشغال العامة والنقل والمديرية العامة للتنظيم المدني ووزارة الثقافة.

٧- عدم فقدان الأملاك العمومية البحرية صفتها إذا أدخلت ضمن المخططات التوجيهية.

٨- اعتماد تاريخ ١/١/١٩٩٢ حداً أقصى للتعديات الممكنة قوننتها، من دون أن يشمل هذا الأمر التعديات الحاصلة بلا استناد إلى أي ترخيص، إذ بعد هذا التاريخ، باتت الدولة قادرة على تسلم زمام الأمور، وكان يجب الامتناع تلقائياً عن القيام بأي تعدي على الأملاك العمومية. وبناءً عليه، يطبق القانون على كل العقوبات الحاصلة بعد ذلك التاريخ بحذافيره وبعقوبته القسوى.

٩- وقف منح التراخيص للأنشطة كافة، إلى حين وضع المخطط التوجيهي الشامل للشاطئ اللبناني موضع التنفيذ.

١٠- إن جرم التعدي على الأملاك العمومية البحرية لا يسقط بمرور الزمن لكونه مستمراً متمادياً لا يشمل أي عفو، مع الأخذ في الحسبان ما تتسبب به عملية هدم الإنشاءات الضخمة، كالفنادق الكبيرة، من هدر لرؤوس الأموال المستثمرة وفرض العمل وضياعاً للمصلحة العامة بحذافيرها ذاتها.

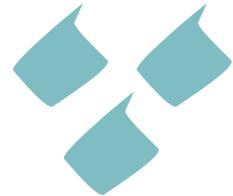
١١- إن التطور الاجتماعي والعمراني يمثل فرصة أكيدة للاستثمار بشروط أفضل، علماً أن المستثمر يستفيد من تفرد وتميز الشاطئ اللبناني من حيث الموقع والأهمية، الأمر الذي يستتبع معه رفع النسبة المئوية المقررة للإشغال بالنسبة إلى المؤسسات والمجمعات السياحية والمساح المستثمرة موسمياً إلى ٦ في المئة، ونسبة ٤ في المئة بالنسبة إلى المؤسسات الصناعية التي يمنع الترخيص لها بالإشغال إلا في مناطق مخصصة لها تقل قيمتها عن المناطق ذات التخصيص السياحي، ثم نسبة ٢ في المئة بالنسبة إلى الاستعمال الزراعي.

إن جرم التعدي على الأملاك العمومية البحرية لا يسقط بمرور الزمن لكونه مستمراً متمادياً لا يشمل أي عفو

أما بالنسبة إلى الاستعمال الخاص فلا يجوز الترخيص بالإشغال لهذا النوع من الاستعمال لعدم ارتباطه بالمصلحة العامة.

وفي الخلاصة، إن المبادئ التي ذكرناها، وغيرها من الأسباب، تستدعي سنّ قانون حديث يرمي تنظيم إشغال الأملاك العمومية البحرية ويقمع التحديات، تأكيداً لخطورة الواقع الذي تتخبط فيه الأملاك البحرية العمومية منذ زمن نظراً إلى تكاثر التحديات عليها بسبب الظروف الأمنية التي مرت بها البلاد على فترات مختلفة، الأمر الذي يستتبع معه اعتماد أحكام جازمة وصارمة.

إن إدراك الدولة والمرخص لهم والمواطنين لحقوقهم وواجباتهم في ظلّ قانون حديث ينظم موضوع الأملاك العمومية البحرية، يمثل بداية التغيير المنشود الذي طال انتظاره، ويضع الأسس الواعدة لمستقبل أفضل للأملاك العمومية البحرية في لبنان.



نور رؤية إستراتيجية لتحديث إدارة أملاك الدولة في لبنان⁽¹⁾

مدخل

قبل التطرق إلى تشخيص وضع إدارة أملاك الدولة في لبنان، لا بد من التعريف بهذه الأملاك التي تتألف من: الأملاك العامة، وهي مجموعة الممتلكات الضرورية لتنفيذ المهمات التي تدرج في إطار الخدمة العامة، إضافة إلى البنية التحتية والأملاك الطبيعية. تتألف الأملاك العامة العائدة لأشخاص الحق العام أو الهيئات العامة (الدولة، والبلديات، والمؤسسات العامة) من الممتلكات العائدة لهذه الهيئات، وهي تكون إما مخصصة للاستعمال المباشر من قبل الجمهور وإما مخصصة لتقديم خدمة عامة؛ ثم من الأملاك الخاصة للدولة، وهي مجموعة الممتلكات الأخرى التي تملكها الدولة ولا تكون مخصصة للمنفعة العامة.

هذا التعريف بالأملاك العامة هو شرط أساسي لتنظيم الجرد العينية التي تعطي فكرة عامة ومعلومات أولية مرتبطة بوقائع هذه الأملاك من حيث مساحتها وجهة استخدامها. وفي هذا الإطار، استُحدثت في وزارة المالية عام ٢٠٠٢ المديرية العامة للشؤون العقارية والمساحة (بعدما كانت مديرية قبل ذلك التاريخ) لتقوم بإدارة أعمال السجل العقاري، والمساحة، وإدارة أملاك الدولة الخاصة غير المنقولة، وشؤون تملك الأجانب في لبنان، فضلاً عن شؤون المعلوماتية. علماً أن هذه المديرية تتألف من مصلحة الديوان، وأمانات السجل العقاري في مركز كل محافظة، ومصلحة أملاك الدولة الخصوصية غير المنقولة، ومصلحة المساحة. أجرت المديرية حتى الآن جردة عينية لأملاك الدولة الخاصة في بيروت وجبل لبنان، وجمعت البيانات في أنظمة معلومات خاصة بالعقارات والمساحة. أما في ما يتعلق بأملاك الدولة العامة، فما من إحصاء مركزي لها، بحيث تقوم كل وزارة مسؤولة بعملية الجرد وتحديد استخدام هذه الأملاك بوجه عام.

لا تقع مسؤولية إدارة أملاك الدولة اللبنانية في الوقت الراهن على جهة واحدة، بل تتوزع الصلاحيات المتعلقة بإدارة الأملاك بين وزارة المالية والوزارات الأخرى

أولاً: نظرة تحديثية لإدارة أملاك الدولة

لا تقع مسؤولية إدارة أملاك الدولة اللبنانية في الوقت الراهن على جهة واحدة، بل تتوزع الصلاحيات المتعلقة بإدارة الأملاك بين وزارة المالية والوزارات الأخرى (بحسب القانون ١٩٢٦/٢٧٥

(١) ملخص تقرير أعدته الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة بتكليف من وزارة المالية في لبنان.

مثلاً، تناط بوزارة المالية إدارة أملاك الدولة الخاصة، باستثناء الغابات؛ أي أن المديرية العامة للشؤون العقارية تتولى أساساً إدارة أملاك الدولة باستثناء ما هو مخصص لوزارة أخرى)، وتحمل كل وزارة مسؤولية إدارة الأملاك المخصصة لها (أملاك الدولة الخاصة والعامة) من أجل تلبية حاجات الخدمة العامة المكلفة بها. وتقوم كل من الوزارات بتحديد حاجاتها لاكتساب العقارات أو التنازل عنها، كما يتم استئجار العقارات وفقاً لحاجات الدولة من قبل كل وزارة ولحسابها الخاص بعد موافقة مجلس الوزراء على قرار الإيجار. أما وزارة المالية، فهي تتولى من خلال المديرية العامة للشؤون العقارية والمساحة لديها، إدارة العقارات التي تدرج ضمن إطار أملاك الدولة الخاصة.

يُعدّ تحسين إدارة أملاك الدولة عنصراً رئيسياً في عملية إصلاح الإدارة المالية الحكومية من أجل زيادة المردود المالي لهذه الأملاك من جهة وخفض تكلفة إدارتها من جهة أخرى

تحتاج الدولة اللبنانية إلى تحديث إدارة العقارات والممتلكات لديها من خلال الاستناد إلى العناصر الإيجابية المتوفرة. وأهم الخطوات المطلوبة على هذا الصعيد:

- تحديد طريقة واضحة ومدروسة لبيع العقارات التي تدخل ضمن أملاك الدولة الخاصة من قبل المديرية العامة للشؤون العقارية والمساحة، وذلك في إطار عملية بيع تجري من خلال مزايادة عامة، يقوم بها مصرف لبنان الذي يدير ويقيم الممتلكات في المرحلة التي تسبق التنازل عنها، علماً أنه يفضل إجراء البيع عبر استدراج العروض.
- تحديد أسعار العقارات التي تدرج ضمن أملاك الدولة الخاصة ومراقبتها. على أن يتم التسعير من قبل لجان خاصة مؤلفة من ممثلين عن وزارة المالية إلى جانب خبراء من وزارة الأشغال العامة ووزارة الزراعة. وفي ما يتعلق بتنظيم حالات الإشغال غير الشرعية لأملاك الدولة الخاصة، تحدد الأسعار من قبل لجنة يترأسها قاض.
- إجراء تنظيم فعال لتنفيذ المشاريع الاستثمارية التي تتابعها الدولة من خلال مجلس الإنماء والإعمار الذي يبرمج ويدير المنشآت التي تنفذها الدولة، ويقوم باكتساب الأراضي لحسابها.

١- تحديد الحاجات

يُعدّ تحسين إدارة أملاك الدولة عنصراً رئيسياً في عملية إصلاح الإدارة المالية الحكومية، من أجل زيادة المردود المالي لهذه الأملاك من جهة وخفض تكلفة إدارتها من جهة أخرى.

أ- زيادة الإيرادات

يمكن الدولة أن تحسن شروط إدارة أملاكها التي تم تأجيرها بما يتلاءم مع أسعار السوق، من خلال تحليل دقيق لشروط إشغال أملاك الدولة العامة أو الخاصة، وشروط تحديد بدلات الإيجار وتحصيلها مع تحديث وسائل الدفع

يمكن أن تنتج زيادة الإيرادات من جراء زيادة مبيعات العقارات غير الإستراتيجية المرتكزة على ثلاثة عوامل:

١- متابعة عملية إحصاء العقارات ضمن

إطار أملاك الدولة العامة والخاصة أيّاً كان نوعها (عائدة للدولة، مستأجرة، موضوعة تحت تصرف الدولة) أو جهة استعمالها، وذلك بهدف تكوين نظرة شاملة عن أملاك الدولة.

٢- تقسيم أملاك الدولة وفقاً لنوع الأصول العقارية بهدف تحديد الطابع الإستراتيجي لتلك الأملاك وبيع الممتلكات غير الإستراتيجية. ويحدّد الطابع الإستراتيجي بناءً على تقييم طويل الأمد لهذه الأصول ضمن نطاق الخدمة العامة الفضلى.

٣- تحسين إجراءات البيع من أجل الحصول على أفضل قيمة للعقارات التي ترغب الدولة في التخلي عنها.

استناداً إلى الإحصاء الشامل لأملاك الدولة اللبنانية ولتحديد الطابع الإستراتيجي الخاص بها، يمكن الدولة أن تحسن شروط إدارة أملاكها التي تم تأجيرها بما يتلاءم مع أسعار السوق، من خلال تحليل دقيق لشروط إشغال أملاك الدولة العامة أو الخاصة، وشروط تحديد بدلات الإيجار وتحصيلها مع تحديث وسائل الدفع.

ب - خفض تكلفة الإدارة

بموازاة الزيادة المنتظرة في الإيرادات، يمكن الدولة أن تزيد إيراداتها المالية عبر خفض تكاليف الإدارة. هذه الخطوات الإصلاحية يمكن تحقيقها من خلال تحسين شروط استعمال أملاك الدولة من قبل الإدارات بهدف الحصول على أفضل الأسعار بالنسبة إلى تكاليف التأجير والأصول الثابتة والصيانة وتحصيل الإيجارات. كما ينبغي تحسين شروط العمليات العقارية التي تسمح بتأمين حاجات دوائر الدولة من تملك أو استثمار، فضلاً عن ترشيد استعمال هذه العقارات بحيث لا يترتب على الدولة أعباء مالية إضافية.

تمثّل إحدى أولويات إصلاح إدارة أملاك الدولة بانتهاج سياسة عقارية دقيقة عالية الأداء من قبل الحكومة اللبنانية يتم عرضها على جميع المسؤولين في الإدارة والجهات الاجتماعية المعنية

ثانياً: الطريق نحو تحديث إدارة أملاك الدولة اللبنانية

إن وضع خارطة طريق نحو تحديث إدارة أملاك الدولة اللبنانية لا بد أن يبدأ بوضع جردة مادية شاملة ودراسة دقيقة وموضوعية لأملاك الدولة، تشمل الناحية النظامية وتخمين قيمة الأملاك، والجدوى الفنية للمستأجر منها، وتحليل النقاط الإيجابية والنقاط السلبية، ودراسة نسبة التكاليف مقابل نسبة الإيرادات. ولتحقيق الأهداف المرجوة من هذا البرنامج الإصلاحي، يجب التركيز على أربعة مداخل إصلاحية رئيسية تساهم في بلوغ الهدف المنشود، وهي:

١- السياسة العقارية للدولة

تمثّل إحدى أولويات إصلاح إدارة أملاك الدولة بانتهاج سياسة عقارية دقيقة عالية الأداء من قبل الحكومة اللبنانية يتم عرضها على جميع المسؤولين في الإدارة والجهات الاجتماعية المعنية. ومن الضروري أن تكون هذه السياسة قابلة للتطبيق تدريجياً وللتقييم المنتظم والمراقبة المستمرة. تهدف هذه الإستراتيجية إلى زيادة الإيرادات الناتجة من إدارة أملاك الدولة وخفض النفقات العقارية من جهة، وإلى مواكبة إصلاحات

تمثّل المعرفة القاعدة الأولية لتطوير السياسات العامة وتطبيق الإصلاحات العملية اللازمة في جميع المجالات

الدولة ضمن رؤية واضحة لتحسين جودة الخدمة العامة من جهة أخرى. يلي ذلك عملية هندسة الإستراتيجية الحكومية عبر إنشاء لجنة تنفيذية خاصة بالسياسة العقارية مؤلفة من الجهات الوزارية والخبراء في المجال العقاري، تكون مهمتها صوغ التوصيات حول الخيارات الملائمة لتحديث الإدارة وتقييم عملية تطبيق سياسة الدولة العقارية.

إضافة إلى ذلك، وبحسب التقسيم الحالي للأدوار في إدارة أملاك الدولة العامة والخاصة حيث تتولى الوزارات تنفيذ العمليات العقارية الخاصة بها، وتقوم وزارة المالية بتحرير الوثائق والتنازل عن العقارات لحاجات الوزارات، لا بدّ من تعديل تقاسم الأدوار المعمول به حالياً عبر القيام بحصر إدارة العمليات العقارية بسلطة واحدة تطبق السياسة العقارية للدولة على نحو فعّال. من هذا المنطلق، يمكن توزيع المهمات الإدارية بطريقة فضلى على المدى القصير إلى حين وضع سياسة عقارية جديدة، إذ ينطوي التوزيع على العناصر التالية:

- إناطة مسؤولية تحديد العمليات العقارية للدولة اللبنانية بوزارة المالية من خلال المديرية العامة للشؤون العقارية والمساحة وذلك بناءً على حاجات كل إدارة من الإدارات.
- تكليف الوزارات تنفيذ العمليات.
- الاحتفاظ بصلاحيات تحرير إذن إشغال أملاك الدولة العامة لمصلحة الوزارة المعنية.

٢- تحسين المعلومات العقارية وإتاحتها

تمثّل المعرفة القاعدة الأولى لتطوير السياسات العامة وتطبيق الإصلاحات العملية اللازمة في جميع المجالات. وإذا كانت الدولة اللبنانية جادة في تطبيق الإدارة الحديثة والدينامية لأملكها فيتوجب عليها نشر المعلومات وتحسين المعرفة الوطنية بأملاك الدولة وخصائصها، بما في ذلك نشر الإحصاء العيني الذي يشمل أيضاً مجموعة الأموال غير المنقولة التي تستخدمها دوائر الدولة. يتضمن الإحصاء العيني بيانات مالية حول قيمة العقارات، ومعلومات شاملة حول العقارات المؤجرة أو تلك التي تخضع للاستثمار أو الإشغال. كما يشمل بيانات تقنية خاصة بالمساحة المشيّد والصيانة، إضافة إلى معلومات ذات طابع قانوني. من هذا المنطلق لا بدّ من الإشارة إلى أهمية المباشرة في تصميم الإستراتيجية العقارية الشاملة التي توفر المعلومات الدقيقة حول الملك الذي تديره الدولة، وشروط استخدام الممتلكات إضافة إلى العائدات والأعباء الناتجة من العمليات الإدارية. وبالتالي يجب إتمام الإحصاء العيني بعملية إحصاء مالي تهدف إلى تحديد قيمة الملك العام بحسب نوع الممتلكات وطبيعة المالكين، تسهيلاً لعمليات الإيجار أو الإشغال.

٣- تحسين الإدارة العقارية

لتحسين الإدارة العقارية بعدّ مزدوجٍ مبنّي على زيادة عائدات أملاك الدولة بالتوازي مع خفض تكاليف الإدارة. تتبلور إرادة التحسين من خلال وضع رؤية متوسطة الأمد لإستراتيجية عقارية متعددة السنوات تمكّن القيّمين على إدارة أملاك الدولة من ترشيد استعمالها وتحديد الوجهة المثلى للإفادة

تتبلور إرادة التحسين من خلال وضع رؤية متوسطة الأمد لإستراتيجية عقارية تمكّن القيّمين على إدارة أملاك الدولة من ترشيد استعمالها وتحديد الوجهة المثلى للإفادة منها

منها. تساهم الجردة العينية في وضع برنامج سنوي لبيع أملاك الدولة التي لا تلبى حاجات الدولة والتي لا تدخل ضمن إطار استخدام الإدارات العامة.

تُعد متابعة مكافحة عمليات الإشغال غير المشروعة لأملاك الدولة جزءاً لا يتجزأ من سياسة الإصلاح التي تتناول إدارة الأملاك، إذ إن الحاجة ملحة إلى تنظيم وتسوية جميع عمليات التملك غير القانونية لأملاك الدولة الخاصة، مع لحظ إمكان ترتب أعباء مالية جزائية يتم تسديدها عن جميع سنوات الاستخدام غير الشرعي للممتلكات. هذه الخطوة أساسية بحيث تؤمن استرداد الدولة لجميع أملاكها وإحاقها بالجردة العينية الشاملة.

٤- مستلزمات تطبيق الإستراتيجية الإصلاحية

هناك خمس محاور رئيسية متكاملة تدعم وتعزز مجتمعة سبل تطبيق الإستراتيجية الإصلاحية الوطنية، وهي:

أ - تحسين وسائل تحصيل عائدات أملاك الدولة وتحديث سبل تسديدها من أجل تأمين فاعلية كبرى والحفاظ على الشفافية.

ب - تحديث التشريعات والأنظمة الحكومية المرعية الإجراء في لبنان بهدف جعل الإدارة أكثر دينامية، وتوزيع أدوار الجهات الفاعلة القيمة على الإدارة لتعاشي الازدواجية، وصولاً إلى ترشيد الإجراءات وتسهيلها بغية خفض أعباء الإدارة.

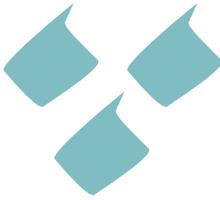
ج - تطوير النظام القائم للمعلوماتية العقارية على نحو يساهم في وضع إستراتيجية عالية الأداء، ويمكن من الحصول على وصف عيني وفني للعقارات إضافة إلى تحديد سبل التملك والشروط الخاصة بها. إن نظام المعلوماتية يسهل عملية الأرشيف، وبالتالي عمل الوكلاء، من خلال سهولة الحصول على المعلومات اللازمة لأداء مهماتهم.

د - تطوير قدرات ومعارف الجهات الفاعلة من خلال برامج تدريب متخصصة تلي مرحلة تقييم الحاجات. يؤدي التدريب المهني دوراً فاعلاً في مواكبة منهجية التغيير وفهم الأهداف، ويرتكز على وضع توجهات جديدة للخدمة العامة في مجال إدارة أملاك الدولة وتدريب المسؤولين والموظفين المعنيين على الإستراتيجية العقارية والمهام الجديدة المترتبة عليهم، وبخاصة نظام المعلوماتية الذي يركز عليه الأداء المتطور للإدارة العقارية.

هـ - اعتماد منهجية الجودة العالية من خلال تقليص الإجراءات وتسهيل المعاملات الإدارية وإشراك الجهات الفاعلة في مسار التحديث الوظيفي المواكب لتحديث السياسة العقارية. إضافة إلى هذه المكونات، يترافق تطبيق الإصلاحات مع مستوى عال من الشفافية على مستوى هندسة العمليات وتنفيذها، ومع وضع خطة لتحديد المخاطر، ولا سيما على مستوى نظام المعلوماتية. يساهم هذا الإجراء في خفض نسبة التعرض للأخطار ويحسن الأداء الكلي للإدارة. ولا بد من ذكر أهمية تطبيق الرقابة الداخلية على سير عمل جميع الدوائر، وسياسة التدقيق الملائمة التي تساهم في تعزيز جودة الخدمة العامة.

أبرز التوصيات لتحديث إدارة أملاك الدولة اللبنانية

- وضع سياسة عقارية حكومية لتحسين عائدات أملاك الدولة وخفض تكلفة إدارتها.
- إنشاء لجنة تنفيذية للسياسة العقارية تحدد الخيارات والتوجهات الرئيسية وتحصر على مراقبة حسن تنفيذ السياسة العقارية للدولة.
- استحداث وظيفة قيادية على مستوى إدارة أملاك الدولة مهمتها تطبيق السياسة العقارية الجديدة للدولة.
- إحصاء أملاك الدولة اللبنانية العامة والخاصة، ونشر المعلومات بغية تحسين المعرفة حولها.
- وضع تصنيف للأملاك العقارية وفقاً لنوع الممتلكات.
- تقييم أملاك الدولة لتحسين العائدات المالية منها.
- وضع إستراتيجية لتطوير الأملاك العقارية وترشيد استعمالها.
- وضع برنامج يمكن الدولة من بيع العقارات التي لا تلزمها.
- تحسين شروط عملية البيع من خلال استدراج العروض.
- تحسين عائدات إيجارات أملاك الدولة من خلال إنشاء هيئة متخصصة تقيم عمليات الإشغال.
- متابعة عملية مكافحة حالات الإشغال غير الشرعي لأملاك الدولة.
- تحسين وسائل التحصيل والدفع المتعلقة بعائدات عقارات الدولة.
- إدخال التعديلات التشريعية والتنظيمية اللازمة من خلال القانون والإجراءات.
- تطوير نظام معلوماتي عقاري لتحسين إدارة العقارات.
- مواكبة عملية تحسين الإدارة بالتدريب المهني المحترف.
- اتباع منهجية الجودة العالية ومعايير الشفافية وقياس المخاطر والرقابة الداخلية.



الخطة الشاملة لترتيب استعمالات الأراضي البنانية وعلاقتها بإدارة الأملاك العمومية

وفاء شرف الدين* وإبراهيم شحور** (**)

(*) رئيسة إدارة التمويل في مجلس الإنماء والإعمار - بيروت

(**) رئيس إدارة البرمجة والتخطيط في مجلس الإنماء والإعمار - بيروت

مقدمة

بتاريخ ٢٠/٦/٢٠٠٩، صدر المرسوم رقم ٢٣٦٦ المتعلق بإقرار خطة ترتيب استعمالات الأراضي في لبنان. وقد جاء ذلك بعدما أُلّف مجلس الوزراء، في أواخر عام ٢٠٠٨، لجنة وزارية خاصة لدراسة هذه الخطة التي أعدها مجلس الإنماء والإعمار بالتعاون مع المديرية العامة للتنظيم المدني والإدارات والمؤسسات المعنية.

تمثل هذه الخطة الإطار العام لإستراتيجية تنظيم استعمالات الأراضي وتجهيز المناطق على المدى الطويل وتعد مرجعاً أساسياً لوضع أنظمة التنظيم المدني المحلية من جهة ولبرمجة الاستثمارات العامة من جهة أخرى.

تجدر الإشارة إلى أن المرسوم الاشتراعي الذي أنشئ مجلس الإنماء والإعمار بموجبه نصّ على أن يضع هذا المجلس مشروع الإطار التوجيهي العام للتنظيم المدني، كما نص قانون التنظيم المدني على أن تصاميم وأنظمة المدن والقرى توضع ضمن إطار الخطة الشاملة لترتيب الأراضي.

إن العدو الأول للحرية يكمن في الفوضى، إذ إن حرية الأشخاص معرضة للانتقاص بفعل تصرفات فردية من قبل أقلية غير مسؤولة؛ وبالتالي، يجب الحفاظ على النظام وعلى حد أدنى مقبول من القوانين والأنظمة التي ترعى حياة المجتمع

أولاً: أهداف الخطة

تسعى الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية لتعزيز جميع أوجه الحرية، من خلال توسيع الخيارات المتاحة للسكن والاستثمار في كل أنحاء البلاد، ضمن إطار مشروع مرن، قائم على تشجيع المواطنة.

إن العدو الأول للحرية يكمن في الفوضى، إذ إن حرية الأشخاص معرضة للانتقاص بفعل تصرفات فردية من قبل أقلية غير مسؤولة؛ وبالتالي، يجب الحفاظ على النظام وعلى حد أدنى مقبول من القوانين والأنظمة التي ترعى حياة المجتمع. أمّا الحواجز والفواصل بين المناطق فهي العدو الثاني للحرية. لذلك تتضمن الخطة الشاملة اقتراحات لتعزيز الاتصال بين المناطق وتشجع المبادلات بينها، مع تأكيد ضرورة تسهيل التنقل على جميع الأراضي اللبنانية.

يوجد إجماع ضمن المجتمع اللبناني على النتائج التي يجب أن تحققها الخطة الشاملة لترتيب الأراضي؛ وهو إجماع يقوم على مجموعة أهداف وقيم مشتركة نذكرها في ما يلي؛ مع العلم أن بعض هذه الأهداف قد ورد في نص الدستور اللبناني:

- وحدة الأراضي اللبنانية.
- الإنماء المتوازن للمناطق.
- ترشيد استغلال الموارد لضمان التنمية المستدامة.
- خفض الدين العام.
- تحسين الإنتاجية وزيادة معدل النمو الاقتصادي.
- تحسين ميزان التجارة الدولية.
- تحسين الأوضاع المعيشية.
- المحافظة على البيئة.
- المحافظة على التراث.

ترسم هذه الأهداف الطريق لمستقبل "مثالي" من السهل تصوره: لبنان واحد ومزدهر، قادر على احترام موارده وتراثه والإفادة منها بصورة عقلانية، وعلى ترشيد الإنفاق العام وتأمين خدمات عامة بنوعية جيدة لمواطنيه.

ستؤدي عملية ترتيب الأراضي وتجهيزها إلى تعزيز وحدة الوطن والاقتصاد والمجتمع. فالوحدة شرط أساسي للتصدي للتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها لبنان حاضراً وتلك التي سيتعرض لها مستقبلاً

أما عن الخيارات الرئيسية، فقد انطلقت الخطة الشاملة من هذه الأهداف، وأخذت في الحسبان الواقع القائم وتحديات المستقبل. وقد أدت هذه المقارنة ما بين التمنيات والواقع، إلى اعتماد ثلاثة خيارات رئيسية بُني عليها المخطط، وهي:

- وحدة البلاد.
- الإنماء المتوازن.
- ترشيد استخدام الموارد.

وستؤدي عملية ترتيب الأراضي وتجهيزها إلى تعزيز وحدة الوطن والاقتصاد والمجتمع. فالوحدة شرط أساسي للتصدي للتحديات الاقتصادية والاجتماعية التي يواجهها لبنان حاضراً وتلك التي سيتعرض لها مستقبلاً.

كما ستساهم الخطة الشاملة في خفض التفاوت في مستويات التنمية بين المناطق، وذلك باعتماد مفهوم عقلاني ومتطور لمبدأ الإنماء المتوازن. وستساهم أيضاً في ترشيد استعمال الموارد المحدودة المتوافرة في البلاد، وهذا ينطبق بوجه خاص على الموارد الطبيعية وعلى المالية العامة. تتحكم الخيارات الأساسية الثلاثة هذه بجميع التوجهات التي اعتمدها المخطط، بما في ذلك تحديد الوجهة الفضلى لاستعمال الأراضي والهيكليّة المدنيّة المقترحة ومشاريع التنمية المختارة لمختلف المناطق، وتوافر تجهيزات النقل والبنى التحتية المختلفة والتنظيم المدني وإدارة المواقع الطبيعية والتراثية.

ثانياً: الوجهة المقترحة لاستعمالات الأراضي

تتترح الخطة الشاملة اختيار الوجهة الفضلى لاستعمال الأراضي طبقاً لثلاثة معايير رئيسية، تشمل: طبيعة الأرض وموقعها، وميزاتها، والعوائق التي تتحكم بتطويرها.

١- طبيعة الأرض وموقعها

في موضوع طبيعة الأرض، تصنّف الخطة الأراضي اللبنانية إلى أربع فئات طبقاً لخصائصها الأساسية وموقعها في التوازن العام في البلاد. وتشجّع الخطة تحديد وجهة استعمال تتناسب مع هذا التصنيف.

أ - المناطق المدينيّة

تتوافق هذه المناطق مع نطاق المدن الكبرى في البلاد التي تستقطب حالياً ثلثي السكان المقيمين، والحصة الكبرى من الأنشطة الرئيسية لقطاعات الخدمات والصناعة. تتميز هذه المناطق بأهميتها على الصعيد الوطني، وبقدراتها على توفير السكن في جميع أنواعه، والأنشطة الاقتصادية والترفيهية المتنوعة، وتوفير البنى التحتية والتجهيزات الكبرى ضمن إطار تنظيمي حديث ومتكامل يضمن الحفاظ على المساحات الخضرة والتراث.

ب - المناطق الريفية

تشمل هذه المناطق مدناً صغيرة وقرى وأراضي زراعية ومواقع طبيعية ذات أهمية أكيدة على الصعيد المحلي، أكثر منها على الصعيد الوطني. وتمثّل الخصائص الريفية لهذه المناطق العنصر الأساسي لحلاوة العيش التي تتميز بها ولقدرتها على المحافظة على سكانها واستقطاب السواح والأنشطة. وعليه، فإن تطوير هذه المناطق يجب أن يتم ضمن مبدأ الحفاظ على طابعها الريفي المميز.

ج - مناطق الثروة الزراعية الوطنية

تُعدّ هذه الأراضي الأغنى والأكثر خصوبة في البلاد، وقد أنفقت الدولة مبالغ طائلة لتنفيذ مشاريع الريّ فيها. لذا تقتضي المصلحة الوطنية حصر استعمال هذه الأراضي للغايات الزراعية دون غيرها بوجه عام، كما يجب أن تحظى هذه المناطق بالمشاريع الرامية إلى تعزيز الإنتاج الزراعي، كتوفير الطرق الزراعية وتجهيزات الريّ وتعزيز الملكيات الزراعية بواسطة الضم والفرز... الخ، على أن تصاغ هذه المشاريع في إطار إستراتيجية وطنية للتنمية الزراعية تهدف إلى تحديث شبكات الإنتاج وتسويق المنتجات وتوزيعها.

د - مناطق الثروة الطبيعية الوطنية

تمثّل هذه المناطق العنصر الأساسي في تكوين البيئة والموارد الطبيعية في لبنان. وهي تشمل منطقة القمم بارتفاع يزيد على ١٩٠٠م، وشريط الأرز اللبناني والبساتين الجبلية على ارتفاعات تراوح بين

إن استعمال الشواطئ اللبنانية بصورة أفضل سيساهم على نحو فعال في تنمية السياحة وتعزيز نوعية الحياة عند المواطنين. ولتحقيق الاستفادة الفضلى من الشواطئ، يتوجب على لبنان استرجاع جمال واجهته البحرية وجاذبيتها

١٦٠٠ و١٩٠٠م. كما تشمل الأودية الكبرى وأهم الأحراج والغابات فضلاً عن مناطق التواصل الحيوي. وتقتضي المصلحة الوطنية حماية جميع هذه المساحات والمحافظة عليها بالتجانس مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية الملائمة.

٢- الميزات

تتميز بعض المناطق اللبنانية بمجموعة من الخصائص التي توفر فرصاً مهمة للتطوير، من الواجب الاستفادة منها لتحقيق استعمال أفضل للأراضي يصب في مصلحة المجتمع المدني وازدهاره.

أ- الشواطئ

إن استعمال الشواطئ اللبنانية بصورة أفضل سيساهم على نحو فعال في تنمية السياحة وتعزيز نوعية الحياة عند المواطنين. ولتحقيق الاستفادة الفضلى من الشواطئ، يتوجب على لبنان استرجاع جمال واجهته البحرية وجاذبيتها. يحتوي الشاطئ على أقسام مميزة ذات أهمية كبرى على المستوى الوطني، منها الشواطئ الرملية (نحو عشرين)، والمواقع المميزة (رأس شكا وأنفه)؛ والمواقع الطبيعية الخلابة مثل الشيور والرؤوس الصخرية والخلجان وغيرها (نحو إثني عشر)؛ والشواطئ الطبيعية التي تشمل الكثبان الرملية والمواقع البرية والجزر الصغيرة (أثنا عشر)؛ والكورنيش البحري الموجود في الواجهات البحرية للمدن الساحلية الكبرى؛ ومرافئ الصيادين التقليدية.

ب- المناظر الطبيعية الكبرى

إضافة إلى الشواطئ والطبيعة الريفية الزراعية الكبرى (البقاع، عكار، الخط الساحلي الجنوبي)، يحظى لبنان بعدة مواقع طبيعية خلابة تؤدي دوراً مهماً في تأكيد هويته ونوعية الحياة الجيدة فيه وتعد من عوامل الجذب الساحلي المهمة. من هذه المواقع الكثير من الوديان الجبلية العميقة وقمم الجبال الشاهقة وعدد كبير من التلال ذات التكوين الطبيعي المميز.

ج- المواقع الطبيعية المميزة

يتمتع لبنان بعدد من المواقع الطبيعية المميزة، تمثل المحافظة المطلقة عليها رهاناً وطنياً؛ نذكر منها على سبيل المثال: شلالات جزين وجسر فقرا الطبيعي ومغارة جميتا... وهناك عدد من القوانين والأنظمة القائمة بحاجة إلى تفعيل لكي تؤمن الحماية التامة لهذه المواقع ضمن نطاقها الجغرافي المحدود، كما يجب على نطاق أوسع، إيجاد الضوابط المناسبة التي تساهم في تعزيز دور هذه المواقع.

د- المباني التراثية والتاريخية

إن مناطق التراث، سواءً أثارية كانت أم أثرية أم أكثر حداثة، تؤدي دوراً شديداً الأهمية في تنشيط الاقتصاد السياحي، وتشهد على تاريخ البلاد. ومن حسن حظ لبنان أنه حافظ على عدد من الحصون والقلاع الأثرية ومئات الآثار التاريخية، كما حافظ على تراث مديني مميز، من الأحياء القديمة داخل المدن وفي المراكز التراثية والقرى ذات الطبيعة الريفية الخلابة التي تستحق كل الحماية والتنمية.

٣- العوائق

ينبغي، عند استعمال الأراضي، الأخذ في الحسبان العوائق الموجودة في عدد من المواقع، منها:

أ - مناطق الموارد المائية المعرضة لخطر التلوث

إن المناطق التي تكثر فيها التشققات والتصدعات يهددها بقوة خطر تلوث المياه الجوفية، وبالتالي تلوث الينابيع والآبار التي تزود السكان بمياه الشرب ومياه الاستعمال المنزلي. لذلك، يجب أن تواكب التطور العمراني في هذه المناطق حلول جذرية لمعالجة المياه المبتدلة، وذلك يقتضي منع إقامة مكابٍ النفايات الصلبة، والمناطق الصناعية بأنواعها والمزارع التي تنتج النفايات السائلة الملوثة.

ب - المناطق المعرضة لخطر الفيضانات

يجب أخذ العبرة من الكوارث الطبيعية التي حصلت حديثاً وتجنّب كل ما يعرّض الإنسان والممتلكات للخطر، فالمناطق المعرضة للفيضانات معروفة، وقواعد استعمال الأراضي فيها يجب أن تخضع لقيود إضافية، منها خفض عامل الاستثمار، وعدم الترخيص لمشاريع إفراس الأراضي التي تهدف إلى التطوير العقاري، وعدم تجهيز هذه المناطق بالبنى التحتية على نحو يحفز العمران، ومنع البناء نهائياً ضمن مسافات معينة من مجاري الأنهر، ومنع إنشاء التصاوين المغلقة، والزامية الاحتفاظ بما لا يقل عن ٨٠ في المئة من مساحة الأرض كحديقة أو بستان زراعي.

تمتّل مدينة بيروت مع ضواحيها القريبة ومع المدن والبلدات المحاذية "منطقة مدينية مركزية" قادرة، بوزنها الاقتصادي والديمغرافي، على تبوؤ أفضل المراكز بين الأقطاب المدينية الكبرى في الشرق الأوسط وفي حوض البحر المتوسط

ج - المناطق المعرضة لخطر الانهيارات

يستحسن في مثل هذه المناطق أن يُفرض منع البناء على العقارات التي يتجاوز معدّل انحدارها الطبيعي ١٠ في المئة. أما عمليات تسوية الأرض والردميات التي تهدف إلى تخفيف الانحدار اصطناعياً، فهي لا تُعدّ حلاً مقبولاً بل يمكن أن تزيد المشكلة تعقيداً. وهناك بعض المناطق المعرضة لخطر الانهيار تشمل حالياً عدداً من القرى والبلدات المأهولة، وهي تتطلب الاهتمام الجدي بأوضاعها مع تحديد نظام بناء واستثمار ملائم لها.

د - المناطق المعرضة لمخاطر صناعية كبرى

يوجد عدد من المناطق الصناعية في لبنان تهددها مخاطر رئيسية في حال اندلاع حريق أو انفجار أو حادث تسرب للنفايات الصلبة أو السائلة. يجب تحديد حزام أمان حول هذه المناطق يتوافق مع قدر الأخطار ويكون جزءاً من نظامها، كما أنه من الضروري عدم إقامة أي مشروع سكني ضمن هذا الحزام. أما في المواقع التي تتجاوز فيها حالياً الأبنية السكنية والمصانع الخطرة، فينبغي الحد من عمليات البناء السكني والعمل تدريجاً على فك الارتباط المكاني بين السكن والصناعة. كما يجب عدم إنشاء التجهيزات التعليمية والصحية وجميع البنى التحتية المساندة والأنشطة التي تستقطب الناس في محيط الصناعات الخطرة.

ثالثاً: الخيارات الرئيسية

١- تعزيز "أقطاب التوازن"

تؤكد الخطة الأولوية التي يجب أن تعطى لتعزيز الإنماء الاقتصادي والاجتماعي في ثلاثة أقطاب مدينية هي: عاصمة الشمال طرابلس نظراً إلى الدور الذي تؤديه هذه المدينة في إنماء كامل منطقة الشمال؛ والقطب المكون من مدن زحلة وشتورا والبلدات الأخرى الملاصقة لها، والتي تطلق عليه الخطة تسمية «قطب توازن» نظراً إلى موقعه داخل الأراضي؛ وأخيراً مدينة النبطية، وهي تتميز عن غيرها من المدن الكبرى في الجنوب (صيدا وصور) كونها مدينة داخلية، وقد عدتها الخطة أيضاً "قطب توازن".

تترجم الخطة هذه الأولوية المعطاة لعاصمة الشمال ولقطبي التوازن عبر مجموعة من المشاريع، أبرزها ما يلي:

- إنشاء ثلاث مناطق مخصصة للأنشطة الصناعية والخدمية في كل من البداوي ورياق والزهراني.
- تجميع كليات الجامعة اللبنانية المنتشرة على الأراضي اللبنانية في ثلاثة مواقع فقط، وهي طرابلس وزحلة - شتورا والنبطية، إضافة إلى المجمع الرئيسي في الحدث والفنار (بيروت الكبرى).
- تفعيل كامل حركة ترانزيت البضائع المشحونة بحراً إلى مرفأ طرابلس وتجهيزه لهذه الغاية.
- إعادة تأهيل السكك الحديدية بين رياق والحدود الشرقية، وبين طرابلس والحدود الشمالية بغية استخدامها لشحن البضائع.
- استكمال اوتوستراد الشمال حتى الحدود الشمالية على الطرف الشرقي لسهل عكار مروراً بجوار حلبا، واستكمال تنفيذ اوتوستراد العربي بين بيروت ودمشق، وأوتوستراد الجنوب في النبطية حتى مرجعيون في انتظار إمكان تنفيذ وصلته المقترحة باتجاه القنيطرة.
- تعزيز شبكة الطرق التي تربط بين الأقطاب المدينية الرئيسية الثلاث والمناطق المجاورة: طرق سريعة بين النبطية وجزين وصور وبننت جبيل، محول جديد في شتورا لتسهيل الاتصال ببعلبك والهرميل، طريق سريع يربط طرابلس بإهدن مروراً بزغرتا.
- إنشاء هيئة تنفيذية لتنمية الأقطاب المدينية الثلاثة وملاحقة المشاريع واستقطاب المستثمرين.
- إعادة النظر في المخططات التوجيهية والأنظمة في كل من منطقتي النبطية وزحلة - شتورا، وتنفيذ المشاريع العمرانية التي تعزز دورهما كأقطاب مدينية.

٢ - إعطاء المنطقة المدينية المركزية المكانة التي تستحقها

تمثل مدينة بيروت مع ضواحيها القريبة ومع المدن والبلدات المحاذية «منطقة مدينية مركزية» قادرة، بوزنها الاقتصادي والديمقراطي، على تبوؤ أفضل المراكز بين الأقطاب المدينية الكبرى في الشرق الأوسط وفي حوض البحر المتوسط.

أما تحقيق هذا الطموح فيتطلب تنفيذ مشاريع والقيام بتدابير من أهمها:

- تنفيذ عدد من المشاريع العمرانية الكبرى: استكمال إعادة إعمار وسط بيروت وربطه ربطاً

صحيحاً بباقي المدينة، وتنفيذ مشروع الضاحية الجنوبية الغربية (أليسار)، وتنفيذ مشروع السفوح الجنوبية العمراني في المنطقة الممتدة بين خلدة والدامور حتى خط عاليه - عيتات، وتنفيذ مشروع تطوير ضفاف نهر بيروت، وتنفيذ مشروع تنظيم الواجهة البحرية للضاحية الشمالية الشرقية ما بين مصب نهر بيروت وأنطلياس.

- إجراء نقله نوعية في قطاع النقل: استحداث هيئة موحدة لإدارة جميع شؤون النقل في محيط محافظتي بيروت وجبل لبنان، وتنفيذ شبكة من الممار المخصصة للنقل المشترك دون غيره في بيروت وعلى الخط الساحلي، وعلى المحاور المؤدية إلى المناطق السكنية الواقعة على السفوح، واستعادة كامل مسار خط السكة الحديد الساحلي وتخصيصه كمسار لخط نقل مشترك يربط مدن الساحل بعضها ببعض الآخر (من شمال البلاد إلى جنوبها)، وتنفيذ أوتوستراد إضافي إلى الساحل الشمالي (A2) ما بين المعاملتين وأنطلياس، وتنفيذ كورنيش بحري جديد ما بين أنطلياس ومصب نهر بيروت.
- إعادة النظر في أنظمة البناء في بعض المناطق الواقعة في أطراف المنطقة المدنية المركزية (أي بعد نهر الكلب شمالاً وخلدة جنوباً) بهدف وقف التمدد العمراني عند نهر إبراهيم شمالاً وعند نهر الدامور جنوباً. وسوف يتطلب ذلك زيادة عوامل الاستثمار في قسم من هذه المناطق، واستحداث وسائل متطورة للنقل المشترك.
- ضبط التوسع العمراني والعدول نهائياً عن منح الاستثناءات والتسويات المتكررة. إدخال الطبيعة إلى قلب المدن، وانفتاح المدن الساحلية على البحر، وتحسين الأملاك العامة بجميع مكوناتها، ولا سيما الأرصفة ومعابر المشاة والحدائق العامة وكل ما يتعلق بالمشاة والأطفال والمعاقين في المدينة.

٣- تنمية المناطق والمدن والقرى

تمر تنمية المناطق عبر إشراكها الكامل في اقتصاد البلاد بجميع جوانبه وليس عبر آليات توزيع المداخل عليها مما تنتجها منطقة مزدهرة واحدة.

من شأن الدعم المقترح لعاصمة الشمال ولقطبي التوازن في البقاع والشمال أن يعزز إشراك المناطق كافة في الاقتصاد الوطني والمساهمة في تنميتها. ولتحقيق ذلك، لا بد أيضاً من مشاريع وتدابير تتخذ لمصلحة المدن الأخرى الواقعة في هذه المناطق وكذلك للأرياف:

إن أرض الوطن إرث مشترك للشعب اللبناني، من واجب كل جيل أن يسلمها، بشمولية ثرواتها، إلى الأجيال المقبلة

- تنتظم الحركة الاقتصادية والحياة الاجتماعية في كل من المناطق الكبرى في البلاد (المنطقة المدنية المركزية والشمال والبقاع والجنوب) في إطار هيكلية مدنيّة متكاملة مكونة من قطب رئيسي يؤدي دور المحرك الاقتصادي الرئيسي (قطب المنطقة المدنية المركزية، وقطب طرابلس وضواحيها، وقطب زحلة - شتورا، وقطب النبطية)، ومن أقطاب ثانوية متخصصة نسبياً (جبيل وصيدا وبعبك وصور) ومن مجموعة من الأقطاب المحلية، وأخيراً من نسيج القرى الواقعة في محيط هذه الأقطاب المحلية.
- تتحلّى كل من مدينتي جبيل وصيدا بمزايا المدن المعابر، أما الإستراتيجية المقترحة لتنميتها

فتقوم على المبادئ التالية: تجنب ابتلاعهما كضواحي للمنطقة المدنية المركزية؛ الاستفادة من موقعهما كمعابر ما بين بيروت والشمال من جهة، والجنوب من جهة أخرى؛ تعزيز الأنشطة الاقتصادية التي تتلاءم مع هذين الموقعين ومع ثروتهما التراثية (التجارة، تخزين البضائع، زراعة الخضار، الاستجمام، السياحة) هذا إضافة إلى الأنشطة الصناعية القريبة منهما، وإلى موقعهما الإداري (مركز قضاء ومركز محافظة).

إن لبنان يُعد من ضمن البلدان العشرة ذات الكثافة السكانية الأعلى في العالم (نحو ٤٠٠ نسمة/كم^٢). ولهذا الحقيقة تأثير قوي في استعمال الموارد غير القابلة للتجدد

- تتحلّى كل من مدينتي بعلبك وصور كذلك بمزايا مماثلة من حيث عظمة مواقعهما الأثرية وشهرتها. فهما قطبان تراثيان بامتياز، في استطاعتهما الاستفادة من هذا الواقع لتعزيز دورهما السياحي على نطاق واسع. ويتطلب ذلك استثمارات مهمة في قطاع الفنادق وسياسة سياحية تعزز التكامل بين كل من هاتين المدينتين وجوارهما، عبر إبراز الثروات السياحية في المدن والقرى المكونة لهذا الجوار. هذا إضافة إلى دور كل من هاتين المدينتين كمركزين تجاريين وخدميين لكامل المناطق المجاورة لهما، بما في ذلك الإنتاج الزراعي.
- وسوف تتعزز أوضاع صور وبعلمك وغيرهما من المدن الأطراف مثل حلبا والهرميل وراشيا وحاصبيا وغيرها، بفضل الطريق الدائري السريع الذي تدعو الخطة إلى تنفيذه عبر الجنوب والبقاع والشمال.
- أما تنمية المدن الصغرى والأرياف، فستعزز بفضل رفع مستوى البنى التحتية والخدمات الأساسية (المياه والكهرباء والطرق المحلية... الخ) بصورة ملحوظة وعبر تحديث نمط توفير العقارات المجهزة للبناء، وذلك من خلال استحداث وكالة وطنية للتطوير العقاري تعمل لمصلحة الدولة أو لمصلحة البلديات التي تطلب منها ذلك.
- وسوف تتعزز الوظيفة السكنية (الاصطياف والسكن خارج التجمعات السكنية الكبرى) في الأرياف والقرى بمقدار محافظتها على طابعها الريفي.
- كما تشجع الخطة إقامة الصناعات الخفيفة غير الملوثة والأنشطة الحرفية وسائر الخدمات والأنشطة التجارية في الأرياف، ولا سيما في الأقطاب المحلية الواقعة في وسطها (من بينها الأفضية والبلدات الكبرى).

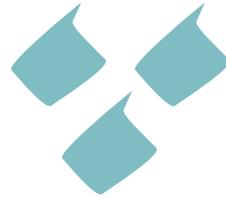
رابعاً: علاقة الخطة بإدارة الأملاك العمومية

بوجه عام، لا تميز الخطة بين استعمالات الأراضي التي تملكها الدولة وبين استعمالات الأراضي الخاصة لجهة تصنيفها بحسب الطبيعة والميزات والعوائق. كما أن الخطة لها طابع الإلزام للدولة نفسها فقط، على خلاف المخططات التوجيهية والأنظمة التقصيلية المحلية للمدن والقرى التي تضع قيوداً وارتفاقات على العقارات الواقعة في مناطق محددة.

إن الإطار الشامل للخطة يجعل من الأراضي اللبنانية بكاملها موضوعاً عاماً بصرف النظر عن الملكية؛ فالخطة تنطلق من مبدأ أن أرض الوطن إرث مشترك للشعب اللبناني، من واجب كل جيل أن يسلمها، بشمولية ثروتها، إلى الأجيال المقبلة. لذلك، يجب ترشيد استعمالات الأراضي وتمييزها بالطرائق السليمة التي لا تغير من طبيعتها أو تبدل من فرص استعمالها المستقبلية.

علينا أن نتذكر دوماً أن لبنان يُعد من ضمن البلدان العشرة ذات الكثافة السكانية الأعلى في العالم (نحو ٤٠٠ نسمة/كم^٢). ولهذه الحقيقة تأثير قوي في استعمال الموارد غير القابلة للتجدد، بما فيها الشواطئ والمواقع الطبيعية ومعالم التراث، سواء كانت طبيعية أم من صنع الإنسان. وفي ظل هذا الواقع، تكتسب المسائل المرتبطة بالحس الوطني واحترام الأنظمة أهمية كبيرة تزداد مع تزايد السكان.

على اللبنانيين أن يدركوا مدى التغيير النوعي الذي حصل في لبنان بفعل تزايد سكانه من مليون نسمة في زمن الاستقلال إلى أربعة ملايين نسمة سنة ٢٠٠٠ يعيشون ضمن رقعة جغرافية ثابتة، علماً أن هذا العدد سيتجاوز حتماً الخمسة ملايين خلال عقدين أو ثلاثة عقود من الزمن على الأكثر.



سبل ترشيد دور الدولة في إدارة أملاكها الخاصة: نموذج التجربة الفرنسية (١)

غني كوربا (*) وستيفاني فورنييه (**)

(*) مدير مكتب المهمات العقارية في الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة - باريس

(**) رئيس قسم في مكتب المهمات العقارية في الوكالة نفسها

تتضمن السياسة العقارية للدولة في فرنسا عدة أوجه وتُعدّ بعدة أقسام، منها المشاركة في تنمية قطاع المساكن الاجتماعية، ومساكن الطلاب، أو تحريك العمليات العقارية العامة. سوف نركز في هذه الورقة تحديداً على إدارة الأملاك العقارية الخاصة بالدولة، المستخدمة من جانب المرافق العامة.

منذ عام ٢٠٠٥، شهدت السياسة العقارية للدولة في فرنسا دفعاً جديداً يقوم على وضع إستراتيجية واضحة تهدف إلى تحقيق إدارة عقارية فعّالة، وذلك في سياق ”المراجعة الشاملة للسياسات العامة“ وإعادة هيكلة مرافق الدولة. وقد شمل هذا الأمر عملياً الأمور التالية:

إن تحديث الإدارة العقارية هو ركيزة أساسية لإصلاح الدولة؛ وهو يساهم في رفع أدائها، ويؤدي، من خلال تنظيم الأملاك العقارية تنظيماً علمياً، إلى المساهمة في إصلاح مالية الدولة

- ترجمة مختلف إصلاحات الدولة على الصعيد العقاري عبر تسهيل تنفيذ تلك الإصلاحات (إعادة تنظيم الإدارات الإقليمية للدولة، وإصلاح الجهاز القضائي، ودمج وحدات الضريبة والخزينة... الخ).
- تقليص الإنفاق العقاري، إذ وضعت الحكومة الفرنسية هدفاً هو منح الدولة مجموعة أملاك عقارية أكثر فائدة من الناحية العملية وأكثر تكيفاً مع مهماتها.
- تحديث إدارة الأملاك العقارية سعياً لتحقيق تنمية مستدامة.

إن تحديث الإدارة العقارية هو ركيزة أساسية لإصلاح الدولة؛ وهو يساهم في رفع أدائها، ويؤدي، من خلال تنظيم الأملاك العقارية تنظيماً علمياً، إلى المساهمة في إصلاح مالية الدولة.

تدور الإستراتيجية المحددة حول عدة محاور، هي: تحسين مستوى الإدارة العقارية؛ تعزيز المعلومات حول الأملاك العقارية؛ وضع رؤية متوسطة الأمد للإستراتيجية العقارية؛ وضع ترتيبات تساهم في تحسين إدارة هذه الأملاك؛ وضع أدوات قضائية ومالية وتقنية جديدة موضع التنفيذ؛ توسيع السياسة العقارية لتشمل المؤسسات العامة والهيئات المستقلة.

١- ترشيد الحكم على نحو يوضح دور المالك ودور الشاغلين في المجال العقاري

إن توزع مسؤولية الإدارة العقارية على أكثر من وزارة حتى زمن قريب حال دون وضع سياسة عقارية منطقية ودينامية للدولة الفرنسية موضع التنفيذ.

(١) نص مترجم عن اللغة الفرنسية.

لذلك، أنيطت مؤخراً مسؤولية تمثيل "الدولة-المالك" وتحديد توجهات سياسة الدولة العقارية، بوزير الموازنة المكلف إدارة الأملاك العامة. وفي إطار هذه المهمة، يعاون الوزير المذكور الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة (Agence France Domaine – AFD)، التابعة للمديرية العامة للمالية.

على الصعيد اللامركزي، يُمثّل الوزير المحافظ أو رئيس الإقليم وتعاونه الإدارة الإقليمية للمالية العامة، ويعيّن فيها مسؤول عن السياسة العقارية للدولة، يكون عمله مكماً لأعمال الدائرة الإقليمية للأملاك العامة.

إن معرفة جيدة بخصائص الملكية العقارية للدولة هي حجر أساس لأي إستراتيجية عقارية حديثة

بموازاة ذلك، تم تقليص صلاحيات الوزارات في مجال الإدارة العقارية على نحو ملموس، كما جرى تعيين مدير عقاري داخل كل وزارة.

أخيراً، وعلاوة على الرقابة التي يمارسها البرلمان، أنشئت هيئتان مختصتان:

- مجلس الدولة العقاري، المؤلف من برلمانيين واختصاصيين عقاريين، يستهرون على حسن سير السياسة العقارية الجديدة للدولة. يبلغ المجلس الوزير المكلف إدارة الأملاك العامة، توصياته لتحسين إدارة الأملاك العقارية، كما يدرس مشاريع الإستراتيجية العقارية المقدمة من جانب الإدارات أو مشغلي الدولة، سواءً على الصعيد المركزي أم على الصعيد اللامركزي.
- لجنة خاصة تعنى بنوعية وشفافية العمليات العقارية للدولة، تهتم بالسهر على تطابق العمليات العقارية مع القوانين العقارية المعمول بها (عمليات التملك وعمليات التنازل عن الملكية وعقود تأجيرية)، وتحسين إيرادات البيع إلى أقصى حد. تتألف اللجنة من موظفين كبار في مجلس شوري الدولة وديوان المحاسبة وهيئة التفتيش المركزي.

٢- تعزيز المعلومات حول الأملاك العقارية كشرط مسبق لتحديث الإدارة العقارية

من الواضح أنه لم يكن يوجد تجانس كبير في الأملاك العقارية، كما كانت الإدارة تعاني شح المعرفة بالمعطيات التقنية المتعلقة بهذه الأملاك، وخصوصاً حول شروط استخدام العقارات المبنية أو صيانتها.

من هنا، إن معرفة جيدة بخصائص الملكية العقارية للدولة (تقوم على جردة مادية شاملة، وتخمين قيمة الأملاك) هي حجر أساس لأي إستراتيجية عقارية حديثة.

هكذا، أطلقت الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة (AFD) منذ عام ٢٠٠٣ ورشة لإعداد جردة عينية للأملاك الدولة العقارية، مثلت ركيزة لإجراء الجردة المالية للدولة التي ينص عليها القانون العضوي الخاص بقانون الموازنة العامة الصادر بتاريخ الأول من آب/ أغسطس ٢٠٠١.

أي عمل علمي يتطلب إجراء جردة عينية شاملة وتخمين لقيمة المباني يُستكمل باقتراحات... تتيح للأملاك العقارية الخاصة بكل إدارة أن تلبى حاجات الشاغلين بصورة أفضل

تُستكمل هذه الورشة حالياً من خلال إثراء هذه المعطيات (مساحات، طبيعة المباني، نوعية صيانة الأملاك... الخ) بتفاصيل إضافية والتحقق من مصداقيتها بحيث يمكن الاستناد إليها تقنياً

وقضائياً. من ناحية أخرى، أتاحت عمليات التدقيق المختلفة للمباني تحسين المعلومات حول الأملاك العقارية. وفي ٣١ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠١٠ قدرت قيمة الأملاك العقارية للدولة الفرنسية، سواء المشغولة مباشرة من جانب مرافقها، أو المعهود بها إلى مشغليها، بنحو ١٠٦ مليارات يورو.

٣- وضع رؤية متوسطة الأمد للإستراتيجية العقارية بهدف وضع تنظيم عقاري أفضل لمرافق الدولة

تقرر إعداد رؤية متوسطة الأمد للإستراتيجية العقارية تمتد لعدة سنوات، وذلك لكي يتاح للدولة وضع حلول تسمح لها بتأدية دورها، وبمواجهة حاجاتها وزيادة قيمة ملكيتها العقارية (عمليات التملك والبيع وعمليات البناء و عقود التأجير)، إضافة إلى تأمين حاجاتها من الصيانة.

إن أي عمل علمي يتطلب إجراء جردة عينية شاملة وتخمين لقيمة المباني (جانِب تقييمي) يُستكمل باقتراحات عملية يحتاج تنفيذها إلى مدة لا تقل عن خمس سنوات (عمليات تملك وعمليات تنازل عن الملكية، وإعادة تجميع، وعمليات تبديل مراكز إقامة) تتيح للأملاك العقارية الخاصة بكل إدارة أن تلبّي حاجات الشاغلين بصورة أفضل، وكذلك أهداف التنظيم الرشيد للشأن العقاري (جانِب إستراتيجي).

حالياً، تم إعداد هذه رؤيا للإستراتيجية العقارية على المستويين المركزي والاقليمي. كما أن ٣٢٥ مؤسسة عامة وهيئة مستقلة، بمن فيها الذين يديرون ملكية عقارية كبيرة، أعدوا تصورات عقارية تراعي تحديداً نسبة مساحة ١٢ م^٢ لكل عامل حكومي.

وسوف يجري تطبيق هذه الاستراتيجيات من خلال تقليص عدد المراكز الحكومية، وتقليص المساحات المشغولة من جانب الدولة.

٤- الترتيبات التي تساهم في تحسين إدارة الأملاك العقارية للدولة

أ - "شبه إيجارات" عامة بين "الدولة-المالك" وبين الإدارات والمؤسسات العامة

إن الإجراءات التي كانت تعتمد سابقاً على تخصيص مبان حكومية معينة لمرفق عام، وبتخصيص أخرى لمؤسسات عامة وطنية مثلاً، والتي كانت تمنح الشاغلين صلاحيات كثيرة تمنح عادة للمالك، قد تم استبدالها منذ عام ٢٠٠٩ بعقود موقّعة وقابلة للمراجعة، خاصة بكل مبنى على حدة، تحدد حقوق وواجبات الطرفين المتعاقدين، أي "الدولة-المالك" والإدارة الشاغلة.

في ما يخص المباني الإدارية لمكاتب الموظفين، تحدد هذه الاتفاقيات نسبة الإشغال التي ينبغي بلوغها خلال مدة العقد، علماً أن المساحة المحددة من قبل الحكومة هي ١٢ م^٢ لكل عامل. تخضع العقود لتدقيق دوري لجهة ملاءمة الإشغال لطبيعة الإنشاء ومراعاة شروطه، وتحديد التزامات الإدارة الشاغلة.

ب - بدلات إيجار "موازنية" تتناسب وأسعار السوق

تتضمن العقود المذكورة آنفاً بدلات الإيجار "الموازنية"، وهي مبالغ تقديرية تتناسب وواقع السوق، تُدفع من قبل الوزارات مقابل شغلها المباني الخاصة بالدولة.

يهدف هذا الترتيب إلى تحميل المرافق المستفيدة من المواقع الحكومية كامل المسؤولية المالية الناتجة من إشغالها تلك المواقع بالنيابة عن الدولة، وإلى حثها على ترشيد استخدام الأملاك العقارية تمسحاً مع الرؤية الإستراتيجية المتوسطة الأمد (SPSI) وهو ما يعزز تجميع الوزارات وتقاسم الأعباء ضمن مرافق الدولة.

إن بدلات الإيجار هذه تجري فهرستها. كما أُقر ترتيب مالي يقوم على مبدأ الثواب والعقاب لتشجيع الإدارات على تقليص المساحات المشغولة ولمعاينة تلك التي تمتع عن ذلك من خلال المساهمات المقررة في الموازنة العامة.

ج - وضع سياسة لصيانة مباني الدولة

قبل عام ٢٠٠٩، كانت الصيانة تمثل الثغرة الرئيسية للسياسة العقارية للدولة، إذ إن الأشغال كانت مخططة وممولة على نحو غير كاف. فقد كانت الصيانة علاجية في أغلب الأحيان، نظراً إلى غياب الصيانة الوقائية. ومنذ ذلك التاريخ، أُدرجت اعتمادات صيانة الملكية العقارية ضمن برنامج محدد للموازنة تعود مسؤولية تنفيذها إلى الوكالة الفرنسية لإدارة أملاك الدولة، وقد خُصصت له اعتمادات تقتطع من الموازنات المخصصة للوزارات.

على الصعيد الإقليمي، وُضعت موضع التنفيذ سياسة صيانة وزارية متعلقة بعدة وزارات تحت سلطة المحافظين أو رؤساء الأقاليم، الذين تعاونهم وحدات محلية من إدارة الأملاك العامة ومن وزارة البيئة. على أن تُعد خطط الصيانة الإقليمية لعدة سنوات بدءاً من عام ٢٠١١.

د - إبداء إدارة الأملاك العامة رأياً مفصلاً حول الاتفاقات

العقارية بين دوائر الدولة والمشغلين

إلى جانب الرأي المالي "الكلاسيكي" الذي تقدمه إدارة الأملاك العامة، بات مطلوباً من هذه الإدارة من الآن فصاعداً، تقديم رأي حيال السياسة العقارية في ما يخص الأبنية الإدارية. على أن يستند هذا الرأي إلى تحليل المعايير الآتية: الموقع الجغرافي، تجميع المواقع، تطور المساحات المشغولة، الحد من المكاتب الفردية، مقارنة نفقات الصيانة (قبل الإشغال وبعده).

في ما يتعلق بالدوائر الحكومية، تدار العمليات العقارية المحلية من قبل ممثل عن "الدولة-المالك" بالتنسيق مع الإدارة الشاغلة.

هـ - تحديث إجراءات بيع مباني الدولة على نحو يحقق

الشفافية والفاعلية والسرعة

■ تتم عمليات البيع بناء على استدراج عروض، يمكن إجراؤها حتى حين يكون المبنى مشغولاً.

■ عمليات البيع أصبحت أكثر شفافية: تبدي اللجنة الخاصة بشفافية وجودة العمليات العقارية الخاصة بالدولة رأيها حول شروط إنجاز عمليات البيع وتشر هذا الرأي.

من ناحية أخرى، تسهر الدولة على مصالحها العقارية من خلال تضمين عقود البيع فقرات ضامنة تتيح تقاسم فوائد القيمة التي سيتم تحقيقها في وقت لاحق من جانب الممتلك.

أخيراً، قُدِّم عام ٢٠١٠ مشروع خطة متوسطة الأمد لعمليات بيع بعض أملاك الدولة. وهو يحدد للسوق وللسلطات المحلية جدولاً زمنياً لبيع أكثر من ١٧٠٠ مبنى موزعة على مجمل الأراضي الفرنسية وذات طبيعة متنوعة.

٥- السياسة العقارية الجديدة تترافق مع وضع آليات قضائية

ومالية وتقنية جديدة موضع التنفيذ

- دخل البند التشريعي من القانون العام المتعلق بتحديد ملكية الأشخاص العموميين حيز التنفيذ في الأول من تموز/ يوليو ٢٠٠٦. على أن يُنشر مرسومه التنظيمي قريباً جداً. وهو يهدف إلى تحديث العمليات وتحديد أدوار مختلف الجهات الفاعلة، وتنظيم التداولات وتبسيط الأساليب.
- أنشئ عام ٢٠٠٦ حساب رصد خاص (إدارة أملاك الدولة العقارية) تناط مسؤوليته بالملك، وهو يُظهر الإيرادات والنفقات المتعلقة بعمليات التنازل عن الملكيات العقارية. علماً أن التصنيف الجديد للموازنة خصص عام ٢٠٠٩ برنامجاً رقمه ٣٠٩ لصيانة الملكية العقارية للدولة، وهو ما عزز اعتمادات الصيانة للمالك.
- تُدرج الجردات العينية والمحاسبية لأملاك الدولة العقارية منذ عام ٢٠٠٩ في الوحدة العقارية المخصصة من ضمن برنامج معلومات الموازنة والمالية للدولة (Chorus). وسوف تُستكمل هذه الوحدة في الوقت المناسب بوظائف متطورة إضافية متخصصة في الإدارة العقارية.

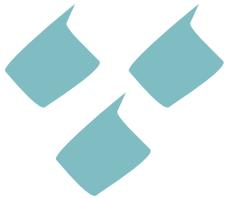
٦- توسيع السياسة العقارية لتشمل المؤسسات العامة والهيئات المستقلة

تطبَّق إستراتيجية تقليص المساحات والنفقات العقارية على المؤسسات العامة والهيئات المستقلة كافة، وقد كان تحديد الأملاك العقارية التي يستخدمونها مجهولاً حتى أمس القريب. وطبقاً لقرارات حكومية وطلبات البرلمان، باتت المؤسسات العامة والهيئات المستقلة ملزمة التصريح عن المباني التي تشغلها. وقد تم إحصاء مجموعة الأملاك هذه عام ٢٠٠٩.

من ناحية أخرى، خضعت أملاك المؤسسات العامة والهيئات المستقلة لعمليات تخمين مفصلة أنجزت أكثريتها مطلع عام ٢٠١٠.

إن هذا التحديد لقيمة الممتلكات سيُتيح اعتماد بدلات إيجار للمباني التي تضعها الدولة في تصرف هذه المؤسسات (أي ما يعادل نصف عدد الأملاك التي تشغلها هذه المؤسسات والهيئات) بدءاً من عام ٢٠١٢.

أخيراً، جرى توسيع نطاق الرؤية المتوسطة الأمد للإستراتيجية العقارية ليشمل جميع المؤسسات العامة والهيئات المستقلة التابعة للدولة الفرنسية عام ٢٠١٠.



دراسات



- الإطار القانوني لمكافحة تبييض الأموال في لبنان إيلي كلاس
- تمويل التنمية: مقارنة مغايرة للطرح النيو-ليبرالي ألبر داغر

الإطار القانوني لمكافحة تبييض الأموال في لبنان

إيلي كلّاس

رائد في قوى الأمن الداخلي وأستاذ القانون في جامعة الروح القدس - بيروت

مقدمة

المؤدية إليه أو الصنوف المنتجة له^(١).

أمام هذه الظاهرة العالمية غير المشروعة، تعالت الأصوات احتجاجاً من الدول والحكومات والمنظمات العالمية والمؤسسات، المصرفية منها والمالية، على قضية تبييض الأموال الملوثة الناتجة من أعمال وأنشطة غير مشروعة دولياً، والمتأتية إما من الجريمة المنظمة والمخدرات وإما من عمليات تمويل جرائم الإرهاب وما إلى ذلك من أعمال غير قانونية أدت إلى تصاعد درجة عمليات التبييض عالمياً وتزايد حجمها كما ذكرنا آنفاً، وذلك لتلافي غسلها وتبييضها وإدخالها في الدورة الاقتصادية بصفة شرعية. فظهرت عملية مكافحة تبييض الأموال وتلافيها وصدرت التشريعات الجزائية

إن مقدار الأموال التي يتم تبييضها سنوياً يناهز ٥٠٠ مليار دولار أمريكي، أي ما يعادل حجم التجارة النفطية في العالم أو ما يساوي ٨ في المئة من إجمالي حجم التجارة العالمية

تعدّ عمليات تهريب الأموال إحدى أهم المشكلات التي يواجهها العالم المعاصر، وقد أخذ هذا الأمر يزداد خطورة مع تطور أساليب النقل وسهولة الانتقال، فغدا التهريب شائعاً، بعدما كان يتطلب مشقات متعددة، فالانترنت وإمكان التدخل والاستعلام عن الحسابات المصرفية لم يعد مقصوراً على إرادة المصارف المودعة، إذ من دون إذن هذه الأخيرة، بل من دون علمها، يمكن كشف الحسابات المصرفية وحتى إعطاء أوامر لنقلها؛ فالمصارف ينصب اهتمامها على سبل الاحتفاظ بالسرية ولجم التدخل في المعلومات المصرفية بعدما أصبح ممكناً بواسطة الكمبيوتر الوصول إلى جميع المعلومات، وحتى تحويلها وتعديلها، أو زرع الفيروس ومحوها من الوجود، على الرغم من أساليب الحماية التقنية المعتمدة.

الدولية، الإقليمية والمحلية، لمراقبة مرتكبيها^(٢). يجمع الخبراء الدوليون في شؤون الإجرام المنظم والعابر للحدود على أن مقدار الأموال التي يتم تبييضها سنوياً يناهز ٥٠٠ مليار دولار أمريكي، أي ما يعادل حجم التجارة النفطية في العالم أو ما يساوي ٨ في المئة من إجمالي حجم التجارة العالمية. وهو يصل وفق إحصاءات صندوق النقد الدولي إلى ما نسبته ٣ إلى ٥ في المئة من مجموع الناتج القومي لبلدان العالم قاطبة. ويقول دايفيد بيكفورد الذي كان يشغل وظيفة مستشار أول في مصارف أمريكية خاصة، في موضوع مكافحة تبييض الأموال، إن هناك ١٠٠ مليار دولار على الأقل يجري تبييضها في أوروبا كل سنة، وإن الأموال التي تتجم عن الجريمة المنظمة تزيد على ٩٥ في المئة من هذه الأموال المبيضة.

ظهر تبييض الأموال كدليل كاشف لقوة المجموعات الإجرامية بحيث أدخل في آلية النمو بين الاقتصاد الإجرامي والاقتصاد الشرعي. ولا شك في أن سلامة الاقتصاد عامل أساسي في استقرار الحياة السياسية والاجتماعية، كما أن حياة الفرد قد تتأثر إلى درجة بعيدة بالتطور الاقتصادي والصناعي، فتطور نهج حياته وتطور علاقاته الإنسانية والاجتماعية، يفرضان عليه أنماطاً جديدة من السلوك والمواقف، التي طغى على بعضها الرؤية الضيقة والمصلحة الفردية، وأصبح هاجس الربح سائداً، بغض النظر عن المساوئ الناتجة من العمليات

(١) عبد العزيز الشايفي، تبييض الأموال: دراسة مقارنة (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠١)، ص ١٢.

P. Broyer, *L'argent sale dans les réseaux clandestins* (Paris: L'Harmattan, 2000), pp. 30-35.

(٢)

على اللائحة السوداء للدول "غير المتعاونة" في مجال مكافحة تبييض الأموال الصادرة عن مجموعة العمل المالي (Liste noire du GAFI). واستمر وجود اسم لبنان على تلك اللائحة عام ٢٠٠١ على الرغم إقرار لبنان قانون مكافحة تبييض الأموال في شهر حزيران/ يونيو من العام نفسه، ولم يُرفع الاسم عن تلك اللائحة إلا

بعد قيام وفد من مجموعة GAFI بزيارة لبنان وتحققه من جدّ الإجراءات والخطوات التنظيمية المتخذة تطبيقاً للقانون الجديد.

أولاً: مراحل الاستحقاقات التشريعية والتنظيمية لمكافحة تبييض الأموال في لبنان

١- في عام ١٩٩٥ انضم لبنان إلى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لعام ١٩٨٨، وذلك بموجب القانون رقم ٩٥/٤٢٦، إلا أنه تحفظ لجهة السرية المصرفية^(٤) وذلك من خلال عدم التزامه بعض بنود المواد المتعلقة بتقديم السجلات المصرفية، أو توفير النسخ الأصلية أو الصور المصدّقة، في إطار المساعدة القانونية المتبادلة، والامتناع عن تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بقدر ما تمس سرية العمليات المصرفية.

٢- في المقابل، عملت المصارف، من خلال جمعية المصارف، على الحد من الضغوط التي تمارس عليها بسبب عدم رفع السرية المصرفية، من خلال إقرار اتفاقية الحيطة والحذر (حول الالتزام بمكافحة تبييض الأموال الناتجة من الاتجار غير المشروع بالمخدرات) بالتعاون مع مصرف لبنان في أواخر عام ١٩٩٦؛ وهي كناية عن اتفاق معقود بين جمعية المصارف وبين المصارف الأعضاء فيها، تهدف إلى وضع أطر ووسائل دعم للوقاية من تبييض الأموال، تتمثل بسلسلة إجراءات للمراقبة من خلال التحقق من هوية المتعاقد، وتحديد صاحب الحق الاقتصادي،

انطلاقاً مما تقدم، ونظراً إلى تعاظم جريمة تبييض الأموال

السرية المصرفية الواسعة، التي يمكن مرتكبي تبييض الأموال الاحتماء بها والتخفي وراءها، قد مثلت أحد الأسباب التي دفعت المجتمع الدولي إلى تشديد الضغوط المختلفة على لبنان في أواخر تسعينيات القرن الماضي

وتطور تقنياتها، ولا سيما المخاطر المتصلة بالجريمة المنظمة وتجارة المخدرات وتمويل الإرهاب، التي لا يقف لبنان بمنأى منها، فإن أهمية التعاون والتنسيق على الصعيدين المحلي والدولي تبرز بقوة في سبيل تفعيل أطر مكافحة. لذا سنتناول في

هذه الدراسة ميادين مكافحة تبييض الأموال في لبنان، والعقبات التي تواجه إجراءات هذه المكافحة والتطلعات الوطنية المستقبلية على هذا الصعيد وأبعادها الدولية.

يمكن وصف الوضع القانوني الذي كان سائداً قبل صدور قانون مكافحة تبييض الأموال رقم ٣١٨ بتاريخ ٢٠٠١/٤/٢٠ ونظام مراقبة العمليات المالية والمصرفية لمكافحة تبييض الأموال الصادر عن حاكم مصرف لبنان رقم ٧٨١٨ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٨، بأنه يفتقر إلى تشريع متكامل، بسبب عدم وجود نصوص قانونية تطرقت إلى هذا الجرم مباشرة لعدة عوامل، من أهمها مقومات الاقتصاد اللبناني الذي يتركز بقوة على قطاع الخدمات المصرفية نظراً إلى الدور التاريخي الذي قام به لبنان منذ تأسيسه في عشرينيات القرن الماضي، ولا سيما السرية المصرفية المعمول بها^(٥) بموجب قانون ١٩٥٦/٩/٣، وتأثيرها في حجم رؤوس الأموال المودعة في المصارف اللبنانية، إضافة إلى عدم شيوع هذا الجرم في تلك الفترة التي اعتمد لبنان السرية المصرفية فيها، لأن الهدف كان جذب الأموال وتعزيز الاستثمارات التجارية والخدمية.

إلا أن هذه السرية المصرفية الواسعة، التي يمكن مرتكبي تبييض الأموال الاحتماء بها والتخفي وراءها، قد مثلت أحد الأسباب التي دفعت المجتمع الدولي إلى تشديد الضغوط المختلفة على لبنان في أواخر تسعينيات القرن الماضي وبداية القرن الجديد، بهدف الحد من هذه السرية، الأمر الذي أسفر عن إدراج اسم لبنان في لوائح الدول المتهمه باحتضان عمليات تبييض أموال، الصادرة عن وزارة الخارجية الأمريكية وأخرها في حزيران/ يونيو ٢٠٠١. كما وضع اسم لبنان بتاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٢

(٣) يقودنا الحديث عن خصوصية السرية المصرفية المعتمدة في لبنان، إلى التذكير بحدودها وبالاستثناءات التي تسري عليها، وهي بموجب المادة الثانية: موافقة

الزبون، إعلان إفلاس الزبون، دعوى بين المصرف والزبون، تبادل المعلومات بين المصارف في ما يتعلق بالحسابات المدينة، دعاوى الإثراء غير المشروع، وإفلاس المصارف.

(٤) غسان رياح، قانون المخدرات والمؤثرات العقلية الجديد (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٠)، ص ٢٠١.

ينظّم آلية أصول مراقبة العمليات المصرفية وذلك بموجب المادة الخامسة من القانون رقم ٣١٨ .

أعطى القانون تعريفاً واسعاً للأموال غير المشروعة، فصنّف جميع الأموال الناتجة من ارتكاب إحدى الجرائم التالية أموالاً غير مشروعة، تتوافر فيها أركان جرم تبييض الأموال، وهي:

- المخدرات (زراعة وتصنيعاً وتجارةً) .
- أفعال جمعيات الأشرار.
- الإرهاب.
- تجارة الأسلحة.
- السرقة أو اختلاس الأموال العامة أو الخاصة.
- تزوير العملة أو الأسناد العامة.

تجدد الملاحظة إلى انضمام لبنان إلى اتفاقية مكافحة الفساد الصادرة عن الأمم المتحدة برقم ٤/٥٨ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/٣١ بموجب القانون رقم ٣٣ تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٦، حيث صدر في السياق نفسه وفي التاريخ نفسه أيضاً، القانون رقم ٣٢ المتعلق بتوسيع صلاحية هيئة التحقيق الخاصة لتشمل رفع السرية المصرفية عن الحسابات المصرفية المتعلقة بارتكاب جرائم الفساد وتجميدها وفق الأصول المنصوص عنها في القانون رقم ٣١٨.

كما حدد هذا القانون إطار الأفعال الجرمية المرتكبة من جرّاء إخفاء مصادر الأموال غير المشروعة، أو إعطاء تبرير كاذب لهذه المصادر، أو تحويل الأموال أو استبدالها، مع العلم أنها غير مشروعة، لإخفاء مصدرها، أو مساعدة شخص ضالع في ارتكاب الجرم على الإفلات من المسؤولية، وأخيراً تملك أموال غير مشروعة أو حيازتها أو استخدامها أو توظيفها لشراء أموال منقولة أو غير منقولة أو للقيام بعمليات مالية، مع العلم المسبق أن هذه الأموال غير مشروعة.

وفي السياق نفسه، حصر القانون الجديد ميدان مراقبة العمليات المالية والتدقيق فيها ببعض المؤسسات المالية (مصارف، صرافة، شركات وساطة مالية وتأجير تمويلي، هيئات الاستثمار الجماعي، شركات التأمين، شركات ترويج وبناء العقارات، وتجّار السلع ذات القيمة المرتفعة كالحلي والأحجار الكريمة والذهب

والتدقيق في عمليات الصندوق بمبالغ تزيد على عشرة آلاف دولار أمريكي. كما تفرض الاتفاقية أن يتحقق مدير المصرف من هوية الزبون حين يكون الحساب مرّقماً ومكتوم الاسم، ومراقبة الحالات التي يكون الوضع المالي للعميل لا يتناسب مع القيمة موضوع العملية، أو في حال إعطائه وكالة لغير محام أو وسيط أو وكيل. لكن هذه الاتفاقية لا تتضمن عقوبات رادعة، فضلاً عن أنها اقتصرت على مكافحة تبييض الأموال الناتجة من الاتجار غير المشروع بالمخدرات دون غيرها من الجرائم.

٣- بادر لبنان إلى خطوة أخرى متقدمة، تمثلت بإقرار مجلس النواب في ١٦/٣/١٩٩٨ قانون المخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف رقم ٦٧٣ تطبيقاً لاتفاقية فيينا، الذي ألغى قانون المخدرات السابق تاريخ ١٨/٦/١٩٤٨. وهكذا دخلت عبارة "تبييض الأموال" أول مرة في التشريع اللبناني في المادة الثانية من هذا القانون^(٥).

وقد لحظ القانون عقوبات مشددة في حق كل من أجرى تحويلات^(٦) أو وظّف موارد أو أموالاً مستحصلة من الجرائم المتعلقة بالمخدرات بهدف إخفائها أو تمويه طبيعتها، وهي عقوبات تتيح الاطلاع على السجلات المالية والتجارية باستثناء السجلات المصرفية.

ومن الخطوات التنظيمية أيضاً، إصدار حاكم مصرف لبنان بموجب القرار رقم ٧٥١١ تاريخ ٢٠٠٠/١/٢١، توجيهها إلى جميع المصارف يقضي بالتقيد بأحكام اتفاقية الحيطه والحدز، وتقويضه لجنة الرقابة على المصارف مهمة إصدار النصوص التنظيمية، مكرّساً بذلك تعهداً مشتركاً للمصارف أكثر منه موجياً قانونياً ملزماً، بحيث مثلت هذه الاتفاقية تكاملاً بين جهود القطاع المصرفي وبين الجهود الرسمية.

١- قانون مكافحة تبييض الأموال

أ- تحديد جرم تبييض الأموال

صدر قانون مكافحة تبييض الأموال رقم ٣١٨ بتاريخ ٢٠/٤/٢٠٠١، واتبع بالقرار رقم ٧٨١٨ الصادر عن حاكم مصرف لبنان، خلال شهر حزيران/ يونيو من العام نفسه، وهو

(٥) تنص المادة الثانية من القانون رقم ٦٧٣ على ما يلي: "[...] عبارة "تبييض الأموال" أي إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع للأموال المنقولة أو غير

المنقولة أو الموارد الناتجة عن جرائم المخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف".

(٦) انظر: نص المادة الثالثة من القانون رقم ٣١٨ .

عائدة لأشخاص أو مؤسسات أو شركات عن طريق حسابات مرقّمة، إضافة إلى التدقيق في العمليات التي تزيد قيمتها على العشرة آلاف دولار أمريكي أو ما يعادلها، والاحتفاظ بالمستندات العائدة لها مدة خمس سنوات بعد إنجاز العمليات أو إقفال الحساب، على أن يُجرى كل ذلك بسرية تامة، وعدم إعطاء أي إفادات مغايرة للحقيقة بهدف تضليل السلطات الإدارية والقضائية.

في المقابل، منح هذا القانون المؤسسات المصرفية ومستخدميهما حصانة تجاه تنفيذهم الموجبات الملقاة عليهم، سواء بموجب هذا القانون أو بموجب قرارات هيئة التحقيق الخاصة، التي سنأتي على شرحها لاحقاً، إذ تحول المادة الثانية عشرة من هذا القانون دون

الادعاء عليهم أو ملاحقتهم بأي مسؤولية مدنية أو جزائية إلا في حال إفضاء السرية المصرفية.

ويُستفاد من ذلك، بأن الزبون الذي كان موضع شك من قبل مستخدم المصرف في أنه يقوم بعمليات تبييض أموال، لا يمكنه ملاحقة هذا المستخدم حتى لو كان شكه في غير محله، مهما كانت حدود هذه الملاحقة، سواء أكانت في حدود التعويض من العطل والضرر أم كانت في حدود الملاحقة الجزائية كالادعاء على المستخدم بالافتراء. هذا من الناحية الايجابية، أي في حال التزام المؤسسة المصرفية أو المستخدم فيها بالموجبات الملقاة على عاتقهما بموجب القانون. أمّا إذا أغفلا أو خالفا موجبات مراقبة العمليات مع الزبائن، التي يمكن أن تخفي تبييضاً للأموال أو موجب الإبلاغ عنها، فإن العقوبة تراوح بين شهرين وسنة حبس مع غرامة حدها الأقصى عشرة ملايين ليرة أو إحدى هاتين العقوبتين.

٢- جهاز مراقبة عمليات تبييض الأموال: هيئة التحقيق الخاصة

أ - إنشاء الهيئة

أنشئت هيئة تحقيق خاصة^(٩) بموجب المادة السادسة من

والتحف الفنية والآثار القديمة)، والزام ما لا تخضع منها لقانون سرية المصارف مسك سجلات خاصة بالعمليات التي تزيد قيمتها على مبلغ عشرة آلاف دولار أمريكي أو ما يعادله من أي عملة أخرى^(٧)، والتحقق من هوية الزبائن وعناوينهم والاحتفاظ بكل المستندات المتعلقة بالعمليات لمدة لا تقل عن خمس سنوات.

أمّا المؤسسات الخاضعة لقانون سرية المصارف، فقد حدد

القانون الجديد آلية لمكافحة تبييض الأموال ومراقبة العمليات التي تجريها المصارف والمؤسسات المالية مع زبائنها تلافياً لتورطها بتبييض الأموال. وقد وضعت أصول لهذه الرقابة بموجب النظام الذي وضعه مصرف لبنان رقم ٧٨١٨^(٨) تتعلق بما سبق وعرضنا له

بالنسبة إلى المؤسسات غير الخاضعة لقانون سرية المصارف، إضافة إلى وجوب مراعاة الموجبات التالية:

- تحديد المؤشرات التي تدل على احتمال وجود عمليات تبييض أموال ومبادئ الحيطة والحذر لكشف العمليات المشبوهة.
- التزام المؤسسات المالية والمصرفية عدم إعطاء إفادات مغايرة للحقيقة بهدف تضليل السلطات الإدارية أو القضائية.
- تحقّق مفوضي مراقبة المصارف والمؤسسات المالية من مدى تقيّد هذه المؤسسات بأحكام النظام رقم ٧٨١٨ وإبلاغ حاكم مصرف لبنان عن أي مخالفة في هذا الشأن.

ب - آلية ملاحقة العمليات المشبوهة

يتمحور عمل المصارف في هذا القانون حول مراقبة العمليات مع الزبائن، لتلافي التورط بعمليات يمكن أن تخفي تبييضاً للأموال، وفقاً لمؤشرات وخصائص متعددة؛ فيموجب المادتين الرابعة والخامسة:

تتحقق المؤسسات المصرفية من هوية الزبائن والحسابات التي تفتح أو العمليات التي تجري من قبلهم، وهوية صاحب الحق الاقتصادي في حال تعامله بواسطة وكلاء أو تحت أسماء مستعارة

(٧) انظر: نص المادة الرابعة من القانون رقم ٢١٨.

(٨) انظر: نظام مصرف لبنان رقم ٧٨١٨.

(٩) تتألف لجنة التحقيق الخاصة بموجب المادة السادسة من القانون رقم ٢١٨ من: حاكم مصرف لبنان رئيساً، ورئيس لجنة الرقابة على المصارف، والقاضي المعين في الهيئة المصرفية العليا (التي يرئسها الحاكم بموجب قانون النقد والتسليف والتي يعود لها صلاحية اتخاذ عقوبات إدارية بحق المصارف)، وعضو أصيل وعضو رديف يعينهما مجلس الوزراء بناءً على إنهاء حاكم مصرف لبنان.

الحسابات المفتوحة لدى المصارف أو المؤسسات المالية التي تدور حولها شبهات التبييض^(١١).

مثل إنشاء الهيئة الميزة الأساسية لهذا القانون^(١٢) وأعطاه قابلية إضافية للتنفيذ، إذ بات يوجد مرجع رسمي مولج تلقي الشكاوى أو المعلومات الواردة من الخارج، وخصوصاً حول وجود

القانون رقم ٣١٨ لدى مصرف لبنان، وهي هيئة مستقلة ذات طابع قضائي^(١٠)، تتمتع بالشخصية المعنوية، مهمتها التحقيق في عمليات تبييض الأموال وتقرير مدى جد الأدلة والقرائن على ارتكاب هذه الجرائم ورفع السرية المصرفية لمصلحة المراجع القضائية المختصة ولمصلحة الهيئة، ممثلة بشخص رئيسها، عن

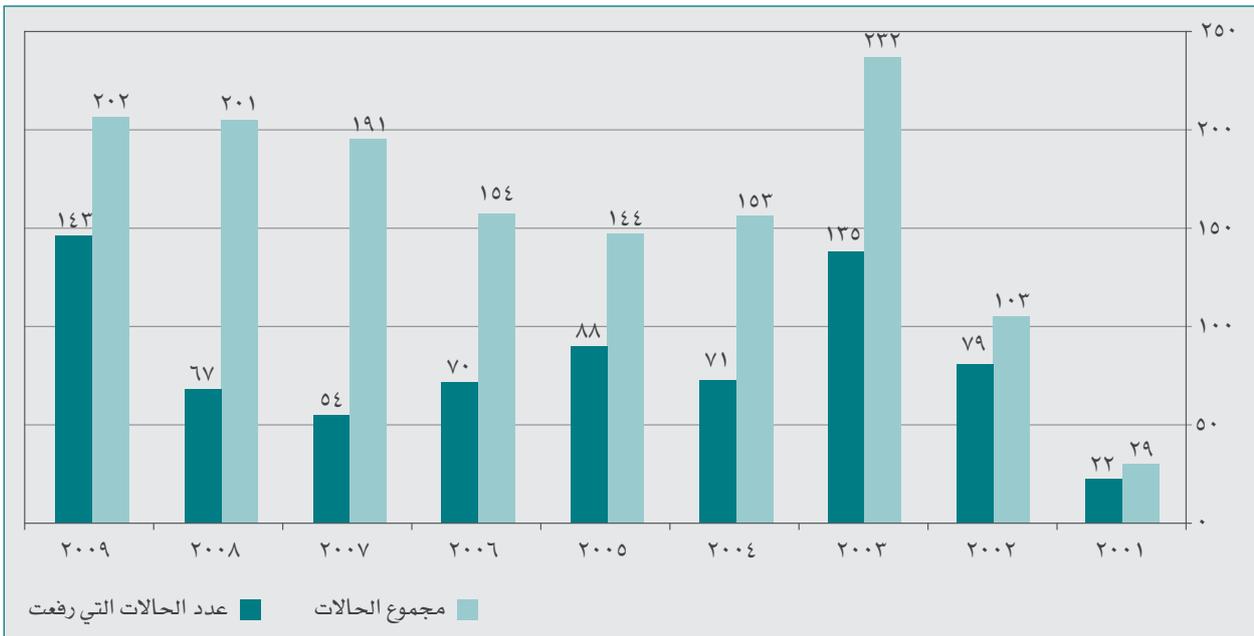
الجدول رقم (١)

العمليات المشبوهة الواردة إلى "هيئة التحقيق الخاصة" والمتعلقة بالإرهاب

٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	
٢٠٢	٢٠١	١٩١	١٥٤	١٤٤	١٥٣	٢٣٢	١٠٣	٢٩	مجموع الحالات
١٤٣	٦٧	٥٤	٧٠	٨٨	٧١	١٣٥	٧٩	٢٢	عدد الحالات التي رفعت

الشكل رقم (١)

العمليات المشبوهة الواردة إلى "هيئة التحقيق الخاصة" والمتعلقة بالإرهاب



(١٠) انظر الشرح عن صلاحيات هيئة التحقيق الخاصة، ص ٢٥.

(١١) غسان رياح، قانون العقوبات الاقتصادي (بيروت: منشورات الحلبي، ٢٠٠٤)، ص ١٧٠.

(١٢) انظر: نص المادة الخامسة من القانون رقم ٣١٨.

كان نوعها؛ فالطبيعة القضائية للهيئة تؤدي بطبيعة الحال إلى القول إن ما يصدر عنها من قرارات في هذا الشق من مهمتها يرتدي الصفة القضائية التي تحول دون الطعن بها بغير الطرق المحددة لها كقرارات قضائية^(١٣).

تتخذ هذه الهيئة قراراتها نتيجة تلقيها الإخبارات عن وجود التبييض من المؤسسات غير الخاضعة للسرية المصرفية المنصوص عليها في المادة الرابعة من القانون رقم ٢١٨، أو من المؤسسات الخاضعة لهذه السرية والمنصوص عليها في المادة الخامسة من القانون عينه، أو من لجنة الرقابة على المصارف أو من السلطات الرسمية اللبنانية أو الأجنبية. ومن البديهي القول إن هذه الإخبارات التي ترد من جهات مختلفة ومتعددة قد تضع يد الهيئة على الموضوع قبل مباشرة التحقيقات القضائية في شأنها وهو ما يحصل غالباً.

كما يمكن أن ترد هذه الإخبارات إلى الهيئة بعدما تكون التحقيقات قد بدأت أو بعدما تكون قد انتهت ولكل من هذه الحالات نتائجها^(١٤):

حالات تبييض الأموال، وهو أمر لم يكن متوفراً من قبل. ذلك بأن أياً من وزارتي الخارجية والعدل، أو حتى السلطات القضائية، لم تكن قادرة على إثبات عدم صحة مثل هذه المزاعم بسبب السرية المصرفية التي كانت تحول دون الاستعلام والتحقيق؛ فلجنة التحقيق الخاصة وحدها الحق في رفع السرية المصرفية عن الحساب المصرفي المشتبه في أنه يخفي تبييضاً للأموال، بعد تدقيق المعلومات وتقدير مدى جدِّ الأدلة والقرائن على ارتكاب جريمة تبييض الأموال، وذلك حصراً لمصلحة المراجع القضائية المختصة والهيئة المصرفية العليا.

تجدد الإشارة في هذا الخصوص، إلى أن المصارف عليها مراعاة قواعد الكتمان الشديد عند إبلاغ هيئة التحقيق الخاصة بالعمليات التي يشبه في أنها تخفي تبييضاً للأموال، إذ اشترط القانون أن يحصل الإبلاغ فوراً وبسرية مطلقة.

ب - آلية عمل الهيئة

نصت المادة السابعة من القانون صراحةً على أن الهيئة

الجدول رقم (٢)

العمليات المشبوهة الواردة إلى "هيئة التحقيق الخاصة" والمتعلقة بالإرهاب

٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	
١٤	٩	١٠	١١	١٩	٢٠	٣١	٢٤	٦٧٨	مجموع الحالات
١١	٣	٦	٩	١٦	١٥	٢٨	٢٠	٦٥٦	عدد الحالات التي رفعت

■ في حال ورود الإخبار إلى الهيئة قبل المباشرة في التحقيقات القضائية، تبدو الهيئة وكأنها في الموقع الذي تحتله أجهزة التحقيق الأولى، بحيث تتساوى معها في عدم اختصاصها لتحريك الدعوى العامة، إذ عليها، إذا ما أسفر تحقيقها عن القول بجدِّ الأدلة على وجود جرم التبييض، أن تحيل الأمر إلى النيابة العامة التمييزية التي تتابع الإجراءات. إلا

ذات طابع قضائي وأن مهمتها هي التحقيق في العمليات المالية التي يشبه في أنها تمثل جرائم تبييض أموال، بحيث تقرر الهيئة بناء على صلاحياتها مدى جدِّ الأدلة والقرائن على ارتكاب هذه الجرائم أو إحداها من دون أي مرجع آخر لجهة رفع السرية المصرفية عن الحساب، إضافة إلى أن قراراتها لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية وغير العادية الإدارية أو القضائية مهما

(١٣) شبيب مقلد، "هيئة التحقيق الخاصة والأحكام والقواعد القضائية"، مداخلة قدمت خلال الندوة القانونية التي عقدها الاتحاد الدولي للمحامين حول "السرية المصرفية في مواجهة تبييض الأموال"، في بيت المحامي، بيروت، خلال الفترة ١٨-١٩ حزيران/ يونيو ٢٠٠٤.

(١٤) فوزي أدهم، "مكافحة تبييض الأموال من خلال التشريع اللبناني"، مجلة الدراسات القانونية، جامعة بيروت العربية، العدد الثامن (٢٠٠٢)، ص ٢٤٧.

سيما أصول المحاكمات الجزائية، قامت النيابة العامة التمييزية في حينه وضمن إطار المهمات الموكلة إليها، بتحديد الإجراءات القانونية الواجب اتباعها في عملية التحقيق في جرائم تبييض الأموال، وذلك بعد التشاور مع حاكم مصرف لبنان بوصفه رئيس هيئة التحقيق الخاصة، فما هي هذه

الإجراءات والآليات المتبعة؟

(٢) آلية التنسيق بين الضابطة

العدلية والمراجع القضائية: في سياق

سد النواقص المتعلقة بآلية عمل النيابة

العامة التمييزية بموجب القانون، أصدر

النائب العام التمييزي بتاريخ ٢٠٠٢/٦/٤

تعميماً برقم ٣٠/ص طلب بموجبه إلى النيابة العامة الاستئنافية ومفوض الحكومة لدى المحكمة العسكرية إيداع هيئة التحقيق الخاصة المعلومات المتوافرة لديها في خصوص جرائم تبييض الأموال وفي خصوص ادعائهم بحسب صلاحياتهم على أي شخص في إحدى الجرائم المنصوص عليها في القانون رقم ٣١٨^(١٥).

على الرغم من تنوع الخطوات التي اتخذت لمكافحة جرائم تبييض الأموال فهي ظلت تشكو بعض الثغرات التشريعية والتقنية الرادعة على الصعيدين الوطني والدولي

أن الهيئة تختلف عن أجهزة التحقيق الأولي في اختصاصها الحصري ودون أي مرجع آخر في تقرير رفع السرية عن الحسابات وتجميدها.

في حال ورود الإخبار إلى الهيئة بعد المباشرة في التحقيقات،

أي بعد تحريك الدعوى العامة لجرم

تبييض الأموال وقبل صدور الحكم

القطعي فيها، فللهيئة خياران: إما

تقرير عدم رفع السرية المصرفية

وبذلك تمسك عن إطلاع المرجع

القضائي على أي أمر مشمول بهذه

السرية، وإمّارفع السرية والتجميد.

(١) دور النيابة العامة التمييزية في مكافحة تبييض

الأموال: لم يحدد قانون مكافحة تبييض الأموال آلية وإجراءات

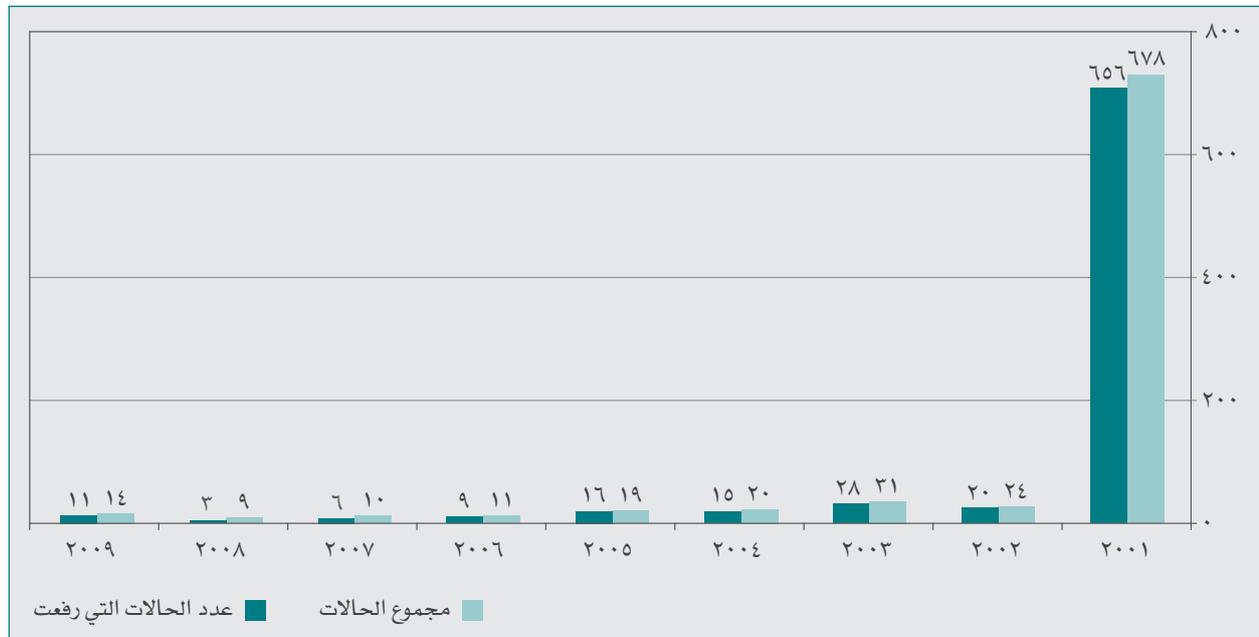
خاصة يُقتضى اتباعها لتنفيذ أحكامه في ما يتعلق بدور النيابة

العامة وأجهزة الضابطة العدلية المرتبطة بها بصفة مساعد

لها في التحقيقات الأولية؛ فاستناداً إلى القوانين الجزائية، ولا

الشكل رقم (٢)

العمليات المشبوهة الواردة إلى "هيئة التحقيق الخاصة" والمتعلقة بالإرهاب



(١٥) انظر: نص المادة الأولى من القانون.

تبييض أموال فيها، مرفقةً بتقرير وحدة التدقيق والتحقق التابعة لها في خصوص هذه الحسابات، بحيث يكلف النائب العام التمييزي أحد المحامين العامين لديه إجراء التحقيق من خلال الاستماع إلى إفادات أصحاب العلاقة ومدراء المصارف وجميع الأشخاص المعنيين في

هذه الحسابات، وفي حال حصول الجرم الذي نتجت منه الأموال غير المشروعة في الخارج، تطلب النيابة العامة التمييزية بواسطة الانتربول من الجهات المعنية في الخارج إيداعها صورة عن التحقيقات والأحكام القضائية التي تمت من الخارج حول هذا الموضوع، وفي النتيجة يرفع المحامي العام

المكلف تقريراً إلى النائب العام لاتخاذ القرار^(١٩):

- إما بإحالة الأوراق إلى النيابة العامة المختصة لملاحقة أصحاب العلاقة بجرم تبييض الأموال.
- وإما بحفظ الأوراق لعدم كفاية الدليل على وجود جرم تبييض الأموال.

وفي الإطار نفسه، وفي سبيل تحديد العلاقة بين هيئة التحقيق الخاصة وبين الضابطة العدلية المرتبطة بالنيابات العامة (أمن داخلي وجمارك)، فقد عُيِّن ضابط ارتباط^(١٧) في كل من الجهازين المذكورين لتأمين التنسيق، يزود هيئة التحقيق الخاصة، بناءً على طلبها وبعد أخذ موافقة النيابة العامة

التمييزية، المعلومات المتوافرة^(١٧) عن الأشخاص والهيئات موضوع التحقيقات التي تجريها "الهيئة" في شأن عمليات تبييض أموال. كما يزود هذا الضابط الهيئة، بصورة تلقائية وبموافقة النيابة العامة التمييزية أيضاً، المعلومات التي ترد إليها من الأجهزة المحلية والأجنبية^(١٨).

(٣) آلية التحقيق التي تقوم النيابة العامة التمييزية بها: استناداً إلى أحكام المادة الثامنة في فقرتها الرابعة، تحيل هيئة التحقيق الخاصة القرارات الصادرة عنها إلى النيابة العامة التمييزية التي تقرر بموجبها رفع السرية المصرفية عن حسابات تعود لأشخاص أو شركات يشتهب في حصول عمليات

لا تزال الإجراءات القانونية والتقنية التي اتخذت على الصعيد الدولي لمواجهة جرائم تبييض الأموال محدودة الفاعلية، نظراً إلى الوسائل التي أدخلت مع هذا الجرم في الأنظمة الاقتصادية المعمول بها على نحو يضي على وجوده الصبغة الشرعية

الجدول رقم (٣)

الحالات التي تم تحويلها إلى النائب العام التمييزي أو تم تزويد الجهات المبلغة بالمعلومات اللازمة

٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	
٢٠٢	٢٢٦	٢٣٤	١٨٥	١٩٥	١٩٩	٢٧٢	١٣٨	٢٩	مجموع الحالات
٧٧	٦٧	٥٤	٧٠	٨٨	٧١	١٣٥	٧٩	٢٢	عدد الحالات التي تم تحويلها

(١٦) حدد ضابط الارتباط برئيس مكتب مكافحة الجرائم المالية في قوى الأمن الداخلي، وقد عدلت تسمية وصلاحيات المكتب المذكور بموجب المرسوم رقم ٩٢٢٤ تاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٢ ليصبح "مكتب مكافحة الجرائم المالية وتبييض الأموال"؛ وفي مديرية الجمارك العامة برئيس مصلحة التدقيق والبحث عن التهريب.

(١٧) أي المعطيات المتوافرة عن أشخاص معينين، سواء في مكاتب السجل العدلي، أم في التحريات والمستندات والمحفوظات لدى قوى الأمن الداخلي، لجهة الأحكام القضائية والسوابق الجرمية والملاحظات الموجودة، أم في سائر الأجهزة المعنية بما فيها المديرية العامة للأمن العام لجهة حركة الأشخاص من وإلى الخارج.

(١٨) تتحدد المعلومات التي يمكن تزويد هيئة التحقيق الخاصة بها من إخبارات وارده من أشخاص أو مؤسسات خاصة في لبنان، وطلبات وارده بواسطة مكاتب الانتربول الأجنبية أو بواسطة السفارات الأجنبية أو من هيئة الأمم المتحدة واللجان التابعة لها.

(١٩) انظر: مداخلة ألفت القاضي ربيعة عمّاش قدورة، "دور النيابة العامة التمييزية في مكافحة تبييض الأموال وفقاً للقوانين الوطنية المرعية الإجراء"، بمناسبة انعقاد الندوة القانونية التي ينظمها الاتحاد الدولي للمحامين، بيت المحامي، بيروت، ١٨-١٩ حزيران ٢٠٠٤.

١- العقوبات في النصوص والتقنيات المعتمدة

لا تزال الإجراءات القانونية والتقنية التي اتخذت على الصعيد الدولي لمواجهة جرائم تبييض الأموال محدودة الفاعلية، نظراً إلى الوسائل التي أدخلت مع هذا الجرم في الأنظمة الاقتصادية المعمول بها على نحو يضيف على وجوده الصبغة الشرعية.

أ- العقوبات على الصعيد الدولي

بيّنت الفترات الزمنية التي أعقبت صدور الاتفاقيات الدولية والإقليمية والثنائية بين الدول، وجود نواقص تشريعية وتقنية تضعف سبل المواجهة مع جريمة تبييض الأموال، فما هي أهم هذه النواقص؟

(١) النواقص في التشريعات الجزائية والمالية: تتجلى مظاهر ضعف فاعلية النصوص القانونية والتدابير التقنية التي تحكم عملية الإشراف على المؤسسات المالية على نحو يتمشى

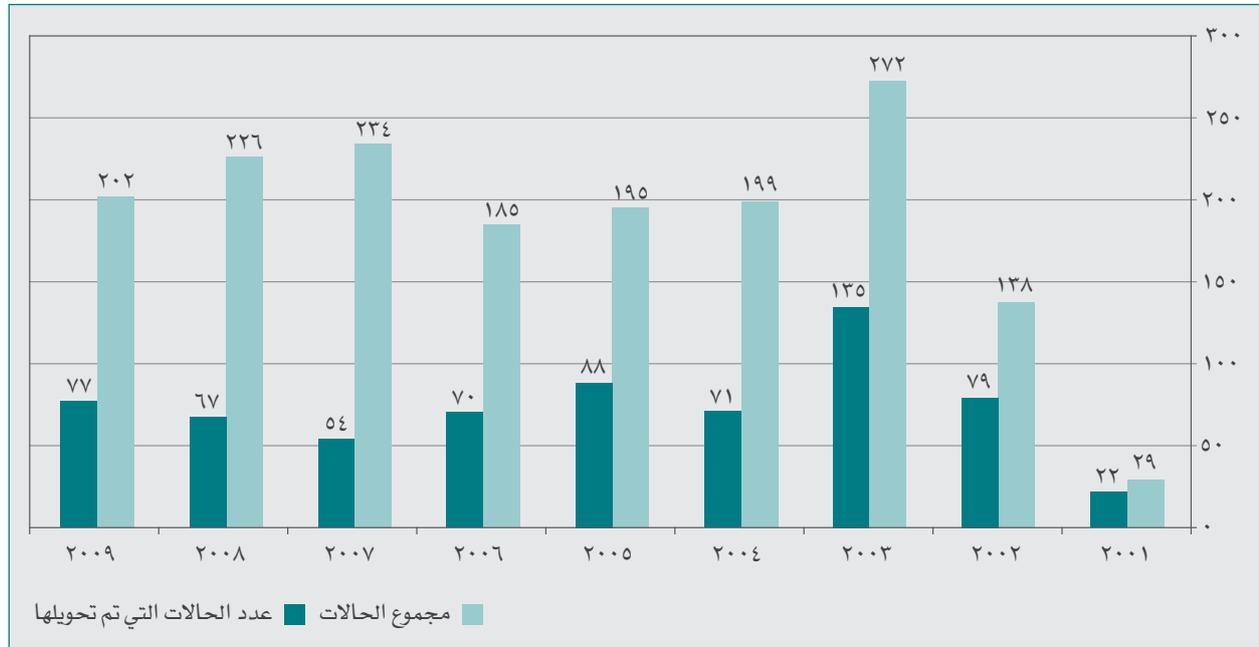
في ضوء ذلك، تقوم النيابة العامة التمييزية بتزويد هيئة التحقيق الخاصة صورة عن قرارها، بحيث تتخذ الهيئة بدورها قراراً يقضي إما بإعادة السرية المصرفية ورفع التجميد عن الحسابات وإما بتأكيد قرارها السابق.

ثانياً: عقوبات مكافحة تبييض الأموال والتطلعات المستقبلية

على الرغم من تنوع الخطوات التي اتخذت لمكافحة جرائم تبييض الأموال فهي ظلت تشكو بعض الثغرات التشريعية والتقنية الرادعة على الصعيد الوطني والدولي^(٢٠). انطلاقاً من هذا الواقع، سنتناول العقوبات التي يواجهها المجتمع الدولي على هذا الصعيد، والثغرات الموجودة في التشريع اللبناني، والتطلعات المستقبلية لتحسين أطر مواجهة هذه الجرائم.

الشكل رقم (٣)

الحالات التي تم تحويلها إلى النائب العام التمييزي أو تم تزويد الجهات المبلغة بالمعلومات اللازمة



J.F.THOMY, "les systèmes pénaux à l'épreuve du crime organisé", *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 67, no. 3/4 (juillet/ décembre 1996), pp. 513-636. (٢٠)

المعاملات (حسابات مصرفية، شراء سندات مالية) في غياب أنظمة تلزم معرفة المالكين أو الشركاء أو المستفيدين الحقيقيين منها وبلاستناد إلى متطلبات ترخيص وتسجيل بسيطة^(٢٢).

- غياب الضوابط التي تلزم المؤسسات المالية والمصرفية الاحتفاظ بالسجلات والوثائق المتعلقة بهوية عملائها ومعاملاتهم لفترة كافية من الزمن.
- (ب) في ما يخص تبادل المعلومات:
- وجود تشريعات تمنع التبادل الدولي للمعلومات بين السلطات

مع المعايير الواجب تطبيقها، في وجود نواقص تسمح بعبور أمن وسهل للأموال التي يسعى المبيّضون لشرعنتها وتبييضها، إضافة إلى اعتماد أنشطة عمل تخرج عن نطاق المراقبة والمكافحة تتخذ عدة وجوه:

(أ) في ما يخص العمليات المالية:

- عدم وجود ضوابط تلزم المؤسسات المالية والمصرفية التعرف الأكيد إلى هوية صاحب الحق الاقتصادي أو الزبون^(٢١) من خلال الوثائق المتعلقة به، ومعرفة المستفيد النهائي من هذه

الجدول رقم (٤)

توزيع العمليات المشبوهة الواردة إلى "هيئة التحقيق الخاصة" بحسب طبيعة الجرم

وفقاً للمادة الأولى من القانون رقم ٣١٨

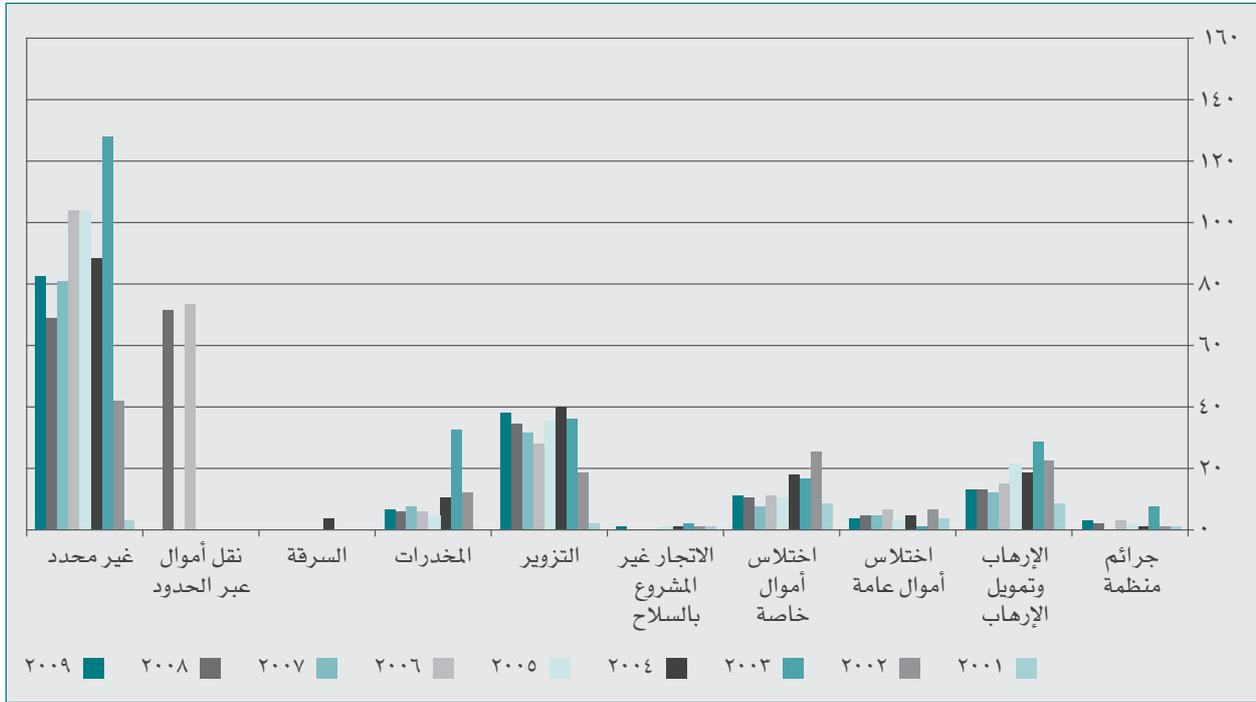
٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥	٢٠٠٤	٢٠٠٣	٢٠٠٢	٢٠٠١	
٣	٢		٣	١٩	١	٨	١	١	جرائم منظمة
١٤	١٤	١٣	١٦	٢٣	٣١	٣١	٢٤	٩	الإرهاب وتمويل الإرهاب
٤	٥	٥	٧	٣	١	١	٧	٤	اختلاس أموال عامة
١٢	١١	٨	١٢	١١	١٨	١٨	٢٧	٩	اختلاس أموال خاصة
١				١	٢	٢	١	١	الاتجار غير المشروع بالسلاح
٤١	٣٧	٣٤	٣٠	٣٨	٣٩	٣٩	٢٠	٢	التزوير
٤	٦	٨	٦	٥	٣٥	٣٥	١٣		المخدرات
									السرقه
	٧٧		٧٩						نقل أموال عبر الحدود
٨٩	٧٤	٨٧	١١٢	١١٢	١٥	١٣٨	٤٥	٣	غير محدد

(٢١) يلجأ كثير من أصحاب الحقوق الاقتصادية المشكوك فيهم، لإزالة أي شبهة في معرض فتح حسابات مصرفية، إلى الاستعانة بوكيل قانوني أو بمحام للحلول مكانهم، بحيث يؤلفون واجهة شرعية تمنع المصرف من التعرف إلى هوية الزبون الحقيقي، وهي حالة كثيراً ما تواجهها سويسرا والنمسا.

(٢٢) في هذا المجال، يتم إنشاء شركات "أوف شور"، وهي شركات يكون مقرها في بلد معين وينحصر نشاطها خارجه، وهي تعفى في الكثير من الدول، ومنها لبنان، من شروط أساسية لإنشاء وتسجيل الشركات (كالافتاء بتقديم وثائق عن كونها أجنبية دون إمكان التأكد من أسماء أصحابها، وعدم تقديم حساباتها لتقرير الضريبة المفروضة) وذلك تشجيعاً للقيام باستثمارات اقتصادية.

الشكل رقم (٤)

توزيع العمليات المشبوهة الواردة إلى «هيئة التحقيق الخاصة» بحسب طبيعة الجرم وفقاً للمادة الأولى من القانون رقم ٣١٨



والدنمارك وفنلندا والنرويج) بوصفها أحد عناصر الإخفاء المادي للجرم المرتكب (كإخفاء شيء مسروق أو الاحتفاظ به le recel)، وهو ما تحسبه المحاكم في النتيجة من الجرائم العادية، الأمر الذي يضع عقبات قانونية تضعف وسائل مكافحة.

- تمييز عدد من الدول، منها الولايات المتحدة الأمريكية، بين جرائم تبييض الأموال المرتكبة داخل أقاليمها وبين تلك المرتكبة خارجها، بحيث تغدو أسس الملاحقة في الخارج أقل منها في الداخل، الأمر الذي يوفر الفرصة للمبيضين لتركيز أنشطتهم في دول خارج الولايات المتحدة وانطلاقاً منها على نحو يزيد من حظوظ النجاح.

(٢) النواقص في التقنيات المعتمدة: تشوب التقنيات الفنية المعتمدة لمراقبة ورصد العمليات المالية نواقص وعقبات تساهم

الإدارية المعنية بمكافحة تبييض الأموال، أو تخضع تبادل المعلومات في هذا الصدد لقيود مشددة.

- منع السلطات الإدارية والقضائية من التحري عن عمليات مشبوهة أو تقديم معلومات أو تبادلها لمصلحة سلطات أجنبية مماثلة لأسباب سياسية (مبدأ السيادة مثلاً)، أو عدم وجود نصوص قانونية تسمح بذلك^(٢٣).

(ج) في ما يخص النصوص الجزائية: نلاحظ في هذا المجال، وجود اختلافات جوهرية في النصوص بين دولة وأخرى، من أهمها:

- حصر نطاق تبييض الأموال في مجال جريمة المخدرات في عدد من الدول (اليابان وسنغافورة وتركيا).
- النظر إلى جريمة تبييض الأموال في بعض الدول (بلجيكا

(٢٣) في فرنسا مثلاً، تتجلى مظاهر العوائق القانونية بوجود موانع في قانون المعلوماتية لا تسمح بالإفادة من المعطيات المتوافرة عن نشاط المؤسسات المالية وأسماء أصحاب الحقوق.

بصورة غير مباشرة في تنامي ونجاح جريمة تبييض الأموال، نظراً إلى اختلاف وتنوع المجالات التي تتم عمليات التبييض فيها. أهم هذه النواقص وأسبابها:

- وجود نقاط ضعف في نظام مراقبة حركة التجارة الدولية لكشف الصفقات المشبوهة بين الدول الصناعية الكبرى كالولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وأستراليا وبريطانيا، على الرغم من وجود أجهزة لإدارة هذا النظام^(٢٤). أهم هذه النقاط اختلاف القوانين المطبقة والغموض في المهمات الملقاة على عاتق هذه الأجهزة وضعف التنسيق في ما بينها، إضافة إلى حجم تصاريح العمليات التجارية المشبوهة، فمن أصل ٢٧٠٠

تصريح بالشبهات مقدمة من المصارف الفرنسية، أحيل إلى القضاء ٩٠ ملفاً فقط، منها قلة ضئيلة انتهت إلى نتيجة.

- النقص الحاصل في عدد الموظفين المولجين في كل جهاز مراقبة لمعالجة كل طلب استعلام عن عملية مالية أو حساب مصرفي مشبوه، نظراً إلى كثرة البلاغات الواردة بحيث يتطلب معالجة كل طلب ومتابعته نحو ثلاثة أشهر من الاستعلام.

- عدم وجود أنظمة معلوماتية متطورة لمراقبة العمليات المالية (تحويلات برقية والكترونية ونقدية) تسمح بالتحقق من مصدر الأموال المعروضة بصفة سرية وسريعة في أغلبية الدول المعنية.

- عدم وجود برامج تدريب معتمة للعاملين في القطاع المالي لتدريبهم وتنمية قدراتهم في عدد كبير من الدول، واختصار ذلك بتعاميم عامة لا تفي بالمستوى المفروض إتقانه للتعرف إلى الطرق المختلفة التي قد يلجأ إليها المبيضون لإخفاء حقيقة النشاط الجرمي وتمويه مصدر الأموال، أو للتدرب على طرق الوصول إلى قرائن يمكن الاستدلال بها على شبهات تؤدي إلى كشف حقيقة العمليات المالية الحاصلة.

ب - العقوبات على الصعيد الوطني

على الرغم من تدليل عقوبات كثيرة قام بها لبنان لمكافحة

جريمة تبييض الأموال، سواء على الصعيد التشريعي من خلال إقرار قانون مكافحة جريمة تبييض الأموال، أم على الصعيد التقني من خلال المراقبة الفنية التي تقوم بها المصارف العاملة في لبنان عبر نظام المراقبة الذي أصدره مصرف لبنان، أم على صعيد التعاون الدولي الذي أبدته الدولة اللبنانية بعيد صدور القانون رقم ٣١٨ الذي كانت أولى نتائجه شطب اسم لبنان عن لائحة الدول غير المتعاونة بتاريخ ٢١ حزيران/ يونيو ٢٠٠٢ التي تصدرها المجموعة الدولية للعمل المالي (GAFI) سنوياً، فلا تزال توجد نواقص في إجراءات مكافحة تبييض الأموال، سواء على الصعيد التشريعي أم على الصعيد التقني، تساهم في عدم الإحاطة الكاملة بالعمليات المالية المختلفة التي يقوم بها المبيضون وضبطها وكشف هويات الفاعلين.

على الرغم من الجهود التي قامت المصارف والمؤسسات المالية بها في مكافحة تبييض الأموال وكشف العمليات المشبوهة، لا تزال تشوب القطاع المصرفي والمؤسسات المالية عدة نواقص تقنية

أبرز هذه العقبات:

(١) على الصعيد التشريعي: توجد عدة مظاهر تشوب القانون هي التالية:

أ - عدم تضمين القانون عقوبات إضافية يمكن أن تُفرض على المتورطين في جريمة تبييض الأموال، كالمنع من مزاوله مهن معينة أو إصدار شيكات مالية لعدة سنوات؛ فالمادتان الثالثة والثالثة عشرة تتضمنان عقوبات أصلية مانعة للحرية^(٢٥).

ب - حصر نطاق الأفعال الجرمية التي قد تستخدم لارتكاب جريمة التبييض، بدلاً من أن تكون هذه الأفعال عامة وشاملة لمختلف الجرائم التي قد يلجأ إليها المبيضون إليها، ولا سيما الجرائم التي تُعد من الوسائل الأساسية التي تستخدم في تبييض الأموال، كجرائم الدعارة والفساد والتهرب من دفع الضرائب.

ج - حصر ميدان مراقبة وتدقيق العمليات المالية في بعض المؤسسات المالية (مصارف، صرافة، شركات وساطة مالية وتأجير تمويلي، هيئات الاستثمار الجماعي، شركات التأمين، شركات ترويج وبناء العقارات وتجارة السلع ذات القيمة المرتفعة)، على الرغم من وجود ميادين أخرى توفر أرضاً خصبة لتسهيل تمويه مصادر الأموال غير المشروعة، كالمحامين وكتّاب العدل

(٢٤) أجهزة المراقبة التي تعتمدها هذه الدول هي: إدارة خدمة الدخل الداخلية (Internal Revenue Services - IRS) في الولايات المتحدة الأمريكية، وهيئة

تراكفين (Tracfin) في فرنسا، والوكالة المركزية الأسترالية (Ustrac) في أستراليا، ونظام هاتش (Huch) في بريطانيا.

(٢٥) انظر: نص المادتين ٢ و ١٢ في قانون تبييض الأموال رقم ٣١٨.

المصارف والمؤسسات المالية بها في مكافحة تبييض الأموال وكشف العمليات المشبوهة، لا تزال تشوب القطاع المصرفي والمؤسسات المالية عدة نواقص تقنية هي:

- عدم اعتماد برنامج معلوماتي منظم يقوم بتحليل وتصنيف كل عملية مالية تمهيداً لتتبع مصدرها ومعرفة أصحابها الحقيقيين من خلال نظام تشغيل وإدارة المراقبة.
- الافتقار إلى بنك معلومات خاص بالعمليات المشبوهة، أو عدم تحديث برامج المعلومات الموجودة وأجهزة الأمان والمراقبة في بعض المصارف، على الأقل، لتفعيل أنظمة الضبط الداخلي وإجراءات الرقابة المالية.

تجدر الملاحظة هنا أن الهيئة لم تتسبب النواقص الموجودة إلى إهمال من قبل المؤسسات المالية، بل عدتها من مظاهر التأخير الإداري غير المقصود نظراً إلى حداثة قانون مكافحة تبييض الأموال والوقت الذي يتطلبه إعداد وتنظيم الآليات التقنية وإنشاء وحدات متخصصة، ولا سيما أن القانون يفرض تدابير جزائية على المؤسسة المالية التي لا تلتزم بالواجبات القانونية المفروضة.

(٣) النواقص التي تواجهها هيئة التحقيق الخاصة: على الرغم من الجهود الكبيرة التي قامت بها الهيئة من خلال وحدة المعلوماتية والأمان التي أعدت مشاريع نفذتها ببراعة فنية وتمثلت بإعداد برامج متعددة كان آخرها نظام تبادل المعلومات إلكترونياً مع هيئات الرقابة المالية الإقليمية، كمجموعة العمل الدولية (GAFI) ومجموعة أغموند (EGMOND)، وإعداد نظام لمعالجة المحفوظات إلكترونياً لتعزيز طاقات الأبحاث، فلا تزال توجد بعض النواقص التقنية التي تحول دون سرعة معالجة المعطيات التي ترد إلى الهيئة، وهي:

- عدم وجود شبكة اتصال إلكترونية بينها وبين المصارف والمؤسسات المالية المعنية لتأمين الإبلاغ عن العمليات

وخبراء المحاسبة؛ فأصحاب هذه المهن يتمتعون بموجب القانون^(٢٦) بحصانات مهنية يمكن استغلالها لعدم كشف هوية أصحاب الحقوق الأساسيين أو تغيير وتمويه عمليات مالية وإضفاء الصفة الشرعية عليها^(٢٧).

د - عدم إجراء تعديلات في بعض القوانين، ولا سيما قانون التجارة اللبناني، في ما يتعلق بإنشاء وإدارة الشركات التي تتعاطى نشاطها التجاري خارج نطاق إقليم الدولة (Sociétés Off Shore)، فالشغل تكمن في الآليات المعتمدة لتنظيم عملها بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٤٦ تاريخ ١٩٨٣/٦/٢٤ بحيث يمكن إنشاء هذا النوع من الشركات من دون إلزام أحد المساهمين الأجانب غير المقيمين في لبنان، الذين يتولون إدارة العمل بصفة رئيس مجلس إدارة، بشرط الاستحصال على إجازة عمل، كما أنه لا يوجد رأسمال محدد لإنشاء شركات الأوف شور (Off Shore) إضافة إلى أن أرباحها معفاة من الضريبة.

ج - على الصعيد التقني

في هذا المجال، يمكن حصر النواقص التي تشوب الناحية التقنية ببعض الآليات المعتمدة التي ترتبط بتفعيل دور المصارف في إجراءات المراقبة والتحقق من العمليات المالية. أبرز هذه النواقص:

- (١) على صعيد تدريب الموظفين: تعاني مسألة تدريب الموظفين بعض النواقص، سواء لجهة عدم اعتماد برنامج تدريبي منظم ومستمر للموظفين في نحو ٢٥ في المئة من المصارف والمؤسسات المالية المعنية، أم لجهة عدم إنشاء وحدة أو مديرية متخصصة في هذا المجال والاستعاضة من ذلك مرحلياً بتولي إحدى الوحدات القائمة في المؤسسة هذه الناحية.
- (٢) التقنيات المعتمدة: على الرغم من الجهود التي قامت

(٢٦) تنص المادة ٩٢ من القانون رقم ٤٢ تاريخ ٢١/٢/١٩٩١ (تنظيم مهنة المحاماة) على ما يلي: "لا يجوز للمحامي أن يفشي سراً أؤتمن عليه أو عرفه عن طريق مهنته ولو بعد انتهاء وكالته [...]"; وتنص المادة ٣٧ في فقرتها الخامسة من القانون رقم ٩٤/٣٢٧ (تنظيم عمل كاتب العدل) على أن كاتب العدل يحظر عليه " [...] إفشاء سر المهنة المتعلق بالمعاملات التي بوشرت أمامه أو جرت لديه [...]"; وتنص المادة ١٤ من القانون رقم ٩٤/٣٦٤ (تنظيم مهنة خبراء المحاسبة) على ما يلي: "يجب على خبير المحاسبة المجاز أن يحافظ على سر المهنة والسرية المصرفية [...]".

(٢٧) إن الإمكانات المتاحة في هذه المهن كثيرة، فالمحامي مثلاً يمكنه المساهمة في شركات أسهم من خلال التوكيل الذي يحصل عليه من موكله عبر شراء وبيع أسهم مالية قد تكون غطاءً لأموال ملوثة أو إنشاء شركات ومؤسسات؛ أما كتاب العدل فيمكنهم استغلال هذه المهنة لتنظيم عقود وهمية في مجالات كثيرة (بيع عقارات، هبات، تنازل، استثمار... الخ) باسم أشخاص وهميين أو ظاهريين؛ وكذلك الأمر في ما يتعلق بعمل خبراء المحاسبة الذين يستطيعون التلاعب في حركة العمليات من خلال الميزانيات والحسابات التي يعدونها وتنظيم فواتير وأوامر قبض وهمية ومزورة يصعب من خلالها اكتشاف مكونات جرائم تبييض الأموال. كل هذه الأمثلة حصلت في عدد كبير من الدول. لمزيد من المعلومات انظر الموقع الإلكتروني لمجموعة العمل الدولية: www.fatf.gafi.org

(GAFI) في إنشاء وحدات إقليمية مماثلة^(٢٨) لأنشطتها تضم مجموعة دول بهدف تحسين وتعزيز إجراءات مكافحة وتيسيق تبادل المعلومات والخبرات الفنية. كما قامت هذه المجموعة بتشيط وحفز أطر التنسيق مع المنظمات الدولية، الرسمية منها وغير الحكومية، نظراً إلى تأثير هذه الأخيرة الملموس في الاقتصاد العالمي من خلال نطاق عملها ونشاطها، حيث قامت بسلسلة إجراءات تهدف إلى تطوير الآليات المعتمدة في العمليات المالية والمصرفية وتحسين وسائل المراقبة والتدقيق للتمكن من الحد من وجود ثغر في الأنظمة المصرفية والمالية والتجارية^(٢٩) قد يستغلها المبيضون لتمرير عملياتهم المشبوهة.

وقد انصبت في هذا المجال جهود برنامج الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة (ONUDC) بدءاً من عام ٢٠٠٤

على إعداد برامج تدريب لموظفي القطاعات المالية في دول أمريكا الوسطى والجنوبية من خلال إرسال بعثات محققين واختصاصيين ماليين، كما أُلّف صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لجنة خبراء لإعداد أنظمة مالية

دورية للمراقبة والتحقق تبعاً للتطورات الميدانية التي يطّلع عليها برنامج الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة خلال عمله.

■ بدءاً من عام ٢٠٠٤ شهد العالم العربي تحركاً بارزاً لتفعيل أطر التعاون بين الدول لمكافحة تبييض الأموال. وقد تجلّى ذلك بإنشاء مجموعة عمل مالي على غرار مجموعة العمل الدولية (GAFI)، تدعى مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (MENAFATF) تضم عدة بلدان عربية^(٣٠)؛ ففي ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، عقد اجتماع على مستوى الوزراء في المنامة، قررت حكومات ١٤ دولة عربية خلاله إنشاء هذه المجموعة الإقليمية، على أن

المشبوهة بالسرعة اللازمة بدلاً من المراسلات البريدية التقليدية التي تحول دون تسريع المعالجة.

■ عدم وجود شبكة اتصال لتبادل المعلومات إلكترونياً بينها وبين النيابة العامة التمييزية والأجهزة المتخصصة في المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي ومديرية الجمارك العامة.

٢- تطلعات مكافحة تبييض الأموال

على الرغم من العقوبات التي واجهت مختلف أطر مكافحة جريمة تبييض الأموال على الصعيد الدولي والإقليمي والمحلي التي عرضناها والتي تمثل نواقص مهمة أدت وتؤدي إلى تنامي وتعاضم مخاطر جريمة التبييض، فإن التدابير التي اتخذت على مستوى التشريع والإجراءات التقنية والعملية ساهمت إلى حد ما في إضعاف مقومات هذه الجريمة، بحيث لم يعد من السهل

على المبيضين تحويل أو تمويله مصدر الأموال الملوثة تمهيداً لشرعنتها.

إن استنفار المجتمع الدولي لوضع حد لهذه الجريمة الخطرة، قد أسس لبناء ورش إصلاح قانونية ومالية وتقنية على جميع المستويات تهدف إلى ترسيخ

إرادة صلبة بضرورة تفعيل المواجهة وتتبع تطور وسائل مكافحة وزيادة فاعليتها. فما هي التطلعات المستقبلية التي تساهم في تفعيل أطر مكافحة وأثرها؟

أ - على الصعيدين الدولي والإقليمي

كما ذكرنا، على الرغم من العقوبات التي تواجه أطر مكافحة تبييض الأموال، تشهد الجهود الدولية في نشاطاً متزايداً على الصعيدين الدولي والإقليمي لمواجهة جرائم التبييض. وفي ما يلي لمحة عن هذه الجهود والتطلعات.

■ ساهمت الجهود التي قامت بها مجموعة العمل المالية الدولية

(٢٨) من هذه الوحدات: مجموعة العمل المالية لدول حوض الكاريبي (غافيك) في قارة أميركا الوسطى، ومجموعة (غاب) لدول القارة الأسترالية، ومجموعة دول إفريقيا الشرقية والقارية (غاباوا).

(٢٩) البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، وبرنامج الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات والجريمة، والأمانة العامة لدول الكومنولث، ومجموعة العمل لمكافحة الإرهاب، ومجموعة اغمونت، و البنك الأمريكي للتنمية، و الهيئة الدولية لمراقبي مؤسسات التأمين، و المنظمة الدولية للجان التحف والمعادن الثمينة.

(٣٠) تتألف المجموعة من الدول التالية: الجزائر، البحرين، مصر، الأردن، الكويت، لبنان، المغرب، عمان، قطر، السعودية، سوريا، تونس، الإمارات العربية المتحدة واليمن. لمزيد من المعلومات حول المجموعة انظر موقعها الإلكتروني www.menafatf.org

والتقني على الصعيد المحلي عبر وحداتها المتخصصة، من تدقيق وتحقيق، وجمع المعلومات المالية، وتحقق من الإجراءات والمعلوماتية، لتتلاءم مع الضوابط الدولية، ولا سيما لجهة تبني توصيات مجموعة العمل الدولية (GAFI) من خلال النواحي التالية:

- تكثيف برامج التدريب لموظفيها محلياً داخل الهيئة وخارجها مع منظمات دولية، لجهة تطوير تقنيات التحقيق المالي والمهارات التحليلية المكتسبة من التجارب الميدانية.
- تصنيف الحالات المدروسة وإرسالها إلى أمانة سر مجموعة إغمونت تأكيداً للالتزام بظاهر التعاون الدولي وتفعيل التنسيق مع الأجهزة المختصة من ضباط الارتباط في قوى الأمن الداخلي ومديرية الجمارك العامة.
- التثبت من اعتماد المصارف والمؤسسات المالية برامج معلوماتية متخصصة تساعد على مراقبة وكشف العمليات المالية المشبوهة.
- استحداث منهجية الرقابة المكتبية (Off-Site Examination Methodology) المتعلقة بملء المصارف استثماراً تقييماً ذاتي تشمل جميع الموجبات المطلوب امتثالها ونتائج التدقيق الداخلي الخاص بالمصرف.
- تحسين الميزات الأمنية والمعلوماتية في تبادل المعلومات إلكترونياً مع الهيئات المختصة عبر نظام S-RAC.
- الاجتماعات والندوات التي نظمتها الهيئة لمسؤولي المصارف ومفوضي المراقبة والصرفين والنقابات والجمعيات والطلاب الجامعيين لتعزيز التوعية.
- تعزيز التنسيق مع أجهزة الضابطة العدلية المشار إليها أعلاه والنيابة العامة التمييزية المعنية وعقد اجتماعات منتظمة لهذه الغاية وتوفير التدريب المناسب، كما جرى توسيع نظام تبادل المعلومات إلكترونياً معها.

يكون مقرها في البحرين من أجل مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب، وتتركز أنشطتها على تقديم المساعدة الفنية إلى البلدان الأعضاء وتنشيط تبادل المعلومات وإقامة الندوات والمؤتمرات^(٢١) وبرامج تدريب موظفي المؤسسات المالية.

ب - على الصعيد الوطني

(١) **مظاهر التعاون:** حقق لبنان من خلال هيئة التحقيق الخاصة بمكافحة تبييض الأموال أهدافاً رئيسية على صعيد التعاون الدولي بعد رفع اسمه عن لائحة GAFI للدول غير المتعاونة وإنهاء مرحلة المراقبة التي خضع لها والسعي لاستكمال التطوير التشريعي والتنظيمي لمواجهة جريمة تبييض الأموال^(٢٢)، وذلك بانضمامه إلى مجموعة إغمونت^(٢٣) (Egmont) لوحدة الإخبار المالي، وبدوره الرئيسي في إنشاء مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا حيث انتخب فيها أمين سر الهيئة لرئاستها في السنة الأولى ومنح هيئة التحقيق الخاصة خلال الاجتماع العاشر لمجموعة المينافاتف (MENAFATF) الذي عقد في بيروت خلال الفترة ٩-١٢ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٩ درجة "ممتثل إلى حد كبير" للالتزام لبنان التوصيات المهمة الصادرة عن مجموعة العمل المالي GAFI. كما وقع مذكرات تفاهم مع عدة وحدات إخبار أمثال Tracfin الفرنسية و MOT-AN التابعة لجزر الأنتيل الهولندية. وفي إطار المهارة المتميزة أشرك موظفي الهيئة مع وحدات مالية إقليمية في عمليات تقييم للبلدان واجتماعات لفرق عمل مختلفة.

إضافة إلى هذه الإنجازات، تقوم هيئة التحقيق بعمل تدقيقي وتحقيقي محترف^(٢٤) وإصدار تعاميم تقنية لمفوضي المراقبة لدى المصارف والمؤسسات المالية للتقيد باليات التدقيق والمراقبة.

(٢) **أنشطة الهيئة:** وسعت الهيئة من مظاهر التطوير الفني

(٢١) تتحضر مجموعة العمل المالي لمنطقة الشرق الأوسط وشمال إفريقيا لعقد مؤتمرها الثالث عشر خلال الفترة ٣-٥ أيار/ مايو ٢٠١١ في الكويت.

(٢٢) انظر: التقرير السنوي التاسع (٢٠٠٩) الصادر عن هيئة التحقيق الخاصة في مصرف لبنان. متوافر على: www.sic.gov.lb

(٢٣) أنشئت مجموعة إغمونت (Egmont) في مدينة بروكسل البلجيكية سنة ١٩٩٥، بمبادرة من وحدات مكافحة تبييض الأموال في بلجيكا في قصر Egmont. وهي تضم في عضويتها وحدات غسل الأموال من ٩٠ دولة، بينها دولة الإمارات العربية المتحدة ولبنان الذي انضم إليها عام ٢٠٠٣ من خلال هيئة التحقيق الخاصة. يرتكز نشاط المجموعة على تعزيز التعاون وتبادل المعلومات بين الوحدات الوطنية لمكافحة تبييض الأموال بغية تطوير القدرات الفنية والتقنية لهذه الوحدات. وقد كان لانطلاق هذه المجموعة الأثر الناجح والمهم على صعيد إنشاء آلية خاصة لتبادل المعلومات بين الوحدات الوطنية عبر الإنترنت وتحديد شروط تبادل المعلومات على أساس اتفاقيات وتفاهمات مشتركة.

(٢٤) انظر: الجداول الإحصائية المعدّة من قبل هيئة التحقيق الخاصة والواردة في هذه الدراسة.

خاتمة

حاولت هذه الدراسة تسليط الضوء على مخاطر تبييض الأموال وتعاضلها، والإمكانيات التقنية الهائلة التي تتوافر للمبشرين لإخفاء مصادر الأموال غير المشروعة والوسائل التي يلجأون إليها في مواجهة تدابير مكافحة التي تتعقب حركة العمليات المالية المشبوهة، إضافة إلى الجهود التي بذلت لتطوير أطر هذه المكافحة لجعلها تمثل رادعاً صلباً للحد من تصاعد جريمة تبييض الأموال. أما التقييم العام الذي يمكن استنتاجه فهو نجاح الاستراتيجيات وخطط تمويه وإخفاء عمليات التبييض بفضل الوسائل والتقنيات التي يستخدمها المبيضون مستفيدين في الوقت عينه من التسهيلات التي يوفرها النظام المالي والاقتصادي العالمي، مع ما يستتبع ذلك من نغز تمثل واحة خصبة وعموداً فقرياً للممارسة جريمة تبييض الأموال، إضافة إلى العقوبات التي تعيق أوجه المكافحة.

لذلك نرى أن فاعلية قنوات تبييض الأموال تظهر بصورة جلية في مقابل التدابير الوقائية التي تبين مدى ضعفها. فالمبالغ المالية الضخمة المتأتية من مصادر غير مشروعة والتي يجري تبييضها وفقاً للتقارير السنوية التي تصدرها هيئات مالية دولية، ولا سيما مجموعة GAFI، لا تزال تعكس النجاح اللافت للنظر للمنظمات الإجرامية التي تمارس عملية تبييض الأموال. كما تجدر الإشارة في هذا السياق إلى ضخامة التطور الذي شهدته هذه الجريمة والتحول الكبير الذي طرأ على مظاهرها بعدما كانت في البداية تحصل بطرائق وأدوات مخفية، لتمتكن من أن تصبح في صلب النظام الاقتصادي والمالي الشرعي (intégré par le système économique et financier) بفضل نجاح قسم كبير من خطط التبييض، بحيث أصبحت تمثل مكوناً واقعياً يصعب تشخيصه ومعرفته؛ من دون أن ننكر أيضاً مفاعيل نظام العوالة وتطور أنظمة التقانة، ولا سيما قطاعي الاتصالات والمعلوماتية، الذين ساهما من دون أدنى شك في تعزيز فرص التبييض، وهو

(٣) التطلعات المستقبلية: في ظل وجود نواقص وثر في التشريع تحد من تفعيل وتطوير سبل المكافحة والمراقبة إضافة إلى تطوير بعض التقنيات الفنية، يبرز بعض التطلعات المستقبلية لمواجهة عملية التبييض:

(أ) على الصعيد التشريعي: ترى الهيئة لزوم تعديل المواد (١) و(٨) من القانون لعدة أسباب، فقد حددت المادة الأولى

بصورة حصرية بعض الجرائم التي تتوافر فيها أركان جريمة تبييض الأموال، وهو ما ترى الهيئة أنه غير كاف من ناحية النطاق الشمولي، لأن حصر جرم تبييض الأموال بالجرائم التي حددتها هذه المادة يترك نغزاً جوهرية تحد من فاعلية المكافحة، ولا سيما أن الكثير من التشريعات في

الدول الأوروبية وفي الولايات المتحدة الأمريكية أعطت نطاقاً عاماً للجرائم التي قد تساهم في تكوين جرم تبييض الأموال^(٣٥) وترى بالتالي حتمية تعديل المادة بإضافة جرائم تعدد مصادر أساسية ومهمة لجريمة تبييض الأموال، كالدعارة والهجرة غير الشرعية من بلدان التهرب الضريبي وإليها.

أما المادة الثامنة، التي تعطي هيئة التحقيق الخاصة صلاحية تجميد الحساب المصرفي بصورة مؤقتة لمدة خمسة أيام قابلة للتجديد مدة مماثلة، فهي غير كافية، لأن الممارسة العملية لهذه الصلاحية من قبل الهيئة عبر أعمال التحقيق والتدقيق الإداري والمالي التي تقوم بها أثبتت أن المهلة قصيرة جداً ولا تكفي للتأكد من صحة العمليات المالية التي أجراها الزبون صاحب العلاقة أو من الأموال الموجودة في حسابه لمعرفة مصدرها الحقيقي. والهيئة في هذا المجال في صدد اقتراح زيادة المهلة لتصبح شهراً.

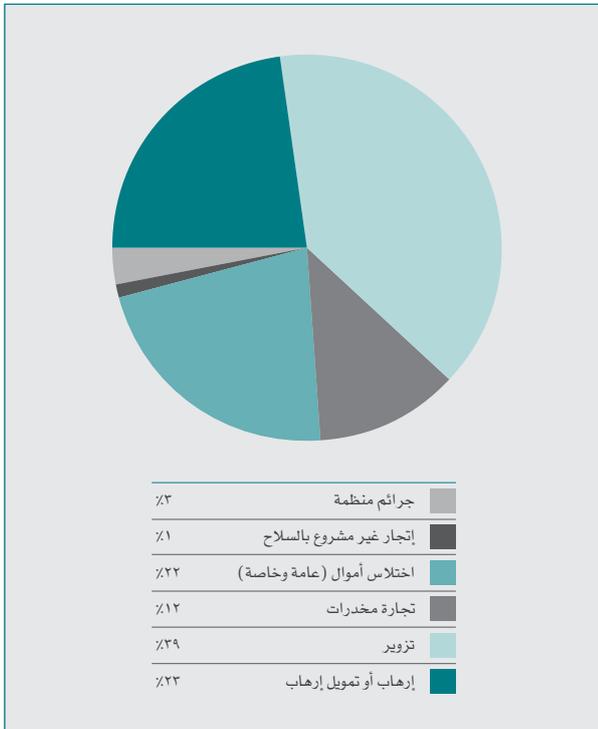
(ب) على الصعيد التقني: يتواصل اهتمام الهيئة بتطوير وسائل تبادل المعلومات تقنياً لتوسيع شبكة المعطيات من خلال تحضير مشاريع لربط مراكز المعلومات في الهيئة والمؤسسات المصرفية العاملة في لبنان مع مثيلاتها في الخارج، ولا سيما المجموعات المالية الدولية والإقليمية، إلكترونياً للحفاظ على سرية تبادل المعطيات وسرعته.

(٣٥) حدد قانون العقوبات الفرنسي، مثلاً، مجموعة واسعة من الجرائم التي قد يتأتى عنها تبييض الأموال من خلال الفقرة الأولى من المادة ٣٢٤ التي تنص على ما يلي: blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus, de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect...

وكذلك على صعيد قانون التجارة وما يتعلق بشروط إنشاء بعض الشركات كـ «أوف شور» (Off-shore). دولياً، إن تحسين وتعزيز التعاون الدولي يمثل نقطة انطلاق مهمة في تعقب عمليات تبييض الأموال والقضاء عليها، ويتم ذلك من خلال تسييق الجهود وسن التشريعات التي تحقق للدول مظاهر الأمان عبر اتفاقيات دولية أو متعددة الأطراف أو ثنائية، أو من خلال التزام تدابير وتوصيات منظمات ومجموعات إقليمية متخصصة سعياً لإزالة نقاط اختلاف جوهرية وتحفظات تعيق التعاون، كمبدأ السيادة الوطنية أو نظام الدولة الاقتصادي والسياسي، للتوصل في النهاية إلى عقد اتفاقية دولية لمكافحة تبييض الأموال تتيح إيجاد إطار قانوني موحد لمكافحة وضمن فاعلية هذا التعاون من خلال إزالة حواجز التشريع بين الدول، الأمر الذي يحرم بالتالي عصابات تبييض الأموال من الإفلات من الملاحقة القانونية.

الشكل رقم (٥)

توزيع عمليات تبييض الأموال في لبنان بحسب الجرائم الأصلية (٢٠٠١ - ٢٠١٠)



ما يدل على أن المواجهة بين المجتمع الدولي ومنظمات وعصابات تبييض الأموال لم تفلح في تسجيل انتصار حاسم بوضع حد لتبييض الأموال الناتجة من أفعال جرمية ومتأتية من مصادر غير مشروعة على الرغم من محاولات تسييقها وضبطها إلا أنه على الرغم من الإشارات الكبيرة إلى مخاطر هذه الجريمة التي قمنا بتناول مظاهرها وتحليل أبعادها، فإن الجهود الدولية والداخلية المبذولة لمواجهة هذه الظاهرة في ضوء ما جرى تطبيقه من إجراءات في عدد من الدول، سواء المتقدمة منها أو النامية، لا تزال تمثل قاعدة أساسية لا يمكن الحكم عليها بأنها غير مجدية، بدليل عدم تسليم المجتمع بجمالية نجاح عصابات تبييض الأموال، بل على العكس، فإن استمرار المواجهة، سواء على الصعيد المحلي أم على الصعيدين الإقليمي والدولي، بوتائر متصاعدة ومنظمة، سيؤدي إلى القضاء على أنشطة المنظمات الإجرامية في تبييض الأموال.

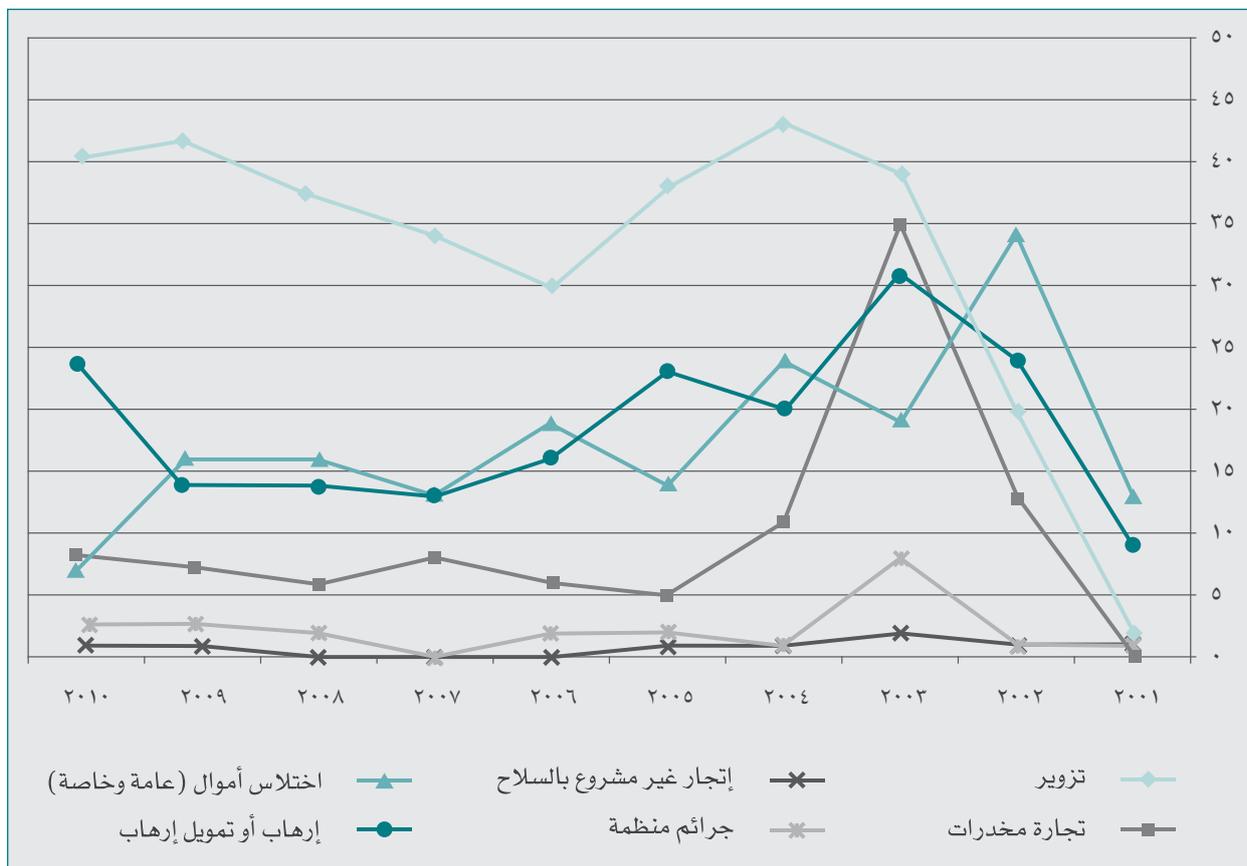
في ضوء ما تقدم، يقودنا الاستنتاج الإيجابي للحد من تطور جريمة تبييض الأموال وصولاً إلى القضاء النهائي عليها إلى أن المواجهة مع أنشطة تبييض الأموال لا بد من أن تتطرق على مستويين وطني ودولي، لأن أي تحرك منفرد لأحد هذين المستويين لن يعطي النتائج المرجوة إن لم يرافقه المستوى الثاني. كما نرى ضرورة تفعيل مستويات التعاون بين الدول توصلاً إلى تحقيق أطر التفاهم الدولي لمواجهة تبييض الأموال من خلال تطوير التشريعات والتقنيات العملية للأنظمة الاقتصادية مع ما قد يرافقه من تطوير للأنظمة السياسية.

وفي هذا الإطار نعرض اقتراحات تطوير تدابير مكافحة على الصعيدين المحلي والدولي، التي نراها ضرورية للنجاح والتقدم، على النحو التالي:

محلياً، يقتضي تطوير تدابير مكافحة تبييض الأموال أن تترافق على الصعيد المحلي مع عمليات تحديث وتطوير على مستوى التشريع وزيادة فاعلية التدابير التقنية في قطاعات الإنتاج الاقتصادية. وما يهمنا في هذا المجال على الصعيد الوطني وعلى غرار القفزة النوعية التي قام بها لبنان في تحسين مظاهر مكافحة جريمة تبييض الأموال من خلال إصدار قانون خاص وجديد لمكافحة هذا الجرم، أن تجرى تعديلات على هذا القانون وبعض التشريعات التي سبق أن تطرقنا إليها، كتوسيع هامش الأفعال الجرمية المكونة لجريمة تبييض الأموال والمباين المهنية التي تمثل فرصاً مهمة لتسهيل تبييض الأموال،

الشكل رقم (٦)

توزيع عمليات تبييض الأموال في لبنان بحسب
الجرائم الأصلية (٢٠٠١ - ٢٠١٠)



تمويل التنمية: مقاربة مغايرة للطرح النيو-ليبرالي

ألبر داغر

أستاذ في كلية العلوم الاقتصادية وإدارة الأعمال في الجامعة اللبنانية - الفرع الثاني - بيروت

مقدمة

في تحقيق هذا الهدف، وأسفر المضي بها عن أزمات مالية في البلدان التي اعتمدها أساساً للسياسة الاقتصادية فيها. ولم تكن الأزمة الأخيرة في الولايات المتحدة بحجمها وعمقها سوى دليل إضافي على فشل المقاربة النيو-ليبرالية لعلاقة القطاع المالي بالنمو الاقتصادي والتنمية.

تعالج هذه الورقة علاقة القطاع المالي بالنمو الاقتصادي والتنمية في ثلاثة أقسام: يتناول القسم الأول تعريف التنمية في البلدان المتخلفة بما هي عملية "تصنيع متأخر"، ويوضح أهمية استخدام هذا المفهوم بالذات لتعريف التنمية، ويضع في مواجهة المقاربة النيو-ليبرالية لهذه المسألة، مقاربة بلدان شرق-آسيا (اليابان، كوريا الجنوبية، تاوان) لها. ويعرض القسم الثاني الرؤية النيو-ليبرالية لعلاقة القطاع المالي بالتنمية، ويذكر بمفهوم "الحث على المخاطرة" (Moral Hazard) الذي تستند هذه الرؤية إليه في صوغ السياسات التي تعدها لبلدان العالم الثالث؛ وهو يأخذ

نقيض المقاربة النيو-ليبرالية لجهة إبراز دور مؤسسات "تأمين مخاطر الاستثمار" في حفز الاستثمار وتحقيق التنمية. ويعالج القسم الثالث مفهوم "آلية الضبط المتبادل" الذي جرى من خلاله اختصار تجربة "الدولة التنموية" الآسيوية في تقديم حوافز بشروط إلى مؤسسات القطاع الخاص. وقد مثل هذا الأمر العامل الأهم في إنجاح تجربة البلدان الآسيوية في الخروج من التخلف، وتمييزها عن بقية بلدان العالم الثالث التي أخفقت في تحقيق هذا الهدف.

تحتوي الورقة إذاً على تعريف لثلاثة مفاهيم أساسية، هي "التصنيع المتأخر" و"تأمين مخاطر الاستثمار" و"آلية الضبط

أعطت النظرية النيو-كلاسيكية القطاع المالي دوراً خاصاً في عملية التنمية، وجعلت تطويره وتحريره شرطاً لتحقيقها. جرت بلورة هذه المقاربة للرد على سياسات التنمية التي سادت خلال حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية في البلدان النامية. وكان القاسم المشترك بين هذه السياسات التي اعتمدت ضمن إطار إستراتيجية "التصنيع باستبدال الواردات"، حلول الدولة محل القطاع الخاص في الاستثمار والإنتاج واعتماد خيار "التوجه نحو الداخل". وقد اشتهرت في هذا السياق أطروحات جونسون وشاو وماك كينون التي ركزت على ضرورة تحرير سعر الفائدة، وهو ما يجعل القطاع المصرفي المحلي قادراً على جذب المدخرات وتأدية دور الوسيط بين المدخرين والمستثمرين.

ثم وجدت المقاربة النيو-كلاسيكية هذه ترجمة لها في "برامج التكيف

الهيكلية" التي اعتمدها صندوق النقد الدولي خلال ثمانينيات القرن الماضي، ومثل تحرير سعر الفائدة وخصخصة القطاع المصرفي عنصرين رئيسيين فيها. كما وجدت ترجمة لها في تسعينيات ذلك القرن، من خلال الانتقال من "توافق واشنطن" بصيغته الأولى (WC-Mark I) التي اقترحت تحرير الميزان الجاري في ميزان المدفوعات، إلى الصيغة الثانية منه (WC-Mark II) التي دعت إلى تحرير ميزان حركة الرساميل وتحقيق اندماج مالي كامل للبلدان النامية في السوق الدولية.

وفشلت "برامج التكيف الهيكلية" في تحقيق التنمية، كما فشلت سياسات "توافق واشنطن" بصيغتها لحقبة التسعينيات

فشلت "برامج التكيف الهيكلية" في تحقيق التنمية، كما فشلت سياسات "توافق واشنطن" بصيغتها لحقبة التسعينيات في تحقيق هذا الهدف، وأسفر المضي بها عن أزمات مالية في البلدان التي اعتمدها أساساً للسياسة الاقتصادية فيها

المتبادل“: وهي يوفر اجتماعها نموذجاً متكاملًا للتنمية يمثل نقبض ما قدمته المقاربة النيو-ليبرالية في ميدان سياسات التنمية.

الذي تقتضيه عملية ”التصنيع المتأخر“^(٢).

وكان للمناقشة التي نشأت آنذاك بين روستو وجرشكرون أهمية خاصة. وقد استعاد هذا الأخير تجربة البلدان الأوروبية التي ”جاءت متأخرة إلى التصنيع“ (Late Comers) خلال القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، مظهرًا أنها اختلفت عما سبقتها إلى التصنيع في مقاربتها للموضوع، وأن ”للحاق“ (Catch up) بهذه البلدان اقتضى منها بذل جهود هائلة.

أما ما عدّه هيرشمان أفولاً لـ”اقتصاد التنمية“، فهو تخلي الاقتصاديين ابتداء من السبعينيات عن التعريف السابق للتنمية ولدورهم فيها، واعتمادهم مقاربة أوضح لهذا الدور، أي تصنيف أنفسهم تقنيين تتحصر مهمتهم في تقديم مقترحات لتحسين فاعلية المؤسسات الإنتاجية. هذه النظرة من قبل الاقتصاديين المعنيين بالبلدان النامية لدورهم هي التي سادت منذ ثمانينيات القرن العشرين، وجاءت انعكاساً لهيمنة الخطاب النيو-ليبرالي في ميدان سياسات التنمية. وقد أكد الاقتصادي شارل غور في دراسته المعنونة ”صعود وأفول“ ”توافق واشنطن“ كنموذج عام للتنمية^(٣)، هذا التحول الذي طرأ على اهتمامات اقتصاديي التنمية، لجهة حصر مهمهم بدراسات ”تقويم الفاعلية“ للمؤسسات والقطاعات الإنتاجية (Performance Assessment)، وتخليهم عن المقاربة التاريخية (Historicism) لمسألة التنمية التي سادت لدى اقتصاديي التنمية الأوائل.

٢- المقاربة النيو-ليبرالية للتنمية

ركز التيار النيو-ليبرالي منذ أوائل ثمانينيات القرن العشرين، على نقد إستراتيجيات ”التصنيع باستبدال الواردات“، أي تجارب الحمائية التي اعتمدها أغلبية البلدان النامية على مدى الحقبة الممتدة من الخمسينيات إلى السبعينيات من ذلك القرن. وبالتوازي مع تصاعد هجمة هذه الأفكار في ميداني الفكر الاقتصادي وسياسات التنمية، أصبح موضوع التصنيع بحد ذاته

المتبادل“: وهي يوفر اجتماعها نموذجاً متكاملًا للتنمية يمثل نقبض ما قدمته المقاربة النيو-ليبرالية في ميدان سياسات التنمية.

أولاً: التنمية بمعنى ”التصنيع المتأخر“

ثمة عدد من التعريفات الخاصة بالتنمية؛ لكن من الأفضل اعتماد التعريف الذي أطلقه عليها اقتصاديو التنمية الأوائل، الذين جعلوا دراسة البلدان المتخلفة علماء قائماً بحد ذاته، فنظروا إلى التنمية بوصفها ”التصنيع المتأخر“ (Late Industrializing).

١- ”التصنيع المتأخر“ في المناقشات التاريخية حول التنمية

عام ١٩٨١ نشر الاقتصادي الكبير هيرشمان مقالة اشتهرت بعنوان ”صعود وأفول اقتصاد التنمية“، عرض فيها الموضوعات التي عالجها اقتصاديو التنمية على مدى العقود الثلاثة التي سبقت. وجسدت محتوى ”اقتصاد التنمية“^(١). ويرى هيرشمان أن موضوعتين أساسيتين منهما استقطبتا اهتمام هؤلاء الاقتصاديين، هما: (١) ”التصنيع المتأخر“ وسبل تحقيقه ودور الدولة فيه؛ و(٢) نوع الانفتاح الاقتصادي على السوق الدولية الذي ينبغي أن تعتمده البلدان النامية. وقد أظهر هيرشمان في قراءته مساهمات الكتاب الأوائل في هذا الميدان، كيف كانوا ينظرون إلى هذا العلم، أي إلى مساهماتهم الفكرية، بوصفها ”رأس الحربة في الهجوم العام ضد ”التخلف“ بأوجهه المختلفة“. ضمن هذه الرؤية لمسألة التنمية التي تقاسمها هؤلاء الاقتصاديون، استخدم هؤلاء آنذاك تعابير مجازية للدلالة على التعبئة العامة التي يقتضيه ”التصنيع المتأخر“. واستخدم روزنستاين-رودان تعبير الـ”قوة الدفع الكبيرة“ (Big Push) وروستو تعبير ”الاقلاع“ (Takeoff) وجرشكرون تعبير ”الاندفاع الكبير“ (Great Spurt) وليبنشتاين تعبير ”جهد الحد الأدنى اللازم“ (Minimal Critical Effort) وهيرشمان تعبير ”الربط بين الأنشطة المختلفة في السياق الإنتاجي الواحد“ (Backward

See: Albert Otto Hirschman, “The Rise and Decline of Development Economics,” in: A. Hirschman, *Essays in Trespassing: Economics to Politics and Beyond* (New York: Cambridge University Press, 1981), pp. 1-24. (١)

Ibid., p. 10. (٢)

See: Charles Gore, “The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries,” in: *World Development*, vol. 28, no. 5 (2000), pp. 789-804. (٣)

٣ في المئة خلال الفترة ١٩٦٠-١٩٨٠ إلى ١,٥ في المئة خلال الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٠. أما النمو الواسطي للناتج الفردي في هذه البلدان خلال الثمانينيات والتسعينيات فكان صفراً. وفي البلدان الأكثر فقراً، بلغ النمو الواسطي للناتج الفردي ٠,٥ في المئة سنوياً خلال الحقبة النيو-ليبرالية، بعدما كان يساوي ١,٩ في المئة في سنوياً خلال الفترة ١٩٦٠-١٩٨٠. أي أن معدل نمو الناتج في عموم البلدان النامية كان خلال الحقبة النيو-ليبرالية أضعف كثيراً من المستويات التي بلغها خلال العقدين اللذين سبقاها^(٥).

٣- التنمية كـ "تصنيع متأخر"

في عام ١٩٨٢، أي العام الذي أعقب نشر هيرشمان مقالته المذكورة أعلاه، نشر تشالمرز جونسون كتابه الشهير حول التجربة الاقتصادية اليابانية خلال حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية، وأظهر فيه أن النجاح الهائل الذي تحقق يعود إلى الدور الذي أدته الإدارة الحكومية في هذه التجربة، أي إلى تدخل الدولة المتعدد الأوجه لإنجاح مشروع التنمية^(٦). وأدى كتاب جونسون دوراً في التأسيس لنشوء تيار من الاقتصاديين غير الأورثوذكسيين الذين جعلوا مهمهم فهم تجربة بلدان شمال-شرق آسيا التنموية، مستعدين

ما كان قد انقطع مع اقتصادي التنمية الأوائل لجهة تعريف التنمية كـ "تصنيع متأخر".

وكرست الباحثة أليس أمسدن جهداً نظرياً خاصاً لتعريف مفهوم "التصنيع المتأخر"، ضمن إطار هذه الأدبيات الجديدة التي وضعها الاقتصاديون غير الأورثوذكسيين المختصون ببلدان شمال-شرق آسيا^(٧). وهي أظهرت رفض المدرستين، النيو-كلاسيكية والنيو-ماركسية، اللتين كانتا مهيمتين في حقل نظريات التنمية، الاعتراف بـ "التصنيع المتأخر" الحاصل في

محط نقد. وكانت النقطة الأساسية التي جرى التركيز عليها هي سوء تخصيص الموارد الذي اتصفت به هذه التجارب، فاحتلت مسألتا سوء تخصيص الموارد ونقص تنافسية السلع المنتجة كل الخطاب المناهض لتجارب الحمائية. وجرى الكثيرون هذا النقد، وبالغوا في انتقاد هذه التجربة لأنها لم تعط اقتصادات تنافسية؛ فانعكس هذا النقد نتائج ملموسة على الأرض، إذ ترتب عليه انكفاء الدولة على الصعيد الاقتصادي في عدد من البلدان، وتخليها عن الكثير من المؤسسات الإنتاجية من خلال خصخصتها. كما كان له تأثير آخر، هو دفع هذه البلدان إلى التخلي عن ترسانتها الحمائية السابقة، واعتماد حرية تبادل شبه كاملة مع الأسواق الدولية.

ولم تحدد المقاربة النيو-ليبرالية هدفاً للتنمية اسمه "التصنيع المتأخر" الذي ينبغي أن توظف الجهود والامكانيات لبلوغه، كما كان الأمر عند اقتصاديي التنمية الأوائل. وهي

رأت، من خلال "برامج التكيف الهيكلي" التي اعتمدها، أن تحرير الاقتصاد، بتحرير المبادلات مع السوق الدولية وتعزيز "التوجه نحو الخارج" وخصخصة المؤسسات الإنتاجية وإزالة الالتواء في الأسعار النسبية، كفيل بتأمين معدلات نمو لم تستطع إستراتيجية "التصنيع باستبدال الواردات" تحقيقها؛ ورأت

خلال التسعينيات، أن البلدان المتخلفة يكفيها أن تمضي قدماً في تحرير اقتصاداتها، وأن تضع نصب أعينها هدف الانتماء إلى "النظام الاقتصادي العالمي الليبرالي" (LIEO)، لكي تضمن تدفق الاستثمارات عليها، وتستفيد من "الادخار الخارجي" لتمويل اقتصاداتها، وتحقق أعلى مستويات من النمو^(٨).

إلا أن هذا الوعد بالنمو الذي جسد حجة المقاربة النيو-ليبرالية الأولى والأهم، هو بالضبط الميدان الذي أخفقت فيه. وقد انخفض معدل النمو السنوي للدخل الفردي في البلدان النامية من

الوعد بالنمو الذي جسد حجة المقاربة النيو-ليبرالية الأولى والأهم، هو بالضبط الميدان الذي أخفقت فيه. وقد انخفض معدل النمو السنوي للدخل الفردي في البلدان النامية من ٣ في المئة خلال الفترة ١٩٦٠-١٩٨٠ إلى ١,٥ في المئة خلال الفترة ١٩٨٠-٢٠٠٠

Ibid., p. 793.

See: Ha-Joon Chang, and Ilene Grabel, "Reclaiming Development from The Washington Consensus," in: *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, no.2 (Winter 2004-2005), pp. 273-291.

See: Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975* (Stanford: Stanford University Press, 1982).

See: Alice Amsden, "Asia's Industrial Revolution: "Late Industrialization" on the Rim," in: *Dissent* (Summer, 1993), pp. 324-332.

(٤)

(٥)

(٦)

(٧)

(R&D) والاختراعات الجديدة محرك النمو فيها. وثانيها، اعتماد أشكال لتنظيم الإنتاج لا هي المؤسسات الصغيرة التي يديرها المالك-المستثمر، كما في الثورة الأولى، ولا هي المؤسسات الكبيرة التي يؤدي المدير التنفيذي الدور الرئيسي فيها، كما في الثورة الثانية، بل هي المجمعات التي تحتوي على أنشطة إنتاجية متنوعة (Diversified Business Group)، والتي جسدها المجمعات الكبرى كالزايباتسو (Zaibatsu) الياباني والتشيبول (Chaebol) الكوري الجنوبي. أما سبب اعتماد هذا الشكل المؤسسي خلال عملية "التصنيع المتأخر"، فلأنه يسهل عملية نقل الموارد ضمن المجمع الإنتاجي من وحدة إنتاجية إلى أخرى، ويعوّض من عدم امتلاك هذه المؤسسات تقنيات جديدة تستطيع أن تنافس بها في الأسواق الدولية. وهي اختلفت في ذلك عن المؤسسات الإنتاجية في العالم الصناعي، حيث بقيت التنافسية وليدة القدرة على الإبداع والدفع بمنتجات جديدة إلى الأسواق. وثالثها، التدخل المنهجي للدولة لدعم هذه المؤسسات، من خلال أسعار الفائدة المخفضة، والحماية من المنافسة الأجنبية. وقد رأت أمسدن، نماذج "التصنيع المتأخر" تمثل سياقاً يقوم على دعم الدولة لهذه المؤسسات من خلال الحماية والحوافز المالية الموفرة لها، ويقوم على جعل الأسعار "غير صحيحة" ("Getting Wrong" Relative Price). وجاء تعريف غرشنكرون (Gerschenkron) لناحية طريقة تدخل الدولة في "التصنيع المتأخر"، إذ يرى هذا الأخير، أن دور الدولة يطفى لجهة توفير التمويل للمؤسسات الإنتاجية على ما عداها، أي أن الدولة تبدوله أولاً وبصفة رئيسية كمصري؛ في حين ترى أمسدن أن الدولة في هذا السياق هي أكثر من مصري؛ إنها مستثمر بالمعنى الواسع للكلمة.

ثانياً: دور القطاع المالي في التنمية أو "تأمين مخاطر الاستثمار"

١- المناقشة النظرية في إطار "اقتصاد التنمية": التنمية هي مسألة تمويل

التقت المقاربة النيو-كلاسيكية وبعدها النيو-ليبرالية للتنمية

التجربة الآسيوية، وألقت الضوء على مواقف الاقتصاديين لدى الطرفين من هذا النموذج. وقد وجد أتباع المدرسة الأولى تعبيراً عن مواقفهم، في خشية المؤسسات الدولية أن تعترف بنموذج للتنمية لا يعتمد نظام "اليد المرفوعة" وحرية التبادل الكاملة. وقد رفض البنك الدولي الاعتراف بالدور الذي أدته الدولة في نجاح التجربة الآسيوية، إلى درجة عرقلة صدور التقرير الداخلي الذي يؤكد هذا الدور عام ١٩٩١. وجسدت المقاربة "الودية تجاه قوى السوق" (Market Friendly) التي صاغها البنك الدولي، نوعاً من التحايل الذي كانت هذه المؤسسة الدولية لا تفتأ تلجأ إليه لنفي صلاحية نموذج "الدولة التنموية" الآسيوية، كمقاربة يصح اعتمادها من قبل البلدان النامية للخروج من تخلفها.

وعبر عن مواقف الاقتصاديين من الفئة الثانية، رفض اتباع نظرية التبعية (Dependency Theory) بصيغتها الماركسية، الاعتراف بإمكان تحقيق "تصنيع متأخر" ضمن إطار رأسمالي، إلى درجة تمنع الماركسيين اليابانيين مثلاً، عن الاعتراف بالمثالي المائل أمامهم في بلادهم بالذات.

وعرّفت أمسدن "التصنيع المتأخر" كنموذج للتصنيع جديد كل الجودة مقابلة بالتجارب التي حصلت أثناء الثورتين الصناعيتين الأولى والثانية، أي خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر وصولاً إلى نهاية حقبة ما بين الحربين العالميتين الأولى والثانية. وهي رأت أن "التصنيع المتأخر" تجربة بدأت بعد الحرب العالمية الثانية في بعض البلدان، وتميزت بثلاث خصائص:

أولها، اعتماد المؤسسات الإنتاجية على التعلم (Learning) لاكتساب التنافسية، كبديل من حيازة تقنيات جديدة، كما كان الأمر خلال الثورتين السابقتين^(٨). هذه الوسيلة لاكتساب التنافسية جعلت مهندس الإنتاج (Production Engineer) العنصر الأهم في المؤسسة، بعدما كان المالك-المستثمر-المخترع هو الأساس إبان الثورة الصناعية الأولى، والمدير العام التنفيذي (Corporate Manager) الأساس إبان الثورة الثانية. هذا التعريف لـ"التصنيع المتأخر"، بوصفه قائماً على التعلم، أخرجه من دائرة التعريف الذي أعطاه شومبتر (Schumpeter) للتصنيع كأساس للنمو والتنمية. وقد بنى هذا الأخير مقارنته للنمو على تجربة الثورة الصناعية الثانية، التي كانت جهود البحث والتطوير

(٨) See: Alice Amsden, "Getting Relative Prices "Wrong": A Summary," in: Alice Amsden, *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization* (New York: Oxford University Press, 1989), pp. 139-155, and Amsden, "Asia's Industrial Revolution: "Late Industrialization" on the Rim," p. 327.

٢- مسألة سعر الفائدة

انفردت المقاربة النيو-كلاسيكية، كما سبقت الإشارة في المقدمة، في النظر إلى الإصلاح المالي وتطوير القطاع المالي، كمدخل لرفع مستوى الادخار المحلي لتمويل الاستثمار. وركزت كتابات شاو (Shaw) على نقد تجربة البلدان النامية التي أخذت في إستراتيجية "التصنيع باستبدال الواردات"، واعتمدت معدلات فائدة منخفضة؛ معتمداً هذا الأخير مفهوم "القمع المالي" (Financial Repression) للدلالة على هذه الممارسات التي تمنع القطاع المصرفي المحلي من اجتذاب المدخرات الوطنية وتعميق عملية التنمية. ووضع ماك كينون^(١٢) (McKinnon)

نموذجاً لتطوير القطاع المالي في البلدان النامية يقوم على التحرير التدريجي لسعر الفائدة، بحيث يصبح هذا الأخير في عهدة قوى السوق. وهو يرى أن تحرير سعر الفائدة يمنح القطاع المالي المحلي القدرة على اجتذاب المدخرات الوطنية، ويجعله قادراً على تأدية دوره في التوسط بين المدخرين والمستثمرين. وقد اعتمدت كوريا الجنوبية المقاربة التي صاغها ماك كينون كنموذج عام ١٩٦٥، وتركت سعر الفائدة يرتفع، الأمر الذي أدى إلى تزايد مديونية المؤسسات الإنتاجية والتأسيس لحصول أزمة مالية في كوريا كانت ستتسبب بها مديونيتها الخارجية في بداية السبعينيات، لولم تتدخل الدولة لتداركها.

لكن المقاربة النيو-ليبرالية لمسألة تمويل التنمية لم تصبح مهيمنة في حقل النظرية والتطبيق إلا في بداية الثمانينيات، حين اعتمدت البلدان الصناعية بكاملها سياسة اقتصادية هدفها الأول التصدي للتضخم، الذي كبح من خلال رفع أسعار الفائدة في هذه البلدان. ومثلت هذه المقاربة نوعاً من ثورة مضادة نيو-كلاسيكية ضد الثورة الكينزية التي جسدها سياسات "دولة الرعاية" التي سادت خلال العقود الثلاثة التي تلت الحرب العالمية الثانية.

مع عدد من المقاربات التي راجت في حقبة ما بعد الحرب العالمية الثانية، في النظر إلى هذه المسألة بوصفها مسألة تمويل^(٩)؛ فوفق أرتور لويس^(١٠) (Lewis)، تتحقق التنمية عبر استخراج فائض من القطاع التقليدي تستفيد منه النواة الرأسمالية الناشئة للالتساع على حساب الزراعة والأنشطة التقليدية، وهو

ما يحقق النمو والتنمية، مستنداً لويس في ذلك إلى تجارب تاريخية تظهر أن التنمية كانت بوجه عام عملية اقتطاع فائض زراعي لتمويل عملية التصنيع. وفي السياق نفسه يرى بول باران^(١١) (Baran) أن التنمية هي مسألة تمويل أيضاً؛ لكن، خلافاً لمقولة لويس، الدولة هي التي تحل محل القطاع الخاص في الاستثمار، وتتولى

اقتطاع الفائض المطلوب لتمويل عملية التصنيع، على هيئة ما حصل في التجربة الستالينية. وكانت التنمية مسألة تمويل أيضاً لدى اقتصاديي البنك الدولي في الستينيات، أي خلال حقبة سيادة الكينزية في حقل النظرية والتطبيق. وفي القراءة الكينزية التي اعتمدها هؤلاء آنذاك، واستندت إلى النموذج ما بعد الكينزي لهارود ودومار (Harrod-Domar)، الذي ربط بين النمو واتساع كتلة رأس المال المادي في الاقتصاد، يتحقق هدف التنمية من خلال الاستثمار، الذي يتطلب هو الآخر تمويلاً له. ويرى شينيري^(١٣) (Chenery) في هذا السياق، أن البلدان النامية إذا كانت عاجزة في مرحلة أولى عن تمويل استثماراتها عبر الادخار المحلي، فعلى الخارج، وخصوصاً المؤسسات الدولية، أن يوفر لها ما تحتاج إليه من تمويل، على هيئة مساعدات. أما الاقتصاديون النيو-كلاسيكيون، فقد دخلوا طرفاً في هذه المناقشات حول تمويل التنمية، من خلال التحفظ الذي أبدوه تجاه مقاربة اقتصاديي البنك الدولي آنذاك، وانتقدوا تركيز هؤلاء المفرط على دور الاستثمار، وإغفال مستلزمات زيادة الادخار لتمويل التنمية.

إن المقاربة الليبرالية أدانت كل المؤسسات التي من شأنها أن تؤمن تدارك حالات التوقف عن الدفع وتمنع إفلاس المؤسسات، وتتيح بصورة أو بأخرى "تأمين مخاطر الاستثمار"

See: Elsa Assidon, *Les Théories économiques du développement*, 3ème édition, (Paris: La découverte: 2002), pp. 11-26. (٩)

See: Diana Hunt, *Economic Theories of Development : an Analysis of Competing Paradigms*, (Hemel Hempstead, Hertfordshire, UK: Harvester Wheatsheaf, 1989), pp. 86-95. (١٠)

Ibid., pp 164-171. (١١)

See: Elsa Assidon, *Les Théories économiques du développement*, 3ème édition, (Paris: La découverte: 2002), pp. 11-26. (١٢)

See: Ibid., pp. 22-26, and Diana Hunt, *ibid.*, pp. 311-315. (١٣)

٣- النظرية النيو-كلاسيكية ومفهوم ”الحث على المخاطرة“

تصنف النظرية النيو-كلاسيكية، تحت مفهوم ”الحث على المخاطرة“ (Moral Hazard)، جملةً من الإجراءات والمؤسسات والسياسات على أنها تجعل المستثمرين يتعودون المبالغة في المخاطرة. وعند ماك كينون، تؤدي أسعار الفائدة المنخفضة هذا الدور^(١٥).

وقد أظهر تشانغ (Chang) الأهمية التي أعطاها المنظرون الليبراليون للخوف كعامل يجعل المستثمرين يتوخون الحذر، ويمتنعون عن المخاطرة بطريقة غير اعتيادية، مشيراً إلى معارضة هؤلاء في الأساس تشجيع المستثمرين على المبالغة في المخاطرة. ومن بين المؤسسات التي جاءت الرأسمالية بها وصنفتها هؤلاء المنظرون بأنها تخلق ”عادات مبالغة في المخاطرة“^(١٦): المصارف المركزية، حين تتصرف كطرف يوفر الفرصة الأخيرة للاستدانة (Lender of last resort facilities)، والشركات المحدودة المسؤولية (Limited Liability) التي تخفف عن

المستثمرين عبء الإفلاس في حال حصولها؛ وصندوق النقد الدولي حين يقوم بتمويل خدمة الدين العام للبلدان التي تقصر في تمويل مديونيتها الخارجية، الأمر الذي يشجع المصارف على إقراضها. أي أن المقاربة الليبرالية أدانت كل المؤسسات التي من شأنها أن تؤمن تدارك حالات التوقف عن الدفع وتمنع إفلاس المؤسسات، وتتيح بصورة أو بأخرى ”تأمين مخاطر الاستثمار“ (Risk Socialization).

كانت التاتشيرية الأكثر تشدداً في تطبيق المبدأ الليبرالي القائل إن مؤسسات الأعمال عليها أن تتحمل كامل المسؤولية عن أعمالها، وإن الدولة عليها ألا تتدخل لمنعها من الإفلاس.

وجدت الثورة المضادة النيو-كلاسيكية أو النيو-ليبرالية ترجمتها في ”برامج التكيف الهيكلي“ التي أعدت للبلدان النامية، كما سبقت الإشارة. وجاء اقتراح تحرير سعر الفائدة تعبيراً عن المبدأ النيو-ليبرالي القائل بضرورة ”تعبير الأسعار النسبية عن توازن العرض والطلب في السوق الحرة“، أو بـ”جعلها صحيحة“ (Getting relative price right)، الأمر الذي يساهم في إزالة الالتواء في الأسعار ويؤمن حسن تخصيص الموارد وتحسين مستوى النمو. واختصرت ”التوصيات العشر“ لـ”توافق واشنطن“ المقاربة الليبرالية التي سادت خلال الثمانينيات في حقل سياسات التنمية^(١٤). وقد تناولت التوصيات الرابعة والخامسة تحرير سعر الفائدة وتحرير سعر صرف العملة كإجراءين يحققان إزالة التواء الأسعار النسبية؛ فاقترحت التوصية الرابعة أن يكون الهدف النهائي للإصلاح المالي الوصول إلى سعر فائدة تحدده السوق. لكن الخوف أن يؤدي الاعتماد الفوري لهذا السعر إلى ارتفاع في مستوياته على نحو يعرض

المؤسسات الإنتاجية للخطر، جعل الاقتصاديين يقترحون إلغاء أسعار الفائدة التفضيلية الموفرة للمقترضين الذين لديهم امتيازات في مرحلة أولى، واعتماد سعر فائدة انتقالي إيجابي تساهم الدولة في تحديده خلال هذه المرحلة. أما التوصية الخامسة،

فاقترحت اعتماد سعر صرف موحد، أي التخلي عن استخدام نظام أسعار الصرف المتعددة، كواحد من أدوات السياسة التجارية، على أن يكون هذا السعر منخفضاً، بحيث يعزز القدرة التنافسية الدولية للمنتوجات الوطنية. كما اقترحت أن يصار إلى تدارك أي تحسن لسعر الصرف الفعلي الحقيقي (R.E.E.R.) قد يعرض هذه القدرة التنافسية للتراجع.

أثبتت التجربة التاريخية للرأسمالية نفسها أولاً، وبلدان شرق آسيا في مرحلة ثانية، أهمية مؤسسات ”تأمين مخاطر الاستثمار“ في حفز النمو الرأسمالي وفي تحقيق التنمية

See: John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform* (Washington, DC: Institute for International Economics, 1994), (١٤) pp. 26-28.

See: R. McKinnon, and H. Pill, “Credible Economic Liberalisations and Overborrowing,” in: *American Economic Review*, no. 87 (1997). and Gabriel Palma, “The “Three Routes” to Financial Crises: Chile, Mexico, and Argentina [1]; Brazil [2]; and Korea, Malaysia and Thailand [3],” in: J. Eatwell and L. Taylor (eds.), *International Capital Markets: Systems in Transition* (Oxford: Oxford University Press, 2002); reprinted in: Chang Ha-Joon (ed.), *Rethinking Development Economics* (London: Anthem Press, 2003), pp. 347-376.

Ha-Joon Chang, “The Hazard of Moral Hazard: Untangling the Asian Crisis,” in: H-J. Chang, *The East Asian Development Experience: the Miracle, the Crisis and the Future* (London: Zed Books, 2006), pp. 179-206.

التحقق مسبقاً من نتائجها، بل لم يكن تطور الرأسمالية ممكناً، كما يؤكد تشانغ، لولا وجود هذه المؤسسات. أعطت البلدان الآسيوية النموذج الأفضل لاستخدام مؤسسات "تأمين مخاطر الاستثمار" لحفز نموها وتحقيق تصنيعها المتأخر. وربط روبرت واد^(١٨) بين انطلاق الاستثمار في هذه البلدان وبين شروع الدولة بالتدخل فيها وفقاً لمبدأ "تأمين مخاطر الاستثمار". وربطت أمسدن بين انطلاق النمو المتسارع في كوريا وبين شروع الدولة بتوفير حوافز للمؤسسات الصناعية على هيئة فوائد مخفضة^(١٩).

ويرى تشانغ أنه لم يتم تلافي النتائج الكارثية لعملية تحرير سعر الفائدة التي حصلت في كوريا عام ١٩٦٥، إلا بالتخلي عن تلك المقاربة في بداية السبعينيات والعودة إلى اعتماد طريقة "القمع المالي" السابقة. وكان المرسوم الذي أصدره رئيس جمهورية كوريا الجنوبية عام ١٩٧٢، وألغى بموجبه ديون المؤسسات الصناعية، من خلال إعادة جدولتها وخفض الفوائد عليها، أحد أوجه "القمع المالي" الأكثر راديكالية التي اعتمدت إلى حينه. وعبر هذا الخيار عن أخذ الدولة جانب الرأسماليين الصناعيين (Industrial Capitalists)، ضد مصلحة أصحاب الربوع المالية (Financial Rentiers)، الأمر الذي أضمن استمرار عملية "التصنيع المتأخر" في كوريا^(٢٠).

كذلك لم تتفع أسعار الفائدة الشديدة الارتفاع التي اعتمدها البرازيل خلال التسعينيات في تجنبها الأزمة المالية التي عرفتها عام ٢٠٠١، وسفّتهت هذه التجربة، كما يقول غابرييل بالمبا^(٢١)، مقارنة ماك كينون لمسألة سعر الفائدة. في السياق نفسه، ارتقت التجربة الكورية إلى مصاف

اعتمدت المقاربة النيو-ليبرالية مفهوم "الحث على المخاطرة"، لانتقاد التجربة الآسيوية، وخصوصاً بعد الأزمة المالية التي عرفتها تلك التجربة عام ١٩٩٧؛ فرأت أن الخيار الذي اعتمده هذه البلدان لتنظيم اقتصاداتها هو الذي تسبب بالأزمة. وأطلق الاقتصاديون النيو-ليبراليون تسمية "الرأسمالية الآسيوية" (Asian Capitalism) على ما عدّوه نمطاً في تنظيم الاقتصاد يخلق في رأيهم نوعاً من "رأسمالية الأوصحاب" (Cronyism)، التي يستفيد فيها المحظيون في قطاع الأعمال من علاقاتهم بالمسؤولين الحكوميين لكي يحصلوا على قروض لا يسدونها.

٤- تجربة تمويل التنمية التاريخية ومؤسسات "تأمين مخاطر الاستثمار"

أثبتت التجربة التاريخية للرأسمالية نفسها أولاً، ولبلدان شرق آسيا في مرحلة ثانية، أهمية مؤسسات "تأمين مخاطر الاستثمار" في حفز النمو الرأسمالي وفي تحقيق التنمية. وقد أدت المصارف المركزية دوراً أساسياً في منع الأزمات المالية من أن تتحول إلى كوارث اقتصادية خلال القرن العشرين. ومر وقت طويل قبل أن يصار إلى قبول هذه المصارف واعتمادها في مختلف أنحاء العالم. بل أتيح للبلدان النامية الاستفادة من اعتماد هذه المؤسسات من دون أن تضطر إلى دفع الثمن الباهظ الذي دفعته البلدان الغربية التي سبقتها إلى التصنيع، والتي لم تتوافر لها مؤسسات الفرصة الأخيرة للاستدانة في المراحل الأولى من تطورها^(١٧). وأدت الشركات المحدودة المسؤولية دوراً رئيسياً في جعل المستثمرين يقدمون على مبادرات لا يمكنهم

إن العنصر الرئيسي الذي جعل من تجربة "الدولة التنموية" الآسيوية نجاحاً، ومن تجارب البلدان التي اعتمدت إستراتيجيات "التصنيع باستبدال الواردات" فشلاً، هو "آلية الضبط المتبادل" التي اعتمدها "الدولة التنموية" الآسيوية

See: Ha-Joon Chang, "Understanding the Relationship between Institutions and Economic Development: Some Theoretical Issues," *Discussion Paper*, UNU-WIDER, July, 2006, p. 10. (١٧)

See: Robert Wade, "Escaping the Squeeze: Lessons from East Asia on How Middle-Income Countries Can Grow Faster," in: Blandine Laperche (ed.), *John Kenneth Galbraith and the Future of Economics* (Hampshire, UK: Palgrave Macmillan, 2005), p. 9. (١٨)

See: Amsden, "Getting Relative Prices "Wrong": A Summary," p. 328. (١٩)

See: Ha-Joon Chang, Chul-Gyue Yoo, "The Triumph of the Rentiers?" *Challenge*, vol. 43, no. 1 (January – February 2000), pp. 105 (٢٠) – 124, available at: http://www.relooney.info/oo_New_2262.pdf

Palma, "The "Three Routes" to Financial Crises: Chile, Mexico, and Argentina [1]; Brazil [2]; and Korea, Malaysia and Thailand [3].", p. 356. (٢١)

الخارج، واعتماد إجراءات تعيق حرية تحويل العملة الوطنية إلى عملات أجنبية والعكس، وذلك لضبط حركة الرساميل ومنعها من التسبب في حصول أزمات مالية كبرى^(٢٣).

وفي هذا السياق، يقترح الاقتصادي المعروف جوزيف ستيفليتز

في تعليقه على الأزمة المالية الحادة التي عرفتها الولايات المتحدة ابتداء من النصف الثاني من أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨، اعتماد المقاربة نفسها التي تقوم على الحد من حرية المؤسسات المالية، والعمل بأليات "تخفيف السرعة"، لمنع حالات الاستدانة المفرطة وإمكان تحولها إلى أزمات مالية معمرة^(٢٤).

أما تشانغ فيرى أن التعويل على الأسواق المالية يؤدي إلى تقصير آمد الإقراض، بما يجعل عملية تمويل التنمية متعذرة^(٢٥)؛ وهو يتفق مع غرابل في عدم التركيز على فتح أسواق مالية في البلدان النامية، وفي تأجيل ذلك قدر المستطاع، بدلاً من جعل هذا الأمر أولوية الأولويات^(٢٦). ويذهب الباحثان إلى اقتراح الاستغناء عن إنشاء أسواق مالية محلية، وإيجاد بدائل تغني عن اللجوء إلى الأسواق المالية الخارجية لتوفير الموارد المالية اللازمة للتنمية.

ثالثاً: الحوافز الحكومية المشروطة أو "آلية الضبط المتبادل"

ثمة حوافز كثيرة مما تقدمها الدولة إلى مؤسسات القطاع الخاص في النموذج الآسيوي، وتعتمدها الدولة في تجارب "التصنيع باستبدال الواردات" أيضاً، وخصوصاً في نماذج "رأسمالية الدولة"^(٢٧)، قد أدت إلى "إخفاق الدولة"

النموذج لجهة اعتمادها أنواعاً مختلفة من مؤسسات "تأمين مخاطر الاستثمار"، التي عرفتها "الدول التنموية": (١) اعتماد القروض القطاعية المدعومة كحواجز تقدمها الحكومة لحفز الإنتاج وإكساب المؤسسات في قطاعات معينة قدرتها التنافسية؛

(٢) إنشاء مصارف التنمية كمؤسسات تؤدي دوراً مركزياً في توفير التمويل اللازم للاستثمار وفي توجيه الاستثمار نحو القطاعات التي تصنفها الحكومة كقطاعات ذات أولوية في برنامج التنمية المعتمد؛ (٣) وضع القطاع المصرفي بكليته

في خدمة عملية "التصنيع المتأخر"، وجعل الإقراض الطويل الأجل السمة الرئيسية للعمل المصرفي في هذه البلدان^(٢٨). تكمن أهمية المؤسسات المذكورة في نظر تشانغ، في أن منافعها لجهة حفز التنمية هي أكبر كثيراً من التكلفة المترتبة على وجودها.

٥- لماذا التمويل من خلال المصارف بدلاً من الأسواق المالية؟

كان الاقتصاديون ما بعد الكينزيين (Post-keynesian) قد انتقدوا الهدف الذي اعتمده المؤسسات الدولية خلال التسعينيات المتمثل بتحرير حركة الرساميل وإنجاز الاندماج المالي (Financial Integration) للبلدان النامية في السوق الدولية، لأن هذا التحرير في نظرهم تسبب في الأزمات المالية التي عصفت بجمع البلدان التي اعتمدت المقاربة النيو-ليبرالية في هذا الميدان. واقترح هؤلاء الاقتصاديون إخضاع حركة الرساميل للمراقبة، واعتماد أليات "تخفيف السرعة"، سواء في ميدان دخول الرساميل الأجنبية أو في ميدان الاستدانة من

See: Chang and Grabel, "Reclaiming Development from The Washington Consensus," p. 280. (٢٢)

See: Ilene Grabel, "International Private Capital flows and Developing Countries," in: Ha-Joon Chang (ed.), *Rethinking Development Economics* (London: Anthem Press, 2003), pp. 334-341. (٢٣)

See: Joseph Stiglitz, "Commentary: How to Prevent the Next Wall Street Crisis," Special to CNN, available at: www.cnn.com/POLITICS/09/17/stiglitz.crisis/ (٢٤)

See: Chang and Yoo, "The Triumph of the Rentiers?," p. 388. (٢٥)

See: Chang and Grabel, "Reclaiming Development from The Washington Consensus," p. 282. (٢٦)

(٢٧) انظر: بالنسبة إلى التمييز بين "رأسمالية الدولة" و"اشتراكية الدولة" في نماذج "التصنيع باستبدال الواردات"

John Waterbury, "The Long Gestation and Brief Triumph of Import Substituting Industrialization," in: *World Development*, vol. 27, no. 2 (1999), pp. 323-341.

جديدة إلى قطاعات بعينها، وتقديمات من أنواع مختلفة، كتملك المؤسسة للأرض التي تشغلها وقدرتها على استقدام العمالة من الخارج... الخ. أما الأهداف التي كانت المؤسسات المستفيدة من هذا الدعم تلتزم تحقيقها، فقد تناولت بلوغ أهداف محددة في مجالات التصدير، واستخدام الموارد المحلية، وتوفير حق التملك للمواطنين المحليين، واعتماد حجوم للمنشآت تضمن فاعليتها الإنتاجية، والالتزام جداول زمنية للاستثمارات المحققة، فضلاً عن أمور أخرى تتناول التموضع المناطقي والتزامات بيئية... الخ. وفي التجربة الكورية، اتخذ العمل بـ"آلية الضبط المتبادل" أوجهاً متعددة. على سبيل المثال، كانت المؤسسات الإنتاجية تُمنح امتياز البيع في السوق المحلية المحمية، شرط أن تتمكن من تحقيق نجاحات محددة في ميدان التصدير. وأعطى هذا الامتياز أيضاً للمؤسسات التي التزمت الأهداف الحكومية لجهة تموضعها الجغرافي. ومنحت مصارف التنمية قروضاً بفوائد مخفضة لمؤسسات التزمت تعيين أشخاص من خارج عائلة المالكين في مواقع المسؤولية، ومنحت قروضاً لمؤسسات مشترطة عليها أن يساهم مالكوها في جزء من رؤوس أموالهم الخاصة في تمويلها، وأجازت الدخول إلى قطاعات بعينها مقابل التزام المؤسسات المستفيدة تحقيق أهداف محددة لجهة التصدير أو تطوير التقنيات المستخدمة... الخ.

أما في تايوان، فقد تجسد العمل بـ"آلية الضبط المتبادل" من خلال استقبال المؤسسات الإنتاجية في "المناطق أو المحميات الصناعية الوطنية" التي أنشأتها الدولة، مقابل التزامها بلوغ أهداف محددة لجهة التصدير، أو لجهة إنتاج سلع جديدة، أو مقابل تخصيص حاصل مبيعاتها لتمويل جهود البحث والتطوير، أو لابتداع تقنيات إنتاج جديدة^(٢٨).

وإذا كانت حكومات نماذج "الدولة التنموية" قد تلقفت أحياناً مؤسسات إنتاجية كبرى بهدف منعها من الإفلاس، فهي لم تكن تتوانى عن تعريض مالكي هذه المؤسسات للإفلاس،

(Government Failure)، إذ إنها لم تحقق عملية "التصنيع المتأخر" أو عملية الخروج من التخلف في هذه البلدان. إن العنصر الرئيسي الذي جعل من تجربة "الدولة التنموية" الآسيوية نجاحاً، ومن تجارب البلدان التي اعتمدت إستراتيجيات "التصنيع باستبدال الواردات" فشلاً، هو "آلية الضبط المتبادل" (Reciprocal Control Mechanism) التي اعتمدها "الدولة التنموية" الآسيوية.

١- تعريف مفهوم "آلية الضبط المتبادل"

استُخدم مفهوم "آلية الضبط" (Control Mechanism) في الأساس في علوم الحيوان وعلوم الآلات، وهو من التقنيات التي تدرّس في علم الإدارة. يعني هذا المفهوم "مجموعة المؤسسات التي تضبط المسلكية الاقتصادية، استناداً إلى المعلومات التي تتوافر حولها وتتيح تقويمها"^(٢٨)، وقام استخدامه في البلدان التي "جاءت متأخرة إلى التصنيع"، على مبدأ "التعامل بالمثل" (Reciprocity)، بمعنى إخضاع المستفيدين من الدعم

الحكومي للمحاسبة وتقويم النتائج، الأمر الذي أتاح التقليل من الأخطار التي تُختصر تحت مفهوم "إخفاق الدولة". وقد أخضع المستفيدون من الدعم الحكومي في البلدان الآسيوية لموجبات تحقيق معايير الأداء (Performance Standards)، التي كان يجري قياسها والتحقق منها من خلال تتبع قياس حجم صادرات المؤسسات المعنية إلى الأسواق الدولية.

اختارت أمسدن أن تسلط الضوء على تجربة "مكتب الاستثمار التايواني" كمثل في هذا الميدان، لأنها مثلت تجربة الحد الأدنى في ميدان السياسة الصناعية، الأمر الذي يوحى بإمكان اعتمادها من قبل بلدان نامية أخرى.

وفي هذه التجربة بالذات، تمثلت الحوافز المعطاة لمؤسسات القطاع الخاص بالخفوض الضريبية، والحماية الجمركية، والقروض بفوائد مخفضة، وإجراءات منع دخول مؤسسات

مثلت سياسة "تنسيق الاستثمار" ... إضافة إلى الرقابة المشددة على حركة دخول رؤوس الأموال وخروجها، عناصر مكملة لجهود الحكومة لإنجاح عملية "التصنيع المتأخر" الكورية

See: Alice Amsden, "Industrialization under WTO Law," in: UNCTAD X, High-Level Round Table on Trade and Development: Directions for the Twenty-First Century, Bangkok, 12-19 Feb. 2000, p. 7, and Alice Amsden, *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies* (New York: Oxford University Press, 2001), p. 8.

See: *Ibid.*, pp. 10-11.

(٢٩)

هيكلية“ مستمرة للقطاع الصناعي، من خلال إجراءات الحد من دخول المؤسسات إلى قطاعات بعينها، ودمج المؤسسات لإعطائها الحجم الذي يضمن فاعليتها وقدرتها التنافسية. ومثلت سياسة “تسيق الاستثمار” هذه، إضافة إلى الرقابة المشددة على حركة دخول رؤوس الأموال وخروجها، عناصر مكملة لجهود الحكومة لإنجاح عملية “التصنيع المتأخر” الكورية. وهي وفرت لها في الوقت عينه مقومات مواجهة أزمات المديونية الخارجية التي كان يمكن أن تنشأ عن الجهد المبذول لتحقيق هذا الهدف.

٣- أي إدارة حكومية للعمل بـ”آلية الضبط المتبادل“

لا يمكن اختتام هذا العرض حول “آلية الضبط المتبادل” من دون إضافة فقرة مختصرة حول طبيعة الإدارة الحكومية التي تولت في التجربة الآسيوية وضع هذه الآلية موضع التنفيذ والعمل بها.

وقد عرّف بيتر إيفانز الإدارة الحكومية في “الدولة التنموية” كإدارة “فيبرية” (Weberian) خضعت في تسيبها لقاعدة المباريات العامة ولمبدأ الاستحقاق، على نمط ما يحصل في البلدان الصناعية الغربية، وتم توفير مسار مهني طويل الأجل للعاملين فيها يمكنهم أن يستشفوه بأنفسهم، الأمر الذي منحها تماسكها ككتلة مهنية. وقد عزا إيفانز الفاعلية الفائقة للإدارة الحكومية في هذا النموذج إلى عامل إضافي سُمّاه “العناصر اللابروقراطية للبيروقراطية” (non bureaucratic elements of bureaucracy)، بمعنى أنها استمدت تماسكها على نحو إضافي من عناصر تقع خارجها، الأمر الذي وسم هذه التجارب بالسلطوية، على الأقل في ما يخص تجربتي كوريا الجنوبية وتايوان^(٣٢). ويمكن الاستدلال على نوعية الإدارة الحكومية التي أرادها الجنرال بارك في بداية المسار التنموي الذي اخطته لكوريا بدءاً من عام ١٩٦١، خلال التطهير الإداري

والتسبب في نقل ملكيتهم إلى مالكين جدد، بعدما تكون قد ضمنت صون القدرة الإنتاجية لهذه المؤسسات. من جهة أخرى، إذا كانت تجارب “الدول التنموية” لم تخل من بعض الفساد، فإن العمل بـ”آلية الضبط المتبادل“ منع هذا الأخير من التحول إلى عائق أمام النمو.

وقد اختصرت أمسدن مقارنة البلدان الآسيوية للتنمية بالقول إنها هدفت إلى جعل “آلية الضبط تعمل” على نحو صحيح “(Getting the Control Mechanism “Right”)، في حين جعلت المؤسسات الدولية همها “جعل الأسعار النسبية” صحيحة^(٣٠).

٢- تطبيق “آلية الضبط المتبادل” في ما يخص علاقة القطاع المالي بالمؤسسات الإنتاجية

مثل إلغاء ديون المؤسسات الصناعية في كوريا الجنوبية عام ١٩٧٢ حافظاً كبيراً قدمته الدولة إلى مؤسسات القطاع الخاص لضمان استمرار عملية التصنيع الكورية. وقد خشيت الحكومة أن تؤدي إجراءات كهذه إلى جعل المؤسسات المستفيدة منها تتهاون في تحسين إنتاجيتها وتلكأ عن تحقيق القدرة التنافسية الدولية لمنتجاتها. واعتمدت سلسلة إجراءات لتلافي هذا الأمر. وتناولت هذه الإجراءات تحسين مستوى إدارة المؤسسات الإنتاجية، وتكوين قاعدة معلومات حولها تتيح للإدارة الحكومية تتبّع نشاطها الإنتاجي ومستوى مديونيتها.

وأنشئت أجهزة أوكلت إليها مهمة الكشف على أوضاع المجمعات الصناعية الكبرى لجهة مديونيتها تجاه المصارف وتجاه الخارج. وأعطيت جمعية المصارف الكورية الحق في التحيز ضد المؤسسات الإنتاجية التي تتهاون في المسائل التي تتناول وضعها المالي^(٣١). إضافة إلى هذه الإجراءات، تابعت الحكومة الكورية على مدى السبعينيات والثمانينيات سياسة “تسيق الاستثمار” (Investment Coordination) الصناعي، التي مثلت عملية “إعادة

حمت البلدان التي أقامت دولاً قومية مجتمعاتها من الانقسامات ومن الحروب الأهلية، وتوافر لها حد من السلم الأهلي جعل الناس قادرين على التفكير في المستقبل وفي بنائه

See: Amsden, “Industrialization under WTO Law,” p. 4.

(٣٠)

See: Chang and Yoo, “The Triumph of the Rentiers?” p. 377.

(٣١)

See: Peter Evans, “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy and Structural Change,” in: Stephan Haggard and Robert Kaufman (eds.), *The Politics of Economic Adjustment* (Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1992), pp. 156-159.

(٣٢)

See: Tun-Jen Cheng, Stephan Haggard, and David Kang, “Institutions and Growth in Korea and Taiwan: The Bureaucracy,” in: *Journal of Development Studies*, vol. 34, no. 6 (1998), p. 105.

(٣٣)

ملاحظة ختامية

في خضم النقد الذي تعرضت له تجارب الحماة منذ ثمانينيات القرن الماضي، جرى التناسي أن عدداً من البلدان التي اعتمدت هذا الخيار، أنشأت دولاً قومية امتلكت شروط ممارسة سيادتها الخارجية والداخلية. وقد حمت هذه البلدان مجتمعاتها من الانقسامات ومن الحروب الأهلية، وتوافر لها حد من السلم الأهلي جعل الناس قادرين على التفكير في المستقبل وفي بنائه. بل قد يكون نجاح هذه البلدان في إقامة دول قومية تتمتع بحد من القدرة على اتخاذ قرارات مستقلة هو ما جعلها غير مرغوب فيها لدى صانعي القرار في المتروبولات الغربية وفي المؤسسات الدولية التي تنفذ سياساتها. وقد تكفل الخطاب النيو-ليبرالي على مدى ثلاثة عقود بإعطاء المسوغ النظري لضرب هذه التجارب.

الذي أجراه آنذاك. وقد شمل الصرف من الخدمة في بداية تلك المرحلة ٢٥٦٨٤ موظفاً حكومياً^(٣٢).

أما المقاربة النيو-ليبرالية لمسألة الإدارة العامة التي اعتمدت طوال الحقبة الممتدة من أول الثمانينيات في القرن الماضي إلى اليوم، فقد أدت إلى خصخصة الإدارة العامة والدولة في عدد من البلدان النامية. ونجمت عن السياسات النيو-ليبرالية المطبقة حالات فراغ إداري (Administrative Vacuum) استفحلت في بعض البلدان، إلى درجة لم يعد ممكناً معها الحديث عن وجود إدارة عامة بالمعنى الفعلي للكلمة فيها. وبمقدار ما كانت الخصخصة تتسع في عدد من البلدان النامية، كانت تتراجع فيها في الوقت عينه مساحة الدولة القانونية (Legal State)^(٣٣).

توصيات "إجماع واشنطن" العشر

١- وتثبيته عند مستوى منافس بما فيه الكفاية، من أجل إحداث نمو سريع للصادرات غير التقليدية، وإدارته بطريقة تضمن للمصدرين الحفاظ على هذه القدرة التنافسية في المستقبل.

٢- تحرير التبادلات التجارية: ينبغي سريعاً استبدال القيود الكمية على التبادلات بتعرفة ينبغي تقليصها تدريجاً، بطريقة تتيح التوصل إلى معدل موحد منخفض لا يتجاوز الـ ١٠ في المئة (أو على الأكثر نحو ٢٠ في المئة). إلا أن هناك غياباً للاجماع حول السرعة التي ينبغي اعتماده لإجراء الخفض على التعريفات.

٣- الاستثمار المباشر الخارجي: ينبغي إلغاء الحواجز التي تمثل عقبات أمام دخول الشركات الأجنبية، بحيث تتمكن الشركات المحلية والأجنبية من خوض غمار المنافسة بشروط متكافئة.

٤- الخصخصة: ينبغي خصخصة المؤسسات العامة.

٥- إلغاء القيود التنظيمية: على الحكومات إلغاء القرارات التنظيمية التي تمثل عقبة أمام دخول شركات جديدة في مختلف القطاعات، أو التي تحد من المنافسة، كما عليها أن تسهر على أن تكون كل القرارات التنظيمية مبررة على أساس معايير الأمن وحماية البيئة أو الرقابة الحكيمة للمؤسسات المالية.

٦- حقوق الملكية: وضع قانون يحمي حقوق ملكية أمنة ومن دون تكاليف مرتفعة ووضوحها في تصرف القطاع غير الرسمي.

١- نظام الموازنة: إن عجوزات الموازنة المحتسبة بطريقة تُدرج فيها العجوزات التي تتحملها السلطات، أو الحكومات المحلية، حيث تكون موجودة، وعجوزات المؤسسات العامة، وعجوزات المصرف المركزي، ينبغي أن تكون هزيلة بما فيه الكفاية، بحيث يكون ممكناً تمويلها من دون اللجوء إلى الزيادة الضريبية.

٢- الأولويات المحددة للنفقات العامة: يقوم إصلاح سياسة الموازنة على إعادة توجيه النفقات العامة لغير مصلحة المجالات الحساسة سياسياً، على غرار الإدارة والدفاع، ولمصلحة مجالات مهمة تتسم بالقدرة على تأمين إيرادات مرتفعة، على غرار الرعاية الصحية الأولية والتربية والبنى التحتية.

٣- الإصلاح الضريبي: وهو يفترض توسيع القاعدة الضريبية وتقليص المعدلات الحدية للضريبة. على أن يكون هدفها تعزيز المبادرات وتحسين العدالة الأفقية بالنسبة إلى العبء الضريبي، ومن دون إضعاف الحركة التصاعدي للضريبة المعتمدة.

٤- التحرر المالي: الهدف التحرر المالي هو التوصل إلى معدلات فائدة تحددها السوق. لكن التجربة تظهر أنه في غياب الثقة المتأصل، قد تكون المعدلات التي تحددها السوق مرتفعة جداً، فتهدد قدرة الوفاء المالية لدى مؤسسات قطاع الإنتاج و الدولة.

٥- أسعار الصرف: يتعلق الأمر بمواءمة سعر الصرف الموحد،

See: Guillermo O'Donnell, "On the State, Democratization and some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at some Post-Communist Countries," in: *World Development*, vol. 21, no. 8 (1993), pp. 1355-1369.

(٣٤)



مراجعة كتب



- إعداد: هنير راشد
السقوط الحر: أمريكا، الأسواق الحرة، وأفول
الاقتصاد العالمي (جوزف ستيغليتز)
- إعداد: كارل ريحان
أصل الأزمة المالية: المصارف المركزية، فقاعات الأسعار،
ومغالطة فاعلية السوق (جورج كوبر)

السقوط الحر: أمريكا، الأسواق الحرة، وأفول الاقتصاد العالمي (جوزف ستيغليتز)^(١)

إعداد: منير راشد

نائب رئيس الجمعية الاقتصادية اللبنانية - بيروت

الأمم التي ساهمت بدورها في تسريع الأزمة، كمعدلات الادخار المنخفضة، والعجز القوي في الميزان التجاري، والمشكلات المالية في قطاع الضمان الاجتماعي، وتدهور البنية التحتية. فضلاً عن ذلك، هو يرى أن الإنفاق يُفترض أن يدعم بمشآت تلقائية كاستحقاقات البطالة. إن التحليل الجراحي الذي يجريه ستيغليتز لرزمة الإنقاذ تلك التي كلفت دافع الضرائب الأمريكي ٨٠٠ مليار دولار، تدفعه إلى الاستنتاج أن تلك الرزمة كانت موجهة في الاتجاه الخاطئ، كإغاثة شركات السيارات والمصارف؛ كما أن الجزء المتعلق بخفض الضرائب في هذه الرزمة كان فاشلاً بامتياز، وذلك لأن مكاسب خفض الضرائب قد أدرخت.

ويرى ستيغليتز أن أي رزمة حوافز مشابهة ستفشل بدورها في استعادة النمو المستدام؛ وهو يعتقد بوجود حاجة إلى سياسات مختلفة وليس إلى فقاعات استهلاك ممولة عبر القروض. وهو يتصور أن أي سياسات بديلة يجب أن تطرح وتحقق إعادة توزيع للدخل من أولئك الذين يتربعون في القمة القادرين على التوفير إلى أولئك القابعين في أدنى السلم الاجتماعي.

كنتوء في كرة تلج يسبب في تمزيق قطاعات أخرى ويهدد بركود عميق.

لا يلوم ستيغليتز السياسات الخاطئة وحسب، كالانخفاض المفرط في أسعار الفائدة خلال فترة غرينسبان (رئيس بنك الاحتياطي الفدرالي ١٩٨٧ - ٢٠٠٦)، بل يلوم أيضاً غياب القوانين الكافية والمُلزمة التي تقلص المخاطر بدلاً من أن تضخمها، الأمر الذي ضمن للمصارف تدخل الحكومة لحمايتها، وهو ما شجع هذه المصارف في المقابل على رفع مستوى المخاطر. وينتقد ستيغليتز بشدة المعايير المزدوجة التي اعتمدها الحكومة لحماية المؤسسات الخاصة وتحديداً المصارف.

يرى الكاتب أن الحكومة أفرغت خياراتها مسبقاً من خلال الهرولة إلى إنقاذ المصارف والصناعات الكبيرة كصناعة السيارات مثلاً؛ فقد حد اعتماد برنامج إغاثة الأصول المتعثرة وغيره، من دون أن يكون هناك ضمان لنجاحه، من قدرة الحكومة عقب الأزمة على تقديم حوافز مالية إضافية لتحريك عجلة الاقتصاد.

ويحاجج ستيغليتز في أن رزمة الحوافز هذه لم تعالج مشكلات الاقتصاد الطويلة

يقدم جوزف ستيغليتز في هذا الكتاب التوثيقي والتحليلي القيم وصفاً بارعاً للأزمة المالية، فهو يعالج جذور تلك الأزمة - التحدي وطريقة تعاطي الحكومة الأمريكية وبنك الاحتياطي الفدرالي معها. يرى الكاتب أن الأزمات التي يُطلق عليها تسمية الاحتياطي بالرهن العقاري كانت نتاج الإقراض العقاري المفرط في سوق الرهن العقاري، ونتاج عملية توريق هذه الرهون العقارية، الأمر الذي جعل هذه الرهون في النتيجة أكثر عرضة للمخاطر. لقد انتصر الجشع على التعقل، ولجأت المصارف إلى الإفراط في المخاطر الممزوجة بسلوك ملتبس، بما فيه المكاسب المرتفعة لكبار المصرفيين تقديراً لفشلهم. ويأتي نقد ستيغليتز لصناعات السياسات وللمصرفيين شديد اللهجة في هذا الكتاب؛ فهو يرى في المصارف والمنظمين صميم الأزمة؛ فجشع المصارف قادها إلى الهاوية من دون أن تعي المخاطر من إقراضها المفرط؛ فمع تصفير الدفع نقداً (أي عدم تغطية أي جزء من سعر البيت نقداً من قبل الشاري) وسوق مالية تدعي تقليص المخاطر، رأى ستيغليتز وغيره من الاقتصاديين في انهيار السوق العقارية

Joseph E. Stiglitz, *Free Fall: America, Free Markets, and Sinking of the World Economy* (New York and London: W.W. Norton & Company, 2010), 443 pages.

(١)

والقليل منه فقط هو ما وُجِّه إلى البلدان النامية لدعمها في التخفيف من وقع تلك الأزمة.

وهو ينتقد ستيفليتز بشدة النموذج النيو-كلاسيكي الذي جرى تسويقه في السنوات الأخيرة، مشيراً إلى أنه قام على فرضية خاطئة وعلى نظرة تبسيطية للتعقيدات الحقيقية في الحياة؛ فالانطلاق من فرضية كفاءة السوق وعقلانية المستهلك من المرجح جداً أن يقود إلى توقعات خاطئة وبالتالي إلى قرارات خاطئة أيضاً.

أخيراً، يشير ستيفليتز إلى التحولات المتسارعة، ليس في نموذجنا الاقتصادي وحسب بل في مجتمعنا أيضاً، ملاحظاً أننا نعيش في عالم لم يعد فيه للثقة معنى، إذ حتى في ظل القانون، هناك من لا يزال يلعب المنتوجات السامة، وبييعها، مهدداً بإسقاط النظام المالي برمته. وفي الفصل الأخير من هذا الكتاب يدعو ستيفليتز إلى اتخاذ هذه اللحظة كوقفه تأمل ومراجعة، ومن ثم التطلع إلى أي نوع من المجتمعات نريد وإلى أي نمط من الاقتصاد نسعى لابتكاره لكي يساعدنا على تحقيق طموحاتنا.

لحساب القرض الحكومي الأدنى في سعر الفائدة. ولحل أزمة المصارف يوجد مخرج وحيد لتحويل القروض لديها إلى أسهم. كما يقترح ستيفليتز أن تتحمل المصارف جزءاً من الخسائر التي سببتها بنفسها، عبر الضرائب الخاصة بالقطاع المصرفي، بدلاً من اللجوء إلى إنقاذ هذه المصارف.

لم تكن سياسة بنك الاحتياطي الفدرالي ملائمة أيضاً بعد ضخه مزيداً من السيولة وتقديمها قروضاً إلى القطاع الخاص عبر شراء الأوراق التجارية للمؤسسات. وهكذا، يرى ستيفليتز أن الفقاعات خلقت من قبل بنك الاحتياطي الفدرالي عبر السياسات المالية المائعة، والتنظيم المتراخي، فضلاً عن الفشل في التعاطي مع هذه الأزمة كما يجب.

من جهة أخرى، ينتقد المؤلف طريقة التعاطي العالمي مع الأزمة؛ فهو يلاحظ أن بلدان العالم تصرف كل منها منفرداً من دون العمل على بلورة حل عالمي، باستثناء العدد القليل من البلدان الأوروبية، الذي حاول تقديم مقاربة متناسقة لتلك الأزمة ببعدها العالمي، مشيراً إلى أن المؤسسات المالية الدولية فشلت، في اكتشاف الأزمة أولاً، وفي ابتكار حل لها ثانياً.

يرى ستيفليتز أيضاً أن التمويل الإضافي الذي حظي صندوق النقد الدولي به كان موجهاً أساساً لمعالجة الأزمة في أوروبا الشرقية بدلاً استخدامها عالمياً،

وفي الخلاصة، يرى ستيفليتز أن ما يساعد على تثبيت الاقتصاد هو المزيد من السياسات الضريبية التقدمية؛ فالاقتصاد بالنسبة إليه يمكن أن ينطلق من خلال رفع الضرائب على أصحاب الدخل المرتفع إلى جانب رفع معدل التوظيف الحكومي.

يوجه ستيفليتز كذلك انتقادات حادة إلى وكالات التصنيف بسبب فشلها في تقدير المخاطر لدى المصارف كما ينبغي، ملاحظاً أن تلك الوكالات كانت منقادة بحوافزها المشوهة مثلما كانت يدفع لها من قبل أولئك الذين كان مطلوباً منهم أن يضعوا تقديراتهم.

وبعد ما يفوض ستيفليتز في فك رموز الأزمة والحكومة وردود فعل بنك الاحتياطي الفدرالي، فهو يطرح ما يمكن أن يكون عليه الحل الأنجع. أحد الاحتمالات على هذا الصعيد هو أن تقتض الحكومة بأسعار أقل من سعر السوق (قدر المستطاع) ومن ثم تقترض بدورها ملائمة البيوت بأسعار متدنية أيضاً. بمعنى آخر، هو يقترح انخراط الحكومة في العمل المصرفي، من دون أن يعني ذلك اندماجها بالنظام المصرفي الوطني، وهو ما يتيح للملاكي البيوت المتعثرين، في نظره، خدمة رهونهم بأدنى الأسعار. فالقرض الحكومي يمكن أن يكون قادراً على منع حبس الرهن. على سبيل المثال، يستطيع مالك البيت تحويل ٢٠ في المئة فقط من الرهن الحالي



أصل الأزمة المالية: المصارف المركزية، فقاعات الأسعار، ومغالطة فاعلية السوق (جورج كوبر)^(١)

إعداد: كارل ربحان

سكربتير تحرير مجلة السادسة

ترفض تدخل هذه المصارف في شؤون الأسواق والاقتصاد الكلي، إلا في فترات الركود الاقتصادي وعند بدء أزمة مالية (نظام الولايات المتحدة الأمريكية)، مقابل جهة أخرى ترى أن التدخل قد يكون ضرورياً فقط في حالة تزايد التضخم بالأسعار إلى درجة عالية جداً (نظام الاتحاد الأوروبي). هنا يشير الكاتب إلى أن كلا الطرفين مخطئان في تحليلهما، لأنهما يسعيان لدمج مبادئ التدخل في الاقتصاد مع فرضية تتناقض تماماً مع فكرة التدخل، لكنهما يدافعان عنها على الرغم من هذا التناقض. إن "بيت الجنون" هذا في ما يعني التحليل الاقتصادي والبحث عن حلول، يؤدي في نهاية المطاف إلى سياسات اقتصادية ومالية متناقضة ومتعاكسة الأهداف، تلحق بالاقتصاد ضرراً أكبر.

في هذا السياق يطرح الكاتب ضرورة التخلي عن فرضية "فاعلية الأسواق الحرة" وجميع التحليلات الناجمة عنها والسياسات المالية الساعية لعدم مخالفة قوانينها، وامتنثال فرضية أخرى لا تتناقض، بل تدعم، ضرورة التدخل بالأسواق، وهو ما يجعل السياسات المالية والاقتصادية متناسقة

ومكافحة الأضرار المؤدية إليها. والسبب، وفق الكاتب، هو أن معظم هؤلاء الاقتصاديين وواقعي السياسات يستندون في تحليلاتهم إلى تلك المقاربة الكلاسيكية - أي فرضية "فاعلية الأسواق الحرة". في المقابل، يرى كوبر أن هذه المقاربة - التي تصف الأسواق ككيانات عقلانية تتحرك دائماً نحو التوازن (إلا إذا قامت قوى خارجية مثل الحكومات والمصارف المركزية بالتدخل فيها) هي مقاربة "سابقة في الخيال"، لأنها لا تعترف بالاستقرار الداخلي البنوي في الأسواق نفسها؛ فنتيجة الاعتماد على فرضية أن الأسعار الحالية هي دائماً ناتجة من تسعير الأسواق بطريقة صحيحة ومن ديناميات العرض والطلب التي يمكن تعيينها وتوقعها، يفضل مناصرو هذه المقاربة في فهم أصل وطبيعة حدوث الفقاعات السعرية التي تؤدي في النهاية إلى اندلاع أزمات اقتصادية ومالية تلي كل فترة ازدهار.

تحت سقف هذه المقاربة الكلاسيكية أيضاً، وبالتالي تحت سقف مقولة فاعلية الأسواق الحرة، اختلف صانعو القرار والاقتصاديون في شأن وظيفة الهيئات التنظيمية مثل المصارف المركزية: جهة

ترافق صدور الطبعة الأولى من هذا الكتاب عام ٢٠٠٨ مع ظهور مؤشرات أزمة الأسواق المالية العالمية. غير أن الكتاب صدر مجدداً عام ٢٠١٠ في طبعة ثانية أعاد الكاتب^(٢) فيها صوغ عدد من التحليلات والمقترحات لكي تكون أكثر صراحة ووضوحاً في تعاملها مع الأخطاء المرتكبة في تطبيق السياسات المالية. يهدف الكاتب إلى عرض أبرز أسباب حدوث الأزمات المالية العالمية بعيداً من المقاربة الكلاسيكية - "فرضية فاعلية الأسواق الحرة" - بل عبر إبراز أخطاء هذه المقاربة وخطورة الارتكاز عليها عند صوغ السياسات الاقتصادية والمالية، معتمداً الكاتب نظرية مغايرة تماماً لهذه الفرضية، يسعى هو من خلالها لتفسير حدوث دورات الازدهار والركود (Boom Bust Cycles) كنتيجة طبيعية لعدم، بل لاستحالة، استقرار الأسواق أو تصرفها بصورة منطقية يمكن التنبؤ بها.

يرى الكاتب أن الأزمات المالية كبرت أضرارها وتسارعت وتيرتها عمّا عرفه العالم سابقاً. حتى إن كبار خبراء الاقتصاد وصناع القرار فشلوا في تقديم شرح شامل حول نشوء هذه الأزمات وسبل الوقاية منها

(١) George Cooper, *The Origin of Financial Crisis: Central Banks, Credit Bubbles and the Efficient Market Fallacy*, 2nd ed. (Hampshire, Br.:Harriman House LTD, 2010), 228 pages.

(٢) الكاتب جورج كوبر هو مدير الصندوق وأحد الأعضاء المؤسسين لشركة إدارة الممتلكات "الأيمننت إنفسترز" في لندن.

مع الفرضية التي ينطلق الكاتب منها وهي "فرضية عدم استقرار الأسواق"، لكون استحالة ثبات أو استقرار الأسواق، وعدم توجه ديناميات العرض والطلب في الأساس نحو التوازن، كما قدمها هيمان منسكي انطلاقاً من فكر جون مانيرد كينز، تطرح قراءة مختلفة تماماً لما يخص الأسواق المالية وبالتالي تطرح حلولاً جديدة أيضاً. يرى الكاتب أن الأسواق تغيرت من وضع ثابت أساساً إلى وضع لا يعرف الثبات، وأن هذا التغير قد حصل عند ظهور مفهوم القرض، الأمر الذي أحدث خللاً حينئذ بين الذهب الموجود في المصارف وبين الورق المتداول في الأسواق (أي بين كمية المال المخزنة وبين شهادات الملكية التي يتم تداولها في الأسواق). وتطور هذا الخلل ليتفشى في جميع الأسواق وعند جميع المصارف. كما تسبب هذا الخلل، الذي كان لينتهي عند استحقاق القرض، بضرر كبير للمصارف مع عجز هذه المصارف عن استيفاء القروض، وبالتالي عجزها عن إعادة الحقوق إلى المودعين لديها، الأمر الذي أدى إلى خلق "مصرف للمصارف"، وهو المصرف المركزي. إضافة إلى ذلك، يتطرق الكاتب إلى الأسواق المالية ودينامياتها، فيرى أنها تتصرف على نحو معاكس لأسواق السلع في ما يخص تحرك الطلب مقابل العرض، وأنها عديمة الثبات، إذ يؤدي تلاعب بسيط في سعر سلعة شركة ما إلى تغيير جذري في سعر أسهم شركة أخرى في أسواق المال. وهكذا يصعب تحليل أسواق المال والتنبؤ بتحريك الأسهم في المستقبل. وإذا ما أضفنا إلى ذلك استناد كبار المحللين وصناع القرار إلى مؤشرات تم استنتاجها من فرضية فاعلية الأسواق الحرة، فإن انهيار الأسواق المالية يزداد

حدة ومخاطر.

لإثبات صحة فرضية "عدم استقرار الأسواق" على جميع الصعد الاقتصادية، التي كان هيمان منسكي قد سبق وتقدم بها، يقوم الكاتب بنقض أطروحات أصحاب فرضية "فاعلية الأسواق الحرة" الذين يؤيدون التدخل فقط من أجل منع تزايد التضخم بقوة، وذلك عبر تحليل مبسط لفكرة التضخم الذي يسميه "وحش التضخم". يرى الكاتب أن الخلل الذي خلقته مصارف القطاع الخاص لا يكفي لتفسير التضخم؛ فالخلل الذي تسببه القروض ينتهي عند استيفائها؛ لكن التضخم قد يزداد باستمرار. والتفسير المنطقي في نظر الكاتب هو أنه بعد إلغاء تغطية العملة بالذهب، ومن بعدها بالدولار، أصبحت جميع المصارف المركزية تستطيع إنتاج كميات هائلة من المال دون القيود السابقة، فبدلاً من قيامها (أي المصارف المركزية) بدورها المساند للاستقرار المالي، أصبحت هي تفوق من أجل تغطية العجز في موازنة الحكومات التي كان يفترض بها وضع موازنات على قدر إمكانياتها ومن دون اللجوء إلى الدين؛ الأمر الذي زاد التضخم وأصبحت المصارف المركزية تؤدي دوراً سلبياً بسبب أخطاء يرتكبها صناع القرار، من اقتصاديين وسياسيين ومدراء مصارف مركزية.

يستنتج الكاتب من خلال هذه التحليلات أن الأسواق، وبخاصة الأسواق المالية، ليست ثابتة في الأساس، وأن المصارف المركزية قد أنشئت في الأساس من أجل جعل هذه الأسواق ثابتة. لكن اعتماد الاقتصاديين فرضية فاعلية الأسواق الحرة، الداعية إلى عدم التدخل في الاقتصاد إلا في حال وجود أزمات،

كان له تأثير في وجهة النظر التي تنظر المصارف المركزية إلى دورها من خلالها، فبات عملها يُعد عائقاً في وجه الاقتصاد، وأدى ازدواج وجهات النظر في ما يخص دورها إلى ارتفاع نسبة التضخم كثيراً وإلى فشل السياسات الرادعة للأزمات المالية.

يتوجه الكاتب بعدد من الاقتراحات من أجل تفعيل دور المصارف المركزية والتخفيف من حدة الأزمات والركود الاقتصادي، منها عدم التقيّد بفرضيات وأهداف تعاكس في الأساس فكرة التدخل في الاقتصاد، والتخلي عن المؤشرات الاقتصادية الناتجة من تحاليل تستند إلى تلك الفرضيات. حينها، وبعد الإقرار بأن الأسواق غير ثابتة وبأن التدخل ضروري، على صناع القرار الأخذ في الحسبان أن الأسعار قد تكون خاطئة أحياناً وبسبب ضغوط داخلية في الأسواق، حينها يجب التدخل عبر المصرف المركزي لإعادة الأسعار إلى التوازن، وذلك عبر سياسات كالتحكم بسعر الفائدة (حين تزداد الفائدة تقلّ القروض وكمية المال المتداولة - وفي النهاية التضخم - والعكس صحيح)، الأمر الذي يمنع تسبب هذا "التغيير اللاعقلاني" للأسعار بأزمة في الأسواق المالية. أضف إلى ذلك، أنه يجب النظر إلى التضخم بوصفه سياسة بحد ذاتها والتخلي عن فرضية أن التضخم سيئ دائماً؛ ففي فترات الركود الاقتصادي، تستطيع المصارف، بل يجب عليها، خلق كميات كبيرة من المال وتخفيف سعر الفائدة، الأمر الذي قد يؤدي إلى ظهور "وحش التضخم" لكنه قد يعيد الحيوية والنشاط إلى الاقتصاد.



مؤشرات لبنانية



إعداد: لمياء المبيض بساط
وإبراهيم الغندور

تطور نفقات العاملين في القطاع العام ٢٠١١



تطور نفقات العاملين في القطاع العام ٢٠١١

إعداد: لمياء المبيض بساط* وإبراهيم الغندور**

(*) مديرة معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - بيروت

**مساعد باحث في معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي - بيروت

قدّر التعميم الصادر عن وزارة المالية اللبنانية في شأن مشروع موازنة عام ٢٠١١ أن إجمالي النفقات المتعلقة بالرواتب والأجور ومعاشات التقاعد وتعويضات نهاية الخدمة ستبلغ ٩ في المئة من الناتج المحلي القائم؛ أي ما يوازي ٥٤٣٧ مليار ليرة. وينسب التعميم الزيادات في بند الرواتب والأجور إلى تكلفة تطويع عناصر أمنية إضافية وإلى الزيادة في تكلفة الرواتب الإجمالية.

وقد باشرت وزارة المالية مؤخراً، في إطار جهودها لنشر الإحصاءات والمعلومات التي من شأنها أن تقدم صورة توضيحية متكاملة عن شؤون المالية العامة، إصدار نشرة جديدة تقدم صورة عن تطور النفقات الشهرية لبند ”الرواتب والأجور وملحقاتها (المادة ١٣)“ على صعيد الإدارة المركزية اللبنانية، علماً أن متابعة التطور الشهري لفاتورة التوظيف في القطاع العام ككل تحول دونها صعوبات كثيرة، نظراً إلى افتقاد قواعد معلومات وزارة المالية بيانات مفصلة حول عدد كبير من المؤسسات العامة، كالمستشفيات الحكومية والبلديات وغيرها من المرافق. وقد تبين لنا مثلاً (انظر الجدول رقم (١)) أن بعض نفقات التوظيف في عدد من هذه المؤسسات لا يتم اقتطاعها ضمن بند الرواتب والأجور في التصنيف الاقتصادي المتبع حالياً في تقارير وزارة المالية.

هذا النص هو محاولة لقراءة تحليلية لفاتورة التوظيف في الإدارة المركزية من خلال الأرقام التي توافرت لوزارة المالية وتم رصدها في نشراتها وتقاريرها المختلفة، وذلك بانتظار اعتماد تصنيف اقتصادي أكثر حداثة يسمح بتوضيح الصورة على صعيد القطاع العام ككل ويمكن الباحثين من التعمق أكثر في هذا الموضوع.

يبين الجدول رقم (٢) الصادر عن وزارة المالية في العدد الثاني من نشرة المادة ١٣ الشهرية للرواتب والأجور وملحقاتها أن هذه الأخيرة بلغت في آذار/ مارس ٢٠١١ نحو ١٠٦٢ مليار ليرة لبنانية، مسجلة بذلك زيادة قدرها ٢٤ في المئة على ما كانت عليه قبل عام (آذار/ مارس ٢٠١٠) علماً أن هذه المدفوعات مثّلت خلال الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١١ ”العنصر الأكبر من الإنفاق الأولي، إذ بلغت ٣٦ في المئة من هذا الإنفاق“^(١).

الجدول رقم (١)

النفقات على الرواتب والأجور وفق التصنيف
الاقتصادي الحالي (٢٠٠٨-٢٠١٠)

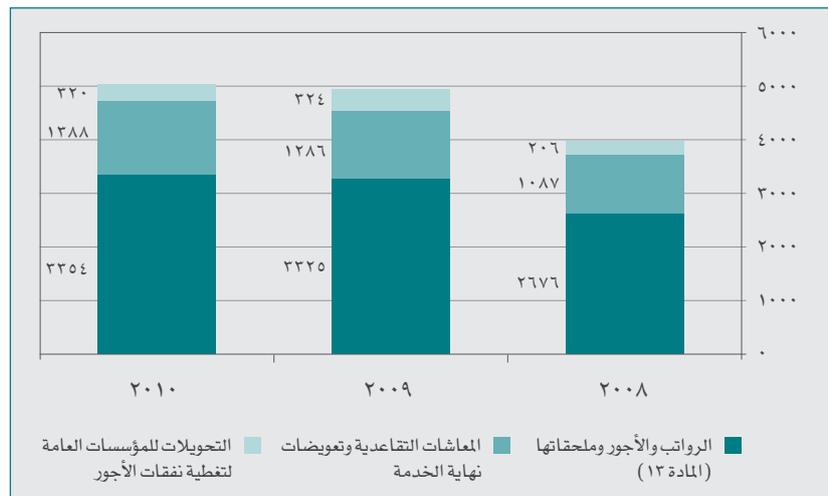
نسبة التغير (في المئة)	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	
				١- النفقات الجارية
٣	١٢٩٣٧	١٢٦١٧	١٠٦٨٧	
				١- أ. تكاليف الجهاز البشري:
٣	٥٠٦٢	٤٩٣٦	٣٩٧٠	
١	٣٣٥٤	٣٣٢٥	٢٦٧٦	■ الرواتب والأجور وملحقاتها (المادة ١٣)
٨	١٣٨٨	١٢٨٦	١٠٨٧	■ المعاشات التقاعدية وتعويضات نهاية الخدمة:
٣	١٠٨٦	١٠٥٥	٨٩٣	■ المعاشات التقاعدية
٣٠	٣٠٢	٢٣٢	١٩٥	■ تعويضات نهاية الخدمة
- ١	٣٢٠	٣٢٤	٢٠٦	■ التحويلات للمؤسسات العامة لتغطية نفقات الأجور (*)

(*) يتضمن فقط تحويلات إلى مجلس الإنماء والإعمار، ومجلس الجنوب، والصندوق الوطني للمهجرين، والجامعة اللبنانية و المركز التربوي للبحوث والإنماء.

المصدر: See Table 12: Expenditures by Economic Classification. Republic of Lebanon Ministry of Finance, *Public Finance Review* 2010, April 2011.

الشكل رقم (١)

تكاليف الجهاز البشري
(مليار ل.ل.)



الجدول رقم (٢)

تطور الرواتب والأجور وملحقاتها

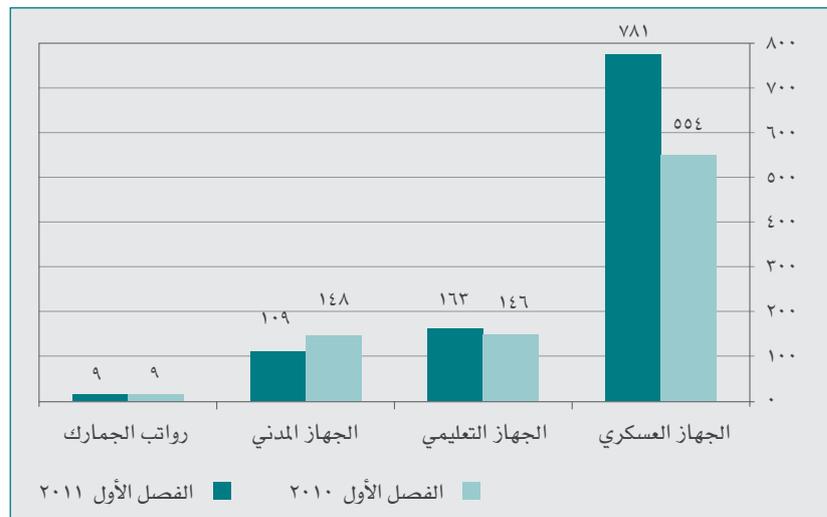
(المادة ١٣) ٢٠١٠-٢٠١١

نسبة التعويضات والمنح والمدفوعات من أساس الرواتب		إجمالي المدفوعات		مدفوعات أخرى (٣)		البدلات (٢)		التعويضات (١)		الرواتب الأساسية		
الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	
٤٦	٤٩	٧٨١	٥٥٤	١	١	٢٢٨	١٦٣	١٨	١٨	٥٣٤	٣٧١	الجهاز العسكري ^(٤)
١٠	١٠,٦	١٦٣	١٤٦	١٥	١٤	١٤٨	١٣١	الجهاز التعليمي
٥٣	٧٦	١٠٩	١٤٨	١٨	٤٩	٢	١	١٨	١٤	٧١	٨٤	الجهاز المدني
		٩	٩									رواتب الجمارك
		١٠٦٢	٨٥٧	١٩	٥٠	٢٢٩	١٦٤	٥١	٤٧	٧٥٣	٥٨٣	المجموع

ملاحظات:

- (١) تتضمن التعويضات العائلية والنقل والعمل الإضافي وغيرها من التعويضات.
- (٢) تتضمن منح الأمومة والمرض والزواج والولادة والوفاء والاستشفاء والتعليم وغيرها من البدلات الطبية والاجتماعية.
- (٣) تتضمن المكافآت ودعم صناديق الاستثمار الحكومية ومساهمة الدولة في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي.
- (٤) يشمل عناصر الجيش وقوى الأمن الداخلي والأمن العام وأمن الدولة.

الشكل رقم (٢)

إجمالي المدفوعات
(مليار ل.ل.)

تُعزى هذه الزيادة إلى عدة أسباب، أبرزها:

- زيادة نفقات الجهاز العسكري في حدود ٤٠ في المئة لتبلغ ٧٨١ مليار ليرة، مقابل ٥٥٤ مليار ليرة عام ٢٠١٠.
 - زيادة نفقات الجهاز التعليمي في حدود ١٢ في المئة لتبلغ ١٦٣ مليار ليرة، مقابل ١٤٦ مليار ليرة عام ٢٠١٠.
- في المقابل، انخفضت نفقات الجهاز الإداري في حدود ٢٦ في المئة لتبلغ ١٠٩ مليارات ليرة، مقابل ١٤٨ مليار ليرة عام ٢٠١٠.

وفي العودة إلى عام ٢٠١٠، نلاحظ زيادة لا تتجاوز ١ في المئة على نفقات الرواتب والأجور وملحقاتها مقابلة بالفترة نفسها من عام ٢٠٠٩، في الوقت الذي شهد عام ٢٠٠٩ زيادة بلغت ٣, ٢٤ في المئة^(٢) على ما كانت عليه عام ٢٠٠٨، أي ما يوازي ٦٤٩ مليار ليرة.

إن هذه الزيادة في فاتورة التوظيف عام ٢٠٠٩ تعكس: أولاً، الزيادة التي أقرتها الحكومة على الرواتب والأجور عام ٢٠٠٨ والتي بلغت ٢٠٠ ألف ليرة؛ ثانياً، تكلفة فوارق سلسلة الرتب والرواتب للأعوام ١٩٩٦-١٩٩٨^(٣) التي بوشر دفعها ابتداءً من سنة ٢٠٠٩.

وبالفعل يورد تقرير الوزارة "أن نحو ٢٨٤ مليار ليرة من أصل زيادة الـ ٦٤٩ مليار ليرة لبنانية التي شهدتها الرواتب والأجور وملحقاتها (المادة ١٣)، ناتجة من استحقاقات فوارق سلسلة الرتب والرواتب للأعوام ١٩٩٦-١٩٩٨ التي أقرت عام ٢٠٠٩"^(٤).

تجدر الإشارة إلى أن القيمة المطلوبة لتغطية هذه الفوارق على مدى ثلاث سنوات قد قُدرت رسمياً من قبل وزارة المالية بحدود ١٢٠٠ مليار ليرة لبنانية؛ وفي حين خُصص لها ٤٠٠ مليار ليرة لبنانية في مشروع موازنة ٢٠٠٩، فقد حُوّل فعلياً ما مجموعه ٣١٣ مليار ليرة فقط من احتياطي الموازنة، كما خُصص لها مبلغ ٤٠٠ مليار ليرة في كل من موازنات ٢٠١٠ و٢٠١١^(٥).

بعض الملاحظات

في العودة إلى معطيات النشرة ومحاولتنا قراءتها بصورة تحليلية نلاحظ ما يلي:

١- إن إجمالي الإنفاق على الرواتب والأجور وملحقاتها من إجمالي النفقات الجارية يبدو مستقراً في الإدارة المركزية على الرغم من الزيادات الملحوظة^(٦).

Republic of Lebanon, Ministry of Finance, Public Finance Review 2009. (٢)

See: Box 2: "The 1996-1998 Salary and Wage Retroactive in the Public Sector. Republic of Lebanon, Ministry of Finance, Public Finance Review 2009. (٣)

Ibid. (٤)

Ibid. (٥)

(٦) بلغ إجمالي الرواتب والأجور وملحقاتها ١٠٦٢ مليار ليرة لبنانية في آذار/ مارس ٢٠١١ مقابل ٨٥٧ مليار ليرة في آذار/ مارس ٢٠١٠،

Republic of Lebanon, Ministry of Finance, Public Finance Monitor, (March 2011).

الجدول رقم (٣)

تطور نسب الإنفاق على الرواتب والأجور وملحقاتها
(المادة ١٣) من إجمالي النفقات الجارية

الفصل الأول ٢٠١١	الفصل الأول ٢٠١٠	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	
٢٧	٢٤	٢٦	٢٦,٤	٢٥	النسبة المئوية من إجمالي النفقات الجارية
٣٩٦٢	٣٥٥١	١٢٩٣٧	١٢٦١٧	١٠٦٨٧	النفقات الجارية
٤٣٨٣	٣٩٤٥	١٧٠٤٧	١٧١٦٧	١٤٩٥٧	إجمالي النفقات

المصدر: Public Finance Monitor March 2011 Republic of Lebanon, Ministry of Finance, Republic of Lebanon, Ministry of Finance, *Public Finance Review 2010*.

٢- شهدت الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١١ زيادة بلغت ٤٠ في المئة في نفقات الجهاز العسكري مقابلة بالفترة نفسها من عام ٢٠١٠. وحتى آذار/مارس ٢٠١١، بلغت تكلفة نفقات الجهاز العسكري ٧٣ في المئة من إجمالي الرواتب والأجور وملحقاتها. علماً أن جزءاً كبيراً من هذه النسبة منسوب إلى الزيادات التي أقرت عام ٢٠٠٨ في إطار استحقاقات غير مدفوعة لعام ٢٠١٠.

٣- وفق الجدول رقم (٢) أعلاه، بلغت نفقات موظفي الجهاز العسكري خمسة أضعاف نفقات الجهاز التربوي وسبعة أضعاف نفقات الجهاز الإداري.

٤- في المقابل، انخفضت نفقات الجهاز الإداري في حدود ٣٩ مليار ليرة في الأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١١ مقابلة بالأشهر الثلاثة الأولى من عام ٢٠١٠. ولم تتخط نفقات الجهاز الإداري بالنسبة إلى الجهاز العسكري نسبة ٣٥ في المئة^(٧) لسنتين على التوالي. ومن المرتقب ألا يختلف هذا الوضع عام ٢٠١١؛ فحتى آذار/مارس من هذا العام كانت هذه النسبة توازي ١٤ في المئة فقط.

٥- بلغت نسبة إجمالي التعويضات والمنح والمدفوعات من أساس الراتب لدى الجهاز العسكري ٤٦ في المئة، مقابل ١٠ في المئة في الجهاز التعليمي و٥٣ في المئة في الجهاز الإداري، في حين لا توجد معلومات تسمح بإجراء قراءة واضحة لدى جهاز الجمارك.

٦- في الحصيلة، تبقى هذه الملاحظات محدودة الدلالة وغير قاطعة، كوننا عاجزين عن وضعها ضمن إطار صورة متكاملة لتكلفة العاملين في القطاع العام ككل في غياب المعلومات حول نفقات العاملين في المؤسسات العامة مثلاً، كمؤسسة كهرباء لبنان والمستشفيات الحكومية... الخ، إضافة إلى البلديات والهيئات العامة الأخرى، التي لا تظهر في الجدول رقم (١٢) (النفقات وفق التصنيف الاقتصادي) الوارد في تقرير وزارة المالية لعام ٢٠١٠.

وكما أشرنا سابقاً، فإن تحويلات نفقات الأجور غير متاحة إلا للمؤسسات التالية (انظر (الجدول رقم (٤)):

الجدول رقم (٤)

تحويلات نفقات الأجور إلى بعض المؤسسات العامة (٢٠٠٨-٢٠١٠)

نسبة التغير بين عامي ٢٠٠٩ و ٢٠١٠ (في المئة)	٢٠١٠ (كانون الثاني - كانون الأول)	٢٠٠٩ (كانون الثاني - كانون الأول)	٢٠٠٨ (كانون الثاني - كانون الأول)	
٨١	١٣	٧	٧	التحويل إلى مجلس الجنوب
- ٢٩	٣٣	٤٦	٢١	التحويل إلى مجلس الإنماء والإعمار
- ١٣	٧	٨	٦	التحويل إلى صندوق المهجرين
١	٢٥٤	٢٥١	١٦٢	التحويل إلى الجامعة اللبنانية
١٥	١٤	١٢	١٠	التحويل إلى المجلس التربوي للبحوث والإنماء
- ١	٣٢٠	٣٢٤	٢٠٦	مجموع التحويلات إلى المؤسسات العامة

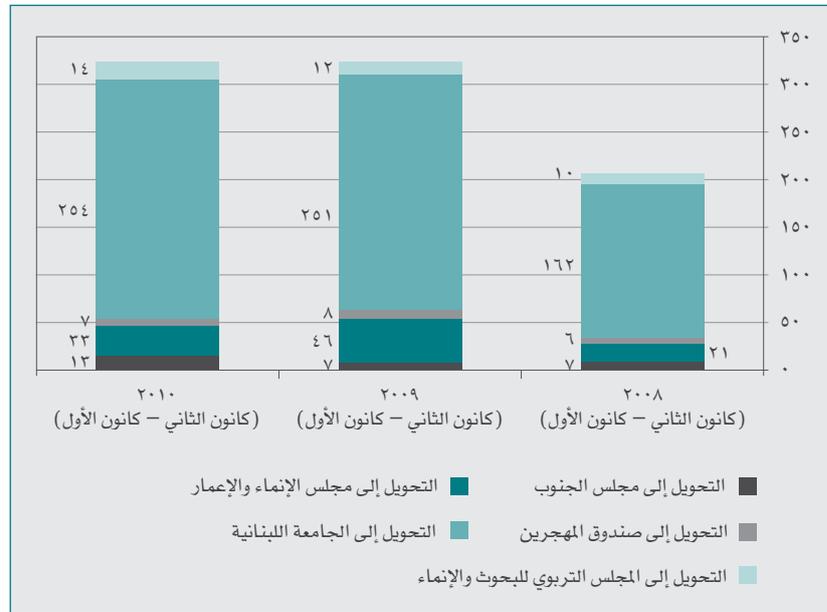
المصدر: Republic of Lebanon, Ministry of Finance, *Public Finance Annual Review 2010*, (April 2011).

٧- في غياب معلومات دقيقة وإحصاءات مفصلة منشورة وشاملة عن المسار التوظيفي والترقيات ونهاية الخدمة في إدارات الدولة ومؤسساتها وهيئاتها، تبقى غير قادرين على أن نحلل بدقة أو نقرأ أي متغير، وبالتالي لا يمكننا الخروج بأي استنتاجات موضوعية حول ما إذا كانت زيادة ما ناجمة مثلاً عن تغيرات في المسار التوظيفي أو عن استحقاقات غير مدفوعة، أو التزامات أخرى.

في ضوء ما تقدم، كيف نستطيع استشراف المستقبل وتقدير تطور تكلفة القطاع العام في الأمدين القريب والمتوسط على نحو يسمح بوضع رؤية متوسطة الأجل لإدارة المالية العامة إدارة رشيدة؟

الشكل رقم (٣)

مجموع تحويلات نفقات الأجور إلى المؤسسات العامة (مليار ل.ل.)



بعض الاستنتاجات

■ إن فاتورة الإنفاق على موظفي القطاع العام (أرقام ٢٠١٠) تمثل ٣٠ في المئة من إجمالي الإنفاق. ومن المرجح أن ترتفع هذه النسبة بقوة وبسرعة عند البدء بملء عدد من الوظائف الشاغرة في الإدارة والمقدّرة حالياً بـ ١٥٣٤٤ وظيفة ومع إقرار ترقّيات وتعيينات جديدة لموظفي الفئات الأولى من الإداريين.

■ ومن المتوقع أن تُحدث هذه الزيادة ضغطاً ملحوظاً على فائض الموازنة الأولى.

■ إن الحاجة إلى نظرة تفصيلية شاملة لفاتورة التوظيف هي ضرورية اليوم أكثر من أي وقت مضى لتقديم توقعات واقعية حول تطور هذه التكلفة ومصادر تمويلها.

■ إن الانتقال إلى التصنيف الاقتصادي GFS - 200I، هو خطوة مهمة وضرورية تسمح بتوضيح صورة الإنفاق، لكن ذلك يحتاج إلى اتخاذ قرار على الصعيد التنفيذي يسمح لوزارة المالية بتوسيع نطاق الموازنة واعتماد الإجراءات اللازمة والملزّمة لتطبيق هذا التصنيف الجديد على نطاق أوسع يشمل كل الإدارات العامة والمؤسسات العامة المستقلة والبلديات وغيرها من الهيئات. ويحتاج ذلك بالطبع إلى نقاش عام مستدير حول نطاق

الموازنة والعلاقة بين الإدارة المركزية والمؤسسات المستقلة والإطار الرقابي الذي يربعها.

■ لا يمكن الاستمرار في عمليات التوظيف من دون الأخذ في الحسبان الواقع المالي للدولة ومن دون وضع سياسة عامة استشرافية للتوظيف ولإدارة الطاقات البشرية تبدأ بجرده موضوعية للالتزامات الحالية والمستقبلية وتتوافق مع إستراتيجية واقعية للنمو وإدارة الدين العام.

■ أخيراً، يوجد ضغط تصاعدي لا يمكن تجاهله على قدرة الحكومة على تلبية نفقاتها المستقبلية والوفاء بالتزاماتها. إن جميع المؤسسات بحاجة إلى أن تعي هذه الحقيقة وتقيم حاجاتها إلى الموارد البشرية بدقة. كما أن إعداد خطة وإستراتيجية فاعلة تهدف إلى تكوين نظرة دقيقة للالتزامات المستقبل، وتحديد مسأله فأتوره التوظيف، هي مسألة مصيرية بالنسبة إلى أي سياسة واقعية لإدارة المال العام.

إن التوفيق بين الموارد البشرية وإدارة المال العام هو مسألة ضرورية للمرحلة المقبلة.



اتجاهات اقتصادية عالمية



إعداد: مؤسسة البحوث
والاستشارات

■ أزمة ارتفاع أسعار المواد الغذائية:
الأسباب والنتائج

أزمة ارتفاع أسعار المواد الغذائية: الأسباب والنتائج (*)

إعداد: مؤسسة البحوث والاستشارات

بعدما "قُمت" ظاهرة ارتفاع أسعار المواد الغذائية عام ٢٠٠٩، نتيجة تفجّر الأزمة الاقتصادية والمالية العالمية، لم تلبث هذه الظاهرة أن استعادت منحها التصاعدي في العامين المنصرمين. وبحسب مؤشر منظمة الأغذية والزراعة (الفاو) لأسعار الغذاء^(١)، ارتفع متوسط أسعار الغذاء في نيسان/ أبريل ٢٠١١ بنسبة ٣٦ في المئة عن متوسطه في نيسان/ أبريل ٢٠١٠. وقد نجم ذلك أساساً عن زيادة الأسعار العالمية للحبوب، التي عزتها الفاو إلى "الأحوال الجوية غير المؤاتية وتأخر الزراعة"، بما في ذلك موجة الجفاف والحرائق التي شهدتها روسيا خلال الصيف الماضي، والتي أدت إلى حظر تصدير القمح الروسي حتى الأول من تموز/ يوليو المقبل. غير أن توقعات الفاو تشير إلى عودة انتعاش إنتاج العالم من الحبوب عام ٢٠١١ (بعد انخفاض بنسبة ١,٢ في المئة عام ٢٠١٠)، وهو الأمر العائد في معظمه إلى "تزايد الإنتاج العالمي من القمح بنسبة ٣,٥ في المئة، والأرز بنسبة ٣ في المئة"^(٢). والسؤال المطروح راهنا هو التالي: هل سيؤدي عامل زيادة الإنتاج، المحفّز بارتفاع الأسعار، إلى خفض هذه الأسعار التي سجلت مستويات قياسية تاريخية جديدة، أم أن الأمل ينحصر في استقرار نسبي للأسعار على المدى المنظور؟ إن عدم وضوح الإجابة عن هذا السؤال يزيد المخاوف على مستوى الأمن الغذائي، ويؤثر في مناخ الحياة كافة، بما فيها مستقبل الإنتاج الزراعي نفسه، ونوعية حياة المنتجين المباشرين في هذا القطاع من فقراء المناطق الريفية في البلدان النامية، ولا سيما إذا استمر تقادم أسعار الغذاء.

(*) إعداد مؤسسة البحوث والاستشارات (CRI) - بيروت

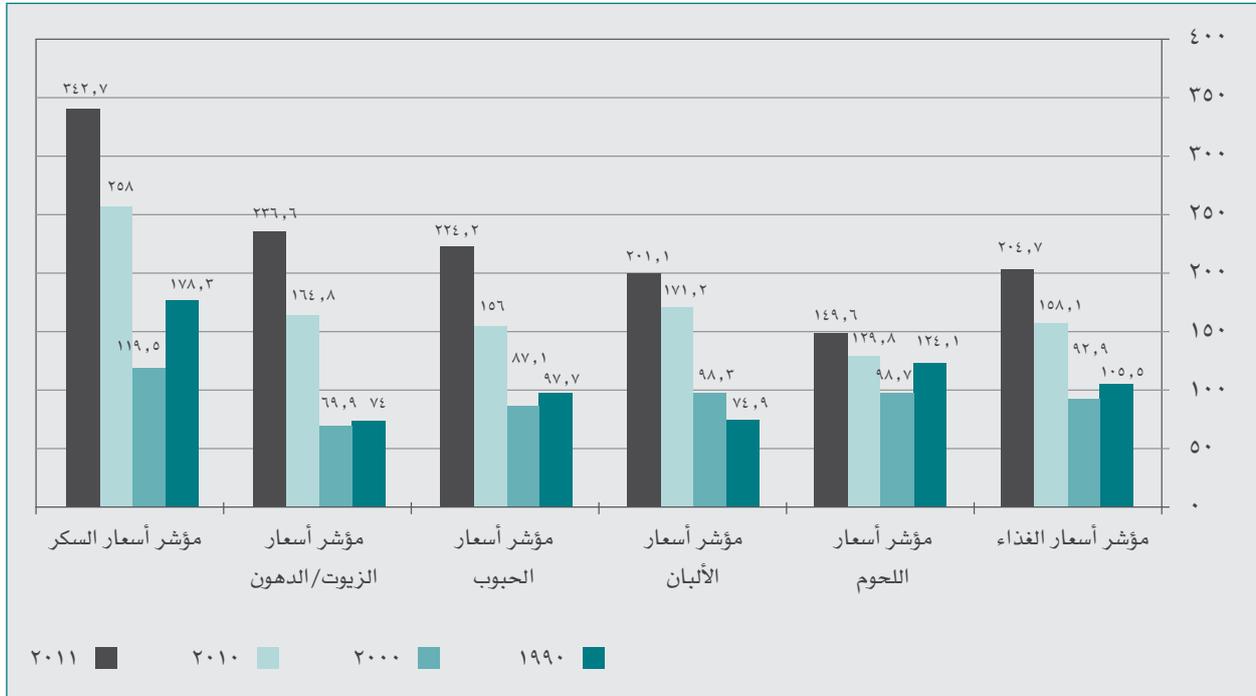
(١) تعريف المؤشر بحسب منظمة الأغذية والزراعة (الفاو): "يستخدم مؤشر المنظمة لأسعار المواد الغذائية لقياس التغيّر الشهري في الأسعار الدولية لسلة السلع الغذائية الأساسية. وهو يتألف من متوسط مؤشرات الأسعار الخمسة للمجموعات السلعية (أي ما يمثل ٥٥ تسعيرة) مرجّحة بنصيب كل مجموعة من المجموعات من الصادرات خلال الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٤"، وتقاس تغييرات الأسعار الشهرية على هذا الأساس المكوّن من ١٠٠ نقطة. علماً أن جدول تطور مؤشر أسعار الغذاء والرسومات البيانية المتعلقة بهذا المؤشر كلها مستقاة أرقامها من الموقع الإلكتروني: www.fao.org

(٢) نقلاً عن موجز منظمة الأغذية والزراعة على الإنترنت عن حالة الحبوب وتوقعاتها في العالم، الصادر في ٢٠١١/٥/٥؛ علماً أن الرسومات البيانية حول إنتاج واستعمال ومخزون الحبوب العالمية، مستقاة أرقامها من الموقع الإلكتروني: www.fao.org

جدول تطور مؤشر أسعار الغذاء ومكوناته الخمسة

السنة	مؤشر أسعار الغذاء	مؤشر أسعار اللحوم	مؤشر أسعار الألبان	مؤشر أسعار الحبوب	مؤشر أسعار الزيوت/الدهون	مؤشر أسعار السكر
١٩٩٠	١٠٥,٥	١٢٤,١	٧٤,٩	٩٧,٧	٧٤,٠	١٧٨,٣
١٩٩١	١٠١,٦	١٢٣,٠	٧٨,١	٩٥,١	٧٧,٦	١٢٤,٨
١٩٩٢	١٠٢,٥	١١٨,٣	٩٠,١	٩٦,٧	٧٩,٦	١٢١,٤
١٩٩٣	٩٨,١	١١٠,٨	٧٩,٣	٩٣,٣	٨٠,٦	١٣٣,٤
١٩٩٤	١٠٠,١	١٠٤,٢	٧٤,٥	٩٤,٦	١٠٢,٧	١٥٥,٦
١٩٩٥	١٠٥,٣	١٠١,٣	٩٣,٧	١٠٢,١	١٠٦,٩	١٦١,٢
١٩٩٦	١١٦,١	١١٥,٥	٩٨,٤	١٢٦,٦	١٠٠,٠	١٥٢,٦
١٩٩٧	١١٤,٥	١١٩,١	١٠١,٦	١٠٨,٣	١٠٨,٨	١٥٦,٠
١٩٩٨	١٠٧,٦	١٠٣,٧	٩٩,٦	١٠٠,٣	١٣٠,٥	١٢٧,٢
١٩٩٩	٩٣,١	٩٨,٦	٨٧,٠	٩١,٠	٩٢,٣	٨٩,٧
٢٠٠٠	٩٢,٩	٩٨,٧	٩٨,٣	٨٧,١	٩٦,٩	١١٩,٥
٢٠٠١	٩٩,٠	١٠٢,٤	١١٣,٦	٩١,٥	٧١,٧	١٣٠,١
٢٠٠٢	٩٦,٦	٩٦,٢	٨٨,٤	١٠١,٦	٩٣,٥	١٠٥,١
٢٠٠٣	٩٧,٧	٩٦,٧	٩٥,١	٩٨,٠	١٠٠,٨	١٠٠,٥
٢٠٠٤	١٠٥,١	١٠٦,٣	١١٤,٧	١٠٠,٤	١٠٤,٩	٩٥,١
٢٠٠٥	١٠٩,٧	١١٢,٤	١٢٦,٦	٩٦,٧	٩٦,٩	١٣١,٢
٢٠٠٦	١١٦,٥	١٠٩,١	١١٧,٨	١١١,٨	١٠٣,١	١٩٢,٩
٢٠٠٧	١٣٩,٤	١١٠,٠	١٨٦,٧	١٤٦,٧	١٤٨,٧	١٢٥,٧
٢٠٠٨	١٦٤,٥	١٢٦,٣	١٨٠,٩	١٩٦,٠	١٨٥,٧	١٤٩,٦
٢٠٠٩	١٣٤,٩	١١٤,٣	١٢١,٧	١٤٩,٤	١٢٩,٠	٢٢١,٣
٢٠١٠	١٥٨,١	١٢٩,٨	١٧١,٢	١٥٦,٠	١٦٤,٨	٢٥٨,٠
٢٠١١	٢٠٤,٧	١٤٩,٦	٢٠١,١	٢٢٤,٢	٢٣٦,٦	٢٤٢,٧

تطور اتجاهات أسعار المواد الغذائية خلال عقدين (١٩٩٠ - ٢٠١١)

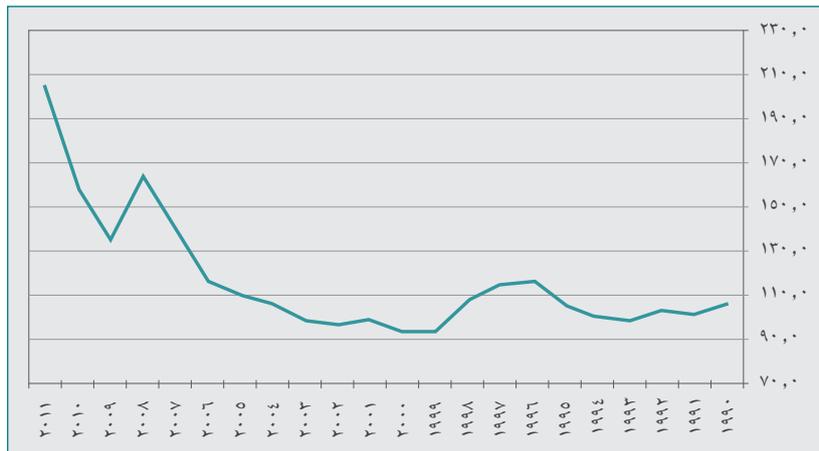


ويلاحظ بوجه عام أن الإنتاج والاستعمال السنويين للحبوب يخضعان لمنحى تطور متزامن، ولكن مع ثبات نسبي في المنحى التصاعدي للاستعمالات في مقابل تقلبات في منحى الإنتاج السنوي. ويلاحظ أيضاً أن الفوارق بين العرض السنوي (الذي يتكوّن من فائض السنة السابقة وإنتاج السنة الراهنة) والاستعمالات تميل نحو التراجع النسبي عاماً بعد عام، وهو ما يعكس تراجعاً عاماً في المخزون.

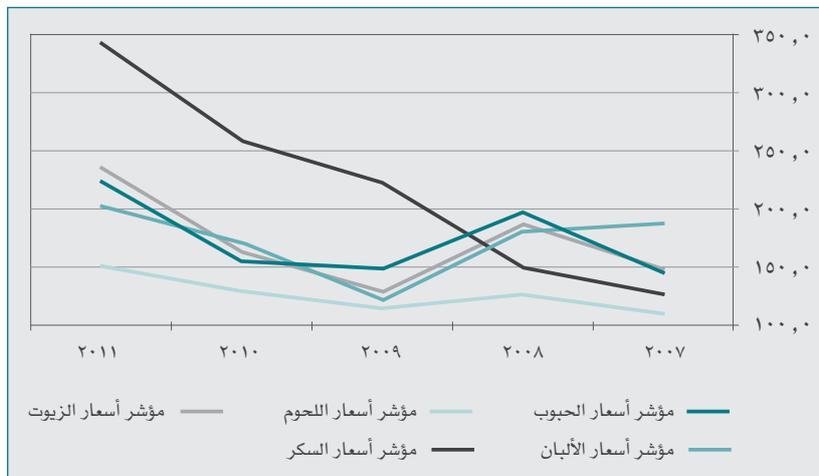
لا تدعو الزيادة المطّردة في الطلب على المواد الغذائية إلى العجب، مع توقع الأمم المتحدة ارتفاع عدد سكان العالم إلى نحو ٧ مليارات نسمة عام ٢٠١١، ومن ثمّ إلى ٩,٣١ مليار نسمة في منتصف هذا القرن. ولكن جوهر العلاقة بين النمو السكاني والارتفاع الكبير في أسعار الغذاء، لا ينحصر في جانبه العددي أو الكمي، بل هو يرتدي جانباً نوعياً أيضاً، يتمثّل بارتفاع وزن الطبقات الوسطى في أكبر البلدان حجماً لناحية السكان (وبخاصة الصين والهند). وينطوي هذا الواقع على ارتفاع ملحوظ في القدرة الشرائية لسكان تلك البلدان وعلى زيادة استهلاكهم للمواد الغذائية، كاللحوم والحبوب (ارتفع استهلاك الصينيين من اللحوم بنسبة ٥٠٠ في المئة بين عامي ١٩٨٠ و ٢٠٠٥). يضاف إلى ذلك وجود نحو ١,١ مليار نسمة دون خط الفقر المدقع في العالم - بحسب البنك الدولي -

ممن يعيشون على أقل من دولار واحد في اليوم، ومن بينهم ٩٢٣ مليون شخص يعانون قلة التغذية (قبل أزمة الغذاء والمحروقات والأزمة المالية العالمية). وتصيب أزمة أسعار المواد الغذائية، أكثر ما تصيب، فئات المجتمع ذات المداخيل الدنيا، إذ يتبين أن الفئات الأعلى دخلاً لا تنفق على الغذاء سوى ١٤ في المئة من دخلها وسطياً، في حين تصل هذه النسبة في أسفل الهرم الاجتماعي إلى نحو ٦٠ في المئة من الدخل. وتمثل مادة الأرز وحدها نحو ٦٠-٧٠ في المئة من إجمالي الأسعار الحرارية اليومية لنحو ملياري نسمة في العالم (بعدهما تضاعف سعر الأرز عام ٢٠٠٧ فهو عاد للانخفاض بعد الذروة التي سجلها عام ٢٠٠٨).

وتبرز على مستوى العرض تحديات كبرى، من بينها ندرة الأراضي الصالحة للزراعة، التي تتقلص بفعل إستراتيجيات التنمية المعتمدة على التوسع العمراني وتلويث البيئة، بما في ذلك مصادر المياه، إضافة إلى عوامل التغير المناخي السلبية (التصحّر وتملح الأتربة على سبيل المثال لا الحصر). كذلك يتأثر عرض الغذاء العالمي سلباً، من



مؤشر منظمة الأغذية والزراعة
لأسعار الغذاء
(بحسب السنوات ١٩٩٠ - ٢٠١١)



مؤشر منظمة الأغذية والزراعة
لأسعار الغذاء
(بحسب السلع)

جراً تزامي الاتجاه نحو إنتاج الوقود الزراعي (Biofuels)، من مادة الإيثانول المستخرجة من قصب السكر أو القمح أو الذرة، أو من مزروعات أخرى غير صالحة للأكل. وقد ازدادت رقعة الأراضي المخصصة للزراعات المنتجة للإيثانول في البرازيل^(٣) وحدها إلى نحو ٧,٨ ملايين هكتار (زراعة قصب السكر^(٤)) عام ٢٠٠٨، مع وجود مشاريع لمضاعفة هذه المساحات إلى ١٤ مليون هكتار عام ٢٠٢٠، يستعمل ٧٥ في المئة منها لإنتاج الإيثانول. وتقدر المساحة المخصصة لهذا الغرض في إفريقيا جنوب الصحراء بنحو ٣,٢ مليون هكتار. ويميل إنتاج الوقود الزراعي إلى الارتفاع عالمياً كلما اتجه سعر النفط صعوداً فوق عتبة ٧٠ دولاراً للبرميل الواحد، وخصوصاً في البلدان ذات العمالة

السوق العالمية للحبوب (مليون طن)



النسبة المئوية للمخزون إلى الاستخدام



(٣) انضردت الولايات المتحدة والبرازيل في إنتاج ٧٠ في المئة من الإيثانول المصنوع عالمياً عام ٢٠٠٨.

(٤) في عام ٢٠٠٨ أنتجت البرازيل نحو ثلث الإنتاج العالمي من مادة الإيثانول (٢٢,٣ مليار لتر) المستخرجة من قصب السكر

الرخيصة. وهذا ما عزز التزامن بين تطور أسعار الغذاء وتطور أسعار النفط (صعوداً وهبوطاً)، في إثر الأزمة الاقتصادية العالمية. وقد استفاد من نمو إنتاج الوقود الزراعي كل من "بارونات السكر" المتمتعين بالدعم الحكومي لهذه الزراعة، إضافة إلى عمالقة الصناعات الغذائية في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، وأصحاب صناديق الاستثمار التي أنشئت في أسواق البورصات العالمية للاستثمار في هذا المنتج (كما في حالة البرازيل).

وما ساهم في رفع أسعار الغذاء أيضاً، عاملان أساسيان: الأول، السياسات الحمائية التي تتبناها بعض الدول، ولا سيما الدول المتطورة، عبر تعزيزها للحماية الجمركية ودعمها المعلن والمستتر للمنتجين الزراعيين في أسواقها؛ والثاني، توسع المضاربة في البورصات العالمية على المواد الغذائية، وبخاصة على عقود البيع الآجل (ارتفع حجم الرساميل في صناديق المنتجات المالية الزراعية ٥ أضعاف في أقل من عام واحد، منذ بدء أزمة أسعار الحبوب حتى نهاية عام ٢٠٠٧، كما ارتفعت ٧ أضعاف أخرى خلال العام التالي).



مقارنة بين نسب تطور أسعار الغذاء وبين أسعار النفط الخام

١٢

تشریحات



تشریحات ومشاریع قوانین ■ إعداد: ولید وهیب الشعار

تشريعات ومشاريع قوانين

إعداد: وليد وهيب الشعار

رئيس دائرة التشريع الضريبي في وزارة المالية اللبنانية - بيروت

صدر خلال عام ٢٠١٠ مجموعة من القوانين والمراسيم والقرارات المتعلقة بمجالات ذات طابع اقتصادي وشموي؛ وإن كان عددها خجولاً، نظراً إلى ظروف معروفة، فإن بعضها، ولا سيما قانون الموارد البترولية في المياه البحرية، وقانون إفادة اللاجئين الفلسطينيين من تعويض نهاية الخدمة وطوارئ العمل، يتمتع بأهمية قصوى، نظراً إلى أثره الكبير في الاقتصاد العام والمالية العامة من جهة، أو في خلق فرص عمل وتحسين الوضع المعيشي للمواطن من جهة أخرى. وفي ما يلي عرض لبعض هذه التشريعات والمشاريع.

قانون الموارد البترولية في المياه البحرية

صدر القانون رقم ١٢٢ تاريخ ٢٤/٨/٢٠١٠ الذي يُعنى بتنظيم الأنشطة البترولية ضمن المياه البحرية في ما يتعلق بالمكامن البترولية التي تخضع للولاية القضائية للدولة اللبنانية وبأي مساحة أو حقوق أخرى بما لا يتعارض مع القانون الدولي. وحدد القانون المذكور مبادئ إدارة الموارد البترولية في المياه البحرية بهدف تمكين الدولة اللبنانية من إدارة هذه الموارد، وأقر إيداع العائدات المحصلة من قبل الدولة الناتجة من الأنشطة البترولية أو الحقوق البترولية في صندوق سيادي. وأهم ما تضمنه هذا القانون إمكان إعطاء تراخيص للشركات الخاصة للقيام بالأنشطة البترولية مع احتفاظ الدولة اللبنانية بحق القيام بهذه الأنشطة أو المشاركة فيها، إذ نص على إمكان إنشاء شركة بترول وطنية، عند الاقتضاء، وبعد التحقق من وجود فرص تجارية واعدة.

أنشئت بموجب هذا القانون هيئة تسمى هيئة إدارة قطاع البترول، تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وترتبط بالوزير الذي يمارس عليها سلطة الوصاية، وتخضع بعض قراراتها المالية والإدارية لتصديقه، وفق ما يرد في مرسوم تنظيمها. وتناط بهذه الهيئة صلاحيات وضع دراسات لجهة الترويج للموارد البترولية المحتملة في لبنان، ورفع تقارير حول تقييم مؤهلات وقدرات مقدمي طلبات الترخيص للحقوق البترولية، وإعداد مشاريع دعوات المشاركة ودفاتر الشروط والتراخيص والاتفاقيات المرتبطة بها، ومعاونة الوزير المختص في التفاوض حول اتفاقيات الاستكشاف والإنتاج ورفع تقارير حول نتيجة هذه المفاوضات إلى الوزير لاتخاذ القرار النهائي في مجلس الوزراء، وحول الإدارة والمتابعة والإشراف والمراقبة على الأنشطة البترولية وحسن تنفيذ التراخيص والاتفاقيات ووضع تقارير دورية فصلية في هذا الشأن ورفعها إلى الوزير للتصديق عليها، وتقييم خطط تطوير الحقول ونقل البترول ووقف الأنشطة البترولية وإزالة المنشآت، وإدارة بيانات الأنشطة البترولية، ومسك وإدارة السجل البترولي.

كما تضمن قانون الموارد البترولية الكثير من المواد القانونية التي تنظم عملية الاستكشاف والتنقيب وما يتخللها من تفاصيل، من دون أن يغفل الاهتمام بالموضوع البيئي، إذ فرض عدة قواعد وإجراءات أوجب الالتزام بها خلال مراحل التنقيب والإنتاج، وذلك بما يتناسب مع القوانين الدولية المرعية الإجراء في هذا المجال وتجنب البيئة اللبنانية المزيد من الخراب.

السماح للمهجر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية للبناء

صدر القانون رقم ١١٠ تاريخ ٢٦/٦/٢٠١٠ الذي ينص على تعديل وتمديد العمل بأحكام القانون رقم ٣٢٢ تاريخ ٢٤/٣/١٩٩٤، بحيث أصبحت الشروط اللازمة للسماح للمهجر بالبناء ضمن عقار لا يستوفي الشروط القانونية للبناء على النحو التالي:

- أن يكون طالب الترخيص مهجراً وأن يثبت صفته هذه بإفادة صادرة عن وزارة المهجرين.
 - أن يكون البناء المطلوب إنشاؤه يقع في أي قرية أو بلدة لبنانية هجر منها طالب الترخيص.
 - أن يكون البناء مخصصاً لسكن المهجر طالب الترخيص أو لسكن أحد أصوله أو فروع.
 - ألا يزيد عدد الطوابق الإجمالي، مهما كان النص الذي يسمح بإنشائها، على طابقين فوق مستوى الأرض النهائية بعد التسوية إضافة إلى طابق الأعمدة في حال وجوده، ويمكن أن يتضمن البناء طابقاً سفلياً مردوماً تحت مسقط البناء يخصص لخدمة البناء شرط ألا تتعدى مساحة كل طابق ١٥٠ م^٢ بما فيه الشرفات، وبالألّا يتجاوز ارتفاع البناء ٨ أمتار فوق مستوى مسطح المقارنة.
 - أن يكون هذا البناء متوافقاً وبقية أحكام القوانين والأنظمة التي ترعى شؤون البناء باستثناء ما يتعلق منها بعامل الاستثمار السطحي وعامل الاستثمار العام وما نص عليه هذا القانون صراحة.
- تُعفى هذه الرخصة من جميع الرسوم، بما فيها رسوم التسجيل في نقابة المهندسين، وتعطى لمالك العقار من دوائر التنظيم المدني في الأفضية أو المحافظات أو من البلديات، وتكون مدة صلاحيتها ست سنوات من تاريخ إصدارها.

كما سمح هذا القانون للمهجر بالبناء على العقار الذي يملك فيه حصة بالشيوع شرط الحصول على موافقة جميع مالكي الأسهم.

يستفيد من أحكام هذا القانون أيضاً كل من ثبت تضرر منازلهم بفعل الكوارث الطبيعية عام ٢٠٠٣.

السماح للاجئ الفلسطيني بالإفادة من تعويض نهاية الخدمة وطوارئ العمل

صدر القانون رقم ١٢٨ تاريخ ٢٤/٨/٢٠١٠ الذي تضمن تعديل المادة ٩ من قانون الضمان الاجتماعي بحيث سُمح للاجئ الفلسطيني العامل المقيم في لبنان والمسجل في مديرية الشؤون السياسية واللاجئين، الإفادة من تعويض نهاية الخدمة وطوارئ العمل.

وقد نص هذا القانون على أن اللاجئ الفلسطيني العامل المقيم في لبنان والمسجل في مديرية الشؤون السياسية واللاجئين - وزارة الداخلية والبلديات - يخضع لأحكام قانون العمل دون سواء لجهة تعويض نهاية الخدمة وطوارئ العمل. ويعفى المستفيد من العمال اللاجئين الفلسطينيين من شروط المعاملة بالمثل المنصوص عنه في قانون العمل وقانون الضمان الاجتماعي، ويستفيد من تقديمات تعويض نهاية الخدمة بالشروط التي يستفيد فيها العامل اللبناني. ويتوجب على إدارة الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أن تقرد حساباً منفصلاً مستقلاً لديها للاشتراكات العائدة للعمال من اللاجئين الفلسطينيين، على ألا تتحمل الخزينة أو الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي أي التزام أو موجب مالي تجاهه. ولا يستفيد المشمولون بأحكام هذا القانون من تقديمات صندوق ضمان المرض والأمومة والتقديمات العائلية.

تحديد نوعية المشاريع الإنمائية الممولة من الصندوق البلدي المستقل وأصول صرف الأموال المخصصة لتنفيذها والمستندات المطلوب إرفاقها مع الطلب المقدم من البلديات والاتحادات

صدر عن وزير الداخلية القرار رقم ٢٠٤١ تاريخ ٢٥ / ١١ / ٢٠١٠ الذي حدد فيه نوعية المشاريع الإنمائية الممولة من الصندوق البلدي المستقل وأصول صرف الأموال المخصصة لتنفيذها والمستندات المطلوب إرفاقها مع الطلب المقدم من البلديات والاتحادات.

إن المشاريع التي يشملها هذا القرار هي تلك التي تهدف إلى إنماء البلدة أو اتحاد البلديات اجتماعياً واقتصادياً وبيئياً وسياحياً.

وللإفادة من هذا القرار، على المجلس البلدي أو مجلس الاتحاد المعني، كل ضمن نطاقه، أن يتخذ القرار اللازم والعائد لتحديد المشروع المراد تنفيذه مرفقاً بالمستندات المطلوبة.

إذا لم تكن ملكية العقارات المنوي إقامة المشاريع عليها تعود للبلدية أو للاتحاد، أو إذا لم تكن مسجلة على اسمها، تطبق حينها الأسس التالية: بالنسبة إلى العقارات التي تملكها الدولة، يجب موافقة وزارة المالية على إقامة المشاريع عليها بموجب عقد تخصيص أو خلافه. والعقارات التي تعود ملكيتها إلى عموم أهالي البلدة أو إلى ملاكيها، يمكن إقامة منشآت عامة على قسم منها؛ والعقارات المتروكة المرفقة فهي تنقل على اسم البلدية بموجب القانون ٤٧ / ٧، كما يجب التقيد بالمادة (٣٦) من قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٠٠ قبل إقامة المشاريع عليها.

توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل عن عامي ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩

صدر المرسوم رقم ٤٦٠٨ تاريخ ١٣ / ٧ / ٢٠١٠ الذي نص على توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل عن عام ٢٠٠٨ ومقدارها ٣٠٠ مليار ليرة لبنانية، وفقاً لما يلي:

أولاً: ١٢ في المئة من قيمة العائدات المعدة للتوزيع، تخصص لاتحادات البلديات، وهي يبلغ

مجموعها ٣٦ مليار ليرة لبنانية، توزع وفقاً للتالي:

أ - ٦٠ في المئة، أي ما مجموعه ٢١ ملياراً و٦٠٠ مليون ليرة لبنانية، توزع على أساس عدد السكان المسجلين في نطاق بلديات الاتحاد.

ب - ٤٠ في المئة، أي ما مجموعه ١٤ ملياراً و٤٠٠ مليون ليرة لبنانية، توزع على جميع الاتحادات بصورة نسبية على أساس عدد البلديات التي يتألف منها كل اتحاد لكل قضاء، وتخصص لمشاريع التنمية ونفقات الدروس في هذه الاتحادات.

ثانياً: ٨٨ في المئة من قيمة العائدات المعدة للتوزيع، تخصص للبلديات، وهي يبلغ مجموعها ٢٦٤ مليار ليرة لبنانية.

كما صدر المرسوم رقم ٥١٧٧ تاريخ ٨/١٠/٢٠١٠ الذي نص على توزيع عائدات الصندوق البلدي المستقل عن عام ٢٠٠٩ ومقدارها ٤٠٠ مليار ليرة لبنانية، وذلك بالنسب نفسها المذكورة أعلاه.

الضريبة الموحدة على الدخل

أخذ موضوع توحيد الضرائب التي تصيب الأشخاص الطبيعيين في لبنان حيزاً كبيراً من المناقشات على جميع المستويات الإدارية والسياسية والاقتصادية والعلمية والمالية وغيرها، إلى أن تم تأليف لجنة في وزارة المالية بهدف إتمام مشروع قانون بهذا المعنى.

عملت اللجنة على ذلك فترة زمنية طويلة انتهت إلى إعداد مشروع قانون "الضريبة على الدخل" الذي سيكون بديلاً من قانون ضريبة الدخل الحالي والذي يتناول في حيثياته توحيداً للضريبة المفروضة على مصادر الدخل المتعددة العائدة للأشخاص الطبيعيين كما أنه يتضمن مجموعة كبيرة من التعديلات والتحديثات التي تم إدخالها على قانون ضريبة الدخل الحالي.

وُزِعَ هذا المشروع من قبل وزير المالية، على كل من جمعية المصارف، وغرف التجارة والصناعة والزراعة، ونقابة الأطباء، ونقابة خبراء المحاسبة المجازين، ونقابة المحامين في بيروت وطرابلس، ونقابة المهندسين، ونقابة الصيادلة، من أجل إبداء الرأي فيه تمثيلاً مع سياسة وزارة المالية الرامية إلى التواصل والتنسيق مع الهيئات الاقتصادية والنقابية.

سيُحدث مشروع القانون هذا نقلة نوعية كبيرة في القوانين الضريبية، الأمر الذي سيتكبد بدوره انعكاساً واضحاً على عموم المكلفين وعلى الأشخاص والمؤسسات والشركات والنقابات المعنية بالموضوع، فضلاً عن تأثيره في إدارة المالية العامة ولا سيما الإدارة الضريبية. من هنا تأتي أهمية تسليط الضوء على هذا المشروع الذي ستقوم بعرض أهم جوانبه هنا.

١- في نطاق الضريبة

جاء مفهوم نطاق الضريبة في هذا المشروع موسعاً ليشمل جميع جوانب الدخل، وذلك

تمشياً مع الهدف الأساسي منه، حيث تناولت الضريبة ما يحققه الأشخاص الطبيعيون من أرباح، إما ناتجة من الأعمال، وهي تشمل أرباح المهن الصناعية والتجارية وغيرها؛ وإما ناتجة من الرواتب، وهي تشمل بدورها الرواتب والأجور والعمولات والمخصصات ومعاشات التقاعد والمخصصات مدى الحياة وتعويض الصرف من الخدمة والتقديمات الأخرى المماثلة، وإما ناتجة من إيرادات التأجير، وهي تشمل أيضاً إيرادات تأجير الأملاك المبنية وغير المبنية أو ما يعد بحكمها والإيرادات الرأسمالية وإيرادات رؤوس الأموال المنقولة وأي إيرادات أخرى. وهكذا ستشمل الضريبة الموحدة جميع الأرباح والإيرادات المذكورة، باستثناء الإيرادات الرأسمالية وإيرادات رؤوس الأموال المنقولة التي ستبقى خاضعة لمعدل الضريبة المعمول به حالياً، أي معدل ١٠ في المئة.

كما تناولت الضريبة الشركات والأشخاص المعنويين، حيث يخضع للضريبة على الشركات كل من الشركات المساهمة والشركات المحدودة المسؤولة المقيمة في لبنان أياً يكن موضوعها، وشركات التوصية بالأسهم بالنسبة إلى الأرباح العائدة للشركاء الموصين وكل شخص معنوي، شراكة أو كياناً، مقيم في لبنان ويقوم بنشاط بهدف تحقيق الربح، والمؤسسات الدائمة في لبنان التابعة لأشخاص معنويين غير مقيمين أياً يكن الإطار القانوني لهؤلاء الأشخاص المعنويين في بلدانهم.

يتضح من خلال العرض أعلاه شمول الضريبة الموحدة على الدخل إيرادات تأجير الأملاك المبنية، وهي الخاضعة حالياً لقانون ضريبي نوعي هو قانون ضريبة الأملاك المبنية.

٢- في الإعفاءات

جاءت الإعفاءات في مشروع القانون المذكور مختصرة ومحصورة بعدما كانت كثيرة ومتنوعة، إذ اقتصر الإعفاء بالنسبة إلى الأرباح الناتجة من الأعمال على المزارعين ومربي الدواجن والمواشي والأسماك على ما يتعلق بإيراداتهم الناتجة من بيع محاصيلهم ومنتجاتهم من دون تحويل أو تصنيع، وعلى المختارين في ما خص الرسوم التي يجوز لهم استيفاؤها بموجب قانون المختارين وقانون رسم الانتقال. كما اقتصر الإعفاء بالنسبة إلى إيرادات التأجير على إيرادات تأجير الأراضي الزراعية أو الأجزاء المستعملة منها لغايات زراعية وإيرادات تأجير الأبنية المخصصة ضمن الأراضي الزراعية لغايات تتصل مباشرة بالنشاط الزراعي والمستعملة فعلاً في سبيل ذلك النشاط، وإيرادات العقود المسجلة قبل ١٩٩٢/٧/٢٣. إلا أن الإعفاءات بالنسبة إلى الرواتب فبقيت على حالها تقريباً.

يلاحظ أن معظم الإعفاءات التي كانت مدرجة في قانون ضريبة الدخل وقانون ضريبة الأملاك المبنية قد تم حذفها بموجب هذا المشروع، وهو ما يعني فعلياً توسيع نطاق الضريبة؛ إلا أن مشروع القانون هذا تضمن، من ناحية أخرى، إعفاء إيرادات عقود الإيجار المسجلة قبل ١٩٩٢/٧/٢٣، أي إعفاء ما يُعرف بالإيجارات القديمة من الضريبة، تخفيفاً للعبء اللاحق أصلاً بأصحاب تلك العقارات ومراعاة لأوضاعهم.

٣- أنظمة تحديد الأرباح

تضمن مشروع القانون نظامين لتحديد الأرباح، هما نظام الربح الحقيقي والنظام المبسط، بدلاً من الأنظمة الثلاثة المعمول بها حالياً، حيث أبقى على نظام الربح الحقيقي مع بعض التعديلات على شروط الخضوع له، مقابل إلغاء نظامي الربح المقطوع والمقدر.

وفق نظام الربح الحقيقي، يخضع للتكليف حكماً الأشخاص الطبيعيون الذين تتوافر لديهم شروط الخضوع للضريبة على القيمة المضافة، بدءاً من السنة التالية للسنة التي تتوافر فيها تلك الشروط، والأشخاص الطبيعيون الذين يختارون الخضوع للضريبة على القيمة المضافة، بدءاً من تاريخ بدء خضوعهم لتلك الضريبة، وأصحاب المهن الحرة والملمزون حكماً بالانتساب إلى نقابة، وشركات الأشخاص.

أما النظام المبسط فيخضع له الأشخاص الطبيعيون غير الخاضعين حكماً لنظام الربح الحقيقي الذين تزيد قيمة أعمالهم في الفترة الضريبية الواحدة على ستين مليون ليرة لبنانية.

أما المكفون غير الخاضعين حكماً لنظام الربح الحقيقي أو النظام المبسط، فهم يخضعون لضريبة مقطوعة سنوية قدرها ٥٠ ألف ليرة لبنانية. يحق للأشخاص الطبيعيين بالنسبة إلى السنة الأولى التي باشروا عملهم خلالها، اختيار الخضوع إما لنظام الربح الحقيقي وإما للنظام المبسط. ولا يجوز لمن اختار التكليف على أساس الربح الحقيقي الرجوع إلى طريقة التكليف على أساس النظام المبسط، إلا بعد مرور ثلاث سنوات على الأقل على خضوعه للتكليف على أساس الربح الحقيقي.

أما بالنسبة إلى أسس احتساب الضريبة ونسبها فقد اختلفت قليلاً عن النسب المعمول بها حالياً. إلا أنه تم إخضاع الأرباح التجارية والصناعية والمهنية والرواتب والأجور وإيرادات تأجير الأملاك المبنية لشطور ومعدلات ضريبية موحدة.



Finally, the Legislation Report, covering all 2010 enacted Legislations and Bills, was prepared by Walid El Chaar, head of the tax legislation department at the Lebanese Ministry of Finance.



We are awaiting your comments and suggestions as well as contributions and do hope Assadissa succeeds in building bridges and fostering constructive dialogues among policymakers, researchers, experts and readers, in support of a more fair, inclusive and performing public service.

**Lamia Moubayed Bissat
& Fares Abi Saab**



Development and Reconstruction (CDR). Entitled “*A Comprehensive Plan for Reorganizing and Better Managing State Land and Property*”, the paper presents the objectives of the plan developed by the CDR, the methodology to be followed, the strategies to be implemented per geographic region, the expected challenges and ways to address them.

The fifth paper is a comparative study that provides a close look at the experience of France in modernizing the management of State property. It was prepared by two experts at “France Domaine”, Guy Correa and Stephanie Fournier, and is entitled “*Effective Strategies for Enhancing the Management of State Property*”.

Two additional research papers are also included in this first issue. The first paper submitted by Elie Kallas, Commander in the Lebanese Internal Security Forces and Professor at the Holy Spirit University of Kaslik, addresses “*The Legal Framework for Combating Money Laundering in Lebanon*”. The paper provides an overview of money laundering activities in Lebanon as well as a thorough explanation of the legislation put in place to combat money laundering as well as its enforcement.

The second research paper, “*Economic Growth and Financial Development: An Alternative View to the Neo-Liberal Approach*” was prepared by Albert Dagher, Economist and Professor at the Lebanese University. The paper analyzes the correlation between economic growth and financial development in a context of financial deregulation and international free trade.

The book reviews selected for this issue were conducted by Mounir Rached, Vice-President of the Lebanese Economic Association for “*America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy*” (Joseph Stiglitz) and by Carl Rihan, Assadissa’s Co-Editor, for “*The Origin of Financial Crises: Central Banks, Credit Bubbles, and the Efficient Market Fallacy*” (George Cooper).

This issue’s Lebanese Indicators attempt to measure the Lebanese public sector’s salary bill, and were prepared by both Lamia Moubayed Bissat, Director of the Institut des Finances Basil Fuleihan and Ibrahim Ghandour, Research Assistant at the Institut. Global Economic Trends, prepared by the Consultation and Research Institute are also included and tackle the issue of soaring food prices worldwide.

- Reinforce institutional and governance thinking and practice in the Arab world
- Define an Arab discourse to advance the public finance reform agenda

Assadissa is composed of research papers focusing on a main theme, additional study papers, book reviews, statistical reports, Lebanese Indicators, global economic trends and a legislation report.



The first issue addresses the topic of “*The Management of State Property in Lebanon*”, one critical area of state asset management that lacks proper management and regulation and witnesses many violations and irregularities. However, when reorganized and well managed, State Property can be one substantial source of revenues to the Treasury. In this perspective, a league of researchers and experts have presented five studies that attempt to provide a comprehensive review of the sector, an overview of international experiences and recommendations for targeted policy actions.

The first paper, “*The Legal and Legislative Framework for State Property in Lebanon*”, submitted by Elie Maalouf, Judge at the Lebanese Court of Audit, offers a legal review of the laws and legislation ruling the management of State Property in Lebanon.

The second paper “*Infringements to State Property: Problems and Alternatives*” is written by Elie Khattar, Lawyer at the Court of Appeal. It tackles the issue of State Property violations and proposes possible legal solutions for addressing these violations and restoring public property.

The third paper, “*A Roadmap for Improved State Property Management in Lebanon*” presents a series of recommendations and practical actions prepared by experts of the French Agency “France Domaine”, following a mission to Beirut conducted at the request of the Lebanese Ministry of Finance and aimed at assessing the status of State Property Management in Lebanon.

The fourth paper was prepared by Wafa Charafeddine and Ibrahim Chahrour, respectively Head of Funding Division and Director of Programs at the Council for



WHY ASSADISSA?

Assadissa is a professional journal by the Institut des Finances Basil Fuleihan, born in Beirut, at a time where the Arab region is witnessing unprecedented uprising of population and emerging demand for democracy and better governance. It comes at a time when pressure on Governments is increasing to rethink their strategic choices and public policies and to promote a more inclusive model of economic and social development.

Assadissa is a quarterly journal that tackles issues of public resources management and governance in Lebanon and the Arab world. It is an ambitious attempt to bring together some of the foremost thinkers and practitioners concerned with state modernization and public finance reform in Lebanon and the Arab region.

Assadissa aims at fostering dialogue between researchers, practitioners and policy-makers and at developing a clear and objective understanding of issues of public finance and management to advance the reform agenda in Lebanon and the region.

The character of the journal is lively, challenging and empirical, with a focus on practical experiences in modernizing the financial functions of the State and on enhancing public governance and institutional performance. Its main objectives are to:

- Support policy decision-making with reliable and independent research, analysis and comparative data of key aspects of public management
- Share successful initiatives, experiences and good practices



ASSADISSA

A Journal of Public Good and State Building

ISSUE no. 1 / JUNE 2011

EDITORIAL TEAM

Editor

Fares Abi Saab

Co-Editor

Carl Rihan

ADVISORY BOARD

Randa Antoun

Alan Bifani

Albert Dagher

Kawthar Dara

Camille Habib

Youssef El-Khalil

Lamia Moubayed Bissat

Mounir Rached

Rola Rizk Azour

EXECUTION

Design & Typesetting

Ghenwa El-Souki

Calligraphy

Hussein Majed

Cover Art

Daad Abi Saab

Printing

Arab Printing Press

ASSADISSA

A quarterly journal dealing with public good and state building

ISSUED BY INSTITUT DES FINANCES BASIL FULEIHAN

All Rights Reserved © 2011

ISSN: 2222-4734

CONTENTS

Introduction: Why Assadissa?	Lamia Moubayed Bissat & Fares Abi Saab	2
------------------------------	--	---

THEME: STATE PROPERTY IN LEBANON 5

The Legal and Legislative Framework for State Property in Lebanon	Elie Maalouf	6
---	--------------	---

Infringements to State Property: Problems and Alternatives	Elie Khattar	14
--	--------------	----

A Roadmap for Improved State Property Management in Lebanon	The French Agency France-Domaine	22
---	----------------------------------	----

A Comprehensive Plan for Reorganizing and Better Managing State Land and Property	Wafaa Charafeddine & Ibrahim Chahrour	28
---	---------------------------------------	----

Effective Strategies for Enhancing the Management of State Property	Guy Correa & Stephanie Fournier	37
---	---------------------------------	----

RESEARCH 42

The Legal Framework for Combating Money Laundering in Lebanon	Elie Kallas	43
---	-------------	----

Economic Growth and Financial Development: An Alternative to the Neo-Liberal Approach	Albert Dagher	61
---	---------------	----

BOOK REVIEWS 72

Freefall: America, Free Markets, and the Sinking of the World Economy (Joseph Stiglitz)	Mounir Rached	73
---	---------------	----

The Origin of Financial Crises: Central Banks, Credit Bubbles, and the Efficient Market Fallacy (George Cooper)	Carl Rihan	75
---	------------	----

LEBANESE INDICATORS 77

Measuring the Public Sector Wage Bill in 2011	Lamia Moubayed Bissat & Ibrahim Ghandour	78
---	--	----

GLOBAL ECONOMIC TRENDS 86

Soaring Food Prices: Reasons and Consequences	Consultation and Research Institute	87
---	-------------------------------------	----

LEGISLATION 93

Legislation and Bills	Walid El-Chaar	94
-----------------------	----------------	----

Introduction (English)	Lamia Moubayed Bissat & Fares Abi Saab	103
------------------------	--	-----

المال العام وبياء الدولة

الأسديسة ASSADISSA

معهد باسل فليحان المالي والاقتصادي
Institut des Finances Basil Fuleihan

٥١٢، كورنيش النهر 512, Corniche al-Nahr
ص.ب.: ٥٨٧٠-١٦ P.O.BOX: 16-5870
بيروت، لبنان Beirut, Lebanon
تلفون: ١٤٧ ١٤٢٥ ٩٦١+ TEL: +961 1 425 147
فاكس: ٨٦٠ ٤٢٦ ١٤٢٦ ٩٦١+ FAX: +961 1 426 860

email: assadissa@finance.gov.lb