Critical Policy Analysis | 2021-2025

صراع أفقي لإعادة التوزيع في ظل انقساماتٍ هوياتيّة عموديّة: قراءة في مسار السياسات العامة لفرض ضرائب على الريوع في لبنان

رامي شيا

كانون الأول/ديسمبر 2025

مقدمة

يواجه لبنان حاليًا أزمات متداخلة: انهيار مالي غير معالج، وموجات هجرة كبيرة، وتعثّر إعادة الإعمار بعد الحرب، وسيادة متنازع عليها. يبدو الحاضر قاتماً، تهيمن عليه انقسامات غير مُنتجة على أسس طائفية وخطوط ائتلافات خارجية - ما يسميه علماء السياسة بـ*"الانقسامات العمودية"*. في مثل هذا السياق، يجدر التوقف عند لحظةٍ تقدّم فيها مطلب توزيعي يتمثّل في "فرض ضرائب على الريع" إلى صدارة المشهد، مبرزًا انقسامًا أفقيًا، اجتماعيًا اقتصاديًا، يتجاوز الانقسامات الطائفية.[1]

يتناول هذا المقال معركة فرض الضرائب على المداخيل الريعية بين عامي 2011 و2017، كدراسة حالة لعملية صنع السياسات: فهو يبحث في كيفية إدراج الأفكار في الأجندة وضمان استمرارها، وكيف يُعاد تشكيلها. وبالاستناد إلى "إطار ائتلافات المناصرة" (Advocacy Coalition Framework – ACF)، يركز التحليل على النظام الفرعي (policy subsystem) لسياسات فرض ضرائب على الريع ويضع ديناميّاته في سياق النظام السياسي الأوسع والتفاعلات مع أنظمة فرعية مجاورة.[2] كما يتتبع ائتلافين متعارضين ووسطاء سياسات (policy brokers) أثناء صياغتهم وتكيّفهم وتعاملهم مع الأحداث والاستراتيجيات السياسية. ويتابع البحث صراعات على "ربط القضايا" وتكتيكات المماطلة وتمييع المضمون التي هيمنت على مراحل وضع الأجندة وصياغة السياسات. ويظهر التحليل أن الحفاظ على استمرارية القضية على الأجندة كان مهمًا بقدر إدخالها إليها أساسًا، وأن الصياغة حُكِمَت بتجاذبات القوة وبأدوار وسطاءٍ تتقلّب اصطفافاتهم.

المعركة السياساتية المدروسة تتخطّى "الترقيع التقني"، لتتحدّى مباشرةً نموذج عمل النظام. وبدراسة عملية صنع السياسات بين عامي 2011 و2017، يطمح الكاتب إلى إثراء قراءات وممارسات الوضع الراهن المسدود الأفق عبر عرض خريطة من الماضي القريب تبيّن كيف يمكن للمطالب الأفقية أن تصمد أمام الانقسامات العمودية وتنتج أسساً جديدة للسياسات والتنظيم.

تمهيد الطريق للمعركة

المَعالِم المستقرة: نظام ريعي طائفي

في لبنان، تَرَسُّخ التوافقية الطائفية خلال مرحلة تشكّل الدولة أعاق بناء دولة فعالة.[3] فالمحاصصة الطائفية في السلطة، التي تتجلى غالباً في حكومات "الوحدة الوطنية"، تُكرّس حق النقض المتبادل وتزيد من احتمالات الشلل. وأدى تسييس الهويات الطائفية إلى تكميم النقاش الجوهري حول توزيع الموارد ودور الدولة، باسم العيش المشترك ومنع العنف الطائفي. ويتمثّل ذلك في غياب سياسات برامجية، وفي ثقافة سياسية قائمة على تحزّب عاطفي موجه بالهوية، وعلى نزعات تشكيكية عدمية، وحصر القدرة على الفعل بالأطراف الخارجية. جميع هذه السمات تحد من إمكانيات تغيير السياسات والتعبئة الجماهيرية خلف مصالح مادية وطبقية. ومع ذلك، وفّرت التحركات التاريخية والمكاسب التي انتزعها العمال والموظفون بشق الأنفس رصيداً تعبوياً وحقوقاً قانونية مواتية.

وبالتوازي، لطالما فضّل النموذج الاقتصادي اللبناني القطاعات الريعية مثل المصارف والعقارات، خصوصاً في مرحلة ما بعد الحرب الأهلية. وشكّلت هذه القطاعات قنوات محورية لاستقطاب الرساميل إلى البلاد.[4] وأنتج هذا النموذج نخباً مالية وعقارية قوية ذات قدرات واسعة. وفي الواقع، هناك تداخل كبير بين الطبقة السياسية والطبقة الريعية.[5] وتتمتع النخب الاقتصادية، لا سيما ضمن القطاع الريعي، بمعاملة تفضيلية داخل النظام الضريبي عبر معدلات منخفضة وثغرات قانونية ودرجة عالية من الرجعية.[6]

أدى تعطيل الدولة بفعل الاقتصاد السياسي الطائفي والنيوليبرالي إلى تداعيات إضافية تطال تحديداً النظام الفرعي لسياسات الضرائب. فمن جهة، يُعقّد الغياب (المتعمّد) لبيانات التعداد السكاني وغيرها من الإحصائيات أي نزاع قائم على الأدلة حول الضرائب. ومن جهةٍ أخرى، وفي إطار التجاوز المتكرر للمعايير المؤسسية وانتهاكها، أخفقت الطبقة السياسية طوال فترة 2005-2017 في إقرار قوانين موازنات سنوية وتقارير قطع الحساب. وقوّضت هذه الممارسات والظروف، المساءلة المالية والإنفاق الاجتماعي وشرعية الدولة. وفي المقابل، ولّدت هذه الممارسات سرديات فعّالة مناهضة للضرائب، واصفة إياها بأنها جباية غير مبررة من الدولة ومنفصلة عن أي فوائد ملموسة.

الأحداث الخارجية: التداول السياسي، تآكل الأجور، وتراكم الريوع

يمكن للأحداث الخارجة عن النظام الفرعي للسياسات أن تخلق ظروفاً مُخلخلة للوضع القائم فتحفّز تحركاتٍ مواتيةً للتغيير. فبعد انسحاب النظام السوري من لبنان عام 2005، اتسع هامش التنظيم السياسي والتعبئة. ودخل عدد من الفاعلين السياسيين إلى المشهد السياسي والساحة الحكومية أو عادوا إليها، مثل سعد الحريري والتيار الوطني الحر والقوات اللبنانية، وحزب الله. وبشكل أعم، أسهمت فترات التداول الحكومي، بما فيها مراحل التحضير للانتخابات النيابية وإجراؤها، إلى تحولات في السلوك السياسي والخطابي.

كان أحد الأحداث المفصلية، الذي تراكم تدريجيًّا عبر الزمن، هو تضخم الأسعار: مقترناً بجمود الأجور والرواتب، أدى ذلك إلى مطالب بتصحيح الأجور. فكانت سلسلة رواتب موظفي القطاع العام مجمداً فعلياً منذ عام 1996، باستثناء زيادة مقطوعة عام 2008. وبحلول عام 2012، بلغ تضخم الأسعار 121 في المئة.[7] حصلت فئات معينة من الموظفين – القضاة وأساتذة الجامعة اللبنانية الذين يتمتعون بنفوذ أكبر نسبياً – على تصحيحات في رواتبهم عام 2011.[8] وعزز ذلك بدوره مطالب بقية الموظفين ورفع احتمالات التعبئة الجماهيرية.

في غضون ذلك، كانت الأرباح المرتفعة تتراكم في قطاعي المصارف والعقارات. فأدى ارتفاع أسعار النفط بعد عام 2005، وعدم انكشاف النظام المصرفي اللبناني على الأزمة المالية العالمية عام 2008، إلى تدفقات ضخمة نحو هذين القطاعين، بشكل رئيسي عن طريق التحويلات المالية من المغتربين وتوظيف الرساميل الإقليمية والدولية. وبين عامي 2005 و2012، ارتفعت أسعار الأراضي في بيروت بنسبة 600 في المئة - أي بمعدل نمو سنوي يفوق 30 في المئة، ويكتسب هذا الرقم دلالةً أكبر عند مقارنته بمعدل النمو السنوي في كلفة البناء الذي لم يتجاوز نحو 6 في المئة، وبمعدل تَشَكُّل الأسر المتواضع.[9] وخلال الفترة نفسها، تضاعفت الودائع المصرفية أكثر من مرتين.[10] وعزز هذا الاستحواذ غير المتكافئ على الأرباح الاستثنائية الطارئة (windfall gains) من قبل المصارف والعقارات، في ظل تآكل المداخيل الحقيقية للعمال، المبررات الداعية إلى فرض الضرائب وخلق حاجة ملحة إلى استهداف الريوع.

ائتلافات المناصرة: معسكران ووسطاء متغيّرون

يكشف تحليل معركة سياسات فرض الضرائب على الريوع عن وجود معسكرين واسعين من ائتلافات المناصرة: ائتلاف مؤيد لفرض الضرائب على الريوع (pro-rent taxation - pro-RT) وائتلاف معارض لها (anti-rent taxation - anti-RT)—تجدر الإشارة إلى أن هذه المسميات لا تشير إلى منظمات رسمية، بل هي أدوات مفاهيمية استُخدمت في هذا البحث لتصنيف القوى الفاعلة استنادًا للإطار التحليلي (ACF). ويتكون كل ائتلاف من فاعلين يتشاركون بعض المعتقدات السياساتية داخل النظام الفرعي للضرائب، ويمارسون أعمالاً منسقة للتأثير في السياسات.

معتقدات الائتلافات ومواردها وقيودها

ضم ائتلاف "pro-RT" المؤيد لفرض ضرائب على الريوع، هيئة التنسيق النقابية والاتحادات والنقابات المكونة لها؛ وشخصيات مثل شربل نحاس وغيره من الفاعلين السياسيين؛ واقتصاديين؛ وباحثين[11]؛ ونشطاء[12]؛ وصحافيين. وتمحورت المعتقدات السياساتية الجوهرية (core policy beliefs) لهذا الائتلاف حول تشخيص نقدي للنموذج السياسي - الاقتصادي اللبناني، الذي يُفرط في مكافأة الريوع ويُهمّش عنصر العمل. وانطلاقاً من ذلك، دعا ائتلاف "pro-RT" إلى تعزيز الرعاية الاجتماعية والأجر الاجتماعي الفعلي للعمل، مع تحويل الأعباء الضريبية من الاستهلاك والإنتاج إلى المداخيل الريعية. وترتكز المعتقدات الثانوية (secondary policy beliefs) على الأدوات: ضرائب على الأرباح العقارية، وضرائب على الفوائد، وإجراءات لمكافحة التهرب الضريبي،

وفرض غرامات على التعديات على الأملاك البحرية والنهرية. كما شدد عدد من أعضاء الائتلاف على تدابير مكافحة الفساد. ويشار إلى أن ائتلاف المناصرة لا يشترط تجانساً عقائدياً، بل يكفي تداخل المعتقدات ووجود تنسيق ذي شأن. وهذا مهم خصوصاً في النظام الفرعي لسياسات الضرائب، فالعمل المنسق أنتج غالباً تداخلات مع ائتلافات ضمن النظام الفرعي لسياسات الرواتب والأجور. وبصورة أكثر تحديدًا، في حين كان خطاب هيئة التنسيق النقابية يتبنى بقوة قضايا الضرائب الريعية، كان يمكن توقّع أن يعمل بعض أعضائها وفقًا لمنطقٍ فئويٍّ نفعيٍّ ضيق، مدفوعين بشكل أساسي بالمكاسب المادية المباشرة والملموسة من تصحيحات الرواتب.

امتلك الائتلاف المؤيد للضرائب الريعية موارد مالية محدودة مقارنة بالائتلاف المعارض؛ ومع ذلك، تمثّل مصدر قوته الرئيسي في اصطفافه مع مصالح جماهيرية واسعة. وقد تُرجم ذلك إلى إمكانية للتعبئة الجماهيرية وقدرة تعطيلية. وتمكنت هيئة التنسيق النقابية من تنظيم سلسلة تحركات، شملت إضرابات عامة واعتصامات وتظاهرات شارك فيها آلاف المعلمين وموظفي القطاع العام من جميع أنحاء البلاد.[13] وأدت الأدوار الحيوية لموظفي القطاع العام والمعلمين إلى أن تكون إضراباتهم وأشكال العصيان المدني التي نفذوها شديدة التعطيل لسير الحياة اليومية وتقديم الخدمات. لكن كان لهذا الأمر قيوده أيضاً. فنظراً لمنع العاملين في القطاع العام قانونياً من تشكيل نقابات رسمية، لجأوا إلى تشكيل اتحادات غير رسمية. ومع ذلك، استمرت الضغوط على أمنهم الوظيفي ورقة قوية في يد المعارضة القائمة. كما ولّد تعطيل العمل الاعتيادي عداءً من جانب الرأي العام.[14]

ضم الائتلاف أيضًا فاعلين يتمتعون بقدرات تقنية وحضور إعلامي. وفي حين افتقر الائتلاف إلى تمثيل واضح ومستمر داخل الحكومة والبرلمان، فإن وجود وزير العمل شربل نحاس لفترة وجيزة في حكومة نجيب ميقاتي عام 2011 فتح فرصًا وزاد من أوراق الضغط. بالإضافة إلى ذلك، كان يمكن لعمال وموظفي هيئة التنسيق النقابية المنتسبين إلى أحزاب طائفية، أن يؤثروا أيضاً في قادتهم ومواقف أحزابهم. غير أن هذا التأثير كان يسير في الاتجاه المعاكس أيضًا، ما خلق قيودًا وحدوداً أمام عمل الهيئة. وعلى سبيل المثال، تجلت هذه الدينامية ثنائية الاتجاه بشكلٍ واضحٍ بين قيادة حركة أمل ونقابيّيها.[15]

وأُشيد بهيئة التنسيق النقابية لبنيتها الديمقراطية والأفقية، التي رفعت الثقة ووسعت قاعدة عضويتها. في حين أن هذا التنوع الناتج داخل الهيئة – على صعيد القطاعات والجغرافيا والانتماء السياسي - عزز تأثير وحجم تحركاتها، إلا أنه جعلها عرضة للانقسامات والاستقطاب من قوى أخرى.[16]

في المقابل، ضم ائتلاف "anti-RT" المناهض للضرائب الريعية، طبقات رجال الأعمال وملاك الأراضي والقطاع المالي، ومثّلته أساساً الهيئات الاقتصادية اللبنانية،[17] التي شملت جمعية المصارف لبنان وغرف التجارة وجمعية تجار بيروت وجمعية رجال الأعمال اللبنانيين، وغيرها. كما تضمن الائتلاف رياض سلامة، حاكم مصرف لبنان آنذاك؛ وشخصيات سياسية وبرلمانية مثل فؤاد السنيورة؛ وبعض المؤسسات الإعلامية والصحافيين. وتركزت المعتقدات السياساتية الجوهرية لهذا الائتلاف على تفضيل النموذج المؤيد للسوق والسعي إلى تعزيزه، مع الحد من دور الدولة وتقليص الأعباء الضريبية على المستثمرين وأصحاب الأصول.

واعتبر هؤلاء الفاعلون أن القطاعين المصرفي والعقاري هما ركائز الاقتصاد اللبناني ويتوجب حماية ربحيّتهما؛ وأن فرض الضرائب عليهما من شأنه أن يهدد تدفق الرساميل والائتمان واستقرار العملة. وهكذا، كانت المعتقدات السياساتية الثانوية للائتلاف ترفض الزيادات الضريبية، وخاصةً تلك التي تطال المداخيل الريعية والرأسمالية. وأي تصحيح مالي مطلوب، ينبغي برأيهم أن يأتي من تدابير مكافحة الفساد وتقليص حجم الدولة، لا من رفع الضرائب. وهنا أيضاً، كان للائتلاف دوافع واضحة متجذرة في منافع مادية، ولم يكن الأعضاء مقيدين بتطابق تام في القيم والمعتقدات.

تمتع الائتلاف المعارض لفرض ضرائب على الريوع بموارد مالية وافرة، ما قلل من المخاطر الشخصية المترتبة على انخراط أعضائه في أعمال تعطيلية. لكن الأهم أن المصارف، ممثلة بأعضاء الائتلاف مثل جمعية مصارف لبنان ومصرف لبنان المركزي، كانت محورية في توجيه التمويل إلى الدولة. منحهم ذلك نفوذاً قوياً، وإن كان مقيداً جزئياً باعتبارات الربحية وبعلاقة الاعتماد المتبادل بين المصارف والدولة.[18] كما ضَمَن تداخل النخبة الرأسمالية مع النخبة السياسية تمثيلاً واسعاً لمصالح الائتلاف ومعتقداته في الساحات الحكومية والبرلمانية والحزبية-الطائفية.[19] وأتاح التداخل مع النخبة السياسية ووفرة الموارد المالية، للائتلاف المعارض حضوراً قوياً في وسائل الإعلام، ما وسع نطاق انتشار تأطيراته للقضايا وسردياته. اللافت أن بعض أعضاء الائتلاف المؤيد للضرائب الريعية حاولوا استغلال الاختلافات في المصالح والمعتقدات داخل الائتلاف المعارض. فطرح رئيس رابطة أساتذة التعليم الخاص نعمة محفوض، فكرة عدم التعامل مع الهيئات الاقتصادية اللبنانية ككيان واحد متجانس، فقد أبدت بعض مكوناتها تعاطفًا مع هيئة التنسيق النقابية. ومن جهته، شدد شربل نحاس على التناقضات بين ممثلي القطاعات الإنتاجية والقطاعات الريعية داخل الهيئات الاقتصادية اللبنانية.[20] لكن هذه الأخيرة أثبتت تماسكها، إن لم تكن خاضعة بالكامل لهيمنة الفاعلين الريعيين فيها.

وسطاء السياسات

وسطاء السياسات (policy brokers) يُعتبرون نظريًا فاعلين في الأنظمة الفرعية للسياسات وهدفهم الرئيسي هو التوصل إلى توافق وتخفيف حدة الصراع.[21] يشير هذا التعريف إلى الفاعلين السياسيين داخل الأحزاب والنخب الطائفية التي تحركها الرغبة في كبح التناقضات داخل الطائفة نفسها. فضَمّت قواعدهم الشعبية الطائفية أعضاءً من كلا الائتلافين، ما خلق حوافز لإرضاء كليهما. لكن هؤلاء الوسطاء اتّسموا بالانحياز أكثر من الحياد. فكان توجّه ائتلاف "anti-RT" نحو الحفاظ على الوضع القائم يصب في صالح النظام الطائفي. هذا فضلًا عن التداخل والاعتماد المتبادل بين النخب الطائفية والاقتصادية. وفي حين يشير ذلك إلى انحياز الوسطاء بنيويًّا لصالح الائتلاف المعارض للضرائب الريعية، فإن الفترات التي تسبق الانتخابات واعتبارات استرضاء الشارع سمحت بحدوث تقلّباتٍ ظرفية وجزئية وخطابية في الانحياز. علاوة على ذلك، فإن هوية الوسطاء كانت تتغير بحسب الساحة التي كان صراع السياسات يدور فيها. في الفترة بين عامي 2011 و2013، أجرى الوزراء مفاوضات مع كلا الائتلافين. ومع انتقال عملية السياسات إلى البرلمان، تولت اللجان البرلمانية، ولاحقاً الهيئة العامة، إدارة المفاوضات. في عام 2017، لعب رئيس البرلمان نبيه بري ورئيس الوزراء سعد الحريري وعدة وزراء أدوار الوساطة في محاولاتهم لحلّ النزاع السياسي وتمرير قوانين تعديل سلسلة الرتب والرواتب وحزمة الضرائب الجديدة.

التداعيات العابرة بين الأنظمة الفرعية

اتّسمت عملية السياسات هذه، بشكل أساسي، بقضيتين سياساتيّتين مترابطتين: الأجور والرواتب من جهة، والضرائب من جهة. تماشيًا مع الافتراضات النظرية في "إطار ائتلافات المناصرة" ، تمّ تحديد الأنظمة الفرعية المرتبطة بهاتين القضيّتين بشكل منفصل، وهو خيار تؤكّد صوابيّته المحاولات السياسية المتقطعة لفك ارتباط سياسات الأجور والرواتب من السياسات الضريبية. ومع ذلك، يبقى التداخل كبيرًا بين هذه الأنظمة الفرعية، ويتجلى بتداخلات (overlaps) ليس فقط في مخرجات السياسات، بل أيضًا في هوية الفاعلين في هذه الأنظمة، سواء كانوا ائتلافات أو وسطاء.[22] علاوة على ذلك، تأثرت هذه الأنظمة الفرعية بتداعيات عابرة (spillovers) من قضايا سياساتية أخرى يمكن أن تخلق أحداثاً خارجية جديدة، خاصةً في ظلّ تفاوت في الأولويّات التي يَنسُبُها الفاعلون للأنظمة الفرعية المختلفة.[23] مثالٌ صريحٌ على ذلك برز من قِبَل التيار الوطني الحر - بقيادة ميشال عون آنذاك وكتلته الوزارية "الإصلاح والتغيير" - الذي اصطفّ في البداية مع ائتلاف "pro-RT"، ليتراجع عن المعركة لاحقاً. ففي كانون الأول/ديسمبر 2011، قدّم وزراء الكتلة إلى مجلس الوزراء مذكرة حول الموازنة دعمت صراحةً فرض ضرائب على الريع؛ وبالتوازي، أبدى عون دعمًا حازمًا لمقترحات شربل نحاس بشأن الضرائب والأجور.[24] بعد فترة قصيرة، وبعد تفاهمات مع فاعلين طائفيين آخرين، صوّت وزراء التكتّل لصالح اقتراح مضاد، وكفَّ عون دفاعه عن مقترحات نحاس.[25] في هذه الحالة، فإنّ المصالح المرتبطة بنظام فرعي سياساتي آخر – وهو الموقع ضمن ترتيبات تقاسم السلطة الطائفية – غلبت المصالح في النظام الفرعي للضرائب، ما أضعف نفوذ الائتلاف "pro-RT".

إقامة المعركة وضمان استمرارها

نقطة مناسبة لبداية التحليل هي عندما أُدرجت قضية الضرائب في جدول الأعمال العام. كان على أعضاء ائتلاف "pro-RT" أن يباشروا المعركة السياساتية. لكن الصراع، أكثر من كونه مجرد وضع السياسة على الأجندة، تطلب أيضاً ضمان بقائها هناك، خصوصاً أن توجه ائتلاف "anti-RT" نحو الحفاظ على الوضع القائم كان سينجح بمجرد منع الصراع.

تمكن ائتلاف "pro-RT" من الاستفادة من بنية فرص مواتية نسبياً. فوفّرت التشكيلة الحكومية، القائمة عند الانطلاق الرسمي لعملية السياسات هذه، بعض الفرص ومنافذَ لاغتنامها. أولاً، كان لتحالف "8 آذار" الغلبة في حكومة نجيب ميقاتي عام 2011؛ وعلى عكس حكومات الوحدة الوطنية التي يسهل أكثر فيها تمييع المسؤوليات السياسية، كان من الممكن أن يزيد هذا التكوين من حوافز التحالف لتعزيز وتوسيع قاعدته الشعبية.[26] ثانياً، كان لا بد أن تتوفر دوافع إضافية مرتبطة بتوقع إجراء انتخابات برلمانية عام 2013. ثالثاً، أعلن البيان الوزاري للحكومة عن نية بـ"[إعادة] الاعتبار الى مداخيل الانتاج مقارنة مع مداخيل الرّيع"، بما ينذر انفتاحًا لموضوع فرض ضرائب على الريع.[27] رابعاً، شغل شربل نحاس، وهو شخصية بارزة في الائتلاف "pro-RT"، منصب وزير العمل.

الصراع على الأجندة: ربط القضايا وفصلها

خلال مرحلة وضع جدول الأعمال والعمل لحفظ استمراره، استخدمت الائتلافات والوسطاء المختلفون استراتيجيات متعددة. يركّز التحليل الآتي على استراتيجيات ربط القضايا وفصلها (issue coupling and decoupling)، أي الصراع حول أي قضايا وسياسات سيتم ربطها معاً أو فكّ ارتباطها، سواء على المستوى الخطابي أو الإجرائي.[28]

الأجور، الرعاية الصحية، والضرائب الريعية

انطلاقًا من فهم نقدي للبنية الطائفية والريعية، سعى نحاس إلى إدراج مقترح لفرض ضرائب على الفوائد والأرباح العقارية على جدول الأعمال. شمل المقترح في الأصل: زيادة الضرائب على الفوائد المصرفية من 5 في المئة إلى 15 في المئة، بما يعادل معدل الضريبة على أرباح الشركات، مع بعض البنود لتشجيع رفع السرية المصرفية طوعًا؛ وفرض ضريبة بنسبة 25 في المئة على أرباح التفرغ عن الأصول العقارية، مع خصم أساسي، وربطها بالحد الأدنى أو المتوسط للأجور.[29] بالتنسيق مع عون - رئيس "كتلة الإصلاح والتغيير" التي كان نحاس جزءًا منها – وُضِعَت خطة تهدف إلى إطلاق عملية تصحيح الحد الأدنى للأجور في القطاع الخاص، يليه تصحيح سلسلة الرواتب في القطاع العام. كان الهدف من ذلك الضغط لتوسيع النظام الضريبي، مع ضمان "أجر اجتماعي" في الوقت نفسه.[30] لم يقتصر مقترح نحاس بشأن الأجر الاجتماعي على تصحيح الأجور فقط، بل شمل أيضاً التغطية الصحية الشاملة، ما استلزم إنفاقاً وتمويلًا من الحكومة. وفي أيلول/سبتمبر 2011، أعاد نحاس إحياء "لجنة مؤشر الأسعار"، ودعا ممثلي العمال والهيئات الاقتصادية إلى الاجتماع ضمن إطار اللجنة لمناقشة مشكلة تصحيح الأجور والحلول السياساتية الممكنة.[31] ورغم أن استراتيجية نحاس كانت متجذرة في ردٍّ على مشكلة بنيوية متمثلة في ضعف شرعية الدولة، إلا أنها ربطت (coupled) بشكل صريح مشكلة تصحيح الأجور ومشكلة التغطية الصحية بحلول الضرائب على الريوع.[32]

لم يقتصر الأمر على استبعاد مقترح نحاس الأولي من جدول أعمال مجلس الوزراء، بل سعت أيضًا حركة أمل، من خلال وزير الصحة علي حسن خليل، إلى فصل قضية الرعاية الصحية عن حزمة مقترح الأجور كاستراتيجية مضادة لـ"فك ارتباط" (decoupling) هذه القضايا. كان الدافع الأساسي المعلن وراء معارضتهم هو اعتبارهم الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي، الذي كان من شأن المقترح إعادة هيكلته، جزءًا من حصة حركة أمل ضمن ترتيب تقاسم السلطة.[33] ونجحوا في إزالة عنصر الرعاية الصحية من المقترح، بعد اتفاق بين وزرائهم ووزراء التيار الوطني الحر وحزب الله. وبالتزامن مع ذلك، انضم الاتحاد العمالي العام، الذي كانت قيادته تابعة لحركة أمل، إلى الهيئات الاقتصادية اللبنانية في رفضها لمقترح التغطية الصحية الشاملة. من المهم أن نلاحظ هنا أنه بينما كان الاتحاد العمالي العام يمثل تاريخياً مصالح العمال، إلا أنه بحلول ذلك الوقت كان قد اختُطف من قبل الأحزاب الطائفية وتحول إلى كيان غير ديمقراطي وغير تمثيلي مليء بالنقابات الوهمية.[34]

تداخلت معارضة مقترح "الأجر الاجتماعي" مع معارضة فرض الضرائب الريعية. وبهذا السياق، يمكن القول أن ائتلاف "anti-RT" المعارض لضريبة الريع بدأ يتشكل عندما دفع نبيه بري، رئيس البرلمان ورئيس حركة

أمل، ورئيس الوزراء نجيب ميقاتي التنسيق بين الهيئات الاقتصادية اللبنانية والاتحاد العمالي العام، ما نتج عنه مقترح مضاد حول الأجور، يتضمن زيادة محدودة للأجور وفصل بدل النقل عن الأجر الأساسي.[35] قاوم نحاس المقترح ورفض التوقيع عليه، بعد استئنافه أمام مجلس الشورى الذي أثبت أن بعض مكونات مقترح الهيئات الاقتصادية والاتحاد العمالي العام غير قانونية.[36] ونظراً لسحب عون ووزرائه دعمهم لموقف نحاس، اختار الأخير الاستقالة. بعد تمرير مقترح الهيئات الاقتصادية والاتحاد العمالي العام ورفع الأجور (بشكلٍ غير كاف) في القطاع الخاص، انتقل الصراع إلى قضية تعديل سلسلة الرواتب لموظفي القطاع العام والمعلمين.

سلسلة الرواتب والضرائب الريعية

تجسدت تبعية الاتحاد العمالي العام لزعماء الطوائف وتواطؤه مع المصالح الرأسمالية والريعية في معارضته لمقترح "الأجر الاجتماعي"، وفي قراره اللحظي بإلغاء إضرابٍ ضد المقترح المضاد من دون التنسيق مع هيئة التنسيق النقابية.[37] دفع ذلك عدة نقابات إلى تعليق عضويتها في الاتحاد العمالي العام. بالتوازي، اختارت هيئة التنسيق النقابية التوقف عن العمل مع الاتحاد وأصبحت الممثل الرئيسي لمصالح العمال. كان نحاس قد بدأ بالفعل بالتنسيق مع حنا غريب ومحمود حيدر، ممثلي الروابط داخل هيئة التنسيق، بشأن الخطة الموضوعة وربطها بين الرواتب والضرائب الريعية.[38] كما دُعيت هيئة التنسيق إلى اجتماعات لجنة مؤشر الأسعار، وجاءت مواقفها وتصريحاتها متناغمة إلى حد كبير مع مواقف نحاس.[39] بعد استقالة نحاس، واصلت هيئة التنسيق تحركاتها وحملات الضغط وفرضت التفاوض مع الوزراء، مع التمسك بمطلب تعديل سلسلة الرواتب مقرونًا بمطالب فرض ضرائب على الريوع. وأوضح خطاب هيئة التنسيق تحميل الهيئات الاقتصادية المسؤولية عن عرقلة الإصلاحات الإدارية المطلوبة ومحاولة "التهرب من دفع الضرائب المتوجّبة عليها من الريوع والأرباح العقارية".[40] وكان حنا غريب، أحد الشخصيات البارزة في هيئة التنسيق، معروفًا بتأطير الصراع ضد "حيتان مال"؛ فخاطب الهيئات الاقتصادية بصريح العبارة قائلاً: "إجا دوركن، شرفوا ادفعوا".[41]

في المقابل، قادت الهيئات الاقتصادية اللبنانية ائتلاف "anti-RT" من خلال الضغط والتعبئة والتصعيد ضد تعديلات الرواتب بحجة أن "فرض الحكومة المزيد من الضرائب المباشرة على المؤسسات الاقتصادية والمواطنين سيولّد انفجارًا".[42] كما استفاد ائتلاف "anti-RT" من حلفاء مؤثرين مثل المؤسسات الدينية، فأعلنت القمة الروحية المسيحية - الإسلامية في مؤتمر عقد في أيلول/سبتمبر 2012 عن دعمها للهيئات الاقتصادية وحذّرت من "أخطار محدقة".[43] ونشرت وسائل الإعلام الحليفة رسائل مماثلة: "موضوع السلسلة موضوع كارثة على الخزينة وعلى الاقتصاد، وموضوع الضرائب أيضًا".[44]

روابط بديلة

اتهم كلا الطرفين حكومة ميقاتي، التي كانت تتنقل بين عدة مسودات سياساتية، بخيانة الوعود. ومع ذلك، تجاوزت الحكومة دور محاولة التوصل إلى تسويات -- مثل تأجيل وتخفيف تعديل الرواتب وزيادة ساعات العمل – لتسعى إلى إيجاد روابط لحلول سياساتية جديدة لمسألة سلسلة الرتب والرواتب. وكان من بين الحلول المقترحة: زيادة تعريفات الكهرباء، فرض ضرائب على المعاشات التقاعدية وتعويضات نهاية الخدمة،

وخصخصة الخدمات الحكومية، لا سيما بيع حقوق تطوير عقاري جديدة لمالكي العقارات عبر ما عُرف باسم "طابق ميقاتي".[45] وعلى الرغم من أن هذه المقترحات أُجهضت في نهاية المطاف، إلا أنها تظهر نية ليس فقط لتحويل العبء الضريبي من ذوي الدخل المرتفع إلى ذوي الدخل المنخفض، بل أيضاً لفتح آفاق أمام الرأسماليين وأصحاب الريع لزيادة ثرواتهم وأرباحهم على حساب الموارد العامة.

طُرحت روابط قضايا أخرى خلال المعركة السياساتية هذه. فاستحضرت أطراف مختلفة، بما في ذلك أعضاء من كلا الائتلافين، قضايا الفساد، والتوظيف الزبائني، تضخم القطاع العام والانتهاكات البحرية.

الرواتب، الضرائب، والديون

استخدمت مختلف الائتلافات بشكل استراتيجي مسألة ربط وفصل قضايا الرواتب والضرائب. فاشترط معارضو زيادة الرواتب تمرير قانون سلسلة الرتب والرواتب على الاتفاق المسبق بشأن إجراءات ضريبية جديدة لتأمين الإيرادات. وبُنيت سردية "تمويل السلسلة" لعزل الرواتب عن الالتزامات الحكومية الأخرى وبنود الموازنة. وكان الهدف من ذلك تأليب دافعي الضرائب من عامّة الشعب ضد موظفي القطاع العام والمعلمين. إلى جانب ذلك، كان الإصرار على الربط الإجرائي بين الرواتب والضرائب بمثابة استراتيجية لعرقلة التقدم في أي من القضيتين.[46]

قدم أعضاء الائتلاف المؤيد للضرائب الريعية، الذين كانوا في الوقت نفسه من دعاة تصحيح الرواتب في حد ذاته، خطّين من الحجج.[47] من جهة، واصلوا الدفاع عن فرض ضرائب على الريوع وأطّروا معركة تعديل الرواتب كجزءٍ من معركة أوسع لتحقيق تصحيح بنيوي وتوزيعي. ومن جهة أخرى، دحضوا الربط الإجرائي بين الرواتب والضرائب من خلال عدة سرديات مضادة. فجادلوا بأن قضية سلسلة الرواتب تهدف في جوهرها إلى مواكبة التضخم في الأسعار. فقد تُرجم هذا التضخم إلى زيادات في الإيرادات الضريبية الاسمية التي كان يمكن استخدامها لتعديل الرواتب بدلاً من توسيع التوظيف الزبائني في القطاع العام.[48] وقارنت سردية مضادة أخرى بين الرواتب والدين العام. ففي حين لم يشكك الفاعلون السياسيون الحاليون أبدًا في تمويل التزامات الدولة تجاه دائنيها - البنوك وحملة السندات - إلا أنهم رفضوا سداد الالتزامات تجاه الموظفين المدنيين. وأكد محمد زبيب، اقتصادي بارز في ائتلاف "pro-RT"، أن رواتب القطاع العام هي "ديون ممتازة" ويجب أن تحظى بالأولوية على الديون العادية المدفوعة للمصارف.[49] واستند الصحافي حسن علّيق إلى حجة مشابهة لتأكيد الحاجة إلى فرض ضرائب أعلى على المصارف.[50]

مماطلة وتمييع، لكن لا هزيمة

مرحلة الصياغة: فرصة لنقض الأجندة

امتدت عملية صياغة السياسات لتشمل ساحات مؤسساتية مختلفة واستمرت حتى أواخر عام 2017. بعد حلقة تصحيح الأجور، جاءت أول إشارة صريحة من حكومة ميقاتي بشأن مقترح سلسلة الرتب والرواتب في آذار/مارس 2012. مع ظهور تفاصيل المسودة الأولى واعتراض الموظفين والمعلمين عليها، صيغت مسودة

ثانية؛ لكنها سُحبت بدورها بعد معارضة ائتلاف "anti-RT". شُكلت لجنة وزارية، تلتها لجنة أخرى. واستمرت المفاوضات حتى آذار/مارس 2013، عندما أعلنت الحكومة إحالة الاقتراح إلى البرلمان. استقال رئيس الوزراء ميقاتي في اليوم التالي، ما أدى إلى مزيد من التباطؤ في عمل الحكومة. واستغرق الأمر حتى حزيران/يونيو 2013 لإرسال مشاريع القوانين رسمياً إلى البرلمان؛ وبحلول ذلك الوقت، تضمنت هذه المشاريع تدابير كانت قد رفضتها هيئة التنسيق النقابية، مثل فرض ضرائب على ذوي الدخل المنخفض، وتجميد التوظيف وتوسيع نطاق التعاقد، وخفض الأجور، وزيادة ساعات العمل.[51]

في البرلمان، تولّت لجنة نيابية فرعية منبثقة عن اللجان المشتركة معالجة مشاريع القوانين وتعديلها. واصل الائتلافان ممارسة الضغط، فحتى حضر حاكم مصرف لبنان اجتماعات اللجنة الفرعية وحذّر من مخاطر زيادة النفقات.[52] في نيسان/أبريل 2014، صوّتت اللجان المشتركة على مشاريع القوانين المعدلة وعرضتها على الهيئة العامة. اختارت الأخيرة إعادة النظر في المقترحات في لجنة جديدة. مع بدء الفراغ الرئاسي في 25 أيار/مايو 2014، قاطع تحالف 14 آذار الجلسات المتعلقة بسلسلة الرواتب، مطالباً بالاتفاق المسبق على بيانات النفقات والإيرادات، بينما قاطع تحالف 8 آذار الجلسات المتعلقة بالانتخابات الرئاسية، مطالباً باتفاق مسبق على المرشح.[53] وبينما شكلت التغييرات في تفاصيل سلسلة الرتب والرواتب وشمول أو استثناء العسكريين سبباً للتعطيل، برزت على الجبهة الضريبية خلافات حادة، خصوصاً حول زيادة ضريبة القيمة المضافة. استمر الشلل المؤسسي الأوسع، وشغلت قضايا أخرى المشهد السياسي – مثل الانتخابات الرئاسية، قانون الانتخابات البرلمانية، وأزمة النفايات عام 2015.[54] في أواخر عام 2016، أُبرمت تسوية أدت إلى انتخاب ميشال عون رئيسًا للجمهورية، مع سعد الحريري رئيسًا للوزراء. ومع تجاوز الجمود السياسي، أُعيد تفعيل السلطتين التشريعية والتنفيذية، ما سمح بتمرير سلسلة من القوانين، من ضمنها قانون انتخابي جديد، وقانون الموازنة السنوية، وقوانين الضرائب وسلسلة الرتب والرواتب. وفي حين أظهرت المناقشات حول القوانين أنماطًا وخلافات مشابهة للمراحل السابقة، إلا أن الإرادة السياسية لأقطاب السلطة للمضي قدماً كانت واضحة.[55] وجرت محاولة مماطلة أخيرة من قبل ائتلاف "anti-RT" عبر الطعن أمام المجلس الدستوري. وشمل الطعن ادعاءات بانتهاكات دستورية متعددة ومَوقفًا رافضاً لـ"الازدواج الضريبي" على المهن الحرة وبعض الشركات والمصارف في المادة 17 من القانون 45/2017 المتعلق بالضرائب على الفوائد.[56] وبينما قُبل الطعن، لم يعترف المجلس الدستوري إلا بالازدواج الضريبي على المهن الحرة، ما سمح بفرض الضريبة على المصارف في القانون 65/2017 المعادة صياغته.[57]

يمكن إرجاع طول مدة عملية صنع السياسات إلى عوامل عدة. أولاً، كانت تجاذبات القوة بين الائتلافات المتعارضة مستمرة ومتغيرة؛ وتُرجم هذا الصراع إلى فيضٍ من المقترحات والصفقات والوعود والوعود المضادة. ثانياً، ساهمت الخلافات حول التفاصيل التقنية وتعقيد الإصلاحات السياساتية والارتباك بين بعض الفاعلين في إبطاء العملية. على سبيل المثال، حتى في الجلسات البرلمانية الأخيرة المخصصة لإقرار القوانين، أعرب بعض النواب عن عدم يقينهم بشأن الأرقام وتداعياتها.[58] وكما سبق ذكره، فاقم غياب قوانين الموازنة المنتظمة وقطع حساب السنوات السابقة، الصعوبات في تقييم المسائل المالية بدقة. ثالثاً، كان لائتلاف "anti-RT" وحلفائه في السلطة مصلحة في التأجيل. فأرهق التأخير ائتلاف "pro-RT"، وقلّص قدراته على التعبئة، وقوّض الضغوط التي كان يمارسها. وبشكل أكثر مباشرة، سمح التأجيل الطويل في فرض الضرائب على مدى

سنوات للمجموعات المستهدفة بـ"التهرب" من مسؤوليات مالية كبيرة. ومن المفارقات أن محمد شقير، رئيس غرفة التجارة، قال في أوائل عام 2013 أن الاقتصاد اللبناني غير قادر على تلبية طلبات هيئة التنسيق النقابية في الوقت الراهن، "ومن الأجدى تأجيل إقرارها لثلاث أو أربع سنوات".[59] رابعاً، يمكن أن يُعزى التأجيل أيضاً إلى تضارب أولويات الأجندات التي طرحها الفاعلون المؤسساتيون، أي تداخل أنظمة سياساتية فرعية مختلفة مثل الحصص الطائفية والانتخابات الرئاسية.

من حيث النتائج، كان يمكن أن يؤدي طول مدة مرحلة صياغة السياسات إلى إزالة الضرائب الريعية من جدول الأعمال الرسمي والعام. ومن منظور المصالح المادية قصيرة المدى، كان يمكن إعطاء الأولوية لمعركة الرواتب على معركة الضرائب بالنسبة إلى العمال المعبئين، بينما كان يمكن أن ينطبق العكس على ائتلاف "anti-RT". ويمكن أن يُعزى منع حدوث ذلك، جزئياً، إلى نجاح الائتلاف "pro-RT" في ترسيخ الربط بين القضيتين. علاوة على ذلك، كان من الصعب على الفاعلين في السلطة، لا سيما قبل الانتخابات البرلمانية، الاعتماد فقط على الضرائب التنازلية البارزة. إلى جانب ذلك، فإن تمييع مضمون سياسات الضرائب على الريع، من خلال خفض المعدلات الضريبية وتمرير إعفاءات واسعة، خدم إلى حدٍ ما مصالح المجموعات المستهدفة ضريبيًّا.

إقرار السياسة: إرساء أرضية جديدة

في النهاية فُرضت ضرائب جديدة على الريوع بعد معركة استمرت سنوات، وإن كان ذلك مع وجود ثغرات وإعفاءات ومعدلات منخفضة نسبياً. وجعل التنظيم السياسي والضغط الذي مارسه النقابيون - إلى جانب الاستراتيجيات السياسية والخطابية وربط القضايا التي اعتمدها حلفاؤهم - من الصعب على ائتلاف "anti-RT" الدفاع علناً عن الهدف الأقصى المتمثل في عدم فرض ضرائب ريعية. ومع ذلك، لم يتحقق الاقتراح الأولي لائتلاف "pro-RT" بفرض ضريبة بنسبة 15 في المئة على الفوائد و25 في المئة على أرباح التفرغ العقاري؛ إذ اعتمدت معدلات 7 في المئة و 15 في المئة على التوالي.[60] كما جرى تمييع وتقويض أهداف ضريبة أرباح العقارية بشكلٍ أكبر بسبب المعدلات المنخفضة على أرباح إعادة التقييم، واعفاء أرباح التفرغ عن الأصول العقارية تحت غطاء بيع الأسهم، وتناقص المعدلات الضريبية السنوية الذي يؤدي إلى انعدام الضريبة بعد 12 عامًا من الملكية. ومع ذلك، يجب عدم حصر تقييم هذا الإنجاز بمنظور "المثالية والكمال"، بل باعتباره مأسسةً لمفهوم قيمي وسياساتي أمكنت ترجمته إلى القواعد القابلة للتنفيذ. فحتّى اختار الفاعلون في السلطة أنفسهم اللجوء إلى هذه الضرائب لاحقًا لزيادة إيرادات الدولة: زادت الضرائب على الفوائد إلى 10 في المئة للفترة 2019-2022،[61] وارتفعت ضرائب إعادة تقييم الأصول العقارية إلى 15 في المئة اعتبارًا من عام 2024.[62] لكن في المقابل، يُطبّق معدل "استثنائي" بنسبة 1 في المئة على عمليات التفرغ العقاري من قبل الأفراد حتى عام 2026.[63]

وحدها المجموعات المنظمة من ائتلاف "anti-RT" بقيت على الحجم الذي كانت عليه خلال المعركة السياساتية؛ فبحلول عام 2015، كانت هيئة التنسيق النقابية قد خضعت بالفعل لعملية احتواء (cooptation) من قبل الأحزاب الطائفية التي فازت في انتخابات الروابط المكونة لها.[64] مع ذلك، يُحسب لهيئة التنسيق أنها أرست سابقة للتعبئة الجماهيرية القائمة على الحقوق، وقدمت تجربة تنظيمية جدية يجدر

تقييمها نقديًا للتعلّم منها. ومن النجاحات الأخرى التي حققتها هذه المعركة أنها ظَهَّرت المصالح الرأسمالية والريعية المنظمة التي تعمل بجهد ضد المصالح الشعبية الواسعة، وفضحت تحيّز الفاعلين في السلطة تجاها ونفاق خطابيّاتهم المتمحورة حول الانقسامات الطائفية العمودية.

الخلاصة

حاول هذا التحليل تسليط الضوء على عملية سياساتية تجاوزت المنطق الهوياتي الطائفي الذي يهيمن على المشهد السياسي اللبناني. سمح استخدام "إطار ائتلافات المناصرة" (ACF) بإعادة بناء هذه العملية مع استخلاص تفسيرات سببية لديناميّاتها. فأبرز تشكّل ائتلافين على طول خطوط انقسام أفقية، اقتصادية-اجتماعية وطبقية. كما دعم تطبيقه السياقي فروقات نظرية دقيقة حول مفاهيم مثل "الوسطاء" الذين برزوا متحيّزين متقلّبين ومثل التقاطعات و"التداعيات العابرة" بين "الأنظمة الفرعية السياساتية". وأظهر تركيز التحليل على استراتيجيات "ربط القضايا" كيف تمكنت الائتلافات المتعارضة من تحويل نفس "الارتباطات بين المشاكل والسياسات" لصالحها. تبيّن أيضًا أن في المسار السياساتي، أن ضمان استمرارية قضايا وحلول على جدول الأعمال السياسي لا يقل أهمية عن إدخالها فيه، ما يشير إلى طول مرحلة وضع الأجندة خصوصاً في سياق التوافقية والصراع غير المتكافئ والوسطاء المتغيّرين. كما حدد التحليل كيف سُخِّرَت استراتيجيات وظروفٍ للمماطلة، لتشكيل العملية السياساتية وخلق منافع كبيرة لبعض الفاعلين والمصالح.

وبالنظر إلى جولات الصراع المستقبلية، يدعو هذا التحليل الفاعلين الساعين للتغيير إلى الانخراط في الأسئلة الاستراتيجية حول بناء التحالفات، وربط القضايا، وتشكيل هياكل الفرص والاستفادة منها. حتى في خضمّ الاستقطاب السياسي العميق على طول ثنائيات الطائفية والتحالفات الخارجية، فإن احتياجات المجتمع تتجاوز هذه الانقسامات العمودية. يفوّض الفاعلون السياسيون الحاليون القضايا الملحة المتعلقة بسيادة الدولة وإعادة الإعمار بعد الحرب والتعافي الاقتصادي إلى المانحين الخارجيين وشروطهم. وفي الوقت نفسه، لا يزال الفاعلون المصرفيون وغيرهم من المستفيدين المحليين من النظام المالي قبل الأزمة يتمتعون بحماية سياسية من الأحزاب الطائفية، ويتجنبون إلى حدٍ كبير المساءلة، ويواصلون تحميل الخسائر لعموم المجتمع. من الممكن تصور ائتلافات واسعة تربط هذه القضايا المختلفة بحلول ضريبية يمكنها حشد الموارد المحلية لبناء القدرات الدفاعية، وتمويل التعافي بعد الحرب، وتوزيع خسائر الأزمة بشكلٍ عادل، ودعم النشاط الاقتصادي المنتج، وإنشاء برامج رعاية اجتماعية شاملة. مثل هذه الصراعات السياسية يمكن أن تساعد في كسر شلل السياسة الطائفية، وتعزيز سيادة الدولة الفعلية، وإعادة بناء شرعية الدولة.

[1] تُعرَّف الريوع هنا على أنها الدخل الناشئ من الملكية أو السيطرة على الأصول أو الامتيازات بما يتجاوز الحد الأدنى من العائد اللازم لتحفيز العرض، على عكس الدخل الناشئ من العمل أو من المشاركة الإنتاجية في تحمّل المخاطر وخلق القيمة في الاقتصاد الحقيقي. في لبنان، يعمل القطاعان المصرفي والعقاري إلى حد كبير كقطاعين ريعيين: يولّد القطاع المصرفي ريوعاً مالية وتنظيمية،

مع عوائد أعلى من المعدل الطبيعي على الودائع والديون العامة المدعومة بخيارات سياسية وهندسة مالية وتدفقات مستمرة من تحويلات المغتربين؛ بينما يولّد القطاع العقاري ريوعاً عقارية ومكانية ترتكز على الملكية وقرارات تقسيم المناطق وارتفاع الأسعار بسبب المضاربة.

[2] في ACF، يعد النظام الفرعي للسياسة العامة (policy subsystem) الوحدة الأساسية للتحليل. وهو يشمل مجموعة من الفاعلين الذين يتفاعلون بانتظام حول قضية سياساتية محددة ضمن نطاق جغرافي معين، ويمتد عبر ساحات مؤسسية متعددة. تندرج الأنظمة الفرعية ضمن النظام السياسي الأوسع، الذي تسهم معالمه المستقرة نسبيًّا (relatively stable parameters)، إلى جانب أحداث خارجية (external events)، في التأثير على ديناميكيات النظام الفرعي.

Paul A. Sabatier، *Policy Sciences*، 21، "إطار عمل الائتلاف الداعم لتغيير السياسة ودور التعلم الموجه نحو السياسة فيه"، رقم 2-3 (1988)، ص. 129-168، متاح على https://doi.org/10.1007/BF00136406

[3] Bassel F. Salloukh, "The state of consociationalism in Lebanon", *Nationalism and Ethnic Politics* 30, no. 1 (2024), pp. 8-27, available at https://doi.org/10.1080/13537113.2023.2187970

[4] Charbel Nahas, "Towards Property Taxation Regime in Lebanon", presentation at City Debates 2014, American University of Beirut, March 2014, available at https://www.youtube.com/watch?v=rMvzlUtmmKM&t=2189s (Nahas, *Towards Property Taxation*).

[5] Jad Chaaban, *I've Got the Power: Mapping Connections between Lebanon's Banking Sector and the Ruling Class*, Economic Research Forum Working Paper 1059, October 2016, available at https://erf.org.eg/publications/ive-got-the-power-mapping-connections-between-lebanons-banking-sector-and-the-ruling-class/

مبادرة غربال، أملاك السياسيين، متاح على https://elgherbal.org/ar/political-properties

[6] Lydia Assouad, "Top Incomes and Personal Taxation in Lebanon: An Exploration of Individual Tax Records, 2005–2012", Paris School of Economics, Master's thesis, September 2015, available at http://piketty.pse.ens.fr/files/Assouad2015.pdf

[7] Nahas, *Towards Property Taxation*.

[8] Mohamed El Agati and Zeinab Srour, *Social Movements in Lebanon: The Case of the Salary Scale Movement*, Arab Forum for Alternatives, January 2024, available at https://www.afalebanon.org/en/publication/11273/social-movements-in-lebanon-the-case-of-the-salary-scale-movement/ (El Agati and Srour, *Salary Scale*).

[9] Nahas, *Towards Property Taxation*.

[10] Nahas, *Towards Property Taxation*.

[11] El Agati and Srour, *Salary Scale*.

المفكرة القانونية، بيان الاقتصاديين دعماً لسلسلة الرتب والرواتب، 19 آذار / مارس 2013، متاح على https://legal-agenda.com/%D8%A8%D9%8A%D8%A...%D8%A8-%D9%88/ (المفكرة القانونية، بيان الاقتصاديين).

[12] أحمد الديراني وفرح قبيسي (الإعداد)، *الاحتجاجات وقضايا العمال في لبنان عام 2012: عام نهوض القطاع العام وتعرية الاتحاد العمالي العام*)التقرير السنوي الأول ,المرصد اللبناني لحقوق العمال والمواطنين، كانون الثاني/يناير 2013، متاح على https://daleel-madani.org/sites/default/files/Resources/report-marsad.pdf (الديراني وقبيسي، الاحتجاجات 2012).

[13] كانت حدة التعبئة في ذروتها في السنوات الأولى. في عام 2012، نُظم 14 إضراباً و60 اعتصاماً وأربعة احتجاجات. وفي عام 2013، نُظم إضراب استمر 33 يوماً، مصحوباً باحتجاجات منتظمة. وكانت التهديدات بمقاطعة تصحيح الامتحانات العامة تكتيكاً قوياً آخر استُخدم بشكل متكرر؛ وفي عام 2014، نُفذت المقاطعة؛

الدراني وقبيسي، *الاحتجاجات* 2012؛

Salary Scale ,El Agati and Srour.

[14] El Agati and Srour ,*Salary Scale*.

[15] رائد شرف، "وحدة الموظفين والأساتذة الممنوعة: سلسلة أزمات النظام السياسي اللبناني" (بالعربية)، *المفكرة القانونية*، 3 حزيران/يونيو 2014، متاح على https://legal-agenda.com/%D9%88%D8%... 84%D8%B3/ (شرف، وحدة الموظفين).

[16] El Agati and Srour ,*Salary Scale* ;

رائد شرف، "معركة هيئة التنسيق النقابية في 2013: الحراك المركّز"، المفكرة القانونية، 4 شباط/فبراير 2014، متاح على https://legal-agenda.com/%D9%85%D8%B... %83%D8%A7/ (شرف، الحراك المركّز).

[17] اقتصاد لبنان، "الهيئات الاقتصادية"، اقتصاد لبنان، من دون تاريخ، متاح على https://lebanoneconomy.net/category/%D8%A7%D.... 8A%D8%A9/ (اقتصاد لبنان، الهيئات الإقتصادية)؛ فواز طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية والسلطة السياسية في لبنان*، مؤسسة هاينريش بول، 2014، متاح على https://lb.boell.org/ar/2014/05/04/ltbqt-ljtmy-fy-lbnn-thbt-wjwd (طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*).

[18] طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*.

[19] طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*.

[20] El Agati and Srour, *Salary Scale*, pp.25-26;

شربل نحاس، "مهرجان انتحار الهيئات الاقتصادية"، فيديو يوتيوب، 30 حزيران/يونيو 2015، متاح على https://youtu.be/pOKxowfIhMc

[21] للاطلاع على مناقشة حول أدوار ودوافع وسطاء السياسات، انظر (بالانجليزية): Karin Ingold and Frédéric Varone, "Treating Policy Brokers Seriously: Evidence from the Climate Policy", *Journal of Public Administration Research and Theory* 22, no. 2 (2012), pp. 319-346, available at https://doi.org/10.1093/jopart/mur035

[22] للاطلاع على مناقشة حول تداخل الأنظمة الفرعية للسياسة العامة، انظر: ورقة أعدت للمؤتمر الدولي للسياسة العامة 2015، Laurence Brandenberger, Isabelle Schläpfer, Philip Leifeld, and Manuel Fischer, "Interrelated Issues and Overlapping Policy Sectors: Swiss Water Politics", paper prepared for the 2015 International Conference on Public Policy, Milan, June 2015, available at https://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1433994897.pdf

[23] وبالمثل، تلتقط الدراسات التي تستخدم "إطار المسارات المتعددة" (Multiple Streams Framework) هذه الديناميكية في السياق اللبناني من خلال وضع نظرية حول وجود منطق جيوسياسي ومنطق نظام وطني يهيمنان في بعض الأحيان على منطق القضايا السياسية. انظر روبرت هوب ونيرمين قاسم، "جهود جمعيات المجتمع المدني للتأثير على صنع السياسات الحكومية بعد الانتفاضات في ثلاث دول عربية: نهج ثلاثي الأنظمة"، *المجلة الدولية للإدارة العامة* 45، رقم 7 (2022)، ص 570-586، متاح على https://doi.org/10.1080/01900692.2019.1676257

[24] Nahas, *Towards Property Taxation*.

[25] من الصعب وصف محتوى التفاهمات أو التسويات التي تم التوصل إليها بين التيار الوطني الحر والأحزاب الطائفية الأخرى بدقة ويقين. ومن المعقول افتراض أن الاتفاق كان يتعلق بتأمين حصص داخل المؤسسات العامة أو زيادة حظوظ ميشال عون بالوصول على منصب رئاسة الجمهورية.

[26] تشير مصطلحات "8 آذار" و"14 آذار" إلى تحالفين سياسيين متنافسين تشكلا في لبنان عام 2005 بعد اغتيال رفيق الحريري. جمع تحالف "8 آذار" أحزاباً مثل حزب الله وحركة أمل، ولاحقاً التيار الوطني الحر، المصطفّة مع "محور المقاومة" وإيران وسوريا الأسد. أما "14 آذار" فضم أحزابًا مثل تيار المستقبل والقوات اللبنانية والحزب التقدمي الاشتراكي، التي عارضت بشكل عام الوصاية السورية وكانت قريبة من السعودية والدول الغربية.

[27] رئاسة مجلس الوزراء (لبنان)، "البيان الوزاري للحكومة حكومة 'كلنا للوطن ... كلنا للعمل'"، (بالعربية) *رئاسة مجلس الوزراء (لبنان)*، 2011، متاح على http://pcm.gov.lb/arabic/subpg.aspx?pageid=4917

[28] تعكس استراتيجيات الربط هذه ما يصفه "إطار المسارات المتعددة" (Multiple Streams Framework) نظريًا بالربط بين مسار المشاكل، مسار السياسات، ومسار السياسة. ومن خلال هذه المنظور، يمكن وصف العديد من أعضاء الائتلافات والوسطاء بأنهم روّاد سياسات (policy entrepreneurs) يسعون إلى صياغة المشاكل والتأثير بالإجراءات المؤسسية لتتناسب مع الحلول السياساتية التي يفضلونها ولتقويض المقترحات المنافسة.

[29] Nahas, *Towards Property Taxation*.

[30] محمد وهبي، "شربل نحّاس: خدش في النمط الاقتصادي"، الأخبار، 21 تموز/يوليو 2017، متاح على https://www.al-akhbar.com/Community/235186 (وهبي، خدش في النمط).

[31] Léa Bou Khater, *Understanding Policy-making in Lebanon: An Application of the Multiple Streams Framework to the 2012 Wage Hike*, AUB Policy Institute, American University of Beirut, July 2018, available at https://www.aub.edu.lb/ifi/Documents/publications/docs/Understanding%20Policy-making%20in%20Lebanon.pdf (Bou Khater, *Understanding Policy-making*).

[32] Nahas, *Towards Property Taxation*.

[33] طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*.

[34] طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*؛

El Agati and Srour, *Salary Scale*.

[35] الأخبار، «الحكومة تُقرّ صيغة «الاتفاق الرضائي» ونحاس لا يستبعد الاستقالة»، *الأخبار* (السياسة)، 19 كانون الثاني/يناير 2012، متاح على https://www.al-akhbar.com/Politics/63973؛ غراسيا بيطار، «الرفيق شربل»: نشهد نهاية الدولة، السفير، 25 فبراير 2012، متاح على https://www.mtv.com.lb/news/articles/68565/%D8%A7%D9%84%D8%...84%D8%A9

[36] في لبنان، مجلس الشورى هو أعلى محكمة إدارية، ويعمل كمستشار قانوني للدولة ومرجع قضائي في النزاعات المتعلقة بالقانون العام والمؤسسات العامة. وهو يراجع المراسيم الحكومية ويقدم آراء قانونية بشأن مشاريع القوانين. بعد إحالة نحاس مقترحات مجلس الوزراء إلى مجلس الشورى، اعتبر الأخير أن مراسيم بدل النقل غير قانونية وأن السلطة التنفيذية ليس لها اختصاص لإصدار مثل هذه المراسيم. ونظراً لأن مجلس الوزراء كان ينوي تمرير المراسيم على الرغم من موقف مجلس الشورى، رفض نحاس التوقيع عليها، مدعياً أنها غير قانونية وتنتهك حقوق العمال، ثم استقال. للحصول على سرد أكثر تفصيلاً لهذه الحادثة، انظر Bou Khater، *Understanding Policy-making*.

[37] الديرناي وقبيسي، الاحتجاجات 2012.

[38] وهبي، *خدش في النمط* ;

Benjamin Redd, "Mikati's striking dilemma", *Executive Magazine* (Economics & Policy), 25 February 2013, available at https://www.executive-magazine.com/economics-policy/mikatis-striking-dilemma

[39] عدنان حمدان، "نحّاس يحدّد يوم غد موعداً لاجتماع لجنة المؤشر بحضور «التنسيق النقابية» غصن لـ«السفير»: لسنا بحاجة إلى اجتماعات جديدة وعلى الحكومة تصحيح قرارها"، *جريدة* السفير، 10 تشرين الثاني/نوفمبر 2011، العدد رقم 12033، متاح على https://archive.assafir.com/ssr/10334650.html

[40] طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*.

[41] منير الربيع، "سلسلة الرتب والرواتب بين هيئة التنسيق والهيئات الاقتصادية"، *Future TV News*، تقرير إخباري، 31 آذار/مارس 2014، متاح على https://www.youtube.com/watch?v=D-OXyGmE_uo

[42] طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*.

[43] طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*.

[44] شربل عبود، "سلسلة الرتب والرواتب والهيئات الاقتصادية"، *Future TV* News، تقرير إخباري، 26 أيلول/سبتمبر 2012، متاح على https://www.youtube.com/watch?v=HJt1BCDFSGU

[45] محمد زبيب، "مكافأة المضاربين بدل تغريمهم"، الأخبار، 12 كانون الأول/ديسمبر 2012، متاح على https://www.al-akhbar.com/Community/80156/مكافأة-المضاربين-بدل-تغريمهم

محمد زبيب، "الانقلاب على حقوق الموظفين: تفريغ إدارات الدولة"، الأخبار، 16 كانون الأول/ديسمبر 2012، متاح على https://www.al-akhbar.com/Community/80331/الانقلاب-على-حقوق-الموظّفين--تفريغ-إدارات-الدولة (زبيب، الانقلاب على الموظفين).

[46] وهبي، *خدش في النمط*.

[47] انظر لخطابات محمود أيوب، رئيس رابطة معلمي المدارس الابتدائية، وحنا غريب خلال احتجاج هيئة التنسيق النقابية عام 2012، حين جرى التعبير عن كلا المنطقين: Al Jadeed News، "اعتصام هيئة التنسيق النقابية"، 27 تشرين الثاني/نوفمبر 2012، متاح على https://www.youtube.com/watch?v=MD1mCWe7Zg8&t=473s

[48] وهبي، *خدش في النمط*.

[49] زبيب، *الانقلاب على الموظّفين*.

[50] حسن عليق، "نعم للضرائب على المصارف!"، *الأخبار* (السياسة)، 18 آذار/مارس 2017، متاح على https://www.al-akhbar.com/Politics/228009/نعم-للضرائب-على-المصارف

[51] طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*.

[52] Jessica Banfield and Victoria Stamadianou, eds., *Towards a Peace Economy in Lebanon*, International Alert, September 2015, available at https://www.international-alert.org/publications/towards-peace-economy-lebanon/ (Banfield & Stamadianou, *Peace Economy*).

[53] Léa Bou Khater, "Public sector mobilisation despite a dormant workers' movement", *Confluences Méditerranée* 92, no. 1 (2015), pp. 125-142, available at https://doi.org/10.3917/come.092.0125

[54] LBCI News، "سلسلة الرتب والرواتب من جديد إلى الواجهة"، *LBCI News*، تقرير إخباري، 4 كانون الثاني/يناير 2015، متاح على https://www.youtube.com/watch?v=5NoXenJSo2M

[55] ميسم رزق، "السلسلة في اللجان: تضييع للوقت و«رفع عتب»"، الأخبار، 7 آذار/مارس 2017، متاح على الرابط https://www.al-akhbar.com/node/227351

[56] سامي جميل، "الطعن بالضرائب أمام المجلس الدستوري"، *سامي جميل (الموقع الرسمي)*، نص الطعن ضد القانون رقم 2017/45، المقدم في 22 آب/أغسطس 2017، متاح على https://samygemayel.com/%D8%A7%D9%8...B1%D9%8A؛ جمعية المصارف في لبنان، "ازدواج ضريبي مع الإصرار والتأكيد"، *جمعية المصارف في لبنان* (الافتتاحية الشهرية)، أيلول/سبتمبر 2017، متاح على https://www.abl.org.lb/arabic/publications-amp-resources/monthly-editorial/september2017

[57] القرار رقم 5، 22 أيلول/سبتمبر 2017، متاح على الرابط http://legiliban.ul.edu.lb/Law.aspx?lawId=273288 (القرار 2017/5)؛ المادة 17 من القانون رقم 64، 20 تشرين الأول/أكتوبر 2017، متاح على http://77.42.251.205/Law.aspx?lawId=273985 (القانون 2017/64).

[58] رانيا حمزة، "هكذا أقرت ضرائب 'السلسلة' في لبنان: مواقف النواب بالتفصيل"، *المفكرة القانونية*، 24 تموز/يوليو 2017، متاح على الرابط https://legal-agenda.com/%D9%87%D... 7%D9%82/

[59] طرابلسي، *الطبقات الاجتماعية*.

[60] القانون 2017/64.

[61] المادة 31 من القانون رقم 144، 31 تموز/يوليو 2019، متاح على الرابط http://77.42.251.205/Law.aspx?lawId=282709 (القانون 2019/144).

[62] القانون رقم 330، 4 كانون الأول/ديسمبر 2024، متاح على الرابط http://77.42.251.205/Law.aspx?lawId=331565 (القانون 2024/330).

[63] القانون 2024/330.

[64] El Agati and Srour, *Salary Scale*.