

النفوذ السياسي في قطاع الترابية والإسمنت في لبنان وأثره على المشروعية القانونية (دراسة تحليلية قانونية)

Political Influence in the Lebanese Cement Sector and Its Impact on Legal Legitimacy (A Legal-Analytical Study)

إعداد الدكتورة/ سحر أحمد أبو غنيم

دكتوراه في القانون العام، المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية، الجمهورية اللبنانية

Email: Sahar.aboughnaim@gmail.com

المخلص:

يتناول هذا البحث أثر النفوذ السياسي في قطاع الترابية والإسمنت في لبنان، وانعكاساته على المشروعية القانونية، وأيضاً على كفاءة السوق والمنافسة وحماية المصلحة العامة. حيث تكمن أهمية هذا الموضوع بأن القطاع المذكور يتمتع بأهمية اقتصادية واستراتيجية بالغة الأهمية في لبنان، لارتباطه باستغلال الموارد الطبيعية ونظام التراخيص الإدارية، ومحدودية الشركات المهيمنة في هذا القطاع، وارتفاع الحواجز أمام دخول منافسين جدد، مما جعل القطاع نفسه وسيلة لتبادل المصالح الاقتصادية والسياسية. قُمتُ باعتماد المنهج الوصفي التحليلي، من خلال دراسة النصوص التشريعية والتنظيمية اللبنانية المتعلقة بالقطاع، ومن خلال تحليل قواعد المنافسة ومكافحة الفساد وتضارب المصالح، وعرض الاجتهادات القضائية ذات الصلة. وتم تقسيم البحث على قسمين: تناول الأول الإطار القانوني والاقتصادي لشركات الترابية والإسمنت في لبنان، أما الثاني فتناول الإشكاليات القانونية والاقتصادية الناشئة عن الملكية السياسية وسبل الإصلاح.

أما الإشكالية فقد بحثت في تحول النفوذ السياسي عند توافر الظروف المؤسسية والقانونية إلى وسيلة للتأثير على القرار الإداري التنظيمي، أو الحد من شروط المنافسة. وقد أكد البحث على وجوب حماية المصلحة الاقتصادية وتأمين حاجة السوق، وأن هذا الأمر لا يُبرر تجاوز القواعد القانونية أو البيئية، مما يوجب تحقيقها في إطار يضمن مراعاة مبادئ المشروعية والشفافية والمنافسة العادلة. ومن أبرز التوصيات التي تحث على تعزيز استقلال الجهات الرقابية والتنظيمية، تفعيل قانون المنافسة وتطوير قدرة الهيئة على التحقيق في الممارسات الاحتكارية وما يُحد من المنافسة، تطوير التشريعات ذات الصلة لناحية قانون الإفصاح عن الذمة المالية والمصالح، وقانون الحق في الوصول إلى المعلومات، مع التشديد على ربط استمرار النشاط باحترام الشروط البيئية والفنية والقانونية، هذا فضلاً عن أهمية تعزيز الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المتعلقة بسير القطاع من منح مهل أو تراخيص، ومدى احترام مبدأ المشروعية في إصدارها. وقد خلص البحث إلى أن الإصلاح في هذا القطاع يحتاج إلى أعمال إصلاحية مؤسسية متكاملة تقوم على استقلال الرقابة وضمان الشفافية ومنع تضارب المصالح، وجعل استغلال الموارد الطبيعية مرتبطاً مباشرة بسيادة القانون والمصلحة العامة.

الكلمات المفتاحية: الترابية والإسمنت، المقال، الاحتكار، التراخيص.

Political Influence in the Lebanese Cement Sector and Its Impact on Legal Legitimacy (A Legal-Analytical Study)

Abstract:

This research examines the impact of political influence on the cement sector in Lebanon and its effects on legal legitimacy, market efficiency, competition, and the protection of the public interest. The importance of this topic comes from the major economic and strategic importance of the cement sector in Lebanon. The sector is closely related to the use of natural resources, the administrative licensing system, the limited number of dominant companies, and the high barriers to entry for new competitors. These factors have made the sector a possible area for the exchange of economic and political interests. The research uses a descriptive and analytical approach. It examines Lebanese laws and regulations related to the sector and analyzes the rules of competition, anti-corruption, and conflicts of interest. It also reviews relevant judicial decisions. The research is divided into two parts. The first part discusses the legal and economic framework of cement companies in Lebanon. The second part examines the legal and economic problems resulting from political ownership and the possible ways to reform the sector. The main issue examined is how political influence, when supported by certain institutional and legal conditions, can become a means of influencing administrative and regulatory decisions or limiting competition. The research emphasizes that protecting economic interests and meeting market needs are important. However, these objectives do not justify violating legal or environmental rules. Therefore, they must be achieved while respecting the principles of legality, transparency, and fair competition. The research recommends strengthening the independence of regulatory and supervisory authorities, enforcing competition law, and improving the authority's ability to investigate monopolistic practices and practices that restrict competition. It also recommends developing relevant legislation concerning financial and interest disclosure and the right of access to information. In addition, the continuation of business activities should be linked to compliance with environmental, technical, and legal requirements. The research also highlights the importance of strengthening judicial control over administrative decisions related to the sector, including the granting of extensions and licenses, and ensuring that such decisions comply with the principle of legality. The research concludes that reforming the cement sector requires a comprehensive institutional reform based on independent oversight, transparency, and the prevention of conflicts of interest. It also requires ensuring that the use of natural resources is directly linked to the rule of law and the public interest.

Keywords: Cement, Quarries, Monopoly, Licenses.

1. المقدمة:

يُشكّل قطاع الإسمنت والتّرابية إحدى أهم ركائز الاقتصاد الوطني، فهو يرتبط بصورة مباشرة بمشاريع البنى التحتية والنهوض العمراني، ويُعدّ عنصراً ومادّة أساسية في كافّة مراحل البناء، بدءاً من الأساسات حتى مرحلة تسليم المشروع، ولا يكاد يخلو مشروع من حاجته لهذه المادة، التي تُعدّ عنصراً حيويّاً وركيزة أساسية لاستمرارية المشاريع، خاصّة وأنّ لبنان حالياً مرحلة إعادة الإعمار ما بعد الحرب التي لا تزال أصداءها تُسمع في مناطق خاصّة في لبنان.

ولا شكّ أنّ لهذا القطاع قانونٌ يُنظّمه لضمان حُسن إدارة الموارد الطبيعيّة ولتنظيم قطاع الإنتاج والاستثمار بهذا الشأن. إلّا إنّ القانون كنصّ فعّال فإنّه لا يكفّ بمجرّد وجوده، ويحتاج إلى قياس مدى استقلالية القرار الإداري عن مراكز النفوذ والمصالح الخاصّة، حيث إنّهُ كلّما تدفّق النفوذ السياسي في القطاعات الحيويّة وهذا القطاع ضمناً، سجّل تراجعاً في فعالية القواعد القانونية وبمستوى أدائها التنظيمي، إذ يصبح القانون في هذه الحالة مظلةً للاعتبارات السياسيّة أكثر من المشروعية نفسها ومُتقدماً على سيادة القانون، ممّا أحدث اختلالاً في التوازن بين المصلحة العامّة وتلك الخاصّة، وقوّض الثقة بالإدارة العامّة وبمؤسسات الدولة.

لا تنفصل هذه الدراسة التي تتناول هذا القطاع عن البيئة السياسيّة والإداريّة، وهناك تساؤلات عن مدى تأثير النفوذ السياسي في القرارات الحكومية والإدارية المُتصلة بمنح تراخيص استثمار المقالع والكسارات، وتنظيم استغلال الموارد الطبيعيّة، بما في ذلك تحديد شروط الإنتاج وإدارة المنافسة. ولهذا الأمر آثار مُباشرة من ناحية المنافسة والأسعار وتوافر المواد الأولية في السوق المحليّة. أمّا خطورة النفوذ السياسي فلا تقتصر مُباشرة على التّدخّل في القرار الإداري، إنّما تصل إلى مرحلة التّأثير على صنع القرار أو إصدار التّراخيص أو منع التجديد للشركات الفاعلة، وقد تتعداها إلى اتخاذ تدابير استثنائية، تعمل الإدارة على تبريرها إن لناحية اقتصادية أو اجتماعية تُصّب في نهاية المطاف نحو تأمين حاجة السوق من الإنتاج. تجدر الإشارة أنّه لا بُدّ أن تكون هذه الممارسات مُتلائمة مع مبدأ المشروعية الذي يفرض على الإدارة وجوب ممارسة أعمالها وفقاً للقانون والأهداف التي وصفها المُشرّع، مع مراعاة المساواة وتجنّب إساءة استعمال السُلطة.

وفي الغالب يكون للنفوذ السياسي انعكاساً واقعاً على سلامة القرار الإداري ومشروعيته، ويتجلى ذلك في مدى المحافظة على المبادئ مع ضمان الحفاظ على استقلال الإدارة في ممارسة اختصاصاتها التنظيمية والرقابية. ويترتّب على الإدارة الالتزام بالحفاظ على حدودها دون التّدخّل المشروع الذي يستهدف المصلحة العامّة وبين مُراعاة الأمن الاقتصادي، وقد يتحوّل التّدخّل إلى وسيلة لحماية مصالح خاصّة أو تكريس امتيازات لفئات مُحدّدة تحت غطاء القرار الإداري.

من جهة أخرى، إنّ ارتفاع أسعار الإسمنت يُضيف بُعداً اقتصادياً إذا ثبت ارتباطه بمحدوديّة الإنتاج، أو مدى سهولة دخول مُنافسين جُدد، حيث إنّهُ في هذه الحالة يطرح تساؤلاً عن مشروعية التّراخيص والآثار التي تترتّب عليها، وكذلك مدى توافقها مع قواعد المنافسة. لكنّه في الوقت نفسه قد تسكّل الدولة في اتخاذها هذه القرارات بمُبررات أخرى منها الارتباط المُباشر بحماية البيئة والثروات الطبيعيّة، الحفاظ على السلامة العامّة والتنظيم العمراني، ممّا يجعل هذه المُبررات ورقة رابحة بيد الدولة تؤثر بدورها وتقيّد النشاط الاقتصادي بشرط أن يكون مُنظماً وفق أسس قانونية.

وبالنّظر إلى واقع الحال اللبناني لهذا القطاع فإنّ سوق الإسمنت يقوم على عددٍ مُحدّد من المُنتجين مُتمركزاً على ثلاث شركات وهي قادرة على تأمين حاجة السوق المحليّة. (Camelon, 2020)

والتساؤل يطرح إذا ما كان هناك محدودية في عدد المُنتجين الأمر الذي يسبب احتكاراً غير مشروع يجعل من هذه المُنتجة عُرضةً للتلاعب بالأسعار أو السيطرة من الجهات المسؤولة عنها، فلماذا لا يفتح باب المنافسة؟ أمّا أهمية المسألة فتزداد مع وجود قيود على

استيراد الإسمنت، وبحسب دراسة حديثة في هذا المجال تبين أن السوق المحلية بقيت خاضعة لهيمنة المنتجين المحليين (الشركات الثلاثة: شركة التراب الوطنية ش.م.ل. - Cimenterie Nationale S.A.L. - إسمنت السبع، شركة هولسيم لبنان ش.م.ل. Holcim S.A.L. (Liban) وشركة إسمنت سبلين ش.م.ل. - Ciment de Sibline S.A.L.، وذلك بسبب القيود المفروضة على استيراد الإسمنت). (The Policy Initiative, 2026).

وهناك مشكلة أخرى مرتبطة بالمواد الأولية، حيث إن إشكالية منح التراخيص لاستخراج المواد من المقالع هي التي تدعم استمرارية المواد الأولية اللازمة لهذه الصناعة، وبالتالي فإن أية قيود على التشغيل تنعكس على مقدرة المصانع في الإنتاج.

وقد ورد عن وزارة الصناعة بأن المصانع كانت تحصل على أذونات لتشغيل المقالع تتضمن كميةً ونوعيةً معينةً ولها فترة عمل محدّدة. علماً أنها طالبت بإعطاء أذونات تشغيل مؤقتة لمدة سنة لحين الفصل أو منح التراخيص اللازمة. (وزارة الصناعة، 2021)

تجدر الإشارة أن المرسوم رقم 2002/8803 المتعلق بتنظيم المقالع والكسارات قد وضع إطاراً ينص على تحديد المواقع، ووضع شروط التنفيذ. وأحال بعض الحالات وجعل قراراتها خاضعة للمجلس الوطني للمقالع، هذا بالإضافة إلى وضع بعض الحالات تحت إدارة وقرار مجلس الوزراء، بالأخص تلك المتعلقة بالملكية والموقع. إذا كانت أملاكاً خاصة أو في الأملاك الخصوصية العائدة للدولة أو للمؤسسات العامة والبلديات. (المادة 2 من المرسوم 2002/8803 الصادر في 2002/10/4).

من ناحية أخرى، هناك فوضى عارمة في المقالع وسوء تنظيم أو تمركز في أماكن معينة، حيث أفاد وزيرين إلى وجود أكثر من 1230 مقلعاً وكسارة معظمها غير شرعي وقائماً دون ضوابط ومعايير محدّدة، الأمر الذي يستدعي وضع استراتيجية تحقق التوازن بين حماية البيئة والصحة العامة والصناعة الوطنية. (مجلس النواب، 2024)

هذا فضلاً عن الاتهامات بالاحتكار لمادة الإسمنت، فقد قامت مديرية حماية المستهلك بحملات رقابية وحرّرت محاضر بحق المخالفين وقامت بإحالتها إلى القضاء المختص. في حين رأى وزير الاقتصاد أن ضبط الأسعار لا يُعد إجراءً كافياً، حيث إن السماح بالاستيراد كفيل بمعالجة إحدى أسباب المشكلة. (وزارة الاقتصاد والتجارة، 2022)

1.1. مشكلة البحث:

بالرغم من أهمية قطاع التراب والإسمنت ودوره الحيوي في كافة النشاطات الاقتصادية وإعادة الإعمار، خاصةً بعد الحرب والحاجة الأساسية لتلبية متطلبات السوق المحلي، إلا إن جُل الإشكالية القانونية تكمن في تداخل المصالح الاقتصادية مع النفوذ السياسي وما قد ينشأ عنه من تأثير مُحتمل، وسلطة الدولة في منح التراخيص أو تجديدها، أو القيود التي تفرضها بشكلٍ مباشر على الاستيراد والإنتاج، مع ما يُصاحبه من مراعاة تنظيم استغلال الموارد الطبيعية اللازمة.

تكمن الإشكالية في تحديد مدى قدرة قواعد المشروعية القانونية على ضبط العلاقة بين النفوذ السياسي والقرار الإداري في قطاع التراب والإسمنت في لبنان.

إلى أي مدى يؤثر النفوذ السياسي في قطاع التراب والإسمنت على مشروعية القرارات الإدارية النّاطمة خاصةً فيما يتعلّق بتراخيص المقالع والإنتاج والمنافسة والأسعار، وفي حدود سلطة الدولة وتوازنها في مراعاة المصلحة العامة وتأمين حاجة السوق. ويتفرّع عن هذه الإشكالية الأمور التالية:

- بيان مدى مشروعية الحصرية في الإنتاج للشركات الثلاث وحدها دون غيرها.
- التركيز على أهمية منح التراخيص بالاستثمار أو تجديد التي كانت ممنوحة سابقاً.

- بيان تأثير النفوذ السياسي على القرارات المتعلقة بالتأريض بالنسبة للمقالع والكسارات وأيضاً دورها في تنظيم الإنتاج والمنافسة.
- اقتراح توصيات بطابعها الإصلاحي بُغية تحقيق التوازن بين مُتطلبات تنظيم المقالع وحماية البيئة وضمان المنافسة العادلة وتأمين حاجة السوق المحلي.

2.1. أهداف البحث:

يهدف هذا البحث إلى الآتي:

- تحديد الإطار القانوني الناظم لقطاع الترابية والإسمنت في لبنان.
- بحث مدى تأثير النفوذ السياسي وتداخل المصالح الاقتصادية في مشروعية القرارات الإدارية.
- تقييم مدى مشروعية الحصرية القائمة في إنتاج الترابية والإسمنت من قبل الشركات الثلاث العاملة في القطاع.
- معرفة مدى مشروعية إجراءات منح تراخيص استثمار المقالع والكسارات وتجديد التأريض السابقة.
- بيان أثر النفوذ السياسي المحتمل في قرارات التأريض المتعلقة بالمقالع والكسارات.
- الموازنة بين مقتضيات حماية المصلحة العامة ومُتطلبات حماية البيئة وتنظيم استغلال الموارد الطبيعية.
- اقتراح إصلاحات قانونية وإدارية ذات طابع حوكمي تُعزز شفافية إجراءات التأريض وتجديده، وتُحد من تضارب المصالح والنفوذ السياسي.

3.1. أهمية الدراسة:

- تتخذ هذه الدراسة أهمية بالغة إذ إنها تتناول قطاع اقتصادي استراتيجي فاعل، له دور مهم ومُرتبط بالمصلحة العامة، وفي الوقت عينه يتصل مباشرةً بالسلطة الإدارية التي تُنظمه ودورها في تحديد قواعد المنافسة ومنع الاحتكار.
- التعمق في مشروعية القرارات الإدارية لاسيما تلك المتعلقة بمنح تراخيص أو رفض تجديدها.
- توضيح الأثر القانوني لحصرية الإنتاج لعددٍ مُعيّن من الشركات، الأمر الذي يؤدي إلى نشوء وضع احتكاري يتعارض مع قواعد المنافسة.
- بيان العلاقة بين منح التراخيص للمقالع وبين مُراعاة المنافسة في السوق المحلي من بيع مادة الإسمنت.
- تحليل أسباب ارتفاع أسعار الترابية والإسمنت وبيان مدى ارتباطها بمحدودية المنافسة والحصرية من الشركات وعوامل أخرى تتصل بتكلفة الإنتاج من طاقة ونقل ومواد أولية.
- توضيح مدى مشروعية تدخّل الدولة في تنظيم الأسعار والإنتاج، هذا بالإضافة إلى إظهار مدى إمكانية توقّر الاكتفاء في السوق وبين ضمان حماية المستهلك.

4.1. محتويات الدراسة:

المقدمة

الفصل الأول: الإطار القانوني والاقتصادي لشركات الترابية والإسمنت في لبنان

المبحث الأول: الإطار التشريعي لقطاع الإسمنت والمقالع والكسارات

المبحث الثاني: الملكية السياسية وأثرها في بنية شركات الإسمنت

الفصل الثاني: الإشكاليات القانونية والاقتصادية الناشئة عن الملكية السياسية وسبل الإصلاح

المبحث الأول: المشكلات القانونية والاقتصادية الناتجة عن الملكية السياسية

المبحث الثاني: الإصلاحات القانونية المقترحة لتعزيز الحوكمة في قطاع الإسمنت

الخاتمة.

5.1. حدود الدراسة:

تقوم هذه الدراسة على مُحدّدين رئيسيين هما:

- 1- حدود موضوعية: تركز على قطاع الترابية والإسمنت وواقعه الحالي، مع الإشارة إلى القرارات المرتبطة بمنح الترخيص أو تجديدها، وكذلك تنظيم الإنتاج والتسعير من الدولة.
- 2- حدود مكانية: تُركز على الجمهورية اللبنانية وحالة المقالع والكسارات فيها، ويشمل ذلك القوانين والقرارات المحلية المُتخذة بهذا الشأن.

6.1. مصطلحات البحث وتعريفاتها:

الترابية والإسمنت: يُعد مصطلح الترابية هو الأكثر شيوعاً في لبنان، والأصل هو تسمية "الإسمنت" حيث يعتبر مادة هيدروليكية تتكوّن من طحن مادة "الكلنكر" الناتجة عن معالجة أولية للمواد منها: الحجر الجيري والمواد الطينية، ومن ثم وضعها على درجة حرارة مرتفعة، ويتم الطحن بصورة دقيقة مع وضع المواد المناسبة المضافة لها. (Marriam Webster Dictionary)

أمّا المقصود بها في هذا البحث فهي المادة التي تستخدم في أعمال البناء والانشاءات، وتنتج من معالجة المواد الأولية يكون في مُقدمتها الحجر الجيري والمواد الطينية وأيضاً إنتاج الكلنكر Clinker وطحنه.

المقالع: هي جميع الأماكن الطبيعية الصالحة لاستخراج الترابية والصخور والمواد المعدنية أو المُتحرّرة أو الرملية الموجودة على سطح الأرض أو في جوفها، والتي لا تدخل في مفهوم المناجم؛ ويشمل أيضاً محاجر الرمال والأترية. أمّا استثمار المقالع فهو استخراج لهذه المواد بقصد استعمالها أو تسويقها أو تصنيعها أو استخدامها في الردم.⁽¹⁾

التراخيص: تُمثل الإذن الذي تمنحه الإدارة المختصة لشخص طبيعي أو معنوي لممارسة نشاط أو للقيام بعمل مُعيّن يكون الأصل فيه ضرورة الحصول على إذن قبل مباشرة العمل به، إذا ما كان القانون قد أخضع النشاط المُراد القيام به لنظام الترخيص. وهذا الأمر قد ظهرت أهميته في المرسوم نفسه 2002/8803 الذي حدّد المواقع والجهات والإجراءات المتعلقة بالاستثمار والمسموح بها.

الاحتكار: يُعد حالة من الهيمنة أو السيطرة على سوق مُعيّن أو سلعة مُعيّنة، بحيث تجري فيه مُمارسة ما، ترمي إلى منع المنافسة أو تقييدها أو الحد منها، مما يسمح للشركة المنشأة بالتأثير على شروط السوق بصورة جوهرية. إن كان من ناحية الكمية أو الأسعار أو الحد من دخول مُنافسين جُدد إلى السوق وذلك في حدود القانون.

7.1. منهجية الدراسة:

تم اعتماد منهجين في هذا البحث:

- المنهج التحليلي: الذي يقوم على دراسة وتحليل النصوص القانونية والمراسيم والقرارات الإدارية، التي تُنظم قطاع الترابية والإسمنت في لبنان، مع التركيز على القواعد المتعلقة بمنح الترخيص والاستثمار وعرض مجموعة من المبادئ التي تراها في القانون الإداري.

¹ - المادة الأولى من المرسوم 8803 الصادر بتاريخ 2002/10/4 المتعلق بتنظيم المقالع والكسارات.

- المنهج الوصفي: الذي يقوم على وصف وتحديد واقع قطاع التربة والإسمنت في لبنان، وتوضيح بُنيته الاقتصادية والإدارية والجهات المُتدخلّة في تنظيمه، كما عمل على وصف مظاهر النفوذ السياسي والاقتصادي والمصالح بينهم، وكذلك الأمر بالنسبة لتوفير التّراخيص الإداريّة اللازمة.

2. الدراسات السابقة:

1.2. الدراسات باللغة العربية:

دراسة نزار صاغية، ورين إبراهيم، (2025). بعنوان: "المقالع تقضم الجبال: صناعة نظام اللاقانون"، المفكرة القانونية، بيروت، بالتعاون مع مبادرة سياسات الغد ضمن مشروع المناخ والأرض والحق. هدفت هذه الدراسة إلى كشف تشكل اللاقانون في قطاع المقالع وعلاقته بالقوى النافذة، معتمدةً المنهج التحليلي النقدي، وخلصت إلى انتشار الاحتكارات والمقالع غير المرخصة وضعف تطبيق القانون.

دراسة رين إبراهيم، (2024). بعنوان: "التطبيع مع انتهاك تنظيم المقالع: هكذا تمررت الحكومة على القضاء إكراماً لشركات الإسمنت"، المفكرة القانونية، بيروت. اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي من خلال دراسة القرارات الحكومية وأحكام مجلس شورى الدولة المتعلقة بمقالع شركات التراب، وخلصت إلى وجود تعارض بين المهل والاستثناءات الحكومية والقواعد التنظيمية والاجتهاد القضائي.

دراسة منى خشن، (2026). بعنوان: "ازدواجية المعايير لدى مصنعي شركات الإسمنت في لبنان: بين استخراج المواد وحماية المشهد الطبيعي"، مبادرة سياسات الغد بالتعاون مع المفكرة القانونية، بيروت. اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي النقدي، وذلك بالتركيز على الشركات الثلاث الكبرى في سوق الإسمنت وعلاقتها باستغلال الموارد والبيئة. وخلصت إلى وجود تركيز مرتفع في السوق ووجود ممارسات بيئية متناقضة.

2.2. الدراسات باللغة الأجنبية:

دراسة Monica Basbous (2024/2023). بعنوان: "The Violence of Extractive Urbanization: Dying to Live in Lebanon. UN". اعتمدت هذه الدراسة المنهج التاريخي النقدي لدراسة صناعة الإسمنت، وخلصت إلى القول بأن هذه الصناعة ترتبط بشبكات سياسية واقتصادية وبآثار بيئية واجتماعية.

دراسة Andre' Sleiman (2024) بعنوان: "An Enabling Environment for the Elite Capture: The Political Economy of Environmental Policies in Lebanon. Heinrich Boll Foundation, Lebanon". ركزت هذه الدراسة على قطاع الطاقة والمقالع، واعتمدت منهج الاقتصاد السياسي والتحليل المؤسسي، وخلصت إلى أن صناعة السياسات البيئية منذ التسعينات أصبحت متأثرة بالنخب السياسية وشبكتها الاقتصادية.

دراسة Jakob Boswall & Yasmine Minkara (2021). بعنوان: "Mountains To Mortar: Lebanon's Concrete Conflicts of Interests. Triangle Research & Consulting, Lebanon". تناولت هذه الدراسة تضارب المصالح والارتباطات السياسية داخل قطاع الإسمنت والمقالع عبر اعتماد المنهج الاستقصائي في تتبع الملكية والعلاقات السياسية. وخلصت الدراسة إلى وجود تداخل بين النخب السياسية والقطاع الإسمنتي والكارتل السوقي.

وعليه يتكون هذا البحث من فصلين أساسيين هما: الأول يتناول الإطار القانوني والاقتصادي لشركات التراب والإسمنت في لبنان، والثاني يتناول الإشكاليات القانونية والاقتصادية الناشئة لتعزيز الحوكمة في قطاع الإسمنت وسبل الإصلاح.

الفصل الأول: الإطار القانوني والاقتصادي لشركات الترابية والإسمنت في لبنان

كان ولازال قطاع الترابية والإسمنت في لبنان ذات أهمية وركيزة أساسية في الاقتصاد اللبناني، فهو بنوعه ليس نشاطاً صناعياً فحسب، إنما يتعدى صدها ليشكل عنصراً أساسياً في تنفيذ المشاريع الإنشائية وإعادة الإعمار وتأهيل المرافق العامة وأيضاً الخاصة. كما يتمتع بمزايا متنوعة تتداخل فيها الأبعاد الصناعية والاقتصادية والبيئية والإدارية، حيث إن عملية إنتاج الإسمنت تحتاج إلى توفير المواد الأولية والتي تتمركز في المقالع، وإن استثمار هذه الأخيرة وتشغيلها يكون من ضمن سلسلة من القواعد والقيود التي تتطلب أذونات وتراخيص؛ وتصدر هذه الأخيرة عن سلطات الدولة كما القوانين والتشريعات النافذة. في المقابل، فإن مجال الاستثمار في هذا القطاع لا يكون متاحاً بشكل مطلق، إنما يتطلب مراعاة النشاط الاستثماري والمنافسة مع سلطة الدولة في تنظيم هذا النوع من النشاطات الاقتصادية، وبين متطلبات حماية البيئة والموارد الطبيعية.

وفي سبيل ذلك، يترتب على مقدم طلب الترخيص إرفاق بيان عن طبيعة المواد المطلوب استخراجها ووضعيتها وأنواعها الجيولوجية، ومدى انتشارها السطحي وسماكة طبقات الأرض القابلة للاستثمار والعمل المُقرَّرين، وارتفاع جبهات القلع، وطبيعة مواد التغطية وحجمها ومتوسط سماكتها والحجم الإجمالي للمواد المُراد استخراجها والإنتاج السنوي المتوقع؛ وأيضاً الإنتاج السنوي الأقصى. هذا بالإضافة إلى تقديم بيان عن طريقة الاستثمار ووسائل الاستخراج ووجهة استعمال المادة المُستخرجة.⁽²⁾

يتركز استخراج هذا النوع من المواد الأولية وتصنيعها وبيعها من قبل ثلاث شركات⁽³⁾ في لبنان فقط، وقد كانت قادرة على تغطية حاجة السوق المحلي في الظروف العادية، إلا إن هذا العدد المحدود شكّل احتكراً على سوق الإسمنت اللبناني، على الرغم من الحصة السوقية غير المتساوية بين الشركات نفسها، وإن استمرار هيمنتها حتى تاريخه مُرتبط تاريخياً بالقيود المفروضة على استيراد الإسمنت من الخارج، وكذلك بطبيعة تنظيم قطاع المقالع، وهذا كله يُثير مسألة فعالية المنافسة ومدى إمكانية دخول منافسين جُدد إلى السوق.

(The Policy Initiative, 2026)

أما الإطار القانوني فيشير بأن استثمار المقالع والكسارات يخضع لنظام تشريعي، ألا وهو المرسوم رقم 8803 الصادر في 2002/10/4، وهذا التنظيم يكتسب أهمية خاصة لارتباطه بالإنتاج واستثمار المقالع وفقاً للشروط المُحددة قانوناً، وقد أخضع المُشرع ذلك لنظام الترخيص والرقابة، بما يعكس رغبة الدولة في تحقيق التوازن بين استغلال الموارد الطبيعية. وقد تناولت المادة (7) من المرسوم شروط لزوم تقديم الترخيص إلى المحافظ، وما يجب أن يحتويه من معلومات كالتالي: مستند يُثبت اتخاذ طلب الترخيص محل إقامة مختار داخل المحافظة التابع لها مكان المقلع، إفادة عقارية تُثبت ملكية طالب الترخيص للعقار، أو وكالة قانونية تخوله حق استثمار العقار كمقلع، وفي حال كان الترخيص مُتعلقاً بأمالك عائدة للدولة أو للبلديات فيجب تقديم المستند القانوني المُثبت لحق إشغال هذه الأملاك وفقاً للشروط المُحددة في القوانين المرعية، إفادة ارتفاع وتخطيط، خريطة تُبين موقع المقلع ومساحته، بيان عن طبيعة المواد المراد استخراجها، بيان عن طريقة الاستثمار ووسائل الاستخراج ووجهة استعمال المواد المُستخرجة، التاريخ المقرر لمباشرة استثمار المقلع ومدة الاستثمار المطلوبة، إذا كانت الأرض موضوع الترخيص خاضعة كلياً أو جزئياً لترتيبات إدارية قانونية أو تنظيمية خاصة بما فيها حقوق الارتفاق مهما كان نوعها أو مصدرها. مع التأكيد إذا كان الترخيص يحوز على رخصة استثمار مقلع، خريطة تُبين حدود الموقع، خريطة مساحة تُبين فيها طلب الترخيص العقارات المزمع الاستثمار فيها، فضلاً عن متطلبات أخرى تستوجب تأمينها من الشركة طالبة الترخيص باستثمار مقلع.

² - المادة (7) الفقرة 5 و6 من المرسوم 2002/8803 المتعلق بالمقالع والكسارات.

³ - شركة الترابية الوطنية ش.م.ل. - Cimenterie Nationale S.A.L. - إسمنت السبع، شركة هولسيم لبنان ش.م.ل. - Holcim (Liban) S.A.L. وشركة إسمنت سبيلين ش.م.ل. - Ciment de Sibline S.A.L.، وذلك بسبب القيود المفروضة على استيراد الإسمنت.

وبشكل عام، إنَّ الترخيص الإداري لا يُعتبر مجرد إجراء فني أو بيئي، فقد يكون له آثار اقتصادية مباشرة من شأنها تعزيز بُنية السوق؛ في المقابل إنَّ محدودية النشاط في هذا المجال أو تأخير إصدار التراخيص أو تجديدها، وحصر العمل بمواقع معيّنة قد يُعيق الحصول على المواد الأولية اللازمة للإنتاج، وبالتالي يؤثر على حجم الإنتاج وتكاليفه وقُدرة المنافسين الجدد على دخول السوق، وبذلك يكون البحث حول منح التراخيص ومدى حياد الإدارة بين المستثمرين والمعايير التي تأخذ بها كلها مسائل تتجاوز القانون الإداري، كما أنَّها تتصل مباشرة بقواعد المنافسة والكفاءة.

وما يُعزّز هذا الإطار التشريعي هو صدور قانون المنافسة اللبناني رقم 281 بتاريخ 2022/3/17، وقد شكّل تحولاً مهماً في تنظيم العلاقة بين الدولة والنشاط الاقتصادي. وقد تحدّثت وزارة التجارة أنَّ الغاية من هذا القانون تتمثّل في تأمين النفاذ إلى الأسواق، ومنع شتى الممارسات التي تُخل بالمنافسة بما يضمن تعزيز رفاه المستهلك ورفع الكفاءة الاقتصادية.

يُثير هذا الأمر مسألة التنظيم القانوني لقطاع التراب والإسمنت، إذ إنَّها ترتبط بكل من قانون الشركات، نظام المقالع والكسارات، قانون المنافسة، قانون البيئة، وأيضاً القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات المختصة، هذا فضلاً عن مهمة وزارة الاقتصاد والتجارة في هذا المجال المتمثلة في قانون مكافحة الاحتكار (المنافسة)، والحفاظ على ما يؤمّن المنافسة وتحقيق العدالة بين التجار في هذا المجال.

لا تنحصر هذه المنظومة القانونية بما يرتبط بها من تنظيمات فقط، إنّما تتعداها في بحث ملائمة النشاط الاقتصادي للشركات المنتجة مُحكّمة الإنتاج في السوق اللبناني، حيث تتنافس هذه الأخيرة من حيث العرض والسعر النهائي والإنتاج، وأيضاً دراسة وحصر التكاليف بما يستوجب إجراء تكييف قانوني يبيّن مقارنة بين التمرّك الاقتصادي للمشروع، وبين الممارسات الاحتكارية بين الشركات نفسها والتي تُشكل استغلالاً في نهاية المطاف ممّا يقتضي التّحقّق من توفر شروطها وعناصرها. والأدهى من ذلك ازدياد الحاجة للإسمنت أكثر فأكثر لأعمال عمرانية إنشائية تتجاوز المصالح التجارية الخاصة، حيث إنّ أي نقص في الإنتاج أو ارتفاع في التكلفة أو عدم تأمين المواد الأولية من شأنه إعمال تضارب في الأسعار، وبالتالي احتكار للمادة المنتجة وصولاً إلى انعكاسات مختلفة إن لجهة كلفة البناء والأشغال، وإن للاحية مشاريع البنية التحتية أو أيّة مشاريع أخرى تدخل ضمن إطار إعادة الإعمار.

فالمشكلة في هذا القطاع لا تكمن في معرفة الشركات المنتجة أو حُصصها أو تراخيصها، إنّما تكمن في معرفة مكانتها القانونية ومدى تأثير القرارات على عملها، فالأصل أنّ تنظيم المقالع يصبّ ضمن هدف حماية البيئة وهذا يتطلّب مراعاة مبادئ المشروعية والمساواة والشفافية، دون أن يتحوّل الهدف نحو مركز حماية للمنافسين من دخول منافس جديد. لا ينبغي الفصل بين رابط عمل هذه الشركات والنفوذ السياسي المهيمن، الأمر الذي يجعل من السياسة تتقدّم على المصلحة العامة في هذا المجال خاصة في مجال منح التراخيص أو تنظيم الإنتاج أو ضبط السوق. (L'Orient Today, 2021)

وسيتناول هذا الفصل في المبحث الأول الإطار التشريعي لقطاع الإسمنت والمقالع والكسارات، وفي المبحث الثاني الملكية السياسية وأثرها في بنية شركات الإسمنت.

المبحث الأول: الإطار التشريعي لقطاع الإسمنت والمقالع والكسارات

إن أولى الارتباطات القانونية المُتعلّقة بتنظيم قطاع الإسمنت والمقالع والكسارات تتبع لقانون التنظيم المدني، الذي نصّ في المادة (26) منه على أنّ إنشاء واستثمار المقالع والكسارات سواء في المشاعات أو الأملاك العمومية والخاصة العائدة للدولة والمؤسسات والإدارة العامة والبلديات، ويستوجب الاستحصال على رخصة ويخضع لشروط وقواعد تحددها المديرية العامة للتنظيم المدني بالاشتراك مع الإدارات المختصة، بشرط أن تصدر بمرسوم عن مجلس الوزراء.

تمثل هذه القاعدة الأساس التشريعي الذي على ضوئه تمكنت السلطة التنفيذية من وضع نظام تفصيلي لهذا القطاع. كما استند النظام اللاحق إلى هذا الأساس وأصبح الترخيص بالاستثمار من حيث طبيعته نشاطاً إدارياً منظماً، إذ لا يجوز ممارسته متى ما كان العقار ملكاً لصاحبه. وهذا يعني أن الملكية للأرض أو العقار ملكاً لصاحبه. وهذا يعني أن الملكية للأرض أو العقار لا تمنح صاحبها حق الاستثمار دون ترخيص، ما يوجب التقيد بنظام التنظيم المدني ووجوب الاستحصال على الترخيص الإداري. حيث إن حق الاستخراج يخضع لشروط وقيود قانونية مستقلة وضعت للمصلحة العامة، وحماية الموارد الطبيعية من الاستثمار غير الممنهج.

يُعد المرسوم 2002/8803 المتعلق بتنظيم المقالع والكسارات هو النص التنظيمي الأكثر أهميةً لناحية تنظيم استثمار هذا القطاع، يليه المرسوم 2002/444 المتعلق بقانون حماية البيئة الذي راعى مسألة المقالع وضرورة مراعاة البعد العمراني والإداري. وبالعودة إلى المرسوم 2002/8803 فقد عمل على تحديد المواقع الصالحة للاستثمار وربط ذلك بالحصول على تصريح، مع ضرورة تقديم المستندات والدراسات الفنية والبيئية ذات الصلة، وفرض التزامات على المستثمر في مقدمتها إعادة تأهيل المقالع.

وبالنسبة لنوع المستندات المطلوبة فإنها تتنوع ما بين إفادة عقارية بملكية العقار أو الترخيص باستثماره إلى جانب الخرائط الطبوغرافية والهندسية، تقديم دراسة جيولوجية، إرفاق إفادة التخطيط والارتفاعات المجاورة، مع بيان حجم الإنتاج السنوي المتوقع، ودراسة انعكاس هذا النوع من الاستثمار على البيئة.

ومن خلال ما ذكر، فإن الحق بالاستثمار والمباشرة به لا يعتمد على الترخيص فقط، إنما يتوجب توفر شروط في المستثمر منها: الاختصاص والشكل والغاية والسبب. وهذه كلها شروط قانونية تندرج ضمن احترام مبادئ المشروع.

صدر المرسوم رقم 16456 بتاريخ 2006/2/27 يليه المرسوم 2009/1735 الذي عدل المرسوم 2002/8803 وأضاف على مواقع الخريطة التنظيمية، وقد وضع المرسوم 2009/1735 تعديلاً لخريطة المواقع الصالحة للاستثمار.

ويُفسر هذا الأمر بأن تحديد المواقع المستفاد منها للاستثمار مسبقاً بأنها ضمانات في مواجهة التعسف الإداري، حيث إن الإدارة ليس لها سلطة مطلقة في اختيار مواقع الاستثمار، وعليها احترام المخطط التنظيمي والنصوص التي تُحدد المناطق المسموح ممارسة أنشطة الاستثمار بها. وهذا الأمر يُثير مسألة توافق القرار الإداري مع مبدأ المشروع، حيث إن الأصل كما هو مُحدد في الخرائط والاستثناء هو التعديل.

أما من ناحية الرقابة البيئية والنشاط الاقتصادي، فقد حدّد المرسوم 5243 المؤرخ 2001/4/5 المتعلق بتصنيف المؤسسات الصناعية تصنيف هذه ومرجعيتها فيما يتعلق بمراجع وزارة البيئة والمديرية العامة للتنظيم المدني. وهناك المرسوم 2002/8018 المؤرخ 2002/6/12 الذي وضع أصول وإجراءات الترخيص المتعلقة بإنشاء المؤسسات الصناعية واستثمارها.

ويُراعى في مسألة الاستثمار تقديم مجموعة متنوعة لا تقتصر على الاستحصال على الترخيص لممارسة نشاطها، مع مراعاة موقعها واستيفائها للمتطلبات الصناعية والعمرانية والبيئية. كما أن حيازة العقار لا تنشئ حقاً في إقامة المصنع وتشغيله ممّا يستوجب مراعاة الاستحصال على الترخيص الإداري المسبق كما أحكام القانون.

أما قانون البيئة الذي راعى هذه المسألة فهو المرسوم 2002/444 الذي حدّد النشاطات المنظمة ضمنه بما فيها صناعة الإسمنت، وكان في مقدمة أهدافه تنفيذ سياسة حماية البيئة الوطنية والوقاية من التدهور والتلوث، هذا بالإضافة إلى تعزيز الاستعمال المستدام للموارد الطبيعية. وقد جعل هذا القانون من حماية البيئة قيداً سابقاً على ممارسة النشاط الاقتصادي.

وقد نصّت المادة (22) منه على إلزام الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص بإجراء دراسة الفحص البيئي المبدئي، أو تقييم الأثر البيئي للمشاركة التي قد تُهدّد البيئة بسبب حجمها أو طبيعتها أو أثرها أو نشاطاتها، مع شرط مراجعة وزارة البيئة لهذه الدراسات

وإبداء موافقتها عليها، متى ما تحققت شروط سلامة البيئة واستدامة الموارد. وأضافت هذه المادة إمكانية تعديل أو توسيع أو إعادة تأهيل أو وقف بعض النشاطات.

وعلى ذلك يجري التقييم في أداء كل عمل لهذه الناحية، كما المرسوم 2012/8633 الصادر في 2012/8/7 المتعلق بأصول تقييم الأثر البيئي ومراجعة الدراسات والمراقبة اللاحقة. ويُعد غياب الدراسة نقصاً فنياً في الملف ويتعدى ذلك إلى مرحلة المساس بمشروعية القرار الإداري الصادر بشأن المشروع.

لا يكتفى بتقييم عمل المؤسسات الصناعية فقط، إنما تخضع في الوقت عينه للرقابة على عملية التشغيل، وقد حظرت المادة (24) من المرسوم أعلاه إطلاق ملوثات للهواء أو تجاوز الحدود القصوى المسموح فيها، وأخضعت الآلات والمعدات التي ينتج عنها ملوثات لهذا القيد أعلاه. وهذا الأمر يتعدى دوره إلى عملية صناعة الإسمنت، حيث تستخدم آلات ومعدات تقجير وغيرها من الأمور التي توجب استعمال الوقود، ما قد ينجم عن عملية الإنتاج انتشار انبعاثات وملوثات، وهذا الأمر يتطلب الالتزام بالمعايير البيئية للمؤسسة بشكل إجباري كما أحكام القانون.

من جهة أخرى، فإن الترخيص يُمنح لمدة مؤقتة ويتطلب من المستثمر إعادة تقديم الطلب والمستندات اللازمة بهذا الشأن، فهو بطبيعته يُجيز للمؤسسة ممارسة نشاطها في حدود الشروط الممنوحة لها. ولا يعد حصانة للمؤسسة ضد الرقابة، إذ تجري هذه الأخيرة وتفرض زمامها إذا ما تغير المستثمر أو خالف الشروط، أو أدى نشاطه إلى إحداث ضرر بيئي مخالفاً شروط الترخيص الذي أُعطي له.

هذا بالإضافة إلى وجوب حماية التربة والموارد الطبيعية، فقد نصت المادة (38) على وضع شروط خاصة للحد من تدهور التربة وتلوث الأرض وجوفها وكذلك مواردها، مع النص على تحديد الأنشطة التي قد تتسبب بالأضرار المذكورة ووجوب إخضاعها للترخيص وأيضاً المراقبة.

لا يمكن الإشارة إلى كل تلك القوانين دون قانون المنافسة رقم 2022/281 الصادر بتاريخ 2022/3/15 والذي احتوت قواعده على تنظيم للمنافسة في الأسواق ومنع الممارسات المخلة بها، وأيضاً مكافحة الممارسات الاحتكارية ومراقبة عمليات التمرکز الاقتصادي. وينطبق هذا القانون على قطاع الإسمنت خاصة في ظل وجود عدد مُحدّد من المنتجين. مع الإشارة إلى أن السيطرة على هذا القطاع تؤثر بدورها على قدرة المنافسين الجدد لدخول السوق المحلي، وتظهر هيمنة الاحتكار على الشركات المنتجة الحاصلة على ترخيص مُسبق.

المبحث الثاني: الملكية السياسية وأثرها في بنية شركات الإسمنت

من الواضح في لبنان أن استمرارية هذا القطاع لا تعتمد فقط على توفر المواد الأولية والبيئية المناسبة لاستخراج هذه المواد، مع توافر المقالع المناسبة، إلا أن اقتصاد هذا القطاع يُمثّل نموذجاً واضحاً للتدخل السياسي حيث تتداخل الملكية الخاصة مع النفوذ سواء أكان سياسياً أم اقتصادياً، فهي بدورها مراحل متسلسلة تبدأ من توفير المقلع لاستثماره، ثم تقديم المستندات الإدارية والفنية اللازمة، طلب الترخيص الإداري الذي يُجيز الاستثمار وصولاً إلى استخراج المواد الأولية، ويكتسب أهمية هذا القطاع باعتبار أن الإنتاج يُعد عنصراً أولياً في كافة الأعمال الإنسانية وعنصراً مهماً لإعادة الإعمار.

ما يؤكد الهيمنة السياسية الاقتصادية على القطاع هو محدودية الشركات المنتجة المحصورة بالشركات الثلاث. وهذا ما أبرز الحاجة لتعزيز المنافسة خاصة في ظل وجود حواجز مرتفعة أمام المنافسين الجدد. (World Bank, 2018)

وقد أظهرت دراسة أخرى أن المصالح السياسية والاقتصادية تمتد عبر سلسلة القيمة من استخراج الصخور وتكسيرها وصولاً إلى إنتاج الإسمنت وتوزيعه. (The Badil, 2021)

تكمّن المسألة الأساسية في توجيه عبارة "الملكية السياسية" هي بتغير العلاقة لدى الأفراد المساهمين في الشركات الثلاث لتصبح ذات نفوذ فعلي يؤثر بشكل مباشر على المنافسة أو على القرارات الصادرة من جهتها ما يفقدها روابط المنافسة. والأصح أنه تمت الإشارة إلى صور رأس المال الاقتصادي مع النفوذ السياسي في هيكل تلك الشركات.

أولاً - مركزية اقتصاد الشركات وعلاقته بالنفوذ السياسي

شكّلت الشركات الثلاث البنية الأساسية لسوق الإسمنت في لبنان، بدءاً من الصناعة وصولاً إلى التسويق، يرافق ذلك تركيز هذه الشركات الكثير من القيود السياسية والاقتصادية اتجاه دخول منافسين جدد. حيث إنّ هذه الشركات وحدها نجحت في الحصول على التراخيص الصناعية اللازمة، وقامت بالمحافظة عليها لمدة زمنية طويلة، ممّا شكّل استفادة من الموارد الطبيعية وتحكماً في سعر السوق، هذا فضلاً عن منافع كثيرة دون منافسة سواء في الاستثمار أو البيع. (L'Orient Today, 2021)

أما أكثر ما يُعيق دخول منافسين جدد إلى القطاع هو صعوبة الحصول على الترخيص القانوني مع عدم إمكانية الوصول إلى المواد الأولية، بالإضافة إلى القيود على المقالع والكسارات وعدم إمكانية الاستيراد بسبب الحماية الجمركية.

وقد تبين أنّ وجود الشركات المرتبطة سياسياً يرتبط بضعف الشركات غير المرتبطة. أشارت دراسة منشورة عام 2021 إلى أن السوق كان موزعاً بصورة أساسية بين شركات ثلاث: شركة التراب الوطنية ش.م.ل. S.A.L. إسمنت السبع 44%، شركة هولسيم لبنان ش.م.ل. 38%، وشركة إسمنت سبلين ش.م.ل. 18% من قوتها في السوق المحلي وقدرتها الإنتاجية. (The Badil, 2021)

كما أظهرت الدراسات أن هذه الشركات الثلاث كانت مرتبطة بصورة مباشرة أو غير مباشرة بالمواقع المحددة لاستخراج المواد الأولية، لأنّ بعض المواقع تقع خارج نطاق الترخيص المُنَح لها، وتبين أنّ شركة التراب الوطنية تمتلك القسم الأكبر من أرض مقلع بدهون، أمّا شركة سبلين فتتمتع بمُلكيّة الأراضي التي تستخدمها في مقلعها، وتمركز شركة هولسيم في حزير. (The Badil, 2021)

ومن خلال ذلك يتضح أنّ الشركة التي تتمتع بمُلكيّة المصنع والمواد الأولية، في الوقت عينه فإنّها تتحكّم في كلفة النقل وضمان استمرارية الإنتاج وهذا ما يرفع قدرتها في المحافظة على موقعها في السوق المحلي. وأبرز ما يمكن الإشارة إليه هو القيود على المنافسين الجدد، حيث إنّ نظام التراخيص والرقابة على المقالع تقلّ تلقائياً بوجه المُتملكين وتفرض أمام المنافسين الجدد وهذا ما يعكس المنافسة غير المباشرة.

ثانياً - التداخل بين رأس المال والسلطة من ناحية امتلاك النفوذ

يعكس هذا المبحث التفصيل بين المُلكيّة الاقتصادية والنفوذ السياسي، وهذا ما تتمتع به النسيج اللبناني منذ القدم حتى أيامنا هذه، وتتداخل المُلكيّة الخاصة مع شبكات النفوذ السياسي والعائلي، وقد ذكرت إحدى الدراسات هذه الحالة، إذ تهيمن القطاعات الاقتصادية الوطنية على مجموعات أو شركات مُعيّنة سواء أكانت مُتصلة مباشرة أو بشكل غير مباشر بالنُخب السياسية، وهذا ما يُبين هيمنة هذه الشركات. (Salloukh, B. 2025)

كشفت التّحقيقات عن وجود مساهمين مُرتبطين بشركة التراب الوطنية بعائلاتٍ سياسية، وأنّ هذه المُلكيّات ظهرت بصورة غير مباشرة من خلال شركات قابضة أو وسيطة. أمّا أهمية طرح هذا الموضوع فينحصر حول وجوب المحافظة على الشفافية فيما خصّ المُلكيّة، ومفاد ذلك تقييم حالات تضارب المصالح والنفوذ غير المشروع على القرار العام. (The Badil, 2021)

وبالمقارنة مع شركة سبلين فإنّ الأفراد الذين يمتلكون أسهم فيها، هم المُصنّفين من ذوي التعرّض السياسي، وهناك سياسيين مُتملكين في مجلس الإدارة كان قد سبق لهم تولي مناصب قيادية أو وزارية سابقاً. (L'Orient Today, 2021)

وهذا الأمر يشير أنَّ النفوذ السياسي يتعدَّى من كونه مُهيمناً على الشركات ثم على المقالع، وصولاً إلى المواد الأولية والإنتاج والتراخيص وهذا ما يمكن وصفه بالاقتصاد السياسي وتمركزه على هذا القطاع.

ثالثاً - الهيمنة على القرار الإداري وأثرها على الحماية الجمركية وارتفاع الأسعار

من ناحية القرار الإداري فالدولة هي صاحبة الصلاحية في إصدار التراخيص وتحديد أماكن المقالع للاستثمار والشروط البيئية. وقد تداخلت المصالح الاقتصادية ومراكز القرار ليحصل ما يمكن تسميته بالاستحواد التنظيمي حيث تتحوّل الجهة المنظمة للسوق، والتي تُراقب مشروعية التنظيم لتتأثر بمصالح المنظمين.

وما يثير هذه المسألة هو القرارات الحكومية الصادرة مؤخراً بهذا الشأن في العام 2026 التي تمحورت حول تنظيم عمل شركات الإسمنت والمقالع، حيث جرى البحث في مدى تأثير الحاجة إلى مواد البناء وإعادة الإعمار في تنظيم العمل الاستراتيجي ومدى احتمالية ما نقوم به من معالجة استثنائية بدلاً من الأسباب القانونية والتنظيمية. (Public Works Studio, 2026)

والمشكلة الأكبر التي تُثقل كاهل المواطن هي الارتفاع الصارخ لأسعار الإسمنت في السوق اللبناني، مع العلم أنَّ الأسعار كانت مرتفعة فعلاً قبل الأزمة الاقتصادية مقارنةً مع الأسواق الدولية، وكانت مُرتبطة باحتكار القلّة، وقد شكّلت الشركات الثلاث كارتلاً فعلياً، ولكنه في حقيقته مُخالفة قانونية واضحة لقواعد المنافسة. (L'Orient Today, 2021)

وقد جاء قانون المنافسة 2022/281 مُعززاً بقواعد حديثة ضدَّ أي اتفاقات أو ممارسات مُنافية للمنافسة. في المقابل أكدت وزارة الاقتصاد والتجارة في العام 2025 أنَّ تفعيل هذا القانون من شأنه تنظيم آليات التسعير وخفض تكاليف الإنتاج وتعزيز التنافسية. وتكمن فعالية القانون عند توفر سلطة مُنافسة مُستقلة وقدرتها في الوصول لكافة المعلومات المُتعلّقة بالملكيّة والإنتاج والأسعار والتكاليف وتصريف الإنتاج، والحد من استغلال القطاع، مع الإشارة بأنّه جزء مهم من القوانين الإصلاحية، لكن العبرة دائماً تكمن في التطبيق. وإذا ما تم ربط عمل هذا القطاع بالقانون الإداري، فالشفافية تكمن في مقدمة الأمور الواجب التّحقق منها، إن لناحية منح التراخيص فضلاً عن التّحقّق من ملكيّة المقالع؛ ويعد العمل بها بمثابة وسيلة وقاية ضد تضارب المصالح. من هنا يكون تطبيق قانون الحق في الوصول إلى المعلومات سبيلاً لمعرفة المعلومات المرتبطة بالتراخيص والقرارات التنظيمية والمستندات المتعلقة باستغلال الموارد مع التشديد على مراعاة المستندات المستثناة بهذا الشأن.

وينص القانون على مكافحة تضارب المصالح، حيث إن هذا الأخير يشكل حلقة وصل بين النفوذ السياسي والحوكمة، فالمشكلة ليست في الحصول على منافع مع القطاع إنما في الاستفادة اقتصادياً من قرار إداري أو حكومي يكون الصادر عنه أو منشئه هو المستفيد المباشر منه.

لذلك يجب أن تراعى مبادئ الحوكمة في هذا القطاع، وبالأخص لما لها من القرارات الإدارية من قيمة اقتصادية مرتفعة بالنسبة للشركات إن لناحية تمديد العمل بترخيص أو إعادة تعديل شروط الحصول على استثناءات ممّا يؤثر مباشرةً على المصلحة العامة والمستفيد الفعلي.

وتُعد الحوكمة إحدى مُكمّلات مبدأ المشروعية في القرار الإداري، حيث يفترض في القرار أن يكون واضحاً، يُراعي مبدأ المساواة، غير مُبهمٍ مُتضمناً المعلومات التي تُتيح إجراء الرّقابة، محترماً مبدأ المساواة يخلو من تضارب المصالح أو من تقديم المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

وبالعودة إلى واقع الحال في قطاع الإسمنت، فإنَّ الحوكمة ينبغي أن تُراعي مبدأ المنافسة، وما يجب أن تقوم الدولة هو الحياد التام تجاه هذا المبدأ، دون أن تتحوّل إلى جهة حمائية لصالح أطراف اقتصادية مسؤولة عن هذا القطاع، حيث إنّ العمل بأحكام هذا القانون

ينبغي أن يراعي أحكام قانون المنافسة 2022/281. وعليه، فإن احترام الحوكمة يُعد شرطاً لمنع تحوّل القوّة الاقتصادية إلى جهةٍ مُنتفذة تفرض دوراً على السلطة التنظيميّة.

الفصل الثاني: الإشكاليات القانونية والاقتصادية الناشئة عن الملكية السياسية وسبل الإصلاح

تتسم شركات الإسمنت في لبنان بملكيّتها التي ترتبط بالسياسة بشكلٍ أساسي، وتمتد هذه الصلة لتصنع علاقة بين السلطة العامّة والسوق المحليّ واستثمار المواد الطبيعيّة. وهذه العلاقة تمتد لتصبح إشكاليةً قانونية تتمثّل في مدى إمكانية إعمال استقلالية القرار الإداري وصون حقوق المُتنافسين على القطاع ومنع تضارب المصالح. وما يطرح هذا الجدل هو حصرية هذا القطاع بعددٍ مُعيّن من الشركات ووضع حواجز أمام المُنافسين الجدد، وكذلك تضيق الخناق على إحدى المُنافسين المحليين، ممّا جعل من الإسمنت صناعةً احتكارية؛ تشير إلى احتكارية القلّة لما تتوافر فيها حواجز قانونية وإدارية تمنع دخول مُنافسين بأي شكلٍ كان.

تجدر الإشارة أنّ المشكلة القانونية لا تتمثّل في مجرد وجود مستثمرين أو مُلاك لهم نفوذ سياسي، إنّما في البحث بمدى فُدرة العلاقات على إنتاج مراكز قانونية أو اقتصادية تمييزية، تُحدث خللاً في مبدأ المساواة وأيضاً تُحد من المنافسة، أو من شأنها أن تُحدث تعطيلاً في الرقابة الإداريّة والقضائيّة.

وفي دراسة أعدّها Mara Faccio ذكرت أنّ الشركات المرتبطة سياسياً تستطيع في بعض البيئات المؤسسية الحصول على مزايا لا تتوافر للمنافسين غير المرتبطين، مثلاً الحصول على الترخيص أو تخفيض الأعباء التنظيميّة، أو النفاذ إلى العقود العامّة. كما أنّ الارتباط السياسي للشركات يرتبط بالبيئات التي تتسم بارتفاع الفساد وضعف القيود المفروضة على سلوك المسؤولين؛ أمّا فرض القيود التنظيميّة من شأنه أن يُحد من قيمة هذه الروابط السياسية. (M. Faccio, 2006)

وتنطبق هذه الأمور المذكورة على الاقتصاد السياسي اللبناني بسبب تداخل المصالح السياسيّة والاقتصادية، وظهر في إحدى الدراسات أنّ الشركات المرتبطة سياسياً تنتشر بصورة خاصة في قطاعاتٍ تميّز بارتفاع الحواجز أمام المنافسة، ومن بينها قطاع المقالع، وأنّ الامتيازات السياسية تتمثّل في الترخيص أو التنظيم الإداري أو المشتريات العامة. وتبيّن أنّ وجود الشركات المرتبطة سياسياً في قطاعٍ ما يرتبط بانخفاض الفرص الوظيفية في القطاع، وذلك بسبب توسّع الشركات سياسياً. (Diwan & Haidar, 2021)

وعليه سيتناول هذا الفصل مبحثين: الأول المشكلات القانونية والاقتصادية الناتجة عن الملكية السياسية، والمبحث الثاني سيتناول الإصلاحات القانونية المقترحة لتعزيز الحوكمة في قطاع الإسمنت.

المبحث الأول: المشكلات القانونية والاقتصادية الناتجة عن الملكية السياسية

تغلب المُلْكِيّة السياسيّة في إثارة إشكاليات تتجاوز حدود العلاقة الخاصّة بين المستثمر والسلطة السياسية، لتدخل إلى نظام الدولة قانونها واقتصادها وصولاً إلى المنافسة. في بعض الحالات يكون مالك الشركة في قطاع الإسمنت يملك منصباً سياسياً ممّا يؤثر على بعض القرارات ويُحدث تضارباً في المصالح، وفي بعض الأحيان لا يشترط أن يكون مالك الشركة شاغلاً لمنصبٍ سياسي أو أنّ الشركة مملوكة مباشرةً للدولة، إنّما هناك ارتباط سياسي مباشر أو غير مباشر مثل وجود مسؤولين سابقين أو حاليين، أو إقامة علاقات وثيقة مع صناع القرار، أو الاستفادة من علاقات سياسية تؤثر في القرارات التنظيميّة والاقتصادية لتكوين ملكيّة مُعيّنة. (M. Faccio, 2006)

ومن وجهة نظر قانونية فإنّ وجود علاقة سياسية لا يعتبر بحد ذاته قرينة على عدم مشروعية المُلْكِيّة، حيث إنّ الأصل مراعاة حرية الاستثمار والمساواة أمام القانون؛ لكن المشكلة تحدث عندما تتحوّل العلاقة إلى وسيلة للحصول على امتياز تنظيمي أو اقتصادي، أو تتحوّل إلى أداة للتأثير في منح الترخيص أو الحماية من الجزاءات، أو الحد من دخول المنافسين. وبذلك تتحوّل العلاقة إلى مجال

لتضارب المصالح، استغلال النفوذ، درء المنافسة وإساءة استعمال السلطة. وإن وجود هذه الشركات المرتبطة سياسياً بهذه الكثافة في الاقتصاد اللبناني له الكثير من الآثار السلبية على المنافسة. (Diwan & Haidar, 2021)

أولاً – الإخلال بقواعد المنافسة وتحول الملكية السياسية إلى ميزة اقتصادية

ينتقل عنصر المنافسة من السوق إلى المجال السياسي عندما يحصل أحد القيمين على الشركات على مزايا معينة، وبذلك تصبح العلاقة بصانع القرار مورداً اقتصادياً يوازي رأس المال والتكنولوجيا والقدرة الإنتاجية. وإن أي نفوذ سياسي يمارس على الإدارة في هذا القطاع لا يقتصر أثره على علاقة الدولة بمؤسسة صناعية خاصة، إنما يمتد إلى التأثير على مرحلة الوصول إلى مورد طبيعي، شروط الدخول إلى السوق، مقارنة حجم الإنتاج والتكاليف والبيئة وغيرها.

يتطلب الأمر التمييز بين الملكية السياسية والنفوذ السياسي من الناحية القانونية، حيث إن الملكية لا تشكل مخالفة قانونية، وتظهر بشكل واضح عندما تصبح العلاقة السياسية وسيلة للحصول على ميزة لا تستند إلى معيار قانوني موضوعي، أو تستخدم للتأثير على القرار الإداري التنظيمي، كل ذلك حتى لا يُحوّل البحث القانوني إلى افتراض مُسبق بعدم مشروعية الشركات ذات الصلات السياسية. (M. Faccio, 2006)

ونشير بأن الدراسات التجريبية اللبنانية مع النفوذ السياسي على أساس ظاهرة، إنما أخذت بآثاره على سلوك الشركات والقطاعات. (Diwan & Haidar, 2021)

عندما يتحوّل النفوذ السياسي من علاقة خارجية عن النشاط الاقتصادي إلى عامل مؤثر في القرار الإداري، حينها تصبح التراخيص والمهل الإدارية والقرارات أدوات تنتج ميزة اقتصادية خاصة.

يكون الترخيص الإداري بمثابة الأداة التي تسمح للإدارة بالتوفيق بين حرية النشاط الاقتصادي وبين المصلحة العامة. ويجب أن يستند إلى شروط عامة وموضوعية وأن يصدر عن الجهة المختصة وفق الإجراءات التي حددها القانون. فإذا ما تم استعمال السلطة السياسية لتغيير الشروط لصالح مُستثمر مُعين، فإنّ الخلل لا يصبح اقتصادياً إنما يؤدي إلى إخلال بمبدأ المشروعية.

وفي سبيل ذلك، صدر قرار عن مجلس الشورى بتاريخ 1999/7/7 أدى إلى إبطال المرسوم 1994/5616 تناول منح تراخيص المقالع وأشار أن العرض المنشور للحكم، إلى أن المرسوم منح وزارة البيئة صلاحية الترخيص بما يخالف الاختصاص المُقرّر للمحافظ بموجب المرسوم الاشتراعي 1959/116. (نزار صاغية ورين إبراهيم، 2025)

وأهم ما يمكن استخلاصه من الحكم أنّه لا يجوز لنص تنظيمي أن ينقل اختصاصاً إدارياً على نحو يخالف النص الأعلى مرتبة، وأنّ تحديد الجهة المختصة بالتّرخيص تُعد مسألة قانونية وليست مجرد مسألة تنظيمية.

ثانياً – الإخلال بمبدأ المساواة أمام القانون وقاعد المنافسة والاحتكار

اشتراط القانون وجوب الحصول على ترخيص للمقلع، مع تقديم مستندات إدارية وفنية ودراسة بيئية، إلى جانب دفع الرسوم والبدلات وإعادة تأهيل الموقع، لذلك فإذا ما تم منح شركة معينة مهلة تسمح لها بمواصلة النشاط دون استيفاء الشروط اللازمة، فإنّ ذلك يمنحها مركزاً قانونياً أعلى أمام منافسيها. وهذا الإجراء يُعد تمييزاً تنظيمي غير مباشر، حيث إنّ الشركة تكون مرتبطة سياسياً بشكل خفي، لكنها تحصل على ميزة من خلال القرار الإداري أو الاستثناء الممنوح لها من الإدارة.

من جهة أخرى، إنّ وجود عدد محدود من الشركات لا يكفي وحده للقول بوجود احتكار غير مشروع، وهذا يستنتج من بنية السوق وسلوك المنشأة، وقدرتها على التأثير بشروط السوق وإقصاء المنافسين. فإذا ما تم التمييز بين الأمور التالية مثلاً: حدوث تركّز

اقتصادي للمشروع بسبب وجود عددٍ مُعيّن من المُنتجين بسبب ضخامة الاستثمار، وارتفاع تكلفة إنشاء مصنع جديد. وقد تحصل شركة على حصة سوقية كبيرة تمنحها قدرة معتبرة على التأثير في السوق، وهذا الأمر بحد ذاته يُشكّل مخالفة. أمّا في حال استخدمت الشركة قوّتها السوقية لإقصاء المُنافسين أو لفرض شروط غير عادلة، فإنّ هذا يُشكّل إساءة لاستغلال الوضع المُهيمن وبذلك يكون مخالفة قانونية.

وقد وصفت الأسواق اللبنانية بأنّها صغيرة وعالية التّركّز، وضلّت هناك قطاعات خاضعة لاحتكارات أو احتكارات قلة في ظل ضعف الأطر المؤسسية والرقابية، ممّا جعل قانون المنافسة الصّادر في العام 2022 فرصة لإعادة بناء البيئة التنافسية. (2022, UNESCWA)

من ناحية أخرى، قد ينتج النفوذ السياسي قوةً سوقيةً من غير قيام الشركة بأي فعل احتكاري مباشر. فإذا وصلت الشركة بسبب علاقتها السياسية بالحصول حصراً أو شبه حصراً إلى مناطق المقالع، أو استحصلت على تمديد استثنائي لتراخيصها، فإنّ القرار السياسي يُصبح حاجزاً قانونياً أمام المنافسة.

وفي بعض الأحيان، يكون النفوذ السياسي وسيلةً للوصول إلى القرار، لكنّه لا يشترط إصدار قرار لمصلحة مُعيّنة، ويمكن من خلال النفوذ التأثير على تشكيل اللجان أو الوصول إلى ذوي الاختصاص أو ضمان عدم تنفيذ قرار إداري أو قضائي. ففي دراسة لبنانية كشفت ذلك، كانت قد أقيمت على بيانات العقود على لبنان، تبين أنّ الشركات المرتبطة بالنّخب السياسية تحصل على عقود متضخمة خصوصاً عندما يكون للنخبة حضور داخل مجلس إدارة الجهة المُنفّذة، وليس لمجرد كونها من النخب السياسية الواسعة. (Mahmalat, Atallah & Maktabi, 2023)

ثانياً – المسؤولية الاجتماعية والاقتصادية للشركات وضعف الرقابة الإدارية

تمتد مسؤولية شركات الإسمنت في لبنان إلى العاملين والمجتمعات المحلية التي تتحمّل الآثار البيئية والاجتماعية جرّاء ممارسة عملها. وإنّ منح القانون هذه الشركات حق استغلال مورد طبيعي يجب أن يقترن بمبدأ تحمّل المُتسبّب تكلفة نشاطه، دون أن تتحوّل الدّولة إلى جهة تتحمّل تكلفة الأضرار النّاجمة، وتحفظ الشركة بالعائد الاقتصادي للنشاط. وتكون المسؤولية الاجتماعية جزءاً من مفهوم الحوكمة المُستدامة.

أمّا من ناحية القُصور في الرقابة الإدارية، فهناك إشكالية تعاني منها المقالع تكمن في استعمال المُهل الإدارية، حيث تتحوّل هذه الأخيرة إلى ترخيص مؤقت دون أن تخضع للإجراءات والضمانات والشروط التي يفرضها نظام الترخيص. جاء في قرارين صادرين عن مجلس شوري الدولة المؤرخين 2022/1/19 و 2022/1/20 جرى فيهما إبطال قرارات حكومية مُرتبطة بمنح شركات الإسمنت إمكانية مواصلة استثمار المقالع. وكذلك الأمر صُدور قرار لاحق بتاريخ 2023/4/20 يتعلّق بإبطال قرار مجلس الوزراء بمنح مهلة إدارية لشركات الترابية. (مهارات نيوز، 2026)

جاء في خلاصة هذه الأحكام أنّ مجلس الوزراء لا يملك أن يُحل الجهة التي أناط بها القانون اختصاص الترخيص، وبأنّه لا يمكن استعمال "المهلة الإدارية" كبديل عن الترخيص الإداري، كما أنّه لا يجوز للإدارة أن تخلق عن طريق القرار الإداري وضعاً قانونياً يُناقض النظام التّظيمي النّافذ.

ومن أبرز الأحكام القضائية الصّادرة بهذا الشّأن القرار رقم 2023/270 الصادر في 2024/8/13 الصّادر عن مجلس شوري الدولة والمُتعلّق بوقف تنفيذ القرار الحكومي الخاص باستثمار شركات الترابية للمقالع والكسارات. وقد أكد أنّ الضّرورة الاقتصادية لا تكف وحدها لتجاوز النظام القانوني المُنظّم للمقالع، لأنّ السوق يحتاج إلى الإسمنت أو إعادة الإعمار، ممّا يتطلّب استمرار الإنتاج،

وهذا الأمر لا يؤدي تلقائياً إلى نشوء حق للشركة في الاستمرار باستثمار المقلع، إذا لم تستوف شروط الترخيص. ولا يعد الحل لهذه المسألة بإغلاق المصانع إنما بإيجاد الوسائل القانونية البديلة لتأمين المواد اللازمة، كتنظيم الاستيراد أو منح تراخيص جديدة وفقاً للأصول وبالاتناد إلى مخطط قانون وبيئي سليم.

أمّا ما ظهر من التطورات القضائية في هذا القطاع، أنّ النزاع المتعلق بالكورة في العام 2026 تمسك مقدمو المراجعة بإعادة إحياء المخطط التوجيهي ويعترض بدوره "مبدأ توزيع الصيغ"، وبأنّ المخطط السابق كان مرتبطاً بالمرسوم 1994/5616 الذي صدر قرار بإبطاله عن مجلس شوري الدولة، إلى جانب ذلك أثبتت مسائل تتعلق بالمستحقات المالية والبيئية المترتبة على الشركات. (المفكرة القانونية، 2026)

المبحث الثاني: الإصلاحات القانونية المقترحة لتعزيز الحوكمة في قطاع الإسمنت

حيث إنّ أصل المعالجة ينبغي أن تكون بادئ ذي بدء من البنية المؤسساتية وهي التي تحكم العلاقة بين الدولة والجهات التنظيمية والشركات العاملة، حيث إنّ المعالجة لا تنحصر بتعديل القواعد القانونية والفنية الخاصة بالمقالع والكسارات، وحيث إنّ جُلّ المشكلات كانت ومازالت بارتفاع كلفة الدخول إلى السوق وندرة الموارد الطبيعية، وجود عدد ضئيل من المنتجين وصعوبة الاستحصال على التراخيص والامتيازات، وهذه الأمور شكّلت عبئاً للاحية حصول احتكار في القطاع نفسه.

وقد كرّس قانون المنافسة رقم 2022/281 توضيح إطار المنافسة بدءاً من الاتفاقات والممارسات المخلة بها وتسليط الضوء على الاحتكار وعمليات التركيز الاقتصادي، مع نظام التمثيل التجاري ومسألة الحصرية في العقود، مشكلاً انتقالاً من نظام تشريعي متفرق إلى ابتكار إطار لمكافحة الاحتكارات والاتفاقيات المنافسة.

وقد أشار صندوق النقد الدولي إلى ما يعانيه لبنان من ضعف في مؤسسات الرقابة، وتأخر تنفيذ عددٍ من القوانين الإصلاحية فضلاً عن محدودية الموارد والمركزية والإدارية، كل ذلك ساهم في جعلها شبكات زبانية تُدر ريعاً سياسياً، وأنّ أطر مكافحة الفساد لا تزال لتفكيك شبكة المحاباة، لأنّ قواعد الشفافية والمساءلة لا تزال محدودة. (IMF, 2026)

لذلك يتوجب مراعاة استقلال الجهة التنظيمية عن السياسية، حيث أكدت منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي OECD أن استقلال الجهة التنظيمية لا يعني مجرد النص على استقلالها في القانون، إنّما يتوجب اعتماد استقلالية في التعيين والعزل والتمويل واتخاذ القرارات، وأيضاً اعتماد الأولويات والرقابة بهذا الشأن؛ على اعتبار أنّ الاستقلال الهيكلي يحد من الاستيلاء السياسي على الجهة الرقابية. (OECD, 2016)

وبالإشارة إلى قطاع الإسمنت لهذه الناحية، فإنّ قرار الترخيص باستثمار مقلع لا يؤثر فقط في الشركة طالبة الترخيص، إذ ينعكس ذلك على المنافسين وسعر الإسمنت وأيضاً الآثار البيئية وحقوق المجتمعات المحلية. وعلى ذلك، فإنّ منح الترخيص أو تمديده يتوجب ألا يكون نتيجة اتصال سياسي أو تفاوض مباشر بين الحكومة والدولة، إنّما عبر مسارٍ تعاقدية موضوعي يخضع لإمكانية المراجعة قضائياً.

أولاً - استقلالية الجهة الرقابة وإعادة بناء البنية المؤسسية

ينبغي كما سبق الإشارة إليه أعلاه، أنه يجب فصل الإدارة التنظيمية عن السياسة، وحتى يكون العمل ناجحاً ومستمرّاً بهذا القطاع فإنّه ينبغي إنشاء هيئة مستقلة نازمة. لذلك ومن ضمن المقترحات أن يجري إعادة تنظيم المجلس الوطني للمقالع والكسارات أو أن يجري استبداله بهيئة تنظيمية متخصصة ذات شخصية معنوية، وتتمتع أيضاً بالاستقلال المالي والإداري ويشمل اختصاصها الآتي:

الحاجة من المواد الأولية، المواقع القابلة للاستثمار، طلبات الترخيص ومرحلة بمرحلة وصولاً إلى إحالة المخالفات إلى الجهات القضائية المختصة، وأيضاً إصدار تقارير سنوية عن حالة القطاع كاملةً.

يُستفاد من هذا ما أورده قانون الشراء العام رقم 2021/244 حيث نصَّ على إنشاء هيئة إدارية مستقلة ذات شخصية معنوية واستقلالين مالي وإداري. وقد وسَّع هذا القانون مجال الرقابة ليشمل مختلف الجهات الشارية. لكن على الرغم من احتواء هذا القانون على بُنية مؤسسية حديثة، إلاَّ أنَّه لا يخلو من بُطء التنفيذ والتأخر في تشغيل بعض الهيئات. (IMF, 2026)

من ناحية أخرى، هناك هيئة مُنافسة نصَّ عليها القانون 2022/281 إذ اعتمد على إنشاء هيئة وطنية للمنافسة ومنحها اختصاصات تتصل بمراقبة الاتفاقات والممارسات المُنافية للمنافسة والوضع المهيمن والتركيز الاقتصادي؛ لكن المشكلة التي يمكن مواجهتها في هذا المجال، هي دراسة مدى إمكانية ممارسة هذه الهيئة اختصاصاتها باستقلالية وفعالية. وفي هذا المجال نقترح ضمان موازنة مُستقلة للهيئة، منحها صلاحية طلب معلومات كجهة تحقيقية، منحها حق إجراء التحقيقات الميدانية، وإخضاع قراراتها لرقابة قضائية مُتخصصة مُرتبطة بمكافحة الفساد.

وبالنظر إلى قطاع الإسمنت لهذه الناحية، فإنَّ الإشارة إلى وجود شركة ذات حصة سوقية كبيرة لا يعني ورود مخالفة، إذ يتوجب التحقق من مدى حصول الشركة على هذه الحصة ومدى استفادتها من المواد الأولية وأمر أخرى تتعلق بشبكة التوزيع والمقالع والنقل وغيرها من الأمور المتعلقة بأسعار المنتج.

كما أنَّه يتوجب مراعاة أمور المنافسة بالاتفاق مع المنتجين على الأسعار، وكميات الإنتاج والحصص السوقية، مناطق البيع، سياسة التوزيع، الأسواق المسموح مشاركة شركة معينة لمنتجاتها.

وفي سبيل المتابعة بهذا الشأن فإنَّه يتوجب اعتماد آلية للإبلاغ عن الكارتلات، عبر وضع برنامج واضح من الهيئة للإعفاء أو تخفيض العقوبة المُكرَّسة على الشركة، مع تقديم ما يلزم من أدلة جهرية تُدين العمل المُقدَّم منها. حيث أنَّه في قضية مُماثلة حدثت في جنوب أفريقيا تناولت المحكمة سلوكاً كارتلياً في صناعة الإسمنت، وأظهرت أهمية برامج إعفاء والتحقيقات طويلة الأمد في كشف التحقيقات المتعلقة بالحصص والأسعار والأسواق. (4) (CCSF)

وهذا ما يشير أنَّ الصورة الأولية للسوق تُظهر بأنَّه مُستقر من الخارج، لكنَّه في الواقع سوق مغلق إذا كان هناك تقاسم في الحصص أو اتفاق على الأسعار أو حظر دخول مُنافسين جدد.

ثانياً – إصلاح التشريعات المتعلقة بتضارب المصالح وإعمال الشفافية والمساءلة

عرَّفت منظمة OECD تضارب المصالح بأنَّه حالة تتعارض فيها الوظيفة العامة مع مصالح خاصة للمسؤول العام، يُمكن أن تؤثر بصورة غير سليمة في أدائه لوظيفته، وأشارت أنَّ التضارب قد يؤدي إلى استيلاء المصالح الخاصة على عملية صنع السياسات العامة. (OECD, 2004, p 24)

يأتي في مقدمة التشريعات المتعلقة بهذا الأمر قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع 2020/189 إذ يشمل التوسُّع الإفصاح عن المصالح للشركات والكيانات المرتبطة، المستفيد الحقيقي من الشركات، وغيرها من الضوابط القانونية لهذه الناحية بما يتم إسقاطه على قطاع الإسمنت. وتجدر الإشارة أنَّ الحاجة للإسمنت لا يمكن أن تتحوَّل لمرحلة تجاوز دائم لنظام

⁴ - Competition Commission of South Africa V NPC – Cimpor (Pty) Ltd & others, a178/CAC/DEC19ZACAC 8 , Judgment of 7 August 2020.

الترخيص، حيث إنَّ الضرورة الاقتصادية قد تُبرّر مصلحة عامّة مؤقتة، إلا إنها لا يمكن أن تُشكّل استثناءً دائماً لشركة أو شركات مُعيّنة وحدها.

يلي هذا القانون رقم 2017/28 المتعلق بالحق في الوصول إلى المعلومات، لكنه لا يزال محدوداً، حيث إن الإدارات لم تستجب نسبة كبيرة منها إلى طلبات المعلومات، ولكن الغالبية احترمت المهل لهذه الناحية. (IMF, 2026)

من ناحية أخرى، يتوجّب مراعاة مبادئ الشفافية والمساءلة لهذه الناحية، لكنّ التطبيق الحرفي للقانون يكون في كشف اسم المالك في السجل التجاري. وإنّ طيات العمل الاقتصادي تؤكد سيطرة أو مجموعة أفراد مرتبطة بشركة أخرى فتكون الأولى صورية، والثانية تُمثّل التمرّكز الاقتصادي وتضارب المصالح. لذلك يتوجّب مراعاة طلب الإفصاح ذكر أسماء المستفيدين سواء أكان ذلك إدارياً أو اقتصادياً.

أمّا للاحية حوكمة هذا القطاع، فقد اعتبر الاجتهاد أنّ منح شركات الإسمنت مهلاً إدارية لممارسة نشاط المقالع خارج الإطار التنظيمي لا يغني عن وجوب إصدار الترخيص القانوني. ففي قرار صادر عن مجلس شوري الدولة اللبناني 2022/1/19 اعتبر أنّ منح مهلة إدارية دون سند قانوني لا يمكن أن يكون بديلاً عن الترخيص الذي يفرضه المرسوم رقم 2002/8803. حيث إنّ المبدأ يُشير أنّه لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تنشأ بقرار إداري، استثناءً يعادل في أثره ترخيصاً ما لم ينص عليه القانون.

وإذا ما تمّت الإشارة إلى نموذج مقارن ناجح في هذا المجال، فإنّ النموذج الأوروبي في مكافحة الكارتل إلى الرقابة على التمرّكز الاقتصادي، حيث قام على منظومة متكاملة تتضمّن الآتي: منع الاتفاقات المُنافية للمنافسة، حظر إساءة استغلال الوضع المهيمن، إجراء الرقابة على عمليات التمرّكز الاقتصادي، إجراء التحقيقات اللازمة لسلامة هذا القطاع، صلاحيات التفتيش، فرض العقوبات المالية، وإجراء التعاون بين سلطات المنافسة.

كما نظرت المحاكم الأوروبية في قضية Cement bouw في مسألة التمرّكز الاقتصادي، وأكّدت في قرارها على أهمية تقييم آثار التمرّكز على المنافسة دون الاختصار على العملية القانونية وشكلها. ⁽⁵⁾ (CBHIBVVC)

4. الخاتمة:

يتميّز قطاع الإسمنت والترابة في لبنان بأهميته الاقتصادية والاستراتيجية التي تتجاوز حدود النشاط الصناعي والتجاري لما يرتبط به من تأمين حاجات السوق المحلي بهدف إعادة الإعمار وتأهيل البنية التحتية، وهذا الأمر يتطلّب استغلالاً سليماً للموارد الطبيعية، بما يتوافق مع السياسات العامة للدولة والقرارات والنظم التشريعية والبيئية التي تضع القواعد اللازمة وتحكم بدورها شروط الاستثمار والإنتاج.

وقد تبين من خلال هذا البحث أنّ المُشرّع اللبناني وضع مجموعة من النصوص التي تُحدّد كيفية الاستثمار مع ضرورة مراعاة حماية البيئة وضبط شروط إنشاء واستثمار المقالع والكسارات، ولم تخلُ من القواعد العامة الواجب مراعاتها للاحية الشفافية والنزاهة ومكافحة الفساد. أمّا الإشكالية فقد بحثت في تأثير النفوذ السياسي على مشروعية القرارات الإدارية النّاطمة، وبالأخص فيما يتعلّق باستثمار المقالع والكسارات، وما يتعلّق بالتراخيص اللازمة والمنافسة والأسعار، ومدى مراعاة حدود سلطة الدولة وتوازنها وتعاونها في حفظ المصلحة العامة، مع التمرّكز على شرعية الحصريّة من النّاحية القانونية واقتراح توصيات إصلاحيّة بهذا الشأن لموازنة تنظيم كل ذلك، وضمان المنافسة العادلة.

⁵ - Cement bouw Handel & Industrie BV V Commission, *Case T-282/02*, Judgment of 23 February 2006.

تناولت الدراسة مسألة المُلكيّة السياسية وأثرها على هذا القطاع، والعوامل التي تؤثر في طبيعة السوق واستقلالية القرار الاقتصادي والإداري، حيث إنّ تداخل نوعي المصالح السياسية مع الاقتصادية يتوسّع ليشكّل شبكة نفوذ تؤثر في منح الترخيص أو تحديد شروط الاستثمار، وغيرها من المسائل المُتعلّقة بالبيئة ومراعاة المنافسة ممّا يؤدي إلى نشوء بيئة اقتصادية غير متكافئة، تمنح مزايا لبعض المستثمرين تخلو منهم الكفاءة الاقتصادية وتستند إلى النفوذ. أمّا خطورة ذلك فتكمن عندما تتحوّل العلاقة بين رأس المال والنفوذ السياسي إلى وسيلة للتأثير على القرار العام أو تعطيل قواعد المنافسة أو الحصول على مزايا تنظيميّة أو إدارية لا تُمنح للآخرين، ممّا يُهدّد مبدأ المساواة أمام القانون ويُضعف حياد الإدارة ويؤثر في كفاءة السوق المحلي.

كما تطرّقت الدراسة إلى المشكلات القانونية والاقتصادية الناتجة عن المُلكيّة السياسية في قطاع الإسمنت، فمن الناحية القانونية تكمن المشكلة في حصول تضارب مصالح، إساءة استعمال السلطة التقديرية، التوسّع في منح استثناءات إدارية لناحية المهل، هذا بالإضافة إلى ضعف الرقابة على شروط الترخيص، واحتمال تأخير في تفعيل أو إضعاف أو تعطيل العمل بقواعد المنافسة ومكافحة الاحتكار. أمّا المشكلات الاقتصادية فتظهر آثارها في ارتفاع حواجز الدخول إلى السوق، زيادة التركز الاقتصادي بأطراف مُحدّدة فيما يتعلّق بهذا القطاع، إضعاف المنافسة وتلاعب في الأسعار والكميّات التي توزع في الأسواق.

وهذه المشكلات تُقلّص الحصول على حوافز للمستثمرين الجدد، وتكبّد القطاع ريعاً وامتيازات بدلاً من فرض الرقابة على استخراج المواد الأولية. أمّا من ناحية البُعد الاجتماعي فإنّ أي ضعف في استخراج المواد الأولية لا يؤثر في المنافسة فقط أو في مصالح الشركات، إنما ينعكس ذلك على البيئة والموارد الطبيعية، مما يجعل الحوكمة الرشيدة لهذا القطاع ضرورة قانونية واقتصادية وبيئية في آنٍ واحد.

تبيّن من الأحكام الصادرة عن مجلس شوري الدولة بأنّ الاجتهاد القضائي اللبناني أدّى دوراً أساسياً في حماية مبدأ المشروعية ومنع الإدارة من تجاوز حدود اختصاصها أو استخدام الوسائل الإدارية كبديل عن الترخيص. وأضاف في أحكامه أنّ الحاجة الاقتصادية إلى استمرار إنتاج الإسمنت أو تأمين حاجات السوق لا تُشكّل تعليقاً للنصوص القانونية أو منح استثناءات من المُشرّع نفسه بشأنها. حيث إنّ المصلحة الاقتصادية يتوجّب أن تبقى مُنسجمة مع مبادئ المشروعية وخاضعة لمتطلبات حماية البيئة والمنافسة والمساواة.

تجدر الإشارة أنّ حماية المشروعية لا تتحقّق بالقضاء وحده، إنّما تتطلب منظومة مؤسّساتية متكاملة قادرة على منع وقوع المخالفات، وتعمل على تحقيق التوازن بين تشجيع الاستثمار وضمان المنافسة العادلة وحماية الموارد الطبيعية، والمصلحة العامة.

من هنا انطلقت فكرة إصلاح القانوني، وأولى خطواتها تتمثّل في تعزيز استقلال الجهات الرقابية المسؤولة مباشرة عن الترخيص والبيئة والمنافسة والاستثمار، مع وضع القواعد اللازمة التي تُنظّمها وتحدّد آلية عملها، وأيضاً على تفعيل قانون المنافسة 2022/281 ليكون تطبيقه عملياً ووضع حد للاتفاقات والممارسات المنافية للمنافسة، والحد من التركيز الاقتصادي، مع إخضاع السوق المحلي لدراساتٍ دوريّة تُحدّد من مظاهر التواطؤ والحواجز غير المُبرّرة أمام المنافسين الجدد، ممّا يتطلب ضرورة الإصلاح المُتمثلة بوقف تضارب المصالح، والتشديد على الإفصاح عن الدّمة المالية والمصالح لبيان المستفيد الحقيقي من الشركات، وصولاً إلى منع المسؤول من المشاركة في صنع القرار متى ما تبيّنت مصلحته في ذلك. ومن مبادئ الإصلاح أعمال الشفافية، وهذا الأمر يتطلب إنشاء قواعد بيانات تشمل المعلومات المُتعلّقة بالتّرخيص والإنتاج إنشاء قواعد بيانات تشمل المعلومات المُتعلّقة بالتّرخيص والإنتاج والأسعار والرسوم والمخالفات والتقارير البيئيّة، كل ذلك للتمكن من مراقبة أداء القطاع بصورة أكثر فعاليّة. وكما تمّ عرض النماذج المقارنة التي أكّدت على مكافحة الفساد وتضارب المصالح، وبأنّ هذا الأمر لم يعتمد على التشريعات فقط، إنما على جهود مؤسّسات متقدمة قادرة على التّحقيق والرقابة وإنزال العقوبات، هذا بالإضافة إلى وجود قضاء فعّال بهذا الشأن يعمل على حماية حقوق المتنافسين وصون المصلحة العامّة.

5. التوصيات:

- تعزيز استقلال الجهات الرقابية والتنظيمية لإدارة قطاع الترابية والإسمنت وما يتعلّق بالمقالع والكسارات.
- تفعيل قانون المنافسة 2022/281 وتطوير قدرات الهيئة على التّحقيق في الممارسات الاحتكارية.
- منح الهيئة دوراً في وضع حد للاتفاقات المنافية للمنافسة ومظاهر التركيز الاقتصادي.
- تطوير التشريعات المتعلقة بالإفصاح عن المعلومات والذمة المالية والمصالح لتشمل قطاع الإسمنت ولمعرفة المستفيد الحقيقي من الشركات.
- إعمال نظام رقمي إلكتروني يشمل المعلومات المتعلقة بالتراخيص والمقالع والكسارات والإنتاج والرسوم والبيئة والأسعار والأسواق والتوزيع.
- الحثّ على منع استخدام المهل الإدارية وعدم مُعاملتها معاملة الترخيص الإداري القانوني الرسمي.
- ضرورة تعزيز الرقابة القضائية على القرارات المتعلقة بالقطاع، وتفعيل آليات المساءلة ومكافحة الفساد وإخضاع الشركات لها بصرف النّظر عن النفوذ الذي يملكه أصحابها.

6. المراجع:

1.6. المصادر القانونية:

المرسوم 2002/444 المتعلق بقانون حماية البيئة.

القانون الإداري.

المرسوم الاشتراعي 1959/116 المتعلق بالتنظيم الإداري اللبناني.

قانون التصريح عن الذمة المالية والمصالح ومعاقبة الإثراء غير المشروع 2020/189 الصادر في 2020/10/22.

المرسوم 2009/1735 المتعلق بتنظيم المقالع والكسارات ومحافر الرمل.

قانون الحق في الوصول إلى المعلومات 2017/28 الصادر بتاريخ 2017/2/10.

المرسوم 8803 الصادر بتاريخ 2002/10/4 المتعلق بتنظيم المقالع والكسارات.

المرسوم رقم 16456 بتاريخ 2006/2/27 المتعلق بتنظيم المقالع والكسارات.

قانون الشراء العام رقم 2021/244 الصادر 2021/7/19.

قانون المنافسة اللبناني رقم 281 بتاريخ 2022/3/17.

2.6. المراجع والمصادر الإلكترونية:

مجلس النواب، (2024). لجنة البيئة بحثت موضوع المقالع والكسارات وظروف استئناف عمل شركات الترابية، تاريخ الاطلاع:

<https://www.lp.gov.lb/> تم الاسترجاع من الرابط التالي:

المفكرة القانونية، (2026). شورى الدولة يوقف المجزرة البيئية في الكورة: وانتصر القانون على التشبيح مجدداً، تاريخ الاطلاع:

<https://www.legal-agenda.com/> تم الاسترجاع من الرابط التالي:

مهارات نيوز، (2026). هل خالف قرار مجلس الوزراء بشأن ترخيص المقلع القوانين النافذة وتجاوز صلاحياته القانونية؟

2026/4/24. تاريخ الاطلاع: 2026/8/11. تم الاسترجاع من الرابط التالي: <https://www.maharat-news.com>

نزار صاغية، ورين إبراهيم، (2025). المقال تقضم الجبال: صناعة نظام اللاقانون، المفكرة القانونية، بيروت. تاريخ الاطلاع:

<https://www.legal-agenda.com> 2026/8/11. تم الاسترجاع من الرابط التالي

وزارة الاقتصاد والتجارة، (2022). سلام: الدور الرقابي لا يكفي وحده لضبط أسعار الإسمنت بل يتوجب السماح بالاستيراد. 5

تشريع الثاني 2022. تاريخ الاطلاع: 2026/8/10. تم الاسترجاع من الرابط التالي: <https://www.industry.gov.lb>

وزارة الصناعة، (2021). الوزير حب الله: "رفع سعر طن الإسمنت". 21 آب 2021. تاريخ الاطلاع: 2026/8/11. تم الاسترجاع

من الرابط التالي <https://www.industry.gov.lb/>

3.6. المراجع الأجنبية:

Camelon, (2020). Relying on Markets for the Beirut Blast Shelter Response. September 2020.

Accessed on: 11/8/2026. On the website below: <https://www.camelon.org/>

Cement bouw Handel & Industrie BV V Commission, Case T-282/02, Judgment of 23 February 2006.

Competition Commission of South Africa V NPC – Cimpor (Pty) Ltd & others, a178/CAC/DEC19ZACAC 8, Judgment of 7 August 2020.

Diwan & Haidar, (2021). Political Connections Reduce Job Creation: Firm – Level Evidence from Lebanon. Journal of Development Studies. Vol. 57, No. 8.

IMF, (2026). Lebanon: Technical Assistance Report – Diagnostic Report Governance and Corruption, No: 26/47.

L'Orient Today, (2021). Can Lebanon's Politically connected cement sector be reformed?. Accessed on: 11/8/2026. From the website below: <https://www.today.lorientejour.com/>

M. Faccio, (2006). Politically Connected Firms. American Economic Review, Vol. 96, No. 1.

Mahmalat, Atallah & Maktabi, (2023). Resource allocation in power-sharing arrangements – evidence from Lebanon. Third World Quarterly, Vol. 44, No. 3.

Marriam Webster Dictionary.

OECD, (2004). Managing Conflicts of Interests in the Public Service.

OECD, (2016). Independence of Competition Authorities – From Design to Practice, OECD Publishing.

Public Works Studio, (2026). Behind the Sense of Legitimizing Illegal Quarries: How the Government and Cement Companies Manipulated Urban Planning Frameworks in Koura.

Salloukh, B. (2025). The Anatomy of Lebanon's Poster War Integral State: The Political Economy Cartels and Consent. Accessed on: 12/8/2026. From the website below:

<https://www.tandfonline.com/>

The Badil, (2021). Mountain To Mortar: Lebanon's Concrete Conflict of Interests. Accessed on: 11/8/2026. From the website below: <https://www.thebadil.com/>

The Policy Initiative, (2026). Double Standards of Lebanon's Cement Producers: Between Resource Extraction and Landscape Conversation. Accessed on: 10/8/2026. On the website below: <https://www.thepolicyinitiative.org/>

UNESCWA, (2022). Competition in Lebanon. Accessed on: 30/8/2026. From the website below: <https://www.unescwa.org/>

World Bank, (2018). Fostering Economic Opportunities in Lebanon: A Review of Potential Policy Action for Increased Competitiveness. P: 27-35. Accessed on: 11/8/2026. From the website below: <https://www.worldbank.org/>

© Copyright 2026 (الدكتورة/ سحر أحمد أبو غنيم). تُنشر هذه الدراسة بموجب ترخيص المشاع الإبداعي Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0).

This article is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License (CC BY-NC 4.0).

Doi: <https://doi.org/10.52133/ijrsp.v7.83.4>