



حوارات حول سياسات الأرض في لبنان: التقرير النهائي

المشاركون والمشاركات

هيفاء أبو إبراهيم، وفاء شرف الدين، كريم ظاهر، منى حرب، نبيل عيتاني، تالة قمورية، كلودين كركي، روني لحدود، جورج معراوي، ميريام مهنا، سهى منيمنة، أحمد ممتاز، وليد موسى، سيبال رزق، عبير سقسوق، يسرى صيداني، إيزابيلا سرحان، نور أبي راشد

فريق التنظيم

منى فواز، إنريكيه، سيلفا، سامي عطالله، عبير الزعتري، بيترا سماحة

الفهرس	
1.	المقدمة
1.1.	سياق الدراسة وشراكاتها وعملياتها
2.	نحو قراءة مشتركة لإدارة الأراضي
2.1.	إطار استثماري للأرض
2.2.	تحديات التخطيط
2.2.1	إطار تنظيمي/تخطيطي معطل
2.2.2	نظام مؤسساتي معطل
2.2.3	تكلفة التنظيم المتزايدة الارتفاع
2.3.	الجوانب المالية – الميزانيات والضرائب
2.3.1.	إطار ضريبة الأملاك "الخفيف"
2.3.2.	نموذج تخمين الأراضي المشوّه
2.3.3.	الجبابة العامة شديدة المركزية
2.3.4.	الجبابة العامة محدودة
3.	التعرف على [ضريبة التحسين] وتبنيها
3.1	استرداد القيمة الزائدة على الأراضي، تعريف موجز
3.1.1.	ضريبة التحسين
3.2	ضريبة التحسين في لبنان
3.2.1	ما هي مبادئ ضريبة التحسين وألياتها في لبنان؟
3.2.2.	ما هي قيود تطبيق القانون حالياً؟
3.2.3.	كيف نقيّم فعالية ضريبة التحسين في لبنان الآن؟
3.2.4.	الفرص: توسيع مفهوم ضريبة التحسين في لبنان
4.	الخاتمة
5.	المراجع
6.	الملحقات
	الملحق 1: المشاركون والمشاركات
	الملحق 2: ملخص عن الرسوم والضرائب المرتبطة بالأرض
	الملحق 3: التطور التاريخي لضريبة التحسين

1. المقدمة

1.1 سياق الدراسة وشراكتها وعملياتها

تقدم هذه الوثيقة تقريرًا عن المواضيع والنقاشات الأساسية المطروحة خلال جلسات "حوارات حول سياسات الأرض في لبنان" الخامس. تمثل هذه السلسلة من النقاشات التشاورية المغلقة المرحلة الأولى من النقاشات التي استدعت خبراء الأرض والباحثين والمسؤولين من القطاع العام والمطورين والناشطين العاملين في القطاعات الخاصة والعامّة وغير الربحية في لبنان لتبادل الخبرات والتجارب والرؤى. تنطلق هذه الحوارات من فرضية معاناة إدارة الأراضي في لبنان على مدى العقود الماضية من قصور بالغة فاقمت من جوانب الظلم الاجتماعي وتسببت بآثار جانبية بيئية سلبية وأضعفت التنظيم العام والمالية العامة ما ساهم في ظهور الأزمة الوطنية الحالية.¹ اقترحت الحوارات عقد جلسات تشاورية كوسيلة لرسم مسار إنمائي بديل لإدارة الأراضي وتممينها في لبنان.

هذه الحوارات ناجمة عن عملية توأمة بين مختبر المدن في بيروت ومعهد لينكن لسياسة الأرض وتمولها شبكة أدوات الأرض الدولية. تأتي هذه المبادرة التعاونية بمثابة استجابة للاهتمامات المشتركة لدى مراكز الأبحاث المعنية الراغبة بالمساهمة بشكل بقاء في حل أزمة إدارة الأراضي المستمرة في لبنان. وقد كانت خبرة معهد لينكن لسياسة الأرض في مجال استرداد القيمة الزائدة للأراضي ضرورية في هذا السياق للتعريف بإطار القيمة الزائدة للأراضي كنهج كافٍ لطرح استراتيجية وطنية أكثر إنصافاً وفعالية لإدارة الأراضي والمالية العامة. كما يُعد مسار المعهد الطويل في تقديم الاستشارات للحكومات² حول مواضيع إدارة الأرض هاماً في إثراء الحوارات والمشاركة في نقاشات بناءة حول السياسات الملموسة والقصيرة الأمد الموصى بها بالإضافة إلى الأهداف ذات المدى الطويل.

عقدت الجلسات الخمس بين تشرين الأول 2021 وشباط 2022 بشكل مختلط بشكل مختلط (حضورياً وإلكترونياً) وبتنظيم مشترك بين مختبر المدن في بيروت ومعهد لينكن لسياسة الأرض ومبادرة ذا بوليسي بدعم من الشبكة العالمية لأدوات استغلال الأراضي وبرنامج مبادرة الأراضي العربية الدولي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية.

اختير المشاركون والمشاركات في الجلسات بعناية من بين أكثر الأفراد اطلاعاً على مواضيع الأرض والإسكان. كما يمثلون مجموعات متعددة المصالح نظرًا لكونهم ممثلين عن القطاع العام وسماسة وناشطين وباحثين في مجال الإسكان أو التنظيم. تسعى الجلسات إلى تحقيق الأهداف الأربعة التالية:

¹ منذ تشرين الأول 2019، عصفت بلبنان عدة أزمات متداخلة جسيمة مالية واقتصادية وسياسية. خسرت العملة اللبنانية خلال تلك الفترة بين 70 و90% من قيمتها، فارتفع التضخم المالي ارتفاعاً حاداً ما أثر على نسب البطالة حيث يقدر البنك الدولي في أحدث تقاريره أن هناك شخص واحد من أصل ثلاثة عاطل عن العمل في لبنان.

² للمزيد عن مبادرات استرداد القيمة الزائدة للأراضي، سنضيف المراجع هنا

1. إتاحة النقاش حول التحديات الأساسية التي تواجهها الأراضي مع أخذ وجهات نظر المشاركين المختلفة بالحسبان.
 2. تبادل المعرفة والبيانات والمعلومات حول العمليات الجزئية والكلية المتعلقة بالأراضي في لبنان.
 3. إلقاء الضوء على عناصر محددة من مجموعة أدوات استرداد القيمة الزائدة للأراضي التي تدعم إدارة الأراضي والمالية العامة في لبنان على نحو فعال ومنصف.
 4. تحديد المساهمات الممكنة والمبادرات السياسية التي يمكن متابعتها بعد الحوارات.
- يتطلب الدور المتغيّر للأرض في الاقتصاد الوطني مراجعة تامة للإطارين القانوني والمالي وسياسات استخدام الأراضي، وهي مسألة مستبعدة في هذه المرحلة الصعبة من تاريخ البلاد. يُعد الإجماع حول الدور الذي يجب أن تلعبه الأرض وممارسات إدارتها في جداول السياسات الأساسية في المرحلة القادمة الخطوة الأولى نحو تلك المراجعة. تسعى الجلسات الخمس الأولى، من خلال خلق لغة مشتركة بين المشاركين والمشاركات، إلى بناء تقدير مشترك لإدارة الأراضي والتمويل المبني على الأرض كمكونين أساسيين للنمو الاقتصادي. ما زال أمامنا الكثير من التحديات قبل الوصول إلى قراءة مشتركة لدور الأرض والاتفاق على السياسات التي من شأنها تحقيق التقدم. ومع ذلك يعترف جميع الأطراف بوجود تحديات تواجه إدارة الأراضي مقدرين الجلسات التداولية التي خلقت مساحة من التعلم وتبادل المعرفة مما أثر على آرائهم. كما تُعد الجلسات جزءاً من مشروع أكبر يرمي إلى خلق مستودع من المعرفة حول شؤون إدارة الأراضي والضرائب المفروضة بشتى الأساليب المفيدة لتنمية الاقتصاد في لبنان. يعزم معهد لينكن لسياسة الأرض ومختبر المدن في بيروت على استكمال تعاونهما على نطاق أوسع من هذه الجلسات الخمس الأولى.

2. نحو قراءة مشتركة لإدارة الأراضي

تسعى الجلسات التشاورية إلى خلق فهم مشترك للفرص والتحديات التي تواجه إدارة الأراضي. وقد أثرت المساهمات التي أتت على هيئة عروض بحثية قدمها كل من مختبر المدن في بيروت ومبادرة ذا بوليسي والجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين ALDIC ومعهد لينكن لسياسة الأرض) وتشمل عروضاً لخبراء بحسب طلب معهد لينكن لسياسة الأرض (وستديو أشغال عامة قبل انطلاق الجلسات. سمحت المساهمات بتأسيس الحوارات حول حقائق معينة بعيداً عن المواقف المتضاربة. أما المواضيع فهي: 1) تقييم الأدوار الحالية والمستقبلية للأرض في النموذج الاقتصادي في لبنان، و) 2) تحديات التنظيم/التخطيط ضمن إطار مفكك لإدارة الأراضي، و) 3) خلق توازن كافٍ بين المنافع الخاصة والمصالح العامة عند إعادة توزيع أرباح القطاع العقاري.

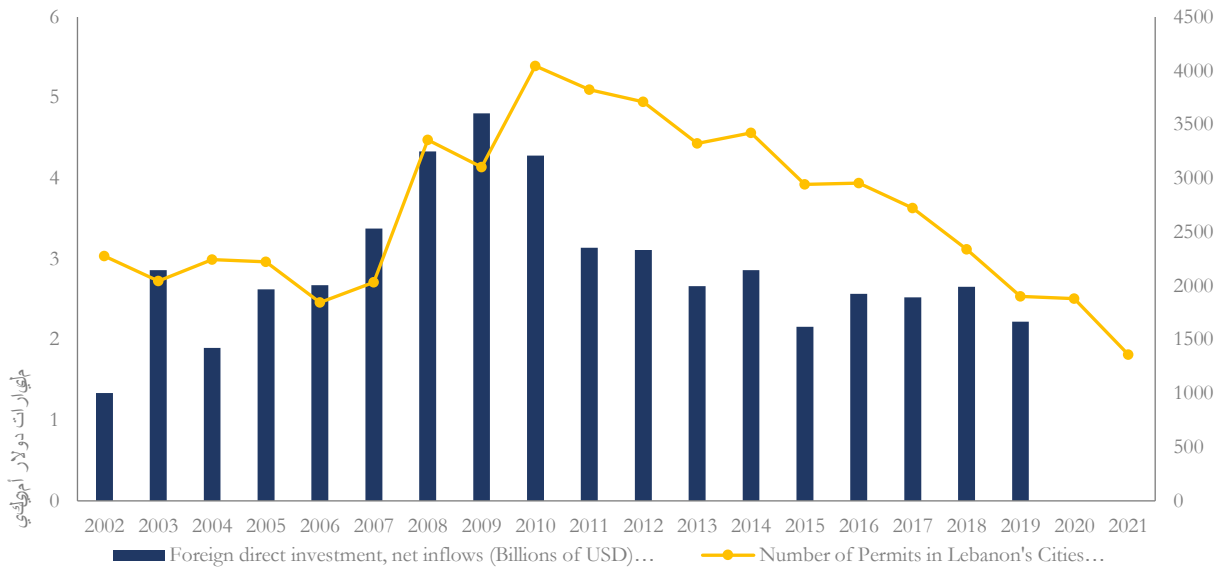
2.1. إطار استثماري للأرض

يقدم بحث مختبر المدن في بيروت أساسًا لنقاش مدروس. فالأدلة التي قدمها فريق مختبر المدن في بيروت تظهر مساهمة مجموعة واسعة من التدابير القانونية والتشريعية في وضع "إطار استثماري" للأرض بين عامي 1990 و2019، حيث كان يُفضل دور الأرض الجاذب لرؤوس الأموال الأجنبية (كريجن، 2016 ومارو، 2018) على غيره. وحتى عام 2015، استمر نجاح تلك السياسات بجذب رؤوس الأموال إلى البلاد وتنشيط القطاع العقاري [الشكل 1]. ارتفعت أسعار الأراضي ارتفاعًا كبيرًا خلال تلك الفترة واستقرت العملة الوطنية (مارو 2018). توافق كل المشاركين والمشاركات على الدور المركزي الذي لعبته الأرض والقطاع العقاري في الاقتصاد اللبناني في تلك الحقبة:

تمثلت القاعدة السائدة بكون العقارات أساسية على الصعيدين السياسي والاقتصادي، بحيث لا تهبط أسعار الأراضي مهما كانت الظروف. يشير هذا إلى قدرة الأرض العالية، خاصة في بيروت. [أحمد ممتاز، أركايد، الجلسة 2]

السوق العقارية مكون أساسي في النظامين المالي والمصرفي في لبنان اللذين انهارا منذ عامين أو ثلاثة. كانت السوق العقارية القناة الأساسية لجذب رأس المال؛ وقد أسهم ذلك في خلق الفقاعة التي انفجرت اليوم. [سيبال رزق، كلنا إرادة، الجلسة 1]

تشكل أسواق الأراضي جزءًا كبيرًا من الاقتصاد اللبناني، فهي المحرك الأساسي لعجلة التوسع الحضري السريعة. وقد أدى ذلك إلى إضفاء الطابع المعاصر على نظام إدارة الأراضي في لبنان كاستجابة لهذا التوسع الحضري السريع. [جورج معراوي، السجل العقاري، الجلسة 1]



الشكل 1: 'ترافق ازدياد تدفق الاستثمارات الأجنبية المباشرة مع تكثيف النشاط العقاري في المدن اللبنانية الأساسية' الاستثمارات الأجنبية المباشرة، صافي التدفق (المصدر: البنك الدولي) رخص البناء الصادرة بين 1996-2021 في مدن لبنان الأساسية (المصدر: نقابة المهندسين)

وفي المقابل، اختلف المشاركون والمشاركات حيال تقييمهم للآثار الجانبية لدور الأرض. اتفق معظم الباحثين والناشطين وموظفي القطاع العام على العواقب الاجتماعية والاقتصادية السلبية التي تسببت بها سياسات إدارة الأراضي في العقود السابقة. ثم اتفق هؤلاء على ضرورة مراجعة دور الأرض في الاقتصاد في الفترة القادمة عبر تحسين أدوارها الاجتماعية والإنتاجية. وذهب البعض إلى أبعد من ذلك فقيّموا سياسات الأرض معتبرين أنها لعبت دورًا مركزيًا في الأزمة الاجتماعية والاقتصادية المستمرة. لذا فإن القطاع العقاري ليس منفصلًا عن الاقتصاد الذي تأثر سلبيًا بالأزمة، بل عنصرًا فاعلًا في الأزمة.

الأراضي والشقق ليس ضروريًا تبعيًا للأزمة. فالأرض كانت إحدى أسباب ظهور الأزمة. [بيتر سماحة، مختبر المدن في بيروت، الجلسة

[1]

ما من سياسة عامة ذات أثر اجتماعي/اقتصادي، لقد كانت السياسات العقارية كارثية، فمن وجهة نظر كلية ساهمت السياسات في انهيار القدرة التنافسية العالمية للاقتصاد من خلال استبعاد الاستثمارات في قطاعات (قابلة للإنتاجية) أخرى وتطوير 'قطعة أرض' كبديل أكثر ربحًا عن استخدامها لغايات اجتماعية/منتجة. إن التكلفة البيئية باهظة جدا ولا نملك الأدوات لتقييمها. [سيبال رزق، كلنا إرادة، الجلسة 1]

هناك عدة مسوغات لهذا الموقف، أولها اعتبار المشاركين والمشاركات أن ممارسات المضاربة في سوق الأراضي بقيادة السياسة العامة سببًا في أزمة الإسكان. فبدلاً من استخدام الشقق السكنية الحديثة البناء كمأوى تمس له الحاجة وُضعت جانبًا كأصول بينما ارتفعت أسعارها إلى حد يعجز معه معظم سكان المدينة عن تحمّل التكاليف. ومع تفاقم أزمة الإسكان ارتفعت نسب الشغور بشكل كبير بين عامي 2000 و2018 [الشكل 2]، من 11 بالمئة إلى 23 بالمئة خلال تلك الأعوام. وقد وصلت هذه النسبة إلى 56% في منطقة وسط بيروت عام 2013. كما تأثرت باقي المدينة بحركة إعادة التطوير الجنوبية. فخلال العقدين الماضيين، بدأ العديد من أصحاب العقارات بإخلاء المستأجرين بينما اشترى المستثمرون العقارات التي أخلوها وتركوها بانتظار إعادة التطوير. كان هذا من أبرز مخاوف مناصري الإسكان من مسؤولي القطاع العام وباحثين وناشطين الذين شجبوا جميعاً الآثار الجانبية لممارسات المضاربة وتأثيرها على قدرة الناس على تحمّل تكاليف السكن:

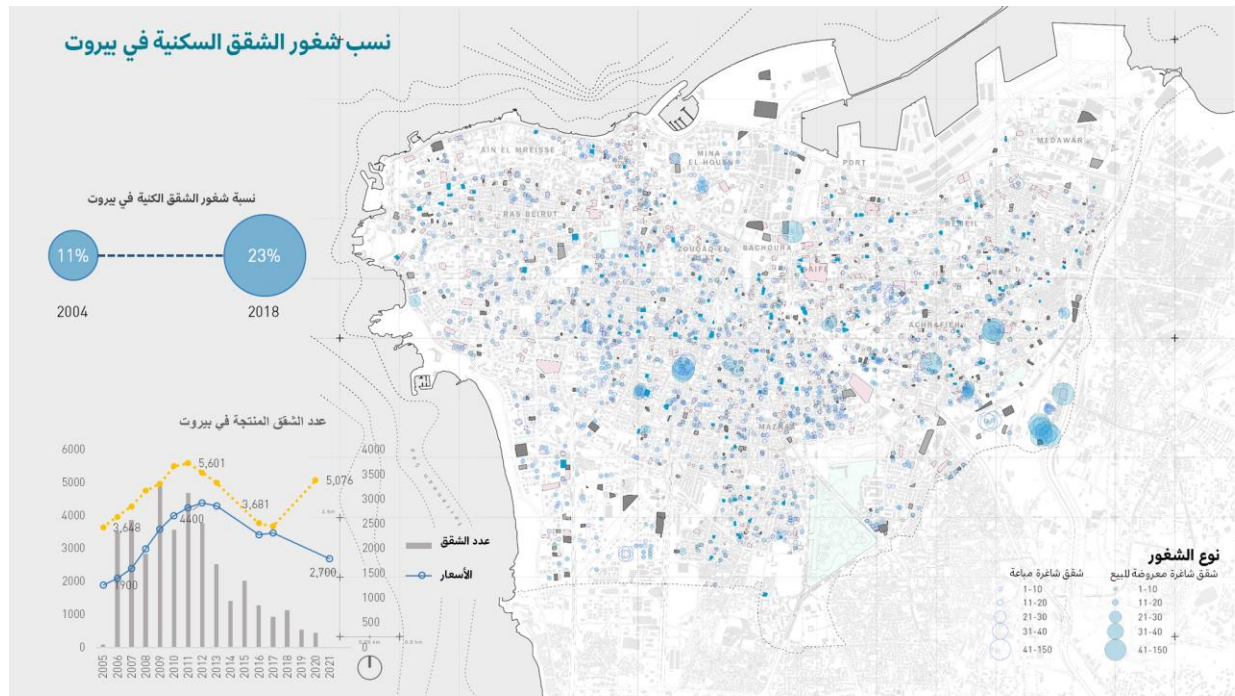
علينا وضع خطة إنقاذ للإسكان وتعبئة الإسكان الشاغر وتوفير مساكن للإيجار وإصدار التشريعات التي تعزز حيابة المساكن تحت سياسة

إسكان جديدة للجميع. [روني لحد، المؤسسة العامة للإسكان، الجلسة 1]

يجب أن يكون حق السكن في قلب كل خطة استجابة. حتى الآن، هذا الحق مغيب عن الخطاب العام، فلم نجد أي تدخل للحد من ارتفاع نسب الإخلاء ولا خطط للقروض العاطلة وحبس الرهن. من الضروري مناقشة أدوار الأرض في الاستراتيجيات الطويلة الأمد كما يجب أخذ الاستجابة الطارئة بعين الاعتبار. يجب أن يكون حق السكن محور حواراتنا الحالية. تستحوذ المجموعات ذات المصالح على القيمة المستمدة من الاستثمارات والأراضي/الأملك فلا يعاد توزيعها بشكل عادل على السكان وتفقد القيمة الاجتماعية للأرض ويغيب الإسكان عن صنع السياسات العامة. [تالة قمرية، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الجلسة 1]

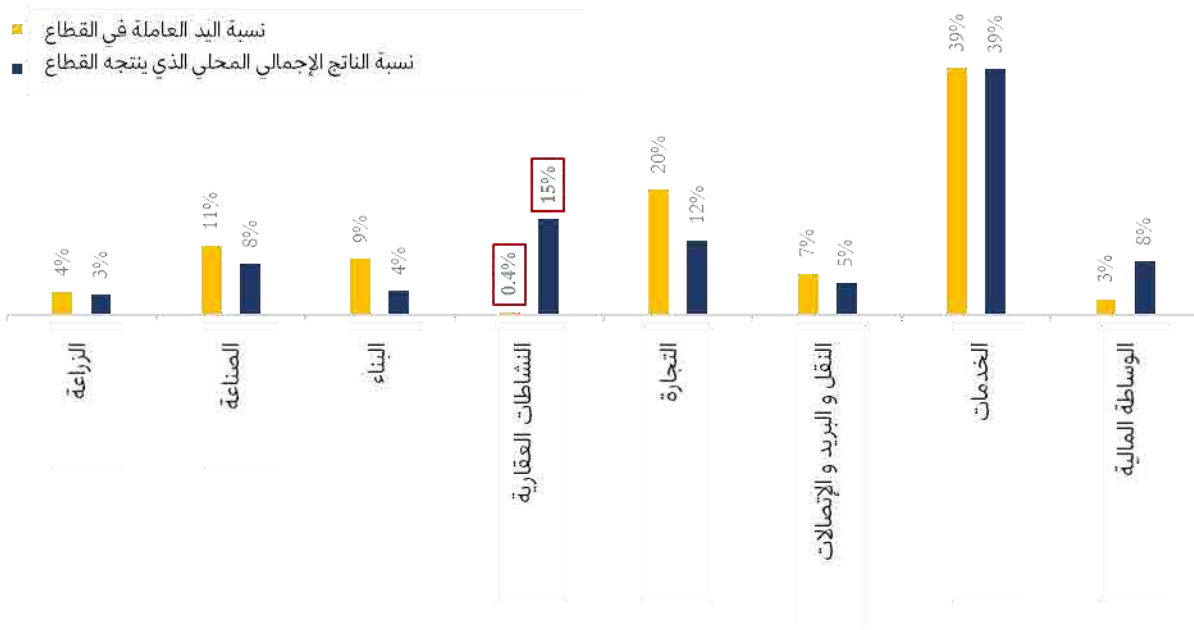
مع إيلاء الأولوية للقطاع العقاري، أصبحت الأرض موقعا للاستخراج حيث دأبت الهيئات العامة على تقسيم الأراضي بهدف الاستثمار. [عير سقسوق، ستيديو أشغال عامة، الجلسة 1]

تتضاءل المواقع التي تتوفر فيها الوحدات السكنية الميسرة الكلفة. لا يمكننا السماح لأصحاب الأملك بالاستفادة وتحميل الأثرية المحرومة المزيد من الخسائر. هناك مفهوم سائد بأن أصحاب الأملك يدفعون الكثير مقابل الأرض، ولكن علينا أن ننظر إلى الضرائب. [ميريام مهنا، المفكرة القانونية، الجلسة 2]



الشكل 2: نسب الشغور بين عامي 2004 و2018 على الرغم من ارتفاع العرض على الشقق، خريطة مختبر المدن في بيروت: نسب الشغور في المباني المطورة بين 1996-2018 (المصدر: مسح مختبر المدن في بيروت)

نوقش نمط مشابه لذلك يتعلق باستبدال القطاعات المنتجة، كالصناعات التي جعلت الوصول إلى الأراضي أمراً باهظاً. ومن آثار استبدال القطاعات المنتجة انخفاض الفرص الوظيفية في المجتمع.³ حيث تظهر بيانات وزارة المالية [الشكل 3] انخفاض حصة العمالة في القطاعات المنتجة بين 2004 و2018. بلغت حصة النشاطات العقارية من الناتج الإجمالي المحلي 15 بالمئة عام 2018، ولكن حصتها في خلق الوظائف كان محدوداً جداً (0.4 بالمئة). ما أثار القلق حول التأثير الاقتصادي لتحفيز الاستثمار في الأراضي.



الشكل 3: حصة العمالة لكل قطاع 2018-2004

اختلف المشاركون الآخرون حول هذا التقويم، خاصة المشاركين من القطاع العقاري (المطورون العقاريون، السماسرة) الذين يؤمنون بضرورة استمرار الأرض في لعب دور مركزي في جذب الاستثمارات الأجنبية نظراً لمرونتها في أسوأ الأزمات.

³ للاطلاع على تحليل مواز للأسواق الأميركية والدور المماثل للسياسة العامة والعقارات حول الإسكان، انظر موروني (2016)

⁴ الجدير بالذكر هنا أن قطاع البناء خلق وظائف لليد العاملة الأجنبية – ما يعني أن هذه الأموال عادت بشكل جزئي كتحويلات مالية إلى خارج البلاد [الشكل 3]. هذه إحدى المشاكل التي سلط أحد المشاركين الباحثين/العاملين في القطاع المالي والاقتصادي الضوء عليها.

نحن بحاجة إلى نموذج إداري حكيم، لا يمكننا أن ندفع المستثمرين الأجانب بعيداً. نحن بحاجة إلى استمرار تدفق العملة الأجنبية إلى البلاد، وبحاجة إلى الاستثمار في الأرض التي لطالما كانت جزءاً أساسياً من اقتصادنا. [وليد موسى، نقابة الوسطاء والاستشاريين العقاريين في لبنان]

من المسوغات التي طرحت دفاعاً عن هذا الرأي حصة القطاع العقاري في الاقتصاد التي ما زالت تساوي 15% على الأقل من الناتج المحلي الإجمالي. حتى في خضم الانهيار الحالي، حافظت الأملاك على مرونتها بشكل مؤقت على الأقل حيث نقل العديد من المستثمرين رؤوس أموالهم من المصارف إلى العقارات. يبين الدكتور جورج معراوي، المدير العام للسجل العقاري، أن الأشهر الأولى من الانهيار الاقتصادي شهدت كثافة في الاستثمارات العقارية، حيث اعتبرت الأراضي و/أو الشقق السكنية خياراً آمناً لتخزين الثروات. كما أظهرت بيانات السجل العقاري ارتفاعاً قياسياً بلغت نسبته 56 بالمائة بالنسبة لمعاملات الملكية وأكثر من 105 بالمائة في قيمة المعاملات عام 2020 بالمقارنة مع 2019) متى، 2021). لذا، وعلى الرغم من الأزمة، قاوم المشاركون من قطاع التطوير العقاري أي تحوّل جذري في أسلوب إدارة الأراضي:

تفيد القاعدة العامة بأن القطاع العقاري ذو أهمية كبرى على الصعيدين السياسي والاقتصادي. فحتى عندما تغيرت أسعار الشقق لم تتغير أسعار الأراضي أبداً على الرغم من كل الظروف. إن القطاع العقاري في لبنان هو القطاع الأهم في الشرق الأوسط، وتطبيق الضرائب سيؤدي إلى المزيد من الانهيار. لاحظوا أن انهيار القطاع العقاري أدى إلى انهيار الاقتصادي ككل. [أحمد ممتاز، أركايد غروب، الجلسة 2]

وكما رأينا في الاقتباس أعلاه، لم تمنع الاختلافات المشاركين من الإجماع حول الحاجة إلى خلق توازن أفضل بين دور الأرض كـ "استثمار" (بالنسبة للمواطنين اللبنانيين المقيمين في البلاد و/أو المغتربين) ودورها في دعم "الحياة الاجتماعية" في ما يتعلق بالإسكان والتطوير والبيئة. ويثبت الاقتباس التالي ما سبق:

إنه الوقت المناسب لإعادة التفكير ووضع سياسات جديدة مع الأشخاص المعنيين وليس ضدهم. لن يكون هناك نشاط بنائي في السنوات المقبلة، وما من سبيل أمام المقيم لشراء الأملاك مع انعدام القدرة المادية. علينا إرشاد المستثمرين والمطورين العقاريين إلى حلول جديدة للأسواق. [وليد موسى، نقابة الوسطاء والاستشاريين العقاريين في لبنان، الجلسة 5]

علينا تشجيع المستثمر السعودي أو المغترب اللبناني الذي يريد شراء عقار في المارينا. يجب ألا يشكل الأمر مشكلة. علينا تطبيق ضريبة الشغور في المناطق ذات الدخل المتدني فقط، وإعفاء المناطق الجاذبة للمستثمرين. يمكننا تطبيق الضريبة في بعض الأماكن دون غيرها التي نحتاج فيها إلى المستثمرين والشقق الشاغرة، كما في جميع المدن الأخرى، هناك توازن بين التطوير/الاستثمار وحماية المناطق ذات الدخل المحدود. إن تقسيم المدينة إلى أقسام أمر في غاية الأهمية لخلق توازن بين الاستثمار وإمكانية تحمل التكاليف. [وليد موسى، نقابة الوسطاء والاستشاريين العقاريين في لبنان، الجلسة 5]

لسنا ضد المطورين أو التطوير العقاري، ولكن علينا أن نخصص مساحة للناس في المدينة في الوقت نفسه. السؤال الحقيقي يتعلق بكيفية خلق توازن بين الأمرين. [يسرى صيداني، بلدية بيروت، الجلسة 2]

2.2. تحديات التخطيط

كشف المشاركون عن عدة تحديات تخطيطية/تنظيمية ناجمة عن إطار إدارة الأراضي والدور المنوط بالأرض في الاقتصاد اللبناني.

2.2.1 إطار تنظيمي/تخطيطي معطل

اتفق معظم المشاركين أن مبادئ التخطيط لاستخدام الأراضي نادرًا ما تؤخذ بعين الاعتبار نظرًا لهيمنة الأولويات السياسية والمصالح الخاصة على تخصيص الأراضي عادة. أولاً أشار المشاركون إلى عدة أمثلة عن التدخلات العامة المخصصة التي لم تراعي مدى تأثيرها على استخدام الأراضي، كسياسات التهجير بعد الحرب وخطط العودة وإعادة إعمار ما بعد الحرب ومشاريع استصلاح الأراضي.

إنّ عدم التخطيط لإدارة الكوارث، كما حصل مع كارثة تدفق النازحين إلى لبنان بعد الحرب في سوريا، ترك أثراً بالغاً على خطط استخدام الأراضي في مختلف المناطق اللبنانية؛ لا سيّما توضع البناء العشوائي على حساب الأراضي الزراعية في سهل البقاع وسهل عكار، ما أدى إلى خسارة مساحات شاسعة من الأراضي الزراعية الخصبة، وتفاقم المشاكل البيئية مع تدهور نظم التخلص من النفايات الصلبة. [وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار]

تؤدي التغيرات الطارئة على عوامل استغلال أراضي سهل البقاع لاستيعاب مشاريع التطوير والسياحة إلى تقلص حجم الأراضي المخصصة للاستخدام الزراعي. [روني لحدود، المؤسسة العامة للإسكان، الجلسة 1]

بعد وضع العقارات ضمن الأولويات، اعتبرت الأرض موقعا لاستخراج الموارد الطبيعية لصناعة الاسمنت. تلعب الهيئات التنظيمية/التخطيطية دوراً هاماً في إعادة تقسيم الأراضي للاستثمارات دون أدنى اهتمام بالقطاعات الاقتصادية الأخرى. نلاحظ هذا الأمر بشكل خاص في الأراضي المعيّنة للاستخدام الزراعي، والتي أعيد تعيينها كسياحية لغايات استثمارية. [عبير سقسوق، ستديو أشغال عامة، الجلسة 1]

في هذه الظروف كافة، خسرت مبادئ الأرض المتعلقة بحماية البيئة والاستدامة الطويلة الأمد أمام الحسابات السياسية. ثانياً، أوضحت النقاشات أن أدوات التنظيم/التخطيط المتوفرة قديمة وضعيفة. وإن وجدت تلك الأدوات (الأملك العمومية، ضريبة التحسين، خطط استخدام الأراضي، حماية البيئة)، فنطاقها محدود ونادر الاستخدام. من أكثر أدوات التخطيط ذكراً الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية، التي وصفها المشاركون بأنها ذات قدرة هائلة إذا ما تم تبني إرشاداتها كمتطلبات إلزامية. لكن تأخر تطبيقها إدارياً، كما نجد أدناه:

تمت الموافقة على الخطة الشاملة لترتيب الأراضي بموجب مرسوم صدر في العام 2009 بعد أربع سنوات على انتهاء تحضيرها (2005)؛ لزوم موافقة الهيئات والإدارات العاهة، وبخاضة النقاشات الطويلة في اللجنة الوزارية التي شكّلت لمراجعة الخطة.

أما التحدي الأساسي، فهو كون الخطة مُلزِمة للإدارات والبلديات، فإن تطبيقها يستلزم عملاً من المديرية العامة للتنظيم المدني لتحويل توجهات استعمالات الأراضي المحددة في الخطة إلى إرشادات تحدد تصنيف الأراضي لثبوت على المخططات التفصيلية للبلديات والقرى والمناطق غير المصنفة. بعد سنوات من صدور المرسوم، أدرجت المديرية إستعمالات الأراضي العامة على خرائط المناطق، ولكن لم يُبذل الجهد الكافي لإصدار المخططات التفصيلية للمناطق الحساسة حسب التوجهات العامة للخطة. في المقابل، أجرت الإدارات المحلية محاولات عديدة لتجاوز الخطة الشاملة لترتيب الأراضي، من خلال طلبات التعديل الكثيرة التي أُقرت في عدد من المناطق المصنفة لتحويلها من زراعية إلى سكنية... إلخ. [وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة 2]

والأسوأ من ذلك أن المديرية العامة للتنظيم المدني وافقت على العديد من خطط استخدام الأراضي التي تخالف توجيهات الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية.

حتى أنظمة التخطيط الضعيفة فلما تتبع [٠٠٠] همشت الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية التي تمت الموافقة عليها عام 2009، كما وثق ستديو أشغال عامة العديد من الخطط الشاملة التي خالفت بشكل مباشر أسس الحماية المنصوص عليها في الخطة الشاملة. [عبير سقسوق، ستديو أشغال عامة، الجلسة 1]

ثالثاً، أعدت أدوات تخطيط/تنظيم استخدام الأراضي لتطوير الأراضي بحيث لا تؤدي مراجعات خطط استخدام الأراضي وقانون البناء إلا لزيادات تدريجية مدروسة في عوامل استثمار الأراضي تهدف إلى تحفيز التطوير العقاري في المدن. من الأمثلة على ذلك مراجعات قانون البناء الوطني عام 2004 التي أضافت الكثير من عوامل الاستثمار تحت المسمى المزعوم العمارة الخضراء لإدراج المزيد من الحقوق البنائية⁵

إن الهدف من هذا القانون هو تعزيز استخدام ممارسات البناء الصديقة للبيئة كالجدران المزودة التي تحد من استهلاك الطاقة. يحفز القانون المطورين على الإمتثال بالمعايير الصديقة للبيئة كالجدران المزودة من خلال إزالة جزء من المساحة المبنية من عوامل الاستثمار المسموح بها. أصدرت هذه المحفزات لتسويق المباني الصديقة للبيئة. ولكن الحقيقة هي أن إزالة الجدران المزودة من عامل الاستثمار العام الأقصى وإزالة السلام أيضاً يُضيف طابق واحد على الأقل إلى المساحة المبنية الإجمالية المسموح بها. سمح هذا القانون بإجراء التحسينات والمزيد من الكثافة في الوقت نفسه... ورفع من سعر الأرض بلا شك. [أحمد ممتاز، أركايد غروب، الجلسة 2]

رابعاً، ظهرت مسألة أخرى لم يتم استكشافها بشكل تام، وهي عدم مراعاة الخطط والممارسات على حد سواء للآثار المالية والمادية للتطويرات الجديدة في النسيج الحضري والخدمات الحضرية الحالية. يفوق إصدار الرخص والبناء في لبنان الجهود المحلية لتحديث الخدمات والبنى التحتية وتوسيعها لدعم عمليات تطوير جديدة ومكثفة.

⁵ ينظر المطورون إلى تلك الحقوق كتعويضات ضرورية عن كلفة 'المباني الخضراء'

خامسًا، عبّر العديد من المشاركين عن خوفهم من أن هذا المنظور للأرض قد يؤدي المدينة والتخطيط الإقليمي في المستقبل وبالتالي قدرة العيش في المدينة كونه يخدم مصالح أخرى تتقدم التنظيم. أشارت إحدى المشاركات إلى النقاش الجاري عن خطر استخدام الأراضي العامة كضمانات إضافية تباع بهدف تمويل عجز الدولة.

تتطلع بخوف إلى مشروع المال الحر الذي يقدم كحل لتعويض خسائر القطاع المالي على حساب الأرض التي تنتمي إلى الأجيال القادمة. سنخسر بذلك رصيد الأرض الذي يحق للأجيال القادمة. [ميريام مهنا، المفكرة القانونية، الجلسة 2]

بينما لم تكن هذه التقييمات مشتركة بين كل المشاركين،⁶ سلط موظفو القطاع العام الضوء على أهمية إعادة إدخال دور راسخ للتخطيط المكاني في إدارة الأراضي وإدراجها ضمن صنع السياسات الهادفة لحماية الإنتاجية الاجتماعية والبيئية والاقتصادية على الأصعدة المحلية والإقليمية والوطنية. كما اعترف هؤلاء بضرورة تعزيز دور الدولة وهيئاتها كوصي عام ومنسق لإدارة الأراضي وذلك لإدخال مفهوم المساءلة بوجوهها المختلفة وخلق تعاون أفضل بين الجهات الفاعلة غير الربحية والخاصة للحد من هيمنة المشاريع والمصالح الخاصة في عمليات صنع القرار.

2.2.2 نظام مؤسساتي معطل

أما التحدي الثاني في إدارة الأراضي فهي الإطار المؤسساتي المعطل والفاقد لآليات المساءلة والامتيازات الواضحة. يتداخل عمل مجلس الإنماء والإعمار الذي أسس عام 1977 ليحل محل وزارة التخطيط مع عمل الوزارات ما يخلق نزاعات متكررة ورؤى متناقضة حول مواجهة تحديات التوسع الحضري. على الصعيد المحلي، تتمتع البلديات قانونيًا بميزة إدارة تلك الأراضي وتنظيمها. لكن ما يمنعها عن تنفيذ التحولات على أرض الواقع هو ممارسات الإدارة الشديدة المركزية. كما يساهم صغر حجم معظم البلديات في التفكك المكاني للأراضي الطبيعية ما يلغي فعالية حكم البلديات نتيجة شح الموارد وصغر المساحات الجغرافية.

إن الفكرة هنا هي أن السلطات المحلية والبلديات لا تملك القدرة على جمع الرسوم والضرائب فتوكل الحكومة المركزية بالمهمة وتضعها في صندوق ثم توزع العائدات على المناطق والبلديات على نحو متنسق مع سياستها. يخلق هذا الأمر تواكلاً شديداً بين السلطات المحلية والمركزية التي تعتمد بشكل كبير على مخصصات الميزانية التي تمنحها الحكومة المركزية. [سامي عطالله، مبادرة ذا بوليسي، الجلسة 3]

⁶ بالأخص قانون البناء، والخطة الشاملة لإعادة ترتيب الأراضي اللبنانية ودورها ورسوم البلدية وقانوني الإيجار والضريبة على الدخل

2.2.3 كلفة التنظيم المتزايدة الارتفاع

مع تفكك إطار إدارة الأراضي وارتفاع أسعارها، ازدادت عملية التنظيم المدني وتنفيذ البنى التحتية صعوبة وتعقيداً مع ارتفاع كلفة الأراضي وانعدام قدرة الهيئات العامة على تحصيل الكثير من الضرائب من هذه الزيادات. وهناك ارتفاع كلفة الاستملاك من جهة،⁷ فبدلاً من الاستفادة من الطفرة العقارية لجمع العائدات التي يمكن إعادة استثمارها في البنى التحتية العامة الضرورية، واجهت الهيئات الحكومية عقبة إضافية تمثلت بالارتفاع الحاد لأسعار الأراضي ما حد من قدرتها على التدخل في سوق الأراضي. ومن جهة أخرى، دفعت الطفرة العقارية المالكين نحو زيادة عوامل الاستثمار من جهة أخرى، ما حول نقاش التخطيط إلى نقاش حول المضاربة المحتملة. غالباً ما كانت مقاومة سبل الحماية البيئية والتطوير الزراعي من نتائج محفزات "تسليع الأراضي". عجز التخطيط عن لعب دور رئيسي في توجيه التوسع الحضري وأسواق الأراضي و/أو حماية وظائف الأراضي الأخرى. ذكرت في الحوارات أمثلة عديدة عن التدخلات التخطيطية العشوائية التي لم تراعي مدى تأثير استخدامات الأراضي، وقد تحدث العديد من المشاركين عن هذا التحدي.

مع إيلاء الأولوية للقطاع العقاري، أصبحت الأرض موقعا للالتزاع حيث دأبت الهيئات العامة على تقسيم الأراضي من أجل الاستثمارات. [عبير

سقسوق، ستيديو أشغال عامة، الجلسة 1]

يسعى هذا النموذج إلى تغليب الأملاك الخاصة حيث تمثل دور الدولة بحماية الاقتصاد الريعي على حساب أي مشروع عام آخر. [ميريام مهنا،

المفكرة القانونية، الجلسة 1]

2.3 الجوانب المالية – الميزانيات والضرائب

إن إطار الضرائب الذي يتحكم بمعاملات الأراضي في لبنان محدود جداً بالنسبة لأصحاب الأراضي والمطورين. كما أنّ الإطار شديد المركزية وتتم عملية الجباية بشكل بطيء ويسهل التنصل منها. كما أجمع المشاركون أن أساس التخمين يُعتبر هشاً. لذا كانت العائدات على القاعدة الضريبية للسلطات المحلية والمركزية محدودة على مدى العقود الثلاثة الماضية، على الرغم من الأرباح الهائلة التي يجنيها قطاع العقاري. يحدد هذا القسم بعض النقاط الأساسية التي نوقشت خلال الجلستين الأخيرتين. تتوفر لائحة مفصلة بالضرائب التي أعدتها الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين في الملحق 2.

⁷ عدل قانون الاستملاك عام 2006 للحد من صلاحيات هيئة التخطيط/التنظيم لأخذ الأملاك بهدف التنظيم العام عبر إدخال مادة متنازع عليها عن نماذج التعويض

2.3.1. إطار ضريبة الأملاك "الخفيف"

الضريبة على أملاك الأفراد المنتمين إلى القطاع الخاص

تظهر الأبحاث التي قدمتها الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين أن إطار الضريبة على الأملاك في لبنان يقتصر على بعض الرسوم والضرائب التي تفرض (1) حين تتغير الأملاك بسبب المبيعات و/أو الميراث (رسوم حصر الإرث، إجراءات تسجيل الأملاك)، (2) حين تحصل الأرباح مباشرة من إشغال شقة سكنية و/أو أرض (ضريبة البلدية، ضريبة الأملاك المبنية)، (3) حين يزيد مشروع عام قيمة الأراضي بشكل كبير (مثل، ضريبة التحسين). وأشار البحث المقدم إلى أن ضريبة الأملاك هي شكل من أشكال فرض الضرائب على الثروة الغائبة عن الإطار الضريبي القانوني الوطني، حيث يدفع أصحاب الأملاك ضرائب ملكية [بلدية وأملاك مبنية] تقيّم على أساس "القيمة التأجيرية"، وهي آلية قديمة لا تقاس بشكل منصف ولا تقيّم بشكل مناسب.⁸ إن المبدأ الأساسي لضريبة الأملاك المبنية هو جباية نسبة من الأرباح الناتجة عن استثمار ملك مبني إما من خلال تأجيره أو إشغال المالك له والاستفادة من توفير كلفة الإيجار. لذا لا تفرض ضريبة على الوحدات السكنية الشاغرة.⁹ تناقش المشاركون حول تأثير الضرائب على المواقف المتعلقة بحيازة الملكية. فبالنسبة للناشطين وبعض الباحثين الحاضرين، يُعد الإطار الضريبي لتطوير العقارات في لبنان "خفيفاً" بعض الشيء، ولا يفرض الضرائب على الثروات بشكل مناسب.¹⁰

هناك مفهوم سائد بأن أصحاب الأملاك يدفعون الكثير مقابل الأرض، ولكن إذا ما نظرنا إلى الضرائب، وجدنا أن معظمها غير مباشر. علينا تطبيق الضرائب على أصحاب الأملاك. [ميريام مهنا، المفكرة القانونية، الجلسة 2]

علينا أن ندرك بأن أسواق الأراضي الحضرية (من وجهة نظر مالية/ضريبية) لم تلعب دوراً إيجابياً في القطاع المالي/الضريبة. فقد كانت السياسات تحفز القطاع العقاري عبر الحد من واجبات النقل والتسجيل وإلغاء ضريبة التحسين والإعفاء من الضريبة المضافة على الدخل، إلخ... ما أدى إلى تحولها إلى محور ثم قطاع خطر. [كريم ظاهر، الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين، الجلسة 1]

وأشار البعض إلى الطريقة المشوّهة التي تقدر بها السياسة العامة الضريبة إذ تفرض ضرائب عالية جداً على بعض المجموعات بالمقارنة مع مجموعات أخرى، وتتساهل في مسألة التبليغ عن الشغور والتهرب من الضريبة.

⁸ يُلزم أصحاب الأملاك بتسجيل عقود الإيجار لدى البلدية كل عام امتثالاً لقانون ضريبة الأملاك المبنية الصادر عام 1962 (قانون 62/0). تدفع الضريبة على هيئة طوابع على تلك التسجيلات. تقدر قيمة الضريبة بناءً على قيمة الإيجار.

⁹ للمزيد، أنظر:

¹⁰ وفقاً لمقابلة مع مطور عقارات ناشط، تقدر الأرباح خلال سنوات الذروة بنسبة 30% من العائدات على الاستثمار. في المقابل، لم تسترد المدينة إلا نسبة ضئيلة من العائدات نظراً لكون الضرائب محدودة جداً (أنظر الملحق 2 والمقاطع أدناه).

إذا نظرت إلى آثار ضريبة الأملاك المبنية ورسوم البلدية على سلوك المالكين عليك أن تفكر بـ'كلفة الملكية'. ففي المباني الفاخرة، ترتفع كلفة الصيانة وتضيف ضريبة الأملاك المبنية ورسوم الإيجار أعباء ثقيلة على مالكي العقارات الفخمة. ففي بعض مباني بيروت، عليك أن تدفع مبلغ \$ 100,000 دولار أميركي لكل مبنى مقابل الصيانة وضريبة الأملاك المبنية ورسوم البلدية. لذا يفضل البعض التبليغ عن الشغور. مهما مارست عليهم من ضغوط، لن يسكنوا الوحدة! [٠٠٠] وقد يفضلون الإقامة في فندق بدلا من دفع الضرائب المستحقة عليهم. [جورج معراوي، المديرية العامة للسجل العقاري، الجلسة 2]

ضريبة الأملاك على المعاملات العقارية

أظهر عرض الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين أن أهم الضرائب والرسوم التي يدفعها جميع المطورين هي رسوم النقل والتسجيل في حالة معاملة نقل ملكية، يليها رسوم رخص البناء، ثم رسوم الإفراز.¹¹ كما أظهرت أن طرائق فرض ضريبة الأرباح تتفاوت بناء على أساليب عمل المطورين، وإذا ما كانوا مسجلين كشركات أو أفراد. حتى وقت قريب، كان بإمكان هؤلاء الأخيرين التنصل من معظم الضرائب من خلال العمل مستخدمين أسماء غير مصرح عنها كأفراد لا لشركات أعمال. لكن الضريبة التي فرضت عام 2017 على دخل رؤوس الأموال أدخلت قيودا على هذه الآلية فأجبرت المطورين على دفع الضرائب على الأرباح التي يحققونها من أعمالهم وإن كانوا يعملون كأفراد. لكن هذه الضريبة تنضوي على إعفاءات كثيرة في الوقت عينه.

هنا أيضا، اختلف المشاركون حول كيفية عمل الإطار الضريبي "الخفيف" بالنسبة للمطورين. وأصرّ الباحثون والناشطون على أن المطورين لا يخضعون لضرائب كافية وأن عائدات الصناديق العامة محدودة. أظهر فريق مختبر المدن ومجموعة من المطورين العقاريين العاملين في بيروت بعمليّة حسابية بحثة أن مجموع الضرائب على التطوير البنائي يشكل 8% فقط من كلفة المشروع بينما تخصص 30% من عائدات المشروع للأرباح. ربط المشاركون ما بين الأنماط الضريبية "الخفيفة" والسياسة العامة الداعمة للعملة الوطنية التي أدت إلى اعتماد صناع القرار جزئيا على القطاع العقاري لجذب تدفق رأس المال. لذا، تم تحفيز القطاع العقاري من خلال تخفيض ضريبة الأملاك¹² والإصلاحات الإدارية المصممة لتخفيف ضريبة الأملاك.

¹¹ تخفض هذه الرسوم أيضا عندما يسجل المطورون الملك كشركة مساهمة. إذا سُجّل الملك كجزء من أصول الشركة تخفض رسوم التسجيل من نسبة 5% إلى 2%. إذا نقل أحد مالكي الشركة الملكية (من خلال تحويل الأسهم) ، تعفى عملية النقل من أي ضرائب للشركات المساهمة والشركات المحدودة المسؤولية. (إنما يُفرض على تامين أصول تلك الشركة ضريبة ضمن إطار الضريبة على دخل رؤوس الأموال.

¹² اعتبارًا من العام 2001، تم تعديل قوائم بين الأملاك للحد من ضريبة الأملاك، خاصة تلك المفروضة على الأجانب، وزيادة قدرة الأجانب على حيازة الأملاك.

تم تبني نظام ضريبي إيجابي على مدى العقود الثلاثة الماضية لتحفيز التطوير العقاري وجذب الاستثمارات الأجنبية. لكن هذا النظام حرم البلاد من فرصة بناء اقتصاد منتج وحرم الخزينة من عائدات كبيرة. [كريم ظاهر، الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين، الجلسة 2]

اعتبر البعض أن السياسة العامة شجعت سلوك المضاربة وممارسات التهرب من الضريبة من خلال النصوص القانونية كإعفاء الأملاك الشاغرة من كل الضرائب.¹³

يجب إخضاع الشقق الشاغرة للمراقبة، وأن يكون هناك فترة سماح للشغور لا أن تكون الفترة مفتوحة لأن ذلك يشجع على المضاربة ويحد من المساكن المؤجرة في السوق. يمكننا إمهالهم فترة سماح لمدة سنتين ثم عليهم الدفع. هناك العديد من الشقق المسجلة في البلدية على أنها شاغرة وهي ليست شاغرة بالفعل.

من جديد، اعترض المطورون على هذا التقويم مشيرين إلى المخاطر التي قاموا بها وشدة الأزمة الحالية.

سيكون تطبيق ضريبة الشغور سببًا محوريًا في انهيار السوق العقاري. نحن ندفع الكثير من الضرائب على الأملاك منذ يوم شراء العقار وحتى يبيعه. تشكل الضرائب أكثر من 32% من مجموع المدفوعات. حين تشتري العقار ستدفع 5.5% مقابل رسوم التسجيل والرخص والبيع. إن الدولة هي الجهة المسؤولة عن تحفيز الاستثمارات لكي يتمكن الناس من الوصول إلى السكن الميسر. لا يمكننا أن نطلب من المطور أن يقدم التنازلات. [أحمد ممتاز، أركايد غروب، الجلسة 2]

2.3.2. نموذج تخمين الأراضي المشوّه

بغض النظر عن رأيهم بقيمة الضريبة وما إذا كانت عالية أم متدنية، اتفق المشاركون على أن نظام تخمين الأراضي بحاجة إلى الإصلاح. أولًا الاعتماد على "القيمة التأجيرية" المزعومة التي نادرًا ما يعاد النظر فيها أسست لنموذج تخمين ملتبس. ثانيًا، تخمين الأراضي ليس موحدًا في كل الإدارات العامة (كلجنة ضريبة التحسين، ولجنة وزارة المالية، ولجنة البلدية). أكد المشاركون من القطاع العام على أن هذه المسألة قد تسببت بتأخر طويل في المشاريع العامة وجباية الإيرادات بسبب العمليات البيروقراطية المتكررة:

كل إدارة لها نظامها التثميني الخاص. يختلف التقييم الذي تجريه وزارة المالية عن نظام البلدية، ونظام المديرية العامة للتنظيم المدني والمصرف المركزي، إلخ. [جورج معراوي، المدير العام للسجل العقاري، الجلسة 1]

¹³ لذا، تظهر سجلات البلدية في بيروت مبالغة في أرقام الشغور حيث تم التبليغ عن نسبة شغور تفوق الـ 50% في رصيد الإسكان في بيروت. وبينما يبلغ سكان المدينة في مزاعمهم عن الشغور للتهرب من الضرائب، تتكبد السلطات المحلية والمركزية خسائر فادحة في العائدات التي تبلغ نحو ثلث ميزانية البلدية من الشغور فقط (فواز وزعتري، 2020).

بالإضافة إلى ذلك، لا يُعاد النظر في التثمين ولا يُراجع بشكل دوري ليعكس تغيّرات اتجاهات السوق. وقد أدى ذلك إلى فرض ضرائب على المكلفين بشكل غير عادل على الإطلاق ورفض حاد تجاه دفع الضريبة.

لماذا يمتنع الناس عن دفع الضرائب في لبنان ما من معايير واضحة لتثمين الشقق، والمشكلة تكمن في عملية التثمين. من يقيمون في عمار أكثر من 30 عامًا يدفعون سعرًا مختلفًا عن الذين يسكنون في مبني ما منذ ثلاث سنوات لأن طريقة التثمين مختلفة. حتى في المبني نفسه، تختلف القيمة التأجيرية التي يدفعها المستأجر، فقد يدفع أحد المستأجرين 50,000 ل.ل. مقابل شقة يسكنها منذ 20 عامًا بينما يدفع آخر 700,000,000 ل.ل. مقابل شقة استأجرها منذ أربع سنوات. يجب أن تُحدد معايير واضحة لتثمين الأملاك. [أحمد ممتاز، أركايد غروب، الجلسة 3]

اتفق المشاركون حول الحاجة إلى وضع نظام موحد وواضح للتثمين قابل للتحديث المستمر من قبل الهيئات العامة. كما شددوا على أهمية إعادة إدخال دور راسخ للتخطيط/التنظيم المكاني في إدارة الأراضي وإدراجها ضمن صنع السياسات الهادفة لحماية الإنتاجية الاجتماعية والبيئية والاقتصادية على الأصعدة المحلية والإقليمية والوطنية.

أعتقد أن القيمة التأجيرية متقدمة وعليهم التخلص منها لأنها تنضوي على الكثير من البيروقراطية ويستفيد بعض الأشخاص في القسم من الحفاظ عليها. ولكن يجب تغييرها. [وليد موسى، نقابة الوسطاء والاستشاريين العقاريين، الجلسة 3]

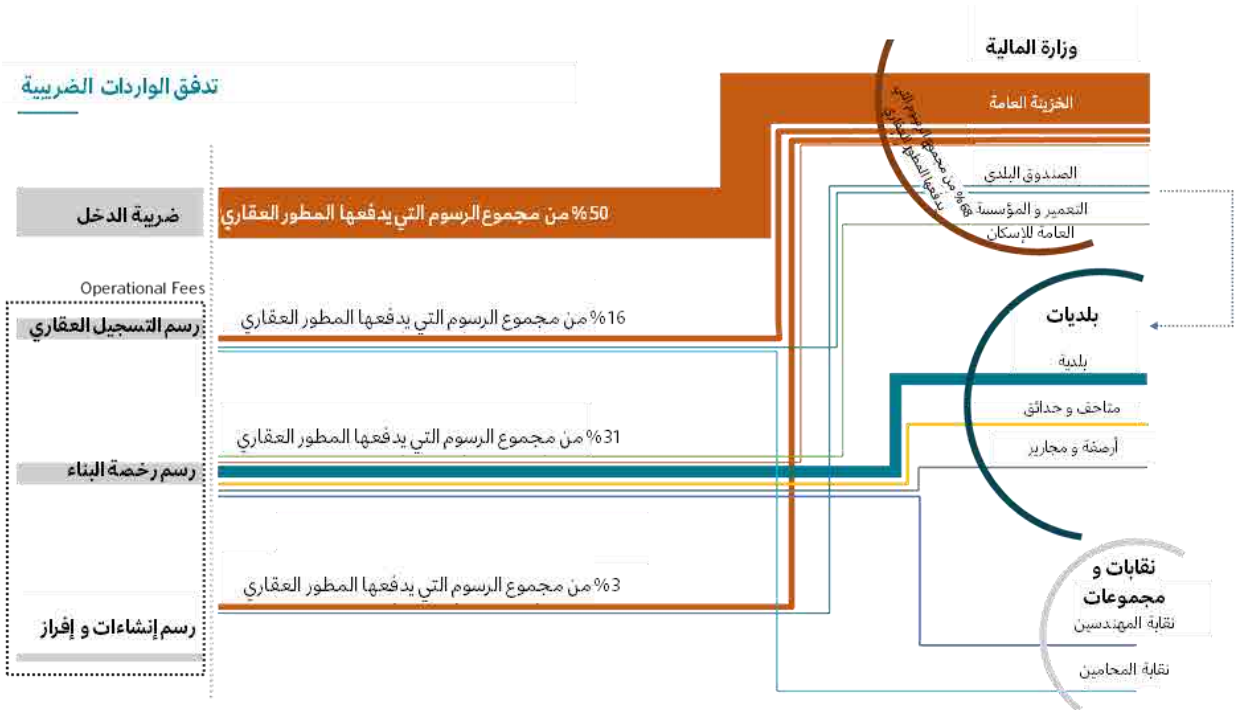
لقد بدأنا مشروعًا مع الحكومة الكندية لتوحيد القيمة التأجيرية بين البلدية ووزارة المالية. ولكن للأسف انسحبت البلدية من هذه المشاريع وحتى الحكومة الكندية أوقفت المنحة بسبب تأخر الموافقة وجائحة كوفيد. [جورج معراوي، المديرية العامة للسجل العقاري، الجلسة 2]

علينا تعزيز قدرة الدولة على معالجة مسائل أنظمة إدارة الأراضي بحيث تتماشى مع السياسات الاقتصادية والاجتماعية. الدولة لا تنظم القطاعات بشكل مناسب. وهناك فجوة عميقة بين البيانات والشفافية فيما يتعلق بتثمين الأراضي، إلخ. يجب تنظيم هذه المسألة منهجيًا وإتاحتها للعامة. [تالة قمورية، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الجلسة 1]

2.3.3. الجباية العامة شديدة المركزية

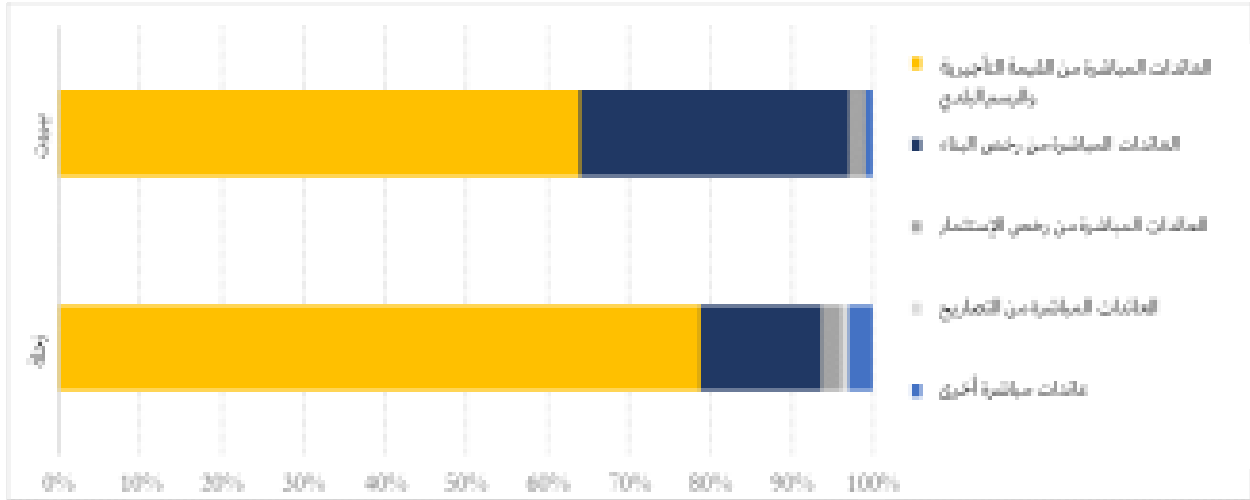
طرح عرض الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين مسألة هامة حول إدخال الضرائب إلى خزينة الدولة ثم إعادة توزيعها من خلال الميزانية السنوية، ما يحث من إمكانية تخصيص الجباية لغايات محددة وواضحة. يدخل نحو 70 بالمئة من الضرائب/الرسوم العقارية إلى خزينة الدولة [الشكل 4] ولا يعتبر أي من الضرائب المترتبة عن عملية التطوير مساهمة مباشرة.

نحن بحاجة إلى إصلاحات ضريبية في لبنان. يترك الإطار الضريبي الحالي انطبعا بأن الضريبة جزية مفروضة على الناس لا تراعي مصالحهم. فالمكلفين لا يتوقعون شيئا بالمقابل. لا يمكن أن تطالب الدولة بإصلاح رصيف، مثلا، لأننا ندفع هذه الضريبة. أما الضرائب التي تأتي على هيئة مساهمات فتهدف إلى تحسين وضع ما، وتسعى على مساعدة المالكين والمستثمرين والسكان والقطاع العقاري لرفع القيمة المالية لعقارهم والحصول على منافع معينة في المقابل. إذا دفعت 1.5% كرسوم بلدية ولم تجر البلدية مشاريع الصرف الصحي وإصلاح الأرصفة، يمكنني عندها أن أطالب مجلس الدولة بإرجاع مالي ودفع تعويض أيضا بسبب تخلف البلدية عن القيام بتلك الأعمال مقابل ما دفعته... يعجز المواطنون عن رؤية المنافع التي تتأتى من دفعهم للضرائب. ففي دولة تتعالى فيها أصوات الاتهامات بالفساد، يُعد تخصيص الضرائب نحو أهداف واضحة الوسيلة الأنجع لبناء الثقة، حيث سيكون المواطنون هم المراقبون. [كريم ظاهر، الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين، الجلسة 4]



الشكل 4: الضرائب المتعلقة بتدفق الأملاك والتطوير العقاري

لهذه المركزية الشديدة آثار كارثية على الهيئات العامة. فمن وجهة نظر السلطات المحلية، تعد المركزية محفزة للسلوك السيء. يشجع تأخر جباية ضرائب الأملاك المبنية والتحسين التي لا يجذبها السكان المجالس المحلية على الاعتماد على رخص البناء بدلا من الضرائب التي قد لا يتمكنون من جبايتها. وبالتالي، سيعتمد هؤلاء على مشاريع التطوير لتحقيق العائدات، حتى وإن تسببت هذه المشاريع بأذى بيئي أو إنتاج شقق فارغة [الشكل 5].



الشكل 5: نسبة توزيع العائدات المباشرة في بيروت وزحلة عام 2017

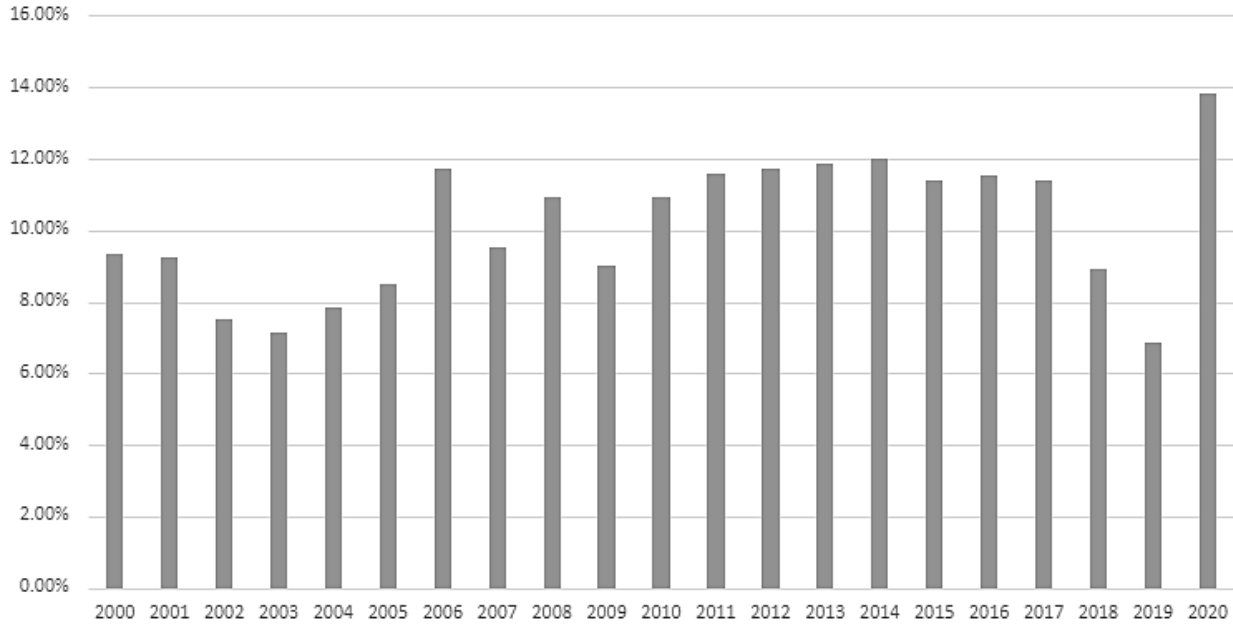
في المقابل، تُحظر الضرائب أو تخصيص الضرائب على أساس الضريبة "المركزية/المركزة/المُعاد توزيعها" ما يمنع آليات لتحسين والمحفزات الطوعية كتلك المُقترحة من قبل المؤسسة العامة للإسكان التي تخطط ل طرح برامج وسياسات إسكان طويلة الأمد توازن المحفزات الحالية.

لقد مللت من السماع عن نظام الضريبة 'المركز' أو 'الموحد' ذلك. فهو يمنعني من مناصرة حق السكن. علينا تجاوزه والتأكد من أن عائدات تطوير الأراضي س تُخصص مباشرة لخدمة توفير المساكن. [روني لحدود، المؤسسة العامة للإسكان، الجلسة 4]

2.3.4 الجباية العامة محدودة

لطالما كانت الجباية على مدى العقود الثلاثة الماضية بطيئة وجزئية. كما قوّضتها سهولة التهرب من الضرائب وخاصة في غياب البيانات المتعلقة بالأراضي والأسعار وانعدام الشفافية والوضوح في المعاملات. كما أشرنا أعلاه، يعتبر المواطنون في لبنان الضريبة بمثابة جزية بد لا من مساهمة، وذلك لغياب أي تحسينات جليّة في المقابل، وهذا من مؤشرات تناقص شرعية الدولة. لذا لم تمثل الأراضي سوى مصدر محدود من العائدات العامة على الرغم من كونها مصدرًا لتراكم الثروات.

وفي ما عدا عام 2020 الذي أدت الظروف الطارئة فيه إلى حدوث طفرة في معاملات الملكية بينما تداعت القطاعات الاقتصادية الأخرى، لم تتجاوز الضرائب على الأملاك 12 بالمئة من ضريبة العائدات وشكلت أقل من 2 بالمئة من الناتج الإجمالي المحلي، كما نرى في [الشكل 6] أدناه.



الشكل 6: الضريبة على الأملاك كنسبة من مجموع العائدات الضريبية، وزارة المالية

في الختام، اتفق المشاركون على أهمية إعادة توزيع الأرباح الناتجة عن القطاع العقاري من خلال إدخال مخططات ضريبية كافية تدعم تطوير البنى التحتية التي تمس الحاجة إليها وتنظيم سوق عقاري أكثر شمولية. لقد أدى التطبيق غير المناسب لضريبة التحسين وغيرها من الأدوات إلى عدم استرداد الهيئات التنظيمية العامة لتكاليف البنى التحتية والتوسع الحضري. وبينما نقرّ بأن هناك المزيد من الخطوات التي يجب اتباعها لتعديل دور الأرض ضمن إطار مالي وقانوني مناسب، سنركز في ما يلي على إمكانيات ضريبة التحسين.

3. التعرف على [ضريبة التحسين] وتبنيها

منذ إنطلاقتها، تأسست مبادرة حوارات حول سياسات الأرض على قاعدة تحديد الجوانب المناسبة لاسترداد القيمة الزائدة على الأراضي لاقتراح استراتيجية تحسين إدارة الأراضي في لبنان. وقد أعلن مدير البرامج الدولية في معهد لنكن لسياسة الأرض عن ذلك بوضوح في اللقاء الافتتاحي:

تتمركز الحوارات حول استراتيجيات التطوير، البحثية والسياسية، والدعوة إلى خلق مساحات للتغيير السياسي. وقد ألهمتنا وجهات النظر المطروحة في أبحاث سابقة وحثتنا على التركيز على الوسائل التي تستطيع الحكومات اعتمادها للاستفادة من الأرض وقيم الأرض لإنتاج مصادر مستدامة للدخل وتمويل مشاريع البنى التحتية والإسكان خاصة للشرائح الاجتماعية ذات الدخل المحدود. إن حل مشاكل أسواق العقارات المعطلة ليس بالأمر السهل. فهذا السوق شديد التأثير بالأجواء السياسية وقد يضم مساهمين ذوي مصالح متضاربة. إن هذه الحوارات هي بمثابة تمرين لبناء مجتمع محلي وتوسع إلى وضع رؤية مشتركة وخلق توافق بين الأفراد للعمل معا نحو التقدم باهتمامنا المشتركة بسياسات الأرض والمدن الصحية. [إنريكيه سيلفا، معهد لنكن لسياسة الأرض، الجلسة 1]

لقي هذا الاقتراح صدىً لدى العديد من المشاركين منذ الاجتماع الأول، خاصة في ما يتعلق بإدارة ضريبة التحسين المنصوص عليها – وإن بشكل محدود – في القانون اللبناني. وعلى الرغم من وجودها ضمن الإطار التنظيمي في لبنان، يبدو أن هذه الأداة قد أهملت حيث أنها لم تكن معروفة لدى العديد من المشاركين، حتى من ينتمي منهم إلى قطاع التطوير العقاري منذ زمن طويل.

بناء على تجاربنا، لا يمكن تطبيق ضريبة التحسين إلا في ظروف محددة. ففي لبنان، لن تنفع. نجد ضريبة تحسين مفروضة على بعض المباني/العقارات دون أن نفهم سبب وكيفية تطبيقها. [أحمد ممتاز، أركايد غروب، الجلسة 2]

خُصصت جلستان من جلسات حوارات بيروت للأرض بالكامل لمناقشة ضريبة التحسين. في الجلسة الثالثة، دعا معهد لنكن لسياسة الأرض خبيراً رائداً في هذا المجال لمشاركة خبرته في كولومبيا. أما في الجلسة الخامسة، فشارك العديد من المشاركين بتجاربه مع الضريبة في لبنان، ما سمح بإجراء تقييم مُقارن للأداة. يوجز هذا القسم تلك النقاشات بدءاً بتعريف مختصر لاسترداد القيمة الزائدة على الأراضي وفقاً لنهج معهد لنكن لسياسة الأرض وخاصة عناصر ضريبة التحسين، ثم مكونات البحث الذي أجري خلال هذه الحوارات والنقاشات التي تلتها.

3.1 استرداد القيمة الزائدة على الأراضي، تعريف موجز

عرّف منظمو الحوارات مجموعة أدوات استرداد القيمة الزائدة على الأرض بأنها وسيلة شائعة الاستخدام وفعالة لإدارة الأراضي وتأمين مصدر مستدام لعائدات الدولة.¹⁴ يشير استرداد القيمة الزائدة للأراضي إلى استرجاع بعض أو كل الزيادة على القيمة لضمان مصلحة المجتمع (بلانكو وآخرون، 2016؛ سمولكا، 2013). يستند هذا الاسترداد إلى أن ازدياد قيمة العقار نتيجة فعل عام يأتي في هيئة

¹⁴ يعود استخدام استرداد القيمة الزائدة على الأراضي إلى العهد الروماني. أما اليوم فتعتمد مدن وبلدان عدة حول العالم هذه الآليات بأشكالها المتنوعة لتحسين التنظيم العام (بلانكو وآخرون، 2016؛ مثل جبايات) ضرائب (التحسين في كولومبيا) (بوربرو، 2012)، والرسوم والفروض المرتبطة بحقوق البناء في غواتيمالا (سمولكا، 2013) والأرجنتين (تيراتزا وآخرون، 2015)، وإعادة تهيئة الأراضي في كوريا الجنوبية (لي، 2002).

إصلاحات إدارية) مثل تقسيم المناطق¹⁵، إعادة رسم الحدود (أو مشاريع عامة) كالطرق والمنتزهات) يؤدي إلى ارتفاع قيمة الأراضي بالنسبة لمالكي الأراضي الخاصة التي تقع عقاراتهم بمحاذاة المنطقة الخاضعة للمشروع أو ضمنها. وبما أن ازدياد قيمة العقار هي نتيجة فعل عام ولا دخل للمالك به، فهي تشكل دخلاً غير مكتسب للمالك الذي فرضت عليه الضريبة. تسمح القيمة المستردة من خلال هذه الآلية بالمزيد من الاستثمارات العامة دون تحمّل دين عام. كما تحد من المضاربة على الأراضي التي قد تتأتى عن الاستثمار العام.

هناك عدة أنماط لتفعيل استرداد القيمة الزائدة على الأراضي. ففي بعض الحالات، تفرض الهيئات المعنية رسوماً (أو ضرائباً)، وفي حالات أخرى، تفرض أنظمة) كنظام الإسكان الشمولي (أو تتفاوض مع المساهمين ببساطة) لإضافة مساحة للتطوير العام على سبيل المثال). لأدوات استرداد القيمة الزائدة على الأرض عدة هيئات؛ كضريبة التحسين، والرسوم المتعلقة بحقوق البناء، والإسكان الشمولي وتقسيم المناطق والتقييمات الخاصة وحقوق التطوير القابلة للتحويل. في كل سياق محلي، تتبنى الهيئات العامة مجموعة من الأدوات بناءً على نوع الأعمال التي تود تحفيزها والعائدات التي تريد الاستفادة منها.

3.1.1 ضريبة التحسين

ضريبة التحسين هي إحدى الأدوات الأساسية لاسترداد القيمة الزائدة على الأراضي وهي عبارة عن رسم يُجبي من أصحاب الأراضي التي تزيد قيمة أملاكهم نتيجة تحسينات تجرى على البنى التحتية العامة (بلانكو وآخرون، 2016). يُستخدم الدخل المكتسب من خلال ضريبة التحسين لتغطية كلفة الأشغال العامة بشكل جزئي أو كلي. يوصف ضريبة التحسين قانونيًا بأنها "رسم" لأن مالكي الأراضي المعنيين هم المُلزمين بدفعها فقط (بلانكو وآخرون، 2016).

تبيّن المراجعة المقدمة في الجلسة الثانية التفاوت في تطبيق الأداة بين سياق وآخر. تجبى ضريبة التحسين قبل أو بعد تنفيذ مشروع أشغال عامة. حين تجبى بشكل مسبق يُحوط النقص المحتمل في الميزانيات العامة مقدّمًا. لفرض ضريبة التحسين، تُحدد منطقة المشروع ومالكي الأراضي المعنيين قبل تقييم الضرائب وذلك حسب مستوى الفائدة. يمكن ربط تحديد قيمة الضريبة بكلفة المشروع العام الذي سينفذ أو القيمة الإضافية الناتجة في العقارات المتأثرة بالمشروع (بلانكو وآخرون، 2016). يشمل تقييم الرسم المفروض على مالكي الأراضي اعتبارات جغرافية) مثل قربه من المشروع العام المنفذ ومستوى الفائدة الناتجة عنه). وقد يأخذ بعين الاعتبار أيضا

¹⁵ يستند هذا القسم إلى مؤلفات معهد لنكن لسياسة الأرض حول دراسات حالة من أميركا اللاتينية إلى جنوب أفريقيا: [Lincoln Institute of Land Policy | Value Capture](https://www.lincolninst.edu/publications/land-policy/value-capture)

قيمة الملك و/أو الظروف الاقتصادية والاجتماعية للأسر الخاضعة للضريبة (بلانكو وآخرون، 2016). استُخدمت ضريبة التحسين في عدة دول حول العالم، وتعد دول أميركا اللاتينية ذات الخبرة الأبرز بينها (بورير، 2012). سنرى في ما يلي كيف حددت حوارات حول سياسات الأرض ضريبة التحسين كإحدى الجوانب الأساسية لإدخال التحسينات الفورية إلى إدارة الأراضي في لبنان.

3.2 ضريبة التحسين في لبنان

أفسحت الأبحاث التي قدمها كل من د. وفاء شرف الدين ود. جورج معراوي ومختبر المدن في بيروت والجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين المجال أمام المشاركين في الحوارات بالإجابة عن بعض الأسئلة المتعلقة بضريبة التحسين في لبنان.

3.2.1 ما هي مبادئ ضريبة التحسين وآلياتها في لبنان؟

1. أُدخل مبدأ ضريبة التحسين إلى لبنان أواخر العهد العثماني، إذ يعود النظام الأول والذي أُدخل في قانون الاستملاك العثماني إلى عام 1912. يعطي النظام السلطات البلدية صلاحية أخذ/الاستحواذ على الأراضي للصالح العام من خلال قرارات قاطعة (الملحق 3).
2. يمكن تبرير مبدأ ضريبة التحسين، وتحديدًا حاجة الهيئات العامة إلى استرداد الزيادات على قيمة الملكية الناتجة عن التدخلات العامة¹⁶ بشكل جزئي، على أساسين اثنين في القضاء اللبناني. المبرر الأول يتعلق بأولوية التنظيم، التي تؤخذ بعين الاعتبار لخدمة الصالح العام. أما المبرر الثاني فيتعلق بمقتضيات العدالة، وضرورة استفادة المواطنين بشكل عادل من التدخلات العامة. بالنسبة إلى التنظيم، يقرّ قانون ضريبة التحسين بإنتاج مشاريع التخطيط العام زيادات على قيمة الأملاك التي يجنيها أصحاب الأراضي الخاصة. لذا يسعى هذا القانون إلى تحقيق التكافؤ بين المواطنين من خلال استرداد بعض الأرباح الناتجة عن الاستثمارات العامة بما أن صاحب الملك لم ينتج الربح.
3. تعد ضريبة التحسين جزءًا من قانون الاستملاك (قانون استملاك 1991/58، المعدل في 8 كانون الأول 2006)، وتقتصر على الممارسات الخاصة بالمشاريع العامة التي تتطلب الاستملاك. لضريبة التحسين شكلين: أخذ الأراضي دون تعويض (حتى 25% من سطح العقار) أو رسوم مالية.

¹⁶ باستثناء شبكات الصرف الصحي والأرصفة

4. تتألف عملية تطبيق ضريبة التحسين من تسجيل علامة على سند الملكية للأرض المتأثرة بالمشروع مع بداية الأشغال لإشعار أصحاب الملك باحتمال فرض ضريبة بحسب وفرض في نهاية الأمر فور تنفيذ الأعمال. ثم يُمهّل أصحاب الملك فترة زمنية محددة لدفع الضريبة. تعود الضريبة إلى الهيئة المنفذة للمشروع، سواء كانت محلية أم مركزية. ثم يجبي عبر وزارة المالية التي تجمع نسبة مئوية من هذه الضريبة.

5. تظهر آلية ضريبة التحسين في موضعين من القانون اللبناني: [1] الاستخدام المشترك للأراضي/تقسيم الأراضي و[2] الاستملاك. وللإستملاك ثلاثة أشكال :

5.1. الإستملاك الجزئي للعقارات بهدف تنفيذ مشاريع عامة: يمكن حجز 25 بالمئة من العقار دون تعويض، بما أن قيمة الأراضي المترابطة المتعلقة بالأجزاء الباقية من العقار ستعوّض كلفة الإستملاك (الربع المجاني).

5.2. بالنسبة إلى الأملاك القريبة من تلك المستملكة بما أن ضريبة التحسين تمتد إلى الأملاك المجاورة للأرض المستملكة حيث تلاحظ زيادات في القيمة ضمن نطاق تأثير المشروع العام

5.3. بالنسبة إلى الاستخدام المشترك للأراضي، وعلى اعتبار أن إعادة تنظيم الأراضي يحسّن من قيمتها، تملك السلطات التنظيمية الصلاحيات القانونية للحصول على 25 بالمئة من قيمة الأملاك وإضافتها إلى الحيز العام/الملك العام دون تعويض.

3.2.2 ما هي قيود تطبيق القانون حاليًا؟

بناء على خبرتهم الواسعة في تطبيق ضريبة التحسين في لبنان، حدد المشاركون التحديات التي واجهتهم عند تطبيق ضريبة التحسين وأوجه الغموض والقيود المتعلقة بالإطار التنظيمي الحالي. ساهمت التعديلات المتكررة لإطار ضريبة التحسين وآليات تطبيقها المضنية بالإضافة إلى نظام تقييم الأراضي المفكك في لبنان بإضعاف تطبيق هذه الضريبة. نلخص في ما يلي بعض المسائل المحورية التي نوقشت كقيود تحول دون تطبيق ضريبة التحسين في إطارها الحالي:

1. نطاق ضريبة التحسين المحدود: تقتصر ضريبة التحسين، بشكلها الحالي، على المشاريع التي تتطلب الاستملاك، في حين تظل التدخلات العامة الأخرى التي تزيد من قيمة الأرض، كتحسين منتزه عام و/أو طريق بحرية، مثلاً غير خاضعة للضرائب على الرغم من أن أرباح تلك المشاريع قد تكون كبيرة.

لقد خسر العام' الكثير من المال خلال فترة الازدهار لعدم جباية العديد من الضرائب المحتملة في اللحظة المناسبة. من الضرائب 'الناقصة' نذكر ضريبة التحسين: فمع التطوير الكبير للبنى التحتية، لم تجبي ضريبة التحسين، ما أدى إلى خسارة الخزينة العامة لهذه الفرصة. [وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة 1]

- فلنأخذ على سبيل المثال حرج بيروت (المنتزه الأكبر في بيروت) حيث لم يتم الاستملاك، وبالتالي، وعلى الرغم من ازدياد قيمة الأرض نتيجة مشروع عام، لم تفرض ضريبة التحسين. استفاد المطورون العقاريون بشكل كبير جداً إذ باعوا المنظر المطل على المنتزه دون ضرائب. هنا يكمن وجه الضعف في هذا القانون. [وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة 1]
2. غياب المعايير الموضوعية: ليس هناك معايير موضوعية لترسيم المنطقة الجغرافية التي تتأثر فيها قيمة الأملاك بتنفيذ مشروع عام، إذ يترك القرار غالباً إلى لجنة الاستملاك و/أو المسؤولين الإداريين الذين يحددون المنطقة.
3. اختلال عملية التثمين: هناك مخاوف حيال سلامة نماذج التثمين المعتمدة. أولاً ما من نظام تثمين شفاف للأراضي في لبنان، ما يؤدي إلى ظهور أوجه لامتساواة ويمنح فسحة كبيرة للمسؤولين الإداريين الذين يقيمون القيمة الضريبية. ثانياً، مقياس ضريبة التحسين مشوه حيث يرتبط بمقاييس الحد الأدنى للأجور وتقدر قيمة الضريبة وفقاً للمعايير نفسها.
- إن لجنة التثمين هي لجنة مستقلة تجري التثمينات دون الاعتماد على معايير واضحة موحدة لكل القطاعات. ما يخلق مشاكل ونزاعات. [جورج معراوي، السجل العقاري، الجلسة 5]
4. غياب الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية: لا يأخذ مخطط ضريبة التحسين الوضع الاجتماعي والاقتصادي للمالكين بعين الاعتبار، حيث تحدد الضريبة على أساس قيمة الأملاك بغض النظر عن حالة المالك الاجتماعية أو الاقتصادية.
- تنص المادة 47 من قانون الاستملاك على فرض ضريبة التحسين بغض النظر عن الوضع المالي والاجتماعي للمالك. لذا فإن وقع هذه الضريبة سيكون أشد على المالكين ذوي الدخل الأدنى من مالكي العقارات الأكبر حجماً. [عبير الزعتري، مختبر المدن في بيروت، الجلسة 5]
5. تناقضات الإطار التشريعي: أدت التناقضات القانونية التي أدخلها قانون 2006 بالمالكين إلى الطعن بصلاحيات ضريبة الدخل المفروضة ما قوّض من تطبيقها. وبالتالي، واجهت الهيئات العامة قضايا رفعها أصحاب الأراضي مطالبين بتعويض عندما تتدنى قيمة ضريبة التحسين عن كلفة الأرض التي استمكت الهيئة العامة 25 بالمئة منها مجاناً.
- يحتوي التعديل الذي صدر العام 2006 على المادتين 37 و53 من قانون الاستملاك (1991-58) على تناقض كبير يُعيق تطبيقه، إذ يحسب الزيادة الناتجة عن 'قيمة ضريبة التحسين' على المساحة المتبقية من العقار بعد الاستملاك بدلا من احتساب الزيادة الناتجة عن 'قيمة التحسين'. ما يخفض بشكل كبير قد يزيد عن ضعفين إلى 3 أضعاف من قيمة الضريبة المفروضة على أصحاب الأراضي التي استفادت من المشاريع التي نفذت بمحاذاتها. [وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة 5]
6. ضعف عمليات الجباية: إن عملية جباية الضرائب ضعيفة وصعبة وغير منصفة كما أنها تؤدي إلى تنافر كبير واختلال توازن بين الاستثمارات العامة وتنفيذها. تشمل حالات التأخر في تطبيق ضريبة التحسين (التأخيرات) 1) في تقدير التكاليف للأملاك المعنية و) 2) جداول العمل و) 3) إشعار إدارة ضريبة التحسين المكلفين بوجوب دفع الضريبة و) 4) إرسال تقارير إنجاز العمل. لذا تترجم

العملية إلى إشارة توضع في السجل العقاري بدلا من ضريبة مباشرة، ما يسهم في امتداد الجباية لعقود، ما يحد من إمكانية استخدام ضريبة التحسين لتحقيق أهدافها المرجوة.

ما من هيئة تحمل المالكين المسؤولية حيال دفع ضريبة التحسين. لذا ليس هناك من آلية لفرضها، عدا عن نقل الملكية. حتى إذا استفاد المالكون من البنى التحتية سيظل وجه الضعف في هذا القانون أنه مرتبط بمبدأ الاستملاك وليس مشاريع محددة. [وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة 3]

7. نزع صفة الشرعية عن الهيئات العامة: يدل ضعف الرابط بين ضريبة التحسين ومشاريع الأشغال العامة على عدم ربط المكلفين الضريبة بأي فائدة حقيقية ما يزيد من مقاومتهم لدفع الضرائب في بيئة يستشري فيها الفساد.

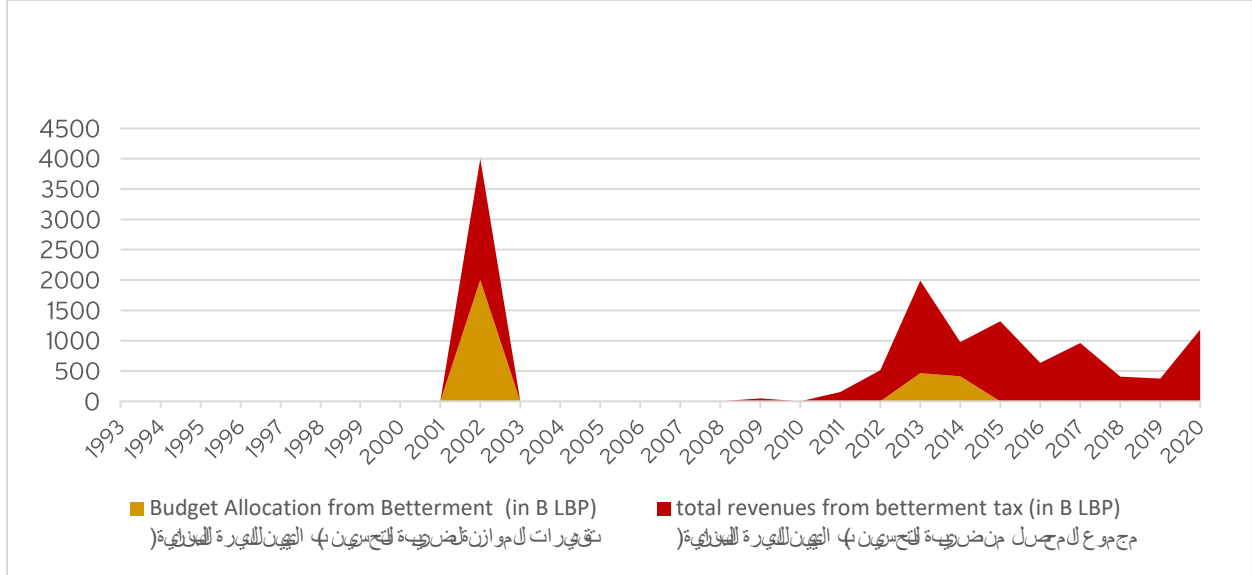
إن حقيقة كون الضريبة غير مرتبطة بالضرورة للأشغال العامة ليس أمراً بسيطاً [...] . فما نكتشفه مراراً، في أميركا اللاتينية على الأقل، أن شرعية هذه الأداة وقوتها مرتبطة بقدرتها على إثبات الرابط بين ما تفرض عليه الضريبة وما يُبنى لمنفعة الملك أو المجتمع. فكلما نقصت شفافية العملية كلما ضعفت حلقة الوصل بين الاستثمار وضريبة التحسين وكلما تضال احتمال استدعائه للدعم المطلوب. [إنريكيه سيلفا، معهد لينكن لسياسة الأرض، الجلسة 3]

إن السياسة المالية بأكملها معطلة في لبنان. وهذا أمر واضح لأن ضريبة التحسين أيضاً لا تدخل مباشرة إلى صناديق محددة. فيصبح دفع الضرائب غير مجد. يجب توجيه الضرائب نحو الوظيفة التي خصصت لها لدعم شرعية الضريبة. [نبيل عيتاني، الرئيس السابق لإيدال، الجلسة 3]

3.2.3 كيف نقيم فعالية ضريبة التحسين في لبنان الآن؟

إنطلاقاً من البيانات التي زوّدها بها وزارة المالية ومجلس الإنماء والإعمار، قدم مختبر المدن في بيروت تحليلاً لأداء ضريبة التحسين في لبنان للمساهمة في دعم التقويم الجماعي لفعالية هذه الأداة. وبالاطلاع على النقاط المطروحة في القسم السابق، نجد بأن ضرائب التحسين في لبنان محدودة للغاية كما تظهر العائدات المحضلة منها، وهو أمر غير مستغرب، وخاصة إذا تم قياسها بالمقارنة مع الضرائب المحتملة التي يمكن جبايتها، نظراً لحجم الاستثمارات في المشاريع العامة وتكاليف الاستملاك على المشاريع العامة خلال فترة ما بعد الحرب الأهلية [الشكل 7].¹⁷

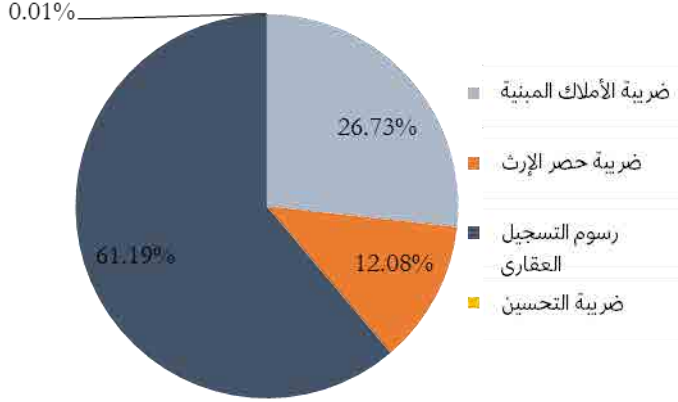
¹⁷ كانت كلفة الاستملاك هي الأثقل بالنسبة للهيئات العامة عند تطبيق المشاريع العامة. بلغت كلفة استملاك الأراضي الإجمالية ضمن إطار برنامج سيدر للبنان عام 2018 2.6 مليار دولار أميركي، أي 23 بالمئة من قيمة خطة الاستثمار. وخصصت الحصة الأكبر من الاستملاك لمشاريع النقل/الطرق.



الشكل 7: مخصصات الميزانية والعائدات الفعلية لضريبة التحسين، المصدر: بيانات وحدة التحسين من الزين، غ. (2017)

ويظهر التحليل، وعلى الرغم من انخفاض الاستثمارات العامة منذ عام 1997، انخفاض جباية الضرائب إلى ما دون المليارات من الدولارات التي كانت تُنفق على الأشغال العامة [الشكل 8]. وحتى عند جباية العائدات المحدودة، لم تسعى الهيئات العامة إلى تخصيصها في الميزانية العامة السنوية، ما زاد الأمر سوءاً. يظهر الشكل 6، مثلاً عدم تخصيص الحكومة لعائدات ضريبة التحسين في الميزانية بين عامي 2015 و2020 على الرغم من إصدار وحدة التحسين لتقارير بالعائدات المحققة.



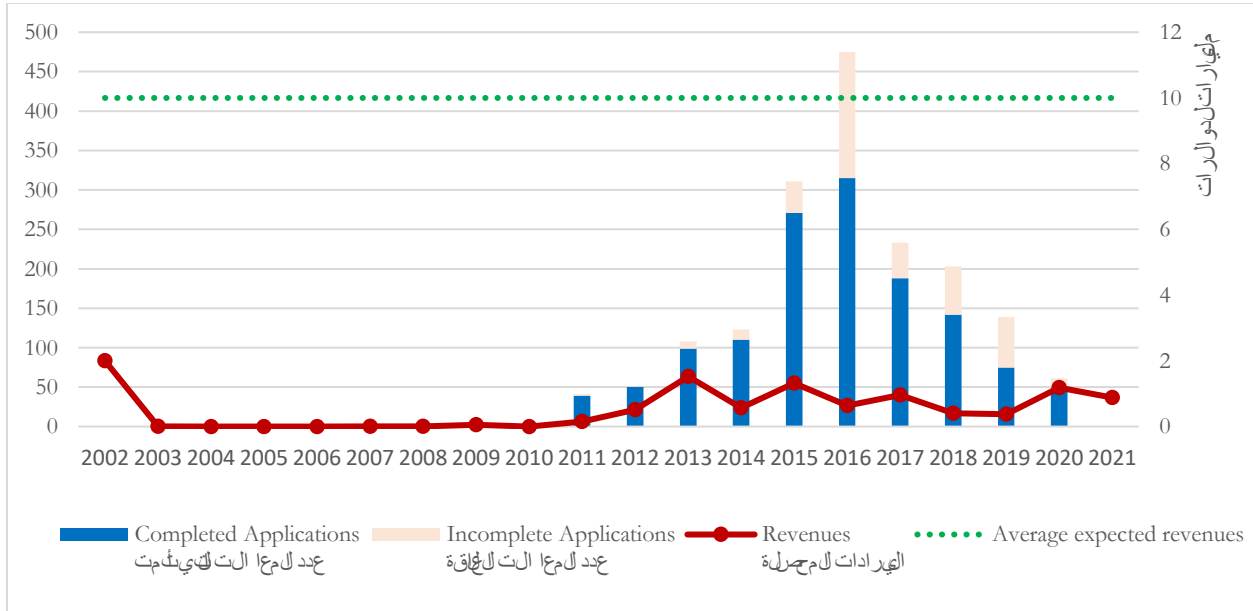


بما أن الضريبة لا تجبى بشكل مباشر من أصحاب الأراضي، لم تتجاوز عائدات ضريبة التحسين، مع التأخيرات الإجرائية في تطبيقها، بعض المليارات من الليرة اللبنانية. كما كان عدد التطبيقات الناقصة كبيراً [الشكل 10].

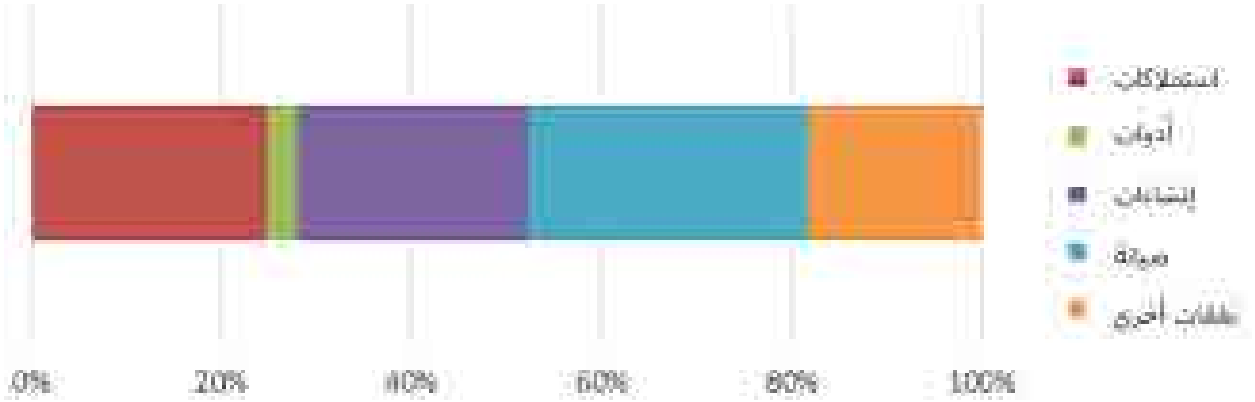
على الصعيد المحلي، يُلاحظ وجود أوجه تناقض مشابهة. يُظهر الإنفاق على البنى التحتية

الشكل 9: العائدات على ضريبة الأملك الإجمالية عام 2019 البالغ 858,331 مليون ليرة لبنانية

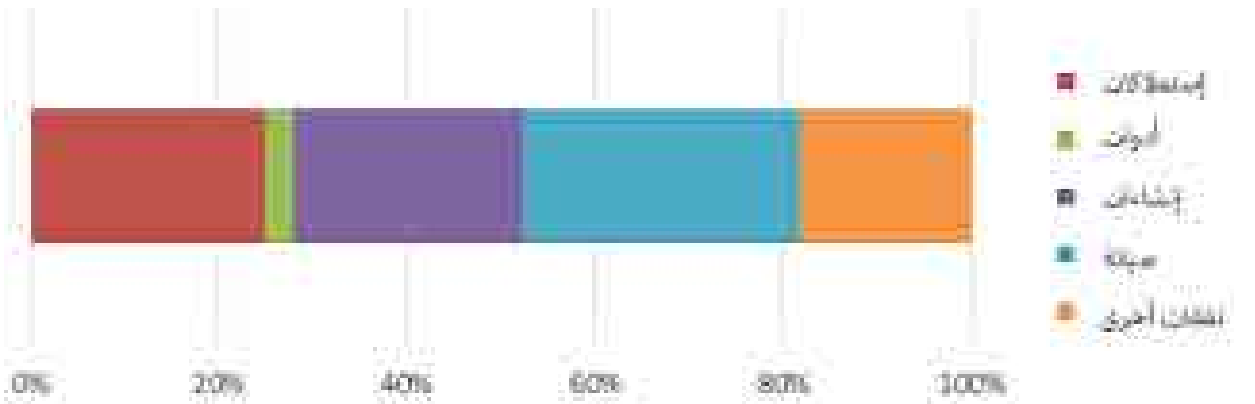
والاستملاك في بلديتي زحلة وبيروت عام 2017 أن بلدية بيروت أنفقت 20 مليار دولار على تكاليف استملاك الأراضي، 201.75 مليار ل.ل. على البنى التحتية والطرق، و97.5 مليار ل.ل. على الصيانة [الشكل 11]. كما أنفقت بلدية زحلة 10 مليار ل.ل. على الاستملاك، و5 مليار ل.ل. على البنى التحتية والطرق و4.5 مليار ل.ل. على الصيانة [الشكل 12]. لم يُطابق الإنفاق على البنى التحتية دخل مواؤ من ضرائب التحسين. وقد قدرت قيمة ضريبة التحسين في العام نفسه في الميزانية 50 مليون ل.ل. بالنسبة إلى زحلة وصغر بالنسبة إلى بيروت بما أن الضريبة لم تجبى أبداً من قبل.



الشكل 10: عدد التطبيقات والعائدات من ضريبة التحسين (مليارات الليرات اللبنانية) - بيانات من وحدة التحسين ودعمها أوزين، 2017



شكل 11: نسب توزيع النفقات على الأصول الثابتة في بيروت منذ عام 2017



الشكل 12: نسب توزيع النفقات على الأصول الثابتة في زحلة عام 2017

3.2.4. الفرص: توسيع مفهوم ضريبة التحسين في لبنان

اتفق المشاركون والمشاركات على ضرورة مراجعة الإطار الحالي لضريبة التحسين وتطبيقها. فبالإضافة إلى الأشغال العامة، يظل التوسع الحضري نفسه عبئاً على الخزينة العامة. لذا لا يسمح الإطار المالي الحالي (وبما فيه ضريبة التحسين)، للهيئات العامة باسترداد العائدات اللازمة لخدمة المدينة. ففي أوقات الأزمات هذه، تعد ضريبة التحسين وسيلة هامة لتحسين الاستثمارات العامة. أما جوانب التدخل الأساسية لتحسين إطار ضريبة التحسين وتعزيز مفهومها، كما أشرنا في جلسات حوارات حول سياسات الأرض، فهي التالية:

1. توسيع مفهوم ضريبة التحسين إلى ما هو أبعد من إطار الاستملاك لتغطية أنواع أخرى من التدخلات العامة (مثل المنتزهات) وأنظمة تقسيم المناطق.
2. توسيع تعريف المشاريع التي سُدرج تحت لواء "المصلحة العامة".
3. توحيد لجان التقييم ومراجعة إجراءات تقييم الأملاك وزيادات القيمة.
4. إزالة كل التناقضات القانونية، خاصة تلك المتعلقة بالمدار 37 من قانون الاستملاك الصادر عام 2006.
5. احتساب قيمة ثروات وعقارات المالكين بدلا من أجورهم عند تخمين ضريبة التحسين المفروضة عليهم.
6. تحويل ضريبة التحسين إلى ضريبة مباشرة على المكلف تشبه الضريبة على الثروة بدلا من وضع إشارة على سجل العقار.
7. تحسين عمليات الإدارة البيروقراطية والجبائية عند تطبيق القانون.

قد تتطلب هذه الجوانب وضع مدونة لضريبة التحسين في لبنان تفضل عمليات التخمين والتطبيق والجبائية بشكل متكامل ومنصف.

4. الخاتمة

يمكن اعتبار الجلسات الخمس الأولى من حوارات بيروت للأرض بمثابة استقصاء عن إمكانيات التنظيم التشاوري. وعليه، فإن توافق المشاركين والمشاركات حول ضرورة توسيع مفهوم ضريبة التحسين وتحسين أدائها هو بذرة الأمل الأولى التي ستثمر المزيد من المشاركات. كما أشار المشاركون والمشاركات خلال الحوارات إلى أهمية التثمين كخطوة محورية قادمة. وبينما نتطلع وإياكم إلى نقاشاتنا التالية، سنختم الجلسة الأخيرة بعصف ذهني عن المواضيع التي يجب طرحها في المرحلة القادمة.

5. المراجع

- أبو زين، غ. (2017). ضريبة التحسين "دراسة تأصيلية مقارنة" في القانون اللبناني والقوانين المعاصرة. دار صادر
- بلانكو، أ.ب.، مورينو، ن.، فيتر، د.م. وفيتز (2016). *The Potential of Land Value Capture for Financing Urban*. Inter-American Development Bank. *Projects: Methodological Considerations and Case Studies* <https://doi.org/10.18235/0000597>
- بوريرو، أ. (2012). *Contribución de valorización*. Instituto de Estudios del Ministerio Público en Colombia. بوغوتا: مكتب النائب العام.
- ضاهر، ك. (2017). *Les Impôts au Liban*. بيروت: هاشيت أنطوان.
- فواز، م.، وزعتري، ع. (2020). Property Tax: No More Vacancy Exemptions. [http://lcps-](http://lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=319) [lebanon.org/featuredArticle.php?id=319](http://lcps-lebanon.org/featuredArticle.php?id=319)
- كرينجن، م. (2016). *The urban transformation of Beirut: An investigation into the movement of capital*. [أطروحة، جامعة غينت].
- لي، ت. (2002). Conference Paper CP02C08. *Land Readjustment in Korea*. كامبريدج، ماساشوستس: معهد لنكن لسياسة الأرض.
- مارو، ب. (2018). *Developing post-war Beirut (1990-2016): The political economy of pegged urbanization*. [أطروحة، جامعة ماكغيل].
- متى، 2021. ارتفاع قيمة الرسوم العقارية المسددة 105% في 2020... القطاع إستفاد من الأزمة و البيع بشيكات مصرفية يتراجع. جريدة النهار. [https://www.annahar.com/arabic/section/134-](https://www.annahar.com/arabic/section/134-%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D9%88%D8%AA%D8%AD%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%84/15012021092747708) [%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D9%88%D8%AA%D8%AD%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%84/15012021092747708](https://www.annahar.com/arabic/section/134-%D8%AA%D9%82%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B1-%D9%88%D8%AA%D8%AD%D8%A7%D9%84%D9%8A%D9%84/15012021092747708)
- موروني، (2016)
- سمولكا، مارثيم. 2013. *Implementing Value Capture in Latin America, Policies and Tools for Urban Development*. كامبريدج، ماساشوستس: معهد لينكن لسياسة الأرض.
- تيراتزا، ه.، بونز، غ.، سوليير، م.، خوان، أ. (2015). *Gestión urbana, Asociaciones Público-Privadas y Captación de Plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero del Río Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina*. Washington, D.C.: BID.

6. الملحقات

الملحق 1: المشاركون والمشاركات

1. **هيفاء أبو إبراهيم**
باحثة، مختبر المدن في بيروت
2. **نور أبي راشد**
محامية، مكتب طعمة للمحاماة
3. **جينى بيرليستام**
مختصة في شؤون الإسكان والأراضي والأملاك، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية لبنان
4. **وفاء شرف الدين**
مديرة قسم التمويل، مجلس الإنماء والإعمار
5. **كريم ضاهر**
شريك في مكتب حداد بارود ضاهر للمحاماة، أستاذ في الجامعة اليسوعية ورئيس الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين
6. **منى حرب**
أستاذة الدراسات الحضرية، الجامعة الأميركية في بيروت
7. **نبيل عيتاني**
المدير السابق للمؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان (إيدال)
8. **تالة قمورية**
محللة سياسات الإسكان، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية لبنان
9. **كلودين كركي**
مديرة برنامج الإصلاحات المالية، وزارة المالية
10. **روني لحدود**
المدير العام للمؤسسة العامة للإسكان
11. **جورج معراوي**
المدير العام للسجل العقاري
12. **ميريام مهنا**
محامية وباحثة، المفكرة القانونية

13. سهى منيمنة

باحثة، مختبر المدن في بيروت

14. أحمد ممتاز

مهندس معماري ومطوّر عقاري، أركايد غروب

15. وليد موسى

نقيب الوسطاء والاستشاريين العقاريين في لبنان

16. سيال رزق

مديرة السياسات العامة، كلنا إرادة

17. عيبر سقسوق

مؤسسة مشاركة، ستديو أشغال عامة

18. يسرى صيداني

عضو مجلس بلدية بيروت

19. إيزابيلا سرحان

باحثة، مختبر المدن في بيروت

20. كارين طعمة

محامية، مكتب طعمة للمحاماة

الملحق 2: ملخص عن الرسوم والضرائب المرتبطة بالأرض

رقم	نوع الأرض	الرسوم والضرائب	ملاحظات
1	أراضي زراعية	ضريبة القيمة المضافة (VAT) على المنتجات الزراعية، ضريبة الدخل على المزارعين، ضريبة الممتلكات على الأراضي الزراعية.	تختلف معدلات الضرائب حسب المنطقة والقيمة السوقية للأرض.
2	أراضي سكنية	ضريبة القيمة المضافة (VAT) على المباني السكنية الجديدة، ضريبة الدخل على الملاك، ضريبة الممتلكات على الأراضي السكنية.	تختلف معدلات الضرائب حسب المنطقة والقيمة السوقية للأرض.
3	أراضي تجارية	ضريبة القيمة المضافة (VAT) على المباني التجارية الجديدة، ضريبة الدخل على الملاك، ضريبة الممتلكات على الأراضي التجارية.	تختلف معدلات الضرائب حسب المنطقة والقيمة السوقية للأرض.
4	أراضي صناعية	ضريبة القيمة المضافة (VAT) على المباني الصناعية الجديدة، ضريبة الدخل على الملاك، ضريبة الممتلكات على الأراضي الصناعية.	تختلف معدلات الضرائب حسب المنطقة والقيمة السوقية للأرض.
5	أراضي عامة	ضريبة القيمة المضافة (VAT) على المباني العامة الجديدة، ضريبة الدخل على الملاك، ضريبة الممتلكات على الأراضي العامة.	تختلف معدلات الضرائب حسب المنطقة والقيمة السوقية للأرض.

رقم	وصف	ملاحظات	ملاحظات	ملاحظات	ملاحظات	ملاحظات	ملاحظات	ملاحظات
1	مبنى سكني	مبنى سكني	مبنى سكني	مبنى سكني	مبنى سكني	مبنى سكني	مبنى سكني	مبنى سكني
2	مبنى تجاري	مبنى تجاري	مبنى تجاري	مبنى تجاري	مبنى تجاري	مبنى تجاري	مبنى تجاري	مبنى تجاري
3	مبنى صناعي	مبنى صناعي	مبنى صناعي	مبنى صناعي	مبنى صناعي	مبنى صناعي	مبنى صناعي	مبنى صناعي
4	مبنى تعليمي	مبنى تعليمي	مبنى تعليمي	مبنى تعليمي	مبنى تعليمي	مبنى تعليمي	مبنى تعليمي	مبنى تعليمي
5	مبنى حكومي	مبنى حكومي	مبنى حكومي	مبنى حكومي	مبنى حكومي	مبنى حكومي	مبنى حكومي	مبنى حكومي
6	مبنى ديني	مبنى ديني	مبنى ديني	مبنى ديني	مبنى ديني	مبنى ديني	مبنى ديني	مبنى ديني
7	مبنى ثقافي	مبنى ثقافي	مبنى ثقافي	مبنى ثقافي	مبنى ثقافي	مبنى ثقافي	مبنى ثقافي	مبنى ثقافي
8	مبنى ترفيهي	مبنى ترفيهي	مبنى ترفيهي	مبنى ترفيهي	مبنى ترفيهي	مبنى ترفيهي	مبنى ترفيهي	مبنى ترفيهي
9	مبنى طبي	مبنى طبي	مبنى طبي	مبنى طبي	مبنى طبي	مبنى طبي	مبنى طبي	مبنى طبي
10	مبنى رياضي	مبنى رياضي	مبنى رياضي	مبنى رياضي	مبنى رياضي	مبنى رياضي	مبنى رياضي	مبنى رياضي

القسم 1: أهداف ومبررات المشروع		القسم 2: منهجية البحث		القسم 3: الإطار النظري	
1.1	توسيع مفهوم ضريبة التحسين في لبنان	2.1	دراسة الحالة: بيروت	3.1	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.2	تحليل السياسات الحالية	2.2	دراسة الحالة: القاهرة	3.2	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.3	تحليل السياسات المقترحة	2.3	دراسة الحالة: دبي	3.3	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.4	تحليل السياسات المقترحة	2.4	دراسة الحالة: لندن	3.4	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.5	تحليل السياسات المقترحة	2.5	دراسة الحالة: باريس	3.5	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.6	تحليل السياسات المقترحة	2.6	دراسة الحالة: نيويورك	3.6	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.7	تحليل السياسات المقترحة	2.7	دراسة الحالة: سيدني	3.7	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.8	تحليل السياسات المقترحة	2.8	دراسة الحالة: هونغ كونغ	3.8	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.9	تحليل السياسات المقترحة	2.9	دراسة الحالة: سيدني	3.9	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.10	تحليل السياسات المقترحة	2.10	دراسة الحالة: سيدني	3.10	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.11	تحليل السياسات المقترحة	2.11	دراسة الحالة: سيدني	3.11	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض
1.12	تحليل السياسات المقترحة	2.12	دراسة الحالة: سيدني	3.12	النموذج الاقتصادي لقيمة الأرض

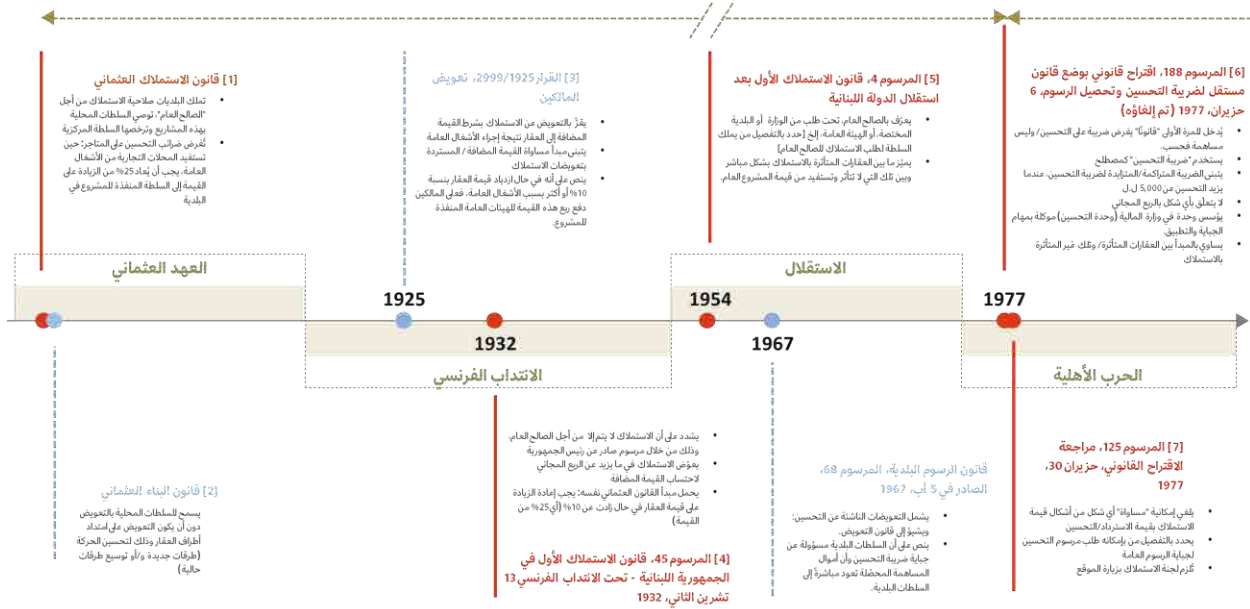
رقم	الوصف	الملاحظات
1	المساحة المبنية	المساحة المبنية هي المساحة التي تغطيها المباني والبنية التحتية.
2	المساحة الخضراء	المساحة الخضراء هي المساحة التي تغطيها الحدائق والحدائق النباتية.
3	المساحة المغطاة	المساحة المغطاة هي المساحة التي تغطيها الأسفلت والخرابطة.
4	المساحة المفتوحة	المساحة المفتوحة هي المساحة التي تغطيها الحدائق العامة والمساحات المفتوحة.
5	المساحة المغطاة بالمياه	المساحة المغطاة بالمياه هي المساحة التي تغطيها البحيرات والأنهار.
6	المساحة المغطاة بالثلج	المساحة المغطاة بالثلج هي المساحة التي تغطيها الثلج.
7	المساحة المغطاة بالجليد	المساحة المغطاة بالجليد هي المساحة التي تغطيها الجليد.
8	المساحة المغطاة بالرمال	المساحة المغطاة بالرمال هي المساحة التي تغطيها الرمال.
9	المساحة المغطاة بالصخور	المساحة المغطاة بالصخور هي المساحة التي تغطيها الصخور.
10	المساحة المغطاة بالطين	المساحة المغطاة بالطين هي المساحة التي تغطيها الطين.
11	المساحة المغطاة بالأسفلت	المساحة المغطاة بالأسفلت هي المساحة التي تغطيها الأسفلت.
12	المساحة المغطاة بالخرابطة	المساحة المغطاة بالخرابطة هي المساحة التي تغطيها الخرابطة.
13	المساحة المغطاة بالخرابطة	المساحة المغطاة بالخرابطة هي المساحة التي تغطيها الخرابطة.
14	المساحة المغطاة بالخرابطة	المساحة المغطاة بالخرابطة هي المساحة التي تغطيها الخرابطة.
15	المساحة المغطاة بالخرابطة	المساحة المغطاة بالخرابطة هي المساحة التي تغطيها الخرابطة.
16	المساحة المغطاة بالخرابطة	المساحة المغطاة بالخرابطة هي المساحة التي تغطيها الخرابطة.
17	المساحة المغطاة بالخرابطة	المساحة المغطاة بالخرابطة هي المساحة التي تغطيها الخرابطة.
18	المساحة المغطاة بالخرابطة	المساحة المغطاة بالخرابطة هي المساحة التي تغطيها الخرابطة.
19	المساحة المغطاة بالخرابطة	المساحة المغطاة بالخرابطة هي المساحة التي تغطيها الخرابطة.
20	المساحة المغطاة بالخرابطة	المساحة المغطاة بالخرابطة هي المساحة التي تغطيها الخرابطة.

الملحق 3: التطور التاريخي لضريبة التحسين

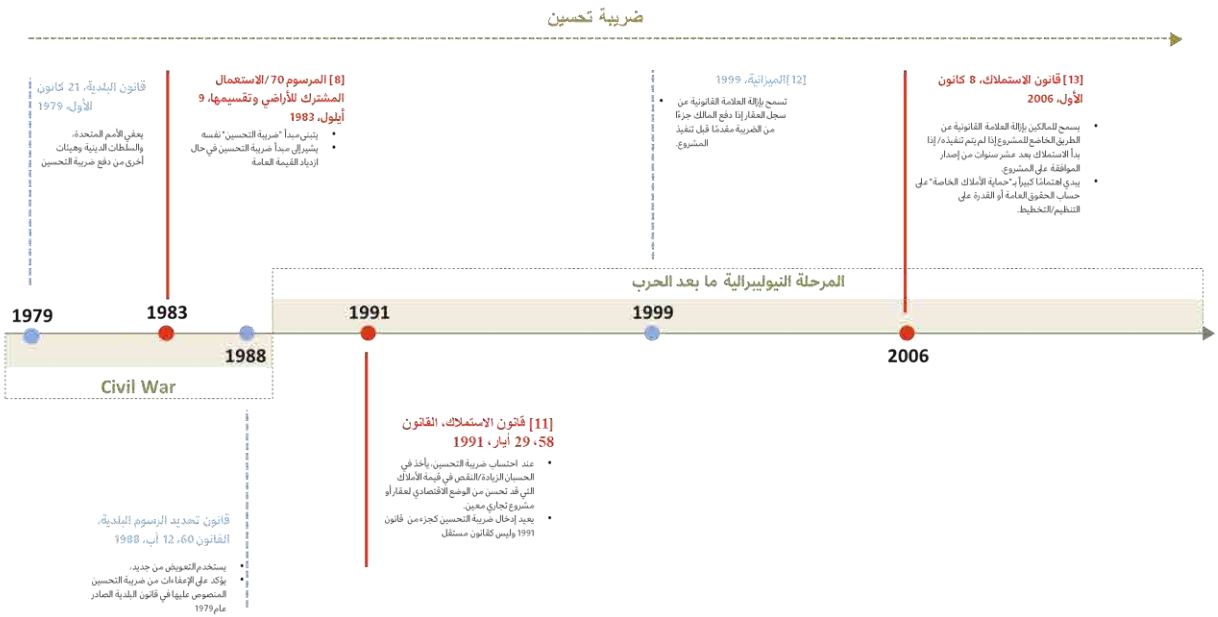
سجلت ضريبة التحسين أول ظهور لها في أنظمة التخطيط الحضري الأولى التي أُدخلت إلى لبنان أواخر العهد العثماني. يعود النظام الأول إذاً إلى عام 1912 والذي أُدخل في قانون الاستملاك العثماني الذي يعطي السلطات البلدية صلاحية أخذ/الاستحواذ على الأراضي للصالح العام من خلال قرارات قاطعة (أبو زين، 2017). تطوّرت ضريبة التحسين، من خلال تطبيقاتها المختلفة، من كونها رسمًا ثم ضريبة ثم مساهمة.¹⁸ وحتى بداية تسعينات القرن الماضي، كان من الممكن إيجاد نطاق متوسع للتحسين يعكس نية استخدام هذه الأنظمة لتحسين التخطيط وضمان إعادة توزيع منافعه بشكل عادل. وقد تبين ذلك من خلال توسيع نطاق ضريبة التحسين وتبنيها كنظام مستقل عن الاستملاك عام 1977، وإدخال المبدأ نفسه بالنسبة إلى الاستخدام المشترك للأراضي ومشاريع إعادة تقسيم عام 1983، وتنفيذ طرق وطرقات سريعة تعتمد على تلك المبادئ على مدى العقود. منذ بداية تسعينات القرن الماضي، تبدل الإطار القانوني بعد ضم قانون التحسين الصادر عام 1977 تحت قانون الاستملاك من جديد ثم تقويض قانون الاستملاك نفسه بشكل كبير عام 2006. يظهر [الشكل 13] هذه التوجهات التاريخية.

¹⁸ يميّز ظاهر (2017) ما بين الضرائب والرسوم والمساهمات في القانون اللبناني. فالضريبة مبلغ نقدي تفرضه الهيئات العامة على الأفراد بشكل دائم دون نظير. هذا الشكل من الضريبة عبارة عن جباية دائمة لا نظير محدد لها تستجيب للأولويات الاجتماعية والاقتصادية التي تحددها الهيئات العامة. أما المساهمة فهي مشاركة بتمويل مشروع عام أو أشغال عامة تعطي قيمة إضافية لأصول المكلّفين (مثل ضريبة الإسكان وضريبة البلدية). أما بالنسبة للرسوم، فهي مبلغ يدفعه المستفيدون من الخدمات العامة لقاء خدمة محددة ومحقة. للمزيد، أنظر ظاهر، كريم (2017)، *Les Impôts au Liban*، بيروت: هاشيت أنطوان.

تطور مفهوم ضريبة التحسين في لبنان



تطور مفهوم ضريبة التحسين في لبنان



الشكل 13: التطور التاريخي لضريبة التحسين في لبنان