

### مسارات نحو إسترداد القيمة الإجتماعية للأراضي الحضرية

#### الفريق المنظم

مني فواز، مدير مشاركة، مختبر المدن بيروت  
إنريكي سيلفا، مدير المبادرات الدولية، معهد لينكен لسياسة الأراضي  
عبير الزعترى، منسقة الأبحاث، مختبر المدن بيروت

#### استشاريون

سامي عطا الله، مدير مبادرة السياسات  
بترا سماحة، طالبة دكتوراه في الدراسات الحضرية والاجتماعية في  
معهد العلوم السياسية بباريس

حزيران 2022

## الفهرس

3.....	1. المقدمة.....
3.....	1.1. سياق الدراسة وشراكاتها وأهدافها.....
4.....	1.2. تجربة النقاش التشاوري.....
5.....	1.3. القيود.....
5.....	2. نحو قراءة مشتركة لإدارة الأراضي.....
5.....	2.1 إطار استثماري للأرض.....
10.....	2.2 تحديات التخطيط.....
10.....	2.2.1. إطار تنظيمي/تخطيطي معطل.....
12.....	2.2.2. نظام مؤسساتي معطل.....
13.....	2.2.3. كلفة التنظيم المتزايدة الارتفاع.....
13.....	2.3. الجوانب المالية -الميزانيات والضرائب.....
14.....	2.3.1. إطار ضريبة الأملالك "الخفيف".....
16.....	2.3.2. نموذج تخمين الأراضي المشوّه.....
17.....	2.3.3. الجباية العامة شديدة المركزية.....
19.....	2.3.4. الجباية العامة محدودة.....
20.....	3. التعرف على [ضريبة التحسين] وتبنيها.....
21.....	3.1. استرداد القيمة الزائدة على الأراضي، تعريف موجز.....
22.....	3.1.1. ضريبة التحسين.....
22.....	3.2. ضريبة التحسين في لبنان.....
22.....	3.2.1. ما هي مبادئ ضريبة التحسين وآلياتها في لبنان؟.....
24.....	3.2.2. ما هي قيود تطبيق القانون حالياً؟.....
26.....	3.2.3. كيف نقيم فعالية ضريبة التحسين في لبنان الآن؟.....
29.....	3.2.4. الفرض: توسيع مفهوم ضريبة التحسين في لبنان.....
30.....	4. الخاتمة.....
32.....	<b>الملحق 1: المشاركون والمشاركات</b> .....
34.....	<b>الملحق 2: ملخص عن الرسوم والضرائب المرتبطة بالأرض</b> .....
42.....	<b>الملحق 3: التطور التاريخي لضريبة التحسين</b> .....
45.....	<b>الملحق 4: المراجع</b> .....

## 1. المقدمة

### 1.1. سياق الدراسة وشراكاتها وأهدافها

تقدم هذه الوثيقة تقريراً عن المواضيع والنقاشات الأساسية المطروحة خلال جلسات حوارات بيروت للأرض المست. تمثل هذه السلسلة من النقاشات التشاورية المغلقة الأولى من النقاشات التي استدعت خبراء الأراضي والباحثين والمسؤولين من القطاع العام والمطوريين والناشطين العاملين في القطاعات الخاصة والعامة وغير الربحية في لبنان تبادل 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 وأضعفـت التنظيم العام والماليـة العامة ما ساهم في ظهور الأزمة الوطنية الحالية.<sup>1</sup>

هذه الحوارات ناجمة عن عملية توأمة بين [مختبر المدن في بيروت ومعهد لين肯 لسياسة الأرض](#) بالتعاون مع [مبادرة دا بوليس](#) ودعم من [شبكة أدوات الأرض الدولية ومبادرة الأرضي العربية](#) التابعة لهيئة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية. تأتي هذه المبادرة التعاونية بمثابة استجابة لاهتمامات المشتركة لدى مراكز الأبحاث المعنية الراغبة بالمساهمة بشكل بناء في حل أزمة إدارة الأراضي المستمرة في لبنان. وقد كانت خبرة معهد لين肯 لسياسة الأرض في مجال استرداد القيمة الزائدة للأراضي ضرورية في هذا السياق للتعریف بإطار القيمة الزائدة للأراضي كمقاربة كافية لطرح استراتيجية وطنية أكثر إنصافاً وفعالية لإدارة الأراضي والمالية العامة. كما يُعد مسار المعهد الطويل في تقديم الاستشارات للحكومات حول مواضيع إدارة الأراضي هاماً في إثراء الحوارات والمشاركة في نقاشات بناء حول السياسات الملحوظة والقصيرة الأمد الموصى بها بالإضافة إلى الأهداف ذات المدى الطويل. تسعى الجلسات إلى تحقيق الأهداف الأربعـة التالية:

1. إتاحة النقاش حول التحديات الأساسية التي تواجهها الأراضي معأخذ 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 الأرض والمالية العامة في لبنان على نحو فعال ومنصف.
4. تحديد المساهمات الممكنة والمبادرات السياسية التي يمكن متابعتها بعد الحوارات.

<sup>1</sup> منذ تشرين الأول 2019، عصفت بلبنان عدة أزمات متداخلة جسمـة مالية واقتصادـية وسياسـية. خسرت العملة اللبنانيـة خلال تلك الفترة بين 70 و90% من قيمتها، فارتفع التضخم المالي ارتفاعـاً حادـاً ما أثـر على نسب البطالة حيث يقدر البنك الدولي في أحدث تقاريرـه أن هناك شخص واحد من أصل ثلاثة عاطـل عن العمل في لبنان.

## 1.2. تجربة النقاش التشاوري

---

تقترن **الحوارات الجلسات التشاورية** كأحد النماذج لرسم مسار بديل لتطوير عملية إدارة الأراضي والتشمين والمالية العامة في لبنان. عقدت الجلسات الست بين تشرين الأول 2021 ونisan 2022 في مكاتب ذا بوليسى.<sup>2</sup> اختير المشاركون والمساركات في الجلسات بعناية من بين أكثر الأفراد اطلاعاً على مواضيع الأرضي والإسكان. كما يمثلون مجموعات متعددة المصالح نظراً لكونهم ممثلي عن القطاع العام وسماسرة وناشطين وباحثين في مجال الإسكان أو التنظيم. عقدت السلسلة في مكان محايد وفي هيئة جلسات مغلقة لمن المشاركين والمساركات مساحة آمنة للتواصل المفتوح للحد من الضغوط المحتملة.

بدأت كل جلسة حوارية بعرض بحثي قدمها إحدى الجهات المنظمة<sup>3</sup> لإثراء النقاشات وتدعمها بالحقائق بعيداً عن المواقف المتضاربة. بعد العروض طرحت مجموعة من الأسئلة لتوضيح بعض المواضيع وخلق مساحة آمنة تتيح للمشاركين والمساركات التعبير عن مخاوفهم المتعلقة بخيارات السياسة العامة. يمكن الإشارة إلى ثلاثة نتائج للجلسات المنسقة: (1) توضيح المخاوف، و(2) خلق لغة مشتركة، و(3) التلاقي على ضرورة مراجعة سياسات تحسين الأرضي فوغاً.

1. **توضيح المخاوف:** على الرغم من تباين المصالح والأراء، اتفق المشاركون والمساركات على الاعتراف بالتحدي العظيم المحقق بإدارة الأرضي. ولهذا التحدي أكثر من هيئة وشكل، وقد اعترف كل المشاركون بوجود تداعيات خطيرة للأزمة المستمرة تتعلق بإمكانية حصول سكان المدينة ذوي الدخل المحدود على مسكن.<sup>4</sup> كما اتفق الجميع على ضرورة دعم قدرة السلطات المحلية لتقديم الخدمات العامة من خلال تحصيل الضرائب بشكل مباشر وتحسين شرعيتها والامتثال الضريبي. حرص جميع المشاركين المستثمرين في الأعمال العقارية على المطالبة بإعادة ترتيب الأولويات ليكون القطاع العقاري جزءاً قيئماً من الاقتصاد اللبناني. وظل الأخير محل خلاف لدى المشاركين الآخرين الذين فضلوا إعادة إنعاش القيمة الاجتماعية للأرض.
2. **بناء لغة مشتركة:** حتى عند الفشل في التوصل إلى اتفاق، تمكّن المشاركون العملية التشاورية لأهميتها في خلق مساحة للتعلم والتبادل ذات أثر إيجابي على وجهات نظرهم فمكّنهم من تحسين قراءتهم للمخاطر المرتبطة بقطاع الأرضي. وسمحت النقاشات بتأسيس لغة مشتركة بين المشاركين وتعزيز فهمهم لأدوات استرداد القيمة الزائدة على الأرضي ودعمها لنظم أكثر فعالية وإنصافاً لإدارة الأرضي في لبنان. كما ساهمتحوارات بإثارة الرصيد المعرفي العام عن شؤون إدارة الأرضي ووسائل فرض الضريبة التي يمكن الاستفادة منها عند وضع السياسات العامة في لبنان.
3. **إلقاء الضوء على سياسات ضريبة التحسين المحتملة:** سمحتحوارات للمشاركين بالتركيز على توصيات ضريبة

---

<sup>2</sup> لتحقيق التوازن بين الحاجة الماسة للتواصل الوجاهي وتيسير الوصول والحفاظ على بيئة آمنة في ظل جائحة كوفيد-19، عقدت الجلسات بشكل مختلط كأفضل وسيلة للمضي قدماً.

<sup>3</sup> قدم العروض كل من مختبر المدن في بيروت ومبادرة ذا بوليسى والجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين ومعهد لينكن لسياسة الأرض ويسراها العديد من المشاركين خلال الجلسات وخاصة موظفي القطاع العام.

<sup>4</sup> وُضعت الاقتراحات لتأمين السكن الميسر كإعادة التقسيم المناطيقي والتقطيع الشامل وفرض الضريبة على الشغور في بعض الأحياء السكنية.

## 1.3. القيود

نعلم أنَّ الحوارات التشاورية لا تستطيع تغيير توازن القوى أو تعديل المصالح الثابتة التي تشكل سياسة الأرض، فتتغير الدور الذي تلعبه الأرض في الاقتصاد اللبناني يتطلب مراجعة كاملة للأطر التنظيمية والمالية وسياسات استخدام الأرضي، وهو اقتراح مستبعد في هذه الأوقات الصعبة التي تمزّ بها البلاد. كما تبيّن عدم استعداد عدد من المطوريين أو الوسطاء العقاريين المشاركون في الحوارات لإعادة النظر في المزايا المكتسبة من خلال القطاع. إلا أنَّ النموذج أظهر أنَّ هناك إمكانية لِإِزالة المفاهيم الخاطئة وخلق لغة مشتركة وإبراز المواقف المتقطعة التي قد تؤدي إلى التوافق على مسائل محددة (مثل التحسين). تمثل الخطوة الأولى في هذا الاتجاه بالالتقى على موقف موحد من الدور الذي يجب أن تلعبه الأرض وممارسات إدارة الأراضي في أجندات السياسة العامة الأساسية في المرحلة المقبلة. وبينما تتطلع إلى مرحلة جديدة من الحوارات التشاورية مع الحفاظ على التزامنا بمنهجيتنا، نؤمن بأنَّ نجاح هذه العملية يعتمد على ضمها إلى مجموعة من الاستراتيجيات الشاملة والداعمة للمسألة بجدية أكبر.

## 2. نحو قراءة مشتركة لإدارة الأراضي

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

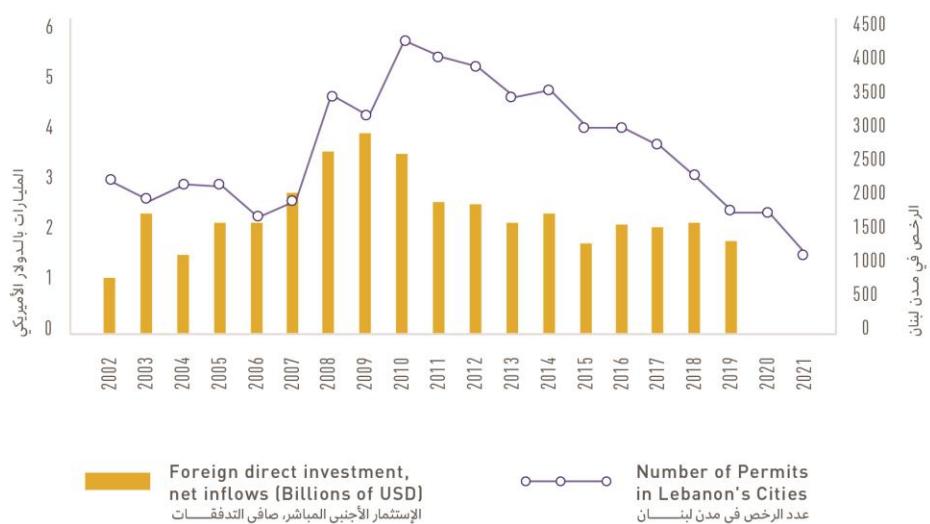
### 2.1. إطار استثماري للأرض

يقدم بحث مختبر المدن في بيروت أساساً لنقاوش 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 الأرضي ارتفاعاً كبيراً خلال تلك الفترة واستقرّت 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 تكون العقارات أساسية على الصعيدين السياسي والاقتصادي، بحيث لا تربط أسعار الأراضي مهما كانت الظروف. يشير هذا إلى قدرة الأرض العالية، خاصة في بيروت. [أحمد ممتاز، آركايد، الجلسة 2]

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

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



الشكل 7: "ترافق ارتفاع 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، اختلاف المشاركون والمشاركات حيال تقييمهم للآثار الجانبية دور 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 فقيموا سياسات الأرض معتبرين أنها لعبت دوراً مركزياً في الأزمة الاجتماعية والاقتصادية المستمرة. لذا فإن القطاع العقاري ليس منفصلاً عن الاقتصاد الذي تأثر سلباً بالأزمة، بل عنصراً فاعلاً في الأزمة.

الأراضي والشقق ليس ضررًا تبعياً للأزمة، فالارض كانت إحدى أسباب ظهور الأزمة. [بيترا 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 ربحاً عن استخدامها لغايات اجتماعية/منتجة. إن التكلفة البيئية باهظة جداً ولا تملك الأدوات لتقييمها. [سيبال رزق، كلنا إرادة، الجلسة 1]

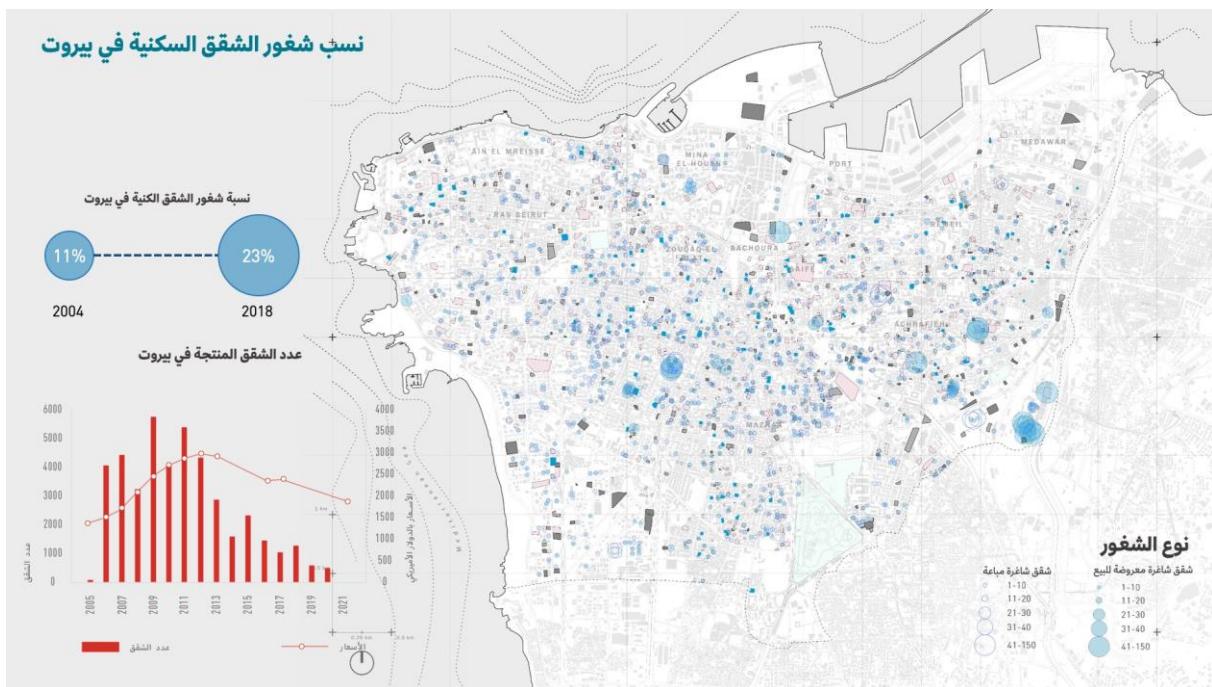
هناك عدة مسوغات لهذا الموقف، أولها اعتبار المشاركين والمشاركات أن ممارسات المضاربة في سوق الأراضي بقيادة السياسة العامة سبباً في أزمة الإسكان. فبدلاً من استخدام الشقق السكنية الحديثة البناء كمأوى تمس له الحاجة وُضعت جانباً كأصول بينما ارتفعت أسعارها إلى حدٍ يعجز معه معظم سكان المدينة عن تحمل التكاليف. 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 الجنونية. فخلال العقدين الماضيين، بدأ العديد من أصحاب العقارات بإخلاء المستأجرین بينما اشتري 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 الجانبيّة لممارسات المضاربة وتأثيرها على قدرة الناس على تحمل تكاليف السكن:

عليها وضع خطة إنقاذ للإسكان وتبنته الإسكان الشاغر وتوفير مساكن للإيجار وإصدار التشريعات التي تعزز حياة المساكن تحت سياسة إسكان جديدة للجميع. [روني لحود، 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 يجبأخذ الاستجابة الطارئة بعين الاعتبار. يجب أن يكون حق السكن محور حواراتنا الحالية. تستحوذ المجموعات ذات المصالح على القيمة المستمدّة من الاستثمارات والأراضي/الأملاك فلا يعاد توزيعها بشكل عادل على السكان وتفقد القيمة الاجتماعية للأرض ويغيب الإسكان عن صنع السياسات العامة. [تاله قمورية، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، الجلسة 1]

مع إيلاء الأولوية للقطاع العقاري، أصبحت الأرض موقعاً للاستخراج حيث دأبت الهيئات العامة على تقسيم الأراضي بهدف الاستثمار. [عبير سقسيوق، ستديو أشغال عامة، الجلسة 1]

تضاعل الموضع الذي توفر فيها الوحدات السكنية الميسّرة الكلفة . لا يمكننا السماح لأصحاب الأموال بالاستفادة وتحمّيل الأكثريّة المحرومّة المزيد من الخسائر. هناك مفهوم سائد بأن أصحاب الأموال 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 لمختبر المدن في بيروت)

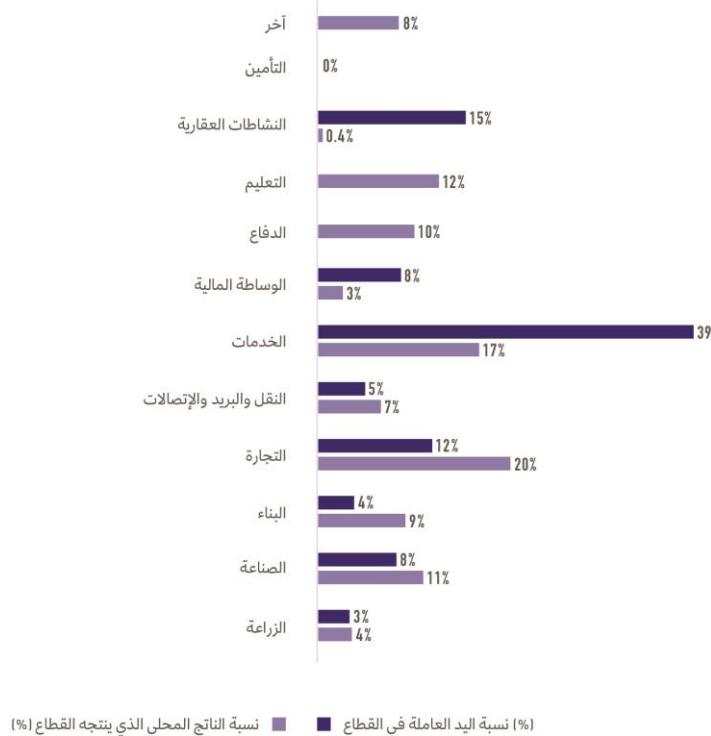
نوهش نمط مشابه لذلك يتعلق باستبدال القطاعات المنتجة، كالصناعات التي جعلت الوصول إلى الأراضي أمرًا باهظاً. ومن آثار استبدال القطاعات المنتجة انخفاض الفرص الوظيفية في المجتمع.<sup>5</sup> حيث تظهر بيانات وزارة المالية [الشكل 3] انخفاض حصة العمالة في القطاعات المنتجة بين 2004 و2018.<sup>6</sup> بلغت حصة 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.

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

<sup>5</sup> للاطلاع على تحليل مواف للأسواق الأمريكية والدور المماثل للسياسة العامة والعقارات حول الإسكان، انظر موروني (2016)

<sup>6</sup> 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 المشاركون الباحثين/العاملين في القطاع المالي والاقتصادي الضوء عليها.

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



الشكل 3: حصة العمالة لكل قطاع 2004

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 الأملال على مرونتها بشكل مؤقت على الأقل حيث نقل العديد من المستثمرين رؤوس أموالهم من المصارف إلى العقارات. يين الدكتور جورج معراوي، المدير العام للسجل العقاري، أن الأشهر الأولى من الانهيار الاقتصادي شهدت كثافة في الاستثمارات العقارية، حيث اعتبرت الأراضي وأو الشقق السكنية خياراً أمّا تخزين الثروات. كما أظهرت بيانات السجل العقاري ارتفاعاً قياسياً بلغت نسبة 56 بالمئة بالنسبة لمعاملات الملكية وأكثر من 105 بالمئة في قيمة المعاملات عام 2020 بالمقارنة مع 2019 (متن، 2021). لذا، وعلى الرغم من الأزمة، قاوم المشاركون من قطاع التطوير العقاري أي تحول جذري في أسلوب إدارة الأراضي:

تفيد القاعدة العامة بأن القطاع العقاري ذو أهمية كبيرة على الصعيدين السياسي والأقتصادي. 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 الضوابط سيؤدي إلى المزيد من الانهيار. لاحظوا أن انهيار القطاع العقاري أدى إلى انهيار الاقتصادي ككل. [أحمد ممتاز، آركايد غروب، الجلسة 2]

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

إن الوقت المناسب لإعادة التفكير ووضع سياسات جديدة مع الأشخاص المعندين وليس ضدهم. لن يكون هناك نشاط بنائي في السنوات المقبلة، وما من سبيل أمام المقيم لشراء الأماكن مع انعدام القدرة المادية. علينا إرشاد المستثمرين والمطورين العقاريين إلى حلول جديدة للأسوق. [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 تحتاج 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 المشاركون أن مبادئ التخطيط لاستخدام الأراضي نادراً ما تؤخذ بعين الاعتبار نظراً 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 الأرض، كسياسات التهجير بعد الحرب وخطط العودة وإعادة إعمار ما بعد الحرب ومشاريع استصلاح الأرض.

إن عدم التخطيط لإدارة الكوارث، كما حصل مع كارثة تدفق النازحين إلى لبنان بعد الحرب في سوريا، ترك أثراً بالغاً على خطط استخدام الأرض في مختلف المناطق اللبنانية؛ لا سيما توسيع البناء العشوائي على حساب الأرض الزراعية في سهل البقاع وسهل عكار، ما أدى إلى خسارة مساحات شاسعة من الأرض الزراعية الخصبة، وتفاقم المشاكل البيئية مع تردي 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 الأرض المخصصة للاستخدام الزراعي. [روني لحود، المؤسسة العامة للإسكان، الجلسة 1]

بعد وضع العقارات ضمن الأولويات، اعتبرت الأرض موقعاً لاستخراج الموارد الطبيعية لصناعة الإسمنت. تلعب الهيئات التنظيمية/التخطيطية دوراً هاماً في إعادة تقسيم الأرض للاستثمارات دون أدنى اهتمام بالقطاعات الاقتصادية الأخرى. نلاحظ هذا الأمر بشكل خاص في الأراضي المعيّنة للاستخدام الزراعي، والتي أعيد تعينها كسياحية لغايات استثمارية. [عيسى سقساوق، 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 (الأماكن العمومية، ضريبة التحسين، خطط استخدام الأراضي، حماية البيئة)، فنطاقها محدود ونادر الاستخدام. من أكثر

أدوات التخطيط ذكرًا 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 العامة، وبخاصة النقاشات الطويلة في اللجنة الوزارية التي شكلت لمراجعة الخطة.

أما التحدي الأساسي، فهو كون الخطة ملزمة للإدارات والبلديات، فإن تطبيقها يستلزم عملاً من المديرية العامة للتنظيم المدني لتحويل توجيهات استعمالات الأرضي المحددة في الخطة إلى إرشادات تحدد تصنيف الأرضي لتطبق على المخططات التفصيلية للبلدات والقرى والمناطق غير المصطفة. بعد سنوات من صدور المرسوم، أدرجت المديرية إستعمالات الأرضي العاشرة على خرائط المناطق، ولكن لم يُبذل الجهد الكافي لإصدار المخططات التفصيلية لمناطق الحساسة حسب التوجيهات العامة للخطة. في المقابل، أجرت الإدارات المحلية محاولات عديدة لتجاوز الخطة الشاملة لترتيب الأرضي، من خلال طلبات التعديل الكثيرة التي أقررت في عدد من المناطق المصطفة لتحويلها من زراعية إلى سكنية... إلخ. [وقاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة 2]

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

حتى أنظمة التخطيط الضعيفة قلما تتبع [...] همشت الخطة الشاملة لترتيب الأرضي اللبنانية التي تمت الموافقة عليها عام 2009، كما وثق ستديو أشغال عامа العديد من الخطط الشاملة التي خالفت بشكل مباشر أساس الحماية المنصوص عليها في الخطة الشاملة.] عبر سقساوق، ستديو أشغال عام، الجلسة 1

ثالثاً، أعدت أدوات تخطيط/تنظيم استخدام الأرضي لتطوير الأرضي بحيث لا تؤدي مراجعات خطط استخدام الأرضي وقانون البناء إلا لزيادات تدريجية مدروسة في عوامل استثمار الأرضي 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 البنائية؟<sup>7</sup>

إن الهدف من هذا القانون هو تعزيز استخدام ممارسات البناء الصديقة للبيئة كالجدران المزدوجة التي تحد من استهلاك الطاقة. يحفز القانون المطورين على الإمتثال بالمعايير الصديقة للبيئة كالجدران المزدوجة من خلال إزالة جزء من المساحة المبنية عن عوامل الاستثمار المسموح بها. أصدرت هذه المحفزات لتسويق المباني الصديقة للبيئة، ولكن الحقيقة هي أن إزالة الجدران المزدوجة من عامل الاستثمار العام الأقصى وإزالة السلالم أيضاً يضيف 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، آركايد 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 والبني التحتية وتوسيعها لدعم عمليات تطوير جديدة ومكثفة.

<sup>7</sup> ينظر المطورون إلى تلك الحقوق كتعويضات ضرورية عن كلفة "المباني الخضراء"

خامسًا، عبر العديد من المشاركيـن عن خوفـم من أنـ هذا المنظور للأـرض قد يؤـذـيـ المـديـنةـ والتـخطـيطـ الإـقـلـيميـ فيـ المستـقـبـلـ وبـالـتـالـيـ قـدـرةـ العـيـشـ فـيـ المـديـنةـ كـوـنـهـ يـخـدمـ مـصـالـحـ أـخـرـيـ تـقـدـمـ التـنـظـيمـ. أـشـارـتـ إـحدـىـ المـشـارـكـاتـ إـلـىـ النـقـاشـ الجـارـيـ عنـ خـطـرـ اـسـتـخـادـ الأـرـاضـيـ الـعـامـةـ كـضـمـانـاتـ إـضـافـيـةـ بـيـاعـ بـهـدـفـ تـموـيلـ عـجزـ الدـوـلـةـ.

نـتـطـلـعـ بـخـوـفـ إـلـىـ مـشـرـوـعـ الـمـالـ الـحـرـ الـذـيـ يـقـدـمـ كـحـلـ لـتـعـويـضـ خـسـائـرـ الـقـطـاعـ الـمـالـيـ عـلـىـ حـسـابـ الـأـرـضـ الـتـيـ تـنـتمـيـ إـلـىـ الـأـجـيـالـ الـقـادـمـةـ. سـنـخـسـرـ بـذـلـكـ رـصـيدـ الـأـرـضـ الـذـيـ يـحـقـقـ لـلـأـجـيـالـ الـقـادـمـةـ.] مـيرـيـامـ مـهـنـاـ،ـ الـمـفـكـرـةـ الـقـانـوـنـيـةـ،ـ الـجـلـسـةـ 2

يـنـمـاـ لـمـ تـكـنـ هـذـهـ التـقـوـيـمـاتـ مـشـرـكـةـ بـيـنـ كـلـ الـمـشـارـكـيـنـ.<sup>8</sup> سـلـطـ مـوـظـفـوـ الـقـطـاعـ الـعـامـ الـضـوءـ عـلـىـ أـهـمـيـةـ إـعادـةـ إـدخـالـ دـورـ رـاسـخـ لـلـتـخـطـيطـ الـمـكـانـيـ فـيـ إـدـارـةـ الـأـرـاضـيـ وـإـدـارـجـاهـاـ ضـمـنـ صـنـعـ السـيـاسـاتـ الـهـادـفـةـ لـحـمـاـيـةـ الـإـجـتمـاعـيـةـ وـالـبـيـئـيـةـ وـالـاقـتصـاديـةـ عـلـىـ أـصـعـدـةـ الـمـحـلـيـةـ وـالـإـقـلـيمـيـةـ وـالـوـطـنـيـةـ. كـمـ اـعـتـرـفـ هـؤـلـاءـ بـضـرـورـةـ تـعـزـيزـ دـورـ الـدـوـلـةـ وـهـيـئـاتـهـاـ كـوـصـيـّـ عـامـ وـمـنـسـقـ لـإـدـارـةـ الـأـرـاضـيـ وـذـلـكـ لـإـدخـالـ مـفـهـومـ الـمـسـائـلـةـ بـوـجـوهـهـاـ الـمـخـلـفـةـ وـخـلـقـ تـعـاـونـ أـفـضـلـ بـيـنـ الـجـهـاتـ الـفـاعـلـةـ غـيـرـ الـرـبـحـيـةـ وـالـخـاصـةـ لـلـحـدـ مـنـ هـيـمـنـةـ الـمـشـارـيـعـ وـالـمـصـالـحـ الـخـاصـةـ فـيـ عـمـلـيـاتـ صـنـعـ الـقـرـارـ.

## 2.2.2 نظام مؤسساتي معطل

أـمـاـ التـحـديـ الثـانـيـ فـيـ إـدـارـةـ الـأـرـاضـيـ فـيـ إـلـيـارـ الـمـؤـسـسـاتـيـ الـمـعـتـلـ وـالـفـاقـدـ لـاـكـيـاتـ الـمـسـائـلـةـ وـالـأـمـتـيـازـاتـ الـواـضـحةـ. يـتـداـخـلـ عـلـىـ مـجـلـسـ الـإـنـماءـ وـالـإـعـمـارـ الـذـيـ أـسـسـ عـامـ 1977ـ ليـحلـ مـحـلـ وـزـارـةـ التـخـطـيطـ مـعـ عـمـلـ الـوـزـارـاتـ ماـ يـخـلـقـ نـزـاعـاتـ مـتـكـرـرـةـ وـرـؤـيـةـ مـتـنـاقـضـةـ حـولـ مـواجهـةـ تـحـديـاتـ الـتوـسـعـ الـحـضـريـ. عـلـىـ الصـعـيدـ الـمـحـلـيـ،ـ تـمـتـعـ الـبـلـدـيـاتـ قـانـوـنـيـةـ بـمـيـزةـ إـدـارـةـ تـلـكـ الـأـرـاضـيـ وـتـنـظـيمـهـاـ. لـكـنـ مـاـ يـمـنـعـهـاـ عـنـ تـنـفـيـذـ التـحـولـاتـ عـلـىـ أـرـضـ الـوـاـقـعـ هوـ مـمارـسـاتـ الـإـدـارـةـ الشـدـيـدةـ الـمـرـكـزـيـةـ. كـمـ يـسـاـهـمـ صـغـرـ حـجمـ مـعـظـمـ الـبـلـدـيـاتـ فـيـ التـفـكـكـ الـمـكـانـيـ لـلـأـرـاضـيـ الطـبـيعـيـةـ مـاـ يـلـغـيـ فـعـالـيـةـ حـكـمـ الـبـلـدـيـاتـ نـتـيـجـةـ شـعـعـ المـوـاردـ وـصـغـرـ الـمـسـاحـاتـ الـجـغـرافـيـةـ.

إـنـ الـفـكـرـةـ هـنـاـ هـيـ أـنـ السـلـطـاتـ الـمـحـلـيـةـ وـالـبـلـدـيـاتـ لـاـ تـمـلـكـ الـقـدـرـةـ عـلـىـ جـمـعـ الرـسـومـ وـالـضـرـائبـ فـتـوكـلـ الـحـكـومـةـ الـمـرـكـزـيـةـ بـالـمـهمـةـ وـتـضـعـهـاـ فـيـ صـنـدـوقـ ثـمـ تـوـزـعـ الـعـائـدـاتـ عـلـىـ الـمـنـاطـقـ وـالـبـلـدـيـاتـ عـلـىـ نـحوـ مـتـسـقـ مـعـ سـيـاستـهـاـ. يـخـلـقـ هـذـاـ الـأـمـرـ تـوـاكـلاـ شـدـيـداـ بـيـنـ السـلـطـاتـ الـمـحـلـيـةـ وـالـمـرـكـزـيـةـ الـتـيـ تـعـتـمـدـ بـشـكـلـ كـبـيرـ عـلـىـ مـخـصـصـاتـ الـمـيـزـانـيـةـ الـتـيـ تـمـنـحـهاـ الـحـكـومـيـةـ الـمـرـكـزـيـةـ.] سـامـيـ عـطـالـلـهـ،ـ مـبـادـرـةـ ذـاـ بـولـيـسيـ،ـ الـجـلـسـةـ 3

<sup>8</sup> بالأـخـصـ قـانـونـ الـبـنـاءـ،ـ وـالـخـطـةـ الشـامـلـةـ لـإـعادـةـ تـرـتـيبـ الـأـرـاضـيـ الـلـبـنـانـيـةـ وـدـورـهـاـ وـرـسـومـ الـبـلـدـيـةـ وـقـانـونـ الـإـيجـارـ وـالـضـرـبةـ عـلـىـ الدـخـلـ

## 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 الأرضي وإنعدام قدرة الهيئات العامة على تحصيل الكثير من الضرائب من هذه الزيادات. وهناك ارتفاع كلفة الاستهلاك من جهة<sup>9</sup>، 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 الأرضي ما حد من قدرتها على التدخل في سوق الأرضي.

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 الأرضي". عجز التخطيط عن لعب دور رئيسي في توجيهه التوسيع الحضري وأسواق الأرضي وأو حماية وظائف الأرضي الأخرى. ذكرت في الحوارات أمثلة عديدة عن التدخلات التخطيطية العشوائية التي لم تراعي مدى تأثير استخدامات الأرضي، وقد تحدث العديد من المشاركون عن هذا التحدي.

مع إيلاء الأولوية للقطاع العقاري، أصبحت الأرض موقعاً للانتزاع حيث بدأت الهيئات العامة على تقسيم الأرضي من أجل الاستثمارات. [عبير سقسيوق، ستديو أشغال عامة، الجلسة 1]

يسعى هذا النموذج إلى تغليب الأملالك 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 الأرضي في لبنان محدود جداً بالنسبة لأصحاب الأرضي والمطورين. كما أن الإطار شديد المركزية وتم عملية الجباية بشكل بطيء ويسهل التناول 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 الجلسات الأخيرتين. تتوفر لائحة مفصلة بالضرائب التي أعدتها الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين في الملحق 2

<sup>9</sup> غدل قانون الاستهلاك عام 2006 للحد من صلاحيات هيئة التخطيط/التنظيم لأخذ الأملالك بهدف التنظيم العام عبر إدخال مادة متباينة عليها عن نماذج التعويض

### 2.3.1 إطار ضريبة الأموال "الخفي"

الضريبة على أملك الأفراد المنتسبين إلى القطاع الخاص

تظهر الأبحاث التي قدمتها الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين أن إطار الضريبة على الأموال في لبنان يقتصر على بعض الرسوم والضرائب التي تفرض (1) حين تغير الأموال بسبب المبيعات و/أو الميراث (رسوم حصر الإرث، إجراءات تسجيل الأموال)، (2) حين تحصل الأرباح مباشرة من إشغال شقة سكنية و/أو أرض (ضريبة البلدية، ضريبة الأموال المبنية)، و(3) حين يزيد مشروع عام قيمة الأراضي بشكل كبير (مثل، ضريبة التحسين). وأشار البحث المقدم إلى أن ضريبة الأموال هي شكل من أشكال فرض الضرائب على الشروط الغائبة عن الإطار الضريبي القانوني الوطني، حيث يدفع أصحاب الأموال ضرائب ملكية [بلدية وأموال مبنية] تقييم على أساس "القيمة التأجيرية"، وهي آلية قديمة لا تقاد بشكل منصف ولا تقييم بشكل مناسب.<sup>10</sup> إن المبدأ الأساسي لضريبة الأموال 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.<sup>11</sup> تناقض المشاركون حول تأثير الضرائب على المواقف المتعلقة بحياة الملكية. بالنسبة للناشطين وبعض الباحثين الحاضرين، يُعد الإطار الضريبي لتطوير العقارات في لبنان "خفيفاً بعض الشيء"، ولا يفرض الضرائب على الشروط بشكل مناسب.<sup>12</sup>

هناك مفهوم سائد بأن أصحاب الأموال يدفعون الكثير مقابل الأرض، ولكن إذا ما نظرنا إلى الضرائب، وجدنا أن معظمها غير مباشر. علينا تطبيق الضرائب على أصحاب الأموال.【ميريام منها، المفكرة القانونية، الجلسة 2】

علينا أن ندرك بأن أسواق الأراضي الحضرية (من وجهة نظر مالية/ضريبية) لم تلعب دوراً إيجابياً في القطاع المالي/الضريبية. 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 خظير.【كريم ضاهر، الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين، الجلسة 1】

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

<sup>10</sup> يلزم أصحاب الأموال بتسجيل عقود الإيجار لدى البلدية كل عام امتثالاً لقانون ضريبة الأموال المبنية الصادر عام 1962 (قانون 62/0). تدفع الضريبة على هيئة طوابع على تلك التسجيلات. تقدر قيمة الضريبة بناء على قيمة الإيجار.

<sup>11</sup> للمزيد، انظر:

<sup>12</sup> 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 (انظر الملحق 2 والمقطع أدناه).

إذا نظرت إلى آثار ضريبة الأملak المبنية ورسوم البلدية على سلوك المالكين عليك أن تفكـر بـ "تكلفة الملكية". ففي المباني الفاخرة، ترتفع كلفـة الصيانة وتضيـف ضـريبـة الأـملـاكـ المـبـنـيةـ وـرسـومـ الإـيجـارـ أـعـبـاءـ ثـقـيلـةـ عـلـىـ مـالـكـيـ العـقـارـاتـ الفـخـمـةـ. فـيـ بـعـضـ مـبـانـيـ بـيـرـوـتـ، عـلـيـكـ أـنـ تـدـفـعـ مـبـلـغـ 100,000 \$ دـولـارـ أمـيرـكيـ لـكـلـ مـبـنـيـ مـقـابـلـ الصـيـانـةـ وـضـريـبـةـ الأـمـلـاكـ المـبـنـيةـ وـرسـومـ الـبـلـدـيـةـ. لـذـاـ يـفـضـلـ الـبعـضـ التـبـلـيـغـ عـنـ الشـغـورـ، مـهـمـاـ مـارـسـتـ عـلـيـهـمـ مـنـ ضـغـوطـ، لـنـ يـسـكـنـواـ الـوحـدةـ!... وقدـ يـفـضـلـونـ الإـقـامـةـ فيـ فـنـدقـ بدـلـاـ منـ دـفـعـ الـضـرـائـبـ الـمـسـتـحـقـةـ عـلـيـهـمـ. [١] جـورـجـ مـعـراـويـ، الـمـديـرـيـةـ الـعـامـةـ لـلـسـجـلـ الـعـقـارـيـ، الجـلـسـةـ ٢ـ]

### ضـريـبـةـ الأـمـلـاكـ عـلـىـ الـمـعـامـلـاتـ الـعـقـارـيـةـ

أـظـهـرـ عـرـضـ الـجـمـعـيـةـ الـلـبـانـيـةـ لـحـقـوقـ الـمـكـلـفـينـ أـنـ أـهـمـ الـضـرـائـبـ وـالـرسـومـ الـتـيـ يـدـفعـهـاـ جـمـيعـ الـمـطـوـرـيـنـ هـيـ رـسـومـ الـنـقلـ وـالـتـسـجـيلـ فـيـ حـالـةـ مـعـاـمـلـةـ نـقـلـ مـلـكـيـةـ، يـلـيـهاـ رـسـومـ رـخـصـ الـبـنـاءـ، ثـمـ رـسـومـ الإـفـارـازـ.<sup>١٣</sup> كـمـاـ أـظـهـرـتـ أـنـ طـرـائـقـ فـرـضـ ضـريـبـةـ الـأـرـبـاحـ تـنـفـاوـتـ بـنـاءـ عـلـىـ أـسـالـيـبـ عـلـمـ الـمـطـوـرـيـنـ، إـذـاـ مـاـ كـانـواـ مـسـجـلـيـنـ كـشـرـكـاتـ أـوـ أـفـرـادـ. حـتـىـ وـقـتـ قـرـيبـ، كـانـ بـإـمـكـانـ هـوـلـاءـ الـأـخـيـرـيـنـ التـنـصـلـ مـنـ مـعـظـمـ الـضـرـائـبـ مـنـ خـلـالـ الـعـلـمـ مـسـتـخـدـمـيـنـ أـسـمـاءـ غـيـرـ مـصـرـحـ عـنـهـاـ كـأـفـرـادـ لـشـرـكـاتـ أـعـمـالـ. لـكـنـ الـضـريـبـةـ الـتـيـ فـرـضـتـ عـامـ 2017 عـلـىـ دـخـلـ رـؤـوسـ الـأـمـوـالـ أـدـخـلـتـ قـيـودـاـ عـلـىـ هـذـهـ الـآـلـيـةـ فـأـجـبـرـتـ الـمـطـوـرـيـنـ عـلـىـ دـفـعـ الـضـرـائـبـ عـلـىـ الـأـرـبـاحـ الـتـيـ يـحـقـقـوـنـهاـ مـنـ أـعـمـالـهـمـ إـنـ كـانـواـ يـعـمـلـونـ كـأـفـرـادـ. لـكـنـ هـذـهـ الـضـريـبـةـ تـنـضـوـيـ عـلـىـ إـعـفـاءـاتـ كـثـيرـةـ فـيـ الـوقـتـ عـيـنهـ.

هـنـاـ أـيـضـاـ، اـخـتـلـفـ الـمـشـارـكـوـنـ حـوـلـ كـيـفـيـةـ عـلـمـ الـإـطـارـ الـضـرـيـبـيـ "ـالـخـفـيفـ"ـ بـالـنـسـبـةـ لـلـمـطـوـرـيـنـ. وـأـصـرـ الـبـاحـثـوـنـ وـالـناـشـطـوـنـ عـلـىـ أـنـ الـمـطـوـرـيـنـ لـيـخـضـعـوـنـ لـضـرـائـبـ كـافـيـةـ وـأـنـ عـائـدـاتـ الصـنـادـيقـ الـعـامـةـ مـحـدـودـةـ. أـظـهـرـ فـرـيقـ مـخـبـرـ الـمـدنـ وـمـجمـوعـةـ مـنـ الـمـطـوـرـيـنـ الـعـقـارـيـنـ الـعـامـلـيـنـ فـيـ بـيـرـوـتـ بـعـمـلـيـةـ حـسـاسـيـةـ بـحـثـةـ أـنـ مـجـمـوعـ الـضـرـائـبـ عـلـىـ الـتـطـوـيرـ الـبـنـائـيـ يـشـكـلـ ٦٨ـ%ـ فـقـطـ مـنـ كـلـفـةـ الـمـشـرـوـعـ يـبـنـيـمـ تـحـصـصـ ٣٠ـ%ـ مـنـ عـائـدـاتـ الـمـشـرـوـعـ لـلـأـرـبـاحـ. رـبـطـ الـمـشـارـكـوـنـ مـاـ بـيـنـ الـأـنـمـاطـ الـضـرـيـبـيـةـ "ـالـخـفـيفـةـ"ـ وـالـسـيـاسـةـ الـعـامـةـ الدـاعـمـةـ لـلـعـمـلـةـ الـوـطـنـيـةـ الـتـيـ أـدـتـ إـلـىـ اـعـتـمـادـ صـنـاعـ الـقـرـارـ جـزـئـاـ عـلـىـ الـقـطـاعـ الـعـقـارـيـ لـجـذـبـ تـدـفـقـ رـأسـ الـمـالـ. لـذـاـ، تـمـ تـحـفيـزـ الـقـطـاعـ الـعـقـارـيـ مـنـ خـلـالـ تـخـفـيـضـ ضـريـبـةـ الـأـمـلـاكـ<sup>١٤</sup>ـ وـإـصـلـاحـاتـ الـإـدـارـيـةـ الـمـصـمـمـةـ تـخـفـيـضـ ضـريـبـةـ الـأـمـلـاكـ.

تمـ تـبـنيـ نـظـامـ ضـرـيـبـيـ إـيجـابـيـ عـلـىـ مـدـىـ الـعـقـودـ الـثـلـاثـةـ الـمـاضـيـةـ لـتـحـفيـزـ الـتـطـوـيرـ الـعـقـارـيـ وـجـذـبـ الـاسـتـثـمـارـاتـ الـأـجـنبـيـةـ. لـكـنـ هـذـهـ النـظـامـ حـرـمـ الـبـلـادـ مـنـ فـرـصـةـ بـنـاءـ اـقـتصـادـ مـنـتـجـ وـحـرـمـ الـخـزـينـةـ مـنـ عـائـدـاتـ كـبـيرـةـ. [٢] كـرـيمـ ضـاهـرـ، الـجـمـعـيـةـ الـلـبـانـيـةـ لـحـقـوقـ الـمـكـلـفـينـ، الجـلـسـةـ ٢ـ

<sup>١٣</sup> تـخـفـصـ هـذـهـ رـسـومـ أـيـضاـ عـنـدـمـاـ يـسـجـلـ الـمـطـوـرـوـنـ الـمـلـكـ كـشـرـكـةـ مـسـاـهـمـةـ. إـذـاـ سـجـلـ الـمـلـكـ كـجـزـءـ مـنـ أـصـوـلـ الـشـرـكـةـ تـخـفـصـ رـسـومـ التـسـجـيلـ مـنـ نـسـبـةـ ٥ـ%ـ إـلـىـ ٦ـ%. إـذـاـ نـقـلـ أـحـدـ مـالـكـ الـشـرـكـةـ الـمـلـكـيـةـ (مـنـ خـلـالـ تـحـوـيلـ الـأـسـهـمـ)ـ، تـعـفـيـ عـمـلـيـةـ النـقـلـ مـنـ أـيـ ضـرـائـبـ (لـشـرـكـاتـ الـمـسـاـهـمـةـ وـالـشـرـكـاتـ الـمـحـدـودـةـ الـمـسـؤـلـيـةـ). إـنـماـ يـفـرـضـ عـلـىـ تـمـمـنـ أـصـوـلـ تـلـكـ الـشـرـكـةـ ضـريـبـةـ ضـمـنـ إـطـارـ الـضـرـيـبـةـ عـلـىـ دـخـلـ رـؤـوسـ الـأـمـوـالـ.

<sup>١٤</sup> اعتـبارـاـ مـنـ الـعـامـ 2001ـ، تـمـ تـعـدـيلـ قـوـانـيـنـ الـأـمـلـاكـ لـلـحـدـ مـنـ ضـريـبـةـ الـأـمـلـاكـ، خـاصـةـ تـلـكـ الـمـفـروـضـةـ عـلـىـ الـأـجـانـبـ، وـزيـادـةـ قـدـرـةـ الـأـجـانـبـ عـلـىـ حـيـاةـ الـأـمـلـاكـ.

اعتبر البعض أن السياسة العامة شجعت سلوك المضاربة وممارسات التهرب من الضريبة من خلال النصوص القانونية كإعفاء الأملال الشاغرة من كل الضرائب.<sup>15</sup>

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

من جديد، اتعرض المطورون على هذا التقويم مشيرين إلى المخاطرات التي قاموا بها وشدة الأزمة الحالية. سيكون تطبيق ضريبة الشغور سبباً محورياً في انهيار السوق العقاري. نحن ندفع الكثير من الضرائب على الأملال منذ يوم شراء العقار وحتى بيعه. 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 المأهول. لا يمكنني أن أطلب من المطور أن يقدم التنازلات. [أحمد ممتاز، آركايد غروب، الجلسة 2]

### 2.3.2. نموذج تخمين الأرضي المشوه

بغض النظر عن رأيهم بقيمة الضريبة وما إذا كانت عالية أم متدينة، اتفق المشاركون على أن نظام تخمين الأرضي بحاجة إلى الإصلاح. أوله الاعتماد على "القيمة التأجيرية" المزعومة التي نادرًا ما يعاد النظر فيها أسست لنموذج تثمين ملتو. ثانياً، تثمين الأرضي ليس موحداً في كل الإدارات العامة (لجنة ضريبة التحسين، لجنة وزارة المالية، لجنة البلدية). أكد المشاركون من القطاع العام على أن هذه المسألة قد تسببت بتأخير 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]

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

<sup>15</sup> لذا، تظهر سجلات البلدية في بيروت مبالغة في أرقام الشغور حيث تم التبليغ عن نسبة شغور تفوق 50% في رصيد الإسكان في بيروت. وبينما يبلغ سكان المدينة في مزاعمهم عن الشغور للتهرب من الضرائب، تتكبد السلطات المحلية والمركبة خسائر فادحة في العائدات التي تبلغ نحو ثلث ميزانية البلدية من الشغور فقط (فواز ورعايري 2020).

لماذا يمتنع الناس عن دفع الضرائب؟ في لبنان ما من معايير واضحة لتشمين الشقق، والمشكلة تكمن في عملية التشمين. من يقيمون في عقار أكثر من 30 عاماً يدفعون سعراً مختلفاً عن الذين يسكنون في مبنى ما منذ ثالث سنوات لأن طريقة التشمين مختلفة. حتى في المبني نفسه، تختلف القيمة التأجيرية التي يدفعها المستأجر، فقد يدفع أحد المستأجرين 50,000 ل.ل. مقابل شقة يسكنها منذ 20 عاماً بينما يدفع آخر 700,000,000 ل.ل. مقابل شقة استأجرها منذ أربع سنوات. يجب أن تحدد معايير واضحة لتشمين الأموال. [أحمد ممتاز، آركايد غروب، الجلسة 3]

اتفق المشاركون حول الحاجة إلى وضع نظام موحد وواضح للتشمين 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 الهدافلة 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 مشروعنا 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]

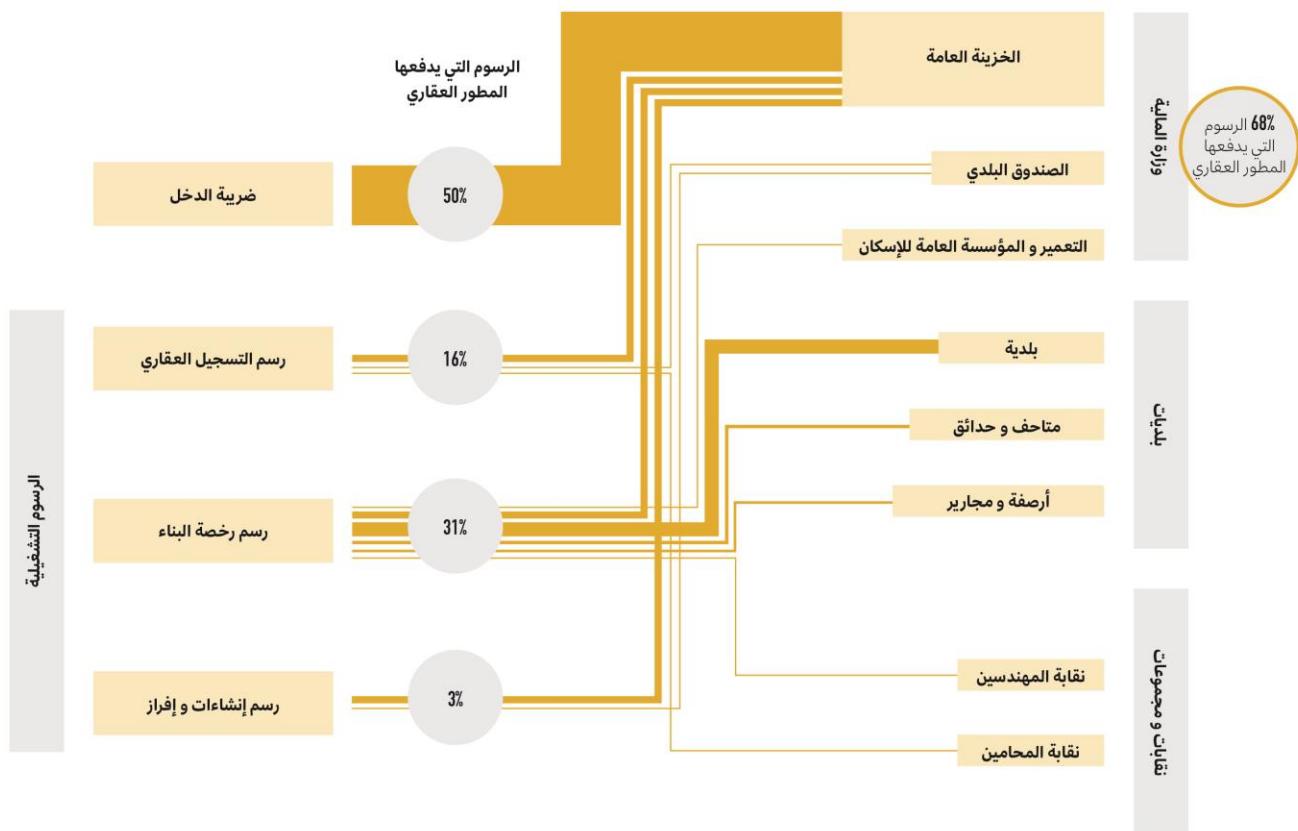
علينا تعزيز قدرة الدولة على معالجة مسائل أنظمة إدارة الأراضي بحيث تتماش مع السياسات الاقتصادية/الاجتماعية. الدولة لا تنظم القطاعات بشكل مناسب. وهناك فجوة عميقة بين البيانات والشفافية فيما يتعلق بتشمين الأراضي، إلخ. يجب تنظيم هذه المسألة منهجياً وإتاحتها للعامة. [تاله قمورية، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات 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 يحد 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 المتربعة عن عملية التطوير مساهمة مباشرة.

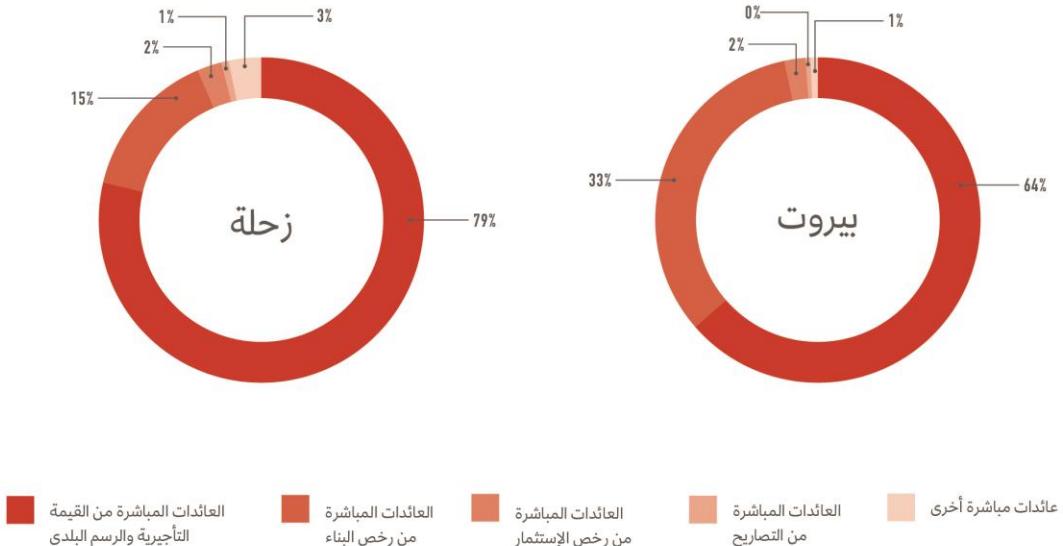
نحن بحاجة إلى إصلاحات ضريبية في لبنان. يترك الإطار الضريبي الحالي انطباعاً بأن الضريبة جزية مفروضة على الناس لا تراعي مصالحهم. فالمكلفين لا يتذمرون شيئاً بالمقابل. لا يمكن أن يطالب الدولة بإصلاح رصيف، مثلاً لأننا ندفع هذه الضريبة. أما الضرائب التي تأتي على هيئات مساهمات فتهدف إلى تحسين وضع ما، وتسعى على مساعدة المالكين والمستثمرين والسكان والقطاع العقاري لرفع القيمة المالية لعقاراتهم والحصول على منافع معينة في المقابل. إذا دفعت 61.5% كرسوم بلدية ولم تجر البلدية مشاريع الصرف الصحي وإصلاح الأرصفة، يمكنني عندها أن أطالب مجلس الدولة بإرجاع مالي ودفع تعويض أيضاً بسبب تخلف البلدية عن القيام بذلك الأعمال مقابل ما دفعته...يعجز المواطنون عن رؤية المنافع التي تأتي من دفعهم للضرائب. وفي دولة تتعالى فيها أصوات الاتهامات بالفساد، يُعد تخصيص الضرائب نحو أهداف واضحة الوسيلة الأنجع لبناء الثقة، حيث سيكون المواطنون هم المراقبون. [كريم ضاهر، الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين، الجلسة 4]

## تضيق الواردات الضريبية



الشكل 4: الضرائب المتعلقة بتدفق الأموال والتطوير العقاري

لهذه المركزية الشديدة آثار كارثية على الهيئات العامة. فمن وجهة نظر السلطات المحلية، تُعد المركزية محفزة للسلوك السيء. يشجع تأخر جباية ضرائب الأموال المبنية والتحسين التي لا يحبذها السكان المجالس المحلية على الاعتماد على رُخص البناء بدلاً 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].



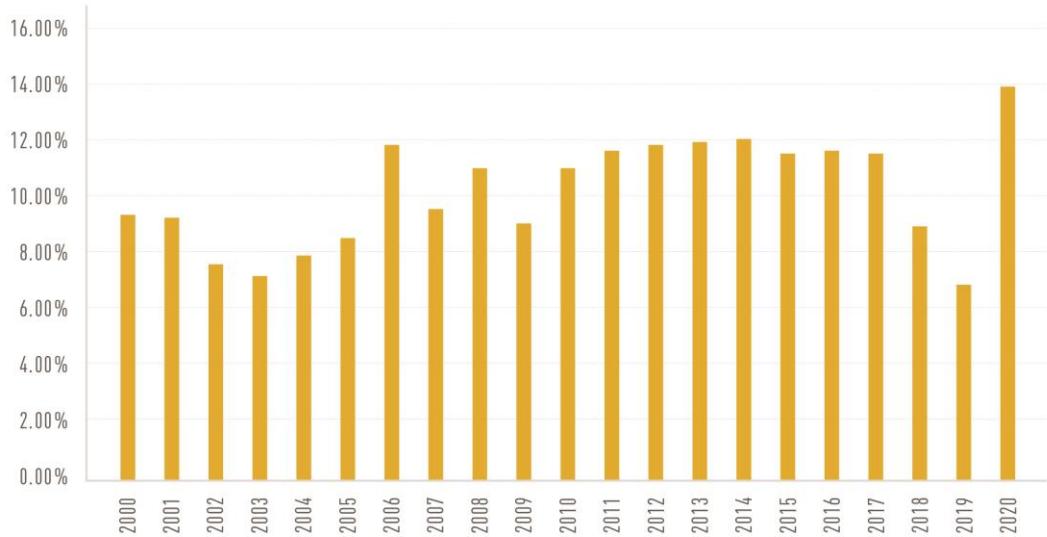
الشكل 5: نسبة توزيع العائدات المباشرة في بيروت وزحلة عام 2017

في المقابل، تحظر الضرائب أو تخصيص الضرائب على أساس الضريبة "الممركزة/المعاد توزيعها" ما يمنع آليات لتحسين والمحفزات الطوعية كذلك المقترحة من قبل المؤسسة العامة للإسكان التي تخطط لطرح برامج وسياسات إسكان طويلة الأمد توازن المحفزات الحالية.

لقد ملت من السمع عن نظام الضريبة "الممركز" أو "الموحد" ذاك، فهو يمثّل من مناصرة حق السكن، علينا تجاوزه والتأكّد من أن عائدات تطوير الأراضي سُخّنّت لخدمة توفير المسكن، [رونني لحود، المؤسسة العامة للإسكان، الجلسة 14]

#### 2.3.4. الجباية العامة محددة

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 المواطنين في لبنان الضريبة بمثابة جزية بدلاً من مساهمة، وذلك لغياب أي تحسينات جيّدة في المقابل، وهذا من مؤشرات تناقص شرعية الدولة. لذا لم تمثل الأرضي سوى مصدر محدود من العائدات العامة على الرغم من كونها مصدراً 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 الأموال 12 بالمائة من ضريبة العائدات وشكلت أقل من 2 بالمائة من الناتج الإجمالي المحلي، كما نرى في [الشكل 6] أدناه.



الشكل 6: الضريبة على الأموال 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 البنية التحتية التي تمثل الحاجة إليها وتنظيم سوق عقاري أكثر شمولية. لقد أدى التطبيق غير المناسب لضريبة التحسين وغيرها من الأدوات إلى عدم استرداد الهيئات التنظيمية العامة لتكليف البنية 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، تأسستمبادرة حوارات حول سياسات الأرض على قاعدة تحديد الجوانب المناسبة لاسترداد القيمة الزائدة على الأراضي لاقتراح استراتيجية تحسين إدارة الأرض في لبنان. وقد أعلن مدير البرامج الدولية في معهد لكنن سياسة الأرض عن ذلك بوضوح في اللقاء الافتتاحي:

تتمرّك حوارات حول استراتيجيات التطوير، البحثية والسياسية، والدعوة إلى خلق مساحات للتغيير السياسي. وقد ألهمنا 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 البنية التحتية والإسكان خاصة للشراائح الاجتماعية ذات الدخل المحدود. إن حل مشاكل أسواق العقارات المغعلة ليس بالأمر السهل. فهذا السوق شديد التأثير بالأجواء السياسية وقد يضم مساهمين ذوي مصالح متضاربة. إن هذه حوارات هي بمثابة تمرّن لبناء مجتمع محلي وتسعي إلى وضع رؤية مشتركة وخلق توافق بين الأفراد للعمل معا نحو التقدّم باهتماماتنا المشتركة بسياسات الأرض والمدن الصحية. [إنريكيه سيلفا، معهد لكنن سياسة 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 ينتهي 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 متاز، آركايد غروب، الجلسة 2]

خصصت 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 بتجاربهم مع الضريبة في لبنان، ما سمح بإجراء تقييم مقارن 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 تلتة.

### 3.1 استرداد القيمة الزائدة على الأراضي، تعريف موجز

عرف منظمو الحوارات مجموعة أدوات استرداد القيمة الزائدة على الأرض بأنها وسيلة شائعة الاستخدام وفعالة لإدارة الأرضي وتأمين مصدر مستدام لعائدات الدولة.<sup>16</sup> 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 هيئه إصلاحات إدارية (مثل تقسيم المناطق<sup>17</sup>، إعادة رسم الحدود) أو مشاريع عامة ( كالطرقات والمنتزهات) يؤدي إلى ارتفاع قيمة الأرضي بالنسبة لمالك الأرضي الخاصة التي تقع عقاراتهم بمحاذة المنطقة الخاضعة للمشروع أو ضمنها.

وبما أن ازدياد قيمة العقار هي نتيجة فعل عام ولا دخل للملك به، فهي تشكل دخلاً غير مكتسب للملك الذي فرضت عليه الضريبة. تسمح القيمة المستردة من خلال هذه الآلية بالمزيد من الاستثمارات العامة دون تحمل دين عام. كما تحد من المضاربة على الأراضي التي قد تتأثر عن الاستثمار العام.

هناك عدة أنماط لتفعيل استرداد القيمة الزائدة على الأرضي. ففي بعض الحالات، تفرض الهيئات المعنية رسوماً (أو ضرائب)، وفي حالات أخرى، تفرض أنظمة (تنظيم الإسكان الشمولي) أو تفاوض مع المساهمين ببساطة (إضافة مساحة التطوير العام على سبيل المثال). لأدوات استرداد القيمة الزائدة على الأرض عدة هيئات؛ كضريبة التحسين، والرسوم المتعلقة بحقوق البناء، والإسكان الشمولي وتقسيم المناطق والتقويمات الخاصة وحقوق التطوير القبلة للتحويل. في كل سياق محلي، تبني هيئات العامة مجموعة من الأدوات بناءً على نوع الأعمال التي تود تحفيزها والعائدات التي تريده الاستفادة منها.

<sup>16</sup> يعود استخدام استرداد القيمة الزائدة على الأرضي إلى العهد الروماني. أما اليوم فتعتمد مدن وبلدان عدّة حول العالم هذه الآليات بأشكالها المتنوعة لتحسين التنظيم العام (بلانكو وآخرون، 2016)؛ مثل جيابات (ضرائب) التحسين في كولومبيا (بوريرو، 2012)، والرسوم والفوروض المرتبطة بحقوق البناء في غواتيمالا (سمولكا، 2013) والأرجنتين (تيراتزا وآخرون، 2015)، وإعادة تهيئة الأرضي في كوريا الجنوبية (لي، 2002).

<sup>17</sup> يستند هذا القسم إلى مؤلفات معهد لنكن لسياسة الأرض حول دراسات حالة من أمريكا اللاتينية إلى جنوب أفريقيا:  
[Lincoln Institute of Land Policy | Value Capture](http://Lincoln Institute of Land Policy | Value Capture)

### 3.1.1 ضريبة التحسين

ضريبة التحسين هي إحدى الأدوات الأساسية لاسترداد القيمة الزائدة على الأراضي وهي عبارة عن رسم يُجبى من أصحاب الأرضي التي تزيد قيمة أملاكمهم 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. توصف ضريبة التحسين قانونياً بأنها "رسم" لأن مالكي الأراضي المعنيين هم الملزمين بدفعها فقط (بلانكو وآخرون، 2016).

تبين المراجعة المقدمة في الجلسة الثانية التفاوت في تطبيق الأداة بين سياق وآخر. يجب ضريبة التحسين قبل أو بعد تنفيذ مشروع أشغال عامة. حين يجب بشكل مسبق يحوط النقص المحتمل في الميزانيات العامة مقدماً. لفرض ضريبة التحسين، تحدد منطقة المشروع ومالك الأرضي 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 الأرضي اعتبارات جغرافية (مثل قريه من المشروع العام المنفذ ومستوى الفائدة الناتجة عنه). وقد يأخذ بعين الاعتبار أيضاً قيمة الملك وأو الظروف الاقتصادية والاجتماعية للأسر الخاضعة للضريبة (بلانكو وآخرون، 2016). استخدمت ضريبة التحسين في عدة دول حول العالم، وتعد دول أمريكا اللاتينية ذات الخبرة الأبرز بينها (بوريرو، 2012).

سنت 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 وألياتها في لبنان؟

1. أدخل مبدأ ضريبة التحسين إلى لبنان أواخر العهد العثماني، إذ يعود النظام الأول والذي أدخل في قانون الاستملك العثماني إلى عام 1912. يعطي النظام السلطات البلدية صلاحية أخذ/الاستحواذ على الأراضي للصالح العام من خلال قرارات قاطعة (الملاحق 3).

2. يمكن تبرير مبدأ ضريبة التحسين ، وتحديدا حاجة الهيئات العامة إلى استرداد الزيادات على قيمة الملكية الناتجة عن التدخلات العامة<sup>18</sup> 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 الأموال 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. تُعد ضريبة التحسين جزءاً من قانون الاستملك (قانون استملك 1991/58، المعدل في 8 كانون الأول 2006)، وتقتصر على الممارسات الخاصة بالمشاريع العامة التي تتطلب الاستملك. لضريبة التحسين شكلين: أخذ الأراضي دون تعويض (حتى 25% من سطح العقار) أو رسوم مالية.
4. تتألف عملية تطبيق ضريبة التحسين من تسجيل علامة على سند الملكية للأرض المتأثرة بالمشروع مع بداية الأشغال لإشعار أصحاب الملك باحتمال فرض ضريبة ححسب وفرض في نهاية الأمر فور تنفيذ الأعمال. ثم يمهد أصحاب الملك فترة زمنية محددة لدفع الضريبة. تعود الضريبة إلى الهيئة المنفذة للمشروع، سواء كانت محلية أم مرکزية. ثم تجب عبر وزارة المالية التي تجمع نسبة مئوية من هذه الضريبة.
5. تظهر آلية ضريبة التحسين في موضوعين من القانون اللبناني: [1] الاستخدام المشترك للأراضي/تقسيم الأراضي و[2] الاستملك. وللاستملك ثلاثة أشكال :
- 5.1. الاستملك الجزئي للعقارات بهدف تنفيذ مشاريع عامة: يمكن حجز 25 بالمئة من العقار دون تعويض، بما أن قيمة الأرض المترافقه المتعلقة بالأجزاء الباقيه من العقار ستغوص كلفة الاستملك (الربع المجاني).
- 5.2. بالنسبة إلى الأموال القرية من تلك المستملكة بما أن ضريبة التحسين تمتد إلى الأموال المجاورة للأرض المستملكة حيث لاحظ زيادات في القيمة ضمن نطاق تأثير المشروع العام بالنسبة إلى الاستخدام المشترك للأراضي، وعلى اعتبار أن إعادة تنظيم الأرض يحسن من قيمتها، تملك السلطات التنظيمية الصلاحيات القانونية للحصول على 25 بالمئة من قيمة الأموال وإضافتها إلى الحيز العام/الملك العام دون تعويض

<sup>18</sup> باستثناء شبكات الصرف الصحي والأرصفة

### 3.2.2 ما هي قيود تطبيق القانون حالياً؟

بناءً 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 المضمنة بالإضافة إلى نظام تقييم الأراضي المفتك 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 الاستعمالك، في حين تظل التدخلات العامة الأخرى التي تزيد من قيمة الأرض، كتحسين منتزه عام و/أو طريق بحري، مثله غير خاضعة للضرائب على الرغم من أن أرباح تلك المشاريع قد تكون كبيرة.  
لقد خسر "العام" الكثير من المال خلال فترة الإزدهار لعدم جبائية العديد من الضرائب المحتملة في اللحظة المناسبة. من الضرائب "الناقصة" ذكر ضريبة التحسين: فمع التطوير الكبير للبني التحتية، لم تُجب ضريبة التحسين، ما أدى إلى خسارة الخزينة العامة لهذه الفرصة. [١] وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة [١]
- فلنأخذ على سبيل المثال حرج بيروت (المنتزه الأكبر في بيروت) حيث لم يتم الاستعمالك. وبالتالي، وعلى الرغم من ارتفاع قيمة الأرض نتيجة مشروع عام، لم تفرض ضريبة التحسين. استفاد المطورون العقاريون بشكل كبير جداً إذ باعوا المنظر المطل على المنتزه دون ضرائب. هنا يمكن وصف الضعف في هذا القانون. [٢] وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة [٢]
2. **غياب المعايير الموضوعية:** ليس هناك معايير موضوعية لترسيم المنطقة الجغرافية التي تتأثر فيها قيمة الأmlandak بتنفيذ مشروع عام، إذ يترك القرار غالباً إلى لجنة الاستعمالك و/أو المسؤولين الإداريين الذين يحددون المنطقة.
3. **اختلال عملية التثمين:** هناك مخاوف حيال سلامة نماذج التثمين المعتمدة. أولئك من نظام تثمين شفاف للأراضي في لبنان، ما يؤدي إلى ظهور أوجه لامساواة ويمنح فسحة كبيرة للمسؤولين الإداريين الذين يقيّمون القيمة الضريبية. ثانياً، مقياس ضريبة التحسين مشوه حيث يرتبط بمقاييس الحد الأدنى للأجور وقدر 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. [٣] جورج معراوي، السجل العقاري، الجلسة [٣]
4. **غياب الاعتبارات الاجتماعية والاقتصادية:** لا يأخذ مخطط ضريبة التحسين الوضع الاجتماعي والاقتصادي للملوك بعين الاعتبار، حيث تحدد الضريبة على أساس قيمة الأmlandak بغض النظر عن حالة المالك الاجتماعية أو الاقتصادية.  
تنص المادة 47 من قانون الاستعمالك على فرض ضريبة التحسين بغض النظر عن الوضع المالي والاجتماعي للملك. لذا فإن وقع هذه الضريبة سيكون أشد على المالكين ذوي الدخل الأدنى من مالكي العقارات الأكبر حجماً. [٤] عبير الزعتر، مختبر المدن في بيروت، الجلسة [٤]
5. **تناقضات الإطار التشريعي:** أدت التناقضات القانونية التي أدخلها قانون 2006 بالملوك إلى الطعن بصلاحية ضريبة الدخل المفروضة ما قوّض من تطبيقها. وبالتالي، واجهت الهيئات العامة قضائياً رفعها أصحاب الأراضي مطالبين بتعويض عندما تدنى قيمة ضريبة التحسين عن كلفة الأرض التي استملكت الهيئة العامة 25 بالمئة منها مجاناً.

يحتوي التعديل الذي صدر العام 2006 على المادتين 37 و53 من قانون الاستملك (1991-58) على تناقض كبير يُعيق تطبيقه، إذ يحسب الزيادة الناتجة عن "قيمة ضريبة التحسين" على المساحة المتبقية من العقار بعد الاستملك بدلاً من احتساب الزيادة الناتجة عن "قيمة التحسين". ما يخفي بشكل كبير قد يزيد عن ضعفين إلى 3 ضعاف من قيمة الضريبة المفروضة على أصحاب الأراضي التي استفادت من المشاريع التي نفذت بمحاذاتها. [وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة 5]

**5. ضعف عمليات الجباية:** إن عملية جبائية الضرائب ضعيفة وصعبة وغير منصفة كما أنها تؤدي إلى تناقض كبير واحتلال توازن بين الاستثمارات العامة وتنفيذها. تشمل حالات التأخير 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 بدلاً من ضريبة مباشرة، ما يسهم في امتداد الجبائية لعقود، مما 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 البنية التحتية سيظل وجه الضعف في هذا القانون أنه مرتب بمبدأ الاستملك وليس مشاريع محددة. [وفاء شرف الدين، مجلس الإنماء والإعمار، الجلسة 3]

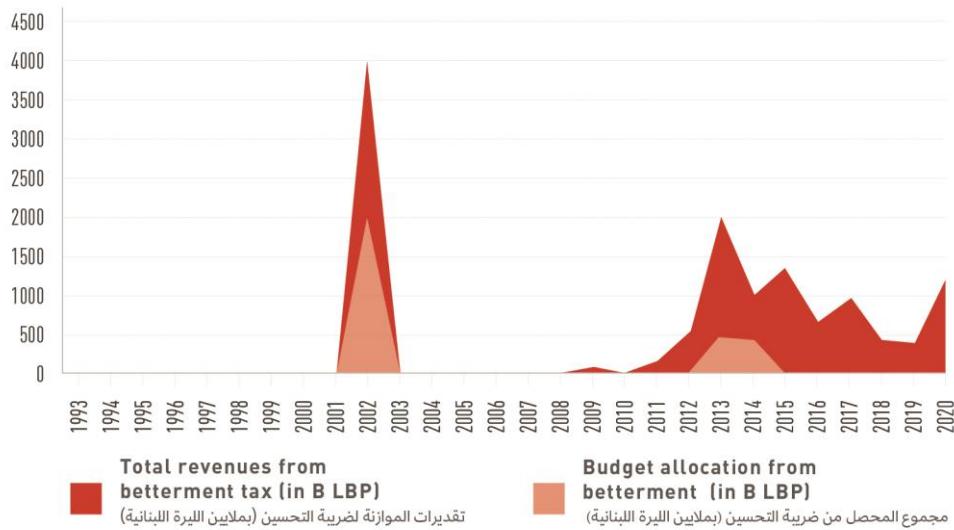
**6. نزع صفة الشرعية عن الهيئات العامة :** يدل ضعف الرابط بين ضريبة التحسين ومشاريع الأشغال العامة على عدم ربط المكلفين الضريبة بأي فائدة حقيقة ما يزيد من مقاومتهم لدفع الضرائب في بيئة يستشرى فيها الفساد.

إن حقيقة كون الضريبة غير مرتبطة بالضرورة للأشغال العامة ليس أمراً بسيطاً [...]. فما نكتشفه مراجعاً، في أميركا اللاتينية على الأقل، أن شرعية هذه الأداة وقوتها مرتبطة بقدرها على إثبات الرابط بين ما ُفرض عليه الضريبة وما يُننى لمنفعة الملك أو المجتمع. فكلما نقصت شفافية العملية كلما ضعفت حلقة الوصل بين الاستثمار وضريبة التحسين وكلما تضائل احتمال استدعائه للدعم المطلوب. [إتيكيه سيلفا، معهد لدنن 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؟

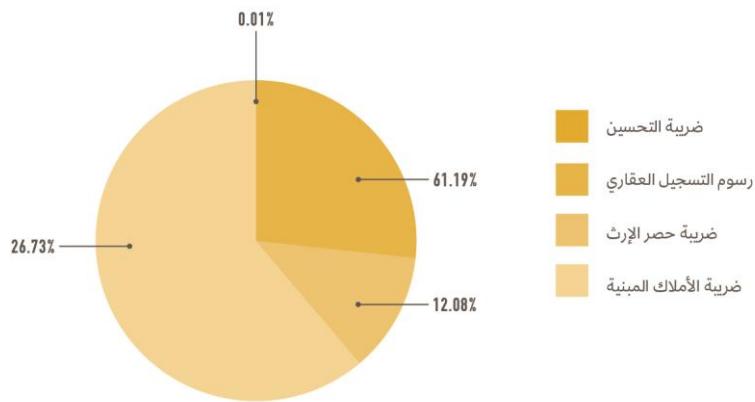
إنطلاقاً من البيانات التي زوّدته بها وزارة المالية ومجلس الإنماء والإعمار، قدم مختبر المدن في بيروت تحليلًا لأداء ضريبة التحسين في لبنان للمساهمة في دعم التقويم الجماعي لفعالية هذه الأداة. وبالاطلاع على النقاط المطروحة في القسم السابق، نجد بأن ضرائب التحسين في لبنان محدودة للغاية كما تظهر العائدات المحمولة منها، وهو أمر غير مستغرب، وخاصة إذا تم قياسها بالمقارنة مع الضرائب المحمولة التي يمكن جبائيتها، نظرًا لحجم الاستثمارات في المشاريع العامة وتكليف الاستملاك على المشاريع العامة خلال فترة ما بعد الحرب الأهلية [الشكل 7].<sup>19</sup>



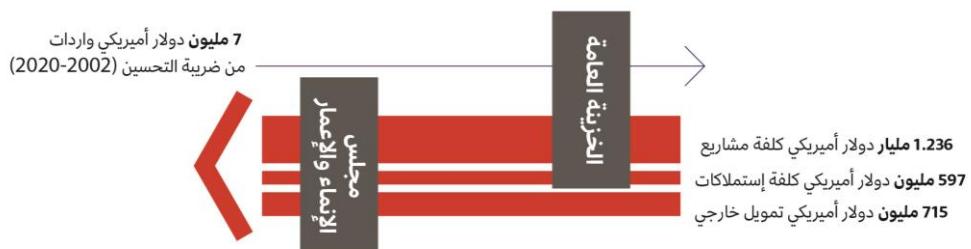
الشكل 7: مخصصات الميزانية والعائدات الفعلية لضريبة التحسين، المصدر: بيانات وحدة التحسين من الزين، غ (2017)

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

<sup>19</sup> كانت كلفة الاستملاك هي الأعلى بالنسبة للهيئات العامة عند تطبيق المشاريع العامة. بلغت كلفة استملاك الأراضي الإجمالية ضمن إطار برنامج سيدر للبنان عام 2018 2.6 مليار دولار أمريكي، أي 23 بالمئة من قيمة خطة الاستثمار، وخصصت الحصة الأكبر من الاستملاك لمشاريع النقل/الطرق.

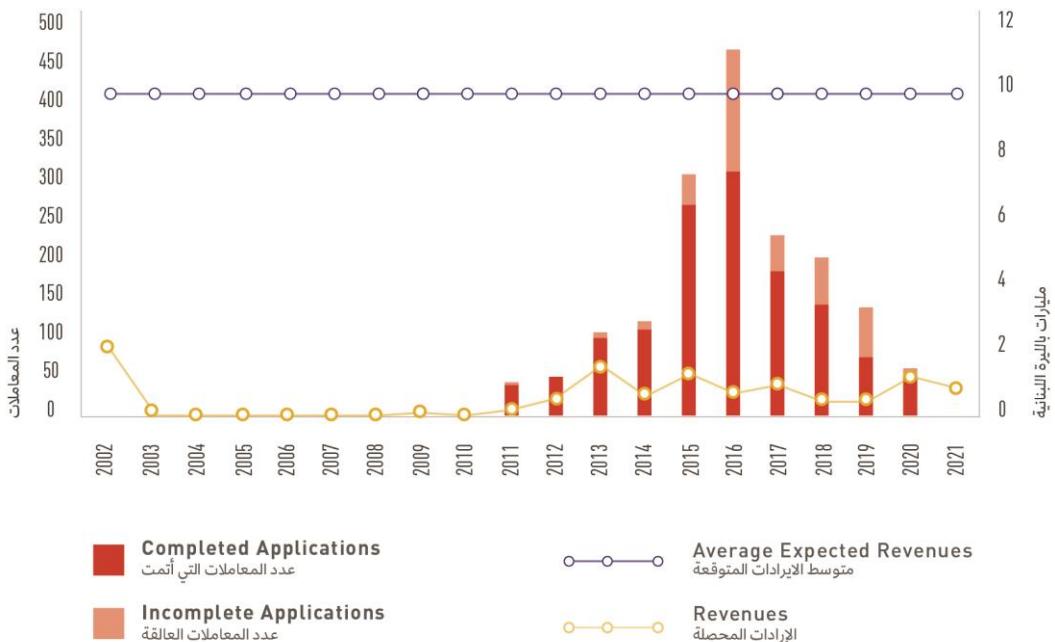


الشكل 9: العائدات على ضريبة الأملاك الإجمالية عام 2019 البالغ 858,331 مليون ليرة لبنانية

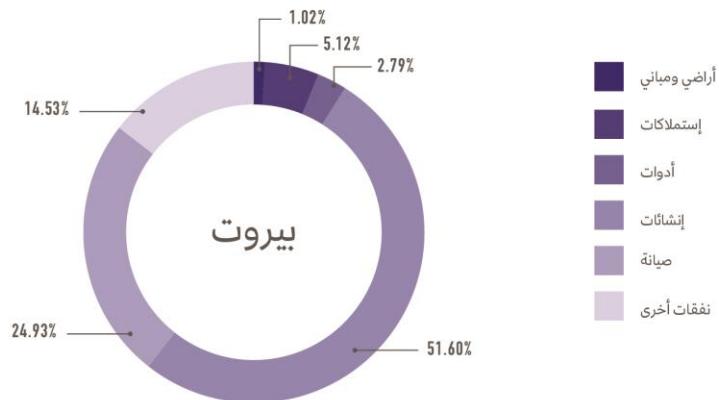


الشكل 8: النفقات على البنية التحتية ومبانع عائدات ضريبة التحسين بين عام 2002 و2020.

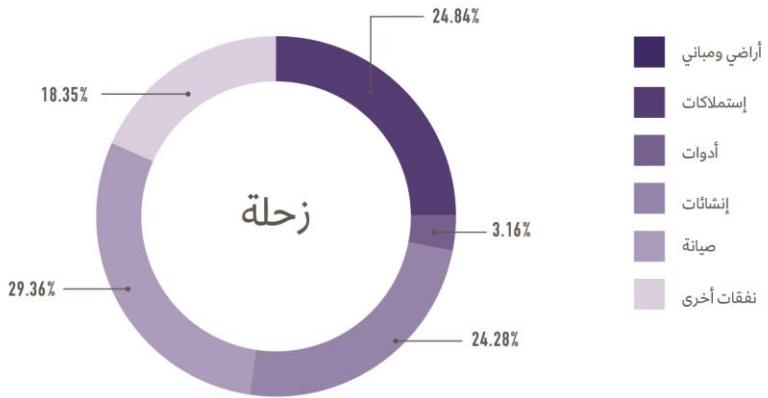
بما أن الضريبة لا تجبي بشكل مباشر من أصحاب الأراضي، لم تتجاوز عائدات ضريبة التحسين، مع التأخيرات الإجرائية في تطبيقها، بعض المليارات من الليرة اللبنانية. كما كان عدد التطبيقات الناقصة كبيراً [الشكل 10]. على الصعيد المحلي، يلاحظ وجود أوجه تناقض مشابهة. يظهر الإنفاق على البنية التحتية والاستثمار في بلدي زحلة وبيروت عام 2017 أن بلدية بيروت أنفقت 20 مليار دولار على تكاليف استئناف الأراضي، 201.75 مليار ل.ل. على البنية التحتية والطرقات، 97.5 مليار ل.ل. على الصيانة [الشكل 11]. كما أنفقت بلدية زحلة 10 مليار ل.ل. على الاستئناف، 5 مليارات ل.ل. على البنية التحتية والطرقات و 4.5 مليارات ل.ل. على الصيانة [الشكل 12]. لم يُطابق الإنفاق على البنية التحتية دخل موازن من ضرائب التحسين. وقد قدرت قيمة ضريبة التحسين في العام نفسه في الميزانية 50 مليون ل.ل. بالنسبة إلى زحلة وصفر بالنسبة إلى بيروت بما أن الضريبة لم تجبي أبداً من قبل.



شكل 10: عدد التطبيقات والعائدات من ضريبة التحسين (مليارات الليرات اللبنانية) – بيانات من وحدة التحسين ودعمها أبو زين، 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 التوسيع الحضري نفسه عبئاً على الخزينة العامة. لذا لا يسمح الإطار المالي الحالي (وبما فيه ضريبة التحسين)، للهيئات العامة باسترداد العائدات الازمة لخدمة المدينة. وفي أوقات الأزمات هذه، تقع 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 الأملك وزيادات القيمة.
4. إزالة كل التناقضات القانونية، خاصة تلك المتعلقة بالمادر 37 من قانون الاستملاك الصادر عام 2006.
5. احتساب قيمة ثروات وعقارات المالكين بدلًا من أجورهم عند تخمين ضريبة التحسين المفروضة عليهم.
6. تحويل ضريبة التحسين إلى ضريبة مباشرة على المكلف تشبه الضريبة على الثروة بدلًا من وضع إشارة على سجل العقار.
7. تحسين عمليات الإدارة البيروقراطية والجباية عند تطبيق القانون.

قد تتطلب هذه الجوانب وضع مدونة لضريبة التحسين في لبنان تفصيل عمليات التخمين والتطبيق والجباية 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 الأولي التي ستستمر المزيد من المشاركات. كما وأشار المشاركون والمشاركات خلال الحوارات إلى أهمية التثمين كخطوة محورية قادمة. وبينما نتطلع وإياكم إلى نقاشاتنا التالية، سنختتم الجلسة الأخيرة بعصف ذهني عن المواضيع التي يجب طرحها في المرحلة القادمة.

## **الملحق 1**

---

### **المشاركون والمشاركات**

**حسب الترتيب الأبجدي**

## الملحق 1: المشاركون والمشاركات

<b>جورج معراوي</b> المدير العام للسجل العقاري	<b>يسرى صيداني</b> عضو مجلس بلدية بيروت	<b>هيفاء أبو إبراهيم</b> باحثة، مختبر المدن في بيروت
<b>أحمد ممتاز</b> مهندس معماري ومطّور عقاري، آركايد غروب	<b>كريم ضاهر</b> شريك في مكتب حداد بارود ضاهر للمحاماة، أستاذ في الجامعة اليسوعية ورئيس الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين	<b>نور أبي راشد</b> محامية، مكتب طعمة للمحاماة
<b>سهى منيمنة</b> باحثة، مختبر المدن في بيروت	<b>كارين طعمة</b> محامية، مكتب طعمة للمحاماة	<b>منى حرب</b> أستاذة الدراسات الحضرية، الجامعة الأميركية في بيروت
<b>ميريام مهنا</b> محامية وباحثة، المفكرة القانونية	<b>نبيل عيتاني</b> المدير السابق للمؤسسة العامة لتشجيع الاستثمارات في لبنان (إيدال)	<b>سيبال رزق</b> مديرة السياسات العامة، كلنا إرادة
<b>وليد موسى</b> نقيب الوسطاء والاستشاريين العقاريين في لبنان	<b>تاللة قموري</b> محللة سياسات الإسكان، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية لبنان	<b>إيزابيلا سرحان</b> باحثة، مختبر المدن في بيروت
	<b>كلودين كركي</b> مديرية برنامج الإصلاحات المالية، وزارة المالية	<b>عبير سقسوقة</b> مؤسسة مشاركة، ستديو أشغال عامة
	<b>روني لحود</b> المدير العام للمؤسسة العامة للإسكان	<b>وفاء شرف الدين</b> مديرة قسم التمويل، مجلس الإنماء والإعمار

**الملحق 2**

---

## **ملخص عن الرسوم والضرائب المرتبطة بالأرض**

**دراسة الجمعية اللبنانية لحقوق المكلفين**

## الملاحق 2: ملخص عن الرسوم والضرائب المرتبطة بالأرض

Sr.	Tax/Free	Type of Tax	Legislative Source	Tax/Value Percentage	Tax Incidence On	Beneficiary	Exemptions/Exceptions
1							
2							

Sr.	Tax/Free	Type of Tax	Legislative Source	Tax/Value Percentage	Tax Incidence On	Beneficiary	Exemptions/Exceptions
3							<p>يل مبلغ 20 مليون ليرة من الإيرادات الصافية بالخاضعة للضريبة لكل وحدة سكنية سعها شخص طبيعى عن واحد سكينة فقط [المادة 52].</p> <p>- إذا كان العقار يدخل ضمن الأصول التجارية ولا للسكنية، تدرج عائداته تحت إطار ضريبة الدخل ولا تحت ضريبة الأطلال المبنية.</p> <p>- يعفى المالك من ضريبة الحال شفاعة الوحدة السكنية.</p>
4							<p>A deduction of 20 million Lebanese pounds of net taxable revenues is applied for each occupied housing unit for up to two housing units per person (Article 52).</p> <p>- If the property is included in the company's commercial assets, its proceeds fall under the income tax framework and are not subject to the built property tax.</p> <p>-the property owner is exempted from the tax in case it was vacant</p>
4	رسوم بلدي رسوم البلدية	رسوم بلدي رسوم البلدية	Built Property Tax Law dated 17/09/1962	Progressive tax ranging be- tween 4% - 14% of the Rental Value Applicable when the residen- tial unit is occupied	The owner, property shareholder [proprietor- ately] or the owner by virtue [beneficiary]	Public Treasury	<p>5% من القيمة الماجزرة للوحدات السكنية - 7% من القيمة الماجزرة للوحدات غير السكنية + 15% من القيمة الماجزرة عن المبادر والإيجار</p> <p>الشاغل: المالك أو من هو يحكم المالك المستأجر...[المستأجر...]</p> <p>تفرض الضريبة فقط في حال الإشغال.</p>
	Municipal Fees	Municipal Fee	Municipal Fees Law 60/88 dated 12/08/1998	5% of the rental value for residential units 7% of the rental value for non-residential units +15% of the rental value for sewers and sidewalks	The occupant: the property owner of the owner in virtue [tenant, beneficiary, etc.]	Municipality	The fee is only applicable when the unit is occupied.

Sr.	Tax/Free	Type of Tax	Legislative Source	Tax/Value Percentage	Tax Incidence On	Beneficiary	Exemptions/Exceptions
-----	----------	-------------	--------------------	----------------------	------------------	-------------	-----------------------

[رسوم رخص البناء]

**Building Permit Fees (Points 5 & 6)**

5	Stamp Fees	Stamp Fees	Article 20 of Stamp Law 67 dated 05/08/1967	2,000 LBP/sqm/floor, with a cap of 250,000 LBP for each floor	The applicant	Public Treasury	-
6	Municipal Fees	Municipal Fees	Municipal Fees Law 60/88 dated 12/08/1988	A progressive fee ranging from 1% - 2% depending on the property's selling value per square meter. In addition to this fee, 10% of the property value is allocated to: <b>In Beirut:</b> 5% is allocated to the Beirut Museum and 5% to the Nicolas Sursock Museum. <b>Outside Beirut:</b> Execution works and projects related to schools, public housing, public baths, facilities, museums, libraries, public parks, and others.	The applicant	Municipality	-



Sr.	Tax/Free	Type of Tax	Legislative Source	Tax/Value Percentage	Tax Incidence On	Beneficiary	Exemptions/Exceptions
7	Capital Gains Tax	Capital gain tax	Article 45 of Income Tax law 144/1959	15% on revenues as a result of partial or full transfer of fixed assets  15% on revenues generated from transfer on fixed assets including properties	Real individuals subject to declaration based on real profit.	Natural and legal persons subject to income tax on the basis of lump-sum or estimated profit.	A deduction is applied proportionate to the area used for the construction of permanent housing for the accommodation of workers and employees working in the institution. - Capital gain tax resulting from the transfer of properties that is used to reduce the subsequent losses of the company are exempted proportionately.
				15% on the revenues resulting from property transfers	Natural and legal individuals not subject to income tax, or those who benefit from permanent or temporary exemptions from the income tax, or in the cases where the property owned by a natural person and is not part of the fixed assets of their companies	Natural and legal individuals not subject to income tax, or those who benefit from permanent or temporary exemptions from the income tax, or in the cases where the property owned by a natural person and is not part of the fixed assets of their companies	Revenues generated from the transfer of primary residential units for natural persons are exempted from this tax, provided that they do not exceed two units. A yearly 8% deduction on the profit is applicable on every year of acquisition until the date of property transfer Capital gain tax is exempted after 12 years or more of continued acquisition of the property.
				10% on the revenues generated from re-evaluation of fixed assets	Companies subject to declaration by real profit and the financial institutions subject to declaration by lump sum profit	Revenues are not subject to income tax: 1- If it remains in a special account independent from the assets and liabilities balance sheet. 2- If it is used to make up for specific losses that are still visible in the budget, within the limits of what is used to cover these losses.	

Sr.	Tax/Free	Type of Tax	Legislative Source	Tax/Value Percentage	Tax Incidence On	Beneficiary	Exemptions/Exceptions	
8	Waiver of shares in company	Tax on the capital gains	Articles 68 and 70 of Income Tax Law 144/1959	10% of the income of movable capital and it involves various incomes, profits, interests and returns on these amounts	Shareholder (or the new beneficiary in case of transfer of shares)	Public Treasury	Joint stock companies are exempted from it according to Law No. 282 dated December 30, 1993	
9	الضرائب على الدخل	ضريبة الدخل	قانون ضريبة الدخل رقم 144/1959	نحو 40% عن القسم الخاضع لـ 24% عن القسم الخاضع للضريبة الذي يزيد عن 9 ملايين ليرة لا تتجاوز 24 مليون ليرة، 70% عن القسم الخاضع للضريبة الذي يزيد عن 24 مليون ليرة لا يتجاوز 54 مليون ليرة، 12% عن القسم الخاضع للضريبة الذي يزيد عن 24 مليون ليرة لا يتجاوز 54 مليون ليرة، 9% عن القسم الخاضع للضريبة الذي يزيد عن 54 مليون ليرة لا يتجاوز 104 مليون ليرة، 16% عن القسم الخاضع للضريبة الذي يزيد عن 104 مليون ليرة لا يتجاوز 225 مليون ليرة، 21% عن القسم الخاضع للضريبة الذي يزيد عن 225 مليون ليرة لا يتجاوز 225 مليون ليرة، 25% عن القسم الخاضع للضريبة الذي يزيد عن 225 مليون ليرة.	خزينة الدولة	نطقي التزالات المنصوص عليها في القانون بحسب نظام التصريح المعمد	شركات الأموال [الشركات المقيدة] والمدفوعة بالرسوم - شركات التوصية بالأسهم [الشراكة المؤسسة]	تعفى منها الشركات المقيدة [المسلمة] بموجب المأذون رقم 282 تاريخ 1993/12/30

Sr.	Tax/Free	Type of Tax	Legislative Source	Tax/Value Percentage	Tax Incidence On	Beneficiary	Exemptions/Exceptions
<b>May vary depending on the profile of the tax payer and according to the selected declaration system</b>							
Financial companies and intermediaries [joint liability companies - limited partnerships limited by shares for limited partners]							
9	Income Tax	Tax on income	Income Tax law 144/1959 particularly Articles 04, 11, & 32	17% of the total real revenues			
10	Value Added Tax		Article 25 of Law 279 dated 14/12/2001	4% for the taxable portion that does not exceed 9 million Lebanese pounds, 7% for the taxable portion that exceeds 9 million Lebanese pounds and does not exceed 24 million pounds, 12% for the taxable portion that exceeds 24 million Lebanese pounds and does not exceed 54 million Lebanese pounds, 16% for the taxable portion that exceeds 54 million pounds and does not exceed 104 million pounds, 21% of the taxable section that exceeds 104 million pounds and does not exceed 225 million pounds, 25% of the taxable portion of more than 225 million Lebanese pounds.	Commercial, industrial, and non-commercial professions	Public Treasury	The deductions stipulated in the law are applied according to the approved declaration system
			الجريدة على العينية المصادفة	٣٧٩ تاريخ من القانون ٢٥ المادة ٢٠١٧/١٢/١٤	١١٪ على الاستهلاك الأدري لـ [التجارة والخدمات] [التجارة والخدمات] [التجارة والخدمات]	خزينة الدولة	-
				If the turnover exceeds the minimum threshold (currently 100 million LBP) during four consecutive quarters.	Public Treasury		

الملحق 3

---

## التطور التاريخي لضريبة التحسين

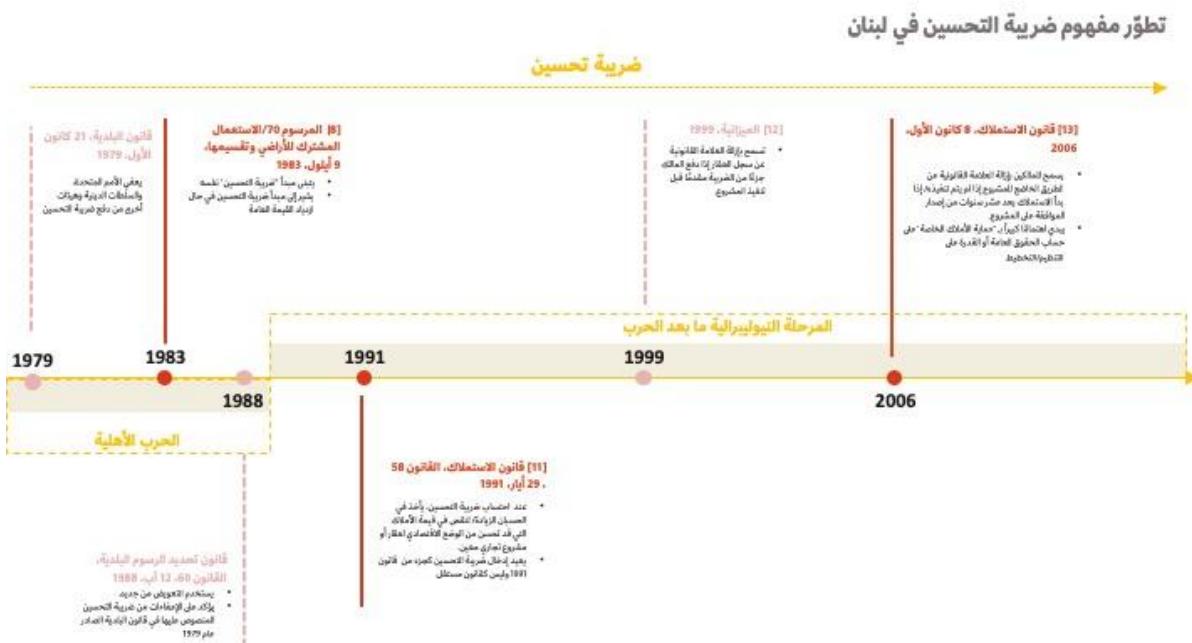
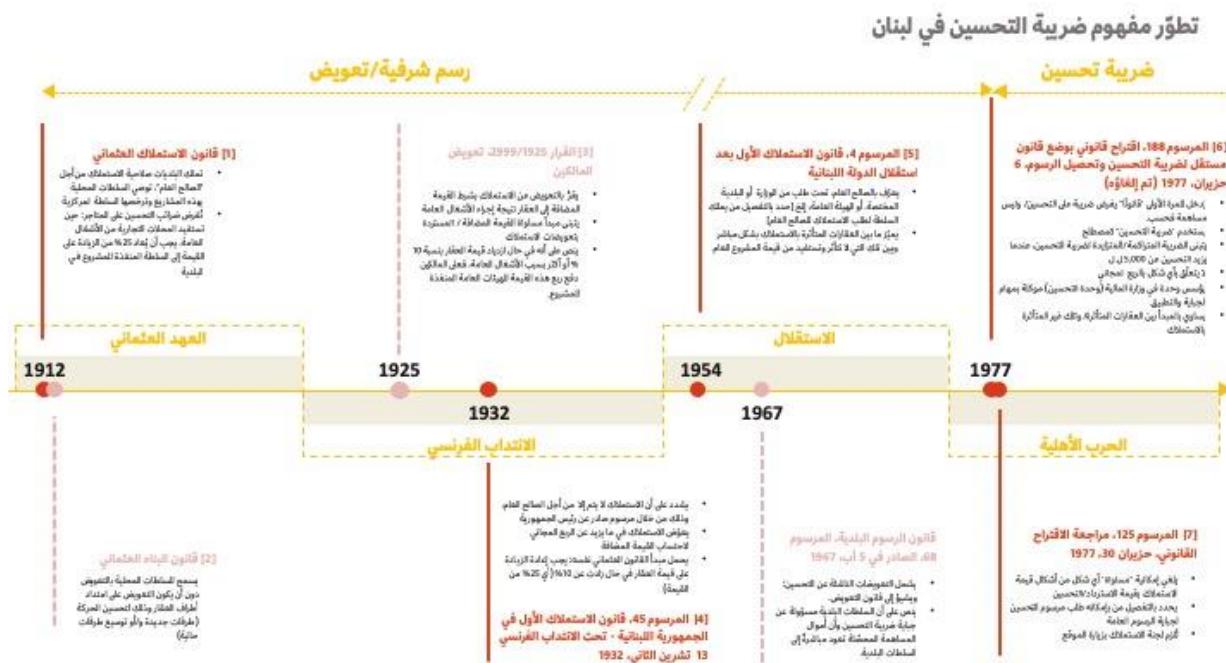
دراسة لمختبر المدن بيروت

### الملاحق 3: التطور التاريخي لضريبة التحسين

سجلت ضريبة التحسين أول ظهور لها في أنظمة التخطيط الحضري الأولى التي أدخلت إلى لبنان أواخر العهد العثماني. يعود النظام الأول إذاً إلى عام 1912<sup>20</sup> والذي أدخل في قانون الاستملك العثماني الذي يعطي السلطات البلدية صلاحية أخذ/الاستحواذ على الأراضي للصالح العام من خلال قرارات قاطعة (أبو زين، 2017). تطورت ضريبة التحسين، من خلال تطبيقاتها المختلفة، من كونها رسماً ثم ضريبة ثم مساهمة.<sup>20</sup> وحتى بداية تسعينيات القرن الماضي، كان من الممكن إيجاد نطاق متسع 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 الاستملك عام 1977، وإدخال المبدأ نفسه بالنسبة إلى استخدام المشترك للأراضي ومشاريع إعادة تقييم عام 1983، وتنفيذ طرقاً وطرق سريعة تعتمد على تلك المبادئ على مدى العقود. منذ بداية تسعينيات القرن الماضي، تبدل الإطار القانوني بعد دخول قانون التحسين الصادر عام 1977 تحت قانون الاستملك من جديد ثم تقويض قانون الاستملك نفسه بشكل كبير عام 2006. يظهر [الشكل 13] هذه التوجهات التاريخية.

---

<sup>20</sup> يمّيز ضاهر (2017) ما بين الضرائب والرسوم والمساهمات في القانون اللبناني. فالضريبة مبلغ نقدى 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 تحدها الهيئات العامة. أما المساهمة فهي مشاركة بتمويل مشروع عام أو أشغال عامة تعطي قيمة إضافية لأصول المكلفين (مثل ضريبة الإسكان وضريبة البلدية). أما بالنسبة للرسوم، فهي مبلغ يدفعه المستفيدون من الخدمات العامة لقاء خدمة محددة ومحققة. للمزيد، انظر ضاهر، كريم (2017)، *Less Imports au Liban*، بيروت: هاشيت أنطوان.



الشكل 13: التطور التاريخي لضريبة التحسين في لبنان

## **الملحق 4**

---

## **المراجع**

## الملاحق 4: 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. وفيتر (2016). *The Potential of Land Value Capture for Financing Urban Projects: Methodological Inter-American Considerations and Case Studies*. Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0000597>
- Contribución de valorización. Instituto de Estudios del Ministerio Público en Colombia. (2012). بوريرو، أ. بوجوتا: مكتب النائب العام.
- ضاهر، ك. (2017). *Les Impôts au Liban*. بيروت: هاشيت أنطوان.
- فوار، م.، وزعيري، ع. (2020). *Property Tax: No More Vacancy*. <http://lcpss-exemptions.lebanon.org/featuredArticle.php?id=319>
- كرينجن، م. (2016). *The urban transformation of Beirut: An investigation into the movement of capital*. [أطروحة، جامعة غينت].
- Conference Paper *Land Readjustment in Korea*. (2002). لي، ت. كامبريدج، ماساشوستس: معهد لنكن لسياسة الأرض.
- مارو، ب. (2018). *Developing post-war Beirut (1990-2016) : The political economy of pegged urbanization*. [أطروحة، جامعة ماكغيل].
- ارتفاع قيمة الرسوم العقارية المسددة 105% في 2020...القطاع يستفاد من الأزمة و البيع بشيكات مصرية يتراجع. جريدة النهار. <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>
- Implementing Value Capture in Latin America, Policies and Tools for Urban Development*. سولكا، مارتي. كامبريدج، ماساشوستس: معهد لنكن لسياسة الأرض.
- تيراتزا، هـ، بونز، غـ، سوليير، مـ، خوان، أـ. (2015). *Gestión urbana, Asociaciones Público-Privadas y Captación de Plusvalías: El caso de la recuperación del frente costero*. Washington, D.C.: BID..del Rio Paraná en la Ciudad de Rosario, Argentina