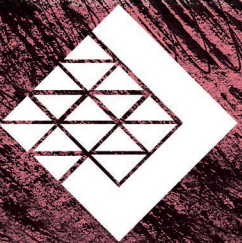




الدولة، بين ملك أفراد وقضايا مجتمع وقائع ندوة علمية حول السياسات العامة لملكية الأراضي

مواطنون
مواطنات
في دولة



الدولة، بين ملك أفراد وقضايا مجتمع



الدولة، بين ملك أفراد وقضايا مجتمع

وقائع ندوة علمية حول السياسات العامة لملكية الأراضي
تنظيم لجنة المجاليات في مواطنون ومواطنات في دولة
المكان: دار النمر للفن والثقافة، بيروت
الزمان: 10-11 تشرين الثاني، 2017

إدارة وتحرير المنشور: بترا سماحه
تصميم الغلاف: رائد شرف

الإصدار الأول: آذار 2022
بيروت، لبنان



9 782957 994014

ISBN: 978-2-9579940-1-4

جميع الحقوق محفوظة ©
مواطنون ومواطنات في دولة 2022

هذا الكتاب بشكله ومضمونه ثمرة جهود عدد كبير من أعضاء وأصدقاء حركة "مواطنون ومواطنات في دولة". نشكر كل من شارك بتنظيم الندوة وإعداد هذا المنشور.

يأتي نشر مداخلات وخلصات هذه الندوة بعد حوالي أربع سنوات على انعقادها وقد مضى أيضاً عامان على تفاقم الأزمة في لبنان. هذا للتأكيد على موقفنا في حركة "مواطنون ومواطنات في دولة" تجاه أملاك الدولة، الملك العام وتوزيع الخسائر الحاصل. تظهر أهمية هذا الموقف اليوم مع كيفية إدارة السلطة للأزمة وبوادر تبديد أملاك الدولة. كما يجدر التذكير أن انعقاد هذه الندوة أتى وسط مهرجانيين انتخابيين، الأول بلدي في عام 2016، والثاني نيابي بعد تأجيلات عديدة، عام 2018، وتزامن مع قانون تسوية مخالفات بناء يشمل الاعتداءات على الأملاك العامة البحرية تحت عنوان "المعالجة" ومشروع قانون نقل عوامل الاستثمار في البناء بحجة المحافظة على التراث.

معلوم أن التغيرات السياسية التي تشهدها أية بقعة جغرافية تؤدي أيضاً إلى تغيرات مدينية وتبديل في أماط البناء والعيش. منذ إرساء نظام إئتلاف زعماء الطوائف حتى تعطله اليوم، ارتضى اللبنانيون به تحت التخويف أولاً، والرشوة ثانياً. يتجلى التخويف وتحديداً الابتزاز، من خلال ربط وتبرير ضرورة إبقاء أسعار الأراضي مرتفعة بالاستقرار السياسي والأمني وضرورة التملك وإن كان بالقروض والدين. أما الرشوة، فتتجلى في إدارة المجال وعلاقة الإنسان بالأرض التي أضحت مادية بحت وحوّلها إلى "عقار" مع سعي مستمر لرفع قيمته وتعزيز إمكانية البناء عليه وربطه بشبكة الطرق أينما وقع. فسمح بالبناء على أي قطعة أرض خاصة في أي موقع كانت من أعلى قمة إلى آخر شاطئ وبالتالي بيعها بأسعار خيالية. لم تأت هذه الخيارات عن جهل، بل هي من أسس نظام الرشوة. تجسد هذه الصورة رؤية السلطة للمجال كأداة استغلال أموال، إيهام بالثراء وتوزيع منافع وصولاً إلى استباحة الملك العام وتشريع الاعتداء عليه وتقسيمة وتنميط المناطق بصور طائفية وطبقية.

بمقابل هذا المشهد، تأتي رؤية "حركة مواطنون ومواطنات في دولة" كمنقذ لمشروع سلطة زعماء الطوائف، ليس من منطلق علمي وتقني فقط، بل ترجمة لمشروعنا السياسي الذي يقارب استخدام المجال كوسيلة سياسية هدفها إعطاء الأرض وظيفة تخدم المجتمع والاقتصاد. إضافة إلى خيار الدفاع عن الملك العام بوصف هذه المعركة إحدى أشكال تدعيم شرعية الدولة المدنية - هدف مشروعنا السياسي - ومورد مجتمعي يمكنه أن يلعب دوراً أساسياً في بناء اقتصاد فعلي ومنيع كما أداة لتوزيع عادل وهادف للخسائر.

الفرق كبير مثلاً بين استخدام الأملاك العامة لتأمين ساحات عامة كمتنفس للمقيمين الذين خسروا كل قدرتهم على الصمود مقابل بيع هذه الأملاك بعملية سطو من قبل المصارف تحت مقولة إطفاء خسائر القطاع المصرفي. الفرق كبير بين تصفية أملاك الدولة وبيعها بأرخص الأثمان وبين استخدامها لتخفيض كلف الإنتاج بالاستثمار الزراعي والصناعي وتأمين النقل العام والسكن في مرحلة إدارة الأزمة وبناء الاقتصاد من بعدها. بين تبديد المجتمع بمصادرة مناعته وبين الاستفادة من الأزمة كفرصة لإرساء منظومة علاقات جديدة ونظام اقتصادي يرى المجال كوحدة متكاملة ذات قدرة تنافسية في المنطقة، الفرق كبير، لا بل هما مشروعان نقيضان.

من خلال هذا التغيير الجذري فقط، تكتسب كل النضالات والانتصارات التي راكمها المجتمع معنى وقيمة خاصة أنها ما زالت هشة بالرغم من أنها احتاجت سنوات لتحقيقها. كل القمم والوديان والشواطئ والغابات التي سلمت حتى اليوم من الدمار والاعتداء بفضل جهود مناضلين وسكان. لن تسلم في المستقبل إن لم نعمل على تفكيك هذا النظام وتشكيل نظام آخر يضع المجال والأرض في صلب رؤية اقتصادية واجتماعية هدفها الحفاظ على المجتمع. اليوم، لتعطيل مساعي تصفية الدولة، نحن في سباق مع الوقت.

برنامج الندوة

الجمعة 10 تشرين الثاني 2017

مصباح رجب

افتتاح ومقدمة

المحور الأول: تاريخ ملكية الأراضي في المنطقة: بين القوانين والحيل إدارة الجلسة: بترا سماحه

علاقات الملكية في بلاد الشام في عهد التنظيمات: القضايا المحورية
الأراضي الفلسطينية من التنظيمات الى الانتداب فالاحتلال
سياسات الملكية في سوريا، دراسة عن مدينة حلب
الملكية العقارية في بيروت ايام الانتداب، بين التحولات والاستمرارية
نقاش وأسئلة

مارتا موندي
جونى منصور
عمر عبد العزيز الحلاج
مارلين غريب

المحور الثاني: إدارة الدولة للأملك بين العمل التنظيمي والعمل الضريبي إدارة الجلسة: رامى سمعان

الملكية العقارية في لبنان: أنظمة وقوانين
الأنظمة الضريبية على الأملك
مركزية الملكية في الاقتصاد: جولة افق ومفاعيل على السياسات
علاقة الملكية الخاصة بتخطيط المدن
نقاش وأسئلة

سيباستيان لامي (بالفرنسية)
شربل نحاس
برونو مارو (بالفرنسية)
منى فواز

السبت 11 تشرين الثاني 2017

مصباح رجب

مقدمة وتذكير

طاولة مستديرة: الملكية من السياسات العامة إلى الفعل السياسي: وقائع، مصالح، خيارات، ومواقف
إدارة الجلسة: منى فواز

علي درويش

الملكية الخاصة والأملك العامة البحرية

رامى سمعان

الملكية الخاصة وشبكات النقل وزحمة السير

حبيب دبس

الملكية الخاصة والتراث

نهى الغصيني، عبد الحفيظ

تعقيب

القيسي، ابراهيم شحرور،

نزار صاغية، غسان مخير

نقاش وأسئلة

شربل نحاس

ختام

iv.....	تمهيد.....
vi.....	برنامج الندوة.....
vii.....	فهرس.....
viii.....	قائمة الرسومات.....
1.....	مقدمة.....
	بترا سماحه ووالف ضاهر
3.....	المحور الأول: تاريخ ملكية الأراضي في المنطقة: بين القوانين والحيل.....
4.....	علاقات الملكية في بلاد الشام في عهد التنظيمات: القضايا المحورية.....
	مارثا موندي
9.....	الأراضي الفلسطينية من التنظيمات إلى الانتداب فاحتلال.....
	جوني منصور
12.....	حقوق الملكية في سوريا: دراسة عن تطور الاقتصاد السياسي للسكن والأراضي.....
	عمر عبد العزيز الحلّاج
21.....	الثابت والمتحوّل في تاريخ ملكية الأراضي في بيروت.....
	مارلين غريب
26.....	المحور الثاني: إدارة الدولة للأملك، بين العمل التنظيمي والعمل الضريبي.....
27.....	الملكية العقارية في لبنان: عرض قانوني.....
	سيباستيان لامي
37.....	الأنظمة الضريبية على الأملك.....
	شربل نحاس
48.....	مركزية الملكية في اقتصاد لبنان: جولة أفق ومفاعيل على السياسات.....
	برونو مارو
55.....	علاقة الملكية الخاصة بتخطيط المدن.....
	منى فواز
62.....	الملكية من السياسات العامة إلى الفعل السياسي: وقائع، مصالح، خيارات، ومواقف.....
63.....	الملكية الخاصة والأملك العامة البحرية.....
	علي درويش
65.....	الملكية الخاصة والتنقل: هواجس "قطاع" أم تراكم أزمات.....
	رامي سمعان
67.....	الملكية الخاصة والتراث: مفاعيل قانون الآثار المقترح عام 2017.....
	حبيب دبس
71.....	تعقيب.....
	نهى الغصيني، عبد الحفيظ القيسي، ابراهيم شحور، نزار صاغية وغسان مخيبر
73.....	ختام.....
74.....	خلاصات.....
	شربل نحاس

قائمة الرسومات

- صورة 1: حجة قانونية من مدينة سقيا 12
- صورة 2: خريطة من الحقبة العثمانية 13
- صورة 3: واجهات لمبانٍ من الحقبة العثمانية تُظهر الطابع المتجانس 14
- صورة 4: صورة للمشفى الوطني في حلب 15
- صورة 5: أول مبنى بلدي حديث بُني في حلب أواخر القرن التاسع عشر في الحقبة العثمانية 15
- صورة 6: منطقة التوسع الجديدة في حلب 16
- صورة 7: صورة لحلب عام 1920 ويظهر مبنى الشرطة على المحور الرئيسي 17
- صورة 8: العرض والطلب على مساحات السكن في سوريا 18
- صورة 9: حدود الصراع في حلب 19
- صورة 10: مشروع تنظيم شرقي المزة 19
- صورة 11: ترابط تنظيم الرأسمالية والتطور العمراني ودور السوق العقارية 50
- صورة 12: تطوّر قيمة العمليات العقارية والودائع المصرفية (1997-2014) 51
- صورة 13: تطور مجموع القروض السكنية بالعدد والقيمة (2005-2015) 52
- صورة 14: خريطة المساحة لمشروع SLAF 56
- صورة 15: خبر في جريدة النهار في تاريخ 29 آذار 1963 57
- صورة 16: صورة جوية للرملة البيضاء عام 1926 58
- صورة 17: لقطة لمبنى من مشروع وعد 59
- صورة 18: صورة جوية لبلدة تبين وفوقها الخريطة العقارية 60
- صورة 19: تنظيم يسمح بالحفاظ على الحي التراثي 67
- صورة 20: تنظيم يؤدي إلى تشويه الحي التراثي 67
- صورة 21: القانون الذي يسمح بنقل عوامل الاستثمار 68
- صورة 22: إجازة البناء من دون رسم 68
- صورة 23: تغيير الرسم حسب الاستثمار 69
- صورة 24: تغيير الرسم مع الوقت 69
- صورة 25: تغيير السقف حسب المنطقة 69
- صورة 26: تكلفة التعويض لأصحاب الأراضي بموجب بونات 70

مقدمة

بترا سماحه ورالف ظاهر

لم يكن مبدأ الملكية كما نعرفه اليوم على حاله منذ مئة عام. التصرف بالأشياء (وهي أرض في سياقنا هذا) على أنها ممتلكات هو نظام علاقات اجتماعية ترسيه عدة عوامل أهمها الإطار القانوني الذي ينظم ويوصف هذه الملكية. تعددت أطر التعبير عن الملكية في منطقتنا وشهدت منعطفات عديدة خاصة في فترة إعادة ترتيب دولية للمنطقة أوائل القرن الماضي أدت ليس فقط إلى تعديلات اجتماعية عميقة، إنما أيضاً سياسية، أبرزها تغلغل الحركة الصهيونية واستيلائها على أراضي فلسطين. من المهم إذاً فهم الأبعاد التاريخية والقانونية لنشوء الملكية وتأثيرها على تنظيم الأراضي ودورها في الاقتصاد السياسي وفي نسج علاقات سلطة مختلفة ضمن المجتمعات في المنطقة.

لم يظهر التعريف القانوني للأموال العامة بالتوازي مع ظهور الملكية الخاصة بل أتي متأخراً عنها. فالملكية الخاصة خارج المدن الأساسية بدأت كوسيلة لجباية ضرائب وتعزيز مداخيل الدولة العثمانية من خلال إلزام مستخدمي الأراضي على تسجيلها، ما أدى إلى انتقالها من الفلاحين والمستخدمين الفعليين إلى أصحاب الرساميل بشكل عام. من بعدها شهدت الفترة تقلبات في أنظمة الملكية تبعاً لنظرة ومصالح سلطات الاستعمار والنخبة المحلية في بلاد الشام لا سيما في المدن حيث حدثت بعض الانعطافات منها أيديولوجية ومنها إجرائية في كيفية تحديد الملك واستخدامات الأراضي.

لكن بقي التناحر بين العام والخاص موجوداً. فعملياً، ما حاول الفرنسيون فرضه كان على تناقض مع ممارسات محلية أو حتى أطر حياة مختلفة للأراضي بين المشاعات، أو الأراضي المتروكة المرفقة، الأوقاف، الأراضي الخالية والأراضي المتروكة المحمية. وبالرغم من تسويق مبدأ الاستحواذ (الملك الفردي) على الأرض كحافز لتثبيت سكان الأرياف في أراضيهم إلا أنه لعب من جهة دوراً معاكساً حيث ثبت كل عمليات استيلاء الوجهاء والمقاطعيين على الأراضي وعزز مواقع سلطة قامت بابتزاز الفلاحين، ومن جهة أخرى أدى، مع عوامل أخرى، إلى تحولات جذرية في المدن وفي أنماط الانتاج فيها وعلاقة السكان بالمجال. يمكننا الافتراض ان هذه العملية لم تنته، بل أخذت أشكالاً عدة عبر القرن الماضي وصولاً إلى الاستفادة من الأزمة الحالية لبيع أملاك الدولة (أي الملك العام) مروراً بما سمي إعادة اعمار بيروت (أي سوليدير).

في هذا المنشور محوران أساسيان بالإضافة إلى ثلاثة اقتراحات أو نقاشات لسياسات عامة مرتبطة بملكية الأراضي. تمت صياغة بعض الأوراق البحثية خصيصاً لهذا المنشور. أما المداخلات الأخرى، فتمت تفرغ مضمونها كما عرضت في الندوة ومن ثم تحريرها. تمت ترجمة المداخلات الفرنسية إلى العربية.

المحور الأول، بعنوان "تاريخ ملكية الأراضي في المنطقة: بين القوانين والحيل"، يسلط الضوء على نشأة علاقات الملكية في المنطقة منذ التنظيمات من خلال عرض أولى القوانين التي وضعها العثمانيون لإدارة الأراضي والمسارات المختلفة التي اتخذتها الدول المتشكّلة لاحقاً: لبنان، سوريا وفلسطين.

تعرض مارثا موندي القضايا المحورية لعلاقات الملكية في بلاد الشام في عهد التنظيمات وتتطرق إلى مفهوم المشاع في سجلات الطابو والضرائب. يقدم جوني منصور تاريخ الصراع على الأرض بين الفلسطينيين وبين الحركة الصهيونية الاستعمارية انطلاقاً من الفترة العثمانية والانتداب وحتى العام 1948. أما عن سوريا، فيعرض عمر عبد العزيز الحلاج سياسات الملكية منذ العثمانيين مع التركيز على مدينة حلب. يظهر نشوء أولى مشاريع التنظيم المدني مع الانتداب الفرنسي ومأسسة البلديات وتطور أشكال الملكية. يتطرق بالنهاية إلى أهم مفاعيل هذه السياسات على السكن والملكية والأراضي في سوريا بعد الحرب. تم تفرغ وتحرير المداخلات لإضافتها إلى هذا المنشور. مداخلة مارلين غريب عن الملكية العقارية في بيروت أيام الانتداب تلقي الضوء على نقاط التحول في إدارة الأملاك والإصلاحات التي أدخلت في القرن التاسع عشر التي خلقت فصل مع أنماط الملكية العقارية السابقة والممارسات الاجتماعية المرتبطة بها. في بيروت، ورث الانتداب الفرنسي كيفية تنظيم الأراضي من العثمانيين وسعى لتكييفه مع القانون الفرنسي. وقد ساهمت هذه الإصلاحات في تعديل كيفية انتاج الحيز المدني وإعادة تحديد علاقات القوة في المجتمع. الورقة مترجمة من الفرنسية.

يتضمن المحور الثاني المعنون "إدارة الدولة للأملاك بين العمل التنظيمي والعمل الضريبي"، أربع مداخلات أيضاً. يعرض سياسيتان لامي في ورقته المترجمة من الفرنسية الأنظمة والقوانين الأساسية التي ترعى الملكية العقارية في لبنان بين عامي 1920 - 1930، كما يربط مفاعيلها بالقضايا الحالية المتعلقة بالضغط العقاري والتنمية المدنية وكيف استخدم

قانون الملكية، بعيداً عن مفهومه الأساسي، لإعاقبة أية محاولة جديّة لتنظيم عقلائي للأراضي اليوم. أمّا شربل نحاس فيعرض المفاهيم الأساسية لكيفية تشكّل الملكية مع ما يرافقها من ممارسات اجتماعية واقتصادية موضحاً علاقة الملكية بالضريبة، بالأسر، بالسكن، بالتنظيم المدني وعقلنة المجال. تمّ تفرّغ وتحرير المداخلة لإضافتها إلى هذا المنشور. برونو مارو يقدّم ورقة بالفرنسية عن مركزية الملكية في الاقتصاد مظهراً من خلال الأرقام الترابط القوي بين التنمية المدنيّة والاستقرار المالي في الاقتصاد اللبناني منذ عام 1990. هذا الارتباط يعتمد على الملكية وينطوي على تحويلها إلى مورد مالي، حيث أن العقارات والمباني تصبح أدوات مالية تماماً كالودائع المصرفية والدين الحكومي. تظهر الورقة أيضاً خلافاً للمعتقد السائد بأن الدولة "مالك غائب" فلها في الحقيقة دور فعال في إنتاج المساحات في لبنان، من خلال مجموعة إجراءات إدارية ونقدية هدفها تعزيز التنمية المدنيّة من أجل الاستقرار المالي. ويتضح أن البنك المركزي هو الإدارة العامة الأكثر فاعلية وتأثيراً. منى فواز عرضت من خلال أمثلة عدّة في لبنان كيفية تبدّل دور الأرض من وظيفة اجتماعية إلى عقارات هدفها تخزين رأس المال والمضاربة. تمّ تفرّغ وتحرير المداخلة لإضافتها إلى هذا المنشور.

الأوراق السياسة الثلاثة الأخيرة ضمن محور "الملكية من السياسات العامة إلى الفعل السياسي: وقائع، مصالح، خيارات، ومواقف" يعرضها ثلاثة أعضاء من حركة مواطنون ومواطنات في دولة علي درويش، رامي سمعان وحبیب دبس عن تقاطع الملكية مع (1) الأملاك البحرية، (2) النقل العام، و (3) التراث تبعاً. يليها ملخص عن التعقيبات التي أتت على المواقف الثلاثة من قبل نهى الغصيني، عبد الحفيظ القيسي، ابراهيم شحور، نزار صاغية وغسان مخير.

| المحور الأول: تاريخ ملكية الأراضي في المنطقة: بين القوانين والحيل

علاقات الملكية في بلاد الشام في عهد التنظيمات: القضايا المحورية مارثا موندي

مقدمة

طُلب مني تنفيذ مهمة مستحيلة لهذه الندوة، تتمثل في إعداد نبذة تاريخية عن ملكية الأراضي في بلاد الشام خلال الفترة الممتدة بين العامين 1860 و1920. سوف أشرح في هذه الكلمة المقتضبة سبب استحالة القيام بهذه المهمة. هي ليست مستحيلة لأن مفهوم الملكية -property- بذاته واسع جداً، فالملكية -property-، بحسب تعريف زملائي المحامين، تعني، من منظور عالمي، نظام العلاقات الاجتماعية بين الأشخاص لجهة حقهم في التصرف بـ "الأشياء" (objects) على أنها "ممتلكات" (things). أو كما تبين إشكالية هذه الترجمة أن ترجمة كلمة property الى اللغة العربية تفرض علينا مفاهيم ذات تاريخ طويل من الفقه الإسلامي كالمملك، والملكية، مفاهيم تصعب علينا التجريد المطلوب لتحليل تاريخي لأشكال حيازة الأرض في بلاد الشام كما في غيرها من مناطق العالم. فلا يمكن للمرء أن يستسلم لسبب كهذا.

في هذه المنطقة الشاهدة على نشوء الدول منذ القدم والخاضعة للرأسمالية العالمية بشدة، لا تخصّ علاقات الملكية الأفراد فحسب، بل هي تشمل أيضاً الشخصيات المعنوية (أي المؤسسات القانونية وإدارات الدولة والشركات الاقتصادية). وما قد يسهل لنا تنظيم عملية البحث التاريخي هو معابنة الملكية - بما تشمله من إنتاج لمفهومي "الأشخاص" و"الأشياء" وتصنيفاتهما - بناءً على ثلاثة عناصر: القانون والإدارة والإنتاج. والإدارة هنا تنطوي على التسجيل؛ فبدءاً من القرن التاسع عشر، اتخذ تسجيل الملكية أشكالاً أكثر تغلغلاً في طبقات المجتمع، وصولاً إلى مستوى الأفراد. كذلك، فإنّ مصطلح الإنتاج يشمل الأنشطة الثقافية الجسدية التي يكون فيها المحيط الحيوي في آن معاً مولداً للفرص وخاضعاً لآثار التكنولوجيا والعمل (سواء عمل البشر أنفسهم أو عبر الحيوانات). ولما كانت الأنظمة القانونية آنذاك موحدة وتقنيات الإدارة مبنية مثلها على نماذج مشتركة، أدى التنوع الواسع في الأراضي وأشكالها في المنطقة، فضلاً عن اختلاف المسافات الفاصلة بين مناطقها وبين مراكز النمو التجاري الرأسمالي، إلى اختلاف الأنظمة المحلية الإنتاجية والسياسية والاقتصادية وتعددها في بلاد الشام.

ولدى الاطلاع على الدراسات التاريخية المتوفرة حول علاقات الملكية في بلاد الشام خلال حقبة التنظيمات العثمانية (بدءاً من أربعينيات القرن التاسع عشر) وصولاً إلى أوائل حقبة الانتداب، يمكن العثور على توصيف عام للأنظمة القانونية المتبعة في تلك الفترة (نصوص قانونية إمبراطورية)، كما أنّ مصادر عدة تقدّم وصفاً للتاريخ الاقتصادي، ولو أنّ تلك القراءة التاريخية لا تحظى بإجماع الباحثين، غير أنه يلاحظ غياب شبه تام للبحث التاريخي حول إدارة الملكية، وبشكل خاص حول دفاتر تسجيل حقوق الملكية التي جمعتها الإدارات الحكومية المخولة قانوناً القيام بهذه المهمة. وتجدر الإشارة إلى أنّ هذه الدفاتر وشكلها نفسه عاملان أساسيان لفهم ظاهرتي إنتاج ملكية الأراضي والأبنية وتحويلها في أنحاء المنطقة المختلفة.

وفي غياب الأبحاث المتعلقة بهذه الدفاتر، تبقى آراء المسؤولين الإداريين والباحثين العاملين لصالح الانتداب (كما وأحكام الإداريين والباحثين الصهاينة أيضاً) منتشرة إلى يومنا هذا. وتسود في هذه الآراء ملاحظتان مبتذلتان: أولاً، أنّ السبب في تركّز ملكية الأراضي في يد كبار الملاك هو عدم تسجيل المزارعين لحقوقهم في الأرض تجنباً للضرائب وللتجنيد الإلزامي؛ وثانياً، أنّ دفاتر التسجيل كانت تتسم بالفوضى العارمة، كما جاء في كتاب المؤرخ الصهيوني كينيث شتاين Kenneth Stein الصادر عام 1984 (ص. 23) بعنوان "قضية الأرض في فلسطين The Land Question in Palestine"، حيث قال إنّ تلك الدفاتر كناية عن "خليط من التصورات الخاطئة وغير الكاملة وغير الدقيقة للملكية الحقيقية للأراضي في فلسطين إبان الحكم العثماني".

باختصار، ولإعداد نبذة تاريخية عن علاقات ملكية الأرض خلال حقبة التنظيمات وبداية حقبة الانتداب، تتوفر لدينا معطيات حول اثنتان من عناصر الملكية الثلاثة (القانون والإنتاج)، ولكن ليست في حوزتنا أي معطيات حول واجهة علاقة الملكية، أي "عنصر" التسجيل. فبعد هذه الملاحظات المقتضبة، سوف أتطرق إلى البحث التاريخي الحديث حول التسجيل، لكن سوف أستعرض أولاً جملة من الملاحظات لتكوين خلفية ضرورية لفهم علاقات الملكية في حقبة التنظيمات العثمانية.

الخلفية الضرورية لفهم علاقات الملكية في حقبة التنظيمات

(1) كان النظام القانوني العثماني الخاص بعلاقات الملكية مزدوجاً وقائماً على مصدري تشريع: القانون والشرع. فكان القانون يعنى بأراضي الميري الزراعية، فيما يعنى الشرع بأراضي المملك التي تشمل المنشآت المبنية والأشجار المزروعة

والبنية التحتية الزراعية (وغير ذلك). وقد اختلفت طرق التعبير عن الحق وانتقال الحق والنظرة إليهما، فبالنسبة إلى أراضي الميري (أي بيت المال) فمن له أولوية في استخدام الأرض كان له حق القرار وفي زراعتها حق التصرف وكذلك كانت المعاملات تصف بمصطلحات متميزة عن تلك الخاصة بالملك، ففراغ بدل بيع وانتقال بدل ارث وبيع بالفداء بدل رهن. كما اختلفت مبادئ انتقال حق التصرف بين الأجيال عما هي في أراضي الملك. فمثلا صدرت "إرادة" سلطانية في العام 1847 وتلتها في 1849 احكام مفصلة من قلم مفتي الدولة (بعنوان "الاحكام المرعية") تعطي البنت الوريثة حقًا متساويا لحق أخيها الوريث في أراضي الميري، وذلك طبعًا بخلاف قواعد الميراث لأراضي الملك المبنية على الشرع.

(2) نُظمت الحقوق في أراضي الميري نظريًا وتاريخيًا بناءً على تسديد ضريبة مقابل انتقال الحق إلى دافع الضريبة. وقد هدفت إصلاحات التنظيمات إلى إلغاء دور الوسطاء في هيكلية جباية الضرائب النقدية أو النوعية) عبر إنشاء رابط مباشر بين إدارة الدولة وبين المنتج، أو صاحب الحق في الأرض. وبالتوازي مع ذلك، تغيرت النظرة إلى صاحب الحق، فبعد أن كان الحق يقتصر على التصرف بالأرض على سبيل التفويض (كأن المزارع ذو منصب) أو الأجرة من الدولة، بات صاحب الحق هو مالك عقار منتج، وقد تحقّق ذلك عبر تعزيز إدارة جباية الضرائب على مستوى القرى. ولكن عملية التحول هذه استغرقت وقتًا طويلًا ولم تُطبّق بشكل متساوٍ. لذا، تختلف أمثاط التسجيل الفعلي لحقوق الملكية في المنطقة بحسب الفترة المحددة من القرن التاسع عشر التي باشرت السلطات عملية التسجيل فيها، كما وبحسب بنية الاقتصادات السياسية المحلية حيث جرت عملية التسجيل والسلطات التي أشرفت عليها.

(3) يشكّل تسجيل الحق والاعتراف به، من جهة، عملية تقنية (مجموعة إجراءات تقنية)، وهو من جهة أخرى عملية تفاعل معقّدة بين المسؤولين والشخصيات والقوى المحلية. ولا بد من الإشارة في هذا الصدد إلى أنه ومنذ أربعينيات القرن التاسع عشر، كان الحكم العثماني يفرض سيطرته عبر إنشاء مجالس محلية بأشكال مؤسسية متزايدة. ونظرًا إلى الانتشار الواسع لهذه الهيكلية، لا يمكن اعتبار الحكم العثماني استعماري الطابع، وذلك بالرغم من تدفق العائدات الضريبية إلى اسطنبول، أي إلى مركز سياسي خارج بلاد الشام. وقد وفّرت هذه المجالس تمثيلًا سياسيًا للاقتصادات السياسية المحلية، مع ما يستتبعه ذلك من آثار واضحة على عملية التسجيل.

(4) من الناحية التقنية، من المهم إدراك أن تسجيل الملكية العثمانية، سواء بالنسبة إلى السلطات الضريبية (من خلال عملية "تحرير الأملاك والأراضي") أو إلى إدارة الطابو (الدفتر الخاقاني)، اتخذ شكل لوائح (تُحدّد فيها حدود الأملاك والحقول من الجهات الأربع وفقًا للتقاليد القديمة) بلا إسناد أو مرجع على شكل خارطة. وقد أجري بعض أعمال المسح في المدن وأراضي الحكومة أو السلطنة، ولكن الإدارة العثمانية كانت قائمة بشكل أساسي على المعلومات التي بحوزة الأشخاص وعلى نقل هذه المعلومات المحلية إلى الحكومة من خلال دفاتر عبر سلسلة الحكم، لا من خلال خرائط تعبر عن التصور المكاني.

(5) ولا بد من التشديد بعد ذكر هذه الملاحظات على أنّ أنظمة حقوق ملكية الأراضي وتعريفاتها كانت تشهد تحولات طوال هذه الحقبة، بدءًا بالتغيرات الأساسية في أواخر أربعينيات القرن التاسع عشر، ومرورًا بقانون الأراضي لعام 1858 وبلائحة التعليمات بحق سندات الطابو لعام 1859 (*Tapunizamnamesi*) وبالتغيرات الكبرى في بداية سبعينيات القرن التاسع عشر، وصولًا إلى الحقبة التي سبقت انهيار السلطنة.

وفي الواقع، تسارعت عجلة التغيير بدءًا من سبعينيات القرن التاسع عشر. ففي العام 1871، وبعد جدال واسع، أصدر قانون كثير الشروط يسمح بنوع من رهن لحقوق ملكية أراضي الميري وكذلك لحقوق التصرف في أملاك الأوقاف، التي باتت تسمى بـ"الأموال غير المنقولة" في هذا القانون؛ وأصبح عندئذٍ تسجيل الحقوق بموجب سندات الطابو إلزاميًا (بعد أن كان موصى به من العام 1847 إلى العام 1859)؛ وقد أوعز إلى إدارات المقاطعات مباشرة عمليات الإنزال إلى القرى وتسجيل الأراضي بشكل منهجي (*yoklama*) بناءً على الوثائق الموجودة لدى أصحاب الحق والشهادة في حضور المخاتير والمعنيين؛ وفي العام 1872، أنشئ قسم منفصل في المحاكم النظامية الجديدة للنظر في قضايا "الحقوق"؛ كذلك، في العام 1875 / 1874، بات تسجيل حقوق الملكية لدى الحكومة لكل من أراضي الميري والمُلك وأراضي الأوقاف واملأها إلزاميًا وبالأشكال نفسها تقريبًا.

وأخيرًا، مع بداية القرن العشرين، أدّت التنمية الرأسمالية والنماذج الأوروبية في المدن الساحلية وكليات الحقوق إلى تطور جديد لم يكن متوفرًا بشكل واضح في السابق: إيديولوجيا الملكية الخاصة. وينتقد كتاب من تلك الحقبة للخبير القانوني المرموق أبو العلا ماردينزاد (*Ebül'ula Mardinizade*)، بعنوان "ملاحظات حول قوانين التصرف بالأراضي *Kavanin-i tasarrufiye notları*" الأسس المنطقية لتصنيفات الأراضي القديمة، ويقدم دعمًا إيديولوجيًا لإصلاحات حقوق الملكية، علمًا أنّ هذه الإصلاحات كانت الأخيرة التي قامت بها السلطنة العثمانية! كذلك، أصدرت في العام 1912 قوانين شكّلت انعطافًا في اللغة القانونية العثمانية، إذ أمرت بإجراء مسح عقارية بناءً على النماذج

¹ نُشر الكتاب عام 1927 في اسطنبول، عن *Devlet Matbaası*، ولكن يمكن العثور على مسودة له في *Suleimaniye Kutuphanesi*، تعود على الأرجح لتاريخ سابق.

الأوروبية وبالعامل مبدأ الرهن العقاري أسوةً بـ "الدول المتحضرة الأخرى" وبتوحيد تصنيفات الملكية على جميع أنواع الأراضي. بيد أن التشريعات الصادرة عام 1912 جاءت متأخرة ولم تُطبق في الولايات العربية، كما يبدو أن الفرنسيين والبريطانيين الذين احتلوا هذه المقاطعات مع نهاية الحرب العالمية الأولى وتقاسموها فيما بينهم لم يتعاملوا مع تلك الإصلاحات الأخيرة على أنها جزء من التركة القانونية العثمانية. لا بل أثر المسؤولون الفرنسيون والبريطانيون تطبيق برامج شبيهة بها، من خلال تسجيل المسوح العقارية لا كجزء من مسؤولية الانتداب القانونية في تطبيق القانون العثماني، بل كدليل على التقدّم الحضاري الذي مثّله أشكال الملكية الأوروبية.

الأبحاث التاريخية حول الدفاتر الإدارية في عموم المنطقة

كلمة عن سوريا، العراق، الأردن، فلسطين ولبنان.

على الرغم من وجود مجموعات هامة من هذه الدفاتر، لا تتوفر أبحاث في هذا الشأن حول سوريا بحسب معلوماتي، وكذلك الأمر بالنسبة إلى العراق، إذ إنّ الدراسة الوحيدة حول هذا الموضوع هي تلك التي أعدها ألبرت جويده. في حالة الأردن، تتوفر معطيات أكثر بكثير، والدفاتر المتبقية محفوظة في عمان في دائرة الأراضي والمساحة، الفرع المركزي. وقد أجريت دراسات حول مناطق عجلون والبلقاء استندت إلى هذه الدفاتر التي يعود أقدمها إلى سبعينيات وثمانينيات القرن التاسع عشر. وقد أجرت لجنة خاصة بأراضي حوران (*Kommisyon mahsus-i arazi Havran*) عمليات تسجيل الحيازات في الأراضي الواقعة في قضاء عجلون بشكل منهجي. وفي البقعة الجغرافية التي باتت تشكّل اليوم الأردن، يبدو أن تسجيل سندات الطابو على صعيد القرى سبق عملية تسجيل الضرائب الفردية، التي أجرتها لجنة خاصة أيضاً خلال تسعينيات القرن التاسع عشر في قضاء عجلون.

وما زالت الأبحاث الخاصة بهذه الوثائق في فلسطين وفي المنطقة الجغرافية التي أصبحت تشكل لبنان اليوم قليلة جداً. وقد بدأ الباحثون الإسرائيليون بنشر دراسات حول الموضوع بعد اتفاقية أوسلو مباشرة، ولكن ذلك سرعان ما توقف. وتشير بعض الأدلة إلى أن عمليات التسجيل هذه بدأت في إيالة صيدا قبل بدئها في إيالة شام الشريف. وفي أواخر العام 1862، أعلن تقرير صادر عن مجلس ولاء الاحكام العدلية - (*Meclis-i Vala-yı Ahkam-ı Adliye*) (أي المجلس الذي كان يسن التشريعات أن ذاك) تبعاً للإرادة السلطانية، التي تأكدت على تصنيف الأراضي في إيالة شام الشريف أراضي الميري، أنه لم يتم تطبيق أي من أحكام قانون الأراضي ولائحة التعليمات بحق سندات الطابو بعد في تلك المنطقة². وقد أوصى هذا التقرير بإنشاء لجنة خاصة لتطبيق التشريعات اللازمة في إيالة الشام، بناء على التجربة المكتسبة في إيالة صيدا³.

وتجدر الإشارة إلى نقطتين في هذا الصدد.

أولاً، تشير الأدلة إلى أنه بعد العام 1860، اتبعت متصرفية جبل لبنان نهجاً خاصاً بها للتسجيل، إذ نظمت، في بعض المناطق على الأقل، لوائح بالمالكين بحسب الطائفة. وكان هذا الإجراء غريباً تماماً عن تسجيل الطابو العثماني، حيث لا تتضمن الدفاتر أي إشارة إلى هوية صاحب الحق الطائفية، والطريقة الوحيدة للاستعلام حول الطائفة كانت عبر استنتاجها من أسماء الافراد (ومن ألقاب الشريف إن وُجدت) وبالنسبة إلى تسجيل معاملات الأراضي، وبخلاف دفاتر الضبط *zabt* والدفاتر الدائمي *da'imi*، يمكن العثور على سجلات التي هي عبارة عن استنساخ عقود بين الأفراد مكتوبة بالخط العادي جمعتها المحاكم المحلية. أما في أنحاء السلطنة الأخرى، فقد تم استبدال طرق نسخ الوثائق كما وجدت أحياناً في المحاكم الشرعية بالمسوح الضريبية ومسوح الطابو. لم أتفحص شخصياً هذه السجلات (باستثناء فهرسة المجلدات الكثيرة من جزين التي كانت موجودة ضمن وثائق صيدا ودفاتها)، ولكن تبدو التصنيفات في هذه الوثائق مختلفة كثيرة عن تلك المعتمدة في الدفاتر الضريبية ودفاتر الطابو الخاصة بمناطق جنوب لبنان المتبقية. وقد أعدت دراسات كثيرة عن علاقات الملكية في جبل لبنان، ولكن يبدو أنها استندت إلى مراجع أخرى، مثل التوثيق الفردي (البروفيسور عبد الله سعيد) وأرشيف الكنائس (البروفيسور سعاد سليم) والسجلات التجارية وغيرها (البروفيسور سيمون عبد المسيح). يؤكد معظم الباحثين أنه جرى التعامل مع أراضي المتصرفية على أنها أراض ملك، علماً أن البروفيسور أنغين أكارلي *Engin Akarlı* (كاتب "السلام الطويل: لبنان في ظل الحكم العثماني، 1861-1920"، 1994) لا يعرف عن أي قرار عثماني في هذا الصدد.

ثانياً، تشير الأدلة المتعلقة بفلسطين (من الدراسات الهامة لسوزين مكيلرون *Susynne McElrone* حول مقاطعة الخليل) وجنوب لبنان إلى أن التسجيل الضريبي بناء على تعليمات "تحرير الأملاك والأراضي" سبق أحياناً تسجيل الطابو

² للاطلاع على نصّ التقرير والرسالة المبعوثة إلى السلطان أنظر *Karakoç Tahşiyeli Kavanin* 261 - 260.

³ تاريخ التقرير ورسالة مجلس الولاة *Meclis-i Vala* كان 7 و 17 تشرين الأول 1278 بحسب التقويم الرومي العثماني بالتوازي، أو 9 و 19 كانون الثاني/يناير 1863 م. وتعود الإرادة السلطانية إلى تاريخ 18 تشرين الأول 1278 بحسب التقويم الرومي العثماني، أو 20 كانون الثاني/يناير 1863 م.

واعتبر كسابقة قانونية له. وبالرغم من أن دفاتر الطابو في صيدا تتضمن إشارة إلى نوع من وثائق الطابو يعود إلى العام 1849. قُدِّم كدليل على حق التصرف في إحدى الحالات، فإنَّ أقدم السجلات الإدارية الموجودة لمنطقة جنوب لبنان وكذلك فلسطين تعود إلى السنوات 1867 / 1864 وتجدد الإشارة إلى أنَّ هذه اللوائح والدفاتر لكلِّ من فلسطين ولبنان هي غير مكتملة ويصعب العمل بها، غير أنها تبقى ذات أهمية محورية في كتابة تاريخ يشمل عناصر الملكية الثلاث: القانون والإدارة والإنتاج. وقد استمرت أشكال تسجيل الطابو في إدارة صيدا حتى العام 1930 (مع تغيير وحيد طراً عليها هو ترجمتها إلى الفرنسية إلى جانب العربية)، كما استمر نمط التسجيل هذا في الأردن حتى العام 1934.

ملاحظات ختامية

ختاماً، أتطرق إلى مدى ورود مفهوم "الأراضي العامة" في الدفاتر الضريبية ودفاتر الطابو في حقبة التنظيمات، ذلك أنني غالباً ما أسأل عن هذا الموضوع نظراً إلى الاهتمام اليوم بمسألة "الملك العام" (والدفاع الصعب عن الحيز العام في لبنان).

أولاً، لا يرد مصطلح "المشاع"، الذي يعني بالطبع مجرد التشيع بين افراد، كتصنيف منفصل بحد ذاته في دفاتر الطابو والدفاتر الضريبية، بل يرد في خانة "الملاحظات" في بعض الدفاتر الخاصة بالأردن وفلسطين. و يجدر الذكر ان ذلك يكون فقط في بعض حالات التسجيل لما سجلت قطع واسعة في قرية مقسمة بين عدد من أصحاب الحق حسب حصص. ومع أنَّ التسجيل في الأردن منح الأفراد حقوق التصرف الفردية، سمحت الطريقة التي جرى بها التسجيل (في الكثير من الحالات) باستمرار أنظمة الإنتاج القائمة على إعادة توزيع الحقوق بين أصحابها عبر السنوات. ولكن في غياب الدراسات حول دفاتر الطابو في فلسطين، من غير الواضح تماماً شكل نظام تصنيف الحقوق الذي أتاحتها الدفاتر العثمانية ذات الصلة. أما في قضاء عجلون، فيبدو واضحاً أنَّ نظام تصنيف الحقوق وانتقالها سمح باستمرار الأنشطة الزراعية القائمة على تقاسم الأراضي بين المزارعين وإعادة توزيعها عبر السنوات وذلك حتى نهاية الحكم العثماني.

أما في منطقة جنوب لبنان الكثيرة التضاريس وحيث انتشرت زراعة الأشجار، فلم تكن أنظمة الإنتاج هذه شائعة، بخلاف بعض القرى في المنطقة التي أصبحت فيما بعد شمال فلسطين. بل استخدم "المشاع" في بعض دفاتر "تحرير الأملاك والأراضي" الخاصة بقضاء صيدا لسبعينيات وسبعينيات القرن التاسع عشر كمصطلح بديل لـ "المراعي" (الخاصة بقرية معينة). في قرى جنوب لبنان التي تم العثور على لوائح "تحرير الأملاك والأراضي" الخاصة بها، يبدو أنَّ بعض الأراضي صنفت على أنها مراعي أو مشاعات لرعاية الماشية التابعة لأهل القرية، ويتطابق ذلك مع أحكام قانون الأراضي لعام 1858. قد ميز هذا القانون بين الأراضي العامة التابعة للقرية وبين ملكية الأراضي الزراعية العائدة إلى الأفراد. وتُلغى المادة الثامنة من هذا القانون أي حق للقرية أو حق عام في أراضي الميري، إذ تنص على أنه "لا يمكن أن تُمنح كامل أراضي أي قرية أو بلدة إلى هيئة تمثل مجموع أهلها ولا إلى شخص واحد أو اثنين من بينهم، بل تُحال الأراضي لكل شخص من الأهالي على حدته وتُعطى بموجب سندات الطابو مع بيان حق التصرف"⁴. ويحصر القانون حقوق القرية العامة في أنواع محددة من الأراضي، فتملك كل قرية طرقاً وأماكن عبادة ومساحات لحفظ الماشية والعربات، تكون محمية من التعديلات أو الاستخدام الخاص⁵. إضافة إلى هذه المساحات، تمتلك كل قرية حقوقاً حصرياً في الغابات والبيادر وأراض لرعاية الماشية⁶. ولا تخضع تفاصيل هذه الحقوق إلى تشريعات مركزية، بل تُحدّد بناءً على "التقاليد القديمة". وأخيراً، ينص القانون على ألا يتخطى عدد المواشي المسموح به في مراعي القرية ما حددته التقاليد القديمة. بالتالي، يصون هذا القانون بعض الحقوق العامة بربطه مسألة الاكتفاء الذاتي للقرى بتصنيفات استخدامات الأراضي، ولكنه لا يقدم أي آلية لتعريف هذه الحقوق قانونياً فيما عدا إشارته إلى التقاليد القديمة التي كرستها تعاملات الحكومة السابقة مع القرية. وما نستنتجه من ذلك هو أنه وبخلاف اللوائح الضريبية التي تذكر المراعي (من دون فرض ضرائب عليها)، لم يهتم نظام الطابو سوى بالحقوق الفردية. ونظراً إلى غياب الخرائط، بات التعاطي القانوني مع الحقوق العامة للقرى مبهماً واشكالياً، وذلك بسبب عدم تصنيف الأراضي العامة كمصطلح قانوني في النصوص الإصلاحية وبسبب إنشاء السلطنة لإدارة الغابات والأحراش.

منكم، ممن هم معنا اليوم، من يدرك أكثر مني كيف يتم التعاطي مع الملك العام الحضري، مثل واجهة بيروت البحرية أو الحدائق في المدن. لكن ما أعتقد بيقين هو أنه في غياب الإسناد الخرائطي في حقبة التنظيمات العثمانية كان لا بد من ان تكون أعمال التطوير هذه من ضمن صلاحيات المجلس البلدي، لا السلطات المعنية بتسجيل الحقوق الفردية. ولكنني لا أعلم ما إذا كانت قوانين معينة قد أصدرت في مدن كبرى مثل اسطنبول لحماية المساحات المشتركة والتي

⁴ المادة 8 من قانون الأراضي، أنظر الدستور العثماني، الجزء الأول، ص 167.

⁵ المرجع نفسه، المادتان 93 و 94.

⁶ المرجع نفسه، المواد 91 و 92 و 97 و 98 و 101.

يستفيد منها عموم السكان. ولكن نظراً إلى تركيز الكثير من الأبحاث على المناطق الحضرية لا الريفية، أعتقد أنه من السهل إيجاد هذه التشريعات في حال صدورها.

وبالعودة إلى مفهوم "المشاع"، الذي تحول إلى مصطلح إيديولوجي في ظل الانتداب، يبدو أن البريطانيين والفرنسيين اتبعوا مسارين مختلفين للتعامل معه: فقد سجل البريطانيون المراعي (والغابات والأحراش) على أنها أملاك للدولة (مما أدى إلى كارثة حقيقية اليوم في فلسطين في ظل الاحتلال الإسرائيلي)، فيما كان الفرنسيون أكثر عدائية تجاه هذه الحقوق العامة أو الإدارة المشتركة لها (ذلك أن الإدارة الفرنسية كانت ذات توجهات إيديولوجية أشد، وتُعاني من نقص في الموظفين، وكانت شبه خاصة ومرتبطة بالجيش، بخلاف المهنية النسبية والمكانة المرموقة التي تمتعت بها إدارة الأراضي في تاريخ الاستعمار البريطاني. إلا أن الخوض في علاقات الملكية في حقبة الانتداب يتجاوز حدود اختصاصي ونطاق بحثي. ولكن يمكن القول، ختاماً، إن الانتدابين الفرنسي والبريطاني، ناهيك عن الصهاينة، أسبغوا بعداً إيديولوجياً واسعاً على مصطلح "المشاع"، قد يكون من المفيد إلقاءه في مزبلة التاريخ.

السيرة الذاتية:

مارثا موندي أستاذة فخرية في علم الأنثروبولوجيا في كلية لندن للاقتصاد. أهم كتبها:
Domestic Government: Kinship, community and polity in North Yemen (1995)
و (مع ريتشارد) Governing Property: Law, administration and production in Ottoman Syria (2007)
سوماريز سميث).
بدأت أعمالها عن تاريخ الملكية في قضاء صيدا ضمن مشروع بحثي مع رامي زريق في 2013 (The Palimpsest of Agrarian Change). هي عضو مؤسس في مجموعة ثمار البحثية: انظر www.athimar.org

الأراضي الفلسطينية من التنظيمات إلى الانتداب فالاحتلال جوني منصور

مداخلتي في هذه الندوة لها علاقة بتحويلات ملكية الأراضي في فلسطين بين عهدين، العهد العثماني وعهد الانتداب البريطاني وصولاً إلى احتلال فلسطين في عام 1948، عام النكبة.

كما نعلم جميعاً أنّ الدولة العثمانية في فترة القرن التاسع عشر قد تعرضت إلى موجات من الضعف والترهل والتراجع في تجهيزها المختلفة وخصوصاً في جهازها الإداري مما تطلب القيام بسلسلة من مشاريع الإصلاحات التي حملت اسم "التنظيمات"، وكان أبرزها: "خطي شريف كلخانة" و"خطي شريف همايون"، ثم ما تبع ذلك من قوانين لإصلاح الأراضي وإدارة الولايات وتنظيم أجهزة المحاكم. ولكن الأبرز فيما يخص موضوعنا هو قانون الأراضي وقانون الطابو، وبالتالي قانون تسجيل الأراضي.

الواقع أنّ هذه الإصلاحات كانت تهدف في نهاية المطاف إلى حصر الملكية بأسماء اشخاص يمتلكون الأرض أو لهم ادعاءات بامتلاك الأرض، وبالتالي تسجيلها لدى دوائر الدولة. ومن ثم دفع الضرائب المستحقة على هذه الأراضي.

كما نعلم أنّ أعداداً كبيرة جداً من الفلاحين الفلسطينيين لم تتمكن من دفع ضرائب الأرض، وبالتالي تسربت هذه الأراضي بكميات كبيرة إلى ملاكين أو كما يعتقد البعض أنّه يجوز تسمية هؤلاء بالاقطاعيين. مع العلم أنّه لم يكن هناك نظام اقطاع في فلسطين وبلاد الشام ولكن الأمر سيان فهؤلاء الملاكون كانوا بمعظمهم من اللبنانيين ومن السوريين وتملكوا هذه الأراضي لأنه كان بقدرتهم أن يدفعوا الضرائب المستحقة عليها.

في نفس الوقت، أُنحِت القوانين العثمانية تسجيل هذه الأراضي في دوائرها وبالتالي ظهرت مجموعة من الملاكين الكبار الذين كانوا في معظمهم كما أُشرت من غير الفلسطينيين وعلى وجه الخصوص من اللبنانيين والسوريين وبرز في مقدمتهم آل سرق من بيروت. ولكن هنا وقبل أن أدخل إلى عمق ملكية هؤلاء، لا بد أن يتزامن في نفس المسار التحرك الصهيوني نحو إقامة المشروع، مشروع الدولة أو مشروع الوطن الصهيوني، وكانت العيون تتجه نحو المشرق العربي وعلى وجه الخصوص نحو فلسطين.

فالمنظمات التي انضوت تحت الحركة الصهيونية في نهاية الأمر كانت تسير بدقة متناهية في التعرف على أصحاب الاملاك في فلسطين على وجه الخصوص وأن تدرس أوضاعهم الاقتصادية والسياسية وتعرف أين هي مكامن الضعف التي كانت موجودة عند هؤلاء. وفي واقع الأمر أنّه كان من أبرزهم هرتزل الذي نعت آل سرق بأنهم من بيروت من عائلة رومية ويشير بذلك إلى كونهم روم ارتوذكس. بمعنى أنّه يسير نحو عملية تفتيت وحدة الشعب في سوريا، وإن كان ذلك يسبق ظهور الحركة القومية.

في نفس الوقت مع ازدياد شدة وقوة الحركة الصهيونية بدأت أيضاً تظهر بوادر الحركة القومية العربية. وهنا لا بد من الإشارة إلى ما تنبه إليه نجيب عازوري في كتابه "يقظة الأمة العربية" حيث أشار إلى الصراع بين الحركتين وأعتبر الحركتين قوميتين. لكن نحن بنظرنا الحركة الصهيونية ليست حركة قومية، إنما هي حركة استعمارية صرفة، وأن نتيجة هذا الصراع هو ما سيحكم المنطقة. وهذا الحديث هو في مطلع القرن العشرين.

إزاء هذا الوضع استطاعت الحركة الصهيونية أن تدرس بقوة أوضاع هؤلاء الملاكين وعرفت أنّ هؤلاء الملاكين في نهاية الأمر اشتروا الأراضي في ظل ظروف اقتصادية صعبة ولكنهم تورطوا في ظروف مالية أخرى مما دفعهم إلى بداية التخلص من هذه الملكية. هنا تزامن هذا التلاقي بين التوجه الصهيوني نحو امتلاك الأرض في فلسطين تمهيداً لإقامة الدولة اليهودية التي أشار إليها هرتزل في كتابه "دولة اليهود" مع ظروف هؤلاء الاقتصادية واستعدادهم لبيع الأراضي ففقدت صفقات كثيرة بين الذراع المالي في الحركة الصهيونية وهو الصندوق القومي وبين آل سرق وآل خوري - وآل خوري هم أيضاً من بكاسين في لبنان. وتمت عملية بيع أجود أراضي فلسطين وأكثرها خصوبة، أعني بها مرج بني عامر وبعض المناطق الساحلية القريبة من مدينتي عكا وحيفا، وبعض المواقع في سهل الحولة شمالي بحيرة طبريا.

أدّ، من وقع ضحية لهذه الصفقات كان الفلاحون الفلسطينيون الذين بدأوا يشعرون بخطر المستعمرات والاستيلاء على أراضيهم، الخطر القوي كان ليس فقط من بيع الأراضي وعقد الصفقات إنما من طرد الفلسطينيين الذين كانوا يعيشون على هذه الأراضي تحت حماية الملاكين الكبار أمثال سرق والخوري وتيان والمارديني وغيرهم.

فالمستعمرات التي أقامتها الحركة الصهيونية كانت مستعمرات جاذبة لأعداد أخذت بالازدياد من المهاجرين اليهود المدعومين اقتصادياً من بعض المرجعيات المالية والمصرفية وفي مقدمتها آل روتشيلد الذين رأوا في هذه المشاريع، أي المشاريع الاستعمارية الاستيطانية، قوة لمصدر اقتصادي كبير جداً لهم وللحركة الصهيونية (أو أنهم أرادوا التغطية بها). لهذا استعانت الحركة الصهيونية بجمعيات وشركات أقامتها لتحقيق هذه الغاية، أي غاية شراء الأراضي.

فحتى نهاية الفترة العثمانية تملك اليهود تقريباً 2.50% من مساحة أراضي فلسطين، في حين أنّ العرب الفلسطينيين تملكوا 52%، وأملاك الدولة، أي الاملاك التي تعود مباشرة إلى الملكية العثمانية بلغت 43%.

أدّى أراضي الدولة وهنا اود ان اشير عند سقوط الدولة العثمانية هذه ال 43% تحولت الى املاك الدولة في فترة الانتداب البريطاني، أي أنّها أصبحت بالتوريث القانوني ملكاً للدولة التي جاءت من بعد الدولة العثمانية، ونلاحظ أنّه في نهاية فترة الانتداب هذه ال 43% أصبحت ملكاً ل"دولة اسرائيل" بعد ان أقيمت في العام 1948.

وبالمقابل هذه التحولات في ملكيات الاراضي في الفترة العثمانية مع ظهور أو تشريع قوانين لعملية تسجيل الاراضي، بدأت الملكية الفلسطينية بالتضاؤل والانحسار لصالح الملاكين غير الفلسطينيين، ولصالح الحركة الصهيونية بالتدريج.

الموقف الفلسطيني العام: ممكن أن نقول بأنّه كان في بدايته موقف مقاومة، ولكن مقاومة محدودة تمثلت بمواجهة فردية، مواجهة لجماعات محدودة، ولكن لا بدّ من أن نشير إلى أنّ بعض رجال الصحافة في ذلك الوقت وفي مقدمتهم نجيب نصار صاحب جريدة الكرم (من حيفا)، وعيسى العيسى صاحب جريدة فلسطين (من يافا)، هما كانا رأساً الحربة في التصدي للمشروع الصهيوني المهيم والمسيطر على الاراضي بدعم غير مباشر من عملية القنونة التي اصدرتها الدولة العثمانية وأجهزتها الادارية. ولا بد من الإشارة بأنّ بعض المواقف الفلسطينية تنبّهت الى خطورة بيع الاراضي وتسريبها وتحويلها الى الحركة الصهيونية.

في العام 1918، انتهى الحكم العثماني عن معظم مناطق المشرق وخصوصاً عن فلسطين، ووقعت فلسطين تحت الاحتلال البريطاني والذي يُعرف أكثر بالاصطلاحية "الانتداب البريطاني". مباشرةً مع تسلّم الجيش البريطاني ثم الادارة المدنية البريطانية للحكم في فلسطين، وصلت الى فلسطين البعثة الصهيونية الاولى في فترة الانتداب برئاسة احد كبار آباء الصهيونية وهو حاييم وايزمان.

وحاييم وايزمان هذا الذي سعى بكل جهده في السابق لاستصدار تصريح بلفور من العام 1917 مطالباً من الحكومة البريطانية بأن تقوم بعملية مسح للأراضي وأن تضع الخرائط وأن تقوم بتعديل قوانين الاراضي العثمانية لتكون أكثر فاعلية لصالح المشروع الصهيوني كما ورد في تصريح بلفور. وكانت ادعاءات وايزمان بالنسبة للفلاحين الفلسطينيين بأنهم منتشرون على مساحات شاسعة من الاراضي الخصبة التي تفوق قدرتهم على الانتاج. وأنّ هناك مساحات خصبة لا تزال فارغة جراء هذا الوضع، وهو بذلك يرمز الى حكومة الانتداب بضرورة تحويل مثل هذه الاراضي لصالح مشروع اقامة المستعمرات الصهيونية.

أدّى المخطط الصهيوني من بداية فترة الانتداب كان ابتزاز رسمي وابتزاز قانوني من سلطة الانتداب لصالح المشروع الصهيوني.

وبطبيعة الحال ماذا أراد وايزمان؟ هذا هو السؤال المركزي. اراد أن يقول للانتداب البريطاني بأنّ هناك مساحات شاسعة من اراضي فلسطين لا تزال فارغة وأنّ الزراعة في فلسطين بدائية وأنّ قدرات الفلاح الفلسطيني محدودة جداً وبالتالي يمكن للحركة الصهيونية بتأسيس المستعمرات والاستفادة من هذه الاراضي أن تحولها الى حيازات مثمرة وفيها تحول اقتصادي كبير جدا يعود بالفائدة على حكومة الانتداب وبطبيعة الحال على الحركة الصهيونية. ولا بدّ من الإشارة هنا إلى أنّ المندوب السامي الاول الذي عينته حكومة بريطانيا بدعم من الحركة الصهيونية وبتوصية قوية من حاييم وايزمان كان هربرت صموئيل.

وهربرت صموئيل منذ بداية عهده في 1920 أشار الى أنّه مقيّد بما ورد بتصريح بلفور وهو كان قد ساهم في تحضير الاجراء لاستصدار التصريح مسبقاً. وعملت سلطته وحكومة لندن على تحويل تصريح بلفور ليكون مصادق عليه بالشرعية الدولية من خلال صك الانتداب الذي اصدرته عصبة الامم في عام 1922. هذا التحول في تصريح بلفور من تصريح بين بريطانيا والمنظمة الصهيونية الى تصريح دولي، هنا عملياً أصبحت قنونة للحقوق الشرعية لليهود في اقامة وطن قومي لهم في فلسطين، وبطبيعة الحال مع زيادة الضغط الصهيوني على حكومة الانتداب، بدأت حكومة الانتداب منذ يومها الاول بوضع مجموعة من القوانين الأراضي لتخدم عمليات السيطرة والهيمنة اليهودية على هذه الاراضي. بمعنى آخر، إصدار قوانين جديدة هو في حد ذاته أداة للسيطرة على الاراضي. فعلى سبيل المثال وليس الحصر بطبيعة الحال لأن هناك الكثير من القوانين التي ساعدت الحركة الصهيونية في السيطرة على حيازات الاراضي الفلسطينية:

— قانون الطابو لعام 1920 ولا يزال طبعاً معمول به الى يومنا هذا وهو ايضاً ورثة عن الفترة العثمانية، ولكن تمّ تعديله في فترة الانتداب البريطاني. كثيرون من اصحاب الاراضي لم يقوموا بتسجيل اراضيهم لعدم توفر "كواشين" بين ايديهم ولذلك خسروها لصالح حكومة الانتداب.

— قانون الاجراءات الخاص بالاراضي لعام 1921 - من لم يسدّد ديونه المستحقة للدولة تحولت هذه الاراضي الى مخزون الاراضي في الدولة وسربت بالتالي الى المستعمرات اليهودية.

— قانون الغابات هو عملياً قانون وضع اليد على غابات في مناطق معينة تعود طبعاً ملكيتها الشرعية للفلسطينيين ولكنهم منعوا من رعاية مواشهم فيها فتحولت الى مخزون اراضي الدولة وبالتالي سربت الى المستعمرات الصهيونية.

— قانون نزع الملكية العام 1926 وهو يجيز للدولة بأن تصادر مساحات شاسعة من الاراضي لصالح مشاريع انشائية وكان في مقدمتها بل أبرزها مشروع انشاء شركة الكهرباء بعد فوز أحد المستثمرين اليهود بالاعطاء والمناقصة وتمت مصادرة عشرات الاف الدنمات لصالح هذه الشركة وبطبيعة الحال استفاد اليهود كثيراً من هذه المساحات بكون صاحب الشركة هو يهودي.

أدًا، نلاحظ أن سياسة بريطانيا كانت منذ اليوم الاول الرضوخ للمطالب الصهيونية، الالتزام بما ورد في تصريح بلفور وفي صك الانتداب بتنفيذ ما ورد في تصريح بلفور بحذافيه، وضع قوانين وصياغة قوانين جديدة تعود بالفائدة اولاً على اليهود وليس لفائدة المواطنين الفلسطينيين العرب بل بالعكس، العرب الفلسطينيون بدأوا بخسارة الكثير من مساحات الاراضي لصالح اقامة المشروع الصهيوني.

الانكى من ذلك هو استمرار الهجرة اليهودية، وهذه كانت تقض مضاجع الفلسطينيين في فترة الانتداب وأخذت وتبترتها بالزيادة خاصة بعد الحرب العالمية الثانية ومحاولات أوروبا بايجاد حلول للمشكلات المستعصية بعد انتهاء الحرب خصوصاً ما يسمى بالكارثة اليهودية فحول الآلاف من هؤلاء اليهود الى فلسطين، وبالتالي بدأت عملية استيعابهم في الاراضي التي سربت ضمن اطار عمليات قوننة وضمن اطار عملية تحويل الاراضي لصالح الحركة الصهيونية.

السؤال كيف قاوم الفلسطينيون؟

بالعرائض، بالمظاهرات، بالاضرابات وخاصة الاضراب الكبير عام 1936 ثم تحول الى ثورة فلسطينية وتُعتبر بمفاهيم الثورات اليوم من اهم الثورات الشعبية في القرن العشرين.

بقي الوضع بالسياسات البريطانية متميزاً بالضبابية احياناً لصالح العرب وحياناً لصالح اليهود ولكن غالباً لصالح اليهود لتسهيل الأمر بانشاء الدولة اليهودية في فلسطين لتكون هذه الدولة حاجزاً يحول دون وحدة العرب ويضمن الحماية للأطماع والمصالح الاستعمارية في منطقة الشرق الاوسط وكانت نهاية أولية للصراع بين الفلسطينيين والحركة الصهيونية في عام 1948 عندما انتصر الصهيونيون على الفلسطينيين في المرحلة الاولى وطردوا ودمروا ما يقارب 531 قرية وبلدة وسيطروا على اراضيها. وهكذا زاد مخزون الأراضي للحركة الصهيونية ضمن سياقات انظمة دولة جديدة ورثت القوانين الانتدابية (اعتبرت نفسها الوريثة الوحيدة للانتداب الذي انسحب من فلسطين) وأقامت او سنت واشترعت قوانين جديدة ساهمت في المزيد من السيطرة على الارض لدرجة ان اليوم في عام 2017، لا يملك الفلسطينيون الذين بقوا على أراضيهم في عام 1948 سوى اقل من 2% بعد ان كانوا يملكون في الفترة العثمانية اكثر من نصف الاراضي في فلسطين. هذه المأساة الكبيرة، ليست فقط مأساة تشريد الشعب الفلسطيني، بقدر ما هي مأساة السيطرة على الأرض، فرض أنظمة وقوانين جديدة التي تحول دون عودة الفلسطينيين الى أراضيهم.

أمل ان اكون قد قدّمت موجز واضح لأدوات السيطرة على الاراضي، القوننة والتشريع من الفترة العثمانية الى الفترة الانتدابية حتى نهايتها في عام 1948.

السيرة الذاتية:

جونى منصور مؤرخ فلسطيني. ولد في حيفا في عام 1960. وهو محاضر في قسم دراسات التاريخ في الكلية الأكاديمية بيت بيرل. متخصص بتاريخ الشرق الأوسط الحديث، وله اهتمام بتاريخ فلسطين الحديث والمعاصر، والقضية الفلسطينية، وتاريخ المدن الفلسطينية وخصوصاً حيفا. تابع دراسته في جامعة حيفا في موضوعي تاريخ الشرق الأوسط والفلسفة، فنال درجة البكالوريوس وشهادة معلم مؤهل. حصل على درجة الماجستير من الجامعة نفسها، ثم درجة الدكتوراة في التاريخ من جامعة سانت بطرسبورغ في عام 1996. عمل في حقل التربية والتعليم قرابة 38 عاماً. وهو ناشط سياسي واجتماعي من خلال عدّة أطر وهيئات محلية وعالمية. من أبرز كتبه كتاب "يوم الأرض" (2016)، "المؤسسة العسكرية في اسرائيل" (2009)، "الخط الحديدي الحجازي" (2008)، "معجم الأعلام والمصطلحات الصهيونية والاسرائيلية" (2008)، "الاستيطان الاسرائيلي" (2005)، "مسافة بين دولتين" (2004). وكتابه الاخير "مثنوية تصريح بلفور" الذي صدر في 2017.

حقوق الملكية في سوريا: دراسة عن تطور الاقتصاد السياسي للسكن والأراضي

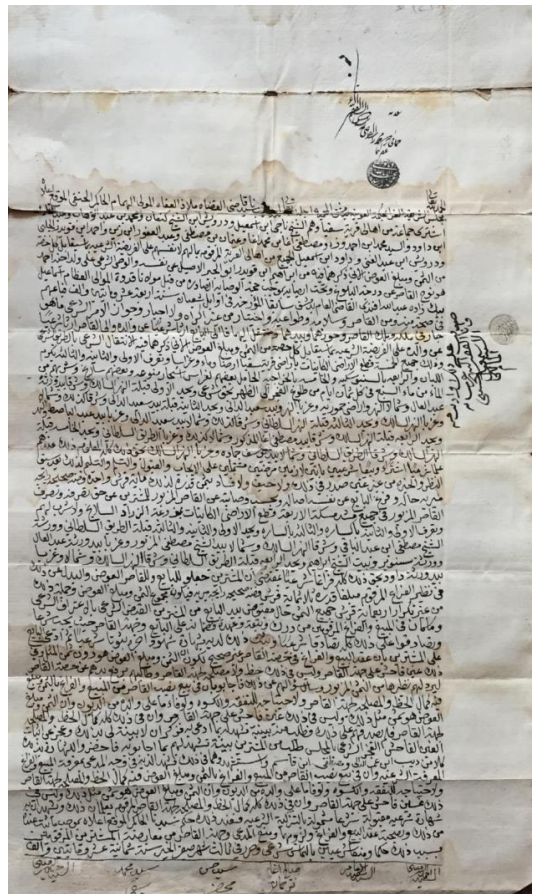
عمر عبد العزيز الحلاج

هذه الورقة هي محاولة لفهم طبيعة التحولات التي طرأت على مفهوم "الأراضي" في الفترة العثمانية ومن ثم في فترة الانتداب وصولاً إلى حقبة الدولة الحديثة في سوريا أي في حقبة ما بعد الكولونيالية. تنظيم الأراضي هو غالباً جزء من لعبة بناء المحسوبيات السياسية والاجتماعية للدولة أثناء تطورها. في كل حقبة كانت هذه التحولات مرتبطة ليس فقط في تحولات نظام الأراضي وإنما بتلك المتعلقة في النظام الضريبي، النظام السياسي، النظام الاجتماعي والنظام الإداري في آن.

1- الحقبة العثمانية

أ- التحولات مع الحجة القانونية والطابو العثماني:

الحجة القانونية هي عبارة عن سجل محكمة⁷. يتبدأ النص في الحجة المبينة أدناه بالمجلس الشرعي الذي يعرف عن القاضي ومشروعيته في المنظومة. في الأسطر الإثنتي عشرة الأولى يذكر القاضي كل من المدعي والمدعى عليه في عملية البيع ويفصلهم بأسرهم وعوائلهم مع ذكر درجة القرابة التي تجمعهم. في الأسطر الخمسة عشرة التالية يدون بالتفصيل وصف الأرض: جوار الأرض، حدودها الطبيعية، تحديد حدودها مع الأراضي المجاورة، معالمها الأساسية، كما تعرف هذه الأسطر بالزارع. بالتالي هذه الأسطر تُعرف الأرض بدورها الاجتماعي. أما في القسم الثالث من الحجة فتُشرح طبيعة الإشكال بين البائع والمشتري. وتتضمن الحجة امضاء الشهود والحكم النهائي. تُثبت هذه الحجة في المحكمة الشرعية ويعطى نسخة منها لصاحب الدعوى. مفهوم الملكية اذا كان مفهوم مجتمعي.

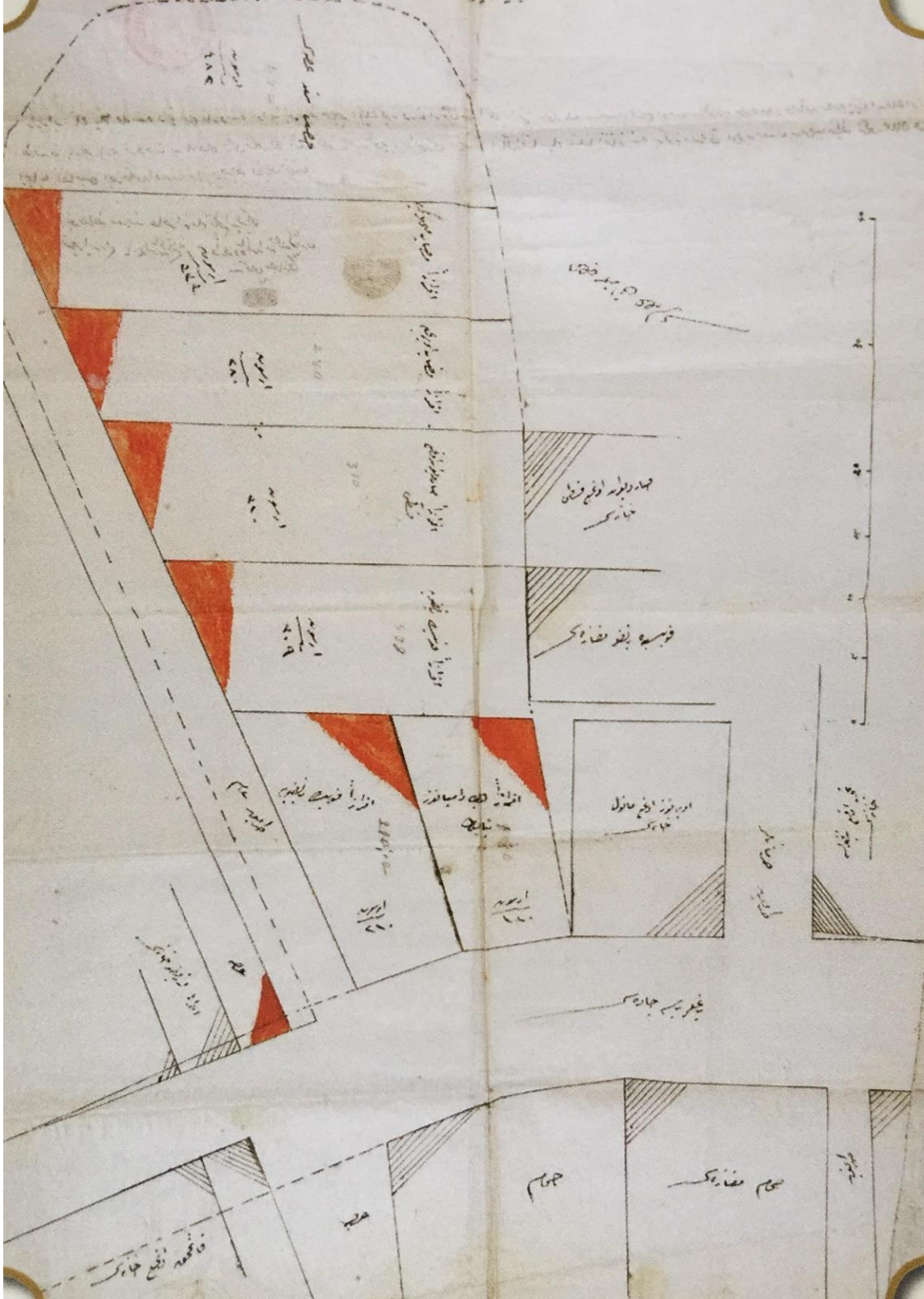


صورة 1: حجة قانونية من مدينة سقبا

⁷ الفرق بين الحجة القانونية والطابو العثماني الذي ابتدأ العمل به بعد العام 1858 : على صك الطابو يوجد ختم الدولة بينما على الحجة يوجد ختم القاضي إذ إن شرعية الوثيقة متأنية من شرعية القاضي وليس من شرعية الدولة.

ب- التوثيق الخرائطي:

التوثيق الخرائطي كان موجوداً فقط في بعض الحالات النادرة. غالباً، كان هذا التوثيق متوفراً فقط "للأغنياء" الذين كانوا يطلبون بنفسهم توثيق مناطقهم. عملياً لم يكن هناك "قاعدة خرائطية حقيقية". في الحقبة العثمانية ظهرت في بعض المدن خرائط التأمين في نفس الفترة التي ظهرت فيها هذه الخرائط في أوروبا.



صورة 2: خريطة من الحقبة العثمانية

ج- منظومتان جديدتان لإدارة المدن:

في الفترة نفسها، طرأ تغيير أساسي على منظومة الأراضي وهو التغيير الحاصل في منظومة إدارة المدن عبر ظهور البلديات. بدأت البلديات تظهر كمؤسسات مجتمعية قبل أن تصبح مؤسسات حكومية ابتداء من العقد الرابع من القرن التاسع عشر.

كما أنّ منظومتين اثنتين شهدتا تحولاً في الفترة العثمانية وبقيتا ليومنا هذا، وتحديداً في سوريا. الأولى هي منظومة البلديات التي تطوّرت باتجاه تمثيل محلي، والثانية هي منظومة إدارة الأراضي الزراعية التي تطوّرت كإدارة مناطقية تعلقها إدارة الوالي ومنظومة إدارة مركزية تفرض إرادتها على المحليات. كسبت الدولة العثمانية ولاءات عديدة (أعيان) من خلال منظومة الإدارة المحلية المدنية. رافقت هاتين المنظومتين تحولات كبرى في بنية البرجوازية العثمانية التي أصبحت لاحقاً البرجوازية السورية واللبنانية وغيرها.

د- بناء إطار قانوني جديد: كيفية تحول الملكية

من التحولات السياسية التي طرأت أيضاً تحول أحكام الفقه الحنفي التي كانت متشعبة في كل المجالات (ضمن إطار قانون شبه مدني وهو مجلة الأحكام العدلية) إلى نظام قوننة مختلف جذرياً يربط الأطر المختلفة للتفسيرات الشرعية والفقهية ضمن منظومة واحدة. ما يهم في هذا الإطار هو كيفية تحول الملكية.

بدأ تعريف الملكية ضمن إطار المقايضات أي ضمن عمليات البيع والشراء. دخل في صلب هذا القانون أجزاء كاملة مرتبطة بآليات التصرف بالأراضي. لم تعد الأراضي منظمة من خلال الطابو والكاداسترو فقط بل من خلال العمليات القانونية كالبيع والشراء والرهن العقاري وغيرها من العمليات. تزامن مع ذلك صدور القوانين العمرانية (عبر أول نظام بناء عثماني) وبدأ معها ظهور أمط معينة من المباني التي بدأت تنتشر واستمرت بالانتشار في الكثير من المدن. أعطى ذلك طابع شبه متجانس لأبنية المدن العثمانية نتيجة وجود نظام بناء مشترك.



صورة 3: واجهات مباني من الحقبة العثمانية تُظهر الطابع المتجانس

هـ- المؤسسات الحكومية:

إذا أخذنا بعض الامثلة من مدينة حلب، نلاحظ تأطير رسمي لهذه المنطقة وبناء لشكل الدولة الجديدة وذلك بإضافة مؤسسات جديدة على المؤسسات العثمانية التقليدية. مثلاً في الصورة التالية نلاحظ مبنى المستشفى الوطني المرموق في حلب (المشفى موجود تحت قلعة حلب مباشرة). وكان بجانبه مباني عديدة للإدارات العثمانية. في الطرف الآخر يوجد المساجد العثمانية الكبرى التي كانت موجودة في المدينة. وكان الهدف تأطير شكل الدولة من خلال بناء المباني الحكومية.



صورة 4: صورة للمشفى الوطني في حلب

في الجانب الآخر المتاخم للقلعة، أفرغت مجموعة من الأراضي. بني أول مبنى حديث للبلدية، وذلك في أواخر القرن التاسع عشر. إذًا نتحدث عن تفريخ للمدينة الأساسية وعن بنائها ضمن أسس جديدة. إذ صير إلى استحداث أول مخطط تنظيمي للمدينة في أواخر القرن التاسع عشر والذي كان قد وضعه الوالي رثيف باشا بمشاركة مساح ألماني من أجل هذا الغرض، وعملا على المخطط سوياً.



صورة 5: أول مبنى بلدي حديث بُني في حلب أواخر القرن التاسع عشر في الحقبة العثمانية

و- الريع العقاري والمضاربات العقارية:

النقطة الأهم في الموضوع هي أن الدولة بدأت بالعمل ضمن إطار توفير مساحة جاهزة للبناء في منطقة جديدة بالكامل. وفي هذا الإطار دخل العمل مفهوم التخطيط العمراني، ليس فقط لتنظيم المدينة وإنما لإيجاد مساحات جديدة للبناء، تستطيع الدولة بيعها أو استثمارها مقابل عائدات ضريبية. إذاً دخلت المدينة في منظومة تخطيط جديدة، إنطلاقاً من توفير القاعدة العقارية المطلوبة لزيادة الريع العقاري للأمرطورية. يمكن ملاحظة في منطقة التوسع الجديدة البدء بالعمل ضمن نظام بناء جديد. لقد ابتدأت منذ ذلك الوقت عملية المضاربات العقارية حيث كان الناس يبنون الأسوار لتحديد الأرض وذلك حتى قبل بنائها. كان واضحاً أنه في ذلك الوقت حصول تحولات جديدة: هنالك أراضٍ تُفتتح. توسّعات جديدة تحدثها الدولة. مركز المدينة هو المكان الجديد حيث الخدمات الأساسية. وهكذا بدأت أول منظومة للمضاربات العقارية.



صورة 6: منطقة التوسع الجديدة في حلب

2- حقبة الانتداب الفرنسي

عندما دخل الفرنسيون بعد سنتين مدينة حلب، كان المحور الرئيسي للمدينة في حالة شبه بدائية - حيث أنّ المباني بدأت تبنى على هذه المحاور الجديدة في المدينة - لكن الأعمال كانت قد بدأت فيه. هنا تماماً نقطة التحول ما بين المدينة القديمة والمدينة الحديثة. أول مبنى بني هو مبنى الشرطة. الألفت وجود خريطة فرنسية تعود إلى العام 1919 وذلك قبل دخول الجنرال غورو. دوّنت على الخريطة جميع المباني الحكومية والخدماتية والجوامع... مما يعني أنّ الحكومة الفرنسية كانت قد أجرت مسحاً كاملاً للمدينة قبل أن يستلمها الجيش الفرنسي وبالتالي قبل دخوله المدينة.



صورة 7: صورة لحلب عام 1920 ويظهر مبنى الشرطة على المحور الرئيسي

أ- الحدود السورية الجديدة ومفهوم التحديد والتحرير:

الدستور السوري الأول أصبح نافذاً في العام 1920، وتحديداً قبل دخول الفرنسيين إلى سوريا ببضعة أشهر. نص الدستور على فدرالية الدولة السورية. إلا أن دخول الفرنسيين إلى سوريا لم يكن على أرض معروفة الحدود التي حددت عام 1923 بشكل أساسي، وبالتالي لم تنته عملية تعريف الحدود حتى عام 1927.

أول ما قام به الإنكليز والفرنسيون في سوريا هو عقد اتفاقيات ثنائية على الحدود لتصحيح نتائج سايكس بيكو لأن الاتفاقيات لم تحتو على رسم للحدود بل رسم لفكرة الترسيم. فابتدأت عملية التحديد والتحرير. هذه العملية انسحبت فيما بعد على كيفية التعامل مع الأراضي والعقارات في المدن وداخل القرى. وقد عرف مصطلح "التحديد والتحرير" (بالانكليزية: Demarcation and delineation) في نهاية القرن التاسع عشر في أوروبا كجزء من الأدوات السياسية الأساسية لردع الصراعات الأوروبية، فاتفق الأوروبيون أن يعرفوا ويحددوا الحدود في ما بينهم.

ب- القوانين العقارية:

صدر أول قانون عقاري في لبنان وسوريا عام 1926. القانون مبني على فكرة التحديد والتحرير. التحديد يعني رسم الخرائط عبر إسقاطات جوية أو مساحية كبيرة والتحرير هو التنزيل والترسيم على الأرض. وقد تطورت الفكرة من فكرة سياسية لردع صراعات بين الدول إلى أن أصبحت مدنية.

عندما دخل الفرنسيون المنطقة، قاموا بمسح شامل لغالبية المدن في تلك الفترة مع اختلاف في دقة التخطيط المدني. من خلال ذلك حولوا جميع المساحات "النصف خاصة" أو "النصف عامة" إلى مساحات عامة تحت ما يسمى بال Domaine Public (DP) وانسحب ذلك على القوانين⁸.

أولى القوانين العقارية التي وضعها الفرنسيون كانت تلك المرتبطة بالرهن العقاري. تلا ذلك قانون الأملاك العامة للدولة ومن ثم الأملاك الخاصة للدولة وبعدها قانون الملكية الفردية (1933) الذي لغى كل أشكال الملكيات الأخرى النبتية (المشاعات مثلاً). العنصر الأساسي في هذا الإطار يكمن في كيفية تحول المساحات العمرانية إلى مساحات عامة أو مساحات خاصة. وكان غالباً في عمليات التنظيم لدى الفرنسيين مفهوم النظافة والصحة (hygiene) في المدينة.

⁸ العثمانيون لم يعنوا كثيراً بموضوع القوانين العقارية.

3- الدولة السورية الجديدة (حقبة ما بعد الكولونيالية)

بعد الاستقلال مباشرةً استمرّت الحكومة السورية في العمل ضمن نفس المنهج الذي كرسه الانتداب الفرنسي.

أ- التنظيم القانوني الجديد:

من أوائل الأمور التي أحدثت بعد الاستقلال هي تنظيم قوانين مدنية جديدة، تحديداً في العام 1949. إذ فُرضت منظومة جديدة للتعامل مع العقار كسلعة. القانون المدني المستحدث هو جزء من منظومة تحوّل العقارات إلى سلع للبيع والشراء. هذا يدلّ على عملية التحوّل الاساسي الذي طال الاقتصاد المدني في ذلك الوقت. ثانياً، إنّ الدولة قامت بتأميم الأوقاف، ولم تضمّمها إلى خزانة الملك العام إنّما ملك تديره الدولة، وبالتالي يدخل ضمن الخزينة العامة فأصبح بإمكان الدولة أن تتصرف بالملك المجتمعي الذي هو الوقف، عكس ما حدث في لبنان.

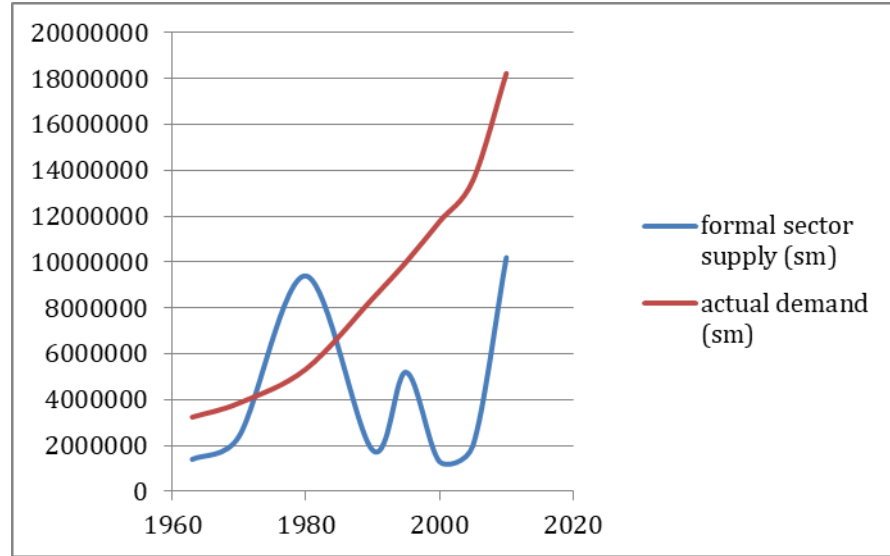
ب- التوسع العمراني:

- حقبة الستينات والسبعينات:

في الستينات والسبعينات بدأ التوسّع العمراني الشديد في سوريا: الهجرة من الريف إلى المدينة بدأت تتوسع بشكل كبير مما تسبب بمأزقٍ جديٍّ للدولة. إنّ نظام إدارة الأراضي الذي أوجده الفرنسيون لم يعد يستوعب التوسع العمراني الجديد. ما حدث عملياً، هو أنه في كل مرةٍ كانت الدولة تقوم بوضع مخططٍ تنظيميٍّ للمدينة، كانت تتوسع هذه الأخيرة بشكلٍ أسرع.

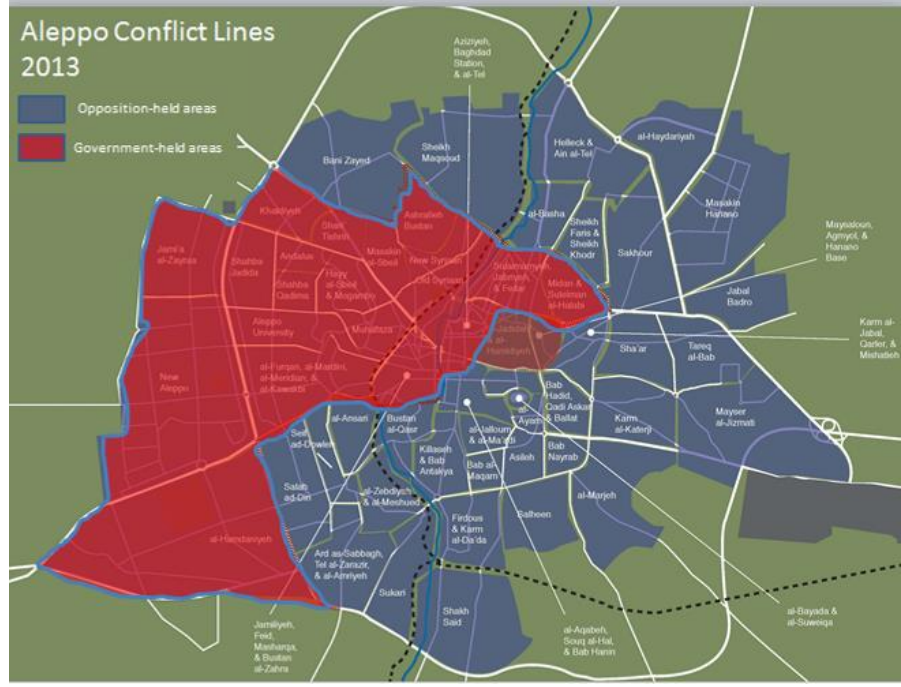
- حقبة الثمانينات:

إذا ما ألقينا نظرةً على حجم المساحات المتوفرة للسكن عن طريق التنظيم الطبيعي للأراضي مقابل حجم الطلب على السكن الفعلي في سوريا، نرى أن الهوة بدأت تكبر في الثمانينات. المساحات المخصصة للعمران والسكن استنفذت بالكامل والفرق بين الطلب والعرض لبي عن طريق السكن العشوائي.



صورة 8: العرض والطلب على مساحات السكن في سوريا

أصبح هناك في أغلب المدن أحزمة فقر وهي الأماكن التي تشهد كثافات كبرى. الصراع العنيف الحالي وقع تحديداً على حدود أحزمة الفقر. ليس الفقر هو سبب الصراع في حلب، إنّما عند حدوثه انشخت المدينة عند حدود أحزمة الفقر، الحدود التي تفصل بين السكن العشوائي والسكن الرسمي.



صورة 9: حدود الصراع في حلب

4- الحرب السورية والعشوائيات

تطرح اليوم في سوريا إشكالية أساسية تدور حول تدمير مناطق واسعة خلال الحرب إما نتيجة أعمال العنف أو نتيجة التدخل العسكري الحكومي في الكثير من المناطق التي شهدت تحركات معارضة لسياستها والذي أدى إلى تدمير كامل الأحياء السكنية التي تقع على أطراف المدن أي المناطق العشوائية.

ترى الحكومة اليوم أنها أمام فرصة ذهبية لتحقيق عدة أهداف. تتخلص أولاً من العشوائيات (خاصة في ظل خطاب سائد يقول بأن العشوائيات هي مرض سرطاني ويجب التخلص منه) وثانياً من مجتمعات ليست موالية سياسياً للحكومة. ويتوقّر أيضاً على أطراف المدن التي هي اليوم مناطق التوسيع الأساسية، مناطق عقارية يكسب النظام من خلالها ولاءات مستثمرين جدد وقفوا مع الحكومة في فترة الحرب.

في بداية الحرب، تحديداً في العام 2012، صدر قانون رقم 66 الذي أعطى الحكومة الحق في بناء شركات مشابهة لشركة سوليدير في منطقة المزة في دمشق. مسحت من أجل ذلك مناطق بكاملها لتبني فيها سوليدير شركات عقارية جديدة. المشروع الأول هو تنظيم شرقي المزة التي انمسحت بالكامل، وقد ترافق مع ذلك دعاية تقول بأن السلطات باشرت في عملية إعادة الإعمار في المنطقة.



صورة 10: مشروع تنظيم شرقي المزة

تلخيص عملية التطور العقاري في سوريا

على مدى السنين، يمكن مراقبة التحوّل في طبيعة الأرض: مساحة الأراضي الخاصة ازدادت رغم أن الدولة كانت قد استمكت بشكل كبير، إلا أنه تمّ تحويل كمية كبيرة من الأراضي العامّة إلى أراضٍ ذات ملكية خاصة داخل المدن، إما عن طريق الجمعيات أو عن طريق المشاريع السكنية.

سياسة الدولة الإسكانية الأساسية خلال الأربعين سنة الماضية كانت تتركز في تمكين الملكية المباشرة، وبالتالي تمّ خصخصة جزء كبير من الأراضي العامّة في سوريا. وبالمقابل امتدّت أملاك الدولة بشكل أكبر، بسبب وضع اليد على الأوقاف والمشاعات الرعوية والمشاعات المختلفة على أطراف المدن وصولاً إلى أراضٍ "الموات" كما كانت تسمى في الفترة العثمانية.

عملياً هناك تدرجاً في القوّة الثبوتية للوثائق العقارية. كلما اقتربنا من العشوائيات كلما فقدت الوثائق في الحقيقة فاعليتها وقوتها. في مناطق السكن العشوائي، 70% من السكان يقطنون في أراضٍ مصنّفة زراعية لا أراضٍ سكنية. في إطار الاستملاكات، تقوم الدولة بتأمين الأرض على كونها أراضٍ زراعية لا أراضٍ صالحة للبناء. كما أن 70% من الوحدات السكنية التي تهدمت بفعل الحرب في سوريا موجودة في هذه المناطق و70% من السكان مهددون لأن ليس لديهم حقوق عقارية ماكنة. من الإشكالات الأساسية أيضاً هي أنّ ما كان يحمي الناس سابقاً هو التضامن الاجتماعي الذي كان قائماً. إذ أنّ حقهم بالسكن كان مستمداً من دفاعهم عن بعضهم البعض. فعندما كانت تأتي السلطات الرسمية لهدم أماكن السكن العشوائية، كان القاطنون يتحدون ويتضامنون ويتظاهرون لتسيير الأمور حتى لو عن طريق الرشوة. تفككت هذه المجتمعات اليوم وجزء من القاطنين سابقاً أصبح في تركيا، جزء آخر في لبنان، طرطوس أو أوروبا، وبالتالي لم يعد هنالك تضامن مجتمعي يحميهم. هذا يعني أنّ 70% من السكان الذين تهجروا أصبحوا خارج الحماية القانونية.

السيرة الذاتية:

عمر عبد العزيز الحلّاج هو مهندس معماري ومستشار مستقل في التنظيم المدني والتنمية والحوكمة المحلية. كان عضواً في مبادرة سوريا (جزء من مبادرة Common Space في بيروت) التي تعمل على تمكين الناشطين من أجل السلام والحوار. تخرج من جامعة تكساس في العام 1989 ثم حاز منها أيضاً على درجة الماجستير في العمارة في العام 1992. بحث وحاضر في موضوعات تتعلق بالتاريخ والاقتصاد وسياسات التنمية في العالمين الإسلامي والعربي. كان المدير التنفيذي للامانة السورية للتنمية وعمل أيضاً كشريك في سرادق، وهو تجمع استشاري للتنمية الحضرية وإدارة التراث الحضري في حلب.

تركز عمله على تمكين ادخال اعتبارات التنمية المؤسسية والاجتماعية والاقتصادية في عملية انتاج العمارة والحفاظ على التراث المعماري. نال جائزة الآغا خان للعمارة لعام 2007 تكريماً لدوره كقائد فريق المشروع اليميني الألماني للتنمية الحضرية في شبام في اليمن و شارك كعضو لجنة تحكيم لهذه الجائزة لدورة عام 2010.

الثابت والمتحول في تاريخ ملكية الأراضي في بيروت مارلين غريب

قادت الإمبراطورية العثمانية، بتأثير من السلطات الغربية، سلسلة إصلاحات عُرِفَتْ "بالتنظيمات" في أواسط القرن التاسع عشر. فكان إصدار "التنظيمات" عام 1839⁹ التعبير الإداري لرغبة في تحديث هيكليّة الإمبراطورية والمدن، حيث أنهت القوانين الجديدة الأساليب السابقة لحياسة وإدارة الأراضي والأبنية، لتُقارب في ذلك القانون الغربي. فخلال بضعة عقود تبدّل النظام القديم للإنتاج العقاري والمدني، وأصبحت المسألة العقارية ركيزة تلك التحوّلات البنيوية.

لم تُدخل الإمبراطورية العثمانية في بداياتها أي تعديل جذري على النظام العقاري الموروث من عهد المماليك، وإكتفت ببضعة قواعد جديدة إلى حين إعتمادها الإصلاحات المُستوحاة من القانون الوضعي الغربي في منتصف القرن التاسع عشر. كان القانون العقاري القديم يُنظم عدة أشكال ملكية الأراضي، والتي كانت الأراضي "الميرية" التابعة للسلطان أكثرها إنتشاراً. أما الأراضي "الملّك" فكانت حالات نادرة جداً يُسمح فيها للمالك ببيع أو وهب أو توريث ملكه. كما أن هناك "الأوقاف" التي تُشكل أملاكاً طائفية غير قابلة للتصرف والتي لا يمكن بيعها أو رهنها أو إعارتها. والأراضي "الميتة" عبارة عن أراضي صخرية تعود ملكيتها أيضاً للسلطان. أما الأراضي "المحمية" أو "المتروكة" فتشمل الغابات والمراعي التابعة للدولة ولكن مع حق الإنتفاع لسكان القرى. وكان هناك أشكالاً أخرى لإستعمال الأراضي، مثل "المُشاع" الذي شكّل نظاماً عقارياً مبنياً على حق الإستخدام الجماعي. كما يمنح حق "الإرتفاق" السكان إمكانية إستعمال مساحات ركن العربات، والأسواق الشعبية، والأماكن المُتوقّرة، والطرق، والمناطق المحاذية، والبيوت، والأملاك الخاصة واستراحات المسافرين. وكان للسكان حقّ التّجول في الأراضي "المتروكة" و"الميرية" و"الميتة"¹⁰.

شكّل إدخال حق الملكية الخاصة التعديل الأعمق في التنظيمات العثمانية، مع ما نتج عنه من تدابير إدارية مثل بداية السجل العقاري، مع إعتمادها "دفتر خانة"، والتسجيل الإلزامي وضرائب الملكية. إذ وضعت سلسلة قوانين لخصخصة الأراضي وتحديد ملكيتها من خلال التسجيل وتوزيع سندات ملكية. وهدفت تلك القوانين لإصلاح نظام الضرائب بتعميم الدّفع النقدي، بدل العيني، للضرائب، ولتّشريع رهن واستملاك ونقل وحياسة الأراضي. ففي عام 1858 أنشأت الدولة العثمانية إدارة جديدة مخصصة للأراضي، سميت "طابو" أي سجل عقاري، كانت وظيفتها تسجيل أو الإيجار على تسجيل الأراضي بإسم المقيمين عليها، وتالياً تحديد المالك. دُمّرت خصخصة الأراضي، بتوزيعها سندات ملكية، نظام "المشاع" وأدت إلى نشوء ملكيات خاصة كبيرة. إذ تجنّب المزارعون تسجيل الأراضي لتفادي الضرائب بينما دفع الوجهاء للحصول على سندات الملكية. وازدادت أيضاً ملكيات "الأوقاف" فَخَلَقَتْ تلك التدابير طبقة إجتماعية جديدة، حيث تَسْنَى للمرابين من سكان المُدن حيازة أراضي ريفية وللوّجهاة الريفيين الإنتقال إلى المُدن¹¹.

شكّل ذلك التعديل في الملكية العقارية أوّل قطيعة مع الماضي وأنشأ مساراً نهائياً لتحوّل النظام العقاري. وفي بداية القرن العشرين وُضِعَ نظام عقاري عثماني جديد لإعادة النّظر في مجمل الإصلاحات يَضُم أربعة مراسيم قانونية: الأول يتعلق بتحديد وتسجيل الملكية العقارية - بتاريخ 18 شباط 1913؛ والثاني حول توريث الأملاك غير المنقولة - بتاريخ 21 شباط 1913؛ والثالث لتّشريع رهن الأملاك العقارية كضمان للقروض - بتاريخ 25 شباط 1913؛ والرابع حول حيازة الأملاك غير المنقولة - بتاريخ 20 آذار 1913. استكملت تلك الإصلاحات بتنظيم وإعادة النّظر بالأعراف المُعتمدة لإدارة المساحات المُدنية.

الأعراف القديمة والتنظيم المُدني الجديد

جاءت إصلاحات "التنظيمات" المُتعلّقة بالمُدن كتعبير عن رغبة بتأمين "النظافة والفعالية والجمالية". كما أنها قدّمت للسلطة العثمانية المركزية قدرة تحكّم مباشرة من خلال تنظيم المُدن من موقع الأعلى. فأنشئت مجالس بلدية ذات صلاحيات إدارية وضرائبية في المدن. كما ارتكز التّنظيم المُدني على التّمييز بين المساحة العامة والخاصة. فصدرت قوانين بشأن المصلحة العامة، وتخطيط الطرقات، وزرع الأشجار... الخ. إلّا أن هذا التنظيم الهادف لتحديث المُدن زرع الأعراف القديمة.

⁹ Young George, *Corps de droit ottoman. Recueil des codes, règlements, ordonnances et actes les plus importants du droit intérieur, et études sur le droit coutumier*, Oxford, Clarendon Press, vol. VI, 1906.

Abdel Nour Amin (ingénieur auprès de la municipalité de Beyrouth), *Loi de la construction, traduction et explication de la loi de la construction et de la propriété* (en arabe), Beyrouth, Imprimerie Al Dunia, 1896.

¹⁰ Mawerdi, *Les statuts gouvernementaux* (ou règles de droit public et administratif), traduction et notes de E. Fagnan, Le Sycomore, 1982.

¹¹ Dubar (Claude) et Nasr (Salim), *Les classes sociales au Liban*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris 1976.

Chevallier (Dominique), *La société du Mont Liban à l'époque de la révolution industrielle en Europe*, Paris, Librairie orientale, Paul Geuthner.

Hansen Jens, *Fin de siècle Beirut. The Making of an Ottoman Provincial Capital*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

شكلت وسيلة الاستملاك من أجل المصلحة العامة إحدى أول الإصلاحات المعتمدة، خاصة في العاصمة أسطنبول ومدن المقاطعات العثمانية الأخرى. فكانت الوسيلة الأساسية للشروع بأي تحول لمساحات المدينة، وركيزة قانون التنظيم المدني الحديث. يشدّد مهندس بلدية بيروت، أمين عبد النور¹²، المُكلف بترجمة وتفسير القانون الجديد على أولوية مبدأ المصلحة العامة وعلاقته بالحدثة، حيث يقول: "الاستملاك قرار حكومي لا يراعي قبول أو رفض المالك، إذ أن المصلحة العامة تعلو فوق كل اعتبار، وعدم الاستملاك يشكّل عقبةً في طريق الحضارة الحديثة." ويتابع المهندس أن ذلك التدبير شرط أساسي لتجهيز وتنمية المُدن، وبالتالي لتطويرها. إعتُمدت تلك الإجراءات في بلدية بيروت عام 1915 لاستملاك أحياء وسط بيروت من أجل إعادة إعمارها.

تُثير تلك التغييرات مسألة أساسية هي كيفية استخدام المساحة "الجماعية" (والتي لا يمكن وصفها بعد "بالمساحة العامة" كما هو مفهوم بالقانون الفرنسي)، فالبنود 5 من التنظيم المُدني يمنع البناء في ساحات الجوامع والساحات العامة، أو استخدامها لأي غرض خاص، إلا في حالات الضرورة الإستثنائية بإذن من الباب الأعلى. يظهر ذلك البند رغم قصره التناقض بين القانون العرفي لإستخدام المساحات وضرورة تنظيم هذا الإستخدام، مع الحفاظ على إمكانية الإذن الخاص وأما الإستثنائي. مما يشكّل تحولاً جوهرياً في وضع المساحة العامة وكيفية استخدامها، ويبرر التفسير المطول الذي يخصصه أمين عبد النور لهذا الموضوع في الترجمة العربية للنص العثماني. ينبع هذا المنع المنصوص عليه في البند 5 من القانون الفرنسي الذي يميز بوضوح بين المساحة العامة والمساحة الخاصة. إلا أن المساحة العامة في "التنظيمات" العثمانية ليست بالضرورة على تناقض مع المساحة الخاصة، بما أن المساحة "الجماعية" (التي تحاول "التنظيمات" تحويلها إلى مساحة عامة) هي الإمتداد الطرقي للمساحة الخاصة. إضافة إلى ذلك فإن إدارة تلك المساحات الجماعية التي كانت من شأن الجماعة بأكملها أصبحت بيد السلطات العامة¹³. أعيد النظر بحالة المساحات وطريقة استعمالها. التبرير الذي يقدمه مهندس بلدية بيروت يظهر بوضوح المشكلة التي يثيرها منع إستخدام المساحات الجماعية، إذ يُحاول بدايةً تعريف المساحات الجماعية وتبرير الحاجة لها: "يحتاج السكان لأماكن يجتمعون فيها لقضاء أوقات فراغهم أو إقامة الأعراس أو إجراء مراسم الدفن أو الإحتفال بالأعياد وإستضافة الغرباء في المدينة". ويشمل في ذلك تصنيف الساحات والشواطئ وفضاف الأنهر وجوار البنائ كأراض "لا يملكها أحد ويستخدمها السكان، بحكم الأعراف والتقاليد، للتنزه والإستراحة ووضع البضائع وري المواشي؛ وأماكن العبادة من ضمن تلك المساحات"¹⁴. ويضيف أن ذلك القانون يحمي المساحات الجماعية من المضاربات العقارية أو الإستملاك من قبل الأشخاص والبلديات، إذ أنه يمنع تحويلها لملكية خاصة تحرم المدينة من حق إستخدامها. ويشدّد المهندس على محدودية صلاحيات البلديات (الحديثة الإنشاء) إذ لا يحق لها التصرف بتلك المساحات أو تغيير وجهة استعمالها العام، حيث أنها كالطرق (البند 49 من القانون العقاري العثماني) لا يمكن بيعها أو إستملاكها أو البناء عليها أو زرعها. ويقول: "الأماكن العامة المزروعة في البلدان المُتطورة ليست في الأساس مساحات عامة وإنما ملكيات خاصة استملكها البلديات من أجل إنشاء حدائق عامة"¹⁵. ختاماً، يقترح عبد النور الإبقاء على حق "الإرتفاق" فيما يختص بتلك المساحات إلى جانب استعمالها بشكل يتناسب مع متطلبات التنظيم المُدني الغربي. يمنع المنطق الجديد لهذا القانون التعديت على الطرقات العامة ويضعها تحت سلطة الدولة دون تدخل السكان.

حاولت السلطة العثمانية تخفيف وطأة صدمة "التنظيمات" باعتمادها على مراحل أو بتلطيف بعض الإصلاحات. إلا أن الأثر الأكبر "للتنظيمات" تجلّى في المُدن كما يشير دومون (P.Dumont): "استطاعت الأرياف أن تُحافظ على طابعها التقليدي رغم "التنظيمات"، لكن المدن شهدت في الفترة نفسها تحولات شديدة الوضوح"¹⁶. فقد وضعت آليات مُستوردة لتنظيم المُدن منذ منتصف القرن التاسع عشر، من خلال قانون جديد للمساحات المُدنية وإنشاء المجالس البلدية والمُنشآت العمرانية، كما جرى في بيروت في بداية القرن العشرين.

شكل إعتقاد القانون الجديد للتنظيم المُدني، المستوحى من أوروبا والذي تستند شرعيته على مبادئ النظافة والجمالية، تغييراً جذرياً حيث أنه تأسس على مبدأ التمييز بين المساحة الخاصة والمساحة العامة، وتطلّب إنشاء إدارة لحراسة المُلْك العام¹⁷.

¹² Abdel Nour Amin, 1896, *op.cit.*

¹³ Yerasimos (Stéphane), « A propos des réformes urbaines des Tanzimats », in, *Villes ottomanes à la fin de l'empire ottoman*, L'Harmattan, Paris 1992, pp. 17-33.

¹⁴ Abdel Nour (Amin), *Ibid.*, p.4.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Dumont (Paul), « La période des tanzimat (1839-1878) », in *Histoire de l'empire ottoman*, sous la direction de Montran, Robert Fayard, Paris 1989.

¹⁷ Ghorayeb (Marlène), *Beyrouth sous mandat français, construction d'une ville moderne*, Paris, Éd. Karthala, 2014.

وضع نظام عقاري جديد للمشرق في عهد الإنتداب الفرنسي

لاقى إصلاح النظام العقاري العثماني استحساناً وانتقادات في الوقت نفسه من قبل إدارة الإنتداب الفرنسي الوارثة للإمبراطورية العثمانية. فقد اعتُبرت إعادة النظر في المبادئ التأسيسية تطوراً أكيداً، "ثورة في الأحكام المُعتمدة في العقيدة الإسلامية". إلا أن تلك الإصلاحات بقيت غير كافية في نظر إدارة الإنتداب الفرنسي حيث أنها لا تُغيّر المبادئ الأساسية للقانون العقاري. "لم يوضع قانون عقاري جديد بالمعنى الحقيقي، وإنما جرى تحسين النظام القديم". واعتبر الإرث العثماني مصدر مشاكل يؤدي إلى العديد من النزاعات.

كان الإصلاح العقاري من أول اهتمامات إدارة الانتداب. فالنظرية التي تستخلص من مختلف النصوص الصادرة عن الدوائر العقارية كانت واضحة حول فكرة ان الملكية الخاصة تُشكل امكانية التملك "الحديثة والمتطورة" الوحيدة. وجرت مقارنة تلك المسألة من ناحية "درجات التطور" حسب المناطق؛ فالأشكال العرفية الأكثر بُعداً عن القانون الفرنسي اعتُبرت بالطبع الأقل تطوراً، كما يظهر بوضوح في السطور التالية: "تتواجد أنماط تملك بدائية إلى جانب الأكثر تطوراً. فهناك تطلعات متواضعة للملكية ترتكز بالتالي على مفاهيم أولية وبسيطة للقانون، وهناك تطلعات تُكرسها القوانين الغربية الأكثر تطوراً أي أحدث مفاهيم الملكية. إلا أن تلك التطلعات نابعة من تطور ومفاهيم قانونية مشتركة رغم اختلافاتها الظاهرية". في ما يتعلق بالإصلاحات العقارية، كان على الإنتداب إدارة الإرث العثماني على تنوعه، كالأوضاع المتفاوتة في المناطق الريفية وخصوصية جبل لبنان والمدن.

كانت إدارة الإستعمار الفرنسي قد واجهت عدة أنظمة عقارية واكتسبت خبرة طويلة في هذا المجال. لم يكن هناك أي تردّد بالنسبة لخيار النموذج العقاري الواجب إنشاؤه، إلا أن المشاكل التقنية أثارت جدلاً حول سبل تطبيق المنهجية المُكتسبة من خبرة المُستعمرات الأخرى في المشرق، فكان التساؤل حول إمكانية اعتماد قانون Torrens، إذ أنه القانون الذي يعتمد في تونس ويرتكز على نظرية تسجيل إعلان وتعيين المبلاني¹⁸. وكان Noel Pardon قد إستوحى من قانون Torrens وتجارب تونس النظام الذي وُضع في كاليديونيا الجديدة. كما كان لقانون Torrens تأثيراً كبيراً على النظام العقاري المعتمد لاحقاً في غرب أفريقيا في 24 تموز 1906، وفي مدغشقر في 4 شباط 1911، وفي المغرب 12 آب 1913، وفي أفريقيا الإستوائية في 12 كانون الأول 1920، وفي الهند الصينية في 21 تموز 1925. ويعبر L.Cardon عن تلك التساؤلات المنهجية في أطروحته: "بالنسبة لإنشاء نظام عقاري للدول التي كانت تحت الإنتداب، فمن الطبيعي أن تلجأ سلطات الإنتداب للسبل المُعتمَدة في بعض المُستعمرات، كتونس ومدغشقر والهند الصينية والمغرب. في تلك البلدان اعتمد نظام تسجيل الأراضي إلى جانب نظام الملكية المحلي الذي بقيت تخضع له الأراضي غير المسجلة والتي كانت إجمالاً ملك السكان المحليين. أما في سوريا فكانت المسألة مختلفة، إذ لم يكن هدف الحكومة توطن قادمين جدد وإنما تأمين إنشاء الملكية وإستقرارها لمصلحة مجمل السكان الأصليين. فكانت المنهجية المُتبعة لتسجيل العقاري والمحافظة على العقارات هي إضافة دوائر إلى دوائر "دفتر خانة" الموجودة أصلاً¹⁹. اختلف طرح المسألة إذاً في دول المشرق لعدة أسباب. إذ كان لفرنسا مع الإنتداب صفة جديدة تختلف عن الاستعمار أو الحماية (ولم يفهم موظفو إدارة الإنتداب ذلك الإختلاف بسهولة على مدى عقدين)، فالانتداب وضع محدود زمنياً لا يتضمن مستوطنات استعمارية. إضافة إلى ذلك فلم يكن من الممكن تجاهل المؤسسات القانونية العثمانية رغم إنتقادها: "وجدنا أمام سكان لديهم مؤسساتهم القانونية الخاصة المطورة من قبل النظام العثماني، إلا أن التجربة برهنت فوراً عن نقص التنظيم في تلك المؤسسات وعدم قدرتها على تأمين أساس الثروة الاقتصادية الذي هو ضمان الملكية"²⁰. فكان الهدف إيجاد منهجية تسمح بتطوير النظام العقاري مع أخذ الإرث العثماني بالإعتبار، دون صدام مع السكان المحليين.

أنشأت الدوائر العقارية في تموز 1921 بهدف إعادة تنظيم دوائر "دفتر خانة"، وتنظيم السلطة العامة للأوقاف، وإنشاء هيئة مسح للأراضي، وإستحداث نظام جديد للرهن. كان وضع المناطق الريفية مصدر قلق أكبر لإدارة الإنتداب في المشرق، حيث أنه يظهر "خللاً في النظام العقاري" غير موجود في المدن التي كان قد تمّ تحديد عقاراتها وتسجيل أبنيتها. فوضع بر نامج يتضمّن تحديث السجلات العقارية، والتعرف على الأملاك العقارية لدراستها ووضع خرائط مساحة، وتحديد الوحدات الإدارية، وتطبيق سندات الملكية، ورسم حدود كل ملكية (مبنى، ملك، وقف، ميري)، وتقدير قيمة الأبنية ومردودها، وإنشاء سجل عقاري جديد ومصفوفة للأدوار.

أضيف التنظيم الجديد الى القديم ابتداء من عام 1921 فتم الاحتفاظ المؤقت بال"دفتر خانة" مع إعادة تنظيمه وتطبيق القانون العثماني الصادر في 5 شباط 1913. وكان من أهم الأحداث في هذا المجال صدور مذكّرة عن الدائرة العقارية، بتاريخ 27 كانون الثاني 1926، تقترح وضع تنظيم مؤسسة السجل العقاري، وتشريع قانون ملكية "تابع

¹⁸ Cambon, *La loi foncière et règlement annexe*, Paris, 1893.

¹⁹ Cardon (Louis), « Le régime de la propriété foncière en Syrie et au Liban. » -Thèse de doctorat. Université de Paris, Faculté de Droit, Paris, 1932, p 317. p.121.

²⁰ *Ibid*, p. 5.

للمبادئ القانونية الأوروبية" يُطبَّق من جميع الدُول الخاضعة للإنتداب²¹. فأصبح إصلاح النظام العقاري رسمياً مع صدور أربعة مراسيم بتاريخ 15 أيار 1926، يتعلق الأول بإحصاء وتحديد الأملاك العقارية، ويوضح الثاني تفاصيل تطبيق الأول، ويركز الثالث على مؤسسة السجل العقاري، بينما يقضي الأخير بوجود إرفاق التسجيل العقاري بخرائط الأبنية. تضمّن النظام الجديد المُستوحى من قانون Torrens تحديد الأملاك العقارية، وإجراء مسح عقاري، والتنظيم القانوني للأملاك بناء على مبدأ التعارض الإداري وتحديد حقوق الملكية التي قد تؤدي إلى رهنها، ووضع توصيف رسمي يُعطي الأملاك هوية من خلال تسجيلها في السجل العقاري. قدّم المرسوم رقم 3339، الصادر في 12 تشرين الثاني 1930، قانوناً للملكية يُطبَّق في جميع دول المُشرق ويُنظّم الملكية العقارية والحقوق العقارية؛ فألغى بذلك القانون العثماني وقدم تعريفاً للأملاك مقسم لثلاث فئات.

أدّى ذلك الإصلاح الشامل إلى تعريف واضح وتشريع مناسب للأملاك الدولة. كما وُضعت تدابير لتحديد وضع الأملاك المُخصّصة للاستخدام العام، مع تعيين القيود على الأفراد التي يفرضها إنشاء تلك الأملاك للحفاظ عليها. فأخذت إدارة المُفوضية السامية على عاتقها تحديد أملاك الدولة ووضع تنظيم لسبل الحفاظ عليها والتصرف بها. وتولّت هيئة السجل العقاري تحديد الأملاك العامة والخاصة للدولة، فعرف مرسوم 10 حزيران 1925 الأملاك العامة على أنها "كُل ما هو مُخصّص للإستخدام من قبل الجميع أو بهدف لخدمة عامة." ويشمل ذلك السواحل، والبحر، ونبابيح المياه، والبحيرات، والشلالات التي قد تُغذي الطاقة، والقنوات، والسدود، والمنشآت العسكرية، وخطوط البرق والهاتف، وجميع وسائل الإتصال، والمرافق، والمنشآت العامة. وأنشئت لجنة مختصة لتحديد تلك الأملاك مؤلفة من: مهندس من إدارة الأشغال العامة، وموظف مالي، وعضو من بلدية المنطقة المعنية. ثم جاء المرسوم رقم 275، الصادر في 5 أيار 1926، ليكمل تنظيم الأملاك الخاصة للدولة المُنتدبة، فمُنح للدول أملاك الحكم العثماني.

اعتُبرت اصلاحات النظام العقاري من أهم الإنجازات المُحقّقة في المُشرق. وفي معرض دمشق عام 1936، عرّض القسم الزراعي للدوائر العقارية الأشغال المُنفذة من خلال عدد من الخرائط والوثائق. كما حلّ نظام جديد لإعلان حقوق الملكية مكان "دفتر خانة" الموروث من الأمبراطورية العثمانية، وقُسمت أراضي "المُشاع"... وتولّت تلك الدائرة وضع مخططات من أجل الدراسات المُخصّصة لتنظيم ومُو المُدن. وبالإضافة إلى خرائط المساحة، قدّم السجل العقاري للبلديات الراغبة الخرائط الشاملة لدراسات تنظيم ومُو المُدن، وُضعت تلك الخرائط بمقاييس مختلفة (1/2000 و 1/5000) لترسيم الأراضي بهدف دراسة المرافق الصحية وشبكات الصرف الصحي وتوزيع المياه.

الدوائر العقارية: إرث فرنسي

وُضِع النظام الجديد لحقوق الملكية عام 1926 بهدف إرساء مفهوم الملكية العقارية الفردية وتحديد وضعها المادي والقانوني. فاعتبر ذلك النظام ملكية الأرض وسيلة للإنتاج والائتمان من المُمكن نقلها دون مخاطرة. وشكلت الأملاك غير المنقولة الركيزة الثابتة للملك وحق الملكية. كما إرتكز ذلك النظام على المسح العقاري، حيث تشمل خرائطه ارتفاعات التلاصق، وحقوق المرور، وارتفاعات إيصال وتصريف المياه. فحلّ الوضوح محلّ الإلتباس الذي كان يتسم به الـ"دفتر خانة". تضمّنت وثائق السجل العقاري سجل الملكية، وسجل البيع والشراء، وخرائط المساحة، والمُستندات الثبوتية. زَعزعت تلك الإصلاحات البنية الإجتماعية، كما أشارت بوضوح الدوائر العقارية: "سيكون لتكريس حق الملكية أثراً هاماً على الصعيد الإجتماعي في كل طبقات المُجتمع. فإنشء وحماية الملكية يربط سكان الأرياف بأراضيهم، ويساهم في إستقرار القبائل البدوية وينمي لديهم حب النظام الذي من دونه لا جدوى من أي عمل. كما يعزز لديهم حب الحرية الذي يُعطيه العمل، ويزرع في قلوبهم محبة عائلاتهم أولاً ثم محبة الوطن، ويرسخ باختصار البناء الوطني على أسس متينة" إلا أن إنشاء وحماية الملكية سوف ينعكس لاحقاً أيضاً على إمكانيات بناء أسس التنظيم المُدني القانونية والتقنية. مهدت تلك الإصلاحات للتنظيم المُدني الذي أعتد المسح العقاري كوسيلة أساسية. فخرائط المساحة التي وُضعت في تلك الفترة شكّلت لعقود عديدة، وحتى نهاية الحرب الأهلية في المناطق النائية، الركيزة الأساسية لأي مشروع تنظيمي. بقيت دائرة المسح العقاري بإدارة Duraffourd الذي نظمها منذ نشأتها طول فترة الإنتداب وحَققت إنجازاً ضخماً. استقدم Duraffourd خُبراء من روسيا البيضاء إلى المُشرق بسبب نقص المساحين والخُبراء المُرسلين من فرنسا وعدم توفّر عدد كافٍ من الأشخاص المؤهلين محلياً. أنشئت تلك الدائرة كي تُصبح محلّية على المدى الطويل، مما يفسر توظيف عدد هام من السكان المحليين بهدف تأسيس كُلية هندسة ومسح جغرافي في بيروت.

أكملت الدائرة العقارية إصلاحات النظام العقاري قبل نهاية فترة الإنتداب، وإضعةً بذلك حجر الأساس. إلا أنه يجدر التساؤل في هذا المجال كما في مجال التنظيم المُدني عما كان من المُمكن تحقيقه لولا "التنظيمات". باختصار، تَقسمت

²¹ Archives du ministère des Affaires étrangères (Nantes). Note du 27/01/1926. Dossier 353. Le 15 mars 1926, la réforme a fait l'objet des arrêtés du Haut-Commissariat, n° 186-187, 188-189.

الإصلاحات إلى ثلاث فئات: الإصلاحات القانونية - والإصلاحات الإدارية الهادفة لإعادة تنظيم الدوائر العقارية - وإصلاحات تقنية تؤسس للنظام الضريبي للملكية العقارية من خلال التسجيل والمسح. إذ أدى ترسيخ الملكية العقارية لوضع نظام للضرائب وللرهون العقارية، فأصبحت الأرض وسيلة إنتاج وائتمان. لم يكن ممكناً لبيروت أن تصبح قطباً اقتصادياً في المنطقة والعالم لولا تلك الإصلاحات ذات المحور الاقتصادي والاجتماعي. وكانت الدولة مجدداً في صميم تلك التدابير من حيث تأمينها للإشراف والضمانة والأمن. من ناحية أخرى، لم يكن بالإمكان وضع تنظيم مدني مستوحى من فرنسا دون تكريس حق الملكية الخاصة وإعتماد المنطق العقاري.

لا يختصر المنطق العقاري ببعده القانوني، وإنما يعكس تنظيم المجتمع والممارسات وأنماط الإنتاج والإقتصاد... الخ. ما زال للتنظيم المدني في لبنان اليوم مرجعيات مباشرة من القانون العثماني؛ إلا أن أنماط السكن واستخدام المساحات تتعدى الناحية القانونية، فتستمر وتتأقلم مع هذه التحولات.

مراجع:

- Abdel Nour Amin (ingénieur auprès de la municipalité de Beyrouth), *Loi de la construction, traduction et explication de la loi de la construction et de la propriété* (en arabe), Beyrouth, Imprimerie Al Dunia, 1896.
- Cardon Louis, « Le régime de la propriété foncière en Syrie et au Liban. » -Thèse de doctorat. Université de Paris, Faculté de Droit, Paris, 1932, p 317. p.121.
- Cambon, *La loi foncière et règlement annexe*, Paris, 1893.
- Chevallier Dominique, *La société du Mont Liban à l'époque de la révolution industrielle en Europe*, Paris, Librairie orientale, Paul Geuthner.
- David Jean-Claude et Beyhum Nabil, « Composition et recomposition des espaces publics dans le centre-ville. Espaces publics, communautaires, privés, dans les villes du Moyen-Orient (Alep-Beyrouth) », Plan Urbain, Paris 1992. *Espace public dans les villes arabes*, Coll. C. de l'IRMAC, n° 2, 1993.
- Dumont Paul, « La période des tanzimat (1839-1878) », in *Histoire de l'empire ottoman*, sous la direction de Montran, Paris, Robert Fayard, 1989.
- Ghorayeb Marlène, *Beyrouth sous mandat français, construction d'une ville moderne*, Paris, Éd. Karthala, 2014.
- Hansen Jens, *Fin de siècle Beirut. The Making of an Ottoman Provincial Capital*, Oxford, Oxford University Press, 2005. [1] [2] [3] [4] [5] [6] [7] [8] [9] [10] [11] [12] [13] [14] [15] [16] [17] [18] [19] [20] [21] [22] [23] [24] [25] [26] [27] [28] [29] [30] [31] [32] [33] [34] [35] [36] [37] [38] [39] [40] [41] [42] [43] [44] [45] [46] [47] [48] [49] [50] [51] [52] [53] [54] [55] [56] [57] [58] [59] [60] [61] [62] [63] [64] [65] [66] [67] [68] [69] [70] [71] [72] [73] [74] [75] [76] [77] [78] [79] [80] [81] [82] [83] [84] [85] [86] [87] [88] [89] [90] [91] [92] [93] [94] [95] [96] [97] [98] [99] [100]
- Mawerdi, *Les statuts gouvernementaux* (ou règles de droit public et administratif), traduction et notes de E. Fagnan, Le Sycomore, 1982.
- Dubar Claude et Nasr Salim, *Les classes sociales au Liban*, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Paris 1976.
- Yérasimos Stéphane, « A propos des réformes urbaines des Tanzimats », in, *Villes ottomanes à la fin de l'empire ottoman*, Paris, L'Harmattan, 1992. pp. 17-33.
- Young George, *Corps de droit ottoman. Recueil des codes, règlements, ordonnances et actes les plus importants du droit intérieur, et études sur le droit coutumier*, Oxford, Clarendon Press, vol. VI, 1906.

السيرة الذاتية:

مارلين غريب مهندسة معمارية ودكتورة في التخطيط المدني. هي استاذة في École Spéciale d'Architecture في باريس منذ عام 2008 وباحثة في Centre de Recherche sur l'Habitat. تتركز أعمالها على نشر المعرفة في التخطيط المدني في سياق التحولات والعمولة ضمن ثقافات مختلفة كما على أهمية التدريب على التخطيط المدني في ظل التحولات المدنية الحالية. لها عدة منشورات و أبرزها كتاب *Beyrouth sous mandat français Construction d'une ville moderne*, الذي صدر عن دار نشر كارثالا عام 2014.

| المحور الثاني: إدارة الدولة للأموال، بين العمل التنظيمي والعمل الضريبي

الملكية العقارية في لبنان: عرض قانوني سيباستيان لامي

لمحة تاريخية

الملكية الخاصة في الامبراطورية الرومانية

عرفت جميع الحضارات شكلاً من أشكال حيازة الأراضي، كالحضارة المصرية القديمة وبلاد ما بين النهرين، الخ. إلا أن بلورة قانون الملكية كما نعرفه اليوم بدأ مع الرومان الذين كانوا أول من أولى أهمية كبرى لحماية الملكية الخاصة. كما أن فكرتهم الرئيسية كانت بلورة قانون عالمي يصلح للامبراطورية بأكملها وليس فقط لروما. فانتجوا مفاهيم تُستعمل حتى اليوم في التشريع اللبناني، منها:

- التمييز بين ملكية المنقول وغير المنقول.
- تقسيم حق الملكية لثلاثة أقسام: حق الاستخدام، حق التمتع وحق التصرف. Usus - fructus - abusus.
- نظام الارتفاقات والرهن العقاري.
- وسائل التملك.

عند انتهاء حكم الامبراطورية الرومانية ثم البيزنطية في المنطقة وانتشار الإسلام، عمّ نظام ملكية مبني على الشريعة واستمر في العهد العثماني.

الملكية في العهد العثماني

اكتسح العثمانيون عام 1516 المنطقة المعروفة حالياً بسوريا ولبنان. ومنذ ذلك التاريخ طُبّق القانون العقاري العثماني المبنى على أسس القانون الإسلامي. من جهة أخرى، كان العثمانيون يعتبرون الأراضي المحتلة من قبلهم ملكاً للحاكم، ما عدا المدن التي بقيت ملكية الأراضي فيها للسكان المحليين (ملك). فأصبحت الأراضي الأخرى (غير المدن) "ملكية أميرية" مقسمة بين "رغبة" عائدة للسلطان و"تصرف" عائد للمستثمر. كما تم تأسيس نظام عقاري خاص تابع مباشرة من القانون الإسلامي لينطبق على الممتلكات الدينية، وهو "الوقف".

تطوّر التشريع العثماني للملكية العقارية بشكل ملحوظ خلال فترة حكم المشرق. فابتداءً من سنة 1550 خضعت القواعد العرفية لما عُرف بـ "قانون الأراضي" الذي كَمَل المبادئ الكبرى للقانون الإسلامي الواردة في كُتُب الفقه. واستمر هذا القانون إلى منتصف القرن التاسع عشر وفترة الإصلاحات الكبرى المعروفة بـ "التنظيمات".

عام 1857 بدأ إصلاح هام ضمّ أحكام القانون الديني المتعلقة بالعقود والالتزامات في نص واحد سُمي بـ "المجلة"، دخل حيز التنفيذ عام 1877، كما أدخلت تعديلات هامة على "قانون الأراضي". يجدر بالذكر أن متصرفية جبل لبنان، التي كانت آنذاك أكبر مما يُعرف بجبل لبنان حالياً، حظيت باستقلالية نسبية ابتداءً من 1860 أنتجت منذ ذلك الحين نظاماً تَمَلِّك عُرفَ بـ "المُلك".

فتأسست إدارة عقارية سُميت "دفتر خانة" لوضع سجل عقاري، رغم أنه لم يتم إجراء أي مسح. غير أن القوانين المتعلقة بالممتلكات العقارية لم تكن آمنة بشكل كاف. فعلى سبيل المثال، كانت إجراءات التسجيل مختصرة، إذ تكفي إفادة مختار لإعلان ملكية الأرض، كما أنه لم يكن هناك أي مسح طوبوغرافي أو خريطة مساحة للأرض. فكانت من جراء ذلك مساحة الأراضي تقريبية، مما كان يتسبب بنزاعات بين الجيران على حدود أراضيهم، وما زال.

إضافة إلى ذلك، أقر قانون 24 تشرين الثاني 1880 المتعلق بالاستملاكات لأجل التخطيطات حكماً، مع لحظ الدمج المجاني للملكية في حال لا تتجاوز الأرض المُقتطعة ربع مساحة العقار بالنسبة لعمقه. وبقي مبدأ "الربع المجاني" معمولاً به لليوم رغم أنه يشكّل انتهاكاً غير متناسب لمبدأ قانون الملكية. صدرت قوانين عقارية جديدة عام 1910، وبالرغم من عدم القدرة على تنفيذها بشكل كامل بسبب سقوط الإمبراطورية العثمانية عام 1916، إلا أنها شكلت الإطار القانوني المعمول به حكماً في السنوات الأولى للانتداب الفرنسي.

الإصلاحات العقارية الكبرى في فترة الانتداب الفرنسي

بقي النظام العثماني مطبقاً خلال السنوات الأولى للانتداب. فالاستملاكات التي بدأت قبل سقوط الحكم العثماني في وسط بيروت طبقت من قبل سلطة الانتداب في بداية العشرينات وفق الأصول القانونية العثمانية²². كان المرسوم التشريعي 144/S الصادر في 10-6-1925 المتعلق بتقسيم الملك العام أول قانون إصلاحي للملكية العقارية. فمُنحت ممتلكات الدولة والبلديات وضعاً خاصاً، إذ أصبحت لا تُباع ولا تُكتسب ملكيتها عبر الزمن. أصبحت الملكية حقاً دستورياً عام 1926. فنصت الفقرة 15 من الدستور المعتمد حديثاً على أن "الملكية تحت حماية القانون، ولن يحرم أحدٌ من ملكه إلا للمصلحة العامة في الحالات التي ينص عليها القانون، ووفق تعويض مسبقٍ وعادلٍ لم تكن الملكية الخاصة وحدها المعنية، وإنما كل أشكال الملكية بما فيها "الملكية العامة".

شهد عام 1926 أيضاً بداية إصلاح عقاري كبير مع إقرار المسح في المرسوم 186 بتاريخ 15 آذار 1926، والسجل العقاري في المرسوم 188 بالتاريخ نفسه. كما أقر المرسوم LR/3339 بتاريخ 12 تشرين الثاني 1930 قانون الملكية العقارية المُستوحى من المبادئ الكبرى للقانون المدني الفرنسي، إلا أنه اعتمد بضعة جوانب من القانون العثماني. فبقي "الملك" في المتصرفية والمُدن، والملكية "الأميرية" في باقي المناطق مع تعزيز حق "التصرف"، وتم الاحتفاظ بالملكية المشتركة، "المشاع"، و بـ "الوقف". من جهة أخرى، حدت قانون الملكية العقارية أنظمة "الشيوع" و "الانتفاع" و "الارتفاقات" و "التأمين" الخ. عند الاستقلال كان قد تم مسح نصف الأراضي اللبنانية تقريباً، خاصة على طول الساحل وفي الجبال القريبة والبقاع.

الاستقلال

احتفظ لبنان المُستقل بمُجمَل النصوص المتعلقة بالملكية العقارية المنشورة خلال الانتداب، مع إجراء بعض التعديلات المُحددة. شجع قسم كبير من تلك التعديلات على المضاربات العقارية، مثلما حصل لدى إلغاء الضريبة على الأملاك غير المبنية. كما ساهمت عدة مراسيم نُشرت إبتداءً من الستينات بتفريغ مبادئ حماية الملكية العامة البحرية من جوهرها. وشجع ظهور قانون التنظيم المدني في الخمسينات على المضاربات العقارية أيضاً، بحيث كرس ضمناً مبدأ امكانية البناء أينما كان.

الملكية الخاصة والمصلحة العامة

حق الملكية مقدس في لبنان كما في جميع البلدان المُعتمدة على القانون الروماني، إلا أنه غير مطلق. لكن تسود في لبنان، ربما أكثر من البلدان الأخرى، فكرة أن الملكية العقارية هي أولاً أصول مالية يجب رفع قيمتها²³.

وإلى ذلك، فإن الدولة لا تمارس دورها المنظم من أجل تحقيق التوازن بين حماية حق الملكية والمصلحة العامة، بل هي تعزز المضاربات العقارية. فليس هناك تخطيط فعلي بالمعنى الإستراتيجي، ما عدا "الخطة الشاملة لترتيب الأراضي" المُصدقة بمرسوم عام 2009 والتي ما زالت تواجه صعوبة في التطبيق. ليس هناك، بشكل عام، سياسة عقارية حقيقية تهدف لضبط ارتفاع الأسعار. لا بل يصور ارتفاع الأسعار المستمر كمؤشر إيجابي وفقاً لمبدأ أن الأمور بخير طالما "القطاع العقاري" بخير. وليس هناك من يهتم لوضع العائلات الناشئة التي تجد صعوبة في السكن، أو الشركات التي تجبر على نقل مكاتبها بعيداً عن مراكز الأعمال.

خصائص قانون الملكية

يُعطي قانون "الملك" وبالتالي قانون "التصرف"، لصاحبه حق استخدام أرضه والاستفادة منها والتصرف بها بشكل مطلق ضمن حدود القوانين المرعية الإجراء (المادتان 11-14 من قانون الملكية العقارية). تتضمن ملكية الأرض امتلاك ما فوقها وما تحتها، فللمالك الحق بالزراعة أو البناء كما يشاء، ضمن القيود المنصوص عليها في القوانين والمراسيم (المادتان 13 - 16 من قانون الملكية العقارية).

في الثلاثينات كان النشاطان الأساسيان لزيادة قيمة العقار هما الزراعة والبناء. فمن هذا المنطلق كان الهدف الأهم للسجل العقاري والمسح تحصيل المبادلات وضمان المساحة المُحددة للأراضي. إضافة إلى ذلك، تم إدخال إجراءات متعلقة بالقروض العقارية على قانون الملكية بهدف تشجيع القروض المصرفية وبالتالي تحسين استثمار الأملاك. كان ذلك ضمن

²² Marlène Ghorayeb, *Beyrouth sous mandat français, construction d'une ville moderne*, Karthala,

²³ Voir en ce sens : Charbel Nahas, *Economie foncière et immobilière au Liban*, 1998, consultable sur :

http://charbelnahas.org/IMG/pdf/Economie_fonc__immob.pdf

استكمال الإصلاحات العقارية من خلال تأمين "تشريع يستند إلى الإحتياجات الاقتصادية والاجتماعية التي من شأنها تعزيز التطوير".

كان على الملكية العقارية تأمين تمويل تحديث المعدات الزراعية، خاصة في مجال الري، وكذلك مشاريع البناء. إلا أنه تبين تدريجياً أن مشاريع البناء مربحة أكثر من المشاريع الزراعية، أقله في المناطق القريبة من المدن. تهدف القيود المفروضة على الحق المطلق لاستخدام المُلْك والتصرف به إلى التوفيق بين الملكية الخاصة والمصلحة العامة. في الواقع تتبنى أحكام الملكية العقارية شبه حرفياً أحكام القانون المدني الفرنسي.

قال أستاذ حقوق بارز عن القانون الفرنسي: "منذ 1804 يعكس القانون المدني فشل الطابع المطلق للملكية من خلال تكريس بذور نسبيتها الحقيقية". ويضيف أن الملكية "تبدو قطعاً كمركز المواجهة المستمرة بين مبادئ الحق المطلق والتعديات المختلفة التي تتعرض لها باسم المصلحة العامة أو تقاطع المصالح الخاصة (...). ومن المُستغرب أيضاً توسيع القانون ليشمل منع المالك من البناء على مُلْك ورثته، إلا بشرط الالتزام بعدة معايير مختلفة تحددها الإدارة بشكل إلزامي"²⁴.

فتلك الأحكام التي تسعى لتأمين توازن عادل بين الملكية الخاصة والمصلحة العامة، والتي أدت إلى نقاشات حقوقية حادة في فرنسا، نُقلت إلى بلد تختلف فيه العلاقة بالأرض على الأقل من الناحية الأنتروبولوجية. القانون الفرنسي الذي يحد البناء هو قانون التنظيم المُدني بالذات. الأراضي غير قابلة للبناء إلا إذا ورد ذلك في مخطط للتنظيم المُدني. في لبنان، لم يمنع قانون التنظيم المُدني أحداً من البناء، حتى في غياب مخطط توجيهي.

القيود المفروضة على حق الملكية

يُمارس إذاً الحق المطلق ملكية الأرض وحرية زراعتها أو بنائها في لبنان ضمن حقوق الارتفاق والقوانين. حق الارتفاق بالمعنى الوارد في المادة 56 من قانون الملكية العقارية "هو تكليف مفروض على عقار معين لمنفعة عقار معين جار في ملكية شخص غير مالك العقار الاول ويقوم هذا التكليف إما بتحويل شخص آخر حق مباشرة أعمال تصرفية في العقار المفروض عليه التكليف، وإما بحرمان صاحب ذلك العقار من استعمال بعض حقوقه". قد تكون حقوق الارتفاق لمنفعة خاصة أو لمنفعة عامة. في حالة المنفعة الخاصة، تكون تلك الحقوق طبيعية أو قانونية أو بالتعاهد. حقوق الارتفاق الطبيعية هي أساساً هادفة الى عدم إعاقة او مفاقمة التدفق الطبيعي لمياه الأمطار بين الأراضي المجاورة. حقوق الارتفاق القانونية المتعلقة بالمصالح الخاصة متعددة ومختلفة وتشمل خاصة ما يتعلق بوقوع النظر والتلاصق وقطع الأشجار كي لا تتعدى على العقار المُجاور، وحق المرور. عندما يرفق عقار بحق مرور لصالح مالك العقار المُجاور، لا يحق لمالك العقار المرتفق الزرع أو البناء على الممر.

تهدف حقوق الارتفاق الطبيعية والقانونية بشكل عام لضمان علاقات جوار مسالمة وتجنب احتمالات النزاع في الاستخدام. لا يتعين على الإدارات العامة تنفيذها ولا الاشراف على تطبيقها، فيستطيع كل مالك الاستفادة منها وتبقي المرجعية للقضاء للبت في الخلافات المُحتملة. هناك أيضاً إمكانية وضع حقوق ارتفاق بالتعاهد (مقررة بين الأشخاص)، حيث يتفق مالكين أو أكثر على رهن أراضيهم بقيود. يحدث ذلك عادةً عندما تكون العقارات نتيجة فرز ويؤدي إلى حالتين:

- إما أن يرهن مالك الأرض المقتطعة بقيد لصالح الأرض المُتبقية التي يحتفظ بها، كي يتجنب مثلاً أن يبني الشاري بناءً عالياً يحجب عليه الرؤيا.

- وإما أن يكون المالك مستثمراً يودّ بناء مجموعة مبانٍ فاخرة، فيرهن جميع الأراضي المقسمة بحقوق التزام متماثلة ومتبادلة (سوف نعود لاحقاً لممارسة حقوق الارتفاق الجماعية).

كما يلحظ قانون الملكية العقارية إمكانية رهن الأراضي بحقوق ارتفاق للمنفعة العامة. فيخص البند 63 من القانون بالذکر الحقوق التي تسمح بالوصول إلى الشواطئ ومجاري المياه، أو تأمين أو تسهيل مهمة اعداد المسالك أو المنشآت العمومية، والعناية بها أو استعمالها، تاركاً للقوانين الخاصة مهمة تحديدها.

فتندمج إذاً حقوق الارتفاق للمنفعة العامة بالقوانين الإدارية المُتعددة والعائدة لتشريعات مختلفة، خاصةً:

²⁴ Jean-Louis Bergel, *Les servitudes de lotissement à usage d'habitation*, Thèse, Aix, LGDJ, 1973

- أنظمة الطرق والسكك الحديدية التي تُحدّد قواعد تراجع المباني عن الطريق بحسب وصف استعمال هذا الأخير،
- أنظمة الملاحظة الجوية التي تُحدّد علو المباني تحت الممرات الجوية،
- أنظمة المواقع الطبيعية التي تُحدّد من حرية مالكي الأراضي المُصنّفة في بعض الأماكن،
- أنظمة المواقع الأثرية التي تُحدّد أيضاً من حرية مالكي المباني المُصنّفة،
- أنظمة المنشآت المُصنّفة التي تضع التزامات على الاستثمارات التي قد تؤدي إلى مضايقات أو تلوث،
- أنظمة البناء التي تُحدّد معايير التصميم المعماري،
- أنظمة التخطيط التي تُملي مُستلزمات كثافة البناء المسموحة وتقسيم الأراضي.

انتهاكات حق الملكية

تتميز انتهاكات حق الملكية عن القيود التي تُفرض عليها، إذ تستهدف الانتهاكات جوهر حق الملكية من خلال الاستملاك، وليست كاليود التي تحد بعض سمات الملكية. يكون الاستملاك بنقل قسري للملكية، أي دون موافقة المالك. ولا تجوز الأ لمنفعة عامة.

في لبنان ينتج الاستملاك بشكل رئيسي عن التخطيط لإنشاء طرق تفتح المناطق المُعزّلة على التوسع المُدني، أو لتوسيع طرقات موجودة. فكثيراً ما يعني الاستملاك حينئذ التّضحية بقسم صغير من العقارات مقابل زيادة قيمة العقارات بشكل عام. وفي هذه الحال تتناسب المصلحة العامة (فتح طريق مثلاً) مع مجموعة مصالح خاصة (حيث أن العديد من المالكين يرحبون بجعل عقاراتهم مبروطة بشبكة الطرق). حالات الاستملاك لغير هدف تعزيز التوسع العمراني نادرة في الواقع إنما موجودة. فهناك مثلاً حالات إنشاء طريق سريع لتخفيف مدة التنقل بين المناطق. أما الاستملاكات غير المُتعلقة بإنشاء الطرقات فشيء معدومة، إذ ليس هناك استملاكات من أجل إنشاء حديقة عامة مثلاً، أو مدرسة، أو إعادة تصميم حي، أو المحافظة على بناء مُصنّف ضمن التراث.

قد يشمل انتهاك حق الملكية أيضاً مشاريع إدارية تقوم بها شركة عقارية، فتتزع الملكية من المالكين مقابل أسهم في الشركة المعنية. إلا أن هذه الحالة لا تُصنّف قانونياً كاستملاك²⁵. الاستملاك مُحدّد في القانون ولا يبرره إلا دافع مُتعلّق بالمصلحة العامة، كما أنه يخضع لضرورة تعويض عادل ومسبق.

في حال انتفاء أحد تلك الشروط يكون الاستملاك غير قانوني. إلا أن مبدأ التعويض العادل والمُسبق يصطدم بقانون "الربع المجاني" الموروث من العهد العثماني، والذي بقي خلال الانتداب وبعد الاستقلال، مع تعديل طفيف ورد في التسعينات.

إلى حين صدور قانون عام 1991 كانت القاعدة واضحة: يحق للإدارة الاستملاك ووضع اليد على جزء من ملك شرط أن لا يزيد عن ربع المساحة الإجمالية. وبذلك لم يكن يتوجب دفع تعويض الاستملاك من أجل التخطيط إلا في حال تخطت الـ 25% من مجمل مساحة العقار. فينتج عن الاستملاك الربع المجاني تقاسم القيمة المُضافة بين الإدارة المستملكة والمالك، مما ينافي مبدأ التعويض العادل والمُسبق. إمتدت أيضاً قاعدة الربع المجاني إلى عمليات التخطيط المُدني (الضم والفرز، الشركات العقارية).

تعرّضت قاعدة الربع المجاني لكثير من الانتقادات، خاصة فيما يتعلّق بالاستملاك من أجل التخطيط، لجهة الطابع غير العادل وغير المتوازن الذي تتسم به. فقرر المُشرع عام 1991 إيجاد آلية لتقاسم القيمة المُضافة مبنية على دراسة كل حالة على حدة، فُقرّضت من أجل ذلك الضريبة على تحسين القيمة.

إلا أن قاعدة الربع المجاني لم تُلغ كلياً بل أصبحت بمثابة افتراض تحسين القيمة. لا يترتب دفع تعويض مُسبق لاستملاك ما يقل عن ربع المساحة. إلا أنه إذا تبين بعد تنفيذ التخطيط أن الضريبة على تحسين القيمة المفروضة على باقي المملك هي أقل من قيمة القسم المستملكة دون تعويض، يحق للمالك مطالبة لجنة الاستملاك بتحديد الفرق وإجبار الإدارة على دفعه. بالمقابل، إذا نتج عن الاستملاك ارتفاع قيمة المملك المتبقي، يتوجب على المالك دفع الضريبة.

²⁵ Sébastien Lamy, Sami Ibrahim, Recueil des textes relatifs au droit de l'urbanisme et de la construction – annoté et commenté, éditions de l'Alba, publications de l'Université de Balamand, 2014.

ولكن في الواقع، لم تطبق تلك الآلية أبداً، ولم تدخل الأحكام المتعلقة بضريبة تحسين القيمة حيز التنفيذ. فستمر الإدارات العامة باقتطاع 25% من الأملاك دون دفع أي تعويض للمالكين. وبذلك تكون قد بقيت إعادة النظر بقاعدة الربح المجاني، كنظام لتقاسم القيمة المضافة محض نظرية. من جهة أخرى، تمّ استثناء الاستملاكات من أجل إنشاء الطرق من آلية الربح المجاني، حيث يتوجب في تلك الحالات دفع تعويض لأي استملاك مهما كانت مساحته صغيرة. كانت قاعدة الربح المجاني مطبقة حتى 2006 على جميع أنواع الطرقات، مما تسبب بانتقادات عدة إذ أن الأراضي المستملك جزء منها لا تستفيد مبدئياً من الوصول المباشر للطريق السريع.

ختاماً، فقد أثار أيضاً نظام حق الارتفاق من أجل التخطيط انتقادات حادة دفعت المشرع للتدخل عام 2006. سابقاً، عندما كانت الإدارة تودّ إنشاء طريق، كانت تُصدر مرسوماً يشرح المنفعة العامة للمشروع ويحدده على خرائط المساحة. فانتشرت بذلك على الأراضي اللبنانية، خاصة في فترة الخمسينات والستينات، عدّة تخطيطات طرقت على أملاك دون أن يتم استملاكها. عندما يفرض حق ارتفاق من أجل التخطيط على عقار، يمنع البناء عليه أو القيام بأية أشغال ما عدا الصيانة. فطبق هذا الفرض على عدة أراضٍ خلال نصف قرن دون أي استملاك، مما ألحق بالمالكين ضرراً مزدوجاً: تراجع قيمة أملاكهم بسبب قرار حكومي، وعدم الاستفادة من أي تعويض مادي. كان ذلك الوضع مجحفاً بحق المالكين، إلا أنه سمح بالحفاظ على النسيج العمراني القديم (كموقع مشروع بترو طراد أو مشروع فؤاد بطرس في بيروت). ومن أجل وضع حدّ للإجحاف تقرر أن مدة صلاحية فرض حق الارتفاق من أجل التخطيط تكون 10 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة لـ 3 سنوات. كما وُضِعَ نظام خاص عام 2011 للمخططات القديمة الصادرة قبل 1986 والتي انتهت صلاحيتها.

حق البناء كسمة رئيسية لحق الملك

شهد لبنان منذ 1930 نزوحاً هاماً من الأرياف وبدأت المُدن تتوسع خارج حدودها الإدارية. ومع انتشار السيارة تمّ إنشاء عدة طرق رئيسية وفتح العديد من المناطق، خاصة في محيط بيروت²⁶. ثمّ تم ضم وفرز مساحات كبيرة من الأراضي، التي كانت سابقاً زراعية، في المناطق التي بدأت تشهد ضغطاً عمرانياً من أجل تسهيل بنائها²⁷. فبدأ آنذاك طبيعياً أن يتمكن المالكون من بناء أراضيهم كما يشاؤون حتى إذا كانت منعزلة، شرط تأمين الوصول المباشر قدر الإمكان للطرق المنشأة حديثاً. فمثلما كانت زراعة الأراضي متاحة بحرية، كذلك أصبح البناء عليها متاحاً أيضاً.

لم تكن هناك تقريباً أية قيود على حرية البناء، ما عدا القيود التقنية أو حقوق الارتفاق القانونية أو بالتعاقد، أو ذات المنفعة العامة. لم يكن إذاً حق البناء شبه المطلق محدوداً إلا بقانون بناء من العهد العثماني، ترجمه إلى العربية المهندس في بلدية بيروت أمين عبد النور²⁸. لكن ذلك القانون بدأ يفقد صلاحيته منذ ظهور الباطون والأهواط المعمارية الجديدة. فصدر قانون بناء جديد عام 1940 لمواجهة تلك التحديات.

من حق البناء إلى قانون البناء

لم يهدف قانون 1940 لوضع إطار لتنظيم الأراضي، وإنما لضمان السلامة والصحة العامة. فأضيفت إليه معايير تقنية لتأمين متانة الأبنية وإنارتها وتهويتها²⁹. وتعود القواعد الأولى المتعلقة بالحجم، والتي تفرض تراجع المباني عن الطريق ابتداءً من علو معين، إلى ذلك النص. كما أدخل ذلك القانون قاعدة الـ 26 متراً كعلو أقصى، ليس من أجل التخطيط المدني وإنما لأنه كان يناسب سُلّم رجال الإطفاء في ذلك الحين³⁰. أدخلت فيما بعد عدة تعديلات على القانون كي يشمل طابق الأعمدة، وغيرها.

نص القانون أيضاً على ضرورة استحصال كل مشروع بناء على رخصة إدارية مسبقة لضمان احترام المشاريع للأحكام الصادرة. فكان ذلك بداية ما عرف برخصة البناء. لم يناقض قانون البناء إذاً مبدأ حرية البناء المرتبط بحق الملكية، وإنما حدّ من نظامه، كما جعله مشروطاً برقابة إدارية مسبقة. إلا أنه في كل مرة عدلّ فيها ذلك القانون (ومرسوم تطبيقه) كان الهدف تعزيز إمكانية البناء. فألغيت مثلاً قاعدة العلو الأقصى عام 1971، كما ألغيت احتساب السماكة المزدوجة للجدران والشرفات والطوابق السفلية وغيرها من المساحة المبنية للاستثمار في آخر تعديل عام 2004.

²⁶ أدت مخططات المهندس دانجيه (Danger) في الثلاثينات إلى إنشاء عدد من المحاور التي تخترق مدينة بيروت وأتى المهندس إيكوشار (Ecohard) بعد ذلك بقليل لرسم المحاور التي تخترق البلدات المحيطة بها.

²⁷ Eric Verdeil, *Beyrouth et ses urbanistes. Une ville en plans (1946-1975)*, Presses de l'Ifpo: Beyrouth, 2011.

²⁸ Antoine Fischfisch, *Formes urbaines et architecturales de Beyrouth*, éditions de l'Université de Balamand, 2011.

²⁹ Elie el-Achkar, *Règlementation et formes urbaines (cas de Beyrouth)*, CERMOC: Beyrouth, 1998.

³⁰ Mohammad Fawaz, *Vers une politique de l'urbanisme au Liban*, Ordre des ingénieurs et des architectes, 2010 (en arabe).

إمكانية بناء مطلقة أو فشل قانون التخطيط المُدني

ظهر أول قانون للتخطيط المُدني في الخمسينيات مع إتماد نصوص مُتعلقة بعمليات الضم والفرز من أجل البناء (1945)، وتكريس تقنية التصنيف حيث تُقسّم الأراضي إلى مناطق تُطبّق فيها قواعد البناء (أول تصنيف لبيروت عام 1954، وأول قانون تنظيم مُدني عام 1962). فكانت النتيجة الحد من حرية ممارسة حق البناء. إنما بقي ذلك الحق في الواقع يرافق لا بل يُشجّع المضاربات العقارية والتّمُدّد العمراني. في الواقع باءت كل محاولات تنظيم استخدام الأراضي بالفشل لكون كل أرض قابلة للبناء، وقد يبدو من الظلم حرمان المالكين من أهم عناصر حق البناء. ففرض ارتفاع منع البناء على أرض لا يبدو مبرراً إلا في حالات خاصة (وجود آثار أو مواقع طبيعية هامة). لكن المطلوب من قانون التنظيم المُدني ليس فقط اعطاء حق البناء في كل أرض، من خلال تحديد معدّلات الاستثمار، وإنما أيضاً ضمان وصول كل مالك إلى شبكات الطرق العامة.

لخص شربل نحاس هذا الوضع بشكل واضح:

"يصطدم تنظيم الأراضي مباشرةً أولاً بقناعة المواطنين بأن حقوقهم، خاصة فيما يتعلق بإمكانية بناء أراضيهم، مطلقة ولا تُحدّ إلا بقوانين السوق، وثانياً بقناعتهم أنه من واجب الدولة تأمين البنى التحتية والخدمات الضرورية للمنشآت التي يمكن بناؤها على جميع الأراضي مهما كانت وجهة استخدامها. مما يعبر عن تباعد الدولة والمجتمع، بل تناقضهما، إذ ترسخت تلك القناعات في لبنان تدريجياً. بما أن الملكية العقارية منتشرة بشكل واسع بين اللبنانيين وتُشكّل جزءاً أساسياً من ممتلكات العائلات والمؤسسات وضمائمهم الرئيسية للقروض، ولأهمية القطاع العقاري في الاقتصاد، تبدو جميع محاولات التخطيط كعقبات غير مبررة لتضاربها مع المصالح الخاصة للأفراد والمجموعات، مع أن الجميع يقر بأهميتها من حيث المبدأ في ما لا يتعارض مع مصالحهم"³¹.

عزّز قانون التخطيط المُدني تعميم إمكانية البناء لكونه يجبر الإدارة التي تُصنّف أرضاً كغير قابلة للبناء على دفع تعويض للمالك الذي يعتبر متضرراً. وبحسب التعويض على أساس الاستملاك. مما يعني أن المُشرع يعتبر، حسب المادة 17 من قانون التنظيم المُدني، أن منع البناء هو تعدّ على حق الملكية، بيد أنه فقط حدّ من التصرف فيها. إذا كانت عوامل الاستثمار تحدد كمية البناء المسموح بها، فهي ليست مرتبطة بالملكية العقارية.

وتنص المادة عينها على التالي: "إن الارتفاقات التي تفرض عملاً بهذا المرسوم الاشتراعي لحماية الصحة والسلامة العامة والمحافظة على جمال الطبيعة أو البيئة أو التي تتعلق بوجهة استعمال الارض وعلو الابنية واشكالها وألوانها وعدد طوابقها والتراجع عن حدود العقار ومعدل الاستثمار السطحي وعامل الاستثمار العام والمنع المؤقت من البناء لمدة لا تتجاوز السنتين وغيرها من الارتفاقات باستثناء تلك التي تخضع لقوانين خاصة، لا تعطي الحق في أي تعويض."

في الواقع، يمكن تلافي وجوب التعويض عند التصنيف بمنع البناء من خلال خفض الاستثمارات او لحظ مساحات دنيا كبيرة جدا للعقارات التي يمكن البناء فيها. وتضمن مشروع قانون حماية التراث المعماري، الموافق عليه مؤخراً من قبل مجلس الوزراء، بنداً لإقرار تعويض للمالكين المُجبرين على التنازل عن حق البناء، وذلك من خلال نظام معقّد لنقل الإستثمار. فبدل إيجاد سبل لتمويل ترميم وتنمية الأبنية المُصنفة، يسعى المُشرع أولاً للتعويض على المالكين الخاضعين لحظر بناء يفيد المنفعة العامة، غير خاضع لوجوب التعويض.

يمكن الإستنتاج من ذلك أن التخطيط المُدني لا يهدف لتنظيم الأراضي من خلال تصنيفها كمدن أو أراض زراعية أو مواقع طبيعية، مما يتيح بديهيّاً منع البناء عليها. إنما يعدّل حقوق بناء ضمنية على أرض ما بتخصيص معدّلات استثمار مُختلفة لكل أرض تُنخفض بنسبة الابتعاد عن مراكز التجمعات السكنية. إضافة إلى ذلك فإن التسمية المُعتمدة لتصنيف المناطق مُلتبسة، فكون أرض مصنفة زراعية أو طبيعية لا يعني أنها غير صالحة للبناء، وإنما فقط أن حقوق البناء فيها ضعيفة. فيكون في الواقع حق الاستثمار حقا مكتسباً مع الملكية وهو يحدّد قيمتها³².

عندما أدخلت عوامل الاستثمار لأول مرة عام 1954 في تخطيط بيروت حسب اقتراح المهندس ارنست اغلي، كان الهدف توزيع الكثافات المبنية لعقلنة مقاييس الطرق والشبكات. وبالتالي، تثبتت عوامل الاستثمار كان هدفه تقني بحث لمواكبة التطور العمراني. تدريجياً، أصبحت هذه الاستثمارات أساس كل مخطط مدني بما فيه وسط المدن والبلدات التي هي أصلاً مبنية وبالتالي حيث لا مبرر لها. هناك حالة واحدة لم يتم فيها تحديد عوامل استثمار، وهي مخطط وسط بيروت عام 1994. حسب المادة 8 من قانون التنظيم المُدني، ان تحديد عوامل استثمار هو اختياري. فبدلاً من

³¹ Charbel Nahas, *Acteurs et procédures*, document établi dans le cadre de l'élaboration du SDATL, 2002.

³² Sébastien Lamy, *La règle d'urbanisme*, éditions de l'Alba, Publications de l'Université de Balamand, 2015

تنظيم الأراضي، يقتصر التخطيط المُدني على توزيع حقوق البناء وفق معدلات استثمار وليس ترتيب للمجال. وحيث لا يوجد أي تخطيط، يُطبق القانون العام للبناء (معدل استثمار 50/25 مع ارتفاع 9 أمتار) والذي هو خاضع للمساءلة بحيث هو صادر بقرار من المجلس الأعلى للتنظيم المدني. حدّ تعميم إمكانية البناء كثيراً من فاعلية قانون التنظيم المُدني. إذ ليس من الضروري، كما في فرنسا مثلاً، وضع مخطط للتنظيم المُدني من أجل جعل البناء على الأراضي مسموحاً. ومن جرّاء هذا التعميم أيضاً، أصبحت كل عملية فرز للأراضي خاضعة لإذن من التخطيط المُدني، مع ضرورة إنشاء طرق وشبكات حتى في المناطق المنعزلة التي لا يشملها مخطط.

لا يُشكل الفرز وسيلة تنظيم مُدني فقط، بل هو طريقة لزيادة قيمة المُلْكِيَّة العقارية. فرغم أنه يُسمَح بتقسيم الأرض لقطع يُمكن البناء عليها، إلا أن هدف المالك لا يكون البيع السريع لتلك العقارات وإنما البناء عليها لزيادة قيمتها مع الوقت، ومن ثم بيعها تدريجياً في الوقت المناسب³³.

هل التوجّه هو نحو قانون خاص للتخطيط المُدني؟

تحوّل إذاً حق الملكية إلى حقٍ مطلق بالبناء في حدود معدلات الاستثمار المطبّقة. إلا أنه، وبحسب مقولة أن حرّية البعض تتوقف عند حدود حرية الآخرين، يحاول المالكون في بعض الحالات حماية أنفسهم من الإعمار المفرط في مناطقهم. فمما لا شك فيه أن قيمة الأرض تزداد عندما تتمتع بحقوق بناء كبيرة، إلا أنها تنخفض أيضاً لدى زياد إمكانية البناء على الأراضي المُجاورة. فغالباً ما تُباع شقق بسعرٍ مرتفعٍ لكونها مطلّة ومحاطة بالمساحات الخضراء، ومن ثم تُحاصر تدريجياً بعدة أبنية وتفقد من قيمتها.

وقد يشتري مُستثمر أرضاً مفرزة ليبنى عليها، إلا أن الطرقات والبنى التحتية المُوكلة للبلدية تتدهور بسبب عدم الصيانة. فسوء إدارة المرافق العامة يؤدي أيضاً لتراجع قيمة الممتلكات. لذلك وُضِعَ دفتر شروط في بعض الحالات يلزم مُشتري الأراضي بالحفاظ على الإطار الطبيعي وتعزيز مستوى معماري معين³⁴. من الأمثلة على ذلك: الرابية، فقرا، مونتفرد، بلونة. هناك أيضاً مجمعات سكنية تضمّ عدة أبنية في أرض واحدة، لا تُعتبر أراضٍ مفرزة بالمعنى الدقيق وإنما المفهوم مشابه، كمثل بيت مسك أو أدمير. الفرق أن المالك الأصلي هو من يقوم بالبناء.

تكون القيود على حق الملكية للمشتري أكثر صرامة في المشاريع السكنية الخاضعة لدفتر شروط، بسبب معايير البناء الخاصة المُحدّدة من قبل أصحاب المشاريع وليس من قبل السلطات العامة. ففي مثل تلك المشاريع قد تُحتم حياة الأرض الانضمام إلى جمعية مالكيين مسؤولة عن صيانة الأقسام المشتركة ومراقبة احترام المعايير الخاصة بالمشروع من قبل جميع المالكين. تلك المجموعات السكنية مرغوبة رغم خضوع حق ملكيتها لعدد من القيود، إذ يضمن المُشتري الحفاظ على الإطار السكني الذي وضع تصميمه منذ المشروع، وتضمن صيانتها العلاقات التعاقدية وليس الإدارة العامة. هذا هو أيضاً النموذج المُتبّع بشكل عام في وسط بيروت. إذ يلتزم المالكون بدفع التكاليف لفرع من سوليدير ويحصلون بالمقابل على خدمات الكهرباء والإنترنت بشكل دائم، على المالكين إصلاح واجهات أبنيتهم بانتظام، بالإضافة إلى التزامات إيجابية أخرى. يبدو أن هذا النموذج ينتشر إلا أنه ما زال نادراً ويقتصر غالباً على الطبقات الميسورة. فأغلب المالكين لا يضعون شروطاً مُحدّدة عند الفرز خشية ابعاد المشتريين.

أي نموذج سكني؟

وضع قواعد التخطيط المُدني وتقسيم المناطق في الخمسينات وحتى التنظيم العام للبناء جعلاً من الأبنية المُشتركة النموذج الأساسي للسكن. فمعظم الأراضي المُحدّدة نتيجة عمليات الضمّ والفرز تكون مساحتها 600 م² على الأقل، وأكثر من 800 م² بشكل عام، وأكثر من 1200 م² حكماً في المناطق غير المنظمة.

قطع الأرض غير المُشمولة في الضمّ والفرز لا تكون عادةً صالحة للبناء بسبب ضيق مساحتها بالنسبة للقواعد المرعية الإجراء، فيلجأ أصحابها لصمّمها مع قطع أرض أخرى بغية الحصول على قطعة أرض كبيرة صالحة للبناء. نتيجة ذلك ومع تطبيق معدل استثمار نادراً ما يقل عن 0.5 ويقارب إجمالاً 0.9، تكون مساحة الأراضي الصالحة للبناء مناسبة لإنشاء أبنية مُشتركة. فمن النادر جداً أن يؤدي تطبيق قواعد التنظيم المُدني لإمكانية بناء أقصاها 150 م².

يثير هذا الوضع مسألة اجتماعية حقيقية. فمنذ قرن كان اللبنانيون يسكنون في بيوت عائلية بينما كانت المباني المُشتركة نادرة الوجود، حتى في بيروت. أما اليوم فقد أصبح من شبه المُستحيل شراء قطعة أرض لبناء مسكن، إلا في حال امتلاك رأس مال كبير. والمناطق النادرة المُفرزة "للفليلات" غالباً ما تُتيح إمكانية بناء لأكثر من 400 م². فيترتب بذلك على معظم

³³ Sébastien Lamy, *Le lotissement*, éditions de l'Alba, publications de l'Université de Balamand, 2017

³⁴ Glasze G., *La ville fragmentée. Causes et conséquences dans les ensembles résidentiels au Liban*, Opladen, Leske + Budrich, Stadtforschung aktuell, 2003

العائلات السكن ليس فقط بعيداً عن وسط المدينة وإنما في مبانٍ مشتركة. إذ لا يمكن فرز أرض بمساحة 300 م² مثلاً لإنشاء بيوت مساحتها 150 م²، مما قد يلبي دون شك حاجة حقيقية. من المؤكد أن الوضع الحالي بعيد كل البعد عن المفهوم الذي كان سائداً في فترة اعتماد قانون الملكية العقارية، حيث كانت حماية حق الملكية مشروعاً اجتماعياً يعبر عن حاجة ارتباط السكان بالأرض. حل مالكو الشقق تدريجياً مكان الأرض ابتداءً من الخمسينات. فأصبحت الملكية مشتركة أكثر من خاصة³⁵. لم يعد مشترو الأراضي "المالكون المستحقون" الذين يودون بناء منزل لعائلاتهم، وإنما أصبحوا مستثمرين عقاريين يسعون لبيع ما بنوه قطعةً قطعة.

النظام الاستثنائي للملكية العامة

الملكية العامة هي ممتلكات الهيئات العامة كالدولة والبلديات والمؤسسات العامة. يخضع جزء من ممتلكات الهيئات العامة لوضع خاص هو المملك العام المنصوص عليه في المرسوم رقم 144 الصادر في 10-6-1925. يُخصّص المملك العام للاستخدام من قبل الشعب أو للمنفعة العامة، لا يباع ولا تُكتسب ملكيته عبر الزمن، مما يعني أنه لا يمكن امتلاكه من قبل جهة خاصة، مثلاً من خلال الاستخدام المطول. قد يكون المملك العام مبنياً (طرقاً، أماكن أو تجهيزات عامة) أو طبيعياً. وتحدّد المادة 2 من المرسوم 144 المملك الطبيعي كالتالي:

1. شاطئ البحر حتى أبعد مسافة يصل إليها الموج في الشتاء وشطوط الرمل والحصي، الغدران والبحيرات المالحة المتصلة رأساً بالبحر، مجاري المياه من أي نوع كانت ضمن حدودها المعينة بخط ارتفاع مياهها الجارية في حالة امتلائها قبل فيضانها، المياه الجارية تحت الأرض والينابيع من أي نوع كانت، كامل ضفاف مجاري المياه أي القطعة من الأرض الكائنة على طول مجاريها والتي تمكن من السهر عليها وتنظيفها والمحافظة عليها، البحيرات والغدران والبحيرات ضمن حدودها المعينة بموجب مستوى أعلى وتصل إليه المياه قبل فيضانها ويضاف إليها على كل ضفة منطقة للمرور قدرها عشرة أمتار عرضاً ابتداءً من هذه الحدود، الشلالات الصالحة لتوليد قوة محرّكة

2. أقيّة الملاحه وطرقاتها التي تسحب منها المراكب في مجراها وأقيّة الري والتجفيف والتقطير وكامل ضفافها وقناطر الماء عندما تكون القناطر منشأة للمصلحة العمومية وكذلك توابع هذه الإنشاءات داخله أيضاً في الأملاك العمومية السدود البحرية أو النهرية والأسلاك التلغرافية على الشواطئ (السيمافور) وإنشاءات التنوير أو العلامات البحرية وتوابعها الخطوط التلغرافية والتلفونية وتوابعها التي تستثمرها مصلحة عمومية لإنشاءات التحصين والمراكز الحربية أو المراكز العسكرية.

3. الطرق والشوارع والممرات والخطوط ووسائل المواصلات من أي نوع كانت وتوابعها ما عدا الإنشاءات التي يقوم بها الأفراد لحاجاتهم الخصوصية السكك الحديدية والتراموايات وتوابعها، المرافئ والفرش البحرية والخلاجان الإنشاءات المشيدة للمنفعة العمومية وللاستخدام القوى المائية ونقل القوة الكهربائية.

من ناحية أخرى، إذا لم تُخصّص ممتلكات الهيئات العامة للاستخدام العام أو الخدمة العامة أو لم يشمّلها تصنيف المادة 2 في المرسوم المذكور أعلاه، تُصبح بحكم الملكية الخاصة وينطبق عليها قانون الملكية العقارية.

رغم كون المملك العام غير قابل للبيع أو التملك عبر الزمن فإن استخدامه ممكن بموجب رخصة استخدام (أو إيجار) مؤقتة وخاضعة لرسوم. صدرت عدّة نصوص قانونية حول تطبيق نظام الأملاك العمومية الوارد في مرسوم 10-6-1925 واستخدامه، إنما تمحورت حول الأملاك البحرية العامة فقط. النص الرئيسي الذي ينظّم استخدام الأملاك البحرية العامة هو المرسوم رقم 4810 الصادر 24-6-1966 والذي جرى تعديله عدّة مرات. هذا النص موضوع انتقاد من حيث أنه يعيد النظر في الطابع المؤقت والمشروط لاستخدام المملك العام. إضافة إلى ذلك فهو لا يسمح بالإستخدام إلا في حال البناء على أرض مجاورة للمملك العام وليس بشكل مستقل. كما أنه لا يلحظ شروط إعادة تأهيل المكان بعد استخدامه.

بالمختصر فإن مرسوم 24-6-1966 يمنح حقوقاً على المملك العام، وذلك خلافاً لمبادئ مرسوم 10-6-1925. علاوة على ذلك فإن نصف إشغالات الأملاك البحرية تقريباً، أي ما يعادل 5 مليون م²، غير شرعية³⁶، ليس لها حق أو صفة أو رخصة بالشروط الواردة في مرسوم 24-6-1966.

³⁵ Sébastien Lamy, *La copropriété* éditions de l'Alba, publications de l'Université de Balamand, 2015

³⁶ <https://www.localiban.org/article5734.html>

طُرِحَ مشروع قانون 1983 لإصلاح ذلك الوضع إلا أنه لم يَنْقَذ. وقُدِّمَ مشروع قانون آخر عام 2012 شُمِلَ ضمن قانون 2017-8-21 لسلسلة الرواتب تحت عنوان "معالجة المخالفات". يَنْصُ هذا القانون على هَدْمِ جميع المنشآت المخالفة للمرسوم 4810 في 24-6-1966 (إلا إذا قام المالك بشراء أراضٍ مجاورة ليصبح قانونياً)، والسماح بتسوية أوضاع المنشآت المُستوفية الشروط من خلال دفع غرامات مالية. وقد تمَّ إبطال قانون 2017-8-21 بقرار من المجلس الدستوري في 27-9-2017 اعتبر أن المادة 11 المتعلقة بتسوية المخالفات على الأملاك البحرية "غامضة وغير دستورية" إذ أنها "قد تفتح المجال لتطبيق استنسابي مُخالف لمبادئ العدالة والمساواة بين المواطنين".

بدلاً من محاولة تسوية الأوضاع وفقاً لمرسوم يُشكّل بحدِّ ذاته موضوع جدل، يَجْدُرُ بالمشرِّع اعتماد نص جديد يُحدِّد تماماً مبادئ مرسوم 1925-6-10، ليس من أجل تحديد قواعد البناء أو إجراءات ترخيص البناء، وإنما فقط لتوضيح شروط الاستخدام من ناحية الزمان والمكان، دون أن تكون ملكية أرضٍ مجاورة شرطاً مسبقاً.

يجب أن يَبْنَى أي نص قانون عن شروط إشغال المُلْك العام على محاولة تأمين التوازن بين المُتطلبات الاقتصادية وحماية الأملاك العامة. كما يجب إصلاح نظام جميع الأملاك العامة وليس فقط الأملاك البحرية. تملك الدولة والبلديات والمؤسسات العامة إرثاً عقارياً هاماً، قد يكون أو لا يكون تحت نظام الأملاك العمومية، وهو غير مُستَمرّ حالياً بالشكل الأفضل.

خاتمة

يَتَضَح من مُجْمَل ما وردَ في هذه الدراسة أن ما هو مقدَّسٌ حقاً ليس قانون الملكية وإنما قانون البناء الناتج عنه.

فإذا نظرنا عن كثب نلاحظ أن حق الملكية ليس محمياً كما يجب:

- مهما قيل وعلى الرغم من محاولات الإصلاح غير المجدية، يبقى قانون الربع المجاني وسيلة استملاك مخالفة للمبدأ الدستوري المعلن بالتعويض العادل والمسبق،
- كما أن نسبة الـ 25% تكون في أكثر الأحيان مبالغ فيها في إطار التنظيم العقاري الذي غالباً ما يُشكل حِجَّةً لإنشاء بنى تحتية على أراضٍ مُكتسبة بسعر منخفض،
- يبقى حق الارتفاق والتخطيط جدلياً من حيث طول مدَّة صلاحيته،
- طرق تخمين الأراضي ليست موحدة دون سجل وطني للخبراء، لذا لا يوجد ضمان لتخمين عادل للتعويضات،
- قواعد المقاييس الدنيا للعقارات المفروزة هي انتهاك لحق التصرف بحرية في الملكية،
- حيازة الأراضي في وسط بيروت جرت بطريقة أقل ما يقال فيها أنها مثيرة للجدل،
- فقط نصف المجال اللبناني ممسوح وكأن الدولة ليست مهتمة بحماية الملاكين في هذه المناطق،
- الأملاك العامة مُنتهكة بفضل نصوص قانونية مُسرِّفة في التساهل مع حالات الخصخصة، وبسبب عدم فاعلية دولة القانون في وضع حدٍّ للمخالفات.
- الحماية الحقيقية هي لـ "حق البناء".
- لا يهدف قانون التنظيم المُدني لترتيب الأراضي (باستثناء المخطط التوجيهي العام لترتيب الأراضي) وإنما لإعطاء "حقوق" بناء على جميع الأراضي،
- تُمنَح معدلات استثمار لأراضٍ مُصنَّفة كمناطق زراعية أو طبيعية. وبالرغم من أن تلك المعدلات منخفضة إلا أنها تُشجِّع على استثمار الأراضي بشكل مُخالف لتصنيفها،
- انحرفت معدلات الاستثمار عن هدفها الأساسي. فبينما يجب أن تُشكّل قاعدة للتنظيم المُدني أصبحت سمَةً ثابتة لحق الملكية،
- إجراءات الفرز غير مشروطة بشكل كافٍ وتُشجِّع على المضاربات العقارية والتَّمُدُّ العمراني،
- ساهمت جميع التعديلات على قانون البناء والتنظيم المدني بتعزيز وتكثيف إمكانيات البناء،
- ينحصر الاستملاك بحالات تخطيط الطرق وتسهيل الوصول الى العقارات المنعزلة،
- يركِّز قانون التراث المعماري الذي قد يُعتمد قريباً على التعويض للمالكين بناءً على خسارة الأمتار المربعة المُزْمَع بناؤها.

وختاماً فإن تشجيع البناء الذي يقابله النقص في التنظيم المُدني تُقوّض الحق في بيئة صحية، الذي هو نظير حق المُلكية. مُعدّل استثمار الأرض ليس وحده ما يعطيها قيمة وإنما أيضاً المُحيط الذي تتواجد فيه. يتعرض اليوم مشترو الأراضي لخطر تدهور بسبب غياب سياسة تخطيط للمجال وسوء الخدمات العامة.

يُجدر التّساؤل ما إذا كانت ظاهرة المجمعّات السكنية المُنظمة تستجيب لحاجة حقيقية لضمان قيمة المُلك إذا أن مَشتري العقار السكني يطمح للمحافظة على إطلالة على البحر والجبل من بيته، ويود أن يضمن عدم تدهور المباني المُحيطة به أو هدمها لإنشاء مبانٍ ضخمة، والمحافظة على المساحات الخضراء المُجاورة، كما أنه لا يريد أن يفاجأ بمولّد كهرباء أو أكوام نفايات تحت نافذته، ويرغب بضمان صيانة الأماكن العامة، الخ. تلك التطلعات هي تحديداً ما يدفع العائلات المُيسورة للسكن في وسط بيروت أو في الرابية، أو في المجمعّات السكنية المنظمة بذهنية المجموعة المغلقة. قد تكون تلك الحاجة للنظام والقواعد ترفاً في الوقت الحالي، أمّا وجودها يدعو للتفكير.

السيرة الذاتية:

سيباستيان لامي ويلينغ، دكتور في الحقوق. أنهى الدكتوراه في جامعة اكس-مارسيلييا (2016) و حاز قبل ذلك على ماجستير من جامعة بانتيون-سوربون (2006) وماجستير في التنظيم المدني من جامعة البلنند (2008). متخصص في أنظمة وحوكمة التنظيم المدني وكان يعمل كخبير قانوني ضمن عدّة شركات هندسة معمارية ومسح في باريس. يعمل حالياً كمستشار قانوني لدائرة التخطيط في بلدية باريس ويحاضر في معهد Conservatoire National des Arts et Métiers. له منشورات عديدة عن قضايا قانونية في لبنان عمل عليها كباحث ضمن مجموعة مجال (Academic Urban Observatory of Alba, University of Balamand) حيث كان ايضاً يحاضر في ندوات ضمن قسم التنظيم المدني في جامعة البلنند.

الأنظمة الضريبية على الأملاك

شربل نحاس

تجارب وشواهد

لما كنت مشاركا في الحكومة برئاسة سعد الحريري، قدمت وزيرة المال ريا الحسن مشروع الموازنة لعام 2010. وإذ بنا نرى أنه، إلى جانب المواد المعتادة، مؤلف من سبع أو ثماني مواد، تقع كل واحدة منها في صفحتين، وجميعها تدور حول مسألتين: تسوية الاعتداءات على الأملاك العامة البحرية، وإعادة تخمين الأصول الثابتة.

تسوية الاعتداءات على الأملاك البحرية لازمة تتكرر في كل مناسبة، فتوضع تعرفات لرسم التسوية بحسب المناطق ويدعى المعتدون للتلف وتشرع اعتداءاتهم مقابل تسهيلات بالدفع. تنازل السلطة عن الملك العام وتشريع الاعتداءات عليه من قبل أصحاب السطوة مع زعم احتفاظ الدولة به نظريا لا يختلف عما قدّمه الزملاء في أبحاثهم التاريخية حيث كانت السلطة، أمام حالات وضع اليد، ترتضي تحويل التصرف بالملكية إلى حق ثابت قابل للمقايضة والمبادلة والتوريث، بينما تحتفظ بالرقبة كمرجع نظري.

جوبه الاقتراح بالاعتراض وبالرفض، فاستبدلت كلمة "تسويات" بكلمة "غرامات"، لكن التسوية مرتت بالتصويت. طبعاً لم يكتف المعتدون للأمر لأنهم بقوا مطمئنين إلى ضعف السلطة لا بل إلى خبثها وتواطئها معهم، فلم تحصل تسويات ولا دفعت غرامات.

أما المستجد فكان طرح إعادة تقييم الأصول الثابتة.

كانت اسعار الاراضي قد ارتفعت خلال السنوات السابقة بين أربع وخمس مرات، بنتيجة زيادة التدفقات الرأسمالية على إثر الارتفاع الكبير في أسعار النفط العالمية. فأنت وزيرة المال، مسكونة طبعاً بهاجس الشفافية المحاسبية ليس إلا، تعتبر أنه بات ملحا تصحيح ميزانيات المؤسسات التجارية، بينما الاستمرار في تزوير حسابات الدولة لم يبد لها ملحا بنفس القدر. ولتشجيع المؤسسات التجارية على السير بهذا التصحيح، اقترحت إعطاءها مهلة لا تترتب عليها خلالها، من جراء زيادة القيمة الدفترية لأملكها، إلا رسوم رمزية على الربح الاستثنائي الناتج عن إعادة التقييم.

هكذا، ومن دون خجل، دُعي كل من يملك قطعة ارض، فرداً أو مؤسسة، سواء اشتراها او ورثها بقيمة مئة واصبح سعرها اليوم الفأ، ليسجلها على أساس أنها باتت تساوي ألفاً، وهو طبعاً اذا عاد وباعها بألف لن يدفع ضريبة على الربح. وهكذا، من أجل الشفافية، يتم استبدال الضرائب القادمة على الربح برسم رمزي.

اعترضت على هذا الطرح بشدة، لأنه يعني إلغاء إمكانية تحصيل أية ضريبة على الربح العقاري سواء على ربح الافراد أو على الربح الذي يحققه الأفراد عبر الشركات لسنوات لا بل لعقود. واللافت أن أكثر الوزراء دعماً للاعتراض الذي ابدته كان وزير العدل ابراهيم نجار، المؤيد من القوات اللبنانية، فاعتبر ان هذا الطرح غير جائز لأنه عبارة عن نهب لمنجم ضريبي أساسي، وأضاف: اذا اردتم الماضي به قدما، فيتوجب ألا يعتد عند التفرغ عن العقار في معرض احتساب الضريبة بقيمته الدفترية "المصححة" وانما بالسعر الذي حصل التملك على أساسه، معزل عن إعادة التقييم الدفترية.

اعتمد البند في مجلس النواب، لكن مع اقتصار تطبيقه على الشركات، فكان المكسب الأكبر للشركات العقارية ولا سيما لسوليدير العريزة وإنما للمصارف أيضاً لأن لديها محافظ عقارات واسعة جمعتها من جراء إيفاء الديون المتعثرة، وكان يفترض أن تباعها خلال ثلاث سنوات غير أن المهلة جرى تمديدتها تكراراً، كي لا تتأثر أسعار الأراضي هبوطاً بسبب تصفية المصارف لمحافظة العقارية. إلا أن قانون الموازنة لم يصدق لأنني، مع آخرين، استطعنا فرض اشتراط تقديم قطوعات حسابات السنوات السابقة لإقرار الموازنة، فما كان من وزارة المالية إلا أن تقدمت في مجلس الوزراء بمشروع قانون مقتصر على جدول يتضمن ثلاثة أرقام عن كل سنة من السنوات العديدة السابقة التي لم توضع لها حسابات نهائية للمالية العامة، الرقم الأول للواردات والثاني للنفقات والثالث للعجز، مع خطأ في عملية الطرح، وكتب في رأس الصفحة سطر واحد يقتصر على التالي: "اعتبار الجدول أدناه بمثابة قطوع حسابات للسنوات المبينة فيه".

وكيف نسي الدهشة الصادقة التي عبر عنها رئيس الجمهورية ميشال سليمان تكراراً في مجلس الوزراء لعدم التعويض عن المالكين الذين تخفض المخططات التوجيهية عوامل استثمار عقاراتهم ولا سيما في محمية وادي قاديشا؟ علماً أن معدلات الاستثمار موضوعة في مجمل الأراضي اللبنانية عند مستوى خيالي.

الضريبة والملك متلازمان في وظائفهما الاقتصادية والمجالية

ليس الحرص على الملكية محصوراً برياً الحسن وبميشال سليمان، بل هو أعم.

لا ملكية من دون سلطة تميمها. ذلك أن حق الملكية ليس في صلبه سوى إيلاء القدرة على حصر إمكانية الاستخدام والتمتع والتحويل لمقدرات معينة للشخص الذي تعتبره السلطة مالكا لها، والذي تفرض أن يقر الآخرون جميعهم بهذه الإمكانية الحصرية له، من دون سواه، أي تكن حاجة الآخرين أو حججهم. حق التصرف الحصري هذا ينطبق على الأرض في حال الملكية العقارية، وإنما ليس إلا، بل يشمل مختلف المقدرات المجالية والمادية، من مياه ومناجم ومعدات وغيرها.

قد يختلط الأمر بعض الشيء عندما تتطابق الملكية مع الحياة، كأن يستثمر مزارع الأرض التي يملكها أو تسكن أسرة في منزل تملكه. لكن هذه الحالات لا تسمح بفهم معنى الملكية، ولا تشكل قاعدتها بل هي حالات خاصة، ويكفي لتبديد الالتباس التمييز بين صفتي مالك الأرض ومستخدمها، ولا شيء يمنع المالك من منح حق استثمارها لنفسه. المالك يسمح باستثمار ملكه وفق صيغ متعددة: الإيجار والبيع والشراكة وما إلى ذلك، وهو يتقاضى مقابل منحه هذا الحق عائداً، يسمى ريعاً، يقتطعه الشاغل أو المستثمر من دخله ويرى فيه عبءاً وبندا من بنود الكلفة. ولا فرق بالتالي بين الريع والضريبة من وجهة نظر الشاغل أو المستثمر.

يبقى أن لا بد من تحديد الشخص أو الطرف الذي يتولى استثمار أرض معينة لغاية معينة، ولا بد أيضاً من جعل صفته الاستثمارية مستقرة بالقدر اللازم كي يكون الاستثمار مجدياً فيقدم عليه. تكمن المسألة إذاً في معرفة كيفية حصول هذا التحديد، أو من يتولاه، ووفق أية اعتبارات يحصل.

الملكية الخاصة هي إحدى الوسائل التي تؤمن وظيفة تحديد استخدامات الأراضي، وسائر مقدرات الإنتاج عموماً. لا بل أنها باتت الوسيلة الأكثر انتشاراً، وإن إلى جانب وسائل أخرى، كالتنظيم الإداري، والاستملاك، والاستثمارات العامة، والتدخل التعاقدية والتحفيزي وغيرها... مع الإشارة إلى أن حجم الدور العائد للملكية الخاصة مقابل أدوار الوسائل الأخرى يتفاوت إلى حد بعيد بين البلدان وحسب الأزمنة والظروف.

كيف تؤدي الملكية الخاصة وظيفتها؟ وفق أية شروط تكون تأديتها لها "صالحة" لخدمة وظيفتها العامة، وضمن أية حدود، لكونها، من المنظار العام، وسيلة وظيفية ليس إلا؟

الجواب معروف منذ أن وضع يوهان هاينريش فون تونن (Johann Heinrich von Thünen) في بدايات القرن التاسع عشر نموذج التفسيري بوضوح كامل، وإن طبقه على اقتصاد كانت الزراعة ما تزال عماده. استخدامات الأرض المختلفة تتوزع حلقات متتالية حول المدينة بحسب تناسب المردود المالي لكل استخدام وكلفة نقل منتجاته إلى المدينة- السوق: زراعة الخضار وإنتاج الألبان، الأعلى مردوداً والأكلف نقلاً لأنها الأسرع عطياً تحتل الحلقة الأولى، ثم تأتي في الحلقة الثانية الغابات التي توفر حطب التدفئة لأن منتجاتها أقل قيمة لكن كلفة نقلها أعلى بكثير، تليها في الحلقة الثالثة حقول الحبوب، لأنها أسهل حفظاً ونقلها، أما المراعي، فتبقى في الحلقة الرابعة، لأن المواشي الحية تنتقل من دون كلفة. أما فيما عدا ذلك، فلا جدوى من استخدام الأرض للإنتاج.

يصح بالتالي استخدام الأرض، من وجهة نظر الأفراد المستثمرين أو المالكين، محكوماً بكلفة النقل ومقدار الريع الذي يستطيع استخدامها أن يدفعه لمالكها. بينما يكون الريع، في المنظور العام، حصيداً للتوزيع والتموضع المجاليين للأنشطة الاقتصادية. من خلال هذه الازدواجية، تصبح الأرض سلعة، وثمنها أو الريع، هو ما يمكن مالكاها أن يحصله من مستثمرها مع إبقاء ربحه عند الحد. أما الذي يزرع فجلاً في وسط المدينة أو الذي يشيد مبنى من المكاتب على قمة الجبال، فمصيروهما محتوم وجزاؤهما الإفلاس.

هذا يعني أن مستثمري الأراضي، عبر آلية الريع التي تخضعهم الملكية الخاصة لسلطانها، يصبحون ملزمين بالانسجام مع التوزيع المجالي للأنشطة، إنما لا تأثير لهم يذكر عليه. ذلك أن التوزيع المجالي للأنشطة، بعد أن بقي حتى الأمس القريب محكوماً بالمعطيات الطبيعية: من توافر للمياه، ومن خصوبة للأرض، ومن مواقع دفاعية أو معابر على الأنهر ومواقع محمية للموانئ، بات اليوم أكثر فأكثر، وليد خيارات اقتصادية وسياسية وعسكرية: من حدود دول، وشبكات نقل، واستثمارات عامة، وفصل مواقع التحكم عن مواقع الإنتاج وعن مواقع الاستهلاك، ضمن العوامة الكولونيالية القديمة وضمن ما سمي بالعوامة الجديدة. بين نظام لاستخدام المجال وللنقل يقومان على الاختلاط الوظيفي والطبقي وآخر يقوم على الامتيازات المجالية والفصل والتطويق والالتفاف، مجتمعان مختلفان. وكلف مختلفة، إن لناحية استهلاك الأراضي وتدمير البيئة، أو لناحية تكبيد الناس كلفاً جسيمة جراء ضرورات الانتقال، أو لناحية ضبط الأمن.

والتوزع المجالي بات بدوره معولما وكونيا، من هنا أن الفوارق في أسعار الأراضي في بقعة معينة، فلنقل ضمن دولة من الدول، تلزم باستخدامات للأراضي في نطاقها، بينما الفوارق الإجمالية بين معدل أسعار الأراضي في دولتين أو في منطقتين كبيرتين تعكس نظام الهيمنة العالمي. يكفي لذلك أن نقارن سعر الأراضي الوسطي في مدن مثل لندن أو نيويورك أو باريس أو هونغ كونغ أو دبي بأسعارها الوسطية في مدن من الحجم نفسه وحتى في الدول ذاتها لكنها لا تحوز مواقع مماثلة في نظام الهيمنة المالية العالمية.

هذا التوزع العالمي للأنشطة يستدعي الهيمنة وليس فقط التخصص الاقتصادي بأنشطة معينة، إنتاجا واستهلاكاً. وهو بالتالي توأم الجزية.

حتى قبل التلازم الوظيفي، الملكية والضريبة متلازمتان في نشأتهما

بقيت مسؤولية تحديد مستثمري الأراضي حتى زمن قريب عرفية وسلطوية. ذلك أن الخيارات المتاحة لاستثمارها بقيت محدودة، الرعي أو الزراعة أو التحطيب أو الصيد وما إليها، ما خلا السكن الذي كانت مواقعه محصورة بحكم ندرة المياه، والمهن الحرفية والتجارية التي تنحصر في المدن والبلدات الكبيرة. لذا سادت، وإن تحت تسميات مختلفة، صيغ متعددة لتحديد والمستثمرين، لكون خيارات الاستخدام محدودة، أهمها ثلاث:

1. صيغ عرفية، كتلك التي تنطبق على المشاعات والمراعي والأحراج، أي على القسم الأكبر من المساحات،
2. صيغ سلطوية، بفصل الملك أو الرقبة عن التصرف بحيث يحتفظ صاحب السلطة (الأمير) بالملك، ويمنح التصرف لمن يشاء، لقاء بدل عيني إجمالاً (جزء من الغلة أو موجب تقديم خدمات، عسكرية في الغالب)، مع الاحتفاظ بإمكانية سحبه منه من دون أي تعويض.
3. صيغ إدارية، وهي المطبقة على المياه (من هنا أصل كلمة شريعة) والأوقاف والملك، حيث يتولى منتدب من السلطة أو مكلف من الأهالي ومرضي عليه من السلطة (هذه الصيغة المزدوجة ما زالت مكرسة إلى اليوم في وظيفة المختار)، ضبط الحقوق وحل النزاعات حول توزيعها. لم تكن صيغ الملك تنطبق في الغالب إلا على المساكن والمباني في المدن والقرى، وعلى حيازات مزروعة صغيرة بالقرب من أماكن السكن.

حفظ المغرب ذاكرة هذا التصنيف من خلال تقسيم أرضه حتى اليوم في الخطاب الدارج إلى فئتين: بلاد المخزن، أي البلاد التي كان السلطان يجبي فيها الضرائب ليغذي مخزنه وخزنته، وبلاد السبا، أي البلاد السائبة التي تحكمها الأعراف.

بقي الأمر كذلك في بلادنا حتى زمن ليس ببعيد، في النصف الثاني من القرن التاسع عشر، كما بينت محاضرات الزملاء القيمة خلال هذه الندوة. حاولت الدولة العثمانية التي كانت تتقهقر وتتلقى الهزائم على مختلف الجبهات تنظيم ماليتها لتعزيز قدراتها الاقتصادية والعسكرية، فقررت إنشاء جيش "حديث" وحل الانكشارية، واستبدال صيغ التيمار والالتزام القديمة والإعانة العسكرية بصيغة الملكية وفق ما رست عليه في الدول الأوروبية، سعياً لتأمين انتظام إيراداتها الضريبية النقدية. وقامت من أجل ذلك بتنظيم دفاتر الطابو في كل ولاية (طابو تحويل لفظي لكلمة توبوس اليونانية ومعناها المكان أو الأرض) أي السجلات العقارية حيث دونت العقارات وقدرت قيمتها وأصدرت بناء على ذلك شهادات الملكية. اعتمد بشكل عام منطق بسيط قوامه تحويل حقوق التصرف القديمة بالأراضي الأميرية إلى حقوق ملكية، مع استثناءات مختلفة مثل الأوقاف، وأرسلت لجان لهذه الغاية وأنشئت وظيفة "المختار" أو "شيخ الصلح" (ما سمح لعدد من الأعيان بارتداء لقب المشيخة وما زالوا متمسكين به) لحل الإشكالات والنزاعات المحلية، وذلك قبل أن تنشأ البلديات.

ارتبط إنشاء الملكية في أذهان الناس بإخضاعهم للضريبة، لذا تهرب القسم الأكبر من الفلاحين من تسجيل حيازاتهم ملكاً، فاستفاد المقاطعية والأعيان، وإنما أيضاً تجار المدن والمرابون، من ذلك التردد ومن علاقاتهم الحميمة بلجان الطابو ليسجلوا بأسمائهم أراض واسعة. هذا ما سمح بتكون الملكيات العقارية الكبرى في بلادنا، بعضها ما زالت معالمها قائمة إلى اليوم، وبعضها الآخر سارع إلى بيع القسم الأكبر من ملكياته الحديثة لبناء القصور والإنفاق البذخي، فاشترها بعض أبناء القرى الذين كانوا قد تحولوا إلى وسطاء في تجارة الحرير. استكمل العمل على تثبيت الملكيات بشكل حثيث ضمن نطاق متصرفية جبل لبنان بينما كان أكثر بطءاً في نطاق ولايتي بيروت ودمشق، نظراً للضغط الشديد من الطامحين للتملك في جبل لبنان حيث كان تنقيد (monétarisation) الاقتصاد متقدماً بنتيجة انفتاحه على التجارة العالمية.

اللافت في الأمر أن حادثة نشوء الملكيات العقارية في بلادنا انقلبت في المتخيل الجماعي وفي الخطاب الغالب إلى زعم أسطوري لتأصلها وقدمها وإلى استشراس في تحصينها. ليس هذا الانقلاب مستغرباً، إذ يمكن التعرف إلى مثائله في تجارب دول أخرى.

في فرنسا مثلاً، قامت الثورة الفرنسية ضد النبلاء والكنيسة، وصادرت أملاكهم بالجملة. كانت ملكيات النبلاء في فرنسا ملكيات ثابتة، من ضمن نظام إقطاعي فعلي، وليس حالات من الالتزام والتميز ضمن نظام مقاطعية لم يكونوا إلا مجرد جباة للضرائب لصالح السلطان عبر ولاته. بيعت تلك الأملاك بالمزاد فاشتراها تجار وبورجوازيون، وحولت أديرة وأبنية جلييلة إلى مقالع. وأتت المادة 17 من "إعلان حقوق الإنسان والمواطن، في شهر آب 1789، تقول: "بما إن الملكية حق لا يمس ومقدس، فلا يجوز حرمان أي شخص منها إلا إذا كانت الضرورة العامة، المحددة قانوناً، تتطلب ذلك بوضوح وبشرط تعويض عادل ومسبق"³⁷. ما زال هذا النص، لرمزيته التاريخية، يعتبر جزءاً من الدستور الفرنسي، وبات المجلس الدستوري يأخذه بالحسبان منذ منتصف عقد السبعينيات. هذا بينما اكتفى دستور سنة 1958، في مادته رقم 34 بالآتي: "يحدد القانون المبادئ الأساسية لنظام الملكية وللحقوق العينية وللموجبات المدنية والتجارية"³⁸. اللافت أن النص لا يتحدث عن "الملكية" كمفهوم مجرد يبدو بتجريده مطلقاً، بل عن "نظام للملكية"، ما يعني إدراج الملكية في إطار ناظم تخضع له، ويعطف هذا النظام على الحقوق العينية والموجبات المدنية والتجارية، ما يدرج هذا النظام نفسه في إطار أوسع وأعم للحقوق والموجبات. في الواقع، تثبت مقررات المجلس الدستوري الفرنسي واجتهاده أن النظام القانوني لحقوق الملكية لا تتم حمايته بنفس القوة التي تتمتع بها الحريات العامة الأخرى.

أما إذا نظرنا إلى الدستور الألماني لعام 1949، وألمانيا لم تشهد انقراض البورجوازية على النبلاء والكنيسة كما حصل في فرنسا، فالمادة 14 منه تنص، تحت عنوان "الملكية والميراث ونزع الملكية"، على التالي:

1. "الملكية وحقوق الإرث مضمونة. يتم تحديد محتواها وحدودها بموجب القانون.
2. الملكية تلزم، يجب أن يساهم استخدامها في نفس الوقت في مصلحة المجتمع.
3. لا يُسمح بالاستملاك إلا لصالح المجتمع. لا يمكن الاستملاك إلا بموجب القانون أو بموجب قانون يحدد طريقة وقيمة التعويض. يجب تحديد التعويض بما يحقق التوازن العادل بين مصالح المجتمع ومصالح الأطراف المعنية".

وتضيف المادة 15 التالية، تحت عنوان "الأجمعة" (Socialisation): "يمكن وضع التربة والأرض والموارد الطبيعية ووسائل الإنتاج، لأغراض الأجمعة، تحت نظام الملكية الجماعية أو بأشكال أخرى من الإدارة الجماعية بموجب قانون يحدد طريقة التعويض وقيمه. وتطبق المادة 14 لتحديد التعويض"³⁹.

في الحصيلة، التصنيف القانوني الشكلي للأراضي في لبنان

بالعودة إلى لبنان، استعار الدستور اللبناني الذي وضعه الفرنسيون نص "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" الفرنسي في مادته 15: "الملكية في حمى القانون فلا يجوز أن ينزع عن أحد ملكه إلا لأسباب المنفعة العامة في الأحوال المنصوص عليها في القانون وبعد تعويضه منه تعويضاً عادلاً". لم يلقِ النص اعتراضات محلية، على الرغم من الاختلاف العميق في المسارين التاريخيين للحيازة بين لبنان والسلطنة العثمانية، لأنه كان يتماشى مع مسار تجذر الملكية الفردية الذي استمر خلال فترة الانتداب، لا سيما عبر تحويل الأوقاف إلى أملاك، وتسارع بعد الاستقلال من خلال تملك المشاعات وتوسع الاعتداءات على الأملاك العمومية. يجدر التذكير أن المنتدب الفرنسي تنبه إلى شراهة اللبنانيين لوضع يدهم على الملك

³⁷ « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

³⁸ Article 34 : La loi détermine les principes fondamentaux... du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales.

³⁹ Article 14 : Propriété, droit de succession et expropriation.

(1) La propriété et le droit de succession sont garantis. Leur contenu et leurs limites sont fixés par les lois.

(2) Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien de la collectivité.

(3) L'expropriation n'est permise qu'en vue du bien de la collectivité. Elle ne peut être opérée que par la loi ou en vertu d'une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. L'indemnité doit être déterminée en faisant équitablement la part des intérêts de la collectivité et de ceux des parties intéressées...

Article 15 : Socialisation

Le sol et les terres, les ressources naturelles et les moyens de production peuvent être placés, aux fins de socialisation, sous un régime de propriété collective ou d'autres formes de gestion collective par une loi qui fixe le mode et la mesure de l'indemnisation. L'article 14 s'applique par analogie à l'indemnisation.

العام، ما دفعه، قبل وضع الدستور، إلى إصدار القرار رقم 144/ء الصادر في 10 حزيران 1925، محددًا الأملاك العمومية، وهو إلى اليوم خط الدفاع، الشكلي طبعًا عن الملك العام.

مع مؤتمر الطائف، جرى تعزيز الطابع المطلق للملكية على حساب صفتها الإجرائية، فأضيفت إلى الدستور مقدمة ووردت في الفقرة "و" منها النص التالي: "النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة". الطابع الأيديولوجي الفارغ للنص لافت بالمطلق، لا سيما وأنه كتب في حين أن مؤتمر الطائف ما كان ليعقد بترتيب أميركي إلا بموازاة انهيار الاتحاد السوفياتي، واللافت أيضًا هنا إضافة نعت الخاصة على الملكية في حين أنه لم يكن واردًا لا في متن الدستور ولا في النص الفرنسي المرجعي لـ "إعلان حقوق الإنسان والمواطن". إنما يسهل فهم هذه الإضافة وهذه الشحنة الأيديولوجية متى استذكرنا أن اتفاق الطائف رسا على تألف فئتين: أرباب الميليشيات الذين استأثروا بمقدرات البلاد واستباحوا الدولة، وأرباب المال الريعي الذين كانوا يتهيؤون لمقاسمتهم البلاد والدولة. وهو ما حصل فعلاً.

بحصيلة هذه المسارات التاريخية، وما نتج عنها من نصوص، والأهم، ما ترسخ خلالها من أعراف وأمطاط سلوك، تشكل التصنيف القانوني للأراضي كتراكم غير متماسك وملتبس ومنفصل عن الواقع والتطبيق. وهو يرد في الفصل الثاني من قانون الملكية العقارية (المواد 5 إلى 9)، حيث صنفت الأراضي ضمن خمس فئات:

1- الأراضي الملك، وهي العقارات الواقعة داخل المناطق المبنية كما هي محدّدة إدارياً، والتي يجري عليها حق الملكية المطلقة.

2- الأراضي الأميرية، وهي العقارات التي تكون ملكية رقبته للدولة، والتي يمكن أن يجري عليها حق التصرف. لكن ملكية الدولة للرقبة لم تعد تظهر عملياً سوى خلال تخمين تعويضات الاستملاك حيث يعود للشخص الذي له حق التصرف ثلاثة أرباع العقار، بينما يعود للدولة الربع الباقي. ويجري في المقابل، في سياق توسع العمران، تقليص مساحة الأراضي الأميرية وتحويل الأراضي من أميرية إلى ملك. كما أن الدعوات تتكرر لإلغاء صفة الأميرية إلغاءً كاملاً.

3- العقارات المتروكة المرفقة، وهي تخصّ الدولة أيضاً، إنما يكون عليها لإحدى الجماعات حق استعمال محدّدة ميزاته ومداه بالعادات المحلية أو بالأنظمة الإدارية. وتعتبر هذه العقارات ملكاً خاصاً للبلدية إذا كانت داخلية في نطاقها. كانت المادة ١٢٧١ من المجلة القضائية قد عرفت هذه الأراضي بقولها، إنها القريبة من العمران والتي تترك للأهالي مرعى وبيدراً ومحتطباً. ويعود اعتبار هذه الأراضي مرفقة إلى أن عليها للأهالي حق ارتفاع، إذ هي تركت وخصّصت منذ القدم لخدمتهم، كالبيادر والمراعي والغابات والأحراج، إلا أن الارتفاق العائد للأهالي ليس حق ارتفاق بالمعنى القانوني للكلمة، إذ هو ليس تكليفاً مرتباً على عقار لمصلحة عقار آخر، بل هو حق للأهالي، وهو حق شخصي يقوم بوجود الشخص في القرية وليس بوجود عقار له فيها. وتعتبر هذه الأراضي ملكاً خاصاً للبلدية أو للدولة إذا كانت خارج النطاق البلدي.

4- الأراضي المتروكة المحمية، وهي العقارات التي تخصّ الدولة أو البلديات وتكون جزءاً من الأملاك العامة. وتشمل الطرقات العامة والشوارع والساحات العامة والحدائق العامة والأسواق العامة... وهي متروكة لاستعمال الجميع استعمالاً عادياً وليس للأفراد حق انتفاع خاص بها.

5- العقارات الخالية المباحة، أو الأراضي الموات، هي أراضٍ أميرية تخصّ الدولة، إلا أنه لم يجر التعرّف عليها أو تحديدها، فيصبح لمن يشغلها أولاً، بموجب رخصة من الدولة، حق أفضلية فيها ضمن الشروط المعينة في أنظمة أملاك الدولة، وهي تضم الأراضي الخالية والأحراج والغابات والجبال.

أتى التشريع الأساس للأملاك الدولة من القرار رقم 144/ء الصادر في 10 حزيران 1925 عن المفوض السامي الفرنسي. تقول مادته الأولى: "تشمل الأملاك العمومية جميع الأشياء المعدّة، بسبب طبيعتها، لاستعمال الجميع أو لمصلحة عمومية، وهي لا تباع ولا تكتسب ملكيتها بمرور الزمن". وهي تختلف عن أملاك الدولة الخاصة، وهي التي تملكها الدولة بصفتها شخصاً معنوياً ولا تكون مخصصة للمنفعة العامة، سواء كانت تحت تصرف الدولة الفعلي، أو تحت تصرف أشخاص آخرين.

نلاحظ إذًا أن معيار التمييز الذي استعمل في التشريع هو الاستعمال من قبل الجميع، أو من قبل مصلحة عامة (Service public). ونلاحظ أيضاً عدم قابلية الأملاك العمومية للبيع، فالأملاك العمومية لا تباع، وإذا ما أريد بيعها أو

بيع جزء منها، فذلك يستلزم أولاً إسقاط الميراث بيعه من الملك العام إلى ملك الدولة (أو البلدية) الخاص، وبعد ذلك يجري البيع.

هنا، يبدو جلياً أن العقار، لم يعد مجرد قطعة أرض، أو بناية، للإنسان عليها حق تصرف واستعمال مطلقان، وحق تجميد وإبادة، هكذا، مجرد أنه هو سيد ذلك العقار، بل إن العقار، أصبح، في النظرية الجديدة، شيئاً له وظيفة اقتصادية، واجتماعية.

الموقع الاقتصادي للملكية، بين الوقائع والأساطير

يتداول الخطاب السائد بشيء يسميه "القطاع العقاري". ليس هناك أي شيء يمكن تسميته قطاعاً عقارياً!

فالعقار ليس سوى سند ملكية لأرض مبنية أو غير مبنية أو لجزء من بناء مشيد على أرض. أما القطاعات، فهي مجموعة أنشطة تنتج سلعا وخدمات متشابهة، يتم جمعها لغايات الوصف والتحليل الاقتصاديين، فيتحوّل إنتاجها إلى دخل للعمل وللرساميل الموظفة في عملية الإنتاج، بينما تستهلك هذه السلع الخدمات المنتجة محلياً أو تصدر، إما استهلاكاً نهائياً وإما استهلاكاً وسيطاً يدخل في إنتاج سلع وخدمات أخرى.

البناء والتشييد قطاع ينتج أبنية وتجهيزات وبنى تحتية، السكن قطاع ينتج خدمة هي الإيواء... أما شراء العقارات وبيعها، فلا علاقة لهما بأي إنتاج، وكل ما ينطويان عليه تغيير هوية مالك العقار مقابل تغيير مواز ومقابل لهوية مالك السند المالي، أي النقد، الذي يمثل ثمن الصفقة. ولا شيء بالتالي اسمه استثمار عقاري ما لم يتضمن تشييداً.

الأمر نفسه يصحّ على ما يسمى القطاع السياحي. ليس هناك قطاع سياحي، هناك قطاع النقل الجوي، وهناك قطاع الفنادق، وهناك قطاع المطاعم... والسواح يقبلون عادة على شراء الخدمات والسلع التي تنتجها هذا القطاعات، وقد يشترون أيضاً ملابس وأحذية وسلعا وخدمات أخرى، لكن هذه المنتجات قد يشتريها أيضاً ويستهلكها مقيمون. السواح جزء من الطلب الاستهلاكي في السوق المحلية، وتأثيرهم على الاقتصاد مشابه تماماً لتأثير التصدير. ليس هناك من "قطاع تصدير"، كما ليس هناك قطاع "استهلاك"، وإلا تفقد الكلمات معناها.

ما يدفع الخبثاء، والسذج الببغاويين من ورائهم، إلى التبطيل لقطاعي العقارات والسياحة أمر بسيط: كلاهما يؤمل منه جلب الأموال من الخارج، لتمويل اقتصاد يفوق استهلاكه ما ينتج.

قد يرد البعض بالقول إن القطاع العقاري ينتج أرباحاً، كأن يشتري فلان عقاراً بألف ويبيعه بألفين. لكن ذلك لا ينطوي على أي إنتاج، بل هو مجرد نقل القدرة أو تصور القدرة على اقتطاع الربح من المستخدم النهائي للأرض من البائع إلى الشاري لقاء تحول ملكية الند النقدي الذي يمثل الثمن. الأمر مشابه لما يسمى إسهام القطاع المصرفي، أو قطاع الخدمات المالية، في الإنتاج. فالمصارف لا تنتج سوى خدمات بسيطة جداً: تأجير الخزانات، تحصيل الشيكات والبطاقات، تسديد الفواتير... أما الودائع والقروض، فهي تحصل عبرها ربحاً يقتطع من دخل المودعين ومن عوائد إنتاج المقترضين على السواء، فلا تزيد بعملها شيئاً على الإنتاج والاستهلاك. والمصارف تمجد هي أيضاً في لبنان لأنه يؤمل منها جلب الأموال من الخارج، لتمويل اقتصاد يفوق استهلاكه ما ينتج.

لا عجب والأمر كذلك أن يكون المرجع النظري الأساسي للفكر الاقتصادي الحدي (marginaliste)، وهو النظرية الاقتصادية الغالبة اليوم في العالم، أي ليون فلراس (Léon Walras)، قد جزم بأن اقتصاد السوق الرأسمالي لا تكتمل شروطه ما دام هناك ملكية خاصة للأرض، لأنها برأيه تشكل عائقاً يشوه النشاط الاقتصادي، مثله تماماً مثل الضرائب العشوائية التي قد تفرض. لكن كتبه الدستور اللبناني كانوا طبعاً أوعى منه وأبعد نظراً.

"الجموح العقاري" في صدّ الضرائب على الأملاك، أسبابه وحصيلته

بنتيجة توالي ظروف تاريخية محددة، تنقيد سباق للاقتصاد أدى إلى توسع مبكر للملكية العقارية الفردية، قبل الحرب العالمية الأولى، ومن ثم، وحتى عشية الحرب الأهلية في لبنان، هيمنة فئة من التجار والمصرفيين على القرارات السياسية والاقتصادية فوجدت في العقارات أسهل أشكال الضمانات لأعمالها، ومن ثم حرب أهلية أنتجت منذ الثمانينيات استباحة ميليشياوية ومالية للدولة وللرجال العام، بنتيجة ذلك كله، ترسخ، تراكمًا وترسبًا، مفهوم للملكية الخاصة راح يجنح أكثر فأكثر نحو الغلو، على عكس منحى تطور مفهوم الملكية الخاصة عالمياً في الدول الرأسمالية، أقله حتى العقد الأخير من القرن العشرين، حيث عاد للطغيان نهج النيو-ليبرالية، إنما من دون إسقاط ما كان القرن العشرين قد شهد من حدود وقيود وضعت عليها.

وقد ترجم هذا الغلو بوضوح كامل، إلى جانب التعديلات على الأملاك العامة، في النظام الضريبي.

أولاً، على صعيد الافراد: فعليا لا يوجد أية ضريبة على العقارات، وعلى الأراضي تحديدا، لا على قيمتها ولا على الربح العقاري المتحقق عند نقل ملكيتها. قد يعترض بعضهم فيذكر ضريبة الاملاك المبنية. لكن ضريبة الاملاك المبنية هي ضريبة على الدخل، لكون الإيجارات أحد ابواب الدخل، سواء قبض المالك الإيجار أو تمتع بنفسه بالمسكن فكان في موقع المؤجر والمستأجر معا. وهي ليست بالتالي ضريبة على الملك، ولا سيما ملكية الأراضي بمعزل عما أنشئ عليها من إنشاءات. قد يعترض آخرون فيذكرون رسوم التسجيل، لكن هذا الرسم النسبي لا يجوز اعتباره ضريبة على الملكية، أي على الثروة، أولا لأنه لا يأخذ مجمل الثروة بالحسبان، وثانيا لأنه تراجمي لا تصاعدي، وثالثا لأن للبائع والشاري مصلحة مشتركة في خفض القيمة التخمينية بينما السرية المصرفية تحمي الإثني من أية إمكانية للتحقق. تبقى ضريبة الانتقال، أي الضريبة على الإرث. هنا أيضا تلعب السرية المصرفية دورا أساسيا، إلى جانب الحسابات المشتركة، فيكاد ينحصر الإرث المصرح به بالعقارات والأسهم المسجلة في الإدارات الرسمية. الأسهم معفية، تبقى العقارات. لذا يعمد ملاكو الأراضي إلى وسيلتين مجربتين: الأولى هي التفرغ للورثة قبل الوفاة، وهو أمر رائج، والثانية هي تسجيل الملكيات باسم شركات عقارية وجعل الإرث يتناول أسهم تلك الشركات. ومن هنا أهمية حرص وزيرة المال في حكومة الحريري على إعادة التقييم الدفترى للعقارات التي تملكها شركات!

ثانياً، على صعيد الشركات: يفترض أن يدخل الربح الناتج عن بيع العقارات في أرباح الشركة فيخضع، مع سائر الأرباح للضريبة نفسها، عند 15% ويخضع الربح بعد تنزيل الضريبة، إذا حصل التوزيع، لضريبة بنسبة 10%. فيكون المجموع 23.5%. هنا تبرز أهمية الشركات العقارية والتصحيح الدفترى للقيم. ولذلك أيضا يعمد العديد من أصحاب الشركات إلى تملك العقارات التي تشغلها شركاتهم (مصانع، متاجر، مكاتب، وحتى شركتنا الخلوي في أيام عزهما) وتأجيرها لها بإيجارات مرتفعة، فيقلصون أرباح الشركة والضرائب المترتبة عليها بينما هم كأفراد معفون من الضريبة.

يكفي النظر إلى حجم المبادلات العقارية، حتى وفق الأسعار المخفضة التي تسجل على أساسها، والأفضل بعد تصحيحها استنادا إلى تطور مؤشر التخمينات العقارية التي تجريها لجنة الرقابة على المصارف أو إلى تطور المؤشرات السوقية التي تنشرها بعض مراكز الدراسات والمجلات المتخصصة، ومقارنته بما يحصل عليها من ضرائب لتبيان هزال هذا التكلفة. ويمكن أيضا قياس حجم الأملاك التي يفترض أن تنتقل ملكيتها بالوراثة من خلال تقدير إجمالي قيمة العقارات الخاصة في لبنان من جهة وتطبيق نسب الوفيات المعروفة من جهة ثانية، ومقارنة هذا المبلغ المفترض بما يجري التصريح عنه، فيتبين هنا أيضا هزال هذا التكلفة.

لا عجب والأمر كذلك أن اقتناعا قد ترسخ لدى اللبنانيين أن العقار "قيمته فيه"، أي أنه يشكل الملاذ الآمن، حتى في وجه الإفلاسات والحروب. ولا عجب كذلك أن يؤول الإعفاء شبه الكامل للعقارات من الضرائب إلى دفع جزء كبير من الرساميل المالية إلى شراء الأراضي والعقارات عموما، على حساب استثمارها في تكوين رأسمال إنتاجي فعلي، وتنتهي بالتالي إلى تمويل الاستهلاك، أي إلى "استهلاكها" كرساميل وتدميرها، سواء بشكل مباشر، عبر صرف البائع للـ"ثروة" التي توافرت له على الاستهلاك، أو بشكل غير مباشر عبر دخول المصارف على الخط، حيث تستريح لارتفاع قيمة الأراضي كضمانة، فتستخدم الدوائج المتوافرة لديها لتمويل عمليات البناء بما يفوق الطلب على الشقق والمتاجر والمكاتب، فتنتهي الرساميل النقدية مجمدة في مساحات مبنية شاغرة.

مسار تعديلات الضرائب على الأملاك

كان لا بد، تلافيا لهذا الانحراف الخطير في استخدام الموارد، من إجراء تصحيح جذري على النظام الضريبي، فلا تبقى الأرباح الناتجة عن تبادل العقارات، ولا سيما عن تبادل الأراضي، خاضعة لضرائب أقل بكثير من تلك التي تلقى على الإنتاج، أرباحا وأجورا. لذا عمدت إلى التقديم بمشروع ضريبة على الأرباح العقارية، واستطعت حشر وزراء "تكتل الإصلاح والتغيير"، في حكومة ميقاتي، سنة 2011، لتبنيه، في معرض تمويل تصحيح الأجور والتغطية الصحية الشاملة للمقيمين. لا مجلس الوزراء أقره، ولا الذين تبناه تمسكوا به، طبعاً. عائدات هذه الضريبة، عن سنة 2010، كانت لتبلغ ملياراً و 700 مليون دولار. مع الإشارة إلى أن فرض هذه الضريبة يلغي أسباب تواطؤ البائع والشاري، وعدد من الموظفين، لخفض تقديرات قيم الأراضي، فتتشكل قاعدة معلومات عقارية تتجدد معطياتها باستمرار، فيصبح ممكناً، خلال فترة غير طويلة، بوضع ضريبة على القيمة العقارية، تكون عائداتها أكثر استقراراً.

مشروع "ضريبة الربح العقاري"

المادة 1: تحدث ضريبة باسم: ضريبة الربح العقاري.

تفرض على الأرباح التي يحققها كل شخص طبيعي أو معنوي نتيجة بيوعات عقارية أو تبادل أسهم شركات عقارية أيا كانت تسمية هذه الشركات، وذلك إذا تجاوزت الأصول العقارية للشركات المذكورة نسبة 50% من موجوداتها غير النقدية.

تنزل أرباح التحسين الناتجة عن التفرغ من أرباح الشركات الخاضعة لضرائب الدخل.

المادة 2: تفرض ضريبة التحسين العقاري بنسبة 25% على الفرق الإيجابي بين ثمن التفرغ المعتمد و ثمن التملك المعتمد بعد تنزيل مبلغ قدره خمسون مليون ليرة لبنانية.

المادة 3: يحتسب مطرح هذه الضريبة وفقا لما يلي:

- تعتبر القيمة المسجلة في الدوائر العقارية عند حصول التفرغ ثمن التفرغ الإسمي، سواء حصل التفرغ عن طريق البيع أو الهبة
- تعتبر القيمة المسجلة في الدوائر العقارية عند حصول التملك ثمن التملك الإسمي سواء حصل التملك عن طريق الشراء أو الإرث أو الهبة أو غيرها.
- يصحح ثمن التملك الإسمي بتطبيق مؤشر الحد الأدنى للأجور بين تاريخي التملك والتفرغ فيكون ثمن التملك المعتمد نتيجة ضرب ثمن التملك الإسمي بالحد الأدنى للأجور بتاريخ التفرغ وقسمته على الحد الأدنى للأجور بتاريخ التملك
- يصحح ثمن التفرغ الإسمي بأن تؤخذ بالاعتبار الإنشاءات الجديدة التي قام بها المالك، وذلك على أساس المساحات المبنية المرخص بها والصادر بشأنها رخص إشغال بين تاريخي التملك والتفرغ، فننزل من قيمة التفرغ كلفة تشييد هذه المساحة محتسبة على أساس القيود وإلا بتطبيق كلفة مقطوعة للمتر المربع الواحد تحدد مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وتنزل قيمة هذه الإنشاءات الجديدة من ثمن التفرغ الإسمي للحصول على ثمن التفرغ المعتمد

المادة 4: يحدد رسم التسجيل العقاري بنسبة 3% من قيمة الحق المتفرغ عنه.

المادة 5: تضع وزارة المالية جدولاً يبين تقدير قيمة الأرض في مختلف الأراضي والمناطق الارتفاقية، وتعمل على تحديثه سنويا على الأقل، ويعتمد كحد أدنى في عمليات التفرغ، ويكون علنياً.

المادة 5: تحدد دقائق تطبيق هذا القانون مبراسيم تتخذ في مجلس الوزراء.

في سياق تصحيح الأجور الذي فرض سنة 2011، بعد تجميدها منذ سنة 1996، أي خلال 17 عاماً، طرح، بدءاً من سنة 2012، تصحيح سلسلة الرتب والرواتب في الإدارات العامة. تخبطت الكتل السياسية الطائفية بين دعمها اللفظي للموظفين الذين قاموا لأول مرة في تاريخ البلد بالإضراب لأسابيع، من جهة، ومراعاة تجار المال والعقارات العزيزين على قلوبهم لأنهم يشكلون المضخة التي تستجلب الأموال من الخارج وتغذي بالتالي قنوات التوزيع الزبائني التي تقوم عليها زعاماتهم، من جهة أخرى. كانت أسعار العقارات وأحجام الودائع المصرفية تشهد تزايداً متسارعاً منذ بضعة سنوات، وكانت الاقتراحات الضريبية التي سبق طرحها والتي تطال الفوائد والأرباح العقارية ما زالت حاضرة وضاغطة، ومقابلها رغبة دافئة ومقيمة لدى تجار المال والعقارات للتفلت من أية ضرائب تطاول أرباحهم المتحققة والكامنة من جراء تلك الفورة.

بات الخيار واضحاً تحت هذا الضغط المزدوج، الناجم عن المطالب الاجتماعية وعن الفورة المالية، بين استخدامه للقيام بتصحيح بنيوي يطاول الخلل المتراكم بين تراجع مداخيل العمل وتورم المداخيل الربعية المالية والعقارية، من جهة، ومن جهة أخرى، التستر خلف الضوضاء التي أحدثها الضغط الاجتماعي واستغلالها لتمرير عدد من المكاسب الإضافية للمصالح الربعية، فيتم الإيغال في الخلل، وتفويت إمكانية التصحيح، ومضاعفة العجوزات ليس في المالية العامة وحسب بل في الحسابات الخارجية أيضاً.

استمرت المراوغة خمس سنوات، انقلب خلالها الوضع الاقتصادي، لا سيما مع اندلاع الحرب في سوريا وتدهور أسعار النفط، وانقلب المشهد السياسي الإقليمي والمحلي، مع النزوح السوري الكثيف وتعاقد حدة التشنج بين المحاور الإقليمية، وتأجيل الانتخابات النيابية تكرر، والشغور الرئاسي. عززت هذه التغيرات شعور الزعامات الطائفية بحاجتها لمراعاة الحلقة المالية-العقارية، فبدأت خلال سنتي 2015 و2016 الهندسات المالية التي هدفت لاستجلاب الدولارات من الخارج من خلال إغداق أرباح دفترية هائلة للمصارف وتكبيد الدولة، عبر مصرف لبنان، خسائر هائلة ولو مستترة، وتوسعت دائرة القروض الداخلية المدعومة، بالمال العام أيضاً، لتعزيز الطلب اصطناعياً على شراء العقارات وجعل أسعارها لا تنخفض، لا بل تستمر في الارتفاع.

في سنة 2017، خيل للزعماء الطائفيين أن الهيكل السياسي والمالي قد رُمّم، فأصدر المجلس النيابي تباعاً، في 21 آب 2017 قانونين بالتزامن، عدل الأول سلسلة الرتب والرواتب والأجور في القطاع العام، وأتى الثاني تحت عنوان " تعديل واستحداث بعض الضرائب والرسوم لغايات تمويل" السلسلة، علماً أن لا شيء يبرر ربط إيرادات معينة بنفقات معينة. لكن المجلس الدستوري أبطل القانون الثاني لمخالفات عديدة شابهته، أهمها غياب الموازنة العامة، ولمزاعم أخرى ملتبسة. لذا أتى، في 20 تشرين أول 2017، القانون المُبطل ذاته، مع تعديلات شكلية طفيفة، تحت العنوان نفسه، إنما تلاه في 3 تشرين الثاني 2017، قانون "الموازنة العامة" لسنة 2017، أي على بعد أقل من شهرين من نهايتها! قراءة سريعة لهذا الضجيج التشريعي كفيلاً بتوضيح المشهد والخيارات.

ربط السلة مباشرة بزيادات في الضرائب والرسوم، وجعلها تطاول الاستهلاك، أتى تكريساً لمسعى ثابت لدى السلطة إلى وضع المواطنين عموماً في مواجهة الموظفين، وإلى تقويض هيبة "هيئة التنسيق النقابية" وما شكلته من تهديد للأدوات النقابية التي تمسك بها السلطة كلياً منذ عقود.

إلى جانب زيادة الضرائب والرسوم على الاستهلاك، من الضريبة على القيمة المضافة إلى عدد كبير من الرسوم على المعاملات العادية، تضمن هذا القانون زيادة على ضريبة الدخل من 15% إلى 17% على المؤسسات الخاضعة للضريبة على الربح الحقيقي، وزيادة على الضريبة على الفوائد من 5% إلى 7%، مع جعلها تشمل الفوائد التي تقبضها المصارف بعدما كانت تمتنع عن دفعها. لكن السمة البارزة في ذلك القانون أن 60% من طول نصه خصص لمادة واحدة، هي المادة 11، وعنوانها "معالجة الإشغال غير القانوني للأماكن العامة البحرية". فعوى تلك المادة واضح وصريح وهو التشريع الواقعي لاحتلال الأماكن العامة لقاء بدلات زهيدة دُعي المحتلون لتسديدها، فلم يكتروا حتى لذلك العرض السخي، لثقتهم بأن السلطة فاشلة وراضحة، فما كان منها إلا أن مددت صلاحية عرضها بعد أن انقضت، تصديقا لقول المتنبي: " من يهن يسهل الهوان عليه". وقد تضمن القانون أيضاً مادة (المادة 13) تناولت إعادة تخمين الأصول الثابتة، أي العقارات فعلياً.

أرست هذه المادة حق شركات الأموال بإعادة تقييم موجوداتها كل خمس سنوات، مع إخضاع الربح الناجم عن التخمين لضريبة نسبتها 10%، بعد تنزيل خسائرها إذا وجدت. أما في حال التفرغ، فيخضع الربح المحقق لضريبة بنسبة 15%. أما الأشخاص الطبيعيين والأشخاص المعنويين غير الخاضعين للضريبة على الدخل، فلهم أيضاً أن يعيدوا التخمين، وتخضع للضريبة بمعدل خمسة عشرة بالمئة (15%) أرباح تفرغهم عن العقارات، إنما باستثناء مسكنين رئيسيين ومع تنزيل بسبة 8% من قيمة ربح التفرغ عن كل كل سنة، فيعفون كلياً من الضريبة إذا استمر العقار في حيازتهم لمدة اثنتي عشرة سنة.

قد يبدو هذا الإجراء مقبولاً بالحد الأدنى، لا سيما في ما خص شركات الأموال، وعلى الرغم من التباساته، لكن الطريف أن إصداره تزامن مع إصدار قانون الموازنة الذي تضمن مادة (المادة 49) تناول الموضوع ذاته، إنما لتقديم عرض استثنائي! أجازت هذه المادة "للاشخاص الحقيقيين والمعنويين الملمزين بمسك محاسبة...، ولمرة واحدة فقط، وضمن مهلة اثني عشر شهراً...، إجراء إعادة تقييم استثنائية لعناصر الأصول الثابتة...، فتخضع الفروقات الإيجابية الناتجة عن... إعادة التقييم لضريبة معدلها 5%... أما إذا تم التفرغ قبل مرور ثلاث سنوات، فيحتسب ربح التحسين بالفرق بين قيمة التفرغ عن الاصل وقيمتها قبل إعادة تقييمه". لم يتوقف المسلسل عند هذا الحد. في 31 تموز 2019، أتت موازنة 2019، بعد منتصف السنة المالية كالمعتاد، لتعدل المادة 13 من قانون موازنة سنة 2017، فتخفض "استثنائياً"، ضريبة التحسين من 15% إلى 3% للشركات، ومن 10% إلى 2% للأفراد!

نرى كيف أن هاجسي وزيرة المال في سنة 2010 لم يغيّبوا يوماً.

الملكية والتأطير الاجتماعي، سنداً سياسياً للسلطة

أمام الأعباء الجسيمة التي يرتبها الجموح العقاري على الاقتصاد عموماً لناحية رفع كلف الإنتاج في كل القطاعات، وفي الاستهلاك، ولا سيما في بندي السكن والنقل، وفي أعباء التجهيزات إنشاءً وصيانةً، وعلى البيئة، تدميراً وتشويهاً، يتوجب التساؤل: ما هي الدوافع إلى ذلك الجموح؟ وما هي التشكلات السياسية التي تعبر عن مصالح الملاكين؟

تبدو أسباب الجموح العقاري متعددة، إنما يمكن جمعها تحت عناوين: تحقيق منفعة مباشرة للمالكين، تترجم في نظرهم بزيادة ثروتهم باطراد، كلما ارتفعت أسعار أراضيهم في ما يسمونه "السوق العقارية"، في مقابل أكلاف تطالهم إنما بشكل غير مباشر ومشتت ومنفصل، ومن جهة أخرى احتماء توهمي من مخاطر تقلب أوضاع ثروتهم ودخلهم وأمنهم، عبر ملكية الأرض بوصفها ملاذاً على المدى الطويل، في غياب مؤسسات تضمن لهم حقوقاً موثوقة حيال طوارئ الحياة، لا بل في غياب الشعور بأن ثمة دولة ترعاهم، متناسين أن لا ملكية من دون سلطة، لكنهم واثقون من التزام السلطة بالملكيات. وهذا بالفعل ما تشهد عليه الممارسات التي سبق وصف بعضها.

قد يبدو هذان الاعتباران متناقضين لكون أولهما يبدو واقعياً، أو بدا كذلك لفترات طويلة، بينما يبدو الثاني مندرجا في الإيديولوجيا. لكنهما متكاملان، وكلاهما ينتمي إلى الحيز التوهمي، لأن الثروة المكتسبة لا تقابلها إمكانيات تحقيق مادي، وتورم الثروة العقارية لا يختلف بشيء عن تورم ودائع المصارف. ما يعززهما معا أنهما يترجمان مؤسسياً فالبلديات في لبنان، بحكم إلغاء مفهوم الإقامة من جذوره، والامتناع عن القيام بأي تعداد للمقيمين، ولا علاقة لها بالسكان الفعليين في نطاقها، وهي ليست إلا نقابات لملاك الأراضي، سواء ما زالوا مقيمين في البلدة، للقليل منهم، أو نزحوا إلى المدينة أو هاجروا. ما يربط المواطنين ببلديتهم أنسابهم وملكيتهم الأراضي، أو ما تبقى منها، والمدفن. لذا يواظب النواب والمرشحون للنيابة على حضور المآتم، لأنها المناسبة الوحيدة التي يمكنهم لقاء الناخبين في أماكن تسجيلهم واقتراعهم.

والبلديات حريصة على احترام وكالتها. فهما الأساس لزيادة عوامل الاستثمار ومد الطرقات والقيام بعمليات الإفراز، لجعل كل الأراضي قابلة للبناء، أقله نظرياً، وذلك كله لزيادة أسعار العقارات. وهي تقاوم بعناد أي تصنيف يحد من عوامل الاستثمار وتمانع حيال إقامة معمل فرز أو مطمر للنفايات والعوادم، لا احتزاماً للبيئة بل درءاً لما قد يسبب ذلك من تراجع في اسعار الأراضي المحيطة. لا عجب بالتالي أن يتزايد عددها باستمرار على الرغم من صغر حجمها وانعدام طاقتها، لا بل من خلو العديد منها من سكان فعليين. فقد بات عددها يتجاوز ألفاً ومئة. والنواب، ما عدا عندما يكلفهم زعيمهم بدور ما، ليسوا سوى رؤساء لرؤساء البلديات، ومندوبين عنهم لدى الزعماء.

ترافق تشكل الملكية مع تغير عميق في المجتمع، وبات يشكل حدثاً تأسيسياً لتشكيل المجتمع نفسه. فالتعلق في لبنان هو تعلق بالملكية وليس تعلقاً بالأرض كما تزعم الأساطير والأغاني. من هنا يمكن فهم شعار "الإمهاء المتوازن" الذي أقحم في مقدمة الدستور إثر اتفاق الطائف. والمقصود طبعاً هو الإنفاق المتوازي للمال العام، بين الأنساب والطوائف، المتמוضة مجالياً.

ويمكن الذهاب أبعد. فإن أنظمة الزواج وأنظمة الاسر، وأنظمة الإرث تحديداً، كما تطبق فعلياً، بمعزل عن القوانين المدنية والدينية، كلها بنيت على اساس تنظيم الحيازات وانتقالها بين الافراد وبين الاسر.

الأكلاف المترتبة على صيانة الريع

لكي يستمر فعل التوهم في الواقع، كان لا بد من صيانتها بعناية.

في العام 1983، وبجحة الحرب، اتخذ القرار الذي يسمح بالبناء على كل الأراضي غير المصنفة وفق عامل استثمار سطحي قدره 40% وعامل استثمار إجمالي قدره 80%. وبحيلة معينة في سياق تعديل قانون البناء، حُفِضت النسبتان إلى 25% و50% سنة 2001. هذه المعدلات ما زالت تسمح بكثافة سكانية تبلغ 120 شخصاً بالهكتار، وهي كثافة مدينية. لم يعد ممكناً بالتالي استحداث أي مخطط توجيهي لأية منطقة في لبنان، لأن من يعتبر ان له الحق بـ50% لا يقبل أي تنازل عن هذا المكتسب.

قاعدة البناء بنسبة 50% المعممة في كل مكان ترتب على الدولة والمؤسسات العامة والبلديات كلفة مد الشبكات للوصول الى الأراضي المفرزة في كل مكان وتجهيزها وصيانتها، من طرقات أولاً، ثم من كهرباء وهاتف ومياه ومجارير، وهي كلف هائلة. هذا الإنفاق ليس سوى دعم اصطناعي لأسعار الأراضي، أي ضريبة معكوسة يتحمل عبءها المكلفون

لصالح الملاكين. وهؤلاء المكلفون أنفسهم يتحملون أعباء إضافية بنتيجة التفلت العمراني وتعطيل كفاءة الطرقات الرئيسية والأوتوسترادات جراء البناء على طولها، من محروقات وصيانة للآليات وهدر للوقت.

هذه الآلية المزدوجة أي عدم التكليف الضريبي والدعم المباشر بالمال العام (عبر رفع كلفة الشبكات) وغير المباشر من خلال تكليف الناس، كلها "انجازات" أدت إلى:

■ جعل كلفة السكن في بيروت وضواحيها تفوق بنسبة 20 أو 25% مثلتها في مدينتين مشابهتين تماماً لبيروت بالحجم والمساحة في فرنسا (ليون ومرسيليا)، علماً أننا، إذا قارناهم بالمستويات الوسطية للأجور، تصبح أعلى بأربع مرات.

■ وجعل ثمن المتر المربع من الأراضي الزراعية في لبنان أعلى أربع مرات من مثيله في البلدان الأوروبية، وأعلى عشر مرات إذا قارناه بمستويات إنتاجية الأراضي.

وبالتالي نكون السلطة قد فرضت غرامات، ليس فقط على المكلف وليس فقط على الذي يضطر للسكن بعيداً عن مكان عمله فيغرق يوماً في زحمة السير، إنما أيضاً على "المغفل" الذي يفكر بإنشاء مصنع أو مزرعة، وبالتالي نلاحظ أن المصانع أصبحت تقتصر على مصانع الترابة وتعبئة المياه المعدنية أو الغازية، والمقالع والكسارات، لسبب وحيد هو أن كلفة نقل منتجاتها أعلى من قيمتها.

الضريبة والمالك كلاهما ينطق بمنطق السلطة

لنبدأ بالمفردات. يميز القانونيون في الملكية بين ما يسمونه حق التصرف وما يسمونه حق الرقبة، وكلا التسميتين قديم، جرى إعادة تأويله. ويعتبرون أن حق الرقبة يوازي تعبيراً فرنسياً معناه الملكية المجردة (nue propriété). ولكن ما معنى حق الرقبة أصلاً؟ في العرف القانوني، لم يعد له من معنى ما دامت حقوق التصرف قد تحولت إلى ملكية كاملة وبقيت تسمية الأراضي الأميرية هي قيد المحو من النصوص بعد أن محيت من الواقع. والضريبة لا تميز بين حق رقبة وحق تصرف. حق الرقبة هو علامة السلطة، الرقبة تعني السلطة على الرقاب، رقاب العبيد أولاً وبحسب بعض الفقهاء رقاب أهل الذمة كي يدفعوا الجزية. وما معنى كلمة عقار؟ العقار من عقر الدابة أو الجمل أي دمجها كي يكون ملكها ظاهراً للعيان. واللافت أن المالك والمالك مشتقان من نفس الأصل. نجد في هذه المفردات آثاراً واضحة للمفهوم التأسيسي لشرعية السلطة، قبل أن ندخل المفردات في الأدبيات الشكلية التي تمت إعادة صياغتها في النصوص القانونية.

في المحصلة، ليس سند الملكية العقارية سوى سند مالي تصدره السلطة لتجيز تحصيل شكل من الاقتطاع الضريبي، يسمّى ريعاً، إنما الجباية لا تأتي لصالح الدولة، بل لصالح من انتزع ذلك السند أو اشتراه، لأنه سند قابل للتداول، بحماية السلطة وبرعايتها. ومجمل التطورات التي مرت بها صيغ حيازة الأراضي تدور حول صيغ جباية الريع وصيغ بيع حقوق جبايته. فالتحول الكبير كان انتقالاً من ملكية سلطانية تجبي الريع عينا أو نقداً من شاغلي الأراضي، إنما تتحمل كلفة الجباية عبر تخصيص جزء من عائداتها أو جزء مضاف إليها لوكلائها، إلى ملكية خاصة تولى السلطة لحاملي سندات حق جباية الريع من شاغلي الأراضي، فلا تتحمل كلفة مقابل تلك الجباية إنما تجبي، إن رغبت، من المالكين، تحت تسمية الضرائب العقارية، بعضاً من الريع الذي يحصلونه.

السيرة الذاتية:

درس الهندسة والتخطيط في باريس إلى جانب العلوم الاقتصادية والأنتروبولوجيا. وبعد عودته إلى لبنان سنة 1979، علم في الجامعة اللبنانية لمدة 12 عاماً. كان مسؤولاً عن إعادة إعمار وسط بيروت بين 1982 و1986، وعمل في القطاع المصرفي حتى 1998، حيث خاض الانتخابات البلدية في بيروت ضد لائحة ائتلاف السلطة. وضع "برنامج تصحيح مالي" (1998 و1999) وعمل ضمن الفريق الذي وضع "المخطط الشامل لترتيب الأراضي في لبنان" (بين 2002 و2004) وقاد الفريق الذي وضع "خطة الاستثمارات العامة" (2005 و2006). وهو منذ ذلك الحين يعمل في مجالي الاستشارات والأبحاث الاقتصادية والمدنية. وضع "استراتيجية التنمية الاجتماعية في لبنان" وحضر اقتراح قانون حول إصلاح نظام ضمان الشيخوخة. نشر عدة أبحاث لا سيما حول مسائل التعليم والهجرة والعمل. تولى وزارتي الاتصالات (2009-2011) والعمل (2011-2012) في الحكومة اللبنانية وهو حالياً أمين عام حركة مواطنون ومواطنات في دولة.

مركزية الملكية في اقتصاد لبنان: جولة أفق ومفاعيل على السياسات برونو مارو

يُعتبر "القطاع العقاري" وقطاع البناء من الركائز الأساسية في تركيبة الاقتصاد الوطني اللبناني؛ فقد شكّلا في السنوات الأخيرة 20% من الناتج المحلي الإجمالي، مما يجعلهما محطّ تخطيطات وأحكام مسبقة. إذ يعتبر العديد من الفاعلين في الاقتصاد والسياسة أن حركة الإعمار "شبه الدائمة" في لبنان منذ انتهاء الحرب الأهلية "طبيعية" في الإقتصاد اللبناني وناجئة عن إرتفاع بنوي في العرض والطلب. فتفسّر تلك الديناميكية مميزة "ثقافية" لدى اللبنانيين، المقيمين والمغتربين، تجعلهم راغبين بالملكية العقارية. كما يفسّر الإرتفاع المستمر لأسعار العقارات بصغر مساحة البلاد وقلة الأراضي المتاحة للبناء.

إلّا أن التدقيق النقدي في مسألة الإعمار في لبنان يبيّن أن حيوية القطاع والارتفاع اللامنتظي للأسعار لا يشكّلان ظواهر اقتصادية ناتجة عن ما يسمى باليد الخفية في السوق، أو عن شغف امتلاك خاص باللبنانيين، أو عن حتمية الجغرافيا، وإمّا عما يسميه علماء الاقتصاد والاجتماع بالبناء أو النتاج الإجتماعي. فالفورة الإجمارية التي غيرت وجه بيروت ولبنان منذ 25 سنة هي ببساطة وقبل كل شئ ناتجة عن تخطيط للاعبين الاقتصاديين (أي: الأُسْر - مطوري العقارات - المالكين - المصارف - المستثمرين... الخ) وقرارتها وتصرفاتها ومفاهيمها المرتبطة بالسياسات العامة. أي تفكير سياسي أو تخطيطي يهدف لتوجيه أو لجم التطور العمراني المكثف والضار أحياناً يتطلب فهماً مسبقاً لسبب وكيفية حصول القطاع العقاري - كقطاع إقتصادي وكفئة أصول - على تلك المكانة الأساسية في الإقتصاد اللبناني منذ بداية التسعينات وخاصة من العام 2000. هذه هي منهجية وأهداف هذه الورقة.

إذ يركز التحليل على أنه من غير الممكن فهم حيوية الإعمار وفورة أسعار الأراضي والعقارات دون وضعها في الإطار الأوسع لظاهرة أساسية في لبنان: الزخم المتزايد لنموذج "التوسع المُدني المُثبّت" (pegged urbanisation) والمتمثل بالتربط المتزايد بين التوسع المُدني وتنظيم تطور رأس المال⁴⁰. فقد أصبح توسع السوق العقارية وتضخم أسعار الأراضي والعقارات في السنوات العشرين الأخيرة ضرورة أساسية لاستقرار النظام المالي والنقدي وللنمو الإقتصادي في لبنان على المدى القصير. لذلك اتجهت السلطات العامة، بتحفيّز من مصرف لبنان، لمساندة حركة وارتفاع الأسعار بشكل مباشر وغير مباشر، ولكن دون التخطيط لإدارة النتائج المتعلقة بالتنظيم المُدني وإمكانية الحصول على مسكن. ومن جهة أخرى فإن الدور الأساسي للأُملاك العقارية في استقرار الرأس المال اللبناني قد ساهم بشكل كبير في تغيير طابع الأُملاك العقارية وجعلها تدريجياً أصولاً مالية من الدرجة الأولى.

هناك أربعة أسئلة أساسية تُنظّم هيكلية هذه الورقة وتهدف لفهم تلك المتاهة المعقّدة: لماذا تحتاج الرأسمالية اللبنانية للتنظيم وماذا يعني ذلك؟ لماذا تتواجد الأُملاك العقارية في صلب ضرورة التنظيم هذه؟ ما هي نتائج مركزية الأُملاك العقارية على طبيعة الأصول المالية؟ وأخيراً، ما هو دور الدولة، وخاصة المصرف المركزي، في بروز واستمرارية هذا النموذج؟

1. الرأسمالية اللبنانية منذ التسعينات: التبعية، الهشاشة ومخاطر الأزمات النظمية

لا يخفي على أحد في لبنان أن نموذج الرأسمالية المحلي الذي بدأ بعد الإستقلال سنة 1943 واستمر خلال الحرب الأهلية قد تعزّز بقوة في التسعينات عندما حان وقت إعادة إعمار البلد. لم تُخف النخب السياسية والإقتصادية (من قادة ميليشيات سابقة وزعماء الطوائف ورجال أعمال) المدعومة باتفاق الطائف رغبتها في جعل بيروت تستعيد مكانتها كمركز مالي من الدرجة الأولى في الشرق الأوسط. من أجل إستعادة القدرة التنافسية تجاه المستثمرين والفاعليات المالية في المنطقة والعالم، أقرت السلطات العامة، تحت رعاية رئيس الوزراء رفيق الحريري ومصرف لبنان، ما يلي:

- ضمان الإستقرار النقدي التام من خلال ربط الليرة اللبنانية بالدولار الأميركي
- إصدار سندات حكومية بمدى قصير وأسعار عالية تهدف لتمويل الإعمار بالديون والسماح للمصارف اللبنانية، التي هي الحائزة الأساسية، بتقديم إيداعات مصرفية بمردودات عالية
- إنشاء أو إدامة إطار قانوني، تنظيمي وضرائبي لجذب العدد الأكبر من رؤوس الأموال (مثلاً: السرية المصرفية، الضريبة المحدودة على الودائع المصرفية، ضمان السندات من قبل المصرف المركزي).

⁴⁰ مفهوم "التنظيم" هنا يشمل مجموع إجراءات السلطات العامة والفاعليات الإقتصادية الخاصة، والتي تهدف إلى تغطية ضعف وخلق وتناقضات نظام اقتصادي ونقدي ومالي معين لتجنّب أزمة في النظام نفسه، وضمان استقرار الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الرئيسية (Aalbers & Haila, 2018; Aglietta, 1998; Boyer, 2003).

ساهمت حتماً غاية جذب الأموال، التي شكّلت حجر الأساس للاستراتيجية الإعمارية للدولة والقطاع الخاص، بشكل كبير في تكوين طبيعة وهيكلية وآليات خلق ومراكمة وإعادة توزيع الثروات في لبنان في الـ 25 سنة الأخيرة. أصبح بالتالي تمويل الإقتصاد اللبناني مرهوناً بالموارد المالية الخارجية (تحويلات اللبنانيين المغتربين - إستثمارات خارجية مباشرة - مردودات السياحة - المساعدات الدولية)، كما يشير ميزان المدفوعات الفاض إجمالاً (ما عدا السنوات الأخيرة، حيث هناك عجز) والذي يتناقض مع العجز التجاري الهيكلي. ومن المنطقي أن تتوافق هذه التبعية للتدفقات المالية الخارجية مع تعريف النظام المالي والاقتصادي الوطني لقرارات المصرف المركزي النقدية ولأية أزمة إقتصادية أو سياسية أو مالية ممكن أن تؤثر على حجم هذه التدفقات (كتراجع أسعار النفط، أو الحرب في سوريا، أو أزمة سياسية مع أو في دول الخليج).

التوافر الدائم للسيولة في القطاع المصرفي مكوّن أساسي في هذا النموذج، ممّا يساهم في جعل الخدمات المالية المحرك الأكبر لتوليد القيمة، كما يؤثر في تنظيم وأداء الإقتصاد الوطني، إلى جانب تأثيره في تمويل وتشغيل القطاعات الأخرى. دون الدخول في التفاصيل، فإن ذلك النمو المعتمد على الأسواق المالية يؤدي في الغالب إلى: (1) ناتج محلي إجمالي متقلّب وخاضع لنتائج قطاع الخدمات؛ (2) تقلص دور القطاعات المنتجة (الصناعة والزراعة) في الثروة الوطنية؛ (3) بطالة عالية؛ (4) تضخم كبير؛ (5) إرتفاع في أسعار الأصول؛ (6) تمويل غير كاف للإقتصاد الحقيقي؛ (7) دين عام هائل؛ (8) دين خاص في إرتفاع دائم؛ (9) تمركز كبير للنشاطات الإقتصادية في بيروت. فليس من المستغرب إذاً أن لا يساهم هذا النموذج للإقتصاد الوطني في إعادة توزيع الثروة؛ إذ أنه لا يخلق فرص عمل ويرتكز على ريع رؤوس الأموال الخاضعة لضرائب منخفضة. هناك تفاوت كبير في الدخل والثروة بين الطبقات الإجتماعية والمناطق الجغرافية، ممّا يؤدي بدوره إلى تفاوت هام في النمو بين المناطق (على صعيد الخدمات الأساسية والتعليم والصحة والسكن).

بالتالي من غير الممكن أن يؤدي النظام الرأسمالي اللبناني المعتمد على الأسواق المالية والريع، والذي تفاقم بعد الحرب الأهلية بتشجيع من السلطات العامة، إلى نمو وتطور مستدام على المدى المتوسط أو الطويل. ولكن حتى على المدى القصير، فإن هذا النموذج الرأسمالي يتطلب تنظيمًا دقيقًا لتجنب أو "تأخير" (حسب تعبير عالم الجغرافيا والانتروبولوجيا David Harvey⁴¹) نشوب أزمة إقتصادية، مالية أو نقدية قد تتحول لأزمة نظام. ومصرف لبنان هو أهم من يقود هذا التنظيم من أجل تحقيق 3 أهداف:

- تأمين استمرار قدرة القطاع المالي على جذب الموارد الخارجية، وخاصة رؤوس الأموال المضاربة، لتنشيط النمو الإقتصادي وتأمين استقرار النظام النقدي والمالي.
 - تطوير استراتيجيات جديدة لرسملة فائض السيولة الموجود في القطاع المصرفي وتحويله لأصول من أجل توليد القيمة والدفع للمصارف والمودعين.
 - الحد من تعرض القطاع المصرفي لمختلف المخاطر المالية (مخاطر تقلب أسعار العملات - المخاطر السيادية - مخاطر السوق العقارية وغيرها) التي قد تهدد استقراره وتشكل خطراً على النظام بأكمله.
- قد يتساءل البعض عن علاقة تلك الحاجة لتنظيم الرأسمالية اللبنانية بـ "القطاع" العقاري، أو بالتطور العمراني بشكل عام. إلا أن السوق العقارية تشكل ركيزة أساسية لاستقرار واستمرارية ذلك النظام الإقتصادي والنقدي والمالي الهش على المدى القصير.

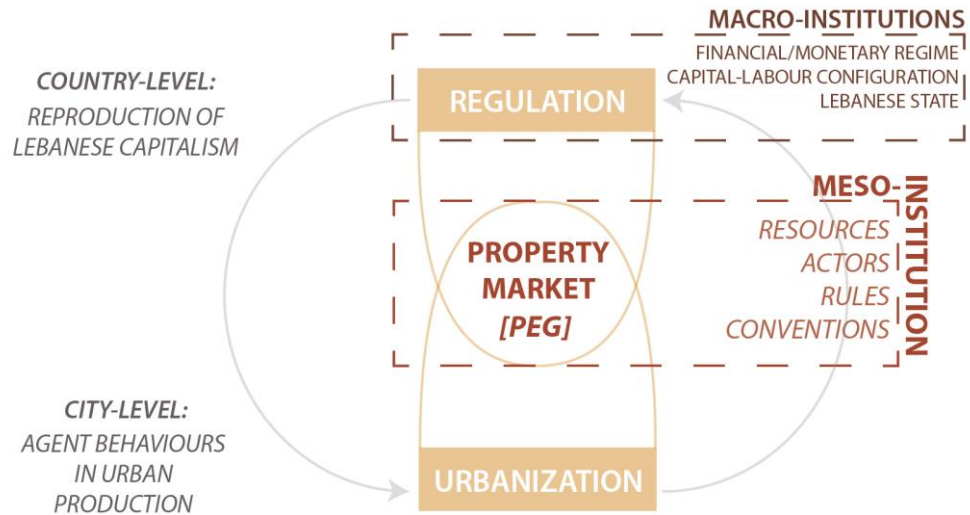
2. دور السوق العقاري كمؤسسة رئيسية في الترابط بين التنظيم والتطور العمراني

تحويل القطاع المالي للسوق العقاري وتداخلهما منحا هذا السوق دوراً إستراتيجياً متزايداً في إستقرار الرأسمالية اللبنانية، فأصبح في العشرين سنة الأخيرة أساس الترابط بين نمو الرأسمالية وتحويل المدن في لبنان، وتلك ظاهرة معروفة لدى المؤرخين وعلماء الإقتصاد منذ الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر. هناك حلقة تفاعل تربط تنظيم الرأسمالية بالتطور المدني. ومن أجل فهم أدق لذلك الرابط ودور السوق العقاري فيه، يجدر اعتماد مفاهيم ترتكز على المؤسسات. هذه المنهجية غير التقليدية في علم الاجتماع والمستوحاة من أعمال مفكرين مثل Max Weber و Karl Polany، تُعرف مؤسسات الإقتصاد أو المجتمع كمجموعة قواعد اللعبة، التنظيمية أو العرفية، التي تُنظم وتشرع سلوك الأشخاص والمجموعات والتفاعلات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية⁴². يرى منظرو المدرسة الفكرية المختصة بالتنظيم أن طبيعة النظام النقدي والمالي وشكل الرابط بين الرأسمال والعمل، ونظام الدولة تشكل جميعها مؤسسات هيكلية تُكون طبيعة وبنية وتحولات الرأسمالية على صعيد البلد. وبالرغم من أن تلك الترتيبات المؤسسية قد تتشابه بين

⁴¹ Harvey, D. (1989). *The urban experience*. Oxford, UK: Blackwell.

⁴² Hodgson, G.M. (1988) *Economics and institutions*. Cambridge, MA: Polity Press; Hodgson, G. M. (2006). What are institutions? *Journal of Economic Issues*, 40(1), 1-25; North, D. C. (1991). *Institutions*. *Journal of Economic Perspectives*, 5(1), 97-112; Scott, W. R. (2014). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities* (4ème ed.). Los Angeles, CA: Sage.

البلدان أو الأزمات، إلا أنها مُحَدَّدة في الزمان والمكان، فالترتيبات المؤسسية التي تُكوّن عقليات وقرارات الفاعليات الإقتصادية في لبنان عام 2017 ليست نفسها في الأردن أو في فرنسا أو في لبنان قبل الحرب. تُساعد تلك المنهجية التحليلية على فهم تحولات الرأسمالية اللبنانية وترابطها مع تكوين المدُن، فهي تسمح بتفسير كيفية تحوّل السوق العقاري إلى مؤسسة تنظيمية منذ بداية التسعينات. فتمت دراسة ذلك السوق العقاري كنتاج بشري مؤلف من موارد (رأس مال، أراضي، عمل) ولاعبين (الأسر، مطورون عقاريون، مصرفيون، مستثمرون، مالكون... الخ) ومجموعة قواعد ومعايير رسمية (حق الملكية، قوانين البناء، قانون الضرائب، علاقات تعاقدية) وأعراف غير رسمية (ثقافة الملكية، ذهنية تركز على المردود والرؤية على المدى القصير)⁴³. فذلك التعريف المؤسسي للسوق العقاري يوضح سبب وكيفية كون الرابط بين تنظيم الرأسمالية والتطور العمراني هو التفسير الأساسي للحركة العقارية الكثيفة التي يشهدها لبنان، وخاصة بيروت الكبرى، منذ ربع قرن، حيث أن التطور العمراني يشكل في الوقت نفسه نتيجة وأداة لتنظيم الرأسمالية المحلية.



صورة 11: ترابط تنظيم الرأسمالية والتطور العمراني ودور السوق العقارية

مسار التطور العمراني كانعكاس للرأسمالية اللبنانية ولتنظيمها

تُوضح دراسة الرابط بين تنظيم الرأسمالية والتطور العمراني بشكل خاص كيف أن هذا الأخير في لبنان (والذي تُشكل حركة العقارات الجزء الأكثر ظهوراً منه) يعكس إستراتيجية التراكم وضرورة التنظيم الخاصة بنموذجية الرأسمال المرتكز على الربح والأسواق المالية. تركز الرأسمالية الوطنية على المؤسسات الرئيسية الثلاث: نظام نقدي ومالي يرتكز على استراتيجية جذب الأموال - نظام علاقة رأس المال بالعمل يدعم الأسر المعيشية الميسورة - وجود دولة مجزأة وغير فاعلة، مما يفسر طبيعة وحدة التطور العمراني. فتلك الأطر المؤسسية تساهم إلى حد بعيد بتكوين طبيعة وتنظيم وأهداف المحفّزات والتشبيط، الرسمية وغير الرسمية، المسؤولة عن توجيه خيارات الفاعليات التي تُموّل وتُقايس وتنتج "الأملك العقارية".

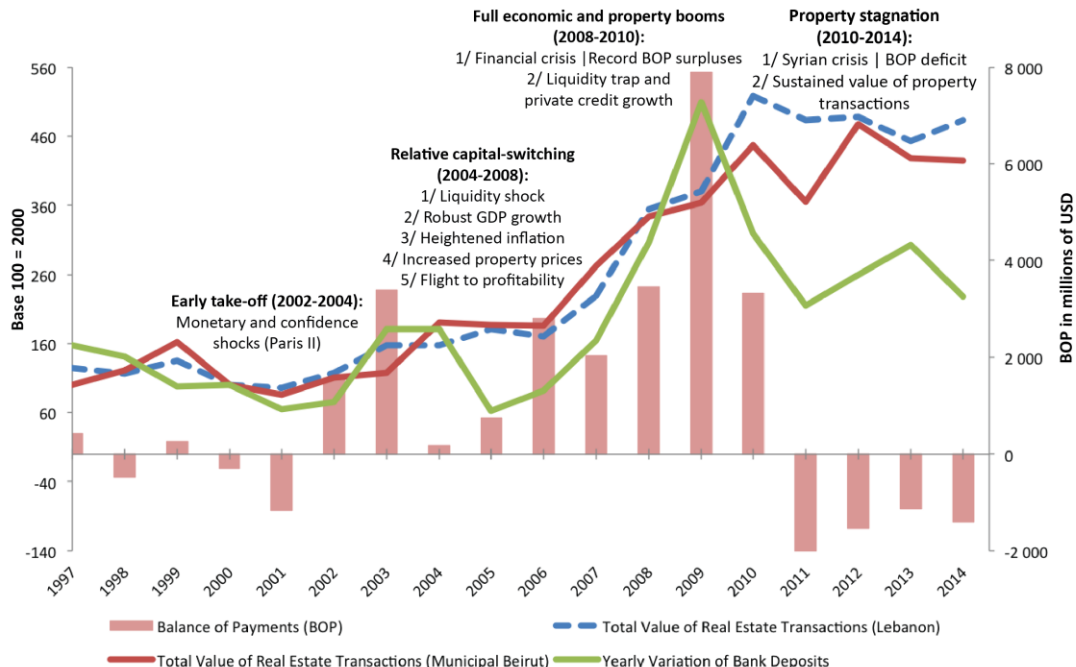
يدخل العديد من الأعراف والمعتقدات والمفاهيم غير الرسمية في تكوين الإطار المؤسسي للسوق العقاري. ويشمل ذلك فكرة أن الأملك العقارية هي ملاذ آمن لمواجهة التضخم أو المخاطر النقدية؛ أو تنويع الأصول المالية للمستثمرين الأكثر ثراءً؛ أو القناعة الراسخة بأن أسعار الأراضي والعقارات في ارتفاع دائم؛ أو توقع مردودات عالية؛ وكذلك ازدياد أهمية الملكية العقارية كعميار لتنظيم العلاقات الاجتماعية في المجتمع اللبناني. فيؤثر مجموع تلك العوامل، بشكل واعٍ أو غير واعٍ، في إستراتيجيات وقرارات اللاعبين الاقتصاديين.

بالمقابل، فإن للسوق العقارية بنية مؤسسية رسمية تساهم بقدراتها على الإغراء من حيث تقليص المخاطر، وتقديم إمكانيات فُصوى للربح، وتحويل الإستثمارات في القطاع إلى سيولة. لذلك ليس من المستغرب أن تشمل تلك المحفّزات إطاراً ضرائبياً مؤقتاً (عدم وجود ضريبة عقارية أو ضريبة على المكاسب العقارية أو ضريبة على القيمة المضافة لمطوري

⁴³ Healey, P. (1992). "An institutional model of the development process." *Journal of Property Research*, 9(1), 33-44; Healey, P., & Barrett, S. M. (1990). "Structure and agency in land and property development processes: Some ideas for research." *Urban Studies*, 27(1), 89-104.

العقارات)، وإطاراً قانونياً متساهلاً في التنظيم المُدني والبناء (كل أرض قابلة للبناء في غياب مخطط تنظيمي)، وكذلك تدابير قانونية تُسهّل انتقال رؤوس الأموال وتحويل الأصول إلى سيولة (نظام الشركات المساهمة اللبنانية). كما ان القرارات الحكومية غير المتوقعة التي أتت أخذت لإنقاذ النظام النقدي والمالي ساهمت أيضاً بطبيعة وحدة حركة السوق العقارية، خاصة في فترة الإزدهار التي شهدتها البلاد بين عامي 2000 و2005. ففي مؤتمر باريس II (2002) مثلاً، قررت الحكومة خفض الفائدة على سندات الخزينة للحد من كلفة الدين العام الذي أصبح لا يحتمل كوسيلة لاستعادة الثقة بالنظام المالي. فساهمت تلك الصدمة النقدية الإيجابية بشكل غير متوقع في تنشيط الصفقات العقارية التي تطورت بسرعة أكبر، بالتدفقات وبالأرقام، من الودائع المصرفية بين 2004 و 2008 في إطار تدفق السيولة والنمو السريع للنتائج الإجمالية المحلي بفعل إرتفاع أسعار النفط.

وبالإضافة لتعزيز الطلب على العقارات، فقد ساهم مؤتمر باريس II بتغيير مواصفات لاعبي القطاع ونوعية المشاريع العمرانية. فظهر أصحاب مشاريع جدد (FFA Real Estate, Mena capital, CGI) لتلبية الحاجة لتنويع خدمات مدراء الأصول المالية المساندين لهم (مصارف استثمار خاصة، شركات مساهمة خاصة). في إطار تدهور الأداء المالي للدين السيادي والودائع المصرفية، وفي غياب إمكانية الاستثمار في القطاعات الاقتصادية الأخرى، كان الحل المقترح تمويل وإنشاء أبنية سكنية فخمة لطبقة ثرية من اللبنانيين والأجانب يبحثون عن إستثمارات مالية ذات مردود عالٍ.



صورة 12: تطوّر قيمة العمليات العقارية والودائع المصرفية (1997-2014)

التطور المدني كأداة لتنظيم رأس المال

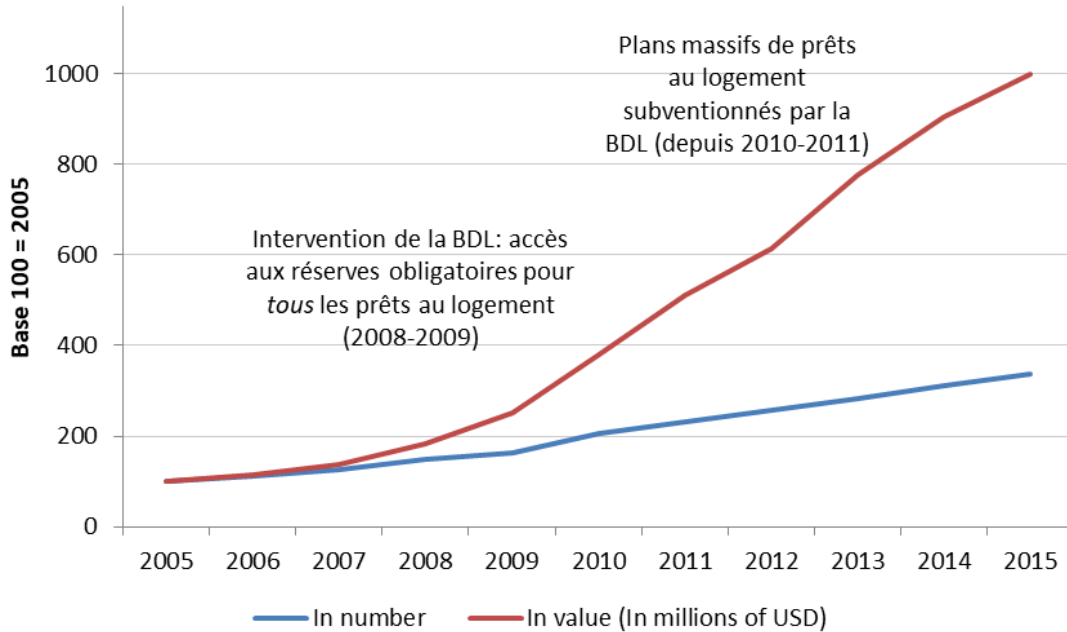
تُظهر دراسة الترابط بين تنظيم رأس المال والتطور المدني أيضاً أن تطور العمران يساهم في توفير بعض الاستقرار الاقتصادي والمالي والنقدي على المدى القصير، من خلال خيارات فاعليات السوق العقارية. ففي العديد من البلدان أو المناطق المستقلة، مثل اليابان والإمارات العربية المتحدة وهونكونغ، يُشكل التطور العمراني أداة قوية لتنظيم الرأسمالية من خلال الحركة العقارية وتمويلها. في لبنان، وبالإضافة لتنشيط النمو الاقتصادي وخلق فرص عمل، فإن السوق العقاري يقدم مساهمة خاصة لأهداف التنظيم المذكورة سابقاً.

أولاً، تساهم العقارات بتعزيز الجاذبية المالية للبنان في نظر المستثمرين الأجانب والمغتربين، لأهمية مردوداتها وقيمتها الإستثنائية. ففي الحقيقة، هناك تكامل بين القطاع المصرفي والسوق العقاري، خاصة في فترات التضخم، إذ توفر إمكانيات استثمار بدرجات مختلفة من الاستحقاق والمخاطرة⁴⁴. في حين تستهوي الودائع المصرفية وسندات الخزينة المُستثمرين غير الراغبين بالمخاطرة والباحثين عن استثمارات على المدى القصير، فإن شراء الأملاك العقارية وتمويل مشاريع البناء يجذب الرأسماليين الأكثر إنفتاحاً على المخاطرة والإستثمارات البعيدة الأمد.

⁴⁴ Nahas, C. (2009). Identification of factors behind real estate markets activity and exposure of the financial sector in Lebanon. (Rapport non publié).

ثانياً: خلال الـ 15 سنة الأخيرة، ساهم التطور السريع للقروض السكنية وقروض البناء بشكل كبير في إستعمال فوائض السيولة المتراكمة في القطاع المالي، خاصة في فترة التدفق القوي لرؤوس الأموال بين عامي 2002-2010.⁴⁵ أصبحت القروض للمستثمرين، من جهة الطلب، ولأصحاب المشاريع، من جهة العرض، وسائل أساسية للرسملة بالنسبة للمصارف اللبنانية. كما يُتضح ان القروض العقارية المدعومة من المصرف المركزي في إطار عدة خطط تحفيزية تساهم بشكل أساسي في دعم الإستهلاك، وبالتالي النمو، في فترات الركود. وإستناداً لصندوق النقد الدولي، فقد شكلت القروض المتعلقة بالعقار والبناء 40% من الدين الخاص في لبنان عام 2015.⁴⁶ من الناحية السياسية أدى هذا الإنتشار القياسي للقروض السكنية إلى نشوء طبقة وسطى من المالكين لها مصلحة مالية مباشرة في بقاء النظام المالي وإستمرارية النموذج الحالي للأسمايلية اللبنانية.

ثالثاً، إن الدين الخاص بالملكية العقارية وارتفاع القيمة العقارية يجعلان النظام المالي اللبناني أقل تعرضاً لخطرين كبيرين على الأقل: الخطر السيادي والخطر العقاري. فرغم أن السندات الحكومية هي فئة الأصول المفضلة لدى المصارف اللبنانية، إلا أن قروض السكن والبناء تُساهم في تنويع أصول المصارف وتُقلل بالتالي أو تحدّ من تعرضها للخطر السيادي ثم إن الحفاظ المصطنع على الأسعار العقارية بمساندة الطلب من خلال برامج قروض عقارية مدعومة قد حمى، ولو مؤقتاً، القطاع العقاري من الخطر العقاري في فترات الركود الإقتصادي والتوترات المالية. بما أن جميع القروض (سكنية، استهلاكية .. الخ) الممنوحة من المصارف اللبنانية يجب أن تكون مكفولة بأموال عقارية، فإن مسار الأسعار العقارية أساسي لإستقرار النظام المالي. بإختصار، للقطاع المصرفي وللسلطات المالية مصلحة مشتركة أكيدة في التّضخيم المصطنع لأسعار العقارات من أجل تقديم أقصى الدعم للنمو الإقتصادي على المدى القصير وتجنّب مخاطر التقلبات المالية والنقدية.



صورة 13: تطور مجموع القروض السكنية بالعدد والقيمة (2005-2015) - (المرجع: مصرف لبنان-اللوحة : الكاتب)

3. الحركة المزدوجة "الأموال" القطاع العقاري

يشكل الترابط بين تنظيم الرأسمالية والتطور العمراني نقطة الارتكاز لهذا النموذج من السوق العقارية، فبالتالي فإن النتيجة الأساسية هي أمولة الأملاك العقارية. وتعني الأمولة التحول التدريجي للأملاك العقارية إلى أصول مالية تُشكل بدائل عن منتوجات مالية أخرى - أسهم، سندات، ودائع مصرفية - من أجل جذب رؤوس الأموال وتوليد القيمة. فتصبح صناعة المدينة، كما هو الحال في عدة بلدان، أكثر تبعية لرؤوس الأموال المُتنقلة التي يديرها وسطاء ماليون دوليون بهدف جني ارباح كبيرة على المدى القصير. من ناحية أخرى، النتيجة الأساسية لذلك التّغيير في طبيعة الملكية

⁴⁵ يُعدّ العامان 2008-2009 مهمان لتشخيص دور التمويل العقاري في عملية التنظيم. في ذلك الوقت، شهد القطاع المصرفي اللبناني تدفقاً غير مسبوق من السيولة في وقت تم فيه الإطاحة بالنقد والاقتصاد العالمي بسبب أزمة عنيفة تسببت فيها أزمة الرهن العقاري في الولايات المتحدة. يشكل هذا التدفق الهائل لرؤوس الأموال التي تبحث عن "مكافأة" تحدياً للنظام المالي اللبناني الذي لا يستطيع إيجاد حلول استثمارية كافية في الاقتصاد الوطني. وبدفع من البنك المركزي الذي قدم العديد من الحوافز، باشرت البنوك في إصدار قروض الإسكان وقروض للبناء.

⁴⁶ Fond Monétaire International (2015). Background notes for the 2015 Article IV Consultation. Washington, DC: IMF Country Report No. 15/190. Disponible depuis: www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15190.pdf.

العقارية هي الرابطة المتزايدة بين مساري السوق العقاري والقطاع المالي، كما يتبين من تأثر السوق العقارية بانخفاض إيرادات السندات الحكومية والودائع المصرفية بعد مؤتمر باريس II.

أموال القطاع العقاري تلك ليست جديدة في لبنان، فمن أجل إعادة إعمار وسط بيروت في التسعينات أصدرت شركة "سولدير" أسهماً كوسيلة لإستقطاب رؤوس الأموال الأجنبية، إلى جانب الإعتماد على دين عام بفوائد عالية جداً. إلا أن تلك الظاهرة تفاقمت وتوّعت في سنوات ال 2000 مع حركة مزدوجة لأموال القطاع العقاري.

للأموال من الأعلى : تحوّلت الشقق والأبنية الفخمة إلى منتوجات مالية مميزة بفعل الإستثمارات العقارية (من ناحية الطلب) وتحويل الحركة العمرانية (من ناحية العرض)، بالإضافة إلى إمكانية تحويل الأملاك إلى سيولة من خلال عدد من التدابير القانونية والمالية. فالأبنية الفخمة، المتمركزة خاصة في بيروت، تهدف بشكل أساسي لإستقطاب وتخزين وتفعيل موارد رؤوس الموال، لذلك تبقى أغلبية الشقق في الأبراج السكنية فارغة أو نسبة إستخدامها منخفضة.

للأموال في الأسفل: كما أشرنا سابقاً، فإن الإنتشار السريع لسوق القروض العقارية يلبي أولاً حاجات النمو الإقتصادي واستقرار النظام المالي؛ إذ أن القروض السكنية الموزعة على عشرات آلاف عائلات الطبقة الوسطى، وبالتالي الأملاك العقارية الممولة، أصبحت أصولاً مالية مميزة بالنسبة للمصارف التجارية. كما أنه من المُلغى أن عدم تسديد القروض العقارية يشكل طابعاً خاصاً بلبنان مقارنةً بعمليات أموال القطاع العقاري التي تشهدها البلدان الأخرى، خاصة في أوروبا وأميركا الشمالية. ورغم ذلك فمن المؤكّد أن نمو القروض العقارية قد ساهم إلى حد بعيد بتوحيد مصير السوق العقاري والقطاع المالي في السراء والضراء.

وبذلك شهدت الأملاك العقارية تحوّلاً في طبيعتها وفائدتها الإجتماعية في العشرين سنة الأخيرة، لكونها أصبحت أصولاً مالية أساسية لإستقرار واستمرارية الرأسمالية المحلية. فقد تفوّقت قيمتها التبادلية، بشكل نهائي، على قيمة إستخدامها في منظور اللاعبين الاقتصاديين، كما في طريقة التعامل معها من قبل السياسات العامة. يمكن القول ببساطة أكثر أن الأملاك العقارية تُشكّل في نظر العديد من صانعي القرار السياسيين والأقتصاديين أدوات نمو وإستقرار مالي أكثر من كونها مساكن تأوي الأسر.

4. الدولة كلاعب رئيسي في البناء الاجتماعي وأموال السوق العقاري

خلافاً للمقولات المتكررة عن الغياب الكبير للدول في قضايا التطور العمراني في لبنان، تجدر الإشارة إلى الدور الأساسي للسياسات الحكومية في نشوء الرابطة بين تنظيم الرأسمالية والتطور العمراني. فبالرغم من أن الدولة لا تتدخل مباشرة في السوق العقارية لشراء الأراضي أو بناء المشاريع، إلا أنها تشارك بشكل فاعل في ترتيباتها المؤسسية، وبشكل أشمل في أموال القطاع، وذلك من خلال تجنيد ثلاث أدوات للعمل العام في سبيل توجيه أداء اللاعبين الاقتصاديين (الأسر والمؤسسات).

خلق إطار قانوني وتنظيمي وضرائبي هو أول أداة تستعملها الدولة والمصالح السياسية والأقتصادية التي تحكم من خلالها، من أجل توجيه مسار السوق العقاري؛ حيث أن ذلك الإطار التحفيزي يشجع نمو الحركة العقارية، وكذلك تضخم أسعار الأصول العقارية. على سبيل المثال فإن تعديل قانون الإيجار الذي صوت عليه مجلس النواب اللبناني عام 2014 يسمح بخفيض تكاليف العمليات لمطوري العقارات، وبتأمين الأراضي لمشاريع بناء جديدة، وبتأجيل الإغراء المالي للملكية العقارية من خلال تحرير الإيجارات، كما يساهم بدعم الطلب على الملكية العقارية عن طريق تشجيع المستأجرين بعقود محدودة على التملك بواسطة التدابير المصرفية للقروض السكنية.

أما الأداة السياسية الثانية فهي إعادة تنظيم مؤسسات الدولة الفاعلة في تمويل العقارات السكنية، كخصخصة وزيادة رأس مال مصرف الإسكان عام 1994 وإلغاء وزارة الإسكان عام 2000.

إلا أن إنشاء "المؤسسة العامة للإسكان" في نهاية التسعينات هي المبادرة الأبرز لدور السلطة العامة في تعزيز الترابط بين تنظيم الرأسمالية والتطور العمراني. بينما كانت الدولة عادةً مُوَلِّمَ مباشرة، ولكن بنسبة محدودة، القروض السكنية بفائدة مخفضة، وضعت تلك الشراكة الجديدة بين العام والخاص السلطات الحكومية موضع الوسيط الإستراتيجي بين المصارف التجارية التي تُموَل القروض والأسر التي تنوي التملك. فأصبحت "المؤسسة العامة للإسكان" في العشرين سنة الأخيرة العامود الفقري لازدياد للقروض السكنية الهائل والتعميم النسبي للملكية العقارية، فساهمت من جراء ذلك بازدياد تدخل المصارف بالسوق العقارية السكنية .

أخيراً، وفي إطار أموال القطاع العقاري، فقد شكّلت التّدخلات النقدية والتنظيمية لمصرف لبنان الأداة الثالثة الأكثر فاعلية في تنظيم ومسار القطاع العقاري، وبالتالي في خلق الترابط بين تنظيم الرأسمالية والتطور العمراني. إذ كان المصرف المركزي المهندس الأكبر للإستناد على القطاع العقاري من أجل تأمين إستقرار وإستمرارية الرأسمالية اللبنانية، من خلال تحديد قوانين ومعايير للتحكم بتمويل القطاع (إدارة القروض، توحيد حلول الهندسة المالية كالأطر الإستثمارية)، والسماح للمصارف بالحصول على موارد مالية بكلفة ضئيلة (الإحتياطي، خطط تحفيزية). فحددت بذلك

سياسة مصرف لبنان عدد وطبيعة ونوعية المَتملّكين، كما حددت نوعية وممارسات المستثمرين ومطوري العقارات، وسعت في الوقت نفسه للتحكّم في مسار الأسعار العقارية.

تتمحور سياسة الدولة اللبنانية في التطور العمراني بشكل عام حول دعم الحركة العقارية والبناء، ورفع القيمة التبادلية للأموال العقارية، مع تجنب الانتعاش الزائد للسوق أو انهياره. وقد تمّ الحفاظ على هذا الهدف رغم تراجع الحركة والأسعار في السنوات الأخيرة. إلا أن المخاطر تتزايد على السوق العقاري بسبب استمرار التضخم المصطنع للأسعار والشكوك المتكررة بوجود استحقاقات مصرفية مشبوهة، وذلك في إطار سوق راكد مع حظوظ محدودة للانتعاش على المدى القريب. تواجه اليوم أسعار الأصول العقارية خطر انهيار حقيقي قد يكون كارثياً بسبب التداخل بين القطاعين العقاري والمصرفي الذي تطور بسرعة في العشرين سنة الأخيرة. فأى انهيار لقيمة الأصول العقارية قد يتسبب بأزمة حرجة للقطاع المالي اللبناني، والعكس صحيح. باختصار، يتضح في النهاية أن الأموال المتزايدة في السوق العقاري، والتي هي أساس الترابط بين التطور العمراني وحماية الإستقرار الإقتصادي والمالي والنقدي على المدى القصير، هي أيضاً عامل تهديد للرأسمالية اللبنانية.

خاتمة

تقدم هذه المداخلة مساهمة علمية لتوضيح أسباب وآليات فورة البناء وأسعار العقارات التي يشهدها لبنان منذ عام 1990. وقد سلطت الضوء على المركز الفريد والإستراتيجي للسوق العقاري في الرأسمالية المحلية؛ حيث تحول تدريجياً لمؤسسة محورية في الترابط بين مسار التطور العمراني المكثّف والحفاظ على استقرار إقتصادي ومالي ونقدي نسبي وقصير الأمد. كما تم شرح تفاصيل ذلك الترابط وأموال القطاع العقاري والدور الرئيسي للدولة في هذا النموذج الفريد للاقتصاد السياسي.

لختّم هذه الدراسة برؤية برنامجية، تجدر الإشارة إلى أن الأهمية الاستراتيجية للسوق العقاري في الرأسمالية اللبنانية يجب أن تجعل قضايا السكن والتخطيط المُدني في صميم العمل العام. هناك أزمة سكن منذ عدة عقود، إلا أنها تفاقمت بقعل الإرتفاع الحاد لأسعار العقارات، للتملّك أو للإيجار، وتنظيم الإسكان بشكل يركز على المصارف وحتمية اللجوء لقروض الرهن العقاري.

أغلبية الأسر اللبنانية اليوم غير مؤهلة لبرامج القروض السكنية، إمّا لأنه ليس لديها حسابات مصرفية أو لعدم وجود موارد أو ضمانات كافية للحصول على قرض. إلى جانب ذلك، ارتفعت أسعار الإيجارات لدرجة تجعلها خارج متناول معظم السكان، خاصة في بيروت الكبرى، دون أن يحرك ذلك أية ردة فعل لدى السلطات العامة. فالدولة ضالعة في خلق سوق عقارية ديناميكية و تضحّمية، إلا ان سياستها الإسكانية لا تتناسب مع إدارة فعالة لنتائج ذلك على حاجات السكن للبنانيين. فبالنظر إلى الأولوية الرئيسية هي العمل المنهجي والمستمر على استراتيجية وطنية لتوفير السكن بكلفة مقبولة وضبط أسعار العقارات. كما أن إدخال قضايا الإسكان والتخطيط في برنامج الدولة السياسية يصبح أكثر إلحاحاً بسبب إمكانية استخراج النفط من المياه الإقليمية اللبنانية على المدى المتوسط أو البعيد، إذ من شأن ذلك أن يتسبب بتدفق كبير للأموال في الاقتصاد اللبناني والسوق العقاري، مما قد يجعل التحديات الحالية أكثر إستعصاءً.

السيرة الذاتية:

برونو مارو مخطط مدني وحائز على دكتوراه في التنظيم والتصميم المدني والسياسات من جامعة مك غيل في مونتريال، كندا (2018). هو خريج معهد الدراسات السياسية في باريس وزميل في المعهد الفرنسي للشرق الادنى. يتمحور عمله حالياً على السياسة الاقتصادية لمدينة بيروت مركزاً على تحويل الملكية الى مورد مالي ومفاعيل ذلك على التنمية وتنظيم تأمين السكن وهيكلية القوى المدنية. بشكل عام، تتضمن الاهتمامات البحثية لبرونو مارو وخبرته: التنمية المدنية والاقليمية، توفير وتمويل المساكن، الأراضي والاستثمار العقاري، الحوكمة واعادة الاعمار ما بعد النزاعات.

علاقة الملكية الخاصة بتخطيط المدن

منى فواز

مقدمة

بالرغم من أنّ مفهوم الملكية يشكّل أحد العناصر الأساسية للتخطيط، إلا أنّ تداعياته الجسيمة على المهنة لم تُدرس بالشكل الكافي (Krueckeberg 1995)⁴⁷. عليه، تتشبّث الممارسة التخطيطية المعاصرة بالافتراضات المسلّم بها حول نموذج الملكية كما تمّت صياغته في القرنين السابع والثامن عشر إنطلاقاً من مفاهيم الملكية الغربية. وأبرزها افتراضات لوك وبلاكستون التي تُعتبر الملكية أمراً طبيعياً ينبغي حمايته من قبل الحكومات (سميث، 2002)⁴⁸، وتُنظر إلى الأرض على أنّها مجموعة من الملكيات واضحة الحدود، كل قطعة منها يملكها فرد (خاص) أو الدولة (عام)، ولا شيء بينهما. والمدنية على هذا المنوال مكوّنة من مجموعة هذه القطع. لكن نظراً إلى أوجه القصور الكامنة في هذا النموذج، فقد وضعت فرضياته ومرتكزاته والآثار المترتبة عنه تحت المجهر في العقدين الأخيرين على الأقل، ونوقشت على نطاق واسع من قِبل الجغرافيين والاثروبولوجيين والخبراء القانونيين النقديين. وقد حان الوقت لمشاركة المخططين في هذا النقاش، واستعارة بعض من الأسئلة النقدية المطروحة بشأن الملكية، وذلك لتقدير آثارها على تصاميمهم والبحث في إمكانية تفعيل بدائل عن نموذج الملكية كاستراتيجية لتوسيع الاحتمالات والخيارات في عمليات التخطيط.

دور التخطيط المدني: الواقع وما يجب أن يكونه

دور مخططي المدن هو إيجاد توازن بين الملكية الخاصة والملكية العامة. ولهم في هذا الإطار، صلاحيات عدّة، من ضمنها: تحضير مخططات توجيهية وفرض بعض القيود على أصحاب الأراضي. لكن ممارسة المخطّط المدني لعمله، في لبنان كما وفي العديد من الدول الأخرى، تختلف عن دوره النظري. إذ يتعامل المخطّطون مع الأرض على أنّها مجموعة من الملكيات الخاصة، ويحدّون بذلك من مفهوم المدينة الواسع. فيقع المخطّطون في الفخّ الذي تحدّث عنه الباحث الأمريكي تيموثي ميتشل وهو فخّ "اعتبار الأرض مجموعة ملكيات خاصة"، فيعاد رسم المدينة على أساس تلك الملكيات. وبذلك يمنع التخطيط المدني من أن يلعب دوره في حماية المصلحة العامة.

غالباً ما يجد مخطّطو المدن أنفسهم يصارعون من أجل إرساء توازن بين ما يُعتبر فئتين منفصلتين من المصالح؛ المصالح الخاصة من جهة و"المصلحة العامة" من جهة أخرى. ولهم في هذا الإطار، صلاحيات عدّة، منها تحضير مخططات توجيهية وفرض بعض القيود على أصحاب الأراضي. لكن ممارسة المخطّط المدني لعمله، في لبنان كما وفي العديد من الدول الأخرى، تختلف عن دوره النظري. إذ نجدهم في الممارسة يستجيبون إلى مجموعة من المصالح الشخصية الخاصة بدلاً من الاهتمام بتكامل الحي والمدينة. ويرجع ذلك إلى تعامل هؤلاء مع الأرض على أنّها مجموعة من الملكيات الخاصة، ويحدّون بذلك من مفهوم المدينة كفسحة متكاملة ومتراصة تتشاركها فئات عديدة من الناس بما فيهم أصحاب الأملاك والمستأجرين والقاطنين والزائرين وغيرهم. فيقع المخطّطون في الفخّ الذي تحدّث عنه الباحث الأمريكي تيموثي ميتشل وهو فخّ "اعتبار الأرض مجموعة ملكيات خاصة"، فيعاد رسم المدينة على أساس تلك الملكيات. وبذلك يمنع التخطيط المدني من أن يلعب دوره في حماية المصلحة المشتركة. ينطبق ذلك بشكل خاص على الجنوب العالمي حيث تزامن تأسيس السجلات العقارية مع الممارسة التخطيطية كجزء من المشروع الاستعماري. سأتطرق هنا إلى نموذج لبنان لمشاركة ما اكتشفته حين أطلعت على وثائق كميل دورافور، وهو المندوب الفرنسي الموكل بتحضير أول سجل عقاري فرنسي في لبنان.

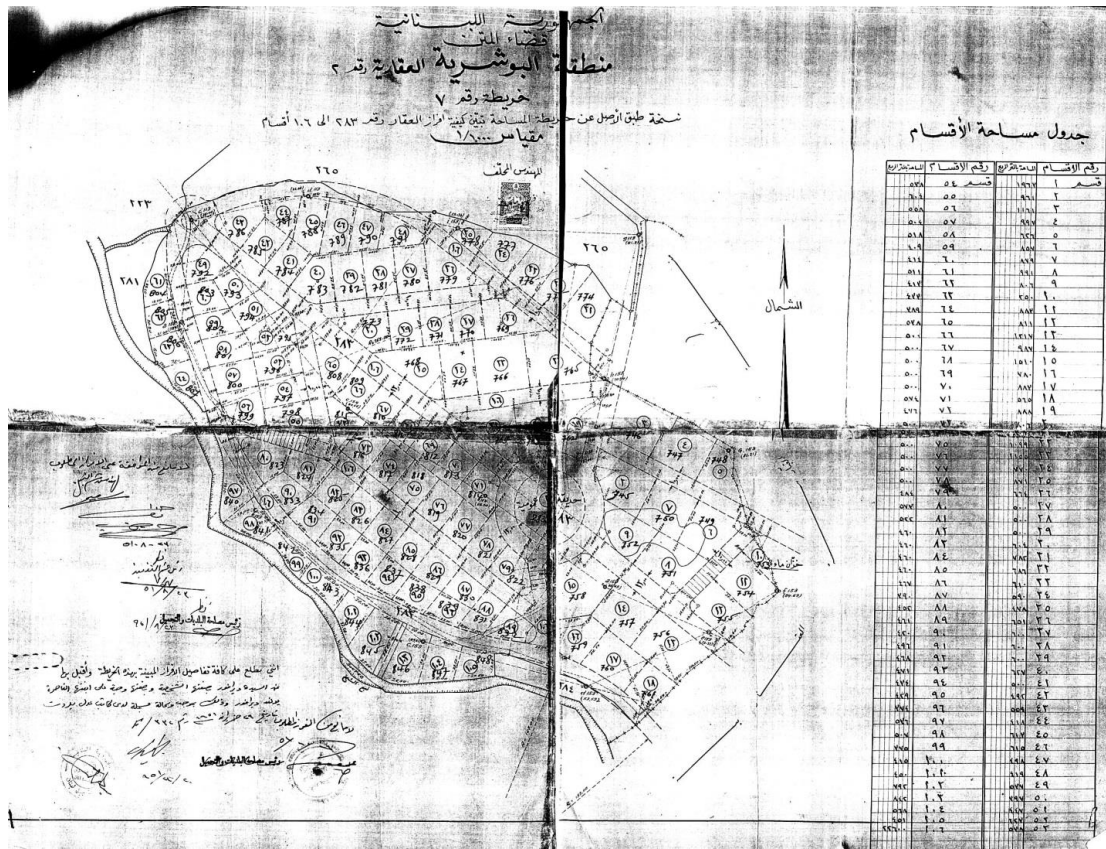
كان من بين رسائله الخاصة التي أهدتها عائلته للدولة الفرنسية منذ حوالي عشر سنوات، مجموعة رسائل بينه وبين رينيه دانجي، أول من عمل على مخطط توجيهي لبيروت. تفسّر هذه الرسائل وأوراق أخرى، معنى الملكية وكيفية التعامل معها ورسمها. إلا أنّ هذه الرسائل أظهرت أمراً هاماً ومفاجئاً وهو أنّ سبب هذا التواصل يعود لإرادة دورافور بإقناع البلديات بالحاجة إلى الخرائط، فعمد إلى الاتصال بمخطّط مدن يعمل في فرنسا لإقناع المفوض الفرنسي في لبنان بضرورة حث البلديات على وضع مخططات توجيهية.

نتج عن ذلك شراكة أو "Joint Venture" بين المساح الذي يرسم الأراضي والعقارات، أي دورافور، وبين المخطّط الذي قام بوضع أول مخططات توجيهية لبيروت والشام وحلب، أي دانجي. لم يكن في لبنان يومها من يمكنه رسم ومسح

⁴⁷ Krueckeberg, D. (1995). "The Difficult Character of Property: To Whom Do Things Belong?" *Journal of the American Planning Association*, 61(3), 301-309. doi:10.1080/01944369508975644.

⁴⁸ Smith, H. E. (2002). Exclusion versus Governance: Two Strategies for Delineating Property Rights. *The Journal of Legal Studies*, 31(S2). doi: 10.1086/344529

خرائط عقارية، ما اضطرّ دورافور إلى السفر إلى اسطنبول حيث يقيم عدد كبير من المساحين الذين كانوا جنوداً سابقين في جيش التتار الروسي حيث تعلموا وتدريبوا على رسم الخرائط. لكن بعد فرارهم إبان الثورة البولشيفية، التجأ هؤلاء في إسطنبول، فجاء بهم داورفور إلى لبنان حيث أصبح معظم المساحين العاملين في البلد من أصول روسية. مع مرور الوقت وتطور العمران، وبحسب ما نرى من خلال الصورة 14، وضع تقسيم عقاري حضرته شركة "Société Libanaise d'amélioration foncière" (SLAF) في أوائل الستينات. وعليه، أصبح تقسيم العقارات وتملك الأراضي المبدأ الموجّه للتخطيط المدني في لبنان. تمثّل مشروع هذه الشركة بتنمية العمران السكني لذوي الدخل المحدود. وكانت صاحبة السيدة غالينا دورافور، زوجة كميل دورافور، وقد تعرف عليها في اسطنبول عندما ذهب للبحث عن مساحين. هي روسية الأصل، وتدرّبت في صفوف الامبراطورية كاترين وكانت تتكلم عدّة لغات. ساعدت السيدة دورافور زوجها في العديد من أعماله في الدوائر العقارية. وكانت قد استلمت منصبه في الدائرة العقارية بعد وفاته إثر نوبة قلبية. بعد الاستقلال نُزعت من منصبها، لكنها مكثت في لبنان بعد تأسيسها، مع صاحب رأس مال لبناني، إحدى أكبر شركات التطوير العقارية في البلد.



صورة 14: خريطة المساحة لمشروع SLAF (الدوائر العقارية في الجديدة)

التوازن بين الملكية الخاصة والأرض كشأن عام

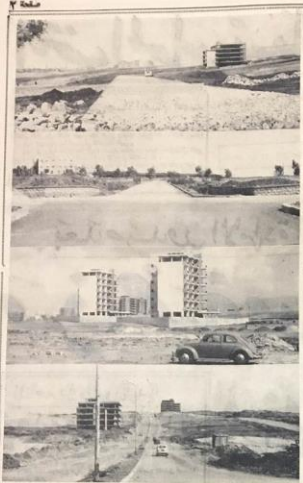
في الجزء الثاني من هذا العرض، سأقدّم بضعة أمثلة حول مشاريع تخطيط ساهمت بإعادة إنتاج الأراضي كملكيات، بحيث عمدت إلى اختزال ملكية المنطقة إلى مجموعة من الأراضي الخاصة العائدة إلى أشخاص يزعمون أن المدينة أو الحي أو المكان هو ملكهم، فيما يستثنى كثيرون من حيازة أي ملاك. بعبارة أخرى، إن تصوّر الأرض كملكية ينتج عنه مظاهر خطيرة من عدم المساواة.

الرملة البيضاء

في العام 1950، جرى الحديث عن أن بيروت تختنق وهي بحاجة إلى التوسع (صورة 15)، وكان على مخططي المدن توسيع المدينة وخلق مشاريع جديدة فيها. نفّذ نقيب المهندسين حينها فريد طراد، أحد أبرز المتخصصين بالتخطيط المدني بالشراكة مع مانويل يونس وآخرين، مشروع ضم وفرز كبير في منطقة رملة البيضاء.

في طريق الحضارة بيروت تخترق المصارف والطرقات

*** كانت بيروت في العهد العثماني قرية كبرى مطلة بالمد والصحير ..**
*** وانتقلت في عهد الانتداب الفرنسي الى مدينة نصفها آخوفاً والآخرى**
*** وتحولت في العهد الوطني الى "سجن" يضم نصف مليون نازح وقيم ..**
*** وانقرت المصارف حديثاً - وانطلقت نحو الشاطئ الجنوبي كغزة الى الجماع ..**
*** لتصبح في عام 1963 مدينة عصرية نموذجية يقطنها مليون نسمة**



1 - هذا تخطيط الخطة العمرانية التي أعدتها بلدية بيروت بالتعاون مع المهندسين المعماريين الفرنسيين والبريطانيين في عهد الانتداب الفرنسي. 2 - هذا تخطيط الخطة العمرانية التي أعدتها بلدية بيروت بالتعاون مع المهندسين المعماريين الفرنسيين والبريطانيين في عهد الانتداب الفرنسي. 3 - هذا تخطيط الخطة العمرانية التي أعدتها بلدية بيروت بالتعاون مع المهندسين المعماريين الفرنسيين والبريطانيين في عهد الانتداب الفرنسي.

تحتل بيروت اليوم مكانة هامة في خريطة الشرق الأوسط، فهي ليست فقط مدينة تجارية مزدهرة، بل هي أيضاً مركزاً ثقافياً وعلمياً بارزاً. لقد تحولت هذه المدينة من قرية كبرى مطلة بالمد والصحير في العهد العثماني، إلى مدينة عصرية نموذجية يقطنها مليون نسمة في عام 1963. هذا التحول لم يحدث دون مساهمة العديد من العوامل، من بينها التخطيط الحضري المتقدم الذي تم تبنيته في عهد الانتداب الفرنسي، والذي ركز على تطوير البنية التحتية وخلق مناطق سكنية حديثة. كما لعبت المصارف والبنوك دوراً حيوياً في تعزيز النمو الاقتصادي، مما جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية والمحلية. اليوم، بيروت ليست فقط مدينة عصرية، بل هي أيضاً جسر يربط بين الشرق والغرب، بفضل موقعها الاستراتيجي على البحر المتوسط.

تحتل بيروت اليوم مكانة هامة في خريطة الشرق الأوسط، فهي ليست فقط مدينة تجارية مزدهرة، بل هي أيضاً مركزاً ثقافياً وعلمياً بارزاً. لقد تحولت هذه المدينة من قرية كبرى مطلة بالمد والصحير في العهد العثماني، إلى مدينة عصرية نموذجية يقطنها مليون نسمة في عام 1963. هذا التحول لم يحدث دون مساهمة العديد من العوامل، من بينها التخطيط الحضري المتقدم الذي تم تبنيته في عهد الانتداب الفرنسي، والذي ركز على تطوير البنية التحتية وخلق مناطق سكنية حديثة. كما لعبت المصارف والبنوك دوراً حيوياً في تعزيز النمو الاقتصادي، مما جذب المزيد من الاستثمارات الأجنبية والمحلية. اليوم، بيروت ليست فقط مدينة عصرية، بل هي أيضاً جسر يربط بين الشرق والغرب، بفضل موقعها الاستراتيجي على البحر المتوسط.



هذا تخطيط الخطة العمرانية التي أعدتها بلدية بيروت بالتعاون مع المهندسين المعماريين الفرنسيين والبريطانيين في عهد الانتداب الفرنسي.

هذا تخطيط الخطة العمرانية التي أعدتها بلدية بيروت بالتعاون مع المهندسين المعماريين الفرنسيين والبريطانيين في عهد الانتداب الفرنسي. هذا تخطيط الخطة العمرانية التي أعدتها بلدية بيروت بالتعاون مع المهندسين المعماريين الفرنسيين والبريطانيين في عهد الانتداب الفرنسي. هذا تخطيط الخطة العمرانية التي أعدتها بلدية بيروت بالتعاون مع المهندسين المعماريين الفرنسيين والبريطانيين في عهد الانتداب الفرنسي.

صورة 15: خبر في جريدة النهار في تاريخ 29 آذار 1963 (أرشيف طراد، مكتبة الجامعة الأميركية في بيروت)

وفي حديث لنجل مانويل يونس، قال أن عندما أراد والده تنفيذ مشروع التطوير العقاري، كان من الصعب عليه شراء العقارات إذ إن الرملة البيضاء كانت مملوكة بالرمال، كما نرى في الصورة 16، وكانت مملوكة من قبل العديد من الأشخاص. ثم إن ورتة هذه الأرض كانوا مؤرّعين في بلاد الاغتراب. ونتيجة ذلك بحث يونس عن الورثة وقام بجمعهم. إذًا، يمكن القول أن إطار الملكية الخاصة سمح باستخدام التخطيط المدني وتحويل الرملة البيضاء من مكان ذات حق عام إلى أرض مقسمة لعدة ملكيات خاصة كما هو الحال اليوم.



صورة 16: صورة جوية للرملة البيضاء عام 1926

لذا يبدو من المهم إيجاد توازن بين مفهوم الملكية الخاصة وبين إمكانية التفكير بالأراضي خارج إطار هذه الملكية. فهل من الممكن، بغض النظر عن المالك القديم للأرض، تصور الأرض وتخطيطها بشكل مختلف بغية الهروب من فخ الملكية؟ هل من طرق أخرى لإيجاد توازن بين ما هو في الأرشيف وبين الوضع الحالي؟ فلنطرح مثال الباحثة فاليري كليير التي أرادت أن تثبت حصول غش من خلال أرشيف الأوزاعي. إلا أن هذا الأرشيف كشف وجود ملكية خاصة سبقت حادثة الغش. فهل تسمح لنا تلك الملكية الخاصة بقبول الوضع الحالي؟ في دفاعنا عن الحق العام في استخدام الأراضي يجب ألا نحد أنفسنا بالسجلات التاريخية، إذ نجد أحياناً أن بعض الأراضي قد تم استملاكها منذ زمن طويل لكن ذلك لا يجب أن يمنعنا من الإصرار على صفتها العامة انطلاقاً من أسس أخرى، غير الملكية، مثل استخداماتها الماضية. وعليه، يفترض بالتخطيط المدني الخروج من إطار الملكية الخاصة الضيق وطرح أفكار جديدة. وبسبب عدم إنتهاج مقاربة من هذا النوع، تحولت الرملة البيضاء إلى ما هي عليه اليوم.

مشروع "وعد": بين الحيز العام والحيز الخاص

المثل الثاني هو مشروع "وعد" الذي وصفه الكثيرون بأنه "رائع"، "مناصر للناس"، و"معارض للخصخصة"، لمجرد أنه سمح للناس بأن يعودوا إلى منازلهم (كما يحق لهم) بعد أن تهدمت بفعل حرب 2006. إلا أنني أجادل أنه، وبالرغم من النية الحسنة للمخططين، إلا أنهم أيضاً عملوا على إعادة إنتاج وتعزيز فكرة الأرض المملوكة على حساب إعادة إعمار الحي ككل. وبالرغم من تصويره وكأنه مناقض لمشروع إعادة إعمار بيروت، إلا أن "وعد" هو أحد أهم المشاريع التي حولت الأرض إلى عقارات خاصة من قبل مخططي المدن.

وعند دراسة خريطة حارة حريك والتعريف الخاص بذلك المشروع، اتضح تناقض بارز بين تعريفنا للحي كمخططي مدن- أي حي يسكنه مواطنون ويتمتع بمساحات مشتركة- وبين تفسير مشروع إعادة الإعمار الذي اعتمد في مسح الأراضي على الخريطة العقارية. بين شهري أيلول وتشيرين الثاني من العام 2006، وعد الأمين العام لحزب الله حسن نصرالله سكان المنطقة "بإعادة حارة حريك أجمل مما كانت". قمنا عندها بسلسلة من المقابلات مع سكان حارة حريك وسألناهم عن المقصد أو تصوراتهم لعبارة "أجمل مما كانت". كثيراً ما تضمنت الإجابات مسائل مثل "أرصفة واسعة، مساحات عامة، عدد أكبر من الأرصفة، حلّ لزحمة السير وازدهار السوق". ولكن بعد انعقاد الاجتماع التشاركي الذي ضم أصحاب الملك المتضررين بأمين عام حزب الله في تشرين الثاني عام 2006، تغير وصف سكان حارة حريك لمفهوم

"أجمل مما كانت" إذ أخذوا يتكلمون عن "أبنية حديثة"، وعن أن كل بناء سوف يحتوي على مولد كهربائي خاص به، ثم إن واجهة المبنى سوف تكون "ملبسة بالحجر". لقد انتقلنا مع مشروع إعادة الإعمار هذا، من التفكير بالحي كحيز مشترك إلى إعادة إعمار مجموعة من الملكيات الخاصة مكدسة الواحدة فوق الأخرى. وبذلك تم اختزال المدينة بمجموعة شقق أو مساحات مبنية.

نعود إذًا إلى تعريف الملكية: إذا وافق المخطط المدني على أن تكون الملكية الخاصة المدخل لإعادة الإعمار أو للعمل ضمن أي مشروع آخر، يكون بذلك عنصراً فاعلاً في تقويض مفهوم المدينة المتكاملة لتحل مكانها فكرة الأراضي المقسمة على ملكيات.

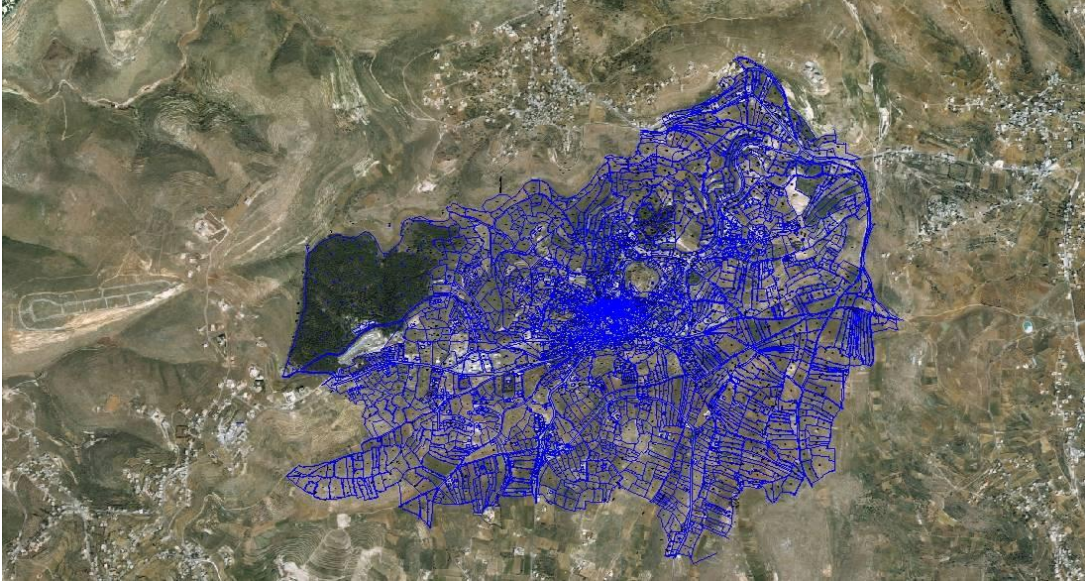
تجدد الإشارة إلى أن مبنى مؤسسة "وعد" التي قامت بإعادة إعمار حارة حريك كان يضم طابق واحد فقط للمعماريين والمهندسين بينما خصصت ثلاثة طوابق في المبنى ذاته لـ "تنظيف" الملكية. ففي الحقيقة، نادراً ما تكون الملكية واضحة بالشكل الذي يتخيله المخططون، إذ إن الناس يرثون الأرض ويورثونها ويتشاركونها. خلال مشروع تخطيط المدن التابع لإعادة الإعمار، اضطر حزب الله لدفع مبالغ طائلة من أجل تنظيف وتوضيح الملكيات وحل المشاكل بين المواطنين/ المالكين. تحول هدف المشروع من إعادة إعمار الحي إلى توضيح الملكيات. وبهذا يكون مفهوم المدينة قد اختصر. بهذه الكتل دون أن يأخذ بعين الاعتبار كثر من مستخدمي الحي كالمستأجرين والزوار. المخططات التوجيهية تعمل بنفس الطريقة أيضاً.



صورة 17: لقطة لمبنى من مشروع وعد

دور المخططات في خلق المساحة العامة المشتركة: دراسة حالة مخطط تبينين

ضمن مشروع المخطط التوجيهي لبلدة تبينين في جنوب لبنان، استلم المهندس خريطة جوية و cadastral map أي خريطة عقارية من التنظيم المدني حتى يقوم بتحضير مخطط توجيهي. وضعهما المهندس فوق بعضهما لتحديد مجموع العقارات التي سوف يعطيها عامل استثمار. نرى في الصورة 18 مثلاً قلعة قديمة، ساحل الخان حيث يزرع الناس الأرض، كما نرى البيوت وغيرها الظاهرة على الصورة الجوية، مختصرة بخطوط في الخريطة العقارية.



صورة 18: صورة جوية لبلدة تبنين وفوقها الخريطة العقارية (المديرية العامة للتنظيم المدني، 2011)

من المفيد دراسة تأثير المخطط التوجيهي على أهل البلدة: عند سؤالهم عما إذا كانوا قد سمعوا عن مخطط توجيهي في تبنين، أجاب 66% من مالكي الأراضي بنعم وأكدوا معرفتهم بمعنى المخطط التوجيهي، بينما تنخفض هذه النسبة إلى 26% ضمن الأهالي الذين لا يملكون أراض. وهذا اكتشاف مهم إذ يعني ربع الأهالي المقيمين في تبنين على مدار السنة، والذين يعتاشون من زرع سهل الخان، فقط يعرفون بوجود المخطط، وعلاقتهم بسهل الخان أي بالأرض الزراعية ليست علاقة ملكية بل إيجار أو استعارة أو زراعة، كي يتمكنوا من أن يأكلوا من محصولها وهو ما نعرف عنه ب subsistence agriculture. يحول إذاً التخطيط المدني القرية من مساحة متواصلة ومتراصة تحوي سهل زراعي ومدينة قديمة وقلعة وغيرها من المساحات المشتركة إلى أرض مقسمة إلى عدة عقارات لكل منها عامل استثمار.

ارتباط التخطيط المدني بمفهوم نمو المدينة والعمل العقاري: دراسة حالة حي مار مخايل في بيروت
 تعكس التحولات المدنية الناتجة عن مشاريع التطوير الفردية التصور الشائع للمباني والأحياء على أنها مملوكة. فالتحولات الجمة التي شهدتها محلة مار مخايل في العقدين الأخيرين لا يمكن تفسيرها إلا بالعودة إلى قانون البناء الذي يسهل عملية الاستحواذ على مبانٍ قديمة من قبل المطورين. بهدف فهم هذه العملية، نُفذ فريق بحثي في الجامعة الأميركية في بيروت دراسة حول الحي، تمثلت مسح المباني الحديثة وتحليل سجلاتها العقارية. تم الاطلاع بعد ذلك على كل الصحف العقارية لفهم كيف تم شراء المباني التي هدمت في المنطقة. ثم تمت مقابلة بعض الأشخاص ممن باعوا ملكياتهم للحديث عن تجاربهم. بالنتيجة يمكن الخلوص بأن الأهمية التي يعطيها المشرعون لتوضيح الملكية، لأسباب ليست بالضرورة دائماً اقتصادية بل تصب في خانة تنظيم المدينة أحياناً، تسهل من عملية استيلاء شخص متمول على بناء حتى إذا كان هذا المبنى مأهولاً ومملوكاً من عدد من الأشخاص لا يريدون التنازل عن بيوتهم.
 فكلتة تسجيل دعوى إزالة الشيوخ في لبنان لا تتجاوز الأربعين ألف ليرة لبنانية، وهذا نتيجة مفهوم القوانين التي تحبذ "عدم الشيوخ" لما يشكله من صعوبات في إطار تنظيم الأحياء. أما بالنسبة لقاطن في مبنى يملك بضعة أسهم من عقاره، أو بالنسبة لمستأجر قديم، فالقانون يشكل تهديداً لأنه يسهل شراء المبنى من قبل مطور عقاري يملك عدداً قليلاً من الأسهم في البناية، ويعتمد بالتالي إلى رفع دعوى إزالة شيوخ، مما يفرض على باقي المالكين إما أن يشتروا المنزل فيسجلوه بتكاليف باهظة، إما أن يتنازلوا عنه. إذاً، لا يحمي قانون الملكية وتنظيمها المالكين الصغار كما أنه لا يحترم حق المستأجر القديم.

إقتراحات: ماذا نتعلم من هذه الدروس كمخططين؟

على مخططي المدن البدء ب:

أولاً: البحث عن أنواع مختلفة من الملكية ويمكن أن تكون مستوحاة من القوانين الحالية أو مبتكرة من أطر أخرى. يمكن اللجوء مثلا إلى مفهوم ال land trust والبحث في كيفية استخدام التعاونيات في إطار الملكية.
 ثانياً: الخروج من إطار عامل الاستثمار، والعمل كما هو الحال في الكثير من مدن العالم حيث لا عامل استثمار للعقارات بل قواعد تلحظ مسألة البناء، كتحديد نسبة دنيا مفروضة يمكن أن تُحدّد ب 20% مثلاً لمساكن لذوي الدخل المحدود،

و 30% من أي عقار للحدائق... وبذلك، يُحدّد السماح بالبناء من عدمه وفق مدى تطابق هذا المبنى مع الرؤية الملحوظة والمُتفق عليها للمدينة عوضاً عن الأمتار المنصوصة. قد يكون هذا الحل خطيراً في لبنان حيث المفاوضات كثيرة والنتائج ليست دائماً "سليمة"، لكن ذلك يبقى أفضل من الوضع الحالي. فقد وصلنا إلى مرحلة يبدو فيها أنّ وضع أدوات جديدة على الطاولة أمرٌ ضروري جداً.

السيرة الذاتية:

منى فواز أستاذة في التخطيط والدراسات المدنية ومنسقة برنامج الدراسات العليا في التخطيط العمراني و السياسات و برنامج التصميم المدني في الجامعة الأميركية في بيروت. هي ايضا المنسقة الرئيسية لبرنامج العدالة الاجتماعية والمدينة في معهد عصام فارس للسياسة العامة في الجامعة الأميركية في بيروت. نالت فواز زمالة في معهد رادكليف للدراسات المتقدمة في جامعة هارفارد خلال العام الدراسي 2015/2014. وهي زميلة في المركز اللبناني للدراسات السياسية وعضو في المجلس الاستشاري للبحوث في مجال السكن الميسور (Affordable Housing Institute)، وعضو اللجنة العلمية في نقابة المهندسين في بيروت.

اهتمامات منى العلمية تركز على فكرة جعل المدينة اكثر شمولاً، خاصة للسكان ذوي الدخل المتدني. تشمل اعمالها تاريخ المدينة، العدالة الاجتماعية والمكانية، المناطق غير الرسمية والقانون، الملكية والحيز. كتبت اكثر من 40 مقالة، اقسام في كتب وايضا تقارير باللغات العربية والفرنسية والانكليزية. بالاضافة الى العمل الاكاديمي، شاركت منى بشكل وثيق في التحولات الجارية في بيروت داعيةً إلى رفع مستوى العيش في المدينة وتحسين المناطق غير الرسمية وحماية الاملاك العامة والمشاركة واعتماد معايير أكثر شمولاً للتخطيط، دفاعاً عن الحق في المدينة.

| الملكية من السياسات العامة إلى الفعل السياسي: وقائع، مصالح، خيارات، ومواقف

الملكية الخاصة والأملك العامة البحرية

علي درويش

عندما قام الرئيس كميل شمعون ومن خلال الشركات العقارية وبعض الممولين بتحويل منطقة الأوزاعي الى عقارين أو ثلاث، كان جدي أحد محرزي سگان برج البراجنة للمطالبة بمشاعها. يحكى العديد من الحكايات المتعلقة في هذه القضية، لكن ما أخبرني إياه جدي هو أنه قد نادى في المنطقة، وبواسطة مذياع على متن سيارة جيب قائلاً "يا أهل برج البراجنة، لقد سرقوا لكم المشاع!".

تاريخياً، كان لهذه المنطقة امتدادات على الشاطئ وقد سُرقت من الأهالي بعد عمليات بيع الرمولى أو تحويل العقارات الى عقارات خاصة (أو أسهم) وقد أصبحت اليوم تعج بالمشاريع الخاصة. امتدت هذه المناطق من ساحل المتن الجنوبي الممتد من ميناء المدورة الى حدود مطار بيروت الدولي، أي شاطئ "السان سيمون" و"الكورال بيتش" وكانت ملكاً للبلديات المجاورة:

- الشياح: حدودها تصل الى كنيسة صغيرة لا زالت موجودة حتى اليوم مقابل السان سيمون.
- حارة حريك: فيها أراضٍ مشاعات كان يلتقي فيها سكان حارة حريك والشياح وهذا الجزء من الأرض أصبح اليوم "السان سيمون" و "السان ميشال" و "السياستا".
- برج البراجنة: كان لها أيضاً منفذاً على البحر، حيث أن أهالي المريجة والليلكي كانوا يزورون البحر في هذه المنطقة، أي في أملاكهم العامة.

من ناحية أخرى، نرى اليوم مشروع "إيدن باي" الذي يهدف إلى سرقة الأملاك العامة. قبل الخمسينات، هذه المناطق لم تكن عقارات خاصة، حتى أنه هناك عدة مناطق كانت تشكل جزءاً من البحر وقد أثبت ذلك بالوثائق. تصنف الأملاك العامة البحرية بأقصى نقطة يصل اليها الموج في فصل الشتاء، فكيف تم استملاك البحر وتحويله الى عقارات خاصة من قبل أشخاص وجدوا في السلطة؟

ما صدر مؤخراً عن الحكومة اللبنانية ومجلس النواب، هو امتداد لعمليات سرقة المال العام المبتدئة منذ عام 1929 على الأقل في بيروت. من المؤكد أنه يوجد مناطق أخرى من الساحل في نفس الحالة، إلا أنه لم تتسنى لنا فرصة دراستها بعد. عام 1949، كان ساحل بيروت الجنوبي (من السمرلاند إلى أول الرملة البيضاء) موضوع لعمليات استحواذ مشبوهة، إذ ادعى بعض الأشخاص، بواسطة كاتب العدل، أن ملكية هذه الأراضي تعود إليهم، وقد أعلموا بذلك محافظ بيروت، وبالتالي قسموها الى عقارات خاصة.

كل ما سبق من عمليات تاريخية، تم تنظيمها للاستحواذ على الشاطئ واستخدامه، وفي كل مرة نجد بنداً جديداً يسمح باحتلال الأملاك البحرية العامة. الجدير بالذكر هو أن القرار 144، الذي أقره المفوض السامي الفرنسي عام 1929، سمح لمن يملك نفوذاً في السلطة بأخذ ترخيص "باشغال مانع". ذلك يعني عدم السماح لأي شخص آخر باستخدام هذا الترخيص للأملاك العامة البحرية، ومن خلاله تتم عملية الاستملاك.

أقر مؤخراً مجلس النواب قانون رقم 64 الذي مر في قانون الموازنة العامة حيث يوجد مادة تشكل أكثر من نصف هذا القانون، تعالج الإشغال غير القانوني للأملاك العامة. إشغال هي كلمة ملطفة لعملية اعتداء وسرقة الأملاك العامة. النص الذي تضمنته المادة 11 كان بمثابة محاولة لتشريع الإشغال غير القانوني للأملاك العامة، وقد تم تشريعه. ولا يزال هذا الموضوع غير واضح في النص الذي أقر حالياً، وهذا دليل على السرقة. أحياناً يذكر النص على أن هذه الأمور هي مخالفات، وأحياناً على أنها إشغال غير قانوني. ولم يتم تصحيح النص مما يجعله موضع شك.

يمر هذا القانون اليوم تحت ستار الموازنة، وكأنه لا يوجد أي مصدر إيرادات لهذه السلطة إلا من خلال التسويات، علماً بأنه لم تتم عملية جباية هذه الأموال. أما بما يتعلق بتغريم المعتدين على الأملاك العامة إلى حين إزالة تعدياتهم، فهذا أمر منطلق من مبدأ أولوية الملكية الخاصة على الملكية العامة.

هذه بعض الملاحظات على نص المادة الأولى الصادرة في قانون الموازنة:

- غرامة (أو رسم الإشغال): يذكر في أول المادة "معالجة الإشغال غير القانوني"، وفي الفقرة ذاتها يذكر "المعتدي"، بالإضافة الى ذكر "اشغالات لقعر الشاطئ" وهذا أمر خطير جداً بحيث أننا لا نعرف من يشغل قعر مياه الشاطئ!

- حقوق الغير: هذه المادة لم تحدد أولاً هذه الحقوق. وإذا نظرنا بحثياتها فهي لا تطبق فعلياً. عندما نتكلم عن تسوية الشاطئ، نتكلم عن أضرار بيئية ضخمة. تقنياً، لا يمكن أن يمر مشروع من خلال هذه المصفاة من دون أن يضر بالشاطئ! ولم ندخل بعد في تفاصيل القانون...

في المادة الثالثة نتكلم عن إشغال ملك عام للدولة، وفي المادة التي تليها نتحدث عن إشغال ملك خاص للدولة. انطلاقاً من هذه الفكرة، نحاول فهم الفرق بين الملك الخاص والملك العام بالنسبة للدولة. فلا شيء يمنع الدولة من تحويل الملك العام إلى ملك خاص وقد حصل ذلك مع "الموفامبيك". تحول هذا الملك من ملك عام إلى ملك خاص لإمكانية التصرف به. من جهة أخرى، هناك بعض المخالفين الذين استحصلوا على إشغال من خلال قرارات وزارية.

هذه كانت بعض النماذج من القانون. كيف لقانون أن يكون مشرعاً لاعتداء على الأملاك العامة والتعدي على "العام" ووضعه بيد القطاع "الخاص"، أي جعله ملكية خاصة وهي مقدسة في هذا البلد؟

هناك مادة في القانون تقول "من لا يزيل المخالفة تطبق عليه القوانين الجزائية". هذا يعني أنه هناك حكم جزائي في القانون يطبق على كل معتد على الملك العام، والملك العام هو كالمال العام، فمن يسرق مالا عاماً يحاسب جزائياً، ومن يسرق أراض تحت عنوان "عقار" يجب أن يحاسب أيضاً جزائياً حسب القانون. إلا أن هذه الجريمة تكرست تحت اسم "معالجة" وأصبح للسارق الحق بالتسوية، ومنطقياً، بعد التسوية لا يبقى المخالف مخالفاً، إذ قد سوّيت أوضاعه وأصبح مساوياً بموجب المرسوم رقم 1966/4810 لمن يشغل الملك البحري العام. فأغلب النصوص تتناسب من حيث المساحات والإشغالات مع المرسوم 1966/4810. هذا يعني أنه تمّ التشريع ولم يعد هناك مجال للمناقشة. كما أن أحد مفاعيله الثانية، هو فسخ المجال لأحكام أخرى غير منطقية، كالحكم الصادر منذ مدة، وهو عندما قرر مجموعة من القضاة تغريم شاغر أملاك بحرية، دون أخذ قراراً بالهدم، لعله يصدر لاحقاً قراراً متعلقاً بالتسوية!

صدر هذا القانون لأن الدولة بحاجة للمال، في حين أصبح كل من له نفوذ يحتل قطعة من البحر ويطلب، بناءً على هذا المرسوم، تسوية، تماماً كإعفاءات الميكانيك. أما ما نطرحه اليوم فهو أن كل اعتداء على الأملاك العامة هو جريمة ويجب أن يعاقب عليها إما بالسجن، أو بغرامة، أو بالرسوم.

نحن مع "معالجة" الاعتداءات على الأملاك البحرية ولكن بهدف نهائي وهو إزالة كل إشغال لا يرضى شؤون المصلحة العامة كما هو النص القانوني الأول وهو أن أي إشغال للأملاك البحرية العامة يجب أن يرضى المصلحة العامة. فالهدف النهائي لأي تسوية - إذا قصدناها - هو الإزالة بعد فترة معينة، لأن الهدف الأساسي هو إعادة تواصل الشاطئ. ليس علينا انتظار فترة حكومية أو قرار حكومي جديد كي نضمن هذا التواصل وهو مضمون أصلاً في نص قانوني منذ سنة 1925. على هذا الأساس نقول أن هذه الاعتداءات والمخالفات يجب أن تزال.

بما يتعلّق بالغرامات، فليس مقبولاً أن يدفع غرامة باحتساب نسبة مئوية على ملك عام يدعي شاغره أن سعر متره المربع مثلاً هو 3000 دولار في حين أن العقار المتاخم يقدر بثمن متره بـ 20000 دولار. فمن غير المقبول أن يدعي المستثمر الذي يعتدي على الملك البحري العام بأنه لا يربح من مشاريعه. إذاً، إذا كان المستثمر يربح، فيجب عليه أن يدفع الرسوم وأن يعتبر أنه قد استأجر الأرض بالسعر الواقعي. وإذا كان المستثمر لا يربح، فعليه إقفال هذه الشركة طالما نحن نعمل بنظام اقتصادي حر، أو أن يدفع الضريبة والإيجارات المتوجبة عليه.

اليوم، كل الأشخاص المعتدين على هذه الأملاك ملزمين بدفع رسم إشغال هذه الأملاك وفقاً للأسعار الراجعة. بالإضافة إلى إعطائهم مهلة، تقرر لاحقاً حسب عمليات بحث، لا تتجاوز العشر- سنوات وذلك لكي لا يعتمد أي مستثمر إلى الاحتجاج على أنه يريد تعويض رأسمال معين، كما عليه إزالة كل المخالفات على نفقته الخاصة.

تشرع المادة 11 الإنشاءات غير الثابتة على الأملاك العامة البحرية، في حين أن جميع النصوص السابقة لا تسمح بهذه الإنشاءات! فالمطلوب اليوم هو إزالة جميع المخالفات حتى ولو اعتبر البعض أنه أمراً خيالياً. هذه العمليات هي عمليات سرقة ولا يجب أن تمر من دون تغريم. فالسارق الذي يدخل السجن، لا يعف عن جرمته بل يعاقب.

الملكية الخاصة والتنقل: هواجس "قطاع" أم تراكم أزمات رامي سمعان

الحدث

من المسلم به أن لتنظيم وإدارة خدمات النقل تبعات وتأثيرات مباشرة وغير مباشرة على مختلف القطاعات الاقتصادية، وعلى نوعية الحيز المكاني المدني، وعلى ترتيب المجال العام، وكذلك على النواحي الإجتماعية والبيئية. يشكّل التنقل (الحركة) سلعة وسيطة في سياق عملية الإنتاج والاستهلاك. يعمل كل فرد وكل قطاع إقتصادي أو خدماتي على تخفيض هذا "العبء" والتحكّم قدر الإمكان بالكلفة المرتبطة به والتي تتكون بشكل أساسي من:

- 1- الكلفة المباشرة (المحروقات - شراء وصيانة المركبات - تعريفات خدمات النقل...)
- 2- الكلفة غير المباشرة (الأثر البيئي - زمن الرحلة ...)

تشكّل زحمة السير مادّة للتداول الإعلامي والسياسي ويصرّ المسؤولون (في غالبيتهم) على ربط هذه الظاهرة بطريقة شعبية بسلوكيات المستخدمين، أو بعرض الطرقات، أو بوجود الإشارات الضوئية، أو بتواجد أو عدم تواجد عناصر شرطة المرور، وصولاً أحياناً إلى الغبن المناطقي وتراجع الإنفاق المتوازي (أو ما يطلق عليه رسمياً "الإمهاء المتوازن"). ويتم، بشكل منهجي، إغفال العناصر الأساسية المكونة لهذه الظاهرة، من دون التقليل من التأثير الثانوي الذي قد ينجم أحياناً عن المعطيات التي تظهر إعلامياً وسياسياً.

إن هذه الظاهرة هي في الأساس نتيجة لعوامل عدة مرتبطة بالتوزيع (والتركز) المكاني للسكن والخدمات والإنتاج والإستهلاك ومن أهمها الخلل ما بين العرض (شبكات خدمات النقل) والطلب (الحاجة للتنقل). تتطلب إدارة هذا الخلل وصولاً إلى التحكم النسبي بمفاعيله وجود منظومة نقل متعدد الأنماط للأفراد والبضائع مما يوفر عدة خيارات للتنقل ويسمح بالتدخل لتغيير التوازنات والكلفة والوقت وكذلك لتغطية حاجات كافة شرائح المجتمع؛ وهذا شرط أساسي وضروري. هذه الحقيقة لم تكن غافلة يوماً عن المسؤولين السياسيين ومتخذي القرار ولكن تم تنفيذ خطط ومشاريع وإتخاذ قرارات لتفشيّل كل المبادرات والإجراءات لقيام المنظومة المتكاملة ومن بداياتها (في المهد) وإجهاض أية محاولة صغيرة أو كبيرة. ليس صدفة عدم وجود منظومة نقل، بل إنه ثمرة عمل دوؤب ومباشر لإنتاج كل ما هو ضدّ قيام هذه المنظومة في إطار هيكل متين ومستدام يضبط خدمات النقل ويتحكم بكلفتها من أجل تعزيز الاقتصاد والقدرة التنافسية.

ولقد دأبت السلطات والحكومات المتعاقبة على تقويض وإجهاض عملية بناء منظومة متكاملة للنقل في لبنان من خلال ترسانة فتاكة متعددة الأبعاد لضرب الأسس وتهشيم الإطار العام من خلال عدم تفعيل القوانين أو مشاريع القوانين الموجودة (المجلس الأعلى للنقل - الهيئة الناظمة...)، وعدم إعطاء فرصة لقيام الإدارات (البلديات، إتحادات البلديات، المؤسسات العامة، والوزارات) بتنفيذ أي إجراء لتحفيز النقل العام. بعد الكمّ الهائل من الدراسات والمؤازرة الفنية الداخلية والخارجية لم يطبق ما هو ضروري في ما يخص الركيزتين الأساسيتين:

- الموضوع المؤسسي/ القانوني: مما يوفر للإدارة العامة وللبلديات ولسائر المسؤولين عن إدارة وتنظيم وتشغيل قطاع خدمات النقل في إطار متوازن للتعامل مع العوائق الأساسية التي تحول دون إنشاء هذه المنظومة ومن أهمها إستفحال دور الملكية وعدم إحترام حدود وضوابط عمل شبكات وخدمات النقل.
- الموضوع التمويلي/ الضرائبي: لا يمكن لمنظومة النقل أن تُنشأ وأن تستمرّ بالعمل من دون إستدامة التمويل وإدارة التفاعل ما بين مختلف أنماط النقل.

المفاعيل

مع بدء عملية إعادة الإعمار (عام 1991) تفاقم وضع قطاع النقل وذلك بشكل تراكمي. بدايةً كان هناك دائماً تبريرات لتفضيل إعادة تأهيل وتطوير الطرقات حيث الشبكة مقطعة وبحاجة إلى إعادة ترميم تماشياً مع المطلب الشعبي. لكن، ومع ذلك، بقي تمويل القطاع مجزأ حتى في الموازنة حيث تُصرف مبالغ مباشرة من خلال الحصص النيابية والتي لم تعد مبررة إذا ما أرادت الدولة ترشيد الإستثمار وإحقاق "الإمهاء المتوازن".

في أواسط التسعينات تمّت التضحية بخطة النقل السككي وخطوط المترو إرضاءً لمصالح الملكية حيث استفحلت مطالب أصحاب الملكية الخاصة بالتمسك بما أفرزه الأمر الواقع خلال سنوات الحرب وما بعدها. "وأدعن" المسوؤلون من خلال تفادي فرض تسويات تستعيد حقوق الملك العام حيث لم يسمح بإزالة التعديت على خطوط سكة الحديد مما حرم لبنان (من ضمن أسباب أخرى) قيام منظومة متكاملة. تولّد عن هذا الوضع زحمة سير، إنغلاق مناطق، ارتفاع كلف الإنتاج وكلفة الوصول إلى الخدمات والأعمال وبالتالي أضحت تقديس الملكية وتعظيم نفوذ السوق العقاري العائقي الأساسيين لتطوير وتطبيق التنقل للجميع في إطار منظومة متكاملة وفعالة.

ويساهم طغيان النمط الفردي، لدرجة استحوذته على ما يقارب 90% من حركة التنقل، بتعاظم الخلل في التوازن ما بين العرض (شركات الطرق/النقل) والطلب على التنقل بشكل دراماتيكي، ويتدهور أيضاً وضع الأتماط السلسلة (السير على القدم - الدراجات الهوائية...); وبالتالي يتفاقم الوضع أكثر وأكثر ضمن حلقة مفرغة. وأصبح الازدحام وليد عنصرين ضاغطين: الأول أحادية النمط وإجتياح السيارة وإعطاؤها الأولوية في كافة المشاريع والتنظيمات؛ والثاني، استفحال الامتيازات المعطاة للعقارات والملكية والتطوير العقاري مما يضيق الخناق على التطور المدني وإنتاج جودة مقبولة للحيز العام على الأربعة البيئية الاجتماعية والاقتصادية. وللإجهاد النهائي على الوضع تعاظمت التعديت على الطرقات العامة وأنتج ذلك إضعافاً هائلاً لأداء الشبكة الطرقية وخاصة الطرق الأساسية، وتلاشت مع الوقت هرمية الشبكة وأصبحت تقريباً كل الوظائف مقدمة على مختلف الطرقات: الطرق الخدمية - الطرق السريعة - الطرق الفرعية. مقابل ذلك، تراكمت الدراسات والخطط الاستراتيجية ولم يتم تنفيذ المشاريع الأساسية التي تنظم المجال العام ومنظومة النقل: الطريق الدائري - خطوط المترو - شبكة السكك الحديدية - شبكات النقل العام.

إعادة تصويب المقاربة

إن ظاهرة الازدحام هي الجزء النافر من المشكلة والعنصر الضاغط على المستخدمين وعلى القطاعات الانتاجية وتحولت إلى ذريعة لدى أصحاب القرار لتوسيع الشبكة الطرقية أكثر وأكثر، أو للبحث عن تنفيذ مشاريع غير مجدية، معقّدة، وباهظة الكلفة. إلا أنّ أصل المشكلة يظل قائماً: الازدحام هو آفة اقتصادية واجتماعية لن تحل إلا بتخفيف أو بمعالجة مسبباتها المباشرة والأساسية وهي:

- 1- الحقوق المطلقة والمبالغ بها المعطاة للملكية
- 2- التعديت على الشبكة⁴⁹ وعلى الخدمات
- 3- تهميش مختلف الأتماط لصالح الخيار الفردي
- 4- عدم فاعلية التنظيم اللوجستي المكثف للبضائع

من هنا، عزّزت السلطة في العقود الأخيرة ملكيات الأفراد والمصالح الفردية على حساب قضايا المجتمع وحقه بشبكة نقل تنافسية تعزز الاقتصاد وتؤمن القدرة على التنقل.

الاقتراحات والبدائل

هناك ضرورة ملحة لإحداث نهضة في هذا القطاع وذلك من خلال إدخال تغييرات جذرية وبنوية تخدم في نهاية المطاف أهداف "التنقل للجميع" ضمن احترام الحيز المكاني والمجال العام. يفرض هذا المفهوم توازناً ما بين أتماط التنقل. يجب الانطلاق من النصوص القانونية المتوفرة، والبيئة التشريعية القائمة، والعمل على تطبيقها ووضع المشاريع قيد التنفيذ بدءاً بقانون السير ومرسوم إنشاء المجلس الأعلى للنقل، مروراً بقانون البلديات، وقوانين الأثر البيئي، ومراسيم إنشاء مصلحة النقل المشترك والسكك الحديدية، وصولاً إلى تطبيق مندرجات الخطة الشاملة لترتيب الأراضي (SDATL) وهذه الخطوة تتطلب فقط تفعيل استخدام قوانين ومراسيم قائمة وموجودة. بالتوازي، يجب إعادة الإعتبار ومن دون تأخير إلى هرمية ووظائف شبكة الطرق من حيث تصنيفها الوظيفي وما يفرض ذلك من خصائص فنية وتشغيلية.

⁴⁹ اختفاء حواجز السلامة مثلاً عن الطرقات السريعة وذلك لتأمين الولوج المباشر منها إلى العقارات المتاخمة خلافاً لمرسوم تعريف الأوتوستراد عام 1968. المادة 3: يحظر الدخول إلى الأوتوستراد والخروج منه من غير المداخل والمخارج المخصصة لهذه الغاية. ويمكن إقامة التناوين والحواجز على حدوده وفي داخله: المادة 8: لا تستفيد العقارات المجاورة أو المتاخمة من حق المرور المباشر على الأوتوستراد وتصريف المياه عليه.

الملكية الخاصة والتراث: مفاعيل قانون الآثار المقترح عام 2017

حبيب دبس

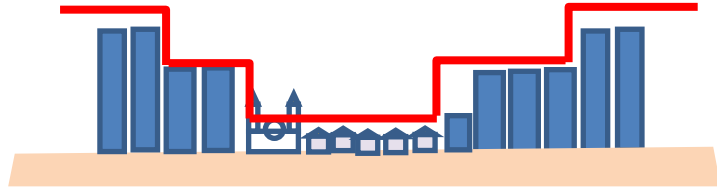
اعتبر الأناركي برودون أن الملكية هي سرقة. من بعده ماركس وأنغلز وصفا العقار كأداة للإنتاج ولذلك اعتبره ملكاً مشتركاً. اليوم الطموح أبسط من ذلك. التمرين هو كيفية الحد من الملكية الخاصة لحساب المصلحة العامة للمحافظة على التراث المعماري.

الإطار القانوني

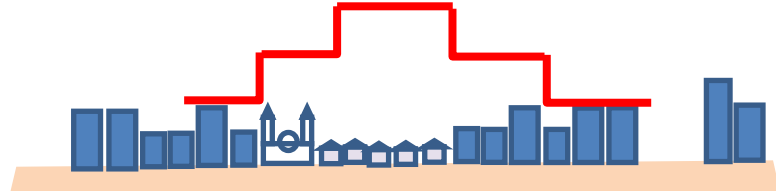
قانون الآثار المستخدم حالياً (عام 1933) يسمح بتصنيف المباني التراثية ولكن يستوجب استملاك المباني التي يجب الحفاظ عليها بعد انقضاء مهلة محددة.

أما قانون التنظيم المدني (عام 1983) فيسمح بتخفيض عوامل الاستثمار دون تعويض كما هو الوضع في معظم بلدان العالم وخاصةً في المادة 8 (النظام التفصيلي) التي تتضمن البنود التالية:

- البند الرابع: المناطق المبنية التي يجب المحافظة على طابعها الخاص عند ترميم الأبنية وعند الترخيص ببناء جديد فيها وتحديد الشروط المناسبة لذلك.
 - البند السادس: حدود الأحياء والشوارع، أو الأبنية الأثرية، أو المواقع الطبيعية المطلوبة حمايتها أو إبرازها لأسباب جمالية، أو تاريخية، أو بيئية.
- لكن هذه البنود لم تُستخدم حتى اليوم.



صورة 19: تنظيم يسمح بالحفاظ على الحي التراثي (مثال اسطنبول حيث عوامل الاستثمار منخفضة في الأحياء التراثية)



صورة 20: تنظيم يؤدي إلى تشويه الحي التراثي (مثال بيروت حيث عوامل الاستثمار مرتفعة في الأحياء التراثية)

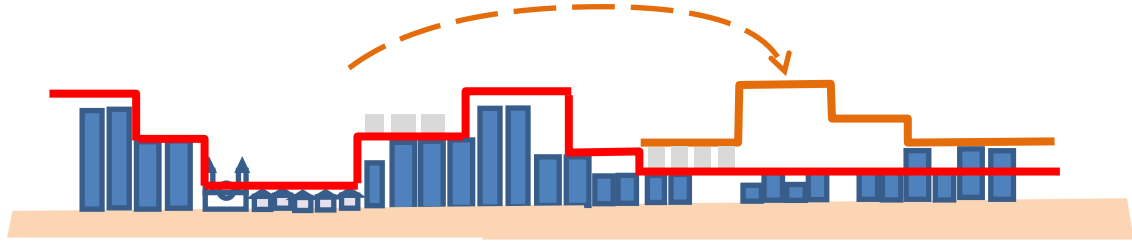
قانون الآثار المقترح اليوم (عام 2017) يسمح بنقل عوامل الاستثمار من الأحياء التراثية إلى مناطق أخرى مما ينافي منطق التنظيم المدني ويكرس لأول مرة - بقانون - تعويضاً عن عامل الاستثمار ويربط حق البناء كجزء لا ينفصل عن حق الملكية. ومما أن أصحاب هذا الحق قد حصلوا عليه، فسوف تمارس ضغوط قوية لتعميم التعويض عن طريق نقل عوامل الاستثمار كلما طُرحت حماية مساحة طبيعية، أو غابات، أو أراض زراعية، آخذاً بالاعتبار المادة 17 من قانون التنظيم المدني التي تسمح بالبناء بمعدل استثمار 50/25 في المناطق غير المنظمة.

نقل عوامل الاستثمار يثير الريبة بحيث انه يسهل التلاعبات، يفسح المجال لتصنيف مبانٍ عن غير ضرورة بهدف اكتساب عوامل استثمار.

إعادة تصويب المقاربة

لما كان التراث قضية اجتماعية وصالح مشترك، تصبح المحافظة عليه واجباً على السلطات العامة، فوفقاً لمثل صيني قديم "واجهة المنزل لا تنتمي إلى صاحبها ولكن لمن ينظر إليها من الشارع". التراث هو صالح مشترك نرثه من آبائنا ونمرره إلى أطفالنا وهو نتاج عبقرية المجتمع خلال فترة من تاريخه، وهو أمر أساسي في بناء الهوية الجماعية.

القانون المقترح ينتهي بتحويل مجلس الوزراء وحده باتخاذ اجراء، يستطيع اتخاذه اصلاً دون هذا القانون من خلال تعديل النظام التفصيلي لأي منطقة وصولاً الى مبنى واحد، بينما لا يعود للمديرية العامة للآثار اي دور إجرائي. لذلك ثمة تخوف من ان يكون الهدف الحقيقي من تصديقه السريع في مجلس الوزراء تكريس الربط المطلق بين الملكية الخاصة والاجازة بالبناء/الاستثمار.

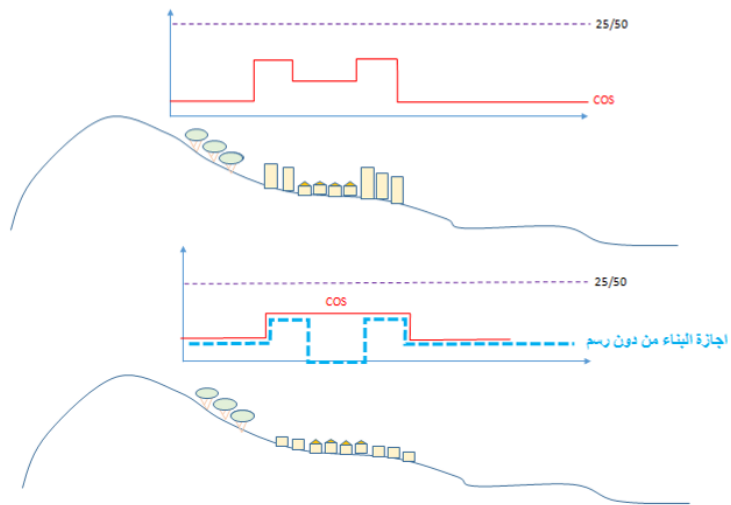


صورة 21: القانون الذي يسمح بنقل عوامل الاستثمار

طرح البديل دون أن يغيب ملك الافراد مصالح المجتمع طرحنا يتضمن:

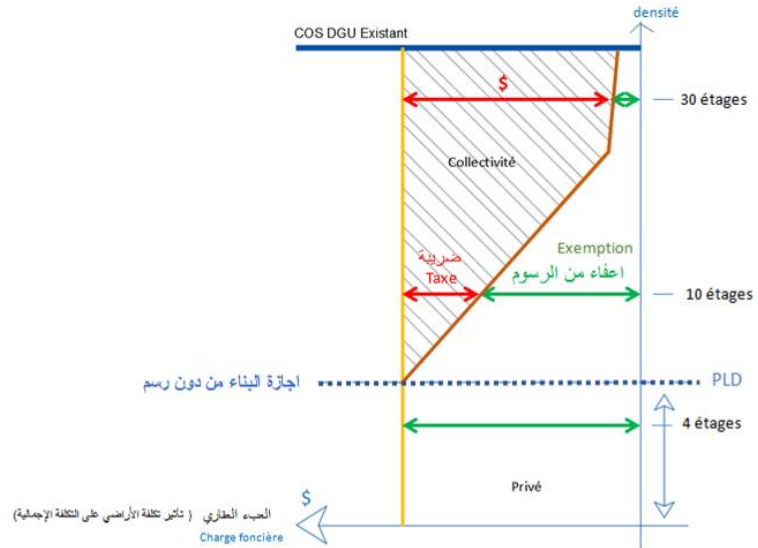
1- قانون ضريبي يعدل رسوم رخص البناء، بحيث يستعاد التوازن بين حق الملكية وقضايا المجتمع لكون قيمة الأراضي تتحدد بنتيجة النشاط الاقتصادي العام، والتجهيزات العامة التي يتكلفتها المجتمع، ولكون كثافة العمران على كل عقار بمفرده تولد اعباءً وكلفاً على الخدمات والشبكات العامة.

— يحدد القانون سقفاً لإجازة البناء نسبةً لعوامل الاستثمار بحيث تكون إجازة البناء دون هذا السقف مجانية وتصبح خاضعة لرسم في ما يتخطاه .



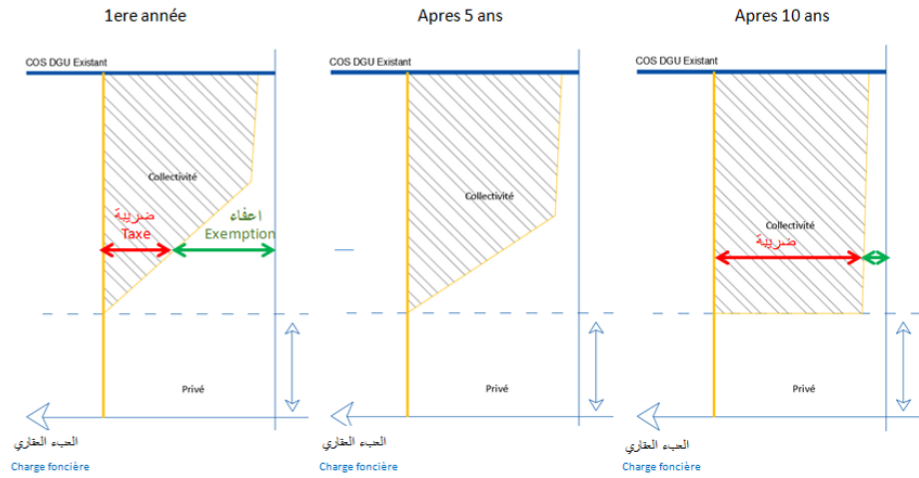
صورة 22: إجازة البناء من دون رسم

— يكون الرسم لتخطي سقف اجازة البناء المجانية تصاعدياً وصولاً الى عامل الاستثمار الاجمالي.
— يحتسب الرسم على أساس تقدير قيمة العقار الوهمي اللازم للإجازة ببناء المساحات التي تفوق السقف المجاني وحتى عامل الاستثمار الاجمالي.

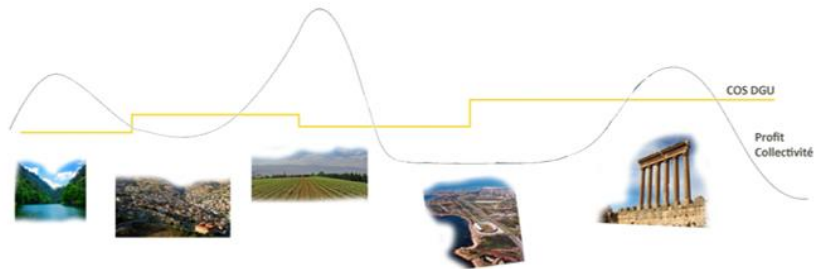


صورة 23: تغيير الرسم حسب الاستثمار

— نظرا لتأثير هذا الاجراء على خفض اسعار الاراضي، وهو الغرض المنشود، وأخذاً بالاعتبار لضرورة التدرج في مفاعيله المالية والائتمانية، يكون تطبيق هذا الرسم تدريجياً على فترة 5 سنوات.



صورة 24: تغيير الرسم مع الوقت

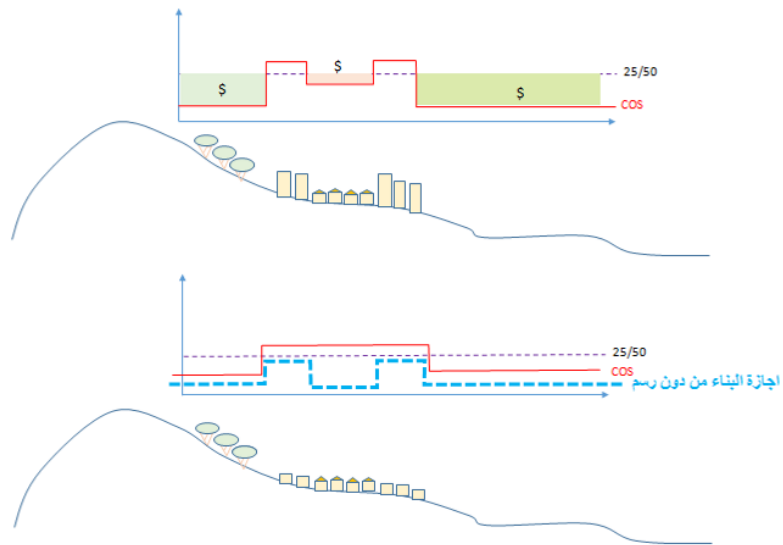


صورة 25: تغيير السقف حسب المنطقة

يؤمّن هذا القانون مداخل الدولة لتمكّنها من تأمين خدمات وتجهيزات عامة يحتاجها المجتمع دون ان يترتب اعباء على كلف المعيشة والانتاج ويساهم في تحرير عمل التنظيم المدني من العوائق التي حالت موضوعياً دون اصدار أي مخطط توجيهي او تفصيلي منذ سنوات عديدة.

2- قانون اجرائي يحدد دور وزارة الثقافة والمديرية العامة للآثار لكونهما تختصان دون اي مؤسسة اخرى في الدولة، ولا سيما وزارة المالية والمديرية العامة للتنظيم المدني في وزارة الاشغال، بوظيفة حماية التراث والإرث الثقافي. فالاعتبارات التي تبرر تدخلهما هما المعنيتان بتقديرها. وعليه:

- يعود لوزارة الثقافة والمديرية العامة للآثار تحديد مبنى أو مجموعة مبانٍ تمثل قيمة تراثية أو اثرية وبالتالي شروط البناء والترميم والتعديل في ما خصها.
- في حال كانت شروط البناء المذكورة تؤدي الى عامل استثمار أدنى من سقف اجازة البناء المجانية، لا يترتب لمالكي العقار أي تعويض.
- في ما خص الفارق الايجابي، اذا حصل بين سقف اجازة البناء المجانية وشروط البناء المحددة من قبل وزارة الثقافة والمديرية العامة للآثار، يجاز للوزارة ان تصدر لصالح مالكي العقار سندات نقدية تمثل حصّتهم من قيمة العقار الوهمي المتصل بهذا الفارق ناقص قيمة الرسوم المتوجبة لاجازة البناء عليه.
- تحمل هذه السندات فائدة سنوية (مثلا 5%) حتى سقف مضاعف محدد من قيمتها الاصلية (مثلا 25%).
- لا تُستخدم هذه السندات الا لتسديد رسوم اجازة البناء من قبل اي مطور عقاري على ان يكون التداول بها مسموحا بين مالكي الاراضي والمطورين العقاريين والمؤسسات المالية.
- امكانية اصدار بونات رسوم بناء مع فائدة وسقف وبالتالي لا حاجة لا لنقل ولا لتعويض عوامل الاستثمار.



صورة 26: تكلفة التعويض لأصحاب الأراضي بموجب بونات

خاتمة:

- بعكس فكرة نقل عامل الاستثمار، هذه الأداة تسمح بأن:
- تعيد للتنظيم المدني معناه، وفاعليته بهرونته. وسوف يفتح المجال لإمكانية حماية التراث وتعزيز وضع الخدمات العامة، من توفير حدائق، الى مرافق عامة، الى تعزيز المالية العامة.
- تعيد التوازن بين الملك والمصلحة العامة.
- تفصل المؤسسات بحيث يجب ان يكون فصل بين الوظائف: المالية والثقافية والتنظيم المدني.

نهى الغصيني

يظهر في التجربة الشخصية كما في العروض التي قدمها الباحثون أن المخالفات عابرة للطوائف ومن المهم نشر مضمون هذه الندوة للعامة لكي يطلع الجميع على نتائج هذه الأبحاث. في تجربتي مثلاً لاحظت كيف يتم تغيير المخططات التوجيهية أو عدم احترامها وذلك لخدمة بعض المصالح الخاصة. أشدد على أهمية المشاعات التي هي ضمن خانة الأملاك المتروكة المرفقة والتي تم تحويلها الى ملك بلدي في المناطق التي تقع ضمن نطاق بلديات أو أصبحت ملك الدولة في المناطق الأخرى. لوحظ أيضاً أن أهم المعتدين هم من في مواقع سلطة أو وظائف عامة أو مدعومين منها. من هنا أهمية مسح كل الأراضي اللبنانية وإبعاد موضوع سندات الملكية والإفادات من أيادي المخاتير الذين يحورون و يوزرون فيها في معظم المناطق اللبنانية غير الممسوحة. بهذا، لا يقومون فقط بسرقة الأراضي العامة اليوم، إنما أيضاً سرقة موارد الأجيال المستقبلية. هذه الأراضي هي مخزون تتم سرقة في وضع دولة مفلسة وهو الذي يمكن أن يؤمن مشاريع مستدامة للأجيال المستقبلية. فالأراضي ليست فقط "أملاك خاصة"، لكن لديها وظائف أبعد وبالتالي حتى مشاريع مشابهة لنقل عوامل الاستثمار تحرم البلدية التي تم نقل عوامل الإستثمار منها من مداخل مهمة. موضوع آخر ذات أهمية وهو القانون المقترح للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص ويجب مقارنته بندوة علمية سياسية تشبه هذه الندوة لأن طرحه اليوم يثير الريبة. لتتذكر مثلاً "سولكين" التي تم الإتفاق معها على ما يشبه الشراكة بين القطاعين العام والخاص ولكن تضمن نشاطها سرقات ممنهجة للقطاع العام لحساب الخاص.

عبد الحفيظ القيسي

يجب أن نلاحظ أهمية أن الكلمة المستعملة في المرسوم الذي يعنى بالتعديات على الأملاك البحرية هي "معالجة" وليست "تسوية" إذ أن التسوية دون شك هي بمثابة هدية على طبق من ذهب وليس من فضة للمعتدي. وبالتالي نحن نرفض أية تسوية. إن الجهد الذي بذل لتوثيق كل الإعتداءات بكل تفاصيلها وللعمل على هذا القانون هو إستثنائي. أرسلنا للحكومات المتعاقبة منذ عام 2000 مشاريع قوانين لإنهاء موضوع التعديات لكننا نعلم أن هناك أياد خفية كانت إما تعدل بش كل القانون وإما تعمل على عدم تمريره. بالرغم الثغرات التي تم لحظها اليوم، نعتبر أن هذا القانون إنجاز. "المعالجة" لا تعني "تسوية"، أن يدفع المعتدون غرامات لمعالجة التعديات يبقى أفضل من أن لا يدفعوا شيئاً ويبقوا مستفيدين من إحتلال الأملاك العامة دون أي مقابل كما هي الحال في ما يخص الأملاك النهرية. يلحظ القانون مهلة ثلاثة أشهر يفقد من بعدها المعتدي الحق بالمعالجة⁵¹. نحن نملك الجرأة للتطبيق ونعتمد على القانون وعلى المجتمع المدني للتعاون. وإن كان هناك ثغرات في القانون، فجلّ من لا يسهو.

ابراهيم شحور

أولاً أريد أن ابدأ برفض كلمة "مجتمع مدني" وأمنى ان نتوقف عن استعمالها. ما هو المجتمع المدني؟ فلنقل "مواطنون". من هنا أنتقل إلى تعليقي الأساسي الذي يرتكز على كيفية تكريس الخاص على العام في لبنان، وليس فقط الملك العام إنما أيضاً المال العام والمصلحة العامة. للمفارقة، إنّ العام يجمع الأفراد أو أقله أكثر من فرد حوله، وبالتالي يجب أن يكون الأكثر محياً بحكم أنه يعني مجموعة كبيرة. ولكن في لبنان، الفرد المواطن غير موجود، وبالتالي العام غير موجود. نحن لسنا مواطنين، نحن رعايا. وكل شخص يناقش "العام"، فعلياً في فكره يكون همه الخاص أو ما هو عام ضمن الإطار الطائفي، وذلك من الوظيفة العامة إلى المرفق العام. فليكن ذاك المدير العام نبياً، لن يمتلك ما يكفي من الأخلاق لتحميه من لعب دوراً مكتوباً له في المنظومة الطائفية وقنواها الخاصة، بحكم هو مدير عام الطائفة حكماً. من هنا لا مواطن بلا دولة ولا دولة بلا مواطن. السؤال اليوم هل يجب أن نتبع إجراءات تدريجية تمكننا من خلق تراكم يحدث التغيير أم نتبع إجراءات صادمة لكي نتمكن من إحداث الفرق؟ وفي هذه الحالة، هل نحضّر الإجراءات ونتحين الوقت المناسب لتميرها كما تم تمرير مرسوم الخطة الشاملة لترتيب الأراضي؟

⁵⁰ تمّ تفرغ وتحرير وتلخيص مداخلات المعقّبين كما قدّموها في الندوة. وكان ضمن المعقّبين أيضاً جاد ثابت وأسد سيف وقد اعتذرا عن المداخلة.

⁵¹ بطبيعة الحال، تمّ تمديد هذه المهلة عدّة مرّات بحيث لم يكثر المعتدون. وحتى العام 2020، لم يتقدّم سوى ثلث المعتدين ل"معالجة" أوضاعهم حسب أرقام المفكّرة القانونية.

نزار صاغية

تبعاً للحديث عن العام، من يسترد العام؟ من يدافع عنه؟ إن موضوع قانون تسوية الاعتداءات على الأملاك البحرية هو ليس فقط قضية أن تستفيد الناس من العام من دون مقابل أو أن ترفض أن تدفع ضريبة لاستعماله. التعدي على العام هو إرث حرب ونحن لا زلنا نجهل كيفية التعامل معه. إننا بهذا القانون نبيع المستقبل، وهذا أسوأ من مرسوم عام 1966. ونعلم أنه لن تطبق شروط هذا القانون فهي تحتاج لقضاء قوي. تقديس الملكية أتى في ظرف الثورة الفرنسية بعد أن كانت الدولة تفرض إجراءات إعتباطية على الناس، فكرست الثورة حرية الفرد مقابل تعسف الدولة. ولكن سرعان ما أتى تنظيم لتلك الحريات، فتمّ تحديد الوظيفة الاجتماعية التي أرفقت بالحق للحد من إمكانية إساءة استعماله. من يحمي الملك العام اليوم في لبنان؟ نحن كمواطنين يمكن أن نطالب بحماية الملك العام (المينا، الرملة البيضاء، الدالية، ...) ولكن يأتينا الجواب من الدولة: "الملك الخاص مقدّس". فنرى نهياً مستمراً للملك العام وردم البحر، في حين أنّ الدولة، الحامي المفترض الأول عن الملك العام، تولي أهمية للملك الخاص عليه. بالتالي توضيح المفاهيم بالخطاب العام ضروري لكي تتمكن من محاربة كل المشاريع أو القوانين التي تمر في مجلس النواب دون نقاش والتي تعتبر إنجازات وهي بالفعل كارثية. يجب استنهاض المجتمع لحماية الملك العام، وكلنا اصحاب صفة في ذلك.

غسان مخيير

ليس لدينا مال عام. لدينا مال سائب. وكما يقول المثل: "المال السائب يعلم الناس الحرام". يجب أن نفكر عملياً ما هي المؤسسات وما هي الأدوات التي يمكن أن تحمي العام؟ الجواب مرّكب: هناك قضاء، مجلس نواب وحكومة، وبالتالي سلطات رقابية، تشريعية، تنفيذية وقضائية. للمجلس النيابي دوران، دور رقابي (وهو مغيب) الى جانب دور تشريعي. في هذا الدور التشريعي، يمكن أن تُفرض الشروط التي تحس، القانون. فمثلاً، في قانون معالجة التعديّات على الأملاك البحرية تمكنا من تحويل عبارة "رسوم إشغال" إلى "غرامات سنوية" وعبارة "تسوية" إلى "معالجة" وهذا ليس بسيطاً. لكننا نعلم أن الدور الرقابي ضروري بالتطبيق وهو غائب. وقد وصفت احتمال تطبيق هذا القانون بالمثل الذي يقول: "اليد اللي ما في عليها، بوسها ودعيها بالكسر". فمن سراقب؟

سمة المرحلة اليوم في لبنان هي "حكم بالقانون" وليس "حكم القانون"؟ فالنواب عند التصويت لا يعلمون على ماذا يصوتون ما يؤدي إلى تمرير بعض العبارات والتقنيات التي لا تكون صائبة أحياناً. نحتاج للوعي لكي نتمكن من أن نكون فعّالين لرفد من يسوغ القوانين بأفكار واقتراحات يمكن أن تحسن من شروط هذه القوانين. لكن يبقى تطوير أدوات للرقابة الفاعلة مهماً لفهم كيفية التشريع وكيفية التأثير عليه.

ختم |

خلاصات شربل نحاس

نحن، كحركة سياسية، غايتنا إحداث التغيير في تركيبة السلطة السياسية، وأن يكون لنا إسهام أساسي في هذا التغيير. حاولنا من خلال هذه الندوة الدخول على مسألة الملكية بمقاربة أكاديمية. وعندما نقول إن مقاربة الندوة "أكاديمية"، لا نعني أبداً أن لا علاقة لها بالسياسة. بل هي في صلب السياسة، لأنها نزاع على المفاهيم، أصولها وظروف نشوئها وحدودها، أي نزاع على الشرعية وأسسها.

الإسهامات التي أتى بها الزملاء والأصدقاء مهمة من حيث غنى المعركة وتنوع وجهات النظر، وهي بذلك دليل على نقص العمل البحثي في بلادنا، وضحالة معرفة تاريخها، وجنوح البعض لا بل الكثيرين إلى الاستغناء عن المعرفة التاريخية والمجتمعية والسياسية، وإلى الاستعفاء من الجهد والجرأة اللذين تتطلبهما، والاستعاضة عنها بالأساطير والتهافت. وذلك كله يؤدي إلى، أو يعبر عن انفصام بين المتخيلات والوقائع، وهو انفصام خطير يوهن المجتمع. تثبت هذه الندوة أن تناول مسائل أساسية في حيات الناس، إذا ما طرحت بمنهجية توثيقية وموضوعية ونقدية، يحدث خروقات في منظومة المفاهيم الجامدة التي تتحكم بسلوكهم ويوسع مجال الخيارات السياسية المتاحة أمامهم.

في معرض أبحاث الندوة، تم التطرق إلى ثلاث مسائل تظهر بين الحين والآخر على الساحة العامة، لكنها تتعلق بخيارات أساسية لتأثيرها على الحياة العامة، وكلها مرتبطة بمفاهيم الملكية:

- مسألة الاعتداءات على الأملاك العامة، البحرية منها خصوصاً: بات منطق التسويات الدورية مع المعتدين راسخاً، وباتت تلك التنازلات تسمى "معالجات". وكلما تأزمت أوضاع المالية العامة، وجد للصوص وسماسرتهم من السياسيين حججاً إضافية ليروجوا لتلك المعالجات زاعمين أنهم يمولون الخزينة وينشطون القطاع السياحي والاقتصاد. نحن مع هدم المخالفات من دون نقاش واستعادة الملك العام، وتغريم المعتدين عن اعتداءاتهم منذ حصولها. نرفض منطق التسويات، أو المعالجات، بأية حجة من الحجج، لأنه يضرب شرعية الحقوق ويكرس شرعية السطو، ويجعل ممن يحترم الملك العام غيباً. قد يتساءل البعض: ما هو موقف القضاء والبلديات والقوى الأمنية من تلك الاعتداءات؟ هناك ثلاثة قضايا في هيئة استئنافية لم يترددوا في إبطال بند من بنود قرار محكمة البداية في قضية الاعتداء على الأملاك البحرية. وكان هذا البند قد نص على تغريم المعتدي وإعادة وضع الشاطئ لما كان عليه سابقاً. إلا أن هؤلاء القضاة قرروا التريث بتطبيق ما ورد في هذا البند وذلك "حتى صدور قانون تسوية الاعتداءات على الأملاك البحرية"! لا عجب والأمر كذلك أن المعتدين لم يكتفوا في غالبيتهم العظمى للعرض السخي الذي أعده عليهم القانون رقم 2017/64، بعنوان "معالجة الإشغال غير الشرعي للأملاك العامة"، فما كان من السلطة إلا أن مددت المهلة المحددة، مرة تلو الأخرى. هل يشك أحد بأن منطق السطو هو الناظم؟ جاء في المادة 11 من قانون الضرائب والذي ربط بسلسلة الرتب والرواتب أن "حالات الإشغال غير القانوني للأملاك البحرية التي صدر بشأنها قرار وزاري...". ما ذا تعني هذه العبارة؟ كيف يصدر قرار وزاري في ما يخص شيئاً غير شرعي، ولا يكون هناك مساءلة للوزير؟ والتقدير ذكره هنا أن هذه العبارة أدخلت بعد انتهاء المجلس الدستوري من دراسة نص القانون.

- مسألة سكك الحديد والأتوسترادات: تمت سرقة السكك الحديدية وبيعها، وتم الاعتداء على مسار السكة بناءً واستخداماً، من قبل أصحاب العقارات المجاورة، وإنما أيضاً من قبل الدولة التي حولته إلى طريق فاستسهل أصحاب العقارات المجاورة الولوج منه إلى عقاراتهم فشيّدوا المخازن والمكاتب والمطاعم، وحتى حلت بعض السفارات، وحولت المحطة الرئيسية إلى مربع ليلي! هذا بينما صرف النظر عن أنفاق المترو التي كان بدأ تنفيذها مع محطة رئيسية في وسط العاصمة، لأن النقل المشترك يؤدي إلى اختلاط اجتماعي فتتخفف أسعار الأراضي. أما الأوتوسترادات التي يحظر قانون إنشاءها الدخول إليها أو الخروج منها إلا عند المحولات، فقد شيدت على طولها الأبنية ومنحت الرخص المخالفة من قبل الإدارات، فبات مئات ألوف المواطنين يقضون ساعات طويلة في زحمة السير بينما ينفرج السير فجأة عند نهاية المقاطع المبنية. نحن، وبكل بساطة، مع بناء الفاصل الذي يحمي، على كامل مسارها، سكك الحديد والأتوسترادات، من التعديات ويمنع دخول وخروج الأفراد والسيارات مباشرة إليها ومنها. البديل القائم حالياً يرتب كلفاً هائلة على المواطنين وعلى الاقتصاد، ويلقي أعباء ثقيلة على المستوردات من آليات ومشتقات نفطية، ويسهم بالتلوث وبتدمير البيئة.

- مسألة تكريس مبدأ التعويض لأصحاب الأراضي في حال خفض عوامل الاستثمار المطبقة على عقاراتهم، إما نتيجة مخططات تنظيمية للمناطق أو للحفاظ على القيمة التراثية للأبنية والمواقع؛ وهي مسألة شكّلت محور نقاشات عامة في المرحلة التي سبقت عقد الندوة، وفحواها حدود حقوق الملكية الخاصة والصالح العام. يسعى بعض السماسرة من النواب السابقين لتكريس تعويض لأصحاب الأراضي عن "حقوق البناء". ومن المعروف أنّ معدل الاستثمار الإجمالي على معظم الأراضي اللبنانية هو 50%. تكريس مبدأ التعويض يعني إما نهياً لعشرات السنوات لمبالغ هائلة من المال العام، وإما إلغاء إمكانية القيام بأي عمل تنظيمي على الأراضي اللبنانية. ولما طرحت مسألة المحافظة على "الأبنية التراثية"، أو بالأحرى ما تبقى منها بعد التدمير المنهجي، أتى اقتراح التعويض لمالكها من خلال نقل عامل الاستثمار من عقاراتهم إلى الجوار، كزيادة على عوامل الاستثمار الملحوظة في المخططات، وبالتالي تشويه الجوار. في الحالتين، يكون المنطلق اعتبار "حق البناء" جزءاً جوهرياً من "حق الملكية". لذا جئنا نقول أنّ لا حقّ بالبناء قائماً بذاته، بل إجازة بالبناء، لأن البناء والتكثيف العمراني يرتبان أكلافاً على المجموعة من خلال ما يستلزمان من شبكات وخدمات، ولأن أسعار الأراضي هي نتاج العمران والاقتصاد عموماً وليست نتاج أي إسهام لمالك العقار. والإجازة بالبناء فوق حد أدنى معين مرتبط بطبيعة استخدامات الأرض مادياً، كبناء غرفة في أرض زراعية لزوم عمل المزارع، تتطلب شراء الإجازة بالبناء، وذلك طبعاً ضمن السقوف المحددة تنظيمياً والتي لا يجوز تخطئها. فيكون ثمن الإجازة بالبناء جزءاً من ثمن الأرض وإسهاماً في كلفة الخدمات والشبكات التي تتطلبها الاستخدامات الناتجة عن البناء.

لو كان هناك، في نظر الناس، دولة ذات شرعية لما كان حصل كل ما أسلفنا. مناقشة القوانين تأتي من باب المناورات ليس إلّا. نحن لدينا لا- دولة ليست سوى سلطة مماثلة تماماً لسلطة الاحتلال. فهي لا تملك الشرعية الشكلية من حيث أنها لا تحترم القوانين والقواعد التي يفترض أنها تستمد منها شرعيتها، ولا تملك الشرعية الإجرائية لاستدراك المصاعب ومواجهتها. كما لو لم يكن هناك دستور وقانون وقضاء وقوى أمن وجيش. هي لا تملك الشرعية في نظر الناس ولا أحد يصدّق أن أي قانون، إذا صدر، سوف يطبق. وعلى كل فرد وعائلة ونسب وطائفة أن تتدبر أمورها.

من أجل ذلك يتوجب مواجهة هؤلاء الذين في السلطة، من أي موقع كان، وخصوصاً من موقع الإدارة العامة والمهنة، ونحن حريصون جداً على هذه المواقع التي نعتبرها أساسية لأنها على تماس مع زيف السلطة. إلّا أن السؤال الواجب طرحه هو ما الذي يجعل هذه الإدارة، وهؤلاء المهنيين، ومنهم المهندسون والحقوقيون، يتجرؤون على المواجهة؟ الجواب هو في تقديرهم لميزان القوى، لا شيء آخر. فالحجة واضحة والتصرفات كذلك، ولا يجدر الاستخفاف بعقل الناس. الموضوع هو في بناء ميزان القوى. وقد عقدنا هذه الندوة لأننا نسعى إلى تعديل ميزان القوى، وهو أمر متاح.

هناك فرصة جدية اليوم لقلب ميزان القوى. هذه هي المهمة المفصلية. أي ضياع أو تشتيت للجهود يضيع هذه الفرصة ولا ندري إذا كانت ستأتي فرصة أخرى عما قريب.

نعرف أن مجتمعنا مريض، لأنه عاش لعقود بين الرشوة والمال والقلق من القتل. علاقته بالسلطة علاقة عدوانية متأصلة، انقياد لها إن تجرّبت أو سطو عليها إن هانت. من هنا زعم الطابع المطلق للملكية بدل اعتبارها إطاراً مؤسسياً، أي وسيلة من وسائل تنظيم التبادل بين الناس، تبادل الأعباء والمنافع. الملكية في مجتمعنا أداة للعدوانية وليست أداة لانتظام العلاقات ضمنه.

