

يُمكنك البقاء في بيروت: نحو سياسات إسكان حضرية دامجة

الفريق البحثي

منى فواز، مديرة برنامج العدالة الاجتماعية والمدينة، معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، الجامعة الأميركية في بيروت
دنيا سلامة، منسقة البرنامج، برنامج العدالة الاجتماعية والمدينة، معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، الجامعة الأميركية في بيروت
إيزابيلا سرحان، باحثة مُساعدة، برنامج العدالة الاجتماعية والمدينة، معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، الجامعة الأميركية في بيروت

الخبراء المُستشارون

إيزابيتا بيتروتوستيفاني، مستشارة في الإسكان | نبيل عبدو، مستشار اقتصادي | ديزيرييه فغالي، مستشارة قانونية

تحدّيات الوصول إلى السكن الميسر

إنّ تأمين المساكن اللّائقة والمستقرة، ذات التكلفة الميسورة، يجب أن يكون من البنود ذات الأولوية على جدول أعمال صانعي السياسات في لبنان. في الواقع، تشكّل ندرة خيارات السّكن اللّائق إحدى التحديات الحضريّة الأكثر تأصلاً في لبنان. وهنا يجدر الحديث عن أزمة سكن مُستمرّة، تُرغم عدداً كبيراً من المواطنين اللبنانيين واللّاجئين والعَمال المُهاجرين على العيش في ظروف غير لائقة ينعدم فيها الأمن والخدمات الأساسية.

التوصيات الأساسية

يجب تحويل دور المؤسسات العامة في قطاع الإسكان من دعم المستأجرين والمُتلكين إلى تطوير استخدام للوحدات السكنية ذات التكلفة الميسورة في المدن الكبرى.

من الممكن تحقيق ذلك على المدى القصير والمتوسط، في حال:

قيام الإدارات العامة، لا سيّما المؤسسة العامة للإسكان والمديرية العامة للتخطيط المدني بتحفيز المطوّرين العقاريّين وسكان المدن ذوي الدخل المحدود على العمل بالشراكة معهم لاستحداث مخزون من المساكن ذات التكلفة الميسورة وإدارته.

إعادة تخصيص البرلمان أموالاً «الحساب» (المخصص في قانون الإيجارات الصادر عام ٢٠١٤ لتيسير انتقال الفئات الأشدّ فقراً من مرحلة ضبط الإيجار) كرأس مال يُستثمر في تنفيذ حلول مستدامة للسكن الميسر.

تنفيذ لجان الأحياء والمنظمات غير الحكوميّة والجهات الفاعلة في المجتمع المدني لمطالب الدمج الحضري من خلال آليات التعاونيات القائمة التي تقدم منافعاً لسكان المدن خصوصاً البالغين من العمر ٤٥ عاماً وما فوق بينهم.

ولتحقيق ذلك على المدى البعيد، يجب:

اعتماد المؤسسة العامة للإسكان استراتيجية إسكان دامجة، بالشراكة مع الهيئات التخطيطية والحضرية والمالية، للتأثير على قطاع الإسكان لا سيّما من خلال توسيع المحيط الحضري ومراجعة تصنيف الأراضي المذكورة في المخططات التوجيهية وإدراج أدوات ضريبية منصفة وفرض ضوابط على المطورين العقاريين.

استعداد الهيئات التشريعية والتنفيذية إلى تحقيق تطوير تدريجي لنظام بيئي يتناسب مع المساكن ذات التكلفة الميسورة، وذلك من خلال استحداث أشكال متنوّعة من الممتلكات وتشكيل جمعيات تنموية تعمل على نطاق الأحياء السكنية، وتمكين دور السلطات المحلية في تعزيز الدمج الحضري.

وعلى الرغم من عدم وجود إحصاءات دقيقة في هذا الصدد، فإنّه من المؤكد أن عدداً كبيراً من سكان لبنان يُخصّصون نسباً متفاوتة من دخلهم للسكن، ويمضون ساعات طويلة من أيامهم في وسائل النقل والمواصلات اليومية على حساب إنتاجهم، و/أو يقيمون في مساكن غير لائقة، منها ما يُسمّى بالعشوائيات، حيث تدهورت ظروف العيش بشدة خلال العقود المنصرمة. إضافة إلى ذلك، فإن عدد الأفراد المُتضررين من أزمة السكن هذه أخذ في الازدياد، لا سيما في ظلّ أزمة اللّاجئين السوريين الراهنة والقيود المفروضة على الإيجارات (قانون الإيجار الصادر بتاريخ ٢٠١٤/٥/٨، والمُعَدّل بتاريخ ٢٠١٧/٢/٢٨) الذي نزع الحماية (وإن كانت غير منصفة) عن آلاف الأسر المُهدّدة بالإخلاء.

إن معالجة مسألة النقص في السكن الميسر في لبنان تواجه العديد من التحدّيات. ومن بين هذه التحدّيات، نشير في الدرجة الأولى إلى غياب الإرادة السياسية للحد من طُغيان المصالح الخاصّة على القطاع العقاري. كما نشير إلى الاضطرابات وعدم الاستقرار الاقتصادي كعوائق رئيسية أمام الاستثمارات طويلة الأجل التي تساهم عادة في إنتاج السكن الميسر. وإضافة إلى ذلك، نذكر غياب استراتيجية وطنية للإسكان الحضري تُوجّه عملية صنع القرار في هذا القطاع الحيوي وتحد من العقبات التي تُواجهه (مثلاً توفر الأراضي والتمويل) في تقديم السكن الميسر. وبصورة أوسع، وعلى الرغم من ارتفاع معدلات الفقر، هناك تقصير وخيم وثغرات خطيرة في عملية وضع السياسات الاجتماعية التي تندرج عليها السياسات المُتعلّقة بالمأوى.

وهناك عواقب وخيمة تلحق النقص في المساكن ذات التكلفة الميسورة، إذ يُجمع الباحثون في حقل الدراسات المُدنية على العلاقة الوطيدة بين المأوى المناسب والصحة والتعليم والعمالة والعيش الكريم عموماً. مما يفرض ضرورة الاستجابة الفوريّة لهذه الحاجة الملحة عن طريق اتخاذ خطوات بسيطة وقابلة للتنفيذ، قائمة ضمن رؤية أوسع بمثابة استراتيجية إسكان شاملة. في هذا السياق، يقترح موجز السياسات هذا بعض التدخّلات الملموسة وسهلة التنفيذ.

التدخّلات والسياسات القائمة في نطاق السكن الميسّر:

التدخّلات على مستوى المدينة
<p>التخطيط واستخدام الأراضي</p> <ul style="list-style-type: none">توسيع حدود المدينة؛ تحديد مناطق التمدد الحضري ووصلها بشبكات النقل السريع؛ تخصيص مناطق "ذات أهمية اجتماعية خاصة"؛ وضع أنظمة تسمح بتطبيق سياسات "السكن الدامج"؛ مراجعة الأنظمة الحاليّة لتصنيف المناطق وتحديد شروط البناء فيها.
<p>الأدوات المُتعلّقة بالضرائب</p> <ul style="list-style-type: none">فرض ضريبة لاسترداد القيمة الزائدة للأراضي؛ فرض ضريبة على الممتلكات الشاغرة؛ فرض ضرائب على ممارسات المضاربة العقاريّة؛ تقديم إعفاءات أو تخفيضات ضريبية؛ فرض رسوم لوصول المباني خاصّة بالبنّي التحتية والمنافع العامة.

تحسين البيئة المؤسّساتيّة
<p>الحوافز</p> <ul style="list-style-type: none">تسهيلات لتحفيز إنشاء مراكز التنمية المجتمعية؛ تسهيلات لتحفيز إنشاء التعاونيات.
<p>أدوات الملكية</p> <ul style="list-style-type: none">إتوانات الأراضي، إلخ.

التدخّلات على مستوى قطاع الإسكان
<p>تقديم الحوافز على العرض</p> <ul style="list-style-type: none">منح زيادة في عوامل الاستثمار لتحفيز بناء الوحدات السكنيّة ذات التكلفة الميسورة؛ توفير الأراضي لتطوير المساكن ذات التكلفة الميسورة؛ تعزيز الائتمانات لمطوري المساكن ذات التكلفة الميسورة؛ توفير قروض تساهليّة لمطوري السكن الميسر؛ تقديم منح لمؤسّسات القطاع العام أو الخاص من أجل تطوير أو امتلاك أو تجديد أو استئجار أو تشغيل المساكن ذات التكلفة الميسورة؛ ضخ النقد في الكيانات العقارية على شكل أسهم أو سندات ماليّة ممتازة بكلفة معقولة.
<p>دعم الطلب</p> <ul style="list-style-type: none">تأمين قروض إسكان؛ تأمين قروض إسكان مدعومة؛ تقديم الإعانات المستهدفة.
<p>تنظيم السوق</p> <ul style="list-style-type: none">ضبط الأسعار؛ ضبط الإيجارات وتنظيمها؛ وضع ضوابط على الإخلاء.
<p>التدخل المباشر</p> <ul style="list-style-type: none">إنشاء المساكن الشعبية.

ألف باء المساكن ذات التكلفة الميسورة في لبنان

١. الإطار القانوني اللبناني يؤيّد الحق في السكن

يعترف قانون الإسكان في لبنان (١٩٦٥/٥٨) بـ"الحق في السكن" من خلال تأكيد مسؤولية الدولة في تسهيل حصول المواطنين والمواطنات اللبنانيين ذوي الدخل المتوسط أو المنخفض على مسكن. كما ينصّ القانون ١٩٧٧/١١٨ على أن مسؤولية تأمين المسكن تندرج ضمن مسؤوليات السلطات البلدية. إضافة إلى ذلك، تعهّد لبنان من خلال إبرامه عدة اتفاقيات دولية بتوكّل مؤسّساته العامة بتوفير مسكن ملائم وآمن مع إتاحة الخدمات العامة والبنى التحتيّة أمام الجميع.

٢. الأطر السياسية والاقتصادية في لبنان تقوّض الحق في السكن:

تتعامل الأطر السياسية والاقتصادية في لبنان مع الأراضي على أنّها "سلع"، فهي لا تُخضع المضاربين العقاريين للضرائب التصاعدية بل تجعلهم يستفيدون. بموجب السياسات المالية القائمة، من حوافز وتسهيلات متعددة على حساب سكان المدن ذوي الدخل المنخفض. ومن الضروري هنا وضع آليات تهدف إلى انتزاع الأراضي المدنيّة من السوق وحمايتها تأكيدًا على دور "الأراضي الاجتماعية" في دعم حاجات مختلف الناس في الحصول على مسكن.

<p>٣.محدوديّة دور المؤسّسات العامة في توفير المساكن ذات التكلفة الميسورة في لبنان:</p>

اتّسمت سياسات الإسكان العامة في لبنان بتحدّيّ شديد نحو تملّك المنازل واقتصرت على دعم طالبي التمويلات الإسكانيّة. لذا، من الضروري التوسُّع في استراتيجية إسكان وطنية تضمّ مجموعة أوسع من أشكال احتساب المساكن (مثلًا تنظيم الإيجار، وتوفير أساليب "الحيازة" بدلًا من التملّك). ومن المفترض أن تزيد هذه الاستراتيجية أيضًا من أشكال التدخلات من خلال مراجعة المبادئ التوجيهية للتخطيط، وإدخال خطط ضريبية فعالة، وتوفير التسهيلات والحوافز اللازمة لإنتاج مساكن ذات تكلفة ميسورة، فضلًا عن مراقبة الأسعار.

<p>٤. افتقار الإطار التنظيمي في لبنان إلى الأدوات المناسبة لدعم إنتاج المساكن ذات التكلفة الميسورة:</p>
--

يظهر الإطار التنظيمي في لبنان عجزًا كبيرًا في الأدوات التنظيميّة والحوافز التي تسمح للمؤسّسات العامّة أن توجّه قطاع الإسكان، فيفتقر إلى الحوافز التي تقدّم للمطوّرين العقاريّين (مثلًا تقديم منح إنمائية للمناطق الكثيفة بالسكان)، والضرائب (مثلًا، استرداد القيمة الزائدة للأراضي، والضريبة على الممتلكات الشاغرة) وأدوات التخطيط (التصنيف الدامج) التي تمكّن المؤسّسات العامة عادة من التدخل بشكل فعال، وضمان الدمج في الأسواق العقارية، و/أو تشجيع المطوّرين العقاريين على الاستثمار في وحدات سكنية ذات تكلفة ميسورة. من هنا، فإنّ إدراج هذه الأدوات من شأنه أن يعزّز قدرة المؤسّسات العامة على توجيه قطاع الإسكان بشكل سليم.

٥. ضعف البيئة المؤسّساتيّة لقطاع الإسكان في لبنان:

ينعكس غياب إرادة التدخل في سياسات قطاع الإسكان في ضعف الأطر المؤسّساتية التي تدعم عادة إنتاج السكن الميسّر. فقد خلّت وزارة الإسكان عام ١٩٦٦ وتحولّت إمؤسسة العامة للإسكان إلى مديرية متخصصة في تقديم القروض وأدرجت تحت وزارة الشؤون الاجتماعية وخصّصت لها موارد محدودة. واليوم تحتاج المؤسسة العامّة للإسكان إلى شركاء مؤسّسيّين (مثلًا جمعيات تنمية و لجان أحياء محليّة) لتمكينها من تنفيذ برنامج للسكن الاجتماعي.

<p>٦.من الآليات التي يمكن تفعيلها لتمكين إنتاج السكن الميسّر والموجودة ضمن القانون اللبناني:</p>

تشير دراستنا إلى خطّتين غير مستعلّتين تندرجان تحت صلاحية المؤسّسات العامّة الحاليّة:

أ. توفّر التعاونيات، بوصفها آليّة مؤسّساتيّة، إطارًا قانونيًا قادرًا على تيسير المساكن للفئات الهشّة. وهناك عدد من التجارب الناجحة في لبنان (وخارجه) التي يمكن البناء عليها (ص ٤-٥).

ب. يمكن استخدام أنظمة وقوانين البناء من أجل مطالبة المطورين بتخصيص نسبة مئوية من المساكن التي ينتجونها للسكن الميسر(ص ٦-٧).

<p>٧. بعض خيارات السياسات العملية التي يُمكن اعتمادها لإنتاج السكن الميسر:</p>

أ. يمكن للبلديات، من خلال تصنيف بعض أحيائها على أنّها "دامجة للجميع"، أن تفرض شروطًا على تطوّر هذه الأحياء بشكل يحافظ على الاختلاط الاجتماعي ويضمن نسبة من المساكن ذات التكلفة الميسورة مع كل منشأة جديدة. كما أنّ التصنيف "الدامج للجميع" قد يمنع ضمّ العقارات ويتفادى بالتالي دخول استثمارات كبيرة مضاربة من النوع الذي شرد مجموعات سكنية كبيرة في العديد من أحياء بيروت.

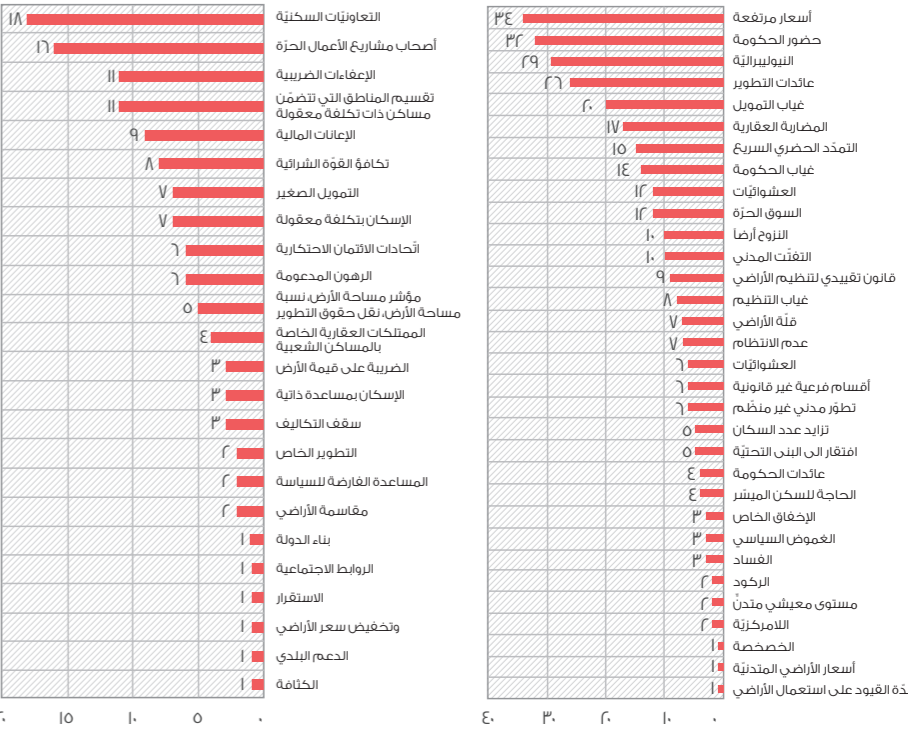
ب. استحداث آليات تحمي جزءًا من المساكن الموجودة من المضاربة في السوق مثل مؤسّسات ائتمانات الأراضي.

ج. فرض الضرائب على الشقق الشاغرة، مما يجعل المدن تحدّ من المضاربة العقاريّة وتولّد إيرادات تُستثمر في إبقاء الناس في أماكن سكنهم.

د. يمكن للمدن، من خلال تنظيم شروط ومعدّلات الإيجار، أن تعزّز قطاع الإيجار.

<p>٨.على صانعي السياسات وضع إطار على المدى الطويل لسياسة سكنيّة شاملة:</p>

يتطلب ذلك رؤية حضرية شاملة تُوسّع محيط المدن وتُنظّم حركة النقل والسكن عبر مجموعة من السياسات العامّة المُتعلّقة بحسن استخدام الأراضي والنقل العام. ويمكن تمويل هذه المشاريع الواسعة النطاق ذاتيًا من خلال فرض ضرائب لاسترداد القيمة المضافة للأراضي، شرط أن تواكبها أيضًا تدابير تحدّ من المضاربة العقاريّة، وتشجّع على المشاريع التطويرية الدامجة للجميع، وتطوّر بيئة قطاع الإسكان استكمالًا لتدابير القطاع غير الحكومي التحفيزيّة مع القروض المصرفية القائمة، وتُغيّر تصنيف المناطق لدعم الرؤية القائمة على مدن أكثر شموليّة.



الرسم البياني الأول: اختيار الدراسات: اعتبارات سياقية

الرسم البياني الثاني: تواتر قصص النجاح في الأدبيات المُراجعة العقارية



نظام نسب الإسكان الميسر

يضع نظام نسب الإسكان الميسر المدن و/أو الأحياء المدنيّة على مسار زيادة مخزونها من المساكن ذات التكلفة الميسورة. وفي سياق عالمي حيث عملية أمولة الأراضي جعلت أسعار المساكن في المدن تفوق بشكل كبير إمكانيات أغلبيّة سكّانها. أصبح من الضروري لسلطات المدن أن تؤمّن مخزونًا من الوحدات السكنية ذات التكلفة الميسورة وتسمح بتبادلها في أطر تخرج عن قواعد السلعة والسوق كما هي مُمارّسة اليوم وذلك من أجل الحفاظ على تعدديّة سكّانها وبالتالي تنوّع وحيوية اقتصاداتها وحياتها.

”يهدف نظام نسب الإسكان الميسر إلى إشراك مطوّري المباني السكنيّة في إنتاج مساكن ذات تكلفة ميسورة“

من هم المستفيدون من السكن الميسر؟
المستفيدون هم أسر الطبقة المتوسطة التي تستطيع حاليًا تحمّل تكاليف الشراء، لكن فقط في الضواحي، والتي ترغب في البقاء في المدينة.

العقاري لتوفير نسبة مئوية من الوحدات المحدودة التكلفة. ويتحقق ذلك من خلال تغيير أنظمة تصنيف المناطق. ويمكن تحفيز تقسيم المناطق التصميمية أو تبريره من خلال الإرادة في الحفاظ على الأحياء المتفاوتة الدخل.

كيف يرتبط السكن الدامج بالمحيط الحضري الحالي؟

منذ منتصف التسعينيات، تأثرت المدن الكبيرة في لبنان بشكل جذري جزاء أمولة الأراضي. وقد أظهرت العديد من الدراسات أنّ سوق الإسكان في بيروت يدفع الأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسّط نحو الضواحي النائية باستمرار، كما أنّه يستبدل مساكنها بمخزون من الشقق الفاخرة والشاغرة. وقد أظهرت هذه الدراسات أيضًا الآثار الاجتماعية الناجمة عن نزوح السكان في تعزيز الفوارق الاجتماعية والانقسامات الطائفية. مع توسّع المسافات بين مختلف الفئات والطبقات الاجتماعية. وتختلف وتيرة التغيير باختلاف ظروف السوق، ولكن في غياب التدابير المناسبة، يظهر التوجّه بوضوح نحو ازدياد الانقسامات. ومن شأنّ سياسات السكن الدامج أن تسمح بالإشياء المستقر للمساكن ذات التكلفة الميسورة لأسر الطبقة المتوسطة التي تتوجّه حاليًا نحو شراء المساكن في الضواحي.

”وقد أظهرت العديد من الدراسات أنّ سوق الإسكان في بيروت يدفع الأسر ذات الدخل المنخفض والمتوسّط نحو الضواحي النائية باستمرار، كما أنّه يستبدل مساكنها بمخزون من الشقق الفاخرة والشاغرة“

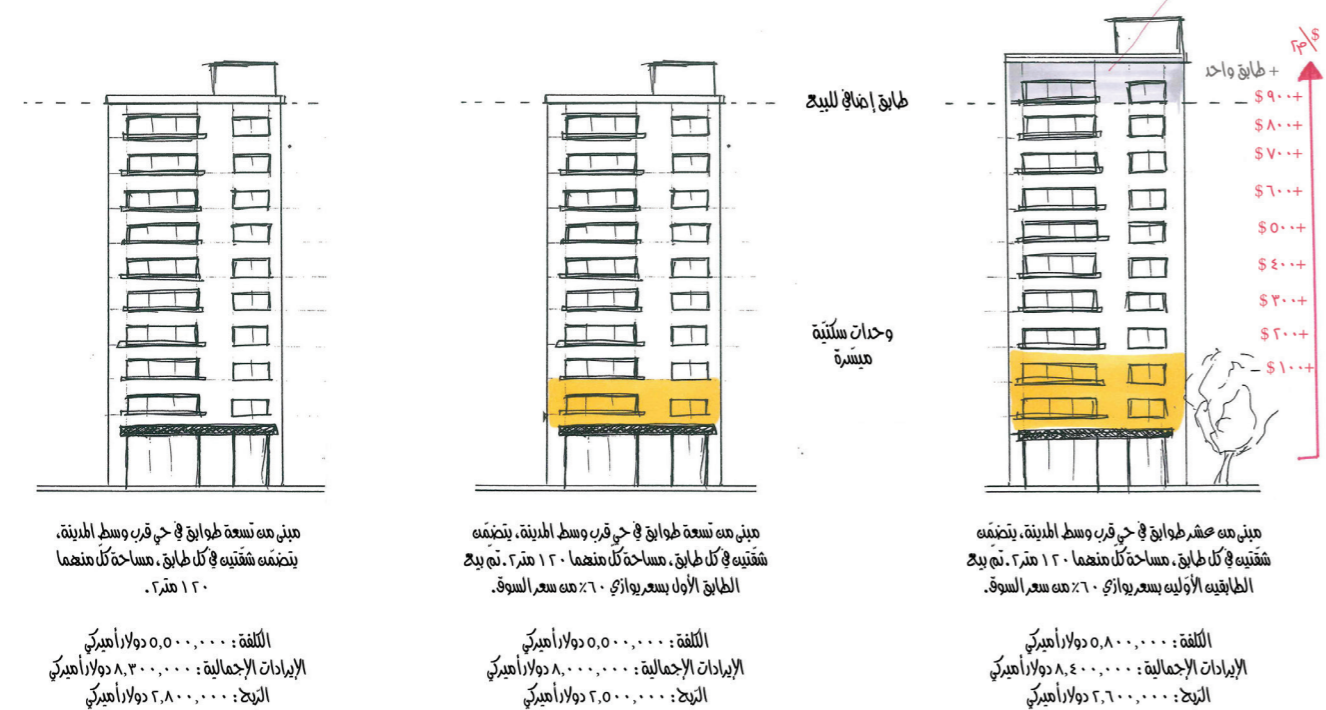
هل بوسعنا التكلّم عن السكن الدامج في لبنان؟

تعتمد إمكانية تنفيذ سياسات السكن الدامج في لبنان على الإرادة السياسية والجدوى الاقتصادية والقانونية. وقد تكون الجدوى القانونية العقبة الأسهل، فمن الممكن فرض قيود تضمينية على التطورات الجديدة في يومنا هذا ضمن الإطار القانوني القائم؛ أولًا، تسمح المادة ١٣ من قانون البناء (٢٠٠٤/٦٣٦) للسلطات المحلية برفض رخصة البناء عندما/إذا كان المشروع يهدّد «المصلحة العامة». وفي غياب تعريف واضح له«المصلحة العامة»، تتمتع البلديات بصلاحيّة اعتبار التبدّل السكاني السريع والواسع النطاق تهديدًا خطيرًا للمجتمعات المحليّة، وبالتالي يمكنها، من باب الحفاظ على السلامة العامّة، تحقيق التوازن بين الآثار السلبية للتحوّلات الحضرية وحاجة الطبقات الوسطى للسكن من خلال فرض إنتاج نسبة من المساكن ذات التكلفة الميسورة في أيّ مشروع جديد كشرط مسبق لإعطاء رخصة البناء. إضافة إلى ذلك، تتمتع المجالس البلدية بصلاحيّة المطالبة بتنقيح قوانين تصنيف المناطق، وفرض متطلبات دامجة ضمن أنظمة استثمار الأراضي في أحياء معينة و/أو المدن بأكملها.

غير أنّ هذه الاجتهادات القانونية تعتمد على الإرادة السياسية. فحتى الآن، لم تعتنق السلطات البلدية ولا المديرّيات العامّة المسؤولة عن التخطيط رسميًا أي شرط دامج. ومع ذلك، تشير أدلة حديثة إلى تزايد المطالبات بين أعضاء المجلس الأعلى للتنظيم المدني، بتفعيل الأبعاد الاجتماعية للأنظمة القائمة حاليًا، من خلال وضع شروط لحماية الحاجات الاجتماعية أو البيئية على المجمّعات الكبرى (كحديقة على سبيل المثال)، كشرط لتوفير رخصة بناء. ويُعتبر ذلك بداية جيدة.

”غير أنّ هذه الاجتهادات القانونية تعتمد على الإرادة السياسية“

السيناريوهات التي تمّ اختبارها حول الإسكان التضميني في لبنان^١



يتطلّب نظام نسب الإسكان الميسر إعادة توزيع حصة من الأرباح التي يجنيها المطوّرون العقاريون. ويرتبط قبول هؤلاء المطوّرين بهذا القيد باعتبارات مالية، مثل هامش الربح المقبول الذي لا يرغب هؤلاء في العمل ما دونه. وبغية التحقق من الجدوى الاقتصادية لهذا النهج، اختبرنا سيناريوهين في دراسة حالة حقيقية مأخوذة من حيّ مار مخايل، حيث أجرّيت دراسات استقصائية ومقابلات وتحليلات معقّفة. وجاء السيناريوهان كالتالي:

- السيناريو ١: يتعيّن على جميع المباني الجديدة بيع الطابق الأول بسعر يوازي ٦٠% من سعر السوق.
- السيناريو ٢: يتم توسيع نطاق الحوافز للمتطوّرين بحيث يُفرض عليهم تعيين طابقين للسكن ذي التكلفة الميسورة مقابل السماح لهم ببناء طابق واحد إضافي.

وأظهرت الحسابات على مبنى حديث مكوّن من ٩ طوابق، كما هو مبين أدناه، أنّ السيناريوهين ١ و٢ يقلّلان من أرباح المتعهّدين بنحو ٧٪. وبمعنى آخر، فإنّ حوافز زيادة التطوير لطابق واحد لا تعوّض عن الخسائر في الربح الذي يجنيه المتعهّد، لكنها توفّر ضعف كمية المساكن ذات التكلفة الميسورة.

توصيات بشأن التعديلات التشريعية

يمكن تعزيز عدد الشقق ذات التكلفة الميسورة عند تعديل الإطار التنظيمي للحدّ من الأرباح، وإدخال مبادئ فرض ضرائب استرداد القيمة الزائدة للأراضي، حيث تجري إعادة توزيع حصة من الأرباح التي يجنيها أي مشروع بناء على الحي بشكل إلزامي. ويمكن إدراج مثل هذه الضوابط من خلال مراجعة تصنيف المناطق (المخطّطات التي ترعى أو تحدّد البناء في المناطق)، واعتماد «سقف للكثافة السكانية» و/أو مراجعة دورية للضرائب على الممتلكات، لضبط المضارّة العقاريّة. وفي هذا السياق، تصبح تدابير مثل تخفيض الضرائب أو زيادة الكثافة العمرانيّة حوافزًا ممكنة.

١. تمّ احتساب التكلفة الإجمالية للمبنى بشكل يتضمّن سعر الأرض، وسعر مواد البناء والضرائب، و تم احتساب الإيرادات بناءً على بيع كل شقة، حيث تبدأ الأسعار بـ ٢,٢ دولار أميركي لكل متر مرّفق في الطابق الأول للسعر محسوب كمُتوسط، مبني على الأسعار المعلّنة عنها من قبل المتعهّدين في المنطقة.

التعاونيات السكنيَّة

على مدى العقدين المنصرَمين، برزت التعاونيات كاستراتيجية إسكان رئيسية وناجحة لذوي الدخل المحدود. استنادًا إلى مبادئ التضامن، والمسؤولية المشتركة، والإنصاف، والعدالة، تؤمِّن التعاونيات بديلًا فعَّالًا للسوق يساعد في الحصول على المساكن ذات التكلفة الميسورة، أمَّا بالنسبة للمدينة، فقد برزت أهميَّة التعاونيات فيها كآلية مناسبة لانتزاع المساكن الحضرية الموجودة ذات التكلفة الميسورة والحفاظ عليها خصوصًا في المدن التي تطغى عليها سياسات عقاريَّة نيو ليبراليَّة صَحَّت رؤوس الأموال في الأسواق العقاريَّة وأضعفت قيمة الارض الاجتماعيَّة.

ما هي التعاونية السكنيَّة؟

إنَّ التعاونية السكنيَّة عبارة عن مجموعة من الأفراد الذين يضعون طوعًا هدفًا مشتركًا هو تنظيم إدارة مساكنهم ضمن قواعد التضامن بدلًا من قوانين السوق. وعلى الرغم من اختلاف التعاونيَّات من بلد إلى آخر، فإن جميع نماذج التعاونيات تعتمد أشكالًا من الإدارة الديمقراطية والتشاركيَّة، فضلًا عن الاستقلالية الاقتصادية. وهكذا، فإن أعضاء التعاونيَّة السكنيَّة يقطنون ويديرون بناء أو مجموعة من الشقق السكنيَّة أو الأبنية بموجب قوانين تسمح لهم باتخاذ قرار جماعي حول الواجبات والامتيازات، وحول قرارات التوسُّع و/أو تنظيم المدفوعات والخدمات، واختيار الأعضاء الجدد، وغيرها من القرارات على المديَّين القصير والطويل.

وأكثر ما تميَّز به التعاونيَّات السكنيَّة هو مفهومها للملكية العقارية. إذ تبتعد هذه التعاونيَّات عن الملك الخاص، وتحصُر الملكية ب«الحيازة» في وحدة سكنية، في حين يعود الحق في التوريث أو التبادل لمجموعة أعضاء التعاونيَّة ضمن القيود المعتمدة لديها. وبذلك، يجري استخراج هذه الملكيَّة من السوق لصالح مجموعة من المساكن الموجودة لذوي الدخل المحدود. واعترافًا بشدَّة هذه القيود، تدعم المؤسَّسات العامة تشكيل التعاونيات من خلال تقديم منافع كالإعفاءات الضريبية، وانخفاض معدلات الرهن العقاري، والإعانات، و/أو الحوافز.

ما هي العلاقة بين التعاونيات السكنيَّة وقانون الإيجار الحالي؟

منذ العام ٢٠١٤، أقرَّ “قانون الإيجارات الجديد” تأسيس صندوق عام يدعم الفئات الاجتماعية الأكثر هشاشة، خلال فترة انتقالية مدتها تسع سنوات، يَغطِّي خلالها الحساب الفرق بين سعر السوق وأسعار السوق المدعومة للمستأجرين.

”برأينا، يشكّل رأس المال المخصّص لهذا الحساب فرصة مهمّة طرح استثمارها في تأسيس مخزون من المساكن ذات التكلفة الميسورة في المدن اللبنانية عوضًا من دفعها كبدل إيجار مؤقّت”

من هم المستفيدون المحتملون من التعاونيَّات السكنيَّة؟
يمكننا أن نذكر مستفيدين محتملين نصفهم ضمن مجموعتين متداخلتين: (١) المستفيدون المجبرون على اعتماد هذا الخيار على أنّه الوسيلة الوحيدة للبقاء في المدينة و/أو (٢) المستفيدون الذين يختارون التعاونيات التزامًا منهم بمبادئ التضامن. ولا شك في أن التعاونيات المدعومة الأسهم تكون أكثر مثالًا للأشخاص ذوي الدخل المحدود لأنها لا تتطلب منهم رأس مال أولي للانتساب إليها.

هل التعاونيات السكنيَّة خيار مجدي في لبنان؟

برأينا، يشكّل رأس المال المخصّص لهذا الصندوق فرصة مهمّة طرح استثمارها في تأسيس مخزون من المساكن ذات التكلفة الميسورة في المدن اللبنانية عوضًا من دفعها كبدل إيجار مؤقّت، وذلك لأن:

- الدولة على استعداد لتقديم إعانات للمستفيدين من ضبط الإيجارات. ويمكن استخدام هذه الإعانات في إقامة مساكن تخضع للرقابة المؤسسية، لكي تظل تكلفتها ميسورة، بدلًا من أن تُخدم حصرًا ارتفاع بدل الإيجار على الوحدات التي تخضع لضبط الإيجارات.
- هناك مجموعة من سكان المناطق الحضرية المستضعفين، مستعدَّة لاختبار هذه المقاربة للحصول على المسكن، كونها تشكّل فرصتهم الوحيدة للبقاء في العاصمة.
- الوحدات السكنية المحززة من ضبط الإيجارات تُشكّل مخزونًا كبيرًا ومتدهورًا من الممتلكات التي يمكن أن تملكها التعاونيات السكنيَّة.
- حركة السوق حاليًا ضعيفة وبطيئة، وبالتالي، فإنَّ الأسعار منخفضة بشكل يفيد أي مجموعة من الناس ترغب في تأسيس تعاونية.

التعاونيَّات السكنيَّة: خيار مجدي في لبنان؟

- الاستقرار: رسوم أقلّ وإخلاء مقيد
- أسعار مساكن أدنى
- الحق في التوريث إن كان الورثة مؤهلين للانضمام إلى التعاونيَّة

العوائق
القوائد
تنخفض الرسوم الشهرية على الأعضاء نتيجة الإعفاءات التي تستفيد منها التعاونية السكنيَّة كونها جمعيات لا تبغى الربح؛ بينها العديد من الرسوم البلديَّة، الضرائب غير المباشرة (رسم الطابع، قروض ائتمانيَّة، الرسوم القضائيَّة، رسوم التسجيل العقاري)، والضرائب المباشرة (ضريبة الملكيَّة، ضريبة على التبرّعات، المساعدات، والوصايا، ضريبة على أرباح الشركات)، وإعفاءات أخرى، كما يمكن للتعاونيَّات أن تقبل التبرّعات من المنظّمات غير الحكوميَّة، الحكومات، وفعالي الخير الذين يؤمنون بمهمَّتها.

هل التعويضات المخصّصة للفئات الاجتماعية المَهْمَّشة كافية لدعم إنشاء تعاونيات سكنيَّة؟

تصل قيمة الإيجارات الجديدة في دراسة الحالة التي بين أيدينا إلى ٥٠٠ دولار أميركي شهريًا. وقد خصّص النصّ الأخير لقانون الإيجار الجديد للمستأجرين الهشّين الذين لا يزالون يستفيدون من قانون «الإيجار القديم» التعويضات^٢ التالية على مدى ٩ سنوات:

دخل الأسرة ≥ ٣ × الحد الأدنى للأجور: ٣٤,٠٠٠ دولار أميركي

دخل الأسرة ≥ ٤ × الحد الأدنى للأجور: ٥,٠٠٠ دولار أميركي

دخل الأسرة ≥ ٥ × الحد الأدنى للأجور: ٥٥٠ دولار أميركي

أمَّا الأسر الأكثر هشاشة (التي تتقاضى أقلّ من ٣ أضعاف الحدّ الأدنى للأجور)، فيمكنها أن تجمَع تعويضاتها من أجل الاستثمار في تعاونية سكنيَّة من شأنها أن تُوفِّر خيارًا مستقرًا للسكن على المدى الطويل، من دون إمكانية زيادة بدل الإيجار أو التعرُّض للإخلاء أو الطرد.

ويمكن دمج أساليب وخيارات التمويل المذكورة أعلاه من أجل تمويل إنشاء تعاونية. ويمكن انضمام المهنيِّين الشباب و/أو أفراد آخرين راغبين في المشاركة في تجربة التعاونيات، إلى المستأجرين القدامى.

سعر الملكية الإجمالي	١.٥٠٠,٠٠٠ دولار أميركي ^٢
مبلغ الدفعة الأولى (٢٥%)	٣٧٥,٠٠٠ دولار أميركي
المبلغ المقرض	١١٢٥,٠٠٠ دولار أميركي
الربداغ في المصرف (١٠% من القرض)	١١٢,٥٠٠ دولار أميركي
إجمالي المبلغ المراد تأمينه سلفًا	٤٨٧,٥٠٠ دولار أميركي ^٤

قرض المؤسسة العامة للإسكان (سعر الفائدة %٣.٧٣٥) على مدى ٣٠ عامًا	
الدفعة الشهرية للسنوات الـ١٥ الأولى	٦٤٠٠ دولار أميركي
الإيجار الشهري الذي تحصل عليه التعاونية عن طريق تأجير متجزئين تجارئين على مدى السنوات الـ١٥ الأولى	١٠٠٠ دولار أميركي
المبلغ الشهري المطلوب من الأعضاء خلال السنوات الـ١٥ الأولى	٥,٤٠٠ دولار أميركي
الدفعة الشهرية للسنوات الـ١٥ الثانية	٢,٧٠٠ دولار أميركي
الإيجار الشهري الذي تحصل عليه التعاونية، عن طريق تأجير متجزئين على مدى السنوات الـ١٥ الثانية	١٨٠٠ دولار أميركي ^٥
المبلغ الشهري المطلوب من الأعضاء خلال السنوات الـ١٥ الثانية	٩٠٠ دولار أميركي

سعر الوحدة	
الدفعة الأولى	٢٧٠,٠٠٠ دولار أميركي
إجمالي المبلغ المراد تأمينه سلفًا	٣٥٠,٠٠٠ دولار أميركي
الدفعة الشهرية للسنوات الـ١٥ الأولى	٣٨٥ دولار أميركي
الدفعة الشهرية للسنوات الـ١٥ الثانية	٦٥ دولار أميركي

الدفعة	تأسيس تعاونية والانضمام إليها ^٧	شراء شقة عن طريق قرض من المؤسسة العامة للإسكان	استئجار شقة
رأس المال الأولي	٥٢,٥٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	٧٣,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	٠ ليرة لبنانية
الدفعة الشهرية للسنوات الـ١٥ الأولى	٦,٠٠٠ ليرة لبنانية	١٠,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)	١٠,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)
الدفعة الشهرية لسنوات الـ١٥ الثانية	١,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	٢,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)	٢,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)
الكلفة الإجمالية خلال ٣٠ سنة	١٧,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	٣,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	٥,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية
الشروط	الرغبة في الانضمام إلى تعاونية	قرض من المؤسسة العامة للإسكان لمدة أمصاها ٣٠ سنة	–

الدفعة	تأسيس تعاونية والانضمام إليها	شراء شقة عن طريق قرض من المؤسسة العامة للإسكان	استئجار شقة
رأس المال الأولي	٥٢,٥٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	٧٣,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	٠ ليرة لبنانية
الدفعة الشهرية لسنوات السبع الأولى	٦,٠٠٠ ليرة لبنانية	١٥,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)	١٢,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)
الدفعة الشهرية لسنوات الـ١٥ القادمة	١,٠٠٠ ليرة لبنانية	١٥,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)	٢,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)
الكلفة الإجمالية خلال ٣٠ سنة	١٧,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	٢٤٥,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	٥,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية
الشروط	الرغبة في الانضمام إلى تعاونية	قرض من المؤسسة العامة للإسكان لمدة أمصاها ١٤ سنة	–
		راتب ≥ ٦,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	

الدفعة	تأسيس تعاونية والانضمام إليها	شراء شقة عن طريق قرض من المؤسسة العامة للإسكان	استئجار شقة
رأس المال الأولي	٥٢,٥٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	–	٠ ليرة لبنانية
الدفعة الشهرية لسنوات الـ١٥ الأولى	٦,٠٠٠ ليرة لبنانية	–	١٠,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)
الدفعة الشهرية لسنوات الـ١٥ الثانية	١,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	–	٢,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية (المتوسط)
الكلفة الإجمالية خلال ٣٠ سنة	١٧,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية	–	٥,٠٠٠,٠٠٠ ليرة لبنانية
الشروط	الرغبة في الانضمام إلى تعاونية	تفتقدان لأهلية الحصول على قرض من مؤسسة الإسكان العامة	–

رسوم الإيجار السنوي

رسوم الإيجار السنوي + الضرائب

رسوم التعاونية السنوية

الرهن والضرائب السنوية

رسوم التعاونية السنوية

رسوم التعاونية السنوية



دراسة حالة^٦:

بناء متعدد الطوابق شُيِّد عام ١٩٧٥، متمركّز في حيّ قرب وسط بيروت، يتضمَّن ١٤ وحدة سكنيَّة ومُتجزَّيه.

–مساحة قطعة الأرض ٢٣٢٠٠.

–مساحة الوحدة السكنيَّة + /- ٢٣٦٠.

–الملكيَّة:

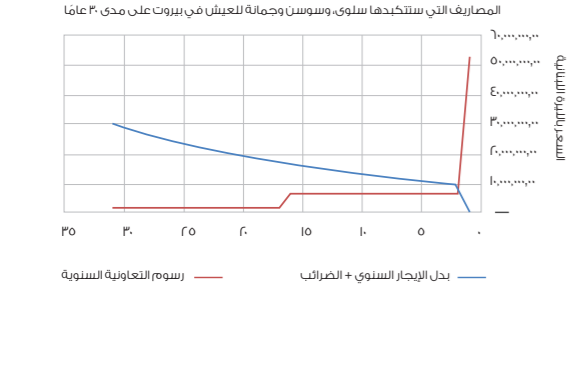
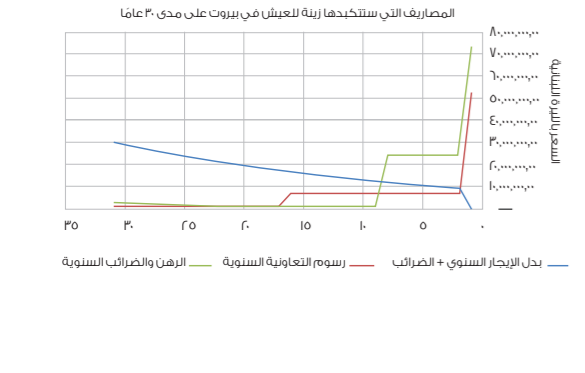
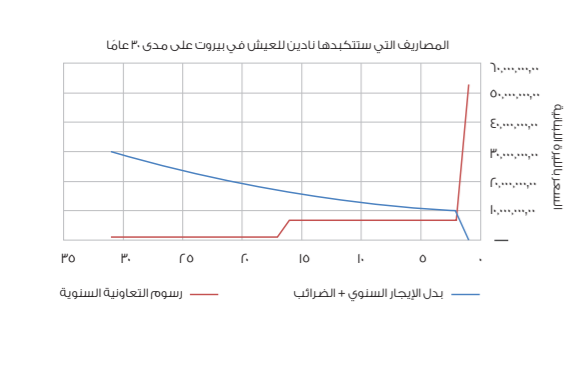
٧ وحدات خاصة «لقانون الإيجارات القديم» (٤٥٠ دولار أميركيّ في السنة).

٧ وحدات خاصة لقانون إيجارها بعد العام ١٩٩٢ (٦٠٠٠ دولار أميركيّ في السنة).

متجران خاصّان لقانون إيجارها بعد العام ١٩٩٢ (٦٠٠٠ دولار أميركيّ في السنة).

– يشاؤون ملكيَّة العقار ثلاثة وثة.

–كلفة الأرض الإجمالية المُقدَّرة: ١.٥٠٠.٠٠٠.٠٠٠ دولار أميركيّ.


^[1] احتسبت مع أخذ سعر الأراضي في المنطقة بعين الاعتبار (من منشورات العقارات، في حين لوحظ أنّ أسعار البيع الحقيقية في المنطقة كانت أقل بكثير)، وتكاليف البناء، والربح بنسبة ١٥% للملاكين، نظرًا لكونه مبنى قديمًا.

^[2] مطلوب من قبل المؤسسة العامة للإسكان، سوف يولد ٢٤٠,٠٠٠ دولار أميركي بعد ١٥ سنة سعر فائدة معتدل.

^[3] احتسب متوسط الإيجار على أساس الإيجار الحقيقي الحالي، استنادًا إلى تخضع معتدل بنسبة ٣% في بدل الإيجار على مدى 30 عامًا، واستنادًا إلى معدّلات التضخّم بين عامي ٢٠١٣ و٢٠١٧.

^[4] أُجريت تقدير لنسبة بمساحة ٦٠ مترًا في حيّ شبة مركزي في بيروت، حيث تبلغ أسعار الشقق المماثلة اليوم ٢,٥٠٠ دولار أميركي لكل مترًا، على وجه التحديد، تم أخذ شقة في مبنى تأسس عام ١٩٧٥ نفسه المعروض في دراسة الحالة أعلاه، حيث يتم حاليًا تأجير الشقق بقيمة ٧٥٠,٠٠٠ ليرة لبنانية شهريًا، وتشمل الحسابات، قرض من المؤسسة العامة للإسكان على أسعار الفائدة الحالية، والضرائب البلدية وضرائب وزارة المالية، والتضخم المعتدل بنسبة 7٣ من أسعار الإيجار على مدى ٣٠ عامًا على أساس معدّلات التضخم للأعوام ٢٠١٣-٢٠١٧، الحسابات غير المدرجة هي، ضريبة تسجيل العقارات، حيث يتم إعفاء جميع المقترضين من المؤسسة العامة للإسكان من هذه الرسوم، وتكاليف الصيانة، وكذلك نفقات الكهرباء، والماء، والنفايات اليومية الأخرى.

التوصيات حول السياسات

تسمح القوانين النافذة في لبنان بإنشاء تعاونيات سكنية. وبهدف تيسير التنفيذ الفعلي لهذه العملية:

◀ بوسع السلطات العامة أن ترفع مستوى الوعي حول التعاونيات السكنية على اعتبار أنها آلية قائمة لتوفير المساكن، وتشجيع إنشائها. عن طريق تسهيل التسجيل في المديرية العامة للتعاونيات في وزارة الزراعة.

◀ يمكن أن تُسهّل المؤسسة العامة للإسكان إمكانية الحصول على قروض للتعاونيات السكنية، عن طريق التنازل عن شرط الأهلية الفردية للأعضاء، وتحويل «شروط التأهيل» إلى التعاونية التي تكون مسؤولة عن دفع القرض. ويمكن الحدّ من المخاطر عن طريق مطالبة التعاونية بخطة مالية مفصّلة و توضيح آليّة لحلّ النزاع في حال تعذّر أحد أفراد التعاونية على تأمين متوجّبته/ها في دفع المبلغ الواجب عليه/ها.

◀ يمكن للمؤسسة العامة للإسكان أن تقوم بحماية المخزون المستدام من المساكن ذات التكلفة الميسورة، والتي دعمتها من خلال تقديم قروض ميسرة للتعاونيات، وذلك عن طريق فرض شروط على هذه التعاونيات لإدراج مواد في قوانينها الداخلية تمنع حلّ التعاونيات، وإعادة المساكن المدعومة إلى السوق.

خطوات تأليف تعاونية:

1. تشكيل مجموعة من 10 أشخاص (أو أكثر) على استعداد لإقامة تعاونية سكنية والعيش كجيران.
2. إيجاد العقار المناسب (أرض، مبنى قائم، أو مجموعة من الوحدات السكنية).
3. إعداد خطة عمل تُحدّد أهداف التعاونية السكنية، وشروط الاتفاق، وهيكلية نظام الإدارة، ودراسة الجدوى.
4. تقديم طلب إلى المديرية العامة للتعاونيات في وزارة الزراعة للحصول على الموافقة.
5. إيداع رأس المال الأولي في مصرف لبناني مُعيّن.
6. تسجيل التعاونية في المديرية العامة للتعاونيات للموافقة النهائية والإنشاء.
7. الحصول على قرض من المؤسسة العامة للإسكان (إذا لزم الأمر) لتملّك العقار المختار.

حول هذا المشروع

التزاماً منه بتحقيق نقاش عام مستنير يتناول القضايا التي تهم العدالة الاجتماعية في بيروت، أطلق برنامج العدالة الاجتماعية والمدينة مبادرة ريادية متعددة التخصصات تدعمها مؤسسة كونراد أديناور، تحت عنوان سياسات الإسكان الدامجة في بيروت. وتهدف هذه المبادرة إلى وضع استراتيجيات ملموسة تستجيب لتحديات السكن ذي التكلفة الميسورة في مدن لبنان على أساس دراسات متعددة التخصصات تشمل الحقوق القانونية والاقتصادية والتخطيطية. وتستند هذه الدراسة إلى أبحاث سابقة حول قطاع الإسكان في بيروت (لبنان) من أجل تحديد مداخل محدّدة وواقعية، علمية وعملية في السياقات التنظيمية والاجتماعية القائمة. كما يقترح النهج عددًا محدودًا من الإصلاحات السياسية اللازمة لإجراء تحوّل جوهري طويل الأمد في إطار الإسكان ذي التكلفة الميسورة في لبنان.

برنامج العدالة الاجتماعية والمدينة

يهدف برنامج العدالة الاجتماعية والمدينة في معهد عصام فارس إلى وضع جدول أعمال للبحوث ينشئ شراكة بين العلماء وواضعي السياسات والناشطين في لبنان (وآخريه)، الذين يعملون من أجل تحقيق مدن أكثر دمجا. ويسعى البرنامج ليكون بمثابة منصة، تُمكن الباحثين وواضعي السياسات والناشطين من تبادل الأفكار والخبرات والاستراتيجيات في (1): توثيق، وتحليل التغيّرات الجارية التي تؤثر على تنظيم المدن وحياتها، (2) ومشاركة الأبحاث والتحقق من صحتها مع الناشطين والمجتمعات المتأثرة والفئات الاجتماعية الأخرى التي يُحتمل أن تكون مهتمة بمشاركة الكفاءات المكتسبة والتكتيكات البحثية، (3) ودعم وإثراء المعرفة حول المبادرات التي تأمل في التأثير على التغيير من خلال المناقشات، ووسائل الإعلام، والمنشورات، والمُناسرة.

مؤسسة كونراد أديناور

إنّ مؤسسة كونراد-أديناور-ستيفتغ هي مؤسسة سياسية ألمانية، ترتبط ارتباطًا وثيقًا بالاتحاد الديمقراطي المسيحي في ألمانيا. تساهم بشكل فريد في تعزيز الديمقراطية، والحوار، ومنع نشوب الصراعات، والمجتمع المدني واقتصاد السوق الاجتماعية.

تقتضي مهمة برنامج دولة لبنان القيام بالتالي:

- تزويد المعلومات حول القضايا السياسية، والاقتصادية والاجتماعية ذات الصلة، وتقديم منصات لتبادل النقاشات والحوارات البناءة.
- المساهمة في التنمية السياسية، والاقتصادية والاجتماعية في لبنان.
- تعزيز المعرفة حول أداء المؤسسات والمسارات السياسية.
- دعم القوى السياسية المعتدلة والتقدمية.
- تقوية الجمهورية اللبنانية كدولة ديمقراطية وتعددية من خلال مؤسساتها.
- تعزيز العلاقات الثنائية بين ألمانيا ولبنان.



مبنى معهد عصام فارس
الجامعة الأميركية في بيروت
٩١١-٣٥٠٠٠-١-٩٦١ الخط الداخلي: ٤١٥٠
٩٦١-١-٧٣٧٦٢٧
ifi@aub.edu.lb
www.aub.edu.lb/ifi
aub.ifi
@ifi_aub

معهد عصام فارس للسياسات
والشؤون الدولية
الجامعة الأميركية في بيروت
صندوق البريد ٢٣٦-١١
رياض الصلح / بيروت ٢٠٢٠ ١١-٧ لبنان

1968
AUB
American University of Beirut
المعهد الأمريكي في بيروت
Issam Fares Institute for Public
Policy and International Affairs
معهد عصام فارس للسياسات
والشؤون الدولية

معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية في الجامعة الأميركية في بيروت

يسعى معهد عصام فارس للسياسات العامة والشؤون الدولية، في الجامعة الأميركية في بيروت، إلى تيسير الحوار وإثراء التفاعل بين الجامعيين المتخصصين والباحثين وبين واضعي السياسات وصانعي القرار في العالم العربي بصفة خاصة، ويعمل على إشراك أهل المعرفة والخبرة في المنظمات الدولية والهيئات غير الحكومية وسائر الفاعلين في الحياة العامة. كما يهتم، من خلال الدراسات والأنشطة، بتعزيز النقاش المفتوح حول جملة من القضايا العامة والعلاقات الدولية وبصياغة الاقتراحات والتوصيات المناسبة لرسم السياسات أو إصلاحها.