



كلية الكوت الجامعة
مركز البحوث والدراسات والنشر



ISBN:978-9922-612-42-3

المدخل الى حوكمة الأراضي

تأليف

الدكتور

علي كريم العمار

أستاذ التخطيط المكاني

تدريسي في كلية الكوت الجامعة

قسم ادارة الاعمال

منشورات

مركز البحوث والدراسات والنشر
كلية الكوت الجامعة



اسم الكتاب : المدخل الى حوكمة الاراضي

تأليف : الدكتور علي كريم العمار

اسم المطبعة : مطبعة الرفاه .

سنة الطبع : ٢٠٢١ م , بغداد .

٣٣٦ ص . ٢٤ سم .

٢٠٢١ / ١٩٦١

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد

١٩٦١ لسنة ٢٠٢١ م

إهداء

إلى روح من علمني ومهد الطريق لي
إلى المعلم الكبير والذي رحمه الله بواسع رحمته

قائمة المحتويات

١١	الفصل الأول
١١	الحوكمة
١١	الحوكمة بمفهومها العام:
١٢	المفهوم السياسي للحوكمة :
١٢	المفهوم المادي للحوكمة :
١٣	الحوكمة في اللغة:
١٤	التعاريف المتداولة لمفهوم الحوكمة :
١٤	العوامل والمبررات التي أدت الى ظهور مفهوم الحوكمة:
١٦	مراحل تطور مفهوم الحوكمة :
١٦	العوامل التي تساعد على تطبيق مفهوم الحوكمة :
١٧	المبادئ التي تتبناها الحوكمة كمفهوم اداري جديد :
١٨	الخطوات الاجرائية التي تتبناها الحوكمة كمفهوم اداري جديد :
١٩	العقبات التي يمكن ان تواجه عملية تطبيق الحوكمة :
١٩	العقبات على المستوى الاداري :
١٩	العقبات على مستوى التخطيط المكاني :
٢٠	انواع الحوكمة :
٢٠	اولا : حوكمة الشركات:
	التعاريف التي تتمحور في تحديد الأطراف ذات العلاقة وتحديد مسؤوليات وواجبات وصلاحيات كل منها
٢٢	
٢٣	اهمية ومبررات حوكمة الشركات:
٢٦	مبررات حوكمة الشركات المملوكة للدولة وأهميتها :
٢٧	دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والاداري :
٢٧	الآليات الداخلية لحوكمة الشركات :
٣٣	الآليات الخارجية لحوكمة الشركات :
٣٧	ثانيا : الحوكمة الاقتصادية :
٤٦	التطور التاريخي لمنهج الحوكمة في العراق كإنموذج :
٤٨	خلاصة الفصل الاول
٥١	الفصل الثاني
٥١	قضايا إدارة الأرض

٥١	الملكية والحيازة في التشريع الإسلامي
٥٣	أنماط ملكية وحيازة الأرض في التشريع الإسلامي :
٥٥	الاسس التشريعية لإدارة الأرض الحضرية
٥٨	الحقوق في الشريعة الإسلامية :
٦٠	الاحياء (احياء الاراضي الموات) :
٦١	الارتفاق :
٦٣	آليات الاحياء :
٦٥	الابعاد الاجتماعية والاقتصادية في ادارة اراضي المدن الإسلامية:
٦٧	التنظيم المكاني للأرض:
٦٧	إدارة تنظيم الاراضي الحضرية؛
٧٠	المعايير الأساسية لإدارة الأرض الحضرية :
٧٥	أهداف تنمية الأراضي الحضرية:
٧٦	التحديات التي تواجه التنمية الحضرية :
٨٠	السيناريوهات العامة المقترحة لتنمية الأراضي الحضرية
٨٣	آليات تنفيذ استراتيجيات التنمية الحضرية –الإقليمية:
٨٦	خلاصة الفصل الثاني
٨٧	الفصل الثالث.....
٨٧	المنافسة والتحديات على الأرض الحضرية
٨٧	تقييم التنافسية على الأرض الحضرية:
٨٧	ما هي تنافسية الأرض ؟ :
٨٨	مفهوم التنافسية الجديدة للأرض الحضرية:
٩٢	عناصر التنافسية الحضرية على الأرض:
٩٥	شروط التقييم للتنافسية الحضرية على الأرض :
١٠٧	خلاصة الفصل الثالث
١٠٩	الفصل الرابع.....
١٠٩	"إدارة وتنظيم وتمويل وتشريع" الأراضي المأهولة
١٠٩	"إدارة" الأرض المخصصة للاستعمالات الحضرية
١٠٩	الأرض في مناهج وادبيات منظمات الامم المتحدة :
١١١	الأسس المطلوبة في إدارة الأرض الحضرية:

١١٢	محددات إدارة الأرض الحضرية:
١١٢	أولاً: المحددات الاجتماعية في أدارة الأرض الحضرية :
١٢٣	ثانياً : المحددات التخطيطية لبرامج ادارة الارض الحضرية:
١٤٤	ثالثاً: المحددات التشريعية للأرض الحضرية :
١٥٦	رابعا: مشاكل النظم والقوانين العمرانية على تنظيم الارض :
١٦١	خامساً:المحددات الاقتصادية في إدارة الارض الحضرية :
١٦٢	اثر العوامل الاقتصادية في إدارة ارض المدينة العربية المعاصرة
١٦٤	أهمية برامج التمويل الحضري في إدارة الأرض الحضرية :
١٦٥	عناصر برامج التمويل الحضري :
١٦٩	سوق الارض الحضرية:
١٧٤	قيمة الأرض الحضرية :
١٧٧	مصادر التمويل في برامج الارض الحضرية :
١٨١	الضرائب على الارض الحضرية:
١٨٦	استثمار الارض الحضرية
١٨٧	سادساً : تحديات الممارسة التنفيذية:
١٨٨	دور التنفيذ في نجاح برامج الارض الحضرية:
١٨٩	تخصيص الارض الحضرية :
١٩٢	بنك الارض الحضرية :
١٩٤	الطلب على الارض الحضرية :
١٩٦	الشراكة المجتمعية في تنفيذ برامج الارض الحضرية
١٩٧	ابعاد السياسة الحضرية:
١٩٨	التدخل الحكومي في سياسة الارض الحضرية:
١٩٩	اساليب السياسة الحضرية في التعامل مع الارض :
٢٠١	تقويم اساليب السياسة الحضرية في ادارة الارض :
٢٠٣	التعبير في نظام الاقتصاد العالمي وتأثيراته على تنمية وادارة المدن العربية:
٢٠٨	خلاصة الفصل الرابع
٢١٣	الفصل الخامس
٢١٣	واقع ادارة الاراضي في العراق
٢١٣	واقع الية ادارة الارض الحضرية في العراق:

٢١٥	تحليل بيئة ادارة الارض في العراق ،مشاكل (تعدد الملكيات والجهات) :
٢١٦	الأراضي الأميرية والعائدة لوزارة المالية:
٢١٧	الواقع اللوجستي لإدارة الأراضي في العراق:
٢١٧	واقع منظومة تسجيل وتوثيق حقوق الملكية العقارية في العراق ما بين (الاجراءات الروتينية وتقليدية الاداء)
٢٣٣	خلاصة الفصل الخامس
٢٣٥	الفصل السادس
٢٣٥	ادارة حوكمة الارض
٢٣٦	اطار تقييم ادارة الارض (LGAF).
٢٣٦	ادوات LGAF:
٢٣٦	المجالات الموضوعية الخمسة ومؤشراتها
٢٣٩	هدف واطار هيكل LGAF
٢٤٠	مواضيع ضمن الخطوط التوجيهية الطوعية (VG) التي تم تغطيتها من قبل اطار تقييم ادارة الارض (LGAF)
٢٤٣	المبادئ التوجيهية الطوعية (VGGT) ومقارنتها بـ LGAF :
٢٥٠	خلاصة الفصل السادس
٢٥٣	الفصل السابع
٢٥٣	بعض التجارب العالمية لتطبيق اطار تقييم ادارة الأرض (LGAF)
٢٥٣	(حالة العراق)
٢٥٣	تقييم حاكمية الارض
٢٥٣	الاطار المؤسسي والحكومي :
٢٥٣	حقوق الاراضي الريفية :
٢٥٨	حقوق الارض الحضرية :
٢٦٤	تخطيط استعمال الارض :
٢٦٤	ادارة تخطيط استعمالات الارض والضرائب المفروضة:
٢٧٢	ضرورات حوكمة اداء الادارات الضريبية في العراق :
٢٧٩	ادارة الاراضي العامة :
٢٨٣	اهمية توفر معلومات الارض للجمهور :
٢٨٦	ادارة نزاعات الملكية وحلولها :
٢٨٧	طبيعة و آلية نزاعات الملكية :

٢٨٨	شفافية حل نزاعات دعاوي الملكية :
٢٩٠	محاولات تطبيق حوكمة الاراضي " LGAF " في العراق :
٢٩١	وصف لمراحل تقدم العمل:
٢٩٣	التوزيع المكاني والبرنامج التنفيذي للعمل:
٣٠١	تجربة مولدوفيا :
٣٠٣	تجربة جمهورية جنوب افريقيا
٣٠٥	المصادر العربية
٣١٣	المصادر الاجنبية
٣٢٣	الملاحق
٣٣٠	قائمة بالمصطلحات والاختصارات

مقدمة الكتاب بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله كثيرا والذي مكنني من تحقيق هدفي بانجاز هذا العمل المهم والذي ابتدأت العمل به منذ عام ٢٠١٧ وحاولت جاهدا بفضله وتوفيقه إن أنجزه بأفضل صورة .

إن أهمية دراسة قضايا الأرض وادارتها تعتبر من القضايا الملحة في الوقت الراهن وتكمن أهميتها ، لكون عنصر الارض هو عنصر الندرة غير المتجدد والمهم في تلبية المتطلبات المتسارعة والكثيرة في فهم العلاقات الاجتماعية والاقتصادية على مستوى المكان ، كما ان البحث عن وسائل وأدوات في موضوع إدارة الأرض ، هو امر يتعلق بكيفية تحقيق ذلك ولأن أهميته القصوى تستهدف ضمان حقوق الملكية سواء كانت هذه الملكية عامة أو خاصة لذا هي في جوهرها لا بد وان تستند إلى التشريعات النافذة لتنظيم العلاقات بين الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد والدولة أي ما يسمى بالعقد الاجتماعي، ان التاريخ يشهد بان العراق كان من أوائل البلدان الرائدة و منذ أقدم العصور في مجال إصدار التشريعات في حقوق الارض ولعل مسلة حمورابي خير دليل على ذلك.

أن تطبيقات حوكمة الاراضي سوى أكان ذلك ممكننا في العراق او في غيره من البلدان ، اصبح يعد الان بمثابة وسيلة ناجحة لأجراء إصلاحات إداريه شاملة في أجهزة الدولة وقد يكون من المناسب تكثيف الجهود باتجاه تطوير التشريعات بما يضمن مواكبة التطورات الحاصلة عالميا ، وبما يصب في المحصلة النهائية باتجاه الحفاظ على ممتلكات وموارد من الصعب تعويضها بل ويتطلب تطويرها واستخدامها بالشكل الأمثل فضلاً عن تفعيل دور المؤسسات الرقابية على ادارتها.

أن من ابرز ما تهدف اليه الحوكمة لعنصر الارض كان بسبب تشعب وتخلف ادوات الادارات القائمة حالياً وفي مجال تنظيم وادارة الاراضي وتسجيلها وتوثيقها تحديدا ، ويعتبر حل هذا الامر مهم ،بل و سيسهل لمتخذ القرار والمشرع والمنفذ بل وللمستغل وللمالك لها الكثير من الوقت والجهد والكلفة .

ان استخدام ادوات مهمتها الاساسية هو الحفاظ على الممتلكات العامة والخاصة ،وبالتالي نجد ان مسألة تفعيل دورها ودعمها وضمان استقلاليتها والمهنية التي ترتبط بها هي مهمة ايضا ، وان تناول التطور المفاهيمي باتجاه الحفاظ على المال العام وتنميته ، للوصول الى هدف اشراك دور المجتمع المدني والإعلامي في الرقابة على ادارة ما يمتلك او ما لا يمتلك إذ أن الارتقاء بثقافة المجتمع يجعل منه خير رقيب على المال العام.

أن نظم الحوكمة وبما تمثله من قوانين وتعليمات وأسس يمثل في حقيقته اتجاهاً إصلاحياً يوفر أساساً ثابتاً وثقة كاملة للمتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة بحيث يوفر هذا الأساس ضماناً للجودة الاقتصادية والاجتماعية المستهدفة من تعاملاتهم المختلفة.

نجد ان تشريع العديد من القوانين وتشعبها قد مهد لصعوبة ادارة الارض وحينما نتعامل مع الارض على وفق الوظائف والمواقع والاثار والتأثير الكثير سنصطدم بكثير من الصعاب التي تكتنف جوهر التنفيذ وخصوصا عندما نجد ان تلك الامور والتي تنظم العلاقات بين كافة الاطراف في النشاط الاقتصادي ومنها قوانين الاستثمار وغيرها من القوانين لم تعد بتلك السهولة .

جاء تأليف هذا الكتاب ليكون إضافة ومساهمة متواضعة إلى المكتبة العربية، عسى ان تكون نوعية بسبب نوع النشاط الذي تهتم بمعالجته وهي مشكلة تعد واحدة من اعقد القضايا في ادارة مورد الارض.

ومن خلال البحث عن احدث واكثر الادوات المنطقية للإدارة ، على وفق اعتماد الاسلوب العلمي في البحث ، فقد تناولنا مسائل تتعلق بالحكم الاجرائي والمفاهيمي لإدارة الارض، وبهذا فقد جاء هذا الكتاب ليستعرض ويبدأ بالحوكمة ومعانيها وشروطها واسس وميادين تطبيقها ، منتقلين الى الفصل الثاني والذي خصص الى فهم الارض ومسائل الارض ونظم التمليك والحيازة، فيما جاءت الفصول الاخرى من الكتاب لتتضمن في الفصل الثالث، موضوع المنافسة والتحديات التي تقع على الارض الحضرية ، فيما جاء الفصل الرابع ليستعرض قضايا ادارة وتنظيم وتمويل وتشريع" الاراضي المأهولة"، اما الفصل الخامس فخصص للبحث عن "ادارة" الارض المخصصة للاستعمالات الحضرية" فيما جاء الفصل الخامس وكان

مخصصا لتحليل واقع ادارة الاراضي في العراق ، اما الفصلين الاخيرين فهما تتاولا احدث ادوات واساليب الحوكمة لموضوعات الاراضي والتي كان للمؤلف " شرف المساهمة فيها " كأحد المساهمين في تجربة ذلك على المستوى الدولي والوطني في ادارة حوكمة الاراضي، واخيرا كان لابد لنا من استعراض لبعض التجارب العالمية لتطبيق إطار تقييم ادارة الأرض المسمى "LGAF" وهو مختصر لـ land Government Assessment Framework ، نأمل ان يكون هذا الكتاب رافدا مهما في فهم قضايا الارض باعتبارها احد الاركان الاساسية في العملية الانتاجية والتنمية ، ولأي بلد وهي مهمة ايضا لكونها تمثل اضافة علمية وعملية تسهم في تقليل الالتباس والفهم لهذا الموضوع المتشابك في جوهره وادوات ادارته ، نتوقع ان يكون الكتاب مرجعا علميا وعمليا للكثير من المهتمين بقضايا "الارض والحياة والتنظيم المكاني" من طلبة الدراسات الاولى والعليا في مجالات مثل (الهندسة والتخطيط المكاني والتشريع والقانون وعلوم الادارة والاقتصاد والجغرافيا وغيرهم من خبراء ومستثمرين ومؤسسات التطوير العقاري وغيرهم)

لا يفوتني إلا إن أتقدم بالشكر والعرفان الى كل من الأخ الدكتور العزيز رافد الهماوندي ممثل برنامج الهيئات في العراق والأخ العزيز الأستاذ الدكتور عبد الجليل ضاري السعدون لما أبدوه من مساعدة وملاحظات قيمة أغنت الكتاب ، كما أوجه تحية اعتزاز وتقدير إلى الأستاذ الدكتور طالب الموسوي للمساهمة الجليّة في طبع ونشر الكتاب، والشكر والعرفان الى الاخ الدكتور انور البهادلي لمساهمته القيمة في تنضيد الكتاب واخراجه بهذه الصورة ، واخيرا نسال الله القبول والتوفيق في هذا المسعى وهو ولي التوفيق .

المؤلف

بغداد ٢٠٢١

الفصل الأول

الحوكمة

الحوكمة بمفهومها العام:

تمهيد:

مرت العديد من الدول ذات الاقتصادات الحرة بمجموعة من المراحل والاسس التي تنظم العلاقات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية فيها ، وحاولت ان تعالجها حيث اتاحت الديمقراطية التي تبنتها ، للفرد مجالا واسعا للتعبير عن حريته وخاصة في مجال ممارسة عمله وتوفير امكانات للاستثمار والتي اوضحت تتحرك من خلال توجيهات واشراف وتشجيع من قبل الدولة ونظم استثمار مشجعة لغرض ضمان اجراءات الاستثمار وانجاحها ، وقد تولدت ازاء ذلك مؤسسات اقتصادية كبيرة ما لبثت ان اصبحت فيما بعد تتنافس وتتحكم بمقدرات السوق المحلية والدولية ، وعلى مستوى عالمي ، مما اوجد دكتاتوريات اقتصادية برزت وتسارعت فيها النزعات الاحتكارية الانانية والتنافس غير المحدود والمدمر للأرض والطبيعة معا ، مما مهد لظهور حالات من التصفية ، ومع ظهور الازمات الاقتصادية الكبيرة وبروز حالات من عدم الثقة ، اوجبت على المجتمع الدولي وخاصة بعض منظمات الامم المتحدة المتخصصة من اعادة التفكير في الهيكلية التي تقوم عليها هذه المؤسسات.

على وفق ما تقدم نجد انه كان السبب الالهم لظهور مفهوم الحوكمة ، والذي جاء ليعزز من مفهوم الديمقراطية في ضمان الحقوق والمساواة لكافة المساهمين في هذه المؤسسات ، وذلك من خلال تبني مبادئ الشفافية والمساءلة والتشاركية والتمكين وغيرها من المبادئ ذات الطبيعة الاخلاقية بجوهرها ، وبالاستناد الى مجموعة من المعطيات حددت ولأى تواجد مجتمعي ناجح حدد تمثل بمجموعة من النقاط :

١. الوصول الى اقتصاد ناجح .
٢. وجوب وجود علاقات اجتماعية وروابط مكانية واضحة متفاعلة .
٣. توفر جانب اخلاقي منظم بقوانين وتعليمات وضوابط.

المفهوم السياسي للحوكمة :

أضفى تبني مفهوم الحوكمة من قبل منظمات الامم المتحدة مثل منظمة الاغذية والزراعة FAO* والهابيئات UN.Habitat (منظمة المستوطنات البشرية) والترحيب به من قبل البنك الدولي مما اعطاه قوة معنوية ومادية اجبرت المؤسسات الاقتصادية والمستثمرين على الاهتمام بتطبيق المفهوم كعملية ادارية جديدة متبناة للنظم التي يتبنونها ، وبالتالي فإنها تضيف ثقة للمجتمع الدولي بهذه المؤسسات وتشجع على الاستثمار فيها وتكون ذات أولوية في اي مساعدة مالية او فنية من قبل هذه المنظمات.

وباختصار فان مفهوم الحوكمة جاء كنتيجة للتغيرات الحادثة في طبيعة ادوار الدولة (اعادة توزيع الادوار) ، وبالنسبة للمنظمات الدولية فان السبب الرئيسي لتبنيها للحوكمة هو عدم تحقيق المساعدات المالية اهدافها ، لذا تم تبني مبادئ الحوكمة التي كان على رأسها "الشفافية والمساءلة والكفاءة في نظام الحكم".

المفهوم المادي للحوكمة :

لقد أصبحت الحوكمة وبالتحديد منها حوكمة الشركات من المصطلحات الأكثر شيوعا في قاموس الأعمال العالمي الحديث .

هذا يثير تساؤلا " هل إن تطبيق حوكمة الشركات يعبر عن الحوكمة كمكون حيوي من مكونات منشآت الأعمال الناجحة أم إنها مجرد بدعة أخرى سوف تضمحل وتتلاشى عبر الزمن ؟ " ، والواقع إن هذا المصطلح اوجد ذاته وفرض نفسه قسرا أو طواعية ، حيث أوجدته ظروف غير مستقرة، واضطرابات قلقه وحوادث عنيفة اجتاحت بعض أسواق المال والأعمال ، وألقت بظلالها وبكثير من الشكوك ، وألوان من القلق والهواجس، ونشرت معها الكثير من التساؤلات الحائرة حول مصداقية البيانات التي تصدر عن هذه الشركات ، ومدى إمكانية الاعتماد عليها بصفة خاصة في

* FAO هو اختصار "Food and Agriculture Organization" يمكن مراجعة جدول الملحقات

* تشير نظرية الوكالة إلى إن علاقات الوكالة تظهر عندما يشغل شخص معين يسمى الأصيل Principal ، شخص آخر يدعى الوكيل Agent ، لإنجاز بعض الخدمات ، ومن ثم يخضع لصلاحيات اتخاذ القرارات لصالح الأصيل ، وذلك من خلال

اتخاذ أي قرار ، أو التعويل على المعلومات المنشورة بصفة عامة ، وصدقها في التعبير عن حقيقة أوضاع الشركات .

أهمية الحوكمة لا تقتصر على أولئك المتعاملين في أسواق رأس المال من (بائعين ، ومشتريين ، و وسطاء ، و شركات معلومات) ، او من الموردين ، والمقرضين ، والممولين من المصارف وشركات التمويل ، بل امتدت إلى منشآت الأعمال ، والحكومات والدول ، والمؤسسات الدولية ، خاصة بعد الانهيارات التي طالت كبريات الشركات في العالم ، والمدرجة في أسواق وبورصات المال في الكثير من الدول الرأسمالية وغيرها، مثل الولايات المتحدة الأمريكية ، المملكة المتحدة ، و روسيا ، و اليابان ودول شرق آسيا وكان لظهور هذه الفضائح آثار ونتائج مدمرة ، أدت إلى بروز أهمية الحوكمة.

الحوكمة في اللغة:

من خلال الاطلاع على المعنى اللغوي للحوكمة تبين انه مصطلح جديد في اللغة العربية ظهر مع ظهور الحاجة الى اعادة هيكلة المؤسسات الاقتصادية العالمية التي واجهت ازمت مالية وكذلك مع ايجاد ادارة جيدة للمساعدات المالية التي تديرها المنظمات الدولية ، وتم تبنيه من خلال ترجمة المصطلح اللغوي Governance ، وهناك عدة معاني لترجمة هذا المصطلح الى اللغة العربية فهو يأتي بمعنى "الحاكمة" ككلمة مفردة واذا كان مرتبطا بكلمة اخرى يأتي بمعنى الإدارة او الحكم مثل :

الهيكل الإداري	Structure Governance
أطار الحكم	Governance Framework
نموذج الحكم	Governance Model
العملية الإدارية	Governance Process

التعاريف المتداولة لمفهوم الحوكمة :

يعرف البنك الدولي الحوكمة "بأنها" الطريقة التي يستطيع من خلالها الموظفون العموميون والمؤسسات ان يكتسبون ويمارسون السلطة في صياغة السياسة العامة وتوفير السلع والخدمات العامة".

اما المعنى المعطى لهذا المصطلح من قبل منظمات الامم المتحدة الاخرى فهو "تنظيم اداري واضح وشفاف يحمل مبادئ العدالة والمساواة والشفافية هدفه تحسين الاداء العام والتقدم نحو الانجاز الافضل".

يمكن ان نلخص وعلى وفق التعاريف السابقة للمعنى المتداول للحوكمة هو "انها ادارة عصرية ذات معايير جديدة تعزز الثقة والمشاركة في تحمل المسؤولية بين الاطراف المتشاركة".

كما يمكن ان نوضح الفرق بين الحوكمة والنظم الادارية الرقابية السائدة في تحديد معايير النشاطات للاستعمالات المختلفة في النقطتين الآتيتين :

- ان النظم الادارية والرقابية تعمل بموجب محددات ومعايير للنشاطات المختلفة من ناحية المساحة والاعداد والخدمات وغيرها.

- اما الحوكمة فهي عملية تتضمن ايجاد وسائل واضحة ومفهومة وشفافة تسهل عملية التعرف على هذه المحددات والمعايير فضلا عن امكانية كل نشاط في تلبية الحاجات التي يغطيها .

العوامل والمبررات التي أدت الى ظهور مفهوم الحوكمة: العوامل الاقتصادية :

وتتمثل بما يأتي :

-انفجار الازمات المالية العالمية والتي عكست وجود ازمة ثقة في التشريعات والمؤسسات التي كانت تنظم الاعمال والعلاقات القائمة بين مؤسسات الاعمال والحكومات والذي نتج عنها الكثير من قضايا الفساد الكبيرة .

-الرأسمالية ومبدأ الحرية الفردية، قد ولدت دكتاتوريات اقتصادية أنتجت معها انهيارات اقتصادية وازمات مالية متعددة .

- استحوذ الشركات متعددة الجنسيات على مقدرات التجارة الخارجية وبشكل واسع على المستوى العالمي وممارساتها الاحتكارية لقضايا الانتاج والتوزيع.

- فيما كان السبب الرئيس في حدوث الازمات المالية والانهيارات الاقتصادية هو احتكار المعلومة من قبل المتنفذين وكبار الرأسماليين والاداريين.

-النزعات الشخصية التي تتعلق بالسلوك الانساني كحب المنافسة والمغامرة .

- القرارات الاقتصادية الفردية او ضمن نخبة متسلطة وعدم التشاور والمشاركة مع الاغلبية المشاركة في تنظيم الاعمال واداراتها في المؤسسات الاقتصادية.

- الانانية التي تنعكس على تحديد اولويات الاهتمام على مستوى المؤسسات الاقتصادية كالتفكير بالربح السريع وغير الشرعي ولو كان على حساب مصير كثير من الناس.

العوامل الاجتماعية :

وتتمثل بانعزال الحكومات القائمة عن مشاكل مواطنيها الحقيقية ، والتصاقها وتقيدها بالعمليات الادارية التقليدية.

العوامل السياسية : وتتوضح بشكل واضح من خلال الديمقراطيات الناشئة في الدول النامية والرغبة في التحول من النظم المركزية الى النظم اللامركزية من خلال اعتماد نظم الديمقراطية النيابية المستوردة بهدف الوصول الى نظم ديمقراطية تشاركية .

العوامل التقنية: وهي عوامل مرتبطة بثورة المعلومات والاتصالات والعولمة.

مراحل تطور مفهوم الحوكمة :

عندما ظهر مفهوم الحوكمة بمبادئه واهدافه المعلنة في معالجة المشاكل الاقتصادية القائمة ، تم الانتباه الى ان هذا المفهوم يحمل في طياته ما هو ابعد من ذلك وأنه يمكن أن يتناول مجالات أخرى ، ونوضح فيما يأتي الجوانب الاخرى التي تبناها مفهوم الحوكمة:

ففي الجانب الاقتصادي كان اول ظهور لمصطلح الحوكمة كما جاء في تقرير البنك الدولي بشأن التنمية الصادر في الدول الافريقية جنوب الصحراء (Sub Sahran Africa) عام ١٩٨٩ حيث تم استعمالها للتركيز على المسألة المالية للحكومات لكون الادوات الحكومية للسياسات الاقتصادية ليس من المفروض ان تكون اقتصادية وحسب ، ولكن لا بد ان تكفل العدالة والمساواة ، حيث ظهرت تنظيمات وسياسات اقتصادية تتبعها المؤسسات لغرض تحرير الاسواق والحد من تدخل الدول وقد وجد هذا ، ترحيبا من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي.

اما في الجانب السياسي و في بداية التسعينيات من القرن العشرين تم التركيز على الجوانب الديمقراطية للحوكمة، من خلال تدعيم المشاركة وتفعيل الدور الذي يجب ان يلعبه المجتمع المدني وازاحة الغبار عن كل ما يجعل من الدولة ممثلا شرعيا لمواطنيها .

اما التطور الحاصل في الجانب الاداري و الاجتماعي فقد برز عندما تم اعادة توظيف مفهوم الحوكمة من قبل برنامج الامم المتحدة الانمائي الذي يتضمن ممارسة السلطات السياسية والاقتصادية والادارية من اجل ادارة شؤون الدولة مع التركيز على ان تكون عملية التفاعل القائمة بين اطراف العقد الاجتماعي الجديد في ظل الحوكمة (الدولة ، القطاع الخاص ، المجتمع المدني) وهي بمثابة عقد اجتماعي جديد .

العوامل التي تساعد على تطبيق مفهوم الحوكمة :

ان تطبيق مفهوم الحوكمة يحتاج على اقل تقدير وجود مناخ سياسي واقتصادي – اجتماعي ملائم يساعد على تبنيه ، ونوضح فيما يأتي بعضا من تلك المتطلبات التي تعد من الاساسيات لغرض تطبيق مفهوم الحوكمة :

- ضرورة وجود الاقتصاديات القوية للدول وهو دورا مهما في اعداد الاجراءات وكذلك في عمليات التنفيذ والتطبيق للنتائج والتوصيات .
- ان يكون تبني تطبيق الحوكمة، فيه الكثير من الوضوح والشفافية في هذه الدول لأن الحوكمة في مفهومها تمثل اجراء ديمقراطي .
- توافر تقنيات الاتصالات والبرمجيات المتطورة، وهي التقنيات التي تحول نتائج الحوكمة الى برامج تطبيقية .

مما تقدم لا يعني ان عدم نجاحها او صعوبة تطبيقها في باقي الدول التي لا تمتلك تلك الشروط وابرزها توافر اقتصاديات قوية ولكن نتكلم هنا عن التسهيلات والظروف الملائمة لتكون بشكل واضح وتتبع نتائج تطبيقه .

المبادئ التي تتبناها الحوكمة كمفهوم اداري جديد :

ان المبادئ التي تتبناها الحوكمة هي اساس نجاح هذا المفهوم لأنها مبادئ تحمل طابعا انسانيا واخلاقيا ، تركز على العدالة والمساواة بين افراد المجتمع ونبين فيما يأتي هذه المبادئ :

مبدأ الشفافية : وتعرف بانها "حرية تداول المعلومات الخاصة بالمؤسسات والعمليات المجتمعية ومناقشتها".

مبدأ المساءلة : فمن خلال الشفافية المتحققة، وضمان وصول المعلومة لكل المعنيين والمهتمين ، تأتي المساءلة لتمكين ذوي العلاقة (مواطنين او منظمات مجتمع مدني واهلي) من خلال المراقبة والمساءلة لأي عملية تكون فيها مخالفة للقوانين والقرارات والضوابط الموضوعة بالإضافة الى التمكين من معرفة الطريقة التي تم فيها الالتزام بالضوابط والقوانين .

مبدأ المشاركة الفعالة : ويقصد بها التحول من الشكل الهرمي ذو النهج الاحادي في ممارسة السلطة الى الشكل الشبكي (اي تحقق المشاركة الجماهيرية في صناعة القرار وتنفيذه).

مبدأ التمكين : ويهدف هذا المبدأ الى تعزيز قدرات الافراد او الجماعات لطرح خيارات معينة وتحويلها الى اجراءات او سياسات هدفها في النهاية رفع الكفاءة والنزاهة التنظيمية لمؤسسة او تنظيم ما.

ان تحقيق تلك النقاط وغيرها ،يتطلب العمل من خلال النقاط الاجرائية التالية:

١. ضرورة ازالة العقبات التي تعيق عملية التمكين سوى اكانت عقبات (قانونية ، تشريعية ، اجتماعية ، سياسية) .
٢. تبني سياسات واجراءات وتشريعات لبلورة تمهد لظهور هياكل ومؤسسات تساعد في القضاء على مظاهر الاقصاء والتهجير .
٣. الوضوح في اجراءات النزاهة والشفافية والمسألة الادارية وضمان الوصول الى قراراتها ومتابعة تطبيقها.
٤. الوضوح في اجراءات الادارة المالية والتي تتعلق بجملة التكاليف والنفقات الخاصة بالمؤسسة ومصادر تمويلها وأوجه الانفاق " وهو أهم سبب لظهور مفهوم الحوكمة وتطبيقه ، لان الحوكمة بالأساس، هي نتاج سياسات تستهدف التحقق من سلامة الانفاق "
٥. سلامة الاجراءات في احكام القانون من خلال وجود بنية قانونية مستقرة وهيئة قضائية مستقلة غير خاضعة للتأثيرات والاهواء .
٦. الرشادة في اتخاذ القرار من خلال خضوع عملية اتخاذ القرار داخل المؤسسة لقواعد واجراءات عقلانية موضوعية .
٧. فعالية المؤسسات والجهات التي تتبنى مفهوم الحوكمة و قدرتها على استعمال مواردها وامكاناتها المختلفة لتحقيق اهدافها المحددة .

الخطوات الاجرائية التي تتبناها الحوكمة كمفهوم اداري جديد :

أن تطبيق مفهوم الحوكمة جاء نتيجة ظروف اقتصادية صعبة وأزمات مالية أجبرت المجتمع الدولي على البحث عن منظومة إدارية رشيدة تعالج هذه الازمات وتستهدف التحقق من سلامة الانفاق ويكون ذلك من خلال اعتماد التمرحل الاتي :

١. القضاء على الفساد الناتج عن ضعف المساءلة والعدالة والمحاسبة .
٢. الشفافية (الوضوح وعدم الغموض) في الحصول على المعلومات.
٣. الديمقراطية المتمثلة بالمشاركة الفعالة لجميع الفئات في عملية صنع واتخاذ القرار.
٤. اعتماد استراتيجيات انمائية فعالة .
٥. وجود نظام مالي واداري متطور ناتج من وجود رقابة تشاركية تضمن فيها الحقوق.

٦. توظيف القوانين بما يحقق فعالية المؤسسات.
٧. تفعيل اللامركزية كنظام اداري حاكم.
٨. حرية تداول المعلومات.
٩. تحديد الحدود المستقبلية للنمو وتحديد كافة الاستعمالات للحفاظ على طبيعة المجتمع والتوازن القائم.
١٠. توفير قاعدة اقتصادية للسكان تتناسب مع امكانات المنطقة .

العقبات التي يمكن ان تواجه عملية تطبيق الحوكمة :

أن مفهوم الحوكمة باعتبارها نظاما اداريا قويا وفعالا قد يواجه تطبيقه عقبات عدة تحددها الظروف ، وضمن واقع الحال لوجود تراكمات جاءت كنتيجة لوجود تجاوزات واخطاء لم تعالج في حينها وقد تركت اثارها في المجتمعات والمؤسسات الاقتصادية والتنظيمات الاجتماعية ونعرض فيما يأتي نوعين من العقبات وهي :

العقبات على المستوى الاداري :

- الخوف على مستوى الدولة من توافر المعلومات بشفافية وعدم امكانية تقدير العواقب .
- الغاء حلقات ادارية وممارسات فردية لبعض المتنفذين واصحاب القرار.
- زيادة قوة الاعلام التي تخيف بعض المتنفذين وصانعي القرار وقد يستغل الاعلام بشكل فوضوي يقلل من فرص الناس للاستماع للرأي العام .

العقبات على مستوى التخطيط المكاني :

- التجاوزات المنتشرة وعلى مساحات كبيرة من المخططات الاساسية للمدن، ومبعثرة مثل مناطق السكن غير الرسمية وغيرها والتي تتواجد على مساحات قد تكون مخصصة لاستعمالات اخرى ضمن المخططات التصميمية للمدينة .
- الكثافة السكانية والحاجة السكنية التي تجعل الحاجة الى الارض لغرض السكن اكثر مما يمكن تخصيصه وينافس حاجة الاستعمالات الاخرى.
- الضغط على الخدمات وصعوبة تحقيق المتوفر منها للمتطلبات البيئية والصحية.

• قلة المساحات المتوفرة لتغطية الاحتياجات من الاستعمالات والنشاطات الأخرى.

انواع الحوكمة :

اولا : حوكمة الشركات:

أ – نشأة و تطور فكرة حوكمة الشركات:

إن حوكمة الشركات Corporate Governance هي عبارة عن مصطلح تم البدء في استخدامه مع بداية عقد التسعينات من القرن الماضي ، فيما تزايد استخدام هذا المصطلح وبشكل واسع في السنوات الأخيرة منه ، وأصبح شائع الاستخدام من قبل الخبراء ، لاسيما أولئك العاملون في المنظمات الدولية والإقليمية والمحلية وهي تشير إلى إن ظهور نظرية الوكالة * Agency Theory وما ارتبط بها من إلقاء الضوء على المشكلات التي تنشأ نتيجة تضارب المصالح بين أعضاء مجالس إدارة الشركات وبين المالكين، مما أدى إلى زيادة الاهتمام والتفكير في ضرورة وجود مجموعة من القوانين واللوائح التي تعمل على حماية مصالح المساهمين والحد من التلاعب المالي والإداري الذي قد يقوم به أعضاء مجالس الإدارة والإدارات التنفيذية بهدف تعظيم مصالحهم الخاصة ، باعتبارهم الجهة التي تمسك بزمام الأمور داخل الشركات.

أما عن جذور فكرة حوكمة الشركات فتشير (أبو العطا) إلى إنها تعود إلى Berle & Means اللذين يعدان أول من تناولوا موضوع فصل الملكية عن الإدارة ، وذلك في سنة 1932 .

* تشير نظرية الوكالة إلى إن علاقات الوكالة تظهر عندما يشغل شخص معين يسمى الأصيل Principal ، شخص آخر يدعى الوكيل Agent ، لإنجاز بعض الخدمات ، ومن ثم يخوله صلاحيات اتخاذ القرارات لصالح الأصيل ، وذلك من خلال علاقات تعاقدية . ويذكر الاقتصاديون انه بسبب الحاجات الذاتية للأفراد ، فانه لهم تفضيلات شخصية ، وبذلك تكون لديهم مصالح مختلفة . وفي كثير من الأحيان تؤدي هذه المصالح الشخصية إلى ظهور تعارض في المصالح بين الأطراف المتعاقد ، وان تعارض المصالح هذا من المحتمل أن يؤدي بدوره إلى قيام احد أطراف العقد أو كليهما بأعمال من الممكن أن تكون ضد مصلحة الطرف الآخر .

ولمزيد من الاطلاع انظر :

Eisenhardt ,M.K., " Agency Theory: An Assessment and Review",
Academy of Management Review, Vol. (14),No. (1), 1989.

تأتي حوكمة الشركات لسد الفجوة التي يمكن أن تحدث بين مديري ومالكي الشركة من جراء الممارسات السلبية التي من الممكن أن تضر بالشركة وبالصناعة كلها ، وفي هذا السياق يأتي تأكيد Mitchel et al. و Monks & Minow بعد فترة من الزمن على إمكانية حل مشكلات الوكالة أو تخفيفها ، وذلك من خلال التطبيق الجيد لآليات حوكمة الشركات .

فيما أكدت العديد من الدراسات على أهمية الالتزام بمبادئ حوكمة الشركات وأثرها في زيادة ثقة المستثمرين في أعضاء مجالس إدارة الشركات ، وبالتالي قدرة الدول على جذب مستثمرين محليين أو أجانب ، وما يترتب على ذلك من تنمية اقتصادات تلك الدول . وقد صاحب ذلك قيام العديد من دول العالم والمنظمات الدولية بالاهتمام بمفهوم حوكمة الشركات ، وذلك من خلال قيام الهيئات العلمية ، والجهات التشريعية بإصدار مجموعة من اللوائح والقوانين والتقارير والقواعد التي تؤكد على أهمية التزام الشركات بتطبيق تلك المبادئ .

ب - معنى حوكمة الشركات :

لاشك انه هناك العديد من المصطلحات في اللغة الانكليزية نجد لها معنى واضحا ومتفقاً عليه إلى حد الإجماع في اللغة العربية ولكن في مقابل ذلك هناك العديد من المفاهيم التي لا توجد لها ترجمة حرفية في اللغة العربية، تعكس ذات المعنى والدلالات التي تعكسها اللغة الانكليزية ، وان احد الأمثلة الحية على هذه المفاهيم هو مصطلح Governance .

وعلى المستوى المحلي والإقليمي لم يتم التوصل إلى مرادف متفق عليه في اللغة العربية لهذا المصطلح ، كما إن اقتران هذا المصطلح مع كلمة Corporate أعطاه أكثر من مدلول ، وفي هذا السياق يذكر (الصالح) انه وجد خمسة عشر معنى في اللغة العربية لتفسير المصطلح المذكور وهي (حوكمة الشركة، و حاكمية الشركة ، و حكمانية الشركة ، و التحكم المشترك، و التحكم المؤسسي ، و الإدارة المجتمعة ، و ضبط الشركة ، و السيطرة على الشركة ، و المشاركة الحكومية ، و إدارة شؤون الشركة ، و

الشركة الرشيدة ، و توجيه الشركة ، و الإدارة الحقّة للشركة ، و الحكم الصالح للشركة ، و أسلوب ممارسة سلطة الإدارة).

وقد تعددت التعاريف المقدمة لهذا المصطلح بحيث يدل كل منها عن وجهة النظر التي يتبناها مقدم هذا التعريف ، إذ لا يوجد على المستوى العالمي تعريف موحد متفق عليه بين المحاسبين والإداريين والقانونيين والمحللين الماليين لمفهوم حوكمة الشركات Corporate Governance وتقع التعاريف الموجودة لحوكمة الشركات في إطار طيف واسع من المضامين ، إذ تتباين التعاريف من تلك التي تعبر عن وجهة نظر ضيقة في طرف من أطرافه إلى التعاريف التي تنطلق لتعبر عن وجهات نظر أوسع نطاقا وأكثر شمولاً في الطرف الآخر منه . سوف يضعها الباحث بحسب محاور الاهتمام التي انطوت عليها وكما يأتي :

التعاريف التي تركز على العلاقة بين الشركة والمالكين وتوجيه أدائها .

وتتسجم هذه التعاريف مع أنموذج التمويل التقليدي ، معبرا عنه بنظرية الوكالة بشكلها المبسط . إذ إنها تركز على المالكين ودورهم في الرقابة على أداء الشركات وتوجيهها . وعلى وفق هذا المنظور عرفت مبادرة Berlin بأنها " المجموعة الكاملة من الترتيبات التشريعية والمؤسسية التي تحدد الإطار التنظيمي الواقعي والقانوني لإدارة الشركة والإشراف عليها " .

إن التعاريف التي تقع في هذا الإطار قد أغفلت بيان المفاهيم الأساسية التي هي بمثابة الأعمدة التي تركز عليها عملية الحوكمة وهي المساءلة ، و الشفافية، والنزاهة، والإنصاف ومسؤولية جميع الأطراف المشاركة وحماية حقوق جميع أصحاب المصالح في الشركة .

التعاريف التي تتمحور في تحديد الأطراف ذات العلاقة وتحديد مسؤوليات وواجبات وصلاحيات كل منها :

ينظر إلى حوكمة الشركات على وفق هذه التعاريف كشبكة من العلاقات ، ليس فقط بين الشركة ومالكيها ، بل بين الشركة ومجموعة كبيرة من أصحاب المصالح الآخرين Stakeholders (العاملين ، و الزبائن ، و

المجهزين ، والمقرضين ، ... الخ) كما إنها تنسجم مع نظرية أصحاب المصالح ، التي هي الشكل الموسع لنظرية الوكالة ، وفي هذا السياق يأتي تعريف Sir Adrian Cadbury ، الذي عرفها بأنها " تعنى بإقامة التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، بين الأهداف الفردية والجماعية ، وان إطار حوكمة الشركات هنا لتشجيع الاستخدام الكفء للموارد وطلب المساءلة عن الوصايا عليها . وان الهدف هو الربط قدر الإمكان لمصالح الأفراد والشركات والمجتمع كله " .

التعاريف التي تركز على أهداف الشركات والبعد الاستراتيجي لها

تركز التعاريف في إطار هذا المضمون على أهداف الشركة ، ورسم الاتجاه الاستراتيجي لها ، للسيطرة على متغيرات بيئتها الداخلية والاستعداد لمواجهة متغيرات البيئة الخارجية والتكيف معها ، وذلك لتحقيق مطالب أصحاب المصالح ، وديمومة بقاء الشركة وفي هذا الاتجاه يعرف Hitt et al. حوكمة الشركات بأنها " تمثل العلاقات بين أصحاب المصالح ، والتي تستخدم لتحديد الاتجاه الاستراتيجي للشركة والرقابة على أدائها ، وان حوكمة الشركات في جوهرها تهتم بتحديد طرق لضمان اتخاذ القرارات الاستراتيجية في الشركة بشكل فعال.

وللتأكيد على دور أصحاب المصالح في الإشراف على المخاطر وإدارتها في الشركة ، يعرف كل من Rittenberg و Hermanson حوكمة الشركات بأنها " عمليات تتم من خلال إجراءات تتخذ من قبل أصحاب المصالح لتوفير إشراف على المخاطر وإدارتها من خلال الإدارة ومراقبة مخاطر المنظمة والتأكد على كفاية الضوابط الرقابية لتجنب هذه المخاطر ، مما يؤدي إلى المساهمة المباشرة في انجاز أهداف الشركة وحفظ قيمها ، مع الأخذ بنظر الاعتبار إن أداء أنشطة الحوكمة يكون من مسؤولية أصحاب المصالح فيها ، لتحقيق فعالية رعاية العهدة Stewardship "

اهمية ومبررات حوكمة الشركات:

لقد تعاضمت في الآونة الأخيرة أهمية حوكمة الشركات بشكل كبير لتحقيق التنمية وتعزيز الرفاهية الاقتصادية للشعوب ، إذ برزت هذه الأهمية

بعد الأزمة المالية الآسيوية 1997 - 1998 ، والانهيارات والفضائح التي طالت كبريات الشركات ، مثل شركة انرون Enron للطاقة وما تلا ذلك من سلسلة اكتشاف تلاعب الشركات في قوائمها المالية التي كانت لا تعبر عن الواقع الفعلي لها ، وذلك بالتواطؤ مع كبرى الشركات العالمية الخاصة بالتدقيق والمحاسبة، وهو ما جعل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD * تصدر مجموعة من القواعد لحوكمة الشركات الخاصة في سنة 2004 ولحوكمة الشركات المملوكة للدولة في سنة 2005 .

فعلى الصعيد الاقتصادي أخذت تتنامى أهمية القواعد السليمة لحوكمة الشركات، وهو الأمر الذي أكده Winkler بشدة ، حيث أشار إلى أهمية حوكمة الشركات في تحقيق التنمية الاقتصادية وتجنب الوقوع في مغبة الأزمات المالية ، وذلك من خلال ترسيخ عدد من معايير الأداء ، بما يعمل على تدعيم الأسس الاقتصادية في الأسواق وكشف حالات التلاعب والفساد المالي والإداري وسوء الإدارة ، بما يؤدي إلى كسب ثقة المتعاملين في هذه الأسواق ، والعمل على استقرارها والحد من التقلبات الشديدة فيها ، وبالتالي تحقيق التقدم الاقتصادي المنشود.

أما منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) فترى إن الحوكمة احد عوامل تحسين الكفاءة الاقتصادية والنمو الاقتصادي ، بالإضافة إلى تعزيز ثقة المستثمرين ، وان وجود نظام حوكمة فعال في أي شركة وفي أي اقتصاد بشكل عام ، سيساعد على توفير درجة من الثقة وهي ضرورية لكي يعمل الاقتصاد بشكل جيد ، ونتيجة لذلك ستكون تكلفة رأس المال منخفضة ، وان الشركات ستتشجع على استعمال الموارد بكفاءة أكثر ، وبذلك عزز النمو الاقتصادي ويذهب رئيس البنك الدولي Wolfensohn ابعد من ذلك في تقييمه لأهمية حوكمة الشركات ، إذ انه يقول " إن حوكمة الشركات مهمة الآن في عالم الاقتصاد كأهمية حكم البلدان .

وفي الجانب المحاسبي والرقابي تتجسد أهمية الحوكمة بما يأتي:

* Organization for Economic Cooperation and Development

1. محاربة الفساد المالي والإداري في الشركات وعدم السماح بوجوده أو عودته مره أخرى.
 2. تحقق ضمان النزاهة والحيادية والاستقامة لكافة العاملين في الشركة بدءاً من مجلس الإدارة والمديرين التنفيذيين حتى أدنى مستوى للعاملين فيها
 3. تفادي وجود أخطاء عمديه أو انحراف متعمد كان أو غير متعمد ومنع استمراره أو العمل على تقليله إلى أدنى قدر ممكن ، وذلك باستخدام النظم الرقابية المتطورة.
 4. تحقيق الاستفادة القصوى من نظم المحاسبة والمراقبة الداخلية ، وتحقيق فاعلية الإنفاق وربط الإنفاق بالإنتاج.
 5. تحقيق قدر كاف من الإفصاح والشفافية في الكشوفات المالية.
 6. ضمان أعلى قدر من الفاعلية لمراقبي الحسابات الخارجيين ، والتأكد من كونهم على درجة عالية من الاستقلالية وعدم خضوعهم لأيّة ضغوط من مجلس الإدارة أو من المديرين التنفيذيين.
- أما على الصعيد الاجتماعي فيذكر مركز الحوكمة في الجامعة التكنولوجية في سدني (UTS) * إنها تهتم بتحقيق التوازن بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ، ويشجع إطار حوكمة الشركات الاستخدام الكفء للموارد وضمان حق المساءلة عن السيطرة عليها ، وهو يهدف إلى ربط مصالح الأفراد والشركات والمجتمع بشكل عام ، وفي ذات الاتجاه يؤكد Hitt et al. إن حوكمة الشركات ذات أهمية كذلك للشعوب ، إذ يرغب كل بلد أن تزدهر وتنمو الشركات العاملة ضمن حدوده لتوفير فرص العمل أو الخدمات الصحية ، والإشباع للحاجات الأخرى ، ليس لتحسين مستوى المعيشة فحسب بل لتعزيز التماسك الاجتماعي.

مبررات حوكمة الشركات المملوكة للدولة وأهميتها :

تكتسب الشركات المملوكة للدولة أهمية خاصة ، إذ انه على الرغم من الخصخصة التي شهدتها العديد من الدول ، إلا إن تلك الشركات لازالت مساهماتها تمثل جزءا أساسيا من إجمالي الناتج المحلي وتوفير فرص العمل، وتظهر بشكل بارز في اقتصادات العديد من الدول ومنها العراق ، الذي بلغت نسبة مساهمة القطاع العام في إجمالي تكوين رأس المال الثابت للمدة 1997 - 2002 بمعدل 81.7 % ، في حين بلغت مساهمة القطاع الخاص فيه لنفس المدة معدل لم يتجاوز 20%، كما بلغت نسبة مساهمة القطاع العام في الناتج المحلي الإجمالي للمدة 1997 - 2002 بمعدل 77% أما القطاع الخاص فقد بلغت نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي للمدة ذاتها (23%)، أما مساهمة القطاع العام في القيمة المضافة الإجمالية للسنوات 1997 - 2002 فقد كانت بمعدل 75 % فيما بلغت مساهمة القطاع الخاص فيها للمدة عينها نسبة لم تتجاوز 25 %.

يتضح مما تقدم إن قطاع الشركات العامة وكما هو الحال في العديد من دول العالم ، لا يزال يمثل القسم الأغلب من النشاط الاقتصادي باستثناء الزراعة ، إذ إن هذه الشركات تؤدي دورا مهما في تنمية الاقتصاد الوطني ، وذلك من خلال توفير فرص العمل لعدد كبير من المواطنين ، ومساهماتها بنصيب كبير من الناتج المحلي الإجمالي والقيمة المضافة الإجمالية، لذلك إن أي إخفاق يتعرض له هذا القطاع سوف لا تنحصر آثاره في القطاع نفسه، بل تمتد إلى قطاعات أخرى من الاقتصاد الوطني، والتي تعتمد على مخرجات هذا القطاع ، على وفق ذلك يجب تحليل ودراسة المشكلات التي يعاني منها، وبخاصة مشكلة الفساد المالي والإداري التي استشرت فيه بشكل غير مسبوق، ليس لغرض حماية هذه الشركات من الانهيار فحسب ، بل لحماية الشركات التابعة للقطاع الخاص التي تعتمد عليه بشكل كبير مصدرا لمدخلاتها أو سوقا لمخرجاتها ، وبالتالي حماية الاقتصاد الوطني كله.

دور آليات الحوكمة في الحد من الفساد المالي والإداري :

يعد الفساد المالي والإداري من أخطر المشكلات التي تعاني منها مؤسسات الدولة بصفة عامة ، والشركات المملوكة للدولة بصفة خاصة ، ويتمثل الفساد المالي والإداري بالمكاسب والامتيازات التي يتم الحصول عليها بشكل غير مشروع ، ويترتب عليها تحمل الشركات تكاليف إضافية تنعكس على أسعار السلع التي تنتجها أو الخدمات التي تقدمها ، مما يضعف قدرتها على التنافس والبقاء ، وبالتالي تآكل رأس المال، وبدلاً من أن تكون هذه الشركات أحد محركات الاقتصاد وعامل من عوامل النمو ، تصبح عبئاً على الاقتصاد الوطني يتحمله المجتمع بأسره . تؤدي حوكمة الشركات دوراً مهماً في معالجة المشكلات التي تعاني منها هذه الشركات ، والتي من أبرزها مشكلة الفساد المالي والإداري ، وذلك من خلال مجموعة من الآليات صنفها كل من Hess و Impavido إلى آليات حوكمة داخلية وأخرى خارجية سيتم تناولها كما يأتي:

الآليات الداخلية لحوكمة الشركات :

تنصب آليات حوكمة الشركات الداخلية على أنشطة وفعاليات الشركة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتحقيق أهداف الشركة وتصنف آليات حوكمة الشركات الداخلية إلى ما يأتي :

أ – مجلس الإدارة:

يذكر كل من Singh و Harianto إن الناشطين في مجال حوكمة الشركات والباحثين والممارسين يعدون مجلس الإدارة أحسن أداة لمراقبة سلوك الإدارة ، إذ إنه يحمي رأس المال المستثمر في الشركة من سوء الاستخدام من قبل الإدارة ، وذلك من خلال صلاحياته القانونية في تعيين وإعفاء ومكافأة الإدارة العليا ، كما إن قوة مجالس الإدارة ستشارك بفاعلية في وضع استراتيجيات الشركة ، وتقديم الحوافز المناسبة للإدارة ، وتراقب سلوكها وتقويم أدائها ، وبالتالي تعظيم القيمة ، ولكي تكون هذه المجالس فعالة ينبغي أن تكون في الموقف الذي يؤهلها للعمل لمصلحة الشركة ، وفي ذات الوقت تأخذ الأهداف الاجتماعية للشركة بعين الاعتبار ، كما يجب أن تمتلك السلطة اللازمة لممارسة أحكامها الخاصة بعيداً عن التدخلات السياسية

والبيروقراطية في شؤونها ، وتقوم باختيار الإدارة العليا ، فضلا عن الإشراف المستمر على أداء الشركة والإفصاح عن ذلك وفي هذا السياق يأتي تأكيد (PSCGT) * Private Sector Corporate Governance Trust* على ضرورة أن تقاد كل شركة من الشركات المملوكة للدولة بمجلس إدارة فعال ، يمارس القيادة ويوجه الشركة بنزاهة وحكمة ويعمل لمصلحة الشركة بشفافية ومسؤولية .

ولكي يتمكن مجلس الإدارة في الشركة المملوكة للدولة من القيام بواجباته في التوجيه والمراقبة ، يلجأ إلى تأليف مجموعة من اللجان من بين أعضائه من غير التنفيذيين ، أبرزها ما يأتي :

هيئات التدقيق المالي :

لقد حظيت لجان التدقيق في الوقت الحاضر باهتمام بالغ من قبل الهيئات العلمية الدولية ، والمحلية المتخصصة والباحثين ، وبخاصة بعد الإخفاقات والاضطرابات المالية التي حصلت في الشركات العالمية ، ويرجع هذا الاهتمام للدور الذي يمكن أن تؤديه لجنة التدقيق كأداة من أدوات حوكمة الشركات في زيادة الثقة والشفافية في المعلومات المالية التي تفصح عنها الشركات ، وذلك من خلال دورها في إعداد التقارير المالية وإشرافها على وظيفة التدقيق الداخلي في الشركات ، وكذلك دورها في دعم هيئات التدقيق الخارجي وزيادة استقلاليتها ، فضلا عن دورها في التأكيد على الالتزام بمبادئ حوكمة الشركات. ظهر مفهوم هذه اللجنة بعد الانهيارات المالية لبعض الشركات الكبير ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية تم إصدار قانون Sarbanes Oxley Act في سنة 2002 ، الذي ألزم جميع الشركات بتشكيل لجنة التدقيق لما لها من دور هام في منع حدوث تلك الانهيارات المالية في المستقبل ، وذلك من خلال دورها في عملية إعداد القوائم المالية وكذلك في زيادة استقلالية كل من المدقق الداخلي والخارجي .

أما في المملكة المتحدة فقد صدر عدد من التوصيات بتشكيل هذه اللجنة ، من أبرزها تقرير Smith Report في سنة 2003 ، الذي تضمن

العديد من التوصيات الخاصة بدور ومسؤوليات لجنة التدقيق وكيفية الإفصاح عن هذه المسؤوليات في التقارير السنوية للشركات .

وتجدر الإشارة إلى انه هناك العديد من الدول الأخرى مثل كندا ، وفرنسا ، وألمانيا ، وماليزيا وسنغافورة قد ظهر فيها مفهوم هذه اللجنة منذ سنوات عديدة ، وتطور هذا المفهوم بعد صدور العديد من التوصيات والمقترحات لحل المشكلات التي تواجهها هذه اللجنة في الواقع العملي ، وبالشكل الذي أصبحت هذه اللجان في الوقت الحاضر أداة هامة من أدوات حوكمة الشركات ، وعن تشكيل لجنة التدقيق في الشركات المملوكة للدولة ، فإنها على وفق المعلومات التي توافرت ا ظهرت الدعوة إليها لأول مرة في توصيات تقرير King Report في جنوب أفريقيا في سنة 1994 وتلا ذلك صدور العديد من التوصيات لتأليف مثل هذه اللجنة في العديد من الدول ، وقبل التطرق إلى أهمية هذه اللجنة والواجبات التي تقوم بها ، لابد من الإشارة إلى المقصود بها . ونظرا لتعدد التعاريف في أدبيات التدقيق لهذه اللجنة ، سوف نكتفي بتعريفين : .

عرفت لجنة التدقيق من قبل الهيئة الكندية للمحاسبين القانونيين (CICA) بأنها " لجنة مكونة من أعضاء مجلس إدارة الشركة الذين تتركز مسؤولياتهم في مراجعة القوائم المالية السنوية قبل تسليمها إلى مجلس الإدارة، وتتلخص نشاطاتها في ترشيح المدقق الخارجي ومناقشة نطاق ونتائج التدقيق معه ، وكذلك مراجعة نظام الرقابة الداخلية للشركة والتأكد من فاعليته ، وكذلك التأكد من تطبيق قواعد حوكمة الشركات في الشركة ، كما عرفها احد الباحثين، بأنها لجنة منبثقة عن مجلس الإدارة ، تتكون من عدد من الأعضاء غير التنفيذيين ، ويحضر اجتماعات هذه اللجنة المدققون الداخليون والخارجيون إذا اقتضى الأمر ذلك ، وتفوض هذه اللجنة صلاحيات العمل طبقا للأحكام التي يقرها مجلس الإدارة ، وترفع تقاريرها الدورية إلى رئيس مجلس الإدارة .

ويتضح من خلال التعاريف السابقة انه يتم تعريف هذه اللجنة في ضوء عضويتها ومسؤولياتها ، وإنها تتميز بأنها منبثقة عن مجلس الإدارة

وتقتصر عضويتها على أعضاء مجلس الإدارة من غير التنفيذيين ، والذين تتوافر لديهم الاستقلالية والخبرة في مجال المحاسبة والتدقيق ، وتتعلق مسؤوليتها بتدقيق عمليات إعداد التقارير المالية ومراجعة عمليات التدقيق الداخلي والخارجي ، وكذلك مراجعة الالتزام بتطبيق قواعد حوكمة الشركات من قبل إدارة الشركة.

وظائف وواجبات (مسؤوليات) هيئات التدقيق :

إن إحدى أهم مسؤوليات هيئات التدقيق هو التأكد من تطبيق قواعد الحوكمة على ارض الواقع ، والذي يتم من خلال مجموعة من الآليات ، كما إن وجود نظام رقابة داخلية يعد من أهم مسؤوليات مجلس الإدارة ، ويتمثل الدور الرئيسي للهيئات المسؤولة عن التدقيق فيما يتصل بهذا النظام بالتحقيق من كفايته ، وفاعلية تنفيذه وتقديم التوصيات إلى مجلس الإدارة ، والتي من شأنها تفعيل النظام وتطويره ، بما يحقق أغراض الشركة ويحمي مصالح المالكين وبقية أصحاب المصالح بكفاية عالية وتكلفة معقولة وتقتصر هيئات التدقيق الخاص PSCGT الوظائف التالية لهيئة التدقيق :

- مراجعة الكشوفات المالية قبل عرضها إلى مجلس الإدارة .
- التوصية والتحليل بتعيين ومكافأة وإعفاء المدقق الخارجي .
- مناقشة نطاق وطبيعة الأولويات في التدقيق والاتفاق عليها .
- المناقشة مع المدققين الخارجيين لأية تحفظات أو مشكلات تنشأ أثناء عملية التدقيق .
- المناقشة مع المدققين الخارجيين والداخليين لتقويم فاعلية نظام الرقابة الداخلية في الشركة وإدارة المخاطر فيها .
- الإشراف على وظيفة التدقيق الداخلي ومراجعة التقارير التي تقدمها والنتائج التي تتوصل إليها وتقديم التوصيات للإدارة لاتخاذ الإجراءات اللازمة .
- القيام بأية واجبات تكلف بها من قبل مجلس الإدارة ، والتي لها صلة بأعمال التدقيق والرقابة .

هيئات المكافآت والحوافز:

توصي اغلب الدراسات الخاصة بحوكمة الشركات والتوصيات الصادرة عن الجهات المهتمة بها بأنه يجب أن تشكل لجان المكافآت من أعضاء مجلس الإدارة غير التنفيذيين. وفي مجال الشركات المملوكة للدولة فقد تضمنت إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) تأكيداً على ضرورة أن تكون مكافآت أعضاء مجلس الإدارة و الإدارة العليا معقولة، وذلك لضمان تعزيز مصالح الشركة في الأمد البعيد من خلال جذب المهنيين من ذوي الكفاءات العالية .

وظائف هيئات المكافآت والحوافز وواجباتها:

تتركز وظائف الهيئات الخاصة بمنح المكافآت وواجباتها في تحديد الرواتب والمكافآت والمزايا الخاصة بالإدارة العليا لذا فان Mintz حدد تلك الواجبات بما يأتي:

- تحديد المكافآت والمزايا الأخرى للإدارة العليا ، و مراجعتها والتوصية لمجلس الإدارة بالمصادقة عليها .

- وضع سياسات لإدارة برامج مكافأة الإدارة العليا و مراجعة هذه السياسات بشكل دوري .

- اتخاذ خطوات لتعديل برامج مكافآت الإدارة العليا التي ينتج عنها دفعات لا ترتبط بشكل معقول بأداء عضو الإدارة العليا .

- وضع سياسات لمزايا الإدارة ومراجعتها باستمرار .

الهيئات الخاصة بالتوظيف :

يجب أن يتم تعيين او توظيف او انتخاب أعضاء مجلس الإدارة والموظفين من بين أفضل المرشحين الذين تتلاءم مهاراتهم وخبراتهم مع المهارات والخبرات المحددة من الشركة . ولضمان الشفافية في اختيار أعضاء مجلس الإدارة وبقية الموظفين فقد وضعت PSCGT لهذه اللجنة مجموعة من الأسس هي :

– أن تقوم هيئات التوظيف في الشركة مع مجلس الإدارة وبمصادقة الوزير المختص بوضع المهارات والخبرات المطلوب توافرها لدى عضو مجلس الإدارة والموظفين المطلوبين .

– يجب على هيئة التوظيف أن تضع آليات شفافة للتعيين، بما يضمن الحصول على أفضل المرشحين المؤهلين .

– أن تقوم الهيئة مع بقية أعضاء مجلس الإدارة بتقويم المهارات المطلوبة للشركة باستمرار .

– يجب أن تقوم بالإعلان عن الوظيفة المطلوب إشغالها ، ودعوة المؤهلين لتقديم طلباتهم للتعيين.

– على اللجنة أن تتوخى الموضوعية ، وذلك بمقارنة مؤهلات ومهارات المتقدم مع المواصفات الموضوعية من الشركة .

ب- وظائف التدقيق الداخلي للمؤسسة :

تؤدي وظيفة التدقيق الداخلي دورا مهما في عملية الحوكمة ، إذ إنها تعزز هذه العملية ، وذلك بزيادة قدرة المواطنين على مساءلة الشركة . حيث يقوم المدققون الداخليون من خلال الأنشطة التي ينفذونها بزيادة المصداقية ، العدالة ، تحسين سلوك الموظفين العاملين في الشركات المملوكة للدولة وتقليل مخاطر الفساد الإداري والمالي . وفي هذا السياق يرى Archambeault إن كل من التدقيق الداخلي والخارجي يعد آلية مهمة من آليات المراقبة ضمن إطار هيكل الحوكمة ، وبشكل خاص فيما يتصل بضمان دقة ونزاهة التقارير المالية ومنع واكتشاف حالات الغش والتزوير ، وقد اعترفت الهيئات المهنية والتنظيمية بأهمية وظيفة التدقيق الداخلي في عملية الحوكمة وقد أكدت لجنة كاديبيري Cadbury committee على أهمية مسؤولية المدقق الداخلي في منع واكتشاف الغش والتزوير .

ولتحقيق هذه الوظيفة لأهدافها ، يجب أن تكون مستقلة وتنظم بشكل جيد وتستند إلى تشريع خاص بها .

وفي هذا الاتجاه يؤكد Cohen et al على انه يتم تقوية استقلالية هذه الوظيفة عندما ترفع تقاريرها إلى لجنة التدقيق بشكل مباشر وليس إلى الإدارة . يضاف إلى ذلك يمكن أن تزداد فاعلية لجنة التدقيق الداخلي عندما تكون قادرة على توزيع ملاك التدقيق الداخلي للحصول على معلومات مهمة عن قضايا خاصة بالشركة ، مثل تقوية نظام الرقابة الداخلية ونوعية السياسات المحاسبية المستخدمة .

الآليات الخارجية لحوكمة الشركات :

تتمثل آليات حوكمة الشركات الخارجية بالرقابة التي يمارسها أصحاب المصالح أو الشركاء STEK Holders على الشركة، والضغوط التي تمارسها المنظمات الدولية المهتمة بهذا الموضوع ، حيث يشكل هذا المصدر احد المصادر الكبرى المولدة لضغط هائل من اجل تطبيق قواعد الحوكمة .

ومن الأمثلة على هذه الآليات ما يأتي :

أ - منافسة سوق المنتجات (الخدمات Product Market Competition وسوق العمل الإداري):

تعد منافسة سوق المنتجات (أو الخدمات) احد الآليات المهمة لحوكمة الشركات ، يؤكد على هذه الأهمية كل من Hess and Impavido ، وذلك بقولهم إذا لم تقم الإدارة بواجباتها بالشكل الصحيح (أو إنها غير مؤهلة) ، فإنها سوف تفشل في منافسة الشركات التي تعمل في نفس حقل الصناعة ، وبالتالي ستتعرض للإفلاس ، إذن إن منافسة سوق المنتجات (أو الخدمات) تهذب سلوك الإدارة ، وبخاصة إذا كانت هناك سوق فعالة للعمل الإداري Labor Market للإدارة العليا ، وهذا يعني إن إدارة الشركة اذا كانت في حالة الإفلاس سوف يكون ذلك له تأثير سيئ على مستقبل المدير وأعضاء مجلس الإدارة ، إذ غالبا ما تحدد اختبارات الملائمة للتعيين انه لا يتم إشغال مواقع المسؤولية من أعضاء مجلس إدارة أو مديرين تنفيذيين سبق أن قادوا شركاتهم إلى الإفلاس أو التصفية.

ب - الاندماج ، والاستحواذ Mergers and Acquisitions

مما لاشك فيه إن الاندماج والاستحواذ من الأدوات التقليدية لإعادة الهيكلة في قطاع الشركات في أنحاء العالم ، ويشير كل من (John and Kedia) إلى وجود العديد من الأدبيات والأدلة التي تدعم وجهة النظر التي ترى إن اكتساب آلية مهمة من آليات الحوكمة (في الولايات المتحدة الأمريكية على سبيل المثال) ، وبدونها لا يمكن السيطرة على سلوك الإدارة بشكل فعال ، حيث غالبا ما يتم الاستغناء عن خدمات الإدارات ذات الأداء المنخفض عندما تحصل عملية الاكتساب أو الاندماج.

أما في الشركات المملوكة للدولة فتشير OECD إلى إن الحكومة الصينية على سبيل المثال قد استفادت من هذه الآلية ، وذلك بعد إعطاء هذه الشركات قدرا من الاستقلالية في اتخاذ القرارات ومنها قرارات الاكتساب والاندماج ، ولكن تبقى الدولة بحاجة إلى أن تتأكد من عدم الإضرار بحقوقها كمالك للأسهم جراء مثل هذه القرارات المهمة التي تتخذها الإدارات .

ونرى ، إن آلية الاكتساب ليس لها تأثيرا على الشركات المملوكة للدولة ، وذلك لأن ذلك ممكن أن تحصل في الشركات المساهمة الخاصة ، أما الاندماج فقد نص عليه قانون الشركات العامة ، ولكن بحدود تفعيل قليلة لهذه الآلية .

ج - التدقيق الخارجي External Auditing:

تؤدي وظيفة المدقق الخارجي دورا مهما في المساعدة على تحسين نوعية الكشوفات المالية ، ولتحقيق ذلك ينبغي عليه مناقشة لجنة التدقيق في نوعية تلك الكشوفات ، وليس مقبوليتها فقط . ومع تزايد التركيز على دور مجالس الإدارة ، وعلى وجه الخصوص لجنة التدقيق في اختيار المدقق الخارجي والاستمرار في تكليفه ، يرى Abbot and Parker إن لجان التدقيق المستقلة والنشيطة سوف تطلب تدقيقا ذا نوعية عالية ، وبالتالي اختيار المدققين الأكفاء والمتخصصين في حقل الصناعة الذي تعمل فيه الشركة.

يمثل التدقيق الخارجي حجر الزاوية لحوكمة جيدة للشركات المملوكة للدولة ، إذ يساعد المدققون الخارجيون هذه الشركات على تحقيق المساءلة

والنزاهة وتحسين العمليات فيها ، ويغرسون الثقة بين أصحاب المصالح والمواطنين بشكل عام . ويؤكد معهد المدققين الداخليين في الولايات المتحدة الأمريكية (IIA) Institute of Internal Auditors على أن دور التدقيق الخارجي يعزز مسؤوليات الحوكمة في الإشراف Oversight ، التبصر Insight والحكمة Foresight ينصب الإشراف على التحقق مما إذا كانت الشركات المملوكة للدولة تعمل ما هو مفروض أن عمله ويفيد في اكتشاف ومنع الفساد الإداري والمالي . أما التبصر فإنه يساعد متخذي القرارات ، وذلك بتزويدهم بتقويم مستقل للبرامج والسياسات، العمليات والنتائج . وأخيرا تحدد الحكمة الاتجاهات والتحديات التي تواجهها الشركة ولإنجاز كل دور من هذه الأدوار يستخدم المدققون الخارجيون التدقيق المالي، وتدقيق الأداء ، والتحقق والخدمات الاستشارية.

وقد أكدت بعض المنظمات المهنية والهيئات التنظيمية على ضرورة اخذ وظيفة التدقيق الداخلي بنظر الاعتبار من المدقق الخارجي . فعلى سبيل المثال تطلب معيار التدقيق "SAS No. 65" الصادر عن المعهد الأمريكي للمحاسبين القانونيين من المدقق الخارجي أن يأخذ بعين الاعتبار وظيفة التدقيق الداخلي عند التخطيط لعملية التدقيق . أما معيار التدقيق SAS No.78 فقد عرف وظيفة التدقيق الداخلي كمصدر للمراقبة يجب على المدقق الخارجي أن يأخذ بنظر الاعتبار عند تقييمه لنظام الرقابة الداخلية في الشركة.

د - التشريعات والقوانين :

غالبا ما تؤثر هذه الآليات على التفاعلات التي تجري بين الفاعلين الذين يشتركون بشكل مباشر في عملية الحوكمة و ان أثرت بعض التشريعات على الفاعلين الأساسيين في عملية الحوكمة ، ليس فيما يتصل بدورهم ووظائفهم في هذه العملية ، بل على كيفية تفاعلهم مع بعضهم ، فعلى سبيل المثال قد فرض قانون Sarbanes-Oxly Act متطلبات جديدة على الشركات المساهمة العامة ، تتمثل بزيادة عدد أعضاء مجلس الإدارة المستقلين ، وتقوية إشراف لجنة التدقيق على عملية إعداد التقارير المالية،

والطلب من المدير التنفيذي (CEO) ومدير الشؤون المالية (CFO) الشهادة على صحة التقارير المالية وعلى نظام الرقابة الداخلية ، ووضع خطوط اتصال فعالة بين المدقق الخارجي ولجنة التدقيق وتحديد قدرة المسؤولين في الشركة على المصادقة على المعاملات التي تخصهم في الشركة ، والتي قد تكون مضرّة بمصالح المالكين وأصحاب المصالح الآخرين في الشركة . كما أنط مسؤولية تعيين وإعفاء المدقق الخارجي والمصادقة على الخدمات غير التدقيقية التي يمكن أن تقدمها شركات التدقيق لزبائنها بلجنة التدقيق وفي العراق ، فقد نظم قانون الشركات العامة رقم (22) لسنة 1977 شؤون الشركات المملوكة للدولة من حيث التأسيس والإدارة والتصفية وكذلك أخضعها لرقابة ديوان الرقابة المالية.

هـ - آليات الحوكمة الخارجية الأخرى Another Corporate Governance Mechanisms:

هناك آليات حوكمة خارجية أخرى فضلا عن ما تقدم ذكره ، تؤثر على فعالية الحوكمة بطرق هامة ومكملة للآليات الأخرى في حماية مصالح أصحاب المصالح في الشركة ويذكر Cohen et al. بأنها تتضمن (ولكن لا تقتصر على) المنظمين ، المحللين الماليين وبعض المنظمات الدولية فعلى سبيل المثال تمارس منظمة الشفافية العالمية ضغوطا هائلة على الحكومات والدول ، من أجل محاربة الفساد المالي والإداري ، وتضغط منظمة التجارة العالمية (WOT) من أجل تحسين النظم المالية والمحاسبية، وفي قطاع البنوك ، تمارس لجنة بازل ضغطا من أجل ممارسة الحوكمة فيها .

نلخص الى انه وبسبب تنوع آليات الحوكمة وتعدد مصادرها ، فإن تنفيذها يتطلب وضع إطار شامل لها ، ليأخذ بنظر الاعتبار جميع أصحاب المصالح في الشركات سواء أكانت خاصة أم مملوكة للدولة لأن كل طرف من هذه الأطراف مطلوب ان يؤدي دورا مهما في عملية الحوكمة ، وإنها متفاعلة بين شركاء التنمية وضمن إطار الحوكمة ، مثال على ذلك التفاعل فيما بين لجنة التدقيق والمدقق الخارجي، المدقق الداخلي، مجلس الإدارة

والإدارة العليا وان لهذا التفاعل تأثيراً كبيراً في الحد من حالات الفساد المالي والإداري.

ثانياً : الحوكمة الاقتصادية :

لقد تزايد الاهتمام مؤخراً بمصطلح الحوكمة الاقتصادية في السنوات السابقة وبخاصة في عقد التسعينيات من القرن العشرين وذلك نتيجة لما شهده الاقتصاد العالمي من التداعيات والانهيarts المالية والمحاسبية لعدد من الشركات العالمية كالتى حصلت في جنوب شرق آسيا وفضيحة شركة انرون وما تبعها من انهيار لشركة آرثر- أندرسون احدى شركات التدقيق الخمس الكبار في العالم.

قدم لفظ (Corporate Governance) من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي بعد العديد من المشاورات بين خبراء اللغة العربية والاقتصاديين والقانونيين المهتمين بهذا الموضوع تم اقتراح مصطلح (حوكمة الشركات) في محاولة لتداول هذا الموضوع بطرق يمكن من خلالها الوصول إلى الأهداف المبتغاة منه.

والحوكمة باختصار يمكن أن تمثل إشراك جميع الأطراف في المؤسسة في عملية اتخاذ القرار أي لا يكون القرار مقتصرأ على مجموعة معينة في المؤسسة الواحدة وكذلك أن تتوفر المعلومات لجميع الأطراف بشفافية ووضوح وتحديد مسؤولية وحقوق وواجبات جميع المسؤولين عن إدارة المؤسسة وذلك لتجنب حدوث حالات الفساد الإداري، كما تهدف هذه العوامل إلى التأكد من أن المؤسسات تدار بطريقة سليمة وإنها تخضع للرقابة والمتابعة والمساءلة.

كما أن إحدى الأهداف التي تسعى إليها الحوكمة الاقتصادية هو ضمان إن جهود الإدارة تنصب للحفاظ على المصالح العليا لاقتصادات المجتمع والدولة والعاملين والوصول إلى أعلى درجات الكفاءة في العمل.

يتوق المواطن اليوم الى زيادة المعرفة بنظم الحوكمة واليات تطبيقها والنتائج المتوخاة منها، والغاية من هذا البحث أن يكون حافز ودليلاً لتنفيذ

برنامج الإصلاح الإداري والاقتصادي والذي يتعلق عادة بثلاث مفاهيم رئيسة هي :

- مفهوم الحوكمة الاقتصادية .

- مفهوم الإصلاح الإداري والاقتصادي وأهدافه.

- دور الحوكمة في الإصلاح الإداري والاقتصادي.

وسنتناول أبرز الجوانب العلمية والعملية لهذه المحاور ونبين كيفية تطبيق مبادئ الحوكمة وتسخيرها لتنفيذ برنامج الإصلاح الإداري .

مفهوم الحوكمة الاقتصادية ومبادئها وأهدافها الأساسية:

يعد موضوع الحوكمة الاقتصادية من المواضيع الحديثة التي يتم تداولها في الوقت الحالي ويجب الإشارة إليها وإلى أهميتها في تطوير البيئات التنظيمية (مؤسسات الدولة والشركات المختلفة) وذلك من خلال علاقتها بآليات وإجراءات الإصلاح الإداري الذي يعد أحد العناصر المهمة في نظام الحوكمة الذي يساهم في ضبط العمل وتوجيه العمليات نحو النجاح والتطور المستمر.

مفهوم الحوكمة الاقتصادية :-

هو " نظام يتم بموجبه إخضاع نشاط المؤسسات إلى مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف المؤسسة وضبط العلاقات بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء" وقد عرفته الأوساط العلمية على "انه الحكم الرشيد الذي يتم تطبيقه عبر حزمة من القوانين والقواعد التي تؤدي إلى الشفافية وتطبيق القانون".

مبادئ الحوكمة الاقتصادية :-

أن الحوكمة السليمة والإدارة الرشيدة لمؤسسات الدولة تؤدي إلى تحقيق أهدافها و الخطوة الأولى فيها هو "عملية إنشاء نظام الحوكمة تتمثل في النظر إلى المبادئ التي اعتمدتها منظمة التعاون والتنمية " والتي وافقت عليها حكومات الدول أعضاء المنظمة وتكييفها بما يخدم تحقق أهداف مؤسسات الدولة المختلفة وكما يأتي:-

١-المحافظة على الأموال العامة :

تعد المحافظة على المال العام الهدف الأول لجميع الأطراف ومن أهم السبل الكفيلة بتحقيق ذلك إكمال المظلة القانونية والتشريعية وبما يتلائم مع التغيرات الحاصلة في البيئة الاقتصادية عموماً والبيئة الاقتصادية المحلية بوجه خاص.

٢-ضمان حقوق المتعاملين مع مؤسسات الدولة :

تمثل البيئة المحيطة بالمنظمة من مستثمرين أو مجهزين أو موردين أو عاملين ، فئة أصحاب المصالح بالنسبة لكل منظمة، وتعد حوكمة مؤسسات الدولة من أهم الأساليب التي تحفز هؤلاء لغرض الدخول في مختلف التعاملات مع تلك المؤسسات حيث أن المقولة الشهيرة ان رأس المال يبحث دائماً عن الاستقرار بما يؤدي إلى جذب رؤوس الأموال إلى المنظمات التي تقف على أرض صلبة وتعمل ضمن معايير وقوانين ثابتة مما يشجع روح الاطمئنان بالنسبة لكافة المتعاملين معها.

٣ - الإفصاح والشفافية :

تعد مبادئ الإفصاح والشفافية من أهم المبادئ اللازمة لتحقيق أو تطبيق نظام حوكمة مؤسسات الدولة من خلال ضرورة توفر جميع المعلومات بدقة ووضوح وعدم إخفاء أي معلومة وإظهارها للجمهور في الوقت المناسب والإفصاح عن كافة البيانات المالية والمعلومات الأخرى وتقارير الأداء والملكية وأسلوب استخدام الصلاحيات وأن يتم الإفصاح عن المعلومات الآتية:-

- مبادئ المؤسسة.
- أهداف المؤسسة.
- الرواتب والمزايا الممنوحة إلى المدراء العاملين.
- المخاطر التي من المتوقع أن تحيط بعمل المؤسسة.
- البيانات المالية.
- المسائل المادية المتصلة بالعاملين.
- هياكل وسياسات الحوكمة المعتمدة.

٤- مهام وصلاحيات الإدارة :

يحدد نظام حوكمة مسؤوليات الإدارة وسبل المتابعة الفعالة للإدارات التنفيذية من خلال توفر المعلومات لكافة المستويات الإدارية وبذل العناية المهنية اللازمة وبما يتناسب مع المسؤوليات الملقاة على عاتقها وبالشكل الذي يضمن الأداء الأمثل وكذلك ضمان سلامة تقرير النشاط والتقارير المالية والمحاسبية.

أهداف الحوكمة الاقتصادية :-

تسعى الحوكمة الاقتصادية من خلال الأهداف إلى تحقيق رفع الكفاءة أداء المؤسسات ووضع الأنظمة الكفيلة بتخفيف أو تقليل الغش وتضارب المصالح والتصرفات غير المقبولة ووضع أنظمة للرقابة على أداء تلك المؤسسات ووضع هيكل يحدد توزيع كافة الحقوق والمسؤوليات وتحديد القواعد والإجراءات والمخططات المتعلقة بسير العمل داخل المؤسسة ويمكن أجمال الأهداف التي يمكن تحقيقها نتيجة تطبيق نظم الحوكمة بما يأتي :

- تحقيق الشفافية والعدالة ومنح الحق في مساءلة إدارة المؤسسة للجهات المعنية.
- تحقيق الحماية اللازمة للملكية العامة مع مراعاة مصالح المتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة والحد من استغلال السلطة في تفضيل المصلحة العامة.
- تحقيق فرصة مراجعة الأداء من خارج أعضاء الإدارة التنفيذية تكون لها مهام واختصاصات وصلاحيات لتحقيق رقابة فعالة ومستقلة.
- زيادة الثقة في إدارة الاقتصاد القومي بما يساهم في رفع معدلات الاستثمار وتحقيق معدلات نمو مرتفعة في الدخل القومي.

مفهوم وأهداف الإصلاح الإداري والاقتصادي

- مفهوم الإصلاح الإداري والاقتصادي :-

تهدف عمليات الإصلاح الإداري إلى إدخال تغييرات أساسية في أنظمة الإدارة العامة بما تكفل تحسين مستويات الأداء ورفع كفاءة النظم الإدارية القائمة من خلال تغيير المعتقدات والاتجاهات والقيم والبيئة التنظيمية وجعلها أكثر ملاءمة مع التطور التكنولوجي الحديث وتحديات السوق وتخفيض نسبة القلق المواطنين، وأحداث نقلة نوعية في تقديم الخدمات مع تقليص التكاليف وتحويل إدارة الخدمات من أسلوب البيروقراطية إلى الأسلوب التجاري أو الاقتصادي سواء عن طريق التخصيص أو عن طريق التشغيل الذاتي لخدماتها بإيجاد أساليب أكثر مرونة.

ومن الجدير بالذكر ان الحاجة الى الاصلاح لا تنتهي أبدا وإنما هي عملية ديناميكية مستمرة ولا تعني الحاجة الى الاصلاح ان هناك حالات مرضية تستوجب العلاج وإنما تبقى الحاجة الى التطوير باقية بقاء المنظمة أو الجهاز الاداري ككل.

- أهداف الإصلاح الإداري :-

يمكن تلخيص أهداف الإصلاح الإداري ما يأتي :-

١. تبني توجهات الإدارة الاستراتيجية في مختلف مجالات العمل من خلال تنمية قدرات منظمات الجهاز الإداري على التعامل مع البيئة الداخلية والخارجية.

٢. تبني الأنماط والمداخل الحديثة في البناء التنظيمي وإعادة تصميم الهياكل التنظيمية لمنظمات الجهاز الإداري لتحقيق المرونة والاستجابة لمتطلبات التغيير والتطور والتكيف مع عوامل ومتغيرات البيئة.

٣. إشاعة مفاهيم اللامركزية الإدارية والابتعاد عن مركزية اتخاذ القرار وتنمية مهارات التفويض لدى القيادات الإدارية وتمكين الإدارات الوسطى والتنفيذية لتحمل المسؤولية والاضطلاع بتنفيذ العمليات والأعمال الإدارية.

٤. اعتماد شمولية تقويم الأداء للمنظمات من خلال الأهداف المحددة لها مع التركيز على المسؤولية الاجتماعية لتلك المنظمات نحو المجتمع بما يشمل تقويم الجوانب الأدائية للعمليات والأعمال المنجزة والتكاليف المالية وحجم الاستثمار واداء العاملين وربطها بمتطلبات تطوير المجتمع.

٥. استيعاب المتغيرات الحاصلة والمتوقعة في حجم الموارد البشرية من حيث الكم والنوع على مستوى منظمات الجهاز الإداري وتنمية قدراتها وتبني قيم العمل الجماعي وتعزيز الإبداع والتطور.

٦. العمل على تنمية الاتجاهات الايجابية نحو العمل والانتماء اليه والتوسع في مجالات التأهيل والتدريب و التطوير.

٧. دعم الجهود نحو الارتفاع بمستوى الإنتاج والإنتاجية والنوعية وتطبيق الإجراءات المتعلقة بالجودة واعتبارها من مسؤولية الجميع وان خدمة الزبون مسؤولية دائمة للمنظمات والعمل على الوصول للمواصفات القياسية.

٨. اعتماد الأساليب التي تحقق الكفاءة الاقتصادية وفي مقدمتها رفع مستويات الإنتاج وتقليل التكاليف واتخاذ القرارات المتعلقة بالاستثمار وخطط وأساليب الإنتاج.

٩. تطوير صيغ وأساليب وإجراءات العمل الإداري والقوانين والتشريعات ذات العلاقة بما يسهم في تحقيق السرعة والدقة في واتخاذ القرارات.

١٠. التوسع في الاعتماد على التقنيات الحديثة وصولاً إلى المنظومات الالكترونية تمهيداً لبناء مشاريع الحكومة الالكترونية وتعزيز نشاط البحث والتطور في هذه المجالات بما يوسع من آفاق المساهمة في تطوير التكنولوجيا المتقدمة.

١١. تنمية قدرات المنظمات المعنية بإدارة برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ودعمها وتعزيز دورها في توجيه الموارد نحو الاستثمار ذات المردودات الأوسع.

١٢. تطوير القدرات الذاتية لمنظمات الأجهزة الإدارية في سعيها لمسايرة التغيير وتشخيص وحل المشكلات والمعوقات ووضع الخطط للتطورات المستقبلية من خلال التركيز على أهمية وضع وتحديد الأهداف العامة بأبعادها الكمية والنوعية والزمنية لاستخدام أساليب وتقنيات التخطيط لتحقيق تلك الأهداف بما يتوفر في التخطيط من مرونة وقدرة للمستجدات الحالية والمستقبلية

السياسات الواجب اعتمادها للوصول لاستراتيجية الإصلاح الإداري والاقتصادي:

١. إعداد أدلة تنظيمية حديثة لاستخدامها كمراجع للمستويات الإدارية المختلفة تتضمن تحديد الواجبات والمسؤوليات وخطوط السلطة والصلاحيات والعلاقة بين الإدارات المختلفة من أجل خلق علاقات عمل واضحة تتفادى الازدواجية والتداخل في انجاز الأعمال.
٢. تطوير القيادات الإدارية وتعزيز التراكم المعرفي لديها من خلال إشاعة الأساليب الإدارية الحديثة في العمل وخاصة أساليب اتخاذ القرارات والتحفيز من خلال تطوير المهارات الإدارية والفنية عن طريق دورات تأهيلية وتطويرية تم التخطيط لها.
٣. إشاعة مفاهيم الديمقراطية والعمل الجماعي والمشاركة في اتخاذ القرارات لتعزيز القناعة والولاء لدى العاملين في منظمات الجهاز الإداري وتقليل مقاومة التغيير التي تصاحب عمليات التطوير والعمل على رفع الروح المعنوية.
٤. التركيز على اعتماد أساليب المحافظة على الموارد البشرية وتعزيز دورها في العملية الإنتاجية بما يشمل ذلك السعي إلى ربط الأجر بالإنتاجية وتطبيق معايير لتقويم أداء العاملين ومراعاة ظروف العمل وتحسين البيئة وتعزيز دور السلامة المهنية.
٥. العمل على وضع برنامج وظيفي شامل يحقق الاستثمار الأفضل لقدرات ومجهودات الموارد البشرية ويستند إلى مجموعة من الدراسات الشاملة من دراسات تخطيط القوى العاملة وتحليل الأعمال ووصف الوظائف واحتساب أعباء العمال واختيار العاملين وإعادة توزيعها وغيرها وصولاً إلى الارتفاع بمستوى الأداء الفردي والجماعي.
٦. زيادة فعالية العملية التدريبية بمختلف أنواعها وربط التدريب بتقويم الأداء وتعزيز حالات الإبداع والتطوير والعمل على وضع خطط تدريب تتناسب مع الاحتياجات التي تحددها منظمات الجهاز الإداري والتعاون

بين مراكز ومعاهد التدريب على تلبية تلك المتطلبات بمستوى علمي ومهني عال.

٧. الاهتمام ببرامج تقويم الشفافة والنزاهة والمساءلة الإدارية ومكافحة الفساد الإداري لتعزيز انتماء الموظف لوظيفته والتزامه بأخلاقيات وقيم العمل التي تعكس مستوى عاليا من الإخلاص والتفاني.

٨. استخدام التقنيات الحديثة في بناء قواعد المعلومات للإسهام في دعم عمليات وضع الأهداف وتحديد السياسة واتخاذ القرارات.

٩. تعزيز المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات الإنتاجية والخدمية تجاه المستهلكين لمنتجاتها وخدماتها من حيث النوعية والصلاحية وجودة الاستخدام وحماية البيئة من خلال الالتزام بشروط المحافظة عليها سليمة من التلوث والأضرار الأخرى.

١٠. تطوير الأساليب والإجراءات المعتمدة من قبل منظمات الجهاز الإداري لتتماشى مع متطلبات التطور والنهوض بالأداء وتقديم الخدمات للمواطنين.

١١. توفر المستلزمات اللازمة للتأهيل لتطبيق المواصفات القياسية في الإنتاج والخدمات.

١٢. تعزيز أواصر التعاون مع المنظمات والهيئات والمراكز المحلية والإقليمية ذات العلاقة لتنفيذ مشاريع إدارية مشتركة.

محاور استراتيجية الإصلاح الإداري والاقتصادي :-

تتمثل محاور استراتيجية الإصلاح الإداري بشكل عام بالنقاط التالية:

١. التنظيم وإعادة التنظيم.

٢. تنمية الموارد البشرية وتطويرها.

٣. تطوير نظم وأساليب العمل.

٤. إعادة النظر بالقوانين والتشريعات.

٥. رفع كفاءة الأداء وتطوير الجودة في إنتاج السلع والخدمات.

الجدير بالذكر أن اعتماد برنامج الإصلاح الإداري ليس يهدف الحد من ظواهر الفساد الإداري فقط وإنما الإصلاح يجب ان يهدف ايضا إلى مواكبة المستجدات العلمية المعتمدة في الإدارة من قبل معظم دول العالم.

أهمية الحوكمة في الإصلاح الإداري والاقتصادي:

إذا أردنا أن نختصر مفهوم الإصلاح الإداري سواء بالمعنى الجزئي الضيق أو بالمعنى الشامل الواسع نستطيع أن نقول بان هذا المفهوم يتراوح بين تنظيم الجهاز الإداري في الدول على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأهداف المرجوة منه أي انه يعني تنظيم هذا الجهاز من حيث أساليب وطرق العمل فضلاً عن تنظيم شؤون العاملين فيه.

أما المعنى الواسع فهو يذهب إلى المدخل الذي ينظر إلى الحكومة أو المجتمع كنظام يتكون من هياكل مختلفة تؤدي وظائف متنوعة وان هذه الهياكل مترابطة ومتناسقة فيما بينها وبالتالي فان أي خلل في أحدها يقود إلى اختلال الهياكل الأخرى مما يعني إن المفهوم الشامل يتمحور حول إدخال أنماط تنظيمية جديدة بحيث تلائم أنواع النشاط الجديد مع ادخال نظم وقواعد وإجراءات للعمل داخل هذه الأنماط الجديدة بالإضافة إلى تحقيق العلاقات الإشرافية والإدارية والاستشارية بين هذه التنظيمات من ناحية وبين التنظيمات الجديدة والقديمة من ناحية أخرى فضلاً عن توفير القيادات النشطة والواعية المؤمنة بهذه السياسات وكذلك التركيز على أهمية الموارد البشرية باعتبارها العنصر الحاسم في تنفيذها وإحداث التغيير المطلوب والتركيز المكثف على أن تكون مخرجات منظمات الجهاز الإداري تتسم بالتنوع والجودة لتحقيق المساهمة الفاعلة في الارتقاء بمستوى الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية نستطيع أن نستنتج من المعنى السابق أن الهدف الأساسي لعملية الإصلاح الإداري هو نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها بفعالية عالية وبالمحصلة النهائية تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للفرد والمجتمع.

وبعد هذا المستوى من التحليل، يمكن أن ننظر إلى هذه النتيجة من منطلق مفهوم الحوكمة ولا يخفى علينا أنها بأبسط التعابير لا تتعدى وجود نظم معينة تحكم العلاقة بين الأطراف الأساسية التي تؤثر في الأداء بشكل عام أي أنها تشمل مقومات معينة لتقوية المؤسسة ودورها وتأثيرها في المجتمع على المدى البعيد وكذلك إذا أردنا التأكيد على هذا المفهوم نقول بان ظهور مفهوم الحوكمة ابتداء كان في أعقاب الانهيارات الاقتصادية

والأزمات المالية وتزايدت أهمية هذا المفهوم في إدارة المنظمة عموماً نتيجة للاتجاه العام في التحول باتجاه النظم الرأسمالية التي يعتمد فيها بدرجة كبيرة على الشركات الخاصة لتحقيق معدلات مرتفعة من النمو الاقتصادي هذا المفهوم بمعناه الواضح، والذي يشير إلى الترابط بين مفهوم الحوكمة والإصلاح الإداري سواء من حيث المسببات والإجراءات أو من حيث الأسس والأهداف وكذلك يمكن رصد وجود تفاعل وتغذية عكسية فيما بين الآليات المعتمدة في تحقيق كل منها فالإصلاح الإداري ونظام الحوكمة تعني في جوهرها التغيير باتجاه التقدم والتطور وباتجاه تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية وعليه يمكن تلخيص دور الحوكمة في الإصلاح الإداري من خلال المبادئ الأساسية لهذا المفهوم وضرورة تطبيقها على كافة مفاصل الجهاز الإداري في النظام الإداري للدول ، تحقيقاً للأهداف الكلية وانطلاقاً من تأثير تلك المبادئ الأساسية جوهرياً بعملية الإصلاح الإداري سنتطرق الى مثال العراق لنرى المنهج التاريخي لتطور هذا المفهوم :-

التطور التاريخي لمنهج الحوكمة في العراق كإنموذج :

أن ضمان حقوق الملكية سواء كانت عامة أو خاصة يستند إلى التشريعات النافذة لتنظيم العلاقات بين الأفراد فيما بينهم أو بين الأفراد والدولة أي ما يسمى بالعقد الاجتماعي بين الاطراف المتعاقدة ، يشهد التاريخ بان العراق من أول البلدان الرائدة و منذ أقدم العصور في مجال إصدار التشريعات ولعل مسألة حمورابي خير دليل على ذلك ، أن تطبيق الحوكمة في العراق يعد وسيلة ناجحة لأجراء إصلاحات أداريه شاملة في أجهزة الدولة وقد يكون من المناسب بمكان تكثيف الجهود باتجاه تطوير التشريعات وبما يضمن مواكبة التطورات الحاصلة في العالم ، وبما يصب في المحصلة النهائية باتجاه الحفاظ على ممتلكات وموارد بل وتطويرها واستخدامها بالشكل الأمثل فضلاً عن تفعيل دور المؤسسات الرقابية ، أن من ابرز المهام المطلوبة لتطبيق حسن للحوكمة في العراق او غيره من الدول ، يتجسد في الحفاظ على الممتلكات العامة ، وبالتالي فان تفعيل دورها ودعمها وضمن استقلاليتها والمهنية التي ترتبط بها ، يعني التطور باتجاه الحفاظ على المال العام وتنميته، كما لا يفوتنا في هذا المجال التأكيد على دور

المجتمع المدني والإعلامي في الرقابة إذ أن الارتقاء بثقافة المجتمع يجعل منه خير رقيب على المال العام ، أن نظام الحوكمة بما يمثله من قوانين وتعليمات وأسس يمثل في حقيقته اتجاهاً إصلاحياً يوفر أساساً ثابتاً وثقة كاملة للمتعاملين مع مؤسسات الدولة المختلفة بحيث يوفر هذا الأساس ضماناً للجداى الاقتصادية المستهدفة من تعاملاتهم المختلفة.

سبق وان خطى العراق خطوات ثابتة بهذا الاتجاه إذ تمثلت في تشريع العديد من القوانين التي تنظم العلاقات بين كافة الاطراف في النشاط الاقتصادي ومنها قوانين مثل (قانون الاستثمار وقانون الشركات العامة) فضلاً عن تطوير العديد من القوانين المختصة في مجالات العمل النوعية ومنها تحرير القطاع المصرفي وإصدار القانون الجديد للبنك المركزي العراقي والمصارف، وكذلك اعتماد معايير وقواعد التدقيق والمحاسبة الدولية الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية مثل الانتوساي (منظمة المعايير الرقابية في أمريكا اللاتينية) والاسوساي (منظمة المعايير الرقابية في آسيا) والا فروساي (منظمة المعايير الرقابية في أفريقيا) وتكييفها عن طريق مجلس المعايير العراقي بما يتلاءم وخصوصية البيئة العراقية.

خلاصة الفصل الاول

أن التأثير المتبادل بين مؤسسات الدولة والبيئة المحيطة لها والتي تعمل ضمنها يستوجب الاهتمام بها والتركيز على الأبعاد الاجتماعية الناتجة عن عمل المنظمات السياسية والاقتصادية داخل المجتمعات بهدف تعظيم الفائدة المتوخاة من عملها وتحقيق أهدافها و تقليل الآثار السلبية التي قد تنتج عن ذلك إلى أدنى الحدود الممكنة، أن نظام الحوكمة بما يكفله من توفير المعاملة المتكافئة لجميع أفراد المجتمعات يمثل في حقيقته اتجاهاً إصلاحياً من خلال تحديد الحقوق والواجبات وبما ينمي الشعور الوطني والولاء لعموم أفراد الشعب.

ويعد الإفصاح من المبادئ الأساسية التي أشارت إليها المعايير المحاسبية الدولية بمثابة تطوير الأسس والقواعد المعتمدة وخصوصاً في التدقيق والتي أشارت إليها مبادئ الحوكمة وهو ما يتعلق بالإعلان عن نتائج أعمال بشكل عام فضلاً عن إعلان الأهداف التي تسعى المنظمة إلى تحقيقها بشكل واضح ودقيق والتي تصب في المحصلة النهائية باتجاه تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية العليا حيث أن من المبادئ الرئيسية الذي يجب الاتفاق عليه والعمل لتحقيقه هو (مبدأ الشعب أولاً) ويمكن تحقيق ذلك من خلال إعلان البيانات المالية والمركز المالي لتلك المؤسسات وفي أوقاتها المحددة بالإضافة إلى المؤشرات الإحصائية الأخرى وحسب خصوصية كل نشاط وبما يؤدي إلى تكوين صورة واضحة لدى المعنيين والمهتمين بخصوص تلك المؤسسات كما يستوجب هذا الاتجاه أيضاً الإفصاح عن جميع المزايا العينية والنقدية التي يتمتع بها القائمون على الإدارة في تلك المنظمات ومدى تطور المركز المالي لهم بالإضافة الى المخاطر التي قد تتعرض لها أعمال المنظمة المعنية والتي قد تحول دون تحقيقها لأهدافها المعلنة وتعزيزاً لذلك تقوم المنظمة أيضاً بالإفصاح عن الإجراءات والهياكل التي اعتمدتها للسير بخطى واضحة وثابتة باتجاه تطبيق متطلبات الحوكمة والمرحلة التي تم الوصول إليها.

إما الشفافية فهي تضمن اطلاع الشعب على كافة المعلومات والوثائق الخاصة بعمل أجهزة الدولة بما ينمي فرصة جديدة لتكوين صورة واضحة

عن عملها والأهداف التي تسعى إلى تحقيقها ومما تجدر الإشارة إليه إن الإفصاح والشفافية لا تشمل كافة المعلومات عن المؤسسات والعاملين فيها وإنما الجزء الذي لا يتعارض مع خصوصية عمل هذه المؤسسات التي من شأنها إلحاق إضرار بها أو بالعاملين فيها لذا نرى إن من الضروري تحديد كافة المعلومات التي يتطلب الإفصاح عنها لتجنب سوء استخدامها من قبل الجهات الأخرى والأخطاء التي قد تقع نتيجة إعلان هذه المعلومات، إن الواقع الحالي الذي تعمل فيه مختلف أجهزة الدولة من دوائر وحكومية أو شركات عامة قد حدد إدارتها من جهة معينة كالمدير أو مجالس الإدارة وفي كلتا الحالتين فإن الإدارة سواء كانت شخص محدد أو مجلس ستكون هي المسؤولة الأولى عن درجة تحقيق الأهداف الشركة وعملاً بالمبدأ الإداري (الإدارة بالأهداف) أو (الإدارة بالنتائج) ويمكن قياس مدى نجاح الوحدة الاقتصادية وكفاءتها بمدى تحقيقها للأهداف المرجوة منها مع ملاحظة التأثير على الجوانب الأخرى حيث سبق وأن أسلفنا إن المؤسسة كنظام تعمل ضمن بيئة معينة تؤثر وتتأثر بها باستمرار.

الفصل الثاني قضايا إدارة الأرض

الملكية والحيازة في التشريع الإسلامي تمهيد :

بادئ ذي بدء لابد من الفهم ان الملك في الإسلام لرب العباد " الذي له ملك السماوات والأرض ولم يتخذ ولدا ولم يكن له شريك في الملك" (الفرقان ، ٢) وما انتفاع البشر الا من ضرورات الخلافة المتنامية " واذ قال ربك للملائكة اني جاعل في الأرض خليفة ... " (البقرة ، ٣٠) فالملك مؤقت ما دام الإنسان على الأرض جوهره ملكه سبحانه ، وهذا الملك المؤقت له اعتبار كبير في الإسلام قال (ص) (لا تحاسبوا ولا تتاجشوا ولا تباغضوا ولا تدابروا ولا يبيغ بعضكم على بعض وكونوا عباد الله اخوانا ، المسلم اخو المسلم لا يظلمه ولا يخذله ولا يحقره التقوى ها هنا ويشير الى صدره ثلاث مرات وحسب امرئ من الشر ان يحقر اخاه كل مسلم على المسلم حرام دمه وماله وعرضه) وقال (ص): (من اقتطع شبرا من الأرض ظلما طوقه الله اياه يوم القيامة من سبع ارضين).

هناك قاعدتين رئيسيتين لأثبات الملكية ، وكلتاها خلافيتين في نتائجهما بين الفقهاء : الاولى تتعلق في مفهوم الحاجة ، والثانية هي السيطرة ، فبالنسبة للحاجة فان المشرع له قاعدة وهو انما يملك لأجل الحاجة وما لا حاجة فيه لا يشرع فيه الملك ، وقاعدة الحاجة هذه يجب ان لا تتعارض مع حديث الرسول صلى الله عليه واله وسلم ((لا ضرر ولا ضرار)) .

اما بالنسبة للقاعدة الثانية وهي السيطرة : فالشريعة تستثمر السيطرة في المالك فالأعيان إذا لم ينتفع بها لابد ان تصان وتعديل وتبنى وتهدم ، فلن تكون مفيدة لمستخدميها ، أي ان أي عين لابد وان يسيطر عليها فريق له الانتفاع والتصرف السائع شرعاً لا ينازعه فيه منازع لان الانتفاع لا يكتمل بالتنازع بين الناس ونشير في هذا الصدد ان اغلب تعاريف الملكية ، ان لم

تكن جميعا ، تتبنى قاعدة السيطرة أو حق التصرف أو المقدرة على التصرف كشرط للملكية

أي ان قاعدتي الحاجة والسيطرة دون ضرر بالآخرين هما مدخلان لابتداء الملكية ، والملك إما أن يكون ملك تام أو ملك ناقص ، والملكية الكاملة تكون، ابتداء بامتلاك الرقبة وامكانية التصرف بها بالبيع أو الهبة وهذا أول حق بالملكية بينما امتلاك الانتفاع بها يعتبر ثاني حق من حقوق الملكية وان يمتلك حق السيطرة عليها هو الشكل الثالث من حقوق التملك ، اما صور انتقال حقوق الملكية فيمكن ان تتم من خلال :

أ. الانتقال مثل الإرث والهبة والبيع .

ب. الاحياء .

أن حقوق ملكية العقار والأرض في الدين الإسلامي تعتبر حق كامل ، تشمل الحقوق الثلاث معا "الامتلاك والانتفاع والسيطرة " وهو بذلك يختلف عن حق الملكية في القوانين الغربية الاغريقية (الرومانية) الأصل ، فحق الفرد في الملكية فيها محدد بمحددات عامة ومتساوية ومسبقة ، فما يسمح للشخص أو يمنعه من التصرف بملكه سواء اكان بالبناء وتحديد الارتفاعات والتوسع على الطريق ونسبة التغطية هي محدّدات مسبقة لا تخضع سوى كانت بموافقة الجيران أو اتفاقهم أو بمعارضتهم .

اما في التشريع الإسلامي وهذه اضافته فقد خلقت بالضد من ذلك بان حقوق الملكية مختلفة جدا ومشروطة بقبول أو معارضة الجيران وخاصة المتجاورين وليس طرفا اخر أو امرا مسبقا من السلطة فحق السيطرة بالمنظور في القانون الغربي لطرف اخر غير المالك هو الدولة اما في الشرع الإسلامي فالحقوق الثلاثة التملك والانتفاع والسيطرة مملوكة لصاحب الملك وليس لأي طرف اخر .

ان الشريعة الإسلامية تستمد كيانها من القرآن الكريم والأحاديث النبوية الشريفة ، كما ان الأئمة الفقهاء الأربعة ابا حنيفة والشافعي ومالك وابن حنبل كانت لهم مدارس واءاء ، لا يختلف فيها الجوهر وانما اختلفت في

وسائل التطبيق والممارسة لاختلاف الزمان والمكان ، والشرعية الإسلامية ليست أساسا نظريا لا تطبيق له ، وانما هي وسيلة حياة ومنهج يؤثر في جميع نواحي الحياة اليومية وتقوم السلطة الرشيدة ((الحكومة)) بفرض تنظيماتها المستمدة من الشريعة من اجل خير وسعادة ورخاء أبناء المجتمع الإسلامي، ولذلك فان أي قوانين أو نظم أو لوائح أو توجيهات إدارية مستمدة من الشريعة الإسلامية لابد ان يكون لها - من داخلها - قوة التنفيذ وسلطاته بما يتبع ذلك من ثواب وعقاب للمستجيب والمخالف .

أنماط ملكية وحيازة الأرض في التشريع الاسلامي :

ان الشريعة الإسلامية تضمن للمسلم حق تملك الأرض واستثمارها والاستفادة بها وبنجاحها اما عن طريق ملكية حرة ، أو عن طريق حق الانتفاع بها أو حق ملكية العقارات القائمة على الأرض كلها أو بعضها ، وتختلف بطبيعة الحال واحدا عن الآخر وتترتب على كل منها مسؤوليات وواجبات على المالك من جهة ، وعلى المستأجر المنتفع من جهة أخرى ، لان الأصل هو الانتفاع بدون الحاق الضرر بالغير وتعتبر اشهر أنواع الملكيات في الدولة الإسلامية هي :

أ. الأرض الملك :

وهي اعم أنواع الملكيات الخاصة ، وتسمى الملك الحر ، للمالك فيها ان يتصرف كيفما يشاء وتؤول الى الورثة الشرعيين بعد وفاته ، وهي اما تملك عن طريق الشراء أو التوريث ، أو وضع اليد أو الهبة أو المنحة أو الإهداء .

ب. الأرض الميري:

وتسمى أيضا في بعض النصوص القانونية و الادبيات بالأرض الاميرية ، أو الأرض الحكومية ، وهي ارض فضاء عادة تملكها وتديرها الدولة نتيجة لعدم تملك احد الأفراد لها ، وهي ارض عامة ، غالبا ما تكون وبتموضع حول مناطق النمو الحضري وفي الصحراء والغابات والمناطق الطبيعية ومناطق سواحل وجزر البحار والانهار .

ج. الملكية الجماعية

ويوجد فيها عدة انواع تتفرع عنها نذكر اهمها :

١. الأرض المشاع : وهي مفهوم مستخدم قديما ،يرجع تاريخها الى ما قبل فترة الإسلام استخدم في الكثير من المجتمعات البدوية والقبلية ، وقد استمر هذا النمط كذلك في عصر فجر الإسلام ، حيث كانت القبلية أو فرق من الجيش تمتلك ما يسمى ((بالخطة)) بصورة جماعية ويقوم هذا النوع من التملك على انه لا يملك احد من المشاركين مساحة محددة في الأرض ولكنه "يملك بقدر حصته في كل جزء منها " .

٢. الأرض ذات الملكية الجماعية : هي الأرض التي تملكها مجموعة بالمشاركة ويملك كل واحد فيها جزءا محددا تقدر بمساحة من الأرض وهذا النوع من الملكية يساعد كثير على عدم تجزئة الأرض للاستفادة من المساحات الكبيرة كما انه يساعد على تخفيض التكاليف وتشجيع المشروعات الإنمائية كبيرة الحجم وبما لا يفتت الحياة .

٣. الأرض الوقف (الاحباس والحبوس) : ويرجع تاريخها الى أيام الرسول (صلى الله عليه واله وسلم) وهي ارض موقوفة ((محبوسة)) له سبحانه وتعالى من اجل أعمال الخير وهي نوعان ، وقف اهلي ، ووقف خيري ، وتتميز عن غيرها بانها لا يمكن ان تباع ولا تشتري ولا تورث ولا ترهن وان كانت الحقوق فيها يمكن توريثها ويوزع دخلها حسب وصية الواصي الواقف .

٤. الأرض الحكر : وهي الأرض التي يؤجرها مالکها لمدة زمنية طويلة (٥٠ - ٦٠ - ٩٩) عاما على سبيل المثال ، وتكون تحت شروط إيجابية وانمائية وتعطي المؤجر صلاحيات واسعة في استخدام واستثمار هذه الأرض بما يتفق مع نص التعاقد وينتهي حق الانتفاع بها بانتهاء العقد وليس بوفاء الملك .

الاسس التشريعية لادارة الارض الحضرية

تعاملت الشريعة الإسلامية مع الأرض الحضرية وهي الاراضي التي تقع داخل حدود تصاميم المدن والقصبات العمرانية ، كما ان كثير من مخططي المدن يعتبر كل ارض تقع ضمن الحدود البلدية للمدن او ضمن ما يسمى بمرحلة التوسع المستقبلي وقيد التصميم ، هي اراض تخضع للشروط الحضرية والبلدية، فمن خلال تحديد حقوق وواجبات الأطراف المعنية بها مباشرة فهناك :

- حق السيطرة الذي يمثل وجود القدرة على التصرف بالأرض الحضرية دون استخدامها أو تملكها أو التوسع عليها .

- حق الاستخدام وهو الذي يعني الاستغلال باستخدام الأرض الحضرية دون التمتع بحق الملكية أو السيطرة .

- حق الملكية والذي يعني ملكية الرقبة فقط أو المقدره على نقل الملكية ، كالأراضي الاميرية أيام الدولة العثمانية .

ومن خلال هذه الحقوق الثلاث امكن وضع خمسة احتمالات رئيسة للمسؤولية ، وقد سميت بالنماذج الاذعانية ويشير الى ذلك (الدكتور مخطط المدن السعدي) * بان الأرض الحضرية ليس لها أي خيار أو موطن في الوضع الذي هي فيه وانما هي مرغمة على هذا الوضع وهذه النماذج تفسر الآلية التي تعاملت الشريعة الإسلامية من خلالها وبمرونة لافته للنظر، مع المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية التي ميزت المجتمعات الإسلامية المتعددة الأعراق .

وكما هو معروف فان القاعدة القانونية يجب ان تسير بل وتتساير مع ظروف المجتمع فان تقدم تقدمت وان تأخر تأخرت تبعا لذلك ، لان القواعد القانونية

*السعدي، سعيد جاسم ، مهندس ومخطط مدن عراقي معروف يعد من جيل المخططين المعاصرين لديه أطروحات قيمة في الإدارة الحضرية وقضايا الأرض والحيازة ، ولديه أطروحة مميزة في ادارة الأرض الحضرية في مدينة بغداد ، رسالة دكتوراه ٢٠٠٣، كما عمل في أمانته العاصمة بغداد ، كمدير عام لدائرة التصاميم و لفترة طويلة.

تكون حيثما وكيفما يكون عليه واقع الحال ، وقد تمثل سبب فشل الكثير من القوانين والتشريعات الحضرية كونها كانت قوانين مستوردة لم تراعي في تشريعها وتطبيقها الظروف المحلية ، الآن يبدو هناك توجهات من مخططي المدن المحليين لاستنباط القوانين من البيئة التقليدية لإعادة استخدامها في البيئات المعاصرة ، الكثير من المخططين المكانيين من الاقتصاديين والاجتماعيين والمهندسين المعاصرين ومنهم الدكتور السعدي ، يروون ان أعراف البيئة التقليدية هي حقل كبير من تراكم لتجارب السكان لمئات السنين لا ينبغي تركه ، ولابد من الاستفادة منه باستخلاص القوانين والتشريعات الخاصة بالأرض الحضرية .

يمكن لأي من البرامج التي تهدف الى التعامل مع الأرض الحضرية الاستفادة من الأنماط والنماذج التي أثبتت قدرتها على استيعاب متغيرات اقتصادية واجتماعية وجغرافية اتسمت بالتنوع ، وقد ضمنت الشريعة الإسلامية للمسلم حق تملك الأرض واستثمارها والاستفادة بها وبنجاحها اما عن طريق ملكية حرة ، أو عن طريق الانتفاع بها أو حق ملكية العقارات القائمة على الأرض كلها أو بعضها وتختلف بطبيعة الحال واحدا عن الآخر .

وتترتب على كل منها مسؤوليات وواجبات على المالك من جهة وعلى المستأجر المنتفع من جهة أخرى لان الأصل هو الانتفاع بدون الأضرار بالغير

ومن الخطأ بمكان ان هذا المدى الواسع من الحقوق في الملكية بلا حدود فحدودها في المبدأ الثاني الذي قامت عليه المدن الإسلامية وهي قاعدة لا ضرر ولا ضرار .

قاعدة لا ضرر ولا ضرار :

وهو حديث مشهور عن المصطفى (صلى الله عليه واله وسلم) رواه احمد وابن ماجة والأصل في هذا الحديث جلب المنفعة وابعاد الأذى ، وقال أبو داود عنه بأنه أحد خمسة أحاديث يدور عليها الفقه ، وهنالك تفسيرات فقهية كثيرة لهذا الحديث فالضرر في اللغة كما أوضحه ابن منظور يقع ضد النفع ، ومعنى قوله لا ضرر أي لا يضر الرجل أخاه وقوله لا ضرار أي لا

يضر كل واحد منهما صاحبه فالإضرار منهما معاً، والضرر فعل واحد ومعنى قوله ولا ضرار أي لا يدخل الضرر على الذي ضره ولكن يعفو عنه لقوله تعالى ((ادفع بالتي هي احسن فإذا الذي بينك وبينه عداوة كأنه ولي حميم)) قال ابن الأثير لا ضرر أي لا يضر الرجل أخاه فينتقصه شيئاً من حقه والضرار فعال من الضرر أي لا تجازيه على اضراره بإدخال الضرر عليه .

ويفسر ابن الرامي الحديث لا ضرر أي لا يدخل على أحد ضرر وان لم يتعمده وقوله لا ضرار أي لا يضر أحد بأحد ، فالضرر ما قصد الإنسان منفعة نفسه فكان فيه ضرر على غيره وان الضرار ما قصد الأضرار بغيره، قال تعالى " والذين اتخذوا مسجداً ضراراً وكفراً ... " (التوبة ، ١٠٧) لقد استنبط الفقهاء قواعد عدة من هذا الحديث منها الضرر الذي يزال ، والضرر الذي لا يزال ، الا ان بمثله ، إذا تعارضت مفسدتان روعي اعظمهما ضرراً بارتكاب اخفهما وهذه القاعدة تدل على وجوب دفع الضرر قبل وقوعه وفقاً لأصل المصالح السياسية والشرعية كشرع الجهاد لدفع شر الأعداء والضرر على اوجه كثيرة ينحصر في قسمين قديم ومحدث فالقديم ينقسم الى قسمين منه ما يكون قبل التأذي ومنهما يكون بعده فيما كان من الضرر الذي يكون قبل التأذي فلا يغير عن حاله وان اضر بجيرانه باتفاق ، لأنه ضرر دخل عليه وما كان من الضرر الذي يكون بعد التأذي ويطول زمانه فممنه ما يستحق منه ما لا يستحق وان طال زمانه .

والضرر في المسائل العمرانية مثلاً بناء حمام في ملك نفسه عند جاره مما قد يؤثر في حائط الجار والاضرار هو ما قصد به الإضرار كفتح نافذة لا يمكن الاستفادة منها .

نشير هنا الى قول الشاطبي الذي رأى ان الشريعة كاملة وما بقي فيها هو تنزيل الجزئيات على الكليات فيما لا نص فيه ، اما الحدود التي يجب عدم التجاوز عنها فواضحة تتواجد في المسألة مدار البحث ذاتها ، لا اشتطاط ولا غلو وضمن إطار الشريعة العام ، ولعدم تواجد أنظمة بنائية كتلك الموجودة الان كان القانون السائد هو عدم الإضرار والحرية والاباحة داخل

حدود الملك ، وما هو مباح قد يصبح غير مباح اذا كان استعماله اذا لغرض الاضرار ، كما ان حقوق الارتفاق موجودة في الإسلام في إطار المحبة والتفاهم والاتفاق وعدم الإضرار ولكنها غير الزامية اما ان كان القصد من استعمال الحق الإيذاء فالأمر مختلف وان لا تعمم بإكراه كل مالكي حق الارتفاق عليها وانما منحت في حالات خاصة جدا يؤخذ منها المقصد الشرعي كعموم وليس النص القانوني جلبا للمنفعة ودفعاً للضرر .

ان الاسس التي قام عليها التخطيط المادي للمستقرات الإسلامية وعلاقة التكوينات العمرانية بعضها ببعض الآخر والتغيرات التي تطرا عليها اثار اليها ابن الرومي في كتابة " الاعلان بأحكام البنين " وما عرضه فيها من مسائل واحكام فقهية وضحت الاسس والقواعد التي حكمت اعمار الارض ، وهي توازي من وجهة نظر المقارنة ما يسمى بالقانون المدني Civic Law الذي يحكم حركة العمارة والانشاء في مدن الحضارات الأخرى .

الحقوق في الشريعة الإسلامية :

وردت كلمة الحق في الفقرتين السابقتين ولا بد من توضيح معناها في التشريع الإسلامي اذ ان الشريعة الإسلامية تنظر الى الحق نظرة مختلفة (عن النظرة الرأسمالية أو الاشتراكية مثلا) فهي تقسمها الى قسمين:

الأول: هو حق الفرد ويشمل جميع الحقوق التي تتعلق بها مصالح الأفراد

الثاني: حق الله وهو حق التمتع فيما يتعلق بالصالح العام.

ولان الحق في نظر الشارع حق إذا اقره الشارع وان الشريعة أساس الحق وليس الحق أساس الشريعة وان يكون استعمال الحق موافقا لقصد الله في التشريع والا كان مناقضا للشرع وان الفرد كالجماعة كلاهما يختص بحقه ، أي ان الأصل في الحق التقييد لان الحق منحة الشارع فهي مقيدة بما يقيد الشارع ابتداء ، وان الحق ليس غاية في ذاته بل وسيلة الى مصلحة شرع الحق من اجلها .

فالتشريع الإسلامي يتمركز حول القيم والقوانين التي تتواجد لفهم وإدراك أهداف ذات القيم ، فالمقاصد الشرعية العلم الذي طوره الشاطبي وابن القيم الجوزي هي الأمر الذي يجب عدم التجاوز فيه فثبات القيم يؤدي إلى التكامل في تفاصيل التطبيق والجمود في التفاصيل يتعارض ويحجب القيم الأساسية والمبادئ التي تتواجد في الأحاديث مثلاً (لا ضرر ولا ضرار) .

ومن المبادئ الأساسية التي حافظت على أهداف الشرع الإسلامي (مبدأ عدم إساءة استعمال الحقوق) فكما أوضح أبو حنيفة وابن انس المبادئ لتطبيق الحقوق بانها مسموح فقط للوصول إلى الغرض الذي تتواجد فيه الحقوق وان استعمال الحق يصبح غير شرعي عندما يسبب ضرراً بينا للغير، وعملاً بالمبدأ الإسلامي (التكافل ، الإحسان ، الإصلاح ، عدم إساءة استخدام الحقوق) فان استخدام الملكية يكون مقترناً بحاجات المجتمع ويمنع الشخص من استخدام ملكيته إذا سبب أذى بينا للمجتمع والعامّة .

ويتواجد في الشريعة مفهوم حضاري بل وحضري واضح يفرضه الحديث (لا ضرر ولا ضرار) وهو وان لكل فريق في البيئة المكانية له الحرية في التصرف إذا انعدم الضرر، وان تفسيرات الفقهاء تتعامل مع الأفعال الضارة بالغير خارج حدود العقار وليس داخله أي ان حديث الضرر يرفض تدخل الجيران (مثلاً) أو السلطة البلدية في الشؤون الداخلية للفريق التي لا تتصل بالخارج فلا يحق لكائن من كان ان يمنع شخص من بناء غرفة في حديقة منزله إذا لم تثبت العلاقة بين هذا القرار وضرر الجيران ، فلإنسان التصرف داخل حدود ملكه إذا لم يضر بغيره بدون الاستئذان المسبق من أحد ، وبذلك فالتصرفات الوحيدة التي يمنع منها الفريق هي تلك التي تؤثر في اعيان الجيران مباشرة كوضع آلة تصدر اهتزاز يؤثر في حائط الجيران أو تلك التي تؤثر في الجيران أنفسهم كالنظر الى غيرهم من النافذة وبذلك يكون الحديث مصدراً للسيطرة على كل من الاعيان وتصرفت الأفراد بما يسمى بحق الشرفية.

وان الفرق بين التعسف والتعدي هو ان تصرف الفريق باستخدامه لحقه إذا آل الى الإضرار بالآخرين يعد تعسفا ، اما التعدي فهو الفعل غير المشروع اصلا ، فتصرف الفريق في التعسف مشروع في ذاته ولكنه معيب في مآله كان يقوم فريق بتعليق داره بشكل يقطع الهواء عن الجار فهو يعد تعسفا إذا تضرر الجار ، اما إذا اخرج جزء من مبناه الى ملك جاره فان هذا يعد تعديا على ملك جاره والتعدي يمنع باتفاق المذاهب وبالنسبة للتعسف فالسؤال ما هي حدود التعسف في المشاكل البيئية .

يقيد الحق بمقاصد الشريعة ومن هنا اتى الربط بينه وبين مقاصدها الخلقية كالبر والاحسان والرحمة والاخوة والتعاون والايثار والعفو ، وبين الحق وروح الشريعة كالعدل والمصلحة والقصد من جهة اخرى فيقول الامام الشاطبي ، قصد الشارع من المكلف ان يكون قصده في العمل موافقا لقصده في التشريع فقد يمنع شخص من التصرف في ملكه بحسب راي مالك وابن حنبل استنادا الى حديث الضرر مثلا . وقد لا يمنع من التصرف اخذا بالقياس حسب راي أبو حنيفة والشافعي وذلك حسب الحالة الخاصة ، وقد لا يمنع ابن حنبل التصرف في حالة معينة مع ان المشهور عنه المنع وقد لا يسمح أبو حنيفة والشافعي مع انهما اخذا بعدم المنع واستنادا الى الحالة المعينة .

الاحياء (احياء الاراضي الموات) :

هو المبدأ الذي يحكم عمليات عماره الارض في الإسلام كان الاحياء والاحياء في اللغة جعل الشيء حيا والموات تعني "هي الأرض التي لا مالك لها" .

قال (ص) (من عمر ارضا ليست لاحد فهو احق بها) ، واحياء الموات " ان يعمر الشخص الأرض أو البناء فتصير بذلك ملكه سواء كانت فيما قرب من العمران ام بعد سواء اذن له الامام في ذلك ام لم يأذن " وهذا قول الجمهور ، وعن ابي حنيفة لا بد من اذن الامام مطلقا وعن مالك فيما قرب وضابط التقرب ما يأهل العمران اليه خاصة من رعي ونحوه ، واحتج الطهاوي (سليمان بن محمد) للجمهور - مع حديث الناس بالقياس على ماء البحر والنهر وما يصادف في خير وحيوان فانهم اتفقوا على من اخذه أو صاده يملكه سواء اقرب ام بعد وسواء اذن الامام ام لم يأذن ، والاحياء

بالبناء للأعمار للغرض السكنى مثلا بإجماع المذاهب الإسلامية الخمسة المشار إليه فهو احق به ان لم يكن الموات مملوكا لاحد لقوله (ص) (من أحيا أرضا ميتة ليست لاحد فهو احق بها) وهي سنة سنها (ص) بعد دخوله المدينة لغرض زيادة العمران وتكثير الزرع فيها .

وعلى الرغم من اختلاف الجمهور في تحديد الأرض التي بالإمكان أحيائها كونها بعيدة عن العاقر ام قريبة وسواء اتفقوا على اذن الامام ام لا ، الا ان تأثير الاحياء كان كبيرا في حركة اعمار الارض واليتها في العالم الإسلامي ولا بد من الإشارة الى تعبير اخر ورد استعماله وبالذات عند تكوين المدن الجديدة وهو الإقطاع والإقطاع يختلف عن الاحياء وهو إقطاع الامام (الحاكم) المستقطع (الذي سيأخذ الأرض) قدر ما يتهيأ له عمارته من أرض ليست مملوكة لاحد ، والإقطاع نوعان إقطاع تملك وإقطاع استغلال .

وتؤخذ بالحسبان عند الاحياء عوامل ومتطلبات كثيرة مثل جغرافية الموقع والعلاقات الاجتماعية ومصادر المياه ، وهي ما يطلق عليه القيود Constraints ، ومن اهم ما يواجه منها المحيي هو احترام حقوق وحرية من سبقه في الاحياء كطريقهم ومسيل مائهم أي ان الفريق المحيي مجبر على الخضوع والتعامل مع القرارات التي اتخذتها الفرق المحيية السابقة له كقيود مؤديا الى تراكم القرارات، فكل قرار يتخذه محيي الأرض عند احيائه يعد قيذا على الفرق المحيية القادمة هذه الحالة تستدعي تقديم تعريف اخر هو الارتفاق .

الارتفاق :

الارتفاق في اللغة "ارتفعت بالشيء" أي انتفعت به ومرافق الدار مصادره من المياه ونحوه ورفقة كأرفقه وبرأي الحنفية ، جاء في البحر الرائق نقلا عن الذخيرة ان المرافق للدار ونحوها ما يرتفق به ويختص مما هو من التوابع كالشراب والطريق ومسيل الماء ، وفي جامع الفصولين ، فان "مرافق الدار حقوقها كالطريق والمسيل ونحوها " وهي حقوق مقررة على عقار لمنفعة عقار اخر مملوك لغير مالك العقار الأول فثبت لاحدهما على الآخر دون نظر إلى مالكةا وتسمى بحقوق الارتفاق وهي تسمية مستحدثة

وهي حق المجرى وحق المسيل وحق المرور ، وكلها حقوق مقررة على محالها سواء كانت مملوكة أو غير مملوكة وسواء أكان مالكها فلانا ام انتقلت الى ملك فلان اخر ، وتابعة ومقررة للأرض المنتفعة أيا كان مالكها لا تتغير باختلاف المالكين وهي حقوق دائمة (غير مؤقتة بوقت تنتهي بانتهائه) لازمة بالنظر الى مالك العقار المرتفق به فلا يملك انتهاءها ولكنها غير لازمة بالنظر الى مالك العقار المنتفع فيملك اسقاطها بتناوله عنها ويجوز التصرف فيها برأي المالكية والشافعية والحنابلة والجعفرية منفردة عن العقار المرتفق بها كما أجازوا إنشاءها نظير مال والتصرف في أجزاء معلومة منها كثلث أو نصف كما اتفقت المالكية والشافعية والحنفية والحنابلة على ان هذه الحقوق تقبل التوارث سواء أكانت تابعة للعقار المنتفع ام منفردة عنه لان الوراثة قهرية بحكم الشارع وليست تقبل التوارث الاختياري فلم تشترط فيها تثبيت حقوق الارتفاق برأي الحنفية بسبب الشراكة العامة لهذا كانت مرافق البلد العامة كالطرق والأنهار ومصاريفها محملة بحقوق ارتفاق لكل عقار أو باشتراطها في عقد معارضة فإذا باع شخص أرضا لأخر على ان يكون عليها حق المرور الى ملكية أخرى مملوكة له أو لغير المتعاقدين وتم العقد على ذلك ثبتت لتلك الأرض حق المرور على الأرض المبيعة وأجاز المالكية ثبوتها بعقد معارضة نظير عوض يدفعه المرتفق وثبوتها تبرعا بالعارية وهذا لان التبرع عندهم ملزم . ويرى المالكية ومن رأيهم الشافعية والحنابلة ان هذه الحقوق بعقد معاوضة استقلالا .

اما الانتفاع بالأرض الموات في حق من هذه الحقوق عندما تتعين لذلك فإذا أحيا انسان أرضا وسط أرض الموات وكان يمر الى أرضه التي أحياها من الأرض المحيطة بها ثم أحيا اخر ما يجاورها من الموات فان أحيا جميع ما يحيط بالأرض الاولى دفعة واحدة فان للأرض الاولى حق المرور على الأرض المحيطة جميعها فيمر مالكها اليها من اية جهة اراد ويجوز للمحيي الثاني ان يخصص له طريقا وان أحياها على دفعات فان حق المرور على الأرض الاولى على اخر قطعة احييت لتعيينها للمرور قبل احيائها .

آليات الأحياء :

توسع نمو المدن الإسلامية من خلال الأحياء (بكسر الحاء) والذي كانت تحكمه أربع قواعد هي :

أ- الاحتجار : ويعني تعليم "رسم حدودها" الأرض الموات أو الأرض المقطعة بغية البدء بأحيائها وقد ورد ان الرسول (ص) قال : " عادي الأرض لله وللرسول ثم لكم من بعد ، فمن أحيأ أرضاً ميتة فهي له ، وليس لمحتجر حق بعد ثلاث سنوات "

ب - شرط ادامة الاستغلال : يقول الفقهاء ان الملك لا يكون مرهونا بوقت معين عند ثبوت التملك ، فملكية الأعيان في الشريعة هي ملكية مؤبده ما لم يكن هناك سبب ناقل للملكية مثل البيع ، ولكن هناك استثناءات لهذه القاعدة بالنسبة للأرض التي تم احيائها ثم تركت حتى عادت مواتا فهي كالتي قبلها سواء ، " وقيل ان يملك هذا ، لعموم قوله : من أحيأ أرضاً ميتة فهي له ، ولان اصل هذه الأرض مباح ، فإذا تركت حتى تصير مواتا عادت الى الإباحة كمن اخذ ماء من نهر ثم رده فيه " .

ج - استثمار المجهودات : حيث لا بد لمن يقوم بأحياء أرض ما ، ومن وضع بعض المجهود للحصول على حق الاختصاص مثل بناء جدار أي ان مبدا الملكية باستثمار بعض المال أو المجهود قد يؤدي الى النزاع بين الناس وحين يقوم شخص ما بأحياء أرض يملكها اخر ظنا منه انها موات ، أو حتى عمدا للأضرار به ، ففي هذه الحالة ، فان مجهودات المستثمر في أرض غيره لا تضيع .

د - اذن الامام أو السلطات : كان حديث الأحياء للرسول (ص) موافقه منه على احياء الأراضي القريبة أو البعيدة عن العمران كونه اماما حاكما في حينه ، الا انه يأخذ صفه التشريع العام في نفس الوقت فإذا اخذنا الراي الأول وهو ما اتجه اليه الامام ابي حنيفة وبعض فقهاء المذهب الحنفي ، كان شرط اذن الامام شرط وجوبي، تجنباً للنزاع بين الأفراد والجماعات واتجه فقهاء اخرون الى التفريق بين الأراضي المجاورة للعمران والتمدن الحضري والبعيدة عنه مثل الامام مالك الذي اشترط اذن الامام للمجاور للعمران غير

ان الذي طبق في المدن الإسلامية في الغالب هو رأي جمهور الأئمة مثل الشافعية واحمد بن حنبل وابي يوسف ، الذين رأوا ان أحاديث الاحياء واضحة ويجب ان لا يشترط اذن الامام لامتلاك الأرض المحيا وان سنة الاحياء هذه والتي تم شرحها ليس لها وجه واحد فاحتمالاتها كثيرة ، وتعتمد على الاسبقيات على المواضع فيها الا انه بالإمكان استخلاص ما يأتي منها :

١. للمحيي الحرية التامة في الاحياء على أي ارض موات .

٢. على المحيي أن يراعي القيود السابقة له من ناحيتين :

(أ) احترام حرية الملكيات السابقة وعدم الإضرار بها من حيث عدم التعدي على ملكيتها واحترام قراراتها فهي قد حازت قبله (كتواجد نافذة تشرف على ملكه)

(ب) الاتفاق مع الملكيات السابقة حول حقوق الارتفاق له ولتلك الملكيات .

ان القيود التي تواجه المحيي كمحددات في سنة الاحياء ليست كتلك التي تتواجد في القوانين الغربية اذ لا شان للسلطة المحلية من قريب أو بعيد شأنها فقط ان حدث نزاع وتم اللجوء الى القضاء ، وان الفصل في المسألة المتنازع عليها كما يشير الكثيرين ، بانها مجموعة سلوكيات تتم في إطار خلقي مفعم بتقييد الحق شأنها مبدا لا ضرر ولا ضرار والحرية في الملكية وقد كانت هذه السنة السبب التشريعي الأول في الإسلام المؤدي الى العضوية في نسيج المدينة .

ان مجموعة السلوكيات هذه أوجدت نوعا من العلاقات الاجتماعية والاتفاقات بين الناس اساسها الاخلاق الحميدة من احسان واصلاح ومودة وكانت محددا أشمل من ان يكون عمرانيا فحسب ، وانما هو محدد عمراني سلوكي ، مداه المادي واسع جدا لكن مداه الخلقي اشد تحديدا لكل تصرفات الإنسان ، وقد اتفق اكثر الباحثين على وجود هذا النوع من العلاقات والاتصالات الخلقية الأصل في مدن الإسلام وكونها السبب الاكثر تأثيرا في صياغة نسيجها .

الابعاد الاجتماعية والاقتصادية في ادارة اراضي المدن الإسلامية:

اعتاد بعض الكتاب الأوربيين التشكيك في وجود مفهوم اسلامي لتخطيط وادارة المدن والتعامل مع الأرض الحضرية متناسين الفارق الجوهرى بين الظروف الجغرافية والعوامل المناخية وطبيعة عمليات التحضر ، بمعنى الانتقال من البداوة الى سكن المدن ، بين الغرب والشرق فيذهب اوليج جرابا الى ان : المدينة الإسلامية ليست غير سلسلة من الصراعات بين اقطاب متنافرة غير قابلة للامتزاج في اغلب الاحيان وهي خاضعة لمتغيرات الزمان والمكان اكثر منها كيانا اجتماعيا وعضويا خاضعة لمنهج التطور الاجتماعى والاقتصادى، وانه إذا كان قد طرا على مجريات التحضر في المدن الاسلامية بعض التطور في الفينة بعد الفينة ، فان مرد ذلك الى نزوات الحكام .

ويرون كذلك ان المدينة الإسلامية كانت تقتصر الى نظام المجالس البلدية بمفهومها المعاصر وفي هذا الصدد "يشير السعدي" انهم تناسوا بان العبرة ليست في شكليات التنفيذ بقدر ما هي في جوهر تخطيط وإدارة ارض المدينة ونموها، فلم يكن تخطيط المدينة الإسلامية يتم دفعة واحدة لكافة الأراضي الداخلة في حدودها بأعداد مخطط عام لها، كما لم يكن يتم كما يزعمون بطريقة عفوية ، بل كان يجري وفق مستويين الأول وهو ما يسمى بـ " التخطيط الواعي " وهو أسلوب كان يطبق حين البدء في إنشاء المدينة منصبا على تخطيط إطار المدينة العام ، ويشمل أسوارها وبواباتها المتصلة بطرق القوافل وبالقصبة التي تخترق المدينة من أحد طرفيها الى الطرف الآخر وتمر بقلب المدينة الذي يضم المسجد الجامع وقصر الخليفة أو الحاكم ومن حوله قصور ودور عليه القوم والقلب الاقتصادي للمدينة ممثلا بالأسواق ، اما المستوى الثاني وهو " التنفيذ التلقائي " الذي يشمل الطرق الفرعية والمساكن المتكاثرة على مر الزمن ، فهو وان كان يتم بطريقة تلقائية، أي بلا تصاميم مسبقة الا انه كان محكوما بعاملين : "العرف الحتمي، والتخطيط والعمارة" معا في ابعاد الفراغ الثلاثة طبقا لظروف ما قد يستحدث من بنيان وفي الحقيقة فان العرف المتبع في بعض قواعد التعامل مع الارض الحضرية في المدينة العربية والاسلامية ، مثل مراعاة العوامل

الجوية ومتطلبات الامن والناحية التعبيرية الجمالية، مطبقا في كلا المستويين الواعي والتلقائي فكانت الشوارع والحارات تخطط متعرجة ضيقة لان المساكن والقصور والمباني العامة تضم افنية وحدائق تستقبل الشمس والهواء من ساحاتها الداخلية التي لا تجعلها في حاجة الى الشارع المتسع وتناولت بعض الادبيات موضوع عمارة ارض المدينة العربية والاسلامية فذكر المقريري في كتابه " المواعظ والاعتبار بذكر الخطط والآثار " خلال القرن الخامس عشر ، وصف تفصيلي لأحدى العواصم الإسلامية الكبرى وفي ذات الشأن يقول "العمار"* في بحث عن مفهوم الادارة الحضرية في فلسفة الحضارات القديمة والفكر المعاصران تأمين النظم التي تؤمن الحماية والاستقرار فقد تطورت نظم التفكير في كيفية السيطرة على السلوكيات العدائية المرتبطة ببيئة مهيمنة إلى السلوك المتحضر وبيئة مهيمنة عليها، ومن هنا يصف الكاتب بان الفترات التي تلت هذه السلوكيات بأنها مرحلة ظهور النظام المخطط في إدارة شؤون المجتمع ومنها النظام الإداري بمعناه الواسع، فإدارة الملك للرعية والقدسية المفترضة له ومن ثم الشرعية المفروضة بقوانين ماهي الا تعبير عن شكل من أشكال الحكم وهي تعني بجوهرها إدارة الحكم، وفي مجال تنفيذ الأحكام ومتطلباتها نرى أن إدارة المستقرات الحضرية هي إحدى وسائل التنفيذ تلك والشكل الأكثر تعاملًا مع الرعية والآثار التي تركت تعبيراً واضحاً عن سبل الوصول إلى تحقيق بيئة ملائمة مهيمنة عليها لتأمين معيشة ملائمة للسكان في ممارسة طقوسهم اليومي والتي اعتمدت مبدأ التراتبية بين عناصر الهيكل المكاني والتي تدخل في مضمون الحاوي والمحتوى لهذه العناصر وكيف يتم وظيفياً التعامل بينهما.

وقد سعت العديد من المدن العربية والاسلامية من خلال اعادة النظر في خططها العمرانية الى ايجاد بيئة افضل من خلال نظرة شمولية تتناول النظام الاجتماعي والجوانب الاقتصادية والتأثير التقني على الاشكال الحضرية واستعمالات الأرض الحضرية المتغيرة وتوقعات المستقبل .

*لمزيد من المعلومات : يراجع

العمار، د. علي كريم ، مفهوم الادارة الحضرية في فلسفة الحضارات القديمة والفكر المعاصر، بحث منشور على شبكة المعلومات العالمية

التنظيم المكاني للأرض:

إن التقدم الاقتصادي وتحقيق الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية تمثل الهدف الأساس و النهائي لخطط التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في جميع الدول ، هذا الامر يتطلب استخدام الموارد المتاحة ومنها الارض وهي المورد الذي يمثل تلك الموارد المحدودة في إمكاناتها وان مهمة اكتشاف الموارد الأخرى الكامنة فيها تعد هي الأهم ، إضافة إلى الحاجة إلى إجراء تغييرات في آلية عملية التنمية والتي تعكس بدورها أهمية إدارة التنمية ليس فقط في تحقيق التقدم الاقتصادي ، وإنما بسبب العولمة المؤدية إلى تركيز القوة الاقتصادية في أيدي قليله ، وبالتالي زيادة الفقر والجوع في مختلف دول العالم .

إن مشاكل عملية التنمية والعولمة يمكن تفاديها بإدارة كفوء ذات قدرة على اتخاذ القرارات التي من شأنها تجاوز عوائق عملية التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والمكانية و بعبارة أخرى ، ان الإداري الكفوء ، هو الذي يمثل المحرك الديناميكي لعملية التنمية المستدامة بجميع أشكالها.

إدارة تنظيم الاراضي الحضرية؛

يمكن تعريف إدارة الارض الحضرية ، بأنها "عملية توفيق بين الأنشطة والخدمات من جانب والإدارة من جانب آخر و نوعية البيئة من جانب ثالث" أي هي "تنظيم و تنسيق العلاقات المترابطة بين الجوانب الثلاثة" الأنفة الذكر وبما يحقق الأهداف الموضوعة عليه، فان الإدارة لبيئة الارض الحضرية هي نتاج تكامل مجموعة عناصر وضمن المرتكزات التالية :

أولا – انها إدارة لتنمية الارض .

ثانيا – انها شبكة لوظائف المدينة

ثالثا – انها جوهر الاستدامة في حماية البيئة الحضرية .

أولاً- إدارة تنمية الارض :-

لقد لعبت الكثير من ادوات السياسات الانمائية للعديد من الدول دوراً هاماً في تنامي التوسع والاكتظاظ السكاني ، وخصوصاً في حواضر بعينها دون الأخرى ولأسباب ومزايا منها "موقعه وأخرى تنموية "دون تنمية حقيقية في مناطق أخرى وكذلك عند المقارنة بين المناطق الحضرية مع المناطق الريفية نجد ان هناك نتاج سلبي تبلور عن عمليات التحضر وولد العديد من الآثار السلبية والتي اثرت على نوعية الحياة في المدن ، كالضغط على خدمات البنية الفوقية والتحتية ، وتدني مستوى الانتاجية فيها ، ونمو العديد من مناطق السكن العشوائي والتوسعات العمرانية غير المخطط لها.

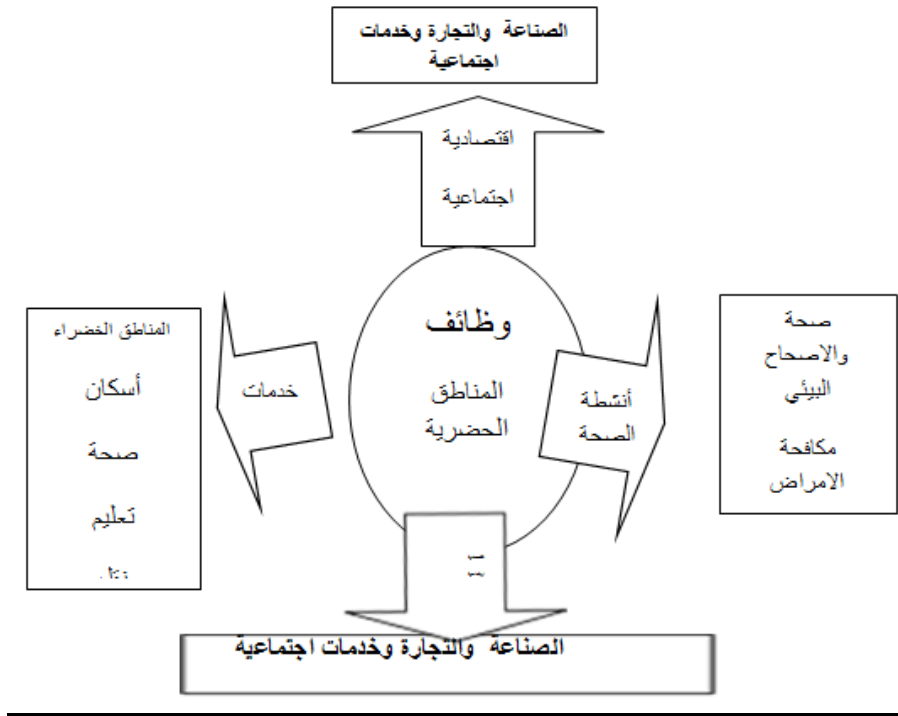
إن العبء المترتب عن هذه الآثار السلبية يمثل عائق مهم ومؤثر على تحقيق وظائف الإدارات المسؤولة عن اتخاذ القرارات الخاصة بعملية تنمية الأراضي ، سواء أكان هذا الأمر يقع ضمن مسؤولية التخطيط أو مسؤولية التمويل وخصوصاً للإنفاق على مشاريع التنمية أو في مجال التنفيذ و المتابعة ، والتي تقوم بها هيئات متخصصة لكل منها برامجها الخاصة ، مما أدى إلى الازدواجية والتضارب في القرارات المتخذة ، الأمر الذي يستدعي معالجة ذلك من خلال التنسيق وفق استراتيجيات تتفق عليها جميع الجهات ذات العلاقة .

ثانياً – وظائف المناطق الحضرية :-

تقوم المدن بوظائف متعددة وفي جميع المهام الفوقية والتحتية تتمثل بمجموعة المهام (السكن، الصناعة، التجارة، الصحة، التعليم، النقل، التخلص من النفايات، شبكات توفير الماء، الكهرباء، شبكات الصرف الصحي، حماية المناطق الخضراء والمناطق الأثرية وغيرها) شكل رقم (١)

ان جميع هذه الوظائف يتم تحديدها مسبقاً على وفق معايير الحاجة الحالية والمستقبلية وعلى وفق قانون خاص يجسد ذلك بمرتمس او خارطة يطلق عليه المخطط الأساس للمدينة .

ان مسؤولية تنفيذ ومتابعة هذه الوظائف نظريا ،تكون من اختصاص عدد من الأجهزة الإدارية والفنية على وفق مستويات تخطيطية مختلفة مثل (المستوى الوطني ، المستوى الإقليمي ، المستوى المحلي) الا ان هذه الأجهزة ربما ستتحمل مسؤوليات اضافية منها اتخاذ وصنع ومتابعة القرارات وصياغة الخطط التفصيلية اللاحقة ومدياتها الزمنية والمكانية وبالتالي يتطلب وضع استراتيجيات خاصة لبرامج التنمية المكانية واعتماد طرقا في التنسيق بين الأنشطة المختلفة في المدينة وحسب المستوى الإداري والصلاحيات الممنوحة لها.



شكل (١) وظائف المناطق الحضرية

ثالثا - الأنشطة الأساسية للمدن :-

ان المدن تؤدي مجموعه من الوظائف والتي في أداءها تعبر عن مكونات البيئة الحضرية التي تعطي للمدينة شكلها وامتدادها العمراني وهذه المكونات يمكن تقسيمها إلى مجاميع الأنشطة التالية :-

- ١ - مجموعة الأنشطة الاقتصادية (الصناعة، التجارة، - - - الخ)
- ٢ - مجموعة الخدمات العامة (السكن، الصحة، التعليم، - - - الخ)
- مجموعة أنشطة الحفاظ على البيئة (السيطرة على الملوثات ومعالجتها)
- مجموعة الأنشطة الاجتماعية وتتمثل بالخدمات الاجتماعية والثقافية.

وهذه المجاميع من الأنشطة ترتبط مع بعضها حيث يؤثر ويتأثر كل منها بالآخر ، مما يستدعي إيجاد صيغه توازنه بينها بإتباع استراتيجيات تنفيذه معينه ، ووفقا لأهداف محددة مسبقا لتحقيق بيئة حضرية مستدامة على أن تراعى فيها العوامل التالية :

- ١ - حاجة الإنسان ورغباته
- ٢ - محدودية الأرض
- ٣ - الموارد المالية للفرد والمجتمع
- ٤ - توجهات المؤسسات العامة كالبليات والمؤسسات الخاصة والأفراد

وبذلك يمكن القول ، بأنه لتحقيق تنميه مستدامة للمدن (حماية البيئة الحضرية) لابد من احترام العوامل السابقة أعلاه وبالشكل الذي يجمع بينها وبين التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة شكل رقم (٢) .

المعايير الأساسية لإدارة الارض الحضرية :

يتفق الكثيرون على أن الإدارة تمثل عملية تنظيم الموارد المادية والبشرية وان توجيهها يسعى فيه لتحقيق أهداف مرغوبة وبذلك فان، الإدارة ستكون هي بمثابة الجهة الموجهة لتنفيذ الأعمال بواسطة الآخرين عن طريق تخطيط وتنظيم وتوجيه ورقابة مجهوداتهم .

وبالمقابل تؤكد النظريات الإدارية الهادفة إلى تطوير العمل الإداري على ضرورة دراسة " الإدارة " كمجموعه من الوظائف ، وان أحسن

أسلوب لدراسة المنظمة لتطوير أدائها هو دراسة جهازها الإداري وكيفية تحقيقها لتلك الوظائف والمهام .

ويمكن اختصار الوظائف التي يقوم بها الجهاز الإداري ضمن المراحل التالية للعمل الإداري :

١ - مرحلة الإعداد - وتشمل وضع السياسات والتخطيط .

٢ - مرحلة التنفيذ - وتشمل التوظيف والتنسيق والقيادة والتوجيه.

٣ - مرحلة التقييم - وتتضمن وضع تقارير المتابعة التسجيل والتفتيش والرقابة.

وكما هو معلوم ، فإن أي تنظيم إداري ، يجب ان يعتمد على مجموعة من المبادئ الأساسية لإنجاز مهامه بالشكل المطلوب واهم هذه المبادئ هي :

أولا - معيار الكفاءة .

ثانيا - معيار تقسيم العمل والتخصص والتنسيق.

ثالثا - معيار تركيز العمل وتفويضه.

والتي سننتاولها بشيء من التفصيل .

أولا - معيار الكفاءة .

لما كان الهدف من المباشر ولأي تنظيم إداري، هو الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة سواء كانت مادية أم بشرية ، وهذا الاستخدام يعبر عنه بمبدأ الكفاءة ، والذي يمكن تقييمه باتجاهين .

احدهما سلبي - وينحصر بمتطلبات الأداء الكفاء والمتمثل بالمال والجهد والوقت، وهو يمثل عنصر التكلفة Coast.

والآخر ايجابي - يرتبط بنتائج أسلوب الأداء ، ومدى ما تحقق من أهداف . إضافة إلى النتائج المتحققة من أساليب الأداء الأخرى البديلة ، وهو عنصر المنفعة Benefit.

وبذلك فان مهمة اختيار أسلوب الأداء الكفاء سيكون مرهونا بالأداء العقلاني للإدارة Rationality، والذي يحقق أفضل النتائج بمصادر محدده (اختيار البديل الذي يتطلب نفس التكاليف ويحقق أكثر أهداف الإدارة) ، كذلك فان كفاءة الأداء ترتبط بكيفية تكوين المنظمة وعملها وبما يكفل انجاز مهمتها بكفاءة .

ولما كان معيار الكفاءة هو العنصر المميز لكل نشاط والذي يحاول زيادة فرص بلوغه لأهداف معينه باستخدام الإمكانيات القليلة ، لذا، فان للمنظمة الادارية عليها ان تحدد ما هي القيود المحددة لقدرة المنظمة على الأداء وماهي قدرتها على اتخاذ قرارات سليمة ، لذا فان اتخاذ القرار السليم يتطلب المقارنة بين مجموعة من البدائل التي تؤدي إلى الأهداف المرسومة ، وهذا يعني أن الكفاءة (أي بلوغ أقصى النتائج بوسائل محدده) هي العنصر الرئيسي والمحدد للقرار الإداري.

ثانيا - معيار تقسيم العمل والتخصص وتنسيقه :

يمكن القول بان تقسيم العمل هو احد الأساليب الأساسية التي يمارسها التنظيم الأساس (الجهاز الإداري) ويقابل تقسيم العمل مهمة تنسيقه، وهناك عدة أنواع لتقسيم العمل :

١ - تقسيم العمل حسب الهدف الرئيسي - ويتمثل في نوع الخدمة التي يقوم عليها كتوفير خدمات البنية التحتية مثل شبكات الكهرباء، مياه الشرب وشبكات الصرف الصحي وشبكات الطرق والجسور وغيرها.

٢ - تقسيم العمل حسب الإجراءات المتخذة لأجل تحقيق هدف المشروع (هندسيه، طبية، قانونيه، تعليمية وغيرها).

٣ - التقسيم حسب نوع المستهدفين الذين يخدمهم الجهاز الإداري كالشباب مثل هيئة رعاية الشباب، المهجرين (وزارة الهجرة والمهجرين) أو حسب الخدمات والسلع التي يعالجها الجهاز الإداري كالنفط (وزارة النفط).

٤ - التقسيم الجغرافي للعمل - ويدرس حسب مكان أو نطاق أداء الخدمة، كالمحافظة أو إقليم معين.

ولكل تقسيم من التقسيمات السابقة عيوبه ومزاياه ،

فمثلا نجد إن التقسيم الأول:

- الجمع بين التخصصات:

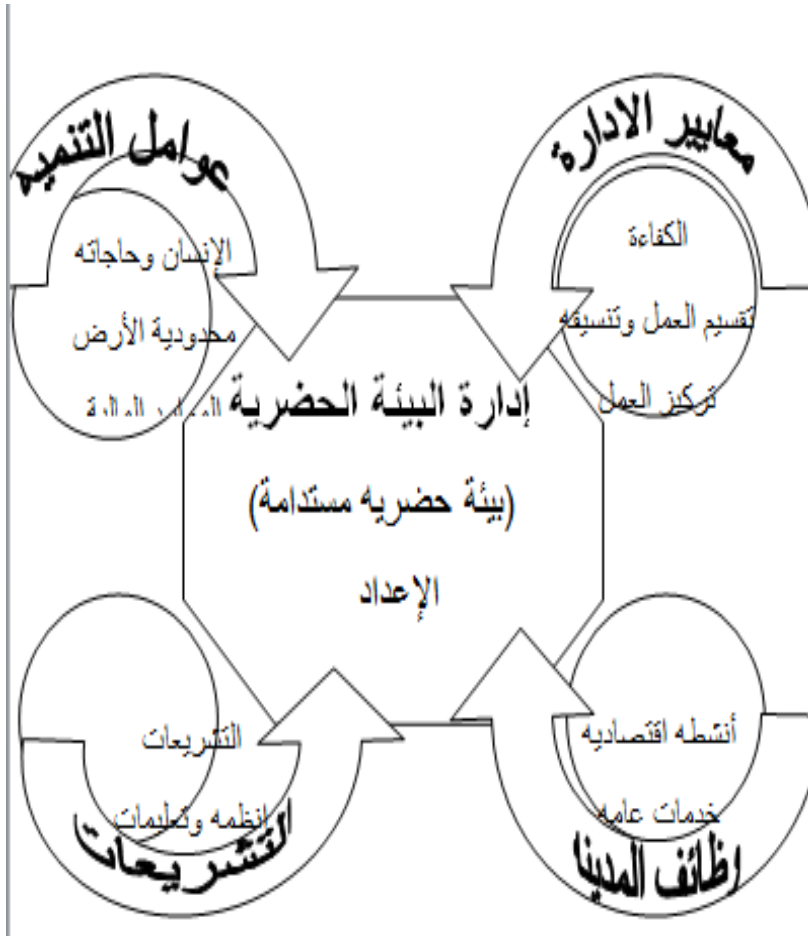
حيث أنه يجمع بين تخصصات مختلفة لتحقيق الهدف تحت رئاسة واحدة ، إلا إن ذلك يؤدي إلى نوع من التنازع والتضارب بين أصحاب التخصصات حيث يطغى تحقيق الهدف على عمق التخصص وأما التقسيم الإجرائي فإنه يؤدي إلى النهوض بالتخصص والإفادة منه إلى أبعد الحدود ولكنه يركز على كيفية الأداء بدلا من التركيز على تحقيق الهدف في حين إن التقسيم حسب حاجة ورغبة العملاء المستفيدين أو السلع فإنه يؤدي إلى إغفال التخصص المهني إلا أن ميزته يتقادم التضارب والتكرار في العمل إما التقسيم الجغرافي فإنه يستجيب للحاجات المحلية على أن يراعى عدم التماذي فيها على حساب التنمية الوطنية .

- مهمة التنسيق في العمل :

مع مهمة تقسيم العمل الرئيسية إلى أعمال ثانوية تظهر الحاجة إلى وجوب التنسيق، وذلك لتدارك التعارض في الاختصاص ومنع الازدواجية وتجنب التفاوت في الزمان والمكان، وذلك باستخدام الموارد في المكان والزمان المناسبين وبالقدر الصحيح دون هدر .

والتنسيق ضروري في جميع مراحل العمل الإداري ، ففي مرحلة رسم السياسة والتخطيط يتم التنسيق بواسطة هيئة تقوم بإصدار ما يلزم من توجيهات وتعاميم لتنسيق العمل بين الإدارات والأقسام التابعة لها ، وفي مرحلة التنفيذ، يتم التنسيق بواسطة سلسلة الرؤساء الذين لهم سلطة القيادة والتوجيه في مختلف أقسام وأجزاء الجهاز الإداري وفي كل مستوى من

مستويات الجهاز التنفيذي ، أما في مرحلة المتابعة فيكون التنسيق من خلال لجنه لها رئيس محدد حيث تقدم الحلول الحاسمة والسريعة في أي خلاف قد ينشأ في أي مرحلة من مراحل العمل الإداري .



شكل (٢) العوامل المؤثرة في إدارة البيئة الحضرية

ثالثا - معيار تركيز العمل وتفويضه

يعني تركيز العمل الإداري Concentration حصر السلطة - القدرة على التصرف النهائي- في رئاسة الوحدة الإدارية، أما التفويض delegation فيشير إلى تحويل الرئاسة الإدارية جانب من صلاحياتها وسلطاتها إلى المستويات الأدنى.

ويتوقف التركيز على عدة عوامل منها مسؤولية الرئيس الإداري أمام سلطات أعلى أو أجهزه رقابية تجعله يتردد في تفويض جانب من صلاحياته، وكذلك على قدرة المرؤوسين وكفايتهم على التصرف النهائي ، وتركيز العمل الإداري آثاره السلبية في التأخير باتخاذ القرارات وإطالة الإجراءات (بما يسمى التعقيدات المكتبية) وعدم الشعور بالمسؤولية بين العاملين .

التفويض- يشترط أن يكون جزئيا في بعض الصلاحيات وليس شاملا لكي يحقق الجهاز الإداري أهدافه، كما يتطلب التحديد الواضح للصلاحيات المفوضة، ويجب أن يكون التفويض بالقدر الذي يسمح بالمراقبة الفعالة لمن فوضت إليه الصلاحية .

وبمراعاة المعايير الثلاثة المذكورة آنفا يمكن للقيادة الإدارية لأية منظمه أو جهاز إداري أن تجعل جميع الأطراف القائمة على الوظائف المختلفة للإدارة من العمل لتحقيق الأهداف المرسومة للمنظمة .

أهداف تنمية الأراضي الحضرية:

- تتلخص أهداف تنمية الأراضي المخصصة للمناطق العمرانية المستقبلية إدماج البعد المكاني للأرض في كافة الاستراتيجيات والسياسات والبرامج والمشاريع التنموية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والعمرانية والتكنولوجية.
- الحد من حالة اللا توازن القائمة بين الأقاليم والمحافظات بتحقيق الإنماء العمراني المتوازن و المستدام على المستوى الوطني، الإقليمي والمحلي.
- تحديد الأقاليم التخطيطية ومراكز النمو في الدول بهدف تعزيز جهود الحد من الفقر وزيادة معدلات التشغيل في المحافظات الأقل نمواً.
- تعزيز نهج اللامركزية والإدارة الإقليمية والمحلية وذلك ببناء إدارة حكومية رشيدة تتمتع بكفاءة وفعالية وخاضعة للمسائلة وتحقيق التكامل والمرونة والشفافية في صياغة وتنفيذ وتقييم الخطط من خلال تعزيز التشاركية.
- استيعاب معدلات النمو السكاني الحضري (المديني والريفي) الحالية والمستقبلية.
- التحكم في النمو العمراني المستقبلي من خلال: تنمية محاور عمرانية جديدة و تنمية أقطاب نمو ثانوية.

- رصد وتحسين المستوى المعيشي للفرد بين الكفاية والترميم (السكن الملائم، الخدمات بأنواعها ومقاطععتها مع خطط الوزارات المعنية، الواقع البيئي....)
- الارتقاء بالهيكل العمراني للمدن وتحسين واقع مناطق المخالفات الجماعية.
- تحقيق التنمية العمرانية المستدامة.

التحديات التي تواجه التنمية الحضرية :

تواجه عملية التنمية الحضرية في الكثير من الدول مجموعة من الإشكاليات في النواحي الاجتماعية والاقتصادية والإسكانية والإدارية والتنظيمية ظهرت في العقود الثلاث الماضية وارتبطت بنمو وتضخم المدن الرئيسية وبزيادة السكانية وتتمثل هذه التحديات بـ:

- كلفة أعمار الأراضي المخدومة .
- استمرار ظاهرة الاستقطاب الحضري وانتشار المناطق العشوائية في كافة المدن الرئيسية مما يؤدي الى ارتفاع كلفة أعمار الأراضي.
- تآكل الأراضي الزراعية الخصبة نتيجة الامتداد العمراني غير المخطط عليها، وبالتالي تدهور البيئة العمرانية في هذه المدن.
- تداعى المناطق التراثية والتاريخية والمباني ذات القيمة المعمارية والحضرية.
- نقص وضعف توزيع الخدمات والمرافق الأساسية بسبب ارتفاع كلفها نتيجة الامتداد المساحي.

أولا : مشاكل تعدد مهام الإدارة الفنية للمنطقة الحضرية:

نتيجة عن إناطة المهام في أداء مهمة محددة بجهات متخصصة مختلفة ، أسفر ذلك مجموعة من المشاكل والمعوقات والتي يمكن اعتبارها إدارية وتخطيطية أكثر مما هي فنية ، نوجزها بالاتي :

١ - تعدد مستويات اتخاذ القرار على المستويين المركزي والمحلي (محافظه، قضاء، ناحية ، الحكومة المركزية متمثلة بالوزارات والهيئات) سواء كان ذلك في مجال إدارة المراكز الحضرية متمثلة بمهام (تنظيم ،

توجيهه ، قياده ، رقابه ، إشراف وتخطيط) أو في مجال التمويل وتوفير المبالغ اللازمة للإنفاق ، أو في مجال تزويد المراكز الحضرية بالخدمات .

٢ - افتقار المراكز الحضرية إلى التنسيق بينها من جانب وبين الجهة التخطيطية من جانب ثاني والجهة الممولة من جانب ثالث، مما يترتب على ذلك:

أ- التأخر في اتخاذ القرار بسبب التضارب في الآراء بين التنظيم الإداري الراسي (قومي، إقليمي، محلي) وبين التنظيم الإداري الأفقي (الدوائر والقطاعات المحلية).

ب- بالإضافة إلى الازدواجية في العمل وفي بعض الأحيان تضارب بين الجهات المنفذة في الأداء، وبالتالي التأخر في التنفيذ.

٣ - نقص الكادر الفني الكفاء ، وعدم توفر قاعدة بيانات عن المراكز الحضرية تعتبر من ابرز عوامل قصور العمليتين الإدارية والتخطيطية مما يؤثر على كفاءتها في عملية التقييم والمتابعة.

٤ - حصر عملية توفير الخدمات والبنى التحتية وغيرها من وظائف المدن بالحكومة المركزية وأجهزتها المحلية تلك المعالجات ادى الى تحملها أعباء التمويل والإنفاق لأداء هذه الوظائف، والتي تكون ضمن تخصيصات محدد في ميزانية الدولة .

ثانيا: التحديات الديموغرافية:

من المتوقع أن يزداد نسبة السكان الحضر في العالم بما لا يقل عن ٧٠% ، أن التحول المخيف والمتزايد لهجرة سكان العالم إلى المناطق الحضرية تدريجيا ، اصبح لزاما ان يكون هناك الكثير من الاهتمام للقضايا الحضرية على مدى السنوات الماضية

ثالثاً: التحديات في واقع الانتشار المكاني والتفاوت في حجم التجمعات الحضرية:

- التفاوت في نسبة عدد سكان المدن بالمقارنة مع سكان القرى
- عدم توازن في الهيكلية التراتبية والتركيبية للمدن والقرى فنجد ان سبة تزيد على ٧٠% من سكان المدن يقطنون في مناطق محددة دون غيرها
- التفاوت والتراتبية في حجم سكان المدن بين أكبر مدينة وأصغرها
- من المتوقع ان عدد المدن المليونية سيرتفع من مدينتين حالياً إلى ثلاثة مدن مليونية في كثير من الدول النامية .
- استمرار المدن الكبرى في استقطاب الاستثمارات الصناعية والخدمية وما يترتب من جذب سكان الأرياف تحت ضغط الظروف الاقتصادية والاجتماعية بحثاً عن فرص العمل والخدمات والترفيه سيزيد من عبء الخدمات.

كل ما ذكر وغيره سيزيد من الابعاء على سكان المدن الذين يتركزون في المناطق الحضرية للمدن الرئيسة حيث يتركز السكان، وبشكل خاص يقتصر على ما يسمى بالمدن العاصمية وخاصة في الدول النامية و بنسب تتراوح بين ٦٠-٨٠% من حجم السكان الحضر .

رابعاً: التحديات الحضرية التي تتعلق بالتنظيم المكاني :

ويمكن أجمالها بالنقاط التالية :

- كثير من المخططات التنظيمية تنفرد بموضوع التنظيم المكاني والعمران في غياب التخطيط المكاني الإقليمي المتوازن والفاعل.
- محدودية مشاركة الأطراف المعنية في إعداد المخططات التنظيمية وكثير منها تقتصر على إمكانية تقديم الاعتراضات بعد اعتماد المخطط من قبل المجلس المحلي.
- طول فترة إعداد المخططات التنظيمية للمدن مما يؤدي إلى تفاقم المشاكل العمرانية فيها.
- انتشار عمراني عفوي إسكاني وخدمي حول المدن الكبيرة وخارج حدودها الإدارية على حساب المحيط الحيوي للمدن وخاصة الزراعية
- نمو متزايد لأحياء مناطق المخالفات الجماعية

- انتشار الصناعات بشكل عفوي في كل الاتجاهات مع رخص صناعية مؤقتة أحيانا ودون رخص أحيانا أخرى
- غياب عملية تحديث المخططات وتطويرها بما يتماشى مع التطورات الاقتصادية- الاجتماعية والسكانية الجديدة
- محدودة قدرة الحكومة على تعديل التشريعات والأنظمة العمرانية بصورة مرنة لتتوافق مع القضايا المتغيرة.
- ما وجد من قوانين وخاصة المتعلقة بالاستملاك وبقوانين التنظيم وتوزيع الأراضي، لا تراعي مصلحة المواطن وخاصة في قيمة التعويض المادي.
- ترهل المدن وتردي الحالة العمرانية.
- نقص وسوء توزيع الخدمات العامة.

خامسا : التحديات الإدارية :

- المركزية في تحديد الأولويات وصنع القرار وتوزيع الموارد المالية التي تتوقف عليها كافة إجراءات التنفيذ.
- نظام التمويل البلدي ضعيف وعدم كفاية الإيرادات الذاتية والدعم المالي الذي تقدمه الحكومات المركزية.
- مركزية التشريع والتنظيم في العديد من مجالات الأنشطة العمرانية .
- افتقار المدن إلى الأجهزة الإدارية والتنظيمية الكفؤة التي تستطيع أن تتعامل مع المشاكل العمرانية بصفة دائمة.
- عدم التنسيق المستمر بين جميع القطاعات الاقتصادية لتأمين الخدمات الكافية والمتوازنة.
- عدم ارتباط الإيرادات المحلية للمدن بحجم النشاطات الاقتصادية أو النمو الاقتصادي فيها.

سادسا: التحديات الإسكانية:

- الطلب المتزايد على الوحدات الإسكانية نتيجة الزخم الحضري .
- عدم تأمين مسكن ملائم لذوي الدخل المحدود والضعيف و تفاقم ظاهرة السكن العشوائي.
- التباين بين العرض والطلب كماً ونوعاً .
- عدم تشجيع وتحسين جودة المنتج الإسكاني وتشجيع استخدامات الطاقات البديلة

- التركيز على دور القطاع العام مع انعدام فاعلية القطاع التعاوني بتقديم سكن لذوي الدخل المحدود والبسيط.

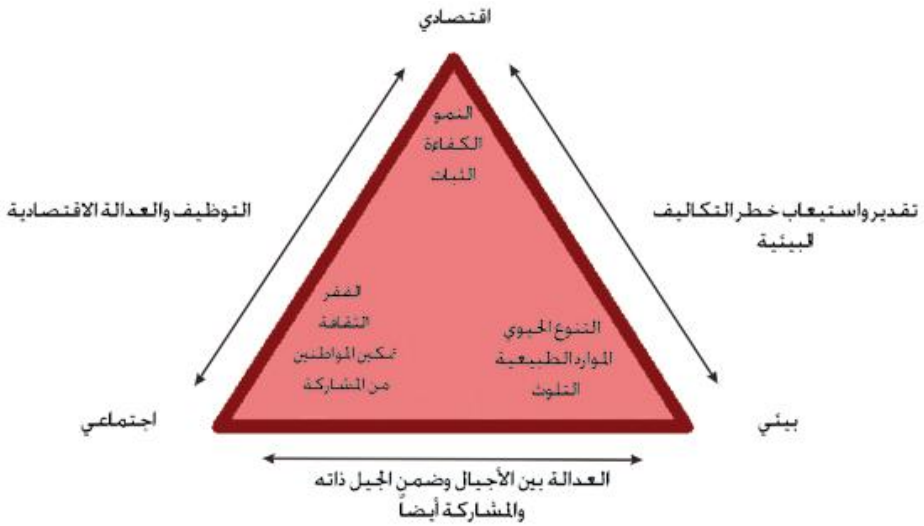
سابعا: التحديات الاقتصادية والاجتماعية :

- تمثل قوة العمل دوليا ٣٠ % من إجمالي سكان الحضر و٥٤% من عدد السكان الكلي ويعمل معظمهم في قطاع الخدمات وقد غلب الطابع الشاب على غالبية العاملين .
- تفاوت في معدل دخل الفرد ومستوى الرفاه الاجتماعي بين المدينة والقرية وحتى بين أحياء المدينة الواحدة
- التباين التنموي الواضح بين الريف والحضر
- عدم توازن جهود التنمية على المستوى المكاني وعدم توفر التمويل الكافي لتنفيذ مخططات التنمية في جميع مراحلها
- خلل في توزيع الموارد وعوائد التنمية

السيناريوهات العامة المقترحة لتنمية الأراضي الحضرية

من خلال تحليل الوضع الراهن ومن خلال مجموعة التحديات التي تعاني منها العديد من الدول بسبب الاختلال الهيكلي في العلاقة بين المناطق الحضرية والمناطق الريفية، والتوازن المفقود في التنمية العمرانية على مستوى مدن البلد من جهة، وعلى مستوى المدينة الواحدة من جهة أخرى، يجب أن تعتمد استراتيجية التنمية العمرانية الوطنية على عدة سيناريوهات تحاول ترسيخ وإدماج البعد المكاني والحضري للأرض باعتبارها عنصر ندرة ، في كل السياسات والخطط والبرامج القطاعية وعلى كافة المستويات (الوطنية، الإقليمية، المحلية) وذلك اعتماداً على النهج التشاركي ما بين الحكومة المركزية وأجهزة الإدارة الإقليمية والمحلية من جانب وما بين القطاع العام والخاص والمجتمع الأهلي من جانب آخر، وذلك ضمن إطار من التكامل والمرونة والشفافية في عملية صنع القرار ومن أجل صياغة وتنفيذ وتقييم خطط التنمية، بإتباع منهجية علمية تساعد في تحديد الأولويات واعتماد معايير الاستدامة كمقياس في تلبية متطلبات المجتمع المعاصر ضماناً لوصول ثمار التنمية لجميع أفراد المجتمع على كافة المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية."

فتبني إستراتيجية وطنية للتنمية الحضرية المستدامة سيكون له تأثير كبير على تنمية المدن على كافة المستويات العمرانية والمالية والاقتصادية والاجتماعية وحتى على تغيرات الأطر القانونية المتوافقة مع تنمية مدنها وإعادة تحديد اختصاصات الوحدات الإدارية المعنية بتطبيقها وذلك من خلال التعاون بين الجهات الفاعلة المختلفة لتحقيق مثلث الاستدامة الذي يصل بين النواحي البيئية والاقتصادية والاجتماعية مما يوجب أن تتوفر استراتيجية للتنمية العمرانية المستدامة وان يكون العمل لجميع الجهات المشاركة في عملية التنمية، بغرض تحقيق تنمية بشرية اجتماعية ، تنمية بيئية، تنمية اقتصادية، تنمية إدارية وتحقيق التشاركية.



شكل (٣) مثلث الاستدامة

تتلخص استراتيجيات التنمية الحضرية بشكلها العام على الاخذ بالاتي :

١- الاستراتيجيات الحضرية على المستوى الوطني:

ضرورة تقسيم أراضي البلاد إلى أقاليم رئيسية يضم كل منها مجموعة من المحافظات والمناطق والنواحي وفق المنظور المستقبلي للتقسيمات في أي بلد بهدف دفع إستراتيجية التنمية الشاملة لجميع الأقاليم وبالاتجاه الصحيح وفق الآتي:

- الحد من حالة اللا توازن القائمة بين الأقاليم والمحافظات وتحقيق الإنماء الإقليمي والحضري المتوازن.

- تعزيز نهج اللامركزية والإدارة الإقليمية والمحلية وذلك ببناء إدارة حكومية رشيدة تتمتع بكفاءة وفعالية وخاضعة للمسائلة.

- تعزيز الهيكلية التخطيطية والتقسيمات الإدارية المتدرجة والمتوازنة (وطني، إقليمي، محلي).

- تحقيق الانتشار المكاني المتوازن في مختلف مناطق البلد الواحد، ذات المقومات والركائز الاقتصادية، وبحيث تتمتع بالتوازن الاقتصادي والاجتماعي والعمراني.

- تعزيز دور تنافسية المدن عالمياً وخصوصاً للمدن الرئيسة بتوفير مستوى عال من الخدمات الحديثة (بنوك دولية، شركات استثمارية، مطارات، قطارات سريعة، ...)، مع الحفاظ على النسيج العمراني المحلي.

- تنمية وتطوير أقطاب توازن إقليمية قائمة على أسس الابتكار والتنوع الثقافي والبيئي وتتمتع بمستوى عال من الخدمات العصرية ولها دور ووظائف اقتصادية محلية وعالمية مما يساهم في خلق المزيد من فرص العمل كونها أقطاب جذب للاستثمارات الكبرى التي ستخدم الإقليم بأكمله من (مستشفيات، جامعات، مراكز تجارية كبرى - تنمية وتطوير المدن متوسطة تخصص باتجاه تنموي معين تتميز بها مثل (مدن صناعية، مدن علمية تكنولوجية، مدن تاريخية محمية أثارياً) وترتبط بأقطاب التوازن الإقليمية بتراتبية تخطيطية ونظام تخطيطي عمراني متعدد المراكز.

- وضع استراتيجيات محددة لتخفيف الضغط عن المدن الكبرى بإنشاء مدن جديدة تابعة أو تطوير تجمعات عمرانية قائمة

- تنمية قرى ومناطق ريفية مؤهلة ومخدومة بشكل جيد.

- تعزيز وتطوير شبكات نقل برية تعتمد على أساليب التكنولوجيا الحديثة (قطارات عالية السرعة) تربط المستويات الإقليمية كافة ببعضها وفق تراتبية في المستويات التخطيطية المكانية.

- تحديث وتطوير آليات العمل، تطوير البنية التحتية المعلوماتية لفعاليات التخطيط والتنمية العمرانية.

- الاستخدام الأمثل لمحاور ومواقع التنمية العمرانية في القطر من خلال مخططات التنمية العمرانية.

- تحديد المبادئ الأساسية في استعمالات الأراضي في المناطق الحضرية والريفية.

٢-الاستراتيجيات الحضرية على المستوى المحلي:

-تحديد توجهات التنمية الحضرية للمدن الرئيسية والمتوسطة

-الارتقاء بالهيكل العمراني للمدن الرئيسية وتحسن واقع مناطق المخالفات الجماعية.

-تفعيل مفهوم التنمية الحضرية المستدامة

-تطوير آليات التمويل ل خطة العمل الوطنية وخطة التنمية الحضرية – الإقليمية المستدامة.

- تطوير الإدارة والتشريعات المتعلقة بالتنمية الحضرية

-التأكيد على مفهومي التشاركية وبناء القدرات للعاملين في التنمية الحضرية المحلية .

آليات تنفيذ استراتيجيات التنمية الحضرية –الإقليمية:

١- الآليات على المستوى الوطني:

● تعزيز اعتماد نهج اللامركزية والإدارة الإقليمية والمحلية التي تسعى إلى تفعيل التنمية الحضرية وذلك ببناء إدارة حكومية رشيدة تتمتع بكفاءة وفعالية ومتفاعلة مع تلبية احتياجات السكان بشكل عام والخدمية بشكل خاص.

● تفعيل دور التشريعات والقوانين سواء في التطبيق أو المتابعة والرقابة لضمان استمرار التنمية العمرانية المتوازنة.

● اعتماد النهج التشاركي ما بين الحكومة المركزية وأجهزة الإدارة الإقليمية والمحلية من جانب وما بين القطاع العام وشركاء التنمية stakeholders من جانب آخر، وذلك ضمن إطار من التكامل والمرونة والشفافية في عملية صنع القرار ومن أجل صياغة وتنفيذ وتقييم خطط التنمية بشكل عام والحضرية والإقليمية بشكل خاص.

● تنظيم الحيز الوطني وفقا لهيكلية تخطيطية حضرية - إقليمية تراتبية وتقسيمات إدارية متدرجة ومتوازنة (وطني، إقليمي، محلي) من خلال:

• تعزيز الدور الاقتصادي لأقطاب التنمية الوطنية، وذلك بتوفير مستوى عال من الخدمات الحديثة (بنوك دولية، شركات استثمارية، مطارات، قطارات سريعة، ...)

• تفعيل دور العواصم الإقليمية المحلية كأقطاب توازن قائمة على أسس الابتكار والغنى المحلي والتنوع الثقافي والبيئي وتتمتع بمستوى عال من الخدمات العصرية ليكون لها دور ووظائف اقتصادية محلية وعالمية تساهم في خلق المزيد من فرص العمل كونها أقطاب جذب للاستثمارات الكبرى التي ستخدم الإقليم بأكمله من (مستشفيات إقليمية، جامعات إقليمية، مراكز تجارية كبرى إقليمية، حدائق إقليمية، محطات نقل حضرية كبرى، مراكز سياحية وثقافية إقليمية، ...)

• تعزيز دور المدن المتوسطة التي ستتخصص باتجاه تنموي معين تتميز به مثل (المدن السياحية، أو المدن التجارية أو المدن التكنولوجية أو الصحية أو الثقافية)، وربطها بالعواصم الإقليمية وفق تراتبية تخطيطية ونظام تخطيطي عمراني متعدد المراكز، وربطها ببعضها بشبكات نقل برية حديثة ومتطورة لتصبح تلك العواصم الإقليمية (أقطاب نمو متعددة المراكز) تتفاعل وفق ديناميكية اقتصادية واجتماعية وعمرانية حيّة وفعّالة.

• تأهيل القرى والمناطق الريفية وتزويدها بالخدمات، ودعمها للاستفادة من مواردها في استمرار تنميتها الذاتية بالمشاركة مع أجهزة الإدارة المحلية

• الأخذ بمفهوم الانتشار المركز في إطار مناطق تنمية متكاملة تتوافق والإستراتيجية المكانية وذلك بإعطاء أولوية لمناطق التنمية التي تتوافر فيها ركائز اقتصادية متنوعة (زراعة- صناعة - تعدين - سياحة) بما يحقق تكامل منظومة التنمية من خلال:

• الاهتمام بالتنمية الريفية والتجمعات العمرانية الصغيرة على محاور التنمية.

• الحفاظ على التجمعات والمناطق الزراعية وذلك بوضع التجمعات السكانية بجانبها.

• قيام نسيج عمراني متصل من خلال انتشار مناطق ومحاور تنمية متعددة الوظائف مما يساهم في تقليل التكلفة للمرافق ودعم وسائل الاتصال

• تطوير المراكز العمرانية القائمة وجعل التجمعات الحالية حول المدن الكبرى نواة للتغير العمراني والتحديث لكي تصبح نواة جذب منظم تقوم بدور المدن التابعة...

- تبني الأجندة ٢١ المحلية على المستوى الوطني والإقليمي والمحلي كأداة تقييم للعمل وفق التنمية المستدامة العمرانية والبشرية من خلال وضع برنامج إدارة التنمية المستدامة للمناطق الحضرية والريفية وذلك بـ:
- تقليص التفاوت النوعي القائم بين الخدمات المقدمة إلى المناطق الحضرية والريفية ومناطق السكن العشوائي في مجال الصرف الصحي والتخلص من النفايات وإمدادات المياه.
- إعطاء الفقراء الذين يعيشون في مناطق السكن العشوائي الأولوية في برامج التنمية.
- تحقيق التنوع والاندماج والتكامل الاجتماعي على المستوى المحلي والإقليمي والمحلي.
- تحقيق التكامل ما بين المناطق الحضرية والريفية بحيث تدعم كل منهما الأخرى.
- تدعيم التنمية المستدامة وفرص العمالة في المناطق الريفية الفقيرة.
- تعزيز الوصول المستدام إلى الخدمات الأساسية في كل التجمعات العمرانية وتطوير البنى التحتية بين المراكز العمرانية الجديدة والقائمة
- تعزيز سبل النقل والاتصالات بين الأقاليم، بين التجمعات العمرانية وبين أقطاب النمو الرئيسية وبينها وبين الدول المجاورة.
- تحديد مبادئ لاستعمالات الأراضي في المناطق الحضرية والريفية والزراعية والطبيعية وفي المناطق المحتوية على مزايا مهمة من آثار وتراث ومواقع مميزة.

الآليات على المستوى المحلي :

في ظل التحديات التي تواجه عملية التنمية العمرانية في العديد من الدول وخصوصا النامية منها ، يمكن أن يكون المدخل المناسب لتحقيق تنمية عمرانية متوازنة (مديناً وريفيًا) هو وضع استراتيجية تنمية عمرانية مستدامة لكل تجمع عمراني متوافقة مع ظروفه لمعالجة مشكلاته الراهنة وإيجاد الحلول المستقبلية.

خلاصة الفصل الثاني

إن إستراتيجية تنمية المدن تحتاج إلى:

- كسب الدعم اللازم من الحكومة نظرا إلى أن المستقبل الاقتصادي يكمن في المدن
- توفير منبر للمناقشة والعمل لكل شركاء التنمية في وضع رؤية مستقبلية لمدينتهم وأهداف محددة لها بمشاركة الجميع والعمل على تحقيق هذه الأهداف بغية الوصول إلى تنمية مستدامة للمدينة
- لفت الانتباه إلى المشاكل ذات الطبيعة الاجتماعية (كمناطق المخالفات الجماعية وتدهور بيئة المدن...) والبحث عن حلول لها.
- التأكيد على تجديد إجراءات التخطيط، إذ لا يكفي أن تأتي بأفكار جديدة بل ينبغي العمل على تنفيذها.
- وتحتاج استراتيجيات التنمية الريفية إلى:
- معالجة الفقر (توزيعه، إستراتيجية محاربته): نظريا وتطبيقيا
- تفعيل مستوى معالجة التنمية مع واقع المعطيات المكانية.
- الأخذ بالمعطيات الطبيعية والمداخلات القسرية المرتبطة بالمعطيات المكانية.
- تحديد أولويات التنمية القسرية.

الفصل الثالث

المنافسة والتحديات على الأرض الحضرية

تقييم التنافسية على الأرض الحضرية: تمهيد

تتناول في هذا الفصل الاتجاهات والأساليب الأكثر استعمالاً والتي ظهرت مؤخراً لتقييم تنافسية الأقاليم الحضرية والمؤثرة على عنصر الأرض "تحديداً" وفي الأقاليم الحضرية Urban Regions، وتقييم مدى ملائمة هذه الأساليب في العديد من الدول النامية، مع الأخذ في الاعتبار حقيقة أن تقييم الاتجاهات المستخدمة يجب أن يعكس حجم سكان الأقاليم الحضرية المتزايد على حساب الريف كما أن دراسة الوضع المعين لكل إقليم مهم أيضاً في توقعات مستقبل التنمية الحضرية، وتستكشف الكثير من الأساليب التقييمية، على وجه الخصوص أهمية الموارد البشرية والبيئات المؤسسية والثقافية بصفاتها عوامل أساسية في التنافسية الحضرية على الأرض جراء ازدياد الرغبة في الانتقال إليها، وأمام الزيادة و سرعة التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية المرتبطة بالعولمة، نرى أنه من المهم عند تحليل التنافسية المكانية لابد من الأخذ بمعايير التحليل الاستراتيجي .

لأن "الأرض" تمثل الحيز الذي سيكون محورا لإجراء تقييم التنافسية عليها ولأي امتداد لإقليم حضري والذي يشمل المساحات المحيطة بالمدن.

لذا فإن الأقاليم المتفرعة عن المدن الكبرى في دول العالم النامي عادة ما تتسم بالتخصص المساحي، وإن أي عملية يجب عدم إهمالها والعكس يعني وجود خلل في تنمية عموم المناطق الحضرية ببعدها الإقليمي.

ما هي تنافسية الأرض ؟ :

تعني التنافسية الحضرية على الأرض " قدرة الإقليم الحضري على إنتاج وتسويق مجموعة من المنتجات من السلع والخدمات والتي تمثل قيمة جيدة بالنسبة للمنتجات المماثلة في مناطق حضرية أخرى من خلال الاستخدام العقلاني للأرض".

حيث تعتبر العوامل وخصوصا غير القابلة للتداول مثل الخدمات المحلية جزءا من معادلة التنافسية على الأراضي المخصصة لفعاليات الاقتصاد الحضري والذي يؤمل منها ان تنتج للسكان المحليين حاجاتهم من مختلف السلع والخدمات عالية القيمة بالنسبة لأسعارها مع ضرورة دعم اقتصادات التصدير في المدينة لجعلها أكثر تنافسية وبما تؤدي بصورة مباشرة إلى رفع جودة حياة سكان الإقليم الحضري ومستوى معيشتهم.

الاستنتاج الرئيسي هو أنه توجد حاجة للتعلم من ممارسة تقييم التنافسية على أساس تجربة لعينات مختارة بالمقارنة مع مدن أخرى في دولة نامية رغم أن تقييم التنافسية – بصفتها وظيفة رسمية للحكومة – لكن ما يزال نادرة الحدوث في الكثير من المدن وخصوصا في الدول النامية.

لغرض التقييم الحقيقي ، يتطلب وضع دليل يحتوي على إرشادات لتنفيذ منهاج عملي وواقعي متفق عليه لتقييم التنافسية الحضرية ، وبعد ذلك يمكن اختبار المنهج وتعديله في عدد من المدن وفق استراتيجيات التطوير .

ان موضوع اعتماد استراتيجيات معينة لتنمية المدن يتطلب إن يستخدم الأسلوب الملائم للتحليل ، على وفق التقييم والتحليل الاستراتيجي للمدن والذي انتشر مؤخرا وأصبح مقبولا بشكل كبير إلا وهو تحليل SWOT أو استخدام إي نمذجة مناسبة أخرى للتحليل.

مفهوم التنافسية الجديدة للأرض الحضرية:

لكي تصبح الأقاليم الحضرية – كما هو موثق جيدا – أكثر تعرضا لقوى منافسة عالمية وبالخص عندما تكون الدولة أكثر انفتاحا أمام تدفق رأس المال والتجارة أصبح إمامها تهديدا استراتيجيا خطيرا ولأن ظروف السوق والاستثمار في عنصر الأرض ستتغير وبسرع كبيرة جدا مما قد يعرض الأقاليم الحضرية إلى آثار اقتصادية سلبية، كما انه في الوقت نفسه ، تعتبر فرصة لأن المدن أصبحت لديها مجالات أوسع لتنمية استراتيجياتها التنافسية والوصول إلى الأسواق العالمية والعمالة ورأس المال العالميين.

إن الأقاليم الحضرية لا تتحكم بطبيعة الحال إلا في بعض العوامل التي تحددها التنافسية، فالسياسات الوطنية والظروف الاجتماعية والاقتصادية

تلعب دورا مهما جدا ومنها "الضرائب العامة وتطوير الموارد البشرية والكمارك والاقتصاد العام والحوافز الصناعية والسياسات، الخ" وبالإضافة إلى ذلك، فإن الاستقرار السياسي يؤثر تأثيرا كبيرا في تنافسية المدن، لكن العوامل الوطنية في كثير من الدول أصبحت أقل أهمية بسبب القوى العالمية مثل ليبرالية التجارة التي تجعل سياسات والكمارك أقل أهمية، أو بسبب التغيرات الداخلية مثل اللامركزية التي تؤدي إلى تقليل المسؤولية عن عوامل التنافسية الحرجة ومنها تعليم الفنيين على المستوى المحلي.

إن العوامل التي تؤثر على مدى التنافسية الموجودة لدى السلطات الحضرية المحلية على الأرض أصبحت تتزايد بسرعة في معظم الأقاليم الحضرية النامية تقريبا.

الأقاليم الحضرية (من خلال الحكومات المحلية والشاركة العامة والخاصة أو القطاع الخاص على المستوى المحلي) تؤثر تأثيرا كبيرا على البنية الأساسية المحلية وعلى سير العمل والمناطق الصناعية وتطوير المجمعات والمكاتب وشبكات المجتمع المحلي وغيرها من الجوانب المماثلة.

وفي كثير من الأقاليم الحضرية أصبحت وظائف التنافسية المهمة الأخرى التي كانت ضمن إطار مهام الحكومة الوطنية - مثل التعليم الفني وإدارة المطارات - أصبحت تدخل ضمن وظائف أصحاب المصلحة stakeholders في الإقليم الحضري.

هذه الدينامكية تعني أن القدرات المحلية المتعلقة بالمؤسسات والمهارات الفنية غدت مطلوبة الآن أكثر من أي وقت مضى للقيام بتقييم التنافسية وتنفيذ سياساتها ولكن من سوء الحظ أن معظم الأقاليم الحضرية الناشئة لا توجد فيها عمليات رسمية أو حتى غير رسمية لتقييم التنافسية ناهيك عن العمل بطريقة إستراتيجية ومنسقة على أساس المعلومات اللازمة لاستثمار الأرض، وهكذا فإنه وبالرغم أن أكثر الأقاليم الحضرية الناشئة تتمتع ببعض المزايا التنافسية إلا أن هذه المزايا التنافسية قد لا تكون مفهومة لدى أصحاب المصلحة المحليين بما فيهم الحكومات المحلية.

هذا الانتقال للقدرات لا بد أن يتجه إلى الوحدات المحلية، وليس هذا فقط، بل لا بد من تغيير أشكال التقييم ومن خلال النقاط التالية:

أولاً: إن العديد من الدول الكبرى وفي مختلف أنحاء العالم النامي أصبحت تميل إلى الابتعاد عن التصنيع، وأصبحت تتجه بصورة أكثر تركيزاً إلى الخدمات عالية المستوى والتي تتطلب تركيزاً في تقييد استثمارات الأرض (وبالأخص منها أنشطة الخدمات المالية والأعمال والخدمات السياحية والتدريبية)، وبالتالي لا بد من تغيير أشكال تقييم التنافسية.

ثانياً: إن التغيير في كل من الصناعات التحويلية والخدمات الاقتصادية أصبح أكثر سرعة مما يشير إلى أن الهياكل الاقتصادية والتشغيلية الحالية لا تقدم الكثير لتحسين التنافسية في المستقبل كما كانت تفعل في الماضي مثال: منذ سنوات قليلة كان "وادي السيلكون" معروفاً بإنتاج أجهزة الكمبيوتر، ثم أنصاف الموصلات أما الآن فإن اقتصاده أصبح يفوق ذلك بكثير وأصبح مجالاً لتكنولوجيا الإنترنت وبالمثل، المدن النامية تتغير بسرعة، كانت بانكوك (في تايلاند) مشهورة بصناعة المنسوجات والأحذية والمنتجات المماثلة، أما الآن فقد أصبح إقليم بانكوك الممتد وطناً لصناعة السيارات الرائدة في جنوب شرق آسيا، وكانت بينانج (في ماليزيا) معروفة بتجميع الإلكترونيات، أما الآن فإنها تتحرك في سلسلة القيمة لتصبح مركزاً لوجيستي في التصميم لصناعة الإلكترونيات.

لذا أصبح و من الضروري بـمكان و عند القيام بتقييم التنافسية على الأراضي المخصصة للفعاليات المختلفة يتطلب إجراءات منها :

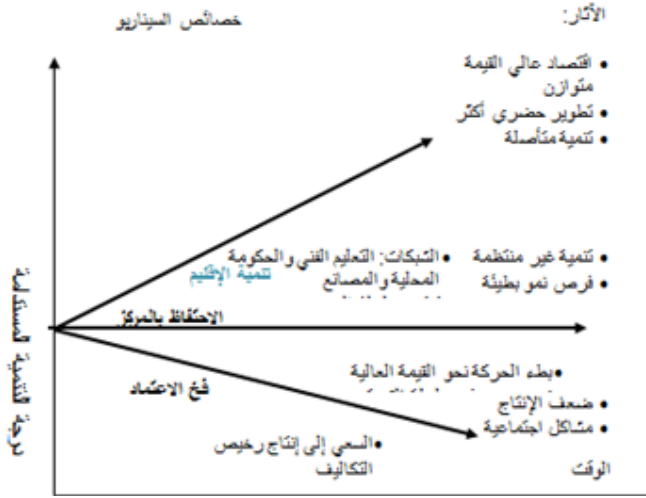
-التركيز على النشاط (مثل الأنشطة المالية والسياحية وصناعة الكمبيوتر ودور القطاع غير الرسمي)

-التركيز على المكان لأن الأنشطة هي التي تجعل المدن تنافس مثيلاتها في العالم الواقعي، مثال ذلك تنافس "هونج كونج وسنغافورة" تتنافسان على قطاع المال، و"بانكوك وكوالالمبور" تتنافسان على صناعة السيارات والمكان مهم، لأن البنود الغير قابلة للتبادل مثل الموارد البشرية والمزايا

الإقليمية والأوساط المؤسسية تعتبر هامة جدا في تحديد أين توجد الأنشطة وأين تتسع أو تنقلص؟.

نرى أن الهيكل الاقتصادي والتشغيلي للمدينة في الوقت الحالي أصبح دليلا أكثر سوءا للتعبير عن دورها الاقتصادي في المستقبل الا انه هناك تعقيد آخر في تقييم التنافسية وهو أنه من الصعب جدا التنبؤ بالتوقعات وما يمكن أن تؤدي إليه في المدينة ، حتى ولو كنا نعرف مزاياها التنافسية على المستوى القريب مثلا، وكما افترضنا في الشكل رقم ٤ ، فإن القدرة على جذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة لصناعة السيارات مثلا قد تؤدي إلى نتائج مختلفة جدا فقد تؤدي إلى وقوع الصناعة في فخ الاعتماد على الاستثمارات الخارجية ولا ترتقي في سلسلة القيمة، وتظل تسعى إلى الحصول على العمالة الرخيصة في أي مكان آخر مخلفة وراءها الكثير من المشاكل الاجتماعية والبيئية والمالية والاقتصادية للحكومة المحلية، ومن ناحية أخرى، قد يظهر نوع من التكاتف والتكامل بين المصانع والحكومة المحلية والمؤسسات الداعمة مثل المدارس الفنية والمنظمات الصناعية فتعمل سويا لإيجاد اقتصاد القيمة العالية وإيجاد وظائف جيدة ومجتمعات محلية قوية، الخ وهي تعقد تقييم التنافسية أيضا لأن هناك طرق عديدة تؤدي إلى النجاح (أو إلى الفشل) حتى ولو كان أمامنا مجموعة محدودة من العوامل الأولية. مثال: اعتمدت سنغافورة كثيرا على الاستثمارات الأجنبية المباشرة من الشركات متعددة الجنسية (وما تزال)، بينما ابتعدت كل من "سيؤل وتايبيه" كثيرا عن هذه الاستثمارات (لأسباب سياسية وقناعات وطنية) – ورغم ذلك تحقق هذه الأقاليم الحضرية الثلاثة نجاحا اقتصاديا كبيرا.

سيناريوهات تنمية الإقليم الحضري



شكل (٤) سيناريوهات التنمية الحضرية

ان ما يمكن القيام به بصفة عملية فيما يتعلق بتقييم التنافسية يتطلب وجود إمكانيات وموارد بشرية ومالية وزمنية محدودة وقلة في المعلومات وأصل الموضوع هو : "لماذا تريد أنت - كصاحب مشروع أو مستثمر أو مدير أن تقوم بنشاط معين في هذا المكان او في هذه الأرض تحديدا ، وما هي القيود التي تصادفك عندما تقوم بذلك، وخاصة تلك التي يحددها أولئك الذين يعملون بالفعل في ذلك المكان؟"

إن تقييم التنافسية يركز بشكل خاص على تلك العوامل (الإيجابية والسلبية) التي يمكن التحكم فيها أو التأثير عليها تأثيرا كبيرا على المستوى المحلي.

عناصر التنافسية الحضرية على الأرض:

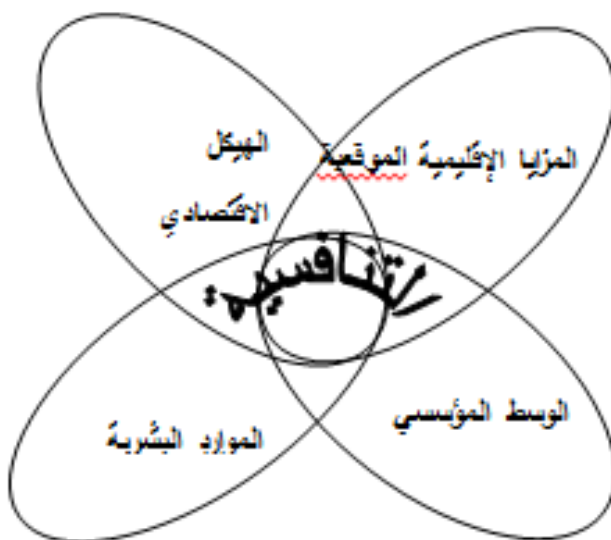
يبين الشكل رقم ٥ ، عناصر التنافسية الحضرية و التي تدور حولها المناقشة حيث نجد انه الناحية التقليدية ان عناصر المنافسة على الارض الحضرية تتعلق بالاتي:

١- الهيكل الاقتصادي: هو بؤرة تقييم التنافسية، وكانت العناصر الأساسية تشمل مجموعة الأنشطة الاقتصادية والانتاجية والمخرجات والقيمة المضافة والاستثمارات الأجنبية والمحلية

٢-المزايا الإقليمية الموقعية : ونشير بها إلى العوامل الغير قابلة للتبادل والمرتبطة بالمكان المعين ،مثل الموقع Location ، والبنية الأساسية Infrastructure والموارد الطبيعية Resource وتيسير العمل ومستوى المعيشة ونشاط الشركات وصورة الإقليم الحضرية ونشير الموارد البشرية Human Resource إلى مستوى المهارات ومدى توافر الأيدي العاملة وتكلفة الأيدي العاملة في الإقليم الحضري إلا أنه اصبح من الواضح و بصورة متزايدة أن قيمة الموارد البشرية ترتبط ارتباطا كبيرا بالبيئة التي تعمل فيها تماما كما ينمو نفس النبات بدرجات مختلفة في أنواع مختلفة من التربة والأنظمة وهكذا توجد فروق هائلة في عائدات الموارد البشرية استنادا إلى الوسط المؤسسي والمكان الذي تعمل فيه.

الموارد البشرية و الوسط المؤسسي هما أهم عاملين في شرح التنافسية. فالموارد البشرية تحدد مدى مساهمة أنشطة المدن في سلسلة ارتفاع القيمة

ولا بد أن تكون تنمية الموارد البشرية "مناسبة" للاقتصادات الناشئة في المدن لكي تصبح الموارد البشرية أصلا من أصول التنافسية، وتعتبر جودة التعليم والتدريب – على الأقل – متساوية في الأهمية مع عدد الطلبة الخريجين فيما تشير الأوساط المؤسسية والثقافية إلى ثقافة الأعمال والحوكمة governance وإطار السياسات (وتشمل هياكل الحوافز) والسلوك السائد للتشابكات التنظيمية ، فمن الواضح بصورة متزايدة اصبح موضوعات التنمية والتنافسية تعتمدان إلى حد كبير على التشبيك Networking الذي يقوم على رأس المال الاجتماعي ويكونه.



شكل (٥) عناصر التنافسية الحضرية

ومن النادر - ان نجد وعند القيام بتقييم التنافسية - أن تكون الجوانب الأكثر أهمية في تعريف التنافسية (مثل ثقافة الأعمال والشركات وعمق شبكات الاتصالات) منها العضوية المشتركة في المنظمات الرئيسية وهي أصعب ما يمكن قياسه لكون هذه الإجراءات تعتمد على بيانات "ناعمة" soft بشكل كبير مثل المقابلات الشخصية مع بعض مصادر المعلومات والمجموعات المركزية وأعمال المسح واستطلاعات الرأي.

وتمتلك الدول النامية في بعض الحالات ميزة في جميع هذا النوع من البيانات، لأنها عملية كثيفة العمالة ، ولكن من ناحية أخرى، قد يؤدي جمع بيانات غير مألوفة واستخدام طرق غير مألوفة إلى نتائج سيئة وغير دقيقة في الدول النامية ومن شأن التخلص من هذه المشكلة يتم اللجوء الى التدريب على طرق جمع البيانات والذي يمكن أن يؤدي إلى تحسين كبير في جودة تقييم التنافسية الحضرية.

شروط التقييم للتنافسية الحضرية على الأرض :

في هذا الجزء سنناقش ثلاثاً من شروط التقييم وهي: الاقتصاد الإقليمي، ووضع القواعد المعيارية Benchmarking وتحليل SWOT، وفي القسم الرابع ، نتعرض للملامح الرئيسية لهذه الشروط الثلاثة التي يتضمنها المنهاج المقترح لتقييم التنافسية السريع.

اولا :تحليل الاقتصاد الإقليمي المكاني للتنافسية على الأرض :

كان الاقتصاد الإقليمي من الناحية التقليدية هو الشرط الذي يسود تقييم تنافسية الإقليم الحضري وهذا الشرط يعتمد على الأصل التاريخي في هذا الميدان ولذلك توجد مؤلفات وأعمال مسح كثيرة تشرح مختلف جوانبه الفنية (بنديفيد – فال ١٩٩١، و ديفيز ١٩٩٠، و هوفر ١٩٧١، و ريتشاردسون ١٩٧٨، وريتشاردسون ١٩٨٨).

يركز علم الاقتصاد الإقليمي أو العلم الإقليمي على التحليل الكمي لإقليم منطقة المدينة وقد يشمل "لقطات" على فترات زمنية (متسلسلة) ، وله جانب معياري Normative وهو أن: الخليط "الأمثل" للصناعة وهو الذي يتحدد على أساس المكان (نظرية الموقع) أو الميزة التنافسية (نماذج عوامل المزايا) والمتغيرات الأساسية في التحليل الاقتصادي الإقليمي وهي الهيكل الاقتصادي وتكاليف الانتاج في المواقع المختلفة مع التأكيد بصفة خاصة على تكاليف النقل والعمالة ، وبعض الأساليب مثل معاملات الموقع Location Quotient تقيس التخصص، بينما توجد أساليب أخرى مثل نظرية الموقع ، تحدد في الأساس الحد الأدنى لمواقع التكلفة بالنسبة للإنتاج ويميل تحليل الاقتصاد الإقليمي إلى وضع تأكيد على تكاليف الانتاج والتوزيع أكثر من العوامل الأساسية للتنافسية في اقتصاد عالمي حضري "جديد" مثل الابتكار والمرونة.

على وفق ما تقدم، يبرز تساؤل مهم ؟

ما هي العلاقة بين الاتجاهات الاقتصادية الإقليمية بتحليل التنافسية للأرض واثرها في اقتصادات الدول؟

وللإجابة على ذلك نقول الآتي:

أ - هذه الأساليب قد تكون مفيدة في تقييم التنافسية فيما يتعلق بالصناعات التقليدية مثل صناعة الحديد و الصلب الذي يعتبر إنتاجه غير متميز من حيث الشكل Undifferentiated بدرجة تجعل من هياكل التكلفة المختلفة تحدث فرقا كبيرا في التأثير على قرارات الموقع ، كما تشتمل مجموعة الأساليب في الاقتصادات الإقليمية اللازمة على تقييم التنافسية في الصناعات كثيفة العمالة مثل صناعات الملابس التي تلعب فيها تكاليف العمالة دورا هاما وتحدد الأساليب المجالات بحيث يكون للإقليم الحضري ميزة تنافسية بالمعنى الاقتصادي (وخاصة في موضوع التكاليف).

ب- تحديد المجالات التي تتطلب تغيير عامل السعر ، وخير مثال التغيير السريع في عامل الأسعار يأتي من سنغافورة أثناء أزمة جنوب شرق آسيا الأخيرة (١٩٩٧ - ١٩٩٩) حيث أحدثت الدولة انخفاضا كبيرا في تكاليف العمالة بعد أن خفضت الضرائب على الأجور تخفيضا كبيرا ورغم ذلك فإن تحليلات الميزة التنافسية القائمة على أساس التكلفة تتجاهل عوامل هامة أخرى مثل "الاستقرار السياسي والسياسات الاقتصادية" وأهم من ذلك كله إنتاجية العمالة وهناك تقصير آخر في أساليب الاقتصادات الإقليمية وهو أن البيانات في الغالب لا تشمل أنشطة القطاع غير الرسمي مما يجعل هذه الأساليب أكثر فائدة في المدن ذات الدخل المنخفض وكثرة العمالة الرسمية.

ثانيا : وضع القواعد المعيارية

يعتبر وضع القواعد المعيارية شرطا تزداد أهميته في تقييم حالة وأداء الأنظمة الحضرية وعلى خلاف أساليب الاقتصاد الإقليمي والتي تحدد مجموعة مثالية Ideal أو مثلى Optimal من الأنشطة حتى ولو في نقطة زمنية معينة، حيث يقوم واضع القواعد المعيارية على أساس تحديد مدن نموذجية (أو معلمية) Mentor قابلة للمقارنة وتكمن الصعوبة في تحديد ما هي المدن التي تعتبر نماذج مناسبة ، إذ يتطلب هذا التحديد رؤية أو صورا أخرى للمستقبل المرغوب لإقليم المدينة المراد تقييمها و من المهم تحديد مدن

معلميه تقدم تحديات وليس تحديد مدن موجودة حتى الآن في مكان مرتفع من منظور التنمية حتى أنها لا توفر هدفا معقولا ولا تحت على وسيلة مناسبة.

وتشتمل عملية وضع القواعد المعيارية على النقاط التالية :

(١) إعادة تركيز الغايات (الرؤية) و الأهداف والمؤشرات على المخرجات .

(٢) وضع مؤشرات لقياس التقدم نحو الحالة المرغوبة .

(٣) ربط الأداء بالقواعد المعيارية.

(٤) تحديد العوامل التي تحكم الأداء.

(٥) ترشيد القرارات المتعلقة بالبرامج والتخصيصات.

تستخدم القواعد المعيارية في السياق الحضري بصورة متسعة من قبل برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية ، وبنك التنمية الآسيوي ADB والعديد من المناطق الحضرية في دول متقدمة، مثال: مقاطعة فير فاكس.

ومن مزايا هذا الأسلوب أنه ديناميكي - فالمدن النموذجية تتعرض لتغيير مستمر ويشجع ذلك على مراقبة الرؤى والأداء، هذه الديناميكية ترتبط وبشكل خاص بالتغيرات السريعة الحالية في الاقتصاد العالمي، أما نقاط الضعف فيه فتتلخص في أنها وسيلة لا تقدم الكثير لتحديد وسائل المخرجات المرغوبة باستثناء العلاقات السببية الواضحة الأخرى (والتي قد يكون من الصعب التعرف عليها) من بين تلك السياسات والسلوك والمخرجات في مدن نموذجية ، ومع ذلك فإن هذا الأسلوب مفيد فيما يتعلق بتخصيص الموارد العامة ومراقبة فاعلية المبادرات والمساعدة – كما ذكرنا من قبل – على تحديد ما هو المقصود من التنافسية.

ثالثا: التحليل الاستراتيجي SWOT:

يجرى تحليل SWOT عادة في سياق التخطيط الاستراتيجي وأن أي منهجية حالية لتقييم التنافسية الحضرية على الارض ، لا بد أن تشمل منهجيات إستراتيجية، ولو تم تقييم التنافسية الحضرية على أساس أنها نشاط

حر، فلا بد أن يكون جزءاً من عملية تخطيط إستراتيجية متقدمة تشمل بيانات" المهمة والسيناريوهات، الخ" حيث ان وجود مثل هذا الإطار الاستراتيجي يعتبر جزء مهم من عملية إستراتيجية تنمية المدينة CDS لذا فإن المناقشة هنا سوف تقتصر على تحليل SWOT.

من مزايا تحليل SWOT أنه يساعد المحللين المكانيين على تحديد الاتجاهات أو الآفاق التي تتبعها المدينة في عالم تتحكم فيه المنافسة على عناصر الندرة ومنها الارض، الذي تسيطر عليه الصراعات في ظل الموارد المحدودة والتغير السريع، كما يلعب تحليل SWOT هذا الدور من خلال الاهتمام جيداً بمعطيات البيئة الخارجية وقدرات المؤسسات العاملة في البيئة الداخلية (في هذه الحالة سيكون الإقليم الحضري هو المعني بالتحليل اكثر).

عملية SWOT تشتمل على:

(١) تحديد وتقييم مواطن القوة ومواطن الضعف في المنظومة الحضرية القائمة مع التركيز بصفة خاصة على المؤسسات الاقتصادية.

(٢) تحديد وتقييم الفرص والتهديدات الخارجية على المستويات "الوطني والإقليمي وكذلك المستوى العالمي .

(٣) مراقبة التغيرات في الظروف السابق ذكرها.

إجراء تحليل SWOT يتم عادة كنشاط "منفصل" عن التحليلات الضمنية الأخرى ،وهو في أغلب الأحوال يهتم بمعرفة كيفية تقديم الاستشارات للشركات والمؤسسات الكبرى ، ولكن وعلى الرغم من الفائدة الكبيرة والمتوقعة من تحليل SWOT إلا أنه سيكون أكثر فائدة عندما يتم الاستعانة به كعملية مستمرة .

الميزة الموجودة في تحليل SWOT بالنسبة لتقييم التنافسية الحضرية هي أنه لا يبدأ بأهداف ثابتة او محددة مسبقاً، وبالتالي انه يشجع "بالتفكير خارج حدود الصندوق" ثم إنه يستفيد من مختلف أشكال المعلومات مثل تقارير الإعلام ومخرجات مجموعات البحث (مع أصحاب المصلحة

Stakeholders) ومقابلات مع من تتوافر مصادر المعلومات والبيانات الاجتماعية والاقتصادية التقليدية لديهم .

الا ان هذا النموذج لا يخلو من عيوب اهمها ، أنه حرفة بقدر ما هو علم بمعنى أن جودة مخرجاته تتوقف إلى حد كبير على رؤية القائمين بالعملية.

رابعاً: نموذج مقترح لتقييم التنافسية الحضرية على الارض:

يبين الشكل (رقم ٦) العملية المقترحة لتقييم التنافسية الحضرية على أساس دمج جميع الاتجاهات والأساليب السابق ذكرها. الملاحظات التالية تم ترتيبها وفقاً لترتيب الشكل رقم ٦.

الخطوة الأولى: إصدار التعريف الاساس:

هذه الخطوة مهمة في فهم عملية تقييم التنافسية المقترحة للأرض الحضرية ،وهي تهتم في تحديد المسائل والقضايا المتعلقة بالإقليم الحضري فيما يختص بالتنافسية فعلى سبيل المثال، هناك بعض المدن تعتمد مبدأ تقييم التوازن والعدالة Equity أكثر من غيرها، وبعض المدن قد تهتم أكثر بالمحافظة على القاعدة الصناعية وتطويرها ، إلا أن Stakeholders "المشاركين" في العملية يجب أن تكون لديهم الرغبة في طرح جميع القضايا للبحث وخصوصاً فيما يتعلق منها بالجدوى والنتائج والآثار وبعض المدن وضعت لنفسها بيانات مهمة Mission Statements قد تكون مفيدة في إرشاد عملية تقييم التنافسية.

الخطوة الثانية: تشكيل مجموعات العمل في التنافسية :

قد تكون إحدى الخطوات التي يتم اتخاذها مبكراً في بعض المدن هي تنظيم مجموعة عمل للتنافسية وتشمل مجموعة العمل كبار أصحاب المصلحة Stakeholders مثل كبار ممثلي المصانع الكبرى والشركات المتقدمة في المدينة، والصناعات الصغيرة والمتوسطة وممثلي حكومة المدينة ومؤسسات التعليم الفني الرئيسية وخبراء الصناعة في مجالات الأنشطة التي تخصص فيها المدينة حالياً أو التي تصبو إلى التخصص فيها.

يجب أن تؤدي المخرجات عن تلك المجموعات إلى رسم خارطة طريق RM تركز على المزيد من التحليل مع مراعاة بعض الحذر لدى أصحاب المصلحة في المدينة فربما يعزز كل منهم آراء الآخر، وربما تظهر نماذج أو أنماط جديدة من التنمية ، مثل مجموعات الإليكترونيات، ومجموعات المعلومات التي تكون مهمة في حينها ولكن ربما تختفي فيما بعد عند تحليل الاتجاهات وقد ينغلق البعض ويصرون على وضع استراتيجيات محددة لتنمية الإقليم الحضري والذي لم تعد تتناسب مع الواقع الحالي الداخلي والخارجي.

الخطوة ١	تحديد المسائل والقضايا المتعلقة بالتنافسية هل يوجد بيانات مهمة عن التنافسية؟
الخطوة ٢	تكوين مجموعات عمل مركزة بشأن تنافسية المدينة (اختياري). أدلة للبحث (لكن مع مراعاة الحذر).
الخطوة ٣	إجراء تحليل نمطي للهيكل الاقتصادي والتخصص وقوة العمل والاستثمار. الاستفادة من المعلومات الثانوية. التسلسل الزمني. مراجعة مسوحات القطاع الخاص.
الخطوة ٤	تحديد المدن القابلة للمقارنة لأغراض وضع القواعد المعيارية.
الخطوة ٥	إجراء تحليل للمزايا المحلية مثل الموقع والبنية الأساسية والتسهيلات. للمقارنة مع مدن تنافسية.
الخطوة ٦	تعرف على أعمدة القوة الاقتصادية (التخصص والتجمعات وخاصة في الأنشطة المشتركة).

الخطوة ٧	قيم الدوافع الخارجية المؤثرة على المدينة: الفرص والتهديدات تكوين السيناريوهات (اختياري) محلى (وطني)، إقليمي (يقصد به مجموعة دول) ، عالمي.
الخطوة ٨	تقييم مواطن القوة ومواطن الضعف الداخلية الشبكات والمؤسسات والأبطال (يقصد به القادرون على التغيير). تحديد القوى (القوى السياسية والاقتصادية) التي تسيطر عليها المدينة مع التركيز على التسهيلات والبنية الأساسية. إجراء المسوحات مع التركيز على: المؤسسات الرئيسية (الشركات الرئيسية والناشئة) والمؤسسات الأكاديمية (وخاصة مؤسسات التعليم الفني الرئيسية). الأفراد (كبار أصحاب المصلحة والأبطال والقادة الإداريين) الذين لهم تأثير كبير.
الخطوة ٩	تحديد مواطن الضعف ومواطن القوة الحقيقية التنافسية.
الخطوة ١٠	وضع إستراتيجية التنافسية: مثل معرفة الإقليم والتجمعات العنقودية والإنتاج منخفض التكاليف وقاعدة التصدير التي تقوم على الاستثمارات.
الخطوة ١١	وضع القواعد المعيارية ومؤشرات السياسات وآليات المراقبة.

الشكل (٦) الخطوات الأساسية في عملية تقييم التنافسية المقترحة

الخطوة الثالثة: تحليل الهيكل الاقتصادي:

الخطوة التالية تمثل إجراء تحليل للبيانات الثانوية عن اقتصاد الإقليم الحضري وقوة العمل وأنماط الاستثمارات التي تستخدم أساليب اقتصادية إقليمية يمكن نشرها بسرعة مثل معاملات الموقع Location Quotients بدلا من تحليل المدخلات والمخرجات (Input- Output Analysis) ويمكن القيام بتحليل الهيكل الاقتصادي بسرعة وبتكلفة منخفضة إذا قام

محللون مهرة بتحليل البيانات المتعلقة بإجمالي الناتج المحلي الإقليمي وإذا لم تتم هذه العملية بمهارة فإن البيانات الخداعة ستوصل إلى نتائج غير جيدة.

من المهم بمكان القيام بتحليل التسلسل الزمني لتحديد التوقعات التاريخية للاقتصاد الحضري المعني وكما لاحظنا من قبل، يجب أن يدرك المحللين أن المعلومات الكثيرة تحذف المعلومات الخاصة بالقطاع غير الرسمي رغم أن تأثيره قد ينعكس على مستوى المعيشة والأجور وعلى مسألة توفير القوى العاملة والهيكل الصناعي والمؤشرات الأخرى ، وهناك مصادر أخرى للمعلومات يجب ان تكون مطلوبة لاستكمال البيانات الاقتصادية الحضرية التي تتجاهل هذا القطاع في العادة ومن هذه المصادر أعمال "مسح القطاع غير الرسمي التي تقوم بها الحكومة أو هيئات التنمية الدولية أو الجمعيات الأهلية" .

الخطوة الرابعة: تحديد مدن القواعد المعيارية:

عند هذه النقطة، يجب تحديد المدن القابلة للمقارنة، لأن تحليل المزايا المحلية (الخطوة التالية) يتم بصورة أفضل على أساس قابل للمقارنة، وعند تحديد المدن القابلة للمقارنة يفضل أن تتوافر فيها خصائص مؤسسية وثقافية متماثلة بدرجة معقولة، وعلاقات مع الدولة والمجتمع قابلة للمقارنة (دولة قوية مثلاً أو دولة ضعيفة) أي أنها ستكون مدن من المنطقة الكبيرة المعنية بالدراسة ويؤدي اختيار هذه المدن إلى زيادة احتمال أن تكون الوسائل التي استخدمتها هذه المدن قابلة للمقارنة لتحقيق النتائج المرجوة بوسائل فعالة ومقبولة في المدينة التي يجرى لها تحليل التنافسية.

الخطوة الخامسة: تحليل المزايا المحلية:

تشمل هذه الخطوة ، تحليل المزايا المحلية، أي خصائص المدينة المحددة مكانياً أو الغير قابلة للتداول مثل البنية الأساسية والتسهيلات، وأفضل طريقة لتقييم مزايا مدينة تنافسية هي مقارنتها بمدن مماثلة لها

الخطوة السادسة: تحديد مواطن القوة الاقتصادية:

بعد ذلك يجب تحديد وتقييم الأعمدة الحالية للقوة الاقتصادية وبتراوح عددها عادة بين ٤ و ٨ أعمدة وهي الأنشطة التي تخصص فيها المدينة (حسب الموقع) والتي تشتهر بها المدينة أو الأنشطة التي تنمو بسرعة كبيرة (أسرع من المدن التي تقارن بها أو الدولة ككل أو أسرع من المعدل العالمي) كما يحدده تحليل التحول والتناسب Shift & Share.

هذه العملية تركز على الصناعات والمصانع الرئيسية (التي لها تركيز كبير في اقتصاد الإقليم) مثل التجمعات العنقودية Clusters وتشمل الأساليب المناسبة للاستعمال أعمال المسح الصناعي الذي يكون الهدف منه فهم نوعية وشمولية قنوات السوق وسلاسل الإمدادات وإمكانيات النمو واستعمال التكنولوجيا، الخ. والغاية الكلية لهذا التحليل هي تحديد نقاط القوة التي تركز عليها استراتيجية التنافسية للأرض المخصصة لتلك الفرص.

الخطوة السابعة: تقييم التهديدات والفرص الخارجية:

الخطوة التالية هي تقييم الديناميكيات الخارجية المؤثرة على المدينة - ومن هذه المؤثرات - تحديد الفرص والتهديدات والتي يجب أن يركز التقييم فيها على ميزانين مكانيين مختلفين: الديناميكيات الدولية (مثل اتفاقيات التجارة) والديناميكيات الوطنية (مثل سياسات الاقتصاد العامة والاستقرار السياسي والعربي) وتقوم هيئات تصنيف التنافسية الوطنية - مثل المعهد الدولي لتنمية الإدارة IMD الذي يعد الكتاب السنوي للتنافسية العالمية - بتجميع البيانات على العديد من البدائل الوطنية التي لها تأثير على المستوى المحلي مثل الحماية والسياسات المالية واشتراك الدولة وأوضاع النظام القضائي والأمني.

وكجزء من عملية أكبر لإستراتيجية تطوير المدينة لا بد من وضع سيناريوهات تثبت فائدتها في تحديد التهديدات والفرص الخارجية، وإلا فإنه يمكن استعمال السيناريوهات الكلية التي وضعتها مجموعة مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD أو بنوك التنمية الإقليمية، مثال: ماذا ستكون تنافسية "بغداد" إذا كان المستقبل يشبه السيناريو (س) الموضوع لدول غرب اسيا؟ ويمكن الحصول على سيناريوهات أكثر تحديدا واستعمالها

على أسس اقتصادية مختلفة، مثال: المدينة التي تسيطر عليها صناعة النفط "البصرة" سترغب في فحص السيناريوهات المتعلقة بأسعار النفط ومصادر الطاقة البديلة والتنبؤ بالطلب على المنتجات النفطية، الخ، مثل هذه السيناريوهات ستساعد إقليم المدينة على تحديد ما إذا كان تنوع الاقتصاد الحضري على نطاق واسع سيكون مفيدا أم لا، وهل سيكون على المدينة أن تضيف قيمة بالتركيز على خدمات المعرفة المتعلقة بصناعة النفط، مثل المدن الأخرى المشابهة لها، وتقوم منظمات الصناعة والمجموعات الأخرى مثل وحدة معلومات الإيكونوميست ومطبوعات التجارة بوضع سيناريوهات للصناعة بصورة متكررة (مطبوعة لويذر على سبيل المثال وهي الآن جزء من إينفورما جروب تنشر أكثر من ٥٠٠ نشرة تجارية تحتوى في الغالب سيناريوهات لصناعات محددة منها على سبيل المثال التجارة البحرية Maritime Trade) ولوصف قيمة هذه السيناريوهات ينظر Schwartz (١٩٩١).

عند القيام بهذا العمل من المهم ان ندرك أنه لا يمكن التنبؤ بالمستقبل لكن عند تقييم تنافسية المستقبل من المهم أن نفكر من خلال تأثير مختلف التوقعات المستقبلية على اقتصاد المدينة. لذا يجب أن يتم التركيز على تقييم التنافسية الحضرية إلى حد كبير وعلى العوامل التي يمكن التحكم فيها محليا وكذلك على المعلومات المحلية التي من السهل جدا الحصول عليها، إلا أنه من الضروري أن يؤخذ في الاعتبار أفضل تقييم دولي (الدوافع المحركة والسيناريوهات، الخ.) للقوى الخارجية المتعلقة بالإقليم والأنشطة الاقتصادية وندرة الأرض التي تهم المستقبل الإنمائي للمدن.

الخطوة الثامنة: تقييم مواطن القوة ومواطن الضعف الداخلية:

بعد ذلك يجب تقييم مواطن القوة و الضعف الداخلية وخاصة تلك المتعلقة بالمؤسسات الفاعلة في المدينة وهذا التقييم يجب ان يدرس العوامل الخاضعة للسيطرة المحلية بشكل اوسع ، لذا فإنه من الضروري تعريف ما يمكن السيطرة عليه وما لا يمكن السيطرة عليه "على المستوى المحلي" وليس من المجدي القيام بمداخلات تتضمن جهات خارجة للبحث عن

السيطرة المحلية ما لم تكن هناك احتمالات قوية بأن هذه الجهات ستكون متعاونة وهكذا فإن تقييم التنافسية قد يركز على عوامل مثل المؤسسات المحلية (الضرائب ومناخ الأعمال وكفاءة الحكومة المحلية وعائدية وحيازة الارض) والبنية الأساسية والتسهيلات والتعليم العام والتسويق والترويج ، ولو كانت المدينة ستصبح جذابة جدا فإن قوى السوق ستتكفل ببقية الأمور ومن ناحية أخرى، إذا كان هناك تعاون من القطاع الخاص والسلطات الحكومية العليا فإن المداخلات يمكن أن تكون على نطاق أوسع لتشمل إنشاء حاضنات للصناعات الصغيرة وتغيير هياكل حوافز الاستثمار وفي مثل هذه الحالات يجب أن تكون آفاق تقييم مواطن القوة ومواطن الضعف الداخلية أوسع، كما يجب أن يعتمد التحليل الداخلي كثيرا على عمليات المسح واستطلاعات الرأي والمقابلات الشخصية مع مصادر المعلومات وعلى الرغم من أن الموارد تحدد مدى المسح إلا أن مدن كثير من الدول النامية تتميز برخص تكلفة العمالة وتعتبر عمليات المسح من الأنشطة كثيفة العمالة، ويجب أن يركز المسح على:

أولا :مسح المؤسسات والشركات الكبيرة والأفراد ذوي التأثير الكبير على مستقبل المدينة التنافسي، والذي سيمكن المخطط الحصول من خلاله ، على معلومات كثيرة تشمل مسح الشركات ، مسح المؤسسات الكبرى والذي يمكن ان يتم في مجموعات عمل مثل: شركات صناعة السيارات، أو الشركات سريعة النمو، وشركات تمثل أخرى مثل خدمات المنتجين والخدمات الشخصية والشركات المتوسطة والصغيرة .

ثانيا: كما من المهم أيضا البدء بإجراءات مسح لقادة التعليم الفني الرئيسيين لأن العامل البشري في النهاية هو الذي يحدد تنافسية الإقليم الحضري.

ثالثا: يجب مسح مصادر المعلومات الأخرى تشمل مثلا، القادة السياسيين وكبار رجال الأعمال في المجتمع المحلي مثل رؤساء الغرف التجارية والبنوك وخاصة المؤسسات التي لها عضوية مشتركة في المجموعات المؤثرة.

الخطوة التاسعة: تقييم مواطن القوة ومواطن الضعف الداخلية التنافسية:

بناء على الخطوة رقم ٨/٤ يمكن تحديد مواطن القوة ومواطن الضعف التنافسية الأساسية في المدينة. وقد يتطلب إنتاج القائمة النهائية إعادة تجميع أصحاب المصلحة الرئيسيين في مجموعات مركزية، مع إشراك العناصر الخارجية القوية التي ربما تشكل بطريقة موضوعية في مواطن القوة ومواطن الضعف التنافسية في محاولة للحد من التشوهات الناتجة عن الحماسة المحلية والتفكير في الماضي والمصالح الشخصية، الخ.

الخطوة العاشرة: تكوين إستراتيجية التنافسية :

تتحدد التنافسية بربط مواطن القوة ومواطن الضعف الداخلية مع القوى المحركة لتوقعات المستقبل وما يرتبط بها من فرص وتهديدات لذا يجب وضع إستراتيجية للتنافسية من خلال تقييم التنافسية، وأن تركز هذه الإستراتيجية على مواضيع مثل: تحديد إقليم التعلم، أو مجموعات الإنتاج المحددة ، أو الإنتاج منخفض التكلفة أو قاعدة التصدير على أساس الاستثمارات وقد نجح تطبيق استراتيجيات التجمعات Cluster Strategies في أقاليم في عدة دول نامية ومنها استراتيجيات مماثلة تم تبنيها لتحسين تنافسية عدة أقاليم من دول نامية أخرى مثل شمال شرق البرازيل وماليزيا وبنجالور (في الهند) في تبني نماذج مثل إستراتيجية التجمعات Cluster Strategy وكان الهدف يناقش كيف يمكن استعمال منهاج تقييم التنافس في التعرف على التجمعات المحتملة.

الخطوة الحادية عشر: المؤشرات ووضع نظام للمراقبة:

لا يمكن ان تكون لإستراتيجية التنافسية قيمة إلا إذا تمت مراقبة التقدم، ولذلك لا بد من ربط كل عنصر من عناصر إستراتيجية التنافسية الحضرية بمؤشر أو بعدة مؤشرات ، وأن يرتبط كل مؤشر بنشاط واضح التحديد (سياسة، اتفاقية، مشروع) في الإستراتيجية، كما يجب أن تكون هناك مواقيت Milestones (أهداف مؤقتة Interim) موضوعة بصفة جزئية تركز على أداء أقاليم حضرية ذات قواعد معيارية محددة ويجب ان يكون تصميم نظام المراقبة بحيث يكون مرنا ويتقبل التطوير والتحسين المستمر.

خلاصة الفصل الثالث

تعتبر العوامل وخصوصا غير القابلة للتداول مثل الخدمات المحلية وعوامل الندرة ومنها ندرة الأرض المتاحة للنشاط والفعالية، جزءا كبيرا من معادلة التنافسية على الأراضي المخصصة لفعاليات الاقتصاد الحضري والذي يؤمل منها ان تنتج للسكان المحليين حاجاتهم من مختلف السلع والخدمات عالية القيمة بالنسبة لأسعارها مع ضرورة دعم اقتصادات التصدير في المدينة لجعلها أكثر تنافسية وبما تؤدي بصورة مباشرة إلى رفع جودة حياة سكان الإقليم الحضري ومستوى معيشتهم.

الفصل الرابع

"إدارة وتنظيم وتمويل وتشريع" الأراضي المأهولة

"إدارة" الأرض المخصصة للاستعمالات الحضرية تمهيد :

تأتي الحاجة الى الأرض الحضرية والمشيدات التي تقام عليها ، نتيجة الحاجة المتزايدة الى الوظائف والخدمات والتسهيلات التي تتطلبها الحياة الحضرية ، فالأراضي التي تخصصها الإدارات المحلية، تخضع إلى سلسلة معقدة من عمليات اتخاذ القرار فمنها ما يستند في مرجعياتها إلى أسس اقتصادية واجتماعية وتخطيطية، وأخرى تتعلق بالسياسات الحضرية، يعتمد تنفيذ هذه القرارات على الدعم المالي والتشريعي من الحكومات المركزية وعندما نضع النمو الحضري المتفجر للمدن الكبرى في العالم الثالث مقابل ندرة المصادر اللازمة لتوفير السكن وأماكن العمل وبقية متطلبات الحياة الحضرية الأخرى ، سنواجه بالتضارب بين ضغوط التحضر وبين الوسائل المتاحة له ، الأمر الذي يبين وبوضوح تأثير عامل الأرض على النمو الحضري لهذه المستقرات ، وبالتالي نسعى ومن خلال هذا الفصل الى بيان مقومات عناصر إدارة الأرض الحضرية وباستعراض موجز لما ورد عنها في المصادر التخطيطية في تجربة العراق او من خلال الأجندات الدولية في هذا المجال.

الأرض في مناهج وادبيات منظمات الامم المتحدة :

تعتبر الارض احدى اهم الموارد الطبيعية غير المتجددة والتي اذا تم ادارتها بشكل مناسب وجيد سيساعد هذا للوصول الى التنمية المستدامة والنمو الاقتصادي وتدعيم العدالة الاجتماعية وحماية البيئة الطبيعية .

يبين تقرير لمنظمة الاغذية العالمية FAO وبرنامج الامم المتحدة للبيئة UNEP والذي لخصت فيه الوظائف الاساسية للأرض بما يلي :

- ان الأرض هي مخزون من المعادن والمواد الخام للاستعمال البشري (من العوامل الاقتصادية الأساسية الحديثة التي اثرت في تغيير استعمالات الأرض بعد اكتشافها واستخراجها).

- ان الأرض هي مشروع للاستخدام الزراعي والصناعي (عند توفر بقية عوامل الإنتاج)
 - الأرض توفر المساحات لاستيعاب المستقرات البشرية والبنية التحتية والاجتماعية والفنية والترفيهية.
 - تعتبر الأرض منطقة عازلة او مرشحة للملوثات بأنواعها وتستوعب بداخلها الغازات المسببة للاحتباس الحراري (الحفاظ على البيئة الحياتية).
 - الأرض مصدر للمياه الجوفية.
 - الأرض هي الموئل للحيوانات والنباتات والكائنات الحية الدقيقة.
 - الأرض هي الأساس اللازم للمعيشة والأمان (مكان للبقاء).
 - الأرض هي قاعدة للهوية الاجتماعية كونها موطنًا للغوائل والأسر والعشائر (ويحتاج ذلك لمدة طويلة من العيش والاختلاط المشترك ليتولد بعدها الشعور بالهوية) .
 - الأرض هي مكان الأصل ولها أهمية روحية و دينية (تأتي أثناء العيش ضمن رقعة جغرافية لفترة كافية تتولد معها ذكريات وعادات وطقوس ترتبط بنوع وطبيعة الارض والمناخ).
 - الأرض هي مخزن للأدلة من السجل التاريخي او ما قبل التاريخ (الحفريات ، دليل على المناخ في الماضي ، البقايا الاثرية).
 - الأرض تبدو كشرط أساسي لتحقيق الحرية الفردية (الملكية).
 - الأرض هي موضوع للاستثمار والمضاربة (التكهّنات) (الجوانب الاقتصادية المتعلقة بأهمية المكان).
 - الأرض تخضع للضريبة جراء استخدامها .
 - الأرض هي أساس السلطة والتبعية (من خلال نشوء الدول والإمبراطوريات وأقامه الحدود) .
- يعزز مفهوم هذه المنظمات لوظيفة الأرض الإمكانات التي توفرها الأرض لإيجاد الاستعمالات المختلفة بما توفره من عناصر أساسية اقتصادية واجتماعية وبيئية .

ولقد أصبحت عملية إدارة الأرض الحضرية من أهم ركائز عملية التنمية الحضرية المستدامة وقد تم الاهتمام بدراسة عناصرها واهم المعوقات

التي تحول دون كفاءة مخرجات تلك العملية لذا كانت دراسة تلك العملية احد أهم العناصر الموضوعية على المستوى العالمي في أهداف الألفية الإنمائية وقد تناولت الاهداف الانمائية للألفية " * " ثلاثة اهداف تتعلق بإدارة وتخطيط استعمالات الارض وهي :

- القضاء على الفقر المدقع والجوع : من خلال ضمان تخطيط استعمال الارض للأراضي الكافية المحجوزة لإنتاج الغذاء
- تعزيز المساواة بين الجنسين وتمكين المرأة للقيام بدور اكبر في الحياة العامة وزيادة فرص حصولها على عمل منتج مربح
- ضمان الاستدامة البيئية : تخطيط استعمال الارض هو اداة مثالية لتحقيق التوازن بين استعمالات الارض المختلفة يضمن حماية وتأهيل الموارد البيئية.

في موضوع ادارة الارض الحضرية يتناول الكثيرين المؤثرات التي تواجه عملية ادارة الارض الحضرية والتي يمكن ان نصنفها كمؤثرات مطلوبة ومؤثرات مفروضة من الامم المتحدة تتعلق بمكافحة الفقر والجوع والامراض المزمنة والامية والتمييز ضد المرأة.

الأسس المطلوبة في إدارة الأرض الحضرية:

هناك عدة أسس مطلوبة في إدارة الأرض الحضرية لضمان التنفيذ وهي :

عملية التشريع : للقوانين المنظمة للأرض الحضرية .

عملية التمويل : وهو ما يضمن التنفيذ.

النظم الاجتماعية والاقتصادية : مجموع الظروف الاقتصادية والقيم الاجتماعية الحاضرة

ادارة الضرائب : كجزء من عملية تنظيم ادارة الارض وكمورد للنظم المالية الحاكمة

*الاهداف الانمائية للألفية اتفقت الدول الاعضاء في منظمة الامم المتحدة وعددها ١٩٢ دولة ، وما لا يقل عن ٢٣ منظمة دولية ، على تحقيقها بحلول سنة ٢٠١٥ تنطلق هذه من اعلان الامم المتحدة للألفية الذي تم توقيعه في سبتمبر عام ٢٠٠٠ والذي يلزم الدول الاعضاء في المنظمة.

عملية التنفيذ : والذي يعتمد على الارادة السياسية وعلى التمويل الكافي.

ادارة الدولة للسياسة الحضرية : وتتمثل بالإجراءات المتعلقة باستملاك الاراضي المهيئة للتطوير المستقبلي ، وهذه الادارة للدولة ناتجة من كون الارض ليست كباقي السلع ولا يمكن ان يتم استثمارها وادارتها من قبل القطاع الخاص بسبب المواصفات الخاصة لسوق الارض الحضرية وخاصة في البلدان النامية والتي هي :

- عدم وجود قدرة للسوق الخاصة من توفير الاراضي المطلوبة وامكانية توفير الخدمات الامر الذي تستطيع ان توفره الحكومات.
- عدم معرفة متخذي القرار في القطاع الخاص بمميزات ومقومات المواقع المطلوبة سواء كانت سلبا او ايجابا .
- عدم توفر المعلومات الكاملة عن الأراضي لدى متخذي القرار في القطاع الخاص وبذلك تكون القرارات غير ناضجة .
- وجود الاحتكار في سوق الأرض فضلا عن القوى غير المتكافئة .
- الاتصاف بالمنفعة الفردية وتغليبها عل المنفعة الاجتماعية .

محددات إدارة الأرض الحضرية:

أولاً: المحددات الاجتماعية في أداره الأرض الحضرية :

هناك العديد من المحددات الاجتماعية وهي تلعب دورا مهما في توجيه عملية تنظيم استعمالات الارض، ومنها:

- مجموعة النظم الاجتماعية التي تحكم طرق الحيازة:

تعتبر البنية الاجتماعية محدد اساس لأي مدينة في طريقة تعاملها مع النسيج الذي تمثل الارض العامل الاساسي فيه ومدى تأثر هذا النسيج سلبا او ايجابا مع توجهات هذه القيم والبنى الاجتماعية التي تميز المنطقة تتجسد في حيوية النسيج الحضري والنااتجة عن عملية التفاعل الاجتماعي الذي يعتبر اساس الاندماج والانخراط في الحياة الاجتماعية المشتركة ، وان بعض الحلول التي تلجا لها القرارات التخطيطية قد تؤثر سلبا على هذه الخاصية وتصنع عزلة وغيابا للحضور الاجتماعي وفقدان الامان نتيجة كون هذه الحلول جاءت من

بيئات اجتماعية تختلف في تقاليدها وموروثها الحضاري عن تلك المجتمعات التي وضعت فيها .

كما يعد بناء المجتمع عمليه ديناميكية المراحل ، تلك المراحل التي يتم من خلالها بناء وإعادة بناء "أفراد واعيين قادرين" على تحمل مسؤوليات العمل الجماعي المشترك وتقديم الوقت والجهد في سبيل حياة اجتماعية أفضل والأرض الحضرية ونظم إدارتها تمتلك دوراً كبيراً في عملية البناء الاجتماعي فالملكية (على سبيل المثال) لا يمكن ان تنفصل عن القوانين والنظم الاجتماعية السارية فهي لا تقتصر على النواحي المادية الفراغية ولكنها تمتد الى الاحتياجات الإنسانية (Human Needs) والاستقرار النفسي للأفراد ، فبعد إشباع الإنسان لاحتياجاته الأساسية من مآكل وملبس (Biological Needs) ينتقل إلى إشباع المستوى الأعلى من الاحتياجات والمتمثلة في الأمن والأمان (Safety Needs) والالذان هما أساس لاستقراره ، ولآليات إدارة الأرض الحضرية اثر في دعم حرية الفرد في التعبير عن رفضه للسلوك المرفوض الذي يحدده منظوره الاجتماعي بالتصدي لهذا السلوك داخل حيزه الفراغي وهكذا ترتقي احتياجات الأفراد الإنسانية الى الدرجة الأعلى وهي إشباع انتمائه الاجتماعي (Social Belongingness) وبالتالي فان آليات إدارة الأرض تؤدي دورا مهما ورئيسيا في استقرار وانماء العلاقات الاجتماعية بين أفراد المجتمع الواحد باعتبارها عاملا من عوامل تماسك البناء الاجتماعي ونتيجة ارتباطها بالنظم الاجتماعية للأفراد .

ان امن واستقرار المجتمع يتحقق من خلال تحديد المسؤولية تجاه إدارة الأرض الحضرية وذلك بهدف الحد من السلوك المرفوض مثل التخريب (Vandalism) ، وهو ما يؤكد Edney في تناوله لأهمية دور الأرض الحضرية ونظم ملكيتها في تنظيم الحياة الاجتماعية للأفراد والمجموعات وتأكيد على ان افتقار الأفراد للسيطرة والحيازة واستغلال الفراغات للأرض الحضرية يؤدي الى تحول العلاقات الإنسانية بينهم الى فوضى Chaotic وهو ما تؤكد الأمثلة العديدة تاريخيا واجتماعيا .

أي ان العوامل الاجتماعية المؤثرة في تشكيل الأنماط العمرانية عديدة ومن أهمها النظم الاجتماعية التي تحكم طريقة الحياة ، وعامل التحضر الذي يعكس الأبعاد الاقتصادية والثقافية والقدرة والرغبة في تحديث المجتمع وتشكل البيئة العمرانية بما تتضمنه من عناصر بنائية كانعكاس لعدد من القيم والتقاليد التي تفرزها النسق الاجتماعية وما يترتب عليها من تشريعات تتحدد على اثرها مقومات الصياغة التشكيلية لعناصر عمرانية تحدد خصائصها الوحدات البنائية الأساسية للنسيج العمراني على اختلاف صورها الوظيفية والتعبيرية ، بمعنى ان البنى الاجتماعية لأية مدينة تعد الأساس والمحدد لصور التعامل مع النسيج التشكيلي لعمرانها الذي تمثل فيه الأرض العامل الأساسي ، ونجد من الطبيعي ان يؤدي الخلل في استمرارية تطور القيم والبنى الاجتماعية المميزة لمنطقة ما ، الى تدهور طبيعة تكوين وتشكيل العمران في تلك المنطقة ، ومن هنا تأتي أهمية تناول البعد الاجتماعي بما يمليه من قيم وتقاليد في حال التعرض لبعض من أسباب الخلل في الصورة التشكيلية لعناصر العمران بأي حيز حضري .

تتشكل البيئة العمرانية لأي مجتمع حضري كانعكاس لمجموعة من القيم والتقاليد والاتساق التي تفرزها بيئته الاجتماعية ، وما تمليه من تشريعات تحدد على اثرها مقومات الصياغة التشكيلية لعناصر العمران بما تتضمنه من وحدات بنائية تتعدد صورها الوظيفية والتعبيرية .

كما يتميز النسيج الحضري بالحيوية ، حيث تزداد نسبة ارتياد الفضاءات الحضرية ومن ثم الحضور الاجتماعي الذي يعني الامان والطمأنينة ، فيما يتسم التنطبق الوظيفي بالسلوك الاجرائي في أوقات معينة ، الأمر الذي يقلل من نسبة ارتياد هذه المناطق ، ومن ثم انحسار التلاقي وغياب الحضور الاجتماعي ، بكلمة اكثر وضوحا ظهور الصحاري الحضرية وهي التي توحى للفرد شعورا بالعزلة وفقدان الامان ، وفي مثل هذه الحالة لا يتحقق التفاعل الاجتماعي الذي هو أساس الاندماج والانخراط في الحياة لاجتماعية المشتركة

هنا تظهر أهمية العامل الاجتماعي في القرارات والسياسات ذات العلاقة بالأرض الحضرية ، الأمر الذي يفسر الكثير من الاخفاقات التنفيذية للمخططات والقوانين والتشريعات المستوردة التي تم تطبيقها على مدن تختلف في بيئتها الاجتماعية وتقاليدها عن تلك المجتمعات التي وضعت بالأساس فيها.

تأثير الأبعاد (الاجتماعية-الاقتصادية) على استخدام الارض الحضرية :

ان دراسة الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية وأهميتها في إدارة الاراض الحضرية ستمكن المختصين ، الى بيان دور هذه الأبعاد في تحديد أطر الملائمة التشكيلية لعناصر النسيج العمراني من خلال تأثيرها في انماط استخدامات الاراض الحضرية التي تشكل القاعدة الأساسية تركيب المدينة .

كما ان التغييرات الاجتماعية والاقتصادية المستمرة ستؤثر في استعمالات الاراض الحضرية، ومن ابرز العوامل الاجتماعية ذات الأثر على تشكيل النسيج العمراني بالمدينة "التفتت المستمر للملكية الفردية " للعقارات والاراضي ، وبذلك تتأثر الصورة البصرية والطابع المعماري للمدينة ، فقطعة الارض المعروضة في السوق تعامل بصفتها بضاعة اقتصادية لكنها تختلف في نواحي متعددة عن بقية البضائع ، حيث ينظر الى كل قطعة ارض حسب قيمتها وندرته بالنسبة للاستعمالات الحضرية ، وان قيمة الارض تعتمد على موقعها ولذلك فان الطلب عليها في موقع معين قد لا يكون كافيا للتخصيص فقد تواجه عمليات التخصيص هذه بعقبات ، أوجدتها تراكمات التقاليد الاجتماعية والأطر الاقتصادية التي عاشتها المدينة خلال فترات زمنية طويلة مثل تعقيدات الملكية وقيودها التي تتسبب في الكثير من المشاكل التنفيذية للأجهزة البلدية .

فمن الناحية الاجتماعية هناك عدد من التصنيفات لطبيعة العلاقات بين المجتمع والأرض الحضرية ، وان تشابهت في ارتباطها بأفراد المجتمع والفضاءات الحضرية المستخدمة حيث تم تناول الحيازة اجتماعيا كحيازة فردية (Individual – Possession) وحيازة المجموعة (Group Possession) وحيازة مؤقتة (Transient)

(possession) كما ان الهيكل السياسي والاجتماعي لكثير من مدن العالم الثالث يعيش حالة من التحول المستمر الامر الذي احدث تغيرات في التنظيم الاقتصادي والاجتماعي في(النسيج الاقتصادي والاجتماعي) تبعا لمتطلبات العصر الحديثة والحياة الحضرية ، الا انه ينبغي ان لا نغفل النشاطات العامة لبعض المجاميع المهنية في تنظيم وتوضيح اهمية السيطرة القانونية على تنظيم احتياجات النمو الاجتماعي .

فهناك توجهات تخطيطية تؤكد على اهمية التجهيز المكافئ للأراضي المخصصة للاستعمالات العامة ، والوسائل المالية لاحتياجات البنى التحتية ، وهذه التوجهات أكدت وفي كل الحالات ارتباطها بالتركيب الاقتصادي والاجتماعي للبلد ، حيث ان كفاءة استعمالات الارض المتعارف عليها في كل البلدان تعتمد على التنسيق بين خطط الادارات المحلية في تنفيذ البنى التحتية اعتمادا على مفردات خطة التطوير طويلة الأمد التي تهدف الى تحقيق الكفاءة الاقتصادية في استخدام الإدارات وتوزيع عوائدها على أفراد المجتمع بصورة عادلة وهذا يعني دخول عامل إضافي ينبغي أخذه بنظر الاعتبار عند تحليل قيم الارض الحضرية هو عامل المنفعة الاجتماعية الذي يحتل الأولوية على بقية العوامل .

وفي العديد من البلدان النامية ، وعلى الرغم من غياب اية برامج للتحضر أو تطبيق لاستعمالات الارض او شبكات طرق متكاملة أنماط مياه صالحة للشرب ونظام تصريف رئيس للمياه السطحية أو المياه الثقيلة ونظام نقل الى المدينة أو أماكن العمل فضلا عن معاناتها من الضغوطات السكانية المتزايدة، لكن نجد ان قيمة الارض فيها توازي الاراضي المجهزة بالخدمات اللازمة لدعم الحياة الحضرية ، وتتجاوز القدرة المالية للغالبية العظمى من السكان .

خصائص البعد الاجتماعي الاقتصادي وتأثيره على فلسفة التخطيط المكاني:

يتأثر نسيج المدينة العربية والإسلامية بتفاعل العديد من التغيرات الاجتماعية والاقتصادية وبالتالي درجة تداخل التخطيط وفلسفته وارتباط ذلك بتطور المجتمع ، الأمر الذي يفسر وجود أنماط متعددة للنسيج في " المدينة العربية المعاصرة كمثال " ، حيث نجد الكثير من التباين في درجة الكثافة

المعمارية وأنماط الشوارع وخط السماء وتراتيب مكوناته مما يفسر التباين في الكفاءة بين مدينة وأخرى وبين أجزاء المدينة الواحدة .

اما الجانب الاقتصادي فهو الآخر يمثل "فضلا" عن الجوانب الاجتماعية ركنا مهما بل وأساسي في إدارة التنمية العمرانية للأرض الحضرية فهو يواكب عمليات التخطيط والتنفيذ والتسويق والاستقرار ، كما يعتبر هو العامل المحرك للتنمية العمرانية والدافع لها والذي يوصلها الى الواقعية.

وقد يكون الاهتمام الأساس للأجهزة المسؤولة عن إدارة المدينة في وقت ما ، مركزا في جوانب كثيرة من السياسات الحضرية على "الجانب الشكلي الفيزيائي" Formal(Physical) Pattern ، ودون مراعاة للجوانب الاجتماعية والاقتصادية" الجوانب الموضوعية " " Objective Pattern ، وهو يمثل " الانموذج الوظيفي " ولكن وخلال النصف الثاني من القرن الماضي، شهد الفكر التخطيطي تحولا مهما وهيكليا في اعادة رسم اهتمام إدارة المدينة بمسؤولياتها "ككيان اجتماعي اقتصادي بيئي" وسوف يشهد المستقبل مزيدا من الاهتمام بهذا الجوانب ، ذلك لان المجتمع يهدف الى الوصول لمستويات عالية من التراث المادي ومن ثم يزداد اهتمام المجتمع الحضري بالجوانب غير المادية في الحياة (مزيد من فرص التعليم والتكافؤ في الفرص الاجتماعية) ، أي مزيد من الاستقرار بصفة عامة وحتى تظل المدن محتفظة بوضعها ومركزها كأجهزة سياسية حيه يتعين على أجهزة الحكم المحلي في المدينة ان تكون قادرة ومستعدة لتلبية هذا الأسلوب الجديد والمتغير ، وينبغي ان يسعى المسؤولون عن إدارة المدينة الى تحقيق التجاوب بينها وبين مجتمع المدينة ، ولا يمكن لهذا ان يتحقق هذا التجاوب الا عن طريق تلمس احتياجات ورغبات المواطنين ومحاولة تجسيدها في خطط وبرامج طويلة وقصيرة المدى.

وحيث ان تخطيط المدينة ينطوي على محاولة لبناء الإطار الاجتماعي لنمو الشخصية الإنسانية المتوازنة في مجتمع متكامل قادر على تلبية رغبات المجتمع واعطائهم فرصا اوسع لمفهوم السعادة ، من خلال نسيج حضري

متميز بالحيوية ، حيث تزداد نسبة ارتياد الفضاءات الحضرية من خلال الحضور الاجتماعي والذي يعني الامان والطمأنينة فيما يتسم التطبيق الوظيفي Functional Zoning بالسلوك الإجرائي في أوقات معينة ، الأمر الذي يقلل من نسبة ارتياد هذه المناطق ومن ثم انحسار التلاقي وغياب الحضور الاجتماعي ، وبكلمة أكثر وضوحا سيمهد الى ظهور للاغتراب الاجتماعي Social Expatriation والتي توحى للفرد شعوره بالعزلة وفقدان الامان ، وفي مثل هذا الحال لا يتحقق التفاعل الاجتماعي الذي هو أساس الاندماج والانخراط في الحياة الاجتماعية المشتركة .

اثر الأبعاد الاجتماعية الاقتصادية في تشكيل المدينة العربية المعاصرة:

المدينة هي المركز الذي تنتشر منه واليه تأثيرات الحياة الحضرية بالوصول الى ابعد المديات في البلد ، وفيها أيضا ينفذ القانون الذي يطبق على كل الناس لذا فان اكثر المشاكل الملحة في المجتمع ستأخذ أشكالا حادا في المدينة وتجعلها في تغير مستمر بتفاصيل متطلبات مجتمع المدينة العربية وباستمرار وتمثل انعكاسا للتغيير في البنى الاجتماعية - الاقتصادية للسكان بما فيها البنية الديمغرافية ، ويأتي ذلك لوجود جدلية في العلاقة بين الفضاء Space والمجتمع منذ ان تأسست المستقرات البشرية الأولى في ارض الرافدين ، فلا قيمة لفضاء بدون مجتمع ، حيث ان العلاقات الإنسانية تنجب بنية متماسكة (نسيجاً حضرياً) فيما يؤدي الأساس النفعي الى التفاصيل وقيام المناطق الوظيفية (مناطق سكنية ، مناطق صناعية ، مناطق تجارية) وبالتالي فان الإطار العمراني المتختم بالمعاني الإنسانية ولا يمكن تحقيقه بوسائل الانطقة الوظيفية ، بل انه يتطلب ، أولاً وقبل أي شيء الاندماج والاختلاط الوظيفي ، لان هذا الأخير هو الوسيلة الوحيدة لتحقيق الحضور الاجتماعي ، ومن ثم ضمان المشاركة الإيجابية في الحياة الحضرية وهذه مسألة تصميمية ، تستدعي استعمالات ارض مختلطة (Mixed Land Uses) ولكن مع ضمان النفوذية ، والتنوع والتواصل في البنية العمرانية ، هذا التوجه بدأت تدعو له مدارس حديثة في التصميم العمراني في الغرب ، والنقاش لايزال بعد ذلك ، حيث ان الجانب النفعي ، الذي يرسخه الإطار العمراني العصري يجرّد المدينة العربية الإسلامية من حيويتها الاجتماعية

الا انه يرسخ علاقات الناس بالأشياء بدلا من ترسيخها فيما بينهم ولهذا يترتب على التصميم الحضري ان يقيم أطرا عمرانية يرى الإنسان عوامل تنثيه عما يريد ان يفعله وهكذا فان التخطيط الذي تمر به الإدارات المحلية في المدينة العربية ، في تعاملها مع الأرض الحضرية ، ناتج عن تدخلها غير العلمي في تخصيص الأرض الحضرية ، مما أدى الى تردي العلاقات الاجتماعية وهذه إحدى النتائج غير المتوقعة لتدخل السلطات ، لذلك فان تركيب البيئة التقليدية عبارة عن فرق ذات استقلالية تامة داخل حدود عقاراتها مع ربط كامل في جميع الاتجاهات مع الفرق المجاورة من خلال الأعيان المشتركة بينهم والتي وضعتها الشريعة والتنظيم المكاني للمدينة العربية - الإسلامية كانت تكتمل فيه الجوانب العمرانية بالجوانب الاجتماعية ووفق عوامل حضارية وقيم اجتماعية ، وتتكامل هذه الجوانب حين ننظر الى الأساس الذي تقوم عليه الأحياء وهو بدوره اجتماعي ، على عكس أحياء المدينة العصرية التي تعرف بمقياس مادي بحت ، فالأحياء تقوم على أساس الروابط الدموية والعرقية لا على أساس المستوى المادي والاقتصادي.

هذا الشكل من التنظيم المكاني - الاجتماعي يقلل من ظاهرة التفرقة والتوتر الاجتماعي ، خاصة واننا نجد في كل حي "الفقير والغني والعالم والجاهل والشاب والشيخ" هذا من شأنه دعم الروابط فيما بين الناس واكساب الأفراد شعورا بالثقة والحيوية بالنفس ومن ثم الاندماج والانسجام مع الآخرين الأمر الذي يفعم الحياة الحضرية بالحيوية واطلاق مبادرات الأفراد التي تعزز من وحدة الجماعة وكذلك فان البنية الوظيفية للمدينة تتأثر بمواصفات موضعها وموقعها وبالعوامل الاقتصادية كذلك ، فضلا عن تدخل التخطيط مما يفسر ذلك التوزيع لهذه الاستعمالات بنظامه التراتبي استجابة للمتغير الاجتماعي ممثلا بالسكان وتوزيع سكانهم وتغير مستوياتهم ، وبالتالي يبقى المتغير الاجتماعي هو الفاعل في نشأة وتطور المدينة كلا وجزاء ، هذا بالرغم من ندرة الدراسات على مستوى الوطن العربي التي اعتمدت أساليب تنظيم الفضاء كوسيلة من اجل إيجاد علاقات اجتماعية بين سكان المدينة وتوسيع فرص تفاعلهم .

يؤدي النسيج العمراني المتضام الى بنية متواصلة في اتصالها ، لتعبر ابلغ تعبير عن الحيزية الاجتماعية (Social Territoriality) التي تتسم بالاقتراب وما ينطوي عليه من آفة ، وكانت هذه البنية الحضرية التي هي عبارة عن نسيج متماسك ، قد نتجت عن طبيعة التطور العضوي الذي تتسم به المدينة ينطلق من الخارج الى الداخل .

فعملية الإملاء الحضري (Urban Infilling) معكوسة ، حيث تقوم البنية العضوية على أساس المورفولوجيا الاجتماعية (Social Morphology) فيما تقوم البنية غير العضوية على أساس التطبيق الوظيفي (Functional Zoning) وشتان بين بنية عمرانية تشاد على أساس العلاقات الإنسانية وأخرى تقام على الأساس النفعي والمدينة العربية التقليدية بطبيعتها تتجدد باستمرار مكونة منظومة متكاملة ذات مواصفات إيقاعية فريدة تعبر عن المضامين الاجتماعية الكامنة ، ان ذلك يعني ان النسيج الخلوي للأجزاء التقليدية في المدينة العربية جاء صادق التعبير عن الحياة وعواطف أبناء المجتمع وأفكاره وتطلعاته ، ومما ساعد ذلك ببطء وتأثر التغيير ضمن مسيرة التطور الأمر الذي وفر الفرص لاستجابة المدينة لظروف وذهنيات المرحلة التي نشأت وتطورت فيها في غالبية المدن العربية المعاصرة تم توزيع قطع الأراضي على السكان وفق متغيرات المهنة أو الوظيفة ما خلق بيئات سكنية نمطية معماريا واجتماعيا الأمر الذي لم يستمر في عدد من الحالات بسبب مغادرة بعض الساكنين لمثل هذه الأحياء ، بحثا عن أحياء تمتلك النسيج الاجتماعي المتكامل ، وهو أمر ينبغي على اية ممارسة تخطيطية ان تدرسه بدافع بناء بيئات سكنية تزداد صميمية علاقة انسانها بها ، وهذا ما يؤكد على ان البيئة المعاصرة على العكس تماما من البيئة التقليدية ، فالفرق فيها ليست مستقلة في عقاراتها وقطعت الحبال التي تربطها مع الفرق المجاورة ، مؤثرة بذلك على العلاقات الاجتماعية بين الجيران ، وهكذا فان للعوامل الاجتماعية والاقتصادية ممثلة باستعمالات الأرض وعامل التخطيط اثرها في تركيب المدينة وظيفيا وعمرانيا ، وبالتالي فان كفاءتها وأي جزء منها يأتي نتاج ذلك منسجما مع مراحل المورفولوجيا لكل مدينة ، حيث يميل المجتمع الى تطوير الوظائف بالكم والنوع

لاستعمالات الأرض بما في ذلك الخدمات المجتمعية على وفقاً للمعايير المستجدة التي يفترض ان تنبثق من الفهم الواعي للواقع الاجتماعي للمدينة العربية .

ومن الأسباب التي ساعدت على ضعف العلاقات الاجتماعية في المدينة العربية المعاصرة ، (سبل التعامل مع تغيير النماذج الإذعانية في الأماكن العامة من قبل السكان) فالطريق غير النافذ كان ملكاً لسكانه وكانوا يقومون على نظافته ، فتشاركوا في هذه المسؤولية ووزعوا المهام فيما بينهم مما أدى الى إيجاد نوع من العلاقات الاجتماعية التي تمثل ترابطهم، فضلاً عن ذلك تشترك أغلب المدن العربية المعاصرة في تمركز السكان الحضر في المدينة الرئيسية وأحياناً تسمى (المدينة الام) وبطبيعة الحال فإن هذه الظاهرة سوف لا تكون لها مردودات إيجابية مستقبلاً ، ويتطلب ذلك حلاً عن طريق وضع استراتيجيات تعيد التوازن الحضري من خلال تبني سيناريوهات واستراتيجيات مكاملة مثل إنشاء مدن تابعة للمدن الكبرى على أطرافها تتضمن توزيع الأنشطة الاقتصادية والخدمية بينها وبين هذه المدن بحيث يمكن تقليل الكثافات السكانية وعدم تركزهم داخل المدن الرئيسية ، على ان يشمل المخطط الأساسي لهذه المدن كل الفعاليات والنشاطات ضمن المدينة لذا يجب ان يتم اعداده بهدف التعرف على مشاكلها وإيجاد الحلول لها قدر الإمكان سواء في المجال الاجتماعي أو الاقتصادي أو في التركيب العمراني لمبانيها وذلك لأجل تأمين تطوير سليم للمدينة وهذا التطوير يتم وحسب وجهه نظر الإدارات المحلية المعاصرة من خلال المخططات الأساسية الشاملة التي تمثل الإطار المفضل أو المعتمد للتعامل مع وحدتي المكان والزمان وبمتغيراتها التي تنبثق من الإنسان والمجتمع في مرحلة اعداد هذه المخططات وهنا يعتمد نجاح المخطط الأساسي في تقليل الهوة بين دينامية الإنسان وتوجهاته على درجة استيعاب واضعيه ومقرريه للمتغيرات الاجتماعية والاقتصادية للإنسان ومجتمع المدينة وبالضرورة فإن هذه المخططات توضع للمدى الطويل بحيث توفر المرونة اللازمة والخصائص التي تمكنها من التأقلم مع الأوضاع السريعة التغيير بحيث يبقى واقعياً قدر الامكان وعلى مستوى الاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين وفي حدود موارد الإدارة المحلية المالية .

اثر العامل الاجتماعي والتعامل مع إدارة الاراضي المأهولة :

ينبغي ان تتبع آليات التعامل مع الأرض الحضرية المأهولة، وضمن الخطة المركزية العامة المجتمع ككل ، ومعنى هذا ان تسير خطط المجتمع المحلي في إدارة أرضه الحضرية في ضوء السياسة التخطيطية للمجتمع بغية تحقيق التكامل الاجتماعي والاقتصادي فضلا عن الإمكانيات المادية والخبرة الفنية والقوة البشرية المتزايدة للمجتمع ككل وفي زمن معين .

كما ان الإطار القانوني لمباشرة مختلف نواحي النشاط الحضري هو من أهم الخدمات التي تقدمها الدولة مباشرة الى مواطنيها ، فهي خدمة أساسية لضمان حسن أداء أي نشاط بحيث يكون دور الدولة هنا بالمراقبة والإشراف على اتباع هذه القواعد في مباشرتهم لهذه الأنشطة الخاصة ، وفي الحالات التي لا تتدخل فيها الدولة مباشرة لتنظيم أوضاع النشاط الحضري ، لذا فان القواعد القانونية السائدة تتضمن الحدود الدنيا اللازمة لضمان المصالح الأساسية للمواطنين ، وبالنسبة الى معظم الخدمات العامة ، فهي تفيد المجتمع في مجموعه ، ولكنها ستعكس مباشرة على نفع محدد للمستفيد المباشر ، ولذلك فانه من الطبيعي ان يتم استيفاء جزء من التمويل من هذا المستفيد ، هذا امر سيساعد على زيادة الترشيح في استخدام الموارد وبما يزيد من الرقابة على حسن تقديم الخدمة ، فمن الطبيعي ان يطالب المستفيد بخدمة جيدة إذا ما دفع ثمنا مقابلها ، بعكس الحال في الخدمات المجانية ، لا يقتصر دور الدولة على تقديم الخدمات الأساسية ووضع الإطار القانوني لمباشرة النشاط الحضري فقط وانما تتولى خدمات الامن والدفاع والقضاء والتنظيم القانوني بصفة عامة والنظام الضريبي وإدارة المالية العامة في الدولة وعلاقاتها الخارجية ، هذه الأنشطة يجب ان تكون من قبل أجهزة الدولة وينبغي ان يكون حاضرا في ذهن المخططين المحليين دائما ان العامل الاجتماعي غاية كل تخطيط ومعنى هذا انه القاعدة التي ينبعث منها كل أنواع التخطيط الأخرى والتي تعود اليه في نهاية الأمر .

ان العوامل الاجتماعية المؤثرة في تشكيل الأنماط العمرانية عديدة ومن أهمها النظم الاجتماعية التي تتحكم في طريقة الحياة ، وعامل التحضر

والذي يعكس الأبعاد الاقتصادية والثقافية والقدرة والرغبة في تحديث المجتمع ، ففي المجتمعات البدائية (على سبيل المثال) يبرز التدرج العرقي كنظام اجتماعي (القبيلة - العشيرة - البطن - الفخذ - العائلة) وفي المناطق الريفية يظهر الأسلوب الريفي في علاقات الأفراد خارج الوحدة السكنية في حدود العادات والتقاليد ، بينما أسلوب الحيازة في المناطق شبه الحضرية يستمد جذوره من الانتماءات القبلية والعنصرية والإقليمية والدينية ويتكون النسيج الاجتماعي من مجموعات متجانسة فيما بينها وغير متجانسة مع بعضها ، اما المناطق الحضرية فيتشكل النسيج الاجتماعي من مجموعات شبه متجانسة في الدخل والثقافات ولا يجمعهم نسيج عرقي واحد بل يغلب عليهم نظام الأسرة الفردية .

وتنقسم المجتمعات الحضرية الى نمطين فرعيين وبتباينات نسبية :

الأول: النمط الحضري التقليدي ، وفيه اغلب السكان يعملون في الحرف والتجارة أو بعض الوظائف المهنية ، وهم متوسطا/ متغيرا الدخل / وهم ليسوا اصحاب دور مباشر في عملية تحديث المجتمع .

اما النمط الحضري الثاني: فانه يتميز سكانه بأنهم يعملون لقاء دخل مناسب في القطاع الاقتصادي الحديث وهم فئة عادة مايكونون متعلمون ويعيشون أسلوب حياة متقدمة ومرفهة وتتميز عقليتهم ونظرتهم بالحضرية العالية والقابلية للتحديث فضلا عن كونهم يمثلون القوى الأساسية في تطوير المجتمع .

ثانيا : المحددات التخطيطية لبرامج ادارة الارض الحضرية:

مع الاتساع المساحي في رقعة المستقرات الحضرية الكبرى ، ظهرت حاجة ملحة لإعادة النظر في السبل التقليدية لتخطيط استعمالات الارض والاتجاه نحو سبل اكثر شمولية في التخطيط ومرونة في التطبيق .

حيث لم تعد الاساليب التقليدية للمخططات الاساسية التقليدية الاسلوب الناجع لإدارة الارض ، او تعطي الفرصة لمنهج اكثر مرونة في التخطيط والتنفيذ واكثر قربا للمستوى الاقليمي ، و من خلال الاطلاع على ابرز المحددات التخطيطية للتجارب العالمية في ادارة الارض الحضرية امكنا

الوصول الى تحديد العناصر الاساسية للمنهج الجديد والذي يتمثل في الاصلاح المؤسساتي وتطوير عملية التفاعل في صناعة القرار والتمويل لمشاريع التطوير حيث تبنت الدول المتقدمة اساليب جديدة تعتمد هذه المناهج الاكثر شمولية ومرونة في التخطيط لإدارة استخدام الارض في مدنها .

البعد الاقتصادي في تخطيط استعمالات الارض :

من المعلوم ان التخطيط لاستعمالات الارض للأغراض الحضرية يعتمد على عدد من الاليات والبرامج التي تهدف الى الاستخدام الامثل للأرض اقتصاديا وعمرانيا ، ان احد هذه الاليات الواضحة والكفوة في تخطيط استعمالات الارض الحضرية يتمثل في المراجعة المنتظمة للمخطط الاساس بهدف تعديل واعادة صياغة توقيتات برامج استعمالات الارض تبعا للمتغيرات الجديدة وافرازات انماط التطور الحضري .

قد تواجه محاولات وضع سياسة شاملة للأرض الحضرية الكثير من الاهداف والاليات المتداخلة التي تؤثر في موقع واستعمال الارض كما ان عدم وجود منهجية واضحة للتوفيق فيما بينها يعد محدد اخر، ويعود السبب الى اختلاف الاهمية النسبية لكل منها الا ان التوفيق بين العوامل المؤثرة في استعمالات الارض للأغراض الحضرية تبقى عملية مثيرة للجدل وعلى الرغم من تعدد الاساليب والمناهج التي تتبناها الدول المتقدمة والنامية بسبب تعدد الاهداف ووجهات النظر في مدى كفاءة الاليات الاساسية وتأثيراتها الجانبية التي تعمل على تحقيقها ، وحتى بالنسبة للدول المتقدمة يبقى المزج الملائم بين سياسات الارض والاليات العامة عملية مثيرة للجدل الى حد بعيد اما في بلدان العالم الثالث حيث الاختلاف الواسع في الحالات المحلية فان حجم السكان وضغوطهم اكبر والمصادر الاولى للتضرر محدودة الى حد بعيد ، والقدرة التنفيذية متدنية فضلا عن ان عدم الوضوح الذي يحيط بالمعايير المؤثرة او المسيطرة على استعمالات الارض يزداد غموضا، الامر الذي يفسر المشاكل الحضرية المعقدة التي تعاني منها الغالبية العظمى لمدن هذه البلدان ، وتخطط الادارات المحلية لها في اعتماد المناهج والاساليب

الغربية دون مراعاة للظروف المحلية المميزة لمجتمع هذه المدن ، لذا اصبح من المفترض ان يدخل عامل البيئة المحلية والتقاليد الاجتماعية في العملية التخطيطية الى جانب المعايير العالمية .

وقد اثبتت التجربة العملية ان المخططات الاساسية الموضوعة اعتمادا على التخطيط المعياري كانت قاصرة عن الايفاء بمتطلبات المجتمعات ، مالم يدخل العامل الاقتصادي المميز لوظيفة المدينة ، فضلا عن اليات السوق في عملية توزيع وتخصيص الاستعمالات الحضرية ، فبسبب المزايا الخارجية المتنوعة ، قد لا يمكن اعتبار الاستعمال المخصص تبعاً للمعايير التخطيطية العالمية واليات سوق الارض الحضرية هو الاكثر ملائمة من الناحية الاقتصادية، حيث ان آليات سوق الارض لا يمكن ان تضمن بمفردها الكفاءة من الناحية الاقتصادية او الملائمة من الناحية الجمالية او الهيئة الحضرية او تحقيق العدالة للأجيال المستقبلية او الحالية مالم تكن اقتصادية – اجتماعية ايضا .

وبسبب التفاعل بين استعمالات الارض المختلفة ، فان أي استعمال يتم اعتماده سيؤثر على المزايا الموقعية وبالتالي على قيمة الاراضي Land Value المحيطة ويمكن ان يظهر الفرق الواضح بين الاهتمام الفردي والمجتمعي كنتيجة لهذه التفاعلات ،او المزايا الخارجية ، والتي يمكن لأسباب عملية او سياسية موازنتها بسرعة من خلال اجراءات التعويض .

وبدون اعتماد الاليات والضوابط التخطيطية في عملية تخصيص وافراز الاراضي الحضرية ، ستتبع قوى السوق عادة انماط من التطوير الكيفي ترفع من كلف توفير الخدمات العامة ، وان مثل هذه الزيادات في الكلف لا يمكن ارجاعها الى افعال الافراد الذين تسببوا فيها حيث ان مشكلة تحديد معايير (مقاييس) لتخصيص الاراضي مازالت موجودة في كل البلدان تقريبا ومحاولات الوصول الى حلول ناجعة لها اثر على مستوى النمو الاقتصادي لمدن هذه البلدان ، وفي المقابل فان الرغبة المتنامية في تحسين مستوى المعيشة ادت الى زيادة الطلب على مساحات الاراضي الامر الذي تسبب في زيادة الحاجة الى الاراضي المخصصة للأغراض العامة ،

وادی الى تضارب الخطط التنفيذية للأجهزة العامة مع اجراءات تخصيص الاراضي للاستعمالات المختلفة (اسكان ، مناطق خضراء ، صناعة وما شابه ذلك) .

على وفق هذا الصدد تبنت عدد من السلطات المحلية لمدن العالم المتقدم اساليب ومناهج عملية في عملية تخصيص الاراضي للاستعمالات الحضرية فقانون تخطيط استعمالات الارض الوطني لليابان والذي تم وضعه عام ١٩٧٤ ، ويغطي كلا من برنامج الارض الوطنية (وهو مخطط اساس) لاستخدام الارض والذي ينطوي على قيود وضوابط التحول في طبيعة الارض ويهدف الى ضمان التطوير المتوازن للأرض على المستوى القومي، وبناء بيئة معيشة صحية وحضرارية من خلال اعادة تنظيم النمو السكاني المتنامي في المدن الكبرى وبذل الجهود للحفاظ على البيئة الطبيعية، كما نبغي الإشارة اليه ، هو وجود اعتبارات رئيسة يبنى عليها مخطط استعمالات الارض طويل الامد لكي يمكن ضمان كفاءته ودقته في تحديد الاستعمالات المستقبلية ، والتي تتمثل في ضرورة اعتمادها على تقديرات علمية تخطيطية كفؤة لتخمين الوضع المستقبلي ووضع الخطط وتطبيقها وبهذا الصدد تمتلك اليات التخطيط المكاني الامكانيات لتشكل حلقات ربط بين التخطيط والتنفيذ وبين الهيكل الاداري والسياسي ،

ولكن هناك جدل قائم حول هذه الاليات ويمكن تقليل تأثيرات هذا الوضع من خلال الفصل بين ثلاثة جوانب مميزة لآليات التخطيط المكاني وهي :

- التأثيرات المتبادلة والتوزيع المكاني ومسؤوليات التنفيذ والمتابعة .

-اليات التنظيم المكاني للأرض الحضرية

ضوابط استعمالات الارض الحضرية :

أدركت معظم الإدارات المحلية وفي اغلب الأقطار الحاجة الى تنظيم استعمال الأرض الحضرية بما يتفق مع الاهتمامات العامة للمجتمع واقتصادات المدن ووضعت سياقات لاهمية التدخل في ذلك الامر .

ويعد السبب الرئيس للتدخل عادة بالحاجة الماسة للأرض لغرض إقامة الاستخدامات العامة ، او بسبب تأثيرات الانتشار غير المسيطر عليها في سوق الأراضي الحضرية التي تعطي المستخدمين قدرات واسعة لا تأخذ بنظر الاعتبار مجموع الكلف التي سيتحملها المواطن الاعتيادي ، ويأخذ هذا التدخل شكل قيود مالية في هيئة ضرائب او قروض دون التركيز على الضوابط التي تستند على التخطيط ومحدداته ، حينما يتم تحديد تأثيرات الانتشار من قبل الجهات المعنية تضع الادارات المحلية ضوابط تخطيطية تلزم الافراد والمؤسسات باستخدام الارض بطرق تعود بالنفع على المجتمع ككل او على الاقل لا تولد اثاراً سيئة جداً، وفي الاقتصادات المخططة جيداً يتم اخذ تأثيرات الانتشار بديها في التخمينات المباشرة للكلف والمنافع للاستثمارات الممكنة، وكذلك تؤخذ بنظر الاعتبار عند تحديد الهيكل الحضري الاكثر ملائمة للمجتمع وبالتالي فان هناك حاجة الى كل من " القيود على استثمارات الارض والتدخل الحكومي المباشر " في سوق الارض واستثماراتها وينبغي العمل بكلا النهجين معا ، هذا يتطلب مجموعة من الضوابط التنظيمية والمعايير المحفزة للوصول الى افضل النتائج .

ولكن جميع هذه الضوابط ينبغي ان تبقى بسيطة وسهلة التنفيذ اذا كان يراد لها ان تكون كفؤة وفعالة في الدول النامية ، حيث ان التركيز على التنظيم المبالغ به قد يكون سلبيا وفي المقابل يصعب مقاومة إضافة ضوابط اكثر فعالية في مواجهة المشاكل الحضرية الواضحة للعيان .

حيث ان تنظيم استثمارات الأرض في المجتمع يتضمن مفردات هي اكثر من مجرد الحد من تأثيرات الانتشار على الأراضي المتاخمة فاحد الأهداف الأساسية للتخطيط وضوابطه هو توفير عوامل الترفيه العام مثل المناطق المفتوحة والتي من غير المحتمل توفيرها عن طريق القطاع الخاص، والهدف الآخر هو رفع كفاءة استخدام الأرض الحضرية من خلال توجيه التطوير واعادة التطوير لتلك الأراضي لأغراض اكثر جذبا للاستثمارات والحد من الانتشار الحضري والتجاوزات غير الضرورية على الأراضي الزراعية والوصول الى اقتصاديات الحجم وتقليل كلف الإنتاج للخدمات العامة .

واخيرا هنالك اهداف اجتماعية اكثر منها اقتصادية لضوابط استعمالات الارض تتمثل بتوفير الارض الى جميع فئات المجتمع والتأكد من كون عوائد التطوير تذهب الى المجتمع.

وقد تهدف أيضاً الى السيطرة على استعمال الارض بكيفية أخذها بنظر الاعتبار اهمية ان تكون الاستعمالات المحددة بموجب المخططات الاساسية ضمن معايير معينة تراعي العامل البيئي والخصوصية العمرانية للمدينة .

اليات الافراز والتنطيق :

يمثل التنطيق محاولة مهمة لتنظيم ونمذجة النموي المنطقة الحضرية من خلال وضع اصناف ورتب او قطاعات للأرض في المجتمع وتوصيف الاستعمالات التي يمكن ان تخصص بموجبها الابنية والارض فضلا عن القيود على هيئة ومواقع الابنية، ان الغرض من التنطيق هو لضمان المساحة الكافية من الارض لجميع الفعاليات التي ينبغي وجودها في المجتمع المعاصر، ولتحديد الموقع الافضل لكل منها وتجنب انتهاكها من قبل الاستعمالات غير المتوافقة ، فيما يرى غالبية المشككين الى ان قدرة اليات التنطيق والافراز على تنظيم وهيكله استعمالات الارض في المدينة انها اليات غير مضمونة النتائج ، الا ان غالبية التطوير في المدن الامريكية مثل (سياتل ، شيكاغو ، بوسطن) والتي اعتمدت هذه الاليات نجحت في الوصول الى اهدافها من خلال تنظيم عملية نمو وتطور هذه المدن وتكيف مجتمعاتها مع المستجدات التقنية ومتطلبات الحياة الحضرية المتطورة مع الزمن .

وتتمثل الأهداف الرئيسة للتنطيق في محاولة تحسين كفاءة الاستخدام من خلال تحديد استعمالات محددة لمناطق معينة للحد من تأثيرات الانتشار السلبية ، والوصول الى الاستفادة من فوائد التكتل ، وتحديد المتطلبات الدنيا للصحة والامان وتوفير الارض للسلع والخدمات العامة .

وفي التطبيق العملي يصادف التنطيق نوعين مميزين من الصعوبات هما : -

- صعوبة تحديد الإطار الذي يتم من خلاله الإيفاء بالأهداف الاجتماعية.
- برامج التنفيذ المكلفة محدودة القدرة والتي غالبا ما تقود الى نتائج تختلف عن تلك المخطط لها .

ان شكل التنطيق الأكثر شيوعا يتمثل في كونه ينظم الشكل والحجم والموقع للأبنية من خلال محددات الارتفاع ومتطلبات الارتداد (الذي ترتد اليه الأبنية من الشارع بمسافة محددة) لكل وحدة إضافية من الارتفاع ، ومتطلبات الفضاءات المفتوحة المحيطة بالأبنية والفضاءات .

والنوع الثاني من أنواع التنطيق هو محدد بالكتلة المطبق على الأبنية التجارية والسكنية . ولها ثلاثة أغراض :

- ١ - السيطرة على كثافة السكان ، الإنتاج .
- ٢ - توفير ضوء النهار والهواء الكافي .
- ٣ - توفير خصوصية أكثر كفاءة ومناطق مفتوحة

وهناك أنواعاً أخرى من التنطيق المبرمج للتخفيف من حدة المشاكل التنفيذية من خلال إعادة النظر في توقيتات عمليات التطوير وتعديل المخطط تحت تنطيق وسيط يؤجل عمليات البناء وإزالة التشجير أو تمزيق الشواخص التاريخية حتى يتسنى للسلطات المحلية إعادة تقدير الاجراءات الخاصة بالاستملاك أو إعادة تنطيق المنطقة.

وعلى شاكلة التنطيق الوسيط ولغرض منح السلطات التنفيذية المرونة في تنفيذ المخطط الأساس يظهر هناك مايسمى بمبدأ التنطيق العائم للأرض (Floating Zone) الذي يعني وصف القطاع في لائحة التنطيق ولكن لا يتم وضعها على خارطة التنطيق حتى تظهر الحاجة الفعلية ، حيث تصف اللائحة ببساطة ما يمكن عمله في القطاع العائم مثل السكن العمودي أو المنفرد وتضع الظروف التي يمكن ان تطلق عندها السلطات المحلية الاستعمال المحدد للقطاع وهذا الأجراء في حد ذاته يمكن وصفه كمقياس أداء لعملية التطوير ، ولكنه مقياس يسمح بمنهج أكثر مرونة للسلطات التنفيذية لتلبية الاحتياجات الجديدة والمستقبلية ، ومن هنا فان التنطيق يمثل

المحدد الأكثر استخداما لتنظيم استعمال الارض ، الا ان واضعي أسس التطبيق والإفراز ليسوا من أصحاب القرار السياسي عادة وبالتالي فهم غير قادرين على تحجيم النمو والحد من ضغوط الاستعمالات المختلفة بعضها على البعض وبالتالي ينبغي إضفاء نوع من المرونة على خططهم وتوقيتاتها الزمنية لإتاحة الفرصة للنمو الذي قد يكون إيجابيا وفقا للمستجدات التي تتعرض لها الحياة الحضرية .

ومن خلال تجربة المدينة العراقية في اعتماد هذه الآلية ولفترة طويلة من الزمن يرى الباحثين ان التطبيق والإفراز وسيلة قانونية تمثل في حد ذاتها أداة قوية ومقتدرة في منع الآفات وإزالة التعارض بين استعمالات الارض وضمان التنفيذ المنظم للتطوير ، كأداة قانونية وان هذه الآليات وإجراءاتها التطبيقية صعبة التعديل وتعمل بشكل رئيس كضوابط مقيدة فيما يتعلق بالإطار الثابت بدلا من كونها محفز ايجابي ودليل للتطوير وقد اكدت الدراسة الميدانية هذا الرأي وبينت ان التطبيق يعمل بصورة افضل عندما يكون واحدا من عدة وسائل مستخدمة في العملية التخطيطية ، فعلى الرغم من الضرورة الواضحة لهدفها في التوقيع الكفاء والعادل للفعاليات فان عمل التطبيق بمفرده يكون من السهل التجاوز عليه .

التخطيط لمشروعات البنية التحتية :

تؤثر أعمال تطوير وإنشاء شبكات البنى التحتية على طبيعة الارض الحضرية من خلال تهيئة الارض الخام للتطوير وان توقيتات الشروع في مشاريع البنى التحتية تتبع قرارات التخطيط التي تغير استعمال الارض من الزراعي الى الحضري .

وعموما فان عملية تهيئة وتشغيل شبكات البنى الارتكازية عملية بطيئة بالمقارنة مع النمو السريع للسكان حيث ان المتطلبات الضرورية المقابلة لهذا النمو يعتبر من بين القضايا الأكثر احراج للإدارات المحلية الأمر الذي دفعها الى توسيع طاقات شبكات البنى الارتكازية مسبقا ، كما حدث في تنزانيا حيث تم تحديد مواقع ومسارات شبكات الخدمات المستقبلية

واعتبر ذلك سياق لبرنامج عام وبارز لغرض دعم المستقرات الحضرية والمناطق الريفية المحيطة بها والمهياة للتطوير .

كما ان كلف البنى الارتكازية الحضرية تمثل واحد من أهم المحددات التي تقيد عملية تهيئة الارض للأغراض الحضرية في البلدان النامية ويمكن التغلب عليها من خلال الاستغلال المكثف لمساحات الاراضي المخدمة عن طريق رفع الحدود العليا لكثافة الاستخدام لتصل الى ما يقابل الطاقة التشغيلية القصوى ، وعلى الرغم من ان الاستثمارات في مشاريع البنى التحتية تسبب ارتفاع في قيمة الاراضي للمساحات المهياة للاستعمالات الحضرية المستقبلية، فان القرارات التخطيطية هي التي تؤثر فعلا في توزيع القيمة الفائضة للأرض ، فعلى سبيل المثال ان القيمة العالية المتنامية لقطع الاراضي ضمن مشاريع التطوير المستقبلية لا تنسحب على المناطق المجاورة خارج مشاريع التطوير وقد بينت مخططات التطوير في هولندا ان كلفة تشييد البنى التحتية شكلت (٢٠ %) من كلفة مشاريع الإسكان وتراوحت هذه النسبة في الهند

(بومباي) بين (١٠ - ١٥) % من كلفة الإنشاء .

وهكذا يتبين اثر شبكات البنى الارتكازية في دعم الحياة الحضرية ورفع قيمة الاراضي الى جانب الخدمات الفوقية التي تعمل على استكمال المتطلبات المعاصرة للحياة الحضرية ، حيث ان المستوى العالي للخدمات الثقافية على سبيل المثال يساهم في زيادة عامل الجذب للمدينة .

كما جذبت الطرق الشريانية "An Arteria" استعمالات الارض المختلفة والتي عبرت عن نفسها بأنواع متباينة من التكوينات المعمارية المناسبة .

ومن الجدير بالملاحظة ان تأثير البنى الارتكازية والخدمات لم يقتصر على المستقرات الحضرية الحديثة بل ان تخطيط المدينة العربية الإسلامية على سبيل المثال اخذ بنظر الاعتبار تأثيرات هذه الخدمات الإيجابية والسلبية، حيث لوحظ ان المدينة العربية الإسلامية لم تتضمن بداخلها بعض المرافق التي تحتاج الى مساحات واسعة والتي لا يحدث أي ضرر من

وجودها خارج أسوار المدن ، مثل المقابر وميادين استعراض الجند والأسواق الأسبوعية والتي ارتبطت مواضعها مع المدينة من خلال الشوارع الرئيسية وبواباتها الخارجية ، الأمر الذي يؤكد حكمة المخطط العربي المسلم في توزيع نشاطات المدينة تبعاً لكثافة وتوقيتات التردد بما لا يؤثر على فعالية المدينة وديمومة الحياة فيها . فضلاً عن طاقة خدماتها الارتكازية .

وهكذا نخلص الى انه سواء الان أو في المستقبل فان "قيمة الارض" تعتمد على المردود المتوقع من الاستثمارات الحضرية فيها أي ان القيمة الفائضة للأرض لا تتأثر فقط بكلفة تهيئتها للاستخدامات الحضرية ولكنها تتأثر إيجابياً بحجم الاستثمار (الخاص والعام) في مشاريع المرافق الخدمية والتي ترفع من القيمة الاجتماعية والثقافية والاقتصادية للمنطقة . وبالتالي فان عامل الموقع وكلف البنى الارتكازية يشكلان القاعدة الأساسية في تحديد قيمة الارض الحالية وفي المستقبل .

ومن هنا نرى ان التخطيط وإجراءاته تمتلك تأثيراً ملموساً على مدى نجاح برامج إدارة الارض الحضرية من خلال دوره كمنظم (محفز أو مقيد) وفي كثير من الأحيان ومع غياب هذه البرامج كان يمثل المحدد الأساس لعملية إدارة المستقرات الحضرية الأمر الذي تسبب في تعثر عملية نمو المدن وإدارتها.

الحافات الحضرية:

كان الغرض الأساس للحافات الحضرية هو مقاومة الانتشار الحضري ، ومنع المدينة من الامتداد في منطقة الإقليم الحضري والحافات بحد ذاتها هي مناطق من الأراضي تحوي استعمالات ارض متنوعة مكملة لوظيفة العاصمة مثل (المطارات ، ساحة البضائع ، حدائق الحيوان والنبات ، غابات ، مناطق امنية ، تسهيلات رياضية ومؤسسات تتطلب فضاءات واسعة) التي يمكن ان تنافس وتقاوم امتدادات السكن والتجارة والصناعة والحافات ليست حزاماً اخضراً مع ان أحد استعمالات الأرض فيها هو منطقة خضراء من خلال زيادة حجم الغابات والبساتين القائمة واقامة متنزهات حضرية ، علماً بان الحزام الاخضر المحدد في التصاميم الإنمائية الشاملة

ولكثير من الدول كما في حالة العراق ، قد باتت منطقة غير مسيطر عليها وخالية من المناطق الخضراء ، والملاحظة المتميزة عن الحافات بانها لم تكن مشروعا محليا للمدن وانما كان ينبغي ان تعتمد كمشروع استراتيجي على المستوى القومي وبإشراف حكومي وذلك تأكيدا لرغبات الدول الجدية في احتواء توسع المدن وبعبارة اخرى كان المفهوم الأساس لاستراتيجية الحافات يتضمن تكريساً لبعض استعمالات الأرض القادرة على منافسة ومقاومة التضرر المتنامي والسريع وما يتبعه من استعمالات صناعية وتجارية وسكنية .

وهكذا فان الحافات الحضرية كمفهوم كان يتلاءم مع التوجهات السياسية للدولة في تحجيم المدن المكتظة مثال ذلك ،مدينة بغداد فمن خلال اعتماد الوسائل التخطيطية والعمرانية التي تكفل تحقيق هذه التوجهات ، فقد اصبح التحجيم العمراني والسكاني والاقتصادي لمدينة بغداد الغاية الأساسية للعملية التخطيطية واستمر في كونه يمثل الحل التخطيطي الأكثر نجاحا وملائمة لمدينة بغداد في ضوء المحددات الوطنية والاجتماعية والمصادر المالية ، هذه السياسة ترجمتها الدراسات التي اعدتها مجموعة من الشركات اليابانية في مفهوم الحافات الحضرية التي تم تخصيص الاستعمالات شبه الحضرية واطئة الكثافة فيها ، وتدار بصورة رئيسية من قبل أمانة بغداد لتتمكن من جعلها منطقة عازلة ومحدد طبيعي يمنع الانتشار الحضري .

ومن آليات التحجيم الأخرى محاولة خفض معدلات نمو السكان في مدينة بغداد ، وتقليل الهيمنة الاقتصادية للمدينة ومحاولة تقليل التفاوت بينها وبين بقية مدن العراق وبهذا أصبحت عملية إعادة تقييم الأهداف الاجتماعية - الاقتصادية البعيدة المدى والمتوسطة المدى فضلا عن معدلات النمو حالة ضرورية لضمان امكانية تطبيق مقترحات التوجهات التخطيطية ، الا ان ما تحقق يختلف تماما عن تلك السياسات التخطيطية واليات تنفيذها فأصبحت المدينة الان تعيش ازمة حقيقية ، فيما كان من أهداف الدراسات التخطيطية التي اعدتها مجموعة الشركات اليابانية يتمثل برفع مستوى النشاطات الوظيفية الرئيسة لتكون بغداد مدينة عربية بارزة.

وضمن الإطار الاقتصادي والاجتماعي المتوسط والبعيد المدى لمخطط استعمالات الارض الدولية لمدينة بغداد تم اقتراح عددا من المفاهيم المتطورة والاستراتيجيات لدعم السياسة التي تتفق ونهج القطاعات في التخطيط للمدينة عمرانيا واقتصاديا وزيادة دور القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية للمدينة وخلاصة القول فان مجمل الدراسات بهذا الشأن اتجهت الى النهج الانتقائي في دعم نمو القطاعات كاستراتيجية للنمو النوعي بدلا من النمو الكمي عالميا ، فقد برهنت القيود التخطيطية على قدرتها في حماية الأراضي الزراعية المحيطة بالمدن لكبرى وردع عمليات التجاوز العمراني عليها ، وهذه القيود هي التي انقذت الاستعمالات الزراعية وجعلت منها استعمالات متممة لاستعمالات الارض الحضرية داخل المدينة .

اما بالنسبة لمدينة بغداد وفي ضوء تجربتها التخطيطية على مدى عدة عقود كان يمكن لمفهوم الحافات الحضرية ان يكون (فيما لو قدر له ان ينفذ) يمثل الحل العصري والممارسة التخطيطية الناجحة لمنطقة طالما عانت من اعراض التحضر غير المسيطر عليه ، فقد انطوت على استعمالات ايجابية للأرض جذبت معها الاستثمارات العامة والخاصة في مشاريع ترفيهية وخدمية واطنة الكثافة ولا تستلزم القرب من المناطق المركزية وتخطيطيا مرت مدينة بغداد بالعديد من التجارب التي تمثلت في مخططات اساسية اعتمدت مناهج مختلفة ومتنوعة ومتضادة في اغلب الأحيان، الأمر الذي اثر سلبا على رصانة هيكلها العمراني والاقتصادي واولجدها العديد من مفاصل الضعف التي كانت على حساب ما تمتلكه المدينة من رصيد محدود من الأراضي الصالحة للاستخدامات الحضرية ، فمن توجهات النمو الخطي الى الشعاعي الى الشبكي واخيرا القطاعي وبالتالي لا يمكن لنا توقع عدم الهدر في الارض والجهود التخطيطية بعد كل هذه التجارب مما ينبغي على المخطط planner ان يعمل على تجاوز حالة التخبط المنهجي من خلال اعتماد برنامج لإدارة الأرض الحضرية للمدينة ، يتم بناؤه اعتمادا على مناهج علمية فعالة تأخذ بنظر الاعتبار ما تنطوي عليه الاستعمالات المختلفة من خلفيات اقتصادية واجتماعية وسياسية وعمرانية.

تخطيط استعمالات الأرض في المدينة العربية المعاصرة :

يمثل تخطيط استعمالات الأرض في المدينة العربية المعاصرة الدليل الذي يرشد المجتمع الى النمو والتطور عن طريق الاعداد العام والخاص ، والذي يؤكد بحزم على تعيين وتحديد المواقع والمساحات المناسبة لاستعمالات الأرض المختلفة وإيجاد العلاقات المتبادلة التأثير بين مختلف أنواع الاستعمالات الرئيسية ولذلك كان من الخصائص الرئيسية لتخطيط استعمالات الأرض كونه طويل الأمد وشامل ومرن ومستند الى أسس تخطيطية تكفل تحقيق الأهداف المطلوبة من جميع الاستعمالات الرئيسية للأرض ، وتخطيط استعمالات الأرض يتميز بكونه تخطيط عام يعتمد على مبادئ واسعة في هذا الشأن فيطبقها على مجتمع معين كونه مرتبطا مع الاتجاهات الإقليمية في التطور الذي يسمح بدرجة معينة من المرونة بحيث يؤدي في النهاية الى تحقيق أهداف ومبادئ المخطط الأساسي، وقد تعامل المخطط العربي المعاصر مع الأرض الحضرية على ضوء هذا النهج من خلال ثلاثة أنواع من التنظيمات الإدارية والقانونية :

أ. قوانين وتنظيمات البناء Building Codes

وهي اقدم أنواع التنظيمات واغلبها تتعرض لأسس عمارة الارض ومحددات مواقع المباني .. وأحجامها (أحجام البناء) وأشكاله ، وعلاقة البناء بالبيئة المحيطة كالطرق والميادين والأماكن العامة .

ب. قوانين وتنظيمات التنطيق Zoning Ordinances

وهي التنظيمات التي تتعرض لاستعمال الأرض الحضرية أساسا ، ارتباطها بنوع وحجم وشكل البناء ولم تنجح هذه التنظيمات الا في المناطق العمرانية الحديثة ، حيث ان المناطق المأهولة بالسكان يجري فيها التغيير ، إذا حدث ، على نطاق واسع .

ج. قوانين وتنظيمات إفراز الأراضي Land Subdivision

تحدد هذه التنظيمات بالضرورة مساحات الأراضي المقسمة وقياسات وعرض الشوارع والميادين العامة وارااضي الخدمات والاراضي غير

المخصصة للبناء .. وكذلك المناطق والاراضي المخصصة للمرافق العامة والبنية الأساسية .

وهناك عدة أشكال أخرى للسيطرة على الأرض الحضرية وادارتها في إطار المتغيرات الحديثة ومن أهمها :

اولا : تحديد قطاعات خاصة من الأقاليم الحضرية اما لمشاريع تنموية لها أولوية خاصة أو حجزها لمشاريع تنموية مستقبلية وفي هذه الحالة ينبغي وضع الأسس اللازمة للسيطرة عليها ، إذ ان استيلاء الحكومة أو الإدارات المحلية على الأراضي المتاخمة للمناطق الحضرية والواقعة ضمن امتدادها العمراني المتوقع ، قد يكون مكلفا لهذه الإدارات وعبئا ضخما على ميزانياتها مما قد يعرقل تنفيذ هذه السياسة عمليا ويتطلب وضع بعض البدائل مثل مشروعات إعادة تكييف استعمال الأرض واستبدالها وقد أتبعت هاتين السياستين في كل من اليابان وهونك كونغ ، ومما لا شك فيه ان هذا الاتجاه يساعد على تخفيض المبالغ التي تدفعها الادارات المحلية في شراء الأراضي والاستفادة بجزء من الزيادة في قيمتها نتيجة استثمارات الخدمات والمرافق العامة ، ويتم ذلك ضمن إطار مخططات التنمية الحضرية الشاملة .

ثانيا : مد خدمات البنى التحتية بواسطة الدولة في مناطق محددة مما يؤثر بصورة مباشرة على سرعة تنمية هذه المناطق ، فمثلا يعتبر إقامة مشروع كبير في منطقة قريبة من مستقرة بشرية عاملا مؤثرا على اتجاهات النمو العمراني ومشجعا على امتدادها في هذا الاتجاه

ثالثا: هناك اتجاهات أخرى تقوم بها الحكومات لغرض التأثير على التنمية الحضرية مثل خفض الضرائب لتشجيع البناء وزيادة الضرائب على الأراضي الحضرية غير المستغلة لمنع المزايدة والمتاجرة بها واشتراك الحكومة أو الإدارات المحلية مع القطاع الخاص في بعض المشروعات الاستثمارية مثل المشاريع السياحية .

اما خصوصية المباني فتوفره نظم البناء التي تتناسب مع متطلبات المجتمع الإسلامي والعربي ، بحيث لا يجرح الجار حرمة جاره ، وهنا ينبغي البحث عن أسلوب مناسب لتوفير هذه الخاصية بحيث تعطى أولوية

لمن يبدأ بالبناء ، على ان يقوم التالي بالبناء باحترام حرمة جاره في نظام الفتحات التي يتبعها في تصميمه وهذا عرف اتخذته بعض الدول المتحضرة كاليابان .

والى جانب توضيح القوانين وتنسيق تنفيذها ، فان الثقل الأكبر في مجال تطوير الوعي الاجتماعي الحضري يقع في مجالات الاعلام والتنقيف بمختلف الوسائل وفي مختلف المواقع . إذا كان قدر من هذا الاعلام والتنقيف يتم حاليا ، الا انه يجري بصورة تلقائية متناثرة احيانا وبصورة غير مباشرة وعامة مجردة احيانا أخرى ، ومن ثم تأتي هنا ضرورة التخطيط الهادف والمنظم الذي يوفر الجرعة الكافية من التأثير لتطوير وترسيخ الاتجاهات الاجتماعية السليمة في مجال البيئة والمرافق الاخرى.

اليات التنفيذ لإدارة الارض الحضرية :

يختلف النسيج العمراني للمدينة التقليدية في خصائصه اختلافا جذريا عن النسيج العمراني للمدينة المعاصرة التي يعتد تخطيطها المسبق على تنظيم الشوارع أو استقامتها وعلى التقسيمات المتساوية للأراضي وان اختلفت مساحتها في المناطق المختلفة ، وذلك دون اعتبار لاختلاف القدرات المالية للتعمير أو البناء عند الأفراد الأمر الذي ينتج عنه اختلاف في الحجم أو الارتفاع بين قطعه وأخرى تبعا لقدرات كل مالك على البناء .

وهكذا يظهر التساوي في أطوال الواجهات والتباين بين الارتفاعات وفي مواد الإنهاء، ومن ثم في التعبير المعماري العام للشارع في المدينة المعاصرة بخلاف ما يتميز به التعبير المعماري للشارع في المدينة الإسلامية القديمة حيث التجانس في الارتفاعات والاختلاف في أطوال الواجهات ، وينتقل هذا التجانس بالتبعية الى مواد الإنهاء ومن ثم الى التعبير المعماري العام للشارع. فقدرات الفرد هنا تظهر في مساحة الأرض وليس في الارتفاع وهذه وسيلة أخرى لإضفاء المساواة في الارتفاع والاختلاف في أطوال الواجهات لتعبر عن عدم التطاول وكذلك احتراماً لمبدأ لا ضرر ولا ضرار الناتج عن هذا الأمر .

هذا فضلا عن ان نمو المدينة العربية المعاصرة السريع وامتدادها يؤدي الى اتساع مديات خدمات المدينة الى أراضي جديدة نتيجة للامتداد العمراني حولها مما يتطلب إعادة النظر في التقسيمات الإدارية والبلديات القائمة حاليا والتي تمت عندما كانت المدن صغيرة من هذا المنطلق اتبعت بعض المدن ومنها العربية والإسلامية المعاصرة اسلوب مميز لنظام تقسيم الأراضي مشتق من النظام الإسلامي والعربي التقليدي بحيث لا تظهر القطع متساوية الأبعاد والمساحات ، بل متغيرة تبعا لقدرات الأفراد في التعمير والبناء وليس في استهلاك الأرض فقط حتى لا تترك الأراضي الأكبر دون بناء لفترة طويلة .

ويحكم هذا النظام ضرورة الدراسة التوسعية للأراضي وخصوصا في المدن التي لا يمكن توفير مساحات من الأراضي فيها و بعرض واحد وطول كبير لذا يمكن الاقتطاع والبيع منه تبعا للطلب على ان ترحل مشكلة الفائض المساحي الى القطعة الأخيرة ، أو أتباع غير ذلك من الوسائل التي توفر للفرد حرية الحصول على ارض تتوافق مساحتها وامكانية بنائها مع قدراته المالية التي يستطيع استثمارها في التعمير في اقصر وقت ممكن .

على وفق ما تقدم ينبغي ان يأخذ بنظر الاعتبار ارتباط عملية التنمية العمرانية أساسا بنوعية الملكية العقارية لما لها من تأثير مباشر على اختيار المواقع وتوزيع استعمالاتها (استعمال الأراضي) .

وإذا كانت الملكية في المدينة الإسلامية القديمة قد آلت الى أصحابها بصورة مختلفة سواء بالمنح أو الإقطاع أو الاستملاك أو وضع اليد ، الا انها في النهاية تصبح ملكية مطلقة تنظم الشريعة الإسلامية أسلوب التصرف فيها خاصة بالنسبة لنزعها لصالح المجتمع إذا تأكد لدى أولياء الأمر الحاجة وإذا ما نظرنا الى تجارب المدن العربية في آليات تنفيذ السياسات ذات العلاقة بالأرض الحضرية نجد ان جميع المدن العربية الكبرى تعاني من مشكلة توفير الأراضي لتلبية احتياجات النمو العمراني المتزايد ، وتحاول كل دولة إيجاد الحل المناسب لمبادئها ونظامها السياسي والاقتصادي وكذلك لتجاربها في هذا الميدان .

ففي الجزائر تتحكم الإدارات المحلية وحدها في الأراضي داخل النطاق الحضري من منظور المصالح العليا سواء كانت الأراضي ملك الدولة او المحليات او خاصة ..

اما في تونس ، فهناك ثلاث وكالات عقارية تتكفل بالسكن والصناعة والسياحة وهذه المؤسسات ذات طابع تجاري وصناعي كما تتمتع بالاستقلال المالي ، ويحق لها اللجوء الى نزع الملكية متى دعت الضرورة الى ذلك .

وفي المغرب ، طبقا للأنواع المختلفة من الملكيات (خاص - دولة - محليات - أراضي جماعية - أراضي الجيش - الوقف) فان كل نوع يخضع لنظام قانوني خاص به ، وتتميز كذلك بقواعد تحديد كيفية تدبيرها وتسييرها . ولكن اختلاف هذه الأنظمة القانونية وكذلك عدم التنسيق بين مختلف مالكيها أو الجهات الإدارية القائمة على شؤونها وغياب المعلومات التقنية المتعلقة بها يمثل إحدى الثغرات التي تعوق دون استثمارها إيجابية .

المناطق العشوائية :

تنشأ المناطق العشوائية نتيجة أزمة الإسكان وارتفاع كلف انشاء المساكن في المدن واتجاه بعض الأفراد الى البناء على مساحات صغيرة جدا على أطراف المدن ، أو الى التعدي على أراضي الدولة لتسكنها أعداد كبيرة من البشر ، ويعد التحام القرى بالمدن المجاورة من أهم العوامل التي أدت الى ظهور المناطق العشوائية حيث تمتد هذه القرى ملتهمة للأراضي الزراعية المجاورة بلا أي تخطيط حتى تلتحم بالمدن الملاصقة ، ثم يتم ضم هذه القرى الى خطط المدينة بكل ظروفها وخدماتها غير الملائمة وذلك تحت الضغوط الشعبية والسياسية لتصبح هذه المناطق العشوائية داخل المدينة .

وتنشأ هذه المناطق أيضا يعد ضم بعض الأراضي الزراعية لخطط المدن بعد تقسيمها وبيعها كأراضي فضاء وكذلك التعدي على أراضي الدولة .. ويلي ذلك تدخل الأجهزة الشعبية لدى المسؤولين ليتم بيع هذه الأراضي بأسعار زهيدة لواضي اليد عليها مما يزيد من وحده المشكلة .

ومن أهم الأسباب التي أدت الى نمو المناطق العشوائية أيضا تتمثل بتعدد الجهات المالكة لأراضي الدولة مما أدى الى شيوع المسؤولية والتهاون في تنفيذ سياسة الإزالة وعدم التقيد بتخطيط المدينة ، وقد كشفت عمليات حصر المناطق العشوائية غياب خريطة إسكانية للمدينة العربية المعاصرة تحدد تفاصيل الموقف الإسكاني في كافة المواقع ومناطق الأراضي التي يمكن البناء عليها ، ويرجع ذلك الى ان قرارات أجهزة التخطيط العمراني استشارية وليست ملزمة مما يزيد صعوبة وجود مثل هذا النوع من الخرائط .

أبعاد السياسة الحضرية :

ان تعبير " الدولة " ينطوي على معنى واسع يتسع ليتضمن المجتمع نفسه ، باعتبار ان الدولة هي التنظيم السياسي للمجتمع وبالتالي يشمل كل المندرجين تحت هذا التنظيم من أفراد وهيئات ومؤسسات وأجهزة حكومية، ولكن التعبير في معنى أضيق يقصد به المؤسسات الحاكمة وهو المعنى الذي يرد بشكل اقرب عند الحديث عن دور الدولة في النشاط الاقتصادي والعمراني فلا يعمل اقتصاد حضري الا في إطار دولة قوية تضع الإطار العام للنشاط الاقتصادي والعمراني وتحدد شروط وضوابط هذا النشاط ضمانا لحماية المصلحة العامة فنجد على سبيل المثال ان " تتبنى الدولة المصرية " إجراءات على مستوى التخطيط الاقتصادي والعمراني تهدف الى التحول الى نظام اقتصاد السوق الذي لا يتفق مع الدستور القائم المشرع في ظل النظام الاشتراكي فنصوص الدستور قاطعة في هذا الشأن ، بعبارة أخرى هناك انفصالا بين الأساس القانوني والدستور القائم وبين التغيير الحالي للنظام الاقتصادي الأمر الذي وضع التخطيط العمراني في المدينة المصرية أمام تحديات من نوع جديد وغريب عن الخصائص الاجتماعية للمدينة العربية ، التي كان الأساس في سن تشريعاتها الحضرية وخاصة بالنسبة للأراضي المهيئة للاستعمالات الحضرية على وفق الحديث النبوي الشريف " لا ضرر ولا ضرار " . وهي تعني عموما بالنسبة للمهتمين بمسائل العمران ان للفرد ان يتصرف كما أراد إذا لم يضر بالآخرين ، وقد استخدم

الفقهاء والقضاة والحكام هذا الأصل للحكم على تصرفات التفريق في نوع الأراضي الواقعة تحت سيطرتها والتي تصيغ بمجموعها بيئة المدينة العربية الإسلامية ، فقد يقوم الأفراد بتغيير البيئة بشكل يضر الجيران ولعدم وجود الأنظمة والقوانين في ذلك الوقت فقد كان هذا الأصل هو الحكم في أية قضية بيئية ، وبالتالي عولجت كل قضية معالجة مستقلة ، فلم يكن هناك قانون مطبق على الكل يمنع سكان حي بأكمله من الارتفاع اكثر من دورين مثلا .

ولكن كان لكل موقع أو عقار ان يعالج بذاته ولذاته لا قياساً بالمنطقة التي يقع فيها ، كما هو الحال في ايامنا هذه باتباع أنظمة السلطات .

أي ان بين أيدي القائمين على التخطيط وادارة المدن طريقتين مختلفتين تماما في التعامل مع البيئة ، أحدهما تأخذ بمبدأ الضرر والأخرى تأخذ بالأنظمة . فأيهما الأفضل ؟ للإجابة على هذا السؤال وجب التروي وبالنظر الى جذور المسألة فقد تكون الأنظمة البيئية الحديثة منبثقة عن مبدأ الضرر ولكن عند تطبيق هذه الأنظمة فأنها تطبق على حي بأكمله فهي لا تتعامل مع كل نازلة منفردة كما تفعل الشريعة ذلك.

اثر السياسة الحضرية في تشكيل النسيج العمراني :

تضع الدول ممثلة بالإدارات المحلية السياسات الحضرية للمدينة الحديثة ، الا انها ليست طرفا في ممارسة النشاط الاقتصادي الحضري بقدر ما هي تمثل اداة الحكم الذي يضع قواعد وشروط مباشرة ومراقبه التنفيذ من جانب الافراد والمشروعات وتأثيراته على الارض الحضرية ومستويات استخدامها . كما ان العودة الى قواعد السوق هي اعتراف بالانفصال بين مجال السياسة الحضرية ومجال الاقتصاد الحضري فالسلطة أو السياسة هي وظيفة الدولة تباشر عن طريق القوانين والسياسات العامة بعيدا عن الأوامر أو القرارات الفردية .

اما الاقتصاد فانه مجال النشاط الفردي عن طريق السوق تحت رقابة الدولة في ضوء ما تضعه من قوانين وقواعد وإذا كان دور الدولة لا يتضاءل مع اقتصاديات السوق فانه مع ذلك يتغير عند التحول الى السوق ، من دولة تصدر أوامر أساسا الى دولة تقوم بوضع القواعد والعمل على احترام تنفيذها

وبذلك تصبح الدولة دولة قواعد وليس دولة أوامر والفارق بين الأمرين هو الفارق بين القرارات الفردية والجزئية والخاصة من ناحية وبين القواعد التنظيمية العامة المجردة من ناحية أخرى ، كما ان الدولة تقصر في الغالب على وضع الشروط والأوضاع العامة المباشرة للنشاط فيما بين الأفراد والمؤسسات دون ان تكون طرفا أساسيا في العلاقة . وبذلك يقتصر دور الدولة على ضمان تطبيق القاعدة التي تضعها ، والفصل بين الأطراف من خلافات أو نزاعات ، فهي حكم أكثر منها طرفا وهنا تصبح العقيدة هي الموجه الأساسي والأفضل للفكر التخطيطي والتنظيمي والإداري والاقتصادي للمدينة العربية على وجه الخصوص ، وهي تمثل ركيزة أخرى من ركائز بناء الفكر التخطيطي الحضري المعاصر ، ومنها تشتق الإجراءات التنفيذية الخاصة بالتعامل مع الأرض الحضرية وسبل الاستفادة منها وتحديد المسؤوليات والواجبات للجهات ذات العلاقة .

ف نجد ان الاستيلاء على الأراضي كان أمرا شائعا في القرون الأولى للإسلام حيث إنشأت المدن في المناطق المفتوحة أو التي اسلم أهلها وعاشت هذه المدن ازدهارا مفاجئا مما تطلب اتساع رقعتها ، لذلك فقد حظي موضوع أحياء الأرض باهتمام كبير ودراسة مستفيضة من العلماء ، وكانت الأراضي غير المملوكة وغير المستخدمة تسمى بالموات (كما أسلفنا في الفصل الثاني) كما كانت هناك مبادئ وأعراف متبعة لامتلاك هذه الأراضي عملا بحديث الرسول صلى الله عليه وسلم : ((من أحيأ أرضا مواتا فهي له)) فقد كانت الأراضي توزع تبعا لظروف وإمكانات المستهلك وكذلك تبعا لارتباطاته الأسرية أو القبلية أو الاجتماعية فتظهر ملكية الأرض في صورة قطع من الأرض مختلفة الأشكال ، مختلفة المساحات ، مختلفة التوجه ، الأمر الذي أعطى النسيج العمراني للمدينة الإسلامية القديمة خصائصه المميزة وفي غالبية المدن العربية والإسلامية المعاصرة يكون مصدر الملكية والحيارة هي الشريعة الإسلامية السمحاء ، ومعها بعض التنظيمات والقوانين والتوجيهات الوضعية التي لا تتعارض معها ، وتساعد على تطبيق ثوابت الشريعة فيما يخص التعامل مع الأرض الحضرية بصورة واقعية في جميع المخططات التي تتعرض للإنماء العمراني . وقد باشرت العديد من هذه المدن في أعداد

استراتيجيات عمرانية تترجم جوانب التنمية الاقتصادية والاجتماعية من اجل الوصول الى حلول واقعية للمشكلات متعددة الجوانب التي تواجهها عمليات الإنماء انطلاقا من الثوابت التي وضعتها الشريعة في الجوانب العمرانية والتعامل مع الأراضي المحيطة بالمدن والحوضر الإسلامية والعربية ، وينبغي على الإدارات المحلية ان تأخذ بنظر الاعتبار ان جودة المخطط لا تقاس الا بقدرة وامكانية تنفيذه ، ومهما كان التخطيط جيدا في فعاليته وتأثيره وفائدته كدليل مرشد للأعمار في المستقبل فلا يمكن الحكم عليه الا بالتطبيق العملي. وعليه فان جوهر الموضوع هو ضمان حسن التنفيذ سواء في مراحل أو في نتائجه والمهم في هذا الامر وقبل كل شيء اخر هو لزوم مراعاة الأعمار السابق لأوانه والعشوائي غير المنظم لأنه يؤدي الى استنفاد الرصيد المتوفر من الأراضي الصالحة للاستخدامات الحضرية.

ومن المعلوم ان تنفيذ المخططات الاساسية للمدن تنفيذا صحيحا ينبغي ان يعتمد على عدة إجراءات تتخذ بشكل موحد وبتنسيق كامل ،

فالأجراء الاول: الذي ينبغي اتخاذه هو إيجاد الأساس القانوني المناسب للمخطط الأساسي .

والأجراء الثاني: الذي يليه هو وضع القواعد التي تؤمن الرقابة على الأعمار ومراقبة التطور ، كقواعد تقسيم الأرض الى مناطق استعمال مختلفة وقواعد لإفrazات الأراضي وقواعد خاصة لتنظيم البناء ،

ثم الأجراء الثالث : وهو ذو أهمية كبرى تتمثل بالتخطيط المالي وإيجاد المصادر المالية للأعمار بحيث تضمن تنفيذ المخطط في الوقت المحدد ،

اما الأجراء الرابع: هو ضمان بقاء المخطط متسما بالتجدد ومواكبا للعصر ومتماشيا مع الواقع دائما ، وذلك عن طريق إيجاد هيئة للتخطيط والمتابعة تقوم بأعداد المخططات التفصيلية وتقديم التوصيات بشأن تعديل وتغيير المخطط وتؤمن في نفس الوقت دينامية عملية التخطيط ، وان أي تعديل أو تغيير للمخطط الأساس ينبغي ان ينظر اليه في ضوء السياسة التخطيطية للدولة، إذ يجب ان لا يغيب عن البال ان اتجاهات التنمية الوطنية فيما يتعلق بتوزيع السكان والتمدن (التحضر) والهجرة وتوزيع مناطق العمل والإنتاج

وتطوير شبكة الاتصالات الوطنية برية وجوية وسكك حديد وجسور) من شأنها ان تؤثر على جوانب مهمة من المخطط وبالتالي فان اثرها قد يؤدي الى نجاح أو فشل كل تخطيط وخاصة إذا كان تخطيط مدينة .

وكذلك الامر بالنسبة للمخططات والاتجاهات على المستوى الإقليمي فان لها تأثيرا كبيرا على مستقبل المدينة وعلى تخطيطها لان مستقبل أي مدينة يتأثر ويتحدد مصيره بما يحدث خارج حدودها الضيقة ، ومن هنا يجب ان تؤخذ اتجاهات التنمية الإقليمية بنظر الاعتبار عند تخطيط أي مدينة أو بلدة مهما كانت كبيرة أو صغيرة إذا ما أريد تأمين أعمار متوازن ، اذ لا يمكن تحقيق التطور الصحيح للمدينة أو الأرياف الا عن طريق تخطيط المدينة بما يتناسق والتخطيط الإقليمي بحيث يكون كل تخطيط منهما مكملا للتخطيط الاخر ولا يناقضه .

ثالثا: المحددات التشريعية للأرض الحضرية :

يعد التشريع أحد الدعائم الأساسية التي يعتمد عليها في حماية البيئة والمرافق العامة ، سواء في جوانبها الوقائية أو الجزائية ومن الضروري ان تكون هذه القوانين معروفة وموضحة للمواطنين حتى يتحقق تعاونهم الإيجابي معها . ويمثل مضمون هذه القوانين المادة الرئيسية لبرامج التوعية وأساليبها ، كما انها تمثل الأساس في مرتكزات الإدارة العامة ، فأية منظمة إدارية تنشأ ويوضح أغراضها ورسالتها ويحدد اختصاصاتها بالنظام والقانون ، كما ان اغلب نشاطها واعمالها يجري في حدود القوانين والأنظمة وحيث ان الادارة العامة عبارة عن حركية القوانين ، فان الظاهرة الكبرى في العصر الحديث هي ان الإدارة طالما انها المسؤولة عن التنفيذ فان عليها المبادرة باقتراح القوانين والتشريعات وفقا لما كشفت عنه الممارسة أو تقتضي حاجات الإصلاح والتطوير .

في هذا الجزء من الفصل سنحاول استعراض القوانين والتشريعات الحضرية التي تعاملت مع الأرض الحضرية وبيان دورها في إخفاق الإدارات المحلية في الجوانب التخطيطية والتنفيذية .

اهمية التشريعات في موضوع الارض الحضرية:

تهدف دراسة الأبعاد التشريعية في إدارة الارض الحضرية الى بيان الأطر القانونية الذي تعمل من خلاله الإدارات المحلية على تنظيم عملية التعامل مع الارض الحضرية ، حيث انه من أهم الأمور في العملية التخطيطية وضع القوانين والتشريعات التي يعمل الجميع على احترامها وعلى كل المستويات ولا تتعرض للتغيير الا بمشاركة الجميع وهم يمثلون الإدارة واصحاب المصلحة العامة والمباشرة ، وان لا تحقق مكاسب مؤقتة على حساب المصلحة العامة ولا بد ان يوضع لهذه القوانين هدف موحد فوحدة الهدف والمسؤولية الجماعية للمستفيدين ومنهم المتخصصين والتنفيذيين في الاتفاق على أهداف عامة لا بد ان تحظى بموافقة الجميع لأنها ستغلب المصلحة العامة على المصالح الخاصة . وبالتالي تضمن من الجميع احترام المصلحة العامة سواء من ناحية الالتزام بالتشريع أو زيادة الوعي العام بالخطوة ، حيث ان اخطر المعوقات الحالية هو تحايل المستفيدين على القوانين والتشريعات من اجل المصالح الخاصة .

وتأخذ هذه التشريعات أشكالاً عدة تعتمد على البعد المكاني للتأثير فهي تمتلك أبعاد على مستوى المدينة عامة من خلال التأثير في الجوانب الوظيفية وتوقيعها المكاني ضمن مساحة المدينة . كما تمتلك تأثيرات أساسية في الجوانب لتخطيطية والعمرانية .

وقد يتم سن التشريعات والقوانين لأجزاء معينة من المدينة (مركز المدينة ، الضواحي) التي تمتلك نوعاً من الخصوصية في صفاتها ودرجة تأثيرها على المدينة . وتندرج التشريعات الحضرية لتصل الى تحديد خصائص الوحدة السكنية المفردة ضمن المحلة السكنية.

أهمية التشريعات الحضرية في تفعيل برامج الارض الحضرية :

ان السيطرة على حقوق الملكية الفردية للأراضي ستؤدي بشكل رئيس الى تقليل مساحات الارض الشاغرة ضمن الهيكل الحضري ، وعلى هذا الأساس توجد إمكانية من التشريعات التخطيطية وضوابط التطبيق والضوابط البنائية والقوانين المحلية واجراءات منح رخص البناء والمتابعة والغرامات

في اغلب المدن الكبرى لدول العالم الثالث وبعضها معتمد حتى في المدن الصغيرة، الا ان ما تعاني منه هذه المدن في الغالب عدا بعض الاستثناءات، هي القدرات التنفيذية المحدودة .

هذا يعود في جانب أساسي منه الى الاعتماد على قوانين اخرى مستوردة من بلدان معينة ، ومن هذه القوانين القانون الإنكليزي العام وقانون نابليون للأراضي وعلى اعتبار ان الاراضي تعد استثماراً يرتبط بالثروة الوطنية فقد مارس بعض مالكي الاراضي أسلوباً سريعاً في تكييف نظام الحياة بما يتناسب مع شروط اقتصاديات السوق وفي المقابل وضعت عدد من هذه الدول تشريعات واليات تنظم طريقة التعامل مع الاراضي الحضرية ففي كوبا ، على سبيل المثال ، صدر تشريع في عام ١٩٥٩ حدد كيفية احتفاظ مالك الارض الشاغرة ضمن المنطقة الحضرية بأرضه عند وجود مخطط سكني ضمن البقعة التي توجد فيها أرضه أي ضمن مخطط المدينة .

هناك تشريعات وضعت في بعض البلدان فرضت من خلالها ضريبة خاصة على الزيادة في القيمة التي ترتبط بتنفيذ أعمال التطوير بصورة مباشرة، وفي بعض الحالات تدعى هذه الحالة بضريبة تحسين وتعتمد الإدارات المحلية من خلال جمع جزءاً من القيمة الإضافية التي ولدتها القرارات التخطيطية في دعم قدراتها التمويلية لتنفيذ مشاريع التطوير ولكن ليس بالضرورة ان يكون لها تأثير مباشر على أعمال التطوير.

وبذلك فان للجوانب الاجتماعية والتشريعات دور مهم في تحديد الأطر الملائمة لتشكيل عناصر النسيج العمراني لأي منطقة حضرية وهذا يلاحظ على سبيل المثال في مدينة بغداد ، فقد اثرت التشريعات العديدة على النسيج العمراني للمدينة ووظائفها الحضرية وكان لها دوراً أساسياً في توليد الاشكاليات التي تعاني منها اجراءات التعامل مع الارض الحضرية .

وتؤكد الأشكال الحديثة للضوابط على التطوير للمشاريع الواسعة النطاق بهدف وضع استعمالات ارض متوافقة ومتكيفة ذاتياً إضافة الى تميزها بالمرونة والاستجابة الى ظروف التغيير في المساحة المحددة وهذه

الأشكال تتضمن تنطيق مناطق استعمالات مختلفة ، آخذة بنظر الاعتبار تأثير وسائل النقل العام وتطوير المجمعات الصناعية والتجارية .

ولغرض تحقيق متطلبات تامين الأفراد وتحقيق العدالة لاجتماعية وتفعيل دور الفرد في مخططات التنمية وتعميق انتمائه لموطنه ينبغي وضع الضوابط والتشريعات التي تتلافى سلبيات دورة تطوير الملكية الفردية للأرض مع أهمية الالتزام بإجراءات مخططات استعمال الأرض المقترحة حيث تحتوي على تعليمات قانونية للتنفيذ ، الا انها ينبغي ان لا تعامل كبديل لنظام حيازة الأرض ، لكن كسند تخطيطي للتعليمات الخاصة بالتشريعات الحكومية ذات العلاقة ، وهذه التعليمات فضلا عن المخطط نفسه يقدمان معايير تحدد حقوق استعمال الأرض وهي محاولة اولى للوصول الى حلول قانونية وسياسية للمشاكل التي نتجت عن تصرفات مالكي الاراضي . وهذه التعليمات وضعت لخدمة الاحتياجات الجماعية وحماية الحقوق الفردية وهي موجودة في قانون نابليون طبقا لفهم احتياجات المجاميع (مجاميع المالكين) في تلك الفترة.

هناك مجموعة اجراءات قانونية اعتمدتها عدد من الدول للتأثير على قرارات القطاع الخاص في استعمالات الأرض للأغراض الحضرية يمكن تلخيصها فيما يلي :

أ. يجب ان يتم تحديد التخطيط لاستعمالات الأرض المساحات ولمختلف الأغراض على المستويات الوطنية والإقليمية والمحلية فالتخطيط الوطني والإقليمي بعيد المدى يجب ان يحدد الاراضي للاستعمالات الزراعية والحضرية والترفيهية ، بينما يهدف التخطيط المحلي (متوسط المدى) الى إعداد المخططات التفصيلية لاستعمالات الأرض ضمن المنطقة الحضرية

ب. تحدد ضوابط التنطيق لاستعمالات الأرض المسموح بها مع تحديد المعايير لأصناف استعمالات الأرض، وكلما كان عدد هذه الاصناف قليل كانت حرية القائمين على عملية التطوير اكبر والسيطرة عليها اضعف.

ج. توزيع مسؤولية السيطرة من خلال إعادة تقسيم الاراضي الخاصة وفقا لمخططات التطوير، مثل تحويل ملكية الاراضي اللازمة للاستعمالات العامة

الى الدولة (وقد تم تطبيق هذه الآلية في المانيا بهدف تحسين الاراضي الحضرية ومؤخرا تم تطبيق نفس الأسلوب في اليابان) .

د. التخصيص المخطط له للأرض يجب ان يكون مرتبط بالأغراض الحضرية المختلفة اعتمادا على معايير ثابتة متمثلة بالاحتياجات المجتمعية (كالفضاءات الخضراء ، الخدمات العامة)و المرتبطة اساسا بحجم السكان (وهو ما تعتمد السلطات البلدية في ايطاليا) .

هـ .تنطبق عل درجة عالية من الاتفاق مع استعمال الارض بموجب مخططات التطوير ضمن فترة زمنية محددة (وهو ما تم اعتماده في بعض مدن المانيا واسبانيا) .

و. تركيز استثمارات القطاع العام في أعمال البنى الارتكازية على بعض المناطق ومنع نشاطات التشييد خارج مواقع محددة ، وحجز بعض المناطق للتطوير المستقبلي وتجميد عملية التحول الحضري فيها(وهو ما تعتمد الإدارات المحلية في فرنسا) .

ز. الأولوية في حق الاستملاك للسلطات المحلية في حال رغبة مالكي الاراضي ببيع اراضيهم (وهو ما يتم في السويد ، فرنسا ، المانيا)

ح. طرق واجراءات المصادرة والتعويض .

التشريعات الحضرية وملكية الارض :

مثلت التشريعات الخاصة بالاستملاك في الغالب القاعدة الاساسية في التنفيذ الكفوء لمخططات التطوير في البلدان ذات الاقتصادات المتباينة بين اعتماد التخطيط المركزي وحرية السوق كما في هولندا ، سنغافورة ، إضافة الى اليابان .

وفي بلدان أخرى فقد منح التشريع الإدارات المحلية صلاحية نزع الملكية بالقوة لبعض المناطق خارج الهيكل العمراني القائم (منطقة التوسيع الحضري) ويمكن ملاحظة ذلك في تشيلي، الهند ، فرنسا وفنزويلا ، وقدمت اسبانيا وهي إحدى بلدان اقتصاد السوق تعريفا مختلفا لإجراءات تنفيذ

مخططات استعمالات الارض ، حيث تضع مخطط مفصل لتثبيت المساحات الحضرية الجديدة ، ويجب على مالك الارض استغلالها خلال سنتين أو ثلاث سنوات بعد بدء أعمال البنى التحتية للمدينة ، وفقا للاستعمال المطلوب والا ستكون السلطات المحلية حينئذ مضطرة الى تخصيصها لأشخاص أو المؤسسات قادرين على تنفيذ عملية التطوير أو يتم استملاكها وإعادة تخصيصها للأشخاص الذين تمت مصادرة اراضيهم من قبل الدولة لتنفيذ المرافق ذات النفع العام أو تلك المودعة لأغراض مشاريع التطوير المستقبلية في حين ان اغلب البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا تكون الاراضي تحت سيطرة مالكيها (ملكية خاصة) وتلتزم الإدارات المحلية بنزع ملكية الارض لأغراض النفع العام فقط عند تقاطعها مع مشاريع التطوير المخطط للمدينة أي تصدر لتنفيذ التطوير .

الا ان المزايا النظرية للملكية الخاصة تواجه بعيوب آليات السوق فيما توفر الملكية العامة الفرصة فضلا عن استعمالات الارض العقلانية الفرصة للتجاوزات على الملكية العامة ومن الواضح بانه لا يمكن ان نتوقع ان يلبي أي نظام ملكية بمفرده جميع المتطلبات ، الأمر الذي تسبب في تعدد المسؤوليات والحقوق التصرفية التي اعاقت طويلا عمليات التطوير الحضري ، في مقابل ذلك ادى حيازة سكان المدن الإسلامية لحقوق الحيازة العمرانية الى تحملهم لمسؤوليات متعددة عمرانية وامنية .

الأمر الذي يؤشر حقيقة مفادها عجز التشريعات الحضرية عن تهيئة الارضية لعمليات التطوير من خلال نظام ملكية متكامل وواضح المعالم وفي ذات الوقت فان التغييرات الجذرية في أنظمة الملكية يمكن ان تكون صعبة للغاية ويعود السبب على وجه الخصوص الى الطبيعة المزدوجة للأراضي (عام ، خاص) ولا توجد معالجات تشريعية سهلة أو توصيات قانونية قابلة للتطبيق على مستوى دول العالم اجمع . على الرغم من ان قصور أنظمة الملكية الحالية وتفاوتها يمكن ملاحظته بسهولة . فان التدخل الحكومي قد يحدث تأثيرات سلبية على كلف الاستملاك وادارة الارض وما تستلزمه من وقت في حين ان الأنظمة المختلطة (عام ، خاص) توفر الفرص الواعدة

في الأقطار التي تتبنى سياسات تهدف الى سيطرة اجتماعية اكبر على الثروة وأدوات الانتاج .

وتتسبب الاستثمارات في سوق الارض الحضرية بظهور عوامل مثل الفخر بالملكية والرغبة في المقامرة والإحساس بالأمان والطمأنينة التي تحدد خصائص المنافسة في استخدام الارض الحضرية .

وقد كان للصعوبة في تبني التغييرات في أنظمة الحيازة خلال فترة زمنية قصيرة اثر عكسي في استخدام الحيازة كأداة سياسية طويلة الاجل .

ومن خلال العرض السابق يتضح أهمية تحديد أنظمة الملكية من خلال نظام معلومات متكامل للأرض الحضرية حيث ان الدول التي تنمو أسرع من نمو نظامها العمراني سوف تعاني من ضعف في التنمية العمرانية نظرا لعدم وضوح الحيازات ، وبذلك فان تأسيس مثل تلك النظم المساحية الدقيقة اصبح من الاهمية بمكان مثل توفير شبكه الطرق والمرافق لأخرى ، أي ان ايجاد نظام مساحي متقدم لهو امر ضروري لكل صور التنمية المختلفة والتي تساعد بدورها في عمليات تامين الحيازة .

اثر ملكية الأرض في نجاح برامج التطوير :

تتأثر ملكية وأنماط حيازة الأراضي بالتطورات الحضرية التاريخية للبلد ، حيث ان أنظمة الحيازة القديمة مشابهة لأنظمة الحيازة المعاصرة ، فعلى سبيل المثال ، في بعض البلدان الأوروبية بقيت قطاعات كبيرة من الأراضي تحت سيادة الدولة ، بالمقابل كان الإقطاع في السابق هو الذي يسيطر على الأرض وبالتالي فان هذه البلدان أبقت حقوق الملكية على النمط نفسه كما في بعض المناطق الريفية حيث مازالت بعض الأراضي في الغالب أراضي رعي جماعي .

ان إنتاجية الأرض لا تتعلق فقط بأقصى ما يمكن إخراجها منها في البداية ولكن بملكيتها والترتيبات الأخرى التي تسمح بتكيفها السريع مع الاستعمالات المختلفة على مر الزمن وهكذا فان طبيعة الإنتاجية الدينامية تستدعي ان يكون مفهوم وإجراءات الملكية قادرة على التكيف معها .

تمتلك ملكية الأراضي جذورا عميقة في التراث الوطني والعرفي وتنعكس على تعدد المفاهيم في دول العالم النامي والخطط التي لا تتحسس هذه الحقيقة ولا يمكن لها الصمود حتى تتغلب على المشاكل التي وضعت من أجلها .

كما ينبغي الملاحظة على ان ظهور حق الاستملاك للأرض وظاهرة الامتلاك بالمشاركة كان نتيجة لارتفاع القيمة الاقتصادية المرتبطة بشكل مستمر بالنمو السكاني (طلب السكان للأرض) وكان لابد من سن تشريعات وقوانين توضح الآلية التي تعمل معها هذه الظواهر وتتفاعل من خلالها مع الخطط والبرامج التي تضعها الإدارات المحلية ، وقد كان لوضوح حدود الشريعة فيما يخص مدن العصور الإسلامية الأولى ووضوح المسؤوليات وسلطات الأفراد والجماعات لحيازتهم خاصة على المستويين الابتدائي والثانوي الأثر الأكبر في تقوية انتماء الأفراد لحيازتهم العمرانية واستقرارهم النفسي والاجتماعي ، وبالتالي فان هذا الامر أتاح الصعود باحتياجاتهم الإنسانية الى الدرجات الأعلى ، الا ان التوزيع غير المتكافئ للسكان على الأراضي في المدن الحديثة تسبب في تآكل الرصيد من الأراضي الزراعية بفعل التحضر وهكذا تأخذ عملية إصلاح نظم ادارة الأراضي أهمية متنامية في الاهتمامات السياسية للعديد من الأقطار النامية ، ولكن لا يوجد مثل هذا الاهتمام كمجموعة متكاملة في مؤسسات ملكية الأرض .

والملكية كأداة ضبط ينبغي ان تتكيف مع الظروف المعينة والتقاليد الحضارية لكل بلد ، ومن المهم ايضا الإدراك بان أي قرار حول الملكية سيولد تأثيرات بعيدة المدى ويعتمد على آليات خاصة به ، وعلى الأفراد والمؤسسات الشروع في تعديل أساليبهم الى ما يتفق وشروط الحالة الجديدة .

وهذا ما تفتقر اليه المؤسسات ذات العلاقة بالأرض الحضرية في بلدان العالم الثالث (ومنها العراق على سبيل المثال) ، حيث تكون الضبابية في تسجيل الأراضي في هذه البلدان من الصفات الشائكة التي تعاني منها ادارة الاراضي، وقد يعود السبب في بعض الأحيان الى انماط الحيازة ، وفي

أحيان أخرى الى نقص في المسوحات التفصيلية والسجلات المحدثه للمالكين ويمكن ادراك ضبابيه التسجيل العقاري ، هذه بصورة واضحة فقط من خلال إجراءات الاستملاك الرسمية ، والتي تتبع عمليات وضع اليد ومن ثم استكمال إجراءات التعويض لاحقا .

وعلى هذا الأساس صار لزاما على الإدارات المحلية اتخاذ الخطوات الفعالة تجاه تصميم هيكل جديد لنظام الحيازة مع ترتيباته ليسهل عملية استملاك الأراضي عند الحاجة اليها في تنفيذ مخططات التطوير ، وقد وضعت العديد من الدول المتقدمة بعض الإجراءات التي تنصف الى درجة ما هؤلاء المعارضين للتطوير طبقا للمخططات ، كما هو الحال في اليابان ، حيث منحت السلطات البلدية الحق في الطلب من المؤسسات ذات العلاقة استملاك الأرض فضلا عن ان حاكم المنطقة يمنح الحق للاستملاك المسبق للأراضي لأغراض التطوير الحضري ، وهكذا يمكن للمخطط ان ينفذ بهدوء وفعالية ،

ويعتبر هذا اجراء فعال في التعامل مع مخططات التطوير وبرامجها التنفيذية ، لتقوم بعدها الإدارات التنفيذية المحلية بمرحلة عملية التنفيذ وفقا للحاجة الفعلية وبما يحقق أهداف السياسة الحضرية العامة .

من المؤلف في بلدان العالم الثالث ان تؤثر الدولة في مواقع النشاط الاقتصادي من خلال سيطرتها على الاراضي في المناطق الحضرية التي تقع في نطاق الملكية العامة ، ويشمل الطرق وأرصعة المشاة والحدائق والمباني والمرافق العامة واراضي الفضاءات المفتوحة ، ويتم التحديد بموجبها الطريقة التي تختارها الحكومة لاستخدام الجزء العام من الاراضي الحضرية بموجب الشكل المكاني للمدينة ، وهو أسلوب يواجه العديد من المعوقات والإشكاليات التنفيذية حيث ان مفهوم الحق العام في استعمال فضاءات الأراضي يتغير باستمرار نتيجة للتقدم والتحضر السريع ، وبالتالي فان توزيع الفعاليات والوظائف الحضرية هو الإطار الذي يحدد الفضاءات المستعملة بشكل جماعي (المرافق العامة) من قبل السكان .

ومن خلال الإيجاز أعلاه يتبين أهمية تواجد برنامج لإدارة الأراضي الحضرية يتسم بالشمول والمرونة حتى تتمكن الأجهزة البلدية من التعامل مع هكذا تنوع في أنماط الحيازة بفعالية ، ويمكن الاستفادة من تجربة الإجراءات المحلية في بولندا حيث لم يتم تأميم الأراضي الحضرية باستثناء وارشو ، إذ كان هناك نمط ملكية ثنائي يعتمد على توسيع الصلاحيات للإدارات المحلية التي صاغت القرارات حول استعمال الأراضي الحضرية من خلال فرض استعمالات محددة للأرض التي يمتلكها القطاع الخاص وبالتالي تصبح الخطة الوطنية للاستثمار هي العامل الأساس الذي يحدد اليات خطة التطوير الحضري للمستقرات البشرية، وهذه الخطط الهادفة للتطوير لا يمكن ان تعمل بفعالية بدون توفير مستلزمات نجاحها التي توفر لآليتها إمكانية العمل بسهولة ويسر حيث ان هذه الأراضي تعتبر من الموارد والثروات الاقتصادية ذات القيمة العالية لأي دولة ولا يمكن ان يتم أدارتها بدون نظام يساعد في عمليات المسح والقياس والتسجيل لحدود تلك الأراضي .

التشريع الحضري في المدينة العربية المعاصرة :

ينبغي ان يلاحق المشرع المشاكل التي تظهر من خلال التطبيق ، وهذا يعني ان المسائل القانونية التي تثيرها العملية التخطيطية تظل موضع اهتمام المشرع وهو مرتبط بالمفهوم العلمي السائد بأن القواعد القانونية ليست قواعد جامدة وانما هي على العكس من ذلك متطورة ومتنوعة وفقا لتطور وتنوع العلاقات الاقتصادية والاجتماعية بأوسع معاني هذين المصطلحين.

وان الهدف من القوانين - أو اللوائح والانظمة والتوجيهات الإدارية ، هو صيانة الحق العام والمحافظة على خير ورخاء المجتمع وتجنبيه أي أضرار مادية أو معنوية، وانباء المجتمعات الإسلامية عمرانياً بصورة تحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة ، وعلى هذا الأساس فان الكثير من هذه التنظيمات بدأت تاريخياً متعلقة بوظيفة المحافظة على الصحة العامة أو الامن أو وضع المعايير للتجارة والبناء عن طريق شخص سمي (بالمحتسب) الذي كان الوالي يقوم بتعيينه بجانب القاضي (الذي كان يفصل في الأمور القانونية) وكان المحتسب مسؤولاً عن المحافظة

على تطبيق القوانين والمراقبة كما كان له ان يطلب من ((العارف)) ان يقضي في جميع الأمور الخاصة بالبناء والمرافق ويراجع ما سمي (بالحسبة) وهي الرجوع في القواعد والنظم المتصلة بأمور البناء، ثم تطورت هذه التنظيمات لتشتمل على الأسواق والأماكن العامة والطرق والميادين وقواعد إنشائها واستعمالاتها شكلا وموضوعا، وبعدها تدخلت التنظيمات لتغطي المباني ومواقعها وأشكالها، ثم تطورت آخر الأمر لتشتمل على تنظيمات استخدام الأراضي وتحديد المناطق السكنية والصناعية والزراعية والتجارية.

وقد حرصت التشريعات والتنظيمات المسؤولة عن التعامل مع الأرض الحضرية في المدينة العربية المعاصرة ان يكون القانون انعكاس لواقع المجتمع وأداة لتنظيمه وتطويره ، ووسيلة تثقيف للمواطنين قبل ان يكون وسيلة ردع للمخالفين بالدرجة الأولى وان القوانين توضع عادة في إطار فلسفة الدولة (أي تعبير عن أيديولوجية قيادة معينة وفي زمن معين وفي إطار سياسي معين) .

الا ان تخلف التشريعات والنظم الإدارية عن مواكبة حركة التطور الحديثة في المدن العربية المعاصرة مثل أحد المشكلات الهامة التي تواجه المدن الكبرى ، بسبب عجز هذه النظم والتشريعات عن الوفاء باحتياجات المدن من حيث التوظيف والتنظيم أو التنسيق أو حتى وظيفة الرقابة نتيجة لنمو المدن واتساع مساحاتها وأحجامها السكانية ، وهكذا فان سلطات المدينة (المحلية) اصبحت قاصرة عن الوفاء باحتياجات السكان المحليين أو القيام بمسؤولياتها الأمر الذي أدى الى شيوع الاستياء والشكوى ولجوء المواطن الى الحكومة المركزية لحل المشكلات المتراكمة بسبب القدرة الفنية والمالية المتميزة للحكومة المركزية بمواجهة الإدارات المحلية مما يؤدي بالنتيجة الى ضياع استقلالية الإدارات المحلية .

كما ان دراسة اثر الاقتصاد في التكوين الاجتماعي ضرورة اخرى يجب ان يراعيها المشرع للقوانين الحضرية ، كما ينبغي ان يتبناها كذلك رجل القانون وتنفيذها مهم في تحديد دور العوامل الاقتصادية الداخلة في

تشكيل القواعد القانونية للتشريعات الحضرية ، لان العلوم الإنسانية مترابطة مع بعضها ولا يمكن فصلها وخاصة علمي القانون والاقتصاد الحضريين .

ان الاقتصاد الحضري علم متجدد والقانون بالضرورة يبيح هذا التجدد ويبرر ترابط القانون مع الاقتصاد في التكوين الاجتماعي - الاقتصادي للمدينة وخصوصا في جوانبها المتعلقة بالأرض الحضرية وتحولها من عملية اقتصادية بحتة الى نظرة قانونية حديثة يمكن ان تحل بها الكثير من المشاكل القانونية وتستطيع الإجابة عن الطبيعة القانونية للخطا الاقتصادية والعمرانية وحل التعارض المحتمل بين "الخطا كقانون ونصوص في القوانين العادية" وبذلك أوجد رجل القانون مضمونا جديدا لقانون يستمد أصوله من الواقع ليسهم في تنفيذ خطا التنمية الوطنية واحكام السيطرة على ما يجري في الحياة الاقتصادية بما ينسجم وطموحات المجتمع .

تهدف هذه السيطرة الى تنظيم علاقة بين المؤسسات وأفراد المجتمع والبيئة التي يعيشون في إطارها ، وقد تطورت وسائلها في العصر الحديث حتى وصلت الى تنظيم العلاقات الإدارية التي تسيطر على المناطق وتحافظ عليها .

ان الحياة في المجتمع تنظمها السلطة العليا ، ومن الجانب الآخر هناك جهود تنموية نحو الأفضل من جانب المجتمع والحكومة المركزية من اجل تحقيق الامن وقد أدى ذلك الى تضيق فرصة المبادرة من جانب الإدارات المحلية من جراء السيل المتدفق من القوانين والأنظمة المركزية ولصالح البلديات جميعا ، التي يتطلع كل منها الى مجال ارحب يتيح لها المبادرة حيث ان اتجاه الحكومة المركزية إلى إصدار القوانين والتشريعات قد عطل نمو الخدمات البلدية التي تعالج المشاكل اليومية ، وعلى الرغم من ذلك فان القوانين والأنظمة الحضرية تمثل المرتكزات الرسمية للإدارة المحلية في تعاملها مع الأرض الحضرية ، حيث ان اللوائح والتعليمات هي التي تضع تفصيلات العمل والإجراءات ، وتبين الاختصاصات والأطر العامة للتفويض في السلطات والصلاحيات ، وكلما كانت الأنظمة واللوائح واضحة ومتوافقة مع حركة التطوير ،كلما كانت دافعة الى انتظام العمل وغير معوقة لحركته .

رابعاً: مشاكل النظم والقوانين العمرانية على تنظيم الارض :
من المعروف ان القوانين والأنظمة توضع لتنظيم المدن والمحافظة
على تكوينها العمراني ، ومع التمهيد والمحافظة على انسجام تطويرها ، لذلك
ينبغي ان تدرس القوانين على أساس تخطيطي عمراني علمي صحيح يجمع
بين احتياجات اليوم واحتمالات التطور الحضري المستقبلي كما ان القوانين
التي تصلح لبلد ما ، قد لا تصلح لبلد آخر والتي تلائم جو منطقة قد لا تلائم
جو منطقة أخرى .

تختلف أنماط إدارة المدن والبلديات في العالم العربي سواء من حيث
هياكلها التنظيمية أو القوانين القائمة أو من حيث إنشائها وانعكس ذلك على
تعاملها مع الأرض الحضرية ومعظمها تأثر بشكل كبير بأنماط الإدارة
المطبقة في الدول الغربية ، ولو تم استعراض الدول العربية من حيث أسلوب
النظام المتبع في إدارة الأرض خاصة الحضرية منها ، لتبين ان النمط الغالب
اتباعه هجين وغير كفوء بسبب تأثره باستخدام الأسلوب الإنكليزي أو
الفرنسي وتطبيقه على إدارة ارض المدن العربية على الرغم من الظروف
البيئية والمحلية التي تتميز بها في تلك المدن عن مثيلاتها بتلك الدول .

فقد تأثرت الدول العربية بالنظم المطبقة من قبل الدول المستعمرة لها،
فالنظام الإنكليزي يمثل نظام حكم مع ان إنجلترا دولة واحدة ، حيث تنفرد
السلطات المحلية بصلاحيه المبادأة في تقرير سياستها العامة ، وقد أخذت
السودان وبعض الدول العربية الأخرى بالنمط الإنكليزي في التطبيق بينما
النظام الفرنسي يعتمد على المبادأة التي تأتي من جانب الحكومة المركزية
وعلى الأخص وزارة الداخلية بينما الأقاليم تمثل صور اللامركزية
الإدارية .

ومن خلال استبيان قامت به منظمة المدن العربية عام ١٩٨٣
أوضحت ادارات المدن العربية مشاكلها في مجال التشريعات الحضرية ذات
العلاقة بالأرض الحضرية من بين عدة جوانب شملها الاستبيان ، خلص الى
الاتي :

أ . عدم كفاية الأنظمة والقوانين واللوائح الحالية لتغطية جميع أنشطة البلديات وافتقار الأطر القانونية لسير العمل بها.

ب. تضارب بعض القوانين التي تحكم العلاقة بين الأجهزة والمستويات المختلفة في قطاع البلديات .

ج . عدم وضوح بعض التعليمات ربما لمرور وقت طويل على صدورها والحاجة الماسة الى تطويرها بما يناسب العصر .

د . عدم فاعليه أنظمة وقوانين ولوائح الأراضي ومقاومة التعدي على الأملاك العامة واملاك البلديات ، وهي لا تنص على العقوبة المناسبة لردع كل من يفكر في التحدي .

هـ . تفشي ظاهرة المناطق الفوضوية والمخالفة ، وقصور الأنظمة والقوانين القائمة عن وضع حد لهذه الظاهرة .

و . قواعد نزع الملكية ومشاكل تطبيقها في حاجة الى التطوير والتحديث .

وقد أبدت بعض المدن والبلديات رغبتها في تنظيم برامج تدريبية في المسائل القانونية و نظم المباني ونظم الإدارة المحلية والقضايا الإدارية .

الأبعاد الاجتماعية الاقتصادية للمشاكل العمرانية :

عندما تطبق مبادئ التخطيط وقواعده على نوع متميز من التنظيم الاجتماعي مثل الحياة الحضرية التي تتركز عادة في المدن ، فأننا نواجه بعدة صعوبات تتصل بطبيعة المدن واختلافها من حيث الحجم والتخصص ، هذا الى جانب العقبات الطبيعية Thresholds والتي تعترض فاعلية الخطة، وإذا رسمت بعض التعديلات أو التغيرات وان كان لابد من إجرائها في بعض المسائل كالإسكان أو المواصلات أو تنظيم الخدمات العامة وتوزيعها بطريقة معينة لتحقيق وظائفها بالنسبة لسكان المدينة .

كما ان العمليات الأيكولوجية في المدينة تصبح عاملا معوقا في بعض الأحيان وخاصة إذا لم تضبط اتجاهاتها المطردة ونتائجها على التوزيع السكاني والتخصص السكاني .

ان التطرق الى الجوانب الاقتصادية والاجتماعية في إدارة الأرض الحضرية في المدينة العربية المعاصرة يهدف بالأساس الى التعرف على الآليات التي استخدمتها او يطلب ان تستخدمها الأجهزة البلدية في معالجة إشكاليات التوفيق بين تقلبات اقتصاد المدينة والأهداف الاجتماعية التي عبرت عن نظرة الدين الإسلامي الحنيف الى المجتمع الحضري الفعال .

فالمدينة وعاء واسع تنصهر فيه الجماعات الدينية والمهنية والأسرية التي وتمثل خلفيات ثقافية وأنماطا حضارية ومستويات تعليمية متفاوتة واهتمامات وظيفية مختلفة وأمزجة وطباع وميول متباينة ، وهذه الاختلافات بمجملها تجعل المجتمع الحضري عرضه للتفكك الذاتي والانحلال الاجتماعي ان لم يتم التعامل معها بحذر وبأساليب علمية متطورة مع الزمن .

مشكلات التشريع في إدارة الارض الحضرية :

يمكن تأشير مشكلتان رئيسيتان تواجهان التشريعات الحضرية

١. الاولى مشكلة وضع معايير لتخصيص الاراضي .
٢. الثانية مشكلة تطبيق القرارات التخطيطية .

ففي البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا هناك تعليمات لغرض السيطرة على استعمال الارض لكن سياسة هذه البلدان لا تحدد الاراضي الخاصة بالاستعمالات الحضرية المختلفة، الأمر الذي أوقع السلطات المحلية القائمة على تشغيل مشاريع البنى الارتكازية في مازق حقيقي بسبب عدم قدرتها على توسيع طاقة هذه المشاريع أو الشروع في مشاريع جديدة ، وهذه الحالة لا تزال العقبة الرئيسة في تطبيقات عملية التطوير في العديد من البلدان ، وهناك بلدان قدمت مقترحات لتشريعات تسمح بالتبرع في الملكية لغرض تنفيذ أعمال البنى التحتية وبدون تعويض ، لغرض تهيئة الاراضي للاستخدامات الحضرية العامة .

ان نجاح البيئة التقليدية كان قد استند الى حرص التشريعات الحضرية على إحداث توافق بين تفاصيل الاستعمال وصياغة الشكل في كافة مراحل التطوير ، الأمر الذي أوجد توازنا بين ضوابط وقيم الاستعمال من

جانب وبين أعراف الاستعمال والأعراف التشكيلية العمرانية من جانب آخر كما أكدت هذه التشريعات على أحقية الفرد في الحيازة ، وامن هذا الحق بما يدعم الشعور بالانتماء وبالأستقرار ويبعث الامن داخل المجتمع الإسلامي.

ان الإجراءات القانونية المقترحة واليات تنفيذها يمكن ان تصبح وسيلة تمويل للإدارة المحلية وتضع حدا للمضاربة في الاراضي ، وينبغي ان لا يغيب عن البال أيضا ان ندرة الاراضي غير المعمورة سيزيد الضغط على قطع الاراضي غير المبنية ويزيد من احتمال المضاربة .

ومن خلال تجربة العديد من التشريعات الحضرية لبلدان العالم الثالث يمكن تأشير وجود مشكلة تعاني منها ضوابط التطبيق والقوانين المحلية التي تضع حدود للكثافات والاستعمالات ومواصفاتها ونسب التغطية لقطع الاراضي ، وتتمثل في استعارتها لهذه الإجراءات من النماذج الغربية التي تجاوزتها حتى الدول التي طبقتها ، بدون الاخذ بنظر الاعتبار الظروف المحلية للمدينة والهيكل الإدارية المحدودة القدرة ، وعلى الرغم من ذلك مارست هذه الضوابط والإجراءات بعض التأثير الإيجابي على إدارة هذه المدن .

وعلى الرغم من جدية التقاطع بين المصلحة العامة ممثلة بالخطط والإجراءات التي تضعها الإدارات المحلية والمصلحة الخاصة لمالكي الاراضي التي تهدف الى الكسب المادي أساسا فقد عالجت التشريعات الحضرية للعديد من الدول الاوربية الأمر من خلال دعم الادارات المحلية بالخطط الهيكلية التي تعطي المرونة للقطاع الخاص في استثمار الاراضي التي يسيطر عليها بما يتفق مع مقترحات الخطط الهيكلية هذه .

وينبغي ان لا يغيب عن البال الصعوبات التي ستواجه عملية التنفيذ بالنسبة للسلطات الإدارية المحلية ، فعلى سبيل المثال ، وعلى الرغم من المحددات القانونية الصارمة والمؤسسات الداعمة ، فقد لا يكون من الممكن تنفيذ ضوابط الكثافة إذا كان السكان يتوسعون باضطراد كما ان تجهيز الاراضي الحضرية تحكمه قيود صارمة ، فضلا عن كون هدف التشريعات الحضرية هو تنظيم عملية التحضر وتلبية متطلبات السكان في السكن والعمل

والترفيه والتجارة ، فلا بد من تضرر أطراف أخرى يجري تعويضها وفق اتفاقيات تحددها طبيعة مشاريع التطوير ، كما ان العلاقات المؤسسية والتنسيق بين مختلف الهيئات له الأهمية الكبرى في سن التشريعات الحضرية وتجنب الاختلاف بين هيئات التخطيط العامة والجهات المسؤولة عن وضع هذه التشريعات موضع التنفيذ على المستوى الوطني والإقليمي، وعليه فمن الضروري وضع ضوابط تشريعية لمنع التأثيرات السلبية لتفتيت وتشتيت الوحدات الأساسية للنسيج العمراني على متطلبات تامين الحيازة في كل نطاق عمراني على حده ، وبما يمنع توالي الخلل الوظيفي والاجتماعي والاقتصادي الناجم عن ظاهرة دورة تطوير الملكيات .

وهناك تجارب دولية ناضجة تعاملت مع الاراضي الحضرية من خلال خبراتها المتراكمة في التعامل مع ظاهرة التحضر المتنامي وإفرازاتها وبالتالي اتخذت خطوات إيجابية متعددة لتحليل ودراسة العديد من المقترحات الضرورية التي قدمت لتعديل القوانين التي تتعلق بالأراضي وخاصة القوانين التي تتعلق بقانون الضريبة الإنكليزي .

وقد أدت التعديلات الأخيرة للدستور في عدد من البلدان الى توسيع أدراك أهمية التشريعات الحضرية في التعامل مع الاراضي الحضرية على الرغم من ان الفجوة مازالت قائمة بين الاحتياجات الاجتماعية والحقوق الفردية لملكية الاراضي ، وبالتالي بقيت عملية اتخاذ القرار من قبل الادارات العامة حاسمة في تحديد قيمة الاراضي الحضرية ومضاعفته .

وهكذا أعطت التشريعات الحضرية الاراضي أبعادا اقتصادية واجتماعية وسياسية تختلف من بلد الى آخر تبعا للأسس التي استندت عليها هذه البلدان في وضع هذه التشريعات فضلا عن الخصوصية الاجتماعية والاقتصادية التي ينبغي ان تكون حاضرة في روح هذه التشريعات واليات تطبيقاتها .

خامسا: المحددات الاقتصادية في إدارة الارض الحضرية :

تؤثر المحددات الاقتصادية في تنظيم استعمالات الارض الحضرية على شروط توفير الاراضي للنشاطات وتبعاً لقوة النشاط على وفق الاحتياجات الحالية او المنافسة لغيرها من الاحتياجات والتي منها :

١- ان تخصيص الارض يتم وفقاً للاستعمال الاعلى والافضل (الاستعمال الذي يحقق اكثر ربحية) .

٢- ان سوق الارض الحضرية تؤثر على عملية الطلب للأبنية الشاغرة وكذلك على سوق الارض (كلف الصيانة للأبنية وكلف وجود بدائل للاستثمار) وكلاهما يؤثر على انماط النمو والتطور الاجتماعي والاقتصادي للبلد .

٣- ان العرض في سوق الاراضي وخصوصاً في المناطق الحضرية لا يتناسب مع كمية الطلب المتزايد عليها .

٤- وجود الخاصية الاحتكارية لسوق الارض الحضرية من خلال كون الارض سلعة اقتصادية غير مرنة و تختلف عن معظم السلع الاخرى لتمييزها بالديمومة والثبات مما جعل الحاجة لها في موقع معين لا يمكن سده من خلال المعروض منها في موقع اخر .

العوامل التي تؤثر سلباً في آليات سوق الارض :

نبين هنا العوامل التي تؤثر سلباً في آليات سوق الارض وبالتالي في احتياجات النشاطات المختلفة وبالتالي ارتفاع الاسعار ومنافسة النشاطات الاقوى وايجاد عدم توازن في النشاطات المطلوبة :

١- وجود عرض غير كافي في البنى الارتكازية الحضرية

٢- وجود مميزات موقعيه شبه احتكارية

٣- ندرة الفرص الاستثمارية .

اثر العوامل الاقتصادية في إدارة ارض المدينة العربية المعاصرة
وتمثل أهم هذه العوامل الاقتصادية في ملكية الأراضي وانواعها (خاصة ، حكومة ، حكر) ومجالات الانتفاع بها في النشاطات المختلفة القيمة الاقتصادية للأرض التي تتأثر بعدد من العوامل المختلفة (العلاقات بين مركز المدينة والمناطق المتميزة اجتماعيا ، التكلفة الاقتصادية ، التمويل والدعم أو الاستثمار فضلا عن دخل الأسرة وبصيغة عامة يمكن تلخيص العوامل الاقتصادية على مستوى الأنماط المختلفة للمجتمعات والتي تؤثر في إدارة ارض المدينة العربية والتي تنعكس بدورها على خصائص الحيازات كما يلي :

أ. مناطق الحافات : حيث يعيش السكان في مناطق قريبة من مجال رزقهم (الزراعة) وغالبا ما تكون المناطق منخفضة القيمة ، وينتمون الى الشريحة السكانية متغيرة الدخل ، كما يلاحظ ان الانتفاع العام بالأرض يتركز على الطريق الريفي الذي يصلها بالمدينة لام .

ب. المناطق شبه الحضرية : تنشأ هذه المناطق نتيجة المضاربة غير القانونية والمرابحة لاستيعاب الهجرة من الريف الى المدينة ، في مواقع منخفضة القيمة على أطراف المدن ، وينتمي سكانها الى فئة منخفض / متغيري الدخل ، اما الانتفاع بالأرض فيكون خاصا أو شبه خاص ويلعب هذا الانتفاع دورا رئيسيا في التدرج .

ج. المناطق الحضرية التقليدية : ينتمي سكانها للمكان الذي توارثوه ولا يفرطون فيه مهما ارتفع سعر الأرض ، وهم متوسطو/ متغيرو الدخل ، وتتركز المتغيرات الحضرية في مجال الانتفاع بالأرض على أطراف المنطقة ، ويحاول الاستثمار الخاص السيطرة على هذا النمط بدافع الربح والتجارة .

د. المناطق الحضرية الحديثة :وتظهر في المواقع ذات القيمة المتوسطة أو المرتفعة والسكان يعملون لقاء دخول مناسبة في القطاع الاقتصادي الحديث ، والانتفاع بالأرض يكون خاصاً وعماماً أيضاً ، ويتبلور في هذه النطاق الفكر الاقتصادي في توفير المرافق والانتفاع والصيانة بالمشاركة .

وتهدف المعالجات البحثية والتحليلية التي تناولت أبعاد الإشكاليات الاجتماعية والاقتصادية في المجتمع العربي خاصة تلك التي واكبت ظاهرة التحضر وطفرة نمو المدن العربية خلال النصف الثاني من القرن العشرين الى إبراز العلاقة الجذرية التي تربط الواقع الاجتماعي والاقتصادي للأفراد والجماعات مع البيئة الاجتماعية أو المحيط الاجتماعي الذي يتواجدون فيه ضمن المدن وفي الحضر عامة .

ففي مجال نمو المدن وعمرانها أثبتت التجربة العالمية وتجربة المنطقة العربية ان (المدينة) تخضع في أطوار وحقب نموها الى آليات وتناقضات ضمنية تتجاوز منطلقات واهداف خطط التنمية الحضرية ونظم واحكام التشريعات الضابطة لعمران المدينة . فالمدينة كيان حي ذو تركيب بنيوي داخلي ويتمتع بأنماط مكانية تمثل الامتداد المكاني " لنظامها الحضري " الذي يركز الى المقومات التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحتى الانتمائية (عرقية) لسكان المدينة ، هذا الى جانب عوامل عديدة مؤثرة وطارئة على كيان وبنيان المدينة المكاني كالحروب والنزاعات وما نجم عنها من تفكيك واعادة تركيب للخصائص المجتمعية للسكان والتي نرى انها تؤثر على مورفولوجيا المدينة وخصائصها الحياتية .

جانب التمويل :

ينبغي النظر الى برامج التمويل الحضري أولا وقبل كل شيء باعتبارها جزءا مهما من اقتصاد المجتمعات الحضرية الحديثة . وترتبط مقومات نجاحها ارتباطا وثيقا بوجود الأرصدة المالية لدى أجهزة الإدارة المحلية .

وتتضح أهمية برامج التمويل الحضرية من خلال علاقتها بمجموعة من الوظائف الهامة للمجتمع المحلي الذي يتم تنفيذ برامج الأرض الحضرية ومن أهم هذه الوظائف :

أ. تحقيق الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية لسكان المدينة

(Social and Economic welfare) من خلال تهيئة الأراضي الحضرية لمشاريع الخدمات الاجتماعية والاقتصادية .

ب. توفير التسهيلات المكانية لمجموعة الخدمات اللازمة لتحقيق الأهداف التي ترتبط بالاقتصاد الجزئي (Micro Economy) وايضا تحقيق الاهداف التي ترتبط بالاقتصاد الكلي (Macro – Economy) .

أي ان برامج التمويل الحضري هذه تهدف الى تنفيذ المخطط العام للمدينة الذي يتطلب توفير أموالا كبيرة الحجم مقارنة بالمشاريع الحضرية الأخرى ويتطلب ذلك ضرورة البحث عن انسب الوسائل والأساليب التي يمكن الاعتماد عليها في اختيار مصادر التمويل الملائمة لمثل هذه البرامج .

أهمية برامج التمويل الحضري في إدارة الأرض الحضرية :

يتطلب التوسع العمراني تسهيلات وخدمات حضرية أكثر تطورا وبمعنى آخر تكاليف جديدة تتحملها الإدارة المحلية لمواجهة التوسع الجديد ، وتعد الموارد المالية العنصر الفعال في أي منظمة أو أي تنظيم قائم أو ينشأ للتعامل مع متطلبات هذا التوسع من خدمات ومرافق وأسس توزيعها المكاني الذي يضمن حسن أدائها ، حيث ينساب التمويل في برامج إدارة الأرض الحضرية انسياب الأوكسجين في الهواء فيؤدي أهم الأدوار في تحديد الاهداف ورسم الخطط ووضع سياسه الارض الحضرية وترتيب مراحلها وتسيير اجهزة العمل . الا ان الدوائر المالية تمتلك قدر قليل من السلطة والهيمنة الظاهر منها والخفي ، الا انها تحدد ما تساويه كل صغيرة وكبيرة في برامج الأرض الحضرية وتستطيع الحكم على سير التنظيم فيها بالكفاية المطلوبة ام لا ، وما إذا كان العنصر البشري يؤدي كما يجب ام لا ، ثم انها هي التي تحكم الرقابة على أسعار السلع والمواد والأدوات التي تحتاجها برامج إدارة الأرض الحضرية . وبالتالي فان عناصر التنظيم والإدارة لا تعمل منفردة ولا ينبغي ان تعمل كذلك ، بل المطلوب هو إيجاد نظام متكامل تتعاون فيه العناصر جميعا لتحقيق الأهداف المحددة لها بأقصى سرعة وكفاية ممكنة وبالاقتصاد في الأنفاق الى القدر المستطاع ، وينبغي الإلمام بأساليب التنظيم والإدارة الحديثة والاطلاع على ما حققته من تقدم علمي الى جانب براعة الفن الإداري في التطبيق .

وقد تقف الصعوبات المالية عائقا في كثير من الأحيان امام بلوغ برامج إدارة الأرض الحضرية لأهدافها يظهر هذا دائما عندما تزداد المدينة حجما وتصبح ميزانيتها غير متكافئة مع نواحي الصرف المتزايدة ، الأمر الذي يعمل من خلال التنظيمات على زيادة الضريبة الموجودة فعلا أو يفرض ضرائب جديدة .

عناصر برامج التمويل الحضري :

ترتبط برامج التمويل الحضري من حيث المضمون بتلك العلاقات الاقتصادية السائدة في المجتمع الحضري ، والتي تظهر كنتيجة للتفاعل بين الأنشطة والاستعمالات المصدقة للأرض الحضرية وطريقة توزيعها مكانيا في المدينة . ومن خلال برامج التمويل التي تتبناها الإدارات المحلية يتم تكون الأرصدة النقدية وتوزيعها واستخدامها في تنفيذ البرامج التي تتعامل مع الأرض الحضرية ، حيث تلعب برامج التمويل هذه دورا رئيسيا في حيوية ونشاط الفعاليات الحضرية المناطة بالإدارات المحلية .

ومن هنا فان برامج التمويل هذه مدعوة الى إظهار أساليب واهداف تكوين واستخدام الموارد المالية للإدارات المحلية بمختلف جوانبها ولهذه القضية مغزى هام إذ ترتبط بالموارد المالية الفعالية الاقتصادية للإدارة المحلية ونشاطها وقدرتها على تنفيذ دورها في السياسات المتعلقة بالأرض الحضرية واستخداماتها المستقبلية ، وكذلك التشريعات الحضرية ذات العلاقة التي تمس مصالح مختلف فئات المجتمع الحضري وترتبط ببرامج التمويل عدد من الآليات والمفاهيم مثل الضرائب والرسوم والقروض والإعانات والعوائد والتعويضات ، وتعتمد غالبية المدن والبلديات العربية على وجه العموم بالنسبة لمواردها المالية على ما تخصصه لها الدولة في ميزانيتها العامة من اعتمادات لإنشاء وإدارة وصيانة الخدمات البلدية وتعتمد على ما تحدده لها من وظائف فنية أو إدارية أو عمالية . ولا يعني هذا عدم وجود موارد ذاتية لهذه المدن والبلديات سواء في صورة رسوم بلدية تقوم بتحصيلها من المواطن أو الحصول على نسبة مئوية من الضرائب العامة المقررة أو مقابل بعض الخدمات التي تؤديها أو دخولها من تأجير بعض العقارات والأسواق والأراضي العائدة لها .

وهكذا ينبغي تأمين التمويل اللازم لأجهزة الإدارة المحلية مع إعادة النظر في تخصيصات الحكومة المركزية بحيث يراعى في تقديرها مدى الحاجة للخدمة ومستوى كفاءتها والكثافة السكانية ومساحة الأراضي التي تتطلبها الاستثمارات المقررة للمدينة، بحيث تنال كل منها نصيباً عادلاً من التخصيصات المالية لتحقيق التنمية المتوازنة على مستوى المدينة والإقليم ، وانتظار عوائد هذه الاستثمارات ليعاد ضخها في برامج التمويل الحضرية والتقليل من الاعتماد على التخصيصات المركزية بالتدرج دعماً لمبدأ اللامركزية في إدارة الأرض الحضرية وهذا يتم من خلال توجيه المدخرات المحلية نحو الاستثمار المحلي من أجل تنمية المجتمعات الحضرية ، وتحويل عوائد استثمار الإدارات المحلية لممتلكاتها إلى أرصده في برامج التمويل الحضري لهذه الإدارات . وبسبب الطبيعة الخاصة لإدارة الأرض الحضرية في المدينة العربية من حيث كونها عملية واسعة ومعقدة وتتمتع بمواصفات خاصة لارتفاع تكلفتها الاستثمارية فإن تمويل برامج إدارة الأرض الحضرية يتوقف على عاملين أساسيين :

الأول :

التمويل الرأسمالي اللازم لاستملاك الأراضي المهيئة للاستخدامات الحضرية .

الثاني :

طرق تغطية هذا التمويل وطرق السداد .

وينقسم التمويل إلى الآتي :

١ . التمويل الحكومي المباشر : وفيه تتولى الدولة تمويل برامج إدارة الأرض الحضرية مباشرة من خلال الموازنة العامة للدولة .

٢ . التمويل الحكومي من خلال القروض والمساعدات : وقد تلجأ الحكومة إلى الاقتراض من بعض هيئات التمويل الدولية أو الإقليمية ، وذلك نتيجة لارتفاع تكاليف مشروعات البنية الأساسية وعدم قدرة الموازنة أحياناً على تحمل هذه التكاليف الضخمة في فترات محدودة ، وقد تحصل الحكومة في

بعض الحالات على مساعدات ومنح لإنفاقها في تمويل برامج إدارة الأرض الحضرية .

٣ . التمويل من الضرائب والرسوم : وفيه تفرض الحكومة ضرائب عامة على المواطنين وفي احيان اخرى ضرائب خاصة ترتبط بالأرض الحضرية كالضرائب والرسوم على الملكية والتصرفات العقارية والتي تستخدم مع غيرها من الموارد الحكومية الأخرى لتغطية التمويل اللازم لهذه البرامج .

٤ . التمويل من المنتفعين مباشرة : من خلال التعريف وتستخدم هذه الطريقة في تهيئة الأراضي للاستخدامات الحضرية من خلال خدمات البنى الارتكازية ، حيث يقوم المنتفع بالخدمة بسداد فواتير بقيمة انتفاعه منها وتستخدم حصيلة هذه الفواتير كجزء لتغطية تكاليف تهيئة أراضي جديدة وتغطيتها بمشروعات البنية الأساسية أو لصيانة الشبكات القائمة .

٥ . التمويل بمعرفة القطاع الخاص : وفي هذا الأسلوب تقوم الدولة بمنح امتياز للقطاع الخاص ليتولى تامين التمويل اللازم لمشاريع البنى الارتكازية وذلك بضمان عوائد هذه المشاريع نفسها التي تنجم عن بيع الخدمة التي يقدمها للمستفيدين مباشرة مثل الرسم الخاص باستخدام الطرق والمطارات .

ويتضح من خلال ما ورد أهمية دعم الإدارات المحلية في توفير الأموال الكافية لكي تتمكن من تلبية الاحتياجات الآنية والمستقبلية للخدمات العامة كوسائل النقل ومد شبكة مياه الشرب والمجاري وجمع القمامة بشكل سليم ، حتى تتمكن من تركيز برامجها التمويلية على استملاك الأراضي بأثمان معتدلة لتنفيذ المخطط الأساسي . فمثلا نجد ان بعض البلديات في ألمانيا الغربية تفرض ضريبة معينة لحمل القمامة يبلغ مقدارها (٥٧,٢) مارك ألماني سنويا للعائلة لواحدة في المنطقة السكنية ، وان نصيب مدينة (روتردام) الهولندية من الرسوم الحكومية يشكل مبلغ (٨٥ %) من ميزانيتها السنوية ولا تقل هذه النسبة عن (٨٠ %) في أي من المدن الهولندية . وهناك بعض الضرائب التي تفرضها البلديات على من يقتني كلبا باعتباره مسؤولا عن تنظيف الطريق من فضلاته وقد تسببت حالة الركود في سوق المال الى تحويل الاستثمارات الى السوق العقاري المتميز لما

يحتويه من مكاسب مضمونة، خاصة ان توقيع بعض الدول العربية اتفاقات التجارة الحرة مع الدول المتقدمة جعل الاستثمار العقاري بعيدا عن المنافسة العالمية مثل الاستثمارات الصناعية التي تواجه مخاطر السوق الجديدة . ويتضح ذلك تماما في اتجاه أقطاب الصناعة بمصر على سبيل المثال الى الاستثمار في مشروعات التنمية العمرانية العقارية للمدن .

وهي حالة ينبغي الاستفادة منها في دعم برامج التمويل الحضري من خلال دعم وتشجيع القطاع الخاص للاستثمار في مشاريع البنى الارتكازية في المدن العربية وتوسيعها ، الأمر الذي يخفف من الأعباء المالية التي ساهمت الى حد بعيد في الماضي في فشل المخططات الأساسية والخطط العمرانية التي تضعها الإدارات المحلية . وهي تساهم في الوقت نفسه في زيادة الوعي بأهمية برامج إدارة الأرض الحضرية من خلال إحساس المستثمرين والمستفيدين من خلال علاقتهم المباشرة الجديدة بالبرامج الحضرية سواء عن طريق الاستثمار أو التنفيذ المباشر بأهمية وحساسية موضوع التمويل واثره في تخلف الصيغ التقليدية في إدارة المدينة العربية الحديثة .

الممارسة التنفيذية :

تعددت البحوث التي تهدف الى التعرف على طبيعة الحركة الديناميكية للنمو العمراني في المدينة الإسلامية القديمة كحركة عضوية تتكامل في إطارها كل مقومات الحياة والاستقرار فهي حركة لا تخضع لمراحل تخطيط عام أو توجيه قومي محدد كما هو الحال في المدينة العربية المعاصرة بل تنبع من مجريات الحياة ومتطلبات المجتمع المتوازنة مع قدراته التنفيذية . ويمكن التعرف على ملامح وطبيعة هذه الحركة من خلال التعمير في المناطق العشوائية أو غير الرسمية في المدن العربية المعاصرة في حركة تلقائية تتواكب مع حركية المجتمع وقدراته . ويهدف البحث الى محاولة إيجاد الصيغ التنفيذية والعمرانية التي يمكن ان تستوعب هذه الحركة العضوية المستمرة والمتوازنة دون عشوائية مطلقة أو تخطيط محدد المعالم ، بل صيغة متوسطة تلبي رغبات المجتمع المتغيرة أو المتطورة ولكن من

خلال أسلوب منظم لحركة النمو يجمع بين رغبات الفرد ومتطلبات المجتمع، أسلوب يقبل المرونة الكاملة دون إخلال بأبجديات التنمية العمرانية في توفير الطرق وشبكات المرافق ومباني الخدمات العامة مع تكامل الاستعمالات .

ان الأسس في عملية تخصيص الأرض بين الاستعمالات المختلفة مشتقة من الأسعار والعوائد التي يمكن ان تدرها هذه الاستعمالات ، وهي أيضا مشتقة من الهيكل التشريعي ومحدداته مثل التنطيق والمحددات الاجتماعية ، وفي ظل المنافسة الحرة لسوق الارض الحضرية يتم التخصيص وفقا للاستعمال الأعلى والأفضل (الأكثر ربحية) ولكونها سلع تتصف بالديمومة فان خواص الأرض القابلة للاندثار لا يمكن استبدالها ، وعلى هذا الأساس فان سياسات الأرض الحضرية ينبغي ان تهدف الى الحفاظ عليها .

سوق الارض الحضرية:

في معظم البلدان يعد سوق الارض الحضرية الآلية التي تعتمد في تجهيز الارض لاحتياجات النمو للمستقرات البشرية وهذا السوق كغيره من الأسواق تؤثر فيه عدد من العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تؤثر على أسعار الارض ، وهذه العوامل الرئيسية هي التي تؤثر على الطلب للأبنية الشاغرة وهناك مجموعة أخرى من العوامل التي تؤثر على سوق الارض مثل (كلفة الصيانة للأبنية وكلفة وجود بدائل الاستثمار) وكلاهما يؤثر على أنماط التطور الاجتماعي والاقتصادي للبلد نفسه .

وتعتمد نوعية الحياة الحضرية على الطريقة التي تستخدم بها الارض المتوفرة ، وتعني نوعية الحياة الحضرية الاستخدام الصحيح للأرض لعامة سكان الحضر وليس لطبقة محدودة من المجتمع .

وفي معظم بلدان العالم يمثل سوق الارض الحضرية الآلية التي يعتمد عليها في عرض (توفير) الارض للحاجات المتنامية للفضاءات الحضرية في المستقرات البشرية .

وقد اشرت معدلات الزيادة العالية في أسعار الاراضي في جميع الدول تقريبا بان عرض الارض في المناطق الحضرية لا يتناسب مع الطلب

المتزايد ، وهكذا نشأت الخاصية الاحتكارية لسوق الأرض الحضرية من خلال الخاصية الفريدة المميزة للأرض في كونها سلعة اقتصادية تختلف عن معظم السلع الأخرى ، فهي وفي كل جزء منها فريدة في خواصها وقيمتها ، وان معايير استخدامها للأغراض الحضرية يعتمد على موقعها ، وعلى هذا الأساس فالحاجة للأرض في موقع ما لا يمكن سدها من خلال المعروض منها في موقع آخر (ولا يوجد سوق دولي للأرض ، فهي مرتبطة بموقعها ولا يمكن نقلها الى مكان آخر) وعلى هذا الأساس يمكن تحديد العوامل التي تؤثر سلبا في آليات سوق الأرض بـ :

أ. العرض غير الكافي inadequate للبنى الارتكازية الحضرية .

ب. المميزات الموقعية شبه الاحتكارية .

ج. ندرة الفرص الاستثمارية .

التدخل الحكومي في سوق الأرض الحضرية :

تتأثر آليات السوق في جانب الطلب بالقدرة على تمويل عملية استملاك الأرض والابنية وتوفر ضمانات السوق الميسر للاستثمارات البديلة للمدخرات وتلجا عد من الحكومات الى التدخل المباشر في سوق الأرض من خلال وضع اليد واستملاك الاراضي المهيئة للتطوير المستقبلي، حيث يمتلك الاستملاك المسبق في السوق المفتوحة للأرض العديد من المزايا، فكلّف الاستملاك تكون أوطأ ، كما ان هنالك خيارات عده لاختيار المواقع وبالتالي تكون قدرة المالكين على الصمود حتى يحين وقت التطوير وارتفاع الأسعار محدودة .

وتعمل الملكية الخاصة للأرض على إبراز او تكثيف التأثيرات العكسية لعدم نضج سوق الأرض الحضرية.

بينما يفترض ان تقود كغيرها من الاستثمارات الى استخدام أعلى إنتاجية، ولكن هذه الحالة قد لا تحدث بسبب المواصفات Characteristics الخاصة لسوق الأرض الحضرية وفي بلدان العالم

الثالث على وجه الخصوص ، وبالتالي يتطلب الامر تدخلا مباشرا في سوق الارض من قبل الدولة .

وعموما يمكن تحديد المشاكل الرئيسية لسوق الارض الحضرية والتي تطلب التدخل الحكومي بـ :

أ. الحاجة الى توفير اراضي محددة ومخدومة بالبنى الارتكازية والتي لا يمكن توفيرها بالصورة الملائمة من خلال السوق الخاصة .

ب. وجود مقومات موقعيه متميزة ، سلبية أو ايجابية والتي يتغافل عنها متخذي القرار في القطاع الخاص .

ج. المعلومات غير الكاملة التي يستند عليها في اتخاذ القرارات المنفردة والكلف العامة لاستخدام السوق .

د. التقسيم غير المتساوي لقوى السوق على العوامل الاقتصادية وعلى وجه الخصوص في حالة العرض الاحتكاري Monopolistic Supply .

هـ. الاختلافات بين المنفعة الفردية والاجتماعية الانية والمستقبلية .

من خلال اجراء تحليل لمتطلبات الحياة الحضرية من الارض ومقارنتها مع المهيأة منها للاستخدامات الحضرية يتبين ان معظم المناطق تضم رصيذا من الاراضي يكفي للمتطلبات الحضرية المستقبلية ، لكن هناك نقص أو في المعروض منها في السوق ، وحتى في المدن الأكثر ازدهارا هناك مساحات كافية من الاراضي الشاغرة او ذات الكثافات المنخفضة .

ان التشريعات المتعلقة باستعمالات الارض والتي تهدف الى الايفاء بمتطلبات استعمالات الارض للأغراض الحضرية ، يمكن ان ترفع قابلية استيعاب الارض الحضرية، وفي العقود الاخيرة ومن خلال تجربة عدد من المدن الكبرى تبين بان التخطيط يمكن ان يرفع من قابلية استيعاب الارض الحضرية بينما يؤدي الافتقار للتخطيط الى زيادة استهلاك الارض الحضرية من خلال توزيع الفعاليات والنشاطات على مساحات واسعة تتطلبها عملية تنظيم آليات سوق الارض الحضرية وعلى هذا الاساس يجب ان يكون هناك

برنامجا متكاملًا يوفق بين أهداف التشريعات التخطيطية الشاملة والمحددات المكانية للاستعمالات الحضرية المختلفة ، اذ ان التحديد المكاني للأنشطة والفعاليات الحضرية وحيزها العمراني هي اكثر الآليات شيوعا للسيطرة على استخدام الاراضي .

ويهدف التحديد المكاني الى تنسيق استثمارات القطاع الخاص في استخدام الاراضي مع الجزء العام المخصص للخدمات ، حيث توجد الطرق والأنشطة الخدمية ، كما ان القصد منه التقليل من العوامل الخارجية التي تؤثر على الاستخدامات وبالتالي فان السياسات والبرامج ذات العلاقة بالأرض الحضرية تتمحور حول اهمية تجهيز الارض للإيفاء بمتطلبات التطور الحضاري ومدى امكانية الرصيد الحالي من الاراضي في موازنة الطلب المستقبلي .

آليات سوق الارض الحضرية:

ان قيمة اكثر البضائع والمنتجات تتأثر بحجم العمل والاستثمار الشخصي اللازمة لإنتاج مثل هذه البضائع ، وعلى هذا الاساس فان القيمة الاقتصادية للأرض الحضرية تتأثر بعوامل الانتاج ايضا ، وبكلمة اخرى ان الاساس في قيمة الارض هو في الاستثمار الاجمالي الخاص والعام في المناطق الحضرية من اجل خفض التكاليف والاستجابة السريعة للمتطلبات الحضرية دائمة التغير ، وقد اعتمدت الاستراتيجيات المقترحة من المنظمات ذات العلاقة في الامم المتحدة على قوى السوق في كثير من نواحي توفير مستلزمات السكن التي تشمل اسواق الاراضي ، ومواد البناء ، والتحويل والتشييد

حاليا يمكن وضع الادوات التحليلية المتنوعة للتعامل مع الأرض الحضرية بصورة مجتمعة ، فالاقتصاد الحضري والوضع المالي والتركيبات المؤسسية يمكن ومن خلال تحليل اليات عملها استقرار وضع سوق الأرض الحضرية وتخصيص موارد الاراضي الحضرية النادرة للمجتمع بطريقة فعالة ومنتجة ، الا اننا يجب ان نضع في الاعتبار عند تحليل وضع سوق الأرض والاختيار بين الياته المختلفة فضلا "عن صعوبة التفاعل بن

قوى السوق والضوابط الحكومية والفعاليات والانشطة الحضرية" بان سوق الأرض قابل للتجزئة فالأملك التجارية والسكنية والصناعية التي حجزت لأسباب متنوعة ، تواجه مشاكل مختلفة وهي غير قابلة للاستبدال الانى والشئ نفسه يقال عن الاراضي الخالية فان اسعار الأرض لها تتأثر بالعديد من العوامل ، بعضها يهتم بالتغيرات الاجتماعية والاقتصادية الحضرية نفسها ، والبعض الاخير يتعلق بالعوامل الاقتصادية الكبيرة وخصوصا النمو الاقتصادي وتأثيراته الجانبية ، وان تفهم هذه العوامل واثارها على جانب كبير من الاهمية ، لكونها تلعب دورا مهما في تحديد اسعار الأرض وتحديد اليات عمل سوق الأرض الحضرية . الا ان لآليات السوق والضوابط العامة نقاط ضعف جدية من الناحية العملية ، فعلى الرغم من كون اليات السوق غير المسيطر عليه تسمح بتطوير انماط حضرية غير كفوة واستعمالات ارض لا اجتماعية ، فان كبت اسواق الأرض ستسبب في خلق التطوير الخاص للأرض وإزالة الاشارات المفيدة في عملية تخصيص الأرض .

كما ان ندرة المعلومات المطلوبة لغرض ادارة الأرض بصورة كفوة، وعلى وجه الخصوص في مدن العالم الثالث ذات النمو المضطرد ، تتسبب هي الأخرى في الحد من كفاءة برامج الإدارات المحلية .

ويمكن لآليات السوق ان تتجاوز على الضوابط خدمة لمصالح فئات اجتماعية معينة ، وينتج على اثرها عدم الكفاءة والعدالة في تخصيص الأرض ، والتحدي الذي تواجهه الإجراءات المحلية في هذه الدول يتمثل في كيفية الحد من التأثيرات السلبية لضوابط استعمالات الأرض بينما تكبل عمليات الإصلاح أو الموازنة آليات وقوى السوق .

وهنا ينبغي ان تكون لكل مدينة محددات وضوابط مستسقة من الهيكل الاجتماعي والاقتصادي والسياسي المميز لها تعمل على الحد من التأثيرات السلبية لآليات سوق الارض الحضرية وفي الوقت نفسه تستثمر الى أقصى حد الإيجابيات التي توفرها هذه الآليات وتعمل على تكييفها مع الوضع المميز للمدينة . وبالتالي فالسوق والياته يتيح للإدارة المحلية حرية التصرف وقيادة عملية التطوير الحضري .

قيمة الأرض الحضرية :

ان مصطلح قيمة (Value) يستدل منه بصورة رئيسة على استعمال الأرض تبعا للمنافسة بين الاستعمالات المختلفة والتي تعطي قيما مختلفة للأرض الصناعية والتجارية والترفيهية ، وبالتالي فقيمة الأرض تساعد على معرفة النمط العام لاستعمال الأرض ، وترتفع قيمة الأرض مع اعمال التطوير التي يقوم بها القطاع العام للبنى الارتكازية كما ان الضغوط السكانية في الطلب على الأرض (المطورة وغير المطورة) شكلت بالمقابل عاملا مؤثرا في كلف التطوير المحتملة .

وعلى هذا الاساس فمن المعقول ان تقوم السلطات المحلية بزيادة الضرائب على الأرباح المتحققة من تغيير استعمال الارض . وبالنسبة للحكومة فأنها تستغل هذا الفرق في توفير الموارد المشاريع البنى الارتكازية الأساسية أو لاستملاك أراضي أخرى وإيداعها كرصيد في مصرف الارض .

أن مصطلح سعر الأرض أو السعر عموما ، يعبر عن القيمة النقدية للأرض في اقتصاد السوق وينبغي ان يوضع في الاعتبار المدى الذي تستطيع من خلاله السلطات المحلية لمدن العالم الثالث في السيطرة على قيم الأراضي الحضرية محدودة للغاية وخصوصا عندما تكون حقوق ملكية الأرض واستغلالها محمية من خلال الأعراف الاجتماعية والسياسية المميزة للبلد وحيث ان قرار استثمار الأرض اقتصاديا يعتمد على الربح وسعر الفائدة السائدة ، فقد اصبح امتلاك الأراضي الشاغرة ، في البلدان التي تتمتع بإمكانيات استثمار محدودة ونسبة عالية من التحضير في ارتفاع مستمر بأسعار الأرض ، وانها تمثل احد افضل المشاريع الاقتصادية المربحة وتظهر هذه الحالة أيضا في البلدان ذات التضخم الاقتصادي الدائم .

وفي الوقت نفسه فان ارتفاع القيمة التقديرية للأراضي المهمة للاستعمالات الحضرية ساهم الى حد كبير في تحديد واعاقة العديد من مشروعات التطوير الحضري والاقتصادي وذلك من خلال عزوف المستثمرين وتوجههم الى المشاريع الأكثر عوائد والأقل كلفة .

على وفق ذلك اصبح من الضروري عمل تقييم دوري لسوق الأرض الخاصة والياتها للتعرف على مستوى اداء المؤسسات الموجودة والتي تتعامل مع مشاكل استعمالات الأرض وبيان مدى قدرتها على تلبية المتطلبات الحضرية المتجددة والسيطرة على اسعار الارض .

حيث ان الرأي التخطيطي العام حول تفسير ظاهرة المعدلات العالية لزيادة سعر الأرض يتجه الى اعتبارها ظاهرة عامة توجد في جميع البلدان تقريبا ، وقد أخذت بالازدياد في كثير من بلدان العالم الثالث خلال العقود الماضية بمعدلات أعلى من معدلات الأسعار العامة الأمر الذي جعل منها امر مقيد ومحدد فعال للتطوير الحضري وبشكل اكثر فاكثرا الا ان المعدلات العالية لزيادة أسعار الأرض في مدن البلدان المتطورة لم تظهر حتى الان دور عامل الأرض في اعاقا النمو الحضري .

فقد كان لارتفاع سعر الأرض في مراكز المدن الكبيرة اثر فعال في ارتفاع أسعار اراضي منطقة الحواف ، ويمكن تقليل التأثيرات السلبية لارتفاع أسعار الأرض الحضرية من خلال التداخل الفعال من قبل الهيئات العامة في سوق الأرض

ان صفات الثبات والديمومة والقيمة وتفرد الموقع جعلت من الأرض الجاذبة كقاعدة للضريبة ، وفي ذات الوقت جعلت منها مفيدة جدا لتأمين القروض وكلا الاستخدامين لهما أهمية خاصة في اقتصاد البلدان النامية الا ان الارتفاع المستمر في أسعارها قد يلغي بعض تأثيرات التقدم التقني في التقليل من كلفة إنشاء المباني حيث تبرز أهمية أسعار الأرض بصورة خاصة عند الشروع في مشاريع الإسكان حيث (تشكل كلفة الأرض ٣٠ - ٥٠ % من كلفة المساكن للمدن الكبيرة) .

الأمر الذي تسبب في اختيار مواقع مجمعات الإسكان بعيدا عن مواقع العمل والخدمات الأساسية وبالتالي فان تطور أسعار الأرض في البلدان التي تمتلك سياسات شاملة للأرض ، سيساعد على تفهم دور المعايير المعتمدة في إدارة الأرض وفي تشكيل أسعار الأرض واقتراح معايير تمتلك

الخصوصية المستقاة من التقاليد العريقة في الملكية والبناء الاجتماعي والاقتصادي والتشريعي المميز .

وهناك إجراءات إدارية وتشريعية متعددة تستعمل في تحديد أو تقييد ارتفاع أسعار الأرض في مختلف البلدان ، وهي إجراءات يمكن اعتمادها في برنامج شامل يعالج المشاكل الجذرية للأرض الحضرية الناتجة عن التداخل والتقاطع في تخصصات الجهات ذات العلاقة .

في المقابل كان مقدار الزيادة في أسعار الأرض في البلدان المتطورة بعد الحرب العالمية الثانية يبين بأن الإجراءات الإدارية التي تم الاعتماد عليها كانت ضعيفة أو غير كفؤة ، وهو امر تداركته هذه الدول في العقود الأخيرة من خلال الابتعاد عن الصيغ التقليدية السابقة في التخطيط والتنفيذ واخذ آليات سوق الأرض بنظر الاعتبار عند اعتماد الخطط القصيرة والبعيدة المدى .

جانب التمويل الحكومي:

ان تحليل جانب التمويل في برامج ادارة الارض الحضرية يهدف بالأساس الى بيان اثر هذا الجانب في مدى نجاح او إخفاق هذه البرامج التي تتعامل مع الارض الحضرية .

ان التمويل يمثل قدرة الادارات المحلية على توفير المصادر المالية اللازمة لتمويل إعداد وتنفيذ الخطط العمرانية فضلا عن أعمال البنى الارتكازية الحضرية التي تتطلبها عملية التضرر المتسارع في غالبية بلدان العالم .

وبسبب النمو الحضري المتسارع للمدن الكبرى وارتفاع كلف الإيفاء بمتطلبات التضرر ، وتجنبنا للمشاكل الإدارية والفنية الناتجة عن التأخير في اتخاذ الإجراءات الإدارية اللازمة تستملك الأراضي مسبقا قبل الشروع في مشاريع التطوير او المفاوضات على القروض أو حتى تقدير الكلف النهائية لأي مشروع وتختلف الادارات المحلية في البلدان المختلفة في قدرتها على توفير برامج تمويل قادرة على تنفيذ هذه المهام .

مصادر التمويل في برامج الارض الحضرية :

تستلزم كفاءة عملية التنفيذ لمشاريع وخطط التطوير الحضري مصادر تمويل كبيرة جدا تفوق قدرة الادارات التنفيذية الذاتية ، حتى وان لجأت عدد من الدول الى أسلوب الإيجار المؤقت او الاستعمال المؤقت لتمويل برامجها التطويرية ، فقد أثبتت التجربة انه عندما يتم تطوير الارض او إيجارها أو أجازتها لفترات زمنية محدودة بدلا من بيعها ستتأثر عملية السيطرة على هذه الأراضي وبدرجة لا توازي العوائد الناتجة عنها وبالتالي ينبغي وضع خطط متكاملة لتنويع مصادر التمويل لبرامج ادارة الارض الحضرية ضمانا لكفاية الأرصدة اللازمة للتنفيذ وفقا للتوقيتات المحددة في هذه البرامج ، وبكلمات أخرى فان مصادر تمويل برامج إدارة الارض الحضرية تنقسم الى نوعين :

أ. تمويل ذاتي يعتمد على استثمار ممتلكات الادارات المحلية ممثلة بالأراضي والمشييدات عن طريق الايجار او الاستغلال المؤقت او البيع وفقا للقوانين والتشريعات الحضرية للبلد، وهو مصدر ضعيف ومحدود يواجه العديد من المحددات في بلدان العالم الثالث .

ب. تمويل مركزي حكومي من خلال التخصيصات المركزية التي تعتمد (في البلدان المتقدمة) بالدرجة الاساس على ضريبة الدخل التي تكون احتكارا تستأثر به الحكومات المركزية فقط .

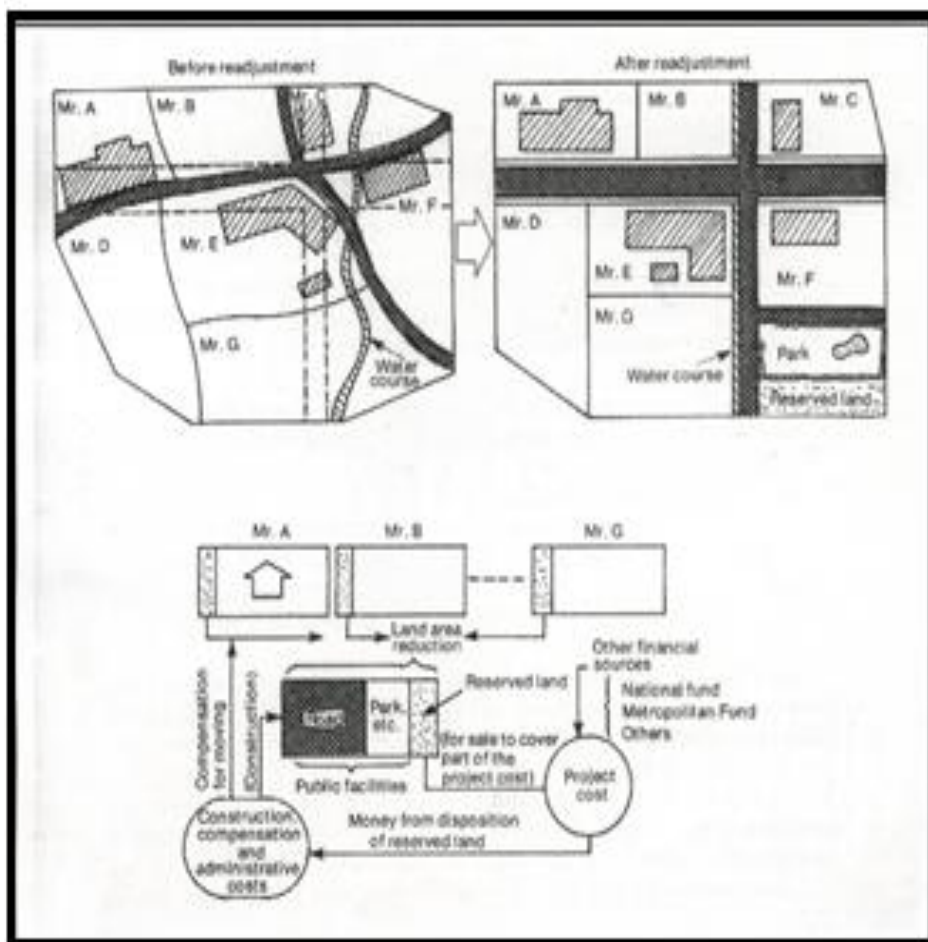
وبالتالي فان القابليات التمويلية الذاتية للإدارات المحلية كانت على الدوام ضعيفة ومحدودة في قدرتها على تنفيذ الخطط والمشاريع ذات العلاقة بالأرض الحضرية ، فاعتمدت بالضرورة على التخصيصات المركزية الامر الذي تسبب في اخفاق البرامج الزمنية لتنفيذ المخططات الأساسية في العديد من البلدان(وخصوصا بلدان العالم الثالث) .

وقد زاد من حدة هذه المشكلة عزوف القطاع الخاص عن الاستثمار في مشاريع تطوير الأرض الحضرية وفقا للتوقيتات المحددة في برامج التطوير ، وحتى مشاركته في عمليات التطوير ، وان وجدت ، فانها لا تتعلق بالضرورة بتلك المخططات الأساسية وتوقيتات برامجها التنفيذية .

وتقاس كفاءة الادارات المحلية في تمويل مشاريع تطوير الاراضي للاستعمالات الحضرية من خلال كفاءة النظام الضريبي على الارض الحضرية ، وكغيره من انظمة الضرائب ، فان الدافع الاساس والمحفز على فرضها هو ضمان دخل ثابت للإدارات المحلية والاستفادة من الخطط المعدة للتطوير والتي تتسبب في اختلاف قيم الاراضي قبل وبعد اعتماد هذه الخطط .

وهناك طريقتان واعدتان في زيادة القدرات التمويلية للإدارات الحضرية ، هما الفرق في التخمين الضريبي للأرض واعادة تسويتها كما في الشكل (٧) ولان الزيادات الملموسة في قيمة الارض هي المصدر الاساسي في تسديد رؤوس اموال الاستثمارات العامة الممولة من خلال الفرق في التخمين الضريبي واعادة تسوية الارض ، حيث توفر كلا الطريقتين الضمان الاساسي دون ارهاق الدخل المادي للمقترضين ، وعلى هذا الاساس توفر كلا الطريقتين فرص ممتازة لزيادة القروض المحلية والدولية لتمويل الاستثمارات العامة المحلية .

الامر الذي دفع العديد من الدول الى التأكيد على اهمية اصلاح النظام الضريبي في مدنها واعادة النظر في ارتباطاته الادارية لتوفير الفرصة الحقيقية للإدارات المحلية في التمويل الذاتي لبرامج تطوير وادارة الارض الحضرية ضمن رقعتها الجغرافية .



شكل (٧) نموذج لمشاريع إعادة تسوية الأرض

ومن أكثر المحددات تأثيراً على برامج الأرض الحضرية في البلدان النامية حالياً العجز في المصادر التمويلية والقصور في القدرة على توفير الخدمات الارتكازية الحضرية بالمستوى الذي يتوازن مع الطلب على هذه الخدمات وهما عاملان يمتلكان تأثيراً مهماً على عمليات تطوير الأرض للاستعمالات الحضرية ، فعندما تتوفر أرصدة كافية من الأراضي المستملكة فضلاً عن القدرات التمويلية اللازمة لتشييد شبكات البنى الارتكازية ، حتى وإن لم تتوفر القدرة للقطاع الخاص لتشييد المجمعات السكنية ، تتوفر للسلطات التنفيذية ممثلة بالإدارات المحلية الفرصة الكافية لتنويع أنماط السكن واستعمالات المرافق العامة .

ويمكن بيان أهمية الجوانب التمويلية في الطلب على الأراضي للاستثمارات الحضرية من خلال تحليل تأثيراتها على سوق الإسكان ، حيث ان قيمة الرهن العقاري المنخفض للمساكن وفترة السداد الطويلة الامد فضلا عن حجم القروض العالية للمصارف العقارية ، شجعت على ازدهار قطاع التشييد الذي ادى بدوره الى زيادة الطلب على الارض ، في حين ان ارتفاع قيمة الرهن العقاري وزيادة شروط الاقراض سيؤدي الى التأثير على طلب الارض الحضرية (يقل الطلب) وفي نفس الوقت فان ارتفاع نسبة الفائدة متزامنة مع النقص في السيولة المادية ستشجع على عرض الأراضي الخالية في السوق ، كنتيجة لحاجة المطورين وملاك الأراضي الى اطلاق رؤوس الاموال المجمدة في الأراضي الى سيولة نقدية كافية لدفع معدلات الفائدة العالية ، اما بالنسبة الى الادارات المحلية فأنها عندما تكون مجبرة على الاستملاك المسبق للأرض وتهيئتها للاستثمارات الحضرية بدون توفر التخصيصات او المساعدات التمويلية للمؤسسات المصرفية فأنها ستواجه صعوبات جدية في معالجة قدراتها التمويلية المحدودة .

هذه الحالة شائعة في بلدان العالم الثالث اما بالنسبة لدول العالم المتقدم فان الادارات المحلية فيها تستلم نسبة مئوية من ضريبة الدخل تعزز قدراتها التمويلية اللازمة لتنفيذ مشاريع البنى الارتكازية واستملاك الأراضي وتهيئتها للاستثمارات الحضرية وبالمساحات الكافية لسد الحاجة للأراضي لأغراض النمو وهي سياسة نجحت في العديد من الدول كالسويد والدنمارك وهولندا .

الضرائب على الارض الحضرية:

ان تطوير وتحسين الاراضي العائدة لذوي الدخل المحدود يحتاج الى وضع اليات تمويل ملائمة تمكن الادارة المحلية من الشروع في مشاريع التطوير تلك ، وهو املا مهم ويؤشر الحاجة الماسة للسيطرة على تلك الاراضي تخطيطيا ، ومن خلال النظام الضريبي سيتمكن ذلك من السيطرة على القيمة الفائضة الناتجة عن خطط التطوير الحضري لضرائب الارض والتي يمكن ان توفر تدفق ثابت ومتنامي من العوائد ، وبالمقارنة مع الاساليب الاخرى التي تعتمد على اولويات وتوقيتات مشاريع اخرى يمكن القول بان العوائد الناتجة من الضرائب للأرض يمكن لها ان تشكل النسبة الاكبر من دخل الادارات المحلية في بلدان العالم المتقدم .

فالضريبة في ابسط تعاريفها تمثل " مساهمة الزامية في تغطية النفقات الحكومية" ، وهذه الصيغة يتم تحديدها من خلال الهيكل الاجتماعي والسياسي للمجتمع وقيمه كما ان غالبية الانظمة الضريبية تمتلك اهدافاً محددة وتقاس كفاءتها من خلال درجة تحقيق هذه الاهداف .

وحيثما يكون هناك نقص في الاراضي المخدمة ، تؤدي الايجارات العالية والقيم الرأسمالية الى تحويل فوائد الخدمات العامة الى مالكي الاراضي ، وفي ذات الوقت تعجز الادارات المحلية عن مد شبكات الخدمات الاساسية الى الارض البكر لأنها لا تستطيع تمويل هذه المشاريع بسبب مواردها المحدودة .

وبعبارة اخرى يمكن القول بان النقص في الاراضي المخدمة قد ينسب بشكل جزئي الى الفشل في فرض نظام الضرائب على الارض الحضرية مقابل التحسينات الناتجة عن الخدمات العامة .

وعلى الرغم من كون عوائد الضرائب على التحسينات غالبا ما كانت محدودة ونادرة ، الا انها اشترت وجود دلائل نجاح عندما يتم التعامل معها على كونها كلف يجب ان يدفعها المالك ليستخدم شبكة الخدمات العامة .

وقد وفر هذا نوعاً من التوازن لسياسة تخصيص النفقات الحكومية تسمح بإمكانية تنفيذ برنامج مكثف في مد الخدمات الى الارضي البكر وتهينتها للاستعمالات الحضرية .

الهدف من الضرائب على الارض الحضرية:

تمثل الضرائب على الارض الحضرية جزءاً مهماً من نظام الضرائب العام الذي يعبر عن التركيب الاقتصادي والاجتماعي ،وهي تشكل اداة فعالة في تمويل مشاريع الادارات المحلية ، حيث تعمل مشاريع التطوير على رفع قيم أراضى الضواحي المتهينة للاستخدامات الحضرية بمعدلات عالية جداً تكون خير مصدر لتمويل بقية المشاريع التي تنفذها هذه الادارات . وهكذا فان الضرائب على الارض لها غرضان اضافيان هما :

- اعطاء المجتمع فرصة الانتفاع بالقيمة الاضافية للأرض
 - تأمين الوسائل لكفاءة تجهيز الارض ضمن احتياجات التطور الحضري ومدها بخدمات البنى الارتكازية التي تعزز الحياة الحضرية في المدينة .
- وفي نفس الوقت فان الضرائب على ملكية الارض لها ابعاداً اجتماعية وتنموية ، حيث لا ينظر الى الضرائب عادة كأداة هامة في التأثير على استعمال الارض لان العوائد هي هدفها ، ولكن هنالك استثناءات ، فعلى سبيل المثال وضعت شيلي وتايوان ضرائب الارض الخالية لتحفيز عملية التطوير في مناطق معينة ، وتمتلك جकारتا معدلات ضريبة عالية على الارض التي لا تستعمل وفق الاستعمالات المصدقة ، فيما وضعت كوريا ضرائب على القيم المضافة على الارض

وفي بعض المدن الكبرى لبلدان العالم المتطور تقوم الادارات المحلية فيها بالاستفادة من بعض انواع الضرائب على الارض وضوابط استعمالات الارض فضلاً عن تشكيلات إدارية كفؤة للتطوير والتخطيط الحضري والتشجيع في اعادة توزيع الكثافات السكانية من خلال استعمالها وبكفاءة في كبح التضخم غير المسيطر عليه في أسعار الاراضي الحضرية .

اصناف الضرائب على الارض الحضرية :

تصنف الضرائب على الارض الى :

أ. ضرائب الملكية .

ب. ضرائب خاصة بأرباح الارض .

ج. ضرائب لأغراض التصميم :

وهي الضريبة التي تفرض على الارض الشاغرة والمخصصة للاستعمال الحضري او على الاستعمال غير المتفق مع المخططات وتكون عادة عالية دعما لعملية تنفيذ المخططات الأساسية .

يمتد تأثير الصنفان الاول والثاني ليشمل سوق الارض ولا يقتصر تأثيرها في تكوين نظام الضرائب العام فيؤثران على عملية تقييم أسعار الارض وعلى هذا الأساس اتجهت البحوث ذات العلاقة بالأرض الحضرية إلى دراسة التأثيرات المتشعبة لنظام الضرائب على الارض لمعرفة المدى الذي تتوقف عنده التأثيرات الإيجابية وتبدأ التأثيرات السلبية التي تعيق عمليات التطوير الحضري وتمتلك أنظمة الضرائب على الارض الحضرية آليات تختلف عن غيرها ، فالضرائب على أرباح الارض تساعد في السيطرة على القيمة الاضافية المتولدة عن النمو الحضري وارتفاع الأسعار فضلا عن دورها الهام في دعم الجوانب التنفيذية لمشاريع التطوير والقرارات للإدارات العامة .

وينبغي ان يراعي النظام الضريبي الجانب الاجتماعي ومحاولة موازنة الكفة في فرضه للضرائب على الارض الحضرية ، وعلى هذا الاساس يعمل التحول في عملية فرض الضريبة على الملك من القيمة الكلية الى قيمة الارض على تقليل بعض اشكال عدم العدالة في توزيع العوائد . واذا كانت ضريبة قيمة الارض تؤخذ على ايجار الارض فهي عندئذ غير قابلة للتغيير (Unshiftable) ، فمن المألوف هو ان التغيير في الضريبة يكون على مالكي الارض في الوقت الذي يعلن فيه عن التغيير في الاستعمال.

وهناك حقيقة ثابتة مفادها ان المجتمعات التي تتمتع بمستوى عالٍ من المعيشة تعتمد على ضرائب الارض في تعزيز قدرتها على الايفاء بالمتطلبات المجتمعة التي يتم تجهيزها عن طريق الادارة المحلية كالتعليم والتأمين الصحي وما شابه .

لذلك فان مستوى نظام الضرائب في مثل هذه البلدان اعلى عموما من البلدان التي هي اقل تطوراً .

وقد اجرت بعض الدول تغييرات هامة في نظامها الضريبي الخاص بالأراضي الحضرية لتتمكن من استخدامه في تمويل الخطط التي تعتمد عليها للتطوير الحضري وهي تغييرات جاءت استجابة لمتطلبات الحياة الحضرية المتجددة واستندت الى خبرة طويلة في معالجة تأثيرات ظاهرة التحضر.

وعززته من خلال تشريعات تضمن نجاحها وعلى هذا الاساس نجد على سبيل المثال أن فرنسا فرضت ضريبة مقدارها (١٠٠ %) عن القيمة الاضافية للبناء في المناطق ذات الكثافة العالية ، وهي خطوة حجت عمليات التطوير غير المسيطر عليه وفي نفس الوقت عززت القدرات المالية للإدارات المحلية بما يجعلها قادرة على ترجمة خططها المستقبلية بمشاريع تطوير طموحه .

الا انه يجب ان لا يغيب عن الذهن ان واحدا من اهم الصعوبات التي تواجه تأسيس نظم ضريبية كفوة للأرض الحضرية هو التأثيرات المتناقضة لنظام الضرائب مقارنة بالأهداف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية، واحد اهم هذه القيود تتمثل في كون ملكية الارض نظام محكم وعميق الجذور في التقاليد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للبلد وهي بالنسبة لعدد كبير من المواطنين تمثل نوع الحياة الامنة ، وعلى هذا الاساس فان مالِك الارض عموما يعارض نظام الضرائب على الارض الحضرية .

وعلى الرغم من هذا فان الضرائب على الارض الحضرية واستخداماتها نجحت في العديد من دول العالم المتقدم واصبحت ظاهرة رقي اجتماعي واقتصادي تقتخر بها هذه المجتمعات فاصبح المواطن هو اول من

يحرص الى تقديم الحقوق المفروضة عليه للمجتمع من خلال النظام الضريبي المتكامل .

أي ان الضريبة على الارض تنطوي على اهداف اجتماعية قبل الاهداف الاقتصادية التي تؤمن الجوانب المالية للسلطات التنفيذية ، بل ان العديد من هذه البلدان قامت بتعديل الضرائب المفروضة على القيمة الاضافية للأرض اخذة بنظر الاعتبار تأثيرات التضخم ومن هذه الدول فرنسا وأستراليا والسويد .

هذا التعديل على نظام الضرائب اصبح بالتالي لا يشجع على الاستمرار في امتلاك الارض لوقت طويل (وعمل كأحد الضوابط المضادة التي استعملتها السلطات التخطيطية في هذه البلدان) ، وفي استراليا تدفع مبالغ صافية كضرائب لتأمين الخدمات الاجتماعية الصغيرة.

اثر الضرائب على تمويل برامج الارض الحضرية:

ان كفاءة أي نظام ضريبي تقاس بدرجة مساهمة جميع فئات المجتمع والمؤسسات الاقتصادية الخاصة في دعم ميزانية الدخل العام للإدارات المحلية والمؤسسات المسؤولة عن تجهيز متطلبات الطبقات الاجتماعية المختلفة .

كما ان احد دعائم النظام الضريبي الكفوء هو وجود هياكل مؤسساتية تسمح بالسيطرة على عوائد قيمة الاستثمار وتوزيعها بشكل خدمات اجتماعية تقدمها لعموم سكان المدينة .

ولكي تكون الطرائق الضريبية كفوة يجري تقييم دوري عام في ضوء اولويات الاهداف التخطيطية والاجتماعية ، وبالتالي فان هذه العملية تتضمن مراجعة للقرارات الفردية لمالكي الارض حيث يحاول هؤلاء تجنب دفع ضرائب عالية الامر الذي يمكن الاستفادة منه في دفع التعويضات في حالة التخصيص للأغراض العامة .

وهكذا تكون الضرائب على الارض الحضرية فعالة للمدى الذي لا يؤثر على كفاءة مشاريع التطوير الحضري ، لان نسبة الضريبة العالية جدا

لا تشجع الاستثمار في هذه المشاريع وبالتالي لا تصل السلطات المحلية الى تحقيق اهدافها المادية والاجتماعية حسب الخطط الموضوعة .

وعلى هذا الاساس اعادت العديد من الدول النظر في انظمتها الضريبية ذات العلاقة بالأرض الحضرية بسبب المتطلبات الحضرية المتنامية . وحتى بالنسبة لتلك الدول التي لا تمتلك نظام ضريبي كفوء للأرض الحضرية فأنها حصلت على عوائد كبيرة من خلال القيمة الاضافية للأراضي الناتجة عن تحولها من الاستعمالات الزراعية الى الحضرية . الا ان هذا لا يلغي حقيقة ان المستوى المبالغ به من نظام الضريبة على الارض ربما يؤثر سلبا على العوائد المادية المتوقعة ويعيق النشاط الاقتصادي في أي مدينة تهتم بالعلاقات الاقتصادية مع بقية المدن .

وهكذا انخفضت نسبة رؤوس الاموال المستثمرة في مشاريع التطوير الحضري في المدن التي تمتلك معدلات مرتفعة نسبيا للضرائب فيما ترتفع في المدن التي تكون المعدلات فيها اقل وتوضح الامثلة عن بعض دول العالم الثالث التي اجرت دراسات تقييم لأنظمتها الضريبية واعتمدتها في وضع اسس كفوة لأنظمة جديدة ، بانها الان تمتلك نظام ضرائب متقدم مدعم بتشريعات تضاهي ما تملكه دول اخرى في بلدان العالم المتقدم ، ولكنها لا تستفيد منه بصورة فعالة في معالجة مشاكل تمويل البرامج الحضرية ومنها برامج واليات ادارة الارض الحضرية بسبب افتقارها الى الهياكل الادارية والتنفيذية القادرة على ضمان التكامل والتوافق في البرامج والاهداف .

استثمار الارض الحضرية

ان العوائد المتوقعة من الاستثمار في الارض الحضرية تنتج من التغييرات في استعمالات الارض المعتمدة على قرارات السلطات المحلية في اطلاق مشاريع التطوير الحضري .

وتساهم الاستثمارات في مشاريع البنى الارتكازية في رفع قيمة الاراضي في المناطق المطورة حديثا او تلك المهيأة للتطوير الا ان القرارات التخطيطية هي التي تحدد توزيع هذه العوائد على الافراد والجماعات .

ف نجد ان بعض المناطق تتضاعف قيمة الارض فيها مئات المرات فيما تحافظ اراضي اخرى مجاورة على قيم ثابتة تقريبا بسبب وقوعها خارج مخططات التطوير ، وفي بلدان العالم الثالث حيث تكون عوائد الاستثمار في بقية فروع الاقتصاد غير مضمونة ، بسبب المنافسة الشديدة ، تتجه غالبية رؤوس الاموال الى الاستثمار في سوق الارض كونه الاكثر ثباتا وعوائد .

وهكذا فان تطوير وتحسين الاراضي المتهيئة للاستعمالات الحضرية ووضع اليات تساعد على جذب رؤوس الاموال الخاصة باتجاه الاستثمار فيها سيمكن الادارات المحلية من الشروع في مشاريع التطوير والاستمرار فيها .

الامر الذي يؤثر الحاجة الماسة للسيطرة على القيم الاضافية للأراضي الناتجة عن خطط التطوير ، ويمكن لهذه العملية ان توفر تدفق ثابت ومتنامي من العوائد مقارنة مع الاساليب الاخرى التي تعتمد على اولويات وتوقيتات مشاريع اخرى وبصورة عامة يمكن القول بان العوائد الناتجة عن الاستثمار في الارض الحضرية يمكن ان تشكل النسبة الاكبر من دخل الادارات المحلية في الاقطار النامية والمتقدمة على حد سواء .

سادسا : تحديات الممارسة التنفيذية:

ان الفجوة لم تنزل كبيرة بين الجهود التي تبذل في مجال اعداد المخططات وما يتم في حيز التنفيذ ، وخير شاهد على هذا التصور ان المخططات التفصيلية واجازة التصريح بالاستعمالات العمرانية الجديدة في غالبية المدن القائمة لا تخضع لضوابط او اجراءات وفق خطط مدروسة .

وهو الامر الذي يضمن وجودها بل قد يعود الى اليات تفعيلها سواء على مستوى الادارة المحلية ذاتها او في عملية التنسيق بين الجهات المسؤولة عن اعداد الخطط الواقعية التي تلمس المشكلات الحقيقية للعمران بناء على رصد وتنظير للعمران القائم او درجة الوعي العام والمتمثل في الاقتناع بما يمكن ان تحققه هذه المخططات للمصلحة العامة .

هدف التطرق الى الممارسة التنفيذية يشير الى الوصول الى صيغ تنفيذية تضمن كفاءة التعامل مع الارض الحضرية واستخداماتها بعيدا عن الصيغ التقليدية التي اثبتت وعلى مدى عقود طويلة عجزها عن التطور .

دور التنفيذ في نجاح برامج الارض الحضرية:

يمكن تصور حجم المسؤولية الملقاة على السلطات التنفيذية في محاولة تنفيذ المخططات الاساسية وبرامج ادارة الارض الحضرية من خلال اهمية الالتزام بتوقيينات البرامج التنفيذية ومتابعتها ، وهي بذلك بحاجة الى تفعيل اليات عملها وتوضيح اهدافها لتتمكن من الاستفادة من جهود جميع العاملين فضلا عن اسهام المواطنين في العديد من الجوانب ذات العلاقة بتقييم هذه البرامج وأعادته النظر في اليات عملها ويمكن توضيح دور الاجراءات التنفيذية من خلال التطرق الى الياتها وتوضيح مفرداتها وهذا ما يوضحه جدول (٨)

جدول (٨) اليات الاجراءات التنفيذية

اليات	مفرداتها
التفويض	تمنح كل مدينة سلطات ادارية واسعة الى المسؤولين في الاجهزة التنفيذية القطاعية للتعامل (كل من موقعه) مع المشاكل العملية.
التنسيق	ويتم من خلال ثلاث اليات : المجالس البلدية للمقاطعة التي تضم رؤساء الاجهزة الخدمية والمحلية وتقدم هذه المجالس الية عملية لربط التخطيط والادارة . المسؤول الاداري الاول في المدينة الذي يعمل بمساعدة اليات ادارية مختلفة على تنسيق العمليات لمختلف الاجهزة التنفيذية المحلية . تحديد مديات المناطق الخدمية المختلفة قدر الامكان مع دراسة حالة المناطق المشتركة .
تنمية الموارد الاولى المتوفرة	زيادة انتاجية الموارد الموجودة فضلا عن اضافة موارد جديدة .
التقييم واعادة التغذية	تقوم بتجربة تنفيذ للخطط والضوابط في خمسة مناطق(محلات) وتقييم النتائج قبل التوصية بتطبيقها في بقية انحاء المدينة

(Hambleton ، 1978 ، P. 199)

الا ان عامل الغموض الذي يكتنف توقيت وموضع التغيير في استعمال الارض من الاستعمالات الزراعية الى الحضرية يؤثر على معدل الزيادة في

اسعار الارض ، الامر الذي يفسر جانب كبير من الاختلافات في معدل الزيادة في قيم الاراضي ضمن حدود المدينة حيث تدفع الاليات المقيدة لتجهيز الاراضي للاستعمالات الحضرية بأسعار الاراضي الحضرية الى مستويات اعلى الامر الذي يستلزم بالإضافة الى النظام الضريبي المناسب والتشريعات الكفوة لاستعمالات الارض وسياسة تجهيز الاراضي الفعالة وجود الية مؤسساتيه ملائمة لتنفيذ هذه السياسات (فالجانب التنفيذي يتحمل مسؤولية مضاعفة في نجاح اية سياسة تتعلق بالأرض الحضرية وهذه المهمة تستلزم ان تكون الاجهزة التنفيذية قادرة على تمويل هذه البرامج من خلال اعتماد وسائل متنوعة ومتعددة اهمها على الاطلاق الضرائب وهناك على سبيل المثال ثلاثة انواع رئيسية من الضرائب التي يدفعها المواطنون في الولايات المتحدة الامريكية وهي ضرائب الدخل ، ضرائب البيع (ضرائب اخرى على المستهلك للبضائع) وضرائب الملكية ، وكل واحد من المستويات الثلاثة الرئيسية للحكومة (فيدرالية ، ولاية ، محلية) تميل الى الاعتماد على نوع واحد في هذه الانواع في استحصال فوائدها وانجاحها .

تخصيص الارض الحضرية :

ان الطلب المتنامي على الارض لأغراض المستقرات الحضرية ومتطلبات النقل والاستجمام ولد الاحساس بخطر نفاذ الرصيد المتوفر من الاراضي الصالحة للاستعمالات الحضرية .

حيث تم استنفاد هذا الرصيد بدرجة اذا ما استمرت معها معدلات النمو مستقبلا بنفس المعدلات الحالية فلن يعود كافيا للإيفاء بالطلب المستقبلي المتنامي .

فالعلاقة بين رصيد الارض الحضرية كأحد المصادر الاولية والطلب عليها للأغراض الحضرية ينبغي ان لا يستند على حجم هذا الرصيد والطلب المجرد ، فرصيد الارض المطلوبة للاستعمالات الحضرية يتغير مع التقدم التقني ، فضلا عن التغير في الهيكل الاجتماعي والاقتصادي .

الا ان هذا لا يعني بالتأكيد ان الخطر حقيقي فالأرض المستغلة للأغراض الحضرية لا تشكل اكثر من (١ %) من مجموعة مساحة أي بلد

ومن النادر جدا ان تصل الى (٥ %) حتى في اكثر البلدان ازدهاما بالسكان ، الا ان تركيز الثروات في مراكز حضرية محدودة شكلت اقطاب جاذبة للسكان وبالتالي تسببت في تركيز سكاني عالي في مساحة محددة ، فحتى بالنسبة للبلدان النامية لا يوجد شحة في الاراضي الحضرية او المتهيئة للاستخدامات الحضرية فالكثافات السكانية في اكثر البلدان كثافة في اسيا وافريقيا تتراوح بين ٨ - ٩ شخص /كم^٢ مقابل ٦٠ شخص /كم^٢ في مدن امريكا الشمالية و ٣٥٠ شخص /كم^٢ في هولندا ، ويعود الاساس في تخصيص الاراضي بين مختلف الاستعمالات الحضرية الى قيمتها والعوائد المتوقعة من الاستعمالات البديلة .

كذلك فان للوضع القانوني تأثير واضح فضلا عن أليات الافراز والتنطيق المعتمدة والتنافس في سوق الارض الحضرية ، فعلى سبيل المثال تخصص الارض الحضرية في الدول التي تتبع اقتصاد السوق تبعا للاستعمال الاكثر عائديه بالدرجة الاولى ويعكس الاهتمام الكبير المتنامي للدول النامية في تجهيز وتسعير وتخصيص الارض الحضرية ، ظاهرة النمو الذي لم يسبق له مثيل لمدنهم والمشاكل الاقتصادية والاجتماعية الحادة التي يواجهونها .

الا ان هذا الاهتمام يصطدم بعقبات عديدة تؤثر في تجهيز الارض الحضرية ، والعقبة الاكثر تأثيرا منها هي القرار الاقتصادي لمالكي الارض في تحديد الاستعمال الحضري الذي يتلاءم ورغباتهم ، الامر الذي يتسبب في عدم مرونة عملية تجهيز الارض للاستعمالات الحضرية المصدقة بموجب الدراسات التخطيطية . وتعود اسباب عدم المرونة هذه الى التفاوت في قيمة الاراضي الحضرية وطول الفترة الزمنية اللازمة لإنشاء البنى الارتكازية فضلا عن ضعف التنسيق بين الجهات المستثمرة والاجهزة الادارية المسؤولة، وجميع هذه الاسباب تعمل على ضعف عملية تجهيز الارض الحضرية وتخصيصها للاستعمالات المختلفة .

وبالطبع هناك العديد من العوامل التي من الممكن ان تؤثر سلبا على عملية تجهيز وتخصيص الارض للاستخدامات الحضرية ، ولكن يبقى عامل

الموقع هو العامل الحاسم في العملية فعلى سبيل المثال كان يوجد في طوكيو ما يكفي من الاراضي الخالية في الحلقة التي يكون قطرها (٤٠) كيلومتر لتفي بمتطلبات الحياة الحضرية للحجم السكاني المتوقع عام ٢٠٠٠ ومع هذا كان السكان مجبرين على السكن في مناطق بعيدة (٥٠ - ٦٠) كيلومتر عن المدينة ليتمكنوا من العثور على مساحة للسكن، وبالتالي فمن المهم توجيه عملية تطوير الاراضي المخصصة وغير المخصصة حسب استعمالاتها المنصوص عليها في مخطط استعمالات الارض ، فضلا عن تعيين الاستعمال الصحيح لكافة الاراضي ضمن اطار التصميم العام وتصنيف الطرق وتقاطعاتها والمناطق الخضراء والخدمات العامة ، وبصورة عامة وضع تعليمات وافية للاستعمال المناسب وينبغي تحديد افراس الاراضي وتقديم المسوحات الموقعية قبل الافراز وتحضير خرائط الافرازات وتصديقها وتسجيلها وقد يسمح التخطيط المستقبلي للاراضي وتهيئتها للاستخدامات الحضرية في خدمة المستثمرين واعتبارها استثمارا ماليا يعمل على تنظيم عملية تجهيز الطلب المتوقع مستقبلا فضلا عن تجاوز العجز في المتطلبات الحالية .

الا ان معدلات ارتفاع اسعار الارض الحضرية العالية في معظم البلدان تشير الى ان تجهيز الارض ضمن المناطق الحضرية لا يتوافق مع زيادة الطلب على الارض . فالقاعدة في اتخاذ أي قرار حول طبيعة الاستعمال الافضل للأرض الحضرية ان يتم احتساب كلفة تهيئة الاراضي للاستخدامات الحضرية في مقابل العوائد المتوقعة من هذا الاستعمال . وفي جميع الحالات تعامل الارض كبضاعة او استثمار يختلف عن بقية البضائع او الاستثمارات في اليات عمل السوق الذي تتداول فيه .

ففي بلدان اقتصاد السوق ، عند تخصيص الاراضي طبقاً للمخطط الاساس يكون المعيار الحقيقي للتنفيذ سواء كان عند اصحاب الاملاك او الادارات المحلية هو العائد المادي المتوقع ، وهكذا يتم تخصيص الارض لاستعمالات الاكثر ربحا . الا ان المأخذ على هذا الاسلوب هو اعتماده على العوامل المادية الاقتصادية دون اخذ العامل الاجتماعي بنظر الاعتبار وبالتالي فان تخصيص الارض عملية تستلزم اخذ العوامل التي تنطوي عليها

البنية الاجتماعية والاقتصادية فضلا عن القوانين والتشريعات ذات العلاقة ، أي بعبارة أخرى تستلزم وجود برنامج تنفيذ يتضمن اليات وبرامج ثانوية مترابطة تساعد الاجهزة التنفيذية .

بنك الارض الحضرية :

الارض من المصادر الطبيعية المحدودة الكمية ، ولكنها بخواصها المجردة لا تستطيع تلبية المتطلبات الحضرية ، أي يشترط وجود اعمال لاستثمارها ولتوليد مجموعة من الخواص التي تسمح بتلبية الارض الحضرية للاحتياجات المطلوبة مثال على ذلك ((وضع خطط الاسكان التي تسمح باستيعاب العدد المتنامي من السكان في مساحات محدودة من الاراضي او بناء الطرق والتي تسمح باستعمال الارض لمختلف الاغراض)).

اخذين بنظر الاعتبار ان الارض مصدر نافذ ومحدود ينبغي ان تلبى الاحتياجات المتعددة أي ان يكون استعمالها الامثل مخططا وبحكمة .

وعلى هذا الاساس ينبغي ان يتم وضع اليد (ايداع) الاراضي المهيئة للاستثمارات الحضرية مستقبلا ، الا ان ايداع الارض كاستثمار مالي تأثر بعوامل مؤثره اخرى تتمثل في استمرار الارتفاع في اسعار الارض التي قد تتجاوز المعدل العام للأسعار ، الامر الذي سيجعل من ايداع الارض استثمارا ماليا مربحاً للإدارات المحلية .

وهكذا ولغرض التأثير على استثمارات الارض والاسعار فقد اتبعت العديد من الدول سياسة ايداع الارض بمساحات كبيرة كطريقة لتجهيز البنى التحتية والخدمات العامة والحصول على العوائد المادية التي تنسب فيها التحسينات التي تحدثها وهي سياسة اوصى باتباعها المخطط الانمائي الشامل لمدينة بغداد على سبيل المثال حيث اكد التقرير النهائي على وجوب اعطاء عناية خاصة للأراضي الزراعية التي هي عرضة للعمران المدني بموجب مقترحات المخطط الانمائي الشامل ، وبين ان الشراء المبكر لهذه الاراضي من قبل الإدارة المحلية وإفرازها وأعمارها الأولى بإنشاء الطرق أنظمة الخدمات الاخرى ، سيرفع قيمتها بدرجة كبيرة ونتيجة لذلك قد تصبح

هذه الاراضي وسيلة لمصدر تمويلي من خلال إعادة بيعها لأغراض البناء .

وهكذا فان عمليات إيداع الأرض في مصرف الأراضي البكر يمكن ان تؤثر في تجهيز مواقع البناء من خلال تجميع الأراضي ومن ثم إطلاقها تحت شروط تعتمد على طبيعة وتوقيت الاستعمالات التي يتم تخصيصها بموجبها ان تبني مثل هذه الآلية في التخطيط ، يعتمد على التقدير الملائم لقيمة الأرض حيث لا يعتمد مقدار الأراضي المخصصة للتطوير في بعض الأحيان على حاجات النمو الحضري فقط ، الأمر الذي ولد ضغط على سوق الأرض الحضرية في بلدان اقتصاد السوق وصعوبة في تنفيذ مخططات الاستثمار للبلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا .

ان عملية ايداع الارض للاستخدامات المستقبلية تحتاج الى كلف ليست من السهولة دائما تحديدها وعلى الادارات المحلية تمويل المصرف وان تكون فوائد الاقراض الحكومي منخفضة لتجعل من الاستملاك المسبق مربح ولكن ما يحدث فعلا هو ان معدل الفائدة المقابل (Shadow Interest Rate) على قروض الاستثمارات العامة غالبا ما تكون مرتفعة وتحتاج عملية ايداع الارض للأغراض العامة المستقبلية الى كلف وهذه الكلف يمكن ان تكون مؤثرة اذا استلزمت وسائل وحماية معقدة تقلل من تأثيرات التصرفات غير الملائمة للإداريين ، وقد تكون ندرة مدراء الارض من اصحاب الخبرة الراغبين بالعمل لمصلحة القطاع العام فقط من اهم العوائق التي تقف بوجه البرنامج الناجح للاستملاك المسبق .

وعلى أي حال ينبغي ان تبقى مساحات معينة من الاراضي مودعه لأغراض التطوير والاحتياجات المستقبلية فضلاً عن توفير اراضٍ كمناطق خضراء، وبالتالي ينبغي ان يقرر رصيد مصرف الارض في ضوء الاستعمالات التي ستخططها الادارة المحلية والجهات الفنية التابعة لها .

الا ان شروع مصرف الأرض الحضرية في عملية شراء الأراضي البكر بقيمتها الاولى (في الاستعمالات غير الحضرية) سيعمل على خفض قيمة جميع الأراضي البكر الى قيمة استعمالاتها الاولى ، الامر الذي سيشجع

بصورة ملحوظة التوجهات نحو الافراز غير الرسمي للأراضي غير المدومة ، وهو ما يمثل مشكلة حادة في العديد من البلدان وهكذا فان العوائد المتوقعة من الاستثمار في الأراضي المهيئة للاستخدامات الحضرية مستقبلا تتأثر بسياسات الأرض وقرارات الإدارات المحلية كما تتأثر بتعليمات المخطط الأساس التنفيذية ونظام الضرائب ، الإدارات المحلية في هولندا مثال جيد للتنسيق الكفوء بين هيئات التخطيط الإقليمية والمحلية ، حيث ساعدت في حفظ الأراضي الزراعية ضمن المساحات الحضرية الرئيسة ، فيما تمثل الأحزمة الخضراء حول المدن الرئيسة في المملكة المتحدة مثال جيد اخر لتخطيط استعمالات الأرض الكفوء والمعتمد على الية تخطيط مركزية ، وفي الدنمارك تعتمد السلطات المحلية على التخصيص بموجب Marco and Micro Zoning فعلى المستوى القومي المساحات المحفوظة ليست فقط للاستعمالات الزراعية والحضرية ولكنها ايضا للاستعمالات الترفيهية بالإضافة الى الاستعمال الحضري المستقبلي ، لهذا تتوفر أراضي للتطوير الحضري الانى والمستقبلي من الممكن ان تطلق لأغراض التطوير وفقا للاحتياجات المستقبلية او ما تسمى بأراضي مرحلة قيد التصميم وعلى هذا الأساس ، فان آلية إيداع الأرض تهدف الى الإيفاء بالمطلوبات المستقبلية وفي ذات الوقت الحفاظ على الاسعار بمستوى لا يؤثر على قابلية الإدارات المحلية التمويلية وتمنع مالكي الاراضي من المضاربة بها ورفع اسعارها الى مستويات تتعدى قابلية الطبقات المتوسطة على الإيفاء بكلف السكن ، وقدرة الإدارات المحلية على استملاك الاراضي المخصصة للمرافق العامة . الا ان مصرف الاراضي الحضرية لا يمكن ان ينجح بمفرده في السيطرة على الارض الحضرية واستخداماتها دون وجود آليات متكاملة تشريعية وتنفيذية تأخذ بنظر الاعتبار الخصائص الاجتماعية والاقتصادية للمدينة .

الطلب على الارض الحضرية :

يولد النمو الحضري المعاصر المتمثل في هيمنه مراكز حضرية محدودة دون الاخرى وتفاوت التطور الحضاري والاقتصادي بينها وبين

الاراضي الريفية المحيطة بها ، واجراءات تنفيذية واقتصادية زادت من حدة تأثيرات التطوير غير المتوازن .

تبرز هذه الظاهرة على مستوى المدينة نفسها حيث يزداد الطلب على الاراضي في منطقة الاعمال المركزية CBD الامر الذي يتسبب في زيادة مستمرة في مساحتها على حساب بقية المناطق .

وهكذا مع نمو وتغير متطلبات الحضرية اصبحت عملية تحديد طبيعة ومساحة الاراض اللازمة للتطوير المستقبلي اكثر اهمية من ذي قبل فالمتطلبات الحضرية المحددة والخدمات المتطورة ولدت ضغطاً اضافياً على الرصيد المتوفر من الاراضي الحضرية، فأصبحت المناطق السكنية تتضمن استعمالات مستحدثة منفردة وجماعية فضلاً عن زيادة اعداد المركبات نتيجة النمو السكاني التي ادت الى زيادة الطلب على الارض لغرض تأمين تسهيلات النقل المختلفة

أي بتعبير اخر ان الطلب الفعال على الارض للاستعمالات المختلفة يعتمد على مستوى النشاط الاقتصادي للمدينة والبلد ، حيث ان مقياس الحاجة الفعلية للأرض الحضرية يعتمد على حاجات الافراد من الاستعمالات غير السكنية للأرض التي تتأثر بصورة خاصة تقلبات حالة النشاط الاقتصادي .

وهناك نوع اخر من الطلب بواعثه لا تقتصر على الاستعمال السكني والخدمات التي تتطلبها فقط ، بل ان الخصائص الثقافية والاجتماعية للسكان مثل حجم العائلة ونمط المعيشة المتطور باستمرار هي الاخرى تؤثر ايضاً في تحديد مساحة وموقع الارض المطلوبة .

وهكذا تدخل عوامل عدة اخرى في دالة الطلب على الارض الحضرية منها حجم السكان والمساحات الحضرية المخصصة ومستوى الفعاليات الاقتصادية والخدمات والتي قد تؤثر في تركز السكان في منطقة معينة دون اخرى . من ناحية اخرى فان الطلب على الارض الحضرية يشتق من الطلب على الانواع المتعددة للتراكيب والمنشآت البنائية سواء كانت صناعية او سكنية او تجارية ، وان حساب مقدار الطلب على الارض الحضرية لأغراض الخدمات التجارية على سبيل المثال يعتمد على معدل

اشغال التراكيب البنائية الحالية ومدى الحاجة المستقبلية . وهناك فعاليات اخرى دخلت في دالة الطلب هذه وخاصة في العواصم والمدن التاريخية ، فتطور السياحة على سبيل المثال ادى الى زيادة الطلب على الاراضي للاستعمالات الترفيهية والخدمية المتطورة.

وعلى الرغم من كون زيادة النمو السكاني تولد زيادة في الطلب على اراضي الخدمات الاساسية التي تقدمها الدولة مثل المؤسسات الصحية والتعليمية الا ان هذا الطلب ازداد حدة مع دخول فعاليات اوجدها التطور التقني والاقتصادي فازدادت الحاجة الى تخصيص اراضي بمساحات اكبر للفعاليات الداعمة للحياة الحضرية .

الا ان الخصائص الفريدة للأرض الحضرية ومحدودية المعروض منها للأغراض الحضرية واتجاه رؤوس الاموال الى المضاربة في سوق الارض يقود الى عدم المرونة الدائمي في عملية عرض الارض في سوق الارض الحضرية ، حيث انها تعمل مثل بقية الاسواق وفقا لقانون العرض والطلب ، والطلب على الارض الحضرية يتزايد باستمرار للإيفاء بالمتطلبات الاساسية للمجتمع وهكذا فمن المتوقع وجود عدم توازن دائمي بين العرض والطلب في سوق الارض الحضرية وتأثير ذلك واضح على اسعار الارض .

الشراكة المجتمعية في تنفيذ برامج الارض الحضرية

يعد اشتراك الجماهير في مراحل اعداد وتنفيذ الخطط العمرانية جميعا من اهم عوامل نجاحها فالمشاركة الشعبية بالجهود الذاتية تعتبر وسيلة استراتيجية هامة وملحة يمكن بواسطتها تحقيق السياسات ذات العلاقة بالأرض الحضرية عن طريق اثارة اهتمام افراد المجتمع تجاه قضايا التنمية والتحضر . وبذلك يتحول الفرد من عامل سلبي الى عامل ايجابي يشارك في بناء وتنمية بيئته المحلية تخطيطا وتمويلا وتنفيذا من خلال تقديم العون والمساعدة له من قبل الجهات المحلية . ويصعب توقع مشاركة مجتمعية حقيقية وفعالة في عمليات ادارة الارض الحضرية الا من خلال تحقيق مبدأ هام وحيوي وهو التعامل مع افراد المجتمع على كونهم شركاء حقيقيون في التنمية وهكذا يمكن رؤية المشاركة المجتمعية بمعنى الشراكة بين افراد متساويين في الحقوق افقيا ويتحملون مسؤوليات تتوازن مع حقوقهم

ومتساوين بالحقوق راسيا مع متخذي القرارات والسياسات حيث ان ادارة الارض الحضرية الفعالة يقوم بها الافراد بمساعدة وتنظيم من الدولة ، فمن اهم عناصر السياسة الحضرية التي تتولاها الدولة وتعتبر عن التنمية المحلية بمعناها الواسع هي المسؤولية المشتركة بين الادارات المحلية وافراد المجتمع . ويقع على المجالس الشعبية المحلية دورا مهماً في تحريك المشاركة وتكريس الجهود والامكانيات المالية والبشرية المتوفرة لدى المجتمعات المحلية .

وعلى ذلك فان قياس نجاح وكفاءة المجالس الشعبية يكون بمقدار ما تحققه من مشروعات بالجهود الذاتية ودورها في توثيق الصلة بين الاهالي والمشاريع المحلية ، مما يعمل على تنمية الشعور بالمسؤولية الجماعية وحث الافراد على المساهمة في اقامة المشاريع الخدمية والانتاجية .

ابعاد السياسة الحضرية:

تمثل السياسة الحضرية مجموعة من القرارات التي تعمل على الوصول الى اهداف تصاغ من قبل السلطات الحكومية وتتأثر هذه القرارات والاهداف والمعايير بالهيكل الاجتماعي والاقتصادي للبلد ومستوى التطور فيه والسياسة الحضرية تعتبر جزء من سياسة الدولة العامة في التطوير وتتأثر بعوامل مختلفة تعمل في اطار الخلفية التاريخية للبلد .

وهي تتصف بالدينامية نتيجة التغير في العوامل المؤثرة فيها ، ولكن في كل فترة زمنية تبرز عوامل مهيمنة منها تؤثر في تحديد هذه السياسة واهدافها .

وادارة الارض الحضرية تمثل احد اهم البرامج التي تؤثر وتتأثر في الوقت ذاته بأهداف السياسة الحضرية .

وهي في ذات الوقت تمثل احدى العوامل المؤثرة على سيورة التطور الحضري كما ان لأبعاد السياسة الحضرية تأثيرها في تفعيل المخططات الموضوعية لاستخدامات الارض للأغراض الحضرية وتأثرها بالمقابل باليات التنفيذ المقترحة في هذه المخططات

التدخل الحكومي في سياسة الارض الحضرية:

اصبحت عملية التوافق بين التخطيط بأنواعه والنشاطات والقرارات الحكومية حالة ضرورة في الآونة الاخيرة بسبب التأثير الملحوظ لهذه الانشطة والقرارات على الهيئة الحضرية بشكل مباشر او غير مباشر وحتى الان ، فان هذا التوافق نادرا ما يحصل حتى في البلدان المتقدمة .

اما بالنسبة لبلدان العالم الثالث ، فان النقص في المهارات والحاجة الانية للحاق بركب التطور السريع تقلل من الاحتمالية العملية لمثل هذا التوافق .

وهكذا اتصف تدخل الحكومة (ممثلة بالإدارات المحلية) في سوق الارض الحضرية لمدن العالم الثالث على الدوام بحالة من التذبذب وعدم الاستقرار والارتجال الذي اثر سلبا على اليات العرض والطلب حيث ان بعض السياسات التي اتبعتها هذه الحكومات كانت وسائلها التنفيذية عقيمة بما يجعلها لا تصل الى اهدافها وتعجز عن توزيع العوائد الاجتماعية للتحضر بصورة اكثر عدالة ، ويعود ذلك الى القدرة المحدودة للمتضررين بهذه الاجراءات ، فضلا عن خسائر مهمة في الكفاءة بسبب التنفيذ غير الناجح .

ومن خلال دراسة وتحليل التسلسل التاريخي لاستخدام الارض ومراحلها التطورية لمدينة ما يظهر ان التدخل الحكومي ممثلا في السياسات الحضرية والياتها يكون اكثر سهولة في لحظات التحول ، عندما تكون ضوابط استعمالات الارض وسوق الارض وخيارات الملكية في حالة غير مستقرة ، وعند القاء نظرة عامة على دورات التحول في استعمالات الارض نلاحظ ان هنالك تبرير لمصادرة الاراضي لأغراض توفير متطلبات التطور الحضري فالتشريع يلقي مسؤولية مصادرة الاراضي على الهيئة او الادارة المسؤولة عن انجاز الاهداف الاجتماعية للسياسة الحضرية ، اما بالنسبة لحقوق الملكية الفردية فتتم حمايتها من خلال التعليمات الخاصة بتعويض مالك الارض عن قيمة ارضه وعن حقوق الادارة المنزوعة .

واحد الوسائل التي تضمن بها الدولة توفير الاراضي لأغراض التطوير في الوقت المناسب للإيفاء بمتطلبات التوسع الحضري ، تتمثل في التشريع الذي

يعطي بمخططات التطوير بعيدة الامد الاسس القانونية لنزع ملكية الاراضي المخصصة للأغراض الحضرية المستقبلية فتقوم الادارات المحلية بسلسلة من الاجراءات التي تضمن لها امكانية تنفيذ هذه المخططات البعيدة الامد ، ومن هذه الاجراءات :

أ. تنفيذ اعمال البنى التحتية والفوقية لتجهيز الاراضي المخصصة لأغراض السكن مستقبلا وادخالها سوق الاراضي .

ب. وضع برنامج زمني لاستملاك الاراضي من قبل الادارات الوطنية او الاقليمية او المحلية لتنفيذ مخططات التطوير المستقبلي .

ج. اتخاذ الاجراءات الانية لاستملاك الاراضي اللازمة لتنفيذ مخططات التطوير قصيرة الامد (مشاريع الاسكان) او غيرها من المشاريع الانية او المؤقتة .

د. السيطرة المسبقة على الاراضي التي تمثل الرصيد الاحتياطي لأغراض التطوير الحضري المستقبلي وعموما فان مسؤولية تخصيص وافراز هذه المناطق تتوزع على اكثر من جهة حكومية مع جهود هيئات التخطيط المحلية والاطراف الخاصة ومن المهم احيانا استشارة مجموعة من السكان المحليين لامتلاكهم التأثير على مثل هذه القرارات .

وبهذه المقاييس ينبغي على الحكومة المركزية القيام بتطبيق استعمالات الارض المخططة عند امتناع او عجز الادارة المحلية عن التطبيق . وهذه السياسة تكون كفاءة فقط اذا توافقت اجراءات الادارة المحلية مع السياسات الحضرية للحكومة المركزية ضمن المقاطعات الادارية التي تسيطر عليها لإلزام مالكي الاراضي بمخطط استعمالات الارض .

اساليب السياسة الحضرية في التعامل مع الارض :

تعطي الزيادة في السكان والارتفاع في اسعار الاراضي حافزا قويا للحكومة لشراء الارض في بعض الدول قبل اوان الحاجة اليها . والهدف من استملاك الاراضي الخالية المسبق (كأحد اساليب السياسة الحضرية في التعامل مع الارض الحضرية) بالأساس هو لتوقيع التسهيلات (المرافق)

العامة بكفاءة ، وكذلك دفع كلف اقل للاستملاك وقد بين (Shoup and Mack) بان الفائدة الرئيسية من الاستملاك المسبق كانت الحفاظ على المواقع الملائمة للأغراض العامة المستقبلية من اليات الصراع بين الاستعمالات المختلفة في سوق الارض غير الناضجة التي يديرها القطاع الخاص

وقد يأخذ التدخل الحكومي صورة اخرى حيث لا يقتصر الاستملاك على الاراضي الخالية والزراعية فقد يتم استملاك الاراضي في مراكز المدن والتي تكون باستعمالات دون قيمتها الاقتصادية حيث يمكن استملاك هذه الاراضي ومن ثم عرضها لأغراض الاعمار الكثيف لمنشآت التجارة والاعمال

ويمكن تعويض السكان ومستخدمي هذه الاراضي من خلال افراز الاراضي الزراعية في مناطق ضواحي المدينة وقد توضع تعليمات او شروط لعملية استملاك الاراضي بشكل تشريعات أو قوانين تنص على ان تدار من قبل المجالس البلدية ، ومن اكثر الدول التي اقتربت في مناهجها من الاحتكار الحكومي لعملية التغيير في استعمالات الاراضي هي السويد وهولندا حيث ان الاطار المؤسسي والكفاءات الادارية في هذه الاقطار متطور بصورة ملحوظة عن تلك الموجودة في الاقطار النامية الاكثر معاناه من ظاهرة التحضر ، ومن المشكوك فيه ان تنجح عملية الصيرورة الحضرية بدونها وقد تحاول بعض الدول ، ولأغراض رفع مستوى المعيشة، تشجيع استثمار المدخرات من خلال الشركات التعاونية بدلا من شركات الاسكان الحكومية . فعلى سبيل المثال اقدم الاتحاد السوفيتي السابق على تأميم كامل الاراضي بالمرسوم الصادر في ٨ تشرين الثاني عام ١٩١٧ ووضع هذا المرسوم اسس التعامل مع الارض الحضرية للقطاع العام او الخاص واثار الى عدم السماح ببيع وشراء الاراضي او استئجارها بدون الرجوع الى المؤسسات الحكومية.

وتمثل تسوية الارض شكلاً مؤقتاً للملكية العامة تكون بسيطة في مفهومها ومعقدة في التطبيق ، الا انه تبدو واعدة بسبب نجاحها المبين في كوريا واليابان وتايوان وفي اماكن اخرى ، مثال ذلك ال في كوريا تم

استخدام تسوية الاراضي في تغيير استعمال قطع زراعية صغيرة وغير نظامية الى مواقع بنائية مخدومة شملت ربع مساحة سيؤول ، وهكذا نرى ان عملية تطوير الاراضي للاستعمالات الحضرية في البلدان التي اتبعت سياسات حضرية اعتمدت الاستملاك المسبق من قبل الادارات المحلية في ضوء الخطط المستقبلية لاستعمالات الارض نجحت في اعادة التوازن لعملية التحضر وسيطرت على عملية تطوير الارض بصورة فعالة .

واذا كان المخطط يهدف الى تطوير الاراضي بصورة منتظمة للاستعمالات المستقبلية ، عندئذ ينبغي الاخذ بنظر الاعتبار الاراضي المحيطة بالمدينة او ما نطلق عليه الحافات الحضرية ، فضلا عن الاراضي الخالية ضمن حدود المدينة .

وعلى هذا الاساس يمكن للحكومة ان تمتلك عدة ادوار تؤثر في سوق الارض فعلى اعتبار انها الشاري الوحيد للأراضي البكر المعدة للتطوير ، بالسعر الذي تحدده مدعومة بقانون الاستملاك الالزامي بقيمة الارض الزراعية ، فأنها ستحدد سقفاً للأسعار في الصفقات الخاصة في سوق الارض (أي انها ستكون عامل منظم للسوق) وبعد ذلك تمد شبكات الخدمات للأراضي البكر ومن ثم تقوم ببيع المواقع المهيئة للتطوير ، او تأجيرها اذا كانت هذه الاراضي ستبقى ملكية عامة دائمة (وهنا اصبحت مستثمرا في السوق) فيما نجد انها في بعض البلدان مثل السويد ، المملكة المتحدة وبلدان اخرى (التي تتميز باقتصاد مخطط مركزيا) ، ولغرض السيطرة على التطوير تعتمد نظام لا يسمح لاي شخص بتطوير الارض العائدة له باستعمال معين دون اخذ ترخيص تخطيطي من الهيئات المحلية او الوطنية وعلى هذه الاساس فان جميع هذه البلدان متطورة حضريا بشكل جيد واعدت مخططات تطوير طويلة وقصيرة الامد اعتمدت برامج علمية وعملية كفؤه .

تقويم اساليب السياسة الحضرية في ادارة الارض :

اسهمت السلطات الحكومية في بلدان العالم الثالث (بما فيها العراق) من خلال سياساتها الحضرية في توسيع المدن الكبرى في العقود الاخيرة ، وبأكثر من طريقة ، وخاصة من خلال الاستثمار في المجالات السكنية . اذ اعتادت على توزيع الاراضي على ذوي الدخل المحدود والمواطنين في

مناطق مختلفة من المدن واعطتهم التسهيلات المصرفية التي تمكنهم من اعمارها بأنفسهم او من خلال جمعيات تعاونية للإسكان لمختلف المهن. ونتيجة لتعديل الحدود البلدية لهذه المدن بسبب الطلب المتزايد على الاراضي فقد سمح بتحويل الاراضي المستغلة لاستعمالات غير حضرية الى استعمالات حضرية حيث سمح بإفراز وتقسيم هذه الاراضي ، مما سهل امر تطويرها وخاصة للاستعمالات السكنية . وبالرغم من ايجابيات مثل هذا التوسع فقد حمل بطياته مشاكل كثيرة خاصة عندما يكون النمو على طريقة القفز (Leap Frogging) وليس على طريقة النمو التدريجي مما اثقل كاهل البلديات المعنية عند محاولة ايصال الخدمات الضرورية العامة منها والمجتمعية . ويتمثل الخطر الان في كون المناهج المعتمدة على مدى الانشطة الخدمية في وضع السياسات وادارة الارض ، قد تصبح مشكوك في مصداقيتها سلفا حتى قبل ان يتم اجراء تحليل نموذجي لفعاليتها . على اعتبار كونها خطوة للوراء في محاولات ردم الهوة بين المنظور المكاني والاجتماعية للمشاكل الحضرية . وقد حاول David Harvey على سبيل المثال البرهنة بان الصيرورة الاجتماعية مكانية في محتواها ، وعلى هذا الاساس فان التناغم والتكامل بين السياسات الاجتماعية والمكانية في تعاملها مع مشاكل المدينة مطلوب ، والا فان التناقض الاستراتيجي سيستمر ويزداد الامر تعقيدا وبالتالي تستلزم هذه المناهج تعشيق سياسات التخطيط والادارة مع احتياجات مناطق جغرافية معينة ضمن سلطات الادارة المحلية ، وقد تحوي أيضا توزيع للمسؤوليات السياسية والادارية وجزء كبير منها ستتحمله الادارة المحلية وهذه الادارات ، التي كانت تمثل اداة الحكومة في تنظيم استعمالات الارض للأغراض الحضرية من قبل القطاعين العام والخاص، نجحت وبصورة ملحوظة في السيطرة على التطور (النمو) المكاني من خلال توظيف السلطتين السياسية والتشريعية في دعم الخطط العمرانية للأرض الحضرية كأداة في عملية التغيير الاجتماعي والاقتصادي.

على الرغم من كون التدخل الحكومي المباشر في تجهيز الارض يمثل الطريقة الأكثر فعالية في السيطرة الحكومية ، فان المدى الذي تعمل فيه بصورة صحيحة يعتمد على الهيكل المؤسسي ، وحتى عندما تقوم

المؤسسات الحكومية مسبقا بوضع اليد على مساحات واسعة من الارض الحضرية ، كما يحدث في الهند والعديد من بلدان افريقيا ، فان امكانيات السلطات المحلية في السيطرة على استعمالات الارض بهذه الطريقة تكون محدودة . ومن الواضح انه على المسؤولين عن إدارة الأرض الذين يرغبون في التأثير على نمط التطوير الحضري ان يتخذوا قرارات اقتصادية وسياسية حول الخطط الهادفة للتطوير المستقبلي . وقد لوحظ انه من الصعوبة بمكان ضمان النزاهة في كل عمليات الاستملاك والتعويض فيما لو أثرت الأهداف الاجتماعية على أسعار السوق (في الشراء او البيع) او إذا كان هناك سرية في العمل . كما ان احتمالات نجاح أية سياسة تخص الأرض الحضرية محدودة ، إذا كانت هذه السياسة تتطلب هياكل معلوماتية ومؤسسية معقدة ، والأمثلة عديدة ، كالضرائب والتي تعتمد على أسس معلوماتية تفصيلية ومحدثة عن الملكية ، التي أما تكون غير موجودة أو أنها غير كافية بحيث إنها تحد من إمكانية الاعتماد عليها ، وهنا تكون النتائج بصورة عامة غير عادلة والتهرب من إجراءاتها يسير .

التغيير في نظام الاقتصاد العالمي وتأثيراته على تنمية وإدارة المدن العربية:

ان عملية إعادة هيكلة بنية الصناعة عالميا يعني توزيع النشاطات الإنتاجية والإدارية والتطويرية والتسويقية للشركات الكبرى في العالم بين عدة دول . ويتسم النمط المكاني لهذا التوزيع بتواجد النشاط الإنتاجي بصفة أساسية في مدن العالم النامي ومنها المدن العربية والإسلامية ، بينما يتركز النشاط الإداري والتطويري بمدن العالم المتقدم ، اما النشاط التسويقي فيتوزع بين مختلف دول العالم . ويتأثر هذا النمط بعدة عوامل أهمها الطلب والأجور والأسعار والموقع والتقنية كعوامل خارجية تدفع الصناعة العالمية لهيكلة نفسها ابتغاء الكفاءة الاقتصادية ، غير انها في الوقت نفسه أثارت مشاكل عمرانية في مدن العالم النامي (ومنها المدن العربية والإسلامية) والمتقدم على السواء مثل التدهور الحضري وتلوث البيئة واختلال النسق العمراني وتباين مستويات التنمية الإقليمية (أبو زكريا والخولي ، ١٩٩٣ ، ص ٥)

ويمكن تفسير التسارع في معدلات هجرة النشاطات الإنتاجية خارج حدود الدول المتقدمة والتغير في نظام الاقتصاد العالمي بالتطور المذهل في تكنولوجيا الاتصالات والمواصلات وتكنولوجيا الإنتاج والخدمات وسهولة وحرية انتقال رؤوس الأموال والعمالة الفنية المدربة ، و أخيرا التقدم في فنون إدارة الأعمال ، وقد صاحب انتشار وتضخم النشاط الصناعي في مدن العالم النامي (ومنها المدن العربية الكبرى) نمط مماثل في الصناعات الخدمية (بنوك ، إعلان ، تأمين ، تسويق ، اتصالات وغيرها) وهي صناعات أصولها تتمثل في خبراتها وخبرائها ومعلوماتها واتصالها برجال الأعمال واصحاب القرار .

وكان للتحولات والتطورات في المجتمع العالمي وخاصة في نظام الاقتصاد العالمي الاثر في التعريف بدور الدولة وقدرتها على توجيه وادارة التنمية العمرانية للمدن من خلال عدة مؤشرات أهمها :

أولها : تبني آليات السوق كاستراتيجيات للتنمية الاقتصادية في اغلب دول العالم ، خاصة بعد انهيار فكرة التخطيط المركزي والاقتصاد الموجه . مما أدى الى تقلص دور القطاع العام ، وقيام القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية الحكومية والشركات الدولية والشركات متعددة الجنسيات بنصيب وافر في خلق فرص عمل جديدة وتوفير السلع العامة والخدمات الاجتماعية وجميع هذه الفعاليات أثرت بشكل مباشر على الأراضي الحضرية وأسلوب توزيعها على الاستعمالات المختلفة وأدارتها .

ثانيهما : هجرة الكثير من نشاطات الإنتاج من الدول المتقدمة الى مدن بعض الدول العربية والنامية وقدرة عمالها على استيعاب التكنولوجيا المتقدمة ، مما زاد من معدلات تلك الهجرة وما ترتب عليها من تغيير وظائف واقتصاديات المدن في العالمين المتقدم والنامي ، وأعادة صياغة العلاقة بينهما ، وقد تؤدي تلك العملية في النهاية الى إقامة انساق عمرانية مختلفة في الوظائف والأهداف ، ولا تعترف بالحدود السياسية للدول ولا باتساقها العمرانية المحلية .

ثالثهما : تغير في القدرات الإنتاجية والانماط الاستهلاكية للمجتمع بصفة عامة وللأسرة بصفة خاصة ، وذلك نتيجة سهولة وحرية انتقال المعلومات ورؤوس الأموال والعمالة والمنتجات بين الدول مما أضاف احتياجات حضرية جديدة في مدن العالم النامي .

وافرزت تلك التحولات عدة كيانات مؤثرة عالميا ومن ضمنها الشركات متعددة الجنسيات التي يمتد نشاطها الى العديد من دول العالم وهدفها هو تعظيم أرباحها ، وتدار مركزيا من الدولة الام في ظل منافسة الشركات الأخرى والتحكم في السوق من خلال الاعتماد على أقسام البحث والتطوير الخاصة بها وما تسنده الى الجامعات من مشاريع بحثية . وقد كان للشركات متعددة الجنسيات دور هام في تطوير تكنولوجيا الاتصالات وعلوم الإدارة المتطورة وثبت مبدا التخصصية للشركات الصغيرة المتكونة من كنف الشركات متعددة الجنسيات .

وعلى الرغم من ان هناك بعض مدن العالم النامي قد استطاعت الارتباط والاستفادة من التحولات الاقتصادية العالمية ، غير ان هناك العديد من مدن العالم النامي لم تتكامل بعد مع ما يسمى بالنظام الاقتصادي العالمي الجديد ، ويمكن تفسير ذلك بالقدرات المختلفة للدول في تهيئة المناخ الاقتصادي والسياسي والاجتماعي لكل منها حتى يصبح لها دور يتناسب مع خصوصيتها في الاقتصاد العالمي الجديد .

الإسلام مدني يدعو الى التمدن . وقد فهم المسلمون التمدن وعمارة الأرض على انه ظاهرة حضارية تؤثر في نواحي الحياة كافة وتتأثر بها . فلم تكن الشريعة أساسا نظريا لا تطبيق له ، وانما هي وسيلة حياة ومنهج ينظم فعاليات الحياة جميعها . ولم يتواجد في الشريعة نظام بالإمكان ان نطلق عليه اسم نظام بنائي أو عمراني كما في تفصيلات العبادات أو أنواع المعاملات الأخرى ، وانما ترك باب الاجتهاد فيه مفتوحا ضمن أطر سلوكية تحكم سلوكيات العلاقات العامة في الإسلام وهي :

١. الحرية والإباحة متمثلة في حرية الملكية الكاملة التي تشمل حق السيطرة وحق الانتفاع عكس ما يتواجد في القوانين الوضعية إذ تحكم الملكية محددات مسبقاً .

٢ . حدود الحرية الخلقية المتمثلة في قاعدة لا ضرر ولا ضرار .

٣ . سنة الأحياء المعتمدة في آليتها على الحرية وعدم الأضرار بالمحيطين السابقين .

وكانت السلطة المركزية تقوم بفرض تنظيماتها المستمدة من الشريعة من أجل خير ورخاء أبناء المجتمع الإسلامية . لذلك كانت القوانين والنظم واللوائح والتشكيلات الإدارية المستمدة من الشريعة تمتلك قوة التنفيذ وسلطاته بما يتبع ذلك من ثواب وعقاب للمستجيب والمخالف .

وبالتالي كانت عملية البناء وعمار الأرض في الإسلام عملية خلقية سلوكية تحولت بالتطبيق الى هياكل عمرانية ، فالأطر العامة التي تحكم آليتها تخضع لنظام أشمل من كونه عمراني فقط بل انه خلقي عمراني معاً ، لا يمكن فصل احد الجانبين عن الآخر . وركزت الشريعة على إباحة النافع ودفع الضار وبوجود المكروه والمستحب فان المدى واسع ينبغي فيه دراسة كل حالة كحالة خاصة وليس عمومية فالعموم الوحيد فيها هو المقصد الشرعي أو الغاية .

نظمت الشريعة الإسلامية للمسلم حق تملك الأرض واستثمارها والاستفادة منها وبناتها اما عن طريق ملكية حرة ، او عن طريق حق الانتفاع بها ، او حق ملكية العقارات القائمة عليها كلها او بعضها . وتختلف بطبيعة الحال واحداً عن الآخر ، وتترتب على كل منها مسؤوليات وواجبات على المالك من جهة وعلى المستأجر المنتفع من جهة أخرى ، لان الأصل هو الانتفاع بدون الأضرار بالغير . الا ان الإدارات المحلية للمدينة العربية المعاصرة تأثرت بالنظم والقوانين العمرانية للدول المستعمرة ، فاتبعت أسس فلسفية غريبة عن مجمع المدينة العربية التقليدية ، وتؤسس لأنظمة اجتماعية غريبة لها تقاليد واعراف مخالفه تماماً لقوانين الشريعة في عمارة الأرض .

فكيف المسؤولون عن إدارة هذه المدن مجتمعاتهم لتلائم توجهاتهم المستنبطة من مجتمعات أخرى تحت شعار التطور ودون علمهم بأنهم سحبوا

مجتمعاتهم الى كوارث اقتصادية واجتماعية وبيئية . قد ساعد في هذا الاتجاه بعض من الباحثين وذلك بمحاولتهم إثبات وجود التخطيط في المدن الإسلامية بالمفهوم الغربي ، وبالتالي إثبات دور المهندس والمخطط من خلال لي أعناق النصوص .

ومما زاد من حدة الإشكاليات التي تعاني منها بعض مدن العالم الإسلامي والعربي ارتباط هذه المدن بالنظام الاقتصادي العالمي الجديد . على الرغم من القصور الواضح في بيئتها الاقتصادية والصناعية ، الأمر الذي تسبب في مشاكل عمرانية حادة تتمثل في التدهور الحضري وتلوث البيئة واختلال التوازن (بين الأهداف الاجتماعية والأهداف الاقتصادية) الذي يمثل أحد أهم الخصائص التي ميزت المدينة الإسلامية على مر العصور ، توازن اخذ استقراره من الثوابت التي اعتمدتها الشريعة السحاء التي غلبت في كثير من الأحيان الجوانب الاجتماعية على الجوانب الاقتصادية .

ومن هنا ينبغي دراسة التأثيرات التي ولدتها التغيرات الاقتصادية الدولية على خصائص السياسة الحضرية المميزة في المدينة العربية والإسلامية ، وبيان مدى تكيف المدن التي ارتبطت بهذه التغيرات مع الأولويات الجديدة التي أفرزتها . وفي جميع الأحوال فان الأولويات الاجتماعية والخصائص التشريعية للسياسة الحضرية في المدينة العربية ينبغي ان يحافظ عليها ، فالشريعة الإسلامية وضعت لمدننا نظام ادارة يمتاز بالمرونة والقدرة على التجدد واستيعاب متغيرات العصر مع الاحتفاظ بحقوق والتزامات جميع الأطراف في مجتمع المدينة . فالأرض الحضرية في مدينة بغداد الحديثة على سبيل المثال تدار من خلال سياسات حضرية تمتلك أصول وابعاد مستجدة فرضت واقعا جديدا افرز العديد من الإجراءات التنفيذية التي ابتعدت عن الهدف من استخدام الأرض الحضرية بما يتفق وقيمتها المكانية ، وعدم استنفاد الرصيد المتوفر منها ، وهي الموازنة العبقورية التي حافظت من خلالها الشريعة الإسلامية على تماسك نسيج المدينة وارضاها لقرون عدة من سلبيات التحضر والتمدن ، فأصبحت تعاني من إشكاليات تخطيطية وتنفيذية خطيرة أخلت بالتوازن الحضري للقطر برمته .

خلاصة الفصل الرابع

تبنت عدد من السلطات الادارية لمدن العالم اساليب ومناهج علمية في عملية تخصيص الاراضي للاستعمالات الحضرية . فهي تضع المخططات الاساسية جنبا الى جنب مع القيود التي تنظم العملية التنفيذية بهدف ضمان التطوير المتوازن للأرض على المستوى الوطني الا ان محاولات وضع خطط شاملة للأرض الحضرية تواجه بعدم وجود منهجية واضحة تعمل على التوفيق بين الاهداف والاليات المتعددة المتداخلة والمتفاعلة التي تؤثر في موقع واستعمال الارض .

يضاف الى ذلك القدرة التنفيذية المتدنية والغموض الذي يحيط بالمعايير التخطيطية الاحادية النظرة والاهداف . الامر الذي تسبب في غلبة قوى سوق الارض في توجيه عمليات التطوير وتخصيص الاراضي للاستخدامات الحضرية . وبالتالي اصبح البحث عن اليات اكثر عملية تعيد التوازن الذي اختل بسبب غلبة اليات السوق هذه يمثل حالة ضرورة ، الا ان هذا لا يعني عدم الاستفادة من بعض الاجراءات التقليدية ممثلة في اليات الافراز والتطبيق التي اثبتت انها يمكن ان تعمل بكفاءة في وجود مخططات هيكلية لا تقيد انطقه تأثيراتها الايجابية في عملية تخصيص الاراضي ويمكن تقويم هذه الاليات من خلال تطويرها وجعلها تستند على متغيرات تتفق ودعم معايير الحياة المعاصرة (التطبيق العائم) ، على ان لا يغفل اثر شبكات البنى الارتكازية والخدمات والمرافق العامة في دعم هذه المعايير .

ومن هنا نرى ان التخطيط واجراءاته تمتلك تأثيرات ملموسة على مدى نجاح برامج التعامل مع الارض الحضرية من خلال دورها كمنظم لآليات هذه البرامج. ولا يمكن للتخطيط بمفرده العمل على تنظيم عمل الاجهزة البلدية بدون وجود تشريعات حضرية تأخذ صيغ وابعاد مكانية مختلفة تعتمد على مدى التأثير لهذه الاجهزة ، فقد تكون مطبقة على عمومة مساحة المدينة او انها تعمل على ابعاد مكانية اوسع من المدينة لتأخذ التأثيرات الاقليمية للمدينة وتأثرها بالمقابل بالبنى العمرانية والاقتصادية لإقليمها .

وتمتلك التشريعات الحضرية تأثيرات بينه في تحديد الاطر الملائمة لتشكيل عناصر النسيج العمراني لأي منطقة حضرية من خلال مجموعة من الضوابط والقوانين والاليات التي تنظم طريقة التعامل مع الاراضي الحضرية وملكيته والتي تحد من احتكارها والمضاربة بها في سوق الارض .

وقد مثلت التشريعات الخاصة بالاستملاك في الغالب لقاعدة الاساسية في التنفيذ الكفوء لمخططات التطوير في البلدان ذات الاقتصاد المخطط مركزيا ، فقد منحت هذه التشريعات للإدارات المحلية صلاحيات نزع الملكية بالقوة لبعض المناطق خارج الهيكل العمراني القائم (مناطق التوسع المستقبلي) .

ولابد ان تستند التشريعات الحضرية في تعاملها مع ملكية من خلال نظام معلومات متكامل للأرض حيث اذ ان عدم وضوح الملكية يتسبب في ضعف المشاريع والخطط التنموية .

وللهياكل الاجتماعية والاقتصادية اثر واضح في تحديد اطر الملائمة التشكيلية لعناصر النسيج العمراني من خلال تأثيرها في انماط استخدامات الارض الحضرية التي تشكل القاعدة الاساس في تركيب المدينة . فقد تواجه عمليات تخصيص الاراضي للأغراض الحضرية لعقبات اوجدتها تراكمات التقاليد الاجتماعية والاطر الاقتصادية التي عاشتها المدينة خلال فترات زمنية طويلة مثل تعقيدات الملكية وقيودها التي تسببت في الكثير من المشاكل التنفيذية للأجهزة البلدية .

كما ان عدم استقرار السياسات الحضرية في مدن العالم الثالث ، التي تعيش حالة من التحول المستمر ، تسببت في تغييرات في التنظيم الاقتصادي والاجتماعي تبعا لمتطلبات العصر الحديث . وللهيكل الاقتصادي محدداته التي تؤثر في الأرض الحضرية واستخداماتها المتنوعة وتتمثل في سوق الأرض الحضرية واليات وقيم الأراضي الداخلة في الخطط العمرانية .

وتستلزم عملية تنفيذ الخطط العمرانية مصادر تمويل كبيرة جدا تفوق قدرة الإدارات المحلية ، حتى وان لجأت الى أسلوب الإيجار المؤقت أو

الاستعمال المؤقت لتمويل برامجها التطويرية فضلا عن الآثار السلبية لهذا الأسلوب على عملية السيطرة على الأراضي . وتعتمد برامج إدارة الأرض الحضرية على مصادر تمويل ذاتية ومركزية او من خلال الضريبة على الأرض الحضرية ، فالضرائب تمثل مساهمة إلزامية من قبل المجتمع لتغطية النفقات الحكومية .

وتستخدم الضرائب على الاراضي في عدد من البلدان المتقدمة كوسيلة ضغط لإعادة توزيع الكثافات السكانية من خلال استعمالها وبكفاءة في كبح التضخم غير المسيطر عليه في اسعار الاراضي الحضرية .

وللإجراءات التنفيذية اثر بالغ في ادارة الارض الحضرية حيث ان الفجوة لم تزل كبيرة بين الجهود التي تبذل في مجال اعداد المخططات وما يتم تنفيذه على ارض الواقع . وفي العقود الاخيرة اصبح التخطيط الحضري يميل الى ان يكون تاشيريا او هيكلي مع تركيز اعلى على المناطق الحرجة وهناك قناعة متنامية بان التخطيط يمثل عملية مستمرة تستلزم مراجعة دورية للإنجازات الحقيقية ومتطلبات التغيير ، وبالتالي اصبحت الادارات المحلية تعمل على تفويض سلطاتها الى الدوائر القطاعية ، في ذات الوقت الذي تقوم فيه بعملية التنسيق بين هذه الدوائر والسكان من خلال المجالس الشعبية، وادارة تنفيذية كفوة تعلم تماما مديات مسؤولياتها الملقة على عاتقها . وتقوم الادارات المحلية بعملية تقييم واعادة تغذية مستمرة لخططها التنفيذية ، وتعمل على اصلاحها ، فهي تعيد النظر باليات التخصيص وتعمل على ايداع الاراضي للاستخدامات المستقبلية وتضع الضوابط لتنظيم استخدام الارض للأغراض الحضرية . ولا يمكن للإدارات المحلية ضمان نتائج قراراتها وتدخلاتها في اليات التعامل مع الارض بدون سياسة حضرية واضحة المعالم وتمتلك ادواتها التي تعمل على تحقيق اهدافها ، وتتأثر بعوامل مختلفة تعمل في اطار الخلفية التاريخية للبلد، وينبغي ان تتصف بالدينامية نتيجة التغير في العوامل المؤثرة فيها . ولكن وفي كل فترة زمنية تبرز عوامل مهيمنة تؤثر في تحديد هذه السياسة واهدافها .

وبعد تجارب عقود طويلة ادركت الدول المتقدمة عقم معظم الاساليب التقليدية في التعامل مع الارض الحضرية ، وشرعت في البحث عن برامج توفق بين توجهات كافة التخصصات ، ويحدد لها هدفا واحدا يعمل على الاستفادة القصوى من الاراضي المتاحة للاستخدامات الحضرية والابتعاد عن عمليات الاستنزاف غير المدروس ، والذي يلبي اغراض بعض التخصصات في ذات الوقت الذي يؤثر سلبا على البقية . وهي الحقيقة التي تستلزم ان يقوم الباحثون بتحليل الاسس التي بنيت عليها اليات التخطيط وعمارة الارض في مدن الحضارة الاسلامية التي لم تزل حتى الان تمثل اعجاز في علوم تخطيط المدن . فلم تستطع أي من الحضارات الوصول الى صيغة للتعامل مع الارض الحضرية خارج حدود الزمان والمكان غير الحضارة الاسلامية ، وهكذا يرى البحث ان تحليل اليات التخطيط هذه ضرورة تلزمها الاخفاقات المتكررة للآليات الحديثة .

الفصل الخامس

واقع ادارة الاراضي في العراق

تمهيد:

في هذا الفصل سيتم استعراض واقع ادارة استثمارات الاراضي المعتمد في العراق وفق متطلبات الاستثمار والتسجيل والتوثيق للأراضي الحكومية والاراضي الخاصة.

واقع الية ادارة الارض الحضرية في العراق:

وردت اليات ادارة الارض في التشريعات العراقية وبشكل واضح في قانون تسجيل الأراضي رقم (٤٣) لعام ١٩٧١ ، حيث تتولى المديرية العامة للعقارات (دائرة إدارة الأراضي ، ووزارة العدل) ومكاتبها في المناطق المحلية والمعروفة بمديريات التسجيل العقاري وهناك مديرية واحدة على الأقل من هذه المديريات.

ويدير مديريات التسجيل العقاري بإدارة سجلات الأراضي للأموال الواقعة ضمن مناطق اختصاصها ولا تتحمل الحكومات سندات الملكية المحلية في العراق أي دور في الأساس بالنسبة لتمليك الأراضي وتسجيلها ضمن اختصاصاتها المكانية.

حيث توجد جميع القيود والسجلات التي توثق ذلك لدى مديريات التسجيل العقاري على شكل نسخ ورقية وهي مخزنة في ملفات منفصلة.

حيث تدخل كافة المعلومات حول سجل الأراضي كتابيا ، ولا توجد قواعد بيانات محوسبة الا في الآونة الاخيرة ، الا ان هذا الامر يتطلب بيانات دقيقة ، ومحدثة ، ومجمعة حول أنواع ملكية الأملاك أو عدد ونوع العمليات التي في منطقة جغرافية معينة وعلى الرغم من طبيعتها المتقدمة ، الا ان الأنظمة المطبقة في العراق فيما يخصهم ملكية الأرض ، وتسجيل الأملاك لاتزال تعاني البيروقراطية الادارية والتي سيتم تناولها بشكل تفصيلي في الفصول القادمة من الكتاب .

وعلى الرغم من أن عملية تسجيل الأراضي وتحويلها والانتهااء منها عموماً يستغرق في افضل الاحيان أقل من شهر ، وفي الغالب خلال خمسة عشر يوماً فقط. كما يغطي النظام البحث الوطني لتسجيل الأملاك قد خلصت نتائج مسح قام به المعهد الأمريكي عام ٢٠٠٤ إلى أن ٩٦٪ من المالكين قد سجلوا أملاكهم مقابل تكاليف تنخفض قليلاً عن المعتاد لأنهم قد حصلوا على سند الملكية من مديرية التسجيل العقاري. وعلى العموم ، لا يقوم نظام التسجيل لا يوجد عدد من المشاكل ومطالبات الملكية المتعددة الأطراف ، وخفض التغطية بسبب التسويات غير الرسمية أو المنظمة ، والإجراءات الطويلة والمرهقة لتحويل الأرض الزراعية إلى الاستعمالات الحضري.

متطلبات الاستثمار و تحديدات توافر الارض في العراق :

من اهم متطلبات قانون الاستثمار العراقي النافذ، هناك جزء مهم يتعلق بقانون الاستملاك رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ والذي يعتبر الحلقة الأصعب من حلقات ادارة الأراضي التي تهم قضايا الاستثمار وبخاصة موضوع استثمارات الارض العائدة سواء اكانت ملكيتها تعود للمواطن أو العائدة للدولة مع وجود حقوق تصرفيه حيث جاء الباب الثاني منه ليوضح أنواع الاستملاك وإجراءاته وكما موضحة بالملحق رقم (١) كما اجري تعديل على قانون الاستثمار في العام ٢٠٠٩ يخص الجزء المعدل منه الموافقة على تملك الأراضي للأجانب في المشاريع الاستثمارية التي تخص مشروعات السكن ومن أهم ما تضمنه التعديل:

السماح لغير العراقي بتملك الأراضي لأغراض مشاريع الإسكان حصراً بما فيها شمول الشراكات الاستراتيجية مع الشركات العامة المملوكة للدولة بمزايا قانون الاستثمار ، منح هيئات الاستثمار في المحافظات غير المنتظمة في إقليم الشخصية المعنوية لتمكينها من أداء مهامها بصورة أكثر فاعلية.

جمع وإحصاء الأراضي العائدة ملكيتها للدولة وحصرها تحت تصرف الهيئة الوطنية للاستثمار لغرض تخصيصها للمشاريع الاستثمارية.

آليات إدارة الاستثمار في العراق:

إن آلية إدارة الاستثمار تم تحديدها وفق قانون الاستثمار رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٦ وتنظيمها وفق نظام رقم ٢ لسنة ٢٠٠٩ وذلك بما يخص عن كيفية تشكيل الهيئة الوطنية للاستثمار وأعضائها الرئيسيين وكذلك الهيئات الفرعية في المحافظات والإقليم ومسؤولية كل من هيئة الاستثمار الوطنية وفروعها في المحافظات والأقاليم بحسب راس مال الاستثمار ونوعه وكذلك منح إجازات الاستثمار وواجبات المستثمر والامتيازات التي يحصل عليها المستثمر وبعض الأمور العامة الأخرى التي تخص تنظيم عمل الاستثمار.

تحليل بيئة ادارة الارض في العراق ،مشاكل (تعدد الملكيات والجهات) :
تعدد العائدية والملكيات:

يمكن تحديد عائدات الأراضي في العراق بالاتي:

- الملكيات الخاصة ويعني بها كافة الاراضي التي تعود ملكيتها للقطاع الخاص.
- الملكيات العامة للأرض والتي تؤول ملكيتها الى الوزارات والهيئات الحكومية.
- الأراضي الموقوفة وهي الاراضي التي لا يمكن الاستثمار او التصرف بها لأسباب متعددة ومنها اراضي (موقوفة وقف صحيح)* وهناك أراضٍ موقوفة وقف غير صحيح وهي في الأصل أراضٍ أميرية وأوقفت دون اعتراض من أحد وبالتالي تصبح أرض موقوفة تابعة لجهة الخير مع أن وقفها غير صحيح لأن أحداً لم يعترض ولا يحق لأحد الاعتراض إذا مضى وقت طويل على هذا الوقف ولكن إذا أوقفت الأرض الأميرية واعتراض أحد المتضررين على ذلك منذ البداية فيحق له ذلك.

الأراضي الأميرية والعائدة لوزارة المالية:

على وفق ما تقدم نجد ان واحدة من اهم المشاكل التي تعاني منها ادارة الارض للاستثمار يتعلق بمشكلة تعدد الجهات المالكة للأرض والموضحة في الجدول (٩) .

* الصحيح هو الوقف عن الأراضي المملوكة التي أوقفت وقفا صحيحا

اسم المؤسسة	المهام الرئيسية ونطاق المسؤولية	العائدية
التسجيل العقاري	تعنى بقضايا تسجيل الملكيات ولكافة الأراضي العائدة للدولة (ضمن حدود التصاميم الأساسية للمدن أو خارجها)	وزارة العدل
الهيئة العامة للمساحة	مسؤولية ادارة الاراضي التي تقع في حوض الانهار داخل او خارج حدود المدن.	(وزارة الموارد المائية)
الاراضي الزراعية	مسؤولية ادارة الاراضي التي تقع خارج حدود التصاميم الأساسية للمدن او ضمن الحدود المتهئية للتوسعات المستقبلية لها.	وزارة الزراعة
الاملاك والعقارات	الجهات الالهة المسؤولة عن ادارة الاراضي التي تؤول ملكيتها لها والتي تقع ضمن حدود البلديات أو التصاميم الأساسية للمدن او تلك التي تقع ضمن مسؤوليتها الادارية.	البلديات وامانة بغداد
عقارات الدولة	مسؤولة عن الاراضي التي تقع(داخل او خارج حدود التصاميم الأساسية للمدن) وعادة ما تكون الاراضي خارج المدن معدة للاستثمارات الاستخراجية ذات العمر الرعي الطويل .	وزارة المالية
الهيئات الوطنية والمحلية	مسؤولة عن ادارة وتخصيص الاراضي التي تؤول اليها وفق قوانين الاستثمار النافذة سوى أكانت داخل او خارج حدود التصاميم الأساسية للمدن.	الهيئة الوطنية للاستثمار

على وفق لما تقدم نجدان المؤسسات المشار اليها في الفقرة السابقة تمتاز بتباين الكفاءة في قدراتها الفنية والادارية والمهام الموكلة اليها ، فمنها ادارات متواضعة فنيا كمؤسسات التسجيل العقاري والزراعة تعتمد الطرق البدائية في التوثيق والارشفة، واخرى متطورة اعتمدت النظم الحديثة كنظم المعلومات الجغرافية GIS وتتمثل هذه بمؤسسات البلديات وامانه بغداد وربما هيئات الاستثمار.

الواقع اللوجستي لإدارة الاراضي في العراق:

من خلال الاطلاع على أليات نقل الملكيات في العراق وكافة الإجراءات والمؤسسات الحكومية نجد اشتراك أكثر من مؤسسة في ادارة الأراضي ولكل مؤسسة تعليماتها الخاصة بها والتي تتميز بالجهد والكلف الباهظة لإكمال الاجراءات ،حيث اثبتت الدراسات التيتم القيام بها ميدانيا بأن أليات نقل الملكيات لأغراض الاستثمار تستغرق في العراق ما يقارب السنة مقارنة بدول اخرى الا ان التجارب اثبتت نجاعة اتخاذ قرار توحيد الادارة او الوكالات الموحدة في ادارة الارض (World Bank ، Rising global interest in farmland p. 103) للأسباب التالية:

يمكن إخضاعها للأنظمة والقوانين من حيث فرض الضرائب واعتماد عمل المؤسسات دون الأشخاص .

يمكن إن توفر فرص عمل بالنسبة للعاطلين عن العمل من المهنيين كالمحاسبين والمحامين والإداريين مع كافة الاختصاصات التي ترتبط بمتطلبات الموقع المكاني لمقرات الشركات والاستفادة من إمكانياتهم المهنية في تنظيم عمل المؤسسات الحكومية تقليل قضايا المحسوبة والعلاقات الخاصة بالإمكانات العالية لهذه الشركات يمكن إن يطور عملها مقارنة بإمكانيات الأشخاص .

واقع منظومة تسجيل وتوثيق حقوق الملكية العقارية في العراق ما بين (الاجراءات الروتينية وتقليدية الاداء) :

تخضع عملية استيفاء الضرائب والرسوم التي تتعلق بحقوق الملكية العقارية للأرض الى المرور عبر عدد من الحلقات المؤسسية والتي تقوم

بإجراءات نقل التصرفات الحقوقية فبدا" من مؤسسات التسجيل العقاري كنقطة بداية وصولاً الى العديد من المؤسسات ذات العلاقة لكي يتم تحديد الرسوم والضرائب الخاصة بها ومن ثم إعادتها إلى دوائر التسجيل العقاري لاستيفاء هذه المبالغ ومن ثم يتم تحويل هذه الرسوم أو الضرائب إلى حساب تلك المؤسسات والمتمثلة بدوائر منها (البلدية، الضرائب، الزراعة) ان عملية الانتقال بين تلك المؤسسات وزيادة حلقة المراجعات للمؤسسات الحكومية لما فيها من هدر للوقت وكلفة النقل وعرضة للفساد الإداري والمالي.

بالجدير بالذكر ان فهم مشكلة آلية نقل الملكية للعقارات في العراق وبمختلف أنواعها يتطلب الإشارة إلى منظومة إدارة التسجيل والتوثيق العقاري التابعة إلى وزارة العدل وهي التي تمثل المؤسسة الحكومية الوحيدة التي تدير كافة إجراءات نقل الملكية حيث تبدأ هذه الآلية منها وتنتهي إليها الى ان تحتفظ بالمستمسكات التي تخص العقارات من حيث تفاصيل العقار الفنية والإدارية وعائديته وإدارة بعض الإجراءات التي تكون فيها العقارات بحكم قيمتها المادية المنتجة مثل الاستدانة مقابل رهن العقار بمقدار أو اقل من قيمتها أو تقديمها كضمان مادي تكفل مالکها ويمكن توضيح هيكلية ملا حظية التسجيل العقاري كما في الشكل (١٠) الذي يبين هيكلية الإدارة في دوائر التسجيل العقاري في العراق ، هذه الهيكلية التي جاءت عبر تشريع سن لها يمثل النظام الداخلي لهذه المؤسسة المهمة في تسجيل وتوثيق الاراضي في العراق .



شكل (١٠) الهيكل الاداري لدوائر التسجيل العقاري في المحافظات
النظام الداخلي لدائرة التسجيل العقاري العامة في العراق

رقم التشريع ١

تاريخ التشريع ٢٠١٠/١٠/١٨

سريان التشريع ساري

عنوان التشريع النظام الداخلي لدائرة التسجيل العقاري العامة

المصدر الوقائع العراقية | رقم العدد: ٤١٦٧ | تاريخ: ٢٠١٠/١٠/١٨ | عدد الصفحات: ١٧ | رقم الصفحة: ٩ | رقم الجزء: ٠

استناداً الى احكام المادة (١٦) من قانون وزارة العدل رقم (١٨) لسنة ٢٠٠٥ اصدرنا النظام الداخلي الآتي:

المادة ١

اولاً: تعد دائرة التسجيل العقاري العامة احدى تشكيلات وزارة العدل.

ثانياً: ترتبط بالدائرة المنصوص عليها في البند (اولاً) من هذه المادة مديريات التسجيل العقاري والملاحظات التابعة لها.

ثالثاً: يدير دائرة التسجيل العقاري العامة موظف بعنوان مدير عام حاصل على الشهادة الجامعية الأولية في الأقل في القانون وله ممارسة في أعمال التسجيل العقاري مدة لا تقل عن (١٥) خمس عشرة سنة، ويعين وفقاً للقانون ويكون مسؤولاً امام الوزير عن انجاز المعاملات وفق القوانين والأنظمة ومراقبة اعمال دائرته والدوائر الفرعية التابعة لها واتخاذ التدابير اللازمة لتطويرها ورفع مستواها وتأمين تمشية أعمالها وقيام منتسبيها بأداء واجباتهم.

رابعاً: يعاون المدير العام:

أ- معاون للشؤون القانونية حاصل على الشهادة الجامعية الأولية في القانون في الاقل وله خبرة وممارسة في اعمال التسجيل العقاري مدة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات.

ب- معاون للشؤون الإدارية والمالية حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في الاقل في الادارة، وله خبرة وممارسة في الاعمال الادارية والمالية مدة لا تقل عن (١٠) عشر سنوات.

خامساً: للمدير العام مكتب يديره موظف حاصل على الشهادة الاعدادية في الاقل وله خبرة في مجال عمله، ويقوم بتنظيم اعمال مكتب المدير العام.

المادة ٢

تختص دائرة التسجيل العقاري بتسجيل التصرفات العقارية والاحكام القضائية الحائزة درجة البتات وما في حكمها الواردة على الحقوق العقارية الاصلية والتبعية وانتقال هذه الحقوق الى الخلف العام.

المادة ٣

يتكون مركز دائرة التسجيل العقاري العاملة مما يأتي:

اولاً: أ- الهيئة الاستشارية: وتتألف من:

١- معاون المدير العام للشؤون القانونية رئيساً

٢- اثنين من مدراء الاقسام في مركز الدائرة اعضاء

٣- اثنين من مدراء التسجيل العقاري في الدوائر الفرعية اعضاء

ب- تجتمع الهيئة مرتين في الاسبوع في الاقل بدعوة من رئيسها.

ج- يكتمل نصاب انعقاد اجتماع الهيئة بحضور ثلثي اعضائها.

د- تتخذ الهيئة التوصيات وترفعها الى المدير العام، للمصادقة عليها.

هـ- يكون للهيئة شعبة سكرتارية يرأسها موظف حاصل على الشهادة الاعدادية في الاقل وله خبرة في اعمال التسجيل العقاري مدة لا تقل عن (٥) خمس سنوات يعاونه عدد من الموظفين وتتولى تنظيم اعمال الهيئة ومتابعتها.

ثانياً: أ: قسم التدقيق: يديره موظف بعنوان مدير حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في الاقل في القانون، وله خبرة وممارسة في اعمال التسجيل العقاري مدة لا تقل عن (٨) ثماني سنوات ويعاونه موظف بعنوان معاون مدير حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في القانون في الاقل وله خبرة وممارسة في اعمال التسجيل العقاري مدة لا تقل عن (٥) خمس سنوات ويتولى القسم المهام الآتية:

١- تدقيق المعاملات التصرفية الخاصة بالملكية العقارية الواردة على الحقوق العينية العقارية الاصلية او التبعية.

٢- مراقبة تطبيق القوانين والانظمة والتعليمات ذات العلاقة بالمعاملات التي تسجل في دوائر التسجيل العقاري.

اجراء المناقلات وتأشير اوصاف المعاملات الجارية على النسخ الثانية للسجلات العقارية.

المادة ٤

تشكل في كل محافظة مديرية تسجيل عقاري او اكثر، ويجوز تشكيل مديريات في الاقضية والنواحي المهمة وفقاً للقانون ببيان يصدره وزير العدل وترتبط بدائرة التسجيل العقاري العامة ويدير كل مديرية موظف بعنوان مدير حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في الاقل في القانون وله خبرة في اعمال التسجيل العقاري مدة لا تقل عن (٨) ثماني سنوات ويكون مسؤولاً عن اعمال منتسبي المديرية والملاحظات التابعة امام مدير عام دائرة التسجيل العقاري ويعاونه عدد من معاونين ورؤساء الشعب في المديرية والملاحظين في الملاحظات ويفضل الحاصلين على الشهادة الجامعية الاولى في القانون وله خدمة لا تقل عن (٥) خمس سنوات وتتكون المديرية من الشعب الآتية:

اولاً: أ- شعبة التسجيل: يديرها موظف بعنوان معاون مدير حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في الاقل في القانون وله خبرة وممارسة بأعمال

التسجيل العقاري مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات ويمارس مهامه ضمن المناطق العقارية المحددة للمديرية كما يأتي:

١- اخذ الاقرار في المعاملات التصرفية الخاضعة للإقرار مع المسجل حسب الصلاحية المخولة له من المدير.

٢- مسك سجلات الحجز المعتبر بحكم الرهن، وسجل موانع التسجيل والاشخاص الممنوعة تصرفاتهم والوكلاء والمعزولين.

٣- مراقبة اعمال موظفي شعبة السجلات والاضابير وموظفي التسجيل، ويوقع صور السجلات والاستشهادات بتنسيب من رئيس الدائرة.

٤- انجاز المخاطبات الرسمية في حدود عمل المديرية ومسك السجلات الخاصة بالشعبة.

٥- مراقبة اعمال المسجلين في الشعبة من حيث سلامة التسجيل وفق اوراق المعاملة الجاري تسجيلها وصحة الوثائق التي استند اليها التسجيل.

٦- تقسيم الاعمال بين المسجلين في الشعبة في حالة تعددهم.

ب- يكون في كل شعبة تسجيل موظف او اكثر بعنوان معاون قضائي حاصل على شهادة دبلوم في الادارة القانونية في الاقل ويتولى الاعمال الآتية:

١- تسجيل المعاملات وفقاً لطبيعة كل معاملة ووثائق تسجيلها ويحافظ عليها لحين ارسالها للتدقيق واستنساخ النسخة الثانية من السجل.

٢- اجراء المناقشات اللازمة للمعاملات التي يقوم بتسجيلها.

٣- الاشتراك مع المعاون المختص بأرسال المعاملات التصرفية الخاضعة للتدقيق مع النسخة الثانية من السجل الى دائرة التسجيل العقاري العامة شهرياً لغرض تدقيقها في اول الشهر الذي يلي الشهر الذي سجلت فيه.

٤- مطابقة السندات مع سجلاتها بتأييد المعاون قبل تسليمها لأصحابها.

٥- تسليم السجلات عند انتهاء التسجيل فيها الى شعبة السجلات مع قائمة بمحتويات التسجيل الشهري لكل منها.

ثانياً- شعبة الاضابير: يديرها موظف حاصل على شهادة الاعدادية في الاقل وله خبرة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات، وتتولى الشعبة المهام الآتية:

أ- حفظ الاضابير بصورة منظمة في دواليب خاصة وتنظيم فهارس.

ب- تنظم فهارس بمحتويات الاضبارة الاصلية بنسخ كافية وحفظ جميع الاوراق والمعاملات المتعلقة بالعقارات وسنداتها بعد ورودها الى الشعبة.

ج- مسك سجلات خاصة للعقارات حسب المحلات او المقاطعات يدرج فيها ارقام التسلسلات والقطع والمقاطعات في كل منطقة عقارية ضمن اختصاص دائرته ويكون مسؤولاً عن اعطاء التسلسلات الاصلية للعقارات عند اجراء التحرير التمهيدي وتسجيل العقارات بطريق المجدد او التبديل.

د- بيان تفاصيل موانع التسجيل القانونية في الحقل المخصص في استمارة التسجيل والتوقيع على ذلك.

هـ- تنظيم فهارس بمحتويات كل اضبارة ترسل الى المحاكم او الدوائر الفرعية مع فتح اضبارة مؤقتة تحفظ فيها نسخ من الاضبارة الاصلية لارسالها اليها.

ثالثاً - شعبة السجلات: يديرها موظف حاصل على الشهادة الاعدادية في الاقل وله خبرة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات وتتولى الشعبة ما يأتي:

أ- حفظ السجلات بصورة متسلسلة في دواليب ولا يجوز اخراجها الى خارج الدائرة لاي سبب كان الا في الحالات التي تتطلب تصوير السند من دائرة التسجيل العقاري العامة.

ب- تنظيم سجل خاص بمحتويات مجلدات السجلات الدائمة والسجلات الاخرى.

ج- تنظيم صورة السجلات لمالكي العقارات والجهات الرسمية.

د- تنظيم الاستشهادات لمالكي العقارات والجهات الرسمية او لاي شخص ذو علاقة اذا كان طلبه مسبباً وبشرط موافقة رئيس الدائرة.

هـ- بيان تفاصيل موانع التسجيل القانونية المؤشرة في السجل العقاري وسجل موانع التسجيل والاشخاص الممنوعة تصرفاتهم والتوقيع على ذلك من رئيس الشعبة.

و- مسك سجل الحجز الاعتيادي والسجل بحكم الرهن وتثبيت طلبات وضع الحجز ورفعها منه مع تأشير اوصاف الحجز او الرفع وتوقيع ذلك في سجل الحجز والاضبارة.

ز- الاشراف على مسك السجلات الشخصية او جهاز الحاسوب الخاص بذلك.

رابعاً: شعبة المزايدة: يديرها موظف حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في القانون في الاقل وله خبرة مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات، وتتولى الشعبة المهام الآتية:

أ- مباشرة اجراءات المزايدة ابتداءً من ورود الطلب باليد والتأكد من خلو سجل العقار وسجل التأمينات العينية بما يمنع مباشرة بيع العقار لحين اكمال الاحالة النهائية.

ب- مسك سجل المزايدة وسجل التباليغ ومراقبة انجازها في مواعيدها.

ج- وضع اليد على العقارات المطلوب بيعها بالمزايدة بتحويل من رئيس الدائرة.

خامساً- الشعبة الفنية: يديرها موظف بعنوان مهندس حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في هندسة المساحة وله خبرة في الاعمال الهندسية مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات ويكون:

أ- مسؤولاً عن الاعمال الفنية في المديرية والملاحظات التابعة لها.

ب- توزيع الاعمال الفنية بين موظفي الشعبة بأشراف المدير ويراقب انجازها.

ج- مسك السجلات الخاصة بأعمال الشعبة.

د- المشاركة في اعمال الكشف والمسح الجارية لمختلف المعاملات ويصادق على النواحي الفنية بعد التثبت من صحتها.

هـ- حفظ الخرائط الاصلية والنسخ الثانية منها (التريسات والمرتسمات) والخرائط الاخرى والمحافظة عليها واعادة استنساخ الخرائط الاصلية ومرتسمات الافرازات عند تمزقها وقبل ضياع معالمها.

و- مسك سجل خاص بالآلات والادوات الهندسية ويكون مسؤولاً عن المحافظة عليها ومراقبة استعمال الموظفين الفنيين لها.

ز- المصادقة على الخرائط المنظمة في المديرية او في الملاحظات التابعة لها وهو المسؤول عن تدقيق اعمال الملاحظات من الناحية الفنية.

سادساً- شعبة الكشف: يديرها موظف حاصل على الشهادة الاعدادية في الاقل وله خبرة مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات ويتولى المهام الآتية:

أ- مسك السجل الخاص بأعمال الكشف.

ب- توزيع المعاملات على لجان الكشف وتحديد مواعيد الكشف.

سابعاً- شعبة الحسابات: يديرها موظف بعنوان محاسب حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في المحاسبة او العلوم المالية وله خبرة في الامور الحسابية والمالية مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات، ويتولى المهام الآتية:

أ- صرف رواتب الموظفين والمنتسبين ومراقبة أعمال الحسابات للملاحظات التابعة للمديرية المرتبط بها.

ب- مسك سجل الصكوك للمراقبة والتدقيق.

ج- مراقبة ومتابعة استيفاء الرسوم والامانات بواسطة امين الصندوق بوصولات قبض جلود المحاسبة نموذج (٣٧/أ) ومسك سجل اليومية وسجل مجموع الايرادات (الدوكم) وتسليم الرسوم والامانات والاجور بموجب مذكرات اذن القبض يومياً الى المصرف او اية جهة مالية اخرى متخصصة.

ثامناً – شعبة الاوراق: يديرها موظف حاصل على الشهادة الاعدادية في الاقل وله خبرة مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات ويتولى المهام الآتية:

أ- مسك سجل للصادرة وآخر للواردة لتسجيل المعاملات الواردة للدائرة والصادرة منها.

ب- توزيع المعاملات بعد تسجيلها في سجل الواردة الى الشعب والموظفين المختصين وفقاً للإحالات المثبتة من رئيس الدائرة.

ج- حفظ النسخ الثواني من المعاملات الصادرة من المديرية في اصابير خاصة وارسال النسخ الخاصة بذلك.

د- مسك سجل الواردة للمعاملات اليومية (نموذج ٩ تسجيل عقاري) ومتابعة انجاز المعاملات المدرجة فيه وتحت اشراف رئيس الدائرة المباشر او من يخوله بذلك.

تاسعاً- شعبة الموارد البشرية: يديرها موظف حاصل على الشهادة الاعدادية في الاقل وله خبرة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات وتتولى الشعبة تنظيم الامور المتعلقة في شؤون الافراد والادارة والارشيف وتطبيق القوانين والانظمة والتعليمات والقرارات.

عاشراً: شعبة الحاسوب: يديرها موظف حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في الاختصاص وله خبرة مدة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات وتتولى تصوير السجلات والاصابير العقارية وارشفتها و تخزينها في المديرية المختصة ونقل البيانات الى دائرة التسجيل العقاري العامة ل تخزينها في الحاسبة الالكترونية وترتبط الشعبة بقسم الحاسبة في دائرة التسجيل العقاري العامة.

حادي عشر – شعبة الاعلام القانوني: يديرها موظف حاصل على الشهادة الجامعية الاولى في القانون ولديه خدمة لا تقل عن (٣) ثلاث سنوات ويتولى ارشاد المواطنين الى شروط تقديم المعاملات وكيفية انجازها.

تشكل في كل قضاء او ناحية مهمة ملاحظية للتسجيل العقاري ببيان يصدره وزير العدل ويدير الملاحظية موظف حاصل على شهادة الدبلوم في الادارة القانونية في الاقل وله خبرة وممارسة في التسجيل العقاري مدة لا تقل عن (٥) خمس سنوات ويتولى المهام الآتية:

اولاً: ممارسة جميع الصلاحيات القانونية التي يمارسها مدير التسجيل العقاري عدا ما نص القانون على حصرها بمدير التسجيل العقاري.

ثانياً: ممارسة جميع صلاحيات معاونين في مديريات التسجيل العقاري.

ثالثاً: مسؤول عن صحة الأعمال التي يمارسها موظفو الملاحظية ومراقبة انجازاتهم لتلك الاعمال.

رابعاً: ممارسة اية اعمال اخرى في الملاحظية اذا اقتضت الحاجة الى ذلك.

خامساً: مسؤول عن أعمال الملاحظية امام المدير وعليه ان يرسل اليه نسخ من التقارير الشهرية والمخاطبات الخاصة بارسال المعاملات الى دائرة التسجيل العقاري العامة ورفع مطالعته في شأن الأمور الإدارية والخاصة بتنظيم الأعمال فيها ورفع التقارير اللازمة عن أعمال وتصرفات منتسبي الملاحظية.

سادساً- تنسيب موظف فني او اكثر للقيام بالاعمال الفنية في الملاحظية وتكون اعمالهم خاضعة لمصادقة او رقابة رئيس الشعبة الفنية في المديرية حسب طبيعة العمل او المعاملة.

سابعاً: تسمية موظف حسابي لانجاز جميع الاعمال الحسابية في الملاحظية ويمسك السجلات المحاسبية وتكون اعماله خاضعة لرقابة الملاحظ.

ثامناً: تنسيب مسجل او اكثر يمارس اعماله بتحويل من الملاحظ.

ينفذ هذا النظام الداخلي من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

على وفق ما تقدم يظهر جليا تعدد حلقات الروتين والمهام في كيفية القيام بالإجراءات الادارية والفنية لتسجيل وتوثيق الملكيات هذا من جانب ، ومن جانب اخر نجد كذلك إن آلية نقل ملكية الأراضي في العراق هي الاخرى تخضع للعديد من الاجراءات وفقا لتعليمات التسجيل العقاري رقم ٤ وتعليمات رقم ٥ لسنة ١٩٨٧ والذي نشرت في جريدة الواقع العراقية تحت العدد ٣١٩١ في ١٩٨٨/٢/٢٩ مع العرض ان بعض القوانين التي تخص ادارة الأراضي بكافة أنواعها سوى اكانت اراضي(زراعية أو حضرية) كقانون التسجيل العراقي رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ تبين نظم ادارة العقارات لاتزال سارية المفعول هي الاخرى .

خلاصة القول ان هذه الاليات تعتبر اليات تقليدية لاتزال معتمدة في نقل الملكيات العائدة للقطاع الخاص وبكافة أصنافها (زراعية أم غير زراعية)وكما موضح في الشكل رقم () والذي يظهر فيها انها تعتمد الأسلوب الإداري التقليدي والذي يمثل الروتين وهو ما يزال نظاما اداريا معمولاً به وهو السائد في هذه المؤسسات والذي يعتبر واحدا من أهم الصعوبات والعراقيل التي تتسم بها عمليات نقل وتسجيل العقارات والحقوق التصرفية الخاصة في العراق.



شكل (١١) يبين الية نقل ملكية الاراضي الخاصة في العراق

إما آلية نقل ملكية الأراضي العامة إلى كافة دوائر الدولة تكون
مجانا(بدون بدل نقدي) بعد بيان الحاجة للعقار وذلك بمفاتيح عقارات الدولة
بصيغة تحريرية واخذ موافقتها على نقل ملكية الأراضي لتنفيذ المشاريع
العائدة لها بعد استحصال عدم ممانعة من بعض الدوائر وهي بشكلين:

الشكل الاول : الاراضي التي تقع خارج حدود المخططات الاساسية للمدن:

إذا كان العقار يقع خارج حدود البلديات والتصاميم الأساسية للمدن وهي كل من (مديرية زراعة الوحدة الادارية ،الموارد المائية ،البيئة ،النفط، الصناعة ،الأثار ، البلديات ،عقارات الدولة ،التخطيط العمراني ،الطرق والجسور .الدفاع ،هيئة حل نزاعات الملكية)وهنا الآلية تكون اما الموافقة على نقل الملكية او عدمها في حال لم يكن هنالك مبرر قانوني يعترض إمكانية نقل الملكية .

الشكل الثاني: الاراضي التي تقع داخل حدود المدن:

إما الأراضي العائدة للبلديات أو التي تقع ضمن حدود أملاكها أو ضمن التصاميم الأساسية للمدن فعند نقل ملكيتها إلى دوائر الدولة ومنها هيئات الاستثمار عند الحاجة إليها فتتم العملية بمفاتيحة غالبية مجموعة الدوائر المشار إليها في الفقرة الأولى (الشكل الاول) بعد استحصال موافقة مرجعياتها تحريريا وبعدها يتم استحصال موافقة (مالك العقار البلدية أو المالية، المجلس المحلي ، وهيئة نزاعات الملكية ، والبيئة (إذا كان المنشأ ذا تأثير بيئي ،وكذلك دوائر التخطيط العمراني) حيث يصدر المجلس المحلي قرار برقم العقار المراد تخصيصه والغرض من التخصيص وبعدها يتم إعداد محاضر التقدير من قبل قسم الأملاك في البلدية ويتم التقدير بقيمة المتر المربع من قبل لجنة الثمين الثانية بتحديد سعر المتر المربع الواحد والتي يرأسها رئيس الوحدة الإدارية وتضم عضوية كل من ملاحظ التسجيل العقاري ومدير المال ومهندس البلدية ومدير البلدية ومسئول أملاك البلدية وبعدها يصادق المحضر من قبل المحافظ ومن ثم يصادق من قبل وزير البلديات وبعده يتم تسديدي ثمن القطعة الرمزي من قبل الجهة المستفيدة وبعدها يسجل باسمها .

مخطط او شكل ١٢ يبين آلية نقل ملكية العقارات العائدة للدولة إلى مؤسساتها أو للمستثمرين لأغراض الاستثمار والتي تقع خارج حدود البلديات وتصاميمها الأساسية



٢٠٠

شكل (١٢) الية استملاك الاراضي الحكومية لأغراض الاستثمار والتنمية

خلاصة الفصل الخامس

على وفق ما تقدم في الفصل السابق يظهر ان اسلوب ادارة موضوع الارض والتصرفات العقارية تتميز بكثرة وتنوع وربما تقاطع في عديد الاجراءات الادارية والفنية والقانونية وبالتالي تصبح من اشد المعوقات التي تعيق وتعطل من اجراءات الاستثمار في الاراضي وتعتبر عائقا امام التنمية وان كانت مهمة في جوهرها الا انها تمثل واحدة من ابرز نقاط الضعف في ادارة هذا العنصر المهم من حلقات منظومة الاستثمار المكاني.

الفصل السادس

ادارة حوكمة الارض

تنظيم عملية ادارة الارض عن طريق تطبيق اطار تقييم ادارة الارض

LAND GOVERNANCE ASSESSMENT FRAMEWORK (LGAF)

تمهيد

في مايس من عام ٢٠١٢ اقرت لجنة الامن الغذائي العالمي* نص الخطوط التوجيهية الطوعية بشأن الحوكمة المسؤولة عن حيازة الارض ومسايد الاسماك والغابات في سياق الامن الغذائي الوطني، وكانت الخطوة الاولى نحو تنفيذ المبادئ التوجيهية هي غالبا تقييم اولي للوضع الحالي للإدارة الذي يحدد الثغرات والتحديات في المجالات المستهدفة من المبادئ التوجيهية .

واحدة من هذه الادوات التي تمارس حاليا لتحديد الوضع الحالي للإدارة في البلاد هو LGAF والذي تم تطويره من قبل مجموعة من الهيئات المهمة (بما في ذلك منظمة الاغذية والزراعة FAO) ويقودها البنك الدولي ، مع اعطاء موضوعية لتقييم وتشخيص الابعاد الاساسية لإدارة الاراضي على المستوى القطري بطريقة تقنية وشاملة ، مولدة توصيات واضحة وتبني دائرة انتخابية للإصلاح كاداة الـ LGAF تم تجربتها من قبل ٣٠ بلدا ويجري الان استخدامه بنطاق واسع في البلدان في جميع انحاء العالم .

***"تعتبر لجنة الأمن الغذائي العالمي CFS (اللجنة) جهازا حكوميا دوليا يتولى استعراض سياسات الأمن الغذائي والتغذية ومتابعتها. وتشكل اللجنة المندى الدولي والحكومي الدولي الأشمل لجميع أصحاب المصلحة للعمل معا من أجل ضمان تحقيق الأمن الغذائي والتغذية للجميع. وترفع اللجنة سنويا تقارير إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وإلى مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة. وتضع اللجنة، باستعانتها بنهج شامل متعدد أصحاب المصلحة، توصيات وتوجيهات سياسية بشأن مجموعة واسعة من المواضيع التي تتعلق بالأمن الغذائي والتغذية. ويتم إعداد هذه التوصيات والتوجيهات استنادا إلى تقارير علمية وقائمة على الأدلة يُعدها فريق الخبراء الرفيع المستوى المعني بالأمن الغذائي والتغذية و/أو من خلال العمل الذي تدعمه من الناحية الفنية منظمة الأغذية والزراعة والصندوق الدولي للتنمية الزراعية وبرنامج الأغذية العالمي وممثلو المجموعة والاستشارية التابعة لـ الأمن الغذائي.

اطار تقييم ادارة الارض (LGAF).

يعرف LGAF بأنه اداة تشخيصية للمساعدة في تقييم الاطار القانوني والسياسات والممارسات المتعلقة بإدارة الاراضي ورصد التحسن مع مرور الوقت وكانت اسباب نجاحه وتطوره كالاتي :

عملية ادارة الاصلاحات في قطاع الاراضي تكون مدارة من قبل الدولة والتقييم المستند على الادلة .

استناده للحوار الواسع النطاق والمشاركة السياسية بين داخل الحكومة وبين قطاعاتها المختلفة وكذلك مع اصحاب المصلحة .

وجود عملية تقييم شاملة للمؤشرات والنتائج وتحديد الاولويات .

الاستناد الى خط اساس يكون منطلقا في عملية الاصلاح يتم عن طريق تتبع التقدم المحرز لإصلاح السياسات في البلاد وكذلك للمبادرات الاقليمية – العالمية .

يعد LGAF اول خطوة لمساعدة الدول في التعامل مع هذه القضايا . وهو اداة تشخيصية تنفذ على المستوى المحلي بطريقة تعاونية ، ويعالج الحاجة الى التوجيه لتشخيص وقياس ادارة الارض ، وكذلك مساعدة البلدان في تحديد الاولويات ورصد التقدم المحرز على مر الزمن .

ادوات LGAF:

النسخة الاساسية من LGAF تضم مجموعة من المؤشرات التفصيلية التي تصنف على مقياس من البيانات المرمزة والتي تستند (عند الامكان) على المعلومة المتوفرة . تلك المؤشرات التي عددها ٢١ مؤشرا تجمع ضمن خمس مجالات موضوعية عريضة والتي تم تحديدها على انها مجالات رئيسة لتدخل السياسة في قطاع الارض :

المجالات الموضوعية الخمسة ومؤشراتها

المجال الاول: الاطار القانوني او المؤسسي : المؤشرات المتعلقة بالاطار القانوني او المؤسسي صممت لتساعد واضعي السياسة على تقييم الاجراءات الموضحة في الجدول الاتي :

الرمز	المؤشر
LGI-1	المدى الذي يكون فيه معدل حقوق الارض الحالية معرفا.
LGI-2	مستوى التوثيق والانفاذ ، كلفة الغرض او تدريجيا ترقية لتلك الحقوق.
LGI-3	اليات لإضفاء الطابع الرسمي .
LGI-4	القيود المفروضة على الحقوق.
LGI-5	ما اذا كان تنظيم وادارة الارض يضم المؤسسات مع ولايات واضحة وكذلك العمليات السياسية التي تتسم بالشفافية والانصاف.
LGI-6	اطار السياسة التشاركية.

المجال الثاني: تخطيط استخدام الارض ، الادارة و الضرائب وحسب الجدول الآتي :

الرمز	المؤشر
LGI-7	وجود خطط مبررة وشفافة القيود على استعمالات الارض مسوغة على اساس المصلحة العامة .
LGI-8	فعالية عملية تخطيط الاراضي .
LGI-9	معاملات التصاريح والتوزيع ، الاعفاءات الضرورية ممنوحة بشكل فوري وشفاف .
LGI-،١١	الضرائب على الاراضي والعقارات تصمم بشفافية وتجمع بكفاءة .

المجال الثالث: إدارة الاراضي العامة : التركيز على ادارة الارض العامة
يهدف الى المساعدة في تقييم المدى وحسب ما مبين في الجدول الآتي :

المؤشر	الرمز
حيازة الارض العامة مبررة وتجرد وتدار بشفافية .	LGI-12
المصادرة :اجراءات نزع الملكية هي مطبقة ضمن المصلحة العامة وفق عمليات واضحة وشفافة وعادلة وتتطوي على تعويض جميع اولئك الذين يفقدون الحقوق.	LGI-13،14
تصفية اراضي الدولة : نقل وتفويض اراضي الدولة شفاف ومرصود (مراقب).	LGI-15

المجال الرابع : تزويد عامة الناس بمعلومات الارض ، المؤشرات المرتبطة
بهذه الفئة وفق ما مبين في الجدول الآتي:

المؤشر	الرمز
الاكتمال والموثوقية : فيما اذا كانت معلومات الارض توفر بكفاية ، وذات صلة وبيانات حالية لملكية الارض لعامة الناس .	LGI-16،17
خدمات ادارة الارض سهل الوصول اليها ، اسعارها مقبولة ومستدامة.	LGI-18،19

المجال الخامس : تسوية النزاعات وادارة الصراع : هذه المجموعة الخامسة
من المؤشرات وتشمل حسب ما مبين في الجدول الآتي :

المؤشر	الرمز
الوضوح : فيما اذا كان البلد لديه اليات لأسعار معقولة ومحددة	LGI-20

بوضوح وشفافية وغير متحيزة لتسوية النزاعات على الاراضي.

الفعالية : فيما اذا كانت هذ الاليات توظف بشكل فعال على
LG-I21 ارض الواقع .

هدف واطار هيكل LGAF

الخط الاساس للمجموعة العاملة يتمثل باستمارة متابعة للبلاد لتتبع التقدم المحرز للتماشي مع مبادئ VGGT (ادوات الخطوط التوجيهية الطوعية) وغيرها من مبادئ المنظمات الناشئة وفق النقاط التالية:

-هو الاطار الذي يتم العمل فيه والذي يسبق عملية الترميز يستند على الخبرة العالمية

-الترتيب يعين بلوحات او لجان لخبراء محليين تتألف عضويتهم من الحكومة، منظمات المجتمع المدني ، الاوساط الاكاديمية ، القطاع الخاص و مبررا بأدلة - الهدف هو التوصل الى توافق في الآراء على نقاط القوة وما سنحتاجه للتحسين ومن اين نبدأ (التوصيات ذات الاولوية).

- ان يتم التحقق من النتائج في ورش عمل وطنية وتترجم الى توصية سياسية .

الاستنتاجات تعرض على واضعي السياسة لمتابعتها بشكل ملموس .

منهج الـ LGAF : "تضمن مادة المنهج والعملية المنهجية "

مادة المنهج وتتضمن :

-تحليلا شاملا لقطاع الارض.

-تقييما يسترشد باطار المؤشرات المستند على الخبرة العالمية في حسن ادارة الاراضي .

-وجود ادلة اساسها البيانات الادارية ، الخبرة ، الدراسات.

العملية المنهجية :

-تتضمن استخدام المعلومات المتوفرة او اي بحث اساسي جديد (الثغرات التي يمكن تحديدها) .

-التطبيق للعملية يتم من قبل الخبراء الوطنيين والاسلوب التشاركي والقطاعات المتعددة واصحاب المصلحة .

-تقاد من قبل المنسق على مستوى البلد بالعمل مع متخصصين وطنيين للأعداد وتحليل الخلفية وتسجل في تسع لجان متخصصة.

مواضيع ضمن الخطوط التوجيهية الطوعية (VG) التي تم تغطيتها من قبل اطار تقييم ادارة الارض (LGAF)
هناك عدة مواضيع ضمن الخطوط التوجيهية الطوعية (VG) التي تم تغطيتها من قبل اطار تقييم ادارة الارض (LGAF) وتشمل :

- حقوق الحيازة والمسؤوليات.
- الاطر السياسية والقانونية والتنظيمية.
- تقديم الخدمات .
- الضمانات.
- الاراضي العامة والاهوار والمستنقعات .
- الشعوب الاصلية والمجتمعات مع نظم الحيازة العرفية .
- الحيازة غير الرسمية .
- الاسواق .
- الاستثمارات.
- اصلاحات اعادة التوزيع .
- المصادرة والتعويض.
- سجلات حقوق الحيازة .

عادة عملية وخطوات تطبيق اداة الـ LGAF تحتاج من ٤ الى ٦ اشهر لغرض الوصول الى تقرير نهائي لعملية التقييم ، تبدأ عملية تنفيذ الـ LGAF مع تقارير الخبراء حيث يتم تقييم الابعاد المستخرجة من المؤشرات ويكون هذا التقييم بناء على نظام النقاط ، يوفر هذا التقييم ترتيبا فرديا لهذه الابعاد يتم بعدها ترتيب توافق للآراء بشأن كل بعد ويصاغ تقرير الفريق الذي يدمج

مع التقرير الوطني العام ، يتناول هذا التقرير الخطوط العريضة التي تتمثل بـ :

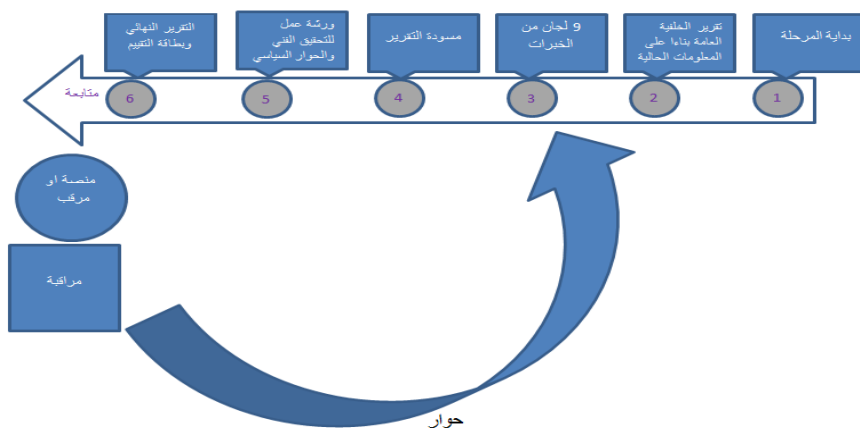
-معلومات اساسية عن البلاد.

-تقييم ادارة الارض.

-تحليل السياسات.

-استنتاجات وتوصيات .

ويعتبر هذا التقرير بمثابة وثيقة للحكومة ولأصحاب الاراضي وللقطاع الخاص يوضح الشكل ١٣ الاتي خطوات تطبيق اداة الـ LGAF ضمن المدة المقررة



شكل (١٣) مراحل تطبيق اطار تقييم ادارة الارض

(hilhorst ،٢٠١٣) LGAF

الفرق او اللوحات التسعة التي ستقوم بجمع المعلومات واعداد مسودة التقرير تقسم حسب المواضيع الاتية :

- الاعتراف بحيازة الارض.
- الحق في الغابات والاراضي العامة وقوانين استخدام الاراضي الريفية .
- استخدام الارض الحضرية في التخطيط والتطور .
- الادارة العامة للأرض .

- نقل الاراضي العامة الى الاستخدام الخاص يخضع لإجراءات واضحة وشفافة وللتنافسية.
- التوفير العام لمعلومات الارض : السجل والتسجيل العقاري.
- تثمين الاراضي وفرض الضرائب .
- تسوية النزاعات .
- استعراض الترتيبات المؤسسية او السياسات .

المثال التطبيقي للعملية التي يقودها الـ LGAF

باتباع الخطوات الآتية :

١. احدى اللجان التسعة تعطي مؤشرات معينة حسب المجال الذي عملت فيه.
 ٢. نستخرج ابعاد عدة لكل مؤشر .
 ٣. ولكل بعد يكون هناك تقييم .
- وسنقوم بتوضيح ذلك وفق المخطط الآتي :



شكل (١٤) مثال تطبيقي للعملية التي يقودها اطار تقييم ادارة الارض
LGAF

Good Practice in the Land ‘Thea . Identifying and Monitoring ‘Hilhorst
th ١٠ Land Governance Assessment Framework . –December ‘Sector
٢٠١٣

المبادئ التوجيهية الطوعية (VGGT) ومقارنتها بـ LGAF :
المبادئ التوجيهية الطوعية VG هي مجموعة مبادئ عامة ومبادئ
تنفيذية لتنظيم وإدارة استعمالات الارض تحمل في طياتها معظم المبادئ التي
يحملها اطار تقييم ادارة الارض LGAF .

ولكي نعطي مثالا عن تطبيق اطار تقييم ادارة الارض LGAF في احدى الدول بعد ان يتم عرض نموذج للعمل بهذا الاطار وكيفية اجراء عملية التحليل من قبل الخبراء العاملين في هذا الاطار ، نعرض هنا منهجية لأدوات الخطوط التوجيهية الطوعية VGGT في الجدول المعروض ادناه ومقارنتها بالمؤشرات التي تتناولها المجالات الموضوعية الخمسة ضمن اطار تقييم ادارة الارض LGAF ، نتناول بعدها تنفيذ هذا الاطار والتوجيهات الطوعية كما طبق في مولدوفا :

الخطوط التوجيهية الطوعية VG	العمل في LGAF
المبدأ العام (١) الاعتراف واحترام جميع اصحاب الحيازة وحقوقهم .	مغطة في LGI-1
المبدأ العام (١) اتخاذ تدابير معقولة لتحديد وتسجيل واحترام اصحاب الحيازة الشرعية وحقوقهم سواء المسجلة رسميا او غير المسجلة .	مغطة في LGI-1،٣
المبدأ العام (١) الامتناع عن الاعتداء على حقوق ملكية الاخرين .	مغطة جزئيا في LGI-2
المبدأ العام (١) تلبية الواجبات المرتبطة بحقوق الملكية	مغطة جزئيا في LGI-4
المبدأ العام (٢) حماية حقوق الحيازة الشرعية ضد التهديدات والاعتداءات .	مغطة جزئيا في LGAF وقد ادخلت LGAF تحديث ضمانات اضافية للتسجيل لأول مرة
المبدأ العام (٢) حماية اصحاب حقوق الحيازة الشرعية ضد فقدان التعسفي لحقوقهم الحيازية ، بما في ذلك عمليات الاخلاء القسري التي تتعارض مع التزاماتهم القائمة	مغطة جزئيا في LGAF

بموجب القانون الوطني والدولي .

المبدأ العام (٣) تعزيز وتيسير التمتع بحقوق الملكية المشروعة .
1 مغطاة جزئيا في ٩، ٣، -LGI

المبدأ العام (٣) اتخاذ تدابير فعالة لتعزيز وتسهيل الاعمال الكاملة لحقوق الحيازة او اجراء المعاملات مع الحقوق ، مثل ضمان اتاحة الخدمات للجميع .
1 مغطاة جزئيا في ٢، ٣، -LGI

المبدأ العام (٤) توفير متطلبات الوصول الى العدالة للتعامل مع انتهاكات حقوق الحيازة المشروعة .
مغطاة في 21، 20، -LGI

المبدأ العام (٤) توفير وسائل فعالة ومتاحة للجميع ، من خلال السلطات القضائية او مناهج اخرى لحل الخلافات حول حقوق الحيازة .
مغطاة في 21، 20، -LGI

المبدأ العام (٤) توفير انفاذ اجراءات الاراضي باسعار معقولة وسريعة النتائج .
المبدأ العام (٤) تقديم التعويضات العادلة الفورية ، خاصة اذا كانت حقوق الحيازة تؤخذ للفعاليات العامة .
مغطاة في 21، 20، -LGI لم يتم تغطيتها

المبدأ العام (٥) منع النزاعات في اجراءات الحيازة والصراعات العنيفة والفساد .
مغطاة جزئيا في LGIs متعددة

المبدأ العام (٥) اتخاذ تدابير فعالة لمنع النزاعات من الحدوث وتساعد الى
مغطاة جزئيا في LGIs متعددة

صراعات عنيفة .

المبدأ العام (٥) السعي الى منع الفساد بجميع
انواعه واشكاله على كافة المستويات وفي
جميع الاطر .

مغطية جزئيا ١٥، ١٩، -LGI 3

المبدأ التنفيذي (١) كرامة الانسان :
الاعتراف بالكرامة المتأصلة والمتساوية
وغير القابلة للتصرف وحقوق الانسان لجميع
الافراد .

مغطية في اماكن متعددة من
قبل LGAF بضمنها
LGI-1،6

المبدأ التنفيذي (٢) عدم التمييز : عدم تعرض
اي احد للتمييز وفقا للقانون والسياسات
وكذلك في الخبرة .

مغطية في اماكن متعددة من
قبل LGAF بضمنها
LGI-1،٢،6

المبدأ التنفيذي (٣) الانصاف والعدالة :
الاعتراف بان المساواة بين الافراد قد تتطلب
الاعتراف بالاختلافات بينهم واتخاذ اجراءات
ايجابية بما في ذلك التمكين ، من اجل تعزيز
الانصاف في حقوق الحيازة والحصول على
الاراضي ومصايد الاسماك والغابات ،
للجميع نساء ورجال وشباب وفئات ضعيفة
ومهمشة في سياق وطني.

مغطية في اماكن متعددة من
قبل LGAF بضمنها
LGI-1،٢،6

المبدأ التنفيذي (٤) المساواة بين الجنسين :
ضمان المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع
بجميع الحقوق الانسانية مع الاعتراف
بالاختلافات بين الرجل والمرأة واتخاذ تدابير
محددة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية عند
الضرورة وينبغي للدول ان تكفل للمرأة
والفتاة حقوق حيازة متساوية والحصول على

مغطية جزئيا في ٢٠، ٢٦، -LGI 1

الاراضي ومصايد الاسماك والغابات وبشكل
مستقل في الاحوال المدنية والاجتماعية
الخاصة بهم .

المبدأ التنفيذي (٥) نهج شامل ومستدام :
لم يتم تغطيتها في LGAF
الاعتراف بان المصادر الطبيعية
واستعمالاتها مترابطة واعتماد نهج متكامل
ومستدام لإدارتها .

المبدأ التنفيذي (٦) التشاور والمشاركة :
مغطة في 7، 6-LGI
العمل مع والسعي وراء دعم أولئك الذين
لديهم حقوق حيابة مشروعة والذين قد
يتأثرون بالقرارات ، قبل اتخاذ القرار ،
والاستجابة لمساهماتهم ، مع الاخذ بعين
الاعتبار اختلال توازن القوى القائم بين
الاطراف المختلفة ، مع ضمان المشاركة
النشطة والحررة والفعالة وذات المغزى
والواعية للأفراد والجماعات في عملية صنع
القرار

المبدأ التنفيذي (٧) سيادة القانون : اعتماد
غير مغطة تحديدا في
LGAF لكن مشار اليها في
العموم
نهج قائم على قواعد من خلال القوانين التي
تم نشرها على نطاق واسع في اللغات
المعمول بها التي تنطبق على كل شئ وتطبق
على الجميع بالتساوي ويفصل فيها بشكل
مستقل والتي تتناسق مع التزاماتهم القانونية
بموجب القانون الوطني والدولي مع اعطاء
الاعتبار الواجب للالتزامات الطوعية ، اداة
اقليمية ودولية قابلة للتطبيق.

المبدأ التنفيذي (٨) الشفافية : التحديد الواضح
مغطة في

LGI-7،10،14،15،19 ونشر السياسات والقوانين والاجراءات في اللغات المعمول بها على نطاق واسع وكذلك نشر القرارات وبأشكال سهلة المنال للجميع.

LGI-١٢ مغطاة في المبدأ التنفيذي (٩) المساواة : مسك الافراد والهيئات العامة والجهات الفاعلة غير الحكومية المسؤولة عن افعالها وقراراتها وفقا لمبادئ سيادة القانون .

مغطاة في امكان متعددة المبدأ التنفيذي (١٠) التحسين المستمر : يجب على الدول ان تحسن اليات لرصد وتحليل اليات رصد وتحليل ادارة الحيازة من اجل تطوير البرامج القائمة على الادلة وتأمين التحسينات الجارية .

LGI-1، 3 مغطاة في ٤) الحقوق والمسؤوليات المتعلقة بالحيازة .

LGI-، 2،3،12 مغطاة في ٥) الاطر السياسية والقانونية والتنظيمية المتعلقة بالحيازة .

مغطاة جزئيا في ٦) تقديم الخدمات.

LGI-1، 2،17،19

LGAف مغطاة جزئيا في ٧) الضمانات .

مغطاة ٨) الاراضي العامة والانهر والاهوار.

مغطاة ٩) الشعوب الاصلية والمجتمعات الاخرى مع نظم الحيازة العرفية.

مغطاة ١٠) الحيازة غير الرسمية .

مغطاة ١١) الاسواق.

- (١٢) الاستثمارات. مغطاة
- (١٣) تجميع الاراضي ومناهج التعديل
الاخرى . مغطاة
- (١٤) التعويض. غير مغطاة
- (١٥) اصلاحات اعادة التوزيع. غير مغطاة
- (١٦) المصادرة والتعويض. مغطاة
- (١٧) مصادرة حقوق الحيازة . مغطاة
- (١٨) التقييم . مغطاة
- (١٩) ادارة الضرائب. مغطاة
- (٢٠) تخطيط التنظيم المكاني. مغطاة
- (٢١) حل النزاعات المتعلقة بحقوق الحيازة . مغطاة
- (٢٢) المسائل عبر الحدود . غير مغطاة
- (٢٣) تغيرات المناخ. مغطى جزئيا في علم
الحراجة
- (٢٤) الكوارث الطبيعية . غير مغطاة
- (٢٥) الصراعات المتعلقة بحيازة الاراضي
:الانهر والاهوار والمستنقعات (wet
lands). مغطى جزئيا في ٢٠
- (٢٦) التعزيز والتنفيذ والمراقبة والتقييم
مغطى جزئيا

خلاصة الفصل السادس

ان الخبرة العالمية وبرامج الاداء الدولي لم تأتِ بشكل مفاجئ او سريع بل كانت نتيجة الاحاطة بظروف البلدان وانظمتها الاجتماعية والاقتصادية ن ويلاحظ ذلك من الاشارة الى اهمية احترام التشريعات العرفية القائمة وحقوق الحيازة الناشئة بموجبها .

ان اجراءات الحوكمة في تنظيم استثمارات الارض للتوسع الحضري سوف تحسن كثيرا من مستوى اعداد الخطط المستقبلية الخاصة بالتوسع من ناحية سهولة الاجراءات وتعدد المعلومات وجهات التقييم لكونها ترتبط وبشكل واضح بمراحل اعداد الخطط .

من خلال تطبيق مفهوم الحوكمة على عملية التوسع الحضري سوف تكون هناك نتائج ايجابية على استثمارات الارض الحالية من خلال السيطرة على التجاوزات ويجب ان يتضمن النظام الاداري الجديد للأرض مبادئ واهدافا مرتبطة بالإدارة المتبعة من قبل المنظمات العالمية التي تبنت هذا المفهوم وتكون مدعومة ومراقبة منه وتعطي نوعا من الدعم لكل نشاط يعمل ضمنها لذا ستشكل حافزا للاستثمارات الاخرى التي تعاني فوضى وتجاوزا لتكون كالنشاطات الاخرى التي تطبق النظام الاداري الجديد لغرض الحصول على الامتيازات والاعتراف العالمي

ان تقليل المشاكل والازمات المتعلقة باستثمارات الارض سوف يقلل من الفساد الاداري ويقوي الاحساس بالمواطنة

ايجاد مجتمع واعى بما يجري حوله من خلال توفر المعلومات وكذلك المشاركة في اتخاذ القرار وبالتالي فان لقاء اللوم في اي تقصير سيحدث سوف تتحمل كل الاطراف نتائجه لكون الجميع مشاركا في التقصير اما بعدم المبالاة لما يحدث بالرغم من توافر المعلومة او ان المشاركة لم تؤت ثمارها

ان اجراءات الحوكمة تحدد نقاط القوة والضعف في الاجراءات الادارية والقانونية وقانون الاستثمار

اجراءات الحوكمة توفر طريقة جديدة للبيانات تساعد الجهات ذات العلاقة بعملية المسوحات من خلال تقليل الجهد المطلوب

يمكن ان ترفع الحوكمة من قابلية وكفاءة استيعاب الارض الحضرية من خلال التخطيط واعداد برنامج متكامل يوفق بين اهداف التشريعات التخطيطية الشاملة والمحددات المكانية للاستعمالات الحضرية المستقبلية .

الفصل السابع

بعض التجارب العالمية لتطبيق إطار تقييم ادارة الأرض (LGAF)

(حالة العراق)

تقييم حاكمية الارض

الاطار المؤسساتي والحكومي :

كانت ولا تزال مشكلة الأراضي في العراق من اعقد المشاكل التي تواجه المجتمع العراقي ، كما ان مظاهرها السياسية والاجتماعية والاقتصادية كانت على درجة كبيرة من الخطورة في اثارها المختلفة على الواقع الاجتماعي لنسبة كبيرة من السكان (ولأكثر من ٥٠%) في العهد الملكي ، تناقصت تدريجياً في العهود الجمهورية ، وتتمثل صعوبة الموضوع وخطورته ايضاً في حساسية الكثير من المسائل التي كان لابد من معالجتها ، واهمها (حيازة الارض) وطريقة استثمارها .

حقوق الاراضي الريفية :

ان الوضع المتخلف الذي شهده الريف العراقي طيلة العهود الماضية نتيجة إهمال الحكومات المتعاقبة لموضوع (التنمية الريفية) وحل مشاكل الريف وتوفير الخدمات المختلفة للسكان ،كلها ادت الى هجرة اعداد كبيرة من سكان الريف الى المدن ، مما ادى الى تناقص اعدادهم ونسبهم من سنة لأخرى فقد كان سكان الريف في المنطقة الوسطى يمثل ٧٨% من مجموع السكان في عام ١٩٠٥ بينما الى ٥٦% في عام ١٩٣٠ بينما اصبح سكان

المدن ٣٦% وسكان البدو ٤% في نفس العام .ينظر جدول(١٥)سكان المدن

١٨% وسكان البدو ٧% ، تناقصت نسبة سكان الريف.

جدول (١٥) اعداد السكان الحضر والريف في التعدادات السكانية

(١٩٩٧-١٩٨٧-١٩٧٧)

السنوات	الحضر	النسبة %	الريف	النسبة %	المجموع
١٩٧٧	٧٦٤٦٠٥٤	٦٣,٧	٤٣٥٤٤٤٣	٣٦,٣	١٢٠٠٠٤٩٧
١٩٨٧	١١٤٦٨٩٦٩	٧٠,٢	٤٨٦٦٢٣٠	٢٩,٨	١٦٣٣٥١٩٩
١٩٩٧	١٥٠٦٩٠٤٨	٦٨	٦٩٧٧١٩٦	٣٢	٢٣٠٤٦٢٤٤

وعلى الرغم من ان الدين الاسلامي اباح حق ملكية الارض ، الا ان المسلمين ابقوا اكثر الاراضي لبيت مال المسلمين (الدولة) وللأفراد حق الانتفاع والتصرف بالأرض ومن المعروف ان الدولة الاسلامية في زمن الرسول (ص) والخلفاء من بعده قد ميزوا بين نوعين من الاراضي :

- اراضي العشر : وهي التي تفرض عليها الزكاة ونسبته عشر الحاصل او الانتاج الزراعي على الاراضي الديمية و ٢٠/١ على الاراضي السيحية .
- اراضي الخراج : وهي التي تبقى بيد اصحابها وتفرض عليهم ضريبة على اساس وحدة الارض ومساحتها او على اساس حصة من الانتاج .

وبعد ذلك ظهرت اختلافات في طريقة التنفيذ خلال العهود المختلفة التي مرت على العراق وعموماً فقد شهدت مسألة الاراضي ثلاث تطورات رئيسية خلال الفترة التي سبقت السيطرة العثمانية على العراق هي :

(الجواهري ، ١٩٧٨ ، ١٥) :-

١. ظهور الضمان والالتزام .
٢. ظهور الاقطاع الذي يعني المنحة Concession .
٣. ظهور الاقطاعيات العسكرية .

وعندما دخلت ولايات العراق تحت الحكم العثماني منذ عام ١٥٣٤م سار العثمانيون على نهج المسلمين - فاعتبروا جميع الاراضي (اراضي اميرية) اي ملك للدولة ، الا انهم استحدثوا اسلوباً جديداً للتصرف بالأراضي اتخذ شكل منح اقطاع الدولة الى بعض الشخصيات العشائرية مقابل الخدمات الحربية، بأن يتم تجهيز مقاتلين مسلحين عند الحاجة للقتال مع الجيوش العثمانية ، وقد استفاد زعماء العشائر من هذا النظام حيث حصلوا على اموال كبيرة من الاقطاعات الزراعية ، لذلك عمدت الدولة العثمانية الى استحصال ضريبة خاصة (بدل التيمار) من اصحاب الاقطاعات الزراعية واصحاب التيمارات .

ولغرض اصلاح الاسلوب الاقطاعي اعتمد نظام (الالتزام) وبلغ اوج تطوره في نهاية القرن السابع عشر ، عندما منح الملتزمون حق الالتزام مدى الحياة .

نظام الالتزام يعني "ان الملتزم يقوم بجابية الضرائب من الفلاحين في منطقة معينة ويسلمها الى الدولة (بعد ان يأخذ الارباح الخاصة به)" وقد ظل هذا النظام متبعاً في العراق حتى زمن الانتداب البريطاني وفي عام ١٨٣٩م اصدرت السلطات العثمانية (خط شريف كولخانة) الذي الغى النظم السابقة للتصرف بالأرض .

وفي عام ١٨٥٦م اعلنت السلطات (خط همايون) والذي وضع حداً للأقطاعات القديمة الباقية من عهد التيمارات والزعامات العشائرية ، والغرض من هذه القوانين هو تحقيق الاصلاح في الريف وتنشيط سلطة العثمانيين ونفوذهم ، ومن اجل تعزيز السلطة المركزية وتقويض الامارات الاقطاعية .

وقد اصدرت الدولة العثمانية (قانون الاراضي) في عام ١٨٥٨م للفصل ما بين ملكيات اصحاب الاراضي والملكيات التابعة للحكومة . ثم اصدرت السلطات في عام ١٨٥٩م (قانون الطابو) من ٣٢ مادة ليضع امر تسوية الحقوق المتعلقة بالأراضي الاميرية وتحديدتها على اسس صحيحة ، كما انشأ نظاماً قانونياً لتسجيل الحجج والعقود المختصة بالأراضي

(الجواهري ، ١٩٧٨ ، ٣٠) ونتيجة هذا القانون سجلت اراضي واسعة باسم شيوخ العشائر والمتنفذين ، وتحول افراد العشائر الى فلاحين عند الشيوخ (الشرقي ، ١٩٢٩ ، ٤٦) ونتيجة لاعتراض الكثير من العشائر على قوانين الطابو تم ايقاف استمرار تنفيذها في عام ١٨٨١ .

كما منح الوالي (مدحت باشا) (١٨٦٩-١٨٧٢) تفويض اراضي واسعة الى كبار الموظفين وضباط الجيش . وبعد اعلان الدستور ١٩٠٨ في الدولة العثمانية اعيدت اكثر هذه الاراضي الى الخزانة العامة وصارت تعرف (بالأراضي المدورة) .

وبعد خضوع العراق للانتداب البريطاني صدر قانون تسوية حقوق الاراضي (رقم ٥٠) في عام ١٩٣٢ وقانون (رقم ٥١) في ١٩٣٢ وقد افرز القانونيين ثلاثة اصناف رئيسية للأراضي الاميرية هي:

(الملك الصرف ، المفوضة بالطابو ، الممنوحة باللزمة) ويضاف اليها الاراضي الموقوفة وفقاً غير صحيح باعتبارها اراضي اميرية ، وقد اعطت هذه القوانين صلاحيات واسعة للحاكم العسكري البريطاني في كل لواء بالتصرف بالأراضي الزراعية ومحنها لمن يريد .

كما صدر قانون بيع وتصحيح صنف الاراضي الاميرية المرقم ٦١ لسنة ١٩٥٦ ، الا انه تميز بوجود بعض النواقص والصعوبات في كيفية التطبيق الفعلي للقانون ، والتي ادت الى تأخير اكمال معاملات تصحيح صنف الاراضي ، مما ادى الى صدور قانون جديد برقم ٥١ لسنة ١٩٥٧ لتلافي تلك النواقص . (عبد ، ٢٠١١ ، ٦١)

وبعد ثورة ١٩٥٨ وعلان النظام الجمهوري صدر قانون الاصلاح الزراعي رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨ والذي اعطى للإقطاعي الف دونم من ارضه واستولى على الباقي ، حيث وزعت على الفلاحين . ومن سلبياته انه خير الاقطاعي في اختيار الارض الجيدة .

وفي عام ١٩٧٠ صدر قانون جديد للإصلاح الزراعي (برقم ١١٧ لسنة ١٩٧٠) الغى حق الاختيار والتعويض للإقطاعيين ، واعطى اراضي

للفلاحين تصل الى ٤٠ دونم للعقد الواحد، وكانت بعض العقود بأسماء النساء ، والذي استمر في تنفيذه ولحد الان . الا ان الكثير من الفلاحين تركوا اراضيهم المتعاقدين عليها بسبب ملوحتها او عدم صلاحيتها للزراعة وهاجروا الى المدن المختلفة .

ولابد من الاشارة الى ان انشاء الدور السكنية في الاراضي الزراعية لا تخضع لأية ضوابط من الناحية العملية ، وان مشاريع التطوير الريفي بإمكانياتها المتواضعة لم تفلح في انشاء قرى نموذجية في اراضي غير صالحة للزراعة تتوافر فيها الخدمات وتستقطب سكان القرى المجاورة .

وعموماً يسمح للمتعاقد على قطع زراعية مع الاصلاح الزراعي بتشييد دار سكنية على الارض المتعاقد عليها لأغراض السكن هو وافراد عائلته المكلف بإعالتهم ، على ان لا تزيد مساحة البناء على ٣٠٠م^٢ في الارض المتعاقد عليها والتي لا تتجاوز ١٥ دونم . ولا تزيد مساحة البناء على ٤٠٠م^٢ في الارض المتعاقد عليها والتي تتجاوز مساحتها ١٥ دونم (الفقرة ١- من القرار رقم ٥٣ لسنة ١٩٨٤) .

كما اصدر قرار رقم ١٤٨٨ في عام ١٩٨٥ يسمح ببناء دار للمزارع الذي يملك ارضاً مستصلحة وله حق التصرف بها، شريطة عدم تعارضها مع شبكات الري والبزل .

وفي عام ١٩٨٧ صدر قرار ٢٩٧ الذي يسمح لمالكي الاراضي الزراعية واصحاب البساتين حق التصرف في تشييد ابنية سكنية لهم ولأولادهم من دون تحديد المساحات المنصوص عليها في القرارات السابقة .

ان هذه القوانين التي تخص السكن والاراضي الزراعية اوجدت انماطاً سكنية متنوعة في المناطق الزراعية وادت الى تجاوزات عديدة على اخصب الاراضي الزراعية ، مما ولد مشاكل عديدة اثرت على الانتاج الزراعي وعلى عائدة الأرض وملكيته .

حقوق الارض الحضرية :

ان القوانين والتشريعات في مجال تخطيط وادارة الارض الحضرية مشتركة ومتداخلة فيما بينها واهم هذه التشريعات هي :

اولاً- نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ :

وهو اول تشريع شامل يتعلق بالتخطيط والادارة الحضرية في العراق ، ولا زال هذا القانون معمول ببعض بنوده لحد الان ، والذي اعطى المجالس البلدية صفتها القانونية في مجال تخطيط وادارة المدينة وذلك من خلال المصادقة على المخططات الحضرية الصادرة من الجهات الفنية المختصة .

وتم بموجب النظام تم تحويل المجالس البلدية صلاحية وضع حدود بلدية وتقسيم المدينة الى مناطق عمرانية تتناسب طردياً مع توسعها العمراني وعكسياً مع صنف بلديتها .

وبموجبه يمكن تقسيم الارض العائدة للقطاع الخاص واعداد مخططات لها والمصادقة عليها وفق الاصول بناءً على طلب المالك . وفي حالة كون المساحة تزيد عن ١٠٠٠٠م^٢ يجب ترك ما لا يزيد عن ربعها مجاناً كطرق ومبانٍ خدمية .

وقد حدد القانون مواصفات المناطق العمرانية ومساحة الوحدة السكنية وعرض الطريق ومقدار الارتداد عن الشارع ونسبة البناء المسموح به في كل منطقة . كما في الجدول (١٦)

جدول (١٦)

مواصفات المناطق العمرانية بنظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥

الخاصة	المتأخرة	الرابعة	الثالثة	الثانية	الاولى	المنطقة العمرانية المواصفات
٢٠٠٠	٨٠٠	٦٠٠	٣٠٠	٢٠٠	١٠٠	مساحة العرصة لا تقل عن (م) ^٢
٢٥	٢٥	٢٠	١٥	—	—	عرض واجهة العرصة لا تقل عن (م)
٥	٥	٤	٢,٥	—	—	الارتداد عن حدود الشارع (م)
١٥	١٥	١٢	١٠	٨	٤	عرض الطريق العام لا يقل عن (م)
٦	٦	٦	٦	٣	٣	عرض الطريق الخاص لا يقل عن (م)
%٣٥	%٣٠	%٥٥	%٦٥	—	—	نسبة مساحة البناء الى مساحة العرصة

المصدر: مديرية البلديات العامة ، التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات ، ج ٢ ، ٢٠٠٢ ، ص ١٥ .

ثانياً- قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ :

وهو مكمل للقانون السابق ، اذ يعد تشريعاً شاملاً ومفصلاً لعملية التخطيط والادارة الحضرية وبموجبه تم الغاء قانون ادارة البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وتعديلاته مع بقاء الانظمة والتعليمات الصادرة بموجبه نافذة المفعول ما لم تتعارض واحكام القانون الجديد . وقد اعطى القانون للبلديات الشخصية المعنوية وحققها في تملك الاراضي والتصرف بها مثل البيع والتخصيص والتأجير والتشييد وكل ما يتعلق بإدارة الارض ضمن حدود البلدية ، ان استحداث البلدية يكون في مركز الوحدة الادارية (المحافظة ، القضاء ، الناحية) مهما كان عدد نفوسها ، ويمكن ان تستحدث بلدية في القرى التي لا يقل عدد نفوسها عن ٣٠٠٠ نسمة بناءً على طلب الوزير .

حدد القانون كيفية تكوين المجالس البلدية وعدد اعضائها تبعاً لصنف البلدية وشروط الترشيح لعضوية المجلس وتنحية عضو المجلس ، وكيفية تعيين مدير البلدية ووظائف المجلس والصلاحيات التي يمارسها .

وقد بين القانون حق البلدية في اقتطاع جزء من الارض الخاصة مجاناً في حالة العقارات التي يروم اصحابها تقسيمها (٢٥% من مساحة العقار التي تتراوح من ٥-١٠ الاف متر مربع)

ثالثاً- لقد صدرت تشريعات لاحقاً بتحديد الحد الاعلى لمساحة الارض المسموح بإفرازها والتي نصت بأنه لا يجوز بناء او اعادة بناء دار سكن منفرد ضمن مناطق السكن المحددة بموجب المخطط الاساس للمدينة على قطعة ارض تزيد مساحتها على ٨٠٠ متر مربع (قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٨٥٠ في ١٩٧٩) وهذا يعني انتهاء العمل بالمنطقة العمرانية الخاصة من الناحية العملية .

وقد حدد نفس القرار الحدود الدنيا لمساحة الارض السكنية لكي تقرر داخل المدينة عن ١٢٠ متر مربع لكل منطقة في مركز المحافظات، ولا تقل عن ١٠٠ متر مربع في الاقضية والنواحي .

كما صدر قرار اخر برقم ٩٤٠ في ١٩٧٩ الذي حدد الحد الادنى للإفراز بحسب درجة الوحدة الادارية . اذ قرر الافراز للقطعة السكنية بمساحة ٢٠٠متر مربع في مركز المحافظة ومساحة لا تقل عن ٢٥٠م^٢ في مركز القضاء ولا تقل عن ٣٠٠م^٢ في مركز الناحية . مع الابقاء على الحد الاعلى المنصوص عليه في القرار السابق .

كما صدر قرار لمجلس شورى الدولة برقم ١٤٤ في ٢٠١٠ اكد على امكانية بناء مجمعات سكنية على ان تكون مساحة الوحدة السكنية اقل من الحد الادنى المنصوص عليها في القرار ٩٤٠ لسنة ١٩٧٩ .

ولم يكن للإفراز التجاري نصيب في التشريعات القانونية العراقية المذكورة ولم تكلف المؤسسات التخطيطية نفسها بعد استحداثها في نهاية السبعينات من القرن الماضي (المديرية العامة للتخطيط العمراني) في

وضع تشريعات تخدم الاغراض التجارية وانما تركت الموضوع خاضعاً لاجتهاد العاملين في مجال التخطيط العمراني ومؤسساتها في وزارة البلديات والاشغال العامة .

وقد انيطت الكثير من الاعمال بالمديرية العامة للتخطيط العمراني بدلاً من مديريات البلديات ، حيث اصبحت المسؤولة عن اعداد المخططات الاساسية للمدن في العراق . ونتيجة لضخامة اعمالها وكثرتها فقد انيطت بعض المسؤوليات الى فروعها في مراكز المحافظات من اجل انجازها، وخاصة اعداد المخططات الاساسية للمدن وعمليات الفرز ومنح الاجازات المختلفة.

وفي عام ٢٠٠٤ تم منح المحافظين صلاحية تصديق مخططات المدن بعد ان كانت من صلاحية وزير البلديات .

كما تم منح دوائر التخطيط العمراني في المحافظات صلاحية اعداد وتعديل التصاميم التفصيلية على وفق الاستعمالات المصدقة بالتصاميم الاساسية للمدن ومنح المحافظون التصديق عليها، حسب كتاب وزارة البلديات المرقم ٢٣٨ في ٢٠٠٦ .

ان مجموع القوانين الصادرة لتنظيم تخطيط وادارة الارض الحضرية في المدن العراقية تتحمل مسؤولية في عملية الادارة الحضرية من خلال البلديات او التخطيط العمراني ، وذلك من خلال القوة التشريعية الذاتية والقوة التنفيذية لهذه القوانين في ادارة عمل البلديات وتنظيمه . الا ان ذلك لم يخلو من ظهور بعض المشاكل نتيجة القصور في بعض التشريعات وتطبيقها .

البناء العشوائي (غير القانوني Informal) :

ان بناء نظامي في المدينة او حول محيطها هو بناء غير قانوني ، كونه اقيم على اراضي لا تعود لصاحب البناء ومخالف للضوابط القانونية والعمرانية و لقد انتشر السكن العشوائي في مدن العراق منذ فترات تمتد الى العهد الملكي ، وهي ناتجة عن التقلبات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي مرت بالعراق ، وبسبب ضعف الادارات الحضرية في المدن وعدم

معالجتها الموضوع في وقته، وبعد اعداد التصاميم الاساسية للمدن في العراق في القرن العشرين ، ولاحقاً هذه المخططات على مناطق عشوائية اصبح لزاماً على المخطط العمراني معالجة التجاوزات من الناحية القانونية . ومن اهم المعالجات :

-قرار رقم ٤٩٧ في سنة ١٩٦٩ والذي اكد على تملك اراضي اميرية صرفة وتسجيلها بأسماء الاشخاص الذين اقاموا عليها دور سكنية دون الحاجة لأجراء اية مراسيم اخرى على ان تقوم وزارة المالية بالتعويض عن تثبيت عائديه الارض .

- قرار رقم ١٣٩٧ في سنة ١٩٧٠ اعطى صلاحيات للمحافظين بتمليك الارض لمن شيّدوا دوراً سكنية بطرق التجاوز فوق الاراضي الاميرية في المحافظات وضمن حدود التصاميم الاساسية للمدن ، وببديل يتم تقديره من لجان فرعية برئاسة رئيس الوحدة الادارية ، وتصادق عليه لجنة عليا برئاسة المحافظ ، ويكون قرارها قطعياً . اعقبها صدور بعض القرارات لنفس الغرض تخص تملك الارض بالسعر المنخفض ، وقد حددت مدة العمل بالقرارات المذكورة لسنوات محدودة من اجل سرعة الانجاز والانتهاء من موضوع التجاوزات على اراضي المدن في العراق . وقد نفذت القرارات المذكورة وحقت نسب نجاح عالية ، واصبحت الكثير من المدن خالية من التجاوزات السكنية .

-قرار ٢٧٣ في سنة ١٩٧٤ والذي اعطى صلاحيات لوزير المالية ووزير البلديات لمعالجة البناء المتجاوز لأغراض تجارية او خدمية . وقد اشترط القرار ان لا يجوز التملك اذا كان البناء المتجاوز من الطين او الصرائف او غير موافق للتصميم الاساس للمدينة .

بعد مرور فترة على القرارات السابقة ظهرت حالات جديدة من البناء العشوائي على اطراف المدن ، وبمرور الزمن اصبحت جزء من ارض المدينة لتوسع المخططات الاساسية عليها ، واصبحت واقع حال جديد من التجاوز ،

-ولكثره هذه المخالفات صدر قرار ٥٤٨ في عام ١٩٧٩ سمح بتمليك هذه الاراضي لأصحاب البناء المقام عليها على ان يكون التملك بالقيمة الحقيقية للأرض وبنفس طريقة القرارات السابقة .

-قرار ١٠٧٣ في ١٩٨٥ الذي خول وزير الحكم المحلي بتمليك المتجاوزين في القرى الكائنة خارج حدود المخطط الاساس للمدن ، وهذه تخص القرى القريبة من المدن او القرى المتوقع ان تدخل ضمن المخططات الاساسية للمدن القريبة منها ، ولا تشمل القرى البعيدة والتي اغلبها قرى غير نظامية واقامت على اراضي تعود للإقطاعيين او مالكي الارض . اما البيوت الزراعية المنفردة فأقيمت على اراضي العقود الزراعية المسجلة بأسماء اصحابها . وعموماً فإن البيوت الزراعية كانت لا تملك اوراق ثبوتية ، ولم تسجل في دوائر التسجيل العقاري .

-قرار ٤٥ وقرار ٤٦ في سنة ١٩٨٨ وقد اجاز تسجيل الاراضي المتجاوز عليها داخل المدن باسم اصحاب البناء المشيد عليها اذا كانت عائدتها للوزارات الاخرى غير وزارة البلديات ووزارة المالية ، على ان تسجل باسم بلدية المدينة أولاً وبدون أي بدل او تعويض للوزارات الاخرى .

-قرار رقم ١٥٦ في سنة ٢٠٠١ والذي نص على تملك الارض المشيد عليها بناءً تجاوزاً قبل ٢٠٠١/١/١ على اراضي مملوكة للدولة او البلديات بقيمتها الحقيقية وفق تقديم الطلب وضعف اجر المثل عن مدة التجاوز ، على شرط ان يكون البناء المشيد من الطابوق او الحجر او الاسمنت .

كما صدرت قرارات اخرى بعد عام ٢٠٠٣ لإيجاد حلول لمشكلة البناء غير القانوني في المدن والارياف ، الا ان ذلك لم ينهي المشكلة بل شجع الكثير من المتجاوزين على البناء في داخل المدن او خارج المخططات الاساسية للمدن ، وقد اصبحت ظاهرة التجاوز غير القانوني حالة فعلية في كافة المدن العراقية وقد ازدادت بعد احداث عام ٢٠٠٣ بسبب ضعف اجراءات المتابعة وضعف الادارة البلدية . ولا توجد اية حلول لمشكلة التجاوز على اراضي المدن في الوقت الحاضر بسبب توسع المشكلة وتزايد اعداد المتجاوزين .

تخطيط استعمال الارض :

ان الارض الحضرية تمتاز بتعدد استعمالات الارض فيها ، ويشغل الاستعمال السكني في المدن العراقية اكبر مساحة من ارض المدينة حيث يتراوح من ٥٠-٦٠ % ، وذلك لأهميته ولتزايد الحاجة اليه ، بينما يلاحظ ان الاستعمال التجاري لا يحتل الا مساحة صغيرة من المدينة على الرغم من دوره الكبير في حياة المدن وكثرة العاملين فيه .

اما بقية الاستعمالات كالاستعمال الصناعي والترفيهي والديني فتختلف في مساحتها وفي أهميتها من مدينة لأخرى في العراق .

ويحتل استعمال الارض لغرض النقل الحضري مساحة متوسطة تصل الى ٢٠ % وتقل مساحة بقية الاستعمالات كالإدارية والتعليمية والمالية ، وعموماً فإن خصوصية المدينة قد تفرض توسع ما .

فالمدن الدينية في العراق كالنجف الاشرف و كربلاء تتزايد فيها مساحة الاستعمال الديني ، وهكذا بالنسبة للمدن التجارية او الصناعية او السياحية في العراق .

ادارة تخطيط استعمالات الارض والضرائب المفروضة:

لقد اتسمت المدن العراقية بالاهتمام بتخطيط المدينة واستعمالات الارض فيها ، وتميزت تلك المدن بأنظمة اجتماعية واقتصادية وادارية وعسكرية معينة لتلبية حاجات الانسان السكنية والاقتصادية والدفاعية ، كما اهتمت بمعالجتها للكثير من النواحي البيئية والمناخية .

من الجدير بالذكر ان المدن العراقية اتصفت باعتمادها لنفس المبادئ التي اعتمدتها المدن الكبرى الاسلامية (في بداية نشوئها مثل بغداد والبصرة والكوفة والموصل) وكان تخطيط المدن فيها على الغالب يتبع التخطيط المستدير وذلك لما لهذا النوع من التخطيط من فوائد اقتصادية تتمثل في تقليل كلف بناء المدينة ، كما يسهل عملية المراقبة والحماية ويقتصد بالوقت والتكاليف اللازمة لها .

يتميز مخطط المدينة العربية بالبساطة والنسيج العضوي التقليدي والبعد عن الاشكال الهندسية الجامدة المتناظرة ، وهي تشبه بشكل كبير التدرج المتسلسل لأغصان الشجر التي تنمو وتتفرع من الجذع الضخم الى الاغصان الرقيقة والهشة التي تحمل نهايتها الاوراق ، والتي تعادل البيوت العائلية (العشائر والافخاذ) في مخطط المدينة .

اما المناطق الريفية فكانت تتميز بالعشوائية في البناء والمساحات والنمو ، كما انها تتميز بسعة الاستعمال الزراعي ، بينما لا يحتل الاستعمال السكني الا القليل من المساحة ، وقد تختفي الكثير من استعمالات الارض الحضرية في الريف العراقي ، وفي فترة السيطرة الاجنبية اهملت المدن العراقية وابتعدت عن التخطيط وانخفض مستوى الخدمات فيها ، مما جعلها مدن عضوية في تخطيطها او استعمالات الارض فيها او توسعها الحضري وخاصة فترة السيطرة العثمانية .

وبعد الانتداب البريطاني والانتقال الى الحكم الوطني تحسنت الابنية وتعددت الخدمات (الماء - الكهرباء - الشوارع) في المدينة ظهرت المدارس والمؤسسات الصحية . وكذلك تكونت البلديات في المدن الكبيرة في الثلاثينات من القرن الماضي من خلال قانون ٨٤ لسنة ١٩٣١ .

ان نظام الطرق والابنية رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٥ قد ارسى الكثير من القواعد والاسس في عمل البلدية وموظفيها الفنيين وفي عمل المجالس البلدية، ودورهم في تنظيم الخرائط الخاصة بالمدينة واحياءها وطرقها حسب الاصول المنصوص عليها في هذا النظام . وكان من الواضح والدقة بحيث اصبحت وسيلة فعالة بيد الادارة الحضرية للسيطرة على كافة النشاطات العمرانية في المدينة وتوسعها الحضري .

ومع انشاء مجلس الاعمار في العراق (خمسينات القرن الماضي) وتوافر القدرات المالية اللازمة لتطوير المدن العراقية ، وكنتيجة للتوسع الافقي الحاصل في المدينة العراقية وخاصة الكبرى منها ، ولكثرة مشاكل المدينة بدأ التفكير بإعداد مخططات اساسية للمدن العراقية (بغداد - الموصل - البصرة - كركوك) .

وعليه فقد اظهرت جهود للاستشاري الحضري المحلي او الاجنبي في اعداد المخططات الاساسية للمدن . وقد عمل دوكسيادس المهندس اليوناني في بعض المدن العراقية وخاصة بغداد و الكويت ، كما عملت شركة بولونية في بغداد وبعض المدن (بول سيرفس) وذلك بأجراء بعض الدراسات في مجال النقل الحضري او في اعداد بعض المخططات الاساسية او المخططات التفصيلية الخاصة بالمناطق السكنية وخاصة لذوي الدخل المحدود (حي الاسكان في بغداد) و (حي السلام في مدينة الكويت) .

وبعد صدور قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ الذي الغى قانون البلديات رقم ٨٤ لسنة ١٩٣١ وتعديلاته والذي وضع مهام البلديات وصلاحياتها وقد بين ان البلدية تمارس اعمالها من خلال صلاحيتين هما (صلاحية تقرير ومراقبة) ويتولاها المجلس البلدي ، و (صلاحية تنفيذ) يمارسها رئيس البلدية واللجنة التنفيذية يعاونهما عدد من الموظفين والمستخدمين.

ثم ظهرت في بداية سبعينيات القرن الماضي دور للمديرية العامة للتخطيط العمراني في اعداد مخططات اساسية بعيدة المدى (٢٠-٢٥ سنة) لبعض المدن . وهي سدت بعض الفراغ الموجود في مجال تخطيط استعمال الارض للمدينة العراقية ، ووضعت بعض الاسس والبداهات السليمة في هذا المجال ، ومنع التوسع العشوائي للمدينة العراقية .

ولقد اوجدت البلدية مصادر دخل عديدة لها ، بعضها يأتي من الخزينة المركزية والبعض الاخر يأتي من الايرادات المحلية ومن خلال املاك البلدية ومنشأتها ، حيث تقوم البلدية ببيع قطع ارض سكنية الى الموظفين والمواطنين كذلك تقوم بتأجير الاراضي الزراعية والبساتين داخل المدينة او شاطئ النهر للمزارعين مقابل ايجار سنوي ، كما تفرض رسوم عديدة مثل رسوم الاعلان والعلامات التجارية ، ومن الغرامات و ايجار العقارات حسب قانون ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ . كما توجد ضريبة النفائات التي تفرض على جميع الدور السكنية ورسوم الماء والتبليط وغيرها، كما نصت المادة الثالثة من قانون ٦٧ لسنة ١٩٨٦ على حق البلدية في ايجار جزء من الرصيف لأشغاله

من قبل بعض المقاولين او التجار ، بل ويمكن بيعه اذا كان لا يتعارض مع حق الناس في المشي او التبضع .

كما ان قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨ الخاص بالاستثمار الصناعي سهل لدوائر البلدية بتغيير استعمال الارض وذلك بتحويلها الى مناطق للاستثمار الصناعي . وهذا يتطلب فرز قطع ارض صناعية من ارض البلدية وبيعها لأصحاب المعامل والمؤسسات الصناعية في اطراف المدينة او داخلها مقابل اجور مناسبة او ايجارات سنوية، كما ان تغيير استعمالات الارض الحضرية اصبح من صلاحية مديريات التخطيط العمراني في المراحل اللاحقة ، حيث غيرت كثير من الشوارع السكنية الى شوارع تجارية والذي افاد البلدية ومنحها موارد مالية اضافية ، والذي ادى الى ارتفاع قيمة الارض واسعارها ويتمثل في (المؤشر ٧) وابعاده .

كذلك فإن اجازات البناء هي من احد اهم مصادر البلديات المالية، والتي تطبق على كافة حالات البدء بالبناء او هدمه او تغيير تصميمه ، وذلك بعد اجراء معاملة الحصول على اجازة البناء والتي تستوجب دفع رسوم وضرائب الى البلدية تتناسب مع مساحة البناء ونوعيته ، فضلاً عن ضرورة الحصول على موافقات نظامية من دوائر عديدة منها (التخطيط العمراني – الكهرباء – الماء – المجاري – البيئة) وذلك على ضوء خرائط هندسية تمثل تصميم البناء وارتفاعه وابعاده . وقد يلاحظ طول فترة انجاز رخصة البناء احياناً بسبب تعقيدات بعض الدوائر الحكومية او اعتراضها على الخارطة او التصميم او لأسباب اخرى ، وقد يبني البعض او يحور بناءه من دون اجازة بناء . ويبينها (المؤشر رقم ٩) وابعاده.

ان الموارد المالية التي تحصل عليها بلديات المدن ساهمت في تطوير الخدمات المقدمة للسكان الحضر ، كما تقدم بعض الخدمات الى مناطق الريف وخاصة المياه الصالحة للشرب، الا ان تزايد سكان المدن السريع ادى الى حصول نقص في بعض المدن في كميات المياه المجهزة الى الدور السكنية او صعوبة تبليط الشوارع او فتح شبكات المجاري ، وخاصة في العاصمة بغداد والتي زادت اعداد سكانها عن ستة ملايين نسمة .

كما ان ظهور السكن العشوائي ادى الى مشاكل عديدة في المدينة العراقية منها التجاوز على خطوط الكهرباء وعلى شبكات مياه الشرب . وهذه المناطق العشوائية هي نوع من تغيير استعمالات الارض الحضرية غير المخطط لها وغير المرغوب فيها، وبعضها يعود الى ثمانينات القرن العشرين ، ولكن زادت في التسعينات نتيجة فرض العقوبات على العراق بعد دخوله الى الكويت ، ثم ازدادت العشوائيات بعد ذلك . وفي عام ٢٠٠١ صدر مرسوم تشريعي نظم معظم هذه المستوطنات، واكثرها على شكل دور متلاصقة والعديد منها غير مخدمة على الاطلاق . ان هذا النوع من المساكن منتشر في كافة المدن وخاصة حول المدن الكبرى والذي يعبر عن ضعف كفاءة عملية تخطيط استعمالات الارض الحضرية ، والتي يبينها (المؤشر ١٠) وابعاده ، مثل مثل منطقة الحسينية (٢٠٠٠٠٠ نسمة) ومنطقة الحميدية (٤٥٠٠٠ نسمة) في مدينة بغداد . وتصنف الاحياء المتهرئة حسب الخصائص المادية والخلفية التاريخية الى انواع هي :

١. المناطق والجيوب التاريخية المتهرئة داخل المدينة .
٢. المساكن الشعبية المتهرئة .
٣. المناطق السكنية القديمة داخل المدن والتي اخذت بالتآكل والانحيار .
٤. المناطق السكنية الحديثة التجاوز والغير مخدمة .
٥. المستوطنات العشوائية على اطراف المدن ، و الفقيرة غير الشرعية .
٦. القرى التي دخلت ضمن مناطق التوسع الحضري .
٧. الابنية العامة والمساحات التي يشغلها المتعدون على الاملاك .

ويمكن اضافة المزيد من الفئات كالتعدي على المساكن الخاصة من قبل الاشخاص المرحلين داخلياً (بعد عام ٢٠٠٣) ومخيمات النازحين من المهجرين بعد احداث ٢٠٠٦ والتي ظهرت في اكثر المدن الكبرى ، الا انها تناقصت تدريجياً ، حيث عاد بعض المهجرين الى مساكنهم الاصلية ، واستقر القسم الاخر في المناطق العشوائية للمدن التي هاجر اليها بشكل نهائي .

لقد اثرت اسعار النفط المرتفعة بعد ٢٠٠٣ على تزايد المبالغ المخصصة لدعم البلديات والخدمات المقدمة للسكان في المدن العراقية ،

حيث ارتفعت ميزانية المحافظات العراقية والتي تتوزع على دوائر البلديات ومديريات الماء والمجاري والتخطيط العمراني وفروع البيئة . وقد ظهرت موارد مالية جديدة المحافظات العراقية ضمن برنامج (تنمية الاقاليم) حيث حصلت المدن العراقية على مبالغ مالية كبيرة للفترة من ٢٠٠٦ لغاية ٢٠١١ ساهمت الى حد كبير في تحسين حالة المدن العراقية وتحسنت الخدمات المختلفة فيها .

وتقدر الحكومة المركزية عادةً موازنات البلديات حسب عدد السكان وهي في الحقيقة لا تكفي في معظم الاحيان لتطوير خدماتها والمحافظة عليها او استبدالها و لقد اعدت موازنات البلديات لعام ٢٠٠٥ بمعدل ٢,٣ دولار / فرد، بينما ارتفع المعدل في محافظة بغداد الى ٥,٦ دولار / فرد وتخصص من هذه الموازنة السنوية ١٧% للميزانية التشغيلية و ٨٣% للأنفاق الرأسمالي ،وهي غير كافية لإيصال الخدمات والانفاق عليها والاستثمار في تنمية المدن بشكل ملائم ، وحتى قانون الاستثمار رقم ١١٣ لسنة ٢٠٠٨ لم يحقق الاهداف الموضوعة له في جذب الاستثمارات العربية والاجنبية للعمل في المدن العراقية

وتظهر دراسة الانفاق الرأسمالي ان معظم الموازنات المحلية صرفت على تنفيذ مشروعات البنية التحتية الاساسية ، ففي بغداد تم تخصيص ١٠% لغرض الادارة والتخطيط على المياه ٢٥% على الصرف الصحي والبقية على بناء الطرق والجسور وغيرها .

استمرار التوسع الحضري في كافة المدن العراقية نتيجة النمو السكاني المرتفع ٣% وبسبب الهجرة من الريف الى المدينة ، والتي ارتفعت معدلاتها بعد عام ٢٠٠٣ ، ادى ذلك الى ظهور احياء نظامية جديدة و احياء عشوائية على اطراف المدن العراقية ، مما ادى بالمديرية العامة للتخطيط العمراني الى وضع تصاميم ومخططات اساسية جديدة للمدن ، من خلال مشاريع تنمية وتطوير المدن العراقية ، هذه المخططات تهدف الى توسيع المدن وضم اراضي جديدة لها اغلبها ذات استعمال سكني .

وقد انجزت بعض مخططات المدن بعد عام ٢٠١٠ ولا زال قسم منها في مرحلة العمل والدراسة ، واكثر هذه المخططات الجديدة هي من عمل شركات تخطيط هندسية عراقية تعتمد على مخططين مهندسين عراقيين وبالتعاون مع شركات تخطيط ومكاتب هندسية اجنبية .

اما سرعة وشفافية تطبيق التغيير على استخدامات الارض المقيدة فلازل بطيئاً في اجراءاته فيما يخص الاملاك والاراضي العائدة الى وزارة الدفاع ، اذ تمنع بشكل مطلق تغيير استخدامها ، اما وزارة المالية فهي تضع بعض العراقيل امام عملية تمليك الاراضي للوزارات الاخرى وتضع وزارة البلديات على الاكثر اجراءات عملية لتغيير استخدامات الارض الحضرية .

كفاءة قوانين الضريبة وحجمها وشفافيتها :

هناك عدة قوانين ضريبية في العراق مثل ضريبة العقار وضريبة الدخل وضريبة التركات وضريبة الارض الزراعية ، ان المفهوم التقليدي لضريبة الدخل انها نفقة تفرض على دخل المكلف او الشخص الخاضع للضريبة وقد شرع قانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٥٩ من اجل فرض الضرائب على الجميع باعتبارها اداة للقضاء على التفاوت بين الدخل ولتوفير مصدر تمويل للحكومة وتفرض الضريبة على اشخاص اجانب يعيشون في البلد (التبعية السياسية) واشخاص من العراقيين يحصلون على دخلهم من العمل في العراق (التبعية الاقتصادية) ومن (الاقامة) في العراق وهي ضريبة سنوية تستمد فعلها من الاستمرار في تسجيل البيانات بشكل مستمر على كافة الاشخاص والمشاريع والاراضي .

وقد اعتمد العراق على اسلوب الضرائب الموحدة ، كما اخذ بمبدأ التصاعد في تسعير الضريبة على الوعاء الخاضع للضريبة .

وهناك نسب لضريبة الدخل والعقار حسب طبيعة الحالة ، ان شفافية التثمين للأغراض الضريبية تقوم على مبادئ واضحة وتطبق بشكل موحد على الممتلكات والاراضي المختلفة سواء في الريف او المدينة ، ولا يوجد تفريق بين دافعي الضرائب من الناحية القانونية ، الا ان المسؤولين عن جباية الضرائب قد يلجؤون الى الحصول على رشاي من البعض من اجل تقليل

نسبة الضرائب ومبلغها ، مع ملاحظة امكانية اطلاع الجمهور على قوائم التثمين ونسب الضريبة .

كما توجد بعض الاعفاءات من الضرائب لاعتبارات اجتماعية او اقتصادية مثل الدخل الزراعي لأنها تخضع لضريبة اخرى هي (الارض الزراعية) ويعفى الدخل العقاري لأنه يخص ضريبة العقار وخاضع للقانون رقم ٥٦ لسنة ١٩٨٢ .

كما ان نسبة ضريبة العقار ٣% من قيمة العقار تعد عالية وتحقق مبالغ جيدة للسلطات الحكومية ، الا ان المهم هو كفاءة الجباية ومدى قدرة العاملين على جباية الاموال الضريبية على تحقيق اعلى نسبة من الجباية لأهمية ذلك في الحصول على إيرادات عالية حتى لو كانت عملية التثمين دقيقة وذات شفافية

ومن المؤكد ان الموارد المالية المنخفضة من الضرائب المفروضة على الممتلكات والاراضي لن تتحقق العدالة والمساواة في التثمين والجباية في الواقع الفعلي .

اما الاعفاءات الضريبية فهي مذكورة في القوانين الضريبية والمفروض ان تطبق بشكل قانوني وشفاف ومهني بقوانين الضريبة المختلفة، ولكنها ظلت تعتمد على مصداقية العاملين في المجال الضريبي ووعي الناس.

ان وجود سجلات بأسماء الاشخاص والاملاك الخاضعة للضريبة عملية مهمة ، وفي العراق هناك دقة تصل الى حد الكمال في عملية تسجيل الخاضعين الى الضريبة ، وذلك من خلال دوائر الضريبة في مراكز المحافظات ، وتتم عملية الجباية على ضوء السجلات والقوائم المعدة لذلك ، ولا يمكن ان تمر اية معاملة بيع او تسجيل او نقل ملكية او افراز اراضي او املاك الا بعد ان يتم جباية الضريبة المحددة عليها .

اما قانون ضريبة التركات رقم ٧ لسنة ١٩٦٦ فهي تفرض على كل ما يتركه المتوفي من اموال منقولة وعقارات وحقوق والتزامات وقد جرت عدة تعديلات على القانون ، منها التعديل الذي اجري على التأمين لمصلحة

الغير ، والهدف منه تشجيع المواطنين على التأمين على املاكهم ومؤسساتهم ومشاريعهم ، باعتباره مظهر حضاري ، كما توجد بعض الاعفاءات من ضريبة التركات منها الدار المخصصة لسكن اسرة المتوفي وعقود التامين على الحياة لحد مبلغ معين .

اما النظام التعاوني في العراق والذي يخضع للقوانين الضريبية فقد تراجع سريعاً ، واختفت الكثير من جمعيات الاسكان في المدن العراقية والجمعيات التعاونية الزراعية في الريف العراقي بعد عام ٢٠٠٣ وما تلاه . علماً ان هناك الكثير من الاعفاءات الضريبية على المؤسسات التعاونية المختلفة في النظام السابق ، وذلك من اجل تشجيع النظام التعاوني لما يمتاز به من صفات ايجابية عديدة .

عموماً فإن النظام الضريبي في العراق بحاجة الى تشريعات جديدة او تعديلات على التشريعات الحالية .

ضرورات حوكمة اداء الادارات الضريبية في العراق :

إذا أردنا أن نختصر مفهوم الإصلاح الإداري سواء بالمعنى الجزئي الضيق أو بالمعنى الشامل الواسع نستطيع أن نقول بان هذا المفهوم يتراوح بين تنظيم الجهاز الإداري في الدولة على أسس علمية سليمة تكفل تحقيق الأهداف المرجوة منه أي انه يعني تنظيم هذا الجهاز من حيث أساليب وطرق العمل فضلاً عن تنظيم شؤون العاملين فيه.

أما المعنى الواسع فهو يذهب إلى المدخل الذي ينظر إلى الحكومة أو المجتمع كنظام يتكون من هياكل مختلفة تؤدي وظائف متنوعة وان هذه الهياكل مترابطة ومتناسقة فيما بينها وبالتالي فان أي خلل في أحداها سيقود إلى اختلال في الهياكل الأخرى مما يعني إن المفهوم الشامل يتمحور حول إدخال أنماط تنظيمية جديدة بحيث تتلاءم مع أنواع النشاط الجديد مع ادخال نظم وقواعد وإجراءات للعمل داخل هذه الأنماط الجديدة بالإضافة إلى تحقيق العلاقات الإشرافية والإدارية والاستشارية بين هذه التنظيمات من ناحية وبين التنظيمات الجديدة والقديمة من ناحية أخرى فضلاً عن توفير القيادات النشطة والواعية المؤمنة بهذه السياسات وكذلك التركيز على أهمية الموارد البشرية

باعتبارها العنصر الحاسم في تنفيذها وإحداث التغيير المطلوب والتركيز المكثف على أن تكون مخرجات منظمات الجهاز الإداري تتسم بالتنوع والجودة لتحقيق المساهمة الفاعلة في الارتقاء بمستوى الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية نستطيع أن نستنتج من المعنى السابق أن الهدف الأساسي لعملية الإصلاح الإداري هو نجاح المنظمة في تحقيق أهدافها بفعالية عالية وبالمحصلة النهائية تحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للفرد والمجتمع.

ومن الملاحظ عليه فعلا نجد ان النظام الضريبي في العراق يعاني الكثير من التداعيات الخطيرة لا على مستوى الادارة والاداء فحسب بل ايضا على المستوى الاقتصادي والانمائي للبلد ككل.

حيث تعد افة الفساد المالي والإداري من اخطر المشكلات التي تعاني منها مؤسسات الدولة بصفة عامة ، وخصوصا الهيئات المعنية باستحقاق وجباية الرسوم والضرائب في العراق ، حيث يتمثل الفساد المالي والإداري بمجموع المكاسب والامتيازات التي يتم الحصول عليها بشكل غير مشروع ، والتي سيترتب عليها تحمل الشركات والعملاء والمجتمع برمته تكاليف إضافية تنعكس على أسعار السلع التي تنتجها المؤسسات الخاصة الخاضعة للضرائب أو حتى على مستوى الخدمات التي تقدمها ، مما يضعف قدرتها على التنافس والبقاء ، وبالتالي تآكل رأس المال بدلا من أن تكون هذه الشركات احد محركات الاقتصاد وعامل من عوامل النمو ، تصبح عبئا على الاقتصاد الوطني يتحمله المجتمع بأسره وتؤدي دورا مهما في معالجة المشكلات التي تعاني منها هذه والتي من أبرزها مشكلة الفساد المالي والإداري.

ان موضوع الضرائب وخصوصا في العراق يحتاج الى الكثير من اللقاء الضوء عليه وكيف يتم التعامل مع هذا الموضوع وخصوصا اذا ما علمنا ان الضرائب تعتبر اليوم مصدر من مصادر التمويل الرئيسية سواء في الدول المتقدمة منها او النامية لكن المشكلة في هذا الموضوع لا تتعلق في موضوع تفعيل النظام الضريبي وكيف جعله نظام مساهم بالتمويل وانما ايضا يتعلق بموضوع ان الضريبة او الرسوم أيا من التسميات تعتبر عائق

امام الناس واحجامهم عن الدفع الضريبي وخصوصا عندما يشوب العمل الضريبي الكثير من النقاط والتساؤلات والفساد ، في هذا الموضوع ومنها كيف يكون موضوع الشفافية في فرض الضريبة او موضوع الاستحقاق الضريبي والمكافئين به، ففي كثير من دول العالم تم التغلب عليه في الدول المتقدمة على اعتبار ان فرض الضرائب في الدول المتقدمة تفرض الضرائب اصبحت امرا اخلاقي و تترفع عنه الكثير من فئات المجتمع لما تحصل عليه لقاء دفعها للضريبة من (خدمات) كالخدمات البلدية او الصحية وخدمات التعليم و الخدمات البيئية عالية المستوى وحتى الامن والكثير من التسهيلات ، على سبيل المثال على سبيل المثال لا الحصر اليوم نجد اي نظام ضريبي اليوم وفي اي دولة تسجل وتدون المبالغ المستحقة واين يصرف؟، اي هناك مسائله عن الكيفية في انفاق هذه الموارد ،واين تنفق، وكيف تتابع وما هي الفئات الاجتماعية المشمولة بالإعفاء الضريبي ، او تلك الفئات التي تكون الضرائب مرتفعة عليها؟ كما ان هناك تساؤلات مهمه لموضوع تعظيم الموارد وخصوصا ان الاقتصاد العراقي هو اقتصاد ريعي بامتياز ويعتمد على ٩٠% او اكثر على صادرات النفط ، واذا كنا نتحدث عن نسبة ١٠ % المتبقية من تمويل الاقتصاد العراقي فهي تتأتى عن بقية القطاعات ومنها القطاع الضريبي وهي مهمة ولكن التساؤل المنطقي هل مستوى الاداء الضريبي في العراقي بالمستوى الجيد ام الوسط ام دون ذلك؟

بشكل عام ولأى دراسة علمية منطقية نجد ان مستوى الاداء التنظيمي لهيئة الضريبة غير مسر بل هو نظام متخلف على الرغم من بعض اجراءات التحديث الا ان الامر لا يتعلق فقط عن كيفية رقد الخزائن الاستراتيجية المالي بموارد الضريبة فحسب بل ، نعم قد توجد هناك وفورات مالية لكن التسريبات اكبر منها، ولكن بشكل عام نجد ان الخلل واضح ومثبت ، و هناك مفاهيم حديثة بالإدارة تتعلق بالحوكمة وخصوصا عندما نجد الخلل موجود

لذا من الاهمية بمكان ان نلجأ الى الحوكمة في الهيكل الحالي لهيئة الضرائب الوطنية وهي عادة وسيلة يلجأ اليها عندما يكون الخلل واضح في اداء المؤسسة ونجد اليوم ان حوكمة هيئة الضرائب مهمة جدا في اعادتها للمسار الصحيح للأسباب التالية:

١ - هناك اختصار في المنظور الضيق لمفهوم ادارة الضرائب في العراق.

٢- الامر الثاني يتعلق بهيكل الادارة الضريبية وخصوصا اذا ما عرفنا بان الادارة هي مجموعة ممارسات وأدوات واساليب مادية وبشرية الا اننا نجد ان العنصر البشري في ادارة اي مؤسسة او اي قطاع هو الاله ، وخصوصا الموارد البشرية في ادارة الضرائب تحديدا حيث برأينا وبدون إجحاف ، نجده مورد متخلف عن بقية المنظومة الادارية و فيها خلل كبير رغم الاهمية المعطاة له للأسف هو عنصر تشوبه الكثير من النقاط التي يجب الوقوف عندها! فهناك امور اولها :

تتعلق بالأساليب و بالهيكل الاداري بل هناك تتعلق بالوسائل المتاحة او التي اتاحت للعنصر البشري لأداء العمل فيه .

٣- اما النقطة لآخرى والاهم فتتعلق بعدم وجود نمط تنفيذي واضح وخصوصا في النشاط الاشرافي على اداء الموارد البشرية العاملة بالضرائب ، هذه النقطة اثرت على شفافية العمل في مؤسسات الضرائب والى ظهور الكثير من التداعيات الخطيرة على مستوى الاداء والادارة حيث اصبحت ادارة المؤسسة الضريبية قضية جد مهمة وخصصوا عندما تتعلق بالفساد المالي والاداري والذي يعتبر اخطر المشكلات وخصوصا بما سيتحمله المجتمع من تكلفة وخصوصا اذا كانت هناك شحة في مصادر التمويل الرئيسية و خصوصا ان المورد الاقتصادي الرئيس للبلد سيكون غير قادر على تلبية متطلبات التنمية حينها نبحث عن مصادر تمويل اخرى مع تداعيات خطيرة وعدم امكانية القطاعات الاخرى كالزراعة والصناعة وغير قادرة هي الاخرى على سد الفجوة المالية .

حينها يلجأ المجتمع الى فرض الضرائب ولكن كيف ذلك ؟

١ - تبني مفهوم العدالة فمن هم المشمولين كيف يتم التصرف بأموال الضرائب ؟

٢ - هل المبالغ ستكون فعلا داخلة في حسابات الخزينة العامة ام تذهب الى جيوب العاملين في الضريبة فهناك تصور واضح لدى العديد من المكلفين بان ما يدفعه هو اقل من المفروض لان المساومات تحول دون ذلك .

٣ - الدولة تفرض الضرائب هل تتم بعملية مناقشة مع ظروف التضخم او تناقش مع احوال المعيشة وظروف القطاعات المنتجة ام لا ؟
وخصوصا عندما الضرائب التصاعدية كالضرائب العقارية والتجارية والضريبة على المهنة على النشاط على الكثير من الناس .

على وفق هذه النقاط وغيرها سنصل الى تحليل واقعي للمشكلة وخصوصا عندما تفرض نجد ان النشاط الضريبي يفرض على عموم النشاطات وخصوصا ذات الانتاجية المتصاعدة منها ولكن هل هذه الاموال المتحصلة هل ستكون في مكانها الصحيح او سيكون لها دور محرك للاقتصاد او عامل من عوامل النمو فيه.

ام العكس ، فمن دراسات ومؤشرات عن الحوكمة الادارية والتنظيم في النشاط الضريبي في العراق وجد ان الكثير من المشاكل التي تحدث الان هي بسبب الفساد المشرع في القطاع الضريبي والتي تشكل عبئا تراكميا يشكل انموذج مهم في دراسة مؤشرات الاداء وهو جزء من التحليل الكلي للاقتصاد العراقي ، فالخسارة في موارد قطاع ما ستعكس سلبا على بقية القطاعات بل وتنعكس على الخدمة ونوع الخدمة وغيرها .

واستكمالا لهذا الامر نجد ان الاله في موضوع الاصلاح الضريبي كيف ننظم مؤسسات الضرائب في العراق؟

فعلى الرغم من اهمية النظام الضريبي وخصوصا في الاقتصادات الريعية وكيف ان الاقتصاد يفقد جزء من موارده المهمة ستؤثر هذه المعضلة على باقي القطاعات الاقتصادية وسوف تساهم في حدوث متراكم لا يتعلق بقطاع محدد بل سيتسع هذا الخلل لبقية القطاعات فلو نظرنا الى الحكومة والمجتمع نجد هناك طبقات عديدة من الناس ستضرر وخصوصا تلك التي تقع تحت خط الفقر

وعليه عندما نفترض وجود خدمات عالية بمعايير متقدمة سواء معايير الاداء يجب تكون هناك موارد تتطلب بطبيعة الحال ومبرمجة بموضوع التمويل والسيطرة والشفافية .

اليوم كيف يتم اصلاح النظام الضريبي في العراق؟

كثير من المتخصصين يتفقون على مجموعة تداعيات خطيرة يعاني منه قطاع الضريبة في العراق خصوصا وان الوضع العام شجع على ذلك كما انه يعاني من التخلف الواقعي على الرغم من وجود بعض النظم الحالية كالحوسبة لكن لم تكن مفعلة بشكل واضح كما ان هناك العديد من مؤشرات التنظيم الاداري يشوبها الخلل لعدة اسباب منها :

١ - الهيكل الاداري للضرائب يجب ان يكون مترابط

٢ -انماط الضريبة الجديدة يجب تتلاءم مع نوع النشاط

٣ -يجب ان تكون هناك شفافية في حوكمة الادارة الضريبة

على وفق ما تقدم نجد ان هذه الادوات ليست بالأمر الصعب فهناك نظام استخدام نظام الدفع المسبق حيث يمكن ادخال جميع المؤسسات الانتاجية والخدمية في نظام معلومات حوكمة متاح للمجتمع برمته مبرمج وبشكل واضح وان يكون المكلف او غير المكلف واضح امامه وسهل الاستخدام، في هذا قد يتحدث احد ما ان هذا النظام قد يجد البعض الحرج ولكن يمكن ان يتم ربط البطاقة الضريبية مع الرقم الوطني و يتم التحاسب عن طريق مكاتب الدفع المسبق لان كثير من الموارد المالية التي يمكن تدخل في الخزينة واقع الحال انها تتسرب قبل ان تدخل في حسابات الادارة الضريبية .

ان هذا الامر لا يخص الادارة المحاسبية في هيئة الضرائب وكيف تتم عمليات الدفع .

بل يخص الالههم جدا وهم الاكثر نقاط الخلل اثاره في عموم هيئات الضرائب في العراق هم (اعضاء لجان التخمين ولجان الكشف) حيث عدم

وجود اليات تنظم عملهم واعتماد اليات التخمين الشخصي والمظاهر العامة وغيرها ، دون وجود منظومة واضحة تتيح للمواطن وبشكل واضح عن ماهية الاستحقاقات الضريبية المترتبة عليه تجعل الكثير من هؤلاء الموظفين العموميين كأنهم يعملون (لصالح وكالات ضريبية خاصة بهم وحدهم) ممن اثروا على الحساب العام دون الهيئات الحكومية وهذا امر خطير جدا ومثبت لدى الكثير من ملفات الفساد سوى في ديوان الرقابة المالية او هيئة النزاهة ، هذا الامر لا يجب ان ينحصر فقط بهيئة الضريبة وفروعها في المحافظات فقط بل بمؤسسات اخرى ذات تماس مباشر مع المستفيدين كدوائر المرور والجوازات والاحوال المدنية والبلديات والتسجيل العقاري والجمارك وغيرها ذات العلاقة مع المستفيدين والتي يجب ان يكون في صلب العمل الاداري لها كيفية حل المشكلة او الخلل بالمنظومة البشرية .

وخصوصا ان الفساد المالي والاداري في هذه المؤسسات سيكون عامل مهم في انخفاض التنافسية وفي تكوين او تآكل راس المال وفق المبدأ الاقتصادي الواضح نقول اذا هناك تراكم في راس المال وهو مهم عليه يجب ان تكون لدى متخذي القرار الاقتصادي رؤية واضحة بالموارد المالية التي يجب و التي لا تصرف بالكامل بل يجب ان يكون جزء كبير منها داخلا في تمويل صناديق الاجيال، فالمجتمع عندما يدفع يجب ان يكافئ بالخدمة له وللأجيال القادمة لا ان يتم حرق الموجود دون وعي اخلاقي ، بل يجب ان تكون موارد حاضرة ومتاحة ايضا كما ان متطلباته وبأي شكل ليس هناك ما يعوق لحصول عليها كالخدمات والسلع ومتاحة لأي مواطن وبشتى الطرق الشرعية وبالتالي فان عملية الحوكمة وادارة النشاط الضريبي يجب ان تكون خاضعة للمراجعة وخصوصا عندما يتعلق الامر بتمويل التنمية وفي مواضيع عديدة نتحدث عن كيفية تكوين راس المال المادي بل والبشري هذا الدور مهم يجب ان تتمثل بسبب انخفاض الانتاجية ولماذا هذا الانخفاض ؟ والمسألة وخصوصا عندما نلاحظ هناك علاقة بين ترشيد حجم العمالة وبين تكوين رأس المال ، عندما نتحدث عن وجود فائض في حجم العاملين وكذلك هناك ايضا فائض من الخريجين العاطلين، كما يجب ايضا ان تكون هناك مجموعة من الضغوطات وبشكل مستمر من العملاء او من دافعي الضرائب

على مؤسسات الدولة الخدماتية ويجب ان تكون لدينا مبادرات في التغييرات المحتملة والتي نستطيع ان نواجهها بحكمة وبدون ارتباك وبأفضل صورة و طريقة لإدارة الاصول المالية والتي تتعلق بتقليل الاعتماد على العنصر البشري في طريقة الإدارة لاستحصال عمليات الضريبة والتي ستكون بمثابة حل مستدام وهذا مهم جدا في ظل التحديات الحالية والتي ستكون مستدامة و متوقع لها ان تستمر لفترات طويلة وخصوصا ما بعد جائحة كورونا وانزواء الكثير من الاقتصادات الدولية وتخلف الكثير من مواردها والتي ستؤدي الى حدوث مشكلات حقيقية في التنظيم الخصى بإدارة الاقتصاد بشكل عام وادارة اقتصادنا الترنج بشكل خاص ، نتمنى ان تكون هذه الامور مهمة في كيفية تقويم هذا الجانب وكيفية الترشيده بين حجم العمالة والمزايا التنافسية على مستوى الاداء الضريب في العراق.

وفق ذلك نقول ان هذا الامر مهم في تمويل وتكوين راس المال الاقتصادي والبشري وخصوصا ان المجتمع عندما يطلب منه ان يمول التنمية يجب ان يكافئ بالمقابل .

ادارة الاراضي العامة :

تتطلب اجراءات تطبيق الحاكمية الرشيدة الشفافية والمساءلة في ادارة الاراضي للصالح العام بما فيها الاجراءات والعمليات التي تتم من خلال عملية تملك الاراضي او بيعها او تأجيرها .

ادارة الارض العامة واجراءاتها :

ان ادارة الارض العامة في العراق تتم من خلال الحكومة الاتحادية والسلطات المحلية ، فالحكومة الاتحادية تهيمن على الاراضي العامة من خلال (وزارة المالية) اما حق التصرف فتقوم الوزارة بإعطائه للوزارات الاخرى وحسب المبررات المطلوبة بعد دفع التعويضات المناسبة لوزارة المالية . حيث تهيمن وزارة البلديات والاشغال العامة على اكثر الاراضي الحضرية الواقعة ضمن الحدود البلدية للمدن العراقية والتي تديرها من خلال قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ ، اما الوزارات الاخرى مثل وزارة الدفاع او السياحة او التجارة او الثقافة فتقوم باستحصال الموافقات

النظامية للحصول على بعض الاراضي من مديرية البلديات بعد دفع رسوم محددة الى وزارة المالية وحسب حاجتها لتلك الاراضي داخل المدن او خارجها .

اما وزارة الزراعة فهي صاحبة التصرف في الاراضي الصالحة للزراعة من اراضي وزارة المالية في الريف .

كما يحق لبقية الوزارات مثل وزارة النفط او الدفاع او الصناعة بطلب الى وزارة المالية للموافقة على حق التصرف في بعض الاراضي الريفية المحددة المساحة ولأغراض تخدم المصلحة العامة والاقتصاد الوطني، حيث تهيمن وزارة النفط على اراضي ريفية واسعة خاضعة لأدارتها بسبب اكتشاف النفط فيها في بعض المحافظات العراقية . كما تسيطر وزارة الدفاع على اراضي واسعة (حق التصرف) في اطراف المدن لإقامة المنشآت العسكرية كالقواعد الجوية او معسكرات الجيش او المشاريع السكنية الخاصة بضباط الجيش وجنوده اما السلطات المحلية فهي تمتلك حق التصرف من خلال دور البلدية في الانتفاع بأراضي المدينة والتي تسجل باسم البلدية في سجلات خاصة ودقيقة ، وتقوم البلدية بتوزيعها على الوزارات التي تحتاج بعض مساحات الاراضي داخل المدينة بعد ان تدفع الرسوم والضرائب المطلوبة ثم تسجل باسمها ، كما توزعها على المشاريع الصناعية حسب قانون التنمية الصناعية رقم ١٩٥ لسنة ١٩٩٩ ، كما تقوم بتوزيع اراضي سكنية على الموظفين والعسكريين والشهداء مقابل اجور مناسبة ، ثم تسجل بأسمائهم في سجلات دائرة التسجيل العقاري ويمنح المالك الجديد(سند طابو)، وهذه السجلات كلها جيدة وتدار بشكل صحيح وواضح .

اما الاستملاك فهو وسيلة بيد الحكومة الاتحادية لنزع الملكية العقارية الخاصة وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة واخذ اراضي تعود للقطاع الخاص من اجل تحقيق مصلحة عامة (تحسين الرفاه الاجتماعي - توسع المدن - بناء جسور وغيرها) على ان يتم تعويض اصحاب الاملاك بشكل عادل ، وقد نظم قانون رقم ١٢ لسنة ١٩٨١ عملية الاستملاك واكد على اهمية التعويض العادل نقدياً او عينياً وبما يساوي قيمة السوق وبفترة معقولة .

المهم ان يتم نقل الملكية بعد اتفاق طوعي بين الطرفين بعد توفر المعلومات الدقيقة والحقائق اللازمة عن الاملاك المطلوب استملاكها . ولا تدخل فيها عمليات الفساد الاداري والمالي .

الا ان الملاحظ في العراق "طول فترة الاجراءات الخاصة بالتملك وقلة مبالغ التعويض احياناً" ، و الذي يعوض بعض المنشآت او الابنية او بساتين النخيل .

اما المتجاوزين على اراضي الغير فلا يتم تعويضهم وانما يتم مساعدتهم بمبالغ طفيفة من اجل اكمال عملية الترحيل والانتقال الى مناطق اخرى ، وقد يتم تعويض بعض المنشآت او الابنية دون الاراضي .

اما سرعة انجاز المشاريع المحددة على الاراضي المستملكة فهي غير جيدة ، اذ يلاحظ تباطء العمل في كثير من المشاريع الاسكانية او مشاريع الطرق او احزمة التشجير وخاصة بعد ٢٠٠٣ بسبب طبيعة الادارة والفساد الاداري والمالي في هذه الوزارة او تلك ، وبسبب نوعية شركات المقاولات وقلة خبرة بعضها في العمل وضعف امكاناتها .

ان قيمة التعويضات واضحة في القوانين العراقية وتتم عبر اجراءات ادارية ومن خلال لجان تقدير نظامية الا ان اصحاب الاملاك دائماً ما يعتقدون ان التعويض غير عادل بسبب الطمع ولذلك يلجأ الكثير منهم الى المحاكم العراقية من اجل تحقيق مكاسب مادية ، وقد ينجح ذلك او لا ينجح ، ويكون التعويض فقط للحقوق المسجلة في سجلات التسجيل العقاري ، الا انه بعد عام ٢٠٠٣ ظهرت مطالبات عن الحقوق غير المسجلة مثل العقود الزراعية او الاراضي المؤجرة بعقود زراعية .

وقد تمكن بعض هؤلاء (وهم ليسوا مالكي الارض) من الحصول على بعض التعويضات وخاصة العقود الزراعية حسب قرار ١١٧ .

ان هذه الاختلافات في التقييم غير القانوني او في دفع التعويضات وذلك بالرجوع الى قانون بيع وتصحيح صنف الاراضي الاميرية رقم ٥١ لسنة ١٩٥٩ ، او بالرجوع الى قرار توحيد اصناف الاراضي رقم ٥٣ لسنة

١٩٧٦ . والذي وحد اصناف الاراضي الاميرية وسجلت باسم وزارة المالية ، والذي نظم تلك الإجراءات وحددها .

- شفافية عملية الاستملاك :

ان عملية استملاك الاراضي في العراق محددة في اجراءاتها القانونية - كما ذكرنا - ولا يمكن التلاعب بها وذلك لصدور اول قانون للاستملاك تحت رقم ٥٤ لسنة ١٩٧٠ ، اذ تمر مرارته عبر قرارات اللجان الفنية والادارية المشرفة على عملية الاستملاك وتتميز هذه الاجراءات بالشفافية والوضوح . كما تتم عمليات التمويل بسلسلة من الاجراءات الادارية ، ثم يتم الاستفادة منها (دوائر البلدية) من خلال التأجير او البيع عبر اجراءات نظامية (المزايدات العلنية ، العطاءات المفتوحة) وبها يحقق مكاسب مالية لدوائر الدولة بعضها بيعت بسعر السوق وحياناً بنصف سعر السوق وذلك بحسب اهمية موقعها او مساحتها او الطلب عليها ، اما جمع إيرادات المؤجرين والقطاع الخاص يعود ذلك الى متابعة دوائر البلدية للإيجارات واجبار المؤجرين على الدفع السنوي لهذه الايجارات ، وقد تلجأ الى سحب بعض الاملاك او المحلات من اولئك الذين يمتنعون عن دفع الايجارات ونسبتهم قليلة .

ان المهم في مجال تأجير او بيع الاراضي العامة هو الشفافية في اجراءات عملية التأجير وهي جيدة نسبياً ، الا ان عملية الاعلان عن التأجير او البيع قد تتم في صحف محدودة الانتشار مما يعني عدم معرفة الكثير من المواطنين بهذه الاجراءات ، وبالتالي فإن المشاركة محدودة في عمليات البيع والتأجير لبعض املاك الدوائر الحكومية .

عموماً فإن بعض الموظفين القائمين على تأجير او بيع الاراضي الزراعية او البلدية قد يتعامل بطريقة غير نظامية ، ويمنع بعض المعلومات عن المواطنين وبالتالي يوفر فرصة للبعض الاخر ان يتفرد بالموضوع ويحصل على تأجير الارض او المحلات بأسعار رخيصة لا تحقق الفائدة للجهة الحكومية ، وذلك بسبب عمليات الفساد الاداري ، ومع ذلك فإن قوانين الاراضي تسمح بالاعتراض على قرارات البيع او التأجير للأمالك العامة

خلال فترة اسبوع بعد اصدار قرار البيع او التأجير ، حيث يتم اعادة عملية اجراءات البيع او التأجير عبر المزايدة العلنية والتي تحدد بوقت ومكان معين، وتتم بإشراف لجان حكومية ورقابة من الدائرة المعنية او مؤسسات النزاهة والتفتيش .

ان قانون مجالس المحافظات الجديد رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ قد حدد الاجراءات المطلوبة في عمليات البيع او التأجير كما وضح عملية المتابعة او المراقبة ، مما يقلل من عمليات التلاعب في تلك الاجراءات ، وقد يسبب التدخل في المسؤوليات او الصلاحيات ما بين الوزارات ومجالس المحافظات تعطيل بعض الاجراءات وتأخيرها .

اهمية توفر معلومات الارض للجمهور :

ان الدوائر المسؤولة عن ادارة الارض في العراق لا تمتلك وسائل حديثة لتوفير المعلومات لعامة الناس او نشرها في الصحف والفتوات التلفزيونية . ولكن يمكن ان توضح لمن يسأل عنها في الدوائر المعنية بالأرض او توضع في لوحات الاعلان في الدوائر المعنية .

موثوقية سجلات الارض :

من صفات الحكم الرشيد توفير انظمة معلومات كاملة ودقيقة عن الاراضي ، ويمكن للناس التعرف عليها بسهولة وكلفة معقولة .

ان موضوع تسجيل الاراضي في سجلات الدولة يمتد في تاريخه الى فترة السيطرة العثمانية وقوانينها التي كانت سائدة في العراق والى فترة الانتداب البريطاني والحكم الملكي ، وهي عملية كان يشوبها الكثير من الخل والضعف وبالأخص منها نقص المعلومات بسبب البيروقراطية السائدة في الدوائر الحكومية .

بعد عام ١٩٥٨ تحسنت سجلات الارض في مؤسسات الدولة و اصبحت اكثر دقة وخاصة في الريف العراقي ، وبعد صدور قانون ٣٠ لسنة ١٩٥٩ اذ تابعت وزارة الزراعة ومديرياتها في المحافظات عمليات التسجيل لكافة الاراضي المشمولة بقانون اصلاح الزراعي ، كما ان الارض

الحضرية يتم تسجيل اراضيها في سجلات خاصة في مديريات البلديات ومن ثم مديريات التسجيل العقاري عندما توزع للجهات الحكومية والمواطنين وخاصة بعد صدور قانون ادارة البلديات رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٤ وقانون التسجيل العقاري رقم ٤٣ لسنة ١٩٧١ والقوانين الاخرى .

ان اكثرية الاراضي الريفية والحضرية تم تسجيلها وتم تسقيطها على خرائط اعدت لهذا الغرض مثل "خرائط الكادسترو" ، ويمكن لبعض الاطراف المهتمة بالوصول الى المعلومات الموجودة في السجلات ان تحصل عليها ، كما يمكن الحصول على السندات والوثائق الخاصة بتمليك الاراضي من خلال الحصول على (سند الطابو) سند تسجيل الملكية .

اما موضوع الثقة بدقة المعلومات فهي دقيقة الى حد ٩٠% وخاصة في سجلات التسجيل العقاري ، الا ان معايير الخدمة الخاصة بالمواطنين كانت ضعيفة بسبب طبيعة العمل المكثف في دوائر التسجيل العقاري وصعوبة توفير طرق حديثة للإعلان والنشر والمراقبة .

اما تحديث المعلومات فهو مقبول نسبياً اذ تم تحديث اكثر من نصف المعلومات الموجودة في السجلات وتحديد مواقعها على الخرائط المساحية المعتمدة في العمل الاداري .

اما فيما يخص الكلف المفروضة على عملية التسجيل ، فبعضها محددة بقانون البلديات وبعضها في قانون ضريبة العقار رقم ٥٦ لسنة ١٩٨٢ المعدل ومنها حسب اوامر ادارية يبينها الجدول (١٧) :

جدول (١٧)

يبين الرسوم المفروضة على تسجيل الاراضي في العراق

نوع الرسم	الدولة المعنية	نسبة	الملاحظات
١. رسم التسجيل	التسجيل العقاري	٣%	---
٢. رسم هيئة القرار	هيئة الضرائب	٣٠ ألف دينار / مليون دينار	هذه نسبة سماح في الضريبة
٣. رسم التقييم	بنية المسح	مفتوح	لا يشمل إلا الملاك البنية
٤. رسم التفتيش	بنية المسح	٢ ألف دينار / شهرياً	في المناطق الحضرية

ان كلفة التسجيل والضريبة تعد عالية نسبياً ، وهي تسد كافة النفقات التي تصرفها دوائر الدولة على عملية التسجيل سواء بلديات المدن او دوائر الزراعية او التسجيل العقاري ، وتعد احد موارد الدولة المالية ، بل هي الاساس في الايرادات التي تحققها هيئة الضرائب العامة في وزارة المالية .

شفافية تحديد الرسوم وجمعها :

ان عملية تحديد الرسوم المفروضة على تسجيل الاراضي تتم من خلال لجان فنية مختصة تحددها وزارة المالية وخاصة هيئة الضرائب ، وهذه الرسوم مثبتة بتعليمات واوامر ادارية دقيقة وحسب نسب محددة. الا ان الشفافية في عمل هيئة الضرائب ودوائر التسجيل العقاري ضعيف نسبياً ، وذلك اولاً لطبيعة العمل المزدهم في دوائرهم وبشكل دائم ، ولصعوبة نشر الاعلانات في الصحف والكلف المطلوبة لذلك . عليه فأن ذلك يسمح للفاستدين باستخدام هذه المعلومات لمصلحة بعض الاطراف او حصرها للمتنفذين من

اصحاب الجاه او الذين يدفعون الرشاي للعالملن فف تلك الدوائر ، وئحاول الدولة مكافئة ذلك الفساد من ءلال ءهات رقابفة عءفة .

كما ان الرسوم المفروضة على المعاملات والطلبات تقبض من المحاسبفن وفعطى وصل او وثفة قبض الى صاحب الطلب .

اما عملة الكشف عن المتورطفن بالفساد الاءارف ففف من الصعوبة بمكان وذلك لاءءءام طرق عءفة فف عملة الرشوة وتقافضها . كما ام المعنففن من اصحاب المكاتب او المحامفن لهم دور فف فزفاء عملة الفساد الاءارف والمالف ومع ذلك فأن دوائر المفتش العام تتابع موضوع الرشاي ، وئحاول ان فكشف نسبة قلفة منها ، وترسلهم الى المحاكم المختصة .

اءارة نزاعات الملكية وءلولها :

لقد ارتبطت نزاعات الملكية بئارفء الارض وملكفئها فف العراق ، وهف فمءء فف ءذور المجتمع العراقي وخاصة الرففف ، ءفء نلاحظ وءوء مشاكل ترتبط بالقطاع الزراعى وملكة الارض ففه ، وكانت ءل اكئرها عشائرفاً اف بئءءل كبار السن وشفوخ العشائر وبطرفة رضائفة . كما ان قانون دءاوى العشائر الذى اصءرئه السلطات البرفطائفة كان قد نظم الكئفر من تلك المشاكل واوءء ءلول لها .

وبءء صدور القانون المءنى العراقف رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ والذى عالف بعض مشاكل الارض وتملكها وءءوءها ، ءاء قانون الاصلاح الزراعى رقم ٣٠ لسنة ١٩٥٨ لىوضح ءقوق الارض الزراعية ، وفنظم الكئفر من العلاقات الخاصة بئملك الارض عقوء الفلاءفن .

كذلك فأن قانون المرافعات ءزائفة فف العراق رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل ساهم فف اءءاء ءلول المناسبة لنزاعات الملكية العقارف واىءاء ءلول المناسبة لها . الا ان الامور فعقءت بعء ذلك وكئثرئ المنازعات ءول الملكية العقارف وءءلت الدولة كطرف ففه .

طبيعة و آلية نزاعات الملكية :

ان طبيعة النظام السياسي وفترة حكمه وادارته للبلاد تؤثر على حقوق الملكية لأرض الريف والمدينة ، وقد حدثت في العراق الكثير من التجاوزات على املاك وعقارات المواطنين خلال الفترة ١٩٦٨ - ٢٠٠٣ وسبب ضياع كثير من الحقوق العقارية والمادية لعوائل كثيرة اجبرت على التهجير او الترحيل او الهروب الى خارج الوطن واخذت املاكهم وعقاراتهم للدولة او لرجالها .

وقد اصدرت السلطات المباداة عدة قوانين منها قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم (١١٠٢ لسنة ١٩٨٠) والذي يستند الى قانون الاثبات رقم (١٠٧ لسنة ١٩٧٩) والذي يعتمد لأثبات الحقوق العقارية والتعويضات وقيمة التقديرات المستحقة عن العقارات المصادرة واسباب مصادرتها ، وتأليف لجان خاصة من خبراء وغيرهم لتحقيق هدف القانون ، فضلاً عن اصدار قانون الاستملاك رقم (١٢ لسنة ١٩٨١) لتحقيق هدف استملاك الارض والعقار من اصحابها الى القطاع العام بحجة المصلحة العامة .

وهكذا تزايدت مشاكل التجاوز على املاك المواطنين وعقاراتهم ، مما ادى الى سكوت الاكثرية على الظلم الذي تعرضوا له من النظام السابق ، والذي ادى الى ضياع املاكهم وعقاراتهم ، وذلك خوفاً من بطش الاجهزة الحكومية او المستفيدين من عملية مصادرة ارض وعقارات المواطنين .

وبعد عام ٢٠٠٣ وسقوط النظام السابق اصبحت هناك ضرورة لمعالجة الامور الخاصة بالملكية العقارية والحقوق التي سلبت من المواطنين خلال ٣٥ سنة فأصدرت سلطة الائتلاف في العراق اللائحتين رقم ٨ ورقم ١٢ في عام ٢٠٠٤ والخاصة بتشكيل هيئة للنظر في دعاوي الملكية ، والتي شكلت في نيسان عام ٢٠٠٤ واخذت تستلم طلبات المواطنين بعد تأسيسها مباشرة ، وقررت الطلبات من عام ٢٠٠٤ لغاية ٢٠٠٧ حوالي (١٣١٤٥٤ دعوى) ، (مجلة الحل ، ٢٠٠٧ ، ٥٦) . وبعد عمل متواصل للنظر في دعاوي المواطنين ، كان لابد من توفير كادر اداري وقانوني مختص بالنظر في دعاوي الملكية ، وقد افتتحت الهيئة فروع لها بالمحافظة من اجل سرعة الانجاز .

كما أصبحت الهيئة بحاجة الى قانون يؤطر عملها ويمنحها صلاحيات التعويض والبت في القضايا المختلفة والدعوي المقدمة اليها ، عليه صدر قانون هيئة حل نزاعات الملكية العقارية رقم (٢ لسنة ٢٠٠٦) للنظر في دعوي المواطنين الخاصة بنزاعات ملكية الاراضي والعقارات في المدن والارياف . وقد تم حل الكثير من نزاعات الملكية واعطيت التعويضات لأصحابها المظلومين .

وقد وجدت اللجان العاملة في الهيئة وجود تعارض في القانون السابق ووجود تعويضات عالية سببها تقدير الخبراء او احكام القضاة ، لذلك ومن اجل ضمان حقوق المواطنين وتحقيق العدالة للجميع من الذين انتزعت عقاراتهم خلافاً للقانون ، ولغرض الحفاظ على المال العام ومعالجة عدم التوازن بين مصالح المواطنين ومصالح الدولة ولغرض اعادة الحقوق المنتزعة من اصحابها لأسباب سياسية او عرقية او دينية او طائفية ، صدر قانون جديد لهيئة دعوي الملكية (قانون رقم ١٣ لسنة ٢٠١٠) والذي يستمر العمل به لحد الوقت الحاضر .

ان كثرة الدعوي الخاصة بنزاعات الملكية العقارية في العراق ادى الى تأخير المعاملات او بعضها ، وقد يستغرق العمل عدة سنوات حتى يتم انجاز الاوراق والمستمسكات المطلوبة من المواطنين لكي يتم اثبات حقوقهم العقارية ، ومن ثم اصدار الحكم القضائي المناسب.

كما يلجأ الكثير منهم الى الاستئناف ورد الدعوى لشعوره بالغبن بسبب قلة التعويضات ، وهذه تؤدي بدورها الى زيادة وقت انجاز الدعوي وتأخيرها . هذه الاشكالات في دعوي الملكية ونزاعاتها بينها (المؤشر ٢٠) وابعاده .

شفافية حل نزاعات دعوي الملكية :

ان آليات اجراء المعاملات والطلبات الخاصة بحل النزاعات ودعوي الملكية تتطلب الحصول على الكثير من الوثائق وتوفيرها مع الطلبات ، وهذا يحتاج الى وقت طويل ، كما ان كثرة الدعوي المقدمة والتي تزيد على ٤٠

الف دعوى لغاية ٢٠١١ يجعل العمل بطيئاً. فضلاً عن كثرة اللجان وعمليات التدقيق التي تمر بها طلبات الدعاوي .

كما ان المبالغ المخصصة للتعويض قليلة وقد لا تكفي احياناً مما تحتاج الى وقت واموال اضافية من خزانة الدولة ، ذلك ان الهيئة تعوض اصحاب العقار الاصيلين في حالة عدم رغبتهم في العودة اليه ، كما تعوض صاحب العقار الحالي في حالة استرجاعه الى صاحبه الاصيلي .

ان اكثر اصحاب الدعاوي من الرجال ، ومع هذا هنالك نساء بنسبة ٥% قد قدمن دعاوي ملكية لعقاراتهن التي اخذت منهن خلال فترة حكم النظام السابق .

ان عملية التعويض عن العقار في كل الحالات تعتمد على رأي الخبير الفني والعقاري ، والذي تعتمد عليه دائرة هيئة دعاوي الملكية العقارية وهؤلاء تختارهم الهيئة على اسس معينة ، والمفروض انهم من المهندسين ، الا ان بعضهم ليس من المختصين في مجال العقارات ولا يحمل شهادة جامعية ، عليه وبسبب العلاقات الشخصية يعمل في هيئة دعاوي الملكية الكثير من الخبراء غير المختصين وهؤلاء يلجأون الى تقديرات غير دقيقة للعقارات المختلف عليها ، حيث يستلمون رشاي من اصحاب العقارات من اجل رفع سعر التعويض علماً ان القانون ينص على مشاركة عضو في اللجنة التقديرية من مديرية التسجيل العقاري وعضو من هيئة الضرائب ، الا ان كثرة عمل موظفي هاتين الدائرتين يجعل من الصعوبة المشاركة الفعلية في التقدير وزيارة موقع العقار .

ولو عدنا الى ميثاق الامم المتحدة لمكافحة الفساد في عام ٢٠٠٣ والذي اعد آلية لمكافحة ووضع مقاييس جديدة على المستويين المحلي والعالمي في مجال القانون الدولي للحد من الفساد .

كما ان الحكومة العراقية تتابع عمليات كشف الرشاي وعمليات الفساد الاداري والمالي ، وذلك من خلال قانون انضباط موظفي الدولة رقم ١٤ لسنة ١٩٩١ من خلال وجود هيئات للتفتيش في كافة الوزارات ، فضلاً عن وجود هيئة النزاهة التي تنظر في دعاوي الفساد الاداري والمالي ، الا

ان ذلك لا يمنع من وجود حالات كثيرة في الفساد في الدعاوي المقامة في هيئة دعاوي الملكية وحل نزاعاتها ، وذلك لوجود تواطؤ من بعض الموظفين والقضاة في تحقيق مبالغ مالية اكثر من المطلوب في عملية تعويض العقار المختلف عنه .

ان عدم وجود شفافية في عملية النظر في دعاوي الملكية بسبب السرية المفروضة على ملفات الدعاوي ، ولسوء اختيار بعض الموظفين والقضاة والخبراء العاملين في هيئة دعاوي الملكية يجعل من الصعوبة الاطلاع على كيفية تحديد التعويض المالي لطالبي الدعاوي ، كما ان الاعتماد على الخبير في تحديد مقدار التعويض يجعل القرار غير دقيق سلباً او ايجاباً في الكثير من الدعاوي . والتي يلجا اصحابها الى تقديم استئناف اي اعتراض على قرار التعويض، مما يطول في الاجراءات وفي عملية الحسم.

محاولات تطبيق حوكمة الاراضي " LGAF " في العراق :

لغرض تحقيق التكامل المنهجي والعلمي لموضوع ادارة الارض في العراق ، تتطلب الامر اجراء مسح ميداني لعينة قصدية لاستقصاء مجموعة من النتائج وربطها بالشكل النظري للموضوع.

طريقة المسح: اعتمد المؤلف* في طريقة المسح الميداني نموذج LAGF

لغرض وصف عام لمراحل العمل في اطار تقييم حاكمية الارض في العراق :LGAF

إطار تقييم حاكمية الأراضي هو أداة تشخيصية لتقييم حاكمية الأراضي على المستوى الوطني. وهو يزود الحكومة بأداة تقييم موضوعية تستخدم في تحديد المجالات التي تحتاج إلى تحسين. تتم عملية التشخيص الكلية من خلال تقييم ٢١ مؤشراً لحاكمية الأراضي مقسمة إلى خمس مواضيع رئيسية هي: (١) الإطار المؤسسي والقانوني، (٢) التخطيط لاستعمالات الأرض وإدارتها وفرض الضرائب عليها، (٣) إدارة الأراضي العامة، (٤) توفر المعلومات

*جرى تنفيذ هذا البحث الاستقصائي بالاعتماد على الصيغة النظرية لبرنامج LGAF وتطبيقه على العراق من قبل المؤلف ومجموعة من الباحثين ، حيث تم اختيار مجموعة مختارة من عينة قصدية شملت عدد من المؤسسات الحكومية والقطاع الخاص والخبراء العقاريين في عدد من مدن العراق ولفترة زمنية امتدت لأكثر من ٦ اشهر وهي تعتبر اول التجارب المحلية في هذا الشأن وبمساعدة وتمويل دولي.

العامة عن الأراضي، و حل النزاعات وإدارة النزاعات ،الملحق (٣) يبين وصف الانموذج المطبق في التحليل.

وصف لمراحل تقدم العمل:

تضمنت العملية الاطلاع على الخلفية التاريخية للبرنامج من خلال استعراض القوانين والقرارات والنظم والادارة والجباية والضرائب التي تخص مواضيع الارض في العراق مثل (ملكيتها - تسجيلها - بيعها - ايجارها ... الخ) واهم ما تم استعراضه مجموعة من الانظمة والقوانين والتي منها:

- نظام الطرق والابنية رقم (٤٤) لسنة ١٩٣٥ .
- قانون ادارة البلديات رقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤
- قانون البلديات رقم (٨٠) لسنة ١٩٧٠ والذي ينص على تملك (البلديات) الاراضي الاميرية الصرفة الواقعة ضمن الحدود البلدية وما سيؤول الى الخزينة من الاراضي نتيجة تصحيح صنفها عينا .وقد حدد القانون نسبة لحدود التصرف لأصحاب الارض التي تملك للدولة حسب صنفها (ممنوحة باللزمة - مفوضة بالطابو)
- القرار (٢٢٢) في ٢٦ ١ ١٢ ١٩٧٧ الخاص بإفراز الاراضي داخل التصاميم الأساسية لأمانة بغداد او بلديات المدن العراقية كافة.
- القرار رقم (٨١٧) لسنة ١٩٨١ والخاص بتعديل القرار السابق رقم (٢٢٢) في ١٩٧٧ والخاص بالمحافظة على صنف البساتين والاراضي الزراعية داخل تصاميم المدن الاساسية .
- قانون الاستملاك رقم (١٢) لسنة ١٩٨١ والذي يتيح استملاك الاراضي والدور السكنية الخاص الى مؤسسات الدولة وتعويض اصحابها اذا كان هناك مصلحة عامة مثل فتح شوارع او اقامة جسور غيرها .

-قرار رقم (٩٠) لسنة ١٩٩٦ . والذي يحدد التعويض العيني عن العقارات المستملكة او المطفأة حق التصرف فيها من اراضي الاصلاح الزراعي الشاغرة .

كما تم دراسة ومناقشة فقرات الاستبيان المعد للدراسة الخاصة بالأرض والذي اعده فريق عمل مختص في ادارة البنك الدولي وطبق في اربع دول قبل العراق وبعد المناقشات المستفيضة حول فقرات ومحاور الاستبيان تم توزيع العمل وكما يلي :

المحور الاول : الجانب القانوني في الدراسة ويضم المؤشرات (١-٢-٣-٤-٥-٦)

المحور الثاني : ويخص عملية تخطيط الاراضي واستعمالات الارض وادارتها ويضم المؤشرات (٧-٨-٩-١٠-١١)

المحور الثالث: والذي تهتم بدراسة معلومات الارض وتسجيلها وفرض الضرائب والرسوم ويضم المؤشرات (١٢-١٣-١٤-١٥)

المحور الرابع : والذي يخص توفير المعلومات المطلوبة عن الاراضي للجمهور والشفافية في الاطلاع عليها واحتمال وجود الفساد الاداري في ذلك وكيفية معالجته ويضم المؤشرات (١٦-١٧-١٨-١٩)

المحور الخامس : والخاص بدراسة التشريعات القانونية الخاصة بتسجيل الاراضي ويضم المؤشرات (٢٠-٢١) جدير بالذكر ان البحث تفادى وجود صعوبة في فهم بعض الفقرات او الجمل الواردة في الاستبيان من قبل الاداريين او المحامين او المواطنين في العراق من خلال الاتفاق على صيغة واضحة وذات ابعاد محلية دون المساس بالهيكلية الاصلية الواردة في لغة الاستبيان .

لذلك تم الاتفاق على اعطاء الحرية للباحث في الاستعانة بالنسخة الانكليزية وترجمتها حسب المفردات العربية والمصطلحات الادارية والفنية المستخدمة في المؤسسات العراقية وبما يخدم الهدف المطلوب تحقيقه في هذه

الدراسة البحثية كما تم التأكيد على اهمية قيام الباحثين بالتعاون مع المستجيبين عند املاء الاستمارة وذلك لتوضيح اي غموض في الاسئلة.

التوزيع المكاني والبرنامج التنفيذي للعمل: المرحلة الاولى توزيع استمارات الاستبيان:

غطى الاستبيان عينات قصدية مختارة من المؤسسات والدوائر والافراد ممن لديهم علاقة مباشرة بموضوع ادارة الاراضي:

تم توزيع العمل الأبعاد ١، ٢ و ٣ و ٤ و ٥ حيث تضمن كل بعد مجموعة من الأسئلة وزعت بشكل استمارات بلغ عددها ٥٠ استمارة بواقع (١٠ استمارة لكل بعد) على عدد من المختصين في القطاعين العام والخاص ممن لديهم تخصصات واهتمامات محددة مؤثرة بموضوع الأراضي وقد تم الانتهاء من هذه المرحلة وقد تم مناقشة تفاصيلها وتم طبع واستنساخ وتوزيع أسئلة الاستبيان الخاصة بالمحاور الاربع A، B، C، D والخاصة بالمواضيع التالية:

- محور A الإطار المؤسسي والقانوني
- محور B لتخطيط لاستخدام الأراضي وإدارتها وفرض الضرائب عليها
- محور C إدارة الأراضي العامة.
- محور D توفير المعلومات عن الأراضي للجمهور .

شمل التوزيع المكاني للاستبيان الجهات التالية:

-الدوائر الرسمية (المؤسسات البلدية، دوائر التخطيط العمراني ، التسجيل العقاري ، عقارات الدولة، الهيئة العامة للضرائب ، الإدارات المحلية في القائماقيات والنواحي) في أمانة بغداد ضمن محافظات "بغداد، واسط ، صلاح الدين، ذي قار" ، كما تم توزيع استمارات في بعض المحافظات القريبة من بغداد

- بعض جهات القطاع الخاص من مكاتب وساطة عقارية ومقاولات وغيرها

- بعض النقابات والمنظمات غير الحكومية.

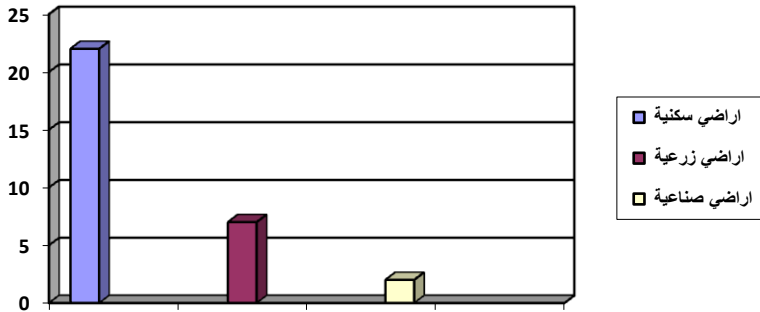
تم العمل بشكل مجتمع للمحاور الاربعة ما بين الباحثين حيث تم توزيع العمل مكانيا وبعد الانتهاء من جمع الإجابات تم تفريغ البيانات والاجابات وحسب المؤشرات الواردة فيها.

المرحلة الثانية: نتائج الاستبيان:

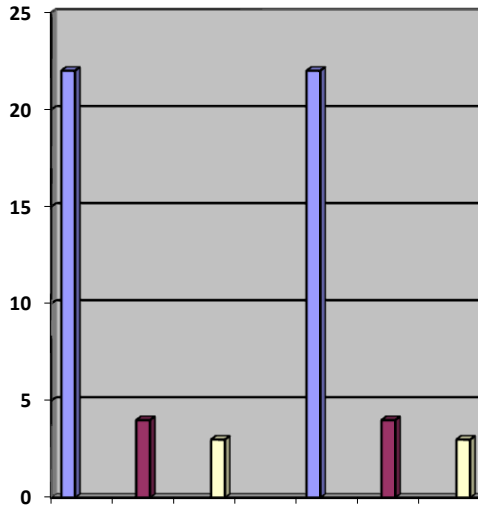
اظهرت نتائج الاستبيان حول نقل ملكية العقارات الخاصة داخل المراكز الحضرية والاراضي الزراعية:

١- الأراضي الحضرية حيث شمل الاستبيان لهذا الصنف من الأراضي الأسئلة التالية:

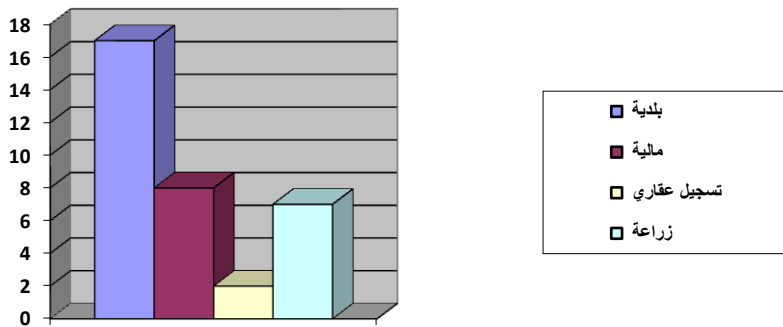
جنس العقارات التي يتم نقل ملكيتها (سكني، صناعي، زراعي، تجاري ، أخرى).حيث أظهرت النتائج ان نسبة ٨٠% من العقارات التي يتم نقلها هي الأراضي السكنية تليها الزراعية داخل المدن فالأراضي الصناعية.



٢- موقع العقار بالنسبة لحدود البلدية جاءت بالاتي (داخل حدود البلدية، داخل التصميم خارج حدود البلدية، خارج حدود البلدية خارج التصميم الأساس ضمن منطقة الظهير الحضري)



٣-المؤسسات ذات الإجراءات الصعبة في معاملات نقل وتسجيل ملكية العقارات اظهرت النتائج ان دوائر (البلدية ،المالية ،التسجيل عقاري ،الزراعة وأخرى) هي الاكثر صعوبة في الاجراءات وكما موضح بالشكل ادناه.

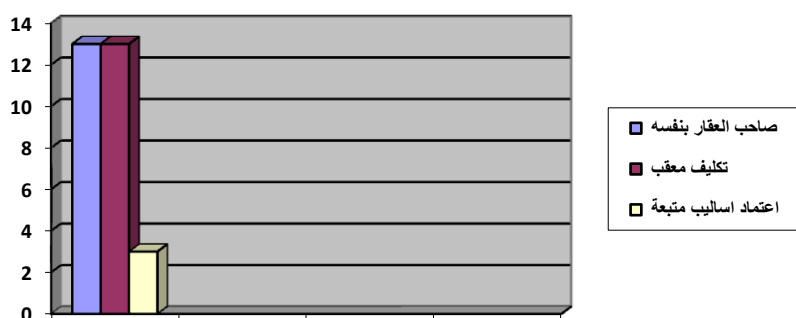


٤-المدة المستغرقة لنقل ملكية الأراضي:

(يوم ،عدة أيام ،أسبوع ،عدة أسابيع ،شهر ،عدة اشهر) الشكل ادناه يبين تفاصيل ذلك:



٥- الجهة أو الآلية التي تتبنى نقل ملكية الأراضي (صاحب العقار بنفسه ،معقب .أساليب حديثة)



ب- وفيما يخص الاستبيان حول نقل ملكية الأراضي الزراعية سجلنا الملاحظات التالية :

أن ٦٣ % من الأراضي التي يتم نقل ملكيتها تقع داخل حدود التصاميم الأساسية للمدن.

١٠٠ % من صعوبة الإجراءات الخاصة بنقل ملكية الأراضي الزراعية تواجه أصحاب الأراضي هي في المؤسسات الزراعية .

ان ٦٣ % من المعاملات تستغرق شهر واحد وان ٣٧ % منها تستغرق عدة اشهر .

١٠٠ % من أصحاب معاملات الشراء يفضلون تكليف معقب لإكمال إجراءات نقل الملكية .

٦-الضرائب والرسوم المستوفاة على نقل ملكية :

يتم استيفاء الرسوم والضرائب والأجور عند إجراء معاملة نقل الملكية وبحسب التعليمات الخاصة بكل مؤسسة حكومية ويمكن توضيح الرسوم

المستوفات من نقل ملكية كافة انواع الملكيات كالآتي :

ت	نوع الأرض	المؤسسة الحكومية	نوع الاستيفاء	اسلوب حساب الاستيفاء	المبلغ/دينار
١	سكني	دائرة التسجيل العقاري	رسم كشف	مقطوعة	٥٠٠٠
			رسم إصدار سند	مقطوعة	٣٥٠
			رسم نقل ملكية	نسبة مئوية من تثمين لجنة الكشف	٣% من قيمة التثمين (ارض+ مشيدات)
	البلدية	رسم تبليط	وفق معادلة تتضمن عرض الشارع وواجهة العقار المطلة على الشارع	شارع اكبر من ١٥ متر=الواجهة* عرض الشارع *كلفة التبليط ÷ ٦	بحسب عرض الشارع المؤدي للعقار وواجهة العقار المطلة على الشارع
			شارع اقل من ١٥ متر=الواجهة* عرض الشارع *كلفة التبليط ÷ ٤		

	٧٠٠٠	مقطوع	رسم ترقيم	ديون مستحقة	
	حسب ما مثبت من مبالغ مستحقة في السجلات	ديون مستحقة على البائع أو المشتري لدى البلدية لذات العقار أو غيره			
	مغف من الضريبة	نسبة مئوية بحسب قيمة العقار	ضريبة عقار	الضريبة	
	٣% من قيمة التثمين (ارض+ مشيدات)	١-٢٠٠٠٠٠٠٠٠			
	٤% من قيمة التثمين (ارض+ مشيدات)	٢٠ مليون-٥٠ مليون			
	٥% من قيمة التثمين	٥٠ مليون-٨٠ مليون			
	٦% من قيمة	٨٠ مليون-١١٠ مليون			
	(ارض+ مشيدات)				

أكثر من ١٠ مليون	التممين (ارض + مشيدات) يستوفى ٥٠% من قيمتها + رسم التسجيل + رسم التصحيح بحسب ما مثبت في السجلات	ديون مستحقة على البائع أو المشتري لذات العقار أو غيره	ديون مستحقة		
يستوفى مبلغ عن تقديم خدمات الماء الصالح للشرب + خدمات الصرف الصحي مقطوعة شهريا	حسب ما مثبت في السجلات	ديون مستحقة على البائع أو المشتري	اجور خدمات (ماء + صرف صحي) ديون مستحقة	ماء ومجاري	
كما هو الحال بالنسبة للسكني				تجاري	٢
كما هو الحال بالنسبة للسكني				صناعي	٣

٤	زراعي	ملاحظة التسجيل العقاري		ذات الرسوم المستوفاة للعقارات السكنية
	الشعب الزراعية	أجور استصلاح	بحسب موقف الأرض من عملية الاستصلاح فهي إما: ١- مستصلحة كلياً ٢- مستصلحة جزئياً ٣- غير مستصلحة عن الخدمات التي تقدمها دائرة الزراعة كتهيز المعدات والمواد الكيماوية أو أجور الري بالماء السيح التي يدفعها الفلاح سنوياً للدونم الواحد	كلفة الاستصلاح عند التنفيذ كلفة الاستصلاح الجزئي لا تستوفى أجور بحسب ما مثبت في السجلات
	الضريبة	ضريبة العقار	مليون مستحقة	مثلما مبين للعقارات السكنية في أعلاه

تجربة مولدوفيا :

بدأ اطار تقييم ادارة الارض LGAF في مولدافيا في شباط من عام ٢٠١٢ وتضمن وجود خمسة محققين خبراء ، حيث قدم هؤلاء الخبراء ورقة حول خلفية الموضوع وطرحها للمناقشة في جدول الجلسة .

من ضمن المشروع نظمت سبع جلسات نقاش اساسية وجلستين اختيارية ، وقد ادير جدول الجلسة من قبل منسق الـ LGAF في البلد يساعده المحققون الخبراء المسؤولون عن اللجان الخمسة.

ادرجت في الدراسة وحدة اختيارية تخص استحواذ الاراضي الواسعة والغابات ، وحضر نحو ٣٧ مختصا في اجتماعات اللجان منهم ١٧ مختصا من القطاع العام .

وقد ايدت نتائج الـ LGAF في ورشة عمل فنية فعالة والتي اكدت النتائج وقبلت التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة ، ثم تم عرض نتائج العملية والتوصيات السياسية الرئيسية لصانعي السياسات من المؤسسات ذات الصلة وفق حوار سياسي .

وفيما يلي التوصيات المتعلقة بالسياسة العامة التي وضعها الـ LGAF في مولدافيا من قبل الحكومة التي تتماشى مع المبادئ التوجيهية الطوعية VG * :

* (using existing land governance assessment tools for) monitoring voluntary guidelines implementation at national level 2014 p12-13)

التوصيات السياسية

المبادئ التوجيهية

تسجيل وتمثيل كامل للأموال غير المنقولة (المبدأ العام (١) والمبدأ (١) لكل انواع الملكية ، الدولة ، الخاصة ، التنفيذ (١١) وكل انواع استعمالات الارض المتضمنة البنى التحتية : الطرق ، امدادات المياه وشبكات الري ، المرافق العامة الاخرى) وضمان العمل المشترك للتسجيل مع مصادر المعلومات الحكومية الاخرى لتحسين الوصول للمعلومات ، وتعزيز الدعم لتطوير سوق الاراضي والحصول على الموارد المالية وضمان الاندماج الاجتماعي .

تحسين ادارة موارد الاراضي العامة (المبدأ التنفيذي (٨) الحكومية والسلطات المحلية العامة) التي تهدف الى استخدام اكثر كفاءة وشفافية للممتلكات العامة وحماية الموارد

تحسين التخطيط الحضري وتخصيص (المبدأ عام (١) والمبدأ الاراضي وادارة المباني لتحفيز سوق التنفيذ (١١) الاسكان وضمان الاستخدام الفعال لموارد الارض

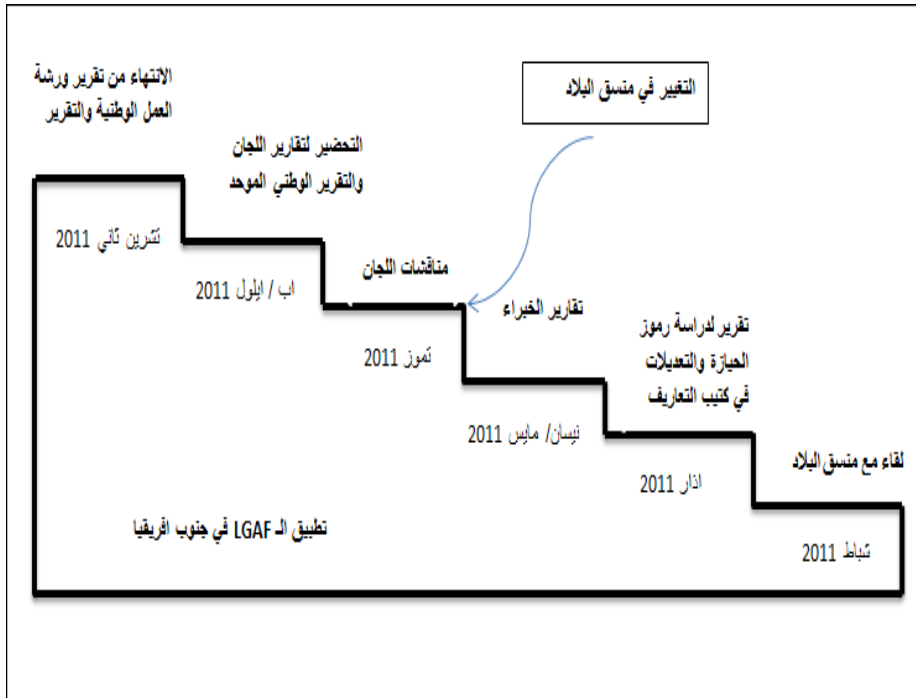
تحسين منهجية تقييم الممتلكات غير المنقولة (المبدأ التنفيذي ١٦ ، ١٨ ، ١٩ لضمان وجود ادارة ضرائبية كفوءة وعملية مصادرة الاراضي

تجربة جمهورية جنوب افريقيا

تم تطبيق اداة الـ LGAF في جنوب افريقيا كمبادرة مشتركة بين البنك الدولي والـ "Urban Land Mark" * ، بدأ المشروع في شباط من عام ٢٠١١ وتم انجاز التقرير في تشرين الثاني من نفس العام ، في اول مرحلة تناول التقرير دراسة اساليب الحيازة ضمن الدولة مع كراس للتعريفات يتلائم مع الوضع في جنوب افريقيا تم صياغة تقرير الخبراء المعد خلال شهري نيسان ومايس مع اللجان المستضيفة خلال شهري تموز وآب ، وتم اعداد التقرير الموحد في ايلول وقدم للنقاش في ورشة عمل وطنية في بداية تشرين الثاني .

تم اختيار الخبراء في اللجان بناء على خبراتهم ومعارفهم ومهاراتهم بالإضافة الى اعضاء اللجان الذين تم اختيارهم من القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والحكومات المحلية والحكومة الوطنية والمؤسسات الاكاديمية وذلك بالاستعانة بالأنترنيت والشبكات المهنية ، كل لجنة تتألف من ثلاثة اعضاء كفريق عمل وكحد اقصى يكون بخمسة اعضاء ويوضح المخطط الاتي فقرات عمل اللجان ضمن مدة الستة اشهر وانجازاتها خلال هذه المدة :

* Urban Landmark :هو مختصر لبرنامج افريقيا الجنوبية الخاص بسوق الارض الحضرية ، تأسس في Pretoria ، البرنامج اقيم في مايس عام ٢٠٠٦ مع سبع سنين من التمويل للتنمية الدولية لغاية ٢٠١٣ من قبل وزارة الخارجية في المملكة المتحدة



شكل (١٨)

مراحل تنفيذ اطار تقييم ادارة الارض LGAF في جنوب افريقيا

improving land sector governance in South Africa 2011 p 4

المصادر العربية

- (١) أبرامز ، تشارلز ، المدينة ومشاكل الاسكان ، دار الافاق الجديدة ، بيروت (١٩٦٤) .
- (٢) ابراهيم ، عبد الباقي ، تأصيل القيم الحضارية في بناء المدينة الاسلامية المعاصرة ، القاهرة ، ١٩٨٢ .
- (٣) ابن الازرق ، بدائع السلك في طبائع الملك ، تحقيق د. محمد عبد الكريم ، الدار العربية للكتاب ، (١٩٧٧) .
- (٤) أبن الرومي ، الاعلان بأحكام البيان، مخطوطة باليد طبعت حجباً ، فاس ، المغرب ، (١٩١٣) .
- (٥) أبن تيميه ، القواعد النورانية الفقهية ، تحقيق محمد حامد الفقي ، بغداد : مكتبة الشرق الجديد ، مطبعة الزمان ، (١٩٨٩) .
- (٦) أبن تيميه وتلميذه الجوزية ، القياس في الشرع الاسلامي ، بغداد ، مطبعة الزمان ، (١٩٨٩) .
- (٧) أبن حجر ، الحافظ شهاب الدين العسقلاني ، فتح الباري بشرح البخاري ، القاهرة ، (١٩٥٩) .
- (٨) أبن خلدون ، تاريخ ابن خلدون ، المقدمة، بيروت : مؤسسة جمال للطباعة والنشر ، (١٩٧٩) .
- (٩) أبن رضوان ، الشهب اللامعة في السياسة النافعة ، تحقيق د. سامي النشار ، دار الثقافة ، الدار البيضاء ، (١٩٨٤) .
- (١٠) ابن قدامة ، موفق الدين ابي محمد عبد الله بن احمد ، المغني في فقه الامام احمد بن حنبل الشيباني ، بيروت ، دار الفكر (١٩٨٥) .
- (١١) ابن منظور ، لسان العرب ، القاهرة .
- (١٢) أبو العطا ، نزمين ، " حوكمة الشركات - سبيل التقدم مع إلقاء الضوء على التجربة المصرية " ، مجلة الإصلاح الاقتصادي ، العدد (٨) ، يناير ٢٠٠٦ ،
- (١٣) ابو العلا ، سيد مصطفى ، م/ مها محمد عبد السميع ، م/ هالة احمد فكري ، " الشراكة للارتقاء بالمناطق العشوائية ومعوقات التنمية الحضرية " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- (١٤) ابو بكر ، حسين محمد ، " تامين الحيازة كمدخل واداة فاعلة في تطوير وتنمية المناطق العشوائية بالمدن المصرية " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .

- (١٥) أبو ذكري والخولي ، استجابة التخطيط الحضري بالدول النامية للتحولات العالمية ، القاهرة ، (١٩٩٣) .
- (١٦) ابو صاع ، اسراء صبحي . التغيرات في الغطاءات الارضية / استعمالات الارض في محافظة طول كرم بين عامي ٢٠٠٥ و ٢٠١١ باستخدام تقنية نظم المعلومات الجغرافية (GIS) . اطروحة ماجستير ، جامعة النجاح الوطنية ، نابلس فلسطين ، ٢٠١٤ .
- (١٧) إجمالي تكوين رأس المال الثابت في العراق للسنوات ١٩٩٧ – ٢٠٠٤ ، سلسلة معدلة ، اطروحة مقدمة الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد بجامعة بغداد كجزء من متطلبات شهادة الدكتوراه فلسفة في إدارة الأعمال ، ٢٠٠٦ .
- (١٨) الأستاذ علي محمود، الأستاذ محسن ناصر، دور الرقابة الداخلية في تطبيق نظام الحوكمة، سورية.
- (١٩) الاشعب ، خالص حسني ، اقليم المدينة بين التخطيط الاقليمي والتنمية الشاملة ، بيت الحكمة ، بغداد ، (١٩٨٩) .
- (٢٠) الاشعب ، خالص حسني ، المدينة العربية ، التطور الوظائف ، البيئة والتخطيط ، معهد البحوث والدراسات العربية ، بغداد ، ١٩٨٢
- (٢١) الاشعب ، خالص حسني ، مفهوم انطقه الحواف واهميته في دراسات المدن العربية ، مجلة الجغرافيين العراقية ، بغداد ،
- (٢٢) الاشعب ، خالص حسني وكامل الكناني وهادي العنبيكي ، الابعاد الاجتماعية للتخطيط العمراني في الوطن العربي ، بيت الحكمة ، بغداد (١٩٩٩) .
- (٢٣) الاعظمي، محي الدين ابراهيم، التشريعات ذات العلاقة بأمانة بغداد ، امانة بغداد ، (١٩٨٩) .
- (٢٤) اكبر ، جميل عبد القادر ، (عمارة الارض في الاسلام ، دار القبلة ، جدة ، (١٩٩٢) .
- (٢٥) امانة العاصمة ، قسم التصميم الاساسي ، مجموعة نشرات قسم التصميم الاساسي لمدينة بغداد ، (١٩٧٦) .
- (٢٦) امانة العاصمة ،التخطيط الانمائي المتكامل للعاصمة بغداد ، ، بغداد ، ٢٠٠١ .
- (٢٧) امانة العاصمة ،تقرير التصميم الانمائي الشامل لمدينة بغداد حتى سنة ٢٠٠٠ ، آب ١٩٧٣ .
- (٢٨) امانة بغداد ، قسم التصميم الاساسي ، نبذة عن اهداف وماهية التصميم الانمائي الشامل لمدينة بغداد لعام ٢٠٠٠ ، مجموعة المحاضرات التي القيت في قسم التصميم الاساسي ، ١٩٧٦ .

- (٢٩) الامم المتحدة . الاهداف الانمائية الالفية في المنطقة العربية ، نيويورك ، ٢٠٠٥ .
- (٣٠) الامم المتحدة للمستوطنات البشرية (الهبيئات) ، تقرير حالة المدن العراقية ٢٠٠٦-٢٠٠٧ ، عمان ، ٢٠٠٧ .
- (٣١) بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- (٣٢) توماس ، أميل : البيئة وأثرها على الحياة السكانية ، ترجمة زكريا أحمد الوادعي ، دار الجيل ، القاهرة ، ١٩٧٢
- (٣٣) الجابري ، مظفر علي ، التخطيط الحضري ، الجزء الأول ، جامعة بغداد ، ١٩٨٦ .
- (٣٤) جامعة بغداد ، كلية الهندسة ، " دوره الجوانب الادارية والقانونية والمالية للأعمال الهندسية " ، بغداد ، (١٩٨٤) .
- (٣٥) الجمعة ، احمد قاسم ، اصالة النظام الاقتصادي في تخطيط مدينة الموصل ومبانيها خلال العصور العربية الاسلامية ، انظمة المدينة العربية ، دار الحكمة للطباعة ، الموصل ، ١٩٩١ .
- (٣٦) الجناي ، خضير و عبد علي ، محسن . التوزيع المكاني لاستعمالات الارض التجارية المركزية . مجلة كلية الآداب / العدد ٩٣ .
- (٣٧) الجواهري ، عماد احمد ، تاريخ مشكلة الاراضي في العراق ١٩١٤-١٩٣٢ دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٨ .
- (٣٨) جيرالد وليم بيرز . المدينة ونموها بتأثير الهجرة الريفية . ترجمة مظفر الجابري ، مطبعة الاندلس ، بغداد ، ١٩٧٠ .
- (٣٩) حسن ، محسن محمد ، اساليب الادارة والتنظيم الحديثة في امانة العاصمة ودورها في تقديم افضل الخدمات البلدية لسكان مدينة بغداد ، امانة بغداد ، (١٩٨٣) .
- (٤٠) حسن ، محمد سلمان ، التطور الاقتصادي في العراق ١٨٦٤ - ١٩٥٨ ، بيروت ، ١٩٦٥ .
- (٤١) حسين ، د. عبد الرزاق : جغرافية المدن .
- (٤٢) حلمي ، عبد الوهاب ابراهيم ، " الادارة الحضرية - وسياسات التمويل لتنفيذ مخططات الخدمات الاساسية في المدينة " ، المؤتمر الاقليمي العربي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- (٤٣) الحميري ، محمد عباس جابر . خريطة التغير العددي لسكان محافظة ميسان للمدة ١٩٧٧-٢٠١٠ باستخدام نظم المعلومات الجغرافية (GIS) ، كلية التربية ، جامعة ميسان

- (٤٤) حيدر ، فاروق عباس ، تخطيط المدن والقرى ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٩٤ .
- (٤٥) خطاب ، ثائرة عبد الفتاح . المتغيرات الاقتصادية وانعكاساتها في مسارات تنمية المناطق دون خط الفقر . منطقة الدراسة ميسان . ايلول ، ٢٠٠٩ .
- (٤٦) الخولي ، احمد عثمان ، " تامين ملكية الاراضي - ادارة للتحكم في التلوث وتحسين نوعية البيئة في المستقرات اللا رسمية " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- (٤٧) الدليمي ، آمنة جبار مطر. التوسع العمراني وأثره على الاراضي الزراعية في ريف مدينة الخالدية ، رسالة ماجستير ، كلية الآداب ، جامعة الانبار.
- (٤٨) الدوري ، حسين وعاصم الاعرجي ، مبادئ الادارة العامة ، الجامعة المستنصرية ، بغداد ، (١٩٧٨) .
- (٤٩) الرازي ، محمد بن أبي بكر بن عبد القادر ، " مختار الصحاح " ، الكويت ، ١٩٨٣ ،
- (٥٠) الرحيلي ، عوض سلامة ، " لجان المراجعة كأحد دعائم حوكمة الشركات - حالة السعودية
- (٥١) رفلة، فيليب : الإنسان وعمران الأرض، مكتبة الانجلو المصرية، القاهرة، ١٩٩٨.
- (٥٢) زينل ، نمير يوسف ، ممارسات التخطيط العمراني في القطر العراقي ، وزارة الاسكان والتعمير ، بغداد ، (١٩٧٩) .
- (٥٣) السالم، د. مؤيد سعيد. " نظرية المنظمة " مطبعة شفيق، بغداد. ١٩٨٨
- (٥٤) ستاورت ، جورج مودي ، " تكلفة الفساد " ، الإصلاح الاقتصادي ، المجلد (٢١) ، العدد
- (٥٥) السعدي ، سعيد جاسم محسن . ادارة الارض الحضرية في مدينة بغداد . رسالة دكتوراه . كانون الثاني ، ٢٠٠٣ .
- (٥٦) سليمان ، محمد مصطفى ، " حوكمة الشركات ومعالجة الفساد المالي والاداري دراسة مقارنة " ، الدار الجامعية ، مصر ، ٢٠٠٦
- (٥٧) سماحه ، احمد السيد محمد هاشم ، " الشراكة مع القطاع الخاص في ادارة مشروعات البنية الاساسية كعنصر من عناصر الادارة الحضرية الجيدة " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .

- ٥٨) سندس سعدي حسين، اثر حوكمة الشركات في التدقيق الداخلي، المعهد العربي للمحاسبين القانونيين (بحث مقدم لنيل شهادة المحاسبة القانونية)، بغداد، ٢٠٠٦.
- ٥٩) الشاوي ، د. منذر ، " القانون الدستوري " ، مطبعة شفيق ، بغداد ، ١٩٧٠ .
- ٦٠) شكور ، لمياء ، " المدينة الشاملة واشكاليات الاقصاء الاجتماعي نحو حملتي المؤئل الثاني " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- ٦١) الشيخ دره ، اسماعيل ابراهيم ، اقتصاديات الاسكان المجلس الوطني للثقافية والفنون والآداب ، الكويت ، (١٩٨٨) .
- ٦٢) الصالح احمد علي ، " بناء محافظ رأس المال الفكري من الأنماط المعرفية ومدى ملائمتها لحاكمية الشركات في القطاع الصناعي المختلط في بغداد " ، اطروحة مقدمة إلى مجلس كلية
- ٦٣) الصلاح ، محمد سليمان ، " الاستفادة من أدوات الرقابة وإدارة المخاطر لخدمة حوكمة الشركات " ، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات ، القاهرة ، ٢٠٠٥ .
- ٦٤) الطبري ، ابو جعفر ، محمد بن جرير ، تاريخ الرسل والملوك ، بيروت ، (١٩٦٥) .
- ٦٥) الظاهري ، مولاي الشريف ، " دور الانظمة والقواعد المعلوماتية لتحسين ادارة المدن " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- ٦٦) عامر ، سامي امين ، أ. م . د. فيصل عبد المقصود ، " المدخل التخطيطي الشامل كمنهجية لتحديد اساليب التعامل مع انواع الحيازة في الانماط العمرانية المختلفة " ، المؤتمر الاقليمي العربي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- ٦٧) عامر ، سامي امين ، د. م / احمد محمد رشيد رضوان ، " خصائص الحيازة كأحد المحددات الرئيسية في صياغة بدائل سياسات تطوير المناطق العشوائية " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- ٦٨) عبد ، عبدالله فرحان ، المدينة المعاصرة بين الفكر التخطيطي والادارة الحضرية ، اطروحة دكتوراه في معهد التخطيط الحضري والاقليمي للدراسات العليا ، بغداد ، ٢٠١١ .

- (٦٩) عبد المقصود ، فيصل ، م / داليا حسين محمد الدرديري ، " الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص في ادارة التنمية الحضرية للمدن الجديدة " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- (٧٠) عبد الهادي ، د. حمدي أمين ، "نظريه الكفاية في الوظيفة العامة " جمهورية مصر
- (٧١) عبد الهادي ، د. حمدي، " الإدارة العامة في الدول العربية، الأصول العلمية وتطبيقاتها العربية "، دار الفكر العربي، الطبعة الثانية، ١٩٧٠ .
- (٧٢) عثمان ، د. عثمان خليل ، " التنظيم الاداري في الدول العربية "، معهد الدراسات العربية ، مصر ، ١٩٥٧ .
- (٧٣) عثمان ، محمد عبد الستار ، المدينة الاسلامية ، سلسلة عالم المعرفة، الكويت ، (١٩٨٨) .
- (٧٤) العجيلي ، محمد صالح ربيع، جغرافية المدن، مطبعة الكتاب، العراق، بغداد، ٢٠١٠ .
- (٧٥) العربي ، فوزي رضوان ، نظام الحيازة في المجتمع البدوي ، دار المعرفة ، الاسكندرية ، (١٩٨٩) .
- (٧٦) العربية ، دار الفكر العربي ، الطبعة الأولى ، ١٩٦٦ .
- (٧٧) العزاوي ، وداد دواد سلمان . الزحف العمراني على المناطق الخضراء وآثاره على مدينة بغداد ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى المعهد العالي للتخطيط الحضري والاقليمي ، جامعة بغداد .
- (٧٨) علوان، حميدة عبيد، "المشاكل التخطيطية الناجمة عن توسع مدينة المحمودية"، رسالة ماجستير، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥ .
- (٧٩) العمار، د. علي كريم ، مفهوم الادارة الحضرية في فلسفة الحضارات القديمة والفكر المعاصر، بحث منشور على شبكة المعلومات العالمية، ٢٠٠٥ "المؤلف"
- (٨٠) عويسي ، حازم ، د. إسلام حمدي الغنيمي ، " انماط الحيازة وتأثيرها على تحسين المناطق العشوائية (مدينة المنصورة كحالة دراسة) " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- (٨١) غيث ، محمد عاطف والدكتور محمد علي محمد ، دراسات في التنمية والتخطيط الاجتماعي ، دار المعرفة ، الاسكندرية (١٩٨٩) .
- (٨٢) الكبيسي ، د. عامر ، " الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق " الجزء الأول، الطبعة الخامسة، بغداد، ١٩٨٣

- ٨٣) كمونة، د. حيدر عبد الرزاق : سياسة التحضر في الوطن العربي، بغداد، دار الشؤون الثقافية، ١٩٩٠.
- ٨٤) كمونه ، حيدر عبد الرزاق ، اهم العناصر التخطيطية والمعمارية لمكونات المدينة العربية القديمة ، مركز احياء التراث العلمي العربي ، بغداد ، (١٩٨٨) .
- ٨٥) كمونه ، حيدر عبد الرزاق ، اثر الفكر الاسلامي على التشكيل الحضري ، المؤتمر المعماري الاردني الثاني ، عمان ، الاردن ، (٢٠٠٠) .
- ٨٦) كمونه ، حيدر عبد الرزاق ، التراث المعماري وخصوصية المدينة العربية المعاصرة ، وزارة الاسكان والتعمير ، بغداد ، (١٩٨٩) .
- ٨٧) محاضرات د. محمد آل ياسين، نحو استراتيجية وطنية للإصلاح الإداري، مقال منشور على شبكة الأنترنت.
- ٨٨) مدبولي، فؤاد ، د. م / منال عباس البطران ، " تنمية وإدارة المجتمعات العمرانية الجديدة في ظل التحول الى الاقتصاد الحر في مصر " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- ٨٩) مديرية البلديات العامة . التشريعات ذات العلاقة بعمل دوائر البلديات ، ج٢، ٢٠٠٢.
- ٩٠) معايير تقييم الإدارة الرشيدة والنزاهة، مجلس مكافحة الفساد - الأمانة لمجلس الوزراء، بغداد.
- ٩١) منظمة الامم المتحدة ، " المؤتمر لعالمي عن السكان ومستقبل المدن " روما، ايطاليا، (١٩٨٠) .
- ٩٢) منظمة العواصم والمدن الاسلامية ، " المنهج الاسلامي في التصميم المعماري والحضري " ، الحلقة الدراسية الرابعة ، الرباط ، المغرب ، (١٩٩١) .
- ٩٣) منظمة العواصم والمدن الاسلامية ، " مجلة العواصم والمدن الاسلامية " العدد الخامس ، السنة الثالثة ، (١٩٨٤) .
- ٩٤) منظمة المدن العربية ، " اساليب الادارة والتنظيم في خدمة المدن العربية المعاصرة " ، وقائع المؤتمر السابع للمنظمة ، الجزائر ، (١٩٨٣) .
- ٩٥) منظمة المدن العربية ، " النمو العمراني الحضري في المدن والبلديات العربية " ، المؤتمر العام الثامن للمنظمة ، الرياض ، المملكة العربية السعودية ، (١٩٨٦) .
- ٩٦) مهدي، علي محمد، التطور الحضري لمنطقة بغداد قديماً ، امانة بغداد، (١٩٨٦) .

- ٩٧) ميخائيل ، اشرف حنا ، " تدقيق الحسابات في إطار منظومة حوكمة الشركات " ، بحوث وأوراق عمل المؤتمر العربي الأول حول التدقيق الداخلي في إطار حوكمة الشركات ، القاهرة ، ٢٠٠٥ ، .
- ٩٨) نبيه ، حاتم محمد عزت سعيد ، " خلق عدالة حضرية - مواجهة الفصل الفراغي والاجتماعي في الاماكن العامة " ، المؤتمر العربي الاقليمي ، القاهرة ، ٢١ - ٢٤ نيسان ٢٠٠١ .
- ٩٩) نخبة من اساتذة التاريخ ، " دراسات في تاريخ العراق وحضارته - المدينة والحياة المدنية " الجزء الثاني ، دار الحرية للطباعة ، بغداد ، (١٩٨٨) .
- ١٠٠) النزاهة كمدخل للحوكمة الرشيدة .
- ١٠١) هيئة حل نزاعات الملكية العقارية ، ملة الحل ، العدد الرابع ، نيسان ٢٠٠٧ ، بغداد .
- ١٠٢) الوائلي ، ياسر خالد بركات ، الفساد الإداري مفهومه ومظاهره وأسبابه ، مركز دراسات المستقبل ، ٢٠٠٥ ، www.mesr.net ،
- ١٠٣) وزارة التخطيط ، مديرية تخطيط ميسان . خطة التنمية المكانية لمحافظة ميسان لغاية عام ٢٠٢٠ .
- ١٠٤) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ، آب ٢٠٠٥ .

المصادر الاجنبية

- 1) Alexis, Macus, & Wilson, Charles, Z., "Organizational Decision Making " , U.S.A. 1967 .
- 2) Anderson, Richard, G. "Management Practices", New York. 1960
- 3) Boon, Louis. E., & Kurtzs, David. L., " Contemporary Business "، Fourth Edition، the Dryden Press، U.S.A.، 1985.
- 4) Joyce, Warham, "An Introduction to Administration for Social Workeres" London. 1967 .
- 5) Molle, Willem, "Regional Disparty and Economic Development in the European community", Saxon House, Biddles Ltd. London. 1980 .
- 6) Reid, R. Dan & Sanders, Nada, R., "Operations Management", John Wiley & Sons, U.S.A., 2002.
- 7) Turner , Alan , " The Cities of The Poor " , Croom Helm , Ltd .، 1980 .
- 8) Budlender, D. et al, Survey Report on 'Women, Land and Customary Law' . Community
- 9) Agency for Social Enquiry (CASE). February 2011<http://www.case.org.za/Constitution of the Republic of South Africa, Act No 108 of 1996>
- 10) Cousins B: <http://www.lalr.org.za/news/land-reform-in-post-apartheid-south-africa-2013-a-disappointing-harvest-by-ben-cousins>
- 11) Cousins, B: "Potentials and pitfalls of 'communal' land tenure reform: experience in Africa and Implications for South Africa". Paper for World Bank conference on 'Land Governance in support of the MDGs responding to new challenges' Washington DC, USA, 9-10 March 2009 (available on PLAAS website).
- 12) GLTN, Common Definitions of the Global Land Tools Network, UN .Habitat, 2008, <http://www.glttn.net/en/finding-common-definitions.html>.
- 13) Kaufmann, D., et al., 2002. "Assessing Governance: Diagnostic Tools and Applied Methods for Capacity

- Building and Action Learning” .Discussion Draft 1. Washington, D.C., World Bank Institute.
- 14) Kingswill , R, “Land Governance Assessment Framework, South Africa: Land Administration Assessment for the Country (b)” Unpublished Expert Report 2011
 - 15) LEAP:“FirstPhaseStudyonTenureOptions”February2005
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sf.html>
 - 16) <http://www.southafrica.info/about/government/gov.htm>
 - 17) http://www.childrencount.ci.org.za/uploads/factsheet_17.pdf
 - 18) <http://data.worldbank.org>
 - 19) Local Government: Municipal Property Rates Act, No 6 of 2004
 - 20) Mannon, L, “Land Governance Assessment Framework, South Africa: Land Use Planning Assessment for the Country”, Unpublished Report 2011
 - 21) MarkMisselhorn‘AppropriateDevelopmentResponsestoml nformal Settlement and their Implications for DifferentTenureAlternatives– PreliminaryInputin to Urban LandmarkInformalSettlementTenureProject, February2009
 - 22) Rutsch, P “LGAF, Land Tenure Typology Background Paper”, LGAF South Africa Unpublished Expert Report, 2011
 - 23) Rutsch, P, “Land Governance Assessment Framework (LGAF), South Africa: Land Tenure Assessment for The Country” Unpublished Expert Report 2011
 - 24) Smit, D and Abrahams, G, “Incrementally Securing Tenure: An Approach for Informal Settlement Upgrading in South Africa” April 2010
 - 25) Smith, L, “Land Governance Assessment Framework (LGAF), South Africa: Large-Scale Land Acquisition (LSLA) Assessment For The Country” Unpublished Report 2011
 - 26) Van den Berg, A “Land Governance Assessment Framework, South Africa: Land Administration Assessment for the Country (a)” Unpublished Expert Report 2011
 - 27) www.realestateweb.co.za

- 28) Statistics South Africa: Mid-year population estimates 2011
- 29) Statistics South Africa: Community Survey 2007
- 30) CSIR Built Environment 2007
- 31) Municipal Demarcation Board spatial data set
- 32) Ehsenhardt, M.K., (" Agency Theory : An Assessment and Review " , Vol. (14), No. (1), 1989, p.165.
- 33) Mitchell, J., et al., " Corporate Finance and Governance " , Carolina Academic Press, 1996, P.152.
- 34) Monk, R. and Minow, N. , " Corporate Governance " , 2nd ed., Black Well Publishers, Malden, 2001, p. 8
- 35) The Encyclopedia of Corporate Governance , " What is Corporate Governance " , 2002. www.encycogov.com, P. .
- 36) Berlin Initiative Group (BIG) , 2000.www.gccg.de, p. 4.
- 37) Hitt , Michael A. et al., " Strategic Management : Competitiveness and Globalization " 5th ed., South-Western Thomson , 2003, p.308.
- 38) Anson , Dana R. and Rittenberg , Larry E. , " Internal Audit and Organizational Governance " , The Institute of Internal Auditors
- 39) Research Foundation , 2003 , P. 27 .
- 40) Winkler , Adalbert , " Financial Development , Economic Growth and Corporate Governance " , Working paper Series : Finance and Accounting , www.econpapers.repec.org/paper/frafranaf/12htm , p.18 .
- 41) Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) , (Principles of Corporate Governance (Introduction) , 2004, www.oecd.org , p.3.
- 42) Shah , Asad Ali , " Auditing and Governance Framework for Private Sector in Pakistan " , ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia-
- 43) Pacific Master Training Seminar , 2005 . p.31.
- 44) .University of Technology , Sydney-Center for Corporate Governance,"2003,"www.business-uts-au/management/research/ccg/corporate-governance,p. 1 .
- 45) Hitt, Michael A. , et al., op cit , p. 309.

- 46) Hess , David and Impavido, Gregorio, " Governance of Public
- 47) Pension Funds , Lessons from Corporate Governance and International Evidence " , 2003. www.Econ.worldbank.org,P.5.
- 48) Singh, H. and Harianto, F. , " Management-Board Relationships , Takeover Risk and Adoption of Golden Parachutes " , Academy of
- 49) Management Journal, Vol.(32) , 1989, p.127.
- 50) World Bank , " The Challenge of State –Owned Enterprise Corporate Governance for Emerging Markets " , 2006 .
- 51) <http://rru.worldbank.org/thems/corporategovernance>, p.24 .
- 52) Private Sector Corporate Trust , " Good Corporate Governance in State-Owned Corporations –Final Draft Guidelines " 2002 , p. 17.
- 53) Robert, John, " Agency Theory , Ethics and Corporate Governance , " presented at the Corporate Governance and ethics Conference, Mac Quarie, Graduate School of Management –Sydney, Australia, June 2004 ,p. 4 .
- 54) Smith Report, Financial Reporting Council (FRC) , " Audit Committee-Combined Code Guidance " , Smith Report , London , 2003p. 16.
- 55) King , Mervyn E. et al., " The King Report on Corporate Governance " , "Institute of South Africa , Johannesburg, Nov. 1994.
- 56) Private Sector Corporate Governance Trust , op cit ,p. 35 .
- 57) Mintz, Steven M., " Improving Corporate Governance Systems : A Stakeholders Theory Approach " , 2003 www.aaahq/Am2003/cpe/ethics/Forum , p.14.
- 58) Archambeault, Deborah S., " The relation between Corporate Governance Strength and Fraudulent Financial Reporting : Evidence from SEC Enforcement Cases " , Nov. 2002, p. 8 .

- 59) Cadbury Committee , Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance , London ,Gee and Co. Ltd. , 1992 , p. 30.
- 60) Cohen, Jeffrey et al., " The Corporate Governance Mosaic and Financial Reporting Quality " , Journal of Accounting Literature , 2004 , p.33.
- 61) Wikipedia , the Free Encyclopedia , " Corporate Governance " , 2007 .
- 62) www.en.wikipedia.org/wiki/corporate-governance , p.7.
- 63) Hess, David and Impavido, Gregorio, op cit , p. 5 .
- 64) John, Kose and Kedia, Simi, " Design of Corporate Governance Role of Ownership Structure , Takeovers, and Bank Debit , " 2003.www.lcf.som.yale.edu/pdf , p.9.
- 65) Organization for Economic Cooperation and Development, Beijing , 2000 .www.oecd.oeg/daf . , p.4.
- 66) Abbott, L. G. and Parker, S., " Auditor Selection and Audit Committee Characteristics " , Auditing : A Journal of Practes and Theory Vol. (19) , 2000,p.47
- 67) The Institute of Internal Auditors (IIA) , " The Role of Auditing in Public Sector Governance " , 2006. www.thiia.org , p.3.
- 68) Sarbanes, P. and Oxley ,M., " Sarbanes-Oxley Act of 2002 " , A Congress , Washington DC.
- 69) Cohen et al., op cit , p. 152.
- 70) BMZ / Federal Ministry for Economic Cooperation and Development . Land Use Planning (Concepts , Tools, and Applications)
- 71) Boyce, R. R. "The Edge of the metropolis" Oxford University, press, 1972.
- 72) Cartet, H. Cities in the suburban, University of Toronto Press, Toronto, 1971.
- 73) Comprehensive Land Use Plan (Goals , Principles , Polcies) . Comprehensive Plan Revision . chapter 6 . www.rappahannock countyva.gov/documents/chapter-6.
- 74) Hilhorst , Thea . Identifying and Monitoring , Good Practice in the Land Sector, Land Governance Assessment Framework . –December 10th 2013

- 75) Implementation Manual for Assessing Governance in Land Sector , Land Governance Assessment Framework, version: October , 2013.
- 76) Janice E . Periman , “The Myth of Marginality Urban Poverty and Politics” ,University of California Press ,1990.
- 77) K . Deininger , H . Selod ,and T . Burns .Using The Land Governance Assessment Framework (LGAF) : Lessons and Next Steps.
- 78) Land Use Planning and Resources Management Project , Oromia , Ethiopia . 2003 .
- 79) Swedesurvey Agency (International Agency works in the consultations of Urban Land Issues) , "Land Matters" , Swedwn , 2008.
- 80) The World Bank . Using Existing Land Governance Assessment Tools for Monitoring Voluntary Guidelines Implementation at National Level . Washington DC , March , 24-27, 2014
- 81) Urban Land Mark . Improving Land Sector Governance in South Africa
- 82) World Bank , " State-Owned Enterprises in Iraq " , 2004 , p.5
- 83) Altman , Irwin and Chemers , Martin , 'Culture and Environment ' , California , Belmont , Wadsworth Inc , 198
- 84) Ann L. Strong , “ Land Banking European Reality , American Prospect” , The Johns Hopkins University Press Baitimove and London , 1979 .
- 85) Asce Manuals and Reports on Engineering Practice – No.49, “ Urban Planning Guide” , Headquarters of the society , New York , 1969
- 86) City planning Bureau , The city of Nagoya “ Introduction to Land Readjustment (kukaka Seivi) Practice” , Nagoya , Japan , 1982 .
- 87) David R Godschalk , & Others, “ Land supply Monitoring Guide for Improving Public and Private Urban Development Decisions” , A Lincoln Institute of Land Policy Book .

- 88) Donald A. Krueckeberg , Arthur L. silvers , “ Urban Planning Analysis : Methods and models” , Jone Wiley F sons , New York , Chichester , Brisbane , Toronto , 1974 .
- 89) Drabkin, Haim Darin – “ Land Policy and Urban G Rowth” , Pergamon Press , Oxford new Yory to Ronto sydney Paris , Frankfurt , 1977 .
- 90) Goerge Michell ed . , “ Architecture of the Islamic World , Its History and social Meaning” , thana and Hudson . London , 1978 .
- 91) Grimes , Orville F. Jr. , “ Urban Land and Public policy : social Appropriation of Betterment” , World Bank , Washington DC . 1974 .
- 92) Harold B.Dunkerley , “ Urban Land Policy” , Lssues and Opportanities , Published for the world Bank , Oxford University press , 1983 .
- 93) Herbert B . Dorau & Albert G. Hinman , “ Urban Land Economics” , Mcgrath Publishing Company , College Park , Maryland , 1969 .
- 94) Hillier B . , Emveronment and planning , Vol. 20 , 1993 .
- 95) Ian Masser , “ Analytical Models for Urban and Regional Planning” David and Charles : Newton Abbot , 1972 .
- 96) J . B Collingworth , “ Town and country planning in Britain” , Revised Fifth Edition , The New Local Government series , General Editor : Professor Peter G . Richaeds , 1974 .
- 97) Jccf , Design Guide for subdivisions , the urban Growth control studies , Febyuary , 1983 .
- 98) Jccf , “ Urban Trend and change” , The integrated capital Development Plan of Baghdad” , Japanese Consortium of Consulting firms ,Tokyo , Japan , 1984 .
- 99) Jccf , Japanese Consortium of Consulting firms , “ Growth Option , Vol.1” , Jccf , March , 1990 .
- 100) Jccf , Japanese Consortium of Consulting firms , “ Ratified Policies and Strategies for Master plan of

- Baghdad” , the integrated capital Development plan of Baghdad , Baghdad 2001 . Jccf : Tokyo , Japan 1989 .
- 101) Jccf , Japanese Consortium of Consulting firms “ “ General plan Combinations testing, Evaluation, Selection , “ Baghdad – Evolution and Urban Development -----, Jccf , September 1990 .
 - 102) JCCF ,Japanese Consortium of Consulting firms , “ Plan combinations Vol , 2” , March 1990 .
 - 103) JCCF ,Japanese Consortium of Consulting firms ,Tokyo , Japan , “ Policy Ratification on Metropolitan Baghdad issues” , the integrated capital development plan of Baghdad , Baghdad 2001 , Sept. 1984 .
 - 104) Jccf : “ Preliminary Land Use plan of Baghdad” “ Baghdad 2001 , Jccf , 1987 .
 - 105) Kaklinski , antoni , “ social issues in regional policy and regional planning” , Mouton the Hagve parts , 1977 .
 - 106) Lan Bracken , “ Urban Planning Methods Research and Policy Analysis” , Methuen London and New York , 1981 .
 - 107) Lichfield, Nathanlel and Halm Darin – Drabkin , “ Land Policy in Planning” , London , George Allenf Unwin Boston , Sydney , 1980 .
 - 108) Margaret Roberts , “ An In trodution to Town planning Techniques” , Hutchison of London , 1974 .
 - 109) Michael Gold berg pater chinoly. , “ , Urban Land Economics” “ , John Wiley & Sons , Inc, 1984 .
 - 110) Morris Juppenlatz , “ cities in Transformation” The Urban squatter Problem of the Developing world University of Queensland Press , 1970 .
 - 111) Patrick Mcauslan , “ Urban Land and Shelter for the Poor” , An Earthscan Paperback , International in stitute for Environment and Development , Acontribution to the international Year of shelter for the Homeless , 1987 .
 - 112) Robin Hambleton , “ Policy Planning and Local Government” , Hutchinson of London , 1978 .
 - 113) Samuel A . Sherer , “ Baghdad polser vice Master Plan implementation : Problems and Suggestions for

- improvement” , Baghdad 2001 , Intergrated capital Development Project , Jccf , May 1986 .
- 114) Samuel A. Sherer , “ Legal Basis for physical planning and Develoment Control in Iraq : Suggestions for improvement” , Baghdad 2001 , Intergrated capital Development Project , Jccf , May 1986 .
 - 115) Shoop , Donald C. , and Ruth P. Mack , “ Advance Land Acquisition by local Governments” , Washington , D.C : U.S . Government Printing office , 1968 .
 - 116) T.M.G Municipal Library No.13 , “ City Planning of Tokyo” , the Tokyo Metropolitan Government , 1983 .
 - 117) Tokyo Municipal , “ Tokyo’s Housing prblem” , Tokyo Municipal Government Library Bolletin , No. 5 , March 1972
 - 118) UN. , “ Habiataat in the vnational” , Ajurnal for the study of Human settlements . Established at the united Nations Habitat conference , Vancouever , 1976 , Pergamon Press , , 1986 .
 - 119) Unchs , Habitat , “ Land for Human shelements” , United Nations Center for Human settlements (Habitat) , kenya , 1984 .
 - 120) United Nations , “ Land fortuman settlements” , somelegal and economic issues , United Nations , New York , 1977.
 - 121) United Nations , “ Report of the United Nations in inter-regional seminar on Development Policies and Planning in Relation to Urbanigation” , United Nations , New York , 1967 .
 - 122) Vlume 59 Number 3 , “ Town Planning Review” , Liver pool Unversity press , July , 1988 .
 - 123) Volume 1 Report , “ Royal commission on Local Government in England 1966 – 1969 chairman : the R T. Hon , Lrd Redcliffe – Maud London the Majesty’s Stationery of fice , June 1969 .
 - 124) Warburton , D , community and sustainable Development participation in the Future , Earth scan London , 1998 .

125) Weaver ، Clifford L . & Richard F . Babock ، “ City Zoning the once and future frontier” ، American Planning Association ، Washington D . C. 1979 .

تم بحمدہ تعالیٰ

الملاحق

منهج الـ LGAF : ويتضمن مادة المنهج والعملية المنهجية

- ١- مادة المنهج وتتضمن :
 - تحليلًا شاملاً لقطاع الأرض
 - تقييمًا يسترشد بإطار المؤشرات المستند على الخبرة العالمية في حسن إدارة الأراضي
 - وجود أدلة أساسها البيانات الإدارية ، الخبرة ، الدراسات
- ٢- العملية المنهجية :
 - تتضمن استخدام المعلومات المتوفرة أو أي بحث أساسي جديد (الثغرات التي يمكن تحديدها)
 - التطبيق للعملية يتم من قبل الخبراء الوطنيين والاسلوب التشاركي والقطاعات المتعددة واصحاب المصلحة
 - تقاد من قبل المنسق على مستوى البلد بالعمل مع متخصصين وطنيين لأعداد لتحليل الخلفية وتسجل في تسع لجان متخصصة
 - مواضيع ضمن الخطوط التوجيهية الطوعية (VG) التي تم تغطيتها من قبل اطار تقييم ادارة الارض (LGAF)
 - هناك عدة مواضيع ضمن الخطوط التوجيهية الطوعية (VG) التي تم تغطيتها من قبل اطار تقييم ادارة الارض (LGAF) والتي سنعرضها لاحقا بشكل تفصيلي ضمن الجدول (١-٢)
- حقوق الحيازة والمسؤوليات
- الاطر السياسية والقانونية والتنظيمية
- تقديم الخدمات
- الضمانات
- الاراضي العامة ومصايد الاسماك والغابات
- الشعوب الاصلية والمجتمعات مع نظم الحيازة العرفية

- الحيازة غير الرسمية
- الاسواق
- الاستثمارات
- اصلاحات اعادة التوزيع
- المصادرة والتعويض
- سجلات حقوق الحيازة

عادة عملية وخطوات تطبيق اداة الـ LGAF تحتاج من ٤ الى ٦ اشهر لغرض الوصول الى تقرير نهائي لعملية التقييم ، تبدأ عملية تنفيذ الـ LGAF مع تقارير الخبراء حيث يتم تقييم الابعاد المستخرجة من المؤشرات ويكون هذا التقييم بناء على نظام النقاط ، يوفر هذا التقييم ترتيبا فرديا لهذه الابعاد يتم بعدها ترتيب توافق للآراء بشأن كل بعد ويصاغ تقرير الفريق الذي يدمج مع التقرير الوطني العام ، يتناول هذا التقرير الخطوط العريضة التي تتمثل بـ :

- ١- معلومات اساسية عن البلاد
- ٢- تقييم ادارة الارض
- ٣- تحليل السياسات
- ٤- استنتاجات وتوصيات

ويعتبر هذا التقرير وثيقة للحكومة ولأصحاب الارض وللقطاع الخاص .

خطوات تطبيق اداة الـ LGAF ضمن المدة المقررة :

اللجان او اللوحات التسعة التي ستقوم بجمع المعلومات واعداد مسودة التقرير تقسم حسب المواضيع الاتية :

- ١- الاعتراف بحيازة الارض
- ٢- الحق في الغابات والاراضي العامة وقوانين استخدام الاراضي الريفية
- ٣- استخدام الارض الحضرية ، التخطيط والتطور
- ٤- الادارة العامة للأرض

- ٥- نقل الاراضي العامة الى الاستخدام الخاص يخضع لاجراءات واضحة وشفافة وللتنافسية
- ٦- التوفير العام لمعلومات الارض : السجل والتسجيل العقاري
- ٧- تامين الاراضي وفرض الضرائب
- ٨- تسوية النزاعات
- ٩- استعراض الترتيبات المؤسسية او السياسات

المثال التطبيقي للعملية التي يقودها الـ LGAF

باتباع الخطوات الآتية :

- ١- احدى اللجان التسعة تعطي مؤشرات معينة حسب المجال الذي عملت فيه
 - ٢- نستخرج ابعاد عدة لكل مؤشر
 - ٣- ولكل بعد يكون هناك تقييم
- وسنقوم بتوضيح ذلك وفق المخطط الآتي :

ادوات المبادئ التوجيهية الطوعية (VGGT) ومقارنتها بـ LGAF

المبادئ التوجيهية الطوعية VG هي مجموعة مبادئ عامة ومبادئ تنفيذية لتنظيم وإدارة استعمالات الارض تحمل في طياتها معظم المبادئ التي يحملها اطار تقييم ادارة الارض LGAF .

ولكي نعطي مثالا عن تطبيق اطار تقييم ادارة الارض LGAF في احدى الدول بعد ان تم عرض نموذج للعمل بهذا الاطار وكيفية اجراء عملية التحليل من قبل الخبراء العاملين في هذا الاطار ، نعرض هنا منهجية لأدوات الخطوط التوجيهية الطوعية VGGT في الجدول المعروض ادناه ومقارنتها بالمؤشرات التي تتناولها المجالات الموضوعية الخمسة ضمن اطار تقييم ادارة الارض LGAF ، نتناول بعدها تنفيذ هذا الاطار والتوجيهات الطوعية في مولدوفا :

الخطوط التوجيهية الطوعية VG العمل في LGAF

مجموعة المبادئ العامة

المبدأ العام (١) الاعتراف واحترام جميع اصحاب الحيازة وحقوقهم مغطاة في LGI-1

المبدأ العام (١) اتخاذ تدابير معقولة لتحديد وتسجيل واحترام اصحاب الحيازة الشرعية وحقوقهم سواء المسجلة رسميا او غير المسجلة مغطاة في LGI-1،٣

المبدأ العام (١) الامتناع عن الاعتداء على حقوق ملكية الاخرين مغطاة جزئيا في LGI-2

المبدأ العام (١) تلبية الواجبات المرتبطة بحقوق الملكية مغطاة جزئيا في LGI-4

المبدأ العام (٢) حماية حقوق الحيازة الشرعية ضد التهديدات والاعتداءات مغطاة جزئيا في LGAF وقد ادخلت LGAF تحديث ضمانات اضافية للتسجيل لأول مرة

المبدأ العام (٢) حماية اصحاب حقوق الحيازة الشرعية ضد فقدان التعسفي لحقوقهم الحيازية ، بما في ذلك عمليات الاخلاء القسري التي تتعارض مع التزاماتهم القائمة بموجب القانون الوطني والدولي مغطاة جزئيا في LGAF

المبدأ العام (٣) تعزيز وتيسير التمتع بحقوق الملكية المشروعة مغطاة جزئيا في ٩ LGI-1،٣،

المبدأ العام (٣) اتخاذ تدابير فعالة لتعزيز وتسهيل الاعمال الكاملة لحقوق الحيازة او اجراء المعاملات مع الحقوق ، مثل ضمان اتاحة الخدمات للجميع مغطاة جزئيا في LGI-1،٣،٢

المبدأ العام (٤) توفير متطلبات الوصول الى العدالة للتعامل مع انتهاكات حقوق الحيازة المشروعة مغطاة في LGI-20،٢١

المبدأ العام (٤) توفير وسائل فعالة ومتاحة للجميع ، من خلال السلطات القضائية او مناهج اخرى لحل الخلافات حول حقوق الحيازة مغطاة في LGI-20،٢١

المبدأ العام (٤) توفير انفاذ اجراءات الاراضي باسعار معقولة وسريعة النتائج مغطاة في LGI-20،٢١

المبدأ العام (٤) تقديم التعويضات العادلة الفورية ، خاصة اذا كانت حقوق الحيازة تؤخذ للفعاليات العامة لم يتم تغطيتها

المبدأ العام (٥) منع النزاعات في اجراءات الحيازة والصراعات العنيفة والفساد مغطاة جزئيا في LGIS متعددة

المبدأ العام (٥) اتخاذ تدابير فعالة لمنع النزاعات من الحدوث وتساعد على صراعات عنيفة مغطاة جزئيا في LGIS متعددة

المبدأ العام (٥) السعي الى منع الفساد بجميع انواعه واشكاله على كافة المستويات وفي جميع الاطر . مغطاة جزئيا ١٥،١٩،٣-LGI

مجموعة المبادئ التنفيذية

المبدأ التنفيذي (١) كرامة الانسان : الاعتراف بالكرامة المتأصلة والمتساوية وغير القابلة للتصرف وحقوق الانسان لجميع الافراد مغطاة في اماكن متعددة من قبل LGAF بضمنها ٦،١-LGI

المبدأ التنفيذي (٢) عدم التمييز : عدم تعرض اي احد للتمييز وفقا للقانون والسياسات وكذلك في الخبرة مغطاة في اماكن متعددة من قبل LGAF بضمنها ٢،٦،١-LGI

المبدأ التنفيذي (٣) الانصاف والعدالة : الاعتراف بان المساواة بين الافراد قد تتطلب الاعتراف بالاختلافات بينهم واتخاذ اجراءات ايجابية بما في ذلك التمكين ، من اجل تعزيز الانصاف في حقوق الحيازة والحصول على الاراضي ومسايد الاسماك والغابات ، للجميع نساء ورجال وشباب وفئات ضعيفة ومهمشة في سياق وطني مغطاة في اماكن متعددة من قبل LGAF بضمنها ٢،٦،١-LGI

المبدأ التنفيذي (٤) المساواة بين الجنسين : ضمان المساواة بين الرجل والمرأة في التمتع بجميع الحقوق الانسانية مع الاعتراف بالاختلافات بين الرجل والمرأة واتخاذ تدابير محددة تستهدف التعجيل بالمساواة الفعلية عند الضرورة وينبغي للدول ان تكفل للمرأة والفتاة حقوق حيازة متساوية والحصول على الاراضي ومسايد الاسماك والغابات وبشكل مستقل في الاحوال المدنية والاجتماعية الخاصة بهم مغطاة جزئيا في LGAF بضمنها ٢،٦،١-LGI

المبدأ التنفيذي (٥) نهج شامل ومستدام : الاعتراف بان المصادر الطبيعية واستعمالاتها مترابطة واعتماد نهج متكامل ومستدام لإدارتها لم يتم تغطيتها في LGAF

المبدأ التنفيذي (٦) التشاور والمشاركة : العمل مع والسعي وراء دعم اولئك الذين لديهم حقوق حيازة مشروعة والذين قد يتأثرون بالقرارات ، قبل اتخاذ القرار ، والاستجابة لمساهماتهم ، مع الاخذ بعين الاعتبار اختلال توازن القوى القائم بين

الاطراف المختلفة ،مع ضمان المشاركة النشطة والحررة والفعالة وذات المغزى والواعية للأفراد والجماعات في عملية صنع القرار المرتبطة بها . مغطاة في 6،٧ LGI-

المبدأ التنفيذي (٧) سيادة القانون : اعتماد نهج قائم على قواعد من خلال القوانين التي تم نشرها على نطاق واسع في اللغات المعمول بها التي تنطبق على كل شيء وتطبق على الجميع بالتساوي ويفصل فيها بشكل مستقل والتي تتناسق مع التزاماتهم القانونية بموجب القانون الوطني والدولي مع اعطاء الاعتبار الواجب للالتزامات الطوعية ، اداة اقليمية ودولية قابلة للتطبيق غير مغطاة تحديدا في LGAF لكن مشار اليها في العموم

المبدأ التنفيذي (٨) الشفافية : التحديد الواضح ونشر السياسات والقوانين والاجراءات في اللغات المعمول بها على نطاق واسع وكذلك نشر القرارات وبأشكال سهلة المنال للجميع مغطاة في ١٠، ١٤، ١٥، ١٩، 7-LGI

المبدأ التنفيذي (٩) المساءلة : مسك الافراد والهيئات العامة والجهات الفاعلة غير الحكومية المسؤولة عن افعالها وقراراتها وفقا لمبادئ سيادة القانون . مغطاة في ١٢ -LGI

المبدأ التنفيذي (١٠) التحسين المستمر :

يجب على الدول ان تحسن اليات لرصد وتحليل اليات رصد وتحليل ادارة الحيازة من اجل تطوير البرامج القائمة على الادلة وتأمين التحسينات الجارية . مغطاة في اماكن متعددة وهو يغطي المؤشرات (٤-٢٦)

٤) الحقوق والمسؤوليات المتعلقة بالحيازة مغطاة في 1،٣ LGI-

٥) الاطر السياسية والقانونية والتنظيمية المتعلقة بالحيازة مغطاة في ١٢، ٣، 1،٢ LGI-

٦) تقديم الخدمات مغطاة جزئيا في ١٧، ١٩، 1،٢ LGI-

٧) الضمانات مغطاة جزئيا في LGAF

٨) الاراضي العامة والانهر والاهوار مغطاة

٩) الشعوب الاصلية والمجتمعات الاخرى مع نظم الحيازة العرفية مغطاة

١٠) الحيازة غير الرسمية مغطاة

١١) الاسواق مغطاة

١٢) الاستثمارات مغطاة

- (١٣) تجميع الاراضي ومناهج التعديل الاخرى مغطاة
- (١٤) التعويض غير مغطاة
- (١٥) اصلاحات اعادة التوزيع غير مغطاة
- (١٦) المصادرة والتعويض مغطاة
- (١٧) مصادرة حقوق الحيازة مغطاة
- (١٨) التقييم مغطاة
- (١٩) ادارة الضرائب مغطاة
- (٢٠) تخطيط التنظيم المكاني مغطاة
- (٢١) حل النزاعات المتعلقة بحقوق الحيازة مغطاة
- (٢٢) المسائل عبر الحدود غير مغطاة
- (٢٣) تغيرات المناخ مغطى جزئيا في علم الحراجة
- (٢٤) الكوارث الطبيعية غير مغطاة
- (٢٥) الصراعات المتعلقة بحيازة الاراضي :الانهر والاهوار والمستنقعات (wet lands) مغطى جزئيا في ٢٠
- (٢٦) التعزيز والتنفيذ والمراقبة والتقييم مغطى جزئيا

قائمة بالمصطلحات والاختصارات

A

An Arteria الطرق الشريانية

B

Building Codes قوانين وتنظيمات البناء

Biological Needs الاحتياجات الأساسية

C

The Canadian Institute of Chartered Accountants

CICA الهيئة الكندية للمحاسبين القانونيين

CDS استراتيجية التنمية الحضرية

Concession المنحة

CBD منطقة الاعمال المركزية

Characteristics المواصفات

Chaotic فوضى

Cluster Strategy استراتيجية التجمعات

Clusters التجمعات العنقودية

Concentration تركيز العمل الاداري

Corporate Governance حوكمة الشركات

D

delegation التفويض

E

F

FAO Food and Agriculture Organization هو اختصار

Functional Zoning التنطيق الوظيفي

Formal(Physical) Pattern الجانب الشكلي الفيزيائي

Functional Zoning التنطيق الوظيفي

Floating Zone التنطيق العائم للأرض

G

Governance الحوكمة

Governance framework إطار الحكم

Governance model نموذج الحكم

Governance process العملية الادارية

Group Possession حيازة المجموعة

H

Human Resource الموارد البشرية

Human Needs الاحتياجات الإنسانية

I

Infrastructure البنية التحتية

Ideal مجموعة مثالية

Input- Output Analysis تحليل المدخلات والمخرجات

IMD المعهد الدولي لتنمية الادارة

Interim	أهداف مؤقتة
Individual	Possession حيازة فردية
Informal	غير القانوني
Institute of Internal Auditors (IIA)	معهد المدققين الداخليين

L

Location	الموقع
----------	--------

LAND GOVERNANCE ASSESSMENT FRAMEWORK	إطار
تقييم حوكمة الأراضي	

Location Quotients	معامل الموقع
Land Subdivision	قوانين وتنظيمات إفراز الأراضي
Leap Frogging	طريقة القفز
Land Value	قيمة الأرض

M

Micro Economy	الاقتصاد الجزئي
Macro – Economy	الاقتصاد الكلي
Monopolistic Supply	العرض الاحتكاري
Mission Statements	بيانات مهمة
Maritime Trade	التجارة البحرية
Milestones	مواقيت
Mixed Land Uses	استعمالات ارض مختلطة

N

Normative	معياري
-----------	--------

O

Optimal مثلى

OECD منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية

Objective Pattern الجوانب الاجتماعية والاقتصادية

P

PSCGT Private Sector Corporate Governance Trust

S

Structure governance الهيكل الاداري

Social and Economic welfare الرفاه الاقتصادي- الاجتماعي

Stakeholders شركاء التنمية

Shift & Share نموذج التحول والتناسب

SWOT تحليل الفرص والقوة والضعف والتهديدات

Social Belongingness إشباع الانتماء الاجتماعي

Social Expatriation الاغتراب الاجتماعي

Space الحيز او الفضاء

Social Territoriality الحيزية الاجتماعية

Social Morphology المورفولوجيا الاجتماعية

T

Thresholds العتبات الطبيعية

Transient possession حيازة مؤقتة

U

UN.HABITAT F منظمة المستوطنات البشرية

Urban Regions الأقاليم الحضرية

Unshiftable غير قابلة للتغيير

UNEP برنامج الأمم المتحدة للبيئة

Urban Infilling الإملاء الحضري

V

Vandalism VG الخطوط التوجيهية الطوعية

VGGT المبادئ التوجيهية الطوعية

W

World Bank البنك الدولي

Z

Zoning Ordinances قوانين وتنظيمات التخطيط

LAND GOVERNANCE

authored by

Dr. Ali Kareem Al-Ammar

Professor of spatial planning

2021