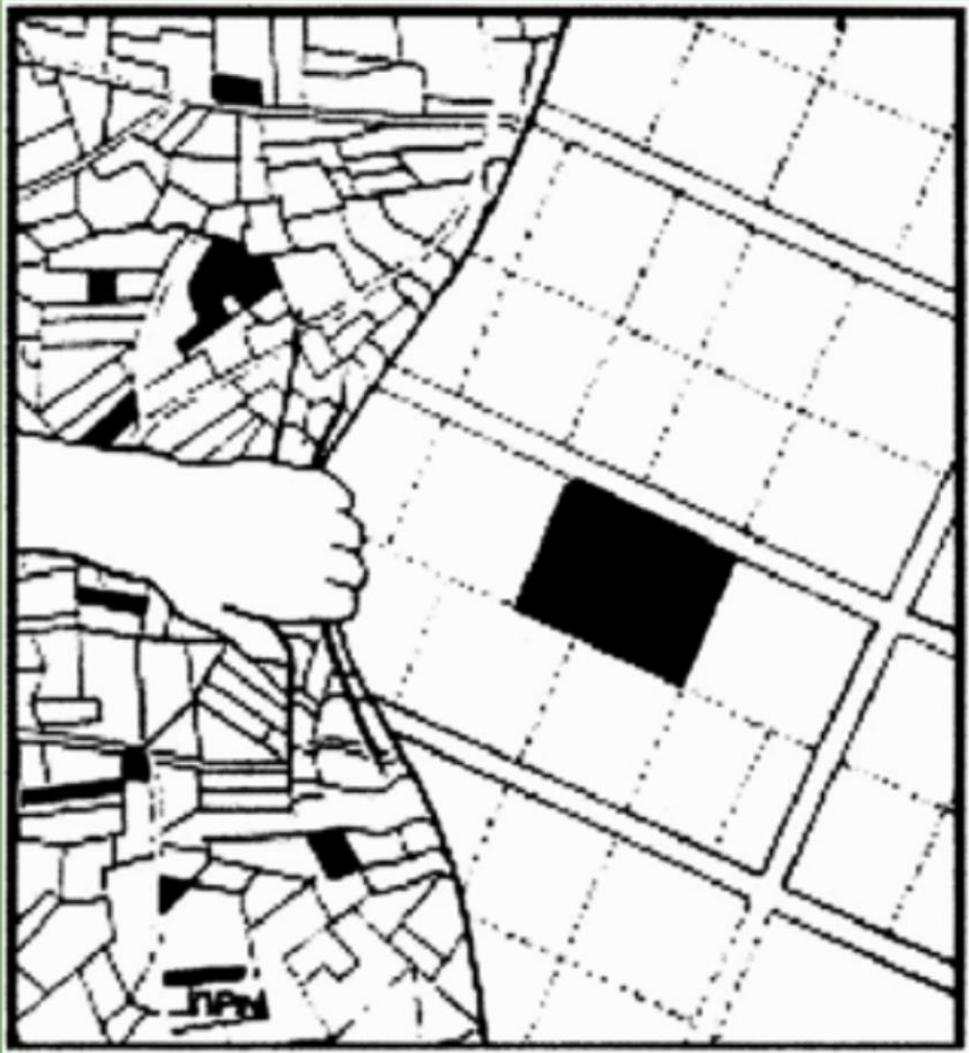


الأبعاد الاقتصادية

لنظام الضم والفرز العام للأراضي



علاء دمج

2016

مع زيادة الطلب على الموارد الطبيعية الثابتة يصبح من الأهمية بمكان تقاسم المجتمع الموارد النادرة¹، وعلى رأسها الأرض.

فالمستوطنات الحضرية في جميع أنحاء العالم آخذة في التوسع، أمام هذا التوسع تبرز المنافسة على الأرض والصراعات الاجتماعية كخطر حقيقي ما لم يتم اللجوء إلى إجراءات تخطيطية من أجل توفير مزيد من الأراضي للإسكان والبنية التحتية والمرافق الاجتماعية².

وبسبب إمكاناته الكامنة في توفير مثل هذه الأراضي، فضلاً عن قدرته على حل بعض مشاكل التخطيط التقليدية، اعتبر نظام ضم الأراضي وفرزها إحدى أهم تلك الإجراءات، لذا، اكتسب شعبية في العديد من بلدان العالم، واعتمد كواحدة من الأدوات التنفيذية الهامة في مجال التخطيط العمراني.

في قسمها الأول، تتناول هذه الورقة البحثية نظام ضم الأراضي وفرزها في المناطق الأهلة، طارحة سؤالاً رئيسياً حول ما إذا كان هذا النظام يشكل تقنية اقتصادية، سواء من وجهة نظر البلدية أو أصحاب الملكيات الخاصة المشاركين في مشروع الضم وإعادة الفرز.

وفي النهاية تخلص إلى أن هذا النظام، إجراء اقتصادي لأصحاب الأرض وللسلطة المحلية معاً.

وتتناول الورقة في قسمها الثاني حالة لبنان، فتبين أنها حالة خاصة نظراً لضيق المساحة وزيادة الكثافة السكانية، وعليه فإن مسألة ترتيب الأراضي وفق تقنية اقتصادية توفر مزيداً من الأراضي وتعيد سعر العقار في الوقت نفسه إلى معدل معقول هو من الأهمية بمكان. هذه التقنية تتمثل في نظام ضم الأراضي وفرزها التي تم تشريعها بموجب قانون هو في متناول السلطات المحلية وملاك العقارات على حد سواء. وتنتهي الورقة إلى أن هذا القانون مع أهميته يبدو مهملاً وغير فعال، إذ لم يجر تطبيقه إلا على نطاق ضيق وبالتالي لم يستفد المواطن من إمكاناته الكامنة.

¹ - overview of land value conditions، FAO، Rome، 2003

² overview of land value conditions ، FAO، Rome، 2003

المحتوى

أولاً: المردود الاقتصادي لنظام الضم والفرز العام للأراضي

1- مفهومه واستخداماته

2- آثاره الاقتصادية

- إنتاج الأراضي المعدة للبناء
- تحسين سعر العقار

3- المزايا الاقتصادية لنظام الضم والفرز

- التمويل الذاتي
- استرداد التكلفة
- تحصيل الأراضي بلا كلفة شراء

4- الفوائد الاقتصادية الناتجة عن نظام الضم والفرز

- الفوائد العائدة على ملاك الأراضي
- الفوائد العائدة على السلطة المحلية
- الفوائد العائدة على المجتمع

ثانياً: الانعكاسات الاقتصادية لنظام الضم والفرز العام في السياق اللبناني

1- الأرض كسلعة في اقتصاد السوق اللبناني

2- حجم لبنان وموقعه الجغرافي

3- التضاريس

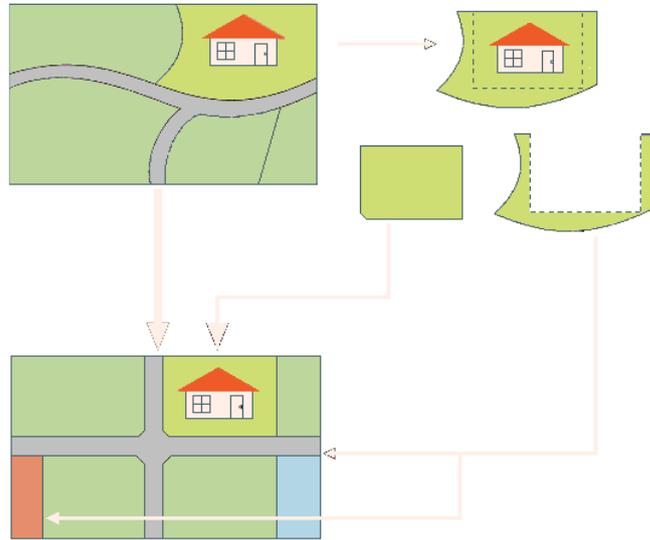
4- ضم الأراضي وفرزها في السياق اللبناني

أولاً المردود الاقتصادي لنظام الضم والفرز العام للأراضي

1- مفهومه واستخداماته

ضم الأراضي وفرزها تقنية تهدف إلى تطوير الأراضي، وهي مستخدمة في العديد من البلدان في جميع أنحاء العالم بما في ذلك ألمانيا والسويد واليابان وتايوان وكوريا. هي في جوهرها طريقة يتم بموجبها إعادة ترتيب حيازات الأراضي الزراعية غير المنتظمة شكلاً وتحويلها إلى قطع منتظمة صالحة للبناء ومجهزة بالبنية التحتية الحضرية الأساسية مثل الطرق والمجاري.³ ويساهم كل مالك بنسبة من أرضه لتوفير الطرق والحدائق، فضلاً عن المساهمة بالمال لدفع تكاليف المشروع.

إنها عملية من خلالها تتحد مجموعة من ملاك الأراضي لتنفيذ تخطيط جماعي لأراضيهم. فيعدّون مخططاً لتقسيم الأرض ويزودونها بالخدمات ويزودونها بالتناوب فيما بينهم؛ ويتم تمويل المشروع عن طريق بيع بعض قطع الأرض التي وضعت جانباً وذلك لاسترداد تكاليف المشروع.⁴ وقد تتم هذه العملية بتدخل مباشر من السلطة المحلية.



مصور(1) يبين تقنية عملية ضم الأراضي وفرزها

³ -André Sorensen, p:2

⁴ - Tej Kumar Karki, p:4

يرى دوبيلي أن نظام ضم الأراضي وفرزها أداة إدارية معقدة ذات أبعاد اقتصادية مادية اجتماعية وتخطيطية⁵. لكننا سوف نحصر تركيزنا ههنا على البعد الاقتصادي لهذا النظام، الذي يبدو في بعض وجوهه إجراء اقتصادياً⁶ من خلال:

2- آثاره الاقتصادية

- إنتاج الأراضي المعدة للبناء

تعتبر الأرض قاعدة لأي لنشاط اقتصادي، فبدونها لا يمكن لأي نشاط اقتصادي أن يبصر النور. ويشكل إنشاء المباني لغرض السكن أحد أهم الأنشطة الاقتصادية التي تحتضنها الأرض فضلاً عن كونه نشاطاً عمرانياً اجتماعياً وثقافياً. إن ارتفاع الطلب على الأراضي في المناطق الحضرية يميل إلى أن يتحقق في المقام الأول عن طريق تحويل الأراضي في المناطق الريفية في محيط المناطق المبنية القائمة، ويشكل نظام ضم الأراضي وفرزها أبرز أدوات هذا التحول.

- تحسين سعر العقار

ضمن منطقة المشروع الضم والفرز، لا يطال التغيير فقط الحدود المساحية الحالية ولكن أيضاً القيم الاقتصادية للعقارات. من وجهة النظر الاقتصادية، فإن ملاك الأراضي يتأثرون إلى حد كبير بهذه التغييرات، خصوصاً، بعد التنفيذ الكامل للتخطيط الجديد، حيث ترتفع قيم الأراضي بصورة كبيرة في منطقة المشروع بحيث يمكن لأصحاب الأراضي الحصول على منافع جديدة ومختلفة من المشروع.⁷

بشكل عام، تظهر مسألة تقييم الأراضي بعد المشروع حيث تبرز الاعتراضات من قبل ملاك الأراضي حول تقييم الأراضي. هؤلاء غالباً ما يزعمون أنهم لا يحصلون على منافع متساوية بعد تنفيذ المشروع. وهذا يرجع في جزء منه إلى حقيقة أنه خلال المشروع يجد المخططون صعوبة في تقدير وتوزيع الفوائد بالتساوي، وعادة ما تستخدم قيم الأراضي السوقية لتقييم هذه الفوائد.⁸

تزيد عملية تحويل الأراضي الزراعية إلى أراضٍ معدة للبناء من القيمة العقارية. وتُعتبر هذه الزيادة هامة، إذ بإمكانها أن تزيد قيمة الأرض الزراعية الأصلية أضعافاً. ويظهر المثل الوارد أدناه برهاناً على ما ورد أعلاه:⁹

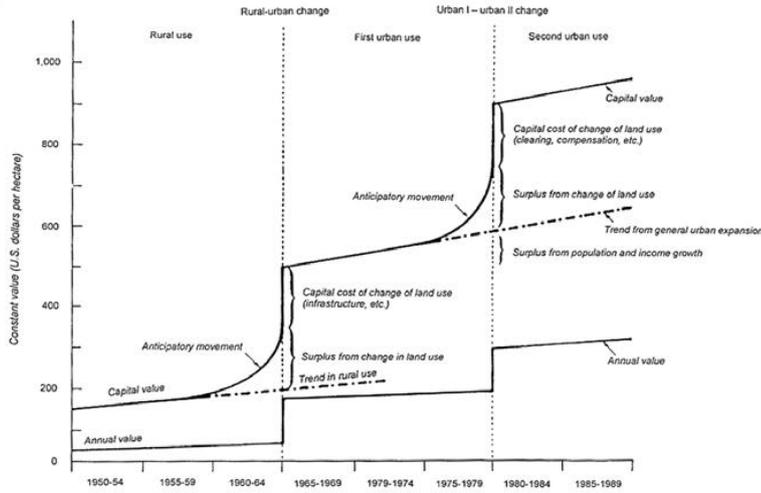
- تقدير سعر السوق الإجمالية لجميع العقارات القابلة للبيع عند انتهاء المشروع:
دعونا نفترض أن هذا المبلغ هو \$ 100,000,000

⁵ - tahsin yomralioglu, p: 53

⁶ - Tiessen, p: iii

⁷ - tahsin yomralioglu, p: 53-54

⁸ - ahsin yomralioglu, p: 54



مصور (2) يوضح التغير في قيم الأرض تبعاً لتغير استعمالاتها (after Dunkerly, 1983)

- تقدير تكلفة إنشاء البنية التحتية اللازمة، بما في ذلك النفقات الإدارية والفوائد وكل التكاليف الأخرى. دعونا نفترض أن هذا يبلغ \$ 15000000. ويمثل هذا المبلغ 15٪ من القيمة الإجمالية للمشروع النهائي. وبالتالي، 15٪ من العقارات القابلة للبيع يجب أن تخصص للوكالة القائمة على تنفيذ المشروع. ويطلق على هذه العقارات "أرض احتياطية" أو الأرض "معادلة التكلفة"، وهي التي يتم بيعها من قبل الوكالة كعائدات للمشروع، وإذا صحت الحسابات - فإن بيع تلك العائدات سوف يغطي كامل تكلفة البنية التحتية. ويتم البيع بشكل عام عن طريق الإعلان أو المزاد العلني.

- يحصل ملاك الأراضي على 60٪ من مساحة الأرض التي ساهموا بها في المشروع. (وهم يتلقون 60٪ لأن 25٪ تم خصمها للاستخدامات العامة، و 15٪ خصمت لتوفير "أي ما يعادل تكلفة" البنية التحتية. وتكون هذه العقارات، إلى أقصى حد ممكن، في نفس موقع العقارات التي كانوا يملكونها أصلاً. غير أن الأرض التي يعاد تخصيصها للمالكين ستكون مخدمة بالكامل وجاهزة للبيع كعقارات حضرية صالحة للبناء. لكل متر مربع، وستكون هذا الأراضي في المناطق الحضرية مخدمة. سيكون لكل متر مربع من هذه الأراضي الحضرية المخدمة قيمة أكبر بكثير جداً من قيمتها كأرض ريفية غير مخدمة قبل وضعها في المشروع.

- دعونا نفترض أن قيمة المتر الواحد من الأرض المخدمة تساوي 400٪ من قيمة المتر من الأرض الخام غير المخدمة. إذا كان هذا صحيحاً، فإن 60٪ التي أعيدت إلى ملاك الأراضي سوف يكون لها قيمة أربع مرات 60٪، أي 240٪، مقارنة مع قيمة 100٪ التي كانت ساهمت بها أصلاً. على افتراضات معينة، وسيكون قد تم إنشاء وضع مربح للجانبين: تم تحقيق عملية تحضر مخدمة بالكامل بدون تكلفة على الخزينة العامة، وتلقى صاحب الأرض ربحاً وافياً.

3- المزايا الاقتصادية لنظام الضم والفرز

- التمويل الذاتي

هذه الآلية التي تنطوي على استرداد التكاليف، تمكّن البلدية من تطوير البنية التحتية دون توظيف استثمارات كبيرة مقدماً، كما تنطوي على غياب عملية شراء الأراضي ما يلغي الزيادة الناتجة في قيم العقارات التي مصدرها الضرائب أو الآليات الأخرى. إن ضم الأراضي وفرزها هي طريقة عملية للتمويل الذاتي والتنمية الحضرية على حد سواء، ووسيلة في الوقت نفسه لخلق قيمة اجتماعية.¹⁰

- استرداد التكلفة

ربما الميزة الأكثر إقناعاً في نظام الضم والفرز على الأقل من وجهة نظر هيئات التنمية هي آلية استرداد التكاليف التي يتم من خلالها تمويل النفقات المرتبطة بالمشروع الفعلي كما يتم تكبدها فيه. في الواقع، يتم الاحتفاظ بجزء من الأرض التي ساهم بها ملاك الأراضي الخاصة من قبل هيئة التنمية وبيعها كلما تقدم المشروع.

يدفع هذه الأرض استرداد تكاليف البنية التحتية وغيرها من المرافق العامة، وربما يدفع أيضاً لتغطية التكاليف الإدارية لتنفيذ المشروع، إن مقدار التمويل الذاتي الذي يمكن أن يتحقق من خلال استرداد التكاليف الأرض يعتمد، بطبيعة الحال. على تكاليف المشروع وأيضاً على عوائده، وأهم المتغيرات التي يجب النظر فيها.

- تحصيل الأراضي بلا كلفة شراء

واحدة من الفوائد الرئيسية لنظام ضم الأراضي وفرزها بالنسبة لهيئات التنمية هو عدم الحاجة لأي مصاريف نقدية أولية لشراء الأرض. بالتأكيد هذا النظام هو الاستراتيجية الوحيدة الذي يمكن لها أن تدعي هذه الميزة الفريدة من نوعها. الحلول الأخرى تتطلب شراء العقارات الخاصة بأسعار السوق ما يتطلب إنفاق مبلغ كبير على جزء من مشروع التنمية، قبل المباشرة به. إذ يتوجب على الجهات الحكومية -التي تمارس حقها في استملاك الأراضي للمنفعة العامة دفع القيمة السوقية العادلة الحالية للأرض لملاك الأراضي قبل المضي قدماً في المشروع التنموي. إن نظام ضم الأراضي وفرزها، يحول دون تكبد هذا العبء من خلال دعوة ملاك الأراضي للمساهمة بأراضيهم في عملية تبادل للمنافع المشتركة في القيمة المنتجة من قبل مشروع التنمية. وبهذه الطريقة يشترك كل من الطرفين في مخاطر وعائدات المشروع.¹¹

4- الفوائد الاقتصادية الناتجة عن نظام الضم والفرز¹²

- الفوائد العائدة على ملاك الأراضي

- زيادة في قيمة العقار على الرغم من الانخفاض في مساحته
- المحافظة على الملكية

¹⁰ - Melissa Schrock, p: 20-21.

¹¹ - Melissa Schrock, p: 20-21.

¹² - Melissa Schrock, p: 28

- تحويل قطع الأراضي غير المنتظمة الشكل أو المتشظية إلى قطع من القياس والشكل المنتظمين
- توفير البنية التحتية من خلال المساهمة بالأرض، من دون فرض أي رسوم إضافية

- الفوائد العائدة على السلطة المحلية

- وضع اليد على الأرض اللازمة لتجهيزها بالبنية التحتية والاستخدامات العامة الأخرى.
- إنشاء المرافق العامة من دون تكبيد البلدية أية تكاليف أو القليل منها فحسب.
- رفع القاعدة الضريبية بفعل الزيادة في قيم العقارات المستحدثة التي أنتجها المشروع.
- تعزيز تحكم البلدية بأنماط استخدام الأراضي، وبتقسيم المناطق، وبالكثافة السكانية.

- الفوائد العائدة على المجتمع

- التنمية الفعالة.
- تعزيز العوامل الاقتصادية الخارجية الإيجابية.
- خلق رأس المال الاجتماعي.
- زيادة التعاون بين القطاعين العام والخاص وتعزيز الثقة بينهما

ثانياً

الانعكاسات الاقتصادية لنظام الضم والفرز العام في السياق اللبناني

1- الأرض كسلعة في اقتصاد السوق اللبناني

تعتبر الأرض في لبنان سلعة عادية تخضع لحرية التبادل التجاري ولسياسة العرض والطلب. تتحدد أسعارها بالاتفاق الحر بين الشاري والبائع دون أية قيود، والمجال مفتوح للمضاربات دون أية رقابة أو تدخل من السلطة العامة مما أدى إلى ارتفاع كبير في أسعار الأراضي في الكثير من المدن والقرى. تكتفي السلطة العامة بجباية الرسوم بنسبة مئوية من ثمن الأرض عند انتقال الملكية، وقد تجد الدولة فائدة لها في ارتفاع ثمن الأرض لأن ذلك يزيد من إيراداتها من الضرائب على انتقال الملكية، لكن نتج عن هذا الوضع انعكاسات سيئة إذ يشكل ارتفاع الأرض عبئاً على النشاط الاقتصادي بوجه عام وعلى تكاليف السكن بوجه خاص.¹³

2- حجم لبنان وموقعه الجغرافي

إن صغر مساحة لبنان واقع لا مناص منه، وهي أقل من ١١٠٠٠ كلم^٢. ويعتبر لبنان ثاني أصغر بلد في الشرق الأوسط وفي العالم العربي (بعد البحرين) وتشكل مساحته واحداً بالألف من مساحة البلدان الكبرى مثل الولايات المتحدة الأمريكية أو كندا، وواحد بالمائة من مساحة جمهورية مصر العربية. بالمقابل تعتبر كثافة السكان في لبنان مرتفعة إذ تبلغ 386 نسمة / كلم المربع، ورغم أنه يقع في المرتبة 125 من الترتيب العالمي من حيث عدد سكانه المقيمين (٤ ملايين نسمة)¹⁴ فهو يحتل المرتبة 26 في لائحة الدول الأكثر كثافة في العالم¹⁵. ما يعني أن الرقعة الجغرافية للبنان تضيق على سكانه، وأنها في المستقبل القريب ستصبح أكثر ضيقاً.

3- التضاريس

عامل آخر يجعل من الأرض تضيق أكثر: هي التضاريس. فالتضاريس حقيقة لا يمكن تجاوزها في لبنان، وكما أنها تضفي عليه ميزة إيجابية هامة، لكنها تشكل عائقاً له في الوقت نفسه. لقد كان المفكر اللبناني ميشال شيحا على وعي مبكر بهذه الحقائق فكتب في مقال صادر في ٢١ آب ١٩٤٥ الآتي: إذا لم ننتبه للأمر، فإن بلدنا الصغير سيضيق بنا فأكثر. علينا أن نتذكر على الدوام أننا لا نملك سوى أكثر بقليل من عشرة آلاف كلم^٢ فقط... يجب أن ننظم أنفسنا كي لا نضيع، في بقاعنا أو ساحلنا أو شمالنا أو جنوبنا، أية من ثرواتنا الطبيعية، ألا نضيع ذرة واحدة

13 - محمد فواز ص 78

14 - الخطة الشاملة - ص 1-1 من 30

15 - ويكيبيديا، قائمة الدول حسب الكثافة السكانية

من التراث والجغرافيا والتاريخ الذين قدر لنا امتلاكها ... ومن أهم اهتمامات الحكومة اللبنانية، أية حكومة كانت، أن تعالج المسائل المتعلقة بالكثافة السكانية واستعمالات الأراضي¹⁶.

4- ضم الأراضي وفرزها في لبنان: أداة تنظيمية معطّلة

اعتمد لبنان، أسوة بالعديد من الدول التي أخذت بنظام الضم وإعادة الفرز كوسيلة فعّالة لتأمين الأراضي اللازمة للسكن، تشريعًا خاصًا يتمثل في المرسوم الاشتراعي رقم 83/70 المعروف بقانون ضم وفرز الأراضي في الأماكن الأهلة. وقد أتاح هذا القانون للسلطات المحلية صلاحية إعلان نطاق ضم وفرز عام، كما منح في الوقت نفسه مالكي ثلثي المساحة الإجمالية للعقارات الواقعة ضمن النطاق المحدد حق التقدم بطلب لإخضاع منطقتهم لأعمال الضم والفرز.

تبرز أهمية هذا القانون في كونه أداة قادرة على مواجهة ظاهرة تقلص الأراضي المعدة للبناء في ظل تزايد الطلب وندرة المعروض، وذلك عبر إنتاج مساحات جديدة قابلة للاستثمار العمراني. ويؤدي تطبيقه إلى رفع قيمة الأراضي المشمولة بالمشروع، وفي الوقت نفسه إلى خفض أسعار العقارات عمومًا – والتي بلغت مستويات خيالية – إلى حدود أكثر اعتدالًا، انسجامًا مع قاعدة العرض والطلب، مما يتيح لشريحة أوسع من المواطنين فرصة التملك بعد أن كان ذلك متعذرًا.

غير أنه، وعلى الرغم من مرور ما يزيد على ثلاثة عقود على صدور القانون، ظل تطبيقه محدودًا للغاية. ويُعزى ذلك إلى جملة من الأسباب، أبرزها ضعف كفاءة المجالس المحلية وافتقارها إلى الوعي التخطيطي، إضافة إلى جهل عدد كبير من المالكين بوجود القانون وبالمزايا المترتبة على تطبيقه. يضاف إلى ذلك تعقيدات هذه الأداة التخطيطية التي تتطلب درجة عالية من الشفافية والانضباط والالتزام المؤسسي، وهي شروط غالبًا ما تفتقر إليها الإدارة العامة في لبنان التي يشوبها الفساد والمحسوبية والروتين الإداري.

المراجع

- 1- الخطة الشاملة لترتيب الأراضي اللبنانية، مجلس الإنماء والإعمار، المديرية العامة للتنظيم المدني، 2005
- 2- محمد فواز، التنظيم المدني في لبنان، منشورات جامعة البلمند، 2004
- 3- شربل نحاس، إنتاج الأراضي المعدة للبناء، البرنامج التنموي، 2006-2009
- 4- ويكيبيديا، الموسوعة الحرة
- 5- المرسوم الاشتراعي رقم (70/ 83)، قانون ضم الأراضي وفرزها في الأماكن الأهلة.
- 6- *André Sorensen*, Land readjustment and metropolitan growth: an examination of suburban land development and urban sprawl in the Tokyo metropolitan area; *Progress in Planning* 53 (2000); www.elsevier.com/locate/pplann
- 7- *William Doebele*, Workshop on Land Readjustment, Lincoln of Land Policy, 21-22 March 2002
- 8- *Tej Kumar Karki*, efficiency and equity issues of land readjustment, Fourth Urban Research Symposium 2007
- 9- *tahsin yomralioglu*, a new approach to land readjustment
- 10- *Melissa Schrock*, The potential use of land readjustment as an urban redevelopment strategy in the US: Assessing net economic value, Master thesis, Massachusetts institute of technology, 2012
- 11- *Eric Alfred Tiessen*, the effectiveness of replotting as a community planning implementation technique, master thesis, the university of British Columbia, 1968.
- 12- Kiyotaka Hayashi, Land Readjustment as a Crucial Tool for Urban Development, Lincoln Institute of Land Policy, 2002.
- 13- Overview of land value conditions، FAO, Rome, 2003