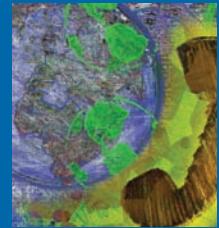


المساعدة في القضاء
على الفقر من خلال
انخراط القطاع الخاص
في تقديم خدمات
البنية التحتية



تحريك قيمة الأراضي لتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن

George E. Peterson



البنك الدولي



PPIAF

برنامج استشارات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

تحريـر قيمة الأراضـي
لتمويل مشروعات
البنية التحتية في المدن

المساعدة في القضاء
على الفقر من خلال
انخراط القطاع الخاص
في تقديم خدمات
البنية التحتية

تحرير قيمة الأراضي لتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن

George E. Peterson



البنك الدولي



برنامج استشارات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية

©2009 البنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

جميع الحقوق محفوظة
1 2 3 4 12 11 10 09

هذا الكتاب أعده موظفو البنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي. لا تشكّل النتائج والتفسيرات والاستنتاجات الواردة في هذا الكتاب بالضرورة وجهات نظر مجلس المديرين التنفيذيين للبنك الدولي والحكومات التي يمثلونها.
لا يضمن البنك الدولي دقة البيانات التي يتضمّن هذا الكتاب. ولا تعني الحدود والألوان والمسّميات والمعلومات الأخرى المبنيّة في أية خريطة في هذا الكتاب أي حكمٍ من جانب البنك الدولي على الوضع القانوني لأي إقليم أو تأييد أو قبول لهذه الحدود.

الحقوق والأذون

تخضع محتويات هذه المطبوعة لحقوق الطبع والنشر. وقد تعتبر عملية نسخ و/أو نشر أجزاء من هذه المطبوعة أو كلها بدون إذن مخالفة للقوانين النافذة. فالبنك الدولي للإنشاء والتعمير/البنك الدولي يشجع نشر مؤلفاته. ويمنح عادة الإذن على الفور لإعادة طبع أجزاء من مؤلفاته. لطلب الإذن بنسخ أو إعادة طبع أي جزء من هذه المطبوعة، يرجى إرسال طلب مع كامل المعلومات إلى مركز التصريح بحقوق النشر على العنوان التالي: Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA
الهاتف: 8400-750-978؛ الفاكس: 4470-750-978؛ موقع الإنترنت: www.copyright.com

يرجى توجيه كافة الاستعلامات الأخرى عن الحقوق والأذون بالإضافة إلى حقوق التبعية إلى مكتب الناشر على العنوان: Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA
البريد الإلكتروني: pubrights@worldbank.org؛ الفاكس: 2422-522-202

ISBN 978-0-8213-8328-5

eISBN: 978-0-8213-8330-8

DOI: 10.1596/978-0-8213-8328-5

Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

Peterson, George E.

Unlocking land values to finance urban infrastructure / George E. Peterson.

p. cm. — (Trends and policy options ; no. 7)

.Includes bibliographical references and index

ISBN 978-0-8213-8328-5 — ISBN 978-0-8213-8330-8 (electronic)

Infrastructure (Economics) — Finance. 2. Public land sales. 3. Land use, Urban. I. .1

.World Bank. II. Public-Private Infrastructure Advisory Facility. III. Title

HC79.C3P48 2008

dc22 — 333.1'6

2008037307

تصميم الغلاف: Naylor Design, Inc

فهرس المحتويات

ix	توطئة
xiii	شكر وتقدير
xv	لمحة عن المؤلف
xvii	اختصارات وأسماء مختصرة
1	عرض عام
17	1. مقدمة عن تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي في المدن
18	موضوع هذا الكتاب
26	تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي والشراكة بين القطاعين العام والخاص
28	مخاطر التمويل المستند إلى الأراضي
29	هيكلية هذا الكتاب
31	2. الربط بين المبادئ وأدوات التمويل باستخدام الأراضي: تجربة البلدان المتقدمة
32	تحويل المنافع إلى رأس مال والاستحواد على القيمة
45	التزامات المستثمرين في مشروعات العمران ورسوم التعويض عن الأثر
49	إدارة الأصول من الأراضي ومبيعات الأراضي
50	دروس في إدارة شؤون الأصول من الأراضي

55	3. تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي في البلدان النامية
56	استثمارات أصحاب مشروعات العمران في البنية التحتية: المدن الجديدة في القاهرة، مصر
61	رسوم التحسينات: بوغوتا وكالي، كولومبيا
64	الاستحواذ على القيمة من خلال بيع الأراضي من أجل المشروعات الكبيرة: الصين والهند
75	بيع حقوق العمران: سان باولو، البرازيل
76	التزامات المستثمرين في مشروعات العمران ورسوم التعويض عن الأثر: سانتياغو، شيلي
81	4. تسويات الميزانيات العمومية وإدارة الأصول من الأراضي
82	حويل الأراضي التي تملكها البلديات إلى بنية تحتية بلدية
84	مبيعات أراضي البلديات والدولة: اسطنبول، تركيا
86	شركة Transnet: بيع العقار "فكتوريا وألبرت" المواجه للنشاط في جنوب أفريقيا
90	هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها: مجمع بندرا-كرلا في مومباي، الهند
95	مزادات بيع الأراضي على تخوم المدن: القاهرة، مصر
98	بيع وعمران أراضي فورت بونيفاسيو: مانيفلا وضواحيها، الفلبين
103	5. استنتاجات، وتوصيات، وتأملات
106	فرص من أجل السياسات العامة
110	مخاطر ومحدوديات التمويل باستخدام الأراضي
113	المراجع
	الإطارات
34	1-2 تمويل بلدة جديدة باستخدام الأراضي في أوريستاد، الدانمرك
39	2-2 تنفيذ رسوم التحسينات في بولندا وفي سدني، أستراليا
43	3-2 التمويل باستخدام الأراضي وإعادة إعمار باريس
47	4-2 نظام رسوم التعويض عن الأثر في فينكس، أريزونا
51	5-2 مركز التجارة العالمي والاستثمار في البنية التحتية، هيئة موانئ نيويورك ونيوجرسي

- 60 1-3 مدينتي: إنشاء البنية التحتية من خلال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في القاهرة الجديدة، مصر
- 65 2-3 برنامج الاستحواذ على القيمة المقترح في كالي، كولومبيا

المداول

- 3 1 حجم التمويل المستند إلى الأراضي في مشروعات مختارة من بلدان نامية
- 14 2 أدوات التمويل باستخدام الأراضي
- 19 1-1 الموازنة الاستثمارية (الرأسمالية) النموذجية
- 23 2-1 ازدياد قيمة الأراضي وتكاليف البنية التحتية في ريسيفيه، البرازيل
- 49 1-2 تركيبة أصول البلدية في دالاس، تكساس
- 62 1-3 نسبة الاستحواذ على القيمة إلى إيرادات البلدية في بوغوتا وكالي، كولومبيا، 1980-1990
- 69 2-3 الاستثمار في مطارات المدن في الهند
- 72 3-3 قواعد بشأن الاستحواذ على الأراضي وإعادة بيع الأراضي في مواقع مختارة من آسيا
- 83 1-4 أهمية الأصول من الأراضي في تشانغشا، إقليم هونان، الصين، 2002
- 85 2-4 مبيعات العقارات العامة في اسطنبول، تركيا، 2003-2007
- 87 3-4 موجز مشروع بيع العقار "فكتوريا وألبرت" المواجه للنشاط في جنوب أفريقيا
- 92 4-4 موجز مشروع مجمع بندرا-كرلا في مومباي، الهند
- 94 5-4 مبيعات هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها من الأراضي في مجمع بندرا-كرلا في مومباي، الهند
- 97 6-4 موجز مشروع مزادات بيع الأراضي في القاهرة، مصر
- 99 7-4 موجز مبيعات أراضي وعمران فورت بونيفاسيو في مانيل وضواحيها، الفلبين
- 104 1-5 حجم التمويل باستخدام الأراضي في مشروعات مختارة من بلدان نامية
- 108 2-5 أدوات التمويل باستخدام الأراضي

يشكّل نمو المدن في مختلف بلدان العالم النامية تحدياً بالنسبة لعملية تمويل البنية التحتية. فالاستثمار في البنية التحتية ضروري من أجل تقديم الخدمات الأساسية للأجزاء حديثة العمران من المدن. وهو ضروري من أجل الوفاء بمتطلبات السكان - الذين تزداد طموحاتهم من حيث القدرة على الانتقال من طبقة إلى أخرى مع ازدياد دخلهم - على كل من: إمدادات المياه الآمنة والأكثر تعويلاً عليها، ومعايير أعلى فيما يتعلق بمعالجة المياه المستعملة والنفايات الصلبة والتخلص منهما، والنقل والمواصلات. كما أن الاستثمار في البنية التحتية ضروري من أجل الإنتاجية الاقتصادية في المدن.

تمويل البنية التحتية يتم تقليدياً من ثلاثة مصادر: وفورات عمليات الهيئات الحكومية المحلية، والمنح من المستويات الحكومية العليا، والاقتراضات. إلا أن مصادر التمويل هذه تواجه قيوداً ومعوقات. فموازنات الهيئات الحكومية المحلية تعاني من ضغوط كبيرة في تمويل عمليات تقديم الخدمات الأساسية. بما في ذلك الصيانة الكافية للبنية التحتية الحالية، وغالباً ما تضطر المستويات الحكومية العليا للحد من المنح إلى المدن تسهياً لإدارة المالية العامة على نحو متنسّم بالتحوُّط والحصافة. وبما أن سياسات اللامركزية نقلت المسؤولية عن الخدمات إلى مستويات دنيا، أصبح على الأجهزة الحكومية المحلية استخدام مواردها الذاتية في تمويل المزيد من الموازنة الاستثمارية الخاصة بالمدن. ومع أن الاقتراضات المحلية تساعد في تمويل نمو الاستثمار في البنية التحتية في المدن، فإن قاعدة إيرادات الأجهزة الحكومية المحلية غالباً ما تكون غير كافية للوفاء باحتياجات مدفوعات خدمة توسّع مديونياتها.

ينظر هذا الكتاب في خيار إضافي هام من أجل تمويل مشروعات البنية التحتية: الاستحواذ على زيادة قيمة الأراضي من أجل الاستثمارات العامة. فأسعار الأراضي شديدة الحساسية تجاه الاستثمارات في البنية التحتية والنمو الاقتصادي في المدن. فالاستثمار في مشروعات الأشغال العامة - مثل: إنشاء الطرق، وإمدادات المياه، والنقل الجماعي - يحقق المنافع التي تتحوّل على الفور إلى ازدياد في قيمة الأراضي المحيطة بمواقع تلك المشروعات.

ولدى العديد من المدن في البلدان النامية أراض عامة غير مستغلة كما ينبغي، وهي أكثر قيمة إذا جرى بيعها وحويلها إلى أصول من أجل تمويل مشروعات البنية التحتية. فاستغلال قيمة الأراضي بشكل جانباً كبيراً من استراتيجيات الاستثمار في البلدان الغربية، فيما يتعلق بتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن في القرن التاسع عشر، حين كانت المدن تشهد النمو بأقصى سرعة. واستخدام الأصول من الأراضي من أجل تمويل مشروعات البنية التحتية – في إطار مزيج التمويل الشامل – له عدة ميزات. فمعظم أدوات التمويل التي من هذا القبيل تحقق الإيرادات مسبقاً. مما يزيد سهولة تمويل مشروعات الاستثمار الكبيرة. كما أن تعبئة التمويل من عمليات بيع الأراضي يعطي علامات خاصة بالأسعار تؤدي إلى زيادة كفاءة أسواق الأراضي في المدن. وتساعد في ترشيد أنماط التنمية فيها.

أخذ التمويل المستند إلى الأراضي يصبح بسرعة من بين المصادر الهامة في تمويل مشروعات البنية التحتية في البلدان النامية. وينطوي العديد من الحالات التي يبحثها هذا الكتاب على إيرادات مسبقة تتراوح ما بين مليار دولار أمريكي و 3 مليارات دولار أمريكي، وهي أرقام كبيرة جداً بالمقارنة مع موازنة الاستثمار الكلية والمصادر الأخرى للتمويل الاستثماري في المدن. كالاقتراض مثلاً. ومن بين مزايا هذا الكتاب الحميدة تناوله لأساليب عمل مختلف أدوات التمويل المستند إلى الأراضي في العديد من أوضاع البلدان. ومن المنظور المحلي، يعتبر بيع قطعة أرض هامة الموقع أو تقاضي رسوم تعويض عن الأثر من أصحاب مشروعات العمران الجديدة – أسهل كثيراً، من الواجهة المؤسسية، من إنشاء نظام ضرائب عقارات كامل.

وإذا كان يمكن لمبيعات الأراضي ورسوم التحسين والرسوم التي تفرض على أصحاب مشروعات العمران إتاحة جزء من الحل اللازم لتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن، فإنه يمكنها أيضاً خلق أنواع جديدة من المخاطر. إذا لم يتم تنفيذها على نحو جيد. فحجم الإيرادات الذي تنطوي عليه تلك الطريقة يفتح الباب أمام: المحسوبية، والفساد، وإساءة استخدام الصلاحيات الحكومية، وليس من الممكن للحكومات اعتبار أدوات التمويل المستندة إلى الأراضي من بين وسائل تحقيق الإيرادات المتجددة من أجل موازنتها عملياتها. فهذه ليست سوى فرص تمويل استثماري ينبغي تكريس إيراداتها للموازنة الاستثمارية، واستخدامها في تمويل قفزة كبيرة إلى الأمام في إتاحة قدرات البنية التحتية.

البنك الدولي ملتزم بتطوير معرفة الممارسات الجديدة وتعميمها في مختلف مناطق وبلدان العالم، من أجل مساعدة البلدان المتعاملة معه في تعبئة الموارد التمويلية، وذلك من خلال استخدام أساليب التمويل المستندة إلى الأراضي استخداماً مسؤولاً يرفع من كفاءة عملية تنمية المدن. ومن الضروري زيادة فهم أساليب عمل تلك الأدوات التي أخذ تطبيقها يتزايد بمعدلات بدأت تَوَّأ إدراكها. وهنالك فرص لزيادة الشفافية والإيرادات من خلال مزايدات بيع الأراضي العامة، وإجراء جرد للأصول من الأراضي وإدارتها على نحو استراتيجي بغية تحرير أصول غير مستغلة. كما يجب من أجل تمويل مشروعات البنية التحتية، ومن أجل الاستحواذ على الجزء العام من ازدياد قيمة الأراضي نتيجة الاستثمارات الكبيرة في مشروعات البنية التحتية في المدن. وكما يوضح هذا الكتاب، تتيح التعاملات المستندة إلى الأراضي فرصاً كبيرة للمساعدة في سد فجوة تمويل مشروعات البنية التحتية، وفي مساندة التنمية المستدامة في المدن. أما التحدي الذي يواجه البلدان المتعاملة مع البنك

الدولي فهو اغتنام تلك الفرص باستخدام مبادئ حوكمة وتنفيذ سليمة. ونحن نرحب بأفاق مساهمتنا في هذا المسعى الهام.

Katherine Sierra
نائب الرئيس لشؤون التنمية المستدامة
البنك الدولي

شكر وتقدير

يود المؤلف شكر كل من: Mats Andersson, و Alain Bertaud (استشاري), و Ellen Hamilton, و Gregory Ingram (معهد لنكولن لسياسات الأراضي), و Johannes Linn (مؤسسة بروكنغز), و Jorge Rebelo, و Hiroaki Suzuki, و Clemencia Torres de Mästle, و Sameh Wahba وكافة الذين شاركوا في الندوات واجتماعات الاستعراض في البنك الدولي, وذلك على تعليقاتهم القيّمة على هذا الكتاب, واقتراحاتهم بشأن المزيد من المراجع والتحليلات. كما يتوجه بالشكر والتقدير الخاص للنظرء الذين قاموا باستعراض هذا الكتاب, وأبدوا التشجيع وتقدموا باقتراحات من أجل التحسينات, وهم: Robert Buckley (مؤسسة روكفلر), و Mila Freire, و Abhas Jha. وقامت بإدارة العمل على مشروع هذا الكتاب Patricia Annez, التي قدّمت إرشادات قيّمة بشأن المضمون والشكل معاً. أما التمويل فهو من برنامج التسهيلات الاستشارية للمشاركة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية, الذي ساعدنا مديره Jyoti Shukla في صقل الرسالة الموجهة إلى الجمهور الذي يستهدفه هذا الكتاب. كما نود توجيه شكر خاص إلى كل من: Mercedes Aleman و Oriane Raullet على المساعدة في الجزأين الاسباني والفرنسي من المخطوطة, و Xiaofeng Li و Katia Nemes على المساعدة الفائقة في كافة جوانب المساندة الإدارية, و Janique Racine على إدارة عملية الطباعة, وتم إعداد هذا الكتاب بتوجيهات من: Abha Joshi-Ghani مدير القطاع, و Laszlo Lovei المدير العام للقطاع, مع الشكر والامتنان لما أبديا من مساندة وقدمًا من اقتراحات.

لمحة عن المؤلف

المؤلف George E. Peterson خبير استشاري مختص بالمالية العامة والبنية التحتية في المدن وإدارة المناطق الحضرية. وهو يعمل مع البنك الدولي والمنظمات الدولية الأخرى. وشغل لمدة 10 سنوات منصب زميل أول مختص بالمالية العامة الدولية في معهد المدن. وشغل قبل ذلك منصب مدير مركز المالية العامة في ذلك المعهد. وتشمل منشوراته الحديثة العهد *Lessons for the Urban Century: Decentralized Infrastructure Finance* (مؤلف شريك. World Bank 2008). و *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa* (شريك في الإعداد. World Bank and Sage Publications 2007). و *Decentralization in Asia and Latin America* (شريك في التحرير. Edward Elgar 2006). وهو حائز من الجمعية الأمريكية للإدارة العامة على جائزة Donald C. Stone للبحوث مدى الحياة في التمويل المشترك بين الحكومات والإدارة المشتركة بين الحكومات.

اختصارات وأسماء مختصرة

مؤسسة تنمية منطقة الأنديز	ADC
هيئة تحويل وعمران القواعد العسكرية	BCDA
شركة مطار بنغالور المحدودة	BIAL
وحدة السكن المكافئة	EDU
مؤشر المساحة الطابقية	FSI
مؤسسة التمويل الدولية	IFC
بلدية مدينة اسطنبول	IMM
تمديد خط مترو محطة جوبيلي	JLE
خطة جواهرلال نهرو الوطنية لتجديد المدن	JN-NURM
هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها	MMRDA
هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة	NUCA
منطقة اقتصادية خاصة	SEZ
هيئة تنمية المدن	UDA
مؤسسة تنمية والاستثمار في المدن	UDIC

العملات

دولار أسترالي	\$A
بيزو كولومبي	Col\$
كرونر دانمركي	DKr

يورو	€
فرنك فرنسي	F
جنيه استرليني	£
جنيه مصري	£E
بيزو فلبيني	P
راند جنوب أفريقيا	R
روبية هندية. 10 ملايين روبية = 1 كرور	Re
ريال برازيلي	R\$
ليرة تركية	TL
دولار أمريكي	US\$
يوان صيني	Y

في السنوات الخمس والعشرين القادمة، ستتمو المدن في البلدان النامية ويزداد سكانها بحوالي ملياري نسمة. وهو ما يشكل حوالي 90 في المائة من الزيادة في عدد سكان العالم. ومن شأن هذا النمو خلق طلب هائل على البنية التحتية. وسيطلب الأمر الاستثمار في مشروعات البنية التحتية بغية: جعل المدن مواقع تنسجم بالكفاءة من أجل الإنتاج الاقتصادي. وتقديم الخدمات الأساسية للمزيد من السكان. وتحديث الخدمات العامة بما يتسق مع دخل الأسرة. وفي الوقت نفسه، ستؤدي الزيادة السكانية والنمو الاقتصادي إلى ازدياد قيمة الأراضي والعقارات في المدن. وقدرة المدن على تمويل مشروعات البنية التحتية اللازمة ستتوقف إلى حد كبير على قدرتها على الاستحواذ على جزء من تلك الزيادة. وتوجيهها إلى تمويل مشروعات البنية التحتية.

ينظر هذا الكتاب في مختلف الطرق الممكنة لاستخدام قيمة الأراضي بغية المساعدة في تسديد فاتورة الاستثمار في البنية التحتية في المدن. إضافة لدورها في إطار وعاء ضرائب العقارات. وهو يركز على: المبادئ التي يركز إليها مختلف أساليب التمويل المستندة إلى الأراضي. وكفاءتها النظرية. وقبل كل شيء ما يمكن تعلّمه من المساعي العملية لتحويل المبادئ الخاصة بالتمويل المستند إلى الأراضي إلى ممارسات في البلدان النامية. وينطوي الكثير من ذلك التطبيق العملي على الاستخدام المبتكر للشراكات بين القطاعين العام والخاص. للأراضي تاريخ طويل من الاستخدام كأداة لتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن. فعندما كانت مدينة نيويورك في بداياتها، قامت بتمويل أول مبان عامة فيها - بما في ذلك ميناء العبارات على النهر الشرقي - من خلال بيع "مساحات مائية" اشتملت على واجهة برية وحقوق تطوير واستغلال مائية. وبعد بضع سنوات، عندما قامت نيويورك ببناء مبنى حكومة المدينة، قامت بتمويل بنائها من خلال بيع المزيد من المساحات المائية. ودخلت هذه المرة في نوع من الشراكات بين القطاعين العام والخاص (أو فرض التزامات على المستثمرين في مشروعات العمران). من خلال الموافقة على بناء وصيانة حوض الرسو على نفقة المدينة

ولكن مع اشتراط قيام مشتري المساحات المائية من بين جهات القطاع الخاص: بإشغال المواقع التي يشترونها. وتوسيع مساحة مانهاتن على طول الواجهة النهرية. وإنشاء مرافئ خاصة بهم. وعندما قام البارون هاوسمان بإعادة بناء باريس في عهد الإمبراطورية الثانية. استخدم الصلاحيات العامة لإعلان عدم صلاحية الأراضي. ومن ثم الاستحواذ عليها بغية تحويلها إلى شوارع مشجرة كبيرة. فضلاً عن الأراضي الزائدة الواقعة في حرم إعادة الإعمار. أما الأراضي الزائدة فكانت بمثابة ضمان رهني للاقتراضات التي مولت الطرق الجديدة. وخطوط شبكات لجرمان المياه والغاز الطبيعي والصرف الصحي. وجرى استخدام زيادات قيمة الأراضي في العقارات التي استحوذت عليها المدينة في تسديد الدين العام.

أخذ التمويل المستند إلى الأراضي يصبح سريعاً من بين العناصر الهامة في تمويل مشروعات البنية التحتية في المدن في البلدان النامية. ولاسيما في المواقع التي تنمو فيها المدن على نحو سريع. ولكن من المستغرب أن نطاق التمويل باستخدام الأراضي لم يجتذب اهتماماً يُذكر. فالجدول 1 يوضح بعض حالات التمويل باستخدام الأراضي التي يعرضها هذا الكتاب. ويقارن حجم التمويل مع مصادر التمويل الأخرى أو مجموع الإنفاق الاستثماري.

هل التمويل المستند إلى الأراضي "تمويل من السوق"؟

يتخذ المصطلح "تمويل من السوق" معنى خاصاً ومحدوداً عندما يستخدم للدلالة على الاستثمار في مشروعات البنية التحتية العامة. فهو يشير إلى الاقتراض من أسواق القطاع الخاص بأسعار الفائدة السائدة في السوق. ولذلك، يعني تمويل استثمارات البنية التحتية البلدية من السوق بتمويل تلك الاستثمارات من خلال الاقتراض - أي الاقتراض من أسواق القطاع الخاص بالأسعار والشروط التي تحدها السوق. ولكن التمويل المستند إلى الأراضي هو شكل آخر من أشكال التمويل من الأسواق. فبيع الأراضي التي في حيازة القطاع العام إلى القطاع الخاص من خلال المزاد المفتوح يعتبر من بين التعاملات في السوق. فهو يقوم بتعبئة الموارد التمويلية بالأسعار والشروط السائدة في السوق. وضرائب التحسينات تستهدف الاستحواذ على جزء من ازدياد قيمة الأراضي في السوق نتيجة للاستثمار في مشروعات البنية التحتية. كما تستهدف رسوم التعويض عن الأثر تقاضي التكلفة - السائدة في السوق - الناجمة عن ما تستدعيه مشروعات التنمية والتطوير من توسعة للبنية التحتية. فكافة هذه الأدوات تتضمن على نحو مباشر - حين تكون جيدة التصميم - مبادئ التمويل السائدة في السوق. وتساند تحقيق كفاءة عمل أسواق الأراضي في المدن. ولكن يمكن حين تكون سيئة الأداء أن تشوّه الأسواق المالية وأسواق الأراضي معاً. أو أن تصبح وسيلة للالتفاف على السوق تماماً. لصالح الحلول القائمة على التخطيط المباشر أو صفقات مالية من صفقات القطاع الخاص.

الجدول 1: حجم التمويل المستند إلى الأراضي في مشروعات مختارة من بلدان نامية

الموقع والنشاط	مقدار التمويل المستند إلى الأراضي واستخدامات حصيلته	الحجم النسبي
القاهرة، جمهورية مصر العربية: مزاد بيع الأراضي الصحراوية من أجل مدن جديدة (مايو/أيار 2007، 2100 هكتار)	3.12 مليار دولار أمريكي: سيستخدم في استرداد تكاليف البنية التحتية الداخلية وتشبيد طريق الربط مع الطريق الدائري حول القاهرة	أكبر بواقع 117 مرة من مجموع جبايات ضرائب العقارات في مصر. و يعادل حوالي 10% من مجموع إيرادات الحكومة الوطنية
القاهرة، جمهورية مصر العربية: قيام القطاع الخاص بتشبيد البنية التحتية في القطاع العام مقابل النقل المجاني للملكية الأراضي الصحراوية القابلة للتطوير والاستغلال (2005 حتى الآن)	1.45 مليار دولار أمريكي من استثمارات القطاع الخاص والبنية التحتية الخارجية مضافاً إليها 7% من الأراضي التي تصلها الخدمات. تم تحويلها للحكومة من أجل بناء مساكن لذوي الدخل المعتدل	يتيح مجموعة متنوعة من خدمات البنية التحتية في المدن لفائدة أكثر من 3300 هكتار من الأراضي حديثة العمران. بدون تكبد الحكومة أية تكاليف مالية
مومباي، الهند: مزاد أراضٍ في مركز المدينة المالي الجديد (يناير/كانون الثاني 2006، ونوفمبر/تشرين الثاني 2007، المجموع 13 هكتاراً) قامت به هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها (MMDRA)	1.2 مليار دولار أمريكي: سيستخدم بصورة رئيسية في تمويل مشروعات في خطة المواصلات في المدينة وضواحيها	10 أضعاف مجموع الإنفاق الاستثماري الذي قامت به هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها في السنة المالية 2005: 3.5 أضعاف مجموع قيمة السندات البلدية التي أصدرتها في العقد الماضي من السنوات كافة الهيئات المحلية في المدينة ومرافق النفع العام المحلية في الهند
بنغالور، الهند: خطة بيع الأراضي الزائدة بغية تمويل طريق الوصول إلى المطار الذي بني في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص	أكثر من 500 مليون دولار أمريكي، متوقف. الأراضي ستستخدم على ما يبدو لمباني المكاتب الحكومية ومنطقة للصناعات من تشبيد الحكومة	تقديرات الحد الأدنى من حصيلة مبيعات الأراضي فاقت بكثير تكاليف تشبيد الطريق الرئيسي والاستحواذ على حرم الطريق. الوضع الحالي: ليس هنالك طريق للوصول إلى المطار

(تابع)

الجدول 1: حجم التمويل المستند إلى الأراضي في مشروعات مختارة من بلدان نامية (تابع)

الموقع والنشاط	مقدار التمويل المستند إلى الأراضي واستخدامات حصيلة	الحجم النسبي
اسطنبول، تركيا: بيع محطة الباصات البلدية القديمة والموقع الإداري السابق لها (مارس/أذار وأبريل/نيسان 2007)	1.5 مليار دولار أمريكي حصيلة المزداد التي سيتم تخصيصها للموازنة الاستثمارية	في السنة المالية 2005. بلغ مجموع إنفاق البلدية الاستثماري 994 مليون دولار أمريكي. و اقتراضات البلدية لأغراض الاستثمار في البنية التحتية في العام 2005 بلغت 97 مليون دولار أمريكي
مدينة الكاب، جنوب أفريقيا: بيع العقار فكتوريا وألبرت المواجه للنشاط إلى Transnet. وهي هيئة نقل ومواصلات شبه حكومية (نوفمبر/ تشرين الثاني 2006)	مبلغ مليار دولار أمريكي. سيتم استخدامه في إعادة رسملة Transnet ومساندة استثماراتها في البنية التحتية الرئيسية لقطاع النقل والمواصلات	فاقت حصيلة بيع الأراضي مجموع الإنفاق الاستثماري الذي قامت به Transnet في السنة المالية 2006، ما يعادل 17 % من خطة الاستثمار الرأسمالي الخمسية التي تم إعدادها في العام 2006
بوغوتا، كولومبيا: رسوم تحسينات، <i>contribución de valorización</i>	مليار دولار أمريكي تم جمعه في الفترة 1997-2007: 1.1 مليار دولار أمريكي خطة للفترة 2008-2015: يستخدم في تمويل برنامج تحسين شوارع المدن والجسور	يول 50% من تحسينات الشوارع والجسور. مصادر تمويل أخرى: 50 مليون دولار أمريكي من مؤسسة التمويل الدولية: 300 مليون دولار أمريكي من إصدار سندات دولية مربوطة بالبيزو

المصدر: المؤلف.

هل يتسم تمويل مشروعات البنية التحتية المستند إلى الأراضي بالكفاءة الاقتصادية؟

استخدام أدوات التمويل المستندة إلى الأراضي في تسديد تكلفة البنية التحتية يركز إلى المبدأ القائل أن منافع مشروعات البنية التحتية تحول إلى رأس مال في قيمة الأراضي. وطالما أمكن تضمين التوزيع المكاني لمنافع المشروع في "منطقة منافع" جيدة التحديد. فإن من الكفاءة الاقتصادية تمويل مشروعات البنية التحتية من خلال الاستفادة من الإضافات في قيمة الأراضي نتيجة لتلك المشروعات. ومن الجانب الآخر من السوق، أتضح أن نظام رسوم التعويض عن الأثر أو رسوم العمران التي يتم تقاضيها من أصحاب مشروعات العمران

للتعويض عن التكلفة السوقية للبنية الأساسية الإضافية اللازمة لمساندة تلك المشروعات – أكثر كفاءة اقتصادية من النظام الذي يمول نمو البنية التحتية من خلال الإيرادات العامة. ليس التمويل المستند إلى الأراضي طريقة عملية أو مرغوبة من أجل الموازنة الاستثمارية برمتها. ولكن له مزايا عملية كبيرة حين يكون جزءاً من مزيج من التمويل الرأسمالي (الاستثماري). فمعظم أساليب التمويل باستخدام الأراضي تحقق الإيرادات مسبقاً، مما يخفض الاعتماد على الديون. والمخاطر على المالية العامة التي تنجم عن التمويل بالديون. وهناك عدة أساليب من التمويل باستخدام الأراضي تحقق الإيرادات قبل الاضطلاع بالاستثمار في مشروعات البنية التحتية. وهناك أساليب أخرى تنطوي على الاقتراض أثناء فترة تشييد البنية التحتية مع سداد الديون من الزيادات اللاحقة في قيمة الأراضي. وفي البلدان النامية – حيث من الصعب الحصول على الائتمان الطويل الأمد أو تمويل البنية التحتية في المدن – فإن الطبيعة المسبقة للإيرادات الناجمة عن التمويل باستخدام الأراضي تضيف المرونة إلى القرارات الخاصة بتمويل مشروعات البنية التحتية.

كما أن نظام التمويل باستخدام الأراضي يعزز، حين يكون جيد التصميم، كفاءة أسواق الأراضي في المدن. ورسوم التعويض عن الأثر تساعد في توجيه النمو إلى حيث يمكن القيام به بأكبر قدر من الكفاءة. وذلك من خلال تمييز مستويات الرسوم. وفقاً للتكاليف الإضافية التي تترتب على البنية التحتية التي يجب حملها من أجل تقديم الخدمات الأساسية لمختلف المواقع. وكما يتضح من الحالات التي يستعرضها هذا الكتاب، عادة ما تكون مبيعات الأراضي التي تقوم بها الهيئات العامة إلى مستثمرين من القطاع الخاص في مشروعات العمران – مدفوعة بالنساي بكل من: الرغبة في تحقيق الإيرادات من أجل الاستثمار في البنية التحتية، والرغبة في تعجيل خطى استثمارات القطاع الخاص في مجالات التنمية الرئيسية. فهي يمكن أن تحول محطة باصات مركزية مهجورة (اسطنبول) أو أراضي مستنقعية مستصلحة (مومباي) أو مصنعاً شديد التلوث (الصين) – من عقبات تعيق التنمية في المدينة المعنية إلى أقطاب نمو حاسمة الأهمية.

فرص الشراكة بين القطاعين العام والخاص

يقع التعاون بين القطاع العام والقطاع الخاص في صميم عمليات تمويل البنية التحتية بالاستناد إلى الأراضي. والواقع هو أن التمويل المتصل بالأراضي يمكن أن يشكل أكبر فرصة للشراكات مع القطاع الخاص في إطار الاستثمار في البنية التحتية في المدن. فدراسات الحالات التي يعرضها هذا الكتاب توضح مختلف طرق تفاعل القطاعين العام والخاص بغية إجاح ذلك التمويل. وتقع منهاج تلك الشراكة في ثلاث فئات أساسية: (أ) التبرع بالأراضي العامة لمستثمرين من القطاع الخاص في مشروعات العمران لكي يقوموا بعمرانها في مقابل الاستثمار في البنية التحتية "العامة"، (ب) بيع الأراضي ذات الملكية العامة إلى مستثمرين من القطاع الخاص في مشروعات العمران. واستخدام حصيلة عملية البيع في تمويل الاستثمار في بنية تحتية عامة. (ج) تقاسم الزيادة في قيمة الأراضي نتيجة لاستثمار القطاع العام في البنية التحتية. ويمكن تقاسم الزيادات من خلال: مشروعات تنمية مشتركة تتضمن شركاء من القطاعين العام والخاص. أو فرض ضرائب مقابل ازدياد قيمة

الأراضي التي تحقق للمستثمرين من القطاع الخاص في مشروعات العمران. أو اتفاقات طوعية لتقاسم الزيادات يتم التفاوض بشأنها قبل قيام القطاع العام بتنفيذ مشروعات الاستثمار المعنية.

تنفيذ أدوات التمويل باستخدام الأراضي

تم استخدام أساليب عديدة للاستفادة من قيمة الأراضي في مساندة تمويل مشروعات البنية التحتية. وينظر هذا الكتاب في تطبيق تلك الأساليب في بلدان متقدمة وبلدان نامية. فتجربة البلدان المتقدمة في هذا المجال وثيقة الصلة. نظراً لوجود سجل حافل أطول أمداً يتيح المشاهدة. ولأن البلدان النامية استفادت من تلك التجربة في وضع تصاميم مبادراتها بهذا الشأن. فالمدن الجديدة الجاري بناؤها في جمهورية مصر العربية وفي الهند تستند إلى حركة المدن الجديدة في بريطانيا العظمى بعد الحرب العالمية الثانية. كما أن رسوم التحسين التي يتم تطبيقها في بلدان أمريكا اللاتينية (*contribución de valorización and*) التي يتم تطبيقها في بلدان أمريكا اللاتينية (*contribución por mejoras*) تستفيد مباشرة من مبادئ يتضمنها القانون الإسباني. كما تستفيد خطط إعادة تسوية الأراضي المطبقة في آسيا من تجربة اليابان وجمهورية كوريا. وهي تتبع مبادرات إدخال رسوم التعويض عن الأثر في الخطط والمناهج القانونية المستخدمة في الولايات المتحدة.

رسوم التحسينات

قد تبدو رسوم التحسينات التطبيق المباشر لأقصى حد لمبادئ التمويل باستخدام الأراضي. وهنالك أدبيات قوية قائمة على تلك التجربة توثق زيادات قيمة الأراضي نتيجة لتنفيذ مشروعات البنية التحتية في المدن. ولاسيما مشروعات النقل والمواصلات. فرسوم التحسينات تستحوذ على جزء من زيادات قيمة الأراضي الناجمة عن الاستثمار في مشروعات البنية التحتية. وذلك بفرض ضريبة أو رسم لمرة واحدة على الزيادة التي طرأت على قيمة الأراضي المعنية. وقام معظم بلدان العالم بتجربة ضريبة أو رسوم التحسينات في وقت من الأوقات. فهي عادة فرضت ضريبة بنسبة 30 في المائة إلى 60 في المائة من قيمة الزيادة المحسوبة في قيمة الأراضي المعنية.

ثبت في أوضاع العصر الحديث أن من الصعب تطبيق رسوم التحسينات. فمن الصعب عملياً تحديد زيادة قيمة الأراضي قطعة بعد قطعة - على وجه الدقة - نتيجة لمشروعات الأشغال العامة. وتوضح دراسات الحالات المدرجة في هذا الكتاب هامش الخطأ الكبير الذي ينطوي عليه وضع تقديرات أثر مشروعات الأشغال العامة على قيمة كل قطعة من الأراضي المعنية. كما أن نسبة "الضريبة" التي تفرضها رسوم التحسينات - 30 في المائة إلى 60 في المائة من زيادة قيمة قطعة الأرض الناجمة عن الاستثمار الذي قام به القطاع العام - مرتفعة جداً لدرجة أن الرأي العام والمحاكم رفضا هذا الشكل من أشكال تمويل مشروعات البنية التحتية. ما لم يكن هنالك قدر كبير من اليقين بشأن الزيادة المعنية في قيمة الأراضي موضوع الرسوم. ولهذا السبب. لم تعد رسوم التحسينات أحد المصادر الهامة من بين مصادر تحقيق الإيرادات.

استخدمت كولومبيا منذ زمن طويل ما يسمى مساهمة في تمويل مشاريع الأشغال العامة. ولكن - شكل من أشكال رسوم التحسينات - بغية تمويل مشاريع الأشغال العامة. ولكن الاعتماد على تلك الخطة انخفض بشدة في ثمانينيات وتسعينيات القرن العشرين. إلى درجة أن أصبح عديم الأهمية في المساهمة في تمويل البلديات. أما أسباب الهبوط فهي الأسباب نفسها في البلدان الأخرى. وكان من الصعب التوصل على نحو يمكن التعويل عليه إلى تقديرات ازدياد قيمة الأراضي. فعملية التوصل إلى تقديرات كانت عالية التكلفة. وأدت إلى مخصصات قانونية لا حصر لها. ولكن في عدة من السنوات الماضية قامت العاصمة بوغوتا بتبسيط النهج المعتمد. وحوّلت رسوم التحسينات إلى ضريبة بنية أساسية عامة مرتبطة على نحو غير وثيق بازدياد قيمة الأراضي. فبدلاً من تقدير ازدياد قيمة كل قطعة أرض على حدة نتيجة لمشروع محدد من المشروعات الاستثمارية. ضمت العاصمة بوغوتا برنامج تحسين الشوارع والجسور إلى مجموعة من مشاريع الأشغال العامة في مختلف أحياء المدينة. ويتم تمويل جزء من كافة تلك الأشغال العامة من خلال رسم القيمة المتميز على نطاق واسع حسب منطقة المنافع وعوامل أخرى. وسهّل هذا النهج لبوغوتا إحياء تقديرات القيمة كوسيلة فعالة من أجل تمويل مشاريع البنية التحتية. وتجري محاكاة هذا النهج في عموم كولومبيا. وتتم دراسته بغية تطبيقه في بلدان أخرى من منطقة أمريكا اللاتينية. حيث مازالت أشكال من قوانين رسوم التحسينات سارية في الكتب.

مبيعات الأراضي للمستثمرين في مشروعات العمران

حدث في البلدان الغربية قدر كبير من خصخصة الاستثمار في مشروعات البنية التحتية من خلال وسيلة بسيطة وهي اشتراط قيام مستثمري عمران قطعة الأرض المقسمة إلى قطع أصغر بتنفيذ البنية التحتية الداخلية الخاصة بهم. واسترداد تكاليفها من خلال مبيعات الأراضي. ومع ازدياد نطاق المساحات التي يتم عمرانها. تؤدي هذه السياسة إلى تحويل نسبة متزايدة دائماً من مجموع الاستثمارات في البنية التحتية إلى عاتق أصحاب مشروعات عمران الأراضي من القطاع الخاص. فالبلدات أو المدن الجديدة تشكل حالة متطرفة من حالات جعل تطوير الأراضي وإنشاء البنية التحتية معاً مكوناً داخلياً. كما أن البلدات الجديدة تثير تحدياً إضافياً يواجه عملية تمويل البنية التحتية. فهي ينبغي ربطها بقيمة المنطقة الحضرية المعنية من خلال: طرق رئيسية. وسكك ربط حديدية. وخطوط رئيسية من شبكات إمدادات مرافق النفع العام.

تعتبر بلدة أوريستا - وهي بلدة جديدة بنيت على مقربة من كوبنهاغن - أحدث بلدة جديدة تم بناؤها في أوروبا الغربية. وهي ترتبط بوسط مدينة كوبنهاغن بخط مترو أوتوماتيكي بطول 22 كيلومتراً (تم افتتاحه في أواخر العام 2003) يقدم الخدمات لما يبلغ 60 مليون راكب في السنة. علماً بأن تطوير البنية التحتية اللازمة للبلدة الجديدة وخط المترو يتم تمويلهما بصورة رئيسية من خلال مبيعات الأراضي.

يتم في مصر تنفيذ نهج مائل - ولو على نطاق أكبر بكثير - على مقربة من مدينة القاهرة. ومن المتوقع أن تكون المدن الجديدة والمجتمعات العمرانية خارج مدينة القاهرة سكوناً لأكثر من 5.6 مليون شخص بحلول العام 2015. فعمران الأراضي على هذا النطاق الواسع يحتاج إلى استثمارات هائلة في مشروعات بنية تحتية. ولغاية العام 2005. أتاحت هيئة المجتمعات

العمرائية الجديدة (NUCA) بنية تحتية بتكلفة بلغت تقديراتها (بالأسعار الحالية) 160 جنيه مصري لكل متر مربع. بحيث بلغت التكلفة الكلية حوالي 12.5 مليار دولار أمريكي. وعالجت مصر تكاليف التطوير والتنمية هذه من خلال سياسة ناشئة قائمة على التعاون بين القطاعين العام والخاص الذي يسير باتجاه الإقرار بالقيمة السوقية للأراضي. وفي مايو/ أيار 2007، قامت الهيئة من خلال مزادات بيع قطع كبيرة من الأراضي الصحراوية المزودة بخدمات البنية التحتية الضرورية، وحققت بذلك إيرادات بلغت 3.12 مليار دولار أمريكي. أي استردت أكثر من تكلفة الاستثمار الداخلي. وسيتم استخدام جزء من تلك الحصلة في تشييد طريق رئيسي يربط المدينة الجديدة بالطريق الدائري حول مدينة القاهرة.

الاستحواذ على القيمة من خلال مبيعات الأراضي ذات الصلة بالمشروعات

من بين أكثر الاستراتيجيات شيوعاً من أجل استرداد التكاليف بيع الأراضي التي حسّنت قيمتها نتيجة الاستثمار في مشروعات بنية تحتية أو تغيير الخطط التنظيمية. فإذا كان القطاع العام يمتلك الأراضي، يمكنه القيام ذاتياً بالاستثمارات العامة والاستحواذ على المكاسب من خلال مبيعات الأراضي. فالصين قامت بهذه الطريقة بتمويل جانب كبير من استثماراتها في البنية التحتية. ومن أجل مشروعات الطرق الرئيسية في المدن والمناطق الحضرية، يمكن نقل الأراضي المحيطة بالطريق الرئيسي إلى مؤسسة تطوير وتنمية مشتركة بين القطاعين العام والخاص. وتقوم تلك المؤسسة باقتراض الأموال بضمانة من تلك الأراضي. ثم تقوم بتمويل تشييد الطريق. وبعد ذلك تسدد الديون المعنية، وتحصل على أرباح من خلال بيع الأراضي بعد أن تحسّنت قيمتها بفعل الوصول إلى الطريق الرئيسي. وبهذه الطريقة، تستطيع البلدية المعنية تحقيق مشروعات البنية التحتية الرئيسية بدون تكبد أية تكلفة.

وفي البلدان التي يمتلك فيها أصحاب الأراضي من القطاع الخاص معظم الأراضي، يتطلب هذا الأسلوب قيام القطاع العام بالحصول على الأراضي أولاً. وإذا كان من الممكن الحصول على أراضٍ إضافية أكثر مما يتطلبه تشييد البنية التحتية المعنية، يصبح لديه إمكانية الاستحواذ على الزيادات في قيمة الأراضي نتيجة للاستثمار في البنية التحتية المعنية. علماً بأن القواعد والأسس الناظمة لهذا النوع من حق نزع الاستملاك لأغراض المصلحة العامة من بين أكثر جوانب التمويل باستخدام الأراضي إثارة للجدل. وينظر هذا الكتاب في الحالة الخاصة بتشييد وتحديث مطار في الهند، وهي من بين أمثلة على الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال تمويل بنية تحتية في المدن والمناطق الحضرية. فالأراضي التي استحوذت عليها ولاية كارناتاكا أتاحت معظم الحوافز الاقتصادية لتشييد المطار الدولي الجديد في مدينة بنغالور، الذي افتتح في أبريل/نيسان 2008. فالشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تصدرتها شركة سيمنز شيدت المطار على نفقة القطاع الخاص. وسيأتي معظم العائد على تلك الشراكة من العمران والاستغلال التجاري للأراضي المحيطة بالمطار. وهي أراضٍ أعطيت للشراكة مجاناً في إطار الترتيب التعاقدية المعني.

ولكن يبدو أن مسعى بيع المزيد من الأراضي التي استحوذت عليها كارناتاكا واستخدام حصلة ذلك البيع لتمويل طريق الوصول إلى المطار - قد أخفق. فالأراضي الزائدة عن الحاجة التي استحوذت عليها الولاية كانت أصلاً لغرض بيعها بالمزاد بهدف تسديد تكلفة تشييد

الطريق. ولكن يبدو الآن أن الهيئات الحكومية غير راغبة في تحقيق القيمة الاقتصادية لهذه الأراضي من خلال بيعها. وتنوي بدلاً من ذلك استخدامها من أجل المكاتب الحكومية والمنطقة الصناعية التي تعتمدها الحكومة لإنشائها. ولم يتم تحقيق أي تقدم في إتاحة طريق الوصول الرئيسي إلى المطار. وهذه الحالة توضح مشكلة أكثر عمومية تصاحب التجزؤ الحكومي. فالهيئات التي لديها حقوق في تلك الأراضي غير راغبة في التنازل عنها للمساعدة في تمويل الاستثمار خارج اختصاص كل من تلك الهيئات.

“الاستيلاء” على الأراضي التي هي من ممتلكات القطاع الخاص من أجل مشروعات البنية التحتية التي يزمع القطاع العام تنفيذها – مثير للجدل. ولاسيما حين لا تكون هناك حاجة لجزء من تلك الأراضي من أجل منشآت المشروع المزمع. وقد يشعر خبراء الاقتصاد المختصون بشؤون الأراضي أن من المناسب للقطاع العام الاستحواذ على الأراضي بقيمتها الحالية – قبل القيام بالاستثمار المزمع في البنية التحتية – ومن ثم استخدام زيادات قيمة الأراضي تلك للمساعدة في تمويل مشروع البنية التحتية المعني. غير أن المزارعين والشاغليين غير الرسميين لتلك الأراضي يحتجون على مستويات التعويضات. ولكن الحكومة الجريئة يمكنها أن تتصرف مثلما يتصرف المستثمر المحتكر – متسلحة بصلاحيات استملاك الأراضي لأغراض الصالح العام – العازم على تعظيم إيراداته وليس إنشاء البنية التحتية. علماً بأن البلدان في كافة مناطق العالم جاهد لتحديد: مقدار ما ينبغي الاستحواذ عليه من ازدياد قيمة الأراضي نتيجة لتنفيذ الأشغال العامة. والمقدار الذي يجب أن يعود لأصحاب الأراضي في القطاع الخاص أو شاغلي الأراضي بحكم الواقع. وكيفية البت في القواعد والأسس التي تحدد كيفية تقسيم زيادات قيمة الأراضي.

بيع حقوق العمران

يمكن لهيئات القطاع العام بيع حقوق عمران الأراضي كبديل لبيع الأراضي. وذلك بغية الحصول على القيمة الإضافية التي تنجم عن مشروعات البنية التحتية التي ينفذها القطاع العام. وتنقسم حقوق العمران إلى فئتين: حق تحويل الأراضي الريفية إلى الاستخدام في العمران الحضري. وحق بناء كثافات أكبر من المسموح بها عادة بمقتضى قواعد مخططات التنظيم. أو الحدود القصوى المفروضة على الارتفاعات. واتبعت مدينة سان باولو نهج بيع حقوق تشييد إضافية بغية المساعدة في تمويل استثمارات القطاع العام حول أقطاب نمو محددة ضمن المدينة. ولكن مسعى استخدام ذلك النهج من أجل التمويل الواسع النطاق لشبكة المترو أخفق بسبب تجزؤ المؤسسات المعنية. فشبكة المترو مولها حكومة الولاية. ولذا فإن حقوق العمران تقع تحت سيطرة حكومة المدينة. والمدينة غير راغبة في استخدام أدوات التمويل الخاصة بها لسداد تكاليف استثمار هي ضمن مسؤولية حكومة الولاية.

الالتزامات ورسوم التعويض عن الأثر المفروضة على المستثمرين في مشروعات العمران

الالتزامات ورسوم التعويض عن الأثر المفروضة على المستثمرين في مشروعات العمران – على خلاف الاستحواذ على القيمة – تقارب التمويل باستخدام الأراضي من منظور التكاليف. فهي التزامات مسبقة تفرض لمرة واحدة. وتستهدف استرداد تكاليف البنية التحتية

المصاحبة للنمو. وتشترط الالتزامات التي تفرض على القائمين بعمليات عمران الأراضي أن يقوموا هم أنفسهم بإنشاء البنية التحتية اللازمة للوفاء بمعايير العمران. أو سداد قيمة عناصر البنية التحتية التي تتيحها سلطات القطاع العام. وتستهدف رسوم التعويض عن الأثر تغطية تكاليف البنية التحتية/الخارجية الناجمة عن عمليات العمران الجديدة. فالنمو يؤدي إلى الطلب على توسعة طاقة البنية التحتية في عموم شبكات: الطرق. وإمدادات المياه. والتخلص من المياه المستعملة. والمتنزهات. والمرافق الأخرى. وتستهدف رسوم التعويض عن الأثر والالتزامات التي تفرض على المستثمرين في مشروعات العمران جعل النمو "يدفع تكاليفه بنفسه". من خلال اشتراط سداد القائمين بعمليات عمران الأراضي تكاليف توسعة طاقات البنية التحتية التي يتطلبها النمو.

أصبحت رسوم التعويض عن الأثر جزءاً هاماً من تمويل البنية التحتية في الولايات المتحدة. وبدأ تدريجياً إدخالها في البلدان النامية. ويتطلب نظام رسوم التعويض عن الأثر لكي يكون مكتمل التصميم قاعدة تحليلات قوية، فضلاً عن خطة استثمار في البنية التحتية طويلة الأمد. وذلك بغية التمييز بدقة بين الأثر الذي سينجم عن عمليات العمران الجديدة على تكاليف البنية التحتية حسب: الموقع. واستخدامات الأراضي. وحجم قطعة الأرض المعنية والمباني المعنية. فمصنوفة رسوم التعويض عن الأثر المتميزة على هذا النحو يمكن أن تسهم كثيراً في تحقيق كفاءة التنمية في المدن والمناطق الحضرية. وذلك من خلال توجيه النمو إلى المناطق التي يمكن أن تلائمه بأكبر قدر من الكفاءة. وفي المستقبل. من المرجح أن تزداد كثيراً أهمية رسوم التعويض عن الأثر (أو رسوم العمران) في تمويل البنية التحتية في المناطق الحضرية التي تشهد نمواً سريعاً في بلدان العالم النامية. ولكن من الضروري تبسيط هذه الأداة بغية تجسيد الفروق الكبيرة بين تكاليف البنية التحتية بدون عمليات التحليل الرسمية التفصيلية التي أخذت تصبح معيار الممارسات الجيدة في هذا الخصوص في الولايات المتحدة. ففي مومباي في الهند. توصلت التقديرات إلى أن رسم العمران البالغ 10 في المائة - يفرض على أساس تكلفة بناء المنشآت الجديدة - يمكن أن يمول حوالي 40-50 في المائة من كافة الاستثمارات في البنية التحتية اللازمة في المنطقة المعنية في العقدين القادمين من السنوات.

إدارة الأصول من الأراضي

الميزانية العمومية للعديد من الهيئات العامة حافلة بالكثير من الأصول من الأراضي والعقارات في المدن. وفي الوقت نفسه. تعاني المدن التي تقع فيها تلك الأصول من نقص حاد في البنية التحتية. وفي تلك الأوضاع. يمكن أن يكون من الحكمة بالنسبة للسلطات العامة مبادلة الأصول من الأراضي بالأصول من البنية التحتية. وهي تقوم بذلك من خلال بيع أو تأجير الأراضي التي يملكها القطاع العام. واستخدام حصيلة ذلك في تمويل الاستثمار في البنية التحتية. وبدلاً من استخدام أدوات التمويل باستخدام الأراضي بغية تمويل مشروعات استثمارية منفردة. تقوم الجهات العامة بتسوية ميزانياتها العمومية. بحيث تقوم بتعديل تركيبة الأصول التي في حيازتها. وهي تقوم بزيادة أصولها من البنية التحتية العامة وتخفيض أصولها من الأراضي.

يمكن لهذا النوع من إدارة أصول الأراضي تحقيق إيرادات كبيرة من أجل الاستثمار في البنية التحتية، وفي الوقت نفسه تعجيل قيام القطاع الخاص بعمارة قطع الأراضي الرئيسية، ويوجز هذا الكتاب سلسلة من التعاملات تتراوح ما بين مركز التجارة العالمية في نيويورك، وأراضي الواجهة المطلّة على البحر في مدينة الكاب في جنوب أفريقيا، ومحطة الباصات القديمة في اسطنبول، ومعسكرات الجيش الأمريكي السابقة في مدينة مانيلًا وضواحيها. فعمليات البيع هذه حققت إيرادات بلغت ما بين مليار و 3 مليارات دولار أمريكي. تم تخصيصها بصورة رئيسية للاستثمار في مشروعات البنية التحتية، وتعتبر هذه الإيرادات كبيرة نسبة إلى رأس المال اللازم للاستثمار الرأسمالي ومصادر التمويل الأخرى الممكنة معاً. ولكن مسوغات تلك السياسة التي تركز إليها تلك التعاملات لها أهمية ماثلة لأهمية الإيرادات. وأخذت البلديات والهيئات المسؤولة عن البنية التحتية تعتمد منهجيات أكثر استراتيجية بشأن إدارة الأراضي من بين الأصول. ومن بين العناصر الحاسمة في هذا النهج: جرد حيازات الهيئات العامة من الأراضي، ومقارنة قيمة الأراضي التي تستخدمها تلك الهيئات مع قيمتها في السوق. ويمكن عند ذلك للبلديات والهيئات الحكومية تصفية حيازاتها غير الرئيسية من الأراضي: بغية تركيز الموارد المالية والاهتمام الإداري على البنية التحتية الرئيسية.

الفرص بالنسبة للسياسات الوطنية والهيئات الدولية

التمويل باستخدام الأراضي أخذ بالظهور كجزء هام من تمويل البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية. أما فرص مساندة السياسات الوطنية والمساعدات الفنية الدولية لزيادة كفاءة التصاميم وتنفيذها فهي فرص عديدة، منها ما يلي:

- وضع إرشادات واضحة من أجل مزادات بيع الأراضي العامة. المبالغ المالية المعنية في مزادات بيع الأراضي هي مبالغ كبيرة، والفرق كبير بين المزايد المتسم بالكفاءة والمزايد الطارئ أو عدم وجود المزايد على الإطلاق. فتقييم البنك الدولي لل عمران الحضري في إثيوبيا على سبيل المثال وجد أن مزادات بيع الأراضي حققت أسعاراً أعلى بواقع مثلين إلى ثمانين مثلاً من أسعار الأراضي التي بيعت من خلال المفاوضات (المباشرة) الإدارية. ومزادات الأراضي في مصر زادت حصيلة بيع الأراضي بواقع يزيد على 10 أمثال الحصيلة التي حققت من المبيعات الإدارية لأراضٍ ماثلة. كما ساعدت المؤسسات الدولية البلدان في زيادة كفاءة استخدام السوق في جانب التعاملات. ولكن من الممكن فعل المزيد لمساعدة البلدان في تحقيق كفاءة استخدام المزادات في بيع أصولها من الأراضي.
- إعداد استراتيجيات إدارة الأراضي من بين الأصول. قبل بيع الأراضي، ينبغي على البلديات والهيئات العامة الأخرى: (أ) إجراء جرد يؤدي إلى تحديد كافة الأراضي التي في حيازة القطاع العام، (ب) تحديد قطع الأراضي الهامة في السوق، و (ج) اتخاذ قرارات استراتيجية بشأن ما إذا كان يجب: الاحتفاظ بقطع الأراضي قيد الاستخدام من جانب الحكومة، أو بيعها للقطاع الخاص، أو عمرانها واستغلالها على نحو مشترك بين القطاع العام والقطاع الخاص، أو تحويلها لاستخدامات أخرى من جانب القطاع العام، فالبلدان مثل مصر وجنوب أفريقيا حققت سجلاً حافلاً من إنجازات إجراء هذا النوع من الإدارة الاستراتيجية للأصول

من الأراضي التي يمكن الاستفادة منها كأساس من أجل وضع الإرشادات بشأن السياسات في بلدان أخرى أو مناطق عمران حضري أخرى.

- وضع قواعد ثابتة ومنصفة بشأن ممارسة حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة. الجانب الأكثر إثارة للجدل – وربما المسبب لعدم الاستقرار من بين جوانب التمويل باستخدام الأراضي في المدن – هو استملاك القطاع العام للأراضي التي في حوزة القطاع الخاص. أو أنها حيازات جماعية من خلال استخدام حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة أو صلاحيات الإلزام الأخرى. فإساءة استعمال الصلاحيات العامة في الاستحواذ على الأراضي أشعلت فتيل المقاومة لهذا الاستحواذ في الصين والهند وبلدان أخرى. ومن بين الأمور الحاسمة الأهمية في استمرار استخدام ذلك النوع من التمويل باستخدام الأراضي من أجل تمويل مشروعات البنية التحتية: القوانين الواضحة التي تحدد كيف يمكن استخدام حق استملاك الأراضي لأغراض المصلحة العامة. و التعويضات الواجب دفعها. والإجراءات التي يمكن من خلالها تسوية المنازعات. وقد تجمع حتى الآن بشأن هذه القضية مقدار جيد من الخبرة العملية في بلدان مختلفة. وهي ما يمكن أن يكون من المفيد للبلدان تجميعها وتقييمها في إطار التحضير لاعتماد خيارات السياسات.
- تحديد تعديلات عملية على رسوم التحسينات ورسوم التعويض عن الأثر في إطار أدوات تمويل مشروعات البنية التحتية. التعديلات التي أدخلتها كولومبيا على رسوم التحسينات تشير إلى أهمية القيام بتعديلات عملية على الأساليب التقليدية من بين أساليب التمويل باستخدام الأراضي. وذلك لكي تكون قابلة للتطبيق في إطار الأوضاع الحديثة. أما التحدي التالي فيمكن أن يكون التطبيق العملي لرسوم التعويض عن الأثر. فالمدن في عموم بلدان العالم النامية تسعى جاهدة لتحديد نوع رسوم العمران الممكن فرضها على عمليات البناء والتشييد الجديدة؛ لكي تساعد في أن واحد في تسديد تكاليف الاستثمار في البنية التحتية وفي تعزيز أنماط التنمية المرغوبة.

مخاطر ومحدوديات التمويل باستخدام الأراضي

يصاحب تمويل البنية التحتية باستخدام الأراضي مخاطر ومحدوديات. وهناك أربعة مخاطر محددة تستحق التأكيد.

أسواق الأراضي في المدن متقلبة. والتعاملات الحديثة العهد قد تجسّد طفرة في أسعار الأراضي من بين الأصول. من غير الممكن استمرار ازدياد أسعار الأراضي في المدن بنسبة 20-30 في المائة في السنة. فالأسعار كانت متقلبة في الماضي وستظل متقلبة في المستقبل. وأسعار الأراضي في مدن البلدان النامية تجسّد الأوضاع الاقتصادية العالمية الحالية. شاملة تكلفة ومدى توقّر الائتمان من أجل إعادة تدوير الدولارات النفطية. ويعتبر تقلب أسعار الأراضي جزءاً من واقع السوق. وتبدأ الحماية العملية ضد هذا النوع من المخاطر من خلال وضوح تحديد حصيلة مبيعات الأراضي كإيرادات رأسمالية من المزمع استخدامها لمرة واحدة من أجل مشروعات البنية التحتية. وتتعاظم المخاطر حين يجري استخدام الاتجاهات الحديثة العهد في أسعار الأراضي من أجل إعداد خطط الاستثمار الرأسمالي لسنوات المستقبل.

وتزداد تعاضماً حين يسمح لجزء من تلك الإيرادات الناجمة عن التمويل باستخدام الأراضي بالتسرب لتمويل الموازنة التشغيلية (موازنة العمليات).

مبيعات الأراضي غالباً ما تفتقر إلى الشفافية والمساءلة. يتم معظم عمليات بيع الأراضي خارج الموازنة. وليس فيها قدر كبير من المساءلة العامة بشأن كيفية استخدام إيراداتها. فالمبالغ المالية الكبيرة تغري بالفساد. وباستحواد المؤسسة القائمة بعملية البيع على تلك الإيرادات دون اعتبار للأولويات الأخرى. ويمكن تخفيض هذا النوع من المخاطر من خلال إشهار الموازنات الاستثمارية والميزانيات العمومية. فهي التي تذكر مصادر الأموال وأوجه استخدامها. شاملة الأموال التي تحقق من عمليات بيع الأراضي. فالقوانين التي تخصص إيرادات عمليات بيع الأراضي لبنود محددة في الموازنة الاستثمارية يمكنها الوقاية من تحويل الإيرادات إلى الموازنة التشغيلية العامة.

مبيعات الأراضي لا يمكن أن تستمر إلى ما لانهاية. ليست مبيعات الأراضي مصدراً دائماً للتجدد من بين مصادر رأس المال. فمقدار الأراضي المتوفر للتصرف به على نحو متسم بالكفاءة يتفاوت حسب البلدان والمواقع. ولا يمكن معرفته إلا بعد إجراء عملية جرد وتحليل. ففي بلدان كالصين. حيث يمتلك القطاع العام كافة الأراضي في المدن. ويمكنه الاستحواذ على أراضٍ جديدة على تخوم المدن. يمكن أن تكون عمليات بيع أو تأجير الأراضي جزءاً رئيسياً من تمويل البنية التحتية لمدة 15-20 سنة. وفي المواقع الأخرى. قد لا تمتلك البلديات أو هيئات التنمية المعنية سوى بضع قطع أراضٍ من الحكمة بيعها. ففي تلك الأماكن. نجد أن استراتيجيات الاستحواذ على جزء من ازدياد قيمة الأراضي نتيجة لاستثمارات القطاع العام في البنية التحتية. أو فرض رسوم عمران. أو تعويض عن الأثر على عمليات البناء الجديدة - أكثر حفضاً بإمكانات استمرار مصادر تمويل مشروعات البنية التحتية.

أساليب التمويل باستخدام الأراضي هي من بين أدوات التمويل الاستثماري (الرأسمالي). تتوقف قيمتها النهائية على نوعية التخطيط الذي يركز إليه الاستثمار العام المعني. فالبلدات أو المدن الجديدة قد تكون أو لا تكون سياسة تنمية جيدة. وذلك تبعاً للأوضاع المحلية. والبلديات يمكن أن تسيء استعمال التمويل باستخدام الأراضي من خلال الاستحواذ على الأراضي على تخوم المدن دون دفع التعويض الكافي عنها. ومن ثم تديد حصيلة مبيعات تلك الأراضي في إنفاق تبذيري. أو التنمية غير المتسمة بالتواصل مع المركز. فالتمويل باستخدام الأراضي يجب اعتباره خياراً هاماً من أجل تمويل الاستثمار اللازم لتحقيق نمو المدن على نحو متسم بالكفاءة والإنصاف. وهو ليس غاية في حد ذاته.

إرشادات بشأن اختيار استراتيجية خاصة بالتمويل باستخدام الأراضي

تتطلب أساليب التمويل المختلفة باستخدام الأراضي أنواعاً مختلفة من المعلومات والمساندة القانونية والتحليلية. لكي تعمل على نحو متسم بالكفاءة. ويوجز الجدول 2 مختلف الأدوات مرتبة تقريباً حسب ازدياد المطالب من قدرات التخطيط والتنفيذ. ومن التوافق السياسي الضروري فيما يتعلق بالطريقة الواجب إتباعها لتقاسم زيادات قيمة الأراضي الناجمة عن الاستثمار العام في مشروعات البنية التحتية.

الجُمُوع 2: أدوات التمويل باستخدام الأراضي

الأداة	الوصف	المطالبات الرئيسية	درجة الصعوبة
فرض التزامات على المستثمرين في مشاريع العمران يشيّدون البنية التحتية مشاريع العمران	فرض التزامات على المستثمرين في مشاريع العمران يشيّدون البنية التحتية على مستوى الموقع والجوار على نفقتهم الخاصة	لوائح تنظيمية واضحة قدرات التخطيط والتفويض لربط البنية التحتية التي يشيّدها المستثمرون في مشروعات العمران بالشبكات العامة	واضحة وسهلة نسبياً
بيع أو تأجير الأراضي التي في حوزة القطاع العام	بُاع الأصول العامة من الأراضي، ويتم استخدام حصيلة البيع في تمويل الاستثمار في البنية التحتية	جهد الأراضي من بين الأصول، وتحديد قيمتها في السوق، واتخاذ القرارات الاستراتيجية بشأن أفضل الاستخدامات، والمزايا المفتوحة للتخلص من الأراضي التي يتم بيعها	القرارات الفنية لازمة من أجل الجهد والتقييم الأولي، يمكن أن تكون صعبة من الوجهة المؤسسية، حين لا تنتفع المؤسسة الحائزة للأراضي مباشرة من بيعها
الشراكة بين القطاعين العام والخاص: استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية	المستثمرون في مشروعات العمران يشيّدون البنية التحتية "العامة" في مقابل الحصول على الأراضي	المعلومات والتحليلات نفسها اللازمة لعمليات البيع، وهي يمكن أن تعجّل استثمار القطاع الخاص في أقطاب النمو الرئيسية، وإجراءات الاختيار التنافسية تصبح حاسمة الأهمية	أبسط من كثير من الأشكال الأخرى من الشراكة بين القطاعين العام والخاص: خطر الصفقات غير التسمية بالشعاعية أو التسمية بالفساد بين القطاع العام والخاص بالتحضير والاستغلال
رسوم التحسينات	القطاع العام يمتطع من خلال الضرائب والرسوم جزئياً من زيادات قيمة الأراضي الناجمة عن زيادات قيمة البنية التحتية	صعبة وباهظة التطبيق على أساس كل قطعة أرض على حدة، والتوجه البسيط الذي اعتمده يؤخّر وأعد جداً	الأكثر ملائمة للبلدان التي استخدمت رسوم التحسينات لفترة طويلة - مثلاً: بلدان أمريكا اللاتينية المتبعة للتعامل الإيجابية الأكثر ملائمة للبلدان التي استخدمت رسوم التحسينات لفترة طويلة - مثلاً: بلدان أمريكا اللاتينية المتبعة للتعامل الإيجابية

(تابع)

الأداة	الوصف	المتطلبات الرئيسية	درجة الصعوبة
رسوم التعويض عن الأثر	المستثمرون في مشروعات العمران يدفعون تكلفة توسعات شبكات البنية التحتية اللازمة لاحتياجات النمو	قدرات التخطيط والتحليل القوية لازمة لتحديد تكلفة انعكاسات البنية التحتية في الواقع المختلفة. وقوة تنفيذ خطط استثمارات القطاع العام	ضرورة وضع نهج مبسّط يستوفي المفهوم الأساسي لاسترداد تكاليف النمو خارج الموقع بدون المطالب الفنية المرفقة
استهلاك الأراضي وبيع الزائد منها عن الحاجة	يستملك القطاع العام الأراضي بحِطة بمشروع البنية التحتية المعنى، وبيع الأراضي بربح عند اكتمال إنجاز المشروع حين تزداد قيمة الأراضي	ضرورة الاتفاق الاجتماعي بشأن من ينبغي أن يستفيد من ازدياد قيمة الأراضي الناجم عن مشروعات البنية التحتية العامة؛ أصحاب الأرض الأصليين، أو هيئة المالكة العامة، أو الشاعلون الذين سيتم ترجيلهم، أو أصحاب مطالبات آخرون	من بين أسهل الخيارات فنيًا، أما الصعوبة فهي في الوصول إلى اتفاق على الأسلوب السليم لممارسة حق الاستهلاك لأغراض المصلحة العامة

المصدر: المؤلف

مقدمة عن تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي في المدن

للأراضي تاريخ طويل من الاستخدام كأداة لتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن. فعندما كانت مدينة نيويورك في بداياتها، قامت بتمويل أول مبانٍ عامة فيها - بما في ذلك ميناء العبارات على النهر الشرقي - من خلال بيع "مساحات مائية" اشتملت على واجهة برية وحقوق تطوير واستغلال مائية. وبعد بضع سنوات، عندما قامت نيويورك ببناء مبنى حكومة المدينة، قامت بتمويل بنائها من خلال بيع المزيد من المساحات المائية، ودخلت هذه المرة في نوع من الشراكات بين القطاعين العام والخاص. (أو فرض التزامات على المستثمرين في مشروعات العمران) من خلال الموافقة على بناء وصيانة حوض الرسو على نفقة المدينة. ولكن مع اشتراط قيام مشتري المساحات المائية من بين جهات القطاع الخاص: بإشغال المواقع التي يشترونها. وتوسيع مساحة مانهاتن على طول الواجهة النهرية، وإنشاء مرافئ خاصة بهم (Burrows and Wallace 1999).

بعد حريق لندن الكبير في العام 1666، حين تم توسيع الشوارع أثناء إعادة إعمار المدينة، طلب من أصحاب الأراضي الحائزين على عقارات قائمة على طول الشوارع تسديد تكلفة توسيع وتعبيد الشوارع العامة. وعندما قام البارون هاوسمان بإعادة بناء باريس في عهد الإمبراطورية الثانية في عصر نابليون الثالث، استعمل التمويل باستخدام الأراضي بطريقة مختلفة. فالمدينة اقترضت كثيراً لتمويل تشييد الشوارع الكبيرة والمشجرة المزودة تماماً بشبكات المياه والغاز الطبيعي والصرف الصحي. وقام هاوسمان باستخدام السلطات العامة لإعلان عدم صلاحية الأراضي. ومن ثم الاستحواذ عليها بغية تحويلها إلى شوارع مشجرة كبيرة. وتم الاستحواذ على الأراضي الزائدة عن احتياجات تشييد الطرق والأشغال العامة. وجرى استخدامها كضمانات رهنية للحصول على القروض لأغراض تشييد الشوارع. فقيمة الأراضي المحاذية للشوارع تصاعدت بعد إنجازها مد خطوط شبكات مرافق النفع العام. وجرى استخدام زيادات قيمة الأراضي في العقارات التي استملكها المدينة في تسديد الدين العام (Marchand 1993).

يجري حالياً استخدام أشكال متنوعة من هذه الأساليب ذاتها بغية تسديد تكاليف تشييد البنية التحتية في المدن سريعة النمو في بلدان العالم النامية. كما تظهر الأمثلة عن تنمية وتطوير مدينة نيويورك ومدينة باريس بعض المخاطر المصاحبة لتمويل مشروعات الأشغال العامة المستند إلى الأراضي. فعصر وجود أكبر بناء في مدينة نيويورك جاء بعد الحرب الأهلية. وذلك مع: تمدد تلك المدينة في جزيرة مانهاتن. وتشبيد الشوارع. وإنشاء شبكات توزيع المياه ومجري الصرف الصحي. وإجازة قيام القطاع الخاص ببناء شبكات المواصلات والنقل الجماعي. وهدم مدن الأكواخ لإفساح المجال أمام مشروعات العمران الجديدة. فبين العام 1867 والعام 1871. تضاعفت ديون بلدية نيويورك إلى ثلاثة أضعاف مع قيامها بالافتراض بغية تمويل تشييد البنية التحتية العامة. وقام مفوض إدارة الأشغال العامة Boss Tweed بعملية "خصخصة" جريئة لمنافع قيمة الأراضي التي جُمعت عن الاستثمارات العامة تلك. وقام هو وشركاؤه بشراء قطع أراضٍ كبيرة واقعة في مر توسع المدينة. وبعد ذلك باع تلك الأراضي. وحقق أرباحاً كبيرة بعد أن تم تشييد: خطوط أنابيب نقل المياه. وشبكات مجاري الصرف الصحي. وتحسينات النقل والمواصلات. وفي أحد التعاملات النموذجية. اشترى Boss Tweed وشركاؤه كامل المربع الذي يحده: Fourth Avenue و Madison Avenue. والشارع رقم 68. والشارع رقم 69. وألزم المدينة بتشييد شبكة جريان المياه إلى تلك المنطقة. وشهد تصاعد قيمة أراضيها (Burrows and Wallace 1999). (930-31).

انفرد عقد خطة هاوسمان لإعادة بناء مدينة باريس. عندما أصدرت المحاكم حكمها بأن الأراضي الزائدة - التي استحوذت عليها المدينة من أجل تشييد الطرق ولكن لم تستخدمها لأغراض الأشغال العامة فعلاً - وجبت إعادتها لأصحابها الأصليين في القطاع الخاص. ولكن ليس بالقيمة الزائدة بعد إنجاز التحسينات التي قام بها القطاع العام. بل بالسعر الأصلي الذي تم به الاستحواذ عليها. وجعل ذلك الحكم من المستحيل على المدينة الاستحواذ على زيادات قيمة الأراضي الناجمة عن استثمارات القطاع العام. واختفت الضمانات الرهنية المساندة لديون المدينة. ودخلت باريس في أزمة مالية. واضطر هاوسمان إلى الاستقالة. ولهذه القضايا والمشاكل أصدائها المماثلة حالياً. فإجراءات تحويل زيادات قيمة الأراضي - التي تنجم عن تشييد البنية التحتية العامة - إلى أيدي أشخاص في القطاع الخاص حاضرة دائماً. كما أن تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي مازال عرضة لردود فعل قانونية. أو سياسية تؤدي إلى تغيير القواعد التي تحدد كيفية توزيع الأرباح الناجمة عن عمليات بيع الأراضي التي استحوذ عليها القطاع العام.

موضوع هذا الكتاب

ينظر هذا الكتاب في مختلف طرق استخدام قيمة الأراضي بغية المساعدة في تسديد فاتورة الاستثمار في البنية التحتية في المدن. وهو يركز على: المبادئ التي يركز إليها مختلف أساليب التمويل المستندة إلى الأراضي. وكفاءتها النظرية. وقبل كل شيء ما يمكن تعلمه من المساعي العملية لتحويل المبادئ الخاصة بالتمويل المستند إلى الأراضي إلى ممارسات في البلدان النامية. وبنطوي الكثير من ذلك التطبيق العملي على الاستخدام المبتكر

للشراكات بين القطاعين العام والخاص. ويتضمن كل فصل فيه - إضافة إلى تحليل فئات محددة من أساليب التمويل - سلسلة من دراسات الحالات تستطلع وتستقصي الكيفية التي تم بها تطبيق تلك الأساليب ميدانياً. ونوع مشاكل التنفيذ التي نشأت.

الموازنة الاستثمارية (الرأسمالية)

يمكن التعرّف على منظور تمويل استثمارات القطاع العام في البنية التحتية باستخدام الأراضي من خلال النظر في الموازنة الاستثمارية في إحدى البلديات. أو هيئات التنمية المعنية على نحو خاص. فالجدول 1-1 يوضح الهيكل التنظيمي للموازنة الاستثمارية.

في الموازنة الاستثمارية "العادية" - أو على الأقل الموازنة الاستثمارية التي تصفها الكتب الدراسية في أغلب الأحيان - تكون المصادر الرئيسية للأموال على جانب الإيرادات من تلك الموازنة هي البنود: 1 (فائض العمليات أو فائض الحساب الجاري). و 2 (المنح الرأسمالية أو الاستثمارية من الوحدات الحكومية العليا). و 3 (الاقتراضات). وهذه البنود هي التي خضعت لأقصى التحليلات تدقيقاً فيما يتعلق بكل من: مختلف تصاميم المنح الرأسمالية، والتفاعل بين الاقتراضات ومدفوعات خدمة الديون مستقبلاً التي يجب تسديدها من خلال الإيرادات المتجددة. وأنواع الاقتراضات الأكثر ملاءمة لمختلف أنواع الاستثمار في البنية التحتية.

ينطوي التمويل باستخدام الأراضي على بنود غير متناولة كثيراً في المناقشة العامة لوضع الموازنات الاستثمارية: 2 (رسوم التحسينات). و 2ج (رسوم التعويض عن الأثر ومساهمات المستثمرين في مشروعات العمران). 2د (مبيعات أصول الأراضي). كما أنها بند فرعي من 3 (الاقتراض المستند إلى الأراضي كرهن عقاري). وكافة هذه الإيرادات في شكلها المعياري هي إيرادات لمرة واحدة يتم تخصيصها عادة حسب القانون لأغراض الاستثمارات الرأسمالية. ويتم تنفيذ جزء كبير من التمويل باستخدام الأراضي من خلال شراكات بين القطاعين العام والخاص أو المشروعات المشتركة. حسبما يعبر عنها البند رقم 4 في الموازنة الاستثمارية العامة.

الجدول 1-1: الموازنة الاستثمارية (الرأسمالية) النموذجية

مصادر الأموال	استخدامات الأموال (الإنفاق)
1. فائض موازنة العمليات (الموازنة التشغيلية)	1. استثمار في البنية التحتية: (أ) شبكات مياه ومجاري صرف صحي. (ب) طرق. و (ج) خدمات أساسية أخرى
2. الإيرادات الرأسمالية: (أ) المنح الرأسمالية من الجهات الحكومية العليا. (ب) رسوم التحسينات. (ج) رسوم التعويض عن الأثر. و (د) مبيعات الأصول	2. تحسينات استثمارية أخرى
3. الاقتراض	3. استثمارات في أنشطة التنمية الاقتصادية
4. مساهمات رأسمالية من الشراكات بين القطاعين العام والخاص	4. مساهمات رأسمالية في الشراكات بين القطاعين العام والخاص

المصدر: المؤلف.

هل يمكن أن تكون الأراضي مصدراً هاماً من بين مصادر تمويل البنية التحتية؟

من بين نتائج هذه الدراسة اتضح الحجم الكبير للإيرادات التي تتم تعبئتها من مبيعات الأراضي. والأساليب الأخرى من التمويل باستخدام الأراضي. وأهمية تلك الإيرادات نسبة إلى البنود الأخرى في الموازنة الاستثمارية. ففي السنوات القليلة الماضية، حقق تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي خطوات عملاقة. ولكن معظم المبادرات بهذا الخصوص سارت بعزلة غير منظمة بدون الاستفادة من التحليلات المقارنة. علماً بأن مقدار الإيرادات التي تمت تعبئتها من خلال التمويل المستند إلى الأراضي نسبة إلى مصادر التمويل الأخرى - مثل الاقتراضات من السوق - لم تسترع الكثير من الاهتمام.

وتتضح إمكانية تحقيق الإيرادات من عدة تعاملات في الأراضي وقعت مؤخراً، وناقشها هذا الكتاب. ففي العام 2006 والعام 2007، باعت هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها في أحد المزادات قطعتي أرض متوسطتي الحجم في مومباي في الهند. وجرى بيع مساحة تقل عن 13 هكتاراً من الأرض بما يعادل حوالي 1.2 مليار دولار أمريكي. وتوجهت حصيلة بيع تلك الأراضي إلى الاستثمار في البنية التحتية في قطاع المواصلات في مدينة مومباي وضواحيها. وبلغت الإيرادات التي تمت تعبئتها من بيع تلك الأراضي أكثر من خمسة أضعاف الموازنة الاستثمارية السنوية الخاصة ببلدية مومباي. وحوالي 3.5 أمثال مجموع قيمة السندات البلدية التي تم إصدارها في عموم الهند في 12 سنة مضت. وذلك على الرغم من الجهود المكثفة التي قامت بها المنظمات الدولية في تطوير سوق السندات البلدية كمصدر من مصادر تمويل البنية التحتية.

في مايو/أيار 2007، حقق مزاد دام يومين لبيع أراضٍ في مناطق مخصصة لبناء مدينة جديدة على تخوم مدينة القاهرة - إيرادات بلغت 3.12 مليار دولار أمريكي. وهو مبلغ يعادل حوالي 10 في المائة من الموازنة السنوية لحكومة جمهورية مصر العربية. وأكثر من 100 ضعف إيرادات كافة أجهزة الإدارة المحلية الحكومية من ضريبة العقارات السنوية في مصر. وفي السنوات العشر الماضية، قامت مدينة بوغوتا في كولومبيا بتمويل 217 مشروعاً من مشروعات الأشغال العامة من خلال فرض ضريبة التحسينات على زيادات قيمة الأراضي الناجمة عن تلك المشروعات. وإجمالاً تم في هذه الطريقة تمويل استثمارات بلغت مليار دولار أمريكي في مشروعات بنية تحتية، وليست هذه أمثلة معزولة على الإطلاق. ففي بعض الحالات، جرى تمويل بنية تحتية في المدن على نطاق أوسع بكثير. فالصين على سبيل المثال مولت جانباً كبيراً من استثماراتها الضخمة في البنية التحتية في المدن من بيع حقوق استخدام أراضٍ في المدن (تأجير أراضٍ). وقد فعلت ذلك بطريقتين. فإما أنها سددت مباشرة تكاليف الاستثمار في البنية التحتية من حصيلة بيع الأراضي. أو أنها باعت تدريجياً أراضي بعد أن ازدادت أسعارها بغية تسديد القروض من بنوك تجارية.

ليست إمكانية تحقيق إيرادات عالية - بحد ذاتها - طبعاً القول الفصل بالنسبة لتمويل الاستثمار في البنية التحتية في المدن من خلال التمويل المستند إلى الأراضي. ولكن دراسات الحالات التي يستعرضها هذا الكتاب تبين أن مبيعات الأراضي والوسائل الأخرى من وسائل الاستحواذ على زيادات قيمة الأراضي غالباً ما يتم إتباعها في إطار استراتيجية جيدة التصميم. وذلك لزيادة الاستثمار في البنية التحتية، وتحديد شكل نمط التنمية في المدن.

وتقوم حالياً هيئات التنمية العامة بتنفيذ العديد من مبيعات الأراضي التي ألزمتها بها الحكومة المعنية. من أجل تصفية الأصول غير الرئيسية: بغية تحقيق تركيز الموارد المالية واهتمام أجهزة الإدارة على الاستثمار في مرافق البنية التحتية الرئيسية. وفي حالات أخرى. نظرت أجهزة إدارة البلديات في ميزانياتها العمومية. وقررت أن تحوّل بعض الأراضي التي في حوزتها إلى بنية تحتية هو الأولوية التنموية الصحيحة. وذلك نظراً للمزايا الاقتصادية التي تتيحها ملكية القطاع الخاص لتلك الأصول ونقص مرافق البنية التحتية.

هل التمويل المستند إلى الأراضي "تمويل من السوق"؟

يتخذ المصطلح "تمويل من السوق" معنى خاصاً ومحدوداً عندما يستخدم للدلالة على الاستثمار في مشروعات البنية التحتية العامة. فهو يشير إلى الاقتراض من أسواق القطاع الخاص بأسعار الفائدة السائدة في السوق. ولذلك. يعني تمويل استثمارات البنية التحتية البلدية من السوق تمويل تلك الاستثمارات من خلال الاقتراض - أي الاقتراض من أسواق القطاع الخاص بالأسعار والشروط التي يحددها السوق.

ولكن التمويل المستند إلى الأراضي هو شكل آخر من أشكال التمويل من الأسواق. فبيع الأراضي التي في حيازة القطاع العام إلى القطاع الخاص من خلال المزاد المفتوح يعتبر من بين التعاملات في السوق. وهو يشمل الأسعار السائدة في السوق. ويقوم بتعبئة الموارد التمويلية بالأسعار والشروط السائدة في السوق. كما أن العديد من الأساليب التي ينظر فيها هذا الكتاب هي أيضاً أمثلة على التمويل من السوق. فالفائزون بعمران الأراضي من القطاع الخاص يستردون تكاليف البنية التحتية "العامة" التي يشيدونها من خلال بيع قطع الأراضي في السوق. وقبل الاستثمار في مبادرات الأشغال العامة الكبيرة. غالباً ما تتفاوض المدن مع أصحاب الأراضي الكبار من القطاع الخاص. مع موافقة أصحاب الأراضي على المساهمة بمبالغ كبيرة في قيام القطاع العام بإنشاء مرافق بنية تحتية رئيسية (كالجسور أو طرق الوصول الرئيسية) تفتح حيازاتهم من الأراضي أمام التنمية المحققة للأرباح.

تشمل أساليب أخرى من بين أساليب التمويل باستخدام الأراضي ما يمكن تسميته "الأسواق الخاضعة للوائح تنظيمية". وهي أكثر شبيهاً بالاقتراض من مؤسسات شبه حكومية تعمل وفق السوق. ولكن ليس بشروط السوق الخالصة. وهذا ينطبق على الأساليب التي تستحوذ على جزء من زيادات القيمة التي تنجم عن اللوائح التنظيمية العامة - على سبيل المثال زيادات القيمة التي تنجم عن إعادة التنظيم المساحي. أو التدابير الأخرى التي تسمح بالتنمية عالية الكثافة. وتعتبر التدابير التنظيمية من هذا النوع جزءاً حاسماً الأهمية من أسواق الأراضي في المدن. فالزيادات التي تحدث في القيمة السوقية التي تنجم عن تغييرات قواعد التنمية والتطوير هي زيادات حقيقية. وأساليب التمويل التي تستحوذ لصالح القطاع العام على جزء من تلك الزيادات في القيمة السوقية الناجمة عن تغييرات تنظيمية يجب اعتبارها أدوات ذات توجه للسوق إن لم تكن أدوات سوقية محضة.

تشكّل الاقتراضات من السوق تمويلاً من السوق واقعاً في جانب الالتزامات في الميزانيات العمومية. فهي تموّل إضافات إلى رصيد القطاع العام الرأسمالي من خلال الاقتراض الذي يعبر عن التكلفة الحقيقية لرأس المال في السوق. ويمتاز الاقتراض من السوق بالكفاءة قياساً

بالتوزيع الإداري للائتمان. فمبيعات الأراضي التي تخوّل الأصول من العقارات إلى بنية تحتية بأسعار السوق تنطوي على تمويل من السوق يقع في جانب الأصول من الميزانية العمومية. وفي إطار الممارسات الحالية، تكون تشوهات السوق في إدارة شؤون الأصول كبيرة كتشوهات الناجمة عن الافتراض. فالعقارات التي في حوزة القطاع العام نادراً ما يجري تسعيرها داخلياً بما يعبر عن تكلفة رأس المال. وتميل مؤسسات القطاع العام إلى حيازة كميات كبيرة من الأصول العقارية – ولاسيما الأراضي – نظراً لعدم وجود ضغوط وحوافز السوق. لوضع تلك الأصول في الاستخدام الذي يحقق تعويضات (Kaganova and McKeller 2006). وعندما يتم التخلص من الأصول العامة، نادراً ما يجري بيعها بأوضاع تنافسية بأسعار السوق. فإذا كان الهدف التعبير عن التكلفة الحقيقية لرأس المال في إطار قرارات الاستثمار في البنية التحتية، فإن أهمية إدخال مبادئ السوق في عملية إدارة الأصول العامة ماثلة لأهمية إدخال مبادئ السوق إلى اقتراضات القطاع العام.

هل يتسم تمويل مشروعات البنية التحتية المستند إلى الأراضي بالكفاءة الاقتصادية؟

استخدام أدوات التمويل المستندة إلى الأراضي في تسديد تكلفة البنية التحتية يركز إلى المبدأ القائل أن منافع مشروعات البنية التحتية تحول إلى رأس مال في قيمة الأراضي. وطالما أمكن تضمين التوزيع المكاني لمنافع المشروع في "منطقة منافع" جيدة التحديد، فإن من الكفاءة الاقتصادية تمويل مشروعات البنية التحتية من خلال الاستفادة من الإضافات في قيمة الأراضي نتيجة لتلك المشروعات. وعند وجود منافع خارجية، فإن من الكفاءة استرداد جزء من التكاليف بالاستفادة من الإضافات في قيمة الأراضي ضمن منطقة المنافع القابلة للتحديد.

العلاقة بين ازدياد قيمة الأراضي وتكاليف إنشاء البنية التحتية يمكن تفسيرها كمؤشر على كفاءة عملية إتاحة البنية التحتية. فحين تفوق المنافع – قياساً بالزيادة في قيمة الأراضي – تكاليف إنشاء البنية التحتية، تعتبر البنية التحتية المتاحة أقل ما يجب. فالبنية التحتية العامة قد تكون خاضعة لمعوقات التمويل العام، أو بإخفاق الهيئات العامة في الاستجابة للطلب على البنية التحتية. ويعرض الجدول 1-2 إيضاحاً من مدينة ريسيفيه في البرازيل، وكما يتضح من الجدول، الزيادة في قيمة الأراضي نتيجة الاستثمار في البنية التحتية – ولاسيما بالنسبة لتعبيد الطرق وصرف المياه المستعملة – تفوق كثيراً تكاليف إنشاء البنية التحتية المعنية. فمن منظور تلبية الطلب الاقتصادي، من الضروري استثمار المزيد في تعبيد الطرق وشبكات صرف المياه المستعملة. وينبغي استمرار الاستثمار إلى النقطة التي تصبح عندها الزيادة في قيمة الأراضي نسبة إلى تكاليف الاستثمار هي واحد إلى واحد. مثلما يصدق تقريباً على إمدادات المياه في مدينة ريسيفيه. ومن الكفاءة الاقتصادية من أجل توسيع إتاحة البنية التحتية الاستحواذ على الربح الاقتصادي الذي ينجم به أصحاب الأراضي نتيجة لنقص البنية التحتية.

تعتبر رسوم التحسين أدوات تسعى للاستحواذ لصالح القطاع العام على جزء من زيادات قيمة الأراضي (المنافع المضافة) الناجمة عن استثمارات القطاع العام في البنية التحتية.

الجدول 1-2: ازدياد قيمة الأراضي. وتكاليف البنية التحتية في مدينة ريسيفيه، البرازيل

الخدمات	زيادة قيمة الأراضي (دولار أمريكي لكل متر مربع) حسب البعد عن المركز			
	نسبة ازدياد القيمة إلى تكلفة الاستثمار	30-25 كيلومتراً	20-15 كيلومتراً	10-5 كيلومترات
إمدادات المياه	1.02	3.2	5.1	11.1
تعبيد الطرق	2.58	3.4	4.8	9.1
صرف المياه المستعملة	3.03	0.3	1.8	8.5

المصدر: (2007) Smolka استناداً إلى (2003) Serra, Dowall, and da Motta

أما رسوم التعويض عن الأثر والرسوم التي تفرض على القائمين بعمران الأراضي فهي تعمل من جهة معاكسة هي جانب التكاليف في الموازنة. وهي تدرك أن استثمار القطاع الخاص في نمو تقسيم قطع الأراضي إلى قطع أصغر يسفر عن تكاليف بنية تحتية يتحملها القطاع العام. فالسكان الذين يسكنون في منازل تقام على قطع الأراضي الناجمة عن تقسيم قطع أراضٍ كبيرة يتطلبون خدمات من شبكة البنية التحتية العامة في المنطقة المعنية. وهي تتضمن: إمدادات المياه والتخلص من المياه المستعملة. وشبكات الطرق والمدارس. والمتنزهات. وفئات أخرى من البنية التحتية. فنظام فرض رسوم على الأراضي أو رسوم العمران التي تسترد تكاليف البنية التحتية خارج الموقع الناجمة عن أنشطة التطوير الجديدة - يتسم بالكفاءة الاقتصادية سواء في استرداد التكاليف. أو في أثره على التنمية المكانية في المدن. فمصفوفة رسوم التعويض عن الأثر - التي تأخذ في الاعتبار التكاليف الفعلية المترتبة على البنية التحتية الإضافية المصاحبة لعمران الأراضي في مواقع مختلفة ضمن منطقة العمران الحضري - من شأنها المساعدة في توجيه التنمية إلى تلك المواقع التي يمكن استيعابها فيها بأقصى درجة من الكفاءة.

متى يكون التمويل المستند إلى الأراضي هو الأكثر ملاءمة؟

يحقق تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي أكبر مردود حيثما كان هنالك نمو عمراني سريع في المدن والمناطق الحضرية. ففي تلك الأوضاع. تميل أسعار الأراضي إلى الارتفاع بسرعة. مما يخلق فرصة تحقيق إيرادات كبيرة. كما أن النمو السريع يزيد الاحتياجات من الاستثمار في البنية التحتية. مما يتطلب موارد كبيرة من التمويل التنموي. وفي إطار استعراض تاريخ بلدان متقدمة مثل فرنسا واليابان والولايات المتحدة. يتضح أن استخدام أساليب التمويل المستند إلى الأراضي كان على أشده في فترات النمو العمراني السريع في المدن والمناطق الحضرية. وذلك حين وقعت قفزات كبيرة في حجم الاستثمار في تلك المدن والمناطق. فالعمران الحضري السريع الذي يشهده حالياً العديد من البلدان النامية يجعل التمويل باستخدام الأراضي جذاباً بالنسبة لها أيضاً.

ويمكن تمييز ثلاث فئات مختلفة من الاستثمار في البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية عند مقابلة أدوات التمويل بالاحتياجات الاستثمارية: أنشطة التطوير والاستغلال الجديدة، والمشروعات الاستثمارية الكبيرة، والبنية التحتية المساندة للخدمات الأساسية.

احتياجات أنشطة العمران الجديدة من البنية التحتية

في فترات النمو العمراني السريع في المدن والمناطق الحضرية، تشهد مناطق العمران تلك توسعاً وامتداداً إلى المناطق الهامشية المحيطة بها. مع تحويل مساحات كبيرة من الأراضي إلى استخدامات عمرانية لصالح المستثمرين في مشروعات العمران من القطاع الخاص أو القطاع العام. علماً بأن من السهل بخس تقديرات حجم الاستثمارات اللازمة في البنية التحتية من أجل تحويل الأراضي الطبيعية إلى استخدامات العمران الحضري. ويربط مواقع العمران الجديدة بشبكات البنية التحتية في المنطقة المعنية. ويتضح حجم الاستثمارات اللازمة من بعض دراسات الحالات المدرجة في هذا الكتاب:

- من المتوقع أن تستوعب مدينة القاهرة وضواحيها 5.6 مليون مقيم إضافي في السنوات الخمس عشرة القادمة، ونظراً للازدحام الشديد في وسط هذه المدينة، سيحدث ذلك النمو على تخوم العمران الحالي جزئياً من خلال خطة وطنية لإقامة مدن ومستوطنات جديدة. ومن المتوقع أن تبلغ تكلفة البنية التحتية الداخلية في هذه الإنشاءات الجديدة حوالي 32 دولاراً أمريكياً للمتر المربع الواحد. وتسيطر هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة في مصر على 694 مليون متر مربع من الأراضي المزمع تطويرها واستغلالها لإقامة المستوطنات الجديدة. علماً بأن تكلفة إنشاء مرافق البنية التحتية اللازمة لاستيفاء معايير العمران الحضري على كافة تلك الأراضي تبلغ حوالي 21 مليار دولار أمريكي. ولا تتضمن تقديرات التكاليف هذه تكلفة إتاحة البنية التحتية الإضافية في المناطق المحددة فعلاً كمدن جديدة. وتكلفة إنشاء الطرق الرئيسية، ومسافات السكك الحديدية التي ستربط مناطق العمران الجديدة بمنطقة العمران الحالية.
- تقوم حالياً مجموعة Reliance Group في الهند بتطوير وإنشاء سلسلة من المناطق الاقتصادية الخاصة في مومباي الجديدة. علماً بأن التكلفة التقديرية للاستثمارات في البنية التحتية في شبكات: الطرق، وإمدادات وتوزيع المياه، والصرف السطحي والصحي، والكهرباء، والاتصالات السلكية واللاسلكية تبلغ 62 دولاراً أمريكياً لكل متر مربع. وتخطط هذه المجموعة لتطوير واستغلال مجموعة من هذه المناطق. حيث إن متوسط مساحة كل منها يبلغ 2500 هكتار. وبناء عليه، يبلغ مجموع تكاليف تلك المناطق أكثر من 1.5 مليار دولار أمريكي. ومرة أخرى، لا تتضمن تقديرات تكاليف البنية التحتية الخاصة بأنشطة عمران الأراضي هذه الاستثمارات اللازمة لربط تلك المناطق الجديدة بالمدينة الحالية، وذلك من خلال جسر بطول 22.5 كيلومتر يتسع لستة مسارات لحركة المرور عليه.

التمويل المستند إلى الأراضي هو المقابل الطبيعي لتمويل الاستثمارات المصاحبة لعمران الأراضي الجديدة، سواء قام القطاع الخاص أو هيئات القطاع العام بتنفيذ تلك الاستثمارات.

تمويل البنية التحتية من أجل المشروعات الاستثمارية الكبيرة

تشكّل المشروعات الاستثمارية الكبيرة وجه المطالبات الثاني بالنسبة للتمويل المستند إلى الأراضي. وغالباً ما تكون تلك المشروعات في قطاع النقل والمواصلات، وهي جزء حاسم الأهمية من استراتيجية التنمية الاقتصادية في المدن والمناطق الحضرية. وهي تشمل: الطرق الدائرية الرئيسية أو طرق الربط. وشبكات السكك الحديدية الخفيفة أو مترو الأنفاق. والمطارات. والموانئ البحرية. ومبادرات النقل الأخرى البارزة. فالمنافع الاقتصادية التي تنجم عن تلك المشروعات عادة ما تكون واضحة على الفور. وتسفر عن إزدياد قيمة الأراضي. ولذلك غالباً ما يصبح التمويل المستند إلى الأراضي من بين الأدوات المقترحة لتمويل تلك المشروعات. وما يلي مثالان على ذلك:

- خط القطار الجديد لنقل الركاب عبر لندن من الشرق إلى الغرب المعروف باسم Crossrail حاز أخيراً على الموافقة في أواخر العام 2007. فهذا المشروع - الذي سيجتاز لندن. ويتصل بمطار هيثرو ومنطقة المال والأعمال المعروفة باسم كناري هوارف - خضع لمناقشات مكثفة لمدة تزيد على عقدين من السنوات. وحصل على الموافقة النهائية حالما تم التوصل إلى اتفاق على مجموعة وسائل التمويل المعنية. وتشمل تلك المجموعة مساهمات تم التفاوض عليها. ومساهمات طوعية من أكبر جهتين في القطاع الخاص مستفيدتين من هذا المشروع: الشركة القائمة بعمران منطقة المال والأعمال المعروفة باسم كناري هوارف. وهيئة مطارات بريطانيا (شركة خاصة تقوم بتشغيل واستثمار مطار هيثرو). وهما حسبما تفيد التقارير سيسهمان بمبلغ ما بين 700 مليون جنيه إسترليني و 800 مليون جنيه إسترليني. وما بين 200 مليون جنيه إسترليني و 300 مليون جنيه إسترليني على التوالي (أو ما مجموعه حوالي ملياري دولار أمريكي). وذلك لتمويل هذا المشروع. واعترافاً بالأثر الذي ستسفر عنه شبكة السكك الحديدية هذه على أنشطة الأعمال التجارية وقيمة الأراضي المعنية.
- قامت لجنة معنية بالبنية التحتية - يرأسها رئيس وزراء الهند - بإعداد خطة وطنية للاستثمار المشترك بين القطاعين العام والخاص في المطارات. وسارت الخطة قُدماً بسرعة. وتم في ربيع العام 2008 إنجاز مطارين دوليين جديدين في بنغالور وحيدرآباد. ويجري حالياً تشييد مطارات جديدة في حواضر أخرى. كما يجري توسيع وتحديث مطارات قائمة حالياً. وتفيد الخطة بأن تكلفة العمل على 11 مطاراً ستبلغ حوالي 7.75 مليار دولار أمريكي. ويعتبر التمويل باستخدام الأراضي جانباً حاسم الأهمية من استراتيجية التمويل المعنية. وتسهم الولايات المعنية بقطع الأرض اللازمة للمطارات الجديدة. فضلاً عن الأراضي المحيطة بها التي يمكن أن يستخدمها القطاع الخاص من أجل أنشطة تكملية مُدرّة للدخل. وبذلك تنخفض التكاليف النقدية المترتبة على القطاع العام إلى أدنى حد ممكن. واستحوذ بعض هيئات الولايات على أراضٍ إضافية محيطة بمواقع المطارات المعنية. وذلك بقصد تمويل طرق الوصول إلى المطارات من خلال الأرباح التي ستنتج عن مبيعات تلك الأراضي.

الخدمات الأساسية في المدن والمناطق الحضرية

يشكل الاستثمار في البنية التحتية اللازمة للخدمات الأساسية في المدن والمناطق الحضرية (إمدادات المياه، وجمع ومعالجة المياه المستعملة، والصرف السطحي، وترميم الطرق، وتعبيد الشوارع) - فئة ثالثة من الاستثمارات في البنية التحتية. وحسبما يوحى الجدول 1-2، تملك الاستثمارات بوجود أثر على قيمة الأراضي. وغالباً ما جرى استخدام مناطق تقييم المنافع التي تستحوذ على زيادات قيمة الأراضي في تمويل هذا النوع من البنية التحتية. ومازالت تستخدم على نطاق ضيق لتمويل تعبيد الطرق، أو تمدد وتوسيع شبكات إمداد المياه التي تطلبها الأحياء في المدن. ولكن الشواهد التي يستعرضها هذا الكتاب توحى بأن تكلفة تطبيق رسوم التحسينات على قطع الأراضي كل على حدة يمكن أن تكون مرتفعة مقارنة بمبالغ الإيرادات التي تتم جبايتها على ذلك النحو. وهذا الواقع أسهم في هبوط معدلات استخدامها. واستجابت أجهزة البلديات في بعض البلدان بتعديل النهج المعتمد. بحيث أصبح جميع العديد من المشروعات الاستثمارية مع بعضها في مجموعة ترتيبات تمويلية، وفرض رسوم بأسعار مستندة إلى الأراضي في عموم المدينة المعنية. وأسفر هذا الترتيب عن إحياء التمويل المستند إلى الأراضي في بعض بلدان أمريكا الجنوبية، مما عكس مسار هبوط الاعتماد على أساليب تمويل الأشغال العامة العادية في المدن الذي استمر عقوداً من السنوات.

من بين الطرق البديلة الممكنة للاستفادة من التمويل المستند إلى الأراضي في مساندة الاستثمار في البنية التحتية اللازمة للخدمات البلدية الأساسية - تخصيص جزء من حصيلة بيع الأراضي العامة لحساب الموازنة الاستثمارية الخاصة بالبلدية المعنية، أو لبنود محددة في الموازنة الاستثمارية الخاصة بالبلدية المعنية. مثل إمدادات المياه وشبكات مجاري الصرف الصحي. ففي إثيوبيا - على سبيل - المثال، ينبغي بموجب القوانين الوطنية استخدام 90 في المائة من حصيلة تأجير الأراضي البلدية في تمويل الاستثمار في البنية التحتية البلدية. وفي أماكن أخرى، أدت حقيقة أن الأراضي التي يملكها القطاع العام هي في حوزة هيئات تنمية على صعيد الولاية أو الصعيد الوطني - إلى زيادة صعوبة استخدام أرباح مبيعاتها في تمويل الاستثمارات في البنية التحتية التي هي قانوناً من مسؤولية أجهزة البلديات.

تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي والشراكة بين القطاعين العام والخاص
يقع التعاون بين القطاعين العام والخاص في صميم عملية تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي. والواقع هو أن التمويل المتعلق بالأراضي قد يشكل أكبر فرصة للشراكة مع القطاع الخاص في إطار الاستثمار في البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية. وتوضح الفصول اللاحقة من هذا الكتاب مجموعة الطرق المتنوعة التي تفاعل في إطارها القطاع العام والخاص: بغية إنجاح ذلك التمويل، وأنواع المنازعات التي نجمت عن التفاعل الإلزامي. ويساعد موجز عن الاستراتيجيات المعنية في وضع دراسات الحالات في سياقها الصحيح.

هبات الأراضي العامة لمساندة استثمارات القطاع الخاص في البنية التحتية
جرى ويجري استخدام هبات الأراضي العامة كحوافز لحث شركات القطاع الخاص على القيام بالاستثمار في البنية التحتية خدمة للمصلحة العامة. فالولايات المتحدة أنشأت

خطوط السكك الحديدية العابرة لهذه القارة بهذه الطريقة.¹ وجرى منح أراضٍ شاسعة لشركات خطوط السكك الحديدية في القطاع الخاص. مع توقع ازدياد قيمة الأراضي مع فتح مناطق جديدة أمام التجارة باستخدام خطوط السكك الحديدية. مع تعجيل خطى الاستيطان في الغرب. ويستخدم العديد من دراسات الحالات المدرجة في هذا الكتاب هياكل حوافز ماثلة. فالمستثمرون من القطاع الخاص في إنشاء مطارات جديدة تعطى لهم أراضي محيطة بتلك المطارات. ستزداد قيمتها من خلال تدفق التجارة الدولية عبر تلك المطارات. أو تعطى للمستثمرين في الطرق الدائرية حول المدن حقوقاً في الأراضي المجاورة للطرق الرئيسية الجديدة. وتعتبر إمكانية ازدياد قيمة الأراضي تلك جزءاً من - وأحياناً كامل - المكافأة الاقتصادية التي يعرضها القطاع العام على المستثمرين من القطاع الخاص في ذلك النوع من البنية التحتية العامة.

بيع الأراضي العامة لتمويل الاستثمار في البنية التحتية العامة

تعتبر الأراضي الأصول الأكثر قيمة في الميزانية العمومية بالنسبة للعديد من البلديات وهيئات تنمية المدن والمناطق الحضرية. كما أن بيع الأراضي هو أكثر عمليات "الخصخصة" أهمية. سواء من حيث تحقيق الإيرادات أو الأثر على نمط التطوير والتنمية العمراني في المدن والمناطق الحضرية. يُفيد العديد من دراسات الحالات عن جيل جديد من "عمليات إدارة أصول الأراضي". التي تباع في إطارها هيئات حكومية إلى القطاع الخاص أصولاً من الأراضي ذات القيمة العالية؛ بغية: أولاً تحقيق موارد يمكنها استخدامها في إتاحة البنية التحتية الملزمة بتأمينها. وثانياً تعجيل خطى إنجاز مشروعات التنمية الهامة بالنسبة لتحديث المدن اقتصادياً.

مشاطرة الزيادات في قيمة الأراضي الناجمة عن استثمار القطاع العام في

البنية التحتية

ينطوي العديد من الحالات على مشاطرة الزيادات في قيمة الأراضي بين الشركاء من القطاعين العام والخاص. ويمكن تحقيق هذا من خلال: التفاوض الطوعي. والأدوات التي تفرض رسوماً تستحوذ على جزء من الزيادات في قيمة الأراضي التي تنعم بها الأطراف من القطاع الخاص نتيجة لاستثمارات القطاع العام. أو من خلال المشروعات المشتركة الرسمية التي تتقاسم في إطارها الهيئات الحكومية والمستثمرون في مشروعات العمران من القطاع الخاص تكاليف البنية التحتية والعائدات منها.

مخاطر التمويل المستند إلى الأراضي

هنالك مخاطر متنوعة تصاحب تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي في المدن والمناطق الحضرية. وينبغي إدراك تلك المخاطر في تصاميم أي من البرامج المعنية. وما يلي هو من بين أكثر المخاطر أهمية:

¹ قامت الحكومة الفدرالية بمنح شركات: Union Pacific و Central Pacific و Northern Pacific 20 ميلاً مربعاً من الأراضي المجاورة في مقابل كل ميل يتم تمديده من خطوط السكك الحديدية.

أسواق العقارات شديدة الخضوع لدورات متقلبة. الطلب على الأراضي وأسعار قطع الأراضي يشهدان تذبذبات شديدة حتى في المناطق الحضرية التي تشهد نمواً قوياً طويلاً الأمد. فإذا كانت الإيرادات الناجمة عن بيع الأراضي أو الرسوم التي تفرض على المستثمرين في مشروعات العمران هي التي تستخدم في تمويل البنية التحتية اللازمة لمناطق العمران الجديدة. فإن الموازنة العامة المعنية ستكون إلى حد ما ذاتية التصحيح. فالإيرادات المتعلقة بالأراضي تنخفض في الوقت الذي ينخفض فيه الطلب على الإنفاق العام لتوسيع البنية التحتية. ولكن إذا كان التمويل باستخدام الأراضي يجري - بصفة عامة - من أجل تمويل البنية التحتية، فيمكن أن تؤدي خاصية خضوع أسواق العقارات لدورات إلى فرض عدم استقرار غير مرغوب على الموازنة الاستثمارية. وتعتبر هونغ كونغ في الصين أكثر الأمثلة على هذا وضوحاً. فهي تمول أجزاء كبيرة من موازنتها العامة من بيع حقوق استخراج الأراضي. وحصيلة عمليات تأجير الأراضي تراوحت بين 229 في المائة من الإنفاق على الأشغال العامة (و34 في المائة من مجموع الإيرادات الحكومية) في العام 1997. وحوالي الصفر في الفترة 2001-2003، حين أوقفت الحكومة كافة مبيعات الأراضي للاستخدامات التجارية. نتيجة عدم وجود طلب، والهبوط الشديد في أسعار الأراضي عقب وقوع الأزمة المالية الآسيوية (Peterson 2007).

مبالغ الإيرادات الكبيرة الناجمة عن مبيعات الأراضي والأساليب الأخرى التي تستحوذ على قيمة الأراضي تسفر عن تنافس شديد على استخدام الحصيلة المعنية. وبعد الاستثمار في البنية التحتية في المدن هو أحد المطالبين بالاستفادة من حصيلة بيع الأراضي. ولكن عليه التنافس مع أطراف أخرى لها مصلحة في حصة من قيمة الأراضي. وهي تشمل: المزارعين الذين يريدون تعويضاً كافياً عن الأراضي التي يتم تحويلها إلى استخدام عمراني على أطراف المدن. وأصحاب وشاغلي العقارات في مناطق "العشوائيات" الذين يتم ترحيلهم في إطار التنمية التي يساندها القطاع العام. وغالباً ما تأتي المؤسسات التخلي عن حصيلة بيع الأراضي التي تحت سيطرتها. وينتج عن ذلك عدم استخدام الإيرادات من أجل الاستثمار في البنية التحتية. أو الاستثمار الرأسمالي الداخلي في المؤسسة المعنية. وهو ما قد لا يكون متنسقاً مع الأولويات الأوسع نطاقاً. ففي السنوات الماضية الأخيرة، ازداد سريعاً استخدام مزايدات الأراضي التي في حوزة القطاع العام، مما خفض نوعاً ما فرص تعاملات القطاع الخاص المتسمة بالفساد وعدم الكفاءة. ولكن المطالبات المتسمة بالفساد بحصة من حصيلة بيع الأراضي ما زالت منتشرة. وتتفاقم هذه المخاطر نتيجة كون مبيعات الأراضي تتم عادة خارج الموازنة. مع عدم وجود - أو مع غياب - قدر كافٍ من المحاسبة العامة فيما يتعلق بكيفية معالجة حصيلة بيعها.

في مواجهة إمكان تحقيق الربح من التعاملات بالأراضي، يمكن أن تتحول أجهزة البلديات وهيئات الإدارة الحكومية المحلية إلى جهات عمران عقاري تحبب تعظيم الأرباح. وتعتزم تحقيق الحد الأقصى من الإيرادات. و يمكن أن تؤدي هذه الاستراتيجيات إلى فرط تراكم الأراضي الزائدة عن حاجة هيئات القطاع العام. مثلما حدث في الصين وفي بلدان أخرى. وهو ما يشجع طفرة العمران على نحو غير متناسم بالكفاءة وترحيل أسر. علماً بأن أخطر أنواع التشوه هو استخدام صلاحيات عامة في مصادرة الأراضي لأغراض المصلحة العامة في التغلب على

مطالبات الأطراف الأخرى. فالهيئة الحكومية التي تتمتع بصلاحيات احتكار عملية التنمية يمكن أن تعظم أرباحها بدفع أقل مبلغ ممكن في الاستحواذ على الأراضي. وتفاضي أعلى مبالغ ممكنة في بيعها. وهذه مقدمات الفساد السياسي ما لم تكن القوانين تحمي معايير التعويضات والحقوق الأخرى.

أجهزة الإدارة المحلية الحكومية التي تريد تحقيق الربح من عمران الأراضي يمكن أن تحد من إمكانيات التنمية. من خلال التنظيم المساحي. أو تنظيم الكثافة العمرانية على نحو غير منسجم بالكفاءة يؤدي إلى تقييد التنمية. فدراسات الحالات في الصين واليابان والمملكة المتحدة أبلغت عن فروق في أسعار الأراضي فاقت نسبة مائة إلى واحد بالنسبة لأراضٍ في مواقع متماثلة مع أو بدون إجازة القيام بعمران تلك الأراضي (بالنسبة للمملكة المتحدة. أنظر Barker 2004, 2006). وبعد ذلك يمكن للحكومة بيع حقوق عمران الأراضي تلك وتفاضي سعر عالٍ نظراً لتقييد عمران الأراضي تقييداً يؤدي إلى عدم الكفاءة. وهذه بصورة رئيسية قضية ومشكلة تخطيط عمران حضري. فبيع حقوق عمران الأراضي المحيطة بمحطات المواصلات العامة أو محطات العبور الأخرى يمكن أن يكون طريقة فعالة في تركيز العمران في أكثر المواقع كفاءة. وفي الوقت نفسه تحقيق موارد مالية تساعد في تسديد تكلفة الاستثمار في البنية التحتية. علماً بأن القيود والحدود غير المناسبة على تحويل الأراضي في المدن أو كثافة العمران تخلق شحّة مصطنعة. وفرصة فرط ارتفاع الربح الذي يحققه القطاع العام.

يقول بعض المدافعين عن التمويل المستند إلى الأراضي أن من الممكن أساساً تمويل كافة الاستثمارات في البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية من خلال الاستفادة من ازدياد قيمة الأراضي.² ويناقش الفصل التالي من هذا الكتاب بعض المعوقات العملية التي تجعل ذلك الزعم غير واقعي. كما أن المخاطر التي أوجزت آنفاً تجعل من غير الحكمة الاعتماد على التمويل باستخدام الأراضي وحده في تسديد معظم فاتورة البنية التحتية. ومن الأفضل النظر في التمويل المستند إلى الأراضي في إطار مزيج من تمويل البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية. وهو أحد بنود الموازنة الاستثمارية الشاملة.

في إطار مزيج التمويل. التمويل المستند إلى الأراضي له بعض المزايا العملية. فمعظم أساليب التمويل باستخدام الأراضي تحقق الإيرادات مسبقاً. مما يخفف الاعتماد على الديون والمخاطر التي تنجم عن التمويل بالديون بالنسبة للمالية العامة. وهناك عدة أساليب تمويل باستخدام الأراضي تحقق الإيرادات قبل القيام بالاستثمار في البنية التحتية المزمعة. كما أن أدوات التمويل باستخدام الأراضي التي لا تستفيد من ازدياد قيمتها إلا بعد إنجاز تشييد البنية التحتية – يمكنها تقصير فترة استرداد التكاليف. وغالباً ما يصبح من الممكن الاقتراض لأجل قصير. وبعد ذلك تسديد الديون من خلال مبيعات الأراضي أو تدابير أخرى بعد اكتمال تنفيذ البنية التحتية. ومن الممكن تعجيل خطى تحقيق الإيرادات لأن التمويل باستخدام الأراضي يستفيد من توقعات ازدياد قيمة الأراضي نتيجة تدفقات المنافع في

² كتب Vickrey (1977) على سبيل المثال قائلاً: "يمكن تسديد تكاليف البنية التحتية العامة بتحميل المجتمع مبالغ ضئيلة أو بدون تحميله أية مبالغ من خلال الاستفادة من ازدياد قيمة الأراضي نتيجة لتشييد البنية التحتية".

المستقبل. وفي البلدان النامية، حيث من الصعب الحصول على الائتمان الطويل الأجل من أجل تمويل إنشاء البنية التحتية، تضيف القدرة على تحقيق الإيرادات المسبقة نتيجة للتمويل باستخدام الأراضي - مرونة كبيرة لمزيج تمويل البنية التحتية عموماً.³

هيكلية هذا الكتاب

ينقسم هذا الكتاب إلى خمسة فصول. فبعد هذه المقدمة، يبحث الفصل 2 المبادئ التي يركز إليها التمويل المستند إلى الأراضي، وكيفية تطبيقها في مختلف أساليب التمويل المستخدمة في البلدان المتقدمة، وهو يبرز أنواع الشراكات التي ظهرت بين القطاعين العام والخاص التي تعتبر نماذج من أجل ترتيبات الشراكة في البلدان النامية. ويبحث الفصلان 3 و 4 الخبرة العملية في هذا المجال في البلدان النامية، فالفصل 3 يحلل تطبيق مختلف أساليب "الاستحواذ على المنافع"، فضلاً عن الالتزامات المسبقة التي تفرض على المستثمرين في مشروعات العمران: بغية تمويل التكاليف الرأسمالية من خلال رسوم التعويض عن الأثر. فالاستحواذ على القيمة في جانب المنافع يبدو أن له دوراً قوياً ومتزايد القوة في تمويل البنية التحتية في بلدان العالم النامية، مع اقتصر الالتزامات التي تُفرض على المستثمرين في مشروعات العمران: بغية استرداد تكاليف البنية التحتية - إلى حد كبير - على البنية التحتية الداخلية، ولم يتم إلا مؤخراً توسيع هذا النهج ليشمل متطلبات البنية التحتية خارج الموقع المعني.

يبحث الفصل 4 في بيع الأراضي التي يملكها القطاع العام كوسيلة لتمويل البنية التحتية. ففي البلدان النامية التي لديها أنظمة حيازة القطاع الخاص للأراضي، غالباً ما تمتلك هيئات التنمية في القطاع العام والجهات الحكومية الأخرى - شاملة البلديات - مجموعة متنوعة واسعة النطاق من الأراضي والعقارات بعضها عالي القيمة جداً، ومن بين أكثر الاتجاهات وضوحاً في السنوات الأخيرة - وهو اتجاه يمر بدون الانتباه إليه - تفويض تلك الهيئات والجهات التركيز على رسالتها الأساسية في تمويل البنية التحتية من خلال بيع الأراضي من بين الأصول. اعتبارات إدارة شؤون الأراضي من بين الأصول في المدن نابعة عن كل من: حجم الاستثمارات في البنية التحتية التي من الضروري تمويلها، والضرورة الملحة لتحويل قطع أراضي رئيسية إلى مراكز تنمية اقتصادية. وتزداد الأهمية الحاسمة لعملية إدارة شؤون الأراضي من بين الأصول في البلدان التي تمتلك فيها الحكومات - عادة هيئات البلديات - كافة الأراضي في المدن، وتمول جانباً كبيراً من مجموع الموازنة الاستثمارية من خلال تأجير الأراضي.

يوجز الفصل الأخير الاستنتاجات الرئيسية التي تظهر من التحليلات، ومن مقارنة دراسات الحالات. وهذه هي دروس مفيدة، خصوصاً لهيئات المساعدات الدولية، وحكومات البلدان التي تريد المساعدة في إقامة أنظمة ذات كفاءة، ومستدامة في تمويل البنية التحتية الذي ينطوي على المزيد من المساهمة من جانب القطاع الخاص.

³ يؤكد Yiu (2005) على "توقعات" أن تؤدي البنية التحتية إلى زيادة قيمة الأراضي والمساكن.

الربط بين المبادئ وأدوات التمويل باستخدام الأراضي: تجربة البلدان المتقدمة

جرى استخدام العديد من الأساليب من أجل الاستفادة من قيمة الأراضي في المساعدة في تمويل الاستثمار في البنية الأساسية في المدن والمناطق الحضرية. وغالباً ما تكون مسوغات تلك الأساليب مشوشة وأحياناً غير متسقة. فهذا الفصل: يفرز العلاقة بين زيادة المنافع والاستفادة منها واسترداد تكاليف الاستثمارات في البنية التحتية. ويصف مجموعة متنوعة من أساليب التمويل باستخدام الأراضي استناداً إلى تلك المبادئ. ويوضح كيف تم في البلدان المتقدمة تنفيذ بعض طرق التمويل المستند إلى الأراضي. فالتجربة والخبرة العملية المكتسبة في البلدان المتقدمة ذات صلة؛ سواء لأن لها غالباً سجلاً حافلاً يمكن مشاهدته من تنفيذ ذلك التمويل. أو لأن البلدان النامية تستفيد في وضع مبادراتها مباشرة من تلك التجربة والخبرة. فالبلدان الجديدة الجاري بناؤها في جمهورية مصر العربية وفي الهند استندت إلى حركة البلديات الجديدة في بريطانيا العظمى بعد الحرب العالمية الثانية. ورسوم التحسينات التي تفرضها بلدان أمريكا اللاتينية (*contribución de valorización* and *contribución por mejoras*) تستند مباشرة إلى المبادئ التي يتضمنها القانون الإسباني. وخطط إعادة تسوية أوضاع الأراضي في بلدان آسيا تستند إلى الخبرة العملية المستفادة في اليابان وجمهورية كوريا. كما أن مبادرات إدخال رسوم التعويض عن الأثر تتبع الخطط والنهج القانوني المطبقين في الولايات المتحدة.

ويبحث الجزء الثاني من هذا الفصل في مبدأ آخر يركز إليه تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي: إدارة شؤون الأراضي من بين الأصول. ففي مختلف مناطق وبلدان العالم. التفتت الأجهزة الحكومية المحلية والهيئات العامة إلى الأصول غير المستغلة كما يجب من الأراضي. باعتبارها مصدراً للإيرادات من أجل الاستثمار في البنية التحتية. وقامت تلك الأجهزة والهيئات ببيع الأراضي أو بتأجير حقوق استخدامها؛ بغية تدعيم رسالتها الرئيسية وهي إتاحة البنية التحتية.

تعتبر الشراكات بين القطاعين العام والخاص حاسمة الأهمية بالنسبة لتنفيذ كلا نوعي التمويل باستخدام الأراضي. وتراكمت ثروة من الخبرة العملية فيما يتعلق بالعناصر التي تسهم في إجاح الشراكات بين القطاعين العام والخاص في هذا المجال. ولتلك الخبرة القيمة ذاتها في وضع تصاميم البرامج في المستقبل باعتبارها سجل تنفيذ مختلف أنواع أدوات التمويل باستخدام الأراضي.

تحويل المنافع إلى رأس مال والاستحواذ على القيمة

المسوغ الأساسي لاستخدام أساليب التمويل باستخدام الأراضي لتسديد تكاليف الاستثمار في البنية التحتية هو مبدأ تحويل المنافع إلى رأس مال في قيمة الأراضي. فلننظر في مشروع استثماري بسيط نموذجي: إنشاء شبكة توزيع مياه داخل قطعة أرض جديدة مقسمة إلى قطع أصغر مهيأة للعمران. يقوم أحد الوكلاء - مستثمر في مشروع عمراني من القطاع العام أو القطاع الخاص - بإنشاء الأشغال المادية، ثم يتم تحويلها إلى مؤسسة نفع عام (من القطاع العام أو القطاع الخاص) تقوم بتشغيلها وتوزيع المياه وتقاضي أسعار تسترد تماماً تكاليف العمليات والصيانة.

من شأن إنشاء شبكة إمداد مياه في قطعة الأرض المقسمة والمهيأة للعمران زيادة قيمة الأراضي المعنية. فالمنافع التي يعزوها المستهلكون إلى القدرة على الحصول على إمدادات المياه المنقولة بخطوط الأنابيب ستزيد من قيمة الأراضي ضمن منطقة وصول تلك المياه. فالجهة التي تقوم بالاستثمار في عمران قطعة الأرض تلك المقسمة والمهيأة للعمران تتمكن من الاستحواذ على زيادة قيمة الأراضي عند بيع قطع الأرض دون إعمارها أو بعد إعمارها. وعند وجود سوق تنافسية في مجال عمران الأراضي - أي سوق تكون فيه للمستثمرين في مشروعات العمران حرية تشكيل تقسيمات جديدة للأراضي. وإنشاء شبكات توزيع مياه استجابة للطلب على تلك التقسيمات والشبكات - فإن قيمة منافع إمدادات المياه التي تدخل في قيمة الأراضي ستعادل تكلفة إنشاء شبكات توزيع المياه. والمنافسة في سوق العمران تضمن توسيع نطاق تغطية شبكات إمداد المياه لقطع إضافية من الأراضي. طالما كانت الزيادة في قيمة الأراضي نتيجة لعمران قطع الأراضي المهيأة للبناء. وإنشاء شبكات إمداد المياه تفوق تكاليف البناء والإنشاء. ويستمر تطوير المجتمعات المحلية المتمتع بالقدرة على الحصول على إمدادات المياه إلى الحد الذي يؤدي إلى استرداد المستثمر المعني في مشروع العمران ذلك تكاليف إنشاء تلك البنية التحتية من خلال ازدياد قيمة الأراضي. وينطبق المبدأ ذاته على تحسينات البنية التحتية الأخرى التي يمكن لذلك المستثمر إدخالها في قطعة الأرض المعنية وتقسيماتها (أنظر Ingram 2007).

في حالة خط الأساس هذه، المستثمر الذي يقوم بعمران الأراضي (من القطاع العام أو القطاع الخاص) يسترد تكاليف البنية التحتية التي تكبدها عند بيع قطع الأراضي إما دون إعمارها أو بعد إعمارها. فالمستثمر من القطاع الخاص - الذي يعمل في سوق غير خاضعة للوائح تنظيمية - لا يقوم بإنشاء شبكات البنية التحتية إلا بقدر ما يمكنه استرداد تكاليف استثماره تماماً (مع تعديلها وفقاً للزمن). وأحياناً وجد القائمون بتجميع الأراضي غير الرسميين العاملين في أمريكا اللاتينية وأجزاء من آسيا أنهم يحققون أكبر الأرباح

عند فتح قطع الأراضي للبيع، دون تنفيذ شيء سوى بنية أساسية أولية جداً كبعض طرق الدخول غير المعبدة وبضعة مصادر مياه. علماً بأن منافع المزيد من الاستثمار في البنية التحتية - حسبما يعكسها ارتفاع الأسعار - يفوقها كل من: تكاليف تشييد تلك البنية التحتية، وتأخيرات تطوير المشروع وبيع الأراضي، ومخاطر تدخل السلطات العامة التي تفرض مجموعة تامة من معايير التطوير والتنمية المعتمدة في "القطاع الرسمي". فاللوائح التنظيمية العامة التي تحدد الحد الأدنى من معايير البنية التحتية للأراضي الجديدة التي يتم عمرانها في المدن - تصبح عندئذٍ ضرورية من أجل حماية الجمهور العام من التكاليف التي تنجم عن أوضاع صحية وحالات ازدحام ناجمة عن عمران غير خاضع للسيطرة والتنظيم. في حالة خط الأساس هذه، يعمل طرف واحد (من القطاع العام أو القطاع الخاص) كمشثمر في عمران الأراضي ومستمثراً في البنية التحتية. وطالما كانت المنافع والتكاليف المصاحبة للاستثمار في البنية التحتية وعمران الأراضي الواقعة ضمن منطقة العمران. يمكن تمويل تكاليف البنية التحتية بكفاءة من خلال مبيعات الأراضي. ويزداد هذا النموذج تعقيداً، ويتطلب المزيد من الأدوات من أجل التمويل عندما: (أ) لا يكون المستثمر في العمران هو نفسه المستثمر في البنية التحتية، (ب) تتعدى المنافع أو التكاليف منطقة العمران، أو (ج) تتحقق المنافع ليس من خلال الاستثمار في البنية التحتية، ولكن من خلال تراخيص التخطيط أو الكثافة.

تمويل البنية التحتية من خلال قيام المستثمر في مشروع العمران ببيع الأراضي

حدث مقدار كبير من خصخصة الاستثمار في البنية التحتية في البلدان الغربية من خلال الوسيلة البسيطة التي تشترط قيام المستثمرين في عمران قطع الأراضي بإتاحة البنية التحتية المشتركة بمواقع العمران الخاصة بهم. ومن ثم استرداد ما يتحملونه من تكاليف من خلال مبيعات تلك الأراضي. ومع ازدياد نطاق العمران الجديد، تؤدي هذه السياسة إلى تحويل نسبة متزايدة من مجموع الاستثمارات في البنية التحتية إلى عاتق المستثمرين في العمران من القطاع الخاص. فالبلدان أو المدن الجديدة تشكل حالة متطرفة من حالات كون عمران الأراضي وإنشاء البنية التحتية واقعين ضمن المنطقة ذاتها، والبلدان الجديدة في بلدان العالم النامية تستفيد مباشرة من تجربة البلديات الجديدة في بريطانيا العظمى (أنظر Schafer 2006). وعلى الرغم من الجدل الكثير حول أثر حركة البلديات الجديدة البريطانية، فإن سجلها الحافل في تمويل البنية التحتية هو سجل باهر. فالبلديات الثلاث والعشرون التي تم بناؤها في بريطانيا العظمى في خمسينيات القرن الماضي استردت كافة تكاليف استثماراتها في البنية التحتية من خلال مبيعات الأراضي والعقارات، ولديها عند انتهاء عمل مؤسسة عمران البلديات الجديدة فائض من الأراضي (متمتعة ببنية أساسية ولكن لم يتم عمرانها للسكن أو لاستخدامات أخرى) بلغت قيمتها أكثر من مليار جنيه إسترليني (Heim 1990).

أدخلت حركة البلديات الجديدة تحدياً إضافياً بشأن تمويل البنية التحتية، فهي يجب ربطها ببقية منطقة عمران حضري بواسطة: طرق رئيسية، وسكك ربط حديدية، وخطوط إمدادات مرافق نفع عام أساسية. وتعتبر أوريستاد - وهي بلدة جديدة على تخوم كوبنهاغن - أحدث بلدة جديدة تم بناؤها في أوروبا الغربية. ويسرد الإطار 2-1 تاريخ هذه البلدة، وهي تتضمن

تمويل بلدة جديدة باستخدام الأراضي في أوريستاد، الدانمرك

أوريستاد بلدة جديدة تقع على تخوم كوبنهاغن جرى بناؤها وفق السابقة التي خلقتها حركة البلديات الجديدة في بريطانيا. وهي متصلة بوسط مدينة كوبنهاغن بخط مترو أنفاق بطول 22 كيلومتراً يقدم الخدمات لما يبلغ 60 مليون راكب في السنة. ويجري تمويل كل من إنشاء البنية التحتية في المدينة الجديدة، وإنشاء خط المترو بصورة رئيسية من مبيعات الأراضي. وتم افتتاح خط المترو في أواخر العام 2003.

جرى تخطيط وعمران وتمويل أوريستاد من خلال مشروع مشترك غير عادي بين الحكومة المركزية وأجهزة الإدارة الحكومية في البلدية. وسعت مدينة كوبنهاغن أصلاً للحصول على التمويل من الحكومة المركزية من أجل بناء البلدة الجديدة. وبدلاً من ذلك، قدّمت الحكومة المركزية الأراضي البالغة حوالي 45 في المائة من مساحة الموقع الكلية وهي 310 هكتارات. وامتلكت كوبنهاغن وأسهمت بالنسبة المتبقية من مساحة الأرض البالغة 55 في المائة. ويشترك الطرفان في ملكية الشركة التي قامت بالاستثمار في عمران البلدة - مؤسسة أوريستاد - بنسبة مساهمة كل منهما في المساحة اللازمة من الأرض.

استدعت خطة عمران أوريستاد إنشاء خط مترو والإنشاء التدريجي لستة مراكز في البلدة ضمن نطاق موقع العمران. والهدف من بناء تلك المراكز أن تكون مراكز تعليمية (30000 طلبة جامعات ومعاهد فنية)، ومكاتب مؤسسات وشركات تجارية (60000 عامل)، ومباني سكنية (30000 مقيم دائم). وتم تمويل الاستثمار في البنية التحتية وخط المترو من خلال اقتراضات بأسعار تجارية. وفي نهاية السنة المالية 2006، بلغ مجموع الديون 13.7 مليار كرون دانمركي أو 2.75 مليار دولار أمريكي. ويتم تسديد تلك الديون بصورة رئيسية من خلال مبيعات الأراضي، تضاف إليها الضرائب على التشييدات الجديدة.

(تابع)

شراكة مبتكرة بين الحكومة الدانمركية وهيئات الإدارة الحكومية المحلية لتشكيل مؤسسة عمران تم تكليفها بكل من: عمران الأراضي، وإنشاء البنية التحتية، وبيع الأراضي.

توحي الخبرة العملية المكتسبة من هذه البلدة الجديدة بأن تمويل إنشاء بنية أساسية واسعة النطاق من خلال مبيعات الأراضي مازال خياراً مكناً من الوجهة العملية. وذلك طالما كان القطاع العام يمتلك الأراضي المزمع عمرانها، أو أنه يمكنه الاستحواذ عليها بأسعار رخيصة. فبموجب نموذج أوريستاد، يتم تمويل إنشاء البنية التحتية أصلاً من خلال الديون. ثم يجري تسديد تلك الديون على مدى 20 سنة أو أكثر، بصورة رئيسية من خلال مبيعات الأراضي. وفي إطار الأوضاع المختلفة، يمكن استرداد تكاليف إنشاء البنية التحتية بمزيد من السرعة. ويبين الفصل 3 أن الأراضي التي يملكها القطاع العام في مصر وتونس وبلدان أخرى في شمال أفريقيا والشرق الأوسط يمكن - عند إنشاء البنية التحتية العامة اللازمة لها في مناطق العمران الجديدة - بيعها لمستثمرين من القطاع الخاص بأسعار تفوق كثيراً تكلفة إنشاء البنية التحتية المعنية. وهذا ناجم من جهة عن ارتفاع الطلب الناجم عن

تمويل بلدة جديدة باستخدام الأراضي في أوريستاد، الدانمرك (تابع)

في مرحلة التخطيط، كان من المتوقع أن تتضاعف قيمة الأراضي عند اكتمال إنجاز خط المترو. ولكن تطور السوق الفعلي كان أكثر بطأً من المتوقع، وتأخر تشييد خط المترو. كما أن التكلفة النهائية البالغة 1.5 مليار يورو أصبحت ضعفي التقديرات الأصلية. أما أسعار الأراضي فقد ارتفعت في البداية بنسبة 10-15 في المائة، وليس النسبة المتوقعة البالغة 100 في المائة. ولكن الأسعار ومبيعات الأراضي ازدادت بسرعة كبيرة مع تقدم العمران وبدء إشغال الشركات والمؤسسات التجارية للمباني. وفي العام 2005، تم بيع أراضٍ ووقف على إقامة أبنية عليها بمساحة إجمالية بلغت 224000 متر مربع من المساحة الطاقية. وفي العام 2006، تم بيع أراضٍ ووقف على إقامة أبنية عليها بمساحة إجمالية بلغت 630000 متر مربع. وبلغ مجموع إيرادات المبيعات 4.6 مليار كرونر دانمركي لغاية السنة المالية 2006. وتوقع مؤسسة أوريستاد حالياً تسديد كافة الاقتراضات قبل آجالها المحددة، وتمويل كافة تشييدات البنية التحتية وخط المترو حسب الخطة بدون دعم مالي حكومي يتخطى مساهمات الأراضي. وتقوم شركة من القطاع الخاص بتشغيل خط المترو، وهي تسترد تكاليف تشغيله بالكامل من أجور الركوب.

المصدر: موقع أوريستاد على شبكة الإنترنت في وزارة النقل بالدانمرك <http://www.trm.dk>; Orestad Corporation (2005, 2006, 2007) "The Tale of Orestad and the Metro," at <http://www.orestad.dk>; Mikkelson (2007).

العمران الحضري السريع، ومن جهة أخرى عن القيود البيروقراطية على جانب عرض الأراضي، مما حد من مساحات الأراضي المزودة بخدمات البنية التحتية والمتاحة في السوق في المواقع المرغوبة.

الاستحواذ على زيادات قيمة الأراضي من مالكيها من القطاع الخاص

أصحاب الأراضي الذين يستفيدون من مشروعات البنية التحتية التي ينفذها القطاع العام في البلدان الغربية عادة ما يكونون من القطاع الخاص. ويصدق هذا على قطع الأراضي المقسمة إلى قطع أصغر، وذلك حين تقوم جهات القطاع العام بإتاحة البنية التحتية "مجانباً". كما يصدق على مشروعات البنية التحتية الكبيرة مثل تشييد طرق المرور السريع، وخطوط المترو، والمطارات. وعلى نطاق ضيق، تحقق مشروعات التحديث مثل تعبيد الطرق أو توسيع شبكة إمدادات المياه لأماكن لم تكن تصل إليها - منافع محلية تدخل في أسعار الأراضي. ويشير المصطلح "الاستحواذ على القيمة" إلى أساليب الاستحواذ على كافة - أو جزء من - الزيادة في قيمة الأراضي نتيجة للاستثمارات العامة. وفي هذه الطريقة، يسدد أصحاب الأراضي الذين هم المستفيد المباشر من المشروع - وليس دافعوا الضرائب عموماً - جزءاً من تكاليف المشروع.

أثبتت مجموعة الأدبيات العملية القوية ازدياد قيمة الأراضي المصاحب للاستثمار في البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية، ولاسيما مشروعات النقل والمواصلات (للاطلاع

على مختارات من تلك الأدبيات، أنظر (Hass-Klau 2006; Gihring and Smith 2006). أما بالنسبة لشبكات طرق المرور السريع محدودة الوصول إليها أو السكك الحديدية العابرة، تبين الدراسات أن ازدياد قيمة الأراضي نتيجة لمشروعات البنية التحتية يكون على أشده قرب نقاط الوصول إلى تلك الشبكات، وعلى أكبر ضعفه أو حتى نقصان القيمة بالنسبة للمواقع المحاذية لطرق المواصلات، ولكنها بعيدة عن نقاط الوصول. ومن النموذجي عادة مشاهدة منحنى أسعار الأراضي الذي يهبط فيه ازدياد قيمة الأراضي هبوطاً حاداً مع الابتعاد عن نقاط الوصول. فعلى سبيل المثال، اتضح التركيز العالي لازدياد قيمة الأراضي المصاحب لشبكات المترو في المدن ضمن دائرة قطرها 500 متر من محطات المترو، ويختفي معظم الزيادة ضمن الدائرة بقطر 1000 متر.

ومن الخطوات الواضحة نسبياً من مشاهدة ازدياد قيمة الأراضي نتيجة لاستثمارات القطاع العام في البنية التحتية التوصية بأن "يستحوذ" القطاع العام على كافة أو جزء من زيادات قيمة الأراضي الناجمة عن استثماراته، وأن يستخدم حصيلة ذلك في تسديد تكاليف إنشاء البنية التحتية. وتوصل أول مؤتمر للأمم المتحدة بشأن المستوطنات البشرية إلى الاستنتاج التالي: ازدياد قيمة الأراضي الناجم عن ... استثمارات القطاع العام ... يجب أن يخضع للاستحواذ المناسب من جانب هيئات القطاع العام (United Nations 1976: rec. D.3[b]).

يقول العديد من خبراء الاقتصاد المختصين بشؤون الأراضي أنه يمكن تسديد تكاليف كافة البنية التحتية في المدن تقريباً من خلال الاستحواذ على القيمة من هذا النوع. ويعزى إلى كارل س. شوب قوله: "لماذا من الصعب تمويل البنية التحتية العامة مع أن الزيادة في قيمة الأراضي في المدن أكبر بكثير من تكلفة البنية التحتية؟".

رسوم التحسينات

قد تبدو رسوم التحسينات الشكل المباشر جداً للاستحواذ على القيمة، وهي رسوم تفرض مباشرة على الزيادات التي تطرأ على قيمة الأراضي نتيجة استثمارات القطاع العام. فمعظم بلدان العالم جرّبت مرة من المرات أشكالاً مختلفة من رسوم التحسينات. فبريطانيا العظمى فرضت لمدة من الزمن رسوم تحسينات تعادل 40 في المائة من الزيادة في قيمة الأراضي نتيجة لاستثمارات القطاع العام. واعتمدت عدة بلدان أعضاء في الكومنولث البريطاني شكلاً من أشكال هذا النهج بشأن التمويل باستخدام الأراضي. فرسوم التحسينات المعروفة باسم *contribución de valorización and contribución por mejoras* هي منذ فترة طويلة من بين عناصر تمويل البنية التحتية في إسبانيا، وجرى نقلها إلى أمريكا اللاتينية.¹

¹ يستخدم النظام الإسباني عدة أدوات للاستحواذ على الزيادة في قيمة الأراضي، فما يسمى *contribución por mejoras* يستحوذ على الزيادات الناجمة عن التحسينات التي يقوم بها القطاع العام. أما *Cuotas de urbanización* فتتطلب من المستثمرين في عمران الأراضي التي توافق الخطط على تحويلها لاستخدامات عمران في المدن - هبات أراضي وتقاسم تكاليف إنشاء البنية التحتية. كما يتم فرض ضريبة خاصة - مستقلة عن ضريبة العقارات - على الزيادة التي تقع في قيمة الأراضي والعقارات، وهي تستهدف الاستحواذ على جزء من منافع نمو المدن الذي يسببها القطاع العام، ومثلما في بلدان أخرى، يشهد تحقيق الإيرادات من رسوم التحسينات تلك هبوطاً حالياً. أنظر (Henao González (2005).

رسوم التحسينات - في شكلها الأساسي - هي رسوم تحسينات تفرض لمرة واحدة مسبقاً مقابل ازدياد قيمة الأراضي المعنية نتيجة لمشروعات الأشغال العامة. ففي الولايات المتحدة، جرى استخدام شكل من أشكال مناطق الضرائب الخاصة أو مناطق تقديرات المنافع، وتفرض تلك المناطق رسوماً سنوية (مماثلة لأسعار ضريبة العقارات) مقابل ازدياد قيمة الأراضي نتيجة لمشروع بنية تحتية موله القطاع العام. ويتم استخدام تدفقات الإيرادات السنوية تلك في تسديد الديون التي جرى حملها لتمويل بدء تشييد البنية التحتية المعنية. وفي فترات سابقة من بين فترات العمران السريع في الولايات المتحدة، كان من الشائع أن تشكّل إيرادات الضرائب الخاصة نسبة 15 في المائة أو يزيد من مجموع إيرادات البلديات (Hagman and Misczynski 1978).

على الرغم من وضوح وبساطة فكرة ومفهوم ضرائب التحسينات، إلا أن تنفيذها في ظل الأوضاع الحديثة صعب على نحو استثنائي. فالنظرة عن كثب إلى الدراسات العملية التجريبية التي تساند اعتبار المنافع جزءاً من رأس المال - تكشف عن بعض الصعوبات. كما أن التحليلات العملية التجريبية - حتى حين يتم إجراؤها بمفعول رجعي بعد أن يصبح من الممكن مشاهدة تغيرات الأسعار في السوق، وفي بلدان يتم فيها تسجيل البيانات عن مبيعات الأراضي والعقارات بانتظام - لا تعبر عادة سوى عن ثلثي تغيرات أسعار قطع الأراضي المشاهدة، ونسبة التغيير التي يمكن عزوها لاستثمارات القطاع العام في البنية التحتية - على الرغم من أنها كبيرة من الوجهة الإحصائية - يمكن أن تتفاوت بين الكبيرة والمتوسطة، مع خضوع التقديرات الدقيقة لمجموعة كبيرة ومتنوعة من الاحتمالات المجهولة. فالدراسات المختلفة التي قام بها مؤلفون مختلفون عن مشروع البنية التحتية نفسه يمكن أن تعطي نتائج شديدة التباين. وعلى مستوى المناطق، قد تتباين تقديرات أثر مشروع البنية التحتية المعني على قيمة الأراضي بنسبة تبلغ حوالي 300 في المائة أو أكثر. فالتباينات بين الدراسات في طريقة توزيع مجمل تغيرات قيمة الأراضي فيما بين قطع الأراضي، وما لها من تباين في القدرة على الحصول على منافع المشروع وفي خصائص أخرى - يمكن مع ذلك أن تكون أكبر. فإذا كانت الدراسات العملية اللاحقة للتنفيذ التي يقوم بها أكاديميون تنسم بتلك التباينات، فمن السهل فهم مدى وسبب صعوبة المساعي الإدارية التي تقوم بها الأجهزة الحكومية بغية تحديد أثر مشروعات البنية التحتية على قيمة الأراضي في موقع محدد، ومن ثم الاستحواذ من أصحاب تلك الأراضي في القطاع الخاص على ما بين 40 في المائة و 60 في المائة من الزيادة المحسوبة.

يعتبر مشروع إضافة خط إلى مترو لندن المُسمّى خط جوبيلي مثالاً جيداً على صعوبة التحديد الدقيق للزيادات في قيمة الأراضي. وليس هنالك مشروع بنية تحتية حظي في الآونة الأخيرة باهتمام أكثر مما حظي به ذلك المشروع - من حيث إمكانات التمويل من خلال رسوم التحسينات. فهو أقيم في تسعينيات القرن الماضي واكتمل إنجازاه قبل عيد الميلاد في العام 1999 بقليل بتكلفة بلغت 3.5 مليار جنيه إسترليني (7 مليارات دولار أمريكي). وبعد إنجازه بقليل، نشر Don Riley كتاباً يلفت الانتباه إلى الزيادة الكبيرة في قيمة الأراضي نتيجة لخط المترو ذلك، ويقول أن المشروع كان يمكن تمويله بكامله من خلال فرض ضرائب التحسينات على الزيادة في قيمة الأراضي التي حققت لأصحاب الأراضي من القطاع الخاص

(Riley 2002). واستحوذ ذلك الكتاب على قدر كبير من الاهتمام، ولاسيما فيما تعلق بخيارات تمويل الجيل الجديد من مشروعات السكك الحديدية في لندن. قامت شركة نقل ومواصلات لندن (هيئة النقل والمواصلات الرسمية) بتكليف من يلزم بإجراء دراستين كبيرتين مستقلتين تستهدفان عملياً تحديد الزيادة في قيمة الأراضي التي يمكن عزوها إلى خط مترو جوبيلي. مع هدف للسياسة. وهو تحديد ما إذا كان يمكن لرسم التحسينات التي تفرض على الزيادات في قيمة الأراضي – الإسهام بدور هام في تمويل مبادرات النقل والمواصلات في المستقبل. كما جرى الشروع بعدة دراسات أكاديمية لأثر خط مترو جوبيلي على قيمة الأراضي.

اتضح من النتائج العملية التجريبية صعوبة استخدام ضرائب التحسينات في تمويل جانب كبير من مشروعات البنية التحتية الكبيرة. واستنتجت إحدى الدراسات التي جرت بتكليف من جهات رسمية أن من المستحيل تقدير الأثر على قيمة الأراضي باستخدام البيانات المتوفرة (Atisreal and Geofutures 2005). وحذرت الدراسة الثانية التي جرى التكليف بها من أن الأثر على قيمة الأراضي كبير الاحتمالات المجهولة. ووضعت تقديرات للأثر على قيمة الأراضي في Canary Wharf (المنتفع الأول المفترض من خط مترو جوبيلي) يمكن أن تتراوح ما بين 300 مليون جنيه إسترليني و 2.7 مليار جنيه إسترليني (Jones Lang Lasalle 2004). أما تقديرات الدراسة الثالثة التي تمت برعاية من معهد لنكولن المعني بسياسات الأراضي – باستخدام منهجية مختلفة – بشأن ازدياد قيمة الأراضي في Canary Wharf فكانت 40 مليون جنيه إسترليني فقط (Mithell and Vickers 2003). الاحتمالات المجهولة التي أحاطت بتقديرات الزيادة في قيمة الأراضي انتقلت إلى المساعي العملية لتنفيذ رسوم التحسينات. ويوجز الإطار 2-2 جهود إدخال رسوم التحسينات في مكانين اثنين: بولندا وفي سدني في أستراليا.

وقعت رسوم التحسينات في ورطة. ثبت أنها عملياً مفرطة في الطموح. ومن غير الممكن استخدامها بدقة في تحديد زيادة قيمة قطع الأراضي الواحدة بعد الأخرى نتيجة لمشروعات الأشغال العامة. ولكن أسعار "الضريبة" المفروضة تحت عنوان "رسوم تحسينات الأراضي" – 30 إلى 60 في المائة من ازدياد قيمة قطع الأراضي المعنية نتيجة لاستثمارات القطاع العام – عالية جداً لدرجة أن الرأي العام والمحاكم رفضا هذا الشكل من أشكال تمويل البنية التحتية. ما لم يمكن تحقيق المزيد من التيقن بشأن الزيادة في قيمة الأراضي التي تعتبر ركيزة تلك الرسوم. ولهذا السبب. توقف حُبذ رسوم التحسينات كمصدر هام من مصادر الإيرادات. علماً بأن الإجراءات العملية الرامية لإحياء استخدام رسوم التحسينات – التي يناقشها الفصل 3 – أدت إلى تخفيف التفسير الصارم لمصطلح "الاستحواذ على القيمة". وحوّلت رسوم التحسينات إلى ضريبة بنية أساسية عامة مرتبطة على نحو أوسع نطاقاً بازدياد قيمة الأراضي.

المفاوضات والمساهمات الطوعية

من بين طرق معالجة الاحتمالات المجهولة المحيطة بالأثر على أسعار الأراضي – وبالتالي العشوائية الظاهرية في قواعد توزيع أعباء ضريبة التحسينات – جعل أصحاب الأراضي يوافقون على قواعد بشأن توزيع التكاليف قبل بدء المشروع المعني. وينجح هذا الأسلوب

تنفيذ رسوم التحسينات في بولندا وفي سدني، أستراليا

سنت بولندا في العام 1997 قانون إدارة شؤون الأراضي الذي سمح للسلطات المحلية فرض "رسوم المحاذاة" على أصحاب الأراضي. وذلك استناداً إلى ازدياد القيمة السوقية للأراضي نتيجة إنشاء البنية التحتية العامة المحلية شاملة شبكات: الطرق، ومجاري الصرف الصحي، وإمدادات المياه، والكهرباء، والغاز، والاتصالات السلكية واللاسلكية. وسمح ذلك القانون للسلطات المحلية بتحديد أسعار رسوم التحسينات في حدود 50 في المائة من تكاليف المشروع المعني. واعتمدت غالبية أجهزة الإدارة الحكومية المحلية رسوم الجوار هذه في وقت ما.

عملياً، اتضح أن من الصعب جداً وضع تقديرات ازدياد قيمة الأراضي نتيجة للتحسينات التي يقوم بها القطاع العام. وجرت الاستعانة بخبراء تخمين خصوصيين يقومون بوضع تقديرات قيمة الأراضي قبل وبعد التحسينات. قطعة بعد أخرى، داخل مناطق التحسينات التي خددها الأجهزة الحكومية المحلية، ولكن المحكمة الإدارية العليا نقضت العديد من قرارات التخمين. حيث وجدت خطأً خديداً ازدياد قيمة الأراضي المعنية. وكانت التكاليف الإدارية عالية بحيث بلغت حوالي 30 في المائة من الإيرادات التي تمت جبايتها.

حالة الدراسة الخاصة بمدينة شيشين المتوسطة الحجم البالغ عدد سكانها 415000 نسمة، وهي مدينة فرضت رسوم محاذاة بحد أقصى بلغ 50 في المائة في العام 2004، وجدت أن 26 قطعة أرض تم تخمينها من أجل تحديد ازدياد قيمتها، وأن مجموع الإيرادات التي تم جمعها يعادل 0.6 في المائة من استثمار القطاع العام في البنية التحتية المعنية في مناطق التحسينات المحددة. وجرى إلغاء قانون التحسينات بعد أقل من سنة، بصورة رئيسية لأن الجدول حول تحديد مقدار ازدياد قيمة الأراضي فاق الإيرادات التي تم تحقيقها.

سدني في أستراليا هي إحدى مواقع الكومنولث البريطاني التي فرضت رسوم التحسينات مُتَّبَعَةً بذلك المثال البريطاني. وكانت تلك الرسوم شكلاً بسعر بلغ 30 في المائة من الزيادة التي طرأت على قيمة الأراضي، نتيجة لتراخيص تخطيط أجازت تحويل الأراضي إلى استخدامات عمرانية، وتم قياس ازدياد قيمة الأراضي من خط أساسي في أغسطس/آب 1969 وحتى وقت إعادة تنظيم تلك الأراضي؛ لكي يجري استخدامها لأغراض العمران. وكان من المقرر استخدام كافة الإيرادات التي تتم جبايتها من رسوم التحسينات في تمويل الاستثمار في البنية التحتية اللازمة للاستخدام في مناطق العمران الجديدة تلك، مع إعطاء الأولوية لكل من: إمدادات المياه، وصرف المياه المستعملة، والصرف السطحي.

وتم تكليف مكتب المأمور العام لتقديرات قيمة الأراضي في نيو ساوث ويلز بتحديد مقدار ازدياد قيمة الأراضي بالنسبة لكل قطعة على حدة. وما سهّل عملية التخمين وجود ضريبة على قيمة الأراضي استندت أصلاً تخمين قيمة الأراضي في تلك المنطقة.

(تابع)

تنفيذ رسوم التحسينات في بولندا وفي سدني، أستراليا (تابع)

دامت تجربة رسوم التحسينات في سدني حوالي خمس سنوات. وحققت إيرادات بلغ متوسطها حوالي 3.4 مليون دولار أسترالي في السنة. مقارنة باستثمارات سنوية تضمنتها خطط الاستثمار في مشروعات المياه والصرف الصحي بلغت 62 مليون دولار أسترالي. وبلغ متوسط المصروفات الإدارية حوالي 10 في المائة من الإيرادات التي تمت جبايتها في ذروة التنفيذ. وجرى إلغاء رسوم التحسينات. وكان في جانب منه ناجماً عن أن أصحاب الأراضي أبدوا معارضة سياسية شديدة. وفي جانب منه نتيجة تصوّر أن رسوم التحسينات كانت تؤدي إلى زيادة أسعار الأراضي؛ لأن أصحابها امتنعوا عن عمرانها متوقعين إلغاء الضريبة تلك. واعتبرت الإيرادات طفيفة قياساً بتكاليف البنية التحتية. وزاد من تعقيدها أن ذلك التشريع الذي اعتمدهته مدينة سدني نص على إيداع الإيرادات في صندوق متجدد يقوم بإقراضها (بسرعة فائدة بلغ 2 في المائة) للهيئات العامة المسؤولة عن الاستثمارات المعنية. كما زادت رسوم التحسينات في الشكل الذي فرضته مدينة سدني المجدل لأنها عزت لموافقات خطط العمران كافة الزيادة في قيمة الأراضي بين العام 1969 وتاريخ إعادة التنظيم المساحي. دون أن تأخذ في الاعتبار العوامل الأخرى المؤثرة في قيمة الأراضي.

المصادر: Archer (1976); Gadez (2005)

على أفضل وجه بالنسبة للمشروعات الصغيرة. حيثما كانت الموافقة الجماعية ممكنة. ففي الولايات المتحدة، نفذ العديد من المدن أنظمة يمكن بموجبها تعبيد شوارع أحياء المدينة المعنية. عندما يوافق أصحاب الأراضي المعنية على أن يدفعوا تعرفه سعر القدم من طول الواجهة بما يغطي كامل تكاليف التحسينات. وهذا النهج يترك لأصحاب الأراضي تحديد ما إذا كانت المنافع تفوق تكاليف التحسينات الاستثمارية. ويجري تطبيق المبدأ نفسه في مناطق تحسين أنشطة الأعمال التجارية. حيث يوافق أصحاب مؤسسات الأعمال مسبقاً على قواعد لتوزيع تكاليف التحسينات كإدارة الشوارع التي هي في صالح الجميع. طالما أن مجمل المنافع المتصورة يفوق مجمل تكاليفها. ويتم إتباع النهج نفسه في بلدان في الطرف الآخر من سلم الدخل. فالمجتمعات المحلية في الأحياء ومناطق أنشطة الأعمال التجارية في أتيوبيا - على سبيل المثال - يستخدمون تقريباً الطرق المنهجية نفسها للتوصل إلى اتفاق المجتمعات المحلية على صيغة لتوزيع التكاليف. وهي تتضمن عادة حجم الأرض المعنية أو قيمتها كمؤشر على المنافع التي تلقاها. وبعد ذلك يدفعون جماعياً حصة المجتمع المحلي من تكاليف الأشغال العامة المعنية. وفي إقليم تيغري في أتيوبيا. جرى تحديد حصة المجتمع المحلي من تكاليف تعبيد الشوارع عند مستوى 50 في المائة (أنظر Peterson 2005).

يمكن توسيع مبدأ الاتفاق المتفاوض عليه ليشمل أشغلاً كبيرة. ومن بين الاستنتاجات التي تنجم عن تحليلات خط مترو جوبيلي في لندن أن من غير العملي تمويل استثمارات كبيرة في خطوط السكك الحديدية من خلال ضريبة التحسينات. وتمت أخيراً في نوفمبر/

تشرين الثاني 2007 الموافقة على المشروع الكبير التالي - الخط الحديدي العابري - الذي يربط بين شرق العاصمة البريطانية وغربها والبلدات الواقعة في ضواحيها مع Canary Wharf ووسط مدينة لندن ومطار هيثرو. وذلك بعد سنوات عديدة من المداوولات فيما يتعلق بتمويله. وينطوي الحل الذي تم اعتماده من أجل تمويل هذا المشروع على مساهمة من الحكومة البريطانية في رأس المال. ومساهمة أخرى من مدينة لندن. وإضافات إلى ضريبة العقارات المفروضة على أصحاب مؤسسات الأعمال. ومساهمات "طوعية" متفاوض عليها من اثنين من كبار أصحاب الأراضي وهما المستفيدان من هذا المشروع. وتفيد التقارير أن الجهة التي قامت بعمارة Canary Wharf وهيئة المطارات البريطانية (شركة من القطاع الخاص تستثمر في تشغيل مطار هيثرو) وافقتا على المساهمة بمبلغ مليار جنيه إسترليني (2 مليار دولار أمريكي) لتمويل رأس مال المشروع. ومع أن هذه المدفوعات متواضعة نسبياً مقارنة بمجموع تكاليف المشروع. فهي كانت ضرورية للتوصل إلى الاتفاق النهائي بتقاسم التكاليف. وبالمثل. اتفقت شركة العمران العقاري DLF مع هيئة مترو دلهي (في الهند) على تمويل الخط الخاص بها البالغ طوله 4 كيلومترات للوصول إلى مجمع الأسواق الذي تملكه الشركة في إطار مشروع مجمع أسواق الهند. وذلك بتكلفة تقديرية بلغت 100 مليون دولار أمريكي.

استحواذ القطاع العام على الأراضي وبيعها

من بين الطرق الأخرى لتفادي عشوائية احتساب مقادير ازدياد قيمة الأراضي قيام القطاع العام باستملاك تلك الأراضي الواقعة حول مشروع البنية التحتية وبيعها عند إنجاز المشروع. فإذا جرى بيع الأراضي بقيمة تنافسية تساوي بين الجميع. فإن عملية البيع ستستحوذ لصالح القطاع العام على كامل قيمة الأراضي تلك. شاملة الإضافات التي تجمت عن تشييد البنية التحتية المعنية. وفي إطار أحد أشكال هذا النموذج. يستحوذ القطاع العام من القطاع الخاص على الأراضي المزمع استخدامها في مشروع البنية التحتية المعني. فضلاً عن الأراضي المحيطة بها التي ستستفيد من ازدياد قيمتها نتيجة للأشغال العامة المعنية. فالفرق في قيمة الأرض بين سعر الاستحواذ عليها وسعر البيع يشكل القيمة التي خلقها مشروع البنية التحتية. وهي ما تستحوذ عليه السلطات العامة عند بيع قطع الأراضي بعد إنجاز المشروع.

عمليات بيع الأراضي التي تم الاستحواذ عليها لصالح القطاع العام "خلّ" مشكلة تحديد قيمة الأراضي في مرحلة إنجاز المشروع. ولكنها تأتي بثلاث مشاكل أخرى. أولاً. كيف ينبغي تحديد قيمة الأراضي في النقطة التي تطلب السلطات العامة ذلك؟ القواعد القانونية تعطي عادة السلطات العامة حق إعلان عدم صلاحية الأراضي والاستحواذ عليها من أطراف في القطاع الخاص بغية تنفيذ مشروعات بنية أساسية. ولكن السعر الواجب دفعه مقابلها خاضع لقواعد قانونية متباينة. ففي معظم البلدان المتقدمة التي تتيح ملكية القطاع الخاص للأراضي. ينبغي حالياً على السلطات العامة دفع "القيمة السوقية" للأراضي التي يتم الاستحواذ عليها من أطراف في القطاع الخاص من خلال إعلان عدم صلاحيتها. وتحدد القواعد القانونية إجراءات تحديد تلك القيمة السوقية. ومن الوجهة النظرية. القضية الرئيسية هي ما مقدار القيمة الإضافية المتوقعة من إنشاء القطاع العام للبنية الأساسية

في المستقبل - إن وجدت - الواجب إدخالها في سعر الاستحواذ المترتب على السلطات العامة دفعه، بعبارة أخرى، هل تعود الزيادة في قيمة الأراضي لأصحابها من القطاع الخاص أو للحكومة أو لكليهما؟ وهذه قضية خاضعة لجدل حامى الوطيس في البلدان المتقدمة. وحسبما يوضح الفصل 3، يخضع تحديد أسعار استحواذ القطاع العام على الأراضي في البلدان النامية إلى مجموعة من القوانين والممارسات أوسع نطاقاً مما في البلدان المتقدمة. القضية الثانية تتعلق بمقدار الأراضي التي يمكن للسلطات العامة الاستحواذ عليها من خلال إعلان عدم صلاحيتها. ففي أحد طرفي النطاق، يمكن أن لا يسمح للسلطات العامة بالاستحواذ إلا على الأراضي اللازمة بالتحديد من أجل تشييد الأشغال العامة. وفي الطرف الآخر من النطاق، يمكن أن تكون للسلطات العامة الحرية التامة في أن تستحوذ - بأسعار مناسبة - على مساحات كبيرة من الأراضي المحيطة التي ستزداد قيمتها نتيجة لتشييد البنية التحتية المزمعة. ولكن معظم البلدان الغربية تقيد حالياً الأراضي "الزائدة" التي يمكن للسلطات العامة الاستحواذ عليها من خلال إعلان عدم صلاحيتها. ولكن تلك القوانين كانت أكثر مرونة في فترات العمران السريع في القرن التاسع عشر.

أخيراً، كيف ينبغي توزيع الأرباح الناجمة عن بيع الأراضي التي في حوزة القطاع العام؟ هل ينبغي أن يعود بعض الأرباح المتحققة لأصحاب الأراضي الأصليين إذا كانوا أرغموا على بيع حيازاتهم بالقيمة الراهنة أو بأسعار إدارية؟ هل ينبغي تكريس الأرباح الناجمة عن عمليات بيع الأراضي العامة من أجل تمويل مشروعات البنية التحتية التي حققت تلك الأرباح، أو هل ينبغي إتاحتها لاستخدامات القطاع العام الواسعة؟ فقد جرى استنباط قواعد مختلفة بشأن تقسيم الزيادة التي طرأت على قيمة الأراضي نتيجة لتشييد البنية التحتية المعنية. ففي اليابان وكوريا، أسفرت تلك القواعد عن خطط رسمية لإعادة تسوية أوضاع الأراضي. تقوم في إطارها السلطات العامة بما يلي: الاستحواذ على الأراضي غير الشاملة على عمران بأسعار الاستعمال الحالية، وإنشاء شبكات البنية التحتية. ومن ثم إعادة نسبة محددة جيداً من الأراضي بعد تطويرها للمستثمرين الأصليين. وبذلك يتم فعلياً تقسيم الزيادة في قيمة الأراضي بين القطاعين العام والخاص (للاطلاع على استعراض حديث العهد للتجارب والخبرة العملية الدولية في مجال إعادة تسوية أوضاع الأراضي، أنظر Hong and Needham 2007). لم تعد هذه الترتيبات مقبولة حالياً، فأصحاب الأراضي غير راغبين الآن في وضع الأراضي في عهدة الحكومة للفترة الطويلة اللازمة للعمران في المدن والمناطق الحضرية. والحكومات تحجم عن دفع الأسعار العالية اللازمة حالياً للاستحواذ على الأراضي الجاهزة لعمليات العمران الحضري. ولكن إعادة تسوية أوضاع الأراضي تركت بصمتها على الممارسات في البلدان النامية وخصوصاً في آسيا.

يوجز الإطار 2-3 القضية الكلاسيكية لاستحواذ القطاع العام على الأراضي وتمويل تشييد البنية التحتية في باريس في عصر هاوسمان. فهذه القضية جسدت العديد من القضايا الرئيسية المتجددة. من قواعد الاستحواذ على الأراضي إلى استراتيجيات التمويل. ومن الشراكات الابتكرة بين القطاعين العام والخاص إلى المعالجات خارج إطار الموازنة بقية تفادي قيود المالية العامة.

التمويل باستخدام الأراضي وإعادة إعمار باريس

كان البرنامج الذي اعتمده البارون هاوسمان لإعمار باريس أحد أكبر برامج العمران في المدن جرى الاضطلاع به. ومع أن أفضل ما عُرف به هذا المجهود هو أثره على تصاميم المدينة وهندستها المعمارية، إلا أنه تضمن استثمارات ضخمة في البنية التحتية. فالشوارع والجادات الجديدة التي تم تشييدها زوّدت بأبواب المياه وشبكات مجاري الصرف الصحي والسطحي وخطوط مرافق النفع العام. وقامت قنوات جديدة بتوصيل المياه النظيفة إلى هذه المدينة، بما في ذلك قناة أوصلت المياه أخيراً من مصادر على بعد 600 كيلومتر.

استراتيجية التمويل. مولّت الدولة ثلث تكاليف إعادة الإعمار من خلال منح. وحملت البلدية التكاليف المتبقية. وذلك من خلال: مساهمات من موازنتها، ومبيعات أراضٍ واقتراضات. وكانت لمبيعات الأراضي أهمية حاسمة في استراتيجية التمويل. وقام هاوسمان بالاستحواذ على قطع ضخمة من الأراضي من خلال إعلان عدم صلاحيتها ونزع ملكيتها من أصحابها بقيمتها الاستعمالية الراهنة أو أقل. وعموماً، تم هدم أكثر من 20000 مبنى وجانب كبير مما يعرف بالفرنسية باسم *ile de la cite* بغية إفساح المجال أمام الأشغال العامة والمباني الجديدة. أما الأراضي الزائدة عن الحاجة المحاذية للشوارع الجديدة فقد تم بيعها لمستثمرين في مشروعات العمران من القطاع الخاص بعد إنجاز الأشغال العامة. وذلك بأسعار عززتها كثيراً استثمارات القطاع العام. كما أن الأراضي التي احتفظت بها البلدية شكلت ضماناً غير مباشر لاقتراضات تم استخدامها في تمويل أنشطة إعادة الإعمار. وحددت استراتيجية التمويل أيضاً ضريبة على السلع الداخلة إلى المدينة (*octroi*) كأكبر مصدر من مصادر الإيرادات الجارية التي من شأنها المساعدة في تسديد الديون. وكان من المتوقع ازدياد إيراداتها لأن المواد اللازمة للبناء كان يتم استيرادها إلى المدينة.

الركائز القانونية. تعاملات الأراضي التي احتلت مركز الصدارة في التمويل أصبحت مكنة من خلال مرسوم صدر في العام 1852 حين تسلّم هاوسمان منصب والي باريس. وغيّر ذلك المرسوم قواعد نزع ملكية الأراضي. ففي السابق، لم يكن ممكناً من خلال قانون عام نزع ملكية سوى الأرض المحددة للاستخدام في أشغال عامة. ولكن المرسوم الجديد نص على أنه: "لأغراض المصلحة العامة" يجوز للسلطات العامة الاستحواذ على كافة المباني والعقارات الأخرى المحاذية للشوارع المزعم إنشاؤها. فالأراضي "الزائدة عن الحاجة" هذه هي التي تمكنت من الاستحواذ لصالح المدينة على الزيادة في قيمة الأراضي نتيجة لاستثمارات القطاع العام. علماً بأن تعطل استراتيجية التمويل التي اعتمدها هاوسمان جاء أخيراً نتيجة الأحكام التي صدرت بعد ذلك عن المحاكم لاحقاً في ستينيات القرن التاسع عشر وأعدت لأصحاب الأراضي حقوقهم. فهي قضت بأن (أ) لأصحاب الأراضي الحق في الحصول على تعويضات عن الأراضي التي تم نزع ملكيتها أكبر مما دفعت لهم المدينة، وأن (ب) الأراضي الزائدة في حوزة المدينة ولكن لم يتم استخدامها لأغراض الأشغال العامة وجبت إعادتها لأصحابها الأصليين بسعر الاستحواذ عليها وليس بالقيمة السائدة في السوق عندئذ بعد التحسينات التي نُجّمت عن استثمارات القطاع العام.

(تابع)

التمويل باستخدام الأراضي وإعادة إعمار باريس (تابع)

الشراكة بين القطاعين العام والخاص والاقتراضات. انطوى المشروع برمته على شكل جديد من الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. فمشروع إعادة الإعمار قامت الدولة بوضعه وتنظيمه بالتفصيل. ولكن أصحاب المشروعات من القطاع الخاص هم الذين نفذوا استثمارات القطاع العام والمرافق التي امتلكها القطاع الخاص. وتم تمويلها خارج إطار الموازنة من خلال خلق صندوق جديد باسم صندوق الأشغال العامة البلدية. وجرى أصلاً إنشاء ذلك الصندوق بغية تحقيق سلاسة التدفقات النقدية في الفترة الطويلة اللازمة لتشبيد البنية التحتية. ولكنه أصبح بعد مدة قصيرة مصدراً من مصادر التمويل بالديون المباشرة بالنسبة للمقاولين من القطاع الخاص لحساب المدينة. وأضيفت إليه بين الفينة والأخرى حصيلة مبيعات الأراضي.

التمويل خارج إطار الموازنة. عمل صندوق الأشغال العامة البلدية خارج إطار الموازنة وبدون رقابة عامة. وتمكن هاوسمان من إبرام ترتيبات مالية على هواه. وأحياناً بلغ الإنفاق الاستثماري خارج إطار الموازنة من خلال صندوق الأشغال العامة أكثر من ضعف الإنفاق بموجب الموازنة الرسمية لمدينة باريس. كما قام هاوسمان بتنظيم أشكال اقتراض أخرى خارج إطار الموازنة بغية تفضي عمليات الاستعراض من جانب مجلس المدينة والقيود التي تفرضها المالية العامة. وكتب دافيد هارفي في العام 1869 قائلاً - قبل استقالة هاوسمان بمدة وجيزة وإنهاء صندوق الأشغال العامة - أن مجموع الديون التي تم حملها لأغراض الأشغال العامة بلغ 2.5 مليار فرنك فرنسي أو 44 ضعف الإنفاق السنوي في إطار موازنة مدينة باريس في العام 1851. السنة السابقة على بدء أعمال التشييد. ويقال أن استنكار أسلوب هاوسمان في معالجة القضايا المالية كان له أثر في قرارات المحاكم لصالح تعويض أصحاب الأراضي

المصادر: (Pinkney (1957); Massa-Gille (1973); Marchand (1993); and Harvey (2003).

قدرة القطاع العام على استخدام الاستحواذ على الأراضي وإعادة بيعها كأداة من أدوات تمويل البنية التحتية تتوقف على: (أ) قدرته على "الشراء بأسعار منخفضة والبيع بأسعار عالية" - أي الاستحواذ على الأراضي بقيمتها الاستعمالية الراهنة أو بأسعار إدارية يتم تحديدها بأدنى من أسعار السوق ومن ثم بيعها بأسعار السوق التامة بعد تحسينها نتيجة لاستثمارات القطاع العام. (ب) قدرته على أن يشتري بتلك الشروط أراضي أكثر مما يحتاج فعلاً لأغراض الأشغال العامة. (ج) وجود قواعد تخصص نسبة كبيرة من أرباح الأراضي العامة للاستثمارات في البنية التحتية. وتقوم المنازعات السياسية والقانونية والبيروقراطية بشأن كل من تلك العناصر إذا جرى على نطاق واسع استحواذ القطاع العام على أراض وإعادة بيعها. فقصة التمويل باستخدام الأراضي من هذا النوع هي قصة التفاعل بين القطاع العام والقطاع الخاص - أحياناً في إطار الشراكة وأحياناً في إطار الصراع.

التزامات المستثمرين في مشروعات العمران ورسوم التعويض عن الأثر

على نقيض الاستحواذ على القيمة، تنظر التزامات المستثمرين في مشروعات العمران ورسوم التعويض عن الأثر إلى التمويل باستخدام الأراضي من منظور جانب التكاليف. فهي رسوم مسبقة تدفع مرة واحدة وتستهدف استرداد تكاليف البنية التحتية المصاحبة للنمو. ومع أن المصطلحين لا يجري التمييز بينهما على نحو متسق، تشير التزامات المستثمرين في مشروعات العمران هنا إلى اشتراط إما قيامهم على نفقتهم بتشييد البنية التحتية داخل مشروعاتهم مع استيفاء المعايير العمرانية، أو دفع مقابل عناصر البنية التحتية التي تتيحها السلطات العامة. أما رسوم التعويض عن الأثر فهي تستهدف تغطية تكاليف البنية التحتية التي تستدعيها تلك المشروعات خارجها. فالنمو يخلق الطلب على توسعات في عموم شبكات البنية التحتية الخاصة بكل من: الطرق، وإمدادات المياه، وصرف المياه المستعملة، والمتنزهات، والمرافق الأخرى. وتستهدف رسوم التعويض عن الأثر والتزامات المستثمرين في مشروعات العمران جعل النمو "يدفع تكاليفه" من خلال اشتراط قيام المستثمرين في مشروعات العمران بدفع تكاليف توسعات البنية التحتية التي يستدعيها النمو.

أصبحت التزامات المستثمرين في مشروعات العمران بالنسبة للبنية الأساسية داخل مشروعاتهم معياراً قياسياً حالياً في معظم البلدان المتقدمة، ولو أنها لا تؤدي غالباً إلا إلى استرداد جزء من تكاليف البنية التحتية.² رسوم التعويض عن الأثر التي تغطي البنية التحتية خارج مشروعات العمران مقصورة بصورة رئيسية على الولايات المتحدة، حيث أصبحت أحد العناصر الهامة من أوضاع تمويل البنية التحتية في المدن. وأصبحت شائعة أولاً في سبعينيات القرن العشرين استجابة للثورة على الضرائب نتيجة للتزايد السريع في ضرائب العقارات المحلية. وجمحت معارضة ضرائب العقارات أخيراً في وقف تصاعد معدلات ضريبة العقارات بالنسبة لأصحاب المنازل القائمة في العديد من الولايات، مما اضطر السلطات للعثور على طرق أخرى لتسديد تكاليف الاستثمارات في البنية التحتية التي يستدعيها النمو. وأدخلت رسوم التعويض عن الأثر أولاً في الولايات التي كانت معدلات التوسع العمراني فيها عالية ومعارضة الناخبين لضريبة العقارات شديدة مثل: أريزونا، وكاليفورنيا، وفلوريدا (أنظر Bowles and Nelson 2007 للاطلاع على استعراض حديث العهد عن استخدام رسوم التعويضات عن الأثر في الولايات المتحدة وخلفيتها السياسية والقانونية).

الأشكال الأولى من رسوم التعويض عن الأثر تعرضت للطعن في المحاكم من جانب المستثمرين في مشروعات العمران. ومن مختلف القضايا التي نظرت فيها المحاكم، برزت قواعد أساسية بشأن المعايير التي ينبغي أن تستوفيها رسوم التعويض عن الأثر لكي تصمد أمام التمهيص القانوني. وهي تشمل ما يلي:

² في المملكة المتحدة، المدفوعات بموجب المادة 106 والمساهمات العينية يتم التفاوض عليها بين المستثمرين في مشروعات العمران والمدن المعنية بالنسبة لمناطق العمران المعنية. وتفيد التقديرات أن تلك المدفوعات والمساهمات تغطي - في المتوسط - ثلث مجموع تكاليف البنية التحتية. أنظر United Kingdom, Her Majesty's Treasury (2006).

- ضرورة وجود "رابط منطقي" بين رسوم التعويضات عن الأثر التي تفرض على المستثمرين في مشروعات العمران والإنفاق الاستثماري الذي تمّوله تلك الرسوم. أي يجب على الحكومة المعنية بيان ضرورة القيام بالاستثمار المعني بغية تقديم خدمات للسكان المتزايدة أعدادهم، وليس مجرد تحديث الخدمات التي يجري تقديمها للسكان الحاليين.
- ضرورة قصر رسوم التعويض عن الأثر على "حصّة متناسبة" من تكاليف البنية التحتية. ويجب تقاسم تكاليف توسعة البنية التحتية التي ينتفع بها السكان الحاليون والسكان الجدد بين الضرائب وموارد الإيرادات، وذلك لكي لا يتم من خلال رسوم التعويض عن الأثر تقاضي أي شيء سوى حصّة متناسبة من تكاليف تلك البنية التحتية حسبما تقيسها الاستخدامات أو المنافع التي تنجم عنها.
- ضرورة قصر استخدامات كافة إيرادات رسوم التعويض عن الأثر على غرض الاستثمار الرأسمالي الذي يستخدم لتبرير تلك الرسوم، وينبغي عدم استخدامها لتمويل أجزاء أخرى من الموازنة الاستثمارية المحلية أو للمساهمة في موازنة العمليات.
- ضرورة تحويل الولاية المعنية صراحة الأجهزة الحكومية المحلية صلاحية فرض رسوم التعويض عن الأثر، وضرورة اتباع الأجهزة الحكومية المحلية الإجراءات المحددة في التشريع الحكومي الذي يخولها تلك الصلاحية. وحتى أواخر العام 2006، سنت 26 ولاية تشريعات تخوّل تلك الصلاحيات، شاملة كافة الولايات التي تشهد معدلات نمو عالية.

أنظمة رسوم التعويض عن الأثر الجيدة التصميم تحلّل بدقة وعناية حالياً التكاليف الاستثمارية الإضافية التي تنجم عن مختلف أنواع وأحجام مشروعات العمران في المواقع المختلفة. ويتم التمييز بين حسابات التكاليف حسب كل نوع من أنواع البنية التحتية. ويتم أيضاً التمييز بين رسوم التعويض عن الأثر حسب الاستخدام للأغراض السكنية والتجارية والصناعية، وحسب المنزل وحجم قطعة الأرض القائم عليها، وذلك وكالّة عن متطلبات إمدادات المياه وصرف المياه المستعملة ومرور السيارات، وحسب الموقع نسبة إلى شبكات البنية الأساسية القائمة وطاقتها غير المستخدمة، وينجم عن هذا مصفوفة بشأن رسوم التعويض عن الأثر شديدة التمايز تساعد في توجيه النشاط العمراني إلى المواقع التي يمكن فيها استيعابها بأعلى كفاءة. وبين Brueckner أن تمويل البنية التحتية المتعلقة بالنمو من خلال رسوم التعويض عن الأثر أكثر كفاءة اقتصادية - حسبما يقيسه مجموع قيمة الأراضي في المدن - من تمويل النمو من خلال ضريبة عقارية عامة أو إجراءات أخرى تنشر التكاليف على السكان الحاليين والعمران الجديد. (Brueckner 1997, 2001).

أصبحت رسوم التعويض عن الأثر أحد العناصر الهامة في تمويل البنية التحتية البلدية في مناطق النمو المرتفع في الولايات المتحدة، ووجد مسح استقصائي حديث العهد لمستويات رسوم التعويض عن الأثر أن متوسطها في العام 2006 بالنسبة لمنزل معياري مساحته 2000 قدم مربع قائم على قطعة أرض معيارية الحجم في مجتمعات محلية أجابت على أسئلة المسح الاستقصائي - بلغ 10496 دولاراً أمريكياً، ورسوم التعويض عن الأثر بالنسبة لمنزل معياري بهذا الحجم فاقت 50000 دولار أمريكي في عدة مجتمعات محلية في كاليفورنيا (Duncan Associates 2007). ويجب استخدام كافة الإيرادات لتمويل متطلبات البنية التحتية.

نظام التعويضات عن الأثر في فينكس، أريزونا

توجب قوانين ولاية أريزونا على مدينة فينكس إعداد خطة استثمارات طويلة الأمد في البنية التحتية يتم على أساسها تحديد رسوم التعويض عن الأثر. وهي تقوم بتحليل أثر الاستخدامات الإضافية والتكاليف التي تنجم عن النمو في مواقع مختلفة. ويتم على نحو مستقل وضع تقديرات التكاليف بالنسبة لتسعة أنواع من البنية التحتية والأماكن العامة المفتوحة، مع مراعاة وجود عوامل مثل: نوع استخدامات الأراضي. وحجم المباني وقطع الأراضي التي ستقام عليها. وحجم عدادات المياه. والبعد عن خطوط شبكات البنية التحتية الرئيسية، والسماوات الأخرى في المواقع المحددة. ويوجب القانون على فينكس عدم فرض رسوم التعويض عن الأثر إلا بشأن البنية التحتية الواجب تشييدها ضمن منطقة التخطيط التنظيمي نفسها باعتبارها من التقسيمات. ويشترط تعديل حديث العهد على القانون أن تقوم بوضع تقديرات التكاليف الإضافية جهة ذات خبرة مستقلة وأن يتم نشر وتعميم الطريقة المنهجية المستخدمة ونتائجها ليطلع الجمهور العام عليها.

نتيجة هذا التحليل هي مصفوفة رسوم تعويض عن الأثر شديدة التمايز. ويُعفى العديد من مناطق هذه المدينة من رسوم التعويض عن الأثر نظراً لأن التكاليف الرأسمالية الإضافية التي تنجم عن النمو طفيفة. وتتركز رسوم التعويضات عن الأثر في مناطق تعترم الخطط بشأنها أن تكون أسرع المناطق نمواً، شمال وجنوب المدينة. أما أكبر رسوم تعويض عن الأثر فهي بالترتيب تلك المتعلقة بكل من: الطرق. وشبكات إمدادات المياه. ومجاري صرف المياه المستعملة. ويجب - مثلها في المدن الأخرى - تسديد رسوم التعويض عن الأثر عند استصدار رخصة البناء والتشييد. أما مجموع رسوم التعويض عن الأثر بنسبة وحدة السكن المكافئة (EDU) - وهي مقياس موحد يحوّل مختلف أنواع وأحجام المباني إلى ما يعادلها من المساكن المعيارية - فيتراوح ما بين 11349 دولاراً أمريكياً و 31622 دولاراً أمريكياً. وذلك تبعاً لموقع المنطقة التنظيمية المعنية.

نظام رسوم التعويض عن الأثر الذي اعتمده مدينة فينكس يفرض بالتحديد على مواقع النمو الجديدة حصة متناسبة من تكاليف الترميمات الرئيسية اللازمة للمرافق القائمة حالياً التي تقدم الخدمات للتقسيمات الجديدة. ويحظر قانون الولاية فرض رسوم تعويض عن الأثر بغية تمويل تشييد المدارس مثلما تفعل القوانين في كافة الولايات باستثناء ثماني ولايات. وحيثما كان من المسموح فرض رسوم تعويض عن الأثر خاصة بالمدارس - مثلما في ولاية كاليفورنيا - فهي تشكل عادة أكبر بنود مجموع الرسوم.

أهمية رسوم التعويض عن الأثر بالنسبة للإنفاق الاستثماري المحلي يمكن أن تتضح من خطط الاستثمار التي تضعها مدينة فينكس. وتفيد تقديرات خطة الاستثمار في البنية التحتية بأنه سيتم بناء 336000 وحدة سكن مكافئة في السنوات الخمس والعشرين القادمة ضمن مناطق رسوم التعويض عن الأثر الحالية. وعندما يبلغ متوسط رسوم التعويض عن الأثر حوالي 25000 دولار أمريكي بنسبة وحدة السكن المكافئة. حقق الرسوم في تلك المناطق ما يبلغ مجموعه حوالي 8.4 مليار دولار أمريكي في تلك الفترة. حيث يجب استثمارها كافة في البنية التحتية الخاصة بالنمو بمعدلات مرتفعة. ومن المتوقع أن تتذبذب الإيرادات على نحو سريع ومفاجئ في الأمد القصير نتيجة لدورة الرواج والكساد في قطاع المساكن الجديدة.

المصدر: (City of Phoenix, Arizona (2006).

تناقصت معارضة المستثمرين في مشروعات العمران لرسم التعويضات عن الأثر مع ازدياد معيارية وتوحيد تلك الممارسة. فنظام رسوم التعويض عن الأثر يحل محل التفاوض على أساس كل حالة على حدة بين البلديات والمستثمرين في مشروعات العمران بشأن "المساهمات" المالية الواجب عليهم تقديمها للحصول على الموافقة على عمران المنطقة المزمع عمرانها. كما تتيح تلك الرسوم قواعد واضحة تخفض الاحتمالات المجهولة والتأخيرات. مع ضمان استخدام المدفوعات المعنية من أجل إتاحة البنية التحتية اللازمة. وتعتبر مدينة فينكس في ولاية أريزونا نموذج الجيل الجديد من رسوم التعويض عن الأثر التي تميز بين مستويات الرسوم وفقاً لركيزة من التحليلات الدقيقة (أنظر الإطار 2-4). فنظام رسوم التعويض عن الأثر الذي اعتمده مدينة فينكس أقل أعباء من الأنظمة القائمة في مدن أخرى عالية معدلات النمو. من حيث أنه لا يسترد سوى تكاليف البنية التحتية الإضافية اللازمة داخل منطقة التخطيط المحددة. وليس تكلفة توسعات طاقة الشبكات في عموم المدينة.

تحقيق جودة تصاميم نظام رسوم التعويض عن الأثر يتطلب قاعدة تحليلات قوية. وخطوة استثمار طويلة الأمد في البنية التحتية - بغية التمييز الدقيق لأثر العمران الجديد على تكاليف البنية التحتية حسب المواقع واستخدامات الأراضي وأحجام المباني. ومن المرجح أن تسفر المتطلبات التقنية عن ضغوط على قدرات التخطيط التي لدى أجهزة البلديات في البلدان النامية. فنظام رسوم التعويض عن الأثر الذي لا يحقق ذلك النوع من التمييز يمكن أن يحقق إيرادات جيدة ولكنه يتعرض لمخاطر أن يصبح مجرد وسيلة لتعبئة الإيرادات. فهذا النظام يلتفت على حدود ضريبة العقارات وينقل تكاليف البنية التحتية إلى عاتق السكان الجدد (أنظر Altschuler and Gómez-Ibáñez 1993). ووضعت المحاكم في الولايات المتحدة قواعد "الرابط المنطقي" و "تقاسم التكاليف المتناسبة" بغية حماية النمو من أن تستغله المالية العامة. ولكن محاكم الولايات تباينت كثيراً من حيث أنواع أنظمة رسوم التعويض عن الأثر التي وجدتها تستوفي تلك المعايير. وعندما يتم تطبيق تلك الرسوم بشكل موحد ومنتظم على المساكن الجديدة - بدون التفرقة بينها حسب الحجم والموقع - يمكن أن تضيف كثيراً إلى تكلفة المساكن الرخيصة الثمن وأن تصبح وسيلة بيد المالية العامة تؤدي إلى استبعاد الأسر معتدلة الدخل.

ومن المرجح أن يستدعي انتشار تطبيق رسوم التعويض عن الأثر في البلدان النامية النوع نفسه من التبسيط الإداري الذي جعل رسوم التحسينات ممكنة. وجرت مناقشة رسوم العمران - على سبيل المثال - كطريقة للمساعدة في تمويل البنية التحتية اللازمة للنمو في مدينة مومباي وضواحيها. ومن الممكن التمييز على نحو واسع بين رسوم العمران التي تفرض على تراخيص البناء حسب منطقة العمران. ما يعني وجوب أن تدفع مواقع العمران البعيدة - التي تستدعي استثمارات كبيرة في بنية تحتية جديدة من أجل إتاحة الخدمات العامة الأساسية - رسوماً أعلى مما تدفع مواقع العمران القريبة من البنية التحتية القائمة حالياً والمتمنعة بطاقة كافية.

إدارة الأراضي من بين الأصول ومبيعات الأراضي

ما تم النظر فيه حتى الآن من بين أساليب التمويل باستخدام الأراضي يربط بين الإيرادات من الأراضي ومشروعات محددة من بين مشروعات البنية التحتية التي إما أنها تزيد قيمة الأراضي (الاستحواذ على القيمة) أو تستدعيها أنشطة عمران الأراضي (استرداد التكاليف من خلال التزامات المستثمرين في مشروعات العمران ورسوم التعويض عن الأثر).

يتضمن الأسلوب الثالث من بين أساليب التمويل باستخدام الأراضي إدارة الأراضي من بين الأصول. ولأسباب متنوعة تاريخية وقانونية، تمتلك السلطات العامة عادة حيازات من الأراضي عالية القيمة في جانب الأصول من ميزانياتها العمومية. وغالباً ما تكون قطع الأراضي تلك غير مستخدمة إطلاقاً أو غير مستخدمة بكفاءة. وتشمل إدارة الأراضي على نحو استراتيجي إجراء جرد للأصول العامة واتخاذ قرارات اقتصادية متعلقة بكيفية الحصول على أقصى قيمة منها، بما في ذلك الأراضي والعقارات التي جرى إقامة العمران عليها. وغالباً ما يكشف التقييم الاستراتيجي من هذا النوع عن أن البلديات أو الهيئات العامة الأخرى تمتلك من الأصول من أراض وعقارات أكثر من احتياجاتها. وفي الوقت نفسه، تواجه نقصاً حاداً في البنية التحتية. ويصبح من المعقول عندئذ النظر في بيع أو تأجير الحيازات العامة من الأراضي بغية تعبئة الإيرادات اللازمة لتمويل الاستثمار في البنية التحتية الإضافية (Peterson 2006).

من منظور الموازنة الاستثمارية المبيّنة في الجدول 1-1، تعتبر مبيعات الأراضي شكلاً خاصاً من أشكال الإيرادات الرأسمالية، التي يمكن استخدامها للمساعدة في تمويل الإنفاق الاستثماري العام. ومن منظور الميزانية العمومية للبلدية المعنية أو هيئة القطاع العام

الجدول 1-2: تركيبة أصول البلدية في دالاس، تكساس
(بملايين الدولارات الأمريكية)

الأصول	الأصول المستخدمة في أنشطة من نوع الأعمال التجارية	الأصول المستخدمة في أنشطة من نوع حكومي	كافة الأصول الحكومية
أراضي	213.8	300.0	513.8
حقوق المياه	283.8	0	203.8
مباني	727.7	345.7	1,073.4
تحسينات أخرى	117.9	76.5	194.4
بنية تحتية	278.6	774.9	1,053.5
معدات وأعمال فنية	198.6	162.2	360.8
عقارات نفع عام	1,113.2	0	1,113.2
تشديدات جارية	533.0	271.9	804.9
المجموع	3,466.7	1,931.3	5,398.1

المصدر: Peterson (2006, 149).

المعنية. يشكّل صافي أثر بيع الأراضي والاستثمار في البنية التحتية تكييفاً للحفاظ على يؤدي إلى تغيير تركيبة أصول القطاع العام. فالأراضي التي يملكها القطاع العام يجري تبديلها ببنية تحتية يملكها القطاع العام. وقد تكون التعاملات من هذا القبيل مدفوعة على نحو متساوٍ بالرغبة في زيادة الاستثمار في البنية التحتية وبالاقتناع بأن عمران الأراضي والعقارات يمكن أن ينفذه القطاع الخاص بمزيد من الفعالية.

وبيّن الجدول 2-1 تركيبة جانب الأصول في الميزانية العمومية لمدينة دالاس في ولاية تكساس. فمثلما في معظم البلديات في الولايات المتحدة الأمريكية، تشكّل الأراضي جانباً متوازناً نسبياً من أصول أجهزة البلدية. فمعظم تلك الأراضي يقع تحت البنية التحتية والمباني التي يملكها القطاع العام أو أنها مكرّسة لأماكن عامة مفتوحة. ولكن في بلدان العالم الأخرى، تمتلك أجهزة البلديات مساحات شاسعة من الأراضي التي لم يتم عمرانها أو تمتلك حقوق ملكية لكافة الأراضي ضمن حدود منطقة اختصاصها. فتلك الأراضي يمكن أن تتاح للبيع أو التأجير. وفي مثل تلك الحالة، تشكّل "الأراضي" نسبة كبيرة جداً من الأصول المبيّنة في الميزانية العمومية الخاصة بالبلدية المعنية وتنسجم بالمزيد من الأهمية المالية نسبة إلى الإيرادات الجارية. وبيّن الفصل 4 على سبيل المثال أن صافي القيمة السوقية لحيازات مدينة تشانغشا - عاصمة إقليم نموذجية في الصين - من الأراضي البلدية المتاحة للتأجير في العام 2002 بلغ 14 ضعف مجموع إيرادات بلديتها في تلك السنة. وفي مدينة دالاس على النقيض من ذلك، لم يبلغ مجموع أصول بلديتها سوى 4.1 ضعف إيرادات بلديتها السنوية ولا تبلغ قيمة الأراضي التي امتلكتها البلدية سوى 0.38 في المائة من الإيرادات السنوية. وبعبارة أخرى، في الصين، تشكّل الأصول في الميزانية العمومية - ولاسيما الأراضي - الجانب الأكبر بكثير من أوضاع المالية البلدية نسبة إلى الإيرادات من الضرائب أو رسوم الاستخدامات الأخرى. ومع أن الصين تعتبر حالة استثنائية، إلا أن أهمية الأراضي من بين الأصول نسبة إلى الإيرادات الذاتية الجارية في البلديات تعتبر من بين خصائص بلدان العالم النامية.

أيضاً في البلدان المتقدمة - حيث معظم الأراضي هي حيازات أصحابها من القطاع الخاص - غالباً ما تكون في حوزة سلطات البلديات وهيئات التنمية التابعة للدولة قطع من الأراضي ذات قيمة كبيرة في المدن من الممكن تحويلها إلى بنية تحتية. وبعض تلك الهيئات مكلفة خصيصاً بوظائف الاستثمار في البنية التحتية التي جرى إهمالها نتيجة للتأكيد على أنشطة التنمية الاقتصادية الأخرى. وبيّن الإطار 2-5 تاريخ هيئة موانئ نيويورك ونيوجرسي وعودتها أخيراً إلى جذورها كهيئة استثمار في البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية وليس كهيئة إعمار عقارات.

دروس في إدارة شؤون الأصول من الأراضي

تجربة هيئة الموانئ في العودة إلى جذورها في البنية التحتية تؤدّن بتجربة العديد من هيئات العمران والتنمية في المدن والمناطق الحضرية في بلدان العالم النامية. فهذه الاستثمارات في البنية التحتية غالباً ما تقوم أيضاً بوظيفة هيئات التنمية والعمران وهي الحائز الرئيسي على الأراضي العامة في المدن. فقد تضافرت قوى سياسية واقتصادية للضغط على تلك

مركز التجارة العالمي والاستثمار في البنية التحتية، هيئة موانئ نيويورك ونيوجرسي الأحداث المساوية التي وقعت في 11 سبتمبر/أيلول 2001 حجت تاريخ تنمية وتطوير مركز التجارة العالمي في مانهاتن. ولكن ذلك المركز هو أحد معالم إيضاح عمران الأراضي الحاسم الأهمية من جانب هيئة معنية بالبنية التحتية جنت الأرباح من مبيعات العقارات بغية تعزيز رسالتها الأساسية وهي الاستثمار في البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية. ويوجز الجدول التالي ذلك المشروع.

موجز عن مشروع مركز التجارة العالمي في نيويورك	
الجهة المنفذة	هيئة موانئ نيويورك ونيوجرسي
نطاق المشروع	عمران 16 فدانا من الأراضي في أسفل جزيرة مانهاتن بإنشاء مركز التجارة العالمي. المؤلف من سبعة مباني مكاتب تضم 1.24 مليون متر مربع من المساحة المخصصة للمكاتب.
اتفاق وحصيلة البيع	بيعت الأراضي إلى شركة عقارات سلفرستين في العام 2001 على هيئة تأجير لمدة 99 سنة. بقيمة حاضرة بلغت 3.2 مليار دولار أمريكي
استخدام الأموال	لتمويل مشروعات النقل والمواصلات في مدينة نيويورك وضواحيها. حصيلة المبيعات البالغة 3.2 مليار دولار أمريكي مقارنة بمبلغ 1.3 مليار دولار أمريكي من مجموع إنفاق هيئة الموانئ الاستثماري على البنية التحتية في العام 2005 وبمجموع الأصول من حيازات البنية التحتية في نهاية العام 2004 البالغ 12 مليار دولار أمريكي
المصدر: المؤلف.	

خلفية مرجعية عن المشروع. أنشئت هيئة موانئ نيويورك ونيوجرسي في العام 1921. وكانت أول هيئة مشتركة بين ولايات في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث تم إنشاؤها بموجب صلاحيات دستورية جرى منحها للولايتين المعنيتين بغية إبرام موانئ بينهما. وكان التعاون بينهما ضرورياً من أجل تخطيط وتنفيذ تطوير مرفأ مدينة نيويورك، الذي يحده ولايتان هما نيويورك ونيوجرسي. وتغطي هيئة الموانئ أراض في تلك المنطقة تبلغ مساحتها حوالي 1500 ميل مربع، يحددها نصف قطر دائرة طوله 25 ميلاً من شمال الحرية في كافة الاتجاهات.

(تابع)

مركز التجارة العالمي والاستثمار في البنية التحتية، هيئة موانئ نيويورك ونيوجرسي (تابع)

ومع مرور السنوات، توسعت على نحو كبير مسؤوليات هيئة الموانئ في امتلاك وإدارة مرافق النقل والمواصلات في مدينة نيويورك وضواحيها، وفي ثلاثينيات القرن العشرين، استحوذت الهيئة على نفق هولاند حديث العهد، وهو أول نقطة ربط بين ولاية نيوجرسي وجزيرة مانهاتن في مدينة نيويورك، وقامت ببناء: جسر جورج واشنطن، ونفق لنكولن، ونقاط ربط أخرى. وفي أربعينيات القرن العشرين، استحوذت هيئة الموانئ على ملكية وتشغيل المطارات الرئيسية في تلك المنطقة، شاملة: مطار جون كندي الدولي، ومطار لاغوارديا، ومطار نيوارك الدولي، وتم توسيع وتحديث مرافق تلك المطارات لكي تستوعب التجارة العالمية.

في خمسينيات وستينيات القرن العشرين، قامت هيئة الموانئ بما يلي: بناء محطة باصات في مانهاتن هي أكبر محطة باصات في الولايات المتحدة، وتشبيد طابق ثانٍ لجسر جورج واشنطن، وبناء أول ميناء حاويات في العالم في مدينتي نيوارك وأليزابيث في ولاية نيوجرسي، وإنشاء شبكة قطارات نقل الركاب المعروفة باسم PATH التي تنقل حالياً 71 مليون شخص سنوياً من نيوجرسي إلى مانهاتن.

هيئة الموانئ هيئة بنية تحتية ذاتية التمويل، وليست لديها صلاحية فرض ضرائب ولا تتلقى أية إيرادات مخصصة لها من الضرائب، ولا تتلقى دعماً مالياً لعملياتها من الحكومة، فهي تمول ذاتها من خلال رسوم تفرض على المستفيدين من خدمات النقل والمواصلات والريع الذي تتقاضاه من شاغلي المحلات التجارية ومبيعات التجزئة في المطارات، ومن الوجهة التاريخية، لم تتلق هيئة الموانئ سوى مساهمات رأسمالية صغيرة من نيويورك ونيوجرسي من أجل مشروعات استثمارية محددة ومنح رأسمالية أحياناً من الحكومة الفدرالية، وهي تحقّق باستمرار تدفقات إيرادات صافية إيجابية، تقوم بالافتراض بضمانتها بغية تمويل استثماراتها الرأسمالية، وفي نهاية السنة المالية 2006، بلغت الديون التي حُمّلتها الهيئة 9.1 مليار دولار أمريكي من السندات والديون الطويلة الأجل الأخرى، بضمانة من تدفقات إيرادات عملياتها بدون ضمانات من الولاية أو مساندة من ضرائب.

تاريخ مشروع العمران. في سبعينيات القرن العشرين، التفتت هيئة الموانئ إلى مركز التجارة العالمي باعتباره برنامج الاستثمار الرئيسي بالنسبة لها، علماً بأن رسالتها تطلبت منها دائماً القيام بإدارة البنية التحتية الخاصة بالنقل والمواصلات لفائدة التنمية الاقتصادية للمنطقة المعنية، وفي سبعينيات وثمانينيات القرن العشرين، أصبحت التنمية الاقتصادية الهدف الاستثماري الأول، وكان الهدف الإيماني من مركز التجارة العالمي استنهاض الاستثمار في مركز التجارة العالمي والاستثمار في البنية التحتية، ومرافق الهيئة في مانهاتن التي تأخرت عن وسط المدينة كمركز مالي، كما استثمرت هيئة الموانئ في مجموعة متنوعة من مشروعات التنمية الأخرى شاملة: ما يعرف باسم Teleport، ومناطق التنمية الصناعية الخاصة، ومشروعات جارة وجزئة رئيسية.

(تابع)

مركز التجارة العالمي والاستثمار في البنية التحتية، هيئة موانئ نيويورك ونيوجرسي (تابع)

استغرق بناء مركز التجارة العالمي أكثر من عقد من السنوات. بصورة رئيسية على أراضٍ شغلها سابقاً محطة شبكة قطارات مفلسة. وقامت الهيئة ببناء سبعة مبانٍ كبيرة للمكاتب التجارية في ذلك الموقع. شاملة البرجين التوأمين الشهيرين – أعلى بنائين في مدينة نيويورك – بتكلفة كلية بلغت (بما في ذلك البنية التحتية) 900 مليون دولار أمريكي. وفي أوائل العام 2001، شكل مركز التجارة العالمي حوالي 4 في المائة من كافة المساحات المخصصة للمكاتب في مانهاتن.

في العام 1998، تم اتخاذ قرار خصخصة مركز التجارة العالمي بغية تركيز برنامج الإدارة والاستثمار الخاص بالهيئة على البنية التحتية الرئيسية لقطاع النقل والمواصلات. حيث إن الكثير منها تدهور كثيراً نتيجة الافتقار إلى الترميم والاستثمارات. وبعد عطاءات تنافسية قوية، تم إرساء عقد إيجار على شركة Silverstein Properties لمدة 99 سنة مقابل 3.2 مليار دولار أمريكي. وتم توقيع وثائق العقد النهائية في يوليو/تموز 2001 أي سبعة أسابيع فقط قبل الهجمات التي دمرت مركز التجارة العالمي بكامله. وتُنظر دراسة الحالة هذه في عملية بيع هذا العقار حسبما كان مزمعاً لها قبل وقوع مأساة 11 سبتمبر/أيلول.

الإطار المؤسسي وتطوراتته حتى بيع العقار. قرار بيع مركز التجارة العالمي كان نتيجة مباشرة للمضغوط المطالبة بعودة هيئة الموانئ إلى التركيز على البنية التحتية لقطاع النقل والمواصلات. وحسبما تنص خطة الاستثمارات الرأسمالية الطويلة الأمد التي وضعتها الهيئة في العام 2005 وما تنص عليه التقارير السنوية الحديثة العهد الصادرة عن الهيئة، الأولويات الحالية هي: "عودة الهيئة إلى جذورها: الاضطلاع باستثمارات بالغة الأهمية في البنية التحتية الخاصة بقطاع النقل والمواصلات [و] الوفاء بالتزامات إعادة بناء وتحسين المرافق". خطة الاستثمارات الرأسمالية الأخيرة لفترة السنوات العشر 2007-2016 جَسَّدت تلك الأولويات. فمن المتوقع أن يبلغ مجموع استثمارات الهيئة في تلك الفترة 29.55 مليار دولار أمريكي. وسيُتوجه أقل من 0.5 من هذا المبلغ إلى التنمية الاقتصادية. ولكن سيُتوجه معظم الاستثمارات إما إلى برنامج – الولاية جيدة الترميم – الذي يستهدف الحفاظ على مرافق البنية التحتية الحالية في وضع تشغيلي ورأسمالي جيد، أو مشروعات بنية تحتية جديدة محددة. كنفق الوصول إلى مانهاتن وتوسيع المطارات وتحديث الميناء البحري بالربط بين الموانئ والقطارات.

إعادة تركيز هيئة الموانئ على الاستثمار في قطاع النقل والمواصلات كان لحد كبير نتيجة ضغوط سياسية. وكان التخلص من مركز التجارة العالمي في صميم تلك الجهود. ففي منتصف تسعينيات القرن العشرين، ضغط حاكمها ولاية نيويورك وولاية نيوجرسي على هيئة الموانئ لكي تقوم بتضييق نطاق رسالتها. وعند الإعلان عن بيع مركز التجارة العالمي، أصدر حاكم ولاية نيويورك باتاكي بياناً قال في جانب منه: "من أول يوم لي في منصب، ضغطت بقوة لخصخصة إدارة وعمليات مركز التجارة العالمي لأنني أعتقد بأن أفضل ما تقوم به الحكومة هو التركيز على رسالتها الرئيسية ... بصقل تركيز الهيئة على

(تابع)

مركز التجارة العالمي والاستثمار في البنية التحتية، هيئة موانئ نيويورك ونيوجيرسي (تابع)

مطاراتنا وموانئنا وجسورنا وأنفاقنا. يمكنها أن تصبح محركاً اقتصادياً أكثر قوة لفائدة هذه المنطقة بكاملها". وعلى الرغم من مأساة 11 سبتمبر/أيلول، مضت هيئة الموانئ بنجاح في تنفيذ خطة إعادة التركيز على الاستثمار في البنية التحتية في قطاع النقل والمواصلات".

المصدر: Doig (2001); Port Authority of New York and New Jersey (2005, 2006, 2007a, 2007b).

الهيئات لكي تفصل بين وظائفها المعنية بالتنمية التجارية ووظائفها المعنية بالاستثمار في البنية التحتية. وفي ذلك الإطار، بدأت تلك الهيئات تصفية قطع أراض وما عليها من عقارات ذات قيمة عالية، مستخدمة الحصيلة المالية الناجمة عن ذلك في تدعيم قدراتها على الاستثمار في البنية التحتية. وكما في حالة هيئة الموانئ، غالباً ما تضمنت مسؤوليات الاستثمار في البنية التحتية وتشابكها الوثيق مع التنمية الاقتصادية استثمارات كبيرة في قطاع النقل والمواصلات. فالإيرادات التي تحققت من مبيعات الأراضي من بين الأصول تحولت بناء عليه إلى مبادرات واسعة النطاق في قطاع النقل والمواصلات.

تمويل البنية التحتية المستند إلى الأراضي في البلدان النامية

ينظر هذا الفصل في الطرق التي تُستخدم فيها أساليب التمويل المستند إلى الأراضي في تمويل الاستثمار في البنية التحتية في البلدان النامية. وتواجه هذه البلدان القضايا النظرية نفسها في تنفيذ التمويل باستخدام الأراضي التي تواجهها البلدان المتقدمة. كما أن لها تقاليد الخاصة بها في ملكية الأراضي والخطط العامة. ولدى العديد منها أنظمة مساحة ضعيفة لا تتيح سوى معلومات ضئيلة وأقل قابلية للتحويل عليها عن خصائص قطع الأراضي وقيمتها في السوق. وهذا ما اضطر البلدان المعنية إلى تعديل الأدوات الأساسية الخاصة بالتمويل باستخدام الأراضي بما يتناسب مع الأوضاع المحلية.

يناقش هذا الفصل أساليب التمويل باستخدام الأراضي في التسلسل نفسه تقريباً الذي اعتمده الفصل 2. فهو ينظر أولاً في استرداد تكاليف الاستثمارات في البنية التحتية من خلال عمليات بيع الأراضي إلى مستثمرين في عمرانها على نطاق بلدان جديدة. ثم ينظر في التغييرات التي تتم في رسوم التحسينات بما يجعلها أداة عملية من بين أدوات تمويل البنية التحتية. وينظر القسم الثالث من هذا الفصل في الملكية العامة والاستحواذ على الأراضي كطريقة للاستحواذ على الزيادات في قيمة الأراضي نتيجة لمشروعات البنية التحتية الكبيرة. هذا الاستحواذ على الزيادات في قيمة الأراضي من خلال عمليات بيع العقارات هو أكثر أدوات التمويل باستخدام الأراضي شيوعاً، ولكنه أيضاً أكثرها إثارة للجدل. ففي أحد أشكاله، تقوم البلديات ببيع حقوق العمران حول مشروعات البنية التحتية وليس الأراضي فعلياً. وينظر القسم الأخير من هذا الفصل في التطبيق العملي لالتزامات المستثمرين في مشروعات العمران ورسوم التعويض عن الأثر.

ليست الخبرة العملية الموصوفة هنا نموذجاً عن خبرات وتجارب كافة البلدان النامية – فهي على الأرجح تجربة “طليعية” – بل ينظر هذا الفصل في إمكانات تعميم كل نهج فيما يتخطى الموقع الذي تناوله دراسة الحالة المعنية.

استثمارات أصحاب مشروعات العمران في البنية التحتية: المدن الجديدة في القاهرة، مصر

من الشائع في البلدان النامية وجود أنظمة مختلفة بشأن ملكية الأراضي في "المدن" عما في المناطق الريفية أو الصحراوية. ففي منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ملكية الأرض تعود عادة إلى الدولة، مثلما تعود ملكية الأراضي الصحراوية في ولاية أريزونا في الولايات المتحدة إلى صندوق استثماري لأراضي الولاية. أما الأراضي في المدن والأراضي الزراعية التي تتم زراعتها فهي خاضعة للملكية المطلقة (الحرّة) من جانب القطاع الخاص. ولكن مع نمو المدن والمناطق الحضرية نتيجة للضغوط السكانية، يتقارب نظاما حيازة الأراضي. فمنطقة العمران تتوسع وتزحف على الأراضي الخالية من العمران على تخوم المدينة المعنية. فتلك المنطقة يجب إعدادها للعمران من خلال الاستثمار في البنية التحتية، وينبغي وضع خطوات من أجل نقل الأراضي المعنية من ملكية في القطاع العام إلى ملكية في القطاع الخاص.

تواجه الجهات الحكومية المالكة للأراضي ثلاثة خيارات. يمكنها بيع الأراضي الخالية من العمران لمستثمرين من القطاع الخاص في مشروعات العمران وترك تشييد البنية التحتية لنوع من أنواع المزيج بين مبادرات القطاع الخاص واستثمارات البلديات. ويمكنها تمويل العمران بنفسها من خلال استثمار القطاع العام في البنية التحتية وأيضاً المساكن التي يشيدها القطاع العام ثم يبيعها كعقارات منجزة في السوق. وربما يتم إبقاء مساكن متوسطي ومنخفضي الدخل في أيدي القطاع العام من أجل تأجيرها لهم بأسعار مدعومة. أو أنه يمكنها تشييد البنية التحتية الأساسية اللازمة للعمران في المدن والمناطق الحضرية ثم بيع الأراضي بعد إنشاء الخدمات عليها. ويتبع العديد من بلدان شمال أفريقيا وغيرها حالياً البديل الثالث، الذي يعطي للسلطات الحكومية الوطنية وفي البلديات السيطرة على مواقع توسع العمران الحضري. مع الاستفادة من مبادرات القطاع الخاص في عمران مواقع الأراضي بعد إنشاء الخدمات عليها. ففي جمهورية مصر العربية، يتم تنفيذ هذه الاستراتيجية على نطاق المدن الجديدة. وتشكّل هذه الاستراتيجية تحولاً باتجاه الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مشروعات العمران من أجل توسعة المدن، وابتعاداً عن النهج السابق حيث كانت الدولة تعمل كمستثمر في البنية التحتية والجهة التي تقوم بالعمران النهائي.

مدن القاهرة الجديدة

الفرق الأكثر وضوحاً مباشرة بين البلدات الجديدة على تخوم القاهرة والبلدات الجديدة في الدائريك والمملكة المتحدة هو الحجم. فبينما تخطط أروريستاد (الفصل 2) لاجتذاب 60000 من العاملين و 30000 من المقيمين في غضون عقد من السنوات، من المتوقع أن تتيح المدن الجديدة والمجتمعات المحلية الجديدة على تخوم القاهرة السكن لما يربو على 5.6 مليون مقيم بحلول العام 2015 (El Kovedia and Madbourly 2007). ومن المخطط في النهاية أن تستوعب اثنتان من المدن الجديدة (6 أكتوبر والقاهرة الجديدة) حوالي 2.5 مليون مقيم. وتم في مصر إنشاء عشرين مدينة جديدة، وجرى تحديد 44 موقعاً إضافياً لتشييد مستوطنات جديدة، وفي كل حالة، تسيطر هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (NUCA) على أراضٍ تغطي ليس فقط منطقة الخدمات المخطط إنشاؤها حالياً بل مساحة على امتداد 5 كيلومترات

من الأراضي الإضافية في كافة الاتجاهات بغية تسهيل النمو المستقبلي غير المشمول في المخططات الحالية. ويقع معظم المدن الجديدة في المنطقة المحيطة بالقاهرة.

تجسد سياسة مصر بشأن البلديات الجديدة خبرتها العملية وتجربتها في مجال إعادة توطين شاغلي الأراضي بوضع اليد عليها بصفة غير رسمية. ويسكن حالياً خارج مركز المدينة الأصلية أكثر من 10 ملايين من المقيمين في مناطق جرى عمرانها على نحو غير رسمي وغير مخطط ولا منظم. وجرى معظم العمران غير الرسمي على أراضٍ زراعية لأن الأراضي الزراعية خاضعة للملكية القطاع الخاص. وقام مالكوها من القطاع الخاص ببيعها من أجل تحويلها إلى الاستخدام في العمران الحضري غير الرسمي. وتفيد التقديرات بأنه تمت خسارة حوالي 300000 فدان من الأراضي الزراعية حول القاهرة بتحويلها إلى توسعات عمران حضري غير رسمي (El Kovedia and Madbourly 2007). واعتبر تشييد البلديات الجديدة الطريقة الوحيدة لاستيعاب نمو القاهرة السريع والمستمر. بينما يجري ترسيخ معايير العمران السائدة في القطاع الرسمي والحفاظ على الأراضي الزراعية (Salheen 2006). وبموجب القوانين المصرية، تعود إلى الدولة ملكية الأراضي الصحراوية التي يجري فيها إنشاء مدن جديدة ومجتمعات محلية جديدة. وتم بمرسوم من رئيس الوزراء تحويلها إلى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة من أجل إنشاء مستوطنات جديدة عليها. كما تم التنازل للهيئة مجاناً عن هامش بعرض 100 متر على جانبي طرق الوصول الرئيسية التي تم إنشاؤها لربط المدن الجديدة بالقاهرة.

متطلبات الاستثمار في البنية التحتية من أجل عمران الأراضي على هذا النطاق هي متطلبات ضخمة. فلغاية العام 2005، أتاحت الهيئة خدمات البنية التحتية إلى 435 كيلومتراً مربعاً من الأراضي في المجتمعات الجديدة، بتكلفة تُقدَّر (بالقيمة الحالية للعملة) ببلغ 160 جنيهاً مصرياً لكل متر مربع، أو تكلفة كلية بلغت حوالي 69.6 مليار جنيه مصري (12.7 مليار دولار أمريكي، World Bank 2006, vol. 2). وهذه هي تكاليف البنية التحتية الداخلية. أما تقديرات تكاليف ربط شبكات البنية التحتية الداخلية بالشبكات الرئيسية من الطرق وخطوط الكهرباء والاتصالات السلكية واللاسلكية وإمدادات المياه فهي أعلى من ذلك أيضاً.

وعالجت مصر تكاليف العمران من خلال سياسة متطورة من التعاون بين القطاعين العام والخاص. والممارسة المعيارية هي قيام القطاع العام بإنشاء البنية التحتية الداخلية والخارجية معاً على حسابه. ومن ثم توزيع الأراضي على مروجين من القطاع الخاص من خلال مفاوضات غير علنية مع القطاع الخاص أو مبيعات له بأسعار محددة مسبقاً بأدنى من أسعار السوق من أجل الاستثمار في مرافق إسكانية وتجارية وصناعية. فمن المنظور المالي، ألقى هذا الترتيب أعباءً ثقيلة على عاتق الموازنة العامة. ومن منظور التنمية العمرانية، أخفق هذا الترتيب في الاستفادة من مؤشرات كفاءة الأسواق. فالعمران مدفوع بقرارات قطاع عام تحدد مكان إنشاء البنية التحتية، ولكنها غالباً ما تم إنشاؤها في مواقع ليس هنالك طلب من مستخدمين لها في مساكن أو نشاط اقتصادي. والمدن الجديدة تخلقت عن تحقيق النمو المتوقع لها، ونجم ذلك جزئياً عن توجيه البنية التحتية إلى مواقع بعيدة غير مرتبطة بالطلب في السوق (World Bank 2006, vol. 1).

الخسارة المالية من بيع الأراضي من خلال التفاوض المباشر غير العلني أو الأسعار المحددة إدارياً يمكن قياسها من إيضاحين اثنين. في العام 2004، تم اتخاذ قرار أن تباع بالمزاد العلني قطعة أرض كبيرة (378000 متر مربع) تقع عند المدخل الرئيسي لإحدى المدن الجديدة، القاهرة الجديدة. وكان في ذلك الوقت السعر المحدد لبيع الأراضي التي يملكها القطاع العام في كافة القاهرة الجديدة - بغض النظر عن الموقع داخل المدينة - 225 جنيهاً مصرياً للمتر المربع الواحد. بالكاد يغطي التكاليف التي تم حتمها في سبيل إنشاء البنية التحتية الداخلية. واشترك في المزاد التنافسي أربعة مستثمرين في مشروعات الإعمار. وبلغ السعر الفائز 625 جنيهاً مصرياً (حوالي 114 دولاراً أمريكياً) للمتر المربع الواحد. أو حوالي ثلاثة أمثال السعر الإداري. ومن منظور إجمالي، سياسة مبيعات الأراضي التي سرى مفعولها حتى العام 2005 أخفقت في استرداد ولو تكاليف الاستثمار في البنية التحتية الداخلية. وفي السنوات الخمس والعشرين الماضية، استردت مصر من مبيعات الأراضي في المجتمعات العمرانية الجديدة أقل من نصف المبالغ التي استثمرتها في البنية الداخلية وحدها.

الإصلاحات من خلال المزادات

بدأت الإصلاحات التي تم تنفيذها في الآونة الأخيرة بإصلاح طريقة عمل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية التي تشرف عليها). ويمكن إيجاز الإصلاح بعبارتين: مزادات بيع الأراضي ومشاركة القطاعين العام والخاص في الاستثمار في البنية التحتية. وكلا التغيريين اللذين طرأ على السياسة تلك يضعان التمويل باستخدام الأراضي في صميم ومركز إنشاء البنية التحتية في البلدات الجديدة.

السياسة الحكومية العلنة حالياً هي أن تباع بالمزاد العلني كافة قطع الأراضي الكبيرة في المدن الجديدة والمجتمعات الجديدة المخصصة لإسكان ذوي الدخل المتوسط أو العالي أو العمران بالتجزئة أو التجاري. وتجرى حالياً مزادات بيع الأراضي استجابة لاهتمام المستثمرين المعلن في مشروعات العمران بمواقع محددة. وذلك حسب الطلب في السوق وأولويات الخطط الحكومية.

وظهرت أولى ثمار هذه السياسة في مايو/أيار 2007 حين بيعت عدة قطع أراضٍ في مناطق المدن الجديدة بما بلغ مجموعه 3.12 مليار دولار أمريكي. وكان هذا أول مزاد يستفيد استفادة تامة من العطاءات التنافسية الدولية وهو جزء من المبادرة الحكومية لإدارة الأصول. التي تضمنت خصخصة مجموعة متنوعة من الأصول التي في حوزة الحكومة (أنظر الفصل 4 للاطلاع على المزيد من المناقشة). وأعلنت الحكومة أن حصيله عمليات بيع الأراضي التي فاقت كثيراً تكلفة إنشاء البنية التحتية الداخلية في المدن الجديدة سيتم استخدامها في تشييد طريق سريع جديد بأربعة مسارات مرور يرتبط بالطريق الدائري حول القاهرة. وفي تقديم الدعم المالي في إتاحة مساكن ذوي الدخل المنخفض ضمن مناطق عمران المدن الجديدة. ومن المقرر أن تباع في المزاد مساحات أراضٍ إضافية كبيرة.

أدت السياسة الجديدة بشأن الأسعار والمزادات إلى تحسين آفاق قدرة القطاع العام على استرداد كامل تكاليف البنية التحتية المتعلقة بالمدن الجديدة - الداخلية والخارجية - طالما استمر الطلب على العمران بالعدلات المتوقعة.

الشراكة بين القطاعين العام والخاص في إنشاء البنية التحتية

يتضمن الإصلاح الرئيسي الثاني النهج الخاص بإتاحة البنية التحتية في المدن الجديدة. تقليدياً، قامت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بإنشاء كافة البنية التحتية المحلية اللازمة قبل بيع الأراضي. وأدت تجربة جديدة إلى عكس هذه السياسة، بإعطاء المستثمرين في مشروعات العمران من القطاع الخاص المزيد من المسؤولية عن الاستثمار في البنية التحتية. وفي الوقت نفسه، أدت إلى عكس الدور الذي يسهم به كل من القطاع العام والقطاع الخاص في تعديل خطط الأراضي حسبما تم تقليدياً تطبيقها في: اليابان، وجمهورية كوريا، وبلدان أخرى. ففي تعديلات خطط الأراضي التقليدية، الأرض ملك لأصحابها الأصليين من القطاع الخاص. وهم يتنازلون عن السيطرة على أراضيهم لسلطات القطاع العام لأغراض الاستثمار في البنية التحتية وتحضيرها للعمران الحضري. وفي نهاية هذه العملية، يعود لأصحاب الأراضي من القطاع الخاص جزء من الأرض التي تم تحضيرها للعمران - لنقل 40 في المائة. وفي إطار هذا الترتيب، يقوم أصحاب الأراضي من القطاع الخاص بتقديم الأراضي بينما تقوم سلطات القطاع العام بتقديم البنية التحتية والترخيص للعمران الحضري. وفي نهاية هذه العملية، يعود لأصحاب الأراضي من القطاع الخاص جزء من أراضيهم الأصلية بعد ازدياد قيمتها كثيراً نتيجة الاستثمار في البنية التحتية والترخيص لمخطط العمران. ويقوم القطاع العام باستخدام الأجزاء المتبقية من الأراضي في إنشاء: الطرق، والمباني العامة، والمساحات المفتوحة، واستخدامات القطاع العام الأخرى.

في الشكل الذي استخدمته القاهرة من هذا الترتيب، يقوم القطاع العام (هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة) بتقديم الأراضي وتحويلها للملكية القطاع الخاص، بينما يقوم المستثمر في مشروع العمران من القطاع الخاص بإنشاء البنية التحتية، ومن المتوقع من ذلك المستثمر أن يعجل خطى إنشاء البنية التحتية لأن ذلك في صالحه. ويستفيد القطاع العام من ذلك بأن يتم إنشاء البنية التحتية بدون حمله تكاليفها المالية فضلاً عن الحصول على جزء من الأرض لأغراض استخدامات القطاع العام. ولكن المستثمر في مشروع العمران من القطاع الخاص يحتفظ بمعظم قطعة الأرض المعنية ولا يدفع سوى تكلفة إنشاء البنية التحتية. ويتم اتباع هذا الترتيب في عدة مواقع. وفي إطار التطبيق على أوسع نطاق، فإن المستثمر في مشروع العمران من القطاع الخاص لا يقوم بتقديم البنية التحتية الداخلية فحسب، بل يقدم أيضاً جانباً كبيراً من البنية التحتية الخارجية (أنظر الإطار 3-1). فالاتفاق المبرم يلزم المستثمر في مشروع العمران من القطاع الخاص باستثمار أكثر من مليار دولار أمريكي في ما هو أصلاً بنية تحتية "عامة".

إمكانية التطبيق في بلدان أخرى

حيازات القطاع العام الكبيرة من الأراضي هي من بين الخصائص المميزة لبلدان منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا. ففي تلك البلدان، مثلما في مصر، تمتلك الدولة عادة الأراضي الصحراوية المتاحة للتوسع العمراني. ولكن توزيع تلك الأراضي يعتبر مشكلة تتميز بالإجراءات البيروقراطية التي تتجاهل حوافز السوق وتخفق في استرداد تكاليف الاستثمارات العامة. ويجري تبرير السيطرة الحكومية بضرورة الدعم المالي لتخصيص

مدينتي: إنشاء البنية التحتية بالشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في القاهرة الجديدة، مصر

يجري ضمن القاهرة الجديدة تنفيذ مشروع عقاري ضخم باسم "مدينتي"، وهو أكبر مشروع عمراني عقاري جرى بناؤه في مصر. فهو يقع على مساحة تبلغ 3360 هكتاراً. وتقوم بتنفيذه شركة الإسكندرية للتطوير العمراني. وبعد المفاوضات، وافقت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة على تزويد هذه الشركة بالأراضي مجاناً. مقابل قيام الشركة بتنفيذ البنية التحتية الأساسية. وستقوم الشركة الخاصة هذه بإنشاء بنية تحتية داخلية تقدر قيمتها بمبلغ 110 جنيهات مصرية للمتر المربع الواحد وبعض البنية التحتية الخارجية (شاملة التوصيلات إلى شبكة الكهرباء وشبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية) بقيمة تقديرية تبلغ 127 جنيهاً مصرياً للمتر المربع الواحد. ويلقي ترتيب الشراكة هذا على عاتق هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة المسؤولية عن التوصيلات الخارجية التي تغطي إمدادات المياه وشبكات مجاري الصرف الصحي والطرق. وفي إطار هذا الاتفاق، ستقوم الشركة المستثمرة أيضاً بتزويد هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بمساكن للأسر المنخفضة الدخل تعادل 7 في المائة من مجموع التكاليف العمرانية.

المصدر: World Bank (2006, vol. 2, 60).

الأراضي لعمران المساكن لذوي الدخل المنخفض. ولكن يبدو أن بيع الأراضي لاستخدامات ذوي الدخل المتوسط والعالي بأسعار السوق التامة – بالاقتران مع الدعم التحويلي الشفاف من أرباح الأراضي إلى إسكان ذوي الدخل المنخفض – وسيلة من وسائل الوفاء بالاحتياجات الاجتماعية أكثر فعالية من قيام الحكومة بتوزيع الأراضي على نحو يتحدى قوى السوق. لدى عدة بلدان في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا إمكانات تعديل الخبرة العملية التي اكتسبتها مصر (المعلومات في هذه الفقرة مأخوذة من Wahba 2007). فتونس على سبيل المثال تقوم حالياً من خلال هيئة حكومية ببيع الأراضي بعد إنشاء البنية التحتية عليها والموافقة على عمرانها. وتهدف سياستها إلى استرداد تكاليف إنشاء البنية التحتية الداخلية، ما يسفر عن أسعار تبلغ حوالي 50 في المائة من قيمتها في السوق. وتعتبر هذه السياسة من أكثر سياسات التصرف بالأراضي توجهاً نحو السوق. ولكن إذا جرى بيع الأراضي لإسكان ذوي الدخل المتوسط والدخل العالي وللإستخدامات التجارية وللتجزئة بكامل قيمتها في السوق – فإن حصة ذلك البيع تتيح هامشاً للدعم التحويلي لإنشاء مساكن لذوي الدخل المنخفض وتمويل التوصيلات الرئيسية مع البنية التحتية الخارجية. وفي المغرب، إتاحة الأراضي التي تملكها الدولة لأغراض التطوير العمراني تأخرت كثيراً عن الطلب في السوق. مما أدى إلى صدور ظهير ملكي للإفراج عن 8000 هكتار من الأراضي لأغراض الإسكان بموجب برنامج "مدن بدون عشوائيات". وفي المملكة العربية السعودية والجمهورية اليمنية، تقوم الحكومة بتقديم الأراضي مجاناً للأسر أو تبيعها بجزء صغير من

قيمتها في السوق. مما أدى إلى تأخر كبير في نطاق تغطية البنية التحتية وتفشّي المضاربات بالأراضي. علماً بأن تونس والمغرب – مثل جمهورية إيران الإسلامية والكويت والمملكة العربية السعودية والجمهورية اليمنية – مازالتا في بداية إدخال قوى السوق في جانب العرض من الأراضي في المدن.

رسوم التحسينات: بوغوتا وكالي في كولومبيا

لطالما ذُكرت كولومبيا كمثال ناجح على استخدام *contribución de valorización* – شكل من أشكال رسوم التحسينات – في تمويل البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية. ولكن في الواقع. عانت كولومبيا من مشاكل التنفيذ نفسها التي عانت منها البلدان المتقدمة حسبما تم استعراضه في الفصل 2. وكان تنفيذ الخطة باهظ التكاليف وأدى إلى منازعات لا حصر لها بشأن زيادات قيمة الأراضي التي تم احتسابها كأساس لرسوم التحسينات المفروضة.

الاستحواذ على القيمة (التخمين) حسبما جرى تطبيقه سابقاً في كولومبيا جمع عناصر من كل من تحويل المنافع إلى رأس مال واسترداد التكاليف. ومع أن القانون المعني ينطبق على مجموعة واسعة من الأشغال العامة. جرى تطبيقه عملياً في معظم الأحيان على تشييدات وتحسينات الطرق. وهو حدد المدفوعات المترتبة على أصحاب الأراضي بالتناسب مع تقديرات ازدياد قيمتها نتيجة للأشغال العامة (تحويل المنافع إلى رأس مال). ولكن مجموع المبالغ الواجب جبايتها استند إلى استرداد التكاليف حسب الأسس التالية:

- 100 في المائة من تكاليف البنية التحتية (المحددة في الموازنة) مضافاً إليها
- 10 في المائة من رسوم الطوارئ مضافاً إليها
- 30 في المائة مقابل التكاليف الإدارية.

لم يتم قياس مدى ازدياد قيمة الأراضي حسب قوى السوق أو التقييمات المسبقة. بل تم وضع تقديراتها مسبقاً من خلال صيغة استندت إلى عوامل مختلفة. شاملة: حجم قطعة الأرض المعنية. وموقعها نسبة إلى منشآت البنية التحتية. والنشاط الذي ستستخدم الأرض من أجله. وعوامل أخرى. وتمت جباية الإيرادات قبل وأثناء تشييد المشروع المعني ولم يتم تعديلها لاحقاً حسب التغييرات الفعلية في أسعار الأراضي.

الاستحواذ على القيمة (التخمين) الذي تم تنفيذه على هذا النحو اعترته عدة مصاعب. فالصيغ الافتراضية التي استخدمت في التوصل إلى تقديرات ازدياد القيمة نتيجة لاستثمارات القطاع العام غالباً ما أسفرت عن نتائج مغايرة بالنسبة للقيمة الفعلية في السوق. مما أدى إلى سلسلة من الطعون القانونية. وتطلب هذا النظام أن يسترد مجموع رسوم التحسينات نسبة 140 في المائة من التكاليف التقديرية للبنية التحتية المعنية. سواء كانت أم لم تكن زيادات قيمة الأراضي بهذا الحجم. علماً بأن الرسم الإضافي البالغ 30 في المائة لتغطية التكاليف الإدارية لفت الانتباه إلى افتقار ذلك النظام إلى الكفاءة الإدارية.

أسفرت تلك العيوب عن عواقب على طريقة استخدام الاستحواذ على القيمة (التخمين) عملياً (المعلومات في هذه الفقرة مأخوذة إلى حد كبير من Jaramillo 2001). أولاً، من أجل تقليل احتجاجات أصحاب الأراضي، بخست السلطات كثيراً تقديرات تكاليف مشروعات البنية التحتية عند تطبيق القانون. وأدى ذلك إلى تقليل الأعباء على دافعي الرسوم. ولكن أدى ذلك إلى بخس تمويل الاستثمار في البنية التحتية المعنية. ثانياً، قامت السلطات العامة باستخدام رسوم التحسينات في مناطق من هم أكبر ثروة. حيث كانت لأصحاب الأراضي القدرة على تسديد الرسوم. وأسفر هذا أيضاً عن تركيز تحسينات البنية التحتية على مناطق من هم أكبر ثروة. أخيراً، وبأكبر قدر من الوضوح، هبط استخدام المدن للاستحواذ على القيمة هبوطاً كبيراً وسريعاً مع مرور الزمن. فبين العام 1968 والعام 1978، هبطت إيرادات البلديات من الاستحواذ على القيمة بحوالي 50 في المائة بالقيمة الحقيقية. وبين العام 1980 والعام 1990، هبطت إيرادات البلديات من الاستحواذ على القيمة من 15 في المائة من مجموع الإيرادات إلى 5 في المائة. وكما يتضح من الجدول 1-3، شهدت أهمية رسوم التحسينات كمصدر للإيرادات في بوغوتا وكالي المزيد من الهبوط السريع.

واعترافاً بصعوبات تنفيذ الاستحواذ على القيمة، قامت الحكومة في العام 1997 بتغيير القانون في مجالات رئيسية. فالتغييرات الأكثر ابتكاراً وعلانية أدخلت مبدأ فرض رسوم التحسينات على أساس تراخيص التخطيط العمراني. فقطع الأراضي الواقعة ضمن منطقة تخطيط خاصة - حيث أجازت سلطات البلدية تحويل الأراضي من الاستخدامات الريفية إلى الاستخدامات العمرانية أو أعادت تنظيم الأراضي لاستيعاب كثافة سكانية أعلى - يمكن إخضاعها لرسوم تحسينات بنسبة 30 في المائة إلى 50 في المائة. بناء على استنساب من البلدية المعنية. وتم تطبيق رسوم التحسينات على الزيادة في الأسعار التي طرأت لصالح أصحاب الأراضي نتيجة لإجازة التخطيط. واستحق تسديد رسوم التحسينات عند تحقق ازدياد قيمة الأراضي المعنية عند بيعها أو عمرانها. وينبغي استخدام حصيلة الرسوم في الاستثمار في البنية التحتية المساندة للأراضي الحديثة التحوّل للعمران الحضري. وفي الوقت نفسه، تم تغيير القانون بغية زيادة تنفيذ التحديد التقليدي للقيمة. وأصبح للبلديات الاستنساب فيما يتعلق بالنسبة المئوية من تكاليف البنية التحتية التي سيتم

الجدول 1-3: نسبة الاستحواذ على القيمة إلى إيرادات البلدية في بوغوتا وكالي، كولومبيا، 1990-1980

(نسبة مئوية)		
السنة	بوغوتا	كالي
1980	5.1	31.7
1983	13.5	18.0
1990	1.4	8.9

المصدر: (Jaramillo 2001)

استردادها من خلال الاستحواذ على القيمة. وجرى إلغاء التكاليف الإدارية التلقائية ورسوم الطوارئ.

استخدام بوغوتا للاستحواذ على القيمة

بوغوتا نشيطة جداً في استخدام الشكل الجديد من الاستحواذ على القيمة. فابتكارها العملي هو نشر الاستحواذ على القيمة على مجموعة كاملة من مشروعات تحديث الطرق وغيرها. موزعة حول المدينة بكاملها. وفي الفترة 1997-2007، موّلت من خلال الاستحواذ على القيمة 217 مشروعاً من مشروعات الأشغال العامة (معظمها تحسينات شوارع وجسور وصرف سطحي) في كافة أحياء المدينة (Rojas Rojas 2007; Saldies 2007). وجنباً إلى جنب مع هذا الإجراء، أدخلت عوامل إضافية إلى عملية حساب رسوم التحسينات. فبالإضافة إلى ستة أنواع من استخدامات الأراضي. مع تدرجها بما يضع معظم عبء رسوم التحسينات على الاستخدامات التجارية والصناعية وليس على الاستخدامات السكنية. هنالك عوامل تأخذ في الاعتبار مستويات دخل المجتمعات المحلية وقدرتها على الدفع. فضلاً عن عوامل تقليدية هي حجم قطعة الأرض المعنية وموقعها نسبة إلى تحسينات الأشغال العامة المعنية.

نتيجة تلك التعديلات هي شكل أقل نقاوة من بين أشكال الاستحواذ على القيمة. فرسوم التحسينات لم تعد مرتبطة على نحو محدد بالزيادات في قيمة الأراضي. كما تخلت عن مبدأ تقديرات قيمة الأراضي وفقاً لأعلى وأفضل استخدام اقتصادي للموقع المعني. واعتمدت تخفيضات في تحديد القيمة بالنسبة لاستخدام الأراضي لأغراض سكن ذوي الدخل المنخفض والمعتدل والاستخدامات الراهنة الأخرى. وجرى بالفعل تغيير شكل رسوم التحسينات إلى ضريبة بنية تحتية مستندة إلى الأراضي تسدد مسبقاً. ويتم استخدامها في تمويل جانب كبير من الموازنة الاستثمارية بالنسبة للبلدية المعنية. وعلى مدى عقد السنوات 1997-2007، تم بهذه الطريقة تمويل ما يزيد على مليار دولار أمريكي من الأشغال العامة البلدية. فالصيغة المحددة التي تستخدمها هذه المدينة في تحديد رسوم التحسينات هي في الواقع صيغة عسيرة الفهم. ولكن بما أنها لا تزعم الاستناد إلى الزيادة الفعلية في قيمة الأراضي. ازدادت صعوبة الطعن فيها في المحاكم. فحقيقة انتشار تمويل تحسينات الأشغال العامة في المدينة كلها أدت إلى تخفيض رفض الجمهور لها. كما سمحت بوغوتا للمواطنين بتسديد رسوم التحسينات في مدة خمس سنوات إذا رغبوا في ذلك. وأدى هذا إلى تخفيض العبء الاقتصادي على أصحاب العقارات وسهّل استخدام رسوم التحسينات في تسديد الاقتراضات قصيرة الأجل التي استهدفت تمويل أعمال التشييد.

الطريقة التي يتناسب فيها الاستحواذ على القيمة مع الاستراتيجيات الشاملة الخاصة بتمويل البنية التحتية تتضح من خلال برنامج جديد أعلن عنه رئيس بلدية بوغوتا في أواخر العام 2007. ويدعو هذا البرنامج إلى تحسين الشوارع والبنية التحتية المتصلة بها في كافة أحياء المدينة. ففي مرحلته الأولى، سيموّل ذلك البرنامج 188 مشروعاً من مشروعات الأشغال العامة ويعبئ حوالي 350 مليون دولار أمريكي من إيرادات الاستحواذ على القيمة. وأعلن رئيس البلدية أن 1236346 من أصحاب الأراضي سيدفعون رسوم التحسينات استناداً إلى الصيغة التي سبق وصفها. وتدخل الإيرادات

من رسوم التحسينات في استراتيجيات التمويل الواسعة النطاق التي تشمل قرضاً بمبلغ 50 مليون دولار أمريكي من مؤسسة التمويل الدولية (IFC)، وقرضاً بمبلغ 50 مليون دولار أمريكي من مؤسسة تنمية منطقة الأنديز (ADC)، وإصدار سندات دولية بمبلغ 300 مليون دولار أمريكي مربوط بالبيزو الكولومبي (IFC 2008): للاطلاع على المزيد بشأن التمويل الاستثماري في بوغوتا، أنظر (RTI International 2005). ويتوجه القرض من كل من مؤسسة التمويل الدولية ومؤسسة تنمية منطقة الأنديز إلى تحسينات الشوارع. بينما تتاح حصيلة إصدار السندات لتمويل استثمارات عامة أخرى أيضاً. وفي إطار هذه الاستراتيجية، تسدد حصيلة الاستحواذ على القيمة حوالي نصف مجموع تكاليف تحسين الشوارع والجسور. وأعلن رئيس البلدية أنه بين العام 2008 والعام 2015 ستؤدي عدة مراحل من مراحل الاستحواذ على القيمة إلى تعبئة 2.1 تريليون بيزو كولومبي (1.1 مليار دولار أمريكي) من أجل تمويل تحسينات البنية التحتية في عموم أنحاء المدينة.

إمكانات التطبيق في أماكن أخرى

تجري محاكاة تجربة بوغوتا في مدن أخرى في كولومبيا. وتم إحياء استخدام الاستحواذ على القيمة في كل من مديين وبارانكيلا. ويسعى رئيس بلدية كالي حالياً إلى استنساخ تجربة بوغوتا. ومن المتوقع إذا نجحت تلك الاستراتيجية ازدياد انتشارها في كولومبيا نفسها. ويوجز الإطار 2-3 مقترح كالي الذي جرى إعلانه في فبراير/شباط 2008.

ويمكن تطبيقه خارج كولومبيا أيضاً. فمعظم بلدان أمريكا اللاتينية كانت لديها في الماضي قوانين رسوم تحسينات مثل *contribución de valorización and contribución por mejoras*. بما في ذلك: الأرجنتين، والبرازيل، وشيلي، والإكوادور، وهندوراس، والمكسيك، وبنما، وبيرو، وجمهورية فنزويلا البوليفارية وبلدان أخرى. ومازال العديد من تلك القوانين قائماً في السجلات، وهي أدت في الماضي إلى تمويل جانب كبير من تحسينات الأشغال العامة المحلية، ولكن هبطت أهميتها للأسباب نفسها التي هبطت بسببها في بلدان أخرى¹. ورصدت سلسلة من المؤتمرات الإقليمية إحياء الاستحواذ على القيمة في كولومبيا ونظرت في إمكان تطبيق ذلك النهج في بلدان أمريكا اللاتينية الأخرى التي تستند تشريعاتها إلى التقاليد القانونية الإسبانية نفسها.

الاستحواذ على القيمة من خلال مبيعات الأراضي من أجل المشروعات

الكبيرة: الصين والهند

تنطوي الاستراتيجية الأكثر شيوعاً بشأن استرداد تكاليف البنية التحتية على بيع الأراضي بعد تحسّن قيمتها نتيجة الاستثمار في البنية التحتية أو تغييرات تنظيمية على المنطقة

¹ لدى إكوادور قانون يسمح للبلديات بفرض رسوم تحسينات بنسبة تصاعديّة في حدود 42 في المائة من الزيادة التي طرأت على قيمة الأراضي المعنية. ولكن البلديات لم تستخدم ذلك القانون. ولدى بيرو قانون يسمح للبلديات حسب ما تستنسبه فرض رسوم تحسينات بنسبة تتراوح بين 20 في المائة و 50 في المائة من الزيادة في قيمة الأراضي المعنية. ولكن توقف استخدام ذلك القانون في العام 1993. أنظر Furtado and Jorgenson (2006).

برنامج الاستحواذ على القيمة المقترح في كالي، كولومبيا

التفتت مدينة كالي إلى الاستحواذ على القيمة نتيجة للهبوط الشديد الذي شهدته موازنتها الاستثمارية والتدهور الموازي في أوضاع البنية التحتية. ويهدف هذا البرنامج إلى ترميم الطرق والجسور، مع مكون صغير خاص بإنشاء طرق جديدة. وفي العام 2007، هبط إنفاق كالي الاستثماري على الطرق إلى حوالي 15 مليون دولار أمريكي. فالإنفاق الاستثماري تعرّض لقيود فرضتها الديون التي على عاتق هذه المدينة. وفي تسعينيات القرن العشرين، حوّلت كولومبيا الضرائب على البنزين إلى المستوى المحلي بغية مساندة عمليات تشييد وترميم الطرق. وقام معظم مدن كولومبيا باقتراض مبالغ كبيرة بضمانة تدفقات الإيرادات الجديدة. ومع وقوع كولومبيا في ضائقة مالية عامة وعجز الأجهزة الحكومية المحلية عن سداد القروض المستحقة عليها، تمّ التوصل إلى اتفاقات أدت إلى استقطاع معظم الضرائب المحلية على البنزين بغية سداد الديون. وفي حالة مدينة كالي، أصبحت نسبة 70 في المائة من إيرادات ضريبة البنزين مرهونة لفترة 10 سنوات قادمة لمساندة سداد الديون.

يدعو الاقتراح الذي أعلنه رئيس البلدية إلى زيادة كبيرة في الاستثمارات في الطرق – برنامج استثمار متعدد السنوات يتضمّن تحسينات في الطرق والجسور بحوالي 240 مليون دولار أمريكي. ومن المقرر تمويل هذا البرنامج بصورة رئيسية من خلال الاستحواذ على القيمة (رسوم التحسينات) المحدد بطريقة ماثلة لما في برنامج بوغوتا. وسيتم انتشار مجموعة من تحسينات الطرق في عموم أنحاء هذه المدينة، كما سيتم استناد الاستحواذ على القيمة إلى صيغة معقدة (لم تنشر تماماً حتى الآن) تحدد رسوم التحسينات على كل من العقارات المعنية استناداً إلى مزيج من: قيمة قطعة الأرض المعنية، وحجمها، وبعدها عن تحسينات الأشغال العامة، واستخداماتها، وعوامل بديلة عن مستوى دخل المجتمع المحلي المعني والفرد المعني.

أوجز رئيس البلدية ذلك البرنامج كما يلي: "ما نريد فعله هو تحقيق المنافع للذين يدفعون الرسوم. نريد تحديد قيمة المدينة. ونخطط للقيام بذلك باستخدام التحديد العام للقيمة، لكي تنتفع المدينة بكاملها من الأشغال وتدفع المدينة بكاملها مقابل ذلك". وفي هذا الشكل من التمويل باستخدام الأراضي، يفقد تحديد القيمة علاقته الوثيقة بالزيادة في قيمة الأراضي ويصبح رسوم تحسينات عامة مرتبطة على نحو غير وثيق بالزيادة في قيمة الأراضي. ويميل معظم العبء الناتج عن الرسوم المقترحة إلى عائق قطع الأراضي غير المبنية، التي يقال أنها ستشكل ما بين 25 في المائة و 45 في المائة من مجموع الإيرادات. وحذت كالي أيضاً حذو بوغوتا في السماح للمواطنين بتسديد ما عليهم في غضون خمس سنوات إذا لزم ذلك. علماً بأن رد الفعل الجماهيري والسياسي على اقتراح رئيس البلدية متفاوت.

المصدر: سلسلة من المقالات في أعداد يناير/كانون الثاني وفبراير/شباط من العام 2008 من صحيفة *El País* التي تصدر في كالي.

المعنية. فإذا كان القطاع العام يمتلك الأرض. يمكنه من خلال مبيعات الأراضي الاحتفاظ بمنافع استثماراته والاستحواذ على الزيادة في قيمتها. كما أن احتمالات ازدياد قيمة الأراضي تفتح الطريق أمام مختلف أنواع الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. التي يقوم القطاع العام فيها بتقديم الأراضي بينما يقوم الشريك من القطاع الخاص ببناء وتمويل البنية التحتية المطلوبة منه.

وفي البلدان التي معظم الأراضي فيها ملك للقطاع الخاص. ينبغي على القطاع العام أولاً الاستحواذ على الأراضي. فإذا كان يوسعه الاستحواذ على أرض تتيح له القدرة على الوصول إلى ما يتخطى المواقع اللازمة لإنشاء البنية التحتية. تصبح لديه إمكانية الاستحواذ على الزيادة في قيمة تلك الأراضي نتيجة لاستثماره في البنية التحتية المعنية. فالاستحواذ على الأراضي وتحقيق الربح منها أكثر سهولة نوعاً ما في البلدان النامية ما في الغرب بسبب القواعد المتعلقة باستحواذ السلطات العامة على الأراضي. ففي أوروبا الغربية والولايات المتحدة. يجب حالياً على السلطات العامة الرغبة في الاستحواذ على الأراضي القيام بذلك من خلال حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة. بشرط مراعاة القيود القانونية جيدة التحديد. فالأراضي ينبغي عادة شراؤها بأسعارها في السوق. بما في ذلك تقديرات السوق لقيمة المنافع التي تنجم في المستقبل عن مشروعات البنية التحتية المزمع إنشاؤها. فإذا لم تتمكن جهة القطاع العام الرغبة في الشراء من الاتفاق مع بائع الأرض من القطاع الخاص وفق تعويضات منصفة. ينص القانون على خطوات محددة من أجل تسوية النزاع وتحديد القيمة السوقية المنصفة لقطعة الأرض المعنية. وفيما عدا مشروعات إعادة عمران المدن. يحظر على السلطات العامة عادة استخدام حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة بغية الاستحواذ على أرض تزيد على الحاجة الفعلية لإنشاء البنية التحتية المعنية. ولا يمكنها استخدام صلاحيات الاستحواذ الإلزامي للحصول على أرض إضافية محيطة بالبنية التحتية يمكنها فيما بعد بيعها لتحقيق الربح.

القواعد النازمة لاستحواذ السلطات على الأراضي أكثر تنوعاً وغالباً ما تكون أكثر مرونة في بلدان العالم النامية. فالقطاع العام يمكن أن يكون يمتلك فعلاً الأراضي موضوع الاهتمام. وبذلك يصبح استحواذ هيئة تمويل البنية التحتية على تلك الأراضي مسألة نقل ملكية تقوم به الحكومة وليست مسألة شراء من السوق المفتوح. فالقوانين يمكن أن تعطي للبلديات والهيئات العامة صلاحية الاستحواذ على الأراضي من القطاع الخاص بقيمتها الاستعمالية الراهنة أو بسعر إداري محدد. أو قد تترك تحديد السعر لعملية تفاوض هي لصالح القطاع العام. فمجموعة القواعد ماثلة لما شاع في البلدان الغربية في القرن التاسع عشر حين كان نمو المدن في ذروته. علماً بأن الأوضاع القانونية في حينه مكّنت الهيئات العامة من أن تكون أكثر جرأة في الاستحواذ على الأراضي والاستفادة من ازدياد قيمتها نتيجة لاستثمارات القطاع العام. ولكنها أيضاً أثارت الجدل والمعارضة السياسية بشأن مدى صلاحيات الحكومة في الاستحواذ على الأرباح من الأراضي بهذه الطريقة.

إنشاء الطرق العامة السريعة في المدن والمناطق الحضرية في الصين

يوضح تشييد الطرق العامة في الصين الحد الأقصى من الاستفادة من قيمة الأراضي في إنشاء البنية التحتية. ففي الصين. تمتلك البلدية كافة الأراضي في المدن والمناطق الحضرية.

وأصبحت إمكانية ازدياد قيمة الأراضي ذات أهمية بالغة بالنسبة لتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية، سواء مباشرة أو من خلال الشراكات بين القطاعين العام والخاص. وما يوضح تلك العملية تشييد الطريق الدائري الخارجي المحيط بمنطقة مدينة تشانغشا عاصمة إقليم هونان في أواسط الصين. وكان من المتوقع أن تبلغ تكلفة الطريق العام بمسارته السبعة 6 مليارات يوان صيني في العام 2001، أي 730 مليون دولار أمريكي في ذلك الوقت. ومن أجل إنشاء ذلك الطريق، استعانت البلدية بشركة الطرق الدائرية، وهي شركة نشأت بمشروع مشترك بين القطاع العام والقطاع الخاص ومُدرجة في بورصة شانغهاي. ولكن تمتلك أجهزة حكومة إقليم هونان حصة الأغلبية فيها (Peterson 2007).

موّلت مدينة تشانغشا ذلك الطريق بدون دفع أية تكلفة. فبدلاً من ذلك، حوّلت إلى شركة الطرق الدائرية حقوق استخدام وعمران الأراضي في مسافة 200 متر على جانبي الطريق الدائري المزمع إنشاؤه. وبلغ مجموع الأراضي التي تم تحويلها للشركة 33 كيلومتراً مربعاً أو 3300 هكتار. ومن هذا المجموع، كانت مساحة تبلغ 12 كيلومتراً مربعاً قطعة أرض مكتملة تمتلك القدرة على الحصول على خدمات البنية التحتية والموافقات على عمرانها. وفي حالتها الأصلية، حين لم تكن تتمتع بالقدرة على الوصول إلى الطرق أو بالموافقة على العمران، لم تكن للأراضي المتبقية قيمة تذكر. ولكن الخطة اقتضت بيع كافة قطع الأراضي عند اكتمال تشييد الطريق.

وتم تمويل حوالي نصف مجموع تكاليف إنشاء الطريق مسبقاً من خلال بيع حقوق استئجار الأراضي المتمتعة بخدمات البنية التحتية. كما جرى تمويل النصف الثاني مبدئياً من خلال اقتراضات. فشركة الطرق الدائرية استطاعت الاقتراض من بنك التنمية الصيني ومن بنوك تجارية حوالي 350 مليون دولار أمريكي بضمانة من قيمة الأراضي المتوقع حسننها في المستقبل. مع التعهد بتسديد القروض من الإيرادات التي سيتم قبضها عند تأجير قطع الأراضي بعد إنجاز تشييد الطريق. ويحظر على أجهزة البلديات في الصين الاقتراض مباشرة. ولكن حسبما يحدث غالباً، زودت البلدية في هذه المرة البنوك "برسالة تطمين" تقول أنها ستتخذ خطوات لتمكين شركة الطرق الدائرية من تسديد ديونها. أما الترتيب الذي ارتكزت إليه رسالة التطمين فهو التفاهم في أن تنقل البلدية إلى الشركة قطعاً أرضاً إضافية مناسبة للعمران والتأجير فوراً. وذلك إذا حدث نقص في الإيرادات يؤثر على قدرة الشركة على تسديد مدفوعات خدمة ديونها.

في حالة تشانغشا، مثلما في غيرها من الحالات، اقترن التمويل باستخدام الأراضي برسوم المرور بغية إتمام استراتيجية التمويل. وقام المشروع المشترك نفسه ببناء الجسور الرئيسية على الطريق الدائري بتمويل من استرداد التكاليف من خلال رسوم المرور. وفي النهاية، تم إنشاء الطريق وتمويله حسب الخطة الموضوعية.

وتم في الصين تمويل جيل كامل من الطرق والأشغال العامة الأخرى في المدن والمناطق الحضرية في عموم الصين من خلال التأجير المباشر للأراضي المقترن باقتراضات بضمانة من الأراضي. ولكن المخاطر المتصلة في هذا النموذج واضحة للعيان. فالأراضي التي تملكها البلدية أصبحت هي الضمان الرهنائي الرئيسي للاقتراضات على مستوى البلديات. ومع أن

القانون يحظر على البلديات الحصول على القروض مباشرة. يمكن للشركات التي تملكها البلديات والمشروعات المشتركة بينها وبين القطاع الخاص من مختلف الأنواع الاقتراض بتعزيز من رسائل التطمين الصادرة عن البلديات. فالضمانة النهائية بالنسبة لاقتراضات الميزانية العمومية هذه هي قيمة الأراضي التي تمتلكها البلديات. الاقتراضات المستندة إلى ازدياد قيمة الأراضي مستقبلاً هي اقتراضات حافلة بالمخاطر على نحو خاص. وذلك نظراً لتذبذبات أسواق الأراضي في الصين وفي غيرها من البلدان. والواقع أن من بين أول خطوات اتخذتها الحكومة الصينية - في سبيل الحد من مخاطر الديون التي تحملها المدن والأقاليم (في العام 2003) - اشتراط قيام البنوك التي تقرض البلديات بتحديد القيمة الحالية للأراضي الموضوعة ضماناً للقروض وعدم الاكتفاء بقيمتها المتوقعة بعد انتهاء إنشاء مرافق البنية التحتية المعنية. وحسبما أدركت وأقرت الحكومة الصينية أيضاً، لا يجوز أن يكون تأجير الأراضي المصدر الرئيسي لتمويل البنية التحتية في الأمد غير المنظور. فمع تأجير قطع متزايدة الحجم من الأراضي التي تمتلكها البلديات إلى القطاع الخاص، يتناقص حيز تحقيق إيرادات إضافية من تأجير المزيد من الأراضي. فالمدن الرئيسية في مناطق الصين الساحلية استنفدت الآن إيرادات تأجير الأراضي كمصدر لتمويل البنية التحتية. بعد 15-20 سنة من الاعتماد على تلك الإيرادات. واضطرت إلى التحول إلى زيادة استخدام الرسوم وتدفقات الإيرادات الأخرى من مشروعات لإتاحة ضمانات الاقتراضات واسترداد التكاليف.

ومع ذلك، من المعقول في البلدان التي تمتلك فيها الأجهزة الحكومية المحلية في المدن والأقاليم الكثير من الأراضي وضع تصاميم مشروعات البنية التحتية. بما يسهّل للقطاع العام الاستحواذ على الزيادات في قيمة الأراضي بغية المساعدة في التمويل أو في نقل حقوق استئجار الأراضي إلى شركات القطاع الخاص التي تقوم ببناء البنية التحتية العامة. وذلك تسديداً لقيمة أشغال البنية التحتية المعنية. كما يعتبر استخدام الأراضي التي يملكها القطاع العام كضمان رهني لتمويل البنية التحتية مناسباً شرط أن يكون استخداماً متسماً بالحصافة والحيطه.²

تشديد مطارات المدن في الهند

من بين أكثر الأمثلة نجاحاً على الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في تمويل البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية استراتيجية تحديث مطارات الهند. فلطالما كانت مطارات الهند التي يملكها القطاع العام نقطة اختناق سيئة السمعة بالنسبة للتنمية الاقتصادية. وفي العام 2006، ترأس رئيس وزراء الهند لجنة البنية التحتية التي أجازت خطة استثمار بتكلفة تبلغ 40000 كرور (حوالي 10 مليارات دولار أمريكي؛ 1 كرور = 10 ملايين

² قانون ميلو-روس في ولاية كاليفورنيا يسمح للمستثمرين في إعمار الأراضي المقسمة إلى قطع صغيرة بالاقتراض بضمانة قيمة تلك الأراضي بغية تمويل إنشاء أشغال مرافق: المياه، ومجاري الصرف الصحي، والأشغال الأخرى في تلك الأراضي. ومع بيع العقارات لمشتريها من الأفراد، تضاف مدفوعات خدمة الديون إلى فاتورة ضريبة العقارات (دون احتسابها في حدود ضريبة العقارات). وإقراراً بالمخاطر التي ينطوي عليها تحديد قيمة الأراضي وإنجاز المشروعات، يشترط القانون أن تكون الضمانات بأراضٍ تبلغ قيمتها التقديرية ثلاثة أمثال المبلغ المرزوع اقتراضه. وعلى الرغم من هذه الحماية، تعتبر سندات ميلو-روسو عالية المخاطر نسبياً نظراً للتقلبات الشديدة في أسواق العقارات.

روبية هندية) من أجل تحسين مطارات الهند. ويأتي أكثر من ثلاثة أرباع مبالغ التمويل – الموافق لمطارات في المدن الكبيرة – من شركات بين القطاعين العام والخاص. بحيث يتولى الشركاء من القطاع الخاص أيضاً مسؤولية إدارة المطارات المعنية. وتدعو الخطة إلى إنشاء مطارات جديدة في: بنغالور. وحيدر آباد. وخمسة مواقع أخرى فضلاً عن تحديث وتوسعة المطارات الحالية في: شيناي. ودلهي. وكولكاتا. ومومباي. ودخلت هذه الخطة مجال التنفيذ السريع. حيث تم افتتاح مطارين جديدين في بنغالور وحيدر آباد في الوقت المحدد في العام 2008. ويوجز الجدول 2-3 خطة الاستثمار في تلك المطارات.

الجدول 2-3: الاستثمار في مطارات المدن في الهند

موقع المطار	نوع المشروع	مبلغ الاستثمار (كروور)
دلهي ومومباي	تحديث وتوسعة	11,400
بنغالور وحيدر آباد	مطاران جديداً	4,000
شيناي وكولكاتا	تحديث وتوسعة	5,700
خمسة مطارات جديدة أخرى	مطارات جديدة	8,500
مطارات حواضر أخرى	تحديث	1,500
مجموع التمويل من خلال الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص	كافة الأنواع (حاصل جمع البنود أعلاه)	31,100
35 مطاراً في غير الحواضر مولها القطاع العام	كافة الأنواع	9,000

المصدر: أمانة سر لجنة البنية التحتية (2006).

ملاحظة: 1 كروور = 10 ملايين روبية هندية = 250000 دولار أمريكي.

مطار بنغالور الدولي

كان مطار بنغالور الدولي أحد أوائل المطارات الجديدة التي تم افتتاحها بموجب هذا البرنامج. وبدأ عملياته التجارية في أبريل/نيسان من العام 2008. علماً بأن المجموعة الدولية (Bangalore International Airport Ltd, or BIAL) التي أنشأت المطار وتقوم بتشغيله تضم على رأسها شركة Siemens (حصة بواقع 40 في المائة) وشركة Unique Zurich (التي تشغل مطار زيوريخ ومطارات أخرى. بحصة بواقع 17 في المائة). كما تشمل مؤسسة الاستثمار والتنمية الصناعية في ولاية كارناتاكا وشركاء من القطاع الخاص المحلي.

شكّلت الأراضي عنصراً حاسماً الأهمية من بنود الاتفاق مع شركة مطار بنغالور المحدودة (BIAL). وتوجّب على القطاع العام الاستحواذ من خلال حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة على الأراضي اللازمة للمطار نفسه. إلا أن المطارات الحديثة التي يشغلها القطاع الخاص لا تحقق الإيرادات أو الأرباح من أنشطة الطيران فحسب. بل هي تريح من: الفنادق. والمطاعم. ومراكز المؤتمرات. ومواقع مساكن رقيقة المستوى واستخدامات أخرى للأراضي

المحيطة بالمطارات.³ للقدرة على تحقيق أرباح من الأراضي المحيطة بالمطارات أهمية خاصة لاقتصاديات عمليات المطارات في بيئة خاضعة للوائح تنظيمية مثل تلك التي في الهند. وذلك لأن أنشطة الطيران خاضعة لضوابط أسعار تفرضها هيئة الطيران. أما الأنشطة الأخرى فهي غير خاضعة إلا لأسعار السوق.

بالنسبة لمطار بنغالور الدولي، استحوذت هيئة تنمية المنطقة الصناعية في كارناتاكا من خلال إخطارات واستحوذات إلزامية على مساحة 4260 فداناً من الأراضي من أجل المطار وتنمية المنطقة المحيطة به. وأسهمت بمساحة 3850 فداناً للمجموعة المعنية بإنشاء وتشغيل المطار. منها حوالي 2000 فدان لازمة لأنشطة الطيران في المطار. أما الباقي فكان متاحاً للأنشطة التكميلية أو للتنمية التجارية. بما في ذلك قطعة أرض مساحتها 300 فدان بمحاذاة طريق الوصول الرئيسي. واستثمرت المجموعة مبلغ 1930 كروراً مخصصة في الموازنة (490 مليون دولار أمريكي) في تشييد المطار. وكانت الأراضي هي المساهمة الرئيسية من ولاية كارناتاكا (كما استثمرت الولاية مبلغ 350 كروراً. حصلت مقابلها على حصة بلغت 26 في المائة في المجموعة فضلاً عن منافع إنشاء مطار عصري. تم بناؤه في 32 شهراً بدون تكبد أي تكلفة إضافية. وهو يؤدي الخدمات لما يتراوح بين 9 ملايين و 10 ملايين مسافر. تم بناء المطار في الموعد المحدد وفي حدود الموازنة المخصصة له. وهو يشكّل إنجازاً كبيراً من إنجازات البنية التحتية. ولكن نشأت تعقيدات فيما يتعلق بالأراضي الزائدة التي استحوذت عليها ولاية كارناتاكا. واحتفظت سلطات الولاية بما يزيد قليلاً على 400 فدان من الأرض. وقضت الخطة الأولية ببيع تلك الأرض في المزاد، إما قطعة واحدة أو كمجموعة من المواقع مساحتها كل منها 25 فداناً. ثم استخدام حصيلة البيع لإنشاء طريق سريع يربط المطار بوسط مدينة بنغالور. ويقع المطار الجديد على بعد 34 كيلومتراً عن المدينة. علماً بأن الوصول إليه باستخدام الطرق الحالية – وبعضها ليس فيه سوى مسارين – يستغرق أكثر من ساعتين. وحسب الاقتراح الأصلي. وفي الفترة نفسها التي كانت فيها المجموعة التي يتصدرها القطاع الخاص تبني المطار. كان من المفترض أن تقوم السلطات العامة بتشديد طريق الوصول المباشر السريع بتمويل من حصيلة بيع الأراضي الزائدة عن حاجة المطار. فبهذه الطريقة يمكن لولاية كارناتاكا الاستحواذ على بعض منافع ازدياد قيمة الأراضي نتيجة إنشاء المطار ومن ثم توجيه الأرباح تلك إلى البنية التحتية التي يمولها القطاع العام.

من حيث القيمة المالية، بدأ ذلك المشروع أكثر من ممكن عملياً. فالقيمة التقديرية للمساحة البالغة 400 فدان من الأرض القريبة من المطار بلغت في أوائل العام 2007 حوالي 2000 كرور كحد أدنى (حوالي 500 مليون دولار أمريكي). فتكلفة الطريق السريع المخطط إنشاؤه مع المعابر الفوقية أقل من ذلك المبلغ – حتى بعد أن يؤخذ في الاعتبار الاستحواذ على الأراضي اللازمة لحرم الطرق. وفي المراحل الأولى من التخطيط، قيل عدة مرات أن الطريق سيكون جاهزاً عند افتتاح المطار.

³ هيئة مطارات بريطانيا – وهي من جهات القطاع الخاص – التي تشغل مطار هيثرو ومطارات أخرى تكسب 72 في المائة من إيراداتها من أنشطة خلاف الطيران. أنظر (KPMG (2006).

إلا أن الجانب العام من خطة البنية التحتية تعطل. وما زال لم يتم الاستحواذ على الأراضي اللازمة للطريق السريع. وأعيقت عمليات شراء الأراضي نتيجة العديد من الطعون التي رفعها أصحاب الأراضي الحاليين إلى المحاكم. وفي ذات الوقت، تراجعت سلطات ولاية كارناتاكا عن خطة بيع أراضي المطار بالمزاد، وبدلاً من ذلك، يبدو أنه سيتم إعطاء أجزاء من تلك الأرض (قيمة الفدان منها 1.25 مليون دولار كحد أدنى) إلى هيئات حكومية من أجل بناء مقرات حكومية. وقالت مؤسسة الاستثمار والتنمية الصناعية في ولاية كارناتاكا أنها تفضل بناء مرافق صناعية على نفقة القطاع العام وتأجيرها لمستثمرين من القطاع الخاص بدلاً من بيعها لمستثمرين من ذلك القطاع. وأدت شكوى الجماهير التي رفعها المزارعون ضد شروط الاستحواذ على الأراضي إلى إعلان حكومة الولاية عن أنها ستعيد ما يبلغ واحد على ثمانية من الفدان من الأرض التي تم الاستحواذ عليها من أجل المطار مقابل كل فدان من الأرض تم الاستحواذ عليه أصلاً.⁴

الدروس المستفادة من تجربة مدينة بنغالور

تشير تجربة بنغالور إلى المزايا الممكنة والمخاطر الكامنة في استحواذ القطاع العام على أراض يمكن أن يستفيد منها عند إنجاز مشروعات البنية التحتية. وتقول النظرية التي يستند إليها التمويل باستخدام الأراضي إن القيمة التي يخلقها استثمار القطاع العام هي "إضافة غير مكتسبة" يجب أن تعود للمجتمع المحلي المعني وليس الأفراد أصحاب الأراضي. وتحظى تلك الفكرة على التعاطف معها حين يكون أصحاب الأراضي أغنياء يملكون قطعاً من الأرض أكبر مما هو حين يكونون مزارعين أفراداً.

يتطلب استقرار هذا النوع من التمويل باستخدام الأراضي مجموعة جيدة التحديد من القواعد المتعلقة بكل من: الأسعار التي ينبغي على السلطات العامة دفعها مقابل الاستحواذ الإلزامي على الأراضي، ومقدار الأراضي الزائدة عن الحاجة الذي يمكنها الاستحواذ عليه. وأوجه الاستخدام الممكنة للأراضي الزائدة عن الحاجة. ومن شأن النظام القانوني من هذا النوع تحديد كيفية تقاسم زيادات قيمة الأراضي الناجمة عن مشروعات البنية التحتية بين: أصحاب الأراضي، والمستثمرين في البنية التحتية (سواء من القطاع العام أو القطاع الخاص)، والموازنة العامة. ويبين الجدول 3-3 التباين الشديد بين القواعد بشأن الاستحواذ على الأراضي وإعادة بيع الأراضي العامة في مواقع مختارة من آسيا. فالقواعد لا تتباين بشدة فيما بين البلدان فحسب، ولكنها أيضاً غير مستقرة ضمن البلد الواحد، فالقوانين تتغير أو الممارسات السياسية تمضي في سبيلها دون الالتزام بالقوانين.

ظهور الشراكات بين القطاعين العام والخاص كوسيلة للاستثمار في مشروعات البنية التحتية الكبيرة يمكن أن يساعد في تطوير الأطر القانونية المعنية، فتلك الشراكات خاضعة لتعاقدات محددة بين الشركاء من القطاعين العام والخاص. وهي تنص على: كيفية توزيع الأراضي، والأنشطة التجارية المسموح بها، وكيفية تحديد الأسعار. فتلك الشراكات تدفع

⁴ لدى الهند نظام استحواذ على الأراضي يتم بموجبه جميد سعر قطعة الأرض المعنية اعتباراً من تاريخ الإخطار الذي يصدر عن السلطات العامة بعزمها على استملاكها لأغراض المصلحة العامة. ونظراً لأنه قد يمر عقد من السنوات أو أكثر بين تاريخ الإخطار وتاريخ الشراء الفعلي، فإن الحكومة تشتري الأراضي بسعرها قبل وقت طويل وفي سوق صعقت فيه الأسعار بواقع 20-40 في المائة سنوياً.

المجمول 3-3: قواعد بشأن الاستحواذ على الأراضي وإعادة بيع الأراضي العامة في مواقع مختارة من أسيا			
البلد أو المدينة	نوع مشتريات الأراضي	قواعد الشراء والتعويضات	قواعد أو عارسات الاستحواذ على أراض زائدة عن الحاجة
الصين	قواعد استحواذ البلديات على أراض ريفية قبل العام 2007، في مارس 2007، جرى سن قانون جديد بشأن حقوق الملكية. لم يُعرف حتى الآن كيف سيُنفذ.	يمكن للمزارع الجماعية الريفية بيع الأراضي للبلديات، ولا يسمح بالبيع لـشترين آخرين، ويحظر على المزارعين الأفراد بيع أراض. لا يجوز إلا للمزارع الجماعية بيع الأراضي. تم تحديد الحد الأدنى من التعويضات قانوناً بأحد أضعاف الدخل في آخر ثلاث سنوات (أدنى بكثير من قيمتها في السوق) مضافاً إليه تكاليف إعادة التوطين. وعملياً غالباً ما تفاوضت البلديات على أسعار أدنى بكثير من أسعار السوق.	اشتهرت البلديات بالاستحواذ على أراض تزيد عن حاجة الاستحواذات العمرانية العنيفة. فهي استحوذت على مساحات واسعة من أجل مناطق العمران الصناعي التي لم تتحقق، وعارضت الحكومة المركزية تلك الممارسات وألزمت البلديات بإعادة الأراضي التي لم تكن حائزة على تراخيص صحيحة لإقامة العمران عليها.
الهند	تتفاوت القواعد نوعاً ما حسب الولايات. ففي كارناتاكا، يمكن لهيئات القطاع العام استخدام الاستحواذ الإلزامي للأراضي "للاغراض العامة" وعلى أراض لا تستخدم لأغراض صناعية ذات أولوية. شاملة أراضي سيملكها ويعمرها مالكون من القطاع الخاص أو شركات بين القطاعين العام والخاص.	التعويض يستند إلى القيمة السوقية التي تحدها الحكومة وقت إصدار الإخطار بالبنية على الاستحواذ. ويمكن أن تنقضي فترات طويلة بين تاريخ الإخطار وتاريخ الشراء الفعلي.	ليست هناك شروط قانونية بشأن كيفية بيع أو استخدام الأراضي الزائدة، وليست هناك شفافية تذكر بشأن عملية اتخاذ القرارات، وغالباً ما تُجرح الهيئات عن التنازل عن السيطرة على الأراضي. ولكن يجري بيع المزيد من الأراضي بالزاد.

البلد أو المدينة	نوع مشتريات الأراضي	قواعد الشراء والتعويضات	قواعد أو عارسات الاستحواذ على أراض زائدة عن الحاجة	إجراءات بيع الأراضي واستخدامات المحيطة
كراتشي، باكستان	في منتصف تسعينيات القرن العشرين، استمكت الحكومة للأراضي لأغراض العمران أو إعادة العمران.	جرى تحديد التعويض عند 30 في المائة من قيمة الأراضي المستخدمة حالياً في استخدامات مسموح بها.	الإجراءات خضعت لطعون كثيرة في المحاكم، ما جمد الأراضي لفترات طويلة.	ليست هنالك قواعد قانونية. الممارسات العملية هي قيام القطاع العام بعمران تلك المواقع، وغالباً ما كان ذلك بعد تأخير لمدة طويلة.
داكا، بنغلاديش	في منتصف تسعينيات القرن العشرين، كان يمكن للبلدية أن تطلب من الحكومة نزع ملكية الأراضي لصالح برامج عمران الأراضي ضمن حدود اختصاص البلدية.	تم تحديد التعويضات عند 150% من قيمة الأراضي في السوق (يتم تحديدها قياساً بأسعار قطع الأراضي الجارة)، أما المنشآت فيتم التعويض عنها بقيمتها في السوق.	حددت الحكومة مقدار الأراضي الذي من المناسب الاستحواذ عليه.	ليست هنالك قواعد أو شذافية تذكر. لم يجر بيع الأراضي، ولكنها بقيت في حوزة القطاع العام بعد نزع ملكيتها.
هوي، فيتنام	في منتصف تسعينيات القرن العشرين، كان من الممكن نزع ملكية الأراضي من أجل "فائدة البلد".	البلدية تتقدم بطلب إلى سلطة أعلى، التعويضات عن الأراضي استندت إلى صيغة إدارية حسب حجم وموقع قطعة الأرض المعنية.	في السنوات الثلاث السابقة على عملية المسح، قامت مدينة هوي بنزع ملكية حوالي 8.2% من مجموع مساحة أراضي المدينة.	ليست هنالك إجراءات يحددها القانون. لم يتم بيع الأراضي بل بقيت في حوزة القطاع العام.

المصدر: مقابلات قام بها المؤلف. (2006) Ghosh (1996): UNESCAP

بإتجاه تعظيم العائد الاقتصادي. وهي لذلك تثير قضايا يتعيّن على المحاكم والحكومات حلها أثناء وضع القواعد الأساسية الناظمة للشركات في المستقبل. وما يلي أحد الأمثلة: رغبة شركة مطار بنغالور المحدودة والشركات الأخرى التي تقوم بإنشاء مطارات جديدة في الحصول على أكبر قدر ممكن من الأراضي الزائدة وعمرانها لاستخدامات تجارية أدت إلى قيام الحكومة بفرض قيود على أنواع الأنشطة الإضافية التي يمكن تطويرها على الأراضي الممنوحة كجزء من الاتفاقات بشأن المطارات. فالقيود تُظَر بصفة خاصة لإنشاء ملاعب الغولف ومواقع شركات التكنولوجيا العالية المستوى التي يمكنها الاستفادة من مجموعة أخرى منفصلة من المزايا الضريبية المؤاتية لها.

الشركات بين القطاع العام والقطاع الخاص التي يتصدرها الشركاء من القطاع الخاص تميل نحو الدفع بإتجاه عمران أكثر جرأة ونحو بيع الأراضي. وتوضح تجربة بنغالور مخاطر تراجع السلطات العامة عن عائد اقتصادي عالي بغية الاحتفاظ بالسيطرة البيروقراطية على عملية التنمية. فإدارة الخزانة في ولاية كارناتاكا فضلت بيع أراضي المطار التي احتفظت بها هيئات الولاية واستخدام حصيلة البيع في تمويل مشروعات البنية التحتية العامة التي من شأنها تسهيل الوصول إلى المطار. ولكن مؤسسة الاستثمار والتنمية الصناعية في ولاية كارناتاكا حَبّدت قيام الولاية بتنشيد مرافق صناعية ظاهرياً بحجّة أن ذلك سيسهل زيادة سيطرة حُكْم عملية التخطيط بشكل وخصائص عملية التنمية.⁵

استخدام حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة

لم يصبح أي من جوانب تمويل إنشاء البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية أكثر إثارة للجدل من قيام الحكومة باستخدام حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة بغية الاستحواذ على الأراضي. فالاستخدام الجريء لصلاحيات الحكومة السياسية في الاستحواذ على الأراضي بأسعار رخيصة أثار الرفض الشعبي في الصين والهند وغيرها من البلدان. وتجري معالجة هذه القضية على مستوى البلدان من خلال تشريعات تُحدّد مزيد من الوضوح حقوق الملكية ومعايير التعويض عن الاستحواذ القسري على الأراضي. كما بدأت المؤسسات المالية الدولية معالجة هذه القضية معالجة شاملة. مع إيلاء اهتمام خاص بحقوق الذين يتم تهجيرهم من بيوتهم أو أماكن عملهم من خلال الاستحواذ على الأراضي والقيام بالتنمية بمساندة من القطاع العام (على سبيل المثال: Bertaud 2007; Azuela 2007).

الاتفاق في الرأي الآخذ في الظهور هو أن (أ) للقطاع العام حق الاستحواذ على الأراضي من أجل المشروعات الاستثمارية العامة، (ب) من الضروري دفع تعويضات تستند إلى قيمة الأراضي في السوق، (ج) عمليات شراء الأراضي الطوعية والمتفاوض عليها هي الوسيلة المفضلة بشأن نقل ملكية الأراضي، (د) عند عدم اتفاق الأطراف المعنية على التعويض المناسب، يجب تطبيق قواعد واضحة لحل الخلافات، (هـ) من الواجب تعويض شاغلي الأراضي – بمن فيهم شاغلوها غير النظاميين – وأصحابها القانونيين، (و) من الضروري منع الحكومة من الاستحواذ القسري على الأراضي التي ليست لديها خطة محددة لعمرانها. هذا الاتفاق

⁵ تفترض حسابات مؤسسة الاستثمار والتنمية الصناعية في ولاية كارناتاكا أن استثمارات الولاية ستستغرق ثلاث سنوات في إجازة تشييد المرافق التي يمكن تأجيرها بعد أربع سنوات، مما سيسفر عن عائد سنوي يبلغ 11 في المائة على الاستثمارات اعتباراً من تاريخ التأجير.

العام في الرأي يترك سؤاليين حاسمي الأهمية دون جواب عليهما تتم معالجتهما على نحو مختلف في كل من البلدان. أولاً، ما مقدار الأراضي المحيطة غير اللازمة لتشييد البنية التحتية التي ينبغي السماح للسلطات العامة بالاستحواذ عليها بمقتضى حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة؟ فقدرة القطاع العام على الاستحواذ على منافع البنية التحتية من خلال بيع الأراضي تتطلب القدرة على الاستحواذ على بعض الأراضي الإضافية. بما يتخطى الأراضي اللازمة لتشييد البنية التحتية. ولكن من المرجح أن تتعارض المصلحة المالية العامة مع مصالح الأطراف الأخرى. وثانياً، ما هي المعايير الواجب تطبيقها في تحديد التعويضات "المستندة إلى السوق" وبصفة خاصة، ما مقدار المنافع المتوقعة من تشييد البنية التحتية مستقبلاً الواجب تحويلها إلى رأس مال في مستوى التعويضات التي تدفعها السلطات العامة مقابل الأراضي في إطار الاستملاك القسري؟ ليس هنالك جواب عام شامل على هذين السؤالين. وتقوم البلدان بوضع سياساتها كل حسبما يراه مناسباً له.

بيع حقوق العمران: سان باولو، البرازيل

كبدل عن بيع الأراضي بغية الاستحواذ على القيمة الإضافية التي تنجم عن مشروعات البنية التحتية التي ينفذها القطاع العام، يمكن للسلطات العامة بيع حقوق العمران. وتقع تلك الحقوق في فئتين: حق تحويل الأراضي الريفية إلى الاستخدامات العمرانية الحضرية. وحق البناء بكثافة أعلى من المسموح به عادة حسب قواعد مخططات المناطق أو القيود المفروضة على الارتفاعات. أما الحقوق من النوع الثاني فهي عادة موجهة إلى مناطق النمو العمراني مثل محطات القطارات تحت الأرض أو المواقع الأخرى التي يكون من المناسب فيها السماح بالعمران بكثافة أعلى. فالمعادلة الأساسية بين حق العمران والأراضي هي ما تشير إليه العبارة البرتغالية *solo criado* - وترجمتها الحرفية هي الأراضي المخلوقة أو خلق الأراضي - وهي تشير إلى حق إضافة مساحات طباقية تتخطى القيود المفروضة عادة على الكثافة بالنسبة للعمران.

قيام مدينة سان باولو ببيع حقوق العمران يوضح هذه العملية (Froes and Robelo 2006). مثل العديد من ابتكارات التمويل باستخدام الأراضي، نشأ بيع حقوق العمران في إطار أزمة موازنة شهدتها البلدية واضطرتها للبحث عن موارد من خارج الموازنة بغية تمويل الاستثمارات في البنية التحتية. وبموجب اللوائح التنظيمية الخاصة بالتنمية والعمران في سان باولو، لا يدفع المستثمرون في مشروعات العمران رسوم كثافة بالنسبة للمباني الواقعة ضمن الحدود العادية المفروضة على المساحات الطباقية. ولكن البلدية تتقاضى رسماً مسبقاً التحديد على المساحات الطباقية الإضافية (خلق الأراضي) فيما يتخطى الحد الأقصى العادي من الكثافة، وذلك في المواقع التي يُجاز لها القيام بالعمران بكثافة أعلى. ويتم تكريس الموارد الناجمة عن ذلك لصندوق خاص لا يمكن استخدامه إلا لتمويل الاستثمارات في أشغال تتم الموافقة عليها بموجب القانون الذي يجيز عملية العمران الحضري المعنية.

عملية عمران فاريا ليما توجهت إلى قطب نمو يسانده توسيع شارع فاريا ليما واستثمارات عامة أخرى. وتفيد الأنباء بأن قيمة الأراضي في تلك المنطقة ازدادت من 300 دولار أمريكي

للمتر المربع قبل عملية التنمية التي قام بها القطاع العام، إلى 7000 دولار أمريكي للمتر المربع الواحد بعد ذلك. وبدلاً من فرض ضريبة التحسينات على الزيادة في قيمة الأراضي. عرضت البلدية بيع حقوق العمران بما يتيح تشييد مساحات طابقية إضافية تبلغ مساحتها 2.25 مليون متر مربع ضمن منطقة العمران البالغة مساحتها 410 هكتارات. وفي فترة التنفيذ، تم بيع حقوق عمران بحوالي 1100 ريال برازيلي (630 دولاراً أمريكياً) للمتر المربع الواحد من المساحة الطابقية المسموح بها. وحتى العام 2005، تم بيع حوالي 42 في المائة من مجموع العمران الإضافي المحدد. بما بلغ مجموعه 320 مليون ريال برازيلي (190 مليون دولار أمريكي)، وبدأ تشييد محطة مترو جديدة في شارع فاريا ليمبا في العام 2005، وهو يعد بإضافة زيادة في قيمة تراخيص العمران التي لم يتم بيعها. فمشروعات الاستثمار المجازة بموجب عملية العمران هذه تشمل: تحسين الشارع. وشبكة صرف سطحي متكاملة لتلك المنطقة، ومساحات عامة مفتوحة، ومساعدة بناء المساكن الاجتماعية.

هل هنالك إمكانية لتعميم ذلك النهج؟ اقترح البنك الدولي توسيع بيع حقوق العمران في منطقة اختصاص البلدية، وذلك بغية المساعدة في تمويل مد خط المترو الرابع وتشبيد محطة مترو فاريا ليمبا. ولكن العلاقات بين المؤسسات حالت دون ذلك، فالمترو تملكه حكومة الولاية، وتسيطر بلدية مدينة سان باولو على حقوق عمران الأراضي وهي فضّلت استخدام الإيرادات من بيع حقوق العمران في تمويل مشروعات البنية التحتية التي تقع مسؤوليتها المباشرة على عاتقها فقط. ويجري تمويل تشييد المترو من خلال وسائل تقليدية شاملة القروض الدولية.

هنالك إمكانية لاستخدام حقوق عمران الأراضي في تمويل تشييد البنية التحتية على نطاق أوسع. ففي أبريل/نيسان 2007، صادقت ولاية ماهاراشترا (في الهند) على سياسة من شأنها زيادة الحد الأقصى لمؤشر المساحة الطابقية (FSI): نسبة المساحة الطابقية لمساحة الأرض في قطعة الأرض المعنية) في عموم اثنتين من مناطق مدينة مومباي من 1.0 إلى 1.3. ولكن على المستثمرين في مشروعات العمران شراء مؤشر المساحة الطابقية الإضافي. فبالنسبة لمساكن ذوي الدخل العالي، سيتم تحديد تكلفة القدم المربع من مساحة البناء الإضافية عند 80 في المائة من سعر القدم المربع من الأرض في منطقة (حديد القيمة) التخمين المعنية. ويجري النظر في السياسة نفسها بغية تطبيقها في عموم منطقة مدينة مومباي وضواحيها. حيث من المتوقع ازدياد عدد سكانها بواقع 12 إلى 14 مليون مقيم في السنوات العشرين القادمة. فبيع حقوق مؤشر المساحة الطابقية الزائدة على النسبة القصوى البالغة 1.0 يمكن أن يحقق إيرادات تبلغ قيمتها ما يعادل عدة مليارات من الدولارات الأمريكية. وأن يصبح المصدر الرئيسي من تمويل البنية التحتية بالنسبة للمناطق المرشحة للنمو.

التزامات المستثمرين في مشروعات العمران ورسوم التعويض عن الأثر:

سانتياغو، شيلي

مع أن التزامات المستثمرين في مشروعات العمران ورسوم التعويض عن الأثر أصبحت الأكثر شيوعاً من بين أشكال التمويل باستخدام الأراضي بشأن البنية التحتية في مناطق النمو في

الولايات المتحدة، لا يشجع في بلدان العالم النامية سوى التزامات المستثمرين في مشروعات العمران فيما يتعلق بالبنية التحتية الداخلية. فالالتزامات الخارجية محدودة بصورة رئيسية بمساهمات من الأراضي التي سيتم استخدامها من أجل: الشوارع العامة، والمتنزهات العامة، والمرافق العامة الأخرى.⁶ ويبدو أن سانتياغو في شيلي هي الحاضرة الوحيدة التي جرّبت تطبيق رسوم التعويض عن الأثر التي تستهدف استرداد الفرق في تكلفة البنية التحتية الواقعة خارج إطار العمران المحلي (المناقشة التالية تستفيد كثيراً من Zegras 2003).

ومثلما في الولايات المتحدة، جرى إدخال رسوم التعويض عن الأثر على الصعيد المحلي في شيلي بصورة رئيسية كإجراء لتعبئة الإيرادات بغية تمويل البنية التحتية اللازمة، على خلفية شدة محدودية خيارات التمويل المحلية. ويحظر على البلديات في شيلي اقتراض الأموال، وليس لديها سوى نوعين هامّين من أنواع مصادر الإيرادات الذاتية: ضريبة العقارات ورسوم تسجيل السيارات. وتحدد الحكومة المركزية معدلات الضريبة والرسوم بشأن مصدري الإيرادات الاثنین هذين، ويتم تحويل 40 في المائة من جبايات ضريبة العقارات المحلية و50 في المائة من جبايات رسوم تسجيل السيارات إلى الحكومة المركزية من أجل إعادة توزيعها من خلال منح حقيق المساواة. فقدرات المدن سريعة النمو على تمويل أشغال عامة استثنائية خاضعة لقيود شديدة جداً.

في تسعينيات القرن العشرين، قامت بلديتان سريعتا النمو في منطقة سانتياغو وضواحيها بإدخال رسوم التعويض عن الأثر بفرضها على المستثمرين في مشروعات العمران بغية تمويل الطرق التي تربط بين مناطق العمران وبقية شبكة الطرق. وكانت تلك مبادرات غير منظمة جرى القيام بها بدون تشريعات تحويل وطنية أو إقليمية. وجرى استخدام الإيرادات في تمويل جانب كبير من تكلفة تمويل تشييد تلك الطرق.

في نهاية ذلك العقد من السنوات، تمت على نطاق أوسع تجربة رسوم التعويض عن الأثر. فأقليم تشاكابوكو الواقع شمال منطقة العاصمة وضواحيها الموحدة، ظهر كمنطقة نمو رئيسية ستتكامل مع منطقة العاصمة وضواحيها. وتمت الموافقة على أربعة عشر مشروعاً كبيراً من مشروعات عمران العقارات. وكان من المتوقع أن تؤدي إلى إضافة 40000 أسرة جديدة في منطقة العاصمة وضواحيها بحلول العام 2010. وكان من المقرر إنشاء تلك المشروعات على أراض زراعية تفتقر إلى خدمات البنية التحتية.

اشترط على المستثمرين في مشروعات العمران تلك أن يقوموا بإنشاء شبكات البنية التحتية على نفقتهم الخاصة، ولكن كان من المتوقع أن يكون لتلك المشروعات أثر كبير على شبكة النقل والمواصلات يتخطى منطقة مشروعات العمران تلك. وتوجب إنشاء طريق يمتد على نصف قطر دائرة بطول 21 كيلومتراً يربط منطقة العمران بموجب برنامج امتيازات البنية التحتية الحكومي. كما توجب إنشاء 41 كيلومتراً من الطرق الأخرى وعدد من مفارق الطرق. وبلغت تقديرات الأثر الكلي (التكاليف الخارجية) لمشروعات العمران الجديدة على

⁶ في بوغوتا، 90 في المائة من قيمة مساهمات المستثمرين في مشروعات العمران هي على هيئة منح من الأراضي، على الرغم من القانون الذي صدر في العام 1997 الذي يخول للبلديات فرض رسوم تحسينات على الزيادة التي تطرأ على قيمة الأراضي نتيجة لإجازة مخططات العمران في المدن. أنظر أيضاً Tapananont and others (1998).

البنية التحتية لطرق المنطقة 106 ملايين دولار أمريكي. وبما أن مشروعات العمران المقترحة على علاقة ببلديات متعددة ولأن حجم التمويل فاق كثيراً القدرات المحلية، أخذت الحكومة المركزية زمام المسؤولية عن تخطيط الطريق الرئيسي وعن التفاوض مع المستثمرين في مشروعات العمران على نظام رسوم التعويض عن الأثر.

أدت صيغة رسوم التعويض عن الأثر التي تم اعتمادها إلى توزيع التكاليف على المستثمرين في مشروعات العمران المعنية حسب: المواقع قياساً بشبكة الطرق الحالية، وحجم المشروع المعني، والخصائص الاقتصادية والاجتماعية، وتقديرات التنقلات المطلوبة. ودعا الاقتراح الأصلي إلى تمويل كافة التكاليف الخارجية من خلال رسوم التعويض عن الأثر، مع دفع مبلغ 25 مليون دولار أمريكي لأصحاب حق الامتياز المتعلق بطريق الربط الممتد على نصف قطر الدائرة والبقية للحكومة. وتم إسقاط التنقلات المطلوبة بشأن وحدات سكن لذوي الدخل المنخفض من حساب رسوم التعويض عن الأثر ومن رسوم الاستثمار في مشروعات العمران. وفي النهاية، مضت الحكومة في تطبيق رسوم التعويض عن الأثر ولكن بأسعار مخفضة، فهي وافقت على تمويل 39 في المائة من مجموع التكاليف من الإيرادات العامة. على أن تغطي رسوم التعويض عن الأثر بقية التكاليف. وبلغ متوسط رسوم التعويض عن الأثر 1600 دولار أمريكي عن كل وحدة سكنية.

هل من الممكن محاكاة تجربة سانتياغو؟ تعتبر سانتياغو بيئة مفضلة على نحو خاص من أجل تجريب رسوم التعويض عن الأثر، فشيلي ظلت لفترة طويلة (منذ نظام بينوشيه) تفرض التزامات المستثمرين في مشروعات العمران التي تشترط على القائمين بعمران مساكن متوسطي الدخل إنشاء أو دفع تكاليف البنية التحتية الداخلية المصاحبة لعمران قطع الأراضي المُعدّة للبناء العمراني. وقدرات التخطيط الحكومية أعلى كثيراً من المتوسط بالنسبة للبلدان النامية، مما يزيد مصداقية التحليلات التي تركز إليها تقديرات أثر العمران الجديد على المتطلبات من خدمات النقل والمواصلات. كما أن الضوابط التنظيمية على خطط استخدامات الأراضي وعمرانها فعالة نسبياً. علماً بأن مبادئ السوق مُتضمنة في الكثير من الخدمات العامة التي يجري تقديمها ولاسيما في قطاع النقل والمواصلات. حيث تستخدم رسوم المرور على الطرق على نطاق واسع ومنح القطاع الخاص حقوق امتيازات إنشاء الطرق.

وعلى الرغم من تلك الأوضاع الملائمة، لم تتم محاكاة تجربة رسوم التعويض عن الأثر في شيلي. ويبدو أن انخفاض الضغوط المالية هو من بين أسباب ذلك، فعندما تم تحويل المسؤولية عن الاستثمارات إلى الصعيد الوطني، أصبح لدى السلطات العامة مجموعة من خيارات التمويل أوسع نطاقاً يمكن الاستفادة منها. فالقيود المالية التي دفعت الابتكار على الصعيد المحلي ليست قائمة على الصعيد الوطني. وبما أن التنمية الواسعة النطاق تتجاوز حدود البلديات دائماً تقريباً، من المرجح أن تكون الحكومة المركزية اللاعب الرئيسي في القرارات التي يتم اتخاذها في المستقبل بشأن كيفية تمويل تكاليف الطرق التي تتخطى مستوى قطع الأراضي المُعدّة للبناء العمراني.

تواصل حكومة شيلي النظر في إمكانية توسيع استخدام رسوم التعويض عن الأثر، فإذا فعلت ذلك، فإن الخطوة المنطقية التالية هي إعداد قانون تحويل على الصعيد الوطني

ينص على: معايير فرض تلك الرسوم، ومبادئ توزيع التكاليف بين المستثمرين في مشروعات العمران، والمستويات الحكومية التي يمكنها فرض تلك الرسوم.

من المفاجئ نوعاً ما أن لا يتم اعتماد رسوم التعويض عن الأثر في بلدان أخرى، نظراً للضغوط المالية على شبكات البنية التحتية نتيجة للنمو السريع. ويبدو أن من بين تفسيرات ذلك أن تلك الرسوم تبدو للمستثمرين في مشروعات العمران وكأنها تكاليف مباشرة بدون منافع تعويضية، ولذلك تعرّضت لمقاومة شديدة. علماً بأن "المنافع" التي تولها رسوم التعويض عن الأثر تنتشر في عموم شبكة الطرق الرئيسية الإقليمية ولا يمكن لأولئك المستثمرين الاستحواذ عليها بإدخالها في أسعار الأراضي المعنية. كما أن الوسائل البديلة، مثل *contribución de valorización* أو مبيعات الأراضي بعد إنشاء خدمات البنية التحتية عليها للمستثمرين في مشروعات الإعمار، مرتبطة على نحو مباشر بدرجة أكبر بمكاسب أولئك المستثمرين أو أصحاب الأراضي. وهي تبدو جزءاً من ترتيبات تقاسم المكاسب المشتركة وليس تكلفة محضة مترتبة على المستثمرين.

التفسير الثاني يعود إلى خبرة التخطيط اللازمة لتحقيق الدقة في تحديد وتمييز تكاليف البنية التحتية خارج مواقع العمران نتيجة للعمران الجاري في مختلف المواقع. وكقضية عملية، يتطلب تطبيق رسوم التعويض عن الأثر على نحو واسع في البلدان النامية تبسيط تلك العملية. ومن شأن رسوم العمران الموحدة التي تفرض حسب قيمة العمران مع تمييزها فقط حسب خصائص منطقة التنظيم عموماً - على سبيل المثال القرب من أو البعد عن شبكات البنية التحتية الرئيسية الراهنة - تجسيد المبدأ الرئيسي الذي تركز إليه رسوم التعويض عن الأثر، وهذا ما يسهل تطبيقها.

تسويات الميزانيات العمومية وإدارة الأصول من الأراضي

الميزانيات العمومية في العديد من الهيئات العامة حافلة بالكثير من الأراضي والعقارات من بين الأصول في المدن والمناطق الحضرية. وفي الوقت نفسه، تواجه المدن التي تقع فيها تلك الأصول نقصاً حاداً في البنية التحتية. وفي تلك الأوضاع، يمكن أن يكون من الحكمة بالنسبة للسلطات العامة مبادلة الأصول من الأراضي بالأصول من البنية التحتية. وهي تقوم بذلك من خلال بيع أو تأجير الأراضي التي يملكها القطاع العام واستخدام حصيلة ذلك في تمويل الاستثمار في البنية التحتية. وبدلاً من استخدام أدوات التمويل المستند إلى الأراضي بغية تمويل مشروعات استثمارية منفردة، تقوم الجهات العامة بتسوية ميزانياتها العمومية. فهي تعدّل تركيبة الأصول التي في حوزة القطاع العام بزيادة الأصول من البنية التحتية وتخفيض الأراضي من بين الأصول.

يمكن أن تكون الجهة العامة إحدى البلديات. وبموجب بعض أنظمة حيازات الأراضي، تمتلك البلدية كافة الأراضي في المدينة المعنية وهي متاحة لتأجيرها إلى مستخدميها من القطاع الخاص. وتعتبر الصين المثال البارز على ذلك، ولكن ملكية البلديات لكافة الأراضي في المدن موجودة في بوتسوانا وإثيوبيا أيضاً - من بين بلدان أخرى - مثلما في الولايات القائمة في مدن في هونغ كونغ في الصين وسنغافورة. وفي حالات أخرى، تمتلك أجهزة إدارة البلديات - لأسباب تاريخية - مساحات كبيرة من الأراضي في المدن. بما في ذلك قطع الأراضي عالية القيمة الواقعة في وسط المدينة المعنية. ويصدق هذا على بلدان متنوعة مثل الاتحاد الروسي وجمهورية قبرغيز - وهي نموذج عن بلدان الكتلة الشيوعية السابقة أدت فيها قوانين جديدة بشأن ملكية الأراضي إلى تقسيمها إلى ملكية: الدولة والقطاع الخاص والبلديات، أو جمهورية مصر العربية وفييتنام حيث تشكل الخصوصيات التاريخية حيازات البلديات.¹

¹ تشير مبادرة البنك الدولي بشأن إدارة نمو المدن إلى أن الأراضي التي يملكها القطاع العام تشكّل أكثر من نصف أراضي المدن في 19 في المائة من المدن المشمولة في العيّنة، شاملة: الجزائر، وموسكو، ووارسو وأكثر من ربع أراضي المدن في نسبة 19 إضافية في المائة من المدن شاملة مدينة هوشي منه وإسطنبول وبوسان (Rajack 2007).

الهيئات العامة المتخصصة تمتلك أيضاً مساحات كبيرة من الأراضي في المدن. وهي عادة هيئات تنمية وعمران المدن والمناطق الحضرية التي لها رسالة مزدوجة هي الاستثمار في البنية التحتية الأساسية وتشجيع التنمية الاقتصادية في المدن والمناطق الحضرية. ويمكن أن يحدث تنافس بين الرسالتين في الحصول على اهتمام الإدارة وعلى موارد الاستثمار. ونتيجة لذلك، غالباً ما تجوز هيئات التنمية من هذا النوع على قطع من الأراضي عالية القيمة التي إما لا يجري عمرانها وتطويرها تماماً كمراكز نشاط اقتصادي، أو أنها تتطلب الكثير من رأس المال لتطويرها وعمرانها بما يعرض الرسالة المعنية بالبنية التحتية إلى الحصول على موارد أقل مما ينبغي.

من بين الاتجاهات على الصعيد العالمي – في المراحل الأولى على ما يبدو – أن تقوم البلديات وهيئات عمران المدن والهيئات العامة الأخرى التي في حوزتها أراضٍ باعتماد منهجيات أكثر نشاطاً واستراتيجية بشأن إدارة الأراضي من بين الأصول. ويتطلب هذا: إجراء جرد للحيازات من الأراضي والعقارات، وتحديد الإمكانيات الاقتصادية لقطع الأراضي الهامة، واتخاذ قرارات استراتيجية بشأن كيف يمكن على أفضل وجه عمرانها أو بيعها، وذلك نظراً لقيود ومعوقات التمويل من القطاع العام والموارد التي تتطلبها مسؤولية الاستثمار في البنية التحتية.

يبين هذا الفصل مجموعة متنوعة من استراتيجيات إدارة الأراضي من بين الأصول وإمكاناتها من أجل تمويل الاستثمار في البنية التحتية – ليس استثمارات “البلديات” فحسب، بل أيضاً البنية التحتية الهامة للتنمية الاقتصادية على الصعيد الوطني. وتتضمن إدارة الأراضي من بين الأصول من هذا النوع/الخاصة من خلال بيع أو تأجير تلك الأراضي. وفي الوقت نفسه، تتحول المسؤولية عن المزيد من الاستثمار في البنية التحتية الخاصة بمشروعات محددة إلى أصحابها من القطاع الخاص. وهكذا تظهر مشاركة القطاع الخاص في الاستثمار في البنية التحتية على مستويين: المساعدة في تمويل الاستثمار العام من خلال مبيعات الأراضي، ونقل المسؤولية عن الاستثمار الداخلي في مشروعات العمران الكبيرة إلى المستثمرين في مشروعات العمران من القطاع الخاص.

ولا يتحقق أي من هذه الترتيبات بين القطاع العام والقطاع الخاص بين ليلة وضحاها. وتتضح من دراسات الحالات طريقة وجوب تطور المؤسسات لكي يصبح من الممكن عملياً تخلصها من الأراضي من بين الأصول أو العقارات بأسعار السوق. ومن ثم زيادة التركيز على الاستثمار في البنية التحتية.

تحويل الأراضي التي تملكها البلديات إلى بنية تحتية بلدية

أهمية الأراضي بالنسبة للميزانية العمومية أكثر وضوحاً في البلدان التي تمتلك فيها البلديات حقوقاً في كافة الأراضي في المدن والمناطق الحضرية. فالصين وإثيوبيا بلدان – على الطرف النقيض من نطاق الدخل – يعملان وفق هذا النوع من نظام حيازة الأراضي.

ولسوء الحظ، الميزانيات العمومية الخاصة بالبلديات ليست متاحة لاطلاع الجمهور عليها في أي من هذين البلدين. ففي الصين، المؤسسات المحلية لتنمية والاستثمار في المدن (UDICs) هي التي تمتلك الأصول وتقتصر باسم أجهزة البلديات ولا تكشف عن ميزانياتها العمومية ولو لوكالات تقييم الأهلية الائتمانية، وفي إثيوبيا، لا تقوم البلديات بإعداد ميزانيات عمومية

أو قوائم (بيانات) الأصول. ولكن من الممكن التوصل إلى تقديرات لحجم أصول البلديات من الأراضي قياساً بإيرادات البلدية المعنية. وذلك من أسعار تأجير الأراضي ومساحات الأراضي التي في حوزة أجهزة البلدية المعنية المتاحة لوضعها في السوق. ويوجز الجدول 1-4 تلك المقارنة بالنسبة لبلدية تشانغشا - عاصمة إقليم هونان في أواسط الصين - اعتباراً من العام 2002 (Peterson 2006). فهو يبيّن أن صافي قيمة الأراضي المتاحة للتأجير فاق مجموع إيرادات البلدية في السنة نفسها بواقع حوالي 14 ضعفاً. وعلى سبيل المقارنة، بلغت نسبة قيمة الأراضي التي تملكها البلدية إلى مجموع الإيرادات في مدينة دالاس في ولاية تكساس 0,38 (الفصل 2).

جرى تمويل جانب كبير من الاستثمار الهائل في البنية التحتية في بلديات الصين في السنوات الخمس عشرة الماضية من خلال تحويل الأراضي من بين الأصول إلى بنية تحتية. وتم تمويل على الأقل نصف مجمل استثمارات البلديات في البنية التحتية في تلك الفترة من خلال الأراضي من بين الأصول. إما مباشرة بتأجير الأراضي أو بصورة غير مباشرة من خلال استخدام أراضي البلديات كضمانات رهنية للاقتراضات (Fu 2007; Ming and Quanhou 2007; Peterson 2007).

الخبرة العملية المكتسبة في الصين تبرز بعض التعديلات والتسويات اللازمة لفعالية عمليات التصرف بالأراضي وبعض المخاطر المتأصلة في الاعتماد إلى تلك الدرجة على مبيعات الأراضي أو تأجيرها من أجل تمويل البنية التحتية. وقامت البلديات أصلاً بنقل حقوق الانتفاع بالأراضي إلى مستثمرين في مشروعات العمران بصورة رئيسية من خلال التفاوض المباشر غير المعلن. وفي منتصف تسعينيات القرن العشرين، وجد استعراض قامت به وزارة الأراضي والموارد أن أكثر من 95 في المائة من كافة عمليات نقل الأراضي كانت على هذا الشكل. ولكن المفاوضات غير المعلنة مع المستثمرين في مشروعات العمران فتحت الطريق أمام الفساد. ومن ثم خسارة الحكومة للإيرادات. وفي العام 2002، أصدرت الحكومة المركزية منشوراً

الجدول 1-4: أهمية الأصول من الأراضي في تشانغشا، إقليم هونان، الصين، 2002

النسبة	المؤشر
43.7	نسبة إجمالي قيمة أراضي البلدية إلى إيراداتها السنوية
35.4	نسبة قيمة الأراضي المتاحة للتأجير إلى إيرادات البلدية السنوية
14.0	نسبة صافي الدخل الممكن من تأجير الأراضي إلى إيرادات البلدية السنوية
4.1	دالاس في ولاية تكساس: نسبة كافة الأصول في الميزانية العمومية إلى إيرادات البلدية السنوية
0.38	دالاس في ولاية تكساس: نسبة الأراضي من بين الأصول إلى إيرادات البلدية السنوية

المصدر: (Peterson 2006).

ملاحظة: صافي الدخل من تأجير الأراضي هو بعد احتساب (أ) تكاليف إعادة توطين شاغلي الأراضي الحاليين و (ب) الأراضي المجتنب للاستخدامات العامة (الشوارع، والفضاءات المفتوحة، وسواها).

عاماً جديداً يطلب من البلديات تأجير حيازاتها من الأراضي من خلال مزادات علنية. ومع أن الأجهزة الحكومية المحلية لم تغبّر ممارساتها بين ليلة وضحاها. وجدت عمليات التدقيق اللاحقة أن جانباً كبيراً من عمليات التصرف بالأراضي حدث من خلال مزادات علنية. وأن أسعار تأجير الأراضي التي تم بيعها من خلال المزادات كانت أعلى بكثير من تلك التي بيعت من خلال التعاملات غير العلنية.

هل يمكن تعميم التجربة الصينية؟ الصين حالة فريدة. سواء بالنسبة لنموها السريع والمستدام أو قيمة الأراضي التي في حوزة البلديات. ولكن، يبدو أن أساس نهجها يمكن التطبيق في بلدان أخرى. فإثيوبيا صممت نظام حيازة الأراضي على النمط الصيني. حيث اعتمدت الملكية العامة لكافة الأراضي في المدن والمناطق الحضرية. مع نقل حقوق الحيازة إلى أجهزة البلديات وتشجيع تأجير الأراضي كطريقة لتحقيق الإيرادات الرأسمالية بغية تمويل مشروعات البنية التحتية. ويشترط القانون الوطني استخدام 90 في المائة من حصيلة تأجير الأراضي في تمويل استثمارات البلديات في مشروعات البنية التحتية. فهذا الشرط يدرك طبيعة كون الإيرادات المسبقة من خلال تأجير الأراضي لمرة واحدة. ووجد استعراض حديث العهد لموازنات البلديات أن تأجير الأراضي بموّل ما بين 50 في المائة و 100 في المائة من إنفاق البلديات على الاستثمار في البنية التحتية في مجموعة واسعة من التقسيمات الإدارية المحلية (World Bank 2007).

مبيعات أراضي البلديات والدولة: اسطنبول، تركيا

السؤال الأكثر جوهرية هو ما إذا كان بيع أو تأجير الأراضي التي تملكها البلديات يمكن أن يكون مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات الرأسمالية في الأماكن التي ملكية القطاع الخاص للأراضي فيها هي القاعدة والمبدأ. ولم يقم بجرد للأراضي عدد يُذكر من البلديات لتحديد: قطع الأراضي التي تملكها. وكيف يتم استخدامها. وإمكانية تحقيقها للإيرادات. ولكن الاستثناءات القليلة تشير إلى إمكانية استخدام الأراضي من بين الأصول كمساهم هام في الموازنة الاستثمارية بالنسبة للبلدية المعنية لفترة زمنية ذات مغزى.

اسطنبول في تركيا هي مكان قامت فيه أجهزة البلدية والدولة بتقييم حيازاتها الزائدة من الأراضي التي يمكن تحويلها إلى نقود بغية تمويل الاستثمار في البنية التحتية ومساكن لذوي الدخل المعتدل. وازداد اهتمام البلدية بهذا الأمر نتيجة للصعوبات التي واجهتها في إدارة أعبائها من الديون. فبلدية مدينة اسطنبول وضواحيها (IMM) اقترضت في تسعينيات القرن العشرين مبالغ كبيرة بعملات أجنبية من الأسواق الدولية. وعندما هبطت قيمة الليرة التركية هبوطاً شديداً، عجزت اسطنبول عن تسديد ديونها. واضطرت الحكومة الوطنية إلى التدخل من خلال تسديد مبالغ نيابة عن البلدية وخصم تلك المدفوعات من استحقاقات اسطنبول من التحويلات بين الهيئات الحكومية. واستهدفت عملية إدارة موازنة البلدية في السنوات الأخيرة تخفيض الاعتماد على الاقتراض واستعادة تصنيفها الائتماني. وتمكّنت البلدية من تخفيض الاقتراضات إلى 7 في المائة من مقبوضاتها النقدية الموحدة في العام 2006 وتحسين تصنيفها الائتماني الدولي من فئة B+ إلى فئة BB-.

حلّ الدخل من مبيعات الأراضي والعقارات محلّ الاقتراضات كمصدر من مصادر التمويل الرأسمالي. وبيّن الجدول 2-4 التقدم الذي أحرزته المقبوضات من تلك المبيعات المكرسة لفائدة موازنة البلدية الاستثمارية. فالحصيلة التي حققتها البلدية في العام 2007 من بيع محطة باصات قديمة واقعة وسط المدينة بواقع 17856 دولاراً أمريكياً للمتر المربع الواحد بلغ مجموعها 705 ملايين دولار أمريكي (فضلاً عن 18 في المائة ضريبة القيمة المضافة). والحصيلة التي حققت لهيئة الطرق هي من بيع عقار مقرها بسعر 8289 دولاراً أمريكياً للمتر المربع الواحد أو بمجموع بلغ 800 مليون دولار أمريكي. وفي كلتا الحالتين. تم تكريس الإيرادات المتحققة من بيع الأراضي للاستثمار في البنية التحتية لقطاع النقل والمواصلات. فالمبالغ التي حققت من بيع الأراضي فاقت كثيراً ديون اسطنبول غير المسددة المتوسطة والطويلة الأجل البالغة 180 مليون دولار أمريكي في نهاية العام 2006 المستخدمة للأغراض الاستثمارية.

تشكل مبيعات الأراضي في العام 2006 والعام 2007 جزءاً من برنامج من خطط التخلص من أصول يستهدف تعجيل خطى الاستثمارات الجديدة في أماكن واقعة في وسط المدينة وتحقيق الدخل من أجل الاستثمار في البنية التحتية العامة. وأعلن رئيس بلدية اسطنبول عزم المدينة بيع مواقع إضافية. وفي فبراير/شباط 2008، أعلنت هيئة العمران الإسكاني التابعة للدولة عن نيتها بيع موقع مصنع بيرة قديم استخدمته مصلحة الضرائب كمكاتب لها في الآونة الأخيرة. وتبلغ تقديرات حصيلة بيع ذلك الموقع 360 مليون دولار أمريكي. سيتم استخدامها في دعم شراء مساكن ذوي الدخل المعتدل التي شيدتها هيئة العمران الإسكاني.

من غير الممكن طبعاً إدامة مبيعات العقارات بهذا الحجم لفترة طويلة من الزمن. وهي تشكل قراراً مدروساً يقضي باستبدال أراض من بين الأصول غير الفاعلة بالبنية التحتية التي تمس الحاجة إليها في قطاعي النقل والمواصلات والإسكان. وفي البلدان التي تمتلك فيها أجهزة البلديات مساحات كبيرة من الأراضي. يمكن أن تكون مبيعات الأراضي مساهماً متجدداً هاماً في تمويل الموازنة الاستثمارية. فالنظرة الفاحصة على البيانات (القوائم) المالية الخاصة بالإسكندرية والقاهرة على سبيل المثال تكشف عن أن مبيعات الأراضي في الفترة 2000-2005 شكّلت نسبة 20-30 في المائة من مجموع الإيرادات المحلية. وتم تخصيص كافة حصيلة بيع الأراضي إلى الإنفاق الاستثماري (Amin 2006). وكانت أهمية

الجدول 2-4: مبيعات العقارات العامة في اسطنبول، تركيا، 2003-2007
(بملايين الدولارات الأمريكية)

الجهة العامة	2003	2004	2006	2007
البلدية	4	66	640	705
البلدية وهيئة الطرق	4	66	640	1,505

المصدر: بالنسبة للفترة 2003-2006، World Bank (2008). وبالنسبة للعام 2007، البيانات الصحفية الصادرة عن بلدية اسطنبول وضواحيها والحكومة التركية.
ملاحظة: 1 دولار أمريكي = 1.24 ليرة تركية.

مبيعات الأراضي على صعيد البلدية على أشدها بالنسبة لموازنة بلدية القاهرة وإنفاقها الاستثماري.

ولكن غالباً لا تكون الأراضي التي تملكها جهات عامة في المدن من ممتلكات أجهزة البلدية. بل تملكها هيئات حكومية مختلفة على مستوى الأقاليم أو الدولة. وهذا ما جعل من الصعب التوفيق بين حصيلة بيع الأراضي العامة ومسؤوليات أجهزة البلديات. حيث أن الجهات التي تبيع الأراضي تحتفظ بإيرادات بيعها وتعيد استثمارها في أصول من البنية التحتية ضمن اختصاص مسؤولياتها. وتنظر الحالات التالية في هذا الفصل في هذا النوع من التصرف بالأراضي والاستثمار في البنية التحتية.

شركة Transnet: بيع العقار "فكتوريا وألبرت" المواجه للشاطئ في جنوب أفريقيا
شركة Transnet هي هيئة وطنية شبه حكومية في جمهورية جنوب أفريقيا مسؤولة عن الاستثمار في البنية التحتية في قطاع النقل والمواصلات. فخرتها العملية في التخلص من حيازات عقارات في المدن بغية تركيز الموارد المالية واهتمام جهاز الإدارة على الاستثمار في البنية التحتية الرئيسية تشبه الخبرة العملية التي مرت بها هيئة موانئ نيويورك ونيوجرسي (الفصل 2)، وهي تبين التطبيق العملي لمبيعات الأراضي كأداة من أدوات تمويل البنية التحتية فضلاً عن مشاركة القطاع الخاص في تمويل البنية التحتية من خلال عمران العقارات.²

مع مرور السنوات، جمعت في حوزة شركة Transnet مجموعة واسعة من الأراضي في المدن من خلال الشركة التابعة لها المعروفة باسم Propnet. وكان بعض تلك العقارات في إطار مبادرات عمران حضري قامت بها شركة Transnet في مواقع عُقد مواصلات سابقة. وتألفت حيازات أخرى من أراضٍ زائدة جُمعت عن شبكات الطرق والسكك الحديدية الرئيسية. وفي العام 2004، في إطار استراتيجية زيادة الاستثمار في البنية التحتية الأساسية، فوّضت حكومة جنوب أفريقيا شركة Transnet بصلاحيات تعزيز الاستثمار في البنية التحتية في قطاع النقل والمواصلات. وذلك بدون المساندة من منح أو إعانات حكومية. وشرعت الشركة وقيادتها الجديدة بالتحول إلى مؤسسة عامة تبغي الربح مع موازنة استثمارية تم توسيعها كثيراً. وفي إطار عملية إعادة التصميم، أجرت هذه المؤسسة تقييماً لدور القيمة الاقتصادية لكافة الأصول التي في ميزانيتها العمومية وشرعت في برنامج تصفيات (خصخصة) بغية صفل تركيزها.

وفي إحدى التعاملات التي غيّرت جوهر هذه المؤسسة في نوفمبر 2006، باعت Transnet المركز السياحي ومركز مبيعات التجزئة الذي أقامته في العقار فكتوريا وألبرت المواجه للشاطئ في مدينة الكاب مبلغ 7.04 مليار راند جنوب أفريقي (1 مليار دولار أمريكي). واستخدمت حصيلة بيع تلك العقارات في تدعيم قدرات Transnet في الاستثمار في البنية التحتية الأساسية. وفاقَت حصيلة البيع كامل إنفاق المؤسسة الاستثماري في عموم جنوب أفريقيا في السنة المالية 2006 وبلغت أكثر من 17 في المائة من مجموع مبالغ الاستثمارات المستهدفة في خطة الاستثمار الخمسية التي أعدتها المؤسسة بالتعاون مع الحكومة. ويوجز الجدول 4-3 ذلك المشروع.

² أنظر التقارير السنوية الصادرة عن شركة Transnet على الموقع www.transnet.co.za.

الجدول 3-4: موجز لمشروع بيع العقار فكتوريا وألبرت المواجه للشاطئ في جنوب أفريقيا

استخدام الحصيلة لأغراض البنية التحتية	اتفاقية وحصيلة البيع	وصف المشروع	الجهة القائمة بالتنفيذ
أعلنت الهيئات الحكومية أن حصيلة البيع ستستخدم في المساعدة في تمويل برنامج الاستثمار الرأسمالي الذي اعتمده Transnet ومدته خمس سنوات وتكلفته 40.8 مليار راند جنوب أفريقي، مع التأكيد الخاص على تحديث حديد وقطارات نقل المضائق ومدن الموانئ البحرية. واستلم صندوق العائدات التقاعدية في Transnet جزءاً من تلك الحصيلة. أدت عملية البيع إلى تدعيم الميزانية العمومية في Transnet من أجل الاقتراضات في المستقبل. وذلك من خلال تخفيض صافي الالتزامات بشأن العائدات التقاعدية.	جرى بيع هذا العقار بالتملك الحر من خلال عطاء دولي. وأجرى البيع مجموعة أولية في سبتمبر/أيلول 2006 مقابل مبلغ 7.04 مليار راند جنوب أفريقي (1 مليار دولار أمريكي).	بيع العقار فكتوريا وألبرت المواجه للشاطئ في مدينة الكاب، وهو عقار أنشأته مؤسسة Transnet في موقع قديم لتجهيز السفن. وتضمن العقار 300000 متر مربع من الأراضي التي أنشئ العمران عليها و 250000 متر مربع من أراضٍ جاهزة للعمران في المستقبل جميعها مطلة على شاطئ مدينة الكاب.	هي Transnet مؤسسة وطنية شبه حكومية في جنوب أفريقيا مسؤولة عن الإدارة والاستثمار في البنية التحتية لقطاع النقل والواصلات.

المصدر: المؤلف.

تاريخ المشروع وإطاره المؤسسي

كان إنشاء Transnet على أساس أن تكون شركة شبه حكومية مسؤولة عن البنية التحتية لقطاع النقل والمواصلات. ومع مرور الزمن، توسّعت إلى عدد كبير من المجالات ذات الصلة وغير ذات الصلة باختصاصها. بما في ذلك عمران الأراضي وحياسة العقارات من خلال الشركة التابعة لها Propnet. وفي أوائل هذا العقد من السنوات، اتخذت الحكومة قراراً بأن تعمل Transnet كشركة تجارية ذاتية التمويل تملكها الحكومة ولكن دون إعانات منها. وطلب منها إعداد وتنفيذ خطة استثمارية طويلة الأمد من شأنها تحديث وتوسيع شبكات البنية التحتية الأساسية في قطاع النقل والمواصلات التي تساند نمو الاقتصاد. ونتيجة لذلك، قامت الشركة والحكومة معاً بوضع خطة استثمارات خمسية واستراتيجية استثمار أساسية. واشترطت استراتيجية الاستثمار قيام القطاع الخاص بإنشاء كافة الطرق الرئيسية الجديدة واستثمارها كطرق ينبغي دفع رسوم للمرور عليها. وطلب من Transnet تركيز جهود استثماراتها على: تحديث شبكة سلك حديد نقل البضائع، وتحديث الموانئ البحرية في المدن من أجل التجارة الدولية. وإنشاء شبكات خطوط الأنابيب.

تضمّن جزء رئيسي من استراتيجية Transnet تحديث وتقييم كافة حيازاتها المتباعدة بغية تحديث الأصول غير الرئيسية التي ينبغي التخلص منها. وذلك لأنها كانت تعمل ولا تحقق سوى الخسائر. أو لأن من الممكن أن يديرها القطاع الخاص بمزيد من الكفاءة. أو لأن قيمتها في السوق عالية يمكن إعادة استثمارها في دعم وظائف البنية التحتية الرئيسية. وعقب ذلك الاستعراض، قامت Transnet بالتخلص من عدد كبير من وحدات عملها شاملة حصتها في: شركة طيران جنوب أفريقيا، وخدمات قطارات نقل الركاب، وحافلات نقل الركاب في المدن، وشركة خدمات المطارات، ومشروعات تكنولوجيا المعلومات، ومؤسسات أعمال أخرى. وتم بيع معظم تلك الشركات إلى القطاع الخاص (وتم نقل الحصة في شركة طيران جنوب أفريقيا إلى الحكومة).

الأصول غير الرئيسية الأعلى قيمة التي تم تحديثها نتيجة لعملية الاستعراض هي الحيازات من الأراضي والعقارات باسم شركة Propnet التابعة لمؤسسة Transnet. وقطعة الأرض الواحدة الأعلى قيمة من بين تلك الأصول كانت العقار فكتوريا وألبرت المواجه للنشاط الذي جرى عمرانه في موقع قديم كان يستخدم لتجهيز السفن في مدينة الكاب. وبما أن Transnet كانت الجهة المالكة لموقع رسو وتجهيز السفن. بدأت عمران ذلك الموقع في العام 1988 وحولته إلى مركز سياحي ومركز مبيعات جرنّة اجتذب 22 مليون زائر في العام 2006. فتلك المنطقة المطلة على النشاط أسهمت على نحو هام في استنهاض مدينة الكاب. ولكن بما أن الموقع أصبح مركزاً للسياحة والتجارة ومبيعات التجزئة، أصبح ذلك المشروع غير ذي صلة مباشرة بالرسالة الرئيسية لمؤسسة Transnet ويمكن أن يزيده القطاع الخاص عمراناً وتطويراً.

قررت Transnet ومعها الحكومة بيع العقار فكتوريا وألبرت المواجه للنشاط. وذلك من خلال عطاء دولي. وتأهلت تسع مجموعات شركات للمشاركة في العطاء في أول قائمة مختارة من عدد أكبر من ذلك من الأطراف التي أبدت الاهتمام بالعطاء. وجرى تقييم العطاءات استناداً إلى السعر المعروض (85 في المائة) ومشاركة مجموعة تمكين السود

اقتصادياً وحماية فرص عمل المستخدمين الحاليين. وترأست مجموعة لندن ومنطقتها وشركة استثمار أخرى مجموعة الشركات التي فازت بالعطاء. فالأولى هي شركة عمران دولية كبيرة والثانية هي صندوق استثمارات دبي. وبلغت حصة مجموعة تمكين السود اقتصادياً 20 في المائة من مجموعة الشركات التي فازت بالعطاء. وأعطيت للعاملين الحاليين حصة في العقار بواقع 2 في المائة فضلاً عن ضمانات لسنتين بعدم خسارتهم لوظائفهم. وبلغ سعر بيع العقار 7.04 مليار راند جنوب أفريقي (1 مليار دولار أمريكي). أي ما يعادل أكثر من 17 في المائة من مجموع الاستثمارات المزمعة في الخطة الخمسية الجديدة من أجل استثمارات Transnet في البنية التحتية لقطاع النقل والمواصلات.

مضت Transnet في عملية البيع كنتيجة مباشرة للتفويض الجديد الذي عُهد به إليها (أ) أن تصبح مؤسسة تركز على نقل البضائع بكفاءة. (ب) أن تعمل على أسس تجارية ليس فقط بدون إعانات من الحكومة ولكن مع تحقيق عائد مناسب للملكها وهو الحكومة. و (ج) أن تزيد الاستثمار في البنية التحتية الأساسية المساندة لأنشطة عملها. وكان الخروج من الأنشطة غير الرئيسية العامل الرئيسي في هذا التركيز. وحسبما أكدت خطة عمل Transnet: "قوة الميزانية العمومية الحالية في هذه المجموعة تقوّضها المطالب الرأسمالية الناجمة عن أصولها غير الرئيسية".

قالت رئيسة Transnet ماريا راموس عند بيع العقار: "نعتبر حيازاننا [في العقار فكتوريا وألبرت المواجه للشاطئ] أحد الأصول غير الرئيسية في عملنا. والتخلص منها بأقصى قيمة هو على اتساق مع هدفنا في تعبئة الموارد النقدية من أجل برنامجنا في الاستثمار في البنية التحتية ... وعملية بيع هذه الحيازة ستساعدنا في النهاية في تحقيق هدفنا في تغيير جوهر مؤسسة Transnet".

Transnet ماضية حتى الآن في طريق التغيير وزيادة الاستثمار في البنية التحتية. فهي تحولت من شركة شبه حكومية خاسرة إلى مؤسسة تحقق الربح. وتمكنت من تغيير خسارة سنوية تبلغ 6.3 مليار راند جنوب أفريقي إلى ربح بلغ 6.8 مليار راند جنوب أفريقي. وزادت استثماراتها في البنية التحتية في قطاع النقل والمواصلات من 7 مليارات راند جنوب أفريقي في السنة المالية 2006 إلى 11.6 مليار راند جنوب أفريقي في السنة المالية 2007. وهي تخطط لاستثمار 16.9 مليار راند جنوب أفريقي في السنة المالية 2008. فحصوله بيع العقار فكتوريا وألبرت المواجه للشاطئ البالغة 7.04 مليار راند جنوب أفريقي تشكل مساهمة كبيرة في خطة التمويل الرأسمالي. وبصورة خاصة. أدت عملية البيع تلك إلى تدعيم الميزانية العمومية لمؤسسة Transnet. وذلك بتخفيض صافي التزاماتها الخاصة بالعاشات التقاعدية (كان صندوق المعاشات التقاعدية يمتلك جزءاً من المنطقة المطلة على الشاطئ؛ وتمت إضافة المقبوضات من بيع ذلك الجزء إلى أصول صندوق المعاشات التقاعدية). مما سهّل لمؤسسة Transnet دخول سوق السندات المحلية بدون ضمانات من الحكومة. وفي ديسمبر/كانون الأول 2007، أصدرت Transnet سندات بقيمة 2.5 مليار راند جنوب أفريقي في إطار إصدار تم الاكتتاب فيه بأكثر مما جرى طرحه من السندات.

قامت مؤسسة Transnet بتحديث وتوسيع برنامج استثماراتها الرأسمالية الخمسيّ الجاري تنفيذه بحيث أصبح حالياً يتضمن إنفاقاً استثمارياً يبلغ 78 مليار راند جنوب أفريقي

في السنوات الخمس القادمة 2008-2012، ويجري تمويله من خلال 25 مليار راند من الافتراضات، والبقية يتم تمويلها من التدفقات النقدية الذاتية، بما في ذلك حصيلة مبيعات العقارات من بين الأصول.

آفاق المحاكاة

تبدو آفاق تعميم تجربة Transnet في بيع العقار فكتوريا وألبرت المواجه للششاطى آفاقاً ملائمة. فمؤسسة Transnet نفسها حددت عقارات أخرى عالية القيمة في المدن بغية بيعها أو المساهمة بها في مشروعات مشتركة، فمبنى مركز كارلتون للمكاتب في وسط جوهانسبورغ، وفندق كارلتون السابق من فئة خمس نجوم اللذان تملكهما مؤسسة Transnet أصبح من المزمع بيعهما من خلال مزاد دولي. ومن المتوقع أن تكون حصيلة بيع تلك العقارات حوالي 1.5 مليار راند أو أكثر من ذلك. وتمتلك Transnet قطعة كبيرة من أراضي الشاطئ المحاذي للطريق العام رقم N2 في بورت إليزابيث. وهي تنوي تحويلها إلى قيمة مالية إما من خلال بيعها بالمزاد أو من خلال مشروع مشترك مع هيئة تنمية بورت إليزابيث التي تسعى للحصول على مساندة الحكومة لعمران الأراضي المواجهة للششاطى على شاكلة العقار فكتوريا وألبرت المواجه للششاطى. وفي إطار الخيار الثاني، تقدّم مؤسسة Transnet الأرض مقابل حصة من أرباح مشروع العمران. ويبدو أن Transnet تفضّل بيع الأراضي، ولكن النقاش السياسي مازال مفتوحاً بشأن استخدام الأراضي المواجهة للششاطى في بورت إليزابيث.

سياسة Transnet القاضية بتصفية الحيازات من العقارات غير الرئيسية بالنسبة لاختصاصاتها بغية زيادة الاستثمار في البنية التحتية تعتبر أيضاً نموذجاً عملياً بالنسبة للبلدان الأخرى، ولاسيما في أفريقيا. ومع أن العقار فكتوريا وألبرت المواجه للششاطى موقع عالي القيمة على نحو فريد، فإن للأراضي الأخرى التي يملكها القطاع العام وهي في حوزة هيئات حكومية لها قيمة متناسبة مع مستويات الاستثمار على صعيد المدن والصعيد الوطني. وبصفة خاصة، تمتلك شركات السكك الحديدية الوطنية والموانئ العامة عادة مساحات كبيرة من الأراضي في المدن يمكن تحويلها إلى استخدامات أعلى قيمة، وفي نفس الوقت تحقيق موارد مالية بغية الاستثمار إما في البنية التحتية في قطاع النقل والمواصلات أو البنية التحتية في المدن بصفة عامة. ويمكن للتفويض الحكومي بإجراء جرد لتلك الأراضي وتقييم دورها في إطار استراتيجية تركز على النقل والمواصلات - وبيع الحيازات الزائدة بغية إعادة الاستثمار في الأصول من البنية التحتية - أن يسفر عن تعزيز كبير للموازنات الخاصة بالبنية التحتية.

هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها: مجمع بندرا-كرلا في

مومباي، الهند

تعاني الهند منذ مدة طويلة من انخفاض معدلات الاستثمار في البنية التحتية في المدن، واعتبرت الحكومة سوء أوضاع البنية التحتية في المدن أحد المعوقات الرئيسية التي تواجه استمرار النمو الاقتصادي على الصعيد الوطني، وشرعت بناء عليه في تنفيذ خطة

جواهرلال نهرو الوطنية لتجديد المدن (JNURM) كبرنامج وطني لتعجيل خطى الاستثمار في أنظمة رأس المال في المدن. ففي إطار النظام الحكومي الهندي. ليست لدى البلديات مرونة تُذكر في تعبئة الإيرادات. كما أن المسؤولية عن الاستثمار في البنية التحتية مبعثرة بين مختلف الهيئات والجهات. ومعظمها تحت سلطة حكومات الولايات. ومن بين الجهات الرئيسية تلك هيئات تنمية المدن في الولايات.

وتعتبر هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها نموذجاً عن هيئات التنمية تلك. فهي هيئة في ولاية ماهاراشترا يرأسها وزير دولة لشؤون تنمية المدن. وهي مسؤولة عن التخطيط والتطوير والاستثمار في البنية التحتية الرئيسية في مدينة مومباي وضواحيها. وبلغ تعداد سكان مومباي وضواحيها حوالي 17.7 مليون نسمة في العام 2001. ومن المتوقع أن يصل إلى 30 مليون نسمة بحلول العام 2020. وفي مواجهة قيود ومعوقات الموازنة وتصاعد الاستثمارات اللازمة في إطار برنامج التنمية الاقتصادية في مومباي. التفتت هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها إلى الأراضي من بين أصولها - مثل أية هيئة أخرى مسؤولة عن تنمية مدينة وضواحيها- باعتبارها مصدراً للتمويل الذي يمكن إعادة استثماره في البنية التحتية.

قطعة الأرض الرئيسية التي في حوزة هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي هي مجمع بندرا-كرلا. حيث أن الهيئة هي التي بدأت إعماره وجرى تعيينها كهيئة تخطيط خاصة بالنسبة للمجمع. وبدأت الهيئة تعجيل خطى بيع الأراضي المخصصة للمجمع والتركيز بزيد من الوضوح على الاستخدامات الاستثمارية التي سيتم توجيه حصيلة بيع الأراضي إليها. فالمبالغ المالية كبيرة. وفي مزادين لبيع الأراضي فقط. تمكنت الهيئة في يناير/كانون الثاني 2006 ونوفمبر/تشرين الثاني 2007 من تعبئة 50.8 مليار روبية (حوالي 1.2 مليار دولار أمريكي) من بيع قطع أرض صغيرة في بندرا-كرلا. ويعادل ذلك المبلغ حوالي 10 أمثال استثمارات الهيئة في البنية التحتية في الفترة 2004-2005 وحوالي خمسة أضعاف مجموع استثمارات بلدية مومباي في البنية التحتية في الفترة 2004-2005. ويوجز الجدول 4-4 ذلك المشروع.

تاريخ المشروع وإطاره المؤسسي

بدأت هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها إعمار مجمع بندرا-كرلا في أواخر ثمانينيات القرن العشرين. وتم خلقه من أراضٍ مستنقعية وعشوائيات صناعية بقنوات تحويل لكل من نهر ميثي وجدولين آخرين. وتبلغ مساحة الموقع بكامله 553 فدناً يجري تطويرها لتكون مركزاً مالياً دولياً ومركز تجارة وجزئة ومؤتمرات تتخلله مساحات مفتوحة. وكانت حصيلة عمرانها - معظمها على هيئة ريع آجارات سنوية ورسوم عمران - أحد مصادر الدخل الرئيسية لعدة سنوات بالنسبة للهيئة. ولكن الحصيلة تبعثرت بين العديد من الاستخدامات بدون وجود حسابات عامة. ويبدو أن معظم الدخل استخدم في مساندة نفقات عمليات الهيئة ورواتب جهاز موظفيها. ولم تخصص سوى مبالغ صغيرة لصندوق متجدد يساند الاستثمار المدعوم في البنية التحتية في مختلف مدن ولاية ماهاراشترا.³

³ حتى العام 2001. بلغ مجموع حصيلة مبيعات الأراضي والإيرادات من الآجارات ورسوم العمران في مجمع

الجدول 4-4: موجز لمشروع مجمع بندرا-كرولا في مومباي، الهند

الجهة القائمة بالتنفيذ	وصف المشروع	اتفاق وحصيلة البيع	استخدام الحصيلة لأغراض البنية التحتية
هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها MMRDA مسؤولة عن وضع خطط التنمية والاستثمار في مشروعات البنية التحتية الرئيسية في منطقة مدينة مومباي وضواحيها.	بندرا-كرولا موقع مساحته 553 فداناً، تم خلقه أصلاً من أرض مستنقعية لكي يكون موقع جارة ومكانب ثانوي "في الضواحي" بغية تخفيف الازدحام في وسط مومباي، وأصبح الآن موقعاً ذا قيمة عالية للنشاط الاقتصادي والاستثمارات التجارية الجديدة، ينافس المركز الاقتصادي التقليدي حول سوق الأوراق المالية.	مزادان ناجحان لبيع أراضٍ في الفترة 2006-2007، وتم بيع ما مجموعه 13 هكتاراً من الأراضي بما بلغ حوالي 1.2 مليار دولار أمريكي، ولكن في مزارد العام 2008، لم يصل المبلغ العروض إلى الحد الأدنى سوى بالنسبة لثلاث من القطع الخمس العروضة للبيع. ومازالت هنالك مساحة تبلغ 20 هكتاراً جاهزة للبيع.	أعلنت السلطات الحكومية أنه سيتم استخدام حصيلة البيع بصورة رئيسية في تمويل خطة استثمارات هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها وبرنامح السكك الحديدية الجاري وضعه بالتعاون مع البنك الدولي في إطار مشروع النقل في مومباي، ولكن ليس هنالك إفصاح أو التزام علني فيما يتعلق باستخدام الأموال.

المصدر: المؤلف.

قرار تعجيل خطى عملية بيع الأراضي في بندرا-كرلا (وخصوصاً التأكيد على بيع الأراضي وليس تأجير العقارات التي أنشأتها الهيئة لأجل طويلة) كان مدفوعاً بعاملين اثنين. أولاً، تم اتخاذ قرار بأن المستثمرين من القطاع الخاص يمكن أن يكونوا أكثر كفاءة في بناء مجمع بندرا-كرلا. وكانت الهيئة حددت غرضاً خاصاً لكل قطعة أرض - على سبيل المثال: فندق من فئة خمسة نجوم، ومبنى تجاري بحد أقصى من المساحات الطابقية، ومركز مؤتمرات. ويتم بيع قطع الأراضي بالمزاد شريطة التقيّد بالاستخدامات المحددة لها، وبعد ذلك يقوم المشترون بعمرانها. فهذه الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص أدت إلى تعجيل خطى التنمية قياساً بالممارسات السابقة. حين قامت هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي بتشديد العديد من العقارات للتأجير لمستخدمين لها بعد إنجازها. أما المستثمرون في مشروعات العمران في مجمع بندرا-كرلا فهم مسؤولون عن إنشاء كافة مرافق البنية التحتية داخل الموقع والتوصيلات خارجه على نفقتهم الخاصة. العامل الثاني الدافع لبيع الأراضي هو الرغبة في تعبئة مبالغ رأس مال كبيرة مسبقاً يمكن استثمارها في البنية التحتية في مدينة مومباي. يبيّن الجدول 4-5 تاريخ مبيعات الأراضي التي قامت بها هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي في مجمع بندرا-كرلا. وتطابق تلك الأرقام أعلى سعر للمتر المربع الواحد تم الحصول عليه في مبيعات الأراضي في السنوات المقابلة لها. ويبيّن هذا الجدول النمو العام في قيمة الأراضي الذي تسارع كثيراً في الفترة 2006-2007، والطبيعة الدورية لسوق العقارات في المدن. فلفترة زمنية بعد العام 1998، أوقفت الهيئة كافة مبيعات الأراضي لأن الطلب على الأراضي في المدن والمناطق الحضرية هبط على نحو شديد في أعقاب الأزمة المالية الآسيوية. وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2007، بيعت قطعة أرض واحدة في مجمع بندرا-كرلا بسعر 504000 روبية للمتر المربع الواحد (أكثر من 12000 دولار أمريكي للمتر المربع الواحد من الأراضي الشاغرة)، وهو أعلى سعر تم تسجيله حتى ذلك التاريخ في الهند. ومع أن المبيعات تلك توصف عادة بأنها "مبيعات" أراضٍ، فإن تلك التعاملات هي في الواقع عقود تأجير لمدة 80 سنة.

قيام هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي باستخدام حصيلة بيع الأراضي بغية تمويل مشروعات استثمار كبيرة في البنية التحتية انطوى على تطوّر في الممارسات المؤسسية. ففي الماضي، كانت الإيرادات من مبيعات الأراضي والعقارات تتوجه إلى الموازنة العامة لهيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها. ولم تكن هنالك حسابات علنية للمقبوضات أو لاستخدامات الأموال. وفي الواقع، لم يكن الاستثمار في البنية التحتية من بين الأولويات العالية على نحو خاص على قائمة مسؤوليات الهيئة. فهي رأت نفسها أولاً كهيئة تخطيط مسؤولة عن إعداد المخططات الرئيسية وخطط التنمية والتطوير العمراني، وثانياً كهيئة لتنسيق الخطط مسؤولة عن الإرشاد والموافقة على العمران في القطاع الخاص بغية التأكد من انسجامه مع الخطط الموضوعية، وثالثاً كهيئة تخطيط خاص مسؤولة عن تفاصيل خطط استخدامات الأراضي وتنفيذها في المناطق المبلّغ عنها مثل بندرا-كرلا.

بندرا-كرلا 17 مليار روبية. وبلغ مجموع الائتمانات المدفوعة من الصندوق المتجدد لأغراض البنية التحتية في ولاية ماهاراشترا 624 مليون روبية. أما المشروعات التي تمت الموافقة على تقديم الائتمان لها فقد بلغ مجموع قيمة القروض من أجلها 1.36 مليار روبية.

الجدول 4-5: مبيعات هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي من الأراضي في مجمع بندرا-كرلا في مومباي، الهند

السنة والاستخدامات	السعر للمتر المربع الواحد
1993	Rs30,000
1995 (بورصة الألماس)	Rs42,500
1998	إيقاف المبيعات نتيجة للأزمة المالية الآسيوية
2000 (Citibank)	Rs86,000
يناير/كانون الثاني 2006 (مركز مؤتمرات)	Rs153,000
نوفمبر/تشرين الثاني 2007 (مجمع تجاري وموقف سيارات)	Rs504,000

المصدر: المؤلف.

لم يتم إلا في العام 2003 تعديل القانون الذي أنشئت بموجبه هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها بغية تمكينها من تنفيذ مشروعات كبيرة في قطاع البنية التحتية داخل منطقة مدينة مومباي وضواحيها. فالتركيز على الاستثمار في البنية التحتية أسبغ صفة الاستعجال على مبيعات الأراضي في مجمع بندرا-كرلا. وذلك بغية تعبئة الأموال لتمويل الاستثمارات. وأعلنت الهيئة أن حصيلة مبيعات الأراضي ستستخدم بصورة رئيسية في المساعدة في تمويل برنامج النقل والمواصلات في المدينة وضواحيها. وضعته مومباي بالتعاون مع البنك الدولي وهو يتضمن مشروعاً طموحاً لبناء شبكة خطوط مترو من المقرر البدء به في العام 2008. ولكن ما زالت لا توجد حسابات علنية عن استخدامات الأموال ولا موازنة يتم الكشف عنها وتبين مصادر التمويل واستخداماته المقترحة بالنسبة لمشروعات استثمارات هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها.

آفاق المحاكاة

هل تجربة هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي قابلة للمحاكاة؟ الزيادة السريعة والكبيرة في أسعار الأراضي في المدن في الهند استقطبت الكثير جداً من الاهتمام بالأراضي من بين الأصول التي في حوزة هيئات تنمية المدن والمناطق الحضرية والهيئات الحكومية الأخرى. فضلاً عن إمكانية تحويل الأراضي (من خلال السوق) إلى بنية تحتية تفسر الحاجة إليها. فداخل مدينة مومباي، شرعت أجهزة حكومية أخرى بإجراء جرد للأراضي والإعداد لبيعها. وفي نوفمبر/تشرين الثاني 2006، قامت السكك الحديدية الوطنية بإنشاء هيئة عمران أراضي السكك الحديدية بغرض تحديد الأراضي الزائدة في حوزة السكك الحديدية لكي يجري بيعها بغية المساعدة في تمويل تحديث السكك الحديدية. فبيع أراضي السكك الحديدية داخل مدينة مومباي وضواحيها يمكن أن يساعد في تمويل جزء من خطة ربط سكك حديد مومباي. وبدأت هيئات تنمية المدن والمناطق الحضرية (UDAs) في ولايات أخرى في الهند تنفيذ مزادات لبيع

أراضٍ. مما أدى إلى أن تصبح مبيعات الأراضي أهم عنصر من الإيرادات الرأسمالية الذاتية بالنسبة لتلك الهيئات في الحواضر الكبيرة في الهند.

ومع أنه يُقال عادة أن الإيرادات من مبيعات الأراضي التي تقوم بها هيئات تنمية المدن والمناطق الحضرية ستستخدم من أجل مزيج من الاستثمار في البنية التحتية والعمران الإسكاني. مازالت علنية الحسابات ضعيفة جداً. ومازالت نسبة غير معلومة من إيرادات مبيعات الأراضي تستخدم في تسديد نفقات عمليات تلك الهيئات. كما أن مصادر تمويل الإعانات الإسكانية ومبالغ الاستثمار في البنية التحتية ليست محددة بوضوح في موازنات تلك الهيئات. علماً بأن الكفاءة والمساءلة في عملية التنمية والعمران تزداد كثيراً من خلال: شفافية الموازنات التي يتم نشرها لإطلاع الجمهور عليها مع بيان مصادر الأموال واستخداماتها. والفصل بين الموازنة التشغيلية والموازنة الاستثمارية. والميزانيات العمومية التي توجز أصول والتزامات هيئات تنمية المدن والمناطق الحضرية.

ومن المفارقات المتأصلة في مبيعات الأراضي التي تقوم بها هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي - ومبيعات معظم هيئات التنمية الأخرى - أن أجهزة البلديات لا تنتفع من أي جزء من حصيلة البيع. فعملية التنمية العالية الكثافة التي حدثت في تلك المواقع تزيد الطلب على خدمات البنية التحتية البلدية مثل: إمدادات المياه. وصرف المياه المستعملة. والصرف السطحي. وتحسين الشوارع. ولكن هيئات تنمية المدن والمناطق الحضرية هي مؤسسات تابعة للولايات. وهي تستخدم حصيلة مبيعاتها إما لتمويل مسؤوليات الاستثمار ضمن اختصاصها أو لتحويل الأموال إلى موازنة الولاية المعنية. ولكن ولاية راجاستان تعتبر استثناء من ذلك. فتشريعاتها تنص على أن نسبة 10 في المائة من كافة إيرادات مبيعات الأراضي ضمن منطقة مدينة جايبور (عاصمة الولاية) وضواحيها يجب أن تعود إلى بلدية مدينة جايبور بغية المساعدة في تمويل البنية التحتية على مستوى البلدية.

مزادات بيع الأراضي على تخوم المدن: القاهرة، مصر

تتميز مصر بالعمران شديد التركيز. فنسبة الأراضي القابلة للزراعة في مصر أقل من 5 في المائة. وتلك النسبة هي أراضٍ مناسبة إما للزراعة أو للعمران الحضري. وبقية أراضي مصر هي صحراء. وأدت محدودية جانب العرض من الأراضي القابلة للتطوير والعمران إلى ارتفاع أسعار الأراضي. وتفاقت تلك الأسعار نتيجة الحيازات العامة الكبيرة وعدم كفاءة إجراءات تحرير تلك الأراضي العامة من أجل التطوير والعمران.

وحسبما نوه الفصل 3. تشهد مدينة القاهرة توسعاً سريعاً في الأراضي الصحراوية المحيطة بها. وذلك من خلال سلسلة من البلديات وما يصاحبها من تطوير وعمران. علماً بأن توسيع شبكات البنية التحتية الأساسية - شاملة إمدادات المياه وطرق الوصول - يجعل من الممكن توسيع مناطق العمران الحضري. وتقوم هيئات التخطيط الحكومية بوضع تصاميم مواقع البلديات الجديدة. ولكن المستثمرين في مشروعات العمران من القطاع الخاص هم الذين يقومون بالاستثمار في مشروعات العمران الإسكاني والتجاري والصناعي. وحتى عهد قريب. كان يتم إلى حد كبير نقل ملكية الأراضي العامة من خلال التفاوض غير العلني.

فالشركات القادرة على الحصول على الأراضي من الحكومة وتأمين تراخيص العمران اللازمة هي التي جنت الأرباح الكبيرة غير المتوقعة.

تاريخ المشروع وإطاره المؤسسي

في العام 2004، شرعت مصر بتنفيذ مبادرة إدارة الأصول العامة. وإلى حد ما، كانت تلك المبادرة إعادة تسمية لبرنامج الخصخصة الذي تأخر عن الأداء المتوقع له ولألقى معارضة واسعة النطاق من المجتمع المصري. ولكن البرنامج الجديد (الذي تديره وزارة الاستثمار وليس وزارة مؤسسات الأعمال العامة) سعى للقيام باستعراض شامل لكافة الأصول في حوافز ممتلكات مختلف الوزارات. وكان الهدف هو تقييم الدور الاقتصادي لكل من الأصول في مساعدة الوزارة المعنية في القيام بوظيفتها الرئيسية وتحديد ما إذا كان من الممكن القيام بتك الوظيفة بمزيد من الكفاءة من خلال بيع أصول مختارة وإعادة توزيع حصيلة البيع في أنشطة أكثر ملاءمة لرسالتها الأساسية المعنية. وأدى هذا النهج إلى نقل التأكيد المتصور من ما يمكن أن يكسبه القطاع الخاص من خلال خصخصة الأصول العامة إلى ما يمكن أن يكسبه القطاع العام من تحسين إدارة أصوله، شاملة تحويل أصول محددة إلى نقود حين يصب ذلك في مصلحة الهيئة العامة المعنية. وتقرر بيع الأصول العامة من خلال وسائل تنافسية متسمة بالشفافية، بما في ذلك المزادات العامة كلما كان ذلك ممكناً.

فمبيعات وزارة الإسكان والمرافق والتنمية العمرانية لأراض تمت الموافقة على عمرانها في إطار عمران البلدات الجديدة شرق القاهرة كانت في إطار تلك الإجراءات. وتم بيع قطع الأراضي بمساحات كبيرة من أجل العمران الطويل الأمد، وشملت إحدى عمليات البيع 6.3 مليون متر مربع. اشترتها شركة داماك القابضة وهي شركة من الإمارات العربية المتحدة، والجدول 6-4 يوجز ذلك المشروع.

مزاد بيع الأراضي الذي قامت به الوزارة يقع عند التقاطع بين برنامج إدارة الأصول في مصر وبرنامج الحكومة المعني بعمران البلدات الجديدة. ويعكس كلا البرنامجين التزاماً بتوسيع دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي، وذلك من خلال تركيز دور القطاع العام على: الاستثمار في البنية التحتية، ووضع الخطط، وبرامج الإعانات التي تسهل للسوق أداءه بكفاءة بالنسبة للأشخاص من مختلف مستويات الدخل.

بدأ تنفيذ برنامج إدارة الأصول في العام 2004 بتوجيه من رئيس الوزراء الجديد. وأعطيت توجيهات لكافة الوزارات والهيئات العامة للقيام باستعراض دقيق لحيازاتها من الأصول. واتخاذ قرارات استراتيجية بشأن ما يمكن التخلص منه من بين تلك الأصول لأنه غير ذي صلة بالرسالة الرئيسية للهيئة المعنية، وكيف يمكن إعادة استثمار الإيرادات النقدية المعنية بأقصى فعالية وكفاءة. وازدادت حصيلة بيع الأصول من 554 مليون جنيه مصري في السنة المالية 2004 إلى 5.64 مليار جنيه في السنة المالية 2005 وإلى 15.1 مليار جنيه في السنة المالية 2006. وتضمنت تصفيات الأصول ثمانين شركة تملكها الدولة وحصصة الدولة في 17 مشروعاً مشتركاً. ولكن بيع الأراضي كان أكثر أشكال تصفية الأصول شيوعاً. وتم إنجاز أربعين عملية بيع أراضٍ أو عقارات من جانب مختلف الوزارات فيما بين العام 2004 والعام 2006.

الجدول 6-4: موجز لمشروع مزايدات الأراضي في القاهرة، مصر

استخدام الحصيلة لأغراض البنية التحتية	اتفاق وحصيلة البيع	وصف المشروع	الجهة القائمة بالتنفيذ
تقع على الشترين وهم شركات من القطاع الخاص مسؤولة إقامة كافة البنية التحتية اللازمة داخل مواقع عمراتهم. وأعلنت وزارة الإسكان أن حصيلة بيع الأراضي ستستخدم في الاستثمار في مشروعات البنية التحتية الكبيرة. شاملة إنشاء طريق وصول عام بأربع مسارات يربط تلك المواقع بالطريق الدائري حول القاهرة. وفي تقديم الإيجات لسكان ذوي الدخل المحدود.	بيعت قطع الأراضي في مايو/أيار 2007 بأسعار تراوحت بين 750 جنيهًا مصريًا و 1400 جنيه مصري للمتر المربع الواحد و (140) دولارًا أمريكيًا و 260 دولارًا أمريكيًا، وبلغ مجموع الحصيلة 3.12 مليار دولار أمريكي. معظم الجهات المشترية كانت شركات عمران من الإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية.	بيع أرض صحراوية بالزاد تمت الموافقة على عمراتها بموجب خطة إنشاء مدن جديدة. وتمت الموافقة على مزيج من الاستخدامات السكنية والحجارية لتلك الأراضي.	وزارة الإسكان والرفاق والتنمية العمرانية مسؤولة عن خطط البلديات الجديدة وإنشاء الطرق العامة الرئيسية وشبكات مرافق النفع العام، وهي صاحبة الأراضي التي بيعت بالزاد.

المصدر: المؤلف.

تتضح من مزادات مايو/أيار 2007 إمكانات تحقيق الإيرادات من مبيعات الأراضي. فمبلغ 17.6 مليار جنيه مصري الذي نجم من مزادات بيع الأراضي في ذلك الشهر يعادل حوالي 10 في المائة من مجمل موازنة حكومة مصر و 117 ضعف الجبايات السنوية من ضريبة العقارات على الصعيد الوطني.

آفاق المحاكاة

هل من الممكن محاكاة تجربة مدينة القاهرة؟ تعتبر مزادات الأراضي التي جرت في مايو/أيار 2007 جزءاً من سياسة الحكومة الطويلة الأمد. والمؤكد أنه ستتم محاكاتها إلى حد كبير. فثلاث من مساحات الأراضي المقرر بيعها بالمزاد في العام 2007 - من المتوقع حسب التقديرات أن تحقق إيرادات تبلغ 1.6 مليار دولار أمريكي - تم إخراجها من المزاد لأن العطاءات لم تبلغ الحد الأدنى المطلوب من الأسعار. وستتم إعادة طرحها للبيع. كما أن مبيعات الأراضي التي تقوم بها هيئات وطنية حدثت في أماكن أخرى في مصر. وهي وسيلة لتعبئة رأس المال من أجل الاستثمار في: مشروعات الري، وتنمية السياحة، والإسكان، ومناطق التنمية الصناعية. والواقع أن البنك الدولي وجد في مذكرة سياسات رفعها للحكومة المصرية أن تنوع المؤسسات التي تبيع الأراضي العامة وخضوعها لقواعد ولوائح تسعير تنظيمية مختلفة عن بعضها البعض يعيقان إدارة الأراضي من بين الأصول على نحو منظم. وأوصت تلك المذكرة بتكليف وزارة واحدة بالتصرف بالأراضي وفقاً لمجموعة من القواعد جيدة التحديد.

ومثل الحالات الأخرى التي نظر فيها هذا الفصل، المبيعات التي قامت بها الحكومة المصرية لأراض خارج مدينة القاهرة لم تحقق إيرادات من أجل تحديث أو توسعة خدمات البنية التحتية في المدينة الحالية. فالأجهزة الحكومية التي تدير مدن مصر لديها حيازات كبيرة من الأراضي وتم تفويضها بالاضطلاع بالنوع نفسه من برامج إدارة الأصول التي يتم تطبيقها على الصعيد الوطني.

بيع وعمران أراضي فورت بونيفاسيو: مدينة مانبلا وضواحيها، الفلبين

مدينة بونيفاسيو العالمية هي نتيج لشرراكة غير عادية بين القطاع العام والقطاع الخاص في عمران الأراضي والاستثمار في البنية التحتية. وكان ذلك الموقع مجمعاً عسكرياً أمريكياً حتى العام 1949 حين تمت إعادته مع قواعد أمريكية أخرى إلى الحكومة الفلبينية. ويقع ذلك الموقع في جزء مرغوب جداً من مدينة مانبلا وضواحيها. بين منطقتي أعمال تجارية دوليتين هما: ماكاتي وأورتيفاس.

في العام 1992، سنتت الفلبين قانون الجمهورية رقم 7227 الذي هدف إلى "تعزيز تحويل المواقع العسكرية إلى استخدامات إنتاجية أخرى". وأجاز ذلك القانون بيع الأراضي، ولاسيما أراضي المواقع العسكرية في مدينة مانبلا وضواحيها ودعا إلى تحويل قاعدتي سوبيك وكلاارك في جزيرة لوزون إلى منطقتين اقتصاديتين خاصتين. وأنشأ هيئة تحويل وعمران القواعد العسكرية (BCDA)، التي أعطيت كافة الصلاحيات التي تعطى عادة لهيئة التنمية والتخطيط الاقتصادي. وفي العام 1995، في إطار ما عُرف باسم "صفقة القرن"، أنشأت الهيئة مشروعاً مشتركاً مع مجموعة شركات من القطاع الخاص بغية تطوير وعمران

الجدول 7-4: موجز مبيعات أراضي وعمران قاعده فورت بونيفاسيو في ماينلا وضواحيها. الفلبين

الجهة القائمة بالتنفيذ	وصف المشروع	اتفاق وحصيلة البيع	استخدام الحصيلة لأغراض البنية التحتية
هيئة جوبل وعمران القواعد العسكرية (BCDA) كلفت بتحويل الجمعات العسكرية الأمريكية السابقة إلى استخدامات إنتاجية وحوّلت صلاحية بيع وعمران الأراضي العسكرية السابقة في منطقة مدينة ماينلا وضواحيها.	أنشأت هيئة جوبل وعمران القواعد العسكرية مشروعاً مشتركاً مع شركاء من القطاع الخاص بغية عمران جزء من مجمع فورت بونيفاسيو، وهي آخر قطعة أرض متبقية لم يتم عمرانها في منطقة مدينة ماينلا وضواحيها. ويجري عمران ذلك الموقع ليكون منطقة أعمال تجارية دولية راقية تعرف باسم مدينة بونيفاسيو العالية.	باعت الهيئة مساحة 150 هكتاراً من الأراضي إلى شركة جديدة باسم شركة عمران فورت بونيفاسيو ببلغ 30.4 مليار بيزو فلبيني. واحتفظت الهيئة بحصصة تبلغ 55 في المائة من مشروع العمران المشترك، التي يديرها الشركاء من القطاع الخاص.	تم توزيع الحصيلة الأولية كما يلي: 50% للاستثمار في البنية التحتية في منطقتي سوبيك وكلايك الإقتصاديتين الخاصتين، و 32.5% لتحديث القوات المسلحة والإسكان العسكري، و 4% لسكان إيواء المشردين، و 2.5% لأجهزة بلديات ماكاوي وتاغبيغ ونايروس، و 10% للموازنة الحكومية العامة، وتم إخراج الاستثمار في البنية التحتية في منطقتي سوبيك وكلايك الإقتصاديتين الخاصتين . وتساعد الهيئة في تمويل طريق عام بأربعة مسارات بطول 94 كيلومتراً يربط موقعين في إطار تنمية منطقة لوزون، وتدعم الخطة الرئيسية لمدينة بونيفاسيو العالية إلى استثمار 8 مليار بيزو فلبيني في البنية التحتية في السنوات الخمس القادمة بتمويل من شركة العمران المشتركة بين القطاعين العالم والخاص.

المصدر: المؤلف.

قطعة أرض تبلغ مساحتها 150 هكتاراً من مجمّع فورت بونيفاسيو. وباعت الهيئة حصتها البالغة 55 في المائة من تلك القطعة من أراضي المجمع بمبلغ 30.4 مليار بيزو فلبيني (حوالي 800 مليون دولار أمريكي في ذلك الوقت) إلى شركة عمران فورت بونيفاسيو وهي شركة جديدة ملكيتها مشتركة بين القطاعين العام والخاص. وفي وقت لاحق، بيعت حصة القطاع الخاص في تلك الشركة إلى شركة أبالا لاند وشركة عمران تابعة لمجموعة كامبوس. وهما اثنتان من أكبر مؤسسات الأعمال في الفلبين. كما بيعت قاعدة فيلامور الجوية الواقعة أيضاً في منطقة مدينة مانبلا وضواحيها إلى شركات أخرى من القطاع الخاص. وتعتبر مدينة بونيفاسيو العالمية منطقة العمران الرئيسية التي أنشأتها شركة عمران فورت بونيفاسيو. فهي أصبحت من بين مناطق الأعمال التجارية الرئيسية. وفي السنوات الأخيرة، تسارعت وتيرة العمران التي تباطأت في البداية نتيجة للأزمة الاقتصادية التي وقعت في آسيا. ويوجز الجدول 4-7 ذلك المشروع.

تاريخ المشروع وإطاره المؤسسي

يعتبر القانون الذي أنشأ هيئة تحويل وعمران القواعد العسكرية درجة مرموقة من البصيرة التنموية والتخطيطية. فبدون التدخل التشريعي، كان من المرجح أن يجري الاستيطان غير القانوني في أراضي المجمعات العسكرية التي لم يتم عمرانها، وهيئة تحويل وعمران القواعد العسكرية هي بصورة رئيسية برنامج تنمية اقتصادية، وقد أنشأت في بونيفاسيو سيتي مركز أعمال تجارية ثانياً ضمن منطقة مدينة مانبلا وضواحيها، علماً بأن المنطقتين الاقتصاديتين الخاصتين اللتين مؤلّهما هذا البرنامج - سوبيك وكلاارك - أسفرتا عن دعم التنمية الاقتصادية في وسط جزيرة لوزون. وحدث معظم الاستثمار في البنية التحتية الذي تم تمويله من مبيعات الأراضي إما في وسط جزيرة لوزون أو في إنشاء مدينة بونيفاسيو العالمية. ولم يتسرب إلى الاستثمارات في خدمات البنية التحتية الأساسية على صعيد البلديات سوى القليل من حصيلة بيع الأراضي المعنية.

ومثلما في كافة مبيعات الأراضي الكبيرة، نشأ جدل بشأن توزيع حصيلة بيع الأراضي. غير أن القانون الذي أنشأ هيئة تحويل وعمران القواعد العسكرية حدد كيفية توزيع حصيلة مبيعات الأراضي الأولية في القواعد العسكرية في منطقة مدينة مانبلا وضواحيها:

- الاستثمار في البنية التحتية في منطقتي سوبك وكلاارك الاقتصاديتين الخاصتين: 50 في المائة
- تحديث القوات المسلحة والإسكان العسكري: 32.5 في المائة
- مساكن للمشردين: 5 في المائة
- حصة مشتركة بين بلديات ماكاتي وباتيروس وتاغيف: 2.5 في المائة
- الموازنة الحكومية العامة: 10 في المائة.

تم إيداع معظم حصيلة بيع الأراضي في خزينة الحكومة، مما أدى إلى منازعات بشأن ما إذا اتبعت الحكومة قواعد التوزيع التي نص عليها قانون إنشاء هيئة تحويل وعمران القواعد

العسكرية. علماً بأن أسر العسكريين خصوصاً احتجت على أنها لم يتم تعويضها كما يجب نظراً لأضرارها لمغادرة مساكن العسكريين التي كانت في ذلك التجمع. ورفضت إحدى منظمات العسكريين المتقاعدين مغادرة مساكن العسكريين ورفعت دعوى ضد الحكومة في المحاكم في تلك القضية. وفي يناير/كانون الثاني 2007، صدر عن محكمة الفلبين العليا حكم أطلق على تلك المجموعة صفة "الغاصبون المحترفون" ونص على أن القانون يسمح "بالإخلاء المُعجل" حين تقتضي مشروعات البنية التحتية الحكومية تحويل الموقع المعني لاستخدامات التنمية وال عمران.

أفاق المحاكاة

هل تجربة فورت بونيفاسيو قابلة للمحاكاة؟ ضمن منطقة مدينة مانيلا وضواحيها. من المؤكد حتى الآن محاكاة وتعجيل خطى تلك التجربة. فمدينة بونيفاسيو العالمية نجحت في مرحلة الانطلاق. مع عمران: العديد من المباني العالية. والمباني التجارية التي تؤوي شركات دولية. ومجموعة متنوعة من المدارس ومؤسسات التعليم الدولية. ومركز تسوق كبير فخم. وسفارة سنغافورة. وباراتٍ ونوادٍ أنيقة. ولم يتم ملء سوى جزء صغير من الموقع على أن يتم بناؤه بالكامل في غضون العقد القادم من السنوات. وبدأ للتو تطوير وعمران مواقع عسكرية سابقة أخرى في منطقة مدينة مانيلا وضواحيها. بما في ذلك تحويل قاعدة فيلامور الجوية إلى مطار دولي ثانٍ يقدم الخدمات لمنطقة مدينة مانيلا وضواحيها. مع عمران الأراضي المحيطة به.

كما حفل تجربة هيئة تحويل وعمران القواعد العسكرية بالمبشرات الواعدة كنموذج للمدن الأخرى التي لديها قواعد عسكرية كبيرة واقعة ضمن مناطق العمران الحضري. فالعقارات العسكرية تشكل أكبر حصة من الأراضي في حوزة القطاع العام في أماكن مثل مدينتي دلهي وداكا. ونظراً للارتفاع الشديد لأسعار الأراضي في تلك المناطق. يجدر النظر فيما إذا كان من الممكن أداء الوظائف العسكرية بالجودة نفسها في أماكن أخرى. ما يحرر الأراضي في المدن والمناطق الحضرية لأغراض التنمية الاقتصادية.

استنتاجات، وتوصيات، وتأمّلات

أصبح التمويل باستخدام الأراضي عنصراً هاماً من عناصر تمويل البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية. ولاسيما في المواقع التي تنمو المدن فيها سريعاً. علماً بأن انتعاش التمويل باستخدام الأراضي حديث العهد لدرجة أن من المدهش كونه لم يجتذب اهتماماً يُذكر. ويوجز الجدول 5-1 بعض حالات التمويل باستخدام الأراضي التي أدرجها هذا الكتاب ويقارن حجم التمويل مع مصادر التمويل الرأسمالي الأخرى أو مجموع الإنفاق الرأسمالي (الاستثماري).

الميزات الممكنة للتمويل باستخدام الأراضي تتخطى تحقيق الإيرادات. وكجزء من مزيج التمويل الرأسمالي. فإن التمويل المستند إلى الأراضي يكمل الافتراضات. ويحقق معظم أساليب التمويل باستخدام الأراضي إيرادات مسبقة. مما يخفف الحاجة إلى الاقتراض ومخاطر مدفوعات خدمة الديون في المستقبل. علماً بأن عدة هيئات عامة أدرجها هذا الكتاب - كالي (كولومبيا)، وإسطنبول (تركيا)، وترانسنيث (جنوب أفريقيا) - التفتت جزئياً إلى مبيعات الأراضي لأنها تكبّدت ديوناً باهظة وفقدت القدرة على الحصول على القروض من الأسواق التجارية. وهناك مدن أخرى كان محظوراً عليها الاقتراض بمقتضى اللوائح التنظيمية في البلدان المعنية التي تستهدف تخفيض المخاطر المالية التي تواجه الأقاليم وغيرها من التقسيمات الإدارية. وحتى حين يكون الاقتراض ممكناً على الصعيد المحلي. فإن تمويل البنية المحلية مسبقاً من خلال التمويل باستخدام الأراضي يضيف المرونة على مزيج التمويل الرأسمالي (الاستثماري) عموماً.

كما أن نظام التمويل باستخدام الأراضي يؤدي حين يكون جيد التصميم إلى تعزيز كفاءة أسواق الأراضي في المدن والمناطق الحضرية. وتساعد رسوم التعويض عن الأثر في توجيه النمو إلى حيث يمكن استيعابه بأفضل قدر من الكفاءة. من خلال التمييز بين مستويات الرسوم وفقاً للتكاليف الإضافية التي تنجم عن البنية التحتية اللازمة لتقديم الخدمات الأساسية لمختلف مواقع العمران الجديد. وحسبما يتضح من الحالات التي يستعرضها هذا

الجدول 5-1: حجم التمويل باستخدام الأراضي في مشروعات مختارة من بلدان نامية

الموقع والنشاط المعني	مقدار التمويل باستخدام الأراضي واستخدامات حصيلته	الحجم النسبي
القاهرة، جمهورية مصر العربية: مزاد بيع أراض صحراوية لإقامة بلدات جديدة (مايو/أيار 2007، 2100 هكتار)	3.12 مليار دولار أمريكي: للاستخدام في استرداد تكاليف البنية التحتية الداخلية وبناء طريق الاتصال مع طريق القاهرة الدائري	117 ضعف مجموع جبايات ضريبة العقارات في مصر: حوالي 10% من مجموع إيرادات الحكومة المصرية
القاهرة، جمهورية مصر العربية: قيام القطاع الخاص بإنشاء البنية التحتية "العامة" في مقابل الحصول مجاناً على أراض صحراوية قابلة لل عمران (العام 2005 وحتى الآن)	1.45 مليار دولار أمريكي من استثمارات القطاع الخاص في بنية تحتية داخل وخارج مواقع العمران إضافة إلى 7% من الأراضي التي وصلت إليها الخدمات تُعاد للحكومة لبناء مساكن لمعتدلي الدخل	إتاحة مجموعة متنوعة من خدمات البنية التحتية الحضريّة في أكثر من 3300 هكتار من الأراضي حديثة العمران. بدون تكبّد الحكومة تكاليف مالية
مومباي، الهند: مزاد بيع أراض في المركز المالي الجديد في المدينة (يناير/كانون الثاني 2006، نوفمبر/تشرين الثاني 2007، المجموع 13 هكتاراً) نفذته هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها MMRDA	1.2 مليار دولار أمريكي: لتستخدم بصورة رئيسية في تمويل مشروعات في خطة النقل والمواصلات في منطقة مومباي وضواحيها	10 أمثال مجموع إنفاق الهيئة الاستثماري في السنة المالية 2005: 3.5 أمثال مجموع قيمة السندات البلدية التي أصدرتها كافة الهيئات ومرافق النفع العام المحلية في مدن الهند في السنوات العشر الماضية
بنغالور، الهند: خطة بيع الأراضي الزائدة عن الحاجة بغية تمويل طريق الوصول إلى المطار الجديد الذي تم بناؤه بشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص	أكثر من 500 مليون دولار أمريكي: متوقف: سيتم على ما يبدو استخدام الأراضي في بناء مباني مكاتب حكومية ومنطقة صناعية تبنيها الحكومة	التقديرات أفادت بأن أدنى حصيلة من بيع تلك الأراضي تزيد كثيراً عن تكاليف إنشاء الطريق العام والاستحواذ على حرم الطريق: الوضع الحالي: ليس هنالك طريق وصول للمطار

(تابع)

الجدول 1-5: حجم التمويل باستخدام الأراضي في مشروعات مختارة من بلدان نامية (تابع)

الموقع والنشاط المعني	مقدار التمويل باستخدام الأراضي واستخدامات حصيلته	الحجم النسبي
اسطنبول، تركيا: بيع محطة حافلات بلدية قديمة ومصنع بيرة سابق كان يستخدم كموقع إداري (مارس/أذار وأبريل/نيسان 2007)	1.5 مليار دولار أمريكي حصيلة مزاد البيع تخصص لموازنة الاستثمارات الرأسمالية	مجموع الإنفاق الاستثماري الذي قامت به البلدية في السنة المالية 2005 بلغ 994 مليون دولار أمريكي؛ اقتراضات البلدية من أجل الاستثمار في البنية التحتية في العام 2005 بلغت 97 مليون دولار أمريكي
مدينة الكاب، جنوب أفريقيا: قيام مؤسسة ترانسنت - هيئة نقل ومواصلات شبه حكومية - ببيع العقار فكتوريا وألبرت المواجه للنشاطى (نوفمبر/ تشرين الثاني 2006)	مليار دولار أمريكي يستخدم في إعادة رسملة مؤسسة ترانسنت ومساندة استثماراتها في البنية التحتية الرئيسية في قطاع النقل والمواصلات	فاقت حصيلة البيع مجموع إنفاق ترانسنت الاستثماري في السنة المالية 2006: تعادل 17% من خطة الاستثمارات الرأسمالية الخمسية التي جرى إعدادها في العام 2006
بوغوتا، كولومبيا: رسوم التحسينات، <i>contribución de valorización</i>	مليار دولار أمريكي من الجبايات في الفترة 1997-2007: 1.1 مليار دولار أمريكي للخطة المقررة للفترة 2008-2015: للاستخدام في تمويل برنامج تحسين الشوارع والجسور	تمويل 50% من تحسينات الشوارع والجسور؛ موارد تمويل أخرى: قرض بمبلغ 50 مليون دولار أمريكي من مؤسسة التمويل الدولية وإصدار سندات بقيمة 300 مليون دولار أمريكي مرتبط بالبيزو الكولومبي

المصدر: المؤلف.

الكتاب، غالباً ما تكون مبيعات الأراضي التي تقوم بها هيئات عامة مدفوعة بالتساوي بالرغبة في تحقيق الإيرادات من أجل الاستثمار في البنية التحتية والرغبة في تعجيل خطى تنفيذ مشروعات رئيسية هامة بالنسبة للتنمية الاقتصادية. فمحطة الحافلات المركزية المهجورة (اسطنبول) والأراضي المستنقعية المستصلحة (مومباي) والمصانع شديدة التلوث (الصين) أو القاعدة العسكرية الشاغرة (مانيل) يمكن أن تصبح مواقع نمو حاسمة الأهمية

من خلال استثمارات القطاع الخاص. وفي كافة تلك المبادرات. هنالك شراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص يقوم القطاع العام بمقتضاها باستبدال أراضٍ بإيرادات بغية تمويل الاستثمار في البنية التحتية العامة وتعجيل خطى استثمارات القطاع الخاص الحاسمة الأهمية. أخيراً، تؤدي أدوات التمويل باستخدام الأراضي إلى تحديد أسعار الأراضي في السوق بما يساعد في إرشاد عمران المناطق الحضرية بما يعزز كفاءته ويمكن أن يساند عملية تحديد قيمة وعاء ضريبة العقارات.

فرص من أجل السياسات العامة

مازال التمويل باستخدام الأراضي في مراحل تطوره الأولى. علماً بأن فرص تعاون الحكومية الوطنية والأجهزة الحكومية المحلية والمؤسسات الدولية في زيادة كفاءة التصاميم والتنفيذ عديدة، ومن بين تلك الفرص ما يلي:

- وضع إرشادات واضحة بشأن مزادات بيع الأراضي العامة. المبالغ المالية التي تنطوي عليها مزادات بيع الأراضي هي مبالغ كبيرة. كما أن الفرق بين المزايد المتسم بالكفاءة والمزايد غير المنظم أو عدم إجراء مزاد إطلاقاً هو فرق كبير أيضاً. فتقييمات البنك الدولي لل عمران الحضري في إثيوبيا على سبيل المثال وجدت أن الأراضي التي تم تأجيرها في إطار مزاد حققت أسعاراً تبلغ ضعفين إلى 80 ضعف الأراضي التي بيعت من خلال التفاوض الإداري. وأدت مزادات بيع الأراضي في جمهورية مصر العربية إلى زيادة حصيلته مبيعات الأراضي بواقع أكثر من عشرة أضعاف مبيعات أراضٍ ماثلة إدارياً. وساعدت مؤسسات دولية بلداناً في زيادة كفاءة استخدامها للأسواق في جانب التوريدات من التعاملات. ولكن من الممكن القيام بالكثير جداً لمساندة كفاءة استخدام المزادات في بيع الأصول. وجمّعت الآن خبرة عملية كافية في مجال مزادات بيع الأراضي في بلدان العالم النامية بغية وضع إرشادات بشأن أفضل الممارسات في خطط وتنفيذ تلك المزادات.
- إعداد استراتيجيات إدارة شؤون الأراضي. فقبل بيع الأراضي. ينبغي على البلديات والهيئات العامة الأخرى (أ) إجراء جرد (حصر) يؤدي إلى تحديد كافة الأراضي التي في حوزة القطاع العام في المنطقة الحضرية المعنية. (ب) تحديد قيمة قطع الأراضي الكبيرة في السوق. و (ج) اتخاذ قرارات استراتيجية بشأن ما إذا كان ينبغي: الاحتفاظ بقطع الأراضي في استخداماتها الحكومية الراهنة، أو بيعها للقطاع الخاص. أو عمرانها بشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص. أو تحويلها لاستخدامات عامة أخرى. وتم تحقيق سجل حافل في بلدان مثل مصر وجنوب أفريقيا بشأن القيام بهذا النوع من الإدارة الاستراتيجية لشؤون الأراضي من بين الأصول التي يمكن الاستفادة منها كأساس لوضع إرشادات بشأن السياسات في بلدان أو مناطق حضرية أخرى.
- وضع قواعد ثابتة ومنصفة فيما يتعلق بممارسة حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة. فأكثر جوانب التمويل باستخدام الأراضي إثارة للجدل وإمكانية التسبب بعدم الاستقرار هو قيام القطاع العام بالاستحواذ على أراضٍ يملكها القطاع الخاص أو جماعية الملكية. وذلك من خلال استخدام حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة أو صلاحيات

الإلزام الأخرى. فقدرة القطاع العام على تمويل البنية التحتية من الزيادات في قيمة الأراضي تتوقف جزئياً على قدرته على الاستحواذ على أراضٍ تفوق ما يلزم لمشروع البنية التحتية المعني. وجزئياً على قدرته على شراء الأراضي بسعر لا يتضمن دفع مقابل المنافع المتوقعة من مشروع البنية التحتية المعني. ففي عالم (Henry George (1879, 1884). تعود الزيادات في قيمة الأراضي نتيجة للاستثمارات العامة بوضوح إلى الجمهور العام. وهي لذلك خاضعة لاستحواذ سلطات المالية العامة على تلك القيمة. أما في عالمنا الحالي. أصبحت الحقوق في زيادات قيمة الأراضي خاضعة لمخاضات شديدة. فالزارعون والمستثمرون في مشروعات العمران وسكان العشوائيات والمضاربون بالأراضي وأيضاً الحكومات يطلبون جميعاً الحصول على الزيادات التي طرأت على قيمة الأراضي نتيجة لاستثمارات القطاع العام. كما أن رغبة القطاع العام في تعظيم العائد من الاستحواذ على الأراضي وبيعها أدت أحياناً إلى إساءة استخدام إجراءات إعلان عدم صلاحية الأراضي وتجاهل مطالبات الأطراف الأخرى. فالقوانين الواضحة التي تحدد كيفية استخدام حق الاستملاك لأغراض المصلحة العامة. والتعويضات الواجب دفعها. وإجراءات تسوية المنازعات تعتبر حاسمة الأهمية في استمرار استخدام ذلك النوع من التمويل باستخدام الأراضي من أجل الاستثمار في البنية التحتية. وتم في مختلف البلدان حتى الآن جميع مقدار كبير من التجربة والخبرة العملية بشأن هذه القضية. وهو ما يعتبر من المفيد جمعه وتقييمه في إطار الاستعداد للاختيار من بين السياسات الوطنية البديلة.

- تحديد التعديلات الممكنة بشأن رسوم التحسينات ورسوم التعويض عن الأثر كأدوات لتمويل البنية التحتية. ويشير قيام كولومبيا بتعديل رسوم التحسينات إلى أهمية القيام بتعديلات عملية على الأساليب التقليدية للتمويل باستخدام الأراضي لكي تصبح ممكنة في الأوضاع الحديثة. ومن المرجح أن يتضمن التحدي التالي التطبيق العملي لرسوم التعويض عن الأثر. فالمدن في عموم بلدان العالم النامية تسعى جاهدة لتحديد أنواع رسوم التعويض عن الأثر التي يمكن فرضها على الإنشاءات الجديدة بغية تسديد بعض تكاليف الاستثمار في البنية التحتية. وأيضاً تدعيم أنماط التنمية المرغوبة.

يوجز الجدول 5-2 مختلف أدوات التمويل باستخدام الأراضي التي ناقشناها هذا الكتاب والخطوات اللازمة لتنفيذها على نحو متسهم بالكفاءة والفعالية. وهذه الأدوات مُدرجة تقريباً حسب ترتيب واقع صعوبة تنفيذها بدءاً بالأسهل وانتهاءً بالأصعب. ولكن هذا الترتيب ليس بالطبع عالمياً. فإمكانية تنفيذ أي أسلوب تعتمد على الإطار السياسي في البلد المعني والسوابق القانونية بشأن استخدام مختلف أنواع الرسوم المستندة إلى الأراضي.

الجداول 2-5: أدوات التمويل باستخدام الأراضي

الأداة	الوصف	المنطقيات الرئيسية	درجة الصعوبة
القرارات المستثمرين في مشروعات العمران	قيام شركة الاستثمار في مشروعات العمران بإقتناء البنية التحتية في الموقع وعلى صعيد الأحياء السكنية على نفقتها الخاصة	لوائح تنظيمية واضحة: قدرات التخطيط والتقنية للربط بين البنية التحتية التي تقيمها شركة الاستثمار في مشروع العمران وشبكات البنية التحتية العامة	واضحة العالم ومباشرة نسبياً
بيع أو تأجير الأراضي التي في حوزة القطاع العام	بيع الأراضي من بين الأصول التي في حوزة القطاع العام واستخدام حصيلة البيع لتمويل الاستثمار في البنية التحتية	جهد الوصول من الأراضي وتحديد قيمتها في السوق واتخاذ قرارات استراتيجية بشأن أفضل استخداماتها. والزيارات المفتوحة لأغراض التخلص من الأراضي الزرع بيعها	القرارات الفنية لازمة للجرد الأولي والتقييم المسبق: قد يكون صعباً من الوجهة المؤسسية حين لا تنتفع الجهة الحائزة على الأراضي المعنية مباشرة من بيعها
الشراكة بين القطاعين العام والخاص: استثمار القطاع الخاص في البنية التحتية "العامة"	قيام شركة الاستثمار في مشروع العمران بإنشاء البنية التحتية "العامة" في مقابل أراضٍ مجانية	المعلومات والتحليلات نفسها اللازمة لبيع الأراضي: يمكن أن تعجل خطى استثمار القطاع الخاص في أقطاب النمو الرئيسية: إجراءات الاختيار التنافسية تصبح حاسمة الأهمية	أبسط من أشكال عديدة أخرى من الشراكة بين القطاعين العام والخاص: خطر الصفقات غير الشفافة أو القائمة على الفساد بين القطاع العام وشركة الاستثمار في مشروعات العمران

(تابع)

الأداة	الوصف	المتطلبات الرئيسية	درجة الصعوبة
رسوم التحسينات	رسوم التحسينات	صعوبة وتطبيقها باهظ التكلفة على أساس كل قطعة على حدة، التهج المبسط الذي اعتمده بوفونوا حافل بتبشير واحدة	الأكثر ملاءمة للبلدان التي طالت استخدمت رسوم التحسينات - مثلاً: بلدان أمريكا اللاتينية التي تتبع التقاليد الإسبانية
رسوم التعويض عن الأثر	رسوم التعويض عن الأثر	تدفق شركات الاستثمار في مشروعات العمران تكلفه توسعه شبكات البنية التحتية اللازمة لاستيعاب النمو	ضرورة اعتماد نهج مبسط يجتسد مفهوم استرداد تكاليف النمو خارج مواقع العمران بدون المتطلبات الفنية المركبة
بيع الزائد منها	بيع الزائد منها	اتفاق المجتمع ضروري بشأن من ينبغي أن يستفيد من ازدياد قيمة الأراضي نتيجة للبنية التحتية العامة، صاحب الأرض الأصلي، أو هيئة المانية العامة، أو شاغلو الأرض المرحلون، أو أصحاب مطالبات آخرون	أحد أسسط الخيارات من الواجهة الفنية: الصعوبة تكمن في التوصل إلى اتفاق على الأسلوب الصحيح لممارسة حق استملاك الأراضي لإغراض المصلحة العامة
استحواذ القطع العام	استحواذ القطع العام على الأراضي المحيطة بمشروع البنية التحتية وبيعها مع تحقيق أرباح عند إجاز المشروع العني وازدياد قيمة تلك الأراضي	اتفاق المجتمع ضروري بشأن من ينبغي أن يستفيد من ازدياد قيمة الأراضي نتيجة للبنية التحتية العامة، صاحب الأرض الأصلي، أو هيئة المانية العامة، أو شاغلو الأرض المرحلون، أو أصحاب مطالبات آخرون	

المصدر: المؤلف.

مخاطر ومحدوديات التمويل باستخدام الأراضي

من الجيد في الختام التذكير بمخاطر ومحدوديات التمويل المستند إلى الأراضي لأغراض إنشاء البنية التحتية. وهنالك ثلاثة مخاطر على وجه التحديد يجدر التأكيد عليها.

أسواق الأراضي في المدن والمناطق الحضرية متقلبة. والتعاملات الحديثة العهد يمكن أن تكون دليلاً على فقاعة أسعار الأراضي من بين الأصول. ومن غير الممكن استمرار ازدياد أسعار الأراضي في المدن بنسبة 20-30 في المائة في السنة في البلدان النامية. فالأسعار كانت متقلبة في الماضي وستظل متقلبة في المستقبل. أسعار الأراضي في مدن البلدان النامية تجسّد الأوضاع الاقتصادية العالمية الحالية، التي تتراوح ما بين تكلفة ومدى توفر الائتمان وإعادة تدوير الدولارات النفطية. ومن بين التعاملات الموجزة في الجدول 5-2، كان مشترو الأراضي في القاهرة ومدينة الكاب واسطنبول مستثمرين من دبي أو قطر أو المملكة العربية السعودية. وفي مارس/آذار 2008، نفذت هيئة تنمية منطقة مدينة مومباي وضواحيها مزاداً لبيع أراضي العقار بندرا-كرلا. وأخفقت فيه اثنتان من أصل خمس قطع أرض في الحصول على أدنى سعر مطلوب. وهبطت الأسعار عن المستوى الذي بلغته في نوفمبر/تشرين الثاني 2007. واتخذت الحكومة الصينية خطوات مقصودة لتخفيض نشاط أسواق الأراضي في المدن نتيجة القلق من المضاربات الزائدة وأثرها على معدلات التضخم النقدي.

تقلب أسعار الأراضي في المدن هو جزء من واقع السوق. وتبدأ الحماية العملية من هذا النوع من المخاطر بالتحديد الواضح لحصيلة بيع الأراضي كإيرادات رأسمالية لمرة واحدة تستخدم لمرة واحدة من أجل مشروعات البنية التحتية. وتزداد المخاطر عند استخدام الاتجاهات الحديثة العهد لأسعار الأراضي كدليل في إعداد خطط الاستثمار الرأسمالي في سنوات المستقبل. كما تشهد المزيد من الازدياد إذا سُمح لبعض الإيرادات من التمويل باستخدام الأراضي بالتسرّب لتمويل الموازنات التشغيلية (موازنات العمليات).

غالباً ما تفتقر مبيعات الأراضي إلى الشفافية والمساءلة. فغالبيتها تلك المبيعات تتم خارج إطار الموازنة. وليست هنالك مساءلة عامة تُذكر فيما يتعلق بكيفية استخدام الإيرادات. كما أن مبالغ الأموال الكبيرة التي تنطوي عليها مبيعات الأراضي تغري بالفساد وباستحواذ الهيئة البائعة للأراضي على الإيرادات المعنية بدون أي اعتبار للأولويات الأخرى. ويمكن تخفيض هذا النوع من المخاطر من خلال الكشف عن الموازنات الاستثمارية والميزانيات العمومية. فهي تبلغ عن مصادر واستخدامات أموال تلك الهيئات. بما في ذلك الأموال الناجمة عن تعاملات بيع الأراضي. كما يمكن للتشريعات الخاصة التي من شأنها تخصيص الإيرادات من مبيعات الأراضي لأغراض الاستثمارات الرأسمالية الوقائية من تحويلها إلى الموازنات التشغيلية (موازنات العمليات). علماً بأن القوانين التي تنص على بيع الأراضي التي يملكها القطاع العام في مزادات علنية تؤدي إلى تخفيض إمكانية الصفقات المتسمة بالفساد مع المستثمرين من القطاع الخاص في مشروعات العمران.

قد يتطلب الأمر اتخاذ إجراءات خاصة من أجل جعل التمويل المستند إلى الأراضي يساند الاستثمار في تقديم الخدمات البلدية الأساسية. وحسبما يتضح من الحالات المدرجة في هذا الكتاب، توجه التمويل باستخدام الأراضي في أغلب الأحيان إلى تمويل مشروعات النقل والمواصلات في المدن أو البنية التحتية اللازمة لخدمة العمران الجديد على تخوم المدن. ولم

يتوجه كثيراً لتمويل الاستثمار في تقديم خدمات البنية التحتية الراهنة مثل ترميم أو تحديث شبكات: إمداد المياه. وصرف المياه المستعملة، أو التخلص من النفايات الصلبة. ومن بين أسباب ذلك أن هيئات إمداد المياه والهيئات المسؤولة عن الخدمات الأساسية الأخرى – على نقيض هيئات النقل والمواصلات أو هيئات التنمية والعمران – لا تمتلك عادة أراضي زائدة عن حاجتها يمكن بيعها أو عمرانها. وحين تكون أجهزة البلديات مسؤولة عن تقديم مجموعة تامة من خدمات البنية التحتية، تقل أهمية هذا الفارق. كما أن أموال الموازنات قابلة للتحويل من بند إلى آخر. وينبغي لحقيقة أن التمويل باستخدام الأراضي يساعد في تسديد تكاليف مشروعات استثمار محددة ينبغي أن تترك أموالاً أخرى من أجل الاستثمار في تقديم الخدمات الأساسية. ولكن التجربة والخبرة العملية تبين أن المؤسسات صاحبة الأراضي العامة تحجم عن تقاسم حصيلة بيعها مع جهات أخرى. بما في ذلك الهيئات الأخرى من الحكومة نفسها. ويكمن حل هذا النوع من المخاطر إما في إصلاح الحوكمة بما ينشئ موازنة رأسمالية موحدة أو في اتفاقية تقاسم تخصص على نحو تلقائي جزءاً من حصيلة التمويل باستخدام الأراضي إلى أجهزة البلدية المعنية المسؤولة عن تقديم الخدمات الأساسية.

- Altschuler, Alan A., and José A. Gómez-Ibáñez, with Arnold M. Howitt. 1993. *Regulation for Revenue: The Political Economy of Land Use*. Washington, DC: Brook-ings Institution
- Amin, Khaled. 2006. "Alexandria Fiscal Profile." Report prepared for the World Bank, Washington, DC
- Archer, R. W. 1976. "The Sydney Betterment Levy, 1969–1973: An Experiment in Functional Funding for Metropolitan Development." *Urban Studies* 13 (3): 339–42
- Atisreal and Geofutures. 2005. "Property Values Study: Assessing the Changes in Value Attributable to the Jubilee Line Extension." Report prepared for Transport for London
- Azuela, Antonio, in collaboration with Carlos Herrera. 2007. "Taking Land around the World: International Trends in the Expropriation of Land for Urban and Infrastructure Projects." Paper presented at World Bank, Urban Research Symposium, "Urban Land Use and Urban Land Markets," Washington, DC. May
- .Barker, Kate. 2004. *Review of Housing Supply*. London: Her Majesty's Treasury
- .*Review of Land Use Planning*. London: Her Majesty's Treasury .2006 .———
- Bertaud, Alain. 2007. "Land Leasing and Sales to Finance the Capital Cost of Infrastructure in China and Elsewhere: Implementation Issues." World Bank, Washington, DC
- Bowles, Liza K., and Arthur C. Nelson. 2007. *Impact Fees: Equity and Housing Affordability; A Guidebook for Practitioners*. Washington, DC: U.S. Department of Housing and Urban Development
- Brueckner, Jan K. 1997. "Infrastructure Financing in Urban Development: The Economics of Impact Fees." *Journal of Public Economics* 66 (3): 383–407

- “Urban Sprawl: Lessons from Urban Economics.” *In Brookings-Wharton Papers on Urban Affairs: 2001*, ed. William G. Gale and Janet Rothenberg Pack. Washington, DC: Brookings Institution
- Burrows, Edwin G., and Mike Wallace. 1999. *Gotham: A History of New York City to 1898*. New York: Oxford University Press
- City of Phoenix, Arizona. 2006. *Infrastructure Financing Plan for the Development Impact Fee Areas*. Phoenix, AZ: City of Phoenix. November. <http://www.phoenix.gov/PLANNING>
- Doig, Jameson W. 2001. *Empire on the Hudson: Entrepreneurial Vision and Public Power; The Port Authority of New York*. New York: Columbia University Press
- Duncan Associates. 2007. National Impact Fee Survey, 2007. <http://www.impactfees.com>
- El Kovedia, Hazem, and Mostafa Madbourly. 2007. “Tackling the Shelter Challenge of Cities: Cairo, Egypt.” World Bank, Washington, DC
- Froes, Marilda, and Jorge M. Robelo. 2006. “Urban Operations and the São Paulo Metro Line 4.” Paper prepared for the World Bank, Washington, DC
- Fu, Gao Guo. 2007. “Urban Infrastructure Investment and Financing in Shanghai.” In *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa*, ed. George E. Peterson and Patricia Clarke Annez. London: World Bank and Sage Publications
- Furtado, Fernanda, and Pedro Jorgenson. 2006. “Value Capture in Brazil: Issues and Opportunities [in Portuguese].” Report prepared for the World Bank, Washington, DC
- Gdesz, Miroslaw. 2005. “Adjacency Levies in Poland: Main Problems.” Paper presented to the conference “From Pharaohs to Geoinformatics,” Global Spatial Data Infrastructure, Cairo, Egypt. April
- George, Henry. 1879. *Progress and Poverty*. Reprint, New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1987
- The Land Question*. Reprint, New York: Robert Schalkenbach Foundation, 1987
- Ghosh, Asha. 2006. “Banking on the Bangalore Dream.” *EPW Commentary*, February 25
- Gihring, Thomas A., and Jeffrey J. Smith. 2006. “Financing Transit Systems through Value Capture: An Annotated Bibliography.” *American Journal of Economics and Sociology* 65 (3, July): 751–86
- Hagman, Donald G., and Dean J. Misczynski, eds. 1978. *Windfalls for Wipeouts: Land Value Capture and Compensation*. Washington, DC: Planners Press
- Harvey, David. 2003. *Paris, Capital of Modernity*. Paris: Routledge
- Hass-Klau, Carmen. 2006. “Evidence of Price Premiums at Public Transport Stations in Several European Metropolitan Areas.” University of Wuppertal, Germany
- Heim, Carol E. 1990. “The Treasury as Developer-Capitalist? British New Town Building in the 1950s.” *Journal of Economic History* 58 (4, December): 903–24

- Henao González, Gloria. 2005. "Instrumentos para la recuperación de plusvalías en Bogotá." *Café de las ciudades* 4 (35, September): n.p
- Hong, Yu-Hung, and Barrie Needham, eds. 2007. *Analyzing Land Adjustment: Economics, Law, and Collective Action*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- IFC (International Finance Corporation). 2008. "Bogotá Street Rehabilitation: Summary of Proposed Investment." IFC, Washington, DC
- Ingram, Gregory K. 2007. "Prioridades para el desarrollo urbano." Paper presented at the "Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento y de la consolidación de política de suelo," Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Bogotá. May 24–25. <http://www.territorioysuelo.org>
- Jaramillo, Samuel. 2001. *The Betterment Levy and Participation in Land Value Increments: The Colombian Experience*. Cambridge, MA: Lincoln Institute of Land Policy
- Jones Lang LaSalle. 2004. "Land and Property Value Study: Assessing the Change in Land and Property Values Attributable to the Jubilee Line Extensions." Report prepared for Transport for London
- Kaganova, Olga, and James McKellar, eds. 2006. *Managing Government Property Assets: International Experiences*. Washington, DC: Urban Institute
- KPMG. 2006. *India's Airports: Now Boarding for Growth*. Mumbai: KPMG
- Marchand, Bernard. 1993. *Paris: Histoire d'une ville; XIXe–XXe siècle*. Paris: Editions du Seuil
- Massa-Gille, Geneviève. 1973. *Histoire des emprunts de la ville de Paris (1814–1875)*. Paris: Commission des Travaux Historiques
- Mikkelsen, Jans Kramer. 2007. "Orestad, the Generator of the Oresund Region." Udenrigsministeriat, Copenhagen
- Ming, Su, and Zhao Quanhou. 2007. "China: Fiscal Framework and Urban Infrastructure Finance." In *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa*, ed. George E. Peterson and Patricia Clarke Annez. London: World Bank and Sage Publications
- Mitchell, Stephen R., and Anthony J. M. Vickers. 2003. "The Impact of the Jubilee Line Extension on Land Values." Working Paper 035M1, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA
- Orestad Corporation. 2005. *Annual Report 2005*. Copenhagen: Orestad Corporation
- _____. *Annual Report 2006*. Copenhagen: Orestad Corporation .2006 ._____
- _____. *Annual Report 2007*. Copenhagen: Orestad Corporation .2007 ._____
- Peterson, George E. 2005. "Report and Recommendations on Municipal Finance Situation in Amhara and Tigray Regions." Report prepared for the World Bank and government of Ethiopia, Urban Institute, Washington, DC
- _____. "Municipal Asset Management: A Balance Sheet Approach." In .2006 ._____ *Managing Government Property Assets: International Experiences*, ed. Olga Kaganova and James McKellar. Washington, DC: Urban Institute

- “Land Leasing and Land Sale as an Infrastructure Financing Option.” 2007. ———
 In *Financing Cities: Fiscal Responsibility and Urban Infrastructure in Brazil, China, India, Poland, and South Africa*, ed. George E. Peterson and Patricia Clarke Annez. London: World Bank and Sage Publications
- Pinkney, David. 1957. “Money and Politics in the Rebuilding of Paris, 1860–1870.”
Journal of Economic History 17 (1, March): 45–61
- Port Authority of New York and New Jersey. 2005. *Annual Report for 2005*
<http://www.panynj.gov>
- . *Annual Report for 2006*. <http://www.panynj.gov> .2006 . ———
- .2007a. *Annual Report for 2007*. <http://www.panynj.gov> . ———
- .2007b. *Updated 2007–2016 Capital Investment Plan* . ———
<http://www.panynj.gov>
- Rajack, Robin. 2007. “Does the Ownership and Management of Public Land Matter to Market Outcomes?” Paper presented to the Urban Symposium “Urban Land Use and Urban Markets,” World Bank, Washington, DC
- Riley, Don. 2002. *Taken for a Ride: Trains, Taxpayers, and the Treasury*. London: Centre for Land Policy Studies
- Rojas Rojas, Arturo Fernando. 2007. “Ley 388 de 1997: Una caja de herramientas para la construcción de un territorio común: Lecciones y aprendizajes de la experiencia de Bogotá.” Paper presented at the conference “Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento urbano y a la consolidación de políticas de suelo,” Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Bogotá. May 24–25. <http://www.territorioysuelo.org>
- RTI International. 2005. “Case Study on Mobilization of Private Capital in Bogotá, Colombia.” Report prepared for the World Bank Municipal Task Force, Washington, DC
- Saldies Barreño, Carmen. 2007. “El ordenamiento territorial en Bogotá.” Paper presented at the conference “Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento urbano y a la consolidación de políticas de suelo,” Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Bogotá. May 24–25. <http://www.territorioysuelo.org>
- Salheen, Mohammed. 2006. “Cairo, Egypt.” Presentation to the International Symposium “New Towns as a Concept for Sustainable Development of Megacity Regions?” Berlin Technische Universität, September
- Schafer, Rudolf. 2006. “New Towns as a Decongestion Strategy for Megacity Regions? The Cases of London and Cairo.” Paper presented at the conference “New Towns as a Concept for the Sustainable Development of Megacity Regions?” Berlin Technische Universität, September
- Secretariat of the Committee on Infrastructure. 2006. *Financing Plan for Airports*. Delhi: Government of India
- Serra, M. V., David Dowall, and D. M. da Motta. 2003. *Análise do mercado de solo urbano em metrópoles do Brasil: Recife*. Washington, DC: World Bank, Cities Alliance, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, and Fundação de Desenvolvimento Municipal

- Smolka, Martim. 2007. "La regulación de los mercados de suelo en América Latina: Cuestiones claves." Paper presented at the "Seminario 10 años de la ley 388 de 1997: Sus aportes al ordenamiento urbano y la consolidación de políticas de suelo," Universidad Nacional de Colombia, Instituto de Estudios Urbanos, Bogotá. May 24–25. <http://www.territorioysuelo.org>
- Tapananont, Napanant, Prensiri Kaseman, Sansance Srisukre, and Jarunan Suthiprapa. 1998. "A Case Study on Development Exaction for Distributor Road Construction in Bangkok." In *Proceedings of the Second International Expert Panel Meeting on Urban Infrastructure Development*, ed. Andrea Czarnecki, 347–63. Nagoya, Japan: United Nations Centre for Regional Development
- United Kingdom, Her Majesty's Treasury. 2006. *Government Response to the Communities and Local Government Committee's Report on the Planning Grant Supplement*. London: Her Majesty's Treasury
- United Nations. 1976. *Report of Habitat: United Nations Conference on Human Settlements, Vancouver, 31 May–11 June 1976*. Geneva: United Nations
- UNESCAP (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific). 1996. *Municipal Land Management in Asia: A Comparative Study*. Bangkok: UNESCAP
- Vickrey, William S. 1997. "The City as a Firm." In *The Economics of Public Services*, ed. Martin S. Feldstein and Robert P. Inman. London: Macmillan
- Wahba, Samah. 2007. "Management of Public Land Assets in Egypt: Improving Fiscal and Economic Benefits of Land Disposition." World Bank, Washington, DC
- World Bank. 2006. *Egypt Public Land Management Study*. 2 vols. Washington, DC: World Bank
- .Ethiopia Urbanization Study." Draft. World Bank, Washington, DC" .2007 .———
- .Turkey: Istanbul Financial Note." World Bank, Washington, DC" .2008 .———
- Yiu, C. Y. 2005. "The Effects of Expected Transport Improvements on Housing Prices." *Urban Studies* 42 (1): 113–25
- Zegras, Christopher. 2003. "Financing Transport Infrastructure in Developing Country Cities: Evaluation of and Lessons from Nascent Use of Impact Fees in Santiago de Chile." *Transport Research Record* 1839 (April): 81–88

مراجعة إيكولوجية

بيان المنافع البيئية

- ما تم إنقاذه وتفاديه:
- 6 أشجار
- ما مجموعه 27 مليون من الوحدات الحرارية البريطانية من الطاقة
- 4097 رطلاً إنجليزيّاً من صافي الغازات المسببة للاحتباس الحراري
- 13300 غالون من المياه المستعملة
- 1570 رطلاً إنجليزيّاً من النفايات الصلبة

البنك الدولي ملتزم بالحفاظ على الغابات المهددة والموارد الطبيعية. لذا اختار مكتب الناشر طبع الكتاب "تحرير قيمة الأراضي لتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن" على ورق معاد استخدامه مع نسبة 30 في المائة من ألياف نفايات بعد الاستهلاك وفقاً للمعايير التي أوصت بها مبادرة الطباعة الخضراء، وهي برنامج لا يبغى الربح يساند الناشرين في استخدام ألياف ليس منشؤها غابات مهددة بالانقراض. للمزيد من المعلومات، يرجى زيارة الموقع: www.greenpressinitiative.org



أهمية التمويل المستند إلى الأراضي كضمان له. من أجل الاستثمار في البنية التحتية في المدن والمناطق الحضرية آخذة في التزايد في بلدان العالم النامية. فلماذا من الصعب جداً تمويل هذا الاستثمار في المدن والمناطق الحضرية حين تزداد قيمة الأراضي عادة بأكثر من تكلفة ذلك الاستثمار؟!

هذا الكتاب بعنوان "تحرير قيمة الأراضي لتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن"، وهو يناقش النظرية التي يركز عليها مختلف أدوات التمويل المستند إلى الأراضي مثل: رسوم التحسينات، والتزامات المستثمرين في مشروعات العمران، ورسوم التعويض عن الأثر، واستبدال الأصول من الأراضي التي يملكها القطاع العام. وهو يُتيح إيضاحات كثيرة من دراسات الحالات عن: الكيفية التي تم بها تنفيذ مختلف أدوات التمويل المستند إلى الأراضي، والدروس المستفادة من تلك الخبرات العملية. ويستهدف هذا الدليل الإرشادي العملي المساعدة في توسيع دور التمويل المستند إلى الأراضي في الموازنات الاستثمارية الخاصة بالمدن والمناطق الحضرية، وذلك بطريقة تدعم تمويل مشروعات البنية التحتية وأسواق الأراضي في المدن والمناطق الحضرية.

"تبيّن هذه الدراسة ضرورة إعادة النظر في النهج التقليدي الخاص بإمكانات المدن المالية في البلدان النامية. وهو يناقش سبب تغاضي المحللين – إلى حد كبير – في البلدان النامية عن هذا المصدر الممكن لتحقيق المزيد من الإيرادات. ولماذا يجب إيلاء اهتمام أكبر بكثير إلى تلك التعاملات. وهو كتاب أسلوبه قوي وواضح بدون الانتقاص من قوة التحليل".

– روبرت بكلي

المدير المنتدب

مؤسسة روكفلر

"يمكن – إلى حد كبير – زيادة تمويل البنية التحتية من خلال تحرير قيمة الأراضي. ويعرض الدكتور بيترسون في هذا الكتاب تحليلاً عميقاً ومبتكراً في أغلب الأحيان. وسيكون هذا الكتاب مرجعاً لجمهور واسع على نحو غير عادي – من الاستشاريين الدوليين وحتى المسؤولين في البلدان والبلديات".

– أولغا كاغانوفا

محرر مشارك. إدارة الأصول من العقارات: الخبرة العملية الدولية:

زميل أول

معهد المدن

ISBN 978-0-8213-8328-5



البنك الدولي

IPPIAF

برنامج استشارات الشراكة بين القطاعين العام والخاص في مجال البنية التحتية