



منظمة المدن العربية
المعهد العربي لإنماء المدن

قضية الأرض في التنمية الحضرية لمدينة الخرطوم: نحو
سياسات واستراتيجيات لتطوير حضري فعال

د. عبدالحفيظ عوض حفظ الله

المصدر

مؤتمر : تخطيط وإدارة النمو العمراني وضغوط الاستثمار في المدن العربية الكبرى

القاهرة / جمهورية مصر العربية

٩ - ١١ رجب ١٤٣٤هـ الموافق ١٩ - ٢١ مايو ٢٠١٣م

سجل البحوث و أوراق العمل

جميع الحقوق محفوظة للمعهد العربي لإنماء المدن

قضية الأرض فى التنمية الحضرية لمدينة الخرطوم: نحو سياسات وإستراتيجيات لتطوير حضري فعال

د. عبدالحفيظ عوض حفظ الله
قسم التخطيط الحضري والاقليمي
كلية تصاميم البيئة
جامعة الملك عبدالعزيز
Hafazalla@hotmail.com

مقدمة

تلعب المدن دوراً هاماً ومنتزداً فى إقتصاد الدول وأسواق العقارات. وقضايا الأراضي هي قضايا محورية فى مشاريع التطوير الحضري، فيجب أن توفر المدن الفراغات الكافية للاستثمار فى جميع المجالات كالتجارة، الأعمال، الصناعة، العقارات والإسكان. ومن أبرز قضايا التطوير الحضري للمدن، هي أن أسواق الأراضي لا تستجيب لتوفير الطلب المتزايد لتلك الأنشطة فأصبح الحصول على الأرض صعباً بالنسبة للمستثمرين والشرائح الضعيفة فى المجتمع. وواضح أن النقص فى الأراضي ليس هو السبب الوحيد، فهناك مجموعة أسباب تحد من وتعيق عمليات توفير الأرض، وهذه تشمل، ولكن ليس حصراً، على عوائق التشريعات، والبيروقراطية المعقدة، والإجراءات النظامية المطولة، البنات المؤسسية المهترئة، التوزيع المختل، نقص المعلومات، وإتجاه ملاك الأراضي للمضاربة فى الأراضي بعدم البيع حتى ترتفع الأسعار.

إن وضع حلول لجميع قضايا الأرض من خلال سياسات الأراضي المتضاربة، يعتبر أمراً عسيراً نظراً لتجذر الممارسات التطبيقية للأراضي، وتجذر أنظمه تشريعات الأراضي وصعوبة تغييرها أو إصلاحها. إن وضع إصلاحات فى سياسات الأراضي عادة تجد مقاومة من قبل جهات وجماعات ذات مصلحة ذاتية مستفيدة من الوضع القائم وتملك النفوذ للإبقاء على الأوضاع ومقاومة مبادرات الإصلاح، على كل حال، فإن من أهم مهام وواجبات المخططين، وجميع قطاعات المجتمع، والمسؤولين، هو وضع وتطوير سياسات أراضي فعالة، بالرغم من وجود جميع هذه المعوقات. وينبغي أن تتضمن تلك السياسات القوة الكامنة التي تمكن من تطبيقها على أرض الواقع وإحداث التغيير المطلوب، وهذا هو التحدي الحقيقي الذي يواجهه المسؤولين والمخططين والسياسيين.

الأرض هي المنصة التي تقوم عليها جميع أنواع النشاط الإنساني، وأي تغيير فيها يؤثر فى حياة المواطنين، كما أن قضايا الأراضي هي قضايا حساسة من الناحية السياسية، وترتبط بقضايا الولاء السياسي للجماعات المستفيدة من برامج تخصيص وتوزيع الأرض، وعليه فإن إصلاح سياسات الأراضي تعتبر قضية معقدة تشمل التعامل مع جوانب فنية، وتشريعية، وإجرائية، لها إنعكاسات اقتصادية وسياسية وثقافية، ينبغي رصدها قبل تطبيق تلك السياسات، فنجد أن قضية الأراضي هي خلف الكثير من النزاعات السياسية فى دول العالم. ولذا فإن وضع سياسات أراضي فعالة وصحيحة ستكون عاملاً مساعداً فى التطوير والإستقرار السياسي للدول بشكل عام.

الأرض كذلك هي أحد أهم العوامل في التنمية الحضرية وتوفير المأوى، وإن تركز السكان في الرقعة العمرانية المدنية، وأنماط النمو الحضري للمستوطنات البشرية، تجعل من الأراضي مورداً غير متجدد ينبغي إدارته وإستغلاله بفعالية حتى تعود بالنفع علي الجميع، وتحد من التعديلات علي الأراضي ونمو المناطق العشوائية وعلية فان الطلب المتزايد علي الأراضي ترفع من أسعارها وتمنح فرصاً للكسب لمن يمتلكون الأراضي ويمتلكون حق إستغلالها وفرصاً للمضاربة.

المراجعة العلمية النظرية

تتعلق سياسات الأراضي بقضايا الحياة والتملك، وضمانات الحياة، وأسواق الأراضي، وتلطيف حدة الفقر، والسياسات المالية (fiscal policies) وجباية الضرائب، وقضية التنمية المستدامة وإدارتها، وتخطيط إستعلامات الأراضي، وضبط النمو العمراني، والمحافظة على البيئة والموارد الطبيعية. كما ترتبط بقضية إتاحيه الحصول على الأراضي للجميع بما في ذلك الشرائح الضعيفة من المجتمع من الفقراء، والمرأة، وإيجاد آليات للحد من المضاربات ومعالجة النزاعات على الأراضي (Enemark, 2004).

وتهدف سياسات الأراضي إلي تحقيق الإستغلال الأمثل للأراضي الحضرية والتأكد من توفر المساحات الكافية في الأراضي لجميع الأنشطة الحضرية للطلب الحالي والمستقبلي عند الحاجة وبأسعار في متناول الجميع، ولجميع القطاعات الخاص، والعام وتحريك جميع المشاركين في تنمية الأرض وإنشاء المساكن، والتأكيد على تخصيص الأرض وتوزيعها على أسس سليمة وكفاءة عالية حتى لا تتركز الأراضي في أيدي القلة من الجهات الخاصة والأفراد. وتهدف سياسات الأراضي أيضا إلي حماية مصالح الفقراء والشرائح الضعيفة وتختص سياسات الأراضي أيضا بجباية الضرائب على الأراضي للمصلحة العامة بغرض تحسين وتطوير البيئة الحضرية ويذكر الباحثون أن القضية المحورية في سياسات الأراضي من قبل أنصار تطوير وتصميم البيئة الحضرية، هو التأكيد على توفير الأرض وتخطيطها في الوقت المناسب، وفي الموقع المناسب وبالسعر المناسب (McAuslan, 1982).

إن وضع سياسات للأراضي ليس بالأمر اليسير، نظراً لتضارب عوامل عديدة وتضارب مصالح المشاركين في العملية. بعض الدول الأفريقية التي لها خصائص شبيهة بالسودان، وكانت تحت الاحتلال في السابق لها تجارب في صياغة سياسات أراضي واضحة المعالم، ومن هذه الدول كينيا وتنزانيا. حاولت هذه الدول وضع سياسات أراضي محددة تهدف إلي حصر جميع قضايا الأرض، وتشريعها المتفرقة، في إطار واحد، تحت هذه السياسة، بالإقرار بأن الأرض هي عامل أساسي في التنمية الاقتصادية الإجتماعية. ويمكن أن يكون لها أثر مباشر في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وتلطيف حدة الفقر، وتشجيع إستثمارات القطاع العام والخاص، تحسين مستوي معيشة السكان في المدن. وعلى ذلك يمكن أسوة بتجارب هذه الدول، إضافة إلي تجارب دول أخرى، يمكن وضع سياسات أراضي خاصة بالخرطوم، حيث أن معظم القرارات ذات الصلة بتخطيط الأراضي تتخذها لجان المكونة لهذا الغرض داخل المؤسسات ذات الصلة. وهي في الغالب

تتخذ من خلال دراسة حالة بحالة، كما أن القوانين الحالية، وهي عديدة لا تحتوي على جميع الأدوات التي تتيح التعامل مع جميع وسائل تخصيص وتوزيع الأرض بطريقة شمولية.

أظهرت المراجعة العلمية أن هنالك عدد محدود من الإصدارات التي تناولت قضية الأرض في السودان، وقد إتجهت أحد الدراسات الي تصنيف سياسات الأراضي في السودان، ضمن ممارسات الدول الأفريقية، بوجود توجه عام نحو تحسين أساليب تخصيص الأراضي للقطاعين العام والخاص. وقد حددت الدراسة ثلاث أنواع من حيازات الاراضي يختص بها السودان؛ ملك حر، ملك حر مشروط، وملك حكر. إضافة إلي حيازات أخرى، كالمك المشاع، والامتلاك التعاوني. وأشارت الدراسة إلي أن القضية الأساسية في سياسات الأراضي، هي تحقيق توازن في مصالح كل من الملاك الاراضي، والمطورين، والسكان، والإنتاجية، والدولة، مع الاعتراف بالحاجة إلي زيادة كفاءه استعمال الارض وإنتاجيتها، كما أشارت مثلما سبق إلي أن هذه المعادلة يصعب تحقيقها نظرياً لأنها متضاربة والقضايا التي تخاطبها هي تدخل الدولة، والملكية العامة للأرض، وطرق التملك (Payne, 1997).

المرجعيات الدولية لسياسات الأراضي

صدرت عدة مقررات دولية ذات صلة بسياسات الأراضي وتعتبر (Agenda 21) هي أحد الوثائق الهامة المتعلقة بتطبيق أساليب التنمية المستدامة. وقد صدرت هذه الوثيقة في إجتماع الأمم المتحدة للبيئة والتنمية والذي إنعقد بمدينة ريو دي جانيرو، بالبرازيل عام 1992م والتي أطلقت عليها أيضا قمة الأرض. وهذه الوثيقة هي برنامج شامل يحدد ما يجب أن تقوم به الدول فيما يختص بمسألة البيئة والتنمية المستدامة. ومن أهم المستندات هي أجنحة الموثل (Habitat Agenda). وهي الوثيقة السياسية الأساسية التي صدرت عن مؤتمر الموثل الثاني، الذي إنعقد في مدينة إسطنبول في تركيا عام 1996م. وقد تبنتها 171 دولة من دول العالم، وهذه الوثيقة القيمة والشهيرة تضمنت المئات من التوصيات التي تتعلق بتطوير المستوطنات البشرية وغطت جميع المواضيع بطريقة شاملة، وشكلت إطاراً عاماً تتمشي بها الحكومات لحل القضايا الحضرية، وتحقيق أهداف التنمية المستدامة، وهي كذلك تمهد الطريق لإيجاد مستوى معيشي أفضل للإنسان في مختلف أنحاء العالم.

الفقرة الأولى من أجنحة الموثل، ركزت على توفير ضمانات الحيازة، وتوفير الفرص المتساوية للجميع، للحصول على الأرض، والتأكيد على توفير الشفافية في توزيع الأرض، وتوفير أساليب متكاملة لتداول الأراضي، ونقل ملكيتها، وحقوقها، وضمانات الحيازة، وتوفير الحماية للتشريعات التقليدية للأراضي والموارد الأخرى للسكان المحليين، وتدعيم إدارة الأراضي، وتشجيع عمليات إعادة التطوير، وإعادة الإستهام للأراضي غير المخدومة، والمناطق التجارية والسكنية غير المستغلة جيداً في المناطق المركزية للمدن، وتبني حيث تتوفر الجدوى، وسياسات تنسق وتشجع توفير جميع مدخلات التنمية الحضرية لتوفير الإسكان وخدمات البنى التحتية كالأراضي، والتمويل، ومواد البناء. وأوصى برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية، بالأخذ في الإعتبار التباين في المدن من حيث أوضاعها الإقتصادية والإجتماعية والسياسية،

والتباين في الأساليب الخاصة بالتعامل في الأراضي والحيازات، والنظم، وتوزيع وتخصيص الأراضي للإستخدامات المختلفة، وأساليب توفير الإسكان، عند وضع سياسات أراضي للدولة (UN-Habitat, 1996).

أوضاع الأراضي الحضرية بالخرطوم

شهدت مدينة الخرطوم معدلات عالية للتحضر، فقد إزداد عدد السكان من حوالي مليون نسمة عام 1980م إلي ما يقارب ستة مليون نسمة عام 2010م. ومن الأسباب الرئيسية لإرتفاع هذا المعدل هو الأداء الإقتصادي الضعيف وعدم إستقراره، والهجرة من الريف إلي المدينة، وعدم وجود سياسيات واضحة للتحضر والنمو الحضري على مستوي الدولة. وعلى ذلك فقد ظهرت ظاهرة هيمنة المدينة الواحدة وهو ما يعرف بـ (urban primacy) إذ تعتبر الخرطوم أكبر مدينة في السودان ويبلغ سكانها حوالي 20% من سكان السودان. وهناك أسباب أخرى أدت إلي مزيد من تعقيد الوضع، من ذلك موجات الجفاف والكوارث الطبيعية، عدم توفر الإستقرار السياسي في بعض أجزاء السودان، والنزاعات المحلية والحروب، إضافة إلي تأثير الحظر الإقتصادي المفروض على السودان من بعض الجهات الدولية ذات التأثير الإقتصادي. تحت هذه الأوضاع تحاول الدولة جاهدة إستغلال الموارد المتاحة بما توفر لها من الوسائل، لتوفير ليس فقط الحاجات الضرورية للمجتمع ولكن أيضا متطلبات التنمية الاقتصادية، خاصة بعد إنفصال جنوب السودان عام 2011م وخروج ما يقارب 70% من عائدات البترول من ميزانية الدولة. تدل الأوضاع الحالية للبيئة الحضرية ونمط النمو الحضري إلي وجود مشاكل عديدة تحتاج إلي تدخلات لحلها بطريقة شاملة، وإن وضع سياسات للأراضي وهي المورد الأساسي، هي ضرورة هامة وملحة لتحفيز النمو الاقتصادي، وتحقيق العدالة الإجتماعية، والإستقرار السياسي.

إن الحاجة إلي وضع سياسات للأراضي تحتمها الحاجة إلي إدارة وضبط النمو الحضري لمدينة الخرطوم، بالنظر إلي أن الأرض أصبحت مورداً نادراً وثمانياً ينبغي إستغلاله على الوجه الأمثل بما يعود بالفائدة على كامل المجتمع. وتحتمها أيضا الحاجة إلي السيطرة على نمو المناطق العشوائية، والحد من التمدد الأفقي للمدينة، وتحول المناطق الزراعية المتاخمة للمناطق الحضرية إلي مناطق سكنية، إضافة إلي الحاجة إلي إيجاد بيئة عمرانية جميلة وجذابة، ومستوي معيشة حضرية جيدة وتوفير فرص الاستثمار لجميع المشاركين في عمليات تطوير المناطق الحضرية. كما هو معروف، فإن فرصة الحصول على الثروة مرتبطة إرتباطاً وثيقاً بفرض الحصول على قطعة أرض. وهذا يوضح ضرورة الإلتزام بمبدأ العدل في توزيع الأراضي، لجميع المستفيدين، ولجميع الوظائف الحضرية.

يقدر أن حوالي 99% من الأراضي في السودان هي أراضي تمتلكها الدولة، وهي تقوم بتوزيعها وتخصيصها للوظائف المختلفة على أساس ملكية المنفعة وهو الملك الحكر (Leasehold) (Ahmad, 1989). في ظل عدم توفر معلومات موثوقة فإن نسبة الواحد بالمائة الأخرى، هي ملك حر (Freehold) وتقع على الأراضي المأهولة على ضفتي النيل، بما في ذلك المدن، وعلى ذلك فإن مشكلة النقص في الأراضي تتركز في المدن الواقعة على ضفاف النيل والمراكز الحضرية الكبرى في أجزاء السودان الأخرى، في حين لا يوجد نقص يذكر في المناطق الريفية.

معظم التشريعات الحالية للأراضي يعود أصلها إلى فترة الاستعمار، قبل عام 1956م، وقد جري عليها تعديلات في معظمها طفيفة وأضيفت تشريعات أخرى جديدة. ويرى بعض الباحثين أن إدخال بعض المفاهيم الإسلامية ذات الصلة بتشريعات الأراضي، قد حسن بدرجة ملحوظة، نظام حيازات الأراضي التي كانت مطبقة في السودان قبل فترة الاستعمار (Rakodi, 1997). وقد تم إدراج نظام حيازة الأراضي في الشريعة الإسلامية، في القوانين السودانية فيما يختص بحل النزاعات على الأراضي، ولكن لا يؤخذ بها في المناطق الحضرية للتملك عن طريق الأحياء، وهي الطريقة الشرعية لتملك الأرض غير المملوكة. وبدلاً من ذلك يتم تملك الأرض بنظام الحكر، بواسطة الدولة لتوزيع الأراضي على المواطنين في مشاريع الموقع والخدمات، (sites-and-services). وفي عام 1999م، تبنت الدولة قانون الإستثمار، كبادرة من الدولة لتشجيع وجذب المستثمرين المحليين والأجانب في جميع القطاعات الاقتصادية. وتنص المادة رقم 12 (أ) على أنه يجوز للوزير أن يمنح الأرض مجاناً أو بسعر رمزي للمستثمرين.

في مقابل وجود النظام المذكور سابقاً في المناطق الحضرية، فإن أنظمة توزيع الأراضي، بالأساليب التقليدية خارج المناطق الحضرية، كما هو الحال في كثير من الدول الإفريقية ومنها السودان تحقق العدالة في التوزيع، وتمتلك تلك المقومات، كما إنها غير مكلفة مالياً في التطبيق والتشغيل وتساهم في توفير الضمان الاجتماعي، والرفاهية والولاء القبلي السائد في المناطق الريف (Tipple, 1999). إن التملك وتوزيع الأراضي القبلي مازال موجوداً في بعض القرى المحيطة بمدينة الخرطوم والتي في طور الإندماج ضمن مدينة الخرطوم الكبرى وهي جزء من الحيازات ذات الملك الحر. وهذه الأراضي بالرغم من قلة نسبتها مقارنة ببقية الأراضي، تمثل جزءاً هاماً من الأراضي التي يمكن أن تسد فجوة الطلب في مدينة الخرطوم، نظراً لموقعها، ومعظم هذه الأراضي هي زراعية في طور التحول إلى إستعمالات سكنية، في الوقت الذي بدأت فيه الأراضي الحكومية المتاحة في الإنحسار.

من الواضح أن مدينة الخرطوم لم تصل بعد إلى مرحلة الندرة الحادة في الأراضي الحضرية، ومن الواضح أنه إذا لم تتخذ معايير محددة، يتم من خلالها إستغلال وتخصيص الأراضي المتوفرة على الوجه الأمثل، فإن المدينة ستعاني في المستقبل القريب من نقص الأراضي الحضرية. ليس ذلك فحسب بل ستتحول الدولة من موزع للأراضي إلى الإضرار لدفع تعويضات لنزع الملكيات للإغراض العامة، أو مشتري للأراضي كإستجابة للطلب على بعض الأنشطة التي يمكن أن تطرأ مستقبلاً.

يمنح قانون التصرف في الأراضي الأرض على أساس ملكية المنفعة، و يمنح الحق للدولة في إستعادة تملك الأرض بعد إنتهاء فترة الحكر والتي يمكن أن تمتد حتى تسعون عاماً حسب درجة تصنيف الأرض، ويجوز أن تمنح الدولة تعويضاً للعقار بعد انتهاء الحكر ولكن نظراً لوجود صعوبات في تطبيق الإخلاء على العقارات التي تنتهي حكرها ووجود صعوبات في دفع تعويضات فإن الوضع استمر دون تغيير. ولكن زادت فترة الحكر، وعلى السكان تجديد الحكر. ويذكر أن معظم

الأحياء في الدرجة الثانية والثالثة، والتي منحت بعد الاستقلال انتهى حكرها وهذا النظام هو أيضا من القوانين التي ظلت قائمة منذ فترة الاستعمار .

إن ملكية الدولة للأراضي كما هو الحال في السودان، تمثل فرصة عظيمة، تحقق حرية كبيرة في توزيع الأراضي حسب متطلبات التخطيط، وحسب الطلب، وتساعد الدولة في التعامل مع الطلب على الأراضي، وبالعكس فإنه في حالة الملكية الخاصة للأراضي فإن توفير الأراضي لمقابلة الطلب عليها، يتوقف على رغبة الملاك في بيع أراضيهم. ويقول بحث آخر أن التجارب تؤكد على أن ملاك الأراضي المنتمين للقطاع الخاص لم ينجحوا في توفير القدر الكافي من الأراضي، لمواجهة الطلب حتي من خلال حوافز، وبالمقابل يقول البحث، إن تملك الدولة للأراضي، قد زاد من توفير قطع الأراضي السكنية في السودان، ولكن رافق ذلك تعقيدات إجرائية وبيروقراطية عطلت عملية توفير الإسكان، وعلى وجه الخصوص عدم توفر التمويل، والنقص في مواد البناء. إلا أن الملاحظة في الوقت الحالي، تدل على تحسن في توفير مواد البناء. ويقول البحث أيضاً، إن ملكية الدولة للأراضي أضافت ضغوطاً إدارية واضحة على الدولة، وإنها تجلب مصالح مفيدة، إن كان هناك ربط بين الموجهات الفكرية للدولة، والحاجات التفصيلية العملية لسياسات الإسكان. وإلا فإنه لن يكون محتملاً إعادة توزيع الثروة العقارية ولن تكون الأرض متوفرة لمقابلة الطلب على الإسكان (Zetter, 1984).

السياسات والإستراتيجيات

هذا الجزء من البحث يغطي القضايا ذات الصلة بتحديد سياسات أراضي واضحة لمدينة الخرطوم، تحت عناوين محددة تغطي الجوانب الهامة الضرورية لإعداد السياسات، كل عنوان تحته واحد أو أكثر من المواضيع، يتم مناقشتها بالنظر إلي الأوضاع الحالية في الخرطوم، والأسس النظرية الواردة في المراجعة العلمية للمادة.

1 إقتصاديات الأراضي

التعامل مع الأرض على أنه احد المصادر الرئيسية للموارد المالية للدولة وأن العائد المالي يجب ان يكون متوافقاً مع السياسات المالية والأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع .

أوضحت دراسة سابقة أن سوء سياسات الأراضي ينعكس سلباً على الإنتاجية الاقتصادية الحضرية، وأن الحصول على قطعة أرض، هو عنصر هام للبدء في إرتقاء السلم الاقتصادي، وبالتالي البدء في الإنخراط في الإقتصاد وتكوين ثروة بطريقة تدريجية، ومن ثم الخروج من دائرة الفقر (Doebele, 1987) . ويذكر باحث آخر، أن الدولة يمكن أن تلعب دوراً هاماً في تحفيز الإقتصاد وزيادة الثروة من خلال تعاملها في الأراضي، كما يمكن أن تؤثر في أسعار الأراضي وتحفيز التطوير العمراني وعمليات البناء، وتحفيز نمو الإقتصاد وتوفير فرص عمل، كما يمكن للدولة دعم شركات التطوير، ومنح أراضي بأسعار منخفضة لتحفيز توفير الإسكان (Gilbert, 1984) .

أن أحد أهم موارد الدولة المالية، كما ذكر، هي الضرائب على الأراضي والعقارات وأن فرض هذه الضرائب يجب ألا تكون فقط للحصول على دخل مادي، ولكن يمكن إتخاذ الضرائب كوسيلة لتحفيز النمو العمراني في مواقع محددة، أو الحد منه، أو التحكم في مقدار الربط الضريبي، وبذلك يمكن التحكم في سوق الأراضي أيضاً، وإعادة توزيع الدخل المكتسب، الناتج من القيمة المادية على المجتمع.

إن توفير الأراضي يجب أن يؤخذ في الإعتبار تأثير مرونة الطلب على الأسعار، حتى لا تتأثر القطاعات الفقيرة من المجتمع، ومن خلال الفهم الجيد لتأثير مرونة الأسعار الناتجة عن الطلب، يمكن للمسؤولين القائمين على أمر وضع سياسات الأراضي تحديد درجة زيادة الضرائب على الأراضي بدون تقليل عدد الأراضي التي تمثل الطلب على سكان الحضر. فإن لم تكون الأسعار غير مرنة، فإن الزيادة في الضرائب يكون لها تأثير ضعيف على الطلب على الأراضي وبالتالي تدل على أنها يمكن أن تكون مصدراً مالياً هاماً للدولة.

خلال التسعينات قامت السلطات المحلية في الخرطوم بطرح أراضي للبيع من خلال تقسيم جيوب أراضي بيضاء داخل المناطق الحضرية وذلك لتمويل بعض المشاريع الكبرى، وهذا قد يكون مقبولاً إن كانت جزءاً من سياسة مرسومة للتعامل مع الأراضي. فمن خلال تبني سياسة واضحة للأراضي وتسويقها سيكون معروفاً تأثير مرونة الأسعار فيؤخذ به في عين الاعتبار، كما سيكون توزيع الأراضي مرتبطاً بتحقيق أهداف التخطيط الحضري وتوفير الإسكان، وبالتالي فإن إتخاذ تدابير من خلال سياسات واضحة سيؤدي إلى استغلال أفضل للموارد من الناحية الاقتصادية، وعليه فإنه من الضروري أن يكون الأساس في استغلال الأراضي هو التوفيق ما بين السعي لتحقيق أهداف التخطيط العمراني، والأهداف الاقتصادية ذات الصلة بتوفير مصادر مالية.

التأكيد على مبدأ الأرض للجميع وألا تؤدي سياسات الأراضي إلى تفاوت في مستويات الدخل في المجتمع وإن تعمل الدولة بكل ما أو أوتيت من إمكانيات الحد من المضاربة في أسعار الأراضي

في الظروف الاقتصادية الحالية للدولة وعدم إستقرارها، إضافة إلى تأثير زيادة الأسعار والتضخم، يتجه ملاك الأراضي في المضاربة في الأراضي فيحتفظون بالأرض لأنها تمثل وعاءاً للحفاظ على قيمة المادية من التآكل، ويؤكد الباحثون أن هناك دلائل على أن مؤشر أسعار الأراضي يرتفع بنسبة أسرع من مؤشر أسعار السلع الأخرى. ولذلك فإن الدولة أن تحد من المضاربات في الأراضي لما لذلك من تأثير سالب. يمكن لسياسات الأراضي خلق تفاوت في مستويات الدخل والثروة بين أفراد المجتمع. كما يمكن لآلية الأسعار أن تخلق نوع من العزل الإجتماعي لبعض الجماعات (Doebele, 1987). وتوصي منظمة الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية بأن تتخذ الدول خطوات قوية وجادة للحد من السلبيات الناتجة عن النقص في الأراضي الحضرية في أوساط الشرائح الفقيرة في المجتمع، والحد من ظاهرة إتخاذ الأرض كسلعة تجارية وليست للإستعمال. وتتمثل الحلول في فرض قيود على الحيازات للحد من ظاهرة المتاجرة والمضاربة بالأراضي.

تستطيع الدولة أن تتدخل في سوق الأراضي وتتحكم فيه بطرق مختلفة. وهناك تجارب عديدة حول العالم مثل الشراكة في ملكيات الأرض بين القطاع العام والخاص، وإعادة توزيع السكان من خلال عمليات التجديد الحضري، ونزع الحيازات أو نقل ملكيتها، وإنشاء بنك للأرض، بأن تتدخل الدولة بطرح أراضي للتأثير على السوق عند الحاجة، ومقايضة الأراضي، والبدل، والتحكم في الأراضي البيضاء غير المخدمة، والتحكم في مستويات الدعم والإعانات. وفي المجتمعات الإسلامية فان الاوقاف والأرطبة يمكن أن يكون لها تأثير فعال في سوق العقار (UN-Habitat, 1991). وهناك تجارب أخرى وهي فرض ضوابط عمرانية على إستعمالات الأراضي، لتوفير خدمات البني التحتية، والخدمات العامة، في أحياء الفقراء. ويشار إلي أن السلطات المحلية في الخرطوم، كانت قد بدأت في السنوات القليلة الماضية فرض رسوم على عمليات تجديد الحكر، لم تكن مطبقة فيما مضى، ولكن يبدو واضحاً أن فرض الرسوم هدفه في الأساس الدخل المادي، ولم يتخذ كآلية للتطوير، والتجديد الحضري. ومن الرسوم المفروضة على الأراضي هو ضريبة فرق التحسين المطبق منذ فترة الاستعمار بدون تغييرات جذرية. فعلى المشتري أن يدفع ما بين 25% إلى 40% من قيمة العقار كضريبة فرق تحسين، إضافة إلي رسوم أخرى مثل رسوم التسجيل والتي تصل إلي 5%، الزكاة وتبلغ 2.5%، وهذه الضريبة تبدو عالية إلي حد ما وتشكل عائقاً في تحفيز تداول العقار في سوق الأراضي والإحجام عن تسجيل الأراضي تهرباً من دفع هذه الضرائب مما يزيد من إشكالات حيازة الأراضي. إن الحصول على قطعة أرض تمكن المالك من إقامة منشأة تجارية أو صناعية أو حرفية يمكن أن تعتمد عليها الأسرة، فتكون بذلك أسرة منتجة تساهم في الاقتصاد المحلي، كما أن هذه القطعة تشكل ضماناً اقتصادياً للأسرة في حالة فقدان الوظائف الأخرى لأي سبب مثل المرض، أو التقاعد، أو الفصل من الوظيفة، وتمثل قطعة الأرض كذلك مدخلاً للحصول على قروض من خلال الرهن العقاري لمختلف الأغراض وبالتالي تمكن الأفراد من أن يكونوا منتجين في المجتمع.

يجب أن تعامل الأرض كسلعة لها قيمة، ويجب أن تتخذ التدابير لضبط أساليب الدعم على الأرض، والعمل على استرداد القيمة والمكاسب الناتجة عن الدعم.

أن الدعم على الأراضي أدها هامة يمكن أن تحسن أحوال الفقراء، وتشجيع الاستثمار وتوفير وظائف مستدامة. وتستطيع الدول توظيف هذه الأداة للتطوير الحضري. لكن الدعم يعتمد على وجود مؤسسات قوية تستطيع أن تحافظ على وتحرس الموارد والأموال العامة. وتكمن إشكالية فرض دعم على الأراضي، في إرتباطها بالولاء السياسي، وإنتشار الفساد المالي. فيجب إتخاذ ما يلزم من سياسات تحد من الفساد المالي، والكسب غير المشروع من عمليات الدعم، وتوزيع الأراضي الحضرية وتخصيص الأراضي الحضرية للاستثمار، ولكن تدل التجارب في الخرطوم على أن الدعم على الأراضي من خلال الخطط الإسكانية، حيث تحصل الأسرة على الأرض بسعر رمزي، لم تساهم بفعالية في توفير القدر الكافي من الوحدات السكنية وبالمستوي المطلوب. فقد ظلت نسبة الأراضي غير المطورة من إجمالي القطع الموزعة، عالية بعد ما يقارب عشرين عاماً من توزيعها. إن توزيع الأراضي في الخرطوم من خلال مشاريع الموقع والخدمات أدت إلي إستفحال ظاهرة التجارة بالأراضي، فبعد أن منحت الأراضي لذوي الدخل المنخفض بسعر رمزي، أصبحت تباع بسعر السوق. ليس فقط في مشاريع الموقع والخدمات، ولكن أيضا في مناطق الإسكان العشوائي التي يتم تنظيمها، والتي تم ترقيتها بدون تكاليف تذكر على عاتق المستفيدين. فعندما تباع هذه الأرض بسعر السوق يخرج ذوى الدخل المنخفض من المنطقة إلي

مناطق أخرى أو إحتلال مناطق عشوائية جديدة، والمشتريين الجدد هم في الغالب من فئات ذوي الدخل المتوسط والمرتفع، أو المضاربين، كما أن فئات ذوي الدخل المنخفض الذين لم يتمكنوا من بناء مساكنهم يضطرون لبيعها وتوظيف العائد نحو الإيفاء بمتطلباتهم المعيشية الضرورية الأخرى.

إن تقسيم وبيع الأراضي البيضاء في الجيوب الحضرية، لا تتوافق مع الأساليب والطرق العلمية السليمة في تقنيات إستخدامات الأراضي، لأن كثير من هذه المواقع كانت مخصصة أصلاً للخدمات وتم بيعها لأغراض أخرى كما أن بعضها لم يحدد لها إستعمالات أصلاً داخل النطاق الحضري، وثُرُكت بعضها دون تخصيص تحت مسمى "إحتياط حكومي". وتدل الأبحاث على أن الأراضي التي يتم بيعها لا تضع إعتبار لغير المقتردين مالياً من الفقراء، الذين هم أكثر المتضررين من إرتفاع أسعار الأراضي.

لم يتضح من قانون الإستثمار لعام 1999م، الطريقة والأسس التي يتم بها منح الأراضي بالسعر المدعوم وكيفية إسترداد التكاليف على المدى الطويل بعد نجاح المشروع وتشغيله، وعلى وجه الخصوص في ظل تطبيق النظام المالي الإسلامي الذي لا يتعامل بالفائدة. فهناك حاجة لإدخال هذه الخاصية حتي تتم المحافظة على الموارد وتحقيق مبدأ الإستدامة.

وضع وتصميم معايير محكمة لتخصيص وتوزيع الأراضي الحضرية لكل الأنشطة الحضرية بالأساليب العلمية لتخطيط استعمالات الأراضي بما يحقق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية وقيم العدالة

يوضع الباحثون أن الدولة تستطيع أن تستخدم الأرض كأداة لتحيز بها نحو أفراد، أو جماعات، أو شركات، أو منظمات بعينها، دون غيرها، من خلال منحهم أراضي أو ترسية مشاريع عليهم، إضافة إلي عدم إخضاعهم للضوابط العمرانية والتشريعات، وهذه أساليب يمكن بها إفادة المناصرين أو إيذاء المعادين، فالدولة بحاجة إلي وضع معايير وأسس عقلانية مبنية على تحقيق مبادئ العدالة، وتتأى بقدر الإمكان عن الصيغة السياسية البحتة للتعامل مع قضايا توزيع وتخصيص الأراضي لجميع أفراد المجتمع، وبدلاً من ذلك تستطيع الدولة دعم الفقراء من خلال توزيع الأراضي (Gilbert, 1984). وبالنظر إلي الأوضاع في الخرطوم فإنه لا توجد سياسات أراضي واضحة المعالم تتضمن أساليب تخصيص الأراضي وتوزيعها أو الإعتماد على مخططات محلية مستقبلية، يمكن بها توجيه التنمية، ولا توجد أيضاً ظواهر واضحة على تطبيق التقنيات العلمية والمهنية في إستخدامات الأراضي، ولكن يتضح أن التوزيع إعتد على معايير ذات صلة بعدد أفراد الأسرة والإقامة كأساس للتوزيع، أكثر من أي معيار آخر. وإن قطاع الفقراء هو أكبر قطاع موجود في الساحة، وبالتالي فإن المتوقع أن يكون المستفيدين، هم من ذوي الدخل المنخفض، كما هو الوضع في السودان. ويمكن توزيع الأراضي للشرائح الأخرى أيضاً من ذوي الدخل العالي، والمتوسط، فهؤلاء لهم المقدرة على تحمل تكاليف البناء، ويمكن أن يساهموا في زيادة الوحدات السكنية المعروضة في سوق الإسكان، وهناك أمثلة حول العالم في بامكو . مالي، المكسيك، كراتشي . باكستان (Baross & Linden, 1990).

التأكيد على تبنى سياسات داعمة للفقراء، والحفاظ على مصالح جميع قطاعات المجتمع وتجنب الانحياز ضد الشرائح الضعيفة والمرأة

تدل الأبحاث على أن سياسات الأراضي وإجراءات التسجيل فيها إنحياز ضد الشرائح الضعيفة في دول العالم النامي، فهؤلاء الفقراء لا يستطيعون الحصول على أرض أو إقامة نشاط اقتصادي فضلاً عن بناء مساكن لهم، فبالتالي يبقون في الفقر. فهناك حاجة إلي برامج جادة لإخراجهم من دائرة الفقر من خلال برامج التعليم، والرعاية الصحية، والتدريب حتى تتاح لهم فرص الحصول على أرض. في بداية التسعينات، تبنت الدولة خطة إسكانية كبيرة في مدينة الخرطوم. فتم توزيع ما يقارب 120 ألف قطعة أرض سكنية في فترة وجيزة بطريقة الموقع والخدمات. وتم تنظيم العشوائيات في القرى المتاخمة للخرطوم، والمناطق المحيطة بها، والتي إتسعت في الفترة السابقة، لتباطؤ الحكومات في توفير الأراضي بالطريقة النظامية. ما يقارب 85% من هذه القطع خُصصت لذي الدخل المنخفض (ولاية الخرطوم، 1992). ولكن عملية توزيع الأراضي لم تشمل الاستخدامات الأخرى التي يحتاجها المواطنون والفقراء كمصادر للدخل مثل الأسواق، الأعمال، ومواقع الحرف، والصناعات الخدمية، وحتى المصانع فمعظم هذه الأنشطة في العادة تأتي لاحقاً في سلم سياسات الأراضي، لا توجد معايير ثابتة ومعلنة يتم من خلالها التقدم للحصول على أراضي لهذه الأنشطة، ولكن في فترات لاحقة يتم عرض الأراضي في مزادات تقام بين الفينة والأخرى وكما ذكر سابقاً فان الأراضي التي تباع لا تستهدف ذوي الدخل المنخفض.

2 توفير الأراضي الحضرية

العمل على توفير الأراضي المخدومة وإتاحتها للجميع ولمختلف الأنشطة في الوقت المناسب وتوظيف آليات الضوابط العمرانية لترح العدد الكافي من قطع الأراضي.

إن توفير الأراضي الكافية، هي من أكبر التحديات في التطوير الحضري في الدول النامية. وتوضح الإستراتيجية العالمية للماي لعام 2000م، إن أكبر اخفاقات دول العالم النامي في قطاع الإسكان، هو عدم قدرة هذه الدول في توفير القدر الكافي من الأراضي المخدومة (UNCHS, 1990). والتحضر هو السبب الأساسي خلف زيادة الطلب على الأراضي. ولكن المشكلة تكمن في أن هذه الدول تعاني من بطء النمو الاقتصادي، الذي يمكنها من تقديم المستوي الملائم من الخدمات العامة، وخدمات البني التحتية، للأراضي البيضاء، التي ستلبي الطلب على الإسكان والأنشطة الحضرية الأخرى. إن محاربة ظاهرة التحضر ليست هي الحل. ولكن على المخططين والمسؤولين العمل على الحد من الآثار السالبة لها (UN-Habitat, 2008).

بشكل عام، هناك ثلاثة أنواع من توفير الأراضي؛ غير تجاري، وتجاري، وإداري. الأول يقصد به البناء في أرض بدون دفع مقابل مادي لها، بسبب التقاليد. وهذا النوع سائد في المناطق الريفية وبعض القرى حول المدن. والثاني هو سوق الأراضي، حيث تحمل كل قطعة أرض تكلفة مالية مكافئة لقيمتها، والثالث هو مقدرة الدولة في تملك الأرض وحيازتها والتصرف فيها بتحديد إستعمالاتها وضوابطها العمراني (Baross P. , 1983). وفي الدول النامية عادة يُغض الطرف عن النوع الثاني فلا تتدخل الدولة فيها إلا بقدر محدود، وفي حالة مدينة الخرطوم، وهي من النوع الثالث، حيث تتحكم

الدولة في الأراضي فان الدور الأساسي لها، هو تقسيم الأراضي وتوزيعها على المستفيدين من خلال ملكية المنفعة. وهذا الأمر ذا إرتباط واضح بتوزيع الثروة بين المواطنين.

بالرغم من إيجابيات الكثيرة الخطط الإسكانية، ألا أن لها تأثير واضح على إستنزاف الأراضي الحضرية، من خلال توزيع مساحات شاسعة من الأراضي، ومن إتساع رقعة المناطق العشوائية، مسببة بذلك ظاهرة الإنتشار الأفقي للمدن (urban sprawl) متزامنة مع عدم مقدرة الدولة في توفير خدمات البنية التحتية، والخدمات العامة لهذه المناطق، بالقدر المناسب. ومن الأسباب الرئيسية، عدم تحديد مساحات قطع الأراضي بطريقة مدروسة. وتدل المؤشرات على أن المخطط الهيكلي المعتمد حديثاً عام 2009م لمدينة الخرطوم الكبرى إتجه في نفس إتجاه التوسع الأفقي. ولم يتضمن بدائل واضحة لمشاريع الموقع والخدمات، حيث اقترح المخطط إنشاء تسع مدن محورية إضافية حول المدينة. ويبدو واضحاً أن رفع الكثافة العمرانية في المناطق الوسطي من المدينة، يمكن أن يكون بديلاً مناسباً لحل مشكلة التوسع الأفقي، وتوفير قدر ملائم من الأراضي الحضرية للأنشطة المختلفة. إن توفير البنية التحتية والخدمات العامة، لهذه المدن المحورية الجديدة، يبدو أمراً صعباً، خاصة وأن المناطق القديمة من المدينة لا يتوفر فيها المستوي المناسب من تلك الخدمات. إن إستنفاد موارد الأرض بهذه الطريقة ستحدث نقصاً في فترة وجيزة في المستقبل. والجدول التالي (جدول 1) يوضح كيف يمكن توفير الأراضي لمواجهة الطلب على الإسكان والأنشطة الأخرى من خلال ثلاث طرق.

جدول 1 الطرق المختلفة لزيادة المعرض من الأراضي والإسكان والخطوات المطلوب اتخاذها نحو ذلك

المصدر : مبني على (Doebele, 1987)

الخطوات المطلوب اتخاذها	الطريقة
تسريع توفير الخدمات والبنية التحتية وأنظمة المواصلات. تحسين أساليب إسترداد التكاليف. فرض ضرائب أو أي أساليب لإسترداد المكاسب المادية على رؤوس الأموال، والنتيجة بسبب الإنفاق والإستثمار العام على العمران. تقليل جاذبية الأراضي كاداه لتوفير المال من خلال فرض ضرائب، والضوابط العمرانية، والتحكم في الأراضي بتجميدها. الحد من إزالة المناطق العشوائية إذا لم يكن ذلك ضرورياً . تبني تشريعات أفضل لنزع الإيجاري للملكيات. إعداد قواعد بيانات لأراضي للدولة.	زيادة العرض من خلال خطوات حكومية مباشرة
دعم تطوير الأراضي التي تتم بصورة غير رسمية . التطوير العقاري المشترك بين القطاع العام والخاص.	زيادة العرض من خلال الشراكة بين القطاع العام والخاص
إعادة النظر في المعايير الحالية لحجم قطع الأرض ونظم البناء ومعايير توفير البنية التحتية. المشاركة الشعبية لتحريك الطاقات ودعم فكرة تشكيل المنظمات الطوعية المحايدة . تفعيل الإمتلاك التعاوني.	جعل التوفير الحالي للأراضي أكثر فاعلية

تبنى مقاييس واخذ احتياطات تمنع ظهور العشوائيات حول المدينة، والتأكيد على أن تحد البرامج الحالية من ظهور المزيد من العشوائيات

توفر العشوائيات ما يقارب 36.5% من الإحتياجات السكنية في العالم النامي و62.2% من دول إفريقيا لما وراء الصحراء، ولا توجد إحصائيات دقيقة للأوضاع في الخرطوم والتي تعد من ضمن المجموعة المذكورة. بالرغم من المشاكل التخطيطية المختلفة لهذا المناطق ألا أن معظم المرجعيات الدولية لتطوير المستوطنات البشرية، تقر بأنها توفر إسكان بنسب مقدرة لسكان الحضر. وينصح بأن يتم تنظيم هذه المناطق أو ترقيتها وتحسينها، من خلال توفير الخدمات لها

وخدمات البني التحتي، وتحسين مستوي المعيشة والبيئة العمرانية. إن الأسباب الرئيسية التي تكمن وراء ظهور العشوائيات هي الفقر، والهجرة وعدم توفير الإسكان بالقنوات الرسمية، وفي ظل عدم توفر القدرة المالية للمهاجرين تبدأ العشوائيات في الظهور. وتتفاوت ردود فعل الدول تجاه ظهور العشوائيات، فبينما يتشدد البعض في منعها، تتساهل بعض الدول الأخرى لأغراض سياسية في السماح للفقراء بحيازة الأرض بطريقة غير شرعية. ولكن التعديلات على الأراضي تصبح صعبة يوماً بعد يوم. ودلت الدراسات على أن ضمانات الحيازة التي تمنح للسكان من خلال برامج الترقية والتحسين تؤدي إلى خلق رؤوس أموال وثروة لهم، وتؤدي في النهاية إلى إنتاج المزيد من الوحدات السكنية داخل هذه الأحياء بغرض التآجير وبالتالي إلى زيادة الثروة والدخل (Doebele, 1987).

ويبدو واضحاً أن بطء الدولة في توفير برامج إسكان للمهاجرين في الوقت المناسب هي سبب رئيسي وراء ظهور العشوائيات في الخرطوم، أضافه الي ردود الفعل المتساهلة والمتساهلة تجاه هذه العشوائيات، وسرعة الإعراف بها من قبل السلطات. كما أن إمتلاك الدولة للأراضي، يسهل من التعديلات عليها، وكذلك الملك الحر يتيح للملاك تقسيم الأراضي الزراعية بصورة عشوائية وبيعها كقطع سكنية. ولكن ملكية الدولة للأراضي ينبغي أن يكون عاملاً إيجابياً. إذ تستطيع الدولة توفير الإسكان بطريقة أسهل. وبالتالي تحد من ظهور العشوائيات. ومما لاشك فيه أن العشوائيات بصورتها الحالية حول مدينة الخرطوم هي نوع من أنواع الحيازة غير الشرعية للأراضي، ولكن عند ترقية هذه العشوائيات ومنحهم ضمانات الحيازة، فإن ذلك مدعاة لتحسين أوضاع السكان وبالتالي تحقيق بعض معايير العدالة الإجتماعية، ومدعاة لتمكينهم من الخروج من دائرة الفقر فيصبحون منتجين اقتصادياً.

3 التنمية المستدامة

التأكيد على الأخذ بمقاييس التنمية المستدامة في إستغلال الأراضي والمحافظة على البيئة مع توفير المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع .

أن إستنزاف الأراضي الحضرية يشكل التحدي الكبير المائل أمام تحقيق مبادئ التنمية المستدامة، حيث يجب أن تعتمد أساليب وطرق تخطيط إستعمالات الأراضي الأخذ بتلك المبادئ والأسس. إن الأسباب التي أدت إلى التوسع الأفقي للمدينة هو ضعف الأداء الاقتصادي، الذي أدى الي عدم توفير تقنيات ومواد البناء التي تمكن من التمدد رأسياً بالقدر الكافي إضافة عدم توفر المقدره المالية للسكان، والتركيز على مشاريع الموقع والخدمات وتقسيم الأراضي. ومن الآثار السالبة للتوسع الأفقي فيما يختص بتحقيق مبادئ التنمية المستدامة، هو إستهلاك الأرض كمورد، والحاجة إلى التوسع في نظم المواصلات، المؤدي الي زيادة التلوث البيئي وتدهور البيئة، وتقلص الأراضي الزراعية التي تغذي المدينة بالمنتجات.

التأكيد على توفير ضمانات الحيازة وحقوق الملكية للأراضي ، وحل قضايا الحيازات والتي تحد من التنمية العمرانية لجمع استعمالات الأراضي الحضرية.

تعرف ضمانات الحيازة بعدة طرق ولكن التعريف المناسب هو درجة الثقة المتوفرة لمستخدم الأرض، التي تمنع تهديده بالإخلاء، أو عدم التمتع بفوائد الحق في إستخدامه للأرض من الفوائد الاقتصادية. وحقوق تملك الأرض هي: حق إشغال

الأرض، والتمتع بالإشغال، والإستزراع ، والإستفادة من الإنتاج، ومنع الآخرين منها أو تقييدهم، وحق نقل ملكيتها للغير، والبيع، والشراء، والهبة، أو الاعارة، وحق التوريث والميراث، والتحسين والتطوير، والتأجير والإستأجار، والاستفادة من ارتفاع السعر وقيمة الإيجار (UN-Habitat, 2008).

نظام حيازات الأراضي يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالنظام الإداري السياسي المتبع في كل دولة، ولكن يوجد نوعان رئيسيين في حيازة الدولة، الأول تملك الدولة للأرض وتخصيصها للمواطنين عن طرق الحكر وفي هذه الحالة غالباً تمنح بسعر رمزي، والثاني أن تكون الأرض مطروحة في السوق من قبل الملاك من القطاع الخاص، ويعتمد طرح الأراضي في السوق حسب رغبة الملاك ويسود النوع الاول في السودان، وتكمن القضية فيه. فحالما توزع الدولة الأرض للمستفيدين، تفقد سلطة التصرف فيها وتصبح تجارية. ومن الواضح أن عدم توفر ضمانات الحيازة يؤدي إلي انخفاض عائداتها الإستثمارية وإنخفاض قيمة الأرض. حيث أنها عندما تباع مثلاً، تباع بسعر أقل من سعر السوق. وإنخفاض العائدات يكون في الإستثمارات غير السكنية، لذا فان من أهم قضايا معالجة المناطق العشوائية هو منح ضمانات الحيازة حتى تكون قطع الأراضي خاضعة للبيع أو الشراء بسعر السوق. يمتلك السودان نظاماً وآلية قوية لتوفير الضمانات الحيازة وتتميز بها. وتتم حراسة الحيازات من خلال وجود نظام تسجيلات للأراضي تابع للسلطة القضائية مبني على نظام تسجيل الملكية العقارية لقطع الأراضي. ويتم نقل الملكية من خلال النظام القضائي بوجود لوائح وإجراءات وتشريعات محكمة تحد من إشكالات التنازع في الحيازات ونظام التسجيلات يرجع أصلاً الي فترة الاستعمار ولم يخضع لتغييرات جذرية. وبالنسبة للمناطق العشوائية فان الدولة تقوم بمعالجتها من خلال تنظيمها، ويتم تسجيل الأراضي ضمن هذه البرامج للمستحقين منهم بطريقة تخلو من التعقيد وبدون التزامات مالية ملحوظة على السكان.

4 عملية تطوير الأراضي

التأكيد على تبني آلية معالجة لسوق الأراضي، وإشراك القطاع الخاص وتبني سياسات تفعيل قوي السوق للتطوير الحضري

أن عملية تطوير الأراضي الحضرية تجمع جهود جميع قوي المجتمع؛ القطاع الخاص، والقطاع العام، ومنظمات المجتمع المدني، والمواطنين أنفسهم. في عام 1993م نشر البنك الدولي فكرة تفعيل قوي سوق الإسكان لتوفير الإسكان وتطوير المستوطنات البشرية (enabling strategies). وتدعو الفكرة الي تحول الدول من التوفير المباشر للإسكان إلي تفعيل قوي السوق للحصول على المأوي. وكذلك تم تضمين الفكرة في الإستراتيجية العالمية للمأوي لعام 2000م. وتتمحور الفكرة في دعم وبناء قدرات جميع المشاركين في تطوير المستوطنات البشرية، وتوفير الإسكان. كما ركزت على دعم القطاع الخاص بالتحديد في عملية التطوير الحضري، وأن تلعب الدولة دور المفاعل والمنظم للعملية. وعلى ذلك فان الفكرة تهدف إلي تحسين أدوار جميع المساهمين في سوق الإسكان، وتطوير المستوطنات البشرية، من خلال خمس عناصر هي الأرض، والقوي العاملة، والتمويل، ومواد وتقنيات البناء، وخدمات البنية التحتية. إضافة إلي الأطر التشريعية القانونية اللازمة لضبط العملية (World Bank, 1993; Malpezzi, 1990).

توضح الأحوال في الخرطوم الحاجة لتطبيق إستراتيجيات التفعيل في تطوير المدينة وتوفير الإسكان. فالحاجة واضحة لتقوية العزائم والوعي بأهمية هذه الفكرة وإنزالها على الواقع. ولكن مازالت الدولة تسعى ضمن برامجها الحالية إلى توفير الإسكان المباشر من خلال بناء وحدات سكنية يتم توزيعها للمواطنين، فهذه المشاريع لا تلبي إلا نسبة ضئيلة تكاد لا تذكر من الطلب الفعلي على الإسكان. وعادة مثل هذه المشاريع يرافقها إشكالات تحديد المستفيدين، والبيروقراطية، وإطالة زمن البرامج، إضافة إلى تأثيرها الضعيف على سوق الإسكان. ويتضح أن الدولة تضطلع بمهام جديدة في التعامل مع عنصر الأرض وهو احد أهم العناصر الخمس لما أتيحت من حرية في التصرف فيها إلا أن ذلك لا يتم ضمن إستراتيجية متكاملة لتفعيل قوي سوق الإسكان.

توسيع قاعدة بدائل توفير الإسكان والتحول إلى تقنيات ترفع من كفاءة استخدام الأرض.

يعتمد توفير الإسكان في الخرطوم بثقل كبير على الزراعين الأساسية لإسكان العون الذاتي (self-help)، هما الموقع والخدمات، وترقية المناطق العشوائية، وهما من الأنواع التي يبينها السكان لإشغالها بأنفسهم. ويتم بنائها بصورة متدرجة إلى اكتمالها، من خلال الطرق التقليدية للبناء. هذين النوعين أدا إلي هيمنة نوع واحد من أنواع الوحدات السكنية، هو البيت السوداني التقليدي المعروف بوجود غرفتين أو ثلاث، وفريزات، مع حوش واحد أو أكثر، وهو طابق أرضي فقط. وهذا النوع من الإسكان هو احد أسباب انخفاض الكثافة في المدينة ككل بالتالي أدي إلي إستهلاك الأراضي ولكن هذا النوع يصلح عادة لإضافات غرف وتحولات في التصميم في مراحل لاحقة من مراحل البناء. وتدل المؤشرات في سوق الإسكان على وجود طلب ملحوظ على الشقق السكنية، في العنائر المتعددة الطوابق. ويزداد جدواها كلما اقترب الموقع من مركز المدينة وهو نوع غير سائد في الخرطوم. وهذا النوع يستهدف عادة ذوي الدخل المتوسط والعالي من قطاعات السكان، ولا يستهدف ذوي الدخل المنخفض، وبالتالي فان أنواع الإسكان عالية الكثافة مطلوبة لتساهم في حسن استخدام الارض والحد من توسع المدينة الأفقي. ولكن هناك معوقات لتطوير مثل هذه الأنواع، وهي إشكالات تدني تقنيات البناء وتدني مهارات العمالة المحلية، وندرة العمالة المدربة وإرتفاع أسعارها.

5 التطوير الحضري وتخطيط استعمالات الأراضي

المخططات الإرشادية والهيكلية لتطوير المدن يجب أن تكون واقعية وتعكس متطلبات السكان والمستثمرين وتعتمد تطبيق الأسس السليمة العملية لتخطيط استعمالات الأراضي

من أهم الآليات التي تحقق التوظيف السليم للأراضي الحضرية تبني مخططات إرشادية وهيكلية للمدن في ظل الضغط الذي تواجهه المدن بسبب النسب العالية من التحضر. وهذا يستلزم التصرف في الأرض المتاحة بحكمة بالغة مع تطبيق الأسس النظرية الفعالة في التخطيط لاستعمالات الأراضي. وذلك يتضمن التقدير الحسابي السليم للأراضي للمستقبل اعتماداً على إستقراء سليم ودقيق، واخذ الإحتياطات لأي تغييرات مستقبلية، مع ضرورة أن تكون المخططات واقعية وقابلة للتطبيق، وتحقق أهداف التنمية والمجتمع. وتدل الملاحظة على عدم أخذ العبر والدروس من الممارسات الغربية والأوربية في التعامل مع حل قضايا التخطيط الحضري، كما أنها لا تعتمد على تحليل متعمق للأوضاع المحلية الاجتماعية

والاقتصادية والثقافية للمجتمع. فهناك فجوة كبيرة بين ما هو مخطط له في المخططات الإرشادية والهيكلية وبين ما يتم تنفيذه على أرض الواقع. فالرغم من تبني مخطط هيكلية لمدينة الخرطوم ووجود مخططات سابقة أيضاً فإن التجربة تدل على وجود خلل في ضبط النمو حسب الموجات المحددة في تلك المخططات. إن نجاح المخططات الهيكلية يعتمد على إيجاد نظام إداري ومؤسسي قوي وفعال، وتشريعات فاعلة، وتنفيذ يعتمد على تنسيق تام بين جميع الجهات ذات الصلة بتطوير المدينة. معظم القرارات التخطيطية ذات الصلة بتخطيط المدينة يشوبها نوع من وجود دوافع سياسية، ويكون تأثير القرار السياسي واضحاً في تخطيط المدينة.

يوصي باحثون (Payne, 1999) بتزويد المخططين في دول العالم النامي بالقدر الكافي من المهارات المهنية، والمعرفة، والأسس السليمة في تخطيط استعمالات الأراضي، والتشريعات الوطنية، واللوائح التي تحكم أنظمة التخطيط في بلدانهم أو تعيق التنمية. وتشير الممارسة في الخرطوم على أن كثير من القرارات التخطيطية تتخذ على أساس يوم بيوم من خلال اجتماعات لجان التخطيط المعدة للقيام بهذه المهمة، ففي ظل وجود سياسات واضحة يمكن أن يقل الاعتماد على هذه الأساليب، والمخطط الهيكلية لا يكفي لوحدة في التوجيه، إلا أن يكون مسنوداً بسياسات واضحة للأراضي، وكيفية التصرف فيها.

التأكيد على أن تتخلى خطط تطوير المدن عن الأساليب البالية والضوابط العمرانية المستوردة والتحول نحو بدائل تستجيب للثقافات المحلية

يقول الباحثون إن أساليب إدارة الأراضي والتطوير الحضري، المستوردة من أوروبا، يجري تطبيقها في أفريقيا بالرغم من أن الأوربيين أنفسهم تخلو عنها، على أساس أنها أصبحت غير ملائمة وغير مجدية، وذلك في المملكة المتحدة وبعض الدول الأوربية الأخرى. وإن المخططات الإرشادية والهيكلية للمدن في الغرب قد تخلت عن الأساليب القديمة، إلى أساليب حديثة مبنية على أداء السوق، والواقع الاجتماعي للسكان، في توجيه التنمية الحضرية. وأن التشريعات والسياسات في الدول الأفريقية مازالت تعكس تطبيق أساليب بالية غالباً ما يكون لها انعكاسات سلبية (Payne, 1999). وتدل المؤشرات أن الخرطوم قد تكون ضمن هذه الأمثلة حيث أن كثير من مثل تلك التشريعات والممارسات مازالت مطبقة، وعلى سبيل المثال فإن نظام تقسيم المناطق السكنية إلى درجات متفاوتة في المعايير التخطيطية ومستويات الدخل، ويعود أصلها للتشريعات الاستعمارية ما قبل الاستقلال، ولها تأثير واضح في خلق فصل اجتماعي، مازالت تؤخذ في الاعتبار عند تخطيط الإسكان. وكان تأثير هذا التقسيم واضحاً في الستينات والسبعينات. ولكن هذا الفصل الاجتماعي بدأ في التلاشي مع التطور الزمني وأيضاً فإن بعض تشريعات الأراضي والتخطيط القديمة مازالت مطبقة.

6 تقسيم الأراضي والتصميم الحضري

التوجه نحو حلول تصميم حضري إبداعية بدلاً من الاعتماد على تقسيم الأراضي فقط على النظام الشبكي في التخطيط
يعتمد تخطيط مدينة الخرطوم بثقل كبير على تقسيم الأراضي بالأسلوب الشبكي، وتوزيعها، مع وجود تشريعات بسيطة حاكمة. فالأراضي توزع كقطع فقط وغالباً بدون خدمات، حيث أن توفير الخدمات يأتي في مراحل لاحقة في المستقبل،

وتوفرها الدولة. وعلى ذلك تظل المناطق السكنية بدون معالجات تصميمية تعني بشكل البيئة الحضرية. ويتم تجاهل حلول التصميم الحضري في الممارسة المهنية، وعلى ذلك فإن الأمر يتطلب إشراك المتخصصين في توفير بدائل تصميم حضري، بالاشتراك في عملية التطوير، وتوفير بيئات عمرانية متكاملة للتصميمين بحلول تصاميم عصرية، تتوفر فيها كامل الخدمات كحل بديل لتقسيم الأراضي. ويدل الواقع على وجود أمثلة محدودة جيدة في الخرطوم وناجحة في جذب المستثمرين. ولا يتم ذلك إلا من خلال سياسة أراضي تتيح للقطاع الخاص والمطورين الكبار الدخول في مثل تلك المشاريع على نطاق واسع بمنحهم أراضي على أسس محددة، تمكنهم من إقامة المشروع بطريقة متكاملة. وتكمن إشكالية في أن هذا النوع يستهدف ذوي الدخل العالي والمتوسط، ولكن يمكن النظر في بدائل تتيح توفيرها لذوي الدخل المنخفض.

7 المرجعية التشريعية والإصلاح المؤسسي

إعادة هيكلة المؤسسات ذات الصلة بالتخطيط ودعم قدراتها لتمكينها من العمل بكفاءة عالية لدعم عملية التطوير الحضري.

تتطلب سياسات التطوير للمناطق الحضرية وجود أجهزة إدارية ونظام إداري قوي وفعال (World Bank, 1993). معظم السياسات الحالية تركز على دعم القدرات والمؤسسات لإدارة عملية التغيير للتطور، وعلى وجه الخصوص المؤسسات المالية. إن دعم القدرات يعتمد على أساليب مثل الشراكة بين القطاعين العام والخاص، واللامركزية، وتطوير قدرات المؤسسات التمويلية. كثير من دول العالم النامي في أفريقيا، لا تملك مؤسسات وهيكل إدارية، تساعد في تحليل إدارة الأسواق، وتحديد الاحتياجات، والتدخل لإنشاء أطر سياسات لمختلف القطاعات. تبدأ عمليات التطوير للمؤسسات بإيجاد قواعد بيانات للأراضي يتم توفيرها للدولة، وأدوات تحليلية، وموجهات إتخاذ القرار، في إطار الأخذ بمبادئ التنمية المستدامة.

التأكيد على تحديث الأطر التشريعية القانونية وتمشيها مع المستجدات في سياسات الأراضي حول العالم.

من أهم مهام الدول، صياغة وإعداد القوانين واللوائح التي تضمن حقوق جميع المشاركين في عمليات تطوير المناطق الحضرية، وتحفيز عمليات التنمية، وضبط النمو العمراني. وتتضمن التشريعات إعداد كودات البناء، ووضع المعايير التخطيطية والتصميمية. وهذه التشريعات ذات فعالية لتحريك الموارد المالية للمؤسسات، والإدارة الحضرية. إن دور الدولة كمنظم للعملية ومشرع يتعاضد، لأنها أهم وظيفة ينبغي أن تقوم بها الدولة، في إطار تطبيق سياسات تفعيل قوي السوق لتطوير المناطق الحضرية. وتشير المراجعة العلمية أن الإطار التنظيمي يشمل ثلاث عناصر، تشريعات التخطيط، والمعايير التخطيطية، والإجراءات الإدارية (Payne & Majale, 2004). يوضح الجدول التالي (جدول 2) التسلسل التاريخي لقوانين التخطيط والتي تعود بداياتها لفترة الاستعمار الانجليزي.

أوصت الإستراتيجية العالمية للمأوى لعام 2000م بإعادة هيكلة المؤسسات، وإصلاحها، وإجراء إصلاحات في الأطر التشريعية، وتدعو إلى مراجعة هذه التشريعات بأسلوب المقارنة مع تبني خطوات تحديث، وتجديد، والأخذ بتجارب الدول الأخرى، ودراسة الأثر الاقتصادي لهذه التشريعات قبل تطبيقها، ومن الواضح أن حزمة التشريعات تحتاج ليس فقط

للإصلاح، بل إدخال تعديلات جوهرية في بنيتها لتمكينها من أن تصبح فعالة، وهناك مشكلة في أن هذه التشريعات تصبح غير ذات جدوى، إن لم يرافقها إصلاح المؤسسات نفسها التي تقوم بتطبيقها، لأنها لا تمتلك المقدرة على إنفاذ هذه التشريعات. ويذكر باحثون محليون أن السودان مصاب بخلل كبير وعدم كفاية في القوانين والنظم واللوائح التي تضبط النمو العمراني (Ahmad, 1989).

جدول 2 التدرج التاريخي لتشريعات الأراضي والتخطيط في السودان

التاريخ	التشريع
1899	قانون تسجيل الأراضي أصدرت الإدارة الاستعمارية مرسوماً بأن تسجل الأرض في شمال السودان وعلى شواطئ النيل، والتي كانت تستزرع بواسطة السكان لمدة خمس سنوات سابقة باعتبارها ملكاً حراً لهم.
1918	قانون التصرف في الأراضي أضاف هذا القانون شروطاً حتى تتم موافقة الدولة على جميع طرق نقل الملكية للسودانيين للأراضي المسجلة وأراضي الملك الحر.
1923	قانون الأراضي قبيل هذا القانون كان هناك مجموعة من القوانين في مختلف محافظات السودان والمدن الكبرى. وهذا القانون جمع جميع تلك القوانين في قانون موحد بطلت بموجبها القوانين السابقة، وانبثقت ثمان قوانين من هذا القانون لمختلف استعمالات الأراضي، المدارس، السينما، الأندية، والمستشفيات.
1930	قانون نزع الملكيات
1948	قانون التصرف في الأراضي الحكومية
1950	قانون إعادة تخطيط المدن
1950	قانون المناطق العشوائية
1961	قانون تخطيط المدن والقرى لعام 1961 تعديل 1969
1971	قانون الأراضي غير المسجلة لعام 1971 تعديل 1972
1982	قانون الإيجارات
1985	قانون التخطيط العمراني والتصريف في الأراضي لعام 1985 تعديل عام 1994
1980	قانون الإستثمار لعام 1980 المعدل عام 1998

8 إدارة الأراضي

إعداد قواعد بيانات للأراضي وتطوير تسجيلات الأراضي وتقنيات معلومات الأراضي عن طريق نظم المعلومات الجغرافية وجعلها في متناول المشاركين في عملية التطوير

توفر الدول من ضمن مهامها، السجل المساحي للأراضي (land cadastre). وهو من أهم أدوات إدارة الأراضي، وهو سجل يتضمن قوائم محدثة بجميع قطع الأراضي، وبجميع خصائصها المساحية، وإحداثيات القطعة، إضافة إلى مالكها، وأي قيود عليها، ومسؤوليات المالك تجاهها (Enemark, 2004). كما تتضمن وصف شكل القطعة الهندسي، نظم البناء عليها، وقيود تطويرها، ونوع الحيازة، إضافة إلى إمكانية إضافة معلومات أخرى، مثل تاريخها. ويؤدي هذا السجل مهام تخطيطية عديدة، إضافة إلى أغراض السياسات المالية، كالتقييم، وفرض الضرائب، والرسوم والضبط القانوني، والمساعدة في إدارة الأراضي وتخطيط استعمالات الأراضي، والضبط الإداري. وهي بهذه الخصائص تساعد في تطبيق قواعد التنمية المستدامة وتحسين البيئة (Enemark, 2004).

إن سياسات الأراضي يجب أن تتضمن العمل على إعداد السجل المساحي للأراضي، وقواعد بياناتها لتمكين المخططين من إدارة الأراضي، وممارسة التخطيط السليم. وهذه السجلات تكلفتها عالية، قد لا تستطيعها الدول النامية. ولكن بالإمكان إنشائها بتفاصيل أقل لتقليل التكلفة، لأنها ضرورية. فهي توفر ضمانات للملاك، والحيازات والتمتع بحقوقها. ويتوفر في الخرطوم نظام سجلات أراضي قوي. ولكن تحتاج الي تطوير تقنيات المعلومات بإدخالها في أنظمة وبرامج حاسبات متطورة ونظم معلومات جغرافية. وهذه السجلات تستخدم بصورة أكبر في الضرائب والرسوم ولا تستخدم في بفعالية في إدارة الاراضي، حيث أن السجل المساحي يمكن أن يساهم في تقييم أسواق الأراضي وتقدير العائدات المتوقعة من الضرائب والرسوم، بصورة دقيقة، اعتماداً على خصائص القطعة. وصف بعض الباحثين سجلات الأراضي في الخرطوم بأنها ناجحة ولم تتغير سماتها الاساسية (Simpson, 1976). ولكن تم إدخال الحاسب بصورة محدودة في استخراج شهادات البحث، بعد أن كانت في السابق تتم يدوياً. وسيساهم إنشاء سجل مساحي للأراضي متطور في التحول من التعامل القطاعي في الأراضي إلي نظام شمولي فعال لإدارة الأراضي ومساعدة متخذي القرار في الوصول إلي حلول فعالة.

الخلاصة

من خلال تطبيق منهج بحث إستدلالي والمراجعة العلمية النظرية حدد البحث المواضيع البارزة التي يمكن من خلالها وضع سياسات للأراضي، وقد شملت إقتصاديات الأراضي، الحيازة، تخطيط الأراضي، التصميم الحضري، وتقسيم الأراضي إدارة الأراضي تطوير الأراضي تشريعات الأراضي والهياكل الإدارية للأراضي. وعلى ضوء ذلك ناقش البحث الأوضاع السائدة في الخرطوم، بالنظر إلي تلك المواضيع. ودلت النتائج على أن أوضاع الأراضي فيما يتعلق بالسياسات تراوحت في درجة إلتزامها وإتباعها للمقاييس والضوابط التي تم إيضاحها تحت كل موضوع من المواضيع المذكورة. وإتضح وجود مقومات جيدة في جوانب توفير الأراضي، وأسلوب مناولتها، وضبط الحيازات، وإقتصاديات الضرائب، إضافة إلي تشجيع النمو الحضري وتحفيز الإستثمار، ولكن هناك حاجة لتطوير وتحسين الأوضاع في الجوانب الأخرى من خلال تبني سياسات أراضي فعالة وقابلة للأخذ بها وتطبيقها.

المراجع

- Ahmad, A. M. (1989). Housing Sub-markets for the Urban Poor: The Case of Khartoum. *Environment and Urbanization*, 1(2), pp. 51-54.
- Baross, P. (1983). The Articulation of Land Supply for Popular Settlements in Third World Cities. In S. Angel, R. Archer, S. Tanhipat, & E. Wegelin, *Land for Housing the Poor*. Rotterdam: Select Books Publishers.
- Baross, P., & Linden, v. J. (1990). *The Transformations of Land Supply Systems in Third World Cities*. (eds, Ed.) Avebery - Gower: Aldershot.
- Doebele, W. A. (1987). Land Policy. In Rodwin, *Shelter, Settlement and Development*. Boston: Allan and Unwin.
- Enemark, S. (2004, October 26). *FIG publications*. Retrieved January 3, 2012, from International Federation of Surveyors: <http://www.fig.net>
- Gilbert, A. (1984). Planning, Invasions and Land Speculation: The Role of the State in Venezuela. *Third World Planning Review*, 6(1), pp. 225-237.

- Malpezzi, S. (1990). Urban Housing and Financial Markets: Some International Comparisons. *Urban Studies*, 27(6), pp. 971-1022.
- McAuslan, P. (1982). The Urban Land Question. *Habitat International*, pp. 545-554.
- Payne, G. (1997). *Land Tenure and Property Rights in Developing Countries - A Review*. London: IT/ODA.
- Payne, G. (1999). Land Management and Shelter Delivery Issues and Options. *Shelter Afrique Annual Symposium on: Improving Housing Delivery in Africa in the next Millennium*. Cotonou, Benin.
- Payne, G., & Majale, M. (2004). *The Urban Housing Manual: Making the Regulatory Framework Work*. London, UK: Earthscan.
- Rakodi, C. (1997). Global Forces, Urban Change and Urban Management in Africa. In C. Rakodi, *The Urban Challenge in Africa: Growth and Mangement of its Large Cities*. New York: United Nations University Press.
- Simpson, S. R. (1976). *Land Law and Registration*. London: Cambridge University Press.
- Tipple, A. G. (1999). Urban Poverty Alleviation and Housing Creation. In S. Jones, & N. Nelson, *Urban Poverty in Africa: From Understanding to Alleviation*. London: IT.
- UNCHS. (1990). *The Global Shelter Strategy to the Year 2000*. Nairobi: UNCHS (Habitat).
- UN-Habitat. (1991). *Assessment of Experience with Initiating Enabling Shelter Strategies*. Nairobi: UN-Habitat.
- UN-Habitat. (1996). *United Nations Human Settlements Program*. Retrieved December 2011, from Declarations: <http://www.unhabitat.org>
- UN-Habitat. (2008). *Secure Land Rights for All*. Nairobi: UN-Habitat.
- World Bank. (1993). *Housing, Enabling Markets to Work: A World Bank Policy Paper with Technical Supplements*. Washinton DC: World Bank.
- Zetter, R. (1984). Land Issues in Low-income Housing. In G. K. Payne, *Low-income Housing in the Developing World: The Role of Sites-and-services and Settlement Upgrading*. Chechister, New York: John Wiley and sons.
- وزارة الاسكان -ولاية الخرطوم :الملاحم والإنجازات :الخطة الإسكانية للإنقاذ .ولاية الخرطوم والشؤون الهندسية (1992).