

تراكم لا ينفع

سياسات التطوير العقاري في مصر



تراكم لا ينفع

سياسات التطوير العقاري في مصر

تحرير: عمرو عادل



Egypt Office

تراكم لا ينفع

سياسات التطوير العقاري في مصر

تحرير

عمرو عادلي

نشر من قبل مؤسسة فريدريش إيبيرت (مكتب مصر)
حقوق الطبع © 2022 محفوظة لمؤسسة فريدريش إيبيرت
تمت الطباعة بجمهورية مصر العربية

هذا الكتاب لا يعبر عن رأى مؤسسة فريدريش إيبيرت ويتحمل المؤلف كامل المسؤولية
عن محتوى الكتاب

ملاحظة للعلامة التجارية:

العلامة التجارية وشعار مؤسسة فريدريش إيبيرت ومؤسسة فريدريش إيبيرت (مكتب مصر)

مملوكة من قبل: Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.

وتستخدم بموجب ترخيص من قبل مالك العلامة التجارية.

نسخة مجانية

فريق العمل:

مديرة البرنامج : هالة مخلوف

منسق البرنامج : هديل الدمياطى

صورة الغلاف: هالة مخلوف

<https://egypt.fes.de/>

حول مؤسسة فريدريش إيبيرت في مصر

استلهاماً من أهداف مؤسسة فريدريش إيبيرت العامة والمتمثلة في تعزيز الديمقراطية والعدالة الاجتماعية، ودعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والدعوة إلى حقوق الإنسان والمساواة بين الجنسين، بدأت المؤسسة عملها في مصر منذ عام 1976. يعمل المكتب بمصر منذ أكثر من 45 عاماً بالتعاون مع شركاء محليين في إطار اتفاقيات مبرمة مع الحكومة المصرية. الاتفاقية الأولى تم اعتمادها بقرار جمهوري رقم 1976/139 وموافقة البرلمان المصري. وقد تم تجديد هذه الاتفاقية عام 1988 وتم اعتمادها بقرار جمهوري رقم 1989/244 وموافقة البرلمان المصري.

في مارس 2017، تم التوقيع على بروتوكول إضافي جديد في برلين من قبل الحكومتين المصرية والألمانية، تعديلاً على الاتفاقية الثقافية لعام 1959. وقد صدق البرلمان المصري على هذا البروتوكول في يوليو 2017 ودخل حيز التنفيذ في نوفمبر بنفس العام بموجب القرار الجمهوري رقم 2017/267.

مؤسسة فريدريش إيبيرت

مكتب مصر

4 شارع الصالح أيوب
11211 الزمالك، القاهرة – مصر

ت: 00202 27371656-8

ف: 00202 27371659

Email: fes@fes-egypt.org

www.fes-egypt.org

شكر وتقدير

لم يكن هذا العمل ليخرج إلى النور لولا المساعدة والدعم من العديد من الزملاء والأصدقاء العاملين في مجالات التطوير العقاري والتمويل والاستثمار والتخطيط العمراني ممن قدموا وقتاً ومجهوداً مخلصين لعمل الباحثين إما على المستوى الفردي أو بالتعاون مع الفريق البحثي في مجموعه. ونخص بالذكر المهندس حازم هلال والأستاذ مصطفى حسن وغيره من العاملين في القطاع المالي الذين لم يترددوا في تقديم العون لأعضاء الفريق البحثي، كما يمتد الشكر إلى الزملاء أنتوني قسطنطين وعبد الله العرابي وشذى عليوة على عملهم الدؤوب والمخلص في دعم المشروع البحثي على مرحلتيه، وبالطبع كل خالص التقدير لهالة مخلوف وهديل الدمياطي من مؤسسة فريدريش إيبيرت – مكتب القاهرة على الدعم المستمر بما جعل هذا التقرير بما يحتويه من معلومات وتحليلات وتوصيات ممكناً.

عمرو عادلي

المؤلفون

أكرم نعيم: مصرفي متخصص في إدارة المخاطر وائتمان الشركات، وباحث ما بعد الدكتوراه بجامعة أكسفورد وزميل بمركز المؤسسات الاقتصادية وتاريخ الأعمال بجامعة ريدينغ بالمملكة المتحدة، وحاصل على الدكتوراه في تاريخ الأعمال والاقتصاد، ولديه اهتمامات وإسهامات بحثية في التاريخ الاقتصادي والمالي وكذا المشروعات الصغيرة والمتوسطة.

أمنية خليل: باحثة عمرانية وطالبة دكتوراه في جامعة مدينة نيويورك The Graduate Center, CUNY. تختص أبحاثها بالحياة الجغرافية وتغييراتها الاجتماعية وأبعادها في الاقتصاد السياسي للعرمان في القاهرة ما بعد ثورة ٢٠١١.

أحمد فتيحة: صحفي وصانع بودكاست مصري متخصص في الاقتصاد والأعمال، عمل سابقاً في جريدة الأهرام، ووكالة بلومبرج، وشبكة ريفينيتيف ويعمل حالياً في شبكة كيرنينج كلتشرز.

ريم عبدالحليم: باحثة اقتصادية مهتمة بموضوعات الفقر والحماية الاجتماعية والمالية العامة وعلاقتها بإدارة السياسات العامة للدولة، وهي خريجة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة، وحاصلة على الدكتوراه في الاقتصاد من جامعة القاهرة. عملت في عدة وظائف في القطاعين الحكومي والخاص وبالمؤسسات الدولية منها مسؤول تنمية المشروعات في أفريقيا في شركة فرانس تيليكوم، وباحث اقتصادي في مجموعة من المؤسسات البحثية ومسؤول ملف مكافحة الفقر في المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، وهي خبير اقتصادي لمشروع العدالة في التخطيط لمؤسسة تكوين وحالياً هي مدير التخطيط في مشروع من مشروعات الوكالة الأمريكية للتنمية الدولية.

علي الرجّال: باحث اجتماع سياسي ، درس ماجستير «السلام والتنمية والأمن وتحول النزاعات الدولية» في جامعة إنسبروك بالنمسا، وعنوان الرسالة: «الثورة الضعيفة: الثورة في ظل مجتمع السيطرة: حالة الثورة المصرية». ويقم حالياً في إيطاليا للحصول على درجة الدكتوراه في العلوم السياسية وعلم الاجتماع بـ Scuola Normale Superiore . يكتب بانتظام في السفير العربي بلبنان ومدى مصر. شارك في تأليف العديد من الكتب

المحررة، ويتناول عمله قضايا متنوعة مثل الشرطة والتحديث في مصر ، والثورة الضعيفة ، وتحولات عوالم البلطجة والمجتمع المصري ، والأمننة في مصر ، والشرطة والليبرالية الجديدة في عصر مبارك ، ومجتمع الاشتباه الدائم.

عمر غنام: باحث اقتصاد سياسي حاصل على درجة الماجستير في العلوم السياسية من الجامعة الأمريكية بالقاهرة مهتم بالاقتصاد كتجسيد للقوى الاجتماعية والسياسية وأداة لإعادة إنتاجها. تنصب أبحاثه على دور السياسات الاقتصادية في تكريس غياب العدالة الاجتماعية وكيفية إصلاحها.

عمرو عادلي: يعمل أستاذاً مساعداً بقسم العلوم السياسية بالجامعة الأمريكية في القاهرة، يركز في أبحاثه على الاقتصاد السياسي لمصر والمنطقة العربية. له عدد من الكتب والمقالات الأكاديمية أبرزها كتاب *Cleft Capitalism: the Social Roots of Failed Market Making in Egypt* الصادر مع دار نشر جامعة ستانفورد الأمريكية في 2020، له إسهامات بحثية ومقالات رأي متعددة.

محمد جاد: صحفي متخصص في تغطية الاقتصاد المصري منذ 2003، عمل في صفف الشروق والشرق الأوسط، وله إسهامات بحثية مع المبادرة المصرية للحقوق الشخصية ومبادرة الإصلاح العربي ومؤسسات أخرى، كذلك أصدر عدداً من الكتب مع دار المرايا للنشر.

مجدي عبد الهادي: باحث دكتوراه اقتصاد، وكاتب صحفي ومترجم حرّ، تعاون مع العديد من المراكز البحثية والدوريات المتخصصة، كمرکز الأهرام للدراسات السياسية والإستراتيجية ومركز الجزيرة للدراسات ومركز دراسات الوحدة العربية والجمعية العربية للبحوث الاقتصادية وغيرها، كما حصل على «جائزة الشباب للترجمة» من المركز القومي للترجمة ووزارة الثقافة المصرية (الدورة السابعة 2019).

محتويات الكتاب

الفصل الأول: نحو اقتصاد سياسي للتطوير العقاري في مصر... أسئلة التنمية والعدالة الاجتماعية عمر وعادلي	11
الفصل الثاني: ما الذي جعل للعاصمة الإدارية «قيمة»؟ محمد جاد	25
الفصل الثالث: إشكالات الضريبة العقارية في مصر... بين حاجات التمويل والتنمية وقيود السياسة والمركزية مجدي عبد الهادي	55
الفصل الرابع: الدعم... لا مفر منه؟ التمويل العقاري وامتلاك المسكن لمنخفضي الدخل في مصر أحمد فتحة	73
الفصل الخامس: التوريق ... حل سوق المال لمعضلات التنمية العقارية في مصر؟ محمد جاد	97
الفصل السادس: ما جنى عوّد على جيرانه... الاستثمار الأجنبي في القطاع العقاري المصري عمر غنام	113
الفصل السابع: إدارة الأراضي والنفاذ للأرض في مصر... قراءة في الإطار القانوني والتنظيمي وأثره على التنمية ريم عبد الحليم	133
الفصل الثامن: المشروعات الصغيرة والمتوسطة وآفاق امتلاك أراضٍ استثمارية... ما بين المبادرات والتنفيذ أكرم نعم	155
الفصل التاسع: قانون التصالح في مخالفات البناء وإدارة الجغرافيا العمرانية في مصر أمنية خليل	175
الفصل العاشر: البناء المخالف والمصالحات... ملاحظات حول التحديث والسياسة والقانون علي الرجال	119

الفصل الأول

نحو اقتصاد سياسي للتطوير العقاري في مصر: أسئلة التنمية والعدالة الاجتماعية

عمرو عادل

1- مقدمة

احتل قطاع البناء والتشييد موقعاً مركزياً في الاقتصاد السياسي المصري طيلة العقود الأربعة الماضية، وخاصة في العقد الأخير؛ إذ ارتبط التطوير العقاري بخطط طموحة لاستخدام الأراضي المملوكة للدولة في المناطق الصحراوية الملاصقة لوادي النيل وغيرها من المواضع داخل المدن. ولقد تداخلت هذه الخطط مع خطط أخرى لتمويل استثمارات ضخمة في مجالات المرافق والبنية الأساسية، بالشراكة مع رأس المال الأجنبي في بعض الأحيان، وبحضور نشط من فاعلين من مؤسسات الدولة المختلفة.

من الزاوية الاقتصادية، عمل القطاع العقاري كقاطرة لتوليد النمو والتشغيل في الاقتصاد ككل؛ بحكم ارتباطه بقطاعات شتى مغذية، مثل الأسمنت والطوب والسيراميك والزجاج والكابلات والحديد والصلب والألمونيوم، علاوة على قطاعات خدمية هامة في مجالات التسويق والإعلان والسمسة. وتحول القطاع العقاري إلى جاذب رئيسي للاستثمارات والمخدرات المحلية بالأساس، وبعض رؤوس الأموال الأجنبية كذلك، لا سيما من دول الخليج العربي.

ومن الزاوية الاجتماعية، فإن القطاع العقاري قد ارتبط عن قرب بمشكلات الإسكان، والنفاد إلى الأراضي، والتوزيع غير المتساوي للأصول المالية والمادية في المجتمع، إذ أن الطبقات المتوسطة، وخاصة الشرائح العليا منها، طالما سعت إلى إعادة إنتاج وضعها الاقتصادي والاجتماعي من جيل لآخر عن طريق الاستثمار الكثيف في بناء وشراء وتداول الوحدات العقارية، وذلك حماية لمخزنتهم من التآكل جراء التضخم من ناحية، وتوفيراً لسكن لائق في المستقبل لأبنائهم من ناحية أخرى. وانطلاقاً من هذه التفاعلات على مستوى الأفراد والأسر، فإن أنماط اللامساواة بين الجهات والطبقات يُعاد إنتاجها من خلال النفاذ غير

المتكافئ للأصول المادية، سواءً في صورة الوحدات العقارية المستخدمة للسكن أو لغيره من الأغراض التجارية، أو للأرض التي تقام عليها الوحدات نفسها.

أما من الزاوية السياسية، فإن موقع التطوير العقاري، وما يرتبط به من قطاعات ومصالح بين الدولة والقطاع الخاص وشرائح المستهلكين، يُعد مركزياً لأي فهم معمق للاقتصاد السياسي المصري في العقود الأخيرة، وذلك من نواحٍ ثلاث:

الأولى هي دور الدولة المحوري في إرساء الأطر المؤسسية والتنظيمية للنفوذ إلى الأصول المالية والعقارية كالأرض (أو عدم إرسائها، أو تنفيذها بما يفسر العلاقات غير الرسمية وربما غير القانونية، والتي عادةً ما تعكس علاقات سياسية معينة بدلاً من الحديث عن غياب للدولة بشكل مطلق). ويتبدى هذا من خلال العمل الفعلي لقنواتٍ مثل الإقراض البنكي، والتمويل العقاري، والتخصيم، والتوريق، علاوةً على نظم تسجيل الملكية، وإنفاذ العقود، ومد الخدمات والمرافق العامة. واتباعاً لذات النهج، يمكن الحديث عن دور الدولة المركزي في تنظيم وإدارة المعروض من الأراضي المستخدمة للتنمية العقارية (وغيرها من الأغراض)، خاصةً بالتحكم فيما يبدو مخزوناً لا نهائياً من الأراضي الصحراوية المحيطة بالمدن الكبرى كالقاهرة، والمحاذية لمحافظات الوادي والدلتا. وتؤثر هذه الإدارة على التسعير والمضاربة وحقوق الملكية والوضع القانوني الرسمي أو غير الرسمي (وأحياناً شبه الرسمي في حالات الأراضي المتنازع عليها أو محاولات تقنين المخالفات أو حالات وضع اليد، على سبيل المثال لا الحصر)، وينطبق هذا على الوحدات العقارية المستخدمة للسكن أو لأغراض التجارة والخدمات. وإجمالاً، فإن الدولة كممثل وممارس للسلطة العامة تتوسط العلاقات بين المطورين العقاريين في القطاعين الخاص والعام من جهة، والمستهلكين النهائيين، من دافعي الأقساط ومسددي الشيكات الأجلة، من جهة أخرى.

أما الفئة الثانية من الجوانب السياسية فإنها تمس التشابكات المالية بين الدولة والقطاع العقاري، إما عن طريق الأجهزة الحكومية المتعددة التي تتخبط بشكل مباشر في أنشطة البناء والتشييد عن طريق بناء الوحدات السكنية بشكل مباشر لأغراض الربح؛ كما هو حال الشركات المملوكة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة؛ إما منفردة، أو بالشاركة مع القطاع الخاص المصري والأجنبي، أو كجزءٍ من مبادرات الإسكان الاجتماعي. ويضاف إلى هذا شكل آخر من أشكال التداخل يتمثل في المهام التي تضطلع بها شركات مملوكة للدولة أو تابعة لبعض أجهزتها، أو من خلال مدّ البنية الأساسية والمرافق في المدن الجديدة والمشروعات

العمرانية الكبرى، داخل الوادي والدلتا أو في صحراوات مصر الغربية والشرقية، كما هو حال شركة العاصمة الإدارية الجديدة، والتي ينقسم رأسمالها هيئة المجتمعات العمرانية من جهة، وجهاز الخدمة الوطنية ومشروعات أراضي القوات المسلحة من جهة أخرى، وهو أمرٌ شديد التداخل مع تخصيص وتسعير الأرض المملوكة للدولة، أو شركات مملوكة بين عدة جهات داخل الدولة.

وأما ثالث أشكال التشابك فهو التدفقات المالية التي قد تحصل عليها الدولة من القطاع العقاري في صورة ضرائب على الملكيات العقارية المبنية، وهو الملف الذي حظي بالكثير من الاهتمام والتركيز في السنوات الأخيرة؛ بحثاً عن مصادر جديدة للإيرادات العامة أو في حالات تحصيل مبالغ من خلال تسوية المخالفات على النحو الذي ظهر في قانون التصالح بمسوداته وتعديلاته العديدة. وتختص الفئة الثالثة من العوامل المركزية التي يحتلها التطوير العقاري في مصر بمسألة تعريف وإعادة تعريف دور السلطة العامة في توزيع وتخصيص الموارد بين الفاعلين الاقتصاديين والمجتمعيين على اختلافهم وتنوعهم الشديد، وذلك بدءاً من رأس المال الكبير النشط في البناء والتشييد والتسويق والتمويل، سواء كان مصرياً وأجنبياً، لا سيما الخليجي والصيني، وكذلك العلاقات بين الدولة والعديد من الطبقات الاجتماعية في الريف والحضر، سواء الطبقات المتوسطة بشرائعها المختلفة أو فقراء الريف والمدينة، وذلك إما من خلال توفير السكن بشكل مباشر أو غير مباشر، كما هو الحال مع مبادرات الرهن العقاري أو الإسكان الاجتماعي، أو بتنظيم استخدام الأراضي أو إزالة المخالفات وغيرها، وهي كلها مسائل ذات جانب توزيعي، وبالتالي تمس صلب العلاقات السياسية، باعتبار السياسة هي اضطلاع السلطة العامة بتخصيص القيم والموارد.

إن هذا الفصل يمثل تقديماً لمشروع بحثي امتد العمل فيه لنحو عام ونصف بين 2021 و2022 بمنحتين متتاليتين من مؤسسة فريدريش إيبيرت، بهدف استطلاع أسس وفعاليات الاقتصاد السياسي للتطوير العقاري في مصر مفاهيمياً وعملياً، بالتركيز على تطورات السنوات القليلة الأخيرة، بحكم ضخامتها وكثافتها وتأثيرها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي الملموس على المستوى الكلي الذي يتجاوز القطاع العقاري بحد ذاته، وصولاً إلى ملامح الاقتصاد الكلي المصري، ومالية الدولة، وتنظيم السلطة العامة للحيز العام، وعلاقات الملكية العامة والخاصة.

وينطلق المشروع البحثي من تصور مفاده أن التقاطع بين السياسات العامة والتطوير

العقاري يحمل تأثيرات شديدة الأهمية في تنظيم الدولة للمعاملات الاقتصادية، والتي يتم من خلالها إنتاج وتوزيع وتبادل الأصول المالية والمادية في المجتمع. وبالتبعية، فإن هذا يحمل تبعات خطيرة للشمول الاقتصادي والمساواة الاجتماعية طبقاً وجهوياً وجندرياً. ويركز المشروع على جانب السياسات العامة، حيث يرمي إلى رصد وتحليل المشكلات القائمة بغية طرح حلول لها.

ويمكن تلخيص أهداف هذا المشروع في شقين أساسيين:

الأول منهما هو خلق برنامج موجه للسياسات العامة، يستمد من المعرفة الأكاديمية المنهج والدقة، من أجل الإسهام في صياغة خطاب يتمتع بالعمق والتعقيد ليتم التوجه به إلى المخاطبين بالشأن، سواء من صنّاع السياسات، أو المجتمعات المعرفية العاكفة على دراسة الظاهرة نفسها، أو ذوي الصلة والاهتمام من الجمهور العام. وبهذا يجسّر المشروع الهوة بين المعرفة والبحث الأكاديميين من جهة، والسياسات العامة من جهة أخرى، بما يخدم النقاش العام حول استخدامات الأراضي وتخصيصها وإدارتها، باعتبارها أصلاً عاماً ينبغي أن يُوظّف في خدمة الصالح الاقتصادي والاجتماعي العام.

أما الثاني من الأهداف فهو تطوير مدخل نقدي ومنهجي يجمع بين مجالات معرفية متنوعة؛ من أجل دراسة السياسات والأطر التنظيمية الحاكمة للممارسة الاقتصادية في قطاع محوري كالتطوير العقاري. وفي هذا السبيل، فإن المشروع يتحدى الوضع الراهن لإنتاج المعرفة حول القطاع العقاري، والذي يعاني الكثير من التشتت بين مجالات معرفية قلما تتبادل الحديث وعادة ما يعزل العاملون في كل منها عن غيرهم، من خلال الانكفاء على قضايا ذات طابع فني، وهو ما ينطبق على جلّ العاملين في المجالات ذات الصلة؛ مثل القانون، أو التخطيط والتنظيم العمراني، أو تحليل السياسات والإدارة العامة، أو الاقتصاديين المتخصصين؛ إذ إنه بالجمع بين هذه المجالات، في مدخل اقتصاد سياسي يتمتع بالمنهجية والكفاءة والاتساق، يمكن الإسهام في تشكيل خطاب عام حول قضايا النفاذ للأصول الثابتة والمالية واستخدامات الأصول العامة.

إن مدخل الاقتصاد السياسي ينبني على المعرفة المنتجة من شتى هذه المجالات، ولكنه يتجاوز المعرفة الفنية في دراسة وتحليل القطاع العقاري وتداخله مع مجالات كالتخطيط العمراني والتمويل والاستثمار نحو رسم صورة كبيرة. فخلافاً للاقتصاد الجزئي، فإن الاقتصاد السياسي لا يتناول قطاع التشييد والبناء باعتباره مجرد قطاع اقتصادي دون النظر إلى العلاقات السياسية والاجتماعية التي تحيط به، والتي تؤثر كثيراً على خلق القيمة

وتوزيعها داخله وفي الاقتصاد ككل. وعلى نفس النهج، فإن الاقتصاد السياسي يتجاوز الرؤية الفنية الضيقة للتعاملات داخل القطاع العقاري باعتبارها ذات أثر قانوني أو تنظيمي مجرد؛ تؤثر على مناخ الاستثمار، أو تكلفة النشاط الاقتصادي أو كمسألة تمس التخطيط العمراني في الريف أو الحضر.

وعلى الرغم من أن المشروع الرأهن يولي المدخل الحقوقي في تناول قضايا الأرض والسكن أهمية كبيرة، فإنه يذهب أبعد من هذا بالنفاذ إلى علاقات القوة الواقعة التي توطر لتدخلات الدولة التنظيمية، وترتب آثار السياسات العامة. والخلاصة هي أن ما نسعى إليه هو وضع إطار تحليلي يتمتع بالاتساق والتركيب والسهولة في آن واحد؛ بما يحقق فهم علاقات القوة السياسية والاجتماعية التي تحكم التداخلات بين التطوير العقاري والاقتصاد السياسي المصري ككل.

2- التطوير العقاري: مركزية الإدارة وتسليع الأرض ومحور لعلاقات الدولة بالمجتمع

يقدم هذا التقرير بفصوله العشرة إجابات مختلفة المحتوى والزوايا لأسئلة الاقتصاد السياسي للتطوير العقاري في مصر مع التركيز على العقد الأخير. ويمكن تلخيص الإسهام الموضوعي للتقرير في ثلاث نقاط أو مراحل تحليلية:

النقطة الأولى هي الأصل السياسي لإتاحة الأرض محل التطوير العقاري. ويعود هذا إلى تمتع مصر بمساحات شاسعة من الأراضي الصحراوية شرق وغرب الوادي والدلتا وفي شبه جزيرة سيناء، والتي تمثل مجتمعة نحو 95% من إجمالي مساحة البلاد، وهي أراض في غالبيتها غير مأهولة بالسكان، وفي الوقت نفسه، فإن مساحات كبيرة منها مرشحة للتطوير لأغراض السكن أو الاستثمار الزراعي أو الصناعي أو السياحي بحكم ملاصقتها لأطراف الدلتا والوادي؛ بما يخلق فرصاً عدة للتوسع الاقتصادي والديمقراطي نحو الصحراء¹، وقد عبرت النخب الحاكمة لمصر على الأقل منذ السبعينيات وربما قبل ذلك، عن رغبتها وخططها لاستغلال هذا المورد الضخم الممثل في أراض صحراوية فارغة؛ تارةً في إستراتيجيات الاستصلاح الزراعي، وتارةً أخرى في إستراتيجيات المدن والمجتمعات

1 David E. Sims. Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster? (Oxford: Oxford University Press, 2015): 2.

العمرانية الجديدة، وتارة ثالثة في تنمية السياحة على السواحل الشمالية والشرقية.² وقد جعل هذا من إتاحة الأرض للتطوير العقاري - ضمن غيره من الاستخدامات الممكنة للأرض - مسألة تقع في صميم سلطة الدولة من خلال أجهزتها البيروقراطية المختلفة على المستويين المركزي كاليهيات المتخصصة والوزارات، وكذا المستوى المحلي كالمحافظات، والتي كان لها أن تضطلع بمهام التخطيط والتخصيص والإدارة. وغني عن الذكر أن التحكم في عرض مخزون الأراضي الصحراوية الهائل قد أثر بدوره على تسعير واستخدام الأراضي الواقعة داخل الوادي والدلتا، والمملوكة في الأغلب ملكية خاصة.

أما النقطة التحليلية الثانية فتفيد الانتقال من استخدامات السلطة لصلاحياتها السيادية عند التخطيط أو التخصيص أو الإدارة؛ إلى آليات السوق العقارية ممثلة في الأراضي أو العقارات المبنية. وأهم ما يميز السوق، بحكم التعريف، هو الرغبة في الربح عند تبادل القيم الاقتصادية الناشئة عن تسليع الأراضي وتطوير العقارات. ولا يكون السوق أبداً مساحة مفتوحة لقوى العرض والطلب فحسب، بل إنه يخضع في إطاره الحاكم لأفعال السلطة السياسية، خاصة إذا كانت هذه السلطة هي المتحكم في عرض الأراضي الصحراوية، كما هو الحال في مصر، كما تزدهم السوق المصرية بالكثير من الفاعلين المباشرين أو غير المباشرين الهادفين للربح من القطاعين العام والخاص، بدايةً من الشركات المملوكة للدولة أو لبعض هيئاتها، وصولاً إلى تحقيق خزانة الدولة أو أحد فروعها لإيرادات أو أرباح من إدارة وتسعير الأراضي العامة. وفي خضم هذا، تكشف الحالة المصرية عن مناسبات عديدة لشراكات بين الدولة والقطاع الخاص، المحلي والأجنبي على حدٍ سواء، ما يجعل إستراتيجيات التطوير العقاري في مصر محلاً أساسياً للتفاعل بين الدولة ورأس المال، خاصة الكبير؛ سواءً كان مصرياً أو أجنبياً أتياً من دول الخليج العربي أو من الصين. ويتخلل دوري الدولة كمطور أو كمشريك من ناحية، ومخطط لاستخدام الأراضي، دور ثالث للدولة باعتبارها السلطة المضطلة بتنظيم المساحة العامة عن طريق عدد هائل من القوانين واللوائح المتحركة في البناء والحيز العام والملكية الخاصة والتسجيل وهلم جرا.

وأخيراً، فإن النقطة التحليلية الثالثة التي يوردها التقرير تشمل الآثار التوزيعية للأطر السياسية الحاكمة للتطوير العقاري في مصر، وهي مسألة لا تقف عند النفاذ للأرض والسكن فحسب، والتي تُعد قضية بالطبع غاية في الأهمية من الزاويتين الحقوقية والتنموية، ولكنها

2 لعرض تاريخي ثري لخطط الدولة العمرانية انظر:

جليلة القاضي، التحضر العشوائي. ترجمة منحة البطراوي (القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2009).

تمتد كذلك إلى توزيع الأصول الثابتة والمالية في المجتمع بشكل عام؛ لأن قواعد إتاحة الأراضي، والتي تؤثر على تفاصيل الاستخدام، من التسعير إلى الأولوية القطاعية للاستثمار مروراً بالعديد من الأبعاد الاقتصادية الخاصة بالنمو والتوظيف، تحدد إلى حد كبير إلى من تؤول ملكية هذه الأصول المملوكة للدولة، والتي بحكم الدستور هي أصول عامة ينبغي أن يخضع استخدامها الكفاء لأغراض تنموية، تشمل بالنفع القدر الأكبر من الناس بما يرفع من مستويات معيشتهم.

وبالنظر إلى التحولات في العقد الأخير في مصر، فإننا نجد أن إدارة الأراضي المملوكة للدولة – لا سيما في الصحراء - قد استمرت في مركزيتها، أو حتى ازدادت مركزية، ممثلاً في خضوعها للهيئات المتخصصة، وعلى رأسها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، ووزارة الإسكان، بالإضافة إلى قادمين جدد. وكذلك فإننا نجد أن هذه الإدارة - ذات طابع المركزي - قد عكست المحورية المتزايدة للقطاع العقاري في الاقتصاد الكلي في مصر، ومحورية خطط الدولة لاستخدام مخزون الأراضي الصحراوية من أجل التوسع العمراني لإطلاق معدلات النمو والتشغيل بعد فترة ممتدة من التباطؤ الاقتصادي، وكمحاوله لتوليد فوائض مالية تؤول للدولة، بما يساعد في التخفيف من وطأة الأزمة المالية المزمنة وإجراءات التقشف. وبالتالي، أصبحت إدارة الدولة لأصولها العامة الممثلة في الأرض محوراً أساسياً لتعريف العلاقة مع رأس المال، خاصةً الكبير، كما سبقت الإشارة. وبالتالي أصبحت إستراتيجيات إدارة وتخصيص الأراضي الصحراوية، والمربطة باتجاهات الاستثمار العام في قطاعات بعينها، وفي جهات جغرافية محددة، مدخلاً وموقعاً لبناء تحالفات اقتصادية واجتماعية؛ ليس فقط بين الدولة والمستثمرين العقاريين، ولكن كذلك مع المستثمرين الماليين الذين أصبحوا يديرون الأرض كأصل مالي من خلال أنشطة التخصيم والتوريق والإقراض، وغيرها من أشكال التداخل بين العقار والمال في العقد الأخير.

3- فصول التقرير

يضم هذا التقرير علاوة على هذا التقديم عشرة فصول أخرى، يمكن إجمال موضوعاتها تحت ثلاثة عناوين أساسية، هي ذاتها المحاور الثلاثة التي سبقت الإشارة إليها:

الأول هو التداخل بين التطوير العقاري ومالية الدولة، بما يرتبط مباشرة بالإيرادات التي تتحقق للدولة بشكل ضريبي أو غير ضريبي، والتي ترتبها بقرارات استخدام الأصول المملوكة للدولة، وعلى رأسها الأراضي الصحراوية.

أما المحور الثاني فيتناول التقاطع بين القطاعين العقاري والمالي، بما يمس مسائل التمويل سواء المصرفي أو غير المصرفي؛ مثل الرهن العقاري وأنشطة التوريق والتخصيم، والاستثمار الأجنبي المباشر في العقار، بما يشمل دور رأس المال الأجنبي في القطاع العقاري المصري من ناحية، وأبعاد تصدير العقار من ناحية أخرى، وهو العنوان العريض الذي عادة ما يتناول اجتذاب القطاع العقاري للعملة الصعبة من خلال الاستثمار أو بيع الوحدات.

أما العنوان الثالث والأخير فهو التقاطع بين دور الدولة التنظيمي، باعتبارها السلطة العامة المضطلة بإدارة الأصول العامة والحيز العام، من زوايا التخطيط العمراني، والسياسات الصناعية، ومخططات التنمية المكانية في الريف والحضر؛ وهو الجزء الذي ينظر إلى التطوير العقاري من منظور كلي يربطه بالسياسة الاقتصادية العامة، وبدور الدولة التنموي، وبالأثر التوزيعية لهذه السياسات بين الريف والحضر، وبين الطبقات الاجتماعية، أيضاً الأثر على الشرائح والقطاعات المختلفة من رأس المال الكبير والمتوسط والصغير.

وغني عن البيان بالطبع أن المحاور الثلاثة المذكورة، والتي تأتي تحتها الفصول العشرة وثيقة الصلة ببعضها البعض، بما يجعل الفصل بينها مسألة تحليلية فحسب، بغرض تسهيل التناول بالدراسة والتحليل لظاهرة ستكون دون ذلك شديدة التعقيد. على سبيل المثال، يتقاطع الجانب التنظيمي للدولة بما ينعكس في سياسات التخطيط والتخصيص للأراضي مع مالية الدولة خاصة مع الاتجاه المتزايد نحو خصخصة الأصول المملوكة للدولة، أو اعتبارها مملوكة للدولة ملكية خاصة، بما يتيح استخدامها لأغراض الربح والمراكمة. وسيجد القارئ أن سياسات التسعير التي اتبعتها الدولة في الفترة الأخيرة طالما كانت متشابكة بشكل لصيق مع توليد فوائض مالية يمكن استخدامها لتمويل الاستثمارات الحكومية في البنية الأساسية في المناطق الجديدة؛ بما يضيف لقيمة العقارات التي يجري تطويرها. وعلى ذات الشاكلة، فإن إستراتيجية الدولة العمرانية هي جزء لا يتجزأ من تصورات التنمية لدى السلطة العامة، وتفضيلها لقطاعات على حساب قطاعات أخرى باعتبارها ذات أولوية، وبما يميز لصالح شرائح وفاعلين من رأس المال، كالشركات الكبرى والأجنبية، غالباً ما كان على حساب الشركات الصغيرة والمتوسطة، وبما يضع الحوافز للاستثمار في قطاعات معينة، كالبناء والتشييد لوحدات فاخرة، على حساب قطاعات إنتاجية كالصناعة التحويلية وهكذا. وبديهي أن سياسات الدولة سواء كانت خاصة بتنظيم الحيز العام، كما هو الحال مع إدارة ملف مخالفات البناء في الريف والحضر، أو خاصة باستخدام الأصول العامة، كما الحال في

التخطيط وتخصيص الأراضي، أو بما يمس جوانب المالية العامة للدولة، كفرض الضرائب والرسوم على الملكيات العقارية أو الانخراط في شراكات مع القطاع الخاص، فهي كلها ذات آثار توزيعية مباشرة وغير مباشرة إزاء الشرائح الاجتماعية على أساس طبقي، وجندري، وجوهوي، بما يلزم تبني مدخل الاقتصاد السياسي لفهمها في سياقها، وتتبع تشعبها وتأثيراتها.

وفي الفقرات التالية عرض سريع ومختصر لمحتويات الفصول العشرة بما يوضح ارتباطها ببعضها البعض من ناحية، وتقاطعها جميعاً مع الإطار المفاهيمي الشامل للتقرير من ناحية أخرى:

تتناول الفصول الثلاثة الأولى جوانب شتى من التقاطع بين مالية الدولة العامة أي الإيرادات والنفقات، واستخدام الدولة للأصول المملوكة لها ملكية عامة وخاصة وبين التطوير العقاري. ويحمل الفصل الثاني من تأليف الصحفي الاقتصادي محمد جاد عنوان «ما الذي جعل للعاصمة الإدارية قيمة؟»، ويشرح فيه عن طريق تقديم الكثير من الأدلة القائمة على بحث مدقق لسياسات الدولة في شقي الإنفاق والتسعير، وفي علاقة الدولة بالمطورين العقاريين من القطاع الخاص - العوامل الاقتصادية السياسية الحاكمة للمشروع الضخم باعتباره تجلياً واضحاً للتدخل بين ماليات الدولة خاصة توليد موارد مالية من خارج الموازنة في ظل إجراءات التقشف وأزمة الدولة المالية المزمنة، وإستراتيجيات خلق قيمة تبادلية عن طريق تسعير الأراضي الصحراوية، وهي التي تعتمد بدورها على الإنفاق الحكومي على الخدمات والبنية الأساسية، بما يخلق دائرة كاملة يتقاطع فيها الخاص والعام، وتتداخل فيها فعاليات السوق مع سلطة الدولة العامة.

ويتلو هذا الفصل الثالث من تأليف الباحث الاقتصادي مجدي عبد الهادي عن تطورات الضرائب العقارية في مصر في العقد الأخير، وما يحمله هذا من دلالات وتداعيات ليس على وضع الدولة المالي فحسب، بالبحث عن إيرادات جديدة من خلال التوسع في فرض ضرائب الملكية، ولكن كذلك على الاقتصاد الكلي بحكم محورية القطاع العقاري في النمو والتشغيل والاستثمار، ومن الناحية السياسية أيضاً سواء فيما يتعلق بإعادة صياغة وتشكيل علاقة الدولة بالطبقات الحائزة للملكية العقارية المراد إخضاعها لضرائب الملكية أو بشكل أكثر مباشرة فيما يتعلق بدور الدولة كمنظم ومستثمر في القطاع العقاري، وهو ما يتقاطع بدهاء مع الفصل الثاني السابق عليه، وما يمهّد للفصول الثلاثة التالية التي تندرج تحت الترابطات بين القطاعين العقاري والمالي بشكل عام، وليس فحسب مع مالية الدولة.

يتناول الصحفي الاقتصادي أحمد فتيحة في الفصل الرابع الرهن العقاري، والذي رغم مرور سنوات طويلة على صدور قانون ينظمه لا يزال محدوداً نسبياً، سواء في تمويل شراء الوحدات العقارية، أو كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنةً بالعديد من الدول التي تقع في ذات شرائح الدخل التي تجمعها بمصر. وتربط الورقة حال الرهن العقاري بالمبادرات الأخيرة في مجال السكن الاجتماعي ومحاولات إنعاش الرهن العقاري، وتُخضع بالفحص كافة اعتبارات العدالة الاجتماعية بالنظر إلى الحق في السكن، وأثر التغييرات في السياسات والترتيبات المؤسسية على تحقيق هذا من عدمه.

وانتقالاً من الرهن العقاري إلى نشاط تمويلي آخر صاعد هو التوريق، يكتب محمد جاد فصلاً آخر - الفصل الخامس - في هذا التقرير عن هذه الظاهرة الأخذة في الاتساع في السنوات القليلة الماضية كنشاط مالي موجّه بالأساس لتمويل شركات التطوير العقاري، ممثلاً في التوريق، حيث صار التوريق يمثل تقاطعاً حياً ونامياً بين القطاعين العقاري والمالي، على نحوٍ يربط نمط التمويل، عن طريق التقسيط مقابل شيكات آجلة (بدون فوائد رسمية، ولكن بالأسعار المستقبلية للوحدات)، وبين الحصول على تدفقات نقدية بشكل حاضر باستخدام الشيكات المستحقة أجلاً كأصول وضمانات لإصدار سندات توريق؛ وهو الأمر الذي يخلق بيئة عمل مركبة داخل القطاع المالي تجمع بين شركات التقييم والشركات القائمة على إصدار سندات التوريق - والتي كثيراً ما تكون أذرعاً مالية لشركات التطوير العقاري ذاتها، خاصةً الكبيرة منها.

أما في الفصل السادس، والوارد تحت عنوان «ما جنى عواد على جيرانه: الاستثمار الأجنبي في القطاع العقاري المصري»، من تأليف عمر غنّام، فإنه يعمل على جمع وتحليل بيانات عن الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر في العقد الأخير مقارنةً بالعقود السابقة، من أجل أن يسلط الضوء على حضور ووزن الاستثمار الأجنبي في القطاع العقاري المصري. ويخلص الباحث إلى تقدير مبني على أدلة مباشرة إلى أن حضور الاستثمارات الأجنبية في القطاع العقاري المصري محدود بالقياس إلى الاستثمار الأجنبي المباشر الوارد إلى الاقتصاد المصري، وفي إطار حجمه نسبةً إلى إجمالي الاستثمارات في القطاع، بما يدعم الطبيعة اللاتجارية للقطاع العقاري، وما يرتبط به من أنشطة البناء والتشييد، كونها ذات طابع محلي، سواءً في التسويق أو البيع أو التمويل، عن طريق البيع لوحدة غير مبنية بشيكات آجلة. ويرى غنّام، بالنظر إلى حالاتٍ مقارنة في الجنوب العالمي، أن جذب استثمارات أجنبية إلى قطاع العقارات ليس بالضرورة أمراً يخدم أغراض التنمية على المدى البعيد.

ويمكن القول إن الموضوعات الثلاثة محل البحث جديدة نسبياً على السياق المصري، بما يجعل مناقشتها بشكل معمق وثرى بالتفاصيل أمراً محموداً في اللحظة الراهنة. وعلى الرغم من صدور قانون الضرائب العقارية في 2008، إلا أن هذه الضرائب لم تدخل حيز النفاذ إلا في 2014، وهي لا تزال في طور النمو، وتظل في مواجهة الكثير من التحديات الإدارية والاقتصادية والسياسية، ما يجعل مناقشتها - لاسيما من زاوية مقارنة وبشكل مركب يجمع ما هو فني بما هو اقتصادي سياسي - أمراً ملحاً وذا تأثير مرجو على النقاش بين المتخصصين، وربما في المجال العام المهم. وكذا الحال بالنسبة للرهن العقاري، والذي يعود قانونه المنظم إلى 2001، إلا أن الضمور الذي لا يزال يعاني منه الرهن العقاري، بعد عقدين من صدور القانون المنظم له، يُعد أمراً يستلزم التفسير، وكذلك المحاولات الأخيرة التي استهدفت التوسع في الرهن العقاري من خلال سلسلة من المبادرات الحكومية، بما يجعل الأمر مستجداً، وإن لم يكن جديداً. أما موضوع ورقة التوريق فهو يتناول أمراً جديداً بالكامل في السياق المصري، ويدرس سوقاً تمويلية آخذة في النمو في السنوات القليلة الماضية، بما يحمله ذلك من تبعات جسيمة، ليس على القطاع العقاري فحسب، وإنما على القطاع المالي في شقيه المصرفي وغير المصرفي، بحكم الاستثمار في سندات التوريق من جانب كلا النوعين من المؤسسات المالية. وينسحب الأمر نفسه على الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع العقاري، والسياسات الحكومية - أو على الأقل الحديث المتكرر - حول إمكانية تصدير العقار عن طريق بيع الوحدات لأجانب.

وبالانتقال إلى الفصول الأربعة الأخيرة في التقرير، نجد أنها تتطرق مما هو «قطاعي»، يمس التطوير العقاري من زوايتي الدولة أو رأس المال، إلى ما هو «كلي»، باستقصاء دور الدولة كسلطة عامة في تنظيم الحيز العام وإدارة الأصول العامة، الممثلة بالأساس في رصيدها بالغ الضخامة من الأراضي الصحراوية التي تخضع للتخطيط والتخصيص والاستخدام المباشر بواسطة الدولة، بما يخلق أنماطاً توزيعية للأصول العامة بين الريف والمدن، وبين الطبقات الاجتماعية المختلفة، وبين الفاعلين الاقتصاديين الكبار والصغار، وبما يثير أسئلة حول التنمية والعدالة الاجتماعية.

في الفصل السابع المعنون «إدارة الأراضي والنفاذ إلى الأرض في مصر»، تتناول الدكتورة ريم عبد الحليم الإستراتيجيات المتبعة لاستخدامات الأراضي المملوكة للدولة في مصر، وما يميزها من قوانين وإجراءات وهياكل إدارية ذات طابع شديد المركزية، يحمل تفضيلاً للفاعلين الكبار، بما ينعكس على اتجاهات الدولة لاستخدام الأراضي لتوليد إيرادات

عامة، كما ينعكس على اعتمادها على فاعلين حكوميين أو من القطاع الخاص لتلبية ما تراه ضرورياً من الزاوية التنموية في مجالات كالإسكان أو التشييد والعمران أو البنية الأساسية والمرافق، وذلك على حساب المستويات المحلية من الإدارة، وبما يقوّض أي درجة من التكامل الاقتصادي للمدن أو للمحافظات.

ويتابع الدكتور أكرم نعموم في الفصل الثامن ذات الخط بإعادة بناء إستراتيجية الدولة تجاه الشركات والمنشآت المتوسطة والصغيرة في مجال النفاذ للأراضي لأغراض الاستثمار. ويُعد هذا الفصل تحديداً إضافة قيّمة، سواءً في البيانات التي تم جمعها وتحليلها، أو في الإطار المفاهيمي والنظري المقدم فيه، بغرض دراسة تنمية الشركات الصغيرة والمتوسطة بالنفاذ لغير التمويل النقدي (البنكي أو غير البنكي)، وهو التركيز التقليدي الذي انصبت عليه الدراسة الأكاديمية أو التعليقات على السياسات، أو حتى الاهتمام الحكومي. وفي المقابل، يحوّل نعموم دفة البحث والنقاش إلى مسألة أخرى تتعلق بالنفاذ للأراضي كأصول لإنتاج سلع وخدمات غير الوحدات السكنية، ما يطرح تساؤلات توزيعية حول سياسات الحكومة في استخدامات الأراضي بين شرائح رأس المال المختلفة الكبيرة والصغيرة ومتوسطة الحجم، وما يطرح كذلك تساؤلات حول القطاعات الإنتاجية كالصناعات التحويلية والخدمات مقابل التطوير العقاري. وبالطبع، فإن هذين التساؤلين يمسان الجوانب التنموية بشكل مباشر.

أما الفصلان الأخيران فيتناولان تقريباً ذات الموضوع من زاويتين متكاملتين لكن مختلفتين في الوقت نفسه، وهي التغييرات الأخيرة في ملف مخالفات البناء والتصلّاح، وهي المسيرة التي بدأت في 2019، وتقع في صلب إدارة الدولة للحيز العام؛ بما يحمل الكثير من التبعات على النفاذ للأرض والحق في السكن.

في الفصل التاسع تكتب الدكتورة أمنية خليل عن ملف التصلّاح من زاوية العدالة الاجتماعية، وتقدم مادة ثرية بتقصي تعليقات على السوشيال ميديا لبناء تصور ما في الريف والحضر بين الطبقات المتوسطة والفقيرة لقضية التصلّاح، وتخرج من هذا التناول الأنثروبولوجي على المستوى الجزئي إلى خلاصات متصلة بعلاقة الدولة كسلطة عامة بالشرائح الأفقر من السكان في الحضر والريف.

ويلتقط الباحث علي الرجال هذا الخيط في الفصل العاشر والأخير، والذي يقدم قراءة لملف التصلّاح وإدارة المخالفات بشكل عام في العقد الأخير، ولكن من زاوية السلطة، وما تعنيه القرارات والسياسات والتغييرات المؤسسية، وتبعاتها التوزيعية للعلاقة بين الدولة

والمجتمع، واستخدامات السلطة العامة في تنظيم العلاقات الاجتماعية، وتخصيص القيم الاقتصادية، أو إعادة تخصيصها، من خلال أدوات كنز الملكية أو إزالة المخالفات أو خطط التطوير للمدن، وما تنطوي عليه من هندسة اجتماعية.

وقد تم تطوير الفصول جميعاً من خلال الجمع بين البحث المكتبي والميداني، ودرجة مكثفة من التفاعل مع منتمين للمجالات محل الدراسة، سواء العاملين في مجالات التخطيط العمراني والتمويل العقاري المتنوعة، أو الخبراء والباحثين والمعلقين على القطاعين العقاري والمالي وعلى مالية الدولة. وفي القسم التالي عرض مختصر للجانب المنهجي من التقرير.

4- المنهج المستخدم

يأتي الباحثون المشاركون في كتابة هذا التقرير من خلفيات متعددة؛ بعضها أكاديمي وبعضها الآخر صحفي اقتصادي، فيما تتعدد المناهج الأكاديمية نفسها ما بين باحثين في حقول الأنثروبولوجيا والسوسيولوجيا السياسية، وآخرين دارسين للاقتصاد والاقتصاد السياسي والعلوم السياسية والتاريخ. وقد انعكس هذا التعدد المحمود على المناهج والزوايا التي تم تبنيها في كتابة فصول التقرير، وإن التزم الباحثون جميعاً بالإطار المفاهيمي الجامع، بما يحافظ على اتساق وتماسك وتجانس التقرير كعمل بحثي متكامل يسعى لتقديم مدخل اقتصادي سياسي للتطوير العقاري في مصر في العقد الأخير.

اتبع الباحثون في تأليف الأوراق البحثية المشار إليها مزيجاً منهجياً من البحث المكتبي في الأدبيات الأكاديمية والسياساتية حول مسائل التمويل، والأرض، والسكن، والتخطيط العمراني، مع بحث أولي في المواد الإحصائية المتاحة على المستوى الكلي والقطاعي من الجهات الرسمية، كالجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، وهيئة الرقابة المالية، والبنك المركزي المصري، وبحوث ثانوية مستمدة من وسائل الإعلام الصحفية والمتخصصة في مجال العقارات، وعينات من وسائط التواصل الاجتماعي (السوشيال ميديا)، مثل تويتر وفيسبوك، علاوة على قراءة وتحليل القوانين واللوائح والقرارات الوزارية والرئاسية.

وإضافة إلى المصادر المكتبية والصحفية، فقد اعتمد الباحثون على عقد مقابلات شخصية مع عدد من العاملين في قطاعات التشييد والبناء، والتسويق العقاري، والتمويل بأنواعه وفروعه، سواء في الهيئات والأجهزة الحكومية ذات الصلة، أو على مستوى الشركات العاملة في مجالات كالتوريق، والتخصيم، والرهن العقاري، وبنوك الاستثمار،

وبعض شركات التطوير العقاري.

وكجزء من عمل المشروع، تم عقد ثلاثة موائد مستديرة بالجامعة الأمريكية بالقاهرة، إحداها مع عاملين في مجالات مالية متقاطعة مع الرهن العقاري، بينما كانت الأخرى مع خبراء وأكاديميين لتقديم تعليقات نقدية على الصيغ النهائية من الأوراق البحثية بعد تسليمها، في حين كانت الثالثة لقاءً جماعياً مطولاً مع أحد مديري شركات التطوير العقاري.

5- ماذا بعد؟

نأمل أن يكون المشروع البحثي حول الاقتصاد السياسي للتطوير العقاري في مصر خطوة أولى في مجهود بحثي وتواصل مستمر؛ بما يتبع المرحلة الراهنة بمراحل أخرى من إنتاج المعرفة من زاوية الاقتصاد السياسي، وبما يجسّر الهوة بين المداخل الفنية المتفاوتة، والتي عادةً ما يتجاهل بعضها بعضاً. وبجانب استئناف إنتاج المعرفة وإتاحتها للمهتمين من المتخصصين والجمهور العام باللغة العربية، فإنه يؤمل كذلك التوسع في أنشطة التشبيك والتواصل، وكذا المجتمعات المعرفية المنشغلة بأحد القطاعين أو كليهما، من القانونيين، وخبراء التخطيط العمراني والإسكان، والاقتصاديين، والمحللين الماليين، وغيرهم.

إن الغرض النهائي هو إيصال هذه المعرفة، والنتائج، والمستخلصات، والتوصيات التي يمكن الخروج بها، من الحيز الأكاديمي الضيق إلى النقاش العام؛ بما يسهم في الإجابة على الأسئلة الكبرى الخاصة بإدارة الموارد العامة كالأرض، وبالسياسات العامة، سواء المنظمة للبناء والتشييد والإسكان، أو للقطاع المالي، بشقيه المصرفي وغير المصرفي، بما يتوافق مع أهداف العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية لأكبر قدر من المواطنين.

الفصل الثاني

ما الذي جعل للعاصمة الإدارية «قيمة»؟

محمد جاد

1- مقدمة

في تصريحات إعلامية لنائب وزير الإسكان السابق، خلال العام الماضي، قال خالد عباس إن سعر المتر في العاصمة الإدارية الجديدة كان «بلا قيمة» وزاد ليصل إلى 22 ألف جنيه في المناطق الإدارية.³ ينطوي هذا التصريح على العديد من الرسائل المبطنة للرأي العام، والتي ترسم في مجملها ملامح التصور السياسي الذي تقدمه السلطة في العديد من خطاباتها الرسمية حول مشروع المجتمع الجديد للعاصمة الإدارية، المُقام على مساحات شاسعة من الأراضي شرق العاصمة القديمة، القاهرة.

إن أول رسالة هي أن الإنفاق الضخم على هذا المشروع، والذي يتجلى بشكل واضح في مشروعات البنية الأساسية الموجهة لخدمته، أو في بعض المباني التي تسعى لكسر الأرقام القياسية العالمية، مثل أكبر مسجد وأعلى برج زجاجي، لم تكن إنفاقاً مهدراً من أجل البهرجة، بل إن المشروع ناجح من الوجهة الاستثمارية؛ بدليل تحويل مساحات صحراوية لا تساوي أكثر من قيمة الرمال المتناثرة فوقها، وخلال خمس سنوات فقط هي عمر إنشاء هذا المشروع، إلى منطقة عقارية تنافس أسعار أحياء قديمة شرق وغرب القاهرة.

ولكن هذا المشروع الناجح في النهاية ليس موجهاً لفائدة المواطن العادي، إذ يغلب على الطابع السكني والإداري بالمنطقة المباني الفاخرة الموجهة للطبقة العليا، لذا يتساءل المواطن إذا ما كانت الدولة تتفق من المال العام على هذا المشروع الذي لا يحمل طابعاً اجتماعياً! ولقد حاول الإعلامي أحمد موسى أن يوجه هذا السؤال بطريقة غير مباشرة خلال حواره مع خالد عباس، وكان رد عباس حاسماً وهو يقول إنه لا يوجد في الموازنة العامة للدولة بند اسمه «العاصمة الإدارية الجديدة»؛ فجميع النفقات الموجهة لهذا المشروع لم تأت من الإنفاق

3 بسام رمضان، «الإسكان»: سعر متر العاصمة الإدارية ارتفع من 2100 جنيه إلى 22 ألف، المصري اليوم، 13 مارس، 2021 <https://www.almasyalyoum.com/news/details/2282118>

العام في الموازنة،⁴ أو بتعبير آخر، فإن الرسالة الثانية التي توجهها الدولة للمواطن العادي هي أنه «إن لم تكن مستفيداً من المشروع فأنت لست متضرراً، عليك أن تقف موقف المحايد إزاء حركة البناء الجارية في الشرق».

أما الرسالة الثالثة، فإن هذا المشروع الناجح، الذي لم يكلف المواطن شيئاً، سيتساقط شيء من ثماره على الفقراء، فالشركة المسؤولة عن تنفيذه، شركة العاصمة الإدارية الجديدة، هي كيان مشترك بين هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وهيئتين من هيئات القوات المسلحة، والطرف المدني في هذه الشركة، أي المجتمعات العمرانية، تستخدم قادراً من الأرباح التي تجنيها من مشروع العاصمة في أعمال تتعلق بتطوير العشوائيات داخل القاهرة.⁵

تبدو الصورة في مجملها مبهرة، ولكنها تجسد في جوهرها ما حذر منه كارل ماركس في كتابه الأشهر «رأس المال» من الاعتقاد في أن الإنسان يستطيع أن «يخلق» قيمة من العدم، وأن مهارة إدارة الأموال تستطيع أن تخلق المزيد من الأموال، مثلما تنمو الأوراق الخضراء على الشجر، بتعبير آخر؛ إننا إذا ما غرضنا البصر عن عالم «التداول»، وفتحنا أعيننا على عالم «الإنتاج»، سندرك أن وراء سعر الأراضي العقارية في العاصمة الإدارية قصة مختلفة تماماً عن تلك التي تروج لها الدولة... أو كما يقول ماركس، فإن «العلم الحقيقي للاقتصاد السياسي الحديث لم يبدأ إلا عندما انتقل البحث النظري من عملية التداول إلى عملية الإنتاج».⁶

هناك مفهوم راسخ «للقيمة» في الاقتصاد الكلاسيكي، ملخصه أن أي «قيمة» لا تنشأ إلا بعد أن يدخل عليها عنصر «العمل»، وهو المفهوم الذي تبناه ماركس وأدخل عليه تصورات أكثر شمولاً تربط عملية الإنتاج ببعضها البعض، إذ يبدأ الأمر من نقطة أن الرأسمالي يشتري العمل ويضيفه على المادة الخام، ليصنع منه «سلعة»، وهذه السلعة تنتقل إلى رأسمالي آخر، ويدمجها في سلعة أخرى، ليخلق قيمة أكبر وهكذا. وبالتالي، ليس من المنطقي الاعتقاد في وجود أي سعر للمتر في العاصمة الإدارية الجديدة ناتجاً فقط عن «ذكاء» من يديرون الدولة،

4 صدى البلد، أحمد موسى في حلقة خاصة من العاصمة الإدارية الجديدة في على مسنوليتي، فيديو يوتيوب، 14 مارس، 2021، الدقائق من 3:01 إلى 3:15، <https://www.youtube.com/watch?v=VPUQtsgrY4I&t=10877s>

5 تولت الهيئة تطوير عددٍ من المناطق العشوائية مثل مثلث ماسبيرو وعين الصيرة وسور مجرى العين ومطار إمبابة وغيرها، طبقاً لبيان صحفي لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (2022)

http://www.newcities.gov.eg/dis_N_17-3-2019.aspx?ID=3154

6 كارل ماركس، رأس المال: المجلد الثالث «عملية إنتاج رأس المال ككل»، ترجمة فالح عبد الجبار (دار الفارابي، بغداد، 2013): 389.

لا بد وأن ثمة ملايين قد اشتغلوا وتم استغلال جهدهم لخلق قيمة لهذا المشروع، لذا فإن السؤال الأهم هنا هو: من «اشتغل»؟ ومن استفاد من هذا «الشغل»؟

في حالة العاصمة الإدارية الجديدة، فإن العمل يتجسد في صورة ما يسمه ماركس بـ «العمل الميت» وهو الجهد المخزن في أعمال البنية الأساسية التي تخدم هذا المشروع وترفع من قيمته العقارية،⁷ ويسعى هذا الفصل لبحث كيف تم تمويل هذا «العمل الميت» وعلى حساب من؟ وإلى أي مدى ساهم في زيادة سعر متر «الأرض»؟ ومن سينتفع بهذه القيمة؟

2- نظرة أقرب على خطاب الدولة

في عام 2016، أصدر رئيس الجمهورية عبد الفتاح السيسي قراراً جمهورياً (رقم 57)، تضمن مسألتين: الأولى: تخصيص أكثر من 166 ألف فدان لإقامة مدينة جديدة باسم «العاصمة الإدارية الجديدة»، والثانية: تأسيس الشركة التي ستولى إنشاء هذه المدينة، وهي شركة مشتركة بين هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، التابعة لوزارة الإسكان، وجهاز مشروعات الخدمة الوطنية، وجهاز مشروعات أراضي القوات المسلحة. وعقب التأسيس بنحو عام، كانت «شركة العاصمة» قد جهّزت مساحات من الأراضي وتستعد لطرحها للبيع للمطورين العقاريين.⁸ وبالفعل، تم بيع 950 فداناً خلال هذا الطرح الأولي، وبحسب ما هو منشور في الصحافة، فقد تم البيع بنظام المزايدة وبأسعار تفوق توقعات الشركات المتقدمة، فعلى مستوى القطع الصغيرة (10 أفدنة)، تفاوضت الدولة مع بعض المتقدمين على سعر أعلى مما كانوا يتوقعونه، بحيث يصل إلى 2750 جنيهاً.

وعلى مستوى القطع الكبيرة، فقد تم بيع 200 فدان لشركة «مصر إيطاليا» بسعر 2460 جنيهاً للمتر، بينما كانت الشركة تتطلع للشراء بـ 2000 جنيه فقط، وقامت «شركة العاصمة» بتعويض هذه الشركة العقارية عن هذا السعر المرتفع من خلال مدّ سنوات سداد

7 تحدث ماركس عن مفهوم العمل الميت في كتاب رأس المال قائلاً إن رأس المال عمل ميت لا يحيا إلا بمصنّعه دماء العمل الحي. وكما يشرح دون ميتشل، فإن المقصود بهذا المفهوم هو أن جهد العمال يتجسد في الماكينات والسلع التي ينتجونها، والتي يقوم عمال آخرون بالعمل عليها (العمل الحي) لإنتاج سلع جديدة.

Don Mitchell, review of Dead Labor: Toward a Political Economy of Premature Death, by James Tyner, The AAG Review of Books, 2020, 21-24, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/2325548X.2020.1689048>

8 عاجل: طرح الأراضي الاستثمارية في العاصمة الإدارية، البورصة، 2017
<https://alborsaanews.com/2017/02/02/970537>

سعر الأرض عاماً إضافياً. وتم بيع قطعة أكبر لمجموعة «طلعت مصطفى» بلغت 500 فدان، وهذه المجموعة تكاد تكون الوحيدة من بين أسماء كبار المطورين العقاريين التي اتجهت للاستثمار في العاصمة حتى الآن. وتم تخصيص الأرض بسعر 2100 جنيه للمتر، بينما كان العرض المقدم من الشركة يقتصر على 1250 جنيه فقط، في مقابل منح امتيازات تتعلق بإطالة أمد السداد أيضاً.⁹

ويتضح مما سبق تقييم الدولة المرتفع لأسعار الأراضي في هذا المشروع من خلال زيادة سعر المتر بما يفوق تقديرات شركات التطوير العقاري، وقد حاولت الدولة أن تمرر هذه الأسعار بالاعتماد على تيسير شروط السداد، كما ساعد على زيادة أسعار الطروحات الأولى مواكبتها لموجة التضخم القوية التي تبعت عملية تعويم الجنيه في نوفمبر 2016.¹⁰

وبالرغم من هذه البداية مرتفعة التكلفة، فقد استطاعت شركة العاصمة في نهاية العام التالي، أي 2018، بيع نحو 17 ألف فدان، بما يمثل نحو 70% من أراضي المرحلة الأولى في المشروع.¹¹ وفي يونيو 2022، قالت الشركة إنه لم يتبق من أراضي المرحلة الأولى سوى 5500 فدان.¹²

أما عن الأسعار، فقد قالت الشركة في تصريحات صحفية عام 2020 إن سعر المتر السكني في حدود 4000 جنيه فما فوق، بينما يتراوح في حالة المتر الإداري بين 12 إلى 17 ألف جنيه.¹³ وفي طرح للمطورين عام 2022، قالت الشركة إن سعر المتر السكني وصل

9 بدور إبراهيم، 10 مليارات جنيه عوائد طرح الأول لأراضي العاصمة الإدارية، المال نيوز، 24 أبريل، 2017 <http://tinyurl.com/2p84zvec>

10 Mohamed Darwish, The New Administrative Capital: A Real Estate Project and Seat of Government, Daily News Egypt, September 18, 2017 <https://dailynewsegypt.com/2017/09/18/new-administrative-capital-real-estate-project-seat-government/>

11 70 percent of Land in 1st phase of Egypt's New Administrative Capital Sold: Spokesman, Ahram Online, December 4, 2018 <https://english.ahram.org.eg/NewsContent/1/64/319485/Egypt/Politics/-percent-of-land-in-1st-phase-of-Egypt's-New-Adminis.aspx>

12 <http://tinyurl.com/3v3fuha9>

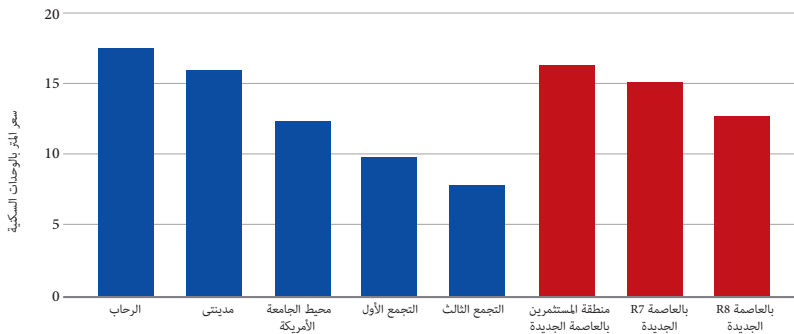
13 مجدي أمين، تعرف على خطة طرح الأراضي ومتوسط الأسعار بالعاصمة الإدارية خلال 2020، فيديو يوتيوب، <https://www.youtube.com/watch?v=yKipusZDUcY>، 28 يناير، 2020

إلى 5500 جنيه.¹⁴

في هذا السياق، كانت الأسعار النهائية للعقارات المطروحة في العاصمة تنافس أسعار العقارات في المدن الأقدم منها والأكثر أهليةً بالسكان، بل وترفع عن بعضها بفارق كبير، وهو ما يمكن إرجاعه إلى عوامل فنية؛ مثل ارتفاع مستوى الخدمات والتشطيب في عقارات العاصمة، لكن ثمة تفسير آخر يتعلق بقدرة الدولة على إدارة تلك الطروحات بطريقة تجعل أسعار الأراضي عند مستويات مرتفعة، وكذلك رسم صورة ذهنية عامة عن أن العاصمة مكانٌ للرهانات المستقبلية على زيادة أسعار العقارات.

الرسم البياني رقم (2.1): سعر متر الوحدات السكنية في العاصمة الإدارية بالألف

جنيه



المصدر: بيانات عقار ماب

كما يبدو هذا واضحاً في تصريح للرئيس السابق لشركة العاصمة الإدارية، اللواء أحمد زكي عابدين، متداول على موقع يوتيوب، ويبدو فيه وكأنه يحفز على المضاربة على أسعار الأراضي في العاصمة، قائلاً: «أنا بقول أهوه، اللي مش ح ياخد في العاصمة الإدارية ح يندم، وبكرة أفكركم بعد سنة أو اتنين الأسعار ح تبقى عاملة ازاي، على فكرة، إحنا بنرفع

14 روبرتي بلس أي جي، خاص.. «العاصمة الإدارية» تباع نحو 700 فدان بالحي السكني R8، يوليو، 2022
<https://tinyurl.com/PropertyPlusEG>

الأسعار كل مدة مع الطلب، واحد يقولك: انت ليه مبنشجش المستثمرين؟ طالما فيه طلب، أنا ح رفع السعر».¹⁵

واستغلت الدولة نجاحها في إدارة هذه الطروحات بسعرٍ مرتفع لكي تقدم للرأي العام تجربة العاصمة الإدارية كقصة نجاح، قامت فيها الدولة بدور المستثمر الشاطر، الذي استطاع أن يزيد من قيمة أراضي الدولة ويستثمرها بشكل جيد.

يشرح محمد معيط، وزير المالية، رؤية الدولة بشأن عملية الاستثمار في العاصمة بشكل أكثر تفصيلاً في لقاء تلفزيوني أجراه عام 2019 قائلاً:

«الإنجاز اللي بيتم ده متهيأ لي معدل يفوق أي معدل انجاز في كثير من دول العالم (..) أما عملية تمويله، أنا بأكد لحضرتك، وأنا مسئول عن هذا، أنه لا يُمول من الخزانة العامة للدولة، طاب بيمول ازاى؟ إنت بتخلقي قيمة للأرض، يعني إيه بتخلقي قيمة للأرض؟ أنا ادبتك قطعة أرض ببلاش، روحتي إنت خدتي قرض وروحتي عاملة الصرف والمية والكهربا والغاز و.. و (..) إنت كل اللي عملتيه روحتي جابية فلوس وبقت فيه قيمة، خدتي الفلوس دي، طالما بقى ليها قيمة، ح تقدري تبيعي، خدتي الفلوس رُحتي مسددة، والأرض اللي بعدها تديكي فلوس تكملي، فالعجلة دارت معاكي، الأرض اللي ما كانش لها قيمة بقت بـ ألف وألفين وخمسة وعشرة و18 و20، كل ده يعتبر موارد، ويعتبر في النهاية أساس إنك تعيدي استثماره مرة ثانية».¹⁶

كان ذلك باختصار، صورة مشروع العاصمة من منظور «التداول» الذي ركز عليه بشدة الخطاب الحكومي، والذي يبدو من خلاله أننا بصدد مشروع يعكس مهارة الدولة في رفع سعر الأراضي المملوكة لها، وبدون أية توضيحات مقدمة من المجتمع.

وعند السؤال: ماذا عن منظور «الإنتاج»؟ فإننا سوف نحاول في الفقرة التالية أن نفسر سعر أراضي العاصمة من المنظور الثاني الذي تتبناه الفلسفة الماركسية بشكل رئيسي.

15 اللواء أحمد زكي عابدين، هتندم اللي مش هيلحق في العاصمة الادارية الجديدة هيندم، فيديو يوتيوب، 26 يونيو، <https://www.youtube.com/watch?v=Zo3yKJVh33M>, 2018

16 حمد معيط، خاص للحكاية .. وزير المالية يكشف من أين يمول بناء العاصمة الإدارية الجديدة؟، فيديو يوتيوب، 8 مارس، 2019، ام بي سي مصر، <https://www.youtube.com/watch?v=fpQUJrY45IY>

3- تفسير القيمة من منظور آخر

تتظر الفلسفة الماركسية للاقتصاد بأكمله على أن ركيزته الأساسية هي العمل والعمال، وأن كافة الأطراف الأخرى بمثابة متطفلين على القيمة التي ينتجها هؤلاء العمال، والشكل الظاهر لهذا الاستغلال هو العلاقة المباشرة بين «الرأسمالي» (مثل شركة التطوير العقاري) و«عامل البناء»، أو الاستغلال الواقع في العلاقة بين صاحب مصنع الأسمنت وعامل الأسمنت لإنتاج سلعة أساسية سيستخدمها المطور فيما بعد. وهذا النمط من الرأسماليين يسميه ماركس بـ«الرأسمالية النشيطة». وفوق رؤوس هؤلاء الناشطين توجد فئة أخرى، وهم أصحاب الأراضي التي سيتم إنشاء هذا النشاط الاقتصادي عليها؛ هؤلاء يتطفلون على الرأسماليين ويقاسمونهم في أرزاقهم، ولذلك يطلق ماركس على ربع الأرض تعبير (الجزية) قائلاً: «إن جزءاً من المجتمع يطلب في هذه الحالة من الجزء الآخر جزية لقاء الحق في السماح بالسكن على الأرض».¹⁷

وفق هذه الرؤية، فإن الدولة تلعب دور صاحب الربع؛ عندما تتحول بسياساتها من «الإسكان الاجتماعي»، الذي يُفترض أنه مجرد عملية تطوير للأرض بهدف تمكين المواطنين منها دون مقابل، إلى «طرح الأراضي للمستثمرين» بهدف إنشاء مدن سكنية فاخرة، وهي عملية التحول التي استغرقت عقوداً طويلة كما سنبين في فقرة لاحقة.

ووفق هذا المفهوم، فإن الدولة باعتبارها مالك الأرض، تضخ استثمارات في تلك الأراضي لكي تساعد على زيادة الربع الناتج عنها. ويطلق ماركس على هذا النمط من الاستثمارات تعبير «رأس المال الأساسي»، وقد تجسّد ذلك، في حالة العاصمة، في المشروعات الإنشائية ومشروعات النقل الكبرى التي تربط العاصمة الجديدة بالأحياء العامرة. ولكي تتّم الدولة هذه المشروعات، اضطرت للاعتماد على الديون. والدائنون أيضاً هم نوع آخر من المتطفلين يقاسمون صاحب الأرض في رزقه، المُختطف من يد الرأسمالي النشط، الذي هو في الأصل ثمرة جهد العامل، كما يرى ماركس.

هكذا تبدو العلاقة دائرية بين أطراف مختلفة تقوم بالتعشّش على حساب جهد العامل المُنتج، وهذا هو جوهر الفلسفة الماركسية التي تحاول دائماً أن تقدم لنا أشكال الملكية والإنتاج المختلفة في صورة شبكة متداخلة من العلاقات الاجتماعية؛ تؤثر في بعضها البعض. ولذا،

ونحن نتعرض لهذه الفلسفة، يكون من المهم أن نحدد من هم العمال المنتجون للقيمة في حالة مشروع العاصمة الجديدة.

إن العلاقة المباشرة لإنتاج القيمة في أرض العاصمة تتجسّد بطبيعة الحال في العلاقة بين المطوّرين العقاريين وعمال البناء من أجل تشييد المدن السكنية والإدارية الجديدة، لكن هذه علاقة لاحقة على عملية بيع الأرض، وبالتالي هي ليست موضوع الفصل.

لكن ثمة علاقة أخرى غير مباشرة، تتجسد في العمل المبدول لإنتاج «رأس المال الأساسي» الذي تم وضعه بصورة مسبقة أو مصاحبة لعملية بيع الأرض من أجل رفع سعرها. وقد تم تمويل جانب كبير من هذا الرأسمال عبر مديونية خارجية لأجهزة تابعة للدولة، كما سنبين لاحقاً. وهو ما ساعد بدوره على زيادة قيمة الدين الخارجي، بجانب المشكلات الهيكلية القائمة في الاقتصاد، التي كانت تساعد على مفاومة الدين أيضاً. لقد أدت زيادة الدين الخارجي إلى فرض ضغوط تقشفية وتخفيض قيمة العملة المحلية، وهو ما يعني أن كافة المواطنين، ممن يتقاضون دخلاً بالجنه، أصبحوا يعملون بمقابل أقل، وبالتالي كانت هناك مساهمة جماعية من كافة المصريين في تمويل مشروع العاصمة، وما شابهه من أنشطة، ساهمت في زيادة الدين الخارجي.

تختلف الصورة إذن من المنظور الماركسي عن الرواية الحكومية، التي تصور أن الأمر لا يعدو مهارة في تشغيل الأموال، ولا تسلط الضوء على كيفية إنتاج القيمة. وسنشرح في الفقرات التالية، بشكل أكثر تفصيلاً، كيف تطور دور الدولة تاريخياً إزاء الأراضي المملوكة لها، وكيف مهّد هذا التطور التاريخي لبناء شبكة العلاقات الاجتماعية التي تدور حول مشروع العاصمة.

4- خصخصة مفهوم المشروع القومي

بدايةً مع الشخصية الرئيسية في مسرحية «القيمة»، أي «الدولة»، والتي نحتاج لأن ننظر في طبيعة ملكيتها وما الذي برر هذا التملك، هناك شكلان من الملكية ذات الطابع السيادي، الأول هو «الملكية العامة» التي يُفترض أن تكون متاحة لكل المواطنين بالتساوي، فنحن جميعاً شركاء في تملك نهر النيل مثلاً أو البحرين الأبيض والأحمر وغيرهما. وبجانب ذلك، هناك «الملكية الخاصة للدولة»، وهي محور تركيزنا في هذا القسم.

إن الغرض من وجود «ملكية خاصة للدولة» هو أن تتعامل الدولة مع بعض الأصول العامة معاملة المستثمر الخاص، وذلك من أجل تنمية هذه الأصول وتعظيم قيمتها، بما يخدم الأهداف العامة في المدى الطويل. وقد مهد مفهوم الملكية الخاصة للدولة لنشأة فكرة «المشروع القومي» وهو نوع من المشروعات الاستثمارية لكن الغرض منها تحقيق المنفعة للجمهور.

بدأت الملكية الخاصة للدولة في مشروعات لم تكن الأرباح ضمن أولوياتها، مثل المؤسسات العامة في الستينيات المسؤولة عن إدارة حزمة واسعة من شركات القطاع الصناعي، والعديد من هذه الشركات كان يبيع منتجاته للجمهور بأسعار أقل من تقييمات السوق.

وفي مطلع الثمانينيات، وضعت الدولة قانون 143 لسنة 1981 (في شأن الأراضي الصحراوية) لتنظيم استغلال بعض أملاكها الخاصة، وتحديد الأراضي الصحراوية، بهدف إعطاء الأجهزة الحكومية الحرية في استثمار هذه الأراضي للمنفعة العامة، سواء كانت هيئة التنمية الزراعية أو هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، ولاحقاً انضمت إليهم هيئة التنمية السياحية. لقد كان الغرض الأساسي من قانون الأراضي الصحراوية هو تيسير عملية منح الأراضي للاستصلاح، لذا تركز المذكرة التوضيحية للقانون بشدة على مشكلة محدودية إنتاجنا الغذائي، والحاجة لتسريعات مرنة من أجل التشجيع على تخضير الصحراء... «لقد كانت مصر، حتى وقت قريب، تتمتع بالاكتمال الذاتي في إنتاج حاجتها من الغذاء، بل أنها كانت من الدول المصدرة للحبوب حتى منتصف هذا القرن، إلا أن هذه الصورة قد تغيرت في العقدين الأخيرين، وتحولت مصر إلى بلد يستورد أكثر من ٦٠% من احتياجاته من القمح والدقيق من الخارج»¹⁸.

لكن سرعان ما بدت هذه الصحراء فرصة استثمارية، في ظل ازدهار العاصمة القديمة وتهاك بنيتها الأساسية، ومن ثم الطموح في إنشاء تجمعات سكنية للصفوة خارج حدودها، وكذلك نشأت أيضاً ثقافة جديدة للسياحة الداخلية والخارجية على ساحل البحر الأحمر والساحل الشمالي، زادت من قيمة أراضيها الصحراوية، بعد أن كانت مدناً قديمة، مثل الإسكندرية، تهيمن على ثقافة المصطافين. من هنا، بدأت تحولات كبيرة في مفهوم الملكية الخاصة للدولة.

في كتابه عن «تاريخ أزمة السكن»، يقدم يحيى شوكت سردية تاريخية عن سياسات الإسكان في مصر، مفادها أنه كان لدينا مشروع قومي منذ الأربعينيات يستهدف استثمار الدولة في بناء مساكن بايجار رخيص للطبقات الدنيا. وهذا المشروع توسع بقوة خلال الستينيات، لكنه اصطدم بعقبات مالية. وبدءاً من السبعينيات، غيرت الدولة سياساتها تجاه الإسكان الاجتماعي من التأجير إلى التملك، وأصبح سعر العقار مرتفعاً للغاية على العديد من الفئات الاجتماعية المحتاجة. وفي نظر شوكت، فإن هذه الحقبة هي بداية تحول الإسكان من «خدمة عامة» إلى «استثمار».¹⁹

وبالرغم من التوسعات السريعة في تعمير الأراضي الصحراوية منذ التسعينيات، فإن الفجوة بين ما هو معروض من مساكن وبين قدرة غالبية المشترين ظلت ضخمة للغاية. كذلك كان التوسع يتم بوتيرة سريعة في إنشاء المنتجعات الفاخرة على السواحل لأهداف استثمارية بحتة، وهو ما أعطى انطباعاً أن الملكية الخاصة للدولة قد انحرفت عن مسارها الطبيعي، فهي تستثمر الأرض، لكنها لا تحقق المنفعة العامة.

ولكن اللافت هو أن الدولة، خلال حقبتَي التسعينيات وبداية الألفية الجديدة، لم تتصرف في أملاكها الخاصة من الأراضي بنفس طريقتها في مشروع العاصمة؛ فهي لم تكن راغبة في بيعها بأعلى سعر... بالعكس، إن الدولة وقتها، في العديد من الحالات، كانت مهتمة بأن تتخلص من أملاكها الخاصة بأسعار منخفضة. وهناك العديد من الأمثلة على ذلك، مثل قضية تخصيص أراضي جمشة بالگردقة التي تم اتهام وزير السياحة الأسبق، زهير جرانة، بتخصيص أراضي بأقل من قيمتها السوقية،²⁰ أو قضية أراضي مدينتي التي قامت على دعوى لمحام مستقل انتقد منح الأرض لشركة في ضخامة مجموعة طلعت مصطفى مقابل نسبة من المساكن التي سوف تُقام عليها. وفي تقريره المثير للجدل، عرض المستشار هشام جنيته، الرئيس الأسبق للجهاز المركزي للمحاسبات، عدداً ضخماً من المخالفات القانونية في تخصيص الأراضي. وكان العديد من انتقادات الجهاز لعمليات التخصيص تلك يتعلق بكون سعر البيع أقل من سعر المناطق المماثلة. وقد كانت بعض الحالات تتعلق بشركات خاصة

19 Yahia Shawkat, Egypt's Housing Crisis: The Shaping of Urban Space, (Cairo, The American University in Cairo Press, 2020).

20 لقراءة تفاصيل أكثر عن تخصيص أراضي السياحة، يمكن الإطلاع على: عبد الرزاق الشويخي، «عن نشأة التنمية السياحية وسياسة الأراضي الرخيصة»، في ملاك مصر، الطبعة الثانية (دار المرايا، القاهرة، 2020).

مثل شركة المراكز المصرية (مول العرب)²¹ أو دريم لاند.²² وتعرض التقرير أيضاً لعملية تخصيص ما يقرب من ربع مساحة مدينة السادس من أكتوبر لجمعتين زراعتين بسعر 5000 جنيه للفدان، بدلاً من السعر العادل من وجهة نظر الجهاز (7000 جنيه)، ما يُعرف بقضية الحزام الأخضر.²³ ثم تحولت الجمعيتان إلى شركتين بالمخالفة للقانون لتفتحاً عمليات إعادة بيع للأراضي التي كان بعضها بسعر منخفض أيضاً.²⁴

كان مرير الدولة في العديد من حالات البيع بسعر منخفض هو رغبتها في تشجيع الاستثمار، بينما يمكننا أن نقرأ هذه الإستراتيجية أيضاً من منظور أن النظام السياسي كان يعمل على صناعة رأسماليين تابعين له. وتظهر العلاقة بشكل واضح في حالة «مدينتي»، حين كان مالك الشركة واحداً من أبرز وجوه الحزب الحاكم.

لكن بعد ثورة يناير 2011، أصبحت هذه المنهجية موصومة بعار الفساد، خاصةً مع ملاحظتها قضائياً، وتأسيس الدولة للجنة عليا للتصالح في قضايا الأراضي، وهو بمثابة اعتراف ضمني بعدم الرضا عن سياسات الأراضي السخية للمستثمرين. لذا كان من المنطقي أن تتغير إستراتيجية الدولة في حالة العاصمة الجديدة، ويصبح التباهي ببيع الأرض بأعلى سعر هو عنوان الخطاب الحكومي، كدليل على النزاهة وحسن استغلال موارد الدولة.

لا يمكننا بطبيعة الحال أن نطلق حكماً معمماً بأن نمط بيع الأراضي قبل ثورة يناير كان كله قائماً على السخاء في تسعير الأرض، وكذلك لا تتوفر لدينا بيانات دقيقة عن طريقة تسعير الأراضي في العاصمة الجديدة لكي نجزم بأن كل الحاصلين على الأراضي قد حصلوا عليها بأعلى سعر ممكن، لكن من المؤكد أن السعر المنخفض كان سمة مميزة لحقبة ما قبل 2011، بدليل أن آخر حكومات تلك الفترة حاولت أن تغير تلك الصورة الذهبية من خلال حديث وزير الإسكان، أحمد المغربي، عن التوسع في تطبيق نظام المزايدات في

21 الجهاز المركزي للمحاسبات، دراسة عن تحليل تكاليف الفساد بالتطبيق على بعض القطاعات في مصر، دراسة غير مؤرخة، منشورة على مواقع صحفية مصرية، ص 19 و 20

22 المصدر السابق، 25.

23 المصدر السابق، 26.

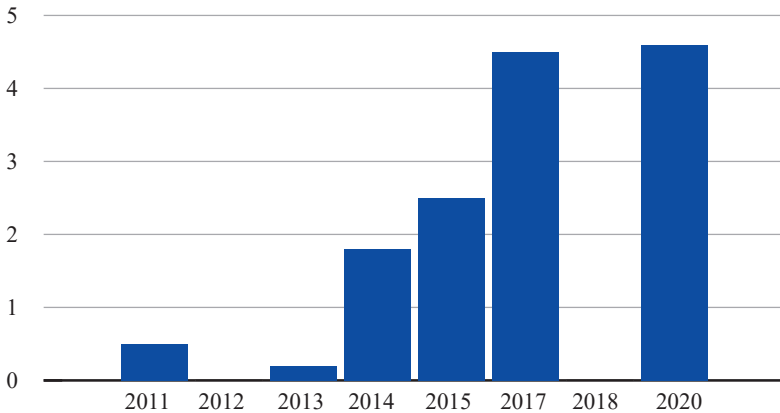
24 المصدر السابق، 47.

منح الأراضي للمستثمرين، وانتقاده للتشبيه الشعبي لدور الحكومة بـ «عواد باع أرضه».²⁵

استفاد مشروع العاصمة إذن من شعبية المطالبات ببيع أصول الدولة بسعر مرتفع وجعلها عنواناً لسياسات تخصيص الأراضي في هذا المجتمع الجديد، لكنه استخدمها في سياق مختلف تماماً عما كان يطمح إليه المطالبون بهذه السياسة. لقد كانت الأصوات الداعية لرفع السعر تطمح لأن يكون التقييم المرتفع لأصول الدولة وسيلة لتمكينها من تعزيز قدرتها على تحسين الإنفاق الاجتماعي.

وليس لدينا بيانات عن فوائض شركة العاصمة وعلاقتها بميزانية الدولة لكي نحكم على هذا الأمر بصورة كلية، لكن الجهة الوحيدة التي يتم إعلان بياناتها المالية هي هيئة المجتمعات العمرانية، الشريك المؤسس في شركة العاصمة، والجهة المنوط بها قانونياً منذ 1979 إدارة جميع الأراضي الصحراوية المخصصة لأغراض البناء والإسكان والتعمير. ومن خلال النظر في حسابها الختامي، فإننا نجد أن حجم الفوائض التي حوّلتها لميزانية الدولة زاد بالفعل خلال فترة مشروع العاصمة.

الرسم البياني رقم (2.2) الفوائض المحوّلة من هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى موازنة الدولة - بالمليار جنيه.

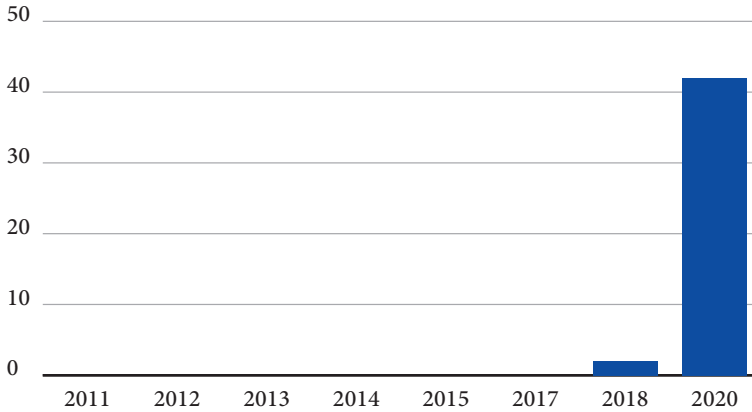


المصدر: الحساب الختامي لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.

²⁵ فتحية الدخاخي وشيما عادل، «المصري» يدافع عن سياسة بيع أراضي الدولة، ويقول: «عواد لم يبيع أرضه»، المصري اليوم، 25 أغسطس، 2010، <https://www.almasryalyoum.com/news/details/3591>

لكن في مقابل الزيادة بحوالي مليارين من الجنيهاً عن مستويات الفوائض ما قبل مشروع العاصمة، فإن الهيئة استخدمت قدراتها في جمع التمويل لتحقيق طفرة في حجم القروض التي تحصل عليها، والتي تستخدم جانباً كبيراً منها في تمويل استثماراتها.

الرسم البياني رقم (2.3) قروض هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة - بالمليار جنيه.



المصدر: الحساب الختامي لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.

إن هذا التحول الكبير في سياسات الاقتراض لدى الهيئة، يجعل مسألة الفوائض أمراً هامشياً فيما أصبح المسألة المركزية هي قدرة الدولة على الاقتراض، وفيما تستخدم هذه القروض. وبعبارة أخرى، بفرض أننا استفدنا من مشروع العاصمة في صورة مليارين زيادة يتم توجيهها لموازنة يقدر إجمالي نفقاتها بأكثر من تريليونين اثنين من الجنيهاً سنوياً، فإن الحصيلة الصافية للدولة كصاحب ريع كانت محدودة للغاية.

إن الواقع هو أن العائد الأكبر من هذا النشاط الضخم ذهب لفئات أخرى من الصعب حصرها، لكن العديد منها على ارتباط بالدولة، بدءاً من الكيانات الحكومية التي تعمل في التطوير العمراني بالعاصمة الجديدة وفق منطق استثماري، مثل سيتي إيدج التابعة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، أو الجمعيات المكونة من أعضاء في البيروقراطية الحكومية التي اشترت مساحات واسعة في العاصمة... هذا بجانب مطوري القطاع الخاص، هؤلاء وجدوا فرصة للاستثمار في أراضي العاصمة على أمل ارتفاع سعرها في المستقبل بفضل

رأس المال الأساسي الذي ضحّته الدولة فيها. هذا إلى جانب الفئة المحظوظة من القادرين على شراء شقق في العاصمة؛ وهؤلاء ربما يصبحوا أكثر رضاءً عن الدولة بعد أن وُجّهت جانب كبير من طاقتها التمويلية لخدمة نمط الإسكان الفاخر الذي يطمحون إليه.

لم تكن كل مكاسب الدولة ماليةً إذن، حيث أن جانباً منها قد يكون سياسياً يتمثل في إرضاء الشرائح المذكورة في الفقرة السابقة، والحصول على دعم وتأييد منها، ودخول الاعتبارات السياسية هنا أمرٌ منطقي في سياق أننا نتحدث في النهاية عن مشروع للدولة، حتى وإن كان يُدار بمنطق استثمار الشركات.

نستطيع أن نفهم من السياق السابق كيف عمّدت الدولة نفسها كـ «صاحب ريع» في أربع خطوات: بدأت بتملك الأرض تحت ذريعة أنها ملكية خاصة للمنفعة العامة، ثم التحلّل من شروط المنفعة العامة، ثم بيع الأراضي للمنفعة الخاصة بسعر بخس، وأخيراً رفع السعر وسط أجواء من التنافس بين المستثمرين تحت مبرر عدم إهدار موارد الدولة. لقد أصبح الطريق ممهداً إذن لكي يدخل الدائن ويلعب دوره في تمويل شراء العمل اللازم لتطوير هذه الأراضي.

5- الشخصية الثانية.. الدائنون

المعتاد، أن يكون التكالّب على أراضي العاصمة القديمة، نظراً لقربها من المواصلات والمصالح الحكومية، وهو ما خلق حالة من الصراع بين الدولة ذاتها وملّاك المساكن القديمة من الفئات المستضعفة، مثل سكان عشوائيات ماسبيرو ورملة وبلاق وغيرها، والذين دخلت الدولة معهم في صراع طويل حتى أخرجتهم من تلك المساكن وقامت ببناء أبراج شاهقة مكانها. لكن الجديد هو صناعة قيمة للأرض عن طريق نقل الخدمات الحكومية إليها، أو مدّها بشبكة ضخمة من المواصلات والبنية الأساسية، وهي حالة العاصمة الجديدة. وقد تطلب هذا الأمر استئانة عشرات المليارات من أجل شراء «العمل» الكامن في هذه البنية الأساسية.

كانت محطة كهرباء العاصمة الجديدة من أوائل مشروعات البنية الأساسية، وتعمل بقدرة 4800 ميغاوات، ويصفها الإعلام التابع للدولة على أنها أكبر محطة توليد في العالم، ضمن تصنيفاته لـ «أعلى» و«أضخم» التي يفضل أن يُضيفها على مشروعات العاصمة الجديدة من أجل تعزيز الثقة في قيمة المشروع.²⁶ وقد تم الاتفاق على إنشاء هذه المحطة

26 رحمة رمضان، هنا في العاصمة، أكبر محطة توليد في العالم، اليوم السابع، 19 سبتمبر، 2021

كان مع شركة سيمنس، ضمن اتفاق ضخم مع الشركة الألمانية على تأسيس ثلاث محطات بقدرات تتجاوز 14 ألف مجاوات. أما عن التمويل، فقد ساهم كونستريوم المشروع -أي تجمع من الشركات- المكون من سيمنس والسويدي وأوراسكوم كونستركشن في جمع التمويل للدولة. ولقد كان المشروع مغرياً للدائنين نظراً لضخامته، حيث تكلفت المحطات الثلاث ستة مليارات يورو.²⁷

كان ثاني أكبر المشروعات المرتبطة بالعاصمة هي مشروعات النقل العام، والتي تمثل تطوراً كبيراً في نظرة الدولة للمجتمعات الجديدة، فقد عانت المجتمعات خارج العاصمة لفترة طويلة من الحرمان من وسائل النقل، وكان الاعتماد الرئيسي للوصول إلى التجمع الخامس شرق القاهرة أو أكتوبر غرب القاهرة على سيارات الركوب الخاصة. لذا كان التخطيط منذ وقت مبكر يقوم على ربط العاصمة الجديدة بالقديمية عبر قطار معلق «مونوريل»، وصار هذا أحد العوامل الأساسية المساهمة في زيادة قيمة المشروع. وتم إبرام عقد المشروع عن طريق هيئة الأنفاق مع كونستريوم من شركات بومبارديه وأوراسكوم كونستركشن والمقاولون العرب؛ وهذا الكونستريوم هو الذي سيكون مسؤولاً عن إنشاء القطار وتشغيله 30 عاماً. وقد بلغ إجمالي قيمة التعاقد أكثر من 4.5 مليار دولار،²⁸ تم جمع تمويلاته إنشاء المشروع بطريقة EPC+Finance بمعنى أن تقوم جهات الإنشاء بتيسير عملية جمع التمويل.²⁹

وكذلك يقوم القطار الكهربائي الخفيف بربط العاصمة بمدن قريبة منها ظلت محرومة من الاتصال لفترة طويلة، وهو ما حدّ من فرص زيادة قيمتها العقارية، وأبرزها مدينة بدر، التي قررت الدولة أن تنشئ فيها مساكن منخفضة التكلفة تناسب موظفي الحكومة ممن سيعملون في الحي الحكومي الجديد بالعاصمة ولا يقدرّون على أسعار المساكن الفاخرة هناك.³⁰ وحتى من سيستمتعون بالسكن في العاصمة القديمة يستطيعون الوصول للحي

27 The Egypt Megaproject Boosting Egypt's Energy System in Record Time, Siemens Release, 2018.

28 Orascom construction, Consortium of Bombardier Transportation, Orascom Construction and Arab Contractors win contract to supply and operate two monorail lines in Egypt, press release, 2019.

29 Egypt's Monorail, Orascom Construction, <https://orascom.com/projects/egypts-monorail/>

30 منة عبده، مواصفات سكن الموظفين ببدر.. 360 ألف شقة على مساحات تصل إلى 118 متراً، جريدة الوطن، سبتمبر، 2021 <https://www.elwatannews.com/news/details/5671414>

الحكومي عبر مترو الأنفاق، الذي يتصل بالقطار الكهربائي الخفيف من خلال محطة علي منصور شرق القاهرة.

لقد مثل القطار الكهربائي الخفيف التفاتة مفاجئة من الدولة تجاه مجتمعات عمرانية ظلت تعاني لعقود من غياب وسائل المواصلات الجماعية. وقامت هيئة الأنفاق بتنفيذ هذا المشروع أيضا بتكلفة 1.2 مليار دولار مؤلّتها عن طريق قرض من بنك الاستيراد والتصدير الصيني.³¹

أما طبقة النخبة في العاصمة الجديدة، فقد أنشأت لها الدولة قطاراً سريعاً، لتربطها بمدن الاضططيف على سواحل البحر الأحمر (السخنة) والبحر الأبيض المتوسط عند مدينة العلمين الجديدة، وهي مشروع ضخم للمساكن السياحية المقامة حول خمسة أبراج زجاجية هائلة الحجم. وقد قامت الدولة بتكليف شركة صينية بإنشائها بتكلفة 30.8 مليار جنيه.³² وتذكر الصحافة إن تمويل المشروع جاء عن طريق هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.³³

ولكي يصل سكان العاصمة للقطار السريع ليس عليهم سوى التوجه للمحطة المركزية، وهي محطة ضخمة للغاية تصل مساحتها لنحو 1.1 مليون متر مسطح، وتتمتع بكل ألوان الرفاهية. ومن المخطط في المدى الطويل أن يمتد القطار السريع لكل أنحاء الجمهورية،³⁴ لكي يصبح البديل الأكثر رفاهية لشبكة السكك الحديدية القديمة، التي تأسست خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر، وكانت تنطلق من قلب القاهرة، وظلت لعقود محط أنظار سكان البلاد كلها، حتى أن محطاتها الرئيسية في ميدان رمسيس كان يُطلق عليها «محطة مصر». وتم التعاقد على إنشاءات المرحلة الأولى من القطار السريع، بطول 660 كم، بين

31 القطار الكهربائي الخفيف (السلام/ العاصمة الإدارية/ العاشر من رمضان) .. شريان تنمية لـ 7 مجتمعات عمرانية جديدة، موقع انتربرايز، 15 ديسمبر، 2021، <https://tinyurl.com/ElecTraineg>

32 عفاف عمار، «المجتمعات العمرانية» تخطط لإقامة 4 أبراج في منطقة الأعمال بـ«العلمين الجديدة» باستثمارات 14 مليار جنيه، جريدة الشروق، 16 أكتوبر، 2021

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=16102021&id=3e1a9804-e812-4be9-bcbc-fcfa6c10f636>

33 Shaimaa Al-Aees, Egypt, China sign contract to design, construct 5 skyscrapers at New Alamein, Daily News Egypt, February 8, 2021

<https://dailynewsegyp.com/2021/02/08/egypt-china-sign-contract-to-design-construct-5-skyscrapers-at-new-alamein/>

34 سيد الخلفاوي - محطة العاصمة أكبر محطات القطار الكهربائي السريع - اليوم السابع، 2022 <https://bit.ly/3BRHRhr>

هيئة الأنفاق وكونسرتيوم من أوراسكوم كونستراكشن وسيمينس موبيلتي والمقاولون العرب. وقدرت قيمة التعاقد نحو 4.5 مليار دولار وتم جمع التمويلات بطريقة EPC+Finance.³⁵

بجانب ذلك، فقد قامت الدولة بلعب دور المطور الكبير داخل العاصمة، من أجل التسريع بوتيرة تطويرها. وقد تم ذلك من خلال شركة العاصمة نفسها التي قامت بإنشاء الحي الحكومي، بتكلفة بنحو 50 مليار جنيه من حصيلة بيع الأراضي للمستثمرين،³⁶ وأيضاً من خلال شركة سيتي إيدج، التابعة لهيئة المجتمعات العمرانية، التي عملت على إنشاء عدد من المشروعات السكنية داخل العاصمة، بعضها يتسم بالطابع العصري والبعض الآخر على طراز القاهرة الخديوية.³⁷

كما ساهمت القدرة التمويلية للدولة في تعزيز عملية التطوير داخل العاصمة؛ على سبيل المثال، تكلفت أبراج حي المال ما يقرب من ثلاثة مليارات دولار، تمت استدانته عن طريق وزارة الإسكان.³⁸

كان لتدخل الدولة المباشر في مثل هذه الأعمال العمرانية دورٌ رئيسي في بناء الصورة الذهنية عن العاصمة الجديدة؛ وهي الصورة التي تساهم في رفع قيمتها، حيث تم الترويج للمعيشة هناك باعتبار أن المدينة تضم أهم الخدمات الحكومية، وبها طرز معمارية كلاسيكية تعيد إلى الأذهان القاهرة الكولونيالية التي تدهورت أحوالها بعد الاستقلال، وجرت العادة على لوم سياسات اجتماعية، مثل تثبيت الإيجارات، على أنها السبب في هذا التدهور.

35 Orascom Construction Consortium Signs USD 4.5 Billion Contract for Egypt's First High-Speed Rail System, Orascom Construction, September 1, 2021, <https://orascom.com/updates/orascom-construction-consortium-signs-usd-4-5-billion-contract-for-egypts-first-high-speed-rail-system/>

36 بيان لمجلس الوزراء منشور على صفحته الرسمية على فيسبوك، 25 فبراير، 2021 <https://www.facebook.com/EgyptianCabinet/photos/a.825570437621323/1866349993543357/?type=3>

37 Shaimaa Al-Aees, City Edge launches Baroque project in NAC during Cityscape Exhibition, Daily News Egypt, March 27, 2019 <https://dailynwsegypt.com/2019/03/27/city-edge-launches-baroque-project-in-nac-during-cityscape-exhibition/>

38 عفاف عمار، «الإسكان» توقع الشريحة الثالثة للقرض الصيني لتمويل أبراج العاصمة الإدارية يناير القادم، جريدة الشروق، 19 ديسمبر، 2020

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=19122020&id=5c5549a3-e5d6-4fa8-bffa-5d1d7b374dd8>

وكذلك من المفارقات أن يتم الترويج لحي مالي ضخم في العاصمة في وقت تبدو فيه الاستثمارات المالية في أضعف حالاتها، حيث أن البورصة المصرية غير قادرة منذ سنوات طويلة على جذب معدلات مرتفعة من الاستثمار الأجنبي، وعنصر الجذب الرئيسي لنشاط الاستحواذ في مصر يعتمد على تدني قيمة الأصول المحلية. ولذا كان بناء برج أيقوني شاهق أمراً ضرورياً لإعطاء إحياء وهمي بأن ثمة حركة رأسمالية نشطة ستدور في المدينة. أضف إلى ذلك الاستثمار الضخم في الطرق المرتبطة للعاصمة، وهو الأهم على الإطلاق، حيث تركز الحملات الدعائية دائماً على أن العقار على بُعد كذا دقيقة من قلب القاهرة، وهي مسألة حاسمة في تحديد السعر. لذا كان تمهيد الطريق للعاصمة الجديدة أولوية أساسية لدى الدولة.

تم هذا التمهيد على صعيدين؛ الأول تطوير طريق السويس، بحيث يكون الدخول من خلاله إلى العاصمة في منتهى الرفاهية،³⁹ كذلك تم التوسع في بناء المحاور المرورية بشرق القاهرة لكي يكون الوصول من وسط البلد إلى الطريق الصحراوية أكثر يسراً. والمحور المروري هو مجموعة من الكباري والطرق المرتبطة ببعضها، والتي تجعل الوصول بين نقطتين أكثر سرعة بدلاً من المرور على الشوارع المأهولة بالسكان.

وفي هذا السياق، تم التخطيط مؤخرًا لعدد كبير من المحاور التي تيسر الوصول إلى شرق القاهرة، ومنها إلى العاصمة الجديدة؛ من أضخمها محور الفريق العصار، بطول 18 كيلومتر، الذي تطلب إنشاء ثمانية من الكباري بجانب أعمال متعددة لتوسعة الطرق. ويأتي هذا بجانب محاور أخرى مثل جوزيف تيتو والفردوس وروكسي ورمسيس ومحور شينزو أبي.⁴⁰ وتشير تقديرات إلى أن خطة تطوير شرق القاهرة في مجملها تتكلف 22 مليار جنيه.⁴¹

لقد ساهمت كل تلك المليارات في تفاقم الدين الخارجي خلال زمن قياسي، وكان الحديث عن أن استثمارات العاصمة لا تمول عن طريق الدولة بمثابة تلاعب بالألفاظ. فمن ناحية، إن بعض هذه الاستثمارات كان ممولاً من مخصصات مباشرة من الموازنة العامة، مثل

39 أحمد منتصر، مدخل العاصمة الإدارية.. 10 صور ترصد طريق السويس ليلا بعد تطويره، فيثو جيت، 15 يوليو، 2022 <https://www.vetogate.com/4642206>

40 محمد الخولي وريم عبد القادر، طريق العاصمة الإدارية مفروش بالكباري، المنصة، 10 مارس، 2022 <https://almanassa.com/stories/5680>

41 محمد حسن، رئيس الهيئة الهندسية: رفع كفاءة 50 طريقاً بشرق القاهرة وإنشاء 40 كوبري بتكلفة 22 مليار جنيه، بوابة الأهرام، 28 سبتمبر، 2020 <https://tinyurl.com/MHassanRoads>

استثمارات الشبكة القومية للطرق التي تتشارك فيها وزارات الدفاع والنقل والإسكان،⁴² فيما كان البعض الآخر ممولاً من استثمارات الهيئات الاقتصادية، وتحديداً هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وهنا يتركز «التلاعب» في الألفاظ كون هيئة المجتمعات من أجهزة الدولة، ولكن في نفس الوقت لها موازنة منفصلة عن الموازنة العامة، لذا يرى المدافعون عن موقف الدولة أن استثمارات الهيئة لا تكلف الدولة مليماً واحداً.⁴³ إن الواقع هو أن فصل موازنات الهيئات الاقتصادية كان مجرد إجراء ورقي الغرض منه فقط هو إظهار الأرباح والخسائر التي تحققها بهدف ترشيد أدائها المالي. صحيح أن هيئة المجتمعات من الهيئات التي تمول نفسها ذاتياً ولا تحصل على إعانات مباشرة من الخزنة العامة، لكن هذا «التمويل الذاتي» جاء عن طريق بيع أصول مملوكة للملكية العامة، وبالتالي فهي تمول نفسها عن طريق استغلالها لأصول عامة مملوكة للمجتمع ككل.

كذلك فإن قروض هيئة المجتمعات العمرانية وإن كانت تتم خارج حسابات الموازنة، فإن لها انعكاساً مباشراً على مالية الدولة لأنها تتم بضمانات وزارة المالية. وبحسب البيان المالي لموازنة 2022-2023، فإن الهيئة تعد ثاني أكبر مستفيد من ضمانات الوزارة.

42 المذكرة الإيضاحية لقرار رئيس الوزراء 2235 لسنة 2014 باعتبار مشروع تطوير القاهرة - السويس ضمن أعمال المنفعة العامة.

43 هاني الحوتي، زكي عابدين: لم نأخذ مليم من موازنة الدولة للعاصمة الإدارية، ولنا فلوس عند ناس، اليوم السابع، 16 أبريل، 2019 <https://tinyurl.com/ZakiAbdeenNewCap>



وبشكل أكثر تفصيلاً، فقد ساهم تفاقم الديون الخارجية - الناتجة عن عوامل عدة بعضها يرتبط باستثمارات العاصمة الجديدة - في دخولنا إلى عصر جديد نبذل فيه العديد من التضحيات؛ المباشر منها يتجسد في ارتفاع نسبة الفائدة بالموازنة العامة لمجمل النفقات، والتضحيات غير المباشرة تتمثل فيما مثلته المديونية الخارجية من ضغط قوي على احتياطات النقد الأجنبي، بما أدى إلى دخول العملة المحلية في موجات متتالية من الانخفاض ساهمت في تآكل الدخل الحقيقية لأغلبية المواطنين. لذا، فإن التضحيات التي قدمها المجتمع من أجل شراء «العمل» الكامن في البنية الأساسية لمشروعات العاصمة كانت غير بعيدة عن التصور الماركسي عن أن مديونية الدولة هي بمثابة «عقد بيع أجل» عن طريق الدولة في

مقابل القيمة التي سينتجها الشعب العامل داخل هذه الدولة، وتقوم الدولة بسداد هذه القيمة من خلال منح الدائن نصيباً في أموال الضرائب التي ستجمعها هذه الدولة لسنة قادمة.⁴⁴

وإن كان - في الحالة المصرية - لا يتم حصاد تضحيات المجتمع من خلال الضرائب، بسبب ضعف قدرة الدولة على جمعها، ولكن يتم جمعها بطرق أخرى، سواء من خلال تأثيرات تفاقم الدين الخارجي على ضعف القوى الشرائية للجنيه، أو في دفع البنك المركزي لرفع أسعار الفائدة من أجل جذب التدفقات الدولارية؛ وهو إجراء يتسبب في رفع تكاليف المنتجات المحلية أو زيادة عبء قروض الأفراد، مثل الاقتراض الاستهلاكي، وقروض التمويل العقاري. وكذلك فإن ارتفاع الدين المحلي يساهم في دفع الدولة للتكشف في الإنفاق الاجتماعي.

ولا يمكننا أن ننكر أن المجتمع قد استفاد - ولو بشكل غير مباشر - من بعض أعمال البنية الأساسية المرتبطة بالعاصمة الجديدة، مثل المونوريل أو الطرق السريعة التي يمكن أن يستخدمها لأغراض أخرى غير الوصول للعاصمة، لكننا هنا ننظر للسياق الأوسع المتعلق برغبة الدولة في رفع سعر متر العاصمة، وما ترتب عليه من تكثيف الاستثمارات المرتبطة بها، وتسريع وتيرة الاستدانة، وهو الأمر الذي كانت له تكلفة اجتماعية استفادت منها - بشكل مباشر - الأطراف المرتبطة بمشروع العاصمة. فمن هي هذه الأطراف على وجه التحديد؟

لا شك أن هناك أطرافاً واضحة في هذا الأمر؛ أولها النظام السياسي، والذي استطاع أن يبني لنفسه دعائية حول مشروع العاصمة باعتباره مشروعاً قومياً ضخماً؛ ليس قومياً بالمعنى المعتاد الموروث من حقبة الستينيات، أي أنه يستهدف إفادة القاعدة الواسعة من المجتمع، ولكنه مدعاة «للزهو القومي» بالعمران الفاخر والمباني الحكومية الجديدة والأبراج الزجاجية الشاهقة. كذلك تستفيد النخب المجتمعية التي سوف تسكن وتعمل في العاصمة، والتي تجد في ارتفاع سعر المتر فرصة جيدة لجعل المدينة مكاناً اصطفائياً يقتصر على طبقات معينة ويطرد طبقات أخرى؛ وهو نفس مفهوم «الكومبوند» الذي سوّقته شركات التطوير العقاري الخاصة في مناطق عدة من مصر، لكن الدولة ضاعفت من حجمه عشرات المرات في مشروع العاصمة. وأخيراً هناك طرف ثالث، وهو الشركات العاملة في نشاط التطوير العقاري، والتي كان زكي عابدين يدعوها للحاق بركب العاصمة والشراء في الأراضي التي سيزيد سعرها مع الزمن.

6- من يستثمر في العاصمة؟

بينما يصل عدد الشركات العقارية العاملة في العاصمة لنحو 422 شركة،⁴⁵ لا يوجد بين أسماء المطورين العاملين في العاصمة الجديدة شركة مقيدة في سوق الأوراق المالية، باستثناء حالات قليلة أبرزها مجموعة طلعت مصطفى؛ وهو ما يضيف المزيد من الغموض على طبيعة هؤلاء الشركات العاملة في العاصمة ومدى ارتباطهم بالدولة. لكن هناك العديد من المعلومات المتداولة على الإنترنت نستطيع أن نبني من خلالها تصوراً مبدئياً عن هذا الأمر.

بدايةً هناك بعض الجهات التابعة للدولة تقوم بالتطوير، مثل شركة سيتي إيدج التي ذكرناها، أو النشاط العقاري لوزارة الإسكان في حي آر-3⁴⁶ أو النصر للإسكان والتعمير (شركة عامة)، والتي سعت للترويج لمجمعها السكني عبر بناء مسلة زجاجية تكسر الأرقام القياسية في الارتفاع (أوبليسكو كابيتال).

وهناك أيضاً جمعيات الإسكان، والتي حصلت على أراضٍ في العاصمة؛ وهي بمثابة مدخل لنفاذ نخب من العاملين لدى الدولة للسكن في هذا المجتمع الجديد (انظر الملحق رقم 1).

أضف إلى ذلك أن بعض الجهات التابعة للدولة، أو جمعيات ممثلة لقطاعات من البيروقراطية، كانت تعقد شراكات استثمارية مع شركات عاملة في العاصمة. المثال على ذلك هو شراكة بيراميدز للاستثمار العقاري، التي تعمل مع «أحد الأجهزة السيادية» لتأسيس «أضخم مدينة تجارية وإدارية وطبية» بالعاصمة.⁴⁷ وهناك أيضاً قيام شركات تطوير خاصة بالعمل على تطوير أراضٍ في العاصمة مملوكة لجمعية دريم لضباط شرطة الكهرباء.⁴⁸

أما على مستوى القطاع الخاص، فهناك أسماء عدة للمطورين، بعضها من الكيانات

45 مروة حمدان، زكي عابدين: العاصمة الإدارية تحقق أعلى عوائد استثمارية عن مبيعات الأراضي.. وتعتزم الطرح في البورصة خلال عامين، جريدة الوطن، 5 مارس، 2022 <https://www.elwatannews.com/news/details/5980564>

46 وزارة الإسكان تحييكم.. ننشر أحدث صور للحي السكني R3 بالعاصمة الإدارية، موقع مصرأوي، 16 مارس، 2021 <https://tinyurl.com/R3NewCap>

47 شريف عمر، بيراميدز تطرح مدينة تجارية في العاصمة الإدارية باستثمارات 25 مليار جنيه، المال نيوز، 8 ديسمبر، 2021 <https://tinyurl.com/PyramidsNewCap>

48 شريف عمر، تحالف كونتراك و CMD يتفاوض للحصول على 180 فدانا في الساحل الشمالي، المال نيوز، 13 ديسمبر، 2021 <https://tinyurl.com/ContracCMDNorthCoast>

التي صدر لها أكثر من قرار بتخصيص الأراضي، مثل شركة أمون للاستثمار العقاري، وبتر هاوس، ومصر إيطاليا. وهناك الشركات التي دخلت بقوة في مجال الاستثمار في بناء الأبراج، وهو نشاط حديث نوعاً ما بالنسبة للسوق العقارية المصرية مثل شركة النيل للتطوير العقاري⁴⁹ ويوسي العقارية⁵⁰ ومنصات.⁵¹ ويتميز بيزنس الأبراج بالتقديرات المرتفعة في توقع سعر المتر في مبانيه، حيث يقدر اللواء مجدى أمين، رئيس القطاع العقاري بشركة العاصمة الإدارية، في تصريح صحفي «أن سعر المتر في منطقة الأبراج بالعاصمة الادارية الجديدة يفوق الـ 50 ألف جنيه، وذلك وفقاً للارتفاعات لكل برج، فكلما زادت نسبة الارتفاعات كلما ارتفع السعر».⁵²

ويعود تأسيس الشركات العاملة في العاصمة الجديدة لتواريخ مختلفة؛ بعضها منذ عقود والبعض الآخر حديث النشأة، وبعضها له سوابق أعمال في المدن الجديدة/ مثل مشروعات شركة بترهوم في القاهرة الجديدة.⁵³ وهناك أيضاً مساهمة في أعمال عدد من الشركات تعمل بشراكة مع الخليج، مثل «إيدج هولدنغ» التي تمثل استثماراً مشتركاً بين البروج مصر والمشرق السعودية⁵⁴ و«نيو بلان»⁵⁵ و«أكام»⁵⁶ والسعودية المصرية للتعمير، التي تأسست في السبعينيات بموجب اتفاق مشترك بين حكومتي البلدين.⁵⁷

49 شريف عمر، «النيل للتطوير العقاري» تستثمر 5 مليارات جنيه بـ«North31» أول «فيستيفال تاور» في العاصمة الإدارية، المال، مارس 2021 <https://tinyurl.com/31NorthNewCap>

50 شريف عمر، «يوسي العقارية» تضخ 6.5 مليار جنيه لإنشاء «إيست تاور» العاصمة الإدارية، المال نيوز، 14 أكتوبر، 2021 <https://tinyurl.com/UCEastTower>

51 شريف عمر، «منصات» تتعاقد مع «إيهاف» لإدارة تصميم وتنفيذ «بوديا تاور» العاصمة، المال نيوز، 4 أبريل، 2022 <https://tinyurl.com/BodiaTower>

52 50 ألف جنيه سعر متر الأرض بمنطقة الأبراج بالعاصمة الإدارية الجديدة، أخبارك، 2020 <https://tinyurl.com/50KEGPPeRM>

53 شركة «بترهوم للاستثمار العقاري» الأكثر تميزاً في عام 2020.. مشروعات متكاملة في قلب العاصمة الإدارية الجديدة، بوابة الأهرام، 20 يناير 2021، <https://tinyurl.com/BetterHomeInvestm>

54 موقع شركة البروج <https://alborouj-eg.com/our-partner/>

55 موقع شركة نيوبلان <https://newplandevlopments.com/ar/about-new-plan-arabic/>

56 عفاف عمار، «أكام للتطوير العقاري» تتلقى إنذاراً من «العاصمة الإدارية» لعدم الالتزام بمعدلات التنفيذ، جريدة الشروق، 5 يونيو، 2021

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=05062021&id=7c7f9d3-602e-4bb2-8640-6bbd917d2cbb>

57 شريف عمر، السعودية المصرية للتعمير تقاوض «الأهلي» و«مصر» لاقتراض 1.5 مليار جنيه، المال نيوز، 10 مارس، 2022 <https://tinyurl.com/SherifOmarOnInvNeg>

نحن إذن أمام كعكة اقتسمتها نخب مرتبطة بالدولة، مع رؤوس أموال محلية، طوّرت نفسها وراكت خبراتها في مشروعات الإسكان النخبوي، وأخرى تبحث عن الربح الكبير في أنشطة حديثة على السوق المصري ذات طابع ترفي «الأبراج»، وأخرى خليجية جاءت محمّلة بتجارب شبّيهة بصناعة القيمة العقارية في مدن مثل «دبي» و «الرياض» وغيرهم.

كل هؤلاء قد جاءوا لاقتسام نصيب من القيمة التي أضفتها الدولة على أراضيها، من خلال شراء قوة العمل الكامن في البنية الأساسية عبر الديون، ونقل الخدمات الأساسية التي تقدمها إلى العاصمة، لكي ترفع من قيمة ريع الأرض.

وربما يلخص أحد المطورين كيف ساهمت كل هذه العوامل في خلق قيمة للأرض اجتذبت استثماراتهم لهذا المكان قائلًا: «نحن الآن على مشارف افتتاح العاصمة الإدارية الجديدة، وبالتالي فهو عامٌ فارقٌ سوف يشهد بداية حياةٍ جديدةٍ في عاصمة مصر الجديدة، وما يعقبه من انتقال كافة وزارات ومؤسسات الحكومة إلى هذه البقعة، ما يجعلها قبلة الاستثمار؛ سواءً سكني أو تجاري أو إداري، بعكس الأعوام الماضية، فنحن الآن أمام حالةٍ لم تحدث في تاريخ الدول إلا لمرات نادرة.»⁵⁸

7- الخاتمة

في لقاء مطوّل مع مسئول تسويق بإحدى الشركات الكبرى للتطوير العقاري،⁵⁹ حاول الخبير أن يثبت عبر تحليل لبيانات السوق في مصر أن مشروع العاصمة يمثل عبئاً على هذه السوق وفائضاً هائلاً في المعروض أمام طلب محدود للغاية، وهو ما يثير التساؤلات حول مستقبل هذا المشروع. وبشكل أكثر تفصيلاً، قال الخبير إن حجم الطلب السنوي في مصر في حدود مليون وحدة، بينما يتم إنتاج 600 ألف فقط، وهو ما يوحي للوهلة الأولى بوجود عجز كبير في السوق. لكن الواقع هو أن الوحدات المُنتجة موزّعة بين إسكان اجتماعي، يستهدف الطبقات منخفضة الدخل، وإسكان فاخر، يستهدف الشريحة العليا (A-Class) التي تستطيع أن توقّر من دخلها الشهري حوالي 30 ألف جنيه من أجل شراء عقار. أما الشريحة الوسطى، فإنها تعاني بشدة من عدم وجود وحدات مناسبة لها.

58 رامى العاصي، الرئيس التنفيذي لـ«صروح» للتطوير والاستثمار العقاري: 2022 إطلاق مشروع «Second Home»، جريدة العقارية، 27 ديسمبر، 2021 <https://tinyurl.com/SecondHomeProject>
59 تم تنظيم اللقاء في 2022 ضمن أعمال المشروع البحثي للتقرير بالجامعة الأمريكية بالقاهرة.

في هذا السياق كان دخول مشروع العاصمة بمساحات هائلة تستهدف الـ A-Class بشكل أساسي يمثل إضافة جديدة لفائض في المعروض من هذا النوع من الوحدات، خاصةً وأن مساحة العاصمة ضخمة للغاية إذ يقول الخبير إن المرحلة الأولى من المشروع تساوي في مساحتها تقريباً كل القاهرة الجديدة.

يبدو هذا التحليل مثيراً للدهشة، إذا وضعناه أمام القرار الأخير بزيادة العاصمة الإدارية، بالرغم من أنه لم يتم استكمال المرحلة الأولى فيها، وبمساحة هائلة جديدة تقدر بنحو 46 ألف فدان،⁶⁰ ما يعني أن الدولة لا ترى في المشروع عرضاً إضافياً في سوق ضعيف الطلب، بل تعتبر أن مساحة المشروع ليست كافية، وهناك حاجة لزيادتها في المستقبل.

ويبدو الحكم على أي من التقديرين؛ تقدير الخبير في مواجهة رؤية الدولة، صعباً للغاية بالنظر إلى عدم إتاحة أية بيانات فعلية عن حجم المبيعات العقارية في العاصمة، وما هو منتشر من شائعات عن ركود العديد من الوحدات هناك.

ويعكس استطلاع للرأي أجراه موقع «عقار ماب» مؤخراً المزيد من الشكوك في مسألة وجود طلب قوي على عقارات العاصمة؛ فمن خلال استطلاع لعينة تمثل الشرائح الثلاثة من المستهلكين: A و B و C، تم سؤالهم حول ما إذا كانوا يفكرون في الوقت الراهن في الشراء في العاصمة الجديدة... وقد اختارت النسبة الأكبر الإجابة بـ «لست متأكداً»، والأهم هو أن من أجابوا بـ «اشتريت بالفعل» كانت نسبتهم في حدود 10% من الشريحة A و B.⁶¹ يبدو السؤال عن حجم المبيعات الفعلية في العاصمة بالغ الأهمية لما ناقشناه في هذا الفصل، نظراً لارتباطه الشديد بمسألة سعر الأرض.

لقد حاولنا في هذا الفصل أن نثبت أن «العمل الميت» الذي تم ضخه في مساحات العاصمة الجديدة هو صاحب الفضل الرئيسي في رفع قيمتها، ومنحها الأسعار المرتفعة التي تتباهى بها الدولة وتعتبرها دليلاً على نجاحها في إدارة المشروع.

لكن السعر لا يعكس فقط «القيمة» التي تم توليدها من العمل، ولكن أيضاً طريقة طرح الأراضي للمطورين وطرح الوحدات للمستهلكين، وأساليب التحفيز المختلفة على المضاربة

60 سيف ممدوح، زكي عابدين: إضافة 46 ألف فدان لأراضي العاصمة الإدارية.. وبدء العمل بمخطط المرحلتين الثانية والثالثة، القاهرة 24، 5 مارس 2022، <https://www.cairo24.com/1523485>

61 Egypt Real Estate Trends 2022, AQAR Map, p. 31

وخلق تصورات عن أن سعر الوحدات في هذا المشروع ستكون في زيادة مستمرة.

في حالة ما إذا كان المشروع ناجحاً في البيع، لأنه يلبي طلباً لا يراه خبراء، مثل خبير التسويق العقاري الذي أشرنا له، فإننا سنكون فقط أمام عملية خلق قيمة لمشروع عقاري ضخم تستفيد منه شريحة صغيرة من المجتمع على حساب الغالبية، التي ساهمت في تمويل هذا «العمل الميت» عبر التضحيات التي تحملتها نتيجة التوسع في الاستدانة لتمويل المشروع، وعلى الأخص الديون الخارجية.

أما إذا كنا أيضاً أمام «فقاعة سعرية» تضخمت بفضل الدعاية السياسية للمشروع، فنحن أمام تضحيات أكبر متوقعة في المستقبل. إن السوق المحلية ليست مرشحة لأزمات مالية على غرار الأزمات التي تحدث في الولايات المتحدة والبلدان المتقدمة، لأننا لسنا بصدد طلب ممول من الرهن العقاري، ولكن انفجار الفقاعات السعرية في مصر تكون نتيجته هو الركود... ففي حالة ما إذا أثبت المشروع - في المدى المتوسط - أنه عاجز عن جذب «طلب قوي» في مقابل الأسعار المرتفعة المعروضة بها الوحدات، ستكون النتيجة هي سحب كمية هائلة من السيولة الموجودة في السوق، وتجميدها في تجمعات سكنية فاخرة بالعاصمة لا تجد من يشتريها... وهو الوضع الذي سوف يقودنا لأزمة سيولة شبيهة بتلك التي واجهناها في نهاية التسعينيات. وهذا هو السيناريو الأكثر تشاؤماً، والذي قد لا يتحقق إذا ما صحت تقديرات الدولة بشأن قدرة العاصمة على جذب الملايين من السكان.

ما الذي جعل للعاصمة الإدارية «قيمة»؟ 51

ملحق رقم (2.1): قائمة بالشركات والجمعيات التي تم تخصيص أراض لها بالعاصمة الإدارية (حتى يوليو 2021)



موقف القرارات الوزارية الصادرة للشركات / الجمعيات حتى ٢٠٢١/٧/٢٥				
م	اسم الشركة / الجمعية	رقم القطعة	رقم القرار	تاريخ القرار
شركات تم صدور قرار وزاري لها				
١	شركة أمون للعقارات والتنمية السياحية	1/A1 - 8	٤٠٤	٢٠١٨/٥/١٥
٢	جمعية تبيا روز التعاونية للبناء والاسكان	1/DFE - 9	٤٠٥/٩٥٢	٢٠١٨/٥/١٥ ٢٠٢٠/١١/١٥
٣	شركة أمون للعقارات والتنمية السياحية	1/A - 9	٤٩٩	٢٠١٨/٥/٢٩
٤	الشركة العربية للمشروعات و التطوير العمراني	1/7	٥٣٦	٢٠١٨/٦/١١
٥	شركة أمون للعقارات والتنمية السياحية	7/k 1	٥٣٨	٢٠١٨/٦/١١
٦	شركة مصر إيطاليا للاستثمار العقاري	1/B - 8	٥٥٢	٢٠١٨/٧/٢
٧	شركة كانويل كندا للتعليم المتطور - الجامعة الكندية	1/(X1-05)	٥٦٠	٢٠١٨/٧/٢
٨	الشركة السعودية المصرية للتعمير	1/E-8	٦٤١+٧٤٤	٢٠١٨/٧/٢١ ٧/٩/٢٠٢٠
٩	شركة الصفوة للتطوير العمراني	1/C-9	٦٦٠	٢٠١٨/٧/٢٦
١٠	شركة BUD	7/G 6	٨٦٥	٢٠١٨/٩/١٨
١١	شركة الأبحاث العلمية والتعليم والتطوير إنشاء الجامعة الأوروبية	1/9	٨٧٥	٢٠١٨/٩/١٩
١٢	جمعية بداية لتنمية المجتمع لضباط الشرطة	7/F 4	٢٧٨-٩٢٤	٢٠١٨/١٠/٢١ ٢/٣/٢٠١٩
١٣	شركة ماستر للاستثمار العقاري	7/H 2	٩٨٥	٢٠١٨/١٠/٣٠
١٤	مصر للاستثمار و التنمية العمرانية	1/G2 - 9	١٠٠٣	٢٠١٨/١١/٦
١٥	شركة الشمس للإسكان والتعمير	7/E 4	١٠٤٨	٢٠١٨/١١/٢٤
١٦	شركة إيدج مطورون عقاريون	7/G 5	١٠٦٦	٢٠١٨/١١/٢٧
١٧	شركة حدائق بلازا للاستثمار العقاري والتشييد والبناء	7/O3	١٠٦٩	٢٠١٨/١١/٢٧

٢٠١٨/١٢/٦	١٠٩٢	7/A2	شركة أكام للتطوير و التنمية العقارية والسياحية	١٨
٢٠١٨/١٢/٦	١٠٩٣	7/k2	الجمعية التعاونية للبناء والإسكان للقوات المسلحة العاملين المتقاعدين	١٩
٢٠١٨/١٢/٢٠	١١٣٤	7/B1	سروح	٢٠
٢٠١٨/١٢/٢٠	١١٣٦	7/N1	شركة نيو بلان دفنوب سينت للاستثمار العقاري	٢١
٢٠١٩/١/٢١	٥٤	1/9B	ماستر بيلدر جروب	٢٢
٢٠١٩/١/٢١	٥٦	7/B2	نادى هيئة تدريس جامعة الازهر	٢٣
٢٠١٩/١/٣١	٩٢	1/F-8	شركة محمد عبد الوهاب	٢٤
٢٠٢١/٢/٨ ٢٠١٩/١/٣١+	١٠٧+٤٨	1/A2-8	شركة الصفوة للتطوير العمرانى	٢٥
٢٠١٩/٢/١٩	٢٠١	7/N3	جمعية نفرتيتى للإسكان التعاونى	٢٦
٢٠١٩/٢/٢٨	٢٢٨	7/N5	بتر هاوس للاستثمار العقارى	٢٧
٢٠٢٠/٨/١٢ ٢٠١٩/٣/٢	٦٣٠+٢٧٧	7/N4	شركة اس ايه كيه للاستثمار العقارى	٢٨
٢٠١٩/٣/١٧	٣٢٧	1/G1-9	شركة نايم مكس للمولات التجارية	٢٩
٢٠١٩/٣/١٨	٣٢٥	7/L5	نادى قضاة مصر	٣٠
٢٠١٩/٤/٧	٣٧٨	7/C	جمعية الغذاء التعاونية للبناء والإسكان	٣١
٢٠١٩/٤/٧	٣٧٩	7/11	جمعية نخبة الصفوة التعاونية للبناء والإسكان	٣٢
٢٠١٩/٤/٧ ٢٠١٩/١٢/٢٣	١٠٠+٣٨١	1/H-9	الجمعية التعاونية للبناء والإسكان للعاملين بالبنك الأهلى	٣٣
٢٠١٩/٤/٧ ٢٠٢٢/٩/١٧	٧٧٢+٣٨٣	7/N2	شركة بيراميدز للاستثمار العقارى	٣٤
٢٠١٩/٤/٢٠	٤٠٨	7/D3	جمعية النسر الذهبى للبناء والإسكان التعاونى لضباط الشرطة	٣٥
٢٠١٩/٥/٢	٤٣٣	7/67	رفكو للإنشاء و التعمير	٣٦
٢٠١٩/٥/٢٢	٤٧٣	7/13	جمعية نادى اعضاء للجهاز المركزى للمحاسبات للتنمية	٣٧
٢٠١٩/٧/٢	٥٣٨	7/12	شركة سمارت فيو	٣٨
٢٠١٩/٧/١١	٥٨٠	1/6	شركة جلوبال للتعليم جامعة جلوبال كامبس ومدرستين دولية	٣٩
٢٠١٩/٧/١١	٥٧٩	7/12	شركة ليفنج باردز للتسويق	٤٠

٢٠١٩/٧/٢٥	٦٢٢	7/A1	كابيتال لاند مارك	٤١
٢٠١٩/٧/٢٩	٦٢٨	7/G3	شركة أمون للعقارات والتنمية السياحية	٤٢
٢٠١٩/٨/٦	٦٣٦	7/N6	نيو جيسى للتطوير العقاري	٤٣
٢٠١٩/٨/٢٨	٦٨٣	7/E1	شركة الفؤاد الدولية للاستثمار العقاري	٤٤
٢٠١٩/٨/٢٩	٦٩٢	7/G4	مصر إيطاليا للاستثمار العقاري	٤٥
٢٠١٩/٨/٢٩	٦٩٣	7/D4	الجمعية التعاونية للبناء والإسكان للعاملين بالشركة المصرية للمقاولات البيعية جاسكو	٤٦
٢٠١٩/١٠/١٣	٨٢٤	7/D2	مجموعات شركات العتال	٤٧
٢٠١٩/١٠/١٣	٨٢٥	8/14	شركة عقار مصر	٤٨
٢٠٢١/٣/٢ ٢٠١٩/١٠/٢٢	٨٥٧-١٤٤	7/F5	شركة التعمير العربية للتنمية والاستثمار العقاري	٤٩
٢٠٢٠/٨/٢٣ + ٢٠١٩/١١/١٧	٦٩١+٩٠٥	7/E3	شركة مطورون الاراضى للتنمية والاستثمار العقاري	٥٠
٢٠١٩/١٢/٤	٩٦٩	8/14	شركة المروة للمقاولات والتطوير العمرانى	٥١
٢٠١٩/١٢/١٨	٩٨٨	1/MU20 - B1	شركة العاصمة الدولية للتعليم (جامعة العاصمة الدولية)	٥٢
٢٠١٩/١٢/٣١	١٠٢٦	7/H1	شركة اى جى ماستر جروب للتنمية العمرانية	٥٣
٢٠٢١/٢/٢٨	٧٣	8/1	لا فيردى مصر للاستثمار العقاري والتطوير العمرانى	٥٤
٢٠٢٠/٢/١٨	١١٤	8/16	جمعية الحكماء لتنمية المجتمع	٥٥
٢٠٢٠/٢/٥	١٥٦	8/15	الجمعية التعاونية للبناء والإسكان للعاملين بهيئة كهرباء مصر	٥٦
٢٠٢٠/٣/٥	١٥٩	8/1.10	جمعية نماء للضباط العاملين بالإدارة العامة لمباحث القاهرة	٥٧
٢٠٢٠/٤/٢	٢٤٥	1/7 (R7)	شركة السويدى اديوكيشن للخدمات التعليمية	٥٨
٢٠٢٠/٤/١٢	٢٦٣	7/SCH1	شركة الفاروق للخدمات التعليمية	٥٩
٢٠٢٠/٥/١٤	٣٥٩	8/16	شركة كورلر ستون للتنمية العقارية	٦٠
٢٠٢٠/٦/٢٢	٤١٩	8/H2	جمعية دريم للإسكان التعاونى	٦١
٢٠٢٠/٧/٥	٤٩٦	7/G1	شركة جرين ريفر لتنمية العقارية	٦٢
٢٠٢٠/٧/٢٨	٥٤٩	7/G2	شركة اكام للتطوير العقاري والتنمية العمرانية والسياحية	٦٣
٢٠٢٠/٧/٢٨	٥٥٢	8/13	بتر هاوس	٦٤

٢٠٢٠/٨/١٢	٦٣١	9*	شركة الخدمات الحديثة للتعليم لإقامة مشروع جامعة دولية (المجمع الأكاديمي الدولي)	٦٥
٢٠٢٠/٨/٢٦	٧٠٩	8/H1	نادى أعضاء هيئة تدريس جامعة عين شمس	٦٦
٢٠٢٠/١٠/٢١	٨٨٣	NEW MU- CO2	الجامعة الألمانية الدولية جامعة للعلوم التطبيقية	٦٧
٢٠٢٢/١١/١٠	٩٤٠	B2/R8	الشركة المصرية الدولية	٦٨
٢٠٢٠/١/١٨	٥٤	R8/B1	شركة سكاي ابو ظبى	٦٩
٢٠٢١/٢/٤	٨٣	R8/15	الشركة المصرية الدولية	٧٠
٢٠٢١/٤/١٣	٢٤٨	R8/L7	جمعية كبار رجال الفضاء وتواصل الأجيال للخدمات	٧١
٢٠٢١/٥/٩	٢٤٨	7/CLB01	الشركة القابضة لكهرباء مصر	٧٢

الفصل الثالث

إشكالات الضريبة العقارية في مصر:

بين حاجات التمويل والتنمية وقيود السياسة والمركزية

مجدي عبد الهادي

1- مقدمة

لعل إحدى الفوائد القليلة للندرة، كنقيض لعيب مواز للوفرة، هو أنها ضمن ما تمارسه من ضغط وتقييد، تجبر المجتمع على رفع كفاءة توظيفه لموارده وتعمل على ضبط أساليب استخدامه لها، بتصفية كل ما يستطيع تصفيته من أشكال من الإهدار الإنتاجي والاجتماعي التي تسمح بها راحة الوفرة.

وتمثل ضريبة العقارات عموماً، وفي الحالة المصرية خصوصاً، أحد الأمثلة والنماذج الدالة في هذا الصدد، فقد استعادت الاهتمام الحكومي في سياق، وبدفع من، حالة من الندرة -المالية- الشديدة، لكن للمفارقة، وكما يتبين من صياغتها؛ حدث هذا مع استمرار اللامبالاة بمبدأ الكفاءة ذاته!

وبسبب التقاليد العتيقة للبيروقراطية المصرية، وميول وقصر نظر متأصلين في أنظمة الحكم المصرية، المأزومة بضرورات «استقرار لا تنموي» في سياق من ضعف المشروعية؛ لا تزال السياسة الضريبية المصرية بصورة عامة تحركها اعتبارات التمويل ضيق الأفق فقط، وسط حالة من التخلف المالي النوعي، الذي يختزلها ويترجع بها إلى مجرد جباية بدائية ما قبل رأسمالية؛ وبما يكاد يصل حد إلغاء أي دور أو تأثير أكثر تقدماً لها - تخصيصاً أو توزيعاً!

وعلى أهمية الاعتبار المالي، خاصة في السياق المصري، فإن الإشكالات المتصلة به إنما تطرح عديداً من الأسئلة بشأن علاقة الاعتبارات الاقتصادية-الاجتماعية بالاعتبارات المالية في الممارسة السياسية العامة المصرية عموماً، وسياستها الضريبية خصوصاً، وكيف تترتب أولويات الأجل المختلفة المتصلة بها في ممارسات الحكومات المصرية، ما بين ضرورات الأجل القصير الحالة، المالية غالباً، واعتبارات الأجلين المتوسط والطويل

الجوهرية، التنمية والوظيفية غالباً.

وتبرز إشكالات من هذا النوع مع محاولة الحكومة المصرية إنفاذ قانون جديد للضريبة العقارية، حيث تتصل هذه الضريبة بقطاعات شديدة الحيوية للاقتصاد المصري ألا وهي قطاعات التشييد والبناء والتطوير العقارية وما يتصل بها من صناعات وخدمات، ما يطرح التساؤل بشأن إستراتيجيتها وأهدافها الأساسية منها؛ هل تكفي بسياسة مالية تكتيكية تستهدف الإيرادات؟ أم توسع نظرتها لمستهدفات الضريبة، بسياسة مالية توجيهية تستوعب أهدافاً أوسع، تعالج مشكلات القطاع وتعيد هيكلة موقعه ودوره في السياق الاقتصادي والاجتماعي الأشمل؟

وهذا ما يتناوله هذا الفصل، حيث ينشغل أساساً بالأدوار المحتملة الأوسع نطاقاً لضريبة عقارية في السياق المصري، وما هو ترتيب الأولويات الصحيح لأدوار تلك الضريبة في ذلك السياق بين ما هو كمي تكتيكي (مالي) وما هو نوعي توجيهي (تنموي ووظيفي)؛ ما يستدعي خلفيةً نظريةً وتطبيقيةً مُوجزة حول اقتصاديات ذلك النوع من الضرائب في سياق تجاربه الواقعية، لفهم حدوده وآفاقه وضرورات ومنطق عمله، ومقارنتها بالتنظيم المصري الحالي له، والاسترشاد بكل ذلك في فهم دوره المحتمل في سياق الموقف الخاص للقطاع العقاري وفائضه، وهي الأمور المعنية بها الضريبة في الوضع المصري، وترجيح الأولويات المنطقية اقتصادياً واجتماعياً على ضوء ذلك

2- خلفية نظرية وتطبيقية: اقتصاديات الضرائب العقارية

بعيداً عن عدم شعبية الضرائب عموماً، تشتهر ضرائب الممتلكات، وضمنها الضريبة العقارية، بوصف الضريبة المكروهة،⁶² التي «لا يحبها أحد»،⁶³ رغم كونها أقدم أشكال الضرائب؛ لأسباب بعضها شديد البساطة والبداهة، فهي مباشرة واضحة لمؤملها، يصعب التهرب منها أو تحويل كامل عبئها، وهي غير عادلة غالباً لعدم ارتباطها أوتوماتيكياً بالقدرة على الدفع، حيث أنها لا ترتبط بتدفق دخل أو معاملات، بل تُفرض على الملكية الخاصة؛ بما

62 Marika Cabral and Caroline Hoxby, «The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts,» NBER Working Papers 18514, National Bureau of Economic Research, Inc. (2012).

63 Jay K. Rosengard, “The Tax Everyone Loves to Hate: Principle of Property Tax Reform,” Scholarly Articles 9642636, Harvard Kennedy School of Government, (2012).

يبدو كمشاركة فيها وبما يظهر كما لو كان يناقض منطق النظام الاجتماعي ذاته، ودون أن ترتبط دوماً أو بالضرورة بمنفعة مباشرة تنعكس عليها.

لكن نفس هذه الضريبة المكروهة، يحبها الاقتصاديون والحكومات كثيراً، فمن جهة هي ضريبة سهلة التتبع والتحصيل، مستقرة العوائد نسبياً،⁶⁴ أكثر كفاءة - لكونها أقل تشويشاً لقرارات الإذخار والاستثمار وعرض العمل - قياساً بغيرها من الضرائب،⁶⁵ رغم كونها ليست ضريبة فائقة الكرم من جهة الإيرادات المحتملة فهي «ليست ركنًا أساسياً في أنظمة الإيرادات العامة لكافة الاقتصادات، سواء كانت متقدمة أو نامية أو انتقالية».⁶⁶ ولم تكن الحالات التي احتلت فيها هذه الضريبة مكانة هامة في هذا الصدد سوى استثناءات تثبت القاعدة، كما هو الحال عندما كانت مكوناً هاماً في المالية العامة المحلية الأمريكية قبل القرن العشرين، عندما كانت الدولة نفسها، كجهاز حكم وإدارة ومهام، صغيرة وحاجاتها التمويلية أقل بكثير مما هي عليه اليوم.⁶⁷

64 بل وصفها البعض بأكثر مصادر الإيرادات بموازنة الدولة استقراراً، انظر:

V. Osennyya et al., "Modern System of Taxation of Real Estate Objects." Gênero & Direito, 9, no. 3 (2020): 188.

65 فهي ليست المحدد الرئيسي لقرارات الاستثمار العقاري من عدمه، كما أنها - وهو الأمر الأهم - لا تؤدي لخروجه من السوق العقارية سوى بشكل محدود جداً، وإن كانت تبرز بعض التحفظات على هذا الرأي من جهة أن الأرض وحدها غير القابلة للنقل، ومن جهة ما تمتلكه الشركات في قطاع الأعمال من درجة مرونة أكبر مما لدى ممتلكات الإسكان الشخصي في هذا الصدد، حتى ولو في حدود الانتقال بين المناطق المختلفة داخل الدولة؛ ما يمكن أن يكون باباً للمنافسة الضريبية بين المحليات لجذب رؤوس الأموال؛ وبما يخدم المناطق الأكبر والأكثر ثراءً على حساب نظيرتها الأصغر والأفقر؛ ما يتطلب تنسيقاً مركزياً بحدود دنيا لها، تضمن إلغاء تلك المنافسة المحتملة، وتوظيفها بشكل بناء كوسيلة - ضمن وسائل أخرى - للتأثير والتوجيه الجغرافي والقطاعي للاستثمارات. وبشكل عام تميل التقديرات إلى كونها أقل أنواع الضرائب الأساسية الثلاثة، بعد ضرائب الدخل والاستهلاك على الترتيب، خفضاً للنمو طويل الأجل، انظر:

Slack, E. and R. Bird, "The Political Economy of Property Tax Reform", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 18, OECD Publishing, (2014): 3, 13.

John Norregaard, «Taxing Immovable Property. Revenue Potential and Implementation Challenges», IMF Working Papers 2013/129, International Monetary Fund, (2013): 14, 18.

66 Norregaard, «Taxing Immovable Property», 7.

67 تشير البيانات إلى أنه بينما مثلت ضرائب الملكية بكافة أنواعها 73% من إيرادات المحليات في الولايات المتحدة الأمريكية في عام 1902، فإنها لم تتجاوز 40% منها عام 1992. وبالمثل تراجعت خلال نفس الفترة، من 45% من إيرادات الولايات، و68% من الإيرادات المجمعة للمحليات والولايات، و42% من إيرادات كافة المستويات الحكومية، المحليات والولايات والحكومة الوطنية الفيدرالية، إلى 1.2% من إيرادات الولايات، و18% من الإيرادات المجمعة للمحليات والولايات، و8% من الإيرادات المجمعة لكافة المستويات الحكومية، انظر:

John Joseph Wallis, "A History of the Property Tax in America," in Property Taxation and Local Government Finance, (Wallace E. Oates, ed. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2001): 123-147.

وتشير الملاحظة الواقعية إلى وجود ارتباط قوي بين درجة الاعتماد على ضرائب الممتلكات عموماً ومستوى التطور الاقتصادي والدخل القومي للدولة، فيبلغ متوسط نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي في مجموعة دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OECD ثلاثة أضعاف نظيره في الدول النامية.⁶⁸ وبالمثل بلغ متوسط نسبة الإيرادات الضريبية من الممتلكات 1.06% من الناتج المحلي الإجمالي في الدول مرتفعة الدخل، مقابل 0.40% منه في الدول متوسطة، بفارق مرتين ونصف تقريباً، وبثبات للعلاقة الطردية بين المتغيرين، حتى على مستوى الفوارق بين المجموعتين الفرعيتين داخل المجموعة الأخيرة، فبلغ 0.44% للمتوسطة - مرتفعة الدخل، و 0.3% للشرائح الدنيا من الدول متوسطة الدخل. ويستمر ذات الاتجاه مع اتخاذ الحصيلة الضريبية أساساً، فيبلغ متوسط نسبة الضرائب العقارية 4.5% من إجمالي إيرادات الضرائب في الدول مرتفعة الدخل، مقابل 2.1% منها في الدول متوسطة الدخل.⁶⁹

وما يجمع معظم هذه الدول المتقدمة، إضافة لما يرتبط بذلك التقدم ذاته من ارتفاع لدرجة التحضر والانفتاح التجاري على الاقتصاد العالمي⁷⁰ والتطور المؤسسي، هو غلبة استحواد حكومات المحليات على إيرادات هذه الضريبة، والدور المهم الذي يحتله التصميم المالي اللامركزي في نموها، حتى أن باهل وفاسكيز قد قدما أدلة إمبريقية على وجود سببية عكسية reverse causation ما بين الضريبة العقارية واللامركزية؛ فليست الضريبة العقارية هي ما تدفع وتُعزّز اللامركزية، بل إن التوسع الناجح في تلك الضريبة هو ما يجب أن يكون جزءاً من، ونتيجة لإستراتيجية أشمل لتعزيز الإدارة اللامركزية،⁷¹ بل وضمن إستراتيجية عامة لإصلاح الإدارة الحكومية والقطاع العام وتحسين الحوكمة والخدمات في الدول النامية خصوصاً.⁷² وتشير التقديرات بإمكانية مساهمتها في رفع كفاءة استخدام الموارد؛ نتيجة لتعزيزها المساهلة المحلية، كذا تقليلها اعتماد المحليات على تحويلات الحكومة المركزية،⁷³ الذي يميل بطبيعته للمبالغة في تقدير الاعتمادات المطلوبة ويسئ استخدامها لغياب الرابط بين الحاجات والموارد.

68 Norregaard, «Taxing Immovable Property», 8.

69 Ibid, 10

70 Ibid, 12.

71 Ibid, 11.

72 Slack and Bird, The Political Economy of Property Tax Reform, 25.

73 Norregaard, Taxing Immovable Property, 15.

يتصل هذا، ويمكن تفسيره، باعتبار الوعي الغالب بتلك الضريبة هو كونها «ضريبة منفعة»، حيث يفترض الممول دفعها مقابل المنافع التي تعود على منطقة إقامته من الخدمات العامة؛ ما يربطها بشكل مباشر بالمستوى الحكومي المعني بأداء تلك الخدمات والخاضع للمحاسبة عنها، ويُضعف من ثم القدرة السياسية للحكومات المركزية على فرضها، ويقيد حريتها في التصرف في إيراداتها؛ فحيث يُفترض القبول العام للضريبة وجود توازن بين عبئها وعوائد المنافع المُشتقة منها؛ تحظى المحليات بميزة تكاليفية ومنفعية وإدارية في نطاق الضريبة العقارية، ذات الطابع الإقليمي، بالمقارنة بالحكومة المركزية المعنية بكامل البلد؛ والتي لا يوجد ما يضمن اهتمامها بتحقيق ذلك التوازن على مستوى كل منطقة على حدة. وربما تدعم الخبرة التاريخية لضرائب الممتلكات في الولايات المتحدة الأمريكية عبر القرنين المنصرمين هذه الفكرة، حيث تراجع ما تفرضه حكومات الولايات، ناهيك عن الحكومة المركزية، من هذه الضريبة، طوال القرن التاسع عشر، وبما وصل حد الاختفاء شبه الكامل في النصف الثاني من القرن العشرين.⁷⁴

ومما يضعف القدرة التمويلية لهذه الضريبة كذلك، ضعف مرونة إيراداتها، فهي لا تنمو تلقائياً لعدم ارتباط نمو أساس ومصدر وعائنها مباشرة بالنمو الاقتصادي وتغير الدخل، فتظل مرتبطة ومشروطة بإعادة تقييم الممتلكات، التي لا تستجيب بسرعة للتطورات الاقتصادية والتغيرات الدخلية، فضلاً عما تربيته تلك الحاجة لإعادة التقييم باستمرار،⁷⁵ بما يشمل من صعوبات تقنية وتكاليف إدارية تقلص صافي الإيرادات،⁷⁶ وهي المشكلة التي تزداد حدتها في الدول النامية التي تعاني قصوراً في الإمكانيات التقنية والخبرات الفنية النوعية للمقيمين العقاريين،⁷⁷ وضعفاً في الكفاءة الإدارية، فضلاً عن تخلف أسواق الأراضي والعقارات بها؛ ومن ثم قلة الصفقات وعدم دقة البيانات والإشارات السوقية التي يمكن الاستدلال بها

74 Wallis, A History of the Property Tax in America, 10.

75 كنموذج لمشكلات التقييم المذكورة وآثارها المحتملة على الحصيلة الضريبية، أوردت بعض التقارير انخفاضاً في التقديرات عن القيم الحقيقية، بما تراوح ما بين 25 و50% من القيمة الإيجارية في بعض مدن الهند، وما تراوح ما بين 10 و90% من القيمة السوقية للممتلكات في بعض مدن أمريكا اللاتينية، وتفاوت ما بين القيم الدفترية المعتمدة أساساً للتقدير الضريبي، والقيم السوقية الفعلية للممتلكات، بما بلغ في محافظة واحدة أكثر من 50% لأكثر من 83% من الممتلكات بها، بل ووصل إلى أكثر من 90% لحوالي 31% منها، انظر:

Norregaard, Taxing Immovable Property, 28-29.

76 Enid Slack, «The Property Tax—in Theory and Practice», IMFG Papers 02, University of Toronto, Institute on Municipal Finance and Governance, (2011): 10.

77 Norregaard, Taxing Immovable Property, 30.

في التقييم السوقي السريع والدقيق.⁷⁸ ولا يصح التقليل من شأن هذه الاعتبارات الإدارية التي وصلت حد كونها كانت سبباً رئيسياً في فشل إصلاحات الضريبة العقارية في العديد من الدول النامية؛ لتجاوز تكاليف التحسينات الإدارية المطلوبة الإيرادات المُحتملة منها،⁷⁹ بغض عما في ذلك الموقف من قصر نظر لا يراعي المكاسب طويلة الأجل، والنوعية منها بالأخص.

ومن جهة العدالة، يدور جدل بشأن تصاعدية أو تراجعية الضريبة على الممتلكات،⁸⁰ فهناك رأي بأنها تراجعية بطبيعتها نظراً لكونها عملياً مفروضة على المساكن التي تمثل حصة أكبر نسبياً من استهلاك وثروات الطبقات الأفقر. وهو الرأي الذي يخالفه رأيان آخران بتصاعديتها: أولهما من زاوية كونها تُفرض على رأس المال الذي يمثل بدخوله حصة أكبر من دخول الطبقات الأغنى، وثانيهما من زاوية كون بعض مكوناتها ضريبة «دخل غير مُكتسب» على الربيع أي أنه دخل لم يتحقق نظير أي عمل بل نتيجة للتمتع بحقوق ملكية. وهناك رأي رابع ينكر وجود أي معنى للمسألة، وهو الرأي الذي يخص أولئك الذين يرونها بالأساس ضريبة منفعة، تمثل سعراً للخدمات العامة، مثله مثل أي سعر آخر، لا يتضمّن إشكالية توزيع العبء الضريبي، ومن ثم عدالته، من الأساس.⁸¹

لكن مما يعوّض جزئياً مشكلة حيادها تجاه مستوى الدخل والقدرة على الدفع، أنه يغلب من الناحية العملية أن تحابي العقارات السكنية على حساب التجارية؛ ما يرجع أولاً لاعتبارات سياسية، وثانياً لغلبة انخفاض القيم السوقية للأولى مقارنةً بالثانية، وإن حظت النوعية الثانية بميزة تفاوضية أخرى، هي قدرتها الأعلى نسبياً على الانتقال الجغرافي؛ ومن ثم ترتيب تكاليف كفاءة تخصم من الإيرادات الكلية للضريبة، وإن كانت محدودة الأهمية غالباً؛ لانخفاض أهمية الضريبة نفسها على الممول بالمقارنة بالمكاسب الخارجية للموقع والقرب من الأسواق أولاً، ولانعدام مرونة الانتقال المذكورة غالباً إذا ارتفعنا من مستوى الأقاليم إلى مستوى الدولة ثانياً.

78 Ibid, 28.

79 Slack and Bird, The Political Economy of Property Tax Reform, 15.

80 قصد بالتراجعية -وهي نقيض لمبدأ التصاعدية- أن يرتفع العبء الضريبي مع انخفاض الدخل الخاضع للضريبة، وهو مبدأ لا يتحقق عادةً في الواقع، ولكنه ينطبق على الضرائب غير المباشرة كضرائب القيمة المضافة والمبيعات والجمارك، التي يتم تحصيلها على السلع والخدمات المستهلكة بغض النظر عن دخل المستهلكين وقدرتهم على الدفع.

81 Slack and Bird, The Political Economy of Property Tax Reform, 17.

ورغم غلبة الرأي بحيداء الضريبة تخصيصياً، بتصميمها كمبلغ مقطوع سنوياً؛ حيث تخفض الاستهلاك دون تشويه للأسعار مما يرتب أثراً إيجابياً يخفض رفاهية الممول، تذهب بعض الآراء إلى تأثيرها على نوعية وأنماط استخدام عنصر الأرض، خصوصاً في المناطق الحضرية التي تحظى أكثر من الريفية باهتمام أنظمة الضرائب العقارية، فتؤثر أولاً على درجة الكثافة الإسكانية، من جهة عدد وحدات الإشغال لوحدة الأرض،⁸² وإن اختلف الأثر بحسب طريقة تنظيم الضريبة، حيث أن فرضها على «القيمة» - أي القيمة النهائية للأرض والمباني - يدفع لخفض عدد الوحدات، بينما فرضها على «المساحة» - الأرض فقط - يدفع لزيادتها؛ ما قد يجعلها جزءاً - ولو صغيراً - من ترسانة إدارة الأرض عموماً، والتخطيط العمراني والمعماري للمدن خصوصاً.

وبشكل منطقي، غالباً ما تحظى الأراضي الزراعية والمناطق الريفية بمعاملة تفضيلية في أنظمة الضرائب العقارية؛ أولاً وأساساً، دعماً للنشاط الزراعي؛ بخفض الحوافز الداعمة لتجريف الأراضي وتحويلها للاستخدام السكني،⁸³ وثانياً لأنه سيتم غالباً تحويل العبء الضريبي إلى المستهلكين كضريبة غير مباشرة أخرى؛ بما يرفع تكلفة سلة السلع الأجرية بأهميتها الاجتماعية والسياسية، بل والتنمية الخاصة في سياقات الدول التي لم تنجز تحولها الصناعي، وثالثاً، بالطبع، لانخفاض القيم العقارية بالريف ابتداءً. ويحظى هذا التفضيل بأهمية خاصة في الدول التي لازالت تستبطن إمكانات توسع حضري كبيرة مع معاناتها من مشكلة «جوع الأرض» الزراعية،⁸⁴ بما يتضمنه من تراجع في متوسط نصيب الفرد من الأرض الزراعية، طبيعياً، بفعل النمو السكاني بالأساس، والأهم، اجتماعياً، بفعل تحويلها - بل وأفضلها غالباً - عن الأغراض الزراعية.

وبما إن التفصيل في الجوانب الإدارية والإجرائية لا يهم كثيراً في نطاق الفصل، نختم هذه الخلفية النظرية بالإجمال الذي قدمه سلاك وبيرد كملخص لإشكالات وقضايا الضريبة العقارية والمداخل والحلول المعروفة عالمياً للتعامل معها، في الجدول التالي:

82 Richard M. Bird and Enid Slack (ed.), International Handbook of Land and Property Taxation (Books, Edward Elgar Publishing, number 3304, 2004): 15.

83 Slack and Bird, The Political Economy of Property Tax Reform, 14.

84 محمد دويدار، الاقتصاد المصري بين التخلف والتطوير (دار الجامعات المصرية، الإسكندرية، 1978): 223، 411.

جدول رقم (3.1): مشكلات تنظيم ضريبة الممتلكات وحلولها المعروفة عالمياً:

المسألة أو المشكلة	مداخل وحلول واعدة	مداخل إشكالية
الاستغزائية: فضريبة الممتلكات أكثر وضوحاً من غيرها من الضرائب	• مزاوجة الإصلاح الضريبي بتحسين الخدمات المحلية • التدرّج • اقتطاع الضريبة من المنبع • توفير خيارات دفع متنوعة وضع حدود للتقييم	• وضع حدود للتقييم • وضع سقف للضريبة
مشكلات السيولة: عدم التساوق الكامل بين دخول ممولي الضريبة ومواعيد دفعها، خصوصاً كبار السن	• تأجيل الضريبة للمسنين • توفير خيارات دفع متنوعة • التدرّج	• وضع حدود للتقييم • وضع سقف للضريبة
الاعتقاد بتراجعتها: ارتفاع الضريبة كنسبة من دخول الممولين منخفضي الدخل	• توفير ائتمان ضريبي • إتاحة التأجيل الضريبي • تضمينها مع الإصلاحات الضريبية الأخرى • ربطها بالتغيرات في حجم الإنفاق • إعفاءات لإسكان محدودي الدخل	• وضع شرائح للوعاء • وضع معدلات ضريبية مختلفة • معدلات ضريبية تصاعدية • وضع حدود للتقييم • وضع سقف للضريبة
التقلّب: تقلبات كبيرة محتملة في الضريبة على بعض مموليها	• إعادة التقييم سنوياً • وضع رقم قياسي للقاعدة الضريبية • تنوير ممولي الضريبة • التواصل بصيغ مفهومة • التدرّج	• وضع حدود للتقييم • وضع سقف للضريبة

• إتاحة التقييم الذاتي • معدلات ضريبية قياسية • وضع حدود للتقييم • وضع سقف للضريبة	• تنوير ممولي الضريبة • التشاور • تيسير الاستئناف على التقييم • التدرج	الاعتسافية: التحكيمية في قاعدة الضريبة
_____	• وضع رقم قياسي للقاعدة الضريبية • التدرج	عدم المرونة (بالنسبة للمحليات): لا تزيد الحصيلة مع النمو إعادة تقييم سنوية

المصدر: Slack and Bird, Political Economy of Property Tax Reform, 22

3- تحليل التنظيم المصري للضريبة العقارية

يعتبر قانون 196 لعام 2008 أحدث تنظيم للضرائب العقارية في مصر، وأول ما صدر في شأنها منذ خمسينيات القرن الماضي، ما يكشف عن عدم اهتمام بهذه الضريبة من خلال تجاهله للتغيرات الكبيرة عبر أكثر من نصف قرن، وهو الأمر الذي لا يمكن فصله عن محورية القطاع العقاري في السياسة التنموية للحكومات المصرية، فضلاً عن الدور المركزي الذي تلعبه الأرض في تراكم الثروات واكتنازها للطبقات ذات الحظوة، الأمر الذي يؤكد التواضع الشديد لنسبتها التي بلغ متوسطها 0.17% من إجمالي الحصيلة الضريبية خلال الفترة 2007-2010.⁸⁵ بل، يسجل الراحل سامر سليمان عن فترة أقدم، ما يبدو أنه تدهور، أو على الأقل عدم تحسن، في مساهمة تلك الضريبة في الإيرادات الخاصة بالمحليات، إذ تراجعت من 2.3% عام 1990/1989 إلى 1.8% عام 1998/1997،⁸⁶ بما يتماشى مع ملاحظة سليمان الأعم بخصوص الطبيعة الغالبة على المالية العامة للمحليات

85 محمد إبراهيم أحمد الشافعي، «الضريبة على العقارات المبنية في مصر وأثرها المالية والاجتماعية»، مجلة العلوم القانونية والاقتصادية 53، عدد 1، (2011): 47-48.

86 سامر سليمان، النظام القوي والدولة الضعيفة. إدارة الأزمة المالية والتغيير السياسي في عهد مبارك (الهيئة العامة لقصور الثقافة، القاهرة، الطبعة الثالثة، 2013): 114.

المصرية، بحسب بيانات عام 1984، من أن اعتماد إيراداتها على التحويلات من الحكومة المركزية هو الأعلى بالعالم.⁸⁷

إن هذا الضعف الشديد في إيرادات الضريبة ليس سببه بالضرورة مشكلات بالقانون القديم؛ بحيث يمكن زيادتها بمجرد تعديله أو إصدار قانون جديد، على أهمية ذلك مجازاً للمستجدات، ولا يقتصر بالطبع على إشكالية المركزية الغالبة على مصر، المناقضة لطبيعة هذه الضريبة، بل يتمثل جوهر الإشكالية في السياق الاجتماعي والمؤسسي الأوسع لأي تنفيذ لها، مثل عدم تسجيل الملكية العقارية رسمياً، والذي تشير بعض التقديرات إلى تجاوزه 90% من الملكيات العقارية في مصر أوائل الألفية، بل وصل إلى 95% من الملكيات العقارية بالقاهرة إبان إطلاق مشروع تسجيل صكوك الملكية عام 2008 مع صدور القانون الجديد،⁸⁸ وهو ما يؤكد موقع مصر المتأخر على مؤشر تسجيل الملكية بمكوناته الأربعة (من حجم الإجراءات، والوقت المطلوب، والتكلفة كنسبة من العقار، ونوعية نظام إدارة الأراضي)، حيث تحتل مصر المرتبة 119 من 185 دولة غطّاها المؤشر عام 2018، متأخرة حتى عن متوسط المؤشر المُقدر بـ 93 لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بقدر معتبر.⁸⁹

ويختلف القانون الجديد عن القديم من عدة وجوه، مُتسفاً في ذلك مع السمت العام لقوانين الضرائب الأحدث، ذات الطابع النيوليبرالي، التي أصدرتها حكومة مبارك الأخيرة، بخفض العبء الضريبي وإلغاء أي نوع من التصاعدية، مع التركيز على توسيع القاعدة الضريبية، وتقليص فترة إعادة التقييم، كتعويض لذلك، وكأساس لزيادة الحصيلة.

وبعيداً عن المشكلات الإجرائية العامة، تعيننا في القانون ثلاث مشكلات تحدّد أكثر من غيرها الطبيعة والأولويات الأساسية للتطبيق:

الأولى هي اختصاصه المحليات بنسبة 25% فقط من إيرادات الضريبة، في توجّه يؤكد عدم ربط الضريبة المعنية بالخدمات المحلية تحقيقاً لبعض، بل وأول، أهدافها ومصادر مشروعيتها وقبولها المُفترضة، كما يشير ذلك إلى عدم انتواء الحكومة، اتساقاً مع نهجها

87 المرجع السابق، 109.

88 Franzsen, R. C. D. and William J. McCluskey, Property Tax in Africa: Status, Challenges, and Prospects (Cambridge, Massachusetts: Lincoln Institute of Land Policy, 2017): 171.

89 سحر عبود، «منظومة إدارة أراضي الدولة في مصر.. الوضع الحالي ومقترحات التطوير»، ورقة عمل (196)، المركز المصري للدراسات الاقتصادية (القاهرة، يونيو 2018): 9-8.

السياسي العام، فتح أي مجال في المدى المنظور لمزيد من اللامركزية الضرورية لرفع مستوى التنمية المحلية عموماً، ولنمو إيرادات ذلك النوع من الضرائب خصوصاً؛ ما قد ينتهي بمجموعه لعدم نجاح القانون في تحقيق حتى هدفه الأساسي، وأكثر أهداف تلك الضريبة بساطة، وهو رفع إيراداتها بشكل ذي جدوى مالية واقتصادية.

أما الثانية فهي أحادية الضريبة، لا ثنائيتها، بمعنى احتسابها على مجمل القيمة وعدم تمييزها الداخلي بين عنصري الأراضي والمباني؛ ما يمنع توظيف عامل المساحة في فرض ضريبة تصاعدية على عنصر الأرض الحضرية؛ بما يتيح استخدامها ضمن ترسانة إدارة عنصر الأرض الحيوي بطبيعته عموماً، وبندرتة في مصر خصوصاً؛ والذي يستتبع إمكانية تخطيط مساحات الأراضي ونوعية استخداماتها، وكذا تشجيع الاقتصاد في المساحات وتنشيط الاستهلاك غير الضروري لها، من خلال ضرائب متصاعدة على المساحات الكبيرة بما يجاوز مستوى قياسياً معيناً، خصوصاً في الأنشطة التي لا تستدعي ذلك؛⁹⁰ ما يرفع كفاءة استخدامها ويقلل الهدر غير الضروري بها؛ محافظاً على متوسط مرتفع لمنافعها الحديثة على المستوى الاجتماعي؛ بتقليل متوسط الملكيات الكبيرة منها، وضامناً لدرجة أعلى من العدالة في الوصول إليها بين مستويات الدخل المختلفة؛ بإعادة توزيعه ومعادلته جزئياً لفوائض المستهلك الناتجة عن تلك الفوارق الداخلية.⁹¹

وتتمثل المشكلة الثالثة في فرض القانون نسبة موحدة تقدر بـ 10%، غير تصاعدية، على «القيمة الإيجارية السنوية» لأي أرض أو مبنى مُستغل، مع إعفاء محل السكن الأول تحت قيمة معينة، بالإضافة للإعفاءات التقليدية (للمنشآت الحكومية والخدمات العامة والأراضي الزراعية.. إلخ)؛ ما ينتج عنه عدة أضرار. فهو أولاً لا يعالج الميل التراجعي للضريبة، مُنتهكاً مبدأ العدالة من الوجهة النظرية على الأقل، الأمر الذي عوّضته الإعفاءات جزئياً. كما أنه ثانياً لا يَنبُط الميل لاكتناز رؤوس الأموال في أصول عقارية، الأمر الذي يحظى بأهمية خاصة في السياق المصري. وثالثاً، ونتاجاً للنقطة الثانية، فإن القانون لا يرفع التكلفة الحديثة

90 يتماشى هذا خاصة مع انخفاض متوسط حجم الأسرة لحوالي أربعة أفراد بحسب تعداد 2017 (الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مصر)، وبالنظر لاحتلال المباني السكنية حوالي 91% من إجمالي المباني في مصر، (شاهد في 31 يناير 2022): <https://2u.pw/xy0QO>

91 يتمثل فائض المستهلك في الفارق بين ما يكون المستهلك مستعداً لدفعه مقابل السلعة، والسعر الذي يدفعه فعلياً، ويكون إيجابياً ومرتفعاً بطبيعة الحال كلما ارتفع دخل المستهلك، والعكس صحيح، فينخفض وربما ينقلب سلبياً كلما انخفض دخله. ويمثل ذلك الفائض أساس التفسير النيوكلاسيكي للتفاوت في الثروات بين الأغنياء والفقراء في النظام الرأسمالي.

لامتلاك وحدات متزايدة من الأرض، بمحدوديتها الشديدة في الوادي الحضري خصوصاً؛ بما يحافظ على المنافع الكلية لها؛ ومن ثم يرفع صافي منافعها الاجتماعية على مستوى البلد، وبما يضمن قدراً من العدالة في الوصول للأرض كعنصر ثابت العرض في الأجل القصير، بل وبما يسهم جزئياً في تمويل زيادة العرض منه للأجيال التالية.

وتشير الأرقام إلى تحسّن ملحوظ في إيرادات الضريبة بعد تفعيل القانون عام 2014، فقد ارتفعت حصتها في الإيرادات الضريبية من 0.47% إلى 2.5%، بما يعادل معدل نمو حوالي 430%، خلال الفترة 2012-2020م،⁹² ما يعتبر معقولاً بالقياس لمتوسطات الدول النامية، لكنه لا يزال أقل من الإمكانية الضريبية الكامنة. ولا يمكن الاعتداد بهذا النمو للحكم بنجاح الهدف التمويلي من الضريبة، حيث أن معظم ما نتحدث عنه حتى تاريخه، هو أقل من ثلاثة مليارات جنيه في بلد يبلغ تعداد سكانه مئة مليون نسمة، وبلغت موازنتها السنوية الأخيرة حوالي 1800 مليار جنيه،⁹³ كما أن هذا الارتفاع الكبير قد تحقّق أساساً انطلاقاً من قاعدة شديدة الانخفاض، ولا يمكنه الاستمرار والتوسّع بذات الوتيرة.

إضافة لذلك، وحتى بفرض تحسّن إيرادات الضريبة سريعاً، وتخصيصها كلها للمحليات، فلن يكون من الحكيم أن تتعجّل الحكومة المركزية تخفيض اعتماداتها المالية لتلك المحليات بنفس القدر؛ فالتلاعب المالي هنا لن يخدم أحداً، ما دامت الإيرادات المستخلصة باسم الضريبة لم تنعكس على المناطق المعنية بتحسّنات حقيقية وملموسة في المرافق والخدمات المحلية؛ ما يعني أنها لن تكون إيرادات حرة قابلة للتصرف فيها؛ وهكذا، وحتى بفرض تحقيق إيرادات معتبرة من الضريبة، فإن الإدارة السياسية الرشيدة لها ستقيّد قدرتها على المساهمة بأي قدر مؤثر في تلطيف التأزم المالي.

تحليلاً هذه المحدودية في حرية التصرف في الموارد المالية المتوقعة من الضريبة، مع المشكلات الثلاثة المذكورة، إلى جوهر المعضلة في رؤية الحكومة لأولويات الضريبة العقارية في مصر، فضلاً عن مدى إدراكها لشروط نجاحها ابتداءً، فبينما يزيد التأزم المالي للحكومة من إغراءات التركيز على الأهداف المالية، بما تتضمنه الضريبة من إمكانات للتوسّع التمويلي فيها على محدوديتها، فإنها تصطدم بتناقضها الخاص كحكومة نظام

92 Amr Adly, «Taxing the Rich... Real-Estate Taxation in Sisi's Egypt», Unpublished paper, 3.

93 بلغ إجمالي المصروفات في مشروع الموازنة العامة لعام 2022/2021 حوالي 1837 مليون جنيه، انظر: وزارة المالية، البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2022/2021، ص 87

سلطوي يريد زيادة الضرائب عموماً دون توسيع المشاركة الشعبية، بأهمية الطابع المحلي لهذه الضريبة وضرورة تطوير منظومة ديموقراطية ومساءلة محلية لكفاءة عملها وتنمية إيراداتها، حتى أنه لا يرجح، في الغالب، أن تنجح الدول غير الفيدرالية،⁹⁴ ناهيك عن السلطوية، في فرض ضرائب ممتلكات،⁹⁵ وستكون نتيجة هذا التناقض إما التكيّف المالي قصير الأجل، بالتركيز على الجانب التمويلي محدود المردودية على حساب الجانبين التنموي والوظيفي، مع تكاليف سياسية كبيرة بالنسبة لنظام مأزوم فعلياً، رغم استقراره الظاهري، أو القبول بالأمر الواقع، والتعامل بسياسة توجيهية أكثر إستراتيجية، تركّز على الاعتبارات التنموية والوظيفية والتطور السياسي والإداري للمحليات، مع القبول بتراجع أولوية تنمية الإيرادات منها كمصدر ضريبي في الأجل القصير على الأقل، وهو ما ينقلنا للسياق الأشمل للقطاع المعني بالضريبة، ودوره وتأثيره الخاص على الاقتصاد المصري؛ بما يحمله مع من أولويات تنموية ووظيفية خاصة.

4- أولويات السياق المصري: تضخّم القطاع العقاري وجوع الأرض!

لا يتطلب الأمر عيناً خبيرة لإدراك حجم الخلل في القطاع العقاري المصري؛ فمن جهة، هناك كم هائل من الوحدات السكنية والتجارية الفارغة التي لم تُستغل مطلقاً في أي نشاط منذ عشرات السنين،⁹⁶ ومن جهة أخرى، هناك طلب هائل غير مُشبع على الوحدات السكنية الاقتصادية والمتوسطة، فيما يُؤطر هذا كله ارتفاع كبير في المستوى العام لأسعار العقارات، وتساعد مستمر فيها، بما يجاوز القدرات الدخلية للغالبية العظمى من الشعب.

والعجيب أن يترافق هذا كله مع تراكم لا يتوقف تقريباً للإنشاءات الجديدة التي لا يوجد طلب لاستيعابها، ففي حالة مما يمكن وصفها بالرحمة التي في باطنها العذاب، يكشف تعداد 2017 عن زيادة أعداد المباني بكافة أنواعها بنسبة 45.1% مقارنةً بتعداد 2006، بما تجاوز معدل النمو السكاني خلال نفس الفترة،⁹⁷ وبما يجاوز احتياجات ذلك النمو بالتأكيد، ليسجل

94 ولا يعني ذلك بالضرورة نجاح الدول الفيدرالية في ذلك؛ حيث قد تلعب عوامل أخرى أدواراً معوّقة لذلك، مثل تخلف المستوى المؤسسي بعمومه، بما في ذلك مثلاً تفريغه تلك الفيدرالية من مضمونها أو شكليتها من الأساس.

95 Slack and Bird, The Political Economy of Property Tax Reform, 31.

96 لمراجعة لحالة عرض وطلب السكن في مصر انظر: يحيى شوكت وآخرون، العدالة الاجتماعية والعمران.. خريطة مصر (وزارة الإسكان (الظل)، القاهرة، 2013): 111-146.

97 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مصر في أرقام 2020، باب المؤشرات العامة (شاهد في 28 يناير 2022) <https://2u.pw/Y3DBn>

قطاعا التشييد والبناء والأنشطة العقارية بمجملهما نمواً انفجارياً بلغ 225% و952% على التوالي خلال الفترة 2010-2017؛⁹⁸ الأمر الذي يرتبط بالبناء العشوائي فترة ضعف قبضة الدولة بعد ثورة يناير، وبالأثر التحفيزي لأعمال التوسّع الإنشائي والعمراني الهائل للحكومة نفسها لاحقاً، بما فيها توسيع البنية التحتية؛ ما كانت نتيجته بمُجمّله بلوغ عدد الوحدات العقارية غير المشغولة في مصر 12.5 مليون وحدة سكنية، بما يمثل حوالي 29.1% من إجمالي عدد الوحدات عام 2019.⁹⁹

وتبرز هنا المُفارقة في الهدر الاجتماعي الكبير بهذه الموارد الراكدة غير المُستغلة، في الوقت الذي تعاني فيه الطبقات الوسطى والدنيا بشدة للحصول على السكن اللائق بأسعار في متناولها؛ بسبب غلبة القطاع الخاص الهادف للربح على استثمارات القطاع؛ بشكل تفارق معه العرض عن الطلب؛ بفعل منطق التخصيص الرأسمالي المُنحاز للقدرة الشرائية من جهة، والذي تعزّز بالسياسة الإسكانية التي ألغت تحديد المستويات في تراخيص القطاع الخاص منذ أواسط التسعينيات¹⁰⁰ من جهة أخرى؛ ما نتج عنه انحيازاً لأعلى في مستويات الإسكان عموماً؛ بحكم سيطرة القطاع الخاص على حوالي ثلاثة أرباع الاستثمارات والوحدات المُحققة بالقطاع، كما يشير متوسط الفترة بين 2007 و2013.¹⁰¹

إن هذا التباين بين العرض والطلب؛ الناتج جزئياً عن اختلاف النوعية على الجبهتين، والذي يعاني معه الاثنان فائضاً دون تصفية متبادلة، أتى ضمن سياق من الميل للاكتنازي في الاقتصاد؛ لخلقاً معاً حالة من الشلل لآليات السوق، إذ انحرفت دينامية عمل القطاع العقاري عن تحقيق وظيفته الأساسية في إشباع حاجة الإسكان؛ الأمر الذي يمكن إرجاعه لعدد من الأسباب، أهمها:

أولاً تحوّل منتجات القطاع عن غرضها الاستهلاكي الأساسي لتصبح أدوات تحوّل ضد التضخّم المُزمن الذي تعانيه مصر؛ ما جعلها مخزن القيمة الأساسي فيها. ثانياً وكنتيجة

98 هاني محمد، «دراسة: أكثر من 29% من الوحدات السكنية بمصر مغلقة»، أخبار اليوم، القاهرة، السبت، 29 يونيو 2019، شوهد في 29 يناير 2022: <https://2u.pw/sLuuw>

99 المصدر السابق.

100 قانون رقم 101 لسنة 1996 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 106 لسنة 1976 بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء والقانون رقم 107 لسنة 1976 بإنشاء صندوق تمويل مشروعات الإسكان الاقتصادي.

101 الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، مصر في أرقام 2020، باب المؤشرات العامة، جداول (2-7) و(7-3)، (شوهد في 29 يناير 2022): <https://2u.pw/Y3DBn>

لنقطة الأولى، وبالترافق مع أسباب أخرى،¹⁰² فقد أصبح القطاع الوجهة الاستثمارية الأولى، خاصةً للفئات مرتفعة الدخل ذات الفوائض المالية الكبيرة الراكدة، بفضل ما يوفّره من هوامش ربحية عالية مع مخاطر شبه معدومة بفضل قيمته الاكتنازية، تلك الهوامش المترافقة مع، والنتيجة عن، التشابك منذ أواسط السبعينيات بين رؤوس الأموال العامة والخاصة في القطاع، وتضخّم حلقات الوساطة داخل مراحل الإنتاجية؛ الأمر الذي أحال كبار المقاولين وشركاتهم لمجرد وسطاء ممولّين بالأساس؛¹⁰³ ما ينتج عنه تضخّم التكاليف الإنتاجية والتمويلية، مع نمو لشبكات المصالح وممارسات الفساد، دونما تحسّن موازٍ في الأساليب الإنتاجية؛ لغلبة صغار المقاولين محدودي الإمكانيات الإنتاجية والفنية في أغلب المراحل الدنيا المباشرة من التنفيذ؛ ما يرفع بدوره الأسعار النهائية.

نتيجةً لهذا، فقد تحوّل القطاع العقاري لثقبٍ أسود يمتص الفوائض المالية، وبخاصة المتوسطة والكسولة منها غير المهتمة بالتحوّل لرؤوس أموال مادية نشطة، كفوائض العاملين بالخليج، مع تجنّبها لفوائد البنوك بفضل وعيها بالوهم النقدي وسلبية الفائدة الحقيقية في السياق المصري، ما ترافق مع الميل لعدم تسجيل الملكية العقارية في مصر على ما سلف ذكره؛ ليؤدي إلى تراكم «رأسمال ميت» ضخم، قدره هرناندو دي سوتو في مصر بحوالي 240 مليار دولار أوائل الألفية، بما يعادل وقتها ثلاثين مثلاً لقيمة بورصة القاهرة، وخمسة وخمسين مثلاً لكل الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر؛¹⁰⁴ لأسباب مؤسسية تعود بنا لا اعتبارات البيئة القانونية والكفاءة الإدارية مرةً أخرى.

وقد ساهم الاختناق الصناعي في مفاقمة الاختناق الحضري؛ ومن ثم فشلت سياسة التوسّع الحضري التي اتبعتها الحكومات المصرية المتتالية ببناء مدن جديدة منذ أواسط السبعينيات؛ حيث ظل معظمها خاوياً أو شبه خاو؛ نتيجة لغياب فرص العمل والحياة المستقرة فيها، واستمرار المركزية الاقتصادية والإدارية في المراكز الحضرية القديمة؛ ما أحال تلك المدن الجديدة لمخازن عقارات؛ أسهمت بشكل كبير في الملايين المهجرة من الوحدات السكنية

102 أبرزها الضيق المؤسسي للمنافذ الاستثمارية والانسداد الهيكلي لآفاق النمو الصناعي والدعم الحكومي غير المباشر للاستثمار العقاري وطبيعة الإستراتيجية التنموية المتمحورة حول تركيز الاستثمار الحكومي في البنية التحتية.

103 عادل غنيم، النموذج المصري لرأسمالية الدولة التابعة. دراسة في التغيرات الاقتصادية والطبقية في مصر 1974-1982 (دار المستقبل العربي، القاهرة، 1986): 345.

104 هرناندو دي سوتو، سر رأس المال... لماذا تنتصر الرأسمالية في الغرب وتفشل في كل مكان آخر؟، ترجمة كمال السيد (مكتبة الأسرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 2009): 34.

العاطلة بتلك المدن، والتي تجاوزت تقديراتها 2.5 تريليون جنيه،¹⁰⁵ تلك المدن التي تراوحت نسب نجاحها في تحقيق مُستهدفاتها من المقيمين ما بين 3% و 27% وفقاً لأحد التقديرات،¹⁰⁶ وبمتوسط عام لم يصل إلى 10%، وفي تقدير آخر، نجد حتى أقدم وأنجح المدن الجديدة التي جاوز عمرها الربع قرن، مثل مدن العاشر من رمضان و15 مايو و6 أكتوبر والعبور والسادات، لم يتجاوز أفضلها، أول ثلاثة مدن، 31.9% و 44% و 14.2% على التوالي، فيما لم تحقق الأخيرتين حتى 1% من مُستهدفاتها.¹⁰⁷

5- أولويات عن أولويات: الضرورات القطاعية والتنمية لضريبة عقارية في مصر

تقرض هذه الأوضاع هدفاً «وظيفياً» أساسياً للضريبة العقارية، ربما يجاوز بأهميته هدفها التمويلي، فمن حيث هي ضريبة «مقطوعة» بمبلغ ثابت،¹⁰⁸ لا ترتب أثراً إحصائياً في الإنفاق على ما سلف ذكره، بل تؤثر فقط على دخل الممول وكمية استهلاكه من السلعة الخاضعة لها؛ فإنها يمكن أن تلعب دوراً جزئياً في تقليل ذلك الدور الاكتنازي للقطاع من خلال الضريبة الدورية؛ سواءً بخفض جاذبيته أو بإعادة العقارات الراكدة للسوق تخفيضاً لأعبائها، كذا يمكن أن تخفض وتيرة دوره المضاربي من خلال ضريبة التصرفات العقارية، بشرط عدم المبالغة في نسبتها؛ لنلا تتحول لآلية طرد للمعاملات ودافع لمزيد من التهرب الضريبي.

وحيث يرتبط العقار ارتباطاً وثيقاً بالأرض؛ فإن ندرة «الأرض الفعالة»، أي المُجهزة الصالحة فوراً للاستخدام الريفى أو الحضري، والطريقة التي تجري إدارتها بها، تلعب دوراً معتبراً في جاذبية القطاع العقاري وتضخم أسعاره، في بلد منفجر ديموغرافياً عاجز عن

105 أحمد حسن، «مفاجأة.. 2.5 تريليون جنيه استثمارات الـ10 مليون شقة مغلقة.. تتركز أغلبها بالمدن الجديدة.. الإسكان: بيان «الإحصاء» يرسم سياساتنا لـ10 سنوات مقبلة لاستغلالها.. وشعبة الاستثمار العقاري تقترح فرض ضرائب كبيرة عليها»، اليوم السابع، القاهرة، السبت، 25 مارس 2017، (شوه في 30 يناير 2022): <https://2u.pw/NuOen>

106 مبادرة تضامن، «سياسة المدن الجديدة في مصر: أثر متواضع وعدالة غائبة»، القاهرة، شوه في 30 يناير 2022، <https://2u.pw/iZp2p>

107 محمد شحاتة، «تقويم سياسات إدارة النمو السكاني والعمراني بالمجتمعات العمرانية الجديدة في مصر»، Journal of Urban Research، (كلية التخطيط الإقليمية والعمراني، جامعة القاهرة، 15 يناير 2015): 60، 63.

108 فكونها بمبلغ ثابت أو شبه ثابت سنوياً؛ فإنها لا تشوّه الأسعار من حيث الأصل، سواء للسلعة المعنية أو لما ينقطع معها تكاملياً أو تبادلياً من سلع أخرى؛ ومن ثم يقتصر تأثيرها على دخل الممول، دون أن تدفعه بذاتها للإحلال بينها وبين غيرها من السلع، أي يقتصر أثرها على أثر الدخل دون أثر الإحلال.

الخروج من واديه الضيق الذي لم يتجاوز 8% من مساحة البلاد بأكثر التقديرات تساهلاً، ما يحتمّ تعامل أكثر نضجاً من الدولة، يتجاوز دور السمسار والجابي الطامع بمكاسب مالية قصيرة النظر من ورائها، إلى سياسة أوسع أفقاً وأكثر كفاءة وعدلاً في إدارة ذلك المورد الحيوي، بما يضمن فاعليته التنموية فضلاً عن تحقيق أدواره الوظيفية، من خلال «ثنائية الضريبة»، على ما سبق ذكره بمشكلات التنظيم الحالي للضريبة.

فمن خلال ضريبة «ثنائية»، تراعي المنافع الحديثة البديلة للتوسّعات الوحيدة المتزايدة في استخدام الأرض، وتميّز بينها إقليمياً ونوعياً وقطاعياً بما يخدم الخطط التنموية الأشمل من ناحية، وأن تكون «تصاعدية»، ترفع كفاءة استخدام الأرض وعدالة الوصول إليها، وتقلل الاستهلاك الإهداري غير الضروري بالعقارات على العموم من ناحية أخرى، وبالطبع ضمن برنامج شامل من السياسات الإسكانية والمالية والنقدية والاستثمارية الأوسع نطاقاً؛ يمكن أن تسهم الضريبة العقارية في إعادة القطاع العقاري إلى جادة طريقه المفترضة، «تنموياً» بتثبيط الميول الاكتنازية والهروبية والمضاربة به بشكل يخرج الفوائض المالية إلى استخدامات أكثر دينامية وكفاءة، و«وظيفياً» بإعادة القطاع لوظيفته الأساسية كمُنتج لسلسلة الإسكان تمليكاً وتأجيراً بضبط علاقة العرض بالطلب ورفع كلفة اكتناز وتخزين العقارات.

كما أن ضريبة ثنائية، يطارد أحد جزئها الإفراط في تملك الأرض، يمكن أن تكون جزءاً من توليفة «العدالة الجيلية»؛ فحيث تمثل الأرض «الفعالة»، عنصراً ثابت العرض بطيء النمو أكثر من غيره، تحظى الملكية الخاصة فيها بأعلى درجات الاستئثار والاستبعاد تأثيراً على الآخرين؛ ما يجعل تصاعد الضرائب على امتلاك المزيد منها أكثر ضرورةً من منظوريّ الكفاءة والعدالة معاً، مع توجيه جزء منها لتأهيل أراضي جديدة باستمرار؛ كتعويض للأجيال الأحدث التي تعاني صعوبات متزايدة وتكاليف متصاعدة في الوصول إليها مع تناقص المتاح منها.

6- خاتمة

يعني كل ما سبق ضرورة تقديم الأولويات التنموية والوظيفية على الأهداف التمويلية للضريبة؛ فحيث أنها في جميع الأحوال، لا يُتوقع منها إيرادات مؤثرة بالنسبة للاحتياجات المالية لمصر، خصوصاً في سياق عدم حماس الحكومة المصرية لـ، أو عدم قدرتها على أن تتحمّل قدراً أكبر من اللامركزية الضرورية لإيجاد القبول الشعبي للتوسّع العام في

الضريبة؛ يصبح ضرورياً - من الوجهة المنطقية البحتة - تراجع الهدف التمويلي إلى «مرتبة ثانوية» من جهة، وأن يصبح «هدفاً غير مباشر» من جهة ثانية؛ وذلك بالتركيز على توظيف الضريبة - في الأفق المنظور على الأقل - في تحقيق أهداف رفع الكفاءة وتحسين استخدام الموارد وتنشيط الجاذبية الاكتنازية والهروبية والمضاربة للقطاع العقاري بآثاره السلبية على تخصيصات الاستثمار وفاعلية رأس المال؛ والمراهنة على ما يترتب على ذلك من آثار تنموية، بتحسّن معدل تشغيل رأس المال والتكوين القطاعي لاستثماره، في إطار تحقيق إيرادات ضريبية أعلى مستقبلاً، من فوائض النمو المأمول في القطاعات الأخرى، فضلاً عن المساهمة المحتملة لعملية التسجيل العقاري المصاحبة لإدارة الضريبة في تقنين أو رسمنة أو ترسيم القطاع غير الرسمي (أي جعله رسمياً) formalization ، أي باختصار تقديم الأهداف التنموية والمؤسسية والوظيفية طويلة الأجل على الأهداف التمويلية قصيرة الأجل، وجعلها واسطةً ووسيلةً لها بالأساس.

في ذات الوقت، يمكن وهكذا ضريبة أن تسهم في تثبيط القدرة الاكتنازية للقطاع العقاري، وأن تنتزع الامتياز الذي توفّره تلك القدرة للطبقات الأعلى دخلاً بتعزيز قدرتها على التحوّط ضد «ضريبة التضخّم» التي اعتادت الحكومة المصرية استخدامها، عمداً أو بالقصور الذاتي؛ بما قد يمثل دافعاً لتلك الطبقات ذاتها للتحقّط على تلك السياسات، والمساهمة بثقلها الخاص في الضغط السياسي لترشيد استخدامها.

الفصل الرابع

الدعم... لا مفر منه؟

التمويل العقاري وامتلاك المسكن لمنخفضي الدخل في مصر

أحمد فتيحة

1- مقدمة

يرمي هذا الفصل إلى اقتراح ملامح سياسة للتمويل العقاري تساعد في تمكين أصحاب الدخل المنخفضة من امتلاك أصول وعقارية، وينطلق البحث من افتراض علاقة طردية بين ملكية السكن وبين ارتفاع مستوى المعيشة للأفراد والتنمية بمفهومها الواسع.

ويبدأ التحليل بإلقاء نظرة على سوق التمويل العقاري بالكامل، واستعراض المشاكل والصعوبات التي يواجهها ثم يعرض القسم الثاني لمبادرة التمويل العقاري المدعم التي ينفذها البنك المركزي مع الحكومة، وتستهدف أصحاب الدخل المتوسطة والمنخفضة، والتي تستحوذ على نصيب الأسد من سوق التمويل العقاري فيما يناقش القسم الذي يليه الجهود والإجراءات الإصلاحية التي تتخذها السلطات المصرية لتطوير سوق التمويل العقاري، ويختتم آخر قسم الفصل بتقديم بعض السياسات والتوصيات لتطوير قطاع العقارات، والتمويل العقاري تحديداً ليصبح أكثر ملائمة لأصحاب الدخل المنخفضة.

2- ملامح التمويل العقاري في مصر

صدر قانون التمويل العقاري في عام 2001، وبدأ العمل به رسمياً عام 2004. وينقسم مقدمو الخدمة بمقتضاه إلى نوعين: بنوك تجارية تخضع لرقابة البنك المركزي المصري، وشركات تمويل عقاري تشرف عليها هيئة الرقابة المالية. وفي 2008، تم إنشاء الشركة المصرية لإعادة التمويل العقاري بغرض تخفيض مخاطر السيولة لدى مقدمي التمويل العقاري، ومن أجل لعب دور صانع السوق وخلق سوق ثانوية للقروض العقارية.¹⁰⁹

¹⁰⁹ تقوم الشركة المصرية لإعادة التمويل العقاري EMRC بتوفير السيولة لشركات التمويل العقاري بضمان الأصول (القروض) التي تقدمها تلك الشركات لعمالها. ولا تستطيع EMRC تقديم التمويل العقاري مباشرة للعملاء، لكنها تقوم بطرح أدوات دين طويلة المدى في السوق لتمويل نشاطها. ويمتلك الشركة البنك المركزي وعدد كبير من البنوك وشركات التمويل العقاري.

«قانون التمويل العقاري رقم 148 لعام 2001»، منشورات قانونية أرشيف رقمي، <https://manshurat.org/node/247> والموقع الرسمي للشركة المصرية للتمويل العقاري <https://www.emrc-online.com/about/about.aspx>

نص القانون أيضاً على إنشاء «صندوق دعم وضمان نشاط التمويل العقاري» الذي تحول بعد ذلك إلى «صندوق الإسكان الاجتماعي ودعم التمويل العقاري»، والذي يهدف إلى توفير التمويل العقاري لذوي الدخل المنخفضة، وسنتحدث عن دور الصندوق باستفاضة لاحقاً فيما سنكتفي الآن بالإشارة إلى أن النصيب الأكبر من رصيد التمويل العقاري القائم حالياً قد تم تقديمه عن طريق الصندوق.

على الرغم من مرور أكثر من عشرين سنة على صدور القانون، إلا أن أداء سوق التمويل العقاري مازال مخيباً للآمال؛ فقد بلغ حجم القروض العقارية القائمة بنهاية 2021 حوالي 52 مليار جنيه،¹¹⁰ ما يمثل أقل من 10% من حجم القطاع العقاري والإنشاءات البالغ 676 مليار بنهاية العام المالي 2021.¹¹¹ وتشير هذه الأرقام إلى اعتماد السوق العقارية على الدفع النقدي أو أشكال أخرى من التمويل مثل الإقراض بضمان الشيكات عوضاً عن التمويل العقاري. كما لا يتعدى حجم التمويل العقاري في مصر 2% من الناتج المحلي الإجمالي، مقارنةً بنسب تفوق 10% في جنوب إفريقيا وتونس،¹¹² و6% في تركيا،¹¹³ وهي النسب نفسها التي تعتبر منخفضة مقارنة بالاقتصادات المتقدمة.

إن الأسباب التي أدت إلى ضعف سوق التمويل العقاري في مصر متعددة ومتشعبة، لكن ربما يعود معظمها لضعف وعدم النضج في مختلف المؤسسات المتعلقة بالسوق،¹¹⁴ سواءً على مستوى الممولين أو المؤسسات الحكومية والقضائية، وتضم النقاط التالية عرض أهم

110 القوائم المالية للبنوك حتى سبتمبر 2021 وتقرير الاستقرار المالي للبنك المركزي لعام 2020-2021 الذي يشير إلى أن رصيد القروض لدى شركات التمويل العقاري بلغ 9.9 مليار جنيه بنهاية يونيو 2021.

<https://www.cbe.org.eg/ar/Pages/HighlightsPages/Financial-Stability-Report-2020.aspx>

111 النشرة الشهرية للبنك المركزي المصري، جدول 41، ديسمبر 2021،

<https://www.cbe.org.eg/ar/EconomicResearch/Publications/pages/MonthlyBulletinHistorical.aspx>

112 Center for Affordable Housing Finance in Africa, Year Book for 2020. (Page 10)

http://housingfinanceafrica.org/app/uploads/2021/02/2020_CAHF_YEARBOOK_COMP-2.pdf

113 Tuğba Güneş, and Ayşen Apaydın, "Mortgage Volume and Macroeconomic Factors: Evidence from Turkey," Business & Management Studies: An International Journal 9 (2021):1504-1520, https://www.researchgate.net/publication/357330160_Mortgage_volume_and_macro-economic_factors_Evidence_from_Turkey

114 M. Moštafa, "The Mortgage Market in Egypt: Barriers and Recommendations to Availability of Housing Finance," Master's Thesis (AUC Knowledge Fountain, the American University in Cairo, 2012), <https://fount.aucegypt.edu/etds/1303>

أولاً: مشكلة التسجيل: يشترط القانون أن يكون العقار محل التمويل مسجلاً أو قابلاً للتسجيل (كأن تكون الأرض مسجلة لكن الوحدة غير مسجلة) حتى يصبح صالحاً للتمويل العقاري بينما لا تتمتع الغالبية العظمى من العقارات في مصر بالتسجيل رسمياً،¹¹⁶ وإجراءات التسجيل معقدة ومكلفة وبطيئة.¹¹⁷ ويناقش القسم الثالث من الفصل الإجراءات التي تتخذها الحكومة حالياً لتسهيل عملية التسجيل.

ثانياً: مشكلة التقاضي: يتمثل شق أساسي في اتفاق التمويل العقاري في قدرة الممول على الاستحواذ على الأصل (العقار) في حالة عدم السداد. وتتسم إجراءات التقاضي في مصر بالطول والكلفة العالية والتعقيد، فعلى سبيل المثال، يستطيع الممول بسهولة نسبية منع التعامل على العقار في حالة عدم السداد،¹¹⁸ ولكن الإجراءات قد تستغرق سنوات حتى يتمكن من الاستحواذ على الوحدة.¹¹⁹ ولذلك يلجأ الممولون لإجبار المقترضين على التوقيع على شيكات مسبقة الدفع لاستخدامها كوسيلة ضغط في حالة التخلف عن السداد. ولكن تلك الشيكات لا تفيد الممول كونها ليست أصولاً يمكنه بها تعويض الخسارة المادية، كما أن استعمال الشيك كوسيلة ضمان أو وسيلة ائتمان يخالف نص القانون التجاري الذي عرّف الشيك كأداة «وفاء» فقط.¹²⁰

115 محمد سمير (خبير تمويل عقاري ومدير سابق لإدارات التمويل العقاري بعدد من البنوك والشركات منها الشركة العربية المصرفية)، في مقابلة مع الكاتب، 1 فبراير 2022.
هالة غازي (رئيس الإدارة المركزية للضمان والبحوث والتعاون الدولي والمحلي بصندوق الإسكان الاجتماعي ودعم التمويل العقاري)، في مقابلة مع الكاتب، 2 فبراير 2022.
محمد أبو حسين (المدير المالي لشركة الكرامة للتطوير العقاري)، في مقابلة مع الكاتب، 4 فبراير 2022.

صفاء عصام الدين، «الشروق تنشر تقرير تشريعية النواب بشأن تعديلات الشهر العقاري» جريدة ١١٦ الشروق، ٢ فبراير ٢٠٢٢،
<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=02022022&id=0e6ffd71-4db1-4f34-83fb-973bec30bc8d>

117 المصدر السابق

118 Mostafa, The Mortgage Market in Egypt.

119 مقابلة مع مدير الشؤون القانونية في أحد اللاعبين الرئيسيين في سوق التمويل العقاري، 15 فبراير 2022.
تقوم البنوك بتحويل العميل غير المنتظم إلى الشؤون القانونية فقط بعد تحول القرض إلى تصنيف «رديء»، أي أن يكون العميل قد توقف عن الدفع لمدة ثلاثة شهور. وقد تستغرق الإجراءات القضائية عدة سنوات؛ مثلاً، مجرد إعلام العميل قد يستغرق «عدة أشهر أو سنة»، وذلك بخلاف التأجيلات والطعون الكثيرة المتعارف عليها في تلك القضايا.

120 قانون التجارة رقم 17 لعام 1999، مادة (473) منشورات قانونية أرشيف رقمي،

<https://manshurat.org/node/27015>

ثالثاً: مشكلة إثبات الدخول: تشير التقديرات أن ما يزيد عن نصف العاملين المصريين يعملون بشكل غير رسمي،¹²¹ وأن ما يقرب من 20% من العمالة تعمل في وظائف غير منتظمة، ويترتب على ذلك انعدام قدرتهم على إثبات إجمالي دخولهم وبالتالي قدرتهم على السداد.

رابعاً: مشكلة ارتفاع التكلفة: وتنقسم تلك المشكلة إلى شقين:

-ارتفاع تكلفة العقار: إن أحد أسباب ارتفاع تكلفة العقار هو الارتفاع المستمر في سعر الأراضي الصحراوية المرفقة (أي التي تم إدخال المرافق لها) التي توفرها الدولة عن طريق هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وترسيم سياسات تعظم من قيمة محفظة الأراضي لتحقيق ربح للدولة.¹²² ويؤدي هذا إلى ارتفاع سعر الأراضي بشكل عام، فعلى سبيل المثال، زادت أسعار الأراضي في حزام القاهرة الكبرى 1600% في العشر سنوات بين 2003 و2013،¹²³ هذا بالإضافة إلى انخفاض متوسط دخل المواطنين بشكل عام مقارنة بتكلفة بناء الوحدات من مواد خام.

-ارتفاع سعر الفائدة: تساهم أسعار الفوائد العالية في رفع تكلفة التمويل بالنسبة للشراء الأجل للعقارات، سواء عن طريق التمويل العقاري أو التقسيط المضمون بالشيكات. ويرجع ذلك إلى ارتفاع مستوى التضخم بشكل عام (سجل معدل التضخم السنوي متوسط 11.3% منذ يناير 2011)،¹²⁴ بالإضافة إلى ارتفاع تكلفة النقود في مصر، أحياناً بشكل متعمد من السلطات، لجذب الاستثمارات الأجنبية في أدوات الدين. لقد سجلت أذون الخزانة لأجل عام واحد متوسط عائد 15.7% منذ يونيو 2014،¹²⁵ ما يرفع تكلفة الفرصة الضائعة للبنوك، ويجعلها تطلب عائداً أعلى لإقراض الأفراد.

121 “Egypt World Bank Issues Brief – No. 2. Informal is the New Normal”, World Bank, 2014, <https://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Feature%20Story/mena/Egypt/Egypt-Doc/egy-jobs-issue-brief-2-ENG-ARA.pdf>

122 يحيى شوكت، «ورقة سياسات الإسكان (2): وضع سياسة عادلة للإسكان في مصر»، المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، يوليو 2014، <https://bit.ly/3BtavDh>

123 يحيى شوكت، «ومازالت إستراتيجية «مدن الأشباح» مستمرة...» المبادرة المصرية للحقوق الشخصية، 5 مايو 2013، <https://bit.ly/3BtavDh>

124 “Inflation Rates,” Central Bank of Egypt, November 2022, <https://www.cbe.org.eg/en/EconomicResearch/Statistics/Pages/InflationRates.aspx>

125 Ibid

خامساً: مشكلة المعلومات: لا توجد وحدات بحثية مستقلة أو حكومية كفؤة تقدم معلومات وتقارير بشكل دوري لتمكين المطورين العقاريين ومقدمي التمويل العقاري من قراءة متغيرات السوق، بشكلٍ يمكنهم من تطوير خدماتهم، وتتيح خلق مناخ تنافسي صحي.

سادساً: مشكلة المطورين: إن النموذج السائد بين المطورين العقاريين في المدن الجديدة هو العمل بنظام البيع على الخارطة (Off-plan sales) والذي يتعارض جوهرياً مع التمويل العقاري. وطبقاً لهذا النموذج، يقوم المطور ببيع الوحدات قبل أن يبنيتها، وقبل أن يدفع ثمن الأرض بالكامل، ثم يقوم بتمويل البناء من الدفعات المقدمة والأقساط التي يحصلها من الزبائن. ويفضل المطورون العقاريون هذا النموذج لانخفاض مخاطره؛ فكل ما يحتاجه المطور هو دفع مبلغ مقدم ليتم تخصيص قطعة أرض له، ثم يبدأ بتسويق الوحدات التي يُباع كلها أو معظمها (بحسب موقع الأرض وسمعة المطور وفاعلية التسويق) قبل أن ينفق جنبها واحداً على الإنشاءات.¹²⁶ ويجري ذلك بالإضافة لإحجام البنوك، بشكل كبير، عن تمويل عمليات الإنشاء لارتفاع مخاطرها، ولذلك يعتمد المطورون على توريق شيكات العملاء لخلق السيولة اللازمة للتشغيل.

ويتعارض هذا النموذج مع شرط أساسي في نظام التمويل العقاري وهو أن تكون الوحدة مكتملة قبل أن يتم تمويلها. ولذلك، نلاحظ محدودية انتشار التمويل العقاري في المدن الجديدة على الرغم من أن إجراءات تسجيل العقارات والأراضي في هذه المدن أسهل نسبياً. وتظهر من حين لآخر اقتراحات باستخدام الحسابات الضامنة Escrow accounts لبيع الوحدات قيد الإنشاء عن طريق التمويل العقاري، على أساس أن يتم إيداع مبلغ التمويل في ذلك الحساب، ويقوم المطور بسحب منه دفعات بحسب مراحل الانتهاء من البناء. لكن لم يجر تطبيق ذلك النظام بشكل موسع حتى الآن.

تخص المشاكل المذكورة السوق بالكامل، وليس التمويل العقاري لأصحاب الدخول المنخفضة فقط، مع الأخذ في الاعتبار أن تلك الفئة هي الأكثر تأثراً بضعف التمويل العقاري في مصر.

وتكمن المفارقة في أن التمويل العقاري قد شهد طفرة في السنوات الأخيرة بسبب المبادرات الحكومية لتوفير السكن لمحدودي ومتوسطي الدخل، تحديداً منذ عام 2014 عندما

126 «إلزام الشركات العقارية بعدم طرح مشروعاتها للبيع إلا بعد تنفيذ 30%.. خبراء يشيدون بتوجيهات الرئيس السيسي»، بوابة الأهرام، أغسطس 8، 2021، <https://gate.ahram.org.eg/News/2895715.aspx>

وجّه البنك المركزي بتوفير قروض عقارية بأسعار فائدة مدعومة من أجل تطوير القطاع العقاري و«دفع عجلة الإنتاج» ولإيجاد «مردود إيجابي على الجانب الاجتماعي» عن طريق خلق فرص عمل وتوفير إسكان مناسب.¹²⁷

وقد تزامنت هذه المبادرة مع إصدار قانون الإسكان الاجتماعي، وإعلان القوات المسلحة عن إنشاء مليون وحدة سكنية بالتعاون مع شركة «أرابتك» الإماراتية،¹²⁸ على أن يتم البدء في المشروع بعد انتخاب عبد الفتاح السيسي رئيساً للجمهورية في منتصف 2014،¹²⁹ وهو المشروع الذي تولته لاحقاً وزارة الإسكان وصندوق الإسكان الاجتماعي ودعم التمويل العقاري بعد انسحاب الشركة الإماراتية.

وقد ارتفع الرصيد القائم من القروض العقارية إلى حوالي 52 مليار في سبتمبر 2021،¹³⁰ معظمه مقدم عن طريق البنوك (حوالي 41 مليار جنيه والباقي من شركات التمويل العقاري). وسيطرت القروض المدعومة المقدمة من خلال صندوق الإسكان الاجتماعي على السوق، حيث بلغ إجمالي إصداراتها حوالي 65 مليار منذ عام 2014.¹³¹

تهدف الأقسام القادمة إلى فهم وتحليل الإستراتيجية الحكومية التي أدت إلى هذا النمو، وتحديد ما إذا كانت قابلة للاستمرار والتوسع.

3- فائدة مدعومة وإسكان اجتماعي:

تتمثل الدعامة الأولى لإستراتيجية الحكومة في «المبادرات» التي أطلقها البنك المركزي

127 مذكرة البنك المركزي للبنوك بخصوص مبادرة التمويل العقاري، 19 فبراير 2014،

<https://www.cbe.org.eg/ar/Pages/CBEInitiatives.aspx>

128 ايريك كينكت ومات سميث وهديل الصايغ، «مشروع المليون وحدة سكنية في مصر... من الأحلام الكبرى إلى قسوة الواقع»، رويترز، 15 أكتوبر 2015، <https://www.reuters.com/article/oegtp-egypt-arabtec/housing-mz6-idARAKCN0S21MQ20151008>

129 «رئيس الهيئة الهندسية: شروط «أرابتك» أوقفت مشروع «المليون شقة»، المصري اليوم، 1 مارس 2015، <https://www.almasryalyoum.com/news/details/666955> كان الاتفاق المبني أن تخصص القوات المسلحة الأرض وأن تنشئ أرابتك الإماراتية الوحدات، إلا أن الشركة انسحبت بعد إصرارها على تمويل المشروع من البنوك المحلية، بحسب تصريحات كامل الوزير، رئيس الهيئة الهندسية للقوات المسلحة آنذاك.

130 «تقرير الاستقرار المالي للعام 2020»، البنك المركزي المصري، <https://www.cbe.org.eg/ar/Pages/HighlightsPages/Financial-Stability-Report-2020.aspx>

يشير التقرير إلى أن رصيد القروض لدى شركات التمويل العقاري بلغ 9.9 مليار جنيه بنهاية يونيو 2021

131 غازي، مقابلة.

المصري بدايةً من عام 2014 لتوفير التمويل العقاري لمحدودي ومتوسطي الدخل بتقديم أسعار فائدة مدعمة، وهي التي بدأت بـ 7% عام 2014 عندما كان سعر الائتمان والخصم 9.75%،¹³² وانخفضت إلى 3% على مدة سداد تصل لـ 30 سنة عام 2021 (مقابل سعر خصم 8.75%).¹³³ يوضح الجدول التالي تسلسل إطلاق هذه المبادرات ومحتوياتها.

132 سعر الائتمان والخصم هو سعر الفائدة الذي يستخدمه البنك المركزي عند إقراض البنوك، وهو أحد أهم أدوات البنك المركزي للتحكم في أسعار الفائدة في الاقتصاد، وبالتالي معدلات التضخم والنمو الاقتصادي.

133 « كتاب دوري بتاريخ 13 يوليو 2021 بشأن مبادرة التمويل العقاري لمحدودي ومتوسطي الدخل بسعر عائد 3% » البنك المركزي المصري،

<https://www.cbe.org.eg/ar/Pages/HighlightsPages/Circular-dated-13-July-2021-regarding-mortgage-finance-initiative-for-low-and-middle.aspx>

يتم تعويض البنوك عن فارق سعر العائد على أساس: سعر الائتمان والخصم 3% - 3%، بحسب كتاب دوري من البنك المركزي بتاريخ 13 يوليو 2021

جدول رقم (4.1): تطور مبادرات البنك المركزي لتوفير تمويل عقاري مدّعم¹³⁴

التاريخ	الحدث	تفاصيل
19 فبراير 2014	البنك المركزي يطلق أول مبادرة لتقديم تمويل عقاري مدّعم.	تخصيص 10 مليار جنيه بأسعار فائدة 7% لمحدودي الدخل، و8% لمتوسطي الدخل على مدة أقصاها 20 سنة، تسري على المشروعات التي «تقام لمحدودي ومتوسطي الدخل... بالمجتمعات العمرانية الجديدة» في محافظات الجمهورية. حد أقصى لأسعار الشقق 300 ألف جنيه.
26 مارس 2014 - 8 أكتوبر 2017	خلال هذه الفترة جرى تعديل المبادرة سبع مرات.	شملت التعديلات «أي وحدة سكنية قابلة للرهن»، ورفع الحد الأقصى لسعر الوحدات تدريجياً حتى 700 ألف، وإضافة شرائح دخل جديدة، زيادة المبالغ المتاحة للمبادرة من 10 إلى 20 مليار جنيه وتطبيق شروط موحدة لتشجيع الإقبال. وفي 21 فبراير 2021 تم تعديل سعر الفائدة إلى 5% و 7% لمحدودي ومتوسطي الدخل، على الترتيب.
28 يناير 2019	استنفاد مبلغ الـ20 مليار المتاحة في المبادرة بعد مرور خمس سنوات تقريباً على إطلاقها.	
19 ديسمبر 2019	إطلاق مبادرة جديدة لـ«متوسطي الدخل» (الحد الأقصى للدخل الشهري للفرد 40 ألف جنيه وللأسرة 50 ألف جنيه).	بقيمة 50 مليار بسعر فائدة 10% على 20 سنة وحد أقصى لقيمة العقار 2.25 مليون جنيه، ومدة سداد 20 سنة. تم تعديل سعر الفائدة لاحقاً إلى 8% والحد الأقصى لسعر الوحدة إلى 2.5 مليون ورفع مدة التمويل إلى 25 سنة.

134 في مرفق 1 شرح مفصل لتطور المبادرات منذ من 2014.

بقیمة 100 مليار جنيه، وسعر فائدة 3%، وحد أقصى لسعر الوحدات 1.4 مليون جنيه، ومدة سداد 30 سنة.	إطلاق مبادرة جديدة لمتوسطي ومحدودي الدخل (الحد الأقصى لـ«محدودي الدخل» من الأفراد 4.5 ألف في الشهر، والأسرة 6 آلاف، و«متوسطي الدخل» 10 آلاف للفرد و14 للأسرة)	13 يوليو 2021
---	--	--------------------------

وللتغلب على عزوف البنوك عن تمويل أصحاب المهن الحرة والحرفيين وغيرهم ممن يصعب تحديد صافي دخولهم، وجّه البنك المركزي البنوك بقبول شهادة معتمدة من محاسب قانوني بها تقدير للدخل بالإضافة إلى الاعتماد على «التقييم الرقمي»، والذي يستخدم معايير غير تقليدية لقياس دخل العملاء، مثل متابعة أنماطهم الاستهلاكية (على سبيل المثال الفواتير الشهرية وأقساط السلع) ومدى التزامهم، وعدد سنوات ممارسة مهنة الأعمال الحرة ونوع ومنطقة السكن... إلخ. وبدأ المركزي بتخصيص 10 مليار جنيه لتلك المبادرات في عام 2014، ورفعها ووسع قاعدة المستفيدين حتى إطلاق آخر مبادرة سنة 2021 بقيمة 100 مليار جنيه بسعر فائدة 3% متناقصة.

أما الدعامة الثانية في إستراتيجية الحكومة فهي صندوق الإسكان الاجتماعي ودعم التمويل العقاري. والصندوق هو من يتلقى طلبات المواطنين ويحدد مدى استحقاقهم للدعم في السكن، وهو أيضاً من يقوم ببناء الوحدات التي تمولها الأموال المدعومة التي يوفرها البنك المركزي، بالإضافة لتوفير دعم نقدي للمواطنين لمساعدتهم في الدفعات المقدمة للوحدة.

إذاً فليس على المواطن البحث عن وحدة سكنية أو حتى البحث عن بنك للتمويل؛ إن كل ما عليه هو أن يتقدم بطلب الحصول على شقة، وبأوراق ما يثبت استحقاقه للدعم إلى الصندوق، الذي يقوم بدوره بعمل دراسة، وإذا كان مستحقاً، فإنه يتم تحويله لأحد البنوك التي تمنح التمويل.

ويعرّف الصندوق الاجتماعي محدودي الدخل بأنهم من لا يزيد دخلهم الشهري عن 4500 جنيه للفرد أو 6000 للأسرة، فيما يعرف متوسطي الدخل عند 10 آلاف للفرد و14

ألف للأسرة. وقد لاقى البرنامج نجاحاً كبيراً مع الحرفيين وأصحاب المهن الحرة - وهي الفئة التي عادة ما تحجم البنوك عن إقراضها بسبب صعوبة إثبات دخولها - بحصولهم على حوالي 67% من إجمالي القروض التي قدمها الصندوق منذ عام 2014.

لم يعلن صناع القرار، سواء في البنك المركزي أو في الحكومة، عن غاية الإستراتيجية الموصوفة أعلاه، ما إذا كانت تهدف إلى حل مشكلة العجز المتراكم من السنوات السابقة في وحدات الإسكان، والمقدرة بحوالي 2.5 مليون وحدة عند بداية البرنامج في 2014،¹³⁵ أم أنها إستراتيجية مستمرة لسد احتياجات المصريين منخفضي ومتوسطي الدخل من السكن على المدى الطويل.

تقدر الحكومة الاحتياج السنوي للسكن من 500 إلى 600 ألف وحدة، على فرض زيادة سكانية تتراوح بين 2 إلى 2.5 مليون نسمة،¹³⁶ بينما بلغ متوسط عدد الوحدات السكنية المحققة سنوياً حوالي 280 ألف أنشائها القطاعين العام (متضمناً ما ينشئه صندوق الإسكان الاجتماعي) والخاص،¹³⁷ بين يونيو 2014 ويوليو 2020.¹³⁸

قام الصندوق ببناء حوالي 561 ألف وحدة بين 2014 و2021، وكان لديه خطط لتسليم نحو 100 ألف وحدة في العام المالي الحالي 2021-2022.¹³⁹ وعلى المدى الطويل، لدى الصندوق «طموح» لرفع عدد الوحدات المسلمة سنوياً إلى 150 ألف،¹⁴⁰ أي ما يناهز ربع الاحتياج السنوي للسكن.

وعلى صعيد التكلفة، ينفق الصندوق في المتوسط حوالي 600 ألف جنيه على الوحدة، ما بين تكاليف إنشاء ودعم نقدي ودعم التمويل، بينما تُباع الوحدة بحوالي 320 ألف جنيه،¹⁴¹

135 «وزير الإسكان يستعرض جهود الدولة المصرية في قطاع الإسكان»، موقع الهيئة العامة للاستعلامات، 14 أغسطس 2022، <https://bit.ly/3sOPf7j>

136 المصدر السابق.

137 يشتمل لقطاع الخاص على ما تم تنفيذه بالنسبة للمدن الجديدة، وبالتالي لا يشمل البناء غير الرسمي في مختلف المناطق غير المخططة والأراضي الزراعية.

138 «الكتاب الإحصائي السنوي، الباب السابع - الإسكان»، الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء، 2021، https://www.capmas.gov.eg/Pages/StaticPages.aspx?page_id=5034

139 شريف عمر، «مي عبد الحميد لـ «CEO Level»: صندوق الإسكان الاجتماعي يقتحم العام المالي الجديد باستثمارات تفوق 40 مليار جنيه»، جريدة المال، 21 أغسطس 2021، <https://bit.ly/3HWPmna>

140 المصدر السابق

141 المصدر السابق

أي أن بناء 150 ألف وحدة سنوياً يكلف الدولة حوالي 45 مليار جنيه، قابلة للزيادة إذا ما ارتفع سعر الفائدة.¹⁴²

ويقوم الصندوق بمتابعة استخدام الوحدات في الأهداف المقررة لها (كالتأكد من عدم تأجيرها من الباطن، أو إصدار توكيل إدارة للوحدة)، وذلك عن طريق القيام بزيارات مفاجئة للوحدات، وإتاحة الإبلاغ عن المخالفات على موقع خدمات الصندوق على الإنترنت. وتم تحرير حوالي 2500 محضر بعد زيارة ثلاثين أو أربعين ألف وحدة.¹⁴³

مما سبق، نستطيع أن نستخلص ما يلي:

أولاً: يعتمد هذا النموذج على البناء الجديد بدون النظر إلى المخزون الحالي من المساكن الشاغرة، أو على إعادة البيع، وذلك بالرغم من أن التمويل المدعم متاح لأي وحدة تطبيق عليها الشروط، وذلك لأنه مع بداية مبادرة البنك المركزي في 2014، أدركت الحكومة أن الوحدات المستوفية للشروط، من حيث السعر والمساحة والتسجيل، «نادرة»، وبالتالي، اضطر الصندوق لبناء وحدات جديدة لتدخل في المبادرة.¹⁴⁴

ثانياً: إن معظم الوحدات السكنية في السوق غير مسجلة؛ إما بسبب تقاعس ملاكها عن التسجيل لارتفاع التكلفة، أو لوقوع مخالفة في الوحدات، سواء في الإنشاءات أو في الأرض، أو لمزيج من هذه الأسباب. وتذهب التقديرات إلى أن البناء غير الرسمي قد مثّل حوالي ثلث المساحات المبنية منذ 1960 حتى 2006، وأن تلك المناطق قد امتصت نحو 78% من الزيادة في سكان القاهرة الكبرى، بينما ذهب 7% فقط للمناطق الرسمية داخل القاهرة و15% إلى المدن الجديدة المتاخمة للعاصمة.¹⁴⁵ إذن، فدعم سعر الفائدة وحده لم يكن كافياً لتمكين أصحاب الدخول المنخفضة من تملك وحدات سكنية.

142 بحسب الموازنة العامة للدولة لعام 2022-21، وصلت ميزانية صندوق الإسكان الاجتماعي إلى حوالي 40 مليار جنيه، منهم حوالي 30 مليار جنيه للإنشاءات، وحوالي 8 مليار للدعم النقدي، و1.2 مليار للفوائد. وبحسب مي عبد الحميد، الرئيس التنفيذي للصندوق، فهذه الأموال سيتم انفاقها على بناء ما يقرب من مائة ألف وحدة سكنية لمحدودي الدخل (المصدر)

143 عمر، «مي عبد الحميد»

144 بحسب مقابلات مع مسؤولين في صندوق الإسكان الاجتماعي ودعم التمويل العقاري، وعاملين بالقطاع المصرفي.

145 David Sims, "The Arab Housing Paradox," The Cairo Review of Global Affairs (School of Global and Public Affairs, The American University in Cairo, Fall 2013), <https://www.thecaireview.com/essays/the-arab-housing-paradox/> (Accessed Feb 27)

ثالثاً: في الوقت نفسه، إن سعر الفائدة المدعم له دور كبير في تخفيض أعباء الأقساط، فإذا افترضنا أن سعر الشقة هو 300,000 جنيه، وأن الدفعة المقدمة تبلغ 10% وأن سعر الفائدة 12% على 20 سنة، نجد أن مبلغ القسط الشهري يصل إلى 3,303 جنيه مصري، وهو أكثر من نصف دخل الأسرة المستهدفة في برنامج محدود الدخل، في حين أن القسط الشهري ينخفض إلى 1,664 جنيه عند سعر فائدة 3% المدعوم.

رابعاً: إن فاتورة دعم سعر الفائدة معرضة أن تنمو بشكل سريع وغير متوقع في حالة ارتفاع أسعار الفائدة في الاقتصاد بشكل عام، الأمر الذي قد يشكل عبئاً كبيراً على الحكومة في حالة وجود رصيد ضخم من القروض المدعومة، وقد يمنع ذلك الحكومة من التوسع في دعم تلك القروض.

خامساً: ستصبح الرقابة على البرنامج، خصوصاً إذا توسع ليشمل أعداداً أكبر، عملية معقدة ومكلفة، خاصة وأن البرنامج يعتمد بشكل أساسي على دعم الأسعار، ما يفتح الباب واسعاً للترتب غير القانوني والالتفاف على القواعد. إن أشكال الدعم الأخرى، مثل الدعم النقدي لشراء السكن من القطاع الخاص، لها عيوب كبيرة أيضاً، مثل رفع أسعار الوحدات في السوق، أو دعم المطورين العقاريين أكثر من المشتري.¹⁴⁶

4- تمويل عقاري بدون دعم؟

هل يمكن تقديم التمويل العقاري لأصحاب الدخل المنخفضة والمتوسطة بدون الاعتماد على الدعم الحكومي، أم أن النموذج الذي تتبناه السلطات المصرية حالياً هو أفضل ما بالإمكان؟

يخبرنا مسح الدخل والإنفاق أن متوسط دخل حوالي 80% من الأسر المصرية كان يقارب 70 ألف جنيه سنوياً في 2019،¹⁴⁷ أي ما يقل قليلاً عن 6000 جنيه شهرياً، وأنهم ينفقون في المتوسط 67 ألف جنيه سنوياً أو حوالي 5,500 جنيه شهرياً، منها 1000 جنيه

146 George Hammond, "Help to Buy Has Pushed Up House Prices in England, Says Report" The Financial Times, January 10, 2022, <https://www.ft.com/content/19236eef-abed-4401-a6b1-25c1035ab095>

147 أهم مؤشرات بحث الدخل والإنفاق والاستهلاك 2020-2019. الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء

تقريباً على المسكن ومستلزماته. وتمثل قيمة الإيجارات المحتسبة (أي هذه التي لا تُدفع واقعياً في حال كان ساكن الوحدة هو مالكها... إلخ) حوالي 60% من الإنفاق على السكن، في حين أن الإيجارات الفعلية (التي يدفعها ساكن الوحدة في حال عدم امتلاكه لها) لا تتعدى 6.5% من إجمالي الإنفاق على المسكن.

نستطيع أن نستنتج من الأرقام السابقة أن برنامج الدعم الذي تقدمه الحكومة لمحدودي الدخل هو الحد الأدنى الذي تستطيع غالبية الأسر محدودة الدخل تحمله، وأن متوسط سعر الوحدة الذي تبيعه الدولة عند التكلفة (والمقدر بنحو 300 ألف جنيه) يصبح خارج إمكانيات تلك الأسر إذا ما تم رفع الدعم عنها. وثمة عدة مسالك يمكن نهجها للتغلب على تلك العقبة، منها التفكير في وسائل رفع دخل الأسر بمعدلات أعلى من معدلات الزيادة في أسعار الوحدات، وهو الأمر الذي يخرج خارج نطاق هذا الفصل، ومنها أيضاً مناقشة أفكار لخفض سعر الوحدات في مصر، وهو ما سنحاول عمله في الفقرات القادمة، بدءاً بمناقشة أسباب ارتفاع أسعار الوحدات.

جدول رقم (4.2) : مثال لقيمة القسط قبل وبعد الدعم

سعر الوحدة	300,000
سعر الفائدة السنوية	13%
سعر الفائدة المدعمة	3%
الدفعة المقدمة	10%
مدة السداد (سنوات)	20 سنة
القسط الشهري غير المدعم	3,515
القسط الشهري المدعم	1,664

المصدر: حسابات المؤلف استناداً لأرقام مستمدة من برنامج دعم الرهن العقاري القائم عند 3% سعر فائدة مدعمة، مع افتراض 300 ألف جنيه كحد أدنى لسعر الوحدات السكنية في وقت كتابة الفصل، وهو المتوسط المقدر من قبل العاملين بالصندوق فيما تم وضع اقتراضات لنسب المقدم ومدد السداد طبقاً للسائد في السوق.

3.1- انخفاض المعروض

كما ذكرنا سابقاً، فإن أهم الشروط المطلوب توافرها في الوحدة حتى تصلح للتمويل العقاري هو أن تكون مسجلة في مصلحة الشهر العقاري المصري أو قابلة للتسجيل. وتضع التقديرات نسبة العقارات المسجلة بين 8% و15% من إجمالي العقارات المبنية في مصر،¹⁴⁸ ولهذا السبب لجأت الحكومة إلى بناء الوحدات بعد أن لاحظت قلة عدد المتقدمين مع بداية توفير التمويل العقاري المدعم عام 2014.

ويرجع عزوف المصريين عن تسجيل عقاراتهم إلى ارتفاع تكلفة الإجراءات وتعقيدها. وقد قامت الحكومة خلال عام 2021 بتقديم مشروع لتعديل قانون الشهر العقاري بهدف تسهيل إجراءات التسجيل، وتخفيض تكلفتها، وشملت هذه التعديلات ما يلي:

أولاً: فصل أداء الضريبة عن التسجيل: اشترط قانون الشهر العقاري القديم على الطرف البائع لأي عقار أن يؤدي 2.5% من قيمة العقار كضريبة تصرفات عقارية لإتمام التسجيل. ولتفادي تلك الضريبة، يعتمد المواطنون على العقود الابتدائية غير المسجلة كسند للملكية بدلاً من تسجيل عقود البيع والشراء رسمياً، ويفترض في القانون الجديد الفصل بين التسجيل واستيفاء الضريبة، ممكناً المواطنين من تسجيل عقاراتهم بغض النظر عن أداء ضريبة التصرفات العقارية من عدمه.

ثانياً: تخفيض رسوم طلب التسجيل من 1% من قيمة العقار إلى مبلغ محدد لا يزيد عن 500 جنيه.

ثالثاً: عدم اشتراط إثبات تسلسل الملكية للتسجيل واستبداله بإثبات الحيازة الطويلة لمدة 15 عام أو الحيازة قصيرة المدى (5 سنوات) مصحوبة بمسند رسمي مثل فواتير الكهرباء.

رابعاً: وضع سقف زمني للشهر العقاري للبت في قبول أو رفض طلبات التسجيل.

وبينما ستساعد تلك التعديلات حتماً في رفع نسب تسجيل العقارات، إلا أنه مازال هناك بعض العوائق التي قد تمنع حدوث تغيير شامل في المنظومة، أهمها: استمرار نقابة المحامين في تقاضى 1% من قيمة العقود التي يتم تسجيلها؛ وهو الأمر الذي لاقى هجوماً من نواب

148 شريف سليمان، «الشهر العقاري: 85% من العقارات غير مسجلة و«صحة التوقيع» تحتفظ بحجبتها»، جريدة الوطن، 20 فبراير 2021، <https://www.elwatannews.com/news/details/5322462>

بمجلس النواب المصري فيما تدافع النقابة عن أحقيتها في الحصول على ذلك الرسم بأنه من الموارد الأساسية للنقابة.¹⁴⁹ ولم تتضمن تعديلات قانون الشهر العقاري أي تغيير بشأن هذا الرسم. ويضاف إلى هذا اشتراط الحصول على شهادة من الأحياء وأجهزة المدن بخلو العقار المرجو تسجيله من المخالفات، وهو الأمر الذي قد يضرب محاولات تسهيل التسجيل في مقتل لعدم وضوح المعايير التي تتبعها المحليات، وارتفاع كلفة التصالح، وعزوف المواطنين عن التعامل مع الأحياء وأجهزة المدن بسبب الصورة الذهنية عن استئثار الفساد فيها (وبعض منه حقيقي بالتأكيد).

وبالتوازي مع تعديل قانون الشهر العقاري، تقوم الحكومة بمحاولة تعديل الإجراءات المتعلقة بالعقارات المخالفة، وتوفير أوضاعها، وإيجاد صيغ تشجع المواطنين على التصالح إلا أن نسبة ضئيلة، لا تتعدى 10% من المخالفين، قد تقدموا بطلبات التصالح بعد سنتين من إصدار القانون،¹⁵⁰ على الرغم من تعديله، خلال هذه المدة، عدة مرات لتيسير شروطه.¹⁵¹ ولا يسمح المجال هنا بالدخول في تفاصيل هذه المسألة، وهي التي يتم تناولها تفصيلاً في الفصلين التاسع والعاشر من هذا التقرير، ولكن نكتفي بالإشارة إلى أن مجهودات الحكومة لحصر المخالفات والتصالح مع أصحاب العقارات المخالفة يجب أن تتم بالتوازي مع وضع نظام للمحليات يضمن تجفيف منابع الفساد التي أتاحت حدوث المخالفات في المقام الأول، سواء عن طريق الرقابة الشعبية أو الإدارية. والجدير بالذكر أن الحكومة في 2021 قد قررت منع البناء على مستوى الجمهورية (باستثناء المدن الجديدة) حتى يتم وضع آليات تضمن انضباط التراخيص وغيرها، ما يشير إلى عدم قدرة الأجهزة الرقابية السيطرة على الفساد في الأجهزة المحلية.¹⁵²

149 «نقيب المحامين يصدر بياناً بشأن ما تداولته بعض وسائل الاعلام حول تعديل المادة 35 مكرر من الشهر العقاري»، نقابة المحامين، 28 فبراير 2021، <https://bit.ly/34MgXcb>، «نقيب جنوب القاهرة يصدر بياناً بشأن مصروفات التصديق على العقود.. ويؤكد: نقابة المحامين تحمل عن الدولة عبئاً ثقيلاً»، 6 مارس 2021، <https://bit.ly/3gNjAxp>

150 شيما شعبان، «10% فقط تقدموا بأوراقهم.. لماذا لا يستجيب المواطنون لدعوات التصالح في مخالفات المباني؟»، جريدة الأهرام، 7 أغسطس 2021، <https://gate.ahram.org.eg/News/2886202.aspx>

151 «قانون التصالح في مخالفات البناء بغضب كثيرين في مصر، وجدل حول من يتحمل قيمة المخالفات»، بي بي سي عربية، 20 يوليو 2020، <https://bbc.in/3hnO3SL>

152 إبراهيم حسان، «الرئيس السيسي: الدولة لن تسمح بالبناء لحين عمل آليات منضبطة»، اليوم السابع، 28 ديسمبر 2021، <https://bit.ly/3sQcYF3>

5- ارتفاع تكلفة الأراضي

تبنّت الدولة سياسة تهدف لتعظيم قيمة الأراضي منذ سنة 2003 على الأقل،¹⁵³ إلا أنه منذ عام 2014، توسعت هذه السياسة لتشمل كل الأصول العامة والهيئات الرسمية.¹⁵⁴ ويظهر هذا في تصريحات المسؤولين المتكررة، بالإضافة إلى نشاط «صندوق مصر السيادي»، المنوط به خلق شركات مع القطاع الخاص لتطوير وخلق قيمة مضافة في أصول الدولة.¹⁵⁵ ولعل أوضح مثال على هذا التوجه هو تحقيق هيئة الرقابة المالية لأرباح مكنتها من التبرع لأعمال الخير خلال الأعوام السابقة.¹⁵⁶

ويسري الأمر نفسه على قطاع الإسكان، وتحديدًا عند بيع الأراضي المرقّعة عن طريق هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التي تتبع وزارة الإسكان، والتي تدبر محافظة أراضٍ تفوق مليون وثلاثمائة ألف فدان.¹⁵⁷ واعتمدت الهيئة في جميع مشروعاتها منذ عام 2006-2007 على التمويل الذاتي، والذي تستحوذ مبيعات الأراضي على نصيب الأسد منه.¹⁵⁸ وخلال العقد السابق، توسع دور الهيئة، إذ أنها أصبحت شريكاً أساسياً في مشروعات الإنشاء الضخمة التي تنفذها الدولة، وعلى رأسها العاصمة الإدارية الجديدة. ويشهد على ذلك ارتفاع موازنتها من حوالي 17 مليار جنيه أو 3.5% من إجمالي الاستخدامات في الموازنة العامة سنة 2010-2011،¹⁵⁹ إلى 172 مليار جنيه أو ما يساوي 7% من إجمالي الاستخدامات في موازنة عام 2021-2022.¹⁶⁰

153 شوكت، «وما زالت إستراتيجية».

154 شادي عبد الله زلطة، «تعظيم الاستفادة من أصول الدولة للحفاظ على الثروة القومية»، جريدة الأهرام، 30 مايو 2021، <https://bit.ly/3uCm35Z>

155 «صندوق مصر السيادي يستهدف تعظيم قيمة أصول الدولة والحفاظ على حقوق الأجيال القادمة»، موقع الهيئة العامة للاستعلامات، 9 ديسمبر 2020، <https://bit.ly/3BmVovn>

156 الرقابة المالية: 250 مليون جنيه تبرعاً لصندوق تحيا مصر لتوفير اللقاح للفئات الأكثر احتياجاً، «المساء»، موقع الهيئة العامة للرقابة المالي، <https://bit.ly/34ry5Es> [شاهد 2 فبراير 2022]

157 «إنجازات الهيئة»، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، [شاهد 5 فبراير 2022] <http://www.newcities.gov.eg/about/engazat/default.aspx>

158 «عن الهيئة»، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، [شاهد 5 فبراير 2022] <http://www.newcities.gov.eg/about/default.aspx>

159 تساوي الاستخدامات المصروفات العامة مضاف إليها سداد أقساط القروض ومساهمات الخزنة العامة في بعض الهيئات الاقتصادية التي تحتاج للدعم.

160 الموازنة العامة سنين مختلفة، موقع وزارة المالية المصرية (البيان المالي للموازنة العامة أعوام 2010-2011 و 2021-2022) <https://tinyurl.com/GeneralBudget2122> <https://tinyurl.com/GeneralBudget1011>

وقد أدت سياسات وزارة الإسكان وهيئة المجتمعات، المشجعة للتطوير العقاري وتعظيم قيمة الأراضي إلى ارتفاع أسعار السكن بشكل عام في مصر، وهو ما يناقض الدور الدستوري للدولة في تمكين المواطنين من السكن الملائم.¹⁶¹ كما أدت تلك السياسة إلى عزوف القطاع الخاص عن الاستثمار في الإسكان الرسمي منخفض الدخل، ولجؤه إلى البناء المخالف والعشوائي الذي يوفر السكن لملايين المواطنين.

6- نمط البناء

تتراوح أسعار الشقق التي يوفرها صندوق الإسكان الاجتماعي من 164,000 إلى 310,000 جنيه بحسب المساحات وأماكن الوحدات.¹⁶² وكما سبقت الإشارة، فإن هذه الشقق تصبح في متناول محدودي الدخل فقط عندما يتم دعم أسعار الفائدة، مع العلم أن الأرض يتم تخصيصها للصندوق مجاناً، ويتم بيع الوحدات بسعر التكلفة على الأكثر.

ومنذ خمسينيات القرن الماضي، تجرّب الحكومات المتعاقبة تطبيق مختلف الأفكار لخفض تكلفة وحدات الإسكان الاجتماعي (أو الشعبي أو الاقتصادي كما كانت تسمى سابقاً) وجعلها أكثر جاذبية للمواطنين،¹⁶³ وذلك بالتوازي مع رفع أسعار الأراضي، كأصول مملوكة للدولة، وتمويل البنية الأساسية من خلال بيع الأراضي للمطورين العقاريين، وهو تناقض جوهري ينعكس بالسلب على تماسك أو اتساق سياسات الإسكان.

اعتمد المخططون على تغيير مسطح الوحدات والكثافة السكانية ومستويات التشطيب للوصول لأفضل توليفة من حيث الاستخدام والتكلفة. كما قامت الحكومة أيضاً بتجربة نماذج مختلفة للإسكان الاجتماعي، مثل توفير الأرض والمرافق للمواطنين ودعمهم لبناء وحداتهم، أو توفير «المسكن النواة» الذي يحتوي على غرفة ومطبخ وحمام، ثم تركه للمواطن لينميّه بنفسه حسب احتياجاته أقبياً أو رأسياً، أو توفير وحدات بدون تشطيب... الخ.

وقد لاقت تلك التجارب مصائر متباينة، ما بين النجاح الساحق والفشل الذريع أو الانتهاء

161 شوكت، «ورقة سياسات الإسكان (2)».

162 محمد عبد الناصر، «ال 75 متراً ب 164 ألف.. تفاصيل الطرح الجديد للإسكان الاجتماعي»، 18 أغسطس 2021، <https://bit.ly/34u1Vbt>

163 مروة سيوييه حامد، «رؤية نحو سياسة فعالة لإسكان محدودي الدخل في مصر: تقييم برنامج الإسكان الاجتماعي بالمدن الجديدة»، 65 (2018): 27، <https://bit.ly/3LCKJkN>، 82-Journal of Urban Research

بمناطق سكنية ناقصة التكوين، متدهورة عمرانياً واجتماعياً.¹⁶⁴ ولا يعني هذا إغلاق باب الاجتهاد لإيجاد حلول إنشائية مبتكرة، تساعد في خفض تكلفة السكن، بل على العكس، فهناك سجل طويل من التجارب المصرية يتيح للباحثين التعلم منه والبناء عليه.

3.4- عوامل متشعبة، والحاجة لسياسة طويلة الأمد

تتقاطع العوامل التي تؤدي لضعف قطاع التمويل العقاري مع تلك التي ترفع من أسعار العقار لتجعله بعيد المنال عن أصحاب الدخل المنخفضة. إن بعض هذه العوامل، مثل ندرة العقارات المسجلة، تأتي كنتيجة لتراكم سنوات طويلة من الإهمال التشريعي وترهل المؤسسات والقوانين، بينما يأتي البعض الآخر، كارتفاع أسعار الأراضي، نتاجاً لسياسة حكومية واعية تهدف لتحقيق عوائد مرتفعة بغرض تمويل المشروعات الحكومية، ومنها توفير السكن الاجتماعي بشكل منفصل عن الموازنة العامة. ثم يأتي النوع الأخير من هذه العوامل، وهي غير المتعلقة بالقطاع العقاري بشكل مباشر، مثل انخفاض معدل الارتفاع في الدخل مقارنة بأسعار العقارات، وارتفاع معدلات التضخم، وبالتالي أسعار الفائدة في الاقتصاد المصري، والاعتماد على العقار كوعاء استثماري ومخزن للقيمة.

وبناءً عليه، فإنه يصعب على صناع القرار والباحثين إيجاد حلول قصيرة المدى قليلة التكلفة لتمكين أصحاب الدخل المنخفضة من تملك المساكن بدون الاعتماد على الدعم الحكومي السخي المتوقف على قدرة الموازنة العامة والأولويات السياسية للحكومة. وبالتالي، لا يتبقى لنا سوى اقتراح سياسات طويلة المدى، بطيئة التأثير، لتغيير شكل سوق العقار المصري بشكل جذري. وسنقوم بمناقشة تلك التوصيات في القسم الرابع والأخير.

7- التوصيات

أولاً: هناك حاجة لإيجاد نموذج مختلف لتمويل المشروعات والتنمية العمرانية بخلاف بيع الأراضي، وذلك لتخفيف وتيرة زيادة الأسعار من المنبع، وواقعياً، يتطلب هذا تغييراً شاملاً في سياسة الدولة، التي يتفاخر مسؤولوها بأن مشروعات كبيرة مثل إنشاء عاصمة إدارية جديدة يتم تمويلها من خارج الموازنة اعتماداً على حصيلة بيع الأراضي (انظر الفصل

164 د. محمد شريف الدقاق، (أستاذ الهندسة المعمارية والاسكان بجامعة الإسكندرية)، في مقابلة مع الكاتب، 19 فبراير 2021.

الثاني من التقرير).¹⁶⁵ وبالتالي، نقترح فصل ملكية الأراضي عن الجهات المنوط بها إنشاء المشروعات لمنع تضارب المصالح، فمثلاً هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة التي تتحكم في بنك أرض ضخم كما أشرنا سابقاً، تمتلك أيضاً حصة 49% من شركة العاصمة الإدارية،¹⁶⁶ وبالتالي فإن هناك مصلحة واضحة لها في تعظيم قيمة تلك الأراضي بغض النظر عن أية اعتبارات أخرى، ونوصي، في حال توفرت الإرادة، أن تتم إعادة هيكلة الهيئة، والعمل على لا مركزيتها.¹⁶⁷

ثانياً: إيجاد بدائل استثمارية مالية بعيداً عن الأراضي والعقارات، والعمل على تطوير أسواق المال المختلفة، ووضع إجراءات تحفيزية لتشجيع الأفراد والمؤسسات على استثمار أموالهم بعيداً عن العقار. ويتطلب هذا الإسراع في إجراءات تقنين أوضاع المباني المخالفة كمدخل لتسهيل عملية تسجيل العقارات، لتحقيق مكسبين رئيسيين هما زيادة المعروض من العقارات لتخفيض الأسعار وزيادة إمكانية فرض ضرائب رأسمالية ومثبطات أخرى لمنع المضاربة على العقارات حيث إنه في الوضع الحالي يغلب التهرب من ضريبة التصرفات العقارية، ولتدارك هذا فيمكن على سبيل المثال فرض ضريبة تتناقص طردياً مع زيادة مدة الحيازة قبل إعادة البيع.

ثالثاً: التساهل في تمكين المواطنين من الأرض لرفع المتاح في السوق عن طريق طرح الأراضي بأسعار تكلفة الترفيه أو تخصيص أراضي الدولة عن طريق حق الانتفاع وليس البيع،¹⁶⁸ وكذلك زيادة حجم الأراضي المخصصة للإنتاج الاجتماعي للسكن،¹⁶⁹ وتأسيس جهة لمراقبة السوق العقارية وحماية المستهلك، يكون هدفها وضع سياسات إسكانية لتقليص الفجوة بين الدخل وأسعار السكن.¹⁷⁰ ويشمل هذا كذلك إنشاء وحدة مستقلة للمعلومات يكون دورها توفير التقارير والمعلومات التي تمكن القطاع الخاص من إيجاد فرص استثمارية في

165 «المالية المصرية: تمويل مشروعات العاصمة الإدارية والمدن الجديدة خارج الموازنة»، مباشر، 23 يناير 2021، <https://bit.ly/3hre6Zu> شوه 25 فبراير 2022. (مراجعة اللينك)

166 بيسان كساب، «العاصمة الإدارية.. خارج الموازنة أم خارج المحاسبة؟»، مدى مصر، 25 أبريل 2019، <https://bit.ly/3C0j3Su>

167 يحيى شوكت، «موازنة العمران 2016/2017، الجزء الثاني: العدالة المكانية وقطاعات العمران»، مرصد العمران، 18 يونيو 2017، http://marsadomran.info/policy_analysis/2017/06/912/

168 سلمى شكر الله ويحيى شوكت، «تحليل: سياسات الحكومة تُسَلِّح السكن»، مرصد العمران، 17 نوفمبر 2017، http://marsadomran.info/policy_analysis/2017/11/1334/#_ftnref23

169 المصدر السابق.

170 شوكت، «ورقة سياسات الإسكان (2)».

مختلف شرائح السوق على مستوى الجمهورية.

رابعاً: على مستوى الإنشاء، نكتفي باقتراح تخصيص مبالغ كافية ومستمرة في ميزانية صندوق الإسكان الاجتماعي ووزارة الإسكان لدراسة تطوير أساليب الإنشاء والتصميمات بغرض تخفيض التكلفة، والاعتماد على الاتجاهات الحديثة؛ مثل تصميم الغرف متعددة الاستخدامات لتوفير المسطحات (غرفة المعيشة تتحول لغرفة نوم في المساء الخ)، ودراسة استخدام المنازل المتنقلة، أو الكرفانات، وتوظيف المياه الرمادية لتوفير تكلفة المرافق إلخ.¹⁷¹

ملحق رقم (4.1): تطور مبادرات التمويل العقاري منذ 2014

التاريخ	الحدث	تفاصيل	شرائح الدخل
19 فبراير 2014	أول مبادرة يطلقها البنك المركزي لتقديم تمويل عقاري مدعم (لتعرف بمبادرة 19 فبراير 2014)	تخصيص 10 مليار جنيه بأسعار فائدة 7% لمحدودي الدخل، و8% لمتوسطي الدخل على مدة أقصاها 20 سنة، تسري على المشروعات التي «تقام لمحدودي ومتوسطي الدخل... بالمجتمعات العمرانية الجديدة» في محافظات الجمهورية. الحد الأقصى لأسعار الشقق 300 ألف جنيه.	متوسطو الدخل بحسب المبادرة هم من تقع دخولهم دون الحد الأقصى للدخل الشهري 8 آلاف للأفراد و10 آلاف للأسرة.

171 هي مياه من مخلفات المغاسل وأحواض الاستحمام والغسالات، لم تخلط سوائل المراحيض، يتم إعادة استخدامها في زراعة المساحات الخضراء والتنظيف والصرف الصحي، انظر:

<https://www.scientificamerican.com/arabic/articles/news/grey-water-to-irrigate-green-area>

26 مارس 2014	التعديل الأول للمبادرة.	نص التعديل على شمول مشروعات الإسكان لمحدودي ومتوسطي الدخل في جميع أنحاء الجمهورية.
12 مايو 2014	إيضاح من البنك المركزي أن «أي وحدة سكنية قابلة للرهن» تدخل في نطاق المبادرة.	
19 أغسطس 2014	التعديل الثاني للمبادرة.	رفع التعديل الحد الأقصى للوحدات إلى 400 ألف.
22 ديسمبر 2014	تعديل المبادرة الثالث.	رفع الحد الأقصى للوحدات إلى 500 ألف.
24 فبراير 2016	التعديل الرابع للمبادرة.	إضافة شريحتين: «فوق المتوسط» بحد أقصى للوحدات 950 ألف وسعر تمويل 10.5%. إضافة شريحة جديدة لمحدودي الدخل يتم معاملتهم بسعر فائدة 5% (حد أقصى للدخل 1400 جنيه شهرياً).

يتم تعريف من هم فوق المتوسط بالأفراد ممن لا يزيد دخولهم عن 15 ألف شهرياً، و20 ألف للأسرة.

27 نوفمبر 2016	تعديل للمبادرة.	خامس	البنك المركزي يصدر شروطاً موحدة لإقراض محدودي الدخل بعد تباين الشروط المطبقة من كل بنك، وتمكين أصحاب المهن الحرة من الحصول على التمويل.
22 يونيو 2017	تعديل للمبادرة.	سادس	رفع الحد الأقصى لثمن شقق متوسطي الدخل إلى 700 ألف من 500 ألف. رفع الحد الأقصى لثمن الأقصى للشريحة الثانية لمحدودي الدخل إلى 3500 جنيه للفرد، و4750 جنيه للأسرة، ورفع متوسطي الدخل إلى 10 آلاف للفرد و14 ألف للأسرة.
8 أكتوبر 2017	التعديل للمبادرة	السابع	زيادة المبالغ المتاحة للمبادرة من 10 مليار إلى 20 مليار جنيه.

		استنفاد الـ 20 مليار المتاحة في مبادرة 19 فبراير 2014.	28 يناير 2019
الحد الأقصى للدخل الشهري للفرد 40 ألف جنيه وللأسرة 50 ألف جنيه.	حملت المبادرة قيمة 50 مليار جنيه بسعر فائدة 10% على 20 سنة وحد أقصى لقيمة العقار 2.25 مليون جنيه، ومدة سداد 20 سنة.	مبادرة جديدة لمتوسطي الدخل.	19 ديسمبر 2019
		رفع الحد الأقصى للتتمويل العقاري الذي يمكن لأي بنك تقديمه من 5% من إجمالي محفظة القروض إلى 10%.	16 فبراير 2020
		تعديل سعر فائدة مبادرة متوسطي الدخل (مبادرة 19 ديسمبر 2019) إلى 8% بدلاً من 10%.	19 مارس 2020
		توضيح أن مبادرة متوسطي الدخل (19 ديسمبر 2019) تشمل الوحدات بصافي مساحة 150 متر.	19 أغسطس 2020

		تعديل سعر الفائدة المقدمة لمحدودي الدخل إلى 5% - 7%.	21 فبراير 2021
الحد الأقصى لدخل «محدودي الدخل» للفرد 4.5 ألف والأسرة 6 آلاف، ومتوسطي الدخل 10 آلاف والفرد 14 للأسرة.	كانت المبادرة بقيمة 100 مليار جنيه، وسعر فائدة 3%، وحد أقصى لسعر الوحدات 1.4 مليون جنيه، ومدة سداد 30 سنة.	مبادرة جديدة لمتوسطي ومحدودي الدخل.	13 يوليو 2021
شرائح الدخل	زيادة قيمة العقار من 2.25 مليون جنيه إلى 2.5 مليون. إلغاء شرط مساحة الشقة. زيادة الحد الأقصى لمدة التمويل من 20 إلى 25 سنة.	تعديل مبادرة متوسطي الدخل (مبادرة 19 ديسمبر 2019)	4 أكتوبر 2021

الفصل الخامس

التوريق:

حل سوق المال لمعضلات التنمية العقارية في مصر؟

محمد جاد

1- مقدمة

على الرغم من حداثة نشأة الأسماء الكبيرة في سوق التطوير العقاري إلا أن بعضاً منها استطاع خلال وقت قياسي امتلاك مساحات هائلة من رصيد الأراضي غير المطوّرة، وقد جاء هذا عبر مسارين: الأول هو الحصول الأراضي بشروط ميسرة وأسعار سخية من الدولة، في ظل الجدل الدائر حول ارتباط القائمين عليها بالنخبة الحاكمة خلال حكم حسني مبارك، والثاني يخص الشركات التي كانت في الأصل تابعة للدولة، واكتسبت نشأة جديدة مع استحواذ القطاع الخاص عليها قبل بضعة عقود؛ وبفضل الخصخصة، اغتتم الملاك الجدد رصيد الأراضي الضخمة الذي كانت تتمتع به شركات القطاع العام.

لكن سرعان ما أصبح تطوير هذا الرصيد بمثابة التحدي القائم أمام هذه الشركات، في ظل مصاعب التوسع في أشكال التمويل الاستهلاكي التقليدية للمواطنين مثل الرهن العقاري، ومع تركيز الشركات على نماذج العقارات مرتفعة التكلفة. وبالتالي فإن هذه الشركات لم تجد سبيلاً لتسريع حركة التطوير إلا من خلال طرح العقارات بأقساط تمتد لسنوات طويلة، وهو ما ساهم بدورة في المزيد من ارتفاع الأسعار لأن العقارات تُباع بالسعر المتوقع لها وقت التسليم، أي أن تضخم 10 أو 15 سنة يظهر أثره فوراً على سعر المتر في السوق العقارية.

إن هذه المديونيات التي تحوزها الشركات في حاجة إلى التسييل بالنظر إلى مهام التطوير الكبيرة والحاجة الملحة للسيولة المالية. والطريقة التقليدية لتسييل هذه الشيكات هي التخصيم debt factoring، وهو نشاط معروف منذ قرون في مجال القطاع المصرفي،¹⁷² لكن الجديد هو سماح التشريعات المصرية بقيام شركات غير بنكية بأن تتبع طريقة أخرى

¹⁷² إن التخصيم إجراء يقوم من خلاله أي طرف يمتلك أوراق قبض مستحقة خلال أجل معين بالجوء إلى البنك لتسييل هذه الأوراق في مقابل عائد يحصل عليه البنك.

لتحويل هذه الشيكات إلى نقود فورية، أو ما يُعرف بنشاط التوريق securitization.

أصبحت سندات التوريق المعززة بديون المواطنين المُلزمين بدفع أقساط عقارية

bonds backed by receivables ظاهرة واضحة في عالم التطوير العقاري المصرية منذ 2016، وشهد سوق المال طروحات توريق لتمويل شركات التطوير بعدة مليارات، كانت قيمتها تتزايد كل عام مع إقبال المزيد من الشركات على هذه الآلية الجديدة، وساهمت سيولة «التوريق» في تسريع وتيرة التطوير، وشجع وجودها على التوسع في نظام الأقساط طويلة الأجل.

واقتحمت الدولة المجال أيضاً من خلال توريق المديونيات التي في حوزة هيئة المجتمعات العمرانية على شركات التطوير التي تشتري منها الأراضي، أي أن دائرة التوريق أصبحت ممتدة إلى كافة أطراف السوق العقارية من الدولة إلى المستهلك النهائي، بل إن البنوك العامة المملوكة للدولة أقبلت على المشاركة في هذه السوق «غير المصرفية» من خلال تأسيس شركات لإدارة أنشطة التوريق.¹⁷³ ودخلت بصفة الممول لشركات التوريق بالتعاون مع البنوك الخاصة،¹⁷⁴ وبصفة المسئول عن إدارة وترويج هذا النوع من الإصدارات.¹⁷⁵

يرمي هذا الفصل إلى تتبع ظاهرة التوريق الجديدة وأثرها على السوق العقارية، ودورها في دفع أنشطة التطوير، وتحديد العلاقة بين الشركة المطورة وعملائها، معتمداً في هذا على بيانات البورصة وهيئة الرقابة المالية عن هذه السندات، وإفصاحات الشركات العقارية عن أنشطة التوريق، وكذلك إفصاحات الشركات المروجة للسندات. وي طرح الفصل ما مفاده أن هذه الأدوات المالية الجديدة بقدر ما تبدو معززة للاستثمار والنمو، فإن الإقبال عليها يعكس تشوهات القطاع العقاري ممثلة في زبونية أدت لتراكم الأراضي، والتمويل عبر أقساط طويلة الأجل بدلاً من التمويل العقاري والتمويل خارج الإطار المصرفي لحل مشكلات

173 في 2010 أسس بنك مصر شركة مصر كابيتال، والتي أصدرت سندات توريق بنحو 8 مليارات جنيه منذ نشأتها. إيهاب فاروق، «مصر كابيتال' ترتب 3 إصدارات صكوك لشركات مدرجة بالبورصة»، بلومبرج الشرق، فبراير 2022، <https://www.asharqbusiness.com/article/32464>

174 مثال على ذلك:

منال المصري، «تحالف من الأهلي المصري والتجاري الدولي ينفذ إصدار سندات توريق لشركة أمان»، مصر اوي، أغسطس 2021، <https://bit.ly/3vWNnMV>

175 مثال على ذلك:

سيد بدر، البنك الأهلي يعلن إتمام طرح سندات الإصدار الرابع لشركة التعمير بقيمة 10 مليارات جنيه، المال، يوليو 2020، <https://bit.ly/3i4aDjI>

السيولة، وهو ما قد يهدد بوقوع أزمات مالية في حال الاستمرار في تغذية هذه السوق المشوه بدون ضوابط قوية من الجهات المنظمة لها.

2- ما هو التوريق وكيف يختلف عن أدوات التمويل الأخرى؟

يُعد نشاط بيع الديون من الممارسات القديمة جداً في الحياة المصرفية التقليدية، ويكون الهدف منه هو توفير السيولة العاجلة للشركة. فقد تكون قائمة الأصول الخاصة بالشركة متخمة بأوراق القبض (أي الديون)، ولكن هذه الأصول لا تُعينها على سداد التزامات عاجلة مثل تكاليف شراء معدات مطلوبة في الأجل القريب أو سداد فوائد قروض حان موعدها إلخ. في هذه الحالة، تقوم الشركة بخضم هذه الديون لدى البنك *sell at a discount*، ويقوم البنك بتسييل هذه الأوراق فوراً في مقابل عائد، وهي الممارسة المعروفة باسم خصم الأوراق التجارية *debt factoring*. وهذه الممارسة موجودة بالفعل في قطاع التطوير العقاري، مثال على ذلك مجموعة طلعت مصطفى، وهي من أقدم المطورين الكبار، حيث تعود جذورها للثمانينيات، لكنها لم تُدرج في البورصة إلا في عام 2007. وقد أشارت المجموعة في نشرة الاكتتاب الخاصة بها قبل الإدراج في البورصة إلى التخصيم *debt factoring* باعتباره أحد العناصر الأساسية التي تعترف أن تكون ضمن إستراتيجيتها للتمويل.¹⁷⁶

وخلال السنوات الأخيرة استفادت طلعت مصطفى من آلية خصم الأوراق التجارية لدى البنوك، فقد أبهرت المتابعين للقطاع العقاري خلال العام الماضي (2021-2022) مع إعلانها عن تسجيل مبيعات في مشروعها السكني الجديد «نور» بقيمة 15 مليار جنيه خلال ثلاثة أسابيع فقط من فتح باب الحجز.¹⁷⁷ والواقع هو أن شركة طلعت مصطفى لم تتحصل على الرقم المذكور وإنما عقدت فقط اتفاقيات مع عملائها لسداد ثمن الشقق على أقساط. وأوردت الشركة في إفصاحاتها إنها تعترف خصم أوراق قبض غير محصلة بقيمة 15 مليار جنيه مع بنوك محلية بعد إتمام عملية بناء الوحدات، وأشارت إلى أن هذه الطريقة في التمويل تساعدها على إتاحة المساكن بأقساط طويلة المدى لكي تصل إلى عملاء لم تكن قادرة على الوصول إليهم في ظل ارتفاع أسعار الشقق بالنسبة لهم.¹⁷⁸

176 نشرة اكتتاب مجموعة طلعت مصطفى، 2007، ص 3

177 ياسمين سليم، «طلعت مصطفى: مبيعات مدينة نور بلغت 15 مليار جنيه في 3 أسابيع»، مصراوي، يوليو 2021 <https://bit.ly/3CE3qQM>

178 Talaat Moustafa Group, Investor Presentation, TMG website, 9M 2021, November 2021, p5

لكن يظل التخصيم لدى البنوك مصدراً محدوداً للتمويل، فهو يوفر التمويل عبر القطاع المصرفي فقط، أما التوريق فهو يقدم مصدراً لانهائياً للتمويل، لأنه في حالة التوريق تقوم شركة غير مصرفية بإصدار سندات توريق (معززة بشيكات عملاء الشركة العقارية)، وتكون هذه السندات مفتوحة للاكتتاب من أي جهة محلية أو دولية ترغب في الاستثمار فيها.¹⁷⁹ وقد انجذبت أطراف دولية بالفعل للاستثمار في سندات التوريق المصرية، مثال على ذلك استثمار بنك إعادة الإعمار الأوروبي في سندات هيئة المجتمعات العمرانية.¹⁸⁰

كما يتميز التوريق عن التمويل المصرفي التقليدي -أي القروض البنكية- في أن الأخير يرتبط بتقييم حالة الشركة ككل، أما الأول فيرتبط بحالة الأصول المرغوب في تسهيلها كما هو الحال ارتباط قرار البنك بتمويل شركة ما بتقييمه لأصول الشركة ككل: الأراضي والمشروعات وحركة تدفق النقد لديها، والتي يحدد على أساسها مخاطر التعثر، وبالتالي يوافق أو يرفض القرض أو يحدد قيمة فائدة مرتفعة للقرض إذا استشعر ارتفاع المخاطر. أما في حالة التوريق فتجري كل تلك التقييمات على أساس مخاطر مجموعة الشيكات التي سيتم توريقها فقط، وبالتالي تستطيع الشركة أن تنتقي مجموعة من أفضل المستحقات القائمة على عملائها -الأفضل من حيث الجدارة الائتمانية-، وتقوم بتوريقها بشروط أفضل بكثير من تلك التي كانت ستحصل عليها إذا لجأت للاقتراض البنكي.

وما لا يقل أهمية عن شروط الإقراض هو أن التوريق ليس له مظهر سيئ في القوائم المالية للشركة مثل القروض البنكية، وبالتالي يساهم في تحسين مظهر الشركة في سوق المال ويجتذب لها مساهمين جدد، وهذا بدوره مصدر إضافي للتمويل، وخلافاً لهذا، ففي حالة الاقتراض التقليدي، يظهر القرض البنكي في صورة التزامات على الشركة؛ أما التوريق فهو يظهر في صورة نقدية جديدة تُضاف لأصول (وليس التزامات) الشركة.

وقد بدأ السماح بنشاط التوريق في مصر مع صدور قرار حكومي في 2001 بإضافة

179 بجانب التوريق، تسمح التشريعات المصرية أيضاً للشركات غير المصرفية بالقيام بنشاط التخصيم، لكن نشاط التخصيم غير المصرفي ليس ضمن المحاور التي يتناولها الفصل.

180 Nibal Zgheib, "NUCA Egypt Bond Wins "Securitization Deal of the Year 2020: Africa", European Bank for Reconstruction and Development, 14 May 2020, <https://www.ebrd.com/news/2020/nuca-egypt-bond-wins-securitisation-deal-of-the-year-2020-africa.html>

إلى أنشطة الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية،¹⁸¹ ثم أصدر وزير الاستثمار الأسبق محمود محي الدين في 2004 تعديلاً على اللائحة التنفيذية لهذا القانون يسمح لأول مرة بتأسيس شركات لإدارة عمليات التوريق في مصر.¹⁸² لكن عملياً ظل نشاط التوريق محدوداً خلال العقد الأول من الألفية، وربما من أبرز الأحداث في هذا المجال هو تأسيس مجموعة طلعت مصطفى لشركة متخصصة في التوريق عام 2008، وهي شركة الرحاب.¹⁸³

لكن من المهم أن نلتفت إلى أن عام 2008 كان بداية الأزمة المالية العالمية التي أحبطت حركة المال الدولية لفترة غير قصيرة، وبالتالي ربما تكون قد ساهمت في إحباط ترويج سندات التوريق المصرية بين المستثمرين الأجانب في الأوراق المالية بمصر. كذلك أعقبت الأزمة المالية أحداث ثورة يناير، والتي عززت من مساءلة الشركات، التي يأتي على رأس مالكيها شخصيات كانت مرتبطة بنظام مبارك. وأمام هذه المساءلة اتجه الكثير من عملاء هذه الشركات لإلغاء حوزاتهم لدى هذه الشركات ما أضاف عائقاً جديداً لقدرة شركات التطوير على تسهيل شيكات العملاء.

وبالفعل وصف تقرير لوكالة بلومبرج الاخبارية في 2011 شركات كبرى في السوق العقارية مثل شركة السادس من أكتوبر للتنمية (سوديك) وشركة بالم هيلز بأنها «تدفع ثمن علاقاتها بمبارك»، في إشارة إلى الاتهامات الموجهة لها بأنها استفادت من تقارب مساهمين فيها مع النظام السابق للحصول على أراضٍ، لكن هذا الوضع تحسّن مع دخول الشركات العقارية في تسويات مع الدولة على مخالفاتها القديمة. وبينما تُظهر نتائج أعمال سودريك، وهي ثالث أكبر مطور عقاري مقيد في سوق المال، عن عام الثورة الأول، تسجيل إلغاءات بـ 968 مليون جنيه، فقد اقتصر حجم الإلغاءات في نتائج أعمال الفترة من يناير إلى نوفمبر 2015 على 136.7 مليون جنيه،¹⁸⁴ وهي الظاهرة التي تراجعت تدريجياً مع تزايد الإحساس بانحسار حالة المساءلة للشركات، بما مهد الطريق لصعود نشاط التوريق.

181 قرار وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية 697 لسنة 2001 بإضافة نشاط توريق الحقوق المالية إلى أنشطة الشركات العاملة في مجال الأوراق المالية.

182 قرار وزير الاستثمار 46 لسنة 2004 بإضافة باب جديد لللائحة التنفيذية لقانون سوق رأس المال 95 لسنة 1992.

183 Reuters Staff, "Egypt's Talaat Moustafa to Issue Bonds Worth \$90 mln," Reuters, 27 January 2008,

<https://www.reuters.com/article/talaatmoustafa-bonds-idUSL2720538620080127>

184 محمد جاد، ازدهار مبيعات العقارات الفاخرة مع تحسن شهية الأغنياء، أصوات مصرية، التقرير منشور عام 2015، ولكن الموقع لم يعد موجوداً.

3- ما هو حجم نشاط التوريق؟

تحدث هيئة الرقابة المالية في إفصاحاتها للجمهور عن أن نشاط التوريق قد شهد نمواً شديد السرعة خلال السنوات الأخيرة، فهي تقول في بيان لها أن «المؤشرات السنوية الخاصة بسندات التوريق تشهد تطوراً ملحوظاً بدءاً من عام 2019 (...) لتبلغ قيمة إصدارات سندات التوريق 22 مليار جنيه في 2019، مقابل 5.3 مليار جنيه فقط في 2018».

وبحسب البيان المنشور في 2020، فإن أبرز الأنشطة الدافعة لهذه الطروحات هو الرغبة في توريق ديون التمويل الاستهلاكي وديون شركات التطوير العقاري، فيضيف البيان: «يشهد سوق رأس المال (...) وللمرة الأولى، الموافقة على برنامجين إضافيين جديدين لشركتي توريق لإصدار سندات توريق بقيمة إجمالية 12.5 مليار جنيه مقابل حقوق مالية لأنشطة تطوير عقاري ستتيح إعادة التمويل لرأس المال العامل¹⁸⁵ للشركات المستفيدة من إصدار سندات التوريق».¹⁸⁶

وفي تقريرها السنوي عن العام الماضي 2021، تتحدث البورصة أيضاً عن وصول الإصدارات الجديدة لسندات التوريق إلى 16.5 مليار جنيه،¹⁸⁷ فيما قدّر رئيس هيئة الرقابة المالية حجم السندات في هذا العام بـ 18 مليار جنيه، وتوقع أن تتضاعف الإصدارات في 2022.¹⁸⁸ وبالنظر للحصر الذي تنشره البورصة في تقريرها الشهري عن إصدارات سندات التوريق، والذي يمتد أجله الزمني بين 2017 إلى يناير 2022، سنجد أننا أمام عدد ضخم من الإصدارات تم في خلال هذه الفترة بلغ 70 إصداراً، وبقيمة إجمالية 33.7 مليار جنيه.¹⁸⁹ وتساهم شركات التطوير العقاري بشكل قوي في هذه الإصدارات، عبر شركات توريق

¹⁸⁵ إن رأس المال العامل working capital هو مقدار الأصول المتداولة للمشروع بعد خصم الالتزامات المتداولة، لذا فهو مؤشر يعكس حجم السيولة المتاحة للشركة ومدى قدرتها على تمويل أعمالها الاستثمارية في الأجل القريب.

¹⁸⁶ الهيئة العامة للرقابة المالية، «لأول مرة بالرقابة المالية: مجلس الإدارة يوافق على 7 إصدارات دفعة واحدة من سندات التوريق بقيمة تقترب من 10 مليار جنيه»، 13 ديسمبر 2020،

https://fra.gov.eg/fra_news/efsa_934/

¹⁸⁷ التقرير السنوي المنشور على موقع البورصة الرسمي لعام 2021، ص 21

<https://www.egx.com.eg/ar/Reports.aspx>

¹⁸⁸ الشرق، «مسؤول للشرق: نتوقع مضاعفة حجم سندات التوريق في 2022»، بلومبرج الشرق، فبراير 2022،

<https://bit.ly/3KAqgvF>

¹⁸⁹ التقرير الشهري للبورصة المنشور على موقعها الرسمي، يناير 2022، ص 16

<https://www.egx.com.eg/ar/Reports.aspx>

لا تتبعها بالضرورة، وخاصة الشركات التي تتمتع بمحفظة ضخمة من المستحقات على العملاء. ومن أبرز الشركات التي بزغت في هذا المجال هي بالم هيلز، التي بدأت أولى إصداراتها في 2017،¹⁹⁰ وأتبعته بعدد كبير من الطروحات، وفي نهاية 2021 أعلنت عن الانتهاء من الإصدار السابع من سندات التوريق 2021.¹⁹¹ ويأتي بعدها شركات أقل حجماً في الإصدار، مثل مدينة نصر للإسكان، وهي شركة عامة تمت خصصتها في 2006 وتتمتع ببارث ضخم من رصيد الأراضي. وهذه الشركة بدأت أولى إصداراتها في 2019، والذي امتدت طروحاته لثلاث سنوات بقيمة 3 مليار جنيه،¹⁹² كما أعلنت عن إصدار آخر في ديسمبر 2021.¹⁹³ كذلك بدأت مجموعة عامر في 2021 برنامج لطروحات سندات توريق تصل قيمته الإجمالية إلى 6.5 مليار جنيه،¹⁹⁴ ومن قبله كانت قد أتمت إصداراً آخر بقيمة 607 مليون جنيه في 2020،¹⁹⁵ هذا بجانب إصدارات السادس من أكتوبر للتنمية، سوديك، التي بدأت في 2021 عبر شركة توريق تابعة لها.¹⁹⁶

190 Palm Hills Development Earning Release 1Q2017- May 2017.

191 Palm Hills, "PHD Successfully Closes Its Seventh Securitization Bond Issuance For A Gross Receivables Portfolio Of EGP1.05 Billion In Cooperation With Sarwa Capital," Palm Hills Development Press Release, 2 December 2021, <https://ir.palmhillsdevelopments.com/NewsEvents/NewsArticle/41>

192 رجب عز الدين، «مدينة نصر للإسكان تصدر أول سندات توريق بقيمة 370 مليون جنيه»، المال، 19 ديسمبر 2019، <https://bit.ly/36fBC9e>

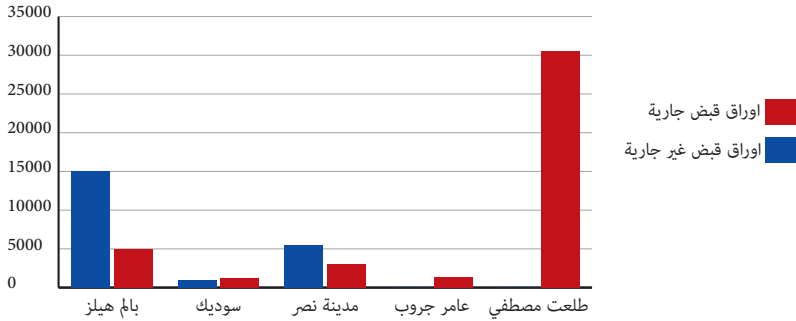
193 بيان رسمي لمدينة نصر للإسكان، موقع البورصة الرسمي، يناير 2022. موقع البورصة <https://www.egx.com.eg/en/NewsSearch.aspx>

194 "EFG Hermes Concludes EGP 700 Million First Issuance of Amer Group, Porto Group, and Qasatli Securitization Program," EFG Hermes Press Release, 12 January 2021 <https://enterprise.press/wp-content/uploads/2021/01/Amer-Group-Securitization-Press-Release-ENG.pdf>

195 بيان عامر جروب للبورصة بتاريخ يناير 2021، موقع البورصة الرسمي <https://www.egx.com.eg/en/NewsSearch.aspx>

196 SODIC, SODIC Successfully Closes its First Securitization Bond Issuance for a Gross Receivables Portfolio of some EGP 384 million;" News Release Q3 (2021), <http://s3.amazonaws.com/resources.inktankir.com/sodicv2/20210727-SODIC-successfully-closes-its-first-securitization-bond-issuance.pdf>

الرسم البياني رقم (5.1): محافظ المطورين العقاريين من ديون العملاء – بالمليون جنيه.



المصدر: الإفصاحات المالية للشركات (2020)

وكما يظهر من الرسم السابق، فإن المطورين العقاريين الذين لجأوا للتوريق تتفاوت أحجام محافظ أوراق القبض لديهم، لكن السمة المتكررة لدى أغلبهم هي أنها محافظ ضخمة. واللافت أن أضخمهم من حيث حجم المحفظة هي مجموعة طلعت مصطفى، وكما سبقت الإشارة فإن المجموعة كانت من المبادرين إلى تأسيس شركة توريق تابعة لها، وجرى وضع سياسة التوريق ضمن إستراتيجية التمويل الخاصة بها في وقت مبكر للغاية، حيث ظهرت في إفصاحات الشركة في نشرة الاكتتاب لعام 2007 التي أشرنا لها في فقرة سابقة، لكن الشركة لم تكتف بعمليات التوريق التقليدية بل بادرت ببيع الديون تحت نظام «الصكوك»؛ وهي صورة أخرى لتسييل الأصول من خلال سوق المال، ولكن بطريقة تتوافق مع الشريعة الإسلامية. إن الصكوك هي سندات معززة بأصول أيضاً. وينبع الاهتمام بها من ضخامة حجم المتعاملين مع الصيرفة الإسلامية. والواقع إن حجم الودائع المتفقة مع الشريعة الإسلامية في مصر قد وصل إلى 280 مليار جنيه في 2019؛ وهذه المدخرات تبحث عن استثمار يحقق لها عائداً، والصكوك واحدة من الاستثمارات المرشحة لذلك.¹⁹⁷

وفي هذا السياق، بادرت طلعت مصطفى لاستغلال هذه الأداة المالية الجديدة وأصدرت صكوك إجارة، كانت ضمن الطروحات القليلة التي بدأت في الظهور في أسواق المال

197 Tamer Hafez, "Issuing Sukuk: Take Two," Business Monthly, American Chamber of Commerce, February 2021, <https://www.amcham.org.eg/publications/business-monthly/issues/302/February-2021/4044/issuing-sukuk-take-two>

منذ 2020. وكانت الصكوك معززة بأصول تتسق مع طبيعة هذه الأداة، ف «الإجارة» بطبيعتها تتطلب وجود أصل قائم في صورة منشأة تعمل لهدف تجاري وتدر دخلاً، لذا لجأت المجموعة لتصكيك مول مدينتي المفتوح، وبلغت القيمة الإجمالية لهذه الصكوك ملياري جنيه.¹⁹⁸ بتعبير آخر، فإن المجموعة كانت لديها طموحات أكبر من مجرد تسهيل الديون إلى تسهيل كل أصل يمكن تحويله إلى نقد، وهي طموحات تتسق مع تطلعاتها للتوسع في التطوير بوتيرة متسارعة وضخمة.

4- الدولة أيضاً تستثمر في التوريق

لم يكن المطورون العقاريون وحدهم هم المتطلعين لتسهيل الأصول، ولكن الدولة أيضاً. ويتجلى ذلك بشكل واضح في تأسيس هيئة المجتمعات العمرانية لشركة للتوريق تحت اسم «تعمير»، والتي أدارت طروحات شديدة الضخامة لتسهيل مستحقات مالية للهيئة على المطورين.

بحسب الموقع الرسمي لشركة «تعمير»، فقد بدأت الشركة أولى إصداراتها لسندات توريق هيئة المجتمعات في 2009 بقيمة 4.6 مليار جنيه، انقطعت بعده الشركة عن الإصدارات لمدة عشر سنوات لتعود بعدها بإصدار قيمته 6 مليارات جنيه، وبعده توالى إصدارات أخرى حتى وصل العدد الإجمالي إلى خمسة إصدارات.¹⁹⁹ وتعد هذه القيم من الإصدارات تطوراً لافتاً في تاريخ التمويل للنشاط العمراني للدولة، ونستند في استنتاجنا لمدى تميز هذه الإصدارات عندما نقارنها بسندات الإسكان.

على الرغم من حركة التأميمات الواسعة للمنشآت التجارية والصناعية في مصر في 1961، فإن الأسواق لم تتوقف عن العمل، ولكن ظلت أداة في يد الدولة لتعينة المدخرات لتمويل الخزنة العامة أو تمويل المشروعات التابعة للدولة. لذا، فليس غريباً أن تلجأ الدولة لسوق المال لتمويل نشاط الإسكان، وبحسب القانون 107 لسنة 1976، فقد أنشأت الدولة صندوقاً لتمويل الإسكان هدفه توفير المساكن بتكلفة معقولة للمواطنين.²⁰⁰ وقد نص القانون

198 بيان صحفي لشركة ميريس للتصنيف الائتماني على الموقع الرسمي للشركة، أكتوبر 2021
<https://merisratings.com/>

199 البيانات منشورة على الموقع الرسمي لشركة التعمير للتوريق
https://taamir-sec.com/projects/topic_fifth/

200 شرح أهداف القانون جاء ضمن فتوى لقسامي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة في عام 2008

على تمويل هذا الصندوق عبر الاكتتاب في سندات الإسكان،²⁰¹ لكن عملياً، ما يظهر في حصر إدارة البورصة لقيمة سندات الإسكان المصدرة خلال 18 عاما (2002-2020)، يشير إلى أن قيمتها الإجمالية قد بلغت 53.1 مليار جنيه فحسب،²⁰² وهو مبلغ محدود للغاية أمام إصدارات هيئة المجتمعات التي وصلت قيمة واحدة منها إلى 10 مليارات جنيه، أي أن ما يساوي 20% تقريباً من هذا التاريخ الطويل، جاء في ضربة واحدة بفضل «التوريق».

جاءت هذه الطروحات الضخمة من سندات التوريق جاءت بالأساس لتسريع عملية ترفيق الأراضي في المجتمعات خارج القاهرة، خاصة مشروع العاصمة الإدارية الجديدة، الذي تم وضع خطط طموحة لتأسيسه في سنوات قليلة وبإمكانيات ترفيق عالية المستوى.

نحن إذن بصدد حلقة متكاملة تبدأ من تسجيل ديون المطورين العقاريين لدى هيئة المجتمعات، لكي تتمكن الهيئة من ترفيق الأراضي بسرعة، ثم إلى تسجيل ديون المشترين للوحدات السكنية، لكي يتمكن المطورون من منحهم أقساطاً طويلة الأجل، وهكذا.

5- أثر التوريق على نشاط المطورين

بعدما طرحنا في الفقرات السابقة مدى تسارع نمو نشاط التوريق في مصر وتجزئه في القطاع العقاري، نحتاج لأن ننظر بصورة أقرب لتأثيره على قدرة الشركات على النمو، وسنأخذ هنا مثلاً للدراسة وهي حالة شركة بالم هيلز للتعمير. فكما سبقت الإشارة، فإن بالم هيلز ضمن الشركات التي تتمتع بمحفظة ضخمة من أوراق القبض (الجارية وغير الجارية)،²⁰³ التي تمثل مستحقات لها من عملاء يحجزون عقارات على مدد تقسيط طويلة.

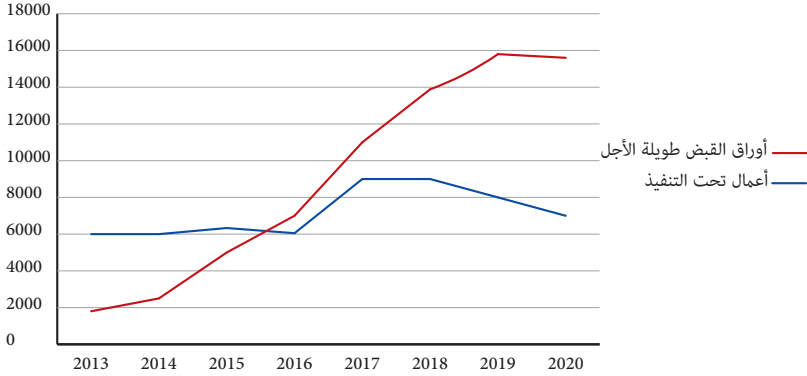
ويظهر من التتبع التاريخي على مدى زمني ممتد، منذ بداية العقد الماضي، أن محافظ مستحقات العملاء كانت تنمو بوتيرة شديدة التسارع، وهو ما يتسق مع طبيعة مشروعات بالم هيلز وطريقة الحجز والتقسيم فيها.

201 شرح أهداف القانون جاء ضمن فتوى لقمي الفتوى والتشريع في مجلس الدولة في عام 2008

202 التقرير الشهري للبورصة المصرية يناير 2022. <https://www.egx.com.eg/ar/Reports.aspx>

203 المقصود بالأصول الجارية الأصول التي يتم البيع والشراء فيها في الأجل القصير، والعكس في حالة الأصول غير الجارية.

الرسم البياني رقم (5.2): نتائج أعمال بالم هيلز للتعيمير (2020-2014)



المصدر: نتاج أعمال بالم هيلز للتعيمير التقارير المالية السنوية

إلا أن الشركة لم تكن قادرة على تنمية أعمالها الإنشائية بنفس السرعة، ويعكس هذا التباين مدى حاجة الشركة لتحويل الشيكات إلى نقد، لكي تعزز بشكل أكبر قدرتها على الإنشاء، وهو الهدف الرئيسي من التوريق. وبحسب ما ذكره لنا محللون متخصصون في القطاع العقاري، فإن أموال التوريق كانت تُستخدم بشكل رئيسي في تمويل عمليات الإنشاء، أي في تغطية الاحتياجات المالية العاجلة. وإذا نظرنا لقوائم بالم هيلز، سنلاحظ حاجة واضحة للتمويلات العاجلة، وبمقارنة أصولها المتداولة للالتزامات المتداولة في عام 2020، بلغت الأولى 21.1 مليار جنيه فيما بلغت الثانية 18.1 مليار جنيه.

وإلى جانب دوره في توفير السيولة العاجلة، يتميز التوريق بأنه لا يظهر في صورة ديون في الإفصاح المالي للشركة، ما يجعلها تبدو أمام مساهميها كأنها ليست مثقلة بديون كبيرة لتخفيف هذه الضغوط. ولذلك، فإنه بحساب المؤشر التقليدي لقياس ضغوط الديون (وهو نسبة الديون لحقوق الملكية)، فإن قيمته تقف عند ثلاثة، وهو الرقم المثالي لهذا المؤشر. وخلال السنوات التي توسعت فيها بالم هيلز في التوريق، كانت الملايين تتدفق عليها عبر هذه الآلية، بينما يتراجع وزن الديون أمام أوراق القبض، إذ كان حجم أوراق القبض يمثل

3.7 من قيمة الديون الصافية للشركة في 2014، وقد ازداد تدريجياً حتى بلغ 9 مرات حجم الديون في 2018.²⁰⁴

6- الاقتصاد السياسي للتوريق

إن محاولة فهم سبب بزوغ نشاط التوريق في مصر وتصاعده المتسارع في أوساط المطورين العقاريين لا تكتمل إلا بقراءة الاقتصاد السياسي لعلاقة الدولة بالشركات، فالتوريق بالنسبة لشركات التطوير ليس فقط وسيلة لتسريع عملية التطوير، ولكنه أيضاً بمثابة حل لمشكلات موروثة، بسبب طبيعة نشأتها وعلاقاتها كشركات قريبة من السلطة الحاكمة.

نستطيع أن نقسم أبرز الشركات العقارية الطارحة لسندات التوريق إلى قسمين رئيسيين، الشركات المُخصصة (العامة سابقاً)، والشركات المرتبطة بالسلطة.

بالنسبة للنموذج الأول، فالمثال الأبرز هو مدينة نصر للإسكان، فقد تأسست هذه الشركة في 1964 بهدف تطوير تلك المنطقة الصحراوية الواقعة في شرق القاهرة،²⁰⁵ والتي أصبحت لاحقاً الحي السكني المعروف «مدينة نصر»، وفي سياق تنفيذ تلك المهمة، كانت الدولة تمنحها مساحات شاسعة من الأراضي بلغت 40 مليون متر مربع، وبالرغم من تطوير جزء ضخم منها، فقد ظل في حوزة الشركة مساحات كبيرة بعد الخصخصة منها 3.5 مليون متر مربع بالقرب من مطار القاهرة، و5.5 مليون متر مربع على طريق القاهرة-السويس.²⁰⁶

وفي 2006، استحوذت بي انفستمنت وآخرون على 31.2% من أسهم شركة مدينة نصر المدرجة في البورصة. وبعد هذه الصفقة، حدثت تغيرات كبيرة في نمط عمل الشركة لتتحول من أسلوب القطاع العام لأسلوب مطوري القطاع الخاص، ومن أبرز هذه التحولات هو عمل الشركة بنظام البيع أوف-بلان off plan،²⁰⁷ بمعنى بيع مخططات إنشاء الوحدات والاعتماد جزئياً على تمويلها من أقساط العملاء، وهو ما فرض اللجوء للتوريق لتيسير عملية تمويل الإنشاءات.

204 Palm hills Investor Presentation, April 2019, <https://ir.palmhillsdevelopments.com/>

205 بدأت مدينة نصر كمؤسسة عامة في 1959 ثم تحولت لشركة بموجب القرار الجمهوري 2908 لسنة 1964

206 بيان صحفي لمدينة نصر للإسكان على الموقع الرسمي للبورصة بتاريخ ديسمبر 2021. موقع البورصة

<https://www.egx.com.eg/en/NewsSearch.aspx>

207 Shuaa release, A Better Deal for MNHD Shareholders; Synergies to Unlock Further Value, Egypt / Real Estate / Commentary, 2018

أما القسم الثاني، فإنه يشمل شركات مثل مجموعة طلعت مصطفى وسوديك وبالم هيلز، وهي الشركات التي استفادت من سياسات الدولة السخية في منح الأراضي بأسعار رخيصة. ولقد دار الجدل حول علاقة قرارات تخصيص الأراضي بوجود أفراد مقربين من السلطة على رأس هذه الشركات، وانتقل هذا الجدل إلى القضاء في عدة قضايا تطعن في مدى قانونية قرارات منح الأراضي. على سبيل المثال، تأسست بالم هيلز في 2005، بعد عام واحد من تشكيل حكومة أحمد نظيف (2004-2011)، وكان أخو رئيس الشركة وابن خالته أيضاً وزراء في هذه الحكومة، وقد استطاعت الشركة أن تراكم رصيماً ضخماً من الأراضي الرخيصة بلغ في 2010 ما مقداره 47.8 مليون متر مربع.²⁰⁸ وما لبث أن انتقل الجدل حول شركات التطوير إلى المحاكم مع تطوع محامين لرفع قضايا تطعن في عقود تخصيص الأراضي. وكانت الطعون مدفوعة بالسخط من تدني قيمة المدفوع فيها، فقد تحدثت إحدى الدعاوى عن تخصيص مساحات لبالم هيلز في 2006 بقيمة 250 جنيه للمتر. وأصدرت محكمة القضاء الإداري حكماً ببطالان هذا التعاقد في 2011 بسبب تخصيص الأرض بالأمر المباشر بالمخالفة لقانون المزايدات والمناقصات.²⁰⁹

وتكررت نفس الظاهرة مع مجموعة طلعت مصطفى التي كان رئيسها هشام طلعت مصطفى، عضواً بارزاً في الحزب الحاكم إبان عهد حسني مبارك، حيث كان السخاء أكثر فجاجة، فقد تم منح المجموعة أراضٍ بمساحة نحو 33 مليون متر بالمجان، وكذلك تم ترفيقها على حساب هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة في مقابل منح الهيئة 7% من الوحدات التي ستقام عليها، وانحاز القضاء الإداري أيضاً إلى بطلان ذلك التعاقد بسبب التخصيص بالأمر المباشر.²¹⁰

بجانب القدرة على مراكمة رصيد من الأراضي، فإن الشركات القريبة من السلطة كانت تتمتع بقدرة أكبر على الوصول للتمويل بحسب ما قال إسحاق ديوان، الذي عمل على دراسة الشركات المقيدة في البورصة، وتوصل إلى أن الشركات المرتبطة بالسلطة كانت لديها نسبة من الديون إلى حقوق الملكية أعلى من الشركات غير المرتبطة. ولا ريب، فقد ساهمت

208 وائل جمال، «حكاية شركة تعمير»، الشروق، سبتمبر 2010
<https://www.shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=23092010&id=e8e9fbe3-973c-4096-84c8-199637b7cd2b>

209 محكمة القضاء الإداري دائرة العقود 2011

210 محكمة القضاء الإداري دائرة العقود والتعويضات 2010

الأراضي والتمويل في تعزيز فرص هذه الشركات في النمو. ويبدو أننا أمام حالة متكررة في هذا القطاع لا تقتصر على النماذج التي ذكرناها، فبحسب دراسة إسحاق ديوان، فإن النسبة الأكبر من الشركات المرتبطة بالسلطة قبل ثورة يناير كانت تتركز في القطاع العقاري.²¹¹

وقبيل وقوع ثورة يناير، وتحت ضغط النقد المتصاعد لسياسة منح الأراضي الرخيصة، اتجهت وزارة الإسكان إلى تحسين شروط التخصيص بالأمر المباشر. رغم أنها لم تقم بالتخلي عن هذه الآلية بشكل كامل إلا أنها جعلت تسعير الأرض يتم وفقاً لأعلى سعر في آخر مزيدة، أو وفقاً لسعر المتر في المدن المجاورة،²¹² وعلى الرغم من إلغاء هذا القرار في 2016 فقد ظلت نفس شروط التخصيص تقريباً موجودة.²¹³ بتعبير آخر، حدثت القرارات الأخيرة من فرص شركات جديدة في مراكمة أصول ضخمة من الأراضي على غرار النماذج السابقة، بينما كانت النخبة القديمة قد صنعت لنفسها مكانةً ونفوذاً ممتداً في القطاع العقاري.

خرجت هذه الشركات من حقبة مبارك بموقع متميز في السوق نتيجة رصيدها القديم من الأراضي. لكنها تعرضت لملاحقات قضائية بعد ثورة يناير هزت من ثقة العملاء فيها. وهو ما أدى لعمليات إلغاءات واسعة للحجوزات في هذه الشركات خلال عام 2011،²¹⁴ لكن سرعان ما استطاعت هذه الشركات تسوية ملفاتها القديمة. ومن جانبها، أغلقت الدولة الباب أمام تقديم طعون جديدة في تعاقدها مع القطاع الخاص من خلال القانون رقم 32 لسنة 2014 الذي يحظر هذا النوع من الطعون.²¹⁵

ومع تركيز الدولة منذ 2014 على التوسع العمراني، خاصةً من خلال مشروع العاصمة الإدارية الجديدة، استطاع بعض أفراد النخبة العقارية القديمة الاندماج في هذه المشروعات، مثل هشام طلعت مصطفى الذي أضاف لإمبراطوريته مشروع «سيلييا»، أحد أكبر التجمعات

211 Hamouda Chekir and Ishac Diwan, "Crony Capitalism in Egypt," Journal of Globalization and Development 5, no. 2 (2015): 177-211, <http://www.tinyurl.com/y53gh529>

212 قرار وزير الإسكان رقم 273 لسنة 2010، بشأن تحديد الأسس والقواعد الخاصة بتحديد الأسعار ومقابل الانتفاع لكافة أنواع الأراضي والوحدات السكنية

213 قرار وزير الإسكان 102 لسنة 2016

214 محمد جاد، ازدهار مبيعات العقارات الفاخرة مع تحسن شهية الأغنياء، أصوات مصرية، 2015.

215 هشام المياني، «قرار بقانون يمنح أي طرف ثالث من الطعن على العقود المبرمة بين الحكومة والمستثمرين إلا أصحاب الحقوق»، الأهرام، 2014، <https://gate.ahram.org.eg/News/482284.aspx>

السكنية في العاصمة، ومدينة «نور» بالقرب من العاصمة الجديدة. بينما لم تندمج بالم هيلز في هذه التوسعات، لكنها ظلت تتمتع برصيد ضخم من الأراضي. ويرى عمرو عادل أن هناك أسباباً قد دعت السلطة الجديدة إلى تقريب بعض رجال الأعمال من النخبة القديمة، ويذكر في هذا الصدد مثال طلعت مصطفى، فالدولة استهدفت القطاع العقاري كأحد الدوافع الرئيسية للنمو الاقتصادي، ونخبة المطورين القديمة كانت الأقدر على جذب المواطنين لتمويل هذه المشروعات.

ويصف عادل دائرة التمويل في هذا القطاع على النحو التالي: الدولة تمنح المطورين الأراضي بأقساط ميسرة تصل إلى تسع سنوات، والمطورين يجتذبون العملاء بأقساط طويلة أيضاً. ربما العنصر الذي تفتقده معادلة عادل، والتي لم تكن لتكتمل بدونه، هو قدرة هذه الشركات على توريق ديونها من أجل سداد الالتزامات العاجلة في هذه المشروعات الممتدة لسنوات طويلة.

وبقدر ما تبدو المنظومة العقارية متماسكة وقادرة على النمو، تظل مخاطر التوريق قائمة، فقد تسببت هذه الآلية في وقوع الأزمة المالية في أمريكا عام 2008، وأحد الأسباب في أزمة الولايات المتحدة، هو الميل القوي لتوريق ديون الرهن العقاري، وتداولها بشكل واسع بين مؤسسات مالية عدة، بينما أغفل القائمون على هذه السوق أن الميل للتوريق لم يكن نابعاً من الرغبة في تطوير أداة مالية جديدة، ولكنه كان بالأساس محاولة للتغطية على تشوهات القطاع العقاري.

ولا تختلف التشوهات الأمريكية كثيراً عن السوق المصري. ففي العالم المتقدم أيضاً، كانت قطاعات واسعة من المواطنين محتاجة للسكن وغير قادرة على السداد، ومن ثم عندما تم الإفراط في إقراضها تعثرت، وانهارت قيم السندات المعززة بهذه القروض. وبينما كانت الديون المتعثرة في أمريكا ترجع إلى عجز فئات معينة، مثل المتضررين من التحولات النيوليبرالية، والمهاجرين الفقراء وغيرهم، عن سداد قروض الرهن العقاري، فإن المشكلة في مصر تتمثل في ارتفاع عدد السكان ومحدودية الدخل أمام ضعف المعروض من العقارات منخفضة التكلفة؛ وهو ما يعيق الملايين عن الوصول إلى مرحلة الحصول على قرض رهن عقاري، من هنا نشأت ظاهرة الأقساط طويلة المدى والحاجة إلى التوريق.

7- خاتمة:

لا يزال التوريق نشاطاً وليداً في مصر، فهو لا يزال محدوداً للغاية أمام تعاقدات البيع التي تجريها الشركات العقارية، فحجم المبيعات السنوية لشركات التطوير العقاري المدرجة في البورصة تصل لنحو 75 مليار جنيه.

كما أن حركة التوريق لا تزال تقتصر على السوق الأولية، ولم تنشط سوق ثانوية لسندات التوريق في مصر، ما يقلل من المخاوف بشأن تعقد الأدوات المالية في مصر للدرجة التي تخلق أزمة شبيهة بالأزمة المالية في أمريكا، والناجمة عن أوراق معززة بديون عملاء التمويل العقاري.

لكن التوريق يظل انعكاساً لتشوهات في السوق العقارية، تتلخص في مراكمة مطورين كبار لمساحات هائلة من الأراضي، وتركيزها على تطوير مساكن فاخرة لا تتناسب مع الطلب الأكبر في السوق، ومعالجتها لهذه المشكلة عبر طرح أقساط طويلة للغاية، ما خلق الحاجة لسد الاختناقات المالية العاجلة عبر هذه الآلية. ويساهم التوريق إذن في استمرار هذه التشوهات، والتي هي تمثل المصدر الحقيقي لأي أزمة متوقعة، وليس حركة الأوراق المالية في حد ذاتها.

الفصل السادس

ما جنى عوَاد على جيرانه: الاستثمار الأجنبي في القطاع العقاري المصري

عمر غنام

1- مقدمة

في أعقاب الأزمة المالية العالمية في 2008-2009، تعثر الاقتصاد المصري بعد فترة انتعاش قصيرة، وقد قاد هذا التعثر بدوره إلى ثورة يناير 2011، واستمر بعدها مدفوعاً بأزمات متراكمة، بدءاً من التعافي البطيء لمعدلات النمو عالمياً ومحلياً، وعدم الاستقرار السياسي والاجتماعي محلياً وإقليمياً، مروراً بأزمة 2016 الاقتصادية، ثم وصولاً أخيراً إلى وباء كورونا المستجد، وأزمة سلاسل الإمداد العالمية، وتبعات الحرب الروسية-الأوكرانية. في ظل هذه الظروف، ترتفع أهمية المخازن الآمنة للقيمة؛ مثل الذهب والمعادن النفيسة والعقارات، لتفادي آثار الأزمات الاقتصادية. وبالفعل، لقد استمرت جاذبية القطاع العقاري للاستثمارات الخاصة في مصر بما انعكس على ارتفاعها التدريجي حتى وصل للمرتبة الأولى بين القطاعات غير البترولية في العام المالي 2010/2011 بعد أكثر من عقد من احتلال المرتبة الثانية.²¹⁶

لقد تضافرت هذه الظروف، إضافة إلى الخلل السوقي الموجود أصلاً -والمتمثل في عدم كفاية الوحدات المبنية سنوياً لتلبية احتياجات السكان المتزايدة على مدى عقود بما يضمن استمرار ارتفاع الأسعار مع نقص المعروض- في إبقاء القطاع في مرتبته الجديدة. وقد أدى هذا إلى تحويل السكن إلى سلعة استثمارية بامتياز. وحتى بعد لحاق الإنتاج بالطلب منذ السبعينيات، حافظ السكن على صفته الاستثمارية، خاصةً في ظل قدرته على تلافي أثر التضخم المزمّن إلى حدٍ كبير. وبين الاستخدامات المتناقضة للسكن، كحق أساسي في مقابل كونه سلعة استثمارية، يتفكك القطاع العقاري إلى مطّورين عقاريين يستهدفون السكن الاستثماري والفاخر لارتفاع ربحيته الحدية، في مقابل مواطنين ومقاولين صغار يبنون

امتدادات عضوية كثيفة غير مخططة للسكن فيما يوصم بالعشوائيات. وتقف الحكومة في المنتصف لتمزج بين دورها كضامنٍ لحق السكن، وبين محاولتها الاستفادة من قدرة القطاع الاستثمارية لسد احتياجاتها المالية، ولذلك فإنها تقدم إسكاناً فوق المتوسط يشبع جزءاً من الطلب على السكن وجزءاً من احتياجاتها المالية أيضاً.²¹⁷

وفي إطار التحول النيوليبرالي للدولة المصرية، تزايد اعتماد الحكومة على تخصيص وبيع الأراضي لتمويل احتياجات أجهزتها المختلفة في ظل اهتراء الهيكل الضريبي وتراجع قدرة الحكومة المركزية على تحصيل الموارد المالية اللازمة لتمويل مؤسساتها، حيث لم تستطع الحكومة تحصيل الضرائب المستهدفة، كنسبة من الناتج المحلي منذ عام 2008/2007 المالي إلا مرتين: الأولى في 2010/2009 والثانية في 2018/2017.²¹⁸ وحتى في هاتين الحالتين، فقد ظل الجهد الضريبي لمصر - وهو نسبة الضرائب المحصلة من إجمالي الطاقة الضريبية المتوقعة - شديد الانخفاض، ما يعني أن الحكومة كانت تستطيع جمع إيرادات ضريبية أكثر بدون التأثير سلباً على النشاط الاقتصادي، إن أرادت ذلك بالطبع.²¹⁹ وقد استهدفت هذه السياسة تغطية احتياجات الحكومة من النقد المحلي عن طريق طرح وبيع الأراضي للمطورين، أو تخصيصها مباشرة للهيئات المراد تمويلها، والتي تتولى بدورها بيعها أو إدارة دخولها لصالح الدولة. وتوسعت هذه السياسة مع تطور قوانين ملكية الأرض، حتى أصبح تملك الأجانب للأراضي مسموحاً به - باستثناء شبه جزيرة سيناء - بموجب قرار رئاسة مجلس الوزراء رقم 350 لعام 2007. ثم ما لبث أن تم رفع القيود على تملك الأجانب في سيناء بموجب قانون الاستثمار رقم 17 لعام 2015،²²⁰ والذي صدر قبل يوم واحد من بداية مؤتمر «دعم وتنمية الاقتصاد المصري الأول»، موعزاً بالأهمية والمركزية التي توقعتها الحكومة للقرار. وجاء هذا في إطار استحداث هدفٍ جديد، ألا وهو تمويل احتياجات البلاد من العملة الصعبة عن طريق تشجيع الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعات الإنشاء والعقارات. وقد تبلور هذا الهدف في سياق الأزمة الاقتصادية على خلفية تفاقم عجز الحساب

217 للمزيد عن تطور أزمة الإسكان في مصر والسوق العقارية اقرأ:

Yehia Shawkat, Egypt's Housing Crisis: The Shaping of Urban Space (Cairo: The American University in Cairo, 2020).

218 البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنة المالية 2023/2022، ص124

219 «إيرادات ضريبية (%) من إجمالي الناتج المحلي) - Egypt, Arab Rep « البنك الدولي،

<https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?locations=EG>

220 Norhan Sherif Mokhtar, Between Accumulation and Insecurity: The Real Estate Industry and the Housing Crisis in Egypt, P. 36-40

الجاري،²²¹ ومثل محاولة من الحكومة لاستغلال الطاقة الاستثمارية الضخمة للقطاع في توليد النقد الأجنبي الذي تحتاجه.

وبالرغم من إعلان الحكومة عن مشروعات إسكان بقيمة 40 مليار دولار في عام 2014،²²² فقد كان تقدير «أرقام كابيتال» يقول بأن السوق قادر على استيعاب أكثر من 200 مليار دولار أخرى من الاستثمارات، ما يعادل ثلثي إجمالي الناتج المحلي حينها.²²³

ويستهدف هذا الفصل دراسة مدى نجاح السياسات الحكومية في تحقيق أهدافها من استخدام القطاع العقاري لتلبية احتياجاتها من العملة الأجنبية، والآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة على هذه السياسات. وفي إطار هذا التقييم، يتطرق الفصل سرياً لمحاولات «تصدير العقار»، ويتتبع حصيلة الاستثمار الأجنبي المباشر فيه مقارنةً بالقطاعات الأخرى في الفترة بين 2007 و2020. كما يتناول الفصل معضلة الاعتماد على قطاع غير تجاري²²⁴ -أي غير صالح للتجارة الدولية نظراً لاستحالة نقله وتصدير أو استيراد الوحدات العقارية- في اجتذاب العملة الصعبة، والآثار الاجتماعية لدمج السكن المحلي في السوق العقارية العالمية.

2- الدور الاقتصادي للاستثمار في القطاع العقاري في ماليات الدولة

كان هناك عاملان رئيسيان يشكّلان صورة اهتمام الحكومات المصرية المتتالية بالاستثمار العقاري منذ السبعينيات: أولهما هو الكثافة السكانية المرتفعة والمتزايدة مقابل رقعة شبه ثابتة من الأرض المتاحة، وهو ما يخلق ضغطاً مستداماً يرفع من أسعار الأرض والعقار، ويشجع الحكومة على محاولة تقديم مساكن تخفف من الأزمة في هيئة مدن صحراوية.²²⁵ ويشتبك هذا العامل مع عامل آخر المتمثل في أزمة حشد الموارد المحلية،

221 رصيد الحسابات الجارية (ميزان المدفوعات، بالأسعار الجارية للدولار الأمريكي) - Egypt, Arab Rep - البنك الدولي، 2022 <https://data.worldbank.org/indicator/BN.CAB.XOKA.CD?locations=EG>

222 أبرزها مشروع المليون وحدة سكنية بالمشاركة باستثمارات من شركة أرابتيك الإماراتية.

223 أرقام كابيتال، مصر العقار: معالجة نقص السكن في سوق متعافي، 18 سبتمبر 2014، ص12-13 Arqaam Capital, Egypt Property: Addressing Housing Shortages in a Recovering Market, 12-September 18, 2014, P.1

224 يمثل القطاع غير التجاري السلع والخدمات غير القابلة للتصدير والاستيراد التي لا تُستهلك خارج الاقتصاد المنتجة فيه؛ مثل التشييد والعقارات والخدمات الفندقية وخدمات النقل المحلية، كما يتضمن السلع والخدمات التي يكون استيرادها غير مُجدٍ اقتصادياً.

225 للمزيد يمكن مطالعة:

David Sims, Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster? (Cairo: The American University in Cairo Press, 2014). Shawkat, Egypt's Housing Crisis

جليلة القاضي، التحضر العشوائي (القاهرة: دار العين للنشر، المركز القومي للترجمة، 2009).

خاصةً الضريبية منها، التي تحتاجها الحكومة لتمويل إنفاقها. وقد زادت حدة هذه الأزمة في مصر في النصف الأول من الثمانينيات مع انهيار مدخولات الريع البترولي للاقتصاد المصري،²²⁶ ما أضعف من قدرة الحكومة المركزية على تمويل أذرعها ومشروعاتها المختلفة؛ مثل المدن الصحراوية.

وفي هذا السياق من الفشل المتراكم، سواءً في حل أزمة الإسكان أو في تعبئة الموارد، كان حل القوات المسلحة في 1986 هو بيع الأراضي مرتفعة السعر التي تمتلكها في القاهرة، واستغلال ريعها لتمويل المشروعات وبناء المساكن الخاصة بها.²²⁷ وصار هذا الحل حقيقةً نموذجاً تمويلياً تحتذي به بقية الحكومة وأذرع الدولة. ففي ظل ضعف الجهد الضريبي وضعف الريع البترولي، التجأت الحكومة لريع الأرض لتمويل احتياجاتها بشكل غير مباشر، ويعمل هذا النموذج بأن تعهد الحكومة بالأراضي للهيئات والوزارات المختلفة التي تتبعها مباشرة، أو تطورها، أو «تسقعها» لحين الاحتياج إليها، ويصبح هذا بمثابة السياسة الرسمية لتمويل الحكومة وتوفير المساكن. وفعلياً، كان أثر هذه السياسة هو اعتماد الاستثمار العقاري كإحدى الوسائل الرئيسية لتمويل احتياجات الدولة خارج الميزانية العامة المتهالكة، مما يسمح للأجهزة والوزارات المختلفة بأقدار متفاوتة من الاستقلالية بناءً على كم وقيمة الأرض المخصصة لها.

في هذا الإطار، يسمح الاستثمار العقاري، كأداة مالية للدولة، بحشد موارد ريع الأرض بثلاث طرق أساسية؛ وهي: بيع الأراضي «البكر» -أي التي لم يسبق استغلالها بأي صورة- لمطوّرين عقاريين، أو بناء وتشبيد الأرض وبيع الوحدات، أو مشاركتها مع مطّورين أو رجال أعمال كجزء من رأسمال مشروع مشترك.²²⁸ إن هذا الاعتماد على الأرض، كصورة ومخزن للقيمة، يمثل ما يمكن أن يُعتبر محاولة لـ «نقودة الأرض» Monetization of Land إلى حد ما، بمعنى التسليع النقدي لها؛ بما إن النقود هي الصيغة التي تستخدمها الحكومة للتعبير عن الوفاء بالتزاماتها، سواءً كان ذلك ذهباً، أو ورقاً، أو أرضاً. وتنتم النقود بصفتين أساسيتين، هما: افتراض القيمة الجوهرية -سواءً مباشرة في حال المعادن

226 «إيرادات الموارد النفطية (% من إجمالي الناتج المحلي) - Egypt, Arab Rep»، البنك الدولي،

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PETR.RT.ZS?locations=EG>

227 W.J. Dorman, "Exclusion and Informality: The Praetorian Politics of Land Management in Cairo, Egypt," International Journal of Urban and Regional Research 37, no. 5 (2013): 1600.

228 Dorman, "Exclusion and Informality", 1586-1592.

النفيسة، أو غير مباشرة في حال العملات الورقية، وكذا سهولة التداول. وبينما تتسم الأرض بالقيمة الجوهرية، فإن معضلة تحويل الأرض لقيمة نقدية تكمن في مدى سهولة تداولها، أو بمعنى آخر مدى «سيولتها». وبالتالي، فعندما بدأت قدرة الحكومة على تعبئة مواردها في التراجع، من خلال الصورة التقليدية عن طريق الضرائب لتمويل احتياجات أفرعها المختلفة، كان من الضروري «نقودة» جزء من ممتلكاتها لتمويل التزاماتها المادية. ولهذا لجأت الحكومة لمحاولة تسهيل ممتلكاتها من الأراضي، وهو ما أصبح ممكناً بسبب وجود طلب دائم غير مُلَبَّى في السوق، بما يضمن سهولة التداول وسرعة تسهيل الأصل في وقت الحاجة، كما أنه يضمن حداً أدنى للقيمة النقدية لهذه الأملاك المُسَيَّلة. وكان هذا كله يمثل ظروفاً سوقية يمكن للحكومة التحكم بها بفضل ملكيتها لسائر الأراضي الصحراوية، وما تمثله من مساحات للتوسع خارج المدن والقرى القائمة داخل الزمام، وبالتالي، تتحكم الدولة بدورها في قوى العرض والطلب في الوادي والدلتا.

في هذا الإطار يمكننا أن نتخيل المعروض العقاري في الوادي والدلتا بمثابة «المعروض النقدي العام»، بينما تمثل أراضي الظهير الصحراوي «الاحتياطي العام للخزانة»؛ حيث أنه من الممكن طرحه على السوق بالتدريج، وإن كان أي إفراط في ذلك قد يُخاطر بالخطأ من قيمة هذه العملة المفترضة. في هذا الإطار أيضاً، تصبح أزمة السكن دافعاً أساسياً لقوة هذه العملة، ويكون ذلك عن طريق تغذية الطلب الدائم غير المُلَبَّى، بل ويصبح حلها مجازفةً قد تأتي بموجة تضخمية تهوي بها مثلما هوت بالعملة الورقية قبلها. إذن، نجاح الحكومات المتعاقبة في استخدام الأرض والاستثمار العقاري بهذه الطريقة على مدار العقود الأربعة الماضية، لتوفير احتياجاتها التمويلية المحلية، وكذلك الصعود الصاروخي للقطاع العقاري ومنزلته من الاقتصاد المصري، كان يعني أن محاولة استخدام نفس الطريقة لتأمين احتياجات التمويل الأجنبي آتية عاجلاً أو آجلاً. وتظل المعضلة الأساسية في هذه المحاولة هي كيفية استخدام قطاع غير-تجاري بطبيعته لتوفير النقد الأجنبي.

يوجد ثلاث طرق أساسية لاستخدام القطاع العقاري لتوفير النقد الأجنبي: أولها، عن طريق شراء المصريين بالخارج لأراضٍ أو وحدات عقارية. وبعد السماح بتملك الأجانب لأراضٍ في مصر، أتيحت طريقان آخران؛ وهما: إما تملك الأجانب أراضي أو عقارات في مصر، وإما الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع العقاري من خلال تمويل أو بناء أو بيع وشراء وتسويق الوحدات العقارية. نلاحظ أن شراء الأفراد، سواءً مصريين بالخارج أو أجانب، للعقار عادةً ما تكون أسبابه عضوية إلى حدٍ كبير، فأغلب المصريين بالخارج عمالة

مهاجرة تتوقع العودة إلى مصر في وقت أو آخر، وعليه فإنها تحتاج إلى العقار،²²⁹ وكذا في حال الأجانب المقيمين في مصر. أما بالنسبة للطريق الثالث، وهو الأبرز، فتحثاج الحكومة لتحفيز الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع بضمان عوائد تنافسية على الاستثمار.

وبما أن الحكومة تتحكم في سعر الأرض بطريقتين؛ إحداها مباشرة، والأخرى غير مباشرة. الطريقة الأولى من خلال التحكم في المعروض - إذ تعني ملكية الدولة لأراضي الظهير الصحراوي، احتفاظها بالحق الاحتكاري في تحديد حجم السوق ومعدل التوسع فيه، فبينما يتزايد الطلب تلقائياً بفضل الضغط السكاني، لا يزيد المعروض إلا بإرادة الحكومة. وأما الطريقة الثانية، وهي أكثر مباشرة، فتتمثل في سعر طرح الأرض في المزادات أو تخصيصها بالأمر المباشر. ورغم أن هذا التدخل أكثر مباشرة، إلا أنه ليس بالضرورة أكثر تأثيراً، حيث يحدد المطور العقاري سعر البيع بلا قيود في عقود التخصيص، بغض النظر عن سعر الشراء وقيمة البناء نفسه. ومعنى ذلك هو أن الحكومة تستطيع ضمان عوائد تنافسية للمستثمر بفضل تحكمها في السوق العام، فطالما ظل الخلل المستدام في السوق كافٍ لضمان سيولة الأرض، فإنه يظل كافياً لخلق عوائد تنافسية للاستثمار الأجنبي، وكلما قل هذا الخلل واستقر السوق أكثر، تصاعدت تنافسية الاستثمار بالنسبة للاقتصادات الأخرى.

3- الحالة العامة للسوق العقارية المصرية

تُوّج التسارع في نمو القطاع العقاري في الثمانينيات، بحلوله محل الزراعة كثالث أكبر قطاع غير بترولي في منتصف التسعينيات. وبدءاً من 2011، استحوذ القطاع العقاري على المرتبة الأولى في الاستثمارات الخاصة، وحافظ على معدلات نمو قوية برغم عدم الاستقرار السياسي الذي شاب المرحلة التالية على ثورة يناير 2011.²³⁰ ومن المهم هنا ملاحظة أن النمو المتسارع للقطاع غير متمايش مع القطاعات الأخرى، فبينما انخفضت أو تباطأت استثمارات القطاع الخاص بين عامي 2009 و2011 المالبين في أغلب القطاعات، فقد تضاعفت في القطاع العقاري، معبرة عن دور هذا القطاع كملجأ آمن للاستثمار في أوقات الحذر والخوف الاقتصادي.²³¹

229 بينما يستطيع المصريون بالخارج الحفاظ على قيمة مدخراتهم بالعملة الصعبة، لا يكون الاستثمار العقاري ضروري للحفاظ على قيمة المدخرات كما هو بالنسبة للطبقة المتوسطة العليا المحلية. لكن في حال عودتهم وتحويل مدخراتهم، يكون من المتوقع منهم الانخراط في أنماط الاستثمار والتحوط السائدة محلياً.

230 نورهان شريف، بين التراكم وانعدام الأمان، 7، 32-38

231 البنك المركزي المصري. النشرة الإحصائية الشهرية. ديسمبر 2011. ص129-130

وعلى الرغم من تسارع نمو الإنتاج العقاري منذ الثمانينيات، إلا أن استخدامه لحشد الموارد بدلا من تأمين السكن كحق، نتج عنه إفراط في الإسكان فوق المتوسط (أي الفاخر) والاستثماري؛ في مقابل ندرة في الاسكان الاجتماعي والاقتصادي. بدأت هذه السياسات مع إعادة تصور المدن الصحراوية الجديدة من كونها مدن «إسكان اقتصادي» لتصبح مدن «إسكان استثماري»، بهدف تدشين سوق تعاني من إفراط في الإنتاج العقاري وأزمة إسكان في نفس الوقت.²³² فبينما تعاني عامة الشعب من عدم القدرة على الوصول للسكن بسعر مناسب، يوجه المطورون معظم اهتمامهم إلى الطبقة القادرة على شراء العقارات الفاخرة والاستثمارية، وهي طبقة رفيعة جداً وضيئلة تتعامل مع العقار كاستثمار، ومخزن للقيمة، وأداة مضاربة، مما تسبب في انتشار ظاهرة التسقيع والعقارات المغلقة، والتي تقدّر بأكثر من رُبع العقارات في بعض الأماكن، مثل القاهرة، وتتعاها بأكثر بكثير في مناطق أخرى.²³³

ونتيجةً لهذا الضغط المتواصل على الطلب، مقابل قلة المعروض، لجأ العديد من الأهالي للاعتماد على أنفسهم في توفير السكن عن طريق البناء غير المخطط، أو ما يُسمى «بالعشوائي»، لمحاولة سد الفجوة السكنية. ولما كانت أغلبية الأراضي المملوكة غير المبنية هي أراضٍ داخل الزمام الزراعي، فقد استلزم الاعتماد على البناء غير المخطط التعدي على الأراضي الزراعية، بما يأتي به ذلك من انخفاض الرقعة الزراعية، وخسارة أراضٍ ذات إنتاجية عالية، وبناء مساكن غير مزودة بالخدمات الأساسية اللازمة لحياة كريمة.²³⁴

وفي ظل هذا المزيج من مركزية السوق المختلة الذي يحقق العوائد للدولة وللمستثمر، تتعرقل أي محاولة لإصلاح الوضع دون استعداء الهيئات والمستثمرين، حيث إن مجرد توفير «وحدات سكنية اقتصادية ملائمة» لن يقلل من الطلب الحقيقي فحسب، وبالتالي سيمثل ضغطاً يحول دون ارتفاع الأسعار، ولكنه يخاطر بانتهيار متسارع للسوق الثانوية إذا شعر المستثمرون أن عوائدهم ستتضاءل، وأنه الربيع المتراكم سوف يتبخّر، والذي يشكل جزءاً أساسياً من رأس المال المصري إذا تفاقمت الأزمة وانتشرت العدوى للسوق الأولية. إن كل ذلك يترك السوق العقارية في حالة عجز شديد عن توفير الإسكان الاجتماعي، ويؤدي إلى إفراط في الإسكان الاستثماري. وعلى الرغم من أن تفكك السوق العقارية يوحى بإمكانية «حل أزمة الإسكان الاجتماعي» بدون التأثير على سوق الإسكان الاستثماري، إلا أن تجزؤ السوق العقارية نتيجة لخلله، يفترض زوالها بزواله. بمعنى أن تلبية السوق

232 Sims, Egypt's Desert Dreams.

234 Shawkat, Egypt's Housing Crisis.

احتياجات الطبقة المتوسطة للسكن تخلق المساحة للوسط المفقودة في السوق حالياً، مما قد ينتج سوقاً أكثر ارتباطاً وتجانساً، يكون مركز الجاذبية السعرية فيه أقل من سوق يتصدره الإسكان الاستثماري. وقد تمثل تلبية الطلب خطراً على منزلة السكن الاستثمارية، ففي سوق غير متعطشة لا تعاني من ارتفاع دائم للأسعار، تنخفض جاذبية العقار التنافسية كاستثمار، وتتلاشى قدرته على الحماية من الآثار التضخمية، كما تؤثر هذه الاستجابة للطلب الأوسع على «سيولته» بالسلب، وذلك لأن حركة البيع والشراء في الأسواق المتعطشة أسرع بكثير من الأسواق المشبعة.

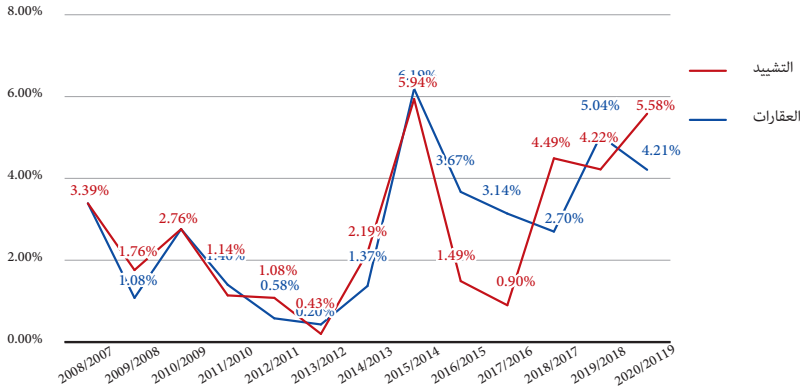
4- الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعي التشييد والعقارات

بدأ التأطير القانوني لتملك الأجانب للأراضي في مصر بقانون الاستثمار رقم 43 لسنة 1974، وتوالى رفع القيود المختلفة على تملك الأجانب الأرض والعقار، حتى رفعت الدولة آخر القيود على التملك في سيناء في عام 2015.²³⁵ وينعكس هذا الإطار القانوني على الواقع الاقتصادي للسوق بالطبع، فخلال هذه الرحلة الطويلة، التي بدأت في السبعينيات، كان اجتذاب استثمارات المصريين العاملين بالخارج في العقارات هو المدخل الرئيسي لتوفير العملة الأجنبية من خلال هذا القطاع حتى 2007 عندما سمح القرار 350 فعلياً بالاستثمار الأجنبي المباشر في الأراضي والعقارات. ولذلك فإنه من غير المنطقي لأهداف الحكومة تعطيل الاستثمار الأجنبي في أحد أكبر القطاعات في الاقتصاد المصري، وربما أهم القطاعات غير البترولية قاطبة من ناحية توفير احتياجات الحكومة التمويلية. وبينما أصبح الاستثمار الأجنبي المباشر الوسيلة الرئيسية لاجتذاب العملة الأجنبية منذ إصدار القانون، لم تتخذ الحكومة عن محاولة «تصدير العقار»، فنجدها تطرح وحدات للعاملين بالخارج خصيصاً، لتسريع وتيرة تحويلاتهم عن طريق مشروعات مثل «بيت الوطن»، كما تناولت طرح وحدات للعاملين بالخارج يتم سداد ثمنها بالدولار لمواجهة أزمة النقد الأجنبي.²³⁶

235 نورهان، 36-40

236 «الحكومة تدرس طرح وحدات سكنية مميزة بالدولار، جريدة أموال الغد، أكتوبر 13، 2022، <https://is.gd/tM6McW>

الرسم البياني رقم (6.1): نصيب قطاعي التشييد والعقارات كنسبة من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر



المصدر: البنك المركزي المصري. المجلة الاقتصادية للبنك المركزي: الأعداد 48 (ص 127) 50 (ص 116) 52 (ص 89) 54 (ص 77)، 56، (72) 58 (ص 67) و60 (ص 82).

وعلى الرغم من أن الفصل يركز على القطاع العقاري، إلا أن الارتباط الوثيق بين قطاعي التشييد والعقارات وغياب منهجية واضحة للتصنيف في البيانات المتاحة - مثلاً كيف تُصنّف الاستثمارات التي يقوم فيها المطور بالإنشاء وتقديم الخدمات العقارية - يستوجب النظر أيضاً إلى قطاع التشييد لضمان عدم إغفال أي متغيرات قد يكون من شأنها الإخلال بمنهجية الدراسة. وكما نرى من الشكل (1) أعلاه، فإن الاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاعين قد بلغت ذروتها في عام 2015، قبل أن تشهد انهياراً سريعاً جراء الأزمة الاقتصادية وهشاشة سعر العملة، لتتعافى مرة ثانية إلى حدٍ كبير بحلول عام 2020. ومن اللافت للنظر تجلي المخاطر المرتبطة بالاستثمار الأجنبي في السوق العقارية، برغم صغر حجمها نسبياً بالمقارنة بحالات أخرى مثل فيتنام، والتي استحوذ القطاع العقاري فيها على أكثر من ثلث الاستثمارات الأجنبية المباشرة في بداية الألفية الثالثة،²³⁷ وهو حوالي ثلاثة

237 Quoc Hoi Le, "Foreign Direct Investment into Real Estate and Macroeconomic Instability in Vietnam," Afro-Asian Journal of Finance and Accounting 6, no. 3 (2016): 261-263

أضعاف أعلى نسبة سجلتها في مصر، وحوالي ثمانية أضعاف المتوسط في الفترة محل الدراسة، مما يشي بتفاعل الاستثمار الأجنبي مع الأزمة الإسكانية وتعظيمه لمخاطرها الأصلية، معزراً بذلك الآثار السلبية، حتى ظل استثمار أجنبي مباشر أقل بكثير.

يبرز دور الشركات الإماراتية، مثل إعمار والدار والفطيم وأرابتك، في الاستثمارات الأجنبية في القطاع العقاري، وهي الشركات التي حازت مكانة مهمة في القطاع في السنوات الأخيرة. وربما ما أبرز دورهم أكثر من غيرهم ما كان من محاولة إسناد الحكومة المصرية مشروعات ضخمة لهم، بدايةً من مشروع «المليون وحدة» الذي تم الإعلان عنه بمشاركة أرابتك، ولكن ما لبث المشروع أن تحول لسراب في ظل خلافات على شروط الاستثمار في المشروع، وهي التي سيتم التعرض لها في القسم الذي يتناول عوامل جذب الاستثمار.

إن هذا الظهور العام للشركات الإماراتية في مشروعات حكومية قد تم تفسيره كنتيجة لتحالف سياسي أو اهتمام إماراتي مركّز على قطاع العقارات. وبالنظر عن كثب، يتضح أن ظهور الشركات الإماراتية لا يعبر عن حجمها الحقيقي في السوق المصرية، وفي الأغلب لا يعكس اهتماماً خاصاً من جانب رأس المال الإماراتي بالاستثمار في القطاع العقاري المصري، بقدر ما أنه يرتبط بتحويلات العلاقات على المستوى الكلي بين الإمارات ومصر منذ 2013.

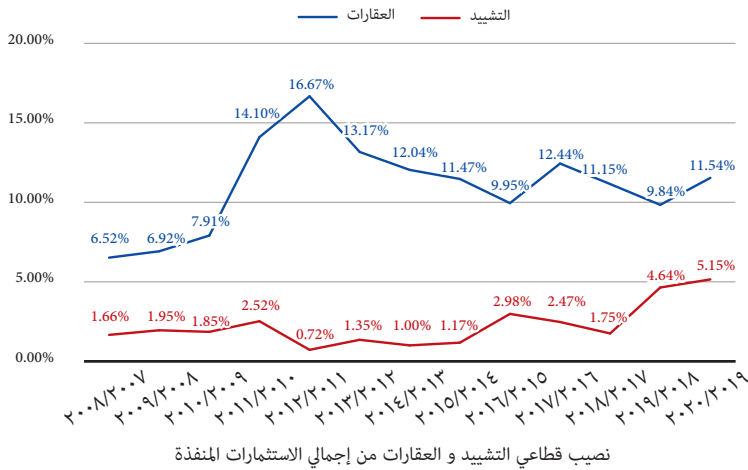
لقد أتى الصعود الإماراتي في قطاع العقارات كجزء من تحول الإمارات لأهم شريك اقتصادي لمصر في هذه الفترة؛ فبحلول عام 2015، كانت الإمارات أكبر شريك تجاري لمصر، متفوقاً على الصين، حيث تتعداها في أهمية الصادرات، وتتبعها في أهمية الواردات، ويأتي ترتيبها قبل دول مثل السعودية والولايات المتحدة وألمانيا وروسيا وإيطاليا.²³⁸ كما كانت الإمارات هي الحائز الأكبر على الديون الخارجية،²³⁹ بالإضافة إلى أن العمالة المصرية في الإمارات التي هي ثالث أكبر جالية مصرية في الخارج كما أنها إحدى أكبر الجاليات في الإمارات. يُساق ذلك كله لنضع الأمور في سياقها الاقتصادي؛ فبزوغ نجم الشركات الإماراتية في السوق العقارية في مصر لم يكن مُحفَظاً بالقطاع العقاري أو بأهمية خاصة له، بل أتى في آخر الركب في علاقة اقتصادية مترسخة ومتقاربة. إن رأس المال الإماراتي في

238 المجلة الاقتصادية، 56، ص 78-80.

239 المصدر نفسه، 89

مصر يتركز بداية -وحتى الآن- في قطاعات مثل الاتصالات والخدمات المالية.²⁴⁰ وبمعنى أصح، فإن بزوغ نجم الشركات الإماراتية في القطاع العقاري كان نتيجة طبيعية لتقاطع اهتمام الحكومة بجذب الاستثمار الأجنبي للقطاع العقاري، مع تربع الإمارات في مركز أهم شركاء مصر الاقتصاديين عامة.

الرسم البياني رقم (6.2): نصيب قطاعي التشييد والبناء كنسبة من الاستثمارات المنفذة



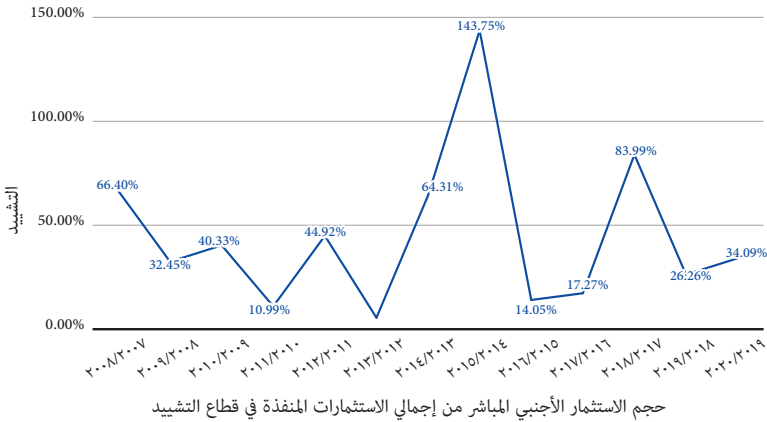
المصدر: البنك المركزي المصري. النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد: يونيو 2011 (ص 130-129) يونيو 2013 (ص 130-129) يونيو 2015 (ص 134-133) يونيو 2017 (ص 131-130) يونيو 2019 (ص 130-129) يونيو 2021 (ص 130-129)

بالنظر لنصيب قطاعي التشييد والعقارات من الاستثمارات المنفذة المبين في شكل (2) أعلاه، نجد أن القطاعين قد وصلا لذورتها مجتمعين في 2012/2011 مدفوعين في ذلك بتضاعف نصيب القطاع العقاري، وبتباطؤ النمو في القطاعات الأخرى. على الجانب الآخر،

²⁴⁰ علياء فوزي، المستثمر الأول لدى مصر.. الإمارات تضخ 6.2 مليار دولار في 7 قطاعات، البلد نيوز، أغسطس 21، 2022، <https://www.elbalad.news/5407185> البنك المركزي المصري. النشرة الإحصائية الشهرية. عدد يونيو 2009. ص 129

فإن قطاع التشييد، الذي كان في أسوأ أحواله في العام نفسه، لا يزال يعاني من نمو متقطع مسجلاً أعلى نسبة في عام 2020/2019. وعلى الرغم من تزايد الاستثمارات المنفذة في القطاعين من حيث القيمة النقدية، إلا أن تعافي الاستثمار في القطاعات الأخرى كان بوتيرة أسرع، مخفضاً من الوزن النسبي لقطاع العقارات بالذات الذي كان انتعاشه السريع بين 2010 و2013 طرفةً ربما تعبر عن ضعف الاستثمار في القطاعات الأخرى أكثر مما تعبر عن مقومات الاستثمار في القطاع العقاري نفسه.

الرسم البياني رقم (6.3): حجم الاستثمار الأجنبي المباشر من إجمالي الاستثمارات المنفذة في قطاع التشييد:

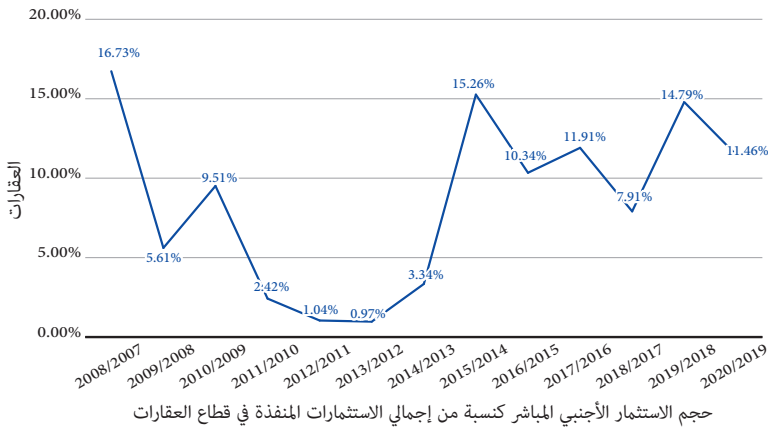


المصدر: حسابات الباحث معتمداً على البيانات الواردة في البنك المركزي المصري. النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد: يونيو 2009 (ص129)، يونيو 2011 (ص129-130) يونيو 2013 (ص129-130) يونيو 2015 (ص133-134) يونيو 2017 (ص130-131) يونيو 2019 (ص129-130) 2021 (ص129-130). والبنك المركزي المصري. والمجلة الاقتصادية للبنك المركزي الأعداد: 48 (ص127) 50 (ص116) 52 (ص89) 54 (ص77) 56 (ص72) 58 (ص67) 60 (ص82).

ويمكن القول بأن تذبذب مساهمة الاستثمار الأجنبي المباشر لإجمالي الاستثمارات المنفذة في قطاع التشييد هو السمة السائدة كما نرى في الشكل رقم (3)، وهو نمط متوقع

بالنظر لطبيعة العمل الإنشائي والميل العام للمشروعات الضخمة. وتأتي أكبر مساهمة للاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع في عام 2015/2014، وهو العام المالي الذي تم فيه الإعلان عن انطلاق مشروع العاصمة الإدارية الجديدة، وتوقيع عقودها، برغم زيادة نسبة مساهمة الاستثمار الأجنبي من الاستثمارات المنفذة عن الحد المنطقي، حيث وصلت لأكثر من 143% من الاستثمارات المنفذة. وقد يفسر هذا تأخر دخول بعض الاستثمارات المتوقعة حينها حتى اتفاق صندوق النقد والتعويم المصاحب له في 2016، إذ عادةً ما تحجم الشركات الأجنبية عن ضخ الاستثمارات في حال شعرت بأن العملة المحلية في طريقها للانخفاض.

الرسم البياني رقم (6.4): حجم الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة من إجمالي الاستثمارات المنفذة في قطاع العقارات



المصدر: حسابات الباحث معتمداً على: البنك المركزي المصري. النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد: يونيو 2011 (ص 129-130) يونيو 2013 (ص 129-130) يونيو 2015 (ص 133-134) يونيو 2017 (ص 130-131) يونيو 2019 (ص 129-130) يونيو 2021 (ص 129-130) والمجلة الاقتصادية للبنك المركزي للأعداد: 48 (ص 127) 50 (ص 116) 52 (ص 89) 54 (ص 77) 56 (ص 72) 58 (ص 67) 60 (ص 82).

على عكس قطاع التشييد الذي لم تقل نسبة الاستثمارات الأجنبية فيه من إجمالي

الاستثمارات المنفذة عن 17%، إلا في ثلاث سنوات فقط طوال فترة الدراسة، لم تصل مساهمة الاستثمارات الأجنبية في إجمالي الاستثمارات المنفذة في القطاع العقاري لهذه النسبة الدنيا خلال نفس الفترة. كما أن المقارنة بين الشكّلين 2 و4 توضح أن أفضل أعوام للقطاع العقاري، من حيث الاستثمارات المنفذة، قد ضاهت أقل مساهمة للاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع، مما يعكس ضعف الاستثمار الأجنبي عامة في القطاع، حيث يظل أثره على أداء القطاع هامشياً. ونجد أن ارتفاع الاستثمار الأجنبي قد أتى في دفعات تتزامن مع تباطؤ الاستثمار المحلي في القطاع، مما قد يكون نتيجة اعتبارات سياسية تهدف لدعم الاقتصاد المصري عن طريق تمويل فجوة ميزان المدفوعات بتوجيه الاستثمارات للقطاع العقاري، أو تعبيراً عن انخفاض جاذبية القطاع للاستثمار الأجنبي مقارنة ببقية القطاعات في الظروف العادية، أو لكليهما معاً.

وتركزت المساهمة الأعلى للاستثمارات الأجنبية في القطاع في السنين التي تم فيها إصدار قوانين توسع صلاحيات تملك الأجانب للعقار مثل 2007 و2015، بما يوحي بأن هذه الومضات هي استهلاك سريع لإمكانات استثمارية تراكمت خلف حجاب قانوني، وأنها تختفي بمجرد استنفاده. وعلى الرغم من أن النسبة المرتفعة لعام 2019/2018 غير مفسّرة بهذه الفرضية، إلا أنها تقترن بالتوسع في مشروعات ناطحات السحاب في العاصمة الإدارية الجديدة، والانهيار المؤقت في سوق العقارات في دبي خلال الفترة نفسها.²⁴¹

كما يتضح لنا من البيانات السابق عرضها ضالّة الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعين وتذبذبه. وعلى عكس قطاعات أخرى قد تكون الاستثمارات الأجنبية فيها أقل نقلاً بفضل اعتمادها على ركائز ثابتة في تقييم القابلية للاستثمار، مثل السياحة، حيث تمثل الآثار والجغرافيا والمناخ المصري عوامل شبه ثابتة في منافستها مع قطاعات السياحة الأخرى، أو قطاع الصناعة، حيث وفرة المواد الخام وانخفاض مستويات الأجور ووفرة العمالة هي الأخرى عوامل شبه ثابتة نادراً ما تتغير على المدى القصير. ولكن خلافاً لهذا تماماً، نجد أن عوامل تقييم الاستثمار الأجنبي في السوق العقارية شديدة التذبذب، حيث تتغير تنافسيته الدولية بسرعة مع تغير حال السوق العقارية في دول المنشأ للمستثمر، أو حتى تغير معدلات الفائدة على الإقراض والتمويل العقاري. ويمكن القول ببساطة إن لجوء الحكومات المتعاقبة لجلب الاستثمارات الأجنبية عن طريق القطاع العقاري، بعد تعثر القطاع السياحي، كان هرباً من قطاع هش، لقطاع أكثر هشاشة.

241 Carla Maria Issa and Lynnette Abad, "Dubai's Property Market in Review 2018," Prestige Magazine, no.37 (2018).

5- عوامل جذب الاستثمار الأجنبي للقطاع العقاري

مما سبق عرضه، يمكننا ان نستنبط بعض العوامل التي تعتمد عليها سياسات الحكومة في محاولة تحفيز الاستثمار الأجنبي: أولها بالأساس هو حال السوق الأم في دولة منشأ الاستثمارات مقارنة بالسوق المصرية. ولقد وقف المقياس الأساسي في هذه المقارنة متمثلاً في التنافسية الربحية بين السوقية، بما يتحدد في حجم الأرباح المتوقعة كعوائد على الاستثمار وسرعة تحقيق هذه الأرباح. وبينما يضمن تعطش السوق المحلية سرعة تحقيق الأرباح، فإن الربحية الحدية تظل محدودة، نظراً لانخفاض أسعار العقارات في مصر مقارنة بمنشأ الاستثمار في الخليج، حيث تسمح الأجور المرتفعة بأسعار أعلى للوحدات المباعة. في هذا السياق، تظل التنافسية الربحية للسوق المصري محدودة حتى يصاب سوق منشأ الاستثمار بتباطؤ يشجع رأس المال على الهروب إلى السوق المصرية مؤقتاً للاستفادة من سيولة السوق العقارية هنا، وهو ما قد يفسر غياب العلاقة المباشرة المتوقعة بين الاستثمار الأجنبي في القطاع والاستثمارات المنفذة كليا فيه - أجنبية ومحلية. وهو ما يوضح كذلك عدم جدوى محاولة استخدام القطاع العقاري كجاذب للاستثمار الأجنبي.

إن ثاني هذه العوامل هو اتسام السوق المصرية بالتفكك والتعطش، حيث إن المطورين الكبار، على الرغم من سيطرتهم على سوق الإسكان الفاخر والاستثماري، فإنهم لا يزالون يلعبون دوراً هامشياً بالنسبة للسوق العقارية ككل بالنظر لإجمالي ما ينتجونه سنوياً من وحدات مقارنة بالمنتج الإجمالي، والذي يأتي بالأساس عن طريق البناء الذاتي غير المخطط أو على يد مقاولين صغار داخل المدن. إن تفكك السوق يسهل دخول المستثمر الأجنبي لحد كبير، خاصة وأن المستثمرين الأجانب، مثلما هو حال الآتين من دول الخليج العربي، يتعاملون في إطار أسواق أكثر تطوراً من نظرائهم في السوق المصرية. ويأتي هذا التفكك مقروناً بحالة السوق المتعطشة، بما يجعله ملجأ مناسباً للاستثمارات في حال كانت الظروف غير مواتية في السوق الأم، سواء لركود في السوق العقارية أو لضيق فرص التوسع المستقبلي، فكما ذكرنا من قبل، لا زال بالسوق العقارية مساحة واسعة لاستثمارات جديدة. ومن الجدير بالذكر أن سهولة دخول السوق ليست عاملاً في حد ذاته لجذب الاستثمارات في القطاع، ولكنها عامل مساعد في حال توفر العامل الأول والأساسي، ألا وهو التنافسية الربحية.

وأما ثالث هذه العوامل فهو العلاقات السياسية بين بلدي منشأ الاستثمار واستقباله، أي مصر ودولة المستثمر الأجنبي. ويمكن ملاحظة أن تركز منابع هذه الاستثمارات في دول

الخليج العربي، المتسم بالمصاهرة بين القوى السياسية والاقتصادية وتركزها في الدول التي تحوز مصر على صداقتها بالذات، يبرز الجانب السياسي لمثل هذه القرارات. وفي ضوء هذا، يمكن فهم سطوع نجم أرابتيك الإماراتية بعد 2014 لتعلن عن مليارات من الدولارات في هيئة استثمارات في مصر ضمن مشروع «المليون وحدة» في نفس الوقت الذي شهدت العلاقات تقارباً كبيراً بين البلدين اقترب من حد التحالف،²⁴² حيث أتت فيه التدفقات الاستثمار كدليل على دعم حكومة الإمارات للحكومة المصرية. وعندما تعثر المشروع، أثبتت تساؤلات حول ما إذا كانت حكومة دولة الإمارات مهتمة أكثر بالمكاسب المادية أم بدعم الحكومة المصرية.²⁴³ إن هذا التساؤل يفترض أن الجدوى الاقتصادية وحدها قد لا تكون كافية لتبرير مثل هذه الاستثمارات، وأن البعد السياسي يلعب دوراً مهماً في القرارات الاقتصادية. الأهم من ذلك في حالة أرابتيك، هو أن تعثر المفاوضات قد جاء لسببين أساسيين هما: محاولة الشركة حشد رأس المال للمشروع من السوق المحلية، والعمل على استيراد مواد البناء من الخارج، وهو ما رفضته الحكومة المصرية.²⁴⁴ ويوحى هذا الرافض أن الهدف الأساسي للمشروع هو جلب الاستثمار الأجنبي، وليس توفير الوحدات في حد ذاتها، فهي ليست إلا وسيلة لغاية تمويلية. كما يبرز أنه حتى وإن حضرت الاعتبارات السياسية في مثل هذه القرارات، فإنها لا تزال رهينة الجدوى الاقتصادية بالأساس.

إن هذا التناقض بين الجدوى الاقتصادية والحسابات السياسية، الذي نراه في حالة أرابتيك قد ظهر جلياً في حالة شركة إماراتية أخرى وهي إعمار، إذ شهدت إعمار نجاحاً كبيراً في السوق المصرية عامة لتصبح أحد أهم المطورين العقاريين في مصر،²⁴⁵ ولكن تعثرت مشاركتها في العاصمة الإدارية الجديدة في تطوير 1500 فدان (6,300,000 متر مربع)، وهي مشاركة حثت عليها الحكومة المصرية، إثر إصرار الشركة على شراء المتر

242 إسلام الجوهري، «كيف تحول مشروع المليون وحدة سكنية إلى 13 ألف فقط؟» موقع مصراوي، 1 يناير، <https://is.gd/b7w5Mo>، 2016

243 إيريك كينكت، مات سميث، وهديل الصايغ، «مشروع المليون وحدة سكنية في مصر: من الأحلام الكبرى إلى قسوة الواقع»، روينترز، 8 أكتوبر، 2015، <https://is.gd/a5XPWb>

244 الجوهري، «كيف تحول مشروع المليون وحدة».

245 “Residential Real Estate Market in Egypt - Growth, Trends, COVID-19 Impact, and Forecasts (2022-2027),” Mordor Intelligence, 2021, <https://www.mordorintelligence.com/industry-reports/residential-real-estate-market-in-egypt>

بسعر أقل من 4000 جنيه، وهو ما رفضته شركة العاصمة الإدارية الجديدة.²⁴⁶ يوحى هذا الإصرار على سعر أقل بأن تقييم الشركة لربحية المشروع أقل مما يُرتجى، خاصةً وأن أسعار البيع للمستهلك في العاصمة الجديدة أعلى من ذلك بأضعاف، ما يشي بأن تقييم الشركة لإمكانية تحرك أسعار المشروع لم تكن إيجابية، بل ربما كانت سلبية، وهو ما رفضته شركة العاصمة الإدارية الجديدة تماماً.

باعتبار كل هذا، لا يجب أخذ هذه الأمثلة بمثابة مؤشر العام على سير الاستثمارات الأجنبية المباشرة في القطاع العقاري، ولكنها أفضل الأمثلة لفهم التناقضات الداخلية المضمنة في القرارات التي تمزج السياسة والاقتصاد. إن الاستثمار في قطاع تتحكم في توسعه حكومة دولة أخرى لا يكون منطقياً ولا مضموناً إلا بحضور ضمانات سياسية صريحة من الطرفين، بحيث تؤكد للمستثمر أن الحكومة لن تتخلى عن مصالحه أو تضر بأرباحه، ومقابل هذا، فإن الحكومة تتوقع من المستثمر بذل وسع طاقته لتوفير ما تحتاجه، وهو النقد الأجنبي. في النهاية، لا توجد طريقة لحل هذا التناقض إلا باتفاق مُرضٍ للطرفين، فلا المستثمر الأجنبي ضامن لربحية مشروعه إذا قررت الحكومة إغراقه بشكل أو بآخر، ولا الحكومة قادرة على إجبار المستثمر على الشراء بالسعر الذي تملّيه، أو استيراد رأس المال اللازم للمشروع. إن العلاقات السياسية هنا لا تلعب دور عامل جذب إضافي للسوق المصرية، بل إنها تضمن تفادي عوامل الصد والمخاطرة التي تنطوي عليها السوق في مصر. ويدل على هذا حقيقة أن الاستثمارات الأجنبية في القطاع قد تذبذبت تماشياً مع عامل التنافسية الربحية، رغم استمرارية هذه التحالفات وال ضمانات السياسية، كما أن ضعف مساهمة القطاع العقاري في جذب الاستثمارات الأجنبية، كما تناولنا في الرسم البياني رقم (1)، يدل على أن استخدام القطاع كوسيلة لترجمة الدعم السياسي إلى استثمار اقتصادي غير مجدٍ، خاصةً في وجود وسائل أكثر مباشرة وأعلى في الجدوى الاقتصادية، وأضمن سياسياً، كما هو الحال مع المنح والقروض وودائع البنك المركزي.

6- الآثار الاقتصادية والاجتماعية للاستثمار الأجنبي المباشر على قطاعي التشييد والتطوير العقاري

بفضل موقعها كقطاعات غير تجارية، يحمل الاستثمار الأجنبي في التشييد والعقارات آثاراً اقتصادية خطيرة أكثر من الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاعات الأخرى. أولها أن الاستثمار الأجنبي المباشر في القطاع العقاري، الذي يتميز بانتشار المضاربة يؤدي لتحفيز

246 «تعثّر محادثات إعمار لتطوير 1500 فدان في العاصمة الإدارية، العربية»، العربية نت، 30 ديسمبر، 2018، <https://is.gd/i0bQgE>

السوق بإضافة مضاربين جدد ذوي إمكانيات مادية أكبر، دافعاً مستوى الأسعار لأعلى مما يستوجب الطلب الكلي المحلي. أما الأثر الثاني فإنه يكون نتيجةً للعامل الأول، حيث يمتص السوق الأسعار المرتفعة الجديدة، ونظراً لأهمية القطاع لباقي الاقتصاد، ينعكس ذلك على ارتفاع معدل التضخم المحلي. ولا يلبث معدل التضخم المرتفع إلا أن يتحول لأزمة في ميزان المدفوعات، خاصةً إذا كان أعلى من متوسطه لدى الشركاء التجاريين لمصر، وهو الخطر الثالث لأن انخفاض قيمة العملة في ظل استثمارات غير تجارية يعني ارتفاع فاتورة الواردات بلا ارتفاع مقابل في فاتورة الصادرات، وهو نمط يعززه تحويل الأرباح للبلد الأم لاحقاً. في هذه المرحلة، قد يكون عائد هذا الاستثمار على الاقتصاد المحلي سلبياً، خاصةً مع وقوع الخطر الأكبر، وهو تثبيط القطاعات المنتجة. إن النمو المطرد في قطاع عقاري يقوم على المضاربة، مدفوعاً بالاستثمار الأجنبي، يجعله من أكثر القطاعات تنافسية من حيث الربحية، موجهاً الاستثمار للقطاع العقاري غير التجاري بدلاً من القطاعات المنتجة والتجارية.²⁴⁷ إن كل هذه المخاطر الاقتصادية للاستثمار الأجنبي في القطاع كافية لإعادة النظر في محاولة جذب الاستثمار فيه أصلاً، خاصةً وأن مصر تعاني من أغلب عوامل الخطر في هذه السيناريوهات، من سوق تشوبه المضاربة لمعدلات تضخم مرتفع، وعجز واسع في ميزان المدفوعات، وهجر الاستثمار للقطاعات المنتجة مثل الصناعات التحويلية والزراعة.

وعلى الجانب الآخر، نرى الآثار الاجتماعية المترتبة في أزمة الإسكان المستمرة، حيث أن ارتفاع الأسعار العقارية مصحوباً بعدم توفير وحدات اقتصادية كافية يعني بالضرورة زيادة التكسب السكاني، وما يترتب عليه من ضعف الخدمات، والتشاحن الاجتماعي، وتحفيز الاحتفاظ بالعقارات الاقتصادية، حتى غير المستخدمة، بدلاً من طرحها في السوق لتخفيف حدة الأزمة، كما يترتب عليه انتشار البناء غير المنظم، والتعدي على الأراضي الزراعية المتاخمة للمدن، وتشبيد مساكن تفقر للخدمات لسد الفجوة الناتجة عن خلل السوق. وينتج عن ضعف الإسكان المتوسط أيضاً ضعف الطبقة المتوسطة؛ فبغياح المساحات التي تحتاجها لإنتاج نفسها في المستقبل، في مقابل الإسكان الاستثماري للطبقة العليا، وغير المنظم للفقراء، تصاعدت التناقضات الاجتماعية بين الطبقات لتتبلور في «الكومبوندات» في مقابل «العشوائيات». كما أن دفع الاستثمار الأجنبي المباشر للأسعار العقارية يعني فعلياً الإمعان في اللامساواة الاقتصادية، حيث تزداد فجوة الثروة بسبب عدم قدرة قطاع عريض

247 Hoi Le, "Foreign Direct Investment", 258-262.

من الشعب على الاستفادة من أحد أكثر القطاعات ربحية، وتحمل هؤلاء لآثاره السلبية فقط. إن كل هذه التناقضات الطبقية جعلت من العشوائيات هاجساً أمنياً للحكومات المتعاقبة، وهاجساً اجتماعياً للطبقات المتوسطة والعلوية، وهي هواجس لعبت دوراً كبيراً في تشكيل سياسة تطوير العشوائيات بعد 2011.

لقد بات الوضع بالسوء بمكان لدرجة أن تقارير المستثمرين الماليين، مثل أرقام كابيتال أشارت في 2017 إلى وصول أسعار العقارات كعبء من دخل الأسرة السنوي لدرجة أعلى منها في الدول الغنية بقرابة الثلثين؛²⁴⁸ حيث أن العوامل السعيرية في مصر، سواء دافعة أو جاذبة، كلها تشير للأعلى وهو ما يثير المخاوف من إمكانية اصطدام السوق بسقف سعري غير مرئي من قبل أو على الأقل تباطؤه في ظل زيادة الفجوة بين الأسعار والدخول. وفي هذا السياق يكون التوسع في التوريد والرهن العقاري محاولة لتفادي هذا السقف.²⁴⁹ إن اللجوء لأساليب جديدة نسبياً على السوق المصرية لاستجلاب القيمة المستقبلية، حتى وإن ظل مدى نجاحها في مصر محل نقاش، هو دليل مهم على ارتفاع أسعار العقارات بالنسبة للدخل لمستوى جديد يستوجب معه الرهن العقاري، حيث يصبح الانتظار والادخار والشراء تكتيكاً غير منطقي إذا كان يتوجب عليك الادخار لمدة ثلاثة عقود متتالية.

ولقد توصل التقرير لنتيجتين صادمتين: أولاًهما أن العقارات الإسكانية في مصر خارج قدرة المواطن المتوسط على الشراء، ولكنها مازالت في متناول العاملين بالخارج ذوي الدخل المتوسط المرتفع، وثانيهما التوصية بعدم رفع أسعار العقارات، خصوصاً باتباع إجراءات تدفع السعر لأعلى كمزادات التخصيص.²⁵⁰ إن وصول صندوق استثماري لهذه التوصيات هو مؤشر قلق حقيقي من المستثمرين من أن الخلل السوقي الذي سمح بكل هذه الأرباح للمستثمرين قد يكون وصل لقمة فائدته لهم، وأصبح على مشارف الإضرار بمصالحهم في حال تباطؤ السوق. كما أن تماشي الأسعار مع أجور العاملين بالخارج يعني أن التسارع السعري في مصر مرتبط بالأجور في دول الخليج العربية - حيث تتركز الجاليات المصرية - وليس الأجور المصرية بالأساس. وقد يفسر هذا استمرار الزيادة في الأسعار، حتى في ظل الانفراجة الأخذة في الاتساع بين الأسعار والأجور في مصر.

248 نورهان شريف، بين التراكم وانعدام الأمان، ص 12-14

249 محمد رمضان، «القفزة العقارية في مصر: هل نحن مقبلون على إنفجارها؟»، إضاءات، مايو 2016، 2019، <https://www.ida2at.com/real-estate-bubble-egypt-are-we-going-explode/>

250 نورهان شريف، بين التراكم وانعدام الأمان، ص 12-13

7- الاستنتاجات والتوصيات

مما عرضناه من دوافع جذب الاستثمار الأجنبي المباشر في قطاعي التشييد والعقارات، وحقائق حجم وتطور هذا الاستثمار وعوائقه، لا نخلص فقط إلى مدى وعورة الطريق لخلق سوق عقارية جاذبة للاستثمارات الأجنبية، بل أيضاً بإيضاح الإمكانية الكبيرة في ألا تكون هذه الاستثمارات مرغوبة أصلاً أو محمودة العواقب. وكما تطرقنا سابقاً، فإن اجتذاب الاستثمار للقطاع العقاري يتطلب عوائد تنافسية مع السوق الأم، وهو شرطٌ صعب توفيره، خاصةً مع انخفاض الأجور بحسب قيمة الجنيه المصري، وكذلك لأن رفع أسعار العقارات بما فيه الكفاية ليكون السوق جذاباً بما فيه الكفاية للشركات الأجنبية يتطلب رفع الأسعار لأعلى مما يمكن دفعه واقعياً في السوق المصرية. إن انخفاض الدخل في مصر، مقارنةً بالدول المستثمرة في الخليج أو بقية العالم، يعني أن المشروعات المربحة بما فيه الكفاية لتحريك رأس المال ستكون أعلى من قدرة المصريين الشرائية المنخفضة عن بقية أقرانهم في المنطقة، وهو ما يضع حداً خفياً على كمية الاستثمارات الأجنبية التي يمكن على السوق المصرية فعلياً اجتذابها واستيعابها بدون تشويه السوق إلى حد تدميره، وإيصال أزمة السكن إلى حد الهاوية اجتماعياً. لذا، يجب نقل التركيز من القطاع العقاري كقطاع جاذب للاستثمارات الأجنبية، والانتقال باتجاه قطاعات أخرى منتجة، تستطيع مصر أن تنافس فيها برأس المال البشري بدلاً من الاعتماد على قطاع حده التنافسي الأساسي هو نتيجة فشله في تحقيق دوره الاجتماعي. إن هذا لا يعني بالطبع التضييق على الاستثمار الأجنبي، ولكن التوسع في الاستثمار الحكومي في الإسكان الاقتصادي والاجتماعي لضمان الاستفادة مما تقدر الدولة عليه من استثمارات أجنبية بدون القلق من التوابع الاجتماعية طويلة المدى لمثل هذه الاستثمارات. كما يجب أيضاً ربط سعر البيع من المطور بسعر طرح الأرض في المزايدات الحكومية لكبح جماح التضخم في أسعار العقارات، إلى حين أن تلحق بها الأجور، وعندها نخلص إلى سوق أكثر اتزاناً وأقل هشاشة. وأخيراً، لا بد من نزع ملكية الأرض من المستثمرين الأجانب في حال تغيير النشاط، مثل التعدي على الأراضي الزراعية، كما ينص القانون بالنسبة لأقرانهم المصريين.

الفصل السابع

إدارة الأراضي والنفاذ للأرض في مصر: قراءة في الإطار القانوني والتنظيمي وأثره على التنمية

ريم عبد الحليم

1- مقدمة

إن قضية إدارة منظومة الأراضي في مصر قضية معقدة على مستويات عدة؛ فالأرض مورد هام، ولكن إداراته تتم بشكل خاص جداً يتميز بمزيج من السلطوية وتعدد الجهات وتشابكها، بدءاً من جهاز تخطيط استخدامات أراضي الدولة إلى السلطات التي في المحافظات.

لا يمكن التعامل مع قضية الأرض في مصر بعيداً عن رؤية أوسع لعملية التنمية والسياسة التنموية، فتحديد ولاية الأرض لا يمكن تناوله بمعزل عن طبيعة الخطط التنموية، ومدى مركزية الدولة أو توجهها نحو اللامركزية أو درجات أقل من المركزية تسمح بإعطاء المحافظة سلطة لوضع خطط تنموية مستدامة وتخطيط الأراضي بشكل مناسب لها وهكذا، خاصة في ظل محدودية الدور المتاح لمحيط التنمية الرئيس، وهو المحافظة والمناطق المحلية، في تخطيط استخدامات الأراضي.

يتناول هذا الفصل مجموعة من قضايا إدارة الأراضي في مصر، والتي ترتبط بشكل وثيق بنمط التنمية المحلية، ثم يدرس الرؤية التنموية للدولة بشكل عام، وعلاقة منظومة إدارة الأراضي بإيجاد فرص عمل وحياة كريمة. وينطلق الفصل من منظور علاقة التنمية بشكل عام بإتاحة الأرض من ناحية، ونمط إدارة هذه الإتاحة وإدارة قرار التنمية من ناحية أخرى، ثم يتجه إلى مناقشة علاقة ذلك بالتنمية على مستوى الفرد، وإتاحة فرص العمل، والتي هي الهدف الرئيس من صناعة النمو الاقتصادي.

إن الفصل يفرد تفصيلاً النقاش بين مفهومين مختلفين ولكنهما شديداً الارتباط، وهما: «التنمية الاقتصادية» و«التنمية العمرانية»، كون الأرض مورداً هاماً من موارد التنمية الاقتصادية، فهما مفهومان لا يمكن الفصل بينهما. وتُعنى التنمية الاقتصادية بخلق نمط نمو

مستدام على النواحي الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فيما تُعنى التنمية العمرانية بمنط تحرك عمراني يدفع التنمية الاقتصادية بشكل منضبط ومستدام، فهي تختص بتخطيط الأراضي واستخداماتها لخلق التنمية، وبتحرك وتكتل السكان والدوافع المرتبطة بهذا التحرك، وخلق المدن والقرى والتلاحم بينهما اقتصادياً.

ومن ثم، فإنه لا يمكن إغفال التطور الذي أحدثته مواد دستور 2014 في تناول قضية الإدارة المحلية، إذ أعطى الدستور في مادته 180 صلاحيات رقابية إضافية للمجالس المحلية، المعطلة - للمفارقة - منذ عام 2006 حتى اليوم. وفي مادته 182، أكد الدستور على وضع كل مجلس محلي ميزانيته وحسابه الختامي على النحو الذي يوضحه القانون. ونص الدستور كذلك على التزام الدولة بالتحول نحو اللامركزية؛ إلا أنه على الرغم من التطور في النصوص الدستورية، فقد بقي التغيير الفعلي في منظومة الإدارة المحلية، ووضع مؤشرات ترتبط بالنشاط الاقتصادي، ضعيفاً، فلا يُلزم قانون الإدارة المحلية أية سلطة محلية بمتابعة مؤشرات التنمية الاقتصادية أو البشرية على المستوى المحلي. إن المهمة الوحيدة لوحدة المتابعة والتقييم هي المتابعة الورقية لتنفيذ مشروعات الخطة.²⁵¹

ويعود ذلك الخلل إلى عدم وجود ربط بين التخطيط المالي والعمراني، فهناك ثلاث جهات مختلفة تقوم على التخطيط بشكل منفصل فيه التخطيط العمراني عن المالي. تتولى الهيئة العامة للتخطيط العمراني التي تتبع وزارة الإسكان، وفق ما نُشر بقرار إنشائها، إرساء قواعد السياسة العامة للتخطيط العمراني، وإعداد خطط وبرامج التنمية العمرانية في الجمهورية، والتنسيق بينها وبين خطط وبرامج الإنتاج والخدمات العامة، وفاءً باحتياجات الحاضر، وأساساً للمستقبل، كما تباشر مسؤولية التحقق من تطبيق تلك الخطط. أما التخطيط المالي فيبقى من اختصاص وزارتي المالية والتخطيط، ويحدد كلٌّ من الدستور وقانون المالية الموحد رقم 6 لسنة 2022 مراحل ومبادئ إعداد وتنفيذ والرقابة على الموازنة العامة للدولة، دون أية إشارة لدور الهيئة العامة للتخطيط العمراني أو لقانون التخطيط رقم 18 لسنة

251 Aynaz Nahavandi, Urban Planners, Economic Development Planners, and Economic Growth (The University of Texas, published dissertations, 2013); Richard Schramm, The Interface of Urban Economics and Urban Planning in Local Economic Development Practice (Oxford Academic, 2012), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195380620.013.0030>; Duane Windsor, "Why Planners Need Economics," Journal Of Urban Planning Association (1986): 11-121, <https://doi.org/10.1080/01944368608976431>.

2022، والذي صدر من الأصل لاحقاً بقانون المالية الموحد.

تنص المادة (65) من قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 على أن يُراعى عند وضع خطط التنمية للوحدات المحلية أن تحدد كل وحدة محلية احتياجاتها بحسب الأولويات المدروسة، وبعد عرضها على المجلس الشعبي المحلي، تُرفع الخطط إلى المحافظة، ثم إلى اللجنة العليا للتخطيط الإقليمي، على أن يتولى وزير التخطيط، بالاتفاق مع الوزير المختص بالإدارة المحلية والوزراء، الربط والتنسيق بين هذه الخطط والخطة العامة للدولة، إلا أن النص لا يتطرق إلى الإشارة للأهداف من الإنفاق وخطة التنمية على المستوى المحلي.

يتضح من العرض السابق مشكلات عدة تتعلق بعلاقة التخطيط المالي بالتخطيط المكاني:

أولاً: غياب دور المواطن واحتياجاته بشكل كامل على مستوى أصغر وحدة محلية بنحو كامل عن وضع الموازنة العامة للدولة، وفق معايير تخطيطية واضحة لتوزيع الموارد المالية. ويأتي ذلك على الرغم من أن الدور المنصوص عليه لوزارة التخطيط، وفق موقعها الرسمي، هو التخطيط الفعال الذي يحقق التنمية المستدامة والعدالة، وذلك من خلال إدارة وتوزيع الاستثمارات قطاعياً ومكانياً.

ثانياً: إن قانون الموازنة العامة للدولة الموحد الجديد رقم 6 لسنة 2022 لا يشير لربط الموازنة المالية بأي حال بالخطة العمرانية وأهدافها.

ثالثاً: ومن حيث الشفافية، تُعرض الموازنة العامة للدولة على موقع وزارة المالية في صورة بنود محاسبية تشمل مستوى المحافظة فقط، دون تفصيلات مكانية، في حين تعرض وزارة التخطيط تفاصيل لأهم مشروعات الخطة، بما ينعكس كثيراً من قدرة المواطن على رؤية صورة كاملة لنموذج التنمية المتبع مع توزيع مكاني ومدى الاحتياج لتوافر الأراضي.

رابعاً: لانتزال المركزية هي السمة البارزة، ليس فقط في التخطيط للموازنة العامة للدولة ولكن حتى في التنفيذ وطرح المناقصات. وينحصر دور الحي الأساسي، وفق قانون البناء

لموحد رقم 119 لسنة 2008، في منح التراخيص حتى للهيئات الحكومية.²⁵² وعلى الرغم من نص قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 في المادة 51 على أن يتولى المحافظ جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية؛ فهو ممثل السلطة التنفيذية في المحافظة، فإن الواقع المصري يُبقي مهام المحافظ إدارية، فهو رئيس لجميع العاملين المدنيين في نطاق المحافظة في الجهات التي نقلت اختصاصاتها إلى الوحدات المحلية. إذًا، فمهام المحافظ إدارية، وليس من ضمنها قياس أو زيادة انتاجية عوامل الإنتاج في المدينة، رغم أنه وفق قانون التخطيط رقم 18 لسنة 2022، يضع المحافظ مستهدفات خطة التنمية الاقتصادية المتعلقة بها، لا توجد أية جهة في الدولة تقوم على تحليل القوام الاقتصادي للمدينة، ومن ثم، تخطيط مساحات النشاط الاقتصادي المطلوبة لسكانها وتوقعات نموها اقتصادياً.

2- التعريف بنمط إدارة الأراضي في مصر

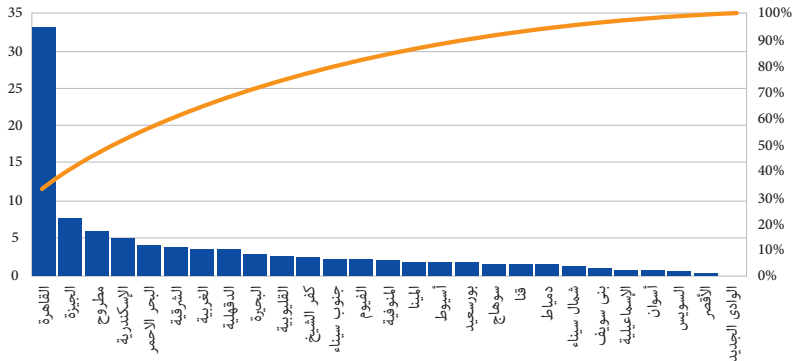
في إدارة الأراضي المملوكة للدولة، والتي يتم تخصيصها للاستخدامات المختلفة في مصر، تتداخل أكثر من عشر جهات أو سلطات هي هي الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية، والهيئة العامة للإصلاح الزراعي، وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، والهيئة العامة للتنمية الزراعية، والهيئة العامة للتنمية السياحية، ووزارة الكهرباء، ووزارة الاستثمار، ووزارة الداخلية، وبالطبع وزارة الدفاع، وجهاز تخطيط استخدامات أراضي الدولة.

ومع صدور القانون رقم 83 لسنة 2016، تم توحيد ولاية الأراضي المخصصة للتنمية للهيئات الاقتصادية المختصة بالتنمية القطاعية محل النشاط، ولم تعد هذه الولاية لدى المحليات كما كان الوضع مسبقاً، وهو ما زاد من ضعف مشاركة المحليات في الإيرادات

252 Yehya Serag, The Reality of Strategic Planning in Egypt, Research Gate, 2018; Samah Elkhateeb and Manal El-Shahat, Empowering people in Egyptian Informal Areas by Planning: Towards an Intelligent Model of Participatory Planning, Research Gate, 2018; Isa Baud et al., Participatory 'Spatial' Knowledge Management Configurations in Metropolitan Governance Networks for SD (University of Amsterdam, August 2014); Ahmed Soliman, "Rethinking Urban Informality and the Planning Process in Egypt," International Development Planning Review 32, no. 2 (2010): 119-143; Laila Elbaradie, "The Case for Decentralization as a Tool for Improving Quality in Egyptian Basic Education", ECES, 2015; Mehmet Serkan Tuson, "Political Economy of Fiscal Policy and Decentralization in Arab Countries," Economic Research Forum, 2015.

الخاصة بالدولة، كما أنه حدّ كذلك من مشاركتها في خلق فرص عمل.

الرسم البياني رقم (7.1): إسهام المحافظات في الناتج المحلي الإجمالي (%)



المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، بيانات 2016 /2015

على الرغم مما تناولته استراتيجيات التنمية ودستور 2014، تبقى المشكلة التأسيسية عند تناول موضوع التنمية الاقتصادية المحلية في الحالة المصرية أن البُعد المكاني يغيب بشكل عام عن السياسة الاقتصادية. ولا يقصد بالبُعد المكاني الحوافز المتعلقة بمناطق معينة، مثل منح الأراضي المجانية، بل يغيب عن الوضع الحالي وجود منظومة اقتصادية متكاملة تقوم على تناول البُعد المكاني في التنمية، بمعنى وضع خريطة تنمية تقوم على استغلال مقومات المكان وتحقيق التنمية العادلة جغرافياً.

على مستوى الاقتصاد الكلي، لا توجد جهة في الحكومة معنية في مهامها بتنمية الاقتصاد المحلي، وقياس ذلك بمؤشرات واضحة. وفي المقابل، اتجهت سياسة الدولة إلى التركيز على المشروعات القومية، وليست ذات البُعد المحلي. وحتى وزارة التنمية المحلية، لا يتعدى دورها كونها منظماً إدارياً للمحافظات فيما يتعلق بالإنفاق على خمسة برامج بسيطة، هي النظافة والإنارة المحلية ورصف الطرق المحلية والأمن المحلي وغير ذلك؛ حيث أنها تدير مبادرات محلية بسيطة لا تمت لصورة التنمية المحلية المتكاملة صلة.

ومن ناحية أخرى، لا توجد دراسات مستفيضة حول القيمة الاقتصادية للأصول

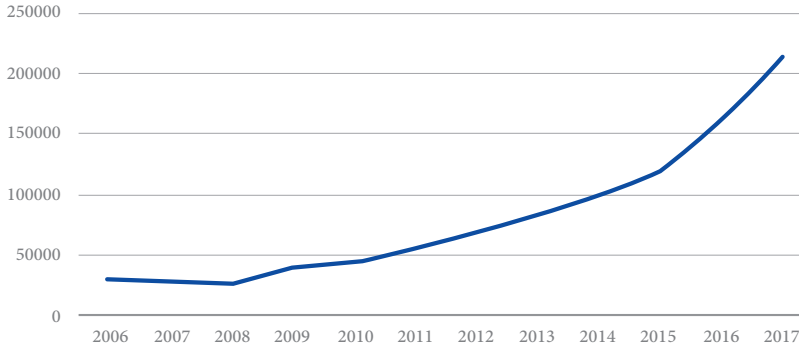
الإنتاجية على مستوى كل مدينة في القطاعات الاقتصادية المختلفة، من زراعة وصناعة وسياحة وتشبيد وبناء، وقطاعات التنمية البشرية، وهي الصحة والتعليم. وبناءً على ذلك، تم تحويل مهمة التنمية الاقتصادية للوزارات المركزية دون الإدارة المحلية.

كذلك، فإن البيانات المتعلقة بإسهام كل المدينة في التشغيل والناتج المحلي الإجمالي والصادرات غير متاحة، بما يصعب عملية البناء المعرفي اللازم لوضع خطط فعالة ومتكاملة لتنمية الاقتصاد المحلي، بل ارتكز النمو من الأساس على الدفع بقطاع التشبيد والبناء والقطاع العقاري، في الوقت الذي ضعفت فيه الروابط الاقتصادية المحلية الواجب توافرها لرفع القيمة المضافة للإنتاج الزراعي والصناعي. لقد استهدفت الدولة في قطاع التشبيد والبناء نمواً سنوياً حقيقياً في عام 2016/2017 نحو 5.3%، وفي قطاع الخدمات العقارية استهدفت نمواً بنحو 4.7%، مقارنة بنمو حقيقي مستهدف لقطاع الزراعة 3.2%، والصناعة التحويلية 2% فقط، وبذلك ارتفع العائد من النشاط العقاري مقارنةً بالعائد من الأنشطة الانتاجية الأخرى.²⁵³

من ناحية أخرى، جاءت قرارات رفع سعر الفائدة المتتالية، منذ عام الربع الرابع من 2016، لتصب في صالح تزايد الودائع المصرفية في مقابل الاستثمار بشكل عام، مع انخفاض نسبة الاقتراض الخاص بصورة ملحوظة لصالح المطلوبات من القطاع الحكومي في صورة أوراق مالية.

253 خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية السنوية من موقع وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية
<https://mped.gov.eg/DynamicPage?id=76>

الرسم البياني رقم (7.2): المطلوبات من القطاع الحكومي للقطاع المصرفي في صورة أوراق مالية



المصدر: بيانات البنك المركزي المصري: النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد متفرقة
www.cbe.org.eg

ومع وجود قناتين فقط كمخزن للقيمة؛ الودائع المصرفية والقطاع العقاري، غاب مفهوم التنمية عن المستوى المحلي على الأخص، لأن المستوى المحلي هو الأقل استفادة من المشروعات القومية والبنية التحتية، وذلك لأن المشروعات القومية - في أغلبها - تتخطى فكرة خدمة مركز بعينه أو محافظة بعينها، فالاهتمام قد تركز لسنوات مثلاً على تنمية الطرق الرابطة بين المحافظات، وليس الطرق المحلية.

إن التنظيم المؤسسي الحالي - بمكوناته المختلفة - لا يأخذ في اعتباره أهمية تكامل أدوار مجموعة التشريعات المؤثرة على التوزيع الجغرافي لعملية التنمية، ومن ثم تنمية الاقتصاد المحلي. وهذه القوانين هي:

منظومة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، وبحكمها قانون التخطيط رقم 70 لسنة 1973 الملغي بالقانون رقم 18 لسنة 2022 للتخطيط العام. وسنركز في التحليل على القانون السابق نظراً لتحكمه في منظومة التنمية، بما أوصلها للوضع الحالي لما يربو عن خمسين عاماً.

قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008، والذي يحكم منظومة البناء ووضع

المخططات الاستراتيجية والتفصيلية للمدن.

منظومة التمويل بحكمها لعقود قانون الموازنة العامة للدولة رقم 53 لسنة 1973، ثم تم تعديله بقانون المالية الموحد رقم 6 لسنة 2022.

تخضع منظومة منح تراخيص التشغيل وإدارة الأنشطة الانتاجية للقانون رقم 453 لسنة 1958 بشأن إدارة المحال الصناعية والتجارية، وانفصلت عنه الأنشطة الصناعية بالقانون رقم 15 لسنة 2017 بشأن إصدار التراخيص الصناعية.

منظومة تخصيص أراضي المناطق الاقتصادية والاستثمارية يحكمها القانون رقم 19 لسنة 2007 الخاص بتنظيم إنشاء المناطق الاستثمارية، والقانون رقم 83 لسنة 2002 الخاص بإنشاء مناطق اقتصادية ذات طبيعة خاصة، والقانون رقم 83 لسنة 2016 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 7 لسنة 2016 في شأن بعض الأحكام المتعلقة بأموال الدولة الخاصة.

منظومة إنشاء وإدارة المدن الجديدة يحكمها القانون رقم 59 لسنة 1979 في شأن إنشاء الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة.

منظومة توفير الأراضي للخدمات العامة ونزع الملكية يحكمها القانون رقم 10 لسنة 1990 بشأن نزع الملكية للمنفعة العامة.

وأخيراً، قانون الإدارة المحلية رقم 43 لسنة 1979 هو الذي يحكم منظومة الإدارة المحلية.

وعلى الرغم من نص المادة (3) من قانون التخطيط السابق، رقم 70 لسنة 1973، على أن الخطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة (أي الخطة العامة) تشمل خطط المستويات القومية والإقليمية والمحلية، وما جاء في المادة (19) منه بأن تقوم وزارة التخطيط بعملية التخطيط المركزي، التي تتمثل في إعداد الخطة القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ومتابعة تنفيذها وبعاونها على المستوى المركزي هيئات التخطيط في الجهاز الإداري، وعلى المستوى الإقليمي هيئات التخطيط الإقليمية (ثمانية أقاليم تخطيطية)، وعلى المستوى المحلي وحدات التخطيط بالمجالس المحلية؛ إلا أن هذه المواد نفسها قد ألفت التنمية المحلية غير موجودة، واكتفت بمفهوم مساعدة الخطة القومية كدور رئيسي لوحدات التخطيط المحلية.

أما قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008، في توضيحه لمهام وحدات التخطيط والتنمية العمرانية في المحافظات، لم يأتِ على أي دور خاص بربط القوام الاقتصادي بالتنمية العمرانية. وقد اكتفي القانون في المادة (10) بدور استشاري للجهات القطاعية في وضع المخططات الاستراتيجية، ولم يفرض دوراً تنفيذياً، ولم يُلزم جهات التنفيذ القطاعية بتنفيذ المخططات الاستراتيجية، أو وضع خطة تنمية اقتصادية-عمرانية متكاملة. فجاء نص المادة (10):

«تعد الهيئة العامة للتخطيط العمراني المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية القومية والإقليمية ومخططات المحافظات، وذلك وفقاً لما تجرّبه الهيئة، بالتنسيق مع الجهات المختصة، من دراسات تخطيطية وتنموية، وبمراعاة وجهة النظر العسكرية ومقتضيات وسلامة الدفاع عن الدولة. وتحدد دلائل الأعمال للمخططات العمرانية التي تعدها الهيئة العامة للتخطيط العمراني أساليب ومعدلات ومعايير إعداد ومتابعة تحقيق هذه المخططات. ويتم اعتماد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية القومية والإقليمية ومخططات المحافظات من المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية، بناءً على عرض الوزير المختص، ويُنشر قرار الاعتماد في الوقائع المصرية».

وأقر القانون في المادة رقم (11) ما يلي:

«تحدد الإدارات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بالمحافظات، وفقاً لدلائل أعمال المخططات العمرانية التي تعدها الهيئة العامة للتخطيط العمراني، وبمشاركة الوحدة المحلية المختصة والمجالس الشعبية المحلية والأجهزة التنفيذية المختصة وممثلي المجتمع المدني والأهلي، احتياجات وأولويات التنمية العمرانية على المستوى المحلي في إطار الأهداف والسياسات الإقليمية والمحلية، واقتراح المشروعات اللازمة وخطة العمل لتحقيقها. وتتولى المراكز الإقليمية للتخطيط والتنمية العمرانية إعداد مشروع المخطط الاستراتيجي العام للمدينة أو القرية بواسطة من تعهد إليه من الخبراء والاستشاريين والجهات والمكاتب الهندسية والاستشارية المتخصصة المعيّدين لدى الهيئة العامة للتخطيط العمراني، على أن يُراعى عند وضع مشروعات المخططات الاستراتيجية العامة، للمدن والقرى التي تتضمن مناطق ذات قيمة متميزة، الأسس والمعايير والاشتراطات التي يصدرها المجلس الأعلى للتخطيط والتنمية العمرانية».

نجد أن قانوني «التخطيط» و «البناء الموحد» غير مترابطين، ولا توجد أية إشارة في

أي منهما للتنسيق بين البعدين الاقتصادي والعمراني. وحتى عندما تم إدخال تعديلات على قانون التخطيط الجديد رقم 18 لسنة 2022، لم يتم توضيح كيفية الربط بين ما هو عمراني ومنتجات المؤسسات العمرانية، مثل هيئة التخطيط العمراني، وبين خطة التنمية الاقتصادية بشكل واضح، لأنه لم يتم تعديل نمط إدارة الأراضي المملوكة للدولة. ومن ناحية أخرى، فإنه حتى مع التأكيد على دور مكاتب التخطيط المحلية في وضع المخططات التفصيلية للمدن والقرى، فإن ولاية الجهات المحلية على الأراضي محدودة للغاية من الناحية الفعلية، على الأخص الأراضي المخصصة للأنشطة الانتاجية، حيث أنه وفق القانون رقم 83 لسنة 2016 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 7 لسنة 2016 في شأن بعض الأحكام المتعلقة بأموال الدولة الخاصة، تعود أحقية التصرف في الأراضي الخاصة بالأنشطة الانتاجية للهيئات القطاعية المركزية. وفي المادة الثانية من القانون – بند (ب) الفقرة الثالثة تنص على الآتي:

«وتتولى الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية إدارة واستغلال والتصرف في الأراضي التي تُخصص لأغراض الاستصلاح والاستزراع، وتتولى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إدارة واستغلال والتصرف في الأراضي التي تُخصص لأغراض إقامة المجتمعات العمرانية الجديدة، كما تتولى الهيئة العامة للتنمية الصناعية إدارة واستغلال والتصرف في الأراضي التي تُخصص لأغراض التنمية الصناعية.»

فيما تُقرأ المادة السابعة كما يلي:

«تعد حصيلة إدارة واستغلال والتصرف في الأراضي والعقارات المخصصة وفق أحكام هذا القانون لكل من الهيئة العامة لمشروعات التعمير والتنمية الزراعية، وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، والهيئة العامة للتنمية السياحية، والهيئة العامة للتنمية الصناعية، أموالاً عامة ومورداً من موارد هذه الهيئة، ويصدر بتحديد الأغراض التي تخصص لها وقواعد وإجراءات وحدود الصرف منها قراراً من مجلس الوزراء بناءً على عرض الوزير المختص، ويؤول فائض هذه الأموال سنوياً إلى الخزانة العامة للدولة.»

ومن هنا، على الرغم من الدور المحوري الذي تلعبه الهيئات في تيسير ترقيق وإدارة المناطق التابعة لها، إلا أن مفهوم التنمية المحلية وإتباع المخططات العمرانية أصبح غير ممكن - ببساطة - لأن قيادة وضع خطة التنمية في هذه الحالة يسير بشكل قطاعي مركزي، وليس بشكل مكاني محلي. ومن ناحية أخرى، فإن النمو العمراني غير الرسمي يسبق وضع المخططات الاستراتيجية التي لا يحكمها زماناً نفس فترة السنة التي توضع بها موازنة الدولة

أو خطة التنمية بها.

لم يقر قانون التخطيط السابق، رقم 70 لسنة 1973، أو قانون الإدارة المحلية، رقم 43 لسنة 1979، بمهام واضحة حول مفهوم التنمية المحلية أو تنمية الاقتصاد المحلي، وإن ذكرت المادة 9 منه دور هيئات التخطيط الإقليمي في اقتراح خطط التنمية وفق موارد الإقليم، إلا أن الواقع لا يشهد بدور واضح لهذه الهيئات، باستثناء ما يرتبط منها بمشروع قومي، مثل إقليم قناة السويس. ويبقى دور هذه الهيئات تخطيطياً فحسب، دون أي إلزام تنفيذي على أية جهة من الوزارات القطاعية أو الإدارات المحلية.

ظل الوضع في هذا الإطار إلى أن صدر القانون رقم 18 لسنة 2022 للتخطيط العام، ولأول مرة، يعطي القانون دوراً للمراكز والمدن في تحديد مستهدفات خطة التنمية الخاصة بها. ولكن بقيت إدارة الأراضي دون مساس، وكأنها ليست جزءاً من الخريطة التنموية في مصر، وخاصةً على المستوى المحلي.

3- تحديات إدارة نمط التنمية في إطار منظومة إدارة الأراضي في الوضع الحالي

ظل ملف التنمية المستندة إلى وجود الأرض المتاحة للتنمية معضلةً تنسيقية وتنظيمية تنتاز عنها الهيئات المتخصصة من جهة، والمحافظات وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة من جهة أخرى. وقد نتج عن ذلك مجموعة من التحديات التنموية، من الممكن رصدها فيما يلي:

3.1 محدودية المساحات المخصصة للنشاط الاقتصادي في المدن

تؤدي صعوبة الحصول على التراخيص في مناطق بعينها إلى تفاقم القطاع غير الرسمي بمشكلاته من نمو اقتصادي وعمراني عشوائي، حيث تؤدي صعوبة الحصول على التراخيص في خارج المناطق المخصصة للنشاط، وضيق المساحة المتاحة للمحليات في التصرف فيها والتراخيص لإقامة نشاط اقتصادي بها، إلى تغييب قدرة المحليات على إقرار خطة تنمية محلية واتخاذ قرارات حول الفرص الاستثمارية، ويجري ذلك في الوقت الذي تتمكن فيه فقط الإدارات المحلية من نطاقات محدودة داخل الزمام دون الظهير الصحراوي الذي يمكن التوسع فيه.²⁵⁴

254 انظر فصل أكرم ناعوم «المشروعات الصغيرة والمتوسطة وآفاق امتلاك أراضي استثمارية ما بين المبادرات والتنفيذ» في هذا التقرير.

ولا يملك المحافظ تخصيص الأرض لأي مستثمر خارج حدود زمام المدن، ويبرز القطاع غير الرسمي في حالات كون النشاط واعداً في المحافظة، ولكن لم يتم تحديد جهة الولاية على الأراضي المتاحة أو عدم الترخيص بنشاط اقتصادي داخل المدن. وبطبيعة الحال فقد أدى التوسع غير الرسمي في النشاط الاقتصادي داخل المدن إلى ضعف تقديرات إسهام المدينة في الناتج المحلي الإجمالي.

مع صدور القانون 83 لسنة 2002 بإنشاء مناطق اقتصادية ذات طبيعة خاصة، والقانون رقم 83 لسنة 2016 بتعديل بعض أحكام القانون 7 لسنة 2016 بشأن أملاك الدولة الخاصة، تحولت إدارة النشاط الاقتصادي، من حيث التراخيص وتخصيص الأراضي والتزقيق، إلى قضية مركزية تخضع للهيئات المركزية. وقد نص القانون 83 لسنة 2002 الخاص بإنشاء المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة في المادة 2 منه أنه «لرئيس الجمهورية أن ينشئ بقرار منه خارج الحيز العمراني للمدن والقرى القائمة، منطقة اقتصادية أو أكثر، وذلك بقصد إقامة مشروعات زراعية وصناعية وخدمية، وإجازة أن تمتد المنطقة إلى داخل الحيز العمراني للمدن والقرى متى اقتضت طبيعة المشروعات». ثم جاء القانون رقم 83 لسنة 2016 ليرد ولاية أراضي المناطق المخصصة لأنشطة اقتصادية للهيئات الاقتصادية المركزية التابعة للوزارات، مثل الهيئة العامة للتنمية الصناعية، والهيئة العامة للتنمية السياحية، والهيئة العامة للتعمير والمشروعات الزراعية.

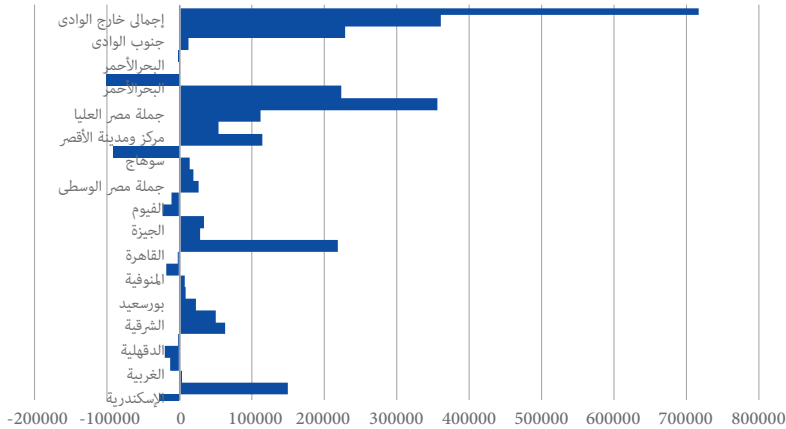
وقد نتج عن هذا كله تفاقم في الأنشطة غير الرسمية، وغالبيتها جاء في صورة ورش أو دكاكين صغيرة، لأنه كما توضح النقطة التالية، فإن العائد على النشاط الإنتاجي نفسه أصبح محدوداً، وخاصةً إذا قيس على المستوى المحلي.

3.2- تراجع العائد على كثير من الأصول الإنتاجية من زراعة وصناعة

لا توجد سياسة للتنمية المحلية تقوم على ربط الريف بالحضر لرفع العائد على الأرض الزراعية، وهو وضعٌ جاء نتيجةً لغياب وجود خطة تنمية محلية تقوم على زيادة العائد على الأصول المحلية. وقد انعكس هذا على كون المحافظات، التي شهدت تراجعاً في المساحة المحصولية، وهي القاهرة والإسكندرية والقليوبية، هي نفسها المحافظات الأعلى في معدلات النمو العمراني غير المخطط. وكانت محافظات كفر الشيخ والقليوبية والدقهلية من أعلى المحافظات في المساحة المضافة للحيز العمراني من الأرض الزراعية، رغم تراجع المساحة المحصولية من كل منها، وقد حدث هذا على الرغم من نص إستراتيجية 2052

على استهداف الدلتا كي تكون مركزاً زراعياً صناعياً.

الرسم البياني رقم (7.3): تطور المساحة المحصولية للمحاصيل الصيفية والنيلية من 2006-2015



المصدر: النشرة السنوية، وزارة الزراعة (2007-2016)

إن الوجه المكمل للعملة يظهر في النشاط الصناعي؛ إذ توجد تباينات كبيرة في إنتاجية الفدان عبر المناطق الصناعية، بل وبقيت المناطق الصناعية في الصعيد هي الأقل في إنتاجية الفدان الصناعي، والأدنى ترفيقاً رغم مجانية الأراضي بها، كما يتضح من الشكل البياني أدناه؛ ويلاحظ اشتراك المدن الأعلى في إنتاجية الفدان في صفتين؛ القرب من المدينة أو العمران القائم، واكتمال المرافق.

جدير بالذكر أن اكتمال المرافق بشكل عام أيسر تنظيمياً في حالة المناطق التابعة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، حيث ينص القانون رقم 59 لسنة 1979 بشأن إنشاء الهيئة العامة للمجتمعات العمرانية الجديدة، والذي يتيح للهيئة في المادة 5 منه نزع الملكية، ونصها:

«إذا تداخلت في مشروعات إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة أو الطرق الموصلة إليها، أراض مملوكة للأفراد أو للجهات الخاصة، فيكون الحصول عليها بالطريق الودي بالثمن والشروط التي يتم الاتفاق عليها بين الهيئة والمالك. فإذا تعذر الاتفاق، تُنزع الملكية

وفقاً للقانون المنظم لنزع ملكية العقارات للمنفعة العامة أو التحسين، ويكون التعويض نقداً كما يجوز أن يكون عيناً بموافقة المالك.»

وفي المادة 7 من القانون نفسه حرية اختيار مواقع الأراضي والأنشطة ونصها:

«تتولى الهيئة اختيار المواقع اللازمة لإنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة وإعداد التخطيطات العامة والتفصيلية لها، وذلك طبقاً للخطة العامة للدولة. ويتم الاختيار والإعداد بمعرفة الهيئة أو بواسطة الأجهزة التابعة، أو عن طريق التعاقد مع الأشخاص والشركات وبيوت الخبرة والهيئات المحلية والأجنبية، وذلك طبقاً للأحكام الواردة في هذا الشأن.»

بينما تنص المادة 11 الخاصة بتنظيم التنفيذ على أن:

«للهيئة، في سبيل تحقيق أهدافها، أن تجري جميع التصرفات والأعمال التي من شأنها تحقيق البرامج والأولويات المقررة، ولها أن تتعاقد مباشرة مع الأشخاص والشركات والمصارف والهيئات المحلية والأجنبية، وذلك طبقاً للقواعد التي تحددها اللائحة الداخلية للهيئة. واستثناء من أحكام القانون رقم 129 لسنة 1947 بالتزامات المرافق العامة والقانون رقم 61 لسنة 1958 في شأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمار موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة وتعديل شروط الامتياز، يجوز تقرير التزامات ومنح امتيازات المرافق العامة والمشروعات بالمجتمعات العمرانية الجديدة... إلى آخر المادة.»

بل نجد في المادة 12 ما يفرض على جميع الهيئات القطاعية والجهات الاقتصادية الأخرى التزام مخطط الهيئة في المدن الجديدة، وجاء ذلك بالنص كما يلي:

«على جميع الجهات المختصة بإقامة المشروعات والصناعات، أياً كانت طبيعتها أو مجالاتها، وسواء كانت حكومية أو غير حكومية، أن تخطر الهيئة لإبداء الرأي في مواقعها، والعمل على أن يتم إنشاؤها في المجتمعات العمرانية الجديدة، وذلك بما يتفق مع التخطيطات المقررة لها والأغراض التي أنشئت من أجلها. وعلى الهيئة أن تبدي رأيها في موعد لا يتجاوز شهراً من تاريخ إخطاره، وفي حالة الاختلاف بين الجهات المختصة وبين الهيئة حول مواقع هذه المشروعات والصناعات، وجب عرض الأمر على رئيس مجلس الوزراء، ويكون قراره في هذا الشأن ملزماً لجميع الجهات وللهيئة.»

ومن ثم يبدو واضحاً نجاح الإدارة والخدمات في المناطق الصناعية التابعة لأجهزة

المدن الجديدة عن باقي المحافظات، باستثناء قويسنا بالمنوفية، والتي تتميز بموقع جغرافي قريب من القاهرة وكونها قريبة من الطريق الزراعي، حيث تخضع الموازنة بأكملها لهيئة المجتمعات. ولذلك، فإن إنتاجية مدينة الصفا الصناعية، المنشأة عام 1994، لا تتعدى 10% من إنتاجية الفدان في منطقة السادس من أكتوبر، وكذا بلطيم في كفر الشيخ التي لا تزيد إنتاجية الفدان بها عن ثلث إنتاجية الفدان في السادس من أكتوبر. ويبدو التباين جلياً في حالة المناطق في المحافظة الواحدة والمتاخمة، مثل السادس من أكتوبر كاملة المرافق وأبو رواش المحرومة من كافة المرافق، وكلاهما في محافظة الجيزة جغرافياً. كذلك تتفوق إنتاجية الفدان في العاشر من رمضان والصالحية الجديدة عن بلبس الصناعية، على الرغم من كونها جميعاً في الحدود الإدارية لمحافظة الشرقية، وجميعها ترتفع نسبة التخصيص بهما عن 90%.

وعلى عكس المناطق الخاضعة للمجتمعات العمرانية الجديدة، فإن المناطق التي كانت خاضعة للمحافظات تعتمد في توفير تمويل الترفيق على المحافظة، ويُستكمل بتمويل من صندوق دعم إنشاء وترفيق المناطق الصناعية بالقرار الوزاري رقم 162 لسنة 2011، وهو صندوق مركزي تابع لوزارة الصناعة والتجارة. ولم يكن للصندوق سلطة إدارية على تنفيذ خطط الترفيق بالمحافظات، في الوقت الذي تغيب فيه مهام التنمية الصناعية. وفي ظل هذه التمزق في الأدوار، عانت غالبية المناطق الصناعية من الحرمان من الترفيق.

3.3- عدم وجود إستراتيجية واضحة لدفع قطاع المشروعات الصغيرة والمتوسطة على أسس من استهداف التنمية المحلية

تعاني المشروعات الصغيرة ومتناهية الصغر بالأساس من:

أولاً: ربط الحوافز الضريبية بكون المنشأة ممولة من الصندوق الاجتماعي للتنمية وفق قانون الضرائب على الدخل 91 لسنة 2005.

ثانياً: عدم وجود مساحات للنشاط الاقتصادي داخل المدن القائمة، حيث أنه طوال عقود من الزمن لم يوجد أي إلزام أو توجيه بتطبيق أو استخدام أدوات لتفعيل المادة 10 من قانون 141 لسنة 2004 الخاص بالمنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، والتي يُفرض فيها توفير مساحة من أراضي المناطق الصناعية والأراضي المتاحة للاستثمار في المناطق الصناعية والسياحية والمجتمعات العمرانية وأراضي الاستصلاح الزراعي نسبة لا تقل عن 10%، لإقامة المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، وأن يتم تزويد هذه الأراضي بالمرافق وتقسيمها

وتخطيطها وطرحها على الراغبين في إقامة تلك المنشآت. وتحدد الجهات صاحبة الحق في التصرف في هذه الأراضي مندوبين عنها في وحدات الصندوق، تكون لديهم خرائط الأراضي المتاحة، ويقومون بنشر ذلك مع شروط البيع والانتفاع ونماذج العقود، ويكون لهم صلاحية التعاقد واتخاذ إجراءات التسجيل والشهر. وحتى بعد صدور القانون رقم 152 لسنة 2020 للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، والذي ألغى القانون السابق ذكره، بما في ذلك القيام بإلغاء مميزات الحصول على أراضٍ من الأساس في مقابل إسناد مهام تخصيص المجمعات والحاضنات لمجلس إدارة جهاز المشروعات الصغيرة والمتوسطة ومتناهية الصغر مع المناطق الاقتصادية المختلفة، ركّز القانون الجديد بصورة أكبر على توفير أوضاع القطاع غير الرسمي والمعاملات الضريبية الميسرة.

على أية حال، فقد كانت المادة 10 من القانون القديم تجعل تخصيص الأراضي مهمة مركزية/ قطاعية في يد جهات الولاية على المناطق، ولا تفرض ربطها بالتنمية المحلية، ولا تربط تخطيط الأراضي وتخصيص قطع الأراضي بخطة الصندوق نفسه لتطوير المشروعات الصغيرة والمتوسطة في كل محافظة، كما أنه لم توجد آلية فعلية لفرض تطبيق هذه النسبة من الأرض المخصصة للمشروعات الصغيرة على الجهات المختلفة، لأن متابعة عمل المشروعات الصغيرة هو مهمة الصندوق، الذي هو بدوره لا يملك ولاية على الأرض، كما أنه لا سلطة له على جهات الولاية على الأرض.

ثالثاً: ضعف أدوات تمويل مصرفية تقوم على مبادرة البنك المركزي، ومن خلال القطاع المصرفي، أو الصندوق الاجتماعي للتنمية. وبالنسبة للقطاع المصرفي، هناك معوقات تطيل من فترة منح القرض، تتمثل بالأساس في:

- تعدد الإدارات التي يمر بها طلب المتقدم، مع عدم توافر الخبرات الكافية لدى كل الفروع من ناحية، وعدم توافر كافة الخبرات لدراسة كافة الأسواق من ناحية أخرى، ومن ثم يُعَوَّل على المستفيد في تقديم دراسة جدوى، بحيث تشمل آخر موقف من الضرائب، والتأمينات، السجل التجاري، وثلاث ميزات.
- تعدد الأوراق المطلوبة من المنشأة الصغيرة، والتي تختلف من بنك لبنك في البنوك المشتركة في المبادرة. وتشمل هذه الأوراق دراسة جدوى أولية قد تكلف المشروع بحد أدنى 50 ألف جنيه، وقائمة بالتدفقات النقدية، وضمانات للقرض، ورفع رأس المال المدفوع في السجل التجاري. وفي النهاية، تحصل هذه المنشأة الصغيرة فقط على جزء

من المبلغ المقدم عليه. وتزداد المعاناة في المحافظات خارج القاهرة، حيث لا يوافق الفرع للمنشأة سوى على حد أقصى معين، وإذا رغب المستثمر في تعديده، فإن عليه الرجوع للفرع في القاهرة!

- عدم وجود وحدات متخصصة في الإقراض والتعامل مع المشروعات الصغيرة والمتوسطة في غالبية البنوك، وإن وجدت، فإنها لا تنتشر في كافة الفروع. كما أن الوحدات يطغى فيها على الموظفين ثقافة الائتمان والقروض المعتادة، وما تحويه دراستهم السوقية من اختلافات عن الشركات الكبرى، وكذلك يتفاوت الوضع من قطاع لقطاع.
- عدم وجود جهات فعالة للتأمين على قروض الشركات الصغيرة والمتوسطة، بحيث تتحمل هي العبء الإداري الخاص بالمخاطر عن البنك، فتؤهل المنشأة الصغيرة المقترضة للحصول على القرض من ناحية الرصانة المالية.
- طول فترة الإجراءات لدرجة تجعل بعض أصحاب المشروعات، خاصةً المربوطة بمهل لإتمام البناء كما هو الحال في المشروعات الصناعية، يعتمدون على المسارات المعتادة بفائدة مرتفعة طوعاً، فيأخذون القروض للبناء بضمان الأرض، ثم قروض للتشغيل بضمان الأرض والمبنى، وهكذا.
- أما عن مؤسسات الإقراض متناهي الصغر، وعلى الرغم من الجوانب الإيجابية في قانون 141 لسنة 2014 بتنظيم عمل مؤسسات التمويل متناهي الصغر، إلا أن شروط القانون يكون رأس مال المؤسسة 5 مليون جنيه كحد أدنى تصعب الدخول في مجال

التمويل متناهي الصغر على عدد من الجمعيات المحلية الأصغر في رأس مالها.²⁵⁵

رابعاً: عدم وجود أي كيان مؤسسي مسؤول عن رفع معدلات إسهم المدينة في الناتج المحلي الإجمالي.

3.4- العلاقة بين الأراضي والتصاريح وتوفير فرص العمل

يعبر الجانب الآخر من العلاقة عن منظومة فرص العمل المرتبطة بالبناء غير الرسمي، فمع وقف التصاريح الخاصة بالورش والبناء في العمران القائم حتى قبل 2020، حيث الإعلان الفعلي عن هذه القرارات، تحولت عمليات البناء نحو المناطق الأكثر بعداً عن وجود العمال باليومية، وتم إسنادها للشركات الكبرى في العاصمة الإدارية.

وقد أدّى هذا إلى تفاقم الأعباء المادية على من يعمل بهذا القطاع، وخاصة فئة «الأرزقيّة»، وقطاع المقاولات الذي يضم النجارين والحدادين والسباكين والبناءين وعمال الونش والنفاشة والمحارة ومحلات السيراميك ومواد البناء وغيرهم. وتمثل العمالة غير المنتظمة في مصر أكثر من 40% من العاملين في سوق العمل، وفق التعداد الاقتصادي الأخير 2019/2018، والبالغ عددهم 30 مليوناً، بحسب أحدث إحصاء للجهاز المركزي للتعبئة والإحصاء المصري. وتتفاقم المشكلة مع العلم أنه وفقاً لقانون التأمينات، لم تكن غالبية العمالة ملتزمة بتجديد اشتراكاتها للحصول على معاش تأميني من خلال صندوق حامل لحصة صاحب العمل وحصة العامل للتأمين عليه عند سن المعاش.

255 El-Hamidi F. and C. Baslevent, "The Gendered Aspects of MSEs in MENA: Evidence from Egypt and Turkey", Economic Research Forum (ERF) Working Paper No. 535 (2010); M. A. El-Gamal, N. El-Megharbel and H. Inanoglu, "Beyond Credit: A Taxonomy of SMEs and Financing Methods for Arab Countries," ECES Working Paper Series No. 57, Egypt, The Egyptian Center for Economic Studies (ECES), (2001); May F. El-Hamidi, "How Do Women Entrepreneurs Perform? Empirical Evidence from Egypt," Economic Research Forum (ERF) Working Paper No. 621 (2011); R. N. El-Kabbani and C. Kalhoefer, "Financing Resources for Egyptian Small and Medium Enterprises," Working Papers 28, The German University in Cairo, Faculty of Management Technology (2011); A. El-Mahdi "The Changing Economic Environment and the Development of the Micro and Small Enterprises in Egypt 2006," Economic Research Forum (ERF) Working Paper No. 0706 (2006); H. El-Said, M. Al Said, and C. Zaki "Access to Finance and Financial Problems of SMEs: Evidence from Egypt" International Journal of Small Business and Entrepreneurship 20, no. 3 (2013): 286-309.

4- الخلاصة

كانت ولا تزال منظومة إدارة أراضي الدولة وعلاقتها برؤية شاملة للتنمية معضلة. ورغم التطور التشريعي الحادث في هذا المجال بإصدار قانون المالية الموحد الجديد، وقانون التخطيط الجديد، وقانون جديد للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، فقد بقيت قضية إدارة مورد التنمية الأهم؛ وهو الأرض، بلا مساس. ومن ثم تطالب الورقة بمجموعة من التوصيات في هذا الإطار:

أولاً: مراجعة المنظومة التشريعية المتعلقة بإدارة الأراضي بشكل يركز على اعتبار الأرض حيزاً ومورداً للتنمية، وحاكماً رئيساً في وضع خطة الدولة للتنمية المستدامة.

ثانياً: إتاحة دور أكبر للمحليات في إدارة ووضع مخططات الأراضي، مع وضع أطر رقابية، خاصة مع وجود الفساد الكبير وخلل التمويل الذي أدى إلى رد إدارة وتخصيص الأراضي لهيئاتها الاقتصادية المركزية.

ومن الممكن محاولة حل هذه المعضلة التنموية من خلال مصفوفة عمل تشمل ما يلي:

جدول رقم (7.1): إستراتيجية تنموية مقترحة

الهدف	السياسة
ربط المخطط العمراني الإستراتيجي والتفصيلي بالبعد الاقتصادي	• إقامة المجمعات الاقتصادية لضم مجموعة مدن متجاورة وفق نشاط اقتصادي متكامل، وفق سلاسل القيمة والطبيعة الجغرافية. • توسعة المساحات المخصصة للنشاط الاقتصادي كسياسة لتحفيز الانتاجية. • اشتراك هيئات التنمية القطاعية، مثل هيئة التنمية الصناعة وهيئة التعمير والتنمية الزراعية وهيئة التنمية السياحية المركزية، في وضع المخططات الإستراتيجية للمدن وفق خطة المجمعات التنموية المستهدفة. • تضمين مهمة تخطيط طبيعة نشاط التجمعات الصناعية والتأكد من تحقق تأثير هذا التخطيط في التنمية المحلية والإقليمية، وإدارتها على مستوى المدينة والمحافظة وإدارة المجمعات الصناعية القائمة على ثروات المدن، وأن يشمل ذلك أدواراً لوحدة التخطيط العمراني في المحافظة. وتعديل اسمها لتكون «وحدة التنمية المحلية المتكاملة». • التنسيق بين الجهات المسؤولة عن إدارة التجمعات الاقتصادية، خاصةً التابعة لوزارة الصناعة وتلك التابعة لوزارة الاستثمار، والمحافظات، وحضور الجهات جميعاً اجتماعات مجالس التخطيط الإقليمي، وبيان أهمية ذلك للمخططات الإستراتيجية للمحافظة والمدينة والإقليم. • طباعة وتوزيع كتيبات بالأنشطة المسموح بها داخل حيز المدينة وتحديد الأنشطة التي لا تقام إلا في المناطق المختصة، مرفقاً بها خريطة الفرص الاستثمارية في كل مدينة. • تعديل مهام إدارات خدمات المستثمرين داخل المحافظة لتشمل تحديد القطاعات ذات الأولوية والترويج لفرص استثمارية محددة بالتعاون مع الهيئات المختصة.

• عدالة توزيع مخصصات التعليم والصحة عبر المدن. • عدالة توزيع مخصصات برامج التنمية المحلية عبر المدن. • توزيع الخدمات اللوجستية بعدالة وفق حاجة كل مدينة أو مجموعة مدن. • البناء على إمكانات اقتصاد المعرفة.	زيادة جاذبية المدن المحرومة من النشاط الاقتصادي
• تمويل المشروعات الصغيرة والمتوسطة عبر مؤسسات تمويل محلية. • فرض شراء منتجات محلية على الإدارات المحلية في حالة توافرها من خلال القانون 5 لسنة 2015 الخاص بتفضيل المنتج المحلي. • إحياء مبادرة «مصنعك جنب بيتك». • ربط المدن بسلاسل الإنتاج الإقليمية والقومية والعالمية، ورسم خريطة الخدمات اللوجستية وفق الرؤية الخاصة بالمدن. • التأكيد على المنشأ المحلي في الصادرات، وتفعيل نظام بوضوح المدينة التي تُنتج منها كل سلعة تصدير وقيمتها.	زيادة قدرة المدينة على خلق النمو الاقتصادي في حالة عدم إمكان تضمينها لمجمع اقتصادي

الفصل الثامن

المشروعات الصغيرة والمتوسطة وآفاق امتلاك أراضٍ استثمارية: ما بين المبادرات والتنفيذ

أكرم نعوم

1- مقدمة

يندر أن يخلو أى حديث عن التنمية الاقتصادية وأهمية تعظيم دور القطاع الخاص في عملية التنمية دون الإشارة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة. ومن المستقر في الأدبيات الاقتصادية أن هذه النوعية من المشروعات تستوعب وتقوم بتوظيف العدد الأكبر من العمالة، وذلك بالإضافة إلى مرونتها في التكيف مع الأوضاع الاقتصادية، وقدرتها على تحسين التنافسية، وكذا تحقيق معدلات نمو مرتفعة. ولذلك فإنه عادةً ما يُنظر لهذه المشروعات في الدول النامية، وأيضاً في الدول المتقدمة، باعتبارها ركيزة هامة للتنمية الاقتصادية ومدخلاً رئيسياً لتحقيق الإدماج والشمول والعدالة الاجتماعية.²⁵⁶ وفي مصر، تشير تقديرات البنك المركزي المصري إلى أن المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر تمثل 98% من منشآت القطاع الخاص، كما تسهم بنحو 43% من الناتج المحلي الإجمالي.²⁵⁷

256 Z.J. Acs, and D.B. Audretsch, "Innovation in Large and Small Firms: An Empirical Analysis," American Economic Review 78, no. 4, (1988): 678-690; M. Ayyagari, T. Beck, and A. Demirgüç-Kunt, "Small and Medium Enterprises across the Globe," Small Business Economics 29, no. 4 (2007): 415-434; M. Ayyagari, A. Demirguc-Kunt, and V. Maksimovic, Small vs. Young Firms Across the World: Contribution to Employment, Job Creation and Growth (Washington DC: World Bank. Policy Research Working Paper, 2011); T. Beck, A. Demirgüç-Kunt, and R. Levine, "SMEs, Growth and Poverty: Cross Country Evidence," Journal of Economic Growth 10, no. 3 (2005): 199-229; D.L. Birch, The Job Generation Process (Cambridge, MIT Program on Neighborhood and Regional Change, 1979); M. Fritsch, and P. Mueller, "The Effects of New Business Formation on Regional Development over Time," Regional Studies 38, no. 8, (2004): 961-975; S. Nasr and L. Abdelkader, Middle East and North Africa Knowledge and Learning: Quick Notes Series (Washington DC: World Bank, Issue No. 90, 2013); D. Storey, Small Business: Critical Perspectives on Business and Management, (London: Routledge, 2000).

257 محمد محروس، «البنك المركزي: المشروعات المتوسطة والصغيرة تمثل 98% من نشاط القطاع الخاص في مصر» جريدة الأهرام، 15 مارس، 2022، <https://gate.ahram.org.eg/News/3442412.aspx>

ومن المعلوم أن المشروعات الصغيرة والمتوسطة تعاني أكثر من غيرها من قصور البيئة المؤسسية، وأن حجم الاستفادة من أى إصلاح مؤسسي يعتبر أقل، مقارنةً بمثيلاتها من الشركات الكبرى. ويشكو هذا القطاع عادةً من مشاكل هيكلية تعوق نموه مثل عدم وضوح الإطار التشريعي، والفساد الإداري، وعدم سهولة الحصول على الأراضي لمزاولة النشاط، فضلاً عن تعقد المنظومة الضريبية، وتعذر الوصول للتمويل اللازم.²⁵⁸

وعلى رأس تلك المعوقات، التي أعلنت الدولة العمل على حلها، ملفات التمويل وتخصيص الأراضي للمشروعات الصناعية. ففي السنوات القليلة الماضية، عززت الدولة جهودها لدعم تلك الشريحة من المشروعات من خلال إصدار قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر رقم 152 لسنة 2020 ولائحته التنفيذية، وكذا مساندة وتعزيز دور وزارة التجارة والصناعة في التوسع في إنشاء المجمعات الصناعية بجميع محافظات الجمهورية؛ بهدف تعميق التصنيع المحلي، وتوفير احتياجات السوق المصرية من الصناعات الوطنية، بالإضافة إلى خلق المزيد من فرص العمل، علاوةً على مبادرات البنك المركزي المصري لتشجيع البنوك على تكتيف الإقراض لتلك المشروعات، وكذا إتاحة قروض ميسرة من خلال جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر.

ومع هذا، يظل الوصول إلى التمويل إلى أهم المحاور التي يتم التركيز عليها عند مناقشة سبل دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة. وفي هذا الإطار، فإن إحدى الإشكاليات التي لا يتم التطرق إليها بالشكل الكافي، سواء أكاديمياً أو على مستوى السياسات العامة، هي قدرة هذه المشروعات على الحصول على الأراضي بغرض الاستثمار. وتبرز أهمية هذه الإشكالية في سياق إدماج وشمول وعدالة توزيع الأصول الحقيقية والمالية بين مشروعات القطاع الخاص، والذي يتضمن طبيعته شركات ذات أحجام مختلفة، وما يستتبعه ذلك من قدرة مختلفة على النفاذ لتلك الأصول. كما تجب الإشارة إلى أن قدرة المشروعات الصغيرة والمتوسطة على امتلاك أراضٍ تتصل بصورة وثيقة بمدى إمكانية حصول هذه المشروعات على التمويل اللازم من القطاع المصرفي، الأمر الذي توليه الدولة، مُمثلةً في البنك المركزي المصري، عناية خاصة. إذ أن عدم امتلاك المشروعات الصغيرة والمتوسطة لأراضٍ يعني في كثير من الأحيان عدم وجود ضمانات قوية يمكن تقديمها للبنوك عند الاقتراض.

258 S. Nasr and D. Pearce, SMEs for Job Creation in the Arab World: SME Access to Financial Services. (Washington DC: World Bank, 2012), <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/27098>

ينصب تركيز هذا الفصل على قدرة المشروعات الصغيرة والمتوسطة في مصر على الحصول على أراضٍ لأغراض استثمارية في الصناعة والخدمات، باعتبارها مدخلاً لإنتاج سلع وخدمات غير زراعية. وي طرح الفصل تساؤلاً أساسياً عن كفاية وجدوى الحوافز التي تقدمها الدولة لضمان عدالة توزيع الأراضي للمشروعات ومدى تناغم التشريعات والحوافز ذات الصلة. كما يلقي الفصل الضوء على المحددات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، والتي تؤثر على قدرة تلك المشروعات على النفاذ لأراضٍ صناعية. وفي هذا السبيل استند الفصل على المصادر الأرشيفية للقانون رقم 152 لسنة 2020 ولائحته التنفيذية، وكذا أخبار الصحف اليومية والاقتصادية والدوريات ذات الصلة، وذلك بالإضافة إلى نتائج ثلاث مقابلات شخصية مع متقدمين للحصول على أراضٍ صناعية بمدينة بدر بالقاهرة.

ويتناول القسم التالي من الفصل ملخصاً تاريخياً لتوجهات الدولة في ملف دعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة منذ نهايات القرن الماضي، ثم يختص القسم الثالث بتعريف المشروعات الصغيرة والمتوسطة والسياق العام، والإطار التشريعي الذي تعمل من خلاله، بينما يلقي القسم الرابع الضوء على أهم المبادرات الحكومية لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة، والحوافز والتمسيات التي تستهدفها الدولة مثل تخصيص الأراضي بمقابل مناسب، ومنح المشروعات أجلاً للسداد، وذلك خلال السنوات القليلة الماضية. ويناقش القسم الخامس مدى جدية هذه الحوافز والتمسيات وتشابكها مع المعطيات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. ويخلص الفصل في القسم السادس إلى عرض بعض المقترحات الخاصة بالإصلاح المؤسسي، والسياسات التي من شأنها تعظيم القدرة على الوصول إلى الأصول الحقيقية العامة، وبما يخلق إدماجية وشمول وعدالة أكبر في التوزيع.

2- توجهات الدولة تاريخياً لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة

ظهرت فكرة توفير أماكن تصلح لنمو المشروعات الصغيرة ذات الأنشطة الصناعية في مصر في بداية الثمانينيات، مدعومةً بالعديد من الدراسات الصادرة من منظمة التنمية الصناعية التابعة للأمم المتحدة والبنك الدولي وجهات دولية أخرى.²⁵⁹ وقد أوصت تلك الدراسات بأن تكون المواقع المقترحة داخل أو قريبة من مناطق حضرية قائمة، إلا أن

259 S.V.S. Sharma, The Alexandria Small Industrial Estates Project. United Nations Industrial Development Organization; Free Zone Authority Services. Egypt -Pre-appraisal of Industrial Estates Project in Alexandria and Kafr el Dawar. (Washington Dc: UNIDO and IBRD, 1983).

الدولة لم تأخذ بتلك التوصيات، وأرثأت في المقابل تشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة على الاتجاه للصحراء، وخاصة في المدن الجديدة. لذا فإن فكرة توفير أراضٍ صناعية للمشروعات الصغيرة بصحراء مصر ليس بالأمر الجديد، بل أنه كان وما زال يمثل توجه الدولة منذ ثمانينات القرن الماضي.

ومع بداية تسعينيات القرن الماضي، أصبح ملف دعم الصناعات الصغيرة والمتوسطة جزءاً من خطة الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية، حيث تم إنشاء 'الصندوق الاجتماعي للتنمية' عام 1991، وتزامن ذلك مع تضافر الجهود من مانحين دوليين ومنظمات المجتمع المدني لتوفير تمويل رخيص للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

وفي هذا الصدد، صدر قانون تنمية المنشآت الصغيرة رقم 141 لعام 2004. ونصت المادة الثانية منه على جعل الصندوق الاجتماعي للتنمية الجهة المختصة بالعمل على تنمية المنشآت الصغيرة ومتناهية الصغر، وبالتخطيط والتنسيق والترويج لانتشارها، والمعاونة في حصولها على ما تحتاجه من تمويل وخدمات، وذلك بالتعاون مع الوزارات المعنية وأجهزتها والهيئات العامة ووحدات الإدارة المحلية وغيرها من الجهات. كما تضمنت المادة العاشرة من القانون ما يفيد تخصيص نسبة لا تقل عن 10% من الأراضي الشاغرة المتاحة للاستثمار في المناطق الصناعية والمجمعات العمرانية، وذلك لإقامة منشآت صغيرة ومتناهية الصغر، على أن يتم تزويد هذه الأراضي بالمرافق وتقسيمها وتخطيطها وطرحها على الراغبين في إقامة تلك المنشآت. وتحدد الجهات صاحبة الحق في التصرف في هذه الأراضي مندوبين عنها في وحدات الصندوق مُزودين بخرائط للأراضي المتاحة، ونشرة بشروط البيع والانتفاع ونماذج العقود، ويكون لهم صلاحية التعاقد واتخاذ إجراءات التسجيل والشهر. وأشارت أيضاً المادة الحادية عشرة إلى أن سعر بيع الأراضي يكون في حدود تكلفة توصيل المرافق، ولصاحب المنشأة شراء الأراضي وسداد ثمنها بالشروط التي تحددها الجهة البائعة، ويجوز طلب حق الانتفاع بها بمقابل سنوي لا يزيد عن 5% من الثمن المقرر لها.

وقد كان بالفعل للمشروعات الصغيرة والمتوسطة نصيب من اهتمام حكومة الدكتور أحمد نظيف (2004 - 2011). فتم تأسيس الهيئة العامة للتنمية الصناعية عام 2005، ككيان تابع لوزارة التجارة والصناعة. واضطلعت الهيئة بالمسؤولية عن كافة المناطق الصناعية بمصر، والإشراف على إدارتها وتشغيلها، وكذا تعبئة الموارد لتمويل البنية التحتية لتلك

المناطق، وذلك بهدف تنسيق جهود ضمان سهولة نفاذ الاستثمارات الصناعية للأراضي العامة. وقد حققت الهيئة بعض النجاحات بشأن الوصول لمركزية إدارية فيما يخص التقدم بطلبات تخصيص الأراضي بالمناطق الصناعية، وكذا إصدار التراخيص. ومع هذا، فإن هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة قد احتفظت بمهام تخطيط الأراضي والبنية التحتية. كما أن المحافظات المختلفة عارضت فكرة التنازل عن وظيفة مبيعات الأراضي -وبالتالي أي إيرادات تتحقق منها- لهيئة التنمية الصناعية. وفي ظل تمسك هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة والمحافظات المختلفة بولايتها الإدارية، كان الحل -من وجهة نظر هيئة التنمية الصناعية- لا يتمثل في معالجة مشاكل وتطوير المناطق الصناعية القائمة، وإنما إنشاء مناطق صناعية جديدة تماماً في الصحراء.²⁶⁰

وبالفعل، تم الإعلان في 2006 عن تأسيس مجمعات صناعية متخصصة للمشروعات الصغيرة في 13 مدينة جديدة؛ على أن يتم البيع بأسعار مُدعمة وبفترة سداد 10 سنوات، وذلك بالتنسيق مع الصندوق الاجتماعي للتنمية ومركز تحديث الصناعة، من خلال تقديم قروض ميسرة، والمساعدة في دراسات جدوى المشروعات مجاناً. لذا، يُلاحظ أن معظم المناطق الصناعية في المدن الجديدة تشتمل على تجمعات محدودة مُخصصة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وذلك بهدف أن تصبح صناعات مغذية لمثيلاتها من الشركات الكبرى.

وقد حققت مبادرات حكومة الدكتور نظيف نجاحات محدودة للغاية في مدن مثل السادس من أكتوبر والعاشر من رمضان؛ إذ أن معظم الأراضي الصناعية المخصصة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة في هذه المدن ظلت شاغرة أو غير مكتملة التأسيس. ويُعزى هذا إلى أن الدافع الأساسي للمستثمرين كان الرغبة في تحقيق ربح من إعادة بيع الأراضي التي حصلوا عليها بأسعار مُخفضة، بالإضافة إلى غير ملائمة الموقع البعيد لتلك التجمعات. وفي 2011، لوحظ أن أغلب الوحدات الصناعية بمدن مثل العاشر من رمضان كانت مُغلقة أو تُستخدم للتخزين والتوزيع وليس بغرض التصنيع.²⁶¹

أما على المستوى الكلي فإنه نادراً ما تم تقييم فكرة تطوير مناطق صناعية في الصحراء، وهو النهج الذي انتهجته الحكومات المتعاقبة في مصر لعقود عديدة، وما إذا كانت الأهداف

260 D. Sims, Egypt's Desert Dreams: Development or Disaster? (Cairo: American University Press, 2015): Ch. 6.

261 Ibid.

المنتظرة من رفع مستويات التوظيف والإنتاجية وإطلاق نمو اقتصادي مستدام قد تم تحقيقها. على سبيل المثال، ذكر تقرير للبنك الدولي عام 2006؛ أن النجاح المحدود لهذا النموذج يرجع في الأساس لاختيار مواقع صناعية غير مناسبة، ما يعكس اعتبارات سياسية وليس اقتصادية وتقنية، علاوةً على التخطيط الضعيف، وغياب التنسيق بين مطوري المناطق الصناعية وجهات الولاية بخصوص توفير البنية التحتية الملائمة، وكذا تسعير الأراضي الصناعية بأسعار أقل من سعر السوق، وهو الأمر الذي لا يشجع المحافظات على تمويل خدمات المناطق الصناعية وصيانة المرافق والبنية التحتية.²⁶²

لذا، فإن السؤال الجوهرى يصبح ما إذا كانت المبادرات والإجراءات الحالية من شأنها حل تلك المشكلات القديمة، والتعرف على القوى والعوامل التى حالت دون تحقيق الهدف المطلوب فى ملف إتاحة أراضٍ صناعية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وما إذا كانت تلك المعوقات مازالت قائمة، وهو ما تتناوله الأقسام التالية من الفصل.

3- الإطار التشريعي الحالي وتعريف المشروعات الصغيرة والمتوسطة:

إن قانون تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر رقم 152 لسنة 2020 يعد هو المظلة التشريعية الرئيسية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، وهو الذي يعمل على تفعيل وتعزيز دور جهاز تنمية المشروعات، والذي يُعتبر بدوره الجهة الأساسية الداعمة لهذا القطاع. وقد ميّز القانون بين المشروعات حديثة التأسيس وتلك القائمة بالفعل، والتي يتم تعريفها على أساس مرور أكثر من عامين على تأسيسها من تاريخ بدء مزاولة النشاط، وذلك كالتالى:

262 World Bank. (2006). Arab Republic of Egypt: Background Notes on Access to Public Land by Investment Sector: Industry, Tourism, Agriculture, and Real Estate Development. Volume 2. Policy Note. Washington, DC: World Bank, p. 24.

جدول رقم (8.1): تصنيف المشروعات الصغيرة والمتوسطة

نوع / حجم المشروعات	مشروعات قائمة	مشروعات جديدة صناعية	مشروعات جديدة غير صناعية
متناهية الصغر	حجم أعمال سنوي لا يزيد عن مليون جنيه مصري	رأسمال مدفوع أو مستثمر أقل من 50 ألف جنيه مصري	
صغيرة	حجم أعمال سنوي يبدأ من مليون جنيه مصري ويقل عن 50 مليون جنيه مصري	رأسمال مدفوع أو مُستثمر يبدأ من 50 ألف جنيه مصري ويقل عن 5 مليون جنيه مصري	رأسمال مدفوع أو مستثمر من 50 ألف جنيه مصري ويقل عن 3 مليون جنيه مصري
متوسطة	حجم أعمال سنوي بدءاً من 50 إلى 200 مليون جنيه مصري	رأسمال مدفوع أو مستثمر من 5 إلى 15 مليون جنيه مصري	رأسمال مدفوع أو مستثمر يبدأ من 3 إلى 5 مليون جنيه مصري

يشير حجم الأعمال إلى إجمالي المبيعات السنوية -أو الإيرادات في حالة كون المشروع خدمياً، علماً بأن معياري رأس المال وحجم الأعمال السنوي يتم استخدامهما فقط بغرض تصنيف المشروعات -قائمة كانت أو حديثة التأسيس- ودون أي تمييز في فرص النفاذ للحوافز المنصوص عليها بالقانون.

ووفقاً للقانون المشار إليه، فإن الشركات الصغيرة والمتوسطة تتمتع بالعديد من الحوافز من أجل تيسير حصولها على أراضي صناعية. ووفقاً للمادة 2 من الفصل الأول في الباب الثاني من اللائحة التنفيذية للقانون الصادرة في 2021/4، فإن الجهات صاحبة الولاية على الأراضي الشاغرة تلتزم بالتنسيق مع جهاز تنمية المشروعات المتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر بتحديد النسبة المخصصة من هذه الأراضي للمشروعات، وبما لا يقل عن 30%.

كما تلتزم الجهات صاحبة الولاية بتزويد الأراضي المخصصة للمشروعات وتقسيمها وتخطيطها وطرحها، وكذا إتاحة جميع البيانات للجهاز عن الأراضي التي تُخصص

للمشروعات، والتنسيق والتعاون معه في تخطيط هذه الأراضي وفي تحديد شروط وضوابط التصرف فيها. وتنص أيضاً المادة 51 بالقانون، والمادة 4 من اللائحة التنفيذية، على أنه للجهاز، بعد التنسيق مع الجهات صاحبة الولاية، وضع تيسيرات لسداد مقابل التصرف في الأراضي المشار إليها بالمادة (49) من القانون عند وجود مبرر اقتصادي، بأن يكون نشاط المشروع ضمن القطاعات التي تستهدف الدولة تنميتها وفقاً للإستراتيجية الوطنية لقطاع المشروعات، أو قطاعات تواجه تحديات وتحتاج دعماً من الدولة وفقاً للمؤشرات الاقتصادية، أو إذا اضطربت الأحوال الاقتصادية للمشروع. وتتضمن تلك التيسيرات التيسيط على المدد التي تتفق مع طبيعة النشاط المعنى، تأجيل بدء السداد لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات من تاريخ بدء الإنتاج أو مزاولة النشاط، ومنح آجال لسداد الأقساط المتأخرة دون اقتضاء عائد أو بعائد مخفض.

4- أهم المبادرات الحكومية منذ 2014

يأتي في مقدمة المبادرات التي تتبناها الدولة «المبادرة الرئاسية لدعم المشروعات الصغيرة والمتوسطة»، والتي تم إطلاقها في 2015. وينصب أحد أهداف المبادرة على إتاحة أراضٍ صناعية لهذه الشريحة من المشروعات. وقد قامت الحكومة بالإعلان عن خريطة طرقات طموحة للأراضي الصناعية بالعديد من المحافظات وذلك بهدف دعم الصناعة الوطنية. ومن خلال هذه المبادرة فإن الدولة قد عملت خلال السنوات القليلة الماضية على طرح مجمعات صناعية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة على مستوى الجمهورية؛ لتعزيز الاستفادة من الحوافز والمزايا المقررة بالقانون. وتستهدف الدولة إنشاء 17 مجمعاً صناعياً في 16 محافظة. وقد تم البدء في العمل في أربعة منها خلال الفترة من 2014 و2020، في حين انطلق العمل بسبعة مجمعات خلال 2021، ومن المزمع طرح ستة مجمعات أخرى في الفترة القادمة، بإجمالي 5030 وحدة صناعية لصغار المستثمرين ورواد الأعمال. وتقوم هيئة التنمية الصناعية بطرح هذه الوحدات. وتستهدف المبادرة حالياً العديد من الصناعات مثل الصناعات الكيماوية والهندسية والغذائية والدوائية والنسيجية ومواد البناء. ويوضح الجدول التالي توزيع المجمعات الصناعية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة على المحافظات المختلفة.

جدول رقم (8.2): المجمعات الصناعية المستهدفة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة منذ عام 2014

المحافظة	المشروع	تاريخ التنفيذ
المنوفية	مجمع مدينة السادات - 296 وحدة - مساحة 300 ألف متر مربع	يناير 2018
القاهرة	مجمع مدينة بدر - 112 وحدة - مساحة 70 ألف متر مربع	يونيو 2018
بورسعيد	مجمع جنوب الرسوة - 118 وحدة - مساحة 181 ألف متر مربع	نوفمبر 2019
الاسكندرية	مجمع مرغم للصناعات البلاستيكية - 204 وحدة - مساحة 21 فدان	ديسمبر 2019
البحيرة	المجمع النسيجي بحوش عيسى - 864 ورشة و3 مصانع كبيرة و6 مصانع صغيرة	يناير 2021
قنا	مجمع هو بمدينة نجع حمادى - 420 وحدة - مساحة 74 فدان	يناير 2021
بنى سويف	مجمع بياض العرب - 266 وحدة - مساحة 70 فدان	ديسمبر 2021
المنيا	مجمع المطاهرة شرق النيل - 68 وحدة - مساحة 19 فدان	ديسمبر 2021
سوهاج	مجمع غرب جرجا - 178 وحدة - مساحة 65 فدان	ديسمبر 2021
الأقصر	مجمع البغدادي - 206 وحدة - مساحة 49 فدان	ديسمبر 2021
البحر الأحمر	مجمع مدينة الغردقة - 218 وحدة - مساحة 40 فدان	ديسمبر 2021
الاسكندرية	مجمع مرغم 2 للصناعات البلاستيكية - مساحة 51 فدان	جارى تنفيذه
الشرقية	مجمع مدينة العاشر من رمضان	جارى تنفيذه
الغربية	مجمع المحلة الكبرى - 611 وحدة	جارى تنفيذه
الفيوم	مجمع الفيوم الجديدة - 692 وحدة - مساحة 51 فدان	جارى تنفيذه
أسيوط	مجمع عرب العوامر - 272 وحدة - مساحة 74 فدان	جارى تنفيذه
أسوان	مجمع الجينية والشباك - 308 وحدة - مساحة 18 فدان	جارى تنفيذه

المصدر: الموقع الرسمي لرئاسة الجمهورية - الموقع الرسمي لهيئة التنمية الصناعية - مواقع إخبارية

ويأتي ذلك ضمن مبادرة «مصنعك جاهز للترخيص» بغرض خلق محاور تنموية جديدة، والذي تراه الدولة حلاً لتشجيع الاستثمار، وإتاحة الفرصة لإطلاق القدرات الإبداعية، وتوفير فرص عمل، وتعميق التصنيع المحلي. ووفقاً لهذه المبادرة، فإنه يتم إنشاء المصانع الجاهزة بحيث تُسلم إلى المستثمر الوحدة الصناعية كاملة الإنشاءات ومُرَفَّقة بالمياه والكهرباء والصرف والاتصالات وشبكات الطرق.

ويتم طرح الوحدات بنظام التمليك أو الإيجار لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، مع تأجيل تحصيل إيجار الوحدات لما بعد الأشهر التسعة الأولى من استلام الوحدة. وقد قامت الحكومة مؤخراً بإضافة إمكانية الاستفادة من الأراضي الصناعية بنظام حق الانتفاع. ويهدف التوجه الحالي بتشجيع تخصيص الأراضي الصناعية مقابل حق الانتفاع إلى تخفيض العبء المالي عن كاهل أصحاب المشروعات. كما تروج هيئة تنمية التنمية الصناعية لتوافر إمكانية التمويل المصرفي من خلال اتفاقيات مع بعض البنوك وتحقيق أقصى استفادة ممكنة من مبادرة البنك المركزي المصري الخاصة بدعم ومساندة الصناعات الصغيرة والمتوسطة.

وقد وافق مجلس الوزراء في سبتمبر 2022 على مشروع قرار لتحديد أسعار الأراضي الصناعية.²⁶³ ويتم تحديد قيمة الانتفاع سنوياً بواقع 5% من سعر متر التمليك مع تثبيت مقابل حق الانتفاع السنوي لأول أربعة أعوام من التعاقد، على أن تُحسب زيادة سنوية تراكمية بواقع 7% في السنتين الخامسة والسادسة تزيد إلى 10% سنوياً طوال باقي مدة حق الانتفاع. وتضمن مشروع القرار ما يفيد أن مدة حق الانتفاع تُحدد بمعرفة جهة الولاية، بحد أقصى خمسين عاماً، قابلة للتجديد بالشروط المتفق عليها. وأجاز مشروع القرار للمستثمر الانتقال من حق الانتفاع إلى التملك عقب مرور خمس سنوات على الأقل من بدء التشغيل على أن تتم سداد قيمة الأرض بالكامل بعد إعادة تقييمها بالسعر التجاري مع خصم ما تم سداده مقابل حق الانتفاع. ولدعم محافظات الصعيد، فقد وافق مجلس الوزراء على تخفيض أسعار الوحدات الصناعية بنسبة 40% عن تكلفتها الفعلية. وبصفة عامة تعمل الحكومة حالياً على تخفيض أسعار الأراضي من خلال إتاحتها بسعر تكلفة الترفيق، مع استحداث أنماط جديدة للحوافز والامتيازات مثل تخصيص الأراضي بنظام حق الانتفاع.

263 هشام إبراهيم، «مجلس الوزراء يوافق على مشروع قرار بتحديد أسعار الأراضي الصناعية للمستثمرين»، جريدة المال، 7 سبتمبر، 2022.

5- جدية الحوافز وتشابكها مع المعطيات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية

على الرغم من أن جهود الدولة في إتاحة أراضٍ صناعية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة تبدو في ظاهرها جدية وطموحة، إلا أن ملف التنفيذ على أرض الواقع يحتوي على العديد من المعوقات. وقد كشف رئيس مجلس الوزراء، خلال المؤتمر الاقتصادي 2022، عن أن الدولة قد خصصت حوالي 30 مليون متر مربع أراضٍ صناعية مقابل ثلاثة ملايين متر مربع تشغيل فعلي وذلك نتيجة شكاوى عديدة من المرافق وأسلوب طرح الأراضي.²⁶⁴ وتضمن تقرير حصاد أعمال لجنة المشروعات والمتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر بمجلس النواب خلال دور الانعقاد الحالي عرضاً للمشاكل، وكذا عدداً من التوصيات بخصوص المشروعات الصناعية. وتضمن ذلك عزوف المشروعات الصغيرة والمتوسطة عن المناطق الصناعية بالمحافظات، وذلك نتيجة أسباب عديدة؛ أهمها: تعقد إجراءات التخصيص والتراخيص، وارتفاع أسعار الأراضي، والتأخر في استكمال البنية الأساسية للمجمعات الصناعية، وهو ما أدى إلى ضعف نسب الإشغال ببعض المجمعات الصناعية.

وتشير إحصاءات غير رسمية إلى أن نسب التشغيل بالأراضي الصناعية بمصر لا تتجاوز 12%، إلا أن هيئة التنمية الصناعية أكدت - في أكثر من مناسبة - عدم صحة انخفاض نسبة التشغيل بالأراضي الصناعية.²⁶⁵ وإن كانت ردود الهيئة تقتصر لأية أرقام رسمية تدعمها. ويتناول هذا القسم تحليل لأهم الأسباب التي تعيق التنفيذ على أرض الواقع وأسباب إجماع المشروعات الصغيرة والمتوسطة على التوجه نحو تلك المجمعات الصناعية.

أصدرت لجنة المشروعات والمتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر بمجلس النواب العديد من التوصيات بضرورة إعادة النظر في تسعير الوحدات بالمجمعات الصناعية، وخصوصاً بمحافظات الصعيد.²⁶⁶ واشتكى بعض المتقدمين للحصول على أراضٍ بمجمعات

264 سمير حسنى ومحمد عبد المجيد، «مدبولى: الانتهاء من 17 مجمعا صناعيا بتكلفة 10,2 مليار جنيه في 10 محافظات» اليوم السابع، 23 أكتوبر، 2022.

265 ندى الجزيري، «العقارية ترصد عراقيل الاستثمار الصناعي والهيئة تنفى بالناتج والأرقام» جريدة العقارية، 13 يونيو، 2022.

266 ولاء نعمة الله، «توصية لمشروعات النواب بمراجعة أسعار المجمعات الصناعية في الصعيد» جريدة الوطن، 27 ديسمبر، 2021؛ محمود حسين، «روشتة برلمانية لتيسير تراخيص المشروعات الصناعية المتوسطة والصغيرة.. إعادة النظر في تسعير الأراضي المطروحة بالصعيد وفترة سماح قبل السداد.. وخطة للانتهاء من الترفيق» جريدة برلمانى، 7 سبتمبر، 2022.

صناعية من ارتفاع الأسعار.

ويدور التساؤل هنا عما إذا كان تسعير الأراضي من الدولة يرتبط بالتنافس مع الاستخدامات السكنية للأراضي الصحراوية، ومن ثم وجود تناقض محتمل بين استخدامات العقار، وما يرتبط به من مضاربة بحيث تستثمر الحكومة في رفع أسعار الأراضي بغرض تحقيق عائد وربح،²⁶⁷ وبين الاستخدامات الإنتاجية للأراضي كمدخل للصناعة. وهل الهدف الحقيقي هو زيادة معدلات التوظيف ورفع الإنتاجية؟ أم أن المنفعة الاقتصادية تصب أساساً في مصلحة الدولة من تطوير الأراضي نفسها وتحقيق مكاسب نفعية من ارتفاع أسعار الأراضي، الأمر الذي يتنافى مع فكرة المنفعة الجمعية للأراضي العامة؟ والأمثلة هنا، وإن كانت مع اختلاف السياق، تبرز تلك الفكرة. على سبيل المثال، هناك حالات تحويل غير قانوني لأراضٍ مخصصة للزراعة إلى مشروعات إسكان فاخر في بداية الألفينيات كتجمعات السلمانية، ونيو جيزة بمحافظة الجيزة، ومن قبلها جمعية عرابي بطريق مصر-الإسماعيلية منذ سبعينيات القرن الماضي. وقد أدى تغيير الغرض الأساسي من الأرض إلى تريح عدد محدود من المستثمرين، قطعاً على حساب المنفعة العامة.

ثمة تطورات إيجابية في هذا الشأن تم الإعلان عنها مؤخراً. فقد أشار رئيس الوزراء في أكثر من مناسبة إلى ضرورة الإعلان بشفافية عن أسعار الأراضي الصناعية، وكذا تشديده على عدم رغبة الحكومة في تحقيق ربح من وراء طرح تلك الأراضي.²⁶⁸ وبعد الشكوى من المغالاة في تسعير الأراضي الصناعية، صرح رئيس الوزراء أنه جار العمل على بيع الأراضي بتكلفة المرافق فقط. كما تم استحداث نظام حق الانتفاع. إلا أن نظام حق الانتفاع، وإن كان يعمل على خفض تكلفة المشروعات بشكل ملحوظ، نظراً لما يمثله سعر الأرض في التكلفة الاستثمارية لأي مشروع، فإنه لا يحظى بقبول واسع لدى المستثمرين، وغير دارج بالثقافة المصرية التي تفضل تملك الأرض بشكل كامل لإقامة النشاط الاقتصادي عليها، إذ أنه من الوارد سحب الأراضي بعد انقضاء المدة المقررة.²⁶⁹

267 انظر الفصل الثاني من التقرير من تأليف محمد جاد بعنوان «ما الذي يجعل للعاصمة الإدارية قيمة؟»

268 محمود مطاوع، «مدبولى: طرح الأراضي الصناعية للمستثمرين بتكلفة مرافقها أو بحق الانتفاع» جريدة صدى البلد، 6 يوليو، 2022، <https://www.elbalad.news/5349579>

269 ولاء عبد الكريم، «بعد إعلان الحكومة عن آلية تخصيص الأراضي الصناعية بنظام حق الانتفاع.. مستثمرون يكدون: تخفض تكلفة المشروعات وتشجع الاستثمار وتدعم التنمية» صدى البلد، 16 مايو، 2022، <https://www.elbalad.news/5278719>

وعلى الرغم من أن ارتفاع أسعار الأراضي له تأثير سلبي على جاذبية المجمعات الصناعية للاستثمار، إلا أنه يجب ملاحظة أن طرح أراضٍ بأسعار مدعومة، تقل عن قيمتها السوقية، ليس حلاً مثالياً لجذب الاستثمارات الصناعية؛ فالمتابع لطرح الأراضي الصناعية بأسعار مدعومة، كما تم الإشارة إليه أعلاه، وقت حكومة الدكتور نظيف، يجد أن ذلك قد أدى إلى انتشار ظاهرة «تسقيع الأراضي» بغرض التربح من إعادة بيعها، بدلاً من إقامة مشروعات صناعية منتجة عليها. لذا، فإن الاعتدال في تسعير الأراضي، لتعكس قيمتها الحقيقية، يُعد أمراً هاماً.

5.2- تشابك جهات الولاية والترفيق

تضمنت توصيات لجنة المشروعات والمتوسطة والصغيرة ومتناهية الصغر بمجلس النواب أيضاً ضرورة تحديد جهة الولاية لتخصيص الأراضي الصناعية.²⁷⁰ وتتشابك جهات الولاية لتشمل وزارة التجارة والصناعة مُمثلةً في الهيئة العامة للتنمية الصناعية، والهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، ووزارة الإسكان والمرافق والمجمعات العمرانية، مُمثلةً في هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، ووزارة التنمية المحلية، والمحافظات التي يقع المجمع الصناعي في نطاقها. والنتيجة الحتمية لذلك هو تعقد وعدم شفافية قواعد وإجراءات تخصيص الأراضي الصناعية. لذا، فإن تعدد جهات الولاية يشكل عائقاً حقيقياً أمام تخصيص الأراضي الصناعية للمشروعات بشكل سلس. وغنى عن الذكر أن الشكاوى من عدم شفافية ووضوح إجراءات تخصيص الأراضي الصناعية ليست بالأمر الجديد، فتقرير البنك الدولي عن إدارة الأراضي العامة في 2006 أشار إلى الأمر ذاته.²⁷¹

وقد طالبت هيئة التنمية الصناعية المنوطة بإدارة ملف تخصيص الأراضي انتقادات لاذعة من اتحاد الصناعات المصرية وكذا مجلس النواب، باعتبارها الجهة الأساسية المنوط بها طرح الأراضي الصناعية؛ نظراً لتدهور أداء الهيئة والبيروقراطية في إنهاء أوراق التخصيص والتراخيص.²⁷² وفي دراسة حديثة للمركز المصري للدراسات عن منظومة

270 هشام عبد الجليل، رئيس مشروعات النواب يطالب بتحديد جهة الولاية لتخصيص الأراضي الصناعية « اليوم السابع»، 4 يناير، 2022.

271 World Bank. (2006). Arab Republic of Egypt: Egypt Public Land Management Strategy. Report no. 35520; Volume 1: Policy Note. Washington, DC: World Bank, June 2006.

272 ياسمين كرم، «هل ينجح محمد عبد الكريم في النهوض مجدداً بالتنمية الصناعية؟» المصري اليوم، 17 سبتمبر، 2022، <https://www.almasryalyoum.com/news/details/2693792>

عمل هيئة التنمية الصناعية وعلاقتها بالمؤسسات الأخرى ذات العلاقة بالصناعة، تضمنت الدراسة رسداً للعديد من المشكلات؛ مثل تعدد اللجان المنوط بها وضع الضوابط الفنية والمالية لتخصيص الأراضي داخل الهيئة، وغموض مواد قانون الترخيص، وبما يؤدي لاختلاف التفسيرات، ووجود فجوات بين القانون والإجراءات المعلنة من ناحية، وأرض الواقع من الناحية الأخرى، بما يصب أخيراً في صعوبة تخصيص أراضٍ للاستثمار الصناعي.²⁷³

واتفق المتقدمون لأراضٍ صناعية بمدينة بدر على عدم شفافية عملية التخصيص؛ إذ إنه يقوم المتقدم باختيار قطعة أرض على الخريطة دون معرفة عدد المتقدمين لذات القطعة. وبالتالي، فإنه قد يكون هناك أكثر من متقدم، ومن ثم يتم التخصيص لمقدم واحد، وذلك في ظل وجود قطع أراضي لم يتقدم أحد لها. ويؤكد ذلك إعلانات هيئة التنمية الصناعية عن الأراضي والتي تتضمن أنه «سيتم إغلاق الفرص المتاحة على الخريطة بعد تلقي عشرة طلبات على كل فرصة كحد أقصى، ويتم إعلان النتيجة المبدئية خلال فترة لا تتعدى 70 يوماً».

بالإضافة إلى هذا، فإن تعدد جهات الولاية له أيضاً تأثير سلبي يؤدي إلى التباطؤ في المرافق؛ فعلى سبيل المثال، تشترك جهات حكومية عدة، ليس فحسب في عملية تخصيص الأراضي، ولكن في تطوير المرافق كذلك. وبينما تقوم الهيئة العامة للتنمية الصناعية بتخصيص الأراضي وإصدار التصاريح بالتنسيق مع المحافظة، فإن ملف تجهيز البنية التحتية يقع على عاتق وزارة الإسكان، والتي بدورها تنتظر موافقة الهيئة على التكاليف بمشروع بناء المرافق والتنسيق أيضاً مع المحافظة. وعلى جانب آخر، يتعين على الحكومة توفير التمويل اللازم لوزارة الإسكان؛ وبناءً أيضاً على طلب من الهيئة.²⁷⁴

وتظل مشكلة الترفيق عائقاً أساسياً أمام تشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة يحول دون الاتجاه للتجمعات الصناعية، فقد أبدى اتحاد المشروعات الصغيرة والمتوسطة عدم رضاه عن تراكم مشكلات الأراضي الصناعية الجديدة بالمحافظات وما يستتبعه ذلك من تجميد رؤوس الأموال في ظل عدم القدرة على الإنتاج بسبب مشكلات تمهيد الأراضي

273 مني البيديوي، «المصري للدراسات الاقتصادية يرصد مشكلات هيئة التنمية الصناعية مع المستثمرين والحلول المطلوبة» جريدة العالم اليوم، 13 يونيو، 2022، <https://alalameyoum.co/62071/>

274 تأخر تطوير المناطق الصناعية. الأزمة في المرافق أم جدية المستثمر؟» انتربرايز، 24 يونيو، 2020.

وترفيقها،²⁷⁵ إذ أنه من المفترض أن يتم تسليم الأراضي الصناعية جاهزة للبناء عليها أو مبنية بالفعل وجاهزة للإنتاج. فأى دراسة جدوى لمشروع جديد لا تتضمن بطبيعة الحال تكلفة لبند التأخير فى قابلية الأرض للاستغلال أو تكلفة تمهيد الأرض. فعلى سبيل المثال، اشتكى اتحاد مستثمري العاشر من رمضان من كون المنطقة الصناعية بالمدينة تعاني من عدم وصول خدمات الكهرباء لنحو ستة ملايين متر ما أدى إلى عدم بدء العمل بها.²⁷⁶ ويعاني أصحاب العديد من المصانع من نقص الخدمات والمرافق الأساسية مثل الكهرباء والمياه والغاز الطبيعي مع تدني مستوى البنية التحتية.²⁷⁷

5.3- إشكالية اختيار الموقع

يتطلب عزوف المشروعات الصغيرة والمتوسطة عن الاتجاه للمجمعات الصناعية نظرة أعمق من مجرد تسعير الأراضي أو ضعف الترفيق. وتشير الأدبيات الخاصة بهذه المشروعات إلى أنه من أهم التحديات التى تواجه أصحاب المشروعات الصغيرة والمتوسطة هو اختيار الموقع. ولهذا القرار تأثير كبير على فرص النجاح؛ إذ أن الاختيار الخاطئ لمقر العمل غالباً ما يكون له تأثير كبير على قدرة هذه المشروعات على النفاذ للأسواق، والموردين، والعمالة. بالإضافة إلى ذلك فإن فرص النمو المستقبلية بعد الوصول للحد الأقصى من القدرة الإنتاجية ترتبط بتعقيدات وتكلفة إضافية خاصة باختيار وتشغيل مصانع بمواقع مختلفة فى حالة التوسع. ومن المعلوم أن الموقع الجيد له تأثير إيجابي على تنافسية المشروع من حيث زيادة القدرة الإنتاجية، الربحية وتخفيض التكاليف. لذا، فإن قرار اختيار الموقع له علاقة مباشرة بمدى الميزة التنافسية؛ كما روج له مايكل بورتر، أحد أهم الأكاديميين فى مجال إستراتيجيات الأعمال.²⁷⁸

وتتلخص أهم عوامل اختيار موقع المشروع -بجانب تكلفة أرض المشروع- فى القرب من الأسواق المستهدفة، وسهولة النقل، وتوافر العمالة، وتوافر المواد الخام والخدمات

275 هاجر حجازي، «اتحاد المشروعات الصغيرة يطالب بحل مشكلات الأراضي الصناعية الجديدة» جريدة الأهرام، 31 يناير، 2022.

276 ندى الجزيري، «اتحاد المستثمرين: 6 مليون متر بمنطقة العاشر من رمضان الصناعية تعاني من عدم توصيل خدمة الكهرباء» جريدة العقارية، 26 سبتمبر، 2022.

277 محمود جاويش، محمود رمزي، وإيتسام تعلق، «طلب إحاطة حول سوء خدمات المناطق الصناعية فى سوهاج» المصري اليوم، 1 نوفمبر، 2021، <https://www.almasryalyoum.com/news/details/2452395>

278 M. Porter, Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance (New York: The Free Press, 1985).

المساعدة، وتوافر المرافق وتكلفتها، والعوامل المجتمعية الأخرى؛ مثل توافر إسكان للعمالة وخدمات صحية قريبة والأمن والبيئة العامة.²⁷⁹ فالمشروعات الصغيرة تفضل العمل بمواقع قريبة من عملائها، مقارنة بالشركات الكبرى. وأخذاً في الاعتبار أن قاعدة عملاء تلك المشروعات الصغيرة عادةً ما تكون محدودة، لذا، فإن القرب من العملاء مهم للغاية.

ويمكن القول بأنه من أهم الاعتبارات المتعلقة بتحسين معايير اختيار الموقع هو العمل على التحكم في التكاليف؛²⁸⁰ فعلى سبيل المثال، إن القرب من العملاء يعمل على تخفيض تكاليف نقل المنتج النهائي.²⁸¹ وإحدى النقاط الهامة هنا أيضاً هي تكلفة انتقال العمال لموقع العمل بالتجمعات الصناعية. ويُراعى أن انخفاض دخول جزء كبير من عمالة المشروعات الصغيرة والمتوسطة يؤثر على القدرة على إنفاق مصاريف يومية للذهاب إلى والعودة من المجمعات الصناعية، والتي بطبيعتها تكون بعيدة نسبياً على التجمعات السكنية. لذا، فإنه من غير الواضح ما إذا كانت تلك المشروعات لديها القدرة على تحمل العزلة في مناطق بعيدة، وكذا تحمل تضخم تكاليف النقل.

وعلى الرغم من أن الفصل الجغرافي بين التجمعات الصناعية والسكنية يبدو منطقياً إذا نظرنا للأمر من منظور التخطيط العمراني، إلا أن ذلك قد لا يكون عامل جذب للمشروعات الصغيرة التي ترغب في تملك أراضٍ صناعية. على سبيل المثال، فإن التجمعات الصناعية التي تبدو معزولة عن أماكن سكن أصحاب تلك المشروعات تبدو غير جاذبة لهم، فقد أظهرت دراسات أخرى احتلال قرب المشروع من محل سكن مالك المشروع أهمية كبيرة في حالة المشروعات الصغيرة مقارنةً بالشركات الكبرى.²⁸²

لذا، فإنه وعلى الرغم من أن اختيار الموقع القريب يبدو - نظرياً - مهماً لأنشطة الخدمات؛ مثل ورش الصيانة، إلا أن اختيار موقع النشاط الصناعي للمشروعات الصغيرة

279 C. Jungthirapanich and C. Benjamin, "A Knowledge-Based Decision Support System for Locating A Manufacturing Facility," IIE Transactions 27, no. 6 (1995): 789-799.

280 R. Kodali and S. Routroy, "Decision Framework for Selection of Facilities Location in competitive Supply Chain" Journal of Advanced Manufacturing System 5, no. 1 (2006): 89-110.

281 F. Eze, B. Odigbo and J. Ufot, "The Correlation between Business Location and Consumers Patronage: Implications for Business Policy Decisions" British Journal of Economics, Management & Trade 8, no. 4 (2015): 294-304.

282 T. Mazzarol and S. Choo, "A Study of the Factors Influencing the Operating Location Decisions of Small Firms" Property Management 21, no. 2 (2003): 190-208.

مهم أيضاً في ضوء الظروف الهيكلية المشار إليها أعلاه؛ من الحاجة للقرب من أسواق المدخلات (المادة الخام)، العملاء والأسواق النهائية والخدمات المساعدة. ويبدو أحياناً أن تخطيط التجمعات الصناعية يركز فقط على الجانب التجاري للقضية، ودون النظر للاعتبارات الحياتية الأخرى، مثال القرب من تجمعات سكنية ومدارس وأماكن للتسوق. وذلك يبدو عنصراً جاذباً للمشروعات الصغيرة مقارنةً بالتجمعات الصناعية البعيدة على أطراف الأماكن الحضرية.

وإذا نظرنا للأمر من منظور آخر، فإن البعض يرى أن الاهتمام بالتطوير الصناعي لا يتماشى مع الاهتمام بالتطوير العقاري لأغراض سكنية، وهو ما قد يؤدي مستقبلاً إلى فراغ المدن السكنية الجديدة نظراً لعدم توافر فرص عمل مناسبة. حيث تعمل الدولة على إنشاء مدن عمرانية متكاملة لتوزيع السكان، وفي ضوء كون فرص العمل بالمدن الجديدة هي أداة الجذب الرئيسية لتشجيع المواطنين على الانتقال لتلك المدن، فإن نجاح الدولة في خططها يعتبر محل شك.²⁸³ وإن كانت تجدير الإشارة إلى أن استثمارات الدولة المكثفة في شبكات الطرق والنقل والمواصلات خلال الأعوام القليلة الماضية قد يكون له تأثير إيجابي في هذا الشأن.

6- التوصيات

ناقش الفصل بعض أهم التحديات التي تواجه تسكين المشروعات الصغيرة والمتوسطة بالتجمعات الصناعية الجديدة، والتي تبذل الدولة جهداً في تطويرها. وعلى الرغم من حسن النوايا، إلا أن ملف التطبيق على أرض الواقع يكتنفه العديد من التعقيدات التي يتعين مواجهتها. ويبدو من العرض السابق أن العديد من المعوقات التي أدت إلى النجاح المحدود للحكومات السابقة في هذا الملف مازالت قائمة.

إن الحوافز المقدمة من الدولة بملف تخصيص أراضٍ صناعية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة في كثير من الأحيان لا يتم ترجمتها على أرض الواقع بسلاسة. على سبيل المثال، فكرة الشباك الواحد لتسهيل طلبات التخصيص والتراخيص كانت وما زالت هدفاً مطروحاً

283 «هشام شكري: الدولة تتوجه بمصر خارج مساحة الـ 7% بإنشاء المدن الجديدة» جريدة أموال الغد، 8 ديسمبر، 2021؛ مها عصام، «مطورون: تدشين مدن جديدة يتطلب تنمية عقارية بالتوازي مع التطوير الصناعي» جريدة أموال الغد، 8 ديسمبر، 2021.

لسنوات عديدة منذ حكومة الدكتور نظيف، إلا أن العوامل التي حالت دون تحقيق هذا الهدف من تشابكات إدارية لا تزال قائمة، فبعض موظفي الدولة في الشباك الواحد ما زالوا لا يتمتعون بصلاحيات كافية لهم لتحقيق ذلك.²⁸⁴ لذا فالحل يكمن في إصلاح مؤسسي وقانوني وإداري جذري للمنظومة، وفك التشابكات بين جهات الولاية. قطعاً، فإن أول خطوة في هذا الصدد قد تكون تشجيع تعامل المستثمر مع جهة ولاية واحدة فقط لديها كافة الصلاحيات، على سبيل المثال هيئة التنمية الصناعية، وبما يعمل على تسهيل الإجراءات ورقمنة منظومة تخصيص الأراضي بشكل كامل.

ويجب العمل أيضاً على رفع مستوى التكامل في إستراتيجيات الاتجاه للصحراء فيما يخص التطوير العقاري والصناعي. فلا جدوى من إقامة تجمعات صناعية معزولة وبعيدة عن التجمعات السكنية وأماكن الخدمات، وذلك للأسباب التي تم تحليلها سابقاً. ويتطلب ذلك حكمة وخطة متكاملة للتخطيط العمراني. وكما أشرنا سابقاً، فإن استثمارات الدولة في تطوير منظومة النقل والمواصلات وشبكات الطرق قد تبعث ببصيص من الأمل، إذا تم توظيفها بشكل إستراتيجي لتحقيق غرض التكامل. كما يجب اختيار مواقع التجمعات الصناعية بشكل مدروس يراعى القرب من المحاور الأساسية للتنمية التي تطورها الدولة في الوقت الحالي. ويلاحظ أن تحميل تكلفة المرافق على أراضى نائية بعيدة عن المحاور التي تهتم بها الدولة مكلف للغاية ويسبب ارتفاعاً في أسعار الوحدات الصناعية وبالتالي جعلها أقل جاذبية للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

كما أن المغالاة في تسعير الأراضي الصناعية يطرح شكوكاً حول جدية دور الدولة الأصيل في إتاحة المداخل الإنتاجية للصناعة، مثل الأراضي، بشكل يسير للمشروعات الصغيرة والمتوسطة باعتبارها قاطرة للقطاع الخاص. فالأصل أن يتم التعامل مع الأرض كعنصر هام من عناصر الإنتاج وليس باعتبارها مجرد سلعة. وليس المطلوب أيضاً توفير أراضٍ مدعومة تؤدي إلى جاذبية إعادة البيع والتربح. وإنما يجب تسعير الأراضي بمنطقية تراعي اعتبارات قوى السوق واعتبارات الشفافية.

وأخيراً، فإنه يتعين على الدولة مراعاة التقييم الدوري الموضوعي لفكرة المجمعات الصناعية، وتشجيع المشروعات الصغيرة والمتوسطة للاتجاه نحو الصحراء، وما إذا كانت

284 إنجي الطريق، «90% منها غير مستغلة ومحاصرة بالسمسة والتسقيع. الأراضي الصناعية. للمستثمرين الجادين فقط. ضوابط لسحب الأراضي من الاستغلال السلبي وإعادة تخصيص لضمان الشفافية» جريدة الأهرام، 10 أغسطس، 2022.

الأهداف المرجوة من تطوير تلك المناطق الصناعية يتم ترجمتها على أرض الواقع. فالتركيز فقط على جانب العرض، وإغفال الجوانب الهيكلية التي تم مناقشتها من أهمية قرب الموقع من الأسواق والعمالة، إلى آخره من شأنه جعل التجمعات الصناعية غير جاذبة للمشروعات الصغيرة والمتوسطة.

ولا مفر من تطوير عملية التقييم والمراقبة للمبادرات الحكومية، بما يتيح التقييم المستمر من خلال فحص منهجي وموضوعي، ومقارنة الأداء بالنتائج والأهداف المحددة سلفاً؛ فعملية التقييم معنية بضمان عدم تكرار الأخطاء التي قد تكون حدثت في الماضي، والتأكد من وجود الآليات اللازمة للنجاح. أما الغرض من المراقبة فهو إتخاذ إجراءات تصحيحية تتلافى أوجه القصور بصورة مبكرة. ويساعد ذلك على التفكير في التحديات السابقة والتعلم منها، بغرض صياغة مبادرات مستقبلية أكثر فاعلية وتأثيراً. وتتطلب وظيفة التقييم والمراقبة إصلاحاً بيروقراطياً، بحيث يتم التقييم والرقابة بصورة تنسم بالشفافية والاستقلالية. وقد يتم ذلك من قبل جهات تشريعية، كمجلس النواب أو جهات خارجية، تعمل من خلال إطار واضح للتقييم والمراقبة؛ والأهم هو العمل على تنفيذ التوصيات وتمكين جهة الولاية من القيام بمهامها بصورة مستقلة وفعالة.

الفصل التاسع

قانون التصالح في مخالفات البناء وإدارة الجغرافيا العمرانية في مصر

أمنية خليل

1- مقدمة

أصدرت الحكومة المصرية في أوائل عام 2016 إستراتيجية «رؤية مصر 2030»، والتي تضمنت العديد من المحاور التنموية في أقاليم مصر. ومنذ صدور الخطة وحتى الآن، أصدرت الدولة العديد من القوانين بجانب إطلاق عدد من المبادرات الحكومية لتنفيذ المبادئ التي جاءت ضمن المحاور المختلفة لهذه الإستراتيجية، والتي تضمنت محاور اقتصادية وبيئية شملت رؤية عمرانية جديدة لتغيير الملامح الجغرافية لمصر. تعددت هذه الرؤى لتشمل مشاريع عملاقة؛ منها توسيع قناة السويس والعاصمة الإدارية الجديدة كما تضمنت الخطة عدداً من السياسات تهدف في مسمياتها إلى تغيير البيئة الجغرافية والعمرانية لمختلف طبقات الشعب المصري، سواءً في ريفه أو حضره. وتضمنت الخطة ملمحاً أساسياً في جانبها العمراني، وهو تقنين وتنظيم الوضع العمراني والقضاء على اللارسمية والعشوائية. انعكست مظاهر الرسمية والتقنين من خلال عدد من الملفات؛ مثل استعادة أراضي الدولة، والقضاء على المناطق العشوائية، والأسواق شعبية، وإصدار قانون التصالح في مخالفات البناء رقم 17 لسنة 2019، وتعديله بشكل متواتر بعدها. ولقد أثر تنفيذ هذه الملفات والمبادرات على مناحي الحياة الاقتصادية والاجتماعية لشرائح مختلفة من الشعب المصري في كافة نواحي الجمهورية.

يتناول هذا الفصل قانون التصالح لمخالفات البناء وتأثيره على المتصالحين منذ بدء العمل به، ويخص بالتناول قضية العدالة الاجتماعية ومدى تحقيقها في اللائحة التنفيذية لقانون التصالح لعدد من الحالات للمتصالحين ما بين الريف والحضر. وفي هذا السبيل، يركز الفصل على ثلاثة جوانب رئيسية:

أولها هو تغير الأولويات الإنفاقية المصاحب لتضخم الأسعار في السنين الأخيرة في

مصر نتيجة لتعويم الجنيه المصري في نهاية 2016، والزيادة المستمرة في تكاليف السلع الأساسية، وما يمثلته العبء المادي للتصالح ضمن هذه المتغيرات،

وثانياً: القيم المادية المطلوبة للتصالح، خاصة في ظل اختلاف أوضاع المتصالحين الاقتصادية والاجتماعية بين الريف والحضر، ومناقشة لأسباب تغيير اللائحة التنفيذية لقانون التصالح وأوجه الاعتراض عليه من قبل المواطنين.

أما الجانب الثالث فيتعلق بالنواحي التنفيذية الملتبسة لهذا القانون، حيث يضطر المتصالحون للتعامل مع عدد من الجهات المهنية لتجهيز أوراق التصالح المطلوبة طبقاً لللائحة القانون التنفيذية. ونتيجةً لتقنية تجهيز الأوراق، وتداخل العديد من الأطراف من المحامين والمهندسين، فقد تعرض المتصالحين للاستغلال وزيادة الأعباء عليهم أثناء تجهيزهم للأوراق المطلوبة. وتكشف تجارب المواطنين أثناء عملية التقنين عن سوء إدارة في مراحل تنفيذ هذا التصالح للمواطنين، سواء فيما يخص علاقة المتصالحين والوحدات المحلية المنوط بها تنفيذ القانون، أو في تعاملهم مع المهندسين. وتنعكس هذه المظاهر التضارب ما بين الهدف المُصاغ من أجله القانون في علاقة الدولة بالمجتمع من جهة، وبين طبيعة العلاقات الاجتماعية والمهنية في رحلة تنفيذ القانون من جهة أخرى.

تعتمد أدوات البحث على عدد من المصادر الأرشيفية لنصوص القانون ولائحته التنفيذية، علاوةً على الأرقام المعلنة من قبل الجهات الرسمية لماديات عمليات التصالح، سواء القيم المطلوبة أو المُحصَّلة، وأخيراً المادة الإثنوجرافية الرقمية المتاحة على منصات التواصل الاجتماعي المختلفة لعدد من المواطنين عن رحلات التصالح التي خاضوها. إن المادة الإثنوجرافية مبنية على ملاحظات وتحليل لصفحات ومجموعات على موقع الفيسبوك انضم إليها الآلاف من المواطنين بحثاً عن إجابات لأسئلتهم عن طريقة التصالح، وقد تشارك المواطنون وتبادلوا تجاربهم في التصالح من مختلف المحافظات في مصر، وهذه المجموعات والصفحات مفتوحة للجميع بما لا يتضمن أي شروط للاشتراك بها. وبالتالي، فقد اعتمدت في هذا الفصل على هذه المصادر المفتوحة، والتي استخدمتها كأمثلة للتدليل والتحليل، مع الالتزام بعدم الإشارة تفصيلاً لهوية أي من الأشخاص حفظاً لسلامتهم بالنظر للوضع الأمني في مصر، والذي يتسم بالتضييق بشكل عام.

2- عبء تكاليف التصالح على الأسر المصرية

صدر في شهر إبريل من عام 2019 قانون رقم 17 بشأن التصالح في مخالفات البناء. في ظاهره دعا القانون عموم المصريين إلى التصالح في مخالفات البناء في جميع أنحاء مصر. وتم تصنيف هذه المخالفات على النحو التالي: أولاً: عقارات بدون تراخيص. ثانياً: تغيير النشاط المخصص له الوحدات طبقاً لترخيص البناء، مثلاً في حال صدور الرخصة لاستخدام سكني وتم تحويل الاستخدام إلى تجاري دون استصدار ترخيص للاستعمال الجديد. ثالثاً: عدم مطابقة الاشتراطات التخطيطية. رابعاً: في حالة وجود مخالفات في الرسومات الإنشائية أو المعمارية لرخص البناء، والبروز والتعدي على خطوط التنظيم، وخامساً وأخيراً: مخالفات البناء على أراضي الدولة. وقد نص القانون في صورته الأولية على أن الشروط، والتي تنص على من يُسمح له التصالح وتقنين أوضاع منشأتهم، هم المخالفون لقانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008.

يذكر يحيى شوكت، من خلال دراساته عن الوحدات المخالفة، أنه رصد 8.2 مليون وحدة مخالفة، كما كشفت أجهزة الدولة عن وجود 2.9 مليون عقار مخالف في مصر تم الإعلان عنها منذ عام 2018 أثناء مناقشة قانون التصالح داخل مجلس الشعب.²⁸⁵ تضمن القانون عدداً من البنود المشتملة على اشتراطات لحظر من لا يحق لهم التصالح، كما هو الحال بالنسبة للمباني غير السليمة إنشائياً، وحالات التعدي على خطوط التنظيم، وهو الحد المسموح فيه بالبناء وحدود ارتفاعاتها طبقاً لقانون البناء. كما تم حظر التصالح لأية مخالفات في مبان ذات قيمة معمارية أو عمرانية متميزة، أو في حالات المخالفة والبناء على أراضي الدولة.

يهدف القانون لتقنين أوضاع المخالفات القانونية في البناء، سواء في الريف أو الحضر، عن طريق التصالح المادي من خلال قيم مالية محددة في مقابل عدد الأمتار محل التصالح.

وقد تقرر أن يكون التصالح مع المخالفين على أربع خطوات تبدأ بالتقدم بطلب التصالح، وسداد رسوم الفحص الذي تتراوح قيمته بين 500 و5000 جنيه مصري تبعاً للمساحة المراد التصالح عنها، وموقع الوحدة ما بين الريف والمدينة. ثانياً: دراسة الطلب والبيت في قبوله أو

285 يحيى شوكت، «معضلة قانون التصالح في مخالفات البناء» جريدة الشروق، 14 يناير، 2020.
<https://www.shorouknews.com/columns/view.aspx?cdate=14012020&id=409b2964-62d4-4295-ae2e-4aef2604ed19>

رفضه، ثم ثالثاً: تحديد قيمة المبلغ المالي المطلوب على أساس قيمة سعر المتر لكل منطقة، ثم رابعاً وأخيراً: في حال القبول، يتم تسديد المبلغ، وأيضاً التأكد من طلاء الواجهات كاملة. كما تم الإعلان وقتها عن أن المبالغ المجمعة سوف تؤول إلى الخزانة العامة للدولة، على أن يتم صرف 39% منها على مشروعات البنية التحتية مقابل تخصيص 25% لصندوق الإسكان الاجتماعي والمشروعات التنموية، مع تخصيص نسبة لا تزيد عن 11% إلى لجان منصوص عليها في القانون.

يمكن تقييم قانون التصالح من زاوية العدالة الاجتماعية بالنظر إلى عدد من العوامل: أولاً: قيمة التصالح بالنظر إلى دخول المواطنين في 2020، ومقدرتهم على زيادة نسبة الإنفاق على المستلزمات السكنية، وهو ما يظهر بمقارنته مع نسب الدخل والإنفاق للمواطنين ما بين عامي 2015 و2019، مع ارتفاع التضخم نتيجة لتعويم الجنيه المصري في نهاية 2016، ويضاف إلى هذا سعر الوحدة وما كلفت المواطنين عند شرائها أو عند تنفيذ بنائها.

بتحليل الأرقام التالية، والتي تشمل إجمالي الدخل السنوي للأفراد في الحضر لسنة 2020/2019، والمقدر متوسطه بـ80,932.3 جنيه مصري، مع الإنفاق على مستلزمات السكن في الحضر لسنة 2020/2019، والمقدر بنحو 14,684.9 جنيه مصري، فإننا بناءً على ذلك نرى أن الإنفاق على مستلزمات السكن لعام قد مثل حوالي 18% من إجمالي الدخل السنوي طبقاً لعينة المركز القومي للتعينة والاحصاء. ومقارنةً بنفس الإحصائيات عام 2015، وتحليل الأرقام التالية، والتي تشمل إجمالي الدخل السنوي للأفراد في الحضر لسنة 2015، والذي قُدّر عند 51,178.8 جنيه مصري، مع الإنفاق على مستلزمات السكن في الحضر للسنة نفسها، وتقدر بنحو 8,096.5، نجد أن النسبة كانت 15.81% من إجمالي الدخل السنوي. ومن ثم، فقد زاد عبء الإنفاق على السكن بنسبة 2.2% في الحضر خلال هذه الفترة القصيرة نسبياً.

أما بالنسبة للريف، فنجد أن إجمالي الدخل السنوي للأفراد لسنة 2020/2019 قد قُدّر بـ59,663.1 جنيه مصري، فيما قُدّر الإنفاق على مستلزمات السكن في نفس السنة عند 9,758.2 جنيه مصري، وعليه فقد مثل الإنفاق على مستلزمات السكن لعام 2020/2019 حوالي 16% من إجمالي الدخل السنوي. وبمقارنة نفس الإحصائيات لعام 2015، والتي تشمل إجمالي الدخل السنوي للأفراد في الريف لسنة 2015، والمقدر بنحو 38,305.1 جنيه مصري مقابل الإنفاق على مستلزمات السكن والمقدر عند 5,022.2 جنيه مصري، نجد أنه

مثلً حوالي 13% من إجمالي الدخل السنوي. وعليه فقد زادت أعباء السكن بنسبة قدرها 3% في الريف في نفس الفترة.

رغم أن التغير في نسب الإنفاق على السكن يُعتبر طفيفاً، إلا أنه يجب فهم تأثير هذا التغير من 2015 في سياق ارتفاع معدلات الفقر الرسمية من 28% في 2015 إلى 32.5% في 2019،²⁸⁶ نسبةً لتقرير لدخل والإنفاق والدعم الغذائي ومؤشرات الفقر وخريطة الفقر، وذلك مع الأخذ في الحسبان أن معظم الإنفاق في سنة 2015 كان يذهب بالفعل للطعام والشراب نتيجة لزيادة الأعباء الغذائية.

إن كلا العاملين السابقين يجمعان ما بين زيادة نسبة الفقر بنسبة 32.5% في مصروزيادة أعباء الإنفاق على السكن في مصر بنسبة 2 إلى 3% في الريف والحضر على حد سواء، بما يوضح عجز الأسر المخالفة عن التصالح، وهو ما عبّر عنه مئات الأشخاص على مواقع التواصل الاجتماعي، إذ أجمع ما يقرب من 700 ألف من الحسابات لأشخاص في غضون ثلاثة أشهر من يونيو وحتى سبتمبر 2020، على صفحات التواصل، على التعبير عن الغضب العارم نتيجة لحالتهم المادية المتدهورة، والتي لا تمكنهم بالمرة من التصالح، وهو ما ظهر مع خاصية تفعيل وسم (هاش تاج) #غير_دستوري_ولا_يطبق_بأثر_رجعي. ولم يتضمن قانون التصالح أي بند أو شرط لإعفاء أي فئات من قيم التصالح نظراً لوضعهم المادي.

3- ضعف الإقبال على التصالح وتغيير اللائحة التنفيذية

في يوليو 2019، صدرت اللائحة التنفيذية لقانون التصالح في المخالفات رقم 17 لسنة 2019، وتم منح مهلة للمواطنين للتقدم بطلباتهم للتصالح في غضون ستة أشهر من صدور اللائحة التنفيذية، مما تزامن مع بداية وباء الكورونا في مصر والعالم. ولكن لم يكن الوباء هو السبب في تعطيل أي من قرارات الدولة وعمليات التصالح، وإنما اتضح الضعف الشديد للإقبال من المواطنين على تصالح، إذ لم تتجاوز نسبة المتصالحين 3% من التقديرات المبدئية، وتم تحصيل مبلغ 30 مليون جنيه فقط.²⁸⁷ على سبيل المثال، صرح نقيب المهندسين

286 صفاء سرور، «المصريون يزدادون فقراً: نصف دخل الأسرة يذهب للطعام، وأقل من 5% للتعليم» المنصة، 30 يوليو، 2019 <https://almanassa.com/stories/3963>

287 كريم حسن، «مجلس المحافظين برئاسة مديولي يتابع إجراءات تنفيذ قانون التصالح في مخالفات البناء» جريدة الاهرام، 5 ديسمبر، 2019، <https://gate.ahram.org.eg/News/2334031.aspx>

بمحافظة الدقهلية في شهر أكتوبر من عام 2019،²⁸⁸ وهي التي يوجد بها 300 ألف حالة مخالفة، بأن إجمالي الحالات التي جرى فيها التقدم للتصالح كانت 3000 حالة، تم الانتهاء من النظر في 300 حالة فقط لتحديد إذا ما كانت طلباتهم للتصالح تتفق وشروط القانون. وعليه، فإن نسبة المتقدمين لم تتعد 11%، بينما لم تتعد الحالات التي تم فيها اتخاذ إجراءات للبت في الطلبات 10% من الإجمالي.

وبانتهاء مدة التصالح، لم يحقق القانون الغرض منه، سواء فيما يتعلق بتقنين وضع المخالفات، أو في تحصيل مبالغ التصالح. وإذا أخذنا في الاعتبار أن طلبات التصالح قد تكون واردة على وحدات داخل عقارات وليست عقارات كاملة، عندها تكون نسبة التصالح أقل بكثير. ولم تتعد نسب المبالغ المحصلة في التصالح 30 مليون جنيه، لا تمثل الغرامات نفسها، بل تمثل رسوم فحص الطلبات.²⁸⁹

لعل من أبرز دلائل التخبط أن اللائحة التنفيذية للقانون صدرت في يوليو 2019، وكان قد بدأ العمل بها للتو في مختلف محافظات مصر،²⁹⁰ ليتم تعديلها في يناير 2020 نظراً للعديد من الشكاوى والتخبط في تنفيذها،²⁹¹ وتضمنت اللائحة الجديدة تخفيضات في قيم التصالح، كما تم تقسيم القيم المطلوبة حسب المحافظة والحي. وقد جاء تعديل اللائحة التنفيذية لعدد من الأسباب:

أولاً: عدم تحقيق القانون لغرضه في جمع قيم التصالح المالية المخطط لها من قبل الحكومة، إذ تم جمع 30 مليون جنيه فقط من أصل المستهدف، والذي كان يتراوح بين 200 إلى 300 مليار جنيه مصري. وبالنسبة لعدد حالات التصالح التي تم التقدم بها، فإنها لم

288 شريف الديب، «نقيب المهندسين بالدقهلية: 300 ألف حالة مخالفة وتعدى في المحافظة» اليوم السابع، 14 أكتوبر، 2019،

https://www.youm7.com/story/2019-10/14/نقيب-المهندسين-بالدقهلية-300-ألف-حالة-مخالفة-وتعدى-في-المحافظة/4456389

289 حسن، «مجلس المحافظين».

290 انظر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1631 لسنة 2019، الجريدة الرسمية – العدد 27 مكرر (ز) في 8 يوليو لسنة 2019.

291 انظر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 800 لسنة 2020، الجريدة الرسمية – العدد 13 مكرر (هـ) في 31 مارس سنة 2020، وقرار رئيس مجلس الوزراء رقم 936 لسنة 2020، الجريدة الرسمية – العدد 17 تابع (ب) في 23 أبريل سنة 2020.

تتجاوز 90 ألف حالة،²⁹² وذلك من أصل 2.9 مليون عقار مخالف.²⁹³ أما ثانيها فهو الضعف الشديد في إقبال المواطنين على التصالح لاعتراضهم على قيم التصالح المرتفعة، كما اختلطت مسئولية التصالح ما بين أصحاب العقارات وشاغلي الوحدات. ويعود السبب الثالث إلى تخبط العملية التنفيذية حول من يحق له التصالح ومن لا يحق له، إذ يستبعد القانون من التصالح حالات عدة منها المباني غير السليمة إنشائياً، والمباني التي تتعدى الحد المسموح فيه بالبناء وحدود ارتفاعاتها طبقاً لقانون البناء، علاوة على حظر التصالح لأية مخالفات في مباني ذات قيمة معمارية أو عمرانية متميزة أو في حالات المخالفة والبناء على أراضي الدولة. ولكن رغم النص على هذه المعايير، فقد رُصدت تفاوتات بين الوحدات المحلية عند تطبيق القانون، وهي الوحدات المسؤولة عن قبول طلبات التصالح من عدمه. وطبقاً لنقاشات الأفراد المتقدمين للتصالح على مجموعة «قانون التصالح ولائحته التنفيذية لمخالفات البناء» على موقع الفيسبوك، فإنه تم قبول بعض حالات التصالح على أراضي الدولة، أو خارج الحيز العمراني المخصص للبناء رغم أنها نظرياً حالات يحظر القانون التصالح بشأنها. وقد ثبتت صحة هذه الشهادات مع صدور نداءات من رئيس اللجنة الإدارية المحلية بمجلس النواب،²⁹⁴ وعدد من البرلمانيين ممن تقدموا بمقترحات لتعديل الأحوزة العمرانية،²⁹⁵ نتيجة لكون بعض الأراضي الزراعية قد فقدت مقوماتها للنشاط الزراعي، وعليه، فإن تقنين البناء عليها بحاجة لتعديل خرائط حدودها هي والأراضي المملوكة للدولة، والتي يُعاد النظر في بعضها مع تعديل القانون حالياً.

صدرت نسخة معدلة للقانون في يناير 2020، أعقبها إصدار لائحة تنفيذية مُعدلة في مارس 2020، ما لبثت أن لحقها تعديل آخر طفيف في إبريل 2020. وقد جاءت التغييرات الأساسية في لائحة القانون التنفيذية لتشمل خفض قيم مبالغ التصالح، والسماح بجعلها أقساطاً على مدة لا تتعدى ثلاث سنوات مع إلغاء الفائدة على الأقساط، بجانب تحديد قيمة التصالح حسب الموقع الجغرافي للوحدة. وتم إعلان تفاصيل الغرامات حسب الموقع في كل محافظة

292 حسن، «مجلس المحافظين».

293 شوكت، «معضلة قانون التصالح».

294 صفاء عصام الدين «رئيس محلية النواب: التصالح في مخالفات البناء يحتاج لقانون جديد، وليس مجرد تعديل تشريعي» جريدة الشروق، 7 أغسطس، 2022،

<https://www.shorouknews.com/news/view.aspx?cdate=07082022&id=72e69a2c-547f-4ecb-b05c-dc786620a80f>

295 محمد حسني، «موقف الأحوزة العمرانية بمشروع تعديل قانون التصالح في مخالفات البناء» بوابة فيتو، 6 نوفمبر، 2022. <https://www.vetogate.com/4733963>

على حدة. وأخيراً، تم إلغاء بند طلاء الواجهاة للقرى والمراكز التابعة لها، وأصبح هذا الشرط مقتصرأ على المدن فحسب، وتقرر إعطاء مدة ستة شهور للتصالح تبدأ بصدر اللانحة التنفيذية الجديدة.

لعل أهم تدارك في تعديلات القانون هو تعديل قيم التصالح بحسب الموقع الجغرافي، حيث بدأ قانون التصالح بنص قيمة تتراوح ما بين 125 حتى 5000 جنيه مصري جنيه للمتر المسطح في الريف، وتبدأ من 500 جنيه للمتر المسطح في المدن وصولأ إلى 5000 جنيه مصري. ثم ما لبث أن تم تعديل هذه القيم لتتخفص إلى فئات ما بين 50 و2000 جنيه للمتر المسطح. وفي يوليو 2020، أصدر محافظ القاهرة قرارأ بتغيير القيم المالية للتصالح في أحياء محافظة القاهرة حسب المنطقة الجغرافية، حيث تم تقسيم جميع الأحياء في محافظة القاهرة لثلاثة فئات 'أ' و'ب' و'ج'، بحسب موقعها الجغرافي، مع تحديد فئة الدفع حسب النشاط والموقع الجغرافي.²⁹⁶ وتبع هذا في شهري أغسطس وسبتمبر لنفس العام، قرارات من معظم المحافظات بتخفيض قيم التصالح ببعض المحافظات 15% وبعضها 20%. وبالتزامن مع ذلك، تم مد مهلة التصالح حتى آخر عام 2020،²⁹⁷ ثم إلى مارس 2021.²⁹⁸

ورغم تعديل قيم التصالح الواردة في القانون في سنة 2020، فقد طرح المواطنون على مواقع التواصل إشكالية تضم مقارنة سعر الوحدة في موقعها بسعر التصالح، مفادها أنه في المواقع المميزة، قد يدفع المواطنون نسبة 10% من سعر الوحدة، ولكن في المناطق الأفقر قد تصل تكاليف التصالح إلى 110% من سعر الوحدة. وضُرب مثال بالمقارنة بين منطقة مدينة نصر، والتي قد يبلغ سعر المتر فيها عشر آلاف جنيه ليصل سعر الوحدة السكنية لمليون جنيه مصري، بينما ينطبق ذات مبلغ التصالح على وحدات ليست بها خدمات على أطراف نفس الحي، ما قد يصل بمبلغ التصالح إلى ما يقابل سعر الوحدة ككل. ويطالب المواطنون في هذه المناطق بمساواتهم بمناطق المطرية وعين شمس عوضأ عن مدينة نصر رغم وقوع وحداتهم السكنية ضمنه. وتتفاقم هذه المشكلة في المدن الكبرى مثل القاهرة والإسكندرية، فعلى سبيل المثال في الإسكندرية، ثمة حالة لمواطن كلفه شراء شقة 70 ألف جنيه، وتم

296 انظر قرار محافظ القاهرة رقم 3967 لسنة 2020 - الوقائع المصرية، العدد 153 تابع (أ) الصادر في 7 يوليو سنة 2020

297 انظر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2468 لسنة 2020 الصادر في الجريدة الرسمية، العدد 48 مكرر (د) في 2 ديسمبر 2020

298 انظر قرار مجلس الوزراء رقم 2725 لسنة 2020 - الجريدة الرسمية - العدد 53 في 31 ديسمبر سنة 2020

تشطيبها وفرشها بمبلغ 100 ألف جنيه، ثم حصلت شركة المياه منه مبلغ 5 آلاف جنيه للمقاييسات ومد المياه، ثم طلبت شركة الكهرباء 115 ألف جنيه لتمديد العدادات الفرعية، ثم صدر قانون التصالح ليطالب المالك بمبلغ 16 ألف جنيه للتصالح على مخالفة البناء كجزء من المبلغ الإجمالي المطلوب للتصالح على العقار ككل، ويضيف نفس المواطن أن دخله الشهري لا يتجاوز 3000 جنيه.

على الرغم من التعديلات في لائحة القانون التنفيذية، فقد استمرت اعتراضات المواطنين من خلال ثلاثة مظاهر تمثلت في ضعف الإقبال على التصالح كما أوضحنا سابقاً، أو من خلال بعض التظاهرات واعتراض الجهات التنفيذية أثناء إزالة الوحدات، أو تسجيل اعتراضاتهم عبر مواقع التواصل الاجتماعي. وتزامنت فترة السماح بالتقدم للطلبات مع انتشار وباء كورونا،²⁹⁹ ومع اقتراب مهلة التصالح على الانتهاء، شرع بعض المواطنين في إطلاق عدد من الوسوم (هاشتاج) على مواقع التواصل الاجتماعي، خاصة في الشهور من يونيو 2020 وحتى سبتمبر 2020، مثل: #لا_لقانون_التصالح، حيث دَوّن فيه 3300 شخص على موقع الفيسبوك، ووسم #لا_لقانون_التصالح معناش_فلوس دَوّن فيه 8300 شخص، هذا بجانب مئات الآلاف ممن انضموا لعدد من الصفحات المنشأة على الفيسبوك متشاركين اعتراضاتهم وهمومهم. كما جرى استخدام وسوم أخرى مثل #لا_لقانون_الجباية، #غير_دستوري_لا_يطبق_بأثر_رجعي. هذا بالإضافة إلى انتشار نفس الوسوم على موقع تويتر وتضمنت الآلاف من التغريدات حول الموضوع ذاته خلال الأشهر الثلاثة نفسها.

وحتى بعد تمرير كل هذه التعديلات، وحسب وزارة التنمية المحلية، فقد بلغ عدد طلبات التصالح 2.8 مليون طلب، وتم جمع مبلغ 18 مليار جنيه مصري حصيلة الطلبات.³⁰⁰ وتم البت في 74 ألف طلب منها فحسب، مع قبول 40 ألف منهما ورفض بقية الطلبات. وبمقارنة رقم طلبات التصالح بعدد الوحدات التي طرحها الباحث يحيى شوكت، نجد أن 34% من شاغليها فحسب قد تقدموا بطلبات التصالح فيما لم يتعد المبلغ المحصل 9% من المُرَاد جمعه من خطة الدولة في الريف.

299 صدر قرار رقم 181 لسنة 2020 عن وزير التنمية المحلية، يوم 26 مايو، لوقف البناء في المحافظات الكبرى؛ تشمل القاهرة والجيزة والقليوبية والإسكندرية بكامل انحاءها، وعواصم المحافظات والمدن الكبرى، ولمدة ستة أشهر.

300 نشأت علي، «الحكومة: 2.8 مليون طلب تصالح في مخالفات البناء بحصيلة 18 مليار جنيه» موقع مصرراوي، 6 يوليو، 2021. https://www.masrawy.com/news/news_egypt/details/2021/7/6/2051850/. الحكومة-2-8-مليون-طلب-تصالح-في-مخالفات-البناء-بحصيلة-81-مليار-جنيه

4- تناقضات في مراحل التنفيذ

يواجه المخالفون الراغبون في التصالح عدداً من التحديات الناتجة عن غموض القانون، وهو ما يمثل أعباء إضافية على من يريد التصالح. إحدى هذه الصعوبات هي إعداد الأوراق المطلوبة للتصالح، وواحدة من هذه الأوراق المطلوبة هي الرسومات المعمارية للمبنى المنفذ على أن تكون مُعتمدة من مكتب هندسي، بالإضافة إلى تقرير معتمد من نقابة المهندسين مُقدم من مكتب استشاري في الهندسة الإنشائية يضمن ويعتمد سلامة المبنى الإنشائية، ويثبت فيه أن الهيكل الإنشائي للمبنى وأساساته يتمتعان بالسلامة الإنشائية، ولا يشكلان خطراً على الأرواح أو الممتلكات، ومن ثم فإن المبنى صالح للإشغال.

من خلال البحث الإثنوجرافي لمجموعات التواصل الاجتماعي، والتي يشارك فيها العديد من المواطنين تجاربهم مع تنفيذ القانون ومراحله المختلفة، وحيث يتبادل المتصالحون خبراتهم ويشاركون بعضهم البعض المبالغ التي تم دفعها في التصالح، يرد ذكر حالات يعرض فيها المهندسون والعديد من المكاتب الهندسية والاستشارية الإنشائية القيام بعمل الرسومات المعمارية وتقارير السلامة الإنشائية على أهالي محافظاتهم بمواقعهم الجغرافية المختلفة، ويتضح فيها عمليات من التسويق والإعلان لخدمات هؤلاء المهندسين على مختلف صفحات التواصل ومجاميع المحادثة على تطبيق تلجرام. كما يقوم المهندسون بوضع نموذج رقم (10)، وهو النموذج الذي يدل على انتهاء عملية التصالح بنجاح، مع إخفاء بعض البيانات عليه، للتباهي بأن المتصالحين الذين لجأوا لخدماتهم قد أتموا تصالحهم بصورة رسمية، مما قد يدفع بالعديد من الراغبين بالتصالح بالجوء إليهم. ويتضح من خلال نقاشات الأهالي مع المهندسين، مدى صعوبة الحصول على كل الأوراق والرسومات الهندسية المطلوبة. وتكمن هذه الصعوبات في الوصول إلى المهنيين من المهندسين لإتمام العمل، وتحمل تكاليف الخدمة المقدمة منهم، ما يعني أن التكلفة الإجمالية تتجاوز رسوم التصالح فحسب لتشمل العديد من البنود الأخرى للحصول على رسومات إنشائية وأخرى معمارية، وهو ما يكلف حوالي 2000 جنيه مصري³⁰¹ وقد وصلت التكلفة إلى مبلغ عشرة آلاف جنيه مصري في بعض الحالات. وإذا شملت الشروط الحصول على عينات من المبنى لتحليلها لثبات سلامة المبنى، فسوف تتكلف أضعافاً مضاعفة. هذا بالإضافة إلى رسوم تسدد لنقابة المهندسين بحد أدنى 500 جنيه

301 وذلك بحسب مواقع التواصل الاجتماعي وعروض المهندسين على المواطنين خدماتهم.

وقد طرح يحيى شوكت الإشكاليات المالية لتنفيذ القانون وما تضعه من عبء على كاهل المواطنين، ودفع بأن هذه التكاليف ما هي إلا «جباية» من المواطنين نتيجة ارتفاعها.³⁰³ وبالفعل، فقد طرحت الشكاوى على مواقع التواصل الاجتماعي لفظة «جباية» في وسم مثل #لا_لقانون_الجباية، وتعددت فيه الخطابات للإشارة إلى أن القانون باطل، وإنها أموال الغير وليس للدولة الحق في الحصول عليها. إن هذه الاعتراضات تمثل عمق أزمة تجاهل الدولة لفشلها عبر عقود في توفير سكن للمواطنين وتنظيم الحياة العمرانية، وكل هؤلاء المخالفين في وجهة نظر الدولة، بالفعل قد ضمنوا حلولاً عدة لمشاكل سكنهم، وعليه، فإن منظور عدم العدالة في قانون التصالح لمخالفات البناء يتمثل في تجاهل كل الجهود المادية وغير المادية، والتي تحمل عبئها المواطنون طوال العقود الماضية لتلبية حاجاتهم للسكن.

وإضافة لما سبق من التكاليف المتضمنة في عملية التصالح، فإن الراغبين في التصالح ملزمون بتقديم مستند يدل على تاريخ تركيب أي مرفق من مرافق العقار، مثل توصيل الكهرباء أو المياه أو الغاز أو التليفونات أو الانترنت، وكذلك مستخرج رسمي صادر من مصلحة الضرائب العقارية. وهذه تكاليف غير محسوبة من تكلفة العقار أو الوحدة في مراحل التنفيذ، سواء في رسوم توصيل العدادات وقيمة الضرائب العقارية المدفوعة حتى التصالح.

وتم عامل آخر يسهم في إبراز التناقضات التي تكتنف تنفيذ القانون، ويكمن في تعقيدات البيئة العمرانية في مصر بتكويناتها الحضرية أو الريفية على حد سواء، فعلى سبيل المثال، في مدينة القاهرة، نجد أن بعض المناطق التي يجوز فيها التصالح هي مناطق غير مخططة، ولم يكن واضحاً ما إذا كان يحق لسكانها التصالح أم لا طبقاً لنص القانون، ومع ذلك تم التصرف فيها تبعاً للوحدات المحلية في كل منطقة على حدة، وليس تبعاً لقاعدة واحدة على الجميع. كما أنه في القاهرة والإسكندرية، ونتيجة لإخلاء بعض المناطق من سكانها تحت مسمى تطوير العشوائيات والقضاء عليها، وهي خطة تتبعها الحكومة المصرية منذ عام 2018، يوجد الآلاف من المواطنين ممن يشهدون عمليات الإخلاء على مدار السنوات السابقة دون أن يعلموا ما إذا كانت مخالفاتهم في البناء يمكن التصالح عليها أم لا. ويرجع

302 يحيى شوكت، «قانون التصالح في بعض مخالفات البناء: كيف يؤثر عليك؟» مرصد العمران، 29 نوفمبر، 2019، https://marsadomran.info/policy_analysis/2019/11/1857/#_ftn4

303 شوكت، «معضلة قانون التصالح.»

هذا إلى وقوعهم في حيز جغرافي داخل منطقة غير آمنة أو مصنفة بأنها «عشوائية»، بما يضعهم تحت تهديد الإخلاء المستمر. ومع غياب الشفافية في عمليات الإخلاء أو موعدها، فإن هؤلاء المواطنين لا يُقبلون على التصالح رغم مواجهتهم لخطر الإخلاء. كما تقتقد العديد من المناطق لمخططات تفصيلية، وهي التي بناءً عليها تقرر لجان التصالح بإقرار وقبول التصالح من رفضه، حتى تتبع المخطط التفصيلي للاستخدامات المُصممة والمعتمدة من قبل هيئة المجتمعات العمرانية ووزارة التخطيط ووزارة الاسكان، مما أثار جدلاً تحاول الدولة في تعديلها للقانون حله، حيث يحتوي مشروع التعديل الحالي، والذي عُرض على مجلس النواب في أكتوبر لعام 2022، على إمكانية الموافقة على التصالح دونما وجود مخطط تفصيلي.³⁰⁴

أما في الريف، فإن خرائط الأحوزة العمرانية والبناء على الأراضي الزراعية قد أصابت الجميع بالشلل مع تفاوت القرارات المحلية المُمكنة وغير المُمكنة للتصالح، حيث تناقضت المعلومات المستمدة من الوحدات المحلية للمواطنين بين من يمكنه التصالح ومن لا يمكنه. ويعود هذا إلى أن العديد من المخالفين كان لا يمكنهم التصالح استناداً لنصوص القانون، ولكن عند التنفيذ لاحقاً، تمكن بعضهم من التصالح نظراً لتغيير الأحوزة العمرانية بناءً على درجة انحسار الأراضي الزراعية. وهذه التناقضات واردة من مسؤولي اللجان في الوحدات المحلية حيث اتبعوا لوائح تنفيذية اختلفت من محافظة لأخرى. وعليه، فقد تم التصالح في الريف على مخالفات خارج الأحوزة العمرانية، أو لمبانٍ مقامة على أراضي الدولة. وفي تعديل اللائحة التنفيذية للقانون في يناير 2020، تم تغيير بند الأحوزة العمرانية ليشمل تعديلها حسب الوحدات المحلية، مما سمح بالتصالح لعدد أكبر من المواطنين.

يتفق العديد من الشكاوى الواردة في شهادات المواطنين في الريف على وجود مشكلة عند التواصل مع الوحدات المحلية من أجل معرفة موقعهم من التصالح، سواء لوحدة سكنية أو عقارات بكاملها، بشأن عدم وضوح ما إذا كان بناؤهم يوجد داخل أو خارج الحيز العمراني المسموح به للبناء، مما يدفعهم للانتظار وعدم التصالح، أملاً في أن يتم الاعتراف بهم إذا ما كانوا واقعين خارج الحيز العمراني، ومن ثم ضمهم داخله. وبالفعل، في بعض المحافظات مثل الفيوم، تم التصالح على وحدات تقع خارجه، وعليه، يأمل مواطنون آخرون في تقنين أوضاعهم خارج الحيز العمراني. ويحدث ذلك على الرغم من أن نص القانون

304 فارس ربيعي، «مجلس النواب تناقش مشروع قانون التصالح في مخالفات البناء الأربعة المقبل» البورصة نيوز، 16 أكتوبر، 2022، <https://www.alborsaaneews.com/2022/10/16/1587107>

ولأئحته التنفيذية يستبعدهم من التصالح، ولكن تناقضات شهادات الأفراد في التعامل مع الوحدات المحلية تخلق حالة من الانتظار. وجدير بالذكر أن مشروع تعديل القانون المطروح في أكتوبر 2022، يشمل توسيع الأحوزة العمرانية في حالة تدمير الرقعة الزراعية بالفعل، لكن هذا التعديل أيضا يترك القرار فيه لتقدير الوحدات المحلية في المحافظات.

إن كل ما سبق يفيد بتضارب واضح في تنفيذ القانون حتى الآن، ويعبر المواطنون على شعورهم بالاستغلال في المدن، فعلى سبيل المثال، تم الإعلان عن وحدات للبيع تم التصالح عليها لأن أصحابها يريدون التخلص منها. وفي حي مثل الزيتون بمحافظة القاهرة، تم الترويج من قبل المقاولين وأصحاب العقارات بما يفيد تصالحهم على المخالفات، ولكن باستخدام أوراق مزورة، وهي خدعة انطلت على عدد من السكان الذين اشتروا تلك الوحدات السكنية، وهو ما عكس بدوره قلقاً بالغاً لدى المواطنين نظراً لسوء إدارة تنفيذ القانون ومشكلات الوحدات المحلية في التقنين ما حال دون التأكد من صحة الأوراق من عدمه.

يتبادل المواطنون هذه الأخبار تعليقاً على أي إعلانات للبيع من أشخاص يريدون بيع وحدات سواء في الريف أو الحضر، فيما يسعى البعض للتخلص من هذه الوحدات نظراً لنفاذ أموالهم الشخصية، والمثال على ذلك أسرة من المنوفية قررت التصالح بشأن مسطح مخالف بمساحة 1,125 متر مسطح في مركز ومدينة قويسنا، وتم دفع مخالفة مالية قدرها 6,600 جنيه، بما يفيد تكلف المتر لحوالي 51 جنيه مصري. ويمكن تقدير تكلفة بناء الوحدة المتصالح عليها عند 250 ألف جنيه مصري بأقل سعر بناء، وهو 2000 جنيه للمتر المسطح. ولذا، فإن تكلفة هذه الوحدة رغم صغرها، ودفع أقل ثمن ممكن للتصالح عليها، قد بلغ حوالي عشرة آلاف جنيه، تشمل الرسومات الهندسية المعمارية والإنشائية للتصالح بالإضافة إلى رسوم المخالفة. ورغم أن نسبة التصالح قد تقل إلى 4% من ثمن بنائها، إلا أن المالك قرر عرض الوحدة للبيع على مواقع التواصل، وشارك جميع المستندات التي تثبت أنه قد تصالح وقتن وضع الوحدة.

رغم التعديلات المستمرة على قانون التصالح لمخالفات البناء، والتي لا يزال يجري عملها عند كتابة هذه السطور، يوضح وكيل لجنة الإسكان في مجلس النواب أوجهاً عدة لعرقلة القانون لكل جوانبه التنفيذية، حيث يستمر عمل اللجان لأوقات طويلة دون حسم لموقف استمارات التصالح، حيث أنه مطلوب من اللجان الفنية زيارة كل مخالفة والبت في أمرها على أرض الواقع في حين لا توجد الموارد المطلوبة في جميع محافظات مصر لذلك،

مما سعنس أن البت في الطلبات قد يستغرق سنوات. ومن هنا، يمكن فهم لم تمت الموافقة على التصالح فيما يمثل نسبة 3.7% من المتقدمين للتصالح فقط، فيما لم يتم البت في أمر 96% من الطلبات بعد،³⁰⁵ وهو ما يؤثر على المتقدمين كون أوضاعهم القانونية لن تُحسم قريباً، رغم المجهودات المادية والعينية المبذولة من جانبهم.

5- إدارة الجغرافيا والأبعاد السلطوية

يتضح من متابعة مجموعات التواصل الاجتماعي، وأيضاً نسب الإقبال على التصالح، أن حالات التصالح تزيد في الريف عن المدينة؛ إذ تفيد آخر الأرقام المعلنة من وزير التنمية المحلية بوجود 1.6 مليون طلب للتصالح مُقدّم في الريف بما يمثل 57% من إجمالي المتقدمين للتصالح.³⁰⁶ وقد يفسر هذه المفارقة عدد من الأسباب:

أولاً: إن تكلفة البناء في الريف منخفضة مقارنة بالبناء متعدد الطوابق في الحضر، حيث تزداد تكلفة البناء وتصير عالية نظراً لارتفاع الأدوار، مما يتطلب خرسانة مسلحة بقطاعات أكبر وتكلفة أعلى. ثانياً: نلاحظ أن علاقة الملكية تختلف في الريف عنها في الحضر، إذ أنه في معظم المناطق الريفية، المخالفون هم أنفسهم أصحاب الأرض والوحدات المخالفة، وبالتالي فإنهم منتفعون انتفاعاً مباشراً من استخدام الوحدات التي تم بناؤها. وفي المقابل، فإن في الحضر عدداً من شاغلي الوحدات هم ساكنون اشتروا تلك الوحدات من مقاول أو من صاحب العقار، والذي أحياناً ما يكون نفس الشخص، ومن ثم، فإن علاقة الملكية تختلف كليةً لأن الشاغلين ليس لهم سلطة على العقار بأكمله. وثالثاً: إن تكلفة التصالح في الحضر قد أصبحت تخضع لنفس سعر الوحدة المدفوعة مسبقاً لشرائها، ونظراً لاختفاء المقاولين من المشهد بعد تسليم العقار لأصحابه، أصبح على أصحاب الوحدات تقنين أوضاعهم بأنفسهم عن طريق التصالح بمبالغ قد تفوق حد احتمالهم، بينما الحال في الريف مختلف، لأن تكلفة البناء أقل بكثير، نظراً لانخفاض عدد الأدوار. وعليه، فإن تكلفة التصالح ليست بمبلغ يساوي سعر شراء وحدة. وفي الريف لا نجد هؤلاء الوسطاء من المقاولين، مثلاً يظهر في عدد من

305 منيرة غلوش، «النواب: 96% من المتقدمين للتصالح على مخالفات البناء لم يحصلوا على استمارة 10» الجمهورية أونلاين، 15 أكتوبر، 2022، <https://www.gomhuriaonline.com/Gomhuria/1144533.html>

306 منيرة غلوش، «النواب: 96% من المتقدمين للتصالح على مخالفات البناء لم يحصلوا على استمارة 10» الجمهورية أونلاين، 15 أكتوبر، 2022، <https://www.gomhuriaonline.com/Gomhuria/1144533.html>

شكاوى أصحاب الوحدات في المناطق الحضرية.

أظهرت الدولة في تعديلات القانون واللائحة التنفيذية وقرارات المحافظين ما يوحي بملاحقة المواطنين المتهربين أو العازفين عن التصالح؛ ففي شهر ديسمبر لعام 2020، قرر رئيس الوزراء إنشاء وحدة بكل محافظة لرصد المتغيرات المكانية لتحجيم المخالفات، على أن يتم التنسيق بين هذه الوحدة وبين المساحة العسكرية، والتي كان لديها بالفعل هذه المنظومة لرصد المتغيرات المكانية في المساحة العسكرية عن طريق القمر الصناعي. وبالفعل، تم إنشاء مركز المتغيرات المكانية والذي يرصد المتغيرات المكانية عن طريق القمر الصناعي، ويسلم تقاريراً دورية بهذه المتغيرات لإدارات المحافظات. وقد اعتبر رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء رصد المتغيرات المكانية قضية أمن قومي للسيطرة على المناطق «العشوائية» والحد منها، وأيضاً لاسترداد أراضي الدولة. ونسقت وزارة التنمية المحلية مع كل المحافظات لتوفير كوادر لتشغيل هذه الوحدات، والتعاقد مع المهندسين المطلوبين لإدارة تلك الوحدات.³⁰⁷

وبناءً عليه، فقد تم إصدار عدد من الكشوفات التي ترصد التغيرات المكانية المخالفة، وبدأت هذه الكشوفات في التداول في الوحدات المحلية في الشهور الأولى من عام 2022 طبقاً لأبناء على مواقع التواصل الاجتماعي في نفس الوقت. وتحتوي هذه الكشوفات على أسماء المخالفين، وعناوين الوحدات المخالفة، وتقدير الأموال للتصالح. ويتبادل المواطنون هذه الكشوفات. وعلى سبيل المثال، في محافظة المنوفية، شارك المواطنون على مواقع التواصل معلومات تفيد أنه فيما يتعلق بـ 368 مخالفات بنائية، تم تقدير المخالفات بين 11500 و250 ألف جنيه مصري. وتم إصدار إخطارات لهم جميعاً على أساس أن أحداً منهم لم يتقدم للتصالح. ونظراً لاعتماد الرصد المستعمر للتغيرات المكانية على القمر الصناعي، فبعض الرصد ليس دقيقاً ويشتكى منه المواطنون، مثلاً وضع مواطن من محافظة الغربية في 20 أكتوبر 2022 غطاءً بلاستيكيًا لحماية سلالم الوحدة المكشوفة من الأمطار، ورغم هذا، فقد تم رصد هذا التغيير الطفيف ووضع اسمه في كشف المتغيرات.

يستمر التأكيد على البعد الأمني من الدولة في كل ما يخص قانون التصالح لمخالفات البناء، وهو ما يعكس البعد السلطوي للسيطرة على جغرافيا المدينة، ما يؤدي لخلق شعور لدي

307 صفية حمدي، «مدبولى في اجتماع بشأن منظومة المتغيرات المكانية: الرئيس كلف بتفعيلها لضبط العمران» المال نيوز، 14 ديسمبر، 2020، <https://almaalnews.com/مدبولى-في-اجتماع-بشأن-منظومة-المتغير>

المواطنين يؤكد تهميشهم وعدم النظر في أحوالهم المادية والاقتصادية. ويصاحب هذا خطط عمرانية أخرى تؤكد جميعاً على البعد السلطوي في إدارة الجغرافيا، وهي أبعاد لا تغيب عن المواطنين، تتضمن ملفين مرتبطين بالعنف المباشر والذي تعيه ذاكرة المصريين للسنوات السابقة في إدارة ملف العمران من قبل الدولة: الملف الأول هو القضاء على العشوائيات بما يشمل جميع الإخلاء القسرية في مئات من المناطق في نواحي مصر، بينما يتمثل الملف الآخر في استرداد أراضي الدولة، وفيه تم احتجاز العديد من المواطنين المعترضين على أي تغيير بواسطة الوحدات التنفيذية نتيجةً لعمل لجنة استرداد أراضي الدولة، كما توفى عدد من هؤلاء المعترضين أثناء اشتباكات في مناطقهم مع السلطات التنفيذية. وعليه، فإنه لا يمكن تجاهل فكرة التهميش والإقصاء المستمرة لقطاعات من المصريين أثناء تعامل الدولة مع الملف العمراني، ولقد تم بالفعل إقصاء كل من لا يمكنه التصالح، رغم عدم توافر نسبتهم.

الفصل العاشر

البناء المخالف والمصالحات:

ملاحظات حول التحديث والسياسة والقانون

علي الرجال

1- مقدمة

لوح الرئيس عبد الفتاح السيسي بضع مرات في 2020 و 2021 باستخدام قوات الجيش في القرى إذا لزم الأمر لتطبيق قانون المصالحة والبناء غير القانوني (رقم 17 لسنة 2019)، وهاجم في تصريحاته مسئولى الداخلية والمحافظات، مطالباً إياهم بالتناحي والاستقالة إذا لم يكونوا قادرين على القيام بمثل هذه المهام.³⁰⁸ ولكن ما كان مهماً في مؤتمر عام 2021 هو استعراض التوسع المكثف للتكنولوجيا في مجال المراقبة وإنفاذ القانون، ولم تكن هذه المرة مجرد بروباغندا دعائية، إذ عرض رئيس الوزراء الدكتور مصطفى مدبولي خرائط تفصيلية وطبوغرافية للبناء المرخص، مقدمين الإحصائيات، بالإضافة إلى صور الأقمار الصناعية التي تبين قدرات المراقبة الجديدة. وتم ربط إنفاذ القانون بالأمن والتكنولوجيا والتهديد باللجوء لاستخدام العنف. كذلك أكدت الدولة المصرية على ربط ما بات يعرف بقانون البناء الجديد -في إشارة إلى التعديلات التي أدخلت على قانون البناء الموحد لسنة -2008 بمبادئ الحكم الرشيد والتنمية والأمن. ودفع السيسي ورئيس الوزراء بأنه ما دامت عمليات البناء غير القانونية والفوضى في المدن والقرى في مصر موجودة، فلا يمكن للدولة ببساطة حكم هذه المناطق أو تطويرها بطريقة مرضية وسليمة.

احتلت الأرض محوراً أساسياً في إستراتيجية الدولة الاقتصادية منذ 2014، وهو ما تجلّى في إصدار قوانين وقرارات مباشرة على مستوى الرئاسة، بما يقضي بتحويل حياة العديد من الأراضي لتصبح تحت ملكية القوات المسلحة أو قطاعات محددة داخلها، مثل الهيئة الهندسية أو جهاز مشروعات أراضي القوات المسلحة أو جهاز مشروعات الخدمة

308 أون تي في، «الرئيس السيسي يفتتح عددا من المشروعات القومية بالإسكندرية - السبت 29 أغسطس 2020 - المؤتمر الكامل»، 29 أغسطس 2020، بعد الدقيقة 3:16:30 ، فيديو يوتيوب،

<https://www.youtube.com/watch?v=Dr85LGofA1s>

الوطنية. وسرعان ما أُتيح لهذه الأجهزة إنشاء شركات مساهمة لإدارة المشروعات المختلفة. ويُعد أكبر مثالين على ذلك هو تخصيص أراضي العاصمة الإدارية في 2016 ثم تخصيص أراضي مدينة العلمين في 2018. وبما إن الأرض هي مصدر الثروة الرئيسي في مصر، على اختلاف أنواعها واستخداماتها، وذلك لضعف العملية الإنتاجية الصناعية بشكل عام، فقد ظلت الأرض محل نزاع كبير بين كافة الأطراف؛ بين الدولة والسكان، وبين أجهزة الدولة بعضها البعض، وبين الأفراد والعائلات بعضهم البعض. ويمتد هذا الصراع حول الأرض من المدن إلى أرياف الدلتا والصعيد. وما يختلف فقط هو نمط الفاعلين داخل الصراع، وحتى الأدوات المستخدمة لا تختلف كثيراً؛ التقاضي والعنف المباشر بين الأطراف ووضع اليد والبلطجة. ومعلوم أيضاً أن الأرض مرتبطة أشد الارتباط بالثروة العقارية، والعقارات في مصر هي أحد أكبر مناحي الاستثمار والادخار.

ومن ناحية أخرى، تكثفت جهود الدولة لإعادة تنظيم العلاقة بالكامل بينها وبين القطاع الخاص، حيث لم يعد يقتصر الأمر على تخصيص أراضي منخفضة التكلفة للقطاع الخاص كما جرت العادة في عصر مبارك، ولكن أصبحت الدولة شريكاً مباشراً بالأرض فيما يشارك القطاع الخاص بالبناء والتشييد. وهو ما دفع بعض المطورين العقاريين للتذرع بأن هذا الأمر سيزيد من تكلفة الأرض بما لا يمكن القطاع الخاص من استهداف الطبقات المتوسطة كزبائن محتملين، مع العلم أن التجربة طيلة عهد مبارك تشير إلى أن المطورين العقاريين الكبار قلما قاموا بتلبية احتياجات الطبقات الوسطى أو الوسطى الدنيا.³⁰⁹ وفي المقابل، فقد ظل هؤلاء المطورون يستهدفون إما مستهلكي الطبقة الوسطى العليا بمعدلات دخل تفوق 30 ألف جنيه في الشهر، وإما تلبية احتياجات شرائح ضيقة لا تتجاوز 20% من احتياج السوق المصرية بشكل عام.³¹⁰ كذلك يركز القطاع الخاص الكبير في أحيان كثيرة على تلبية احتياج ما يُقدر بنحو 2% فقط من السكان من خلال الوحدات والمدن المسيجة شديدة الرفاهية (الكومبوندات)، فيما يقتصر المعروض من المساكن لذوي الدخل المنخفض والمتوسط على 150 ألف وحدة سنوياً، ما يخلق عجزاً هائلاً قدره نحو 300 ألف وحدة، وفقاً لإحصاءات

309 انظر الفصل السادس من هذا التقرير.

310 Shahd Essam, "After Weathering the Revolution, Egypt's real estate sector slows", Mada Masr (October 2015), <https://www.madamasr.com/en/2015/10/28/feature/economy/after-weathering-the-revolution-egypts-real-estate-sector-slows/>

تكمّن المشكلة مع القطاع العقاري في مصر في كون العرض يتجاوز الطلب في بعض الأحيان إذا نظرنا إلى الأرقام المعلنة، ولكن لا يعني هذا احتمالية تعرضت هذه السوق لكساد يفضي إلى هبوط في الأسعار كون المعروض أكثر من الطلب. وتعود المفارقة هنا إلى أن الطلب الحقيقي على السكن لا يتم تلبية أصلًا من ناحية مع تركّز العرض عند ذوي الدخول المرتفعة. ومن ناحية أخرى، فإن تدخل الدولة بالمنطق الكينزي (نسبةً إلى جون ماينارد كاينز الاقتصادي البريطاني الشهير المتوفى في 1947) لن يحدث فارقاً، لأن الدولة عاجزة وحدها عن تلبية الاحتياجات الحقيقية. ومن ثم، فإن الأمر لا يتعلق في أساسه بتعزيز الطلب لإنعاش السوق. ولكن بالنسبة للدولة، فإن القطاع العقاري أيضاً يقوم بإطلاق معدلات النمو وزيادة حجم الاقتصاد عن طريق توسيع السوق نفسه، بغض النظر عن حقيقة هذه الديناميكيات وقدرتها على إشباع حاجة الناس الفعلية. ويضاف إلى هذا بالطبع تدخل عناصر مثل الواجهة الاجتماعية وغسيل الأموال وتخزين الثروة وتحقيق عوائد مهولة عن طريق المضاربة، ولذلك لا تنخفض الأسعار مهما حدث بين قوى العرض والطلب. ومن ناحية ثالثة، ولعلها الأهم بالنسبة لموضوع الفصل، فإن غلبة عدم التسجيل على الوحدات المنتجة من قبل هذا القطاع يقلل من أثر انخفاض سعر الوحدات أو إتاحتها لحركة السوق من المنطلق النيوليبرالي.

يسعى هذا الفصل إلى رصد وتحليل المحاور الآتية: كيف يمكن فهم دلالات وتداعيات قانون التصالح بشأن البناء المخالف وعلاقته بإستراتيجية الدولة للحكم في عالم ما بعد 2013؟ وما الذي قد يعنيه دخول تطبيقات التكنولوجيا الحديثة وربطها بالسياسات الأمنية لمسألة الإسكان وإدارة البناء على عدة مستويات؟ وما هي القوانين التي تزامنت مع إصدار ومحاولات تطبيق قانون التصالح بشأن البناء المخالف وحدود نطاقها وتأثيرها على القطاع العقاري وعموم السكان في مصر؟

311 أحمد عبد العزيز، «مصر: إعلانات الإسكان الفاخر تتحدى «خط الفقر» هنا صوتك، 2014،

<https://hunasotak.com/article/6611>

في سبيل الإجابة على هذه الأسئلة، يتلمس الفصل حدود وقدرات الدولة في إنفاذ القوانين الجديدة وإزالة المناطق العشوائية، وفهم تأثير هذه القوانين على عملية التحديث وإدارة الحيز السكاني بأشكال جديدة وماذا تعني لمسألة الحكم والسيطرة في مصر.

2- خطوط التماس

تقف العقارات على خط التماس بين عدة محاور بالنسبة للدولة والنظام الحاكم؛ فهي تمثل جانباً كبيراً من الاقتصاد الرسمي، وفي الوقت ذاته تعكس توسعاً مهولاً للقطاع غير الرسمي، بما يرتبط بأزمة سكن ممتدة منذ عقود طويلة، وهناك أيضاً العشوائيات - على حسب التعبير الرسمي - وهي ملف شائك ومرتبطة بالأرض، وإن كانت متصلة السؤال الأمني أكثر منه بالتطوير العقاري. والأهم هو أن العقارات هي أحد أهم مصادر الثروة التي لم يدهمها أحد حتى الآن. تحقق للدولة ما أرادته من خلال استحواذ العديد من الجهات الرسمية على مساحات شاسعة من الأراضي، مع ارتفاع أسعار تلك الأراضي بشكل مذهل بين ليلة وضحاها، وهي في الأصل لم تكلف الدولة شيئاً،³¹² ثم استفادت الدولة مرة أخرى من خلال الاستثمار العقاري. ولكن رغم هذا كله، تظل العقارات القائمة ثروة مهولة خارج يدي الدولة.

من هنا انطلقت حملة الدولة على العقارات والأراضي غير المسجلة وضد البناء المخالف، سواء كلياً أو جزئياً. بدأ الأمر مع الساحل الشمالي وبرج العرب بالإسكندرية وكينج مريوط. وقد ظهر أن الأمر يحتل أولوية لدى الرئاسة ذاتها، وكان المطلوب أمرين هما أعمدة هذا المشروع السياسي: أولاً: معرفة وتسجيل الثروة العقارية، وثانياً: البحث الجدي عن إمكانية استخراج فوائض منها. وبالفعل بدأت حملة التصالح وتقنين الأوضاع.

يمكن اعتبار سوق العقارات والأراضي أهم الأسواق في مصر، وأكثرها قدرة على إنتاج الثروة، ومخزناً للقيمة، والأكثر ربحية. ولكن يجب الانتباه هنا إلى أن هذه الثروة هي محلية الطابع وغير مدرة للعملة الصعبة، خاصة وأن جهود تصدير العقار في مصر لم تنجح على أي نحو ملحوظ، بينما ظل الاعتماد الرئيسي على السوق المحلية أو على استهداف العاملين بالخارج. بل إن حتى استحواذ بعض الشركات الخليجية، كما يعرض الفصل السادس من هذا التقرير، يظل محدوداً نسبةً إلى حجم السوق الكلي، ومتركزاً في

312 انظر الفصل الثاني من هذا التقرير تأليف محمد جاد.

القاهرة بشكل أساسي. ولذا، فمن زاوية كون العقار مخزناً محلياً للثروة، وما يعنيه هذا من تعظيم قيمة الثروة عن طريق المضاربة، لا يعني أن هناك أي إنتاج لثروة حقيقية، أو بلغة أكثر صرامة من الناحية الاقتصادية، فإن المضاربة على العقار بما قد يؤدي إلى تعظيم قيمته لا يعني خلق أي قيمة مضافة حقيقية في الاقتصاد.

يشير بعض العاملين بالتطوير العقاري إلى أن صافي الأرباح التي قد تنتج عن الاستثمار العقاري قد تفوق الاستثمار في عالم المخدرات. ولكن هناك بعض الحقائق المهم وضعها هنا حول هذه السوق. أولاً، إن الضرائب المحصلة من هذه السوق ومشاركاتها في ميزانية الدولة شديدة المحدودية، كما يكشف الفصل الثالث من التقرير، إذ أنها لم تتجاوز نسبة 1% من إجمالي حصيللة الضرائب المصرية وفقاً لتقديرات الدولة نفسها من 2008 إلى 2022.³¹³ ولا تتجاوز نسبة تسجيل العقارات في مصر 0.7% حسب بعض التقديرات.³¹⁴ ومع هذا، فإن هذه السوق تستوعب حجماً ضخماً للغاية من العمالة الرسمية وغير الرسمية في مصر؛ وبالأخص تلك الأخيرة. وهذه الأرقام إذا ما أضيفت إلى حدة واتساع الصراع على العقارات والأراضي في مصر، سواءً بين أجهزة الدولة وبعضها البعض أو بين الدولة والسكان أو بين السكان وبعضهم البعض، فمن السهولة رؤية أمر مركزي هنا ألا وهو ضعف كفاءة الدولة في حصر وتقييد الملكية الخاصة، ما يطرح سؤالاً صعباً على مستوى التحديث وسيادة القانون وضبط الصراع الاجتماعي، ومن هنا يمكن ملاحظة المحدودية الشديدة في توسيع رقعة السوق العقارية بشكل رسمي وممنهج وربطه بالأسواق المالية وتحسين فرص الاستثمار فيه.

وثمة ملامح أخرى لطبيعة هذه السوق يجب الالتفات إليها. أولاً: هناك عجز حقيقي في تلبية احتياجات عموم السكان من المسكن. والقطاع الخاص الكبير، أو ما يعرف بالمطورين العقاريين، يلبّون ما لا يزيد عن 2% من هذا الاحتياج وفقاً لبعض التقديرات،³¹⁵ بينما يُترك الباقي للدولة والمجتمعات المحلية بأشكال مختلفة، أغلبها يقع في دائرة العمران غير الرسمي. وبحسب رئيس الوزراء مصطفى مدبولي، فقد بلغت نسبة المخالفات والنمو العشوائي من

313 البيان المالي عن مشروع الموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2022:2021 2009:2008) وحساب ختامي الموازنة العامة للدولة للسنوات المالية (2019:2018 2009:2008)

314 «أحمد البهنساوي»، «بشرى سارة.. رئيس الشهر العقاري: فصل تسجيل الملكية عن الخدمات والتصالح»، جريدة الوطن، 14 يونيو، 2021، <https://bit.ly/36j7Dhd>

315 Omnia Khalil, «The State As An Urban Broker: Subjectivity Formation, Securitization, And Place-Making In Post-Revolutionary Cairo.» Urban Anthropology 48, no. 1,2 (2019): 85-125.

التسعينيات وحتى عام 2015 نحو 70% من حجم البناء الإجمالي. إذن، فإن العمران غير المخطط يمثل 50% من الكتلة المبنية في مصر، فيما بلغ إجمالي مساحة المناطق العشوائية 38.6% من الكتلة العمرانية لمدن الجمهورية.³¹⁶ وعلى الرغم من نقص المعلومات المتاحة وضعف جودتها، فإن هذا التصنيف المقترح يقارب الصورة الواقعية للعمران بشكل عام.

إن العمران المصري ينقسم إلى ثلاثة أشكال يمكن رؤيتها بالعين المجردة في جميع محافظات مصر:

العمران الفاخر والذي يتجسد في المدن المُسَيجة، والتي تغطي احتياجات البرجوازية الكبيرة وبعض القطاعات من الطبقات الوسطى العليا، وتحديدًا التي تم استغلال فوائدها المالية من العمل في الخليج في فترات السبعينيات والثمانينيات من القرن الماضي.

العمران العشوائي، والذي قامت الدولة بتقسيمه طبقاً لدرجات الخطورة وعدم القابلية للحياة الأدمية فيه.

العمران غير الرسمي، ولكن الصالح والأدبي للسكنى إلى درجة بعيدة، وهذا العمران يمكن ملاحظته في المناطق الصحراوية والساحلية وفي مدن الدلتا والصعيد بشكل عام، وهو ناتج عن غياب حصر الملكية لدى الدولة وتقنينها.

ويمكن القول أن البناء في جميع الحالات له وظيفتان مركزيتان: الأولى هي الحفاظ على الأرض وتعظيم قيمتها، خاصة وأن وجود أرض خالية يُعتبر دعوة للصراع عليها واحتمال أشكال مختلفة من البلطجة أو الصراع بين العائلات المختلفة. ومن هنا يتم تعزيز كافة أشكال المجالس العرفية، أو الاعتماد على كبار البلطجية والوسطاء، إضافة إلى تحميل أجهزة الدولة، وتحديدًا الجهاز القضائي، أعباء ضخمة تفوق قدراته البنيوية والإدارية. أما الوظيفة الثانية، فهي تأمين سكن بشكل عائلي يتم توارث عبر الأجيال.

وفي دراسة مرصد العمران «من يملك القاهرة»، والتي انحصرت نطاقها عملها، بسبب ظروف المعلومات والإتاحة، على الشركات المدرجة بالبورصة المصرية، نجد بعض الإشارات الدالة استناداً إلى ما توصلت إليه الدراسة من أرقام وإحصائيات. تقول الدراسة: «تصنّف المستثمرون المعروفون من الأفراد، أو بالأحرى العائلات، مُلاك الأراضي؛ حيث

316 «مصر: المناطق العشوائية تمثل 38.6% من الكتلة العمرانية»، شبكة حقوق الأرض والسكن، 8 يونيو 2016، <https://bit.ly/3EfSvhn>

امتلك 93 منهم 36% من الأراضي التي شملتها هذه الدراسة. ومن المذهل أن 85% من حيازات هذه المجموعة مملوكة لسبعة مستثمرين فقط بملكيتهم لحصص مسيطرة في خمس من الشركات العقارية العشر المدرجة والتي شملتها الدراسة».³¹⁷ وتشير الأرقام هنا بوضوح إلى صغر حجم الفاعلين بشكل رسمي وموسع داخل هذه السوق وملكية الأرض، والتي تُعد أكثر العوامل مركزية في هذه السوق.

وإذا نظرنا إلى الواقع الاجتماعي، والذي لا ينعكس أغلبه في صيغة أرقام وإحصائيات دقيقة (وربما حتى غير دقيقة)، فسنجد أن التوسع العمراني يرتبط بظروف شديدة التعقيد تمزج بين الجوانب الأمنية والأبعاد الإثنية-سياسية للجماعات المختلفة بجانب الطابع العائلي، كما هو الحال مثلاً في تداخل المساحات بين العرب والصعيد في غرب الإسكندرية أو النوبة في جنوب مصر أو مسألة تملك الأراضي في شمال سيناء والنوبة وما وراء السد العالي. ولهذا، فأغلب المناطق التي حدث فيها توسع سكاني نتيجة لضرورات التمدد الإنساني، سواء في أشكال رسمية أو غير رسمية -عشوائية الطابع أم غير ذلك- تشي بأن التوسع كان عملية مستمرة من الصراع -العنيف في أحيان كثيرة- بين هذه المجموعات المختلفة. وقد كان الطابع العائلي أو الإثني هو المحدد الرئيسي لأبعاد هذا الصراع وأفق التوسع. فمثلاً، منطقة كبيرة مثل الهانوفيل في غرب الإسكندرية، شهدت، ومازلت من حين لآخر، انفجارات حقيقية بين العرب، وهم أصحاب الأرض التاريخيون، وبين الوافدين الجدد، وهم خليط من الدلتا والإسكندرية والصعيد الذين استوطنوا الإسكندرية عبر موجات هجرة مختلفة في بداية ومنتصف القرن العشرين. ولكن يظل الأصل أو الجذر المركزي لعدم قدرة العمران على التوسع بشكل إيجابي وغير عشوائي هو اضطراب الملكية الخاصة في عموم مصر، فأغلب هذه الأراضي إما وضع يد أو ما يعرف بحيازات مستقرة في أحسن الأحوال، بل إن هذا الاضطراب نفسه تعاني منه أجهزة الدولة للمفارقة.

ثمة مساحات شاسعة تنتاحر عليها جهات مختلفة من الدولة. وفي الأغلب تكون بين وزارات الأوقاف والزراعة والري والقوات المسلحة، وهنا يقع خلط كبير بين الملكية الخاصة وبين عدم وضوح علاقات الملكية في الأراضي المملوكة للدولة، ويمكن لكلا الحالتين أن يتداخلا مع بعضهما البعض على أرض الواقع. وقد يرى البعض أن إطلاق كلمة «شاسعة» قد يبدو فيه قدر من المبالغة مع عدم توفر أرقام تقر بهذا، ولكن لدينا ما يُعرف

317 «من يمك القاهرة؟ القسم الثاني، تحليل الملكيات» مرصد العمران، 18 سبتمبر، 2022،

<https://marsadomran.info/2022/09/2641/>

بالمراسيم بقانون أو القرارات الجمهورية، والتي يتضح من خلالها تدخل الرئاسة بشكل مباشر لإعادة تقسيم المساحات وتخصيصها ونزع الملكية من جهات لصالح أخرى، وهو ما حدث على سبيل المثال لا الحصر، في حال قرارات رئيس الجمهورية لتخصيص أراضي العاصمة الإدارية الجديدة ومدينة العلمين. ولا يبدو أن أحداً في مصر، بما في ذلك الدولة، ينجو من محاولات الاستيلاء على الأرض. ما يجعل النظم الحاكمة المتعاقبة تلجأ إلى عسكرة القوانين والإجراءات لحماية نفسها أو طموحاً في حل الأزمة. ولكن ما يتم إنتاجه هو مزيد من العسكرة والنزوع الأمني، مصحوباً بفشلٍ متكرر في تنظيم الأوضاع وضبط الملكيات.

قبل صدور قانون البناء المخالف والتصالح في 2019، وبالتزامن مع قرار إنشاء العاصمة الإدارية الجديدة، شكلت الدولة في 9 فبراير 2016 لجنة لاسترداد الأراضي التي تم الاستيلاء عليها من الدولة. وقد اتسمت هذه اللجنة بالطابع الأمني/العسكري؛ فتشكّلت برئاسة المهندس إبراهيم محلب، مستشار رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء الأسبق ورئيس مجلس إدارة شركة المقاولون العرب قبلها، لاسترداد أراضي الدولة المنهوبة.³¹⁸ وتضم اللجنة في عضويتها وزير التنمية المحلية، واللواء أحمد جمال الدين مستشار رئيس الجمهورية لشؤون الأمن ومكافحة الإرهاب، وممثلاً لوزارة العدل، واللواء عبد الله عبد الغني ممثلاً عن وزارة الدفاع ورئيساً للأمانة الفنية للجنة، وممثلين عن وزارة الداخلية، والمخابرات العامة، وهيئة الرقابة الإدارية، ومباحث الأموال العامة، ومصلحة الشهر العقاري، وهيئة المساحة المصرية.

ولقد وضع قانون رقم 101 لسنة 1996 قواعد صارمة للبناء والتراخيص المطلوبة ومنها ضرورة إزالة الارتفاعات المخالفة.³¹⁹ ومع ذلك، فقد شهدت هذه الفترة تحديداً، توسعاً شديداً في بناء ما يعرف بالعشوائيات. وشهدت الألفية الجديدة توسعاً كبيراً في الارتفاعات المخالفة المضافة إلى مبانٍ قائمة. ويشهد هذا بأن عملية إصدار قوانين مغلظة لمواجهة البناء المخالف أو التعدي على أراضي الدولة أمر ليس بجديد على الدولة المصرية، وهو نموذج لمسيرة طويلة من الفشل. وكثيراً ما يتم مناقشة مثل هذه القوانين من جانبين: الأول ينظر إلى النص القانوني نفسه ومدى مطابقتها للدستور، وما ينص عليه وأبعاده الاجتماعية والقانونية

318 قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم (75) لسنة 2016، لجنة-استرداد-أراضي-الدولة-ومستحققاتها، الهيئة العامة للاستعلامات، الأحد 17 يوليو 2016، <https://www.sis.gov.eg/Story/125309/?lang=ar>

319 تعديل بعض أحكام قانون بشأن توجيه وتنظيم أعمال البناء وقانون آخر بإنشاء صندوق تمويل مشروعات الإسكان بالقانون 101 لسنة 1996، منشورات قانونية: أرشيف رقمي، <https://manshurat.org/node/29055>

المختلفة، بينما ينظر الثاني إلى آليات إنفاذ ومراقبة تنفيذ القانون. وعلى الرغم من وجهة هذا المدخل بشكل عام، إلا أنه يقتصر إلى النظر إلى المعضلة الكبيرة في مصر، وهي أن هذه الأنماط من الحوكمة لا تستطيع النجاح في إنفاذ القوانين التي تقوم بسنها، والمعضلة الأمنية في هذه الحالات شديدة التناقض.

إن أغلب هذه القوانين تتسم بطابع أمني غليظ؛ وهي نفسها يمكن فهمها كأحد أوجه عمليات الأمننة Securitization - أي تحويل أي نقاش إلى موضوع أمني أو أن تأخذ الأمور إجراءات وتقنياً طابعاً أمنياً عميقاً. ومع ذلك، فمن الناحية الأمنية، يستحيل تطبيق هذه العمليات على نطاق واسع، وإلا تسببت في إحداث مستويات كبيرة من الاضطراب الاجتماعي. ولذلك فما ينتج عن هذه العملية هو حالة مكتملة الأركان من اللاقانونية سواء للسكان أو للعرمان. وهو ما يعني ثلاثة أمور: المزيد من التوحش أو الابتزاز والتهديد البوليسي، توحش الفساد في مستوياته الأمنية والبيروقراطية المختلفة، مثل المحليات، وغني عن القول أن استئراء الفساد يعني أن تضرب أعطابه جانباً كبيراً من كفاءة وتماسك أجهزة الدولة، كون موظفو المحليات يمثلون 60% من موظفي الجهاز الإداري للدولة.³²⁰ وأخيراً، عدم القدرة على توليد سوق رسمية ومنظمة إلا في المستويات العليا التي ترتبط بكبار المستثمرين القادرين على الولوج إلى الأرض والترتيبات الأمنية والمالية المختلفة المطلوبة. وكما تشير الأرقام والإحصائيات، فهذه السوق على الرغم من الثروات المهولة المتركمة فيها، والممكن توليدها من خلالها، تظل شديدة الضيق ولا تلبى احتياجات غالب السكان. ومن هنا، يتم تعميق الأزمة المتعلقة بالسكن، ومعها تعميق الأزمة المتعلقة بالثروة.

3- نقيض مبارك

ثم بعد مهم يجب الالتفات إليه في إستراتيجية الدولة الحالية في الحكم، وهي أنها نقيض ما كان قائماً في عهد حسني مبارك. فبينما ترك مبارك للشبكات الزبونية مساحة كبيرة للتوسع وتقديم بدائل «عشوائية الطابع»، فإن النظام الحالي يسعى حثيثاً لجعل الدولة هي المتحكم الرئيسي وبشكل هرمي في الاقتصاد. أما النقطة المشتركة بين كافة أنظمة الحكم منذ فشل المشروع الناصري في أواخر الستينيات في مصر على اختلاف نمطهم؛ فهي العجز عن إدارة السكان وتصويرهم كعبد دائم على كاهل الدول يجب التخلص منه.

320 سيد الخلفاوي، «الصور.. التنظيم والإدارة: موظفو المحليات يمثلون 60% من الجهاز الإداري للدولة»، اليوم السابع، 12 سبتمبر، 2017، <https://bit.ly/3uhYnSH>

لا بد للعمران أن يتوسع، بما يعكس ببساطة تمدد السكان في الجغرافيا. والحكم الحديث هو إدارة السكان وتعتيم الموارد وإدارتها بواسطة الدولة، حيث تقرض الأخيرة هيمنتها على الجغرافيا والزمن والفرد والحركة. وإحدى المشاكل المركزية لفهم معضلة الحكم في مصر تتلخص في سؤال بسيط، ولكنه تحول مع مرور الوقت لمعضلة كبيرة، وهو: ماذا نفعل في عموم السكان؟ هذا السؤال بدأ يبرز بشدة على لسان جمال عبد الناصر نفسه في نهايات حكمه، وكل من عقبه من الرؤساء لم يكتف أحد منهم امتعاضه من السكان، فتارةً «أنتم كثر»، وتارةً أخرى «أنتم تستهلكون الكثير من الشاي والسكر»، وعلى طول الخط «أنتم همج خطرون على الدولة».

لقد شهد البناء المخالف في مصر توسعاً مهولاً في عهد مبارك؛ بعيداً عن العشوائيات بشكلها المتداول في المخيلة الاجتماعية والسينمائية -الأمر الذي لا ينطبق كثيراً على الواقع في كل حالاته، لأن البناء المخالف عادةً ما يتداخل مع العشوائيات، ولكنه أكبر منها كثيراً وأشد تعقيداً. وقد كان عصر مبارك تجسداً للنمطين معاً. ولكن دعنا ننحي جانباً العشوائيات بمعنى هذه المناطق المهمشة والمبنية بشكل بدائي رث يكفي للإيواء فقط، فإن البناء المخالف بناءً ضخماً ومعقد من الناحية الهندسية، أو رث فنياً ومعماريًا، ولكنه في التحليل الأخير معمار مشيد عبر تأسيس ضخمة، تصل أبراجه أحياناً إلى 15 و16 طابقاً. ويمتد هذا العمران المخالف داخل قلب الحيز الحضري، وعلى تخوم المدينة الزراعية، وداخل القرى ومحافظات الدلتا والصعيد، سواء على الأراضي الزراعية أو غيرها.

يمكن الدفع بأن المعمار المخالف والعشوائيات كانت صفة مبارك مع المجتمع. فالدولة التي تخلت تماماً عن دورها في عملية الإسكان، ومع عدم قدرة المدن الجديدة الصحراوية على جذب تكتلات سكانية ضخمة لها،³²¹ غضت الدولة الطرف تماماً عن نمو العمران المخالف. وكان لهذا العمران قدرة كبيرة على استيعاب طبقات مختلفة من متوسطي ومحدودي الدخل والإسكان الفاخر أيضاً. وإلى جانب ذلك، ففي أطراف المدن الريفية وفي الريف نفسه، تم التوسع في البناء على الأرض الزراعية. ولهذا الأمر قصة حزينة وإجرامية في آن واحد؛ فكثير من هذه المباني تم بناؤه بشكل تدريجي بسبب الاحتياج الماس للأبناء لبناء أسر جديدة.

321 Yehia Shawkat, "The Housing Policy in Egypt: Between the Continuation of Previous Policies and Placing Fairer Policies for the Future," The Egyptian Initiative for Personal Rights (EIPR) (2014). Yehia Shawkat, "The New Capital Project is a Real Estate Project," Mada Masr (2015) <https://tinyurl.com/haoxdmy>

وفي الصعيد، كان للعراق دور مهم في هذا التوسع، فكثير من هذا العمران جاء عبر سنوات من شقاء الأبناء والآباء في العراق وتحويل مدخراتهم لبناء منازل مكونة من أربعة أو ثلاثة طوابق. ولا تختلف قصص الريف في الدلتا كثيراً، ولكن بدلاً من العراق سيكون بقية الخليج، أو أبناء الدلتا الذين خاضوا صراعاً مع أمواج المتوسط في موجات من الهجرة غير الشرعية لأوروبا، وتم تشييد الطوابق الواحد تلو الآخر، وأحياناً بعض العمارات.

ولكن ثم جانب إجرامي لهذه القصة الحزينة يكمن في وجود خليط من المضاربة في العقارات وغسيل الأموال من خلالها أو الإيغال في الاستيلاء على الأراضي. وفي بعض مناطق الصعيد ارتبط هذا إما بالتنقيب عن الآثار أو غسيل أموال الآثار والسلاح من خلال العقار. ولذلك فلا عجب في ارتفاع مخيف في أسعار متر الشقة ليصل في بعض مناطق الدلتا، مثل المنصورة، إلى أربعين ألف جنيه للمتر، أو القليوبية أو بنها، التي يصل السعر في بعض المناطق منها إلى عشرين ألفاً للمتر.

قاد التوسع العمراني المخالف إلى توحش غير مسبوق في الفساد والنهب، مع كونه نتيجة لهما في الوقت نفسه. لقد تمحور النهب في ثلاث حالات: وضع اليد على أراضي الغير، وإهدار واسع النطاق للأراضي الزراعية، وتوسع كبير على أراضي الدولة. ولكن الدولة نفسها كانت في عمق عمليات الفساد هذه، فخلقت شبكات واسعة من الزبائن، تمر بالمجالس المحلية وصولاً إلى المحافظات والمديريات. فكل هذا العمران المخالف ليس مهمشاً أو جانبياً يفتقر إلى الخدمات الحكومية مثل الكهرباء والغاز والماء، إذ يتم إدخال كافة هذه المرافق، كما يتم التصالح والتسامح مع الأدوار المخالفة. وهي قصة أخرى يتداخل فيها العمران غير المخالف مع ذلك المخالف وغير الرسمي.

هناك قاعدة معروفة وسط المقاولين وهي أنه حتى الدور السادس أو السابع لا يوجد مكسب حقيقي يمكن جنيه، إذ أن المكاسب تبدأ مع الأدوار المخالفة. والأدوار المخالفة لها عمق آخر من الفساد والبلطجة. فكثيراً ما يتم منح أو بيع شقق في الأدوار المخالفة لأحد رجال الدولة من المراكز الحساسة أو المهمة كضمانة لعدم إزالة الطابق. وأحياناً أخرى، وهي ظاهرة كانت شديدة الانتشار في الإسكندرية، على سبيل المثال، حيث يقوم أحد البلطجية الكبار - وهو عكس الصورة النمطية عن البلطجي، فهو رجل له هيبة ومكانة نافذ داخل بعض مؤسسات الدولة وأنيق أيضاً - بشراء طابق أو اثنين من المقاول في الأدوار غير المخالفة، ثم يقوم بتسديد ثمنها بالكامل ودفعة واحدة. وما إن يبدأ المقاول في بناء الأدوار المخالفة، يبدأ

البلطجي في تهديده بإيقاف العمل وإزالته، والبلطجي هنا يهدد المقاول بالقانون والمؤسسات، أو عبر قدر من العنف المباشر، حتى يتقاسم معه نسبة ما من أرباح الأدوار المخالفة. وكثيراً ما يقوم هذا البلطجي النافذ بتخليص كل الأمور العالقة مع المحافظة والحي.

ولقد أوضح وزير التنمية المحلية الحالي ما رآها الأسباب المركزية التي أدت إلى انتشار ظاهرة البناء العشوائي، ولخصها في الآتي: الاشتراطات البنائية وإجراءات استخراج التراخيص ومدتها؛ وعدم وجود مهندسين في معظم الإدارات الهندسية بالمحافظات؛ وفساد بعض العاملين في الإدارات الهندسية؛ وتحايل الملاك والمقاولين بتحرير عقود ورخص بناء لغير الملاك الأصليين نظير مبالغ مالية؛ والإشغال الصوري للأدوار المخالفة لمنع الإزالة؛ وتواطؤ مقاولي الهدم مع ملاك العقارات المخالفة ومحدودية المعدات المستخدمة في الإزالة؛ وعدم قبول الشركات الكبرى الدخول في مجال الهدم بسبب المشاكل القضائية والاعتراضات.³²² وكلف وزير التنمية المحلية جميع المحافظين بالعمل على إزالة كافة المباني المخالفة، وإبلاغ الأجهزة الأمنية بمراقبة موظفي الإدارة المحلية المختصين بإزالة المخالفات منعاً للاحتكاك بالمواطنين. كما قامت الهيئة الهندسية بالقوات المسلحة بالمشاركة في أعمال إزالة التعديات على أراضي وأملاك الدولة بناءً على توجيهات من رئيس الجمهورية.³²³

قاد العمران المخالف إلى تراكم مهول في الثروات السائلة وشبكات من الفساد والزبونية، يختلط فيها المؤسسي بغير المؤسسي والرسمي بغير الرسمي، وفروض البنوك بالمال السائل وغسيل الأموال والبلطجة بالفساد، والعنف المباشر بالقانون والابتزاز. ولكنه أيضاً عمران، ولذلك نجح في ضم ملايين من البسطاء ومتوسطي الدخل والطبقات الوسطى العليا. وهنا تكمن أكبر معضلات الأمر. فقد تم خلق حيوات كاملة لعقود طويلة حول هذا العمران وبفضله. إن الأمر هنا لا يتوقف مثلما يرى بعض الأنثروبولوجيين، حول الذاكرة والذكريات والمدينة، بل حول الوجود المادي نفسه لحياة الملايين والشروط المادية الحاكمة لهذه الحياة.

طيلة العهود المختلفة، أكدت وزارة الإسكان على رفضها القاطع لحل التصالح لأنه سيؤدي إلى مزيد من المخالفات، إلا أن تقريراً للبنك الدولي قد أشار إلى موافقة مجلس

322 دي إم سي، «كلمة وزير التنمية المحلية خلال افتتاح مشروع بشاير الخير 3 مع تعليق الرئيس السيسي»، مايو، 2020، فيديو يوتيوب، <https://bit.ly/3uytxoN>

323 وزارة الدفاع المصرية، «الهيئة الهندسية تشارك في حملات إزالة التعديات على أراضي الدولة»، 25 مايو، 2017، فيديو يوتيوب، <https://bit.ly/3Lbx03g>

الوزراء في يوليو 2014 على قانون تسوية أوضاع المناطق غير الرسمية بعد دفع غرامة مقرر، وكان من المتوقع الموافقة على نص القانون بهذه الصيغة من مجلس الدولة.³²⁴ وفي 2015، أعدت وزارة الإسكان مشروع قانون التصالح في مخالفات البناء، لكن رفض الرئيس عبد الفتاح السيسي إصداره حينها بناءً على ما جاء بمذكرة المستشار مصطفى حنفي، المستشار القانوني لرئاسة الجمهورية،³²⁵ والتي حذر فيها من أن «التصالح يخلق الطريق أمام إصلاح أي مخالفات مهما استثنيت من التصالح، فصدور هذا القانون يعطي انطباعاً أن الدولة عاجزة عن إزالة المخالفات، وضرورة أن تبدأ الدولة في إزالة أكبر قدر ممكن من المباني التي أقيمت ولا يجوز فيها التصالح، ثم يصدر القانون بعد ذلك».³²⁶

يشير هذا التسلسل الزمني لعملية إنتاج القانون لعدة أمور مهمة: أولها هو مأزق الدولة في التعامل مع الواقع المادي، وضرورات الخطاب المتعلق بالدولة وهبتها وقدراتها، بما يجعل الإقرار بالواقع الموجود، ومن ثم معالجته، معضلةً، وثانياً: إن الأهم من التناقضات الخطابية، هو وجود خطة عند الدولة لمحاولة شرعية وتقنين هذه السوق، بما يرتبط بإستراتيجية الدولة الخاصة بمحاولات إدماج القطاع غير الرسمي ومحاولة السيطرة على حركة ومسارات الأموال بشكل عام في مصر، بما يتيح فرض ضرائب على هذه السوق، وكذلك إدماجه ضمن منظومة مالية واقتصادية أكبر تتعلق بالقروض وفرص الاستثمار والمضاربة الرسمية، وأما ثالثاً فهو أن سياسات الدولة واضحة بصدد إعادة تشكيل العمران للحكم والسيطرة وطمعاً في الاستحواذ على كثير من أراضي العشوائيات المميزة من ناحية مواقعها داخل المدينة وقربها من نهر النيل، وذلك لتعزيز فرص الاستثمار فيها بعد إزاحة السكان منها. ولذلك تأخر إصدار القانون لحين إزالة العديد من المناطق الملقبة «بالعشوائية».

4- كيف ترى السلطة الأمر؟

تضع السلطة في المرحلة الراهنة نصب عينيهما على ثلاثة أمور: الثروة العقارية المهولة المتركمة، وتفكيك الشبكات الزبانية داخل الحكم وخارجه، وأخيراً، حصر حركة الأموال السائلة، والسيطرة عليها من أجل إخضاعها في السوق العقارية لتحكم الدولة حصراً، والنقطة

324 قانون التصالح بين البناء المخالف والأبعاد الاجتماعية، 2022، صادر عن الإنسان والمدينة للأبحاث الإنسانية والاجتماعية.

325 المرجع السابق

326 هبة وهدان، «بين الرفض والإقرار... رحلة قانون التصالح في مخالفات البناء خلال 4 سنوات»، جريدة الوطن، 13 مارس، 2019، <https://bit.ly/3uUGdX8>

الأخيرة هذه شديدة المركزية لإستراتيجية الحكم، إذ أن التغير في سياسات الدولة لا يقضي على السوق بمعناها النيوليبرالي، ولكنه يجعل الدولة من خلال وعبر مؤسسات الدولة، وأجهزة معينة داخلها، البوابة المركزية، وربما الوحيدة، للولوج إلى السوق. وربما يُضاف إلى القائمة السابقة أمرٌ رابع، ولكنه غير مكتمل الملامح حتى الآن، يتمثل في إعادة هندسة المجتمع نفسه. ويتضح ذلك بشكل كبير من خلال مشروع القضاء على العشوائيات.

هنا يأتي دور الدولة كماكينة للسيادة؛ فبعد تدشين قانون التصالح، صدر قرار بوقف عمليات البناء والتشييد التي لا تمر من خلاله، فلا أحد الآن يستطيع دق مسمار واحد في أي مبنى، حتى لو كان مستوفياً لجميع شروط البناء والترخيص اللازمة من الناحية القانونية. وهي ضربة شديدة العنف إلى السوق والمجتمع في مصر، حيث يتمحور قدر من العمالة الرسمية وغير الرسمية من خلال الكثير من الصناعات، على سبيل المثال لا الحصر: الحديد والأسمنت والسيراميك والزجاج والأخشاب ومواد الدهان... إلخ، حول سوق العقارات.

ومع ضعف إقبال الجمهور على عمليات التصالح، لجأت السلطة إلى التهديد الخطابي، ثم العنف المادي المباشر. كان العنف المادي والتجهيز القانوني أيضاً سابقاً على العنف الخطابي. فقد تم النص على تحويل هذه النوعية من القضايا إلى النيابة العسكرية في نفس الوقت الذي شهدت بنية المحافظات والأحياء قدراً كبيراً من إعادة الهيكلة بتدعيم حضور المزيد من العسكريين داخلها، وذلك خلافاً لنمط مبارك السابق التي تمثل في منح العسكريين مناصب المحافظين أو مستشارين للمحافظات كنوع من مكافأة نهاية الخدمة، ولكن هذه المرة بوضعهم في مناصب تنفيذية واضحة تهدف إلى المزيد من السيطرة والتوغل داخل هذه المؤسسات وإحكام القبضة عليها، وتلي هذا شئ حملة اعتقالات كبيرة لبعض المقاولين، ففي الإسكندرية على سبيل المثال، هناك قائمة كاملة ممن تم اعتقالهم ومن هم قيد المطاردة، بما في ذلك بعض الحيتان الكبار ممن ينتمون إلى مجموعات مختلفة، مثل بعض الصاعديّة أو كبار عائلات في الإسكندرية وأصحاب نفوذ مالي وسياسي كبير.³²⁷ وقد نجحت هذه الحملة نسبياً في إرغام البعض على دفع مبالغ طائلة للتصالح، مثلما أشار رئيس الوزراء نفسه في أحد مؤتمراته.

ومع ذلك، فقد ظل الاقبال على لجان التصالح ضعيفاً في عمومته على النحو الذي يظهر

327 متابعات مباشرة مع عدد من المحامين في الإسكندرية، وأيضاً مع بعض المحبوسين على ذمة قضايا سياسية وقضايا رأي تزامن توقيت حبسهم مع حبس عدد كبير من المقاولين.

في الفصل التاسع من التقرير، فكان اللجوء إلى التهديد الخطابي. وقد أعقب هذا حملة عنيفة من إزالة وهدم بعض المنازل المخالفة. ومن اللافت للنظر الكشف عن وجود برنامج أمني تقني، وليس مجرد تصوير هوائي، لرصد وحصر البناء المخالف في عموم الجمهورية، وهو برنامج لا نعلم عنه شيئاً إلى الآن. ولم يكن التهديد موجهاً فحسب إلى الجمهور، بل امتد بحدّة إلى المحافظين ومديري الأمن بالمحافظات، وتزامن هذا مع تلويح الرئاسة باستخدام قوة الجيش بشكل مباشر ونزوله للقرى لإتمام المشروع. استمرت أزمة الثقة هذه بين القيادة السياسية وبين الموظفين المدنيين، واتضحت في تكليف رئاسي بعدم تزويد أي مبنى جديد بالخدمات الرئيسية إلا في حالة الحصول على شهادة من الهيئة الهندسية للقوات المسلحة دون غيرها، تفيد استيفاء المبنى لكافة الاشتراطات الجديدة، بالإضافة إلى سعي الحكومة إلى فصل مقدمي الخدمة من الموظفين المدنيين عن طالها من المواطنين من خلال التوسع في تنفيذ مراكز تكنولوجية متنقلة تقدم خدمات المحليات، ومنها خدمة تراخيص البناء.³²⁸

تنم التحولات الأخيرة عن وضع التكنولوجيا في رباط وثيق بالحوكمة والأمن. وقد عبر الرئيس عن ذلك قائلاً: «عدم وجود رقمنة للدولة المصرية خلانا مش شايفين كويس... الرقمنة: اللي إحنا بنوصل لها، الهدف منها إن أنا أبقي شايف كويس، ومصنف المجتمع كويس»³²⁹، فقانون التصالح يشير إلى تطبيقات مختلفة للتكنولوجيا، فهناك محاولة لتحخيص وتطوير قدرة الدولة على الولوج إلى المجتمع والعمران وحصره، كما يتم استخدام التكنولوجيا لتجاوز الفساد العميق داخل جهاز الدولة، ويتم كذلك ربط التكنولوجيا بالأمن، وربط الاثنين معاً بالسوق في محاولة حصر الثروة؛ فالعلاقة بين الأمن والتكنولوجيا قد ارتبطت تاريخياً بتطوير قدرة الدولة على قمع المجتمع والمراقبة السياسية والبوليسية. ولكن هذه المرة يتم استخدامها لتعظيم قوة الدولة البوليسية بالمعنى العميق للحكم والإدارة، وليس فقط التلصص والتنصت وما إلى ذلك. ولا تثير محاولة الدولة تطبيق أشكال مختلفة من التكنولوجيا وربطها بالحكم فحسب الانهيار، إذ أن الأمر مرهون بقدرات مؤسسية وإدارية وتكنيكات التطبيق والتفعيل. ومن ثم، هناك أسئلة كبيرة تخص الثروة والسياسة ستكون حاسمة في نجاح أو فشل هذا المشروع الضخم.

328 «التخطيط تسلم دفعة من سيارات المراكز التكنولوجية المتنقلة للتنمية المحلية»، «البوابة الإلكترونية محافظة القاهرة، أبريل 20، 2021، <https://bit.ly/37SbK4a>

329 سي بي سي إيجيبت، «الرئيس السيسي عن عدم رقمنة الدولة المصرية خلال السنوات الماضية خلانا مش شايفين كويس»، 16 أكتوبر، 2021، فيديو يوتيوب <https://bit.ly/3Pjf4H3>

وبانقضاء مدة الستة أشهر المنصوص عليها في القانون كـ«فترة السماح»، اعترفت الحكومة بظهور قصور تشريعي في القانون بشكله الأولي الذي صدر عليه في 2019 بعد تطبيقه على الأرض، وطالبت مجلس النواب بتعديله. وبالفعل تم تعديل القانون في يناير 2020 ليتيح مد فترة تقديم طلبات التصالح وتقنين الأوضاع لستة أشهر أخرى، بدءاً من العمل باللائحة التنفيذية المعدلة، والتي صدرت في 31 مارس 2020، بالإضافة إلى منح رئيس الوزراء الحق في مد فترة التقديم لمدة مماثلة. بيد أنه، بانقضاء مهلة الستة أشهر «الثانية» في سبتمبر 2020، لم يتم تقديم سوى مليون طلب تصالح، ولذلك تم مد مهلة التصالح مرة أخرى لتنتهي فترة التقديم في مارس 2021 بحصيلة كلية عند 2.8 مليون طلب تصالح، حيث تقدم المواطنون بـ1.5 مليون طلب في القرى، و 1.2 مليون طلب في المدن، و68 ألف طلب لدى أجهزة المدن الجديدة.³³⁰ وحاولت الدولة التخفيف عن الريف، وبمراجعة قرارات المحافظين المختلفة وبعض القرارات الوزارية، فقد عممت الحكومة 50 جنيتها للمتر في الريف، على أن يُترك الأمر لتقديرات أخرى في المدن.

5- مشروع التصالح بين الوجهة والتخوفات

إن مشروع التصالح في مخالفات البناء، في جوهره، حتى وإن كان يهدف لمحاصرة الثروة العقارية كهدف رئيسي، قد يكون مشروعاً جيداً. وتكمن المفارقة في أن كثيراً من الناس كانوا يتساءلون عن غياب دور الدولة وقدرتها على الحسم والردع في هذا الملف. كما أنه لو تم إنفاذ هذا المشروع بشكل منضبط إلى حد يقارب 60% من المستهدف، فإنه سيكون قادراً على تفكيك شبكات واسعة من الفساد والبلطجة، كما قد يحد من توحش الفساد والتهب في الأحياء والمحافظات، واختلاط ذلك برجال الأمن ورجال الدولة النافذين.

وعلى الرغم من أن المشروع لن يعيد الرقع الزراعية الضخمة التي تم إهدارها، إلا أنه سيحد من هذا النزيف مستقبلاً، وقد يدفع عمرانياً أيضاً لمزيد من تخطيط وتنظيم عمليات البناء بشكل لائق. كما أنه سيقبل من تراكم ثروات سائلة ضخمة وحصارها.

ولكن إلى الآن يعاني هذا المشروع من عوار كبير، فهو لا يمس المسؤولين القدامى الذين قاموا بتسهيل، وأحياناً تنظيم، هذا النهب والتوسع في عهود سابقة، وهو ما يزيد من حقن الجمهور الواسع ويفقد الأمر جانباً من مصداقيته. ولكن بشكل عام، كان هذا هو النهج

330 قانون التصالح بين البناء المخالف والأبعاد الاجتماعية، 2022، صادر عن الإنسان والمدينة للأبحاث الإنسانية والاجتماعية.

المتبع مؤخراً في تفكيك تركة مبارك عن طريق إحداث تغيير في النمط بشكل جذري، ولكن دون المساس أو محاسبة رجال ذلك العصر.

ويُلاحظ أن مشروع التصالح - كما هو حاله الآن - يستهدف الحيتان الكبار من المقاولين وكذلك الملاك والفقراء؛ فقانون التصالح لا يترك أحداً، فهو يستهدف الجميع لسبب واضح آخر غير جمع المال المباشر لسد عجز الموازنة والاستمرار في الإنفاق على المشروعات الكبرى، بما يحقق ما فشلت فيه الضريبة العقارية التي تم فرضها في 2008، دون تحقيق النتيجة. وفي المقابل، فإن التصالح في مخالفات البناء قادر على مضاعفة المال من زاويتين: الأولى هي الحصاد المباشر للأموال عن طريق التصالح، والذي قد يكون به قدر من المبالغة في تقديرات الحكومة المتوقعة والتي تصل إلى 300 مليار جنيه طبقاً لمجلس الوزراء، و500 مليار طبقاً لمجلس الشعب. وثانياً: بعد عمليات الحصر، تستطيع الحكومة رصد الثروة العقارية وفرض ضرائب مباشرة على الملاك الذين يقومون بتخزين واستثمار ثرواتهم في السوق العقارية. وأخيراً، القضاء على جانب كبير من القطاع غير الرسمي بهذه السوق، ورصد جانب كبير من حركة الأموال السائلة.

ولكن أكبر عوار هو فقدان هذا المشروع للجانب الاجتماعي وعدم مراعاة الطبقة؛ فمرة أخرى، لا يضم العمران المخالف فقط الحيتان الكبار وشبكات الفساد، بل يضم أيضاً ملايين من الفقراء ومتوسطي الدخل الذين أنفقوا أغلب مدخراتهم من أجل الحصول على حقهم في المسكن، ومن ثم الحق في الحياة نفسها. ولذلك فقد لقي المشروع قدراً كبيراً من النقد وبعض المقاومة الاجتماعية، تجلت في بعض المظاهرات في الإسكندرية بسبب حملات البلدية والتهديد بحملات إزالة، إلى جانب مقاومة ومعارضة مشروع التصالح وإزالة بعض المنازل المخالفة. وبالفعل، فقد لجأت الدولة لتهدة الوضع نسبياً عبر تخفيض غرامات التصالح وتقديم خطاب غير تهديدي عبر مؤتمر رئيس الوزراء. ولكن هذا لم يحل المعضلة الكبرى وهي: ماذا يفعل عموم الفقراء الذين سيكونون تحت مقصلة هذا القانون؟

ويمكن جانب آخر من العوار في غياب بديل واضح للإسكان المخالف؛ لأنه من أجل حل هذه القضية، يجب وجود مشروع زراعي واضح لأراضي الدلتا والصعيد. فلا يمكن إرغام صغار الملاك للاستمرار في العمل الزراعي والحفاظ على أرضهم في ظل ضعف الجدوى الاقتصادية لهذه الأراضي، وثانياً: لابد من إتاحة بدائل للحق في السكن تكون مقبولة وصالحة وقريبة من هذه الأراضي، وإلا فلا معنى من إزاحة السكان. وأخيراً، ما هي الخطة

القادمة لعمليات البناء الأهلي والخاص؟ وكيف يضمن المشروع عدم ارتفاع أسعار الوحدات السكنية لأرقام مبالغ بها؟

6- العنف والشرعية والإدماج

إن أي تناول لقضية العمران والبناء المخالف في مصر يتطلب قدراً كبيراً جداً من العنف، سواء المادي المباشر أو الرمزي والهيكلي؛ وذلك تحت أي نوع من الحكومات سواء كانت ثورية أو ديمقراطية أو استبدادية عسكرية. إن العنف أمرٌ أصيل في هكذا مشروع، لأنه سيتطلب ضرب قوى اجتماعية كبيرة وصاحبة نفوذ وثروات كبيرة، وسيكون مصحوباً بعمليات تدمير ضخمة، وعمليات نقل وإزاحة للسكان، بما يتطلب ردعاً عنيفاً لمن يخالف ذلك فيما بعد. إذن فالعنف مخيمٌ على جميع أركان وجوانب الأمر.

ولكن ممارسة عنف كهذا لا تتوقف عند حدود الإمكانات المادية والاستبدادية المتاحة لإنفاذ العنف نفسه، ولا تتوقف أيضاً عند حدود إرادة السلطة السياسية وسيادتها على القرار. إن هذا الأمر يستلزم معنى ومشروعاً سياسياً واضحاً إلى جانبه، له علاقة بما هو المطلوب من السكان، ومن أجل ماذا وكيف وعلى من سيقع العنف الأكبر، ولماذا سيضطر قطاع كبير من السكان للقبول بتضحيات جسيمة مثل هذه.

تكن المشكلة أيضاً أن الجانب الاحتلالي في الدولة المصرية مصحوبٌ بسعر وهواجس أمنية، لا يترك مساحة كبيرة للثقة بين الدولة والسكان. وفي ظل نظام كان له مشروع اجتماعي واضح، لم تنتج قطاعات معينة من التهميش والتنكيل، فمشروع مثل السد العالي تطلب، مثلاً يشير محمد نعيم،³³¹ إزاحة سكان النوبة واقتلاعهم من أراضيهم. وقد قبل النوبيون بهذه التضحية الكبيرة بخليط من الإقناع والعنف. ولكن بعد ذلك، تم حرمان أغلبهم من العودة مرةً أخرى. وهو ما تسبب في الأزمة مع هذا القطاع من السكان إلى اليوم، وكان ذلك بسبب هواجس أمنية غير متحققة بالضرورة.

وإذا كان الحال كذلك في ظل مشروع قومي ضخم وواضح المعالم كالسد العالي، فيمكن تخيل الحال مع عنف عارٍ من كل ذلك، حتى وإن كان جوهر المشروع نفسه به قدرٌ كبير من الوجهة وله أهمية قصوى. ولذلك، علينا تأمل مشاهد العنف في الفترة القادمة وما يمكن

331 محمد نعيم، (باحث وسياسي)، مقابلة شخصية، القاهرة، ٢٠١٥.

أن يتولّد عنها من حراك اجتماعي. ليست كل مشاهد العنف المتعلقة بالإزالة وإزاحة السكان واحدة في مدلولاتها، فمثلاً، إذا عدنا سنتين إلى الوراء، أو حتى نظرنا إلى بعض المشاهد المتداولة إلى اليوم لمشروعات إزالة المناطق العشوائية، ولناخذ مثلاً بعض المشاهد من تل العقارب بالسيدة زينب. فسند أنهما مشاهد تنسم بقدر كبير من العنف والقسوة والحضور الأمني الطاعي. ولكن لم ينتج - وربما لن ينتج - عن مثل هكذا مشاهد أي حراك اجتماعي واسع أو حتى تذمر اجتماعي كبير، حيث تواجدت إلى جانب هذه المشاهد عملية واضحة من التفاوض، مع وجود بدائل قد نختلف أو نتفق عليها، ولكنها مطروحة ومتحققة مادياً. وعلى العكس من ذلك، فإن العنف وحده لم يردع أهالي جزيرة الوراق. وهو عنف كبير وكثير من أبناء الجزيرة تم حبسه. كذلك العنف العاري وحده في مسألة إزالة مساكن مخالفة - ليست بالضرورة عشوائيات - لمجموعة من الفقراء ومتوسطي الدخل ليس لهم بدائل ولا قدرات مالية على التصالح، لن يكون ناجعاً أو كافياً في حالة توسّعه؛ فهؤلاء لن يجدوا مكاناً آخر غير الشارع ليوحدوا فيه، حرفياً وليس على سبيل الرمز أو المجاز. ولو اكتفى مشروع قانون التصالح بفرض غرامات مالية فقط بعضها مخفض بشكل كبير على قطاع كبير من الفقراء كما هو متوقع، فسينجح المشروع في جانب منه، ولكنه سيظل مفتقراً ومفتقداً إلى المعنى بما يزيد من عدم الرضا.

في كل الأحوال، فإن نجاح هكذا مشروعات يتطلب أمرين بجانب العنف؛ هما: وضوح الرؤية، وإدماج ومشاركة قطاعات اجتماعية أوسع من عموم السكان والقوى الاجتماعية، وذلك حتى يكون للتضحية معنى اجتماعي وسياسي، بدلاً من خلق أزمات قد تطول إلى عقود.

الملاحق

الرقم	الاسم	الصفحة
١	الرسم البياني رقم (2.1) : سعر متر الوحدات السكنية في العاصمة الإدارية - بالآلاف جنيهه المصدر: بيانات عقار ماب	٢٥
٢	الرسم البياني رقم (2.2) الفوائض المحوَّلة من هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة إلى موازنة الدولة - بالمليار جنيه. المصدر: الحساب الختامي لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.	٣٢
٣	الرسم البياني رقم (2.3) قروض هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة - بالمليار جنيه. المصدر: الحساب الختامي لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.	٣٣

الرسم البياني رقم (2.4): إجمالي الضمانات المحلية والخارجية موزعة حسب

الجهات في 31 ديسمبر 2021

اجمالي الضمانات المحلية والخارجية - ١.٦٦ مليار جنيه موزعة وفقا للجهات

الجهة	النسبة المئوية (%)
الهيئة المصرية العامة للبرترول	٣٣%
الشرق الأوسط لتكوير البرول "سولور"	١%
الشركة القابضة للتكوير	١٤%
الشركة المصرية لتكوير مياه	٣%
الشركة المصرية لتكوير مياه	٣%
الهيئة العامة للتكوير	٦%
هيئة تنمية واستثمار الطاقة المتجددة والمتجددة	١%
الشركة القابضة للتكوير	٠%
هيئة المنجذعات العمرانية الجديدة	١٩%
هيئة سكك حديد مصر	٣%
اخرى	٢٠%

المصدر: البيان المالي لموازنة 2022-2023

ملحق رقم (2.1): قائمة بالشركات والجمعيات التي تم تخصيص اراض لها بالعاصمة الإدارية (حتى يوليو 2021)

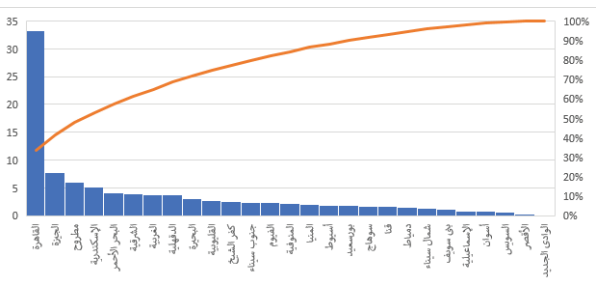
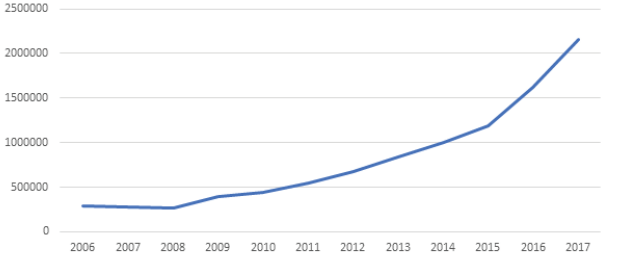
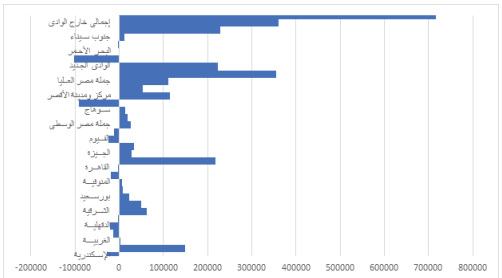
ACUP
ADMINISTRATIVE CAPITAL
UNIVERSITY CITY
ADMINISTRATIVE CAPITAL
UNIVERSITY CITY

موقع قلب القاهرة الإدارية المستأجرة للشركات والجمعيات حتى ٢٠٢١/٧/٢٧

م.	اسم الشركة / الجمعية	رقم التكلفة	رقم القرار	تاريخ القرار
شركات تم منح قرار وزارى لها				
١	شركة ادوت المعونات والتنمية السياحية	1/A3 - B	١٠١	٢٠١٨/٢٢/١٥
٢	جمعية اديا ريويل المعمورة لتيارة والاسكان	1/DFE - D	١٠٠/٢٢٢٢	٢٠٢٠/١٢/١٥، ٢٠١٨/٢٢/١٥
٣	شركة اديون المعونات والتنمية السياحية	1/A - B	١٢٩	٢٠١٨/٢٢/٢٩
٤	الشركة العربية للتطوير وعمرات والتطوير العمراني	1/F	٨٢٩	٢٠١٨/٢٢/١٩
٥	شركة اديون المعونات والتنمية السياحية	2/B 1	٢٣٨	٢٠١٨/٢٢/١٩
٦	شركة مصر بيطاليا للاستثمار العقاري	1/B - B	٨٢٢	٢٠١٨/٢٢/٢
٧	شركة القاهرة، كاديا للتطوير العمراني، الجمعية القابضة	1/ (K1-05)	٨٦١	٢٠١٨/٢٢/٢
٨	الشركة المصرية المصرية للتعمير	1/F-B	٧١١٠/٧١١١	٢٢/٢٢/٢٠، ٢٠١٨/٢٢/٢١
٩	شركة المسفرة للتطوير العمراني	1/C-3	٧٦٠	٢٠١٨/٢٢/٢٩
١٠	شركة BUD	2/F 6	٨٦٨	٢٠١٨/٢٢/١٨
١١	شركة الامارات الجوية والتعمير والتطوير العمراني للجامعة الأوروبية	1/3	٨٧٨	٢٠١٨/٢٢/١٩
١٢	جمعية بادية ترقية الموانع لشروط الشرطة	2/F 8	٢٢/٨، ٨٢١	٢٢/٢٢/٢٠، ٢٠١٨/٢٢/١٠، ٢٠١٦/٢٢/١١
١٣	شركة اسكافا للاستثمار العقاري	2/F 2	٩٨٨	٢٠١٨/٢٢/٢٠
١٤	مصر للاستثمار والتنمية العمرانية	1/DF 3 - B	١٠١٣	٢٠١٨/٢٢/٢٩
١٥	شركة كاديا للتطوير العمراني والتعمير	2/E 4	١٠١٨	٢٠١٨/٢٢/٢٩
١٦	شركة اديا مظهرين مظهرين	2/F 5	١٠١٩	٢٠١٨/٢٢/٢٧

١٠٣	الرسم البياني رقم (5.2): نتائج أعمال بالعميل هيلز للتعمير (2020-2014) المصدر: نتائج أعمال بالعميل هيلز للتعمير التقارير المالية السنوية	١٠
١١٧	الرسم البياني رقم (6.1): نصيب قطاعي التشييد والعقارات كنسبة من إجمالي الاستثمار الأجنبي المباشر المصدر: البنك المركزي المصري. المجلة الاقتصادية للبنك المركزي: الأعداد 48 (ص 127) 50 (ص 116) 52 (ص 89) 54 (ص 77)، 56، 58 (ص 67) و 60 (ص 82).	١١
١١٩	الرسم البياني رقم (6.2): نصيب قطاعي التشييد والبناء كنسبة من الاستثمارات المنفذة المصدر: البنك المركزي المصري. النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد: يونيو 2011 (ص 129-130) يونيو 2013 (ص 129-130) يونيو 2015 (ص 133-134) يونيو 2017 (ص 130-131) يونيو 2019 (ص 129-130) يونيو 2021 (ص 129-130)	١٢

١٢٠	الرسم البياني رقم (6.3): حجم الاستثمار الأجنبي المباشر من إجمالي الاستثمارات المنفذة في قطاع التشييد: المصدر: حسابات الباحث معتمداً على البيانات الواردة في البنك المركزي المصري. النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد: يونيو 2009 (ص129)، يونيو 2011 (ص129-130)، يونيو 2013 (ص129-130)، يونيو 2015 (ص133-134)، يونيو 2017 (ص130-131)، يونيو 2019 (ص129-130)، يونيو 2021 (ص129-130). والبنك المركزي المصري. والمجلة الاقتصادية للبنك المركزي الأعداد: 48 (ص127) 50 (ص116) 52 (ص89) 54 (ص77) 56 (ص72) 58 (ص67) 60 (ص82).	١٣
١٢١	الرسم البياني رقم (6.4): حجم الاستثمار الأجنبي المباشر كنسبة من إجمالي الاستثمارات المنفذة في قطاع العقارات المصدر: حسابات الباحث معتمداً على: البنك المركزي المصري. النشرة الإحصائية الشهرية، أعداد: يونيو 2011 (ص129-130)، يونيو 2013 (ص129-130)، يونيو 2015 (ص133-134)، يونيو 2017 (ص130-131)، يونيو 2019 (ص129-130)، يونيو 2021 (ص129-130). والمجلة الاقتصادية للبنك المركزي الأعداد: 48 (ص127) 50 (ص116) 52 (ص89) 54 (ص77) 56 (ص72) 58 (ص67) 60 (ص82).	١٤

١٣٣	الرسم البياني رقم (7.1): إسهام المحافظات في الناتج المحلي الإجمالي (%)  المصدر: وزارة التخطيط والتنمية الاقتصادية، بيانات 2016 / 2015	١٥
١٣٥	الرسم البياني رقم (7.2): المطلوبات من القطاع الحكومي للقطاع المصرفي في صورة أوراق مالية  المصدر: بيانات البنك المركزي المصري: النشرة الاقتصادية الشهرية، أعداد متفرقة www.cbe.org.eg	١٦
١٤١	الرسم البياني رقم (7.3): تطور المساحة المحصولية للمحاصيل الصيفية والنيلية من 2006-2015  المصدر: النشرة السنوية، وزارة الزراعة (2007-2016)	١٧

«يقدم هذا الكتاب دراسة تحليلية ونقدية للسياسات العامة الحاكمة
للتطوير العقاري في مصر بما يؤمل أن يسهم في الإجابة على
الأسئلة الكبرى الخاصة بإدارة الموارد العامة كالأرض، وبالسياسات
المنظمة للبناء والتشييد والإسكان وعمل القطاع المالي وبما يتوافق
مع أهداف العدالة الاجتماعية والتنمية الاقتصادية لأكبر قدر من
المواطنين.»

نسخة مجانية ليست للبيع