

الفصل السادس

نظم إدارة وتمويل المدن والمجتمعات الجديدة

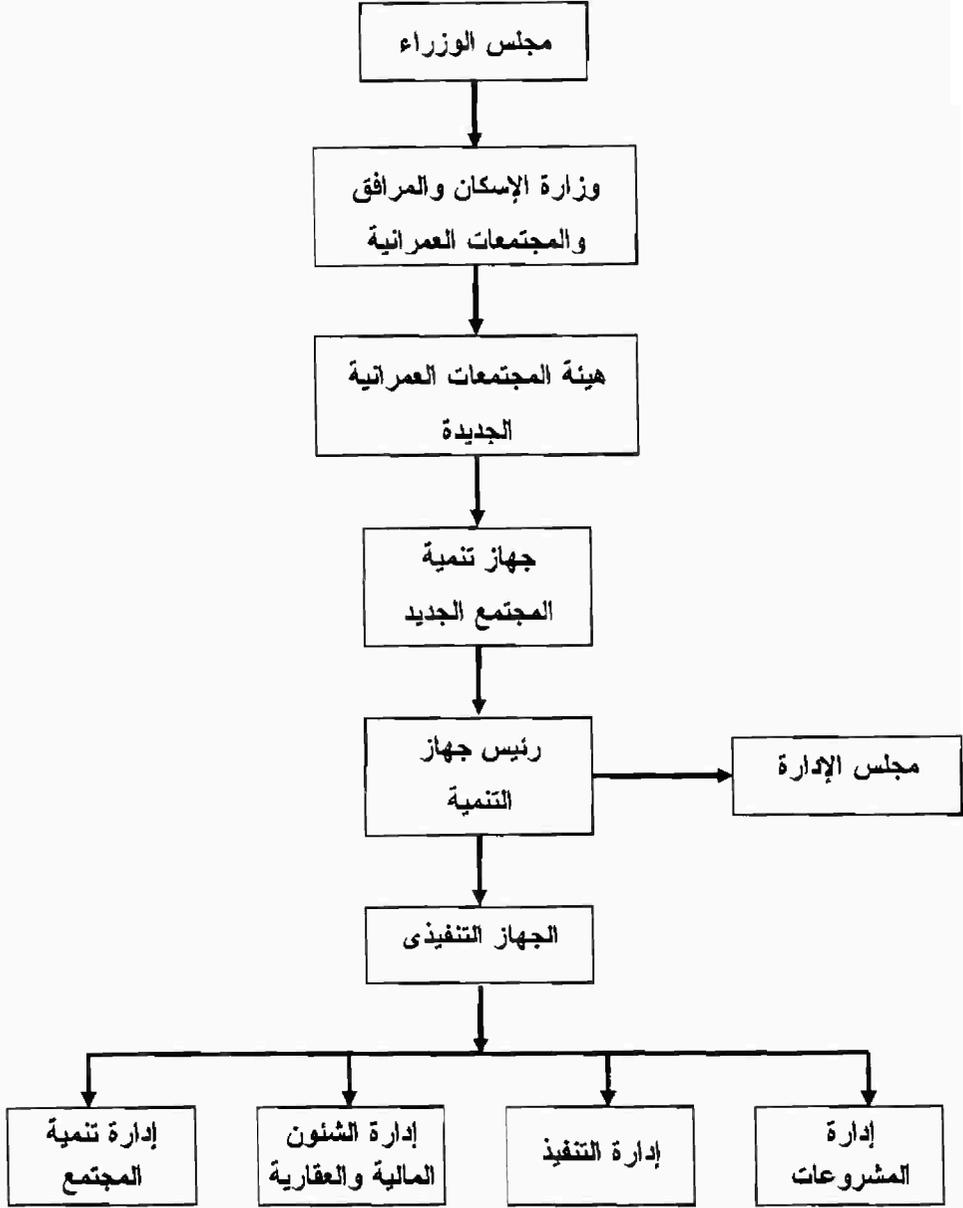
(١) إدارة المدن والمجتمعات الجديدة

١- القوانين واللوائح المنظمة لإدارة المدن والمجتمعات الجديدة

في عام ١٩٧٩ صدر القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ ليمثل الأساس التشريعي لنظام إنشاء وتنمية وإدارة المجتمعات العمرانية الجديدة في مصر، ونص القانون على "إنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة" لتكون دون غيرها جهاز الدولة المسئول عن إنشاء المدن والمجتمعات المصرية الجديدة، وتختص الهيئة ببحث واقتراح ورسم وتنفيذ ومتابعة خطط وسياسات وبرامج إنشاء المدن والمجتمعات العمرانية الجديدة في مصر، طبقا لخطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفي نطاق سياستها العامة. وصدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٥١ لسنة ١٩٨٠ بتبعية هذه الهيئة لرئيس مجلس الوزراء، وعلى تشكيل مجلس إدارتها بما يسمح بالتنسيق المتكامل بين الوزارات المختلفة.

وتشغل هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة موقعا متقدما فى منظومة هيكلية متكاملة تشمل جميع الجهات والهيئات المختصة بمسئوليات إنشاء وتنمية وإدارة المدن الجديدة فى مصر، تبدأ من مجلس الوزراء وتتدرج حتى مستوى أجهزة تنمية هذه المدن. ويمكن توضيح تسدرج سلطات الجهات المختصة بمسئوليات إنشاء وتنمية المدن الجديدة فى الشكل رقم (٦-١) حيث تقع رئاسة مجلس الوزراء على قمة التسدرج الهرمي، يليها وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية التي تتبعها هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وتتولى الهيئة الإشراف على جميع أجهزة تنمية المدن الجديدة، حيث يتكون كل جهاز من مجلس إدارة المدينة الجديدة والجهاز التنفيذي التابع له، وبهذا الشكل تكون هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة هي الجهة التنفيذية المركزية الحاكمة لسياسات إنشاء وتنمية وإدارة المدن الجديدة. فعلى سبيل المثال، فإن السياسات العامة لمختلف المدن والمجتمعات الجديدة يتم تحديدها من خلال لجان يتم تشكيلها بقرارات من رئيس هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ولا تختص أجهزة تنمية المدن إلا بالتنفيذ والمتابعة لبرامج التنمية فى إطار سلطات أعلى مقصورة على الإدارات المركزية فى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة.

وتجدر الإشارة الى أنه فى عام ١٩٩٦ صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ١٦٤ لسنة ١٩٩٦ بشأن تنظيم وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية، والذي بموجبه تم نقل تبعية هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة من مجلس الوزراء الى وزارة الإسكان والمرافق والمجتمعات العمرانية.



شكل رقم (٦-١) التدرج الهرمي للسلطات في الهيكل الإداري والتنظيمي للمجتمعات المصرية الجديدة

وفيما يلي اختصاصات هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة واختصاصات أجهزة تنمية المدن والمجتمعات الجديدة للقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩.

أ- اختصاصات هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (السلطة المركزية):

حدد القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ المسئوليات والمهام الموكلة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة فيما يلي:

- رسم السياسات وإعداد خطط وبرامج إنشاء وتنمية المجتمعات الجديدة.
- إجراء الدراسات الخاصة باختيار أنسب المواقع للمجتمعات الجديدة.
- التنظيم والتنسيق مع الوزارات والجهات المعنية على المستوى الإقليمي والقومي.
- متابعة تطوير وتنفيذ الخطط الموضوعة لتعمير المجتمعات الجديدة.
- إعداد المخططات العامة والتفصيلية لهذه المجتمعات.
- تدبير الموارد التمويلية من اعتمادات حكومية، قروض، منح وفقاً للقواعد الحكومية المتعارف عليها.
- وضع نظم التشغيل والانتفاع بالمرافق العامة والموارد الطبيعية بالمدن الجديدة.

ب- اختصاصات أجهزة تنمية المدن والمجتمعات الجديدة (السلطة المحلية):

نصت المادة (١٩) من القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ بشأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة على أنه:

- يجوز للهيئة أن تنشئ جهازاً لتنمية المجتمع الجديد وإدارة المرافق والمشروعات الداخلة فيه.

- تحدد الهيئة لكل حالة على حدة السلطات والاختصاصات التي يمارسها جهاز التنمية وما يكون من قراراته النهائية أو خاضعا لتصديق سلطة أعلى بالهيئة.
- ولقد حدد القانون مسؤوليات واختصاصات جهاز التنمية للمجتمع الجديد، ممثلا في مجلس إدارته فيما يلي:
- المشاركة في رسم سياسات وخطط وبرامج التنمية العمرانية بالمدينة، بالاشتراك مع مجلس إدارة الهيئة.
- متابعة تنفيذ الخطط والبرامج الموضوعة لتعمير المدينة.
- اقتراح مشروع الموازنة التقديرية السنوية والخطط طويلة وقصيرة الأجل، بالتنسيق مع الهيئة.
- إعداد الحساب الختامي السنوي للمدينة.
- وضع اللوائح الخاصة بإجراءات المناقصات والمزايدات والممارسات المحلية أو التعاقد بالأمر المباشر.
- مراجعة التقارير الدورية عن سير العمل والمركز المالي بالمدينة.
- إقرار تخصيص الأرض للمشروعات والإسكان والخدمات في إطار التخطيط المعتمد للمدينة بواسطة الهيئة.
- دراسة وإبداء الرأي في المشروعات الاستثمارية التي تعرض على الإدارات التنفيذية بجهاز المدينة.
- النظر فيما يرى رئيس هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة عرضه على جهاز تنمية المدينة من مسائل تدخل ضمن اختصاصاته.
- وضع اللوائح الخاصة بتنفيذ أعمال الجهاز وتوزيع الاختصاصات والمسؤوليات.

٢- نظام إدارة المدن والمجتمعات الجديدة ومشاكلها:

أ- على مستوى الهيئة - المستوى المركزي

بمراجعة نصوص القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ الذي يحدد مسؤوليات واختصاصات هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، وبمراجعة الممارسة العملية في تنفيذ نصوص هذا القانون يتضح الآتي:

- تعني الهيئة بوضع وتنفيذ خطط وسياسات وبرامج إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة في مصر طبقا ل خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي. والمراجع لهذه النصوص يتبين أنها لم تتضمن أن تعمل الهيئة ضمن مخطط قومي شامل للتنمية العمرانية والذي لم يتواجد بالفعل آنذاك. وعلى الرغم من أنه في بداية الثمانينات كانت الدولة قد أعدت "دراسة السياسة القومية للتنمية الحضرية" إلا أن هذه السياسة لم تتحول إلى سياسة تنفيذية للتنمية الحضرية، وهو ما أدى إلى غيبة التنسيق الفعلي بين برامج إنشاء المدن والمجتمعات الجديدة وبرامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية على المستوى القومي.

وفي إطار ما تقدم، فقد أديرت برامج إنشاء وتنمية المدن والمجتمعات الجديدة في مصر بصورة منفردة، وفي إطار سياسات إقليمية منفصلة تهدف إلى حل مشكلات إقليمية أو محلية محدودة، دون تنسيق شامل على مستوى أعلى يتناول جميع المشكلات والمخططات الإقليمية في مصر من منظور قومي شامل، بحيث يشمل المجتمعات القائمة والمجتمعات الجديدة، والعلاقات التبادلية بينهما في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية.

• الانفصال الواضح بين هيئة المجتمعات العمرانية وأجهزة الدولة الأخرى من وزارات وهيئات ومؤسسات، إذ ليس هناك تكامل أو تناسق يذكر بين خطط إنشاء وتنمية المدن والمجتمعات الجديدة من ناحية وخطط مشروعات الوزارات والأجهزة التابعة لها من جهة أخرى، وتكاد المجتمعات الجديدة أن تكون كيانات شبه غريبة خارجة عن النطاق التخطيطي والتنفيذي للوزارات الأخرى. فلا توجد مشروعات ذات أحجام تذكر أقامتها الوزارات أو شركات قطاع الأعمال العام داخل المجتمعات الجديدة حتى الآن إلا أقل القليل. كما أن أغلب الوزارات - وعلى الأخص وزارة التربية والتعليم ووزارة الصحة والسكان - ترفض نقل تبعية الخدمات بأصولها والتي أنشأتها هيئة المجتمعات الجديدة إليها وتشغيلها، بالرغم من أن القرار الجمهوري رقم ٣٥١ لسنة ١٩٨٠ السابق الإشارة إليه قد نص على أن يكون ضمن تشكيل مجلس إدارة الهيئة الوزراء المعنيون بالإنتاج والخدمات والمرافق حتى يمكن التنسيق بين الهيئة والوزارات المعنية بهذه القطاعات.

• كذلك فإنه بمراجعة القانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ يتضح تجمع جميع السلطات فى أيدي هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، مما أصبحت معه السلطات المخولة للإدارات التابعة لأجهزة تنمية المدن الجديدة محدودة ومقيدة بسلطات الإدارات المركزية فى هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، مما يعزز مركزية اتخاذ القرار فى أيدي الهيئة. ولقد ترتب على هذه الأوضاع أن تحكمت هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة فى سياسات وبرامج إنشاء وإقامة المدن الجديدة من حيث: رسم هذه السياسات ووضع أولويات التنفيذ، تحديد الأنشطة العمرانية،

تخصيص الأراضي وإصدار التراخيص. ومن ثم فقد أصبحت أجهزة التنمية بهذه المدن تمثل سلطات تنفيذية لسياسات محددة مركزياً بمعرفة الهيئة، وبذلك فإن قرارات التخطيط والتنظيم والميزانية الأساسية تقع خارج نطاق سلطات أجهزة التنمية بالمدن الجديدة.

ب- على مستوى أجهزة المدن - المستوى المحلي

بناء على ما سبق فإنه يمكن إيجاز المشكلات التي تواجه أجهزة تنمية المدن الجديدة، بسبب الهياكل التنظيمية، والنظم والإدارية بها، فيما يلي:

- على الرغم من أن إنشاء مدن جديدة بهذا الكم من التنوع وبهذه الأحجام المتباينة يعد تجربة جديدة لمصر، إلا أن التكوينات الهيكلية والنظم الإدارية للأجهزة القائمة على وضع وتنفيذ سياسات إنشاء هذه المدن قد اتسمت بالتقليدية في الصياغة، وافتقدت إلى الصياغات الجديدة المبتكرة القائمة على الأساليب العلمية الحديثة في الإدارة، والتي يجب أن تتفق مع طبيعة هذه الكيانات الحضرية الجديدة وسرعة ديناميكية نموها.
- وجود انفصال واضح بين أجهزة التنمية بهذه المدن الجديدة وباقي أجهزة الدولة المعنية ببعض الأنشطة الخدمية والعمرانية في هذه المدن من وزارات وهيئات ومؤسسات حكومية. حيث افتقد التنسيق الكامل بين خطط أجهزة المدن للتنمية العمرانية بهذه المدن من ناحية، وخطط ومشروعات الوزارات والأجهزة التابعة لها من ناحية أخرى.
- عدم وجود خطط تنفيذية ونظم تمويل متكاملة ومترابطة لجميع مقومات المدينة العمرانية مما أدى إلى تباين وتأخر تنفيذ بعض المشروعات عن البعض الآخر بسبب عجز التمويل، أو سوء تقدير

الطاقات التشييدية، أو عدم كفاءة قياس متغيرات السوق، ولقد اتضح ذلك فى تخلف مشروعات الإسكان والخدمات، بصفة عامة، عن المشروعات الصناعية.

• عدم وجود نظم وبرامج فعالة لتنظيم أعمال القطاعات المتعددة العاملة فى أنشطة التنمية بالمدينة مثل القطاع الحكومى، العام، الخاص، والقطاع التعاونى، خاصة فى مجال الإسكان، بحيث تعمل كلها فى إطار أهداف محددة وبرامج زمنية مخططة على مستوى المدينة ككل، مما ترتب عليه بعثرة النمو العمرانى فى المجالات المختلفة وتباين معدلاته، وعدم تكامل المشروعات التى تقوم بها جميع القطاعات العاملة بالمدينة.

• غياب النظم الفعالة للإدارة والمتابعة والتقييم وقياس المحققات من الأهداف، فضلاً عن عدم تطبيق نظم متطورة لجمع وتداول المعلومات أو تطبيق نظم دقيقة للتنبؤ والاستشعار بالمتغيرات العمرانية المختلفة، والتي يجب أن تمثل جانباً أساسياً من جوانب إدارة مثل هذه المدن الجديدة سريعة التطور والتغيير.

٣- مرحليات الإدارة... إدارة الإنشاء والتشييد، والإدارة المدنية للمدن الجديدة

تظل المدن الجديدة فى مراحلها الأولى، مشروعات إنشائية تفتقد الكيانات السكانية المؤثرة لسنوات طويلة، وتكون فى هذه الفترة تجمعات عمرانية خاملة أو محدودة النمو لا يمثل السكان فيها كياناً اجتماعياً ذا تأثير يذكر. وعندما تبدأ هذه التجمعات العمرانية فى استقطاب سكانها فى المراحل

اللاحقة، تعمل على التحول من مشروعات إنشائية إلى مجتمعات عمرانية ذات قواعد سكانية تمثل كيانات اجتماعية ذات احتياجات ومتطلبات عمرانية، واجتماعية، واقتصادية. وبين هذه المرحلة وتلك، تختلف احتياجات المدينة ومتطلباتها من نظم الإدارة والإشراف عليها، فالمدينة في مراحلها الأولى - وهي تمثل مشروعاً إنشائياً بالمقام الأول - تحتاج إلى نظم إدارة متطورة لإدارة الإنشاء بها، بينما تحتاج في مراحلها التالية - وقد تحولت إلى مجتمع عمراني متنوع الأنشطة وذات كيان سكاني ذي اعتبار - إلى نظم إدارة متطورة لإدارة المجتمع مدنياً، ومن ثم فإن ما يصلح للمدينة من نظم إدارة في مراحلها الأولى، قد لا يصلح هو بذاته لإدارتها في مراحلها التالية بعد أن تصبح مجتمعاً مدنياً ذا قاعدة سكانية.

وهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة - وهي السلطة المركزية العليا القائمة على إقامة المدن والمجتمعات الجديدة في مصر - تواجه ما تواجهه معظم الهيئات الحكومية من معوقات ناتجة عن التقيّد باللوائح والقوانين وتعدد الجهات الرقابية أثناء إدارتها لسياسات وبرامج إقامة المدن والمجتمعات الجديدة. وفي أي من مرحلتَي الإدارة في المدن الجديدة - إدارة الإنشاء أو الإدارة المدنية - تحتاج الهيئة إلى مزيد من الاستقلالية والسرعة في اتخاذ القرار، والعمل على تسهيل تطبيق نظم الإدارة الحديثة. ولا تختلف أجهزة تنمية المدن كثيراً عن الهيئة في احتياجاتها لتطوير الأداء في إدارتها لبرامج التنمية بالمدن، فبجانب الاستقلالية تحتاج هذه الأجهزة إلى تطبيق نظم الإدارة الحديثة بما يحقق كفاءة التنبؤ بالمتغيرات المستجدة وسرعة اتخاذ القرار، وإيجاد قنوات اتصال نشطة بينها وبين المواطنين للتعرف على احتياجاتهم العمرانية، وفي هذا الإطار يمكن اقتراح ما يلي:

أ- مرحلة الإنشاء:

- تشكيل إدارة للتنمية والاستيطان تتبع جهاز التنمية بالمدينة ويكون لها صندوق خاص تأتى موارده من الشركات الخاصة المستثمرة في المدينة، وتشتمل هذه الإدارة على عناصر من المواطنين المقيمين في المدينة، وتمثل فيها الفئات المهنية المختلفة: المستثمرين، والشباب، وأرباب الأسر، وتتولى هذه الإدارة تحديد المشروعات التي تتطلبها تنمية المدينة، وكذلك تمويل تشغيل وصيانة المرافق العامة بالمدينة. وتمثل هذه الإدارة وحدة تنمية داخل جهاز المدينة تعمل بصورة غير تقليدية، بحيث تمكن المواطنين من المشاركة في تنمية مدينتهم وحل مشاكلها، وخلق موارد غير حكومية للمساهمة في تكلفة إدارتها.
- ضرورة إشراك ممثلين دائمين للوزارات المعنية بالخدمات في جهاز تنمية المدينة الجديدة وذلك لتحقيق التعاون والتنسيق اللازمين بين خطط الهيئة وخطط هذه الوزارات، وأيضاً تشغيل الخدمات الخاصة بها بعد إتمام المنشآت اللازمة.
- يتم توافر إدارة للتسويق بأجهزة تنمية المدن تركز على مركز نشط للمعلومات عن الأوضاع السكنية، الاستثمارية، الأراضي المتاحة وكل ما يخص المدينة من بيانات أساسية، وتقوم هذه الإدارة بعمل خطط إعلامية للتعريف بمزايا المدينة وفرص الاستثمار بها والحوافز والإعفاءات المتاحة بالمدينة.

ب- مرحلة الكيان المدني:

أما فيما يختص بطور المدينة الجديدة وهى في مرحلة الكيان المدني القائم على قاعدة سكانية ذات اعتبار، فإنه يتم طرح بعض المقترحات

التي يمكن أن تسهم في تعزيز استقلالية الجهاز الإداري بالمدينة، وإقامة نظام غير تقليدي للإدارة بالمدينة بحيث يتلافى عيوب النظام الحالي للإدارة المحلية بالمدن، والذي يتسم بالتقيد الشديد بالسلطات المركزية الممثلة في الوزارات المركزية، والتقلص الكبير في صلاحيات السلطة المحلية. وتتركز تلك المقترحات في إطار يهدف إلى توفير نظام إداري للمدينة الجديدة في مرحلة النضج المدني أكثر تحراً ويسمح بمزيد من الاستقلالية كما يلي:

- توسيع اختصاصات السلطة المحلية للمدينة وزيادة صلاحياتها في إدارة شئونها في جميع نواحي الحياة المدنية على المستويين التخطيطي والتنفيذي.
- تحقيق المزيد من اللامركزية في إدارة المدينة وتقليص الروابط بين السلطة المحلية بالمدينة والمستويات المركزية الأعلى، وقصرها على الاختصاصات الرقابية فيما يخص العلاقات الإقليمية والقومية التي تستوجبها سيادة الدولة.
- تطوير الهيكل الإداري للمدينة بحيث يسمح بمشاركة فعالة للمواطنين والمجتمع بكل فئاته في إدارة المدينة، بداية من وضع السياسات إلى مرحلة التنفيذ والمتابعة.
- تطوير نظم إدارة المدن الجديدة وتدعيمه بالأساليب العلمية الحديثة التي تركز على نظم نشطة لاستقصاء المعلومات وتحليلها والتنبؤ بالمتغيرات المستجدة أولاً بأول وسرعة تطوير السياسات واتخاذ القرارات.

- توفير نظام تدريب دوري للعناصر البشرية المتضمنة في هيكل إدارة المدينة ضماناً للارتقاء بقدراتهم الإدارية وتعزيز كفاءتهم الوظيفية وتأهيلهم للعمل في إطار نظم الإدارة العلمية الحديثة.
- تعزيز سلطات المدينة في تنمية مواردها الذاتية وتوظيفها طبقاً لاحتياجاتها ورؤيتها الخاصة في الإنفاق على مرافقها وخدماتها.

(٢) مشكلات التمويل وعوائد الاستثمار فى المقومات العمرانية للمدن والمجتمعات

الجديدة

- عندما وضعت السياسة العامة لإقامة وإنشاء المجتمعات المصرية الجديدة، تم تحديد الأوجه الرئيسية للإنفاق على هذه المجتمعات فى أربعة عناصر تمثل المقومات الرئيسية للعمران فى المدينة وهى:
- المرافق العامة وشبكات البنية الأساسية.
 - الخدمات العامة والمجتمعية.
 - الإسكان.
 - القاعدة الاقتصادية.

١- مصادر التمويل بالمدن والمجتمعات المصرية الجديدة

بنيت سياسة تمويل المدن المصرية الجديدة، فى أول الأمر، على الاستعانة ببعض مصادر التمويل الخارجى القائم على المنح والمعونات والقروض الميسرة، وذلك نظراً لضخامة التمويل اللازم لهذه المدن والذي قد لا تسمح

به موارد الدولة، ومن ثم فقد وضع التصور الأول لمصادر التمويل لكل عنصر من المقومات الرئيسية لل عمران في المدن الجديدة كما يلي¹:

أ. مصادر تمويل المرافق العامة والطرق وشبكات البنية الأساسية

تم وضع تصور لتدبير مصادر تمويل المرافق العامة والطرق وشبكات البنية الأساسية من خلال: صناديق الإنماء العربية، البنك الأهلي، هيئة التنمية الأمريكية، منح ومعونات من بعض الحكومات الأجنبية، والذي لم يتحقق في كثير من الأحيان وأدى الى خلل في خطة تدبير مصادر التمويل.

ب. مصادر تمويل الخدمات العامة والمجتمعية

تتمثل الخدمات العامة والمجتمعية في الخدمات: التعليمية، الصحية، الدينية، التجارية، الثقافية، الترفيهية، الحكومية، الأمنية. وبالرغم من انتماء كل من هذه الخدمات الى واحدة من وزارات الخدمات العامة، إلا أن الدولة كانت قد التزمت، في بادئ الأمر، بتمويل إنشائها من خلال هيئة مختصة بتنمية المجتمعات الجديدة استنادا الى قروض من بنك الاستثمار القومي، على أن تختص تلك الوزارات بتحديد احتياجاتها فقط، وواقع الأمر أن تعاضم الإنفاق على المدن الجديدة قد حدا بالدولة الى محاولة إلزام وزارات الخدمات بتحمل تكاليف إنشاء هذه الخدمات وسداد مستحققاتها لدى البنوك القومية.

ج. مصادر تمويل مباني الإسكان

تنقسم مصادر تمويل الإسكان الى قسمين، القسم الأول ويمثل تمويل الإسكان العام الحكومي، وتختص الدولة بتدبير مصادره، ومن أجله

¹ القاعدة الاقتصادية لإنشاء وتعمير المدن الجديدة

أنشئت بعض البنوك مثل بنك التعمير والإسكان كما ساهم البنك العقاري المصري العربي أيضا. أما القسم الثاني فيمثل تمويل الإسكان الخاص والتعاوني، ويختص القطاع الخاص بتدبير مصادره مع إتاحة فرصة الاستعانة بقروض من البنوك الحكومية المختصة بضمانات.

د. مصادر تمويل القاعدة الاقتصادية

يشارك القطاع الحكومي والقطاع الخاص في تمويل مشروعات القاعدة الاقتصادية للمدن، وتيسر الدولة إمكانية حصول القطاع الخاص على قروض استثمار من البنوك الحكومية والاستثمارية بضمانات، كل طبقا لطبيعة المشروع الاقتصادي. ولقد قامت الدولة بسن قانون استثمار رأس المال العربي والأجنبي (القانون رقم ١٤٣ لسنة ١٩٨١) بهدف دعوة واجتذاب رؤوس الأموال الخاصة والأجنبية لتمويل مشروعات الاستثمار المختلفة في القواعد الاقتصادية للمدن الجديدة، وقامت بتشجيع ذلك من خلال الإعفاءات الضريبية المتعددة.

وعلى الرغم من أن الدولة عند وضع سياستها لتمويل إنشاء المدن الجديدة قد هدفت إلى الاستناد إلى تعدد مصادر التمويل والاعتماد على تنوع أشكال الاستثمار في المجتمعات الجديدة، بهدف تخفيف الأعباء المنتظرة للتنمية العمرانية بهذه المدن الجديدة على كاهل الدولة، كإطار نظري لهذه السياسة، إلا أن أولى المشاكل التطبيقية تمثلت في عدم وجود جهة عليا لها القدرة على التنسيق بين مصادر التمويل المختلفة، وذات صلاحيات وإمكانات فعالة في مراقبة وتقييم وتوجيه مصادر التمويل وأوجه الاستثمار في المجالات العمرانية المختلفة للمدينة. وضياع اختصاصات هذه السلطة ما بين هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة وأجهزة التنمية لهذه المجتمعات، كان له بالغ الأثر السلبي في تباين وتخالف مستويات الإنجاز في مجالات التنمية العمرانية المختلفة ومراحلها

بالمدينة. ويتأكد ذلك بوضوح في استهلاك الأصول البيعية بالمدن الجديدة من أراضي إسكان ومناطق صناعية، دون أن تكون لها فاعلية تذكر في تمويل تنمية مقومات العمران بهذه المدن نتيجة لبيعها بأسعار تقل كثيرا عن التكلفة الفعلية لها بسبب سياسة الدعم غير المرشد.

ولقد تعددت أشكال التمويل للمقومات العمرانية للمدن المصرية الجديدة وتنوعت ما بين القطاع الحكومي والخاص، فجاءت أشكالها كما يلي:

- التمويل الحكومي المباشر:

ويشمل الاعتمادات التي تخصصها الدولة مباشرة للمدن والمجتمعات الجديدة ضمن خططها القومية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

- القروض والتسهيلات:

وتشمل القروض التي يتم الحصول عليها من البنوك القومية والاستثمارية بالإضافة الى المعونات والمنح المحلية والخارجية.

- التمويل الذاتي:

ويشمل حصيلة بيع الأراضي وعوائد استغلال الأصول العمرانية ومكونات البنية الأساسية بالمدينة، بالإضافة الى الضرائب والرسوم الإدارية التي يحققها جهاز التنمية للمدينة.

- التمويل الخاص:

ويشمل مساهمة القطاع الخاص - سواء كان ممثلا في أفراد أو في جماعات- في المجالات المختلفة كالإسكان والمشروعات الاقتصادية.

ولقد تحددت موارد تمويل القطاع الحكومي كما ورد في قانون إنشاء هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة رقم ٥٩ لسنة ١٩٧٩ فيما يلي:

- الاعتمادات التي تخصصها الدولة.
- حصيلة بيع أو إيجار الأراضي والعقارات المملوكة للهيئة.
- القروض المحلية والخارجية.
- الهبات والمنح.

وكانت أولى المشكلات التطبيقية لسياسة إدارة هذه الموارد هي ضعف حصيلة بيع الأراضي السكنية والصناعية بسبب كبر حجم الدعم غير المرشد، والذي نتج عنه بيع الأراضي بأسعار أقل من تكلفة أعمال البنية الأساسية، مما أدى إلى فقد الهيئة لمورد هام من موارد التمويل لعمليات التنمية والإنشاء في المجتمعات الجديدة، يلي ذلك الإعفاءات الضريبية طويلة الأجل على الأنشطة ومشروعات الاستثمار بالمدن الجديدة، والتي كان يمكن أن تكون مورداً رئيسياً من موارد التمويل لعمليات التنمية العمرانية. ثم كان عدم تحقيق العديد من الوعود بالمساهمة في التمويل بمنح لا ترد من العديد من صناديق الإنماء الخارجية. ومن ثم فقد توجهت الدولة إلى الاعتماد على القروض بصورة كبيرة في تمويل عمليات الإنشاء والتنمية في المدن الجديدة وتعددت مصادرها، حيث توجهت الدولة -ممثلة في هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة- إلى الاقتراض من بنك الاستثمار القومي لتمويل البنية الأساسية وبنك التعمير والإسكان لتمويل مشروعات الإسكان.

وفي غياب نظام شامل وجهة عليا ذات قدرة على مراجعة وتقييم وتوجيه سياسات الإنفاق على أوجه التنمية العمرانية بالمدن الجديدة - كما سبقت الإشارة إليه من قبل - تحملت الهيئة حتى ٢٠٠١/٦/٣٠ حوالي ١٠,١ مليار جنيه في صورة قروض من بنك الاستثمار القومي أساساً ومن بنك التعمير والإسكان، وبلغت الفوائد المدينة عليها نحو ٩٨٢ مليون جنيه في عام

٢٠٠٠/٢٠٠١ وذلك حسب ما ورد في تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات عن السنة المالية المنتهية في ٢٠٠١/٦/٣٠. وقد تم إنفاق هذه القروض على أعمال البنية الأساسية ومشروعات الإسكان ومشروعات الخدمة المجتمعية العامة. وبالنظر الى هذه المديونية نجد أنه تقع على كاهل الهيئة وحدها دون أي مشاركة من الوزارات الخدمية الأخرى التي تختص فعلياً بمشروعات البنية الأساسية والخدمات المجتمعية والعامة، والتي رفضت حتى الآن أن تقوم باستلام ما يخصها من منشآت وتحمل أعبائها من قروض. وبقيت الهيئة نتيجة لمبادرتها بتحمل أعباء تمويل وتنفيذ هذه المشروعات، بهدف ضمان تنفيذ سياساتها للتنمية العمرانية وفق البرامج الزمنية المحددة، مسؤولة مسؤولة كاملة عنها.

وفي مجال الإسكان، يمثل جزء كبير من هذه الاستثمارات مخزوناً راکداً وذلك بسبب عدم موافقته من الناحية الاقتصادية مع طبيعة الطلب القائم في هذه المدن الجديدة، وذلك بسبب انخفاض مستوى دخول الأفراد بالمدن الجديدة، وتجاوز المتطلبات المالية لهذا المخزون من الإسكان لقدرات العاملين بهذه المدن سواء بالإيجار أو بالتمليك، ومن ثم ترتب على ذلك حرمان المدن الجديدة من المقابل النقدي لهذه الوحدات والذي كان من الممكن أن يشكل عائداً يسهم في تقليل مديونية المدن الجديدة، ويساعد على حل مشكلات التمويل.

٢- سياسات التمويل في المدن المصرية الجديدة بين عجز الإيرادات ومديونية المصروفات:

مما تقدم يتضح أن المشكلة الأساسية في سياسات التمويل المطبقة بالمدن المصرية الجديدة تكمن في الفجوة الهائلة بين المصروفات والإيرادات. أي

بين مصروفات كبيرة قائمة على القروض ذات الأعباء المتمثلة في فوائدها ونفقات خدمة القروض وفوائد التأخير، وإيرادات ضئيلة لا تكاد تكفي سداد هذه القروض.

وبدراسة الهيكل التمويلي للمدن والمجتمعات الجديدة بناء على البيانات الواردة في تقرير الجهاز المركزي للمحاسبات السابق الإشارة إليه، يتبين وجود خلل كبير في هذا الهيكل يتمثل في الآتي:

- بلغت قيمة عجز النشاط الجاري عام ٢٠٠١/٢٠٠٠ حوالي ١٢٤,٤ مليون جنيه، وبلغت قيمة رصيد العجز المرحل في ٢٠٠١/٦/٣٠ نحو ٧٦٢,٩ مليون جنيه. وقد استغرق هذا العجز رأس مال الهيئة بالكامل والذي يبلغ ٤٠٢,٩ مليون جنيه وتجاوزه بنحو ٣٦٠ مليون جنيه مما أدى الى ظهور صافي حقوق الملكية بقيمة سالبة بلغت نحو ٢٧٥ مليون جنيه في ذات التاريخ.

- بلغ رصيد حساب الإنتاج غير التام في ٢٠٠١/٦/٣٠ نحو ٨ مليارات جنيه الأمر الذي يعكس مدى تعاضم الأموال المستثمرة في مشروعات الهيئة والتي لم تحقق الأهداف المتوقعة منها.

- بلغت تكلفة المخزون السكني من مساحات أراض و وحدات سكنية مكتملة المرافق لم يتم بيعها والتصرف فيها ١,٠٦٥ مليار جنيه وهي تمثل استثمارات معطلة.

وفيما يختص بنسبة التمويل الذاتي للمدن الجديدة في تغطية نفقات التنمية العمرانية، فقد جاء في دراسة للمجالس القومية المتخصصة^١ أن هذه النسبة

^١ المجالس القومية المتخصصة

سياسة تنمية المجتمعات العمرانية الجديدة - ١٩٩٢

ضئيلة للغاية حيث تراوحت في أعمال البنية الأساسية والخدمات المجتمعية ما بين ٦,٢% في مدينة السادات الى ١١,٢% في مدينة ١٥ مايو. وفي مجال الإسكان تراوحت هذه النسبة ما بين ٢,٤% في مدينة ١٥ مايو الى ٣٩,٤% في مدينة العاشر من رمضان.

وبناء عليه فإن النتائج السابقة تؤكد أن قروض البنوك وما تخصصه الحكومة المركزية من اعتمادات يمثلان المصدر الرئيسي في تمويل مشروعات التنمية بالمدن الجديدة. أما التمويل الذاتي فيقوم بدور محدود في تمويل المشروعات والذي يتمثل في حصة بيع أراضي الإسكان وأراضي الأنشطة الاقتصادية، والتي تم بيعها بدعم كبير مما أضعف إيرادات هذه المدن من هذا المصدر. وعدا إيرادات بيع الأراضي فإن حصة الرسوم المحلية الناتجة عن الانتفاع بالمرافق العامة، أو الرسوم العقارية والقانونية الأخرى، تمثلان موردا ضعيفا خاصة مع محدودية السكان الحاليين.

ومن ثم فقد بدأت المدن الجديدة بعجز شديد في الموارد ناتج عن الدعم الكبير الذي نالته أراضي الإسكان والأنشطة الاقتصادية، مما أدى إلى الإقبال على شراء قطع الأراضي بما يفوق حجم الاحتياج الفعلي والمتاجرة بها في السوق العقاري. كما أدى الدعم إلى حجز مساحات كبيرة من قطع أراضي الإسكان لأفراد ليست لديهم نية البناء، وإنما انحصرت تطلعاتهم في بيعها بعد فترة ما حتى يتحقق لهم عائد كبير ناتج عن فروق الأسعار والتضخم، مما أفقد المدن الجديدة جزءاً كبيراً من أصولها البيعية التي كان يمكن أن تمثل مصدراً رئيسياً للتمويل الذاتي بها.

٣- تكاليف التنمية العمرانية فى المدن المصرية الجديدة.. بين أعباء القطاع الحكومى ومساهمات القطاع الخاص

بناء على ما تقدم يتأكد أن الدولة قد قامت بتحمل الجزء الأكبر من أعباء تكاليف التنمية العمرانية فى المدن المصرية الجديدة، وأن مصادر التمويل فى هذه المدن تمثل النصيب الأكبر فيها فى اعتمادات الحكومة المركزية وقروض البنوك القومية، خاصة بعد أن فشلت هذه المدن فى أن تجعل أصولها من قطع الأراضي مصدرا فعالا للتمويل الذاتى لعمليات التنمية فيها كما سبق ذكره.

ويشكل تمويل الحكومة المركزية، المتمثل فى اعتمادات وزارة المالية، وقروض بنك الاستثمار القومى، النسبة الكبرى من قيمة تكاليف التنمية بالمدن الجديدة، حيث يتراوح ما بين ٧٥% الى ١٠٠% من إجمالي التمويل المقدم لهذه المدن بالنسبة لأعمال البنية الأساسية والخدمات العامة والمجتمعية^١. فعلى سبيل المثال، يمثل التمويل المباشر للحكومة المركزية فى العاشر من رمضان ٨٥,٥%، وفى مدينة ٦ أكتوبر ٧٦,٢%، وفى مدينة ١٥ مايو ٨٩%، وفى مدينة السادات ٨٦,٥%، أما فى مدن مثل بني سويف الجديدة والمنيا الجديدة فيبلغ ١٠٠%.

أما فيما يختص بدور القطاع الخاص فى المساهمة فى تكاليف التنمية العمرانية بالمدن الجديدة، الذى يحوز النصيب الأكبر فى مجالات الاستثمار بالأنشطة الاقتصادية فيها، فقد تحددت مساهمته فى الاستثمار فى مجال الإسكان فى مستويات الإسكان المتميز والفاخر التى لا تلبي حاجة القطاع

^١ المجالس القومية المتخصصة

سياسة تنمية المجتمعات العمرانية الجديدة - ١٩٩٢

العريض من المواطنين العاملين بالمدن الجديدة، ومن ثم فإن الأعباء الكبيرة التي تتحملها الدولة في تمويل عمليات التنمية العمرانية بالمدن الجديدة لتدعو الى ضرورة مشاركة القطاع الخاص بدور فعال في تمويل عمليات التنمية بالمدن الجديدة، خاصة في الإسكان منخفض التكاليف والمتوسط وأعمال البنية الأساسية والخدمات العامة التي تؤثر على إنتاجية مشروعاته الاستثمارية في القطاعات الاقتصادية المختلفة وتتصل بها اتصالاً مباشراً، فلقد حققت المصانع العاملة بالمدن الجديدة إنتاجية سنوية مقدارها ٢٦,٦٨٨ مليار جنيه، وهذا الدخل السنوي يفوق رأس المال المستثمر في هذه المصانع والبالغ حتى ٢٠٠١/٦/٣٠ حوالي ٢٣,٣٠٠ مليار جنيه، أي أن نسبة إنتاجية رأس المال تصل إلى ١١٤% سنوياً، وهذا المؤشر الإيجابي يبرر ضرورة مشاركة القطاع الخاص المستثمر بالمناطق الصناعية بالمدن الجديدة في تمويل تكاليف إنشاء وتشغيل وصيانة عناصر البنية الأساسية والخدمات العامة بالمدن الجديدة في إطار عقود تحقق له الربحية على المدى البعيد، وأيضاً المشاركة في إنشاء أنماط الإسكان المناسبة لقوى العمالة فيه.

وفي مجال توفير الإسكان للعاملين بالمشروعات الاستثمارية بالمدن الجديدة، تشير الإحصائيات الى أن إنتاجية العامل في السنة تصل في المتوسط إلى حوالي ٩٤٩٩٣,٠٠٠ جنيهاً بينما يبلغ متوسط أجره السنوي ٢٨١٠,٠٠٠ جنيهاً، أي نسبة ٢,٩% فقط من إنتاجيته. وارتفاع ربحية المستثمر الخاص وانخفاض أجر العاملين بالمشروعات الاستثمارية يدعو الى ضرورة مساهمة هذا المستثمر في توفير أنماط الإسكان المناسبة مع دخولهم، من خلال إنشاء صناديق إسكان بكل شركة للمساهمة في تمويل مشروعات الإسكان المناسبة لهم.

٤ - سياسة التمويل بالمدن المصرية الجديدة... المشكلات المستخلصة والحلول المقترحة

مما تقدم يمكن استخلاص أن المشكلات الرئيسية التي واجهت سياسات ونظم التمويل بالمدن المصرية الجديدة، والتي نتج عنها تلك الفجوة الكبيرة بين ارتفاع نفقات التنمية وضآلة الواردات بهذه المدن، إنما ترجع الى محورين رئيسيين: أحدهما خاص بدور الدولة والقطاع الحكومي، والآخر بدور القطاع الخاص المستثمر بهذه المدن وذلك كما يلي:

أ - دور الدولة والقطاع الحكومي:

- تعاضم دور الحكومة فى تمويل المراحل الأولى للتنمية بالمدن الجديدة، حيث كان لقروض بنك الاستثمار القومي وبنك التعمير نصيب كبير فى هذا التمويل وليس المنح أو الهبات التي لا ترد، مما حمل هذه المدن بأعباء مالية كبيرة فى مراحلها الأولى متمثلة فى هذه القروض وفوائدها.
- استهلاك الأصول البيعية لهذه المدن، من أراضي إسكان وأنشطة اقتصادية، بدرجة كبيرة فى المراحل المبكرة من إنشاء هذه المدن وبيعها بأسعار أقل من تكلفتها، مما أفقد هذه المدن التمويل الذاتي الفعال بها.
- عدم موافقة الوزارات المعنية بالمرافق العامة، أو الخدمات المجتمعية، على تحمل مسئولية ما قامت به هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة من منشآت خاصة بها، ونقلها الى ذمتها المالية، وبالتالي تخفيف أعباء الهيئة من مديونياتها لدى البنوك.

- عدم كفاية ما يخصص من اعتمادات سنوية، سواء عن طريق وزارة المالية أو قروض ميسرة من بنك الاستثمار القومي، لما تتطلبه خطط التنمية في مجال الإسكان والخدمات بالمدن الجديدة.

ب - دور القطاع الخاص:

- عدم قيام المستثمر الخاص في القطاعات الاقتصادية بالمدن الجديدة بالمساهمة في إنشاء أو تشغيل أو صيانة المرافق العامة لهذه المدن الجديدة، والتي تؤثر بصورة مباشرة في أنشطتهم الإنتاجية، رغم ربحيتهم العالية.

- عدم مساهمة المستثمر الخاص في إنشاء أو تشغيل مشروعات الخدمات العامة بالمدن الجديدة، والتي يستفيد منها بصورة مباشرة قوى العمالة بمشروعاتهم الاستثمارية.

- احتجاز مساحات كبيرة من قطع الأراضي السكنية وأراضي المشروعات الاقتصادية دون تنمية واستثمار، والمتاجرة والمزايدة بها في السوق العقاري، مما أفقد المدن الجديدة ما يمكن أن تدره مشروعات الاستثمار في هذه الأراضي من رسوم ومقابل انتفاع يمكن أن يمثل نصيبا كبيرا وفعالاً في مصادر التمويل الذاتي لهذه المدن.

- تواجد مخزون سلعي راكد في المعروض من استثمار القطاع الخاص في مجال الإسكان الفاخر وفوق المتوسط، والذي لا يتوافق مع القطاع العريض من الطلب الفعال على الإسكان، الذي يمثلته قوى العمالة الرئيسية بالقاعدة الاقتصادية بالمدن الجديدة، مما أفقد هذه المدن موردا رئيسيا للتمويل الذاتي في العوائد والرسوم القانونية ومقابل الانتفاع الناتجة عن استغلال هذا المعروض من الإسكان.

وعملا على حل هذه المشكلات ذات الصبغة الحكومية أو الخاصة التي نتجت عن سياسة التمويل المطبقة بالمدن الجديدة، وترتب عليها إعاقة حركة التنمية العمرانية فى هذه المدن، يمكن طرح محاور العمل الآتية كحلول تساعد على علاج هذه المشكلات:

- تتولى الدولة تحميل كافة الجهات المعنية، من وزارات مختصة بعناصر البنية الأساسية والخدمات العامة والمجتمعية بأنصبتها من قروض وأعباء تمويل هذه الأعمال حتى يمكن للجهات القائمة على المدن الجديدة، ممثلة في هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة، أن تعيد جدولة أولوياتها فى تمويل خطط التنمية العمرانية لهذه المدن.
- إعادة تفعيل دور الأصول البيعية المجمدة بالمدن الجديدة، والممثلة فى أراضى الإسكان وأراضى الأنشطة الاقتصادية غير المستغلة والتي تقاس ملاكها عن التنمية فيها، من خلال إعادة تملكها أو فرض رسوم عدم استغلال، بحيث تسهم فى تعزيز موارد التمويل الذاتي بهذه المدن.
- زيادة مخصصات المدن الجديدة من قروض ميسرة أو اعتمادات موجهة الى الإسكان والخدمات، مع إعادة النظر فى أنماط الإسكان بحيث يقابل الطلب الفعلي على الإسكان فى هذه المدن، مما لا يسمح بتجميد هذه الاستثمارات فى أنماط سكنية خارج حدود الطلب الفعلي للقاعدة العريضة من المواطنين والعاملين بهذه المدن.
- فرض رسوم فضاء على الوحدات السكنية غير الأهلة بالسكان استعواضا لعوائد الدولة المجمدة الخاصة برسوم استهلاك عناصر المرافق العامة والبنية الأساسية.

- إلزام القطاع الخاص المستثمر فى القطاعات الاقتصادية بالمدن الجديدة بإنشاء صندوق الإسكان بكل شركة، بحيث يساعد العاملين بها على الحصول على وحدات سكنية لهم.
- إلزام القطاع الخاص المستثمر فى مجالات الخدمات العامة والمجتمعية، مثل المستشفيات الخاصة، والمؤسسات التعليمية الخاصة، والمراكز الترفيهية والتجارية... الخ، بالاشتراك فى صندوق للخدمات العامة يشرف عليه جهاز المدينة، وينفق من حصيلته على إنشاء الخدمات العامة والمجتمعية الضرورية، لتلبية احتياجات القاعدة العريضة من السكان.