الفصل الأول
التطور التاريخي لقطاع التشييد في مصر

مقدمة :

يعد قطاع التشييد والبناء من القطاعات الأساسية في اقتصاد أي دولة سواء كانت متقدمة أو نامية ، ويعتبر هذا القطاع ذا مكانة هامة وبارزة في الاقتصاد القومي للدول النامية بصفة خاصة، حيث يتولى تنفيذ وإقامة كافة المشروعات الصناعية والزراعية والسياحية والبنية الأساسية والمرافق العامة إلى غير ذلك من المشروعات اللازمة للتنمية الشاملة لهذه الدول .

ومن المعروف أن صناعة التشييد والبناء في مصر تعد صناعة قديمة وعريقة ، غير أن هذه الصناعة في الوقت الحالي تواجه صعوبات ومشكلات عديدة تجعل قطاع التشييد والبناء غير قادر على تحقيق أهدافه ، ومن أهم هذه المشكلات عدم قدرته على مواكبة التقدم والتطور التكنولوجي والعلمي في العالم. وغني عن الذكر أن هذه المشكلات لم تكن وليدة اليوم ولكنها جاءت نتيجة لسلسلة من آليات اتبعت خلال العقود الماضية وأدت إلى ما يواجهه القطاع الآن من صعاب .

ولذلك فإنه من المفيد استعراض التطور التاريخي للقطاع في نصف القرن الأخير، أي من فترة ما قبل ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى الآن ، وذلك حتى يمكن

معرفة السياسات والتغيرات التي واكبت هذه التطورات وبالتالي الوقوف على الأسباب التي أثرت سلباً أو إيجاباً على نمو القطاع وتطوره ، ومن ثم اقتراح الحلول المناسبة لعلاج المشكلات التي يعاني منها القطاع حالياً ، كذلك وضع التصورات للنهوض بهذه الصناعة والعمل على تنميتها خاصة في ظل المتغيرات الداخلية والخارجية - الحالية والمستقبلية – التي تواجه الاقتصاد المصري وتمثل تحدياً صعباً يواجه القطاعات الاقتصادية بصفة عامة وقطاع التشييد بصفة خاصة .

(١) خصائص وطبيعة قطاع التشييد والبناء

١ - تعريف القطاع:

يقصد بقطاع التشييد والبناء جميع الأنشطة الخاصة بتنفيذ أعمال المباني والمنشآت والتشييدات اللازمة لقطاعات الإنتاج وقطاعات الخدمات . ويقوم بتنفيذ هذه الأعمال مؤسسات وشركات تعرف "بشركات المقاولات" وهي إما شركات مقاولات تابعة للقطاع العام أو لما يسمى "بقطاع الأعمال" أو تابعة للقطاع الخاص . ويعهد إلى شركات المقاولات بتنفيذ الأعمال عادة من خلال مناقصات عامة تجرى بينها لاختيار أفضلها من الناحيتين المالية والفنية وأكثرها ملاءمة لتنفيذ الأعمال حسب طبيعة كل مشروع .

وطبقا لتعريف البنك الدولي فإن قطاع التشييد ينقسم إلى نوعين رئيسيين من الإنتاج[١] :

[1] World Bank; The Construction Industry: Issues and Strategies in Developing Countries, 2nd ed., 1986, P.4

الأول : وهو البناء ويتمثل في مباني الإسكان والمصانع والمدارس والمستشفيات.. إلخ .

الثاني : وهو المتمثل في الأعمال المدنية ويشمل البنية الأساسية لكل من مشروعات مرافق المياه والنقل والمواصلات والري وتوليد الطاقة .. وما إلى ذلك .

ويمثل البناء حوالي (٧٠%) من أعمال قطاع التشييد في كل من الدول المتقدمة والنامية ، بينما تمثل الأعمال المدنية النسبة الباقية وغالباً ما تكون الحكومة هي العميل الأول بالنسبة للنوع الأخير كذلك فإنها عادة ما تتدخل في النوع الأول بصورة مباشرة أو غير مباشرة .

ويلاحظ أن التقسيم القطاعي للموازنة العامة للدولة قد وضع قطاع التشييد والبناء تحت مسمى قطاع "التشييد والإسكان" ، وأيضا تجدر الإشارة إلى أن بيانات الناتج المحلي الإجمالي وبيانات الناتج القومي قد عالجت القطاع كجزءين فرعيين هما :

١ – قطاع التشييد كأحد القطاعات السلعية .

٢ – قطاع الإسكان كأحد القطاعات الخدمية .

وإن كان في بعض السنوات يتم ضم المرافق العامة مع الإسكان .

ويعتبر قطاع التشييد والبناء من القطاعات الأساسية لأن ما يقوم به من أعمال تعتبر الركيزة الأولى والمرحلة الأساسية من مراحل تنفيذ كافة مشروعات القطاعات الاقتصادية بأنواعها المختلفة . ولذا فإن قطاع التشييد والبناء يرتبط ارتباطاً قوياً بباقي قطاعات الاقتصاد القومي ويؤثر أداؤه سلباً أو

إيجاباً تأثيراً قوياً عليها. ومن ناحية أخرى فإن هذا القطاع يعتمد اعتماداً كبيراً على منتجات صناعات أخرى مثل صناعة الأسمنت وحديد التسليح والطوب والزجاج والتركيبات الصحية والميكانيكية والكهربائية وعناصر التشطيبات وغيرها من مستلزمات إنتاج هذا القطاع. ومن البدهي أن يؤدي أي عجز في إنتاج هذه الصناعات إلى تعثر في أدائه. كما تعد الموارد والمعدات وخدمات النقل والعمالة من المدخلات الأساسية الهامة لعملية البناء والتشييد .

٢- خصائص صناعة التشييد والبناء:

تعتبر صناعة التشييد والبناء صناعة أساسية لتحريك النشاط الاقتصادي ، وطبقا لتقرير البنك الدولي فإن صناعة التشييد والبناء تمثل ما بين (٣%) إلى (٨%) من إجمالي الناتج المحلي في الدول النامية ومن بينها مصر [١] وكذلك فإن متوسط نصيب البناء والتشييد كأحد مكونات الاستثمار يمثل حوالي (٥٠%) أو أكثر من إجمالي رأس المال الثابت [٢]وتختلف هذه النسبة من قطاع لآخر فمثلا نجد أن استثمارات التشييد والبناء تمثل حوالي ٩١% من جملة الاستثمارات المخصصة لقطاع الإسكان ، ونحو ٦٥% من جملة الاستثمارات المخصصة لقطاع المرافق ، بينما يتمثل دوره في قطاع الصناعة بما يوازي ٢٩% من جملة الاستثمارات الخاصة بقطاع الصناعة وهذه الاستثمارات بالطبع لا تتكون من مبانٍ فقط ولكن من أعمال مدنية أخرى.

ويتميز قطاع التشييد والبناء بالخصائص الآتية :

---

(1) World Bank; Op. cit., P7

(٢) د. ماجدة إبراهيم ، متابعة قطاعي التشييد والإسكان في مصر ، مذكرة خارجية رقم (١٣٨١) ، معهد التخطيط القومي ، ديسمبر ١٩٨٣ ، ص : ٩.

- تنوع مجالات قطاع التشييد والبناء تنوعاً كبيراً إذ أنها تشمل فيما تشمل الصناعة والزراعة واستصلاح الأراضي والسياحة والطرق والنقل والبنية الأساسية والكهرباء والري والاتصالات والمواصلات من أنفاق وكباري وموانئ ومطارات والمدن الجديدة والإسكان ومباني الخدمات الاجتماعية والخدمات التجارية والترفيهية والمباني الإدارية . ولذا فإن منتجات هذا القطاع تتسم بالتنوع الشديد والتعدد في طبيعتها .
- يتسم نشاط هذا القطاع بالديناميكية والتنقل من مكان إلى آخر. فليس له مستقر أو مستقرات ثابتة بل ينتقل إلى حيث الحاجة إليه في المسطح المعمور الحالي في الوادي والدلتا وفي محاور التنمية الجديدة في الصحراوات والسواحل .
- تتباين مواصفات العمليات من مقاولة إلى أخرى في المجال الواحد من مجالات التشييد والبناء. ويعني ذلك أن كل منشأ يكاد أن يكون منتجاً مصنّعاً قائم بذاته . كما أن صناعة التشييد ليست كلها صناعة تجميعية بل إن جزءاً كبيراً منها يتم في الموقع مما يعطيها طبيعة خاصة تتطلب حسن إدارة الموقع ومراقبة الجودة والتنفيذ حسب برامج زمنية محددة .
- تطول فترة تنفيذ بعض المشروعات وقد تمتد إلى ثلاث أو أربع سنوات أو أكثر ، وفي مثل هذه الفترات الطويلة قد تتغير أسعار المواد والأجور، كما قد تتغير أيضا قوانين العمل والضرائب والتأمينات وغيرها مما يؤدي غالباً إلى اختلاف وجهات النظر في تفسير بنود التعاقد في تنفيذ مثل هذه المشروعات . ولذا فإن قطاع التشييد يتسم بكثرة المنازعات بين المقاولين والعملاء. ومن ثم فإن توافر نظم للتحكيم يعد أمراً ضرورياً حتى لا يكون للمنازعات تأثير سلبي على تنفيذ المشروعات .

- كبر حجم الاستثمارات وما يتطلبه ذلك من تمويل كبير لتنفيذ المشروعات خصوصاً الكبيرة منها. وقد يصعب توفير التمويل اللازم في المواعيد المحددة حسب البرامج الزمنية للتنفيذ مما يجعل المشاريع عرضة للتوقف أو التأجيل وبالتالي زيادة تكلفتها .
- تعدد الأعمال التي تدخل في صناعة البناء مثل الأعمال المدنية بأنواعها المختلفة من أساسات وهياكل إنشائية ومبانٍ وتشطيبات وأعمال كهربائية مثل الإنارة والاتصالات والمصاعد وأعمال صحية مثل شبكات المياه والصرف الصحي وأعمال ميكانيكية مثل أعمال التكييف فضلاً عن الأجهزة اللازمة لتشغيل المبنى واستخدامه . ومثل هذا التنوع الكبير في الأعمال داخل المبنى الواحد يجعل العملية التشييدية عملية مركبة وأحياناً بالغة التعقيد .
- الاعتماد على نظام "العقود من الباطن" بمعنى أن تعهد الشركات الكبرى إلى آخرين لتنفيذ العمليات المتخصصة داخل المبنى الواحد، وهذا يعني تعدد وتنوع الجهات التي تدخل في صناعة المنتج البنائي الواحد مما يستوجب إدارة سليمة لتنفيذ الأعمال في منظومة واحدة متكاملة .
- يعتمد القطاع بدرجة كبيرة على العمالة الدائمة والمؤقتة والعمالة الفنية وغير الفنية مما يجعل قطاع التشييد والبناء من القطاعات كثيفة العمالة . كما يعتمد القطاع على الآلات والمعدات المتطورة مما يجعله أيضاً كثيف رأس المال أي أن القطاع تجتمع فيه كثافة العمالة وكثافة رأس المال في آن واحد .

(٢) التطور التاريخي لقطاع التشييد والبناء :

يمكن التمييز بين أربع مراحل مرت بها صناعة التشييد والبناء في الحقبة الأخيرة وهذه المراحل هي :

١ – مرحلة ما قبل ١٩٥٢ .

٢ – مرحلة التحول الاشتراكي (١٩٦١ – ١٩٧٣) .

٣ – مرحلة الانفتاح الاقتصادي (١٩٧٤ - ١٩٨٦) .

٤ – مرحلة الإصلاح الاقتصادي (١٩٨٧ - ١٩٩٨) .

وقد تميزت كل مرحلة بخصائص معينة ، كما أن قطاع التشييد أيضا كانت له سمات خاصة خلال كل مرحلة وهو ما سيتم تناوله من خلال شرح لتطور القطاع عبر كل مرحلة ، وأهم القرارات والقوانين التي صدرت في كل مرحلة وكان لها أثر على أداء القطاع ، وأيضاً بعض البيانات الخاصة بتطور الإنتاج والعمالة والاستثمارات في قطاع التشييد والبناء .

و فيما يلي دراسة تحليلية لكل مرحلة من المراحل السابقة :

١- مرحلة ما قبل ١٩٥٢ (القرن العشرين):

فى بداية القرن العشرين بدأت شركات المقاولات الأجنبية فى التواجد فى مصر وتبعتها شركات المقاولات الوطنية . وكانت الغلبة فى البداية للشركات الأجنبية . ففي عام ١٩٠٢ أنشأ البارون ليون رولان البلجيكي الشركة العامة للإنشاءات " رولان " وكانت تسمي "ل. رولان وشركاه". أيضا كانت هناك شركات أجنبية بدأت تمارس أعمالها بالمشاركة مع رأس المال الوطني فى صورة شركات مساهمة ، مثل شركة النصر للمباني والإنشاءات " ايجيكو " والتي بدأت تمارس نشاطها منذ تأسيسها فى بداية عام ١٩٣٨ مساهمة بين رأس المالي المصري والإيطالي وكانت تسمى شركة المباني المصرية المساهمة . في ذات الوقت ظهرت الشركات الوطنية ممثلة لرأس المال الوطني مثل الشركة المساهمة المصرية للمقاولات " العبد " والتي أسسها العبد باشا في عام ١٩١٧ ، ومجموعة شركات " درة " التي أسسها المهندس محمد حسن درة في عام ١٩٣٣ ، وشركتي النصر العامة للمقاولات " حسن محمد علام " وشركة

المقاولات المصرية " مختار إبراهيم " اللتين تأسستا عام ١٩٣٦ وشركة "عثمان أحمد عثمان وشركاه " التي أسسها عثمان أحمد عثمان في عام ١٩٤٠، وبعد ذلك توالت شركات المقاولات فى التأسيس مدعمة لقطاع التشييد وممثلة لرأس المال الوطني والأجنبي على السواء . وقد قامت هذه الشركات بالعديد من المشروعات الحيوية على الرغم من محدودية الإمكانات التكنولوجية في ذلك الوقت .

وقد كان أهم ما يميز صناعة التشييد والبناء الاعتماد الأساسي على العمالة في الإنتاج والتي لم تكن هناك مشكلة في توافرها بالإضافة لتوافر مواد البناء . وكان عدد كبير من ورش صناعات مواد البناء مثل ورش النجارة والحدادة يملكها أفراد الجاليات الأجنبية في مصر ، كما أن شركات المقاولات الأجنبية ، كانت تعتمد على أبناء هذه الجاليات كعمال مهرة فنيين وملاحظين تنفيذ وعلى الأخص الجالية الإيطالية .

ومن سمات هذه المرحلة أيضا أنه لم يوجد نظام معين لإسناد الأعمال إلى المقاولين سواء كانت الجهات المسندة حكومية أو أهلية ، وإن كان النظام المتبع غالباً في الجهات الحكومية هو طرح المناقصات العامة ، أما الجهات الأهلية فغالباً ما كانت تقوم بالتعاقد مباشرة مع المقاول وفقاً لسابق خبرته أو لسابق التعامل معه .

٢- التحول الاشتراكي (١٩٦١-١٩٧٣):

تغطي هذه المرحلة الفترة من عام ١٩٦١ وحتى عام ١٩٧٣ ، وقد صاحب هذه المرحلة حدوث تغييرات جوهرية في ملكية الشركات والمنشآت وأسلوب إدارتها، حيث صدر العديد من القوانين والقرارات

الجمهورية التي أثرت على النشاط الاقتصادي بصفة عامة وعلى أداء شركات المقاولات بصفة خاصة ، والتي بموجبها انتقلت ملكية معظم شركات المقاولات التابعة للقطاع الخاص إلى الدولة فيما سمي بعد ذلك بالقطاع العام . (القانون رقم ١١٧ ، ١١٨ ، ١١٩ لسنة ١٩٦١) .

ومن أهم القرارات الصادرة في هذه المرحلة ، قرار رئيس الجمهورية رقم (١٠٤٩) لسنة ١٩٦٢ والخاص بقصر أعمال مقاولات الحكومة والمؤسسات العامة على الشركات التي تساهم فيها الحكومة بنسبة لا تقل عن ٥٠% من رأس المال ، ولا يسري هذا الحظر على الأعمال التي تقل قيمتها عن مائة ألف جنيه وبشرط عدم تجزئة العمليات ، وهو الأمر الذي أدى إلى تقليص دور القطاع الخاص إلى حد كبير . ورؤي فى ذلك الوقت تجميع الشركات نوعيا حسب نشاطها فى ثلاث مؤسسات هي : المؤسسة العامة للأعمال المدنية والمؤسسة العامة لأعمال المباني والمؤسسة العامة لأعمال المرافق ، ثم أدمجت بعد فترة قصيرة المؤسسة الثالثة فى المؤسستين الاخرتين . وقد تبعت هاتان المؤسستان وزارة الإسكان . كما أضيفت إلى وزارة الإسكان أيضا المؤسسات الخاصة بصناعة مواد البناء والمؤسسات الخاصة بالإسكان والتعمير .

وباستعراض تطورات هذه المرحلة يلاحظ أن طاقة شركات المقاولات العامة قد ارتفعت في هذه الفترة ونجحت هذه الشركات في تنفيذ الكثير من المشروعات الحيوية ، فقد اعتبر قطاع التشييد أحد الدعائم الرئيسية في تنفيذ خطط الدولة التنموية وتحقيق أهدافها العامة . فقام القطاع ببناء السد العالي وإنشاء المراكز الصناعية التي أقيمت في هذه الفترة مثل مجمع الحديد والصلب بحلوان ومجمع كيما بأسوان ومجموعة المصانع بمناطق جنوب القاهرة وشبرا الخيمة والإسكندرية والسويس وغيرها من المراكز الصناعية بالدلتا والصعيد .

وكذلك قام قطاع التشييد ببناء مشروعات الإسكان الشعبي والخدمات التعليمية والصحية والاجتماعية التي تضمنتها خطط الدولة الطموح في تلك المرحلة . والجدير بالذكر والإشادة الدور الكبير لقطاع التشييد في إقامة المنشآت الدفاعية بعد حرب ١٩٦٧ في ظروف بالغة الصعوبة وأمام تحديات كبيرة .

وكانت الأعمال في هذه المرحلة تسند بنظام التكليف أي بنظام الأمر المباشر الذي كان يصدر من وزارة الإسكان - بناء على طلب الجهة صاحبة المشروع – إلى شركات المقاولات التابعة للقطاع العام . واختصت وزارة الإسكان بتحديد تكلفة بنود الأعمال بكل مشروع بعد الانتهاء من تنفيذه من خلال لجان سميت " لجان تحديد الأسعار " .

وقد قامت الدولة بالتوسع في صناعات مواد البناء لسد حاجة البلاد منها وقامت أيضا بتحديد أسعارها وبالتالي فإن أسعار البناء لم تكن خاضعة لتقلبات السوق بل كانت شبه مستقرة .

٣- مرحلة الانفتاح الاقتصادي (١٩٧٤ - ١٩٨٦):

تمثل هذه المرحلة الفترة من عام ١٩٧٤ وحتى عام ١٩٨٦ ، وقد شهدت هذه الفترة صدور العديد من القوانين التي استهدفت التحول في مسار السياسة الاقتصادية (القانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٤ والمعدل بالقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٧٧) أي التحول من نظام التخطيط المركزي إلى ما كان يسمى في ذلك الوقت بسياسة الباب المفتوح . وبالنسبة لقطاع التشييد والبناء فقد صدر القرار الجمهوري رقم ٩٧ لسنة ١٩٧٨ والذي تضمن إلغاء كافة القيود المفروضة على شركات ومقاولي القطاع الخاص بالنسبة للحصول على أعمال مقاولات الحكومة والهيئات الحكومية والقطاع العام

ودون حد أقصى سنوياً . وتكمن أهمية هذا القرار في أن الحكومة تمثل العميل الأول لقطاع التشييد والبناء وخصوصاً عندما تتبنى مشروعات تنموية ضخمة . وهذا يعني السماح لشركات القطاع الخاص بالدخول في مقاولات المشروعات الكبيرة – بما فيها المشروعات الحكومية – بعد أن كان نشاطها مقصوراً على مشروعات صغيرة .

وقد اتسمت هذه الفترة بحركة تعمير واسعة بعد حرب أكتوبر وعلى الأخص في مدن القناة فقد أعيد بناء أجزاء كبيرة من هذه المدن ولا سيما مدينة الإسماعيلية وهي الأجزاء التي دمرت أثناء حرب ٦٧ وحرب الاستنزاف وحرب ٧٣ كما أضيفت أحياء جديدة لها. كما تم البدء في إنشاء الجيل الأول من المدن الجديدة مثل مدينة العاشر من رمضان ومدينة السادات ومدينة ٦ أكتوبر. كذلك شهدت هذه الفترة إعادة بناء البنية الأساسية مثل شبكة الطرق ومشروعات الصرف الصحي ومشروعات الكهرباء ، وقد أدى ذلك إلى زيادة أعباء قطاع التشييد والبناء . ويمكن القول بصفة عامة إن نشاط القطاع اتجه في هذه الفترة نحو التعمير والبناء بعد أن كان اتجاهه في الفترة الاشتراكية نحو التنمية والتصنيع .

ورغم أن هذه الفترة شهدت بوادر ظهور شركات مقاولات خاصة إلا أن شركات المقاولات التابعة للقطاع العام ظلت المكوّن الرئيسي لقطاع التشييد والبناء . كما ظلت هذه الشركات تابعة لنفس المؤسسات التي كانت تتبعها أثناء الفترة السابقة إلا أن شركة المقاولون العرب والتي ساهمت في بناء السد العالي اكتسبت وضعاً خاصاً في هذه المرحلة وتبعت مباشرة وزير الإسكان (الذي كان قبل توليه الوزارة رئيساً لهذه الشركة) .

وقد استمر العمل في هذه الفترة بنظام التكليف (الأمر المباشر) الذي كان معمولاً به في الفترة السابقة ولكن بدأ استخدام نظام المناقصات العامة والمحدودة لإسناد الأعمال المطروحة من الجهات الحكومية والهيئات العامة . وصدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٨١ بشأن تنظيم إجراءات هذه المناقصات والمزايدات . كما بدأت الشركات في استخدام الآلات الميكانيكية الحديثة واستخدمت وسائل ونظم بناء غير تقليدية في عمليات البناء والتشييد .

وأمام التوسع في أعمال التعمير فقد سمح باستيراد مواد البناء مثل الأسمنت والحديد على نطاق واسع كما سمح أيضاً باستيراد مواد التشطيب مثل الأرضيات وغيرها وكذلك التركيبات الصحية والكهربائية .

ومن الملاحظ في هذه الفترة ما يلي :

- لم يعد التخطيط المركزي يتحكم في حركة التشييد كما أن آليات حرية السوق لم تستكمل لكي تقوم بإدارة سوق المقاولات ، أي أن المحددات التي كانت تحكم القطاع في الفترة السابقة انهارت الواحدة تلو الأخرى دون أن يحكم سوق المقاولات محددات بديلة مما أدى في النهاية إلى خلل كبير في هذه السوق يتمثل في انفلات أسعار المواد والأجور وهو ما تمثل في تفاقم ظاهرة الاختناقات التي كانت تظهر في مواد البناء الحاكمة من وقت إلى آخر ، وقد ارتفعت أسعار البناء تبعا لذلك في نهاية الفترة إلى أكثر من سبعة أضعاف ما كانت عليه في بدايتها، واتسم سوق المقاولات بصفة عامة بعدم الاستقرار .
- تم تكليف شركات المقاولات بمشروعات تجاوزت تكلفتها الفعلية ما كان مقرراً لها في خطة الدولة بنسبة كبيرة . ولم تستطع هذه الشركات تحصيل مستحقاتها مما اضطرها إلى الاقتراض من البنوك التجارية بفائدة مرتفعة

لتغطية العجز في مصروفاتها ، وقد تمادت الشركات في السحب على المكشوف مما أوقعها في النهاية في مآزق مالية عسيرة . ومن الظواهر الملفتة للنظر أنه تم تكليف شركات المقاولات ببعض مشروعات الإسكان بأسعار تقل كثيراً عن التكلفة الفعلية لها – وذلك لأسباب إعلامية في المقام الأول – مما ساهم في خلل الهياكل المالية لهذه الشركات (أصدرت وزارة الإسكان أوامرها لشركات المقاولات بتنفيذ المتر المسطح في هذه المشروعات بسعر ٩٨ جنيهاً بالرغم من أن التكلفة الفعلية للمتر الواحد كانت تتعدى ١٢٠ جنيهاً. أي أنها كانت تتحمل خسائر أكثر من ٢٠%) [١] وبذلك فقدت سياسة تحديد الأسعار أسسها الموضوعية التي كانت تسير عليها في الفترة الأولى .

- التوسع في سياسة القروض من الدول الأجنبية لإنشاء مشروعات كبيرة وكان ضمن شروط هذه القروض استخدام مقاولين من الدول المانحة واستيراد كافة مواد البناء اللازمة لتنفيذ هذه المشروعات من هذه الدول مثل مشروع مستشفى عين شمس التخصصي ومستشفى قصر العيني الجديد ومترو الأنفاق والصرف الصحي للقاهرة الكبرى وغيرها. وقد أدى ذلك إلى استقدام شركات مقاولات أجنبية من الدول الغربية لتعمل في مصر. وقد اكتسبت هذه الشركات موضع قدم في مصر وأخذت في التوسع تدريجياً في مجالات نشاطها . وتستخدم هذه الشركات تقنية عالية ونظماً متقدمة في إدارة المواقع لا تستطيع معها الشركات المحلية ذات المستوى التقني والإداري المحدود أن تنافسها. وقد انضمت إلى الشركات الغربية العملاقة

[١] أمينة الفضالي ، بعض مشاكل الانتاجية في القطاع العام بالتطبيق على قطاع المقاولات ، بحث رقم (٢٦٦٩) ، معهد التخطيط القومي ، ١٩٨٧ ، ص : ٣٧ .

شركات أخرى وافدة من الصين والشرق الأقصى لكي تعمل أيضاً في مصر.

- اكتسبت شركة المقاولون العرب مكانة خاصة في هذه الفترة وعهدت إليها الدولة بأغلب مشروعاتها الكبرى من مبانٍ وأنفاق وكباري وطرق ومطارات وموانئ واكتسبت الشركة خبرة كبيرة في هذه المجالات ، وأصبحت لها إمكانات فنية وتقنية وإدارية مما دفع الدولة إلى إسناد مزيد من المشروعات إليها . وقد أدى ذلك إلى تضخم هذه الشركة واستحواذها على نسبة عالية من مشروعات الدولة (اقتربت من ٥٠%) وصار هناك شبه اعتماد متبادل بين الدولة من ناحية وشركة المقاولون العرب من ناحية أخرى . وبلغ حجم العمالة بالشركة ما يزيد عن ٧٠ ألف عامل فى هذه الفترة . وأصبحت الفجوة بينها وبين غيرها من شركات المقاولات فى تزايد مستمر .
- شهدت هذه الفترة هجرة أعداد كبيرة من العمالة الفنية على كافة المستويات للعمل في الخارج وعلى الأخص في الدول الخليجية. وقد أدى ذلك إلى نقص حاد في هذه العمالة دون أن يقابله محاولات جادة لتدريب شرائح جديدة من العمالة لتحل محل العمالة المهاجرة .
- في نهاية هذه المرحلة استجدت بعض النظم الجديدة للعمل في قطاع المقاولات لم تكن معروفة قبل ذلك في مصر ، ومن أمثلة هذه الأنظمة نظام Build-Operate-Transfer (B.O.T) ويعني طرح الدولة لمشروعاتها الحيوية للقطاع الخاص ليقوم بتمويل المشروع وتنفيذه ثم إدارته لفترة زمنية محددة يتفق عليها تؤول بعدها ملكية المشروع للدولة . والفكرة الأساسية في هذا النظام (BOT) هي التغلب على ندرة الموارد المالية لإنجاز العديد من المشروعات دون الحاجة للاقتراض الخارجي ، وكذلك إعطاء دور للقطاع الخاص للمشاركة والمساهمة في مشروعات التنمية، ولقد بدأ العمل بهذا

النظام في مصر منذ عام ١٩٨٢ في بعض مشاريع الكهرباء . ولا شك أن هذا النظام يتطلب شركات قادرة على تمويل وتنفيذ وتسويق وإدارة المشروعات المختلفة ولكن مثل هذا النظام له محاذيره ويجب الاطمئنان إلى أن شروط التعاقد تتفق والأهداف العامة للاقتصاد الوطني ، وسيأتي توضيح هذا النظام فيما بعد [١] .

٤- مرحلة الإصلاح الاقتصادي (١٩٨٧ - ١٩٩٨):

شهدت هذه الفترة تعثراً واضحاً في أداء شركات المقاولات التابعة للقطاع العام ونمواً في شركات القطاع الخاص ، كما شهدت أيضاً مزيداً من التحول نحو ما أطلق عليه الاقتصاد الحر، وترجع أسباب تعثر شركات القطاع العام أساساً إلى ما يلي :

- اختلال الهياكل التمويلية لشركات المقاولات نتيجة لضعف تحصيل مستحقاتها لدى الجهات الحكومية ولدى الهيئات العامة مما أحدث ارتباكاً شديداً في السيولة النقدية المتاحة للتشغيل ، وقد اضطرت الشركات أمام ذلك إلى السحب على المكشوف من البنوك التجارية . ومع ارتفاع الفوائد البنكية فقد تحملت الشركات فوائد باهظة وأصبحت غير قادرة على سداد أقساط الديون وفوائدها المتراكمة ، الأمر الذي أدى في النهاية إلى خلل كبير في هياكلها المالية بالإضافة إلى تآكل رأس مال هذه الشركات نتيجة لتحقيقها خسائر كبيرة متتالية . وقد بلغت جملة ديون شركة المقاولات لدى البنوك ما يقرب من سبعة مليارات جنيه في الوقت الذي بلغت مستحقاتها لدى عملائها ما يقرب من حوالي ٤,٥ مليار جنيه .

---

[١] أنظر "نظام البناء والتشغيل ونقل الملكية (BOT)" الفصل السادس .

- التخلف التكنولوجي لشركات المقاولات المصرية مقارنة بالشركات الأجنبية ويرجع ذلك إلى عجز هذه الشركات عن تطوير وتحديث هياكلها الفنية والإدارية وعدم الأخذ بالأساليب الحديثة في إدارة المواقع بكفاءة عالية وفي تطبيق نظم ضبط الجودة بالنسبة للمواد الخام المستخدمة في الإنشاء وبالنسبة أيضاً للمنتج الإنشائي النهائي .
- وجود طاقات عاطلة داخل شركات القطاع متمثلة في طاقات بشرية غير مؤهلة وذات مستوى إنتاجي متدنٍ ومتمثلة أيضا في معدات وآلات تفتقر إلى الصيانة السليمة والتجديد والإحلال . هذا مع عدم وجود برامج لتدريب العمالة على طرق ونظم البناء الحديثة وكذلك عدم وجود ضوابط لدخول العمال إلى سوق العمل بالمقاولات ، مما أثر بدرجة كبيرة على جودة الإنتاج وارتفاع نسب التالف والهالك عن المعدلات المتعارف عليها .
- عدم وجود مركز للمعلومات تستقي منه الشركات كل جديد في عالم الإدارة والإنشاء بالإضافة إلى المعلومات الخاصة بالأسعار والكميات والمواصفات والأنواع المتوافرة من مستلزمات الإنتاج والفرص التصديرية المتاحة في الخارج إلى غير ذلك من المعلومات التي تحتاج إليها شركات المقاولات العامة والخاصة . وسيأتي ذكر المشاكل التي تواجه قطاع التشييد والبناء تفصيلياً فيما بعد في هذا الفصل .

وقد تم في هذه الفترة اتخاذ عدة إجراءات إدارية وتشريعية بهدف إصلاح مسار قطاع التشييد ومن أهم هذه الإجراءات ما يلي :

- فى عام ١٩٩١ صدر القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام وبمقتضاه تم رفع الإشراف المباشر للوزارات على مشروعات القطاع العام ، كما تم نقل تبعية شركات مقاولات القطاع العام الى وزارة

جديدة سميت بوزارة قطاع الأعمال ، وتم إنشاء شركات قابضة لها حرية تامة فى إدارة محافظ الأوراق المالية المتعلقة بهذه الشركات. وقد أوجب القانون أن يصدر رأس مال شركات قطاع الأعمال العام فى شكل أسهم ليسهل تداولها فى البورصة ، ويمكن بيعها بعد ذلك للقطاع الخاص ، وقد صدر هذا القانون بهدف إعطاء دفعة لتحرير شركات القطاع العام من القيود والتغلب على مشاكلها مع هدف نقل الملكية لأجزاء منها الى القطاع الخاص واستخدام حصيلة البيع فى تحسين أوضاع الشركات الأخرى، وكان صدور هذا القانون نتيجة للاتفاق على قرض التكيف الهيكلي مع البنك الدولي فى نوفمبر ١٩٩١ واتفاق المساندة مع صندوق النقد فى ذات العام ، والذي اشترط قيام الحكومة باتخاذ إجراءات إصلاحية محددة لتحرير الاقتصاد المصري والتحول فى اتجاه إعمال آليات السوق .

لقد بلغ مجموع شركات المقاولات التابعة لوزارة قطاع الأعمال ٣٥ شركة موزعة على ٣ شركات قابضة هي :

- الشركة القومية للتشييد والتعمير : ٢٣ شركة مقاولات (بجانب ٤ شركات إسكان) .
- الشركة القابضة للإسكان والسياحة والسينما : ٤ شركات مقاولات . (بجانب ٥ شركات إسكان) .
- الشركة القابضة للإنشاءات الكهربائية : ٨ شركات مقاولات .

أما شركة المقاولون العرب فقد ظلت تابعة لوزارة الإسكان كشركة قطاع عام .

- في عام ١٩٩٢ تم إنشاء الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء طبقا للقانون رقم ١٠٤ لسنة ١٩٩٢ وذلك بهدف مواجهة مشاكل هذا القطاع والقضاء على معوقات وتحسين ظروف عمله بوضع الضوابط والتقاليد الخاصة بممارسة المهنة. وقد ألزم القانون فى المادة (٤) منه كلاً من

الاتحاد والجهات المعنية بإنشاء مراكز تدريب لتوفير احتياجات المهنة من العمالة الفنية المدربة وباعتبار التدريب هدفاً من أهداف إنشاء الاتحاد . وسيأتي ذكر الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء فيما بعد[1] .

- كما شهدت فترة التسعينات كذلك صدور عدد آخر من القوانين التي تخص قطاع التشييد والبناء سواء بصورة مباشرة او غير مباشرة مثل القانون الجديد للإسكان رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ فى محاولة لحل مشكلة الإسكان وتنظيم العلاقة بين المالك والمستأجر . كما صدر القانون رقم ٨ لسنة ١٩٩٧ بشأن ضمانات وحوافز الاستثمار ، ومن أهم النقاط المتعلقة بهذا القانون إعفاء المشروعات المقامة فى المناطق الجديدة من الضرائب لمدة معينة من السنوات (٢٠عاما على سبيل المثال فى منطقة توشكى) ، وكذلك القوانين الأخرى المتعلقة بالضريبة العامة على المبيعات ، وكذا قرارات مجلس الوزراء فى ١٩٩٦/٣/١٠ والخاصة بتشجيع تصدير أنشطة المقاولات والتي من أهمها السماح بسفر المعدات والآلات للخارج دونما قيود ، وإنشاء شبكة لمعلومات التصدير .

(٣) أهم المشكلات التي تواجه قطاع التشييد :

يعاني قطاع التشييد والبناء حالياً من بعض المشاكل المتراكمة والتي بدأت فى الظهور فى فترة الانفتاح الاقتصادي ثم تفاقمت فى فترة الإصلاح الاقتصادي كما سبق ذكره . ومن أبرز تلك المشكلات وأخطرها ما يلي :

١ – اختلال الهياكل والتمويلية:

تعتبر هذه المشكلة هى الأكثر وضوحاً والأشد تأثيراً على أداء شركات المقاولات وتعد من المشكلات الرئيسية التي يواجهها قطاع التشييد، إذ أن

[1] أنظر "الاتحاد المصري لمقاولي التشييد والبناء" الفصل الخامس .

معظم الشركات الكبرى مصابة باختلال هياكلها التمويلية، وتواجه خطر الفشل المالي بما يهددها بالتوقف عن العمل ويرجع ذلك إلى الأسباب الآتية :

- مديونية الشركات لدى البنوك والتي بلغت أرقاماً كبيرة. وتقدر قيمة الديون وفوائدها حتى أوائل عام ١٩٩٧ بمبلغ ٧ مليارات جنيه. وتتحمل هذه الشركات فوائد بنكية تبلغ ٢,٥ مليون جنيه يومياً .
- الأرصدة المدينة لهذه الشركات والمستحق أغلبها على الحكومة والقطاع العام والتي تبلغ حوالي٤,٥ مليار جنيه فى عام ١٩٩٧، ومع ضعف تحصيل هذه الأرصدة وعدم فرض فوائد عليها تتواءم مع فوائد البنوك التجارية على دين بعض هذه الشركات، تلجأ الشركات للسحب على المكشوف، وبفوائد تقارب أصل الدين، الأمر الذي أدى الى اختلال الهيكل التمويلي للشركات .

لقد أدى اختلال الهياكل التمويلية الى ارتباك شديد فى السيولة التشغيلية لشركات المقاولات، ومع اختلال هياكلها التمويلية أصبح من الصعب على الشركات توفير التمويل اللازم لتنفيذ العقود ومواجهة الالتزامات وشراء المواد والمعدات وتوفير تأمينات دخول العطاءات وتأمينات التنفيذ وغير ذلك من الالتزامات التي تواجه شركات المقاولات بصفة مستمرة .

٢ – القصور فى أداء القوى العاملة:

تنقسم القوى العاملة بقطاع التشييد والبناء من حيث التخصص أو المهنة الى أعمال ومهن عديدة : مهندسون - فنيون - مساعدو مهندسين - مديرون وإداريون - محاسبون - مشرفون على الإنتاج وملاحظون - عمال إنتاج (تشييد و بناء) - عمال إنتاج (أنشطة أخرى) - عمال خدمات فنية - الإنتاج والخدمات تمثل أكثر من ٧٠% من إجمالي القوى

العاملة بالقطاع . ويجب أن يتوافر فى هذه الفئة قدر معين من المهارة ومستوى تدريبي مرتفع. أما بالنسبة لأعمال التصميمات الهندسية والإشراف على التنفيذ فهي تتطلب أفراداً ذوي مستوى تعليمي وتدريبي مرتفع .

وإذا ما نظرنا إلى درجة استقرار القوى العاملة بالقطاع فيلاحظ أنها تنقسم الى عمالة دائمة وعمال مؤقتة وموسمية وتمثل الفئة الثانية حوالي ٥٣% من مجموع القوى العاملة ، ويمثل ذلك أحد المشاكل التي تواجه الصناعة نظراً لصعوبة وضع برامج تدريب لهذه الفئة . فضلاً عن انتشار الأمية بين فئة العمال عموماً الأمر الذي يقلل من قدرتهم على استيعاب التكنولوجيا والاستفادة من برامج التدريب .

ويرجع القصور فى الجانب النوعي للعنصر البشري أساساً الى سياسات التعليم والتدريب . فنظام التعليم الحالي وعلى الأخص التعليم الفني لا يتفق ومتطلبات العصر، فمن الملاحظ عدم ملاءمة المؤهلات التي يحصل عليها الخريجون مع مستلزمات العمل فى بعض أنشطة قطاع التشييد والبناء . كما يلاحظ أيضاً عدم توافر مراكز للتدريب المهني بالأعداد والكفاءة المطلوبة .

والمحصلة النهائية لقصور سياسات التعليم والتدريب هي عدم وجود العدد الكافي من العمال المهرة أو من المشرفين والفنيين والمهندسين المؤهلين بدرجة كافية ، الأمر الذي أدى الى ضعف نظم التنفيذ والإشراف وزيادة نسبة التالف والهالك من المعدلات المسموح بها . مما يؤثر على جودة الأعمال المنفذة وزيادة التكلفة النهائية للمشروع .

والجدير بالملاحظة عدم وجود كوادر كافية فى مجالات ودراسات الجدوى والتسويق وإدارة العمليات فى كثير من الشركات رغم أهميتها القصوى فى كفاءة أداء عمليات التشييد والمقاولات .

٣- التخلف التكنولوجي:

يعاني قطاع التشييد والبناء فى مصر بشدة من التخلف التكنولوجي وهذا التأخر فى استخدام التكنولوجيا الحديثة يرجع للأسباب الآتية :

- ارتفاع التكاليف المباشرة وغير المباشرة للتكنولوجيا المستوردة والسلع الوسيطة .
- عدم قدرة الكثير من الشركات على الحصول على هذه الأنواع من التكنولوجيا سواء بالشراء أو الاستئجار نتيجة اختلال هياكلها التمويلية .
- عدم وجود شركات متخصصة فى تأجير المعدات والآلات وتمويل شرائها وتزويدها بالمهارات اللازمة للتشغيل والصيانة .
- وجود مجموعة من القيود التى تفرضها بعض الدول الصناعية على تصدير التكنولوجيا كوسيلة لإدخال شركاتها الوطنية إلى سوق العمل بالدول النامية.

وكما سبق القول فإن نوعية العمالة المتاحة لا تتلاءم مع متطلبات التكنولوجيا المتقدمة من مهارة فنية عالية والقدرة على التدريب والاستيعاب ، ويرجع القصور فى ذلك إلى انخفاض المستوى التعليمي والتدريبي لغالبية القوى العاملة مع عدم اهتمام الشركات بالبحث والتطوير والتدريب .

ومن الملاحظ أنه فى كثير من الشركات لا تتم الاستفادة الكاملة والاستغلال الأقصى لما هو متاح لديها من معدات وآلات ، فأحياناً تقوم الشركات بشراء معدات معينة لتنفيذ مشروع يتطلب مثل هذه النوعية من المعدات وبعد الانتهاء

من هذا المشروع تظل المعدات لفترات طويلة غير مستخدمة لعدم الحاجة إليها ، ويمثل ذلك رأس مال راكد غير مستغل مما يزيد من اختلال الهياكل المالية لهذه الشركات .

٤- طول فترة التشييد:

من الظواهر الغريبة التي تصاحب الإنفاق الحكومي هي طول فترة التشييد بما قد يتجاوز أضعاف الزمن اللازم للتنفيذ ، فمثلا إقامة مستشفى عام أو إقامة كوبري على النيل يستغرق العمل فيه أكثر من عشر سنوات (وأحياناً عشرين عاماً) مثل مستشفى معهد ناصر بروض الفرج ومستشفى أسيوط الجامعي وكوبري روض الفرج المقام بين الساحل وامبابة بالقاهرة مع أن الاعتبارات الفنية لا تتطلب هذه المدة الطويلة من الزمن .

ويترتب على طول فترة التنفيذ أن الأموال التي سيتم استثمارها فى المدة التي تزيد عن الزمن التقليدي تمثل استثمارات معطلة لا عائد منها ويؤدي ذلك إلى ارتفاع تكلفة الاستثمار وضياع جانب كبير من الدخل القومي والإيرادات العامة كان من الممكن تحقيقها من تشغيل هذه المشروعات فى وقت مبكر . وينعكس الأمر على شركات المقاولات فى إصدار طاقات هذه الشركات وعلى الأخص الطاقات البشرية ، وتعرضها لتقلبات الأسعار وزيادة احتمالات تلف وإهلاك المعدات والآلات وضياع وفساد المواد .

وقد استشرت ظاهرة طول فترة التنفيذ عن المواعيد الملائمة حتى شملت أغلب مشروعات الحكومة وقطاع الأعمال إذ نادراً ما يتم تنفيذ مشروع فى الميعاد المحدد له . وترجع أسباب هذه الظاهرة الى ما يلي :

- التقدير الخاطئ لتكلفة المشروعات قبل البدء فى تنفيذها ، فمن الملاحظ أن أغلب مشروعات الدولة لا تحسب تكلفتها بالأسلوب العلمي السليم بل يتم تقديرها بطريقة جزافية وغالباً ما تأتي التقديرات أقل كثيراً من قيمتها الفعلية ، وقد يستنفد المشروع كل المبالغ المدرجة له فى الخطة وهو ما زال فى مراحله الأولى ثم تجد الجهات التخطيطية صعوبة كبيرة فى تدبير الأموال اللازمة لإنهائه .وهو ما يترتب عليه صعوبة وضع خطط استثمارية سنوية أو خمسية .
- غالباً ما يتم توزيع الأموال المتاحة على الكثير من المشروعات فى المحافظات والأقاليم المختلفة ، الأمر الذي يبدأ العمل معه فى العديد من المشروعات دون أن يكتمل أي منها فى المدة التي يمكن تنفيذه فيها عملياً وفنياً . وهكذا تطول فترة التشييد بينما كان من الممكن التركيز على بعض المشروعات والانتهاء منها فى أقل وقت ممكن والانتفاع بها ثم الانتقال إلى غيرها .
- تغير السياسات وتضارب القرارات الإدارية بالنسبة لبعض المشروعات أثناء تنفيذها مما يستوجب إعادة تصميماتها وتوقف تنفيذها لبعض الوقت .

٥- العجز عن منافسة الشركات الأجنبية فى الداخل والخارج:

تعمل فى مصر الآن ما يزيد على ٥٥ شركة أجنبية بعضها يتولى تنفيذ عدد من المشروعات الكبرى تنفيذاً لشروط الدول المانحة لمصر والبعض الآخر سمح له بالعمل فى مصر بعد الأخذ بسياسة الانفتاح الاقتصادي . ولا شك أن هذه الشركات تمثل منافسة شديدة للشركات المصرية وتحدياً كبيراً لها، حيث تمتلك هذه الشركات العديد من المقومات التي تنقص الشركات المصرية والتي تتمثل فى الخبرة العالمية وامتلاك التكنولوجيا المتطورة وقواعد المعلومات والبيانات فضلاً عن نظم الإدارة الحديثة وأساليب التسويق الفعّالة .

ومن المتوقع زيادة عدد الشركات الأجنبية فى مصر وزيادة حجم أعمالها بعد قيام منظمة التجارة العالمية (WTO) وزيادة التوجه نحو تنفيذ مشروعات البنية الأساسية عن طريق القطاع الخاص عبر آلية (BOT) ، وسوف يضيف هذا الأسلوب أعباء وتحديات جديدة على شركات المقاولات المصرية تتمثل فى تدبير التمويل اللازم للمشروع وإدارته وتوفير القوى البشرية اللازمة لذلك ، ويتطلب ذلك قدراً كبيراً من الخبرة والمرونة ، وهو ما لا يتوافر حاليا لدى الشركات المصرية بالدرجة الكافية .

أما بالنسبة للمنافسة في الأسواق الخارجية فإننا نجد أن عدد الشركات المصرية التي تعمل بالخارج بالدول العربية والأفريقية لا يزيد عن ٦ شركات بحجم عمل محدود للغاية فى حين نجد أن الشركات الأوربية والأمريكية تمكنت من السيطرة شبه الكاملة على هذه الأسواق كما سيأتي ذكره فيما بعد .

ولا شك أن تراجع الشركات المصرية أمام المنافسة الأجنبية فى الداخل والخارج مرجعه المشاكل التي تعاني منها هذه الشركات والسابق ذكرها .

أمام هذه المشكلات المتراكمة فإنه يصعب على قطاع التشييد القيام بدوره فى التنمية القومية . وتنعكس أهمية و خطورة هذا الدور فى أن أكثر من ٥٠% من استثمارات الدولة توجه الى قطاع التشييد لإقامة البنية الأساسية والمنشآت والخدمات اللازمة للتنمية فى كل مجالاتها . وتجب الإشارة إلى أنه مع تفاقم المشاكل التي تواجه القطاع تزيد نسبة الاستثمارات الموجهة لقطاع التشييد عن المدى المقبول اقتصادياً ، أي أن هذه النسبة تمثل فى الواقع مؤشراً لكفاءة أداء هذا القطاع ، فإن زادت هذه النسبة دل ذلك على عدم كفاءة أداء القطاع وإن قلت كان ذلك مؤشراً لكفاءته .