

الابعاد المحلية لسياسة ملكية الدولة

تقرير الديمقراطية المحلية ٢٠٢٣ : ٢٠٢٤

الابعاد المحلية لسياسة ملكية الدولة

© ٢٠٢٤

| مركز دراسات الديمقراطية الاجتماعية - مداد |

| برنامج الديمقراطية المحلية - مصر |

balad-mena@net

| هذا الإصدار بموجب رخصة الابداع المشاعي (CC-BY-NC) ولا يجوز استخدامه للأغراض التجارية |



المحتويات

- ١ - مدخل: سياسة ملكية الدولة والموجة الجديدة من الخصخصة ٤
- ٢ - بعض أوجه القصور في سياسة ملكية الدولة ٧
- ٢-١ تأثير تدشين موجة جديدة من الخصخصة على المرافق العامة المحلية ٨
- ٢-٢ هل من حق الجماعات المحلية السيطرة على شروط تجديد انتاجها الاجتماعي؟ ١١
- ٣ - تأثير سياسة ملكية الدولة على صناعة النقل البحري في إقليم قناة السويس ١٥
- ٤ - نظم التسجيل وسياسة ملكية الدولة للأراضي المملوكة لها ملكية خاصة ٢٠
- ٤-١ تطور نظم تسجيل الملكية الخاصة بوجه عام وإبعاده المحلية ٢١
- ٤-٢ الجماعات المحلية ومسألة الأرض المملوكة للدولة ملكية خاصة ٢٦
- ٥ - نظام نزع صفة المنفعة العامة عن أراضي الدولة (دراسة حالة أرض متحف بورسعيد القومي) ٣١
- ٦ - دليل الديمقراطية المحلية في انتظار نتائج الانتخابات المحلية ٣٧
- ٧ - الجداول ٤١

١١ | مدخل: سياسة ملكية الدولة والموجة الجديدة من الخصخصة

طرحَت الحكومة المصرية في يونية من سنة ٢٠٢٢ ورقة بعنوان "وثيقة سياسة ملكية الدولة" للنقاش المجتمعي متضمنة ما يمكن اعتباره إعلاناً لنوايا الدولة للانسحاب التدريجي من الاقتصاد على ضوء محددات لسياسة جديدة بشأن ملكية الدولة للأصول الرأسمالية في القطاعات/الأنشطة الاقتصادية المختلفة. وتستهدف الحكومة من هذه السياسة تعزيز معدلات النمو الاقتصادي وتمكين القطاع الخاص وتشجيعه على زيادة معدلات الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية وذلك من خلال ثلاث سياسيات فرعية يفترض تكاملها وهي :-

- أ. التخرج من بعض الأنشطة الاقتصادية خلال ثلاث سنوات أبرزها قطاعات الزراعة والنقل والاتصالات وإنتاج المياه المحلاة، وجزئياً من قطاع التشييد والبناء .
- ب. تخفيض الاستثمارات الحكومية مع السماح بمشاركة القطاع الخاص في قطاعات أبرزها قطاع الكهرباء والنقل البحري وإنتاج المياه والتعدين والملكية العقارية .
- ج. زيادة الاستثمارات الحكومية مع السماح بمشاركة القطاع الخاص في قطاعات أبرزها قناة السويس والتعليم وقطاع الوساطة والتأمين مثل صناديق المعاشات او التقاعد (أنظر: شكل ١).

شكل ١:

ملامح سياسة ملكية الدولة للأصول على مستويات القطاعات الاقتصادية



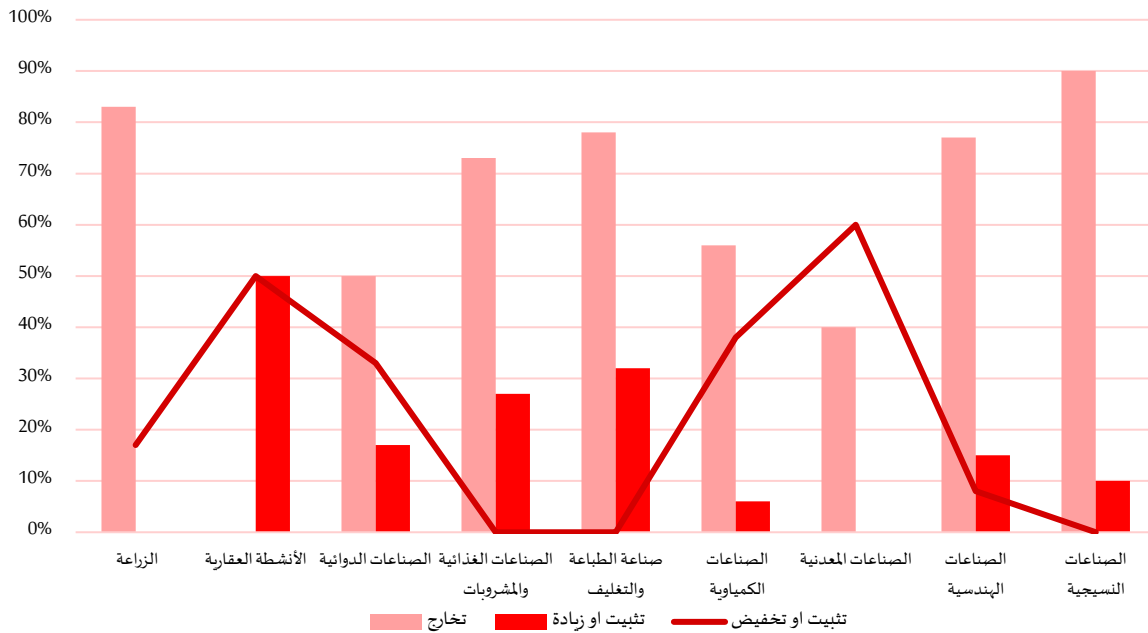
المصدر: وثيقة سياسة ملكية الدولة ٢٠٢٢

ولا يمكننا في الحقيقة، أن نري هذه الوثيقة إلا باعتبارها بمثابة تدشين رسمي لما يمكن تسميته موجة ثانية من الخصخصة تتخارج فيها الدولة وتدخل في شراكة مع القطاع الخاص في لاستكمال خصخصة الصناعات

التحويلية (أنظر: شكل ٢). والأخطر البدء في خصخصة أنشطة الخدمات والمرافق العامة ذات الطبيعة المحلية وهو ما يعتبر منعطفًا أو تحولًا جذريًا في علاقة الدولة بالاقتصاد، لا بد وأن له تأثيرات مباشرة على قضايا مثل التنمية الاقتصادية والبشرية والعدالة الاجتماعية وسيادة القانون والديمقراطية التمثيلية، إضافة إلى ذلك لا يمكن فهم هذه الوثيقة إلا من زاوية ارتباطها بالسياق السياسي الذي صدرت فيه، فمسار الخصخصة الجديد يعكس مجمل أزمات منظومة الاقتصاد الهيكلية وعلى رأسها أزمة التوسع الخطر في الاقتراض الخارجي وفشل السياسات النقدية في معالجة العجز المزمن في ميزان المدفوعات والإخفاق في توطيد الصناعات التحويلية بالإضافة لبيئة العمل الاحتكارية والمعادية للمستثمر المتوسط والصغير.

شكل ٢:

ملامح سياسة ملكية الدولة للأصول على مستوى قطاع الصناعات التحويلية



المصدر: وثيقة سياسة ملكية الدولة ٢٠٢٢

ورغم بعض الجوانب الإيجابية في الوثيقة مثل حفاظ الدولة على دورها التدخل في قطاع الصحة والتعليم وتضعهم تحت تصنيف "الابقاء مع تثبيت/زيادة الاستثمارات الحكومية"، تظل كل الرسائل في الوثيقة، كما أشرنا فيما سبق موجّهة بالأساس لطمأنه القطاع الخاص حول التخارج أو فتح المجال للنشاط وضمان الشفافية وحرية المنافسة بين شركات الدولة والقطاع الخاص. الخ.

ولم تتطرق الوثيقة لخطط الحكومة فيما يخص الخدمات العامة لا سيما الصحة والتعليم والنقل - وهي المجالات التي تستأنف الدولة التدخل فيها وتظل خطط تطوير هذه الخدمات - المحلية بطبيعتها - وزيادة عدد المستفيدين منها غائبة في ظل خطاب رسمي وحكومي تسيطر عليه المزاعم المتهافتة التي تعتبر الخدمات العامة عبئا ولا يعد أبدا بتطوير الخدمة العامة ولا يلزم نفسه بخطة واضحة لهذا التطوير.

وتتجاهل "وثيقة سياسة ملكية الدولة" قضية ملكية الدولة للأرض غير المخصصة للنفع العام وهي الأراضي التي تعتبر مملوكة ملكية خاصة للدولة والتي لا يجوز تملكها بالتقادم رغم حيازة الأسر من الطبقات الفقيرة والمتوسطة لبعضها واستغلالها في البناء والسكن فيها،

وتعطينا جزيرة الوراق وقرية الديبة ببورسعيد التي جرى نزعهما من مجال الإدارة المحلية وألحقتهما بمنظومة المجتمعات العمرانية الجديدة تمهيداً لنزع حيازة الأسر التي تسكنها وتمليكها للمطورين العقاريين مثلاً حياً لضرورة مراجعة أوضاع ملكية هذه الأراضي بما يحقق توسيع قاعدة الملكية وحماية حيازات الأسر من الطبقات الفقيرة والمتوسطة. ويغطي هذا التقرير سياسة ملكية الدولة للأرض غير المخصصة للنفع العام بما في ذلك سياسة نزع صفة النفع العام عن بعض تلك الأراضي.

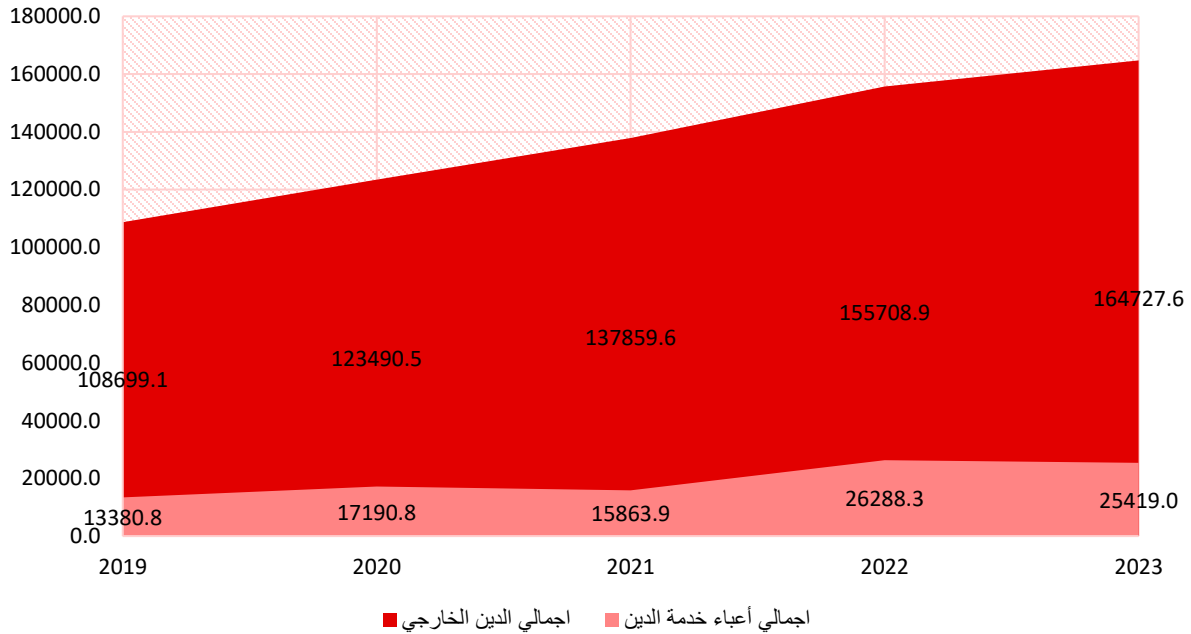
وبصفة عامة، بينما يغيب عن "وثيقة سياسة ملكية الدولة" هذه القضايا الجوهرية ينصب تركيزها على الرسائل المكثفة للقطاع الخاص، الأمر الذي يعنى أن النقاش المجتمعي المطلوب هو نقاش في دوائر الأعمال والغرف الصناعية والتجارية وللمستثمرين الخليجيين والأجانب وهيئات التمويل الدولية.. الخ، كما لو كانت قضية ملكية الدولة لا تخص عموم الناس، بتجاهل حقيقة أنها قضية تدور بالأساس حول دور الدولة تجاه مواطنيها لتوفير الخدمات وحماية كرامة المواطن وأمنه.

٢١ | بعض أوجه القصور في سياسة ملكية الدولة

لا شك أن "وثيقة سياسة ملكية الدولة" قد ظهرت في سياق الازمة الاقتصادية الكبرى التي نتجت تحت تأثير تفاقم الديون الخارجية وكلفة سداد أقسطها والعوائد عليها (أنظر: شكل ٣). وفي ظل مساعي الحكومة المصرية للحصول على قرض جديد من صندوق النقد الدولي IMF ودعم خليجي في صورة استثمارات، مثل صفقة رأس الحكمة التي تعتبر الأكبر في تاريخ الاقتصاد المصري، وتعزيز الشراكة مع الاتحاد الأوروبي EU لتجاوز أزمته الاقتصادية وتفادي أثارها السياسية، ويبدو أن هذه الأطراف وبالتعاون مع شركائهم من رجال الأعمال المحليين قد وضعوا شروطاً للتعاون أهمها تراجع دور الدولة في الاقتصاد، ويبدو أن هذه الوثيقة جاءت تحديد كرسالة لإرضاء هذه الأطراف تحت ضغط الأزمة الاقتصادية.

شكل ٣:

تطور الدين الخارجي وابعاء الدين خلال السنوات من ٢٠١٩ إلى ٢٠٢٣



المصدر: البنك المركزي المصري ٢٠٢٣

وتزايد الضغوط التي تتعرض لها الدولة. فالشروط الراهنة للانخراط في الأنشطة الاقتصادية سببت قلقاً في دوائر الأعمال (حتى عند الشركات الكبيرة التي تركت لها مساحات واسعة من الأنشطة الاقتصادية) خشية تنامي نفوذ الدولة ممثلة في الجيش والأجهزة السيادية واستحوادها على جانب مؤثر من أرباح تنفيذ المشروعات بالذات مشروعات البنية التحتية، من خلال وساطتها بين الدولة وهيئاتها المختلفة وبين الشركات الخاصة المنفذ الحقيقي

لهذه المشروعات، وتوسعها في بعض الأنشطة الإنتاجية والخدمية، فضلاً عن التحكم في التشريعات والقواعد المنظمة للاقتصاد وهو ما أدى لانتقادات علنية من كبار رجال الأعمال لمناخ الاستثمار في مصر بصفة عامة. ومما يؤكد ضرورة مراجعة قانون تعاقدات الدولة بما يقلص من تعاقدات الدولة المباشرة ونظام الممارسات المحدودة بما يحقق قدر أكبر من الشفافية ويفكك هذا النمط الاحتكاري الذي لا يتيح التنافس واغتنام الفرص إلا لدوائر معينة من المستثمرين بشراكة مع أجنحة بعينها داخل المنظومة الإدارية للدولة.

وتشير الوثيقة لتحولات مهمة لضمان الشفافية وخضوع شركات الحكومة لتقييم حقيقي وضمانات للمنافسة العادلة مع القطاع الخاص.. الخ، وهو ما يعتبر إيجابياً بلا شك، ولكن يبقى السؤال هل هذه الإجراءات ستلزم القطاع العام وقطاع الأعمال العام أم ستلزم أيضاً الشركات المملوكة للجيش أو الأشكال الأخرى للشركات بين الدولة والقطاع الخاص.

وفيما يتعلق بسياسات التقييم والمراجعة نرى أن وثيقة ملكية الدولة تكرر اختزالها في التقييم الفني/ التقني بدون اكتراث لأهمية العملية السياسية التي يفترض أن تخضع لها سياسات التقييم بشكل يستجيب للتحيزات والبرامج السياسية للأحزاب وأن تمر ساحات البرلمان والمجالس المنتخبة التي يفترض أن تخوض هذا النقاش حول تقييم الأثر.

وهو ما يلفت النظر بقوة لأهمية تحسين شروط الديمقراطية التمثيلية وتنقيح ومراجعة التشريعات الانتخابية وعلاقته المباشرة بالإصلاحات الاقتصادية وتوزيع كلفتها الاجتماعية الباهظة بشكل أكثر عدالة وعقلانية على الطبقات الاجتماعية المختلفة وبما يقلص فجوة اللامساواة التي تتسع باضطراب مخلفة ورائها ملايين الأسر الفقيرة وتلك المهددة بالفقر.

١-٢ تأثير تدشين موجة جديدة من الخصخصة على المرافق العامة المحلية

كما أشرنا سلفاً، ما يميز الموجة الجديدة من الخصخصة هو كونها تمتد لتشمل المرافق العامة "المحلية بطبيعتها" من المحتمل أن تؤثر على جودة حياة الجماعات المحلية في العديد من الجهات لا سيما تلك المناطق المحرومة والمهمشة وهو ما نسعى لتسليط الضوء عليه - بقراءة أولية - في هذا الجزء من التقرير. خاصة ما قد يرتبط بإتاحة، ونوعية، وكفاءة الخدمات العامة المحلية، في مجالات حيوية مثل: الشباب والرياضة، والتعليم، والمياه

والصرف، والتعليم، والنقل، والإسكان. وهذه المجالات تدخل في اختصاص الإدارة المحلية سواء اختصاصها الحصري أو المشترك مع الحكومة والهيئات المركزية (أنظر: جدول ١).

جدول ١

الخدمات العامة المحلية (الكاملة/ والمشاركة) في مصر وبعض بلدان شمال أفريقيا

البلد	التخطيط ودعم الاقتصاد المحلي	مياه الشرب، النفايات والصرف الصحي	الأمن العام والبحث الجنائي	التخطيط العمراني والسكان	الخدمات الأساسية (الصحة والتعليم الأساسي)	الرياضة وإدارة أوقات الفراغ	الثقافة والسياحة	الطاقة (الكهرباء وغيرها)	النقل والمواصلات
الجزائر	×	×	×	×	×	×	×		
مصر	×	×	×	×	×	×	×	×	×
المغرب	×	×	×	×	×	×	×	×	×
تونس	×	×	×	×		×	×	×	

المصدر: التقرير العالمي للامركزية والديمقراطية المحلية، ٢٠٠٨

وتنص وثيقة سياسة ملكية الدولة، على إمكانية تخفيض الاستثمارات في ١٠٪ من الأنشطة الخاصة بالشباب والرياضة وهو ما يعتبر أحد أوجه القصور الأساسية في سياسة ملكية الدولة المحدثة التي سوف تنعكس بالسلب على الجماعات المحلية المستفيدة بأنشطة الشباب والرياضة في الانحاء المختلفة. وتشمل إمكانية تخفيض الاستثمارات مجالات مثل التعليم، المياه، والصرف الصحي، والنقل.

وربما أكثر ما يثير حفيظتنا تثبيت أو تخفيض الدولة لاستثماراتها في التعليم قبل الابتدائي ما يمثل نحو ١١٪ من أصول الدولة التعليمية مما يعني عمليا استبعاد الأغلبية العظمى من دور الحضانات العامة من خطط تطوير التعليم الحكومية الأمر الذي ينعكس مباشرة على قدرة النساء الكادحات بالأساس على العمل وعلى استفادة أطفال الأسر الفقيرة والمتوسطة من النفاذ لخدمة تعليمية عامة تؤهلهم للتعليم الأساسي..

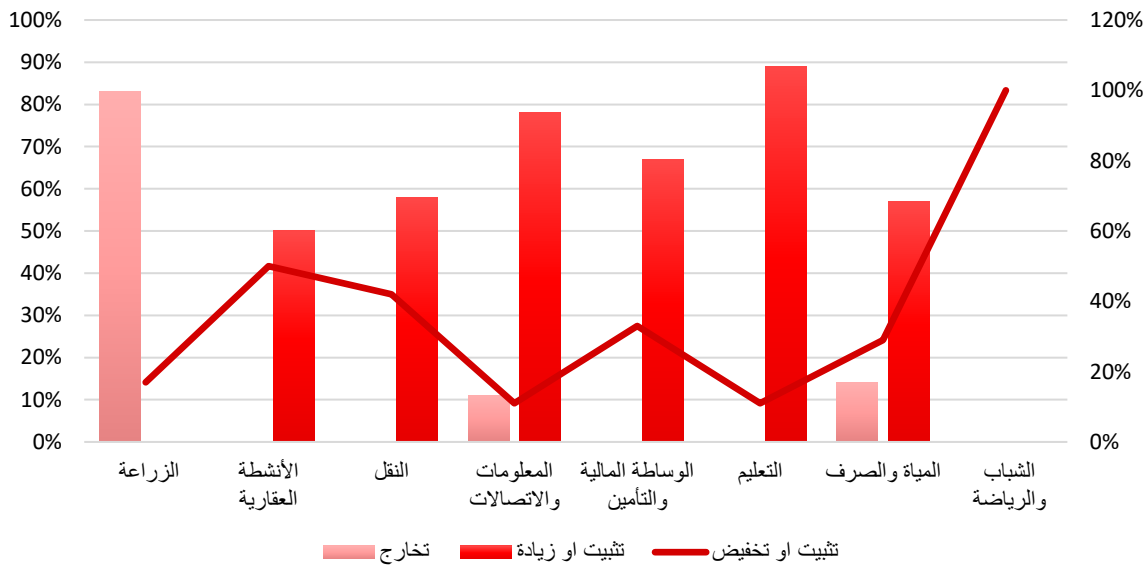
ولم تقدم الوثيقة ثمة معلومات عن التخارج من نسبة ١٤٪، واحتمال تخفيض استثماراتها بنسبة ٢٩٪ من أصولها المتعلقة بالمياه والصرف الصحي وهي الأصول التي تدخل في مجال الاختصاص المشترك ما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية وهي أحد البنود الأكثر إثارة للقلق في الوثيقة ومن الأبعاد المحلية التي لم يلفت له الكثيرون رغم تأثيرها بالغ الأهمية على الجماعات المحلية المستفيدة من خدمات المياه والصرف الصحي مع ملاحظة أن هناك نسبة كبيرة من المناطق الريفية لازلت لا تتمتع بخدمات الصرف الصحي. وكان يتعين على الوثيقة أن

توضح خريطة التخارج والتخفيض المحتمل في الاستثمارات وشرح أبعاد هذا التخارج المناطقية بشكل يضمن عدم تأثر الجماعات المحلية الريفية والتي تعتبر الاولى بالرعاية.

والامر نفسه ينطلق على عزم الحكومة تثبيت او تخفيض استثماراتها في قطاع النقل الذي يعتبر من القطاعات الخدمية المشتركة ما بين الإدارة المحلية والحكومة المركزية بدوره. وهذا التخفيض المحتمل قد يؤثر بالسلب على خدمات ما بين المحافظات وداخلها لاسيما النقل ما بين المراكز والمدن في الدلتا والصعيد. كما يخشى أن يؤثر تثبيت او تخفيض استثمارات الدولة بنسبة ٥٠٪ بقطاع الإسكان على مشروعات الإسكان الاجتماعي التي توفرها الإدارة المحلية بالتعاون مع هيئات مركزية مثل الهيئة العامة للإسكان التعاوني وصندوق التمويل العقاري للإسكان الاجتماعي وهو أمر يجب أن تتجنبه الحكومة لأثاره السلبية (أنظر: شكل ٤).

شكل ٤:

ملاص سياسة ملكية الدولة للأصول على مستوى القطاعات الخدمية



المصدر: وثيقة سياسة ملكية الدولة ٢٠٢٢

واللافت للانتباه ما أعلنته الوثيقة من تخارج الدولة خلال ثلاث سنوات من الزراعة بنسبة ٨٣٪ (النسبة من إجمالي ما تستحوذ عليه الدولة من أنشطة القطاع الزراعي) ورغبتها التخارج من أنشطة الصناعات الغذائية مثل المجازر والألبان والعصائر، وهنا يلوح سؤال حول هذا التوجه لخروج الدولة السريع من أنشطة إنتاج الغذاء ويضع سؤالاً حول قدرتها على التحكم في الأسعار أو إدارة منظومة مناسبة لدعم الغذاء وبل على الإمكانية العملية لهذا التخارج أصلاً.

ويبدو أن المحرك الأساسي لهذا التوجه هو تنامي ربحية هذا النشاط واستجابة الحكومة لميل القطاع العام رجال الأعمال لزيادة حجم الاستثمار فيه، وهذا هو جوهر القضية هل الدولة تعمل بالأساس فيما يعزف القطاع الخاص عن الاستثمار فيه. وهذا القطاع له ابعاد محلية بدوره تتعلق بسياسات التشغيل في بعض المناطق الريفية ويؤثر على قدرة الإدارة المحلية في التحكم ببعض أسعار السلع الأساسية لصالح الجماعات المحلية التي تستفيد من دعم (هامشي) في سعر المنتجات الغذائية.

إطار ١

الأهداف والموجهات الأساسية لسياسة ملكية الدولة

تستهدف سياسة ملكية الدولة للأصول حسب وثيقة سياسة ملكية الدولة رفع معدلات النمو الاقتصادي إلى مستويات طموحة، عن طريق رفع معدل الاستثمار إلى ما يتراوح بين ٢٥٪ إلى ٣٠٪؛ بما يسهم في زيادة معدل النمو الاقتصادي إلى ما بين ٧٪ إلى ٩٪ لتوفير فرص عمل كفيلة بخفض معدلات البطالة. وتمكين القطاع الخاص المصري وتوفير فرص متنوعة لتواجد القطاع الخاص في كافة الأنشطة الاقتصادية، بما يساعد على رفع نسبة مساهمته الاقتصادية في الناتج المحلي الإجمالي، والاستثمارات المنفذة، والتشغيل، والصادرات، والإيرادات الحكومية. وتركيز تدخل الدولة لضخ الاستثمارات وملكية الأصول في قطاعات رئيسة يبعد عملاً أصيلاً للدولة: بما يشمل القطاعات التي يعزف القطاع الخاص عن الدخول فيها، في حين ينعكس تطوير تلك القطاعات بشكل مباشر في تحسين بيئة العمل للقطاع الخاص. حوكمة تواجد الدولة في الأنشطة الاقتصادية حيث تستهدف الحكومة التواجد في القطاعات الاقتصادية وفقاً لمعايير محددة، وأن يتم التحول من إدارة مؤسسات الدولة إلى إدارة رأس مال الدولة، وذلك من خلال تحديد آليات تخارج الدولة من الأصول المملوكة لها سواء من الإدارة أو الملكية.

المصدر: وثيقة سياسة ملكية الدولة ٢٠٢٢

وتستهدف وثيقة سياسة ملكية الدولة زيادة معدل النمو الاقتصادي إلى ما بين ٧٪ إلى ٩٪ بما يسهم في توفير فرص عمل كفيلة بخفض معدلات البطالة إلا أن هذا الهدف لا يأخذ في عين الاعتبار توزيع ثمار النمو وفرص العمل التي يتيحها على الأقاليم المختلفة خاصة وكما رأينا أن ما الموجة الجديدة من الخصخصة لها تأثيرات محلية على بعض القطاعات الحيوية التي يعزف القطاع الخاص عن الاستثمار فيها مثل الرياضة والمياه والصرف الصحي وهو ما يظهر عجز الوثيقة عن الالمام بظواهر اللامساواة المكانية والتفاوت ما بين الحضر والريف وغياب منظور العدالة الاجتماعية بوجه عام عن صانع القرار الذي صاغ وثيقة سياسة ملكية الدولة برمتها كما غاب عنه كما اشيرنا فيما سبق أهمية تحسين شروط الديمقراطية التمثيلية والمفاوضة الاجتماعية (أنظر: إطار ١).

٢-٢ هل من حق الجماعات المحلية السيطرة على شروط تجديد

انتاجها الاجتماعي؟

من حيث المبدأ تؤيد تنوع أشكال الملكية للأصول الرأسمالية وتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي من خلال القطاع العام وقطاع الأعمال العام والهيئات الاقتصادية، بشرط إعادة هيكلتها وتمكين العمال من المساهمة النشطة في إدارتها وتملك حصص فيها، إلا أننا لا نتماهى مع التعريفات المدرسية للاشتراكية – ومنها مدرسة الاشتراكية العربية التي تبنتها الدولة المصرية في مرحلة من مراحل تطورها - التي تتمحور حول ملكية الدولة شبه الحصرية للدولة لأدوات أو وسائل الإنتاج مع السماح للرأسمالية الوطنية بدور في إطار الخطط الاقتصادية المركزية.

بل نرى أن الطريق نحو العدالة الاجتماعية يمر عبر سيطرة الجماعات المحلية على المنظومة الاقتصادية وإخضاعها للأولويات الاجتماعية والبيئية ورفع قيمة العمل باضطراد وتطور قواه البشرية من خلال تحسين التعليم وتعزيز الرعاية الصحية ودمج آليات الديمقراطية الاقتصادية مثل تمثيل العمال في مجالس إدارات الشركات الكبرى في صلب المنظومة وما يتطلبه من تغييرات جذرية في علاقات الملكية باعتبارها في التحليل الأخير التعبير الحقيقي عن علاقات الإنتاج الاجتماعية.

إطار ٢

الموجهات الأساسية لتنفيذ سياسة ملكية الدولة

وفي سياق تنفيذ سياسة الملكية للدولة المصرية، فإن هناك عددًا من الموجهات الأساسية التي سيتم مراعاتها؛ لضمان التنفيذ الناجح لسياسة الملكية بما يشمل:

١. التخرج على مراحل وبشكل تدريجي، حتى ولو كانت المراحل قصيرة الأمد.
 ٢. مراعاة الأبعاد الاستراتيجية والأمنية للأنشطة الاقتصادية عند اتخاذ قرارات ملكية الدولة للأصول.
 ٣. استهداف سياسة الملكية؛ لتحسين طريقة تخصيص الموارد الاقتصادية.
 ٤. تحديد منهجية التعامل بعد التخرج لتجنب التداعيات غير المواتية، من حيث: (العمالة، والإيرادات).
- وسيتكامل مع تنفيذ سياسة ملكية الدولة للأصول قيام الحكومة المصرية بتبني منظومة كاملة من السياسات الاقتصادية الكلية المحفزة لنشاط القطاع الخاص على عدد من الأصعدة. حيث تحرص الدولة المصرية على تبني سياسة نقدية داعمة للاستقرار السعري، ومعمزة لأسس استقرار الاقتصاد الكلي تسعى إلى خفض معدلات التضخم، وتحفيز مستويات الائتمان الممنوح، وسياسة مرنة لسعر الصرف تساعد على زيادة مستويات تنافسية الصادرات المصرية؛ بما يدعم في مجمله بيئة الأعمال، ويحقق المستهدفات الاقتصادية الكلية.
- كما تلتزم الدولة المصرية بتبني سياسة مالية تستهدف تحقيق الانضباط المالي، والتحرك نحو مسارات أكثر استدامة للدين العام، بما يساعد على توسيع الحيز المالي الداعم للنشاط الاقتصادي. إضافة إلى منظومة من السياسات التي تستهدف تحسين بيئة ممارسة الأعمال للمستثمر المحلي والأجنبي وخفض كلفتها، وتسريع وتيرة التحول الرقمي في تقديم الخدمات الحكومية، والتحسين المستمر لمستويات جودتها. كما ستسعى الدولة، كلما كان ذلك ممكنًا، إلى معالجة إخفاقات السوق من خلال أدوات المالية العامة لها.

المصدر: وثيقة سياسة ملكية الدولة ٢٠٢٢

لاسيما وأن تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لم يحقق أهدافه المرجوة وخلق أوضاعاً احتكارية ما يتطلب حوكمة تواجد الدولة في الأنشطة الاقتصادية وبنية قانونية أعاقَت من ناحية مؤسسة دولة الضرائب القادرة على إعادة توزيع الثروة والدخل من خلال عدالة توزيع الأعباء الضريبية، ومن ناحية أخرى عرقلت نجاح توطين الصناعات التحويلية في الاقتصاد المصري وكذلك سياسة التصنيع بغرض التصدير وبعبارة أدق أعاقَت إعادة موضعة الاقتصاد المصري في نظام تقسيم العمل الدولي، إذ أضعفت هذه الأوضاع الاحتكارية والبنية القانونية المرتبطة حصيلة الضرائب العامة بالنسبة للنتاج القومي الإجمالي مما قلص من أهمية دور الدولة الاجتماعي باعتبارها منظومة لإعادة توزيع الدخل والثروة وهو ما يغيب عن الموجهات الأساسية لتنفيذ سياسة ملكية الدولة (أنظر: إطار ٢).

وضمن أسباب أخرى أهدرت إمكانية تعبئة المدخرات الوطنية وتوجيهها للاستثمار ومن ثم أضعفت فرص المشروعات المتوسطة والصغيرة في الاندماج بمنظومة الاقتصاد المهيكله وأنتجت الفجوة الهائلة ما بين الشركات الكبرى المملوكة للرأسمالية الكبيرة والدولة وبين المشروعات متناهية الصغر العاجزة بدورها عن الاندماج بشكل مرضي في المنظومة ومن ثم تفشل في التوسع الرأسمالي أو المراكمة الرأسمالية. ونقترح مجموعة من السياسات الاجتماعية البديلة – تغافلت عنها وثيقة سياسة ملكية الدولة ونراها ضرورية لنجاح إعادة ضبط العلاقات المتبادلة ما بين الدولة والاقتصاد – ويدعو الحركات الاجتماعية ذات الصلة للمشاركة في النضال من أجل تحقيقها وهي:-

أ. تفعيل دور النقابات العمالية في عملية تخارج الدولة من بعض الأنشطة الاقتصادية وفي مراجعة معايير الشفافية وتقييم الشركات والأثر، خاصة وأن هذه العملية في جوهرها مفاوضة اجتماعية يجب تمثيل العمال في كل محطاتها من أول قرارات التخارج أو البقاء وكل أشكال التقييم .

ب. تمكين الجماعات المحلية من المساهمة التشاركية في الأنشطة الاقتصادية الخدمية والمرافق على سبيل المثال تشجيع الأسر لا سيما في صعيد مصر للمشاركة في إنتاج الطاقة الكهربائية من الألواح الشمسية وربط إنتاجها بشبكات الربط الكهربائية وهو نموذج يوضح فكرتنا عن سيطرة المجتمع تدريجياً على شروط تجديد حياته الاجتماعية ومن ثم على المنظومة الاقتصادية .

ج. تعزيز قدرات الفلاحين الإنتاجية من خلال إعادة هيكلة الجمعيات التعاونية الزراعية وتفعيل طابعها الديمقراطي وتوفير التمويل الضروري للإنتاج الزراعي وتحسين شروط الإقراض وتيسير طرق السداد وربط الإنتاج الزراعي بشكل عام بالصناعات التحويلية لاسيما الصناعات الغذائية مثل صناعة السكر وغيرها بما يضمن تنمية المجتمعات الريفية .

د. دمج منظور النوع الاجتماعي في صلب سياسة ملكية الدولة لاسيما وأن هذه السياسة قد يكون من نتائجها المباشرة ارتفاع بطالة النساء وحرمانهن من العمل اللائق الذي توفره نسبياً شركات القطاع العام وقطاع الأعمال العام والهيئات الاقتصادية وهو ما يجب دراسة نتائجه بعناية باعتباره كلفة اجتماعية إضافية ستحملها النساء.

هـ. مراجعة ملكية الدولة للأرض إذ تعتبر ملكية الدولة الخاصة للأرض – أي ملكيتها للأرض غير المخصصة لمنفعة عامة – أحد أسباب فشل تعبئة المدخرات الوطنية وتوجيهها للاستثمار كما تحول دون تحويل الأصول العقارية لأصول رأسمالية يمكن دمجها في المنظومة الاقتصادية .

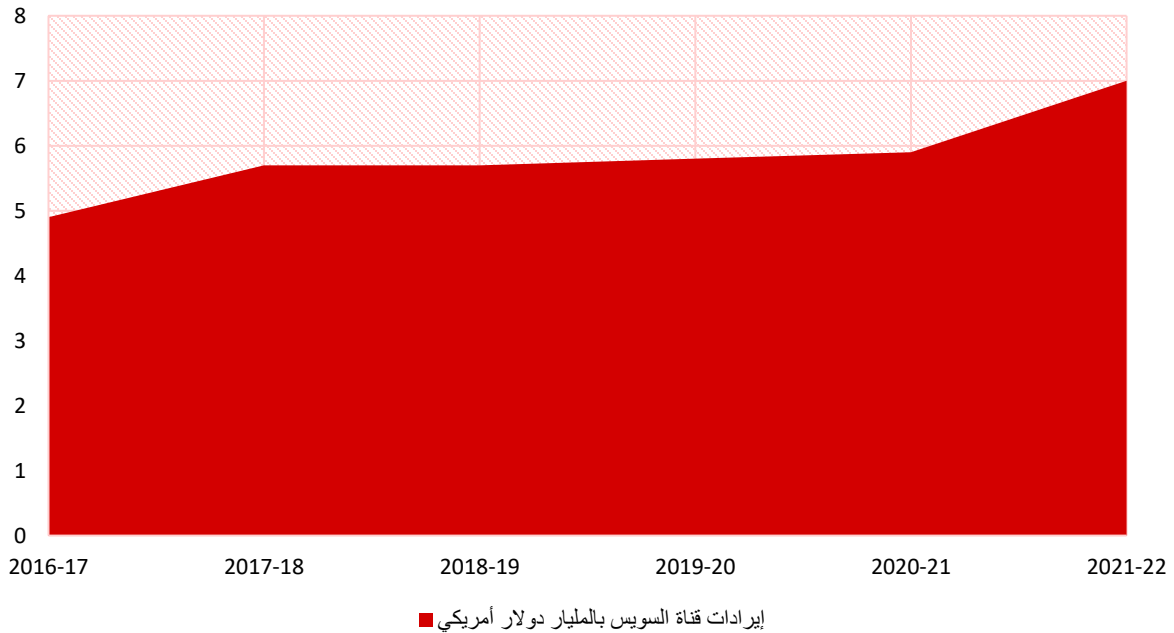
وفي النهاية، نؤكد على أن ثنائية ملكية الدولة/ والقطاع الخاص بطبيعتها لا يجب أن تستبعد أشكال الملكية الجماعية الأخرى مثل التعاونيات التي يمتلأ العالم بتجارب النجاح فيها خاصة في مشاريع توفير الغذاء أو التعليم قبل الأساس ي أو السكن.. الخ. وغيرها من أشكال الملكية التشاركية التي تشارك فيها الدولة ليس مع المستثمرين الكبار فحسب ولكن مع الجماعات المحلية من خلال منظومة متكاملة من التشريعات وأشكال سياسية من الدعم والتدريب ونقل الخبرات والإعفاء من الضرائب وتسهيل الحصول على التراخيص والإقراض و المشاركة في إطلاق نماذج رائدة في المواقع في إطار يمكن المجتمع المحلي من تشارك ملكية أدوات الإنتاج والسيطرة تدريجياً على شروط تجديد حياته الاجتماعية والدفاع عن مصالحه والتحكم في أسعار وجودة الخدمات الأساسية ، هذه الأنواع من الملكية التي تغيب بالكامل عن تصورات صانع القرار أو من صاغ هذه الوثيقة.

٣| تأثير سياسة ملكية الدولة على صناعة النقل البحري في إقليم قناة السويس

يرتبط إقليم قناة السويس بصناعة النقل البحري ارتباطاً متصلاً بنشأته وبوجوده لا سيما وأن بعض أهم مدن هذا الإقليم نشأت في الأساس كمواني على المجري الملاحي لقناة السويس التي تعتبر من أهم ممر ملاحي وأطول قناة صناعية في العالم. وتقع قناة السويس في قلب سياسة ملكية الدولة لا سيما وأن تأميم الشركة العالمية لقناة السويس سنة ١٩٥٦ كان مقدمه لتدشين سياسة الدولة التدخلية في مصر وارتبط بها من تأميم للمشروعات الاقتصادية في حقبة دولة التحرر الوطني. ورغم أن "وثيقة سياسة ملكية الدولة" لا تنص على تخارج الدولة من القناة السويس لما تمثله من مصدر دخل رئيسي بالعملات الأجنبية (أنظر: شكل ٥)، إلا أنها فتحت أفق التخارج من بعض شركاتها.

شكل ٥:

تطور إجمالي إيرادات هيئة قناة السويس في بعض سنوات مختارة



المصدر: هيئة قناة السويس ٢٠٢٣

وبينما صرح رئيس هيئة قناة السويس "أن أصول هيئة قناة السويس ملك لشعبها وغير وارد خصخصة أي أصول لها"، أعلنت الهيئة استعدادها لطرح ما بين ١٥٪ إلى ٢٠٪ من أسهم شركة الرباط وانوار السفن في البورصة

كتجربة بعد إدراجها ضمن الشركات التابعة للشركة القابضة للصناعات والخدمات البحرية بهدف استكمال عملية الطرح والتي متوقعا لها تحقيق عائد مالي كبير على قناة السويس. والجدير بالذكر أن مجلس الوزراء وافق على تحويل شركة القناة لرباط وأنوار السفن، والشركة بورسعيدية للأعمال الهندسية والإنشاءات البحرية إلى شركتي قطاع أعمال عام تابعتين لشركة قناة السويس القابضة للصناعات والخدمات البحرية والاستثمار، التي تم الموافقة على تأسيسها في مطلع يونيو من العام الماضي (أنظر: إطار ٣).

إطار ٣

الإطار القانوني لخصخصة حصص من الشركات المملوكة لهيئة قناة السويس وحقوق العاملين فيها

وفق قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٥١٥ لسنة ٢٠٢٣ قد أصبحت شركة القناة لرباط وأنوار السفن، والشركة بورسعيدية للأعمال الهندسية والإنشاءات البحرية إلى شركتي قطاع أعمال عام تابعتين لشركة قناة السويس القابضة للصناعات والخدمات البحرية والاستثمار، وأصبحت من الشركات الخاضعة لأحكام القانون رقم ٢٠٣ لسنة ١٩٩١ بشأن شركات قطاع الأعمال العام. وكانت المادة الثانية من القرار سالف الذكر تنص على أنه: "تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذا القرار وفقاً لأحكام قانون شركات قطاع الأعمال العام المشار إليه وتعتبر الشركتان المشار إليهما من الشركات التابعة الخاضعة لأحكام هذا القانون". ويعتبر قرار رئيس مجلس الوزراء سالف الذكر هو الإطار القانوني لخصخصة حصص من الشركات المملوكة لهيئة قناة السويس والتي تعمل كلها في مجال النقل البحري والموانئ والذي بموجبه لم يعد العاملين بالشركتين المذكورتين ويقدر عددهم بنحو ٦٠٠٠ عامل وعاملة موزعين على فروع بمحافظة بورسعيد والسويس خاضعين لأحكام القانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام العاملين بشركات القطاع العام وما يوفره من ضمانات للعامل أهمها على الإطلاق اختصاص المحاكم التأديبية دون سواها بالحكم على العامل بعقوبة الفصل وهي الضمانة التي لا تتوفر إلا للعاملين بقطاعات الخدمة المدنية أو العاملين المدنيين بالدولة. وهو ما يعود بنا لأهمية تفعيل دور النقابات العمالية في عملية تخارج الدولة من بعض الأنشطة الاقتصادية وفي مراجعة معايير الشفافية وتقييم الشركات والأثر، خاصة وأن هذه العملية في جوهرها مفاوضة اجتماعية يجب تمثيل العمال في كل محطاتها من أول قرارات التخارج أو البقاء وكل أشكال التقييم. بالذات وهناك شكوك كبيرة حول تقييم شركة الرباط وأنوار السفن بأقل من قيمتها الحقيقية وهو ما سيجعل طرح أسهما في البرصة بمثابة خسارة لهيئة قناة السويس - وهو عكس هدف الطرح - واضراً بحقوق العمال بالشركة من ناحية أخرى.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٣

وتشير وثيقة سياسة ملكية الدولة فيما يتعلق بالمتابعة وتقييم أثر السياسات عن لزوم وجود آلية متابعه دورية لتحديد ما إذا الشركات المملوكة للدولة لا تزال ضرورية من المنظور الاستراتيجي وتنص على أن أهمية عمليات مراجعة محفظة الاصول المستجدة الاقتصادية والمحلية والعالمية وانعكاساتها على ضرورة التملك أو التخارج مثل عودة تعزيز دور الدولة في بعض القطاعات من خلال مؤشرات قياس الأثر.

ولا شك أن شركات تداول الحاويات بالإضافة لشركات هيئة القناة السويس وعددها ست شركات - تعمل كلها بمجال النقل البحري والموانئ - قد لعبت على مدار سبعة عقود على الأقل دور في بارز في التشغيل وخلق وفرص

العمل وحسب لوائح تلك الشركات يتمتع أبناء العاملين بها بأفضلية في الحصول على الوظائف التي توفرها هذه الشركة (أسوة بنظم التوظيف في الهيئة نفسها او مرفق قناة السويس) وهذا النظام رغم انه يخالف مبدأ الجدارة وتكافؤ الفرص في التوظيف إلا انه لعب دور مهم في الحفاظ على الأوضاع الطبقية للعاملين بالهيئة وشركاتها وساهم في تعزيز التضامن الاجتماعي داخل الجماعات المحلية في إقليم قناة السويس.

وهناك مخاوف جادة لدى العاملين بشركات النقل البحري - لا سيما تلك التي تستعد الحكومة لطرح بعض أسهمها في البورصة مثل شركة بورسعيد لتداول الحاويات والوضائع وشركة الرابط وأنوار السفن - من أن خصخصة هذه الشركات سوف يؤدي لتقليص العمال بها وفق معايير الكفاءة الاقتصادية والحوكمة المتعارف عليها دون مراعاة لخصوصية الأدوار التي تلعبها الشركات لتأكيد التضامن الاجتماعي وتوفير الأمان الوظيفي لعمالها وتضمن الاستقرار الطبقي للأف الأسر على مدار جيلين.

وهو ما يجعل مساهمة النقابات العمالية في هذه الشركات ملحة لتخفيف من الكلفة الاجتماعية لعملية الخصخصة من ناحية والمساهمة في رفع إنتاجية هذه الشركات بالذات الشركات الخاسرة مثل شركة التماسح لبناء السفن وشركة ترسانة السويس البحرية وهي الشركات التي تحتاج لضخ استثمارات كشرط لتحويلها لشركات رابحة حسب آراء الخبراء الاقتصاديين وهو ما تطالب به النقابات العمالية بتلك الشركات ويتمشى مع ما ورد بوثيقة سياسة ملكية الدولة.

جدول ٢

حصص حملة أسهم شركة قناة السويس لتداول الحاويات ش.م.م

النسبة	الجنسية	أسم حامل الأسهم
٥٥٪ (مستحوذ)	هولاندا	مواني أيه. بي. أم
٢٠٪	الصين	كوسكو
١٠,٣٪	مصر	هيئة قناة السويس
٥٪	مصر	البنك الأهلي المصري
٩,٧٪	مصر	مستثمرين افراد

المصدر: شركة قناة السويس لتداول الحاويات، ٢٠٢٠

وربما علينا لفت الانظار لأهمية ميناء شرق بورسعيد الاستراتيجية الذي يحتل المركز الخامس من بين أكبر عشرة موانئ على مستوى الشرق الأوسط. ويشغل/ يدير هذا الميناء شركة قناة السويس لتداول الحاويات التي تستحوذ

شركة مواني أيه. بي. ام. APM Terminals على نحو ٥٣٪ من أسهمها وهذه الشركة الأخيرة أحد الشركات التابعة Subsidiaries لشركة ميرسك Maersk (أنظر: جدول ٢).

وفي ظل شدة التنافس العالمي حول الاستحواذ على الموانئ، خاصة تلك التي تتمتع بأهمية استراتيجية يجب أن تضع هيئة قناة السويس نصب أعينها أهمية الاحتفاظ بحصص ملكية في الموانئ التي تقع على مجري الملاحة للقناة. بشكل متسق مع ما تسعى له مصر من تعظيم دور الموانئ المصرية المرتبطة بطريق الحرير البحري لتكون محورا استثماريا خصوصا في تجارة الترانزيت والخدمات اللوجستية والنقل متعدد الوسائط. وبينما تستحوذ شركة مواني دبي العالمية على ميناء العين السخنة على مدخل قناة السويس الجنوبي منذ سنة ٢٠٠٨. تجد الصين نفسها موطأ قدم في ميناء شرق بورسعيد حيث تستحوذ شركة Cosco الصينية على نسبة ٢٠٪ من أسهم الشركة المشغلة للميناء (أنظر: إطار ٤).

إطار ٤

مبادرة الطوق والطريق الفرص والمخاطر بالنسبة لمواني إقليم قناة السويس

أعلنت الصين عن مبادرة الطوق والطريق Road and Belt في عام ٢٠١٣ بهدف تحقيق التكامل الاقتصادي مع دول العالم من خلال إحياء طريق الحرير البري والبحري. وتستهدف المبادرة إعادة إنشاء شبكة الممرات البحرية القديمة لخلق طريق الحرير البحري لتعزيز الربط الدولي ودعم حركة التجارة الدولية مروراً بنحو ٦٥ دولة. وينطلق طريق الحرير البحري من فوجو في الصين ويمر عبر فيتنام وإندونيسيا وبنجلادش والهند وسريلانكا وجزر المالديف وشرق أفريقيا على طول الساحل الأفريقي متجهاً إلى البحر الأحمر ماراً عبر قناة السويس إلى البحر المتوسط نحو أوروبا. ورغم أن الصين تسعى لتعظيم الاستفادة من مبادرة الطوق والطريق لمضاعفة تجارتها مع الدول العربية من ٢٤٠ مليار دولار إلى ٦٠٠ مليار دولار إلا أن هذه المبادرة قد تؤثر على مصالح المصرية والعربية. خاصة مع محاولة الصين السيطرة على محور شرق أفريقيا/ جنوب المتوسط من ميناء دورالي إلى بورسعيد، حيث تستحوذ الاستثمارات الصينية على الميناء الأول بالكامل وتستحوذ على نحو ٢٠٪ من أسهم شركة قناة السويس لتداول الحاويات Suez Canal Container Terminal المشغلة لميناء شرق بورسعيد الذي تتضاعف أهميته الاستراتيجية على خلفية مبادرة الطوق والطريق لما يمثله من نقطة ارتكاز مثلى لطريق الحرير البحري بالنظر لموقعه المتميز عند نقطة التقاء القارات الثلاثة آسيا وأفريقيا وأوروبا. والحقيقة أن الاعتماد المتزايد على مواني شرق أفريقيا هو الجانب الواضح من الخطط الصينية الاستراتيجية التي تجني ثمار تسارع نفوذها في أفريقيا وكان قد توج بتدشين قاعد عسكرية صينية في جيبوتي وهو بالتأكيد مما يجب أن يثير المخاوف من هذا النفوذ الصيني المتزايد. لا سيما أن الوجود الصيني في شرق أفريقيا لن يحقق المرجو منه إلا من خلال ما يمكن تسميته محور شرق أفريقيا/ جنوب المتوسط بحيث يربط هذا المحور ما بين ميناء دورالي وميناء شرق بورسعيد الذي تستحوذ الاستثمارات الصينية على جزء من أسهم الشركة المشغلة له وهو ما يستلزم التنبيه بتزايد أهمية ميناء شرق بورسعيد الاستراتيجية رغم ما يتعرض له هذا الميناء من أزمات دورية نتيجة بعض السياسات الرسمية.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٣

وتبلغ عدد الحاويات المتداولة بميناء شرق بورسعيد لنحو ٢,٥ حاوية سنوياً، حيث يعتبر هذا الميناء أحد أهم مواني تداول الحاويات بحوض البحر الأبيض المتوسط. تخطط له الهيئة العامة للمنطقة الاقتصادية لقناة

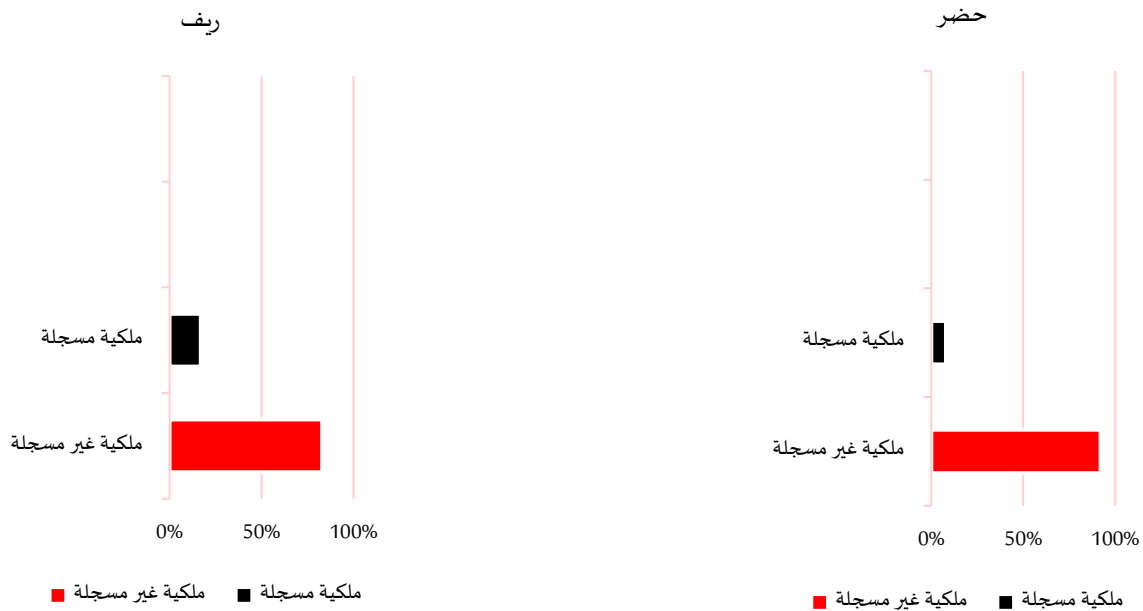
السويس لافتتاح الأرصفة الجديدة التي تم تنفيذها لتوسعة ميناء شرق بورسعيد بطول ٥ كيلو متر مربع، وتبلغ إجمالي المساحة الأرضية والمائية للميناء قبل التطوير، ٧٢,١٠ كيلو متر مربع (٧٠,٦ كم^٢ للمساحة الأرضية، ١,٥ كم^٢ للمساحة المائية)، فيما يستهدف إضافة وتطوير ٢٥ كم^٢ بالميناء "على مرحلتين" منها أرصفة بطول ٥ كم^٢ في المرحلة الأولى والتي يتوقع افتتاحها نهاية الشهر المقبل، ونحو ٥,٥ كم^٢ للأرصفة المقرر تنفيذها خلال المرحلة الثانية لمشروع تطوير الميناء. وهو ما يجعل الاستثمار في ميناء شرق بورسعيد على خلفية تزايد أهميته الإستراتيجية كما أشرنا إمكانية واعدة بشرط تحسين البيئة الإدارية والقانونية التي يدار الميناء من خلالها. ورغم أهمية الحفاظ على تنافسية الموانئ المصرية. على الحكومة أن تسمح للإدارة المحلية بفرض رسوم/ ضرائب محلية على شركات النقل البحري الكبرى مثل قناة السويس لتداول الحاويات (بورسعيد) ومواني دبي - السخنة (السويس) إذ أثبتت التجربة أن هذه الشركات لا تقوم بالدور المتوقع منها في التنمية المحلية. وتزايد أهمية المطالب بفرض رسوم/ ضرائب محلية مع ارتفاع احتمالات خصخصة مواني أخرى في الإقليم مثل ميناء غرب بورسعيد من خلال خصخصة شركة بورسعيد لتداول الحاويات التابعة للشركة القابضة للنقل البحري بسنة ٢٠١٠٪ من أسهما والتي تشغل ميناء غرب بورسعيد وهي من شركات قطاع الأعمال العام وينطبق عليها ما ينطبق على شركات التابعة لشركة قناة السويس القابضة للصناعات والخدمات البحرية والاستثمار.

٤ | نظم التسجيل وسياسة ملكية الدولة للأراضي المملوكة لها ملكية خاصة

طوال العقود الماضية على الأقل كان إصلاح نظام شهر أي تسجيل الملكية العقارية في مصر، أحد أبرز الإصلاحات التي يلفت خبراء التنمية لأهميتها الانتباه وتضعها مؤسسات التمويل الدولية على رأس أجندتها. من جانبه يري هرناندو دي سوتو Hernando De Soto مؤلف كتاب "سر رأسمال" أن ما تراكم بالفعل في مصر خلال عقود من قيمة أصول، تتضمن الأرض والمساكن، تفوق قيمة الاستثمارات الأجنبية والوطنية المسجلة بعشرات المرات، ولكن فشل أو عجز المنظومة الادارية للدولة في دمج هذه الأصول في إطار اقتصاد رسمي أو منظومة الاقتصاد يعوق تحولها لرأسمال مستثمر بالمعنى الحديث (أنظر: شكل ٦).

شكل: ٦

مقارنة إجمالي نسب العقارات المسجلة وغير المسجلة في الحضر والريف والمصري



المصدر: هرناندو دي سوتو، ٢٠٠٢

ونعتقد أن "لامركزية" نظام شهر الملكية العقارية اهم ابعاد الإصلاح المؤسساتية المتغافل عنها وهو ما يضع الإصلاح برمته على المحك. اذ هناك حاجة لإصلاح في نظام الخدمة المدنية وهيكل أجورها يسهل ترتيب إلحاق مكاتب الشهر العقاري الإقليمية بالإدارة المحلية (وكذلك إعادة إلحاق الضرائب العقارية بها كما كان الحال قبل

سنة ٢٠٠٨)، بما لها من خبرة بالملكية محدودة/محلية النطاق، خاصة وأن إعادة تعيين الملكية في المجالات المحلية سيظل مرهون باضطلاعها بوظائف جوهرية في عملية شهر الملكية العقارية مثل الاعمال المساحية وتحقيق الوقائع المادية المكسبة للملكية.. الخ.

مع الإرهاصات الأولى لظهور الملكية الخاصة في مصر، انقسمت هذه الأرض لمجالين هما: ما يقال عنهما [دومين] عام و[دومين] خاص. والفارق ما بين المجالين يتحدد على ضوء الغرض من استغلال الأرض، فبينما تعتبر الأرض المستغلة في تحقيق النفع العام، (أي التي تمثل مرفق عام) يستهدف تقديم خدمة عامة لجمهور المنتفعين بها، جزء من [الدومين] العام ملكية الدولة للأرض، وتخضع لأحكامها الاستثنائية، وأبرزها عدم جواز تملكها بالتقادم المكسب للملكية الخاصة، كما نص على ذلك صراحة القانون المدني القديم وكذا الجديد، بينما تعتبر الأرض غير المخصصة لتكون ذات نفع عام داخلة في المجال الخاص للملكية، وتخضع لأحكامه.

وسنناقش في هذا الجزء من التقرير تطور نظام تسجيل الملكية الخاصة بوجه عام بالتركيز على ابعاده المحلية خاصة وأن تسجيل الملكية محدودة النطاق يتداخل مع مسألة [الدومين] الخاص أو الأموال المملوكة للدولة ملكية خاصة، والتي لا يسمح القانون المدني بتملكها بالتقادم وهو ما يتيح لنا تتبع سياسة ملكية الدولة للأرض باعتبارها مسألة تهم الجماعات المحلية التي تحوز بعض هذه الأراضي على طول البلاد وعرضها مع عرض لبعض التجارب ذات الصلة.

١-٤ تطور نظم تسجيل الملكية الخاصة بوجه عام وابعاده المحلية

يطرح اصلاح نظام شهر الملكية العقارية وربطه برفع معدلات التكوين الرأسمالي، بمعزل عن ادماج العمل الاجتماعي، كحل سحري لمشاكل الاقتصاد وأزماته البنوية، تتمثل جاذبيته في أنه بخلاف برامج الاصلاح المالية، يسلط الضوء على ضرورة الاصلاحات المعيارية أو المؤسسية لنجاح الرأسمالية في البلدان النامية ومن بينها مصر بطبيعة الحال.

وما يدعونا لهذا التأمل والتحقيق فيما وراء سر رأس المال؛ هو دخول أكثر اصطلاحات نظام شهر الملكية العقارية جذرية حيز النفاذ، مع سريان القانون رقم ٩ لسنة ٢٠٢٢ بشأن تعديل بعض أحكام قانون تنظيم الشهر العقاري. الذي يسمح لأول مرة بتسجيل وشهر "الملكية محدودة النطاق" باعتبارها واقعة مادية بغض الطرف عن إثباتات تسلسل الملكية التقليدية، ما من شأنه فتح أفق تثبيت المراكز القانونية الناشئة عن التملك والاعتراف بها.

يستخدم الفقه القانوني مصطلح "نطاق الملكية" للإشارة إلى مداها الذي يشمل كل عناصرها الجوهرية التي لا تنفصل عنها، وابعادها المكانية، الأرض على سبيل المثال كما يشرح عبد الرازق السنهوري يتسع نطاق ملكيتها لما

فوقها وما تحتها. إلا أننا نستخدم المصطلح نفسه بطريقة مختلفة لاستكشاف المدى الذي يمكن أن تصل له حدود استفادة مالك العقار غير المشهر من خصائص ملكيته، وسنلاحظ بسهولة، كيف أن هذا النطاق محدود باعتراف "الغير" بالملكية غير المشهورة وقبوله بالتعامل عليها. إذا كنت مالك لعقار غير مسجل سيكون من حقل استعمالها أو استغلالها بنفسك أو تتنازل عن ذلك للغير بعوض أو بدون، وأن تتصرف فيها بأي طريقة من طرق التصرف، إلا إن المدى الذي سيبلغه تصرفك سيظل محدود بالاعتبار "الشخصي" المحض الذي يضمن اعتراف الغير بملكيتك (أنظر: إطار ٥).

إطاره

نظم تسجيل الملكية ومفهوم الملكية محدودة النطاق

مع ظهور الملكية الخاصة في مصر في الربع الأخير من القرن التاسع عشر كان تسجيل الملكية من خلال قيدها بأقلام التسجيل الملحقه بالمحاكم الوطنية والمختلطة والشرعية. وبموجب قانون تنظيم الشهر العقاري سالف الذكر تم إلغاء تسجيل الملكية بالمحاكم وحل محلها مصلحة الشهر العقاري المستوحاة من النموذج الفرنسي، وعلى أثر ذلك أنشأت مكاتب الشهر العقاري الإقليمية وأسند إليها وحدها مهمة شهر المحررات التي ترد على الملكية والحقوق العينية العقارية الأصلية وتسجيلها. وبموجب هذا القانون أصبح يجب شهر جميع التصرفات، التي من شأنها إنشاء حق الملكية، وكذلك الأحكام النهائية المثبتة لشيء من ذلك، بطريق التسجيل. ويدخل في هذه التصرفات الوقف والوصية. ويتربط على "عدم الشهر" بلغة القانون، أن تلك الحقوق المشار إليها لا تنشأ، ولا تنتقل ولا تتغير ولا تزول لا بين ذوي الشأن ولا بالنسبة إلى الغير. إذ تقتصر آثار حق الملكية وغيرها من الحقوق العينية العقارية الأصلية غير المشهورة، على مجرد إنشاء التزامات شخصية بين ذوي الشأن مثل البائع، والمشتري، والراهن، والمرتهن.. إلخ. لا يخف أن القانون الملكية غير المشهورة إلى مستوى الحق الشخصي. هنا يبدو مفهوم الحق ملتبساً فحسب، إذ يشكك جانب من الفقه وبحق في سلامة تصنف الحقوق لشخصية وأخرى عينية (أي تقع على الأشياء) أن الشخصية وحدها تضيف معنى الحق على الأشياء، ولهذا الحق الشخصي هو في جوهره حق على الأشياء أو حق عيني. مع ذلك نحن هنا بصدد حق عيني محدود أو ملكية محدودة النطاق؛ ملكية تعطي صاحبها الحق الحصري في استعمال الشيء (العقار) واستغلاله والتصرف فيه، ولكن فقط في نطاق محدود.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٣

ولهذا طبيعة الملكية محدودة النطاق أو الملكية غير المشهورة تتحكم في رسم حدود مجال استعمالها واستغلالها والتصرف فيها، كما تحصرها في نمط الملكية الصغيرة والمجزأة وتجعلها متعينة في المجالات المحلية حيث يمكن أن يؤمن الاعتبار الشخصي تداولها ويوفر الثقة اللازمة للتعامل عليها بصفة عامة. من ناحية أخرى تؤدي الطبيعة المحدودة لتزليل الملكية من مكانة "الحقيقة القانونية" المعترف بها بشكل صوري (أي بشكل مجرد من الاعتبارات الشخصية) لمستوى "الواقعة المادية" وهو المفهوم الذي يشير بالأساس لكل حالة ذاتية لصيقة بالشخصية

الطبيعية ومحيطها المحدود. ولا شك أن هذا من شأنه التأثير بالسلب على دمج ملايين العقارات غير مسجلة بشكل رسمي في منظومة الاقتصاد المهيكل بشكل صوري وهو ما سنعود لمناقشته لاحقاً .

ما يهمنا الآن هو متابعة تأملنا هذا الإصلاح الذي يفكك الوضع الراهن للملكية محدودة النطاق ويفتح أفق إعادة تركيبها كحقيقة معترف بها بشكل صوري - في تقديرنا من شأنه أحداث تعديل في البنية المعيارية - ويعتبر تحول جذري أجاز لأول مرة شهر الملكية كواقعة مادية أو شهر الوقائع التي شأنها إنشاء حق من الحقوق العينية العقارية الأصلية، أو نقله، أو تغييره، أو زواله، أو تقريره بطريق التسجيل. ومن الوقائع المادية التي يجوز شهرها وتثبيت الملكية بها واستعادة مكانتها كحقيقة قانونية، الحيازة المكسبة للملكية لمدة خمسة عشر عام حيازة هادئة ومستقرة، وايضا الحيازة المصحوبة بسند ولو كان سند عرفياً لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ نشؤ الحق إذا كانت بحسن نية حتى التسجيل (تعتبر الواقعة الاخيرة سبباً جديداً من أسباب كسب الملكية بخلاف الاسباب المنصوص عليها حصراً بالقانون المدني وهو ما يجب استكمالها في تقديرنا بتعديل في القانون الاخير).

ينصب تركيز اصلاح نظام شهر الملكية العقارية حول "عملية شهر الملكية" من جوانبها الإجرائية وهو ما سنعرض لبعض أهم عناصره. وكممارسون قانونيون أو محامون، لا يسعنا إلا أن نظهر إعجابنا بهذا الإصلاح إلا أننا لن نستطيع في نفس الوقت أن نخفي مخاوفنا، من ناحية، بشأن استعداد مصلحة الشهر العقاري ومكاتبها الاقليمية لتطبيقه ووضعه موضع التنفيذ. ومن ناحية أخرى، من اغفال أحد الابعاد المؤسسية لهذا الإصلاح الذي يفترض تعديل موضوعي في المنظومة الإدارية للدولة لا سيما فيما يتعلق بالعلاقة ما بين الهيئات المركزية والأجهزة المحلية وترتيب الوظائف والاختصاصات التي تضطلع بها. وهو ما سيتوقف عليه في تقديرنا نجاح هذا الإصلاح في تحقيق أهدافه الاستراتيجية من عدمه .

مؤخراً أصبح نظام شهر الملكية العقارية من الأنظمة المزدوجة بما يقابل ازدواج المنظومة الإدارية للدولة وانقسامها لمجالين هما، مجال الإدارة محلية، ومجال المجتمعات العمرانية الجديدة. ما يبرر استحداث أحكام الخاصة لتسجيل الملكية العقارية في المناطق التابعة لهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (وهي هيئة من الهيئات المركزية تتبعها مباشرة أجهزة المدن الجديدة) تملأها بطبيعة الحال ملكية الدولة للأراضي التي تنشأ فيها هذه المجتمعات الجديدة. ومع ذلك يشمل مضمون اصلاح نظام الشهر العقاري تسجيل الملكية في المجالين بلا فروق جوهرية، إذ صدر بشكل متزامن مع تعديل اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الشهر العقاري، تعديل اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٨ بشأن تنظيم بعض احكام الشهر العقاري في المجتمعات العمرانية الجديدة.

يعالج إصلاح نظام شهر الملكية العقارية المشاكل الإجرائية التي كانت تعرقل تسجيل العقار بما من شأنه تبسيطها وتسهيلها وتقليص المستندات المطلوبة لإتمامها. وفضلاً عن تحديد مدة زمنية محددة يتم فيها بحث الطلب

ومرجعة مشروعه، وإصدار قرار بشأنه اما بالقبول او بالرفض، وبحيث لا تستغرق عملية التسجيل أكثر من "ثلاثون يوم" من تاريخ تقديم الطلب الشهر من ذوي الشأن، تقلصت مراحل فحص طلبات الشهر العقاري، إذ أضحي يبحث ويراجع مشروعه في مرحله واحدة فقط وليس على عدة مراحل كما كان متبع في ظل القانون قبل تعديله. كما تقلصت المستندات المطلوبة وتم تحديدها على وجه الدقة لتسهيل التسجيل وتشجيع أصحاب العقار على تسجيل ملكيتهم. وحددت اللائحة التنفيذية للقانون نماذج خاصة لطلبات الشهر العقاري وجعلت لكل موضوع شهر، نموذج خاص به .

واللافت للنظر، أنه بموجب إصلاح نظام شهر الملكية العقارية انفك الارتباط الوثيق ما بين نظام الشهر والاعمال المساحية التي كانت تضطلع بها حصراً مصلحة المساحة المصرية (وهي جهة مركزية ارتبطت نشأتها التاريخية بالمسوح الأرضية التي دشنها محمد علي باشا في الربع الأول من التاسع عشر) إذ ألغيت مرحلة ارسال الطلب للمأمورية المساحة المختصة لإعداد كشف تحديد مساحي للعقار وبذلك رفع عن كاهل طالبي تسجيل العقار عبء متابعته مسارات طلبتهم ما بين مصالحتي الشهر العقاري، والمساحة، وتوفير الوقت المهدر في صدور/وورود لأكثر من مرة في بعض الحالات. واكتفي القانون بتقديم خريطة رسمية من أي جهة معتمدة موضح بها بيانات وإحداثيات العقار محل التسجيل، رفقه الطلب اثناء تقديمه وهو خطوة مهمة نحو لا-مركزة الاعمال المساحية. وفيما يتعلق بشهر الوقائع المادية المكسبة للملكية – وهو بيت القصيد في إصلاح نظام الملكية العقارية – تنظم اللائحة التنفيذية لتعديل قانون الشهر العقاري المسألة من الناحية الإجرائية بطريقة تجعل من الأعضاء الفنيين في مصلحة الشهر العقاري يضطلعون بوظائف عادة ما كان يضطلع بها خبراء وزارة العدل في المنازعات القضائية والتي تتمثل في معاينة العقار على الطبيعة للتحقق من وضع اليد أو الحيابة المكسبة للملكية واجراء تحقيقات يسمع فيها الحائزون والمعتضون بحسب الأحوال وكل من يلزم سماع أقوالهم قبل البت في طلب الشهر سواء بقبوله او رفضه .

والسؤال الذي يطرحه هذا النظام المستحدث هو استعداد مصلحة الشهر العقاري لتنفيذه بما يسمح بتسجيل الملكيات على نطاق واسع في ظل محدودية أعداد أعضائها الفنيين. والحقيقة أنه في ظل عدم وجود مقابل لكاتب العدل [Notary] في نظام شهر الملكية في فرنسا على سبيل المثال (والذي يتمتع بصفه الموظف العمومي ويباشر مهمه تسجيل الملكية ونقلها) يقع عبء تسجيل الملكية بالأساس على مصلحة الشهر العقاري وهي جهة مركزية بامتياز. ومع قلة اعداد أعضائها الفنيين، وصعوبة زيادتها لأسباب كامنه في تركيبة نظام الخدمة المدنية وهياكل الأجور فيها سيكون من الصعب أن يحقق الإصلاح أهدافه.

صحيح رأسمال ليس هو الرصيد المتراكم من الأصول وإنما هو الإمكانية التي تحوزها Potential Energy in Assets لتوليد إنتاجاً جديداً كما يري دي سوتو. وأن المليارات من قيمة أصول تراكمت لدى المصريين لا يمكن تحويلها

لرأسمال لأنها ملكيتها غير مشهورة أو محدودة النطاق ومن ثم لا يمكن تداولها إلا في النطاقات المحلية وبعيداً عن أطر الاقتصاد الرسمي أو منظومة الاقتصاد وهو ما يعني بلغه الاقتصاد السياسي أن الملكية العقارية الصغيرة أو محدودة النطاق مجرد رأسمال في ذاته أو رأسمال كامن في ظل نمط الإنتاج الرأسمالي .

مع ذلك، لا يجب أن يقتصر فهمنا لشهر أو تسجيل الملكية العقارية لإطلاق طاقتها الكامنة كمبدأ ادماج في منظومة الاقتصاد دون ما يرتبط بها من عمل اجتماعي، كما يصور دي سوتو الأمر سواء بوعي أو بدون، بعدما كشف بضربة حظ سر رأسمال في أواخر القرن العشرين كمفاجأة مذهشة، على هامش تحليل الأوضاع القانونية للملكية في البلدان النامية والبلدان الشيوعية السابقة. لا يجدد "رأسمال في ذات" الحياة الاجتماعية من طلاق نفسه أو بدون العمل الاجتماعي، ولهذا لا يمكن فصل مبدأ دمج الملكية العقارية في منظومة الاقتصاد من خلال الاعتراف بها كحقيقة قانونية صورية عبر إصلاح نظام شهرها (أي أحداث تعديلات مؤسساتية في المنظومة الإدارية للدولة) عن مبدأ إدماج العمل الاجتماعي ورفع قيمته باضطراد .

ما يغفله دي سوتو هو أن نموذج دولة التحرر الوطني حتى مرحلة تحليلها الأخيرة حال تاريخياً دون نزع الملكية العقارية الصغيرة وتجريد العمال منها على نطاق واسع. ولهذا نرى أن دمج الملكية العقارية في المنظومة الاقتصادية أو تغيير طبيعتها كملكية محدودة النطاق بديلاً عقلياً عن نزعها على نطاق واسع وتحويلها ملكية كبيرة كما حدث في الغرب أو البلدان الرأسمالية (ستعطينا محاولات نزع ملكية جزيرة الوراق واستبعادها من مجال الإدارة المحلية لصالح المطورين العقاريين صورة حية عما نقصده بنزع الملكية العقارية الصغيرة). بشرط إعادة تعيينها في نطاقها الطبيعية أي نطاقها المحلية التي تمثل في مجملها الحياة الاجتماعية وبشكل يخضع المنظومة الاقتصادية والسوق الرأسمالية – التي تصل حدودها لتخوم الجهات الإقليمية وتتطابق مع مجال ممارسة السيادة السياسية للدولة – لأولية الادماج الاجتماعي وإطلاق القدرات الانتاجية الاجتماعية لا سيما البشرية منها.

ترتبط الملكية غير المشهورة بضعف مساهمة القطاع المصرفي في تمويل المشروعات الخاصة، كما ترتبط بالنشاطات الاقتصادية غير الرسمية والعمل غير الرسمي منخفض القيمة، ليس فقط القطاع غير الرسمي وإنما أيضاً نشاطات المنشآت والأفراد المسجلين التي تتم في "الظل" وبشكل منفصل عن المنظومة الادارية للدولة. فالملكية العقارية الصغيرة والمجزأة أو محدودة النطاق، على سبيل المثال، في حالة الأرض المزروعة ينتج عنها عزل عمل الفرد عن العمل الاجتماعي، وفي حالة المسكن الخاص ترسخ إعادة انتاج الحياة الاجتماعية في شرط انخفاض قيمة العمل أو بالتحديد انخفاض الأجور وعدم توافر شروط العمل اللائق. باختصار، تستبعد تطوير القدرات الإنتاجية "الاجتماعية" للعمل كما تستبعد التراكم الرأسمالي.

٢-٤ الجماعات المحلية ومسألة الأرض المملوكة للدولة ملكية خاصة

عادة، ما يتم وضع مصالح الجماعات المحلية التي تحوز بعض أراضي الدولة المملوكة لها ملكية خاصة لا سيما سكان المناطق المستهدف تطويرها في مقابل الدولة ممثلة في الإدارة المحلية أو هيئة المجتمعات العمرانية والمطورين العقاريين، هذه هي خبرة دراسة حالات التطوير المختلفة كما سنعرض لاحقاً بقدر من التفصيل. والحقيقية أن نموذج دولة التحرر الوطني التي تبنت ما نعتبره استراتيجية كاملة؛ لتصغير الملكية الخاصة من خلال سلسلة من التشريعات، أبرزها قوانين الإصلاح الزراعي، والإيجار الاستثنائي، وحظر جواز تملك أرض الدولة المملوكة لها ملكية خاصة، بطريق التقادم المكسب للملكية.

إطار ٦

مقارنة اخلاء الجهة البحرية من قرية الديبة بإخلاء شاطئ الجميل بمحافظة بورسعيد

خلال السنوات الخمس الأخيرة قامت محافظة بورسعيد بإخلاء جهتين في المحافظة هما شاليهات شاطئ الجميل الواقع على طريق مطار بورسعيد والجانب البحري قرية الديبة التي تبعد نحو ٣٠ كم عن مدينة بورسعيد على ساحل البحر الأبيض المتوسط تمثل مع قريتي المناصرة والجراصة وحدة اعتبارية (نوع خاص من الوحدات المحلية في نظام الإدارة المحلية) تابعة لحي الغرب بالمحافظة. وبينما كان اخلاء شاطئ الجميل بعد التنبيه بإنهاء عقود الانتفاع التي بموجبها يحوز المنتفعين بالأرض (المخصصة للنفع العام بطبيعتها والتي لا يجوز للأفراد تملكها) لأغراض تطوير الشاطئ، المقتطع من محمية أشتوم الجميل الطبيعية وتم الاخلاء دون تدخلات أمنية خشنة – ربما بسبب المكانة الطبقية لحائزها – تعرض سكان الجهة البحرية من قرية الديبة للإخلاء القسري من الأرض غير المخصصة للنفع العام بسبب صفقة حاطتها شبهات الفساد واهدار المال العام وكانت موضع مسألة لمحافظ بورسعيد من خلال مناقشات اللجنة الاقتصادية في مجلس النواب لطلب احاطة قدمه النائب أحمد فرغلي بشأن ما مثلته الصفقة من مخالفة لقواعد بيع أملاك الدولة وغيرها من المخالفات المالية والإدارية. وخلال أشهر من هذه الصفقة أصدرت المحافظة قرارات إدارية لإخلال كل مساكن الأهالي في الجهة البحرية من قرية الديبة رغم أن الأراضي المقامة عليها هذه المساكن كان قد تقدم السكان بطلبات لتقنين وضع يدهم عليهم ودفع مقدمات تملكها وفق القانون رقم ١٤٤ لسنة ٢٠١٧، بشأن بعض قواعد وإجراءات التصرف في أملاك الدولة الخاصة. وأخلت المحافظة هذه المساكن بالفعل وتم ألقاء القبض على ٢٧ من السكان وتوجيه تهمة التجنير ومقاومة السلطات لهم وحبسهم احتياطياً على ذمة التحقيقات لمدة ١٥ يوم قبل اخلاء سبيلهم وتصلحهم مقابل تعويضات قام المطور العقاري بدفعها.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٣

وهو ما يعتبر أبرز تعديل تم إدخاله على القانون المدني الجديد. وكما ورد بالملزمة التفسيرية لهذا التعديل التشريعي، أن عدم قدرة الدولة وأجهزتها على حماية هذه الأراضي "مهما أحكمت الرقابة والإشراف عليها، فإن ذلك لن يمنع من تملكها بهذا الطريق"؛ أي التقادم المكسب للملكية. وهو ما نراه تحوط من دولة التحرر الوطني،

لمنع ظهور الملكية الكبيرة بشكل متسق مع استراتيجيتها المتكاملة إلا بإجازة منها، وهو ما تأخر حتى تسعينيات القرن العشرين مع بداية ظهور التجمعات السكنية المسورة على أطراف القاهرة.

ويهمنا في التميز ما بين ارض الدولة المخصصة للنفع العام او المملوكة للدولة ملكية عامة مثل ارض شاطئ الجميل بمحافظة بورسعيد والأرض المملوكة للدولة ملكية خاصة مثل أرض الجهة البحرية من قرية الديبة من نفس المحافظة. حيث خضعت المنطقتين للإخلاء من سكان بسبب التطوير - بعد إلحاقهم بهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة - ويتمثل الفارق بينهما في الغرض من استخدام الأرض إذ خصصت أرض شاطئ الجميل لأول مرة للمنتفعين بها من خلال نظام حق الانتفاع وتم الاخلاء بعد التنبيه بإنهاء الانتفاع وفق شروط التعاقد بينما أرض الجهة البحرية قد وضع سكانها اليد عليها بغرض تملكها من خلال نظام الشراء من الدولة وهذه التمييز مهم لما لتقييم سياسة ملكية الدولة للأرض (أنظر: إطار ٦).

ويلاحظ أن أول ما لجأت إليه الإدارة المحلية لهيئة الجزيرة للاستثمار العقاري والتنمية الحضرية والعمرانية هو إخلاء كلاً من جزيرة الوراق وقرية الديبة من سكانها قسرياً باستخدام القوة الجبرية. وبينما كان من السهل إخلاء الديبة لكونها قرية صغيرة ونائية وبعيدة عن العاصمة، ارتبط المضي قدماً في هذا الطريق الوعر حملة إعلامية مكثفة ضد سكان جزيرة الوراق وتصويرهم على أنهم واضعي يد مغتصبين للجزيرة التي تعد من أملاك الدولة التي لا يجوز اكتساب ملكيتها بالتقادم، وهو سريعاً ما اتضح عدم صحته حيث تمتلك أغلبية سكان الجزيرة منازلهم بموجب عقود بيع بعضها عقود نهائية مسجلة بالشهر العقاري. ورغم فشل هذا البديل الذريع ليس فحسب فيما يتعلق بإجلاء الجزيرة من سكانها وهدم منازلهم (حيث لم تنجح قوات الامن إلا في إزالة عدد محدود من منازل الجزيرة بسبب مقاومة السكان) وإنما أيضاً لعجز الحكومة عن حشد الرأي العام لتأييد إخلاء الجزيرة من سكانها قسرياً خاصة بسبب اعمال العنف وسقوط ضحايا من السكان ومقتل أحدهم وهو ما اعتبره البعض أفرط غير مبرر في استخدام القوة .

وكأحد النتائج التي ترتبت على اتخاذ هذا السياسة العنيفة تجاه السكان اضرت السلطات الأمنية لتوجيه اتهامات متنوعة للسكان من التظاهر بدون أخطار إلي الانضمام لجماعة إرهابية (دون تسميتها) وهو ما اثار حفيظة قطاع كبير من الرأي العام خاصة مع تجدد الاخبار عن محاكمة هؤلاء السكان التي مازالت جارية. وقد اثرت هذه السياسة على المصالح الإماراتية بشكل مباشر رغم عدم وجود أي دلائل مادية على علاقة دولة الامارات العربية المتحدة بالأحداث؛ خاصة مع الحملة الاعلامية المضادة التي شنتها الصحافة المستقلة ونشطاء مواقع التواصل الاجتماعية ضد الاستثمارات الإماراتية والتشكيك في نواياها ومردودها على تحقيق اهداف التنمية المرجوة (رغم تعتمد الحكومة المصرية نفي صلة الاستثمارات الإماراتية بمخطط تنمية الجزيرة) وهو ما يعكس المخاطر الناتجة

عن اتخاذ هذا المسار ويبرر أهمية تدخل صانع القرار الاماراتي للحصول على ضمانات من الحكومة المصرية لعدم تكرار احداث العنف والعدول عن مسار الاجلاء القسري لسكان الجزيرة (أنظر: إطار ٧).

إطار ٧

محاولات الاخلاء القسري لسكان جزيرة الوراق بمحافظة الجيزة

تعتبر جزيرة الوراق - الواقعة ما بين محافظتي القاهرة والجيزة - أكبر الجزر النيلية من حيث المساحة حيث تبلغ مساحتها نحو ١٥٩٠ فدان وتشتهر الجزيرة تاريخياً بزراعتها المزدهرة إلا ان الأنظار تحولت إليها خلال الأعوام الماضية لما يمكن ان تمثله من بؤرة لجذب الاستثمارات الوطنية والأجنبية واستغلال موقعها المتميز أي تحويلها من جزيرة زراعية إلى مدينة حضرية متطورة. ومن المخطط تحويلها إلى مركز تجاري للعاصمة يتضمن مجمعات سكنية متنوعة وفنادق سياحية ومراكز ترفيهيه واستهلاكية.. الخ. وهو ما يجعل الاستثمار العقاري في هذه الجزيرة واحدة من فرص الاستثمار الواعدة وربما تعتبر أبرز فرص الاستثمار العقاري قاطبة رغم تنوع وتعدد فرص الاستثمار في القطاع العقاري الذي يعتبر واحد من أكثر القطاعات الاقتصادية تطوراً لدرجة انه يقود النمو الاقتصادي في مصر. ومع ذلك، تظل فرصة الاستثمار العقاري في الجزيرة مرهونة بنجاح الحكومة المصرية في إشراك سكان الجزيرة البالغ تعدادها نحو ١٥٠ ألف نسمة في تنمية الجزيرة. وتبدو جهود الحكومة المصرية التي أعلنت عن نيتها لتطوير الجزيرة من خلال مخطط للتنمية الحضرية والعمرانية شديدة التخبط والارتباك وغير شفافة فيما يتعلق بنواياها تجاه السكان. حيث لجأت الشرطة المصرية للقوة الجبرية لإخلاء سكان جزيرة الوراق قسرياً في يوليو ٢٠١٧ حيث اقتحمت مدرعات الأمن والعربات المصفحة وعشرات الجنود والضباط الجزيرة بهدف إزالة عدد من المنازل وإخطار أهلها بمغادرة سكانها فوراً، دون سابق إنذار، وهو ما رفضه الأهالي جملة وتفصيلاً؛ مما أدى لاشتباكات مع قوات الأمن وخوفاً من اتساع رقعة احتجاجات الأهالي بعد مقتل شخص وإصابة العشرات دفاعاً عن منازلهم، انسحبت قوات الأمن بعد صدور قرار بإرجاء عملية إخلاء الجزيرة إلى أجل غير مسمى. رغم استمرار التضييق الأمني على سكان الجزيرة من حين لآخر، وتعطيل عمل المعديات من وإلى الجزيرة في بعض الأحيان وكممارسة لنوع من العقاب الجماعي للسكان.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢١

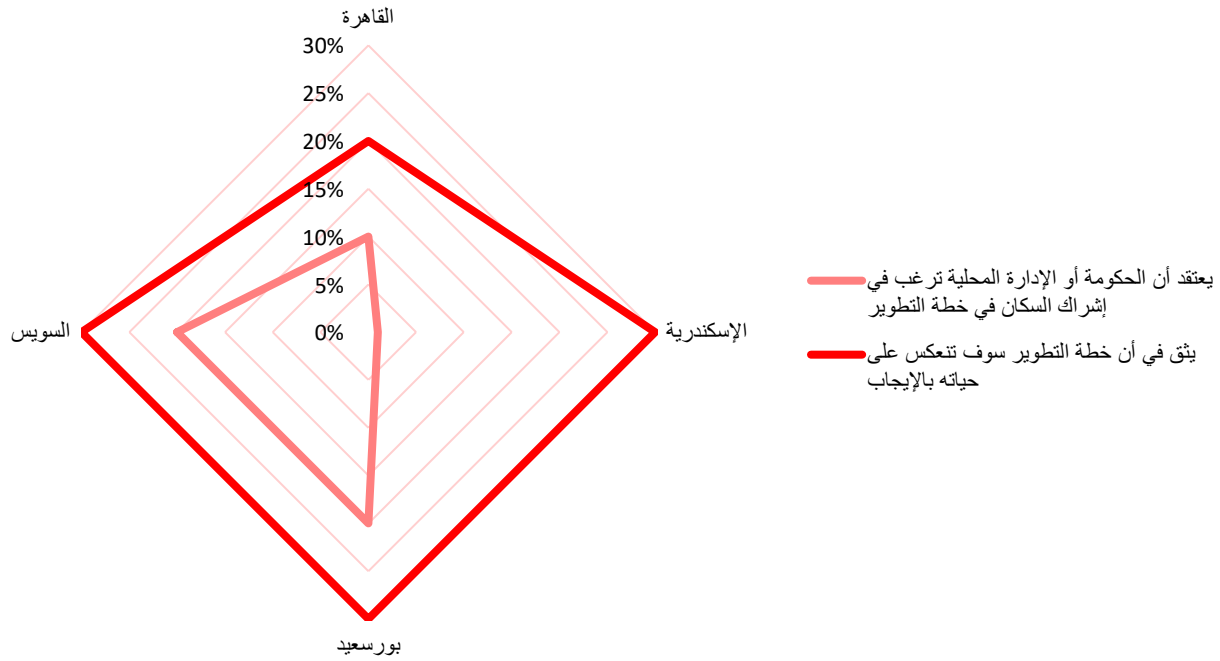
وصدر في يونية ٢٠١٨ قرار سيحدد مستقبل الجزيرة خلال الأعوام القادمة؛ وهو قرارا رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٠ لسنة ٢٠١٨ بشأن انشاء مجتمع عمراني جديد على ارض جزيرة الوراق يتبع هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة بينما لم تكن هناك حاجة لصدور مثل هذا القرار بخصوص قرية الديبة حيث نجحت المحافظة في إخلاء السكان قسرياً. ومدلول مثل هذا القرار هو انتهاء ولاية الإدارة المحلية (محافظة الجيزة) على الجزيرة وإدارتها من خلال جهاز مركزي او تابع مباشرة للحكومة المركزية.

وفي نوفمبر ٢٠١٨ صدر قرار رئيس الوزراء رقم ٤٩ لسنة ٢٠١٨، الذي ينص نزع ملكية الأراضي الكائنة في نطاق مساحة ١٠٠ متراً على جانبي محور روض الفرج اللازمة لحرم الطريق، والأراضي الكائنة في نطاق مسافة ٣٠ متراً بمحيط جزيرة الوراق اللازمة لتنفيذ منطقة الكورنيش، بشكل متزامن مع افصحاح رئيس الوزراء عن وجود تطوير

جزيرة الوراق لتصبح مجتمعاً عمرانياً حضارياً تتوافر به كل الخدمات. وهو القرار الذي من شأنه نزع ملكية عدد كبير من سكان الجزيرة ويتضرر منه وفق بعض التقدير نحو ٢٠ ألف من أهالي الجزيرة.

شكل: ٧

نسبة ثقة السكان في خطط التطوير العمراني او الحضاري بالمحافظات الحضرية



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠١٩

وتنعكس هذه الأوضاع على رأي السكان في خطط التطوير التي قد تنزعهم من الإمكان التي عاشوا فيها عبر أجيال إذ يلاحظ أن ثقة السكان في خطط التطوير بالمحافظات الحضرية الأربعة وهي القاهرة، الإسكندرية، بورسعيد، والسويس منخفضة جداً ولا تزيد ٣٠٪ من السكان يعتقدوا في أن هذه الخطط قد تنعكس على حياتهم بالإيجاب، كما لا يعتقد الأغلبية العظمى من السكان أن الإدارة المحلية ترغب في إشراكهم بطريقة فعالة في صياغة خطط واهداف التطوير العمراني (أنظر: شكل ٧).

ونري ضرورة أن تعدل الدولة عن سياسة ملكيتها للأرض المملوكة بحيث لا تسمح للسكان الحائزين بوضع اليد تملك الأرض المملوكة لها ملكية خاصة وألا تستبدل ملكيتهم محدودة النطاق (الصغيرة) بملكية المطورين العقاريين الكبيرة لبعض تلك الأراضي التي تمنحها الدولة له عادة بمقابل اقل من قيمتها السوقية وعلى حساب السكان الأصليين من خلال التهجير القسري، حتي في حالات قبول السكان لتعويضات من الدولة او المطورين

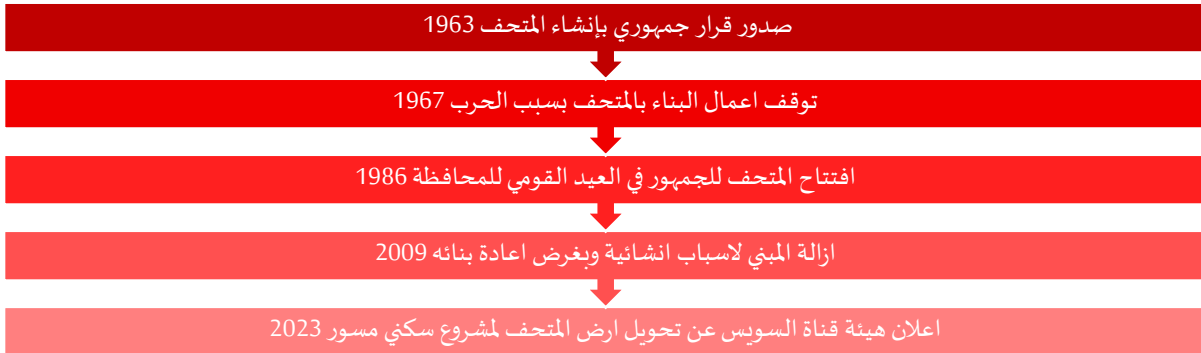
العقارين، وهو ما يرتبط بشكل وثيق بتفعيل آليات الديمقراطية المحلية وانتخاب المجالس الشعبية المحلية وتعزيز صلاحيتها بما يسمح للجماعات المحلية أن تتأخذ القرارات المؤثرة في حياتها.

١٥ | نظام نزع صفة المنفعة العامة عن أراضي الدولة (دراسة حالة أرض متحف القومي ببورسعيد)

لقد تلقت الجماعة المحلية في بورسعيد نبأ بيع أرض المتحف الواقعة على رأس المجرى الملاحي لقناة السويس، بمزيج من الذهول والغضب، وتحت وسم #أرض_المتحف_للمتحف دَوَّنَ المئات من النشطاء والمثقفين والأثريين، ضد التصرف في أرض المتحف القومي ببورسعيد، أو بيعها لمطور عقاري. فكيف يمكن التهاون مع تحويل الأرض التي كان يرتفع عليها أحد أبرز المتاحف القومية خارج العاصمة – والذي يعتبر أول متحف للحضارة المصرية، ضم في قاعاته المختلفة آلاف القطع الأثرية من الأحقاب التاريخية المختلفة؛ المصرية القديمة، الرومانية، القبطية، الإسلامية، والخيوية – إلى مجمع سكني مسور في موقع فريد من نوعه بكل معنى الكلمة؟

شكل: ٨

تسلسل زمني لقصة المتحف القومي ببورسعيد



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٣

في هذا الجزء من التقرير نستهدف إعادة سرد قصة المتحف، من خلال تتبع تاريخ ملكية الأرض التي شيد بنيانه عليها، قبل إزالته لأسباب إنشائية، باعتبارها نموذجاً يعكس بعض علاقات الإنتاج الاقتصادية في صلاتها بالمنظومة الإدارية للدولة (أنظر: شكل ٨). في محاولة لفهم أكثر وضوحاً، للتداخل ما بين اختصاصات أجهزة الدولة المركزية، والإدارة المحلية من ناحية، وبين الملكية العامة، والخاصة التي لا زالت تتحرك الأرض في نطاقها من ناحية أخرى، على ضوء تحليل جانب من تطور الملكية في مصر.

تعيّن الأراضي الأميرية أو الأرض المملوكة للدولة عن طريق السُّلْب (أي اعتبرت كل الأراضي غير المملوكة للأفراد مملوكة للدولة). ويظهر هذا التحديد السلبي للأرض الأميرية في فرمان امتياز قناة السويس الثاني، والصادر في

سنة ١٨٥٦، إذ نص في المادة العاشرة منه على حق "الشركة العالمية لقناة السويس" في الانتفاع بالأراضي غير المملوكة للأفراد، ما دامت لازمة؛ لإنشاء القناة وملحقاتها (أنظر: إطار ٨).

إطار ٨

امتياز قناة السويس والأرض وبداية قصة المتحف القومي ببورسعيد

ولا شك، أن امتياز قناة السويس الذي يعد أشهر الالتزامات الأجنبية في مصر، كان بمثابة حجر الزاوية في نشأة مدينة بور سعيد الاستعمارية، ومحور نضال جماعتها المحلية من أجل؛ استخلاص المدينة وأرضها من الشركة [الكومبانية] المملوكة للأجانب. وخلال مئة سنة كاملة، حلت الشركة العالمية لقناة السويس محل الدولة في ملكية الأرض، بموجب فرمان امتياز قناة السويس الثاني، والصادر في سنة ١٨٥٦، إذ نص في المادة العاشرة منه على حق "الشركة العالمية لقناة السويس" في الانتفاع بالأراضي غير المملوكة للأفراد، ما دامت لازمة؛ لإنشاء القناة وملحقاتها. وسواء تلك الأرض المخصصة للنفع العام مثل، الأرض المخصصة لحفر "ترعة الإسماعيلية" أو حتى تلك التي خصصت للنفع الخاص؛ حيث خططت الشركة مدينة بور سعيد؛ لتحتوي على حي للأجانب [الإفرنج] في شمال شرق المدينة الناشئة، وغربها. قرية العرب التي خصصت لسكن المحليين، واستقبلت أول موجات الهجرة للمدينة. وعند تتبع سجلات الضرائب العقارية في محافظة بور سعيد، يمكننا بسهولة اكتشاف المالك الأول للأرض في أحياء الشرق (حي الأجانب سابقاً)، والعرب ومدينة بور فؤاد، وهي الشركة العالمية لقناة السويس التي تملك الأراضي في بورسعيد ملكية خاصة، بشكل مستقر مع صدور القانون المدني القديم سنة ١٨٨٣، وفي ظل نظام تسجيل الملكية أمام المحاكم المختلطة، وأعادت بيعها للأجانب والمصريين على السواء. ومنذ تأميم الشركة العالمية لقناة السويس، وتحويلها لشركة مساهمة مصرية قبل استقرارها كهيئة عامة، أو كجهاز من أجهزة الدولة المركزية، ويتدخل رئيس الجمهورية من حين لآخر؛ لإعادة تعيين الأرض التابعة لهيئة قناة السويس، وتلك المخصصة لمجلس محافظة بور سعيد، بعد فصل مدينة الإسماعيلية، وإلغاء محافظة القنال في سنة ١٩٥٩، وهو القرار الذي فصل الجماعتين المحليتين في بور سعيد والإسماعيلية، وأعاد تشكيل مكوناتهما البشرية. من هنا، تبدأ قصة أرض المتحف القومي ببور سعيد التي تم تخصيصها للنفع العام – أي بغرض إنشاء المتحف القومي عليها.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٣

وبموجب قرار رئيس الجمهورية الراحل جمال عبد الناصر رقم ١٢٥ لسنة ١٩٦٣؛ بشأن تعديل حدود مرفق قناة السويس الذي انتقلت بمقتضاه ملكية ٢٠٤٢٠٠ م^٢ من الهيئة إلى محافظة بور سعيد التي وافق مجلسها الشعبي المحلي على تخصيص تلك الأرض بالإيجار الاسمي؛ لإنشاء المتحف القومي. وفي أعقاب هزيمة يونية سنة ١٩٦٧، توقفت أعمال بناء المتحف القومي، ولم يستأنف هذا المشروع الإنشائي إلا في ثمانينيات القرن العشرين.

ولغرض توسعة قاعات عرض المتحف، صدر قرار رئيس مجلس الوزراء رقم ١٥٠٨ لسنة ١٩٨٢، بضم مساحة ٦٧٦٧,٧٥ م^٢ إلى المشروع، وإضافة صفة النفع العام عليها وعلى ضوء هذا القرار، وافق مجلس إدارة هيئة قناة السويس على تأجير هذه المساحة بالإيجار الاسمي، لصالح هيئة الآثار المصرية التي تملك عن طريق الشراء بعد ذلك بنحو عقد مساحة ١١٩٠ م^٢ من القاعدة البحرية في بور سعيد، كانت قد انتقلت ملكيتها من الهيئة بقرار

جمهري. وعلى هذا النحو أصبح إجمالي مساحة مشروع المتحف ٢١٢١٧٣,٥ م^٢ استقر عليها مبنى المتحف، وشملت حديقته وساحته الخلفية؛ ليفتح أبوابه للجمهور بالتزامن مع احتفال محافظة بور سعيد بعيدها القومي (أي عيد النصر في سنة ١٩٨٦).

وهوما نعتبره خلفية قصة أرض المتحف القومي ببور سعيد التي تدخل ملكيتها في مجال الملكية العامة، كما أوضحنا بقدر من التفصيل مع ملاحظة، أنها نموذج يظهر تعدد [الدومين] العام، إذ يتعدد هذا المجال بتعدد الأشخاص الاعتبارية العامة التي تملك الأرض الداخلة في نطاقه، وهو التعدد الراجع في الفقه، والقضاء جوازه، وما سنعود لمناقشته لاحقًا، والسؤال الذي يطرح نفسه هو، هل يجوز أن تخرج أرض المتحف من [الدومين] العام، وتتحول إلى ملكية خاصة للدولة أو إلى جزء من [الدومين] الخاص؛ تمهيدًا لبيعها لمطور عقاري؟ الأصل هو عدم جواز التصرف في الدومين العام؛ أو كما يقول العميد عبد الرازق السهري: "لا يجوز للشخص الإداري أن يبيع الشيء العام، أو يهبه أو أن يرهنه، أو أن يجري فيه (أي تصرف يتعارض مع تخصيصه)" إلا أن هذا الحظر غير مطلق، إذ يجوز في أوضاع معينة تحويل الأرض المخصصة للنفع العام إلى ملكية خاصة للدولة، مما يجوز التصرف فيه بالبيع أو غيره من التصرفات الناقلة للملكية.

وهيئة الآثار الجهة المنوط بها إعادة بناء المتحف، وتشغيله لا يظهر سلوكها رغبتها في إزالة صفة النفع العام عن أرض المتحف التي تملك جزءا منها، وخصصت لها بالإيجار الاسمي باقي الأرض من هيئة قناة السويس، ومحافظة بورسعيد ومجلسها الشعبي المحلي، إذ حتى الأشهر السابقة على الإعلان عن المشروع السكني المسور كانت هيئة الآثار في محاولات مستمرة؛ لتوفير الاعتمادات المالية اللازمة؛ لإعادة بناء المتحف وتشغيله، ولدى الهيئة رسوم هندسية؛ لإعادة البناء بما يقطع بعدم مشروعية نزع صفة العام عن تلك الأرض الفريدة من نوعها.

لقد كانت استراتيجية تصغير الملكية الخاصة للأفراد صيغة للتسوية الطبقية التي أتاحتها دولة التحرر الوطني في مصر، وسهلت لها في أطوار اضمحلالها لعب دور رئيسي في تمكين حفنة من المطورين العقاريين الجدد من الاستحواذ، على مساحات شاسعة من الأرض التي كانت مملوكة ملكية خاصة للدولة بغرض؛ التوسع العمراني على أطراف القاهرة في البداية، وعلى أطراف حواضر الأخرى مثل، الإسكندرية وأخيرًا بور سعيد.

وستظل تجربة نزع حيازة سكان شمال قرية الديبة رغم شروعاتهم في شراء تلك الأرض من المحافظة، وهي إحدى أجهزة الدولة، وأشخاصها العامة ذكرى أليمة للإزاحة الطبقية؛ لصالح الملكية الكبيرة التي تهديها الدولة للمطورين العقاريين لتوفير؛ السكن المنعزل للشريحة العليا من الطبقة الوسطى في حواضر مصر. ورغم أن قضية أرض شمال قرية الديبة ما زالت محل سجال برلماني وقضائي، إلا أن المطور العقاري كان قد مضى قدمًا في مشروعه، وأعاد توزيع تلك الملكية على زبائن يحصلون على السكن كخدمة خاصة، ولن يتمتعوا في الشرط الراهن على الأقل بوضع مواطن محلي.

إطار ٩

طرق زوال صفة النفع العام عن الأرض المخصصة للنفع العام

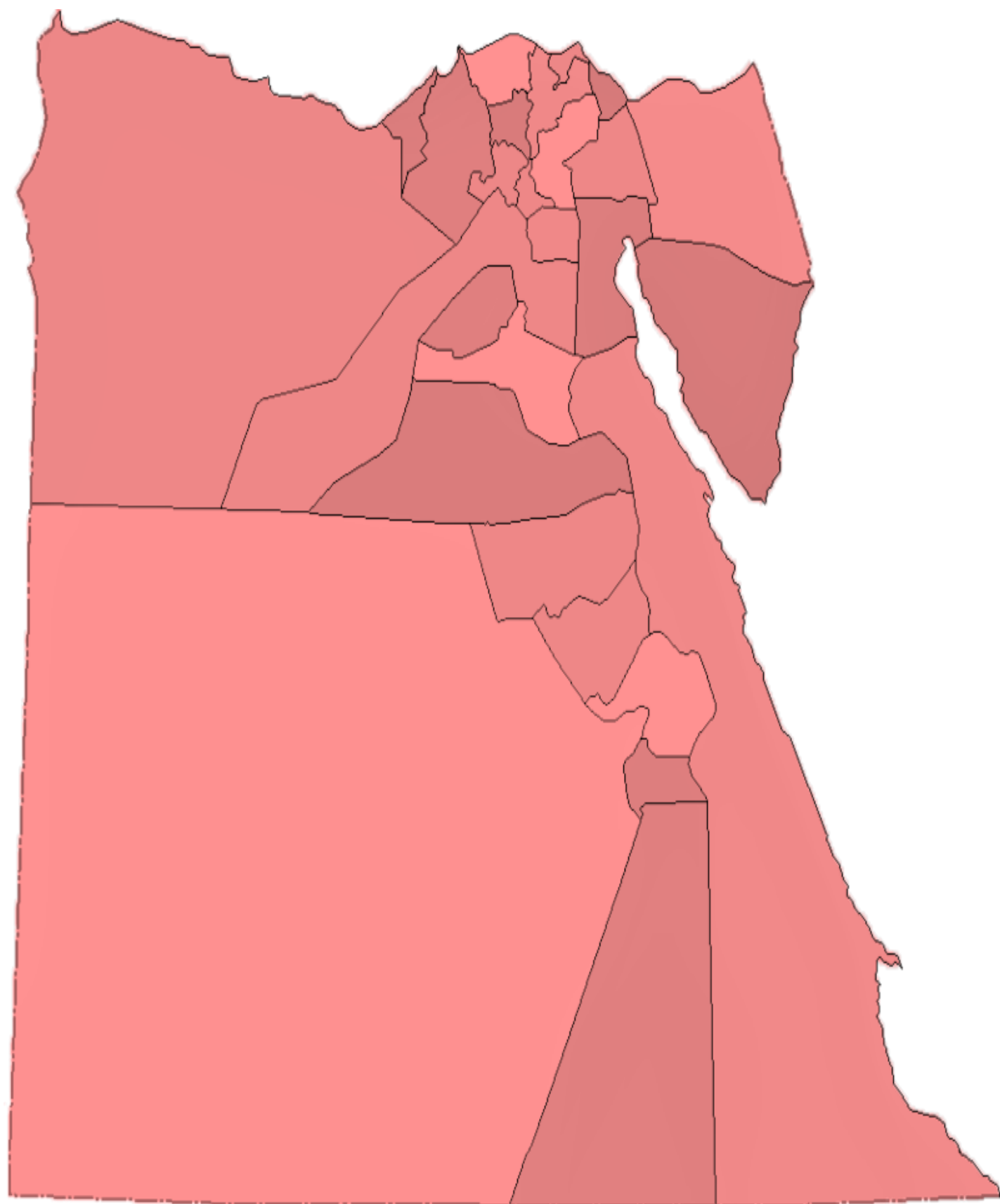
وينظم القانون المدني - وهو الشريعة العامة - طرق زوال صفة النفع العام عن المال، سواء عقارا أو منقولاً بطريقتين: الطريق الرسمي (أي بموجب قانون أو قرار جمهوري أو قرار من الوزير المختص) والطريق الفعلي الذي يجب أن يكون نتيجة سلوك جهة الإدارة الواضح والمؤكد. وبتطبيق أحكام القانون المدني على نزع صفة النفع العام عن أرض المتحف القومي، سيظهر لنا بسهولة أن أجهزة الدولة الإدارية لم تتخذ الطريق الرسمي، فظل عدم وجود تشريع أو قرار إداري بنزع صفة النفع العام عن تلك الأرض ومن ناحية أخرى. والسؤال الذي يطرح نفسه، هل تختلف قصة أرض المتحف القومي ببور سعيد عن قصة أي أرض أخرى، أهدتها الدولة لمطور عقاري؟ بلى تختلف ببساطة، لأنها لم تكن أرض مملوكة ملكية خاصة للدولة قبل التصرف فيها لمطور عقاري، بل كانت أرض مخصصة للنفع العام، كما سبق أن أوضحنا. هذا الاختلاف جوهري بلا شك. قد يكون هذا التصرف "سابقة" إذ لا أعرف واقعة مشابهة له. وتضطلع الأجهزة المركزية مثل، هيئة المجتمعات العمرانية الجديدة (التي انتقلت لها تبعية شمال قرية الديبة بغرض؛ عرقلة المسألة البرلمانية، وتثبيت وضع تلك الأرض كملكية خاصة كبيرة)، وهيئة قناة السويس، فيما يخص أرض المتحف القومي بدور يجب لفت الانتباه لخطورته، خاصة عندما تمتد التصرفات في ملكية الأرض الواقعة داخل المدن، بل في أكثر المواقع تفرداً، إذ لدينا من المبررات ما يكفي للاعتقاد بصحة المزاعم التي تطالب بأن تكون كل الأراضي الواقعة في المدن، خاضعة للإدارة المحلية، ولا سيما مجالسها الشعبية المحلية التي تختص بموجب القانون بالتصرف في تلك الأراضي، بما يلائم الاحتياجات والأولويات المحلية الاجتماعية قبل الاقتصادية.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٣

لقد كانت رحلة أرض المتحف القومي ببور سعيد من "المالك الأول" (الشركة العالمية صاحبت الامتياز) إلى "المالك الأخير" (زبون السكن المسور المعزول عن الجماعة المحلية) كاشفة لتطور علاقات القوة الاجتماعية بطريقة لافتة، وكأنها تحكي وحدها جانب من جوانب قصة الملكية في مصر. وتعكس بطريقة كاشفة عن عدم مشروعية تلك العلاقات، ومدى افتقادها للعقلانية الاجتماعية، ما التقطه الرأي العام في المدينة الاستثناء، وجعله زادا لحركته الواعية في المطالبة بوقف التصرف في الأرض، وإعادتها للغرض المخصص لها، وهو إعادة بناء المتحف القومي عليها. ولهذا يجب إنهاء تعدد [الدومين] العام في الدوائر المحلية، هو ما يتطلب تعديل معياري واسع النطاق في منظومة الدولة، وهو ما نسيمه سريان قانون اللامركزية الذي يتيح من وجهة نظري، تحول ديمقراطي ذو طابع جذري، يسمح للجماعات المحلية في السيطرة على شروط تجديد حياتها الاجتماعية.

إن ضخامة مصر، وتنوع أقاليمها المحلية، والاختلاف في أولويات تنمية الجماعات المحلية في طول البلاد، وعرضها يفترض إعادة تعيين الملكية العقارية في تلك الدوائر المحلية، أي إعادة تحديدها، سواء تلك الملكية المملوكة ملكية محدودة" للأفراد أو تلك المملوكة للدولة أو للأشخاص الاعتبارية العامة. وسيظل السجل الدائر في بور سعيد عبر مجالها العام السياسي (المحلي) حول الأرض، والملكية العامة والخاصة (وهو سجل يتسع لمناقشة

مستقبل كل قطعة أرض يمكن أن تكون موقعًا لمشروعات الإسكان الاجتماعي، والتعاوني في مدينة ضاقت بسكانها) وما يرتبط بها من حقوق أبرزها الحق في السكن، والمدينة مصدر للأمل في أن هناك حراك اجتماعي ذي طابع محلي، يطالب بتعديلات معيارية في منظومة الدولة، وعلاقتها بالاقتصاد والحياة الاجتماعية، سوف يمهد لبزوغ نموذج الدولة الديمقراطية الاجتماعية حتى ولو تكن النخب المركزية في السلطة، والمعارضة واعية بهذا الحراك أو ملمة بسياقته.

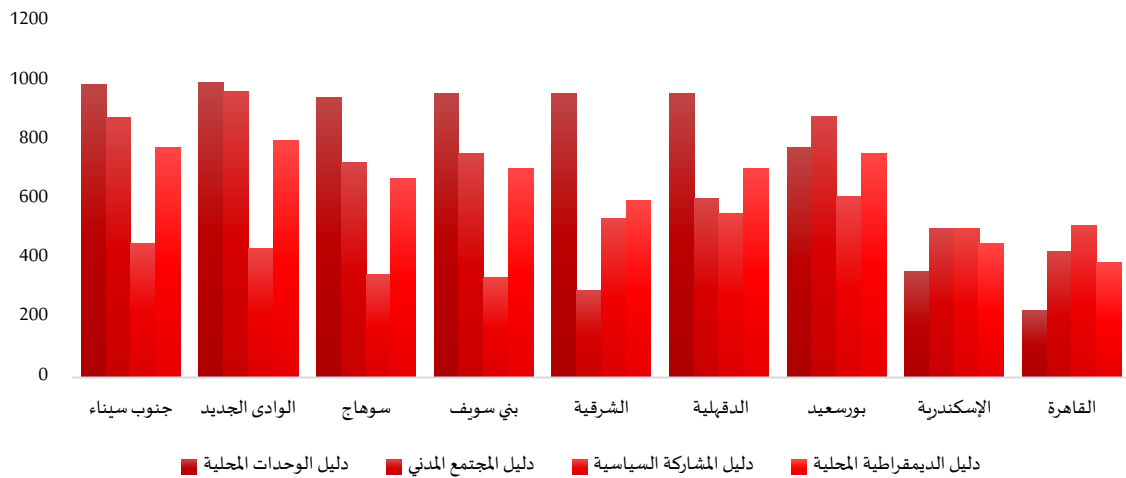


٦ | دليل الديمقراطية المحلية في انتظار نتائج الانتخابات المحلية

يهدف دليل الديمقراطية المحلية إلى قياس إمكانية أو قدرة المجتمعات المحلية على المساهمة في صناعة واتخاذ القرارات التي تمس حياتها من خلال منهجية إمبريقية بما يتيح إجراء المقارنة ما بين المحافظات المختلفة ويمكن أن تستخدم نفس المنهجية لإجراء مقارنات ما بين البلدان المختلفة إذا توافرت البيانات الكمية اللازمة. رغم هذا لا يهدف الدليل إلى قياس شدة ترابط الجماعات المحلية والمجتمع المدني أو تأثير المشاركة بالانتخابات المحلية، ومن ثم هو لا يستخدم لمقارنة فاعلية الإدارة المحلية بالمحافظات إلا من الناحية الديمقراطية كمكانية (أنظر: شكل ٩).

شكل: ٩

مقارنة نتائج دليل الديمقراطية المحلية في بعض المحافظات المختارة



المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٠

إذ لا يقيس الدليل كفاءة المرافق العامة المحلية التي تقدم الخدمات العامة لجمهور المنتفعين بها لأن قياس تلك الفاعلية مرهون بتفضيلات المنتفعين بها وهو القياس الذي لا تتاح بشأنه بيانات مسحية كافية، خاصة وأن البيانات المتاحة بشأن المرافق العامة لا تأخذ بعين الاعتبار التمييز ما بين المرافق العامة التابعة للإدارة المحلية وتلك التابعة لسلطات مركزية. كذلك يصعب قياس درجة فاعلية منظمات المجتمع المدني والروابط الطوعية على المستوى المحلي لعدم توافر البيانات اللازمة لإجراء مثل هذا القياس.

ومن ثم لا يمكننا استنتاج ان محافظة الوادي الجديد صاحبة المركز الأول في دليل الديمقراطية المحلية لديها إدارة محلية ومجتمع مدني أكثر فاعلية، بكثير من محافظة القاهرة التي تحتل المركز الأخير. ولكن الاستنتاج السائع من هذه المقارنة هو ان المجتمعات المحلية بمحافظه جنوب سيناء أكثر ارتباطاً بالإدارة المحلية ومنظمات المجتمع المدني ولديها إمكانية مساهمة أكبر في تلك الإدارة من المجتمعات المحلية بمحافظه القاهرة.

وهكذا فأن دليل الديمقراطية المحلية يقيس مستوى ودرجة تطور هذا النوع من الديمقراطية التي هي بالتعريف الاجرائي، إمكانية أو قدرة المجتمعات المحلية على المساهمة في إدارة شؤونها الخاصة والمساهمة في اتخاذ القرارات التي تمس حياتها المعاشة، وفق أدلة الديمقراطية المحلية الثلاث كما طورها فريق عمل برنامج.

إطار ١٠

دليل الديمقراطية المحلية في انتظار نتائج الانتخابات المحلية

طور دليل الديمقراطية المحلية فريق الباحثين ببرنامج الديمقراطية المحلية لأول مرة سنة ٢٠١٥. ويستخدم هذا الدليل للمقارنة بين المحافظات من حيث ارتباط المجتمعات المحلية بالوحدات المحلية التي تمثلها وكذلك منظمات المجتمع المدني والروابط الطوعية بتلك المجتمعات بالإضافة إلى نسب المشاركة بالانتخابات. ويفترض هذا الدليل ان كلما انخفض عدد السكان لكل وحدة محلية او منظمة مجتمع مدني كلما كان هذا مؤشر على ارتفاع درجة ارتباط المجتمعات المحلية بالوحدات المحلية ومنظمات المجتمع المدني والعكس صحيح. وهذه الفرضية تقوم على فكرة ان المجتمعات المحلية الأصغر أكثر قدرة على المساهمة في إدارة شؤونها الخاصة والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تمس حياتهم من تلك المجتمعات الأكبر حجمًا وهو ما يرتبط بشرط أولي وهو ان تكون لهذه المجتمعات وحدة/جماعة محلية تمثلها وتتمتع بالشخصية الاعتبارية المستقلة وان تتشكل بهذه المجتمعات منظمات مجتمع مدني أو روابط طوعية تعبر عن المصالح الاجتماعية من خلال تمثيلها بالمجال العام، ويضاف إلى ذلك نسب مشاركة السياسية بالانتخابات. ويعتمد الدليل حتى الان على نتائج الانتخابات العامة في ظل تأجيل الانتخابات مرة تلو الأخرى ويعتقد فريق عمل برنامج الديمقراطية أن في حالة اجراء الانتخابات المحلية يمكن أن يتعدل الدليل الفرعي الخاص بالمشاركة السياسية لأنه في هذه الحالة سيعكس بشكل صادق اهمية المجالس المحلية المنتخبة بالنسبة لكل جماعة محلية على حدي بمعزل عن اعتبارات المشاركة في الانتخابات العامة التي تتحكم فيها عوامل السياسية المركزية أكثر من أي شيء آخر.

المصدر: برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠٢٠

وهذه القدرة ترتبط بشكل متناسب بطبيعة الحال مع نسب المشاركة في الانتخابات العامة وبالذات الانتخابات المحلية او انتخابات المجالس الشعبية المحلية. والحقيقة ان نتائج دليل الديمقراطية المحلية تم تأجيل الإعلان عنها نحو عامين نتيجة تأجيل الانتخابات المحلية المستمر منذ حل المجالس الشعبية المحلية سنة ٢٠١١ حيث لا يمكن الاعتماد بشكل مرضي على نسب مشاركة الناخبين بالمحافظات المختلفة في الانتخابات المحلية الأخيرة ٢٠٠٨ لما شاب تلك الانتخابات التي أجريت دون اشراف قضائي كامل من تجاوزات تتعلق بالأساس بتلفيق نسب

مشاركة غير حقيقية. ومن المحتمل ان تجري الانتخابات المحلية قبل الانتخابات البرلمانية المتوقعة سنة ٢٠٢٥ حسب وعود الحملة الرئاسية لرئيس الجمهورية، بعد ان نكثت الحكومة عن وعدها بإجرائها خلال سنة ٢٠١٧، ٢٠٢١، ولذا يضطر فريق عمل برنامج الديمقراطية المحلية على الاعتماد على متوسط نسب مشاركة الناخبين بالانتخابات العامة.

ومع ذلك يفترض فريق الباحثين ببرنامج الديمقراطية المحلية ان معدلات التغيير في دليل الديمقراطية المحلية لن تكون كبيرة حال الاعتماد على نسب المشاركة في الانتخابات المحلية بدلا عن نسب المشاركة في الانتخابات القومية نظراً لأنه من المرجح ان تتقارب تلك النسب ومع ذلك في حالة اجراء الانتخابات المحلية يمكن أن يجري تعديل الدليل الفرعي الخاص بالمشاركة السياسية لأنه في هذه الحالة سيعكس بشكل صادق اهمية المجالس المحلية المنتخبة بالنسبة لكل جماعة محلية على حدى بمعزل عن اعتبارات المشاركة في الانتخابات العامة التي تتحكم فيها عوامل السياسية المركزية أكثر من أي شيء آخر (أنظر: إطار ١٠).

ومن وجهة نظرنا دليل الديمقراطية المحلية يعتبر تجربة قياسية شجاعة تحتاج لمزيد من العمل ولهذا نتائج الدليل في إصدارها الأول نتائج أولية ستخضع لاحقاً للتحديث والتطوير. وبصفة عامة يطمئن فريق برنامج الديمقراطية المحلية للاستنتاجات الأساسية المستقاة من نتائج تطبيق الدليل وأبرزها انخفاض إمكانية الديمقراطية المحلية في العاصمتين التاريخيتين القاهرة والإسكندرية حيث قبعَت هاتان المحافظتان بقاع ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية.

ويمكن تفسير ذلك بحضور السلطات المركزية على حساب الإدارة المحلية حيث حصلت تلك المحافظات على نقاط أقل بكثير من باقي المحافظات في دليل الوحدات المحلية وهو ما يرتبط بالكثافة السكانية العالية التي لا تتناسب مع عدد الوحدات المحلية مما يجعل هذه الأخيرة منفصلة وبعيدة عن حياة المواطنين. وذلك على عكس بعض المحافظات ذات الكثافة السكانية العالية على سبيل المثال محافظة الدقهلية التي تحتل المركز العاشر في ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية، وهو ترتيب متوسط، كنتيجة مباشرة لانخفاض عدد السكان لكل وحدة محلية بهذه المحافظة على الرغم من ارتفاع كثافتها السكانية العالية.

وتحتل المحافظات الحدودية مواقع الصدارة في ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية باستثناء محافظة مطروح التي تحتل الترتيب الثالث العشر بسبب تراجعها اللافت للنظر، بالمقارنة بباقي المحافظات الحدودية، في نتائج دليل المجتمع المدني، وهو ما يعكس غياب ملحوظ للسلطات المركزية بهذه المحافظات لصالح حضور أكبر للإدارة المحلية.

وبمقارنة محافظات الصعيد بالدلتا يتضح تفوق ملحوظ لمحافظات الدلتا على محافظات الصعيد في ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية. فحيث تحتل محافظات المنوفية ودمياط المركزين الثالث والرابع في صدارة ترتيب محافظات الدلتا، تحتل محافظات أسوان وبني سويف المركزين السابع والثاني عشر في صدارة

ترتيب محافظات الصعيد. ويعزى هذا الفارق بالأساس لتأخر محافظات الصعيد في نتائج دليل المجتمع المدني بالمقارنة بمحافظات الدلتا.

وهو ما يعكس ضعف المجتمع المدني بمحافظات الصعيد كما سنوضح ذلك في الفصل الرابع، ويرتبط بشكل أكثر تعقيداً، بالمسألة الجنوبية في مصر، حيث يرتبط تخلف الصعيد ولاسيما تخلف المجتمع المدني باستراتيجية الهيمنة تعمل بصفه دائمة على تكريس التفاوت ما بين الشمال والجنوب.

وبمقارنة نتائج دليل الديمقراطية المحلية بنتائج دليل التنمية البشرية تبدوا نتائج الدليلين معكوسة بالنسبة للمحافظات الحضرية. فرغم أن محافظات بورسعيد والسويس والإسكندرية تحتل صدارة ترتيب المحافظات وفق دليل التنمية البشرية، إلا انها تقع في ذيل ترتيب المحافظات وفق دليل الديمقراطية المحلية.

واللافت للنظر أن محافظة بورسعيد التي تحتل المركز الأول في ترتيب المحافظات وفق دليل المجتمع المدني والمركز الثاني وفق دليل المشاركة السياسية تحتل المركز الثامن العشر وفق دليل الديمقراطية المحلية كنتيجة لتأخر ترتيبها بين المحافظات وفق دليل الوحدات المحلية.

وما يمكن استنتاجه من هذه المفارقة بشكل مطمئن أن تدخل السلطات المركزية في التنمية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تلك المحافظات، انعكس ايجابياً على التنمية البشرية بأبعادها المختلفة، كنتيجة لنزعة تلك المحافظات الإقليمية، المؤثرة. ولهذا لن تكتفي هذه السلسلة من التقارير بما تطرحه من دلالات إحصائية من خلال دليل الديمقراطية المحلية، وانما قدمنا في التقارير السابقة دلالات تفسيرية لشبكة العلاقات المعقدة ما بين السلطة المركزية والجماعات المحلية.

٧ | الجداول

جدول ١									
دليل الديمقراطية المحلية بالمحافظات*									
المحافظات	عدد السكان لكل وحدة محلية	عدد السكان لكل منظمة مجتمع مدني (١)	نسبة المشاركة السياسية بالانتخابات %	دليل الجماعات المحلية	دليل المجتمع المدني (ب)	دليل المشاركة السياسية (ت)	دليل الديمقراطية المحلية (ث)	ترتيب المحافظات	ترتيب المحافظات وفق دليل التنمية البشرية
القاهرة	٢٣١٩٦١	٤٥٩٣٢	٥١,٥٠	٠,٢٢٧	٠,٤٢٦	٠,٥١٥	٠,٣٨٩	٢٧	١٣
الإسكندرية	١٩٢٤٨٧	٣٩٧٧٠	٥٠,٢٠	٠,٣٥٨	٠,٥٠٣	٠,٥٠٢	٠,٤٥٤	٢٦	٣
بورسعيد	٦٦٦٥٩	٩٥٢٢	٦١,٣٩	٠,٧٧٨	٠,٨٨١	٠,٦١٣	٠,٧٥٧	٥	١
السويس	٦٢٢٠٦	١٨٣١٩	٤٦,٤٨	٠,٧٩٣	٠,٧٧١	٠,٤٦٤	٠,٦٧٦	١٦	٢
دمياط	١٣٨٦٢	١٣٧٢٠	٥٣,٨٥	٠,٩٥٤	٠,٨٢٩	٠,٥٣٨	٠,٧٧٤	٣	٩
الدقهلية	١١٧١٠	٣١٦٤٣	٥٥,٥٦	٠,٩٦١	٠,٦٠٤	٠,٥٥٥	٠,٧٠٧	١٢	١٤
الشرقية	١٢٤٢٤	٥٦٣٩٤	٥٣,٨٣	٠,٩٥٩	٠,٢٩٥	٠,٥٣٨	٠,٥٩٧	٢٣	١١
القليوبية	٢٤١٩٨	٣٨١٠٤	٥٥,٢٣	٠,٩١٩	٠,٥٢٤	٠,٥٥٢	٠,٦٦٥	١٨	١٦
كفر الشيخ	١٣١٦٤	٢٣٣٢٩	٤٧,٣٤	٠,٩٥٦	٠,٧٠٨	٠,٤٧٣	٠,٧١٢	١١	٦
الغربية	٢٠٣٠٧	٢٦٦٩٥	٥٩,٤١	٠,٩٣٢	٠,٦٦٦	٠,٥٩٤	٠,٧٣١	٩	٧
المنوفية	١٢٠٥٢	٢١٤٢٠	٦٢,٦٠	٠,٩٦٠	٠,٧٣٢	٠,٦٢٦	٠,٧٧٣	٤	١٥
البحيرة	١٠١٢٩	٤٣٣١٥	٤٥,٨٢	٠,٩٦٦	٠,٤٥٩	٠,٤٥٨	٠,٦٢٨	٢١	٥
الإسماعيلية	٢١٨٢٦	١٦١٤٥	٥٠,٥١	٠,٩٢٧	٠,٧٩٨	٠,٥٠٥	٠,٧٤٣	٧	٠٠
الجيزة	٣٩٩٢١	٦٠٦٨٠	٤٢,٤٤	٠,٨٦٧	٠,٢١٩	٠,٤٢٤	٠,٥٠٣	٢٥	٢٢
بني سويف	١٢٢٦٠	١٩٤٣٤	٣٩,٩٥	٠,٩٥٩	٠,٧٥٧	٠,٣٩٩	٠,٧٠٥	١٣	٢١
الفيوم	١٨٦٤٧	٢٧٨٠٨	٣٠,٤٦	٠,٩٣٨	٠,٦٦٠	٠,٣٠٤	٠,٦٣٤	٢٠	٢٠
المنيا	١٣٨٩٩	٣٨٤٨٢	٣٥,٤٠	٠,٩٥٤	٠,٥١٩	٠,٣٥٤	٠,٦٠٩	٢٢	١٨
أسيوط	١٧٠٤٩	٣٩٦٧٤	٣٣,١٠	٠,٩٤٣	٠,٥٠٤	٠,٣٣١	٠,٥٩٣	٢٤	١٨
سوهاج	١٦٠٩٧	٢٢٠٢٨	٣٤,٧٥	٠,٩٤٦	٠,٧٢٥	٠,٣٤٧	٠,٦٧٣	١٧	١٠
قنا	١٨٧٩٩	٢٩٥٦٨	٣٣,٧٥	٠,٩٣٧	٠,٦٣٠	٠,٣٣٧	٠,٦٣٥	١٩	١٢
اسوان	٩١١٧	١٢٢٣٤	٣٥,٩٥	٠,٩٧٠	٠,٨٤٧	٠,٣٥٩	٠,٧٢٥	١٠	٠٠
الأقصر	١٧٩٢٢	٢٤٤٠٥	٣٩,٦٩	٠,٩٤٠	٠,٦٩٥	٠,٣٩٦	٠,٦٧٧	١٥	٠٠
البحر الأحمر	١٣٢٩٩	٨٢٣٢	٤١,٥٨	٠,٩٥٦	٠,٨٩٧	٠,٤١٥	٠,٧٥٦	٦	٠,٢
الوادي الجديد	١٦٨٢	٢٥٠٤	٤٣,٦٧	٠,٩٩٤	٠,٩٦٩	٠,٤٣٦	٠,٨٠٠	١	٠,٣
مطروح	٥٤٦١	١٤٩٢٨	٢٦,٩٩	٠,٩٨٢	٠,٨١٣	٠,٢٦٩	٠,٦٨٨	١٤	٠,٤
شمال سيناء	١٧٣٩	٩٠٥٧	٣٤,٦٥	٠,٩٩٤	٠,٨٨٧	٠,٣٤٦	٠,٧٤٢	٨	٠٠
جنوب سيناء	٥٦٧	٩٨٤٨	٤٥,٤٦	٠,٩٩٠	٠,٨٧٧	٠,٤٥٤	٠,٧٧٦	٢	٠٠

* دليل من ابتكار برنامج الديمقراطية المحلية ٢٠١٥

(١) تم استبعاد منظمات المجتمع المدني الوطنية التي يوجد بها فروع بالمحافظات مثل النقابات المهنية والأحزاب السياسية ولم تتوافر للباحثين بيانات بشأن المنظمات النقابية العمالية .

(ب) دليل الوحدات المحلية هو عدد السكان لكل وحدة محلية مقسوم على مضاعف العدد.

(ج) دليل المجتمع المدني هو عدد السكان لكل منظمة مجتمع مدني مطروح من مضاعف العدد

(د) دليل المشاركة السياسية هو نسبة مشاركة الناخبين المسجلين بجداول الانتخاب في الانتخابات العام

جدول ٢					
تقدير اعداد السكان طبقاً للنوع بالمحافظات وتوزيعهم النسبي*					
المحافظات	ذكور	إناث	جملة	نسبة السكان %	ترتيب المحافظة من حيث عدد السكان
القاهرة	٤٦٩٣٤٦٧	٤٥٨٤٩٧٤	٩٢٧٨٤٤١	١٠,٥	١
الإسكندرية	٢٤٤٩٩٦٤	٢٣٦٢٢٢٢	٤٨١٢١٨٦	٥,٥	٨
بورسعيد	٣٣٨٩٦٤	٣٢٧٦٣٥	٦٦٦٥٩٩	٠,٨	٢٠
السويس	٣١٦٢٣١	٣٠٦٦٢٨	٦٢٢٨٥٩	٠,٧	٢١
دمياط	٦٧٨٧٨٩	٦٥٢٠٥٤	١٣٣٠٨٤٣	١,٥	١٧
الدقهلية	٣٠١٦٨٨٠	٢٩٣٢١٢١	٥٩٤٩٠٠١	٦,٨	٤
الشرقية	٣٣٢٢٧٤٤	٣١٦٢٦٦٨	٦٤٨٥٤١٢	٧,٤	٣
القليوبية	٢٦١٩٦٧٨	٢٤٨٦٢٩٤	٥١٠٥٩٧٢	٥,٨	٦
كفر الشيخ	١٦٠٤٨٠٨	١٥٦٧٩٤٥	٣١٧٢٧٥٣	٣,٦	١٢
الغربية	٢٤٠٧٧٥٣	٢٣٤٤١١٢	٤٧٥١٨٦٥	٥,٤	٧
المنوفية	٢٠٢٣٨٨٥	١٩١٧٤٠٨	٣٩٤١٢٩٣	٤,٥	١١
البحيرة	٢٩٧١٨١٦	٢٨٣٢٤٤٦	٥٨٠٤٢٦٢	٦,٦	٥
الإسماعيلية	٥٩٧٩٠٠	٥٨٠٧٤١	١١٧٨٦٤١	١,٣	١٩
الجيزة	٣٨٩٦٦٢٠	٣٦٨٨٤٩٥	٧٥٨٥١١٥	٨,٦	٢
بني سويف	١٤٥٤٠٠٥	١٤٠٢٨٠٧	٢٨٥٦٨١٢	٣,٢	١٥
الفيوم	١٦٣٥١٧٩	١٥٣٤٩٧١	٣١٧٠١٥٠	٣,٦	١٣
المنيا	٢٦٢٨٧٩٣	٢٥٢٧٩٠٩	٥١٥٦٧٠٢	٥,٩	٥
أسيوط	٢١٦٥٦٤٥	٢٠٧٩٥٧٠	٤٢٤٥٢١٥	٤,٨	١٠
سوهاج	٢٣٣١٧٣٨	٢٢٧٢١٢٣	٤٦٠٣٨٦١	٥,٢	٩
قنا	١٥٣٠٣٣٧	١٥١٥١٦٧	٣٠٤٥٥٠٤	٣,٥	١٤
اسوان	٧٢١٠٢٦	٧١٠٤٦٢	١٤٣١٤٨٨	١,٦	١٦
الأقصر	٥٨٤٠٢٨	٥٦٣٠٣٠	١١٤٧٠٥٨	١,٣	١٨
البحر الأحمر	٢٠٦٧٦٠	١٣٩٠١٥	٣٤٥٧٧٥	٠,٤	٢٥
الوادي الجديد	١١٥٦١٦	١٠٩٨٠٠	٢٢٥٤١٦	٠,٣	٢٦
مطروح	٢٣٢٩٧٠	٢١٤٨٧٦	٤٤٧٨٤٦	٠,٥	٢٣
شمال سيناء	٢٢٤٩١٤	٢٠٩٨٦٧	٤٣٤٧٨١	٠,٥	٢٤
جنوب سيناء	١٠٩٧٢٣	٥٧٧٠٣	١٦٧٤٢٦	٠,٢	٢٧

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء ٢٠١٥

** حساب الناتج القومي بمعامل القوة الشرائية

جدول ٣

التقسيمات الإدارية والمحلية للمحافظات*

المحافظات	عدد المدن	عدد الاحياء	عدد اقسام الشرطة	عدد الشياخات	عدد مراكز الشرطة	إدارة شرطة الميناء	عدد القري	مدن مجتمعات عمرانية جديدة	وحدات اعتبارية
القاهرة	١	٣٥	٤٦	٣٤١	—	—	—	٤	—
الإسكندرية	٢	٨	١٧	١٣٧	—	١	٩	٢	٤
بورسعيد	٢	٦	١١	٢٢	—	١	—	—	٢
السويس	٣	٥	٥	١٦	—	١	—	١	—
دمياط	١٠	—	٤	٥	٥	١	٨٥	١	—
الدقهلية	١٩	٢	٥	٢١	١٧	—	٤٨٧	—	—
الشرقية	١٧	٢	٨	١٨	١٥	—	٥٠١	٢	—
القليوبية	١٠	٢	٩	١٠	٧	—	١٩٧	١	١
كفر الشيخ	١٣	٢	٤	١١	١٠	—	٢٢٣	—	٣
الغربية	٨	٤	٥	٣٨	٨	—	٣٢٢	—	—
المنوفية	٩	٢	٣	٦	٩	—	٣١٥	١	—
البحيرة	١٥	—	٣	٥	١٥	—	٤٩٧	١	٦٠
الإسماعيلية	٧	٣	٤	١٠	٦	—	٣٣	—	١١
الجيزة	١٣	٧	١٤	٦٨	٨	—	١٦٧	٢	١
بني سويف	٧	—	٢	١٠	٧	—	٢٢٢	١	٣
الفيوم	٦	—	١	٦	٦	—	١٦٣	١	—
المنيا	٩	—	٥	١٧	١٠	—	٣٦١	١	—
أسيوط	١١	٢	٣	٢٤	١١	—	٢٧٠	١	—
سوهاج	١١	٣	٥	٨	١٢	—	٢٣٥	٢	—
قنا	٩	—	١	٥	٩	—	١٥٢	١	—
أسوان	١٠	—	٢	١٨	٦	—	١٢٤	٢	٢١
الأقصر	٧	—	١	٥	٥	—	٥٦	١	—
البحر الأحمر	٧	٢	٨	١٠	—	—	١١	—	٦
الوادي الجديد	٥	—	١	—	٤	—	١٢٨	١	—
مطروح	٨	—	٩	—	—	—	٥٦	١	١٧
شمال سيناء	٦	—	١١	١	—	—	٨٥	—	١٥٦
جنوب سيناء	٩	—	٨	—	—	—	١٣	—	٢٧٣

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء ٢٠١٥

جدول ٤

الجمعيات الاهلية وعدد أعضاء مجلس الإدارة والأعضاء المشتركين والمسجلين للاشتراكات وفق للنوع بالمحافظات*

المحافظات	عدد الجمعيات	مجالس الادارات			الأعضاء المشتركين			الأعضاء المسجلين للاشتراكات		
		ذكور	إناث	جملة	ذكور	إناث	جملة	ذكور	إناث	جملة
القاهرة	٢٠٢	١٣٩٨	٣٧٧	١٧٧٥	٤٦٩٠	١٨١٣١	٦٥٠٣٦	٣٦٠٦٣	١٣٦٨٧	٤٩٧٥٠
الإسكندرية	١٢١	٧٦٦	٣٨١	١١٤٧	١٥٢٢٤	٩٥٤٩	٢٤٧٧٣	١١١٥٢	٧٠٢١	١٨١٧٣
بورسعيد	٧٠	٥٢٧	١٨٤	٧١١	٨٦٥٦	٤١٧٣	١٢٨٢٩	٥٩٣٧	٣٩٨٩	٨٩٢٦
السويس	٣٤	٣١٤	٢٤	٣٣٨	٨٥٠٢	٠٧٦٩	٩٢٩٨	٣٦٩١	٤١٦	٤١٠٧
دمياط	٩٧	٦٧٥	١٠٧	٧٨٢	٩٣٥٧	٣٨٩٢	١٣٢٤٩	٧٠٣١	٢٥٩٣	٩٦٢٤
الدقهلية	١٨٨	١٣١٣	١٦٩	١٤٨٢	٢٠٧٢٥	٧٥٢٦	٢٨٢٥١	١٦٢٣٧	٥٢٦٢	٢١٤٩٩
الشرقية	١١٥	٨٦٤	٧٨	٩٤٢	١٧٠١٤	٧٣٢٨	٢٤٣٤٢	٩٨٩٨	٣٤٣٧	١٣٣٣٥
القليوبية	١٣٤	١٠٤٨	١٩٥	١٢٤٣	١٦٠٥٩	٣٥٤٧	١٩٦٠٦	١٢٦٦٦	٢٧٧٥	١٥٤٤١
كفر الشيخ	١٣٦	٩٧٣	٧٩	١٠٥٢	١٢٧٦١	٣٢٠١	١٥٩٦٢	٧٦٠٣	٢١٣٣	٩٧٣٦
الغربية	١٧٨	١٤٤٥	١٧٢	١٦١٧	٢٠٧٦١	٧٩٠٢	٢٨٦٦٣	١٦١٢٤	٦٣٠٢	٢٢٤٢٦
المنوفية	١٨٤	١٣٨٥	١٢٠	١٥٠٥	١٤٣٣٤	٣٠٦٩	١٧٤٠٣	١٢٨٤٣	٢٧٢٣	١٥٥٧٦
البحيرة	١٣٤	٩٣٨	٧٨	١٠١٦	١٩٤٣٤	٨٤٤٦	٢٧٨٨٠	١٤٤٠٨	٥٥٢٤	١٩٩٣٢
الإسماعيلية	٧٣	٥٧٧	١٣٠	٧٠٧	٨٩٣١	٣١٠٦	١٢٠٣٧	٧٤٠٧	٢٣٣٥	٩٧٤٢
الجيزة	١٢٥	٩٣٢	١٤٧	١٠٧٩	٢١٠٧٦	٧٢٦٧	٢٨٣٤٣	١٥٣٥٧	٤٦٠٥	١٩٩٦٢
بني سويف	١٤٧	١١٨٠	٢٥١	١٤٣١	١٩٠١٠	٧٥٧٠	٢٦٥٨٠	١٥٠٥٠	٥٦٠١	٢٠٦٥١
الفيوم	١١٤	٨٣٨	١٨١	١٠١٩	١٥١١٩	٤٣٧٧	١٩٤٩٦	١٣٣٢٢	٣٥٧٤	١٦٨٩٦
المنيا	١٣٤	١١٧٩	١٦٢	١٣٤١	١٥٦٦٢	٤٥٠٨	٢٠١٧٠	١٤٥٢٥	٣٩٩٧	١٨٥٢٢
أسيوط	١٠٧	٨٦٢	١٠٩	٩٧١	١٩٠٠٠	٣٧٠٤	٢٢٧٠٤	١٥١٠٣	٣١٦٠	١٨٢٦٣
سوهاج	٢٠٩	١٧١٦	١٩٧	١٩١٣	١٩٣٨٣	٤٥٧٩	٢٣٩٦٢	١٧٧٤٩	٤١٥١	٢١٩٠٠
قنا	١٠٣	٨٥٦	١٤٧	١٠٠٣	١١٢٧٢	٣٤٦٩	١٤٧٤١	٨٥٩٥	٢٥٥٥	١١١٥٠
اسوان	١١٧	١٦١٠	٣٣٩	١٩٤٩	١٨٢٠٩	٣٨١١	٢٢٠٢٠	١٢٠٩١	١٨٦٢	١٣٩٥٣
الأقصر	٤٧	٣٨٤	٤٧	٤٣١	٨٩٢٣	٥٠٣٤	١٣٩٥٧	٨٠٩٠	٤١٠١	١٢١٩١
البحر الأحمر	٤٢	٣١٦	٤٢	٣٥٨	٦٤٥٦	٢٢٤١	٨٧٠٦	٣٦٤٧	١٢٦٤	٤٩١١
الوادي الجديد	٩٠	٦٢١	١٠٢	٧٢٣	١٢٩٩٩	٥٠٩١	١٨٠٩٠	٩٣٤٦	٣٤٨٧	١٢٨٣٣
مطروح	٣٠	٢٥٤	٤٢	٢٩٦	٢٢٧٣	٦٢٢	٢٨٩٥	١٦٣٤	٥٦٧	٢٢٠١
شمال سيناء	٤٨	٣٢٧	٦٩	٣٩٦	٩٦٨١	٤٥٦٢	١٤٢٤٣	٦٠٨٣	٢٨٠٢	٨٨٨٥
جنوب سيناء	١٧	١٠٧	٢٢	١٢٩	٢٨٨٠	٩٣٣	٣٨١٣	٢٢٩٧	٦٣٨	٢٩٣٥

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء ٢٠١٥

جدول ٤

تقديرات المشاركة في الانتخابات الرئاسية بالمحافظات ٢٠١٤*

المحافظات	عدد الناخبين المسجلين	اجمالي الحضور	نسبة المشاركة %	ترتيب المحافظة من حيث نسب المشاركة	الأصوات الباطلة	الأصوات الصحيحة
القاهرة	٦٧٧١٤٣٧	٣٤٨٧٢٢٣	٥١,٥٠	٨	١٦٥٧٤٧	٣٣٢١٤٧٦
الإسكندرية	٣٤٦٧١٣٩	١٧٤.٥٧٠	٥٠,٢٠	١٠	٨٠.٦٩١	١٦٥٩٨٧٩
بورسعيد	٤٥٨٤٨١	٢٨١٤٥٠	٦١,٣٩	٢	١٦٢٤٢	٢٦٥٢٠٨
السويس	٤٠.١٨٧٠	١٨٦٧٩٥	٤٦,٤٨	١٢	١٣٣٩١	١٧٣٤٠٤
دمياط	٩٠.٥٥٩٨	٤٨٧٦٢٢	٥٣,٨٥	٦	١٨٥٤٧	٤٦٩٠٧٥
الدقهلية	٣٨٦.٨٨٥	٢١٤٥٠.٨	٥٥,٥٦	٤	٦١٢١١	٢٠٨٣٧٩٧
الشرقية	٣٧٤٢٦٩٨	٢٠.١٤٦٧٣	٥٣,٨٣	٧	٦٦٨٦٨	١٩٤٧٨٠٥
القليوبية	٢٧٥٥٢٩٢	١٥٢١٦٧٩	٥٥,٢٣	٥	٥٥٨٧٣	١٤٦٥٨.٦
كفر الشيخ	١٩٦٦٧٣٤	٩٣١.٣٤	٤٧,٣٤	١١	٢٥٢٣٥	٩٠.٥٧٩٩
الغربية	٣.٦٣١٢٩	١٨١٩٩٥٦	٥٩,٤١	٣	٥٤٣٢٩	١٧٦٥٦٢٧
المنوفية	٢٣٢٩٥٤٢	١٤٥٨٣٣٦	٦٢,٦٠	١	٣٨٥٤٦	١٤١٩٧٩٠
البحيرة	٣٤١٨١١٧	١٥٦٦٢٧١	٤٥,٨٢	١٣	٦.١٧٢	١٥.٦.٩٩
الإسماعيلية	٧٤٧.٧٠	٣٧٧٣٤١	٥٠,٥١	٩	١٩١٨٤	٣٥٨١٥٧
الجيزة	٤٦.٦٤٤١	١٩٥٤٧٤٧	٤٢,٤٤	١٦	٩٦٧٣٢	١٨٥٨.١٥
بني سويف	١٥٣١٤٧٣	٦١١٨.٠	٣٩,٩٥	١٨	٣٣٣٤٠	٥٧٨٤٦٠
الفيوم	١٦٥٦.٦٦	٥٠.٤٤٩٦	٣٠,٤٦	٢٦	٢٨٥٢٢	٤٧٥٩٧٤
المنيا	٢٨٥.٨٥٧	١٠.٩٢٢٠	٣٥,٤٠	٢١	٦.٧٨٥	٩٤٨٤٣٥
أسيوط	٢٢٥٦٣.٤	٧٤٦٨٢٣	٣٣,١٠	٢٥	٤١٨٨٩	٧.٤٩٣٤
سوهاج	٢٥٣٤٩١٢	٨٨.٨٧٢	٣٤,٧٥	٢٢	٣٧٨٦١	٨٤٣.١١
قنا	١٧٠.٦٨٦	٥٧٤.٠.٨	٣٣,٧٥	٢٤	٢.٢٩٩	٥٥٣٧.٩
اسوان	٨٩٩٣٥٨	٣٢٣٢٩٨	٣٥,٩٥	٢٠	١.٦٩١	٣١٢٦.٧
الأقصر	٧١.٣٧٢	٢٨١٩٧٧	٣٩,٦٩	١٩	٨٢٤٨	٢٧٣٧٢٩
البحر الأحمر	٢٦٤٩٣٠	١١٠.١٦٤	٤١,٥٨	١٧	٤٦٧٣	١.٥٤٩١
الوادي الجديد	١٤٩٨٤٣	٦٥٤٣١	٤٣,٦٧	١٥	٣٧٢٨	٦١٧.٣
مطروح	٢٣.٣٤٩	٦٢١٦٨	٢٦,٩٩	٢٧	٥٤٣١	٥٦٧٣٧
شمال سيناء	٢٢٦٣٥٥	٧٨٤٣٢	٣٤,٦٥	٢٣	٥٦.٣	٧٢٨٢٩
جنوب سيناء	٨٥٣٣٥	٣٨٧٩٦	٤٥,٤٦	١٤	٢٥٧٢	٣٦٢٢٤

*الجهاز المركزي للتعبئة العامة للإحصاء ٢٠١٥

جدول هـ

دليل التنمية البشرية بالمحافظات*

المحافظات	توقع الحياة عند الميلاد	معدل القراءة والكتابة +١٥	نسبة القيد بجميع مراحل التعليم	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي PPP	دليل توقع الحياة	دليل التعليم	دليل الناتج المحلي الإجمالي	دليل التنمية البشرية ٢٠٠٨	ترتيب المحافظات
القاهرة	٧١,٣	٨٠,٧	٦٣,١	٧٠٢٤,٠	٠,٧٧٢	٠,٧٤٨	٠,٧١٠	٠,٧٤٣	١٣
الإسكندرية	٧٢,٠	٨٠,٥	٧١,٧	٨١٦٢,١	٠,٧٨٣	٠,٧٧٦	٠,٧٣٥	٠,٧٦٥	٣
بورسعيد	٧٢,٧	٨٣,٦	٧٠,٧	٩٥٩٠,٦	٠,٧٩٥	٠,٧٩١	٠,٧٦٢	٠,٧٨٣	١
السويس	٧٢,٣	٨٢,٩	٧٧,٥	٧٩٥٠,٧	٠,٧٨٨	٠,٨١١	٠,٧٣٠	٠,٧٧٦	٢
دمياط	٧٢,٦	٧٧,٦	٨٠,٥	٧١٦٦,٨	٠,٧٩٣	٠,٧٨٦	٠,٧١٣	٠,٧٦٤	٩
الدقهلية	٧١,٨	٧٢,١	٧٦,٤	٨٢٨٣,٢	٠,٧٨٠	٠,٧٣٥	٠,٧٣٧	٠,٧٥١	١٤
الشرقية	٧١,٢	٦٧,٨	٧٨,١	٧٩٠٩,٥	٠,٧٧٠	٠,٧١٢	٠,٧٢٩	٠,٧٣٧	١١
القليوبية	٧٢,٧	٧٢,٥	٧٢,٦	٧٣٩٤,٩	٠,٧٩٥	٠,٧٣٥	٠,٧١٨	٠,٧٤٦	١٦
كفر الشيخ	٧٠,٦	٦٥,٧	٧٨,٦	٨١١٦,٣	٠,٧٦٠	٠,٧٠٠	٠,٧٣٤	٠,٧٣١	٦
الغربية	٧٢,٣	٧٤,١	٧٥,١	٧٩٩٩,٦	٠,٧٨٨	٠,٧٤٤	٠,٧٣١	٠,٧٥٤	٧
المنوفية	٧١,٥	٧٢,٦	٧٤,٩	٨٩٥٨,٢	٠,٧٧٥	٠,٧٣٤	٠,٧٥٠	٠,٧٥٣	١٥
البحيرة	٧١,٥	٦٣,٤	٧٧,٦	٨٥٩٢,٤	٠,٧٧٥	٠,٦٨١	٠,٧٤٣	٠,٧٣٣	٥
الإسماعيلية	٧٠,٩	٧٧,٢	٧٧,٨	٨١٥٤,٧	٠,٧٦٥	٠,٧٧٤	٠,٧٣٥	٠,٧٥٨	٠٠
الجيزة	٦٩,٥	٨٠,٣	٧٧,٥	٧٤٩٣,٤	٠,٧٤٢	٠,٧٩٤	٠,٧٢٠	٠,٧٥٢	٢٢
بني سويف	٧١,٦	٥٩,٥	٧٣,٧	٨٠٥٢,٢	٠,٧٧٧	٠,٦٤٢	٠,٧٣٢	٠,٧١٧	٢١
الفيوم	٦٩,٥	٥٩,١	٧٠,٨	٧٦٦٧,٠	٠,٧٤٢	٠,٦٣٠	٠,٧٢٤	٠,٦٩٩	٢٠
المنيا	٦٩,٣	٥٨,٧	٧٤,٢	٧٨٦٩,٠	٠,٧٣٨	٠,٦٣٩	٠,٧٢٩	٠,٧٠٢	١٨
أسيوط	٧٠,٧	٦٠,٩	٧٣,٥	٧٢٩٠,٦	٠,٧٦٢	٠,٦٥١	٠,٧١٦	٠,٧١٠	١٨
سوهاج	٧٠,٥	٦١,٥	٧٩,٥	٦٦٦٣,٤	٠,٧٥٨	٠,٦٧٥	٠,٧٠١	٠,٧١١	١٠
قنا	٧٠,٥	٦٥,٢	٧٨,٨	٥٨٠٦,٨	٠,٧٥٨	٠,٦٩٧	٠,٦٧٨	٠,٧١١	١٢
اسوان	٧١,٢	٧٧,٠	٧٦,٦	٦٤١٥,٨	٠,٧٧٠	٠,٧٦٩	٠,٦٩٥	٠,٧٤٥	٠٠
الأقصر	٦٩,٨	٧٢,٢	٨٣,٥	٨٢٧٧,٨	٠,٧٤٧	٠,٧٦٠	٠,٧٣٧	٠,٧٤٨	٠٠
البحر الأحمر	٧١,٢	٨٧,٣	٧٢,٣	٧٦٩١,٥	٠,٧٧٠	٠,٨٢٣	٠,٧٢٥	٠,٧٧٣	٠,٢
الوادي الجديد	٧١,٢	٨١,٨	٨٢,٣	١١٥٢٩,٣	٠,٧٧٠	٠,٨٢٠	٠,٧٩٢	٠,٧٩٤	٠,٣
مطروح	٧١,١	٦٤,٩	٧٣,١	٩٤٠٥,٥	٠,٧٦٨	٠,٦٧٦	٠,٧٥٨	٠,٧٣٤	٠,٤
شمال سيناء	٧١,١	٧٥,٨	٧٨,٨	٨٠٧٦,٣	٠,٧٧٠	٠,٧٦٨	٠,٧٣٣	٠,٧٥٧	٠٠
جنوب سيناء	٧١,١	٨٨,٤	٥٦,٥	١١٣٢٢,٣	٠,٧٦٨	٠,٧٧٨	٠,٧٨٩	٠,٧٧٨	٠٠

المصدر: تقرير التنمية البشرية - مصر البشرية - مصر ٢٠١٠

