

القسم الأول

رأس المال غير المستغل ومحدودي الدخل في مصر*

1- مقدمة

تطبق مصر، مثلها في ذلك مثل العديد من الدول النامية والدول الشيوعية السابقة، برنامجا ناجحا للإصلاح الاقتصادي والتكيف الهيكلي. وفي مصر، كما في أمريكا اللاتينية، يدرك المعنيون الحاجة إلى ضمان أن يسفر البرنامج عن منافع للغالبية العظمى من المواطنين بأسرع وقت ممكن، بما فيهم الفئات الأشد فقرا. ويعد هذا أمرا على جانب كبير من الأهمية، حيث إنه في دول مثل بيرو ليس باستطاعة معظم السكان إدراك مدى التغيير الذي يمكن أن يطرأ على مستويات وظروف معيشتهم نتيجة للإصلاح الاقتصادي، على الأقل في الأجلين القصير والمتوسط.

وواقع الأمر، إن الغالبية تستشعر وجود فجوة بين الأهداف التي من أجلها صممت برامج الإصلاح الاقتصادي والكيفية التي تؤثر بها هذه البرامج على نشاطهم الاقتصادي ورفاهتهم. ولهذا، فإنه لكي يستمر برنامج الإصلاح في تحقيق أهدافه السياسية والمالية، يصبح من الضروري تخفيف آثاره السلبية على الفقراء في الأجل القصير، والبحث عن سبل من شأنها سد هذه الفجوة والربط المباشر بين أهداف برنامج الإصلاح الاقتصادي من جانب، وبين الحياة الاقتصادية لكافة المواطنين من جانب آخر.

وفيما يلي اقتراح لإيجاد هذه الروابط يستند إلى أربعة نقاط رئيسية:

1- هدف عمليات الإصلاح هو خلق اقتصاد يعتمد على آليات السوق. ونظرا لأن غالبية السكان تتحمل تكاليف هذه الإصلاحات وتساندها، فلا بد أن تجنى المنافع من وراء ذلك، وفي أقرب وقت ممكن. ويكمن جزء من الحل في الأصول الحقيقية التي تمتلكها هذه الغالبية، حتى ولو كانت هذه الأصول غير رسمية. ومن المثير للانتباه أن قلة قليلة هي التي تدرك أن الفئات الفقيرة تمتلك معظم الأراضي والأعمال في الدولة، ولكنها في الوقت ذاته تنفق إلى حقوق الملكية الرسمية لهذه الأصول، والتي ترفع من قيمتها وتحولها إلى رأس مال. ونظرا لصعوبة تحديد أصول هذه الملكية وإثباتها رسميا، ولعدم خضوع عمليات التبادل لقواعد قانونية محددة، فإنه من المتعذر استخدام وتبادل هذه

* صدر هذا العدد باللغة الإنجليزية بتاريخ ديسمبر 1997.

1 يتقدم المؤلف بالشكر لكل من الدكتور أحمد جلال، المدير التنفيذي للمركز المصري للدراسات الاقتصادية، والأستاذ شريف الديواني، الشريك التنفيذي بشركة استشاري التنمية المتكاملة، على المساهمة في إعداد هذه الورقة. ويجدر التنويه بأن المؤلف يتحمل بمفرده مسؤولية وجهات النظر الواردة بهذه الورقة.

الأصول في السوق بصورة قانونية. وبالتالي، تعد الأصول المملوكة لهذه الفئات بمثابة "رأس مال غير مستغل"، وهي تتواجد في محيط يسوده سوء الفهم، والتضارب، والتراجع عن تنفيذ الاتفاقيات، فضلا عن عدم دقة السجلات. وعليه، لا يمكن استخدامها كضمانات ائتمانية للحصول على قروض مصرفية أو لضمان دفع رسوم استهلاك المياه، أو الكهرباء، أو غيرها من خدمات البنية الأساسية. وطالما ليس في وسع الغالبية استخدام أصولهم في السوق نظرا لكونها غير مسجلة رسميا، فإن هذه الغالبية لن تتمكن من إدراك معظم المنافع الناتجة عن عمليات الإصلاح على مستوى الاقتصاد الكلي.

2- إن ما يثير الدهشة أن الأصول العقارية والمشاريع غير الرسمية التي يمتلكها الفقراء والقاعدة العريضة من المصريين تمثل نسبة مرتفعة من الأصول الحقيقية المحلية. وعلى سبيل المثال، فإن التقدير الأولي للأصول العقارية المصرية وحدها يشير إلى أن 92% من المساكن في المناطق الحضرية و87% من الحيازات في المناطق الريفية تعد غير رسمية، وتمثل نحو 240 مليار دولار من رأس المال غير المستغل. وهي في ذلك تزيد بمقدار 30 مرة على القيمة السوقية للشركات المسجلة في بورصة الأوراق المالية بالقاهرة، وبمقدار 55 مرة على قيمة الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر حتى عام 1996. كما تزيد بمقدار 116 مرة على قيمة شركات القطاع العام التي تمت خصصتها فيما بين عامي 1992 و1996. وتشير هذه الأرقام إلى أن تحويل هذه الأصول غير الرسمية إلى أصول رسمية من شأنه تمكين المصريين من استخدام هذه القيمة الكامنة لأغراض منتجة، وبصورة تفوق كثيرا ما استطاعوا تحقيقه باستغلال المياه المحتجزة خلف السد العالي.

3- في حالة الاتفاق على أهمية النقطة السابقة، فإن المشكلة التي سيواجهها المصريون تتمثل في أن معظم الممتلكات بالقطاع غير الرسمي لن يتسنى توثيقها أو إدماجها على أساس دائم في اقتصاد السوق الرسمي أو العالمي من خلال أي من الأساليب التقليدية لإثبات الحيازة، والتسجيل، وأعمال المساحة، وإعداد الخرائط، والخصخصة. فالتكنولوجيا الغربية المتاحة لا توفر حاليا الأساليب التي استخدمها الغرب لتحويل الأوقاف الكنسية والممتلكات غير الرسمية إلى ممتلكات رسمية خلال القرون القليلة الماضية. كما لا تتوافر الخبرة اللازمة لتطويع تجربة الدول المتقدمة في هذا المجال بحيث تتناسب وظروف العالم الثالث في الوقت الراهن. ومما يزيد الأمر تعقيدا أن تحديد الملكية لا يعد كافيا، إذ أن عملية إضفاء الطابع الرسمي على هذه الملكية ينبغي أن تشمل على الآليات اللازمة لزيادة إنتاجية الأصول بالقطاع غير الرسمي، وذلك من خلال ربطها بمنتجات نهائية محددة بما يسمح لمالكيها بالتعامل مع قطاعي الأعمال العام والخاص.

4- توضح هذه المحاضرة بصورة عامة جوانب القصور المنهجي والعقبات المحددة التي تعوق عملية إضفاء الطابع الرسمي على ملكية الأصول، وتقدم وصفا للمكونات الأساسية اللازمة لتحويل أصول معظم المصريين إلى "رأس مال مستغل". كذلك تتضمن بعض المقترحات التي ربما تفيد برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي تضطلع به الحكومة من حيث زيادة أعداد المستفيدين من عمليات الإصلاح التي يجري تنفيذها.

2- لماذا يوجد هذا القدر الكبير من رأس المال غير المستغل؟

عدم كفاية الجهود المبذولة على مستوى الاقتصاد الكلي

يعتقد الكثير من المراقبين السياسيين في أمريكا اللاتينية أن موجة التغيير الهادفة لتحويل الدول النامية والدول الشيوعية السابقة إلى اقتصاد السوق، والتي بدأت مع مطلع هذا العقد، قد أخذت في التباطؤ. كما أن هناك شعورا متزايدا بين مواطني دول أمريكا اللاتينية بأن إحراز تقدم حقيقي يتطلب تناول موضوع الإصلاح من واقع تجربة الشعوب ونتائجه من وجهة نظرهم.

ففي أمريكا اللاتينية، تبدأ برامج التثبيت والإصلاح الاقتصادي الكلي وتنتهي - بحكم طبيعتها - بمعالجة للمتغيرات الكلية. ولا تزال قضايا الفقر، التي تؤثر على معظم شعوب هذه المنطقة، من اختصاص الهيئات العاملة في مجالات الرفاهة والأنشطة الخيرية، وذلك بدلا من أن تشكل جزءا أساسيا من برامج الإصلاح بما يتيح فرصا حقيقية لغالبية المواطنين. وقد حدث هذا من قبل؛ فعلى سبيل المثال نجد أنه على مدى الأعوام المائة والسبعين الماضية، توافرت لشعوب أمريكا اللاتينية فرص عديدة للتحويل إلى اقتصاد السوق. ولكن القائمين على الأمر أخفقوا في هذا الصدد نظرا لأنهم لم يهتموا بما تحتاج إليه شعوبهم للتكيف مع نظام السوق، وركزوا بدلا من ذلك على الإجماليات الاقتصادية ضمن برامج الاقتصاد الكلي.

ومنذ العشرينيات من القرن التاسع عشر وحتى الستينيات من القرن العشرين قامت دول أمريكا اللاتينية بست محاولات لتنفيذ برامج كلية للتحويل إلى نظام اقتصاد السوق. ففي العشرينيات من القرن التاسع عشر، سعت تلك الدول إلى سداد الديون المترتبة على شراء الأسلحة لمحاربة إسبانيا، ثم حاولت تطبيق هذه البرامج مرة أخرى خلال الأربعينيات ثم خلال السبعينيات من القرن ذاته. وخلال القرن العشرين، جرت ثلاث محاولات أخرى في الفترة 1919-1919، وفي الثلاثينيات وكذلك في الستينيات. وفي كل محاولة كانت هذه الدول تتفاوض مع دائنيها من أوروبا وأمريكا الشمالية، لإعادة هيكلة الديون ثم إسقاطها ورسملة الفوائد وإطالة فترات السماح. وعلى صعيد عمليات الإصلاح، كانت ثمة محاولات تجرى للتثبيت الاقتصادي عن طريق الحد من التضخم، وتحرير التجارة،

والخصخصة (ومن هنا بيع سلك حديد بيو و لجهات بريطانية)، وإجراء عمليات تحويل الديون إلى حقوق ملكية، وإصلاح النظم الضريبية. وفي كل مرة، وبعد بذل الجهود ومع زوال فورة الحماس الأولى، كانت دول أمريكا اللاتينية تعود إلى النظم الشعبوية populism، وإلى عمليات التأميم واسعة النطاق، ومصادرة الممتلكات، والتحول إلى المركزية الاقتصادية، واتباع سياسات لا تتلاءم مع اقتصاديات السوق بصفة عامة.

وعلى الرغم من أن الأوضاع السائدة حالياً قد تدعو إلى التفاؤل، إلا أن الكثيرين يبدون عدم اقتناعهم بأن المساندة الراهنة لبرامج الاقتصاد الكلي في البلدان النامية وفي معظم الدول الشيوعية السابقة تعكس تحولاً جوهرياً في الاتجاهات إزاء مزايا النظم الاقتصادية القائمة على آليات السوق، والديمقراطيات الغربية. بل يرون أنها – خلافاً لذلك – تعكس ما يلي: (1) الرغبة في إتاحة الفرصة لتطبيق نظم اقتصاديات السوق، (2) الافتقار إلى بدائل حقيقية في الوقت الراهن، و(3) رد الفعل المضاد للتضخم المفرط، والفوضى، والفشل الذين اتسمت بهم السياسات السابقة.

وواقع، أنه لكي يحدث تحول حقيقي يتعين أن يطرأ تحسن ملحوظ على معيشة المواطنين العاديين في البلدان التي تطلعت ببرامج الإصلاح الاقتصادي. كما ينبغي أن ينظر إلى النمو والرخاء بوصفهما بديلين واقعيين للفقر والتخلف اللذين يسودان معيشة الغالبية الآن. وإلا فإن إغراء العودة إلى السياسات السابقة وأساليب العلاج التضخمي للعلل الاقتصادية سيظهر من جديد.

المكون الحيوي الناقص في برامج التنمية: إضفاء صفة الرسمية على الملكية

تفتقر معظم برامج الاقتصاد الكلي بالدول النامية إلى وجود حقوق ملكية رسمية بالنسبة للممتلكات التي يحوزها الأفراد. فالقضية ليست في كون الغالبية - بما فيهم الفقراء - تفتقر إلى الملكية، إذ أن هذه الغالبية تمتلك بالفعل الأراضي والمباني والأعمال. وإنما القضية تتمثل في عدم وجود حقوق رسمية وقانونية معترف بها لاستغلال هذه الأصول في السوق التي يفترض أن عمليات الإصلاح الاقتصادي الكلي تستهدف إيجادها.

ويرجع السبب في أن الأسواق المفتوحة قد أسفرت عن تحقيق ثروات هائلة في الغرب، على عكس الدول النامية، إلى أن حقوق ملكية المواطنين في البلدان الغربية لأصولهم تأخذ "الطابع الرسمي". ومعنى ذلك أن هذه الحقوق تأخذ شكل أدوات للتبادل مسجلة ومتاحة للجميع، وخاضعة للقواعد القانونية، فضلاً عن إمكانية استخدامها في تنفيذ التعاملات في إطار اقتصاد السوق. فإضفاء الطابع الرسمي يؤدي إلى خلق الحقوق، والالتزامات، والمنتجات النهائية التي تمكن الملاك من إيجاد الروابط مع الحكومة وأنشطة القطاع الخاص. كما أنه يوفر الآليات التي يتسنى بمقتضاها استخدام أهم أصول القطاع غير الرسمي - الأصول العقارية والأعمال - لضمان توفير السلع والخدمات،

وبصفة خاصة خدمات الائتمان والبنية الأساسية، التي تمثل الاحتياجات الأكثر إلحاحاً. ومن ثم، فإن إضفاء الطابع الرسمي على حقوق الملكية من شأنه أن يحول المستفيدين منه إلى عملاء ذوي ثقة على المستوى الفردي.

ففي الدول الغربية، توفر حقوق الملكية الرسمية لكافة المتعاملين الاقتصاديين دليلاً على الملكية غير قابل للنزاع، كما توفر الحماية من مخاطر عدم التأكد والغش. وبالتالي، فإن حقوق الملكية في النظام الغربي يمكن أن تستخدم في السوق كأداة سهلة للتداول؛ يتم تطويعها لمواكبة متطلبات التحويل السريع والمتكرر للموارد بحيث تعظم قيمتها، الأمر الذي ترتب عليه تحقيق نمو اقتصادي نظراً لأن استخدام حقوق الملكية الرسمية على نطاق واسع يزيد من فرص التبادل ويخفض تكاليف هذا التبادل، ومن ثم يساعد على التخصص وزيادة الإنتاجية.

وعلى النقيض من ذلك، يصعب في الدول النامية استخدام الأصول العقارية في الأسواق الحديثة. فثمة تقديرات بأن ما يقرب من 75% من الأصول العقارية لا توجد لها حقوق حيازة رسمية. وفي غياب الملكية الرسمية، لا يمكن تطبيق نظام اقتصاد السوق بالمعنى الحديث حيث يصعب استغلال معظم الأصول، سواء من الناحية التجارية أو المالية. ويترتب على ما سبق صعوبة تحديد الملكيات (أو الأصول)، وأصحابها كما لا يمكن التعرف على المسؤول عن أداء الالتزامات وعن الخسائر أو عن الغش والتدليس. كما لا توجد آليات تحكم عملية الدفع مقابل السلع والخدمات التي يتم تقديمها. ويطلق على ما سبق القطاع غير الرسمي، وهو ذلك الجزء من العالم النامي حيث لا توجد المؤسسات التي تعمل على تأمين الأوضاع وتمكن قطاع الأعمال والحكومات من الأداء بكفاءة. لذا، فإن مثل هذا العالم تتواجد فيه مساحة واسعة لسوء الفهم، والتضارب، ونقض الاتفاقات، وعدم دقة السجلات. كما تزيد فيه مشاكل عدم الاستقرار وعدم التأكد إلى الحد الذي يحول دون إمكانية تقديم الائتمان بشروط معقولة إلى معظم الأفراد أو الأنشطة.

ويتضح مما سبق أن معظم الأصول غير الرسمية تعد بمثابة "رأس مال غير مستغل". فهذه الأصول لا يمكن استخدامها كضمانات ائتمانية لتأمين مصالح الدائنين، وتشبه في ذلك الشركات التي لا يكون بوسعها إصدار الأسهم أو السندات للحصول على تمويل أو استثمارات جديدة. ولكي تصبح هذه الأصول "رأس مال قابل للاستغلال" يتعين أولاً إضفاء الطابع الرسمي عليها بحيث يسهل إثبات حقوق الملكية والتحقق من صحتها، وأن تصبح عمليات التبادل خاضعة لمجموعة من القواعد المعترف بها من الناحية القانونية. فقد كانت حقوق الملكية ذات الطابع الرسمي أمراً بالغ الأهمية لتوفير الائتمان في دولة مثل الولايات المتحدة الأمريكية، حيث بلغت الأوراق المالية المتداولة في السوق ما قيمته نحو 4 تريليون دولار، مضمونة برهونات عقارية وضمانات أخرى أتاحتها حقوق الملكية الرسمية.

ولنتأمل ذلك على النحو التالي: حينما تقود السيارة في معظم طرق بلدان الشرق الأوسط أو أمريكا اللاتينية، يمكنك أن ترى أشياء مستغلة بصورة مادية، مثل: مساكن تستخدم للإيواء، وقطع أراض تفلح، وتحرث، وتحصد، وبضائع تستهلك. فالأصول في البلدان النامية تستخدم في غالبية الأحوال لهذه الأغراض الأولية. أما في الغرب، فترى أن المساكن والأراضي والبضائع لا تستخدم للأغراض الأولية فحسب مثل المأوى والزراعة والإنتاج والاستهلاك، وإنما تستخدم أيضا لتأمين مصالح أطراف أخرى، بوصفها "ضمانات"؛ أي أنها تستخدم على سبيل المثال في خلق الائتمان. ويعزى هذا إلى إضفاء الطابع الرسمي على تلك الأصول، وإلى حفظ الوثائق الدالة على ملكيتها في ملفات داخل نظم تخضع لإشراف مؤسسات قادرة على فرض تنفيذ التعاقدات وربطها بباقي جوانب الاقتصاد. والنتيجة هي أن المساكن، والأراضي والبضائع في الغرب لا تعد أصولا ذات فائدة من الناحية المادية فحسب، وإنما تمثل أيضا رأس مال قادر على خلق الثروة. فالأصول في الدول المتقدمة هي "رأس مال مستغل"، إذا ما قورنت بالأصول المتاحة في العالم الثالث، والتي تعد "رأس مال غير مستغل" نظرا لعدم قدرتها على لعب دور في خلق الثروة. وتعيش الغالبية العظمى من العاملين في القطاع غير الرسمي في حالة من الفقر على الرغم من ملكيتهم لبعض الأصول، ويرجع السبب في ذلك إلى عدم إمكانية إثبات ملكيتهم لهذه الأصول بشكل رسمي ومن ثم استغلالها. ومن البديهي افتراض أن الأفراد الذين يستطيعون إصباح صفة الرسمية على الأصول التي يمتلكونها يكون لديهم حافز كبير لاستثمار قدراتهم الذهنية في العمل على تحسينها.

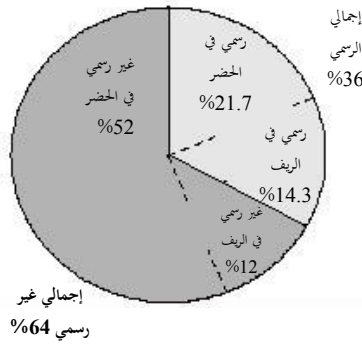
ما هو حجم رأس المال غير المستغل في مصر؟

كم يبلغ حجم رأس المال غير المستغل في مصر؟ تشير التقديرات الأولية التي أجراها المركز المصري للدراسات الاقتصادية ومعهد الحرية والديمقراطية ببيرو إلى أن قيمة الأصول العقارية غير الرسمية في الريف والحضر تبلغ نحو 240 مليار دولار، وتمثل 64% من إجمالي أصول القطاع العقاري في مصر. وتقارب هذه الأرقام نظيراتها في أمريكا اللاتينية (انظر جدول رقم 1).

بالإضافة إلى ذلك نجد أن ما يقرب من 90% من السكان المصريين يعيشون ويعملون داخل مساكن حضرية غير مسجلة رسميا، كما أن أكثر من 80% من السكان يقيمون داخل حيازات ريفية غير رسمية. وبعد مزيد من التحقق من هذه الأرقام، يتضح أنه حتى السكان الذين يعملون بوظائف رسمية يعيشون داخل مساكن غير رسمية. وبالتالي، فإن شريحة كبيرة منهم ستتأثر إيجابيا بوجود برنامج لإضفاء الطابع الرسمي على الأصول، يكون مؤداه رفع قيمة وإنتاجية هذه الأصول.

جدول رقم (1): رأس المال غير المستغل في حضر وريف جمهورية مصر العربية (241 مليار دولار)*

توزيع المساكن في الريف إلى رسمي وغير رسمي		توزيع المساكن في الحضر إلى رسمي وغير رسمي		قيمة الأصول العقارية في الريف والحضر (مليار دولار)	
عدد المساكن (مليون)	%	عدد المساكن (مليون)	%	رسمي	غير رسمي
2.4	87	11.9	92	81.8	195.2
0.5	13	1.0	8	53.0	46.2
2.9	100	12.9	100	134.8	241.4



* تم إعداد جميع الجداول والأشكال بمعهد الحرية والديموقراطية بالاشتراك مع المركز المصري للدراسات الاقتصادية باستخدام مصادر مصرية متعددة، وذلك باستثناء جدول رقم (2) الذي تم إعداده باستخدام بيانات من وزارة التخطيط المصرية. أما البيليوغرافيا فتتضمن مرجعين هما: "The Other Path, Harper and Row, New York, 1989; and The Missing Ingredient, The Economist, London, 1993" من تأليف السيد هيرناندو دوسوتو.

وهكذا، فإن الأهمية النسبية لرأس المال غير المستغل داخل القطاع العقاري المصري تعد هائلة، إذا ما قورنت بالأنواع الأخرى من تراكم رأس المال الرسمي في مصر (انظر الجدول رقم 2).

رأس المال غير المستغل في المناطق الحضرية: لتقدير القيمة الإجمالية للمساكن التي تصنف باعتبارها إسكانا غير رسمي، والتي تتسم باختلافات لا حصر لها من حيث النوع والعمر وحالة الصيانة والموقع، تم تصنيف المساكن الموجودة في القاهرة الكبرى، والإسكندرية، وغيرهما من المدن المصرية إلى تسعة نماذج. وتلا ذلك تقدير قيمة كل من هذه الأنواع استنادا إلى القيمة التي يمكن استبدالها بها في الوقت الراهن (انظر الشكل رقم 1).

جدول (2): مقارنة رأس المال غير المستغل بالأنواع الأخرى من رأس المال الرسمي في مصر

الأهمية النسبية للأصول الرسمية (%)	مليار دولار أمريكي
------------------------------------	--------------------

رأس المال الرسمي مقابل رأس المال غير الرسمي في مصر		
4.7	11.4	- الاستثمارات خلال الفترة (1989-1996) والتي نفذتها 3629 شركة اجتذبتها الحوافز الواردة بالقانون رقم 230 لحوافز الاستثمار
3.4	8.1	- القيمة السوقية لـ 746 شركة مسجلة في بورصة القاهرة للأوراق المالية (1995)
2.7	6.4	- الاستثمار خلال الفترة (1979-1996) في 2867 مشروعا في المجتمعات العمرانية الجديدة بمصر
1.7	4.1	- الاستثمار خلال الفترة (1989-1996) في 650 مشروعا في المناطق الحرة العامة الرئيسية بمصر، 1996
100	241.4	• رأس المال غير الرسمي
المدخرات الرسمية المتراكمة بالمقارنة برأس المال غير الرسمي بمصر		
1.8	4.4	- الاستثمار الأجنبي المباشر خلال الفترة 1989-1996
16.2	39.2	- الادخار الإجمالي والودائع لأجل في البنوك التجارية (1996)
7.6	18.4	- صافي احتياطيات النقد الأجنبي بالبنك المركزي (1996)
6.2	14.9	- الادخار التعاقدية (1996)
0.4	0.9	- ودائع ادخار لدى مكاتب البريد (1996)
100	241.4	• رأس المال غير الرسمي
الخصخصة مقابل إصباغ الصفة الرسمية على الممتلكات في مصر		
0.9	2.1	- رأس المال الذي كان محتجزا في شركات القطاع العام والذي حررته مصر من خلال الخصخصة (1992-1996)
100	241.4	• رأس المال المحتجز في القطاع العقاري غير الرسمي والذي يمكن تحريره من خلال إصباغ الصفة الرسمية عليه.

ثمة طريقة أخرى للتعبير عن رأس المال غير الرسمي البالغ 241 مليار دولار، فهو يمثل:

- 6 أمثال إجمالي المدخرات والودائع لأجل في البنوك التجارية بمصر.
- 13 مثلا لتراكم الاحتياطيات الأجنبية الصافية حتى عام 1996
- 16 مثلا للاستثمار المتراكم في أصول رسمية، والذي قامت به الشركات الخاصة التي اجتذبتها الحوافز التي وفرتها الحكومة المصرية من خلال قانون حوافز الاستثمار.
- 30 مثلا للقيمة السوقية لـ 746 شركة مسجلة في بورصة القاهرة للأوراق المالية، استجابة للحوافز التي يوفرها قانون سوق المال.
- 55 مثلا لقيمة الاستثمار الأجنبي المباشر في مصر حتى عام 1996
- 116 مثلا لقيمة 63 شركة من شركات القطاع العام التي تمت خصصتها فيما بين عامي 1992 و 1996.

وفي الخطوة التالية يتم تطبيق معاملات عدم الرسمية على كل من النماذج التسعة، مع الأخذ في الاعتبار الخصائص الرئيسية التي تقترن بصفة عدم الرسمية. وأخيرا، تم تقدير قيمة الأصل غير الرسمي لكل نموذج، والحصول على القيمة الإجمالية للإسكان غير الرسمي في مصر عن طريق تجميع قيم النماذج المختلفة.

وقد وجد أن النماذج الثلاثة الأولى (المساكن المقامة فوق أراض زراعية، وفوق أراض صحراوية مملوكة للدولة، والقرى المقامة فوق أراض ريفية) قد تم تشييدها بالرغم من انتهاكها للحظر القانوني الصريح ودون احترام للإجراءات القانونية الراسخة، ولا يمكن دخولها السوق الرسمية. ولهذا، فقد اعتبرت هذه النماذج غير رسمية منذ نشأتها. أما النماذج الستة الأخرى (الإسكان القديم المملوك للدولة، والإسكان الجديد المملوك للدولة، ومراكز المدن، والمناطق التاريخية، والتقسيمات الفرعية القديمة، والتقسيمات الفرعية الجديدة) فهي تشمل على مساكن كانت رسمية في بداية الأمر ولكنها أصبحت غير رسمية تدريجيا، ولم يتسن دخولها السوق الرسمية.

شكل رقم (1): العقارات غير الرسمية في الحضر، 195.2 مليار دولار مستثمرة في 11.9 مليون وحدة سكنية غير رسمية



وقد تنوعت أسباب عدم رسمية هذه المساكن، ما بين انتهاك الملاك لصور الحظر الصريحة؛ أو البناء دون الحصول على تراخيص ودون احترام اشتراطات البناء أو قواعد استخدام الأراضي في المناطق المختلفة، أو عدم حيازة الملاك لصكوك ملكية، أو عدم تسجيل أو تحديث هذه الصكوك. وتبلغ القيمة التقديرية للنماذج التسعة من الإسكان غير الرسمي نحو 195.2 مليار دولار، وتمثل هذه القيمة نحو 70% من القيمة الإجمالية للمساكن الحضرية في مصر. ويشتمل الملحق رقم (1)2 على بيان أكثر تفصيلاً لهذه الأرقام، ووصفا للأصول التي تمثلها، بالإضافة إلى إيضاح للمنهج الذي استخدم للحصول عليها.

رأس المال غير المستغل في المناطق الريفية: ولتقدير القيمة الإجمالية للأراضي الزراعية غير الرسمية، تم أولاً تصنيف الأراضي إلى أربع مجموعات وفقاً لمساحة الحيازة بكل محافظة. ثم تلا ذلك تقدير القيمة العقارية لها باستخدام متوسط أسعار المنتجات الزراعية التي تتم زراعتها فيها. ثم طبقت معاملات عدم الرسمية، والتي تباينت وفقاً لمساحة الحيازة. ومن خلال تجميع قيم المجموعات المختلفة تم تقدير القيمة الإجمالية للحيازات الريفية غير الرسمية (انظر الجدول رقم 3).

جدول (3): الأصول العقارية الريفية غير الرسمية، 46.2 مليار دولار مستثمرة في 2.4 مليون حيازة غير رسمية

ممتلكات غير رسمية في شكل حيازات تبلغ 3 أفدنة أو أكثر			ممتلكات غير رسمية تقل عن 3 أفدنة	عدد الوحدات (مليون)
أكثر من 15 فدان	من 5 إلى أقل من 15 فدان	من 3 إلى أقل من 5 أفدنة		
صفر	0.046	0.205	2.174	القيمة الإجمالية (مليار دولار)
صفر	4	9.2	32.9	القيمة المتوسطة (دولار)
صفر	86.956	44.878	15.152	

وتتمثل الأسباب الرئيسية لعدم الرسمية في المناطق الريفية في التعقيدات التي تتولد عن تفتيت الملكية نتيجة لعمليات الوراثة المتتالية؛ والتكاليف المرتفعة لإثبات حقوق الملكية وتسجيلها؛ والصعوبة القانونية لاستخدام تلك الملكيات كرهونات عقارية، مما يؤدي إلى إضعاف الحافز لدى صغار الملاك لإضفاء الطابع الرسمي على ملكياتهم. وهناك سبب آخر يتمثل في الهجرة المتكررة لصغار الملاك بحثاً عن فرص العمل، الأمر الذي يؤدي إلى صعوبة إضفاء الطابع الرسمي على حقوق الملكية.

ووفقا للمعلومات التي تم الحصول عليها من المتخصصين في مصر، اتضح أن صغار الملاك الذين يمتلكون أقل من ثلاثة أفدنة³ هم الفئة الأكثر تأثرا بعدم وجود أوراق رسمية لهذه الملكيات. وتندرج هذه الفئة ضمن المجموعة الأولى، ومن ثم فقد كان من المنطقي اعتبار كافة الملكيات الصغيرة - أقل من ثلاثة أفدنة - ملكيات غير رسمية. ومع تزايد مساحة الحيازة، يصبح ملاك الأراضي أكثر استعدادا ولديهم الموارد الاقتصادية اللازمة لحل المشكلات المقترنة بعدم سلامة توثيق حقوق الملكية. ومن ثم، كلما زاد حجم الحيازة انخفض المعامل المستخدم للتعبير عن عدم رسمية الملكيات، وذلك بالنسبة للمجموعات الثلاث الأخرى للحيازات (التي تتراوح بين 3 و5 أفدنة، وبين 5 و15 فدانا، وتلك التي تزيد على 15 فدانا). وقد افترض بالنسبة للمجموعة الأخيرة أن كافة الملكيات رسمية. واستنادا إلى هذا المنهج، تقدر قيمة جميع الممتلكات الزراعية غير الرسمية بـ46.2 مليار دولار، أي أن 47% من إجمالي قيمة الممتلكات الزراعية في مصر غير رسمية.

وللاطلاع على معلومات أكثر تفصيلا حول هذه الأرقام، بالإضافة إلى وصف للأصول التي تمثلها، وإيضاح للمنهج المستخدم في الحصول عليها، يرجى الرجوع إلى ملحق رقم (2).
وبإيجاز، تبلغ القيمة الإجمالية للمساكن الحضرية غير الرسمية (195.2 مليار دولار) والملكيات الريفية غير الرسمية (46.2 مليار دولار) نحو 241.4 مليار دولار.

لماذا يوجد مثل هذا القدر من رأس المال غير المستغل في مصر؟

يعد السبب الجوهري وراء وجود قطاع كبير غير رسمي في الدول النامية هو التأخر في فهم هذه الظاهرة. ويستبعد أن تكون الأسباب الرئيسية لذلك ذات طبيعة ثقافية. وإنما المشكلة الحقيقية هي نقص المعلومات المتاحة حول طبيعة عدم الرسمية والعواقب الوخيمة للانقسام الهيكلي للملكيات إلى رسمية وغير رسمية في دول بعينها.

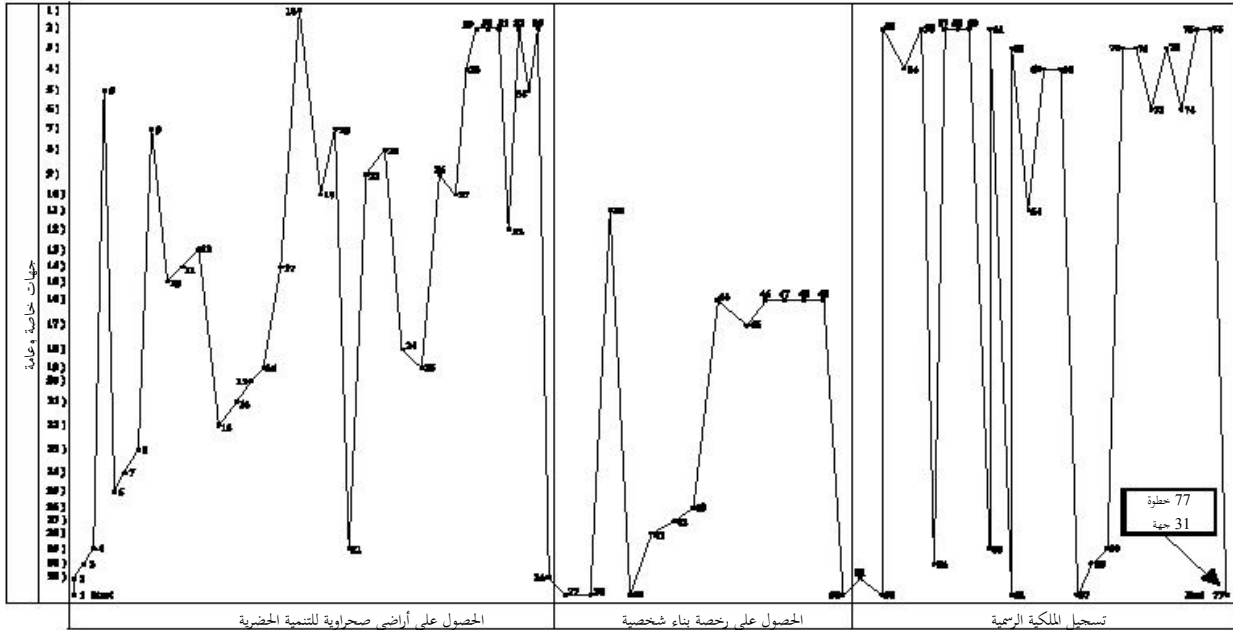
وتلخص هذه الورقة نتائج مشروعين استطلاعيين رائدين تم القيام بهما بالتعاون مع المركز المصري للدراسات الاقتصادية ومجموعة من الخبراء المصريين على مدى الشهور الأربعة الماضية بالقاهرة، وتوضح هذه النتائج جانب واحد فقط من مظاهر الانقسام الهيكلي للملكيات إلى رسمية وغير رسمية.

يتمثل هدف المشروع الأول في استخلاص تقدير أولي لتكلفة الإجراءات المطلوبة من الفئات الأكثر فقرا كي تحصل على حقوق الملكية على أساس رسمي. ولهذا الغرض، قام المشروع بمحاكاة حالة مواطن مصري يرغب في

³ الفدان يساوي 0.42 هكتار.

أن يمتلك- بشكل رسمي- قطعة أرض صحراوية مملوكة للدولة لكي يقيم عليها وحدة سكنية، ثم يسجل هذه الملكية باتباع الإجراءات المقررة قانونا. ويوضح الشكل رقم (2) النتائج، حيث يتطلب الأمر أن يطبق هذا الشخص 77 إجراء بيروقراطيا داخل 31 مكتبا عاما وخصوصا، تستغرق جميعها ما يتراوح بين 6 و14 عاما من التعقيدات الروتينية.

شكل رقم (2): إجراءات الحصول على أراضي صحراوية لأغراض البناء وتسجيل حقوق ملكيتها في مصر



أما المشروع الثاني فقد استهدف وضع تقدير مبدئي للإجراءات المطلوبة لتقنين وضع ملكية غير رسمية منشأة أو مملوكة بالفعل. بتعبير آخر، ما الذي يتعين على مشروع بالقطاع غير الرسمي القيام به لكي يصح أوضاعه ويصبح رسميا؟ وفي هذا الخصوص تمت محاكاة حالة مواطن مصري قام ببناء وحدة سكنية بصورة غير رسمية على أرض زراعية، ويرغب في الحصول على الإثبات الرسمي بحقه في ملكية هذه الوحدة.

ويبين الشكل رقم (3) النتائج الأولية لهذه المحاكاة، حيث يتضح أن المالك يقرر عدم استكمال الإجراءات ليس فقط بسبب طول الفترة الزمنية التي تستغرقها، وإنما أيضا بسبب تعرضه لمخاطر حقيقية تتمثل في إزالة المبنى أو التعرض لعقوبة السجن لفترة تتراوح بين سنتين وعشر سنوات، ودفع غرامات فادحة.

ويتضمن الملحق رقم (3) بيانا أكثر تفصيلا لهذين المشروعين والعقبات التي تواجه إضفاء الطابع الرسمي على حقوق الملكية.

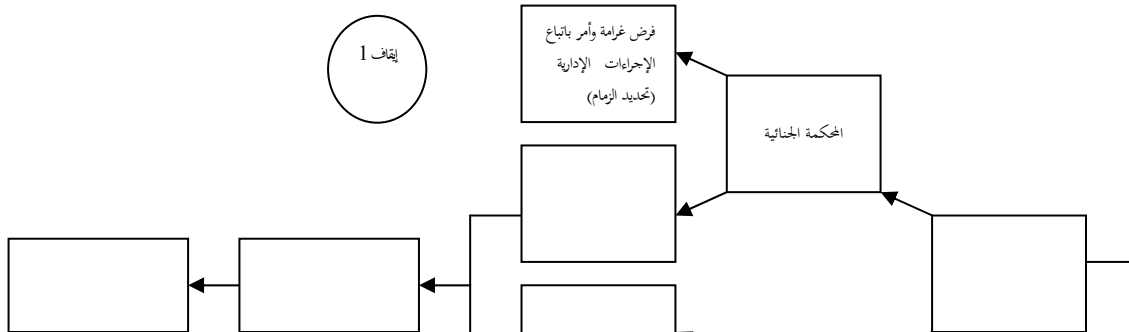
وقبل اعتبار البيئة الثقافية التي يعيش فيها الفقراء مسؤولة عن عدم التزامهم بالقانون وما يترتب على ذلك من فوضى يصبح من الضروري دراسة وضع المؤسسات القانونية والدور الذي تلعبه في حدوث الانقسام الرسمي/غير الرسمي. ولهذا، فإن تحويل الملكيات غير الرسمية إلى ملكيات رسمية وما يترتب على ذلك من إمكانية تحويلها فيما بعد إلى رأس مال هو عمل يتجاوز في أبعاده مجرد حفظ السجلات، واستخدام الحاسبات الآلية، والاضطلاع بالأعمال المساحية وإعداد الخرائط.

3. المنافع التي تترتب على إضفاء الطابع الرسمي على ملكية الفقراء

من وجهة نظر برامج الإصلاح الاقتصادي الكلي

هناك ثلاثة أسباب رئيسية تؤدي إلى استفادة برامج الإصلاح الاقتصادي من إضفاء الطابع الرسمي على حقوق الملكية. يتمثل أولها في أنه خلافا لنماذج الاقتصاد الكلي، تعد الملكية العقارية جزءا أساسيا من الحياة اليومية، ومن ثم يسهل استيعابها من قبل الجميع. والاحتمال القائم هو أن ما يقرب من 70% من الأصول التي يمتلكها الأفراد في الأسواق الصاعدة يتمثل في أصول عقارية. وعلى عكس الوضع بالنسبة للأقلية الفقيرة في الدول الغربية، فإن النسبة العظمى من الأغلبية الفقيرة في الدول الأخرى تمتلك أصولا حقيقية. ونظرا لأن الفقراء في الدول النامية يعيشون حياة صعبة على مستويات عدة فإنه ليس منطقيًا أن يطلب منهم استيعاب برامج الإصلاح، وخاصة إذا لم يكن بمقدورهم إدراك النفع الذي سيعود عليهم نتيجة تلك البرامج. ففي حالة عدم وجود هدفا مجديا يسعون لتحقيقه، مثل زيادة ممتلكاتهم ورفاهتهم من خلال سياسة الإصلاح الاقتصادي، فإن محاولة جذب اهتمامهم إلى هذه البرامج تصبح بلا طائل.

شكل رقم (3): الإجراءات الحالية لتقنين المباني المقامة على الأراضي الزراعية (حالتين) في مصر



ويتمثل السبب الثاني للتركيز على الملكية العقارية في أن اقتصاديات السوق ليست في حقيقة الأمر سوى مؤسسات وجدت لتسهيل تبادل الممتلكات التي تمت حيازتها بصورة قانونية. ومن ثم فإن السوق لا تعمل على توليد الثروات إلا في حالة إمكانية إثبات حقوق ملكية المواطنين لهذه الأصول، ومباشرة تنفيذ تعاملاتهم بصورة قانونية وفعالة. وبصفة عامة، فإن الاختلاف بين الدول المتقدمة والنامية لا يتمثل في وجود الأسواق من عدمه. فالأسواق تعد تراثاً قديماً وعالمياً. فقد كان المصريون يأخذون منتجاتهم إلى الأسواق قبل أن يولد آدم سميث بوقت طويل؛ كما كان سكان بيرو يمارسون التجارة قبل أن يصل كولومبوس إلى أمريكا، والمسيح أخرج التجار من المعبد لانتهاك حرمة بتحويله إلى سوق، وكان ذلك منذ ما يناهز ألفي عام. لذا، فإن السبب في عدم نجاح ما يطلق عليه اقتصاد السوق

المفتوح في الشرق الأوسط وأمريكا اللاتينية في الماضي لا يكمن في عدم تقبل المواطنين للأسواق، وإنما في أنه لم تكن لديهم مطلقاً حقوق ملكية رسمية كافية على النحو الذي يتيح إمكانية قيام اقتصاد سوق متطور.

ويكمن السبب الثالث في أنه من الناحية السياسية، لا يمكن توفير الدعم اللازم لعمليات الإصلاح على مستوى الاقتصاد الكلي في الأجل الطويل إلا إذا توافرت لغالبية السكان سبل خلق رأس المال وإمكانات النفاذ إلى الأسواق المعترف بها قانوناً. بتعبير آخر، لا بد من توافر مساندة الأغلبية لعمليات الإصلاح الاقتصادي. وقد أثبتت التجارب التاريخية فشل تدابير التثبيت والتكيف في الاقتصاد الكلي التي لا يكون من شأنها سوى إتاحة الفرص لأعداد محدودة ولا تسفر عن تحويل الممتلكات غير الرسمية إلى الملكية الرسمية، التي تتحول بدورها - فيما بعد - إلى رؤوس أموال.

ويكمن التناقض الكبير في عمليات الإصلاح، التي لا يتسنى من خلالها حصول غالبية السكان على حقوق ملكية رسمية، أنها تعمل على تركيز رأس المال في أيدي حفنة قليلة. فإذا لم تتمكن الغالبية من تكوين رأس مال، والمشاركة في فائض القيمة، والوصول إلى الأسواق الآخذة في الاتساع، من الأرجح أن يؤدي هذا التناقض للتصادم بين الطبقات.

أما برامج الإصلاح الاقتصادي التي تنجح في تثبيت المتغيرات النقدية والمالية والحد من اختلالات الأسواق ومعالجة جوانب القصور فيها، فتكون قد استكملت مجرد جزءاً أولياً من المهمة المتمثلة في إرساء قواعد اقتصاد سوق متطور. ولكن إذا ما توقفت برامج الإصلاح عند هذه النقطة، فإنها لن تكون بمثابة أدوات للتغيير بل سينظر إليها في النهاية - على غرار ما يسود دول أمريكا اللاتينية بصورة متزايدة الآن - باعتبارها ترسيخاً للأوضاع القائمة والفقر والاستياء الذي يعاني منه غالبية السكان. وإذا استمر هذا الاتجاه في النمو، فسوف تستمر في الأغلب وجهة النظر التي مؤداها أن الإصلاح الاقتصادي لا يفيد سوى الأغنياء والذين يمتلكون رأس المال بالفعل. ولن ينجح الذين يؤمنون بعمليات الإصلاح التي تستهدف خلق أسواقاً متطورة في مساعهم إلا إذا تمكنوا من القضاء على عدم المساواة في المعاملة الاقتصادية والقانونية والتي توقع الضرر على غالبية سكان العالم الثالث بسبب أوضاع ملكيتهم غير الرسمية وتحرمهم بالتالي من إمكانية الوصول إلى رأس المال وإلى الأسواق الآخذة في الاتساع.

من وجهة نظر القطاع الخاص والمجتمع بصفة عامة

تؤدي الحقيقة المتمثلة في عدم رسمية معظم الأصول في العالم النامي إلى تقييد قدرة كل من القطاع الخاص والحكومة على توفير خدمات البنية الأساسية لأولئك الذين في أشد الحاجة إليها. فكثير من المشكلات التي تعمل على تثبيط

الاستثمار اللازم لتوفير الكهرباء والمياه والغاز في الدول النامية - وهي سوق يقدر حجمها بما يزيد على تريليون دولار خلال السنوات الخمس القادمة - يمكن أن تعزى إلى عدم الرسمية. إذ أن معظم خسائر المرافق العامة في الدول النامية يكون مصدرها القطاع غير الرسمي، وهي تتمثل في: خسائر لأسباب فنية (نتيجة لنقص المعلومات عن مستخدمي الخدمة)، وخسائر لأسباب غير فنية (مثل الغش، والتدليس، والسرقة، وغياب المساءلة على المستوى الفردي)، وتقدر بنحو يتراوح ما بين 30% و50% أو أكثر من إجمالي إمدادات المرافق، بالمقارنة بـ 8% في الولايات المتحدة وأوروبا الغربية. ويسهل على المرء تفهم ذلك إذا ما سار داخل المدن والمراكز الحضرية الصغيرة والمزارع في الأسواق الصاعدة حيث يتبين مقدار الصعوبة في تحصيل الديون عندما يصعب تحديد - على وجه اليقين - المستفيد النهائي من الخدمات المختلفة. ونظرا لأن أصحاب الملكية غير الرسمية لا يستطيعون الدفاع عن ملكياتهم بموجب القانون الرسمي، فإنهم يلجأون إلى "التكتل" في شكل منظمات دفاعية لحماية حقوق ملكيتهم بصورة جماعية من خلال استخدام الطرق السياسية وأسلوب الضغط. وفي ظل هذه الظروف، يصعب، بل يستحيل، على المستثمرين أو أصحاب الأعمال، أن يحددوا المستهلكين القابلين للمحاسبة على المستوى الفردي، ومن ثم يستحيل توفير خدمات البنية الأساسية التي يفتقر إليها معظم المواطنين بصورة كبيرة.

وواقع، أن الأسلوب المتحضر للحياة في ظل اقتصاديات السوق لا يرجع إلى مجرد ارتفاع مستوى الرفاهة الاقتصادية وإنما يعود أيضا إلى ما يترتب على وجود حقوق ملكية رسمية من نظام. ونعرض فيما يلي بعض الأمثلة على ذلك. فحينما تكون لدى الفقراء الثقة بأن الأرض مملوكة لهم بصفة رسمية يزداد احترامهم للأراضي المملوكة للآخرين. وأيضا، مثلما هو الوضع بالنسبة لكثير من الجماعات التخريبية في العالم، فقد حققت حركة الطريق المضيء Shining Path في بيرو مكاسب بين المزارعين من قيامها بتسوية المنازعات على حدود أراضيهم وحمايتهم من التهديدات الحقيقية أو الوهمية بالمصادرة. إن إضفاء الطابع الرسمي على الملكية سوف يعطى الفقراء في حوض الأمازون بدائل قانونية لبيع أوراق الكوكا لتجار المخدرات. فطالما ظل مزارعو الكوكا يعملون في نطاق القطاع غير الرسمي، فإن المحاصيل النقدية الأطول أجلا والموجهة نحو السوق الشرعية تكون أقل جاذبية بالنسبة لهم، وتظل أموال الاتجار غير الشرعي هي المصدر الوحيد للانتمان. وبالإضافة إلى ذلك، ففي غياب الملكية المسجلة، لا يتسنى للحكومة أن تحدد هؤلاء المزارعين أو أن تعقد معهم اتفاقا بغرض زراعة المحاصيل البديلة. كذلك فإن سجلات الملكية من شأنها أن توفر للشرطة إمكانية العمل بصورة أكثر انتقائية، حيث تتمكن من تحديد العناوين وغيرها من الأدلة المرتبطة بالملكية، الأمر الذي يسمح لهم بتطبيق النظام، مع ما يوفره ذلك من إمكانات أكبر لاحترام حقوق الإنسان.

وأخيراً، فمن المنظور البيئي يتبين أنه في ظل غياب حقوق الملكية الرسمية التي تؤمن الحيازة، تكون الآفاق الزمنية للتخطيط أقصر ومن ثم، تغيب الحوافز اللازمة للحفاظ على الأراضي والمياه، والغابات. ومن ثم تقل احتمالات توجيه الاستثمارات إلى تحسين التربة، والحد من تآكلها، والسيطرة على تراكم المخلفات. كما أن الملكية غير الرسمية تنحيز ضد التنمية المكثفة للأراضي القائمة، ولصالح التوسع فوق الأراضي البكر. فحينما تكون الملكية غير مؤكدة، يكون هناك اتجاه نحو "استنزاف" الأراضي من خلال تعظيم إنتاجها في الأجل القصير، على حساب الحفاظ على قيمتها في الأجل الطويل. ولا يكون هناك دافع للقيام ببعض الزراعات مثل زراعة الأشجار التي تسهم في تحسين البيئة، ولكنها تستلزم سنوات عديدة قبل أن تبدأ في توليد أرباح.

من وجهة نظر الحكومة بصفة عامة

من الواضح أن الملكية الرسمية تتجاوز في أهميتها مجرد الاقتناء؛ إلى خلق الحوافز والشبكة التنظيمية التي تتيح الحصول على المعلومات، وتشغيلها، وتداولها. كما أنها توفر المكان واللغة اللذين يتسنى من خلالهما التنسيق بين إنتاجية العمال والمساعي المبذولة.

وفضلاً عما سبق، يتضح أن الجهود المبذولة في دول العالم – فيما عدا الدول الغربية – لتمكين المواطنين اقتصادياً ستظل مقيدة طالما استمرت ظاهرة عدم الرسمية. وفي واقع الأمر، إن انتشار هذه الظاهرة هو المسؤول عن نقص المعلومات عن غالبية الأنشطة والأصول الاقتصادية في هذه الدول، وغياب السبل اللازمة للتعامل معها.

وتفسر المشاكل المترتبة على الملكية غير الرسمية إلى حد كبير لماذا أخفقت برامج التثبيات الاقتصادي الكلي والتكيف الهيكلي في تحقيق منافع للغالبية العظمى من السكان، وفي توفير الدعم والمساندة لنظم اقتصاديات السوق؛ ولماذا لا يوفر النظام المصرفي الائتمان بتكلفة معقولة لهذه الغالبية؛ ولماذا ترتفع بشدة مخاطر تمويل وتوفير خدمات البنية الأساسية مثل الكهرباء، والمياه، والغاز، نتيجة للخسائر الهائلة الناتجة عن السرقة، وعدم المقدرة على التخطيط لإقامة مرافق توزيع تتسم بالكفاءة؛ ولماذا تجابه الحكومات الكثير من الصعوبات في تحفيز الاستثمار الخاص على التوجه للمجالات التي تستهدف تنمية حقيقية، ولماذا لا تتمكن السلطات المالية من تحصيل الضرائب بكفاءة، الأمر الذي يحد من مقدرة الحكومات على أداء مهامها على نحو ملائم، ولماذا يغيب الأمن - بصورة متزايدة - في المناطق الفقيرة والعشوائية وفي أطراف المدن بالدول النامية؛ ولماذا تضعف مقدرة الحكومات على حفظ القانون والنظام؛ وأخيراً، لماذا تخفق كثير من الدول - على الرغم من شراء المزيد من نظم وأجهزة وبرامج الحاسب الآلي - في خلق ثورة معلومات، نتيجة لنقص المعلومات التي يلزم تغذية الحاسبات الآلية بها عن السكان والأصول

التي يمتلكونها. تلك هي فقط بعض المشكلات.

إن السكان الذين يعيشون في بيئة يسودها اقتصاد السوق، ولكنهم يفتقرون إلى نظام يتيح لهم ممارسة حقوق الملكية الرسمية بالنسبة للأصول التي يمتلكونها، يصبحون عاجزين عن استغلالها. حيث يتشابه وجود الممتلكات غير الرسمية في ظل غياب نظام للملكية الرسمية مع حالة أفراد لديهم أجهزة تليفون دون وجود خطوط ودون وجود سنترال مركزي يربط بينها وبين الأجهزة الأخرى. ولا يمكن وجود نظام متطور لإدارة الحكم داخل اقتصاد سوق يتسم بالاستدامة، دون أن يصاحب ذلك وجود حقوق ملكية رسمية.

ويعني ما سبق أن حقوق الملكية تتجاوز مجرد الاقتناء أو الحيازة، إذ أن منح هذه الحقوق هو الأساس أمر يتعلق ببناء المؤسسات. ومثلما يكون عليه الأمر بالنسبة للحكومات والأموال، فإن حقوق الملكية الرسمية تنشأ من خلال اتفاقات بين الأفراد لتحقيق منفعة معينة. ولا يتطلب ذلك إضافة لما هو متعارف عليه بالفعل، وإنما يستلزم تفهما للظاهرة وإعادة تقييم للمفاهيم القائمة، أي إحداث ثورة في هذا المجال.

4. لماذا لم ينظر إلى إضفاء الطابع الرسمي على الملكية باعتباره المكون الرئيسي الغائب عن عمليات الإصلاح الاقتصادي الكلي؟

لماذا لم يكن هناك اهتمام من قبل بانقسام الملكية إلى ما هو رسمي وغير رسمي؟ ولماذا لم يتم التفكير في الملكية في سياق هذا الانقسام؟ ولماذا لم يستطع الغرب إرشاد الدول النامية إلى كيفية تحويل ممتلكات الفقراء إلى ملكية رسمية؟ ولماذا لم يرجع مئات الآلاف من مواطني دول العالم الثالث والدول الشيوعية السابقة الذين درسوا في الغرب إلى أوطانهم بإجابات في هذا الشأن؟

وتخلص الإجابة عن هذه التساؤلات في الوقت الحالي في كلمة "الفجوة". ويمكن تقسيم هذه الفجوة العامة في إدراك أهمية هذا الموضوع إلى أربعة أجزاء: فجوة تاريخية، وفجوة سياسية، وفجوة ثقافية، وفجوة تكنوقراطية.

الفجوة التاريخية

لا توجد سجلات لتحول دول الغرب من نظام الإقطاع أو الوقف إلى الملكية العقارية، على النحو الذي يمكن أن يفيد السياسيين والتكنوقراطيين في الأسواق الصاعدة، الذين يبحثون عن سبل إضفاء الطابع الرسمي على الملكية غير الرسمية.

ويرجع هذا إلى أن الباحثين في الغرب لم يكن لديهم الوقت الكافي للتعرف على ما قام به أسلافهم من أجل إثبات ملكية الأصول وجعلها أمرا واقعا. ولكن بصفة عامة، وخلافا للرأي الشائع، فإن الملكية بالصورة التي نعيها هنا تعد ظاهرة حديثة نسبيا؛ حيث إن عمرها في الغرب لا يزيد على 200 عام، وهي لم تنتشر في معظم الدول الغربية إلا منذ حوالي 100 عام، بينما لا يتجاوز عمرها في اليابان 50 عاما. وحيث إن الاحتمال الأكبر هو أنها جاءت نتيجة لتطور غير مخطط له مسبقا، فإن نتائجها ومضامينها بالنسبة لخلق حقوق الملكية لم تظهر بوضوح سوى بمرور الوقت. ولم يستطع الغربيون إيضاح أبعاد المسألة لأنهم بمجرد أن انتهوا من تسجيل كافة أصولهم داخل نظام رسمي، صاروا ينظرون إلى مسألة الطابع الرسمي باعتبارها أمرا مسلما به، وغاصت في اللاوعي الجماعي لهذه الشعوب. ويتفق ذلك مع مقولة ألبرت أينشتاين "ما الذي تعرفه السمكة عن المياه التي تسبح فيها؟"

أما السبب الثاني فهو أن الملكية ينظر إليها من وجهة نظر الدول المتقدمة تماما مثلما يكتب التاريخ عادة من وجهة نظر المنتصر. وعندما أثير الموضوع في الغرب – غالبا من وجهة نظر تطلعية- فلم يتناول الباحثون والمعلقون المراحل المبكرة للملكية على الرغم من أنها كظاهرة لم يكتمل تطورها. واستمر هذا الاتجاه لتصبح

الكتابات المنتشرة الآن عن الملكية الرسمية إما تنظر إلى منشأها باعتباره أمرا مسلما به، أو تعزو الصعوبات التي تقترن بخلق نظم الملكية إلى "اختلافات ثقافية" وذلك في واقع الأمر محل جدل كبير.

والسبب الثالث وراء صعوبة تمييز سير عملية خلق الملكية الرسمية هو أن التحولات قد استغرقت فترة طويلة من الزمن، نظرا لأن عادات وتقاليد القرويين قد تم استيعابها ببطء داخل القانون الرسمي. ومن الصعوبة بمكان تتبع الخيوط المختلفة لهذه العملية وعزلها عن سائر الحقائق الأخرى. ففي ألمانيا، على سبيل المثال، بدأت العملية التي تم بموجبها إضفاء الطابع الرسمي على الملكية خلال القرن الثاني عشر، حينما تم لأول مرة إحلال المستندات المكتوبة محل الطقوس الشفهية التي استخدمها المجتمع القروي، ولكن ذلك لم يستكمل إلا في عام 1896 حينما امتد نظام Grundbuch لتسجيل معاملات تداول الأراضي لكي يشمل الدولة بكاملها.

ويرجع السبب الرابع لإهمال العلاقة بين إضفاء الطابع الرسمي من جانب والسوق من جانب آخر إلى أن الضغوط التي مارسها أصحاب الحيازات غير الرسمية لتحويل أراضي الوقف الكنسي والامتيازات السياسية إلى حقوق ملكية رسمية واسعة النطاق، غالبا ما توارت خلف أحداث تاريخية لا صلة لها بهذه الأمور. فظهور حقوق الملكية العقارية على نطاق واسع في فرنسا ينظر إليه باعتباره انتصارا على الإقطاع، لا باعتباره بداية لعملية إضفاء الطابع الرسمي. كما يذكر أن منح حقوق الملكية لسكان القرى في ألمانيا، في بدايات القرن التاسع عشر، استهدف الحصول على مساندتهم ضد نابليون وعزلهم عن تأثير الثورة الفرنسية، ولم ينظر إليه باعتباره بدايات رسمية لمنح حقوق الحيازة لعامة الشعب. كما اعتبر منح حقوق الملكية الرسمية لواعي الأيدي والمستوطنين في أمريكا الشمالية بمثابة إستراتيجية سياسية لتوسيع زمام الأراضي عن طريق إبعاد الهنود، والمكسيكيين، والمستعمرين الأوربيين. وفي اليابان، وكوريا الجنوبية، وتايوان، كانت الحملات واسعة النطاق لإضفاء الطابع الرسمي على ملكية المزارعين بعد الحرب العالمية الثانية راسخة في الأذهان بوصفها سياسة استهدفت القضاء على طبقة الإقطاعيين، واحتواء الشيوعية وإضعاف النخب المحلية، لا بوصفها واحدة من أهم التدابير التي اتخذت لكي يتحقق الازدهار لنظم اقتصاد السوق.

والسبب الخامس هو أن الكتابات التي صدرت عن تاريخ أوروبا، وأمريكا الشمالية، واليابان لم تكتب من زاوية الانتقال من الملكية غير الرسمية إلى الملكية الرسمية. ولهذا، فإن عدد قليل من الأفراد هم الذين يدركون أن تطورات حقوق الملكية، مثل الأنماط الفكرية والسلوك الاجتماعي، يظهر تأثيرها في الدول في أوقات مختلفة، ولكنها تحدث في نفس المرحلة من عملية التطور التاريخي لهذه الدول. بتعبير آخر، إن الاختلافات الثقافية بين الشمال والجنوب تعد مثيرة للانتباه، ولكنها - في حقيقة الأمر - لا تفيد كثيرا في مجال الكشف عن أسرار التنمية. وعلى

العكس من ذلك، تساعد التشابهات الثقافية بين المجتمعات، في ذات مرحلة التطور ولكن في فترات زمنية مختلفة من تاريخ العالم، على تفسير أسباب التنمية.

واليوم، يمكن استيعاب المشكلات التي تجابه الأسواق الصاعدة على نحو أفضل إذا ما نظرنا إلى تلك المشكلات من وجهة نظر الدول الغربية، وخاصة خلال القرنين الثامن عشر والتاسع عشر. ففي تلك الفترات، كانت حقوق الملكية تولد في الغرب. وكانت الجماعات غير الرسمية تصوغ القواعد التي تحكم العلاقات فيما بينها إزاء الملكية. وقد ظهرت هذه القواعد إما بسبب عدم وجود إرشادات من قبل الحكومات المحلية والقومية، أو نتيجة لعدم فعالية القواعد التي فرضتها هذه الحكومات. وحينما اكتشفت الحكومات وجود قواعد للملكية موضوعة من قبل الأفراد، قامت في النهاية بمراجعتها وقبولها ووضعها في إطار تنظيمي. وقد مرت كافة الدول الغربية، تقريبا، بمرحلة أدرك فيها المسؤولون المنافع الكامنة في عملية صياغة القواعد من جانب العامة بالقطاع غير الرسمي، وقاموا بإدماج نتائج هذه العملية في القانون الوطني أو الفيدرالي.

هذا ما حدث في اليابان في أعقاب الحرب العالمية الثانية إبان احتلال الولايات المتحدة، حينما قامت سلطات القرى الصغيرة Kubakus، باتخاذ القرار الحاسم والهام بالاعتراف بحقوق السكان في حيازة الأراضي التي كانت فيما سبق في حوزة الإقطاع. وحدث أيضا في بروسيا خلال فترة الإصلاح الذي اضطلع به Stein Hardenberg في بداية القرن التاسع عشر، والتي امتدت إلى كافة أنحاء ألمانيا مع نهاية القرن التاسع عشر. وينطبق نفس الشيء بالتأكيد على عمليات الإصلاح التي قام بها Eugen Huber في سويسرا في نهاية القرن الماضي وبدايات هذا القرن، حيث قامت الحكومة الفيدرالية بجمع التقاليد المحلية والقرارات التي أصدرتها مجموعات من القطاع الخاص لكي تنظم تداول الملكية في أنحاء الاتحاد الكونفيدرالي السويسري. ويصدق الأمر كذلك على الولايات المتحدة في القرن التاسع عشر؛ حيث ترجع جذور جانب كبير مما ينظر إليه الآن على أنه ملكية خاصة مستقرة إلى القرارات التي اتخذها القطاع الخاص خلال موجات الهجرة الكبيرة. وقد تم التصديق على تلك القرارات من جانب الأجهزة التشريعية للولايات، والكونجرس الأمريكي، ثم تلا ذلك إقرارها من جانب المحكمة العليا الأمريكية، التي أشارت إلى أن ثمة قواعد حكومية معينة تتصل بحقوق ملكية الأراضي قد وضع إطارها من خلال "مبادرة الشعب الأمريكي".

وقد جرت عمليات التحقق وإضفاء الطابع الرسمي على الأصول العقارية غير الرسمية في البلدان الغربية، حينما لم يكن القانون قادرا على مواكبة الهجرة أو التطور السريع في العقد الاجتماعي. وقد كانت الترتيبات غير الرسمية التي مرت بمراحل تطور وافية هي مصدر القانون الجديد في جميع الدول المتقدمة. وقد شكلت كافة هذه العمليات ثورة قانونية. أما الدول النامية والدول الشيوعية السابقة، فإنها تعيش هذه الثورة الآن. ولكنها تفنقر إلى

الأدوات اللازمة لتجنب مزيد من التأخر- الذي لا داع له- في تطويع القانون بحيث يواكب الحقائق المقترنة بانتشار عدم الرسمية في هذه الدول، وخاصة خلال السنوات الثلاثين أو الأربعين الماضية.

ومن الأهمية بمكان أن نتفهم أن المشكلة الأساسية الراهنة بالنسبة للملكية في البلدان النامية والدول الشيوعية السابقة تختلف عنها في الغرب. ففي الغرب، يدور النقاش والجدل حول حرمة حقوق ملكية الأفراد وقلق الأغنياء على ممتلكاتهم. أما بالنسبة للدول النامية والبلدان الشيوعية السابقة فالأمر يختلف؛ حيث إن الغالبية العظمى من الأفراد لا يستطيعون إثبات حقوق الملكية الرسمية. ولن يثير النقاش والمسائل المطروحة في الغرب حالياً بالنسبة للملكية اهتمام تلك الدول إلا بعد تسوية مسألة إمكانية إثبات الملكية.

الفجوة السياسية

يبدو أن التاريخ يشير إلى أن منشأ حقوق الملكية الرسمية قد بدأ من القاعدة إلى القمة. فظهور القانون غير الرسمي قد حدث - في بعض الحالات - في اتجاه معاكس للقانون الرسمي. والتحول تجاه الملكية الرسمية لم يكن بالضرورة متعمداً، ولكنه يمثل أمراً اعترض طريق العالم المتقدم منذ زمن ليس ببعيد. وتعتبر النظم السياسية القائمة حالياً هي النظم التي أدركت أن حقوق الملكية هي من صنع القانون، وتبررها اعتبارات نفعية، كما تبررها المصالح المشروعة والسلمية لأغلبية المجتمع.

إن ما عليه الغرب الآن هو نتاج العلاقة الوثيقة بين ما كان يحدث عند القاعدة وما جرى في القمة. فالمبادرات الاقتصادية بالقاعدة كانت ضرورية لإنشاء القوانين في الدول المتقدمة، مثل القواعد والنظم والقرارات التي أصدرتها المحاكم. فقبل صدور القانون النظامي ذي الهيكل المحدد والقائم على إدارته مجموعة من المتخصصين المدربين مهنيًا، كان هناك نظام غير رسمي ساعد على ذلك التطور.

وعلى مدى عقود طويلة اعتبرت قضية عدم الرسمية في الدول النامية قضية هامشية، مثلها في ذلك مثل السوق السوداء، والفقر والبطالة في الدول المتقدمة، وكانت تعتبر من المسائل التي تمثل مجالات اهتمام علماء الأنثروبولوجيا مثل Margaret Mead، وأبطال الدفاع عن حقوق الإنسان، مثل الأم تيريزا. إلا أن تفشي الأنشطة غير الرسمية على مدى الخمسين سنة الماضية، مثل المدن العشوائية الزاحفة (مثل favelas) في البرازيل و(ranchos) في فنزويلا، و(barríos marginales) في المكسيك، و(pueblos juvenes) في بيرو، و(bidon-villes) في المستعمرات الفرنسية السابقة، والأحياء الفقيرة في المستعمرات البريطانية السابقة) ومناطق وضع اليد المنتشرة في المناطق

الريفية بالعالم الثالث، لم يكن سوى ظهور عشوائى وجامح للملكية غير الرسمية. الأمر الذي يتطلب إضفاء الطابع الرسمي عليها إذا ما رغبتنا في توجيه هذه الطاقات إلى اقتصاديات سوق منظمة ومزدهرة.

ويبين اتساع نطاق الحيازة غير الرسمية للأراضي في الدول النامية ضرورة الربط بين إجراءات الإصلاح الاقتصادي الكلي وبين القضايا المتصلة بالملكية، وذلك إذا ما رغب القادة السياسيون في الإلمام بكافة الأبعاد الهامة لقضية عدم الرسمية. إذ أنهم لو كانوا قد ألموا بها، لكانوا قد أدركوا أن شق كبير من الاختلافات بين الدول المتقدمة والدول النامية يتمثل في أن الأولى قد أضفت الطابع الرسمي على الملكية فيها، بينما لم يتحقق هذا للثانية. وواقع الأمر، أن زعماء العالم الثالث يواجهون - بصفة أساسية - نفس التحدي الذي جابهه الساسة في العالم الغربي منذ 100 إلى 200 عام مضت. حيث تنتشر عدم الرسمية حينما تكون الحكومات غير قادرة على تحقيق التوافق بين القانون وبين الأسلوب الذي يعيش ويعمل به الأفراد. ويكمن الاختلاف حالياً في أن الزيادة الهائلة في أعداد السكان وثورة الاتصالات قد أدت إلى إدماج القواعد غير الرسمية المتصلة بالملكية العقارية بشكل أسرع.

ولا تكمن المشكلة في عدم رغبة حكومات الدول النامية في الاعتراف بحقوق الملكية. فجميع الدساتير في هذه الدول تعترف بالملكية كحق أساسي للأفراد، كما أن تلك الدول أعضاء في معاهدات دولية كالإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والذي ينص على أن التكافؤ في الحصول على حقوق الملكية هو حق أساسي من حقوق الإنسان. وتتمثل العقبة التي تقف في سبيل إضفاء الطابع الرسمي على ملكية الأراضي في الدول النامية والدول الشبوعية السابقة في أن معظم حقوق الملكية وترتيبات الحيازة محددة باتفاقات غير رسمية، وأنه لا توجد لدى السلطات الرسمية مؤسسات وآليات على درجة من الكفاءة لتحقيق الربط مع تلك الاتفاقات. وتكمن العقبة الرئيسية بالنسبة لهذه الدول في أن نظمها السياسية والقانونية لا تتوافر لها الآليات التي تتيح لها معرفة إجماع الآراء بصفة مستمرة، كما لا تستطيع تصحيح أوضاعها تلقائياً عند مجابهة أية مشكلات جديدة.

وفضلاً عما سبق، لا توجد مؤسسة وحيدة مسؤولة عن إضفاء الطابع الرسمي على الملكية: فالمسؤولية موزعة بين العديد من الأجهزة الحكومية. كما ترتفع تكلفة الإجراءات القليلة المطلوبة لإضفاء الطابع الرسمي على ملكية الأفراد لقطع الأراضي، علاوة على طول الوقت الذي تستغرقه إجراءات النزاع على الملكية، والتي قد تمتد إلى سنوات من تداول المستندات والأعمال الورقية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن النظم التقليدية لتسجيل الملكية مصممة لإدارة التغيرات التدريجية في ملكية الأراضي، وليست مهيأة لتسجيل أعداد هائلة من الملكيات غير الرسمية. كما أن هذه النظم تتسم بالمركزية ولا يتسنى وصولها إلى الأماكن النائية أو معالجتها للمعلومات على النحو اليسير والسريع الذي يتطلبه اقتصاد السوق.

ويزيد الأمور تعقيدا أن النظام في مناطق مثل أمريكا اللاتينية يهتم بصورة مفرطة بالأعمال الورقية البيروقراطية وبتفاصيل التحقق والإثبات القانوني. فقد تأثر أعضاء الهيئات القضائية في أمريكا اللاتينية بالأوضاع التي سادت خلال فترة الاستعمار حتى أنه بعد انقضاء 170 عاما على الاستقلال عن إسبانيا درجوا على صياغة القوانين من خلال تطويع نصوص القوانين الأجنبية. ولكن ما ينقصهم هو المشاركة، والمساءلة، والشفافية، وغيرها من الممارسات التي تعتمد على المشاركة الشعبية. ونتيجة لذلك، فإن رجال القانون بأمريكا اللاتينية بارعين في تطويع القانون بحيث يتواءم مع المستندات وليس مع المواطنين. فهم يعرفون الكثير عن الكيفية التي تباع بها الأراضي وتشتري، ولكنهم لا يعرفون سوى القليل، أو بالأحرى لا يعرفون شيئا على الإطلاق، عن كيفية إرساء حقوق الملكية الرسمية والربط بينها وبين السوق.

الفجوة الثقافية

تتمثل إحدى المشكلات الرئيسية اليوم في أن الاقتصاديين وصانعي السياسات لا يدركون تماما أن الملكية تتواجد داخل محيط اجتماعي، لا محيط مادي. والسبب الرئيسي في الغموض هو أن معظم الناس ينظرون إلى الملكية بوصفها عمل أساسه القياس وينحصر في مجالات تخصص راسمي الخرائط، والمساحين، والمهندسين. غير أن وجهة النظر هذه تخفق في تقدير أمر هام مؤداه أنه في حين أن الملكية يمكن التعبير عنها بمظهرها المادي، إلا أنها نتاجا للبنیان الاجتماعي والمؤسسي، ومن ثم، فهي دعامة هامة للمجتمع تساعد في الجمع بين أشياء كثيرة معا.

ولنتأمل الأمر على النحو التالي: حينما تنتقل الملكية من يد إلى أخرى، لا يطرأ عليها - في حد ذاتها - أي تغيير. وبالنظر، على سبيل المثال، إلى قطعة أرض أو إلى حيوان اللاما، أو جمل، فإنه لا توجد وسيلة لمعرفة من يمتلكه. فالجمل المسروق يشبه تماما أي جمل آخر. وإذا ما كانت تلك هي الحال، فإن التركيز على الجوانب المادية إنما يؤدي إلى عدم الإلمام ببقية الجوانب. إن ما يتغير، حينما ينتقل أصل ما من طرف إلى آخر، هي الطريقة التي يتصرف بها الأفراد تجاه الأصل وتجاه مالكه. والخلاصة أن الملكية تعد مفهوما أكثر من كونها مجرد شيء مادي.

وتتبع قوة الملكية الرسمية من حقيقة أنها تفصل المفاهيم المتعلقة بالأصول المادية عن محيطها المادي، وتأخذها إلى محيط ذهني يكون بوسع الأفراد أن يروا فيه بسهولة بدائل استخدامات تلك الأصول، وأن يوظفوا إلى أقصى درجة قوى التصور الذهني لديهم. وفي الواقع، فإن ما حققته نظم إثبات الملكية في الغرب هو في الواقع توسيع لنطاق الاستخدامات والعمليات التي يمكن تصورها بالنسبة لأصل ما. فحقوق الملكية الرسمية، حينما تنشأ على نحو سليم، تعمل على كشف الاستخدامات الكامنة في حيازة الأراضي.

وبناء على ما سبق ينظر إلى تطور الملكية الرسمية باعتباره أبرز الإنجازات التي حققها الغرب. حيث أتاح ذلك الدخول في شبكة التبادلات والترابطات المطلوبة لاقتصاد السوق. ومن شأن إضفاء الطابع الرسمي على الأصول العقارية تزويد المتعاملين بمجموعة من البدائل التي يمكن استخدامها في ظل ظروف ومن خلال وجهات نظر مختلفة. وبناء عليه، فإن الملكية الرسمية تغير من إدراك المجتمع البشري ومن ثم تصبح جزءاً أساسياً وهاماً من أية عملية للتكيف.

الفجوة التكنولوجية

تبنى الملكية، مثلها مثل المؤسسات، على أساس اتفاقات بين البشر لأغراض محددة. غير أنه لم يتم تخصيص موارد كافية للجهود الهادفة إلى تفهم الكيفية التي نشأت بها الملكية، أو أسسها الاجتماعية أو مضامينها وآثارها. وأياً كانت الموارد التي تستخدم في هذا الاتجاه، فإنها توجه بصفة أساسية نحو الأجهزة التكنولوجية والخدمات التي لم تكن متاحة حينما أنشأ الغرب حقوق الملكية الرسمية.

وفي هذا السياق، أصبح بعض من الفنيين المستثمرين أكثر إدراكاً لحقيقة هامة مؤداها: أنهم بينما يحصلون على جودة أفضل بالنسبة لعمليات المساحة، والخرائط، وأجهزة الحاسب الآلي، بغرض إدارة المعلومات، إلا أنهم لا يقومون بتحويل الملكية غير الرسمية إلى ملكية رسمية. وثمة إدراك متزايد أيضاً لحقيقة أن المشروعات القائمة التي تستهدف تحديد حقوق حيازة الأراضي لا تعالج المشكلات المقترنة بإضفاء الطابع الرسمي، وإنما تتناول - فحسب - خدمات توثيق الملكية، التي تركز - بدورها - على أعمال المساحة وإعداد الخرائط، وتطوير السجلات. ولاشك أن الأعمال المساحية وإعداد الخرائط تعد هامة وأساسية لتحديد المواقع الجغرافية، ولكنها لا توضح على الإطلاق من يمتلك الحق بالنسبة لأية قطعة أرض، كما أنها تسهم بشكل أقل في مجابهة التحدي الأساسي المتمثل في تحويل الملكية غير الرسمية إلى ملكية رسمية في المقام الأول.

وقد أدت ميكنة المعلومات في مصالح الشهر العقاري، والتي أتاحها استخدام الحاسبات الآلية، إلى حدوث ثورة في مجال تخزين المعلومات واسترجاعها. إلا أنها لم تسهم سوى بشكل محدود في مجال التحول إلى الملكية الرسمية. فالحقوق والالتزامات في القطاع غير الرسمي لا تتجسد في شكل أدوات نمطية يمكن أن تقبلها وتعالجها الحاسبات الآلية، أو في شكل نماذج يتسنى تخزينها في قواعد بيانات.

وتؤكد الغالبية من صفوة خبراء الغرب، والذين يديرون أنظمة الشهر العقاري، على أنهم غير مجهزين لتصميم وتنفيذ البنية الأساسية المؤسسية المطلوبة لإدماج الأصول غير الرسمية في اقتصاد السوق المستدام. فإذا كان

الوضع القانوني للأصول المسجلة يستند جزئياً إلى القواعد التي تنظم مصالح الشهر العقاري، فالجزء الأكبر منه يعتمد على الإطار المؤسسي الذي يقع خارج نطاق مسؤولية هذه المصالح. وفي كثير من الحالات، تشكل هذه المصالح آخر مرحلة من المراحل التدريجية، التي تطورت على مدى مئات السنوات، والتي استهدفت تأمين الملكية، ولكن لا يزال ينقصها الوعي بمنشأ الملكية، وارتباطها بالنمو وبنظم إدارة الحكم.

وحيث إن الكثير من الأسواق الصاعدة لا تتوفر لها بسهولة البنية الأساسية للملكية الرسمية، أو الأعمال المساحية وإعداد الخرائط، أو تكنولوجيا المعلومات، والتسجيل، فإن الخبرة المستقدمة من الدول المتقدمة تعد ذات فائدة عالية لتحسين عملية توثيق الملكية التي أضفى عليها الطابع الرسمي بالفعل. إلا أن تلك الخبرة لا تفيد كثيراً حينما يتعلق الأمر بحل مشكلات الملكية غير الرسمية. ففي الدول المتقدمة، تم بالفعل إضفاء الطابع الرسمي على الملكية من خلال عملية بطيئة استغرقت عدة قرون، وهي الآن راسخة ضمن أعراف مقبولة من الناحيتين القانونية والاجتماعية. فقد أصبحت الأصول جزءاً من إطار تنظيمي يسمح لحقوق الملكية بضمان أداء الالتزامات وحماية الملاك والأطراف الأخرى من مخاطر عدم التأكد والغش والتدليس.

ويفسر ما سبق لماذا لم تنجح معظم مشروعات توثيق الحيازات التي اضطلع بها منذ الحرب العالمية الثانية أو لم يكتب لها الاستمرار. فقد أخفقت تلك المشروعات - بصفة عامة - في تحقيق النمو الاقتصادي، أو تيسير الائتمان، أو توفير المنافع الكبيرة التي تترتب على تحقيق الملكية الرسمية. ويتمثل سبب هذا الإخفاق في أن تلك المشروعات قد عالجت أساساً عمليات توثيق الملكية، ولم تعالج المصاعب التي تعوق جهود إضفاء الطابع الرسمي على الملكية. فقد انصب تركيزها على المهام المطلوبة لتوثيق الملكية، التي تعد بالفعل جزءاً من اقتصاد السوق الرسمي. ونتيجة لذلك، فقد أسفرت تلك المشروعات عن كم هائل من الخرائط، ونتائج الأعمال المساحية، ومصالح متطورة للشهر العقاري تعتمد على استخدام الحاسب الآلي، والتي لم ينتج عنها سوى عمليات محدودة وسريعة التقادم لحصر الأصول العقارية. وفي واقع الأمر، وبعد إجراء مجموعة من التعاملات على تلك الأصول، فإن الملاك يتسربون من السجلات الرسمية والتي لا تفيد بمرور الوقت سوى في أغراض المعلومات التاريخية. وبهذا، تنفصل هذه المشاريع عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي ينبغي تحقيقها من خلال وجود حقوق الملكية الرسمية. إذ أنه ليس بالإمكان استخدام أي منها لغرض إدماج الملكية غير الرسمية - على نحو منتظم وشامل - في السوق الرسمية، لكي يتم توثيقها على نحو ملائم.

ويبدو أن التجارب التي تحققت حتى الآن تشير إلى أن نظم توثيق الحيازات القائمة في الدول النامية والدول الشيوعية السابقة أو نقل النظم الغربية للتسجيل وتوثيق الحيازات، لن يخلق قيمة مضافة، بتحويل هذه الأصول إلى

رأس مال. وبالتالي، فإن الاعتراف بحقوق الملكية الفردية أو الجماعية في تلك البلاد باستخدام الأساليب التقليدية لن يرفع من إنتاجية تلك الأصول على الإطلاق.

5- كيف يمكن تحويل أصول الفئات الفقيرة إلى رأس مال حي أو مستغل؟

تتمثل المشكلات الأساسية التي ينبغي التصدي لها لإنجاح عملية إضفاء الطابع الرسمي على الأصول العقارية والمشروعات في الدول النامية والدول الشيوعية السابقة في ثلاث مجموعات، هي:

أولاً: تقع معظم الممتلكات في نطاق القطاع غير الرسمي، ولا يتسنى توثيقها أو إدخالها في اقتصاد السوق الرسمي أو العالمي باستخدام الوسائل التقليدية لإثبات الحيازة، أو التسجيل، أو إعداد الخرائط، أو وسائل الخصخصة، نظراً لما يلي:

- تقع معظم الملكية في نطاق القطاع غير الرسمي، ولا يمكن توثيقها باستخدام الوسائل التقليدية لإعداد الخرائط أو التسجيل.
- تتسم الملكية غير الرسمية بالتعقيد والتنوع، كما أنها تتحدد من خلال ترتيبات مؤسسية يصعب التعامل معها من خلال الأساليب التقليدية لإثبات الحيازة أو حفظ السجلات.
- تعتبر الأدلة غير الرسمية لإثبات الملكية غير مقبولة من جانب القانون الرسمي.
- يصعب تحديد نطاق وحدود المجتمعات غير الرسمية في إطار القانون الرسمي.
- يصعب إدماج حدود الملكيات غير الرسمية في الخرائط الرسمية.
- يصعب تحديد أصحاب حقوق الملكية غير الرسمية على نطاق واسع.
- يصعب الفصل في النزاعات بين الادعاءات المتعارضة، الرسمية وغير الرسمية، داخل إطار القانون الرسمي.

ثانياً: لا يسمح التصميم الحالي للمنظمات والمؤسسات الرسمية بالتصدي لظاهرة عدم الرسمية، وذلك للأسباب التالية:

- عدم قدرة مصالح الشهر العقاري وغيرها من المؤسسات المتصلة بالملكية على التعامل مع التغيرات الضخمة.

- التداخل بين المهام والمسؤوليات.
- النزاع والمقاومة داخل الجهاز البيروقراطي.
- وجود احتكارات قانونية وغيرها من الممارسات المقيدة.
- تعقد وطول الإجراءات، وارتفاع تكاليفها.
- صعوبة استرجاع المستندات (بسبب سوء التصنيف والفهرسة).
- تعارض السجلات (تعدد حقوق الحيازة على نفس الأصل).
- تعارض الخرائط القانونية (التداخل فيما بين الحدود).
- وجود أخطاء ومعلومات ناقصة متعلقة بالحيازات.
- عدم استيفاء حقوق الحيازة لمتطلبات الضمانات الائتمانية.
- سرعة تقادم سجلات الملكية نظرا لما تسببه الإجراءات القائمة من القيام بعمليات نقل الملكية بصورة غير رسمية.

ثالثا: يعتبر التملك شفا واحدا فقط من عملية إضفاء الطابع الرسمي الأوسع نطاقا والتي تحول "الممتلكات" إلى "رأس مال". فالوسائل التقليدية لإثبات حيازة الأصول وتسجيلها لا تشتمل على الآليات اللازمة لجعل الأصول الموجودة في نطاق القطاع غير الرسمي أكثر إنتاجية، عن طريق الربط بينها وبين الشبكتين القانونية والاقتصادية لمجتمعات السوق المتطورة.

وتكشف العناصر السابقة مجتمعة أن نجاح عملية إضفاء الطابع الرسمي على الملكية - على مدى تاريخ كل من الدول المتقدمة والدول النامية يتطلب اتباع نهج يعمل على حل كل المشكلات السابقة، ومن ثم يمكن أن يطلق عليه بحق عملية "إضفاء الطابع الرسمي". فإضفاء الطابع الرسمي هو عملية متكاملة وهادفة تجمع بين العلاقات المتبادلة المعقدة والترتيبات فيما بين الأفراد داخل القطاع غير الرسمي بهدف حيازة الأصول وإدارتها. وهي عملية تؤدي إلى منتج نهائي مميز يمكن الملاك من إيجاد همزة وصل مع الحكومة ومع أنشطة القطاع الخاص. ويتسنى بمقتضاها استخدام أهم أصول القطاع الخاص المتمثلة في العقارات والمشروعات لتأمين الحصول على السلع والخدمات، وبصفة خاصة خدمات الائتمان والبنية الأساسية، التي تعد أكثر احتياجاتهم إلحاحا. فعملية إضفاء الطابع الرسمي تحول المنتفعين بها إلى عملاء ذوي مسؤولية على المستوى الفردي.

وقد قام معهد الحرية والديمقراطية، بمساندة مالية وفكرية ومعنوية من الهيئة الأمريكية للتنمية الدولية، بإبراز ذلك من خلال مشروعين رائدين في بيرو:

• الأول: مشروع إيجاد ملكية للأصول العقارية (Proform) والذي يستهدف تحويل الملكية غير الرسمية إلى ملكية رسمية مسجلة - على نطاق واسع - بصورة أسرع كثيراً، وبتكلفة تقدر بـ1% أو أقل من تكلفة أي نظام آخر في العالم . وفي الفترة من 1990 إلى 1993، قام هذا المشروع بتحويل 300.000 ملكية في بيرو والسلفادور إلى ملكية رسمية. وترتب عليه حدوث زيادات ملحوظة في الإنتاج (40%)، والدخل (100%)، وقيمة الأصول (200%)، فضلاً عن إمكانية الحصول على الائتمان (340%).

• الثاني: مشروع تسجيل الأعمال للشركات (Businessform) بغرض إضفاء الطابع الرسمي على نطاق واسع على المشروعات التي تعمل خارج نطاق القانون، وإيجاد مشروعات جديدة رسمية لم تكن لتنشأ في غير وجود هذا النظام. وفي الفترة بين عامي 1991 و1994، تم إضفاء الطابع الرسمي على 275.000 مشروع بالإضافة إلى إنشاء 105.000 شركة جديدة لم تكن لتنشأ في غير وجود المشروع. وقد ولدت تلك المشروعات 550.000 فرصة عمل جديدة، ووفرت 690 مليون دولار من المصروفات الإدارية، وزادت من حصيللة الضرائب بنحو 1.2 مليار دولار.

وحقيقة الأمر، يتطلب خلق الملكية ذات الطابع الرسمي في الأسواق الصاعدة نظاماً شبيهاً بشبكة القطارات من حيث ضرورة وجود نظام قائم يتمثل في المسارات ونقاط التحويل التي تمكن من الربط بين نقطة وصول وأخرى. ويتمثل التحدي الحقيقي في وضع نظام من المسارات القادرة على الربط بكفاءة بين حقوق الملكية الرسمية وبين المتعاملين في السوق الرسمي. وأيضاً، مثلما يكون عليه الوضع في مسارات السكك الحديدية، يتعين أن يتم تطويع الخطة المبدئية لإضفاء الطابع الرسمي بحيث تتواءم مع البيئة المحيطة، وهو ما قامت به معظم الدول المتقدمة بشكل غير مقصود. وتتمثل تلك البيئة في الإطار المستتر والمتعمق في الوجدان الجماعي الذي تعمل النظم من خلاله.

وتتمثل المكونات الرئيسية لهذه الخطة فيما يلي:

(أ) تحديد حجم وأسباب وجود الملكية غير الرسمية، بالإضافة إلى القواعد والأعراف غير الرسمية التي تحكمها:

1- تتبع وكشف الوسائل التي لا حصر لها والمستخدم في حيازة الأصول والتي تمارسها المجتمعات غير الرسمية المختلفة داخل البلد. بالإضافة إلى تحديد وتوثيق المخاطر الحقيقية منها والمحتملة، والتي يواجهها الملاك غير الرسميين وشركاؤهم التجاريون المرتقبون في القطاع الرسمي.

2- الكشف عن الوسائل غير الرسمية لتقليل المخاطر، والتي تتسم بالفعالية والتوافق مع الأحكام القانونية القائمة، ومع تحديد تلك الوسائل المستخدمة في القطاع الرسمي. وتضمن العناصر التي يتسنى استخدامها كآليات لتقليل المخاطر في عملية إضفاء الطابع الرسمي.

3- تحديد النقاط التي تتفق فيها الأعراف غير الرسمية مع القانون، وذلك بهدف تسهيل إدماج الملكية غير الرسمية في النظام القانوني.

4- تحديد النقاط القانونية التي تمكن من إدخال الملكية غير الرسمية في النظام الرسمي، دون المساس بمستوى الأمان الذي يوفره النظام الرسمي للملكيات التي يغطيها ذلك النظام بالفعل.

5- تحديد وتعديل تلك القوانين والقواعد التي تتسبب في وجود ظاهرة عدم الرسمية.

6- تطوير الآليات التي تساعد على الحد من المخاطر المختلفة أو القضاء عليها.

(ب) تطوير عمليات الإصلاح المؤسسي:

7- تحديد المؤسسات والمنظمات المختلفة التي تحكم نظام حقوق الملكية، وربطها بعملية إضفاء الطابع الرسمي.

8- تطوير المؤسسات والإجراءات التي تسمح، في إطار القانون وفي إطار احترام حقوق الملكية القائمة والفعالية، بتحقيق اقتصاديات وفورات الحجم بالنسبة لكافة الأنشطة التي تشكل عملية إضفاء الطابع الرسمي.

9- وضع أسس للهيئات القادرة على تنفيذ عملية إضفاء الطابع الرسمي، والحصول على الموافقات بإنشائها وبدء تشغيلها.

10- إنشاء المنظمات والمؤسسات التي تسمح بسرعة إدخال التغييرات في العمليات المرتبطة بالحصول على الموافقات المطلوبة لإضفاء الطابع الرسمي، بالإضافة إلى التغييرات الملائمة لكل من المجتمعات غير الرسمية، والقضاء على تلك الأعراف والإجراءات التي تعوق عملية إضفاء الطابع الرسمي.

- 11- تطوير واقتراح برنامج شامل لإضفاء الطابع الرسمي يشتمل - بالإضافة إلى الإجراءات والمؤسسات المسؤولة عن العملية - على الأولويات السياسية للحكومة، كما يعكس إجماع الآراء داخل المجتمع.
- 12- الدمج بين القوانين والإجراءات الحاكمة لعملية إضفاء الطابع الرسمي في شكل حزم يمكن إدارتها.
- 13- إضفاء الطابع الرسمي على الملكية بطرق تسمح بزيادة قيمة الأصول وبتحديد ملاكها الحقيقيين واستخداماتها على نحو مؤكد. ومؤدى ذلك تزويد الدولة بمصادر جديدة للمعلومات والاستثمارات، ووسائل لتحصيل الضرائب. كما يؤدي إلى تيسير توفير الخدمات العامة الأساسية ومد نطاقها ليشمل المناطق التي لا تزال تفتقر إليها.
- 14- إرساء الإجراءات التي تضمن انخفاض تكاليف البقاء في القطاع الرسمي، بالمقارنة بتكاليف القطاع غير الرسمي.

(ج) تجميع أدلة الملكية:

- 15- تصميم الآليات اللازمة لتحقيق المشاركة واسعة النطاق من جانب أعضاء مناطق الاستيطان غير الرسمية، بهدف خفض تكاليف عملية إضفاء الطابع الرسمي.
- 16- إعداد كتيبات توضح لسلطات مناطق الاستيطان غير الرسمية الطرق التي يتسنى لهم من خلالها المشاركة في اختيار وتجميع أدلة الملكية.
- 17- وضع الكتيبات التفسيرية وتصميم البرامج التدريبية لأعضاء الفرق العاملة بمجال إضفاء الطابع الرسمي، بحيث تعكس أنواع عدم الرسمية التي يتوقع أن يجدها، مع تضمين تلك الكتيبات تعليمات عن كيفية إعداد الخرائط التي توضح مواقع وأبعاد قطع الأراضي، وكذا تلك اللازمة للتحقق من أن المستندات تعكس الوضع القائم على الأرض.
- 18- صياغة الإجراءات التي تيسر الاستعانة بالمحامين والمهندسين كأطراف في توثيق والتحقق من صحة المعلومات، سواء أكانت النصوص أو الرسومات، والتي تقدمها المنظمات في مناطق الاستيطان. إذ أن ذلك يسمح بإثبات حقوق الأفراد بالنسبة لقطع الأراضي.

(د) صياغة وتنفيذ إستراتيجية للاتصال:

19- تصميم سبل الاتصال بالمجتمع - بصفة عامة - للتعريف بالمنافع التي تترتب على عملية إضفاء الطابع الرسمي، مع التركيز على أهمية الرسمية في خفض المخاطر، وإيضاح أنها لن تؤثر في حقوق الملكية القائمة، كما أنها لن تمس حقوق أطراف أخرى.

20- تصميم وسائل الاتصال الملائمة لكل مجتمع غير رسمي والتي تعمل على تيسير مشاركته.

21- تحديد الأسلوب الملائم والقنوات الدائمة للاتصال بكل من مناطق الاستيطان والمشروعات، مع إبراز المنافع التي تترتب على البقاء في القطاع الرسمي، وإضفاء الطابع الرسمي، بالإضافة للخدمات الجديدة التي يوفرها التواجد في القطاع الرسمي.

هـ تطويع السجلات التقليدية والأساليب الفنية لأعمال المساحة وإعداد الخرائط بحيث تتناسب مع برنامج إضفاء الطابع الرسمي:

22- تصميم المواصفات اللازمة لوضع برنامج شامل لإعداد الخرائط وأعمال المساحة، على النحو الذي يحقق أقصى استفادة من المعلومات التي تقدمها المجتمعات غير الرسمية. وينبغي أن يكون هذا النظام قادرا على تحديد التوقيعات اللازمة ودرجات الدقة المطلوبة بالنسبة لمهام إعداد الخرائط الجديدة. كما يتعين أيضا أن يحدد النظام متى تكون الخرائط الموجودة (بعد إدخال القدر الملائم من التعديلات عليها) كافية للتعريف بحدود قطع الأراضي، وذلك قبل اعتبارها ضمن الخرائط الرسمية.

23- تعديل نظام الشهر العقاري القائم بحيث يتواءم - أثناء تطبيق البرنامج القومي لإضفاء الطابع الرسمي- مع الأنواع الجديدة من عدم الرسمية، وكذا مع متطلبات التصدي للمخاطر الجديدة عند اكتشافها. وهذا يفترض إعادة هيكلة المنظمات وتدفقات أعمالها الداخلية، وتبسيط عمليات التسجيل، ووضع مواصفات النظم الآلية لمعالجة المعلومات، وتصميم وتنفيذ نظم مراقبة الجودة، واختيار الأفراد وتدريبهم، وصياغة الإجراءات وآليات المراقبة التي تضمن بمرور الوقت استمرار جودة وكفاءة الشهر العقاري، كما تضمن عدم ارتفاع تكاليفه بالدرجة التي تؤدي إلى ارتداد المستخدمين باتجاه عدم الرسمية.

24- تصميم النظم والإجراءات التي تسمح بتحويل المعلومات المسجلة من السجل التقليدي إلى نظام جديد متطور. ويجب أن تسمح تلك الإجراءات والنظم باستيعاب ليس فقط الحالات السابقة المطلوب إضفاء الرسمية عليها، بل أيضا أصحاب حقوق الملكية الرسمية الراغبين في الاستفادة من منافع النظام الجديد.

25- إصدار حقوق الملكية الرسمية التي توثق بصورة غير قابلة للنزاع حقوق كل مالك على أرضه، بالإضافة إلى أية حقوق قد تمتلكها أطراف أخرى. فمن شأن هذا منع المنازعات القانونية على الحقوق، وضمان أن حق الملكية الموثق يعكس قبول المجتمع، وأنه يشتمل على كافة المعلومات والعناصر الأخرى المطلوبة لتداول الأصل المملوك في السوق الموسعة وبأدنى درجة من المخاطر.

(و) إدماج الأصول غير الرسمية في اقتصاد السوق:

26- تصميم وتنفيذ الآليات المطلوبة لإحداث زيادة يعتد بها في قيمة قطع الأراضي التي تم إضفاء الطابع الرسمي عليها، ومن ثم، السماح باستخدامها كضمانات ائتمانية.

27- إقامة البنية الأساسية على مستويي الاقتصاد الكلي والجزئي، على النحو الذي يحقق الوضوح لحقوق ومسؤوليات مقدمي ومستخدمي خدمات البنية الأساسية، ويقلل من المخاطر المقترنة بسداد المستحقات. الأمر الذي يشجع على تمويل المزيد من مشاريع البنية الأساسية الجديدة بدلا من الاكتفاء بالبنية الأساسية القائمة (مثل توليد ونقل وتوزيع الطاقة الكهربائية، والأشغال المائية)، عندما يرون أن مخاطر تقديم هذه الخدمات للمحرومين منها قد انخفضت بعد إضفاء الطابع الرسمي على ممتلكاتهم.

28- إنشاء المؤسسات التي تتيح للقطاع الخاص تصميم وبيع المنتجات بما يقلل المخاطر بالنسبة للداخلين الجدد في القطاع الرسمي. ويشتمل ذلك على مخاطر عدم الدفع، وحماية أصحاب الملكيات من النزاعات القضائية بشأن صحة حقوق ملكياتهم، وحماية المقرضين والموردين من مخاطر عدم سداد قيمة خدمات البنية الأساسية، وخفض المخاطر بالنسبة للقائمين بعمليات التنمية، والموردين وغيرهم من المستثمرين في المجالات العقارية والأسواق المرتبطة بها.

29- تصميم آليات توضح لأصحاب الملكية ذات الطابع الرسمي أن أصولهم تتمتع بالحماية من جانب نفس الإطار المؤسسي الذي يوفر الحماية للمستثمرين المحليين والأجانب بالقطاع الخاص. فمن شأن هذا أن يوفر للملاك الدافع لاحترام العقود التي يحكمها النظام القانوني الرسمي.

30- إيجاد الآليات التي تحد من المخاطر السياسية ومخاطر التشغيل المقترنة بالاستثمار الخاص في الأسواق الصاعدة. وتشتمل هذه المخاطر على: إلغاء الاتفاقات مع الشركات الخاصة نتيجة لما يعتبر عادة من قبيل الضغوط السياسية، ونقص مصداقية حقوق ملكية الأراضي حيث يرغب المستثمرون الأجانب في تركيب

آلاتهم ومعداتهم، ومخاطر عدم السداد - على نطاق واسع - مقابل الخدمات المقدمة، وأنواع العلاجات غير الفعالة لفرض الالتزام بالسداد.

31- إضفاء الطابع الرسمي على الملكية بالطريقة التي تمكن القطاع الخاص من صياغة نظم للتقييم، والتوريق، وإعادة الخصم في الأسواق الثانوية وخاصة الأسواق العالمية، ومن ثم إتاحة الائتمان الذي يحتاجه مالكو الأصول التي تم إضفاء الطابع الرسمي عليها.

32- إيجاد بديل لحيازة الأراضي بوضع اليد بحيث يتسنى للمواطنين الحصول على حقوق الملكية بصورة قانونية. فالواقع أنه حينما تستمر عمليات الغزو غير القانونية للأراضي في أية سوق صاعدة، فإن ذلك يؤدي إلى ارتفاع المخاطر بالنسبة للمستثمرين ويؤثر بالسلب على مناخ الاستثمار.

وغني عن القول إن البلدان التي حققت نجاحات هي تلك التي وضعت حقوق الملكية في مقدمة جداول أعمالها. إذ أن إدماج الأصول والسكان المهمشين في المجتمع يعد عملاً سياسياً رفيع المستوى، بل هو أعظم الأعمال السياسية شأنًا. ولن يتحقق النجاح لمثل ذلك العمل ما لم يتوافر الالتزام الراسخ من قبل السلطات السياسية العليا ومن قبل رئيس الدولة.

الخلاصة: التحديات القائمة

تستهدف برامج الإصلاح الاقتصادي تغيير أسلوب إدارة الاقتصاد الكلي على المستوى القومي بحيث يطوع الأفراد أسلوب معيشتهم من النظام القائم على أساس أسواق معزولة، وفقيرة، وصغيرة إلى أسواق تتسم بالاعتماد المتبادل وهو ما يقود بالضرورة إلى الرخاء. وقد كانت الشعوب تعيش على مدى آلاف السنوات الماضية في مجتمعات مغلقة على نفسها. ولكن مع قيام الثورة الصناعية، وظهور اقتصاديات السوق وثورة المعلومات، بدأت الحضارة تطرح أسلوباً جديداً للمعيشة يتسم بدرجة أقل من الاستقلال الذاتي وبمزيد من الاعتماد المتبادل.

وتتمثل المشكلة في أن المواطنين لا تتوافر لديهم نفس المقدرة على استخدام أصولهم داخل نظام اقتصاد السوق. وذلك على الرغم من أنه يفترض ضمناً عدم وجود امتيازات قانونية، وأن كل فرد لديه الفرصة لتوثيق أصوله على الورق طبقاً للقانون وتطويعها لإجراء التعاملات في إطار السوق الأكثر اتساعاً.

وتتطلب مهمة تحويل دولة ما إلى اقتصاد سوق – علاوة على نجاح برامج التثبيت والتكييف الهيكلي- أن يتم إضفاء الطابع الرسمي على القطاع غير الرسمي بها. ومن الضرورة بمكان أن تؤخذ في الحسبان الحقيقة المتمثلة في أن معظم الأصول في البلدان النامية والبلدان الشبوعية السابقة، تقع في نطاق القطاع غير الرسمي، وأنه ليس في

الإمكان تبادلها على نطاق واسع، حتى داخل السوق المحلية. ولذلك فثمة أهمية للتساؤل عما إذا كان القانون القائم يواكب احتياجات معظم السكان، وما إذا كان يساعد الفقراء على استخدام أصولهم بكفاءة في الأسواق. وإذا كانت الإجابة بالسلب، فما الذي يتعين عمله لإصلاح هذا الوضع؟

إن كل من يؤمن بجدوى نظم اقتصاد السوق ينبغي أن يدرك أن القيام بعمليات تحول ناجحة على مستوى الاقتصاد الكلي، مثل تلك التي تجرى في مصر الآن، لا يعني حدوث ثورة متكاملة للانتقال إلى اقتصاد السوق.

فلكي يحدث هذا، يجب أن يضمن المجتمع إتاحة مكاسب الإنجازات التي تتحقق على مستوى الاقتصاد الكلي للفقراء، وإلا فإن الريادة الفكرية التي تم اكتسابها على مدار العقد الماضي ستفقد، وتصبح الحجج المؤيدة لاقتصاد السوق عقيمة. وكذلك فإنه لن ينظر إلى قادة الحكومة والمجتمع سوى باعتبارهم مدافعين أنانيين عن مصالح الطبقات المهيمنة والمستثمرين الأجانب. وسيصبح الطريق إلى الرخاء مسدودا، وذلك لمجرد أن قضية الملكية قد "فقدت في غمار التاريخ"، وأن مسألة حصول الفقراء على أي نفع منها قد أصبحت نسيا منسيا.

ومن الأهمية بمكان استيعاب أبعاد الانقسام الرسمي/غير الرسمي، والإلمام أيضا بما هو مطلوب لحماية أصول غالبية المواطنين في البلدان النامية والبلدان الشيوعية السابقة طبقا للقانون، ولاستخدام تلك الأصول في الأسواق لتوليد الثروة، وإيجاد مجتمعات أكثر تحضرا. وتشتمل تلك المطالب على وجود قيادة على دراية بالدور الذي يمكن أن تلعبه الأصول المملوكة لمعظم المواطنين في البلدان النامية والبلدان الشيوعية السابقة في تحقيق الاقتصاد الأخذ في التوسع والانفتاح، إذا ما تم إضفاء الطابع الرسمي عليها بصورة ملائمة.

أما أكبر التحديات التي تواجه البلدان النامية والبلدان الشيوعية السابقة يتمثل في استكمال برنامج الإصلاح. ولا يعني هذا فحسب استمرار برامج الإصلاح الاقتصادي الكلي الناجحة، وإنما العمل أيضا على سد الفجوة المتمثلة في الانقسام الرسمي/غير الرسمي، وكذلك التغلب على التمييز المؤسسي الذي يعوق الغالبية، وخاصة أشدهم فقرا، عن زيادة قيمة وإنتاجية أصولها. والمهمة الأساسية بهذا الصدد هي إظهار إمكانية تحقيق ذلك.

القسم الثاني: مناقشة

رأس المال غير المستغل ومحدودي الدخل في مصر

شارك في المناقشات التي أعقبت محاضرة السيد هيرناندو دوسوتو كل من: د. طارق حاتم بقسم الإدارة – بجامعة القاهرة؛ ود. عبد العزيز حجازي رئيس وزراء مصر الأسبق؛ ود. عادل بشاي أستاذ الاقتصاد بالجامعة الأمريكية بالقاهرة؛ ود. ميرفت التلاوي وزيرة التأمينات والشؤون الاجتماعية؛ ود. ليلي كامل بالتنمية الاجتماعية والمؤسسية، ود. فائقة الرفاعي بالبنك المركزي المصري. وفيما يلي ملخص المناقشات:

مشارك: لقد عرضت المشكلات وأوضحت الحاجة إلى الاستفادة من رأس المال غير المستغل. وذكرت أن ثمة ضرورة لإشراك الفقراء ... فكيف يتحقق ذلك؟

المتحدث: إن تعبير الفجوة الذي أشرت إليه في الورقة يبين الخطوات المختلفة التي ينبغي القيام بها في هذا الشأن. ومن الضروري في هذا الصدد إدراك الحقيقة المتمثلة في عدم الافتقار إلى القوانين في مصر. بل إن هناك من القوانين التي ينبغي أن نفهمها وأن نفسرها ما يفوق بكثير تصورنا. أما المشكلة- كما يعرف الكثيرون- فتتمثل في وجود انفصال واضح بين القطاعين الرسمي وغير الرسمي. وهي المشكلة التي تعاني منها بلادنا والتي يجب أن نتعامل معها.

إن هذا الأمر يشبه عملية الاندماج الاقتصادي بين البلدان النامية – حيث يتعين إدماج التشريعات حتى يتسنى للناس أن يفهموا العناصر المشتركة. ثم نبدأ في حساب التكاليف المقترنة بالتعاملات. بتعبير آخر، أنه إذا ما كان الناس قد قرروا حماية ملكياتهم من خلال إجراءات غير رسمية، كبديل عن الإجراءات الرسمية، فإن ذلك يعني-

بالضرورة - أن الإجراءات غير الرسمية تعد أقل تكلفة. وبالتالي، فإنه يتعين علينا التأكد من أن الإجراءات الرسمية تكون على نفس الدرجة من انخفاض التكلفة.

قد يظن البعض أن ذلك يعني الامتناع عن دفع ضرائب. ولكن ما يثير الدهشة أنه بدراسة أوضاع القطاع غير الرسمي نكتشف أن هناك تكاليف أخرى يتحملها الأفراد تفوق قيمة الضرائب. مثلا في بيرو نجد أن ضريبة التضخم بالنسبة للأنشطة غير الرسمية تدفع نقدا، حيث إن الأشكال الأخرى غير النقدية تعد مستحيلة. كما أن تكاليف الاحتفاظ بأرصدة كبيرة من النقود السائلة لدى العامة تعد باهظة. فالمبالغ التي تدفع لدرء أذى الشرطة والموظفين العموميين مرتفعة إلى حد كبير، وكذلك التكاليف المقترنة بعدم القدرة على البيع سوى بكميات صغيرة. وذلك فضلا عن ارتفاع تكاليف عدم إجراء تعاملات طويلة الأجل، والاقتصار على التعاملات قصيرة الأجل والآنية.

مما سبق يتضح أن الضرائب المرتفعة ليست السبب في ابتعاد القطاع غير الرسمي، وإنما السبب في معظم الحالات يكمن في النظام الذي يعادي ذلك القطاع من الناحية القانونية. وعليك أن تتقصى الحقائق في الأحياء غير الرسمية لكي تتبين ماهية التكاليف الحقيقية لتطبيق القانون بالنسبة لغالبية المواطنين. وليس هذا أمرا معقدا أو مكلفا. فكل ما يتطلبه الأمر هو درجة معينة من التكنولوجيا، ومن الإيمان بأن الناس يسرون وفقا للأنظمة، ولكن هذه الأنظمة قد تختلف تماما عند الإلمام بجميع الجوانب المختلفة للمشكلة. لذا يتعين إيجاد نظام مؤسسي يسمح لكل نظم التسجيل القائمة بالتعامل مع كم هائل من عمليات إضفاء الطابع الرسمي. كما تظهر الحاجة إلى وجود نظام معلومات لتوعية الأفراد بالجوانب المختلفة لهذه العمليات بحيث يتحول الجميع إلى القطاع الرسمي طواعية. وأخيرا، وليس أخرا، لا بد من التشاور مع كافة الجهات المعنية، سواء تمثلت في أنشطة خاصة أو غير رسمية، أو سلطات ضريبية، أو هيئات حكومية على مختلف مستوياتها، بهدف تأكيد وجود قيمة رأسمالية للمستندات التي يحصلون عليها من جراء نظام الملكية الجديد.

ومن ثم، فليست هناك إجابة سريعة وبسيطة. فما طرحته هو وصفة مختصرة لحل المشكلة، أما تفاصيل الوصفة فموجودة على الورق، وتتضمن أهمية التسليم بأنه لديك في نطاق محيطك جزءا كبيرا من المجتمع قرر تجزئة النظام القانوني إلى أجزاء عديدة، ولديك جزء آخر معزول تماما. والمطلوب منك هو أن تضم الجزأين. ولا يختلف هذا الوضع عن محاولتك الجمع بين تشريعات دول مختلفة في تشريع واحد.

ولننظر إلى عملية الخصخصة باعتبارها مثلا على ما ذكرناه. فالخصخصة تتطلب إيجاد بنية أساسية آمنة بالنسبة لكل من الاستثمار الأجنبي والاستثمار المحلي، وإصدار تشريع خاص في هذا الشأن. وقد نستقدم لهذا الغرض خبراء قانونيين أجانب ويقررون مطالبهم الضرورية للتعايش في ظل مناخ يسود فيه نشاط القطاع الخاص. أما في

حالتنا فنركز على التحدث مع الفقراء داخل البلد بدلا من إقناع الأغنياء القادمين من الخارج للاستثمار في البلد. وواقع الأمر، إن الصعوبة تختفي بمجرد أن تقرر التواصل مع الفقراء.

مشارك: لقد استمتعت كثيرا بما طرحته لأنني مهتم بالفئات الفقيرة في مصر. ولكني أتساءل ماذا تعنى بمصطلح "فقير"؟ حيث بدا لي أن الفقراء الذين تقصدهم، هم أولئك الذين يمتلكون بعض الأصول المادية. ولكن، ماذا عن أفقر الفقراء؟

إن الفقراء عادة يصنفون إلى فئات. ويبدو أنك ركزت على فئة معينة من الفقراء. ونقطة أخرى، لقد افترضت أن بوسع الفقراء استخدام الأصول المادية كضمانات ائتمانية لخلق فرص عمل وانتزاع أنفسهم من براثن الفقر. غير أنه عادة ليس باستطاعة الفقراء تقديم أي نوع من الضمانات إلى الجهاز المصرفي أو المؤسسات المالية. ولهذا السبب، فقد عمل الدكتور محمد يونس في بنجلاديش على وضع برنامج استثمار لصالح الفقراء لا يتطلب تقديم ضمان ائتماني. وبمقتضى هذا البرنامج، يتسنى للفقراء الذهاب إلى البنك والحصول على قروض دون تقديم أي ضمانات. ولكن، هناك نوع من المصادقية المترتبة على تجميع أولئك الفقراء بغرض الاستثمار في أنشطة صغيرة. كما أود أن يتسع نطاق فئات الفقراء بحيث يشمل الفئات الأشد فقرا الذين لا يمتلكون شيئا، بالإضافة إلى كل من يمتلك قطعة أرض صغيرة في قرية ما، أو وحدة سكنية، أو ربما آلة، ولكن دخولهم لا تفي باحتياجاتهم، بل إنها لا تفي حتى بما نطلق عليه "حد الكفاف". فهل تنطبق نظريتك على كافة طبقات ومجموعات الفقراء، أم على طبقة واحدة منها؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما الذي يتسنى عمله للأخرين؟

المتحدث: شكرا لما طرحته من تساؤلات وبناءة ومثيرة للاهتمام. وبالنسبة للنقطة الأولى، فإنك محق تماما فالتحدث عن الفقراء يمثل تعامل مع عموميات. وفي الواقع، لا يمتلك كل الفقراء أصولا. ولكن تحليل الإحصاءات الأساسية يسترعي الانتباه. فعلى سبيل المثال، وجد أن 85% من الفقراء في بلدي يمتلكون أصولا في شكل أراضي، وحيث إنهم لا يدفعون إيجارات، فهم يعدون من الملاك.

ومن المثير للانتباه أيضا أنه في سويسرا، وهي واحدة من أكثر الدول الصناعية ثراء في العالم، لا يمتلك المنازل فيها سوى 30% من الأسر. وهذا ليس له دلالة بالنسبة للفقير، وإنما يشير إلى أنهم لا يودون الاحتفاظ بأصول في شكل منازل. بل يفضلون الاحتفاظ بها في شكل أسهم أو سندات. وبطبيعة الأمر، فإنك ستجد أن هناك درجات متفاوتة من الفقر، وأن كثيرا من الفقراء يشعرون بأنهم يسرون في طريق مسدود.

وإذا ما أتاحت الفرصة للفقراء كي يحققوا تراكما للثروة، كم منهم سينجح بالفعل؟ وحتى في حالة النجاح، هل سيكون نظام السوق قادرا على تحقيق مصالح كافة الأفراد من خلال المنافسة؟ لقد توصل العديد من الاقتصاديين – وهو عدد يتزايد يوما بعد يوم – إلى نتيجة مؤداها أن قواعد الاقتصاد وحدها لا تكفى. فالدولة يتعين عليها أن تلعب أدوارا مباشرة وغير مباشرة في العناية بالفئات الأشد فقرا. وبطبيعة الأمر، فكلما خفت حدة الفقر بين الفئات الأقل فقرا، كلما كان من الأيسر توفير قدر أكبر من الموارد للعناية بهم، سواء كانوا ينتمون إلى أصغر العائلات أو أكبرها. ففي بيرو وأمريكا اللاتينية - مثلا- اتجهت العائلات نحو العناية بأفرادها الأكثر فقرا، لذا من الطبيعي أيضا أن تتبع الدولة أسلوبا مماثلا بغض النظر عما تقتضيه النظريات الاقتصادية وفى ضوء الاعتبارات السياسية.

وبالنسبة للأصول المادية، فإن القضية لا تتصل بمسألة الائتمان والضمانات. فمحاولة الحصول على الائتمان دون وجود عنوان مسجل أمر غير قائم في الولايات المتحدة أو أوروبا. وفى بيرو وأمريكا اللاتينية، لا يمتلك سوى 20% من السكان عناوين يمكن الوثوق بها. والواقع أنه يتعين عليك أن تقدم تعريفا أو معلومات عنك قبل أن تتحدث عن أية ضمانات أو رهونات. والضمان الوحيد الثابت هو الأرض. وعليه، فإنك يجب أن تكون قادرا أن تنسب الرهن إلى شخص ما، حتى ولو تمثل هذا الرهن في آلة.

فضلا عن هذا، فإن بعض صور المبادلات لا يمكنك الدخول فيها إلا حينما تكون مالكا لبعض الأصول مثلما هو الحال عندما يتعلق الأمر بخدمات البنية الأساسية. والأمر بسيط، فمن يقدم أية خدمة من حقه أن يعرف الشخص المسؤول أمامه عن هذا الأمر. كذلك فإنك حين تحدد الأفراد وكذلك أين يقيمون، يكون بوسعك حساب مخاطر تقديم الخدمات المختلفة على نحو أفضل كثيرا. كما أن التعاملات اليومية تصبح أكثر يسرا حينما تكون الضمانات المقدمة في صورة أصول ثابتة. والمجتمع الذي يحتل فيه العرف السائد مكانة كبيرة يتيح قاعدة راسخة وصلبة يمكن الاعتماد عليها. ومن الواضح أن بلادنا تحوي الكثير من الأعراف التي تقع خارج النظام القانوني العام. وتقنين مثل هذه الأعراف يوفر نوعا من الضمان للتعاملات. ويتسنى تحقيق ذلك عن طريق تجميع معلومات إضافية عن الأعراف وممارسات الفئات الصغيرة والمحلية والفقيرة الواقعة خارج نطاق القانون. ومن ثم فإن الأمر يتعدى مجرد الضمانات أو الرهونات.

والنقطة الثالثة تتعلق بنمط الائتمان الذي يقدمه محمد يونس في بنك جرامين دون ضمانات، وهو أمر رائع وينبغي تشجيعه. وقد شهدت بيرو على مدار 12 عاما عدة محاولات للقيام بنفس الدور الذي يقوم به بنك جرامين، وقد أنفقت الدولة أموالا طائلة، على عكس الحال بالنسبة لبنك جرامين الذي كان يعمل – في كثير من الحالات – دون مساعدات من الدولة. أما نحن فقد قمنا – في كافة أنحاء أمريكا اللاتينية – بحساب حجم الائتمان الذي سيقدمه أناس

مثل محمد يونس لصالح الفقراء، ووجدنا أنه في بيرو لم تصل هذه التغطية إطلاقاً إلى 1% ومن ثم، فإن هذا الأمر هو سلاح ذو حدين.

وفي بلدي، حينما حاول المسؤولون بالبنوك تشجيع تطبيق الأسلوب الذي اتبعه محمد يونس في منح التسهيلات للفئات الفقيرة كان السبب هو رغبتهم في تخصيص ما لا يزيد عن 1% منها لتقديم تسهيلات ائتمانية للفقراء والإبقاء على 99% من الأموال الأجنبية لتحقيق مصالح شخصية. إذن، يمكنك فعل الكثير للأشد فقراً عندما تعفيهم من الضمانات وهذه فكرة مبتكرة تستحق التقدير. ولكن ينبغي ألا يصرفنا هذا عن الحقيقة المتمثلة في أن معظم المدخرات والضمانات العقارية في بلدكم، والبالغة 241 مليار دولار من المباني التي لا يمكن استخدامها كضمانات تفوق كثيراً – وبلا شك – ما كان يحلم به محمد يونس من ائتمان للفقراء. وبالتالي، فإنني لا أنصح بتجاهل الفئات الأشد فقراً، ولكن هناك الكثير من الإجراءات الأخرى بالغة الأهمية التي بوسعك اتخاذها، بجانب مساعدة الأشد فقراً، وبالرغم من أهمية هذا النوع من المساعدة.

مشارك: شكراً لك على محاضرتك القيمة والمليئة بالمعلومات. إنني واحد من سكان مصر ممن يكتبون منذ الثمانينيات عن الصناعات الصغيرة والقطاع الرسمي. والمناقشات التي تديرها اليوم تتفق مع هذا الموضوع تماماً، نظراً لأن القطاع غير الرسمي هو أحد الطاقات الرئيسية بهذا البلد، ولكن الكثيرين من زملائي، ومن المفكرين، بل وحتى الاقتصاديين، لا يدركون مدى إسهام أنشطة الأعمال الصغيرة في الاقتصاد المصري. فتلك الأنشطة الصغيرة التي تضم عشرة عمال أو أقل يعمل بها ما يزيد على 50% من قوة العمل الصناعية في مصر. ولهذا فإن ما ذكرته يتفق تماماً مع أوضاعنا، وهو مليء بالأفكار ولكنني أود إبراز نقطتين:

أولاً: إن الأرقام التي ذكرتها - 240 مليار دولار، أو 190 مليار دولار - لا تثيرني كثيراً، فعلى الرغم من أنها تسترعي الانتباه، إلا أنها تخلق بين الأصل الرأسمالي والتدفق المالي. فهل سيكون هناك اختلاف كبير إذا ما كانت القيمة 190 ملياراً؟ هل ينصب اهتمامنا بدرجة أكبر في هذه المرحلة على رأس المال الثابت أم على رأس المال المتداول؟ وهذا مثل الفارق بين الثروة والدخل، أو بين رأس المال والتدفق، فليس من الأهمية بمكان أن تكون قيمة أحد أهرامات مصر الـ 99 هي عشرة مليارات دولار ولكن المهم هو التدفق. ثانياً: لقد ذكرت في نهاية حديثك، وأنا أتفق معك في ذلك، أننا نفذنا عمليات الخصخصة بأسرع من المعدل الطبيعي وبدون بناء المؤسسات اللازمة لذلك.

كما أنك ذكرت أنه - بصورة عامة - ما لم تتواجد حقوق الملكية، فإن قيمة الأشياء ستتنخفض. وهناك ظاهرة غريبة تحدث في مصر حالياً، وتشكل تحدياً للحكومة المصرية ولنا جميعاً، وتتمثل في أنه بدون وجود حقوق ملكية محددة بشكل واضح، فإن الأراضي الصحراوية تكون عرضة للمضاربات الهائلة، وتجنّب من وراء ذلك أرباح تقدر

بالمليارات. ويعد تريح مثل هذه الأموال بدون أساس قانوني مشكلة كبيرة ... فما الذي ينبغي عمله؟ وأخيرا، فإنني أود الإشارة إلى ما ذكره رئيس الوزراء (الأسبق) د. حجازي عن القطاع غير الرسمي. فنسبة البطالة في محافظة دمياط تبلغ صفرا في المائة، والنشاط يقوم بالكامل على الصناعات الصغيرة، والضمانات المقدمة للحصول على ائتمان قد تقتصر على السمعة الطيبة دون وجود أوراق أو أراضي. ومن ثم، فإن الضمان ذاته يكون غير رسمي.

المتحدث: شكرا لما ذكرته وما طرحته من أسئلة. إنني سعيد لعدم انبهارك برقم 241 مليار دولار. فحقيقة الأمر، إن هذا الرقم ليس مثيرا للدهشة على الإطلاق. كما أنك تحدثت عن شيء سبق أن ناقشته مع د. أحمد جلال، وهو الفارق بين الرصيد وبين التدفق. والتساؤل هو: ماذا يعني التدفق دون وجود الرصيد؟ إذا ما تصفحت كتابا في علم الاقتصاد الحديث وليكن كتاب Paul Samuelson أو كتاب Rudigar Dornbush تجد أنك حينما تتحدث عن رأس المال والتدفقات المالية، تكون الملكية مكونا ضروريا. وإذا ما كان الأمر يتعلق بالنقود، فإن أمريكا اللاتينية يصدر منها نقود أكثر مما يصدر من أمريكا الشمالية. فهناك تدفق هائل، ولكنه تضخمي.

وبالتالي، فالمسألة تتلخص في أنه حينما يصعب التعبير عن الملكية، فإن ارتفاع تكلفة المعاملات يعني أن التدفقات المالية النابعة من هذه الملكية تكون أقل بكثير. فالرصيد القائم يؤدي إلى خلق التدفق. فهناك افتراض تلقائي بأن رأس المال يكون في شكل نقود، ومن ثم لا يكون علينا سوى إصدار المزيد من النقود لكي يتولد لدينا المزيد من التدفقات. ولكن السبب في انخفاض حجم رأس المال المتاح للاستثمار في كثير من بلدنا هو أنه لا يوجد ما يسمح لنا بتحديد وتحقيق ما نستطيع خلقه من قيمة.

وحينما كتب آدم سميث في هذا الشأن منذ حوالي 250 عاما، كان يؤكد على ضرورة عدم الخلط بين مفهومي النقود والثروة الحقيقية. وقد ذكر أن النقود تشبه الطريق السريع فهي أداة للتداول تسهل عمل النظام، وتوفر لنا أداة مشتركة للقياس، ولكنها ليست رأس مال وليست ثروة. وما أقوله هنا هو أن الرقم البالغ 241 مليار دولار لا يكون مبهرا ما لم يتحول إلى تدفق. فعندما نتمكن بالفعل من إدخال هذه النقود في النظام تكون قد تحولت من رصيد إلى تدفق وإلى نقود. وخلاصة الأمر، فإنه قبل أن يتحقق ذلك، فهي تعد مجرد رأس مال ميت أو غير مستغل.

أما الأمر الآخر الذي تفضلت بذكره هو أن المعاملات تجري داخل نطاق القطاع غير الرسمي. ولا أدري ما إذا كنت قد فهمت ما تشير إليه بشكل صحيح. فالواقع أن الناس تجرى تعاملات وتستخدم الضمانات على المستوى غير الرسمي؛ فاقتصاديات السوق كانت متواجدة دائما على المستوى غير الرسمي في العصور البابلية. وحقيقة الأمر أن كلمة "رأس المال" قد جاءت بالفعل من ذلك الجزء من العالم. وفكرة رأس المال برمتها تأتي من المصطلح اللاتيني Caput وهو يعنى الرأس. فقد كان مصطلح الرأس يشير إلى الماشية التي تقاس بعدد الرؤوس، كما أنها تؤدي

إلى خلق القيمة الفائضة. فوجود بقرة وثور يعني دائما وجود عجول صغيرة. أي أن رأس المال يؤدي إلى توليد رأس مال. ولكن حينما يكون رأس المال غير رسمي، فإن حجم التعامل يكون محدودا بدرجة كبيرة. وهذا شبيهه بالنشاط الهائل للسوق في بلادنا، فنظم الرهونات تتواجد مثلها مثل معاملات السوق، ولكنها ضئيلة جدا من حيث الحجم، كما تتضاءل كثيرا من حيث الوقت، وهي غير مضمونة على الإطلاق. فنظرا لوقوعها خارج نطاق الاقتصاد فهي تتعرض لمخاطر مرتفعة، ومن ثم تعتمد على أحجام هائلة من الاستثمارات وعلى المعارف.

ودعني أعطيك فكرة عن الكيفية التي يتم بها إجراء المعاملات بالفعل في بلد مثل بيرو. ولتسمح لي بأن أستخدم بعض التشبيهات القوية، فقط لأنني لا أعرف كيف أعبّر عن ذلك الأمر سوى بهذه الطريقة حيث إن نظم سجلاتنا الخاصة بالملكية وحقوقها تعد غاية في السوء ولا يعتمد عليها. وهذا الأمر لا يؤثر سلبا على الفقراء فحسب، وإنما يمتد تأثيره إلى الجميع. فمساهمة الفقراء والقطاع غير الرسمي في النشاط الاقتصادي تعتبر هامة للغاية وضرورية، وليس بالمستطاع الاعتماد على الاقتصاد الرسمي فقط. ونجد في هذا الصدد أن سكان أمريكا اللاتينية يخصصون قدرا هائلا من الوقت لترسيخ العلاقات الشخصية، حيث إن الطريقة الوحيدة لتأمين التعاملات تتمثل في المعارف ... كيف نعرفهم ... وما هي سمعتهم. فكل شيء يعتمد على السمعة، والنتيجة هي أن 60 إلى 70 في المائة من وقت أصحاب الأعمال في بيرو يستغرق في توطيد العلاقات وترسيخها.

أما أصحاب الأعمال في الدول الصناعية الغربية فهم غير معتادين على ذلك، إذ أن طاقاتهم مركزة إلى حد كبير في ممارسة أنشطتهم، والسبب هو أن سجلاتهم ووثائقهم مضمونة كما إن لديهم القدرة على إجراء معاملات كبيرة بتكاليف منخفضة. أما القطاع غير الرسمي فهو يضيع قدرا هائلا من الطاقة البشرية في إقامة العلاقات، وهو عادة ما يختصر في شكل فاكس أو رقم كودي في الغرب. ولهذا، فإنني لا أدعي عدم وجود اقتصاد سوق في القطاع غير الرسمي، ولكن ما أقوله هو أنه يعتمد على الصلات الشخصية والعلاقات العامة، الأمر الذي يؤدي في النهاية إلى إبقاء معظم شعوبنا في حالة فقر شديد، بدلا من إشراكهم في الإنتاج الحقيقي.

مشارك: أود أن أشكر السيد دوسوتو على محاضرتة التي ألقى الضوء على كثير من الأمور، فقد سمحت لنا هذه المحاضرة بأن نرى الفقر والفقراء من زاوية مختلفة، كما أنها تعكس نتائج دراسات مماثلة تم إعدادها خلال العامين السابقين بشأن دور المرأة والقطاع غير الرسمي. ومما يبعث على الدهشة أن أولئك الرجال والنساء اللذين يعملون في القطاع غير الرسمي، دون أن نشعر بوجودهم، يساهمون في النشاط الاقتصادي ويحققون مستويات هائلة من الإنتاجية دون انعكاس ذلك على الإحصاءات الرسمية بشكل سليم.

ولكن المشكلة بمضمونها الواسع لا تتمثل في الملكية، إذ لا يقتصر الأمر على تحديد ماذا يمتلكون أو لا يمتلكون، وإنما تتمثل المشكلة في تحديد قدراتهم. وبمعنى آخر تحديد ما يستطيعون إنتاجه وكذلك الخدمات التي بوسعهم تقديمها. وإذا لم تكن تلك الأمور مسجلة ومخططة، فإن السياسة الاقتصادية لن تكون قادرة على أن تعكس هذه الحقائق بشكل سليم. فالقطاع غير الرسمي مطلوب نظرا لإمكاناته وطاقاته، الأمر الذي ينبغي أن ينعكس في الإحصاءات الرسمية وصنع القرارات. ومن شأن هذا أيضا أن يسمح لنا بأن نسلك المسار السليم في سبيل إحداث التنمية المستدامة. والواقع أن فكرة محمد يونس بالنسبة لبنجلاديش مستخدمة بالفعل في المناطق الريفية النائية بمصر. فالنساء قد أنشأن نظاما مصرفيا خاصا بهن يتم فيه تبادل الأموال؛ وهو بمثابة نظام مصرفي محلي اعتاده الفقراء في معاملاتهم، الأمر الذي يبرهن على أن لديهم الإمكانيات والأفكار. فهم يعرفون احتياجاتهم تماما، ولهذا فمن الأهمية أن ننصت إليهم جيدا حتى نمضي في المسار الصحيح.

المتحدث: لقد أثارت تعليقاتك اهتمامي إلى حد كبير. إن أحد الأمور التي اضطلعنا بها في بيرو كجزء من عملية إضفاء الطابع الرسمي تتعلق بتقنين عقود الزواج. فقد وجدنا أن حقوق حيازة المساكن – وخاصة في القطاع غير الرسمي – هي للزوج. وأحد الأسباب التي كانت تحول دون مشاركة الزوجة في الملكية هو أن الوقت الذي كان يضيع في الإجراءات البيروقراطية قبل الزواج كان يصل إلى 155 يوما. ولذلك، فقد عملنا على تخفيض هذا الوقت إلى 15 يوما، مما أدى إلى زيادة عدد الزيجات القانونية وحصول المرأة على حقوقها في الملكية.

فإضفاء الطابع الرسمي يعني في حقيقته إدماج من كانوا مستبعدين قبلا في المجتمع، الأمر الذي يعني أخذ قضية النوع (ذكر أم أنثى) بعين الاعتبار. وقد أدى مثل هذا الإدماج إلى دخول أعداد كبيرة من السكان إلى القطاع الرسمي، وأتاح لهم أيضا الحصول على حقوق ملكية الأصول العقارية. وقد كان مؤدى ذلك أيضا إيجاد العقود، بما في ذلك العقود الخاصة بالأفراد والأسرة وحقوق المرأة. وبمقتضى ذلك كله اكتسبت المرأة في بيرو قوة كبيرة، ومن ثم فإن ما يهم في النهاية ليس القيمة البالغة 241 مليار دولار، وإنما مقدار الإمكانيات الكامنة التي لم تستغل بعد. ولن يتحقق ذلك الاستغلال ما لم تنشأ الآليات اللازمة لتخصيص الملكية، وهي بذلك تمثل أهمية كبيرة للقطاع الخاص.

إن أحد الأسباب التي دفعنتي للقدوم إلى مصر- بالإضافة إلى ولعي بهذا البلد الرائع - هو أنني دعيت من قبل مؤسسة أعضاء مجلس إدارتها هم أساسا من القطاع الخاص. وقد كان ذلك باعثا على الاهتمام من جانبي، لأنني أعتقد أنه من الأهمية بمكان أن يدرك أفراد القطاع الخاص أن أعدادا كبيرة ممن يطلق عليهم أفراد القطاع غير الرسمي هم أقوى الفئات المساندة لهم ... بشرط إيجاد النظام الذي يتيح تحقيق هويتهم. فهم موجودون بالفعل في مجالات النشاط الاقتصادي، وسيجني هذا النشاط فوائد كثيرة إذا ما شارك أولئك المهمشون في النظام.

والأمر المثير للانتباه والذي اكتشفناه بالنسبة لبيرو حينما بدأنا جهود الإصلاح مع الرئيس فوجيموري هو أهمية إلغاء كلمة "خاص" من القاموس السياسي. فأتت إجراء دراسة عن معنى كلمة "خاص" لدى 80% أو 90% من سكان بيرو، مثلتهم عينة تم جمعها في قاعة كبيرة، وجدنا الإجابات مثيرة للانتباه. فقد قال 60% أو 70% من سكان بيرو "إنني لست عضواً بالقطاع الخاص". ثم وجهنا سؤالاً ثانياً: "هل أنت عضو في القطاع العام؟" وكانت الإجابة: "لا، بالطبع، فالقطاع العام هو الحكومة"، ثم سألنا: "من الذي ينتمي إلى القطاع الخاص؟" فكانت الإجابة "إنهم تلك الفئات العليا".

وبناء عليه، فأول شيء تعلمناه أن كلمة "خاص" كلمة غير مستحبة. وحقيقة الأمر، أنه كان من الصعوبة المضي قدماً في برنامج الخصخصة لأن الناس كانوا ينظرون إلى الخصخصة باعتبارها أمراً يقوم على الأخذ من الشعب وإعطاء الأغنياء. ولكنك إذا ما منحت حق الملكية للفقراء، فإنهم سيدركون الاختلاف بين السيادة – من جانب – وحق الملكية – من جانب آخر. فأننا، على سبيل المثال، لي ممتلكات في بيرو، وليست لدي أية مشكلة في أن أرى رعايا الولايات المتحدة، أو الصين، أو شيلي يأتون ويأخذون شركة الكهرباء باعتبارها شركة قطاع خاص لأنني أعلم أننا لا نعطيهم حق السيادة. فهم يحصلون على حق الملكية مثلي تماماً. ولكن الشخص الذي لا يوجد لديه حق قانوني للملكية لا يكون قادراً على التمييز بين هذين المفهومين. فالملكية ينظر إليها باعتبارها فكرة نظرية، ويتعين عليك أن تستشعرها بالفعل قبل أن تصبح قادراً على التمييز بينها وبين مفهوم السيادة.

ومن ثم، فإن الدولة يمكن أن تبدأ برنامجاً للخصخصة، وأن تصير بلداً أكثر كفاءة، وأكثر استقراراً من الناحية السياسية، إذا ما أصبح السكان قادرين على التمييز بين حق الملكية وبين السيادة. ولكن هذا لن يتسنى حدوثه إلا إذا كان حق الملكية مكفولاً لكل فرد.

مشارك: إنني أنتمي لقطاع المنظمات غير الحكومية، وأعمل مع القطاع غير الرسمي طوال الوقت. وهذه المدينة وحدها تفرز يومياً 9 آلاف طن من القمامة. ويقوم القطاع غير الرسمي بجمع ونقل وفرز 3 آلاف طن منها، وقد قدرنا أن ذلك يعادل 15 ألف فرصة عمل على الأقل. إلا أن كافة التوصيات والإستراتيجيات التي يتبناها صانعو السياسات بشأن حل مشكلة القمامة في القاهرة تتمثل في استيراد سيارات نقل ضخمة والتخلص من القمامة الموجودة. وحينما اقترحنا إضفاء الطابع الرسمي على الأساليب المنفذة من خلال القطاع غير الرسمي، لم يقتنعوا بذلك. وبالتالي، فقد أجبر هؤلاء السكان على العيش بأطراف المدينة في تجمعات سكنية عشوائية. فهم مستعدون لأنهم يتحركون خارج حدود الأحياء التي يقومون على خدمتها. ما الذي فعلتموه في بيرو؟ ما هي الآليات التي استخدمتموها لإقناع صانعي السياسات؟

المتحدث: إن النظام الذي استخدمناه لإقناع صانعي السياسات بإرساء تلك القواعد تمثل أولاً في إظهار اتجاهات تصويت الناخبين. وهنا نكتشف فجأة أن تحفيز الأفراد المختلفين يتم بصور وبمقايير مختلفة. فرجل الأعمال يجب أن يحقق معدل العائد الداخلي الذي يتم تقييمه بالنقود، أما رجل السياسة فعليه أن يفكر بمنظور الدوائر الانتخابية، والناخبين. وعليه، فإن بمجرد إيضاح وتقدير أعداد الأفراد الذين يعملون بالفعل في القطاع غير الرسمي، وما الذي يعنيه ذلك القطاع بالنسبة للاقتصاد، فإنك ستجد أن الساسة يلتفتون إليه تلقائياً. وأول شيء ينبغي عمله في هذا الصدد هو الاستمرار في تحديد عدد أطنان القمامة التي يتم نقلها وأعداد السكان الذين يحصلون على هذه الخدمة. وبتجميع تلك الأرقام، فإنك قد تجد أن الناتج يتمثل في 70% من عدد المصريين. ولست أعتقد أن هناك من الساسة من لن يهتم بهذه الحقيقة.

الأمر الثاني، إننا في بيرو قد أفرعناهم، وذلك من خلال ما أظهرناه لهم عن الكيفية التي وقعت بها تلك التغييرات في أوروبا الغربية، وأيضا عن الصورة التي يمكن أن يدون بها تاريخ العالم من منظور القطاع غير الرسمي الذي أهمل. ولناخذ على سبيل المثال حادثة الشاي في بوسطن "Boston Tea Party" وامتناع المستعمرين الأمريكيين عن دفع الضرائب. فقد كانت تصرفاتهم جزءاً من القطاع غير الرسمي وأدت إلى فقدان المملكة المتحدة لمستعمراتها على نحو سريع ومبكر. إنني متأكد أن بريطانيا كانت تود أن تبقى هناك على الأقل مثل بقائها في هونج كونج. ومن ثم، فإنك إذا أهملت القطاع غير الرسمي في بلدك وظهرت الحركات الإرهابية لديك بالصورة التي كانت لدينا في بيرو، وهو ما كان كافياً لتنبيه الجميع، فإن الأمور قد تتغير سريعاً. ومن المثير للانتباه أيضاً أن ننظر إلى الكيفية التي تتغير بها البلدان. ونجد مثلاً على ذلك في الأحداث التي أدت إلى قيام الثورة الفرنسية. فقد وجد البريطانيون طريقة للنسيج مستوحاة من الهنود أطلقوا عليها المنسوجات القطنية أو Calicos. وقد كانت هذه الطريقة من الكفاءة إلى الحد الذي جعل صغار أرباب الأعمال في فرنسا يبدؤون في استخدامها.

كان كل هذا بطبيعة الأمر قبل ظهور كلمة "غير رسمي". وبالتالي، لم يطلق أحد عليهم مسمى "أرباب الأعمال بالقطاع غير الرسمي" إذ لم يكونوا سوى جماعات غير قانونية، أو منافسون غير شرفاء، أو أنشطة متناهية الصغر. وقد كانوا يمثلون تهديداً للصناعة الخاصة القائمة التي كان يحميها الملك إلى الحد الذي تقرر من أجله عقوبة الإعدام لمن يستورد منسوجات Calicos من خارج فرنسا أو يصنعها في الداخل. وقد بدأوا – منذ 30 عاماً – في جمع كافة المستندات الدالة على المحاكمات العامة التي نفذت في فرنسا على مصنعي الـ Calicos غير الشرعيين، والتي انتهت بالحكم بالإعدام شنقاً. وقد وجد أن إجمالي هذه المستندات هو 16 ألف حكم بالإعدام في أقل من عشر سنوات.

وفي كثير من الأحوال، وبصفة خاصة منذ الثورة الصناعية، تنبه الناس فجأة إلى وجود طبقة عاملة كبيرة تعمل بصورة خفية وتتسم بمعدلات إنتاجية مرتفعة. ولو أن هذه الفئة تميل إلى أعمال العنف لاقتربت كثيرا من الأعمال الضارة. ولكن وفقا لما أراه في معظم بلداننا، فإن إنتاجية هذه الفئات مرتفعة بالفعل، كما هو الحال في مجال جمع القمامة، على سبيل المثال. وكلما أسرنا بإدماج هؤلاء في المجتمع والاعتراف بدورهم، وتضمينهم في الإحصاءات، وبقناع أنفسنا بأنهم يمثلون جزءا هاما من المجتمع وبأن القطاع الرسمي هو - في حقيقة الأمر - القطاع الهامشي، فسوف نساعد على إيجاد مجتمع أكبر وأفضل.

مشارك: لقد استمعت إلى محاضرتك باهتمام، ولدى تعليقان. أولا، لقد فهمت أن المحاضرة تنصب على إضفاء الطابع الرسمي على حقوق الملكية لتحويلها من رأس مال غير مستغل إلى رأس مال مستغل. وللقيام بذلك، من وجهة النظر العملية، علينا أن نفترض أن من يكون له حق الملكية، ينبغي أن يكون من أرباب الأعمال كي يستطيع تحويلها إلى طاقة منتجة بعد إضفاء الطابع الرسمي عليها، ومن ثم يسهم بذلك في عملية التنمية الاقتصادية. وأعتقد أن ثمة حاجة إلى استكمال الدراسة من أجل التحقق من ذلك. ومن بين مجموع الملكيات البالغ قيمتها 241 مليا ر دولار، كم منها يمكن تحويله بالفعل إلى طاقة إنتاجية من خلال قطاع الأعمال؟

أما التعليق الثاني فينصب على أن لا الأراضي أو المساكن في مصر يمكن اعتبارها رهونا عقارية ملائمة للحصول على الائتمان المصرفي، حيث إن الأرض لا يمكن قبولها كضمان. ففي حالة عجز المقترض عن سداد القرض، فإنك لن تتمكن من بيع الأرض. وطبقا لقانون الإيجارات الحالي، فعلى الرغم من أن القيمة السوقية للمساكن قد تتغير إذا ما تقرر بيعها، فإنك ستبيعها بسعر يعادل صفرا لأنه لن يكون باستطاعتك إخراج السكان منها، نظرا لأن القيمة الإيجارية بالغة الانخفاض. فالمساكن والأراضي لا تعتبر ضمانات ملائمة للحصول على القروض ... فكيف يتسنى لنا حل هذه المشكلة؟

المتحدث: أعتقد إنني قد فهمت على الأقل جزءا من السؤالين اللذين طرحتهما. فأولا: إن الفكرة القائلة بأن النظام موجه فقط لأرباب العمل تتصف بالعمومية. لقد استخدمت العقارات كمثال لسهولة الحصول على الأرقام المتصلة بها. فالأرقام متاحة بالمقارنة بالأنشطة التي تمارس أساسا في الخفاء. وبالتالي، فهناك سهولة نسبية في حسابها ولكننا بالفعل نتحدث عن كافة أشكال رأس المال. وأنت محق فيما يتعلق بعدم إمكانية تحويل كافة أرصدة السلع والأصول العقارية بالضرورة إلى رأس مال، بمعنى تحويلها إلى عامل من عوامل الإنتاج. فمن بين القيمة الإجمالية البالغة 241 مليار دولار، لن تستخدم سوى نسبة محدودة في الإنتاج.

ولكن، من ناحية أخرى، إذا ما تسنى طرحها في السوق، أي إذا ما أصبحت شيئاً يمكن تداوله في المعاملات، فقد يحدث مثل ما حدث في بيرو حيث تضاعفت قيمة الأصول خلال سنتين أو ثلاث ووصلت إلى ثلاثة أمثال خلال 6 سنوات ثم إلى أربعة أمثال قيمتها بغض النظر عن نوعية الأصول المملوكة. وبالتالي، فإن مقدار رأس المال المستخدم في الإنتاج سيزداد، وذلك على الرغم من عدم استخدام الجميع لمساكنهم أو أراضيهم الزراعية كضمانات بصورة مباشرة.

وهذا لا يعني أن كل الناس، كما هو الحال في أجزاء كثيرة من بيرو، يرغبون في استخدام أراضيهم كضمانات للحصول على ائتمان. حيث إنهم يودون – في بعض الأحيان – استخدام محاصيلهم كضمانات، ولكنك لا تستطيع حتى استخدام محاصيلك بهذه الصفة ما لم نحدد من الذي يمتلك الأرض التي تزرع فيها هذه المحاصيل. وأيضاً، لا يعني ذلك بالضرورة أنك ترغب في أن يصبح كل شيء قابلاً للبيع أو الرهن. إن هذا يعد قراراً سياسياً ينبغي أن يتخذه كل من الحكومة والشعب. الشيء الوحيد الهام الذي نحاول توضيحه هو أنه كلما أمكن التعبير عن الملكيات بأسلوب مناسب فسوف نرى وظائفها أكثر مما هو ظاهر على المستوى المادي. أما القرار الذي يحدد عدد الوظائف التي من الممكن أن تستخدم هذه الأصول في خلقها فهو قرار سياسي مصري، وليس قراراً يمكن لأي جهة خارجية اتخاذه.

أما سؤالك الثاني فهو ينطوي على بعض الصعوبة، لأنني لا أعرف سوى القليل جداً عن السوق المصري فيما يتعلق بإمكانات نزع الملكية، أو عن نظام تحديد الإيجارات لديكم. ففي بيرو، على سبيل المثال، يوجد الكثير من الحالات التي كان لنظام تحديد الإيجارات فيها آثار عملية تمثلت في تحويل المستأجرين إلى ملاك حقيقيين. ولذلك، فإنك لابد من تحديد الملاك الحقيقيين أولاً قبل النظر في القضايا الأخرى الخاصة بالملكية. إنني لا أدعي وجود حل سهل وسريع، فما أشرت إليه هو أنك حينما تنظر إلى الأشياء بما يتجاوز حالتها المادية وتبين الإمكانيات التي تنطوي عليها، فإنك قد تصل إلى نتائج مختلفة. وبعد ذلك، يتبقى اتخاذ القرارات السياسية السيادية؛ وهي قرارات لا يستطيع سوى المصريون أنفسهم اتخاذها.