

## شهادات حقوق البناء الإضافية كمصدر مستحدث لتمويل البنية التحتية:

## تجربة مدينة ساو باولو نموذجاً

## Certificates for Potential Additional Construction as a new source of infrastructure financing: the city of São Paulo as a model

ساعد غنية

Saad Ghania<sup>1</sup>جامعة البليدة 2 لونييسي علي (الجزائر)، [g.saad@univ-blida2.dz](mailto:g.saad@univ-blida2.dz)

تاريخ الاستلام: 2024/ 7 /02 تاريخ القبول: 2024/8/06 تاريخ النشر: 2024/9/21

**ملخص:**

يهدف هذا البحث الى التعرف على شهادات حقوق البناء الإضافية كمصدر مستحدث لتمويل البنية التحتية بالإشارة الى تجربة مدينة ساو باولو، من خلال الإعتماد على المنهج الإستنباطي. وقد خلصت الدراسة الى أن نجاح عملية التمويل باستخدام CePACs يتطلب بشكل عام سوقاً عقارياً قوياً ومؤسسات مالية جيدة الأداء، كما تتطلب أيضاً خبرة كبيرة من جانب المدينة المصدرة، وتتوقف إيرادات CePACs على إمكانيات التطوير الإضافية التي تتيحها وتتوفر عليها كل مدينة، ومن أجل الإستفادة من تجربة مدينة ساو باولو في الجزائر، يجب العمل على تعديل المرسوم التنفيذي رقم 15-19، من خلال إضافة رخصة حقوق البناء الإضافية، واعتبارها كرخصة مكملة لأي عون يرغب في تشييد طوابق غير تلك التي تم تحديدها في رخصة البناء الأولى

**كلمات مفتاحية:** رخصة بناء، حقوق عمران، بنية تحتية، بورصة، ساو باولو  
تصنيفات (JEL): O16, O54, Q01,

**Abstract:**

This research aims to identify the Certificates for Potential Additional Construction as a new source of infrastructure financing by referring to the experience of the city of São Paulo, by relying on the deductive approach. The study concluded that the success of the financing process using CePACs generally requires a strong real estate market and well-performing financial institutions. It also requires great experience on the part of the exporting city, and CePACs revenues depend on the additional development capabilities that each city offers and has. In order to benefit from the experience of the city of São Paulo in Algeria, it is necessary to work on amending Executive Decree No. 15-19 by adding the additional building rights license, and considering it as a complementary license for any employee who wishes to construct floors other than those specified in the first building license.

**Keywords:** building permit, urban rights, infrastructure, stock exchange, São Paulo

Classifications (JEL): O16, O54, Q01,

<sup>1</sup> المؤلف المرسل: ساعد غنية، الإيميل: [g.saad@univ-blida2.dz](mailto:g.saad@univ-blida2.dz)

Saad Ghania, email: [g.saad@univ-blida2.dz](mailto:g.saad@univ-blida2.dz)

## مقدمة:

عرفت الجزائر في السنوات الأخيرة حركة كبيرة في المجال العمراني، وهذا بسبب ارتفاع عدد سكان الجزائر وتوجههم نحو تشييد بناءاتهم بأنفسهم وبطريقة عشوائية دون اللجوء إلى الجهات المعنية بذلك، الأمر الذي أدى إلى تشوه النسيج العمراني وانتشار العديد من البنايات الغير نظامية والتي تعتبر من وجهة نظر القانون بنايات فوضوية، الأمر الذي فرض على المشرع الجزائري التدخل العاجل لسن أدوات وآليات لضبط هذا الأمر، وهذا من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015، الذي يوضح كيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها، والذي تطرق فيه لمجموعة من الرخص والذي تتمثل في رخص البناء، التجزئة، شهادة التقسيم، والتي تعتبر كرخص قبلية لعملية البناء، ورخص لاحقة تتمثل في شهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتعتبر رخصة البناء من أكثر الوسائل الفعالة في تنظيم عمليات البناء والحفاظ على النسيج العمراني من التدهور، وفي المقابل، يشكل سكان المدن والمناطق الحضرية الرئيسية حوالي 50% من سكان العالم، والذي من المتوقع أن ترتفع هذه النسبة إلى 67% بحلول العام 2050، كما أن عدد المدن الضخمة (الذي يتجاوز عدد السكان فيها أكثر من 10 مليون شخص) في ازدياد أيضا، بينما في العام 1970، لم يكن هناك سوى مدينتين ضخمتين آنذاك (نيويورك وطوكيو)، وفي العام 2011 تم تسجيل 23 مدينة ضخمة، ومن المتوقع أن يصل عددها إلى 37 مدينة بحلول العام 2025، وستكون معظم هذه المدن الضخمة في المناطق الأقل تقدما، وبحلول عام 2025 أيضا، من المتوقع أن يصل عدد المدن الكبيرة (تلك التي يتراوح عدد سكانها بين 5 و10 ملايين) إلى 59 مدينة وستكون غالبية هذه المدن أيضا في البلدان النامية (Slack, 2015, p. 54)، وعليه، فإن النمو المتسارع للمدن وارتفاع عدد السكان فيها في مختلف بلدان العالم النامية، سيخلق طلبا هائلا على مختلف مشاريع البنية التحتية التي من شأنها تقديم سبل عيش مريحة لسكانها فيها، وهذا الطلب المتزايد أصبح يشكل تحديا حقيقيا بالنسبة لدول من أجل توفير التمويل اللازم للبنية التحتية اللازمة فيها. مشكلة البحث: تتميز بعض البلدان بصغر المساحة فيها وارتفاع عدد سكانها، ما سيشكل تحديا إضافيا لها في إيجاد المكان المناسب لهذا التوسع العمراني وكيفية تمويله، وعليه تتبلور إشكالية هذا البحث في السؤال التالي:

ما مدى تقديم شهادات حقوق البناء الإضافية لخيارات تمويل إضافية لتمويل البنية

التحتية بمدينة ساو باولو؟

أهمية البحث: تنبع أهمية هذا البحث في تقديم خيار إضافي هام من أجل تمويل مشروعات البنية التحتية، والمستند على الزيادة في قيمة الأراضي، فأسعار الأراضي شديدة الحساسية تجاه الاستثمارات في البنية التحتية والنمو الاقتصادي في المدن، ولذلك فالاستثمار في مشروعات الأشغال العامة مثل إنشاء الطرق، وإمدادات المياه، والنقل الجماعي يحقق المنافع التي تتحول على الفور إلى ازدياد في قيمة الأراضي المحيطة بمواقع تلك المشروعات.

أهداف البحث: يسعى هذا البحث إلى الوصول إلى الأهداف التالية:

1. التعريف بشهادات حقوق البناء الإضافية؛
2. شرح آلية عمل شهادات حقوق البناء الإضافية؛
3. تسليط الضوء على تجربة مدينة ساو باولو البرازيلية في إصدار هذه الشهادات؛
4. معرفة أهم الإنجازات المتحققة من وراء هذا نوع من التمويل.

المنهج المستخدم: للإجابة على الأشكال محل البحث وللوصول إلى أهداف المسطرة، تم الاعتماد على المنهج الاستنباطي بأدائه الوصف من خلال شرح مفهوم شهادات حقوق البناء الإضافية والتطرق لآلية عملها، وأداة التحليل من خلال معرفة الإنجازات التي حققتها مدينة ساو باولو البرازيلية من خلال اعتماد هذه الأداة التمويلية.

هيكلية البحث: سيتم معالجة هذا البحث من خلال ثلاث محاور كالتالي:

أولاً/ تعريف شهادات حقوق البناء الإضافية

ثانياً/ آلية عمل شهادات حقوق البناء الإضافية

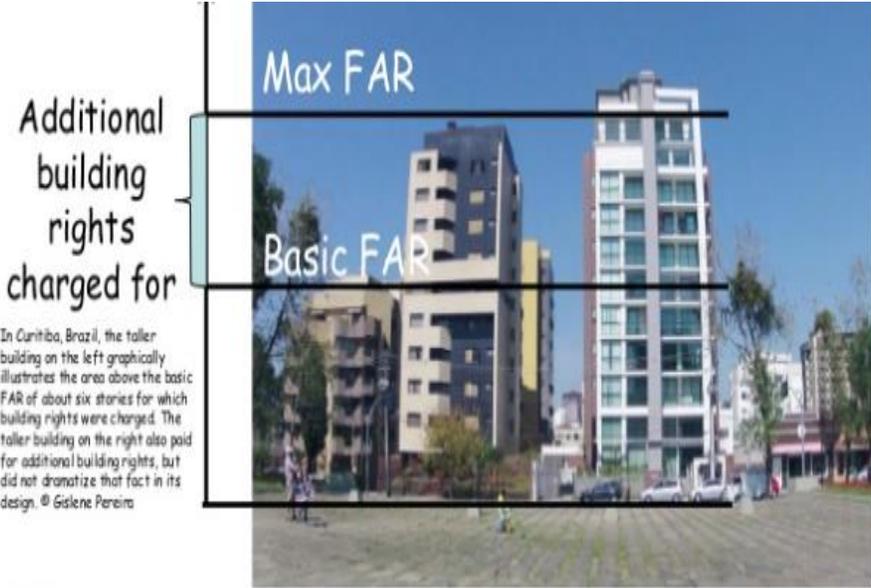
ثالثاً/ تجربة مدينة سان باولو، البرازيل

## أولاً/ تعريف شهادات حقوق البناء الإضافية

### Certificates for Potential Additional Construction (CePACs)

بغية الاستحواذ على القيمة الإضافية التي تنجم عن مشروعات البنية التحتية التي ينفذها القطاع العام، يمكن للسلطات العامة بيع حقوق العمران التي تمثل أحد ابتكارات التمويل باستخدام الأراضي، وقيام مدينة سان باولو ببيع حقوق العمران يوضح هذه العملية، والتي لجأت إليها نتيجة أزمة موازنة شهدتها البلدية واضطرتها للبحث عن موارد من خارج الموازنة بغية تمويل الاستثمارات في البنية التحتية، وبموجب اللوائح التنظيمية الخاصة بالتنمية والعمران في سان باولو، لا يدفع المستثمرون في مشروعات العمران رسوم كثافة بالنسبة للمباني الواقعة ضمن الحدود العادية المفروضة على المساحات الطابقية (*العمارة الواقعة في يسار الصورة*)، ولكن البلدية تتقاضى رسماً مسبقاً لتحديد على المساحات الطابقية الإضافية، التي تتخطى الحد الأقصى العادي من الكثافة (*الطوابق الإضافية في العمارة الواقعة في الوسط والتي في اليمين*)، وذلك في المواقع التي يُجاز فيها القيام بالعمران بكثافة أعلى (Smolka, 2015, p. 21)، وهذا حسب ما يوضحه الشكل الموالي:

الشكل رقم (01): رسم توضيحي لمفهوم حقوق البناء الإضافية



Source: (Smolka, 2015, p. 21)

ويسمح لشركات التطوير العقاري بالبناء بمعدل كثافات أعلى في مناطق تخطيط محددة بشكل خاص، وذلك من خلال شراء شهادة حقوق بناء إضافية تباع في سوق الأوراق المالية المحلية عن طريق المزادات الإلكترونية، ولذا يمكن تعريف هذه الشهادات بأنها: "صكوك تصدرها البلديات كوسيلة لتحقيق الدخل من خلال امكانيات التطوير الإضافية التي تنشأ في حدود اقليمها، وكل صك مصدر يعطي الحق في تطوير مساحة قدرها 1 م<sup>2</sup>، وفي المقابل تعطي لحاملها الحق ببناء طوابق إضافية تتخطى الحدود المسموح بها في حدود المنطقة المستثمر فيها، مع امكانية تغيير استخدامات البناء من أغراض العادية الى الأغراض التجارية، ولا يجوز ممارسة هذا الحق الا في حدود البلدية المصدرة لهذه الشهادة" (Sandroni, 2010, p. 220). ولقد استحسن شركات التطوير العقاري كثيراً هذا النظام نظراً لأنه نظام يتميز بالشفافية والموثوقية، ويتم طرح هذه الشهادات للتداول، ويتم تداولها في الأسواق الثانوية، وعلى الرغم من أن البلدية لا تحصل على الإيرادات إلا من خلال عملية البيع الأولى فقط، وتستعمل العائدات المتحصل عليها من عملية البيع الأولى لتمويل الهياكل التحتية وغيرها من الهياكل الأساسية اللازمة لدعم إعادة التطوير ضمن منطقة التخطيط المحددة (مؤتمر الأمم المتحدة، 2016، صفحة 18)، وعليه، فشهادات حقوق البناء الإضافية تعتبر أداة مبتكرة تم إنشاؤها في ساو باولو، البرازيل، في عام 1995 وهذا من أجل الاستفادة من الزيادة في قيمة الأراضي، والتي قد جرى تصميمها خصيصاً من أجل دعم مشاريع إعادة التطوير الحضري واسعة النطاق في المدينة، والتي يجري تنفيذها من خلال أداة تشريعية مميزة في البرازيل تُعرف باسم "عمليات العمران"<sup>2</sup> Urban Operations (UOs)، ويهدف نظام عمليات العمران الى تحديد مناطق إعادة تطوير داخل المدينة، وتُمنح الحكومات المحلية السلطة لإجراء تحويلات كبيرة بهدف جذب الاستثمارات الخاصة، ومن أجل جذب وتحفيز الاستثمارات الخاصة، تمكن هذه الأداة التشريعية الحكومات المحلية من التصريح باستخدام الأراضي

<sup>2</sup> عمليات العمران تمثل الخطة الحضرية للمدينة، أي النموذج الذي يقوم على تطوير مساحات قادرة على تحقيق جودة الحياة، اللواتم الاجتماعي، الجدوى الاقتصادية، وتهدف هذه الخطة الى وجود أراضٍ وممرات واسعة من المساحات المفتوحة المحمية من أعمال التطوير العمراني وتطوير نظام فعال للنقل يربط المستوطنات الكبيرة والصغيرة المترابطة، وهي خطوة استراتيجية هامة نحو التوسع الحضري بشكل أكثر استدامة، أنظر: (مؤتمر الأمم المتحدة، 2016، الصفحات 24-25).

وإدخال تغييرات في المناطق التي تتوفر على إمكانيات تطوير خاصة إضافية، ويتم تحديد إمكانيات التطوير الإضافية لكل عملية عمران، من خلال التقسيم الأقصى الذي يمكن للمدينة استيعابه، نظراً لقدرة البنية التحتية الحالية والاستثمارات الرأسمالية الجديدة المحتملة. والتي تتمثل في التحسينات العامة المزمع إنجازها في هذه المنطقة (على سبيل المثال: عدد المساكن الاجتماعية، المساحات المفتوحة والخضراء، شبكات النقل، مواقف السيارات، المكاتب التجارية، فضاءات الترفيه والأسواق... إلخ)، ويتم دمج هذه المشاريع المستقبلية أي مشاريع الأشغال العامة المحددة مسبقاً مع مخطط التطوير الإضافي للمناطق في عملية تخطيط المدينة وتصبح جزءاً لا يتجزأ من الخطة الرئيسية للمدينة (Kim, 2018, p. 03)، وتجدر الإشارة إلى أن إمكانيات التطوير الإضافية لكل عملية عمران تتضمن كلا من تغييرات الكثافة (على سبيل المثال زيادة في نسب مساحة الأرضية FARs) والتغييرات في الاستخدامات (على سبيل المثال من الاستخدام السكني إلى الاستخدام المختلط التجاري)، ويرتبط العدد الإجمالي لـ CePACs التي من الممكن إصدارها من قبل البلديات ارتباطاً مباشراً بإجمالي المساحة الإضافية القابلة للتطوير التي يمكن أن تدعمها الخطة الرئيسية للمدينة (Kim, 2018, p. 03):

الشكل رقم (02): مخطط لكيفية سير نظام إمكانيات التطوير الإضافية لكل عملية عمران



Source: (Darido, 2013, p. 11)

اذن، فالمعادلة الأساسية بين حقوق العمران والأراضي هي ما تشير إليه العبارة البرتغالية solo criado والتي تعني ترجمتها الحرفية الأراضي المخلوقة أو خلق الأراضي، والتي تشير إلى

حق إضافة مساحات طابقية تتعدى القيود المفروضة عادة على الكثافة بالنسبة للعمران (بيترسون، 2010، صفحة 75).

### ثانياً/ آلية عمل شهادات حقوق البناء الإضافية

تتولى عملية إدارة شهادات CepAC المصدرة وكالة داخلية تقع ضمن البلدية المصدرة، وعلى سبيل المثال، في حالة ساو باولو تتولى شركة التعمير البلدي \* EMUrb هذه المهمة، والتي تقع على عاتقها مسؤولية إدارة برنامج الاستثمار الشامل داخل المنطقة بما في ذلك تحديد أولويات البنية التحتية الواجب الاستثمار فيها، والتحضير وتهيئة الظروف المواتية التي يمكن أن تحقق أقصى عوائد من المزادات المقامة، بالإضافة إلى تجميع وإدارة جميع المعلومات والبيانات ذات الصلة المرتبطة بجميع مزادات CepAC، ولتحقيق الاستفادة القصوى من هذه المزادات، تعتبر مراقبة ظروف سوق العقارات عن كثب من الوظائف الأكثر صعوبة لهذه الوكالة، وهذا من أجل اتخاذ القرارات المثلى بشأن اختيار التسعير والتوقيت ومبلغ الإصدار المناسب لكل مزاد، ولتوفير مصداقية إضافية، تم تعيين بنكين اتحاديين (Caixa و Banco do Brasil Economica Federal) لإعداد وتنفيذ المزادات العامة نيابة عن البلديات المصدرة، ولكي يتم بيع هذه الشهادات في سوق الأوراق المالية، يجب أن يتم اعتمادها من قبل هيئة السوق المالي CVM\*\*، والتي تشترط أن يتم تسجيل مخطط عمليات العمران المرتبطة بمزادات CepAC، وربطها بالخطة الرئيسية للمدينة والمعتمدة من قبل البلدية المصدرة، وأن توفر البلدية المصدرة كذلك جميع المعلومات (على سبيل المثال، نتائج المزادات السابقة، نتائج تقييمات العقارات الحديثة، التأثيرات البيئية المحتملة، التغييرات المحتملة التي يمكن أن تطرأ على الخطة الرئيسية... الخ) التي قد تؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على أسعار الشهادات في السوق (Kim, 2018, p. 03\_05)؛

وجميع شهادات CepACs الصادرة داخل منطقة تطوير معينة لها نفس القيمة الاسمية، وتمثل هذه القيمة الاسمية الحد الأدنى لسعر العرض الأولي (أي السعر الأدنى

\* Empresa Municipal de Urbanização

\*\* The Comissão de Valores Mobiliários

للعطاء) في كل مزاد على النحو الذي تنظمه الحكومة، ويمكن أن تختلف القيم الاسمية لهذه الشهادات بشكل كبير من منطقة إلى أخرى، وهذا اعتماداً على الاختلافات المتأصلة في قيم الممتلكات (الأرض و/أو المبنى) السائدة في المواقع المختلفة، وفي حالة اختلاف القيم الإسمية لهذه الشهادات بشكل كبير داخل المنطقة الواحدة، يمكن إصدار CePACs بنفس القيمة الاسمية ولكن مع وجود مساحة مختلفة قابلة للتطوير يمكن إرفاقها بالشهادات، فعلى سبيل المثال، باستخدام 1000 دولار كقيمة اسمية في منطقة تطوير معينة، يمكن إصدار شهادات CePACs في القسم من المنطقة المعنية الذي يحتوي على ممتلكات عالية القيمة تعطي الحق بتطوير 0.8م<sup>2</sup> في كل صك مصدر وبسعر عطاء يبلغ 1250 دولار، في حين أن الشهادات المصدرة في أقسام ذي ممتلكات أقل قيمة يمكن أن تحمل إمكانية تطوير 1.25م<sup>2</sup> في كل صك بسعر عطاء يقدر بـ 800 دولار، وفي نهاية المطاف، فإن الأسعار النهائية لهذه الشهادات تخضع لقانون العرض والطلب ويتم تحديدها من خلال المزادات العامة و/ أو الخاصة التي تعقدتها المدن، والتي يمكن للمقاولين الوصول إليها فقط وعلى أساس الحاجة (Sandroni, 2010, p. 06\_08):

ويتمثل المشترين لشهادات حقوق البناء الإضافية في كل من شركات التطوير العقاري، ملاك الأراضي والمستثمرين الآخرين في سوق العقارات، وعلى عكس معظم طرق التمويل المستند على قيمة الأراضي، يتم إصدار أوامر CePACs مقدماً، وفي بعض الأحيان يتم الحصول على قيمتها من قبل البلديات قبل وقت طويل من تنفيذ مشاريع التطوير الفعلية، وفي مقابل هذا الدفع المبكر لقيمة هذه الشهادات من قبل المستثمرين للبلدية المصدرة، توفر CePACs مرونة إضافية للمشترين، والتي تتمثل في الحق المكتسب في تنفيذ مشاريعهم التنموية في أي وقت، مما يسمح لهم بانتظار والاستفادة من دورات التراجع في سوق العقارات (انخفاض أسعار المواد الأولية على سبيل المثال) أو بيع الشهادات في الأسواق الثانوية حسب الرغبة، ويعكس هذا الاستيلاء المقدم على قيمة الأرض قراراً سياسياً هاماً من جانب البلدية، وهذا لضمان بناء المشاريع العامة في الوقت المحدد وعدم تأثرها بشكل مباشر بالتأخيرات وحالات عدم اليقين في السوق، والتي تتم مواجهتها غالباً في مشاريع التنمية الخاصة، ومن هنا تتوفر البلدية على إمكانية "الدفع الفوري للتكاليف" للمقاولين دون الحاجة إلى اللجوء إلى مصادر التمويل

المعتادة القائمة على العجز الذي يمكن أن يؤثر على حد ديونها القائمة (Kim, 2018, p. 03\_05) و (Sandroni, 2010, p. 06\_08)؛

ولإنجاح عملية التمويل عن طريق هذه الشهادات، يجب توفر بعض النقاط الأساسية والتي تتمثل في: (Kim, 2018, p. 03\_05) و (Sandroni, 2010, p. 06\_08)

✓ يجب أن يكون هناك أولاً خطة رئيسية للتنمية الحضرية للمدينة؛

✓ وجوب وجود قانون بلدي ينظم آليات وطرق تنفيذ عمليات العمران، واستخدام الأراضي ومعايير البناء،... الخ؛

✓ يحدد القانون البلدي عدد CEPACs الممكن إصدارها، وكيفية تخصيص إيراداتها على عملية العمران قيد الانشاء؛

✓ يصوت المجلس البلدي على إنشاء عملية عمران منسقة للمدينة والتي تهدف الى تحقيق تغييرات وتحسينات هيكلية في المنطقة، مع مراعاة أثارها البيئية من وجهة نظر اجتماعية وبيئية، وتشارك في هذه العملية جميع الأطراف ذات العلاقة في اعدادها: السلطات العامة، البلدية، ملاك الأراضي والمقيمين والمستخدمين والمستثمرين من القطاع الخاص؛

✓ الاحتفاظ بسجلات عقارية دائمة التحديث، وخرائط لتقدير القيمة العقارية، وسجلات لأسعار الأراضي والمساكن، من أجل توليد البيانات اللازمة لتقييم أي تغييرات في قيمة الأراضي والعقارات.

ولكل عملية عمران يتم اختيار استخدامها، يتم بيع CePACs في مقابلها كضمان مالي في سوق الأوراق المالية، من خلال سلسلة من المزادات العامة المجدولة عبر الإنترنت، ويتم إيداع عائدات CePAC في حساب ضمان منفصل لضمان تطبيقها على استخدامها المحدد فقط وليس لنفقات العامة الأخرى من قبل البلدية المصدرة، ويتم استخدام العائدات المتحصل عليها من بيع CePAC لتمويل المشاريع المحددة مسبقا في الخطة الرئيسية للمدينة، ويمكن أيضا استخدام هذه العائدات لدفع تكاليف حيازة الأراضي والمصادرة المرتبطة بالمشاريع، حسب الضرورة، ويسمح للبلديات أيضا باستخدام CePACs كعملة زائفة، أي يتم

استخدامها لدفع للمقاولين الذين يقدمون السلع والخدمات المرتبطة بمشاريع البنية التحتية ذات الصلة المنفذة من قبل البلدية شريطة أن يقبل المقاول شهادات CePAC كطريقة لدفع، وإذا لم يتم استخدام عائدات CePAC على الفور، يسمح للجهة المصدرة أيضاً باستثمار العائدات في السوق المالية للحصول على عوائد إضافية (Kim, 2018, p. 03\_05) و (Sandroni, 2010, p. 06\_08).

ثالثا/ تجربة مدينة سان باولو، البرازيل

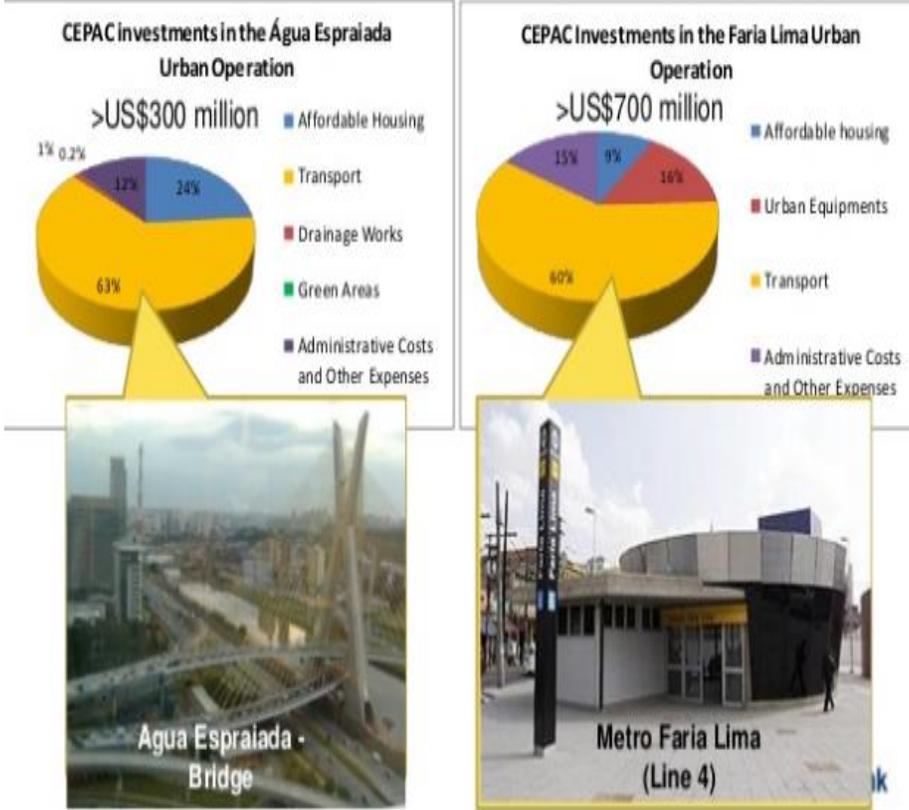
تم استخدام CePACs من قبل ثلاث مدن رئيسية في البرازيل تتمثل في مدينة ساو باولو وريو دي جانيرو وكوريتيبا، وتعتبر مدينة ساو باولو من بين أكبر المدن في البرازيل وذات أطول وأنجح تجربة في استخدام هذه الشهادات، إذ في عام 1990، أنشأت حكومة ساو باولو البلدية دستورها الذي مكن السلطة التنفيذية فيها، من اقتراح أداة عمليات العمران الحضري والتشريعات الموافقة على كل عملية، ولقد تم تقديم مفهوم CePACs لأول مرة في عام 1995 في إطار عمليات العمران لمقاطعة فاريما ليمما (Faria Lima UO (FLUO)، وعند التعامل بها لأول مرة في عام 1995، كانت تعتبر سندات دين لأنها كانت أداة تمويل بلدية (دائما ما يكون تمويل القطاع العام هو تمويل دين بنسبة 100٪)، ولأن مدينة ساو باولو لم يكن لديها القدرة على زيادة ديونها العامة في ذلك الوقت، لم تتمكن من إصدار CePACs، ولكن، بعد سن النظام الأساسي الفيدرالي للمدينة في عام 2001، تم الاعتراف رسميا بشهادات CePACs كأداة بلدية غير منشأة للمديونية أي سندات ذات حسن النية (nondebt) يمكن استخدامها في جميع الأراضي البرازيلية، وبعد صدور الموافقة اللاحقة من قبل هيئة سوق المال البرازيلية في عام 2003، أصبحت هذه الشهادات سندات قابلة لتداول بكل حرية في البورصة البرازيلية، ووافقت المدينة على أول خطة رئيسية استراتيجية لها في عام 2002، وأصدرت أول مجموعة من قوانين استخدام الأراضي في عام 2004، وتم عقد أول مزادين لـ CePACs في ساو باولو بعد ذلك بوقت قصير في عام 2004 لتنفيذ عمليات عمران فاريما ليمما FLUO وعمليات عمران Agua Espraiada UO (AEUO)، فبالنسبة لعملية عمران فاريما ليمما، كان الهدف الأساسي من العملية هو توسيع الطريق الرئيسي لفاريما ليمما، وتضمن انجاز هذا المشروع تكاليف كبيرة تمثلت في تكاليف الحيازة على الأراضي المجاورة لطريق، وفي هذه الحالة، سمحت المدينة باستخدام طريقتين للاستفادة من قيمة الأراضي والتي تمثلت في CePACs وأداة OODC\*\*\*

\*\*\* *Outoga Onerosa do Direito de Construir*: هي أداة عامة تستخدمها ساو باولو وتتيح بيع حقوق

الغنية بشكل عام، ومع ذلك، فإن هذا الأسلوب يشبه إلى حد كبير شكل الالتزامات المفروضة على المستثمرين بصفة

والتي كان يتم استخدامها حتى قبل الموافقة على إصدار CePACs في عام 2004، وساعد نظام OODC على جمع حوالي 80% من التمويل اللازم لتنفيذ عمليات عمران فاريا ليما، أما فجوة التمويل المتبقية والبالغة 20% تم الحصول عليها من خلال عقد مزاد بيع CePACs في عام 2004، وكانت هذه الشهادات تتيح تشييد مساحات طابقية إضافية تبلغ مساحتها حوالي 1.31 مليون م<sup>2</sup> أي حوالي 14 مليون قدم مربع، وأما بالنسبة لعمليات عمران *Agua Espraiada*، تضمنت المشاريع الأساسية لهذه العملية انجاز مشروع جسر المدينة، وتوفير مساكن بأسعار معقولة Affordable housing، ومشروع تمديد خط المترو، وفي هذه العملية كانت شهادات CePACs تمثل الآلية الوحيدة المسموح بها للاستفادة من قيمة الأرض، وكانت هذه الشهادات تحتوي على مساحة قابلة للتطوير تبلغ حوالي 4.85 مليون متر مربع أي حوالي 52 مليون قدم مربع (Kim, 2018, p. 06\_07):

الشكل رقم (03): استثمارات مداخيل CePAC في كل من مشاريع عمران فاريا ليما و Agua Espraiada



Source: (Darido, 2013, p. 14)

ومنذ عام 2004، تم استخدام CePAC في كل من عمليات عمران فاريا ليما و Agua Espraiada عبر سلسلة من المزادات المتعددة، وفي المرحلة الأولية بين 2004-2009، تم عقد 12 مزادًا لعمليّة عمران فاريا ليما (منها 7 مزادات عامة و5 خاصة) و14 مزادًا لعمليّة عمران Agua Espraiada منها (11 مزادًا عامًا وثلاث مزادات خاصة)، وعلى مدار هذه المزادات، لوحظت زيادة مطردة ومنتدجة في أسعار شهادات CePAC، ففي مزادات عمليات عمران فاريا ليما على سبيل المثال، كان متوسط الزيادة السعرية لهذه الشهادات في السنوات الخمس الأولى حوالي 35% من القيمة الاسمية، في حين تجاوز السعر الأقصى الذي بيعت به هذه الشهادات في الفترة نفسها أكثر من 90% فوق القيمة الاسمية، وبالنسبة لعمليات عمران Agua Espraiada، كانت

الزيادات في الأسعار أكثر دراماتيكية، وارتفع متوسط السعر الاسمي بنسبة 80٪ تقريباً، بينما بلغ الحد الأقصى للسعر 3.7 أضعاف القيمة الاسمية (Kim, 2018, p. 07)؛

واعتباراً من عام 2017، كان هناك ما مجموعه 14 عملية عمران معتمدة في ساو باولو، وإجمالاً، فإنها تغطي ما يقارب من 25% من إجمالي مساحة الأرض المتاحة، ومن المتوقع أن تؤثر على حوالي 30 إلى 40% من إجمالي المساحة القابلة للبناء في ساو باولو، ومع ذلك، وافقت المدينة على استخدام CePACs في ثلاث وحدات مناطق تتمثل في FLUO و AEUO و Agua Branca UO (ABUO)، ولقد كان الهدف من هذا القرار هو ضمان استقرار السوق، واعتباراً من عام 2017، كان يوجد ما مجموعه 44 من مزادات CePACs والمقامة بشكل أساسي لعمليات عمران فاريا ليما و Agua Espraiada: أي 18 لعمليات عمران فاريا ليما (10 مزادات عامة و 8 مزادات خاصة) و 26 لعمليات عمران Agua Espraiada (16 مزاداً عاماً و 10 مزادات خاصة)، ومع العلم أنه تم استخدام (استهلاك) معظم المساحات المتاحة في فاريا ليما والتي يمكن تخصيصها لإصدار شهادات CePACs، ولا تزال هناك مساحة متاحة متبقية لعملية عمران Agua Espraiada وإن كانت في مواقع أقل جاذبية (Kim, 2018, p. 07\_08)؛

ويوضح الجدول رقم 01 الإيرادات المتولدة من جميع شهادات CePAC المطروحة لعمليات عمران فاريا ليما و Agua Espraiada حسب ديسمبر 2015، والتي تمثل أقل من 0.1% من إجمالي المساحة القابلة للتطوير في مدينة ساو باولو، والتي تمكنت خلالها من توليد حوالي 2.762 مليار دولار أمريكي من الإيرادات، ويمثل هذا المبلغ ما يقارب من 15% من جميع الاستثمارات العامة التي قامت بها ساو باولو خلال الفترة نفسها (2004-2015)، ومن الجدير بالذكر أيضاً، أنه من خلال المزادات الخاصة، تم قبول ما يقارب من 100 مليون دولار أمريكي من CePACs من قبل مختلف المقاولين في ساو باولو كمدفوعات مقابل العمل الذي قاموا به، بدلا من التعويضات النقدية المباشرة (Kim, 2018, p. 08)؛

الجدول رقم (01): الإيرادات الناتجة من إصدارات CePAC المتولدة عن عمليات عمران فاريا ليما و Agua Espraiada خلال الفترة 2004-2015 بمليون دولار

نوع المزاد	Agua Espraiada UO	Faria Lima UO	المجموع
المزادات العامة	1,517	654	2,171
المزادات الخاصة	30	70	100

## ساعد غنية

---

491	171	320	الاستثمارات
2,762	895	1,867	المجموع

Source: (Kim, 2018, p. 08)

## الخاتمة:

مع تطور المدن، تزداد قيم الأراضي بسبب ارتفاع الطلب على المواقع المفضلة بسبب قرارات المناطق أو تطوير البنية التحتية، ومع تصاعد التحديات من التحضر السريع، وتدهور البنية التحتية، وتغير المناخ، فإن هذا المصدر التمويلي لن يكون أكثر إفادة لمستقبل البلديات إذا ما لم يتم استخدامه جنباً إلى جنب مع مبادئ الحوكمة الرشيدة والتخطيط الحضري، ويمكن أن يكون الاستيلاء على قيمة الأرض أداة متكاملة لمساعدة الحكومات على تقديم نتائج مالية واجتماعية وبيئية إيجابية، ولقد أجاز نظام حقوق العمران أحد أوجه التمويل باستناد على قيمة الأراضي من تحسين كفاءة إدارة الأراضي، وتعزيز استخدامات الأراضي المرغوب فيها اجتماعياً وزيادة مصادر الإيرادات للبلديات، ومكن المدن من تحديد الحد الأقصى الإجمالي للمنطقة القابلة للبناء لكل منطقة بشكل استراتيجي، والحد من ظاهرة الزحف العمراني العشوائي، ولقد خلص هذا البحث الى النتائج التالية:

1. يتطلب نجاح عملية التمويل باستخدام CePACs بشكل عام سوقاً عقارياً قوياً ومؤسسات مالية جيدة الأداء، كما تتطلب أيضاً خبرة كبيرة من جانب المدينة المصدرة؛
  2. تتوقف إيرادات CePACs على إمكانات التطوير الإضافية التي تتيحها وتتوفر عليها كل مدينة؛
  3. يتم تكريس الموارد الناجمة عن CePACs في صندوق خاص لا يمكن استخدامه إلا لتمويل الاستثمارات في أشغال تتم الموافقة عليها بموجب القانون الذي يجيز عملية العمران المعنية؛
  4. توفر CePACs فرصاً أخرى كبيرة للاستيلاء على قيمة الأراضي والتي لا يتم ملاحظتها غالباً الا عند دمجها مع التأثير المضاعف المركب على عائدات ضريبة الأملاك العقارية الإضافية؛
- التوصيات: وفي الختام ندرج بعض التوصيات التي من شأنها أن تساعد في الاستفادة من تجربة مدينة ساو باولو في الجزائر:

(1) العمل على سن إطار قانوني يوضح الحدود بدقة في كل المناطق يكون البناء ضمنها مجاني لطالبي رخص البناء؛

(2) تعديل المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 25 جانفي 2015، من خلال التطرق لرخصة حقوق البناء الإضافية، واعتبارها كرخصة مكملة لأي عون يرغب في تشييد طوابق غير تلك التي تم تحديدها في رخصة البناء الأولى؛

3) العمل على وضع تشريعات لايجاد سوق عقارية نشطة وفعالة تسمح بتحديد أسعار  
البنيات اعتمادا على أهميتها الاقتصادية، تكون الدولة هي المتحكمة فيها؛

المراجع المعتمدة:

- Darido, G. (2013). *Role of Financing Institutions in Urban Transport*. USA: World Bank.
- Kim, J. (2018). *CePACs and Their Value Capture Viability in the U.S. for Infrastructure Funding*. Cambridge,: Lincoln Institute of Land Policy.
- Martinez-Vazquez, , J. (2015). Mobilizing Financial Resources for Public Service Delivery and Urban Development. *The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries* (p. 15\_35). Nairobi: United Nations Human Settlements Program.
- Sandroni, P. (2010). A New Financial Instrument of Value Capture in São Paulo: Certificates of Additional Construction Potential. In K. Gregory, & H. Yu-Hung, *Municipal Revenues and Land Policies* (p. 218\_236). Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.
- Slack, E. (2015). Innovative Governance Approaches in Metropolitan Areas of Developing Countries. *The Challenge of Local Government Financing in Developing Countries* (pp. 54-72). Nairobi: United Nations Human Settlements Program.
- Smolka, M. (2015). *Value Capture: A Land Based Tool to Finance Urban Development*. Toronto: International Property Tax Institute & Centre for Urban Research and Land Development at Ryerson University.

جورج أ بيترسون. (2010). تحرير قيمة الأراضي لتمويل مشروعات البنية التحتية في المدن. واشنطن:

doi:10.1596/978-0-07-8213-8328-5

8213-8328-5

مؤتمر الأمم المتحدة. (2016a). ورقة السياسات 05: تمويل البلديات والنظم المالية المحلية. الدورة

الثالثة. أندونيسيا: اللجنة التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالإسكان والتنمية الحضرية

المستدامة.